कार्यकारी सारांश

प्रति वर्ष 25 लाख से अधिक पेंशनरों को रक्षा पेंशन का वितरण किया जाता है, जिसके लिए ₹60,000 करोड़ से अधिक का वार्षिक व्यय होता है। रक्षा पेंशन प्रबंधन प्रणाली मुख्यत: चार स्तंभों पर आधारित है, जिसमें अभिलेख कार्यालय, जो सेवा अभिलेखों का अनुरक्षण करते हैं, पेंशन संस्वीकृति प्राधिकारी, पेंशन वितरण एजेंसियां और आर बी आई, जो सरकार के रोकड़ शेष की देखरेख करता है और पेंशनरों को बैंकों द्वारा वितरित पेंशन की प्रतिपूर्ति करता है, सम्मिलित हैं।

रक्षा लेखा महानियंत्रक, रक्षा मंत्रालय के अधीन कार्यरत इलाहाबाद और मुबंई स्थित रक्षा लेखा प्रधान नियंत्रकों (नौसेना के लिए) तथा रक्षा लेखा नियंत्रक, नई दिल्ली (वायु सेना के लिए) द्वारा पेंशन संस्वीकृत की जाती है। रक्षा लेखा विभाग के रक्षा पेंशन वितरण कार्यालयों (डी पी डी ओ), बैंकों, भारतीय दूतावास, नेपाल, राज्य कोषागारों, भुगतान एवं लेखा कार्यालयों और डाकघर, कठुआ (जम्मू और कश्मीर) द्वारा पेंशन का वितरण किया जाता है।

हमने यह समीक्षा क्यों की?

यह समीक्षा रक्षा पेंशन प्रणाली के चार स्तंभों अर्थात् अभिलेख कार्यालयों, पेंशन संस्वीकृति प्राधिकारियों (पी एस ए), पेंशन वितरण एजेंसियों (पी डी ए) और भारतीय रिज़र्व बैंक में विद्यमान बजटिंग, लेखाकरण तथा आंतरिक नियंत्रणों सहित पेंशन वितरण प्रणाली की कार्यक्षमता एवं प्रभावकारिता का पता लगाने के लिए की गई। इस समीक्षा का उद्देश्य विद्यमान सूचना प्रौद्योगिकी प्रयुक्तियों सहित कार्यक्षमता एवं प्रभावकारिता मुद्दों पर रिपोर्ट करना एवं उपयुक्त सिफारिशें करना था।

प्रमुख निष्कर्ष

1 पेंशन व्यय का अपूर्ण लेखाकरण

हमने देखा कि पेंशन भुगतान स्क्रॉल, जिसके आधार पर रक्षा लेखा प्रधान नियंत्रक, पेंशन (पी सी डी ए (पी)) अंतिम लेखा शीर्ष में राशियां बुक करता है, प्रदान करने में बैंकों की असमर्थता के कारण प्रत्येक वर्ष व्यय की बड़ी राशि को पेंशन लेखा शीर्ष में बुक नहीं किया गया था तथा वह आर बी आई उचंत शीर्ष में पड़ी थी। इसके फलस्वरूप पेंशन लेखाओं का गलत अंकन तथा सरकारी राजस्व घाटा संबंधी आँकड़ों के लिए आपत्तियां उपस्थित हुईं। मार्च 2016 के अंत तक उचंत शीर्ष में पड़ी संचित राशि ₹6,831.95 करोड़ थी।

(पैराग्राफ 2.3)

2. पेंशन प्राधिकरण प्रक्रिया में अक्षमताएं

हमने देखा कि पेंशन के प्राधिकरण की प्रक्रिया में अनेक भागीदार एवं बहुल चरण सम्मिलित हैं, जिसके फलस्वरूप प्राय: पेंशन भुगतान आदेश (पी पी ओ) जारी करने में परिहार्य विलंब होते हैं। प्राधिकरण प्रक्रिया की समीक्षा की आवश्यकता है, जिससे कि वह कम बोझिल व कम समय लेने वाला हो।

हमने यह भी देखा कि यद्‌यपि अभिलेख कार्यालयों, पी एस ए और पी डी ए में इलेक्ट्रॉनिक माध्यम से सूचना ली जा रही है, किंतु उनके एकीकरण के अभाव के कारण सूचना का अकार्यक्षम प्रवाह होता है, जिसमें प्रतिलेखन त्रुटियों एवं पेंशन भुगतानों में परिणामी त्रुटियों की संभावना रहती है।

