

सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का कार्यान्वयन

वित्त मंत्रालय

(व्यय विभाग)

लोक लेखा समिति

(2022-23)

चौवनवां प्रतिवेदन

---

सत्रहवीं लोक सभा



लोक सभा सचिवालय

नई दिल्ली



पीएसी सं.2283

चौवनवां प्रतिवेदन

लोक लेखा समिति

(2022-23)

(सत्रहवीं लोक सभा)

सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का कार्यान्वयन

वित्त मंत्रालय

(व्यय विभाग)



14-12-2022 ..... को लोक सभा में प्रस्तुत किया गया।

14-12-2022 ..... को राज्य सभा के पटल पर रखा गया।

लोक सभा सचिवालय

नई दिल्ली

दिसंबर, 2022/ अग्रहायण, 1944 (शक)



## विषय-सूची

	पृष्ठ
लोक लेखा समिति (2022-23) की संरचना	(ii)
लोक लेखा समिति (2021-22) की संरचना	(iii)
लोक लेखा समिति (2020-21) की संरचना	(iv)
लोक लेखा समिति (2019-20) की संरचना	(v)
लोक लेखा समिति (2018-19) की संरचना	(vi)
प्राक्कथन	(vii)

## प्रतिवेदन

### भाग – एक

1. प्रस्तावना	1
2.लेखापरीक्षा निष्कर्ष	3
क) वित्तीय आयोजना	3
ख) प्रौद्योगिकी विकास	8
ग) मानव संसाधन और परियोजना संगठन संरचना	10
घ) अवसंरचना और कार्यालय	14
ङ) प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण	16
च) परियोजना कार्यान्वयन समिति (पीआईसी)	18
छ) प्रौद्योगिकी रणनीतिक नियंत्रण समूह	20
ज) पीएफएमएस द्वारा प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) योजनाओं की स्थिति	25
झ) लागत-लाभ विश्लेषण	32

### भाग- दो

समिति की टिप्पणियाँ/सिफारिशें	38
प्रयुक्त संक्षिप्त नाम	62

## परिशिष्ट

एक. लोक लेखा समिति (2018-19) की 31 जनवरी, 2019 को हुई पच्चीसवीं बैठक का कार्यवाही सारांश

दो. लोक लेखा समिति (2020-21) की 27 अक्टूबर, 2020 को हुई सातवीं बैठक का कार्यवाही सारांश

तीन. लोक लेखा समिति (2022-23) की 5 दिसंबर, 2022 को हुई बारहवीं बैठक का कार्यवाही सारांश

**लोक लेखा समिति की संरचना**

**(2022-23)**

**श्री अधीर रंजन चौधरी - सभापति**

**सदस्य**

**लोक सभा**

2. श्री सुभाष चन्द्र बहेड़िया
3. श्री भर्तृहरि महताब
4. श्री जगदम्बिका पाल
5. श्री विष्णु दयाल राम
6. श्री प्रताप चंद्र षडङ्गी
7. श्री राहुल रमेश शेवाले
8. श्री जी. एम. सिद्धेश्वर
9. श्री बृजेन्द्र सिंह
10. श्री राजीव रंजन सिंह 'ललन'
11. डॉ. सत्यपाल सिंह
12. श्री जयंत सिन्हा
13. श्री बालाशौरी वल्लभनेनी
14. श्री राम कृपाल यादव
15. श्री श्याम सिंह यादव

**राज्य सभा**

16. श्री शक्तिसिंह गोहिल
17. श्री भुबनेश्वर कालिता
18. डॉ. अमर पटनायक
19. डॉ. सी.एम. रमेश
20. डॉ. एम. थंबीदुरई
21. डॉ. सुधांशु त्रिवेदी
22. रिक्त\*

**सचिवालय**

1. श्री टी.जी.चन्द्रशेखर - संयुक्त सचिव
2. श्रीमती भारती एस.टुटेजा - निदेशक
3. श्री गिरिधारी लाल - उप सचिव
4. सुश्री प्रज्ञा नामा - सहायक समिति अधिकारी

-----  
\*श्री वि. विजयसाई रेड्डी 21 जून, 2022 को राज्य सभा से सेवानिवृत्त होने के परिणामस्वरूप समिति के सदस्य नहीं रहे।

**लोक लेखा समिति की संरचना**

**(2021-22)**

**श्री अधीर रंजन चौधरी - सभापति**

**सदस्य**

**लोक सभा**

2. श्री टी.आर. बालू
3. श्री सुभाष चन्द्र बहेड़िया
4. श्री सुधीर गुप्ता
5. श्री भर्तृहरि महताब
6. श्री जगदम्बिका पाल
7. श्री विष्णु दयाल राम
8. श्री प्रताप चंद्र षडङ्गी<sup>1</sup>
9. श्री राहुल रमेश शेवाले
10. श्री जी. एम. सिद्देश्वर<sup>2</sup>
11. श्री राजीव रंजन सिंह 'ललन'
12. डॉ. सत्यपाल सिंह
13. श्री जयंत सिन्हा
14. श्री बालाशौरी वल्लभनेनी
15. श्री राम कृपाल यादव

**राज्य सभा**

16. श्री शक्तिसिंह गोहिल
17. श्री भुबनेश्वर कालिता
18. डॉ. सी.एम. रमेश
19. श्री सुखेन्दु शेखर राय
20. डॉ. एम. थंबीदुरई
21. श्री वि. विजयसाई रेड्डी<sup>3</sup>
22. डॉ. सुधांशु त्रिवेदी<sup>4</sup>\_\_\_

---

<sup>1</sup>दिनांक 07.07.2021 को श्रीमती दर्शना विक्रम जरदोश, संसद सदस्य के राज्य मंत्री नियुक्त किए जाने के कारण उनके स्थान पर दिनांक 29.07.2021 से निर्वाचित।

<sup>2</sup> दिनांक 07.07.2021 को श्री अजय मिश्र टेनी, संसद सदस्य के राज्य मंत्री नियुक्त किए जाने के कारण उनके स्थान पर दिनांक 29.07.2021 से निर्वाचित।

<sup>3</sup> दिनांक 07.07.2021 को श्री राजीव चन्द्रशेखर, संसद सदस्य के राज्य मंत्री नियुक्त किए जाने के कारण उनके स्थान पर दिनांक 29.07.2021 से निर्वाचित।

<sup>4</sup> दिनांक 07.07.2021 को श्री भूपेन्द्र यादव, संसद सदस्य के केंद्रीय मंत्री नियुक्त किए जाने के कारण उनके स्थान पर दिनांक 29.07.2021 से निर्वाचित।

लोक लेखा समिति की संरचना  
(2020-21)

श्री अधीर रंजन चौधरी - सभापति

सदस्य  
लोक सभा

2. श्री टी. आर. बालू
3. श्री सुभाष चन्द्र बहेड़िया
4. श्री सुधीर गुप्ता
5. श्रीमती दर्शना विक्रम जरदोश
6. श्री भर्तृहरि महताब
7. श्री अजय मिश्र टेनी
8. श्री जगदम्बिका पाल
9. श्री विष्णु दयाल राम
10. श्री राहुल रमेश शेवाले
11. श्री राजीव रंजन सिंह „ललन“
12. डॉ. सत्यपाल सिंह
13. श्री जयंत सिन्हा
14. श्री बालाशौरी वल्लभानेनी
15. श्री राम कृपाल यादव

राज्य सभा

16. श्री राजीव चन्द्रशेखर
17. श्री नरेश गुजराल
18. श्री भुबनेश्वर कालिता \*
19. श्री मल्लिकार्जुन खरगे
20. डॉ. सी.एम. रमेश
21. श्री सुखेन्दु शेखर राय
22. श्री भूपेन्द्र यादव

---

\*11 फ़रवरी, 2021 से निर्वाचित

**लोक लेखा समिति की संरचना**  
**(2019-20)**

श्री अधीर रंजन चौधरी

-

सभापति

**सदस्य**

**लोक सभा**

2. श्री टी.आर. बालू
3. श्री सुभाष चन्द्र बहेडिया
4. श्री सुधीर गुप्ता
5. श्रीमती दर्शना विक्रम जरदोश
6. श्री भर्तृहरि महताब
7. श्री अजय मिश्र टेनी
8. श्री जगदम्बिका पाल
9. श्री विष्णु दयाल राम
10. श्री राहुल रमेश शेवाले
11. श्री राजीव रंजन सिंह 'ललन'
12. डॉ. सत्यपाल सिंह
13. श्री जयंत सिन्हा
14. श्री बालाशौरी वल्लभनेनी
15. श्री राम कृपाल यादव

**राज्य सभा**

16. प्रो. एम.वी. राजीव गौडा
17. श्री राजीव चन्द्रशेखर
18. श्री पि. भट्टाचार्य<sup>1</sup>
19. श्री भुवनेश्वर कालिता
20. डॉ.सी.एम.रमेश
21. श्री सुखेन्दु शेखर राय
22. श्री भूपेन्द्र यादव

---

<sup>1</sup> श्री भुवनेश्वर कालिता के दिनांक 05 अगस्त, 2019 को राज्य सभा से त्यागपत्र दिए जाने के कारण हुई रिक्ति के परिणामस्वरूप दिनांक 10 फरवरी, 2020 से निर्वाचित।

लोक लेखा समिति की संरचना

(2018-19)

श्री मल्लिकार्जुन खरगे

-

सभापति

सदस्य

लोक सभा

2. श्री सुभाष चन्द्र बहेडिया
3. श्री सुदीप बन्दोपाध्याय
4. श्री प्रेम सिंह चंदूमाजरा
5. श्री गजानन कीर्तिकर
6. श्री भर्तृहरि महताब
7. डॉ. रमेश पोखरियाल 'निशंक'
8. श्रीमती रीती पाठक
9. श्री गोपाल शेट्टी
10. श्री जनार्दन सिंह सीग्रीवाल
11. श्री अभिषेक सिंह
12. डॉ. किरीट सोमैया
13. श्री अनुराग सिंह ठाकुर
14. श्री शिवकुमार उदासि
15. डॉ. पी. वेणुगोपाल

राज्य सभा

16. प्रो. एम.वी. राजीव गौडा
17. श्री भुबनेश्वर कालिता
18. श्री श्वेत मलिक
19. श्री नारायण लाल पंचारिया
20. डॉ. सी. एम. रमेश
21. श्री सुखेन्दु शेखर राय
22. श्री भूपेन्द्र यादव

## प्राक्कथन

में, लोक लेखा समिति (2022-23) का सभापति , समिति द्वारा प्राधिकृत किए जाने पर वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग से संबंधित नियंत्रक और महालेखापरीक्षक के वर्ष 2018 के प्रतिवेदन संख्या 4 (संघ सरकार-सिविल-अनुपालन लेखापरीक्षा) के अध्याय आठ के पैरा 8.1 पर आधारित "सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली का कार्यान्वयन " विषयक यह चौवनवां प्रतिवेदन (सत्रहवीं लोक सभा) प्रस्तुत करता हूं।

2. भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन 4 अगस्त, 2018 को सभा पटल पर रखा गया था।

3. लोक लेखा समिति (2022-23) ने समिति के पिछले कार्यकाल के अधूरे कार्य के भाग के रूप में इस विषय का विस्तृत जांच और प्रतिवेदन तैयार करने हेतु चयन किया। समिति ने 30 जनवरी , 2019 और 27 अक्टूबर , 2020 को वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) के प्रतिनिधियों का मौखिक साक्ष्य लिया। समिति (2022-23) ने इस विषय की जांच के संबंध में अद्यतन जानकारी प्राप्त की। समिति ने 5 दिसंबर, 2022 को हुई अपनी बैठक में इस प्रतिवेदन पर विचार किया और इसे स्वीकार किया। समिति की बैठकों के कार्यवाही सारांश प्रतिवेदन के साथ संलग्न हैं।

4. संदर्भ और सुविधा की दृष्टि से , समिति की टिप्पणियों और सिफारिशों को मोटे अक्षरों में मुद्रित किया गया है और ये प्रतिवेदन के भाग-दो में हैं।

5. समिति इस विषय पर मौखिक साक्ष्य लेने और जानकारी प्राप्त करने के लिए पूर्ववर्ती समिति को धन्यवाद देती है।

6. समिति, इस विषय की जांच के संबंध में उनके समक्ष साक्ष्य देने और अपेक्षित जानकारी प्रस्तुत करने के लिए वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) के प्रतिनिधियों को धन्यवाद देती है।

7. समिति , इस मामले में समिति सचिवालय तथा भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक के कार्यालय द्वारा उनको दी गई सहायता की भी सराहना करती है।

नई दिल्ली

दिसंबर, 2022

अग्रहायण, 1944 (शक)

अधीर रंजन चौधरी

सभापति

लोक लेखा समिति



## भाग -एक

### 1. प्रस्तावना

1.1 यह रिपोर्ट वित्त मंत्रालय के "सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के कार्यान्वयन" विषय पर नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के 2018 के प्रतिवेदन संख्या 4 के पैरा 8.1 पर आधारित है, जिसमें वित्त मंत्रालय के वित्तीय लेनदेन की अनुपालन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणाम अंतर्विष्ट थे।

1.2. 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 शुरुआत 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 योजनाओं के निधि प्रवाह को मॉनीटर करने के लिए चार राज्यों में प्रथम आधार पर कार्यान्वित किया जा रहा है।

1.3. इसके अतिरिक्त, पीएफएमएस के विकास हेतु रोडमैप विकसित करने के लिए 2011 में एक बाह्य परामर्श कार्य फर्म की सेवाएँ ली गई थी। फर्म द्वारा तैयार विस्तृत परियोजना रिपोर्ट ( डीपीआर) पर 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 12वीं पंचवर्षीय योजना ( 2012-17) में पीएफएमएस के कार्यान्वयन के लिए ₹1,080 करोड़ का कुल परिव्यय अनुमोदित किया था। 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 चार स्तरीय संगठनात्मक संरचना स्थापित की गई थी।

1.4. 12वीं पंचवर्षीय योजना अवधि (2012-17) के दौरान ₹1,080 करोड़ के अनुमोदित परिव्यय की तुलना में 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 संबंधी 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।

1.5 पीएफएमएस द्वारा अपने उल्लिखित उद्देश्यों के तहत प्राप्त की गई प्रगति को देखते हुए, व्यय विभाग द्वारा अगस्त, 2019 में ईएफसी के समक्ष यह प्रस्तावित किया गया कि पीएफएमएस को महालेखा नियंत्रक का एक नियमित कार्यकलाप बनाया जाए। ईएफसी ने प्रस्ताव का मूल्यांकन करते समय निम्नलिखित सिफारिश की थी :

- i. पीएफएमएस एक स्कीम के रूप में कार्य नहीं करेगा और आउटपुट/प्रदेय सहित पीएफएमएस के सभी पूर्व कार्यकलाप सीजीए के नियमित कार्यकलाप होंगे।
- ii. इस समय अनुमोदित जनशक्ति सीजीए संगठन का हिस्सा होगी, इसमें एनआईसी के पद शामिल नहीं हैं।
- iii. पीएफएमएस, सीजीए कार्यालय की सभी प्रक्रियाओं और कार्यकलापों को एक विशिष्ट प्रणाली में एकीकृत करेगा।
- iv. पीएफएमएस के बजट का सीजीए के बजट में विलय किया जाएगा।
- v. राज्य सरकारों द्वारा डीपीएमयू को सहायता दी जाएगी।
- vi. डीबीटी निगरानी प्रकोष्ठ बनाया जाएगा।

1.6 इस प्रस्ताव को सितंबर 2019 में माननीय वित्त मंत्री द्वारा अनुमोदित किया गया है इस प्रकार, सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली अब महालेखा नियंत्रक का नियमित कार्य है।

1.7 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।

## 2. लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### (क) वित्तीय आयोजना

2.1 सरकार ने कार्यान्वयन के चिन्हित घटकों पर 1,080 करोड़ रुपये के व्यय को वर्ष-दर-वर्ष चरणबद्ध रूप से अनुमोदित किया था, जिसमें से 308.27 करोड़ रुपये प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण के लिए, 293.71 करोड़ रुपये बुनियादी ढांचे और कार्यालय के लिए तथा 169.20 करोड़ रुपये और 308.82 करोड़ रुपये क्रमशः जनशक्ति और प्रौद्योगिकी घटकों के लिए थे। इस अवधि (2014-2017) के दौरान चिन्हित घटकों पर 1,080 करोड़ रुपये के व्यय को वर्ष-दर-वर्ष चरणबद्ध करने को निम्नानुसार अनुमोदित किया गया था:

**वर्ष 2014-17 के दौरान चिन्हित घटकों पर व्यय को वर्ष-दर-वर्ष चरणबद्ध करना**

(₹ करोड़ में)

लागत घटक	प्रौद्योगिकी	जनशक्ति	अवसंरचना और कार्यालय	प्रशिक्षण और क्षमता निर्मल	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
<b>कुल</b>	<b>308.82</b>	<b>169.20</b>	<b>293.71</b>	<b>308.27</b>	<b>1080.00</b>

2.2 वित्तीय योजना बनाने के पहलू के संबंध में, 2014-17 की अवधि के दौरान, लेखा परीक्षा में पाया गया कि वास्तविक बजट और व्यय का वर्ष-दर-वर्ष चरणबद्धकरण सरकार द्वारा अनुमोदित योजना के अनुरूप नहीं था और सभी वर्षों में बजट प्रावधानों की

तुलना में बड़ी बचत हुई थी। इस अवधि के दौरान वर्षवार परिव्यय, बजट प्रावधान और किया गया व्यय निम्नानुसार था:

**वर्षवार परिव्यय, बजट प्रावधान और किया गया व्यय**  
(₹ करोड़ में)

वित्त वर्ष	अनुमोदित 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
<b>कुल</b>	<b>1080.00</b>	<b>770.29</b>	<b>266.32</b>

2.3 लेखापरीक्षा संवीक्षा में पाया गया था कि सारे व्यय को सामान्य स्थापना शीर्षों के अंतर्गत दर्ज किया जा रहा 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, चिन्हित किए 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 का विस्तार करने के अनुरोध के समय दिसम्बर 2016 में ईएफसी को दी गई थी।

**योजना के तहत घटक वार परिव्यय**

(₹ करोड़ में)

घटक	अनुमोदित परिव्यय	उपलब्ध बजट	व्यय	बचत
प्रौद्योगिकी	308.82	197.75	107.31	90.44
जनशक्ति	169.20	71.55	26.55	45.00
अवसंरचना और कार्यालय	293.71	513.48	133.64	379.84
प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण	308.27	0.51	0.13	0.38

कुल	1080.00	783.29	267.63	515.66
-----	---------	--------	--------	--------

2.4. लेखा परीक्षा में यह भी पाया गया कि योजना की वित्तीय योजना पीएफएमएस के रोलआउट के लिए तैयार की गई योजना के अनुरूप नहीं थी। प्रौद्योगिकी, जनशक्ति और प्रशिक्षण के लागत घटकों के लिए बजट प्रावधान अनुमोदित परिव्यय के क्रमशः 64 प्रतिशत, 43 प्रतिशत और 0.17 प्रतिशत के अनुमोदित परिव्यय की तुलना में बहुत कम थे, जबकि बुनियादी ढांचे और कार्यालय घटक के लिए प्रावधान अनुमोदित परिव्यय अर्थात् 175 प्रतिशत की तुलना में असाधारण रूप से अधिक था। बजट प्रावधान के सापेक्ष व्यय सभी घटकों पर बहुत कम था जिसके परिणामस्वरूप बजट प्रावधान के 45 प्रतिशत से 75 प्रतिशत तक की बचत हुई।

व्यय के पहचाने गए घटकों के लिए परिव्यय, बजट प्रावधान, व्यय और बचतों का विवरण

(₹ करोड़ में)

घटक	प्रौद्योगिकी	श्रमशक्ति	अवसंरचना एवं कार्यालय	प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण	कुल
स्वीकृत परिव्यय	308.82	169.20	293.71	308.27	1080.00
उपलब्ध 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%

2.5. लेखापरीक्षा के अनुसार, जबकि पीएफएमएस इकाई ने बजट प्रणाली पर कोई विशिष्ट प्रतिक्रिया प्रदान नहीं की, इसने व्यय और बचत की धीमी प्रगति के लिए

प्रशासनिक कारणों, स्थान की अनुपलब्धता, व्यय के अवास्तविक अनुमानों और मशीनरी/उपकरण और हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर के प्रापण में विलंब को जिम्मेदार ठहराया। इसमें कहा गया है कि परियोजना के लिए बजटीय योजना के लिए किसी भी प्राधिकरण द्वारा कोई विशेष निर्देश जारी नहीं किया गया था और बजट और योजनाओं के अनुसार व्यय को मॉनिटर करने के लिए कोई निगरानी तंत्र उपलब्ध नहीं था। योजना के विस्तार पर चर्चा करते हुए दिसंबर 2016 में ईएफसी से एक 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।

2.6 यह पूछे जाने पर कि योजना के प्रशासनिक ढांचे में परिवर्तन ने इसके कार्यान्वयन में कैसे मदद की, मंत्रालय ने एक लिखित उत्तर में निम्नवत बताया:

“पीएफएमएस केंद्र सरकार के लिए भुगतान, प्राप्ति, लेखांकन और बैंक समाधान प्रणाली है। भुगतानों में आपूर्तिकर्ताओं, विक्रेताओं, कर्मचारियों, स्वायत्त निकायों, कॉर्पोरेशनों, मंत्रालयों/विभागों द्वारा डीबीटी भुगतान और राज्य सरकारों द्वारा भुगतान की अदायगी शामिल है। चूंकि भुगतान, प्राप्तियां और लेखांकन महालेखानियंत्रक (सीजीए) के मुख्य कार्य हैं, इसलिए प्रशासनिक व्यवस्था में परिवर्तन सीजीए के कार्यों के लिए पीएफएमएस के अधिदेश को व्यवस्थित करता है। पीएफएमएस को सीजीए के संगठन के नियमित कार्य के रूप में जोड़े जाने से, सीजीए के तहत एक एकीकृत और संबद्ध संगठनात्मक संरचना तैयार हुई है। इससे बजट निष्पादन सहित सभी क्षेत्रों में कमान, नियंत्रण, निगरानी का अपेक्षित एकीकरण हुआ है। नियम/प्रक्रियाएं और सरकारी बैंकिंग व्यवस्थाएं जो सीजीए के अधिदेश के अधीन हैं, को सॉफ्टवेयर प्रणाली के साथ जोड़े जाने से जीआईएफएमआईएस के विकास के लिए अपेक्षित सामंजस्य और गहन समन्वय भी उत्पन्न हुआ है शामिल हैं। इसके परिणामस्वरूप सरकार की प्रक्रियाओं में तेजी से सुधार लाने के लिए प्रक्रिया प्रवाह विकास और व्यापार प्रक्रिया के पुनर्गठन में तीव्र तालमेल हुआ है। ठीक समय पर भुगतान की सुविधा के लिए पहचाने गए स्वायत्त निकायों में राजकोष एकल खाते (टीएसए) का त्वरित कार्यान्वयन इस बेहतर तालमेल का एक

उदाहरण है। एकीकरण ने खरीद, प्रशासन, मानव संसाधन और बैंकिंग व्यवस्थाओं में भी तालमेल पैदा किया है और उन्हें एक साथ जोड़ा है जो पहले अलग-अलग काम कर रहे थे। इसके परिणामस्वरूप बेहतर जनशक्ति योजना और बजट निष्पादन में सुधार हुआ है जैसा कि पिछले वित्तीय वर्ष से स्पष्ट परिलक्षित होता है।

पिछले तीन वर्षों के दौरान पीएफएमएस के संदर्भ में बजट उपयोग रुझान नीचे दिए गए हैं:

क्र.सं.	वित्तीय वर्ष	ब.प्रा.	सं.प्रा.	व्यय	प्रतिशत उपयोग (ब.प्रा.का)
1	2017-18	300	140	65.47	21.8%
2	2018-19	240	155.8	108.5	45.2%
3	2019-20	210	263	234.40	111.6%

इन रुझानों से संकेत मिलता है कि पीएफएमएस अब संसाधनों के बेहतर उपयोग के लिए पूरी तरह से तैयार है।"

2.7 बजट प्रावधानों के अनुपालन और व्यय दक्षता में सुधार सुनिश्चित करने के लिए मंत्रालय द्वारा तैयार किए गए निगरानी तंत्र के संबंध में, मंत्रालय ने निम्नवत बताया:

"पीएफएमएस की वित्तीय निगरानी सहित "सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली के सभी मुद्दों की समीक्षा करने के लिए एक वरिष्ठ स्तरीय समीक्षा समिति का गठन किया गया है। वरिष्ठ स्तरीय समीक्षा समिति के गठन के समय से पीएफएमएस के कार्यकलापों से संबंधित सभी मुद्दों जिनमें पीएफएमएस की प्रगति की वित्तीय समीक्षा भी शामिल है, की समीक्षा के लिए चार बैठकों का आयोजन किया गया ( पहली बैठक 14.10.2019 , दूसरी बैठक 19.02.2020 , तीसरी बैठक 23.07.2020 और चौथी बैठक 23.9.2020 को आयोजित की गई थी)। पीएफएमएस वृद्धि और उसकी प्रभावकारिता को बढ़ाने के लिए जरूरी मुख्य क्रय प्रस्तावों की समीक्षा के प्रयोजन के लिए दिनांक 13.12.2019 को एक क्रय समीक्षा समिति का गठन किया गया है। पीआरसी निर्धारित समय-सीमा में

क्रय प्रक्रिया के पूरे होने और निधियों को समाप्त होने से बचाने के लिए आबंटित बजट के उपयोग की भी निगरानी करती है। सचिव (व्यय) मासिक व्यय की प्रगति की भी समीक्षा करते हैं जिसके परिणामस्वरूप निधियों का उपयोग और अधिक दक्ष तथा प्रभावी हो गया है।”

## (ख) प्रौद्योगिकी विकास

2.8 लेखापरीक्षा टिप्पणियों के अनुसार, पीएफएमएस के प्रौद्योगिकी समाधान ढांचे को मौजूदा सूचना, संचार और प्रौद्योगिकी बुनियादी ढांचे को बढ़ाकर राष्ट्रव्यापी रोलआउट की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए डिजाइन किया जाना था। लेनदेन, रिपोर्टिंग और आकस्मिकता व्यवस्था सहित डाटा वेयरहाउसिंग के तीन महत्वपूर्ण व्यावसायिक आवश्यकताओं को संबोधित करने के लिए एक मापनीय और वितरित ढांचा प्रदान करना इसका उद्देश्य था। डीपीआर ने दो डेटा केन्द्रों (लेनदेन के लिए डेटा केंद्र 1 और रिपोर्टिंग के लिए डेटा केंद्र 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 रिस्पांस (आईवीआर) सिस्टम और मोबाइल उपकरणों के साथ एकीकरण में प्रस्तावित किया गया था।

2.9 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। आवश्यक डेटा केंद्र और डीआर साइट को डीपीआर में परिकल्पित रूप से स्वयं की सुविधा के बजाय एनआईसी के स्वामित्व वाली सुविधा में स्थापित किया गया था।

2.10 लेखापरीक्षा ने पाया कि संपूर्ण कार्यक्षमता का निर्माण अक्टूबर 2017 तक तीन लेखांकन मॉड्यूलों 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 (विधानमंडल 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।

2.11 यह पूछे जाने पर कि क्या पीएफएमएस के दायरे में शेष डीडीओ को शामिल करने के लिए किसी बाधा का सामना करना पड़ा है, मंत्रालय ने एक लिखित उत्तर में निम्नानुसार बताया:

“लगभग 283 चेक आहरण डीडीओ (सीडीडीओ) पीएफएमएस के दायरे से बाहर हैं। इसमें विदेश मंत्रालय के 198 सीडीडीओ पर्यटन मंत्रालय के 14 सीडीडीओ और जल शक्ति मंत्रालय का 1 सीडीडीओ शामिल हैं और ये सभी भारत से बाहर हैं। एक विशिष्ट मॉड्यूल डिजाइन किया जा रहा है जिसमें विदेशी मुद्रा में भुगतान/आय, विदेशी बैंकों में भुगतान/आय और भारत को प्रेषित धन की विशिष्ट जरूरतों को ध्यान में रखा गया है। विदेशों में भारत मिशन वर्तमान में आईएमएस सॉफ्टवेयर का उपयोग कर रहे हैं और यह परिकल्पना की गई है कि विदेश मंत्रालय के परामर्श से ये सभी मिशन तीन वर्ष की अवधि में पीएफएमएस के दायरे में लाए जाएंगे। लक्षद्वीप संघ राज्य क्षेत्र, अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह संघ राज्य क्षेत्र के दूरस्थ क्षेत्रों तथा असम राइफल्स के तहत दूरस्थ पूर्वोत्तर क्षेत्रों में स्थित सीडीडीओ की खराब नेटवर्क कनेक्टिविटी/नेटवर्क कनेक्टिविटी न होना पीएफएमएस में 70 सीडीडीओ को न शामिल किए जाने का कारण है। कनेक्टिविटी न होने/खराब कनेक्टिविटी वाले सीडीडीओ को भुगतान की अपनी सूची संबंधित पीएओ को प्रस्तुत करते हैं जो उनके लेखे को पीएफएमएस में दर्ज करते हैं। धीमा और रूक-रूककर इंटरनेट आने की समस्या को दूर करने के लिए पीएफएमएस का बेसिक संस्करण (पीएफएमएस लाइट) विकसित किया जा रहा है। पीएफएमएस-लाइट के विकास के लिए तकनीकी सहायता का प्रस्ताव विचाराधीन है।”

2.12 मंत्रालय के अद्यतन उत्तर के अनुसार पीएफएमएस में जुलाई 2020 तक ईएफसी द्वारा अधिदेशित विभिन्न मॉड्यूल/कार्यक्षमताओं को शामिल करने की स्थिति निम्नवत है:

लेखांकन मॉड्यूल	कार्यालयों की कुल संख्या	पीएफएमएस के मंच पर लिए गए कार्यालयों की संख्या	कवरेज की प्रतिशतता
ईआईएस	7416 कार्यरत	6430	86 %
पीएओ मॉड्यूल	741	741	100%
सिविल	660	660	100%
रक्षा	52	32	61%
पद	26	24	92%
सीडीडीओ मॉड्यूल	1454	1380	95%

### (ग) मानव संसाधन और परियोजना संगठन संरचना

2.13 मानव संसाधन और परियोजना संगठन संरचना से संबंधित मुद्दों पर लेखा परीक्षा ने पाया कि जबकि मानव संसाधन और परियोजना संगठन संरचना(पीआईसी) को सभी महत्वपूर्ण निर्णयों को लेने वाला नीति सलाह और रणनीतिक 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। 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 बेंच 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।

2.14 परियोजना कार्यान्वयन पदक्रम के विभिन्न स्तरों पर मानव संसाधन तैनाती की स्थिति (अक्टूबर 2017) तक निम्नवत है:

- (क) **केन्द्रीय परियोजना प्रबंधन इकाई (सीपीएमयू)** - 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 जान और अनुभव वाले बाह्य अभिकरणों से कोई क्षेत्र/डोमेन विशेषज्ञ सीपीएमयू में कार्यरत नहीं थे।
- (ख) **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। 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।

- (ग) **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 सेंटरों को स्थापित करने की संभावनाओं का पता लगाने की सिफारिश 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।

2.15 एसपीएमयू संवर्ग में रिक्तियां भरने के संबंध में प्रश्न पूछे जाने पर, मंत्रालय ने बताया कि:

“पीएफएमएस की पुनर्संरचना के प्रस्ताव पर व्यय विभाग में कार्य चल रहा है। तथापि, राज्यों/ संघ राज्य क्षेत्रों की तुलना में पीएफएमएस से संबंधित विभिन्न कार्यकलापों का सुचारू रूप से किया जाना सुनिश्चित करने के लिए आईसीएस अधिकारियों को अपनी नियमित ड्यूटी के अलावा, अतिरिक्त प्रभार के तौर पर लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली के कार्यान्वयन के लिए राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के प्राधिकारियों से समन्वय करने हेतु सभी 36 राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों के लिए राज्य नोडल अधिकारी अधिकारी और सहायक राज्य नोडल अधिकारी का

कार्यभार सौंपा गया है। इसके कारण एसपीएमयू का कार्य सुचारू रूप से चल रहा है।”

2.16 इसके अलावा, लेखापरीक्षा की इन टिप्पणियों के उत्तर में, कि मंत्रालय मानव संसाधन नीति तैयार करने, बेंचमार्किंग निष्पादन के लिए दिशानिर्देश और निष्पादन मूल्यांकन तंत्र जैसे मुद्दों का समाधान नहीं करता है, मंत्रालय ने निम्नानुसार उत्तर दिया:

“29.07.2019 को सचिव (व्यय) की अध्यक्षता में आयोजित व्यय वित्त समिति (ईएफसी) की सिफारिशों तथा 06.09.2019 को माननीय वित्त मंत्री के अनुमोदन के पश्चात, महालेखानियंत्रक कार्यालय द्वारा सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) को महालेखानियंत्रक के नियमित कार्य के रूप में विलय के संबंध में 16.09.2019 का एक कार्यालय ज्ञापन जारी किया गया है।”

2.17 सीजीए के नए कार्यों को निष्पादित करने के लिए जनशक्ति की तैनाती की स्थिति के बारे में पूछे जाने पर, मंत्रालय ने निम्नलिखित विवरण प्रस्तुत किए:

“क. पीएफएमएस में अधिकारियों/ कर्मचारियों की तैनाती की वर्तमान स्थिति

क्र.सं.	पद का नाम	स्वीकृत संख्या	पदस्थ व्यक्ति
1.	अपर सीजीए (एचएजी)	1	1
2.	कनिष्ठ सीजीए (एसएजी)	2	2
3.	उप सीजीए (जेएजी)	12	1
4.	एसीजीए (एसटीएस)	14	2+2 (वरिष्ठ एओ)
	कुल	29	

ख. पीएफएमएस निदेशालय में अधिकारियों/ कर्मचारियों की तैनाती की वर्तमान स्थिति

क्र.सं.	पद का नाम	स्वीकृत संख्या	पदस्थ व्यक्ति
1.	कनिष्ठ सीजीए (एसएजी)	19	1

2.	उप सीजीए (जेएजी)	36	6 (एसटीएस)
	कुल	55	

\*कनिष्ठ महालेखानियंत्रक, उप महालेखानियंत्रक को अतिरिक्त प्रभार दिया गया है ताकि सुनिश्चित किया जा सके कि सभी एसपीएमयू पूर्ण रूप से क्रियाशील हों।

29.07.2019 को सचिव (व्यय) की अध्यक्षता में आयोजित बैठक में व्यय वित्त समिति (ईएफसी) की सिफारिशों तथा 06.09.2019 को माननीय वित्त मंत्री के अनुमोदन के पश्चात, महालेखानियंत्रक कार्यालय द्वारा सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) को महालेखानियंत्रक के नियमित कार्य के रूप में विलय के संबंध में 16.09.2019 को एक कार्यालय ज्ञापन जारी किया गया है।

महालेखानियंत्रक कार्यालय में जनशक्ति की पुनर्संरचना का प्रस्ताव व्यय विभाग के पास विचाराधीन है। प्रस्ताव पर व्यय विभाग द्वारा मांगी गई अतिरिक्त इनपुट भी भेज दी गई है। व्यय विभाग शीघ्र ही इस प्रस्ताव पर व्यापक रूप से विचार करेगा।”

#### (घ) अवसंरचना और कार्यालय

2.18 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 परिकल्पित 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।

2.19 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।

2.20 अभी तक डीपीएमयू का गठन नहीं करने के विशिष्ट कारणों के बारे में पूछे जाने पर मंत्रालय ने बताया कि:

“डीपीएमयू की स्थापना डीओई द्वारा 27.02.2019 को जारी दिशा-निर्देशों के अनुसार चरणबद्ध तरीके से की जा रही है। 400 डीपीएमयू अधिसूचित किए गए हैं और 9 डीपीएमयू स्थापित किए गए हैं। सूची संलग्न है (अनुबंध-क)। वर्तमान में यह सूचित किया गया है कि जम्मू वकश्मीर में 8 डीपीएमयू तथा ओडिशा में 1 डीपीएमयू क्रियाशील हैं। इसके अतिरिक्त, 31 दिसंबर, 2020 तक 19 और डीपीएमयू बिहार राज्य में चालू होने की संभावना है।”

2.21 इसके अलावा, बाद के उत्तर में, मंत्रालय ने निम्नानुसार बताया:

“अब तक स्थापित डीपीएमयू की संख्या 10 है, जबकि 211 डीपीएमयू को राज्य सरकारों (अनुबंध) द्वारा अधिसूचित किया गया है। उम्मीद है कि शेष डीपीएमयू जिन्हें अधिसूचित किया गया है लेकिन स्थापित नहीं किया गया है, उन्हें जल्द ही स्थापित किया जाएगा।”

2.22 यह पूछे जाने पर कि डीपीएमयू के लिए परिकल्पित भूमिका क्या है और उनकी अनुपस्थिति में डीपीएमयू के नियोजित कार्यों का निर्वहन कौन करेगा, मंत्रालय ने एक लिखित उत्तर में बताया कि:

“राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों में डीपीएमयू की स्थापना करने के दिशा-निर्देश महालेखानियंत्रक के कार्यालय द्वारा दिनांक 27.02.2019 के का.जा. सं. सी-13015(777)/एमएफसीजीए/पीएफएमएस/2018-19/18324-18430 के तहत सभी राज्य निदेशालयों को जारी किए गए हैं। दिशा-निर्देशों के अनुसार, डीपीएमयू की भूमिका और जिम्मेदारियों में पीएफएमएस की स्कीमों के बारे में जिलों में कार्यान्वयन एजेंसियों के उपभोक्ताओं को मास्टर-प्रशिक्षकों की निगरानी में प्रशिक्षण देना, एजेंसी पंजीकरण से संबंधित परिचालन मुद्दों के लिए सहायता प्रदान करना, उपभोक्ता पंजीकरण, कार्यान्वयन एजेंसियों और अन्य

उपभोक्ताओं के डिजिटल हस्ताक्षर, ईएटी, डीबीटी और अन्य मॉड्यूल आदि का प्रबंधन, एसपीएमयू को बढ़ती तकनीकी समस्याएं सौंपना, आबंटित जिलों में आवश्यक रिपोर्टें तैयार रखना और आबंटित जिलों में पीएफएमएस के कार्यान्वयन की स्थिति प्रस्तुत करना शामिल है। डीपीएमयू का उद्देश्य ब्लॉक, पंचायतों और संबंधित जिलों में गांवों के स्तर पर स्थित कार्यान्वयन एजेंसियों के लिए प्रशिक्षण और समस्या का निराकरण करने में सहायता प्रदान करना था।”

2.23 इसके अलावा, जिला परियोजना प्रबंधन इकाइयों के मुद्दे पर मंत्रालय के सचिव ने दिनांक 27.10.2020 को हुए मौखिक साक्ष्य के दौरान निम्नानुसार बताया था:-

“.....डीपीएमयू की अवधारणा तब बनाई गई थी जब 2012-13 के आसपास योजना तैयार की गई थी। कई कारणों से यह शुरू नहीं हो सकी। लेकिन, शायद आज पूरे देश में सूचना प्रौद्योगिकी के प्रसार के साथ, हमें इस बात की फिर से जांच करने की आवश्यकता है कि क्या डीपीएमयू हर जिले में आवश्यक हैं क्योंकि यह मौलिक रूप से काफी महंगा प्रस्ताव है, क्योंकि आज हर पंचायत के लिए मजबूत ढांचा उपलब्ध है। कॉमन सर्विस सेंटर उपलब्ध हैं। राज्यों ने भी 2012 की तुलना में काफी प्रगति की है। इससे अपेक्षित था कि यह भुगतान प्रणाली को अंतिम छोर तक पहुंचाने में राज्य सरकार की सहायता करेगा। लेकिन आज कई राज्यों ने अपनी स्वयं की लेखांकन प्रणाली विकसित कर ली है.....।”

### (ड.) प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण

2.24 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।

2.25 प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण जैसे क्षेत्रों पर कम व्यय के कारणों तथा क्या परियोजना की प्रभावशीलता पर कम व्यय के प्रभाव का आकलन किया गया है इस बारे में पूछे जाने पर, मंत्रालय ने निम्नवत उत्तर दिया:

"मौजूदा वित्त वर्ष 2020-21 में, कोविड-19 वैश्विक महामारी और मार्च माह से लॉकडाउन लगाए जाने के कारण डीओपीएंडटी के दिशा-निर्देशों के अनुसार भौतिक प्रशिक्षण संभव नहीं थे। तथापि, उपलब्ध ई-प्लेटफॉर्म के माध्यम से ऑनलाइन प्रशिक्षण आयोजित किए गए ताकि प्रशिक्षण बाधित न हो।"

पीएफएमएस के लिए प्रशिक्षण एक अनवरत प्रक्रिया है और मास्टर प्रशिक्षकों का चयन विभिन्न राज्यों से लिखित और कौशल जांच परीक्षाओं के आधार पर किया जाता है। वर्ष 2018-19 से अब तक 104 मास्टर प्रशिक्षक प्रशिक्षित किए जा चुके हैं जिससे पीएफएमएस के मौजूदा सीमित संसाधनों पर निर्भरता को समाप्त किया जा सका है।"

वर्ष 2017-18 से 2020-21 तक प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण के संबंध में बजट और किया गया व्यय (करोड़ रुपए)		
वित्त वर्ष	बजट प्राक्कलन (प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण)	व्यय (प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण)
2017-18	30.3	0.86
2018-19	16	0.88
2019-20	1.4	0.65
2020-21(31.07.2020 तक)	1.68	0.0164

### आयोजित प्रशिक्षणों का ब्यौरा इस प्रकार है:

अवधि	प्रशिक्षणों की संख्या	प्रशिक्षित प्रतिभागियों की संख्या
2018-19	2,350	50,194
2019-20	3,961	47,659
2020-21 (31.07.2020 तक)	1,375	4,073

### (च) परियोजना के लिए संस्थागत ढांचा - परियोजना कार्यान्वयन समिति (पीआईसी)

2.26 डीपीआर में पीआईसी की स्वतंत्रता सुनिश्चित करने हेतु इसकी संरचना, वित्तीय शक्तियां, सरकार के भीतर और सरकार के बाहर मानव संसाधनों को शामिल करने की शक्तियों की परिकल्पना की गई थी। लेखापरीक्षा ने निम्नवत पाया:

- आवश्यक मार्गदर्शन और सामयिक निर्णय प्रदान करने के लिए त्रैमासिक बैठकों के लिए आवश्यकता के बावजूद दिसम्बर, 2013 से मार्च, 2017 तक 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 रणनीतिक 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 क्षेत्र 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 पुनः प्रत्यायोजित (जून 2014) किया गया 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।

