

अध्याय VIII : वित्त मंत्रालय

व्यय विभाग

8.1 सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का कार्यान्वयन (पीएफएमएस)

पीएफएमएस को सरकारी वित्तीय प्रणाली के सभी पहलुओं का प्रबंधन करने और प्रभावी एमआईएस/डीएसएस के रूप में कार्य करने के लिए वित्तीय प्रबंधन के वेब आधारित उपकरण के रूप में योजना बनाई गई थी। 12वें पंचवर्षीय योजना (2012-17) में पीएफएमएस के सम्पूर्ण रोलआउट के लिए ₹ 1,080 करोड़ का परिणाम संस्वीकृत किया गया था। इस अवधि के दौरान, पीएफएमएस के कार्यान्वयन से संबंधित कार्यों पर केवल ₹ 267.63 करोड़ का व्यय किया गया था। पीएफएमएस ने परियोजना कार्यान्वयन के लगभग सभी मापदंडों पर समयसीमाओं का पालन नहीं किया है और अपने किसी भी कथित उद्देश्यों पर कार्य करने के लिए तैयार नहीं है। भौतिक और वित्तीय प्रगति की गति धीमी रही और कार्यान्वयन कार्यनीति में परियोजना कार्यान्वयन के योजनाबद्ध क्रम के साथ आवश्यक अनुकूलता की कमी थी।

सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) को भुगतान करने और भारत सरकार की सभी प्राप्तियों और व्यय का पता लगाने, मॉनीटरिंग, लेखांकन, पुर्नमिलान और सूचित करने के लिए वेब आधारित समेकित प्रणाली के रूप में शुरूआत हुई थी। पीएफएमएस का उद्देश्य सरकार के विभिन्न विभागों के अलग लेखांकन प्रबंधन सूचना निर्णय समर्थन प्रणालियों/एमआईएस/डीएसएस) को बदलने और कर/गैर-कर प्राप्तियों की स्वतंत्र प्रणालियों को सम्मिलित करने का उद्देश्य था। यह प्रणाली दिसम्बर 2013 में भूतपूर्व केन्द्रीय योजनागत योजना प्रबंधन प्रणाली (सीपीएसएमएस) से विकसित हुई थी जिसे 2008 से महालेखानियंत्रक (सीजीए) द्वारा चार योजनाबद्ध योजनाओं¹ के निधि प्रवाह को मॉनीटर करने के लिए चार राज्यों² में प्रथम आधार पर कार्यान्वित किया जा रहा है।

¹ महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, सर्व शिक्षा अभियान और प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना

² मध्य प्रदेश, बिहार, पंजाब और मिजोरम

एक बाह्य परामर्श कार्य फर्म को पीएफएमएस के विकास हेतु रोडमैप विकसित करने के लिए 2011 में कार्यरत किया गया था। फर्म द्वारा तैयार विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) को सितम्बर 2012 में व्यय वित्त समिति (ईएफसी) में विचार-विमर्श किया गया था और अनुमोदन के लिए दिसम्बर 2013 में सरकार के समक्ष प्रस्तुत किया गया था सरकार ने 12वें पंचवर्षीय योजना (2012-17) में पीएफएमएस के कार्यान्वयन के लिए ₹ 1,080 करोड़ का कुल परिव्यय अनुमोदित किया गया था।

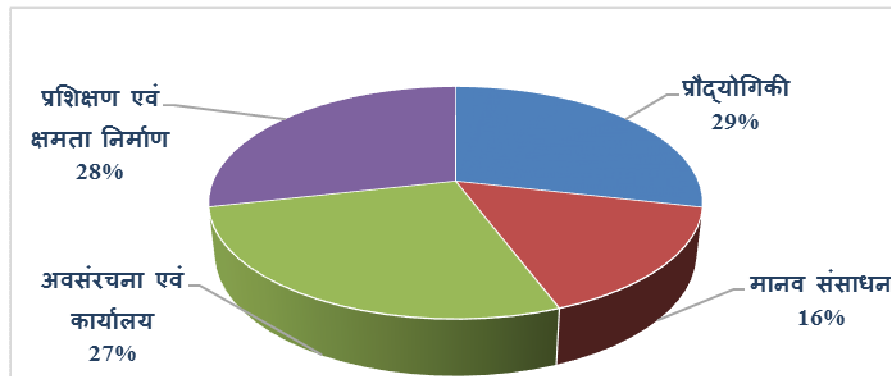
जैसा तालिका सं. 1 में ब्यौरा दिया गया है तथा प्रतिशतता में विभिन्न घटकों के लिए अनुमोदित परिव्यय चार्ट सं. 1 में नीचे दर्शाया गया है:

तालिका सं. 1: अनुमोदित घटक तथा परिव्यय का ब्यौरा

(₹ करोड़ में)

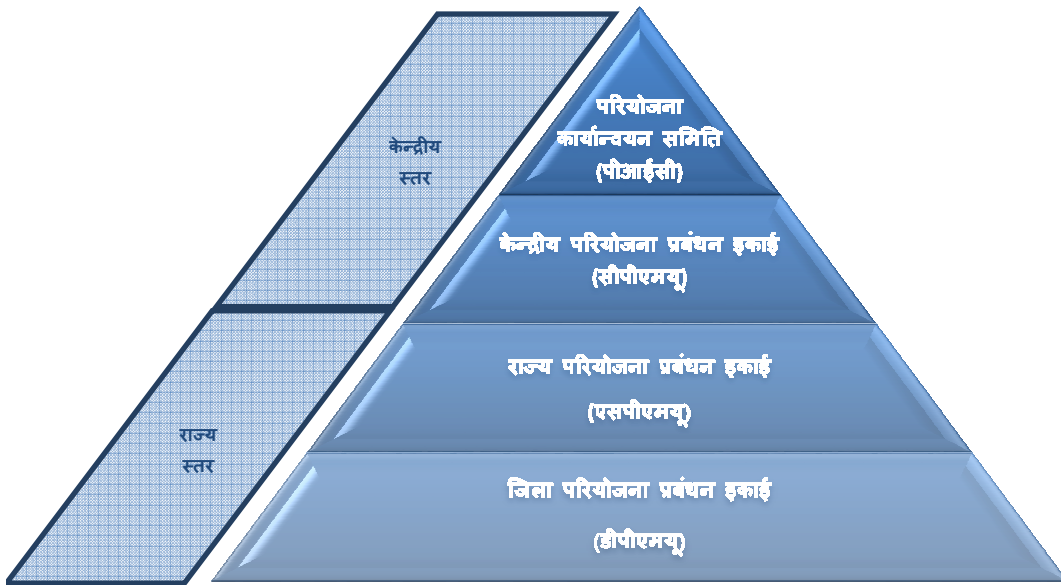
घटक	संस्वीकृत परिव्यय
प्रौद्योगिकी	308.82
मानव संसाधन	169.20
अवसंरचना और कार्यालय	293.71
प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण	308.27
कुल	1080.00