(पैराग्राफ 3.2)

3. पेंशन वितरण प्रणाली में कमियां

हमने देखा कि बैंकों में जो कि कुल पेंशन का लगभग 75 प्रतिशत पेंशन वितरण करते है, होने वाली प्रेषण त्रुटियों तथा अन्य गलतियों के परिणामस्वरूप अल्प भुगतानों और अधिक भुगतानों के अनेक मामले उत्पन्न हुए थे। देखे गए मुख्य बिंदु निम्नलिखित थे;

(क) हमने एक महीने की नमूना जाँच के आधार पर 21,434 पेंशनरों के मामलों की पहचान की, जिनको ₹106.17 करोड़ तक अल्प भुगतान किया गया था। अल्प भुगतानों के लिए मुख्य कारण पेंशनों का गैर संशोधन/गलत संशोधन, पेंशन के रूपांतरित अंश का पुन: स्थापन न किया जाना, अशक्तता घटक का गलत संशोधन और स्थायी चिकित्सा भत्ता का गैर-संशोधन थे। 2011-12 से 2015-16 की अवधि से संबंधित थोक डाटा के विश्लेषण से ₹228.85 करोड़ का संभावित अल्प भुगतान सूचित हुआ। इन मामलों की विस्तृत जाँच की आवश्यकता थी।

(पैराग्राफ 4.2)

(ख) इसी प्रकार, हमने एक महीने के अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा के आधार पर 11,973 पेंशनरों को ₹118.23 करोड़ का अधिक भुगतान देखा। अधिक भुगतान के लिए मुख्य कारण पेंशन का गलत संशोधन, पेंशन के रूपांतरित अंश की गैर-कटौती और स्थायी चिकित्सा भत्ते का अनियमित भुगतान थे। 2011-12 से 2015-16 की अवधि से संबंधित थोक डाटा के विश्लेषण से ₹518.70 करोड़ का अधिक भुगतान सूचित हुआ। इन मामलों की विस्तृत जाँच की आवश्यकता थी।

(पैराग्राफ 4.3)

(ग) हमारी नमूना लेखापरीक्षा से दोहरे भुगतानों के अनेक मामले तथा पेंशन वितरण में अन्य अनियमितताएं जैसे अनेक पेंशनरों की पेंशनों का एक खाते में जमा किया जाना, पेंशन भुगतान आदेशों (पी पी ओ) के बिना पी डी ए द्वारा पेंशन का भुगतान किया जाना और अन्य विभागों के पेंशनरों को रक्षा शीर्ष से पेंशन का भुगतान किए जाने के कुछ उदाहरण आदि देखे गए।

(पैराग्राफ 4.4 एवं 4.5)

(घ) हमने पी डी ए द्वारा अधिदत्त राशियों की उनके द्वारा वसूली करने में विलंबों के उदाहरण भी देखे।

(पैराग्राफ 4.6)

(ड़) पी डी ए द्वारा अनुरक्षित पेंशनरों के थोक डाटा के विश्लेषण से, अनुरक्षित डाटा में अनेक कमियां जैसे खाता संख्या, नाम या पी पी ओ संख्या का न होना, सिस्टम में दर्ज जन्म तिथि में त्रुटियां, एक ही पी पी ओ के लिए पेंशन का अलग खातों में जमा किया जाना और अलग पी पी ओ के लिए पेंशन का एक बैंक खाते में जमा किया जाना आदि देखी गईं। बैंकों के भुगतान स्क्रॉलों में उपलब्ध सूचना तथा संस्वीकृति प्राधिकारी अर्थात् पी सी डी ए द्वारा अनुरक्षित सूचना के बीच बेमेलपन भी था।

(पैराग्राफ 4.7)

(च) रक्षा पेंशन वितरण कार्यालयों द्वारा प्रयुक्त आश्रय सोफ्टवेयर में वैधीकरण जाँचों का अभाव और सूचना की अनुपलब्धता भी देखी गई।

(पैराग्राफ 4.8)

(छ) स्रोत पर आयकर की गैर-कटौती के अनेक मामले थे।

(पैराग्राफ 4.9)

