

अध्याय 2 – निष्पादन लेखापरीक्षा

इस अध्याय में 'निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009' की निष्पादन लेखापरीक्षा तथा 'लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली संचालन के प्रारम्भ से अन्त तक कम्प्यूटरीकरण' की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा के परिणाम सम्मिलित है।

प्राथमिक शिक्षा विभाग

2.1 उत्तर प्रदेश में निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सार

निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम अप्रैल 2010 से प्रभावी हुआ। यह अधिनियम 6 वर्ष से 14 वर्ष की आयु के प्रत्येक बच्चे को पड़ोस के विद्यालय में प्रारम्भिक शिक्षा पूर्ण होने तक निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा का अधिकार प्रदान करता है। भारत सरकार द्वारा, वर्ष 2000-01 में, सर्व शिक्षा अभियान प्रारम्भ किया गया जिसे शिक्षा का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप बनाने हेतु संशोधित (मार्च-2011) किया गया तथा इसे अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु मुख्य संवाहक बनाया गया। वर्ष 2010-16 की अवधि में उत्तर प्रदेश में सर्व शिक्षा अभियान के माध्यम से शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु ₹ 47,403.24 करोड़ का व्यय किया गया।

निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्ष निम्नवत हैं:

नियोजन

शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु नियोजन न तो समग्र था और न ही उसमें सामुदायिक सहभागिता का समावेश था। हाउसहोल्ड सर्वेक्षण हेतु कोर टीमों का गठन नहीं किया गया था तथा विद्यालय प्रबन्ध समितियों द्वारा विद्यालय विकास योजनाओं को तैयार नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 2.1.6.1)

निधि प्रबंधन

वर्ष 2010-16 की अवधि में भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निधियों के अपने अंशों को पूर्णरूपेण न दिये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 11,176.84 करोड़ (32.1 प्रतिशत) एवं ₹ 2,765.41 करोड़ (13.9 प्रतिशत) की धनराशियाँ कम अवमुक्त हुईं।

(प्रस्तर 2.1.7.1)

वर्ष 2002-16 की अवधि से सम्बन्धित कुल ₹ 39.20 करोड़ की निधि राज्य क्रियान्वयन सोसायटी के लेखाओं में मार्गस्थ निधियों के रूप में प्रदर्शित की जा रही थी।

(प्रस्तर 2.1.7.3)

अर्ह बसावटों हेतु विद्यालय

राज्य सरकार के प्रतिवेदन के अनुसार, 2,055 और 230 अर्ह बसावटों को क्रमशः प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय अभी भी प्रदान किये जाने शेष थे।

परिणामस्वरूप, इन बसावटों में रहने वाले 1,79,054 बच्चों को पड़ोस के विद्यालय उपलब्ध नहीं थे।

(प्रस्तर 2.1.8.1)

नमूना चयनित जनपदों गोरखपुर, मऊ, सुल्तानपुर एवं झाँसी में 465 निजी विद्यालय बिना मान्यता के संचालित थे।

(प्रस्तर 2.1.8.3)

बच्चों का नामांकन

प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों में कुल नामांकित बच्चों की संख्या, जो वर्ष 2012-13 में 3.71 करोड़ थी, वर्ष 2015-16 में घटकर 3.64 करोड़ रह गयी।

वर्ष 2010-16 की अवधि में शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में नामांकन में कमी (18.6 प्रतिशत) हुई जबकि निजी गैर सहायता प्राप्त विद्यालयों में नामांकन में वृद्धि (36.5 प्रतिशत) हुई।

जिला शिक्षा सूचना प्रणाली एवं हाउसहोल्ड सर्वेक्षण के आँकड़ों की तुलना से यह स्पष्ट हुआ कि औसत रूप से ड्राप आउट बच्चों की संख्या 20 लाख प्रतिवर्ष थी। परन्तु, राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़ों के अनुसार वर्ष 2011-16 की अवधि में ड्राप आउट बच्चों की संख्या औसतन 0.63 लाख प्रतिवर्ष थी।

लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच किये गए 428 विद्यालयों में, संयुक्त भौतिक सत्यापन के दिन 51,649 नामांकित बच्चों के सापेक्ष केवल 13,861 (27 प्रतिशत) बच्चों की उपस्थिति थी।

(प्रस्तर 2.1.8.2)

बच्चों को पुस्तकों एवं यूनिफार्म का वितरण

वर्ष 2012-16 की अवधि में लगभग 6.22 लाख बच्चों को पुस्तकें उपलब्ध नहीं करायी गयी। अग्रेतर, नमूना जांच के जनपदों में वर्ष 2010-16 की अवधि में क्रय की गयी 18.35 करोड़ पुस्तकों के सापेक्ष 5.91 करोड़ पुस्तकें (32.21 प्रतिशत) बच्चों को अगस्त या उसके बाद के माहों में वितरित की गयीं।

उत्तर प्रदेश सरकार ने वर्ष 2011-12 में सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत बच्चों को मात्र एक सेट यूनिफार्म दिया जबकि कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा दो सेट यूनिफार्म की स्वीकृति दी गयी थी तथा तदनुसार निधियां अवमुक्त की गयी थीं। वर्ष 2011-16 की अवधि में 10.06 लाख बच्चों को यूनिफार्म वितरण के लिए निर्धारित अंतिम तिथि से 20 से 230 दिनों तक के विलम्ब से उपलब्ध कराये गए। अग्रेतर, पर्याप्त निधि उपलब्ध होने के उपरांत भी 0.97 करोड़ अर्ह बच्चों को यूनिफार्म उपलब्ध नहीं कराये गये।

(प्रस्तर 2.1.8.2)

शिक्षकों की तैनाती एवं उनकी शैक्षिक योग्यता

शिक्षकों के स्वीकृत 7.60 लाख पदों के सापेक्ष 1.75 लाख शिक्षकों की कमी थी। अग्रेतर, शिक्षकों की तैनाती भी तार्किक नहीं थी क्योंकि 17,732 प्राथमिक एवं 1,349 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में, जिनमें नामांकन 150 छात्र से ज्यादा था, छात्र-शिक्षक अनुपात प्राप्त नहीं हुआ जबकि 7,264 प्राथमिक एवं 2,377 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में, जिनमें नामांकन 50 छात्र से कम था, छात्र-शिक्षक अनुपात अधिक था।

अधिनियम (अप्रैल 2010) में अपेक्षित था कि सभी शिक्षकों को, जिनके पास न्यूनतम शैक्षिक योग्यता नहीं थी, उन्हें इसे पाँच वर्ष (मार्च 2015) के अन्दर प्राप्त कर लेना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिनियम के प्रभावी होने के छः वर्षों के उपरान्त भी, प्राथमिक विद्यालयों में तैनात 18,119 शिक्षकों एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों में तैनात 30,730 शिक्षकों के पास आवश्यक शैक्षिक योग्यता नहीं थी।

(प्रस्तर 2.1.8.4)

गरीब/वंचित वर्ग के बच्चों का विद्यालय में प्रवेश

वर्ष 2014-15 एवं 2015-16 की अवधि में गरीब एवं वंचित वर्ग के क्रमशः 6.16 लाख तथा 6.46 लाख बच्चों की प्रवेश क्षमता के सापेक्ष मात्र 108 एवं 3278 बच्चों को ही विद्यालयों में प्रवेश दिया गया।

(प्रस्तर 2.1.9.2)

विद्यालयों की जी.आई.एस. मैपिंग

राज्य सरकार सभी विद्यालयों की जी.आई.एस. मैपिंग पूर्ण करने में असफल रही। निधियों की उपलब्धता के बावजूद मात्र 30 प्रतिशत विद्यालयों की ही मैपिंग की गयी।

(प्रस्तर 2.1.8.3)

विद्यालयों हेतु भवन

नवीन प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों तथा अतिरिक्त कक्षा कक्षों के निर्माण की स्वीकृति में भारतीय मानक ब्यूरो द्वारा विकसित मानकों का अनुपालन नहीं किया गया, परिणामस्वरूप अपर्याप्त स्थान वाले विद्यालय भवनों का निर्माण हुआ।

नमूना जांच के 15 जनपदों में 428 विद्यालयों के संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि 111 विद्यालयों में 272 कक्षा कक्ष कम एवं 166 विद्यालयों में 442 कक्षा कक्ष अधिक थे।

(प्रस्तर 2.1.8.3)

नमूना जांच के जनपदों, महाराजगंज, सोनभद्र एवं सुल्तानपुर, की लेखापरीक्षा में पाया गया कि विद्यालय भवन एवं अतिरिक्त कक्षा कक्षों के निर्माण में कुल ₹ 52.51 लाख का संदिग्ध दुर्विनियोजन किया गया था। जनपद सोनभद्र में आठ विद्यालयों के निर्माण हेतु ₹ 19.25 लाख की धनराशि का आहरण (वर्ष 2003-04) किया गया परन्तु विद्यालय निर्मित/पूर्ण नहीं किये गये।

(प्रस्तर 2.1.7.3)

बच्चों के लिए सुविधायें

राज्य के 1.6 लाख विद्यालयों में से 50,849 में खेल के मैदान नहीं थे, 57,107 में चहारदीवारी नहीं थी, 35,995 में पुस्तकालय सुविधा नहीं थी, 2,978 विद्यालयों में पेयजल सुविधा नहीं थी एवं 1734 विद्यालयों में बालक एवं बालिकाओं हेतु पृथक-पृथक शौचालय नहीं थे।

34,098 प्राथमिक/उच्च प्राथमिक विद्यालयों में विद्युत् संयोजन नहीं था यद्यपि इन विद्यालयों के निर्माण के समय इनके आंतरिक विद्युतीकरण (वायरिंग/विद्युत् फिटिंग) पर ₹ 64.22 करोड़ की धनराशि व्यय की गयी थी।

(प्रस्तर 2.1.8.3)

पाठ्य पुस्तकों का मुद्रण

पाठ्य पुस्तकों के मुद्रण हेतु आदेशों के निर्गमन के लिए राज्य सरकार द्वारा अपनाई गई पद्धति पारदर्शी एवं उचित रूप से प्रतिस्पर्धात्मक नहीं थी। निविदा आमंत्रण की सूचना और/या निविदा प्रापत्रों में मुद्रकों को पुस्तकों के मुद्रण एवं आपूर्ति हेतु मात्राओं/जनपदों की संख्या के वितरण का मापदण्ड इंगित नहीं किया गया था। चूंकि लगभग सभी निविदादाताओं को, जिन्होंने न्यूनतम दर (एल-1) पर आपूर्ति हेतु सहमति प्रदान की थी, उन्हें पुस्तकों की आपूर्ति हेतु पैनल में सम्मिलित कर लिया गया; अतः जिन निविदादाताओं द्वारा न्यूनतम दर दी गयी थी उनके लिये कोई प्रोत्साहन नहीं था; और प्रतिभागी निविदादाताओं में कोई प्रतिस्पर्धात्मक तनाव नहीं था जो उन्हें दरों को नीचे लाने हेतु बाध्य कर सके।

(प्रस्तर 2.1.8.2)

विशिष्ट आवश्यकता वाले बच्चे

वर्ष 2010-16 की अवधि में विशिष्ट आवश्यकता वाले बच्चों के रूप में नामांकित 18.76 लाख बच्चों में से मात्र 2.09 लाख बच्चों के पास विकलांगता प्रमाण-पत्र था फिर भी सभी बच्चों को अर्ह मानते हुए ₹ 287.88 करोड़ व्यय किया गया।

(प्रस्तर 2.1.9.2)

अनुश्रवण

योजना का अनुश्रवण प्रभावी नहीं था क्योंकि अधिनियम के क्रियान्वयन के तीन वर्ष व्यतीत होने के पश्चात् राज्य सलाहकार परिषद् का गठन किया गया था। इसी प्रकार, बाल अधिकार संरक्षण आयोग अधिनियम 2005 के लागू होने के सात वर्ष उपरांत राज्य बाल-अधिकार संरक्षण आयोग का गठन किया गया था और इसे मार्च 2016 तक मात्र पांच शिकायते प्राप्त हुई थी।

(प्रस्तर 2.1.10)

2.1.1 प्रस्तावना

निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार (शिक्षा का अधिकार) अधिनियम 1 अप्रैल 2010 से प्रभावी हुआ। शिक्षा का अधिकार अधिनियम (अधिनियम) 6 वर्ष से 14 वर्ष के प्रत्येक बच्चे को पड़ोस के विद्यालय में प्रारम्भिक शिक्षा (कक्षा 1 से 8) पूर्ण होने तक निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा का अधिकार प्रदान करता है। अधिनियम की धारा 38 के अंतर्गत, अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने हेतु, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा जुलाई 2011 में शिक्षा का अधिकार नियमावली प्रख्यापित की गयी। भारत सरकार द्वारा वर्ष 2000-01 में सर्व शिक्षा अभियान प्रारंभ किया गया जिसे शिक्षा का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप बनाने हेतु संशोधित (मार्च-2011) किया गया तथा इसे अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु मुख्य संवाहक बनाया गया। सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत मुख्य प्रावधानों को परिशिष्ट 2.1.1 में दिया गया है तथा इस अधिनियम के अंतर्गत विभिन्न गतिविधियों को पूर्ण करने हेतु निर्धारित समय-सीमा को परिशिष्ट 2.1.2 में दिया गया है।

2.1.2 संगठनात्मक ढांचा

शासन स्तर पर, अधिनियम के क्रियान्वयन का सम्पूर्ण दायित्व सचिव, बेसिक शिक्षा उत्तर प्रदेश शासन में निहित है। उत्तर प्रदेश सभी के लिए शिक्षा परियोजना परिषद जो सर्व शिक्षा अभियान हेतु 'राज्य क्रियान्वयन सोसायटी' के रूप में कार्य करती है, राज्य

¹'अनिवार्य शिक्षा' का अर्थ है उपयुक्त सरकार का दायित्व है कि वह 6 से 14 वर्ष के प्रत्येक बच्चे की प्रारम्भिक शिक्षा पूर्ण होने तक उनका नामांकन सुनिश्चित करे और उन्हें निःशुल्क प्राथमिक शिक्षा उपलब्ध कराये।

में अधिनियम के क्रियान्वयन की भी देखरेख करती है। मुख्य सचिव की अध्यक्षता में उत्तर प्रदेश सभी के लिए शिक्षा परियोजना परिषद की कार्यकारी समिति, अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु निर्देश एवं दिशा-निर्देश प्रदान करती है। राज्य परियोजना निदेशक, उत्तर प्रदेश सभी के लिए शिक्षा परियोजना परिषद के सदस्य सचिव थे। राज्य परियोजना निदेशक की अध्यक्षता में राज्य परियोजना कार्यालय अधिनियम के समग्र क्रियान्वयन की देखरेख करता है। जनपद स्तर पर जिला अधिकारी की अध्यक्षता में जिला शिक्षा समिति समन्वय एवं अनुश्रवण हेतु तथा जिला परियोजना अधिकारी² अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन हेतु उत्तरदायी थे।

2.1.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलित करने हेतु की गयी कि क्या:

- विश्वसनीय आंकड़ों पर आधारित एक समग्र कार्य-योजना बनायी गयी थी एवं उसे कुशल एवं प्रभावी तरीके से क्रियान्वित किया गया था;
- अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु अपेक्षित वित्तीय संसाधनों का समुचित मूल्यांकन किया गया था, उसे समय से अवमुक्त किया गया था तथा उसका प्रभावी तरीके से उपभोग किया गया था;
- अधिनियम के प्रावधानों का पालन किया गया था तथा अधिनियम के अंतर्गत विभिन्न गतिविधियों को पूर्ण करने की निर्धारित समय-सीमा का अनुपालन किया गया था;
- अधिनियम के क्रियान्वयन ने सामाजिक एवं लैंगिक अंतराल और विषमताओं को पर्याप्त रूप से कम किया था तथा प्रारम्भिक शिक्षा की सार्वभौमिकता को सुनिश्चित किया था; एवं
- अनुश्रवण पर्याप्त और प्रभावी था तथा अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन का आवधिक मूल्यांकन, इसके प्रभाव और अतिरिक्त अन्तःक्षेपों की आवश्यकता के आंकलन हेतु किया गया था।

2.1.4 लेखापरीक्षा का मापदंड

शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन के आंकलन हेतु इसके प्रावधान, इसके अधीन निर्मित नियमावली तथा समय-समय पर निर्गत सर्व शिक्षा अभियान के दिशा-निर्देश लेखापरीक्षा के मापदंड थे। लेखापरीक्षा के विस्तृत मापदंडों को **परिशिष्ट 2.1.3** में सूचीबद्ध किया गया है।

2.1.5 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं क्रियाविधि

दिनांक 4 अप्रैल 2016 को सचिव, बेसिक शिक्षा के साथ 'प्रारंभिक गोष्ठी' आयोजित की गयी जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य, लेखापरीक्षा के मापदंड तथा लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र पर चर्चा की गयी एवं सहमति व्यक्त की गयी। दिनांक 09 दिसम्बर 2016 को विशेष सचिव, बेसिक शिक्षा के साथ 'समापन गोष्ठी' आयोजित की गयी।

निम्नलिखित कार्यालयों के वर्ष 2010-16 की अवधि के अभिलेखों का परीक्षण किया गया:

² बेसिक शिक्षा अधिकारी, जिला परियोजना अधिकारी के पद को धारित करते हैं।

सचिव, बेसिक शिक्षा, उत्तर प्रदेश शासन लखनऊ; उत्तर प्रदेश सभी के लिए शिक्षा परियोजना परिषद, लखनऊ; राज्य परियोजना निदेशक, सर्व शिक्षा अभियान लखनऊ; बेसिक शिक्षा निदेशालय, लखनऊ; राज्य शैक्षिक अनुसंधान एवं प्रशिक्षण परिषद लखनऊ, राज्य शैक्षिक प्रौद्योगिकी संस्थान लखनऊ एवं राज्य शैक्षिक प्रबंधन एवं प्रशिक्षण संस्थान, इलाहाबाद।

विस्तृत परीक्षण हेतु आकार के आधार पर बिना प्रतिस्थापन के समानुपातिक प्रायिकता विधि द्वारा, राज्य के 75 जनपदों में से 16 जनपदों³ के बेसिक शिक्षा अधिकारी कार्यालय चयनित किये गये।

बिना प्रतिस्थापन के सामान्य रैंडम चयन प्रणाली द्वारा प्रत्येक जनपद में चार विकासखंड (तीन ग्रामीण एवं एक शहरी) चयनित किये गये। चयनित विकासखंडों में क्रमशः 16 एवं चार शासकीय/विशिष्ट संवर्ग के विद्यालय और साथ ही, आठ तथा दो शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालय, क्रमशः ग्रामीण तथा शहरी विकासखंडों से चयनित किये गये। चयनित जनपदों के जिला शैक्षिक एवं प्रशिक्षण संस्थान को भी लेखापरीक्षण से आच्छादित किया गया।

जिला शिक्षा सूचना प्रणाली, परियोजना प्रबंधन सूचना प्रणाली और हाउसहोल्ड सर्वेक्षण के आँकड़ों का वार्षिक कार्ययोजना एवं बजट (कार्ययोजना) के आँकड़ों के साथ विश्लेषण करने के अतिरिक्त प्रत्येक चयनित जनपदों⁴ के चयनित विद्यालयों एवं निर्माण कार्यों का संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया गया। अधिनियम के क्रियान्वयन की प्रभावकारिता के आंकलन हेतु लाभार्थियों का सर्वेक्षण भी किया गया।

2.1.6 नियोजन

अधिकार आधारित नियोजन की सफलता हेतु यह आवश्यक है कि योजनाओं को व्यापक रूप से समुदाय की भागीदारी के साथ बॉटम-अप दृष्टिकोण का पालन करते हुए तैयार किया जाये।

2.1.6.1 समुदाय आधारित विकेंद्रीकृत नियोजन

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 21 के अनुसार प्रत्येक विद्यालय में विद्यालय प्रबंध समिति द्वारा सहभागी, विकेंद्रीकृत एवं आवश्यकता आधारित एक विद्यालय विकास योजना बनायी जाएगी जो कि सरकार द्वारा बनायी जाने वाली योजनाओं और अनुदानों के लिए आधार होगी। सर्व शिक्षा अभियान के वित्तीय प्रबंधन एवं अधिप्राप्ति मैनुअल में, हाउसहोल्ड सर्वेक्षण के द्वारा बच्चों का चिन्हांकन एवं विद्यालयों में उनके नामांकन की स्थिति जानने, समुदाय के साथ विचार विमर्श करने एवं उनकी शिक्षा के लिए प्रस्ताव तैयार करने हेतु बसावट, विकासखंड एवं जनपद स्तर पर नियोजन दल⁵ का गठन किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010-16 की अवधि में नमूना चयनित जनपदों में किसी भी स्तर पर नियोजन दलों का गठन नहीं किया गया था। अग्रेतर, नमूना चयनित जनपदों के किसी भी चयनित विद्यालय में विद्यालय विकास योजना नहीं

³ बहराइच, फर्रुखाबाद, फिरोजाबाद, गाजियाबाद, गाजीपुर, गोरखपुर, झाँसी, कानपुर देहात, लखीमपुर खीरी, महाराजगंज, मऊ, पीलीभीत, रामपुर, सोनभद्र, सुल्तानपुर एवं उन्नाव। पीलीभीत एवं रामपुर का चयन राज्य सरकार के अनुरोध पर किया गया।

⁴ फर्रुखाबाद के दो विद्यालयों, गाजियाबाद के तीन विद्यालयों, गाजीपुर के चयनित सभी 30 विद्यालयों, गोरखपुर के 14 विद्यालयों, कानपुर देहात का एक विद्यालय, पीलीभीत का एक विद्यालय एवं उन्नाव का एक विद्यालय का, ग्रीष्म कालीन अवकाश, वार्षिक परीक्षा इत्यादि हेतु बन्द होने के कारण संयुक्त भौतिक सत्यापन नहीं किया गया था।

⁵ सदस्यों के रूप में पंचायती राज संस्थाओं, ग्राम शिक्षा समितियों, समुदाय के अग्रणी व्यक्तियों, शिक्षकों एवं अभिभावकों से मिलकर गठित।

बनार्यी गयी। इससे यह प्रदर्शित होता है कि सहभागी, विकेन्द्रीकृत और आवश्यकता आधारित नियोजन प्रक्रिया, जिसकी अपेक्षा अधिनियम एवं सर्व शिक्षा अभियान के वित्तीय प्रबन्धन एवं अधिप्राप्ति मैनुअल के अंतर्गत की गयी थी, का पालन नहीं किया गया। परिणामस्वरूप, विद्यालय न जाने वाले बच्चों की पहचान में विसंगति, विद्यालयों में शिक्षकों की अतार्किक तैनाती, अधिक पुस्तकों का क्रय, अधिक कक्षा-कक्षों का निर्माण एवं विद्यालयों में आधारभूत सुविधाओं का अभाव जैसी विसंगतियाँ परिलक्षित हुयीं, जिसकी चर्चा प्रस्तर 2.1.8 में की गयी है।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को स्वीकार किया गया और कहा गया कि जनपदों को सामुदायिक सहभागिता सुनिश्चित करते हुए विद्यालय विकास योजना बनाने हेतु निर्देशित कर दिया जाएगा।

2.1.6.2 नियोजन में प्रयुक्त आँकड़ों की विश्वसनीयता

सूक्ष्म नियोजन और विद्यालय विकास योजनाओं के अभाव में जनपदों द्वारा मुख्य रूप से जिला शिक्षा सूचना प्रणाली पर उपलब्ध आँकड़ों, परियोजना प्रबंधन सूचना प्रणाली पर उपलब्ध आँकड़ों एवं शिक्षकों द्वारा किये गये हाउसहोल्ड सर्वेक्षण के माध्यम से एकत्र आँकड़ों के आधार पर कार्ययोजना को तैयार किया गया।

लेखापरीक्षा द्वारा कार्ययोजना को बनाने में प्रयुक्त आँकड़ों की विश्वसनीयता की पुष्टि करने के लिए कानपुर देहात, गोरखपुर, पीलीभीत, रामपुर और सोनभद्र जनपदों के 134 विद्यालयों का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया। विश्लेषण में यह ज्ञात हुआ कि लेखापरीक्षा द्वारा संयुक्त भौतिक सत्यापन (परिशिष्ट 2.1.4) में एकत्र किये गये आँकड़ों की तुलना में जिला शिक्षा सूचना प्रणाली में प्रदर्शित बच्चों का नामांकन, शौचालयों की उपलब्धता, विशेष आवश्यकता वाले बच्चों, पुस्तकालयों और कक्षाओं की संख्या पर्याप्त रूप से अधिक प्रदर्शित की गयी थी और तैनात शिक्षकों की संख्या को कम प्रदर्शित किया गया था। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि आँकड़ों के दो समूहों (परिशिष्ट 2.1.5) में भिन्नता थी, जिसका विवरण निम्नवत है:

वर्ष 2010-14 के मध्य कार्ययोजना में दिए गये विद्यालयों की संख्या से जिला शिक्षा सूचना प्रणाली में दिए गये विद्यालयों की संख्या 2,799 से लेकर 42,032 तक अधिक थी, जबकि वर्ष 2014-16 के मध्य जिला शिक्षा सूचना प्रणाली में दिए गये विद्यालयों की संख्या 94 से 3,853 तक, कार्ययोजना में दिए गये विद्यालयों की संख्या से कम थी; एवं

वर्ष 2011-16 के मध्य हाउसहोल्ड सर्वेक्षण में संकलित नामांकित बच्चों के आकड़े जिला शिक्षा सूचना प्रणाली में नामांकित बच्चों के आकड़ों से 1.14 लाख से 3.32 लाख तक अधिक थे।

यह प्रदर्शित करता है कि आंकड़े विश्वसनीय नहीं थे जिन्होंने नियोजन प्रक्रिया पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

शासन ने उत्तर दिया कि जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के आंकड़ों को शुद्ध करने का प्रयास किया जा रहा है।