2.27 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।

2.28 पीएफएमएस के कार्यान्वयन की वास्तविक समय निगरानी के प्रावधानों के बारे में पूछे जाने पर मंत्रालय ने निम्नवत उत्तर दिया:

“पीएफएमएस की नियमित रूप से निगरानी परियोजना कार्यान्वयन समिति, जिसका गठन आरंभ में योजना आयोग के दिनांक 25.07.2008 के का.ज्ञा. सं. 21/1/2008-एफआर के अनुसार किया गया था, के माध्यम से की जा रही थी। स्कीम के नीति आयोग से वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग में अंतरण के पश्चात् वित्त मंत्रालय ( व्यय विभाग) के 13 जनवरी, 2016 के का.ज्ञा. सं. ए-12034/2/2015-एडी।(पार्ट) के तहत परियोजना कार्यान्वयन समिति का पुनर्गठन किया गया था। पीआईसी का संघटन इस प्रकार से किया गया था कि

इसमें बैंकिंग विभाग, एनआईसी के विशेषज्ञों, वित्तीय दिशा-निर्देशों के लिए संयुक्त सचिव एवं वित्त सलाहकार, मानव संसाधन विकास से संबंधित मुद्दों के लिए संयुक्त सचिव (कार्मिक), समग्र आयोजना के लिए संयुक्त सचिव (पीएफ), पीएफएमएस से प्रतिनिधियों, डीबीटी से संबंधित मुद्दों आदि के लिए संयुक्त सचिव (डीबीटी) को शामिल किया गया था। महालेखानियंत्रक की अध्यक्षता में पीआईसी की बैठकों का आयोजन किया गया था।

पीएफएमएस के सीजीए के नियमित कार्यकलापों का हिस्सा बनने के साथ ही पीआईसी ने दिनांक 26.06.2019 को हुई अपनी 19वीं बैठक के बाद कार्य करना समाप्त कर दिया। लोक वित्त प्रबंधन प्रणाली के सभी मुद्दों की समीक्षा करने के लिए एक वरिष्ठ स्तरीय समीक्षा समिति का गठन किया गया है और इसमें सदस्यों के रूप में डीजी एनआईसी और संयुक्त सचिव (डीबीटी), मंत्रिमंडल सचिवालय को शामिल किया गया है। वरिष्ठ स्तरीय समीक्षा समिति के गठन के समय से पीएफएमएस के कार्यकलापों से संबंधित सभी मुद्दों जिनमें पीएफएमएस की प्रगति की वित्तीय समीक्षा भी शामिल है, की समीक्षा के लिए चार बैठकों का आयोजन किया गया था (पहली बैठक 14.10.2019 को, दूसरी बैठक 19.02.2020 को, तीसरी बैठक 21.07.2020 को और चौथी बैठक 23.9.2020 को आयोजित की गई थी)।"

### (छ) प्रौद्योगिकी रणनीतिक नियंत्रण समूह

2.29 लेखापरीक्षा ने पाया कि परिणाम पर नियंत्रण, परिवर्तन करने को सुनिश्चित करने और पीएफएमएस के तकनीकी घटक से संबंधित विकास प्रबंधन की क्षमता प्रदान करने के लिए सीपीएमयू के उप-समूह के रूप में डीपीआर में एक प्रौद्योगिकी रणनीतिक नियंत्रण समूह के रूप में परिकल्पित किया गया था। समूह का कार्य साफ्टवेयर एप्लिकेशन, डाटाबेस और मूल अवसंरचना, परिणामों की प्राप्ति, डाटाबेस प्रबंधन हेतु मानकों का अनुपालन और सुरक्षा, उचित परिवर्तन प्रबंधन पदानुक्रम, बौद्धिक संपदा

और नियमित मॉनीटरिंग पर नियंत्रण जैसे रणनीतिक परिसंपत्तियों पर सरकार का सम्पूर्ण नियंत्रण सुनिश्चित करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि डीपीआर में परिकल्पित रूप में पीएफएमएस के लिए प्रौद्योगिकी पर रणनीतिक समूह का निर्माण नहीं किया गया था। इस प्रकार, प्रणाली उपरोक्त कार्यों और संबंधित जोखिमों को दूर करने के लिए आवश्यक तकनीकी ढांचे के बिना कार्य कर रहा है।

2.30 मंत्रालय ने बताया कि मजबूत, विश्वसनीय और सतत सॉफ्टवेयर एपलिकेशन 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 रणनीतिक नियंत्रण समूह के लिए डीपीआर में निहित अनुशंसाओं से काफी भिन्न थे। इसके अलावा, दिसम्बर 2016 तक सीटीजी की केवल एक बैठक हुई थी।

2.31 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में यह भी नोट किया गया था कि न तो हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर अनुबंधों के लिए पीएफएमएस हेतु उपकरण और सेवाओं के बिक्रेताओं के लिए मानक अनुबंध नमूने थे और न ही न्यूनतम हार्डवेयर क्षमता निर्धारित करने, पीएफएमएस के लिए उपयोग में लगाई जा रही प्रणालियों के लिए ऑपरेटिंग सॉफ्टवेयर या डाटाबेस समाधानों की सिफारिश 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 हेतु विशेष दिशानिर्देश भी नहीं थे। अतः, विक्रेता 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 दूर नहीं किया गया है।

2.32 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में परिकल्पित तरीके से पीएफएमएस के लिए प्रौद्योगिकी पर रणनीतिक समूह के गठन के बारे में पूछे जाने पर, मंत्रालय ने निम्नवत बताया: -

“2011 की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट में उल्लिखित प्रौद्योगिकी संबंधी रणनीतिक समूह को उक्त कारणों की वजह से नहीं बनाया जा सका

“प्रौद्योगिकी रणनीतिक नियंत्रण समूह के गैर-गठन पर लेखापरीक्षा को आपत्ति है। डीपीआर की सलाह के अनुसार प्रौद्योगिकी रणनीतिक नियंत्रण समूह में अलग से मुख्य प्रौद्योगिकी अधिकारी के रूप में एक प्र. सीसीए शामिल है जिस पद को संयुक्त सीजीए उप. सीजीए द्वारा स्वीकृत नहीं किया था। और ये पूरी तरह से भरे भी नहीं जाते हैं, इसलिए इन कार्यकलापों के लिए किसी को अलग से नहीं रखा जा सका। इसलिए, डीपीआर की तर्ज पर टेक्नोलॉजी स्ट्रैटेजिक कंट्रोल ग्रुप का गठन नहीं किया जा सका।

एसएलआरसी में भी रणनीतिक मुद्दों का समाधान किया जाता है जिसमें महानिदेशक, एनआईसी भी सदस्य होते हैं।

तथापि, पीएफएमएस सीजीए के नियमित कार्यप्रणाली का हिस्सा बनने के बाद तकनीकी मूल्यांकन समिति (डीडीजी-एनआईसी की अध्यक्षता में) का गठन किया गया है। चूंकि एनआईसी, पीएफएमएस का प्रौद्योगिकी भागीदार है और तकनीकी मामलों पर पीएफएमएस को सलाह देने के लिए जिम्मेदार है। सभी तकनीकी संवर्द्धन प्रस्तावों, हार्डवेयर, सॉफ्टवेयर आवश्यकताओं का विश्लेषण और जांच एनआईसी की तकनीकी मूल्यांकन समिति (टीईसी) द्वारा की जाती है जिसमें वरिष्ठ तकनीकी निदेशक/तकनीकी कर्मचारी शामिल होते हैं। तकनीकी मूल्यांकन समिति के माध्यम से तकनीकी वृद्धि और रणनीतियों के संदर्भ में उचित अध्यवसाय को सुनिश्चित किया जा रहा है। टीईसी द्वारा गहन जांच के बाद, प्रस्ताव पीएफएमएस डोमेन को प्रस्तुत किए जाते हैं। किसी भी नए प्रौद्योगिकी प्रवर्तन के मामले में, एनआईसी मुख्यालय/एमईआईटीवाई में विषय

विशेषज्ञों को संदर्भित किया गया था ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि उत्पादों के विनिर्देश आवश्यकता के अनुरूप हो। किसी भी नई तकनीक के मामले में, संकल्पनाओं का प्रमाण (पीओसी) एक मानक पूर्व-आवश्यकता है। सभी उत्पाद, हार्डवेयर, सॉफ्टवेयर केवल जीईएम के माध्यम से खरीदे जा रहे हैं।"

2.33 प्रौद्योगिकी संविदाओं और समाधानों में मानकीकरण से उत्पन्न जोखिमों को कम करने के लिए वैकल्पिक रणनीति तैयार करने के संबंध में, मंत्रालय ने आगे कहा:

"जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, एनआईसी पीएफएमएस का प्रौद्योगिकी भागीदार है और सभी तकनीकी संवर्द्धन प्रस्तावों, हार्डवेयर, सॉफ्टवेयर आवश्यकताओं का विश्लेषण और जांच एनआईसी की तकनीकी मूल्यांकन समिति (टीईसी) द्वारा की जाती है जिसमें वरिष्ठ तकनीकी निदेशक / तकनीकी निदेशक शामिल हैं और यह डीडीजी (एनआईसी) की अध्यक्षता में की जाती है। उचित जांच के बाद, प्रस्ताव पीएफएमएस डोमेन को प्रस्तुत किए जाते हैं। किसी भी नए प्रौद्योगिकी प्रवर्तन के मामले में, एनआईसी मुख्यालय / एमईआईटीवाई में विषय विशेषज्ञों को संदर्भित किया गया था ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि उत्पादों के विनिर्देश आवश्यकता के अनुरूप हो। किसी भी नई तकनीक के मामले में, संकल्पनाओं का प्रमाण (पीओसी) एक मानक पूर्व-आवश्यकता है। सभी उत्पादों, हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर की खरीद जीईएम के माध्यम से की जा रही है।

इसके अलावा, पीएफएमएस अनुप्रयोगों की साइबर और सूचना सुरक्षा पीएफएमएस के लिए बहुत महत्वपूर्ण है और सर्ट-इन और एनआईसी-साइबर सुरक्षा प्रभागों की सिफारिशों का उचित अध्यवसाय के साथ अनुपालन किया गया है। इसके अलावा, पीएफएमएस ने पिछले एक वर्ष में दो साइबर सुरक्षा

लेखापरीक्षा, व्यापक सुरक्षा लेखापरीक्षा और एसटीक्यूसी डब्ल्यूएसपी साइबर सुरक्षा लेखापरीक्षा की हैं और सभी टिप्पणियों को संकलित किया गया था।

पीएफएमएस के वर्तमान और भविष्य के प्रौद्योगिकी स्तर का नियमित रूप से आकलन और विश्लेषण करने के लिए डीडीजी, एनआईसी की अध्यक्षता में एक तकनीकी मूल्यांकन समिति (टीईसी) का गठन किया गया है, जिसमें वरिष्ठ टीडी और टीडी शामिल हैं। टीईसी द्वारा हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर आवश्यकताओं के साथ-साथ सभी तकनीकी संवर्द्धन प्रस्तावों का विश्लेषण किया जाता है।

इसके अतिरिक्त, सीजीए के कार्यालय ने पीएफएमएस के परिकल्पना को आगे बढ़ाने के लिए तीन प्रकार के परामर्शदाताओं को शामिल करने के प्रस्ताव प्रस्तुत किए हैं।

- क) रणनीतिक सलाहकार और परामर्श सेवाएं
- ख) प्रौद्योगिकी परामर्श सेवाएं
- ग) विशिष्ट डोमेन क्षेत्रों के लिए परामर्श सेवाएं (जैसे डेटा एनालिटिक्स, आईएसओ 270001 प्रमाणन, आदि)

ये सलाहकार पीएफएमएस की डोमेन और प्रौद्योगिकी टीमों को उच्च स्तरीय समर्थन का हिस्सा होंगे। लोकलेखा समिति के संज्ञान में यह बात फिर से लाई जाती है कि ईएफसी और वित्त मंत्री की मंजूरी के अनुसार, एक योजना के रूप में पीएफएमएस अगस्त, 2019 से अस्तित्व में नहीं है और महालेखा नियंत्रक (सीजीए) के नियमित कार्य का हिस्सा बन गया है।"

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

## (ज) पीएफएमएस द्वारा प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) योजनाओं की स्थिति

2.34 प्रत्यक्ष लाभ हस्तांतरण 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।

2.35 जब विशेष रूप से पूछा गया कि पीएफएमएस के घोषित उद्देश्यों को अब तक किस हद तक प्राप्त किया गया है, जिससे लक्षित लाभार्थियों आदि को सभी डीबीटी योजनाओं के भुगतान को प्रभावित करने वाले डिजिटल प्रारूप में केंद्र सरकार की प्राप्ति और भुगतान को पूरा शामिल करने और अभिग्रहण करने में सक्षम बनाया गया है, मंत्रालय ने जवाब दिया कि:

"सिविल मंत्रालयों के लिए भारत सरकार के भुगतान हेतु ऑनबोर्ड पीएफएमएस पर 741 पीएओ हैं, जिनमें से 546 पीएओ पीएफएमएस के माध्यम से सीधे भुगतान कर रहे हैं और अन्य कार्य कर रहे हैं जबकि सीबीडीटी और सीबीआईसी के राजस्व पीएओ, डाक विभाग, परमाणु ऊर्जा सहित 195 पीएओ अन्य प्रणालियों का उपयोग कर रहे हैं, लेकिन एकीकरण प्रोटोकॉल के माध्यम से पीएफएमएस से जुड़े हैं। कुल मिलाकर, सिविल मंत्रालयों/ विभागों में पीएफएमएस के माध्यम से कुल भुगतान का 99.5% से अधिक डिजिटल माध्यम से किया जा रहा है। प्राप्ति के लिए, ऑनलाइन माध्यम से सरकारी प्राप्तियों को एकत्र करने के लिए गैर-कर प्राप्ति पोर्टल (एनटीआरपी) विकसित किया गया है। सभी मंत्रालय और विभाग धीरे-धीरे एनटीआरपी से जुड़ रहे हैं। वर्ष

2019-20 के लिए एनटीआरपी के माध्यम से 1,17,725.41 करोड़ रुपए की गैर-कर प्राप्तियां एकत्र की गईं, जबकि बजट कुल 3,13,179.12 करोड़ रुपए था। प्रत्यक्ष कर प्राप्तियों के लिए, राजस्व लेखा प्रबंधन प्रणाली (आरएएमएस) की पुरानी प्रणाली का उपयोग प्राप्ति लेखांकन के लिए किया जा रहा है। अप्रत्यक्ष कर प्राप्ति के लिए अप्रत्यक्ष कर आंकड़ों की सूचना देने के लिए अप्रत्यक्ष करों के लेखांकन और समाधान पोर्टल (अर्पित) का उपयोग किया गया है। अप्रत्यक्ष करों की रिपोर्टिंग के लिए अर्पित को वस्तु एवं सेवा कर नेटवर्क (जीएसटीएन) और पीएफएमएस के साथ जोड़ा गया है। प्राप्ति लेखा प्रबंधन प्रणाली (रिवैकट) प्रणाली के माध्यम से कुछ शेष अप्रत्यक्ष कर प्राप्तियों का लेखांकन किया जा रहा है। प्रत्यक्ष करों के लिए प्रत्यक्ष कर लेखा प्रणाली (प्रकल्प) नामक एक पीएफएमएस मॉड्यूल तैयार किया जा रहा है।

अब तक 510 डीबीटी योजनाओं को शामिल किया गया है। ब्यौरा इस प्रकार है:

केंद्रीय क्षेत्र की योजना:	45
केंद्र प्रायोजित:	29
राज्य से संबद्ध योजना:	171
राज्य और यूटी के स्वामित्व वाली योजनाएं:	257
अन्य केंद्रीय व्यय/ अन्य:	8

वित्त वर्ष 2019-20 के अंत में डीबीटी योजनाओं की संख्या (केंद्रीय क्षेत्र, केंद्र प्रायोजित, राज्य के स्वामित्व वाली और यूटी योजनाएं शामिल हैं) 510 थी। इन योजनाओं में किए गए नकद हस्तांतरण की राशि 2,67,092.98 करोड़ रुपए थी।"

2.36 मंत्रालय से जब पीएफएमएस (अक्टूबर, 2020) द्वारा शामिल की जा रही डीबीटी योजनाओं की संख्या के बारे में पूछा गया, तो उन्होंने आगे बताया:

"अभी तक 510 प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजनाओं को शामिल किया गया है। ब्यौरा निम्न प्रकार है:

केंद्रीय क्षेत्र योजना:	45
केंद्रीय प्रायोजित:	29
राज्य से जुड़ी योजना:	171
राज्य और केंद्र शासित प्रदेश के स्वामित्व वाली योजनाएं:	257
अन्य केंद्रीय व्यय/ अन्य :	8
<b>कुल</b>	<b>510</b>

वित्त वर्ष 2019-20 के अंत में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजनाओं (केंद्रीय क्षेत्र, केंद्र प्रायोजित, राज्य केंद्र शासित प्रदेश के स्वामित्व वाली योजनाओं सहित) की संख्या 510 थी। इन योजनाओं के लिए किए गए नकद अंतरण की राशि 2,67,092.98 करोड़ रुपए थी।

पिछले सात वित्तीय वर्षों के आंकड़ों के आधार पर वितरित धनराशि के रूप में वार्षिक वृद्धि निम्न प्रकार है:

वित्तीय वर्ष	योजनाओं की संख्या	लेन-देन	धनराशि (करोड़ रुपए में)	% वृद्धि (धनराशि)
2014-15	56	21,943,733	6,967.17	
2015-16	90	67,450,640	22,138.47	217.75%
2016-17	162	101,148,847	31,393.53	41.81%
2017-18	297	165,473,305	90,754.95	189.09%
2018-19	416	509,725,682	154,748.87	70.51%
2019-20	510	1,023,764,443	267,092.98	72.60%
2020-21 (अक्तूबर तक)	466	81,96,85,740	1,62,676.08	

पिछले वित्त वर्ष के संबंधित माह के डेटा सहित अक्तूबर '20 के भुगतान में वृद्धि:

क्र.सं.	वित्तीय वर्ष	योजनाओं	भुगतान की गई	प्रतिशत वृद्धि
---------	--------------	---------	--------------	----------------

		की संख्या	धनराशि (करोड़ रुपए में)	
1	2019-20 (अक्टूबर तक)	440	1,39,113.24	
2	2020-21 (अक्टूबर तक)	466	1,62,676.08	14.48 %

2.37 यह पूछे जाने पर कि व्यापक प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) के लिए पहल/डीबीटी को पीएफएमएस से जोड़ने के लिए पीएफएमएस द्वारा क्या समय सीमा निर्धारित की गई है, मंत्रालय ने एक प्रश्न के लिखित उत्तर में कहा:

"पीएफएमएस पर पहल योजना की प्रक्रिया को दर्ज करने के लिए लगभग 27 करोड़ लाभार्थियों का सत्यापन एवं भुगतान की प्रक्रिया पूरी करने के बाद विभिन्न प्रक्रियाएं जैसे, एजेंसी का पंजीकरण, डीएससी नामांकन, लाभार्थियों का पंजीकरण शामिल होता है। पहल को पीएफएमएस में मार्च, 2021 तक शामिल करने का प्रस्ताव है। चूंकि इस योजना में आंकड़ों की संख्या बहुत अधिक है, अतः इसके लिए पीएफएमएस की मौजूदा भंडारण क्षमता पर्याप्त नहीं होगी। अतिरिक्त आंकड़ा भंडारण प्राप्त करने के लिए क्रय प्रक्रिया प्रारंभ कर दी गई है। सभी तीन ओएमसीज के लाभार्थियों का पूरा पंजीकरण एवं अन्य क्रियाकलाप आवश्यक हार्डवेयर प्राप्त होने पर पूरा कर लिए जाएंगे। सभी तीनों ओएमसीज के लाभार्थियों का पूरा पंजीकरण एवं अन्य क्रियाकलाप आवश्यक हार्डवेयर प्राप्त होने पर पूरा कर लिए जाएंगे।"

2.38 कुल डीबीटी लाभार्थियों और निधि संवितरण में इसके प्रमुख अंश को ध्यान में रखते हुए महात्मा गांधी राष्ट्रीय रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) से संबंधित पीएफएमएस के डाटा की जांच की गई ताकि इस योजना में कवरेज और एमआईएस /

डीएसएस के रूप में पीएफएमएस में एकत्रित सूचना के उपयोग का आकलन किया जा सके। यह पाया गया था कि डीबीटी मिशन की वेबसाइट [dbtbharat.gov.in](http://dbtbharat.gov.in) नियमित रूप से मनरेगा सहित डीबीटी योजनाओं के अंतरणों तथा अंतरित निधियों, डीबीटी लाभार्थियों का डाटा नियमित रूप से प्रकाशित कर रही है। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण विकास मंत्रालय ( एमओआरडी) अपनी वेबसाइट <http://www.nrega.nic.in> पर इस योजना से संबंधित एमआईएस डाटा प्रकशित करता है। सूचना प्रकटीकरण और रिपोर्टिंग के प्रमुख मापदंड अर्थात् पीएफएमएस और इन स्रोतों के लिए लाभार्थी लेनदेन और अंतरित निधियां समान है।