4 नियंत्रण में कमियां

हमने पेंशन वितरण प्रणाली के सभी चार स्तंभों में नियंत्रण में कमियां देखीं, जिसने प्रणाली की कार्यक्षमता और प्रभावकारिता पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। नियंत्रण में कुछ प्रमुख कमियां निम्नलिखित थीं:

(क) इकाइयों से सूचना की प्राप्ति में होने वाले विलंब से पेंशन मामलों के प्रसंस्करण में विलंब हुए।

(पैराग्राफ 5.1)

(ख) पी सी डी ए (पी) में नियंत्रण की कमियों में पेंशनरों की वास्तविक संख्या संबंधी सूचना अनुरक्षित करने में नियंत्रणों का अभाव, सही लेखाकरण पर नियंत्रण का अभाव, अधिक भुगतानों, कपटपूर्ण भुगतानों और विदेशी दावों की अपर्याप्त लेखापरीक्षा और अपर्याप्त निगरानी आदि सम्मिलित थीं।

(पैराग्राफ 5.2)

(ग) इसी प्रकार, यह सुनिश्चित करने के लिए कि बैंकों ने पेंशन का सही वितरण किया और उनके द्वारा किए गए वितरणों के लेखे समय पर प्रस्तुत किए, आर बी आई के पास कमज़ोर और कम नियंत्रण थे। इसका उदाहरण यह तथ्य था कि 2011-12 से 2015-16 के दौरान आर बी आई द्वारा बैंक ऑफ बड़ौदा (बी ओ बी) को प्रतिपूर्ति की गई राशि और पेंशनरों को बी ओ बी द्वारा दत्त राशि में ₹179.55 करोड़ का अंतर था।

(पैराग्राफ 5.3)

5. प्रमुख सिफारिशें

लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आलोक में हमारी कुछ प्रमुख सिफारिशें निम्नलिखित हैं:

- पी सी डी ए (पी) को भुगतान स्क्रॉल की प्रस्तुति के प्रमाण की शर्त पर आर बी आई को बैंकों को प्रतिपूर्ति करनी चाहिए। दूसरी ओर, आर बी आई को चाहिए कि वह पी सी डी ए (पी) इलाहाबाद को इलेक्ट्रॉनिक स्क्रॉल (ई-स्क्रॉल) प्रस्तुत न करने के लिए वित्तीय निरुत्साहन प्रवर्तन में लाए।

- जबकि पेंशन के सामयिक प्राधिकरण के लिए वर्तमान निगरानी व्यवस्था को मज़बूत किया जाना चाहिए, वर्तमान प्रक्रिया की समीक्षा यह देखने के लिए कि यदि उसे कम बोझिल और कम समय लेने वाला बनाने के लिए सरल बनाया जा सकता था, की जानी चाहिए। पेंशन संस्वीकृत करने के लिए कार्यालयाध्यक्षों को प्रत्यायोजित की गई शक्तियों सहित गैर-रक्षा, सिविल पेंशन पक्ष से सीखे गए सबक को अपनाने की संभावना खोजी जा सकती है।

- पी एस ए द्वारा पी पी ओ इलेक्ट्रॉनिक रूप में सीधे पी डी ए को प्रेषित किए जाने चाहिए।

- उचित वैधीकरण और सुरक्षा जाँचों के साथ, सुरक्षित ढंग से सूचना के स्वचालित प्रवाह को समर्थ बनाने हेतु तीन स्तंभों- अभिलेख कार्यालयों, पी एस ए तथा पी डी ए- को ऑनलाइन संयोजित किया जाना चाहिए।

- अल्प एवं अधिक भुगतानों सहित, विचलनों की समय पर खोज करने और उचित सुधारात्मक कार्रवाई हेतु पी सी डी ए (पी) को स्क्रॉलों की समग्र ई-लेखापरीक्षा कार्यान्वित करनी चाहिए।

- अभिलेख कार्यालयों द्वारा अनुरक्षित मूल प्रोफाइल में पैन (पी ए एन) नंबर प्रविष्ट किया जाना चाहिए और टी डी एस को आसान बनाने हेतु प्रेषण श्रृंखला के माध्यम से पी डी ए तक पहुँचना चाहिए।

- पी डी ए को जीवन प्रमाणपत्र प्रस्तुत करने का एक दुविधा-रहित तरीका पेंशनरों को प्रदान करने हेतु सरकार की जीवन प्रमाण पहल का लाभ उठाने के लिए ई-आधार नंबर लिया जाना चाहिए।