

## अध्याय V : आंतरिक नियंत्रण

पिछले अध्यायों में विवेचित लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर रक्षा पेंशन प्रबंधन प्रणाली में कुछ महत्वपूर्ण कमज़ोरियां देखी जा सकती हैं। प्रणाली को अधिक पुष्ट, कार्यक्षम एवं प्रभावकारी बनाने के लिए इन कमज़ोरियों को, जिनकी आगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है, दूर करने की आवश्यकता है।

### 5.1 अभिलेख कार्यालयों में नियंत्रण में कमज़ोरियां

अभिलेख कार्यालयों में नियंत्रणों की कमी थी, जिसके फलस्वरूप विभिन्न चरणों पर पेंशन दावों के प्रसंस्करण में विलंबों की अपर्याप्त निगरानी हुई। यह देखा गया कि यद्यपि अभिलेख कार्यालयों को सेवा अभिलेखों के भंडार गृह के रूप में डिज़ाइन किया गया था, फिर भी भूतपूर्व सैनिकों की सेवानिवृत्ति की तिथि के पहले इकाइयों आदि से सूचना प्राप्त होने में अत्यधिक समय लिया जा रहा था, जो अक्सर विलंबों के लिए महत्वपूर्ण कारण था। यह सुनिश्चित करने के लिए कि जब पेंशन मामलों पर कार्यवाही करने का समय आता है तो अभिलेख कार्यालयों के पास अद्यतन सूचना होती है और इकाइयों के पास मामले वापस भेजने की प्रक्रियात्मक आवश्यकताओं को कम किया जाता है, वर्तमान व्यवस्था की समीक्षा की आवश्यकता प्रतीत होती है।

### 5.2 पी सी डी ए (पी) में नियंत्रण की कमियां

#### 5.2.1 पेंशनरों की संख्या में विसंगति

रक्षा मंत्रालय द्वारा लोक सभा में प्रस्तुत किए गए विवरण (फरवरी 2017) के अनुसार 01/04/2016 तक रक्षा पेंशनरों की संख्या 25,00,631 थी, जिसकी पुष्टि सी जी डी ए द्वारा लेखापरीक्षा को की गई थी। तथापि, बैंकों के सभी सी पी पी सी एवं अन्य पेंशन वितरण एजेंसियों से लेखापरीक्षा द्वारा पेंशनरों से संबंधित मार्च 2016 के डाटा को समेकित करने पर पेंशनरों की संख्या 29,14,594 निकली। इन संख्याओं में अंतर का होना सही सूचना अनुरक्षित करने में पर्याप्त नियंत्रण के अभाव को दर्शाता है और सी जी डी ए/पी सी डी ए (पी) द्वारा इसका समाधान करने की आवश्यकता है। यह, इस बात को सुनिश्चित करने के लिए कि पी डी ए अपने भुगतान स्क्रॉल प्रतिपूर्तियां करने के तुरंत बाद भेजते हैं, प्रभावशाली नियंत्रण के लिए पेंशनरों की सूचना ग्रहण करने में सचवाई का केवल एक ही स्रोत और पी सी डी ए (पी) के कार्यालय में प्राप्त स्क्रॉल में दी गई सूचनाओं की समग्र लेखापरीक्षा की आवश्यकता को भी रेखांकित करता है।

एम ओ डी ने बताया कि प्रत्येक पी डी ए से एकत्रित डाटा से इंगित हुआ कि 01 अप्रैल 2017 तक पेंशनरों की संख्या 30,31,618 थी। तथापि, इस बात का कोई संकेत नहीं था कि इस संख्या का जारी किए गए पी पी ओ के मास्टर डाटा बेस के साथ मिलान किया गया था; जिसके अभाव में पेंशनरों की संख्या की प्रामाणिकता का सत्यापन नहीं हो पाया। एम ओ डी को प्रत्येक वर्ष अप्रैल की पहली तारीख को पेंशनरों की वास्तविक संख्या का निर्धारण करते समय जारी किए गए पी पी ओ की संख्या के साथ डाटा का मिलान करने की आवश्यकता है।

