कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

झारखण्ड में 33 कोषागार, राज्य सरकार की ओर से दैनिक संव्यवहारों को संभालने, उनके अभिलेखों के रखरखाव और महालेखाकार (एजी) को मासिक लेखे प्रस्तुत करने के लिए जिम्मेदार हैं।

प्रभावी वित्तीय प्रबंधन के लिए, वित्त विभाग (विभाग), झारखण्ड सरकार (झा.स.) ने कोषागार स्वचालन, पेंशन, लेखा परीक्षा आदि के क्षेत्र में ई-गवर्नेंस परियोजनाएं शुरू की। महालेखाकार को समय पर लेखे प्रस्तुत करने के अलावा, बेहतर राजकोषीय प्रबंधन के लिए वित्तीय लेनदेन, बजटीय नियंत्रण और वित्त विभाग को डेटा के प्रवाह के अनुश्रवण हेतु एक वेब-आधारित कोषागार सूचना प्रणाली (टीआईएस)- 'कुबेर' को कार्यान्वित किया गया था (जून 2007)। प्रणाली का विकास, कई वर्षों में विभिन्न मॉड्यूलों को जोड़ते हुए हुआ था, यथा- कोषागार एमआईएस मॉड्यूल (2007); डीडीओ विपत्र तैयारी एप्लीकेशन (2008); ऑनलाइन जीपीएफ लेखांकन एवं निधि तैयारी मॉड्यूल (2010) और निधि मॉड्यूल (2012)। चूंकि मॉड्यूल चरणबद्ध तरीके से जोड़े गए थे, वित्त विभाग को, डेटा की एकरूपता, राजस्व अर्जित करने वाले विभागों द्वारा उपयोग किए जाने वाले विभिन्न आईटी प्रणालियों के बीच निर्बाध डेटा का आदान-प्रदान, पूर्ण स्वचालन की कमी, तकनीकी उन्नयन और वर्तमान प्रणालियों की मापनीयता से संबंधित मुद्दे जैसे, विभिन्न समस्याओं का सामना करना पड़ा।

इसी बीच, भारत सरकार (भा.स.), वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग (डीओई) ने राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना (एनईजीपी) के तहत् एक मिशन मोड परियोजना (एमएमपी) “कोषागार कम्प्यूटरीकरण” के कार्यान्वयन के लिए एक योजना शुरू की (जुलाई 2010)। राज्य सरकारों/केंद्र शासित प्रदेशों (यूटी) को निर्देश दिया गया कि वे अपने राज्य/यूटी में कोषागार कम्प्यूटरीकरण के वर्तमान स्तर और वांछित स्तर पर आधारित अपने प्रस्ताव (डीपीआर) को मूल्यांकन तथा केंद्रीय सहायता के अनुमोदन के लिए तीन वर्ष के भीतर प्रेषित करें। हालांकि, झा.स. ने योजना मार्गदर्शिका में निर्धारित परियोजना अवधि के पश्चात डीपीआर को, मूल्यांकन और केंद्रीय सहायता के अनुमोदन हेतु व्यय विभाग, भारत सरकार को प्रेषित किया (जनवरी 2015)। परिणामस्वरूप, राज्य को एमएमपी के तहत् कोई निधि प्रदान नहीं की गई। इसके बाद, झा.स. ने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (एनआईसी) की सहायता से मौजूदा प्रणाली को स्वयं उन्नत करते हुए, चरणबद्ध तरीके से एकीकृत वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (आईएफएमएस) को कार्यान्वित करने का निर्णय लिया (अगस्त 2015)।

वर्तमान में, आईएफएमएस 2.0 (कुबेर) को 12 मॉड्यूलों के साथ राज्य में कार्यान्वित किया गया है, जिसमें राज्य के संसाधनों के प्रबंधन में वित्त विभाग की सहायता तथा

राज्य सरकार की सभी वित्तीय गतिविधियों को दर्ज करने की सुविधा है। आईएफएमएस को अन्य एप्लीकेशन प्रणालियों, यथा- निर्माण लेखा प्रबंधन सूचना प्रणाली (वामिस), राज्य के राजस्व अर्जित करने वाले विभागों की सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) प्रणालियां, मानव संसाधन प्रबंधन प्रणाली (एचआरएम्एस), माल एवं सेवा कर नेटवर्क (जीएसटीएन), भुगतान गेटवे, भारतीय स्टेट बैंक-नकद प्रबंधन उत्पाद (एसबीआई-सीएमपी) और आरबीआई ई-कुबेर के साथ, तीव्र एवं सुचारू प्रक्रमण के लिए एकीकृत किया गया है।