2.39 हालांकि, पीएफएमएस के अंतर्गत कवरेज तथा सभी लाभार्थियों के पारदर्शी चित्रण के लिए इन स्रोतों और पीएफएमएस के बीच डाटा आदान-प्रदान का कोई तंत्र नहीं है। 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 के पारदर्शी चित्र को पाने के लिए तुलना नहीं की जा सकती है। पब्लिक डोमेन में डाटाप्रकटीकरण की सटीकता सुनिश्चित करने के लिए नरेगा सॉफ्ट (मनरेगा के लिए सॉफ्टवेयर) और पीएफएमएस के एकीकरण की सीमा के बारे में पूछे जाने पर, मंत्रालय ने बताया कि योजनाओं का प्रबंध करने के लिए मंत्रालय की ओर से भुगतानों के पुर्नमिलान के लिए नरेगासॉफ्ट को सफल भुगतानों का डाटा भेजा जाता है। हालांकि, सभी रिपोर्टों के पारदर्शी चित्रण के लिए कोई प्रणाली नहीं है।

2.40 मंत्रालय के पृष्ठभूमि नोट के अनुसार, पीएफएमएस तथा डीबीटी मिशन के बीच आंकड़ों के बेमेल होने का मुख्य कारण „अनेक योजनाओं को एक मानने“ की अवधारणा है अर्थात् पीएफएमएस इसे एक योजना मानता है भले ही डीबीटी योजना के अनेक घटकों में चल रहा हो, जबकि डीबीटी मिशन इन घटकों को एक पृथक योजना मानता

है। एक-समान पद्धति का चयन करके वास्तव में कितनी योजनाओं को पीएफएमएस के साथ जोड़ा गया है के बारे में पूछे जाने पर, मंत्रालय ने निम्नवत बताया:

“पीएफएमएस की किसी योजना में डीबीटी घटक एवं निधि अंतरण घटक, दोनों हो सकते हैं। वर्तमान में पीएफएमएस योजना कोड के साथ डीबीटी मिशन योजना कोड की मैपिंग की जा रही है। एक पीएफएमएस योजना कोड के लिए कई डीबीटी मिशन योजना कोड हो सकते हैं और इसका विपरीत क्रम भी हो सकता है। डीबीटी मिशन योजना की मैपिंग पीएफएमएस योजना के केवल डीबीटी घटक के साथ की जाती है। अतः, पीएफएमएस योजनाओं तथा डीबीटी मिशन योजनाओं के बीच व्यय के आंकड़ों में अंतर होने की संभावना रहती है। इसके मिलान में सुधार करने के लिए डीबीटी मिशन योजना कोड को पीएफएमएस योजना सूत्र पर मैप करने की बजाय कार्यकलाप सूत्र पर मैप करने के लिए पीएफएमएस डीबीटी की रूपरेखा में परिवर्तन किए जा रहे हैं। यह कार्य मार्च, 2021 तक पूरा हो जाएगा, इसके बाद डीबीटी मिशन की सभी योजनाओं को एक-समान तरीके से पीएफएमएस के साथ जोड़ दिया जाएगा।”

2.41 पब्लिक डोमेन में प्रदर्शित डेटा की सटीकता सुनिश्चित करने के लिए मनरेगा के सॉफ्टवेयर नरेगा-सॉफ्ट, को पीएफएमएस के साथ किस सीमा तक जोड़ा गया है, के संबंध में मंत्रालय ने लिखित उत्तर में निम्नवत बताया :

“मनरेगा के अंतर्गत भुगतान करने के लिए पीएफएमएस और ग्रामीण विकास मंत्रालय के नरेगा-सॉफ्ट को एकीकृत किया गया है। मजदूरी के भुगतान पीएफएमएस द्वारा किए जा रहे हैं तथा प्रायोजक बैंकों से प्राप्त फीडबैक को नरेगा-सॉफ्ट के साथ साझा किया जा रहा है। सभी रिपोर्टें हितधारकों को उपलब्ध है। मंत्रालय लाभार्थियों और अन्य को डाटा प्रदान करने में सक्षम है। मनरेगा के लिए प्रारंभ से अंत तक की प्रक्रिया के लिए एक विशिष्ट प्रोटोकॉल विकसित किया गया है जिसने भुगतानों की तत्काल निगरानी को संभव बनाया है मनरेगा के तहत लेन-देन पर नजर रखने और उत्तम निगरानी

सुनिश्चित करने वाले डैशबोर्ड ने सभी हितधारकों तक मजदूरी के शीघ्र और यथासमय भुगतान को प्रदान करना संभव बनाया है।”

2.42 डीबीटी निगरानी प्रकोष्ठ के गठन और इसके विवरण के संबंध में पूछे जाने पर मंत्रालय ने बताया कि:-

“मंत्रिमंडल सचिवालय के अधीन डीबीटी मिशन एक नीति स्तरीय प्राधिकरण है जो हितधारकों के लिए डीबीटी नीति, मामलों मंत्रालयों/विभागों/राज्य सरकारों के साथ इन नीतियों के कार्यान्वयन डीबीटी कोड का आवंटन तथा योजनाओं और लाभार्थियों के डीबीटी आंकड़ों की रिपोर्टिंग पर निर्णय लेता है। दूसरी ओर, पीएफएमएस का डीबीटी निगरानी प्रकोष्ठ निम्नलिखित कार्यों को करने के लिए पूर्ण रूप से क्रियाशील है जैसे बाह्य प्रणाली के साथ निधि अंतरण आदेश (एफटीओ) समन्वय, बैंकों के साथ एफटीओ समन्वय, बैंकों के साथ प्रतिक्रिया समाधान, विफलता समाधान, स्क्रॉल समाधान, एनपीसीआई से प्राप्त मानित सफलता/ विफलता स्थिति को अद्यतन करना, नए प्रोटोकॉल का विकास तथा अलर्ट सिस्टम जैसी सुविधाएं, लंबित डेबिट, लंबित क्रेडिट की जांच, सफलता, बैंकों से गैर-मानक अस्वीकृति कोड की प्राप्ति का संकल्प, स्वीकार्य कारणों के भीतर ऋण विफलता, आधार आधारित भुगतान में गलत आईएनएन प्राप्त होना, आधार आधारित भुगतान में क्रेडिट बैंक विवरण प्राप्त न होना, गलत बैंक खातों में आधार आधारित भुगतान, बैंकों/ भारतीय डाक द्वारा विलंब तथा बैंक खातों का गैर प्रमाणीकरण, बैंक से गलत प्रतिक्रिया, बैंकों से विलंबित प्रतिक्रिया के फलस्वरूप बाह्य प्रणाली से विलंब से सूचना प्राप्त होना। किसानों, मनरेगा कार्यकर्ताओं तथा असंगठित क्षेत्रों के श्रमिकों के लिए विभिन्न सरकारी योजनाओं के अंतर्गत डीबीटी संवितरण में वृद्धि के कारण नियमित निगरानी बहुत आवश्यक है। इसके अतिरिक्त, बड़ी संख्या में तकनीकी मामलों जैसे डीएससी नामांकन फाइल शेयरिंग प्रतिक्रिया, प्रणाली में खराबी, सर्वर में समस्या के कारण लाभार्थियों के बैंक खातों में पैसे न पहुंचना, क्रेडिट में देरी बैंक

से प्रतिक्रिया प्राप्त न होना आदि की नियमित आधार पर जांच तथा समाधान किए जाने की आवश्यकता है। इसके अलावा, पीएफएमएस पर *पहल* को डाला जा रहा है तथा इस योजना के अंतर्गत लगभग 27 करोड़ लाभार्थियों को नियमित रूप से सब्सिडी दी जाएगी तथा स्वभाविक रूप से प्रणाली पर भार और लाभार्थियों की शिकायतें भी और अधिक होंगी। अतः लाभार्थियों को समय पर भुगतान सुनिश्चित करने के लिए इन योजनाओं की निगरानी आवश्यक है। पीएफएमएस में निगरानी प्रकोष्ठ की स्थापना उपर्युक्त कार्यों की निगरानी की दृष्टि से ही की गई है।"

### (एक) लागत-लाभ विश्लेषण

2.43 लेखापरीक्षा में पाया गया कि पीएफएमएस की उपयोगिता को प्रक्षेपित करते समय यह उल्लेख किया गया था कि योजना कार्यान्वयन पदक्रम में निधियों के प्रवाह के निवारण के परिणामस्वरूप ₹ 8,363 करोड़ तक की ब्याज लागत की बचत हो सकती है। मंत्रालय ने 2017 (दिसम्बर 2016) के आगे पीएफएमएस के विस्तार के लिए प्रस्तुत ईएफसी नोट में दोहराया था कि पीएफएमएस के कार्यान्वयन के माध्यम से ब्याज पर लगभग ₹ 10,000 करोड़ की बचत हासिल की जा सकती है।

2.44 लेखापरीक्षा ने पाया कि किसी भी योजना में जहां पीएफएमएस कार्यान्वित किया जा रहा है वहां वास्तविक निधि प्रवाह, पदक्रम में व्यर्थ पड़ी हुई निधियां, रोके गए निधियों के वास्तविक प्रवाह तथा प्रवाह की अवधि और प्रचलित ब्याज दरों पर विचार करते हुए ब्याज बचत का आकलन करने के लिए कोई अध्ययन नहीं किया गया था। अतः, निधि प्रवाह को रोकने और ब्याज का बोझ कम करने के उद्देश्य के संदर्भ में पीएफएमएस की प्रभाविकता का आकलन करना संभव नहीं था।

2.45 पीएफएमएस की प्रभावशीलता का आकलन निधि प्रवाह को रोकने और ब्याज बोझ को कम करने के उद्देश्य के संबंध में कैसे किया जाता है इसके बारे में पूछे जाने पर, मंत्रालय ने लिखित उत्तर में बताया कि :

“पीएफएमएस एक प्लेटफार्म के रूप में ,उपयुक्त समय पर“ भुगतान करने की सुविधा प्रदान करता है। व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय ने सभी मंत्रालयों/ विभागों को पीएफएमएस पर एजेंसियों द्वारा निधियों के उपयोग से संबंधित उपलब्ध आंकड़ों का प्रयोग करके ,उपयुक्त समय पर“ निधियां जारी करना सुनिश्चित करने के लिए दिशा-निर्देश जारी किए हैं। ग्रामीण विकास मंत्रालय की मनरेगा, कृषि मंत्रालय की पीएमफ-किसान जैसी कुछ योजनाओं में पीएफएमएस का प्रयोग किया जा रहा है और वे कार्यान्वयन एजेंसियों को उपयुक्त समय पर निधियों का अंतरण कर रहे हैं तथा लाभार्थियों के खाते में राशि का तत्काल अंतरण किया जाता है। लाभार्थियों को अविलंब राशि प्राप्त हो जाती है। स्वायत्त निकायों (एबी) को राजकोष एकल खाता (टीएसए) के दायरे में लाने के सरकार के निर्णय के परिणामस्वरूप, पीएफएमएस और भारतीय रिजर्व बैंक के माध्यम से एक प्रणाली लागू की गई है। विशिष्ट स्वायत्त निकायों को टीएसए प्रणाली के माध्यम से उपयुक्त समय(जेआईटी) पर निधियां जारी करना सुनिश्चित किया जा रहा है जहां स्वायत्त संस्थानों को निधियां तब जारी की जाती हैं जब उनके द्वारा लाभार्थियों ( विक्रेताओं/ आपूर्तिकर्ताओं/ तीसरे पक्ष) को निधियों का भुगतान वास्तविक रूप में कर दिया जाता है। यह प्रणाली स्वायत्त संस्थानों के साथ लेन-देन की दोहरी प्रक्रिया को काफी हद तक समाप्त करती है। वर्तमान में, टीएसए प्रणाली में 15 स्वायत्त निकायों को शामिल किया गया है।”

2.46 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 बचत हासिल की जा सकती है।

2.47 लेखापरीक्षा ने नोट किया कि विभिन्न कार्यालयों में कार्य के क्षेत्रों की पहचान करने के लिए कोई अध्ययन नहीं किया गया था जो पीएफएमएस के कार्यान्वयन के बाद निरर्थक हो जाएगा। पीएफएमएस के कार्यान्वयन के बाद कर्मचारियों की आवश्यकताओं और लागत युक्तिकरण के पुनर्मूल्यांकन के लिए कोई कार्य-अध्ययन नहीं किया गया था। इससे लेखा कार्यालयों और योजना से संबंधित एमआईएस/डीएसएस में काम का दोहराव हो सकता है जहां पीएफएमएस द्वारा कार्यक्षमता को अपने हाथ में ले लिया गया है। इसके लिए मंत्रालय की प्रतिक्रिया इस प्रकार है:

“क) पीएफएमएस के माध्यम से डीबीटी ने नकली/फर्जी लाभार्थियों को हटा दिया है और लीकेज आदि को बंद कर दिया है, जिसके परिणामस्वरूप सरकार वास्तविक और योग्य लाभार्थियों को लक्षित करने में सक्षम है, जैसे ग्रामीण विकास विभाग में डुप्लीकेट, फर्जी/अस्तित्वहीन, अपात्र हितग्राहियों को हटाना एवं खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग के 2.98 करोड़ डुप्लीकेट एवं नकली/अस्तित्वहीन राशन कार्डों (जिनमें से कुछ प्रवास, मृत्यु आदि के कारण भी शामिल हैं) को हटाना है जिसमें से रिपोर्ट किए गए कुछ गैर-लाभार्थी डेटा डीबीटी प्रक्रिया में डेटा से बाहर हो गए हैं।

इस प्रकार पीएफएमएस के माध्यम से डीबीटी की 509 योजनाओं में ज्यादा दक्षता और वित्तीय अनुशासन में सुधार हुआ।

ख) पीएफएमएस ने योजनाओं के खर्च में भारी बचत करने और इस प्रकार भारत सरकार के ब्याज के बोझ को कम करने में मदद की है। एजेंसियों/मंत्रालयों द्वारा अनुरोध किए गए खाता सत्यापन के लिए सभी योजनाएँ जिसमें पीएफएमएस द्वारा लौटाए गए योजनवार अवैध खातों संबंधी डाटा मांगे गए हैं, यह देखा गया है

कि पिछले कुछ वर्षों में पीईएमएस द्वारा यूआईडी आधारित खाता सत्यापन के लिए सत्यापन में अस्वीकार किए गए लाभार्थियों की कुल संख्या 1,33,23,705 है और पीएफएमएस में सफल सत्यापन या बैंक खाता आधारित खाता सत्यापन 52,68,87,431 है। सत्यापन में अस्वीकार किए गए लाभार्थियों की कुल संख्या 2,52,84,483 है और सफल सत्यापन 1,04,46,72,665 है।

लाभार्थियों की संख्या अधिक है क्योंकि सभी योजनाओं में लाभार्थी समान हैं।

पीएफएमएस ने संभावित रूप से खाता आधारित भुगतान के लिए लगभग 90,000 करोड़ रुपये और आधार आधारित भुगतान के लिए 12,000 करोड़ रुपये की बचत केवल खाते और आधार सत्यापन के आधार पर किया है। (संबंधित मंत्रालयों/एजेंसियों आदि से प्राप्त बैंक खाते/आधार संख्या विवरण में त्रुटियों के सुधार के बाद, कुछ लाभार्थियों को हो सकता है कि अंततः भुगतान किया गया हो)। यूपी राज्य के मुख्य सचिव ने सीजीए कार्यालय को सूचित किया है कि पीएफएमएस के कार्यान्वयन से एक वर्ष में ही यूपी सरकार की छात्रवृत्ति योजना में ₹ 540 करोड़ की बचत की जा सकती है।

ग) सभी योजनाओं में अंतिम स्तर के निधि प्रवाह के बैंक खातों की डिजिटल निगरानी के कारण पीएफएमएस के प्रभावी एमआईएस/डीएसएस ने पारदर्शिता और कुशल निधि निगरानी प्रणाली में सुधार किया है जिसके परिणामस्वरूप प्रणाली में कोई भी कमी नहीं है।

एसीके/एसीके प्रोटोकॉल और पीएफएमएस डैशबोर्ड के साथ-साथ उपलब्ध विभिन्न रिपोर्टें सभी हितधारकों के लिए अत्यंत उपयोगी हैं, और निर्णय निर्माताओं द्वारा व्यापक रूप से उपयोग की जाती हैं, उदाहरण के लिए, 9 अगस्त 2020 को पीएम किसान ने सभी राज्यों में 8.5 करोड़ लाभार्थियों को ₹ 17000 करोड़ के निधि अंतरण में बिना किसी खामी के सही समय पर वितरित किए हैं।

घ) बेहतर वित्तीय और आर्थिक योजना और वित्तीय प्रबंधन डीओई ने सभी मंत्रालयों और राज्य सरकारों को निर्देश दिया है कि पीएफएमएस द्वारा मापी गई अव्ययित राशि, शेष निधि को आगे जारी करने का आधार होगा, जिससे भारत सरकार के वित्तीय नियोजन और वित्तीय प्रबंधन में पीएफएमएस के भारी योगदान को मान्य किया जा सकेगा।”

2.48 एक विशिष्ट प्रश्न कि शिकायत निवारण के लिए जन सूचना पोर्टल के विकास की दिशा में कितनी प्रगति हुई है और क्या इस पर हितधारकों और आम जनता से कोई प्रतिक्रिया मांगी गई है, मंत्रालय ने उत्तर दिया कि:

“भारत के नागरिकों को एक पारदर्शी एवं प्रभावशाली सेवा प्रदान करने हेतु, कल्याणकारी योजनाओं के लाभ संबंधी सूचना प्रदान करने के लिए इसकी एक ऑनलाइन प्लेटफार्म के रूप में परिकल्पना की गई थी। ऑनलाइन पोर्टल के माध्यम से एक समर्पित शिकायत निवारण प्रणाली प्रदान करने के लिए भी इसकी परिकल्पना की गई थी। तदनुसार, पीएफएमएस जन सूचना पोर्टल (जनहित पोर्टल नाम रखे जाने का प्रस्ताव है) तैयार किया गया है। जन साधारण के लिए सुलभ होते ही यह पोर्टल नागरिकों/लाभार्थियों को पात्रता/डीबीटी भुगतान (तीन कार्यों, अपना भुगतान जाने, अपनी छात्रवृत्ति जाने और अपना खाता प्रमाणीकरण जाने) के द्वारा वास्तविक समय स्थिति की जानकारी देने के साथ-साथ शिकायत/फीडबैक दर्ज करने का विकल्प भी देगा। इसमें राज्य सरकारों को निधि के अंतरण के संबंध में एमआईएस रिपोर्ट शामिल करने का भी प्रस्ताव है। आवश्यक अनुमोदन प्राप्त करने के बाद पोर्टल के लिए डोमेन पंजीकरण तथा प्रतिभूति लेखापरीक्षा संचालित की जाएगी। पोर्टल के प्रारंभ होने के बाद, हितधारकों से फीडबैक लिया जाएगा और उन्हें शामिल करने के लिए उनकी जांच की जाएगी। अपना भुगतान जाने के साथ-साथ राष्ट्रीय छात्रवृत्ति

पोर्टल के माध्यम से छात्रवृत्ति भुगतान की सुविधा प्रदान करने हेतु पीएफएमएस को उमंग एप्प के साथ जोड़ा गया है।”

2.49 यह पूछे जाने पर कि क्या केंद्र सरकार और राज्य सरकार की वित्तीय प्रबंधन प्रणाली में पीएफएमएस के प्रवेश के लिए कोई रूप रेखा है, मंत्रालय ने लिखित उत्तर में निम्नवत बताया:

“पीएफएमएस का लक्ष्य सरकार के वित्तीय प्रबंधन के लिए केंद्रीकृत मुख्य प्रणाली बनना है जिसमें वित्तीय प्रबंधन का पूरा चक्र जिसमें बजट नियंत्रण, भुगतान, प्राप्तियां, लेखांकन तथा वित्तीय रिपोर्टिंग शामिल हैं, एकीकृत रूप में प्रबंधित किया जाएगा। इसके अतिरिक्त, पीएफएमएस, सभी केंद्रीय मंत्रालयों/ विभागों तथा राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में केंद्रीय क्षेत्र तथा केंद्रीय प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के समय पर जारी होने तथा नियमित जांच के लिए प्लेटफार्म उपलब्ध कराएगा। साथ ही, अंतर-संचालन को चालू करने के लिए, पीएफएमएस के सभी मॉड्यूल मंत्रालयों के लिए पीएफएमएस के साथ उनकी एकल एप्लीकेशनों को एकीकृत करने लिए रेडी टू प्लग इन के विकल्प के साथ बनाया गया है। 50 से अधिक मंत्रालयों/ राज्य सरकार एप्लीकेशनों जैसे नरेगासॉफ्ट (ग्रामीण विकास मंत्रालय), पीएम-किसान (कृषि मंत्रालय), ई-वित्त प्रवाह (मध्य प्रदेश सरकार) को पीएफएमएस के साथ एकीकृत किया गया है। सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन में राज्य सरकारों को सहयोग देने के लिए, सभी राज्यों तथा संघ राज्य क्षेत्रों में पीएफएमएस के राज्य निदेशालय की स्थापना की गई है। सभी राज्य कोषागारों को केंद्र प्रायोजित योजनाओं तथा उनकी राज्य योजनाओं के संदर्भ में डाटा अंतरण के लिए पीएफएमएस के साथ एकीकृत किया गया है। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि अधिकांश कार्यक्रम कार्यान्वयन एजेंसियां जिला एवं निचले स्तर पर स्थापित हैं, पीएफएमएस के जिला कार्यालय 400 जिलों में स्थापित किए गए हैं।”