चार्ट. 1: प्रतिशतता में विभिन्न घटकों के लिए अनुमोदित परिव्यय



8.1.1 परियोजना कार्यान्वयन पदक्रम

सर्वोच्च निकाय के रूप में परियोजना कार्यान्वयन समिति (पीआईसी) और केन्द्रीय स्तर पर केन्द्रीय परियोजना प्रबंधन इकाई (सीपीएमयू) और राज्य स्तर पर राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई (एसपीएमयू) और जिला स्तर पर जिला परियोजना प्रबंधन इकाई (डीपीएमयू) के साथ पीएफएमएस को कार्यान्वित करने के लिए नीचे दिए गए चार्ट सं. 2 के अनुसार चार स्तरीय संगठनात्मक संरचना स्थापित की गई थी।



8.1.1.1 वर्तमान स्थिति

12वें पंचवर्षीय योजना अवधि (2012-17) के दौरान ₹ 1,080 करोड़ के अनुमोदित परिव्यय के प्रति पीएफएमएस पर दिसम्बर 2016 तक ₹ 267.63 करोड़ का व्यय किया गया था। दिसम्बर 2016 में, वित्त मंत्रालय ने कार्य क्षेत्र और पीएफएमएस पर अतिरिक्त जिम्मेदारियों में काफी विस्तार के कारण बताते हुए मार्च 2017 से आगे परियोजना को बढ़ाने के लिए ईएफसी से संस्वीकृति मांगी थी। ईएफसी ने पहले किए गए व्यय को ध्यान में रखते हुए ₹ 839 करोड़ के कुल परिव्यय के साथ 31 मार्च 2020 तक योजना को बढ़ा दिया था।

8.1.2 पीएफएमएस की लेखापरीक्षा

2014-17 की अवधि के दौरान कार्यान्वयन कार्यनीति की प्रभाविता का आकलन करने और सरकार द्वारा संस्वीकृत योजनागत क्रम से विपथन होने वाले कारकों का पता लगाने के लिए पीएफएमएस की लेखापरीक्षा की गई थी।

8.1.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

8.1.3.1 वित्तीय योजना बनाना

सरकार ने कार्यान्वयन के पहचाने गए घटकों पर ₹ 1,080 करोड़ के निम्नलिखित वर्ष दर वर्ष फेसिंग को संस्वीकृत किया था जैसाकि नीचे तालिका सं. 2 में दिया गया है:

तालिका सं. 2: पहचान किए गए घटकों पर व्यय

(₹ करोड़ में)

लागत घटक	प्रौद्योगिकी	श्रमशक्ति	अवसंरचना एवं कार्यालय	प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण	कुल
2013-14	51.59	10.30	30.75	23.57	116.21
2014-15	105.17	53.44	96.33	114.44	369.38
2015-16	80.22	50.15	80.30	84.53	295.20
2016-17	71.84	55.31	86.33	85.73	299.21
कुल	308.82	169.20	293.71	308.27	1080.00

लेखापरीक्षा ने पाया कि वास्तविक बजटीकरण और व्यय का वर्ष दर वर्ष फेसिंग सरकार द्वारा संस्वीकृति योजना के अनुसार नहीं था और सभी वर्षों में बजट प्रावधानों के प्रति बड़ी बचतें थीं। 2013-17 की अवधि के दौरान सरकार द्वारा संस्वीकृत वर्षवार परिव्यय, बनाया गया बजट प्रावधान और योजना पर किये गये व्यय का ब्यौरा नीचे तालिका सं. 3 में दिया गया है:

तालिका सं. 3: वर्ष-वार परिव्यय, बजट प्रावधान और किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वित्त वर्ष	संस्वीकृत परिव्यय	बजट अनुमान	व्यय
2013-14	116.21	253.99	60.32
2014-15	369.38	369.57	64.49
2015-16	295.20	86.73	32.82
2016-17	299.21	60.00	108.69
कुल	1080.00	770.29	266.32

यह पाया गया था कि सारे व्यय को सामान्य स्थापना शीर्षों के अंतर्गत दर्ज किया गया था और सरकार के अनुमोदन के साथ प्रौद्योगिकी, मानव संसाधन, अवसंरचना एवं कार्यालय और प्रशिक्षण तथा क्षमता निर्माण के घटकों पर किए गए व्यय को मापने के लिए कोई रूपरेखा नहीं थी। परिणामस्वरूप, पहचाने गए व्यय के घटकों के साथ व्यय के आंकड़ों को मापना संभव नहीं था।

तथापि, 2013-17 की अवधि के दौरान योजना के अंतर्गत घटक वार परिव्यय की सूचना योजना में विस्तार मांगते समय दिसम्बर 2016 में ईएफसी को दी गई थी जैसाकि तालिका सं. 4 निम्नलिखित है:

तालिका सं. 4: योजना के अंतर्गत घटक-वार परिव्यय

(₹ करोड़ में)

घटक	संस्वीकृति परिव्यय	उपलब्ध बजट	व्यय	बचतें
प्रौद्योगिकी	308.82	197.75	107.31	90.44
श्रमशक्ति	169.20	71.55	26.55	45.00
अवसंरचना एवं कार्यालय	293.71	513.48	133.64	379.84
प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण	308.27	0.51	0.13	0.38
कुल	1080.00	783.29	267.63	515.66

हालांकि, न तो प्रत्येक घटक के लिए उपरोक्त आंकड़ों का आधार बनाया गया था और न ही मांगे जाने पर भी ईएफसी को प्रस्तुत व्यय आंकड़ों का वर्ष-वार घटक लेखापरीक्षा को उपलब्ध करवाया गया था।

व्यय के पहचाने गए घटकों के लिए संस्वीकृत परिव्यय, बजट प्रावधान, व्यय और बचतों का विश्लेषण का ब्यौरा तालिका सं. 5 में दर्शाया गया है:

तालिका सं. 5: व्यय के पहचाने गए घटकों के लिए परिव्यय, बजट प्रावधान,
व्यय और बचतों के विवरण

(₹ करोड़ में)

