परिचय

v/;k; 1
efgykvksa dk l'kfDrdj.k

1-1 ifjp;

महिलाओं का सशक्तिकरण, पूरे विश्व, विशेषतया विकासशील देशों, जिसमें भारत भी सम्मिलित है, में एक ज्वलन्तशील मुद्दा है। भारत के संविधान के अनुच्छेद 14 और 15 समानता एवं पुरुषों और महिलाओं के लिए कानून के समान संरक्षण की गारंटी देता है और लैंगिक भेदभाव पर प्रतिबंध लगाता है। संविधान के अनुच्छेद 39 में निहित राज्य के नीति निर्देशक सिद्धांत भी पुरुषों और महिलाओं के लिए समान रूप से जीविका के पर्याप्त साधन उपलब्ध कराने की दिशा में अपनी नीतियों को प्रत्यक्ष और समान कार्य के लिए समान वेतन सुनिश्चित करने के लिए राज्य को निर्देशित करती हैं। महिलाओं के विरूद्ध भेदभाव के सभी रूपों के उन्मूलन पर कन्वेंशन 1993 की भारत ने भी पुष्टि की है।

संविधान के उपर्युक्त प्रावधान एवं अंतराष्ट्रीय सम्मलेन की पुष्टि के बावजूद भारतीय महिला सामाजिक, आर्थिक और अन्य क्षेत्रों में लगातार भेदभाव का सामना करती है जिसके कारण उनकी उन्नति, विकास, विश्वास और सुरक्षा प्रभावित होती है। महिलाओं के साथ भेदभाव अंततः प्रतिकूल लिंग अनुपात, कुपोषण, उच्च महिला मृत्यु दर, अशिक्षा, गंभीर वेतन असमानता, महिलाओं के विरूद्ध अपराध और सामाजिक, सांस्कृतिक और आर्थिक कदाचार के विभिन्न अन्य रूपों में महिलाओं का शोषण और उपेक्षा करने को बढ़ावा देता है। जेंडर गैप इंडेक्स[1] रैंकिंग में, विश्व आर्थिक फोरम 2015 के 145 देशों में से, भारत अपने पड़ोसियों, जैसे चीन और श्रीलंका के क्रमशः 91वें एवं 84वें स्थान से भी नीचे, 108वें स्थान पर था।

उत्तर प्रदेश राज्य का भी लिंग असमानता को दूर करने में खराब प्रदर्शन रहा है। 1,000 पुरुषों पर प्रति 908 महिलाओं के लिंग अनुपात के साथ, उत्तर प्रदेश राज्य वर्ष 2011 की जनगणना के अनुसार सभी भारतीय राज्यों के बीच 26वें स्थान पर था। राष्ट्रीय औसत की तुलना में राज्य में मातृ एवं शिशु मृत्यु की दर बहुत अधिक थी। अग्रेतर, संसद ने पुरुषों एवं महिला श्रमिकों के लिए समान प्रकृति के काम के लिए समान पारिश्रमिक दिए जाने की जिम्मेदारी नियोक्ता पर निर्धारित करने हेतु समान पारिश्रमिक अधिनियम, 1976 लागू किया। यद्यपि, महिला श्रमिकों को मजदूरी दिए जाने में श्रम बाजार में भेदभावपूर्ण व्यवहार प्रचलित है। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण 2011–12 के अनुसार उत्तर प्रदेश में पुरुष और महिला मजदूरी में असमानता ग्रामीण क्षेत्रों में 73 फीसदी और शहरी क्षेत्रों में 31 फीसदी तक अधिक थी । महिलाओं द्वारा, राज्य में कौशल विकास सहित शासकीय मजदूरी रोजगार और स्वरोजगार कार्यक्रमों में भी भेदभाव का सामना किया जाता है।

[1] जेंडर गैप इंडेक्स चार मौलिक श्रेणियों जैसे, आर्थिक भागीदारी और अवसर, शिक्षा प्राप्ति, स्वास्थ्य और जीवन रक्षा एवं राजनीतिक सशक्तिकरण, में पुरुषों और महिलाओं के बीच के अंतर की जाँच करता है।

आर्थिक और शैक्षिक सशक्तिकरण महिलाओं के सशक्तिकरण हेतु एक कुंजी का कार्य करती है क्योंकि साक्षरता और वित्तीय स्वतंत्रता की कमी कमजोर स्वास्थ्य, साफ–सफाई, स्वच्छता, पोषण और हिंसा के अधिक प्रकरण और महिलाओं के विरूद्ध अपराधों सहित अन्य नकारात्मक प्रभाव विकास के अवसरों में कमी और उपयोग की सीमा में बाधा उत्पन्न करती है। शिक्षा के आधार पर, राज्य में पुरुषों और महिलाओं के बीच बड़ी असमानता है जो उच्च महिला निरक्षरता दर से परिलक्षित होती है। उत्तर प्रदेश में महिला साक्षरता दर (57.18 प्रतिशत) पुरुष साक्षरता दर (77.78 प्रतिशत) से बहुत कम है। महिला साक्षरता के मामले में उत्तर प्रदेश भारत के सभी राज्यों एवं संघीय क्षेत्रों में से 31वें स्थान पर है। पुलिस विभाग के साथ पंजीकृत एवं दर्ज मामलों के अनुसार राज्य में महिलाओं के विरूद्ध अपराध में बढ़ोत्तरी हुई है, वर्ष 2010–15 के दौरान हिंसा/अपराध की सभी श्रेणियों में से किसी की प्रवृत्ति में परिवर्तन के कोई संकेत नहीं थे।

अपने स्वभाव से, महिलाओं के सशक्तिकरण का विषय बहुआयामी है और इसलिए केंद्र और राज्य दोनों सरकारों द्वारा शिक्षा, रोजगार, स्वास्थ्य, पोषण, बचाव और सुरक्षा के क्षेत्र में लैंगिक असमानता को कम करने के उद्देश्य से अनेक योजनाओं को लागू किया गया है। महिला सशक्तिकरण पर सरकार की नीतियों का लक्ष्य और उद्देश्य महिलाओं के समग्र विकास, उन्नति और लैंगिक समानता सुनिश्चित करने और भेदभाव को कम करने और महिलाओं के विरूद्ध हिंसा को खत्म करने के लिए है। कुछ महत्वपूर्ण योजनायें, जो महिला सशक्तिकरण और लैंगिक समानता के प्रकरणों पर कार्य करती हैं *ifjf'k"V 1-1* में दी गयी है।

संसाधन, समय और स्थान की कमी के कारण, इस निष्पादन लेखापरीक्षा में सभी योजनाओं की जांच करना संभव नहीं था, इसलिए हमने लेखा परीक्षा के लिए 11 सरकारी योजनाओं/अधिनियमों का चयन किया था जैसे प्रतिकूल लिंग अनुपात, लिंग चयन में आधुनिक तकनीक के दुरुपयोग, संस्थागत/सुरक्षित प्रसव के माध्यम से उच्च मातृ एवं शिशु मृत्यु दर को नियंत्रित करने, मां, बच्चे और किशोरियों को समुचित स्वास्थ्य एवं पोषण सहयोग, हिंसा और महिलाओं के विरूद्ध अपराध के लिए और संकट ग्रस्त महिलाओं को सहायता हेतु। इस समीक्षा का ध्यान महिलाओं के सशक्तिकरण के प्रकरणों जैसे स्वास्थ्य, सुरक्षा और महिलाओं की भलाई से संबंधित है, ताकि वे स्वतंत्र रूप से स्वाभिमान, सम्मान और गरिमा की भावना के साथ अपना जीवन जी सके।

जबकि कानून और व्यवस्था राज्य का विषय है, निष्पादन लेखापरीक्षा में चयनित अन्य केन्द्र प्रायोजित योजनायें राज्य सरकार के विभागों, शहरी स्थानीय निकायों, पंचायती राज संस्थाओं, आदि के माध्यम से कार्यान्वित की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा के अन्तर्गत समीक्षा के लिए चयनित विशिष्ट योजनाओं और उनके प्राथमिक उद्देश्य नीचे तालिका में दिए गए हैं:

lkj.kh 1-1% fu"iknu ys[kk ijh{kk esa p;fur ;kstukvksa
,oa mudk mís'; dk fooj.k

Ø0 l0	fo"k;	vf/kfu;e@;kstuk@dk;ZØe	p;fur ;kstukvksa@vf/kfu;e dk mís';
1.	प्रतिकूल बाल लिंग अनुपात और लिंग निर्धारण और समाप्ति के लिए आधुनिक तकनीकों (अजन्मी बेटियां) का विनियमन	1. गर्भधारण पूर्व और प्रसव पूर्व निदान तकनीक (लिंग चयन प्रतिषेध) अधिनियम, 1994	यह अधिनियम कन्या भ्रूण हत्या के लिए भ्रूण के लिंग का निर्धारण एवं पता करने की जाँच पर प्रतिबंध लगाता है।
		2. चिकित्सकीय गर्भ समापन अधिनियम, 1971	यह अधिनियम पंजीकृत चिकित्सकों द्वारा कुछ गर्भधारण की समाप्ति के लिए अनुमति प्रदान करता है।
2.	सुरक्षित प्रसव के माध्यम से मातृ एवं शिशु मृत्यु को कम करने और महिलाओं के स्वास्थ्य में सुधार (मातृ मृत्यु पर नियन्त्रण)	3. जननी सुरक्षा योजना – मातृ मृत्यु समीक्षा	मातृ मृत्यु दर और शिशु मृत्यु दर को कम करने तथा सुरक्षित मातृत्व प्रदान करने हेतु ।
		4. परिवार नियोजन कार्यक्रम	परिवार नियोजन के तरीकों को बढ़ावा देकर कुल प्रजनन दर को कम करने और लोगों, विशेष रूप से महिलाओं के स्वास्थ्य की स्थिति में सुधार करने के लिए ।
3.	उचित स्वास्थ्य और पोषण सहयोग (स्वास्थ्य और पोषण सहयोग में सुधार)	5. समन्वित बाल विकास सेवायें योजना	0–6 साल आयु वर्ग के बच्चों, गर्भवती महिलाओं और स्तनपान कराने वाली माताओं के पोषण और स्वास्थ्य की स्थिति में सुधार लाने के लिए ।
4.	किशोरियों की आवश्यकता पर ध्यान (किशोरियाँ)	6. किशोरी शक्ति योजना	किशोरियों (11–18 साल) के पोषण और स्वास्थ्य की स्थिति को बढ़ावा देने एवं सुधार के लिए ।
		7. किशोरी लड़कियों के सशक्तिकरण के लिए राजीव गाँधी योजना–सबला	किशोरियों के पोषण और स्वास्थ्य की स्थिति में सुधार एवं व्यावसायिक कौशल में वृद्धि करने के लिए ।
5.	महिलाओं के विरूद्ध हिंसा और अपराध (महिलाओं के विरूद्ध अपराध)	8. बलात्कार पीड़ितों को वित्तीय सहायता एवं समर्थन सेवायें: सशक्त न्याय हेतु योजना	बलात्कार से पीड़ित महिला को वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए।
		9. उत्तर प्रदेश पीड़ित क्षतिपूर्ति योजना, 2014	पीड़ितों और उनके आश्रितों, जिन्हें अपराध के कारण हानि या क्षति हुई और जिन्हें पुनर्वास की आव"यकता है, उनको क्षतिपूर्ति प्रदान करने के लिए।
		10. उज्ज्वला	ट्रैफिकिंग की रोकथाम तथा बचाव, पुनर्वास और इसके पीड़ितों के पुनः एकीकरण की योजना ।
6.	संकटग्रस्त महिलायें (निराश्रित महिलायें)	11. स्वाधार गृह	अपराध, हिंसा और सामाजिक बहिष्कार से प्रभावित महिलाओं और लड़कियों को संकट से उबारने के लिए अस्थायी आवास, रखरखाव और पुनर्वास सेवाएं प्रदान करने के लिए ।

1-2 y[kk ijh{kk mís';

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्ययह सुनिश्चित करना था कि:

- क्या लिंग उत्तरदायी बजट को अपनाया गया है और प्रभावी कार्यान्वयन किया गया था एवं महिलाओं की समानता और अधिकारिता को प्रभावी रूप से बढ़ावा देने के लिए सुदृण बजटीय संसाधन के आवंटन में लिंग प्रतिबद्धताओं को लागू किया गया था;

- क्या महिला सशक्तिकरण से संबंधित कार्यक्रमों/योजनाओं के लिए पर्याप्त बजटीय संसाधनों को प्रदान किया गया था और उनका उपयोग कुशल और प्रभावी था;

- क्या लिंग चयन और गर्भधारण के सुरक्षित चिकित्सकीय समाप्ति के निषेध से संबंधित कानूनों और नियमों को प्रभावी ढंग से लागू करने एवं लिंग चयन और गर्भधारण की अनियमित/असुरक्षित समाप्ति के लिए आधुनिक निदान तकनीक के दुरुपयोग को रोकने के लिए लागू किया गया था;

- क्या मातृ एवं शिशु मृत्यु की उच्च दर को प्रभावी ढंग से नियंत्रित करने के लिए संस्थागत प्रसव, सुरक्षित घरेलू प्रसव के लिए गर्भवती महिलाओं, स्तनपान कराने वाली माताओं और छः साल से कम उम्र के बच्चों के लिए पर्याप्त स्वास्थ्य और पोषण संबंधी सहायता प्रदान किया जा रहा था;

- क्या पर्याप्त लिंग तटस्थता के साथ, जनसंख्या वृद्धि के उच्च दर पर नियंत्रण और मातृ स्वास्थ्य को बढ़ावा देने के लिए परिवार नियोजन के लिमिटिंग और अन्तराल विधि को प्रभावी ढंग से लागू किया जा रहा था;

- क्या किशोरियों के समुचित विकास, आत्मबल की बढ़ोत्तरी सुनिश्चित करने और व्यावसायिक कौशल प्रदान करने के लिए उन्हें पर्याप्त स्वास्थ्य देखभाल, पोषण और व्यावसायिक प्रशिक्षण प्रदान किये जा रहें थे;

- क्या महिलाओं के विरूद्ध अपराध को प्रभावी ढंग से नियंत्रित किया गया था तथा क्या पीड़ितों को पर्याप्त वित्तीय सहायता/सरकार की योजनाओं के अन्तर्गत क्षतिपूर्ति तुरंत प्रदान किया गया था; एवं

- क्या प्रत्येक जनपद में निराश्रित महिलाओं को आश्रय, भोजन, कपड़े एवं स्वास्थ्य देख–भाल के लिए स्वाधार गृह की स्थापना की गई थी।

1-3 y[kkijh{kk ekin.M

लेखापरीक्षा मापदण्ड के स्रोत निम्नलिखित थे:

- अधिनियमों, नियमों, विनियमों और भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार के आदेश;

- संविधान, गर्भधारण पूर्व और प्रसव पूर्व निदान तकनीक (लिंग चयन प्रतिषेध) अधिनियम, 1994 और चिकित्सकीय गर्भ समापन अधिनियम, 1971 आदि;

- बजट मैनुअल, वित्तीय नियमों/विनियमों, वार्षिक रणनीति और कार्य की योजना; तथा

- योजनाओं यथा; जननी सुरक्षा योजना, समन्वित बाल विकास सेवायें, किशोरी शक्ति योजना, सबला, उज्ज्वला, स्वाधार गृह के दिशा–निर्देश आदि ।

lLFkkxr rU=

महिलाओं के सशक्तिकरण के लिए नोडल विभाग महिला एवं बाल विकास विभाग है जिसका अध्यक्ष प्रमुख सचिव होता है। निष्पादन लेखापरीक्षा के तहत चयनित योजनाएं प्रमुख सचिव, चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग गर्भधारण पूर्व और प्रसव पूर्व निदान तकनीक (लिंग चयन प्रतिषेध) अधिनियम, 1994 और चिकित्सकीय गर्भ समापन अधिनियम, 1971, जननी सुरक्षा योजना और परिवार नियोजन); प्रमुख सचिव, महिला एवं बाल विकास विभाग (समन्वित बाल विकास सेवायें, किशोरी शक्ति योजना/सबला); प्रमुख सचिव, महिला कल्याण विभाग (उज्ज्वला, स्वाधार गृह); एवं प्रमुख सचिव, गृह विभाग (कानून एवं व्यवस्था) के अधिकार क्षेत्र में आते हैं।

1-5 y[kk ijh{kk d{k= ,oa fØ;kfof/k

इस निष्पादन लेखा परीक्षा में बीस जनपदों[2] का चयन योजनाओं की नमूना जाँच हेतु किया गया था। जिलों का चयन बगैर प्रतिस्थापन के आकार आधारित आनुपातिक प्रायिकता एवं सांख्यिकीय नमूना चयन विधि का उपयोग कर किया गया था। चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग, महिला एवं बाल विकास विभाग, महिला कल्याण विभाग, गृह विभाग और योजना विभाग के प्रमुख सचिव के कार्यालयों के साथ–साथ उनके राज्य मुख्यालयों/निदेशालयों अर्थात परिवार कल्याण निदेशालय, समन्वित बाल विकास सेवायें निदेशालय, महिला कल्याण निदेशालय एवं पुलिस महानिदेशक कार्यालय एवं इन विभागों के जिला स्तर की इकाईयों अर्थात मुख्य चिकित्सा अधिकारी, जिला कार्यक्रम अधिकारी और जिला प्रोबेशन अधिकारी के अभिलेखों की जाँच और सूचना संग्रह के लिए लेखा परीक्षा दल द्वारा परीक्षण किया गया। चयनित जिलों में आंगनवाड़ी केन्द्र (प्रत्येक चयनित जिले में तीन परियोजनाओं में से प्रत्येक परियोजना के पाँच आंगनवाड़ी केन्द्र), अल्ट्रासोनोग्राफी केन्द्र (प्रत्येक चयनित जिले में पाँच) और शरणालयों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण सम्बन्धित विभाग के अधिकारियों के साथ किया गया।

लेखा परीक्षा पद्धति में कार्यान्वित संस्थाओं के अभिलेखों की जाँच, डेटा का संग्रह और विश्लेषण, लेखा परीक्षा के प्रश्नों को जारी करने, लेखा परीक्षा प्रश्नों पर प्रतिक्रिया जानने संयुक्त भौतिक निरीक्षण और फोटो साक्ष्य प्राप्त करना सम्मिलित था।

लेखा परीक्षा के उद्देश्यों, मापदण्ड, क्षेत्र, कार्यप्रणाली आदि महिला एवं बाल विकास विभाग और महिला कल्याण विभाग के प्रमुख सचिवों के साथ परिचयात्मक गोष्ठी (9 जनवरी 2015) के दौरान विचार विमर्श किया गया। एक समापन गोष्ठी भी (दिसंबर 2015) में आयोजित की गई, जिसमें राज्य सरकार द्वारा तथ्यों और आंकड़ों और लेखा परीक्षा द्वारा की गई संस्तुतियों को स्वीकार कर लिया गया। समापन बैठक के परिणाम को प्रतिवेदन में उचित स्थानों पर समावेश कर लिया गया है।

[2] आगरा, इलाहाबाद, अम्बेडकर नगर, आजमगढ़, बाँदा, बरेली, बुलंदशहर, देवरिया, फिरोजाबाद, गोरखपुर, हरदोई, झाँसी, मेरठ, प्रतापगढ़, सहारनपुर, संत कबीर नगर, सीतापुर, सुलतानपुर, उन्नाव, वाराणसी।

1-6 vkHkkj

क्रियान्वयन विभाग यथा, महिला एवं बाल विकास विभाग, चिकित्सा स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण विभाग, महिला कल्याण विभाग, गृह विभाग और योजना विभाग के प्रमुख सचिवों द्वारा दिए गए सहयोग को स्वीकार किया गया है।