\*\*\*\*\*

## भाग-दो

### प्राक्कथन

सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) एक वेब आधारित ऑनलाइन सॉफ्टवेयर एप्लीकेशन है जिसे नियंत्रक महालेखाकार (सीजीए), व्यय विभाग, वित्त मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा विकसित और क्रियान्वित किया गया है। पीएफएमएस पूर्ववर्ती केंद्रीय योजना प्रबंधन प्रणाली (सीपीएसएमएस) से विकसित हुआ था, जिसे चार राज्यों यानी मध्य प्रदेश, बिहार, पंजाब और मिजोरम में पायलट आधार पर लागू किया जा रहा था ताकि महालेखा नियंत्रक (सीजीए) द्वारा चार नियोजित योजनाओं अर्थात् महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम, राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन, सर्व शिक्षा अभियान और प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना के निधि प्रवाह की निगरानी की जा सके। 1 अप्रैल 2015 से, पीएफएमएस के दायरे का विस्तार सभी योजनाओं के तहत लाभार्थियों को सीधे भुगतान (डीबीटी) को कवर करने के लिए किया गया था, जिसका उद्देश्य भारत सरकार की सभी योजना स्कीमों के तहत जारी धन को ट्रैक करना और कार्यक्रम कार्यान्वयन के सभी स्तरों पर व्यय की वास्तविक समय रिपोर्टिंग करना था।

इस योजना को 2014 में वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग (डीओई) को सौंप दिया गया था। हालांकि, अगस्त 2019 में, व्यय विभाग द्वारा पीएफएमएस को नियंत्रक महालेखा का एक नियमित कार्य बनाने का प्रस्ताव दिया गया था। सितंबर 2019 में पीएफएमएस को सीजीए का एक नियमित कार्य बनाने के प्रस्ताव को माननीय वित्त मंत्री द्वारा अनुमोदित किया गया था।

आज पीएफएमएस का प्राथमिक कार्य एक कुशल निधि प्रवाह प्रणाली के साथ-साथ भुगतान सह लेखा नेटवर्क स्थापित करके भारत सरकार के लिए ठोस सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली की सुविधा प्रदान करना है। पीएफएमएस भारत सरकार की डिजिटल इंडिया पहल के हिस्से के रूप में विभिन्न हितधारकों को एक वास्तविक समय,

विश्वसनीय और सार्थक प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) और एक प्रभावी निर्णय समर्थन प्रणाली (डीएसएस) प्रदान करता है।

वर्ष 2014-17 तक की अवधि के दौरान कार्यान्वयन कार्यनीति की प्रभावशीलता का आकलन करने और उन कारकों की पहचान करने के लिए पीएफएमएस की लेखापरीक्षा की गई, जिनके कारण सरकार द्वारा अनुमोदित कार्रवाई के नियोजित क्रम से विचलन हुआ। लेखापरीक्षा ने पाया कि 12वीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) में पीएफएमएस के पूर्ण रोलआउट के लिए 1,080 करोड़ के परिव्यय को मंजूरी दी गई थी, इस अवधि के दौरान, पीएफएमएस के कार्यान्वयन से संबंधित कार्यों पर केवल ₹ 267.63 करोड़ खर्च किए गए थे। समिति ने लेखा परीक्षा टिप्पणियों से, पीएफएमएस की कार्यान्वयन कार्यनीति में विभिन्न कमियों अर्थात् वित्तीय नियोजन, प्रौद्योगिकी विकास, मानव संसाधन और परियोजना संगठन संरचना, परियोजना के लिए संस्थागत ढांचा और कार्यान्वित स्कीमों में एमआईएस/डीएसएस के रूप में पीएफएमएस की प्रभावशीलता को भी नोट किया है। लेखा परीक्षा प्रतिवेदन में उल्लिखित पीएफएमएस से संबंधित मुद्दों पर समिति की इस विषय की जांच और उनकी टिप्पणियां/सिफारिशें तथा मंत्रालय से प्राप्त अद्यतन सूचना का ब्यौरा अगले पैराग्राफों में दिया गया है।

## वित्तीय आयोजना

### 1. वित्तीय आयोजना

समिति नोट करती है कि सरकार ने कार्यान्वयन के पहचाने गए घटकों पर 1,080 करोड़ (2014-17 की अवधि के लिए) के व्यय को वर्ष-दर-वर्ष चरणबद्ध रूप से अनुमोदित किया था, जिसमें से 308.27 करोड़ प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण के लिए था, 293.71 करोड़ बुनियादी ढांचे और कार्यालय के लिए और जन शक्ति और प्रौद्योगिकी घटकों के लिए क्रमशः 169.20 करोड़ और 308.82 करोड़ थे। 2014-17 की अवधि के

दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि वास्तविक बजट और व्यय का वर्ष-दर-वर्ष चरणबद्धता सरकार द्वारा अनुमोदित योजना से भिन्न था। सभी व्यय सामान्य स्थापना शीर्षों के अंतर्गत दर्ज किए जा रहे थे और विभिन्न घटकों अर्थात् प्रौद्योगिकी; मानव संसाधन; बुनियादी ढांचा और कार्यालय; और सरकार के अनुमोदित प्रस्ताव के अनुरूप प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण के तहत किए गए व्यय के मानचित्रण के लिए कोई ढांचा नहीं था। परिणामस्वरूप, व्यय के ज्ञात घटकों के साथ व्यय के आँकड़ों का मैपिंग करना संभव नहीं था। 2013-17 की अवधि के दौरान योजना के तहत घटक-वार परिव्यय योजना के विस्तार की मांग के समय केवल दिसंबर 2016 में ईएफसी को सूचित किया गया था। अनुमोदित परिव्यय (क्रमशः 64 प्रतिशत, 43 प्रतिशत और 0.17 प्रतिशत) की तुलना में प्रौद्योगिकी, जनशक्ति और प्रशिक्षण के लागत घटकों के लिए बजट प्रावधान बहुत कम थे जबकि बुनियादी ढांचे और कार्यालय घटक के लिए प्रावधान असाधारण रूप से अधिक (अर्थात् 175 प्रतिशत) था। इसके अतिरिक्त, बजट प्रावधान की तुलना में व्यय सभी घटकों पर बहुत कम था जिसके परिणामस्वरूप बजट प्रावधान के 45 प्रतिशत से 75 प्रतिशत तक की बचत हुई। परियोजना के लिए बजट और योजनाओं के अनुसार व्यय की निगरानी के लिए बजटीय योजना शुरू की गई और निगरानी तंत्र को कार्य में लगाया गया, समिति लेखापरीक्षा रहस्योद्घाटन से चिंता के साथ नोट करती है कि पीएफएमएस ने बजट की प्रणाली पर कोई विशिष्ट प्रतिक्रिया प्रदान नहीं की और बचत की धीमी प्रगति के लिए प्रशासनिक कारणों से व्यय और स्थान की अनुपलब्धता, व्यय का अवास्तविक अनुमान और मशीनरी/उपकरण और हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर की खरीद में विलंब को जिम्मेदार ठहराया। यह भी बताया गया कि परियोजना के लिए बजटीय योजना के लिए किसी भी प्राधिकरण द्वारा कोई विशेष निर्देश जारी नहीं किया गया था और बजट और योजनाओं के अनुसार व्यय की निगरानी के लिए कोई निगरानी तंत्र उपलब्ध नहीं था। अनुमोदित योजना की तुलना में किए गए अवास्तविक बजट प्रावधानों, व्यय के अवैज्ञानिक अनुमानों, किसी निगरानी तंत्र की कमी और परिणामी भारी मात्रा में बचत को देखते हुए, समिति यह मानने के लिए बाध्य है कि पीएफएमएस

के कार्यान्वयन से संबंधित कार्यों को लापरवाह तरीके से निपटाया गया प्रतीत होता है और प्रक्रिया की कोई उचित वित्तीय योजना नहीं थी। समिति का सुविचारित विचार है कि बजट बनाने, प्रोजेक्ट करने और निधियों के उपयोग में वैज्ञानिक तरीकों को शामिल करने से राजकोषीय विवेक का रखरखाव सुनिश्चित होता।

बजट और योजनाओं के अनुसार व्यय की निगरानी के लिए किए जा रहे प्रयासों के संबंध में, समिति को शुरू किए गए उपायों के बारे में सूचित किया गया है। पीएफएमएस के वित्तीय निरीक्षण के लिए अर्थात् एक वरिष्ठ स्तरीय समीक्षा समिति (एसएलआरसी) से परामर्श करना और एक खरीद समीक्षा समिति (पीआरसी) जिसे 13.12.2019 को गठन किया गया था जिसका उद्देश्य प्रमुख खरीद प्रस्तावों की समीक्षा करना है और निर्धारित समय-सीमा के भीतर खरीद प्रक्रिया को पूरा करने हेतु देखरेख करना और निधियों को व्यपगत होने से बचाने के लिए आवंटित बजट का उपयोग है। इसके अलावा, यह बताया गया है कि सचिव (व्यय) मासिक आधार पर व्यय की प्रगति की समीक्षा भी करते हैं। समिति को इस बात से भी अवगत कराया गया है कि बजटीय प्रावधानों का प्रतिशत उपयोग 2017-18 में 21.8 प्रतिशत से बढ़कर 2019-20 में 111.6 प्रतिशत हो गया है। यह विश्वास करते हुए कि, मंत्रालय द्वारा की गई पहलों से लेखापरीक्षा द्वारा इंगित मुद्दों का विधिवत समाधान होगा, समिति यह भी आशा व्यक्त करती है कि मंत्रालय द्वारा बजट उपयोग की वर्तमान प्रवृत्ति को जारी रखा जाएगा। समिति चाहती है कि मंत्रालय उन क्षेत्रों को संज्ञान में ले, जिन पर अधिक ध्यान देने की आवश्यकता है जैसे बुनियादी ढांचा विकास, मानव संसाधन नीति आदि और इन क्षेत्रों में बजटीय प्रावधान और व्यय को बढ़ाने पर विचार करे।

मानव संसाधन और परियोजना संगठन संरचना

## 2. मानव संसाधन क्षमताएं

समिति नोट करती है कि परियोजना कार्यान्वयन समिति (पीआईसी) जो नीति सलाह, कार्यनीतिक मार्गदर्शन प्रदान करने और सभी प्रमुख निर्णय लेने के लिए शीर्ष

स्तर की संस्था, है वह मुख्य रूप से मानव संसाधन नियोजन से संबंधित अपेक्षाकृत कम महत्वपूर्ण मुद्दों जैसे कि कंसल्टेंट और आउटसोर्स की गई तकनीकी टीम को कार्य में लगाने और उसे जारी रखे जाने संबंधी निर्णय लेने के कार्य में संलग्न रही। विशेष रूप से, डीपीआर में यथा सिफारिश की गई भूमिकाओं/जिम्मेदारियों को परिभाषित करने वाली कोई मानव संसाधन नीति या अधिकारियों के कार्यनिष्पादन की बेंचमार्किंग के लिए दिशानिर्देश और सौंपी गई भूमिका/जिम्मेदारियों में निरंतरता के लिए निष्पादन मूल्यांकन तंत्र तैयार नहीं किया गया था। मानव संसाधन नीति और बाहरी एजेंसियों के क्षेत्र/डोमेन विशेषज्ञों को आकर्षित करने के लिए उठाए गए कदमों के संबंध में मंत्रालय ने केवल यह संकेत दिया है कि पीएफएमएस को सीजीए संगठन में विलय कर दिया गया है और यह लेखा महानियंत्रक के कार्यालय की नियमित गतिविधियों का एक हिस्सा है। समिति महसूस करती है कि पीएफएमएस के पैमाने और विस्तार को देखते हुए, न केवल प्रणाली के कार्यान्वयन और प्रणाली में विभिन्न योजनाओं के एकीकरण में आने वाली विभिन्न चुनौतियों का समाधान करने के लिए बल्कि जवाबदेही तय करने के लिए भी तकनीकी रूप से योग्य कार्यबल की आवश्यकता है। इसके अलावा, बैंकिंग और वित्तीय प्रणालियों पर साइबर हमलों के बढ़ते मामलों के मद्देनजर, समिति चिंतित है कि एक समर्पित कार्यबल के अभाव में, पीएफएमएस जैसी एक प्रमुख कार्यनीतिक प्रणाली संभवतः प्रौद्योगिकी में प्रगति के कारण समय-समय पर नए खतरों का सामना कर सकती है। अतः समिति सिफारिश करती है कि मंत्रालय केवल सीजीए संगठन पर ही निर्भर न रहे बल्कि पीएफएमएस को मजबूत करने के लिए फील्ड/डोमेन तकनीकी विशेषज्ञों को आकर्षित करने के लिए ठोस पहल करे।

### 3. एसपीएमयू

समिति नोट करती है कि सिस्टम डिजाइन, प्रशिक्षण, निगरानी और मूल्यांकन की जरूरतों में क्षेत्रीय विविधताओं के साथ तालमेल स्थापित करने हेतु कार्यान्वयन योजना के अनुकूलन की जिम्मेदारी के साथ राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई

(एसपीएमयू) की परिकल्पना की गई थी। लेखापरीक्षा टिप्पणी के अनुसार, समर्पित अवसंरचना और क्षेत्रीय विविधताओं के साथ पीएफएमएस के समन्वय और तालमेल हेतु निर्णय लेने वाले अधिकारियों के अभाव में, एसपीएमयू के प्रभावी कार्यकरण को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इसके अलावा, एसपीएमयू के पदाधिकारियों की न कोई इयूटी सूची तैयार की गई थी और न ही एसपीएमयू के कार्यकलापों की निगरानी हेतु कोई निरीक्षण तंत्र था। सभी स्तरों पर जनशक्ति की कमी के कारण पीएफएमएस के लिए प्रौद्योगिकी समाधान ढांचे के अनुमोदन में विलम्ब के मुद्दे पर मंत्रालय ने पीएफएमएस राज्य निदेशालय में अधिकारियों/कर्मचारियों की तैनाती की स्थिति का ब्यौरा दिया और बताया कि स्वीकृत 19 पदों के स्थान पर 1 संयुक्त सीजीए(एसएजी) है और स्वीकृत 36 पदों के स्थान पर 6 उप सीजीए (एसएजी) हैं। उन्होंने यह भी बताया कि एसपीएमयू के पूरी तरह कार्यात्मक होने को सुनिश्चित करने हेतु संयुक्त सीजीए और उप. सीजीए को अतिरिक्त प्रभार दिए गए हैं। मंत्रालय के उत्तर से यह स्पष्ट है कि एसपीएमयू को अभी भी स्वीकृत पदों पर बहाली करनी है। जनशक्ति के पुनर्गठन से संबंधित मंत्रालय का उत्तर असंतोषजनक है क्योंकि उन्होंने केवल कुछ अधिकारियों को नियमित कर्तव्यों के अलावा अतिरिक्त प्रभार सौंपे हैं। समिति महसूस करती है कि समर्पित सेवाओं के अभाव में, बुनियादी ढांचे के मुद्दों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया जा रहा है, जिसके कारण, कई एसपीएमयू अस्थायी स्थानों पर स्थित हैं और कार्यालय की जगह किराए पर लेने संबंधी प्रगति बहुत धीमी है। समिति सिफारिश करती है कि एसपीएमयू को प्रभावित करने वाले बुनियादी ढांचे और जनशक्ति से जुड़े मुद्दे को तुरंत निपटाया जाना चाहिए ताकि एसपीएमयू के प्रभावी कार्यकरण को सुनिश्चित किया जा सके। समिति को इस दिशा में उठाए गए ठोस कदमों से अवगत कराया जाए।

#### 4. डीपीएमयू

समिति को यह बताया गया है कि प्रखंड एवं ग्राम पंचायत स्तर पर प्रशिक्षण, समन्वय एवं तकनीकी सहायता उपलब्ध कराने तथा जमीनी स्तर पर परियोजना के कार्यान्वयन हेतु जिला परियोजना प्रबंधन इकाई (डीपीएमयू) स्तरीय संगठन संरचना

का सृजन किया जाना था। इसके अलावा, डीपीएमयू की भूमिका और जिम्मेदारियों में पीएफएमएस संबंधी योजनाओं के लिए जिलों में मास्टर प्रशिक्षकों और कार्यान्वयन एजेंसियों के उपयोगकर्ताओं को प्रशिक्षण और हैण्ड-होल्डिंग एजेंसी पंजीकरण, उपयोगकर्ता पंजीकरण, डिजिटल हस्ताक्षर का रख-रखाव, ईएटी, डीबीटी से संबंधित प्रचालनात्मक मुद्दों के लिए सहायता उपलब्ध करना तथा अन्य मॉड्यूल आदि शामिल है। तथापि, लेखापरीक्षा ने अन्य बातों के साथ-साथ यह पाया कि डीपीएमयू सृजित करने की प्रक्रिया विलंब से अक्टूबर, 2017 में शुरू की गई थी। मंत्रालय के उत्तर से यह स्पष्ट है कि 26.10.2020 तक 400 डीपीएमयू की स्वीकृत संख्या के स्थान पर केवल 10 डीपीएमयू ही स्थापित किया गया है। इसके अलावा, मंत्रालय ने उन एजेंसियों के बारे में जानकारी उपलब्ध नहीं करवाई है जो उनकी अनुपस्थिति में डीपीएमयू के कार्यों को कर रही हैं। सचिव ने अपने साक्ष्य में बताया था कि शायद, आज, पूरे देश में सूचना प्रौद्योगिकी के प्रसार के साथ, हर जिले में डीपीएमयू की आवश्यकता की फिर से जांच करने की आवश्यकता हो सकती है क्योंकि यह काफी महंगा प्रस्ताव है, और आज हर पंचायत में कॉमन सर्विस सेंटर उपलब्ध हैं, जो महत्वपूर्ण काम कर सकते हैं। डीपीएमयू से भुगतान प्रणाली को हर स्थान तक उपलब्ध करने के लिए राज्य सरकारों की मदद करने की उम्मीद की गई थी। लेकिन, आज की तारीख में कई राज्य जिन्होंने वर्ष 2012 की तुलना में काफी प्रगति की है उन्होंने अपनी स्वयं की लेखांकन प्रणाली विकसित की है। समिति का यह विचार है कि पीएफएमएस में गांव और ब्लॉक स्तर तक विभिन्न योजनाओं के तहत कार्यान्वयन एजेंसियों (आईए) को शामिल करने में डीपीएमयू मदद कर सकता है। समिति की सचिव के उत्तर को नोट करते हुए यह राय देती है कि डीपीएमयू के गठन की आवश्यकता की लेखांकन प्रणालियों और प्रशिक्षण आवश्यकताओं के आधार पर राज्य-वार आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए अन्य बातों के साथ-साथ पुनः जांच की जानी चाहिए। इसके अलावा, पीएफएमएस की अवधारणा के बाद से सूचना और प्रौद्योगिकी के तेजी से विकास के आलोक में, समिति महसूस करती है कि मंत्रालय की ओर से प्रत्येक डीबीटी लाभार्थी को पीएफएमएस ढांचा के तहत

कवर करने के मामले में डीपीएमयू के लिए परिकल्पित भूमिका और पीएफएमएस की अंतिम मील तक कनेक्टिविटी हासिल करने की फिर से जांच किए जाने की आवश्यकता है। समिति, पीएफएमएस की बेहतर पहुंच और कार्यान्वयन के लिए डीपीएमयू की तुलना में एसपीएमयू की भूमिका के पुनर्मूल्यांकन की भी सिफारिश करती है।

अवसंरचना और कार्यालय

#### 5. अवसंरचना और कार्यालय

लेखापरीक्षा ने पाया था कि सीपीएमयू किराए के परिसर से काम कर रहा है और आवश्यक बुनियादी ढांचे का निर्माण प्रारंभिक चरण में है। समिति नोट करती है कि किसी भी राज्य में एसपीएमयू के लिए अलग से कार्यालय अवसंरचना नहीं बनाया गया था और ज्यादातर मामलों में राज्य सरकारों द्वारा अस्थायी स्थान आवंटित किया गया है। इसके अलावा, एसपीएमयू/डीपीएमयू स्तर पर कोई बुनियादी ढांचा नहीं बनाया गया था। इसके अतिरिक्त, समिति को बताया गया है कि योजना में डेटा की मात्रा अधिक होने के कारण पहल योजना की ऑन-बोर्डिंग प्रक्रिया में विलम्ब हुआ, जिसके लिए आवश्यक हार्डवेयर न होने के कारण पीएफएमएस में मौजूदा भंडारण क्षमता पर्याप्त नहीं थी। समिति की राय है कि अपेक्षित बुनियादी ढांचे की कमी न केवल योजना के प्रभावी कार्यान्वयन में बाधा उत्पन्न करती है, बल्कि वित्तीय लेनदेन से संबंधित महत्वपूर्ण जानकारी को भी खतरे में डालती है। पीएफएमएस की महत्वपूर्ण प्रकृति और डेटा सुरक्षा पर चिंताओं का उल्लेख करते हुए, समिति, पीएफएमएस योजना में आवश्यक बैंक-अप व्यवस्था के साथ-साथ वास्तविक और तकनीकी बुनियादी ढांचे के गहन मूल्यांकन की आवश्यकता और इस तरह चिह्नित की गई कमियों को शीघ्रता से दूर करने के लिए आवश्यक कार्रवाई पर जोर देती है।

