

अध्याय-3
प्रणाली की कार्यक्षमता एवं नियंत्रण

अध्याय-3

प्रणाली की कार्यक्षमता और नियंत्रण

3.1 आई एफ एम एस की कार्यप्रणाली

इस निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु नौ मॉड्यूलों का चयन किया गया था: बजट (बजट तैयारी, बजट संवितरण, बजट रख-रखाव एवं बजट योजना), डी डी ओ, ई-चालान, प्राप्ति लेखांकन, ई-भुगतान तथा भुगतान लेखांकन। ये बजट आकलन और व्यय और प्राप्ति के अनुमोदन से लेकर, उनके लेखांकन और महालेखाकार (ले एवं हक) द्वारा उनके वित्त लेखों के रूप में संकलन तक की पूरी प्रक्रिया को कैप्चर करते हैं।

3.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा में आई एफ एम एस की प्रणाली कार्यक्षमता और नियंत्रण में निम्नलिखित कमियाँ पाई गयीं:

3.2.1 आई एफ एम एस में परिकल्पित मॉड्यूलों का लागू ना किया जाना

आई एफ एम एस एप्लिकेशन को मैसर्स टी बी आई एल तथा मैसर्स आई डब्ल्यू एस द्वारा विकसित किया गया था। आर एफ पी अभिलेख के अनुसार, विक्रेता द्वारा 31 मॉड्यूल विकसित किए जाने थे। कार्य के दायरे में कोई भी बदलाव करने से पूर्व एस पी ई एम टी की मंजूरी आवश्यक थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विक्रेता द्वारा केवल 25 मॉड्यूल विकसित किए गए थे जिसमें निम्नलिखित मॉड्यूलों (तालिका-3.1) को हितधारक विभागों से परामर्श किए बिना तथा एस पी ई एम टी से आवश्यक अनुमोदन प्राप्त किए बिना ही निदेशालय द्वारा 'आउट ऑफ स्कोप' घोषित कर दिया गया था।

तालिका-3.1: 'आउट ऑफ स्कोप' घोषित मॉड्यूलों की सूची

क्र.स.	मॉड्यूल	उद्देश्य/कार्य
1.	रिसोर्स प्लानिंग	इसमें प्राप्ति आकलन शामिल है और रिसोर्स प्लानिंग अनुभाग को अगले वर्ष हेतु प्राप्ति के अपेक्षित आंकड़ों का प्रवृत्ति विश्लेषण और अनुमान लगाने में मदद मिलती।
2.	पब्लिक डेट मैनेजमेंट	इस मॉड्यूल से उत्तराखण्ड सरकार के राजकोषीय घाटे पर अनुमान प्रदान किया जाता। इस मॉड्यूल के माध्यम से आवधिक नकदी प्रवाह और बहिर्वाह अनुमान, संसाधन नियोजन अनुमानों और उत्तराखण्ड सरकार की अनिवार्य देनदारियों को पूरा करने में एक महत्वपूर्ण कारक होता।
3.	बजट प्लान	राज्य योजना विभाग को योजना और गैर-योजना शीर्ष के तहत वार्षिक योजना परिव्यय अपलोड करने और अनुमानों को फ़िल्टर करने के लिए एक इंटरफ़ेस प्रदान किया जाना था।
4.	इनपुट/आउटपुट	इसमें प्राप्ति और भुगतान के लिए राज्य रोकड़ बही का सृजन और निर्णयकर्ताओं हेतु पंचवर्षीय आंकड़ों की ग्राफ़िकल प्रस्तुति शामिल की जानी थी।
5.	ई-ऑडिट	इसमें वार्षिक लेखापरीक्षा योजना, लेखापरीक्षा मैनुअल के अनुसार प्रारूपों का डिजिटलीकरण, लेखापरीक्षा नमूना तकनीक, कंप्यूटर सहायित लेखापरीक्षा तकनीक, लेखापरीक्षा प्रगति निगरानी प्रणाली इत्यादि शामिल थीं।

शासन ने अपने उत्तर (अगस्त 2023) में बताया कि सक्षम अधिकारियों की अध्यक्षता में बैठकें आयोजित की गई थीं और निर्देशों के अनुसार इन मॉड्यूलों को 'आउट ऑफ स्कोप' किया गया था। इसके अतिरिक्त, 'आउट ऑफ स्कोप' किए गए मॉड्यूलों के स्थान पर कुछ नये मॉड्यूलों जैसे एस जी एच एस, ओ पी जी एम, आर बी आई ई-कुबेर 2.0 उन्नयन इत्यादि को जोड़ा गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा तथ्यों के समर्थन में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराये गए जिससे यह स्पष्ट हो सके कि सम्बंधित विभाग के साथ बैठकें आयोजित की गई थीं। चूंकि प्रत्येक मॉड्यूल की भिन्न-भिन्न आवश्यकताएं थीं और इसके विकास में अलग-अलग मात्रा में कार्य शामिल था, इसलिए कुछ मॉड्यूलों को दूसरों के साथ प्रतिस्थापित करने से यह उचित नहीं ठहराया जा सकता कि समान मात्रा में कार्य निष्पादित किया गया था। साथ ही, विभाग ने एस पी ई एम टी से इन परिवर्तनों के लिए कोई अनुमोदन भी प्राप्त नहीं किया था।

3.2.2 मैनुअल स्वीकृति

उत्तराखण्ड शासन द्वारा शासनादेशों में निहित था कि आई एफ एम एस में किसी भी कार्य से सम्बंधित कोई भी आवेदन, फॉर्म, देयक, स्वीकृति आदेश इत्यादि हेतु कागज रहित सुविधा उपलब्ध होगी तथा ये प्रणाली से स्वतः ही सृजित होनी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आई एफ एम एस से स्वीकृतियां स्वतः सृजित नहीं हो रही थीं, अपितु सक्षम प्राधिकारी द्वारा भौतिक रूप से सूचित की जा रही थीं। आई एफ एम एस में स्वीकृतियाँ की प्रक्रिया को मुख्यतः दो तरीकों से संसाधित किया जा रहा था:

➤ **कुछ मामलों में आई एफ एम एस पर उपलब्ध स्वीकृतियाँ को अपलोड करने की सुविधा:** भौतिक स्वीकृतियाँ/ई-ऑफिस के माध्यम से प्राप्त स्वीकृतियाँ को स्कैन करने के पश्चात आई एफ एम एस में देयक के साथ अपलोड किया जा रहा था। व्यय से सम्बंधित स्वीकृतियाँ को दस्तावेज अपलोड चरण के दौरान अन्य सहायक अभिलेखों के साथ अपलोड किया जा सकता था।

➤ **अवशेष मामलों में स्वीकृतियाँ अपलोड करने की कोई सुविधा उपलब्ध ना होना:** नये डी डी ओ पद को सृजित करने अथवा किसी कर्मचारी को निलम्बित करने से सम्बंधित स्वीकृतियाँ/आदेशों को आई एफ एम एस में कैप्चर करने हेतु कोई सुविधा उपलब्ध नहीं थी। यद्यपि इन प्रक्रियाओं को आई एफ एम एस के माध्यम से प्रसंस्कृत किया जा सकता था, परंतु इनकी प्रामाणिकता पर भरोसा नहीं किया जा सकता था क्योंकि आई एफ एम एस में स्वीकृतियाँ/आदेशों को अपलोड करने की कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी।

आई एफ एम एस में निलम्बन और नये डी डी ओ पद के सृजन के मामले हेतु स्वीकृति आदेशों को अपलोड करने का प्रावधान ना होना, आई एफ एम एस की कागज रहित सुविधा उपलब्धि प्राप्त करने तथा स्वतः स्वीकृति आदेश सृजन की कार्यक्षमता के अभाव में विफलता को दर्शाता था एवं इस प्रकार, भौतिक हस्तक्षेप का मार्ग प्रशस्त होता था।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि स्वीकृति आदेश ई-ऑफिस का प्रयोग कर सृजित किए जा रहे थे तथा ई-ऑफिस से स्वीकृति आदेशों की पी डी एफ प्रति को आई एफ एम एस में अपलोड किया जा रहा था। ई-ऑफिस को आई एफ एम एस के साथ एकीकृत करने के सम्बंध में एन आई सी के साथ पत्राचार गतिमान था। साथ ही, 01 जनवरी 2023 से साइबर कोषागार हेतु तथा 01 अप्रैल 2023 से अन्य समस्त कोषागारों हेतु आई एफ एम एस के काम-काज को पूर्णतः पेपर रहित कर दिया गया और लगभग सभी मॉड्यूलों में सहायक अभिलेखों को अपलोड करना अनिवार्य कर दिया गया।

