

अध्याय-॥

**वित्त एवं राजस्व विभागों से सम्बन्धित
अनुपालन लेखापरीक्षा प्रेक्षण**

अध्याय-II

वित्त एवं राजस्व विभागों से सम्बन्धित अनुपालन लेखापरीक्षा प्रेक्षण

वित्त विभाग

2.1 'उत्तर प्रदेश में एकीकृत वित्तीय प्रबन्धन प्रणाली (आईएफएमएस) के कार्यान्वयन पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा' से सम्बन्धित विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षा

2.1.1 परिचय

एकीकृत वित्तीय प्रबन्धन प्रणाली (आईएफएमएस) राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना (एनईजीपी) का एक हिस्सा है। यह एक व्यापक वित्तीय प्रबन्धन प्रणाली है जिसका उद्देश्य वित्तीय नियोजन एवं व्यय नियन्त्रण में दक्षता लाना है।

उत्तर प्रदेश में कोषागारों का कम्प्यूटरीकरण 1994-95 में प्रारम्भ किया गया था एवं 2022 के अन्त तक सभी कोषागार कम्प्यूटरीकृत हो गए जिसमें डेटा व एप्लीकेशन सर्वर कोषागार स्तर पर स्थापित थे। वर्ष 2013-14 में, एनईजीपी की मिशन मोड परियोजना (एमएमपी) के अन्तर्गत आईएफएमएस के साथ पुरानी प्रणाली का नवीनीकरण प्रारम्भ किया गया था, जिसमें सूचना के डिजिटल आदान-प्रदान के लिए विभिन्न हितधारकों के बीच एक केन्द्रीय सर्वर स्थापित करने एवं कोषागार सेवाओं के एकीकरण की परिकल्पना की गई थी। इस सिस्टम को राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एनआईसी) की सहायता से ₹ 34.22 करोड़ की लागत से उच्चकृत किया गया जबकि स्वीकृत लागत ₹ 44.56 करोड़ थी।

तालिका-2.1

2018-2024 की अवधि के लिए एकीकृत वित्तीय प्रबन्धन प्रणाली (आईएफएमएस) के माध्यम से किए गए संव्यवहारों का सारांश

वर्ष	संव्यवहारों की संख्या	संव्यवहारों का मूल्य (₹ करोड़ में)
2018-19	22,20,424	3,02,046.88
2019-20	22,57,365	3,74,096.90
2020-21	20,45,902	2,90,972.29
2021-22	21,96,161	3,43,419.58
2022-23	22,85,974	4,41,617.98
2023-24	23,19,845	5,06,088.84

स्रोत: आईएफएमएस डेटा

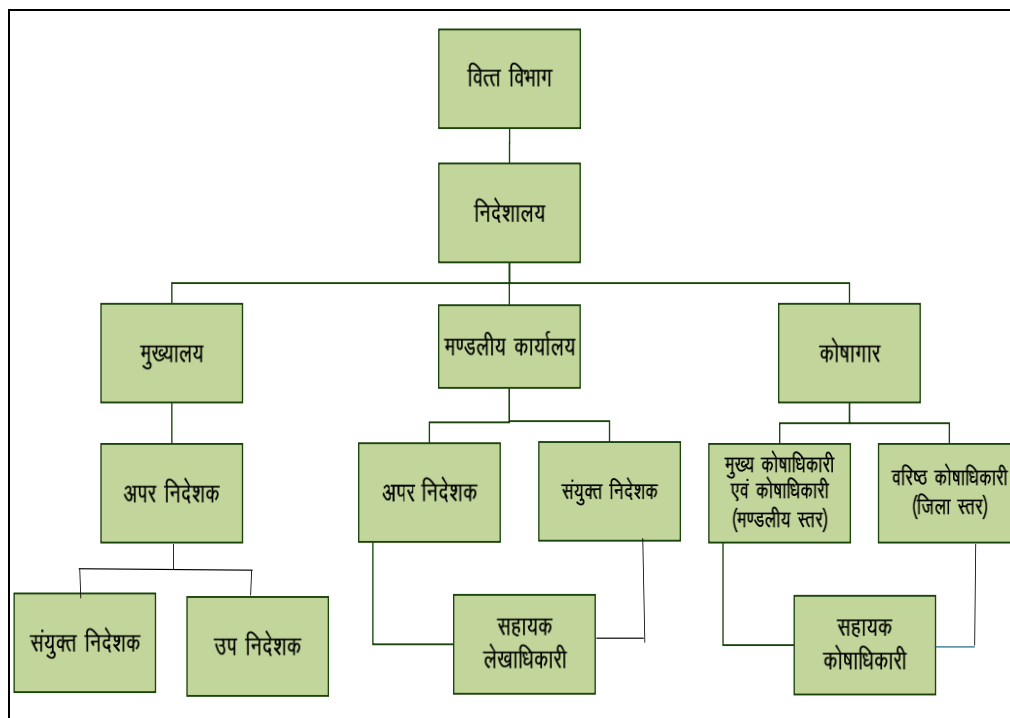
2.1.2 संगठनात्मक ढाँचा

शासन स्तर पर, अतिरिक्त मुख्य सचिव (एसीएस) वित्त विभाग के प्रशासनिक प्रमुख होते हैं, जबकि विभागीय स्तर पर, कोषागार निदेशक सीधे वित्त विभाग के नियन्त्रण में कार्य करते हैं तथा कोषागारों के कार्यों की निगरानी एवं उनके संचालन पर प्रशासनिक नियंत्रण रखते हैं। निदेशक की सहायता 17 मण्डलीय कार्यालयों में संयुक्त निदेशकों/अपर निदेशकों द्वारा की जाती है। मुख्य कोषागार अधिकारी (सीटीओ) या वरिष्ठ कोषागार अधिकारी (एसटीओ) जिला स्तर पर

जिला कोषागार का प्रमुख होता है तथा उनके कर्तव्य निर्वहन में लेखाकारों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। जनपदों में, कोषागार जिलाधिकारी के सीधे नियन्त्रण में कार्य करते हैं।

राज्य में कुल 82 कोषागार हैं जिनमें से 75 कोषागार मण्डल/जिला स्तर पर एवं 7 शासन/मुख्यालय स्तर पर हैं¹। कोषागारों को अपने मासिक खाते एवं अन्य निर्धारित विवरणियाँ, महालेखाकार को प्रस्तुत करनी होती हैं।

चार्ट-2.1



2.1.3 आईएफएमएस के अन्तर्गत एप्लीकेशन एवं मॉड्यूल

एप्लीकेशनस एवं मॉड्यूल एनआईसी के परामर्श से विकसित किए गए थे एवं इसका दिन-प्रतिदिन का संचालन, रखरखाव एवं परिवर्तन प्रबन्धन एनआईसी के तकनीकी मार्गदर्शन में आउटसोर्स जनशक्ति की सहायता से कोषागार निदेशालय द्वारा किया जाता है। कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देश (एफआरएस) के अनुसार, 08 एप्लीकेशनस² हैं जिनके अन्तर्गत आईएफएमएस में 22 मॉड्यूल विकसित किए जाने थे। 22 मॉड्यूल में से, वर्तमान में (दिसम्बर 2024) 16 मॉड्यूल सक्रिय हैं। विवरण निम्नानुसार है:

¹ विधान सभा, विधान परिषद, आईआरएलए चेक एवं राज्यपाल सचिवालय एवं मुख्यालय स्तर पर- लखनऊ में जवाहर भवन, कोषागार प्रयागराज में सिविल लाइंस कोषागार एवं नई दिल्ली में वेतन एवं लेखा कार्यालय (पीएओ)।

² डीडीओ पोर्टल, बजट मैनेजमेंट सिस्टम, राजकोष, ई-पेंशन सिस्टम, ई-कुबेर फाइल मॉनिटरिंग सिस्टम, जीएसटी मॉनिटरिंग सिस्टम, कोष एमपीआर एवं कोषागार (सीटीएस)।

तालिका-2.2

क्र. सं.	मॉड्यूल	मॉड्यूल से सम्बन्धित एप्लीकेशन्स के नाम	कार्यान्वयन की स्थिति
1.	सभी संव्यवहारों/तत्वों/संस्थाओं की लिस्टिंग एवं यूनिफॉर्म कोडिंग	बजट आवंटन	सक्रिय
2.	बजट मॉड्यूल	बजट आवंटन प्रणाली	सक्रिय
3.	स्वीकृति या आवंटन मॉड्यूल	बजट आवंटन प्रणाली	सक्रिय
4.	ई-बिलिंग मॉड्यूल	डीडीओ पोर्टल	सक्रिय
5.	ट्रेजरी बिल पासिंग मॉड्यूल	ट्रेजरी (सीटीएस)	सक्रिय
6.	ई-भुगतान मॉड्यूल	ट्रेजरी (सीटीएस)	सक्रिय
7.	ऑनलाइन रसीद मॉड्यूल	राजकोष	सक्रिय
8.	ट्रेजरी मॉड्यूल	ट्रेजरी (सीटीएस)	सक्रिय
9.	जीपीएफ एवं ऋण मॉड्यूल (जीपीएफ/ऋण की अनुसूचियां)	डीडीओ पोर्टल	सक्रिय
10.	कार्य एवं वन मॉड्यूल	ट्रेजरी (सीटीएस)	सक्रिय
11.	मासिक लेखा तैयार करने हेतु	ट्रेजरी (सीटीएस)	सक्रिय
12.	समाधान प्रक्रिया	ट्रेजरी (सीटीएस)	सक्रिय
13.	निक्षेप खाते	ट्रेजरी (सीटीएस)	सक्रिय
14.	ऋण प्रबंधन मॉड्यूल	-	अक्रियाशील
15.	लॉन्ग टर्म एडवांस मॉड्यूल	ट्रेजरी (सीटीएस)	अक्रियाशील
16.	अन्तर-राज्य संव्यवहार मॉड्यूल (खाता वर्तमान)	-	अक्रियाशील
17.	जीपीएफ मॉड्यूल	डीडीओ पोर्टल	अक्रियाशील
18.	महालेखाकार प्राधिकार मॉड्यूल	ट्रेजरी (सीटीएस)	अक्रियाशील
19.	लेखापरीक्षा मॉड्यूल	-	अक्रियाशील
20.	पेंशनरों का डेटाबेस	ट्रेजरी (सीटीएस)	सक्रिय
21.	एमआईएस रिपोर्ट	कोषवाणी	सक्रिय
22.	डेटा भण्डारण	सेंट्रल सर्वर	सक्रिय

उपर्युक्त 22 माड्यूलों में से, पाँच मॉड्यूल क्रमशः बजट मॉड्यूल, ई-बिलिंग मॉड्यूल, कोषागार बिल पासिंग मॉड्यूल, कोषागार मॉड्यूल एवं ई-पेमेंट मॉड्यूल को इस सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा में जाँच के लिए चयनित किया गया था। इन चयनित मॉड्यूल के कार्य निम्नानुसार हैं:

(i) बजट मॉड्यूल

शासन द्वारा पारित मूल एवं अनुपूरक बजट तथा पुनर्विनियोजन आदेश इस मॉड्यूल में लोड किए जाते हैं। सरकारी स्तर पर प्रशासनिक विभागों से विभाग में बजट नियन्त्रण अधिकारियों (बीसीओ) को एवं फिर बीसीओ से आहरण एवं संवितरण अधिकारियों (डीडीओ) को निधियों के आवंटन एवं स्वीकृति आदेश जारी करने की प्रक्रियाएं इस मॉड्यूल के माध्यम से की जाती हैं।

(ii) ई-बिलिंग मॉड्यूल

इस मॉड्यूल (डीडीओ पोर्टल के नाम से भी जाना जाता है) का उपयोग लाभार्थी प्रबन्धन के लिए, बिल तैयार करने एवं टोकन नम्बर उत्पन्न करने के लिए किया जाता है। इस मॉड्यूल का उपयोग डीडीओ द्वारा भुगतान के लिए कोषागार को डिजिटल रूप से हस्ताक्षरित बिलों (कर्मचारियों एवं अन्य लाभार्थियों) को

तैयार करने, वैधता प्रमाणित करने तथा भुगतान हेतु कोषागारों को अग्रसारित किये जाने के लिये किया जाता है।

(iii) ट्रेजरी बिल पासिंग मॉड्यूल

इस मॉड्यूल (जिसे सीटीएस पोर्टल के नाम से भी जाना जाता है) का उपयोग कोषागारों द्वारा बिलों को पारित करने, बजट नियन्त्रण एवं मानक मद स्तर तक खातों को तैयार करने के लिए किया जाता है। इस मॉड्यूल के माध्यम से तैयार किए गए मासिक खाते महालेखाकार कार्यालय को भेजे जाते हैं।

(iv) ट्रेजरी मॉड्यूल

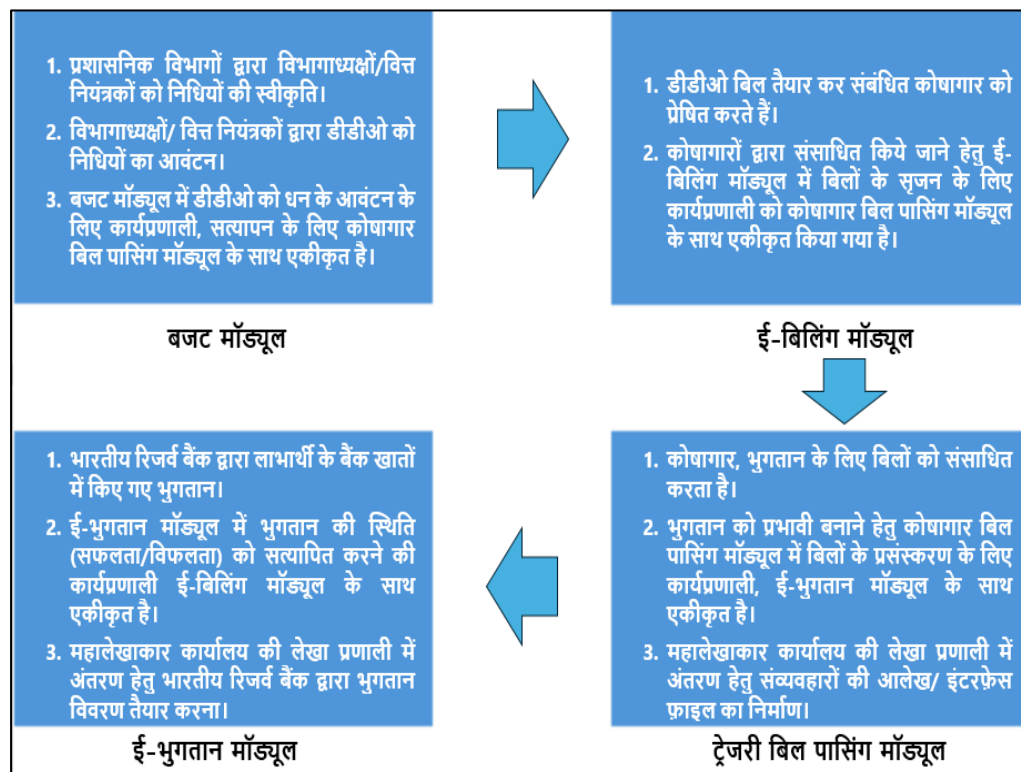
यह मॉड्यूल कोषागार द्वारा अभिगम नियन्त्रण एवं उपयोगकर्ता प्रबन्धन के लिए डिज़ाइन किया गया है।

(v) ई-भुगतान मॉड्यूल

इस मॉड्यूल का उपयोग भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) के ई-कुबेर प्लेटफॉर्म के साथ एकीकरण के माध्यम से लाभार्थियों को भुगतान करने के लिए किया जाता है। विफल संव्यवहार, यदि कोई हो, भी इस मॉड्यूल के माध्यम से प्रबन्धित किए जाते हैं।

चार्ट-2.2

आईएफएमएस का प्रक्रिया प्रवाह



2.1.4. लेखापरीक्षा के उद्देश्य

सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा यह जाँचने के लिए आयोजित किया गया था कि क्या:

- आईएफएमएस के कार्यान्वयन के दौरान बिजनेस प्रोसेस री-इंजीनियरिंग की गई है;
- आईएफएमएस में आवश्यक कार्यप्रणाली एवं एप्लीकेशन नियन्त्रण लागू किए गए हैं;
- आईएफएमएस के माइग्रूल्स के मध्य आवश्यक एकीकरण लागू किया गया है; एवं
- आईएफएमएस के लिए सामान्य नियन्त्रण- संचालन प्रणाली, उपयोगकर्ता पहुँच प्रबन्धन, कार्य निरन्तरता प्रबन्धन एवं सूचना सुरक्षा प्रबन्धन लागू किए गए हैं।

2.1.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा हेतु 2018-19 से 2023-24 तक की अवधि एवं आईएफएमएस के 16 सक्रिय मॉड्यूल में से पाँच को चुना गया। 82 कोषागारों में से दस³ कोषागार एवं एक शासन स्तर के कोषागार⁴ का चयन किया गया था। चयनित कोषागार के अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत चार विभागों⁵ के डीडीओ को अन्तर्निहित अभिलेखों की विस्तृत जाँच के लिए चुना गया था। लेखापरीक्षा ने कोषागार निदेशालय में आईएफएमएस के विकास एवं कार्यान्वयन से सम्बन्धित अभिलेखों/दस्तावेजों की भी जाँच की।

2018-19 से 2023-24 की अवधि के लिए डेटा कोषागार निदेशालय से प्राप्त किया गया था एवं कम्प्यूटर असिस्टेड लेखापरीक्षा तकनीकों (सीएएटी) का उपयोग करके इसका विश्लेषण किया गया था।

लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्ड, कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली पर चर्चा करने हेतु 08 नवम्बर 2023 को वित्त विभाग, उत्तर प्रदेश शासन एवं कोषागार निदेशालय के साथ प्रारम्भिक बैठक आयोजित की गयी।

लेखापरीक्षा टिप्पणियों एवं उस पर शासन के विचारों पर चर्चा करने हेतु 31 दिसम्बर 2024 को उत्तर प्रदेश शासन के वित्त विभाग के साथ समापन बैठक आयोजित की गयी। समापन बैठक में शासन से प्राप्त उत्तरों को इस प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

2.1.6 लेखापरीक्षा मापदण्ड

इस सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा हेतु जिन मापदण्डों को आधार बनाया गया था, उनका विवरण निम्नवत् है-

³ बलरामपुर, बदायूं, फतेहपुर, गौतमबुद्ध नगर, गोरखपुर, लखनऊ कलेक्ट्रेट, मीरजापुर, मुरादाबाद, सोनभद्र एवं वाराणसी।

⁴ विधानसभा कोषागार।

⁵ उत्तर प्रदेश का वन विभाग, लोक निर्माण विभाग, स्टाम्प एवं निबन्धन विभाग एवं परिवहन विभाग।

- उत्तर प्रदेश कोषागार नियमावली, उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल, उत्तर प्रदेश वित्तीय हस्तपुस्तिका।
- आईएफएमएस से सम्बन्धित अभिलेख।
- अधिनियमों एवं नियमावली के विद्यमान प्रावधान, राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस नीति, इलेक्ट्रानिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा निर्गत मानक एवं दिशानिर्देश तथा उत्तर प्रदेश शासन द्वारा निर्गत कार्यकारी निर्देश।

2.1.7 लेखापरीक्षा की सीमाएं

लेखापरीक्षा द्वारा कोषागार निदेशालय से माँगे गए आँकड़ों एवं प्रणाली सम्बन्धी अभिलेख की पूर्ण सूची प्रस्तुत नहीं की गयी।

प्रस्तुत नहीं किए गए प्रमुख अभिलेखों में सिस्टम आवश्यकताएँ विशिष्टता (एसआरएस), उपयोगकर्ता आवश्यकताएँ विनिर्देश (यूआरएस), परिवर्तन नियन्त्रण नोट्स एवं सुरक्षा लेखापरीक्षा प्रमाण-पत्र सम्मिलित हैं। इन परिस्थितियों के कारण, लेखापरीक्षा यह पुष्टि करने में असमर्थ था कि आईएफएमएस के कार्यान्वयन में इन पहलुओं से सम्बन्धित सामान्य नियन्त्रण अपनाए गए थे।

प्रस्तुत नहीं किए गए आँकड़ों में मुख्यतः भारतीय रिजर्व बैंक एवं कोषागार के मध्य समाधान विवरण सम्मिलित थे। इन परिस्थितियों के कारण, लेखापरीक्षा यह पुष्टि करने में असमर्थ था कि इन कार्य-प्रक्रियाओं को आईएफएमएस में सही ढंग से मैप किया गया था एवं वे अपेक्षित रूप से कार्य कर रहे थे।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.1.8 सामान्य नियन्त्रण

किसी भी सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) से सक्षम सूचना प्रणाली के कार्यान्वयन से जुड़े जोखिमों को कम करने के लिए आईटी सामान्य नियन्त्रण को अपनाना महत्वपूर्ण है। आईएफएमएस जैसी महत्वपूर्ण सार्वजनिक क्षेत्र की सूचना प्रणाली के लिए, यह आवश्यक है कि डोमेन से सम्बन्धित सामान्य नियन्त्रण जैसे कि संचालन प्रणाली, नीतियों का निर्माण, कार्य प्रक्रिया पुनर्रचना, कार्य निरन्तरता एवं आपदा रिकवरी प्रबन्धन, सूचना सुरक्षा प्रबन्धन, उपयोगकर्ता पहुँच प्रबन्धन एवं सॉफ्टवेयर विक्रेता के साथ अनुबन्ध प्रबन्धन लागू किया गया था। इन सामान्य नियन्त्रणों की आवश्यकता आईएफएमएस के विकास, संचालन, प्रबन्धन व रखरखाव के वातावरण को स्थापित करने के लिए थी।

सामान्य आईटी नियन्त्रणों को अपनाने एवं पर्याप्तता की जाँच के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा परिणाम नीचे वर्णित हैं।

2.1.8.1 आईटी संचालन समिति का गठन न किया जाना

आईटी संचालन समिति एक शासी संरचना है जो एक संगठन में आईटी परियोजना के कार्यान्वयन के लिए निरीक्षण एवं नीति निर्माण के लिए उत्तरदायी

है। इसमें वरिष्ठ प्रबन्धन एवं अन्य हितधारकों के प्रमुख निर्णायक सम्मिलित हैं एवं इसका उद्देश्य जोखिम प्रबन्धन, निगरानी एवं आईटी गवर्नेंस के उद्देश्यों को प्राप्त करना है।

आईएफएमएस परियोजना हेतु विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में परियोजना के कार्यान्वयन की प्रगति की निगरानी के लिए शासकीय स्तर पर एक उच्च स्तरीय समिति के गठन का प्रावधान किया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2014-15 से उच्च स्तरीय समिति का गठन नहीं किया गया था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (अक्टूबर 2024) कि आईएफएमएस के कार्यान्वयन एवं आगे के विकास की देखरेख के लिए अब एक आईटी संचालन समिति का गठन (अक्टूबर 2024) किया गया है। तथापि, तथ्य यह है कि आईटी संचालन समिति का गठन 10 वर्ष से अधिक अवधि व्यतीत होने के उपरान्त किया गया।