संस्तुतियाँ : (i) बच्चों के चिन्हांकन और विद्यालयों में उनके नामांकन की स्थिति जानने के लिए नियोजन दलों का तुरन्त गठन किया जाना चाहिए और विद्यालय प्रबन्ध समिति को समुदाय की भागीदारी के साथ विद्यालय विकास योजनाओं को तैयार करने के लिए निर्देशित किया जाना चाहिए।

(ii) शासन को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि कार्ययोजना को बनाने में विश्वसनीय आँकड़ों का प्रयोग किया जाये।

2.1.7 वित्तीय प्रबन्धन

2.1.7.1 वित्तपोषण प्रतिरूप

शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन के उद्देश्य से, सर्व शिक्षा अभियान के अन्तर्गत, वित्तीय वर्ष 2010-15 एवं 2015-16 की अवधि में भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा क्रमशः 65:35 एवं 60:40 के अनुपात में निधियों उपलब्ध करायी गयी थीं। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2010-15 की अवधि में तेरहवें वित्त आयोग द्वारा भी निधियों उपलब्ध करायी गयी थीं।

निधियों की अवमुक्ति

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्रस्तुत एवं भारत सरकार के मानव संसाधन विकास मंत्रालय के कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित वार्षिक कार्ययोजना एवं बजट के आधार पर भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार के मध्य निधियों की भागीदारी की जानी थी।

सर्व शिक्षा अभियान/शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु भारत सरकार सामान्य श्रेणी, अनुसूचित जातियों के लिए विशेष आयोजना घटक (अनुदान सं0-83) तथा अनुसूचित जनजातियों के लिए विशेष आयोजना घटक (अनुदान सं0-81) के अन्तर्गत सहायता अनुदान अवमुक्त करती है। वर्ष 2010-16 की अवधि में कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित परिव्यय एवं उसके सापेक्ष भारत सरकार, तेरहवें वित्त आयोग एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अवमुक्त की गयी निधियों की वर्षवार स्थिति सारणी 1 में प्रदर्शित है:

सारणी 1: वर्ष 2010-16 की अवधि में अनुमोदित परिव्यय एवं अवमुक्त निधियों की वर्षवार स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल अनुमोदित परिव्यय	तेरहवें वित्त आयोग से प्राप्त निधियाँ	भारत सरकार			उत्तर प्रदेश सरकार		
			अपेक्षित अंश	वास्तविक अवमुक्त धनराशि	अवमुक्त धनराशि में कमी [(4)-(5)]	अपेक्षित अंश	वास्तविक अवमुक्त धनराशि	अवमुक्त धनराशि में कमी [(7)-(8)]
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
2010-11	6,794.64	723.00	3,946.57	3,104.63	841.94	2,125.07	1,600.00	525.07
2011-12	9,408.05	871.00	5,549.08	2,636.83	2,912.25	2,987.97	1,355.68	1632.29
2012-13	10,427.46	1,027.00	6,110.30	3,754.76	2,355.54	3,290.16	2,085.95	1204.21
2013-14	9,178.31	1,192.00	5,191.10	4,666.98	524.12	2,795.21	2,512.99	282.22
2014-15	8,784.38	1,227.00	4,912.30	4,498.68	413.62	2,645.08	2,067.88	577.20
2015-16	15,139.52	0.00	9,083.71	4,954.34	4,129.37	6,055.81	7,511.39	(-)1455.58
योग	59,732.36	5,040.00	34,793.06	23,616.22	11,176.84	19,899.3	17,133.89	2,765.41

(स्रोत: राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा प्रदत्त सूचना)

विवरण से स्पष्ट है कि वित्तीय वर्ष 2010-16 की अवधि में भारत सरकार द्वारा ₹ 11,176.84 करोड़ एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा ₹ 2,765.41 करोड़ की धनराशियाँ कम अवमुक्त की गयीं।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया।

निधियों के अवमुक्तीकरण में विलम्ब

सर्व शिक्षा अभियान के वित्तीय प्रबन्धन एवं अधिप्राप्ति मैनुअल के अनुसार, अनुमोदन विचाराधीन होने की स्थिति में, भारत सरकार द्वारा प्रत्येक वर्ष के अप्रैल माह में प्रथम

किश्त, जो राज्य क्रियान्वयन सोसायटी द्वारा विगत वर्ष में वास्तविक रूप से उपभोग की गयी धनराशि के अधिकतम 50 प्रतिशत तक हो, निर्गत की जानी थी। केन्द्रांश की प्राप्ति के 30 दिनों के अन्दर राज्यांश को अवमुक्त किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य क्रियान्वयन सोसायटी द्वारा वित्तीय वर्ष 2010-16 के लिए कार्ययोजना मार्च एवं मई⁶ के मध्य प्रस्तुत की गयी तथा भारत सरकार द्वारा अनुमोदन पत्र सम्बन्धित वित्तीय वर्षों के मई/जून⁷ माह में निर्गत किये गये। वित्तीय वर्ष 2010-16 की अवधि में भारत सरकार ने दो से 19 किस्तों तक, कई किस्तों में निधियाँ अवमुक्त कीं। अग्रेतर, राज्य क्रियान्वयन सोसायटी को वर्ष 2010-16 की अवधि में प्रथम किश्त 20 से 331 दिनों के विलम्ब से अवमुक्त की गयी। तदनुसूची राज्यांश भी, सात से 304 दिनों⁸ के विलम्ब से अवमुक्त किया गया। निधियों के विलम्ब से अवमुक्तीकरण ने उनके समायान्तर्गत उपभोग को बाधित किया तथा परिणामस्वरूप, लक्ष्य प्राप्त नहीं किए जा सके, जैसाकि प्रस्तर 2.1.7.2 और 2.1.8.2 में उल्लिखित है।

शासन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा बताया कि भारत सरकार द्वारा निधियों के विलम्ब से अवमुक्त किए जाने के कारण राज्य सरकार द्वारा निधियों को अवमुक्त करने में विलम्ब हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य क्रियान्वयन सोसायटी द्वारा कार्ययोजना को विलम्ब से प्रस्तुत किये जाने के कारण भारत सरकार द्वारा निधियों हेतु अनुमोदन प्रदान करने तथा उन्हें अवमुक्त किये जाने में विलम्ब हुआ। अतः विभिन्न क्रियाकलापों के क्रियान्वयन तथा लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु निधियों को समय से अवमुक्त एवं व्यय नहीं किया गया।

मार्च में निधियों का प्रचुर अवमुक्तीकरण

सामान्य वित्तीय नियम 2005 के प्रस्तर 56(3) में प्राविधानित है कि व्यय की अधिकता को, विशेष रूप से वित्तीय वर्ष के अन्तिम माहों में, वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाना चाहिए और इससे बचा जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया गया कि वित्तीय वर्ष 2010-16 की अवधि में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा राज्यांश के रूप में अवमुक्त की गयी कुल निधि ₹ 17,133.89 करोड़ में से ₹ 7,385.79 करोड़ (43.1 प्रतिशत) की धनराशि मार्च माह में अवमुक्त की गयी। इसमें से ₹ 3,869.12 करोड़ (52.4 प्रतिशत) की धनराशि वित्तीय वर्ष के अन्तिम तीन दिनों में अवमुक्त की गयी⁹। अतः राज्य क्रियान्वयन सोसायटी द्वारा ₹ 303.14 करोड़ (अनुदान सं०-83) एवं ₹ 36.20 करोड़ (अनुदान सं०-81) की धनराशि को कोषागार से आहरित नहीं किया जा सका जिससे उक्त धनराशियाँ व्यपगत हो गयीं। वित्तीय वर्षों के अन्त में निधियों को प्रचुरता के साथ अवमुक्त किया जाना, इनके व्यावर्तन, दुरुपयोग तथा निधियों को अवरुद्ध किये जाने के जोखिम से परिपूर्ण था, जिसकी चर्चा प्रस्तर 2.1.7.2 में की गयी है।

शासन ने बताया कि राज्य क्रियान्वयन सोसायटी, केन्द्रांश की प्राप्ति के पश्चात् राज्यांश की मांग उत्तर प्रदेश सरकार को प्रस्तुत करती है। शासन ने यह भी अवगत कराया कि शिक्षा विभाग, वित्त विभाग इत्यादि विभिन्न स्तरों पर प्रस्ताव के परीक्षण के कारण

⁶ मार्च (वर्ष 2010-11, 2014-16 हेतु कार्ययोजना), अप्रैल (वर्ष 2013-14 हेतु कार्ययोजना) एवं मई (वर्ष 2011-12, वर्ष 2012-13 हेतु कार्ययोजना)।

⁷ वर्ष 2010-11, 2011-12, 2012-13, 2013-14, 2014-15 एवं 2015-16 की कार्ययोजना, भारत सरकार द्वारा क्रमशः पत्र दिनांक 06.05.2010, 02.06.2011, 05.06.2012, 31.05.2013, 22.05.2014 एवं 28.05.2015 के माध्यम से अनुमोदित की गयीं।

⁸ केन्द्रांश की प्राप्ति के 30 दिन के अन्दर, अवमुक्त किए जाने की आवश्यकता के सापेक्ष।

⁹ यहाँ तक कि, मार्च 2016 में अवमुक्त की गयी ₹ 5,717.62 करोड़ की धनराशि में से ₹ 3,799.12 करोड़ की धनराशि 31 मार्च 2016 को अवमुक्त की गयी।

राज्यांश के अवमुक्तीकरण में और अधिक विलम्ब होता है। फिर भी तथ्य यथावत है कि प्रत्येक वर्ष के मार्च माह में निधियों के प्रचुर अवमुक्तीकरण की समस्या का कोई समाधान नहीं निकाला गया था।

2.1.7.2 निधियों का उपभोग

राज्य क्रियान्वयन सोसायटी द्वारा उपलब्ध निधियों का उपभोग

शिक्षा का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन हेतु उपलब्ध निधियों के सापेक्ष उपभोग की स्थिति का वर्षवार विवरण सारणी 2 में दर्शाया गया है:

सारणी 2: उपलब्ध धनराशियों के उपभोग का विवरण

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	प्रारम्भिक अवशेष	प्राप्त धनराशि ¹⁰	कुल उपलब्ध धनराशि	उपभोग की गयी धनराशि ¹¹	अप्रयुक्त अवशेष धनराशि (स्तम्भ 4 का प्रतिशत)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2010-11	612.10	5,481.63	6,093.73	5,202.08	891.65 (14.6)
2011-12	891.65	5,228.46	6,120.13	5,482.34	637.79 (10.4)
2012-13	637.79	7,258.83	7,896.62	7,181.45	715.17 (9.1)
2013-14	715.17	8,803.47	9,518.64	8,830.97	687.67 (7.2)
2014-15	687.67	8,017.66	8,705.33	8,020.00	685.33 (7.9)
2015-16	685.33	12,908.11	13,593.44	12,686.39	907.05 (6.7)
योग		47,698.16	51,927.89	47,403.23	

(स्रोत: राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा प्रदत्त सूचना)

इस प्रकार, वर्ष 2010-16 की अवधि में उपलब्ध धनराशि ₹ 51,927.89 करोड़ के सापेक्ष, राज्य क्रियान्वयन सोसायटी ने वर्ष 2015-16 के अन्त तक ₹ 47,403.23 करोड़ (91.3 प्रतिशत) की धनराशि के उपभोग और ₹ 907.05 करोड़ की अव्ययित अवशेष धनराशि को सूचित किया।

निधियों के उपभोग से सम्बन्धित लेखापरीक्षा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि:

मार्च 2016 को, राज्य क्रियान्वयन सोसायटी एवं जिला स्तरीय क्रियान्वयन अभिकरणों¹² के पास क्रमशः ₹ 454.75 करोड़ तथा ₹ 434.07 करोड़ की प्रचुर धनराशि रोकड़ एवं बैंक अवशेष के रूप में पड़ी हुई थी।

अनुदान संख्या 81 तथा अनुदान संख्या 83 के अन्तर्गत निधियाँ अवमुक्त करते समय उत्तर प्रदेश सरकार ने इन्हें अनुसूचित जनजातियों एवं अनुसूचित जातियों के कल्याण हेतु उपभोग किए जाने के लिए स्पष्ट रूप से निर्देशित किया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य क्रियान्वयन सोसायटी द्वारा लक्षित वर्गों के कल्याण हेतु इन अनुदानों का उपभोग किये जाने के प्रमाण के रूप में किसी अभिलेख का रख-रखाव नहीं किया गया।

वर्ष 2014-15 की तुलना में, वर्ष 2015-16 में उपभोग की गयी धनराशि में 58.18 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। यह वृद्धि मार्च 2015 तक अध्यापक के रूप में

¹⁰ भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अवमुक्त धनराशि, तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अवमुक्त धनराशि, शिक्षा निदेशक (बेसिक) से प्राप्त धनराशि (2013-14 : ₹ 5.00 करोड़, 2014-15 : ₹ 2.57 करोड़), व्याज, अन्य आय एवं विगत वर्ष के असमायोजित अवशेष।

¹¹ वर्ष के दौरान व्यय की गयी धनराशि एवं वर्तमान वर्ष की असमायोजित अग्रिम की धनराशि।

¹² जिला परियोजना अधिकारी, जिला शिक्षा एवं प्रशिक्षण संस्थान, कस्तूरबा गौधी बालिका विद्यालय और मण्डलीय सहायक निदेशक, बेसिक शिक्षा।

नियमित किए गए 1.36 लाख शिक्षामित्रों के वेतन भुगतान में होने वाले व्यय में वृद्धि के परिणामस्वरूप हुई थी।

शासन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा बताया कि भविष्य में निधियों का समुचित उपभोग सुनिश्चित किया जाएगा।

विद्यालय प्रबन्ध-समितियों द्वारा अनुपयोजित निधियाँ

जैसाकि लेखापरीक्षा में पाया गया तथा राज्य क्रियान्वयन सोसायटी के लेखाओं की लेखापरीक्षा हेतु नियुक्त¹³ किए गए शासपत्रित लेखाकारों के प्रतिवेदनों से भी साक्ष्यांकित है, ब्लाक संसाधन केन्द्रों/विद्यालय प्रबन्ध समितियों द्वारा निधियों का वास्तविक उपभोग किया जाना सुनिश्चित किये बिना ही, जिला परियोजना अधिकारियों को निधियाँ हस्तांतरित कर दी गयी थीं। चयनित जनपदों के 428 विद्यालयों की लेखापरीक्षा से भी सुनिश्चित हुआ कि विद्यालय प्रबन्ध समितियों के खातों में, मार्च 2016 के अन्त तक कुल ₹ 1.00 करोड़¹⁴ की धनराशि अनुपयोजित अवशेष थी जो यह दर्शाता है कि उपभोग प्रमाणपत्र वास्तविक व्यय पर आधारित नहीं थे। परिणामस्वरूप विगत वर्षों से सम्बन्धित निधियाँ ब्लाक संसाधन केन्द्रों एवं विद्यालय प्रबन्ध समितियों के बैंक खातों¹⁵ में अनुपयोजित पड़ी थीं। तथापि, ब्लाक संसाधन केन्द्रों/विद्यालय प्रबन्ध समितियों के पास पड़ी निधियों से सम्बन्धित सम्पूर्ण सूचना राज्य क्रियान्वयन सोसायटी के पास उपलब्ध नहीं थी।

शासन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा बताया कि भविष्य में निधियों का समुचित उपभोग सुनिश्चित किया जाएगा।

निधियों का व्यावर्तन

किसी ऐसी मद में व्यय हेतु निधियों का व्यावर्तन, जो कि स्वीकृत बजट अनुमानों में प्रावधानित न की गयी हो, अनुमन्य नहीं होता है¹⁶ जब तक कि ऐसा व्यावर्तन कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड¹⁷ द्वारा अनुमोदित न किया गया हो। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010-11 एवं 2011-12 में क्रमशः ₹ 5.30 करोड़ तथा ₹ 85.61 करोड़ (कुल ₹ 90.91 करोड़) की आधिक्य निधियों को, सर्व शिक्षा अभियान से प्राथमिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम में व्यावर्तित किया गया। अग्रेतर, वर्ष 2012-16 की अवधि में सर्व शिक्षा अभियान के अध्यापकों के वेतन की प्रतिपूर्ति हेतु ₹ 92.17¹⁸ करोड़ की धनराशि का व्यावर्तन, कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड की अनुमति प्राप्त किए बिना, प्राथमिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम से सर्व शिक्षा अभियान में किया गया।

वास्तविक व्यय से अधिक व्यय प्रतिवेदित किया जाना

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि वर्ष 2010-16 की अवधि में भारत सरकार को प्रतिवेदित कुल व्यय की गयी धनराशि ₹ 47,403.24 करोड़ थी, जबकि राज्य क्रियान्वयन सोसायटी के लेखापरीक्षित वार्षिक वित्तीय विवरण में प्रदर्शित व्यय की गयी धनराशि ₹ 45,797.05 करोड़ थी, जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.6** में प्रदर्शित है। उपभोग प्रमाणपत्रों में व्यय की अधिक प्रतिवेदित धनराशि (₹1606.19 करोड़) का मुख्य

¹³ राज्य क्रियान्वयन समिति द्वारा योजना का लेखापरीक्षित वित्तीय विवरण तैयार करने हेतु।

¹⁴ 136 अशासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों की कुल धनराशि ₹ 43.85 लाख को शामिल करते हुए।

¹⁵ विद्यालय/अतिरिक्त कक्षा कक्ष बनाने हेतु विद्यालय अनुदान, शिक्षक अनुदान, अनुरक्षण अनुदान इत्यादि।

¹⁶ सर्व शिक्षा अभियान के वित्तीय प्रबन्धन एवं अधिप्राप्ति मैन्युअल का प्रस्तर 88.2 तथा 88.3।

¹⁷ नियोजन एवं मूल्यांकन नियमावली का प्रस्तर 4.10.1.2 तथा 4.10.1.3।

¹⁸ 2012-13: ₹ 26.14 करोड़, 2013-14: ₹ 5.17 करोड़, 2014-15 : ₹ 54.86 करोड़, और 2015-16: ₹ 6.00 करोड़।

प्राथमिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम हेतु वित्त पोषण 2013-14 से बन्द कर दिया गया।

कारण उपभोग को वास्तविक व्यय के आधार पर प्रतिवेदित न किया जाकर, स्थानान्तरित¹⁹ धनराशि के आधार पर प्रतिवेदित किया जाना था।

शासन ने उपरोक्त टिप्पणी को स्वीकार किया तथा यह आश्वस्त किया कि विद्यालय प्रबन्ध समितियों के स्तर पर पड़े अव्ययित अवशेष का उपभोग प्रमाणपत्र, वास्तविक उपभोग के बाद ही प्रस्तुत किया जाएगा।

संस्तुति: उत्तर प्रदेश सरकार को ब्लाक संसाधन केन्द्रों, ग्राम शिक्षा समितियों एवं विद्यालय प्रबन्ध समितियों के पास अनुपयोजित निधियों के आवधिक संसूचन हेतु एक प्रणाली स्थापित करनी चाहिए तथा वित्तीय वर्ष के अन्त में राज्य क्रियान्वयन सोसायटी के लेखाओं में, इन निधियों की समग्र स्थिति को प्रदर्शित करना चाहिए।

2.1.7.3 निधियों का लेखांकन

निधियों का समाशोधन

वित्तीय प्रबन्धन एवं अधिप्राप्ति मैनुअल के प्रस्तर 79.7 के अनुसार विभागाध्यक्ष/आहरण वितरण अधिकारी²⁰ को राज्य (राज्य क्रियान्वयन सोसायटी) तथा जिला (जिला परियोजना अधिकारी) स्तर पर रक्षित रोकड़ बही की दैनिक लेखाबन्दी करने के साथ-साथ उनकी प्रविष्टियों का बैंक विवरण के साथ मासिक मिलान करना चाहिए। अग्रेतर, उत्तर प्रदेश बजट नियमावली के अनुसार धोखाधड़ी से आहरण एवं प्रमाणकों में प्रक्षेप से बचने के लिए समाशोधन विवरण तैयार किया जाना चाहिए।

तथापि, यह पाया गया कि मार्च 2016 तक कुल ₹ 39.20 करोड़ की निधियाँ असमाशोधित थीं, जैसाकि नीचे वर्णित है:

वर्ष 2002-16 की अवधि के 'सर्व शिक्षा अभियान', 'प्राथमिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम' एवं 'कस्तूरबा गौंधी बालिका विद्यालय' के लेखाओं से सम्बन्धित कुल ₹ 29.58 करोड़ की निधियाँ राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा स्थानान्तरित की गयी थीं परन्तु सम्बन्धित कार्यालयों द्वारा प्राप्त नहीं की गयीं। इसी अवधि की ₹ 7.73 करोड़ की निधियाँ, बिना उनका स्रोत जाने, राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा प्राप्त की गयीं। अग्रेतर, इन्हीं लेखाओं से सम्बन्धित, राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा प्राप्त ₹ 1.42 करोड़ तथा राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा स्थानान्तरित ₹ 0.30 करोड़ की धनराशि खोजी नहीं जा सकी। उक्त धनराशियाँ (₹ 39.03 करोड़) राज्य क्रियान्वयन सोसायटी के लेखाओं में मार्गस्थ निधियों के रूप में प्रदर्शित (मार्च 2016) हैं, जिनका विवरण **परिशिष्ट 2.1.7** में दिया गया है। अग्रेतर, चयनित जनपद फर्रुखाबाद में, प्राथमिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम के बैंक खाते की पासबुक में 7 फरवरी 2011 को प्रारम्भिक अवशेष ₹ 59.14 लाख था। लगभग एक वर्ष के अन्तराल के बाद पासबुक के पुनर्मुद्रण पर उसी तिथि (7 फरवरी 2011) को प्रारम्भिक अवशेष ₹ 42.04 लाख प्रदर्शित हुआ। बैंक अवशेष में ₹ 17.10 लाख की भिन्नता का कारण ज्ञात नहीं था। अग्रेतर, रोकड़ बही की प्रविष्टियाँ समाशोधित नहीं की गयी थीं। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, बेसिक शिक्षा अधिकारी ने बैंक से स्पष्टीकरण प्राप्त करने हेतु एक पत्र लिख दिया था।

¹⁹ वित्तीय प्रबन्धन एवं अधिप्राप्ति मैनुअल के प्रस्तर 74.1 के अनुसार जनपद एवं उप जनपद स्तर की इकाइयों द्वारा अवमुक्त की गयी समस्त निधियों का वर्गीकरण अग्रिम के रूप में तथा समायोजन प्राप्त उपभोग प्रमाणपत्रों के आधार पर किया जाय। सुलतानपुर जनपद में वर्ष 2014-16 की अवधि में कुल ₹ 62.63 लाख की निधियाँ, वित्तीय वर्ष के अन्तिम दिनों में, 5 चेकों के द्वारा आहरित करके संरक्षित की गयीं और रोकड़ बही में धनराशि व्यय प्रदर्शित कर दी गयी।

²⁰ जिला परियोजना अधिकारी के प्रकरण में बेसिक शिक्षा अधिकारी।

शासन ने मार्गस्थ निधियों के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा बताया कि मार्गस्थ निधियों के प्रकरणों के निपटान हेतु एक समिति का गठन किया जा चुका है। फर्रुखाबाद जनपद में बैंक अवशेष में कमी के सम्बन्ध में शासन ने उत्तर दिया कि प्रकरण की जांच की जा रही है तथा तथ्यों की प्राप्ति के उपरान्त उचित कार्यवाही की जाएगी।

यद्यपि लम्बी अवधि से चल रही मार्गस्थ निधियों को खोजने और उनका समाशोधन किए जाने हेतु समिति का गठन किया जाना स्वागतयोग्य कदम है, परन्तु विसंगतियों की जांच हेतु निर्धारित प्रक्रियाओं, जैसे बैंक-अवशेषों का रोकड़ बही के साथ समाशोधन आदि, को लागू किया जाना आवश्यक है, जिससे निधियाँ लम्बे समय तक मार्गस्थ न रहें तथा उन्हें खोजकर समय से सम्बन्धित खाते में क्रेडिट किया जा सकें।

संस्तुति : यह सुनिश्चित करने हेतु कि निधियों का व्यावर्तन या दुर्विनियोजन नहीं किया गया है, तीन माह से अधिक मार्गस्थ निधियों के प्रकरणों की जांच की जानी चाहिए।

विभिन्न बैंक खातों का संचालन

वित्तीय प्रबन्धन एवं अधिप्राप्ति मैनुअल के प्रावधानों के अनुसार, लेखा सिद्धान्तों का कड़ाई से अनुपालन करने हेतु, वित्त नियंत्रक की अध्यक्षता में राज्य क्रियान्वयन सोसायटी की लेखा शाखा का उत्तरदायित्व होता है। यह सर्व शिक्षा अभियान, कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय एवं प्राथमिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम हेतु प्रत्येक के लिए एक, अर्थात् केवल तीन बचत बैंक खातों के संचालन की स्वीकृति प्रदान करता है।

तथापि, यह संज्ञान में आया कि राज्य क्रियान्वयन सोसायटी द्वारा दस बैंक खातों का संचालन किया जा रहा था, जिसमें सात बैंक खातों का अवशेष ₹ 1.36 करोड़ से 356.72 करोड़ के मध्य विस्तारित था, जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.8** में दिया गया है।

शासन ने बताया कि एकल बैंक खाते के संचालन हेतु पहले से ही निर्देश निर्गत किए जा चुके हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शासकीय निर्देशों का पालन नहीं किया गया था और नियमों के अन्तर्गत अनुमन्य तीन बैंक खातों के संचालन के सापेक्ष राज्य क्रियान्वयन सोसायटी में दस बैंक खाते संचालित थे। अग्रेतर, नियमों के विपरीत इतने अधिक खातों के संचालन हेतु सम्बन्धित कर्मचारी (वित्त नियंत्रक) के विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गयी थी।

वित्तीय लेनदेनों के अभिलेखों का रखरखाव न किया जाना

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा जून 2011 में निर्गत शासनादेश के अनुसार निधियों के लेखाओं के रखरखाव तथा विद्यालयों द्वारा प्राप्ति एवं व्यय की निगरानी हेतु विद्यालय प्रबन्ध समितियाँ¹ उत्तरदायी थीं।

