अध्याय I: परिचय

1.1 रक्षा पेंशन

अप्रैल 2016 को 25 लाख से अधिक रक्षा पेंशनरों[1] को रक्षा पेंशन का वितरण किया जा रहा था और इसके लिए ₹60,000 करोड़ से अधिक का वार्षिक व्यय हो रहा था। रक्षा मंत्रालय के अंतर्गत रक्षा बलों एवं अन्य स्थापनाओं के विषय में पेंशन के लिए रक्षा लेखा विभाग (डी ए डी) केंद्रीय एजेंसी है। रक्षा लेखा प्रधान नियंत्रक (पेंशन) इलाहाबाद [पी सी डी ए (पी)] रक्षा सेवा कार्मिकों तथा तीन सेवाओं[2] के सिविलियनों की पेंशन की संस्वीकृति, लेखाकरण, लेखापरीक्षा आदि के लिए उत्तरदायी है। वायु सेना एवं नौ सेना के संबंध में पेंशन मामलों का प्रसंस्करण क्रमशः रक्षा लेखा नियंत्रक (वायु सेना), नई दिल्ली और रक्षा लेखा प्रधान नियंत्रक (नौ सेना), मुंबई द्वारा किया जाता है।

इस प्रतिवेदन में 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि से संबंधित रक्षा पेंशन पद्धति की निष्पादन समीक्षा समाविष्ट है। इस समीक्षा में प्रयुक्त संक्षिप्तियों तथा रक्षा कार्मिकों की विभिन्न प्रकार की पेंशनों समेत रक्षा पेंशन से संबंधित शब्दावालियों की सूची **अनुलग्नक -1** में समाविष्ट है।

1.2 रक्षा पेंशन प्रबंधन के अंशधारक

रक्षा पेंशन का प्रबंधन मुख्यतः चार स्तंभों पर टिका हुआ है, यथा; (i) अभिलेख कार्यालय (आर ओ) जो सेवा अभिलेखों का अनुरक्षण करते हैं, इकाइयों को सेवामुक्ति आदेश जारी करते हैं और इकाईयों से सत्यापित औपचारिकताएं पूरी करने के बाद पेंशन प्रस्ताव संस्वीकृति प्राधिकारियों[3] को भेजते हैं, (ii) पेंशन संस्वीकृति प्राधिकारी (पी एस ए) जो पेंशन को प्राधिकृत करते हैं और पेंशन भुगतान आदेश (पी पी ओ) जारी करते

---

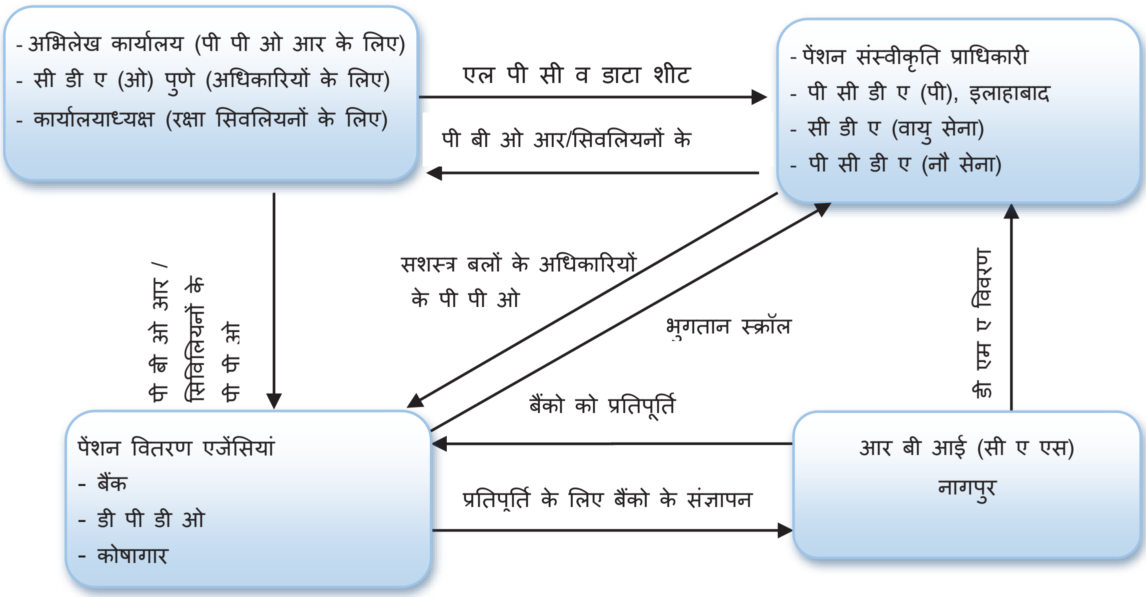
[1] जैसा कि रक्षा लेखा प्रधान नियंत्रक, पेंशन, इलाहाबाद द्वारा सूचित किया गया है।

