अध्याय 1

परिचय

1.1 इस प्रतिवेदन के विषय में

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सीएजी) के इस प्रतिवेदन में छत्तीसगढ़ शासन के चयनित कार्यक्रमों/योजनाओं के निष्पादन लेखापरीक्षा, राजस्व अर्जित करने वाले विभागों और राज्य सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों (पीएसयू) सहित विभिन्न विभागों के अनुपालन लेखापरीक्षा से उजागर हुए मामले शामिल हैं। अनुपालन लेखापरीक्षा एक स्वतंत्र मूल्यांकन है कि क्या दी एक गई विषयवस्तु (एक गतिविधि, वित्तीय या गैर–वित्तीय लेनदेन, एक ईकाई या ईकाइयों के एक समूह के संबंध में जानकारी) सभी रूप में, लागू कानूनों, नियमों, विनियमों, स्थापित संहिताओं इत्यादि तथा ठोस सार्वजनिक वित्तीय प्रबंधन और लोक सेवकों के आचरण को नियंत्रित करने वाले सामान्य सिद्धांतों का अनुपालन करती है।

इस प्रतिवेदन का प्राथमिक उद्देश्य अनुपालन एवं निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण परिणामों को राज्य विधानमंडल के ध्यान में लाना है। लेखापरीक्षा के निष्कर्षों से यह अपेक्षित है कि वह कार्यपालिका को सुधारात्मक कार्रवाई करने, उचित नीतियां बनाने के साथ–साथ निर्देश जारी करने में सक्षम बनाए जिससे कि संगठनों के बेहतर वित्तीय प्रबंधन को बढ़ावा मिलेगा और बेहतर प्रशासन में योगदान होगा।

इस अध्याय में लेखापरीक्षा की योजना और क्षेत्र, लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विभागों एवं शासन की प्रतिक्रिया, लेखापरीक्षा तैयार करने की प्रक्रिया एवं पिछली लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्रवाई की व्याख्या की गई है।

1.2 विभागों के व्यय की रूपरेखा

छत्तीसगढ़ शासन के प्रमुख विभागों द्वारा वर्ष 2021–22 की अवधि के दौरान, बजट अनुमान के विरूद्ध किये गये व्यय का सारांश **तालिका 1.1** में दर्शाया गया है।

तालिका 1.1 : राज्य में विभिन्न विभागों द्वारा किये गये व्यय

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	विभाग का नाम	बजट अनुमान	वास्तविक व्यय
1	सामान्य प्रशासन विभाग	793.67	471.00
2	गृह विभाग	5321.59	4639.96
3	जेल विभाग	229.86	166.10
4	वित्त विभाग	18542.02	22626.02
5	वाणिज्यिक कर विभाग	353.17	290.41
6	राजस्व विभाग	2323.39	1729.64
7	परिवहन विभाग	101.64	55.57
8	खेल एवं युवा कल्याण विभाग	121.69	58.64
9	वन विभाग	2208.67	2026.29
10	वाणिज्य और उद्योग विभाग	408.21	248.02

11	खनिज संसाधन विभाग	733.57	338.25
12	ऊर्जा विभाग	5136.56	5204.02
13	कृषि विभाग	8974.25	7666.44
14	सहकारिता विभाग	445.29	343.83
15	श्रम विभाग	215.76	167.17
16	लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग	4110.97	5397.12
17	नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग	3591.91	3521.23
18	लोक निर्माण विभाग	6362.88	4583.46
19	स्कूल शिक्षा विभाग	15500.52	14220.97
20	पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग	8827.63	6595.44
21	योजना, आर्थिक एवं सांख्यिकी विभाग	239.21	214.32
22	जनसंपर्क विभाग	239.23	227.19
23	अनुसूचित जनजाति एवं अनुसूचित जाति कल्याण विभाग	2337.70	1318.91
24	समाज कल्याण विभाग	1033.22	1031.54
25	खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग	4867.56	4302.36
26	संस्कृति विभाग	176.10	146.60
27	जल संसाधन विभाग	2866.50	1589.48
28	आवास एवं पर्यावरण विभाग	546.54	404.36
29	लोक स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग	1428.91	1510.01
30	पशुपालन विभाग	591.11	455.28
31	मत्स्य विभाग	171.21	150.67
32	उच्च शिक्षा विभाग	1025.68	789.43
33	महिला एवं बाल विकास विभाग	2262.36	1708.26
34	कौशल विकास, तकनीकी शिक्षा एवं रोजगार विभाग	640.22	389.14
35	इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी विभाग	235.11	247.82
36	विमानन विभाग	58.48	60.30
37	राज्य विधानमंडल	71.27	45.79
38	चिकित्सा शिक्षा विभाग	1711.00	1076.29
39	रेशम विकास विभाग	162.53	125.75
योग		**104967.19**	**96143.08**