## प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण

### 6. प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण

समिति नोट करती है कि पीएफएमएस के एक नया प्लेटफार्म होने के कारण वेबसाइट और इसके विभिन्न मॉड्यूल जैसे पीएओ मॉड्यूल, ईआईएस, सीडीडीओ मॉड्यूल, आरईएटी आदि को नेविगेट करने के लिए काफी प्रयास करने की आवश्यकता है। हालांकि, समिति नोट करती है कि प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण जैसे क्षेत्रों में व्यय कम हुआ है। इस संबंध में, मंत्रालय ने बताया है कि वित्त वर्ष 2020-21 के दौरान, कोविड-19 महामारी के प्रकोप और मार्च, 2020 से लागू लॉकडाउन के कारण डीओपीटी के दिशानिर्देशों के अनुसार वास्तविक प्रशिक्षण आयोजित करना संभव नहीं था। हालांकि, उपलब्ध ई-प्लेटफॉर्म के माध्यम से ऑनलाइन प्रशिक्षण नियमित रूप से आयोजित किया जा रहा था। इसके अलावा, यह भी बताया गया है कि पीएफएमएस संबंधी प्रशिक्षण के लिए मास्टर प्रशिक्षक एक सतत आवश्यकता बनी हुई है। लिखित और कौशल परीक्षाओं के आधार पर विभिन्न राज्यों से प्रशिक्षकों का चयन किया जाता है। वर्ष 2018-19 से 104 मास्टर प्रशिक्षकों को प्रशिक्षित किया गया है, जिससे पीएफएमएस के मौजूदा सीमित संसाधनों पर निर्भरता से राहत मिली है। समिति को वर्ष 2018-19 से मास्टर प्रशिक्षकों द्वारा दिए गए प्रशिक्षण के विवरण से अवगत होना चाहती है। समिति, आईए के सामने आने वाली कार्यशील कंप्यूटरों की कमी और डिजिटल डिवाइड जैसी कई चुनौतियों से पूरी तरह अवगत होने के कारण चाहती है कि पीएफएमएस वेबसाइट और इसके मॉड्यूल को कुशल संचालन सुकर करने और नई योजनाओं/ मॉड्यूल को शामिल करने के कारण सॉफ्टवेयर में संशोधन करने हेतु सामान्य पाठ्यक्रम में वास्तविक प्रशिक्षण को प्रोत्साहित किया जाए। इसके अलावा, प्रशिक्षण अभ्यास की धीमी गति को कवर करने और सुदूर शिक्षा को सक्षम बनाने हेतु, समिति सिफारिश करती है कि ओपन ऑनलाइन पाठ्यक्रम (एमओओसी) प्रारूप और पीएफएमएस वेबसाइट पर आसानी से उपलब्ध रिकॉर्ड किए गए वीडियो का उपयोग कार्यान्वयन एजेंसियां को प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु विकल्प के रूप में किया जा सकता

है। समिति यह भी चाहती है कि प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण के लिए बजट और व्यय उपयुक्त रूप से वृद्धि की जाए।

परियोजना के लिए संस्थागत ढांचा

### 7. परियोजना कार्यान्वयन समिति (दो भागों में विभक्त)

समिति नोट करती है कि परियोजना कार्यान्वयन समिति (पीआईसी) को सभी महत्वपूर्ण निर्णय लेने और नियमित निगरानी करने के लिए नीतिगत सलाह देने और रणनीतिक मार्गदर्शन उपलब्ध कराने हेतु शीर्ष स्तर के निकाय के रूप में परिकल्पित किया गया था। पीआईसी की संरचना ऐसी थी कि इसमें बैंकिंग विभाग, एनआईसी, वित्तीय दिशानिर्देशों के लिए जेएस और एफए, एचआरडी संबंधी मुद्दों के लिए जेएस (कार्मिक), समग्र उपयोजना के लिए जेएस (पीएफ), पीएफएमएस के प्रतिनिधि तथा डीबीटी से संबंधित मुद्दों आदि के लिए जेएस (डीबीटी) विशेषज्ञ के रूप में शामिल थे I पीआईसी की बैठकें महालेखानियंत्रक की अध्यक्षता में हुई I समिति को यह बताया गया है कि पीएफएमएस के सीजीए के नियमित कार्यों का हिस्सा बनने के साथ ही 19वीं बैठक के बाद पीआईसी ने काम करना बंद कर दिया और पीएफएमएस के कार्यकलापों से संबंधित सभी मुद्दों की समीक्षा करने हेतु एक वरिष्ठ स्तरीय समीक्षा समिति (एसएलआरसी) का गठन किया गया था जिसमें डीजी एनआईसी और जेएस (डीबीटी), कैबिनेट सचिवालय सदस्य के रूप में शामिल थे। 2019 में वरिष्ठ स्तरीय समीक्षा समिति के गठन के बाद से, पीएफएमएस की प्रगति के वित्तीय अवलोकन सहित पीएफएमएस की गतिविधियों से संबंधित सभी मुद्दों की समीक्षा करने के लिए 23.9.2020 तक केवल चार बैठकें आयोजित की गईं। समिति महसूस करती है कि चूंकि पीएफएमएस का विकास कार्य अभी भी हो रहा है, इसलिए इसकी नियमित निगरानी और मार्गदर्शन अनिवार्य हो जाता है। इसलिए, समिति, सिफारिश करती है कि नियमित समीक्षा को शीर्ष स्तर पर निर्णय लेने की प्रक्रिया का

हिस्सा बनाने और पीएफएमएस के कार्यान्वयन की प्रभावी निगरानी के लिए, एसएलआरसी को न केवल बार-बार बल्कि नियमित अंतराल पर भी बैठक करनी चाहिए। इसके अलावा, पीएफएमएस के शीर्ष स्तरीय निकाय की बदली हुई संरचना के कारण, समिति को आशंका है कि क्या एसएलआरसी की परिवर्तित संरचना के कारण पीएफएमएस से संबंधित विभिन्न मुद्दों जैसे समन्वय, मानव संसाधन नीति, बुनियादी ढांचे आदि का समाधान हो पाएगा। इसलिए, समिति चाहती है कि वर्तमान एसएलआरसी की विस्तृत संरचना से उसे अवगत कराया जाए। समिति यह भी चाहती है कि मंत्रालय यह सुनिश्चित करे कि एसएलआरसी को समग्र आयोजना और डोमेन विशेषज्ञों के प्रतिनिधित्व के मुद्दों को हल करने के लिए पर्याप्त रूप से सशक्त हो।

#### 8. प्रौद्योगिकी रणनीतिक नियंत्रण समूह

समिति नोट करती है कि सीपीएमयू के उप-समूह के रूप में एक प्रौद्योगिकी रणनीतिक नियंत्रण समूह (टीएससीजी) की परिकल्पना की गई थी ताकि साफ्टवेयर एप्लीकेशन, डाटाबेस और मूल अवसंरचना, परिणामों की उपलब्धि, डाटाबेस प्रबंधन और सुरक्षा मानकों का पालन, उचित परिवर्तन प्रबंधन पदानुक्रम, बौद्धिक संपदा पर नियंत्रण और नियमित निगरानी आदि जैसी रणनीतिक परिसंपत्तियों पर सरकार का सम्पूर्ण नियंत्रण सुनिश्चित किया जा सके। समिति नोट करती है कि टीएससीजी का गठन डीपीआर में की गई परिकल्पना के अनुरूप नहीं किया गया था। इसके बजाय, समिति को अवगत कराया गया कि एनआईसी पीएफएमएस का तकनीकी भागीदार है इसलिए, सभी तकनीकी प्रगति प्रस्तावों, हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर आवश्यकताओं का विश्लेषण और निरीक्षण एनआईसी की तकनीकी मूल्यांकन समिति (टीईसी) द्वारा किया जाता है, जिसमें वरिष्ठ तकनीकी निदेशक / तकनीकी निदेशक शामिल हैं और डीडीजी (एनआईसी) इसके अध्यक्ष हैं। समिति को आगे यह भी अवगत कराया गया कि किसी भी नई प्रौद्योगिकी की शुरुआत करने की स्थिति में, आवश्यकता अनुरूप उत्पाद विनिर्देशन सुनिश्चित करने के लिए संदर्भित मामले को एनआईसी

मुख्यालय/एमईआईटीवाई में विषय के विशेषज्ञों के पास भेजा गया था। इसके अलावा, किसी भी नई प्रौद्योगिकी के मामले में, संकल्पना का प्रमाण (पीओसी) एक पूर्वापेक्षा है। सभी उत्पाद, हार्डवेयर, सॉफ्टवेयर केवल जेम द्वारा ही खरीदे जा रहे हैं। इसके अलावा, पीएफएमएस के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण पीएफएमएस एप्लिकेशन की साइबर एवं सूचना सुरक्षा और इसके प्रमाणीकरण के लिए एनआईसी-साइबर सुरक्षा प्रभागों की सिफारिशों का समुचित रूप से अनुपालन किया गया है। इसके साथ, पीएफएमएस ने पिछले एक वर्ष में दो साइबर सुरक्षा लेखापरीक्षा, व्यापक सुरक्षा लेखापरीक्षा और एसटीक्यूसी डब्ल्यूएसपी साइबर सुरक्षा लेखापरीक्षा किए हैं और सभी टिप्पणियों का अनुपालन किया गया था। पीएफएमएस के वर्तमान और भविष्य के विविध प्रौद्योगिकियों का नियमित रूप से मूल्यांकन और विश्लेषण करने के लिए डीडीजी, एनआईसी की अध्यक्षता में एक तकनीकी मूल्यांकन समिति (टीईसी) का गठन किया गया है, जिसमें वरिष्ठ टीडी और टीडी शामिल हैं। इसके अतिरिक्त, सीजीए के कार्यालय ने पीएफएमएस के विजन को आगे बढ़ाने के लिए तीन प्रकार के परामर्शदाताओं को नियुक्त करने के प्रस्ताव प्रस्तुत किए हैं : क) रणनीतिक सलाहकार और परामर्श सेवाएं ख) प्रौद्योगिकी परामर्श सेवाएं ग) विशेष डोमेन क्षेत्रों के लिए परामर्श सेवाएं (जैसे डेटा एनालिटिक्स, आईएसओ -270001 प्रमाणपत्र, आदि ) । चूंकि पीएफएमएस को भारत में सार्वजनिक वित्त से संबंधित सभी एजेंसियों के वित्तीय लेनदेन को कवर करने के लिए डिज़ाइन किया गया है, इसलिए तकनीकी सुरक्षा उपायों को बहुत महत्व दिए जाने की आवश्यकता है। एक समर्पित टीएससीजी की अनुपस्थिति पर प्रकाश डालते हुए, समिति सिफारिश करती है कि रणनीतिक परिसंपत्तियों जैसे सॉफ्टवेयर एप्लिकेशन, डेटाबेस और कोर इंफ्रास्ट्रक्चर और ह्यूमन डेटा ट्रैफिक के कारण सर्वर डाउन होने जैसे प्रणालीगत मुद्दों का उचित प्रबंधन सुनिश्चित करने के लिए दिशानिर्देश / एसओपी जारी किए जाने चाहिए ताकि टीएससीजी की अनुपस्थिति से पीएफएमएस के कार्यान्वयन पर प्रतिकूल प्रभाव न पड़े। इसके अलावा, साइबर अपराधों और साइबर हमलों में वृद्धि के कारण, समिति उभरते खतरों की सक्रिय रूप से निगरानी करने और सीजीए

कार्यालय द्वारा सुझाए अनुसार सलाहकारों को जल्द-से-जल्द नियुक्त करने पर जोर देती है ताकि पीएफएमएस न केवल वर्तमान मुद्दों बल्कि तकनीकी प्रगति के कारण उत्पन्न होने वाले मुद्दों से निपटने के लिए भी समग्र रूप से तैयार हो सके।

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

#### 9. पीएफएमएस द्वारा डीबीटी योजनाओं के कवरेज की स्थिति

समिति इस बात से अवगत है कि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण(डीबीटी) सुनिश्चित करता है की सब्सिडी का अंतरण और भारत सरकार द्वारा प्रायोजित निधियों का वितरण बैंक खातों के माध्यम से सीधे लोगों तक पहुंचे। समिति को उस निधि प्रवाह अर्थात बजट से भी अवगत कराया गया जो की अंतिम व्यय होने तक कार्यान्वयन एजेंसियों के पास अप्रयुक्त पड़ी रहती हैं। पीएफएमएस की उपयोगिता का अनुमान लगाते समय, यह परिकल्पना की गई थी कि योजना कार्यान्वयन पदानुक्रम में निधियों के प्रवाह को रोकने से ब्याज लागत में ₹ 8,363 करोड़ की बचत हो सकती है। मंत्रालय ने 2017 (दिसंबर 2016) से आगे पीएफएमएस के विस्तार के लिए प्रस्तुत व्यय वित्त समिति (ईएफसी) नोट में दोहराया था कि पीएफएमएस के कार्यान्वयन के माध्यम से ब्याज पर लगभग 10,000 करोड़ रुपये की बचत हासिल की जा सकती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि पीएफएमएस द्वारा सभी डीबीटी योजनाओं के पूर्ण कवरेज के अभाव में, निधि प्रवाह की निगरानी, समय पर निधियों का अंतरण करने और इन योजनाओं की पारदर्शी रिपोर्टिंग सुनिश्चित करने के लिए पीएफएमएस के घोषित उद्देश्यों को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। इसलिए, समिति, यह सिफारिश करती है कि मंत्रालय निर्धारित समय-सीमा के भीतर सभी कार्यान्वयन एजेंसियों (आईए) का तेजी से समावेशन करने और उनके द्वारा उपयोग किए जाने वाले भुगतान अंतरण सॉफ्टवेयर/प्रोग्राम को एकीकृत करने के लिए कार्य करे ताकि पारदर्शिता, जवाबदेही और राजस्व बचत सुनिश्चित की जा सके।

## 10. पीएफएमएस में पहल योजना को सम्मिलित करना

पीएफएमएस में डीबीटी से संबंधित योजनाओं की लेखापरीक्षा संवीक्षा (अक्टूबर 2017) से पता चलता है कि 2016-17 में पीएफएमएस द्वारा केवल 89 डीबीटी योजनाओं के लेनदेन को कवर किया गया था। समिति नोट करती है कि, वित्त वर्ष 2019-20 तक, 509 योजनाओं को शामिल किया गया था, हालांकि, एलपीजी सब्सिडी योजना पहल जिसमें लगभग 52,076.85 करोड़ रुपये (31 मार्च 2017) का भुगतान शामिल है और जो सभी डीबीटी लाभार्थियों का लगभग 53 प्रतिशत हिस्सा है और कुल डीबीटी भुगतान का 28 प्रतिशत है पीएफएमएस से जुड़ा नहीं था। पीएफएमएस में पहल के एकीकरण के संबंध में, मंत्रालय के उत्तर के अनुसार, यह प्रक्रिया मार्च 2021 तक पूरी की जानी थी। इस संबंध में समिति नोट करती है कि यद्यपि पहल योजना अब पीएफएमएस की आधिकारिक वेबसाइट पर योजना कोड 9773 के साथ प्रत्यक्ष लाभ अंतरण-एलपीजी (पहल) के रूप में 'योजना सूची' के अंतर्गत दिखाई देती है, लेकिन तथ्य यह है कि हालांकि लेखापरीक्षा वर्ष 2017 से संबंधित है, पहल योजना के एकीकरण में कम से कम चार साल लगे। पहल जैसी महत्वपूर्ण योजना को पीएफएमएस में शामिल करने में हुए विलंब को देखते हुए, समिति यह सिफारिश करती है कि विलंब के लिए जिम्मेदार कारणों/बाधाओं का मूल्यांकन, विश्लेषण किया जाए और उपचारात्मक कदम उठाए जाएं। समिति सिफारिश करती है कि इस प्रकार प्राप्त फीडबैक का उपयोग भविष्य की डीबीटी योजनाओं को न्यूनतम विलंब के साथ पीएफएमएस के साथ पूर्ण रूप से एकीकृत करने के लिए किया जाए ताकि ऐसी घटनाओं की पुनरावृत्ति न हो।

## 11. पीएफएमएस लाइट

पीएफएमएस केंद्र सरकार की भुगतान, रसीद, लेखांकन और बैंक सामंजस्य प्रणाली है जिसमें आपूर्तिकर्ताओं, विक्रेताओं, कर्मचारियों, स्वायत्त निकायों, निगमों, मंत्रालयों/ विभागों द्वारा डीबीटी भुगतान और राज्य सरकारों द्वारा अंतरण और पुनर्भुगतान शामिल हैं, जिसके लिए आईए (कार्यान्वयन एजेंसियां) और लाभार्थियों

दोनों के 100% समावेश की आवश्यकता होती है। हालांकि, समिति नोट करती है कि जुलाई 2020 की स्थिति के अनुसार आहरण और संवितरण कार्यालयों (सीडीडीओ) का कवरेज लगभग 95 प्रतिशत है। इसके अलावा, भारत के बाहर स्थित लगभग 283 चेक आहरण डीडीओ (सीडीडीओ) पीएफएमएस के दायरे से बाहर हैं, जिनमें विदेश मंत्रालय के 198 सीडीडीओ, पर्यटन मंत्रालय के 14 सीडीडीओ और जल शक्ति मंत्रालय का 1 सीडीडीओ शामिल है। मंत्रालय ने अपने उत्तर में इंगित किया है कि एक विशिष्ट मॉड्यूल डिजाइन किया जा रहा है जिसमें विदेशी मुद्रा में भुगतान/प्राप्तियों, विदेशी बैंकों में भुगतान/प्राप्तियों और भारत की धन प्रेषण की विशिष्ट जरूरतों को ध्यान में रखा गया है। इसके अतिरिक्त, विदेशों में स्थित भारतीय मिशन वर्तमान में आईएमएस सॉफ्टवेयर का उपयोग कर रहे हैं और यह परिकल्पना की गई है कि विदेश मंत्रालय के परामर्श से, इन सभी मिशनों को लगभग तीन वर्षों की समय-सीमा में पीएफएमएस के दायरे में लाया जाएगा। समिति आशा करती है कि उपर्युक्त मॉड्यूल का पीएफएमएस के साथ एकीकरण निर्धारित समय-सीमा के अनुरूप किया जा रहा है। समिति को यह भी अवगत कराया गया है कि लक्षद्वीप संघ राज्य क्षेत्र, अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह संघ राज्य क्षेत्र के दूरस्थ क्षेत्रों तथा असम राइफल्स के तहत दूरस्थ पूर्वोत्तर क्षेत्रों में स्थित सीडीडीओ की खराब नेटवर्क कनेक्टिविटी/नेटवर्क कनेक्टिविटी के न होने के कारण उन्हें पीएफएमएस के दायरे में शामिल नहीं किया गया है। कनेक्टिविटी न होने/खराब कनेक्टिविटी वाले सीडीडीओ अपनी भुगतान की सूची संबंधित भुगतान और लेखा कार्यालय (पीएओ) को प्रस्तुत करते हैं जो उनके लेखाओं को पीएफएमएस पर लाते हैं। इंटरनेट की धीमी गति और रूक-रूककर आने की समस्या को दूर करने के लिए पीएफएमएस का बेसिक संस्करण (पीएफएमएस लाइट) विकसित किया जा रहा है। इस संबंध में किए गए प्रयासों की सराहना करते हुए, समिति चाहती है कि पीएफएमएस-लाइट के विकास से संबंधित कार्य में तेजी लाई जाए और इसे समयबद्ध तरीके से पूरा किया जाए ताकि कार्यान्वयन एजेंसियों और लाभार्थी दोनों को शत प्रतिशत पीएफएमएस में शामिल करने की उपलब्धि की जा सके।

## 12. डीबीटी मिशन और पीएफएमएस के बीच आंकड़ों में भिन्नता

लेखापरीक्षा के अनुसार, पीएफएमएस द्वारा सूचित खातों में वित्तीय जानकारी और डीबीटी मिशन तथा ग्रामीण विकास मंत्रालय में सूचित किए जा रहे एमआईएस आंकड़ों की तुलना पीएफएमएस में इन योजनाओं की प्रगति की पारदर्शी तस्वीर प्राप्त करने के लिए नहीं की जा सकी। इस संबंध में मंत्रालय द्वारा दी गई प्रतिक्रिया से संकेत मिलता है कि आंकड़ा में अंतर मुख्य रूप से "एक ही योजना में बहुत सारी योजना" अवधारणा के कारण है अर्थात् किसी योजना में, भले ही योजना के कई घटकों में प्रत्यक्ष लाभ अंतरण होता है, पीएफएमएस इसे एक ही योजना मानता है, जबकि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन इन घटकों को अलग-अलग योजनाएं मानता है। वर्तमान में, प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन योजना कोड के साथ पीएफएमएस योजना कोड के बीच मैपिंग की जाती है। एक पीएफएमएस योजना कोड के सापेक्ष, कई प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन योजना कोड हो सकते हैं और ठीक इसके विपरीत स्थिति भी संभव है। समिति को यह भी अवगत कराया गया है कि प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन योजना केवल पीएफएमएस योजना के प्रत्यक्ष लाभ अंतरण घटक के साथ चित्रित की जाती है। इसलिए, पीएफएमएस योजनाओं और प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन योजनाओं के बीच व्यय के आंकड़ों में भिन्नता की संभावना रहती है। इस समस्या का समाधान करने के लिए, पीएफएमएस योजना स्तर के बजाय गतिविधि स्तर पर प्रत्यक्ष लाभ अंतरण मिशन योजना कोड को चिन्हित करने के लिए पीएफएमएस प्रत्यक्ष लाभ अंतरण विन्यास में बदलाव किए जा रहे हैं। समिति, सुधार की कवायद पूरी होने की स्थिति से अवगत होना चाहती है और आशा करती है कि सभी ऑन-बोर्ड योजनाओं में सामंजस्य प्राप्त कर लिया गया है। समिति सिफारिश करती है कि सरकार द्वारा यथा परिकल्पित व्यापक, पारदर्शी और निष्पक्ष रूप से उन्मुख जानकारी उपलब्ध कराने के लिए, सीजीए प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजना और इसके घटकों की प्रकृति का पूरी तरह से आकलन करे और पीएफएमएस में इसके एकीकरण से पहले सभी पणधारकों की प्रतिक्रिया भी शामिल करे। इसके अतिरिक्त, पीएफएमएस में एकीकरण प्रक्रिया को