चयनित जनपदों के 428 चयनित विद्यालयों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

184 विद्यालयों (43 प्रतिशत) में रोकड़ बही का रखरखाव नहीं किया गया था। 127 विद्यालयों (29.7 प्रतिशत) में व्यय के सापेक्ष प्रमाणक उपलब्ध नहीं थे।

420 विद्यालयों (98.1 प्रतिशत) में मासिक बैंक समाशोधन नहीं किया गया था, एवं

255 विद्यालयों (59.6 प्रतिशत) में भंडार पंजिकाओं का रखरखाव नहीं किया गया था।

¹15 सदस्यों वाली, जिसमें बच्चों के 11 माता-पिता/अभिभावक, एक सहायक नर्सिंग मिडवाइफ, एक जिलाधिकारी द्वारा नामित लेखपाल और एक प्रधान शिक्षक – प्रभारी (पदेन सदस्य-सचिव) को सदस्यों के रूप में होना था।

उपरोक्त उदाहरण अप्रभावी आंतरिक नियंत्रण तंत्र का संकेत करते हैं तथा शासकीय निधियों के गबन के जोखिम में वृद्धि करते हैं।

शासन ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और बताया कि अभिलेखों के उचित रखरखाव हेतु जनपद स्तरीय प्राधिकारियों को निर्देशित किया गया था।

संस्तुति: शासन द्वारा यह सुनिश्चित करने हेतु कि निधियों का गबन या दुर्विनियोजन नहीं किया गया है, तत्काल प्रकरणों की जांच की जानी चाहिए तथा निधियों का समय से समाशोधन न किए जाने हेतु सम्बन्धित अधिकारियों का उत्तरदायित्व निर्धारित किया जाना चाहिए।

विद्यालयों/अतिरिक्त कक्षा-कक्षों के निर्माण में निधियों का संदिग्ध दुर्विनियोग

विद्यालय प्रबन्ध समितियों द्वारा विद्यालयों/अतिरिक्त कक्षा-कक्षों का निर्माण सम्बन्धित वर्षों में दो से पाँच माह²² के अन्दर करा लिया जाना चाहिए। अगस्त 2010 में निर्गत आदेश के अनुसार विद्यालयों एवं अतिरिक्त कक्षा-कक्षों के निर्माण का पर्यवेक्षण एवं अनुश्रवण ग्राम शिक्षा समितियों द्वारा किया जाना था। प्रधानाध्यापक/प्रभारी अध्यापक, जो ग्राम शिक्षा समिति के सदस्य सचिव थे, विद्यालयों एवं अतिरिक्त कक्षा-कक्षों के निर्माण हेतु उत्तरदायी थे। तथापि, लेखापरीक्षा में निधियों के आहरण के कई वर्ष व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी विद्यालयों/अतिरिक्त कक्षा-कक्षों के निर्माण न कराए जाने के प्रकरण पाये गये, जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.9** में दिया गया है तथा चर्चा नीचे की गयी है:

सुलतानपुर एवं सोनभद्र जनपद में क्रमशः छः विद्यालयों और एक विद्यालय के निर्माण हेतु कार्यप्रभारी अध्यापकों द्वारा बैंक से वर्ष 2008-09 (₹ 14.46 लाख) तथा वर्ष 2011-12 (₹ 36.04 लाख) में कुल धनराशि ₹ 50.50 लाख का आहरण किया गया, परन्तु विद्यालयों का निर्माण नहीं कराया गया।

जनपद महाराजगंज में एक अतिरिक्त कक्षा-कक्ष के निर्माण हेतु सम्पूर्ण धनराशि ₹ 2.01 लाख आहरित किए जाने की तिथि से तीन वर्ष व्यतीत हो जाने के उपरान्त भी, संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि निर्माण कार्य नहीं कराया गया था।

सोनभद्र जनपद में आठ विद्यालयों के निर्माण हेतु ₹ 19.25 लाख की धनराशि आहरित (2003-04) की गयी परन्तु मार्च 2016 तक विद्यालयों का निर्माण पूर्ण नहीं कराया गया। विभाग ने पाया (फरवरी 2006) कि निर्माण प्रभारी द्वारा ₹ 15.03 लाख की धनराशि गबन कर ली गयी।

सोनभद्र जनपद के प्रकरण में सम्बन्धित विकास खण्डों के सहायक बेसिक शिक्षा अधिकारियों ने निर्माण प्रभारी के विरुद्ध प्रथम सूचना रिपोर्ट पंजीकृत (नवम्बर 2008) करायी थी, परन्तु सुलतानपुर एवं महाराजगंज जनपद में पाए गए प्रकरणों पर कोई कार्यवाही नहीं की गयी (मार्च 2016)।

शासन ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया तथा बताया कि प्रकरणों की जांच के बाद कार्यवाही की जाएगी।

संस्तुति: विद्यालय प्रबन्ध समितियों को अवमुक्त की गयी धनराशियों का अनुश्रवण सुदृढ़ किया जाना चाहिए तथा यह सुनिश्चित करने के लिए कि निधियों का व्यावर्तन, दुर्विनियोजन या गबन तो नहीं हुआ है, निधियों के आहरण के उपरान्त विद्यालयों/अतिरिक्त कक्षा-कक्षों के निर्माण में असामान्य विलम्ब के समस्त प्रकरणों की जांच की जानी चाहिए।

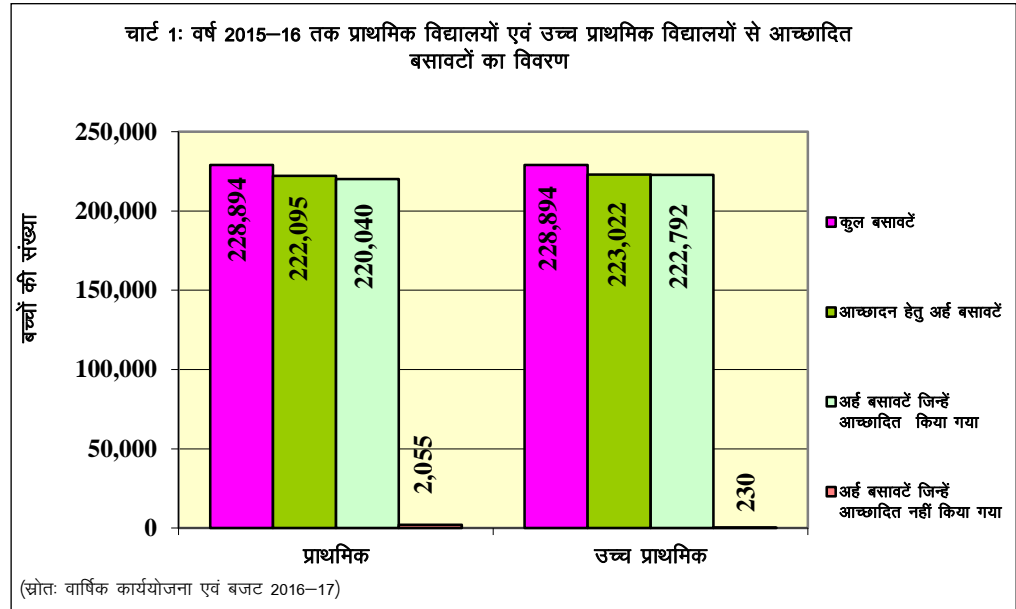
²² 2010-11 : 2 माह, 2011-12 : 3 माह, 2012-13 : 5 माह और 2014-15 : 4 माह। वर्ष 2013-14 और 2015-16 में कोई अतिरिक्त कक्षा-कक्ष स्वीकृत नहीं थे।

2.1.8 शिक्षा का अधिकार अधिनियम का आच्छादन

2.1.8.1 असेवित बसावटें

अधिनियम की धारा 6, सरकार से मार्च 2013 तक, पड़ोस की सीमा के अंतर्गत, जैसा कि निर्धारित की जाय, विद्यालय की स्थापना करने की अपेक्षा करती है। शिक्षा का अधिकार नियमावली की धारा 4, उन बसावटों में, जहाँ एक किलोमीटर के अंतर्गत कोई विद्यालय न हो तथा कम से कम 300 की आबादी हो, प्राथमिक विद्यालय की स्थापना किये जाने का प्रावधान करती है। इसी प्रकार उन बसावटों में जहाँ तीन किलोमीटर के अंतर्गत कोई विद्यालय न हो तथा कम से कम 800 की आबादी हो, उच्च प्राथमिक विद्यालय की स्थापना किये जाने का प्रावधान करती है।

यद्यपि, उपर्युक्त निर्धारित लक्ष्य को मार्च 2013 तक पूर्ण किया जाना था, परन्तु यह पाया गया कि मार्च 2016 तक निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया गया, जो आच्छादित बसावटों में कमी को दर्शाता है जैसा कि नीचे चार्ट 1 में दर्शाया गया है:



इस प्रकार, अधिनियम प्रवृत्त होने के 6 वर्ष पश्चात भी क्रमशः 2055 और 230 अर्ह बसावटों में प्राथमिक विद्यालय एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय उपलब्ध नहीं थे। परिणामस्वरूप, इन बसावटों में रहने वाले 1,79,054 बच्चों को पड़ोस के विद्यालय उपलब्ध नहीं थे।

तथापि, यह देखा गया कि यद्यपि मार्च 2015-16 तक अर्ह बसावटों को आच्छादित करने हेतु 2,285 विद्यालयों (प्राथमिक विद्यालय: 2,055 एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय: 230) की आवश्यकता थी, परन्तु कार्ययोजना में उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा मात्र 1,744 विद्यालयों (प्राथमिक विद्यालय: 1546 एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय: 198) की ही मांग की गयी थी।

इसका कारण, जैसा कि लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ, निर्धारित भौगोलिक दूरी के संदर्भ में विद्यालयों की मैपिंग (जी.आई.एस. मैपिंग²³) और दूरस्थ क्षेत्रों में रहने वाले बच्चों,

²³ भौगोलीय सूचना प्रणाली (जी0 आई0 एस0) जो पृथ्वी की सतह पर स्थितियों से सम्बन्धित आंकड़ों को एकत्रित करने, भण्डारित करने और प्रदर्शित करने की एक कम्प्यूटर प्रणाली है। भौगोलीय सूचना प्रणाली, मानचित्र पर विभिन्न प्रकार

विकलांग बच्चों, कमजोर और वंचित वर्ग के बच्चों सहित सभी बच्चों का चिन्हांकन, जैसा कि नियमों में प्रावधानित था, नहीं किया गया था। अग्रेतर यह भी पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा सूचित सेवित एवं असेवित बसावटों की संख्या सही नहीं थी। उदाहरणस्वरूप वर्ष 2016-17 की कार्य योजना में जनपद सुलतानपुर की सभी बसावटों को प्राथमिक विद्यालयों से सेवित दर्शाया गया था। तथापि यह पाया गया कि दो प्राथमिक विद्यालय वास्तव में निर्मित नहीं कराए गये थे, तीन प्राथमिक विद्यालय/उच्च प्राथमिक विद्यालय आंशिक रूप से निर्मित थे (**परिशिष्ट 2.1.10**) तथा विद्यालय प्रबंध समितियों द्वारा अन्य 48 प्राथमिक विद्यालयों का निर्माण कार्य प्रारम्भ ही नहीं कराया गया था।



आंशिक रूप से निर्मित प्राथमिक विद्यालय
खरबुजही, लम्हुआ, सुलतानपुर



आंशिक रूप से निर्मित उच्च प्राथमिक
विद्यालय धरियामऊ, लम्हुआ, सुलतानपुर

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि यद्यपि असेवित बसावटों के आच्छादन हेतु कार्ययोजना में प्रस्ताव दिया गया था, विद्यमान विद्यालयों की जीआईएस मैपिंग पूरी होने तक कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड ने इसके अनुमोदन पर रोक लगा दी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जीआईएस मैपिंग को समयान्तर्गत पूर्ण कराने का उत्तरदायित्व राज्य सरकार का था और अधूरे प्रस्ताव को शामिल किये जाने के कारण कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा प्रस्तावों का अनुमोदन नहीं किया गया था।

2.1.8.2 विद्यालयों में बच्चों का नामांकन, उपस्थिति एवं ठहराव

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 8 (अ) (ii) ने छः वर्ष से चौदह वर्ष के सभी बच्चों के अनिवार्य प्रवेश, उपस्थिति व प्रारंभिक शिक्षा के पूर्ण होने को सुनिश्चित करने का उत्तरदायित्व राज्य सरकार को सौंपा है।

बच्चों का चिन्हांकन एवं नामांकन

उत्तर प्रदेश सरकार प्रति वर्ष छः वर्ष से 14 वर्ष आयु के बच्चों के चिन्हांकन हेतु 'हाउस-होल्ड सर्वेक्षण' कराती है। वर्ष 2011-16 की अवधि में ऐसे चिन्हांकित एवं नामांकित बच्चों का वर्षवार विवरण सारणी 3 में दर्शाया गया है।

सारणी 3: में बच्चों की जनसंख्या तथा उनके नामांकन की स्थिति का विवरण

विवरण	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
हाउस होल्ड सर्वेक्षण में चिन्हित किये गये बच्चे (06-14 वर्ष)	3,88,31,718	3,93,40,217	3,86,56,969	3,80,17,300	3,76,30,382
जिला शिक्षा सूचना प्रणाली आंकड़ों के अनुसार नामांकित बच्चे (प्रतिशत में)	3,54,04,745 (91.17)	3,70,98,904 (94.30)	3,67,26,500 (95.01)	3,68,38,720 (96.90)	3,64,25,633 (96.80)
बच्चों की संख्या जिनका नामांकन नहीं हुआ (प्रतिशत में)	34,26,973 (8.83)	22,41,927 (5.70)	19,30,469 (4.99)	11,78,580 (3.10)	12,04,749 (3.20)

(स्रोत: हाउस होल्ड सर्वेक्षण एवं जिला शिक्षा सूचना प्रणाली पर उपलब्ध आंकड़े)

के आंकड़ों को प्रदर्शित कर सकती है। यह लोगों को अवलोकन करने, विश्लेषण करने तथा पैटर्न व सम्बन्धों को सरलता से समझने योग्य बनाता है।

उपरोक्त सारणी से स्पष्ट है कि प्राथमिक शिक्षा हेतु चिन्हित बच्चों की संख्या वर्ष 2012-13 में 3.93 करोड़ से घटकर वर्ष 2015-16 में 3.76 करोड़ रह गयी। परिणामस्वरूप, नामांकित बच्चों की संख्या भी वर्ष 2012-13 में 3.71 करोड़ से घटकर वर्ष 2015-16 में 3.64 करोड़ रह गयी। यह भी देखा गया कि प्राथमिक व उच्च प्राथमिक विद्यालय में शिक्षा के लिये नामांकित नहीं हुये बच्चों की संख्या भी वर्ष 2011-12 में 8.83 प्रतिशत से घटकर वर्ष 2015-16 में 3.20 प्रतिशत रह गयी। दो चयनित जनपदों (पीलीभीत और रामपुर) में 59 शिक्षकों और 53 अभिभावकों के लाभार्थी सर्वेक्षण के दौरान, 30 प्रतिशत अभिभावकों ने कहा कि वे शिक्षा के अधिकार अधिनियम के विषय में नहीं जानते, जबकि 34 प्रतिशत अभिभावकों ने कहा कि वे शिक्षा में बच्चों के अधिकार से परिचित नहीं है। 10 प्रतिशत और 25 प्रतिशत शिक्षकों ने क्रमशः कहा कि बच्चों के नामांकित न होने और उनके विद्यालय न जाने का मुख्य कारण घरेलू कार्य था।

अग्रेतर, शिक्षा का अधिकार नियमावली की अपेक्षा के अनुसार प्रत्येक बच्चे का नामांकन, उनकी उपस्थिति और शैक्षिक उपलब्धि को सुनिश्चित करने हेतु उन्हें एक विशिष्ट पहचान संख्या उपलब्ध करायी जानी थी। तथापि यह पाया गया कि विशिष्ट पहचान संख्या उपलब्ध कराने की प्रक्रिया प्रारंभ नहीं की गयी।

आंकड़ा विश्लेषणात्मकों के माध्यम से जिला शिक्षा सूचना प्रणाली व हाउस होल्ड सर्वे के आंकड़ों की तुलना करने पर उच्च प्राथमिक विद्यालयों में 2011-16 की अवधि में 31.36 लाख से लेकर 58.89 लाख के मध्य कम नामांकन पाया गया (*परिशिष्ट 2.1.11*)। 'हाउस-होल्ड सर्वे' में चिन्हित बच्चों की संख्या के सापेक्ष जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के आंकड़ों में 2010-16 की अवधि में प्राथमिक विद्यालयों में 19.31 लाख से लेकर 24.62 लाख के मध्य अधिक नामांकन पाया गया (*परिशिष्ट 2.1.12*)। इसमें अंतर्निहित है कि या तो 6-10 वर्ष के बच्चों के संबंध में हाउस होल्ड सर्वे के आंकड़े अल्पानुमानित थे अथवा जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के आंकड़ों में नामांकित किये गये बच्चों की संख्या को पर्याप्त रूप से अधिक प्रदर्शित किया जा रहा था। इस तथ्य की चयनित जनपदों में दोनों आंकड़ों की तुलना करने पर भी पुष्टि हुई जिसका विवरण *परिशिष्ट 2.1.13* में दिया गया है। प्रत्येक बच्चे को विशिष्ट पहचान संख्या देकर एवं उनकी प्रगति का अनुगमन कर इस स्थिति से बचा जा सकता था।

सरकार ने लेखापरीक्षा के आपत्तियों को स्वीकार किया तथा बताया कि प्रत्येक बच्चे को विशिष्ट पहचान संख्या देने का प्रयास किया जा रहा है। सरकार ने यह भी बताया कि जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के आंकड़ों को ठीक किया जा रहा है ताकि वे सही स्थिति प्रदर्शित कर सकें।

संस्तुति: *जैसाकि शिक्षा का अधिकार नियमावली में वर्णित है, नामांकन, ड्राप आउट तथा सभी बच्चों द्वारा प्राथमिक शिक्षा पूर्ण किये जाने के प्रभावी अनुश्रवण हेतु प्रत्येक बच्चे के नामांकन को विशिष्ट पहचान संख्या से जोड़ा जाना चाहिये।*

स्कूल न जाने वाले बच्चों एवं बीच में विद्यालय छोड़ने वाले बच्चों का नामांकन

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा-4 प्रावधानित करती है कि जहाँ छः वर्ष से ऊपर की आयु के बच्चे का किसी विद्यालय में प्रवेश नहीं हुआ हो (विद्यालय न आने वाले बच्चे) या प्रवेश होने के बाद वह अपनी प्राथमिक शिक्षा पूर्ण नहीं कर सका हो (ड्राप आउट बच्चे), उस बच्चे को उसकी आयु के अनुसार कक्षा में प्रवेश दिया जायेगा तथा उसको अन्य बच्चों के समकक्ष लाने के लिये विशेष प्रशिक्षण दिया जायेगा और उसे निःशुल्क प्राथमिक शिक्षा दी जायेगी।

ड्राप आउट बच्चे

उत्तर प्रदेश सरकार के आंकड़ों के अनुसार वर्ष 2011-16 की अवधि में ड्राप आउट बच्चों की संख्या 0.24 लाख से 1.10 लाख (औसत 0.63 लाख) प्रतिवर्ष के मध्य थी, यद्यपि आलोच्य अवधि में कुछ जनपदों²⁴ में कम ड्राप आउट, शून्य से 166 के मध्य था। तथापि, जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के आंकड़ों के विश्लेषण से यह स्पष्ट हुआ कि राज्य में ड्राप आउट बच्चों की संख्या 11.56 लाख से 27.45 लाख के मध्य थी, जैसाकि सारणी 4²⁵ में दिया गया है।

सारणी 4: वर्षवार ड्राप आउट बच्चों की संख्या का विवरण

(संख्या में)

वर्ष	कक्षा-2	कक्षा-3	कक्षा-4	कक्षा-5	कक्षा-6	कक्षा-7	कुल ड्राप आउट
2010-11	1,85,557 (8)	1,13,278 (5)	3,03,338 (13)	2,58,912 (11)	14,09,806 (62)	6,052 (0)	22,76,943
2011-12	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	11,56,279 (100)	0 (0)	11,56,279
2012-13	1,28,642 (7)	1,16,769 (6)	2,58,003 (14)	2,23,176 (12)	11,64,294 (62)	0 (0)	18,90,884
2013-14	4,12,276 (15)	3,15,771 (12)	4,94,010 (18)	4,71,762 (17)	10,51,380 (38)	0 (0)	27,45,199
2014-15	2,64,532 (14)	1,24,026 (7)	2,68,218 (15)	2,17,419 (12)	9,72,134 (53)	0 (0)	18,46,329
2015-16	2,95,777 (13)	2,02,991 (9)	3,98,289 (18)	3,53,512 (16)	9,63,454 (44)	0 (0)	22,14,023

कोष्ठक में दी गयी संख्या, उस कक्षा में संबंधित वर्ष के कुल ड्राप-आउट के सन्दर्भ में प्रतिशतता को प्रदर्शित करती है।
(स्रोत: जिला शिक्षा सूचना प्रणाली)

उपरोक्त सारणी से स्पष्ट है कि वर्ष 2010-11 से 2015-16 की अवधि में कक्षा 2 से 5 तक के बच्चों का ड्राप आउट संबंधित वर्ष के कुल ड्राप-आउट के 8 प्रतिशत से 16 प्रतिशत के मध्य था, जबकि कक्षा 5 से कक्षा 6 में अंतरण के दौरान ड्राप आउट संबंधित वर्ष के कुल ड्राप-आउट के 38 प्रतिशत से लेकर 100 प्रतिशत तक था। हाउस होल्ड सर्वे में कक्षा 5 के पश्चात बच्चों की पढ़ाई छोड़ने के मुख्य कारण, घरेलू कार्यों/ कृषि कार्यों/ पारंपरिक शिल्पों में बच्चों का नियोजन, छोटे बच्चों की देखभाल, विपन्नता इत्यादि पाए गये (परिशिष्ट 2.1.14)।

राज्य सरकार ने बताया कि प्रकरण की समीक्षा की जा रही है तथा ड्राप आउट की वास्तविक स्थिति को संज्ञान में लेने के उपरान्त उचित कार्यवाही की जायेगी।

स्कूल न जाने वाले बच्चे

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि वर्ष 2011-16 की अवधि में चिन्हित किये गये स्कूल न जाने वाले (जिसमें ड्राप आउट बच्चे भी सम्मिलित हैं) 0.24 लाख से 1.10 लाख (औसतन 0.63 लाख) प्रतिवर्ष के मध्य विस्तारित बच्चों (परिशिष्ट 2.1.15) के सापेक्ष वर्ष 2011-16 की अवधि में ड्राप आउट बच्चों की संख्या 11.56 लाख से 27.45 लाख (औसतन 20 लाख) प्रतिवर्ष थी (सारणी 4)। कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड ने कार्ययोजना पर विचार करने के दौरान इन आंकड़ों के

अच्छी परिपाटी : लेखापरीक्षा में पाया गया कि जनपद मिर्जापुर ने नक्सल प्रभावित होने के पश्चात भी एक ही कक्षा में पुनरावृत्ति करने वाले (2013-16) और विद्यालय छोड़ने वाले (2013-16) बच्चों की संख्या के संबंध में अच्छे परिणाम दिये और यह प्रदेश में इनकी सबसे कम संख्या वाले तीन जनपदों में सम्मिलित था। जनपद में शिक्षा की दर भी 2010-11 में 55.30 प्रतिशत से बढ़कर 2014-15 में 70.38 प्रतिशत हो गयी।

²⁴ 2011-12: बहराइच, कानपुर, कानपुर देहात, 2012-13: औरैया, कन्नौज, कानपुर देहात, 2013-14: कानपुर देहात, कौशाम्बी, मिर्जापुर, 2014-15: कन्नौज, महोबा, मिर्जापुर, 2015-16: कुशीनगर, मिर्जापुर, बहराइच।

²⁵ सारिणी में शून्य मान, नामांकन में कमी न होने की स्थिति इंगित करता है।

कम सूचित करने को संज्ञान में लेते हुये, राज्य सरकार को विद्यालय न जाने वाले बच्चों से संबंधित आंकड़ों की सत्यता तथा विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु प्रभावी कदम उठाये जाने की बार बार (2011-12, 2012-13 एवं 2016-17) सलाह दी, परन्तु ऐसा नहीं किया गया जिससे परिणामस्वरूप आंकड़ों में भिन्नता आयी।

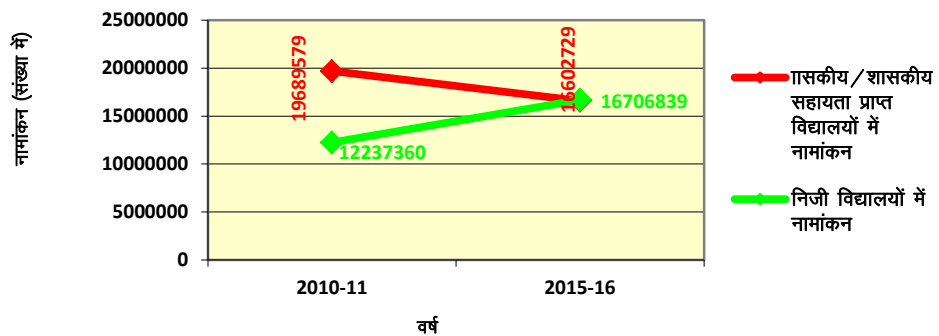
लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि वर्ष 2010-16 की अवधि में 14 वर्ष की आयु पूर्ण कर चुके 19.50 लाख एवं 12.41 लाख के मध्य बच्चों का प्राथमिक शिक्षा हेतु नामांकन हुआ जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.16** में दिया गया है, जिससे इंगित होता है कि विद्यालय न जाने वाले बच्चों को शिक्षा की मुख्य धारा में लाने हेतु समुचित प्रयास नहीं किया गया।

