अध्याय-2

परियोजना प्रबंधन

अध्याय-2

परियोजना प्रबंधन

2.1 परिचय

ई-शासन परियोजना की सफलता एकीकृत और समग्र तरीके से परियोजना के विकास पर निर्भर करती है। ई-शासन को केवल हार्डवेयर तथा अन्य नेटवर्किंग उपकरणों की खरीद के रूप में नहीं समझा जाना चाहिए। ई-शासन प्रबंधन के विभिन्न क्षेत्रों का एकीकरण है, जिससे यह केवल एक प्रौद्योगिकी सक्षम परियोजना के बजाय एक प्रबंधन गतिविधि बन जाता है।

परियोजना जीवन चक्र के एक भाग के रूप में, बिज़नेस प्रोसेस री-इंजीनियरिंग (बी पी आर) के क्रियान्वयन से पूर्व मौजूदा प्रक्रियाओं को समझने के लिए व्याप्ति और अंतराल के साथ मौजूदा सूचना प्रौद्योगिकी (आई टी) प्रणालियों का मूल्यांकन करना आवश्यक था। यह महत्वपूर्ण था कि प्रदर्शन में महत्वपूर्ण सुधार हासिल करने हेतु प्रक्रिया को नया स्वरूप दिया जाए, अर्थात सरकारी विभागों के भीतर और उनके बीच वर्कफ्लो और प्रक्रियाओं का महत्वपूर्ण विश्लेषण और आमूल-चूल पुनर्विन्यास किया जाना था।

2.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा द्वारा आई एफ एम एस के विकास में निम्नलिखित कमियाँ पाई गई:

2.2.1 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी पी आर) तैयार करने में कमियाँ

(i) मौजूदा प्रणाली के प्रारम्भिक अध्ययन का अभाव

भारत सरकार द्वारा सभी राज्यों को मौजूदा प्रणाली के कम्प्यूटरीकरण, उन्नयन, विस्तार एवं इंटरफ़ेस आवश्यकताओं में कमियों को दूर करने हेतु निर्देशित किया गया था। इसके लिए, मौजूदा प्रणाली में कमियों को समझने और सम्भावित सुधार क्षेत्रों की पहचान करने हेतु मौजूदा प्रणाली का प्रारम्भिक अध्ययन किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा ऐसा कोई अध्ययन नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी पी आर) में अप्रचलित जानकारी को शामिल किया गया था। उदाहरणार्थ, ई-स्टाम्पिंग प्रणाली के कार्यान्वयन के लिए स्टॉक होल्डिंग कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड (एस एच सी आई एल) के साथ पूर्व समझौता होने के बावजूद, ई-स्टाम्प हेतु इनवेंटरी मैनेजमेंट मॉड्यूल को डी पी आर एवं विक्रेता के प्रस्ताव के अनुरोध (आर एफ पी) में शामिल किया गया था।

(ii) भारत सरकार को प्रेषित करने से पूर्व डी पी आर की समीक्षा ना किया जाना

योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार विभाग के प्रभारी सचिव की अध्यक्षता में स्टेट प्रोजेक्ट ई-मिशन टीम (एस पी ई एम टी) का गठन किया जाना था। एस पी ई एम टी

के पास डी पी आर तैयार करने, परियोजना क्रियान्वयन की देख-रेख करने, कार्यान्वयन का प्रबंधन एवं प्रौद्योगिकी का निर्धारण करने, प्रक्रिया एवं परिवर्तन प्रबंधन से संबंधित मुद्दों से निपटने की जिम्मेदारी थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तराखण्ड में एस पी ई एम टी का गठन दिसंबर 2013 में, अर्थात भारत सरकार को डी पी आर प्रेषित (जनवरी 2013) करने के एक वर्ष के पश्चात, किया गया था। इस प्रकार एस पी ई एम टी, डी पी आर तैयार करने तथा उसकी समीक्षा करने की अपनी भूमिका निभाने में असमर्थ रही।