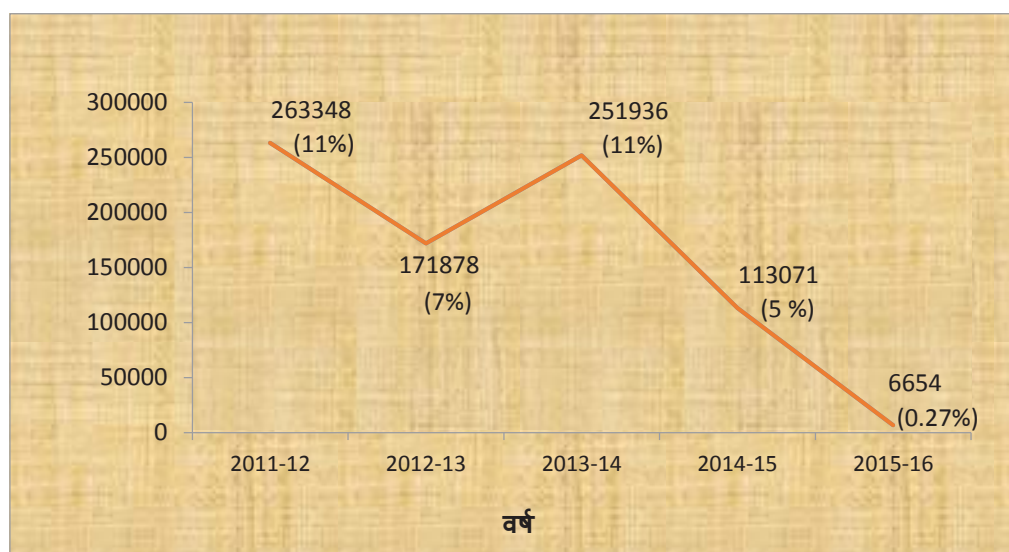
### 5.2.2 व्यय के लेखाकरण में नियंत्रण की कमियां

पी सी डी ए (पी) को बैंकों से प्राप्त विस्तृत भुगतान स्क्रॉल के साथ आर बी आई द्वारा संज्ञापित प्रतिपूर्ति की राशि का मिलान करने के बाद पेंशन पर होने वाले व्यय को सही शीर्ष में बुक करने की आवश्यकता है। चूंकि बैंकों से स्क्रॉल की प्राप्ति अनियमित है, पी सी डी ए (पी) को पेंशन पर होने वाले सही व्यय को रिकार्ड करने पर कोई नियंत्रण नहीं है और आर बी आई द्वारा बैंकों को प्रतिपूर्ति किए जा चुके हजारों करोड़ों का व्यय उचत शीर्ष में अनेक वर्षों तक लंबित पड़ा रहता है, जो भौतिक रूप में लेखे की शुद्धता को प्रभावित करता है। जैसा कि पैरा 5.3.2 में बताया गया है, आर बी आई द्वारा भेजे गए दिनांकवार मासिक लेखाओं (डी एम ए) में स्क्रॉल नंबरों का अभाव अथवा स्क्रॉल नंबरों में गलतियां, पी सी डी ए द्वारा व्यय की निगरानी एवं उसके सही लेखाकरण की कठिनाइयों को बढ़ाते हैं।

### 5.2.3 पेंशन भुगतानों की अपर्याप्त लेखापरीक्षा

रक्षा लेखा विभाग की कार्यालय नियम पुस्तक अनुबद्ध करती है कि पेंशनरों को किए गए भुगतानों के लिए निर्धारित जाँचें की गई हैं, यह सुनिश्चित करने के लिए एक वित्तीय वर्ष में कम से कम एक बार रक्षा पेंशन भुगतानों की लेखापरीक्षा की जानी चाहिए। 2011-12 से 2015-16 की अवधि के लिए पी सी डी ए (पी) के आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की संवीक्षा से पेंशन लेखाओं की आंतरिक लेखापरीक्षा की व्याप्ति में पेंशन लेखाओं के 11 से 0.27 तक घटती प्रवृत्ति का पता चला, जैसा कि नीचे चार्ट 4 में दर्शाया गया है। पी सी डी ए (पी) ने इसके लिए जनशक्ति की कमी को कारण ठहराया। एम ओ डी ने बताया (मार्च 2017) कि पी सी डी ए (पी) ने ई-लेखापरीक्षा सॉफ्टवेयर का इन-हाउस विकास आरंभ किया था और डाटा में होने वाले बेमेल को सुधारने/समाधान करने के लिए उनके स्पॉट लेखापरीक्षा दलों को नियुक्त किया जा रहा था। हमने देखा कि ई-स्क्रॉल के माध्यम से किए जाने वाले पेंशन भुगतान की लेखापरीक्षा के लिए सितंबर 2014 में परिकल्पित ई-लेखापरीक्षा परियोजना को अभी तक कार्यान्वित नहीं किया गया था। पी सी डी ए (पी) ने अनेक अनुदेशों के बावजूद पी डी ए द्वारा गलत फॉर्मेट में ई-स्क्रॉल की प्रस्तुति को इसके लिए कारण बताया। इस महत्वपूर्ण नियंत्रण उपाय के वरीयता से कार्यान्वयन की आवश्यकता की उपेक्षा नहीं की जा सकती है।