राज्य सरकार ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया तथा बताया कि विद्यालय न जाने वाले बच्चों को चिन्हित कर नामांकित करने का प्रयास किया जा रहा है।

शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में नामांकन में गिरावट

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि 2011-16 की अवधि में बच्चों के नामांकन में सामूहिक रूप से वृद्धि हुई परन्तु शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में 2010-16 की अवधि में नामांकन में 18.6 प्रतिशत की कमी हुई जबकि निजी गैर सहायता प्राप्त स्कूलों में उक्त अवधि में 36.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई, यद्यपि इसमें पर्याप्त रूप से अधिक निजी विद्यालयीय व्यय²⁶ निहित था। इसे **परिशिष्ट 2.1.17** तथा चार्ट 2 में दर्शाया गया है।

चार्ट-2: शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में नामांकन की स्थिति



लेखापरीक्षा द्वारा चयनित विद्यालयों (पीलीभीत व रामपुर जनपद) में अक्टूबर, 2016 में किये गये 169 बच्चों के लाभार्थी सर्वेक्षण में पाया गया कि बच्चों को समय से पुस्तकें उपलब्ध नहीं कराई गयी थीं (29 प्रतिशत), बच्चों को अध्ययन के अतिरिक्त अन्य कार्यों में लगाया गया था (6 प्रतिशत), तथा कक्षाओं का वातावरण पठन-पाठन हेतु

राज्य शैक्षिक प्रबंधन एवं प्रशिक्षण संस्थान द्वारा (सितम्बर 2012) सभी चार भौगोलिक क्षेत्रों को आवरित करते हुये दस जनपदों के 240 विद्यालयों में, प्रति विद्यालय दो अभिभावकों से किये गये अध्ययन में स्पष्ट हुआ कि बेहतर शैक्षिक वातावरण (60 प्रतिशत) बेहतर शिक्षा सुविधाएं (44 प्रतिशत), बेहतर परिणाम (42 प्रतिशत) बेहतर अनुशासन (40 प्रतिशत) शिक्षकों की बेहतर शैक्षणिक योग्यताएं तथा उनकी लगनशीलता (30 प्रतिशत), शासकीय/ शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों की तुलना में निजी विद्यालयों को प्राथमिकता देने के मुख्य कारण थे।

²⁶ राष्ट्रीय प्रतिदर्श सर्वेक्षण कार्यालय द्वारा जनवरी से जून 2014 की अवधि में किए गए राष्ट्रव्यापी सर्वेक्षण, जिसकी रिपोर्ट जून 2015 में मुद्रित हुई, के अनुसार प्राथमिक तथा उच्च प्राथमिक विद्यालयों में नामांकित बच्चों पर प्रति छात्र औसत व्यय ₹ 7907.00 प्रतिवर्ष और 9514 प्रतिवर्ष था।

उपयुक्त नहीं था (4 प्रतिशत), जिससे स्पष्ट है कि शासकीय विद्यालयों में सीखने के वातावरण में सुधार की आवश्यकता है।

राज्य सरकार ने बताया कि चूंकि बच्चों के नामांकन में वृद्धि हो रही है, शिक्षा का अधिकार अधिनियम का उद्देश्य पूरा हो गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में शैक्षिक वातावरण तथा शिक्षा की सुविधाओं में तत्काल सुधार हेतु कार्यवाही किये जाने की अनदेखी नहीं की जा सकती।

संस्तुतियाँ:

(i) सरकार विद्यालय न जाने वाले सभी बच्चों का उचित चिन्हांकन करे और ड्राप आउट की समस्या से, विशेषकर प्राथमिक विद्यालयों से उच्च प्राथमिक विद्यालयों को अन्तरण के स्तर पर, निपटते हुये उनका नामांकन सुनिश्चित करें।

(ii) सरकार प्रोत्साहन/पारितोषिक उपलब्ध कराकर शासकीय विद्यालयों को सार्वजनिक-निजी भागीदारी प्रतिदर्श पर चलाने की सम्भावना खोजे।

एक ही कक्षा में बच्चों को रोकना

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 16 बच्चों की प्राथमिक शिक्षा पूर्ण होने तक प्रोन्नति रोकना निषिद्ध करती है। तथापि जिला शिक्षा सूचना प्रणाली पर उपलब्ध आंकड़ों से स्पष्ट हुआ कि 2010-16 की अवधि में राज्य की प्रारम्भिक कक्षाओं में 3.54 करोड़ से 3.71 करोड़ नामांकित छात्रों के सापेक्ष 1.15 लाख से 6.50 लाख बच्चे दोबारा उसी कक्षा में रोके गये। इस सन्दर्भ में 2010-11 में बरेली, प्रतापगढ़, गाजीपुर; 2011-12 में फतेहपुर, हरदोई, जौनपुर; 2012-13 में मथुरा, रायबरेली, अलीगढ़; 2013-14 में कुशीनगर, एटा, बिजनौर; 2014-15 में आजमगढ़, फतेहपुर, रामपुर; और 2015-16 में आजमगढ़, इटावा, रायबरेली; शिक्षा का अधिकार अधिनियम का उल्लंघन करने वाले शीर्ष तीन जनपद थे।

शासन ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया तथा कहा कि ऐसी स्थिति तब उत्पन्न हुई जब कुछ बच्चे प्रवेश लेने के बाद घरेलू कार्यों/सामाजिक बाधाओं के कारण विद्यालय में उपस्थित नहीं हुये। यह तथ्य यथावत है कि शिक्षा के अधिकार अधिनियम के प्रावधानों को क्रियान्वित नहीं किया गया।

बच्चों की उपस्थिति

अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुये उत्तर प्रदेश सरकार ने विद्यालय में बच्चों की उपस्थिति को सुनिश्चित करने हेतु कोई भी प्रणाली विकसित नहीं की। यह पाया गया कि वर्ष 2010-16 की अवधि में कार्ययोजना तैयार करने हेतु आंकड़े अलग-अलग वर्षों में विभिन्न स्रोतों²⁷ से लिये गये। 2010-16 के मध्य प्राथमिक विद्यालयों में 70 प्रतिशत से 95 प्रतिशत के मध्य उपस्थिति के लक्ष्य के सापेक्ष प्राप्ति 61 से 91 प्रतिशत के मध्य रही। इसीप्रकार उच्च प्राथमिक विद्यालयों में 75 प्रतिशत से 95 प्रतिशत के मध्य उपस्थिति के लक्ष्य के सापेक्ष प्राप्ति 54 प्रतिशत से 91 प्रतिशत के मध्य रही, जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.18** में दिया गया है। 428 विद्यालयों की नमूना जांच में ज्ञात हुआ कि जांच वाले दिन 51,649 बच्चों के नामांकन के सापेक्ष केवल 13,861 (27 प्रतिशत) बच्चों की उपस्थिति थी। दो जनपदों

²⁷ क्वालिटी मैनेजमेन्ट टूल (2010-12), मध्याह्न भोजन का इंटरएक्टिव वायस रिस्पांस सिस्टम (2012-13), प्रोजेक्ट मैनेजमेन्ट इनफारमेशन सिस्टम, बेसिक (2013-14) और निदेशक, बेसिक शिक्षा उ० प्र० सरकार द्वारा संकलित बेस लाइन बेसिक शिक्षा अधिकारी रिपोर्ट्स (2014-16), जिन्होंने 2014-15 से विद्यालय निरीक्षण के माध्यम से उपस्थिति का अनुश्रवण प्रारम्भ किया।

(रामपुर व पीलीभीत) के लाभार्थी सर्वेक्षण के दौरान 59 शिक्षकों ने घरेलू कार्य (22 प्रतिशत); जागरूकता की कमी (14 प्रतिशत) और गरीबी (12 प्रतिशत) को विद्यालय में कम उपस्थिति का कारण बताया।

शासन ने इस अभिमत को स्वीकार किया तथा कहा कि विभाग में उपलब्ध सुविधाओं के माध्यम से बच्चों की उपस्थिति का सतत अनुश्रवण किया जा रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपस्थिति का अनुश्रवण करने की कोई समान प्रणाली नहीं थी और इसलिये विद्यालयों में उपस्थिति के सम्बन्ध में शासन द्वारा प्रदर्शित आंकड़ों की प्रमाणिकता का कोई आश्वासन नहीं था।

संस्तुति : शासन को विद्यालयों में बच्चों की उपस्थिति का अनुश्रवण करने हेतु आधुनिक तकनीकों जैसे जीआईएस, मोबाईल एप आदि का उपयोग किये जाने पर विचार करना चाहिये।

बच्चों को विद्यालय में रोकने हेतु किये गये उपाय:

निःशुल्क पाठ्य पुस्तक

शिक्षा का अधिकार नियमावली का नियम 5(1), अधिनियम के अन्तर्गत सभी अर्ह बच्चों को प्रत्येक वर्ष निःशुल्क पाठ्य पुस्तक देने का प्रावधान करता है। तदनुसार, केंद्र एव राज्य सरकार पुस्तकों के क्रय व वितरण हेतु राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी को निधि²⁸ उपलब्ध कराती है। राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी जिला बेसिक शिक्षा अधिकारी को नामांकित बच्चों के आधार पर उनकी आवश्यकतानुसार पुस्तकों के क्रय करने हेतु निधि उपलब्ध कराती है। जिला बेसिक शिक्षा अधिकारी, निदेशक बेसिक शिक्षा, लखनऊ द्वारा निर्धारित मुद्रकों/प्रकाशकों को पुस्तकों की आपूर्ति हेतु आदेश निर्गत करते हैं और उसके सापेक्ष भुगतान करते हैं।

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा वर्ष 2010-16 की अवधि में निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों के मुद्रण एवं विद्यालयों तक उनके वितरण पर ₹ 691.50 करोड़ व्यय किये गये।

लेखापरीक्षा में निम्न तथ्य प्रकाश में आये:

पाठ्य पुस्तकों की आपूर्ति हेतु मुद्रकों/प्रकाशकों का चयन

वर्तमान व्यवस्था के अंतर्गत शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों के प्राथमिक विद्यालयों एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों हेतु निर्धारित पाठ्य पुस्तकों के मुद्रण हेतु निदेशक, बेसिक शिक्षा उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा प्रतिवर्ष निविदा आमंत्रित की जाती है। दरों को अंतिम रूप देने तथा विभिन्न जनपदों के लिए प्रकाशक आबंटित करने हेतु निविदा का आमंत्रण केंद्रीकृत ढंग से किया जाता है। इस उद्देश्य हेतु प्राथमिक विद्यालय तथा उच्च प्राथमिक विद्यालय की आठ कक्षाओं को पांच समूहों (ए से ई)²⁹ में वर्गीकृत किया जाता है। निदेशक द्वारा आबंटित प्रकाशक के आधार पर सम्बंधित जिले के जिला बेसिक शिक्षा अधिकारी अपने जिले को आबंटित प्रकाशक को मुद्रण व आपूर्ति का आदेश प्रेषित करते हैं। अधिप्राप्त और आपूर्ति की जाने वाली पुस्तकों की मात्रा का निर्धारण बेसिक शिक्षा अधिकारी द्वारा प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों की विभिन्न कक्षाओं में नामांकित बच्चों की संख्या के आधार पर किया जाता है। सारणी 5 में वर्ष 2010-16 की अवधि में बच्चों को निःशुल्क आपूर्ति हेतु अधिप्राप्त पुस्तकों का विवरण दिया गया है :

²⁸ सभी बालिकाओं और अनुसूचित जाति/जनजाति के बालकों को निःशुल्क पाठ्यपुस्तकों के वितरण हेतु निधि उपलब्ध करायी गयी। अनुसूचित जाति/जनजाति से इतर बालकों को निःशुल्क पाठ्यपुस्तकों के वितरण हेतु उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा अलग से निधि उपलब्ध करायी जाती है।

²⁹ ए वर्ग: कक्षा-1 से 3; बी वर्ग: कक्षा-4 और 5; सी वर्ग: कक्षा-6; डी वर्ग: कक्षा-7 एवं ई वर्ग: कक्षा 8।

सारणी 5: वर्ष 2010-16 की अवधि में पाठ्य पुस्तकों की आपूर्ति हेतु किये गये अनुबंध का विवरण

वर्ष	निविदा प्रक्रिया में भाग लेने वाले प्रकाशकों की संख्या	न्यूनतम दर पर आपूर्ति स्वीकार करने वाले प्रकाशकों की संख्या (एल-1 सहित)	प्रकाशकों की संख्या जिन्हें कार्य दिया गया	अधिप्राप्त पुस्तकों का मुल्य (करोड़ ₹ में)
2010-11	47	35	35	82.21
2011-12	33	22	22	97.95
2012-13	38	29	29	103.39
2013-14	37	31	31	126.30
2014-15	36	35	35	129.35
2015-16	35	25	25	152.30

(स्रोत: निदेशक, बेसिक शिक्षा द्वारा उपलब्ध कराये गए अभिलेख तथा राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा उपलब्ध कराई गयी सूचना)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

प्रकाशकों को आबंटन का मानक स्पष्ट रूप से बताये बिना जनपदों का आवंटन वित्तीय बिड खोलने तथा प्रकाशकों से मोल भाव के बाद किया गया। अतः मात्राओं/जनपदों की संख्या के वितरण की सम्पूर्ण प्रक्रिया मनमानीपूर्ण थी तथा उसमें वस्तुपरकता, निष्पक्षता तथा पारदर्शिता की कमी थी।

एक बार प्रत्येक वर्ग में न्यूनतम निविदादाता चिन्हित हो जाने के बाद अन्य निविदादाता जो न्यूनतम एल-1 दर पर आदेश स्वीकार करना चाहते थे उन्हें भी आपूर्ति आदेश³⁰ दिए गए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा अपनाई गयी व्यवस्था निष्पक्ष तथा पर्याप्त रूप से प्रतिस्पर्धात्मक नहीं थी क्योंकि उसमें न्यूनतम दर देने वाले निविदादाताओं के लिए कोई प्रोत्साहन नहीं था। सभी निविदादाता जिन्होंने न्यूनतम एल-1 दर पर आपूर्ति करने की सहमति दी उन्हें आदेश दे दिए गए, जिसमें यह भी निहित है कि यदि वे एल-1 घोषित नहीं किये जाते, तो भी सरकार द्वारा उन्हें अवश्य आदेश दिए जायेंगे। न तो निविदा आमंत्रण की सूचना/निविदा प्रपत्र में निविदादाता को दर के उलटे अनुपात में कार्य सौंपने का कोई मानक निर्धारित किया गया था और न ही प्रकाशकों की अधिकतम संख्या की सीमा निर्धारित की गयी थी, जिनको कार्यादेश देने पर विचार किया जा सके। इस प्रकार निविदादाताओं को प्रतिस्पर्धा की कोई चिंता नहीं थी जो उन्हें दरों में कमी करने को बाध्य कर सके। अतः निविदा प्रक्रिया में दर की प्राप्ति हेतु निष्पक्षता/प्रतिस्पर्धा का अभाव था।

अनुबन्ध उन निविदादाताओं के साथ भी हुआ जो पिछले वर्षों में मानक से निम्न स्तर का कागज व मुद्रण³¹ प्रयुक्त करते पाये गए थे जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.19** में दिया गया है।

शासन ने बताया कि पुस्तकों के मुद्रण में निर्धारित प्रक्रिया का पालन किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि संविदा प्रदत्त करने की प्रक्रिया निष्पक्ष नहीं थी और आपूर्ति की जाने वाली पुस्तकों की मात्रा के निर्धारण की प्रक्रिया युक्तियुक्त नहीं थी।

निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों का अधिक क्रय

चार नमूना जाँच जनपदों³² की लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 4.23 करोड़ की 34.68 लाख पुस्तकें आवश्यकता से अधिक³³ क्रय की गयी, जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.20** में दिया गया है।

³⁰ मुद्रकों/प्रकाशकों को आबंटन का आधार प्रदर्शित करने वाला कोई अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

³¹ अधोमानक कागज प्रयोग किये जाने के कारण 35 में से 30 प्रकाशकों (2010-11) के देयकों और अधोमानक कागज व दोषपूर्ण मुद्रण इत्यादि के कारण सभी 25 प्रकाशकों (2015-16) के देयकों से धनराशि की कटौती की गयी।

शासन ने कहा कि प्रकरण की जांच की जायेगी और तदनुसार आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

पुस्तकों के परिवहन की प्रक्रिया

उत्तर प्रदेश सरकार ने विद्यालय स्तर³⁴ तक पुस्तकों की ढुलाई का निर्णय लिया (जून 2012)। जिला स्तर के भण्डार गृहों (जनपद स्तर के भण्डार गृहों तक पुस्तकों की आपूर्ति प्रकाशकों द्वारा की जाती है) से स्कूल तक पुस्तकों की ढुलाई, की दर का निर्धारण सम्बन्धित जनपदों के जिला मजिस्ट्रेट की अध्यक्षता वाली समिति द्वारा किया जाना था।

उपरोक्त आदेश (जून 2012) के प्रतिकूल जनपदों ने ढुलाई पर व्यय करने की अलग-अलग प्रक्रियाओं³⁵ का पालन किया राज्य क्रियान्वयन अभिकरण ने भी 2013-14 तक पुस्तकों की ढुलाई पर हुए व्यय का संकलन नहीं किया। चयनित जनपदों द्वारा वर्ष 2011-16 में किये गए अधिकतम व न्यूनतम व्ययों के विश्लेषण में पाया गया कि 14³⁶ जनपदों में ढुलाई की लागत 78 प्रतिशत से लेकर 2027 प्रतिशत तक वृद्धिगत हुई यद्यपि उसी अवधि में अधिप्राप्त की गयी पुस्तकों की संख्या में 2.49 प्रतिशत से 29.63 प्रतिशत³⁷ तक की कमी हुई (परिशिष्ट 2.1.21)।

शासन ने कहा कि पुस्तकों को बच्चों तक शीघ्रता से पहुँचाने के लिए ढुलाई की भिन्न भिन्न प्रक्रिया अपनाई गयी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग ने पुस्तकों को समय से नहीं पहुँचाया, जिसकी चर्चा निम्न प्रस्तर में की गयी है।

बच्चों को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें उपलब्ध कराने में विलम्ब

उत्तर प्रदेश सरकार ने वर्ष 2015-16 से शैक्षणिक सत्र का आरम्भ पहली जुलाई से बदल कर पहली अप्रैल से कर दिया। तथापि वर्ष 2015-16 के लिए निःशुल्क पाठ्यपुस्तकों के मुद्रण हेतु निविदा 05 मई 2015 को खोली गयी। आदेश के अनुसार निविदाताओं को वर्ष 2015-16 हेतु पुस्तकों की प्रथम व द्वितीय खेप की आपूर्ति 15 जून एवं 5 जुलाई को करनी थी। नमूना चयनित 15 जनपदों³⁸ की लेखापरीक्षा में पाया गया कि मुद्रकों द्वारा विभिन्न जनपदों को पुस्तकों की प्रथम खेप की आपूर्ति जून 2015 के प्रथम सप्ताह से लेकर अगस्त 2015 के तीसरे सप्ताह तक की गयी। इस प्रकार निविदा प्रक्रिया में देरी के कारण निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों की आपूर्ति शैक्षणिक सत्र आरम्भ होने के दो महीने से अधिक समय की देरी से की गयी।

चयनित 15 जनपदों की लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि वर्ष 2010-15 की अवधि में पुस्तकों का क्रयादेश प्रेषित करने व मुद्रकों से पुस्तकों को प्राप्त करने में 103 दिनों

³² महाराजगंज फिरोजाबाद सोनभद्र, गाजीपुर।

³³ नामांकित बच्चों के आधार पर गणना की गयी पाठ्यक्रम के अनुसार कक्षा 1,2,3,4,5,6,7 और 8 के छात्रों को क्रमशः 1,2,5,6,6,14,13 और 13 पुस्तकें वर्ष 2012-14 के लिए निर्धारित (वर्ष 2014-16 में कक्षा 6 से 8 के लिए 11 पुस्तक तक सीमित) थी।

³⁴ वर्ष 2010-11 तक जनपदों से विकास खण्डों तथा विकास खण्डों से विद्यालयों तक पुस्तकों के परिवहन का प्रबन्धन जिला बेसिक शिक्षा अधिकारी एवं सम्बन्धित विद्यालय के प्रधान शिक्षक द्वारा किया जाता था और परिवहन पर हुए व्यय को क्रमशः पुस्तकों के क्रय करने के उपरान्त बची धनराशि एवं विद्यालयों की विकास निधि पर भारत किया जाता था।

³⁵ जैसे पूर्व वर्षों में स्वीकृत दर; जिला अधिकारी द्वारा स्वीकृत दर ; निविदा प्रक्रिया; ब्लॉक शिक्षा अधिकारी को अग्रिम देकर विभिन्न परिवहन एजेंसियों के माध्यम से गाड़ियों को प्रतिदिन की दर से भाड़ा देकर सम्भागीय परिवहन अधिकारी से परिवहन की दर प्राप्त कर विभिन्न परिवहन एजेंसियों से पुस्तकों का परिवहन; जिला अधिकारियों द्वारा निर्धारित विकास खण्ड स्तर तक प्रति फेरा दर इत्यादि।

³⁶ फर्रुखाबाद, फिरोजाबाद, गाजीपुर, गोरखपुर, झांसी, लखीमपुर खीरी, कानपुर देहात, मऊ, रामपुर, सोनभद्र, सुलतानपुर और उन्नावण गाजियाबाद एवं पीलीभीत जनपदों द्वारा वांछित सूचना/अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गये।

³⁷ बहराईच महाराजगंज और सोनभद्र जनपदों को छोड़कर जहां पर वृद्धि 3.03 और 6.72 प्रतिशत के मध्य विस्तारित थी।

³⁸ जनपद पीलीभीत द्वारा वांछित सूचना उपलब्ध नहीं करायी गयी।

तक की देरी हुई³⁹। परिणामस्वरूप क्रय की गयी 18.35 करोड़ पुस्तकों के सापेक्ष 5.91 करोड़ पुस्तकें (32.21 प्रतिशत) वर्ष 2010-16 की अवधि में बच्चों को पर्याप्त देरी से अर्थात् अगस्त एवं उसके बाद के माहों में उपलब्ध कराई गयी जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.22** में दिया गया है। चयनित 428 विद्यालयों के संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि 103 विद्यालयों (24 प्रतिशत) में पुस्तकों के वितरण के सम्बन्ध में अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। दो नमूना चयनित जनपदों (पीलीभीत व रामपुर) में 169 बच्चों 59 शिक्षकों और 53 अभिभावकों के लाभार्थी सर्वेक्षण में 29 प्रतिशत बच्चों और 25 प्रतिशत अभिभावकों ने कहा कि उन्हें पुस्तकें समय से प्राप्त नहीं होती।

इस प्रकार बच्चों को समय से पुस्तकें उपलब्ध नहीं कराई गई जिससे बच्चों पर अनावश्यक बोझ पड़ा तथा पठन-पाठन की गुणवत्ता प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई।

सरकार ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि अगले सत्र से बच्चों को समय से पुस्तकें देने का प्रयास किया जा रहा है।

बच्चों को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें उपलब्ध न कराया जाना

सर्व शिक्षा अभियान⁴⁰ के अंतर्गत बच्चों को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकों के वितरण हेतु⁴¹ प्राप्त ₹ 997.47 करोड़ धनराशि के सापेक्ष उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा वर्ष 2010-16 की अवधि में मात्र ₹ 691.50 करोड़ (69 प्रतिशत) का उपयोग किया गया।

तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि 554.02 लाख नामांकित बच्चों⁴² के सापेक्ष मात्र 547.80 लाख बच्चे (99 प्रतिशत) ही वर्ष 2012-16 की अवधि में आच्छादित हुए। इस प्रकार निधि की उपलब्धता के बावजूद उक्त अवधि में 6.22 लाख बच्चों को पुस्तकें उपलब्ध नहीं करायी गयीं जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.23** में दिया गया है।



प्राथमिक विद्यालय, निबिया राजेपुर, फर्रुखाबाद में क्रय की गयी परन्तु अवितरित पुस्तकें



शहरी संसाधन केन्द्र, उन्नाव में अवितरित पुस्तकें जिन्हें विगत वर्षों में वितरण हेतु क्रय किया गया था

³⁹ वर्ष 2010-11, 2011-12, 2012-13, 2013-14 और 2014-15 में क्रमशः मई 2010 के तीसरे सप्ताह और जुलाई 2010 के तीसरे सप्ताह के मध्य; जून 2011 के तीसरे सप्ताह और अगस्त 2011 के चौथे सप्ताह के मध्य; मई 2012 के चौथे सप्ताह और सितम्बर 2012 के तीसरे सप्ताह के मध्य; मई 2013 के दूसरे सप्ताह और अक्टूबर 2013 के चौथे सप्ताह के मध्य और मई 2014 के चौथे सप्ताह और जुलाई 2014 के दूसरे सप्ताह के मध्य में पुस्तकों की पहली खेप प्राप्त हुई।

⁴⁰ कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा स्वीकृत वार्षिक कार्य योजना के अनुरूप, निर्धारित अनुपात में भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार से।

⁴¹ सभी बालिकाओं एवं अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के बालक। अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के बालकों से इतर अन्य बालकों को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें उपलब्ध कराने हेतु उत्तर प्रदेश शासन द्वारा अलग से ₹ 313.09 करोड़ निदेशक, बेसिक शिक्षा लखनऊ के माध्यम से उपलब्ध कराया गया। जिसके सापेक्ष ₹ 287.12 करोड़ की धनराशि उपयोग की गयी। निदेशक बेसिक शिक्षा ऐसे छात्रों हेतु निर्धारित लक्ष्य एवं उनके आच्छादन से सम्बन्धित विवरण उपलब्ध कराने में असफल रहे।

⁴² सभी बालिकाओं एवं अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति के बालकों का वर्ष 2010-12 का नामांकन जिला शिक्षा सूचना प्रणाली पर उपलब्ध नहीं था।

शासन ने कहा कि प्रकरण की जांच की जा रही है साथ ही साथ यह भी कहा कि भविष्य में सभी बच्चों को पुस्तकों का वितरण सुनिश्चित किया जायेगा।

