अध्याय 1

परिचय

अध्याय 1
परिचय

1.1 पृष्ठभूमि

प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण (डी.बी.टी.) भारत सरकार की एक प्रमुख सुधार पहल है, जो सरकार से लोगों को बेहतर और समय पर लाभ पहुंचाना सुनिश्चित करती है। यह वेतन भुगतान, ईंधन सब्सिडी, खाद्यान्न सब्सिडी आदि जैसे लाभ सीधे लाभार्थियों के बैंक खातों में पहुंचाने, क्षरण को दूर करने और वित्तीय समावेशन को बढ़ाने की प्रक्रिया में एक आदर्श बदलाव को दर्शाता है।

डी.बी.टी. एक दूरदर्शी शासन व्यवस्था है जो एक सरल और उपयोगकर्ता के अनुकूल सरकार से लोगों के बीच अंतराफलक सुनिश्चित करती है और सीधे पात्र व्यक्तियों और परिवारों को निष्पक्ष, पारदर्शी, कुशल और विश्वसनीय तरीके से हकदारी प्रदान करती है। डी.बी.टी. ढाँचा एक बहु-हितधारक संरचना है जो लाभार्थियों को समय पर और प्रभावी तरीके से लाभ पहुंचाने के लिए विभिन्न विभागों और संस्थानों की दक्षताओं का लाभ उठाती है।

1.2 प्रत्यक्ष लाभ अंतरण की दृष्टि

प्रत्यक्ष लाभ अंतरण के संबंध में सामान्य वित्तीय नियम, 2017 के नियम 87 में कहा गया है कि:

- सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) का उपयोग करके विभिन्न सरकारी योजनाओं और कार्यक्रमों के तहत लाभ का हस्तांतरण सीधे लाभार्थियों को किया जाना चाहिए। सभी सरकारी योजनाओं और कार्यक्रमों के लिए चोरी और दोहराव को कम करने के उद्देश्य से, तथा मध्यस्थ स्तरों और इच्छित लाभार्थियों को भुगतान में देरी को कम करने के लिए आवश्यक प्रक्रिया पुनर्रचना की जानी चाहिए। डी.बी.टी. के कार्यान्वयन के लिए निर्धारित प्रक्रिया को अपनाया जाना चाहिए।

- डी.बी.टी. में योजनाओं के सफल कार्यान्वयन के लिए लाभार्थियों को नकद हस्तांतरण के साथ-साथ सामुदायिक कार्यकर्ताओं आदि जैसे सरकारी योजनाओं के विभिन्न समर्थकों को दिए गए हस्तांतरण/मानदेय शामिल होने चाहिए।

- मंत्रालयों/विभागों से नकद लाभ का हस्तांतरण (क) सीधे लाभार्थियों को किया जाना चाहिए; (ख) राज्य कोषागार खाते के माध्यम से; या (ग) केंद्र/राज्य सरकारों द्वारा नियुक्त किसी कार्यान्वयन एजेंसी के माध्यम से।

1.3 डी.बी.टी. की पूर्व-आश्यकतायें

डी.बी.टी. का मुख्य उद्देश्य वैध लाभार्थी को सही खाते में और सही समय पर यानी बिना किसी अनुचित देरी के सीधे भुगतान की प्रक्रिया और क्रेडिट की सुविधा प्रदान करना है।

डी.बी.टी. की पूर्व- आवश्यकतायें:

- लाभार्थियों के डेटाबेस का डिजिटलीकरण;
- लाभार्थियों के बैंक खाते खोलना; और
- आधार संख्या बनाने के लिए लाभार्थियों का नाम दर्ज कराना।

1.4 प्रत्यक्ष लाभ अंतरण की विभिन्न प्रक्रियाएं

डी.बी.टी. के तहत, नकद और अन्य प्रकार की श्रेणियों में विभिन्न योजनाओं को 'डी.बी.टी. भुगतान के लिए मानक संचालन प्रक्रिया' के अनुसार आच्छादित[1] किया जा रहा है। सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) या अन्य भुगतान प्रणालियों के माध्यम से कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा निम्नलिखित प्रक्रिया का पालन किया जाना है:

I. मंत्रालय की डी.बी.टी. योजना प्रबंधन सॉफ्टवेयर में लाभार्थी की पहचान और नामांकन;

II. पीएफएमएस (या किसी अन्य प्रणाली) पर लाभार्थी का सत्यापन/पंजीकरण, जिसमें पहली बार बैंक खाते के विवरण का सत्यापन शामिल है;