[2] रक्षा लेखा विभाग, सामान्य रिज़र्व इंजीनियर बल, तटरक्षक, सैन्य परिचर्या सेवाएं (स्थानीय), एन सी सी अधिकारी, विभागीय कैन्टीन और सांविधिक कैन्टीनों के सिविलियनों सहित।

[3] अधिकारी श्रेणी से निम्न कार्मिकों (पी बी ओ आर) का। थल सेना अधिकारियों के पेंशन कागज़ात सी डी ए (ओ), पुणे द्वारा पी सी डी ए (पी), इलाहाबाद को भेजे जाते हैं, जबकि वायु सेना और नौ सेना अधिकारियों के कागजात उनके अभिलेख कार्यालयों द्वारा क्रमशः जे सी डी ए (ए एफ) और पी सी डी ए (नौ सेना) को भेजे जाते हैं।

हैं, (iii) पेंशन वितरण एजेंसियां (पी डी ए) जैसे बैंक, रक्षा पेंशन वितरण कार्यालय (डी पी डी ओ), कोषागार और डाकघर, कठुआ, जो पेंशन का वितरण करती हैं और विस्तृत भुगतान स्क्रॉल लेखाकरण के लिए पी सी डी ए (पी) इलाहाबाद को भेजती हैं, और (iv) भारतीय रिज़र्व बैंक (आर बी आई), जो सरकारी रोकड़ शेष की देख-रेख करता है, बैंकों को उनके द्वारा वितरित पेंशन की प्रतिपूर्ति करते हैं और व्यय के लेखाकरण के लिए भुगतान संबंधी विवरण पी सी डी ए (पी) को भेजता है। पेंशन प्रबंधन प्रणाली का संक्षिप्त चित्रण नीचे **चार्ट 1** में दिया गया है, जिसका संक्षेप में वर्णन **अनुलग्नक -2** में किया गया है। थल सेना के लिए पेंशन संस्वीकृति प्राधिकारी होने के अतिरिक्त पी सी डी ए (पी), इलाहाबाद वायु सेना और नौ सेना के पी एस ए द्वारा संस्वीकृत पेंशन मामलों के अभिलेखों का अनुरक्षण भी करता है, जो उनके द्वारा जारी सभी पी पी ओ की प्रति पी सी डी ए (पी), इलाहाबाद को भेजती हैं।

चार्ट 1 : रक्षा पेंशन प्रबंधन का संक्षिप्त आरेख



रक्षा पेंशन वितरण प्राधिकारियों (डी पी डी ओ) के द्वारा किए जाने वाले पेंशन वितरण को छोड़कर सभी पेंशन वितरण के लेखाकरण के लिए पी सी डी ए (पी), इलाहाबाद उत्तरदायी है। डी पी डी ओ अपना व्यय विवरण लेखाकरण के लिए सी डी ए (पेंशन वितरण), मेरठ तथा सी डी ए, चैन्नई को भेजते हैं।

1.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

रक्षा पेंशन प्रबंधन की कार्यक्षमता और प्रभावकारिता की जाँच करने की दृष्टि से रक्षा पेंशन प्रबंधन की निष्पादन लेखापरीक्षा की गई। निष्पादन लेखापरीक्षा में 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि सम्मिलित थी, किंतु फरवरी 2016 में सरकार द्वारा घोषित एक रैंक और एक पेंशन (ओ आर ओ पी) योजना उसमें सम्मिलित नहीं थी।

1.4 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित बातों पर ज़ोर दियाः

1. क्या पेंशन के लिए निधियों का प्रावधान पर्याप्त था और पेंशन पर होने वाले व्यय का उचित लेखाकरण किया गया था **(प्रभावकारिता);**
2. क्या पेंशन की संस्वीकृति और पेंशन भुगतान आदेशों (पी पी ओ) का प्रेषण समय पर किया जा रहा था **(प्रभावकारिता);**
3. क्या पेंशन वितरण एजेंसियां ठीक प्रकार से पेंशन का वितरण कर रही थीं **(कार्यक्षमता);**
4. क्या आंतरिक नियंत्रण प्रणालियां और पेंशनरों की शिकायतों/ परिवादों के निवारण की प्रणाली प्रभावी ढंग से कार्य कर रही थीं **(प्रभावकारिता);**
5. क्या पेंशन संस्वीकृति प्राधिकारियों और पेंशन वितरण एजेंसियों द्वारा उपयोग की जा रही आई टी प्रयुक्तियां दक्षतापूर्वक एवं प्रभावकारी रूप में कार्य कर रही थीं।