यूनिफार्म का देरी से/कम वितरण

शिक्षा का अधिकार नियमावली (जुलाई 2011) सभी पात्र बच्चों को शिक्षा का अधिकार अधिनियम के अंतर्गत वर्ष में एक बार यूनिफार्म वितरण का प्रावधान करती है। तदनुसार केन्द्र व राज्य सरकारें, अनुसूचित जाति तथा अनुसूचित जनजाति के बालकों एवं सभी बालिकाओं को तथा गरीबी की रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले बालकों को प्रतिवर्ष दो सेट यूनिफार्म (₹ 200 प्रति यूनिफार्म की दर से) उपलब्ध कराने हेतु राज्य क्रियान्वयन सोसाईटी को निधि उपलब्ध कराती है। उत्तर प्रदेश सरकार गरीबी रेखा से ऊपर जीवन-यापन करने वाले गैर अनुसूचित जाति/जनजाति के बालकों को यूनिफार्म वितरण हेतु निदेशक बेसिक शिक्षा को निधि प्रदान करती है। दोनों स्रोतों से प्राप्त निधि को कपड़ा खरीदने तथा बच्चों का नाप लेकर यूनिफार्म की सिलाई करने हेतु विद्यालयों को हस्तांतरित किया जाता है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011-16 की अवधि में सर्व शिक्षा अभियान तथा राज्य अनुदान के अंतर्गत यूनिफार्म वितरण हेतु प्राप्त कुल निधि ₹ 3739.18 करोड़⁴³ के सापेक्ष मार्च 2016 तक केवल 3137.24 करोड़⁴⁴ (83.9 प्रतिशत) का उपभोग किया गया। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि वर्ष 2012-16 की अवधि में पात्र शासकीय/ शासकीय सहायता प्राप्त प्राथमिक तथा उच्च प्राथमिक विद्यालयों के अंतर्गत नामांकित 8.22 करोड़ बच्चों⁴⁵ के सापेक्ष 7.25 करोड़ बच्चों को ही यूनिफार्म वितरित किये गए। इस प्रकार 97 लाख पात्र बच्चों को पर्याप्त निधि उपलब्ध होने के बावजूद यूनिफार्म वितरित नहीं किये गए। लेखापरीक्षा में यह भी पाया कि:

उत्तर प्रदेश सरकार ने सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत वर्ष 2011-12 की अवधि में बच्चों को केवल एक सेट यूनिफार्म दिया (जबकि कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा यूनिफार्म के दो सेट की स्वीकृत दी गयी थी) तथा तदनुसार निधि अवमुक्त की गयी थी। उत्तर प्रदेश सरकार ने वर्ष 2011-12 के दौरान अनुसूचित जाति जनजाति तथा गरीबी रेखा से ऊपर जीवन यापन करने वाले बच्चों को यूनिफार्म वितरण हेतु राजकीय अनुदान उपलब्ध नहीं करायी।

2011-16 की अवधि में यूनिफार्म वितरण की लक्षित तिथि शैक्षणिक वर्ष आरम्भ होने के तीन से पांच माह पश्चात् रखी गयी। राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा जनपदों से संकलित सूचना से संज्ञान में आया कि 21 जनपदों ने वर्ष 2013-14 की अवधि में यूनिफार्म वितरण की अंतिम तिथि से 10 दिनों पश्चात् तक बच्चों को यूनिफार्म उपलब्ध नहीं कराये जबकि 46 जनपदों ने वर्ष 2014-16 की अवधि में अंतिम तिथि से 29 दिनों पश्चात् तक भी बच्चों को यूनिफार्म उपलब्ध नहीं कराये जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.24** में दिया गया है। विलम्ब से यूनिफार्म वितरित किये जाने का मुख्य कारण जनपदों/विद्यालयों को यूनिफार्म अधिप्राप्ति हेतु निधि का विलम्ब⁴⁶ से हस्तांतरण था।

⁴³ सर्व शिक्षा अभियान (2011-16) (₹ 3501.03 करोड़ और राज्य अनुदान) (2012-16) ₹ 238.15 करोड़।

⁴⁴ सर्व शिक्षा अभियान ₹ 2907.61 करोड़ और राज्य अनुदान (2012-16) ₹ 229.63 करोड़।

⁴⁵ उत्तर प्रदेश सरकार के पास सभी बालिकाओं एवं अनुसूचित जाति के गरीबी रेखा से नीचे जीवन यापन करने वाले बालकों और अनुसूचित जाति/जनजाति से इतर गरीबी रेखा से ऊपर जीवन यापन करने वाले बालकों के नामांकन का अलग-अलग आंकड़ा उपलब्ध नहीं था।

⁴⁶ वर्ष 2015-16 में शैक्षिक सत्र अप्रैल 2015 से प्रारम्भ हुआ लेकिन यूनिफार्म वितरण हेतु धनराशि दो किस्तों में (75 प्रतिशत 28.07.2015, .25 प्रतिशत 27.01.2016) 4 माह और 10 माह विलम्ब से प्रेषित की गयी।

चयनित जनपदों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि 10.06 लाख बच्चों को वितरण के लिए निर्धारित अंतिम तिथि से लगभग एक महीने से लेकर सात महीनों से अधिक देरी से यूनिफार्म बांटे⁴⁷ गए जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.25** में दिया गया है। इसके अतिरिक्त नमूना चयनित जनपद महाराजगंज में वर्ष 2014-15 की अवधि में यूनिफार्म वितरण हेतु ₹ 4.53 लाख की धनराशि एक अपात्र प्राथमिक विद्यालय को उपलब्ध करायी गई थी।

15 जनपदों के 428 विद्यालयों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि 103 विद्यालयों में यूनिफार्म वितरण के अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया गया था। दो नमूना चयनित जनपदों (पीलीभीत व रामपुर) के 169 बच्चों और 53 अभिभावकों के लाभार्थी सर्वेक्षण के दौरान 12 प्रतिशत बच्चों और 11 प्रतिशत अभिभावकों ने कहा कि बच्चों ने अपना यूनिफार्म समय से प्राप्त नहीं किया।

यूनिफार्म वितरण में देरी निर्धन परिवारों के बच्चों पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगी। इससे विद्यालयों में बच्चों के बीच समानता तथा एकरूपता बनाये रखने का उद्देश्य भी विफल होगा।

सरकार ने यूनिफार्म वितरण में देरी को स्वीकार किया तथा कहा कि यूनिफार्म वितरण का लक्ष्य अंततः प्राप्त कर लिया गया। उत्तर स्वीकार नहीं है क्योंकि 2010-16 की अवधि में पर्याप्त निधि उपलब्ध होने के उपरांत भी राज्य में 0.97 करोड़ अर्ह बच्चों को यूनिफार्म उपलब्ध नहीं कराये गये। अग्रेतर यूनिफार्म आपूर्ति की निर्धारित लक्षित तिथि (नवम्बर) स्वयं में काफी विलम्बित थी।

संस्तुतियाँ

1. निःशुल्क पाठ्यपुस्तकों की छपाई व आपूर्ति की प्रक्रिया तथा उनके विद्यालयों तक परिवहन हेतु निविदा प्रक्रिया में निष्पक्षता, पारदर्शिता तथा प्रतिस्पर्धा लाने हेतु सुधार किया जाए।
2. सरकार को प्रकाशकों के चुनाव के लिए निविदा प्रक्रिया पर्याप्त रूप से अग्रिम प्रारम्भ कर देनी चाहिए ताकि बच्चों को समय से पुस्तकें वितरित की जा सकें।
3. शैक्षणिक सत्र के आरम्भ में ही बच्चों को पाठ्य पुस्तकें तथा दो सेट यूनिफार्म वितरित करना और सभी बच्चों को आच्छादित करना सुनिश्चित करने के लिए सरकार को अपने अनुश्रवण तंत्र को सुदृढ़ करना चाहिए।

2.1.8.3 आधारभूत संरचना

विद्यालयों का निर्माण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011-12 के दौरान स्वीकृत 11,067 प्राथमिक विद्यालयों एवं 3,093 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में से मार्च 2016 तक मात्र 10,521 प्राथमिक विद्यालय एवं 2,998 उच्च प्राथमिक विद्यालय निर्मित हुए, 77 प्राथमिक विद्यालय एवं 22 उच्च प्राथमिक विद्यालय निर्माणाधीन थे जबकि 469 प्राथमिक विद्यालयों एवं 73 उच्च प्राथमिक विद्यालयों का निर्माण कार्य मार्च 2016 तक प्रारम्भ ही नहीं किया गया था, यद्यपि इनका निर्माण कार्य 2011-12 तक पूर्ण किया जाना अपेक्षित था (**परिशिष्ट 2.1.26**)। विद्यालयों के निर्माण में विलम्ब के मुख्य कारण विद्यालय प्रबंध समिति द्वारा कार्य की धीमी प्रगति, भूमि विवाद इत्यादि था (**परिशिष्ट 2.1.27**)।

⁴⁷ उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा वर्ष 2011-12, 2012-13, 2013-14, 2014-15, और 2015-16 में यूनिफार्म वितरण हेतु अंतिम तिथि क्रमशः 11.11.2011, 02.10.2012, 30.11.2013, 30.09.2014, और 30.08.2015 रखी गयी। 1-30 दिनों के विलम्ब को छोड़ दिया गया।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि वर्ष 2016-17 के दौरान उत्तर प्रदेश शासन द्वारा 1,652 नवीन प्राथमिक विद्यालयों एवं 201 नवीन उच्च प्राथमिक विद्यालयों के निर्माण हेतु किये गए प्रस्ताव को जी0आई0एस0 मैपिंग के पूर्ण न होने के कारण, कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया। अभिलेखों से यह भी स्पष्ट हुआ कि जी0आई0एस0 मैपिंग को जून 2015 तक पूर्ण करने की प्रतिबद्धता पर कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा ₹ 3.5 करोड़ का अनुमोदन किया गया था। तथापि, राज्य सरकार द्वारा मात्र 12 जनपदों में ही उक्त अभ्यास को पूर्ण किया गया तथा 2.49 लाख विद्यालयों में से मात्र 76,119 विद्यालयों⁴⁸ (30 प्रतिशत) का ही भू-निर्देशांक एकत्रित किया गया।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और कहा कि निर्माण कार्यों के पूर्ण होने में आ रही बाधाओं को दूर किया जा रहा है। जी0आई0एस0 मैपिंग के बारे में, यह बताया कि कार्य प्रगति पर है।

उचित भवन के बिना विद्यालयों का संचालन

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 8 के अनुसार सरकार से विद्यालय भवन सहित मूलभूत सुविधाओं को उपलब्ध कराना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अपेक्षित भवन के बिना विद्यालय संचालित थे, जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.28** में दिया गया है तथा नीचे सारणी 6 में संक्षेपित है।

सारणी 6: बिना अपेक्षित भवन के/फूस की छत के नीचे/ किराये पर/जर्जर भवन में संचालित विद्यालय

संचालित विद्यालय	राज्य की सम्पूर्ण स्थिति (जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के अनुसार)		चयनित जनपदों में वास्तविक स्थिति	
	प्राथमिक विद्यालय	उच्च प्राथमिक विद्यालय	प्राथमिक विद्यालय	उच्च प्राथमिक विद्यालय
बिना भवन के/फूस की छत के नीचे	90	15	16	14
जर्जर भवन में	304	99	72	22
किराये के भवन में	782	76	150	18
योग	1,176	190	238	54

(स्रोत: जिला शिक्षा सूचना प्रणाली एवं जिला परियोजना अधिकारी, सर्व शिक्षा अभियान द्वारा प्रदत्त सूचना)

उपरोक्त सारणी से स्पष्ट है कि राज्य के 1,176 प्राथमिक विद्यालयों एवं 190 उच्च प्राथमिक विद्यालयों तथा नमूना चयनित जनपदों के 238 प्राथमिक विद्यालयों और 54 उच्च प्राथमिक विद्यालयों के पास उनके उचित संचालन के लिए पर्याप्त भवन नहीं थे।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि जनपद बहराइच, फिरोजाबाद, गोरखपुर⁴⁹, झाँसी, सुलतानपुर, उन्नाव



फूस की छत के नीचे संचालित प्राथमिक विद्यालय
बिछिया, मिहीपुरवा, बहराइच

⁴⁸ जिओ-टैग्ड विद्यालयों की अपलोडिंग हेतु कार्यालयीय साईट मात्र 74436 विद्यालय प्रदर्शित कर रही है (अगस्त 2016)।

⁴⁹ जनपद गोरखपुर में संयुक्त भौतिक सत्यापन में स्पष्ट हुआ कि प्राथमिक विद्यालय पयासी का प्रयोग दुग्धशाला/ बकरीपालन में किया जा रहा था। प्राथमिक विद्यालय पयासी उच्च प्राथमिक विद्यालय पयासी में चल रहा था।

एवं पीलीभीत में 72 विद्यालय भवनों में प्रत्येक में दो या तीन प्राथमिक विद्यालय/उच्च प्राथमिक विद्यालय (कुल 160 विद्यालय) संचालित थे जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.29** में दिया गया है। एक ही भवन में दो या दो से अधिक विद्यालयों के संचालन में न केवल प्रत्येक विद्यालय हेतु एक भवन के नियमों का उल्लंघन किया गया बल्कि बच्चों को उनके पड़ोस में विद्यालय पाने से भी वंचित रखा गया।

अग्रेतर, मानव संसाधन विकास मंत्रालय के दिशा-निर्देशों (अक्टूबर 2014) में प्रत्येक विद्यालय की सुरक्षा लेखापरीक्षा सम्पादित किया जाना भी अपेक्षित था। मार्च 2016 तक सुरक्षा लेखापरीक्षा सम्पादित नहीं की गयी।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और कहा कि पूरे प्रकरण की समीक्षा करने के पश्चात् उचित कार्यवाही की जाएगी।

बिना मान्यता प्राप्त विद्यालयों का संचालन

अधिनियम की धारा 18 के अनुसार, सुसंगत सरकार या स्थानीय प्राधिकारी द्वारा स्थापित संचालित या नियंत्रित विद्यालयों के अतिरिक्त कोई भी विद्यालय सक्षम प्राधिकारी से मान्यता का प्रमाण-पत्र प्राप्त किये बिना संचालित नहीं होगा। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नमूना जाँच हेतु चयनित जनपदों में से चार जनपदों में 465 निजी विद्यालय बिना मान्यता⁵⁰ के संचालित थे क्योंकि शिक्षा का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों में अन्तर्निहित मानकों के पूरा न होने के कारण सम्बंधित जनपदों के जिला बेसिक शिक्षा अधिकारियों द्वारा इन विद्यालयों को मान्यता का प्रमाण-पत्र निर्गत नहीं किया गया था।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार किया और कहा कि प्रशासनिक निर्देश जारी कर दिए गए हैं और ऐसे विद्यालयों के संचालन की रोकथाम करने के लिए जिला शिक्षा सूचना प्रणाली सुदृढ़ की जा रही है।

बच्चों हेतु आवासीय विद्यालय/छात्रावास का निर्माण एवं परिवहन सुविधाएँ

शिक्षा का अधिकार नियमावली 4(2) प्रावधानित करती है कि ऐसे क्षेत्रों के बच्चों हेतु जहाँ पर विनिर्दिष्ट पड़ोस के परिक्षेत्र में विद्यालय उपलब्ध कराना संभव नहीं हो, राज्य सरकार उन क्षेत्रों के सभी अर्ह बच्चों को प्रारम्भिक शिक्षा उपलब्ध कराने हेतु समुचित प्रबंध, जैसे निःशुल्क परिवहन, आवासीय सुविधा इत्यादि, करेगी। तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

वर्ष 2012-14 की अवधि में उत्तर प्रदेश शासन ने 84 आवासीय विद्यालयों का निर्माण प्रस्तावित किया था। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2014-16 की अवधि में राज्य सरकार ने 32 आवासीय छात्रावासों का निर्माण भी प्रस्तावित किया था। तथापि कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड ने मात्र दो आवासीय छात्रावासों को अनुमोदित किया। शेष प्रस्तावों को कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया क्योंकि उत्तर प्रदेश शासन द्वारा लक्षित बच्चों के चिन्हांकन की विधि को अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

वर्ष 2010-16 की अवधि में स्वीकृत 183 कम्पोजिट विद्यालयों के सापेक्ष मात्र 100 विद्यालयों का निर्माण किया गया, जबकि 14 विद्यालय निर्माणाधीन थे (मार्च 2016)। अभिलेखों में पाया गया कि 46 विद्यालयों हेतु निधि समर्पित कर दी गयी थी

⁵⁰ गोरखपुर, मऊ, सुलतानपुर एवं झांसी जनपद में क्रमशः 141, 190, 103 एवं 31 निजी विद्यालय।

(2013-14) और 23 विद्यालयों का निर्माण प्रारम्भ⁵¹ नहीं किया गया था। 16 नमूना चयनित जनपदों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि छः कम्पोजिट विद्यालय (अनुमानित लागत ₹ 2.35 करोड़) या तो अधूरे थे या संचालित नहीं थे (*परिशिष्ट 2.1.30*) और छः कम्पोजिट विद्यालय (अनुमानित लागत ₹ 1.86 करोड़) उचित मृदा शक्ति, भूमि उपलब्ध न होने, बिना मांग/आवश्यकता के स्वीकृत किये जाने के कारण समर्पण⁵² हेतु प्रस्तावित किये गये थे।

विरल आबादी सहित दूरस्थ बसावटों में रहने वाले बच्चों (1336 और 8473 के मध्य विस्तारित) और शहरी वंचित बच्चों/शहरी क्षेत्रों में बिना वयस्क संरक्षण के बच्चों (1403 और 9792 के मध्य विस्तारित) हेतु उत्तर प्रदेश शासन द्वारा 2012-16 की अवधि हेतु वार्षिक कार्य योजना एवं बजट में परिवहन/अनुरक्षण सुविधाओं को प्रस्तावित किया गया था। तथापि, कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा प्रस्तावों को अनुमोदित नहीं किया गया, क्योंकि उत्तर प्रदेश शासन ने परिवहन सुविधाएँ उपलब्ध कराने हेतु दूरी के मानकों को अधिसूचित नहीं किया था।

इस प्रकार, उत्तर प्रदेश शासन के स्तर पर चूक के कारण लक्षित बच्चे इन सुविधाओं से वंचित रह गये, जिससे उनके शिक्षा के अधिकार पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

शासन द्वारा बताया गया कि कम्पोजिट विद्यालयों की स्थापना हेतु अपूर्ण निर्माण कार्यों को पूरा कराने की कार्यवाही की जा रही है। शासन ने यह भी बताया कि बच्चों को परिवहन सुविधा उपलब्ध कराने हेतु वार्षिक कार्य योजना एवं बजट में मांग की गयी थी, किन्तु उसे कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य सरकार द्वारा कार्य पूरा कराने हेतु कोई कार्य योजना तैयार नहीं की गयी, जबकि परिवहन सुविधाओं के संबंध में उत्तर प्रदेश सरकार कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड का अनुमोदन प्राप्त नहीं कर सकी क्योंकि यह दूरी के मानकों को सूचित करने में विफल रही।

संस्तुति : सेवित एवं असेवित बस्तियों की संख्या की पहचान करने और भवनों के निर्माण में भौतिक-वित्तीय विसंगति के गंभीर प्रकरणों का पता लगाने हेतु प्रदेश सरकार को एक निश्चित समय सीमा के अंतर्गत राज्य के सभी विद्यालयों की जीआईएस मैपिंग सम्पन्न कराने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

अतिरिक्त कक्षा-कक्षों का निर्माण

अधिनियम की धारा 25(1) में वांछित छात्र-शिक्षक अनुपात⁵³ और प्रत्येक शिक्षक के लिये एक कक्षा-कक्ष का प्रावधान है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2010-16 की अवधि में स्वीकृत 82,145 अतिरिक्त कक्षा कक्षों के सापेक्ष मार्च 2016 तक मात्र 81,954 अतिरिक्त कक्षा कक्षों (99.8 प्रतिशत) का निर्माण हुआ था और मुख्यतः अपर्याप्त निर्माण लागत के कारण 191 अतिरिक्त कक्षा कक्षों का निर्माण नहीं हुआ था। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया गया कि 2682 अतिरिक्त कक्षा कक्षों (लागत ₹ 59.11 करोड़) को स्वीकृत करने में मानकों का पालन नहीं किया गया जिनका विवरण *परिशिष्ट 2.1.31* में दिया गया है।

⁵¹ जिसमें से 19 कम्पोजिट विद्यालय समर्पण हेतु प्रस्तावित थे परन्तु कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड (2016-17) में समर्पण को रोक दिया गया है।

⁵² फर्रुखाबाद-1, झांसी-1, कानपुर देहात-2 और रामपुर-2 कम्पोजिट विद्यालय।

⁵³ मार्च 2013 तक प्राथमिक विद्यालय में 1:30 (200 तक नामांकन हेतु, 150 में ऊपर नामांकन पर एक अतिरिक्त प्रधानाध्यापक सहित) और 1:40 (200 से अधिक नामांकन हेतु) तथा उच्च प्राथमिक विद्यालय में 1:35।

अग्रेतर, 428 विद्यालयों के संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि 111 विद्यालयों में 272 कक्षा कक्ष कम एवं 166 विद्यालयों में 442 कक्षा कक्ष अधिक थे, जो इंगित करते हैं कि अतिरिक्त कक्षा कक्षों की स्वीकृति आवश्यकता आधारित नहीं थी।

शासन ने सुस्पष्ट उत्तर प्रस्तुत नहीं किया।

विद्यालय भवनों और अतिरिक्त कक्षा कक्षों में अपर्याप्त स्थान

वर्ष 2010-16 के दौरान विद्यालय भवनों के निर्माण में भारतीय मानक ब्यूरो द्वारा विकसित मानकों (जैसा कि सर्व शिक्षा अभियान फ्रेमवर्क के पैरा 6.4.3 में अपेक्षित है), का पालन नहीं किया गया, जैसा कि सारणी 7 में विस्तृत है:

सारणी 7: भारतीय मानक ब्यूरो के मानदंडों का पालन किए बिना निर्माण किये गए विद्यालयों का विवरण

विवरण	निर्मित भवन	प्रति कक्षा-कक्ष निर्धारित क्षेत्रफल (वर्ग मीटर)		निर्माण का वास्तविक आकार (वर्ग मीटर)	
		प्राथमिक विद्यालय	उच्च प्राथमिक विद्यालय	प्राथमिक विद्यालय	उच्च प्राथमिक विद्यालय
नवीन प्राथमिक विद्यालय / उच्च प्राथमिक विद्यालय	13,519	44.53	50.37	30.00	28.00
अतिरिक्त कक्षा कक्ष	81,954	44.53	50.37	34.38	34.38

(स्रोत: राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा प्रस्तुत सूचना)

इस प्रकार निर्धारित मानकों के अनुसार निर्माण न होने के कारण सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत निर्मित 13,519 प्राथमिक विद्यालय/उच्च प्राथमिक विद्यालय एवं 81,954 अतिरिक्त कक्षा कक्षों में अपर्याप्त स्थान था।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय हेतु प्रति छात्रा 5.57 वर्ग मीटर के निर्धारित क्षेत्र (कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय के दिशा निर्देशों के अनुसार) के सापेक्ष, प्रति छात्रा 3.40 वर्ग मीटर क्षेत्र वाले 292 कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालयों का निर्माण किया गया, जो कि आकार⁵⁴ में मानक की अपेक्षा छोटे थे।

शासन ने बताया कि सर्व शिक्षा अभियान के फ्रेमवर्क में कक्षा-कक्ष में 32 बच्चों हेतु 30 वर्ग मीटर का स्थान निर्धारित था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि फ्रेमवर्क में भारतीय मानक ब्यूरो के मानकों को अंगीकार किये जाने की अपेक्षा की गयी है जिसमें 40 बच्चों को समायोजित करने हेतु प्राथमिक विद्यालयों में 44.53 वर्ग मीटर और उच्च प्राथमिक विद्यालयों में 50.37 वर्ग मीटर का स्थान प्रावधानित है। इस प्रकार सर्व शिक्षा अभियान के फ्रेमवर्क के अनुसार प्राथमिक विद्यालयों/उच्च प्राथमिक विद्यालयों का निर्माण नहीं किया गया था।

संस्तुति : विद्यालयों/अतिरिक्त कक्षा कक्षों का निर्माण आवश्यकता के आधार पर किया जाना चाहिए और गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु निर्धारित मानकों का पालन किया जाना चाहिए।

विद्यालयों में अन्य आधारभूत सुविधाएँ

शिक्षा का अधिकार अधिनियम मार्च 2013 तक विद्यालयों में सर्वत्र भवन जिसमें अन्य सुविधाओं के साथ-साथ बाधा मुक्त पहुँच, लड़कों और लड़कियों के लिए अलग

⁵⁴ नमूना चयनित जनपदों में कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालयों के भौतिक निरीक्षण में पाया गया कि 2 से 3 बालिकाएँ एक ही शयिका साझा कर रही थीं।

शौचालय, पेयजल व्यवस्था, खेल का मैदान और चहारदीवारी द्वारा विद्यालय भवन को सुरक्षित रखने हेतु व्यवस्था का प्रावधान करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि तीन वर्ष की निर्धारित अवधि व्यतीत हो जाने के बावजूद विद्यालयों की बड़ी संख्या में ये सुविधाएं उपलब्ध नहीं थी, जिसका विवरण सारणी 8 में दिया गया है।

सारणी 8: सर्व शिक्षा अभियान के फ्रेमवर्क के अनुसार विद्यालयों में आधारभूत सुविधाओं की कमी को दर्शाता विवरण