III. भुगतान फ़ाइल निर्देश तैयार करना;

IV. भुगतान फ़ाइल का प्रसंस्करण और लाभार्थी को भुगतान।

1.5 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

2017-18 से 2020-21 की अवधि को कवर करने वाली निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की गई है कि:

- लाभार्थियों का डेटा प्राप्त करने के लिए उचित योजना और प्रक्रिया मौजूद थी;
- डी.बी.टी. के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक प्रक्रिया पुनर्रचना की गई थी ताकि मध्यस्थ स्तरों को कम करने, लक्षित लाभार्थियों को भुगतान में देरी, चोरी और दोहराव को कम किया जा सके; और
- डी.बी.टी. की अवसंरचना, संगठन और प्रबंधन पर्याप्त और प्रभावी थे।

1.6 लेखापरीक्षा मानदंड

भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा जारी निम्नलिखित दस्तावेजों को लेखापरीक्षा मानदंड के रूप में लिया गया है:

---

[1] **नकद**: पहल (एलपीजी के लिए प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण), महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम। **वस्तु रूप में**: सार्वजनिक वितरण प्रणाली। **अन्य स्थानांतरण**: राष्ट्रीय स्वास्थ्य मिशन के तहत आशा कार्यकर्ता, एकीकृत बाल विकास सेवा के तहत आंगनवाड़ी कार्यकर्ता, सहायता प्राप्त स्कूल में शिक्षक, शहरी स्थानीय निकायों में स्वच्छता कर्मचारी

- डी.बी.टी. मिशन द्वारा जारी दस्तावेज, परिपत्र, आदेश, निर्देश और अधिसूचना;
- मानक संचालन प्रक्रियाएं, डी.बी.टी. पर हस्तपुस्तिका और राज्य डी.बी.टी. प्रकोष्ठ के लिए जारी दिशा-निर्देश;
- लाभार्थियों की पहचान और प्रमाणीकरण की प्रक्रिया पर योजनाओं के दिशा-निर्देश; और
- डेटाबेस के रखरखाव, विभिन्न प्रतिवेदनों और आईटी नियंत्रणों के निर्माण के संबंध में निर्देश।

1.7 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2017-18 से 2020-21 तक चार वर्षों की अवधि को शामिल किया गया। लेखापरीक्षा में राज्य स्तरीय इकाइयों (विभागों और निदेशालयों), चयनित जिलों, प्रखंडों, संस्थानों/विद्यालयों में अभिलेखों की जाँच और चयनित लाभार्थियों के सर्वेक्षण शामिल थे।

लेखापरीक्षा में जाँच के तीन व्यापक क्षेत्र थे:

- लाभार्थियों की पात्रता, भुगतान गणना और प्राधिकरण आदि पर विस्तृत आईटी डेटा अ.ज.जा., अ.जा., अल्पसंख्यक और पि.व. कल्याण विभाग, झारखण्ड सरकार से योजना प्रबंधन सॉफ्टवेयर यानी ई-कल्याण पोर्टल से 2017-21 की अवधि के लिए एकत्र किया गया और लेखापरीक्षा द्वारा विश्लेषण किया गया था। नमूना जाँचित जिलों में विस्तृत लेखापरीक्षा के लिए बाहरी कारकों की पहचान की गई थी।

राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम (एन.एस.ए.पी.) के तहत, एन.एस.ए.पी का डेटा डंप सामाजिक सुरक्षा विभाग झारखण्ड सरकार से प्राप्त किया गया था। एन.एस.ए.पी. के डेटा डंप के विश्लेषण में लेखापरीक्षा द्वारा बाहरी कारको की पहचान की गई। लेखापरीक्षा हालाँकि नमूना-जाँचित प्रखंडों में लेखापरीक्षा के संदर्भ में विशिष्ट पेंशन आवेदनों की जाँच नहीं कर सका क्योंकि 2019-20 से पहले पेंशन योजनाओं के अधिकांश आवेदन प्रखंडों[2] में उपलब्ध नहीं थे/ या तो आंशिक रूप से उपलब्ध थे या अनुचित क्रम में रखे गए थे जिससे जाँच के लिए या व्यवस्थित करने के लिए मुश्किल हो गया था। इसलिए, लाभार्थी की पात्रता, स्वीकृति प्रक्रियाओं और पेंशन के समय पर वितरण को सत्यापित करने के लिए चयनित प्रखंडों में उपलब्ध पेंशन आवेदनों में से पेंशन आवेदनों (केंद्रीय और साथ ही साथ राज्य) को यादृच्छिक रूप से चुना गया था।