बढ़ावा देने की दृष्टि से, सीजीए सॉफ्टवेयर में पर्याप्त लिंकेज भी सक्षम कर सकता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि डीबीटी योजनाओं के एकीकरण के दौरान अपनाई गई डेटा मैपिंग तकनीकों का सहारा लिए बिना संलग्न / सहायक कार्यालय अपने प्रधान कार्यालयों से जुड़े हों।

### 13. योजना की क्रॉस प्लेटफॉर्म तुलना

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि योजना से संबंधित एमआईएस/डीएसएस के लिए एक सार्थक उपकरण के रूप में पीएफएमएस की प्रभावशीलता का पता लगाने के लिए महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) से संबंधित आंकड़ों की जांच की गई और यह पाया गया कि सभी लाभार्थियों और पीएफएमएस के तहत कवरेज की मैपिंग नहीं की जा सकी जब उसकी मनरेगा डीबीटी लाभार्थियों, वेबसाइट [dbtbharat.gov.in](http://dbtbharat.gov.in) और ग्रामीण विकास मंत्रालय (एमओआरडी) की वेबसाइट <http://www.nrega.nic.in> पर लेनदेन और निधियों के अंतरण के आंकड़ों के साथ प्रति जांच की गई। इसके अलावा, जैसा कि पूर्ववर्ती पैरा में भी उल्लेख किया गया है, पीएफएमएस द्वारा सूचित लेखाओं में वित्तीय जानकारी और डीबीटी मिशन और एमओआरडी में सूचित किए जा रहे एमआईएस आंकड़ों की तुलना नहीं की जा सकी। सार्वजनिक क्षेत्र में डेटा प्रकटीकरण की सटीकता सुनिश्चित करने के लिए नरेगा सॉफ्ट (मनरेगा के लिए सॉफ्टवेयर) और पीएफएमएस के एकीकरण की सीमा के बारे में विशिष्ट प्रश्न पूछे जाने पर, मंत्रालय ने बताया कि सफल भुगतानों के आंकड़ों को संबंधित योजनाओं का संचालन करने वाले मंत्रालय की ओर से भुगतानों के सामंजस्य के लिए वापस नरेगा सॉफ्ट को भेजा जाता है। तथापि, पीएफएमएस में सभी भुगतान रिपोर्टों की पूर्ण मैपिंग के लिए कोई विधि उपलब्ध नहीं थी। इस प्रकार, समिति पाती है कि पीएफएमएस, पीएफएमएस और मंत्रालयों की एमआईएस योजना (अक्टूबर 2017) के तहत रिपोर्ट की गई योजनाओं की एक स्वतंत्र क्रॉस प्लेटफॉर्म तुलना उपलब्ध नहीं करा सका, जो सरकार के कई प्लेटफॉर्मों के बीच पर्याप्त संपर्क और डेटा साझा करने की कमी परिलक्षित करता है। समिति महसूस करती है कि पारदर्शी तरीके से सभी योजनाओं से

संबंधित एमआईएस/डीएसएस जानकारी उपलब्ध कराने के लिए पीएफएमएस को एक सर्वव्यापी प्रणाली बनाने के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए किसी योजना के डेटा की क्रॉस प्लेटफॉर्म तुलना आवश्यक है। इसके अलावा, समिति का मानना है कि विभिन्न योजनाओं के तहत निधियों के संवितरण से संबंधित गैर-व्यक्तिगत आंकड़ों को वास्तविक समय में प्रकाशित करने, से न केवल डीएसएस के रूप में बल्कि पीएफएमएस संबंधी योजनाओं की सामाजिक लेखापरीक्षा में भी सहायता मिल सकती है। इसलिए, समिति, पीएफएमएस वेबसाइट पर एक संवादी मंच बनाने की सिफारिश करती है, जो केंद्र सरकार की विभिन्न योजनाओं के डेटा को एकीकृत करता है और उन्हें उपयोगकर्ता के अनुकूल प्रस्तुत करता है ताकि पारदर्शिता और जवाबदेही के साथ-साथ उक्त डेटा तक आसान पहुंच सुनिश्चित किया जा सके। समिति यह भी सिफारिश करती है कि ऐसा करते समय, डेटा साझा करने के मानदंड निर्धारित किए जा सकते हैं ताकि लाभार्थियों से संबंधित व्यक्तिगत डेटा छेड़छाड़ न किया जा सके।

#### 14. डीबीटी निगरानी प्रकोष्ठ

समिति नोट करती है कि पीएफएमएस की डीबीटी निगरानी प्रकोष्ठ बाहरी प्रणाली और बैंकों के साथ निधि अंतरण आदेश (एफटीओ) सामंजस्य, बैंकों के साथ प्रतिक्रिया सामंजस्य, विफलता सामंजस्य, भारतीय राष्ट्रीय भुगतान निगम (एनपीसीआई) से प्राप्त अनुमानित सफलता/विफलता की स्थिति को अद्यतन करने, चेतावनी प्रणालियां इत्यादि जैसी नए नवाचार और कार्यक्षमताओं के विकास जैसी गतिविधियों के संचालन के लिए सृजित किया जाना था। समिति को यह भी अवगत कराया गया है कि किसानों, मनरेगा श्रमिकों और असंगठित क्षेत्रों के श्रमिकों को विभिन्न सरकारी योजनाओं के तहत प्रत्यक्ष लाभ अंतरण संवितरण में वृद्धि के कारण, दिन-प्रतिदिन की निगरानी बहुत आवश्यक हो गई है। इसके अतिरिक्त, डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र (डीएससी) नामांकन, फाइल शेयरिंग प्रतिक्रिया, प्रणाली की खराबी, सर्वर मुद्दों के कारण लाभार्थियों के खाते में पैसे जमा न होने, क्रेडिट में देरी, बैंक से

प्रतिक्रिया प्राप्त न होने आदि जैसे बड़ी संख्या में तकनीकी मुद्दों की नियमित आधार पर निगरानी और समाधान करने की आवश्यकता है। इसके अलावा, मंत्रालय की प्रतिक्रिया के अनुसार, पीएफएमएस पर पहल और अन्य योजनाओं के ऑन-बोर्डिंग के बाद, प्रणाली पर भार और लाभार्थियों की शिकायतें बहुत अधिक हो जाएंगी। इन कारकों को ध्यान में रखते हुए, लाभार्थियों को समय पर भुगतान सुनिश्चित करने के लिए इन योजनाओं की प्रभावी निगरानी में मंत्रालय की भूमिका से इनकार नहीं किया जा सकता है। तथापि, समिति नोट करती है कि व्यय वित्त समिति (ईएफसी) द्वारा अपने प्रस्ताव में यथा परिकल्पित निगरानी प्रकोष्ठ सृजित करने के लिए कोई कदम नहीं उठाए गए हैं। निधियों के संवितरण के लिए विभिन्न योजनाओं को शामिल करने के कारण पीएफएमएस पर पड़ने वाले भार में पर्याप्त वृद्धि को ध्यान में रखते हुए, समिति सिफारिश करती है कि जल्द-से-जल्द निगरानी प्रकोष्ठ सृजित की जाए। इसके अलावा, मंत्रालय यह सुनिश्चित करे कि निगरानी प्रकोष्ठ के भीतर एक नियमित फीडबैक तंत्र विकसित किया जाए ताकि कार्यान्वयन एजेंसियां (आईए) द्वारा जमीनी स्तर पर सामना किए जा रहे मुद्दों को तुरंत संज्ञान में लाया जा सके ताकि उनका समाधान किया जा सके, और यदि आवश्यक हो, तो निर्धारित समय-सीमा के भीतर संशोधन किए जा सकें। समिति यह भी सिफारिश करती है कि मंत्रालय एसएमएस के माध्यम से नागरिकों को लाभार्थी खातों में धन जमा करने का अनुमानित समय उपलब्ध कराने वाले अलर्ट को सक्षम करके पीएफएमएस को अधिक नागरिक-केंद्रित बनाने का भी प्रयास करे और देरी/भुगतान न करने की सूचना देने के लिए शिकायत निवारण लिंक को सक्षम करे।

लागत-लाभ विश्लेषण

### 15. अतिव्यापी कार्यों का पता लगाने के लिए अध्ययन

समिति नोट करती है कि पीएफएमएस विभिन्न कार्यालयों में विभिन्न स्वतंत्र प्रणालियों ( हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर/रखरखाव) की जरूरतों को समाप्त कर भौतिक और

वित्तीय निगरानी हेतु योजना विशिष्ट एमआईएस के लिए लगभग 1,900 करोड़ रुपये की अनुमानित बचत उपलब्ध करा सकता है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि किसी भी योजना के लिए जहां पीएफएमएस कार्यान्वित किया जा रहा है, वास्तविक निधि प्रवाह, पदानुक्रम में निष्क्रिय रह रही निधियाँ, रोकी गई निधि की वास्तविक प्रवाह, और मुद्रा संतुलन की अवधि और प्रचलित ब्याज दरों पर विचार करते हुए ब्याज बचत का आकलन करने के लिए कोई अध्ययन नहीं किया गया था। इसलिए, निधियों के प्रवाह को रोकने और ब्याज बोझ को कम करने के उद्देश्य के संबंध में पीएफएमएस की प्रभावशीलता का आकलन करना संभव नहीं था। इस संबंध में मंत्रालय की प्रतिक्रिया में अन्य बातों के साथ-साथ यह बताया गया है कि पीएफएमएस के माध्यम से प्रत्यक्ष लाभ अंतरण ने डुप्लीकेट/नकली लाभार्थियों को हटाया है और त्रुटि आदि को ठीक किया है, जिसके परिणामस्वरूप सरकार वास्तविक और योग्य लाभार्थियों को लक्षित करने में सक्षम रही है जैसे कि ग्रामीण विकास विभाग में डुप्लीकेट, नकली/अस्तित्वहीन, अपात्र लाभार्थियों को हटाना और खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग में 2.98 करोड़ डुप्लीकेट और नकली/अस्तित्वहीन राशन कार्ड (प्रवास, मृत्यु आदि के कारण सहित) को हटाना।

लेखापरीक्षा में यह भी इंगित किया गया था कि विभिन्न कार्यालयों में कार्य क्षेत्रों को चिह्नित करने के लिए कोई अध्ययन नहीं किया गया था जो पीएफएमएस के कार्यान्वयन के बाद निरर्थक हो जाएंगे। इसके अलावा, पीएफएमएस के कार्यान्वयन के बाद कर्मचारियों की आवश्यकताओं का पुनर्मूल्यांकन करने और लागतों को युक्तिसंगत बनाने के लिए कोई कार्य-अध्ययन नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा के अनुसार इससे लेखा कार्यालयों और योजना से संबंधित एमआईएस/डीएसएस में कार्य की पुनरावृत्ति हो सकती है जहां पीएफएमएस द्वारा कार्य ले लिया गया है। समिति को मंत्रालय द्वारा किए गए ऐसे किसी अध्ययन से अवगत नहीं कराया गया है। समिति का मत है कि यद्यपि मंत्रालय की प्रतिक्रिया में पीएफएमएस की उपलब्धियों की एक सूची प्रदान की गई है, फिर भी, पीएफएमएस की लागत की तुलना में अर्जित लाभ का पता लगाने के लिए कोई

वैज्ञानिक अध्ययन नहीं किया गया है। इसके अलावा, मंत्रालय की प्रतिक्रिया लेखा कार्यालयों में कार्य के दोहराव को चिह्नित करने के लिए किए जा रहे किसी भी प्रयास को इंगित नहीं करते हैं। समिति, पीएफएमएस की कुछ दृश्यमान और संभावित उपलब्धियों की सराहना करती है जैसे कि समय पर भुगतान, निधियों को समय पर और सरल अंतरण, ब्याज लागत को रोकना, पारदर्शी सूचना आदि।

## 16. आगे की नीति

समिति नोट करती है कि पीएफएमएस का लक्ष्य सरकार के वित्तीय प्रबंधन के लिए केंद्रीकृत मुख्य प्रणाली बनना है जिसमें वित्तीय प्रबंधन का पूरा चक्र जिसमें बजट नियंत्रण, भुगतान, प्राप्तियां, लेखांकन तथा वित्तीय रिपोर्टिंग शामिल हैं, जिन्हें एकीकृत रूप में प्रबंधित किया जाएगा। हालांकि, समिति पाती है कि पीएफएमएस को प्रमुख प्रणालीगत खामियों जैसे व्यय की धीमी प्रगति और निधियों के कम उपयोग, स्थान की अनुपलब्धता, व्यय के अवास्तविक अनुमानों और मशीनरी/उपकरण और हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर की खरीद में देरी का सामना करना पड़ा इस प्रकार समिति यह कहने के लिए बाध्य है कि पीएफएमएस के व्यापक विजन में सभी डीबीटी योजनाओं को समय पर इसमें शामिल करने की आवश्यकता है, फिर भी अनिर्णय के कारण पीएफएमएस के कार्यान्वयन में बाधाएं आईं। चाहे अवसंरचना और मानव संसाधन क्षमताओं की आवश्यकता हो या अंततः पीएफएमएस को सीजीए कार्यालय में शामिल करना, पीएफएमएस की वास्तविक और वित्तीय प्रगति का विकास धीमा रहा और योजना के कार्यान्वयन की प्रक्रिया में नियोजित रणनीति के साथ आवश्यक सुसंगतता का अभाव था। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि आयोजना और कार्यान्वयन साथ-साथ किए जाने की आवश्यकता है, समिति सिफारिश करती है कि मंत्रालय पीएफएमएस के कार्यान्वयन के दौरान होने वाले विलंब के कारणों और बाधाओं की पहचान करे और पीएफएमएस के लिए भविष्य की कार्य योजना तैयार करते समय बॉटम-अप दृष्टिकोण अपनाए। इसके अलावा, समिति सिफारिश करती है कि मंत्रालय

दक्षता और पारदर्शिता के लिए सरकारी विभागों में बजट तैयार करने की प्रक्रियाओं में पीएफएमएस के संभावित उपयोगों/उपयोगकर्ताओं की पहचान करे।

\*\*\*\*\*

नई दिल्ली

दिसंबर, 2022

अग्रहायण, 1944 (शक)

अधीर रंजन चौधरी

सभापति

लोक लेखा समिति

प्रयुक्त संक्षिप्त नाम

i.	एबीपीएस-	आधार पेमेंट ब्रिज सिस्टम
ii.	सीजीए-	महालेखानियंत्रक
iii.	सीएस/सीएसएस-	केंद्रीय क्षेत्र/ केंद्र प्रायोजित योजना
iv.	सीएसआईएस-	केंद्रीय क्षेत्र ब्याज राजसहायता योजना
v.	डीबीटी-	प्रत्यक्ष लाभ अंतरण
vi.	डीडीओ-	आहरण एवं संवितरण अधिकारी
vii.	डीपीएमयू-	जिला परियोजना प्रबंधन इकाई
viii.	ईएटी-	व्यय अग्रिम और अंतरण
ix.	ईएफसी-	व्यय वित्त समिति
x.	ईआईएस-	कर्मचारी सूचना प्रणाली
xi.	एफटीओ-	निधि अंतरण आदेश
xii.	जीईपीजी-	सरकारी इलेक्ट्रॉनिक भुगतान गेटवे
xiii.	जीआईएफएमआईएस-	सरकारी एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली
xiv.	एचएजी-	उच्च प्रशासनिक ग्रेड
xv.	आईआईएन-	जारीकर्ता पहचान संख्या
xvi.	आईएएस-	कार्यान्वयन एजेंसियां
xvii.	आईएफएमआईएस-	एकीकृत वित्तीय प्रबंधन सूचना प्रणाली
xviii.	जेएजी-	कनिष्ठ प्रशासनिक ग्रेड
xix.	जेटीएस-	जूनियर टाइम स्केल
xx.	एमआईएस-	प्रबंधन सूचना प्रणाली
xxi.	मनरेगा-	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना
xxii.	एनएसीएच-	राष्ट्रीय स्वचालित क्लियरिंग हाउस
xxiii.	एनआरएचएम-	राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन
xxiv.	एनईएफटी-	राष्ट्रीय इलेक्ट्रॉनिक निधि अंतरण

xxv.	एनआईसी-	राष्ट्रीय आसूचना केंद्र
xxvi.	एनएसएपी-	राष्ट्रीय सामाजिक सहायता कार्यक्रम
xxvii.	एनपीसीआई-	नेशनल पेमेंट कॉरपोरेशन ऑफ इंडिया
xxviii.	ओएमसीज़-	तेल विपणन कंपनियां
xxix.	ओमास-	ऑन-लाइन प्रबंधन, निगरानी और लेखांकन प्रणाली
xxx.	पीएमएवाई-जी-	प्रधानमंत्री आवास योजना- ग्रामीण
xxxi.	पहल-	प्रत्यक्ष अंतरण लाभ
xxxii.	पाओ-	वेतन लेखा कार्यालय
xxxiii.	पीएमजीएसवाई-	प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना
xxxiv.	पीएमएमवीवाई-	प्रधानमंत्री मातृ वंदन योजना
xxxv.	आरटीजीएस-	वास्तविक समय सकल निपटान
xxxvi.	एसएजी-	वरिष्ठ प्रशासनिक ग्रेड
xxxvii.	एसएसए-	सर्व शिक्षा अभियान
xxxviii.	एसपीएमयू-	राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई
xxxix.	एसटीएस-	सीनियर टाइम स्केल
xl.	वरिष्ठ एओ/एओ/एएओ-	वरिष्ठ लेखा अधिकारी/लेखा अधिकारी/सहायक लेखा अधिकारी
xli.	टीएसए-	ट्रेजरी सिंगल अकाउंट
xlii.	उमंग-	नई पीढ़ी के गवर्नेंस के लिए एकीकृत मोबाइल एप्लीकेशन

लोक लेखा समिति (2018-19) की 30 जनवरी, 2019 को हुई पच्चीसवीं बैठक का कार्यवाही सारांश।

समिति की बैठक बुधवार, 30 जनवरी, 2019 को 1145 बजे से 1300 बजे तक कमरा संख्या "53", संसद भवन, नई दिल्ली में हुई।

उपस्थित

श्री मल्लिकार्जुन खरगे - सभापति

सदस्य

लोक सभा

2. श्री सुभाष चन्द्र बहेड़िया
3. श्री प्रेम सिंह चंदूमाजरा
4. श्री गोपाल शेटी
5. श्री अनुराग सिंह ठाकुर
6. श्री एस. सी. उदासी
7. डॉ. पी. वेणुगोपाल

राज्य सभा

8. श्री भुवनेश्वर कालिता
9. श्री सी.एम. रमेश
10. श्री भूपेंद्र यादव

लोक सभा सचिवालय

1. श्री अभिजीत कुमार - अपर सचिव
2. श्री टी. जयकुमार - निदेशक
3. श्री संजीव शर्मा - निदेशक
4. श्रीमती भारती एस. टुटेजा - अपर निदेशक

### भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक कार्यालय के प्रतिनिधि

- |                         |   |                                 |
|-------------------------|---|---------------------------------|
| 1. श्री वी. रवींद्रन    | - | उप. नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक |
| 2. श्रीमती ममता कुंद्रा | - | एडीएआई (सीई)                    |
| 3. श्री दीपक अनुराग     | - | डीजी                            |

### वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) के प्रतिनिधि

- |                            |   |                                |
|----------------------------|---|--------------------------------|
| 1. श्री अजय नारायण झा      | - | वित्त सचिव एवं सचिव (व्यय)     |
| 2. श्री प्रमोद कुमार दास   | - | अपर सचिव                       |
| 3. सुश्री एनी जॉर्ज मैथ्यू | - | संयुक्त सचिव (कार्मिक)         |
| 4. सुश्री मीरा स्वरूप      | - | संयुक्त सचिव एवं वित्त सलाहकार |
| 5. श्री चित्तरंजन दास      | - | निदेशक (पीएफ 1), डीओई          |

2. सर्वप्रथम, माननीय सभापति, लोक लेखा समिति ने सदस्यों और भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक कार्यालय के प्रतिनिधियों का स्वागत किया और उन्हें यह बताया कि बैठक का आयोजन वर्ष 2018 के सीएजी प्रतिवेदन संख्या 4 के अध्याय आठ के पैरा संख्या 8.1 के आधार पर 'सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का कार्यान्वयन' विषय पर वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग (डीओई) के प्रतिनिधियों का मौखिक साक्ष्य लेने के लिए किया गया था तत्पश्चात, मंत्रालय के प्रतिनिधियों को अन्दर बुलाया गया।

