अध्याय-VII

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण की संरचना एवं प्रबंधन

अध्याय - VII
प्रत्यक्ष लाभ अंतरण की संरचना एवं प्रबंधन

राज्य सरकार ने राज्य में डीबीटी (प्रत्यक्ष लाभ अंतरण) प्रक्रिया की संरचना एवं प्रबंधन हेतु हिमाचल प्रदेश सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) विभाग को राज्य नोडल एजेंसी के रूप में नामित किया है। इस सन्दर्भ में लेखापरीक्षा निष्कर्ष अनुवर्ती परिच्छेदों में दिए गए हैं:

7.1 राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ

डीबीटी दिशानिर्देशों के अनुसार विभिन्न योजनाओं के समन्वय एवं कार्यान्वयन हेतु अंतिम पड़ाव (वन-स्टॉप पॉइंट) के रूप में राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण प्रकोष्ठ का गठन किया जाए। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण प्रकोष्ठ में सलाहकार मंडल (एडवाइजरी बोर्ड)[1], राज्य प्रत्यक्ष लाभ अंतरण समन्वयक (स्टेट डायरेक्ट बेनिफिट ट्रांसफर कोऑर्डिनेटर)[2] एवं कार्यान्वयन सहायक स्तर (इम्प्लीमेंटेशन सपोर्ट लेयर)[3] है। एडवाइजरी बोर्ड को त्रैमासिक या अन्य नियमित अंतराल पूर्ण करना तथा अधिक प्रभावी तरीके से लाभ पहुंचाने हेतु समग्र, सलाहकार एवं रणनीतिक इनपुट प्रदान करना अपेक्षित है। प्रत्यक्ष लाभ अंतरण कोऑर्डिनेटर सभी योजनाओं में डीबीटी की दिशा में कार्य करने के लिए विभिन्न विभागों के साथ समन्वय एवं संपर्क स्थापित करेगा। डीबीटी प्रकोष्ठ के इम्प्लीमेंटेशन सपोर्ट लेयर को एक आईटी आधारित उपयोगिता प्रणाली विकसित करनी थी जो क्षेत्रीय कार्यकर्ताओं, अधिकारियों एवं लाभार्थियों हेतु एक सुसंगत केंद्रीकृत कार्यप्रवाह इंजन प्रदान करें; तथा रिपोर्ट निर्माण, डेटा का स्फूर्त (डायनामिक) अपडेट एवं प्रगति की दैनिक पड़ताल करने में सक्षम करें।

अभिलेखों की संवीक्षा में पाया गया कि राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ का गठन अगस्त 2018 में किया गया। तथापि यह पाया गया कि अगस्त 2018 से सितंबर 2021 तक एडवाइजरी बोर्ड की कोई बैठक आयोजित नहीं की गई। डीबीटी प्रकोष्ठ द्वारा हस्तलिखित (मैनुअल) रूप से लाभ अंतरण की स्थिति प्राप्त करने के बाद उससे सम्बंधित विभिन्न रिपोर्टों के समेकन एवं अपलोडिंग से संबंधित कार्य किए जा रहे थे। परिणामस्वरूप ऊपर उल्लिखित डीबीटी प्रकोष्ठ के कार्य परिकल्पनानुसार नहीं किए जा रहे थे।

एडवाइजरी बोर्ड की कोई बैठक न होने से लाभ के वितरण हेतु समग्र, सलाहकार व रणनीतिक इनपुट का पता नहीं लगाया गया, तथा राज्य डीबीटी कोऑर्डिनेटर एवं इम्प्लीमेंटेशन सपोर्ट लेयर ने परिकल्पित गतिविधियां नहीं की। इसके अतिरिक्त डीबीटी प्रकोष्ठ द्वारा परिकल्पित निगरानी की कमी के कारण ई-कल्याण सॉफ्टवेयर को भी डीबीटी पोर्टल के साथ एकीकृत नहीं किया गया तथा लाभार्थियों को स्वतंत्र पद्धति (स्टैंडअलोन मोड) के माध्यम से भुगतान किए जा रहे पेंशन लाभों की प्रगति की प्रभावी निगरानी नहीं की जा सकी।

---

1 प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के विभिन्न समर्थकों व हितधारकों के साथ-साथ विश्व बैंक, एशियाई विकास बैंक आदि जैसी बहु-पक्षीय एजेंसियों के प्रतिनिधियों को मिलाकर

2 प्रमुख सचिव (योजना/आईटी/वित्त) या समकक्ष स्तर के अधिकारी को समन्वयक के रूप में नामित किया जा सकता है जो राज्य के डीबीटी से संबंधित मामलों के लिए नोडल अधिकारी के रूप में कार्य करेगा

3 प्रकोष्ठ के संचालन हेतु तकनीकी, गैर-तकनीकी तथा वित्त एवं प्रशासनिक सहायता के लिए जिम्मेदार विशेष कर्तव्य (ओएसडी) रैंक के कर्मियों पर निदेशक या अधिकारियों के तीन समन्वयक शामिल हैं

