अध्याय-I: प्रस्तावना

1.1 सीजीएचएस कवरेज तथा प्रमुख विशेषताएं

स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (मंत्रालय), केन्द्रीय सरकारी कर्मचारियों एवं केन्द्र सरकार के पेंशनभोगियों जो केन्द्रीय सिविल अनुमानों से पेंशन का आहरण कर रहे है, सांसदों एवं पूर्व सांसदों, स्वतंत्रता सेनानियों तथा अन्य वैसे लाभार्थियों, जिन्हें इस योजना के अधीन सरकार द्वारा अधिसूचित किया गया है, को 'केन्द्रीय सरकार स्वास्थ्य योजना (सीजीएचएस)' के माध्यम से व्यापक स्वास्थ्य देखभाल सुविधाएं प्रदान करता है। यह योजना दिल्ली में 1954 में आरम्भ की गई थी। 74 शहरों में 331 आरोग्य केन्द्रों के माध्यम से 38.50 लाख लाभार्थियों को यह चिकित्सा सुविधाएं प्रदान की जाती हैं। आरोग्य केन्द्रों, पॉलिक्लिनिकों तथा प्रयोगशालाओं के एक विशाल नेटवर्क के माध्यम से सुविधाएं तथा दवाइयां प्रदान की जाती हैं। सीजीएचएस ने जांच तथा आंतरिक उपचार सुविधाएं प्रदान करने हेतु विभिन्न शहरों में निजी अस्पतालों तथा रोग निदान केन्द्रों को भी पैनलबद्ध किया है। सीजीएचएस डाक्टरों, सरकारी अस्पतालों और पैनलबद्ध अस्पतालों के डाक्टरों द्वारा निर्धारित दवाएं आरोग्य केन्द्रों से जारी की जाती है। दवाइयों का प्रापण, भण्डारण तथा वितरण मेडिकल स्टोर्स संगठन (एमएसओ)[3] द्वारा सीजीएचएस द्वारा प्रस्तुत मांग के आधार पर सरकारी मेडिकल स्टोर डिपो (जीएमएसडी) के माध्यम से किया जाता है।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