3.2.3 निष्क्रिय उपयोगकर्ताओं के पहुँच अधिकार को रद्द ना किया जाना

उपयोगकर्ता अधिकार और अनुमतियाँ, उपयोगकर्ताओं को प्रदान की गयी पहुँच के स्तर हैं, जो उन्हें विशिष्ट कार्य करने तथा नेटवर्क पर संसाधनों जैसे डेटा फ़ाइलों अथवा एप्लिकेशन तक पहुँचने में सक्षम बनाते हैं। आई एफ एम एस में चार प्रकार के पहुँच अधिकार (भूमिकाएँ) थे जैसे कर्मचारी, संचालक, पर्यवेक्षक तथा अधिकारी। ये पहुँच अधिकार उपयोगकर्ताओं को आई एफ एम एस से संबद्ध विभिन्न कार्य करने में सक्षम बनाते थे।

डेटा विश्लेषण में पाया गया कि 23 कर्मचारी, जो सेवानिवृत्त हो गए थे या सेवा से इस्तीफा दे चुके थे या मृत हो चुके थे, के पहुँच अधिकार रद्द नहीं किए गए थे। मृत्यु, सेवानिवृत्ति अथवा इस्तीफे के मामले में उपयोगकर्ताओं को सौंपी गई भूमिका को स्वतः निष्क्रिय करने हेतु आई एफ एम एस में कोई कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी। आई एफ एम एस में उपयोगकर्ता की भूमिकाओं को मैनुअल रूप से निष्क्रिय करने की जिम्मेदारी सम्बंधित कोषाधिकारी/डी डी ओ की थी। स्वतः निष्क्रियकरण के स्थान पर उपयोगकर्ता भूमिका को मैनुअल रूप से निष्क्रिय करने से आई एफ एम एस की कार्यक्षमताओं के दुरुपयोग का संभावित जोखिम था।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि इस समस्या का समाधान कर लिया गया तथा किसी भी मामले (स्थानांतरण, मृत्यु, सेवानिवृत्ति अथवा इस्तीफा) में अंतिम वेतन प्रमाण पत्र उत्पन्न होते ही मूलभूत रूप से सौंपी गई भूमिकाएँ हटा दी गई।

3.2.4 सुपर यूजर की गतिविधियों की समीक्षा ना किया जाना

डी टी पी ई द्वारा एक 'सुपर यूजर' बनाया गया था, जिसे अपने कोषागार संचालन की सुविधा के लिए डेटा सेंटर हेतु फ्रंट एंड गेटवे की तरह कार्य करना था। यह डी टी पी ई में सबसे विशेषाधिकार प्राप्त उपयोगकर्ता था जो बैंक मास्टर, डी डी ओ मास्टर, कोषागार मास्टर, विभागाध्यक्ष मास्टर इत्यादि जैसे विभिन्न मास्टर तालिका में कोई भी बदलाव (संशोधन/अद्यतन) करने में सक्षम था। अन्य कार्यों के साथ-साथ सुपर यूजर द्वारा निष्पादित कार्यक्षमताएं निम्न थीं:

- डी डी ओ कोड निर्माण
- कोषागार आई पी बाइंडिंग
- मास्टर तालिका अद्यतन
- आई एफ एम एस में चेतावनी/संदेश प्रदर्शित करना
- महंगाई भत्ता/महंगाई राहत दरों को अद्यतन करना

तथापि, लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि सुपर यूजर महत्वपूर्ण कार्य स्वतः ही कर रहा था जैसे मास्टर्स में महत्वपूर्ण बदलाव यथा बैंक विवरणों में बदलाव, योजना में बदलाव, आई एफ एम एस में मेन्यू को सक्रिय/निष्क्रिय करना, ऑब्जेक्ट कोड में परिवर्तन, डी डी ओ पद सृजन, पार्टी के नाम का अद्यतन करना इत्यादि। इसका तात्पर्य यह था कि एक व्यक्ति (सुपर यूजर) का मास्टर डेटा पर पूर्ण नियंत्रण था। सबसे विशेषाधिकार प्राप्त उपयोगकर्ता होने के बावजूद सुपर यूजर की गतिविधियों की कभी भी समीक्षा नहीं की गई थी। जैसा कि शासनादेश में परिकल्पित था, सुपर यूजर लॉगिन त्रिस्तरीय अनुमोदन के विपरीत एकल स्तरीय अनुमोदन की सुविधा प्रदान करता था। इसलिए, समय-समय पर इसकी गतिविधियों की समीक्षा करना आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, डी टी पी ई, सुपर यूजर द्वारा की गई गतिविधियों की पुष्टि करने हेतु कोई अभिलेख तैयार करने में असमर्थ रहा। बेहद सशक्त सुपर यूजर द्वारा निर्वहन किए गए महत्वपूर्ण कोषागार संचालन की समीक्षा नहीं करना मनमाने इच्छा का पूर्ण उदाहरण था और इस प्रकार, बिना किसी प्रतिबंध के व्यक्तिगत इच्छा या निर्णय के अधीन था।

शासन ने अपने उत्तर (अगस्त 2023) में अवगत कराया कि सुपर यूजर द्वारा किए गए किसी भी बदलाव को सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बाद किया जाता था तथा प्रणाली में इसके लिए लॉग्स का रख-रखाव किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, सुपर यूजर हेतु त्रिस्तरीय अनुमोदन का कार्यान्वयन प्रगति पर था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा अपने दावों के समर्थन में कोई भी अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गए थे। साथ ही, सर्वोच्च प्रयोक्ता हेतु अनुमोदन के त्रिस्तरों को लागू किया जाना शेष था।

3.2.5 बजटीय वर्कफ्लो एवं नियंत्रण में कमियाँ

आई एफ एम एस में बजटीय प्रक्रिया आवश्यक थी ताकि राज्य/केंद्रशासित प्रदेश सरकारों को बजट की तैयारी, संचार तथा संशोधन सहित बजट प्रबंधन हेतु सहायता प्रदान की जा सके। इसके द्वारा विभागों को क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा की गई मांगों को नियंत्रित करने तथा धन की आवश्यकताओं को इंगित करते हुए वित्त विभाग को प्रेषित करने में सक्षम बनाना था। वित्त विभाग द्वारा विभिन्न दृष्टिकोणों से मांगों का विश्लेषण कर अंततः प्रत्येक बजट शीर्ष/विभाग के लिए प्रावधानों का अनुमोदन किया जाना था। इस मॉड्यूल के माध्यम से अनुमोदन हेतु विधानमण्डल के समक्ष रखे जाने वाले अभिलेखों को मुद्रित किया जाना था। यह मॉड्यूल डी डी ओ द्वारा व्यय की अधिकृत सीमा का पालन करने की सुविधा के साथ-साथ समय पर धनराशि अवमुक्त करने की सुविधा प्रदान करता। इसी प्रकार, इस मॉड्यूल के माध्यम से पुनर्विनियोजन/अनुपूरक अनुदान, बजट समर्पण का क्रियान्वयन किया जाना था।

लेखापरीक्षा द्वारा विश्लेषण के दौरान निम्नलिखित प्रणालीगत कमियाँ पायी गयी:

3.2.5.1 मुख्य वर्कफ्लो प्रक्रियाओं का स्वचालित ना होना

(i) लेखापरीक्षा जांच में पाया गया कि बजट की तैयारी, अनुमोदन तथा वितरण के कार्य प्रवाह में निम्नलिखित प्रमुख प्रक्रियाएं मानवीय हस्तक्षेप से की जा रही थी अथवा किसी ना किसी रूप में मानवीय हस्तक्षेप की आवश्यकता थी।

क) बजट अनुमान: बजट अनुमान में विधानमण्डल के समक्ष रखे जाने वाले वार्षिक वित्तीय विवरण अथवा राज्य बजट तैयार करने के लिए प्राप्ति और व्यय दोनों अनुमान शामिल होते हैं। बजट अनुमानों, जोकि केवल व्यय अनुमान तक सीमित थे, को डी डी ओ से विभागाध्यक्ष तक तथा विभागाध्यक्ष से सचिव स्तर तक, आई एफ एम एस के माध्यम से प्रेषित किए जा रहे थे। प्रणाली की जाँच के दौरान यह पाया गया कि आई एफ एम एस तथा वित्त विभाग (बजट अनुभाग) के मध्य कोई एकीकरण उपलब्ध नहीं था। तथापि, आई एफ एम एस में बजट अनुभाग हेतु एक इंटरफ़ेस उपलब्ध करवाया गया था। सचिवों द्वारा वित्त विभाग को समेकित व्यय अनुमान ऑनलाइन प्रेषित किए जाते थे तदपश्चात अनुमोदन हेतु बजट अनुभाग को अंतिम रूप से प्रेषित किए जाते थे। उसके बाद, बजट अनुभाग द्वारा प्रणाली में उपलब्ध इंटरफ़ेस से एक्सेल प्रारूप में व्यय अनुमान बजट निर्माण हेतु डाउनलोड किया जाता था। आई एफ एम एस