निदेशक (आईटी) ने बताया कि एडवाइजरी बोर्ड की बैठक अब 19 अक्टूबर 2021 को बुलाई गई है तथा इसमें अन्य बातों के साथ-साथ, लिए गए निर्णयों में आधार अधिनियम की धारा 7 के तहत चिन्हित सभी योजनाओं की अधिसूचना, पहचान की गई योजनाओं का आरम्भ से अंत तक डिजिटलीकरण, राज्य डीबीटी पोर्टल के माध्यम से हुए सभी डीबीटी लेनदेन की रिपोर्टिंग तथा नकद आधारित योजनाओं हेतु पीएफएमएस विकेंद्रीकरण को सम्मिलित किया गया है। यह प्रतिवेदन में उल्लिखित निष्कर्षों के अनुरूप है।

7.2 विभागीय डीबीटी प्रकोष्ठ/समिति

राज्यों में डीबीटी पर प्रोटोकॉल दस्तावेजों के परिच्छेद 2.1 में प्रावधान है कि राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ के अतिरिक्त अलग-अलग विभागों को भी हर विभाग के भीतर एक डीबीटी प्रकोष्ठ/समिति का गठन करना होगा ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि योजनाओं के कार्यान्वयन में डीबीटी ढांचे को अपनाया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ के पास अलग-अलग विभागों द्वारा डीबीटी प्रकोष्ठ/ समितियों के गठन के संबंध में जानकारी उपलब्ध नहीं थी, जो योजनाओं को डीबीटी पर लाने एवं लागू करने के सभी प्रयासों के समन्वय हेतु अंतिम पड़ाव (वन-स्टॉप पॉइंट) होने की उम्मीद है। अनुसूचित जातियों, अन्य पिछड़ा वर्ग, अल्पसंख्यक और विशेष रूप से सक्षम के सशक्तिकरण के लिए निदेशालय (इएसओएमएसए) द्वारा विभागीय डीबीटी प्रकोष्ठ/समिति की स्थापना नहीं की गई। इस प्रकार योजनाओं के कार्यान्वयन में डीबीटी ढांचे को अपनाना सुनिश्चित नहीं हो पाया।

निदेशक (आईटी) ने बताया कि राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ द्वारा अलग-अलग विभागों द्वारा डीबीटी प्रकोष्ठ/समितियों की स्थापना हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई क्योंकि इस संबंध में कोई प्रोटोकॉल दस्तावेज प्राप्त नहीं हुआ था। उत्तर उचित नहीं है क्योंकि प्रत्येक विभाग को चिन्हित योजनाओं में डीबीटी के कार्यान्वयन की दिशा में कार्य करने के लिए विभागीय डीबीटी प्रकोष्ठ/समिति का गठन करना था।

7.3 सुदृढ़ शासन ढांचा

राज्यों में डीबीटी पर प्रोटोकॉल दस्तावेज़ का परिच्छेद 2.4 (जून 2017) योजनाओं एवं कार्यक्रमों की तैयारी की निरंतर निगरानी हेतु राज्य स्तर पर एक सुदृढ़ शासन ढांचे का प्रावधान करता है। यह शासन ढांचा राज्य डीबीटी सेल के अधीन संचालित होगा तथा जिम्मेदार होगा (i) योजनाओं व कार्यक्रमों के डीबीटी प्रयोज्यता मूल्यांकन हेतु; (ii) डीबीटी पर हितधारकों के साथ परामर्श हेतु; (iii) लाभार्थी डिजिटलीकरण विश्लेषण एवं सिफारिशें हेतु; (iv) योजनाओं एवं कार्यक्रमों की डीबीटी ऑनबोर्डिंग (डीबीटी में शामिल करना) हेतु; (v) ऑनबोर्डिंग प्रगति की निगरानी योजना हेतु; तथा (vi) कार्यक्रम प्रबंधन सहायता प्रदान करने हेतु।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य स्तर पर योजनाओं एवं कार्यक्रमों की तैयारी की निरंतर निगरानी हेतु सुदृढ़ शासन ढांचे की कमी थी। 2017-21 के दौरान डीबीटी के कार्यान्वयन की स्थिति की दो समीक्षा बैठकों, पीएफएमएस के माध्यम से दो कार्यशालाओं एवं आधार आधारित डीबीटी पर एक बैठक के अतिरिक्त डीबीटी के परिचालन पर कोई अन्य कार्यशाला, संगोष्ठी, बैठक, आदि (लाभार्थी डिजिटलीकरण विश्लेषण पर, कार्यक्रम प्रबंधन सहायता प्रदान करना, आदि)

राज्य डीबीटी सेल या विभाग द्वारा के संचालन आयोजित नहीं की गई। उपरोक्त आयोजित बैठकों/कार्यशालाओं के परिणामों के कार्यान्वयन की जानकारी भी लेखापरीक्षा को आपूरित नहीं की गई।

निदेशक (आईटी) ने बताया कि 2017-19 के दौरान उपरोक्त उल्लिखित कार्यशालाएं/बैठकें पीएफएमएस के माध्यम से डीबीटी का कार्यान्वयन करने में विभागों के अधिकारियों को प्रशिक्षित करने के लिए आयोजित की गईं। यद्यपि विभिन्न विभागों द्वारा डीबीटी के कार्यान्वयन की प्रगति अनुपलब्ध है।