चार्ट 4 : पी सी डी ए (पी) द्वारा लेखापरीक्षित पेंशनरों के लेखे



स्रोत: पी सी डी ए (पी) से प्राप्त डाटा

एम ओ डी ने बताया कि डाटा शुद्धीकरण और ई-लेखापरीक्षा के लिए प्रयास जारी है।

#### 5.2.4 पेंशन के अधिक भुगतानों और जाली/कपटपूर्ण भुगतानों की अपर्याप्त निगरानी

पेंशन के अधिक भुगतान, जाली या कपटपूर्ण भुगतान, जैसा कि आंतरिक लेखापरीक्षा में बताया गया है, 2011-12 से 2015-16 के दौरान प्रत्येक वर्ष के अंत में वसूली के लिए लंबित थे। अधिक भुगतानों के विषय में यह वसूली 19 से 31 प्रतिशत तक थी, जिसमें मार्च 2016 के अंत तक निवल शेष ₹ 33.56 करोड़ था, जैसा कि नीचे तालिका 9 में दिया गया है:

तालिका 9 : पेंशन के अधिक भुगतान की वसूली की स्थिति

वर्ष की समाप्ति पर	अधिक भुगतानों का संचित शेष (₹ करोड़ में)	संचित वसूलियां (₹ करोड़ में)	निवल शेष (₹ करोड़ में)	वसूली की प्रतिशतता [(स्तंभ 3/स्तंभ 2)* 100]
1	2	3	4	5
मार्च 2012	29.96	5.82	24.14	19
मार्च 2013	31.16	7.63	23.53	24
मार्च 2014	35.73	11.25	24.48	31
मार्च 2015	43.87	12.84	31.03	29
मार्च 2016	47.29	13.73	33.56	29

जाली/कपटपूर्ण भुगतान के विषय में वसूली 0 से 25 प्रतिशत तक थी और मार्च 2016 के अंत तक निवल शेष ₹47.70 लाख था, जैसा कि नीचे तालिका 10 में दिया गया है:

**तालिका 10 : पेंशन के जाली/कपटपूर्ण भुगतान की वसूली की स्थिति**

वर्ष की समाप्ति पर	जाली/कपटपूर्ण भुगतान का संचित शेष (₹ लाख में)	संचित वसूलियां (₹ लाख में)	निवल शेष (₹ लाख में)	वसूली की प्रतिशतता ((स्तंभ 3/स्तंभ 2) * 100)
1	2	3	4	5
मार्च 2012	37.87	0	37.87	0
मार्च 2013	41.87	8.04	33.83	19
मार्च 2014	63.24	8.04	55.21	13
मार्च 2015	63.24	15.54	47.70	25
मार्च 2016	63.24	15.54	47.70	25

एम ओ डी ने बताया कि वसूलियों के लिए कार्रवाई की जा रही थी।

#### 5.2.5 विदेशों में जावक दावों की अपर्याप्त निगरानी

पी सी डी ए (पी) युनाइटेड किंगडम (यू के), म्यांमार और पाकिस्तान के उन पेंशनरों के लिए समुद्रपार भुगतान एजेंट (ओ पी ए) के रूप में कार्य करता है, जो भारत में रहते हैं और पेंशन का आहरण करते हैं और जिनकी पेंशन देयता क्रमशः युनाइटेड किंगडम (यू के), म्यांमार और पाकिस्तान सरकारों की है।

