संक्षिप्त अवलोकन

संक्षिप्त अवलोकन

इस प्रतिवेदन में ई-प्रोक्योरमेंट परियोजना और आबकारी विभाग में लाइसेंस प्रबंधन, शराब उत्पादन एवं वितरण प्रणाली की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा शामिल है।

1. अध्याय 1

ई-प्रोक्योरमेंट परियोजना की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा

यह लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए की गई थी कि क्या ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली को प्रभावी ढंग से लागू किया गया था और प्रतिस्पर्धा, पारदर्शिता एवं जवाबदेही को बढ़ावा देने के अपने उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए इसका कुशलतापूर्वक उपयोग किया गया था।

महत्वपूर्ण उपलब्धियां

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ करार को निष्पादित न करने, परियोजना निगरानी इकाई (पी.एम.यू.) के अप्रभावी कामकाज, महत्वपूर्ण कार्यों/मॉड्यूल की अनुपस्थिति, अपर्याप्त निगरानी और उपयोगकर्ताओं को अपर्याप्त प्रशिक्षण के कारण प्रणाली का कार्यान्वयन दोषपूर्ण था, क्योंकि कुछ गतिविधियां या तो नहीं की गई या ऑफलाइन की गई, जिससे ई-प्रोक्योरमेंट के उद्देश्य विफल हो गए।

(अनुच्छेद 1.7.1 से 1.7.4 तथा 1.7.6)

निविदा प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण पाई गई क्योंकि बोली का अपर्याप्त प्रचार-प्रसार, बोली प्रस्तुत करने के लिए अपर्याप्त समय देना, निविदा-सह-नीलामी कार्यक्षमता का उपयोग न करना, पुन:आमंत्रित एवं मूल निविदाओं के बीच संबंध का अभाव तथा निविदा प्रक्रिया के लिए डुप्लिकेट उपयोगकर्ताओं के नामांकन जैसे मामले पाए गए। इसके अतिरिक्त, प्रणाली डिजाइन कमजोर था क्योंकि समय विस्तार, बोली खुली रखने की अवधि, शिकायत निवारण के लिए दिया गया समय, शुद्धिपत्र जारी करने आदि से संबंधित व्यावसायिक नियमों को मैप नहीं किया गया था। प्रणाली में अनियमित प्रथाओं को रोकने के लिए नियंत्रणों का भी अभाव था, जैसे कम अवधि के लिए निविदाओं का विस्तार, विभिन्न तारीखों पर बोलियों को डिक्रिप्ट करना और बोलियों का क्रम से हटकर खोला जाना।

(अनुच्छेद 1.8.2.1, 1.8.2.2, 1.8.2.4, 1.8.2.7, 1.8.3.1 से 1.8.3.3 तथा 1.8.4.7)

निविदा प्रक्रिया में मिलीभगतपूर्ण बोली और बोली में हेरफेर के संकेत देने वाले उदाहरण पाए गए, जिससे निविदा प्रक्रिया की निष्पक्षता और प्रतिस्पर्धात्मकता प्रभावित हुई। यह पाया गया कि एक ही इंटरनेट प्रोटोकॉल (आई.पी.) एड्रेस/खरीद संस्था के कंप्यूटरों से, बहुत ही कम समयांतरण में अनेक बोलियां प्रस्तुत की गई, जो हेरफेर या अपर्याप्त प्रणाली नियंत्रण की ओर संकेत करती है।

(अनुच्छेद 1.9, 1.9.1 तथा 1.9.3)

महत्वपूर्ण डेटा विश्वसनीयता और प्रबंधन सूचना प्रणाली की कमियों के कारण प्रणाली की प्रभावशीलता कम हो गई थी। देखे गए मुख्य मामलों में–निविदा चरणों का अद्यतन न होना, मूल्यांकन सारांश अपलोड न करना, उपयोगकर्ता डेटा और प्रोफाइल प्रबंधन में विसंगतियां, तथा पोर्टल पर आवंटन मूल्य और निविदा स्थिति आदि में विसंगतियां शामिल थी।

(अनुच्छेद 1.10.1, 1.10.1(iii), 1.10.5 तथा 1.10.7)

फीस एवं बयाना राशि के संबंध में वित्तीय नियमों का अनुपालन नहीं किया गया क्योंकि राशियों को सही रूप से अंतरित/समायोजित नहीं किया गया था, गलत तरीके से वापस किया गया था या वापस नहीं किया गया/फीस की कम या अधिक वसूली, समाधान न करना और सरकार को वस्तु एवं सेवा कर नहीं लगाने/प्रेषित नहीं करने के संबंध में भी मामले देखे गए।