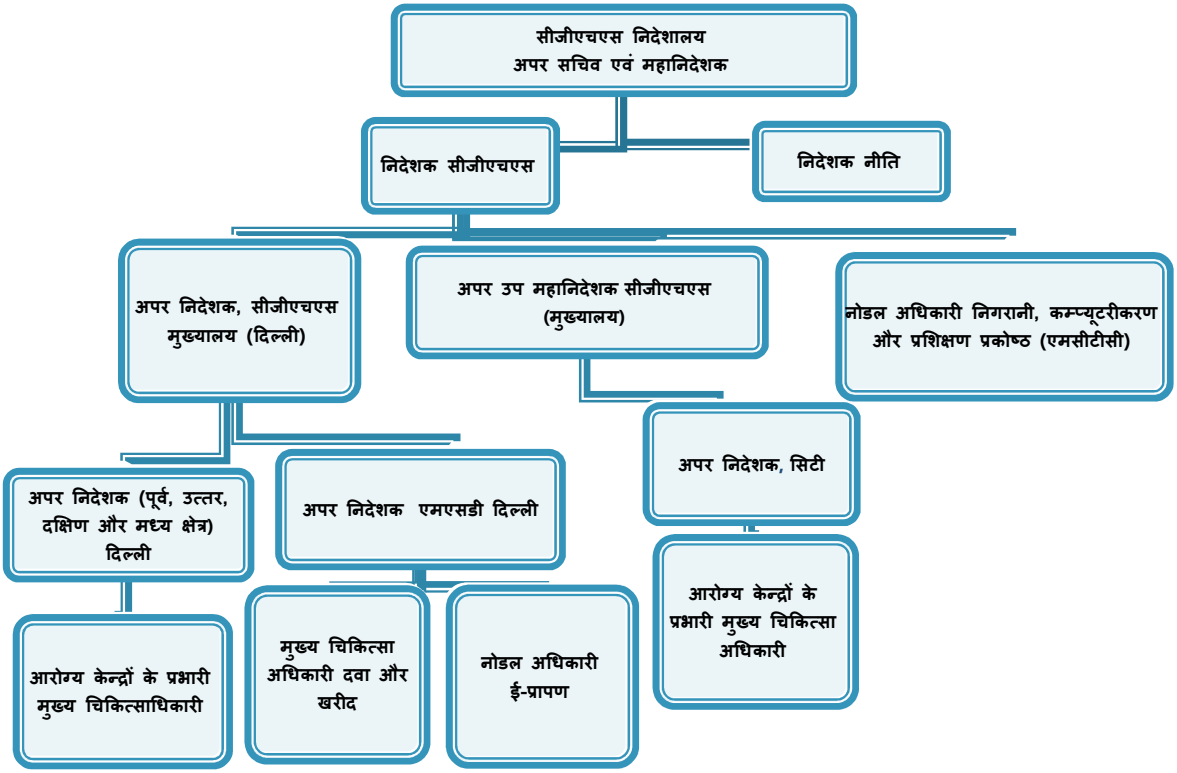
सीजीएचएस निदेशालय (सीजीएचएस) की अध्यक्षता अपर सचिव एवं महानिदेशक (एएस एण्ड डीजी) द्वारा की जाती है जो सीधे मंत्रालय के अधीन कार्य करते हैं। एएस एंड डीजी को शीर्ष स्तर पर निदेशक (सीजीएचएस) और निदेशक नीति द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। निदेशक (सीजीएचएस) को, अपर निदेशक (सीजीएचएस) मुख्यालय, अपर उप-महानिदेशक सीजीएचएस (मुख्यालय) तथा नोडल अधिकारी अनुवीक्षण, कम्प्यूटरीकरण एवं प्रशिक्षण सेल (एमसीटीसी) द्वारा सहायता की जाती है।

दिल्ली में, अपर निदेशक (एडी), मेडिकल स्टोर डिपो, जो एडीसीजीएचएस (मुख्यालय) के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन कार्य करता है, दिल्ली एनसीआर में सभी सीजीएचएस आरोग्य केन्द्रों के लिए दवा का प्रापण तथा भण्डारण हेतु नोडल अधिकारी है। दिल्ली से बाहर के शहरों में, संबंधित शहरों के एडी, जो अपर उप-महानिदेशक (सीजीएचएस) (मुख्यालय) के अधीन कार्य करते हैं, सीजीएचएस आरोग्य केन्द्रों पर समग्र प्रशासनिक नियत्रंण रखते हैं

[3] स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय के तहत स्वास्थ्य सेवा महानिदेशालय (डीजीएचएस) के मेडिकल स्टोर संगठन (एमएसओ) में सात सरकारी मेडिकल स्टोर डिपो (जीएमएसडी) मुंबई, कोलकाता, चेन्नई, हैदराबाद, गुवाहाटी, करनाल और नई दिल्ली में स्थित है। सीजीएचएस के लिए फार्मूलरी में सूचीबद्ध दवाओं का प्रापण एमएसओ द्वारा जीएमएसडी के माध्यम से की जाती है। एमएसओ, मंत्रालय से अनुमोदन प्राप्त करने के बाद, देश में विभिन्न स्वास्थ्य संस्थानों द्वारा उपयोग की जाने वाली दवाओं के लिए दर अनुबंधों को अंतिम रूप देता है।

तथा उनके क्षेत्राधिकार के अंतर्गत आरोग्य केन्द्रों के लिए दवाइयों के प्रापण हेतु उत्तरदायी हैं।

चार्ट 1.1: सीजीएचएस निदेशालय की संरचना



1.3 फंडिंग पैटर्न

सीजीएचएस पूर्ण रूप से केन्द्र सरकार द्वारा वित्तपोषित है। 2016-17 से 2020-21 के दौरान सीजीएचएस हेतु दवाइयों का प्रापण तथा चिकित्सा दावों की प्रतिपूर्ति का बजट तथा कुल व्यय **तालिका 1.1** में दिया गया है:

तालिका 1.1

(₹ करोड़ में)

वर्ष	दवाइयों का प्रापण तथा सीजीएचएस लाभार्थियों के चिकित्सा उपचार हेतु बजट आबंटन*	दवाइयों की खरीद पर व्यय	एचसीओ के चिकित्सा दावों की प्रतिपूर्ति पर व्यय
2016-17	1,515.57	981.13	586.08
2017-18	2,135.43	1,149.36	939.22
2018-19	2,282.89	1,217.06	895.44
2019-20	3,164.92	1,591.08	1,424.51
2020-21	3,435.65	1,684.38	1,570.33
कुल	**12,534.46**	**6,623.01**	**5,415.58**

स्रोतः सीजीएचएस

*आपूर्तियां एवं सामग्रियां (मुख्य शीर्ष 2210 तथा एनई 2552 के अंतर्गत) तथा सीजीएचएस लाभार्थियों का पीओआरबी-चिकित्सा उपचार (मुख्य शीर्ष 2071 के अंतर्गत)

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

'सीजीएचएस में दवाइयों का प्रापण तथा आपूर्ति' पर निष्पादन लेखापरीक्षा यह पता लगाने के लिए की जा रही थी कि क्याः

- दवाइयों के प्रापण की प्रणाली तथा आपूर्ति श्रृंखला दक्ष एवं प्रभावी थी;
- आरोग्य केन्द्रों द्वारा दवाइयों के स्थानीय प्रापण की प्रणाली सुप्रबंधित थी जिससे मितव्ययता तथा दक्षता दोनों को सुनिश्चित किया जा सकता था;
- गुणवत्ता आश्वासन प्रक्रियाएं तथा अवसंरचना स्थापित थी; तथा
- अस्पतालों/रोग निदान केन्द्रों को चिकित्सा दावों की प्रतिपूर्ति की प्रणाली दक्ष एवं प्रभावी थी।

1.5 लेखापरीक्षा क्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा ने 2016-17 से 2020-21 तक की अवधि के लिए सीजीएचएस में दवाइयों के प्रापण तथा आपूर्ति की संवीक्षा को शामिल किया। स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, एमएसओ/जीएमएसडी, सीजीएचएस (मुख्यालय), एडी एमएसडी दिल्ली, चयनित क्षेत्रीय कार्यालयों तथा दिल्ली एवं दिल्ली से बाहर आरोग्य केन्द्रों में लेखापरीक्षा की गई थी।

1.6 लेखापरीक्षा नमूना

इस निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु नमूना चयन 31 मार्च 2019 को प्रासंगिक डाटा के आधार पर किया गया है। दिल्ली एनसीआर में, कार्यालय निदेशक सीजीएचएस के अलावा, एडी सीजीएचएस (मुख्यालय), एडी एमएसडी दिल्ली, जोन में सभी चार एडी कार्यालय तथा कुल 101 आरोग्य केन्द्रों में से 30 का लेखापरीक्षा हेतु चयन किया गया है। दिल्ली से बाहर, 23 एडी कार्यालयों में से 11 के अधीन 205 आरोग्य केन्द्रों में से 47 का चयन किया गया है जैसा **अनुलग्नक-1.1** में ब्यौरा दिया गया है। सीजीएचएस कार्यालयों के अलावा, दिल्ली में एमएसओ तथा पूरे देश में सीजीएचएस को दवाइयों की आपूर्ति कर रहे सभी सात जीएमएसडी का भी चयन किया गया है।