घटक	प्रौद्योगिकी	श्रमशक्ति	अवसंरचना एवं कार्यालय	प्रशिक्षण एवं क्षमता निर्माण	कुल
संस्वीकृति परिव्यय	308.82	169.20	293.71	308.27	1080.00
उपलब्धता बजट	197.75	71.55	513.48	0.51	783.29
व्यय (ईएफसी को सूचित)	107.31	26.55	133.64	0.13	267.63
बचत	90.44	45.00	379.84	0.38	515.66
उपलब्ध बजट की तुलना में बचतों की प्रतिशतता	45.73%	62.90%	73.97%	74.51%	65.83%

लेखापरीक्षा ने पाया कि योजना की वित्तीय योजना पीएफएमएस के रोलआउट के लिए तैयार योजना के साथ मेल नहीं खाता था। प्रौद्योगिकी, श्रमशक्ति और प्रशिक्षण के लागत घटकों के लिए बजट प्रावधान क्रमशः 64 प्रतिशत और 43 प्रतिशत और 0.17 प्रतिशत अनुमोदित परिव्यय के प्रति कम था जबकि अवसंरचना और कार्यालय घटक के लिए प्रावधान अनुमोदित परिव्यय अर्थात् 175 प्रतिशत तक अत्याधिक था। सभी घटकों पर बजट प्रावधान के प्रति व्यय बहुत कम था जिसके कारणवश बजट प्रावधान के 45 प्रतिशत से लेकर 75 प्रतिशत तक की बचत थी।

परियोजना पर अनुमोदित परिव्यय एक सीपीएमयू कार्यालय, राज्यों और संघ शासित क्षेत्रों में 36 एसपीएमयू कार्यालयों, जिलों में 571 डीपीएमयू कार्यालयों, दो डाटा केन्द्रों, एक आपदा वसूली साइट और अधीनस्थ अवसंरचना का सृजन करने के लिए था। स्टाफ की तैनाती और सीपीएमयू, एसपीएमयू तथा डीपीएमयू स्तर पर आउट सोर्सड कर्मिकों के लिए वित्तीय संसाधनों को भी चिन्हित किया गया था। तैनात स्टाफ और अन्य पदाधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान किया जाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि सीपीएमयू के लिए स्वयं की अवसंरचना का विकास भूमि अधिग्रहण के प्रसंस्करण के प्राथमिक स्तर पर था और सीपीएमयू किराए के परिसर से कार्य कर रहा था। किसी भी एसपीएमयू या डीपीएमयू के लिए कोई अवसंरचना सृजित नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, एसपीएमयू आवश्यक पर्यवेक्षी स्तर अधिकारियों और तकनीकी सहायता कर्मियों के बिना

कार्य कर रहा था और डीपीएमयू से संबंधित स्टाफिंग की प्रक्रिया/आउटसोर्सिंग कार्य अभी शुरू किया जाना था।

जबकि पीएफएमएस इकाई ने बजटीकरण की प्रणाली पर कोई विशेष प्रतिक्रिया प्रदान नहीं की थी, इसने व्यय और बचतों की धीमी प्रगति के कारण प्रशासनिक कारणों, स्थान की अनुपलब्धता, व्यय के अवास्तविक अनुमानों और मशीनरी/उपकरण और हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर के प्रापण में विलंब बताया था। उन्होंने आगे बताया कि परियोजना के लिए बजटीय योजना के लिए किसी भी प्राधिकरण द्वारा कोई विशेष निर्देश नहीं दिए गए थे और बजट और योजनाओं के अनुसार व्यय को मॉनीटर करने के लिए कोई निगरानी तंत्र उपलब्ध नहीं था।

योजना में विस्तार की चर्चा करते समय दिसम्बर 2016 में ईएफसी से प्रश्न के उत्तर में मंत्रालय ने एसपीएमयू और डीपीएमयू को स्थापित करने में विलंब और सीपीएमयू का कम स्टाफ बचतों के लिए मुख्य कारण बताए थे।

प्रत्येक घटक के लिए बजट आवश्यकताओं का आकलन करते समय किसी भी तंत्र और पहचाने गए घटकों पर व्यय को दर्ज किए जाने की अनुपस्थिति में घटक-वार बजट और व्यय के लिए प्रदान आंकड़ों को लेखापरीक्षा में ध्यान नहीं दिया जा सका था। इसके अतिरिक्त, ऐसा कोई आश्वासन उपलब्ध नहीं था जिसमें बजट के माध्यम से वित्तीय संसाधनों के वार्षिक प्रावधानीकरण के अनुसार वित्तीय योजना, परियोजना के लिए संस्वीकृत रोल आउट योजना के साथ संरेखित किया गया था।

8.1.3.2 प्रौद्योगिकी विकास

मौजूदा सूचना, संचार और प्रौद्योगिकी अवसंरचना को बढ़ाकर राष्ट्रव्यापी रोल आउट की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पीएफएमएस प्रौद्योगिकी समाधान रूपरेखा को डिजाइन किया जाना था। (क) लेनेदेन, (ख) रिपोर्टिंग और (ग) आकस्मिकता व्यवस्था सहित डाटा वेयरहाउसिंग के तीन महत्वपूर्ण व्यवसाय आवश्यकताओं को संबोधित करने के लिए मापनीय और वितरित वास्तुकला प्रदान करना उद्देश्य था। डीपीआर ने दो डाटा केन्द्रों (लेनेदेन के लिए डाटा केन्द्र 1 और रिपोर्टिंग के लिए डाटा केन्द्र 2) और अधीनस्थ आईटी अवसंरचना के साथ एक आपदा वसूली (डीआर) साइट को स्थापित करने

का प्रस्ताव रखा था। प्रस्तावित अवसंरचना में कोषागारों और महालेखाकार के कार्यालयों जैसे बाह्य प्रणालियों के साथ एकीकरण, अन्य एमआईएस के साथ एकीकरण और इंटरएक्टिव वॉयस रिस्पॉन्स (आईवीआर) प्रणाली और मोबाइल उपकरण के साथ एकीकरण का एकारात्मक असर प्रस्तावित किया था।