3. अपनी प्रारंभिक टिप्पणी में, माननीय सभापति ने पीएफएमएस के लिए वास्तविक बजट बनाने और व्यय की वर्ष-दर-वर्ष प्रवृत्ति का सरकार द्वारा अनुमोदित योजना के अनुरूप न होना स्वयं वित्त मंत्रालय द्वारा व्यय दर्ज करते समय प्रस्ताव में विहित लाइन मदों का अनुपालन न करना क्योंकि सभी व्यय सामान्य स्थापना शीर्षों के तहत दर्ज किए जा रहे थे; विभिन्न घटकों अर्थात् प्रौद्योगिकी, मानव संसाधन, बुनियादी ढांचा और कार्यालय तथा प्रशिक्षण आदि के संबंध में व्यय का पता लगाने हेतु रूपरेखा का अभाव; व्यय के वर्ष-वार विवरण से संबंधित रिकॉर्ड जिसे व्यय वित्त समिति (ईएफसी) को प्रस्तुत किया गया था, को उपलब्ध न कराकर लेखापरीक्षा पैरा के जीएफआर नियम 8.1.3.1 का उल्लंघन; आवंटित धन

के कम उपयोग या गैर-उपयोग जिसके कारण लागत वृद्धि और अधिक लागत होना ; पीएफएमएस के रोलआउट के लिए तैयार की गई योजना के साथ योजना की वित्तीय योजना का तालमेल न होना; सभी घटकों पर बजट प्रावधान की तुलना में कम व्यय जिसके परिणामस्वरूप बजट प्रावधान में 45 प्रतिशत से 75 प्रतिशत तक की बचत हुई; केंद्रीय परियोजना प्रबंधन इकाई (सीपीएमयू) के लिए स्वयं के बुनियादी ढांचे के विकास की धीमी प्रगति; राज्य परियोजना प्रबंधन इकाइयों (एसपीएमयूएस) या जिला परियोजना प्रबंधन इकाइयों (डीपीएमयूएस) के लिए बुनियादी ढांचे तैयार न करना; आवश्यक पर्यवेक्षी स्तर के अधिकारियों और तकनीकी सहायता कर्मियों के बिना एसपीएमयूएस का काम करना और डीपीएमयू से संबंधित कर्मियों की नियुक्ति की प्रक्रिया अभी शुरू नहीं हुई है; परियोजना कार्यान्वयन समिति (पीआईसी) की कम बैठकें होने से परियोजना नीतिगत मार्गदर्शन , रणनीतिक नियंत्रण और आवश्यक संस्थागत ढांचे से वंचित रही; पीआईसी का आकार छोटा करने से संबंधित क्षेत्रों के विशेषज्ञों से कम जानकारी मिलना ; पीआईसी की भूमिका को न तो स्पष्ट रूप से निर्धारित किया गया है और न ही कार्यात्मक बनाया गया है; पीएफएमएस ने पीएफएमएस और मंत्रालयों की प्रबंधन सूचना प्रणाली के तहत रिपोर्ट की गई संबंधित योजनाओं की तुलना के लिए एक स्वतंत्र क्रॉस प्लेटफॉर्म प्रदान नहीं किया ; पीएफएमएस डेटा सरकार द्वारा यथा परिकल्पित व्यापक, पारदर्शी, उद्देश्य उन्मुख जानकारी प्रदान नहीं कर सका और यह योजना विशिष्ट प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) को शामिल नहीं कर सका ; विभिन्न कार्यालयों जो पीएफएमएस के कार्यान्वयन के बाद निरर्थक हो जाएंगे में कार्य के क्षेत्रों की पहचान करने हेतु अध्ययन का अभाव; पीएफएमएस के कार्यान्वयन के बाद कर्मचारियों की आवश्यकता और लागत युक्तिकरण के पुनर्मूल्यांकन के लिए कोई कार्य-अध्ययन न होने से लेखा कार्यालयों में काम का अनुलिपिकरण हो सकता है; और वरिष्ठ और मध्यम स्तर के पदों पर काफी रिक्तियां होने सहित विभिन्न मुद्दे उठाए।

4. माननीय सभापति ने महसूस किया कि मौजूदा स्थिति से यह प्रदर्शित होता है कि मंत्रालय परियोजना की प्रगति की निगरानी की निरंतर कर रहा था जिससे पीएफएमएस का उद्देश्य विफल हुआ और इसलिए, यह इच्छा व्यक्त की कि कैबिनेट सचिव, संसाधनों के इष्टतम उपयोग और इच्छित उद्देश्य की पूर्ति सुनिश्चित करने हेतु कार्यान्वयन पहलू की निगरानी करे। इसके अलावा , माननीय सभापति ने सचिव , डीओई को विशिष्ट रूप से स्पष्ट करने की इच्छा व्यक्त की;

परियोजना के घटकों के संबंध में किए गए व्यय का पता लगाने के लिए रूपरेखा का अभाव;

(एक) आवंटित निधियों का उपयोग न करना तथा कम उपयोग करना;

(दो) स्वयं के बुनियादी ढांचे के खराब विकास के परिणामस्वरूप सीपीएमयू . किराये के परिसर से काम कर रहा है;

(तीन) परियोजना कार्यान्वयन समिति की अप्रभावी कार्यप्रणाली;

(चार) अपर्याप्त स्टाफ के प्रावधान के परिणामस्वरूप वरिष्ठ और मध्य स्तर के पद रिक्त रहना;

(पांच) प्रत्यक्ष लाभ अंतरण भुगतान और मनरेगा भुगतान की समीक्षा; और

(छह) लागत युक्तिकरण और कर्मचारियों की आवश्यकता का पुनर्मूल्यांकन।

5. तत्पश्चात, व्यय विभाग (डीओई) के प्रतिनिधियों ने अपना परिचय दिया। सचिव, डीओई ने समिति को पीएफएमएस और इसके उद्देश्यों को हासिल करने हेतु और इसे सरकार के विभिन्न वर्गों और स्तरों में पारदर्शिता और जवाबदेही लाने के लिए वास्तविक समय सार्वजनिक वित्त सूचना प्रबंधन प्रणाली बनाने के लिए किए गए सुधारों के बारे में जानकारी दी। इसके बाद, व्यय विभाग के प्रतिनिधियों ने उनके द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर की गई अनुवर्ती उपचारात्मक कार्रवाई की नवीनतम स्थिति के बारे में समिति को जानकारी देने हेतु उक्त विषय पर पावर प्वाइंट प्रस्तुतीकरण दिया।

6. तत्पश्चात, सदस्यों ने प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी) डेटा को कितना और किस तरीके से पीएफएमएस के साथ एकीकृत किया गया; केंद्रीय प्रत्यक्ष लाभ अंतरण सक्षम योजनाओं की नवीनतम स्थिति; पीएफएमएस के तहत कवर की गई योजनाओं की संख्या; क्या पीएफएमएस के साथ पहल डेटा को जोड़ा गया है ; मनरेगा के तहत वितरण राशि का राज्यवार ब्यौरा; प्रधानमंत्री जन धन योजना के साथ जॉब कार्ड और आधार को जोड़ने का राज्यवार प्रतिशत ; क्या योजना लागू करने वाले मंत्रालयों और पीएफएमएस के बीच डेटा मैपिंग की गई है; योजना आयोग के विघटन और नीति आयोग के गठन का प्रभाव ; क्या फंड फ्लोट को रोकने और ब्याज के बोझ को कम करने का उद्देश्य हासिल किया गया; हमारे देश के पूर्वी हिस्से में तुलना में दक्षिणी राज्यों और विकसित राज्यों की तुलना में और अति पिछड़े जिलों और अति पिछड़े राज्यों में डीबीटी योजनाओं की पहुंच; जिला स्तरीय निगरानी इकाइयों की भूमिका; मूल प्रणाली में जोड़े गए अतिरिक्त कार्यों का विवरण जिससे पीएफएमएस के

कार्यान्वयन की समय अवधि बढ़ाना आवश्यक हुई ; आहरण एवं संवितरण अधिकारियों (डीडीओ), चेक आहरण एवं संवितरण अधिकारियों (सीडीडीओ) और वेतन एवं लेखा अधिकारियों (पीएओ) जैसे सभी अधिकारियों को पीएफएमएस के प्लेटफॉर्म पर लाने की वर्तमान स्थिति; और की गई उपचारात्मक कार्रवाई सभी पदाधिकारियों को पीएफएमएस प्लेटफॉर्म के साथ जोड़ने में हुए विलंब के कारणों का अध्ययन किया गया; बजट प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने और संशोधित समय सारिणी के भीतर परियोजनाओं को समय पर पूरा करना सुनिश्चित करने के लिए चिन्हित किए गए घटकों के संबंध में व्यय दक्षता बढ़ाने के लिए मंत्रालय द्वारा तैयार किया गया निगरानी तंत्र; क्या मंत्रालय ने किसी विशिष्ट क्षेत्र की पहचान की है जहां पीएफएमएस को कार्यान्वित करने हेतु बाहरी स्रोतों से डोमेन विशेषज्ञों को शामिल करना आवश्यक हो; स्थायी कर्मचारियों की भर्ती के लिए उठाए गए कदम; सरकारी व्यय की योजना बनाने और उसकी निगरानी करने हेतु एक मजबूत संस्थागत ढांचा तैयार करने के लिए किए गए प्रयास; विलम्ब को रोकने के लिए किए गए प्रयास; क्या पीएफएमएस कर्मचारियों और पीएओ कार्यालयों के लिए किसी प्रशिक्षण की आवश्यकता संबंधी विश्लेषण किया गया है ; क्या प्रशिक्षण मॉड्यूल और कार्यक्रम विकसित किए गए हैं ; क्या मंत्रालय द्वारा परियोजनाओं के कार्यान्वयन पर परियोजना कार्यान्वयन समितियों की भूमिका में परिवर्तन के प्रभाव का विश्लेषण किया गया ; क्या परियोजना कार्यान्वयन समिति के पास स्पष्ट विचारार्थ विषय हैं ; क्या परियोजना कार्यान्वयन समितियों की बैठकों को आवधिक आधार पर नियत किया गया; क्या पीएफएमएस को 2020 तक पूरी तरह से लागू कर दिया जाएगा; क्या बजटीय प्रावधान के अनुपालन के साथ-साथ मानव संसाधन आवंटन और प्रौद्योगिकी विकास के सही मानकों के अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु कोई बाहरी निगरानी तंत्र स्थापित किया गया; क्या भविष्य में इष्टतम बजटीय आवंटन का सही आकलन करने हेतु कोई बजट हैं पूर्व अध्ययन किया गया; डीपीआर में की गई परिकल्पना के अनुसार प्रौद्योगिकी-रणनीतिक नियंत्रण समूह स्थापित करने की आवश्यकता; एसपीएमयू के लिए अलग कार्यालय अवसंरचना स्थापित न करने के कारण ; क्या परियोजना को पूरी तरह से लागू करने के लिए आवश्यक धन का आकलन करने हेतु कोई वैज्ञानिक पद्धति या प्रक्रिया अपनाई गई; बेहतर निगरानी और प्रभावी कार्यान्वयन हेतु आवश्यक तकनीकी उन्नयन का विश्लेषण जैसे प्रासंगिक मुद्दों पर स्पष्टीकरण मांगा।

7. व्यय विभाग के सचिव ने स्वीकार किया कि प्रौद्योगिकी और शासन से संबंधित कई चुनौतियों का समय-समय पर सामना करना पड़ रहा है। उन्होंने बताया कि पीएफएमएस को

वर्तमान में अधिकतम संभव सीमा तक न केवल आधार के साथ जोड़ा गया है बल्कि भारतीय रिजर्व बैंक की संपूर्ण कोर बैंकिंग संरचना , सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों , निजी क्षेत्र के बैंकों और डाकघरों तथा राज्य सरकारों के साथ भी जोड़ा गया है। उन्होंने बताया कि कोषागार तक निचले स्तर तक निधियों को ट्रैक करने हेतु प्रणाली मौजूद है और विभाग निम्नतम स्तर तक पहुंचने पर काम कर रहा है। इसके अलावा , पीआईसी का पुनर्गठन किया गया है और महालेखा नियंत्रक द्वारा इसका नेतृत्व किया जाता है और संबंधित शाखाओं से सदस्यों को लिया जाता है।

8. माननीय सभापति ने अपनी समापन टिप्पणी में मनरेगा योजना से संबंधित विशेष जानकारी मांगी। उन्होंने इच्छा व्यक्त की कि उन्हें जारी की गई राशि , अब तक राज्यवार निधियों का उपयोग , प्रत्येक राज्य के लंबित बिल और राज्यों से मांग के अनुसार आवश्यक अतिरिक्त धन , योजना का समग्र कार्यनिष्पादन और अधिक रोजगार के अवसर पैदा करने में आ रही बाधाओं से अवगत कराया जाए। तत्पश्चात, उन्होंने समिति के समक्ष उपस्थित होने और विषय की जांच के संबंध में उत्तर/जानकारी देने के लिए मंत्रालय के प्रतिनिधियों का धन्यवाद किया। उन्होंने समिति द्वारा किए गए प्रश्नों के उत्तर देने तथा मांगी गई विस्तृत जानकारी उपलब्ध कराने के लिए भी कहा।

तत्पश्चात, साक्षी साक्ष्य देकर चले गए।

बैठक की शब्दशः कार्यवाही की एक प्रति रिकार्ड में रखी गई है।

तत्पश्चात, समिति की बैठक स्थगित हुई।

**लोक लेखा समिति (2020-21) की 27 अक्टूबर, 2020 को हुई सातवीं बैठक का कार्यवाही सारांश**

लोक लेखा समिति की बैठक मंगलवार, 27 अक्टूबर, 2020 को 1030 बजे से 1240 बजे तक मुख्य समिति कक्ष, संसदीय सौध, नई दिल्ली में हुई।

**उपस्थित****श्री अधीर रंजन चौधरी****सभापति****सदस्य****लोक सभा**

2. श्री सुभाष चन्द्र बहेड़िया
3. श्री भर्तृहरि महताब
4. श्री अजय मिश्र टेनी
5. श्री विष्णु दयाल राम
6. श्री राहुल रमेश शेवाले
7. डॉ. सत्यपाल सिंह

**राज्यसभा**

8. श्री राजीव चन्द्रशेखर
9. श्री नरेश गुजराल
10. डा. सी. एम. रमेश

**लोक सभा सचिवालय**

- |                             |                |
|-----------------------------|----------------|
| 1. श्री टी.जी.चन्द्रशेखर    | - संयुक्त सचिव |
| 2. श्री एम.एल.के. राजा      | - निदेशक       |
| 3. श्रीमती भारती एस. टुटेजा | - अपर निदेशक   |

### भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक के कार्यालय के प्रतिनिधि

1. श्री गिरीश चंद्र मुर्मू - भारत के भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक
2. श्री रॉय एस. मथारानी - उप भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (रक्षा/रेल)
3. श्रीमती मीनाक्षी गुप्ता - उप. भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (सीआरए)
4. श्रीमती शुभा कुमार - उप. भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (वाणिज्य)
5. श्रीमती महालक्ष्मी मेनन - उप भारत के नियंत्रक और महालेखा परीक्षक (आरसी)
6. श्री दीपक अनुराग - महानिदेशक (समन्वय)

### भाग-एक

- |    |       |       |       |       |       |        |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1. | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX. |
| 2. | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX. |
| 3. | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX. |
| 4. | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX | XXXXX. |

### भाग-दो

#### वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) के प्रतिनिधि

1. डॉ. टी.वी. सोमनाथन - सचिव
2. सुश्री सोमा रॉय बर्मन - महालेखा नियंत्रक
3. श्री सुबोध कुमार माथुर - अपर. महालेखा नियंत्रक
4. सुश्री एनी जॉर्ज मैथ्यू - अपर. सचिव (कार्मिक)
5. सुश्री मीरा स्वरूप - अपर. सचिव और वित्तीय सलाहकार (वित्त)

6. श्री सज्जन सिंह यादव - संयुक्त सचिव (पीएफ-राज्य)

5. इसके बाद, माननीय अध्यक्ष ने समिति के सदस्यों को कार्यसूची की अगली मद, के बारे में अवगत कराया, अर्थात् 2018 की सीएजी प्रतिवेदन संख्या 4 के अध्याय आठ (पैरा 8.1) के आधार पर "सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) का कार्यान्वयन 2018 " विषय पर वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) (एमओएफ-डीओई) के प्रतिनिधियों के मौखिक साक्ष्य और भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के अधिकारियों को इस विषय पर समिति को जानकारी देने के लिए कहा। लेखापरीक्षा अधिकारियों ने समिति को इस विषय पर लेखापरीक्षा की टिप्पणियों और उन विशिष्ट क्षेत्रों के बारे में जानकारी दी जिनका अभी भी समाधान नहीं हुआ है।

6. इसके बाद, वित्त मंत्रालय (व्यय विभाग) (एमओएफ-डीओई) के प्रतिनिधियों को अंदर बुलाया गया। अपनी प्रारंभिक टिप्पणी भाषण में, माननीय सभापति ने प्रतिनिधियों से कहा कि वे सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) को सुव्यवस्थित करने के लिए मंत्रालय द्वारा उठाए गए कदमों, खर्च की गई धनराशि का विवरण, समय-सीमा का अनुपालन करने, घोषित उद्देश्यों की पूर्ति के साथ-साथ प्रणाली के कार्यान्वयन में मंत्रालय द्वारा सामना की जा रही बाधाओं के बारे में भी समिति को अवगत कराएं। उन्होंने समिति की कार्यवाही की गोपनीयता बनाए रखने की ओर साक्षियों का ध्यान आकर्षित किया।

7. सचिव, एमओएफ-डीओई ने समिति को सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली (पीएफएमएस) को मजबूत करने के लिए विभाग द्वारा की गई महत्वपूर्ण पहलों के बारे में जानकारी दी। उन्होंने समिति को आगे बताया कि 6 सितंबर, 2019 को वित्त मंत्री के अनुमोदन से पीएफएमएस को महालेखा नियंत्रक कार्यालय का एक अभिन्न अंग बना दिया गया है।

8. माननीय अध्यक्ष और समिति के सदस्यों ने कुछ मुद्दों को उठाया जैसे पहल, डीबीटीएल को पीएफएमएस के साथ जोड़ने के लिए किए गए प्रयास; पीएफएमएस के उद्देश्यों को अब तक किस हद तक

हासिल किया गया है; पीएफएमएस की सभी प्रक्रियाओं और कार्यों को एकीकृत करने की वर्तमान स्थिति; पीईएमएस के उन्नत संस्करण को डिजाइन और विकसित करने के लिए समय सीमा; पीएफएमएस के साथ शेष डीडीओ के एकीकरण को पूरा करने की समय-सीमा; जनशक्ति की कमी के मुद्दे के समाधान के लिए किए गए उपाय; पीएफएमएस, सीबीआईसी और सीबीडीटी पर कानून एवं न्याय मंत्रालय को शामिल करना; जिला परियोजना निगरानी इकाइयों (डीपीएमयूएस) के गठन की स्थिति; पीएफएमएस के देखे गए लाभ; ऐसे कार्य जो पीएफएमएस के दायरे से बाहर हैं; पीएफएमएस में जीएसटीआईएन और अन्य आईटी सूचना नेटवर्क के एकीकरण की योजना; पीईएमएस के लिए रोडमैप और केंद्र सरकार और राज्य सरकारों में इसकी पैठ; पीएफएमएस का डिजाइन और विकास; सर्वर/हार्डवेयर के हर समय क्रियाशील रहने और विक्रेताओं के साथ बिक्री के बाद अनुबंध के प्रतिशत का पता लगाने के लिए किए गए किसी भी लेखापरीक्षा का विवरण; पीएफएमएस के तहत कार्यरत एसपीएमयूएस और डीबीटी निगरानी प्रकोष्ठ के सृजन का विवरण।

9. मंत्रालय के प्रतिनिधियों ने पीएफएमएस के साथ पहल के एकीकरण के लिए किए गए प्रयासों सहित सदस्यों द्वारा उठाए गए विभिन्न प्रश्नों का उत्तर दिया यथा; कोविड-19 महामारी के दौरान वेतन और लेखा कार्यालयों का निरंतर कामकाज; लॉकडाउन (कोविड-19 महामारी) के दौरान बचत के प्रमुख कारण के रूप में 10 करोड़ रुपये के 38 सर्वरों की डिलीवरी न होना; पीएफएमएस के साथ अपने कोषागारों को एकीकृत करने वाले विधायिकाओं वाले सभी राज्य और संघ राज्य क्षेत्र; कोविड-19 कल्याण कार्यक्रमों के लिए पीएफएमएस के माध्यम से भुगतान; राज्यों द्वारा प्रदान किए जा रहे भोजन के बदले पीएफएमएस के माध्यम से मध्याह्न भोजन योजना के लिए नकद हस्तांतरण; हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर की खरीद में तेजी लाने सहित बजट आवंटन का प्रभावी और कुशल उपयोग; धोखाधड़ी और लीकेज को रोकने में पीएफएमएस की भूमिका; प्राप्ति, व्यय, अग्रिम और लेनदेन (आरईएटी) मॉड्यूल का उपयोग मंत्रालय द्वारा जारी धन का पता लगाने के लिए किया जा रहा है, आदि।

10. तत्पश्चात्, माननीय अध्यक्ष ने मंत्रालय के प्रतिनिधियों को 15 दिनों के भीतर अनुत्तरित प्रश्नों के लिखित उत्तर प्रस्तुत करने का निर्देश देते हुए, इस विषय पर स्वतंत्र और स्पष्ट तरीके से अपने विचार व्यक्त करने और समिति के विचार-विमर्श में सहायता करने के लिए उन्हें धन्यवाद दिया।

*तत्पश्चात् साक्षी साक्ष्य देकर चले गए।*

***बैठक की कार्यवाही की ऑडियो रिकॉर्डिंग की प्रति रिकार्ड में रखी गई है।***

***तत्पश्चात्, समिति की बैठक स्थगित हुई।***