दिल्ली एनसीआर में आरोग्य केन्द्रों का चयन प्रतिस्थापन बिना स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना (एसआरएसडब्ल्यूओआर) का उपयोग करके आरोग्य केन्द्रों में लाभार्थियों के आधार पर किया गया है। दिल्ली से बाहर अपर निदेशकों तथा आरोग्य केन्द्रों का चयन दवाइयों के प्रापण पर किए गए औसतन व्यय तथा बहु-चरण नमूनाकरण पद्धति का उपयोग करते हुए लाभार्थियों की संख्या के आधार पर किया गया है।

1.7 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नलिखित से प्राप्त मानदंड के प्रति बैंचमार्क किया गया थाः

i) सीजीएचएस हेतु दवाइयों के प्रापण के लिए दिशानिर्देश;

ii) दवा फार्मूलरी;

iii) मेडिकल स्टोर संगठन तथा सरकारी मेडिकल स्टोर डिपो का प्रापण एवं प्रचालन नियमपुस्तिका;

iv) दवाइयों की स्थानीय खरीद हेतु प्राधिकृत स्थानीय कैमिस्टों (एएलसी) के साथ करार;

v) सामान्य वित्तीय नियमावली 2017;

vi) दवाएं एवं सौंदर्य प्रसाधन अधिनियम 1940;

vii) दवाएं एवं सौंदर्य प्रसाधन नियमावली 1945;

viii) मंत्रालय द्वारा जारी संबंधित परिपत्र, आदेश तथा अधिसूचनाएं;

ix) सीवीसी दिशानिर्देश;

x) अस्पतालों/रोग निदान केन्द्रों के दावों की प्रतिपूर्ति हेतु मैसर्स यूटीआई इंफ्रास्ट्रक्चर टैक्नालॉजी एण्ड सर्विसेस लिमिटेड (यूटीआईआईटीएसएल) के साथ करार;

xi) अस्पतालों/ रोग निदान केन्द्रों के साथ करार;

xii) अस्पतालों/रोग निदान केन्द्रों के चिकित्सा दावों की प्रतिपूर्ती से संबंधित परिपत्र/ कार्यालय ज्ञापन।

1.8 लेखापरीक्षा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा 17 मार्च 2020 को निदेशक, सीजीएचएस के साथ एक प्रवेश सम्मेलन के साथ प्रारम्भ की गई जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, क्षेत्र तथा पद्धति को स्पष्ट किया गया था। तथापि कोविड-19 महामारी के अचानक फैलने के कारण पूरे देश में लाकडाउन लगा दिया गया था तथा लेखापरीक्षा को भी रोक दिया गया था और बाद में इसे 1 अप्रैल 2021 से पुनः प्रारम्भ किया गया। लेखापरीक्षा को पुनः प्रारम्भ करने के लिए 7 अप्रैल 2021 को केन्द्र स्तर पर निदेशक, सीजीएचएस के साथ एक बैठक की गई थी। साथ ही साथ, राज्यों में अपर निदेशक, शहरों तथा उप महानिदेशक (भण्डार), जीएमएसडी के साथ प्रवेश सम्मेलनों का आयोजन किया गया था। लेखापरीक्षा के समापन के पश्चात, लेखापरीक्षा निष्कर्षो पर चर्चा करने हेतु 30.03.2022 को मंत्रालय के साथ एक निर्गम सम्मेलन का आयोजन किया गया था। निर्गम सम्मेलनों का राज्य स्तर पर भी आयोजन किया गया था जहां राज्य विशिष्ट निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। 28 फरवरी 2022 को मंत्रालय को ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किया गया था तथा उनका उत्तर अप्रैल 2022 में प्राप्त हुआ था।

मंत्रालय/सीजीएचएस के उत्तरों को इस प्रतिवेदन में संबंधित स्थान पर उचित प्रकार से शामिल किया गया है।

