अध्याय–एक
परिचय

अध्याय–1

परिचय

1.1 प्रतिवेदन के विषय में

इस प्रतिवेदन में छत्तीसगढ़ शासन के सामान्य, सामाजिक व आर्थिक क्षेत्रों के अधीन विभिन्न विभागों की वर्ष 2016–17 के दौरान भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा अधिदेश के अनुसार की गयी निष्पादन एवं अनुपालन लेखापरीक्षा के निष्कर्ष शामिल हैं।

इस प्रतिवेदन का लक्ष्य कार्यकारी जवाबदेही को सुनिश्चित करने और शासन की प्रक्रिया एवं विभिन्न विभागों के द्वारा लोक सेवा प्रदाय को बेहतर बनाने में छत्तीसगढ़ विधानसभा की सहायता करना है।

इस प्रतिवेदन में निम्नलिखित अध्याय सम्मिलित हैं :

1. **अध्याय–एक**: लेखापरीक्षित विभागों के बारे में सामान्य जानकारी

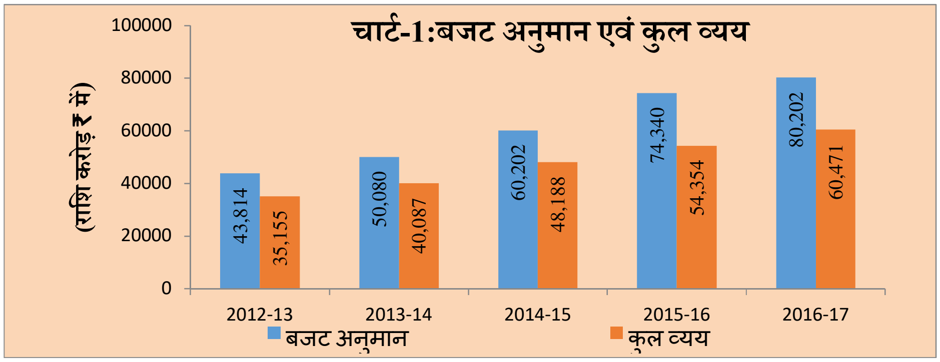
2. **अध्याय–दो**: (i) राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन; और (ii) राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन पर निष्पादन लेखापरीक्षा।

3. **अध्याय–तीन**: (i) छत्तीसगढ़ में ई–प्रोक्योरमेंट प्रणाली; (ii) केन्द्रीय सड़क निधि एवं न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम के अंतर्गत सड़कों के विकास पर निष्पादन लेखापरीक्षा की अनुवर्ती लेखापरीक्षा; और (iii) सात लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर अनुपालन लेखापरीक्षा।

1.2 लेखापरीक्षित की रूपरेखा

छत्तीसगढ़ में कुल 45 विभागों में से 37 सामान्य, सामाजिक व आर्थिक क्षेत्रों के अंतर्गत आते हैं। इन विभागों के प्रमुख अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रमुख सचिव/सचिव होते हैं जिनकी सहायता आयुक्तों/संचालकों एवं उनके अधीनस्थ अधिकारियों के द्वारा की जाती हैं।

राज्य शासन के द्वारा वर्ष 2016–17 के दौरान ₹ 80,202 करोड़ के बजट की तुलना में ₹ 60,471 करोड़ का व्यय मुख्यतः शिक्षा, खेल, कला एवं संस्कृति (₹ 2,230 करोड़), कृषि एवं सहायक सेवाएं (₹ 2,129 करोड़) और पेंशन एवं विविध सामान्य सेवाओं (₹ 1,697 करोड़) में राजस्व व्यय में कमी के कारण किया गया। इसी प्रकार परिवहन विभाग में ₹ 2,301 करोड़ और ग्रामीण विकास विभाग में ₹ 477 करोड़ के पूंजीगत व्यय की कमी हुई। वर्ष 2016–17 के लिये शासन के वित्तीय निष्पादन की लेखापरीक्षा के परिणाम राज्य वित्त पर प्रतिवेदन (**वर्ष 2018 का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या–1**) में शामिल किए गए हैं। वर्ष 2012–17 के दौरान बजट अनुमानों और वास्तविक व्यय की प्रवृत्ति **चार्ट–1** में दर्शायी गई है और अधिक व्यय करने वाले विभागों का विवरण **तालिका 1.1** में दर्शाया गया हैं।