क्र. सं.	आधारभूत सुविधाओं की कमी	सम्पूर्ण राज्य की स्थिति				कुल योग	नमूना चयनित 428 विद्यालयों में स्थिति
		ग्रामीण		शहरी			
		प्राथमिक विद्यालय	उच्च प्राथमिक विद्यालय	प्राथमिक विद्यालय	उच्च प्राथमिक विद्यालय		
1.	चहारदीवारी	36,818	18,946	1,088	255	57,107	159
2.	बालकों के लिए अलग शौचालय	380	602	109	100	1,191	81
3.	बालिकाओं के लिए अलग शौचालय	316	108	106	13	543	81
4.	पेयजल व्यवस्था ⁵⁵	1,365	1,384	200	29	2,978	37
5.	खेल का मैदान	35,383	13,088	1,991	387	50,849	136

(स्रोत: जिला शिक्षा सूचना प्रणाली और चयनित विद्यालयों का संयुक्त भौतिक सत्यापन)

इसी प्रकार, राज्य के कुल 1.60 लाख विद्यालयों में से 35,995 विद्यालयों में पुस्तकालय और 26,941 में रैम्प उपलब्ध नहीं थे। अग्रेतर, स्वीकृति के उपरांत एक से पांच वर्ष तक व्यतीत हो जाने के बावजूद कुछ स्वीकृत सुविधाएँ पूर्ण नहीं थी, फलस्वरूप जिला परियोजना अधिकारी (₹ 1.37 करोड़) और कार्यदायी संस्था (₹ 1.76 करोड़) के स्तर पर ₹ 3.13 करोड़ अवरुद्ध थे, (परिशिष्ट 2.1.32)। यह बच्चों के समग्र विकास में बाधा पहुँचा सकता है। दो नमूना चयनित जनपदों (पीलीभीत और रामपुर) में 169 बच्चों और 59 शिक्षकों के लाभार्थी सर्वेक्षण में 20 प्रतिशत बच्चों ने कहा कि उनके विद्यालयों के शौचालय सामान्यतः स्वच्छ नहीं रहते। 27 प्रतिशत शिक्षकों की राय थी कि अभिभावकों के मध्य जागरूकता और बेहतर सुविधाओं/मूलभूत सुविधाओं में वृद्धि से शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में शिक्षा की गुणवत्ता बढ़ेगी।

लेखापरीक्षा द्वारा जनपद गाजीपुर एवं सुलतानपुर के 106 विद्यालयों⁵⁶ में जिओ-टैगिंग भी की गयी और पाया गया कि क्रमशः 71, 30, 65 और 15 विद्यालयों में रैम्प, चहारदीवारी, गेट और शौचालय उपलब्ध नहीं थे। इसके अतिरिक्त क्रमशः 24 और 22 विद्यालयों में शौचालय और चहारदीवारी आंशिक रूप से निर्मित पाए गए।

शासन ने बताया कि वार्षिक कार्य योजना एवं बजट में नियमित रूप से विद्यालयों में इन सुविधाओं को उपलब्ध कराने हेतु प्रस्ताव दिए जा रहे थे और वार्षिक कार्य योजना एवं बजट पर कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड के अनुमोदन के अनुसार कार्य कराये गए थे। यह तथ्य शेष रहता है कि शिक्षा का अधिकार अधिनियम के अनुसार जो सुविधाएँ विद्यालयों को मार्च 2013 तक उपलब्ध करायी जानी थीं उन्हें अब तक उपलब्ध नहीं कराया गया था।

⁵⁵ लेखापरीक्षा में पाया गया कि किसी भी 391 चयनित विद्यालयों में जिनमें हैंडपंप थे, जल परीक्षण रिपोर्ट नहीं थी।

⁵⁶ सभी चार चयनित विकास खण्डों में बिना प्रतिस्थापना के आकार के अनुपात में प्राथमिकता के आधार पर चयनित 15 विद्यालय या वर्ष 2010-16 की अवधि में वास्तविक रूप से निर्मित विद्यालय, जो भी कम हो।

विद्यालयों के विद्युतीकरण पर अलाभकारी व्यय

सर्व शिक्षा अभियान के फ्रेमवर्क के अनुसार, विद्यालय भवनों में विशिष्ट निर्माण मानकों का पालन किया जाना चाहिए और सभी विद्यालयों को विद्युतीकृत किया जाना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

उत्तर प्रदेश सरकार ने न्यूनतम 100 बच्चों वाले विद्यालयों में विद्युतीकरण हेतु आदेश जारी (जून 2008) किया था, जो विद्युतीकृत गांवों में 2008-09 से पहले निर्मित किए गए थे। शासन ने 93,354 विद्यालयों के विद्युतीकरण हेतु ₹ 279.74 करोड़⁵⁷ आबंटित (जून 2008 से अक्टूबर 2012) किये एवं ₹ 272.48 करोड़ अवमुक्त किए। अभिलेखों से ज्ञात हुआ कि 92,409 विद्यालयों में आन्तरिक वायरिंग/विद्युत फिटिंग उपलब्ध करायी गयी थी परन्तु मार्च 2016 तक ₹ 266.11 करोड़ की धनराशि का उपभोग करके मात्र 79,224 विद्यालयों में विद्युत कनेक्शन उपलब्ध कराया गया। ₹ 65.05 करोड़ की अतिरिक्त धनराशि की आवश्यकता (संयोजन शुल्क में वृद्धि को पूरा करने हेतु उत्तर प्रदेश पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड द्वारा फरवरी 2011 में मांग की गयी) के कारण शेष 13,185 विद्यालयों में विद्युत कनेक्शन उपलब्ध नहीं कराया गया। परिणामस्वरूप, इन विद्यालयों की आन्तरिक वायरिंग पर विगत तीन से सात वर्षों में व्यय की गयी ₹ 35.58 करोड़ (जून 2008 से अक्टूबर 2012 तक) की धनराशि अलाभकारी रही और ₹ 3.61 करोड़ उत्तर प्रदेश पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड के पास अवरुद्ध थे। इसप्रकार, सभी विद्यालयों को विद्युत उपलब्ध नहीं करायी गयी।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि 2008-16 की अवधि में निर्मित 13,825 प्राथमिक विद्यालयों और 8,383 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में कुल ₹ 30.46 करोड़⁵⁸ की आन्तरिक वायरिंग सम्मिलित थी। चयन मापदंड को पूरा करने वाले विद्यालयों की पर्याप्त संख्या की उपलब्धता को सुनिश्चित किये बिना राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा सितम्बर 2012 में विद्युतीकृत गांवों में स्थित तथा कम से कम 100 बच्चों की नामांकन संख्या वाले मात्र 11 जनपदों⁵⁹ के 4,256 प्राथमिक विद्यालयों एवं 1,877 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में, कुल लागत ₹ 6.75 करोड़ से, विद्युत संयोजन तथा विद्युत उपकरण उपलब्ध कराने हेतु आदेश जारी किये। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि मात्र 726 प्राथमिक विद्यालयों एवं 569 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में ही विद्युत संयोजन और विद्युत उपकरण उपलब्ध कराये गये क्योंकि अन्य विद्यालयों ने चयन मापदंड को पूरा नहीं किया। परिणामस्वरूप, 3,530 प्राथमिक विद्यालयों और 1,308 उच्च प्राथमिक विद्यालयों को योजना का लाभ नहीं मिला जिसके कारण जिला परियोजना कार्यालय स्तर पर कुल ₹ 5.32 करोड़ की धनराशि अवरुद्ध हुई। इसके अतिरिक्त 13,099 प्राथमिक विद्यालयों एवं 7814 उच्च प्राथमिक विद्यालयों के आन्तरिक विद्युतीकरण पर किया गया ₹ 28.64 करोड़ की धनराशि का व्यय अलाभकारी रहा।

15 जनपदों के 428 चयनित विद्यालयों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि विद्युत फिटिंग उपलब्ध थी परन्तु 80 विद्यालयों को विद्युत संयोजन उपलब्ध नहीं कराया गया था।

शासन ने स्वीकार किया कि (1) उत्तर प्रदेश पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड द्वारा विद्युत संयोजन प्रभार में वृद्धि के कारण, विद्यालयों में विद्युत संयोजन उपलब्ध नहीं कराया

⁵⁷ आन्तरिक वायरिंग/विद्युत फिटिंग हेतु दर ₹ 26,988 प्रति विद्यालय और विद्युत कनेक्शन हेतु ₹ 2,200 प्रति विद्यालय

⁵⁸ सर्व शिक्षा अभियान के अन्तर्गत प्राथमिक विद्यालय एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय के निर्माण हेतु आगणित लागत क्रमशः ₹ 6.73 लाख एवं 9.01 लाख में वायरिंग लागत क्रमशः ₹ 11,310 एवं ₹ 17,688 सम्मिलित (2008-09) थी।

⁵⁹ अलीगढ़, बागपत, चंदौली, देवरिया, इटावा, कन्नौज, कुशीनगर, रामपुर, सिद्धार्थनगर, सुल्तानपुर एवं वाराणसी।

गया और (2) वार्षिक कार्य योजना एवं बजट में इसका प्रस्ताव शामिल किया जाएगा तथा विद्यालयों को विद्युत संयोजन उपलब्ध कराया जाएगा।

संस्तुति: शासकीय विद्यालयों में अन्य आधारभूत संरचनाओं, जैसे सुरक्षित पेयजल, विद्युत संयोजन, खेल का मैदान, शौचालय इत्यादि को उपलब्ध कराना सुनिश्चित करना चाहिए। पहले से ही आंतरिक वायरिंग/विद्युत फिटिंग वाले विद्यालयों का विद्युतीकरण पूर्ण करने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।

2.1.8.4 बच्चों को शिक्षा प्रदान करना

शिक्षकों की तैनाती

छात्र-शिक्षक अनुपात

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 25(1), 31.03.2013 तक सभी प्राथमिक विद्यालयों में 1:30 (150 से ऊपर नामांकित बच्चों के लिए एक अतिरिक्त मुख्य शिक्षक सहित, 200 तक नामांकन हेतु) एवं 1:40 (200 से ऊपर नामांकन हेतु) एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों में 1:35 का छात्र-शिक्षक अनुपात सुनिश्चित किये जाने का प्रावधान करती है।

यह देखा गया कि यद्यपि सभी प्राथमिक (2010-16) एवं उच्च प्राथमिक (2012-16) शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में एवं निजी उच्च प्राथमिक विद्यालयों में (2014-16) छात्र-शिक्षक अनुपात⁶⁰ प्राप्त कर लिया गया था, किन्तु यह निजी प्राथमिक विद्यालयों (2010-16) में प्राप्त नहीं किया जा सका था, जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.33** में वर्णित है।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया।

शिक्षकों की अतार्किक तैनाती

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शिक्षकों के स्वीकृत 7.60 लाख पदों के सापेक्ष मार्च 2016 के अंत तक केवल 5.85 लाख शिक्षक तैनात थे। 1.75 लाख शिक्षकों की कमी अधिनियम की धारा 26 में दी गयी 10 प्रतिशत की अनुमन्य सीमा से अधिक थी।

अग्रेतर, जिला शिक्षा सूचना प्रणाली आँकड़ों की समीक्षा (2015-16) में यह पाया गया कि उपलब्ध शिक्षकों की तैनाती भी तार्किक नहीं थी क्योंकि 150 से अधिक नामांकन वाले 17,732 प्राथमिक एवं 1,349 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में छात्र-शिक्षक अनुपात वांछित अनुपात से कम था जबकि 50 से कम नामांकन वाले 7,264 प्राथमिक एवं 2,377 उच्च प्राथमिक विद्यालयों में वांछित अनुपात से अधिक था। विवरण **परिशिष्ट 2.1.34** एवं **परिशिष्ट 2.1.35** में दिया गया है। इसके अतिरिक्त, 435 शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में कोई शिक्षक तैनात नहीं था।

लेखापरीक्षा में अग्रेतर देखा गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने, वर्ष 2015-16 की वार्षिक कार्ययोजना एवं बजट प्रेषित करते समय, भारत सरकार (मार्च 2015) को आश्वस्त किया कि शिक्षकों की अतार्किक तैनाती के प्रकरणों का समाधान जून 2015 तक कर लिया जायेगा। तथापि, उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा इस सन्दर्भ में कोई कार्यवाही नहीं की गयी एवं शिक्षकों की अतार्किक तैनाती यथावत थी।

⁶⁰ प्राथमिक विद्यालयों हेतु 1:40 एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों हेतु 1:35 का अधिकतम मापदंड लेते हुए।

15 चयनित जनपदों के 428 शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

एक शिक्षक पर प्राथमिक विद्यालयों में 40 छात्रों (अधिकतम) एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों में 35 छात्रों के मानक के सापेक्ष, एक शिक्षक पर प्राथमिक विद्यालयों में 8 से 176 छात्रों का एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों में 4 से 237 छात्रों का छात्र-शिक्षक अनुपात था।

126 प्राथमिक/उच्च प्राथमिक विद्यालयों में, 526 शिक्षकों की आवश्यकता के सापेक्ष 847 शिक्षक तैनात थे। इस प्रकार, 321 शिक्षक अधिक तैनात थे।

189 प्राथमिक/उच्च प्राथमिक विद्यालयों में, 996 शिक्षकों की आवश्यकता के सापेक्ष केवल 558 शिक्षक तैनात थे। इस प्रकार, 438 शिक्षकों की कमी थी।

15 नमूना-जांच जनपदों के चयनित विद्यालयों के भौतिक सत्यापन में पाया गया कि 428 विद्यालयों में तैनात 1,753 शिक्षकों के सापेक्ष केवल 1,201 शिक्षक (68.51 प्रतिशत) उपस्थित थे।

शासकीय/शासकीय सहायता प्राप्त विद्यालयों में शिक्षकों की कमी एवं अतार्किक तैनाती से शिक्षा की गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्ष को स्वीकार करते हुए कहा गया कि शिक्षकों की अतार्किक तैनाती की समीक्षा की जायेगी एवं शिक्षकों की कमी को दूर करने का प्रयास किया जायेगा।

संस्तुति: शासन को विद्यालयों में शिक्षकों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिये शिक्षकों की तैनाती तर्कपूर्ण ढंग से करनी चाहिए और अधिक/कम शिक्षकों की तैनाती से बचना चाहिए।

शिक्षकों की शैक्षिक योग्यता

शिक्षकों के पास न्यूनतम शैक्षिक योग्यता न होना

अधिनियम की धारा 23(2) सभी शिक्षकों से, जो न्यूनतम शैक्षिक योग्यता नहीं रखते इसे 5 वर्ष (मार्च 2015) के अंदर प्राप्त करने की अपेक्षा करती है। शिक्षा का अधिकार नियमावली का नियम 17(1) यह प्रावधान करता है कि राज्य सरकार ऐसे सभी शिक्षकों को प्रशिक्षण⁶¹ प्रदान करेगी।

जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के आकड़ों (2015-16) के विश्लेषण में यह पाया गया कि अधिनियम के लागू होने के 6 वर्षों के उपरांत भी, प्राथमिक विद्यालयों में तैनात 18,119 शिक्षक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों में तैनात 30,730 शिक्षकों के पास न्यूनतम शैक्षिक योग्यता नहीं थी।

प्रशिक्षण के सम्बन्ध में यह पाया गया कि 2010-11 में उपलब्ध 1.79 लाख अप्रशिक्षित शिक्षकों की संख्या 2015-16 में घटकर 28,277 रह गयी। विद्यालयों में अप्रशिक्षित एवं कम-योग्य शिक्षकों की तैनाती से शिक्षा की गुणवत्ता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है।

⁶¹ अधिनियम की आवश्यकता को पूर्ण करने हेतु अप्रशिक्षित शिक्षकों को 2 वर्ष तक, प्रत्येक वर्ष 60 दिनों के लिए प्रशिक्षण प्रदान करना।

शासन ने बताया कि जिन शिक्षकों के पास वांछित शैक्षिक योग्यता नहीं थी, उन्हें प्रशिक्षण प्रदान किया जा रहा था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इन शिक्षकों को मार्च 2015 तक न्यूनतम शैक्षिक योग्यता प्राप्त कर लेनी थी।

संस्तुति: शासन को शिक्षकों द्वारा वांछित योग्यता प्राप्त करने हेतु नवीन समय सारणी निर्धारित करनी चाहिए एवं वांछित शैक्षिक योग्यता प्राप्त न करने पर कठोर उपाय करते हुए दण्ड का प्रावधान करना चाहिए।

बच्चों के लिए गुणवत्तापूर्ण शिक्षा

न्यूनतम शिक्षण दिवस

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की अनुसूची में प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों हेतु क्रमशः न्यूनतम 200 एवं 220 शिक्षण दिवसों का प्रावधान किया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शैक्षणिक वर्ष 2010-11 में 1.46 लाख प्राथमिक एवं उच्च प्राथमिक विद्यालयों ने वांछित शैक्षिक दिवसों का अनुपालन नहीं किया था। तथापि, वर्ष 2015-16 में शैक्षणिक दिवसों का अनुपालन न करने वाले विद्यालयों की संख्या धीरे-धीरे कम हो कर 0.40 लाख तक रह गयी (परिशिष्ट 2.1.36)। नमूना जांच के दो जनपदों (पीलीभीत और रामपुर) के 59 शिक्षकों के लाभार्थी सर्वेक्षण में 14 प्रतिशत और 12 प्रतिशत शिक्षकों ने बताया कि शिक्षकों की कमी/प्रशिक्षित शिक्षकों की कमी और शिक्षकों को शिक्षणेत्तर कार्यों में लगाया जाना, शिक्षा की गुणवत्ता में हास का मुख्य कारण था।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए कहा गया कि शिक्षकों की कमी के परिणामस्वरूप न्यूनतम शैक्षणिक दिवसों का अनुपालन नहीं किया जा सका।

सीख-संवर्धन हेतु बाल-केन्द्रित पहल

कम्प्यूटर सहायतित शिक्षा

जैसा कि अधिनियम की धारा 8(जी) में वांछित है, उच्च प्राथमिक विद्यालयों में अच्छी गुणवत्ता युक्त प्रारंभिक शिक्षा प्रदान करने के उद्देश्य से, एवं बच्चों में विज्ञान एवं गणित के प्रति अभिरुचि पैदा करने हेतु भारत सरकार द्वारा कम्प्यूटर सहायतित शिक्षा (कैल) योजना प्रारंभ (2003-04) की गयी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत वर्ष 2010-12 के मध्य प्राप्त आवंटन ₹ 53.75 करोड़ के सापेक्ष ₹ 50.01 करोड़ (91 प्रतिशत) व्यय किया गया। अग्रेतर, वर्ष 2012-15 के मध्य कार्ययोजना में ₹ 92.35 करोड़ की मांग के सापेक्ष मात्र ₹ 47.57 करोड़ (52 प्रतिशत) अवमुक्त⁶² किया गया एवं ₹ 3.51 करोड़ व्यय किया गया। वर्ष 2015-16 के मध्य धनराशि की मांग नहीं की गयी। परिणामतः, 46,372 शासकीय उच्च प्राथमिक विद्यालयों में से 38,280 विद्यालय अनाच्छादित रहे।

राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा संकलित सूचना से ज्ञात हुआ कि जनपदों को प्रदान किये गये 7,939 कम्प्यूटरों के सापेक्ष, मात्र 5,137 (65 प्रतिशत) कम्प्यूटर संचालित थे। शेष बचे 2,802 कम्प्यूटर में से, 1,642 कम्प्यूटर संचालित नहीं थे, 236 कम्प्यूटर चोरी

⁶² कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड के अनुमोदन के सापेक्ष भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निर्धारित अनुपात में।

हो गये थे एवं 919 कम्प्यूटर जनपद स्तर पर केंद्र एवं राज्य सरकार के विभिन्न कार्यालयों⁶³ में अवस्थापित थे।

15 नमूना-चयनित जनपदों⁶⁴ की लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ की 1,519 कम्प्यूटरों की अधिप्राप्ति के सापेक्ष मात्र 1,219 कम्प्यूटर विद्यालयों में उपलब्ध थे जबकि 258 कम्प्यूटर विभिन्न कार्यालयों में स्थापित थे, 281 कम्प्यूटर संचालित नहीं थे एवं 42 कम्प्यूटर चोरी हो गये थे, जिनका विवरण *परिशिष्ट 2.1.37* में दिया गया है। अग्रेतर, 762 विद्यालयों में कम्प्यूटर तो उपलब्ध थे परन्तु प्रशिक्षक उपलब्ध नहीं थे जबकि 95 विद्यालयों में कम्प्यूटर उपलब्ध नहीं थे परन्तु प्रशिक्षक उपलब्ध थे।

नमूना-चयनित विद्यालयों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण में पाया गया कि 6 विद्यालयों⁶⁵ में कम्प्यूटर उपलब्ध नहीं थे जबकि तीन विद्यालयों⁶⁶ में कम्प्यूटर बक्सों/अलमारियों में रखे हुए थे। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया गया कि जिला परियोजना कार्यालय द्वारा उन कार्यालयों से जिन्होंने अपने अधिपत्य में कम्प्यूटर ले रखा था, पत्र व्यवहार करने के अतिरिक्त अन्य कोई कार्यवाही नहीं की।

अतः, योजना उच्च प्राथमिक विद्यालयों में शिक्षा के क्षेत्र में अपेक्षित सुधार लाने में असफल रही।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया गया और कहा गया कि जनपदीय प्राधिकारियों को कम्प्यूटर की अवस्थापना केवल विद्यालयों में करने हेतु निर्देश जारी कर दिए गये थे। लेखापरीक्षा द्वारा उठाये गये अन्य बिन्दुओं पर शासन ने कोई उत्तर नहीं दिया।

प्राथमिक शिक्षा का सतत और व्यापक मूल्यांकन

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 29 यह प्रावधान करती है कि एक अकादमीय प्राधिकारी द्वारा प्राथमिक शिक्षा के लिए पाठ्यक्रम और मूल्यांकन प्रक्रिया⁶⁷ निर्धारित की जायेगी। शिक्षा का अधिकार नियमावली का नियम 22 राज्य शैक्षिक अनुसंधान एवं प्रशिक्षण परिषद् को मूल्यांकन प्रक्रिया बनाने के लिए नामित करता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि हालांकि सतत और व्यापक मूल्यांकन पर प्रशिक्षण मॉड्यूल विकसित था और पांच जनपदों⁶⁸ में संचालित (2012-14) था, वर्ष 2010-15 के दौरान राज्य में बच्चों का कोई मूल्यांकन नहीं किया गया। परिणामतः, इन वर्षों में न तो उनके सीखने का स्तर सुनिश्चित किया गया और न ही उनके समग्र विकास के लिए महत्वपूर्ण क्षेत्रों की पहचान की गयी।

शासन द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया गया और कहा गया कि शैक्षिक वर्ष 2015-16 से बच्चों का मूल्यांकन प्रारंभ कर दिया गया था।

⁶³ जैसे जिलाधिकारी, मुख्य विकास अधिकारी, चुनाव कार्यालय, अतिरिक्त जिलाधिकारी, जिला ग्राम्य विकास अभिकरण, बेसिक शिक्षा अधिकारी इत्यादि।

⁶⁴ गोरखपुर जनपद ने सम्बंधित अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये।

⁶⁵ उच्च प्राथमिक विद्यालय अमहिया, गोरखपुर, उच्च प्राथमिक विद्यालय मथना कॉलोनी पीलीभीत एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय महाराजगंज, सुलतानपुर; जनपद पीलीभीत में संयुक्त भौतिक सत्यापन में पाया गया कि 5 विद्यालयों को 40 इंच मॉनिटर के साथ निर्गत किये गये 5 कम्प्यूटरों में से तीन विद्यालयों, यथा उच्च प्राथमिक विद्यालय नगर क्षेत्र बीसलपुर, उच्च प्राथमिक विद्यालय इटगांव एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय बिल्सन्दा में कम्प्यूटर उपलब्ध नहीं थे।

⁶⁶ उच्च प्राथमिक विद्यालय बबीना, झाँसी उच्च प्राथमिक विद्यालय, चम्पतपुर, कानपुर देहात एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय बरागाँव, लखीमपुर खीरी।

⁶⁷ पठन पाठन प्रक्रिया के अभिन्न अंग के रूप में प्रत्येक बच्चे के सीखने की प्रगति का सतत रूप से अनुगमन किया जाना था।

⁶⁸ बलरामपुर, गाजियाबाद, ललितपुर, राय-बरेली एवं वाराणासी: चयनित जनपदों में मात्र शिक्षकों को मास्टर प्रशिक्षक के रूप में प्रशिक्षित किया गया एवं प्रशिक्षण मॉड्यूल को 2014-15 के मध्य पुनरीक्षित किया गया।

संस्तुति: शासन को अन्य कार्यालयों/स्थानों पर प्रयोग हो रहे कम्प्यूटरों को वापस प्राप्त करने एवं उनको अर्ह विद्यालयों में स्थापित कराना सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी कदम उठाना चाहिए; यह भी सुनिश्चित करना चाहिए कि कम्प्यूटर संचालित हो और बच्चों को कम्प्यूटर सिखाने के लिए प्रशिक्षक उपलब्ध हो।

2.1.9 लिंग एवं सामाजिक श्रेणी पर आधारित अन्तर को कम करना

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 3 के अनुसार छः से चौदह वर्ष के प्रत्येक बच्चे को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा का अधिकार प्राप्त है और अन्य बातों के साथ, इसमें विकलांग बच्चे, अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, सामाजिक एवं शैक्षणिक रूप से पिछड़े वर्ग या लिंग के आधार पर वंचित अन्य समूहों के बच्चे सम्मिलित हैं।

2.1.9.1 लिंग आधारित अन्तर को कम करना

कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय खोला जाना

शैक्षणिक रूप से पिछड़े विकास खण्डों में मुख्य रूप से अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, अन्य पिछड़ा वर्ग एवं अल्पसंख्यक समुदायों की बालिकाओं के लिये आवासीय उच्च प्राथमिक विद्यालयों की स्थापना के लिये कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय योजना प्रारम्भ (अगस्त, 2004) की गयी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2010-16 की अवधि में कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों में उपलब्ध 4,14,800 स्थानों के सापेक्ष वास्तविक नामांकन 3,91,737 (94.4 प्रतिशत) था, जिसका विवरण **परिशिष्ट 2.1.38** में दिया गया है। अग्रेतर, वर्ष 2011-12 तक स्वीकृत 746 कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों में से 33 कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों का निर्माण निम्नलिखित कारणों से माह मार्च 2016 तक पूर्ण⁶⁹ नहीं हुआ था:

कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों के निर्माण हेतु शासकीय संस्था के चयन सम्बन्धी शासकीय आदेश (जून 2006) का उल्लंघन करते हुए 16 जनपदों⁷⁰ की जिला स्तरीय समितियों द्वारा वर्ष 2004-09 की अवधि में 51 कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों के निर्माण का कार्य गैर-शासकीय निर्माण संस्था-उत्तर प्रदेश सहकारी निर्माण एवं विकास लिमिटेड (सहकारी निर्माण लिमिटेड) को दिया गया। 24 कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों में सहकारी निर्माण लिमिटेड द्वारा सम्पादित कराये गए कार्य निम्न गुणवत्ता के पाये गए और इसलिये उत्तर प्रदेश सरकार ने संस्था को काली सूची में डाल दिया तथा जिला स्तरीय समितियों को वसूली की कार्यवाही करने हेतु निर्देशित किया। तथापि, सहकारी निर्माण लिमिटेड को अवमुक्त कुल ₹ 7.72 करोड़ की निधि के सापेक्ष कोई भी वसूली नहीं हुई थी (मार्च, 2016)। अग्रेतर, ₹ 3.84 करोड़ की अतिरिक्त धनराशि अवमुक्त होने के बावजूद, छः जनपदों⁷¹ में 24 में से आठ कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों का निर्माण अपूर्ण था (मार्च, 2016)।

बलरामपुर जनपद (2007-09) में 5 कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों (स्वीकृत लागत: ₹ 1.90 करोड़) के निर्माण का कार्य उत्तर प्रदेश इन्स्ट्रुमेन्ट्स लिमिटेड (इन्स्ट्रुमेन्ट्स लिमिटेड) को दिया गया। इन्स्ट्रुमेन्ट्स लिमिटेड द्वारा निर्माण कार्य मध्य में ही छोड़

⁶⁹ चयनित जनपदों फिरोजाबाद, गोरखपुर, महाराजगंज एवं सुल्तानपुर के 1, 1, 2 और 4 कस्तूरबा गांधी विद्यालय क्रमशः अतिरिक्त कक्षा कक्षा, कम्पोजिट स्कूल, प्राथमिक विद्यालय और अपूर्ण (2 अदद)/डायट (1 अदद)/उच्च प्राथमिक विद्यालय (1 अदद) भवनों में संचालित थे।

⁷⁰ अमेठी, अमरोहा, बागपत, चन्दौली, गोरखपुर, कासगंज, महाराजगंज, मैनपुरी, मथुरा, मिर्जापुर, मुरादाबाद, पीलीभीत, सन्त कबीर नगर, सम्भल, सिद्धार्थनगर एवं श्रावस्ती।

⁷¹ चन्दौली, गोरखपुर, महाराजगंज, मथुरा, मिर्जापुर, और सिद्धार्थ नगर।

दिया गया। कम्पनी के विरुद्ध प्राथमिकी दर्ज करायी गयी (जून 2015), किन्तु कोई वसूली नहीं हुयी (मार्च, 2016)। कार्य की गुणवत्ता निम्न होने के कारण ये कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय बिना बसे पड़े रहे। भूमि विवाद के कारण बांदा में भी एक कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय का निर्माण (₹ 14.80 लाख व्यय होने के उपरांत) नहीं हुआ।

फलस्वरूप लक्षित बालिकाएं कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय से मिलने वाले लाभ से वंचित रही।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि अपूर्ण कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालयों को पूर्ण कराये जाने का प्रयास किया जा रहा है।

2.1.9.2 समाजिक श्रेणी आधारित अन्तर को कम करना

गरीब एवं वंचित वर्गों के बच्चों का नामांकन

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 12 (1) (सी) के अनुसार विनिर्दिष्ट श्रेणी के विद्यालयों द्वारा अपने विद्यालयों में कक्षा-1 के छात्र संख्या की कम से कम 25 प्रतिशत की सीमा तक कमजोर वर्गों एवं वंचित समूह के बच्चों को प्रवेश देना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उत्तर प्रदेश सरकार ने गरीब एवं वंचित समूह के बच्चों को चिन्हित करने हेतु विभिन्न मानदंडों को विलम्ब से अधिसूचित किया (दिसम्बर 2012), जिन्हें वर्ष 2013-14 से कार्यान्वित होना था। लक्षित समूहों में सुसंगत सूचनाओं का प्रचार प्रसार किये जाने हेतु उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा न तो कोई प्रभावी कदम उठाया गया, न ही ऐसे बच्चों को चिन्हित किया गया। फलस्वरूप वर्ष 2014-15 एवं 2015-16 के दौरान इन वर्गों के क्रमशः 6.16 लाख तथा 6.46 लाख बच्चों की प्रवेश क्षमता के सापेक्ष मात्र 108 एवं 3278 बच्चों ने ही ऐसे विद्यालयों में प्रवेश लिया।

शासन ने कहा कि ऐसे बच्चों को चिन्हित करने के लिये बेसिक शिक्षा अधिकारी उत्तरदायी हैं तथा निदेशक, बेसिक शिक्षा द्वारा की गयी मांग के आधार पर कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड के माध्यम से राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी शूलक की प्रतिपूर्ति का ध्यान रखती है। इस प्रकार राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी तथा जिला बेसिक शिक्षा अधिकारी (जिला परियोजना अधिकारी) के बीच समन्वय के अभाव से समाज के वंचित वर्गों के बच्चों का अपर्याप्त नामांकन हुआ।

विशिष्ट आवश्यकता वाले बच्चों को शिक्षा

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 3 विकलांग बच्चों, जैसाकि विकलांग जन (समान अवसर, अधिकारों का संरक्षण एवं पूर्ण भागीदारी) अधिनियम, 1996 में परिभाषित है, के लिये निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा का प्रावधान करती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कार्ययोजना में दर्शाये गए 19.16 लाख विशिष्ट आवश्यकता वाले बच्चों⁷² के सापेक्ष वर्ष 2010-16 के दौरान केवल 18.76 लाख बच्चों को ही विद्यालयों में नामांकित किया गया। अग्रेतर विशिष्ट आवश्यकता वाले बच्चों के रूप में नामांकित 18.76 लाख बच्चों में से केवल 2.09 लाख बच्चों के पास विकलांगता प्रमाण-पत्र था, फिर भी सभी 18.76 लाख बच्चों को अर्ह मानते हुए ₹ 287.88 करोड़ (परिशिष्ट 2.1.39) व्यय किया गया।

⁷² वर्ष 2010-16 के दौरान कुल 21.70 लाख बच्चे चिन्हित किये गए।

जनपदों की लेखापरीक्षा में यह तथ्य प्रकाश में आया कि विशिष्ट आवश्यकता वाले बच्चों के लिये जिला संसाधन समूहों का गठन नहीं किया गया था तथा उनके लिये व्यक्तिपरक शिक्षा योजना नहीं बनायी गयी थी, जो यह दर्शाता है कि योजना जमीनी स्तर पर समुचित रूप से संचालित नहीं हुई।

शासन ने केवल 2.09 लाख बच्चों के पास विकलांगता प्रमाण-पत्र होने सम्बन्धी लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया, किन्तु बताया कि सर्व शिक्षा अभियान के अनुसार ऐसे सभी बच्चों को, उनकी विकलांगता की सीमा पर विचार किये बिना, शिक्षा प्रदान की जानी थी। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि केवल वही बच्चे जिनके पास विकलांगता प्रमाण-पत्र था, विशिष्ट आवश्यकता वाले बच्चों के रूप में मान्य थे, तथा तदनुसार उनको लाभ पहुँचाया जाना था।

अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति एवं अल्पसंख्यक समुदायों के बच्चों को शिक्षा

विद्यालय न जाने वाले अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों एवं अल्पसंख्यक समुदायों के बच्चों को चिन्हित करने तथा उन्हें विद्यालय में लाने के लिये सर्व शिक्षा अभियान स्थानीय प्राधिकारियों पर विशेष बल देता है।

भारत सरकार द्वारा अरबी एवं फारसी मदरसा बोर्ड से मान्यता प्राप्त मदरसों के सुदृढीकरण हेतु योजना (2010-11) तथा अनुसूचित जातियों/अनुसूचित जनजातियों एवं अल्पसंख्यक समुदायों, नगरीय क्षेत्र के वंचित बच्चों तथा बालिकाओं के लिये राष्ट्रीय अविष्कार अभियान/पढ़े भारत बढ़े भारत योजना प्रारम्भ की गयी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन योजनाओं का समुचित क्रियान्वयन नहीं हुआ, जिसका विवरण परिशिष्ट 2.1.40 एवं 2.1.41 में दिया गया है।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा कहा कि निधियों को कम उपभोग किये जाने वाले प्रकरणों की समीक्षा की जायेगी तथा तदनुसार कार्यवाही की जायेगी।

संस्तुति: सरकार को विनिर्दिष्ट श्रेणी के विद्यालयों में गरीब एवं वंचित वर्गों के बच्चों तथा अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अल्पसंख्यक समुदायों के बच्चों का नामांकन बढ़ाने हेतु कदम उठाने चाहिए।

2.1.10 योजना का अनुश्रवण

शिक्षा का अधिकार अधिनियम, शिक्षा का अधिकार नियमावली तथा सर्व शिक्षा अभियान के फ्रेमवर्क में शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन के अनुश्रवण के लिये विस्तृत तंत्र का प्रावधान किया गया है।

मानव संसाधन विकास मंत्रालय द्वारा कराये गये सर्वेक्षण में¹ उत्तर प्रदेश में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अल्पसंख्यक समुदाय के बच्चों की संख्या 130.69 लाख/26.74 लाख/102.34 लाख अनुमानित थी, तथापि लेखापरीक्षा में पाया गया कि हाउस होल्ड सर्वे में अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अल्पसंख्यक समुदायों के मात्र 97.56 लाख/2.33 लाख/68.89 लाख बच्चे चिन्हित किये गये थे। यह भारत सरकार द्वारा अनुमानित बच्चों की संख्या के क्रमशः 74.65 प्रतिशत, 8.71 प्रतिशत एवं 67.31 प्रतिशत थे। कार्यक्रम अनुमोदन बोर्ड (2016-17) ने भी इन बच्चों के अल्प आंकलन पर प्रतिकूल टिप्पणी की थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि योजना का अनुश्रवण पर्याप्त नहीं था, जैसा कि नीचे वर्णित है:

अधिनियम की धारा 34, शिक्षा का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों को प्रभावी ढंग से क्रियान्वयन हेतु, राज्य सरकार को सलाह देने के लिये राज्य सलाहकार परिषद⁷³ के गठन का प्रावधान करती है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि शिक्षा का अधिकार अधिनियम अप्रैल 2010 में लागू हो गया था, परन्तु राज्य सलाहकार परिषद् का गठन तीन वर्ष से अधिक की अवधि व्यतीत होने के पश्चात्, जुलाई 2013 में किया गया। अग्रेतर, राज्य सलाहकार परिषद की कोई भी बैठक उसके गठन के बाद सम्पन्न नहीं हुई (मार्च 2016)।

शिक्षा का अधिकार अधिनियम की धारा 31 यह प्रावधान करती है कि राज्य बाल-अधिकार संरक्षण आयोग, अधिनियम के अन्तर्गत प्रदत्त अधिकारों के सुरक्षा साधनों का परीक्षण करेगा तथा उनके प्रभावी क्रियान्वयन के लिये उपायों की अनुशंसा करेगा। शिक्षा का अधिकार नियमावली की धारा 25(1) यह भी प्रावधान करती है कि राज्य बाल-अधिकार संरक्षण आयोग, बाल-अधिकारों के उल्लंघन के सम्बन्ध में प्राप्त शिकायतों के पंजीकरण के लिये एक हेल्पलाइन की स्थापना करेगा। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य बाल-अधिकार संरक्षण आयोग का गठन विलम्ब से (नवम्बर 2013) किया गया और उसे बाल-अधिकारों के संरक्षण के लिये पूर्ण रूप से संसाधन⁷⁴ उपलब्ध नहीं कराया गया। आयोग को मार्च 2016 तक मात्र पाँच शिकायतें प्राप्त हुई तथा वह बाल-हेल्पलाइन⁷⁵ की स्थापना करने में विफल रहा।

शिक्षा का अधिकार नियमावली की धारा 25(2) तथा सर्व शिक्षा अभियान के फ्रेमवर्क में, बाल-अधिकार एवं शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन का अनुश्रवण, बेसिक शिक्षा परिषद और उत्तर प्रदेश सभी के लिये शिक्षा परियोजना परिषद की राज्य कार्यकारिणी समिति, जिला स्तरीय समिति, सहायक ब्लॉक संसाधन केन्द्र समन्वयकों तथा न्याय पंचायत संसाधन केन्द्र समन्वयकों के द्वारा किये जाने का प्रावधान किया गया है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि किसी भी नमूना जांच जनपद में जिला स्तरीय समिति का गठन नहीं किया गया। अग्रेतर, बाल-अधिकारों और शिक्षा का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन का विभागीय अनुश्रवण प्रभावी नहीं था और शिक्षा का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन से सम्बन्धित वर्ष 2010-15 के दौरान कराये गये शोध अध्ययनों को, उत्तर प्रदेश सभी के लिये शिक्षा परियोजना परिषद की राज्य कार्यकारिणी समिति के समक्ष सुधारात्मक कार्यवाही हेतु प्रस्तुत नहीं किया गया था, जिसका विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 2.1.42 से 2.1.46** में दिया गया है।

शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि अनुश्रवण में सुधार हेतु प्रयास किये जा रहे हैं।

संस्तुति : सरकार को शिक्षा का अधिकार अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन तथा बाल-अधिकारों के प्रभावी अनुश्रवण को सुनिश्चित करने के लिए अनुश्रवण संस्थाओं को सुदृढ़ करना चाहिये।

⁷³ बेसिक शिक्षा मंत्री की अध्यक्षता में (शिक्षा का अधिकार नियमावली का नियम 26)।

⁷⁴ राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग के लिये स्वीकृति 37 पदों के सापेक्ष मात्र चार पद भरे गये थे (मार्च 2016)।

⁷⁵ शासन से धन प्राप्त न होने के कारण।

2.1.11 निष्कर्ष

अधिनियम के कार्यान्वयन के छह वर्ष व्यतीत हो जाने के बावजूद, राज्य में 2055 बसावटों में कोई विद्यालय नहीं था। अग्रेतर, 230 बसावटों में कोई उच्च प्राथमिक विद्यालय नहीं था। परिणामस्वरूप, उन बसावटों में रह रहे 1.79 लाख बच्चों को पड़ोस का विद्यालय उपलब्ध नहीं हो सका।

क्रियान्वयन सोसाइटी और जिला नियोजन अधिकारियों के मध्य सामंजस्य की कमी के परिणामस्वरूप समाज के गरीब और वंचित वर्ग के बच्चों का अत्यन्त कम नामांकन हुआ। विभाग द्वारा कराये गये हाउस होल्ड सर्वेक्षण में, भारत सरकार द्वारा कराये गये सर्वेक्षण में चिन्हित अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अल्पसंख्यक समुदाय के बच्चों के 75 प्रतिशत/9 प्रतिशत/67 प्रतिशत का ही चिन्हांकन हो सका। परिणामस्वरूप, समाज के इन वर्गों हेतु योजनाओं का पर्याप्त क्रियान्वयन नहीं किया जा सका।

सम्प्रेक्षण द्वारा एकत्रित जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के आंकड़ों के विश्लेषण से स्पष्ट हुआ कि औसतन प्रतिवर्ष 20 लाख ड्राप आउट बच्चे थे। परन्तु राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों के अनुसार वर्ष 2011-16 की अवधि में बच्चों का औसत ड्राप आउट 0.63 लाख प्रतिवर्ष था। विद्यालयों से बच्चों के कुल ड्राप आउट की तुलना में कक्षा 5 से कक्षा 6 में अन्तरण के समय ड्राप आउट अत्यधिक था। ये सम्बन्धित वर्षों में कुल ड्राप आउट के 38 प्रतिशत (2013-14) से 100 प्रतिशत (2011-12) तक विस्तारित था। ऐसा बच्चों को घरेलू और कृषि कार्यों, पारम्परिक शिल्पों में नियोजन और गरीबी इत्यादि के कारण था।

वर्ष 2012-16 के दौरान राज्य के 75 जनपदों में से 71 से 74 जनपदों में अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए उसी कक्षा में बच्चों को रोके रखा गया।

निधियों की उपलब्धता के बावजूद राज्य में 1,366 विद्यालय बिना उचित भवन/फूस की छत/किराये के भवन/जर्जर भवन में संचालित थे।

राज्य के 1.60 लाख विद्यालयों में से, 2,978 विद्यालयों में पेयजल की सुविधा और 1,734 विद्यालयों में बालकों एवं बालिकाओं के लिए अलग-अलग शौचालय उपलब्ध नहीं थे। लगभग 50,849 एवं 35,995 विद्यालयों के पास क्रमशः खेल के मैदान तथा पुस्तकालय की सुविधा उपलब्ध नहीं थी। अग्रेतर, वायरिंग/विद्युत फिटिंग पर ₹ 64.22 करोड़ व्यय किये जाने के बावजूद 34,098 विद्यालयों में विद्युत संयोजन नहीं था।

निधियों की उपलब्धता के बावजूद बच्चों के लिए पड़ोस के विद्यालय को चिन्हांकित करने हेतु मात्र 30 प्रतिशत विद्यालयों की जी0आई0एस0 मैपिंग की गई थी।

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा 2012-16 की अवधि में राज्य में 6.22 लाख बच्चों को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें उपलब्ध नहीं करायी गयी, यद्यपि सर्व शिक्षा अभियान के अन्तर्गत पर्याप्त निधियां प्राप्त हुई थी। अग्रेतर, विलम्बित निविदा प्रक्रिया और परिवहन प्रकरणों के कारण निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें एक से तीन माह के विलम्ब से उपलब्ध करायी गयी।

सर्व शिक्षा अभियान के अन्तर्गत पर्याप्त निधि प्राप्त होने के बावजूद उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा 2012-16 की अवधि में 97 लाख बच्चों को यूनिफार्म उपलब्ध नहीं कराया गया। यद्यपि, प्रतिवर्ष अप्रैल/जुलाई से शैक्षिक सत्र प्रारम्भ हुआ, उत्तर प्रदेश सरकार ने नवम्बर माह तक यूनिफार्म की आपूर्ति की तिथि निर्धारित की। ये और इसके साथ वितरण में देरी के परिणामस्वरूप वर्ष 2010-16 की अवधि में प्रत्येक शैक्षिक सत्र में नवम्बर के बाद यूनिफार्म का वितरण हुआ।

विशिष्ट आवश्यकता वाले उन बच्चों को भी लाभान्वित किया गया जिनके पास विकलांगता प्रमाण पत्र नहीं था।

अधिनियम प्रवृत्त होने के 6 वर्ष पश्चात भी प्राथमिक और उच्च प्राथमिक विद्यालयों में नियुक्त 18,119 शिक्षकों और 30,730 शिक्षकों के पास आवश्यक शैक्षिक योग्यता नहीं थी।

मार्च 2016 तक राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा अनुरक्षित किये जा रहे लेखाओं में ₹ 39.20 करोड़ असमाशोधित रहे। इनमें से ₹ 1.82 करोड़ पांच वर्ष से अधिक समय से समाशोधन हेतु लम्बित थे। पुनः, राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी ने अनुमन्य तीन बैंक खातों के सापेक्ष 10 बैंक खातों का रखरखाव किया था।

शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु किया गया नियोजन न तो व्यापक था और न ही इसमें समुदायिक सहभागिता सुनिश्चित की गयी थी। हाउस होल्ड सर्वे करने के लिए कोर टीमों का गठन नहीं किया गया था और विद्यालय प्रबन्ध समितियों ने विद्यालय विकास योजना नहीं बनाई थी।

अधिनियम के कार्यान्वयन के छह वर्ष व्यतीत हो जाने के बावजूद, राज्य में 2055 बसावटों में कोई विद्यालय नहीं था। अग्रेतर, 230 बसावटों में कोई उच्च प्राथमिक विद्यालय नहीं था। परिणामस्वरूप, उन बसावटों में रह रहे 1.79 लाख बच्चों को पड़ोस का विद्यालय उपलब्ध नहीं हो सका।

क्रियान्वयन सोसाइटी और जिला नियोजन अधिकारियों के मध्य सामंजस्य की कमी के परिणामस्वरूप समाज के गरीब और वंचित वर्ग के बच्चों का अत्यन्त कम नामांकन हुआ। विभाग द्वारा कराये गये हाउस होल्ड सर्वेक्षण में, भारत सरकार द्वारा कराये गये सर्वेक्षण में चिन्हित अनुसूचित जाति/अनुसूचित जनजाति/अल्पसंख्यक समुदाय के बच्चों के 75 प्रतिशत/9 प्रतिशत/67 प्रतिशत का ही चिन्हांकन हो सका। परिणामस्वरूप, समाज के इन वर्गों हेतु योजनाओं का पर्याप्त क्रियान्वयन नहीं किया जा सका।

सम्प्रेक्षण द्वारा एकत्रित जिला शिक्षा सूचना प्रणाली के आंकड़ों के विश्लेषण से स्पष्ट हुआ कि औसतन प्रतिवर्ष 20 लाख ड्राप आउट बच्चे थे। परन्तु राज्य सरकार द्वारा उपलब्ध कराये गये आँकड़ों के अनुसार वर्ष 2011-16 की अवधि में बच्चों का औसत ड्राप आउट 0.63 लाख प्रतिवर्ष था। विद्यालयों से बच्चों के कुल ड्राप आउट की तुलना में कक्षा 5 से कक्षा 6 में अन्तरण के समय ड्राप आउट अत्यधिक था। ये सम्बन्धित वर्षों में कुल ड्राप आउट के 38 प्रतिशत (2013-14) से 100 प्रतिशत (2011-12) तक विस्तारित था। ऐसा बच्चों को घरेलू और कृषि कार्यों, पारम्परिक शिल्पों में नियोजन और गरीबी इत्यादि के कारण था।

वर्ष 2012-16 के दौरान राज्य के 75 जनपदों में से 71 से 74 जनपदों में अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए उसी कक्षा में बच्चों को रोके रखा गया।

निधियों की उपलब्धता के बावजूद राज्य में 1,366 विद्यालय बिना उचित भवन/फूस की छत/किराये के भवन/जर्जर भवन में संचालित थे।

राज्य के 1.60 लाख विद्यालयों में से, 2,978 विद्यालयों में पेयजल की सुविधा और 1,734 विद्यालयों में बालकों एवं बालिकाओं के लिए अलग-अलग शौचालय उपलब्ध नहीं थे। लगभग 50,849 एवं 35,995 विद्यालयों के पास क्रमशः खेल के मैदान तथा पुस्तकालय की सुविधा उपलब्ध नहीं थी। अग्रेतर, वायरिंग/विद्युत फिटिंग पर ₹ 64.22 करोड़ व्यय किये जाने के बावजूद 34,098 विद्यालयों में विद्युत संयोजन नहीं था।

निधियों की उपलब्धता के बावजूद बच्चों के लिए पड़ोस के विद्यालय को चिन्हांकित करने हेतु मात्र 30 प्रतिशत विद्यालयों की जी0आई0एस0 मैपिंग की गई थी।

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा 2012-16 की अवधि में राज्य में 6.22 लाख बच्चों को निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें उपलब्ध नहीं करायी गयी, यद्यपि सर्व शिक्षा अभियान के अन्तर्गत पर्याप्त निधियां प्राप्त हुई थी। अग्रेतर, विलम्बित निविदा प्रक्रिया और परिवहन प्रकरणों के कारण निःशुल्क पाठ्य पुस्तकें एक से तीन माह के विलम्ब से उपलब्ध करायी गयी।

सर्व शिक्षा अभियान के अन्तर्गत पर्याप्त निधि प्राप्त होने के बावजूद उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा 2012-16 की अवधि में 97 लाख बच्चों को यूनिफार्म उपलब्ध नहीं कराया गया। यद्यपि, प्रतिवर्ष अप्रैल/जुलाई से शैक्षिक सत्र प्रारम्भ हुआ, उत्तर प्रदेश सरकार

ने नवम्बर माह तक यूनिफार्म की आपूर्ति की तिथि निर्धारित की। ये और इसके साथ वितरण में देरी के परिणामस्वरूप वर्ष 2010-16 की अवधि में प्रत्येक शैक्षिक सत्र में नवम्बर के बाद यूनिफार्म का वितरण हुआ।

विशिष्ट आवश्यकता वाले उन बच्चों को भी लाभान्वित किया गया जिनके पास विकलांगता प्रमाण पत्र नहीं था।

अधिनियम प्रवृत्त होने के 6 वर्ष पश्चात भी प्राथमिक और उच्च प्राथमिक विद्यालयों में नियुक्त 18,119 शिक्षकों और 30,730 शिक्षकों के पास आवश्यक शैक्षिक योग्यता नहीं थी।

मार्च 2016 तक राज्य परियोजना कार्यालय द्वारा अनुरक्षित किये जा रहे लेखाओं में ₹ 39.20 करोड़ असमाशोधित रहे। इनमें से ₹ 1.82 करोड़ पांच वर्ष से अधिक समय से समाशोधन हेतु लम्बित थे। पुनः, राज्य क्रियान्वयन सोसाइटी ने अनुमन्य तीन बैंक खातों के सापेक्ष 10 बैंक खातों का रखरखाव किया था।

शिक्षा का अधिकार अधिनियम के क्रियान्वयन हेतु किया गया नियोजन न तो व्यापक था और न ही इसमें समुदायिक सहभागिता सुनिश्चित की गयी थी। हाउस होल्ड सर्वे करने के लिए कोर टीमों का गठन नहीं किया गया था और विद्यालय प्रबन्ध समितियों ने विद्यालय विकास योजना नहीं बनाई थी।