प्रधान सचिव, वित्त विभाग, झा.स. के कार्यालय में, मई 2022 और जुलाई 2023 के बीच, आईएफएमएस की सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) लेखापरीक्षा छः कार्यात्मक मॉड्यूलों को आच्छादित करते हुए यह जांच करने के लिए आयोजित की गयी कि (i) आईटी प्रणाली के उद्देश्यों को व्यावसायिक उद्देश्यों के साथ संरेखित करने हेतु, आईटी वातावरण में प्रक्रियाओं के समन्वय हेतु व्यावसायिक प्रक्रिया पुनर्भियंत्रण किया गया था; और (ii) आईटी परिसंपत्ति, डेटा अखंडता, प्रणाली की प्रभावशीलता व दक्षता सुरक्षित रखने तथा संगठनात्मक लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु आईएफएमएस में प्रणाली कार्यक्षमता और नियंत्रण पर्याप्त था।

लेखापरीक्षा ने आईएफएमएस के कार्यान्वयन में कमियों के साथ-साथ प्रणाली में सामान्य और एप्लीकेशन नियंत्रण विफलताओं को देखा, जिन्हें नीचे सारांशित किया गया है:

तीन मॉड्यूल अर्थात् (i) योजना मॉड्यूल, (ii) निधि एवं ऋण प्रबंधन मॉड्यूल तथा (iii) लेखापरीक्षा मॉड्यूल, हालांकि ये डीपीआर में प्रस्तावित थे (जनवरी 2015), कार्यान्वित नहीं किए गए थे। आईएफएमएस के निधि एवं ऋण प्रबंधन मॉड्यूल के माध्यम से प्रभावी राजकोषीय प्रबंधन की आवश्यकताओं को पूरा करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका। आईएफएमएस में लेखापरीक्षा मॉड्यूल के अभाव के कारण, राज्य सरकार, महालेखाकार के निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से उठाए गए लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर अनुवर्ती कार्रवाई के बेहतर अनुश्रवण का अवसर खो दिया।

आईएफएमएस अवसंरचना की खरीद, जो चरणबद्ध तरीके से की गई थी, राज्य में आईएफएमएस के कार्यान्वयन में समग्र विलंब का कारण बनी।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (एनआईसी) ने आईएफएमएस के कार्यान्वयन से पूर्व, उपयोगकर्ता आवश्यकता विनिर्देश (यूआरएस), सॉफ्टवेयर आवश्यकता विनिर्देश (एसआरएस) और डेटा शब्दकोश तैयार नहीं किया। प्रलेखन की अभाव में, न तो सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डीओआईटी) और न ही वित्त विभाग, परियोजना के विकास और कार्यान्वयन का अनुश्रवण कर पाए, जिसके परिणामस्वरूप अन्य हितधारकों की भागीदारी के बिना एनआईसी पर पूर्ण निर्भर था।

व्यवसाय निरंतरता योजना (बीसीपी) को कार्यान्वित नहीं किया गया और निकट आपदा रिकवरी केंद्र (एनडीआरसी) की स्थापना हेतु निर्गत निधि झारखण्ड सूचना प्रौद्योगिकी

संवर्धन एजेंसी (जैप-आईटी) के बैंक खाते में पड़ी रही। बीसीपी का गैर-कार्यान्वयन और एनडीआरसी का गैर-अस्तित्व, ब्रेकडाउन के दौरान प्रणाली के ठीक से कार्य नहीं करने के जोखिम से भरा है, जो उच्च उपलब्धता और शून्य डाउनटाइम के उद्देश्य को बाधित करता है।

विभाग की व्यावसायिक आवश्यकताओं और उद्देश्यों के अनुरूप, आईएफएमएस एप्लीकेशन में किए गए परिवर्तनों के लिए, वित्त विभाग ने कोई परिवर्तन प्रबंधन प्रक्रिया निर्धारित नहीं की थी। परिवर्तनों की आवश्यकताओं को मौखिक रूप से संप्रेषित किया गया था और डेवलपर्स द्वारा उन्हें एप्लीकेशन में संबोधित किया जा रहा था। डेटाबेस प्रशासक द्वारा परिवर्तन, झारखण्ड कोषागार संहिता (जेटीसी) में निर्धारित किसी तकनीकी/गैर-तकनीकी सुरक्षा सुविधाओं के मूल्यांकन के बगैर, सीधे उत्पादन वातावरण में किए गए थे। आईएफएमएस को सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) के साथ एकीकृत नहीं किया गया। सीएसएस के तहत् राज्य को निर्गत केन्द्रांश को आईएफएमएस में दर्ज नहीं किया जा रहा था। राज्य संबद्ध योजनाओं के लिए भारत सरकार द्वारा उपयोग की जाने वाली लेखा शीर्षों की, राज्य के बजट शीर्षों के साथ मैपिंग, झारखण्ड सरकार के स्तर पर अधूरी थी। भारत सरकार की योजनाओं की अधूरी मैपिंग के कारण, कार्यान्वयन एजेंसियों के बैंक खातों में पड़ी शेष राशि के अनुश्रवण के लिए पीएफएमएस एवं राज्य कोषागार के बीच इंटरफेस स्थापित नहीं किया जा सका। आईएफएमएस के साथ पीएफएमएस के गैर-एकीकरण से, राज्य सरकार मास्टर एवं लेनदेन स्तर के डेटा को दर्ज करने तथा केंद्रीय योजनाओं की प्रगति का वास्तविक समय पर अनुश्रवण के एक साधन से वंचित रहा।

यद्यपि आईएफएमएस के लिए एक सहायता-डेस्क प्रबंधक का पद सृजित किया गया था, सहायता-डेस्क को स्थापित नहीं किया गया। अंतिम उपयोगकर्ताओं द्वारा उठाए गए शिकायतों का समाधान, परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा शिकायतों को दर्ज तथा समाधान की तिथि व समय को अभिलेखबद्ध किए बिना ही, कर दिया गया। इस प्रकार, आईएफएमएस के माध्यम से शिकायतों के अनुक्रिया-काल एवं स्थिति पर नजर नहीं रखा जा सका।

आईएफएमएस डेटाबेस के डेटा विश्लेषण में दिखा कि 344 मामलों में, कोषागारों द्वारा मृत्यु-सह-सेवानिवृत्ति उपदान (डीसीआरजी)/पेंशन का रूपांतरित मूल्य (सीभीपी) की प्राधिकृत अनुमान्य राशि के विरुद्ध पेंशनभोगियों को कुल ₹ 11 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया। लेखापरीक्षा ने इन 344 मामलों को संबंधित 29 कोषागारों के पास उपलब्ध पंजियों/अभिलेखों के साथ सत्यापित किया और महालेखाकार (लेखा एवं हक) को भेजे गए वाउचर/कोषागार अनुसूचियों के साथ इसकी पुष्टि भी की। इन 344 मामलों में से 47 मामलों में, लेखापरीक्षा ने, आईएफएमएस में कमजोर एप्लीकेशन नियंत्रण के कारण, ₹ 2.03 करोड़ मूल्य के डीसीआरजी/सीभीपी के अधिक भुगतान के मामले देखे। ये अधिक भुगतान (i) एक ही प्राधिकार आदेश के विरुद्ध एक पेंशनभोगी को किए गए दो बार भुगतान (दो मामले), (ii) एक पेंशनभोगी को किसी अन्य

पेंशनभोगी के प्राधिकार आदेश के विरुद्ध किए गए भुगतान (12 मामले); और (iii) त्रुटिपूर्ण विपत्र/संज्ञापन तैयार करने (33 मामले), के कारण हुए थे। आगे, डीसीआरजी/सीभीपी के भुगतानों में टीडीएस की राशि को त्रुटिपूर्ण तरीके से जोड़ने के कारण ₹ 24.80 लाख का अधिक व्यय संधारित हुआ (30 मामले)।

शेष मामलों में, लेखापरीक्षा ने आईएफएमएस डेटाबेस में विसंगतियों को भी देखा, जो (i) पुनरीक्षित पेंशन और पेंशन लाभों का गैर-अद्यतनीकरण (198 मामले); (ii) लेखा शीर्षों का त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण (62 मामले); और (iii) भुगतान के दौरान एक से अधिक पेंशनभोगियों के विरुद्ध एक ही पीपीओ संख्या दर्ज किए जाने (सात मामले) के कारण उत्पन्न हुए थे।

आईएफएमएस में दोषपूर्ण सत्यापन नियंत्रण के कारण 2017-2022 के दौरान (i) परिवहन, (ii) राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार; और (iii) जल संसाधन विभागों में ₹ 4.40 करोड़ की राजस्व की कम वसूली हुई, क्योंकि प्रणाली ने उन राशियों से कमतर राशि जमा करना स्वीकार किया था, जिसके लिए चालान व्युत्पन्न हुए थे।

व्यय के प्रक्रमण के लिए आईएफएमएस में अंतर्निमित सत्यापन प्रणाली को बैक-एंड माध्यम से दरकिनार करते हुए, विपत्रों को भुगतान के लिए प्रक्रमित किया गया था। परिणामस्वरूप, 2017-23 के दौरान छ: डीडीओ द्वारा आवंटन से ₹ 1.24 करोड़ का अधिक व्यय किया गया तथा 13 डीडीओ द्वारा विभिन्न लेखा शीर्षों के अंतर्गत बिना किसी आवंटन के ₹ 34.33 करोड़ रुपये का व्यय किया गया।

पूर्व से लंबित एसी विपत्रों के विरुद्ध डीसी विपत्र प्रस्तुत नहीं करने के बावजूद, डीडीओ को अनुवर्ती एसी विपत्रों के आहरण से आईएफएमएस ने प्रतिबंधित नहीं किया। परिणामस्वरूप, झारखण्ड कोषागार संहिता (जेटीसी) का उल्लंघन करते हुए, 122 डीडीओ को 405 अनुवर्ती एसी विपत्रों के आहरण की अनुमति मिल गई।

अप्रैल 2010 और नवंबर 2022 के बीच, कुल 2,69,883 सहायता अनुदान (जीआईए) विपत्र आहरित हुए। हालांकि, आईएफएमएस डेटाबेस में उपयोगिता प्रमाणपत्र (यूसी) से संबंधित तालिकाओं में केवल 2,727 जीआईए विपत्रों से संबंधित सूचना दर्ज पाई गई। इनमें से, आईएफएमएस में केवल तीन जीआईए विपत्रों के विरुद्ध यूसी प्रस्तुत किया हुआ पाया गया।

आईएफएमएस में आंतरिक ऋण एवं कर्ज तथा अग्रिम के आंकड़ों में अंतर पाया गया, जब इसकी तुलना संबंधित वित्त लेखे से की गई। इस अंतर का कारण यह था कि कई भुगतान महालेखाकार के स्तर पर शुरू अथवा आरबीआई द्वारा सीधे डेबिट किए गए थे, जिन्हें आईएफएमएस में दर्ज नहीं किया जा सका, क्योंकि आईएफएमएस केवल कोषागारों द्वारा प्रक्रमित संव्यवहारों को ही दर्ज करता है। आगे, पुनर्भुगतानों के अभिलेख केवल महालेखाकार के कार्यालय द्वारा संधारित होते थे और बाह्य हितधारक होने के नाते, महालेखाकार के पास इन आंकड़ों को आईएफएमएस में प्रविष्टि करने हेतु प्रत्यक्ष पहुंच नहीं थी।

अनुशंसाएं

- राज्य सरकार बेहतर राजकोषीय प्रबंधन के लिए निधि एवं ऋण प्रबंधन मॉड्यूल के विकास को प्राथमिकता दे सकती है।
- राज्य सरकार आईएफएमएस के लिए, स्वतः टिकट जारी करने और स्वतः लॉग वाले प्रावधान के साथ, एक सहायता-डेस्क स्थापित कर सकती है, जो शिकायतों के समाधान के बाद ही बंद हो।
- राज्य सरकार को आईएफएमएस का साई पेंशन पोर्टल के साथ उचित एकीकरण सुनिश्चित करना चाहिए तथा एक प्राधिकार के विरुद्ध दावों को एक से अधिक बार प्रक्रमण के जोखिम से बचाव के लिए, उचित सत्यापन नियंत्रण कार्यान्वित करना चाहिए।
- राज्य सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि आईएफएमएस में उचित इनपुट नियंत्रण बनाए जाएं, ताकि प्रणाली में पहले से उपलब्ध डेटा की पुनर्प्राप्ति हो सके तथा मानवीय त्रुटियों से बचाव हेतु भुगतान फील्ड में केवल पठनीय मोड में स्वतः प्रकट हो जाए।
- राज्य सरकार, विरासत डेटा के अंतर्गमन के साथ-साथ महालेखाकार कार्यालय द्वारा अपलोड किए गए पेंशन डेटा को सावधिक बैच प्रक्रमण के माध्यम से अद्यतन/डाउनलोड करके, पेंशन डेटा की अखंडता और इसकी पूर्णता सुनिश्चित कर सकती है।
- राज्य सरकार अधिक भुगतान के जोखिम से बचाव के लिए, प्रणाली में समुचित प्राथमिक कुंजी/संदर्भात्मक अखंडता को लागू और भुगतान एप्लीकेशन इंटरफेस में वैध इनपुट नियंत्रण का प्रावधान कर सकती है।
- राज्य सरकार, एकीकृत प्राप्ति पोर्टल (झारखण्ड ई-ग्रास) और सहभागी विभागों के पोर्टलों में सत्यापन नियंत्रण का, नियमित आधार पर समीक्षा कर सकती है, ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि अंतिम उपयोगकर्ता द्वारा ई-चालान पर दर्शाई गई देय राशि का पूर्ण भुगतान हो और सरकारी खाते में जमा किया जाए।
- राज्य सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि सत्यापन नियंत्रण लागू रहें ताकि आईएफएमएस के माध्यम से किसी विशिष्ट शीर्ष में पर्याप्त आवंटन के बिना कोई भुगतान प्रक्रमित न हो सके।