हमने देखा कि 2011-12 से म्यांमार, पाकिस्तान और यू के (एच के एस आर ए आर-हांगकाँग सिंगापुर रॉयल आर्टिलरी रजिमेन्ट के संबंध में) से दावों का निपटारा/प्रतिपूर्ति नहीं की गई थी। 31 मार्च 2016 के अनुसार म्यांमार, पाकिस्तान और एच के एस आर ए आर से बकाया कुल दावे क्रमशः ₹6.06 करोड़, ₹19.19 करोड़ और ₹3.91 करोड़ थे। एम ओ डी ने बताया कि राशियों का दावा किया गया था, किंतु संबंधित प्राधिकारियों द्वारा उसकी प्रतिपूर्ति नहीं की जा रही थी।

#### 5.2.6 पेंशनरों की शिकायतें

पी सी डी ए (पी) के शिकायत कक्ष के डाटा का विश्लेषण करने से पता चला कि बकाया शिकायतों की संख्या में वर्धमान प्रवृत्ति थी, जैसा कि नीचे तालिका 11 में दिया गया है:

**तालिका 11 : बकाया शिकायतों का विवरण**

वर्ष	प्रारंभिक शेष	प्राप्त शिकायतों की संख्या	समाधान की गई शिकायतों की संख्या	31 मार्च तक बकाया शिकायतों की संख्या
1	2	3	4	5
2011-12	303	11,785	11,851	237
2012-13	237	10,095	10,106	226
2013-14	226	10,456	10,366	316
2014-15	316	12,826	11,446	1,696
2015-16	1696	38,609	37,119	3,186

पी सी डी ए (पी) इलाहाबाद ने शिकायतों की संख्या में आयी घातीय वृद्धि और शिकायतों के निपटान के लिए जनशक्ति की कमी को इसका कारण बताया। यह भी देखा गया कि शिकायत दर्ज करने वाले फॉर्मेट में विषय वस्तु नहीं थी, जिसके कारण शिकायतों को विभिन्न श्रेणियों में वर्गीकृत करना कठिन था।

इस संबंध में, रक्षा पेंशन प्रणाली सिविल पेंशन पक्ष की कार्य पद्धति से लाभ उठा सकती थी, जहाँ केन्द्रीय पेंशन लेखाकरण कार्यालय (सी पी ए ओ) ने एक ऐसी शिकायत निगरानी व्यवस्था का कार्यान्वयन किया है, जिसमें प्रत्येक पी डी ए सी पी ए ओ की वेबसाइट में लॉग इन कर सकती है और सी पी ए ओ द्वारा उनको अग्रेषित किए गए शिकायत के मामलों का विवरण तथा उनके प्रति बकाया रहने वाले मामलों की संख्या प्राप्त कर सकती है।

एम ओ डी ने बताया कि शिकायत दर्ज करने की सुविधा में सुधार किया जा रहा था तथा सी पी ए ओ में विद्यमान प्रक्रिया को ग्रहण करने के संबंध में लेखापरीक्षा के सुझाव को कार्यान्वित किया जाएगा।

#### 5.2.7 पेंशन अदालत कक्ष

एक वर्ष में प्राप्त सभी मामलों का उसी वर्ष के दौरान निपटारा नहीं किया गया था, जैसा कि नीचे तालिका 12 में दिया गया है:

तालिका 12 : पेंशन अदालत मामलों का निपटारा

वर्ष	आयोजित पेंशन अदालतों की संख्या	प्राप्त मामलों की संख्या	मार्च के अंत तक बकाया					31 मार्च 2016 तक निपटाये गए मामलों की संख्या
			2012	2013	2014	2015	2016	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2011	7	2856	299	69	00	00	00	2856
2012	6	2604	69	00	00	00	00	2604
2013	6	3441	—————→	160	00	00		3441
2014	6	1287	—————→		141	00		1287
2015	10	1284	—————→				21	1263
<b>कुल</b>	<b>35</b>	<b>11472</b>	<b>368</b>	<b>69</b>	<b>160</b>	<b>141</b>	<b>21</b>	<b>11451</b>