(अनुच्छेद 1.11.3, 1.11.5.1 से 1.11.5.2)

प्रणाली उपयोगकर्ता गतिविधियों से संबंधित कमजोरियों के प्रति संवेदनशील पाई गई, क्योंकि लेखापरीक्षा में अपूर्ण लॉग, बिना लॉगिन के किए गए कार्य तथा असंगत लॉगिन टाइम स्टेम्प पाए गए जिससे डेटा की विश्वसनीयता पर प्रश्न उठते हैं। इसके अतिरिक्त, भूमिका सृजन और कर्तव्यों के पृथक्करण में विसंगतियां पाई गई तथा एक निश्चित पासवर्ड नीति का भी अभाव पाया गया।

(अनुच्छेद 1.12.2 से 1.12.4, 1.12.6 तथा 1.12.9)

सिफारिशें

राज्य सरकार निम्नलिखित सुझावों पर विचार करे:

- *राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ एक औपचारिक करार का निष्पादन करना और साथ ही परियोजना प्रबंधन इकाई को सुदृढ़ बनाना।*
- *खरीद की संपूर्ण प्रक्रिया को ऑनलाइन माध्यम से कवर करने के लिए पोर्टल में मांग प्रबंधन, कैटलॉग प्रबंधन और अनुबंध प्रबंधन मॉड्यूल को शामिल करना।*
- *निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को निविदा के चरणों का समय पर अद्यतन करने और पोर्टल पर संबंधित दस्तावेजों को अपलोड करने के लिए निर्देशित किया जाए। पोर्टल के कुशल उपयोग के लिए उपयोगकर्ताओं को प्रशिक्षण भी प्रदान किया जा सकता है।*
- *पूल खाते का समय-समय पर मिलान करना और बोलीदाताओं के विफल लेनदेन/लंबित फीस के निपटान की निगरानी करना।*
- *पोर्टल में शिकायत निवारण, प्रणाली के माध्यम से तकनीकी और वित्तीय मूल्यांकन, चर्चा द्वारा तय करना, बोली वैधता विस्तार, समान दरें प्राप्त होने पर एल-1 का निर्णय लेने, प्रणाली के माध्यम से अनुबंध आवंटन, निविदा/बोली के मूल्यांकन के दौरान संभावित मिलीभगत, गुटबंदी या बोली के हेरफेर के लिए रियल-टाइम अलर्ट जनरेट करना।*
- *अपूर्ण लॉग, अमान्य डेटा, फील्ड के लिए नियंत्रणों के अभाव से संबंधित मामलों के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र द्वारा की गई कार्रवाई की निगरानी करना और प्रणाली में व्यावसायिक नियमों की मैपिंग सुनिश्चित करना।*

2. अध्याय 2

आबकारी विभाग में लाइसेंस प्रबंधन, शराब उत्पादन एवं वितरण प्रणाली की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा

सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए आयोजित की गई थी कि क्या आबकारी विभाग द्वारा कार्यान्वित सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली के लाइसेंस प्रबंधन, शराब उत्पादन और वितरण मॉड्यूल आबकारी अधिनियम, आबकारी नीतियों, प्रासंगिक नियमों और प्रणाली आवश्यकता विनिर्देश प्रावधानों के अनुरूप थे; क्या इनपुट, प्रोसेस और आउटपुट नियंत्रण सहित एप्लिकेशन नियंत्रण प्रणाली में पर्याप्त रूप से अंतर्निहित थे; तथा व्यापार निरंतरता योजना (बी.सी.पी.), आपदा वसूली योजना (डी.आर.पी.) और सूचना प्रणाली (आई.एस.) सुरक्षा के लिए सुदृढ़ व्यवस्था विद्यमान थी। सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा में नीति वर्ष 2015-16 से 2022-23 की अवधि को शामिल किया गया, जिसमें आइडिया और टेबल्यू जैसी कंप्यूटर समर्थित लेखापरीक्षा तकनीकों का उपयोग करते हुए डेटा (दिसंबर 2015 से जून 2023 की अवधि से संबंधित) का विश्लेषण किया गया।

महत्वपूर्ण उपलब्धियां

प्रणाली में सभी प्रकार के लाइसेंसों को संसाधित करने के लिए एंड-टू-एंड कार्यक्षमता के अभाव के कारण, खुदरा बिक्री के अलावा अन्य लाइसेंसों को जारी करने/नवीनीकरण के लिए उपयोगकर्ता द्वारा की गई कार्रवाइयों की पूर्ण लेखापरीक्षा ट्रेल की समीक्षा या निगरानी नहीं की जा सकी। परिणामस्वरूप, कंप्यूटरीकरण परियोजना के तहत सेवा वितरण दक्षता में सुधार की सीमा को मापा नहीं जा सका।