1.9 रिपोर्टिंग पद्धति और रिपोर्ट की संरचना

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर पहुंचने के लिए केन्द्र तथा राज्य दोनों स्तर पर लेखापरीक्षा के परिणामों को ध्यान में रखा गया था। दवाइयों का प्रापण तथा आपूर्ति श्रृखंला पर लेखापरीक्षा निष्कर्षो पर **अध्याय-II** में चर्चा की गई है तथा स्वास्थ्य देखभाल संगठनों (एचसीओ) द्वारा किए गए दावों की प्रतिपूर्ति पर निष्कर्षों पर **अध्याय-III** में चर्चा की गई है। सीजीएचएस ने जून 2021 में ऑनलाईन लिंक के माध्यम से अप्रैल 2016 से मार्च 2021 तक की अवधि के लिए डाटा प्रदान किया। लेखापरीक्षा ने दवाइयों की पर्ची, प्रापण, भण्डारण, आपूर्ति तथा एचसीओ के चिकित्सा दावों की प्रतिपूर्ति से संबंधित डाटा तालिकाओ का विश्लेषण किया। विश्लेषण के परिणामों पर **अध्याय-II** तथा **अध्याय-III** में चर्चा की गई है। निष्कर्ष तथा सिफारिशें **अध्याय-IV** में दी गई हैं।

1.10 पिछले लेखापरीक्षा निष्कर्ष

सीजीएचएस में दवाइयों के प्रापण पर पहले भी सीएजी द्वारा समीक्षा की गई थी तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों को सीएजी के 2013 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन सं. 19 के पैरा सं. 6.3 में शामिल किया गया था। प्रतिवेदन पर लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा की गई थी तथा 'सीजीएचएस में एलोपैथिक दवाइयों का प्रापण' पर अभ्युक्तियों एवं सिफारिशों को अपनी 22 वीं रिपोर्ट (13 अगस्त 2015,16 वीं लोक सभा) में उजागर किया था। लोक लेखा समिति (पीएसी) ने आगे अपनी 22 वीं रिपोर्ट में शामिल अभ्युक्तियों/सिफारिशों पर सरकार द्वारा की गई कार्रवाई पर 52 वीं रिपोर्ट (22 नवम्बर 2016, 16वीं लोक सभा) प्रकाशित की। इस संबंध में पीएसी की सिफारिशें तथा मंत्रालय द्वारा अनुपालन की वर्तमान स्थिति का **तालिका 1.2** में ब्योरा दिया गया हैः

तालिका 1.2

पीएसी की सिफारिशें	मंत्रालय द्वारा पीएसी को दिए गए आश्वासन	अनुपालन की स्थिति
मंत्रालय को सीजीएचएस में दवाइयों का प्रापण हेतु एक व्यापक तथा विश्वसनीय नीति तैयार करनी चाहिए जिससे कि यह सुनिश्चित किया जाए कि संपूर्ण प्रापण प्रक्रिया अधिक पारदर्शी बनती है।	मंत्रालय ने उत्तर दिया कि प्रापण के विभिन्न साधनों तथा केवल न्यूनतम मूल्य पर दवाइयों के प्रापण में प्रणालीगत सुधार तथा जेनरिक दवाइयों के प्रापण पर निर्भता में वृद्धि हुई है। फिर भी यह सत्य है कि किसी भी अन्य प्रणाली की तरह इसमें भी सुधार की गुंजाइश है।	मंत्रालय द्वारा प्रापण नीति तैयार नहीं की गई है। तदनुसार बड़ी संख्या मे दवाइयों का एमएसओ के स्थान पर अधिकृत स्थानीय कैमिस्ट (एएलसी) के माध्यम से प्रापण किया जाता है।