इस घटक के लिए ₹ 308.82 करोड़ की राशि का अनुमान लगाया गया था। इसमें से, 2013-17 की अवधि के दौरान केवल ₹ 107.31 करोड़ का व्यय हुआ था। अपेक्षित डाटा केन्द्र एवं डीआर साइट को डीपीआर में परिकल्पित रूप से स्वयं की सुविधा की बजाय केवल एनआईसी के स्वामित्व वाली सुविधा में स्थापित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि संपूर्ण कार्यक्षमता का निर्माण अक्टूबर 2017 तक तीन लेखांकन मॉड्यूल्स अर्थात् ओसीईएनएस, सरकारी ई-भुगतान मार्ग (जीईपीजी) और गैर-कर प्राप्ति पोर्टल के लिए किया जा सकता था। कार्यान्वयन की माड्यूल-वार स्थिति **अनुबंध-IV** में दी गई है। हालांकि, कथित समयसीमाओं के प्रति एक/दो माह के विलंब के साथ सभी अपेक्षित 31 कोषागारों (विधानमंडल³ वाले 29 राज्य और 2 सं.शा.क्षे.) के एकीकरण का कार्य पूरा कर लिया गया था। यद्यपि पीएफएमएस का गैर-कर प्राप्ति पोर्टल संचालित किया गया था, इस उद्देश्य के लिए 5,50 पीएओ में से केवल 153 सिविल वेतन एवं लेखा कार्यालय (पीएओ) पंजीकृत किए गए थे। लेखांकन माड्यूलों के लिए पीएफएमएस मंच पर लाए गए पदाधिकारियों की स्थिति निम्नलिखित **तालिका सं. 6** में दी गई है:

तालिका सं. 6: लेखांकन मॉड्यूल्स के लिए पीएफएमएस प्लेटफॉर्म के अंतर्गत पदाधिकारियों की स्थिति

लेखांकन मॉड्यूल	कार्यालयों की कुल संख्या	पीएफएमएस के मंच पर लाए गए कार्यालयों की संख्या	कवरेज की प्रतिशतता
कर्मचारी सूचना प्रणाली	11793 डीडीओ	1395 डीडीओ	12
पीएओ माड्यूल	550 सिविल पीएओ	476 (सिविल पीएओ)	87
सीडीडीओ मॉड्यूल	1908 सीडीओ	361 सीडीओ	19

ईएफसी ने सितम्बर 2012 में इस तथ्य पर जोर दिया कि पीएफएमएस को संपूर्ण रूप से कार्यान्वित करना होगा यदि उसे सार्थक एमआईएस/डीएसएस के

³ दिल्ली और पुडुचेरी

रूप में कार्य करने का उद्देश्य पूरा करना है। व्यापक प्रणाली के रूप में स्वंत्रत माँड्यूलों की सम्पूर्ण कार्यक्षमता और एकीकरण की अनुपस्थिति में पदाधिकारी लेनेदेन प्रसंस्करण, निधियों का लेखांकन और माँनीटरिंग के लिए विरासत माँड्यूलों पर कार्य करते रहे।

8.1.3.3 मानव संसाधन और परियोजना संगठन संरचना

चूँकि पीआईसी को सभी महत्वपूर्ण निर्णयों को लेने वाला नीति सलाह और सामरिक मार्गदर्शन प्रदान करने के लिए सर्वोच्च स्तरीय निकाय के रूप में माना गया था, डीपीआर ने सीपीएमयू, एसपीएमयू और डीपीएमयू स्तर पर मानव संसाधन आवश्यकता, अवसंरचना आवश्यकताओं और निष्पादित की जाने वाली गतिविधियों को सूचीबद्ध किया था।

मानव संसाधन तैनाती

यद्यपि मानव संसाधन तैनाती से संबंधित काफी छोटे निर्णय जैसे कि सलाहकारों और आउट सोर्सड तकनीकी दल को कार्य पर रखना और विस्तार करने का निर्णय पीआईसी द्वारा लिए गए थे, सौंपी गई भूमिका/दायित्वों में विस्तार के लिए पदाधिकारियों के निष्पादन मूल्यांकन तंत्र की बैच मार्किंग के लिए डीपीआर या दिशानिर्देशों में अनुशंसित करते हुए भूमिकाओं/ दायित्वों को परिभाषित करते हुए कोई मानव संसाधन नीति का निर्धारण नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप वांछित कौशल समूह वाले लोगों को कार्यरत करने और विस्तार सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक रूपरेखा सृजित नहीं की गई थी।

परियोजना कार्यान्वयन पदक्रम के विभिन्न स्तरों पर मानव संसाधन तैनाती की स्थिति (अक्तूबर 2017) निम्नलिखित है:

(ए) केन्द्रीय परियोजना प्रबंधन इकाई (सीपीएमयू)

सीपीएमयू में स्टाफ/अधिकारियों की तैनाती की स्थिति निम्नलिखित तालिका सं. 7 में दी गई है:-

तालिका सं. 7: सीपीएमयू में स्टाफ/अधिकारियों की तैनाती की स्थिति

पद	संस्वीकृति बल	पदेन व्यक्ति
अपर-सीजीए एवं परियोजना निदेशक	1	1
संयुक्त सीजीए	2	2
उप सीजीए	12	2

सहायक सीजीए	14	5
वरिष्ठ एओ/ए ओ	22	22
सहायक ए ओ	24	3
पीएस	6	6
वरिष्ठ लेखाकार/लेखाकार	6	6

उप सीजीए और सहायक सीजीए स्तर के वरिष्ठ/मध्यम स्तरीय प्रबंधन पदों की कमी थी। इसके अतिरिक्त, डीपीआर में परिकल्पित रूप से विभिन्न क्षेत्रों में ज्ञान और अनुभव वाले बाह्य अभिकरणों से कोई क्षेत्र/डोमेन विशेषज्ञ सीपीएमयू में कार्यरत नहीं थे।

(बी) राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई (एसपीएमयू)

प्रणाली डिजाइन, प्रशिक्षण, मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन की आवश्यकताओं में क्षेत्रीय भिन्नताओं के साथ इसका तालमेल कायम करके अनुकूलन के दायित्व के साथ राज्यों में सीपीएमयू के विस्तार के रूप में एसपीएमयू को देखा गया था।

यद्यपि मंत्रालय ने बताया कि सभी राज्यों में एसपीएमयू स्थापित किए गए थे, लेखापरीक्षा ने पाया कि किसी भी राज्यों में एसपीएमयू के लिए अलग कार्यालय अवसंरचना सृजित नहीं की गई थी। सितम्बर 2017 के अंत तक एसपीएमयू में तैनात मानव संसाधनों की स्थिति के ब्यौरे निम्न तालिका सं. 8 में दी गई है:

तालिका सं. 8: एसपीएमयू में तैनात मानव संसाधन की स्थिति

पद	संस्वीकृति	पदेन व्यक्ति
संयुक्त सीजीए	19	0
उपसीजीए या बराबर	36	6
वरिष्ठ लेखाअधिकारी/लेखाअधिकारी/जिला परियोजना अधिकारी	72	66
सहायक लेखा अधिकारी	72	7
कुल	199	79

इस प्रकार, 30 सितम्बर 2017 को 55 के संस्वीकृत संख्या के प्रति उप.सीजीए/संयुक्त सीजीए स्तर के केवल छः अधिकारी थे। क्षेत्रीय भिन्नताओं के साथ पीएफएमएस का समन्वय करना और तालमेल कायम करने के लिए समर्पित अवसंरचना और निर्णय लेने वाले अधिकारियों की अनुपस्थिति में

एसपीएमयू का प्रभावी कार्य सुनिश्चित नहीं किया जा सकता था। इसके अतिरिक्त, न तो एसपीएमयू के पदाधिकारियों की कोई कर्तव्य सूची तैयार की गई थी और न ही एसपीएमयू की गतिविधियों को मॉनीटर करने के लिए कोई निगरानी तंत्र था।

(सी) जिला परियोजना प्रबंधन इकाई (डीपीएमयू)

प्रारंभिक स्तर पर कार्यान्वयन और ब्लॉक एवं ग्राम पंचायत स्तर पर प्रशिक्षण, समन्वय और तकनीकी सहायता के लिए डीपीएमयू स्तर संगठन संरचना सृजित की जानी थी। ईएफसी ने पाया कि योजना की सम्पूर्ण अवधि के लिए इस संरचना की आवश्यकता नहीं थी और पूर्ण रूप से विकसित डीपीएमयू की बजाय पर्याप्त रूप से स्टाफ वाले कॉल सेंटर्स को स्थापित करने की संभावनाओं का पता लगाने की अनुशंसा की थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कोई डीपीएमयू सृजित नहीं किया गया था और डीपीएमयू के सृजित की प्रक्रिया की शुरुआत काफी देर से यानि अक्टूबर 2017 में की गई थी। डीपीएमयू की अनुपस्थिति में, ग्राम एवं ब्लॉक स्तर पर विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत वित्तीय भुगतानों का पता लगाने का उद्देश्य प्राप्त करना कठिन होगा।

8.1.3.4 अवसंरचना और कार्यालय

केन्द्र, राज्य और जिला स्तरों पर स्थापित किए जाने वाले कार्यालयों के लिए डीपीआर ने ₹ 511.10 करोड़ पर अवसंरचना और कार्यालय लागत प्रक्षेपित की थी। डीपीएमयू से संबंधित कार्य की आउटसोर्सिंग से संबंधित पहले ईएफसी की अनुशंसाओं को ध्यान में रखते हुए इन लागतों को ₹ 293.71 करोड़ के रूप में पुर्न-परिकलित किया गया था। मंत्रालय ने सूचना दी कि 2013-17 की अवधि के दौरान इस घटक के लिए बजटीय प्रावधान और व्यय क्रमशः ₹ 513.48 करोड़ और ₹ 133.64 करोड़ था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीपीएमयू किराए पर लिए गए परिसर से कार्य कर रहा है और अवसंरचना की संरचना प्रारंभिक स्तर पर है। इसके अलावा, एसपीएमयू/डीपीएमयू स्तरों पर किसी अवसंरचना को सृजित नहीं किया गया था।

8.1.3.5 प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण

परियोजना के सफल कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए हितधारकों द्वारा स्वीकृति के लिए परिवर्तन प्रबंधन के साधन के रूप में डीपीआर ने प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण को प्रक्षेपित किया गया है। इस घटक पर डीपीआर में प्रक्षेपित लागत ₹ 332.31 करोड़ थी जिसमें प्रशिक्षण प्रयोगशाला स्थापित करने, प्रशिक्षण की लागत, सूचना, 'शिक्षा और संचार', प्रशिक्षण सामग्री, यात्रा आदि जैसे उप-घटक शामिल हैं। डीपीएमयू से संबंधित प्रथम ईएफसी की अनुशंसाओं को ध्यान में रखते हुए इन लागतों को ₹ 308.27 करोड़ के रूप में पुनः परिकल्पित किया गया था। मंत्रालय ने 2013-17 की अवधि के दौरान केवल ₹ 0.51 करोड़ का बजटीय प्रावधान किया था तथा लागतों के इस घटक पर ₹ 0.13 करोड़ का व्यय किया था।

8.1.4 परियोजना के लिए संस्थागत रूपरेखा

सॉफ्टवेयर एप्लिकेशन, डाटाबेस और मूल अवसंरचना जैसी परिसंपत्तियों पर आवश्यक सामरिक नियंत्रण पर जोर देने तथा शीघ्र निर्णय लेने के लिए मजबूत संस्थागत रूपरेखा और स्वतंत्र नीति बनाने वाली संरचनाएं आवश्यक थी।

8.1.4.1 परियोजना कार्यान्वयन समिति (पीआईसी)

पीआईसी, उसकी रचना, वित्तीय शक्तियों को सुनिश्चित करने के लिए डीपीआर में सरकार के भीतर और सरकार के बाहर से मानव संसाधनों को कार्यरत करना परिकल्पित किया गया था। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित को पाया:

- आवश्यक मार्गदर्शन और सामयिक निर्णय प्रदान करने के लिए त्रैमासिक बैठकों के लिए आवश्यकता के बावजूद दिसम्बर 2013 से मार्च 2017 से कार्यान्वयन की महत्वपूर्ण अवधि के दौरान पीआईसी की केवल पांच बार बैठक हुई थी। परियोजना की संस्वीकृति के पश्चात प्रारंभिक दो वर्षों में दो बैठकों के बीच लगभग एक वर्ष का अंतराल था। बैठकों की कम आवृत्ति के कारण परियोजना, नीति मार्गदर्शन और सामरिक नियंत्रण से वंचित रही और कार्यान्वयन के लिए आवश्यक संस्थागत रूपरेखा नहीं बनाई गई थी।
- प्रारंभिक रूप से, पीआईसी में योजना आयोग और भारत के नियंत्रण एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिनिधि शामिल थे। सरकार के विभिन्न स्कंदों के