7.4 डीबीटी पर राज्य के अधिकारियों को प्रशिक्षण एवं सहायता

डीबीटी मिशन, भारत सरकार द्वारा राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ हेतु जारी दिशानिर्देशों में निर्धारित हैं कि राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ कार्यान्वयन सहायता की एक भूमिका के रूप में राज्य के अधिकारियों के क्षमता निर्माण में डीबीटी पर प्रशिक्षण एवं सहायता प्रदान करेगा। आगे दिशानिर्देशों में डीबीटी प्रगतिशील राज्यों के राज्य/जिला अधिकारियों को आदर्श प्रथाओं से परिचित कराने के लिए जानकारीपरक (एक्सपोजर) दौरों के आयोजन के अतिरिक्त सर्वोत्तम प्रथाओं पर बेंच-मार्किंग (न्यूनतम मानदंड) अध्ययन आयोजित करने, प्रवर्तन/प्रयोगों के माध्यम से राज्य में नवाचारों को चलाने एवं राज्य के संचालन में उन प्रथाओं को कार्यचालन में लाने के लिए रोडमैप विकसित करने का प्रावधान हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि :

- राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ द्वारा न तो कोई प्रशिक्षण कलैण्डर तैयार किया गया एवं न ही राज्य के अधिकारियों को डीबीटी पर कोई प्रशिक्षण प्रदान किया गया।
- राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ द्वारा डीबीटी प्रगतिशील राज्यों में उन राज्यों द्वारा अपनाई जा रही मॉडल प्रथाओं से अधिकारियों को परिचित कराने के लिए राज्य/जिला अधिकारियों हेतु कोई एक्सपोजर दौरों की व्यवस्था नहीं की गई।
- राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ द्वारा राज्य संचालन में सर्वोत्तम प्रथाओं को शामिल करने के लिए रोडमैप विकसित करने हेतु उन प्रथाओं पर न तो कोई बेंचमार्क अध्ययन करवाया गया एवं न ही प्रवर्तन/प्रयोगों के माध्यम से राज्य में कोई नवाचार किया गया।

उचित प्रशिक्षण/एक्सपोजर दौरों/बेंचमार्क अध्ययनों के अभाव में राज्य में डीबीटी प्रचालनों पर अधिक नियंत्रण हेतु स्वामित्व एवं सशक्तिकरण सुनिश्चित नहीं हो पाया।

निदेशक (आईटी) ने बताया कि उपरोक्त अवधि के दौरान कोई प्रस्ताव न आने से बाहरी दौरे की व्यवस्था नहीं की गई। आगे यह भी बताया गया कि राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ के अधिकारियों ने डीबीटी के कार्यान्वयन/रिपोर्टिंग में सहायता प्रदान करने के लिए विभिन्न विभागों का दौरा किया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा को उपरोक्त दावे के समर्थन में कोई सहायक दस्तावेज उपलब्ध नहीं कराया गया।

7.5 राज्य डीबीटी पोर्टल

राज्यों में डीबीटी पर प्रोटोकॉल दस्तावेज़ का परिच्छेद 2.2(4) लाभ अंतरण पर राज्य स्तर की जानकारी एकत्र के लिए राज्य डीबीटी पोर्टल की अवधारणा एवं कार्यान्वयन का प्रावधान करता है। इसके अतिरिक्त राज्यों में डीबीटी पर प्रोटोकॉल दस्तावेज़ के परिच्छेद 3.2 में यह भी प्रावधान है कि राज्य डीबीटी पोर्टल का भूमिका-आधारित अभिगम्यता होगा जहां विभिन्न विशेषाधिकारों

(लाभों) के आधार पर पोर्टल अभिगम्यता करने के लिए विभिन्न प्रकार की भूमिकाओं को परिभाषित किया गया है। डीबीटी के विषय में एवं राज्य में इसकी प्रगति के बारे में जानने के लिए पोर्टल में जनता हेतु अनाम अभिगम्यता भी है तथा इसमें जनता के लिए व्यवहारिक कार्य-क्षमता यथा- होम पेज, हमारे बारे में, योजनाएं, मल्टीमीडिया, डीबीटी सेल, दस्तावेज, सफलता की कहानी, हमसे संपर्क करें, सूचना का अधिकार (आरटीआई), अक्सर पूछे जाने वाले प्रश्न (एफएक्यू), प्रतिक्रिया एवं डाउनलोड होने चाहिए।

राज्य डीबीटी पोर्टल की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि उपर्युक्त कार्य-क्षमता या तो उपलब्ध नहीं हैं या पोर्टल पर आंशिक रूप से जनता के लिए उपलब्ध कराई गई हैं, जैसा कि **परिशिष्ट-6** में विवर्णित है। राज्य डीबीटी पोर्टल पर अपेक्षित कार्य-क्षमताएं उपलब्ध ना होने से जनता लाभ अंतरण पर आवश्यक जानकारी से वंचित रह गई।