तालिका 1.1: वर्ष 2014–17 के दौरान अधिक व्यय करने वाले छः विभागों में व्यय की प्रवृत्ति

(करोड़ ₹ में)

विभाग का नाम	2014–15	2015–16	2016–17
शिक्षा, खेल, कला एवं संस्कृति	9,518.25	9,822.82	11,596.31
स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण	2,333.35	2,419.42	3,292.27
जल आपूर्ति, स्वच्छता, आवास एवं शहरी विकास	2,257.81	1,413.26	5,201.09
कृषि एवं सहायक सेवाएं	7,784.11	8,324.55	6,860.73[1]
ग्रामीण विकास	4,045.22	2,966.18	4,665.81
सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण	1,990.54	2,226.25	2,412.95

1.3 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़ द्वारा वर्ष 2016–17 के दौरान 26 विभागों के अधीन 3,622 लेखापरीक्षिति इकाइयों में से 372 का अनुपालन लेखापरीक्षा किया गया। इनमें से 132 इकाइयाँ (35 प्रतिशत) **तालिका 1.1** में दर्शाये गए छः प्रमुख विभागों से थी।

1.4 लेखापरीक्षा पर शासन की प्रतिक्रिया

लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षिति इकाइयों/विभागों को लेखापरीक्षा आपत्तियों पर अपने विचारों को व्यक्त करने के लिए चार चरणों में अवसर प्रदान करती हैः

1. **लेखापरीक्षा ज्ञापन** : यह लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षिति इकाई के प्रमुख को जारी किया जाता है जिसका उत्तर लेखापरीक्षा के दौरान ही दिया जाना होता है।
2. **निरीक्षण प्रतिवेदन** : यह वास्तविक लेखापरीक्षा के बाद एक महीने के भीतर लेखापरीक्षिति इकाई के प्रमुख को जारी किया जाता है जिसका उत्तर चार सप्ताह में दिया जाना होता है।
3. **तथ्यात्मक विवरण** : यह विभाग प्रमुखों जिसके अधीन लेखापरीक्षिति इकाई कार्य करती है को इन्हें लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने से पहले विचार हेतु छः सप्ताह के भीतर विभागीय अभिमत व्यक्त करने के लिए जारी किया जाता है।
4. **निर्गम बैठक** : लेखापरीक्षा आपत्तियों पर विभागीय/शासन के विचारों को व्यक्त करने के लिए विभागों के प्रमुख और राज्य शासन को अंतिम अवसर दिया जाता है।

इन सभी चरणों में लेखापरीक्षा लेखापरीक्षिति इकाइयों/विभागों के प्रमुखों/राज्य शासन को अभिमत एवं स्पष्टीकरण देने के लिए पूर्ण अवसर प्रदान करने का कार्य करती है जिसके बाद लेखापरीक्षा आपत्तियों को प्रकरण के अनुसार निरीक्षण प्रतिवेदन अथवा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल करने पर विचार किया जाता है।

निरीक्षण प्रतिवेदन

मार्च 2017 तक 37 विभागों के 3,622 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों की एक विस्तृत समीक्षा से पता चला कि 31 मार्च 2018[2] तक 3,793 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल ₹ 31,237.76 करोड़ राशि से संबंधित 16,057 कंडिकायें ठोस उत्तरों के अभाव में निराकरण हेतु लंबित थी। इनमें से 3,436 निरीक्षण प्रतिवेदनों की 13,771

1 पिछले वर्षों की तुलना में व्यय में कमी का मुख्य कारण 2408–खाद्य, भंडारण और गोदाम (खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता संरक्षण विभाग) के तहत खाद्य सब्सिडी में ₹ 2063.38 करोड के व्यय की कमी आना था। ₹ 9,053.53 करोड़ के बजट अनुमान की तुलना में ₹ 6,860. 73 करोड़ का व्यय किया गया। बचत मुख्य रूप से खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग (मुख्यमंत्री खाद्य सहायता कार्यक्रम के तहत सब्सिडी, अंत्योदय अन्न योजना के तहत अनाज का वितरण और गोदामों के निर्माण) और वन विभाग (लकड़ी राष्ट्रीय वनीकरण और वन संवर्धन) में हुई।