प्रतिनिधित्व के साथ स्वतंत्र परियोजना कार्यान्वयन दल के महत्व को समझते हुए डीपीआर ने वित्त मंत्रालय से सदस्यों के अलावा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के कार्यालय से एक सदस्य और योजना आयोग से दो सदस्यों के साथ नियंत्रक महालेखाकार की अध्यक्षता के अंतर्गत इस अवसंरचना को जारी रखने की अनुशंसा की थी। हालांकि, पीआईसी की रचना में केवल वित्त मंत्रालय (कार्यान्वयन अभिकरण) और महानिदेशक (एनआईसी), प्रौद्योगिकी कार्यान्वयन साथी से सदस्य शामिल करने के लिए जनवरी 2016 में परिवर्तन किया गया था। रचना में परिवर्तन ने इस परिमाण एवं विस्तार की परियोजना के कार्यान्वयन के विभिन्न पहलुओं का मार्गदर्शन करने के लिए संबंधित क्षेत्रों में विशेषज्ञों से इनपुट के लाभ लेने से पीआईसी को वंचित किया था।

- पीआईसी के पास सक्षम वित्तीय प्राधिकरण की संपूर्ण शक्तियां थीं तथा एचओडी को प्रत्यायोजित शक्तियों के आधिक्य में व्यय के प्रस्तावों को अनुमोदन हेतु पीआईसी के समक्ष प्रस्तुत करना आवश्यक था। हालांकि, इन शक्तियों को पुर्न प्रत्यायोजित किया गया था। (जून 2014) और पीआईसी की भूमिका का उल्लेख किए बिना अपर सीजीए (पीएफएमएस) के अनुमोदन हेतु योजना आयोग के वित्तीय संसाधन प्रभाग के माध्यम से प्रस्तावों को भेजना आवश्यक था। यह कार्य अब व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय द्वारा सीधे निष्पादित किया जा रहा है।

परियोजना मोड में पीएफएमएस के प्रभावी और सामयिक कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार स्वतंत्र प्राधिकरण के रूप में पीआईसी की भूमिका न तो स्पष्ट रूप से बताई गई है और न ही कार्यात्मक की गई है।

8.1.4.2 प्रौद्योगिकी सामरिक नियंत्रण समूह

परिणाम पर नियंत्रण, परिवर्तन करने को सुनिश्चित करने और पीएफएमएस के तकनीकी घटक से संबंधित निकास प्रबंधन की क्षमता प्रदान करने के लिए सीपीएमयू के उप-समूह के रूप में डीपीआर में एक प्रौद्योगिकी सामरिक नियंत्रण समूह के रूप में परिकल्पित किया गया था। समूह का कार्य साफ्टवेयर एप्लिकेशन, डाटाबेस और मूल अवसंरचना, परिणामों की प्राप्ति, डाटाबेस

प्रबंधन पदक्रम, बौद्धिक संपदा और नियमित मॉनीटरिंग पर नियंत्रण जैसे सामरिक परिसंपत्तियों पर सरकार का सम्पूर्ण नियंत्रण सुनिश्चित करना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीपीआर में परिकल्पित रूप में पीएफएमएस के लिए प्रौद्योगिकी पर सामरिक समूह का निर्माण नहीं किया गया था। इस कारण उपरोक्त कार्य और संबंधित जोखिमों का संबंधित करने के लिए आवश्यक प्रौद्योगिकी रूप रेखा के बिना प्रणाली कार्य कर रही है।

मंत्रालय ने बताया कि मजबूत, विश्वसनीय और सतत सॉफ्टवेयर एप्लिकेशन और डाटाबेस की स्थापना में पीएफएमएस के मौजूदा तकनीकी दल का समर्थन करने के लिए नवम्बर 2016 में बाह्य विशेषज्ञों के साथ एक मूल प्रौद्योगिकी समूह (सीटीजी) स्थापित किया था। सीटीजी के सदस्यों में सीजीए और एनआईसी से वरिष्ठ अधिकारियों के अलावा माइक्रोसॉफ्ट से तकनीकी विशेषज्ञ और भारतीय रिजर्व बैंक, भारतीय स्टेट बैंक से सदस्य शामिल थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि सीटीजी के विचारार्थ विषय, उद्देश्य, रचना तथा कार्य, प्रौद्योगिकी सामरिक नियंत्रण समूह के लिए डीपीआर में निहित अनुशंसाओं से काफी भिन्न थे। इसके अलावा, आजतक (दिसम्बर 2016) सीटीजी की केवल एक बैठक हुई थी।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया था कि न तो हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर अनुबंधों के लिए पीएफएमएस के लिए उपकरण और सेवाओं के बिक्रेताओं के लिए मानक अनुबंध नमूने नहीं थे और न ही न्यूनतम हार्डवेयर क्षमता निर्धारित करने, पीएफएमएस के लिए तैनात प्रणालियों के लिए ऑपरेटिंग सॉफ्टवेयर या डाटाबेस समाधानों को अनुशंसित करने के लिए कोई नीतियां/मानक/दिशानिर्देश थे। स्टाफ/अधिकारियों/व्यक्तिगत ठेकेदारों/सलाहकारों/आउटसोर्स किए गए सेवा प्रदाताओं को पहुँच प्राधिकृत करके पहुँच/अधिकारों वाले पदाधिकारियों के लिए पहुँच प्रबंधन या परिवर्तन प्रबंधन के लिए विशेष दिशानिर्देश नहीं थे। अतः, बिक्रेता के निकास के कारण अप्राधिकृत पहुँच, अपेक्षित क्षमता न होने वाले घटकों के अभिग्रहण, गैर-अनुकूल सॉफ्टवेयर के क्रय और कार्य के समापन में कठिनाइयों को संबोधित नहीं किया गया था।

8.1.5 कार्यान्वित योजनाओं में एमआईएस/डीएसएस के रूप में पीएफएमएस की प्रभावशीलता

पीएफएमएस की पारदर्शी रूप में सभी योजनाओं से संबंधित एमआईएस/डीएसएस सूचना प्रदान करने के लिए सब कुछ शामिल की गई प्रणाली के रूप में परिकल्पित किया गया था। 1 जनवरी 2013 को आर्थिक सहायता के अंतरण और लोगों को सीधे उनके बैंक खातों के माध्यम से भारत सरकार द्वारा प्रायोजित निधियों के विवरण के उद्देश्य के साथ सीधा लाभ अंतरण (डीबीटी) की शुरुआत की गई थी। एक परिपत्र के माध्यम से (दिसम्बर 2014) वित्त मंत्रालय ने सभी मंत्रालयों के लिए यह सुनिश्चित करना अनिवार्य किया था कि 1 अप्रैल 2015 के पश्चात सीधे लाभ अंतरण (डीबीटी) भुगतान करने के लिए पीएफएमएस के माध्यम से सभी इलेक्ट्रॉनिक फाइलें कार्रवाई कृत की गई हो पीएफएमएस की डाटा रिपोर्टिंग के रूप में पारदर्शी प्रणाली के रूप में प्रभाविता और एमआईएस/डीएसएस से संबंधित योजना के लिए सार्थक साधन के रूप में कार्य का आकलन करने के लिए लेखापरीक्षा में पीएफएमएस के इस पहलू का अध्ययन किया गया था।

पीएफएमएस द्वारा डीबीटी योजनाओं के कवरेज की स्थिति

पीएफएमएस का उपयोग करते हुए डीबीटी के कार्यान्वयन की प्रक्रिया निम्नलिखित है:

- आधार सीडिंग और लाभार्थी खाता मैपिंग के साथ लाभार्थियों के डाटा का सृजन, लाभार्थियों की पहचान के लिए मंत्रालय/विभाग/राज्य विभाग/कार्यान्वयन अभिकरण जिम्मेदार है। मंत्रालय/विभाग राज्य विभाग/कार्यान्वयन अभिकरण से यह अपेक्षित है कि वह पीएफएमएस में दर्ज करें और विभागीय उपयोगिताओं का सृजन करें।
- लाभार्थी डाटा को पीएफएमएस में स्थानांतरित किया गया था जोकि बैंकों और भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम (एनपीसीआई)⁴ के माध्यम से साख की सत्यापित करके लाभार्थी डाटा और बैंक खातों को मान्य करते

⁴ भारत में मजबूत भुगतान एवं निपटान अवसंरचना का सृजन करने के लिए भुगतान एवं निपटान प्रणाली अधिनियम, 2007 के प्रावधानों के अंतर्गत राष्ट्रीय भारतीय भुगतान निगम (एनपीसीआई) का सृजन किया गया है।

है। हालांकि, पीएफएमएस भुगतान के लिए संबंधित मंत्रालयों से संस्वीकृत और डिजिटल रूप से हस्ताक्षर की गई फाइलों को प्राप्त करता है और मंत्रालय/विभाग के प्रायोजित बैंक का उपयोग करते हुए लाभार्थी खाते में लाभ का अंतरण सुनिश्चित करता है।

डीबीटी मिशन में रोकड़ अंतरण सम्मिलित करते हुए 51 मंत्रालयों के कुल 323 डीबीटी योग्य योजनाएं सूचीबद्ध हैं। इनमें से, वर्ष 2016-17 के लिए 140 योजनाएं लाभ अंतरण के डीबीटी प्रणाली के अनुसार थीं। पीएफएमएस में डीबीटी संबंधित योजनाओं की लेखापरीक्षा संवीक्षा (अक्टूबर 2017) से पता चला कि 2016-17 में पीएफएमएस द्वारा केवल 89 डीबीटी योजनाओं के अंतरण आवृत्त थे।

डीबीटी मिशन में एलपीजी आर्थिक सहायता योजना पहल सूचीबद्ध है जिसमें लगभग ₹ 52,076.85 करोड़ का भुगतान शामिल है (31 मार्च 2017) और सभी डीबीटी लाभार्थियों के लगभग 53 प्रतिशत और कुल डीबीटी भुगतानों के 28 प्रतिशत बनता है। लेखापरीक्षा ने पाया कि सूचना के दैनिक अद्यतन के लिए इस प्रणाली को अब तक पीएफएमएस से जोड़ा नहीं गया है। अतः, इस योजना से संबंधित एमआईएस सूचना प्रदान करने के लिए पीएफएमएस का उपयोग नहीं किया जा सका था।

पीएफएमएस में डीबीटी योजनाओं के कवरेज की वर्ष-वार प्रगति के ब्यौरे निम्न तालिका सं. 9 में दिए गए हैं:

तालिका सं. 9: पीएफएमएस में डीबीटी योजना के कवरेज की प्रगति

वर्ष	डीबीटी ऑनबोर्ड योजनाएं (डीबीटी मिशन)	पीएफएमएस द्वारा कवरेज योजनाएं
2014-15	34	25
2015-16	59	46
2016-17	140	89

लेखापरीक्षा ने पाया कि पीएफएमएस द्वारा सभी डीबीटी योजनाओं के पूरे कवरेज की अनुपस्थिति में निधियों के सामयिक तथा सूचित अंतरण को सुनिश्चित करने वाले निधि प्रवाह को मॉनीटर करने के लिए पीएफएमएस प्रवाह को मॉनीटर करने के लिए पीएफएमएस के कथित उद्देश्य और इन योजनाओं में पारदर्शी रिपोर्टिंग सुनिश्चित करना सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

कुल डीबीटी लाभार्थियों और निधि संवितरण में अपने प्रमुख अंश को ध्यान में रखते हुए महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) से संबंधित पीएफएमएस के डाटा की जांच इस योजना में कवरेज और एमआईएस/डीएसएस के रूप में पीएफएमएस में एकत्रित सूचना के उपयोग का आकलन करने के लिए किया गया था। मनरेगा में पीएफएमएस के कवरेज से संबंधित एमआईएस रिपोर्टों के विश्लेषण से पीएफएमएस का उपयोग करते हुए समग्र किए गए भुगतान का पता चला जैसाकि निम्न तालिका सं. 10 में दिया गया है:

तालिका सं. 10: मनरेगा में पीएफएमएस का उपयोग करते हुए सभी लेने-देन और भुगतान की गई राशि

(₹ करोड़ में)

वित्त वर्ष	डीबीटी-मनरेगा	
	कुल अंतरण	भुगतान की गई कुल राशि
2014-2015	0.04	67.79
2015-2016	25.54	30,911.36
2016-2017	35.36	46,891.90
2017-2018	31.13	39,661.22

यह पाया गया था कि डीबीटी मिशन की वेबसाइट नियमित रूप से मनरेगा समेत डीबीटी योजनाओं के अंतरणों तथा अंतरित निधियों, डीबीटी लाभार्थियों का डाटा नियमित रूप से प्रकाशित कर रहा है। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी) अपनी वेबसाइट <http://www.nrega.nic.in> पर इस योजना से संबंधित एमआईएस डाटा प्रकाशित करता है। सूचना प्रकटीकरण और रिपोर्टिंग के प्रमुख मापदंड अर्थात् पीएफएमएस और इन स्रोतों के लिए लाभार्थी लेनदेन और अंतरित निधियां वही हैं।