इस तथ्य से अनभिज्ञ था कि बजट अनुभाग द्वारा डेटा का उपयोग बजट निर्माण हेतु किस प्रकार से किया गया था। इस प्रकार, बजट अनुभाग के साथ एकीकरण के अभाव में, बजट वर्कफ्लो में पूर्ण स्वचालन हासिल नहीं किया गया था।

(ख) प्राप्ति अनुमान: आई एफ एम एस में केवल व्यय अनुमानों को ऑनलाइन प्रेषित करने की कार्यक्षमता थी तथा प्राप्ति अनुमानों हेतु यह कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी क्योंकि प्राप्ति अनुमानों हेतु प्रस्तावित संसाधन योजना मॉड्यूल को हटा दिया गया था। इस प्रकार, बजट अनुमानों की अपूर्ण तैयारी के कारण, आई एफ एम एस राज्य बजट (बजट साहित्य) को सृजित करने में असमर्थ था, जिसे प्रणाली के माध्यम से स्वचालित रूप से सृजित किया जाना था।

(ग) संशोधित अनुमान: आई एफ एम एस में कार्यक्षमता के अभाव में, विभागों द्वारा संशोधित अनुमानों को मैनुअल रूप से प्रस्तुत किया जा रहा था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि बजट मॉड्यूल को बजट निदेशालय की आवश्यकता के अनुरूप विकसित किया गया था। बजट विभाग द्वारा स्वयं के सॉफ्टवेयर का उपयोग करके बजट तैयार किया जा रहा था। इसलिए, आई एफ एम एस में बजट तैयार करने से जुड़ी कई कार्यक्षमताएं उपलब्ध नहीं कराई गई थीं। तथापि, बजट विभाग से परामर्श के पश्चात वित्तीय वर्ष 2024-2025 से आई एफ एम एस में प्राप्ति अनुमान तथा संशोधित आकलन की कार्यक्षमता प्रदान कर दी जाएगी।

(ii) अनुमोदित बजट को आई एफ एम एस में अपलोड करना: विधानमण्डल द्वारा बजट अनुमोदित होने के पश्चात, बजट अनुभाग हेतु आई एफ एम एस में अनुमोदित बजट विवरण को अपलोड करने अथवा भरने हेतु कोई कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी। इसलिए, वित्त विभाग द्वारा अनुमोदित बजट विवरण ई-मेल के माध्यम से एक्सेल प्रारूप में एफ डी सी, डी टी पी ई को प्रेषित किया जाता था। एफ डी सी बजट विवरण को आई एफ एम एस डेटाबेस में मैनुअल रूप से अपलोड करता था जो वितरण हेतु सभी सचिवों को उपलब्ध हो जाता था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि वर्तमान में, राज्यपाल के अनुमोदन के पश्चात, बजट अनुभाग द्वारा डेटाबेस डंप साझा किया जाता था। हालांकि, वित्त वर्ष 2024-25 से वित्त विभाग में बजट अनुभाग से एप्लिकेशन प्रोग्रामिंग इंटरफ़ेस के माध्यम से बजट डेटा प्राप्त किया जाएगा।

(iii) बजट वितरण:

➤ **सचिव से विभागाध्यक्ष तक:** जब भी सचिव द्वारा विभागाध्यक्ष को बजट आवंटित किया जाता था, आई एफ एम एस में एक बैच आई डी सृजित हो जाती थी। आई एफ एम एस में सृजित बैच आई डी विभागाध्यक्ष को प्रदर्शित नहीं होती थी। इसलिए, बैच आई डी को एक पत्र के माध्यम से विभागाध्यक्ष को सूचित किया जा रहा था। पत्र प्राप्त होने के पश्चात, विभागाध्यक्ष को आई एफ एम एस में मैनुअल रूप से बैच आई डी दर्ज कर धनराशि स्वीकार करता था। आई एफ एम एस में स्वचालित रूप से धनराशि स्वीकार करने हेतु कोई कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी।

➤ **विभागाध्यक्ष से डी डी ओ तक:** इसी प्रकार, बजट आवंटित करने के पश्चात एक बैच आई डी सृजित हो जाती थी जिसे विभागाध्यक्ष द्वारा डी डी ओ को एक पत्र के माध्यम से सूचित किया जाता था। बजट स्वीकारने की कार्यक्षमता डी डी ओ के स्थान पर कोषाधिकारी को प्रदान की गई थी। आवंटित बजट की स्वीकृति हेतु डी डी ओ द्वारा कोषाधिकारी के समक्ष पत्र प्रस्तुत करना पड़ता था।

डी टी पी ई द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए लेखापरीक्षा को आश्वासन दिया गया कि ई-हस्ताक्षर के कार्यान्वयन के पश्चात सभी मॉड्यूलों में मैनुअल हस्तक्षेपों को स्वचालित किया जायेगा।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि आई एफ एम एस के काम-काज को 01 अप्रैल 2023 से सम्पूर्ण राज्य में कागज़ रहित कर दिया गया। इसके अतिरिक्त, सभी मॉड्यूलों हेतु चेतावनी कार्यक्षमता भी लागू कर दी गई।

3.2.5.2 बजट के पुनर्विनियोजन में नियंत्रण की कमी

उत्तराखण्ड बजट मैनुअल के नियम 134 के अनुसार निम्नलिखित मामलों में पुनर्विनियोजन अनुमत्त नहीं है:

- (i) एक अनुदान/विनियोग से दूसरे में;
- (ii) भारित से मतदेय मद में अथवा इसके विपरीत;
- (iii) जहां किसी वर्तमान सेवा हेतु प्रावधान राजस्व, पूंजीगत अथवा ऋण मद में किया गया है तथा वर्तमान मद से किसी अन्य मद में इसके अंतरण द्वारा सेवा का प्रकृति परिवर्तन प्रस्तावित है;
- (iv) नये व्यय हेतु, चाहे मतदेय या भारित हो, प्रावधान करना;

(v) किसी ऐसे मद पर व्यय में वृद्धि या प्रावधान करना, जिसके लिये किए गए प्रावधान को विधानमण्डल द्वारा या तो किसी सारभूत या प्रतीक कटौती कर के, विशिष्ट रूप से कम कर दिया था या अस्वीकृत कर दिया था, और

(vi) वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पश्चात्।

प्रणाली की लेखापरीक्षा में पाया गया कि गैर-अनुमन्य बजट शीर्षों (भारित मद से मतदेय मद में या इसके विपरीत और राजस्व से पूंजीगत शीर्ष में या इसके विपरीत) में बजट के पुनर्विनियोजन को प्रतिबंधित करने हेतु आई एफ एम एस में कोई नियंत्रण नहीं था। आई एफ एम एस डेटा विश्लेषण में पाया गया कि 2020-21 में राजस्व शीर्ष से पूंजीगत शीर्ष में ₹ 51.85 करोड़ तथा ऋण शीर्ष से राजस्व शीर्ष में ₹ 13.87 करोड़ का पुनर्विनियोजन किया गया था, जैसा कि तालिका-3.2 में दर्शाया गया है।

तालिका-3.2: गैर-अनुमन्य पुनर्विनियोजनों के उदाहरण

क्र.सं.	वित्तीय वर्ष	अनुदान सं.	शीर्ष से	शीर्ष में	धनराशि (₹ में)	टिप्पणी
1	2020-21	19	250106102010105	451500102010653	2,78,00,000	राजस्व शीर्ष से पूंजीगत शीर्ष में
2			251500102011042	451500102010653	18,00,00,000	
3			251500102280050	451500102010653	6,00,00,000	
4			251500102350050 251500102350056	451500102010653	7,10,00,000	
5			11	220202113010303	420201202010153	
6	2020-21	18	242500106030050	642500108020061	13,86,69,800	ऋण शीर्ष से राजस्व शीर्ष में

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि उत्तराखण्ड बजट मैनुअल, 2012 के अनुसार आवश्यक मान्यकरण लागू कर दिये गये।

3.2.5.3 बजट का अनियमित समर्पण

उत्तराखण्ड बजट मैनुअल के नियम 125 के अनुसार अंतिम बचतों को 25 मार्च तक वित्त विभाग को समर्पित कर दिया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आई एफ एम एस में ऐसा कोई नियंत्रण उपलब्ध नहीं था जो वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पश्चात बजट समर्पण अनुरोधों के सृजन को प्रतिबंधित करता हो। इस प्रकार, 31 मार्च के पश्चात भी आई एफ एम एस द्वारा बजट समर्पण करने दिया जा रहा था। आई एफ एम एस के डेटा विश्लेषण में पाया गया कि:

- 31 मार्च 2021 के पश्चात अर्थात् अप्रैल 2021 से अगस्त 2021 तक (वित्त वर्ष 2020-21) कुल 1493 समर्पण अनुरोधों को विभागाध्यक्ष से सचिव स्तर को प्रेषित किया गया था।

➤ 31 मार्च 2022 के पश्चात अर्थात् अप्रैल 2022 से सितंबर 2022 तक (वित्त वर्ष 2021-22) कुल 2339 समर्पण अनुरोधों को विभागाध्यक्ष से सचिव स्तर को प्रेषित किया गया था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि आई एफ एम एस में ऐसी कोई कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी जिसके माध्यम से सम्बंधित सचिव अपने विभागों की बचतों को वित्त विभाग को समर्पित कर सकें। उक्त कार्यक्षमता के अभाव में, मैनुअल प्रक्रिया के माध्यम से बजट समर्पित किया जाता था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि सचिव द्वारा वित्त विभाग को बजट समर्पण को क्रियाशील करने हेतु कार्यक्षमता का कार्यान्वयन प्रगति पर था।

3.2.5.4 चेतावनी कार्यक्षमता का अभाव

डी पी आर तथा एफ आर एस में यह प्रावधान था कि अनियमितताओं की दशा, जैसे अनुमानों में अप्रत्याशित भिन्नता, में आई एफ एम एस में ई-मेल चेतावनी सृजित होने चाहिए। अनुमान प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि के संदर्भ में सम्बंधित आकलन अधिकारी को सूचित करने हेतु नियमित चेतावनी भी आई एफ एम एस में सृजित किए जाने थे ताकि समस्त विभागों द्वारा बजट अनुमान समय पर प्रस्तुत किए जा सकें। प्रणाली समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा में पाया गया कि आई एफ एम एस में बजट अनुमान प्रस्तुत करने की समय-सीमा दर्ज नहीं की गई थी। आंतरिक नियंत्रण और निगरानी के रूप में, अनुमान प्रस्तुत करने में किसी अप्रत्याशित बदलाव या देरी के बारे में उच्च अधिकारियों को सूचित करने हेतु आई एफ एम एस में ई-मेल चेतावनी कार्यक्षमता कार्यान्वित नहीं की गयी थी।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि ई-मेल चेतावनी कार्यक्षमता विकसित कर ली गई तथा यह उन अधिकारियों हेतु उपलब्ध करा दी जाएगी जिनकी आधिकारिक ई-मेल आई डी प्रणाली में उपलब्ध है।

3.2.6 डी डी ओ मॉड्यूल का वर्कफ्लो एवं नियंत्रण

डी डी ओ राज्य सरकार की ओर से कार्य करता है तथा कार्यालय में समस्त प्राप्त या वितरित धनराशि एवं सम्बंधित लेखों के रख-रखाव हेतु जिम्मेदार है। राज्य में कुल 4586 डी डी ओ थे जो आई एफ एम एस में ई-डी डी ओ मॉड्यूल का उपयोग कर रहे थे।

आई एफ एम एस में डी डी ओ मॉड्यूल एक ऑनलाइन एप्लिकेशन/इंटरफेस था जो डी डी ओ को सक्षम बनाता था;

- विभिन्न देयकों को बनाने तथा उन देयकों को कोषागार में ऑनलाइन जमा करने हेतु;
- कर्मचारी के ऋणों तथा अग्रिमों, जैसे गृह निर्माण अग्रिम, चिकित्सा अग्रिम, यात्रा भत्ता, जी.पी.एफ. अग्रिम तथा छुट्टी यात्रा रियायत अग्रिम, को तैयार एवं स्वीकृत करने हेतु;
- सेवानिवृत्त होने वाले कर्मचारियों के पेंशन अभिलेखों को सृजित करने हेतु;
- कोषागारों के साथ डेटा का ऑनलाइन मिलान करने हेतु;
- रोकड़ बही सृजित करने हेतु;
- देयक रजिस्टर, यू टी आर विवरण, भुगतान स्थिति प्रतिवेदन तथा वाउचर सूची इत्यादि जैसी विभिन्न एम आई एस प्रतिवेदनों के माध्यम से प्राप्तियों तथा व्ययों की निगरानी रखने हेतु, और
- ऑनलाइन जमा किए गए देयकों की स्थिति देखने तथा जब भी देयक स्वीकृत हो तो उनकी स्थिति सत्यापित करने हेतु।

लेखापरीक्षा में डी डी ओ मॉड्यूल में निम्नलिखित प्रणालीगत कमियाँ पायी गयी:

3.2.6.1 भूमिकाओं का पृथक्कीकरण ना होना

उत्तराखण्ड शासनादेशानुसार आई एफ एम एस पोर्टल में संचालक (मेकर), पर्यवेक्षक (चेकर) तथा अधिकारी (अप्रूवर) तीन अलग-अलग स्तर के उपयोगकर्ता बनाए जाने थे।

डेटा विश्लेषण में पाया गया कि डी डी ओ पद पर मैप करते समय, प्रणाली द्वारा स्वतः ही एक ही कर्मचारी को कई भूमिकाएँ (संचालक, पर्यवेक्षक, अधिकारी तथा प्रशासक) सौंप दी जाती थीं। विभिन्न कर्मचारियों को अलग-अलग भूमिकाएँ सौंपने पर कोई नियंत्रण नहीं था, क्योंकि आई एफ एम एस में एक ही व्यक्ति को कई भूमिकाएँ सौंपी जा सकती थीं। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि डी डी ओ अपने अधीनस्थ कर्मचारी को कई भूमिकाएँ सौंप सकता था। परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा में एकल उपयोगकर्ता के विभिन्न एवं असंगत भूमिकाओं और कार्यों को करने के दृष्टांत पाये गए, जैसा कि तालिका-3.3 में दर्शाया गया है:

तालिका-3.3: एक ही उपयोगकर्ता द्वारा असंगत भूमिकाओं के दृष्टांत

वित्तीय वर्ष	वर्ष के दौरान संसाधित देयकों की कुल संख्या	उपयोगकर्ता के तीनों कार्य जो एक ही व्यक्ति द्वारा निष्पादित किए गए	उपयोगकर्ता के तीन में से दो कार्य जो एक ही व्यक्ति द्वारा निष्पादित किए गए
2019-20	6,28,663	3,03,940	1,45,611
2020-21	6,80,802	2,64,875	1,91,485
2021-22	6,71,553	2,61,496	1,85,506
01.04.22 to 01.11.22	4,47,186	1,32,824	1,37,937

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि कर्तव्यों का पृथक्कीकरण, जो कि त्रुटि, धोखाधड़ी और गबन के विरुद्ध एक मजबूत सुरक्षा उपाय है, राज्य सरकार के वित्तीय लेन-देन में काफी हद तक अनुपस्थित था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि बहुत से कार्यालयों में सीमित कार्मिक होने के कारण, एक ही व्यक्ति को कई भूमिकाएँ सौंपने की क्षमता को लचीला रखा गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एक ही उपयोगकर्ता को कई भूमिकाएँ सौंपना स्पष्ट रूप से कर्तव्यों के पृथक्कीकरण की कमी को दर्शाता है।

3.2.6.2 ई-हस्ताक्षर कार्यक्षमता का अपूर्ण कार्यान्वयन

शासनादेशानुसार देयक ऑनलाइन तैयार किया जाना था तथा सम्बंधित सब-वाउचर/वाउचर/स्वीकृति आदेश इत्यादि की स्कैन कॉपी देयक के साथ प्रणाली में अपलोड की जानी थी। कोषागार/पी ए ओ में देयक तथा वाउचर की हार्ड कॉपी तैयार करने की मौजूदा प्रथा को बंद किया जाना था। इस उद्देश्य को प्राप्त करने हेतु, ई-हस्ताक्षर को सभी स्तरों पर लागू किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा सभी प्रकार के देयकों में ई-हस्ताक्षर की कार्यक्षमता को लागू नहीं किया गया था। ई-हस्ताक्षर कार्यक्षमता को केवल तीन प्रकार के देयकों (संपूर्ण अंतरण, वैट रिफ़ंड तथा राज्य सरकार स्वास्थ्य योजना दावे) तथा दो प्रकार के प्रतिवेदनों (पेंशन भुगतान आदेश एवं महालेखाकार को प्रेषित मासिक लेखे) में लागू किया गया था। शेष देयकों को तैयार करने के पश्चात कोषागारों/पी ए ओ को ऑनलाइन भेजा जा रहा था। चूंकि ई-हस्ताक्षर कार्यक्षमता लागू नहीं की गई थी, मूल सहायक अभिलेखों के साथ ऑनलाइन तैयार किए गए देयक की एक मुद्रित प्रति मैनुअल हस्ताक्षर के उपरांत भुगतान हेतु भौतिक रूप से कोषागार/पी ए ओ को प्रेषित की जा रही थी। कोषागारों के द्वारा डी डी ओ के नमूना हस्ताक्षरों का मिलान कर देयक को ऑनलाइन पारित कर दिया जाता था। देयक ऑनलाइन पारित होने के पश्चात, कोषागार द्वारा ई-भुगतान हेतु इलेक्ट्रॉनिक रूप से भुगतान अनुसूची आर बी आई को प्रेषित की जाती थी। ई-भुगतान होने के पश्चात, भौतिक देयकों को 'भुगतान किया गया' चिह्नित कर वाउचर/सब-वाउचर को कोषागार द्वारा मैनुअल रूप से विरूपित किया जाता था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि आई एफ एम एस के समस्त मॉड्यूलों में ई-हस्ताक्षर कार्यक्षमता लागू कर दी गयी।