2 इसमें 31 मार्च 2017 तक जारी और 31 मार्च 2018 तक लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन और कंडिकायें शामिल हैं।

कंडिकाओं के संबंध में आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा प्रारम्भिक उत्तर प्रस्तुत किये गये। आहरण एवं संवितरण अधिकारी 357 निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल ₹ 7,355.24 करोड़ राशि की 2,286 कंडिकाओं के संबंध में प्रारम्भिक उत्तर प्रस्तुत करने में ही असफल रहे।

इसके अलावा 62 प्रतिशत निरीक्षण प्रतिवेदन और 48 प्रतिशत कंडिकायें पाँच वर्ष से अधिक समय से लंबित थीं और 10 प्रतिशत निरीक्षण प्रतिवेदन और 16 प्रतिशत कंडिकायें चालू वर्ष 2016–17 से संबंधित हैं। विवरण **तालिका 1.2** में प्रस्तुत किये गये हैं।

तालिका 1.2: 31 मार्च 2017 तक जारी की गई एवं 31 मार्च 2018 की स्थिति में लंबित निरीक्षण प्रतिवेदन और कंडिकायें

क्रमांक	अवधि	लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या (प्रतिशत)	लंबित कंडिकाओं की संख्या (प्रतिशत)
1	2016–17	372 (10)	2,572 (16)
2	1 वर्ष से 3 वर्ष	680 (18)	3,798 (23)
3	3 वर्ष से 5 वर्ष	386 (10)	2,026 (13)
4	5 वर्ष से अधिक	2,355 (62)	7,661 (48)
योग		**3,793**	**16,057**

वर्ष 2016–17 के दौरान विभागीय अधिकारियों के साथ चार आडिट कमेटी मीटिंग आयोजित की गयी जिनमें 63 निरीक्षण प्रतिवेदनों और 311 कंडिकाओं का निराकरण किया गया।

तथ्यात्मक विवरण

वर्ष 2016–17 के दौरान महालेखाकार द्वारा 13 विभागों के प्रमुखों को लेखापरीक्षा आपत्तियों पर उनके अभिमत व्यक्त करने के लिये 36 तथ्यात्मक विवरण जारी किए गए थे। इनमें से 10 विभागों से केवल 24 उत्तर प्राप्त हुए और मार्च 2018 तक 12 तथ्यात्मक विवरणों[3] पर कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया हैः

वर्ष 2016–17 के दौरान जारी किए गये तथ्यात्मक विवरणों की संख्या	मार्च 2018 तक प्राप्त उत्तर	मार्च 2018 तक अप्राप्त उत्तर
36	24	12

अभिलेखों का लेखापरीक्षा को प्रस्तुत न किया जाना

नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 18(1)(ब) प्रावधान करता है कि नियंत्रक–महालेखापरीक्षक को इस अधिनियम के तहत अपने कर्तव्यों के निष्पादन के संबंध में किसी भी लेखाओं, पुस्तकों और अन्य अभिलेखों जो ऐसे लेनदेन जहां तक लेखापरीक्षा के संबंध में उनके कर्तव्यों का विस्तार है, से सरोकार रखते है या उसका आधार बनाते है या अन्यथा संबंधित है, की मांग करने का अधिकार है। लेखा और लेखापरीक्षा विनियम 2007 की विनियम 181 द्वारा इस प्रावधान का और विस्तार किया गया है जो यह निर्धारित करता है कि प्रत्येक विभाग या इकाई लेखापरीक्षा द्वारा मांगे गये आंकड़े, सूचना और अभिलेख उसे समय पर उपलब्ध कराये जाने को सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र स्थापित और क्रियान्वित करेगा।

सचिव, छत्तीसगढ़ विधानसभा सचिवालय (सीवीएसएस) के कार्यालय की लेखापरीक्षा फरवरी 2017 में की गयी थी। सीवीएसएस के कर्मचारियों की नियुक्तियों और पदोन्नति के अभिलेखों[4] की लेखापरीक्षा में मांग किए जाने और बार–बार स्मरण कराये जाने के