पी सी डी ए (पी) इलाहाबाद ने बताया कि ये मामले संगत इनपुट प्राप्त करने हेतु अभिलेख कार्यालयों, कार्यालयाध्यक्षों, पेंशन वितरण प्राधिकारियों एवं संबंधित व्यक्तियों को भेजे गए थे। जे सी डी ए (ए एफ) द्वारा 2015 में देहरादून और नागपुर में पेंशन

अदालतों का आयोजन किया गया। पंजीकृत 761 मामलों में से 86 मामले जून 2016 तक बकाया थे।

### 5.3 आर बी आई में नियंत्रण की कमज़ोरियाँ

#### 5.3.1 व्यय पर नियंत्रण का अभाव

जैसा कि अध्याय- II में चर्चा की गई है, 2007 में एकल खिड़की प्रणाली को लाने के बाद आर बी आई ने बैंकों के प्रतिपूर्ति के दावों से स्कॉल की प्रस्तुति को अलग किया है। यह बताया गया था कि इसने पेंशन व्यय पर होने वाले नियंत्रण को कमज़ोर किया था। यह निम्नलिखित दो उदाहरणों से समर्थित होगा:

- (i) 2011-12 से 2015-16 के दौरान, सी ए एस, आर बी आई, नागपुर ने 103 लेनदेन से संबंधित ₹ 554.81 करोड़ का समायोजन किया, जो 01 से 3,978 दिनों तक की पूर्व अवधियों में गलत ढंग से एजेंसी बैंकों को प्रतिपूर्ति की गई थी। इनमें से 97 लेनदेन 01 अप्रैल 2007 के बाद की अवधि से संबंधित थीं, जब आर बी आई द्वारा एकल खिड़की प्रणाली लाई गई थी।
- (ii) उसी अवधि के दौरान, आर बी आई द्वारा बैंक ऑफ बड़ौदा (बी ओ बी) को प्रतिपूर्ति की गई राशि और बी ओ बी द्वारा रक्षा पेंशनरों को दी गई राशि में अंतर ₹179.55 करोड़ का था, जैसा कि नीचे तालिका 13 में विवरणित है। यह बी ओ बी को संभावित अधिक भुगतान की ओर सूचित करता है, जिसका सत्यापन तथा समाधान करने की आवश्यकता है।

तालिका 13 : आर बी आई द्वारा प्रतिपूर्ति का विवरण

(राशि ₹ में)

वर्ष	आर बी आई द्वारा बैंक ऑफ बड़ौदा को प्रतिपूर्ति की गई पेंशन	बैंक ऑफ बड़ौदा द्वारा दत्त रक्षा पेंशन (बी ओ बी द्वारा प्रदान किया गया डाटा)	अंतर (स्तंभ 3- स्तंभ 2)
1	2	3	4
2011-12	525,85,86,366	471,56,84,860	54,29,01,506
2012-13	579,99,01,790	531,00,37,266	48,98,64,524
2013-14	675,03,55,263	619,60,27,314	55,43,27,949
2014-15	698,45,09,803	694,02,37,346	4,42,72,457
2015-16	825,36,40,653	808,94,64,263	16,41,76,390
<b>कुल</b>	<b>3304,69,93,875</b>	<b>3125,14,51,049</b>	<b>179,55,42,826</b>

स्रोत: सी ए एस, आर बी आई, नागपुर एवं बैंक ऑफ बड़ौदा

एम ओ डी ने बताया (मार्च 2017) कि अधिक भुगतान लेखापरीक्षा को प्रदान न किए गए मैनुअल स्कॉलों के कारण हो सकता था, किंतु बी ओ बी/पी सी डी ए (पी) ने बी ओ बी द्वारा दावा की गई अधिक राशि के साथ मेल मिलाने वाले स्कॉलों का कोई विवरण प्रस्तुत नहीं किया।