3.2.6.3 असंगत वर्कफ्लो

देयक प्रसंस्करण की प्रक्रिया को मुख्यतः तीन चरणों में विभाजित किया गया था: देयक आरंभ, अभिलेख अपलोड और देयक सृजन। डी डी ओ द्वारा देयक तैयार किया जाता था

जिसमें अनुदान, लेखाशीर्ष तथा धनराशि जैसी आवश्यक जानकारी पूर्ण की जाती थी। इसके पश्चात, डी डी ओ आवश्यक अभिलेखों को अपलोड करता था। तदपश्चात, देयक सृजन की प्रक्रिया शुरू की जाती थी, जिसके परिणामस्वरूप एक ट्रेंजैक्शन आई डी सृजित होती थी। इस आई डी को प्रसंस्करण के बाद के चरणों हेतु कोषागार को भेजा जाता था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि डी डी ओ को देयक प्रसंस्करण के दौरान आई एफ एम एस में एक विशिष्ट योजना हेतु बजट उपलब्धता को स्वचालित रूप से प्रदर्शित करने वाली सुविधा की अनुपस्थिति के कारण देयक बनाते समय कठिनाइयों का सामना करना पड़ता था। इससे ऐसी स्थिति उत्पन्न हो जाती थी जिसमें देयक प्रसंस्करण के दौरान किसी विशेष योजना हेतु विवरण दर्ज करते समय बजट उपलब्धता स्वचालित रूप से नहीं दर्शायी जाती थी। ऐसे मामलों में जहां देयक की धनराशि बजट उपलब्धता से अधिक होती थी, देयक सृजन चरण के दौरान एक संदेश दिखाई देता था जो दर्शाता था कि “देयक सृजित नहीं किया जा सकता”। इससे मजबूरन डी डी ओ को देयक तैयार करने की प्रक्रिया नए सिरे से शुरू करनी पड़ती थी।

बजट की उपलब्धता सुनिश्चित करने हेतु, डी डी ओ को आई एफ एम एस में 'बजट रजिस्टर' नामक एक अलग रजिस्टर को मैनुअल रूप से प्रति संदर्भित करना पड़ता था। इसमें देयक प्रसंस्करण के दौरान बजट उपलब्धता की जांच हेतु डी डी ओ वेब अप्लीकेशन के विभिन्न पृष्ठों के माध्यम से नेविगेट करना शामिल था। इस दृष्टिकोण के परिणामस्वरूप देयक प्रसंस्करण वर्कफ्लो असंगत था जिस कारण डी डी ओ पर अनावश्यक कार्यभार पड़ता था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए (अगस्त 2023) देयक तैयारी हेतु यूजर इंटरफेस में सुधार किए जाने का आश्वासन दिया।

3.2.6.4 प्रणाली में डी डी ओ के नमूना हस्ताक्षरों का अभाव

वर्कफ्लो स्वचालन आई एफ एम एस परियोजना के प्रमुख उद्देश्यों में से एक था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि डी डी ओ के नमूना हस्ताक्षर को देयक प्रसंस्करण वर्कफ्लो के दौरान प्रणाली के भीतर स्वचालित रूप से भरने की अनुमति दी जाने वाली कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी। आई एफ एम एस के माध्यम से ऑनलाइन जमा करने की प्रक्रिया का उपयोग करने के बजाय डी डी ओ का नाम तथा नमूना हस्ताक्षर पी ए ओ/ बैंक/कोषाधिकारी को मैनुअल रूप से प्रेषित किए जा रहे थे। कोषागार में देयक ऑनलाइन जमा करने के पश्चात भी डी डी ओ को ऑनलाइन तैयार देयक का भौतिक प्रिंट-आउट कोषागार को भेजना पड़ता था। कोषाधिकारियों द्वारा डी डी ओ के नमूना हस्ताक्षरों, जिसे प्रमाणीकरण हेतु सम्बंधित कोषागार को मैनुअल रूप से प्रेषित किया जा चुका था, एवं देयक पर हस्ताक्षरों को मैनुअल रूप से सत्यापित करना पड़ता था।

डी डी ओ नमूना हस्ताक्षर के स्वचालित तंत्र के अभाव में प्रणाली पूर्ण रूप से कागज़ रहित कार्यक्षमता प्राप्त करने में असमर्थ थी। उक्त कार्यक्षमता के अभाव में भौतिक हस्ताक्षरों हेतु देयक अभिलेखों को मुद्रित करने की आवश्यकता को पूर्ण रूप से समाप्त नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप, सरकारी विभागों द्वारा इलेक्ट्रॉनिक वर्कफ्लो के लाभों को, बिना किसी बाधा के, पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं किया जा सका।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि आई एफ एम एस के समस्त मॉड्यूलों में ई-हस्ताक्षर कार्यक्षमता लागू कर दी गयी।

3.2.6.5 डी डी ओ मॉड्यूल में कार्यक्षमताओं का स्वचालित ना होना

(i) नए डी डी ओ कोड का सृजन

डी टी पी ई द्वारा एक सुपर यूजर बनाया गया था, जिसे डी डी ओ मास्टर में बदलाव करने हेतु विशेषाधिकार प्रदान किए गए थे। डी डी ओ मास्टर के माध्यम से, सुपर यूजर नए डी डी ओ के सृजन की स्वीकृति के सम्बंध में शासनादेश प्राप्त होने के पश्चात, डी डी ओ का पद/पदनाम बनाता था, जिसमें डी डी ओ कोड का उल्लेख किए बिना केवल डी डी ओ तथा कोषागार का नाम उपलब्ध होता था। डी डी ओ मास्टर में विभिन्न विवरणों जैसे डी डी ओ कोड, कोषागार, डी डी ओ का नाम, विभाग, कर कटौती और संग्रहण खाता संख्या (टी ए एन), वस्तु एवं सेवा कर पहचान संख्या आई (जी एस टी आई एन), जनपद, मोबाइल नंबर तथा ई-मेल आई डी की पृविष्टि के उपरांत डी डी ओ आई डी बनायी जाती थी। तदपश्चात, कोई भी कोषाधिकारी (वही कोषागार जो डी डी ओ पद सृजित करते समय शासनादेश में निहित था) अपनी प्रशासक भूमिका के माध्यम से अपेक्षित कर्मचारी को डी डी ओ पद के साथ मैप करता था। इस चरण के उपरांत, उस विशेष कर्मचारी की यूजर आई डी का सृजन हो जाता था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि डी डी ओ कोड को आई एफ एम एस में स्वतः सृजित होने के बजाय मेनुअल रूप से दर्ज करना पड़ता था जबकि सचिव कोड स्वतः ही सृजित हो जाता था। डी टी पी ई द्वारा डी डी ओ कोड यादृच्छिक रूप से आवंटित किए जा रहे थे। डी डी ओ कोड आवंटित करते समय किसी निर्धारित सूत्र या मापदंड का पालन नहीं किया जा रहा था जिसके फलस्वरूप आवंटित डी डी ओ कोड में एकरूपता नहीं थी।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए (अगस्त 2023) भविष्य में कार्यक्षमता को लागू करने का आश्वासन दिया गया।