3 लोक निर्माण विभाग (तीन), जल संसाधन विभाग (चार), उच्च शिक्षा विभाग (पाँच)

4 सेवा पुस्तिका, कर्मचारियों की व्यक्तिगत नस्तियाँ, नियुक्ति और पदोन्नति आदेश, पदक्रम सूची इत्यादि।

बाद भी उप सचिव (लेखा) द्वारा प्रस्तुत नहीं किये गये। उक्त इकाई की लेखापरीक्षा पुनः 27 अगस्त 2018 और 07 सितंबर 2018 के मध्य की गयी। तथापि सीवीएसएस के कर्मचारियों की नियुक्ति और पदोन्नति के इन दस्तावेजों को मांग किये जाने और स्मरण कराये जाने के बावजूद लेखापरीक्षा को पुनः प्रस्तुत नहीं किया गया। दस्तावेजों का इस तरह प्रस्तुत नहीं किया जाना सीएजी के संवैधानिक अधिदेश के प्रयोग को गंभीर रूप से सीमित कर देता है और इसके परिणामस्वरूप गलत करने, गलत नियुक्तियों इत्यादि की संभावना हो सकती है। यह एक चेतावनी है जिसकी सतर्कता के परिप्रेक्ष्य से जांच की जानी चाहिए और संबंधित उप सचिव (लेखा) के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई करने के लिये विचार किया जाना चाहिये।

अनुशंसा

राज्य शासन को सतर्कता के परिप्रेक्ष्य से दस्तावेजों के प्रस्तुत नहीं किये जाने के मामले की जांच करने के लिए सचिव, सीवीएसएस को निर्देशित करना चाहिये और उप सचिव (लेखा) के विरूद्ध उचित कार्रवाई करने के लिये विचार करना चाहिये।

1.5 निष्पादन एवं अनुपालन लेखापरीक्षा

वर्तमान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2016–17 के लिए दो निष्पादन लेखापरीक्षाओं, दो अनुपालन लेखापरीक्षाओं और सात लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर प्रारूप प्रतिवेदन संबंधित प्रशासनिक सचिवों को भेजे गए थे। संबंधित विभागों के अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रमुख सचिव/सचिव द्वारा इनके उत्तर निर्गम बैठक में दिये गये। लेखापरीक्षा कंडिकाओं के संबंध में तीन कंडिकाओं का उत्तर प्राप्त हुआ जबकि बार–बार स्मरण कराने के बावजूद शेष चार कंडिकाओं पर चार विभागों[5] द्वारा कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया।

1.6 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर की गयी कार्रवाई

लोक लेखा समिति (पीएसी) के आंतरिक कार्यप्रणाली की प्रक्रिया के नियमों के अनुसार प्रशासकीय विभागों को भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समस्त लेखापरीक्षा कंडिकाओं और समीक्षाओं पर स्वतः प्रेरित कार्यवाही प्रारम्भ की जानी थी चाहे उन्हें लोक लेखा समिति द्वारा जांच के लिए लिया गया हो अथवा नहीं। उन्हें उनके द्वारा की गयी अथवा प्रस्तावित सुधारात्मक कार्यवाही को दर्शाते हुए लेखापरीक्षा द्वारा विधिवत जांच की गयी विस्तृत टिप्पणियाँ (एटीएन) प्रस्तुत करने की भी आवश्यकता थी। वर्ष 2000–01 से 2015–16 के लिए सामान्य, सामाजिक व आर्थिक क्षेत्रों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 357 कंडिकायें लंबित हैं। चर्चा की स्थिति का उल्लेख नीचे **तालिका 1.3** में किया गया है:

तालिका 1.3: लोक लेखा समिति की चर्चा की स्थिति, विधानसभा, छत्तीसगढ़

स्थिति	वर्ष 2000–01 से 2015–16 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल)
लंबित लेखापरीक्षा कंडिकाओं की संख्या	357
पीएसी द्वारा चर्चा के लिए लिये गए	189
पीएसी द्वारा चर्चा के लिए नहीं लिये गए	168
पीएसी द्वारा की गयी अनुशंसा	81 कंडिकायें
प्राप्त एटीएन	68 कंडिकायें
विभाग द्वारा की गयी कार्रवाई	68 कंडिकायें

5 आदिवासी एवं अनुसूचित जाति कल्याण विभाग, लोक निर्माण विभाग, जल संसाधन विभाग, पंचायत और ग्रामीण विकास विभाग।

1.7 लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर की गई वसूलियाँ

लेखापरीक्षा के दौरान राज्य शासन के विभागों के लेखाओं के नमूना जाँच में पायी गई वसूलियों की पुष्टि एवं आगामी आवश्यक कार्यवाही की जानकारी लेखापरीक्षा को सूचित करते हुए विभिन्न विभागीय आहरण एवं संवितरण अधिकारियों को प्रेषित किये जाते हैं। वर्ष 2016–17 के दौरान 75 प्रकरणों में इंगित की गयी ₹ 576.88 करोड़ की वसूली के विरूद्ध 28 प्रकरणों में ₹ 23.67 करोड़ की कुल वसूली की गयी जिसका विवरण नीचे **तालिका 1.4** में दिया गया हैः

तालिका 1.4ः लेखापरीक्षा द्वारा इंगित और विभाग द्वारा स्वीकृत/वसूल की गई वसूलियाँ

(₹ करोड़ में)

क्षेत्र का नाम	वर्ष 2016–17 के दौरान लेखापरीक्षा में इंगित और विभाग द्वारा स्वीकृत वसूलियाँ		वर्ष 2016–17 के दौरान प्रभावित वसूलियाँ (पूर्व वर्षों से संबंधित वसूलियाँ)		विभाग का नाम	वसूली का ब्योरा
	प्रकरणों की संख्या	सम्मिलित राशि	प्रकरणों की संख्या	सम्मिलित राशि		
सामाजिक क्षेत्र	0	0	11	11.42	लोक स्वास्थ्य यान्त्रिकी, पंचायत और ग्रामीण विकास, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, स्कूल शिक्षा एवं संस्कृति	दंड की वसूली, परिनिर्धारित क्षति, ठेकेदारों से अतिरिक्त भुगतान, अधिकारियों और सरपंचों से अग्रिम की वसूली
आर्थिक क्षेत्र	75	576.88	17	12.25	लोक निर्माण विभाग, जल संसाधन विभाग, कृषि	रायल्टी, मोबलाइजेशन अग्रिम, कार्य स्थल की खुदाई से प्राप्त हार्ड रॉक की लागत, अतिरिक्त लागत, देरी के लिए दंड, कर्मचारियों और ठेकेदारों से वसूली
योग	**75**	**576.88**	**28**	**23.67**		

लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर की गई वसूली के एक प्रकरण का अध्ययन नीचे दर्शाया गया हैः

रजिस्ट्रार, पंडित रविशंकर शुक्ल विश्वविद्यालय रायपुर द्वारा अप्रैल 2000 से जुलाई 2017 के मध्य अपने कर्मचारियों (समूह I से IV) को वाहन भत्ते के रूप में ₹ 1.70 करोड़ के अनियमित और अनधिकृत भुगतान राज्य शासन के नियमों का उल्लंघन करते हुए और राज्य शासन से अनुमति प्राप्त किए बिना किया गया। लेखापरीक्षा में इंगित (मई 2016) किए जाने पर रजिस्ट्रार, पंडित रविशंकर शुक्ल विश्वविद्यालय द्वारा अगस्त 2017 में समूह III एवं IV कर्मचारियों को उच्च दर पर अनियमित भुगतान और समूह I एवं II कर्मचारियों को अनधिकृत भुगतान रोकने के आदेश जारी किये गये। इसके अलावा विश्वविद्यालय द्वारा अतिरिक्त भुगतान की वसूली (अक्टूबर 2017 और अगस्त 2018 के मध्य) प्रारम्भ की गई और कर्मचारियों से ₹ 29.44 लाख वसूल किया गया। विश्वविद्यालय के रजिस्ट्रार द्वारा शेष राशि आगामी किस्तों में वसूलने के लिए लेखापरीक्षा को आश्वासन भी दिया गया।