अध्याय VIII : मानव संसाधन विकास मंत्रालय

उच्चतर शिक्षा विभाग

8.1 आकाश टेबलेट परियोजना में कमियां

सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के माध्यम से शिक्षा पर राष्ट्रीय मिशन के अंतर्गत, मंत्रालय ने उनकी कार्य प्रचालन क्षमता का पता लगाए बिना ही भा.प्रौ.सं., राजस्थान (भा.प्रौ.सं.रा.) द्वारा एल.सी.ए.डी.-आकाश को लॉंच करने का निर्णय लिया था। इसने परियोजना को पूरा करने पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। मंत्रालय ने विवेकपूर्ण मूल्यांकन किए बिना ही भा.प्रौ.सं.रा. को ₹ 47.42 करोड़ आवंटित कर दिए। इससे वित्तीय औचित्व पर सवाल उठे। इससे ₹ 1.05 करोड़ के परिहार्य व्यय के साथ परियोजना को पूरा करने पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था।

सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी द्वारा शिक्षा पर राष्ट्रीय मिशन (सू.सं.प्रौ.शि.रा.मि.) की केन्द्र द्वारा प्रायोजित योजना स्कीम के अंतर्गत, मानव संसाधन विकास मंत्री ने 'आकाश नामक उपयोग सहित कंप्यूटिंग के कम कीमत वाले उपकरण (एल.सी.ए.डी.-टेबलेट)' परियोजना को लॉंच किए जाने की घोषणा की (जुलाई 2010)। परियोजना के अन्तर्गत देश भर में उच्चतर शिक्षण संस्थानों के छात्रों तथा अध्यापकों को शैक्षिक उद्देश्यों हेतु टेबलेट को 35 अमरीकी डॉलर अर्थात् ₹ 1500 की लागत पर प्रदान करना परिकलित किया गया था।

मंत्रालय ने भारतीय प्रौद्योगिकी संस्थान राजस्थान (भा.प्रौ.सं.रा.) द्वारा दी गई प्रस्तुतियों के आधार पर परियोजना हेतु भा.प्रौ.सं.रा. को कार्य में लगाने का निर्णय लिया था (जुलाई 2010)। प्रस्ताव के अनुसार, जनवरी 2011 तक संस्थान द्वारा एल.सी.ए.डी. की आपूर्ति की जानी थी तथा सफलतापूर्वक परीक्षण के पश्चात, एक वर्ष के भीतर ही छात्र तथा अध्यापकों को एक मिलियन एल.सी.ए.डी. प्रदान किए जाने थे।

सू.सं.प्रौ.शि.रा.मि. योजना पर परियोजना अनुमोदन बोर्ड ने परियोजना के प्रथम चरण के अंतर्गत प्राप्ति, क्षेत्र परीक्षण तथा एक लाख एल.सी.ए.डी. के व्यापक परीक्षण को अनुमोदित किया था (सितम्बर 2010)। मंत्रालय द्वारा परियोजना को भा.प्रौ.सं.रा. को ₹ 41.50 करोड़[1] की अनुमानित लागत पर दिया गया था (अक्तूबर 2010)।

मंत्रालय ने परियोजना हेतु भा.प्रौ.सं.रा. को प्रथम किस्त के रूप में 15 करोड़ जारी किए थे (अक्तूबर 2010)। भा.प्रौ.सं.रा. ने निविदा प्रक्रिया शुरू की थी (अक्तूबर 2010)।

[1]परीक्षण हेतु ₹ 25 करोड़ तथा एक लाख डिवाइसों के प्रापण के लिए ₹16.50 करोड़

निविदा में भाग लेने वाले सात बोलीदाताओं में से केवल एक को परियोजना को शुरू करने के लिए तकनीकी रूप से योग्य पाया गया था। इसी दौरान, भा.प्रौ.सं.रा. ने एक लाख एल.सी.ए.डी. के प्रापण हेतु तथा अतिरिक्त श्रमशक्ति और परीक्षण सुविधाओं के लिए मंत्रालय से ₹ 26.50 करोड़ की शेष निधियों को जारी करने का अनुरोध किया (नवम्बर 2010)। मंत्रालय ने भा.प्रौ.सं.रा. को ₹ 10 करोड़ जारी कर दिए (दिसम्बर 2010)।

