प्राक्कथन

भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अंतर्गत छत्तीसगढ़ राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत करने हेतु 31 मार्च 2017 को समाप्त हुए वर्ष के लिए प्रतिवेदन तैयार किया गया है ।

इस प्रतिवेदन में (i) राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम); और (ii) राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन (एनएफएसएम) के कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा और (i) छत्तीसगढ़ में ई–प्रोक्योरमेंट प्रणाली; एवं (ii) केंद्रीय सड़क निधि (सीआरएफ) और न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम (एमएनपी) के तहत सड़कों के विकास पर निष्पादन लेखापरीक्षा पर अनुपालन लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को सम्मिलित किया गया है। इसके अतिरिक्त प्रतिवेदन में 35 विभागों की अनुपालन लेखापरीक्षाओं पर आधारित सात लेखापरीक्षा कंडिकाएं सम्मिलित हैं।

लेखापरीक्षा का उद्देश्य वर्ष 2012–17 के दौरान योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यकलापों का आंकलन करना था, जैसे मानव संसाधन प्रबंधन, वित्तीय प्रबंधन, योजनाओं/कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के प्रबंधन, पर्यवेक्षण और निगरानी, आंतरिक निरीक्षण आदि और संबंधित प्रशासनिक विभागों के अधिकारियों के उत्तरदायित्व को सुनिश्चित करने के लिए राज्य विधानसभा में भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा अधिदेश के अनुसार लेखापरीक्षा रिपोर्ट में परिणामों को प्रतिवेदित किया जाता हैं।

संबंधित विभागों द्वारा योजनाओं/कार्यक्रमों के निष्पादन में देखी गई महत्वपूर्ण कमियां नीचे उल्लिखित हैं:

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम) पर निष्पादन लेखापरीक्षा

लेखापरीक्षा ने सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रणाली को मजबूत करने के लिए ग्रामीण क्षेत्रों में सुलभ, किफायती, उत्तरदायी, प्रभावी और विश्वसनीय स्वास्थ्य देखभाल सुविधाओं को प्रदान करने के लिए लक्षित राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (एनआरएचएम) योजना की समीक्षा की।

राज्य में जिला चिकित्सालय, सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र सीएचसी और प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र पीएचसी में महत्वपूर्ण पदों में मानव संसाधनों में अधिक कमी थी, जिसने एनआरएचएम के प्रावधानों के अनरूप सेवाओं के प्रदाय पर प्रतिकूल प्रभाव डाला था। इनमें स्वीकृत सेट अप की तुलना में विशेषज्ञ चिकित्सकों में कमी 89 प्रतिशत, चिकित्सा अधिकारी (एमओ) में 36 प्रतिशत, स्टाफ नर्स में 34 प्रतिशत और पैरामेडिक्स में 12 प्रतिशत की कमी शामिल थी। वर्ष 2012–13 से 2017–18 (फरवरी 2018) के दौरान नियुक्त 752 चिकित्सकों के कार्यभार ग्रहण नहीं करने के कारण रिक्तियों को भरा नहीं जा सका। कार्यभार ग्रहण नहीं करने के कारण विभाग को ज्ञात नहीं थे। यद्यपि जहाँ चिकित्सक उपलब्ध[1] थे, वहाँ भी चिकित्सा उपकरणों, दवाओं और उपभोग्य सामग्रियों, प्रयोगशाला सेवाओं की कमी के कारण मरीज विभिन्न बीमारियों के उपचार और नैदानिक सेवाओं से वंचित[2] रहे और जैसा कि आंतरिक रोगी विभाग (आईपीडी) रजिस्टरों से पता चलता है उन्हें अन्य अस्पतालों जैसे डॉ भीम राव अम्बेडकर अस्पताल, रायपुर, छत्तीसगढ़ इंस्टीट्यूट ऑफ मेडिकल साइंस, बिलासपुर इत्यादि में रेफर किया गया था।

---

1 चयनित सात डीएच में से चार में, चयनित 14 सीएचसी में से छः में और चयनित 28 पीएचसी में से नौ में 75 से 100 के मध्य

2 उपकरणों की कमी डीएच में 27 से 41 प्रतिशत, सीएचसी में 25 से 69 प्रतिशत और पीएचसी में 32 से 64 प्रतिशत के मध्य थी। इसी तरह दवाईयों एवं उपभोग्य सामग्रियों की कमी डीएच में 40 से 76 प्रतिशत, सीएचसी में 52 से 75 प्रतिशत और पीएचसी में 45 से 67 प्रतिशत के मध्य थी एवं लैबोरेटरी सेवाओं में कमी डीएच में 45 से 63 प्रतिशत, सीएचसी में 36 से 58 प्रतिशत और पीएचसी में 38 से 71 प्रतिशत के मध्य थी।

राज्य आवश्यक और उपलब्ध स्वास्थ्य सुविधाओं के बीच अंतर को कम करने के लिए पर्याप्त आधारभूत संरचना नहीं बना सका क्योंकि निविदाकर्ताओं की गैर–भागीदारी, उच्च निविदा दर, भूमि की उपलब्धता की पहचान और अंतिम रूप देने में देरी के कारण स्वीकृति की तारीख से 20 से 56 महीने के व्यतीत होने के बावजूद विभाग 186 निर्माण कार्यों को पूर्ण नहीं कर सका। राज्य स्वास्थ्य केंद्रों के विभिन्न स्तरों पर आवश्यक दवाओं, उपभोग्य सामग्रियों और उपकरणों की महत्वपूर्ण कमी से पीड़ित है क्योंकि छत्तीसगढ़ मेडिकल सर्विसेज कार्पोरेशन लिमिटेड जिसे यह कार्य प्रदान किया गया था वह दवाइयों के लिए दर अनुबंध की अनुपलब्धता, निविदाओं की अप्राप्ति, संचालक स्वास्थ्य सेवाओं से वार्षिक मांग की देर से प्राप्ति आदि कारणों से असफल रहा। विशेषज्ञों और एमओ की कमी के कारण विभाग द्वारा लक्षित सीएचसी के 39 प्रतिशत को प्रथम रेफरल इकाई और लक्षित पीएचसी का 45 प्रतिशत को 24X7 सेवा प्रदाय करने के लिए उन्नयन नहीं किया जा सका।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन (एनएफएसएम) के कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

छत्तीसगढ़ में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा मिशन (एनएफएसएम) एक केन्द्र प्रायोजित फसल विकास योजना जिसका लक्ष्य खाद्यान्न के उत्पादन में वृद्धि करना था जो छत्तीसगढ के 13 जिलो में चावल के लिये, नौ जिलों में मोटे अनाज के लिये और 27 जिलों में दलहन के लिये लागू किया गया था। तथापि केवल चार प्रतिशत किसान (1.38 लाख) ही लाभान्वित हुए जिनके पास राज्य के खेती की छः प्रतिशत (2.76 लाख हेक्टेयर) भूमि थी। विभिन्न फसलों (चावल, दालें और मोटे अनाज) का उत्पादन और उपज वर्ष 2012–17 के दौरान सीमाबद्ध बनी रही और एनएफएसएम से उत्पादन में कोई विशेष वृद्धि नहीं हो सकी। छत्तीसगढ़ में चावल, दलहन और मोटे अनाज की पैदावार इसके पड़ोसी राज्य झारखण्ड, मध्यप्रदेश और उत्तर प्रदेश की तुलना में कम[3] थी और राष्ट्रीय उपज की तुलना में भी वर्ष 2012–13 से 2014–15[4] में कम थी। एनएफएसएम के महत्वपूर्ण घटकों के तहत कार्यान्वयन में कमियों का सामना करना पड़ा जैसे कि 100 हेक्टेयर क्षेत्र से कम क्षेत्र में प्रदर्शन, कृषि योग्य भूमि के मिट्टी स्वास्थ्य की अनुपस्थिति, वैज्ञानिको के दौरे को सुनिश्चित करने में विफलता, फिल्ड–डे नहीं मनाना, संकर/उच्च उपज किस्मों का कम उपयोग, बेहतर फसल उत्पादन तरीकों के लिये किसानों को प्रशिक्षण की अनुपस्थिति इत्यादि, जिसके परिणामस्वरूप लक्ष्यों की उपलब्धि में कमी हुई। निगरानी और पर्यवेक्षण प्रभावी नहीं था और किसानों को बीज वितरण की निगरानी के लिये जिला स्तरीय बीज समिति का गठन नहीं किया गया था।

छत्तीसगढ़ में ई–प्रोक्योरमेंट प्रणाली पर लेखापरीक्षा

इलेक्ट्रॉनिक्स और सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डीईआईटी), छत्तीसगढ़ शासन ने सभी सरकारी क्रय में पारदर्शिता और दक्षता सुनिश्चित करने के लिए एक एकीकृत ई–प्रोक्योरमेंट प्रणाली स्थापित करने का निर्णय लिया। हांलाकि, प्रणाली को आठ मॉड्यूल की बनाई गई योजना के विरुद्ध केवल चार परिचालन मॉड्यूल (विक्रेता प्रबंधन, ई–निविदा, ई–भुगतान और एमआईएस) के साथ 1 अप्रैल 2016 को गो–लाइव घोषित किया गया था तथा 35 इकाइयों/विभागों में लागू किया गया। यद्यपि, इन विभागों से उपयोगकर्ता स्वीकृति परीक्षण (यूएटी) की रिपोर्ट गो–लाइव के लिए पूर्व–अपेक्षित थी, मात्र 22 इकाइयों ने चार मॉड्यूल के लिए यूएटी दिया था, जबकि 13 इकाइयों ने सॉफ्टवेयर के कस्टमाइजेशन के अभाव में किसी भी मॉड्यूल के लिए यूएटी नहीं दिया था। एकीकृत मॉड्यूलों के कार्य नहीं करने के कारण निविदा के बाद निर्माण कार्यों को प्रदान करना,

---

[3] वर्ष 2012–15 चावल के लिये और वर्ष 2013–14 मोटे अनाज के लिय मध्यप्रदेश में; वर्ष 2014–15 में दलहन के लिये झारखण्ड को छोड़कर

[4] विभिन्न राज्यों की विभिन्न फसलों की पैदावार से संबंधित आकडें कृषि मंत्रालय (भारत सरकार) की वेवसाईट पर केवल वर्ष 2014–15 तक उपलब्ध था।

माप का रिकॉर्ड, प्रगति प्रतिवेदन तैयार करने आदि जैसे कार्यों को मैन्युअल रूप से किया गया था, जबकि ठेकेदारों/आपूर्तिकर्ताओं को भुगतान किसी अन्य प्रणाली (ई–वर्क्स[5] पोर्टल) के माध्यम से किया गया था जो ई–प्रोक्योरमेंट प्रणाली की प्रभावशीलता को सीमित करता है। प्रणाली पारदर्शी नहीं थी और इसमें नियंत्रण विफलताएं थीं। यह ₹ 4,601 करोड़ के 1,921 निविदाओं के संदर्भ में निविदाकर्ताओं और सरकारी अधिकारियों द्वारा 74 एक समान कंप्यूटरों के उपयोग को ज्ञात कर एवं रोक नहीं सका, 79 ठेकेदारों/विक्रेताओं द्वारा पैन के दो सेटों का उपयोग; ₹ 225.14 करोड़ की कीमत वाले 133 निविदाओं में विभिन्न निविदाकर्ताओं द्वारा एक समान ई–मेल आईडी का उपयोग; ₹ 23.77 करोड़ के 11 निर्माण कार्यों को ठेकेदार की बोली क्षमता को नजरंदाज करके सौपा जाना, यह अनुचित निविदा प्रक्रिया के प्रति एक चेतावनी है और सतर्कता दृष्टिकोण से इसकी जाँच तथा निविदा समिति के सदस्यों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही अपेक्षित है ।

केंद्रीय सड़क निधि और न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम के तहत सड़कों के विकास पर निष्पादन लेखापरीक्षा का अनुवर्ती लेखापरीक्षा

31 मार्च 2013 को समाप्त वर्ष के लिए सामान्य, सामाजिक और आर्थिक (गैर–पीएसयू) क्षेत्रों पर लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में रेखांकित[6] गंभीर चिंताओं के बावजूद सीआरएफ/एमएनपी के तहत सड़क कार्यों के कार्यान्वयन और निष्पादन में कोई महत्वपूर्ण सुधार नहीं देखा गया।

लेखापरीक्षा कंडिकाएं

इस प्रतिवेदन में सम्मिलित सात लेखापरीक्षा कंडिकाएं विभिन्न विभागों से संबंधित हैं और नियमों और विनियमों के अनुपालन की अनुपस्थिति, स्वामित्व के खिलाफ लेखापरीक्षा, हानि के मामलों, परिहार्य/निष्फल व्यय, परिहार्य अतिरिक्त व्यय और अनुचित पक्षों के विस्तार जैसी कमियॉ शामिल हैं। महत्वपूर्ण आपत्तियों में अकार्यशील निजी स्कूलों को छात्रवृत्ति का धोखाधड़ी से भुगतान, फर्म को धोखाधड़ी से भुगतान शामिल है।

अभिलेखों का लेखापरीक्षा को प्रस्तुत न किया जाना

सचिव, छत्तीसगढ़, विधानसभा सचिवालय के कर्मचारियों की नियुक्तियों और पदोन्नति के अभिलेखों[7] को लेखापरीक्षा को दो बार, पहले फरवरी 2017 में तथा पुनः अगस्त–सितम्बर 2018 में मांग किए जाने और बार–बार स्मरण कराये जाने के बाद भी उप सचिव (लेखा) द्वारा प्रस्तुत नहीं किये गये। दस्तावेजों का इस तरह प्रस्तुत नहीं किया जाना भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियॉ एवं सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 के प्रावधान 18 (1) ब के तहत सीएजी के संवैधानिक अधिदेश के कार्यान्वयन को गंभीर रूप से सीमित करता है और इसके परिणामस्वरूप गलत करने, गलत नियुक्तियों की संभावना इत्यादि हो सकती है। यह एक चेतावनी है जिसकी सतर्कता के परिप्रेक्ष्य से जांच की जानी चाहिए और संबंधित उप सचिव (लेखा) के खिलाफ अनुशासनात्मक कार्रवाई करने के लिये विचार किया जाना चाहिये।

इस प्रतिवेदन में उल्लेखित मामले वे हैं, जो वर्ष 2016–17 के दौरान नमूना लेखापरीक्षा के समय ध्यान में आये, साथ ही वे भी हैं जो पूर्व वर्षों में ध्यान में आये थे परन्तु जिन्हें

---

5 ई–वर्क्स एक अलग पोर्टल है जिसे एनआईसी द्वारा निर्माण विभाग के लिये विशेष रूप से पीडब्ल्यूडी, पीएचईडी और डब्ल्यूआरडी के लिये विकसित किया गया था जिसके माध्यम से ठेकेदारों को इन विभागों द्वारा भुगतान किया जाता है।

6 जैसे विस्तृत सर्वेक्षण के बिना कार्य का निष्पादन, विशिष्टियों का अनुसरण किए बिना कार्यों का निष्पादन, निविदा आमंत्रित किए बिना अतिरिक्त कार्य इत्यादि

7 सेवा पुस्तिका, कर्मचारियों की व्यक्तिगत नास्तियॉं, नियुक्ति और पदोन्नति आदेश, पदक्रम सूची इत्यादि

पिछले प्रतिवेदनों में सम्मिलित नहीं किया जा सका था। अवधि 2016–17 के पश्चात् के मामलों को भी, जहाँ आवश्यक है, सम्मिलित किया गया है।

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के द्वारा जारी किये गये लेखापरीक्षा मानकों और लेखा एवं लेखापरीक्षा विनियमन, 2007 के अनुरूप लेखापरीक्षा का संचालन किया गया है।