(स्त्रोत : संबंधित वर्षों के लिए छत्तीसगढ़ शासन की बजट पुस्तिका)

1.3 प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) का कार्यालय

भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के निर्देशों के अधीन, प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़ का कार्यालय छत्तीसगढ़ राज्य में 40 विभागों[1] एवं उनके अधीन

[1] विधि और विधायी कार्य विभाग, रेशम विकास विभाग सहित।

स्थानीय निकायों/सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों/स्वायत्त निकायों की लेखापरीक्षा संचालित करता है। इनमें से 35 विभाग सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्र लेखापरीक्षा के अंतर्गत आते हैं।

1.4 लेखापरीक्षा के लिए प्राधिकार

लेखापरीक्षा के लिए नियंत्रक–महालेखापरीक्षक का प्राधिकार भारत के संविधान के अनुच्छेद 149 एवं 151 तथा नियंत्रक–महालेखापरीक्षक (कर्तव्य, शक्तियाँ एवं सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 (डीपीसी एक्ट) से लिया गया है। नियंत्रक–महालेखापरीक्षक डीपीसी एक्ट के निम्नलिखित प्रावधानों के अनुसार शासन के सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों में आने वाले विभागों की लेखापरीक्षा करता है:

- व्यय की लेखापरीक्षा डीपीसी एक्ट की धारा 13 के अधीन की जाती है:
- प्राप्तियों की लेखापरीक्षा डीपीसी एक्ट की धारा 16 के अधीन की जाती है:
- स्वायत्त निकायों की लेखापरीक्षा डीपीसी एक्ट की धारा 19(2)[2], 19(3)[3] एवं 20(1)[4] के अधीन की जाती है:
- स्थानीय निकायों की लेखापरीक्षा डीपीसी एक्ट की धारा 20(1) के अधीन की जाती है:
- इसके अतिरिक्त, नियंत्रक–महालेखापरीक्षक अन्य स्वायत्त निकायों, जिन्हें सरकार द्वारा पर्याप्त वित्त पोशित किया जाता है, की लेखापरीक्षा भी डीपीसी एक्ट की धारा 14[5] के अधीन करता है।

विभिन्न लेखापरीक्षाओं के लिए सिद्धांत एवं कार्यप्रणाली, लेखापरीक्षा मानकों तथा लेखापरीक्षा एवं लेखाओं पर विनियम के साथ–साथ नियंत्रक–महालेखापरीक्षक द्वारा अथवा उनकी ओर से जारी किये गये अन्य दिशा–निर्देशों, नियमावली और निर्देशों में निर्धारित हैं।

1.5 नियोजन एवं लेखापरीक्षा का संचालन

लेखापरीक्षा के नियोजन, संचालन और लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को तैयार करने की प्रक्रिया को नीचे दिये गये प्रवाह चित्र में दर्शाया गया है:

---

2 संसद द्वारा बनाई गई विधि द्वारा या उसके अधीन स्थापित निगमों (जो कंपनियां न हो) के लेखाओं की लेखापरीक्षा, संबंधित विधानों के उपबंधों के अनुसार की जायेगी।

3 राज्य विधानमण्डल द्वारा बनाई गई विधि द्वारा या उसके अधीन स्थापित निगमों (जो कंपनियां न हो) के लेखाओं की लेखापरीक्षा।

4 राज्यपाल के अनुरोध पर, किसी निकाय अथवा प्राधिकरण के लेखाओं की लेखापरीक्षा ऐसे निबंधनों एवं भार्तों पर जैसा कि नियंत्रक–महालेखापरीक्षक और सरकार के मध्य तय हुआ हो।