(ii) देयक रजिस्टर (11सी) क्रम संख्या

डी डी ओ द्वारा देयकों के अभिलेख हेतु एक देयक रजिस्टर का रख-रखाव किया जाता था ताकि समस्त संसाधित देयकों को कोषागार के साथ सत्यापित किया जा सके।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि देयक सृजित करते समय आई एफ एम एस में 11सी क्रम संख्या (देयक रजिस्टर) स्वतः दर्ज नहीं होती थी इसकी बजाय इसे मैनुअल रूप से दर्ज करना पड़ता था। दर्ज की जाने वाली क्रम संख्या को कार्यालय में उपलब्ध भौतिक देयक रजिस्टर से बार-बार पता करना पड़ता था। इस प्रकार, सभी देयकों को आई एफ एम एस के माध्यम से संसाधित किए जाने के बावजूद भी देयक क्रम संख्या को पता करने की कार्यक्षमता आई एफ एम एस में उपलब्ध नहीं थी। डी डी ओ मॉड्यूल में उपरोक्त कार्यात्मकताओं में स्वचालन लागू ना होने के फलस्वरूप डी डी ओ के समस्त कार्यों के समग्र स्वचालन का उद्देश्य विफल रहा तथा अनावश्यक मैनुअल कार्यभार बढ़ गया।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि 11सी संख्या के स्वतः सृजन की कार्यक्षमता लागू कर दी गयी।

3.2.6.6 देयकों के समय पर प्रसंस्करण में आंतरिक नियन्त्रण का अभाव

शासनादेशों में प्रावधान था कि डी डी ओ के कार्यालय में देयक को तैयार करने से लेकर कोषागार/भुगतान एवं लेखा कार्यालय स्तर पर अनुमोदन होने तक प्रत्येक उपयोगकर्ता स्तर पर देयक को अधिकतम एक कार्य दिवस तक ही रोका जा सकता था। यदि किसी स्तर पर देयक को एक कार्य दिवस से अधिक रोका जाता है, तो प्रणाली द्वारा मेकर तथा अप्रूवर स्तर पर देयक को अनुमोदित कर अग्रिम कार्यवाही हेतु अनुमति नहीं देनी चाहिए।

प्रणाली समीक्षा में पाया गया कि आई एफ एम एस में मेकर, चेकर या अप्रूवर द्वारा निर्धारित समय सीमा के भीतर देयक को संसाधित करने हेतु बाध्य करने अथवा याद दिलाने हेतु कोई चेतावनी/नियंत्रण तंत्र लागू नहीं किया गया था।

डेटा विश्लेषण में पाया गया कि आई एफ एम एस में शासनादेशों को लागू नहीं किया गया था तथा प्रत्येक स्तर पर देयक 30 दिनों से भी अधिक समय तक लम्बित पाए गए जिसका विवरण तालिका-3.4 में दिया गया है:

तालिका-3.4: विभिन्न चरणों में देयकों का लम्बित रहना

वित्तीय वर्ष	वर्ष के दौरान संसाधित कुल देयक	लिया गया समय (दिनों में)	संसाधित देयकों की संख्या					
			डी डी ओ स्तर पर			कोषागार/पी ए ओ स्तर पर		
			मेकर द्वारा	चेकर द्वारा	अप्रूवर द्वारा	मेकर द्वारा	चेकर द्वारा	अप्रूवर द्वारा
2019-20	628663	00-01	526373	574898	582993	323560	615842	603377
		02-10	92798	49803	41880	269138	12398	24252
		11-20	7282	3042	3001	26666	318	698
		21-30	1428	621	489	5883	63	196
		30 से अधिक	782	299	300	3416	42	140

वित्तीय वर्ष	वर्ष के दौरान संसाधित कुल देयक	लिया गया समय (दिनों में)	संसाधित देयकों की संख्या					
			डी डी ओ स्तर पर			कोषागार/पी ए ओ स्तर पर		
			मेकर द्वारा	चेकर द्वारा	अप्रूवर द्वारा	मेकर द्वारा	चेकर द्वारा	अप्रूवर द्वारा
2020-21	680802	00-01	560025	623726	636113	385275	662280	671247
		02-10	115143	55157	42591	283447	17765	9516
		11-20	4592	1522	1685	8950	541	34
		21-30	728	253	289	1911	103	2
		30 से अधिक	314	144	124	1219	113	3
2021-22	671553	00-01	555845	614403	626586	404005	647553	659790
		02-10	110128	55022	43018	267548	23768	11763
		11-20	4553	1707	1576	0	163	0
		21-30	709	306	238	0	21	0
		30 से अधिक	318	115	135	0	48	0

इसके अतिरिक्त, यद्यपि, एक डी डी ओ द्वारा विभिन्न स्तरों पर आई एफ एम एस में लम्बित देयकों की स्थिति की जाँच तो की जा सकती थी, परंतु प्रणाली में लम्बित अवधि नहीं दर्शायी गयी थी। आई एफ एम एस में उपरोक्त समय-सीमा/कार्यात्मकताओं का कार्यान्वयन ना करना शासनादेशों का उल्लंघन था तथा विभिन्न स्तरों पर देयकों के समय पर प्रसंस्करण में आंतरिक नियंत्रण की कमी को दर्शाता था और साथ ही जवाबदेही की कमी एवं देयकों के प्रसंस्करण में विलम्ब की संभावना से भी इंकार नहीं किया जा सकता था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि प्रत्येक उपयोगकर्ता-स्तर पर एक कार्य दिवस की समयसीमा 01 अप्रैल 2023 से लागू कर दी गई। इसके अतिरिक्त, निगरानी/चेतावनी उद्देश्यों हेतु डैशबोर्ड तैयार करने का कार्य प्रगति पर था।

3.2.6.7 ए सी बिलों का अनियमित आहरण

वित्तीय नियमानुसार आहरण अधिकारी सार आकस्मिक देयकों (ए सी बिल) पर अग्रिम आहरित करने हेतु अधिकृत होता है। इस आशय का प्रमाण पत्र विस्तृत आकस्मिक देयक (डी सी बिल) पर दर्ज कर दिया गया है कि तीन महीने से अधिक पुराने प्रत्येक आहरण से सम्बंधित ए सी बिल पर सम्बंधित डी सी बिल प्रस्तुत कर दिये गए हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रणाली में लम्बित डी सी बिल से सम्बंधित किसी भी विवरण की जांच किए बिना ही समस्त ए सी बिल को स्वीकार कर लिया जाता था। डी सी बिल को महालेखाकार को प्रेषित किया जाना चाहिए था तथा इस आशय का प्रमाण

पत्र ए सी बिल के साथ संलग्न किया जाना चाहिए था। वास्तव में, इस प्रमाण पत्र के विवरण को दर्ज करने हेतु एक अलग प्रावधान प्रणाली में मौजूद नहीं था। निर्धारित समय-सीमा के भीतर समायोजित नहीं किए गए ए सी बिल का विवरण तालिका-3.5 तथा 3.6 में दर्शाया गया है।

तालिका-3.5: डी सी बिल देयकों के माध्यम से समायोजित ए सी बिल देयकों का विवरण

वित्तीय वर्ष	कुल आहरित ए सी बिल की संख्या	डी सी बिल के माध्यम से समायोजित ए सी बिल की अवधि					
		3 महीने के भीतर	3 से 6 महीने	6 से 9 महीने	9 से 12 महीने	1 वर्ष से अधिक	2 वर्ष या उससे अधिक
2019-20	1558	108	61	19	13	0	0
2020-21	838	157	24	10	9	23	0
2021-22	600	226	59	12	15	30	8

तालिका-3.6: लम्बित ए सी बिल का विवरण

वित्तीय वर्ष	समायोजन हेतु पिछले वर्ष के लम्बित ए सी बिल	वर्ष के दौरान आहरित ए सी बिल की संख्या	डी सी बिल के माध्यम से समायोजित देयक	वर्ष के अंत में समायोजन हेतु लम्बित ए सी बिल
2019-20	1217	1558	201	2574
2020-21	2574	838	223	3189
2021-22	3189	600	350	3439

निर्धारित समय में ए सी बिल का समायोजन ना करना, कोषागार स्तर पर निगरानी और आंतरिक नियंत्रण की कमी को दर्शाता था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि भविष्य में आई एफ एम एस के माध्यम से इस प्रकार के नियंत्रण के कार्यान्वयन का पता लगाया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मौजूदा वित्तीय नियमों के अनुसार ए सी बिल को समय पर समायोजित किया जाना चाहिए था।

3.2.6.8 आई एफ एम एस में देयक विरूपण हेतु कार्यक्षमता का अभाव

समस्त सब-वाउचर, चाहे उन्हें आहरण और वितरण अधिकारी/नियंत्रण अधिकारी के कार्यालय में रखा जाता हो अथवा महालेखाकार (ले एवं हक) को प्रेषित किया जाता हो, को सम्बंधित डी डी ओ द्वारा रद्द या इतना विरूपित कर दिया जाना चाहिए ताकि उनका दोबारा उपयोग ना किया जा सके।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आई एफ एम एस में ऑनलाइन देयक विरूपण हेतु कोई कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी तथापि, आई एफ एम एस में देयकों के दोबारा सृजन को

रोकने हेतु जांच और नियंत्रण उपलब्ध थे। ई-भुगतान किए जाने के पश्चात, कोषागार द्वारा मैन्युअल रूप से भौतिक देयकों को 'भुगतान कर दिया' चिह्नित किया जाता था तथा वाउचरों/सब-वाउचरों को विरूपित किया जाता था।