2.1.8.2 आईएफएमएस के लिए प्रमुख आईटी नीतियों का अभाव

सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) नीति एक संगठन के सूचना प्रौद्योगिकी संसाधनों के उपयोग, प्रबन्धन एवं सुरक्षा के लिए दिशानिर्देशों, नियमों एवं प्रक्रियाओं की रूपरेखा तैयार करती है। यह स्थिरता सुनिश्चित करती है, एवं आईटी परियोजना के विशिष्ट उद्देश्यों को प्राप्त करने की दिशा में कार्य-व्यवहार का मार्गदर्शन करती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आईएफएमएस के कार्यान्वयन (2014-15) के 10 से अधिक वर्षों के उपरान्त भी, कर्मियों की आवश्यकताओं, डेटाबेस प्रशासन, प्रशिक्षण एवं सहायता सेवाओं जैसे प्रमुख क्षेत्रों पर निर्णय लेने के मार्गदर्शन के लिए औपचारिक एवं प्रलेखित आईटी नीति तैयार नहीं की गई थी। चयनित कोषागारों के स्थलीय निरीक्षण में भी इस तथ्य की पुष्टि हुई कि प्रमुख नीतियाँ अस्तित्व में नहीं थीं। चयनित स्थलीय निरीक्षण में यह भी पुष्ट हुआ कि कोषागार एवं डीडीओ स्तर पर आईएफएमएस के उपयोगकर्ताओं का नियमित प्रशिक्षण भी आयोजित नहीं किया गया था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (अक्टूबर 2024) कि आईएफएमएस का विकास एनआईसी की राज्य इकाई के सक्रिय समर्थन से हुआ है एवं यह निष्कर्ष निकालना यथार्थवादी नहीं होगा कि आईटी वातावरण में काम करने की पूर्वा-पेक्षाओं का अनुपालन नहीं किया गया है। निदेशालय द्वारा यह भी अवगत कराया गया कि सूचना सुरक्षा नीति को सभी कोषागारों को ईमेल द्वारा प्रेषित किया गया था। तथापि, निदेशालय द्वारा नीतियों के उचित प्रलेखन की आवश्यकता को स्वीकार किया गया।

2.1.8.3 आपदा पुनर्प्राप्ति योजना का अभाव

आपदा पुनर्प्राप्ति योजना एक व्यापक अभिलेख है जो आपदा या बड़े व्यवधान की स्थिति में महत्वपूर्ण कार्य संचालन, प्रणालियों एवं डेटा को बहाल करने के लिए प्रक्रियाओं एवं प्रोटोकाल को रेखांकित करता है। यह कार्य निरन्तरता सुनिश्चित करता है, तथा डाउनटाइम एवं नुकसान को कम करता है।

आईएफएमएस मिशन मोड प्रोजेक्ट के दिशानिर्देशों में प्रावधान किया गया है कि यह सुनिश्चित किया जाये कि आपदा पुनर्प्राप्ति एवं कार्य निरन्तरता योजना तैयार की जानी चाहिए जिससे दीर्घ-अवधि विद्युत आउटेज, बाढ़, भूकम्प, वायरस के हमलों एवं विक्रेता द्वारा आईटी परियोजना को छोड़ने जैसी स्थितियों में भी प्रणाली 24x7x365 आधार पर संचालित रहे।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि-

- स्पष्ट रूप से परिभाषित पुनर्प्राप्ति प्वाइंट ऑब्जेक्टिव एवं पुनर्प्राप्ति टाइम ऑब्जेक्टिव सहित कोई औपचारिक, प्रलेखित कार्य निरन्तरता एवं आपदा पुनर्प्राप्ति योजना नहीं थी।
- 2014-15 में डाटा सेन्टर, स्टेट डाटा सेन्टर, एनआईसी, लखनऊ में स्थापित किया गया था एवं वित्तीय सांख्यिकी निदेशालय, लखनऊ में एक डेटा बैकअप सेन्टर स्थापित किया गया था। इस प्रकार, दोनों, एक ही स्टेशन एवं एक ही भूकम्पीय क्षेत्र में स्थापित किये गए थे।
- कोषागार निदेशालय ने 2014-15 में आरम्भिक अनुमानों में आपदा पुनर्प्राप्ति केन्द्र के प्रावधान को सम्मिलित नहीं किया था। निदेशालय द्वारा एक पृथक भूकम्पीय क्षेत्र में आपदा पुनर्प्राप्ति केन्द्र स्थापित करने का निर्णय (नवम्बर 2019) लिया गया। भुवनेश्वर, ओडिशा में स्थापित आपदा पुनर्प्राप्ति केन्द्र जुलाई 2023 में क्रियाशील हुआ था। इस प्रकार, आईएफएमएस लगभग नौ वर्षों तक बिना आपदा पुनर्प्राप्ति केन्द्र के संचालित रहा।

औपचारिक, प्रलेखित कार्य निरन्तरता एवं आपदा पुनर्प्राप्ति योजना की अनुपस्थिति एक महत्वपूर्ण नियन्त्रण विफलता है क्योंकि इसके परिणामस्वरूप पुनर्प्राप्ति प्वाइंट ऑब्जेक्टिव, पुनर्प्राप्ति टाइम ऑब्जेक्टिव, आपदाओं की स्थिति में प्रमुख कर्मियों की भूमिकाओं एवं उत्तरदायित्वों की परिभाषा एवं आपदा पुनर्प्राप्ति ड्रिल के संचालन की आवृत्ति पर स्पष्टता की कमी के कारण प्रणाली में परिहार्य जोखिम थे।

निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (फरवरी 2025) कि लिखित कार्य निरन्तरता योजना नहीं बनाई गई है एवं शीघ्र ही बना ली जाएगी।

2.1.8.4 आईएफएमएस के कार्यान्वयन के लिए परियोजना लक्ष्यों को प्राप्त न कर पाने के कारण ₹ 20.06 करोड़ की केन्द्रीय सहायता की हानि

आईएफएमएस मिशन मोड प्रोजेक्ट को केन्द्र सरकार से परियोजना लागत के 75 प्रतिशत की वित्तीय सहायता प्रदान की गयी है। केन्द्रांश, तीन किश्तों में

नामित राज्य एजेंसी को निर्गत किया जाना था-परियोजना की योजना के अनुमोदन पर 40 प्रतिशत, प्रथम लक्ष्य प्राप्त करने के बाद 30 प्रतिशत एवं द्वितीय⁶ लक्ष्य प्राप्त करने के बाद शेष 30 प्रतिशत⁷।

आईएफएमएस परियोजना की अनुमोदित परियोजना लागत ₹ 44.56 करोड़ थी एवं इस आधार पर राज्य नामित एजेंसी को निर्गत किया जाने वाला केन्द्रांश ₹ 33.42 करोड़ था। केन्द्र सरकार द्वारा 40 प्रतिशत की पहली किश्त अर्थात् ₹ 13.36 करोड़ (मार्च 2013 में ₹ 12.29 करोड़ एवं जून 2014 में ₹ 1.07 करोड़) निर्गत की गई थी। परन्तु, परियोजना के निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्त न होने के कारण ₹ 20.06 करोड़ की द्वितीय एवं तृतीय किश्त निर्गत नहीं (दिसम्बर 2024 तक) की गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि-

- मिशन मोड प्रोजेक्ट के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 82 में प्रावधान है कि 'निधियों को केन्द्रीय सहायता के रूप में निर्गत किया जाएगा बशर्ते कि उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की संतोषजनक प्राप्ति हो'। केन्द्र सरकार से पहली किश्त के रूप में निर्गत राशि के लिए उपयोगिता प्रमाण-पत्र अभिलेखों में उपलब्ध नहीं था।
- आईएफएमएस परियोजना के सम्बन्ध में पहले एवं दूसरे चरण के निर्दिष्ट लक्ष्य की उपलब्धि के समर्थन में कोई अभिलेख प्रस्तुत या उपलब्ध नहीं कराया गया।
- आईएफएमएस के कार्यान्वयन के दौरान केन्द्र सरकार की कार्यक्रम संचालन समिति से प्राप्त सलाह/सुझावों (दिसम्बर, 2012)⁸ का अनुपालन नहीं किया गया था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि पहले एवं दूसरे चरण का निर्दिष्ट लक्ष्य वास्तव में प्राप्त कर लिया गया था एवं केन्द्रीय सहायता की दूसरी एवं तीसरी किश्त निर्गत करने के लिए एक पत्र वित्त विभाग, उत्तर प्रदेश शासन को प्रस्तुत किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि निदेशालय ने केन्द्र सरकार से पहली किश्त के रूप में प्राप्त राशि के सापेक्ष उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किया था, जो अनुवर्ती किश्तों को निर्गत करने के लिए एक पूर्वा-पेक्षा थी एवं अनुवर्ती लक्ष्यों की प्राप्ति के समर्थन में लेखापरीक्षा को कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए।

⁶ पूर्व में निर्गत राशि का उपयोग, हार्डवेयर की खरीद/उन्नयन, सॉफ्टवेयर की खरीद/विकास, कार्य प्रक्रिया की पुनर्रचना अभ्यास की पूर्णता, जिला कोषागारों एवं राज्य वित्त विभाग के मध्य ई-कनेक्टिविटी, कर्मचारियों के प्रशिक्षण का प्रारम्भ।

⁷ पूर्व में निर्गत राशि का उपयोग, संहिता संशोधन प्रक्रिया को पूर्ण करना, भारतीय रिजर्व बैंक, महालेखाकार, लेखा महानियंत्रक एवं एजेंसी बैंकों के साथ प्रदर्शित सम्पर्क, आईएफएमएस के सभी माड्यूलों का प्रचालन।

⁸ कार्यक्रम संचालन समिति, विभिन्न राज्यों से कोषागार कम्प्यूटरीकरण के प्रस्तावों की समीक्षा करने के लिए केन्द्रीय सरकार की एक समिति थी।

2.1.8.5 आईएफएमएस सॉफ्टवेयर के लिए वार्षिक तकनीकी सहायता के प्रबन्धन में कमियाँ

आईएफएमएस मिशन मोड प्रोजेक्ट के अन्तर्गत, हार्डवेयर एवं सॉफ्टवेयर निदेशालय द्वारा क्रय किये जाने थे। ओरेकल सॉफ्टवेयर को लखनऊ उत्तर प्रदेश स्थित डेटा सेंटर तथा डेटा बैक-अप सेंटर में क्रय कर स्थापित किया गया। यह सॉफ्टवेयर जुलाई, 2013 में एक वर्ष (जुलाई, 2014) की समर्थन अवधि के साथ खरीदा गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा आईएफएमएस सॉफ्टवेयर के लिए वार्षिक तकनीकी सहायता के प्रबन्धन के महत्वपूर्ण कार्य की समीक्षा की गयी एवं निम्नलिखित कमियाँ पायी गयीं-

- वार्षिक तकनीकी सहायता अनुबंध की समाप्ति के तीन माह के पश्चात् नवम्बर 2014 में, मैसर्स टीसीएस ने एक वर्ष के लिए ₹ 1.21 करोड़ की लागत से ओरेकल सॉफ्टवेयर के वार्षिक तकनीकी सहायता के नवीनीकरण हेतु एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया था। इस प्रस्ताव पर निदेशालय द्वारा की गयी कार्यवाही से सम्बन्धित कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।
- निदेशालय द्वारा यूपीडेस्को लिमिटेड (राज्य सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम) को 31.07.2014 से 30.07.2016 की अवधि के लिए ₹ 2.69 करोड़ की लागत पर वार्षिक तकनीकी सहायता अनुबंध (मार्च 2016) किया गया। मैसर्स टीसीएस के साथ प्रारम्भिक वार्षिक तकनीकी सहायता अनुबंध की समाप्ति (जुलाई 2014) के 19 माह पश्चात् वार्षिक तकनीकी सहायता का अनुबंध किया गया था। यूपीडेस्को ने मई 2016 में इस कार्य के लिए मैसर्स इम्पल्स माइक्रोइलेक्ट्रॉनिक प्राइवेट लिमिटेड के साथ ₹ 2.54 करोड़ की लागत का उप-अनुबंध किया।
- यूपीडेस्को के साथ दूसरे वार्षिक तकनीकी सहायता अनुबंध की समाप्ति (जुलाई 2016) के सात महीने व्यतीत होने के पश्चात्, निदेशालय द्वारा 31.07.2016 से 30.11.2018 की अवधि के लिए ₹ 3.30 करोड़ की लागत का वार्षिक तकनीकी सहायता अनुबंध (मार्च 2017) यूपीडेस्को के साथ पुनः किया गया। इसके बाद यूपीडेस्को ने पुनः इस कार्य को ₹ 3.15 करोड़ में मैसर्स इम्पल्स माइक्रोइलेक्ट्रॉनिक प्राइवेट लिमिटेड को उप-अनुबंध किया। इस प्रकार, निदेशालय ने 28 महीने के सहायता के लिए भुगतान किया लेकिन केवल 20 महीने की वास्तविक सहायता प्राप्त किया।
- उपरोक्त परिस्थितियों में अगस्त 2014 से मार्च 2016 एवं अगस्त 2016 से मार्च 2017 तक की अवधि में आईएफएमएस प्रणाली बिना किसी औपचारिक वार्षिक तकनीकी सहायता के संचालित रही जिसमें प्रतिकूल घटनाओं का खतरा था, जिसे टाला जा सकता था।

निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि ओरेकल सॉफ्टवेयर लाइसेंस शर्तों के अनुसार, वार्षिक तकनीकी सहायता को बीच में बिना किसी

बाधा के निरन्तर आधार पर होना चाहिए एवं यदि वार्षिक तकनीकी सहायता का नवीनीकरण अन्तराल के साथ किया जाता है तो निदेशालय जुर्माना देने के लिए उत्तरदायी था।

शासन द्वारा अवगत कराया गया (दिसम्बर 2024) कि ओरेकल द्वारा वार्षिक तकनीकी सहायता के समर्थन में ईमेल लेखापरीक्षा को प्रदान किया गया था, लेकिन उक्त ईमेल अक्टूबर 2024 से सम्बन्धित है एवं इसके अतिरिक्त विलम्बित वार्षिक तकनीकी सहायता अवधि के लिए कोई औपचारिक व्यवस्था/समझौता अभिलेखों में नहीं पाया गया।

निदेशालय का उत्तर स्वयं में वार्षिक तकनीकी सहायता अनुबन्धों के समय पर नवीनीकरण के महत्व को दर्शाता है एवं इस तथ्य को दर्शाता है कि नवीनीकरण में विलम्ब से बचा जाना चाहिए था। इसके अतिरिक्त, मैसर्स यूपीडेस्को अथवा मैसर्स इम्पल्स माइक्रोइलेक्ट्रॉनिक प्राइवेट लिमिटेड के समर्थन में कोई साक्ष्य नहीं था कि वार्षिक तकनीकी सहायता अनुबन्धों की अन्तराल अवधि के दौरान अपेक्षित सहायता प्रदान करने के लिए वे वास्तव में उत्तरदायी थे, क्योंकि हस्ताक्षरित वार्षिक तकनीकी सहायता अनुबन्धों में पूर्वव्यापी आधार पर पिछली अवधियाँ सम्मिलित थीं।

2.1.8.6 आईएफएमएस के अक्रियाशील माँड्यूल

आईएफएमएस परियोजना का कार्यान्वयन 2013-14 में प्रारम्भ हुआ था एवं इसे दो वर्ष के भीतर पूर्णरूपेण कार्यान्वित होना था।

परन्तु, लेखापरीक्षा में पाया गया कि दिसम्बर 2024 तक निम्नलिखित माँड्यूल अभी तक क्रियाशील नहीं थे:

- ऋण प्रबन्धन माँड्यूल,
- दीर्घ कालीन अग्रिम माँड्यूल,
- अन्तर्राज्यीय संव्यवहार माँड्यूल,
- सामान्य भविष्य निधि माँड्यूल,
- महालेखाकार प्राधिकार माँड्यूल एवं
- लेखापरीक्षा माँड्यूल।

मूल रूप से नियोजित सभी माँड्यूलों के विकसित न होने/क्रियान्वित न होने के कारण, आईएफएमएस के अभीष्ट लाभ पूर्ण रूप से अभी तक प्राप्त नहीं हुए थे।

अग्रेतर, निदेशालय द्वारा अक्रियाशील माँड्यूलों हेतु 'गो-लाइव' के लिए संशोधित निर्धारित तिथियाँ नियत नहीं की गईं। यह, परियोजना प्रबन्धन एवं कार्यान्वयन की प्रगति के अनुश्रवण में आन्तरिक नियन्त्रण की प्रमुख कमी को दर्शाता है।

निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि शेष मॉड्यूल के कार्यान्वयन पर निर्णय महालेखाकार कार्यालय एवं शासन के परामर्श से लिया जाएगा।

2.1.8.7 लाभार्थियों के आधार सीडिंग के लिए आईएफएमएस में कार्यप्रणाली का अभाव

आधार समर्थित प्रमाणीकरण एवं भुगतान अधिक सुरक्षा प्रदान करते हैं, द्वैधता से बचाव करते हैं एवं सरकारी योजनाओं के लिए ई-केवाईसी की सुविधा प्रदान करते हैं। कोषागार कम्प्यूटरीकरण पर केन्द्र सरकार की कार्यक्रम संचालन समिति द्वारा अनुशंसा की गयी थी (दिसम्बर 2012) कि विभिन्न राज्यों में आईएफएमएस में लाभार्थियों की आधार सीडिंग की अनुवर्ती कार्यप्रणाली होनी चाहिए।

परन्तु, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश में आईएफएमएस को भुगतान किये जाने वाले लाभार्थियों की आधार संख्याओं की प्रविष्टि/सीडिंग किये जाने की कार्यप्रणाली के बिना विकसित किया गया था। यह आईएफएमएस में एक प्रमुख आन्तरिक नियन्त्रण विफलता को इंगित करता है। इस कार्यप्रणाली की अनुपस्थिति में, लेखापरीक्षा द्वारा आईएफएमएस डेटाबेस में लाभार्थियों को द्वैध भुगतान के प्रकरण पाये गये (जैसा कि प्रस्तर 2.1.9.16 में चर्चा की गई है)।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में अवगत कराया गया कि आईएफएमएस में आधार नम्बरों की फीडिंग की संरचना है एवं आधार नम्बर का अनिवार्य उपयोग शासन की पूर्व स्वीकृति के पश्चात किया जाएगा।

2.1.8.8 लाभार्थियों के मोबाइल नम्बरों के पंजीकरण एवं मोबाइल नम्बरों के माध्यम से सेवा प्रदाय हेतु आईएफएमएस में कार्यप्रणाली का अभाव

सरकारी योजना के लाभार्थियों के मोबाइल नम्बरों के पंजीकरण एवं आईएफएमएस के माध्यम से मोबाइल नम्बर आधारित सेवा प्रदान करने (जैसे एसएमएस, यूएसएसडी, आईवीआरएस मोड) की योजना बनाई गई थी, ताकि लाभार्थियों के साथ त्वरित, व्यक्तिगत एवं सहभागितापूर्ण संचार को सक्षम बनाया जा सके। केन्द्र सरकार की कार्यक्रम संचालन समिति ने भी यही अनुशंसा की थी। राज्य सरकार को मोबाइल सेवा गेट-वे के कार्यान्वयन के लिए इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार के साथ समन्वय करने की आवश्यकता थी।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि लाभार्थियों के वैध एवं विशिष्ट मोबाइल नम्बरों के पंजीकरण एवं मोबाइल नम्बर आधारित सेवा प्रदान करने की कार्यप्रणालियों को आईएफएमएस में कार्यान्वित नहीं किया गया है। लाभार्थियों के मोबाइल नम्बरों को अंकित करने के लिए डेटा फील्ड को न तो अनिवार्य किया गया था एवं न ही अंकित किए गए मोबाइल नम्बरों की वैधता एवं विशिष्टता को लागू करने के लिए एप्लिकेशन नियन्त्रण लागू किया गया था।

लेखापरीक्षा में, आईएफएमएस में लाभार्थी डेटाबेस में अमान्य मोबाइल नम्बरों के उद्धरण पाये गये।

उत्तर में शासन द्वारा अवगत कराया गया (फरवरी 2025) कि लाभार्थी प्रबन्धन प्रणाली को लागू करने का निर्णय लिया गया है, जहाँ मोबाइल नम्बर सहित सभी आवश्यक फील्ड के साथ लाभार्थी पंजीकरण किया जाएगा।

2.1.8.9 आईएफएमएस में उपयोगकर्ता अभिगम प्रबन्धन में कमियाँ

उपयोगकर्ता अभिगम प्रबन्धन में ऐसे नियंत्रण सम्मिलित होते हैं जो विभिन्न भूमिकाओं वाले उपयोगकर्ताओं को आँकड़ों तक पहुँच तथा संशोधन क्षमता को नियमित करते हैं। इन नियन्त्रणों को डिजाइन एवं कार्यान्वित करने की आवश्यकता है ताकि केवल अधिकृत उपयोगकर्ता ही डेटा को पढ़ एवं संशोधित कर सकें एवं प्रणाली द्वारा कर्तव्यों का पृथक्करण लागू किया जा सके।

(i) बहु-कारक प्रमाणीकरण का अभाव

बहु-कारक प्रमाणीकरण एक सुरक्षा तन्त्र है जिसके लिए उपयोगकर्ता को प्रणाली, नेटवर्क या एप्लिकेशन तक पहुँचने के लिए दो या अधिक प्रमाणीकरण कारक प्रदान करने की आवश्यकता होती है। यह पारम्परिक एकल कारक (उपयोगकर्ता नाम एवं पासवर्ड) प्रमाणीकरण के लिए सुरक्षा की एक अतिरिक्त परत जोड़ता है, जिसमें एक या अधिक स्वतन्त्र कारकों (जैसे मोबाइल/ईमेल आधारित वन टाइम पासवर्ड या बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण) को भी दर्ज करने की आवश्यकता होती है, इस प्रकार अनाधिकृत पहुँच के कारण उजागर पासवर्ड के जोखिम को कम किया जाता है जिससे अनाधिकृत पहुँच रोकी जा सकती है।

भारतीय कम्प्यूटर आपात प्रतिक्रिया दल (सर्ट-इन) की सूचना सुरक्षा पद्धतियों सम्बन्धी दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रत्येक सरकारी संगठन को अपनी महत्वपूर्ण सार्वजनिक क्षेत्र की सूचना प्रणालियों के लिए बहु-कारक प्रमाणीकरण कार्यान्वित करना चाहिए। आईएफएमएस राज्य सरकार के लिए एक महत्वपूर्ण मिशन परियोजना है क्योंकि आईटी में सार्वजनिक धन की वित्तीय मंजूरी, आवंटन एवं व्यय सम्मिलित है एवं इसलिए, अनाधिकृत पहुँच के जोखिम को कम करने के लिए बहु-कारक प्रमाणीकरण एक महत्वपूर्ण नियन्त्रण है।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि आईएफएमएस के लिए मोबाइल/ईमेल/ओटीपी या बायोमेट्रिक आधारित पहुँच के माध्यम से बहु-कारक प्रमाणीकरण कार्यान्वित नहीं किया गया था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि कोषागार मॉड्यूल के लिए बायोमेट्रिक प्रमाणीकरण का प्रस्ताव राज्य सरकार को स्वीकृति हेतु प्रेषित किया गया है एवं इसे शीघ्र ही लागू किया जाएगा।

(ii) उपयोगकर्ता अभिगम प्रबन्धन के लिए नियन्त्रणों में कमियाँ

- डीडीओ उपयोगकर्ता के अन्तर्गत संव्यवहार ऑपरेटर, ऑपरेटर बिल प्रविष्टि एवं ऑपरेटर पेंशन की भूमिकाओं वाले अन्य उपयोगकर्ता बनाए जा सकते

हैं। संव्यवहार ऑपरेटर, लाभार्थी विवरण बनाने/अद्यतन करने के लिए उत्तरदायी है एवं ऑपरेटर बिल प्रविष्टि, बिल विवरण तैयार करने के लिए उत्तरदायी है। कर्तव्यों के पृथक्करण को सुनिश्चित करने के लिए इन दो भूमिकाओं को एक ही व्यक्ति द्वारा नहीं किया जाना चाहिए, जो एक महत्वपूर्ण आन्तरिक नियन्त्रण है। यद्यपि, एक ही उपयोगकर्ता को इन दोनों भूमिकाओं को सौंपने से रोकने के लिए आईएफएमएस में कोई एप्लीकेशन नियन्त्रण नहीं है, जिसमें वह उपयोगकर्ता भी सम्मिलित हो सकते हैं जो संविदाकर्मी हों।