5 (i) राज्य की संचित निधि से अनुदान अथवा ऋण द्वारा पर्याप्त वित्त पोशित निकाय/प्राधिकरण के सभी प्राप्तियों एवं व्यय और (ii) जहाँ किसी निकाय अथवा प्राधिकरण को राज्य के संचित निधि से किसी वित्तीय वर्ष में दिया गया अनुदान अथवा ऋण ₹ एक करोड़ से कम न हो, ऐसे निकाय अथवा प्राधिकरण के सभी प्राप्तियों एवं व्यय की लेखापरीक्षा।

चार्ट 1.1: नियोजन, लेखापरीक्षा का संचालन और लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को तैयार करना

जोखिम का आकलन–संस्थाओं/योजनाओं/ईकाइयों इत्यादि की लेखापरीक्षा की योजना जोखिम के आकलन पर आधारित है जिसमें कुछ मानक सम्मिलित हैं जैसे;

- किया गया व्यय
- अंतिम लेखापरीक्षा कब की गई
- गतिविधियों की विकटता/जटिलता
- शासन द्वारा गतिविधि के लिए दी गई प्राथमिकता
- प्रत्यायोजित वित्तीय शक्तियों का स्तर
- आंतरिक नियंत्रणों का आकलन
- हितधारकों की चिंताएं, इत्यादि

लेखापरीक्षा की योजना में निम्नलिखित का निर्धारण शामिल है

- लेखापरीक्षा की मात्रा एवं प्रकार–वित्तीय, अनुपालन एवं निष्पादन लेखापरीक्षा
- लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र और पद्धति
- विस्तृत लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षिती संस्थाओं एवं लेनदेन का नमूना

निरीक्षण प्रतिवेदन निम्नलिखित के आधार पर जारी किये जाते हैं

- अभिलेखों की जाँच/आंकड़ों के विश्लेषण
- लेखापरीक्षा साक्ष्यों की जाँच
- लेखापरीक्षा पूछताछ के संबंध में दिये गये उत्तर/जानकारी
- ईकाई के प्रमुख/स्थानीय प्रबंधन के साथ चर्चा

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार किया जाता है

- निरीक्षण प्रतिवेदनों/प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों/अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाये गये महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियों से
- लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विभाग/शासन की प्रतिक्रिया पर विचार कर, और
- राज्य विधानमण्डल के पटल पर रखे जाने हेतु राज्यपाल को प्रस्तुत किया जाता है।

प्रत्येक ईकाई की लेखापरीक्षा पूर्ण होने के बाद एक निरीक्षण प्रतिवेदन जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्ष होते हैं, निरीक्षण प्रतिवेदन के प्राप्त होने के चार सप्ताह के भीतर उत्तर प्रस्तुत करने के अनुरोध के साथ उस ईकाई के प्रमुख को जारी किया जाता है। इन निरीक्षण प्रतिवेदनों में इंगित की गयी महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा टिप्पणियों जिन्हें शासन में उच्चतम स्तर के ध्यान में लाना अपेक्षित हो, को शासन की प्रतिक्रिया पर यथोचित विचार के बाद लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में संभावित समावेशन के पहले शासन को उनकी प्रतिक्रिया के लिए प्रारूप कंडिकाओं के रूप में जारी किया जाता है। इसके अतिरिक्त, विशिष्ट प्रसंगों अथवा विषयों पर अनुपालन लेखापरीक्षाओं को भी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में संभावित समावेशन के पहले शासन को उनकी प्रतिक्रिया के लिए जारी किया जाता है। ये लेखापरीक्षा प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 के अधीन राज्य

विधानमण्डल के पटल पर रखे जाने हेतु छत्तीसगढ़ के राज्यपाल को प्रस्तुत किये जाते हैं।

1.6 लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विभागों की प्रतिक्रिया

1.6.1 पिछली निरीक्षण प्रतिवेदनों पर प्रतिक्रिया

कार्यालय प्रमुखों को निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मलित टिप्पणियों का उत्तर देने एवं उचित सुधारात्मक कार्रवाई करने की आवश्यकता होती है। निरीक्षण प्रतिवेदन में बताये गये लेखापरीक्षा टिप्पणियों की चर्चा प्रधान महालेखाकार कार्यालय के अधिकारियों द्वारा संबंधित विभागों के अधिकारियों के साथ जिला/राज्य स्तर की बैठकों में भी नियत अंतराल पर की जाती है। 30 जून 2023 तक, पिछले वर्षों के सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्रों से संबंधित 5,285 निरीक्षण प्रतिवेदन जिनमें 27,201 कंडिकाएं शामिल है, निराकरण हेतु लंबित थे, जैसा नीचे विवरण दिया गया है। इनमें से 2,764 निरीक्षण प्रतिवेदनों (16,423 कंडिकाओं) के संबंध में प्रथम उत्तर प्राप्त नहीं हुआ हैं। विभाग–वार विवरण ***परिशिष्ट 1.1*** में दिया गया है।

तालिका 1.2 : लंबित कंडिकाओं की स्थिति (सामान्य, सामाजिक एवं आर्थिक क्षेत्र)

वर्ष	निराकरण हेतु लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों/कंडिकाओं की संख्या (30 जून 2023 तक)		प्रथम उत्तर ही प्राप्त नहीं होने वाले निरीक्षण प्रतिवेदन/कंडिकाएं (30 जून 2023 तक)	
	निरीक्षण प्रतिवेदन	कंडिकाएं	निरीक्षण प्रतिवेदन	कंडिकाएं
2017–18 तक	3898	17324	1656	8331
2018–19	250	1712	160	1164
2019–20	499	3390	396	2706
2020–21	264	2033	231	1804
2021–22	374	2742	321	2418
योग	**5285**	**27201**	**2764**	**16423**

इसके अलावा, 30 जून 2023 तक, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों से संबंधित पिछले वर्षों के 234 निरीक्षण प्रतिवेदन जिनमें 1,071 कंडिकाएं शामिल थी, निराकरण हेतु लंबित थे, जैसा नीचे विवरण दिया गया है। विभाग–वार विवरण ***परिशिष्ट 1.2*** में दिया गया है।

तालिका 1.3 : लंबित कंडिकाओं की स्थिति (पीएसयू)

वर्ष	निराकरण हेतु लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों/कंडिकाओं की संख्या (30 जून 2023 तक)		प्रथम उत्तर ही प्राप्त नहीं होने वाले निरीक्षण प्रतिवेदन/कंडिकाएं (30 जून 2023 तक)	
	निरीक्षण प्रतिवेदन	कंडिकाएं	निरीक्षण प्रतिवेदन	कंडिकाएं
2017–18 तक	169	569	–	–
2018–19	16	109	–	–
2019–20	42	340	–	–
2020–21	0	0	–	–
2021–22	7	53	–	–
योग	**234**	**1071**	–	–

निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर कार्रवाई की कमी इन प्रतिवेदनों में इंगित की गयी गंभीर वित्तीय अनियमितताओं को चिरस्थायी करने के जोखिम से भरी है। इसका परिणाम शासन प्रक्रिया में आंतरिक नियंत्रणों में कमी, सार्वजनिक वस्तुओं/सेवाओं का अक्षम और अप्रभावी वितरण, धोखाधड़ी, भ्रष्टाचार एवं सरकारी खजाने को नुकसान भी हो सकता है। इसलिए राज्य शासन को इन निरीक्षण प्रतिवेदनों

एवं लेखापरीक्षा कंडिकाओं में चिन्हित चिंताओं की समीक्षा एवं उन्हें दूर करने के लिए त्वरित कार्रवाई करने हेतु एक उपयुक्त तंत्र की स्थापना करने की आवश्यकता है।

1.6.2 लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर शासन की प्रतिक्रिया

सभी विभागों को नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल करने के लिए प्रस्तावित प्रारूप अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर अपनी प्रतिक्रिया, उनकी प्राप्ति के छः सप्ताह के भीतर भेजना आवश्यक है। इस प्रतिवेदन में एक प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा कंडिका, आठ प्रारूप अनुपालन लेखापरीक्षा कंडिकाएं और दो[6] प्रारूप कंडिकाएं संबंधित विभागों के अतिरिक्त मुख्य सचिवों/प्रमुख सचिवों/सचिवों को लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनका ध्यान आकर्षित करते हुए तथा छः सप्ताह के भीतर अपनी प्रतिक्रिया भेजने के अनुरोध के साथ भेजे गये थे। उनके व्यक्तिगत ध्यान में यह बात लायी गयी थी कि इन प्रारूप अनुपालन लेखापरीक्षा/निष्पादन लेखापरीक्ष कंडिकाओं को भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, जिसे राज्य विधानमण्डल के समक्ष रखा जाएगा, में शामिल किये जाने की संभावना है तथा लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर उनकी टिप्पणियों/प्रतिक्रियाओं को शामिल करना वांछनीय होगा। इसके बावजूद, दो[7] विभागों ने अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के उत्तर इस प्रतिवेदन को अंतिम रूप दिये जाने की तारीख तक नहीं दिये थे। शासन की प्रतिक्रियाएं जहाँ भी प्राप्त हुई हैं, उचित रूप से प्रतिवेदन में शामिल कर ली गई हैं।

1.6.3 पिछली लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाये गये लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर शासन की प्रतिक्रिया

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के राज्य विधानमण्डल में प्रस्तुतीकरण के बाद उनमें शामिल लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर प्रशासनिक विभागों को व्याख्यात्मक टीप प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है जिसमें की गई अथवा प्रस्तावित कार्रवाई को विधिवत दर्शाया जा रहा है। वर्ष 2021 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में दर्शाये गये पाँच कंडिकाओं/अनुपालन लेखापरीक्षाओं के संबंध में पाँच[8] विभागों से व्याख्यात्मक टीप (31 जुलाई 2023 तक) प्राप्त होने बाकी थे।

1.6.4 लोक लेखा समिति की सिफारिशों पर शासन की प्रतिक्रिया

प्रशासनिक विभागों को लोक लेखा समिति की सिफारिशें प्राप्त होने की तारीख से छः महीने के भीतर सिफारिशों पर एक्शन टेकन नोट्स (एटीएन) प्रस्तुत करने की आवश्यकता होती है। 30 जून 2023 तक, 13[9] विभागों से संबंधित 23[10] एटीएन प्राप्त होने बाकी थे।

---

6 सामान्य, सामाजिक व आर्थिक क्षेत्र के दो प्रारूप कंडिकाओं एवं सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के तीन प्रारूप कंडिकाओं से संबंधित।

7 जल संसाधन विभाग, उद्यानिकी और कृषि विभाग

8 खाद्य, नागरिक आपूर्ति एवं उपभोक्ता संरक्षण विभाग, समाज कल्याण विभाग, लोक निर्माण विभाग, जल संसाधन विभाग एवं वाणिज्य और उद्योग विभाग

9 सामान्य, सामाजिक व आर्थिक क्षेत्र के आठ विभागों और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के पाँच विभागों से संबंधित

10 सामान्य, सामाजिक व आर्थिक क्षेत्र के आठ एटीएन और सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों के 15 एटीएन से संबंधित

1.6.5 लेखापरीक्षा को जाँच के लिए प्रस्तुत नहीं किये गये दस्तावेज

विभिन्न कार्यालयों की स्थानीय लेखापरीक्षा का कार्यक्रम अग्रिम रूप से तैयार किया गया था और विभागों को सूचना जारी की गई थी ताकि वे लेखापरीक्षा जांच के लिए संबंधित रिकॉर्ड तैयार रख सकें।

वर्ष 2021–22 की अवधि के दौरान 14 लेखापरीक्षिती इकाईयों के 15[11] मामलों में पाँच विभागों में लेखापरीक्षिती ने विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन से संबंधित नस्तियाँ, रिटर्न, दस्तावेज, पंजियाँ और अन्य दस्तावेज उपलब्ध नहीं कराए, जैसा कि ***परिशिष्ट 1.3*** में बताया गया है। इस मुद्दे को निरीक्षण प्रतिवेदनों में उल्लेखित किया गया था और संबंधित विभागों के सचिवों/विभागाध्यक्षों को सुचित किया गया था। लेखापरीक्षा को अभिलेख प्रस्तुत न करना खतरे का संकेत है क्योंकि इन लेन–देन की वास्तविकता की लेखापरीक्षा में पुष्टि नहीं की जा सकती है और सार्वजनिक धन की धोखाघड़ी और दुरूपयोग की संभावनाओं से इंकार नहीं किया जा सकता है।

1.7 आभार

कार्यालय प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), छत्तीसगढ़ लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान राज्य सरकार तथा विभागों के अधिकारियों के द्वारा प्रदान की गयी सहायता एवं सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है।

[11] जल संसाधन विभाग–01 मामला, नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग– 06 मामलें, लोक स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग– 04 मामलें, चिकित्सा शिक्षा विभाग– 01 मामला, एवं महिला एवं बाल विकास विभाग– 03 मामलें।