निदेशक (आईटी) ने बताया कि तकनीकी टीम राज्य डीबीटी पोर्टल हेतु मानक परिचालन प्रक्रिया के अनुसार राज्य डीबीटी पोर्टल को अद्यतन (अपडेट) करने की प्रक्रिया में है।

7.6 राज्य डीबीटी पोर्टल में अन्य कमियां

सूचना प्रौद्योगिकी विभाग राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ का प्रशासनिक विभाग होने के नाते एचपी डीबीटी पोर्टल *(http://dbtportal.hp.gov.in)*, जो अगस्त 2017 से प्रचलित किया गया, की मेजबानी कर रहा है। भारत सरकार ने भारत सरकार की वेबसाइटों के लिए दिशानिर्देश जारी किए (जनवरी 2009 व फरवरी 2018) । यह दिशानिर्देश किसी संगठनात्मक स्तर एवं केंद्र सरकार के साथ-साथ राज्य/केंद्रशासित प्रदेश सरकारों के स्तर पर सरकारी वेबसाइटों को नागरिक केंद्रित तथा आगंतुक अनुकूल (विजिटर फ्रेंडली) बनाने के लिए भारत सरकार की वेबसाइटों एवं पोर्टलों हेतु नीतियों व दिशानिर्देशों की संस्तुति करते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य डीबीटी पोर्टल को डीबीटी भारत पोर्टल *(https://dbtbharat.gov.in)* के साथ एकीकृत किया गया था। तथापि आईटी विभाग द्वारा बनाए जा रहे राज्य डीबीटी पोर्टल में निम्नलिखित विसंगतियां देखी गईं :

(i) मानकीकरण परीक्षण गुणवत्ता प्रमाणन- इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय, भारत सरकार के एक संगठन से वेबसाइट गुणवत्ता प्रमाणन प्राप्त नहीं किया गया, जैसा कि भारत सरकार की वेबसाइटों के लिए दिशानिर्देश के परिच्छेद 1.4 के तहत अपेक्षित था।

(ii) भारत सरकार की वेबसाइटों के लिए दिशानिर्देश के परिच्छेद 10.1.1 व 10.1.2 के अनुसार साइट पर सामग्री का उचित प्रवाह एवं गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए न तो वेब सूचना प्रबंधक तथा न ही तकनीकी प्रबंधक नियुक्त किया गया।

(iii) राज्य डीबीटी पोर्टल पर सामग्री प्रकाशन के संबंध में डेटा की प्रमाणिकता एवं जवाबदारी, प्राधिकरण व कार्य-प्रवाह विवरण को सुनिश्चित करने के लिए कोई सामग्री योगदान, मॉडरेशन व अनुमोदन नीति तैयार नहीं की गई, जैसा कि भारत सरकार की वेबसाइटों के लिए दिशानिर्देश के परिच्छेद 5.2 के तहत अपेक्षित था।

(iv) भारत सरकार की वेबसाइटों के लिए दिशानिर्देश के परिच्छेद 10.3 के अनुसार गुणवत्ता एवं अनुकूलता के मुद्दों का समाधान करने तथा उन्हें ठीक करने के लिए कोई वेबसाइट निगरानी नीति तैयार नहीं की गई।

(v) राज्य डीबीटी पोर्टल पर क्षेत्रीय (हिंदी) भाषा सामग्री हेतु कोई प्रावधान नहीं किया गया था, जैसा कि भारत सरकार की वेबसाइटों के लिए दिशानिर्देश के परिच्छेद 5.7 के तहत अपेक्षित था।

निदेशक (आईटी) ने बताया कि तकनीकी टीम भारत सरकार की वेबसाइटों के लिए दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य डीबीटी पोर्टल को अपडेट करने की प्रक्रिया में है।

7.7 राज्य डीबीटी पोर्टल पर योजनाओं की पहचान एवं सम्मिलन

भारत सरकार ने राज्य डीबीटी पोर्टल पर राज्यों द्वारा कार्यान्वित योजनाओं की पहचान एवं उनके सम्मिलन तथा संबंधित विभागों के लाभार्थियों के डेटा के डिजिटलीकरण, प्रमाणित आधार सीडिंग, डेटा सत्यापन, डीबीटी मोड के माध्यम से निधियों के अंतरण एवं पुनरावृत्ति करने वाले व फर्जी / मृत लाभार्थी आदि हटाने के कारण हुई बचत की मासिक प्रगति की रिपोर्ट करने के राज्यों को निर्देश दिए (मार्च 2018)।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 2017-18 के दौरान लाभार्थियों को अंतरित निधियों के सम्बन्ध में जून 2021 तक राज्य सरकार द्वारा डीबीटी हेतु चिन्हित 162 योजनाओं में से चयनित छः सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं सहित केवल 62 योजनाएं (39 *प्रतिशत*) राज्य डीबीटी पोर्टल पर शामिल की गई एवं संबंधित योजना के तहत मासिक प्रगति की रिपोर्ट की गई। उक्त योजनाओं के संबंध में तीन वर्ष से अधिक बीत जाने के बाद भी उपरोक्त निर्देशों के अनुसार कोई आगामी कार्रवाई नहीं की गई।