[2] 2019-20 से पहले के पेंशन रिकॉर्ड की अनुपलब्धता: कांके, मेदिनीनगर और चैनपुर प्रखंड; 2019-20 से पहले के पेंशन रिकॉर्ड की आंशिक उपलब्धता: बेरो, पोरैयाहाट, गोड्डा सदर, गोलमुरी-सह-जुगसलाई, पोटका, हंटरगंज, चतरा सदर, इचाक और हजारीबाग सदर प्रखंड

➢ 2017-21 की अवधि के दौरान लाभार्थियों को अनुदान के हस्तांतरण का लाभ वास्तव में प्राप्त हुआ या नहीं और किस हद तक हुआ, कि जाँच क्षेत्र लेखापरीक्षा के दौरान की गई थी।

➢ आईटी प्लेटफॉर्म का प्रणाली लेखापरीक्षा अर्थात ई-कल्याण, एक योजना-विशिष्ट आईटी सॉफ्टवेयर और आईटी प्लेटफॉर्म है जिसका उपयोग अ.ज.जा., अ.जा., अल्पसंख्यक और पि.व. विभाग द्वारा लागू "अ.जा., अ.ज.जा. और पि.व. श्रेणी के छात्रों के लिए प्री और पोस्ट मैट्रिक छात्रवृत्ति योजनाओं" के पात्र लाभार्थियों को डी.बी.टी. हस्तांतरण के लिए किया जा रहा है, पोर्टल द्वारा उत्पन्न डेटा की विश्वसनीयता और अखंडता सुनिश्चित करने के लिए तथा नियंत्रण की पर्याप्तता और प्रभावशीलता को सत्यापित करने के लिए किया गया।

1.8 नमूना और नमूनाकरण पद्धति

डी.बी.टी. की निष्पादन लेखापरीक्षा में दो विभाग शामिल थे अर्थात, अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यकों की प्री-मैट्रिक एवं पोस्ट-मैट्रिक छात्रवृत्ति योजनाओं के अंकेक्षण हेतु अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग का चयन किया गया जबकि राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम[3] (एन.एस.ए.पी) के लेखापरीक्षा के लिए महिला, बाल विकास एवं सामाजिक सुरक्षा विभाग का चयन किया गया। इकाइयों और कार्यप्रणाली के नमूने का योजना-वार विवरण निम्नानुसार है:

छात्रवृत्ति: छः जिलों (चतरा, हजारीबाग, पूर्वी सिंहभूम, गोड्डा, पलामू और राँची) को भौगोलिक प्रतिनिधित्व और ई-कल्याण डेटा डंप के विश्लेषण के माध्यम से पहचाने गए व्यय, लाभार्थियों, बाहरीकारको के आधार पर चुना गया है।

जिलों के चयन के लिए अपनाई गई पद्धतियां निम्नानुसार थी :

- ई-कल्याण के डेटा विश्लेषण के माध्यम से देखे गए बाहरी कारकों द्वारा उच्च जोखिम वाले जिलों की पहचान की गई और नमूनाकरण उद्देश्यों के लिए 40 प्रतिशत का भार दिया गया;
- अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति (प्री और पोस्ट मैट्रिक) लाभार्थियों की छात्रवृत्ति राशि के लाभार्थियों की संख्या और धन मूल्य से संबंधित डेटा को जिलेवार जोड़ा गया और 60 प्रतिशत का भार दिया गया;

[3] केंद्र प्रायोजित डी.बी.टी. योजनाएँ (सीएसएस) अर्थात इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय वृद्धावस्था पेंशन योजना (IGNOAPS), इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय विधवा पेंशन योजना (IGNWPS), इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय विकलांगता पेंशन योजना (IGNDPS) और राष्ट्रीय पारिवारिक लाभ योजना (NFBS) और राज्य प्रायोजित योजनाएँ (SSS) यानी मुख्यमंत्री राज्य वृद्धावस्था पेंशन योजना (MMSOAPS), मुख्यमंत्री आदिम जन जाति पेंशन योजना (MMAJJPS), मुख्यमंत्री राज्य विधवा सम्मान पेंशन योजना (MMRVSPY), स्वामी विवेकानंद निशक्त स्वावलंबन प्रोत्साहन योजना (SVNSPY)