(अनुच्छेद 2.8.1)

सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली को बार लाइसेंस से संबंधित महत्वपूर्ण विवरणों, जैसे होटलों की स्टार रेटिंग, अतिरिक्त परिचालन बिंदु, अनुमति प्राप्त घंटे और विस्तारित समय को दर्ज करने के लिए डिजाइन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, प्रणाली लागू लाइसेंस फीस का सत्यापन करने या देय और भुगतान की गई राशि के बीच विसंगतियों का पता लगाने में विफल रही, जिसके कारण मैन्युअल रजिस्टरों पर निर्भर रहना पड़ा।

(अनुच्छेद 2.8.3)

प्रणाली में सेवा का अधिकार अधिनियम के तहत अस्थायी लाइसेंस जारी करने के लिए निर्धारित समय-सीमा का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक नियंत्रणों का अभाव था, जिसके परिणामस्वरूप आवेदनों के निपटान में देरी हुई, आवेदन लंबित रहे और निर्धारित कार्यक्रमों के समाप्त होने के बाद भी अनुमोदन दिए गए। एस्केलेशन तंत्र की अनुपस्थिति ने कुशल सेवा वितरण को बाधित किया।

(अनुच्छेद 2.8.9.1)

अपर्याप्त सत्यापन जांच के कारण अपंजीकृत वाणिज्यिक स्थलों को अस्थायी लाइसेंस जारी कर दिए गए और साथ ही कार्यक्रमों के संपन्न हो जाने के बाद भी लाइसेंसों को अनुमोदन प्रदान किए गए। प्रणाली की कमियों के कारण लंबित या अस्वीकृत आवेदनों को भी लाइसेंस नंबर आवंटित हो गए, जिससे अनधिकृत शराब परोसने का जोखिम बढ़ गया।

(अनुच्छेद 2.8.9.2)

विनिर्माण इकाइयों में उत्पादन प्रक्रियाएं स्वचालित नहीं थी और एक्स्ट्रा न्यूट्रल अल्कोहल के उपयोग, उत्पादन एवं अपशिष्ट से संबंधित महत्वपूर्ण अभिलेख मैन्युअल रूप से रखे गए थे, जिससे त्रुटियों, हेरफेर और गलत रिपोर्टिंग की संभावना बढ़ गई। इसके अतिरिक्त, एक्स्ट्रा न्यूट्रल अल्कोहल के परिवहन के लिए परमिट और पास सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली से बाहर मैन्युअल रूप से जारी किए गए थे। स्वचालित नियंत्रण या लेखापरीक्षा ट्रेल के बिना भारी मात्रा में एक्स्ट्रा न्यूट्रल अल्कोहल के रखरखाव ने इसके विचलन, गलत रिपोर्टिंग और परिणामस्वरूप राजस्व हानि के जोखिम को बढ़ा दिया।

(अनुच्छेद 2.9.1 से 2.9.2)

प्रणाली में शराब के बैचों की रासायनिक परीक्षण रिपोर्ट के विवरण दर्ज करने की सुविधा नहीं थी, जिससे परीक्षण के परिणाम प्राप्त होने से पहले ही शराब का प्रेषण संभव हो गया तथा इसने गुणवत्ता आश्वासन और नियामक निगरानी को कमजोर कर दिया। होलोग्राम के सीरियल नंबर दर्ज करने और उन्हें आबकारी पासों के साथ मैप करने की कोई कार्यक्षमता मौजूद नहीं थी, जिससे प्रवर्तन एजेंसियों की पारगमन के दौरान शराब की प्रामाणिकता को सत्यापित करने की क्षमता सीमित हो गई और शराब के विचलन तथा नकली आपूर्ति का जोखिम बढ़ गया।

(अनुच्छेद 2.9.3 से 2.9.4)

प्रणाली में अपर्याप्त सत्यापन और कमजोर प्रक्रिया नियंत्रणों के कारण बोतलबंदी फीस और निर्यात शुल्क की कम गणना और कम वसूली हुई, जिसके परिणामस्वरूप क्रमशः ₹ 2.41 करोड़ और ₹ 22.26 लाख की राजस्व हानि हुई।

{अनुच्छेद 2.9.6 (क)}

सत्यापन जांच के अभाव और बोतलबंदी अपशिष्ट डेटा दर्ज न होने के कारण, प्रणाली ने आबकारी शुल्क लगाए बिना स्वीकार्य सीमा से अधिक बोतलबंदी अपशिष्ट की अनुमति दे दी।

{अनुच्छेद 2.9.6 (ग)}

प्रभारित आबकारी शुल्क की सटीकता का सत्यापन करने के लिए पूर्ववर्ती नीति वर्षों के एक्स-डिस्टिलरी मूल्यों की ऐतिहासिक जानकारी प्रणाली में सुरक्षित नहीं रखी गई थी।

(अनुच्छेद 2.10.1)

प्रणाली में पर्याप्त प्रक्रिया नियंत्रण के अभाव और लाइसेंसधारकों को शराब आपूर्ति को मूल कोटा या अतिरिक्त कोटा के रूप में स्वयं वर्गीकृत करने की अनुमति देने के परिणामस्वरूप कम उद्ग्रहण हुआ और ₹ 10.37 करोड़ के अतिरिक्त आबकारी शुल्क की कम वसूली हुई।

(अनुच्छेद 2.10.2)

मूल/पुनर्वैधित परमिटों के विरुद्ध शराब की समग्र आपूर्ति को प्रतिबंधित करने के लिए प्रणाली में पर्याप्त सत्यापन जांच के अभाव के परिणामस्वरूप 56,87,810 प्रूफ लीटर शराब की अधिक आपूर्ति हुई, जिससे ₹ 6.93 करोड़ के आबकारी शुल्क का कम उद्ग्रहण हुआ।

(अनुच्छेद 2.10.3)

निरस्त या अस्वीकृत किए गए परमिटों के विरुद्ध पास जारी किए गए थे, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 33.19 लाख के आबकारी शुल्क का उद्ग्रहण नहीं हुआ।

(अनुच्छेद 2.10.6.4)

थोक संचालन में अपर्याप्त नीति प्रवर्तन और कमजोर प्रणाली नियंत्रणों के कारण कई अनियमितताएं हुई, क्योंकि कुछ वर्षों के दौरान नीति प्रावधानों के अभाव के बावजूद थोक लाइसेंसधारकों को टूट-फूट की अमान्य छूट प्रदान की गई जिससे कमी को टूट-फूट के रूप में गलत वर्गीकृत करने और शराब के विचलन का जोखिम उत्पन्न हुआ। थोक लाइसेंसधारकों द्वारा प्राप्त शराब के स्टॉक को प्रणाली में समय पर अद्यतन न किए जाने के परिणामस्वरूप स्टॉक के शेष में गड़बड़ी हुई और आबकारी प्राधिकारियों द्वारा प्रभावी निगरानी नहीं की जा सकी। नीति वर्षों के अंतिम दिन भारी मात्रा में शराब जारी की गई, जिसमें कार्य अवधि के बाद दिए गए अनुमोदन भी शामिल थे, इससे अंतरण फीस के संभावित अपवंचन के संबंध में चिंताएं उत्पन्न हुई।

(अनुच्छेद 2.10.7.1 से 2.10.7.3)

स्टॉक हस्तांतरण फीस और अंतरीय आबकारी शुल्क की स्वचालित गणना का अभाव था, जिसके परिणामस्वरूप मानवीय त्रुटियां हुई और ₹ 0.82 करोड़ के आबकारी शुल्क का कम उद्ग्रहण हुआ। इसके अतिरिक्त, प्रणाली ने न तो एल-1बीएफ और एल-2बीएफ लाइसेंसधारकों द्वारा निर्धारित कोटा के कम उठान पर पेनल्टी की गणना की, जिससे ₹ 17.27 करोड़ की पेनल्टी नहीं लगाई जा सकी और न ही इसमें विलंबित भुगतान पर ब्याज की गणना करने की कार्यक्षमता थी, जिससे त्रुटिपूर्ण और असंगत मैन्युअल गणना की स्थिति उत्पन्न हुई।

(अनुच्छेद 2.10.8.1 से 2.10.8.3)

निरीक्षण प्रक्रियाएं भी स्वचालित नहीं थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 12.46 करोड़ की न्यूनतम पेनल्टी का कम उद्ग्रहण हुआ। निर्यात की गई शराब के लिए निर्यात सत्यापन प्रमाण-पत्र दर्ज करने की कोई कार्यक्षमता विद्यमान नहीं थी। निर्यात सत्यापन प्रमाण-पत्र को ट्रैक करने के अभाव के कारण इस बात का आश्वासन सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि निर्यात की गई शराब अपने निर्धारित गंतव्य तक पहुंची है या नहीं।

(अनुच्छेद 2.10.8.5 तथा 2.10.8.8)