निदेशक (आईटी) ने बताया (जून 2021) कि संबंधित विभाग उनके स्वयं के स्तर पर डीबीटी योजनाओं का कार्यान्वयन कर रहे हैं। उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखा जाना चाहिए कि 61 प्रतिशत योजनाओं को राज्य डीबीटी पोर्टल पर शामिल नहीं किया गया जो राज्य नोडल (आईटी) विभाग द्वारा राज्य में डीबीटी प्रक्रियाओं की खराब निगरानी को परिलक्षित करता है।

7.8 आपदा पुनर्प्राप्ति एवं व्यवसाय निरंतरता योजना

भारत सरकार की वेबसाइटों के लिए दिशानिर्देश के परिच्छेद 8.3.4 में प्रावधान है कि ऐसी परिस्थितियां हो सकती हैं जिनमें किसी प्राकृतिक आपदा के कारण संपूर्ण डेटा केंद्र, जहां वेबसाइट होस्ट की जा रही है, नष्ट हो जाता है या उसका अस्तित्व समाप्त हो जाता है। ऐसी घटनाओं के लिए एक सुनियोजित आकस्मिक तंत्र होना चाहिए जिसमें यह सुनिश्चित किया जाए कि होस्टिंग सेवा प्रदाता के पास भौगोलिक दृष्टि से दूरस्थ स्थान पर एक 'आपदा पुनर्प्राप्ति केंद्र (डीआरसी)' स्थापित किया गया है तथा वेब पर न्यूनतम देरी व पुनः संग्रहित (रिस्टोर) करते हुए वेबसाइट को डीआरसी में बदल दिया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य के पास ई-कल्याण साफ्टवेयर हेतु कोई आपदा पुनर्प्राप्ति एवं व्यवसाय निरंतरता योजना नहीं थी तथा राज्य डीबीटी पोर्टल को क्रमशः राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र एवं सूचना प्रौद्योगिकी निदेशालय कार्यालय में स्थानीय रूप से अनुरक्षित किया जा रहा था।

इस प्रकार किसी भी घटना की स्थिति में न्यूनतम विलंब के साथ डाटा की पुनर्प्राप्ति सुनिश्चित नहीं की गई।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए निदेशक (अनुसूचित जातियों, अन्य पिछड़ा वर्ग, अल्पसंख्यक और विशेष रूप से सक्षम के सशक्तिकरण के लिए निदेशालय) ने बताया कि डेटा के लिए कोई बैकअप व पुनर्प्राप्ति योजना लागू नहीं की गई है। निदेशक (आईटी) ने बताया कि राज्य डीबीटी पोर्टल हेतु आपदा पुनर्प्राप्ति केंद्र दिल्ली में स्थित है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ई-कल्याण सॉफ्टवेयर को राज्य/भारत डीबीटी पोर्टल के साथ एकीकृत नहीं किया गया तथा इसके डेटा के लिए बैकअप/पुनर्प्राप्ति योजना सुनिश्चित नहीं की गई।

7.9 प्रबंधन सूचना प्रणाली

भारत सरकार द्वारा जारी डीबीटी भारत पोर्टल (राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों) हेतु मानक संचालन प्रक्रिया एवं डीबीटी हेतु मानक संचालन प्रक्रिया मॉड्यूल वास्तविक समय एमआईएस पोर्टल के निर्माण व अनुरक्षण का प्रावधान करते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य डीबीटी पोर्टल पर लाभार्थियों के डेटा तथा अंतरित लाभों को वास्तविक समय में कैप्चर (लेने) करने के लिए कोई तंत्र मौजूद नहीं था। यह जानकारी विभिन्न विभागों से डीबीटी प्रकोष्ठ द्वारा हस्तलिखित (मैनुअल) रूप से एकत्र की जाती है तथा डीबीटी पोर्टल पर अपलोड की जाती है, हालांकि राज्य डीबीटी पोर्टल पर बाद में सम्मिलित किए गए लाभार्थियों/लाभों की संख्या के संशोधन को अद्यतन नहीं किया जाता।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए निदेशक (आईटी) ने बताया कि लाभार्थियों के वास्तविक समय डेटा को कैप्चर (लेने) करने के लिए राज्य की योजनाओं का आरम्भ से अंत तक डिजिटलीकरण प्रक्रियाधीन है।

7.10 डीबीटी पोर्टल पर उपलब्ध एवं विभाग द्वारा आपूरित आंकड़ों में भिन्नता

डीबीटी मिशन, भारत सरकार द्वारा राज्यों/केंद्र शासित प्रदेशों के लिए जारी "डीबीटी भारत पोर्टल" पर मानक संचालन प्रक्रिया के परिच्छेद 1.2 में प्रावधान है कि क्योंकि डीबीटी पोर्टल पर उपलब्ध कराया गया डेटा सार्वजनिक डोमेन में उपलब्ध है, इसलिए राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ कोर्डिनेटरों को पोर्टल पर कोई भी विवरण दर्ज करने से पहले उनका सत्यापन एवं पुष्टि करनी होगी। राज्य की सभी विशिष्ट सूचनाओं का स्वामित्व राज्यों का होगा। राज्य डीबीटी नोडल अधिकारी को प्रत्येक योजना के मासिक डेटा की प्रविष्टि एवं शुद्धता हेतु जिम्मेदार विभागीय अधिकारी नामित होंगे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2019-20 व 2020-21 की अवधि हेतु चयनित योजनाओं के तहत विभाग द्वारा आपूरित लाभार्थियों को अंतरित राशि एवं डीबीटी पोर्टल पर अपलोड की गई राशि में ₹ 0.56 करोड़ से ₹ 106.31 करोड़ के मध्य की भिन्नता थी (2017-18 एवं 2018-19 के आंकड़े डीबीटी पोर्टल पर उपलब्ध नहीं हैं), जैसा कि नीचे **तालिका-7.1** में विवर्णित है :