पीएसी की सिफारिशें	मंत्रालय द्वारा पीएसी को दिए गए आश्वासन	अनुपालन की स्थिति
मंत्रालय को नियमित अंतराल पर दवा फार्मूलरी का संशोधन करना चाहिए।	मंत्रालय ने उत्तर दिया कि समिति के विचारों को नोट कर लिया गया है तथा उसने यह स्वीकार किया है कि सीजीएचएस की प्रापण प्रणाली में कथित कमियों को दूर करने की आवश्यकता है।	दवा फार्मूलरी का फरवरी 2022 में सात वर्षो के अंतराल के पश्चात संशोधन किया गया है। इस संबंध में लेखापरीक्षा टिप्पणियों को पैरा 2.2.2. में शामिल किया गया है
मंत्रालय को दवा फार्मूलरी में सभी जेनरिक दवाइयों की दरों को अंतिम रूप देने के लिए गंभीर प्रयास करने चाहिए।	मंत्रालय ने उत्तर दिया कि दवाइयों की दर संविदा को अंतिम रूप दने के लिए निविदाएं जारी की है।	दवा फार्मूलरी में सूचीबद्ध 2030 दवाइयों में से केवल 220 से 641 दवाइयों की दरों को 2016-17 से 2020-21 के दौरान अंतिम रूप दिया गया था (पैरा 2.2.3)
मंत्रालय को अच्छी गुणवत्ता की जेनरिक दवाइयों के प्रापण एवं वितरण की दिशा में पूर्ण बदलाव करना चाहिए।	मंत्रालय ने उत्तर दिया कि जेनरिक दवाइयों के उपयोग को बढ़ावा देने के लिए समय-समय पर दिशानिर्देश जारी किए गए हैं।	सीजीएचएस ने प्राधिकृत स्थानीय कैमिस्टों के माध्यम से ब्रांडेड दवाइयों के प्रापण पर 93.61 प्रतिशत तथा फार्मूलरी में सूचीबद्ध जेनरिक दवाइयों पर केवल 6.39 प्रतिशत व्यय किया है। (पैरा 2.7.1)

1.11 सीजीएचएस में अच्छी प्रथाएं

सीजीएचएस लाभार्थियों को अच्छी सेवा प्रदान करने के उद्देश्य से कई अच्छी प्रथाओं का अनुपालन भी कर रहा है जैसा नीचे ब्योरे में दिया गया हैः

- सीजीएचएस लाभार्थी पूरे भारत में सीजीएचएस आवृत शहरों में किसी भी आरोग्य केन्द्र में चिकित्सा सुविधा का लाभ उठा सकते हैं।
- सीजीएचएस ने लाभार्थियों को सुविधा प्रदान करने हेतु ई-संजीविनी एप्लीकेशन के माध्यम से टेली-कंसलटेशन सेवाएं आरम्भ (अगस्त 2020) की है।
- एनसीआर क्षेत्र के नोएडा, फरीदाबाद, गाजियाबाद तथा गुरूग्राम में सीजीएचएस आरोग्य केन्द्रों में प्रतिबंधित दवाइयां (जीवन रक्षक दवाइयां) दी जा रही है, पहले यह दवाइयां केवल सीजीएचएस, एमएसडी, गोल मार्केट नई दिल्ली में ही उपलब्ध थी।
- सीजीएचएस ने एक मोबाईल ऐप नामतः माईसीजीएचएस प्रारम्भ किया है जिस पर लाभार्थियों द्वारा मिलने का समय लेना, चिकित्सा इतिहास, कार्ड विवरण, चिकित्सा प्रतिपूर्ती विवरण, आदि जैसी सेवांए प्राप्त कर सकते हैं।
- सीजीएचएस ने डॉक्टर से मिलने तथा सीजीएचएस लाभार्थियों को दवाइयां जारी होने पर मोबाईल फोन पर एसएमएस एलर्ट प्रणाली प्रारम्भ की है।

1.12 आभार

लेखापरीक्षा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, सीजीएचएस (मुख्यालय), निदेशक (सीजीएचएस) अपर निदेशक (एमएसडी दिल्ली), अपर निदेशकों, क्षेत्रीय कार्यालयों, चयनित आरोग्य केन्द्रों के सीएमओ, एमएसओ/उप-महानिदेशक (भण्डार) तथा जीएमएसडी द्वारा यह निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित करने के दौरान दिए गए सहयोग एवं सहायता का आभार प्रकट करती है।