अध्याय-IV

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण ढांचे का अनुपालन

अध्याय - IV
प्रत्यक्ष लाभ अंतरण ढांचे का अनुपालन

1 जनवरी 2013 से भारत सरकार ने सूचना/निधियों के सरल एवं तेज प्रवाह हेतु तथा लाभार्थियों के लक्ष्यीकरण में सटीकता, पुनरावृत्ति एवं धोखाधड़ी घटाने के लिए कल्याणकारी योजनाओं में मौजूदा प्रक्रिया को रीइंजीनियरिंग करके सरकारी वितरण प्रणाली में सुधार करने के उद्देश्य से लाभार्थियों को लाभ का प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) शुरू किया। भारत सरकार की 27 योजनाओं के संबंध में हिमाचल प्रदेश के सभी 12 जिलों सहित देश के 121 जिलों में डीबीटी शुरू किया गया था। राज्य सरकार ने जून 2021 तक 135 अन्य योजनाओं को डीबीटी कार्यक्रम के तहत शामिल किया है।

छः चयनित सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं सहित कुल 62 योजनाओं को राज्य डीबीटी पोर्टल पर जून 2021 तक जोड़ा गया था। राज्य सरकार के विभिन्न विभागों ने 2017-21 की अवधि के दौरान छः चयनित सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं सहित इन 62 योजनाओं के तहत ₹ 4646.91 करोड़ का इलेक्ट्रॉनिक रूप से लाभांतरित किया। तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि छः चयनित योजनाओं में से कोई भी योजना उक्त निर्देशों एवं डीबीटी दिशानिर्देशों के अनुसार लागू नहीं की गई थी, जैसा कि इस अध्याय के अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

वित्तीय वर्ष 2013-14 के बजट भाषण (मार्च 2013) में मुख्यमंत्री ने डीबीटी सुविधा के माध्यम से सभी कल्याणकारी योजनाओं के लाभार्थियों को लाभ अंतरण करने की घोषणा की।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि विभाग ने जुलाई 2013 में राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम लाभार्थियों के संबंध में डीबीटी शुरू किया। तथापि यह देखा गया कि डीबीटी प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया था क्योंकि बजट भाषण में मुख्यमंत्री द्वारा की गई घोषणा के बाद भी क्लाइंट सर्वर-आधारित ई-कल्याण को डीबीटी ढांचे के अनुरूप रीइंजीनियरिंग नहीं किया गया था तथा निम्नलिखित अपेक्षित परिवर्तन नहीं किए गए थे :

- संवितरण प्रक्रिया ई-कल्याण सॉफ्टवेयर के साथ एकीकृत नहीं थी एवं इसमें ई-कल्याण से उत्पन्न लाभार्थी सूची (ई-मेल/पेन ड्राइव के माध्यम से) के रूप में मैन्युअल हस्तक्षेप शामिल था क्योंकि एमएस-एक्सलशीट, चेक के साथ-साथ बैंक/डाकघर को लाभार्थियों के डाक/ बैंक बचत खाते में जमा करने के लिए भेजा गया।
- लाभार्थियों की पहचान आधार या किसी अन्य विशिष्ट आईडी के साथ सुनिश्चित नहीं की गई थी। इसके अभाव में एक ही व्यक्ति को दोहरा भुगतान किया गया, जैसा कि **परिच्छेद 5.4.1** में दर्शाया गया है।
- लाभार्थियों को उनके डाक/बैंक खाते में लाभांतरण के विषय में एसएमएस या किसी अन्य माध्यम से सूचित करने के लिए प्रतिक्रिया लूप उपलब्ध नहीं था।

सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं के अंतर्गत मौजूदा संवितरण प्रक्रिया की तुलना डीबीटी ढांचे के साथ नीचे **परिच्छेद 4.2** में विस्तृत रूप से की गई है।

4.1 डीबीटी ढांचे के साथ मौजूदा प्रणाली की तुलना

डीबीटी भुगतान हेतु मानक संचालन प्रक्रिया की तुलना में मौजूदा प्रक्रिया का तुलनात्मक अध्ययन निम्नानुसार है:

विवरण	डीबीटी ढांचा	मौजूदा प्रणाली
लाभार्थी को जोड़ना	• लाभार्थी को जोड़ने के दौरान आधार सीडिंग (आधार कार्ड से बैंक खाते को जोड़ना), सत्यापन व प्रमाणीकरण के साथ बैंक खाते/ डाक खाते के विवरण दर्ज किए जाएं।	• लाभार्थी के आवेदन के मैन्युअल सत्यापन व अनुमोदन पर आधार सीडिंग या किसी अन्य विशिष्ट आईडी द्वारा सत्यापन एवं प्रमाणीकरण के बिना लाभार्थी के विवरण, बैंक / डाक खाते के साथ सिस्टम में दर्ज किए जाते हैं।
पीएफएमएस पर आवेदन व पंजीकरण की मंजूरी के बाद आधार एवं बैंक खाते का सत्यापन	• लाभार्थी का नाम, बचत खाता विवरण एवं आधार योजना-प्रबंधन प्रणाली से पीएफएमएस में भेज दिया जाता है या सीधे पीएफएमएस में दर्ज किया जाता है। • डेटा को पीएफएमएस में आंतरिक सत्यापन हेतु जांचा जाता है (यदि गलत है, तो आठ व्यावसायिक घंटों के भीतर खारिज कर दिया जाता है) • एनपीसीआई के आधार मैपर पर आधार भुगतान ब्रिज (एपीबी) सत्यापन (यदि आधार संख्या बैंक खाते के साथ जुड़ा हुआ है) या लाभार्थी के बैंक से बैंक खाता सत्यापन (यदि बैंक खाता प्रदान किया गया है)। • पीएफएमएस को बैंक/एनपीसीआई से प्रतिक्रिया - पीएफएमएस बैंक एवं एनपीसीआई दोनों से प्रतिक्रिया की प्रतीक्षा करता है। यदि बैंक की प्रतिक्रिया में सात दिनों से अधिक का विलम्ब होता है, तो पीएमएफएस (इन मामलों के लिए अलग टैग) द्वारा सत्यापन को अस्वीकार कर दिया जाता है तथा विभाग से इसे	• ई-कल्याण सॉफ्टवेयर में आवेदन के चरण में ऐसा कोई सत्यापन उपलब्ध नहीं है। • राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजनाओं के संबंध में पीएफएमएस पंजीकरण अक्टूबर 2020 में पूर्ण किया गया तथा पीएफएमएस का उपयोग करके लाभांतरण शुरू किया गया। • राज्य सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं का लाभ पीएफएमएस/आईएफएमएस के माध्यम से नहीं भेजा गया।

	पुन: संसाधित करने का अनुरोध किया जाता है। • पीएफएमएस द्वारा योजना-सॉफ्टवेयर के साथ पंजीकरण साझा करना - पीएफएमएस अस्वीकृत/सफल मामलों में विभाग को विस्तृत प्रतिक्रिया फाइल प्रस्तुत करता है तथा भुगतान फाइल प्रसंस्करण के लिए प्रतिक्रियाओं को संग्रहित करता है।	
पेंशन संवितरण	• विभाग सत्यापन के बाद भुगतान फाइलें बनाकर पीएफएमएस पर डालेगा। • भुगतान फाइलों को मंजूरी देने एवं पीएफएमएस पर डिजिटल रूप से हस्ताक्षर करने के लिए अधिकृत। • भुगतान फाइलों को सत्यापित करने एवं बैंक/कोषागार को भेजने हेतु पीएफएमएस। • लाभार्थी के खातों में भुगतान अंतरित करने हेतु बैंक। • सभी लेनदेन एनपीसीआई के माध्यम से किए जाने हैं। • लाभार्थियों के खाते में अंतरित की गई राशि।	• ई-कल्याण सॉफ्टवेयर से लाभार्थी सूची (सॉफ्ट कॉपी - एमएस एक्सेल शीट) उत्पन्न होती है। • राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजनाओं के मामले में सूची को पीएफएमएस के साथ संगत प्रारूप में परिवर्तित किया जाता है (क्योंकि ई-कल्याण का हिंदी फ़ॉन्ट पीएफएमएस के साथ संगत नहीं है) एवं पीएफएमएस पर अपलोड किया जाता है। फिर लाभ सीधे लाभार्थियों के बचत खाते में अंतरित कर दिया जाता है। आधार पेमेंट ब्रिज सिस्टम के माध्यम से पीएफएमएस को राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम पोर्टल के साथ एकीकृत न करने के कारण राज्य में राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम पोर्टल डीबीटी के माध्यम से शून्य लेनदेन दिखा रहा है। • राज्य योजनाओं के मामले में लाभार्थी सूची (ई-मेल / पेन ड्राइव के माध्यम से) चेक के साथ लाभार्थियों के बचत खाते में जमा करने के लिए बैंक / डाकघर को भेजी जाती है।

प्रतिक्रिया लूप	• बैंक पीएफएमएस के साथ भुगतान स्थिति की प्रतिक्रिया फाइल साझा करेगा। • पीएफएमएस विभाग के साथ भुगतान प्रतिक्रिया साझा करेगा। • एसएमएस अलर्ट के माध्यम से लाभार्थियों को प्रतिक्रिया।	• लाभार्थी के लिए कोई एसएमएस मैकेनिज्म/प्रतिक्रिया लूप उपलब्ध नहीं है। • पीएफएमएस के साथ एकीकृत न होने के कारण पीएफएमएस के माध्यम से राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजनाओं हेतु पावती पुश ई-कल्याण में उपलब्ध नहीं है।

स्रोत: डीबीटी भुगतान एवं ई-कल्याण सॉफ्टवेयर हेतु मानक संचालन प्रक्रिया।

जैसा कि उपरोक्त तुलना से देखा जा सकता है, ई-कल्याण सॉफ्टवेयर डीबीटी के लिए मानक संचालन प्रक्रिया में निहित मार्गदर्शक सिद्धांतों के अनुरूप नहीं था। डीबीटी ढांचे का पालन न करने एवं मानवीय हस्तक्षेप के जोखिम के कारण मौजूदा प्रणाली को प्रत्यक्ष लाभ अंतरण नहीं कहा जा सकता है।

विभाग द्वारा कार्यान्वित प्रक्रिया डीबीटी ढांचे के अनुरूप नहीं है, जिसमें लाभार्थियों को लाभ का सीधे हस्तांतरण शामिल होना चाहिए। इस प्रक्रिया को लाभ अंतरण का नाम दिया जा सकता है परन्तु "प्रत्यक्ष" लाभ अंतरण नहीं क्योंकि निधियां लाभार्थियों को सीधे अंतरित नहीं की गई थीं (जैसा कि कुछ अन्य राज्यों/भारत सरकार द्वारा किया जा रहा है) अपितु निधियां जिला कल्याण अधिकारियों के बैंक खातों में अंतरित की गई थीं तथा तत्पश्चात आगे लाभार्थी बैंक खातों में अंतरित करने के लिए चेक जारी किए गए थे।

इसके अतिरिक्त जैसा कि **परिच्छेद 1.5** में वर्णित है, समेकित वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (आईएफएमएस) से निधियों का आहरण एवं उन्हें जिला कल्याण अधिकारियों के बैंक खातों में जमा करना एक अलग गतिविधि है; लाभार्थियों के खाते में बैंक/ डाक कार्यालयों के माध्यम से निधियों का अंतरण एक सर्वथा असंबद्ध गतिविधि है; तथा तृतीय महत्वपूर्ण चरण अर्थात् बैंकों/डाक कार्यालयों से लाभार्थी खातों में जमा होने की पावती प्राप्त होना/पावती प्राप्त न होना आईटी संचालित पद्धति से नहीं की जाती है, बल्कि मैनुअल रूप से की जाती है। प्रत्येक लाभार्थी के स्वीकृत भुगतान ई-कल्याण में स्वतः दर्ज (रिकॉर्ड) करने के चौथे चरण का सर्वथा न होना। इसके परिणामस्वरूप जिला कल्याण अधिकारियों के बैंक खातों में अव्ययित शेष राशि की एक प्रणालीगत समस्या उत्पन्न होती है, जैसा कि **परिच्छेद 3.5** में भी इसका विवरण दिया गया है।

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजना भुगतानों के लिए भी यद्यपि डीबीटी मॉड्यूल स्वतः निधि अंतरण प्लेटफॉर्म के रूप में कार्य करता है तथापि ई-कल्याण से पीएफएमएस तक फाइलों/निधि अंतरण आदेशों को स्वचालित रूप से आगे नहीं बढ़ाया जाता एवं पीएफएमएस से वापस ई-कल्याण में लाभार्थी-वार पावती/ डेटा फाइल विफलता नहीं भेजी जाती।

अंतिम बैठक में पीएफएमएस/आईएफएमएस को ई-कल्याण के साथ एकीकृत करने के पहलू पर विभाग ने बताया कि कोषागार अब पूर्णत: से स्वचालित हो गए हैं एवं लाभ के निर्बाध अंतरण व लाभार्थियों को इसकी सूचना देने के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। आगे बताया गया कि हिमाचल प्रदेश-राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ चर्चा के पश्चात् यह कार्यवाही शुरू की जाएगी।