शासन ने अपने उत्तर (अगस्त 2023) में बताया कि डिजिटल विरूपण से किसी भी उद्देश्य की पूर्ति नहीं होगी क्योंकि भौतिक विरूपण के बिना उसी सब-वाउचर को दोबारा अपलोड किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त, उसी वाउचर/सब-वाउचर के पुनः उपयोग की संभावना से बचने हेतु आवश्यक सत्यापन पूर्व में ही लागू किए जा चुके थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि डिजिटल विरूपण उन मामलों में आवश्यक था जहां देयकों के कागज रहित प्रसंस्करण को प्राप्त करने हेतु तृतीय पक्ष द्वारा केवल ऑनलाइन देयक ही प्रदान किए जाते थे।

3.2.7 ई-भुगतान वर्कफ्लो तथा नियंत्रण

आई एफ एम एस के ई-भुगतान मॉड्यूल को इलेक्ट्रॉनिक भुगतान के स्वचालित प्रसंस्करण हेतु डिजाइन किया गया था। मॉड्यूल में, बैंक में अपलोड करने हेतु लेन-देन फाइल की तैयारी, पेमेंट गेटवे के साथ एकीकरण तथा कोषागार पोर्टल जैसी संपूर्ण प्रक्रिया उचित पुष्टि के साथ कैप्चर किया जाता था और अनुपालन किया जाता था। शासन की ओर से, आर बी आई ड्राफ्ट भुगतान को छोड़कर समस्त ई-भुगतानों हेतु जिम्मेदार था क्योंकि ड्राफ्ट भुगतान एस बी आई द्वारा संसाधित किए जाते थे। आई एफ एम एस से आर बी आई तथा एस बी आई को सभी भुगतान अनुरोध सिक्क्योर फाइल ट्रान्सफर प्रोटोकॉल (एस एफ टी पी) के माध्यम से भुगतान अनुसूची के रूप में प्रेषित किए जाते थे। लाभार्थी को भुगतान होने के पश्चात, भुगतान का विवरण दोनों बैंकों द्वारा आई एफ एम एस को प्रेषित किया जाता था। आर बी आई तथा एस बी आई से प्राप्त भुगतान विवरण को अनुसूचक के माध्यम से आई एफ एम एस में पोपुलेट किया जाता था। ई-भुगतान मॉड्यूल के विश्लेषण के दौरान लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:-

3.2.7.1 लाभार्थी के बैंक विवरण की पुष्टि ना होना

ई-भुगतान मॉड्यूल के फंक्शनल रिक्वायरमेंट स्पेसिफिकेशन (एफ आर एस) के अनुसार, ई-भुगतान करते समय, लाभार्थी अथवा तृतीय पक्ष के बैंक खाते के विवरण का पूर्व-पुष्टि किया जाना था। प्रणाली समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बैंक खाते के

विवरण के पूर्व-पुष्टि हेतु केवल सीमित नियंत्रण जिसमें केवल खाता संख्या के अंकों की संख्या तथा भारतीय वित्तीय प्रणाली कोड (आई एफ एस सी) पर नियंत्रण उपलब्ध थे। लाभार्थी के नाम, आई एफ एस सी तथा लाभार्थी खाता संख्या जैसे विवरणों की शुद्धता की जांच हेतु प्रणाली में नियंत्रण उपलब्ध नहीं थे।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि डी टी पी, ई द्वारा लाभार्थी के नाम, खाता संख्या, आई एफ एस सी इत्यादि के पुष्टि हेतु भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम (एन पी सी आई) के साथ समझौता ज्ञापन हस्ताक्षरित कर लिया गया तथा इस कार्यक्षमता को शीघ्र ही लागू कर दिया जाएगा।

3.2.7.2 मिलान प्रक्रिया का स्वचालित ना होना

आई एफ एम एस परियोजना का मुख्य उद्देश्य वर्कफ्लो स्वचालन था। यह मैनुअल हस्तक्षेप को दूर करता है तथा डेटा की सटीकता एवं अखंडता सुनिश्चित करता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आर बी आई/एस बी आई तथा कोषागारों के बीच भुगतानों के मिलान की प्रक्रिया स्वचालित ना होकर मैनुअल रूप से की जा रही थी। प्रतिनिधित बैंकों तथा आर बी आई से दैनिक और मासिक स्कॉल ई-मेल के माध्यम से प्राप्त किए जाते थे। स्कॉल में प्राप्त भुगतान विवरण को कोषागारों द्वारा मैनुअल रूप से मिलान करने के उपरांत आई एफ एम एस में पोस्ट किया जाता था। अतः मिलान प्रक्रिया स्वचालित नहीं थी।

शासन द्वारा अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि आर बी आई की ई-कुबेर प्रणाली के माध्यम से किए गए भुगतानों का मिलान स्वचालित था। आई एफ एम एस स्वचालित रूप से रिटर्न नोट (आर एन)/डेबिट नोट (डी एन) विवरण तथा ए सी एस टी (खाता विवरण) में अंतर की पहचान करता था। पहचान होने के पश्चात, कोषागार के कर्मचारियों द्वारा आर बी आई के समक्ष इन मुद्दों को उठाकर सम्बंधित अंतरों का निवारण किया जाता था। ई-मेल सुविधा खाता विवरण को मैनुअल रूप से सत्यापित करने के लिए एक अतिरिक्त जांच तंत्र था। यह ए सी एस टी के रूप में इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से पूर्व में साझा किए गए विवरणों के समान था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा आई एफ एम एस में भुगतान के स्वचालित मिलान के अपने दावे के समर्थन में कोई भी अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गए थे।

3.2.8 ई-चालान मॉड्यूल: एक सफल कार्यक्षमता

सरकारी प्राप्तियों को मैन्युअल रूप से जमा करने की प्रथा को 01 अप्रैल 2021 से बंद कर दिया गया था तथा ई-चालान मॉड्यूल के माध्यम से सभी सरकारी प्राप्तियों का ऑनलाइन संग्रहण अनिवार्य कर दिया गया था। ई-चालान मॉड्यूल स्वचालित रूप से विभाग तथा इसकी विभिन्न सेवाओं के चयन की सुविधा प्रदान करता था। एक ही चालान में विभाग की विभिन्न सेवाओं का चयन कर प्रत्येक सेवा के सापेक्ष राशि जमा की जा सकती थी (आकृति-1)। मॉड्यूल, ऑनलाइन अथवा ऑफलाइन चालान राशि जमा करने का विकल्प प्रदान करता था। ऑफलाइन चालान हेतु भुगतान किसी भी एस बी आई पटल पर किया जा सकता था। ऑनलाइन चालान हेतु, एस बी आई द्वारा पेमेंट गेटवे, इंटरनेट बैंकिंग, मोबाइल बैंकिंग इत्यादि जैसी बैंकिंग सेवाएँ प्रदान की जाती थीं। एस बी आई दैनिक प्राप्ति ई-स्कॉल तैयार कर एस एफ टी पी के माध्यम से आई एफ एम एस को भेजता था। एस बी आई से ई-स्कॉल प्राप्त होने के पश्चात, आई एफ एम एस स्वचालित रूप से प्राप्तियों का मिलान करता था। जिन विभागों, जैसे आबकारी, खनन, निर्वाचन, पुलिस मुख्यालय इत्यादि, के पास स्वयं के प्राप्ति संग्रहण पोर्टल थे, को आई एफ एम एस के साथ एकीकृत किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा ई-चालान मॉड्यूल को विभिन्न मापदण्डों जैसे पूर्ण शीर्ष वर्गीकरण, वर्कफ्लो स्वचालन, एक से अधिक बार रिफंड को रोकने हेतु नियंत्रण इत्यादि पर जाँचा गया तथा यह पाया गया कि मॉड्यूल का वर्कफ्लो स्वचालित था, इसमें आवश्यक जांच और नियंत्रण उपलब्ध थे तथा मॉड्यूल आवश्यकतानुसार कार्य कर रहा था। इस प्रकार, ई-चालान मॉड्यूल ने अपने उद्देश्यों को सफलतापूर्वक प्राप्त कर लिया था।



Uttarakhand



WELCOME - DATA CENTER

Department: Director General Police

Related office for which challan is to be deposit: DIG Police Range Nainital- (Nainital)

Services: 0055-Police

Head Code list mapped with respective department

Services	Enter Amount	Selected Services	Amount
0055028000800: पुलिस	0	0055001020101: Receipt	1000
0055001030400: पुलिस फीस, अर्धदण्ड और समाहरण		0055001030003: पुलिस फीस, अर्धदण्ड और समाहरण	2000
0055011040100: पुलिस र			
0055005500104: पुलिस			
0055001010100: Arsdan for railway police.			
0055001010201: Important places police appointment etc. and foreign.			
0055001010202: India was taken from the police force.			
0055001010203: Other recoveries which PAC to other states Kmpanio.			
0055001010204: Government of India's security team on the Indo-Tibet			
0055001030100: Stage (stage) carrier license.			
0055001030200: The Satro to preserve (custody) and maintenance (mai			
0055001030300: Other fees, fines, etc..			
0055001040100: Receipts under the Arms Act.			
0055001050100: State police headquarters of receipts.			
0055008000100: Recoveries Adibhuglanon.			
0055008000200: Prprian other added services.			
0055008000300: Sales of land and houses.			
0055008000400: The proceeds from the police selling produce lines and			

Proceed >>

Total Amount is Rs. 3000 3000

यदि जमाकर्ता ऊपर चयनित कार्यालय (डीडीओ) के अलावा एक अलग कार्यालय व व्यक्ति है, तो संबंधित कार्यालय व व्यक्ति (Change) विकल्प पर टिक(✓) का उपयोग करके जमाकर्ता के नाम पर अपना नाम दर्ज कर सकता है।

Depositor Name: ABCD Change
 Depositor Address: XXX
 Depositor Mobile No: 9999999999
 Purpose: XXXXXXXXXX

Proceed

रेखाचित्र - 1

3.2.9 महालेखाकार (ले एवं हक) के साथ लेखांकन वर्कफ्लो तथा एकीकरण

वित्तीय नियमों के अनुसार माह की समाप्ति के पश्चात महालेखाकार (ले एवं हक) को समेकित मासिक लेखा प्रेषित किया जाना चाहिए। सम्बंधित कोषागार आई एफ एम एस में मासिक लेखे सृजित कर इसकी ई-हस्ताक्षरित प्रतिवेदनों को महालेखाकार (ले एवं हक) को ऑनलाइन प्रेषित करता था। विभिन्न ई-हस्ताक्षरित प्रतिवेदनों जैसे भुगतान सूची (एल ओ पी)/भुगतान अनुसूची (एस ओ पी), नकद खाता, रिज़र्व बैंक जमा विवरण इत्यादि तथा अन्य डेटा को आई एफ एम एस इंटरफेस के माध्यम से महालेखाकार (ले एवं हक) को अग्रेषित किया जाता था। प्राप्ति लेखांकन मॉड्यूल के विश्लेषण के दौरान, लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि:

3.2.9.1 परिवहन विभाग के साथ आई एफ एम एस का आंशिक एकीकरण

परिवहन विभाग की ऑनलाइन प्राप्तियाँ विभागीय पोर्टल जैसे ई-वाहन/सारथी इत्यादि का उपयोग कर एकत्र की जाती थीं। चूंकि आई एफ एम एस तथा ई-वाहन/सारथी के बीच

कोई एकीकरण नहीं था, परिवहन विभाग द्वारा एकत्र की गई प्राप्तियों की सूचना एफ डी सी को केवल एस बी आई से प्राप्त ई-स्कॉल के माध्यम से प्राप्त होती थी। परिवहन विभाग के ई-स्कॉल में केवल मुख्य शीर्षवार विवरण होता था। इस प्रकार, आई एफ एम एस में प्राप्त शीर्ष के सम्पूर्ण 13 अंकों के वर्गीकरण को दर्ज नहीं किया जाता था जिसके फलस्वरूप, महालेखाकार (ले एवं हक) को अपूर्ण डेटा अग्रेषित किया जा रहा था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि उक्त के सम्बंध में परिवहन विभाग को कई बार अनुस्मारक भेजे गए परंतु विभाग द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि परिवहन विभाग के साथ सम्पूर्ण एकीकरण प्राप्त नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, उत्तर से स्पष्ट है कि परियोजना के आवश्यकता एकीकरण चरण से ही डी टी पी ई तथा परिवहन विभाग के बीच तालमेल की कमी थी।

3.2.9.2 अंतरण प्रविष्टियों के माध्यम से लेखों के शुद्धिकरण की कार्यात्मकता में कमियाँ

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि आई एफ एम एस में अंतरण प्रविष्टि के माध्यम से लेखों के शुद्धिकरण को प्रस्तावित करने की कार्यक्षमता विकसित की गई थी परंतु लेखों के शुद्धिकरण की प्रक्रिया तथा महालेखाकार (ले एवं हक) कार्यालय के प्राधिकार को प्रणाली में दर्ज नहीं किया गया था। इस प्रकार, शुद्धिकरण प्रस्ताव आई एफ एम एस के माध्यम से महालेखाकार (ले एवं हक) कार्यालय को प्रेषित नहीं किए जाते थे। इसके बजाय, अंतरण प्रविष्टि के माध्यम से लेखों में किसी भी शुद्धिकरण का प्रस्ताव करने हेतु सम्बंधित कोषागार द्वारा प्रस्ताव का एक प्रिंटआउट निकाला जाता था तथा इसे महालेखाकार (ले एवं हक) कार्यालय को मैन्युअल रूप से भेजा जाता था। महालेखाकार (ले एवं हक) कार्यालय से अनुमोदनोपरांत कोषाधिकारी द्वारा इसे आई एफ एम एस में अनुमोदित किया जाता था।

शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि अंतरण प्रविष्टि के माध्यम से लेखों के शुद्धिकरण हेतु कार्यक्षमता आंशिक रूप से स्वचालित कर दी गयी थी तथा टीम इस प्रक्रिया को पूरी तरह से स्वचालित करने हेतु कार्य कर रही थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अंतरण प्रविष्टि के माध्यम से लेखों के शुद्धिकरण का पूर्ण स्वचालन आई एफ एम एस में लागू नहीं किया गया था।

3.3 निष्कर्ष

विभाग द्वारा आई एफ एम एस में परिकल्पित समस्त मॉड्यूलों को लागू नहीं किया गया। आई एफ एम एस में मैनुअल हस्तक्षेप विद्यमान था जो स्वचालन के उद्देश्य को विफल करता था। 'सुपर यूजर' के कर्तव्यों का पृथक्कीकरण नहीं किया गया था तथा सभी कार्यों को एकल उपयोगकर्ता स्तर द्वारा निष्पादित किया जा रहा था। आई एफ एम एस के माध्यम से प्राप्ति अनुमान प्रस्तुत नहीं किए गए थे। आई एफ एम एस, राज्य बजट (बजट साहित्य) सृजित करने में असमर्थ था, जिसे प्रणाली से स्वचालित रूप से सृजित किया जाना था। बजट मॉड्यूल में बजट वितरण में पूर्ण स्वचालन की कमी थी, पुनर्विनियोजन और बजट समर्पण पर नियंत्रण की कमी थी। आई एफ एम एस में किसी भी अप्रत्याशित बदलाव या अनुमान प्रस्तुत करने में देरी के बारे में उच्च अधिकारियों को सूचित करने हेतु चेतावनी कार्यक्षमता का अभाव था।

आई एफ एम एस में डी डी ओ स्तर पर कर्तव्यों के पृथक्कीकरण का अभाव था। देयकों को समय पर संसाधित करने तथा डी सी बिल के समायोजन हेतु आई एफ एम एस में कोई नियंत्रण उपलब्ध नहीं था। आई एफ एम एस में नए लाभार्थी को जोड़ते समय पुष्टीकरण (लाभार्थी का नाम, आई एफ एस सी तथा बैंक खाता संख्या) की कमी थी। परियोजना के आवश्यकता एकीकरण चरण से ही डी टी पीएम ई तथा विभिन्न हितधारकों के बीच तालमेल की कमी थी।

3.4 संस्तुतियाँ

- विभाग द्वारा आई एफ एम एस को ई-ऑफिस के साथ एकीकृत करना चाहिए ताकि स्वीकृति आदेश स्वचालित रूप से अपलोड किए जा सकें।
- विभाग द्वारा आई एफ एम एस के माध्यम से प्राप्ति अनुमान एवं संशोधित अनुमान प्रेषित करने हेतु कार्यक्षमता विकसित करनी चाहिए।
- विभाग द्वारा बजट डेटा प्राप्त करने तथा इसे स्वचालित रूप से संसाधित करने हेतु आई एफ एम एस को बजट विभाग के साथ एकीकृत करना चाहिए।
- विभाग द्वारा भुगतान करते समय लाभार्थी के बैंक विवरण के मान्यकरण हेतु आई एफ एम एस को एन पी सी आई के साथ एकीकृत करना चाहिए।
- विभाग द्वारा ई-वाहन/सारथी पोर्टल से सम्पूर्ण प्राप्ति विवरण कैचर करने हेतु परिवहन विभाग के साथ एकीकृत करना चाहिए।