अध्याय 3

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण की आधारभूत संरचना, संगठन और प्रबंधन

अध्याय 3

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण की आधारभूत संरचना, संगठन और प्रबंधन

3.1 सभी विभागों की सभी योजनाओं पर प्रत्यक्ष लाभ अंतरण का कार्यान्वयन न होना

राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष मुख्य रूप से विभिन्न योजनाओं में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के कार्यान्वयन के समन्वय की दिशा में कार्य करेगा। राज्य में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण संचालन से संबंधित सभी गतिविधियों और मामलों के लिए कक्ष एक नोडल प्वाइंट के रूप में कार्य करेगा। चूंकि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण एक ऐसे वातावरण में कार्य करता है जिसमें कई हितधारक शामिल हैं, इसलिए कक्ष ऐसे सभी हितधारकों के साथ प्रत्यक्ष लाभ अंतरण में योजनाओं के निर्बाध संक्रमण हेतु संपर्क करने के लिए जिम्मेदार होगा। राज्य स्तरीय कक्ष, विकेंद्रीकृत प्रत्यक्ष लाभ अंतरण वास्तुकला के एक भाग के रूप में, देश में सरकारी लाभों की प्रभावी प्रदानगी को प्राप्त करने में योगदान देगा:

- केंद्र/मंत्रालयों के साथ समन्वय करना और राज्यों के संबंधित विभागों को निर्देशों का प्रसार करना।
- प्रत्यक्ष लाभ अंतरण से संबंधित डाटा को अधिक प्रभावी ढंग से प्राप्त करने के लिए योजना/विभाग-विशिष्ट सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी एप्लिकेशनों का विकास करना।
- अपेक्षित परिणामों की तुलना में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण से संबंधित संकेतकों पर विभिन्न विभागों की प्रगति पर बारीकी से निगरानी और मूल्यांकन करना।
- लाभ प्रदानगी की प्रभावशीलता को बढ़ाने के लिए सर्वोत्तम प्रथाओं और अंतर्राष्ट्रीय अनुभवों को शामिल करना।
- बहु-पक्षीय एजेंसियों और परामर्श फर्मों के तकनीकी और उद्योग ज्ञान का लाभ लेने के लिए उनके साथ साझेदारी करना।

आगे, भारत सरकार ने 2017-18 में केंद्रीय क्षेत्र/केंद्र प्रायोजित योजनाओं की तर्ज पर राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर समयबद्ध तरीके से राज्य क्षेत्र/संघ राज्य क्षेत्र की योजनाओं की पहचान और ऑन-बोर्डिंग के संबंध में निर्देश जारी किए।

हरियाणा राज्य में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष का गठन 13 जून 2016 को किया गया था और यह विभिन्न केंद्र और राज्य प्रायोजित योजनाओं में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के कार्यान्वयन के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण को कार्यान्वित करने वाले विभागों के साथ समन्वय करता है। नई योजना की पहचान की प्रक्रिया के अनुसार, कार्यान्वयन एजेंसी होने के नाते विभाग नई प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजना की पहचान करता है जिसे संबंधित विभाग के अनुरोध पर प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष द्वारा राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर अपलोड किया जाता है।

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष के अभिलेखों की जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि 135 योजनाओं वाले 25 विभागों से संबंधित डाटा कार्यान्वयन विभागों द्वारा अपलोड किए गए थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि हरियाणा राज्य में विद्यमान 53 विभागों में से शेष विभागों में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजनाओं की पहचान अभी भी लंबित थी (जुलाई 2021)।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष ने बताया कि योजनाओं की पहचान के लिए विभागों से लगातार जांच की जा रही है.

3.2 सलाहकार बोर्ड की त्रैमासिक बैठक का आयोजन न करना

हरियाणा सरकार की अधिसूचना दिनांक 16 सितंबर 2016 के अनुसार, व्यवस्थित और समयबद्ध तरीके से प्रत्यक्ष नकद अंतरण के सुचारू रोल-आउट को सुनिश्चित करने के लिए भारत सरकार के दिशानिर्देशों के अनुसार प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष के एक सलाहकार बोर्ड का गठन किया गया था। बोर्ड द्वारा विचार किए जाने वाले विषय इस प्रकार थे:

- सभी योजनाओं को प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मोड में परिवर्तित करने की समय-सीमा का पालन सुनिश्चित करने के लिए त्रैमासिक आधार पर समीक्षा बैठकें आयोजित करना;
- नए विचारों का आरंभ करना जिससे अधिक प्रभावी तरीके से लाभ पहुंचाने में मदद हो सके;
- प्रत्येक विभाग की प्रत्येक योजना के संबंध में बैंक खातों में आधार सीडिंग की दर की समीक्षा करना;
- डाटा के डिजिटलीकरण की समीक्षा करना;
- डाटा बेस को सुव्यवस्थित करना और अंतत: इसे प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल के साथ जोड़ना; तथा
- प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पहल के कारण राज्य को वापस की गई उपार्जित बचत की प्राप्ति।