लेखापरीक्षा में पेंशन राशि के भुगतान में कमियां तथा पुनरावृत्ति के मामले पाए गए जैसा कि अध्याय - V में विवर्णित है। इस प्रकार, ई-कल्याण केवल लाभार्थी डेटाबेस प्रबंधन प्रणाली है जो डीबीटी ढांचे के अनुसार काम नहीं कर रही है। निम्नवर्ती मामले को जिला कल्याण अधिकारी, मंडी द्वारा प्रलेखित किया गया था जो डीबीटी का कार्यान्वयन न होने के प्रभाव पर प्रकाश डालता है।

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण का कार्यान्वयन ना होने के प्रभाव

जिला कल्याण अधिकारी, मंडी के अंतर्गत कार्यालय तहसील कल्याण अधिकारी जोगिन्दरनगर में सामाजिक सुरक्षा पेंशन निधि सहित कल्याण निधि में गबन का मामला दर्ज किया गया था। सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं से संबंधित ₹ 1.10 करोड़ की नकद राशि आहरित की गई थी एवं इसका नकद संवितरित दिखाया गया था। लाभार्थियों की सूची व लाभार्थियों की पावती रसीद रिकार्ड में नहीं पाई गई थी। जून 2012 से अगस्त 2017 की अवधि के लिए विभागीय जांच चल रही थी। यदि विभाग ने सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं के वितरण में डीबीटी को समय पर लागू किया होता तो निधियों के संवितरण में अनियमितताओं को टाला जा सकता था।

सारांश-

- *विभाग ने भारत सरकार के निर्देशों के बावजूद सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं में डीबीटी प्रक्रिया का पालन नहीं किया।*
- *डीबीटी प्रक्रिया का पालन नहीं किया गया था क्योंकि बजट भाषण में मुख्यमंत्री द्वारा की गई घोषणा के बाद भी क्लाइंट सर्वर-आधारित ई-कल्याण को डीबीटी ढांचे के अनुरूप रीइंजीनियर नहीं किया गया था। संवितरण प्रक्रिया ई-कल्याण सॉफ्टवेयर के साथ एकीकृत नहीं थी एवं इसमें मैनुअल हस्तक्षेप शामिल था। आधार या किसी अन्य विशिष्ट आईडी वाले लाभार्थियों की विशिष्टता सुनिश्चित नहीं की गई थी।*
- *डीबीटी भुगतान हेतु मानक संचालन प्रक्रिया में निहित मार्गदर्शक सिद्धांतों जैसे राज्य कोषागार/डाक विभाग/बैंकों के साथ इंटरफेस, सत्यापन, पीएफएमएस के माध्यम से वितरण (राज्य योजनाओं के मामले में) तथा प्रतिक्रिया (प्रतिक्रिया) तंत्र का अनुपालन नहीं किया गया था।*
- *पीएफएमएस के साथ एकीकृत न होने के कारण ई-कल्याण में पावती पुश उपलब्ध नहीं है एवं लाभार्थी विवरण के साथ निधि अंतरण आदेश स्वचालित रूप से उत्पन्न नहीं होते।*

सिफारिशें *- राज्य सरकार विचार करें:*

- *डीबीटी ढांचे के अनुसार विभागों की सभी योजनाओं हेतु डीबीटी कार्यान्वित करना।*
- *ई-कल्याण एवं आईएफएमएस/ पीएफएमएस को एकीकृत किया जाना चाहिए ताकि डीबीटी ढांचे के अनुसार लाभार्थियों के बैंक खातों में सीधे अंतरण सुनिश्चित किया जा सकें।*
- *डीबीटी भुगतान हेतु मानक संचालन प्रक्रिया में निहित मार्गदर्शक सिद्धांतों को ईमानदारी से अपनाया जाएं।*

- *ई-कल्याण व आईएफएमएस (या अन्य प्लेटफार्म जैसे पीएफएमएस पर, जिला कल्याण अधिकारियों के बैंक खातों से चेक के माध्यम से ना करके, राज्य सरकार स्वत: निधि अंतरण के लिए पहचान कर सकती है) का यह सुनिश्चित करने के लिए उन्नयन एवं इंटरफेस करना कि (क) निधि अंतरण आदेश स्वतः उत्पन्न हो एवं तत्पश्चात अंतरण हो (ख) राज्य स्तर पर न्यूनतम क्षणिक नकदी शेष राशि के साथ एकल नोडल बैंक खाते का उपयोग हो (ग) एसएमएस पोर्टल के माध्यम से प्रत्येक लाभार्थी को पावती प्राप्त हुई (या पावती प्राप्त नहीं हुई) की स्वतः सूचना प्राप्त हो।*