### 5.3.2 डी एम ए विवरण में कमियां

आर बी आई प्रत्येक बैंक को प्रतिपूर्ति की गई राशियों का दिनांकवार विवरण के साथ पी सी डी ए (पी) को दिनांकवार मासिक लेखा (डी एम ए) प्रदान करता है। बैंकों से प्राप्त भुगतान स्कॉलों में समाविष्ट विवरणों के साथ डी एम ए में दी गई सूचना का मेल मिलाने और उसे सही लेखा शीर्ष में बुक करने हेतु पी सी डी ए को समर्थ बनाने के लिए डी एम ए में महत्वपूर्ण विवरण जैसे बैंक का स्कॉल नंबर, जिसके प्रति प्रतिपूर्ति की गई थी, भुगतान की तिथि और राशि आदि समाविष्ट होने चाहिए। इसलिए, डी एम ए नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण साधन है।

सी ए एस, आर बी आई, नागपुर द्वारा भेजे गए 110 डी एम ए विवरणों की हमारी जाँच से डी एम ए में महत्वपूर्ण त्रुटियाँ जैसे, स्कॉल नंबर का न होना; ऐसी राशि के लिए प्रतिपूर्ति की गई, जिसके लिए प्राप्त कॉलम में स्कॉल नंबर दिया गया था (जिस स्थिति में उसे सरकारी खाते में जमा कराया जाना चाहिए); ऐसी राशि के लिए भुगतान किया गया, जिसके लिए स्कॉल नंबर का उल्लेख शून्य के रूप में किया गया था; दो दिनांकों में एक ही स्कॉल नंबर का उल्लेख किया जाना और ऐसी लेनदेन के लिए प्रतिपूर्ति करना, जो सात वर्ष पहले तक की गई थी, आदि का पता चला। इन कमियों ने एक नियंत्रण उपाय के रूप में डी एम ए के महत्व को नष्ट कर दिया। उदाहरण के लिए, स्कॉल नंबर के बारे में सही सूचना के अभाव में बैंक द्वारा भेजे गए संबंधित स्कॉल नंबर के साथ आर बी आई द्वारा की गई प्रतिपूर्ति को जोड़ना पी सी डी ए के लिए कठिन होगा। ऐसे मामलों का विवरण **अनुलग्नक- 9** में उल्लिखित है।

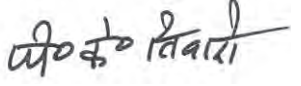
## 5.4 निष्कर्ष और सिफारिशें

उपरोक्त निष्कर्षों से यह स्पष्ट होगा कि रक्षा पेंशन प्रणाली के प्रत्येक स्तंभ में नियंत्रण में कमजोरियाँ विद्यमान थीं, जो उसकी कार्यक्षमता और प्रभावकारिता को कम करती थीं। प्रौद्योगिकीय विकास तथा समन्वित ढंग से पेंशन प्रणाली के विभिन्न स्तंभों को एकीकृत करने की आवश्यकता को ध्यान में रखकर, वर्तमान नियंत्रणों को मज़बूत बनाने और कुछ नये नियंत्रणों का समावेश करने से उसकी पुष्टि बढ़ेगी और प्रणाली की प्रभावकारिता तथा पेंशनर की संतुष्टि में संवर्धन होगा।

उपरोक्त के आलोक में यह सिफारिश की जाती है कि:

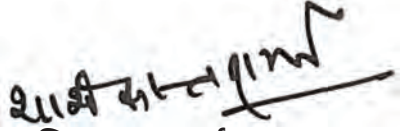
- आर बी आई से प्रतिपूर्तियों की मांग करते समय पी डी ए उसके साथ-साथ पी सी डी ए (पी), इलाहाबाद को इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से ई-स्कॉल भेजती हैं, यह सुनिश्चित करने के लिए नियंत्रणों को मज़बूत किया जाना चाहिए।
- बैंकों तथा पी सी डी ए (पी) के मास्टर डाटा का नियमित अद्यतनीकरण और मेल-मिलाप किया जाना चाहिए।
- पी सी डी ए (पी) को सी पी ए ओ की शिकायत निगरानी व्यवस्था को स्वीकार करने पर विचार करना चाहिए।

नई दिल्ली  
दिनांक: 03 जुलाई 2017

  
(प्रवीन कुमार तिवारी)  
महानिदेशक लेखापरीक्षा  
रक्षा सेवाएँ

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली  
दिनांक: 03 जुलाई 2017

  
(शशि कान्त शर्मा)  
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक