अध्याय IV: वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय

ईसीजीसी लिमिटेड

4.1 आईटी समाधान प्रणाली के कार्यान्वयन में विफलता के कारण निधियों का अवरोधन

आईटी समाधान प्रणाली में कार्यान्वयन में कम्पनी की विफलता के परिणामस्वरूप वारंटी समाप्त हो चुके अनप्रयुक्त हार्डवेयर के आंशिक भुगतान और सॉफ्टवेयर लाइसेंस के लिए अग्रिम भुगतान के कारण, ₹ 42.67 करोड़ निधि का अवरोधन हुआ, तथा ₹ 3.56 करोड़ की ब्याज की हानि हुई, जबकि मौजूदा प्रणाली के अनुरक्षण की बाध्यता तथा निर्धारित गो-लैव डेट से चार वर्ष से अधिक बीत जाने के बावजूद भी बिना किसी अद्यतन के समाप्त हो गया था।

ईसीजीसी (कम्पनी) ने आठ वर्षों की अवधि में भुगतान किये जाने हेतु ₹ 124.41 करोड़ की लागत पर एचसीएल टेक्नॉलाजीज़ लिमिटेड (एचसीएल) के साथ एक समेकित आईटी समाधान 'ऑनलाइन क्रेडिट इंश्योरेंश सिस्टम (ओसीआईएस) के कार्यान्वयन के लिए एक करार किया (जून 2010)। प्रणाली एकीकरण के रूप में कार्य करने वाली एचसीएल इसी जीसी-ओसीआईएस कार्यान्वयन हेतु एक समेकित आईटी समाधान प्रदान करने हेतु उत्तरदायी थी जिसमें एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर का विकास और/या समेकन, प्राइमरी डाटा सेंटर और डिजास्टर रिकवरी सेंटर की को-होस्टिंग और उपयोग अवधि जुलाई 2011 से आठ वर्षों के हेतु स्थापन का संचालन एवं अनुरक्षण शामिल था। करार के अनुसार निर्धारित लक्ष्य पूरे नहीं हुए थे और दिसम्बर 2015 तक 4 वर्ष और 6 महीनों का विलम्ब था। बोर्ड ने एचसीएल के साथ ठेका समाप्त करने की कानूनी जांच का निर्देश दिया (फरवरी 2016) और वर्तमान (फरवरी 2016) में यह चालू है। इस ठेके के तहत एचसीएल को कुल ₹ 42.67 करोड़ (₹ 25.96 करोड़ + 16.71 करोड़) का भुगतान किया गया था।

इस संबंध में लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित अवलोकन किया:

(i) प्रणाली आवश्यकता विर्निदेशन (एसआरएस) दस्तावेज, जो कम्पनी की सलाह पर एचसीएल द्वारा तैयार किए गए थे, उसमें संपूर्णता में प्रक्रिया प्रवाह/कारोबारी नियमों को नहीं संग्रहीत किया गया था। यद्यपि, बोर्ड ने एसआरसी के महत्व पर विचार किया और 2014 में प्रयोक्ता स्वीकरण जांच (यूएटी) स्तर के दौरान दिसंबर 2010 में एसआरएस के निर्धारण/फ्रीज करने से पहले उसकी जाँच की आवश्यकता पर जोर दिया। ऐसा महसूस किया गया कि एसआरएस दस्तावेजों में प्रक्रिया विवरण मूल थे और इस पर फिर से कार्य किया जाना था। इसके परिणामस्वरूप समय बढ़ गया।

(ii) एचसीएल ने सिस्टम इंट्रीगेटर के रूप में कोर इंश्योरेंस सॉफ्टवेयर के लिए सॉफ्टवेयर लाइसेंस देने हेतु टर्की में एक कम्पनी एसएफएस के साथ त्रिपक्षीय करार किया (अक्टूबर 2011)। यद्यपि परियोजना का कार्यान्वयन अत्यधिक रूप से एसएफएस द्वारा सॉफ्टवेयर विकास एवं प्रेषण पर निर्भर था, फिर भी एचसीएल और एसएफएस के बीच विचारों में बहुत अधिक भिन्नता एवं असहमति थी। त्रिपक्षीय करार के अनुसार लाइसेंस आपूर्तिकर्ता सोर्स कोड एवं ऑब्जेक्ट कोड में स्वामित्व अधिकार रोक लिया और करार में सोर्स कोर्ड के स्थानांतरण की शर्तों के अभाव में, एचसीएल कम्पनी के उपयोग हेतु सॉफ्टवेयर और लाइसेंसों के समय पर प्रेषण पर कोई नियंत्रण नहीं रख पाई। अंन्ततोगत्वा एसएफएस के साथ करार समाप्त करने का निर्णय लिया गया (फरवरी 2015)।

(iii) शुरूआती परियोजना जिसमे गो लैव जुलाई 2011 में होना था, के आधार पर एचसीएल ने सम्पूर्ण डाटा सेंटर हार्डवेयर खरीदा जो 2010-11 में लगाया गया था और ठेके की शर्तों के अनुसार, भुगतान का 70 *प्रतिशत* ₹ 16.71 करोड़, हार्डवेयर की सुपुर्दगी के प्रति जारी किया गया था। हार्डवेयर की खरीद परियोजना की प्रगति के समकालिक नहीं थी और जब हार्डवेयर प्राप्त हुआ तब भी एसआरएस दस्तावेज तैयार किए जा रहे थे। कम्पनी द्वारा हार्डवेयर का उपयोग नहीं किया गया क्योंकि सॉफ्टवेयर अभी भी तैयार नहीं था और अब जब एचसीएल के साथ करार समाप्त किया जाना प्रस्तावित है (फरवरी 2016), सम्पूर्ण डाटा केंद्र हार्डवेयर की वारंटी पहले ही समाप्त हो गयी थी। कम्पनी ने बताया कि यह हार्डवेयर के वैकल्पिक उपयोग की संभावना खोजेगी।

(iv) यद्यपि, ओसीआईएस के विभिन्न भागों का संस्थापन और आरंभ किया जाना सफल रूप से पूर्ण करने के बाद भुगतान और यूएटी की सफल पूर्णता तथा स्पष्टतया अग्रिम के निषिद्ध भुगतान का एचसीएल करार में प्रावधान था, कम्पनी

ने सिस्टम साफ्टवेयर लाइसेंस के प्रति अग्रिम के रूप में एचसीएल को बैंक गारंटी के प्रति ₹ 25.96 करोड़ निर्मुक्त किया (अगस्त 2013/मार्च 2014)। यह परियोजना के समापन कार्यक्रम को पूरा करने में एचसीएल की बार-बार की विफलता के बावजूद था। बोर्ड ने बैंक गारंटी का सहारा लेने और एचसीएल को भुगतान किए गए अग्रिम की वसूली करने का निर्णय लिया (फरवरी 2016)। इस प्रकार, तत्संबंधी लक्ष्यों को पूरा किए बिना अग्रिम के रूप में भुगतान करने से ₹ 25.96 करोड़ का अवरोधन हुआ।

(v) कम्पनी ने एसएफएस के साथ ठेका समाप्त करने का निर्णय लिया (फरवरी 2015) और बोर्ड ने बिना किसी अतिरिक्त लागत के 'नई आरम्भ तिथि' के 15 महीनों के भीतर बेसपोक सॉफ्टवेयर[1] डेवलपर के आधार पर परियोजना को पूरा करने का एचसीएल का प्रस्ताव मान लिया (फरवरी 2015)। तथापि एचसीएल ने ईसीजीसी द्वारा दिया गया लक्ष्य स्वीकार नहीं किया (अप्रैल 2015) और बताया (दिसम्बर 2015) कि वह ठेके की कुछ धाराओं का अनुपालन करने में असमर्थ था। बोर्ड ने एचसीएल के साथ ठेका समाप्त करने की जांच का निर्देश दिया (फरवरी 2016) और वर्तमान (फरवरी 2016) में यह प्रक्रियाधीन है।

(vi) परियोजना में असामान्य विलम्ब के बावजूद भी कम्पनी ने ठेके की शर्तों के अनुसार एचसीएल पर ₹ 6.22 करोड़ तक के निर्णीत हर्जाने की उगाही का उल्लेख करते हुए कोई नोटिस नहीं जारी किया। मूल सेवा करार (एमएसए) में बिना किसी संशोधन/जोड़ के 'नई आरम्भ तिथि' के स्वीकरण से करार की शर्तों के अनुसार एचसीएल से विलम्ब के लिए क्षतिपूर्ति दावा और अपने वित्तीय अधिकारों की सुरक्षा में कम्पनी की क्षमता पर प्रभाव पड़ सकता है। कम्पनी ने समय-सीमा का पालन करने में विफलता के संदर्भ में ठेके के वास्तविक उल्लंघन से संबंधित विशिष्ट खण्ड का भी सहारा नहीं लिया और ₹ 12.44 करोड़ की निष्पादन गारंटी पर जोर नहीं दिया। बोर्ड ने ठेके की समाप्ति पर कानूनी सलाह के बाद निष्पादन गारंटी लेने का निर्णय लिया (फरवरी 2016)।

प्रबंधन ने बताया (नवम्बर/दिसम्बर2015) कि:

- एसआरएस ईसीजीसी के सलाह पर एचसीएल द्वारा तैयार किया जाने वाला तकनीकी दस्तावेज था और इसमें परिपत्र, कार्यालय आदेश, कार्यात्मक आवश्यकता विर्निदेशन और अन्य दस्तावेजों सहित सभी सूचनायें होनी थी। इसके

[1] *कस्टम सॉफ्टवेयर बेस्पोक सॉफ्टवेयर या टैलर-मेड-सॉफ्टवेयर के रूप में भी जाना जाता है।*

अतिरिक्त, यह बताया गया कि एसआरएस, ईसीजीसी क्षेत्र में विशेषज्ञ के साक्षात्कारों और साझा किए गए दस्तावेजों के उचित विश्लेषण के पश्चात् तैयार किया गया था और एचसीएल ने इसकी सम्पूर्णता में अपने विकासकों और अन्य पक्ष विकासकों के साथ ईसीपीजी द्वारा दिए गए इनपुट को साझा नहीं किया था।

- विकासक को कुछ निधि प्रवाह सुनिश्चित करने के लिए अग्रिम भुगतान किया गया था जिसके बिना परियोजना को पूरा करने के लिए रूचि कम हो जाती।

कम्पनी का उत्तर मान्य नहीं था क्योंकि एचसीएल ने यूएटी के दौरान ईसीजीसी द्वारा दिये गये 6000 फीडबैक के एक काउंटर के रूप में तैयार एसआरएस की गुणवत्ता के संबंध में मामला उदभूत किया था और एसआरएस दस्तावेजों को दोनों दलों द्वारा संयुक्त रूप से सुदृढ़ किया गया था (2014)। कम्पनी ना तो कोर इंश्योरेंस सॉफ्टवेयर, एसएफएस के तीसरी पार्टी विक्रेता द्वारा ना बैस्पोक एप्लीकेशन पद्धति द्वारा प्रत्यक्ष रूप से एचसीएल द्वारा परियोजना की पूर्णता सुनिश्चित कर सकी। मूल करार की शर्तों के उल्लंघन में एचसीएल को अग्रिम भुगतानों की निकासी परियोजना की सफल पूर्णता को भी सुनिश्चित करने में विफल रही। इसके अतिरिक्त, कम्पनी भी अप्रैल 2015 तक एचसीएल को 11 विस्तार प्रदान करते समय निर्णीत हर्जानो या निष्पादन गारंटी आमंत्रित करने के लिए अधिसूचना जारी करने में विफल रहा।

इस प्रकार, कम्पनी ने परियोजना विकास हेतु धन और श्रम बल के रूप में आवश्यक संसाधनों का निवेश किया परंतु सहमत गो-लाईव तिथि से चार वर्षों से अधिक के विलम्ब के बाद भी, यह अपना सिस्टम अद्यतित करने में विफल रही और मौजूदा प्रणाली के अनुरक्षण का भार वहन करती रही। परियोजना को निरस्त करने के साथ-साथ कम्पनी ₹ 3.56 करोड़ (फरवरी 2016 की अवधि हेतु, ठेके की शर्तों के उल्लंघन में अदा किये गये ₹ 25.96 करोड़ के अग्रिम पर) के ब्याज की हानि और ₹ 42.67 करोड़ (₹ 16.71 करोड़ + ₹ 25.96 करोड़) की राशि अवरूध्द हुई।

मामला जनवरी 2016 में मंत्रालय को भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित था (मार्च 2016)।