प्रत्येक विभाग में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण प्रक्रिया को अपनाने और समझने में सक्षम बनाने हेतु राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण ने प्रोटोकॉल दस्तावेज जारी किया गया था (जून 2017) ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि योजनाओं के कार्यान्वयन में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण ढांचे को अपनाया गया था।

अभिलेखों की जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि सलाहकार बोर्ड की पहली बैठक 30 जून 2017 को हुई थी और इसके बाद कोई बैठक आयोजित नहीं की गई थी। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष के कार्यकारी निकाय को दीर्घकालिक, व्यापक और रणनीतिक इनपुट प्रदान करने, अधिक कुशल ढंग से लाभ पहुंचाने के नए तरीके को शुरू करने में सलाहकार बोर्ड की महत्वपूर्ण भूमिका थी। तथापि, इसके गठन के बाद से बोर्ड की केवल एक बैठक आयोजित की गई थी। यह इंगित करता है कि बोर्ड परिकल्पना के अनुसार कार्य नहीं कर रहा था।

विभाग ने उत्तर दिया (जुलाई 2021) कि कोविड महामारी के कारण बैठकें समय पर नहीं हो सकीं। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कोविड महामारी मार्च 2020 के दौरान शुरू हुई थी लेकिन जून 2017 से कोई त्रैमासिक बैठक आयोजित नहीं की गई थी।

3.3 राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजनाओं का डाटा साझा न करना

(क) प्रत्यक्ष लाभ अंतरण सरकार द्वारा लोगों को बेहतर और समय पर लाभ सुनिश्चित करने की भारत सरकार की प्रमुख सुधार पहल है। प्रौद्योगिकी के प्रभावी उपयोग के माध्यम से सार्वजनिक सेवा प्रदानगी में अधिक पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण एक महत्वपूर्ण शासकीय सुधार है।

अप्रैल 2017 से जुलाई 2020 की अवधि के प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह दावा किया गया था कि वित्तीय वर्ष 2014-15 से 2018-19 के दौरान प्रत्यक्ष लाभ अंतरण को कार्यान्वित करके 25 में से सात[1] विभागों में ₹ 1,182.18 करोड़ की बचत की गई है। तथापि, उच्च शिक्षा, तकनीकी शिक्षा, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता और माध्यमिक शिक्षा विभागों ने वर्ष 2016-17 से 2018-19 के दौरान बचत की गणना नहीं की थी। इसी प्रकार, ग्रामीण विकास विभाग द्वारा 2015-16 से 2017-18 की अवधि के लिए बचत की गणना नहीं की गई है। यह भी देखा गया था कि 25 में से 18 विभागों ने 2014-15 से बचत आंकड़ों की गणना नहीं की। आगे, योजनावार बचत प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर उपलब्ध नहीं है और प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष के पास संबंधित विभागों द्वारा अपलोड की गई बचत जानकारी की प्रामाणिकता को सत्यापित करने के लिए कोई पद्धति उपलब्ध नहीं है।

यहां यह उल्लेख करना उचित होगा कि कृषि एवं किसान कल्याण विभाग ने वर्ष 2017-18 से 2019-20 के दौरान 11 योजनाओं में ₹ 382.78 करोड़ का वितरण/संवितरण किया, जिन्हें प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर ऑन-बोर्ड किया गया था। एक योजना (2019-20) में ₹ 382.78 करोड़ में से सिर्फ ₹ 1.21 करोड़ प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के माध्यम से वितरित किए गए थे। शेष ₹ 381.57 करोड़ 10 योजनाओं के अंतर्गत वर्ष 2017-18 से 2019-20 के दौरान प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के रूप में लागू किए बिना वितरित किए गए थे, जो कि भारत सरकार द्वारा जारी उपर्युक्त दिशानिर्देशों का उल्लंघन था।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार करते हुए, प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष ने उत्तर दिया (जुलाई 2021) कि मासिक आधार पर बचत/लाभ की गणना और रिपोर्टिंग के लिए विभागों को निर्देश जारी किए गए हैं। बचत की गणना के लिए विभागों ने अलग-अलग तरीके अपनाए हैं। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष ने यह भी बताया कि कृषि विभाग ने राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर ग्यारह योजनाओं को अपलोड/नामांकित किया लेकिन कोई जानकारी प्रदान नहीं की

[1] प्राथमिक शिक्षा, माध्यमिक शिक्षा, उच्च शिक्षा, तकनीकी शिक्षा, सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता, खाद्य, सिविल आपूर्ति एवं उपभोक्ता मामले और ग्रामीण विकास।