2.2.2 अपर्याप्त बिज़नेस प्रोसेस री-इंजीनियरिंग

बी पी आर, गुणवत्ता, उत्पादन, लागत, सेवा एवं गति जैसे महत्वपूर्ण पहलुओं में आकस्मिक सुधार प्राप्त करने हेतु व्यावसायिक प्रक्रियाओं का आमूल-चूल पुनर्विन्यास है। भारत सरकार द्वारा राज्यों को निर्देश दिये गए थे (जुलाई, 2010) कि डी पी आर तैयार करते समय इसमें पहले से मौजूद प्रक्रियाओं का बी पी आर शामिल किया जाये एवं जहां आवश्यक हो, नई प्रक्रियाएं अपनाई जाएँ। प्रक्रिया के री-इंजीनियरिंग की आवश्यकता एवं इसे संचालित करने हेतु एक संक्षिप्त पद्धति को डी पी आर में शामिल किया जाना था। आई एफ एम एस का मुख्य उद्देश्य वर्कफ्लो स्वचालन के माध्यम से सूचना के कुशल हस्तांतरण, संचयन एवं पुनर्प्राप्ति प्रदान करने हेतु एक एकीकृत वित्त सूचना प्रणाली का निर्माण करना था। इसके लिए बी पी आर के माध्यम से सम्भावित सुधार क्षेत्रों की पहचान की जानी थी।

विभाग द्वारा कोई अभिलेख प्रदान ना कराये जाने के कारण लेखापरीक्षा यह आश्वासन प्राप्त करने में असमर्थ रहा कि विभाग द्वारा बी पी आर किया गया था अथवा नहीं।

लेखापरीक्षा के दौरान, आई एफ एम एस में कमियां देखी गईं जो प्रणाली के विकास से पूर्व उचित बी पी आर की कमी को दर्शाती हैं। कमियों में, बजट प्रक्रिया के स्वचालन के लिए बजट अनुभाग के साथ एकीकरण की कमी (प्रस्तर 3.2.5.1.i.क), अनुपूरक बजट अनुमान प्रस्तुत करने हेतु पूर्ण स्वचालन की कमी (प्रस्तर 3.2.5.1.i.ग), आई एफ एम एस में स्वीकृति आदेशों के स्वत: सृजन के की कमी (प्रस्तर 3.2.2), आई एफ एम एस में वाउचर/सब-वाउचर के विरूपण की कमी (प्रस्तर 3.2.6.8) तथा महालेखाकार (ले एवं हक) के साथ लेखों की स्वीकृति एवं सुधार (यदि प्रविष्टियाँ हस्तांतरण के माध्यम से आवश्यक हो) के स्वचालन की कमी (प्रस्तर 3.2.9.2.v) शामिल हैं।

डी टी पी ई द्वारा तथ्यों को स्वीकारते हुए अवगत कराया गया (दिसम्बर 2022) कि वर्तमान क्रियाविधि को वित्त विभाग के बजट अनुभाग के परामर्श के आधार पर अपनाया गया था। डी टी पी ई द्वारा यह आश्वासन भी दिया गया कि बजट अनुभाग के साथ भविष्य में चर्चा की जाएगी एवं यदि आवश्यक होगा, तो आई एफ एम एस में ऐसी कार्यक्षमता को जोड़ा जाएगा। यह भी अवगत कराया गया कि स्वीकृति आदेश

मैन्युअल रूप से तैयार किए जा रहे थे, परंतु विभाग आई एफ एम एस को ई-ऑफिस के साथ एकीकृत करने की योजना बना रहा था, ताकि आई एफ एम एस में डिजिटल स्वीकृति आदेश स्वचालित रूप से उपलब्ध हो सकें। यह आश्वासन भी दिया गया कि भविष्य में बिल विरूपण लागू किया जाएगा।

बहिर्गमन गोष्ठी (जून 2023) के दौरान सचिव (वित्त) द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकारते हुए अवगत कराया गया कि एकीकरण के लिए बजट अनुभाग से सम्पर्क किया जा रहा था तथा आई एफ एम एस के माध्यम से पूरक अनुमान प्रस्तुत करने की कार्यक्षमता कार्यान्वित कर क्रियाशील कर दी गई।

उत्तर से स्पष्ट है कि बी पी आर की समीक्षा ना होने के कारण आई एफ एम एस के पूर्ण वर्कफ्लो स्वचालन की प्राप्ति नहीं की जा सकी। इस प्रकार, विभाग परियोजना के प्रमुख उद्देश्य को पूर्ण करने में विफल रहा। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा संज्ञान में लाये जाने पर, विभाग द्वारा आई एफ एम एस के माध्यम से पूरक अनुमान प्रस्तुत करने की कार्यक्षमता क्रियान्वित कर दी गयी थी।

2.2.3 सॉफ्टवेयर डेवलपमेंट लाइफ साइकल

सॉफ्टवेयर डेवलपमेंट लाइफ साइकल (एस डी एल सी) सॉफ्टवेयर विकास प्रक्रिया के प्रत्येक चरण में किए गए कार्यों को परिभाषित करने वाला एक ढाँचा है। इसमें एक विस्तृत योजना होती है जिसमें वर्णन किया जाता है कि विशिष्ट सॉफ्टवेयर का विकास, रख-रखाव, प्रतिस्थापन कैसे किया जाए। यह परियोजना को अलग-अलग चरणों में विभाजित करता है जिसका क्रमिक रूप से पालन होता है एवं इसमें प्रमुख निर्णय बिंदु एवं साइनऑफ परिभाषित होते हैं।

एस डी एल सी समस्या के व्यवस्थित मूल्यांकन, रचना एवं विकास प्रक्रिया एवं समाधान के कार्यान्वयन की अनुमति देता है। एस डी एल सी का एक उदाहरण नीचे दिया गया है:

मानचित्र-2: सॉफ्टवेयर डेवलपमेंट लाइफ साइकल

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि विभाग के पास ऐसा कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि आई एफ एम एस के विकास हेतु कोई संरचित दृष्टिकोण अपनाया गया था। इस प्रकार, विभाग द्वारा परियोजना का विकास असंरचित दृष्टिकोण पर किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप प्रमुख तकनीकी डिज़ाइन दस्तावेजों (उच्च-स्तरीय डिज़ाइन एवं निम्न-स्तरीय डिज़ाइन अभिलेख) का वितरण नहीं हुआ, जो विक्रेता पर निर्भरता को दूर करने हेतु आवश्यक था, परियोजना विकास चरणों के दौरान विकसित सॉफ्टवेयर की गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु सिस्टम टेस्टिंग एवं यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग का निष्पादन नहीं किया गया था।

इस प्रकार, सॉफ्टवेयर डिज़ाइन एवं विकास के प्रति एस डी एल सी पद्धति का पालन ना करने से विक्रेता पर निर्भरता का जोखिम बढ़ गया था एवं सॉफ्टवेयर की गुणवत्ता से भी समझौता करना पड़ा।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकारते हुए अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि विभाग द्वारा बिना किसी अतिरिक्त वित्तीय भार के आवश्यक अभिलेख तैयार करने हेतु निरंतर प्रयास किए जा रहे थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एस डी एल सी का पालन ना करने के परिणामस्वरूप परियोजना विकास के प्रत्येक चरण के दौरान जोखिमों की पहचान नहीं हो पाई, जैसे परियोजना को समय सीमा के अंतर्गत पूर्ण नहीं किया गया, विक्रेता द्वारा परियोजना का अभिलेखीकरण नहीं किया गया, प्रदेय प्राप्त नहीं किए गए, प्रणाली को गो-लाइव करने से पहले परीक्षण नहीं किया गया, लागत में वृद्धि, गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की गयी, इत्यादि।

2.2.4 प्रदेय सुनिश्चित किए बिना विक्रेताओं को ₹ 32.08 लाख का भुगतान

विभाग एवं दोनों विक्रेताओं {मैसर्स टेक्नो ब्रेन इंडिया प्राइवेट लिमिटेड (टी बी आई एल) तथा मैसर्स इण्डस वेब सोल्युशंस प्राइवेट लिमिटेड (आई डब्ल्यू एस)} के मध्य हुए समझौतों मे परियोजना के प्रत्येक चरण, इसके प्रदेय एवं प्रत्येक चरण के पूर्ण होने के पश्चात उसके सापेक्ष देय राशि का प्रावधान था। हालाँकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग द्वारा कुछ प्रदेयों की अपूर्णता के बावजूद ₹ 32.08 लाख[1] की अनुबंधित राशि का भुगतान किया गया था, जैसा कि नीचे **तालिका-2.1** में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1: विक्रेता द्वारा उपलब्ध ना कराये गए प्रदेयों की सूची

क्रमांक	प्रदेय	प्रदेय का महत्व	लेखापरीक्षा अवलोकन	शासन का उत्तर
1.	बिज़नेस कन्टीन्यूटी प्लान	बी सी पी एक अभिलेख है जो आपदा तैयारी, प्रतिक्रिया,	अगस्त 2023 तक निदेशालय द्वारा बी	बहिर्गमन गोष्ठी (जून 2023) के दौरान शासन

[1] टी बी आई एल को ₹ 22,24,728 तथा आई डब्ल्यू एस को ₹ 9,84,000

क्रमांक	प्रदेय	प्रदेय का महत्व	लेखापरीक्षा अवलोकन	शासन का उत्तर
	(बी सी पी)/ बैक-अप योजना	पुनर्प्राप्ति और प्रशिक्षण के हर पहलू को रेखांकित करता है। यह उन सभी चरणों को उल्लिखित करता है जो किसी महत्वपूर्ण घटना के दौरान उठाए जाने चाहिए और आपदा के जोखिमों को कम करने के लिए निवारक उपायों की रूपरेखा तैयार करता है। बैक-अप योजना, महत्वपूर्ण आंकड़ो एवं प्रणालीयों, बैक-अप व्यवस्थापक की जिम्मेदारियों, डेटा माइग्रेशन, पुनर्स्थापना प्रक्रियाएँ, इत्यादि की पहचान करने व संरक्षित करने हेतु एक व्यापक बैक-अप रणनीति को परिभाषित करता है। यह इस कारण आवश्यक है क्योंकि यह डेटा करप्शन, हार्डवेयर विफलता, या सुरक्षा मे सेंध से उत्पन्न आंकड़ो की हानि के खिलाफ रक्षा की अंतिम पंक्ति है।	सी पी तैयार नहीं किया गया था। इसके अभाव में, व्यवधान/ आपदाओं की स्थिति में पालन की जाने वाली प्रक्रिया से कर्मचारी/ उपयोगकर्ता अनभिज्ञ थे। उन्हें आपातकालीन स्थितियों को रोकने, कम करने एवं प्रतिक्रिया देने हेतु भी प्रशिक्षित नहीं किया गया था।	द्वारा बी सी पी की महत्ता पर जोर दिया गया तथा डी टी पी ई को शीघ्रातिशीघ्र बी सी पी तैयार करने हेतु निर्देशित किया गया।
2.	उच्च स्तरीय डिज़ाइन (एच एल डी) और निम्न स्तरीय डिज़ाइन (एल एल डी) अभिलेख	एच एल डी समग्र प्रणाली डिज़ाइन को संदर्भित करता है। यह महत्वपूर्ण है क्योंकि यह सिस्टम आर्किटेकचर तथा डाटाबेस को वर्णित करता है। यह डाटा फ्लो, फ्लो चार्ट एवं डाटा स्ट्रक्चर के साथ-साथ प्रणाली के विभिन्न मॉड्यूलों और कार्यों के बीच सम्बंध का संक्षेप में वर्णन करता है। यह व्यावसायिक आवश्यकताओं को उच्च स्तरीय समाधान में परिवर्तित करता है। एल एल डी घटक-स्तरीय डिज़ाइन प्रक्रिया को संदर्भित करता है, इस प्रकार यह एच एल डी के विस्तृत स्वरूप जैसा है। यह महत्वपूर्ण है	विक्रेता द्वारा डिज़ाइन अभिलेख उपलब्ध नहीं कराये गए थे तथा विक्रेता का अनुबंध 31 मार्च 2023 को समाप्त हो गया था। चूंकि ये अभिलेख प्रणाली को समझने के लिए आवश्यक थे, इसलिए विक्रेता के साथ-साथ संविदा कर्मचारियों पर भी निर्भरता थी। डिज़ाइन अभिलेखों के अभाव में, नए विक्रेता के लिए प्रणाली की पूर्ण समझ हासिल करना बहुत मुश्किल होगा।	शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया एवं बहिर्गमन गोष्ठी (जून 2023) के दौरान, डी टी पी ई को विक्रेता से आवश्यक अभिलेख प्राप्त करने हेतु निर्देशित किया गया क्योंकि विक्रेता लॉक-इन की स्थिति से बचने हेतु ये अभिलेख महत्वपूर्ण थे।

क्रमांक	प्रदेय	प्रदेय का महत्व	लेखापरीक्षा अवलोकन	शासन का उत्तर
		क्योंकि यह उच्च-स्तरीय समाधान को विस्तृत समाधान में परिवर्तित करता है। यह प्रणाली के प्रत्येक घटक के लिए वास्तविक तर्क को परिभाषित करता है और प्रत्येक मॉड्यूल विनिर्देशो की तह तक जाता है।	मौजूदा अनुबंध की समाप्ति पर, विभाग को विक्रेता लॉक-इन जैसी स्थिति का सामना करना पड़ेगा।	
3.	यूनिट टेस्टिंग, सिस्टम टेस्टिंग, टेस्ट केसेस एवं टेस्ट रिपोर्ट	गुणवत्ता आश्वासन परीक्षण (यूनिट टेस्टिंग, सिस्टम टेस्टिंग, एकीकरण परीक्षण रिपोर्ट आदि) सॉफ्टवेयर डेवलपमेंट लाइफ साइकल का एक अभिन्न पहलू है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि सॉफ्टवेयर आवश्यक गुणवत्ता, सुरक्षा, उपलब्धता, विश्वसनीयता और मापनीयता मानकों को पूर्ण करता है।	इस सम्बंध में लेखापरीक्षा को अभिलेख उपलब्ध नहीं कराये गए थे। इसलिए, लेखापरीक्षा को यह आश्वासन नहीं मिल सका कि सॉफ्टवेयर आवश्यक गुणवत्ता, सुरक्षा, उपलब्धता, विश्वसनीयता और मापनीयता मानकों को पूर्ण करता है अथवा नहीं।	शासन द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया (अगस्त 2023) एवं यह अवगत कराया गया कि विक्रेता द्वारा यूनिट टेस्टिंग, सिस्टम टेस्टिंग, टेस्ट केसेस एवं टेस्ट रिपोर्ट उपलब्ध नहीं कराये गए थे।
4.	यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग	यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग किसी भी ऑनलाइन मंच के सफल प्रमोचन हेतु महत्वपूर्ण है। यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग यह सुनिश्चित करता है कि प्रणाली उम्मीद के अनुकूल प्रदर्शन कर रहा है एवं क्या अंततः तैयार उत्पाद उपयोगकर्ता को स्वीकार है।	नवीन अनुबंध के मात्र दस दिनों के भीतर 01 अप्रैल 2019 को प्रणाली को जल्दबाजी में गो-लाइव कर दिया गया था। विभाग द्वारा सॉफ्टवेयर लागू करने से पूर्व यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग आयोजित नहीं की गयी थी। यदि यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग किया जाता तो विभिन्न मॉड्यूलों में पायी गई विभिन्न कमियों को दूर किया जा सकता था।	शासन ने अपने उत्तर (अगस्त 2023) में बताया कि कार्यादेश 25 अक्टूबर, 2018 को जारी किया गया था और उसी के आधार पर विक्रेता द्वारा सॉफ्टवेयर डेवलपमेंट का कार्य आरम्भ कर दिया गया था। बाद में अनुबंध हस्ताक्षरित किया गया था। सॉफ्टवेयर के गो-लाइव होने से पूर्व विक्रेता द्वारा यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया था। गो-लाइव होने के पश्चात एफ डी सी के द्वारा यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग अभिलेख तैयार किए गए थे ताकि यह सुनिश्चित किया

क्रमांक	प्रदेय	प्रदेय का महत्व	लेखापरीक्षा अवलोकन	शासन का उत्तर
				जा सकें कि सॉफ्टवेयर उपयोगकर्ता की जरूरतों को पूरा करता है। ये अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए थे।
5.	डेटा माइग्रेशन एवं सत्यापन सहायता तालिकाओं का पुनर्गठन तथा डाटाबेस को सुव्यवस्थित करना	आंकड़ो का सफलतापूर्वक एवं सुरक्षित रूप से स्थानांतरण सुनिश्चित करने तथा डेटा करप्शन एवं आंकड़ो की हानि को रोकने हेतु डेटा माइग्रेशन आवश्यक है। यह उन परिदृश्यों में आवश्यक है जहां किसी व्यवसाय को अपनी प्रणाली या सर्वर, हार्डवेयर, डाटाबेस को उच्चीकृत करने की आवश्यकता होती है जो व्यावसायिक आवश्यकता के साथ अधिक संरेखित होता है। डाटाबेस को सुव्यवस्थित करने से अनावश्यक तालिकाओं एवं अधिव्याप्त आंकड़ा मदों के एकीकरण तथा उन्मूलन के माध्यम से डाटाबेस के समेकन का मार्ग प्रशस्त होता है। इस प्रकार, यह बेहतर आंकड़ो की सटीकता, बेहतर उत्पादकता, तेजी से आंकड़े प्राप्त करने, लागत दक्षता और समग्र मानकीकृत व्यावसायिक प्रक्रियाओं का लाभ उठाने की अनुमति देता है।	डेटा माइग्रेशन, तालिकाओं का पुनर्गठन और डाटाबेस को सुव्यवस्थित नहीं किया गया था क्योंकि लेगेसी प्रणाली का डेटा एक अलग स्कीमा में रखा गया था।	शासन द्वारा अवगत (अगस्त 2023) कराया गया कि डेटा माइग्रेशन, तालिकाओं का पुनर्गठन का कार्य, दो डाटाबेस, अर्थात कोर ट्रेजरी सिस्टम और डी डी ओ डाटाबेस के सभी पिछले डेटा को मिलाकर एक डाटाबेस बना कर किया गया था। प्रणाली के सुचारू कार्य हेतु, केवल चालू वित्तीय वर्ष के आंकड़ो को यू के आई एफ़ एम एस डबल्यू स्कीमा में स्थानांतरित किया गया था तथा चालू वित्तीय वर्ष से पूर्व के आंकड़ो को उसी डाटाबेस के बी ए सी के डी बी ए स्कीमा में रखा गया था। स्थानांतरित किए गए नए संयुक्त डाटाबेस को आई एफ़ एम आर ए सी नाम दिया गया था।

शासन द्वारा अपने उत्तर (अगस्त 2023) में यह पुष्टि की गयी कि परम्परागत प्रणाली के आंकड़ो को अलग स्कीमा अर्थात बी ए सी के डी बी ए में रखा गया था एवं केवल चालू वर्ष के आंकड़े को नये डाटाबेस अर्थात यू के आई एफ़ एम एस डबल्यू में स्थानांतरित किया गया था। यह स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि तालिकाओं का पुनर्गठन तथा डाटाबेस को सुव्यवस्थित नहीं किया गया था।

यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग के सम्बंध में, लेखापरीक्षा को कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराया गया जिससे यह पुष्टि की जा सके कि कार्यादेश 25 अक्टूबर 2018 को जारी

किया गया था तथा गो-लाइव होने से पूर्व विक्रेता द्वारा यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग किया गया था। इसके अतिरिक्त, विभाग द्वारा प्रदान की गई यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग रिपोर्ट से ज्ञात हुआ कि आई एफ़ एम एस के लागू होने के पश्चात यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग की गयी थी।

2.2.5 नये विक्रेता के साथ अनुबंध हस्ताक्षरित होने के दस दिन पश्चात आई एफ़ एम एस को गो-लाइव किया जाना

मैसर्स टी बी आई एल के साथ अनुबंध निरस्त होने के पश्चात अवशेष कार्य को पूर्ण करने हेतु 25 अक्टूबर 2018 को मैसर्स आई डब्ल्यू एस का चयन किया गया था। विभाग तथा मैसर्स आई डबल्यू एस के मध्य 22 मार्च 2019 को समझौता हस्ताक्षरित किया गया था, जिसके अनुसार आई एफ़ एम एस को गो-लाइव करने से पूर्व अवशेष कार्य को पूर्ण करने हेतु विक्रेता को 24 सप्ताह का समय दिया गया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि समझौते के बावजूद, मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन (एस टी क्यू सी) से डाटा माईग्रेशन, यूज़र एक्सेप्टेन्स टेस्टिंग और निष्पादन और गुणवत्ता लेखापरीक्षा की अनिवार्य प्रक्रियाओं का संचालन किए बिना ही अनुबंध हस्ताक्षरण के मात्र दस दिन पश्चात ही आई एफ़ एम एस को 01 अप्रैल 2019 को गो-लाइव कर दिया गया।

शासन ने अपने उत्तर (अगस्त 2023) में बताया कि कार्यादेश 25 अक्टूबर 2018 को जारी किया गया था तथा उसके आधार पर विक्रेता द्वारा सॉफ्टवेयर डेवलपमेंट का कार्य आरम्भ किया गया था। अनुबंध बाद में हस्ताक्षरित किया गया था। इसलिए, विक्रेता के पास सॉफ़्टवेयर डेवलपमेंट का कार्य करने हेतु पर्याप्त समय था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा को कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं कराये गये जिससे यह स्पष्ट हो सके कि कार्यादेश 25 अक्टूबर 2018 को जारी किया गया था तथा विक्रेता द्वारा अनुबंध पर हस्ताक्षर करने से पूर्व ही सॉफ्टवेयर डेवलपमेंट का कार्य प्रारम्भ कर दिया गया था। कार्यादेश के अभाव में, लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि विक्रेता द्वारा सॉफ़्टवेयर विकास का कार्य कब प्रारम्भ किया गया था।

2.2.6 प्रासंगिक कोषागार एवं वित्तीय संहिताओं का अद्यतन ना किया जाना

जुलाई 2010 में भारत सरकार द्वारा 'कोषागारों के कम्प्यूटरीकरण' हेतु जारी दिशानिर्देशों में कहा गया था कि चूंकि राजकोष कम्प्यूटरीकरण का एक बड़ा हिस्सा राज्यों द्वारा प्रासंगिक संहिताओं में संशोधन के बाद ही सम्भव होगा, प्रत्येक राज्य द्वारा एक कार्य योजना तैयार कर प्रेषित की जानी थी जिसमें स्पष्ट समय-सीमा के साथ प्रक्रियाओं, प्रथाओं, नियमों, नियमावली तथा कानूनों (यथा डिजिटल हस्ताक्षरों, फ़ाइल स्वरूप,

इलेक्ट्रोनिक माध्यम से निधियों के अंतरण हेतु प्रावधान) में आवश्यक संशोधन शामिल किए जाने थे। योजना के अंतर्गत, नियमों की जांच हेतु एक कार्यशील दल की स्थापना की लागत को एक मान्य लागत माना गया था। इसी प्रकार, उत्तराखण्ड में आई एफ़ एम एस को लागू करने से पूर्व, राज्य के वित्त सचिव द्वारा 29 मार्च 2019 को एक विस्तृत आदेश जारी किया गया था जिसमें यह दोहराया गया था कि राज्य में आई एफ़ एम एस के संचालन के पश्चात वर्तमान नियमों और वित्तीय हस्त-पुस्तिकाओं में संशोधन किया जाएगा।

लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि:

- आई एफ़ एम एस के माध्यम से जहाँ अधिकांश महत्वपूर्ण वित्तीय कार्यों और लेन-देनों को ऑनलाइन किया जा रहा था वहीं कोषागार नियमों, वित्तीय हस्तपुस्तिकाओं जैसे प्रासंगिक संहिताओं को वर्तमान स्थिति के अनुसार अद्यतन/संशोधित नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप संहिताओं में उल्लिखित व्यावसायिक नियमों और उन नियमों के बीच अंतर बढ़ता जा रहा था जिनके आधार पर आई एफ़ एम एस में वास्तविक वित्तीय संचालन किया जा रहा था।

- आई एफ़ एम एस के कुछ कार्यों जैसे डिजिटल हस्ताक्षर, बिल प्रसंस्करण आदि को शासन द्वारा जारी शासनादेशों के आधार पर किया जा रहा था। तथापि, कुछ महत्वपूर्ण कार्यात्मकताओं हेतु लेखापरीक्षा किसी लिखित अभिलेख या प्राधिकार का पता नहीं लगा सका। उदाहरणार्थ: आई एफ़ एम एस में विफल भुगतानों के नियंत्रण की प्रणाली को शासित करने वाले नियम।

प्रकरण अध्ययन: लाभार्थी के त्रुटिपूर्ण बैंक विवरण के मामले में, आई एफ़ एम एस में एक वापसी टिप्पणी प्राप्त होती थी। इन असफल भुगतानों का विवरण डी डी ओ एवं कोषागार को प्रदर्शित किया जाता था। डी डी ओ, आई एफ़ एम एस में फ़ेल्ड अपलोड विकल्प के माध्यम से, लाभार्थी के बैंक विवरण को सही करके रिटर्न नोट और मुख्य सारणी में विफल भुगतान को सुधारते थे। डी डी ओ सुधार प्रमाण पत्र कोषागार को भेजता था और बिल दोबारा पास किया जाता था। उपरोक्त प्रक्रिया ना तो प्रलेखित थी और ना ही मौजूदा वित्तीय नियमों में उपलब्ध थी।

बहिर्गमन गोष्ठी (जून 2023) के दौरान शासन द्वारा लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकारते हुए अवगत कराया गया कि प्रतिवेदन को नियम समिति द्वारा तैयार कर शासन को प्रस्तुत कर दिया गया था। सचिव (वित्त) द्वारा सम्बन्धित अधिकारियों को निर्देशित किया गया कि सम्बन्धित नियमों को अंतिम रूप देने हेतु नियम समिति के सदस्यों के साथ एक साप्ताहिक बैठक आयोजित की जाए।

2.2.7 परिवर्तन प्रबंधन

राष्ट्रीय सूचना सुरक्षा नीति और दिशा-निर्देशों के अनुसार संगठन को मौजूदा सॉफ़्टवेयर अप्लीकेशन में परिवर्तन सम्बन्धी गतिविधियों का पता लगाने एवं निगरानी करने हेतु एक परिवर्तन प्रबंधन प्रक्रिया को क्रियान्वित कर बनाए रखना चाहिए। अप्लीकेशन के रख-रखाव, महत्वपूर्ण परिवर्तनों की स्थापना, परिवर्तनों के पश्चात उसकी समीक्षा और परीक्षण, परिवर्तनों की जिम्मेदारी, परिवर्तन अनुरोध का अभिलेखीकरण जैसी अन्य गतिविधियों को प्रासंगिक विवरण के साथ प्रलेखित किया जाना चाहिए। अप्लीकेशन में प्रत्येक महत्वपूर्ण परिवर्तन को अनुमोदित किया जाना चाहिए। परिवर्तन प्रबंधन हेतु स्टेट प्रोजेक्ट ई-मिशन टीम (एस पी ई एम टी) जिम्मेदार थी।

अभिलेखों की जांच से ज्ञात हुआ कि विभाग द्वारा ना तो कोई परिवर्तन प्रबंधन नीति बनाई गयी थी और ना ही अपनाई गयी थी। एस पी ई एम टी/ एफ डी सी - प्रभारी की मंजूरी के बिना ही आई एफ़ एम एस में परिवर्तन प्रबंधन किया जा रहा था जोकि आंतरिक नियंत्रण और निगरानी की कमी को दर्शाता है।

शासन ने अपने उत्तर (अगस्त 2023) में अवगत कराया गया कि औपचारिक परिवर्तन प्रबंधन नीति उपलब्ध नहीं थी परंतु सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के पश्चात ही सॉफ्टवेयर में बदलाव किए जाते थे और दल द्वारा सफल परीक्षण के बाद ही लागू किए जाते थे। परिवर्तन प्रबंधन नीति का निर्धारण प्रगति पर था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए अभिलेखों से ज्ञात हुआ कि सक्षम प्राधिकारी से आवश्यक अनुमोदन के बिना ही प्रणाली में बदलाव किए जा रहे थे। परिवर्तन प्रबंधन नीति के अभाव में, परिवर्तन प्रबंधन की उचित प्रक्रिया परिभाषित नहीं की गई थी।

2.3 निष्कर्ष

विभाग द्वारा प्रारम्भिक अध्ययन और बी पी आर नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप आई एफ़ एम एस में कार्यात्मक कमियाँ थीं। इसके अतिरिक्त, सॉफ्टवेयर विकास के दौरान एस डी एल सी ढाँचे का पालन नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप परियोजना के आवश्यक तकनीकी अभिलेखों की प्रदेयता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। कुछ प्रमुख प्रदेयों जैसे बी सी पी, टेस्ट रिपोर्ट इत्यादि की प्रदेयता को सुनिश्चित किए बिना ही विभाग द्वारा विक्रेता को ₹ 32.08 लाख का भुगतान कर दिया गया। पर्याप्त परीक्षण सुनिश्चित किए बिना ही आई एफ़ एम एस को गो-लाइव कर दिया गया। गो-लाइव होने के पश्चात, प्रासंगिक कोषागार एवं वित्तीय संहिताओं को आई एफ एम एस की कार्यात्मकता के साथ संरेखित करने हेतु अद्यतन नहीं किया गया

था। आई एफ़ एम एस के सोर्स कोड में संशोधनों का ट्रैक रखने एवं निगरानी करने हेतु विभाग द्वारा कोई परिवर्तन प्रबंधन नीति नहीं बनाई गयी थी।

2.4 संस्तुतियाँ

- ***विक्रेता लॉक-इन स्थिति से बचने हेतु विभाग द्वारा विक्रेता से तकनीकी अभिलेखों (एच एल डी, एल एल डी, टेस्ट केसेस इत्यादि) की प्रदेयता सुनिश्चित की जानी चाहिए।***
- ***विभाग द्वारा आई एफ़ एम एस की कार्यप्रणाली के अनुरूप वित्तीय नियमों/ संहिताओं को अद्यतन करने की प्रक्रिया में तेजी लानी चाहिए।***
- ***विभाग द्वारा आई एफ़ एम एस में कार्यान्वित प्रमुख प्रक्रियाओं जैसे लेखों में सुधार, विफल भुगतानों के नियंत्रण इत्यादि हेतु मानक संचालन प्रक्रिया (एस ओ पी) जारी करनी चाहिए।***
- ***विभाग द्वारा आई एफ़ एम एस सोर्स कोड में किए जाने वाले किसी भी बदलाव हेतु एक परिवर्तन प्रबंधन नीति तैयार व लागू की जानी चाहिए।***