तालिका-7.1: राज्य डीबीटी पोर्टल एवं विभाग द्वारा आपूरित आंकड़ों के अनुसार डेटा में भिन्नता दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

योजना का नाम	वर्ष	डीबीटी पोर्टल के अनुसार अंतरित राशि	विभाग के अनुसार अंतरित राशि	आंकड़ों में भिन्नता
वृद्धावस्था पेंशन	2019-20	384.50	435.71	51.21
	2020-21	444.15	546.63	102.48
विधवा हेतु पेंशन योजना	2019-20	103.08	141.08	38.00
	2020-21	124.68	144.18	19.50
दिव्यांग राहत भत्ता	2019-20	76.05	71.68	4.37
	2020-21	89.21	88.40	0.81
इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन	2019-20	155.12	48.81	106.31
	2020-21	148.49	63.45	85.04
इंदिरा गाँधी विधवा पेंशन योजना	2019-20	28.31	11.84	16.47
	2020-21	31.93	14.52	17.41
इंदिरा गाँधी दिव्यांग पेंशन योजना	2019-20	1.83	1.09	0.74
	2020-21	1.90	1.34	0.56

स्रोत: विभाग द्वारा आपूरित एवं डीबीटी पोर्टल पर उपलब्ध आंकड़े।

विभाग द्वारा आपूरित एवं पोर्टल पर दर्शाए गए डेटा में भिन्नता इंगित करती है कि पोर्टल पर प्रविष्टि से पहले डेटा का सत्यापन नहीं किया जा रहा है।

निदेशक (आईटी) ने बताया कि संबंधित विभागों से प्राप्त डीबीटी रिपोर्ट राज्य डीबीटी पोर्टल पर अपलोड की जाती है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रत्येक योजना के डाटा की शुद्धता विभागीय एवं राज्य डीबीटी नोडल अधिकारियों द्वारा सुनिश्चित की जानी है।

7.11 सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली को अपनाना

वित्त मंत्रालय, भारत सरकार ने डीबीटी के तहत भुगतान, लेखांकन एवं रिपोर्टिंग हेतु सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का उपयोग अनिवार्य करने का निर्णय लिया तथा यह सुनिश्चित करने का निर्देश दिया (दिसंबर 2014) कि 1 अप्रैल 2015 से डीबीटी योजनाओं के तहत कोई भी भुगतान प्रक्रिया तब तक नहीं की जाए, जब तक उन भुगतानों हेतु पीएफएमएस के माध्यम से इलेक्ट्रॉनिक फाइलें प्राप्त न हों। इसके अतिरिक्त डीबीटी हेतु मानक संचालन प्रक्रिया मॉड्यूल का भाग डी यह निर्धारित करता है कि पीएफएमएस में लाभार्थी का पंजीकरण बैंक/डाक खाते के सफलतापूर्वक सत्यापन एवं आधार संख्या के सत्यापन के पश्चात् किया जाना है। आधार से जुड़े बैंक खातों में भुगतान के मामले में सत्यापन हेतु आधार संख्या (पीएफएमएस में प्रारंभिक स्तर के प्रारूप की जांच के बाद) भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम को भेजी जाती है। सत्यापन के पश्चात् बैंक एवं भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम दोनों को पीएफएमएस के साथ सत्यापन प्रतिक्रिया साझा करनी होगी। बैंक की पुष्टि प्राप्त होने पर चेकर पीएफएमएस पर लाभार्थी को स्वीकृति देगा। पीएफएमएस पर सफल व असफल (हुए व ना हुए) दोनों लेनदेनों हेतु अलग-अलग पावती प्राप्त होती है एवं एसएमएस अलर्ट के माध्यम से लाभार्थियों को प्रतिक्रिया साझा की जाती है।

इस संदर्भ में लेखापरीक्षा में पाया गया कि :

i. मार्च 2021 तक राज्य की पांच सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं के अंतर्गत लाभ अंतरित करने के लिए न तो पीएफएमएस एवं न ही *हिमकोश* (एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली - राज्य सरकार की एक रसीद लेखा प्रणाली) को अपनाया गया। इन पांच योजनाओं के अंतर्गत विभिन्न चरणों में हस्तचालित हस्तक्षेप (मैनुअल इंटरवेंशन) से लाभ अंतरण किए जा रहे हैं, जिससे पेंशन वितरण प्रक्रिया में त्रुटियां हो रही हैं, जैसा कि अध्याय-5 में चर्चा की गई है।

ii. राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम के तहत सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं के संबंध में अक्टूबर 2020 से अर्थात निर्धारित तिथि से पांच साल से अधिक समयोपरांत पीएफएमएस द्वारा भुगतान किया जा रहा है। हालांकि लेखापरीक्षा में निम्नलिखित विचलन पाए गए :