आगे, स्थायी समिति की बैठक (मार्च 2011) में भा.प्रौ.सं.रा. ने सूचित किया कि पहले चयनित बोलीदाता द्वारा निविदा की शर्तों का अनुपालन न किए जाने के कारण उसे नए सिरे से निविदा आरंभ करनी पड़ेगी। तत्पश्चात्, निविदा के दूसरे दौर में मैसर्ज डाटाविंड को सबसे कम बोली लगाने वाले के रूप में चयनित किया गया था। भा.प्रौ.सं.रा. ने सूचित किया कि सबसे कम स्वीकृत बोली[2] के आधार पर, द्वितीय निविदा में, एक लाख एल.सी.ए.डी. की प्रापण लागत में ₹ 6.22 करोड़ की अतिरिक्त राशि की आवश्यकता होगी। इस प्रकार, कुल परियोजना लागत ₹ 47.22 करोड़ तक बढ़ गई थी (₹ 41.50 करोड़ + ₹ 6.22 करोड़)। मंत्रालय ने स्थायी समिति के अनुमोदन पर भा.प्रौ.सं.रा. को ₹ 22.72 करोड़ की शेष निधियाँ जारी की थी (मार्च 2011)।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि विक्रेता मैसर्ज डाटाविंड अगस्त 2011 तथा नवम्बर 2011 के बीच भा.प्रौ.सं.रा. को केवल 6440 डिवाइस की आपूर्ति कर पाया था। वितरण विवरण के अनुसार, आपूर्ति की गई 6440 उपकरणों में से, 5790 उपकरणों को भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया था तथा शेष 650 उपकरणों को आगे के क्षेत्र परीक्षण हेतु सशर्त स्वीकार किया गया था। इसी दौरान, एल.सी.ए.डी. की 366 उपकरणों को छात्रों में प्रतिपुष्टि हेतु वितरित किया गया था। उपकरणों के गर्म होने, उपकरण की बैटरी 3 घंटे तक नहीं चलने, उपकरणों के संचालन में धीमी गति तथा उसके प्रतिरोधी टच स्क्रीन के संबंध में शिकायतें थीं। इन मुद्दों के समाधान के लिए, मामले को कम्पनी के समक्ष उठाया गया था, जो कि उपकरण के कार्यों में सुधार लाने के लिए लागत में किसी प्रकार की बढ़ोतरी के बिना ही उपकरण में परिवर्तन करने के लिए सहमत हो गई थी।

भा.प्रौ.सं.रा. ने मंत्रालय (नवम्बर 2011) को चयनित विक्रेता मैसर्ज डाटाविंड के खराब निष्पादन के बारे में सूचित किया और कहा कि उन्हें आगे का कार्य देना एक निष्फल अभ्यास होगा। उसने आगे बताया कि अनुबंध के अनुसार, संशोधित अनुसूची के अनुसार

[2] ₹45.45 प्रति अमरीकी डॉलर की विनिमय दर पर परिकलित अमरीकी डॉलर 49.48 की उपकरण लागत।

उपकरणों की आपूर्ति में असमर्थता तथा विलंब के कारण मैसर्ज डाटाविंड को दिया गया आदेश रद्द किया जा सकता है तथा बयाना जब्त कर लिया जाएगा।

उपकरणों से संबंधित विभिन्न मुद्दों के समाधान के लिए मंत्रालय में बैठक को आयोजित किया गया था (15 नवम्बर 2011)। यह निर्णय लिया गया कि यह सुनिश्चित करने के लिए कि सभी उपकरण बिना किसी दोष के थे, मैसर्ज डाटाविंड आपूर्ति किए गए प्रत्येक लॉट हेतु एक परीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत करेगी तथा उपकरणों की सुपुर्दगी मार्च 2012 तक ही करनी होगी।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि विक्रेता और भा.प्रौ.सं.रा. के बीच के विवाद को सुलझाया नहीं जा सका था। फलस्वरूप, भा.प्रौ.सं.रा. ने मंत्रालय को सूचित किया कि (फरवरी 2012) योजना के कार्यान्वयन के संबंध में उठने वाले असाध्य मुद्दों के कारण, परियोजना का अंतरण किसी अन्य उपयुक्त संगठन को करना चाहिए। परिणामतः मंत्रालय ने परियोजना का अंतरण भा.प्रौ.सं., बॉम्बे (भा.प्रौ.सं.बो.) को करने का निर्णय लिया ओर भा.प्रौ.सं.रा. से (अप्रैल 2012) शेष राशि का अंतरण भा.प्रौ.सं.बो. को करने का अनुरोध किया।

तदनुसार, अप्रैल 2012 से मई 2012 के बीच भा.प्रौ.सं.रा. ने तब तक के अर्जित ब्याज (₹ 5.10 करोड) और किए गए व्यय (₹ 1.05 करोड़) को समायोजित करने के पश्चात् भा.प्रौ.सं.बो. को ₹ 51.77 करोड़ का अंतरण कर दिया था।

लेखापरीक्षा ने एल.सी.ए.डी. परियोजना के कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियाँ पाई:

1) भा.प्रौ.सं.रा. को परियोजना को संदिग्ध रूप से दिया जाना

(क) परियोजना हेतु भा.प्रौ.सं.रा. का चयनः मंत्रालय इस परिणाम की परियोजना को शुरू करने से पूर्व एक संभाव्यता अध्ययन करने में विफल रहा था। परियोजना को निष्पादित करने के लिए भा.प्रौ.सं.रा. का चयन करने के लिए मंत्रालय के अभिलेखों ने किसी भी प्रकार का औचित्य प्रदान नहीं किया था। इस प्रकार, भा.प्रौ.सं.रा. का चयन मनमाने ढंग से किया गया था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा की यह राय इस तथ्य से निकली है कि प्रारंभिक चर्चा के दौरान, अन्य स्थापित भा.प्रौ.सं. अर्थात् भा.प्रौ.सं. कानपुर, खड़गपुर, मद्रास, बॉम्बे तथा भा.वि.सं. बैंगलौर ने भाग लिया था। हालांकि, इन संस्थानों को अनदेखा कर दिया गया था, तथा अन्य भा.प्रौ.सं. से पूर्व भा.प्रौ.सं.रा. को जोकि अपेक्षाकृत नया भा.प्रौ.सं. था, को मंत्रालय की इस प्रमुख परियोजना के लिए चयनित कर लिया गया था।

(ख) परियोजना के लिए भा.प्रौ.सं.रा. की तत्परता: मंत्रालय के एकीकृत वित्त प्रभाग (ए.वि.प्र.) ने भा.प्रौ.सं.रा. को निधियों की संस्वीकृति प्रदान करने हेतु प्रस्ताव को सहमति देते समय परियोजना का कार्य करने के लिए भा.प्रौ.सं.रा. की तत्परता के बारे में पूछताछ की थी। यह मुद्दा इस तथ्य के प्रकाश में उठाया गया था कि भा.प्रौ.सं.रा. अस्थायी परिसर से परिचालन कर रहा था। ए.वि.प्र. की इस महत्वपूर्ण अभ्युक्ति को नजरअंदाज कर दिया गया था तथा परियोजना को शुरू करने की भा.प्रौ.सं.रा. की तत्परता का मूल्यांकन किए बिना ही भा.प्रौ.सं.रा. को कार्य आवंटित कर दिया गया था। मंत्रालय के अभिलेखों से यह स्थापित नहीं हो पाया कि परियोजना को शुरू करने के लिए भा.प्रौ.सं.रा. के पास उपलब्ध अवसंरचना तथा संसाधनों की पर्याप्तता का मूल्यांकन किया गया था। अंत में, भा.प्रौ.सं.रा. परियोजना को पूरा करने में असमर्थ रहा क्योंकि वह सक्षम नहीं था। अतः, शुरू में, मंत्रालय द्वारा यथोचित परिश्रमशील अभ्यास द्वारा भा.प्रौ.सं.रा. की इन कमियों को पहचाना जा सकता था।

2) भा.प्रौ.सं.रा. को असावधानीपूर्वक निधियों को जारी कर दिया जाना: मंत्रालय ने पिछली किस्त के व्यय के विवरण तथा परियोजना की प्रगति पर रिपोर्ट, उपयोगिता प्रमाणपत्र की प्राप्ति को सुनिश्चित किए बिना ही किस्तों में, परियोजना हेतु पांच माह की अवधि में अर्थात् अक्तूबर 2010 और मार्च 2011 के बीच में अविवेकी रूप से ₹ 47.72 करोड़ की राशि संस्वीकृत एवं जारी कर दी थी। इस प्रकार, मंत्रालय परियोजना कार्यान्वयन तथा भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा निधियों की उपयोगिता को प्रभावी रूप से मॉनीटर करने में विफल रहा। विशेष रूप से इस तथ्य के प्रकाश में, कि जारी की गई 97.80 *प्रतिशत* निधियों का ब्याज सहित अंतरण भा.प्रौ.सं.बो. को कर दिया गया था। अवधि जिसके लिए निधियां भा.प्रौ.सं.रा. के पास अवरूद्ध रही थी, वह 12 से लेकर 18 महीनों तक थी। सामान्य वित्तीय नियमावली प्रदान करती हैं कि खजाने से धन का आहरण तब तक नहीं किया जा सकता जब तक कि तुरंत संवितरण हेतु उसकी आवश्यकता न हो। बजट अनुदान की चूक को रोकने के लिए या मांगों की प्रत्याशा में खजाने से धन का आहरण अनुमेय नहीं है। आगे, यह देखा गया था कि मार्च 2011 के माह में बड़ा हिस्सा जारी किया गया था। इस प्रकार मंत्रालय की कार्रवाई सामान्य वित्तीय नियमावली की अनुपालन नहीं करती है।

3) भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा किया गया निष्फल व्यय

भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा किया गया ₹ 1.05 करोड़ का व्यय निष्फल रहा क्योंकि भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा उसका कार्यान्वयन छोड़ दिया गया था। भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा किए गए व्यय के उदाहरण नीचे बॉक्स में दिए गए हैं।

भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा ₹1.05 करोड़ का निष्फल व्ययः कुछ उदाहरण

- परियोजना हेतु प्राप्त ₹ 20.67 लाख की कीमत के पी.सी. तथा टेबलेटों का अंतरण नए पी.आई. अर्थात्, भा.प्रौ.सं.बो. को नहीं किया गया था बल्कि इन्हें भा.प्रौ.सं.रा. में विभिन्न अन्य परियोजना प्रयोगशालाओं को जारी कर दिया गया था।
- जून-जुलाई 2011 के दौरान विक्रेता के स्थल पर मंत्रालय प्रतिनिधि के कनाडा दौरे से संबंधित ₹ 0.77 लाख के यात्रा व्यय की उपयोगिता को स्थापित नहीं किया जा सका था क्योंकि अभिलेखों में दौरे की कोई प्रतिपुष्टि/निष्पादन रिपोर्ट उपलब्ध नहीं थी।
- एल.सी.ए.डी. के नमूनों की जाँच के लिए ताइवान और चीन की यात्रा हेतु चार अधिकारियों के लिए वीजा शुल्क के रूप में ₹ 0.31 लाख का व्यय किया गया था। इस निर्णय के लिए कारणों को अभिलेखबद्ध किए बिना ही इस मिशन को निरस्त कर दिया गया था।
- सरकारी आदेशों के उल्लंघन में, 29 नमूना परीक्षित मामलों में निजी विमान सेवाओं में हवाई यात्राओं को नियमविरूद्ध अनुमति दी गई थी।
- भा.प्रौ.सं.रा. ने सरकारी आदेशों के उल्लंघन में हवाई टिकट सेवाओं के लिए मैसर्ज पर्ल इंटरनेशनल (लखनऊआधारित निजी कम्पनी) को नियुक्त किया था। इस प्रकार, कम्पनी को किया गया ₹ 5.02 लाख का भुगतान अनियमित था।
- मा.सं.वि.मं. के एक सेवानिवृत्त अधिकारी को महीने में 15 दिनों के लिए कार्य करने की आरामदायक शर्तों के साथ ₹ 0.50 लाख के पारिश्रमिक पर तीन माह की अवधि हेतु भा.प्रौ.सं.रा. के लिए सलाहकार के रूप में नियुक्त किया गया था। हालांकि, रोजगार के लिए विज्ञापन में यह उपधारा उल्लिखित नहीं थी। बाद में, अनुबंध की समाप्ति पर, उसे तीन महीनों के लिए @3300 प्रतिदिन के मानदेय आधार पर पदासीन रखा गया था जिसके कारण मासिक अनुबंधित राशि ₹ 15000 से बढ़ गई।

इस प्रकार, परियोजना के कार्यान्वयन हेतु भा.प्रौ.सं.रा. का चयन उचित रूप से नियोजित नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप टेबलेटों की सुपुर्दगी अनुसूची पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा (मार्च 2012)। उपरोक्त दर्शाई गई वित्तीय एवं अन्य अनियमितताएं आगे दर्शाती है कि मंत्रालय ने परियोजना को कार्यान्वित करने में यथोचित परिश्रम का अभ्यास नहीं किया था। इसके अलावा, भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा किया गया ₹ 1.05 करोड़ का व्यय निष्फल रहा क्योंकि भा.प्रौ.सं.रा. द्वारा परियोजना का कार्यान्वयन छोड़ दिया गया था तथा इसका अंतरण भा.प्रौ.सं.बो. को करना पड़ा।

मामले को मंत्रालय में मई 2013 में भेजा गया था; जुलाई 2013 तक उनका उत्तर प्रतीक्षित था।

स्कूली शिक्षा एवं साक्षरता विभाग

8.2 अनुदान का अनियमित निर्गम

मंत्रालय ने मदरसाओं में अच्छी शिक्षा प्रदान करने की योजना के अंतर्गत, योजना दिशानिर्देशों में निर्धारित शर्तों की पूर्ति को सुनिश्चित किए बिना 372 मदरसों को वित्तीय सहायता प्रदान की। इसका परिणाम जम्मू एवं कश्मीर राज्य सरकार को कुल ₹ 8.86 करोड़ की अनुदानों के अनियमित निर्गम में हुआ।

राष्ट्रीय शिक्षा नीति के अंतर्गत अल्पसंख्यकों की शिक्षा के सभी पहलुओं पर ध्यान देने के लिए राष्ट्रीय अल्पसंख्यक शिक्षा मॉनीटरिंग समिति (रा.अ.शि.मॉ.स.) गठित की गई थी (2004)। रा.अ.शि.मॉ.स. की सिफारिशों पर मदरसों में गुणवत्तापूर्ण शिक्षा प्रदान करने की योजना (म.गु.शि.प्र.यो.) की पुनः रचना की गई थी।

म.गु.शि.प्र.यो. पूर्ण रूप से केन्द्र सरकार द्वारा वित्तपोषित थी। योजना दिशानिर्देशों के अनुसार मदरसाओं की वित्तीय सहायता हेतु निम्नलिखित योग्यता शर्तें निर्धारित की गई थी:

- कम से कम तीन वर्षों से मदरसाओं का अस्तित्व होना, तथा
- केन्द्र अथवा राज्य सरकार अधिनियम अथवा मदरसा बोर्ड/वक्फ बोर्ड अथवा राष्ट्रीय मुक्त विद्यालय संस्थान (रा.मु.वि.सं.) के अंतर्गत मदरसाओं का पंजीकरण।

योजना के कार्यान्वयन हेतु निर्धारित प्रक्रिया में संबंधित राज्य सरकार द्वारा वित्तीय सहायता हेतु मदरसों से सभी अनुरोध की प्राप्ति शामिल थी। प्रस्तावों की संवीक्षा तथा सिफारिश हेतु राज्यों/सं.शा.क्षे. को एक राज्य स्तरीय सहायता-अनुदान समिति गठित (स.अ.स.) करना अपेक्षित था, जिसमें मंत्रालय का मनोनीत शामिल था। राज्य सरकार की सिफारिशों सहित प्रस्ताव को निर्धारित प्रारूप में संसाधन विकास मंत्रालय को प्रेषित किया जाना था। इसके पश्चात वित्तीय स्वीकृति हेतु प्रस्ताव पर मंत्रालय की स.अ.स. द्वारा विचार किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जम्मू एवं कश्मीर राज्य सरकार ने योजना के अंतर्गत 372 मदरसाओं[1] को वित्तीय सहायता हेतु प्रस्ताव प्रस्तुत किए (जनवरी 2010)। राज्य सरकार स.अ.स. ने प्रस्तावों की जांच करते समय राज्य शिक्षा विभाग को सलाह दी (फरवरी 2010) कि आवेदनकर्ता मदरसाओं के प्रत्यायकों को पुनः सत्यापित किया जाए तथा

[1] कश्मीर में 235 तथा जम्मू में 137

प्रस्ताव को स्वीकार करने से पहले वास्तविक तथ्यों को सूचित किया जाए। मंत्रालय ने प्रस्ताव की संवीक्षा करते समय राज्य सरकार को मदरसाओं की संख्या, जिनके लिए अनुदान अपेक्षित था, को स्पष्ट करने का अनुरोध किया (जनवरी 2011)।

मंत्रालय के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जांच ने प्रकट किया कि जम्मू एवं कश्मीर राज्य सरकार ने 372 मदरसाओं के अस्तित्व तथा पंजीकरण के विवरण प्रदान नहीं किए थे, जैसा कि योजना के अंतर्गत अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय के अभिलेखों में अनुदानग्राही मदरसाओं द्वारा योजना के अंतर्गत योग्यता शर्तों की पूर्ति के समर्थन में दस्तावेजी प्रमाण शामिल नहीं थे।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि मंत्रालय ने मदरसाओं के प्रत्यायको का निर्धारण किए बिना 372 मदरसाओं को वित्तीय सहायता के रूप में कुल ₹ 8.86 करोड़ की अनुदानें जारी करने की स्वीकृति दी (मार्च 2011)। जम्मू एवं कश्मीर राज्य सरकार को मार्च 2011 तथा मई 2011 में क्रमशः ₹ 3.48 करोड़ तथा ₹ 5.39 करोड़ की सहायता अनुदान जारी की गई थी। इस प्रकार मंत्रालय द्वारा शर्तों की पूर्ति का निर्धारण किए बिना ₹ 8.86 करोड़ की अनुदान जारी करना अनियमित था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (फरवरी 2013) कि राज्य स.अ.स. के सदस्य सचिव ने प्रमाणित किया था कि प्रस्ताव, योजना के मापदण्ड के अंतर्गत था। आगे, राज्य सरकार के उपयोग प्रमाणपत्र के अनुसार यह पाया गया था कि ₹ 8.86 करोड़ के अनुदान में से राज्य सरकार के पास ₹ 7.37 करोड़ का अव्ययित शेष था (जनवरी 2013 तक)। मंत्रालय ने राज्य सरकार को योजना के अंतर्गत निधियों के गैर-उपयोग के कारण प्रस्तुत करने तथा यह सत्यापित करने कि क्या राज्य सरकार द्वारा सिफारिश किए गए 372 मदरसाओं ने योग्यता मापदण्ड को पूरे किए थे, का भी अनुरोध किया था।

मंत्रालय का उत्तर यह तथ्य स्थापित करता है कि मंत्रालय ने अनुदान जारी करते समय मदरसाओं की योग्यता शर्तों की पूर्ति को सुनिश्चित नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा योजना के अंतर्गत निधियों का कम उपयोग दर्शाता है कि निर्गम अनुपयुक्त था तथा इसका परिणाम निधियों के अवरोधन में हुआ।