और कई बार सूचित करने के बावजूद भी राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर डाटा अपलोड नहीं किया।

(ख) हरियाणा सरकार की अधिसूचना संख्या टीए-एचआर (डीएमसी)/2020/1768 दिनांक 6 फरवरी 2020 के अनुसार "मुख्य मंत्री परिवार समृद्धि योजना" नामक एक नई योजना शुरू की गई। राज्य में इस योजना के कार्यान्वयन के लिए वित्त विभाग, हरियाणा सरकार नोडल प्राधिकरण था। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि विचाराधीन योजना जनवरी 2021 तक चालू नहीं की गई थी। तथापि, प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष ने इस संबंध में दिशानिर्देश तैयार करने के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन, भारत सरकार के साथ मामले को आगे नहीं बढ़ाया। यह इंगित करता है कि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर नई योजनाओं की तलाश और शुरु करने के लिए एक मजबूत ढांचा तैयार नहीं किया गया था। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष व्यापक लिस्टिंग सुनिश्चित करने हेतु माध्यमिक अनुसंधान के संचालन सहित योजनाओं और कार्यक्रमों की सूची तैयार करने के लिए सभी विभागों के साथ समन्वय करने में विफल रहा।

इस तथ्य को स्वीकार करते हुए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष ने बताया (जुलाई 2021) कि योजनाओं के संबंध में हरियाणा के आर्थिक और सांख्यिकीय विश्लेषण विभाग से जानकारी मांगी गई थी, उस समय, विचाराधीन योजना अस्तित्व में नहीं थी। अब, योजना को राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर ऑन-बोर्ड कर दिया गया है और वित्तीय वर्ष 2020-21 के लिए डाटा अपलोड किया गया है।

3.4 सर्वोत्तम प्रथाओं को शामिल न करना

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन द्वारा जारी राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष के दिशा-निर्देशों के उद्देश्य के अनुसार कैबिनेट सचिवालय, प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष देश में सरकारी लाभों की प्रभावी प्रदानगी को प्राप्त करने में योगदान देगा:

- प्रत्यक्ष लाभ अंतरण से संबंधित डाटा को अधिक प्रभावी ढंग से प्राप्त करने के लिए योजना/विभाग-विशिष्ट सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी एप्लिकेशन का विकास करना;
- लाभ प्रदानगी की प्रभावशीलता को बढ़ाने के लिए सर्वोत्तम प्रथाओं और अंतर्राष्ट्रीय अनुभव को शामिल करना; तथा
- बहु-पक्षीय एजेंसियों और परामर्श फर्मों के साथ साझेदारी करके उनके तकनीकी और उद्योग ज्ञान का लाभ उठाना।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष के अधिकारियों ने लेखापरीक्षा की अवधि अर्थात 2017-18 से जुलाई 2020 के दौरान चंडीगढ़ में भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण में केवल एक कार्यशाला में भाग लिया (मार्च 2017)। यह भी पाया गया कि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष द्वारा कोई केंद्रीकृत विशिष्ट सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी एप्लिकेशन नहीं अपनाया गया था। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष सभी योजनाओं और कार्यक्रमों की सूची तैयार

करने में सभी विभागों के साथ समन्वय करने में विफल रहा और विभिन्न विभागों ने अंतिम लाभार्थियों तक लाभ पहुंचाने के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के कार्यान्वयन के विभिन्न तरीकों को अपनाया। आगे यह भी पाया गया कि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष द्वारा बहुपक्षीय एजेंसियों और परामर्श फर्मों के साथ उनके तकनीकी और उद्योग ज्ञान का उपयोग करने के लिए कोई साझेदारी नहीं की गई है।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान यह बताया गया था कि वर्ष 2019-20 के दौरान प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के क्रियान्वयन में हरियाणा को भारत में प्रथम स्थान प्राप्त हुआ है।

3.5 निधियों के अंतरण के संबंध में निर्देश की अनुपालना न करना

राज्य के लिए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन मंत्रिमंडल सचिवालय के दिशानिर्देशों के अनुसार सभी प्रत्यक्ष लाभ अंतरण लेनदेन भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम के माध्यम से किए जाने हैं। जबकि आधार से जुड़े प्रत्यक्ष लाभ अंतरण लेनदेन को आधार पेमेंट ब्रिज सिस्टम के माध्यम से रूट किया जाएगा, गैर-आधार लेनदेन को नेशनल ऑटोमेटेड क्लियरिंग हाउस के माध्यम से रूट किया जाएगा। भारत में सभी खुदरा भुगतान प्रणाली के लिए भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम एक प्रमुख संगठन है। इसकी स्थापना भारतीय रिजर्व बैंक और भारतीय बैंक संघ के मार्गदर्शन एवं सहयोग से की गई थी। भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम कई सेवाएं जैसे नेशनल फाइनेंशियल स्विच, आधार पेमेंट ब्रिज सिस्टम, चेक क्लियरिंग, तत्काल भुगतान सेवा, नेशनल ऑटोमेटेड क्लियरिंग हाउस, इलेक्ट्रॉनिक बेनिफिट ट्रांसफर, रुपे कार्ड आदि प्रदान करता है।