- लाभार्थियों की सूची ई-कल्याण से निकाली जाती है एवं पीएफएमएस के साथ संगत (टेम्पलेट के अनुसार) प्रारूप में हस्तचालित (मैनुअल) रूप से परिवर्तित की जाती है एवं तत्पश्चात पीएफएमएस पर अपलोड की जाती है। ई-कल्याण से पीएफएमएस तक फाइलों को स्वचालित रूप से आगे बढ़ाने की कोई व्यवस्था नहीं है। इस प्रकार लाभार्थी सूची के साथ हेर-फेर के जोखिम से इंकार नहीं किया जा सकता। इसका कारण ई-कल्याण का पीएफएमएस के साथ एकीकृत न होना है।
- लाभार्थियों की आधार संख्या का सत्यापन नहीं किया जा रहा है। पीएफएमएस पर केवल लाभार्थियों के बचत खातों का सत्यापन किया जाता है एवं सफलतापूर्वक सत्यापित लाभार्थियों को स्वीकृत किया जाता है। योजना के तहत पंजीकृत व बैंक/पोस्ट ऑफिस के अनुसार लाभार्थी का नाम भुगतान से पहले सत्यापन हेतु पीएफएमएस पर प्रदर्शित किया जाता है। यद्यपि किसी भी अस्पष्ट तर्क का उपयोग करके नाम में अंतर को चिह्नित करने के अभाव में नाम का यह सत्यापन मैनुअल रूप से किया जाना है। किसी प्रकार की त्रुटि को देखने व सुधारने के पश्चात् जिला कल्याण अधिकारी द्वारा भुगतान किया जाता है, तथापि चूक की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।
- पीएफएमएस पर भुगतान (सफल व असफल या हुआ/नहीं हुआ) के संबंध में अलग-अलग पावती प्राप्त होती है। आगे यह देखा गया कि सफलतापूर्वक हुए लेन-देन हेतु पीएफएमएस से ई-कल्याण में लेनदेन की पावती आगे बढ़ाने की कोई व्यवस्था (पुश) नहीं है। ई-कल्याण व पीएफएमएस एकीकृत न होने से असफल लेनदेन के मामले में, लेनदेन न होने के कारणों को ई-कल्याण में मैनुअल रूप से फीड किया जाता है।
- पेंशन भुगतान के संबंध में एसएमएस या किसी अन्य माध्यम से लाभार्थियों को प्रतिक्रिया देने की व्यवस्था नहीं थी। इस प्रकार, प्रतिक्रिया तंत्र सक्रिय नहीं था।
- इसके अतिरिक्त आधार पेमेंट ब्रिज सिस्टम के माध्यम से पीएफएमएस व राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम पोर्टल एकीकृत न होने के कारण राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम पोर्टल राज्य में डीबीटी के माध्यम से शून्य लेनदेन दिखा रहा है।

उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि राज्य की योजनाओं हेतु पीएफएमएस को नहीं अपनाया गया, तथापि पीएफएमएस को अपनाने की निर्धारित समयसीमा तारीख से पांच साल से अधिक अवधि बीत जाने के बाद अक्टूबर 2020 से राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजनाओं हेतु इसे अपनाया गया। हालांकि राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजनाओं हेतु पीएफएमएस के माध्यम से भुगतान में मैनुअल हस्तक्षेप, पीएफएमएस के साथ ई-कल्याण एकीकृत न होने के कारण इलेक्ट्रॉनिक फाइलों का स्वत: पुश न होना, प्रतिक्रिया तंत्र का न होना इत्यादि त्रुटियां शामिल थीं, जैसा कि ऊपर विवर्णित है।

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजना भुगतान के लिए भी, यद्यपि पीएफएमएस का डीबीटी मॉड्यूल स्वतः निधि अंतरण प्लेटफॉर्म के रूप में कार्य करता है, तथापि ई-कल्याण से पीएफएमएस तक फाइलों/निधि अंतरण ऑर्डर को स्वचालित रूप से आगे नहीं बढ़ाया जाता एवं पीएफएमएस से वापस ई-कल्याण में लाभार्थी-वार पावती/पावती प्राप्त न होने की डेटा फाइलों को पीछे पुश नहीं किया जाता। लेखापरीक्षा की अनुशंसा है कि यह भुगतान प्रक्रिया भी पीएफएमएस या किसी अन्य स्वतः निधि अंतरण प्लेटफॉर्म के माध्यम से मैनुअल हस्तक्षेप के बिना स्वतः करना आवश्यक है।