हालांकि, पीएफएमएस के अंतर्गत कवरेज तथा सभी लाभार्थियों के पारदर्शी चित्रण के लिए इन स्रोतों और पीएफएमएस के बीच डाटा विनियम का कोई तंत्र नहीं था। इसके अलावा, पीएफएमएस द्वारा रिपोर्ट किए जा रहे लेखाओं में वित्तीय सूचना और डीबीटी मिशन और एमओआरडी में सूचित किए जा रहे एमआईएस आंकड़ों को पीएफएमएस में इन योजनाओं की प्रगति की पारदर्शी चित्र को पाने के लिए तुलना नहीं की जा सकती थी। पब्लिक डोमेन में डाटा

प्रकटीकरण की यथाथता सुनिश्चित करने के लिए मंत्रालय ने बताया कि योजनाओं का प्रबंध करने के लिए मंत्रालय की ओर से भुगतानों की पुर्नमिलान के लिए नरेगासॉफ्ट को सफल भुगतानों का डाटा भेजा जाता है। हालांकि, सभी रिपोर्टों के पारदर्शी चित्रण के लिए कोई प्रणाली नहीं है।

इसलिए पीएफएमएस ने पीएफएमएस के अंतर्गत सूचित और मंत्रालयों के योजना एमआईएस (अक्टूबर 2017) की योजना से संबंधित तुलना के स्वतंत्र कॉस प्लेटफार्म प्रदान नहीं किया था। पीएफएमएस डाटा की मौजूदा स्थिति ने सरकार द्वारा परिकल्पित रूप से व्यापक, पारदर्शी, उद्देश्य उन्मुख सूचना प्रदान नहीं किया गया था और यह योजनाबद्ध रूप से विशिष्ट एमआईएस/डीएसएस को किसी नियम के अंतर्गत नहीं किया गया था।

8.1.6 पीएफएमएस लागत लाभ विश्लेषण

पीएफएमएस की उपयोगिता को प्रक्षेपित करते समय यह उल्लेख किया गया था कि योजना कार्यान्वयन पदक्रम में निधियों के फ्लोट⁵ के निवारण के परिणामस्वरूप ₹ 8,363 करोड़ तक की ब्याज लागतों के बचतों में हो सकता है। 2017 (दिसम्बर 2016) के आगे पीएफएमएस के विस्तार के लिए प्रस्तुत ईएफसी नोट में दोहराया कि पीएफएमएस के कार्यान्वयन के माध्यम से ब्याज पर लगभग ₹ 10,000 करोड़ बचतों की प्राप्ति की जा सकती थी

लेखापरीक्षा ने पाया कि किसी भी योजना जहां पीएफएमएस कार्यान्वित किया जा रहा है वहां वास्तविक निधि प्रवाह, पदक्रम में व्यर्थ पड़ी हुई निधियां, रोके गए निधियों के वास्तविक फ्लोट और फ्लोट की अवधि को मानते हुए ब्याज बचतें और मौजूदा ब्याज देरों का आकलन करने के लिए कोई अध्ययन नहीं किया गया था। अतः पीएफएमएस का उसके निधि फ्लोट का निवारण करने और ब्याज का बोझ कम करने के उद्देश्य के संदर्भ में पीएफएमएस की प्रभाविकता का आकलन करना संभव नहीं है।

⁵ 'समय पर' निधि आवंटन के अभाव में, निधियां बजट आवंटन के समय कार्यान्वयन अभिकरणों (आईए) को अंतरित की गई हैं। यह निधियां अंतिम व्यय किए जाने तक अभिकरणों के पास व्यर्थ रही। यह निधि फ्लोट है। तथापि, केन्द्र सरकार ने दिन प्रतिदिन व्यय हेतु निधियों के लघु अवधि उधार का सहारा लेना जारी रखा तथा ब्याज व्यय किया। समय पर निधि के निर्गम से इन ब्याज लागतों से बचा जा सकता था।

पीएफएमएस को योजना विशिष्ट एमआईएस में विभिन्न कार्यालयों में विभिन्न स्वतंत्र प्रणालियां चलाने के लिए हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर/अनुरक्षण की प्राप्ति को कम करने के लिए प्रत्याशित एसएस (सेवा के रूप में सॉफ्टवेयर) के रूप में परिकल्पित किया था। यह अनुमान लगाया गया था कि भौतिक और वित्तीय मॉनीटरिंग के लिए योजना-विशिष्ट एमआईएस की आवश्यकताओं का निपटान करने के पश्चात लगभग ₹ 1,900 करोड़ की बचतों की प्राप्ति की जा चुकी थी।

लेखापरीक्षा ने नोट किया कि विभिन्न कार्यालयों में कार्य के क्षेत्रों को चिन्हित करने के लिए कोई अध्ययन नहीं किया गया था जोकि पीएफएमएस के कार्यान्वयन के पश्चात निरर्थक माना जा सके। पीएफएमएस के कार्यान्वयन के पश्चात स्टाफ की आवश्यकताओं और लागत युक्तिकरण का आकलन करने के लिए कोई कार्य अध्ययन नहीं किया गया, था। इसके कारण लेखांकन कार्यालयों में कार्य और योजना संबंधित एमआईएस/डीएसएस की आवृत्ति होगी जहाँ कार्य पीएफएमएस द्वारा किया जा रहा है।

8.1.7 निष्कर्ष

2014-17 के दौरान पीएफएमएस की कार्यान्वयन कार्यनीति की समीक्षा से पता चला कि पीएफएमएस ने परियोजना कार्यान्वयन के लगभग सभी मापदंडों पर समयसीमाओं का पालन नहीं किया था और अपने कथित उद्देश्यों पर अब तक कुछ करने को तैयार नहीं है। इस अवधि के दौरान भौतिक और वित्तीय प्रगति की गति धीमी है और कार्यान्वयन कार्यनीति में परियोजना कार्यान्वयन के योजनागत प्रणाली के साथ आवश्यक सुसंगत होने की कमी है। विस्तृत अवधि में भी परिकल्पित रूप से संरचनात्मक रूप में परियोजना को कार्यान्वित करने के लिए व्यय, मानव संसाधन तैनाती की योजना बनाने और व्यय को मॉनीटर करने के लिए मजबूत संस्थागत रूपरेखा और प्रौद्योगिकी विकास में जोखिमों का प्रबंधन नहीं किया जा सका था।

मंत्रालय को मामला नवम्बर 2017 में प्रेषित किया गया था; इसका उत्तर दिसम्बर 2017 तक प्रतीक्षित था।