1.5 लेखापरीक्षा के मापदंड

निम्नलिखित से निकाले गए मापदंडों पर निष्पादन का मूल्यांकन किया गयाः

1. वित्त मंत्रालय द्वारा जारी बजट मार्गनिर्देश।
2. आर बी आई द्वारा जारी मूल परिपत्र और अनुदेश।
3. रक्षा लेखा विभाग की कार्यालय नियम पुस्तक भाग-II, खंड-I
4. रक्षा लेखा विभाग की कार्यालय नियम पुस्तक भाग-IV, खंड - I से V
5. वित्तीय विनियम भाग-I
6. पेंशन व्यय शीर्षों के वर्गीकरण संबंधी आर डी आर पुस्तिका।
7. थल सेना/ नौ सेना/ वायु सेना का पेंशन विनियम भाग-I
8. सी सी एस (पेंशन) नियम 1972 ।
9. भारत सरकार, रक्षा मंत्रालय, ई एस डबल्यू विभाग का पत्र सं. 17(4)/2008/(2)/डी (पें) नीति दिनांक 12/11/2008 तथा पेंशन के संशोधन पर समय-समय पर जारी अनुवर्ती आदेश।
10. रक्षा पेंशन भुगतान अनुदेश 2013
11. पेंशन अदालतों के लिए रक्षा मंत्रालय की वार्षिक कार्य योजना।

1.6 लेखापरीक्षा की कार्यविधि

1.6.1 रक्षा मंत्रालय (एम ओ डी) में अप्रैल 2016 में आयोजित एनट्री कान्फेरेन्स के साथ निष्पादन लेखापरीक्षा शुरू हुई। क्षेत्र लेखापरीक्षा अप्रैल से सितंबर 2016 तक अभिलेख कार्यालयों, पी एस ए, पी डी ए तथा आर बी आई के अभिलेखों की नमूना जाँच; लेखापरीक्षा ज्ञापन और प्रश्नावलियों के द्वारा एकत्रित सूचनाएँ और पी डी ए तथा पी एस ए की कंप्यूटरीकृत प्रणालियों में उपलब्ध डाटा के विश्लेषण के माध्यम से की गई। प्रत्येक चयनित पी डी ए में अभिलेखों की मैनुअल जाँच के दौरान 300 पेंशनरों के नमूने जो क्रमबद्ध यादृच्छिक प्रतिचयन विधि का प्रयोग करते हुए चयनित किए गए, की नमूना जाँच की गई। लेखापरीक्षित सत्वों तथा समीक्षा के लिए चयनित नमूनों का विवरण नीचे **तालिका 1** में दिया गया हैः

तालिका 1: लेखापरीक्षित सत्वों तथा चयनित नमूनों का विवरण

क्रम. सं.	लेखापरीक्षित सत्व	कुल सं.	लेखापरीक्षा के लिए चयनित	अभ्युक्तियां
1	**अभिलेख कार्यालय**	54	10	पी बी ओ आर और पी डी ए को पी पी ओ के प्रेषण में लिए गए समय की जाँच।
2	**पेंशन संस्वीकृति प्राधिकारी (पी एस ए)** -पी सी डी ए (पी) इलाहाबाद -पी सी डी ए (नौ सेना) मुंबई -सी डी ए (वायु सेना) दिल्ली	03	03	रक्षा पेंशन प्रदान करने (संस्वीकृत करने) के लिए उत्तरदायी। पी सी डी ए (पी) सभी रक्षा पेंशनों के लेखाकरण और लेखापरीक्षा के लिए भी उत्तरदायी है।
3	**पेंशन वितरण एजेंसियां (पी डी ए)**	51	16	74.8 प्रतिशत पेंशनरों* का हिसाब देखते हैं।
	- सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक	63	12	कुल पेंशनरों के 18.5 प्रतिशत का हिसाब देखते हैं।
	- डी पी डी ओ/ सी डी ए (पीडी)/ जेड ओ (पी डी)	03	03	कुल पेंशनरों के 3.9 प्रतिशत का हिसाब देखते हैं।
	-भारतीय दूतावास, नेपाल	640	08	पेंशनरों के 2.44 प्रतिशत का हिसाब देखते हैं।
	-कोषागार	01	01	कुल पेंशनरों के 0.2 प्रतिशत का हिसाब देखते हैं।
	-डाकघर, कठुआ, जम्मू और कश्मीर		03	रक्षा पेंशन के लिए नीति निर्माण, बजटिंग, रोकड़ प्रबंधन और लेखाकरण के लिए उत्तरदायी शीर्षस्थ इकाईयां
4	**अन्य सत्व** -आर बी आई, सी ए एस, नागपुर -सी जी डी ए - एम ओ डी			
	कुल		54	

*पी सी डी ए (पी), इलाहाबाद के अभिलेखों के अनुसार 01/04/2015 में 24,61,651 रक्षा पेंशनर थे, जो 01/04/2016 में 25,00,631 में बढ़ गए।

1.6.2 आर ओ, पी एस ए और पी डी ए के कंप्यूटरीकृत डाटा का विश्लेषण करने के लिए आई टी टूल्स का प्रयोग किया गया। इसी प्रकार, चयनित 16 (51 में से) सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों एवं 63 डी पी डी ओ[4] में उपलब्ध पेंशनरों की प्रोफाइल एवं ई-स्क्रॉल डाटा का भी विश्लेषण किया गाया। पी सी डी ए (पी) में पी डी ए से प्राप्त 2011-12 से 2015-16 तक की अवधि से संबंधित ई-स्क्रॉल डाटा जिसमें 7,15,31,468 अभिलेख सम्मिलित थे, को समेकित किया गया। इसके अतिरिक्त, ई सी एच एस[5] के अंतर्गत पंजीकृत पेंशनरों का डाटा भी विश्लेषण के लिए प्रयोग में लाया गया। विश्लेषित डाटा की मात्रा निम्नलिखित **तालिका 2** में सूचित की गई हैः

तालिका 2 : विश्लेषित डाटा की मात्रा

क्रम सं.	संगठन	पेंशनरों की संख्या
1.	पी सी डी ए (पी) इलाहाबाद	21,70,939
2.	ई सी एच एस लाभार्थी डाटा	15,15,716
3.	सी पी पी सी (16)	14,57,041
4.	डी पी डी ओ (63)	4,57,037

1.6.3 बैंको के सी पी पी सी तथा डी पी डी ओ से प्राप्त पेंशन भुगतान स्क्रॉल डाटा और पेंशन संस्वीकृति प्राधिकारियों द्वारा अनुरक्षित डाटा का विश्लेषण करने के लिए डाटा विश्लेषण टूल्स का प्रयोग किया गया ।

1.6.4 चूँकि डाटा की प्रमाणिकता उसका अनुरक्षण करने वाले प्राधिकारियों पर निर्भर होता है, इसलिए उचित कार्यवाही शुरू करने से पहले उनके द्वारा विश्लेषण के परिणाम को स्वतंत्र रूप से सत्यापित करने की आवश्यकता होगी।

1.6.5 प्रतिवेदन का मसौदा 30 दिसंबर 2016 को मंत्रालय को भेजा गया था। 23/02/2017 को सचिव भूतपूर्व सैनिक कल्याण विभाग, एम ओ डी के साथ एक्सिट कान्फेरेन्स आयोजित किया गया, जिसमें मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं लेखापरीक्षा सिफारिशों पर चर्चा की गई। एम ओ डी से मार्च 2017 में प्राप्त टिप्पणियों को इस प्रतिवेदन, में जहां भी उपयुक्त था सम्मिलित किया गया तथा समीक्षा की संशोधित प्रति 08 जून 2017 को एम ओ डी भेजी गई। एम ओ डी के दिनांक 28 जून 2017 के उत्तर को सम्मिलित करने के लिए इस प्रतिवेदन को और अद्यतन किया गया है।

1.7 आभार

हम लेखापरीक्षा में चयनित रक्षा मंत्रालय, रक्षा लेखा विभाग, वित्त मंत्रालय, आर बी आई, सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक, कोषागार तथा डाकघर के अधिकारियों एवं कर्मचारियों का आभार प्रकट करते हैं।

---

[4] रक्षा लेखा विभाग (डी ए डी) के रक्षा पेंशन वितरण कार्यालय।

[5] भूतपूर्व सैनिक अंशदायी स्वास्थ्य योजना।