निदेशक (आईटी) ने बताया (जून 2021) कि राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ सभी संबंधित विभागों के साथ नियमित समन्वय कर रहा है तथा उनसे डीबीटी योजनाओं में पीएफएमएस पोर्टल का प्रयोग करने का अनुरोध किया गया। उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखा जाना चाहिए कि पीएफएमएस का प्रयोग राज्य सरकार की सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं के तहत लाभ अंतरण हेतु नहीं किया जा रहा है तथा राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजनाओं के सन्दर्भ में लाभार्थियों की आधार संख्या का सत्यापन नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ ने भी इसे कार्यान्वित करने के लिए विभागों के साथ परिकल्पित समन्वय नहीं किया।

अंतिम बैठक में विभाग ने मामले की जांच कर उचित कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

सारांश-

- *डीबीटी प्रकोष्ठ विभागों के साथ समन्वय स्थापित करने तथा विभिन्न योजनाओं में डीबीटी को लागू करने के उसके कर्तव्यों का निर्वहन नहीं कर रहा था। डीबीटी ग्रहण करने में विभिन्न विभागों का मार्गदर्शन एवं निगरानी करने के लिए सलाहकार बोर्ड की बैठकें आयोजित नहीं की गई।*
- *डीबीटी प्रकोष्ठ ने राज्य के अधिकारियों को डीबीटी पर क्षमता निर्माण में प्रशिक्षण एवं सहायता प्रदान नहीं की।*
- *विभाग के पास किसी प्रकार की आपदा पुनर्प्राप्ति एवं व्यवसाय निरंतरता योजना नहीं थी।*
- *विभाग द्वारा आपूरित सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं के अंतर्गत लाभ अंतरण के एवं राज्य डीबीटी पोर्टल में दर्शाए गए डेटा में भिन्नता थी।*
- *राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम योजनाओं में पीएफएमएस को छ: साल से अधिक विलम्ब के बाद प्रस्तुत किया गया एवं एनपीसीआई आधार मैपर पर आधार सत्यापन नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त राज्य योजनाओं हेतु पीएफएमएस अभी तक शुरू नहीं किया गया।*

- *ई-कल्याण से पीएफएमएस में फाइलों को स्वतः पुश करने की कोई व्यवस्था नहीं है क्योंकि ई-कल्याण सॉफ्टवेयर से निकाली गई लाभार्थियों की सूची का फॉन्ट पीएफएमएस पोर्टल में स्वीकृत नहीं है। अस्पष्ट तर्क के प्रयोग द्वारा लाभार्थियों के नाम में अंतर को चिह्नित करने के अभाव में लाभार्थी का सत्यापन मैनुअल रूप से किया गया।*
- *पीएफएमएस से ई-कल्याण में लेनदेन की पावती पुश करने की कोई व्यवस्था नहीं है। असफल लेनदेन हेतु ई-कल्याण में मैनुअल रूप से कारण दर्ज किए जाते हैं। असफल लेनदेन ई-कल्याण में मैनुअल रूप से दर्ज किए जाते हैं।*
- *आधार पेमेंट ब्रिज सिस्टम के माध्यम से राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम पोर्टल के साथ पीएफएमएस एकीकृत नहीं होने के कारण राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम पोर्टल राज्य में डीबीटी के माध्यम से शून्य लेनदेन प्रदर्शित कर रहा है।*
- *विभाग द्वारा लागू की गई प्रक्रिया डीबीटी ढांचे के अनुरूप नहीं है, जिसमें लाभार्थियों को सीधे लाभ अंतरण शामिल होना चाहिए।*
- *प्रक्रिया को लाभ अंतरण कहा जा सकता है, परन्तु "प्रत्यक्ष" लाभ अंतरण नहीं क्योंकि निधियां लाभार्थियों को सीधे अंतरित नहीं की जाती, अपितु निधियां जिला कल्याण अधिकारियों के बैंक खाते में अंतरित कर दी जाती हैं तथा उसके बाद लाभार्थी बैंक खातों में आगामी अंतरण हेतु चेक जारी किए जाते हैं।*

***सिफारिशें** - राज्य सरकार विचार करें:*

- *विभिन्न विभागों में डीबीटी कार्यान्वयन के मार्गदर्शन एवं निगरानी में राज्य डीबीटी प्रकोष्ठ की कार्यप्रणाली सुनिश्चित करना।*
- *क्षमता निर्माण हेतु राज्य के अधिकारियों को डीबीटी पर प्रशिक्षण एवं सहायता प्रदान करना।*
- *राज्य डीबीटी पोर्टल एवं सामाजिक सुरक्षा पेंशन योजनाओं का एकीकरण।*
- *आपदा पुनर्प्राप्ति एवं व्यापार निरंतरता योजना तैयार करना तथा वास्तविक समय एमआईएस पोर्टल का अनुरक्षण।*
- *सही स्थिति दर्शाने हेतु लाभ अंतरण के डेटा का मिलान।*
- *सभी योजनाओं हेतु डीबीटी दिशानिर्देशों के अनुसार लाभ अंतरण के लिए अनिवार्य रूप से आधार एवं डाक/बैंक खाता संख्या के सत्यापन के साथ पीएफएमएस का प्रयोग करना तथा अस्पष्ट तर्क का उपयोग करके नामों में अंतर की पहचान स्वचालित होनी चाहिए, ताकि मैनुअल हस्तक्षेप को कम किया जा सकें।*