- आईएफएमएस के पास मास्टर डेटा में स्थानान्तरित या सेवानिवृत्त कर्मचारियों को उपयोगकर्ता के रूप में निष्क्रिय करने के लिए कोई एप्लीकेशन नियन्त्रण नहीं है। इन एप्लीकेशन नियन्त्रणों की अनुपस्थिति के परिणामस्वरूप अन्य उपयोगकर्ताओं द्वारा एकल कारक लॉगिन क्रेडेंशियल के कारण प्रणाली में अनाधिकृत पहुँच का परिहार्य जोखिम हो सकता है।

दृष्टांत

डीडीओ कोड- 4257, गोरखपुर चिड़ियाघर, वन विभाग के अन्तर्गत कार्यरत एक ऑपरेटर (ऑपरेटर आईडी-32666) 31.07.2023 को सेवानिवृत्त हुए। किसी अन्य उपयोगकर्ता को इस ऑपरेटर आईडी को औपचारिक रूप से पुनः सौंपा नहीं गया था। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि अगस्त 2023 से मार्च 2024 की अवधि में उसी ऑपरेटर आईडी का उपयोग करके संव्यवहार (₹ 5,18,80,384 मूल्य वाली 333 प्रविष्टियाँ) उत्पन्न किए गए थे। यह दुरुपयोग के महत्वपूर्ण जोखिम एवं उत्तरदायित्व के स्पष्ट ट्रेल की कमी को इंगित करता है, यदि ये गैर-अनुपालन उपयोगकर्ता कार्यवाहियाँ, इस ऑपरेटर आईडी का प्रयोग कर, की गयी थीं।

- आईएफएमएस में उपयोगकर्ताओं द्वारा प्रथम लाग-इन के पश्चात् पासवर्ड परिवर्तन को बाध्य करने के लिए नियन्त्रण नहीं है।
- आईएफएमएस में संविदा कर्मियों के लिए आधार संख्या एवं सरकारी कर्मचारी के लिए कर्मचारी आईडी की प्रविष्टि को अनिवार्य नहीं किया है।
- आईएफएमएस के पास विभिन्न प्रणालियों पर एक ही समय में एक ही उपयोगकर्ता लाग-इन क्रेडेंशियल के कई सत्रों के संचालन को रोकने के लिए नियन्त्रण नहीं है। जिसके परिणामस्वरूप उपयोगकर्ताओं द्वारा अपने लाग-इन क्रेडेंशियल साझा करने के परिहार्य जोखिम हो सकते हैं।
- लेखापरीक्षा जाँच के लिए उपयोगकर्ता आईडी के सिस्टम लाग प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (फरवरी 2025) कि स्थानान्तरित एवं सेवानिवृत्त कर्मचारियों के लाग-इन को निष्क्रिय करने का उत्तरदायित्व सम्बन्धित डीडीओ का है।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा केवल इस तथ्य को उजागर किया गया था कि अनुपालन का दायित्व उपयोगकर्ताओं से प्रणाली में स्थानांतरित नहीं हुआ था। इस प्रणाली में कर्मचारी मास्टर डाटा के सन्दर्भ में कर्तव्यों के पृथक्करण एवं सेवानिवृत्त/स्थानान्तरित कर्मचारियों को निष्क्रिय करने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण होना चाहिए था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया कि पहले लागू-इन के बाद पासवर्ड अनिवार्यतः बदलने, उपयोगकर्ताओं के लिए सरकारी आईडी/आधार रिकॉर्ड करने एवं एक ही लागू-इन क्रेडेंशियल का उपयोग करके कई सत्रों को रोकने के प्रावधानों को लागू किया जाएगा।

2.1.8.10 नियमित सुरक्षा लेखापरीक्षा का अभाव

इलेक्ट्रानिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय द्वारा जारी राष्ट्रीय साइबर सुरक्षा नीति 2013 के अनुसार सुरक्षा लेखापरीक्षा, एक सूचीबद्ध एजेंसी द्वारा प्रत्येक छः माह में एवं जब भी स्रोत कोड में परिवर्तन हो, किया जाना चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि-

- नियमित अन्तरालों पर सुरक्षा जाँच नहीं की गई थी। आईएफएमएस की सुरक्षा लेखापरीक्षा में 44 माह से 126 माह तक का अन्तराल था।
- आईएफएमएस के सुरक्षा लेखापरीक्षा का कार्य यूपीडेस्को (जनवरी 2020) को दिया गया था, किन्तु सुरक्षा लेखापरीक्षा प्रमाण-पत्र, लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये थे। परिणामस्वरूप, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या सुरक्षा लेखा परीक्षा सूचीबद्ध एजेंसी द्वारा सम्पादित की गई थी एवं सुरक्षा लेखापरीक्षक के द्वारा अनुशंसित किसी भी कार्यवाही को निदेशालय द्वारा लागू किया गया था।
- इसके अतिरिक्त, आईएफएमएस में किन्हीं परिवर्तनों/अद्यतनों के प्रकरण में सुरक्षा लेखापरीक्षा की व्यवस्था करने का अनुपालन नहीं किया गया था।

निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि आईएफएमएस की नियमित सुरक्षा लेखापरीक्षा करने हेतु एक फर्म को तीन वर्ष के लिए अनुबंधित किया गया है।

अभिलेखों के अभाव यथा सुरक्षा लेखापरीक्षा प्रमाण-पत्र तथा अनुशंसाओं पर कृत कार्यवाही के अभाव में लेखापरीक्षा यह आश्वासन प्राप्त करने में असमर्थ रहा कि किसी भी अभिज्ञात सूचना एवं साइबर सुरक्षा जोखिमों को पर्याप्त रूप से कम किया गया था।

2.1.8.11 निष्कर्ष

आईएफएमएस के लिए अपनाए गए एवं कार्यान्वित आईटी सामान्य नियन्त्रणों में महत्वपूर्ण कमियाँ थीं। प्रबन्धन संरचना का अभाव, औपचारिक रूप से प्रलेखित सूचना प्रौद्योगिकी नीतियाँ, कार्य निरन्तरता एवं आपदा पुनर्प्राप्ति

प्रबन्धन के लिए प्रक्रियाओं पर स्पष्टता की कमी, उपयोगकर्ता अभिगम प्रबन्धन में कमियाँ, मूल रूप से परिकल्पित कार्यप्रणालियों की कमी एवं नियमित सुरक्षा लेखापरीक्षा के अभाव से पता चलता है कि सामान्य नियन्त्रणों के इन आयामों में सुधार की आवश्यकता है। आईएफएमएस में एप्लीकेशन नियन्त्रण को कार्यान्वित करने के तरीके पर परिणामी प्रभाव इस अध्याय के अनुवर्ती खण्डों में वर्णित हैं।

2.1.8.12 संस्तुतियाँ

- अक्टूबर 2024 में गठित उच्च स्तरीय समिति द्वारा आईएफएमएस के कार्यान्वयन की प्रगति की निगरानी करने, अकार्यान्वित कार्यप्रणालियों के लिए समयसीमा नियत करने, संभावित जोखिमों का आकलन करने एवं उपयुक्त शमन उपायों की संस्तुति करने के लिए नियमित बैठकें आयोजित की जानी चाहिए।
- राज्य सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि कर्मियों की आवश्यकताओं, हार्डवेयर, सॉफ्टवेयर एवं सेवाओं का क्रय, कार्य निरन्तरता एवं आपदा प्रबन्धन तथा उपयोगकर्ता अभिगम प्रबन्धन के लिए प्रमुख आईटी नीतियाँ बनायी एवं अपनायी जाएं।
- कोषागार निदेशालय, आईटी सामान्य नियंत्रणों में कमियों को दूर करे - जिसमें आधार की सीडिंग की प्रमुख सुविधा का अभाव है एवं ऐसी कमियों से उत्पन्न जोखिमों को कम करने के लिए उपचारात्मक कार्यवाही प्रारम्भ की जानी चाहिए।

समापन बैठक में शासन द्वारा लेखापरीक्षा की संस्तुतियों को स्वीकार किया गया।

2.1.9 एप्लीकेशन नियन्त्रण

एप्लीकेशन नियन्त्रण, एप्लीकेशन हेतु विशिष्ट आईटी नियन्त्रण हैं जो संगठन के कार्यकारी नियमों के कार्यान्वयन हेतु आवश्यक हैं। जब कार्य प्रक्रियाओं को आईटी एप्लीकेशन में मैप किया जाता है, तो एप्लीकेशन नियन्त्रण इनपुट, प्रोसेसिंग एवं आउटपुट नियन्त्रण होते हैं जो उन प्रक्रियाओं के लिए कार्यकारी नियमों को कार्यान्वित करते हैं। ये नियन्त्रण सुनिश्चित करते हैं कि इनपुट डेटा वैध एवं पूर्ण है, इनपुट डेटा का प्रसंस्करण सही ढंग से एवं अधिकृत उपयोगकर्ताओं द्वारा किया गया है एवं आउटपुट डेटा को समयबद्ध रीति से आवश्यक प्रारूपों एवं प्रतिवेदनों में प्रस्तुत किया गया है। इस प्रकार, एप्लीकेशन से पूरी प्रक्रिया अर्थात् इनपुट से आउटपुट तक का सही एवं व्यापक अभिलेख संधारित किया जाना प्रत्याशित है।

आईएफएमएस में लागू एप्लीकेशन नियन्त्रणों की जाँच से उत्पन्न होने वाले लेखापरीक्षा परिणाम अधोलिखित हैं।

2.1.9.1 बजट मॉड्यूल में अपूर्ण कार्यप्रणाली एवं अनुपलब्ध एप्लीकेशन नियन्त्रण

आईएफएमएस मिशन मोड प्रोजेक्ट दिशानिर्देशों में बजट प्रबन्धन के लिए बजट तैयार करने, आवंटन करने एवं पुनरीक्षण सहित एक बजट मॉड्यूल निर्धारित किया गया है। मॉड्यूल से प्रशासनिक विभागों को अपने क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा तैयार की गई बजट माँगों की समीक्षा करने एवं समेकित करने तथा उनकी अग्रेतर समीक्षा एवं प्रसंस्करण हेतु वित्त विभाग को प्रस्तुत करने में सक्षम बनाया जाना था। वित्त विभाग द्वारा विधानमण्डल के समक्ष राज्य सरकार के समग्र बजट को रखने एवं अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात, बजट आवंटन की प्रक्रिया को मॉड्यूल के माध्यम से सक्षम किया जाना था। इसके अतिरिक्त, अनुपूरक बजट जारी करना, पुनर्विनियोजन एवं वित्तीय वर्ष के अन्त में बजट का समर्पण भी मॉड्यूल द्वारा किया जाना था।

तथापि, बजट मॉड्यूल के लिए उपर्युक्त परिकल्पित कार्यप्रणालियों के सापेक्ष लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि-

- बजट, आईएफएमएस के स्थान पर मैनुअल रूप से तैयार किया जा रहा था (जिसे वित्त विभाग द्वारा भी स्वीकार किया गया है)। परिणामस्वरूप, विभिन्न प्रशासनिक विभागों के क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा की गयी बजट माँगें, प्रशासनिक विभागों द्वारा किए गए संशोधन एवं वित्त विभाग द्वारा किए गए संशोधन, प्रणाली में उपलब्ध नहीं थे।
- विधानमण्डल द्वारा बजट के अनुमोदन के उपरान्त ही, बजट आवंटन प्रक्रिया प्रारम्भ करने के लिए बजट डेटा को आईएफएमएस के बजट मॉड्यूल में अपलोड किया जा रहा था। वर्ष 2022-23 में, बजट शीर्षों (15 अंकों के वर्गीकरण) के अन्तर्गत अपलोड किये जाने वाले बजट (अनुमोदित बजट के सन्दर्भ में वित्त विभाग द्वारा प्रस्तुत एक्सएमएल फाइल के अनुसार) एवं उस वर्ष के लिए इन बजट शीर्षों में आईएफएमएस में अपलोड की गयी वास्तविक राशियों में 706 प्रकरण में अन्तर पाया गया। विवरण निम्नवत् है-

तालिका-2.3

वर्ष	ऐसे प्रकरणों की संख्या जहाँ 15 अंकों के बजट शीर्षों में अन्तर मौजूद है	विधानमण्डल द्वारा अनुमोदित इन बजट शीर्षों के अन्तर्गत राशि (वित्त विभाग द्वारा प्रदान की गई एक्सएमएल फाइल) (₹ करोड़ में)	आईएफएमएस आंकड़ों के अनुसार इन बजट शीर्षों के अन्तर्गत वास्तविक राशि (₹ करोड़ में)	अन्तर (₹ करोड़ में)
2022-23	706	4,946.27	2,900.12	2,046.15

स्रोत: मूल बजट एवं अनुपूरक बजट फाइलों से प्राप्त आईएफएमएस डेटा

यदि बजट तैयार करने, अनुमोदन एवं आवंटन के लिए संपूर्ण कार्य प्रक्रियाओं को आईएफएमएस में मैप किया गया होता, तो इस प्रकार की विसंगति से बचा जा सकता था।

- 2022-23 में, राज्य विधानमण्डल द्वारा लेखानुदान की स्वीकृति प्रदान की गयी थी जिसमें निर्दिष्ट बजट शीर्षों के अन्तर्गत बजट आवंटन किया जाना था। परन्तु, जब मुख्य बजट की स्वीकृति प्रदान की गयी तब लेखानुदान में पूर्व निर्दिष्ट कुछ बजट शीर्षों के अन्तर्गत कोई प्रावधान नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, इन बजट शीर्षों (**परिशिष्ट-2.1**) के अन्तर्गत बजटीय प्रावधान एवं आवंटन के बिना ₹ 219.57 करोड़ का व्यय किया गया था, जिसे अभी तक नियमित नहीं किया गया है। यह विसंगति इसलिए उत्पन्न हुई थी क्योंकि यह सुनिश्चित करने के लिए कोई एप्लीकेशन नियन्त्रण नहीं था कि जिन प्रकरणों में लेखानुदान में विनिर्दिष्ट बजट शीर्षों के अन्तर्गत व्यय पहले ही किया जा चुका था, उन शीर्षों के अन्तर्गत बजट प्रावधान मुख्य बजट के दौरान पहले से किए गए व्यय से कम नहीं हो सकता था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि लेखानुदान में पूर्व से किये गये व्यय के समायोजन का उत्तरदायित्व सम्बन्धित प्रशासनिक विभागों एवं नियन्त्रण अधिकारियों का था।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि यह केवल एक संकेत था कि आईएफएमएस के कार्यान्वयन के बाद भी, आवश्यक एप्लीकेशन नियन्त्रणों के कार्यान्वयन के माध्यम से अनुपालन का दायित्व व्यक्तिगत उपयोगकर्ताओं से प्रणाली में स्थानान्तरित नहीं हुआ था।

- बजट प्रावधान के समर्पण के लिए कार्यप्रणाली आईएफएमएस में कार्यान्वित नहीं की गई थी, इसलिए, बजट समर्पण कार्य प्रक्रिया प्रणाली से बाहर ऑफलाइन मोड में मैन्युअल रूप से की जा रही है। परिणामस्वरूप, वित्तीय वर्ष की समाप्ति से पूर्व ऐसी समर्पण योग्य राशियों के समय पर पुनर्विनियोजन के लाभ के साथ समर्पण योग्य राशियों के तत्समय वास्तविक लेखांकन का उद्देश्य, आईएफएमएस के कार्यान्वयन के उपरान्त अभी तक पूर्ण नहीं हो पाया था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि बजट प्रावधान के ऑनलाइन समर्पण के लिए कार्यप्रणाली का कार्यान्वयन एक नीतिगत निर्णय है एवं निदेशालय को इसके लिए शासन से कोई निर्देश प्राप्त नहीं हुआ था।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि बजट के समर्पण के लिए कार्य प्रक्रिया आईएफएमएस मिशन मोड प्रोजेक्ट दिशानिर्देशों के साथ-साथ उत्तर प्रदेश शासन के बजट मैन्युअल में स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट है एवं इसके लिए कार्यप्रणाली को क्रियान्वित किया जाना चाहिए था।

- बजट पुनर्विनियोजन, अनुमोदन के उपरान्त ऑफलाइन मोड में पत्रावलियों के माध्यम से संसाधित किया जा रहा था एवं आईएफएमएस में दर्ज किया जा रहा था। इसके परिणामस्वरूप प्रणाली में पुनर्विनियोजन की प्रक्रिया में विलम्ब हुआ एवं संशोधित प्रयोजनों के लिए बजट राशि का उपयोग नहीं

किया गया। एक प्रकरण में, वित्तीय वर्ष (2018-19) की समाप्ति के पश्चात् ₹ 11.65 करोड़ की राशि का पुनर्विनियोजन डेटा दर्ज किया गया एवं एक प्रकरण में डेटा प्रविष्टि की तिथि, ऑफलाइन पुनर्विनियोजन आदेश की तिथि से 147 दिन पूर्व की अंकित थी, जो प्रणाली में वैधता नियन्त्रण की अनुपस्थिति को दर्शाता है।

तालिका-2.4

प्रकरण जहाँ आईएफएमएस में पुनर्विनियोजन डेटा दर्ज करने में विलम्ब, ऑफलाइन पुनर्विनियोजन आदेश के दिनांक से 15 दिन से अधिक था

वित्तीय वर्ष	विलम्बित दिनों की सीमा	कुल राशि (₹ करोड़ में)	प्रकरणों की संख्या
2018-19	15 से 376 दिवस	1,640.01	271
2019-20	15 से 266 दिवस	299.05	215
2020-21	15 से 233 दिवस	660.89	210
2021-22	15 से 88 दिवस	3,048.28	232
2022-23	15 से 50 दिवस	171.58	29
2023-24	19 से 127 दिवस	9.47	16
योग		5,829.28	973

स्रोत: आईएफएमएस की पुनर्विनियोजन तालिका

निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि पुनर्विनियोजन के ऑनलाइन प्रसंस्करण के लिए कार्यप्रणाली वित्तीय वर्ष 2022-23 से क्रियान्वित की गयी थी।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि 2022-23 में पुनर्विनियोजन का ऑनलाइन प्रसंस्करण पूर्ण रूप से प्रभावी नहीं था, जैसा कि ऑफलाइन पुनर्विनियोजन आदेशों के उपरान्त पुनर्विनियोजन डेटा दर्ज करने में हुए विलम्ब के प्रकरणों की संख्या से स्पष्ट है। गत वर्षों की तुलना में ऐसे प्रकरणों की संख्या में कमी आयी थी, परन्तु समस्त विभागों द्वारा अभी तक कार्यप्रणाली का उपयोग नहीं किया गया था।

2.1.9.2 नई सेवाओं में पुनर्विनियोजन को प्रतिबन्धित करने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

उत्तर प्रदेश बजट नियमावली के नियम 151 (iv) में प्रावधान है कि नई सेवाओं में पुनर्विनियोजन प्रदान करने की अनुमति नहीं है, चाहे मद भारित हों अथवा दत्तमत।

लेखापरीक्षा में, उपरोक्त प्रावधान के विपरीत वर्ष 2018-24 की अवधि में नई सेवाओं पर व्यय के लिए प्रावधानित ₹ 5,120.88 करोड़ धनराशि के पुनर्विनियोजन के प्रकरण पाये गए। वर्ष-वार विवरण निम्नानुसार हैं:

तालिका-2.5

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	नई सेवाओं के प्रकरण	कुल राशि
2018-19	16	1,245.22
2019-20	16	62.64
2020-21	20	247.94
2021-22	24	80.03
2022-23	48	1,301.78
2023-24	61	2,183.27
योग	185	5,120.88

स्रोत: नई योजना विवरण डेटा

नोट- नए व्यय की योजना का निर्धारण कोषागार निदेशालय द्वारा उपलब्ध कराई गई नई योजनाओं के आँकड़ों के आधार पर किया गया है।

उपर्युक्त अनियमितता उत्तर प्रदेश बजट नियम द्वारा प्रदान की गयी नई सेवाओं पर व्यय के लिए ऐसे पुनर्विनियोजन को रोकने के लिए आईएफएमएस में एप्लीकेशन नियन्त्रणों के अभाव के कारण हुई थी।

शासन द्वारा आईएफएमएस में आवश्यक कार्यप्रणाली को विकसित किया जाना स्वीकार (फरवरी 2025) किया गया।

2.1.9.3 संसाधन सम्बद्ध योजनाओं से पुनर्विनियोजन को रोकने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रणों का अभाव

वित्त विभाग द्वारा समय-समय पर निर्गत कार्यकारी अनुदेशों के अनुसार⁹, संसाधन सम्बद्ध योजनाओं (जैसे-केन्द्र प्रायोजित योजनाएं, वित्तीय संस्थाओं द्वारा वित्तपोषित योजनाएं, वाह्य सहायतित योजनाएं) में प्रावधानित बजट राशि को अन्य योजनाओं में पुनर्विनियोजित नहीं किया जा सकता है।

तथापि, लेखापरीक्षा में वर्ष 2018-24 की अवधि में संसाधन सम्बद्ध योजनाओं से अन्य योजनाओं के 151 प्रकरणों में अनियमित पुनर्विनियोजन किया गया था जिसमें ₹ 10,186.62 करोड़ की राशि सन्निहित थी।

दृष्टान्त

यह पाया गया कि अनुदान संख्या 43 उत्तर प्रदेश कोर सड़क नेटवर्क विकास कार्यक्रम (लेखा शीर्ष- 5055-00-800-97-01) से क्षेत्रीय परिवहन कार्यालयों को भवन सम्बन्धी कार्य हेतु निर्धारित लेखा शीर्ष¹⁰ को ₹ 2.04 करोड़ की राशि पुनर्विनियोजित (23.03.2023) की गयी थी।

उपर्युक्त अनियमितता, संसाधन सम्बद्ध योजनाओं से अन्य योजनाओं में ऐसे पुनर्विनियोजन को रोकने के लिए आईएफएमएस में एप्लीकेशन नियन्त्रण के अभाव को दर्शाती है।

⁹ क०अ० 13/2022 बी-1-454/दस-2022-231 /2022 दिनांक 07 जून 2022।

¹⁰ लेखा शीर्ष: 4059-01-051-19 एवं 4059-01-051-19-20।

निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (फरवरी 2025) कि यह एप्लिकेशन नियन्त्रण क्रियान्वित नहीं किया गया था क्योंकि वित्त विभाग द्वारा प्रदत्त बजट पत्रावली में संसाधन से जुड़ी योजनाओं के बजट शीर्ष की पहचान करने के लिए कोई डेटा फील्ड उपलब्ध नहीं है। प्रकरण नीतिगत निर्णय का होने के कारण इसे वित्त विभाग, उत्तर प्रदेश शासन को प्रेषित किया गया है।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा बिन्दु को स्वीकार (फरवरी 2025) किया गया एवं आश्वासन दिया गया कि प्रणाली में पर्याप्त नियन्त्रण किया जाएगा।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि कार्यकारी निर्देशों के अनुपालन को प्राप्त करने हेतु संसाधन सम्बद्ध योजनाओं के लिए बजट शीर्षों की पहचान हेतु आवश्यक एप्लीकेशन नियन्त्रण को औपचारिक परिवर्तन प्रबन्धन प्रक्रिया के माध्यम से क्रियान्वित किया जाना चाहिए था।

2.1.9.4 बजट आवंटन प्रणाली में एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

आईएफएमएस प्रणाली के बजट मॉड्यूल के अन्तर्गत, प्रशासनिक विभागों द्वारा विभागाध्यक्षों/वित्त नियन्त्रकों एवं विभागाध्यक्षों/वित्त-नियन्त्रकों द्वारा डीडीओ (आवंटन) को बजट का प्रेषण/संचरण, बजट आवंटन प्रणाली के माध्यम से ऑनलाइन किया जाता है। प्रणाली के डेटा विश्लेषण से निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आए:

(i) यह पाया गया कि 2020-23 की अवधि में तालिका में उल्लिखित तीन अनुदानों के सम्बन्ध में, प्रणाली में उत्पन्न बजट वितरण के लिए वित्तीय स्वीकृति¹¹ की राशि कुल बजटीय प्रावधानों से अधिक थी।

तालिका-2.6

बजटीय प्रावधान से अधिक वित्तीय स्वीकृति का अनुदानवार सारांश

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदानों की संख्या	कुल बजटीय प्रावधान	वित्तीय स्वीकृति	बजटीय प्रावधान से अधिक स्वीकृति {वित्तीय स्वीकृति (-) बजटीय प्रावधान}
2020-21	1	1,369.88	1,581.41	211.53
2021-22	1	1,505.88	1,585.44	79.56
2022-23	1	271.30	275.93	4.63
योग				295.72

(आईएफएमएस की मूल बजट, अनुपूरक बजट स्वीकृति तालिका से आँकड़े)

यह इस तथ्य का परिचायक है कि बजट आवंटन प्रणाली में बजट वितरण के लिए वित्तीय स्वीकृति की राशि को कुल बजटीय प्रावधान के भीतर सीमित करने की व्यवस्था नहीं थी।

¹¹ 'वित्तीय स्वीकृति' शब्द प्रशासनिक विभाग द्वारा विभागाध्यक्ष को बजट के संचार की प्रक्रिया को दर्शाता है।

(ii) बजट वितरण के लिए वित्तीय स्वीकृति के आधार पर बजट के आवंटन पर प्रणालीगत नियन्त्रण के विश्लेषण पर, यह पाया गया कि वर्ष 2018-24 की अवधि में विभिन्न अनुदानों के अन्तर्गत आवंटन, बजट वितरण के लिए सम्बन्धित वित्तीय स्वीकृति में निर्दिष्ट राशि से अधिक था, जिसका विवरण निम्नानुसार तालिका में संक्षेपित है-

तालिका-2.7
वित्तीय स्वीकृति से अधिक आवंटन का अनुदानवार सार

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अनुदानों की संख्या	वित्तीय स्वीकृति	आवंटन	वित्तीय स्वीकृति से अतिरिक्त आवंटन की कुल राशि
2018-19	5	24,442.97	28,710.87	4,267.90
2019-20	5	37,131.28	39,415.07	2,283.79
2020-21	1	325.37	592.37	267.00
2021-22	1	106.53	107.03	0.50
2022-23	3	14,150.12	15,235.45	1,085.34
2023-24	3	19,679.61	31,105.46	11,427.00
योग	18			19,331.53

(डीडीओ आवंटन, डीडीओ समर्पण एवं आईएफएमएस के वित्तीय स्वीकृति तालिकाओं से प्राप्त डेटा)

इस प्रकार, उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि बजट वितरण के लिए वित्तीय स्वीकृति की राशि के आधार पर आवंटनों को नियन्त्रित करने के लिए बजट आवंटन प्रणाली को मैप नहीं किया गया था, जिससे वर्ष 2018-19 से 2023-24 के मध्य 18 अनुदानों में ₹ 19,331.53 करोड़ की धनराशि का अतिरिक्त आवंटन हुआ।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि प्रशासनिक विभाग द्वारा वित्तीय स्वीकृति के ऑनलाइन निर्गत करने का प्रावधान 2022-23 में किया गया था एवं प्रावधानों से अधिक वित्तीय स्वीकृति को अस्वीकार करने के लिए प्रणाली में उचित जाँच एवं सत्यापन निहित है। पुराने आँकड़ों में यह विसंगति थी क्योंकि वित्तीय वर्ष के मध्य में स्वीकृति के लिए ऑनलाइन जेनरेशन को सम्मिलित किया गया था। शासन द्वारा अवगत कराया गया (दिसम्बर 2024) कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गयी विसंगतियों के समाधान हेतु तकनीकी टीम को भेज दिया गया है।

2.1.9.5 व्यय बिलों को अनिवार्य रूप से वैध अंतर्निहित स्वीकृति आदेश से संयोजन हेतु कार्यप्रणाली एवं एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

उत्तर प्रदेश बजट नियमावली के प्रावधानों के अनुसार बजटीय प्रावधान से किया जाने वाला प्रत्येक प्रस्तावित व्यय सक्षम प्राधिकारी से वित्तीय स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् किया जाना चाहिए।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि आईएफएमएस में प्रत्येक बिल को वैध अंतर्निहित स्वीकृति आदेश के साथ अनिवार्य रूप से संयोजन की कोई कार्यप्रणाली नहीं थी। यह एक महत्वपूर्ण नियन्त्रण विफलता थी, जिसके

परिणामस्वरूप, किसी विशेष स्वीकृति आदेश एवं व्यय के प्रत्येक बिल को मैप करना संभव नहीं था। भौतिक बिल फॉर्म में स्वीकृति आदेश संख्या को अभिलेखित करने के लिए एक विशिष्ट कॉलम होने के बावजूद, इस प्रमुख कार्यकारी नियम को क्रियान्वित करने के लिए आवश्यक कार्यप्रणाली एवं एप्लीकेशन नियन्त्रण को आईएफएमएस में क्रियान्वित नहीं किया गया था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि पेपरलेस बिल जमा करने के लिए ई-स्वीकृति मॉड्यूल एवं उप-वाउचर स्तर के कम्प्यूटरीकरण के विकास के उपरान्त, बिलों के लिए स्वीकृति आदेशों की अनिवार्य ऑनलाइन मैपिंग लागू की जाएगी। इसके अतिरिक्त, यह भी कहा गया कि ई-स्वीकृति मॉड्यूल एक नीतिगत निर्णय है एवं शासन को निर्णय हेतु सन्दर्भित किया गया है।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि आईएफएमएस में ई-स्वीकृति मॉड्यूल के विकास के उपरान्त व्यय के साथ वित्तीय स्वीकृति की मैपिंग की जाएगी।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि केवल इस तथ्य को उजागर किया गया था कि आईएफएमएस में ई-स्वीकृति मॉड्यूल के लिए कार्यप्रणाली लागू नहीं की गयी थी एवं इसकी अनुपस्थिति में, स्वीकृति आदेश संख्या (मैनुअल रूप से तैयार स्वीकृति आदेशों के लिए) को अनिवार्य रूप से अभिलेखित करने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण को उत्तर प्रदेश बजट नियमावली के प्रावधानों द्वारा आवश्यकतानुसार लागू किया जाना चाहिए था।

2.1.9.6 आवंटन से अधिक व्यय

उत्तर प्रदेश बजट नियमावली के प्रावधानों एवं वित्त विभाग द्वारा समय-समय पर निर्गत किए गए कार्यकारी निर्देशों एवं आदेशों के अनुसार, किसी भी लेखाशीर्ष के अन्तर्गत व्यय उस शीर्ष के आवंटन से अधिक नहीं होना चाहिए।

आईएफएमएस डेटा विश्लेषण से लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभिन्न मुख्य लेखाशीर्षों (मानक मद स्तर तक) में व्यय, सम्बन्धित शीर्षों के अन्तर्गत किए गए आवंटन से अधिक था। वर्ष 2018-19 से 2023-24 की अवधि में प्रकरणों का सारांश निम्नानुसार था-

तालिका-2.8

वर्ष	प्रकरणों की संख्या जहाँ खाता शीर्ष पर व्यय आवंटन से अधिक था	आवंटन से अधिक व्यय की कुल राशि (₹ करोड़ में)
2018-19	931	4,087.47
2019-20	301	3,048.42
2020-21	283	3,256.65
2021-22	185	1,444.83
2022-23	96	1,042.17
2023-24	89	1,058.73
योग	1,885	13,938.27

स्रोत: वर्ष 2018-19 से 2023-24 के लिए सीटीएस_बिल_एंट तालिका (व्यय के लिए) एवं सीटीएस_एलटी_ऑर्ड तालिका (आवंटन के लिए)

इस अनियमितता से पता चलता है कि बजट आवंटन से अधिक व्यय को रोकने हेतु एप्लीकेशन नियन्त्रण आईएफएमएस में क्रियान्वित नहीं किया गया था। इस अनियमितता का एक प्रमुख कारण ई-स्वीकृति मॉड्यूल को क्रियान्वित नहीं किया जाना था क्योंकि प्रणाली में व्यय बिलों के आहरण की स्वीकृति के लिए बजट आवंटन में व्यय के नियंत्रण का अभाव था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि यदि बिल पारित होने के समय बजट आवंटन उपलब्ध नहीं है, तो प्रणाली इसकी अनुमति नहीं देता है एवं 'अपर्याप्त बजट' का एक त्रुटि संदेश उत्पन्न होता है। अग्रेतर यह भी कहा गया कि 2023-24 से पूर्व माइनस आवंटन, आवंटन डेटा से स्वतः ज्ञात होना था एवं आवंटन आदेश की मूल प्रति प्राप्त होने पर कोषागार द्वारा प्लस आवंटन स्वीकार किया जाना था।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में शासन द्वारा अवगत कराया गया कि मानक मर्दों के समूहीकरण के कारण विसंगति प्रदर्शित हो रही है।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि उपर्युक्त इंगित प्रकरणों से स्पष्ट है कि सम्बन्धित वर्षों में व्यय, बजट आवंटन से अधिक हो गया था। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2023-24 में भी इसी तरह के प्रकरण सामने आए थे जिससे स्पष्ट है कि प्रणाली में अभी भी पर्याप्त नियन्त्रण की कमी है।

2.1.9.7 अनुदान-61 (ऋण सेवा एवं अन्य व्यय) के मामले में बजट का आवंटन एवं स्वीकृति आदेशों का सृजन आईएफएमएस से अन्यत्र किया जाना

अनुदान संख्या 61 (ऋण सेवा एवं अन्य व्यय) वित्त विभाग से सम्बन्धित है। वर्ष 2020-21 से 2023-24 तक की अवधि के लिए अनुदान-61 में बजटीय प्रावधान, स्वीकृति, आवंटन एवं व्यय का विवरण निम्नवत् है:

तालिका-2.9

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजटीय प्रावधान	स्वीकृति	आवंटन	व्यय	बजटीय प्रावधान के सापेक्ष व्यय की प्रतिशतता
2020-21	1,05,454.92	-	-	18,080.50	17.15
2021-22	94,601.99	-	-	21,716.52	22.96
2022-23	93,657.61	19,461.34	19,107.64	23,076.06	24.64
2023-24	1,03,030.04	26,483.45	9,053.93	29,927.51	29.05

(ऑफ़े, मूल बजट, अनुपूरक बजट, स्वीकृत डीडीओ आवंटन एवं सीटीएस बिल इंटी तालिका से लिए गये हैं)

उपरोक्त से इंगित है कि बजट का आवंटन एवं स्वीकृतियाँ निर्गत करने की प्रक्रियाएं आईएफएमएस के बाहर की गई थीं एवं अनुदान-61 के अन्तर्गत व्यय करने के लिए सन्दर्भात्मक शुद्धता को सुनिश्चित करने के लिए कोई एप्लीकेशन नियन्त्रण कार्यान्वित नहीं किया गया था।

इस प्रकरण पर, वित्त विभाग द्वारा अवगत कराया गया (जून 2024) कि अनुदान-61 के अन्तर्गत कुछ व्ययों में, कटौती सीधे आरबीआई¹² द्वारा की गयी है जिसके लिए वित्तीय स्वीकृति की आवश्यकता नहीं है। अनुदान-61 के अन्तर्गत व्यय की शेष राशि (स्थापना व्यय, राज्य वित्त आयोग से सम्बन्धित व्यय, नाबार्ड का ऋण एवं ब्याज भुगतान आदि) कोषागारों के माध्यम से दी जाती है, जिसके लिए आईएफएमएस के माध्यम से आवश्यक स्वीकृति प्रदान की जाती है।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि कोषागारों के माध्यम से किए गए व्यय के लिए भी आवंटन एवं स्वीकृति विवरण, आईएफएमएस (2020-21 एवं 2021-22) में दर्ज नहीं किए गए थे एवं वर्ष 2022-23 एवं 2023-24 में दर्ज किया गया व्यय, आईएफएमएस के माध्यम से किए गए बजट आवंटन से अधिक था।

2.1.9.8 आईएफएमएस में निर्दिष्ट बिल प्रारूपों के कार्यान्वयन का अभाव

(i) कोषागार प्रणाली के माध्यम से भुगतान करने के लिए, वित्तीय हस्तपुस्तिका में निम्नलिखित छः प्रकार के बिल प्रारूप निर्दिष्ट किए गए थे:

तालिका-2.10

बिल का प्रकार	अभिलेख कोड संख्या
वेतन भुगतान बिल	101
यात्रा भत्ता भुगतान बिल	102
आकस्मिकता बिल	103
विशेष, जमा वापसी, मुआवजा भुगतान बिल	104
सामान्य भुगतान बिल	105
सेवानिवृत्ति लाभ भुगतान बिल	106

भुगतान हेतु संसाधित बिल के सम्बन्ध में प्रासंगिक जानकारी वाले उपरोक्त बिल प्रारूपों का उपयोग, भुगतान के विभिन्न उद्देश्यों के लिए किया जाना था।

आईएफएमएस के वॉकथ्रू के दौरान, लेखापरीक्षा में पाया गया कि समस्त छः बिल प्रारूपों को दर्ज करने के लिए कार्यप्रणाली लागू की गई थी। तथापि, वेतन भुगतान बिलों को छोड़कर, शेष सभी पाँच प्रकार के बिलों के लिए जिसमें मूल विवरण निहित थे, केवल एक सामान्य प्रारूप ही कार्यान्वित किया गया था। इन पाँच प्रकार के बिलों के लिए विनिर्दिष्ट बिल प्रारूपों के अभाव के परिणामस्वरूप स्वीकृति प्राधिकारी, व्यय का ब्यौरा, यात्रा भत्ता आदि महत्वपूर्ण प्रविष्टियाँ अंकित नहीं थीं। विनिर्दिष्ट बिल प्रारूप के अभाव में विस्तृत भौतिक बिल प्रारूप को संलग्न करना आवश्यक हो गया था जिससे कार्य की पुनरावृत्ति हुई।

¹² बाजार ऋणों के मूलधन एवं ब्याज का प्रतिदान, भारत सरकार से प्राप्त धनराशि, राष्ट्रीय अल्प बचत निधियों से प्राप्त निधियाँ, आदि।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि जब आईएफएमएस में पेपरलेस ई-बिल प्रस्तुति एवं उप-वाउचर स्तर कम्प्यूटरीकरण लागू किया जायेगा, तो वेतन भुगतान बिलों के अतिरिक्त निर्दिष्ट बिल प्रारूप, महालेखाकार कार्यालय के परामर्श से लागू किए जाएंगे।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा भी यह स्वीकार किया गया कि महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) कार्यालय के परामर्श से आईएफएमएस प्रणाली में निर्दिष्ट बिल प्रारूप विकसित किए जाएंगे।

(ii) वित्तीय हस्तपुस्तिका में निर्दिष्ट कोड के अतिरिक्त बिल प्रारूप कोड के उपयोग को रोकने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

उपर्युक्त छः प्रकार के बिल प्रारूपों के अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2018-19 से 2023-24 के लिए आईएफएमएस डेटा का विश्लेषण किया गया एवं पाया गया कि:

- डीडीओ पोर्टल में 107, सी, डी, ई, एल एवं एन जैसे निर्दिष्ट बिल प्रारूप प्रकारों के अन्तर्गत संव्यवहार किये गये थे, जो वित्तीय हस्तपुस्तिका के अनुसार छः निर्दिष्ट बिल प्रारूपों में से नहीं थे, जैसा कि निम्नवत् प्रदर्शित है-

तालिका-2.11

रिकार्ड संख्या	अभिलेखों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
107	71,406	3,223.97
सी	5,52,820	1,08,867.69
डी	2,83,140	45,134.07
ई	1,36,740	16,568.17
एल	91,467	11,364.33
एन	1,21,239	45,627.35

स्रोत: डीडीओ बिल प्रविष्टि तालिका से लिया गया डेटा

- सीटीएस पोर्टल में भी 107, 108, 109, 110 एवं पी जैसे निर्दिष्ट बिल प्रारूप प्रकारों के अन्तर्गत संव्यवहार किये गये थे, जो वित्तीय हस्तपुस्तिका के अनुसार छः निर्दिष्ट बिल प्रारूपों में से नहीं थे, जैसा कि निम्नवत् प्रदर्शित है-

तालिका-2.12

रिकार्ड संख्या	अभिलेखों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
107	1,25,846	7,122.38
108	1,14,826	40,708.44
109	1,34,157	16,100.65
110	1,479	1,059.64
पी	22	0.23

स्रोत: सी टी एस बिल प्रविष्टि तालिका से लिया गया डेटा

ऐसे अनिर्दिष्ट बिल प्रारूप प्रकारों के अस्तित्व से स्पष्ट था कि मास्टर डेटा के रूप में बिल प्रारूप प्रकारों को निर्धारित प्रारूपों के अनुरूप लागू करने के लिए एप्लिकेशन नियन्त्रण आईएफएमएस में क्रियान्वित नहीं था।

उत्तर में, (अक्टूबर 2024) निदेशालय द्वारा डीडीओ पोर्टल में दिखाई देने वाले 107, सी, डी, ई, एल एवं एन जैसे बिल प्रारूप कोड का विवरण प्रदान किया गया, परन्तु सीटीएस पोर्टल में प्रदर्शित होने वाले बिल प्रारूप कोड का विवरण प्रदान नहीं किया गया। निदेशालय द्वारा यह भी अवगत कराया गया कि भौतिक बिलों की प्रति अभी भी डीडीओ द्वारा कोषागारों को प्रस्तुत की जा रही थी एवं केवल अनिवार्य डेटा फील्ड आईएफएमएस पर दर्ज किए जा रहे थे।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि अलग-अलग रिकार्ड संख्या का उपयोग विभिन्न बिल प्रकार जैसे सीसीएल, डीसीएल, पीएलए आदि को वर्गीकृत करने के लिए किया जाता है। यद्यपि, बिल निर्दिष्ट बिल प्रारूपों में तैयार किए जाते हैं एवं भौतिक प्रति केवल कोषागार में प्रस्तुत की जाती है।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि इससे मात्र यह संकेत मिलता है कि आईएफएमएस में डेटा अभी तक विश्वसनीय एवं वित्तीय हस्तपुस्तिका के अनुरूप नहीं था एवं इस बात की भी कोई आश्वस्ति नहीं थी कि ऐसे प्रकरण जिसमें आईएफएमएस पर बिल प्रारूप प्रकारों का उपयोग दर्ज किया जा रहा था जो वित्तीय हस्तपुस्तिका में निर्दिष्ट नहीं थे, सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदन के पश्चात् किया गया था।

(iii) आईएफएमएस के कार्यान्वयन के बाद भी मैनुअल रूप से तैयार किए गए भौतिक बिलों का निरन्तर उपयोग एवं निर्भरता

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एक नया भुगतान लाभार्थी सृजित करते समय, आईएफएमएस में पैन एवं जीएसटी संख्या (जहाँ लागू हो) अंकित करने की कोई कार्यप्रणाली नहीं थी।

चूँकि, आईएफएमएस में भुगतानों (जैसे जीएसटी) एवं कटौतियों (आयकर, रायल्टी आदि) के घटक-वार विवरण अंकित करने की कार्यप्रणाली लागू नहीं की गई थी, इसलिए आईएफएमएस पर सकल एवं निवल बिल के आँकड़े अंकित करने के लिए ऐसी कटौतियों के विक्रेता-वार विवरण तैयार किये जाने हेतु मैनुअल रूप से गणना की जा रही थी।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि निर्माण कार्यों के लिए जीएसटी की दर को 18 जुलाई 2022 से 12 से 18 प्रतिशत पुनरीक्षित किये जाने के पश्चात् भी, जीएसटी दर में परिवर्तन करने के लिए आईएफएमएस में कार्यप्रणाली के अभाव के परिणामस्वरूप बिलों को गलत दरों के साथ संसाधित किया गया था।

दृष्टान्त

निर्माण खण्ड, लोक निर्माण विभाग, सोनभद्र द्वारा दिनांक 23.03.2023 को टोकन संख्या 6923093365 के माध्यम से ठेकेदार को ₹ 95,99,918 का भुगतान किया गया, जिसमें निर्धारित 18 प्रतिशत के स्थान पर 12 प्रतिशत की दर से जीएसटी सम्मिलित था। तथापि, निर्माण खण्ड-2, लोक निर्माण विभाग, फतेहपुर द्वारा एक ठेकेदार को टोकन संख्या 2123103070 दिनांक 05.03.2023 के माध्यम से ₹ 17,56,740 का भुगतान किया गया, जिसमें 18 प्रतिशत की दर से जीएसटी सम्मिलित था।

इस प्रकार, आईएफएमएस के कार्यान्वयन के पश्चात भी, मैनुअल रूप से तैयार किए गए भौतिक बिलों का निरन्तर उपयोग एवं इस पर निर्भरता थी, जो समय-साध्य एवं त्रुटिपूर्ण प्रक्रिया थी। यह आईएफएमएस में बिल प्रोसेसिंग के दौरान घटक-वार भुगतान एवं कटौती दर्ज करने की कार्यप्रणाली की अनुपस्थिति के कारण था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि लागू जीएसटी की दर की जाँच का उत्तरदायित्व सम्बन्धित डीडीओ व बिल जमा करने वाली फर्म का है एवं स्रोत पर आयकर की सही कटौती का उत्तरदायित्व डीडीओ पर है। समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि विक्रेता प्रबन्धन प्रणाली को लागू करने पर विचार किया जा रहा है। इसके अतिरिक्त, यह भी अवगत कराया गया कि जीएसटी दरों की मैपिंग संभव नहीं है क्योंकि जीएसटी दरें समय-समय पर बदलती रहती हैं एवं जीएसटी विभाग अन्य प्रणालियों के साथ सामंजस्य की अनुमति नहीं देता है।

उत्तर मान्य नहीं था, क्योंकि इससे स्पष्ट था कि आईएफएमएस के कार्यान्वयन के पश्चात् भी, अनुपालन का दायित्व व्यक्तिगत उपयोगकर्ताओं से प्रणाली में स्थानांतरित नहीं हुआ था, अतः आईएफएमएस कार्यान्वयन का पूर्ण लाभ अभी तक नहीं प्राप्त हो सका था। बिल के विभिन्न घटकों जैसे जीएसटी, आयकर कटौती, जीएसटी कटौती, शास्ति, अन्य वसूली आदि को आईएफएमएस प्रणाली में सम्मिलित किया जाना चाहिए जिससे एकीकृत आईटी प्रणाली के लाभों का प्रभावी ढंग से उपयोग किया जा सके।

(iv) बकाया सार आकस्मिक बिलों के सापेक्ष विस्तृत आकस्मिक बिलों को समायोजित करने के लिए आईएफएमएस में कार्यप्रणाली का अभाव

आकस्मिक प्रभारों, जिनके लिए आहरण के समय अन्तिम वर्गीकरण एवं समर्थन वाउचर उपलब्ध नहीं होते हैं, का आहरण सार आकस्मिक (एसी) बिलों के माध्यम से किया जाता है, जो सरकारी कर्मचारियों द्वारा आहरित अग्रिम होते हैं। इन अग्रिमों को निर्धारित समयावधि के भीतर विस्तृत आकस्मिक (डीसी) बिलों द्वारा (जिनमें किए गए व्यय के समर्थन में वाउचर दिए गए हैं) प्रस्तुत करके अथवा आहरित अग्रिमों के अप्रयुक्त भाग की वापसी के माध्यम से समायोजित किया जाता है।