- जिलों को छात्रवृत्ति राशि और लाभार्थियों के मौद्रिक मूल्य के अवरोही क्रम में प्रमंडलवार व्यवस्थित किया गया था; और
- पाँच प्रमंडलों में से प्रत्येक प्रमंडल से उच्चतम धन मूल्य और लाभार्थियों वाले एक जिले को चुना गया और सबसे बड़े प्रमंडल से सबसे कम धन मूल्य एवं लाभार्थी वाले छठे जिले का चयन किया गया ताकि उच्चतम और निम्नतम को उचित प्रतिनिधित्व दिया जा सके।

इसके अलावा ई-कल्याण और एन.एस.पी. के डेटा विश्लेषण के आधार पर प्रत्येक चयनित जिले में से 20 विद्यालयों/संस्थानों/मदरसों (सरकारी/निजी/अल्पसंख्यक विद्यालयों सहित) का चयन किया गया।

एन.एस.ए.पी: छः जिले अर्थात छात्रवृत्ति योजनाओं के लिए चयनित चतरा, हजारीबाग, पूर्वी सिंहभूम, गोड्डा, पलामू और राँची को एन.एस.ए.पी. के लिए भी बरकरार रखा गया। इसके अलावा, प्रत्येक चयनित जिलों से दो प्रखंड (एक शहरी और एक ग्रामीण) को एसआरएसडब्ल्यूओआर पद्धति का उपयोग करके चुना गया और प्रत्येक चयनित प्रखंड से दो ग्राम पंचायतों (ग्रा.प.) को यादृच्छिक रूप से चुना गया। इसके अलावा, प्रत्येक चयनित प्रखंड में 200 आवेदन (प्रत्येक चयनित ग्राम पंचायत के 100 आवेदन) उपलब्ध अभिलेख से यादृच्छिक रूप से चुने गए थे।

जैसा कि लेखापरीक्षा निष्कर्ष अभिलेखों की नमूना-जाँच से सामने आया है, यह सभी अनियमित घटनाओं के दायरे का पता लगाने और उचित वसूली प्रक्रियाओं को शुरू करने के लिए सरकार द्वारा एक और गहन जाँच की मांग करता है।

1.9 प्रवेश और निकास सम्मेलन

दिनांक 18 फरवरी 2022 एवं 21 मार्च 2022 को क्रमशः प्रधान सचिव, महिला, बाल विकास एवं सामाजिक सुरक्षा विभाग एवं सचिव, अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग के साथ प्रवेश बैठक का आयोजन किया गया। सचिव, अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग के साथ 8 दिसंबर 2022 तथा सचिव, महिला बाल विकास एवं सामाजिक सुरक्षा विभाग के साथ 19 दिसंबर 2022 को निकास बैठक का आयोजन किया गया। राज्य में डी.बी.टी. ढाँचे के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए उत्तरदायी वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार के उत्तर को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

1.10 प्रतिवेदन संरचना

यह प्रतिवेदन लेखापरीक्षा में शामिल योजनाओं पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों के आधार पर तैयार की गई है। विषयों के अंतर्गत लेखापरीक्षा निष्कर्ष पाँच विषयों में निम्नानुसार प्रतिवेदित किए गए हैं:

- अध्याय 2: डी.बी.टी. की रूपरेखा;
- अध्याय 3: अ.जा., अ.ज.जा. और पि.व. के लिए प्री और पोस्ट मैट्रिक छात्रवृत्ति योजनाएँ;
- अध्याय 4: अल्पसंख्यकों के लिए प्री और पोस्ट मैट्रिक छात्रवृत्ति योजनाएँ;
- अध्याय 5: राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम;
- अध्याय 6: 'ई-कल्याण' पोर्टल का आईटी लेखापरीक्षा।

निष्कर्ष और अनुशंसाएँ सरल समझ और अनुवर्ती कार्रवाई की सुविधा के लिए प्रत्येक अध्याय 3 से 6 में दी गई हैं।

1.11 अभिस्वीकृति

निष्पादन लेखापरीक्षा नवम्बर 2021 तथा मई 2022 के मध्य की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा करने में अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति, अल्पसंख्यक एवं पिछड़ा वर्ग कल्याण विभाग और महिला, बाल विकास एवं सामाजिक सुरक्षा विभाग, राज्य डी.बी.टी. प्रकोष्ठ, सभी नमूना-जांचित जिला कल्याण अधिकारी, सहायक निदेशक, सामाजिक सुरक्षा एवं प्रखंड स्तरीय अधिकारी के सहयोग एवं सहायता के लिए आभार व्यक्त करती है।