प्रणाली ने लाइसेंसधारकों के कॉर्पस खाते में उपलब्ध निधियों से अधिक के आबकारी शुल्क के समायोजन की अनुमति दी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 38.81 करोड़ का अतिरिक्त उपयोग हुआ। ट्रेजरी चालानों के दोहरे उपयोग की अनुमति दी गई, जिसके परिणामस्वरूप लाइसेंसधारकों को ₹ 1.54 करोड़ का अतिरिक्त क्रेडिट मिला और इसके कारण राजस्व की हानि हुई। ई-ग्रास में लंबित चालानों के बदले ₹ 2.05 करोड़ का लाभ प्रदान किया गया, जिससे उन राशियों के उपयोग की अनुमति मिल गई जो वास्तव में खजाने में जमा नहीं हुई थी। कमजोर सत्यापन नियंत्रण के कारण, वास्तविक ट्रेजरी प्रेषण से अधिक ₹ 12.19 करोड़ के अतिरिक्त क्रेडिट की अनुमति दी गई, जिससे आबकारी देयताओं का अनुचित समायोजन हुआ। राज्य आबकारी से पृथक अन्य लेखा शीर्षों से संबंधित चालानों को स्वीकार किया गया, जिससे लाइसेंसधारकों के कॉर्पस में ₹ 5.22 करोड़ का गलत क्रेडिट संभव हुआ।

{अनुच्छेद 2.11.1 (घ), (ङ.), (च), (छ) एवं (ज)}

विभागीय तकनीकी कर्मियों का अनिवार्य प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया, जिसके परिणामस्वरूप सिस्टम इंटीग्रेटर' पर निरंतर निर्भरता बनी रही; इसके अतिरिक्त, विभाग राज्य के दिशानिर्देशों के अनुरूप व्यापार निरंतरता योजना और डिजास्टर रिकवरी योजना तैयार करने में विफल रहा, और अनिवार्य सुरक्षा लेखापरीक्षा या साइबर सुरक्षा मूल्यांकन का प्रमाण प्रस्तुत नहीं किया जिससे महत्वपूर्ण डेटा और एप्लिकेशन सुरक्षा पर गंभीर परिचालन और साइबर जोखिमों का खतरा उत्पन्न हो गया।

(अनुच्छेद 2.11.2 से 2.11.4)

सिफारिशें

सरकार निम्नलिखित पर विचार करे:

- *निम्नलिखित कार्यों के लिए कार्यक्षमताएं शुरू करना/पूर्ण स्वचालन लागू करना*
  - (i) *विभाग द्वारा जारी की जाने वाली शराब लाइसेंस की सभी श्रेणियों के लिए लाइसेंसिंग प्रक्रिया;*
  - (ii) *सरकारी खाते में सहभागिता फीस और बयाना राशि का समय पर जमा किया जाना;*
  - (iii) *एक्स्ट्रा न्यूट्रल अल्कोहल और शराब से संबंधित अन्य परमिट/पास जारी करने के लिए अनुमोदन कार्यप्रवाह;*
  - (iv) *कम मात्रा में स्टॉक उठाने, स्टॉक अंतरण फीस, निरीक्षण अपीलों आदि के लिए जुर्माने की गणना करना।*
- *ब्लैकलिस्ट किए गए शराब लाइसेंसधारकों का एक केंद्रीकृत डिजिटल रिपॉजिटरी विकसित करना ताकि लाइसेंस जारी करते समय उस तक रियल-टाइम पहुंच सुनिश्चित हो सके और नीति अनुपालन की निगरानी तथा क्षेत्रीय स्तर पर ट्रैकिंग को बेहतर बनाने के लिए शराब की दुकानों की जियो-टैगिंग शुरू करना।*
- *अनिवार्य रजिस्टरों के डिजिटल रखरखाव के लिए मॉड्यूल शामिल करना और यह सुनिश्चित करना कि रासायनिक विश्लेषण के परिणाम डिस्पैच की अनुमतियों से जुड़े हों।*
- *राजस्व की हानि से बचने के लिए उद्ग्रहण गणना (जैसे बोतलबंदी फीस, निर्यात शुल्क) में गलतियां उत्पन्न करने वाली तर्क संबंधी त्रुटियों को दूर करना, ऐतिहासिक अभिलेखों को सुरक्षित रखना और ट्रांजेक्शन डेटा के गायब होने या उसमें बदलाव को रोकने के लिए एक सुदृढ़ लॉगिंग प्रणाली स्थापित करना।*
- *सिस्टम दस्तावेजों और मैनुअल की तैयारी एवं रखरखाव, जिसमें प्रशिक्षण मैनुअल शामिल हो, और सूचना प्रौद्योगिकी सुरक्षा नीति, आपदा प्रबंधन तथा व्यावसायिक निरंतरता योजना तैयार करना।*