लेखापरीक्षा ने डीडीओ पोर्टल पर एसी-डीसी बिल कार्यप्रणाली का वॉकथ्रू किया एवं निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आए-

- बिल को एसी बिल के रूप में अभिलिखित करने की कार्यप्रणाली कार्यान्वित की गई थी। तथापि, बिल के भौतिक प्रिंटआउट में यह दर्शाने के लिए कोई अंकन नहीं था कि यह एसी बिल था।

दृष्टान्त

उदाहरण के लिए, लखनऊ कलेक्ट्रेट कोषागार में लोक निर्माण विभाग से संबंधित टोकन नम्बर 4324459826 को प्रणाली के माध्यम से एसी बिल के 'हाँ' विकल्प को चिन्हित करके संसाधित किया गया, परन्तु बिल के प्रिंट आउट में यह अंकन नहीं दिखता है।

- आहरित प्रत्येक एसी बिल के लिए प्रस्तुत डीसी बिलों की मैपिंग की कार्यप्रणाली आईएफएमएस में लागू नहीं थी।
- आहरित एसी बिलों एवं डीसी बिलों के माध्यम से असमायोजित एसी बिलों पर एमआईएस रिपोर्ट तैयार करने की कार्यप्रणाली, आईएफएमएस में नहीं थी।
- सरकारी कर्मचारियों द्वारा आहरित पूर्व अग्रिमों का समायोजन/वापसी पूरा किए बिना, अतिरिक्त एसी बिल का आहरण करने से रोकने के लिए आईएफएमएस में एप्लीकेशन नियन्त्रण लागू नहीं किए गए थे।

उपर्युक्त कार्यप्रणालियों की अनुपस्थिति के परिणामस्वरूप असमायोजित एसी बिलों (अर्थात् सरकारी कर्मचारियों द्वारा आहरित अग्रिम का वास्तविक व्यय से समायोजन का प्रमाण न होना) का अनुश्रवण, प्रणाली द्वारा किया जाना संभव नहीं था।

शासन द्वारा इस लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार (दिसम्बर 2024) किया गया एवं अवगत कराया गया कि तैयार किए गए एसी बिलों का ट्रैक रखने, एसी एवं डीसी बिलों की मैपिंग एवं डीडीओ पोर्टल के माध्यम से डीसी बिल जमा करने के लिए आवश्यक कार्यप्रणाली लागू की जाएगी।

2.1.9.9 आईएफएमएस में अमान्य एवं अपूर्ण लेखाशीर्षों के उपयोग को रोकने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

व्यय एवं लेखांकन की समस्त बजटीय प्रक्रिया, राज्य बजट अभिलेख विनिर्दिष्ट लेखा शीर्षों के 15 अंकीय वर्गीकरण के अनुसार किया जाना अपेक्षित है। अग्रेतर, लघु शीर्ष (प्रथम 9 अंक) स्तर तक के लेखा शीर्षों के इस वर्गीकरण को महालेखा-नियन्त्रक द्वारा निर्धारित वृहद एवं लघु शीर्षों की सूची के अनुरूप होना अपेक्षित है।

तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2018-24 की अवधि के लिए आईएफएमएस बिल डेटा का विश्लेषण किया गया एवं पाया गया कि-

- 1,724 प्रकरणों में, बिलों में लेखाशीर्षों का वर्गीकरण लघु शीर्ष स्तर तक मुख्य एवं लघुशीर्षों की सूची के अनुरूप नहीं था।
- 9,836 प्रकरणों में, बिलों में लेखाशीर्षों का वर्गीकरण राज्य बजट शीर्षों के मास्टर डेटा के अनुरूप नहीं था।
- 4,59,281 प्रकरणों (₹ 12,705.21 करोड़ के व्यय सहित) में जिन लेखाशीर्षों के अन्तर्गत व्यय वर्गीकृत किया गया था, वे 7 से 14 अंकों के मध्य थे जो अमान्य लेखाशीर्षों के परिचायक थे।

इन उदाहरणों ने न केवल अमान्य या अपूर्ण लेखाशीर्षों के उपयोग को रोकने के लिए आईएफएमएस में एप्लीकेशन नियन्त्रण के अभाव को प्रतिबिंबित किया, अपितु अनुमोदित बजट प्रावधान के लिए मास्टर डेटा एवं बजट आवंटन, वित्तीय स्वीकृति तथा बिल प्रसंस्करण की डाउनस्ट्रीम कार्य-प्रक्रियाओं के मध्य सन्दर्भात्मक शुद्धता की कमी को भी उजागर किया।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया कि इनमें से किसी भी प्रकरण में, गलत प्रविष्टियों की स्वीकृति नहीं दी जाती है या कोषागार को अग्रेषित नहीं किया जाता है। इसके अतिरिक्त, समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि सीटीएस स्तर पर भुगतान 15 अंकों के वर्गीकरण के बिना आईएफएमएस में स्वीकार नहीं किया जा सकता है। कुछ पुराने डेटा या अन्य विषय हो सकते हैं, एवं तकनीकी टीम को इस तरह की विसंगति के कारणों की जाँच करने के लिए निर्देशित किया गया है।

2.1.9.10 सहायता अनुदान बिलों के प्रसंस्करण हेतु कार्यकारी नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

वित्तीय हस्तपुस्तिका खण्ड-5 के अनुसार, विभिन्न सहायता अनुदानों का भुगतान शासन के सामान्य अथवा विशेष आदेशों के अधीन होता है। सहायता अनुदान दो प्रकार के होते हैं, अर्थात् सशर्त एवं बिना शर्त। वर्ष 2023-24 में, सहायता अनुदान का प्रावधान कुल बजट का 25.56 प्रतिशत था।

लेखापरीक्षा में आवेदन के फ्रंट इंड पर आईएफएमएस कार्यप्रणाली एवं आवेदन के बैक इंड में अनुदान सहायता बिलों पर डेटा का विश्लेषण किया गया एवं पाया गया कि-

- आईएफएमएस में सशर्त सहायता अनुदान के मामले में शर्तों का ब्यौरा दर्ज करने का कोई स्थान नहीं था। शर्तों को प्रणाली से बाहर अन्य माध्यमों से सूचित किया जाना था एवं पिछले सहायता अनुदान बिलों के लिए अनुदानकर्ताओं द्वारा शर्तों को पूर्ण किये जाने की निगरानी हेतु कोई तंत्र नहीं था।
- केन्द्र एवं राज्य सरकारों द्वारा सहायता अनुदान के लेखांकन के लिए भारत सरकार लेखांकन मानक-2 में निर्दिष्ट है कि सहायता अनुदान को राजस्व व्यय के रूप में वर्गीकृत किया जाएगा। परन्तु, आईएफएमएस में भारत

सरकार लेखांकन मानक-2 के अनुपालन को सुनिश्चित करने की कार्यप्रणाली एवं एप्लीकेशन नियन्त्रण के अभाव में, सहायता अनुदान बिल पूँजीगत खण्ड हेतु निर्धारित मुख्य एवं लघु लेखाशीर्षों को निर्दिष्ट कर तैयार किए जा सकते हैं। इस कमी के परिणामस्वरूप, राजस्व व्यय को पूँजीगत व्यय के रूप में त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण का जोखिम था।

- वित्तीय हस्तपुस्तिका के प्रस्तर 209 के अनुसार, सहायता अनुदान पंजिका के रखरखाव हेतु आवश्यक कार्यप्रणाली को आईएफएमएस में क्रियान्वित नहीं किया गया था।
- अनुदानग्राहियों से उपयोग प्रमाण-पत्रों के ब्यौरे दर्ज करने की कार्यप्रणाली (जहाँ अनुदान की शर्तों के लिए अपेक्षित हों) को आईएफएमएस में कार्यान्वित नहीं किया गया था। लम्बित उपभोग प्रमाण-पत्रों (लेखापरीक्षा द्वारा मैनुअल रूप से संकलित) की वास्तविक स्थिति निम्नानुसार थी:

तालिका-2.13

बकाया उपभोग प्रमाण-पत्रों का वर्षवार ब्यौरा

वर्ष	उपभोग प्रमाण-पत्रों की संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)
2001-02 से 2011-12	19,468	5,055.74
2012-13	321	158.93
2013-14	1,187	600.36
2014-15	1,635	899.75
2015-16	718	518.56
2016-17	532	425.95
2017-18	399	554.82
2018-19	766	1,418.21
2019-20	2,121	1,121.35
2020-21	3,148	8,528.85
2021-22 (सिम्तबर 2021 तक)	611	698.72
योग	30,906	19,981.24

स्रोत: 31 मार्च 2023 को समाप्त हुए वर्ष के लिये राज्य के वित्त पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

इसके अभाव में, लम्बित उपभोग प्रमाण-पत्रों की निगरानी की कार्य प्रक्रिया आईएफएमएस से बाहर की जा रही थी एवं यह प्रणाली राज्य सरकार एवं महालेखाकार कार्यालय द्वारा लम्बित उपभोग प्रमाण-पत्रों की सुगमतापूर्वक निगरानी की स्थिति में नहीं थी।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा स्वीकार किया गया कि आईएफएमएस में पर्याप्त प्रणाली नियन्त्रण विकसित करने के लिए आवश्यक सुधारात्मक उपाय किये जाएंगे।

2.1.9.11 केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के अन्तर्गत व्यय का शुद्ध लेखांकन सुनिश्चित करने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

भारत सरकार के कार्यालय ज्ञाप संख्या 1(13) पीएफएमएस/एफएससी/2020 दिनांक 23.03.2021 के अनुसार, सभी केन्द्र प्रायोजित योजनाओं को एकल नोडल खातों के माध्यम से संचालित किया जाना चाहिए। उत्तर प्रदेश के बजटीय अभिलेख में प्रावधान है कि प्रत्येक केन्द्र प्रायोजित योजनान्तर्गत केन्द्रांश के व्यय को उपशीर्ष 01 एवं 02 के अन्तर्गत वर्गीकृत किया जाएगा एवं प्रत्येक केन्द्र प्रायोजित योजनान्तर्गत संगत राज्यांश को उपशीर्ष 89 के अन्तर्गत वर्गीकृत किया जाएगा।

लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2022-23 एवं 2023-24 के लिए केन्द्र प्रायोजित योजना व्यय से सम्बन्धित आईएफएमएस डेटा का विश्लेषण किया गया एवं पाया गया कि-

- परिशिष्ट-2.2 में प्रदर्शित 694 प्रकरणों (2022-23) एवं 393 प्रकरणों (2023-24) में व्यय, बजट आवंटन के आँकड़े से अधिक था।
- 67,302 प्रकरणों (2022-23 में 30,814 एवं 2023-24 में 36,488) में, केन्द्र प्रायोजित योजनान्तर्गत व्यय उपशीर्ष 01, 02 एवं 89 के अतिरिक्त अन्य उप-शीर्षों में अंकित किया गया था, जिससे गलत वर्गीकरण का संकेत मिलता है। इससे पता चलता है कि केन्द्र प्रायोजित योजनान्तर्गत व्यय का शुद्ध लेखांकन सुनिश्चित करने के लिए आईएफएमएस में एप्लीकेशन नियन्त्रण लागू नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा इस तथ्य की पुष्टि करने में असमर्थ थी कि गैर-केन्द्र प्रायोजित योजना व्यय को केन्द्र प्रायोजित योजना के व्यय के रूप में वर्गीकृत नहीं किया गया था।

तालिका-2.14

केन्द्र प्रायोजित योजना के लिए निर्दिष्ट उप-शीर्षों के अतिरिक्त अन्य उप-शीर्षों पर व्यय का सारांश (2022-23 एवं 2023-24)

उप-शीर्ष	2022-23		2023-24	
	अभिलेखों की संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)	अभिलेखों की संख्या	धनराशि (₹ करोड़ में)
03	15,303	16,777.42	19,727	15,434.48
04	215	5,626.63	98	5,014.21
05	4,058	9,143.87	4,332	12,632.97
06	10,889	1,584.83	11,997	2,292.29
07	141	2,121.73	144	2,395.37
09	--	--	2	8.91
13	2	21.45	--	--
15	141	2,789.91	120	2,770.50
67	1	5.27	2	9.98
97	64	150.00	66	61.99
योग	30,814	38,221.11	36,488	40,620.70

स्रोत: सम्बन्धित वर्षों की 'सीपीएसएमएस व्यय' तालिका का सारांश

प्रक्रिया के अनुसार, राज्य सरकार को अपने खातों में प्राप्त केन्द्रांश के साथ राज्यांश को सम्मिलित करते हुए कोषागार प्रणाली के माध्यम से बिल तैयार करके एकल नोडल खातों में अन्तरित करना होता है। वित्त लेखा 2022-23 (पीएफएमएस भारत सरकार से प्राप्त आँकड़े) के अनुसार, वर्ष 2022-23 में ₹ 79,064.99 करोड़ (केन्द्रांश ₹ 40,531.31 करोड़ एवं राज्यांश ₹ 38,533.68 करोड़) एकल नोडल खातों को हस्तांतरित किए गए थे।

परन्तु, आईएफएमएस आँकड़ों के अनुसार, 2022-23 में एकल नोडल खातों को हस्तान्तरित धनराशि इससे अधिक अर्थात् ₹ 1,09,887.61 करोड़ थी।

धनराशियों के इस अन्तर के कारणों का विश्लेषण नहीं किया गया था एवं न ही कोई मिलान विवरण तैयार किया गया था। धनराशि में अन्तर, केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के अन्तर्गत बिलों का प्रसंस्करण एवं व्यय पर निगरानी से सम्बन्धित आईएफएमएस के कार्यान्वयन में नियन्त्रणों में कमी का परिचायक था।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि वर्ष 2022-23 में कुछ कठिनाईयाँ थीं जिनका निराकरण वर्ष 2023-24 में कर लिया गया है।

शासन द्वारा अग्रेतर अवगत कराया गया (फरवरी 2025) कि एकल नोडल खाते को राज्य में जुलाई 2021 से प्रारम्भ किया गया था एवं एकीकरण के माध्यम से व्यय डेटा पीएफएमएस को साझा किया जाता है। पीएफएमएस के डेटा में पुराने डेटा भी सम्मिलित हैं जो विभागों द्वारा प्रविष्ट किया जाता है एवं इसमें एकल नोडल खाते से बाहर किये गए संव्यवहार या गलत खाता संख्या में किए गए संव्यवहार सम्मिलित हैं जो पीएफएमएस में मैप नहीं किए गए हैं।

उत्तर सही नहीं है क्योंकि वर्ष 2023-24 के आँकड़ों में भी विसंगति विद्यमान थी। उत्तर से मात्र यह संकेत मिलता है कि राज्य सरकार द्वारा स्वीकार किया गया है कि वित्त लेखों में दिए गए आँकड़े (पीएफएमएस भारत सरकार से प्राप्त आँकड़े) सही थे परन्तु, यह स्पष्ट नहीं किया गया कि आईएफएमएस में दर्ज केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के लिए व्यय राशि में अन्तर क्यों था। केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के सापेक्ष आईएफएमएस में व्यय डेटा, अन्तर के आधार पर विश्वसनीय नहीं था। यह कमी आईएफएमएस में केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के सापेक्ष व्यय का शुद्ध लेखाकरण सुनिश्चित करने हेतु, एप्लीकेशन नियन्त्रणों की कमी के कारण उत्पन्न हुई थी।

2.1.9.12 राजस्व एवं पूँजीगत खण्डों के अन्तर्गत व्यय के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण को रोकने के लिए आईएफएमएस में एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

उत्तर प्रदेश बजट नियमावली के अनुसार, व्यय का वर्गीकरण पूँजीगत एवं राजस्व खण्डों के अन्तर्गत किया जाता है। वित्त विभाग द्वारा विनियोग की प्राथमिक इकाइयों के रूप में मानक मदों की एक सूची को अपनाया गया है। कुछ मानक

मद केवल पूँजीगत व्यय से सम्बन्धित हैं एवं अन्य केवल राजस्व व्यय से सम्बन्धित हैं।

तथापि, लेखापरीक्षा में वर्ष 2018-19 से 2023-24 की अवधि के लिए आईएफएमएस आँकड़ों का विश्लेषण किया गया एवं पाया गया कि 9,134 प्रकरणों (₹ 751.88 करोड़ के व्यय सहित) में राजस्व व्यय की प्रविष्टि हेतु पूँजीगत खण्ड के मानक मदों का अनियमित उपयोग किया गया था एवं 172 प्रकरणों (₹ 99.54 करोड़ के व्यय सहित) में पूँजीगत व्यय की प्रविष्टि हेतु राजस्व खण्ड के मानक मदों का अनियमित उपयोग किया गया था। विवरण **परिशिष्ट 2.3** में प्रदर्शित है।

आईएफएमएस में राजस्व एवं पूँजीगत खण्डों के अन्तर्गत मानक मदों की मैपिंग के अभाव में उपरोक्त वर्गीकरण गलत हुए।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि आईएफएमएस, वित्त विभाग द्वारा प्रदान की गई बजट फाइल का उपयोग करता है।

उत्तर से यह पुष्टि होती है कि आईएफएमएस प्रणाली के माध्यम से बजट तैयार न किए जाने के कारण राजस्व एवं पूँजीगत शीर्षों के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण का समाधान नहीं किया जा सका।

2.1.9.13 डीडीओ पोर्टल पर बजट नियन्त्रण का अभाव

डीडीओ पोर्टल के वाकथू के दौरान यह पाया गया कि प्रणाली में, बजट की उपलब्धता के बारे में कोई नियन्त्रण नहीं है एवं सम्बन्धित लेखाशीर्ष के अन्तर्गत बजट उपलब्ध न होने की दशा में भी ऑपरेटर को बिल तैयार करने की अनुमति देता है। प्रणाली में बजट की उपलब्धता के बारे में जानकारी प्रदर्शित नहीं होती है एवं ऑपरेटर को बजट की उपलब्धता की जाँच स्वयं करनी पड़ती है।

इस प्रकार, कम्प्यूटरीकरण के उपरान्त भी, ऑपरेटर को बजटीय नियन्त्रण की त्रुटि-प्रवण मैनुअल प्रक्रिया अपनानी होती है।

उत्तर में, निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (फरवरी 2025) कि बिल पारित होने के पश्चात् कोषागार स्तर पर वाउचर जनरेशन के उपरान्त ही व्यय राशि कम की जाती है। अग्रेतर, यह भी अवगत कराया गया कि डीडीओ द्वारा बिल तैयार करने के पश्चात् बजट में कमी केवल तभी संभव है जब तैयार किए गए बिल की राशि को ब्लॉक कर दिया जाए, जो व्यवहार्य प्रतीत नहीं होता है, क्योंकि यह प्रस्तुत न किए गए बिल में निहित पर्याप्त राशि को ब्लॉक कर देगा।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि टोकन की वैधता बिल तैयार करने से 10 दिन है एवं डीडीओ द्वारा तैयार किए गए त्रुटिपूर्ण बिल के प्रकरण में, इसे रद्द किया जा सकता है। इस प्रकार, प्रस्तुत न किए गए बिल में निहित धनराशि को अवरुद्ध करना प्रासंगिक प्रतीत नहीं होता है।

2.1.9.14 भुगतान लाभार्थी प्रबन्धन हेतु आईएफएमएस में नियन्त्रण का अभाव

विभिन्न प्रकार के लाभार्थियों (वेतन भुगतान बिलों हेतु सरकारी कर्मचारी, माल एवं सेवाओं के आपूर्तिकर्ता अर्थात् विक्रेता, कार्यों के ठेकेदार एवं सरकारी योजनाओं के लाभार्थी) को भुगतान करने हेतु, डीडीओ पोर्टल उपयोगकर्ता लाभार्थी बनाते हैं जिन्हें डीडीओ द्वारा अनुमोदित किया जाता है।

लेखापरीक्षा में वर्ष 2018-19 से 2023-24 की अवधि के लिए आईएफएमएस में लाभार्थियों के आँकड़ों का विश्लेषण किया गया एवं लागू किए गए एप्लीकेशन नियन्त्रणों में निम्नलिखित कमियाँ प्रकाश में आयीं-

- डेटा प्रविष्टि के दौरान लाभार्थी बैंक खाता संख्या सत्यापित नहीं किये गये थे। वेलिडेशन नियन्त्रण के अभाव के कारण, विफल भुगतान के ऐसे दृष्टान्त यथा 'अकाउंट क्लोज्ड/अकाउंट डज़ नॉट एक्ज़िस्ट/नो सच अकाउंट टाइप/रॉग अकाउंट/इनवैलिड अकाउंट नम्बर' पाये गए, जिनका विवरण निम्नवत् हैं-

तालिका-2.15

गलत बैंक खाता संख्या के कारण विफल भुगतानों का कोषागार-वार सारांश

कोषागार कोड	कोषागार का नाम	विफल भुगतान के प्रकरण	धनराशि (₹ करोड़ में)
1300	बदायूँ	12,480	29.88
1400	मुरादाबाद	25,696	38.82
2100	फतेहपुर	10,821	19.91
2700	वाराणसी	24,406	51.36
2800	मीरजापुर	19,921	23.60
3200	गोरखपुर	30,918	92.60
4300	लखनऊ कलेक्ट्रेट	27,667	121.68
6900	सोनभद्र	14,963	32.67
7600	गौतम बुद्ध नगर	6,428	86.84
7900	बलरामपुर	15,861	23.08
9600	विधान सभा	101	0.23
योग		1,89,262	520.67

स्रोत: वर्ष 2018-19 से 2023-24 के लिए 'ई-कुबेर जीएसटी आरबीआई नोटीफिकेशन' का आईएफएमएस डेटा

- पृथक-पृथक डीडीओ के अन्तर्गत पृथक-पृथक लाभार्थी आईडी के 48,545 उदाहरण थे, जिन्हें एक ही बैंक खाता संख्या से मैप किया गया था। पृथक-पृथक डीडीओ के अन्तर्गत एक ही बैंक खाता संख्या की एकाधिक लाभार्थी आईडी के लिए ऐसी अनियमित मैपिंग की सूची (परिशिष्ट-2.4) में प्रदर्शित है।

यह इंगित करता है कि लाभार्थियों के भुगतान के लिए मास्टर डेटा की शुचिता सुनिश्चित करने एवं एक ही बैंक खाता संख्या के कई लाभार्थी आईडी के लिए मैपिंग की द्वैधता को रोकने के लिए प्रमुख एप्लीकेशन नियन्त्रण आईएफएमएस में क्रियान्वित नहीं किए गए थे। यह नियन्त्रण की एक प्रमुख कमी थी, क्योंकि

इससे, आईएफएमएस में विभिन्न लाभार्थियों को भुगतान दर्ज करके बैंक खाताधारक को अनियमित भुगतान किये जाने का जोखिम बना रहता है।

लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (दिसम्बर 2024) कि प्रत्येक लाभार्थी आईडी के लिए यूनिक बैंक खाता संख्याओं की सही मैपिंग सुनिश्चित करने के लिए, वेलिडेशन नियंत्रण को नेशनल पेमेन्ट्स कारपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड द्वारा विकसित 'लुक-अप कार्यप्रणाली' की सहायता से लागू किया जायेगा। अग्रेतर, यह भी अवगत कराया गया (फरवरी 2025) कि लाभार्थियों के बेहतर नियन्त्रण एवं प्रबन्धन के लिए वेंडर मैनेजमेंट मॉड्यूल प्रस्तावित किया गया है।

2.1.9.15 आईएफएमएस में लाभार्थी प्रकारों एवं बिल प्रकारों की मैपिंग में एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

आईएफएमएस में, निम्नलिखित प्रकार के लाभार्थी बनाए जा सकते हैं-

तालिका-2.16

डीडीओ पोर्टल में लाभार्थी का प्रकार	डीडीओ पोर्टल में लाभार्थी प्रकारों का विवरण
1	कर्मचारी (एनईएफटी)
2	गैर-कर्मचारी (एनईएफटी)
3	ड्राफ्ट भुगतान
4	सोसाइटी खाता
5	एलआईसी/आरडी
6	समूह-ए
7	समूह-बी
8	समूह-सी
9	समूह-डी
10	जीएसटी-टीडीएस
11	पीएफएमएस