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि हरियाणा सरकार के सभी प्रशासनिक सचिवों और विभागों को इस उल्लेख के साथ निधियों के अंतरण के संबंध में निर्देश जारी किए गए थे कि निधियों को भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम के माध्यम से और आधार से जुड़े बैंक खातों में अंतरित किया जाए। यदि किसी भी मामले में, निधियां सीधे लाभार्थी (जैसे संस्थानों के मामले में) के बजाय दूसरे के खाते में अंतरित की जानी है, तो इसके लिए संबंधित विभाग द्वारा संबंधित मंत्रालय/भारत सरकार या वित्त विभाग हरियाणा सरकार, जैसा भी मामला हो से अनुमति ली जाए और यह खजाना अधिकारी द्वारा सुनिश्चित किया जाए कि ऐसे मामलों में विभागों द्वारा आवश्यक अनुमति प्राप्त कर ली गई है। इसके अलावा, यदि तीन प्रयासों के बाद भी लाभार्थियों को धनराशि जमा नहीं की जाती है, तो असंवितरित धनराशि को संबंधित विभाग के प्राप्ति शीर्ष में तुरंत जमा किया जा सकता है। आधार अधिनियम से गलत भुगतान और विचलन की संभावना से बचने हेतु भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम के माध्यम से संवितरित और खजाना से निकाली गई राशि का योजनाओं के अंतर्गत किए गए व्यय से मिलान होना चाहिए और इसे मासिक आधार पर हरियाणा राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर दर्शाया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि हरियाणा राज्य में सभी योजनाओं में निधियों को भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम के माध्यम से रूट नहीं किया गया तथा आधार से जुड़े बैंक खातों में

नहीं भेजा गया था और संबंधित विभागों में लाभार्थियों की ओर निधि प्रवाह के प्रमाणीकरण के लिए राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष द्वारा कोई निगरानी प्रक्रिया नहीं अपनाई जा रही थी। यह सरकार के उपर्युक्त वर्णित निर्देशों का उल्लंघन था।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष द्वारा बताया गया कि विभाग राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर इलेक्ट्रॉनिक मोड के रूप में एक ही कॉलम में व्यय को अपलोड करते हैं जिसमें आधार पेमेंट ब्रिज, नेशनल इलेक्ट्रॉनिक फंड ट्रांसफर, रियल टाइम ग्रॉस सेटलमैंट और आधार इनेबल्ड पेमेंट सिस्टम शामिल हैं। राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम के माध्यम से अंतरित निधियों के विभाजन के लिए कोई प्रावधान नहीं है क्योंकि राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल का प्रारूप प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन, भारत सरकार द्वारा तैयार किया गया है। राज्य सरकार के अधिकारियों ने सुझाव दिया कि भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम के माध्यम से किए गए आधार आधारित भुगतान ट्रेजरी आधारित सूचना प्रौद्योगिकी एप्लिकेशन के माध्यम से प्राप्त किए जा सकते हैं।

3.6 निष्कर्ष

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण को सभी विभागों और योजनाओं में कार्यान्वित नहीं किया गया था। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष की स्थापना के बाद सलाहकार बोर्ड की केवल एक बैठक (30 जून 2017 को) हुई और आगे कोई बैठक आयोजित नहीं की गई। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष व्यापक लिस्टिंग को सुनिश्चित करने के लिए माध्यमिक अनुसंधान के संचालन सहित योजनाओं और कार्यक्रमों की सूची तैयार करने में सभी विभागों के साथ समन्वय करने में विफल रहा। विशिष्ट दिशानिर्देशों के अभाव में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष को बचत की समग्र जानकारी नहीं मिल सकी।

3.7 सिफारिशें

- राज्य सरकार प्रत्यक्ष लाभ अंतरण पोर्टल पर सभी प्रत्यक्ष लाभ अंतरण लागू योजनाओं की पहचान और बोर्डिंग के लिए उचित तंत्र विकसित कर सकती है।
- प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कक्ष यह सुनिश्चित करे कि दिशानिर्देशों में परिकल्पना के अनुसार समय-समय पर सलाहकार बोर्ड की बैठक आयोजित की जाती है।
- सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी प्रणाली को अपग्रेड किया जाना चाहिए और सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली से जोड़ा जाना चाहिए ताकि इस प्रणाली के माध्यम से सभी प्रासंगिक जानकारी निकाली जा सके। वर्तमान में, लिगेसी डाटा के संबंध में केवल कुछ डाटासेट उपलब्ध हैं।