लेखापरीक्षा में पाया गया कि लाभार्थी प्रकारों के साथ बिल प्रकारों की गलत मैपिंग को रोकने के लिए कोई एप्लीकेशन नियन्त्रण विद्यमान नहीं थे। उदाहरण के लिए, वेतन भुगतान बिल में उन लाभार्थियों के चयन की अनुमति नहीं होनी चाहिए जो सरकारी कर्मचारी नहीं हैं उसी प्रकार, सरकारी योजना व्यय बिल में सरकारी कर्मचारियों को भुगतान की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।

आँकड़ों के विश्लेषण के अनुसार वर्ष 2018-19 से 2023-24 के मध्य, 52,993 प्रकरणों (₹ 451.42 करोड़ के व्यय सहित) में लाभार्थी प्रकार 10 के अलावा अन्य लाभार्थी प्रकारों को जीएसटी टीडीएस का भुगतान किया गया था, जैसा कि **परिशिष्ट-2.5** में प्रदर्शित है।

यह नियन्त्रण की एक प्रमुख कमी थी, क्योंकि यह आईएफएमएस पर त्रुटिपूर्ण भुगतान हेतु पहल एवं पूर्ण किये जाने का जोखिम पैदा करता है, यह अनुपालन सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व एप्लीकेशन नियन्त्रण के माध्यम से प्रणाली द्वारा किये जाने के स्थान पर उपयोगकर्ताओं द्वारा किये जाने के कारण है।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि आईएफएमएस कोड 'RBIS0GSTPMT' वाले लाभार्थी केवल जीएसटी टीडीएस प्रकार के साथ बनाए जा सकें, यह सुनिश्चित करने के लिए वेलिडेशन लागू किया गया है। तथापि, उत्तर में लेखापरीक्षा प्रेक्षण में इंगित अन्य जोखिमों को संबोधित नहीं किया गया।

2.1.9.16 कर्मचारी मास्टर डेटाबेस में आँकड़ों की पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

लेखापरीक्षा में आईएफएमएस में कर्मचारी मास्टर डेटा का विश्लेषण किया गया एवं पाया गया कि कर्मचारी प्रोफाइल से सम्बन्धित आवश्यक डेटा फील्ड की प्रविष्टि अनिवार्य नहीं बनाई गई थी। परिणामस्वरूप, निम्नलिखित कमियाँ पायी गयीं-

- कर्मचारियों को मासिक भुगतान की कुल 5.99 करोड़ प्रविष्टियों में से, 1.04 करोड़ प्रविष्टियाँ (17.38 प्रतिशत) में, मूल वेतन फील्ड 'खाली' था। इसके परिणामस्वरूप एप्लीकेशन नियन्त्रण के माध्यम से इस तथ्य की पुष्टि किया जाना संभव नहीं था कि क्या वेतन का भुगतान सरकारी कर्मचारियों के लिए निर्धारित वेतनमान एवं वेतन मैट्रिक्स के अनुरूप किया जा रहा है।
- चयनित कोषागारों में कुल 11,706 कर्मचारियों के 86,416 भुगतान के प्रकरण पाये गये जहाँ इन कर्मचारियों से सम्बन्धित आँकड़ों की प्रविष्टि कर्मचारी मास्टर डेटा में उपलब्ध नहीं थी।
- आईएफएमएस के 8,42,714 प्रकरणों (परिशिष्ट-2.6) में मकान किराया भत्ता प्रचलित नियमों के अनुसार किसी वैध लागू दर के अनुरूप नहीं था। आईएफएमएस में मकान किराया भत्ता राशि ₹ 1 एवं ₹ 99,999 के मध्य पायी गयी।
- कर्मचारियों का वर्गीकरण (राजपत्रित/अराजपत्रित) आईएफएमएस में दर्ज नहीं किया जा रहा था। परिणामस्वरूप, बोनस हेतु पात्रता जैसी वेलिडेशन जाँच प्रणाली द्वारा नहीं की जा सकी।
- बोनस का भुगतान मात्र समर्पित बोनस इंटरफेस के माध्यम से नहीं किया जा रहा था, अपितु अन्य इंटरफेस के माध्यम से भी किया जा रहा था, जिसके परिणामस्वरूप एक ही कर्मचारी को वर्ष में एक से अधिक बार बोनस का भुगतान किये जाने के प्रकरण प्रकाश में आए। डेटा विश्लेषण के अनुसार, वर्ष 2018-19 से 2023-24 के मध्य 6,249 प्रकरण प्रकाश में आए (परिशिष्ट-2.7)।
- आईएफएमएस में दिव्यांग श्रेणी का प्रावधान नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, उस श्रेणी पर लागू परिवहन भत्ते हेतु पात्रता जैसी वेलिडेशन जाँच प्रणाली द्वारा नहीं की जा सकी।

- लिंग के लिए ड्रॉपडाउन मैन्यू में, 'उभयलिंगी' का विकल्प लागू नहीं किया गया था, जैसा कि उभयलिंगी व्यक्ति (अधिकारों का संरक्षण) अधिनियम, 2019 द्वारा आवश्यक था।
- कर्मचारी के नामिती ब्यौरे का प्रावधान, आईएफएमएस में नहीं किया गया था।
- कर्मचारियों पर आश्रित परिवार के सदस्यों का ब्यौरा आईएफएमएस में दर्ज नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, संतान शिक्षा भत्ता प्रतिपूर्ति, चिकित्सा दावों की प्रतिपूर्ति, अवकाश रियायत यात्रा भत्ता आदि से सम्बन्धित भुगतानों के लिए वेलिडेशन जाँच प्रणाली द्वारा नहीं की जा सकी।
- कर्मचारियों की तैनाती के शहरी अथवा ग्रामीण क्षेत्रों के सम्बन्ध में आँकड़े आईएफएमएस में नहीं रखे गए। परिणामस्वरूप, सही मकान किराया भत्ता के लिए वेलिडेशन जाँच प्रणाली द्वारा नहीं की जा सकी।
- कर्मचारी के 'गृह जनपद' की जानकारी दर्ज नहीं की जा रही थी। परिणामस्वरूप, एलटीसी/एचटीसी के लिए वेलिडेशन जाँच प्रणाली द्वारा नहीं की जा सकी।
- 12,36,080 प्रविष्टियों में से 6,87,956 (55.55 प्रतिशत) प्रविष्टियों में स्थायी खाता संख्या (पैन) खाली था। पैन का चौथा अक्षर निर्धारिती के प्रकार को दर्शाता है। कर्मचारियों के मामले में, यह "पी अक्षर" (व्यक्ति) होना चाहिए। परन्तु, 4,426 प्रविष्टियों में पैन का चौथा अक्षर 'पी' नहीं था। डेटाबेस में 5,685 पैन एक से अधिक बार दर्ज किए गए थे (11,801 प्रकरण), यह पुनरावृत्ति नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

परिणामस्वरूप एप्लीकेशन नियन्त्रण के अभाव में, डेटा प्रविष्टि को अनिवार्य करने तथा वैधता एवं विशिष्टता सुनिश्चित करने के लिए बिलों के प्रसंस्करण में सभी आवश्यक जाँच डीडीओ/कोषागारों द्वारा आईएफएमएस के कार्यान्वयन के पश्चात् भी प्रणाली से बाहर मैनुअल रूप से किया जा रहा था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि उपरोक्त कमियों को दूर करने के लिए कार्यप्रणाली एवं एप्लीकेशन नियन्त्रण लागू किए जाएंगे। यह भी अवगत कराया गया (फरवरी 2025) कि आँकड़ों की शुद्धता सुनिश्चित करने का प्राथमिक उत्तरदायित्व डीडीओ का है।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में शासन द्वारा अवगत कराया गया कि जाँच एवं नियन्त्रण को यथासंभव सम्मिलित करने की संभावनाओं को ज्ञात कर लागू किया जाएगा।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि किसी भी आईटी प्रणाली की प्रभावकारिता, नियमों की मैपिंग एवं समस्त स्तरों पर पर्याप्त तन्त्र/वैधीकरण नियंत्रण लागू करने पर पूर्णरूपेण निर्भर होती है जिसमें न्यूनतम मानवीय हस्तक्षेप हों।

2.1.9.17 सरकारी चिकित्सकों को गैर-प्रेक्टिसिंग भत्ते के अधिक भुगतान को रोकने के लिए वेलिडेशन नियन्त्रण का अभाव

उत्तर प्रदेश शासन के आदेशानुसार¹³, सरकारी चिकित्सक मूल वेतन के 20 प्रतिशत की दर से गैर-प्रेक्टिसिंग भत्ते (एनपीए) प्राप्त करने के हकदार हैं, परन्तु इस प्रतिबन्ध के साथ कि प्राप्त मूल वेतन एवं एनपीए का योग ₹ 2,37,500 से अधिक नहीं होना चाहिए।

वर्ष 2018-19 से 2023-24 के लिए चयनित कोषागारों के डेटा विश्लेषण से निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आए:

- 571 प्रकरणों में मूल वेतन एवं एनपीए की धनराशि ₹ 2,37,500 की निर्धारित अधिकतम सीमा से अधिक थी। डाटा विश्लेषण के अनुसार मूल वेतन एवं एनपीए के रूप में भुगतान की गई राशि ₹ 16,93,364 थी। कोषागार-वार प्रकरण **परिशिष्ट-2.8** में प्रदर्शित है।

दृष्टान्त

मुरादाबाद कोषागार में यह पाया गया कि जुलाई 2022 से जनवरी 2023 की अवधि के मध्य एक वरिष्ठ परामर्शदाता को मूल वेतन ₹ 2,04,200.00 एवं एनपीए ₹ 40,840.00 (कुल ₹ 2,45,040.00) प्रदान किया जा रहा था, जो ₹ 2,37,500.00 की अनुमन्य सीमा से अधिक था। इस प्रकार उनको एनपीए के रूप में ₹ 7,540.00 एवं इस पर समय-समय पर लागू महंगाई भत्ते का अधिक भुगतान किया गया।

- 1,660 प्रकरणों में, एनपीए का भुगतान निर्धारित 20 प्रतिशत से अधिक दर पर किया गया था। इन प्रकरणों में लागू दर 21 प्रतिशत से 167 प्रतिशत के मध्य थी। कोषागार-वार प्रकरणों की संख्या **परिशिष्ट-2.9** में प्रदर्शित है।
- 21 पदनाम वाले 106 कर्मचारियों जो सरकारी मेडिकल प्रैक्टिशनर नहीं थे, को एनपीए का भुगतान किया गया था जो पदनाम के अनुसार, एनपीए के लिए पात्र नहीं थे (**परिशिष्ट-2.10**)।

उपरोक्त प्रकरणों से इंगित है कि एनपीए से सम्बन्धित कार्यकारी नियमों को मैप करने एवं लागू करने के लिए एप्लिकेशन नियन्त्रण आईएफएमएस में क्रियान्वित नहीं किए गए थे।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि एनपीए नियमों की मैपिंग आईएफएमएस में लागू की जाएगी।

¹³ शासनादेश संख्या 2/2019/वे0आ0-2-08/दस-2019-01(एम)/2019 दिनांक 09 मार्च 2019।

2.1.9.18 सामान्य भविष्य निधि से सम्बन्धित कार्यकारी नियमों को लागू करने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

उत्तर प्रदेश सामान्य भविष्य निधि नियमावली, 1985 एवं उत्तर प्रदेश शासन के आदेश¹⁴ (मार्च 2023) के अनुसार, सामान्य भविष्य निधि अंशदान की सीमा को संशोधित किया गया है। सामान्य भविष्य निधि का न्यूनतम अंशदान परिलब्धियों के 10 प्रतिशत से कम नहीं होगा एवं वित्तीय वर्ष में कुल वार्षिक अंशदान ₹ 5 लाख से अधिक नहीं होगा।

वर्ष 2023-24 के आईएफएमएस के डेटा विश्लेषण में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित कमियों पायीं गयीं:

- परिभाषित न्यूनतम 10 प्रतिशत अंशदान से भिन्न ऐसे प्रकरण, जहाँ अंशदान 10 प्रतिशत से कम था, **परिशिष्ट-2.11** में प्रदर्शित हैं।
- 14 प्रकरणों (**परिशिष्ट-2.12**) में अभिदाता द्वारा किया गया जीपीएफ अंशदान वित्तीय वर्ष में ₹ 5 लाख की अधिकतम सीमा से अधिक था।

उपरोक्त प्रकरणों के अनुसार जीपीएफ से सम्बन्धित कार्यकारी नियमों को मैप करने एवं लागू करने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण आईएफएमएस में क्रियान्वित नहीं किए गए थे।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि जीपीएफ नियमों की मैपिंग आईएफएमएस में क्रियान्वित की जाएगी।

2.1.9.19 सरकारी सहायता प्राप्त संस्थानों के भुगतान में एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

उत्तर प्रदेश शासन के बजट अभिलेख के अनुसार कई संस्थाओं का उल्लेख सरकारी सहायता प्राप्त संस्थाओं के रूप में किया गया है जो बजटीय प्रावधानों के अनुसार राज्य सरकार से सहायतानुदान प्राप्त करती हैं। इन संस्थाओं में कार्यरत कर्मचारी नियमित मासिक परिलब्धियाँ परिभाषित मानक मद 31 {अर्थात् सहायतानुदान, सामान्य (वेतन)} से प्राप्त करते हैं।

वर्ष 2018-19 से 2023-24 के डेटा विश्लेषण एवं प्रणाली के वॉकथ्रू के दौरान, लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- मानक मद 31 के अन्तर्गत वर्ष-दर-वर्ष मूल बजटीय प्रावधान ₹ 66,962.64 करोड़ से ₹ 79,660.36 करोड़ तक था जो कुल बजट का 7.54 प्रतिशत था।
- आईएफएमएस प्रणाली में मानक मद 31 से वेतन प्राप्त करने के हकदार कर्मचारियों का कर्मचारी मास्टर डाटाबेस नहीं रखा जाता है। परिणामस्वरूप, आईएफएमएस प्रणाली यह जानकारी देने में सक्षम नहीं है कि किसी विशेष संस्थान में कितने कर्मचारी कार्यरत हैं।

¹⁴ शासनादेश संख्या 2/2023/जी-2-256(1)/दस-2023 दिनांक 21 मार्च 2023।

- लेखापरीक्षा में पाया गया कि कुछ संस्थान आईएफएमएस प्रणाली में लाभार्थी सृजित कर अपने कर्मचारियों को सीधे भुगतान कर रहे हैं जबकि कुछ संस्थान अपने खाते में वेतन की सकल राशि प्राप्त कर रहे हैं एवं तत्पश्चात् अपने कर्मचारियों को भुगतान कर रहे हैं।
- आईएफएमएस प्रणाली में सम्बन्धित संस्थानों द्वारा कर्मचारियों एवं नियोक्ता के द्वारा नई पेंशन योजना में किये गए अंशदान का ब्यौरा भी नहीं रखा जाता है।

इस प्रकार, कर्मचारी प्रोफाइलिंग के अभाव में सरकारी सहायता प्राप्त संस्थाओं के वेतन भुगतान में एकरूपता नहीं थी एवं आईएफएमएस प्रणाली के माध्यम से अभिदाता-वार एनपीएस अंशदान (कर्मचारी एवं नियोक्ता द्वारा) को ज्ञात करना संभव नहीं था।

उत्तर में निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि सहायता प्राप्त संस्थानों का वेतन शासन द्वारा प्रदान किए गए अनुदान से आहरित किया जाता है, सहायता प्राप्त संस्थानों के कर्मचारियों का डेटा मानव संपदा पोर्टल पर संधारित है। वेतन बिलों को प्रेषित करने के लिए बेसिक शिक्षा विभाग को डीडीओ पोर्टल की वेब सेवा प्रदान किये जाने की कार्यवाही परीक्षणाधीन है एवं यह भी अवगत कराया गया कि इसी तरह का प्रावधान अन्य सहायता प्राप्त संस्थानों के लिए भी किया जाएगा।

2.1.9.20 उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग के चाणक्य/विश्वकर्मा पोर्टल का आईएफएमएस के साथ एकीकरण न होना

आईएफएमएस प्रणाली की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट के 'बिजनेस प्रोसेस री-इंजीनियरिंग' में प्रावधानित है कि 'विभिन्न हितधारकों के अनुप्रयोगों को भी एक दूसरे के साथ एकीकृत किया जाए ताकि एक पूर्ण नेटवर्क प्रणाली स्थापित हो'।

उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग में कार्य सम्पादन एवं ठेकेदारों के बिलों के भुगतान हेतु प्रसंस्करण के लिए चाणक्य एवं विश्वकर्मा एप्लीकेशन का उपयोग किया जा रहा है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि दोनों प्रणालियाँ (चाणक्य/विश्वकर्मा एवं आईएफएमएस) एक दूसरे के साथ एकीकृत नहीं हैं। दोनों प्रणालियों का एकीकरण न होने के कारण भुगतान करने के लिए प्रत्येक बार आईएफएमएस प्रणाली पर मैनुअल प्रविष्टि की जाती है। इसके अतिरिक्त, किसी कार्य विशेष/माप के लिए किए गए भुगतान को भी आसानी से एक दूसरे के साथ एकीकृत नहीं किया जा सकता है। साथ ही, आईएफएमएस प्रणाली में घटक-वार ब्यौरा भी उपलब्ध नहीं है जिसके कारण प्रणाली में किसी कार्य विशेष के व्यय-ट्रेल का पता नहीं लगाया जा सकता है।

लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार (सितम्बर 2024) करते हुए निदेशालय द्वारा उत्तर में अवगत कराया गया कि उत्तर प्रदेश लोक निर्माण विभाग से

चाणक्य/विश्वकर्मा पोर्टल को आईएफएमएस प्रणाली के साथ एकीकृत करने के लिए कोई अनुरोध प्राप्त नहीं हुआ है।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि निर्माण विभागों के लिए 'वामिस' का विकास किया जा रहा है एवं इसे आईएफएमएस प्रणाली के साथ एकीकृत किया जाएगा।

2.1.9.21 निष्कर्ष

प्रणाली में, बजट तैयार करने, माँग, पुनर्विनियोजन एवं समर्पण के लिए कार्यप्रणाली की कमी है। डेटा विश्लेषण में पाया गया कि अधिक वित्तीय स्वीकृति, आवंटन एवं व्यय अपर्याप्त आईटी नियन्त्रण का द्योतक थे। बिल प्रारूपों, सहायता अनुदान की मैपिंग, डीसी बिलों के साथ एसी बिलों का संयोजन, राजस्व एवं पूँजीगत मदों के वर्गीकरण एवं लाभार्थी सृजन में कमियाँ थीं। आईएफएमएस प्रणाली में व्यय बिलों एवं वैध अन्तर्निहित स्वीकृति आदेश के अनिवार्य रूप से संयोजन की कार्यप्रणाली एवं एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव है। लाभार्थी सृजन में वेलिडेशन जाँच की कमी थी जिससे संव्यवहार विफल होता है। आईएफएमएस प्रणाली में, परिलब्धियों (यथा- वेतन, मकान किराया भत्ता, बोनस, एनपीए आदि) के सम्बन्ध में कार्यकारी नियमों की पर्याप्त मैपिंग का भी अभाव है।

2.1.9.22 संस्तुतियाँ:

- बजट तैयार करने, माँग, पुनर्विनियोजन एवं समर्पण के लिए पर्याप्त कार्यप्रणाली विकसित किया जाना चाहिए। बजट नियन्त्रण, आईएफएमएस के माध्यम से सुनिश्चित किया जाना चाहिए।
- व्यय के बिलों का वैध स्वीकृति आदेश के साथ अनिवार्य रूप से संयोजन हेतु आवश्यक कार्यप्रणाली एवं एप्लीकेशन नियन्त्रण विकसित किया जाना चाहिए। विद्यमान आईएफएमएस प्रणाली में लेखाशीर्षों के सम्पूर्ण वर्गीकरण की सम्यक् मैपिंग अनिवार्यतः अपनायी जानी चाहिए।
- निधियों के पुनर्विनियोजन, डीसी बिलों के साथ एसी बिलों का समयित संयोजन, सहायता अनुदान एवं कर्मचारियों को देय मूल वेतन एवं भत्तों के वेलिडेशन से सम्बन्धित नियमों की मैपिंग की जानी चाहिए।
- आईटी प्रणाली में, पूँजीगत एवं राजस्व प्रकृति के मदों का वर्गीकरण परिभाषित एवं मैप किया जाना चाहिए।
- लाभार्थी सृजन में उचित अन्तर्निहित इनपुट वेलिडेशन नियन्त्रण क्रियान्वित किया जाना चाहिए एवं बिल प्रारूप वित्तीय हस्तपुस्तिका के अनुरूप विकसित किया जाना चाहिए।
- आईएफएमएस प्रणाली में, विभिन्न परिभाषित मानदण्डों के अनुसार कर्मचारियों को देय परिलब्धियों (यथा वेतन, मकान किराया भत्ता, एनपीए,

बोनस, आदि) के सम्बन्ध में कार्यकारी नियमों की पर्याप्त मैपिंग की जानी चाहिए।

समापन बैठक में शासन द्वारा लेखापरीक्षा द्वारा की गयी संस्तुतियों को स्वीकार किया गया।

2.1.10 अन्य विषय

2.1.10.1 एमआईएस प्रतिवेदन एवं आईएफएमएस डेटाबेस में दर्शायी गयी राशियों में अन्तर

कोषवाणी (यूपीकोष.एनआईसी.इन) आईएफएमएस प्रणाली का रिपोर्टिंग पोर्टल है जिसमें उत्तर प्रदेश शासन के क्षेत्राधिकार में आने वाले समस्त विभागों के बजटीय प्रावधान, आवंटन, स्वीकृतियाँ, व्यय, प्राप्तियाँ, विभिन्न एमआईएस प्रतिवेदन आदि के सम्बन्ध में समस्त प्रासंगिक वित्तीय जानकारी/आँकड़े देखने एवं डाउनलोड करने के लिए किसी भी व्यक्ति, प्रशासनिक विभाग, विभागाध्यक्ष, डीडीओ, हितधारकों आदि द्वारा उपयोग किया जा सकता है।

आईएफएमएस आँकड़े (निदेशालय द्वारा प्रदत्त) एवं कोषवाणी पोर्टल पर प्रदर्शित होने वाले आँकड़ों के मध्य की गयी तुलना में निम्नलिखित अन्तर पाये गए-

तालिका-2.17

बजट प्रावधान

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	अनुदानों की कुल संख्या जहाँ अन्तर पाया गया	कोषवाणी पोर्टल के अनुसार बजट प्रावधान का योग	आईएफएमएस आँकड़ों के अनुसार बजट प्रावधान का योग	अन्तर
2020-21	09	1,22,859.63	1,22,976.59	(-)116.96
2021-22	10	67,339.10	67,340.56	(-)1.46
2022-23	12	1,23,011.73	1,22,831.88	179.85
2023-24	02	27,385.08	27,370.08	(-)15.00

वित्तीय स्वीकृति

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	अनुदानों की कुल संख्या जहाँ अन्तर पाया गया	कोषवाणी पोर्टल के अनुसार वित्तीय स्वीकृति का योग	आईएफएमएस आँकड़ों के अनुसार वित्तीय स्वीकृति का योग	अन्तर
2020-21	86	40,571.00	2,82,515.56	(-)2,41,944.56
2021-22	40	3,10,251.92	2,67,124.77	43,127.16
2022-23	55	4,04,643.44	3,52,884.34	51,759.10
2023-24	34	3,79,522.58	2,93,381.04	(-)86,141.43

बजट आवंटन

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	अनुदानों की कुल संख्या जहाँ अन्तर पाया गया	कोषवाणी पोर्टल के अनुसार बजट आवंटन का योग	आईएफएमएस आँकड़ों के अनुसार बजट आवंटन का योग	अन्तर
2020-21	64	2,95,933.34	2,37,852.05	58,081.30
2021-22	70	3,37,022.60	2,73,673.34	63,349.26
2022-23	22	1,54,891.32	1,03,744.00	51,147.32
2023-24	89	5,18,783.83	1,96,137.95	3,22,645.88

व्यय

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	अनुदानों की कुल संख्या जहाँ अन्तर पाया गया	कोषवाणी पोर्टल के अनुसार व्यय का योग	आईएफएमएस आँकड़ों के अनुसार व्यय का योग	अन्तर
2020-21	27	2,31,140.89	1,67,458.08	63,682.81
2021-22	31	2,52,712.06	1,96,340.00	56,372.06
2022-23	49	3,60,207.11	3,14,179.48	46,027.62
2023-24	47	3,93,653.72	3,44,731.01	48,922.70

इस प्रकार, कोषवाणी पोर्टल के आँकड़े, आईएफएमएस के वास्तविक आँकड़ों के सापेक्ष विश्वसनीय एवं संगत नहीं थे।

उत्तर में निदेशालय (सितम्बर 2024) द्वारा अवगत कराया गया कि कुछ प्रकरणों में महालेखाकार कार्यालय की अनुमति से कोषागारों द्वारा खाते में सुधार किया गया था। यह आँकड़े कभी-कभी कोषवाणी पोर्टल पर प्रदर्शित नहीं होते हैं। अग्रेतर, यह भी अवगत कराया गया कि इस विषय में एनआईसी की तकनीकी टीम के साथ चर्चा की गयी है एवं डेटा की शुद्धता एवं विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए कोषवाणी पर डेटा अपलोड प्रक्रिया को शीघ्र ही परिवर्तित किया जायेगा।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया गया एवं अवगत कराया गया कि प्रकरण सुधारात्मक कार्यवाही हेतु एनआईसी तकनीकी टीम को प्रेषित किया गया है।

2.1.10.2 डिजिटल एमआईएस प्रतिवेदन में समय-मुद्रांकन की सुविधा का अभाव

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कोषवाणी में विभिन्न प्रतिवेदनों को सृजित करने की सुविधा है, परन्तु सृजित प्रतिवेदनों में समय-मुद्रांकन की सुविधा नहीं है। इस प्रकार, सृजित प्रतिवेदन प्रमाणीकरण, अस्वीकरण एवं समय-मुद्रांकन वेलिडेशन की सुविधाओं से रहित हैं।

उत्तर में निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि सभी डीडीओ को सम्बन्धित कोषागारों द्वारा उनकी प्राप्तियों एवं व्यय का समय-मुद्रांकित एवं हस्ताक्षरित विवरण उपलब्ध कराया जाता है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कोषवाणी पोर्टल एक सार्वजनिक पोर्टल है जहाँ से कोई भी इच्छुक हितधारक विवरण को देख एवं डाउनलोड कर सकता है।

2.1.10.3 कोषागार स्तर पर लेखाशीर्ष वर्गीकरण के संशोधन को रोकने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव

डीडीओ द्वारा डीडीओ पोर्टल पर बिल 15 अंकीय लेखाशीर्ष वर्गीकरण के साथ तैयार किया जाता है एवं भुगतान के लिए बिल कोषागार को प्रेषित (सीटीएस पोर्टल) किया जाता है। लेखापरीक्षा में दोनों पोर्टल के डेटा (वर्ष 2018-19 से 2023-24 की अवधि हेतु) की तुलना की गयी एवं पाया गया कि निम्नलिखित प्रकरणों में समान बिल संख्याओं के लिए डीडीओ पोर्टल एवं सीटीएस पोर्टल पर प्रदर्शित खाते के लेखाशीर्ष में अंतर था, जैसा कि नीचे वर्णित है-

तालिका-2.18

कोषागार स्तर पर परिवर्तित लेखाशीर्ष वर्गीकरण का सारांश

कोषागार कोड	कोषागार का नाम	प्रकरणों की संख्या जहाँ सीटीएस पोर्टल पर लेखाशीर्ष डीडीओ पोर्टल में प्रदर्शित लेखाशीर्ष से भिन्न थे	धनराशि (₹ करोड़ में)
1300	बदायूं	6,135	146.36
1400	मुरादाबाद	11,543	287.50
2100	फतेहपुर	6,638	227.69
2700	वाराणसी	20,763	788.53
2800	मीरजापुर	17,786	360.69
3200	गोरखपुर	19,968	641.46
4300	लखनऊ कलेक्ट्रेट	49,184	1,124.46
6900	सोनभद्र	6,858	212.31
7600	गौतम बुद्ध नगर	5,955	343.50
7900	बलरामपुर	7,142	194.18
9600	विधान सभा	144	6.21
योग		1,52,116	4,332.89

स्रोत: वर्ष 2018-19 से 2023-24 के लिए सीटीएस_बिल_इंट, सीटीएस_बिल_रेक, का डीडीओ_बिल_इंट तालिकाओं के साथ मिलान किया गया

कोषागारों द्वारा लेखाशीर्ष में उपरोक्त संशोधन उन कार्यकारी निर्देशों के उल्लंघन में किए जा रहे थे जिनमें स्पष्ट निर्देश थे कि कोषागार वाउचर का 15 अंकीय वर्गीकरण वही होना चाहिए जो सम्बन्धित बिलों के लिए डीडीओ द्वारा भरा गया हो एवं भुगतान की मासिक अनुसूची में प्रतिबिंबित किया जाए।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि डीडीओ को कोषागार स्तर पर किए गए ऐसे परिवर्तनों के बारे में जानकारी नहीं थी, जिसके परिणामस्वरूप मिलान में समस्या हो सकती है।

लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार करते हुए निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि बिलों के लिए स्वतः संचालित लेखाशीर्ष वर्गीकरण की सुविधा को लागू किया जाएगा।

समापन बैठक (दिसम्बर 2024) में, शासन द्वारा अवगत कराया गया कि कोषागार स्तर पर लेखाशीर्ष वर्गीकरण में संशोधन की रोकथाम बिलों की ऑटो पोस्टिंग के बाद संभव होगी जो महालेखाकार के उचित परामर्श के बाद की जाएगी।

2.1.10.4 आईएफएमएस में विफल भुगतानों के प्रबन्धन में कमियाँ

ई-बिलिंग एवं सीटीएस मॉड्यूल के माध्यम से बिलों के प्रसंस्करण के पश्चात्, लाभार्थी को भुगतान हेतु डेटा ई-पेमेंट मॉड्यूल पर प्रेषित किया जाता है। यदि किसी स्तर पर कोई त्रुटि हो तो भुगतान विफल हो जाता है। लेखापरीक्षा द्वारा आँकड़ों का विश्लेषण किया गया एवं पाया गया कि-

- वर्ष 2018-19 से 2023-24 की अवधि में, विफल भुगतानों के पाए गए कुल 10,35,463 प्रकरण (कुल वापसी प्रकरणों का 56.17 प्रतिशत) वित्तीय वर्ष की समाप्ति पर व्यपगत हो गये जिनमें ₹ 1,546.22 करोड़ की धनराशि सन्निहित थी।
- विफल भुगतानों के बारे में लाभार्थियों को सचेत करने के लिए आईएफएमएस में कोई एप्लीकेशन नियन्त्रण नहीं थे।
- उपयोगकर्ता विभागों में विफल भुगतानों के प्रतिवेदन सृजित करने की कार्यप्रणाली उपलब्ध नहीं थी एवं ऐसी सभी प्रक्रियाओं का प्रबन्धन आईएफएमएस से बाहर मैनुअल रूप से किया जा रहा था।
- महालेखाकार कार्यालय को विफल भुगतानों के आँकड़े प्रेषित किये जाने हेतु सिस्टम में कोई इंटरफेस नहीं था। इस तरह के सभी आँकड़ों को आईएफएमएस से बाहर ऑफलाइन मोड में साझा किया जा रहा था।

कोषागार निदेशालय द्वारा अवगत कराया गया (सितम्बर 2024) कि डीडीओ द्वारा किए गए प्रत्येक भुगतान के लिए उनके पास वापस किए गए/विफल संव्यवहार का विवरण देखने की सुविधा है। विफल संव्यवहारों के प्रबन्धन का उत्तरदायित्व सम्बन्धित डीडीओ का है।

उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि यह इंगित करता है कि आईएफएमएस के क्रियान्वयन के पश्चात् भी अनुपालन का दायित्व प्रयोक्ताओं से प्रणाली पर अंतरित नहीं हुआ था एवं अनुपालन के दायित्व के निर्वहन में प्रयोक्ताओं के सहायतार्थ कोई कार्यप्रणाली/एमआईएस विवरण की सुविधा नहीं थी। परिणामस्वरूप, आईएफएमएस को क्रियान्वित करने के पूर्ण लाभ अभी तक प्राप्त नहीं हुए थे।

2.1.10.5 निष्कर्ष

आईएफएमएस में कई कमियाँ थीं जिन पर ध्यान देने की आवश्यकता थी। प्रमुख बिन्दुओं में कोषवाणी पोर्टल में असंगत आँकड़े, विफल संव्यवहारों के प्रबन्धन में कमी एवं डिजिटल रूप में समय-मुद्रांकित एमआईएस विवरण का अभाव सम्मिलित है। कोषागार स्तर पर लेखाशीर्ष के वर्गीकरण के संशोधन को रोकने के लिए एप्लीकेशन नियन्त्रण का अभाव है। आँकड़ों की शुद्धता एवं स्थिरता सुनिश्चित करने हेतु, इन कमियों को दूर करने हेतु बेहतर प्रयास किये जाने की आवश्यकता है।

प्रतिवेदन में उल्लिखित प्रेक्षणों के आलोक में, यह स्पष्ट है कि क्रियान्वित आईएफएमएस की प्रणाली अनुपालन दायित्व को, व्यक्तिगत उपयोगकर्ताओं से आईएफएमएस एप्लीकेशन पर पूर्णरूपेण स्थानांतरित करने हेतु पर्याप्त सक्षम नहीं थी।

2.1.10.6 संस्तुतियाँ:

- आँकड़ों की विश्वसनीयता सुनिश्चित करते हुए, हितधारकों हेतु प्रामाणिक विवरण सृजित करने के लिए आईएफएमएस पोर्टल को सुदृढ़ किया जाना चाहिए।
- कोषागार स्तर पर लेखाशीर्षों के वर्गीकरण के संशोधन को रोकने के लिए पर्याप्त कार्यप्रणाली विकसित किया जाना चाहिए।

समापन बैठक में शासन द्वारा लेखापरीक्षा संस्तुतियों को स्वीकार किया गया।

लेखापरीक्षा प्रस्तर

स्टाम्प एवं निबन्धन विभाग

2.2 भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 27 के उल्लंघन के कारण स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण

निबन्धन हेतु प्रस्तुत लेखपत्रों में भूमि के पूर्ण/सही विवरण की घोषणा नहीं की गयी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6.83 करोड़ की धनराशि के स्टाम्प शुल्क एवं निबन्धन फीस का कम आरोपण किया गया।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 27 में विशिष्ट प्रावधान है कि “प्रतिफल (यदि हो) और अन्य सभी तथ्य एवं परिस्थितियाँ जो विलेख पर शुल्क की प्रभार्यता या उस प्रभार्य शुल्क की राशि को प्रभावित करते हों, उसमें सम्पूर्णता और सत्यतापूर्वक व्यक्त किये जाएँगे” जिसका अर्थ है कि सम्पत्ति के मूल्यांकन को प्रभावित करने वाले सभी तथ्य जैसे कि भूमि की प्रकृति (कृषि/आवासीय/वाणिज्यिक), निर्माण, सड़क से दूरी, इत्यादि का निष्पादनकर्ताओं द्वारा लेखपत्र में सत्यतापूर्वक उल्लेख किया जाए। हस्तान्तरण विलेख पर अचल सम्पत्ति का बाजार मूल्य अथवा उस विलेख में उल्लिखित मूल्य, इसमें जो भी अधिक हो, पर स्टाम्प शुल्क प्रभार्य है। महानिरीक्षक निबन्धन द्वारा दिनांक 05 जून 2003 को निर्गत दिशानिर्देश में, एक ही गाटा¹⁵ संख्या में अलग-अलग दर यानी आवासीय और कृषि दर पर स्टाम्प शुल्क लगाकर भूखण्डों के निबन्धन को गलत करार दिया गया। महानिरीक्षक, निबन्धन द्वारा निर्गत परिपत्र दिनांक 27 नवम्बर 2018 के अनुसार, सम्पत्ति के मूल्यांकन के अनुसार बाजार मूल्य निर्धारित करने एवं कम स्टाम्प शुल्क को आरोपित करने का अधिकार कलेक्टर स्टाम्प के पास निहित है। बाजार मूल्य निर्धारित करते समय कलेक्टर स्टाम्प लेखपत्र निष्पादन की तिथि के सन्दर्भ में सम्पत्ति के बाजार मूल्य की जाँच करेंगे तथा लेखपत्र निष्पादन की तिथि को अन्तरित सम्पत्ति की क्षमता को ध्यान में रखते हुए बाजार मूल्य विनिश्चय करेंगे।

¹⁵ आराजी/खसरा/गाटा किसी क्षेत्र में भूमि के स्वामित्व की संख्या को दर्शाता है।

लेखापरीक्षा द्वारा 36 उप निबन्धक कार्यालयों¹⁶ की नमूना जाँच (जून 2022¹⁷ और जून 2023¹⁸ के मध्य) फरवरी 2016¹⁹ से मई 2023²⁰ की अवधि के अभिलेखों²¹ (इण्डेक्स-2) की जाँच की गयी। इन 36 उप निबन्धक कार्यालयों में यह पाया गया कि 119 विक्रय विलेखों (इण्डेक्स-2 रजिस्टर के 1,24,974 नमूना जाँच के सापेक्ष) में विक्रीत भूमि को मुख्य सड़क और आबादी से दूर, 200 मीटर की परिधि में कृषि गतिविधियों के होने एवं भूमि के क्रय करने का उद्देश्य, कृषि दर्शाया गया था। अग्रेतर, सम्बन्धित उप निबन्धक कार्यालयों में पंजीकृत अन्य विक्रय विलेखों की अग्रेतर जाँच में पाया गया कि प्रश्नगत²² विक्रय विलेखों में दर्शायी गयी आराजी संख्याओं में, आवासीय भूखण्डों को प्रश्नगत विक्रय विलेखों के निबन्धन से पूर्व एवं पश्चात में विक्रय किया गया था। कुछ प्रकरणों में, एक ही आराजी संख्या में मकान और भूखण्ड थे। इन तथ्यों से यह स्पष्ट है कि निष्पादकों ने जानबूझकर करापवंचन के उद्देश्य से तथ्यों को छुपाया, जो कि भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 27 का उल्लंघन है।

यद्यपि, लेखपत्रों का पंजीकरण प्रेरणा साफ्टवेयर के माध्यम से आन-लाइन मोड में किया जा रहा है, निबन्धनकर्ता प्राधिकारी उसी आराजी में निष्पादित विक्रय विलेखों की तुलना में निबन्धन के लिए प्रस्तुत भूमि की महत्ता के निर्धारण में साफ्टवेयर की सुविधा का उपयोग करने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप

¹⁶ 1-उप निबन्धक, दादरी जीबी नगर, 2-उप निबन्धक, प्रथम जीबी नगर, 3-उप निबन्धक, महसी बहराइच, 4-उप निबन्धक, सदर द्वितीय सहारनपुर, 5-उप निबन्धक, चंदौसी संभल, 6-उप निबन्धक, सदर द्वितीय प्रयागराज, 7-उप निबन्धक, फूलपुर प्रयागराज, 8-उप निबन्धक, सदर प्रथम कानपुर नगर, 9-उप निबन्धक, सदर द्वितीय कानपुर नगर, 10-उप निबन्धक, सदर चतुर्थ कानपुर नगर, 11-उप निबन्धक, सदर उन्नाव, 12-उप निबन्धक, सदर प्रथम प्रयागराज, 13-उप निबन्धक, धौलाना हापुड, 14-उप निबन्धक, सदर द्वितीय लखनऊ, 15-उप निबन्धक, सदर तृतीय लखनऊ, 16-उप निबन्धक, सदर प्रथम मेरठ, 17-उप निबन्धक, सदर बाराबंकी, 18-उप निबन्धक, सदर तृतीय कानपुर नगर, 19-उप निबन्धक, मोहनलालगंज लखनऊ, 20-उप निबन्धक, सोरांव प्रयागराज, 21-उप निबन्धक, सदर उरई जालौन, 22-उप निबन्धक, सदर प्रथम मथुरा, 23-उप निबन्धक, सदर द्वितीय आगरा, 24-उप निबन्धक, सदर प्रथम बरेली, 25-उप निबन्धक, सदर प्रथम गोरखपुर, 26-उप निबन्धक, सदर प्रथम झांसी, 27-उप निबन्धक, सदर प्रथम मुरादाबाद, 28-उप निबन्धक, सदर प्रथम वाराणसी, 29-उप निबन्धक, एत्मादपुर आगरा, 30-उप निबन्धक, सदर फतेहपुर, 31-उप निबन्धक, सदर प्रथम फिरोजाबाद, 32-उप निबन्धक, सदर गाजीपुर, 33-उप निबन्धक, अकबरपुर कानपुर देहात, 34-उप निबन्धक, छाता मथुरा, 35-उप निबन्धक, सदर रायबरेली और 36-उप निबन्धक, सदर रामपुर।

¹⁷ उप निबन्धक, सोरांव, प्रयागराज की लेखापरीक्षा माह जून 2022 में की गयी।

¹⁸ उप निबन्धक, सदर, रायबरेली की लेखापरीक्षा माह जून 2023 में की गयी।

¹⁹ उप निबन्धक, रामपुर की लेखापरीक्षा अवधि फरवरी 2016 से मार्च 2023 थी।

²⁰ उप निबन्धक, सदर, रायबरेली की लेखापरीक्षा अवधि सितम्बर 2017 से मई 2023 थी।

²¹ बिक्री विलेख, संबंधित उप निबन्धक, की दर सूची और सूचकांक-2।

²² प्रश्नांकित विलेख ऐसे कार्य हैं जिन पर स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण शुल्क की कम वसूली को इंगित किया गया है। इन विलेखों का उल्लेख परिशिष्ट में मोटे अक्षरों में किया गया है।

स्टाम्प शुल्क व निबन्धन फीस के रूप में ₹ 6.83 करोड़ की धनराशि का कम आरोपण हुआ जैसा कि **परिशिष्ट-2.13** में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा द्वारा प्रकरण को शासन को प्रतिवेदित (अप्रैल 2024 एवं अगस्त 2024) किया गया। शासन द्वारा अपने उत्तर (मार्च 2025) में 32 प्रकरणों को स्वीकार किया गया, जिसमें से 10 प्रकरणों में ₹ 30.43 लाख जमा किये गए हैं और 22 प्रकरणों में विभाग द्वारा वसूली प्रमाण-पत्र (मूल्य ₹ 1.22 करोड़) निर्गत किये गए हैं/निर्गत किये जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त, 78 प्रकरणों में स्टाम्प वाद दायर किया गया है, जिन पर अभी निर्णय होना शेष है। विभाग द्वारा अग्रेतर अवगत कराया गया कि 09 प्रकरणों में पर्याप्त स्टाम्प शुल्क का भुगतान किया गया था जिनका स्थलीय निरीक्षण के माध्यम से निर्णय किया गया था, परन्तु उत्तर अभिलेखीय साक्ष्य समर्थित नहीं था, इसलिए लेखापरीक्षा द्वारा उत्तर को स्वीकार नहीं किया गया।

परिवहन विभाग

2.3 वाहनों के फिटनेस प्रमाण-पत्र का नवीनीकरण न कराया जाना

2,010 परिवहन वाहनों एवं 1,537 गैर-परिवहन वाहनों के फिटनेस प्रमाण-पत्र का नवीनीकरण नहीं किया गया जिन पर ₹ 37.18 लाख का फिटनेस शुल्क आरोपणीय था। सम्बन्धित सम्भागीय परिवहन अधिकारियों/सहायक सम्भागीय परिवहन अधिकारियों द्वारा इन वाहन स्वामियों को नोटिस निर्गत करने एवं परिवहन वाहनों के प्रकरण में परमिट निरस्त करने के सम्बन्ध में कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गयी।

मोटर यान अधिनियम, 1988 की धारा 56 में प्रावधान है कि कोई परिवहन वाहन को तब तक वैध रूप से पंजीकृत नहीं माना जायेगा जब तक उसके पास फिटनेस प्रमाणपत्र न हो एवं केन्द्रीय मोटर यान नियमावली, 1989 के नियम 62 में यह प्रावधान है कि नये पंजीकृत परिवहन वाहन के सम्बन्ध में आठ वर्ष की अवधि तक, प्रदान किया गया फिटनेस प्रमाणपत्र प्रत्येक दो वर्षों के लिए वैध है एवं उसके उपरान्त प्रत्येक वर्ष उसका नवीनीकरण कराया जाना अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त, परिवहन आयुक्त के कार्यालय आदेश दिनांक 12 दिसम्बर 2005 के अनुसार ओमनी बसों (ऐसा वाहन जिसमें छः सीटों से अधिक किन्तु चालक को छोड़कर नौ सीटें हों) के लिये फिटनेस प्रमाणपत्र अनिवार्य है, भले ही वे गैर-परिवहन वाहनों के रूप में पंजीकृत हों। मोटर यान अधिनियम, 1988 की धारा 84 एवं 86 के अन्तर्गत परिवहन प्राधिकारी फिटनेस के वैध प्रमाणपत्र के बिना ऐसी अवधि के लिये वाहनों के परमिट को निरस्त या निलम्बित कर सकता है जैसा कि वह उचित समझता है।

केन्द्रीय मोटर यान नियमावली, 1989 के नियम 81 में तिपहिया/हल्के वाहनों एवं मध्यम/भारी वाहनों के लिए क्रमशः ₹ 400 एवं ₹ 600 का जाँच शुल्क निर्धारित है। इसके अतिरिक्त, सभी श्रेणी के वाहनों के प्रकरण में ₹ 200 का फिटनेस प्रमाणपत्र का नवीनीकरण शुल्क भी आरोपणीय है। फिटनेस जाँच के

लिये निरीक्षण हेतु समय पर वाहन प्रस्तुत करने में चूक वाले प्रकरण में, निर्धारित जाँच शुल्क के बराबर अतिरिक्त धनराशि भी आरोपणीय है।

- लेखापरीक्षा द्वारा 12²³ सम्भागीय परिवहन कार्यालयों/सहायक सम्भागीय परिवहन कार्यालयों से सम्बन्धित 8,861 परिवहन वाहनों के अभिलेखों²⁴ की नमूना जाँच की गयी और पाया (अगस्त 2022 एवं अक्टूबर 2023 के मध्य) कि इनमें से 2,010 परिवहन वाहनों²⁵ के फिटनेस प्रमाणपत्र की वैधता समाप्त (02 से 72 महीने तक) होने के उपरान्त भी नवीनीकृत नहीं किये गये थे। वाहनों का उपयोग न किये जाने की स्थिति में इन वाहनों के पंजीकरण प्रमाणपत्र को अभ्यर्पित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि फिटनेस प्रमाणपत्र की वैधता समाप्ति के बाद, 2,010 वाहनों में से 894 वाहनों के देय कर का भुगतान किया गया था एवं प्रवर्तन दल ने 2,010 वाहनों में से 934 वाहनों का सड़क पर चालान किया था, जो इंगित करता है कि ये वाहन, फिटनेस प्रमाणपत्र की वैधता समाप्ति के बाद भी सड़क पर संचालित थे। ऐसे वाहन मालिकों को उन प्रकरणों में जहाँ वाहनों के फिटनेस प्रमाणपत्र की वैधता समाप्त हो गयी थी, कर का भुगतान करने से रोकने हेतु, वाहन साफ्टवेयर में आवश्यक अनुप्रयोग नियंत्रण नहीं बनाया गया था। वाहन डेटाबेस में फिटनेस की वैधता की समाप्ति के दिनांक से सम्बन्धित सूचना उपलब्ध थी, तथापि सम्भागीय परिवहन अधिकारियों/सहायक सम्भागीय परिवहन अधिकारियों ने इन वाहन मालिकों को नोटिस निर्गत करने एवं उनके परमिट निरस्त करने हेतु कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की थी। परिणामस्वरूप, शासन ₹ 21.78 लाख के फिटनेस शुल्क से वंचित रहा (परिशिष्ट-2.14)।

- इसी प्रकार, लेखापरीक्षा द्वारा 13²⁶ सम्भागीय परिवहन कार्यालयों/सहायक सम्भागीय परिवहन कार्यालयों से सम्बन्धित 7,831 गैर-परिवहन वाहनों के अभिलेखों²⁷ की नमूना जाँच की गयी और पाया गया (अगस्त 2022 एवं अक्टूबर 2023 के मध्य) कि इनमें से 1,537 गैर-परिवहन वाहनों²⁸ के फिटनेस प्रमाणपत्र की वैधता समाप्त (02 से 72 महीने तक) होने के उपरान्त भी नवीनीकृत नहीं किये गये थे। इन वाहनों के पंजीकरण प्रमाणपत्र को अभ्यर्पित/निरस्त नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया कि फिटनेस प्रमाणपत्र की वैधता

²³ सम्भागीय परिवहन अधिकारी-आगरा, बरेली, झाँसी, कानपुर, लखनऊ, मथुरा, मेरठ, सहारनपुर एवं वाराणसी। सहायक सम्भागीय परिवहन अधिकारी-बहराईच, बुलन्दशहर एवं हापुड़।

²⁴ वाहन डेटाबेस, कर की स्थिति, सम्बन्धित पत्रावलियाँ, प्राप्ति पुस्तिका आदि।

²⁵ आगरा-15, बहराईच-1,144, बरेली-111, बुलन्दशहर-178, हापुड़-62, झाँसी-29, कानपुर नगर-93, लखनऊ-41, मथुरा-8, मेरठ-147, सहारनपुर-44, एवं वाराणसी-138।

²⁶ सम्भागीय परिवहन अधिकारी- आगरा, बाँदा, बरेली, झाँसी, कानपुर, लखनऊ, मथुरा, मेरठ, सहारनपुर एवं वाराणसी। सहायक सम्भागीय परिवहन अधिकारी-बहराईच, बुलन्दशहर एवं हापुड़।

²⁷ वाहन डेटाबेस, कर पंजिका/स्थिति, सम्बन्धित पत्रावलियाँ आदि।

²⁸ आगरा-93, बहराईच-302, बाँदा-176, बरेली-92, बुलन्दशहर-85, हापुड़-66, झाँसी-29, कानपुर नगर-74, लखनऊ-31, मथुरा-230, मेरठ-101, सहारनपुर-111, एवं वाराणसी-147।

समाप्ति के बाद भी, सड़क पर प्रवर्तन दल द्वारा 520 वाहनों का चालान किया गया था, जिससे यह स्थापित होता है कि वाहन सड़क पर संचालित थे। वाहन डेटाबेस में फिटनेस की वैधता की समाप्ति के दिनांक से सम्बन्धित सूचना उपलब्ध थी, तथापि सम्भागीय परिवहन अधिकारियों/सहायक सम्भागीय परिवहन अधिकारियों ने इन वाहन मालिकों को नोटिस निर्गत करने की कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की थी। फिटनेस प्रमाणपत्र का नवीनीकरण न कराये जाने के परिणामस्वरूप, फिटनेस शुल्क ₹ 15.37 लाख वसूल नहीं किया गया (परिशिष्ट-2.15)। इसके अतिरिक्त, बिना फिटनेस प्रमाणपत्र के संचालित वाहन सड़क सुरक्षा के लिये खतरा एवं दुर्घटनाओं का कारण बन सकते हैं।

प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया गया (अगस्त 2024, सितम्बर 2024 एवं नवम्बर 2024) तथापि, उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (मई 2025)।

2.4 पंजीकृत वाहनों के वैधता समाप्त परमिट पर कार्यवाही करने में विफलता

वाहनों के परमिट की वैधता की समाप्ति पर सम्भागीय परिवहन अधिकारियों द्वारा कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गयी। इन वाहन स्वामियों ने अपना पंजीकरण प्रमाण-पत्र भी अभ्यर्पित नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप, ₹ 96.38 लाख का परमिट शुल्क एवं आवेदन शुल्क छूट गया।

मोटर यान अधिनियम, 1988 की धारा 66 एवं 81 के अन्तर्गत, अस्थायी परमिट के अतिरिक्त कोई भी परमिट पाँच वर्षों की अवधि के लिये प्रभावी होगा एवं मोटर वाहन स्वामी बिना परमिट के किसी सार्वजनिक स्थान पर परिवहन वाहन के रूप में न वाहन का उपयोग करेगा, न करने की अनुमति देगा। उत्तर प्रदेश मोटर वाहन नियम, 1989 (फरवरी 2019 में संशोधित) के नियम 125 में नये परमिट निर्गत करने और उसके नवीनीकरण हेतु आवेदन शुल्क एवं परमिट शुल्क को निर्धारित किया गया है।

लेखापरीक्षा द्वारा छः सम्भागीय परिवहन अधिकारियों²⁹ के अभिलेखों³⁰ (दिसम्बर 2019 से अगस्त 2023 की अवधि में) की नमूना जाँच की गयी और पाया गया (सितम्बर 2022 एवं सितम्बर 2023 के मध्य) कि 10,816 परिवहन वाहनों (माल वाहन, मैक्सी कैब, स्कूल बस, स्टेज कैरिज, टैंकर एवं तिपहिया वाहन) में से 2,208 के परमिट जनवरी 2021 एवं अगस्त 2023 के मध्य समाप्त हो गये थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि लेखापरीक्षा तिथि तक दो से 30 माह की अवधि समाप्त हो जाने के उपरान्त भी इन वाहनों के परमिट का नवीनीकरण नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में अग्रेतर पाया गया कि इन वाहन मालिकों ने उत्तर प्रदेश मोटर वाहन कराधान नियम, 1998 के नियम 22 के अन्तर्गत वाहनों का उपयोग न होने की स्थिति में पंजीकरण प्रमाणपत्र अभ्यर्पित नहीं किया था, न ही विभाग ने उनका पंजीकरण निरस्त किया था। 2,208

²⁹ सम्भागीय परिवहन अधिकारी-आगरा, बरेली, झाँसी, मेरठ, सहारनपुर एवं वाराणसी।

³⁰ वाहन डेटाबेस, परमिट पंजिका, प्राप्ति पुस्तिका आदि।

वाहनों में से 666 वाहनों के प्रकरण में परमिट समाप्ति के पश्चात टैक्स भी जमा किया था। अग्रेतर, 2,208 वाहनों में से 950 वाहनों का परमिट समाप्ति के पश्चात प्रवर्तन दल द्वारा सड़क पर चालान किया गया था जो यह स्थापित करता है कि ये वाहन परमिट के नवीनीकरण के बिना सड़क पर संचालित थे।

वाहन डेटाबेस में परमिट वैधता समाप्ति से सम्बन्धित सूचना उपलब्ध थी, फिर भी सम्भागीय परिवहन अधिकारियों द्वारा इन परमिट धारकों को नोटिस निर्गत करने हेतु कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गयी। परिणामस्वरूप, ₹ 96.38 लाख के परमिट शुल्क एवं आवेदन शुल्क वसूल नहीं किया गया (परिशिष्ट-2.16)।

प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया गया (अप्रैल 2023, जनवरी 2024, अगस्त 2024, सितम्बर 2024 एवं नवम्बर 2024) यद्यपि, उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (मई 2025)।

2.5 जेएनएनयूआरएम बसों पर अतिरिक्त कर का आरोपण न किया जाना

निर्दिष्ट नगरीय क्षेत्रों के बाहर संचालित 84 जेएनएनयूआरएम बसों पर ₹ 1.38 करोड़ के अतिरिक्त कर का आरोपण नहीं किया गया।

राज्य परिवहन उपक्रम के किसी परिवहन यान का उपयोग उत्तर प्रदेश में किसी भी सार्वजनिक स्थान पर नहीं किया जायेगा जब तक कि उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान, अधिनियम, 1997 की धारा 6 (1) (28 अक्टूबर 2009 को यथासंशोधित) के अन्तर्गत निर्धारित अतिरिक्त कर का भुगतान न कर दिया गया हो। यद्यपि, नगर निगम या नगर पालिका की सीमान्तर्गत संचालित राज्य परिवहन उपक्रम के वाहन अतिरिक्त कर के भुगतान से मुक्त हैं।

लेखापरीक्षा द्वारा वर्ष 2022-23 में सम्भागीय परिवहन अधिकारी, कानपुर नगर के अभिलेखों³¹ की नमूना जाँच की गयी। कानपुर नगर निगम के अन्तर्गत आने वाले मार्गों के साथ जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय नगरीय नवीकरण मिशन बसों की सूची को क्रॉस-चेक करने से ज्ञात हुआ (अक्टूबर 2022) कि एक राज्य परिवहन उपक्रम अर्थात् कानपुर सिटी ट्रांसपोर्ट सर्विसेज लिमिटेड की 84 जेएनएनयूआरएम बसें दिसम्बर 2019 से सितम्बर 2022 की अवधि के मध्य कानपुर नगर निगम के निर्दिष्ट क्षेत्रों के बाहर संचालित थीं, जिसके लिये ₹ 1.38 करोड़ के अतिरिक्त कर³² के भुगतान का उत्तरदायित्व कानुपर सिटी ट्रांसपोर्ट सर्विसेज लिमिटेड का था। इन बसों के सम्बन्ध में राज्य परिवहन उपक्रम द्वारा नियमित रूप से रोड टैक्स का भुगतान किया जा रहा था यद्यपि

³¹ वाहन डेटाबेस, नगर निगम क्षेत्रों (अंदर/बाहर) के रूट पत्रावलियों के अभिलेख, अतिरिक्त कर जमा के अभिलेख, नगर निगम रूट सूची आदि।

³² राज्य परिवहन उपक्रम की बसों पर उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान अधिनियम, 1997 की धारा 6 (1) के अन्तर्गत अतिरिक्त कर की दर दी गयी है, छः वर्ष से अधिक पुराने वाहनों के प्रकरण में प्रति सीट अतिरिक्त कर की न्यूनतम मासिक दर (₹ 150) पर विचार किया गया है।

राज्य परिवहन उपक्रम द्वारा इन 84 बसों के सापेक्ष ₹ 1.38 करोड़ के अतिरिक्त कर का भुगतान नहीं किया गया।

सम्बन्धित सम्भागीय परिवहन अधिकारी द्वारा इन बसों के रूट चार्ट की जाँच नहीं की गयी और इसलिये यह ज्ञात करने में विफल रहे कि ये जेएनएनयूआरएम बसें नगर निगम के निर्दिष्ट क्षेत्रों के बाहर संचालित थीं। इसके फलस्वरूप, ₹ 1.38 करोड़ का अतिरिक्त कर को आरोपित एवं संग्रहीत नहीं किया गया।

उत्तर में, सम्भागीय परिवहन अधिकारी, कानपुर नगर द्वारा अवगत कराया गया (दिसम्बर 2024) कि वर्तमान में कानपुर नगर ट्रांसपोर्ट सर्विसेज लिमिटेड से अतिरिक्त कर लगाने का ऐसा कोई प्रावधान नहीं है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अतिरिक्त कर का प्रावधान उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान अधिनियम, 1997 की धारा 6 (1) में स्पष्ट रूप से उल्लिखित है।

लेखापरीक्षा द्वारा प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया गया (जनवरी 2024, मार्च 2024, सितम्बर 2024 एवं नवम्बर 2024)। विभागीय उत्तर अभी भी प्रतीक्षित है (मई 2025)।

2.6 उत्तर प्रदेश राज्य सड़क परिवहन निगम की बसों पर अतिरिक्त कर के विलम्बित भुगतान पर अर्थदण्ड का आरोपण न किया जाना

उत्तर प्रदेश राज्य सड़क परिवहन निगम की बसों पर 6,907 प्रकरण में अतिरिक्त कर के विलम्बित भुगतान पर अर्थदण्ड का आरोपण नहीं किया गया।

उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान नियम³³, 1998 के नियम 24 के साथ पठित उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान अधिनियम, 1997 की धारा 6, 9 (1) एवं 9 (3) के अनुसार, जहाँकि कर या अतिरिक्त कर भुगतान निर्दिष्ट अवधि (प्रत्येक कैलेण्डर माह की 15 तारीख) के भीतर नहीं किया जाता है, वहाँ प्रति माह या उसके भाग के लिये देय कर/अतिरिक्त कर का पाँच प्रतिशत की दर से अर्थदण्ड (देय राशि से अधिक नहीं) देय होगा।

लेखापरीक्षा द्वारा नवम्बर 2017 से नवम्बर 2023 तक की अवधि के लिये 11³⁴ सम्भागीय परिवहन अधिकारियों/ सहायक सम्भागीय परिवहन अधिकारियों के अभिलेखों³⁵ की नमूना जाँच की गयी एवं पाया गया (सितम्बर 2022 से जनवरी 2024) कि 7,261 प्रकरण में से 6,907 प्रकरण में, उत्तर प्रदेश राज्य

³³ उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान नियम, 1998 के नियम 24 के साथ पठित उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान अधिनियम की धारा 6(1)।

³⁴ सम्भागीय परिवहन अधिकारी-बहराइच, बरेली, झाँसी, कन्नौज, कानपुर नगर, लखनऊ, मेरठ एवं वाराणसी, सहायक सम्भागीय परिवहन अधिकारी-बुलन्दशहर, हापुड़ एवं सहारनपुर।

³⁵ वाहन डेटाबेस, उत्तर प्रदेश राज्य सड़क परिवहन निगम बसों के मासिक जमा स्काल, जमा चालान, अतिरिक्त कर के आनलाइन/आफलाइन भुगतान के अभिलेख आदि।

सड़क परिवहन निगम द्वारा 01 से 124 माह के विलम्ब³⁶ के साथ अतिरिक्त कर (जून 2010 से अक्टूबर 2023 की अवधि के लिये) का भुगतान किया था। परन्तु, विभाग ने परिवहन निगम की बसों के सापेक्ष किये गये अतिरिक्त कर के विलम्बित भुगतान पर अर्थदण्ड आरोपित एवं वसूल नहीं किया। अतिरिक्त कर के विलम्बित भुगतान पर अर्थदण्ड ₹ 15.36 करोड़ की गणना प्रतिमाह देय अतिरिक्त कर के पाँच प्रतिशत की दर से की गयी है (परिशिष्ट-2.17)।

प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया गया (जनवरी 2024 एवं नवम्बर 2024 के मध्य)। उत्तर में, विभाग द्वारा अवगत कराया गया (अक्टूबर 2024 एवं नवम्बर 2024) कि उत्तर प्रदेश राज्य सड़क परिवहन निगम बसों के अतिरिक्त कर के विलम्बित भुगतान पर अर्थदण्ड देय नहीं है क्योंकि धारा 6 के अन्तर्गत देय अतिरिक्त कर के भुगतान हेतु उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान अधिनियम की धारा 9 (1) के अन्तर्गत कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गयी है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान नियमावली, 1998 के नियम 24 में यह प्रावधान है कि जहाँ मोटर वाहन के सम्बन्ध में कर या अतिरिक्त कर का भुगतान अधिनियम की धारा 9 की उपधारा (1) में निर्दिष्ट अवधि के भीतर नहीं किया जाता है, वहाँ देय कर या अतिरिक्त कर के पाँच प्रतिशत की दर से अर्थदण्ड प्रतिमाह या उसके भाग के लिये, देय होगा। उल्लेखनीय है कि उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान अधिनियम, 1997 के 2009 में संशोधन से पूर्व, धारा 9(1) के खण्ड (iv) के उपखण्ड (ए) में स्पष्ट रूप से प्रावधान किया गया था कि धारा 6 के अन्तर्गत अतिरिक्त कर प्रत्येक कैलेण्डर माह के 15वें दिवस या उससे पूर्व अग्रिम रूप से देय होगा। इसके अतिरिक्त, उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान अधिनियम, 1997 की धारा 6, जैसा कि उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान (संशोधन) अधिनियम, 2009 (उत्तर प्रदेश के राज्य विधानमण्डल द्वारा हिन्दी में पारित) द्वारा संशोधित किया गया है, में प्रावधानित है कि 'धारा 4 के अन्तर्गत देय कर के साथ अतिरिक्त कर देय होगा' जबकि धारा 6 के अंग्रेजी अनुवाद में यह प्रावधान किया गया था कि 'धारा 4 के अन्तर्गत देय कर के अलावा अतिरिक्त कर देय होगा'। इस प्रकार, धारा 6 के हिन्दी और अंग्रेजी संस्करणों के मध्य अन्तर है एवं जैसा कि हिन्दी संस्करण राज्य विधानमण्डल द्वारा पारित किया गया था, प्रभावी होना चाहिए। धारा 9 (1) वाहनों द्वारा कर जमा करने की समय सीमा निर्धारित करती है, जबकि धारा 6 (हिन्दी संस्करण) निर्धारित करती है कि कर के साथ अतिरिक्त कर देय होगा। इस प्रकार, धारा 6 के साथ पठित धारा 9 (1) अतिरिक्त कर जमा करने के लिये समय सीमा निर्धारित करती है एवं इसलिये अतिरिक्त कर के विलम्ब से भुगतान पर अर्थदण्ड आरोपणीय है।

³⁶ एक माह से तीन माह तक-5184 प्रकरण, तीन माह से अधिक से 12 माह तक-798 प्रकरण, 12 माह से अधिक 36 माह तक-869 प्रकरण एवं 36 माह से अधिक-56 प्रकरण।

संस्तुति:

सरकार को अतिरिक्त कर जमा करने की समय सीमा के स्पष्ट उल्लेख हेतु उत्तर प्रदेश मोटर यान कराधान अधिनियम, 1997 की धारा 9 (1) में संशोधन करना चाहिए।

राज्य आबकारी विभाग

2.7 क्यूआर कोड की धनराशि के विलम्बित भुगतान पर ब्याज आरोपित न किया जाना

आठ आसवनियों/यवासवनियों द्वारा आबकारी राजस्व की विलम्बित जमा धनराशि पर ₹ 2.00 करोड़ का ब्याज आरोपित नहीं किया गया।

संयुक्त प्रांत आबकारी अधिनियम, 1910 की धारा 38(ए) के अन्तर्गत, जहाँ किसी आबकारी राजस्व का भुगतान उसके देय तिथि से तीन माह के भीतर जमा नहीं किया गया है, वहाँ ऐसे आबकारी राजस्व के देय तिथि से लेकर वास्तविक भुगतान की तिथि तक 18 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज देय होगा।

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2018-19 के लिए लागू आबकारी नीति में मदिरा और उसके विभिन्न घटकों के अधिकतम खुदरा मूल्य (एमआरपी) की गणना करने की विधि निर्धारित की गई है। इनमें से एक घटक ट्रैक एंड ट्रेस एप्लीकेशन (क्यूआर कोड) है। यदि इस तरह से गणना की गई एमआरपी ₹ 5 (देशी मदिरा के मामले में) या ₹ 10 (भारत में बनी विदेशी मदिरा/बीयर के मामले में) के गुणक में नहीं है, तो इसे क्रमशः ₹ 5 या ₹ 10 के अगले गुणक में तय किया जाएगा। अन्तर की धनराशि को अतिरिक्त प्रतिफल शुल्क के रूप में वसूल किया जाएगा।

लेखापरीक्षा द्वारा (सितम्बर 2022 से मार्च 2023 के मध्य) आठ सहायक आबकारी आयुक्त, के कार्यालयों, आसवनियों एवं यवासवनियों³⁷ के आँकड़ों/अभिलेखों (जनवरी 2019 से फरवरी 2023 तक की अवधि के) की जाँच की गयी और पाया गया कि आसवनियों/यवासवनियों ने ट्रैक एंड ट्रेस एप्लीकेशन (क्यूआर कोड) का उपयोग किए बिना मदिरा निर्गत की थी। चूँकि, इस अवधि में क्यूआर कोड के बिना निर्गत की गयी मदिरा की बोतलों की कीमत में क्यूआर

³⁷ सहायक आबकारी आयुक्त, वेव आसवनी एवं यवासवनी अलीगढ़, सहायक आबकारी आयुक्त, उन्नाव आसवनी एवं यवासवनी उन्नाव, सहायक आबकारी आयुक्त, मोहन मेकिंस लिमिटेड मोहन नगर गाजियाबाद, सहायक आबकारी आयुक्त, मैसर्स मिलर इंडिया लिमिटेड यूनिट सेंट्रल आसवनी एवं यवासवनी मेरठ, सहायक आबकारी आयुक्त, यूनाइटेड स्पिरिट्स लिमिटेड मेरठ कैंट मेरठ, सहायक आबकारी आयुक्त, रोजा डिस्टिलरी शाहजहाँपुर, सहायक आबकारी आयुक्त, डीसीएम श्री राम इंडस्ट्रीज लिमिटेड यूनिट-दौराला शुगर वर्क्स आसवनी दौराला मेरठ, सहायक आबकारी आयुक्त, नेशनल इंडस्ट्रियल कार्पोरेशन लिमिटेड राजा का सहसपुर, मुरादाबाद।

कोड (₹ 0.15 प्रति बोतल) की लागत सम्मिलित थी, इसलिए आसवनियों/यवासवनियों ने विभाग द्वारा माँगे जाने पर ₹ 3.06 करोड़ की राशि कोषागार में जमा कर दी थी। यद्यपि, क्यूआर कोड राशि जमा करने में 33 से 56 महीने तक विलम्ब हुआ था किन्तु आसवनियों/यवासवनियों द्वारा आबकारी राजस्व के विलम्बित जमा हेतु 18 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से गणना की गयी ₹ 2.00 करोड़ की देय ब्याज राशि का भुगतान नहीं किया गया (परिशिष्ट-2.18)। विभाग ने देय ब्याज को आरोपित एवं वसूल भी नहीं किया।

प्रकरण विभाग को प्रतिवेदित किया गया (फरवरी 2023 और मार्च 2023)। विभाग द्वारा अपने उत्तर (अक्टूबर 2023) में अवगत कराया गया कि आसवनियों से वसूल की गयी क्यूआर कोड व्यय की धनराशि संयुक्त प्रांत आबकारी अधिनियम, 1910 की धारा 3 के अन्तर्गत परिभाषित “आबकारी राजस्व” की श्रेणी में नहीं आती है। इसलिए, संयुक्त प्रांत आबकारी अधिनियम, 1910 की धारा 38ए के तहत क्यूआर कोड व्यय के विलम्ब से जमा करने की धनराशि पर ब्याज की धनराशि वसूल करना तर्कसंगत प्रतीत नहीं होता है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आसवनियों/यवासवनियों द्वारा जमा की गयी क्यूआर कोड राशि, अतिरिक्त प्रतिफल शुल्क का भाग थी, इसलिए यह आबकारी राजस्व का भाग है, जो संयुक्त प्रांत आबकारी अधिनियम, 1910 की धारा 38ए के अनुसार ₹ 2.00 करोड़ का ब्याज आकर्षित करती है।