खाद्य एवं रसद विभाग

2.2 लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली प्रक्रिया के एंड-टू-एंड कम्प्यूटरीकरण पर सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा**कार्यकारी सार**

लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली में विद्यमान समस्याओं जैसे खाद्यान्न का रिसाव और विवर्तन, फर्जी और बोगस राशन कार्ड, समावेश और अपवर्जन की त्रुटि और प्रणाली में पारदर्शिता की कमी को दूर करने के लिये भारत सरकार के खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग द्वारा एण्ड टू एण्ड कम्प्यूटरीकरण की संकल्पना की गई थी। योजना के प्रमुख कार्यों में राशन कार्ड/लाभार्थी डाटाबेस का डिजिटाइजेशन; आपूर्ति श्रृंखला का कम्प्यूटरीकरण; पारदर्शी पोर्टल और शिकायत निवारण तंत्र की स्थापना सम्मिलित थी। 12 वीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) के अन्तर्गत अनुपात (50:50) के आधार पर भारत सरकार द्वारा दिसम्बर 2012 में योजना के लिये प्रशासनिक स्वीकृति दी गई थी। भारत सरकार द्वारा राज्य में योजना के क्रियान्वयन हेतु विभिन्न शीर्षों के अन्तर्गत ₹ 108.53 करोड़ अनुमोदित किया गया था। प्रदेश सरकार द्वारा इस योजना में, मार्च 2016 तक कुल ₹ 54 करोड़ व्यय किया गया था। यद्यपि योजना पूर्ण करने की निर्धारित तिथि (अक्टूबर 2013) को जून 2015 तक विस्तारित किया गया था, तथापि योजना में परिकल्पित कोई भी प्रमुख क्रियाकलाप पूर्ण नहीं हुआ था।

योजना की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा में निम्न तथ्य प्रकाश में आये:

परियोजना नियोजन, कार्यान्वयन और प्रचालन

भारत सरकार के साथ सहमति-ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने में विलम्ब, राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई के विलम्ब से गठन एवं प्रमुख कार्यकलापों का निष्पादन न करने के कारण परियोजना नियोजन विलंबित और त्रुटिपूर्ण रहा।

(प्रस्तर 2.2.8.1 व 2.2.8.2)

भाग द्वारा विसंगत रणनीति अपनाने के कारण लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली प्रक्रिया के कम्प्यूटरीकरण के लिये निर्धारित समय-सीमा का पालन नहीं हुआ।

(प्रस्तर 2.2.8.4)

राज्य के राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (एनआईसी) द्वारा विकसित अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली कार्यकलाप के सभी पहलुओं का समाधान करने में असफल रहा, जिसके कारण मैन्युअल प्रक्रिया भी प्रचलित थी। न तो अनुप्रयोगी सॉफ्टवेयर का प्रलेखन सुनिश्चित किया गया और न ही राज्य के राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ सेवा स्तर अनुबंध गठित किया गया।

(प्रस्तर 2.2.8.6)

लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली की प्रक्रियाओं का कम्प्यूटरीकरण

डाटाबेस में त्रुटिपूर्ण मास्टर कोड की मैपिंग तथा लाभार्थियों के डुप्लीकेट रिकार्ड विद्यमान होने के कारण हितधारकों और लाभार्थियों के डाटाबेस के डिजिटाइजेशन में कमियां थीं।

(प्रस्तर 2.2.9.1)

सब्सिडी का समुचित लाभ पहुँचाने के उद्देश्य से दूसरे डाटाबेस से प्रतिसत्यापन कराकर और लाभार्थियों का बैंक खाता और आधार संग्रहण करके सभी बोगस लाभार्थी और एक से अधिक बार लाभ लेने वाले लाभार्थियों का विलोपन करके फर्जी और बोगस राशन कार्ड हटाने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ, क्योंकि डाटाबेस का समुचित सत्यापन और अद्यतनीकरण नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 2.2.9.2)

लाभार्थी डाटाबेस में मौजूद राशन कार्ड की संख्या के आधार पर खाद्यान्न आबंटन आदेश की प्रक्रिया स्थापित न होने के कारण आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन का कम्प्यूटरीकरण पूर्ण रूप से क्रियाशील नहीं था।

(प्रस्तर 2.2.9.3)

पारदर्शी पोर्टल पर, खाद्यान्न वस्तुओं के वास्तविक उठान, राज्य गोदामों का मुख्य स्टॉक रजिस्टर, विक्रय रजिस्टर का विवरण उपलब्ध नहीं था। नमूना जाँच किये गये जनपदों में उचित दर की दुकानों पर खाद्यान्न की उपलब्धता के बारे में पहले से पंजीकृत सभी लाभार्थियों को मोबाइल एस.एम.एस. एलर्ट के द्वारा सूचित नहीं किया गया था।

(प्रस्तर 2.2.9.4)

प्रशिक्षण

दैनिक प्रक्रिया में शामिल कार्मिकों को प्रशिक्षण देने के लिए प्रभावी प्रशिक्षण योजना तैयार नहीं की गई थी।

(प्रस्तर 2.2.10)

अनुश्रवण

प्रणाली प्रमाणीकरण और टीपीडीएस अनुप्रयोग माड्यूल की सुरक्षा लेखापरीक्षा के अभाव में कम्प्यूटरीकरण की प्रणाली असुरक्षित थी। भारत सरकार को भेजी जाने वाली पाक्षिक अनुश्रवण रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी।

(प्रस्तर 2.2.11)

2.2.1 प्रस्तावना

लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (टीपीडीएस) का उद्देश्य लोगों, विशेष रूप से गरीब और कमजोर वर्गों के लिये खाद्य सुरक्षा सुनिश्चित करना था। उचित दर की दुकान के माध्यम से राशन कार्ड धारकों को आवश्यक वस्तुएं जैसे गेहूँ, चावल, लेवी चीनी और मिट्टी का तेल वितरण किया जाना था। प्रचलित प्रक्रिया की विभिन्न समस्याओं जैसे टीपीडीएस आपूर्ति श्रृंखला में खाद्यान्न का रिसाव और विवर्तन, फर्जी और बोगस राशन कार्ड, समावेश और अपवर्जन की त्रुटि, पारदर्शिता की कमी, कमजोर शिकायत निवारण तंत्र आदि को दूर करने के उद्देश्य से सम्पूर्ण देश में टीपीडीएस का कम्प्यूटरीकरण प्रारम्भ किया गया था।

भारत सरकार के उपभोक्ता मामले, खाद्य और सार्वजनिक वितरण मंत्रालय के अन्तर्गत खाद्य और सार्वजनिक वितरण विभाग द्वारा 12 वीं पंचवर्षीय योजना (2012-17) में लागत अंश के आधार पर सभी राज्यों में लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली प्रक्रिया के एंड-टू-एंड कम्प्यूटरीकरण लागू करने के उद्देश्य से तकनीकी, वित्तीय और ढांचागत सहायता प्रदान करने के लिये योजना तैयार की गयी थी। भारत सरकार और राज्य सरकार के मध्य लागत अंश 50:50 के अनुपात में था।

एंड-टू-एंड कम्प्यूटरीकरण योजना में विद्यमान 4.41 करोड़ डिजिटाइज्ड कार्ड¹ के कार्यान्वयन में दो घटक शामिल थे। प्रथम घटक में लाभार्थियों तथा अन्य डाटाबेस का डिजिटाइजेशन, आपूर्ति-श्रृंखला का कम्प्यूटरीकरण, पारदर्शी पोर्टल और शिकायत निवारण तंत्र की स्थापना सम्मिलित थे। द्वितीय घटक के अर्न्तगत उचित दर की दुकान के स्वचालन में लाभार्थियों की पहचान के लिये, प्वाइंट आफ सेल (पीओएस) की स्थापना, बिक्री का अंकन और केंद्रीय सर्वर में डाटा के लेन-देन का संग्रहण सम्मिलित था।

योजना के प्रथम घटक के कार्यान्वयन के लिये भारत सरकार ने दिसम्बर 2012 में प्रशासनिक अनुमोदन किया था। परियोजना दिशा-निर्देश के अनुसार, लाभार्थियों के डाटाबेस के डिजिटाइजेशन और आपूर्ति-श्रृंखला के कम्प्यूटरीकरण के लिये क्रमशः मार्च 2013 और अक्टूबर 2013 की समय-सीमा निर्धारित की गई थी।

राज्य में योजना के कार्यान्वयन के लिये भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार के मध्य मई 2013 में सहमति-ज्ञापन पर हस्ताक्षर किया गया। सहमति-ज्ञापन की शर्तों के अनुसार प्रदेश सरकार ने योजना के प्रथम घटक में विनिर्दिष्ट कार्यकलापों को कार्यान्वित करने के लिये सहमति प्रदान की।

भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एनएफएसए) 2013 के लागू किये जाने के फलस्वरूप राज्यों द्वारा राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के क्रियान्वयन के लिये टीपीडीएस संचालन का कम्प्यूटरीकरण पूर्व अपेक्षित था।

2.2.2 उत्तर प्रदेश में टीपीडीएस का विस्तार

जनगणना-2011 के अनुसार, उत्तर प्रदेश की जनसंख्या 19.98 करोड़ थी, जिसमें ग्रामीण जनसंख्या 15.53 करोड़ (77.73 प्रतिशत) और शहरी जनसंख्या 4.45 करोड़ (22.27 प्रतिशत) थी।

चिन्हित लाभार्थियों को टीपीडीएस के अर्न्तगत तीन श्रेणी के राशन कार्ड यथा गरीबी रेखा के ऊपर (ए.पी.एल), गरीबी रेखा के नीचे (बी.पी.एल.) और अंत्योदय अन्न योजना के कार्ड निर्गत किये गये थे। भारत सरकार द्वारा बी.पी.एल. (65.85 लाख) और अंत्योदय (40.95 लाख) राशन कार्ड का लक्ष्य निर्धारित किया गया था, जबकि ए.पी.एल. कार्ड के लिये कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं था।

जनवरी 2016 से राज्य के 28 जिलों में और मार्च 2016 से शेष जिलों में राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम लागू किया गया। राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम की धारा 10 की उपधारा (1) के अर्न्तगत रियायती दर पर खाद्यान्न उपलब्ध कराने के लिये समावेश और अपवर्जन मानदंड के आधार पर दो श्रेणी के लाभार्थी, पात्र गृहस्थी² और अंत्योदय अन्न योजना के लाभार्थियों की पहचान की जानी थी।

भारत सरकार के आदेश (मार्च 2015) के अनुसार शहरी जनसंख्या (2.87 करोड़) का 64.43³ प्रतिशत और ग्रामीण जनसंख्या (12.34 करोड़) का 79.56 प्रतिशत राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अर्न्तगत आच्छादित किया जाना था। अधिनियम की धारा 3 के

¹ राज्य में फरवरी 2005 में कुल 4.51 करोड़ राशनकार्ड और 2012 में 4.41 करोड़ डिजिटाइज्ड राशनकार्ड थे।

² उ0 प्र0 शासन के शासनादेश के अनुसार (अक्टूबर 2014) राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम एनएफएसए के अर्न्तगत पात्र परिवारों के चयन के लिए एनएफएसए के समावेश और अपवर्जन मानदंड को पूर्ण करने वाले एपीएल और बीपीएल श्रेणी के पहले से चिन्हित परिवारों को एनएफएसए की पात्र गृहस्थी में शामिल करना था।

³ टी0पी0डी0एस0 (नियंत्रण) आदेश 2015 के अनुसार।

अनुसार पात्र गृहस्थी के प्रत्येक व्यक्ति के लिये पाँच किलोग्राम प्रति माह और अंत्योदय परिवार के लिये 35 किग्रा प्रतिमाह खाद्यान्न दिये जाने का प्रावधान था।

2.2.3. टीपीडीएस के कम्प्यूटरीकरण के लिये ढांचागत प्रणाली।

राज्य के राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र, लखनऊ द्वारा विकसित वेब-आधारित अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर और केंद्रीकृत टीपीडीएस डाटाबेस, राज्य डाटा सेंटर, लखनऊ पर संचालित था। स्ट्रक्चर्ड क्वेरी लैंग्वेज (एस क्यू एल) सर्वर 2012 में टीपीडीएस के दो डाटाबेस यथा विद्यमान राशन कार्ड प्रबंधन प्रणाली (ईआरसीएमएस) और एनएफएसए डाटाबेस थे। विद्यमान राशन कार्ड प्रबंधन प्रणाली डाटाबेस एपीएल, बीपीएल और अंत्योदय श्रेणी के लाभार्थियों से संबंधित था, जबकि एनएफएसए डाटा बेस एनएफएसए के अर्न्तगत चयनित लाभार्थियों से संबंधित था। डाटाबेस में जनपदों के लिये पृथक संव्यवहार सारणी बनाई गयी थी।

2.2.4. संगठनात्मक ढांचा

योजना के क्रियान्वयन के लिये राज्य सरकार के शासन स्तर पर प्रमुख सचिव, खाद्य एवं रसद विभाग तथा विभागीय स्तर पर आयुक्त, खाद्य एवं रसद विभाग उत्तरदायी थे। मंडल स्तर पर उपायुक्त खाद्य तथा जनपद स्तर पर जिला आपूर्ति अधिकारी, क्षेत्रीय खाद्य अधिकारी की सहायता से, योजना के क्रियान्वयन और अनुश्रवण के लिये उत्तरदायी थे।

इसके अतिरिक्त, योजना के दिशा-निर्देश के अनुसार प्रदेश सरकार द्वारा वर्णित परियोजना की समग्र अनुश्रवण और प्रबंधन के लिये संस्थागत ढांचे का गठन किया गया था जैसा कि सारणी 1 में दिया गया है:

सारणी 1: संस्थागत ढांचा, उनकी भूमिका और कार्य

उत्तर प्रदेश सरकार के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित स्टेट एपेक्स कमेटी	समग्र मार्गदर्शन, समीक्षा, अनुश्रवण और समन्वय, नीतिगत मामलों पर निर्णय, डेलिवरेबल्स और समय सीमा का अनुमोदन, प्रत्यायोजन के अनुसार वित्तीय शक्तियां।
प्रमुख सचिव, खाद्य एवं रसद उत्तर प्रदेश शासन के नेतृत्व में गठित राज्य परियोजना ई-मिशन टीम	डी पी आर/वित्तीय प्रस्ताव तैयार करना, टीपीडीएस के लिये समर्पित स्टेट डाटा सेंटर की स्थापना, राज्य स्तर पर परियोजना के कार्यान्वयन की समग्र जिम्मेदारी, राज्य स्तर पर विस्तृत कार्यात्मक आवश्यकता, बिजनेस प्रोसेस री-इंजीनियरिंग (बीपीआर) और परिवर्तन प्रबंधन का कार्यान्वयन, टीपीडीएस कार्यान्वयन के लिये तकनीकी सहयोगी का चयन, राज्य स्तरीय रोल आउट से पहले प्रमाणित एजेंसी से प्रमाणीकरण सुनिश्चित करना।
अपर आयुक्त, खाद्य एवं रसद विभाग के नेतृत्व में गठित राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई	प्रणाली के बुनियादी ढांचे और प्रक्रिया से संबंधित आकस्मिक योजना के लिये प्रारंभिक कार्य करना, पूर्ण किये गये और अभी प्रारम्भ होने वाले कार्यों का आकलन, राज्य एवं जनपद स्तर पर वर्तमान सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) का आकलन, सभी हितधारकों के साथ घनिष्ठ समन्वय, खाद्य एवं रसद विभाग के कर्मचारियों के प्रशिक्षण की आवश्यकता का आकलन, हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर की आवश्यकताओं का आकलन, कार्यान्वयन एजेंसी के लिये संविदा मसौदा तैयार करना, कार्यान्वयन एजेंसी के सेवा स्तर का अनुश्रवण करना, योजना के अंतर्गत गतिविधियों की स्थिति और प्रगति का अनुश्रवण आदि।

(स्रोत: योजना दिशा-निर्देश)

2.2.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा यह जाँच करने के लिये की गयी थी कि क्या:

- प्रदेश सरकार द्वारा परियोजना के कार्यान्वयन के लिए प्रभावी थी तथा दिशा-निर्देश के अनुरूप योजना नियोजित की गयी थी;
- प्रणाली में पारदर्शिता को बढ़ावा देने के लिये योजना के सभी कार्य कलापों को आच्छादित करते हुये विस्तृत रूप से अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर विकसित किया गया था;
- आई.टी. बुनियादी सुविधाओं का अर्जन एवं नियोजन मानकों तथा सेवा स्तर समझौते की समय-सीमा के अनुसार किया गया था;
- डाटा बेस की शुद्धता, विश्वसनीयता और सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिये पर्याप्त अन्तर्निहित आई.टी. नियंत्रण प्रणाली थी;
- कंप्यूटरीकृत प्रणाली के सुचारु संचालन के लिये टीपीडीएस कर्मियों को अपेक्षित प्रशिक्षण दिया गया था;
- लाभार्थियों की शिकायतों की प्रभावी ट्रैकिंग के लिए एवं समय पर निवारण हेतु स्वचालित पारदर्शी पोर्टल और शिकायत निवारण तंत्र क्रियाशील था, तथा
- योजना के परिकल्पित उद्देश्यों की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिये संस्थागत ढांचे द्वारा परियोजना के कार्यान्वयन की प्रभावी अनुश्रवण किया जा रहा था।

2.2.6 लेखापरीक्षा मानदंड :

योजना की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा के लिये निम्नलिखित लेखापरीक्षा मानदंड लिये गए;

- टीपीडीएस योजना के एंड-टू-एंड कम्प्यूटरीकरण के लिये कार्यान्वयन दिशा-निर्देश;
- भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निर्गत आदेश और परिपत्र;
- योजना के क्रियान्वयन के लिये उत्तर प्रदेश शासन द्वारा किये गये करार/सहमति-ज्ञापन;
- राज्य के वित्तीय नियम और बजट मैनुअल के प्रावधान;
- ई-राशन कार्ड प्रबंधन प्रणाली का यूजर मैनुअल;
- पी.डी.एस. और प्रासंगिक ई-गवर्नेन्स मानकों के लिये मेटा डाटा और डाटा मानक;
- राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम (एक्ट) और उसके अन्तर्गत निर्गत दिशा-निर्देश; तथा
- सूचना प्रौद्योगिकी नियम 2011 (समुचित सुरक्षा मानक, प्रक्रियाएं और संवेदनशील व्यक्तिगत डाटा या सूचना)

2.2.7. लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और पद्धति:

टीपीडीएस के अन्तर्गत एंड-टू-एंड कम्प्यूटरीकरण योजना की 2012-2016 की अवधि की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा अप्रैल 2016 से जुलाई 2016 के मध्य की गई।

विशेष सचिव, खाद्य एवं रसद विभाग उत्तर प्रदेश शासन के साथ अप्रैल 2016 में प्रारंभिक बैठक हुई और सरल यादृच्छिक नमूना बिना प्रतिस्थापन सांख्यिकीय से चुने गये आठ⁴ जिलों और आयुक्त, खाद्य एवं रसद विभाग के कार्यालय के अभिलेखों की लेखापरीक्षा की गई। चयनित किये गये प्रत्येक जनपद से नमूना जाँच के लिये दो विकास खण्ड (एक ग्रामीण और एक शहरी) तथा पाँच उचित दर की दुकानों और सम्बंधित विकास खण्ड गोदामों का चयन किया गया था।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र राज्य इकाई, लखनऊ से योजना का केंद्रीकृत डाटाबेस प्राप्त (मई 2016) किया गया और डाटा की वैधता, पूर्णता, विश्वसनीयता, अधिकृत और व्यवसाय नियमों के अनुसार होने की, कम्प्यूटर असिस्टेड लेखापरीक्षा तकनीक द्वारा जाँच की गई। ई-राशन कार्ड प्रबन्धन प्रणाली डाटाबेस के अद्यतन आकड़ों के एन.एफ.एस.ए. डाटाबेस में सम्मिलित होने के कारण नमूना जाँच में चयनित जिलों के एन.एफ.एस.ए. डाटाबेस का विश्लेषण किया गया था।

समापन गोष्ठी का आयोजन 30 दिसम्बर 2016 को हुआ और शासन के उत्तर को प्रतिवेदन में समुचित रूप से शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा परिणाम

लेखापरीक्षा में पाया गया कि योजना के प्रथम घटक के कार्यकलापों को पूरा करने की मूल तिथि अक्टूबर 2013 के विरुद्ध प्रदेश सरकार द्वारा बढ़ाई गई तिथि जून 2015 के बाद भी कोई कार्यकलाप पूरा नहीं हुआ था।

परियोजना नियोजन, क्रियान्वयन, संचालन और अनुश्रवण में पाई गई कमियों और विलम्ब की अग्रेतर प्रस्तरो में चर्चा की गई है:

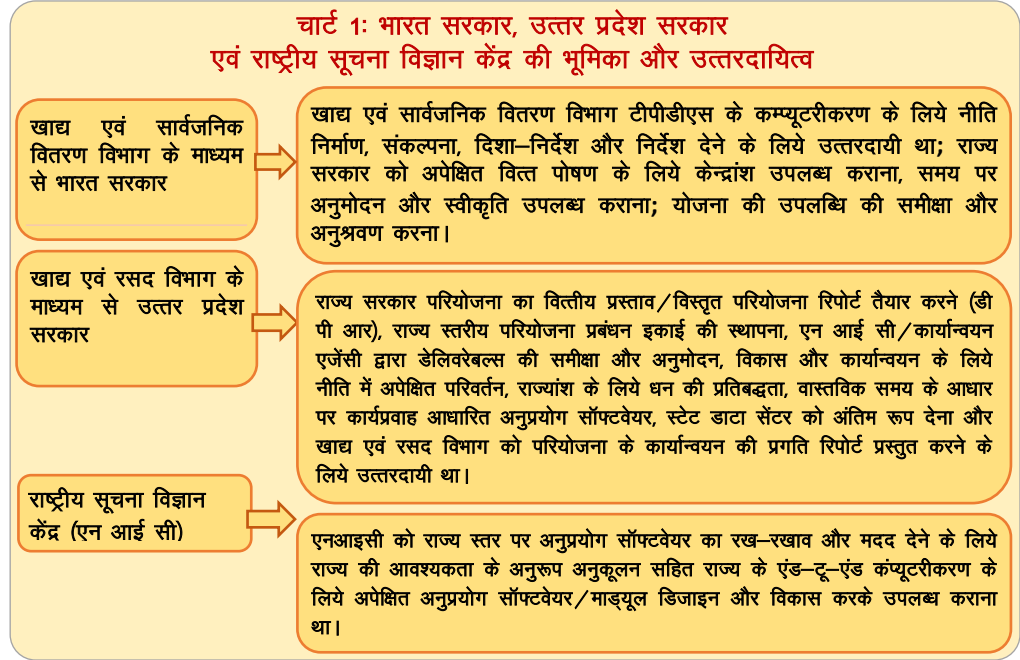
2.2.8 परियोजना नियोजन, क्रियान्वयन और संचालन

भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार के मध्य मई 2013 में हुये सहमति-ज्ञापन के अनुसार, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (एन आई सी) को खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग के क्रियान्वयन एजेंसी के रूप में योजना के अन्तर्गत केन्द्र और राज्य के लिये कामन अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर उपलब्ध कराना था। राज्य की आवश्यकताओं की पूर्ति के लिये अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर के विन्यास/अनुकूलन और समयबद्ध रूप से क्रियाशीलता की सुविधा प्रदान करने के लिये भारत सरकार स्तर पर भी राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र उत्तरदायी था। राज्य के पास स्वयं क्रियान्वयित करने या एन.आई.सी. के माध्यम से या बाहरी सिस्टम इंटीग्रेटर के माध्यम से राज्य स्तर पर तकनीकी हल के लिये रोल आउट का विकल्प था।

अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर विकसित करने के लिये उत्तर प्रदेश सरकार ने योजना के क्रियान्वयन हेतु राज्य की राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र इकाई का चुनाव किया। उत्तर प्रदेश सरकार ने जिला प्रशासन को जिला स्तर पर हार्डवेयर की खरीद और डाटा डिजिटलइजेशन के लिये अधिकृत किया।

योजना के क्रियान्वयन के लिये भारत सरकार, उत्तर प्रदेश सरकार और राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र की भूमिका और उत्तरदायित्व चार्ट 1 में दी गयी है।

⁴ इलाहाबाद, अलीगढ़, चित्रकूट, गाजियाबाद, कानपुर नगर, लखनऊ, मिर्जापुर और वाराणसी।



(स्रोत: योजना दिशा-निर्देश)

2.2.8.1 समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने में विलम्ब

योजना के क्रियान्वयन के लिये भारत सरकार द्वारा निधि अवमुक्त करने के लिये खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग, भारत सरकार और प्रदेश सरकार के मध्य सहमति होना अनिवार्य था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग द्वारा दिसम्बर 2012 में प्रदेश सरकार को सहमति-ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने के निर्देश दिये गये जबकि प्रदेश सरकार ने चार महीने से अधिक विलंब से मई 2013 में सहमति-ज्ञापन पर हस्ताक्षर किया। परिणामस्वरूप, भारत सरकार द्वारा वर्ष 2012-13 में निधि अवमुक्त नहीं की गयी थी और जून 2013 में सहमति-ज्ञापन पर हस्ताक्षर होने के बाद निधि अवमुक्त हो सकी, जिससे राज्य में परियोजना विलम्ब से प्रारम्भ हुई।

शासन ने उत्तर में बताया कि कार्यवाही यथाशीघ्र प्रारम्भ की गयी थी, जबकि तथ्य यह है कि चार महीने विलम्ब से सहमति-ज्ञापन पर हस्ताक्षर होने के कारण निधि विलम्ब से प्राप्त हुयी।

2.2.8.2 राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई

योजना के दिशा-निर्देश के अनुसार समग्र परियोजना के नियोजन और क्रियान्वयन के लिये राज्य खाद्य एवं रसद विभाग के मुख्यालय पर न्यूनतम तीन वर्ष कार्यकाल के लिये, सलाहकार की नियुक्ति करते हुए राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई की स्थापना की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई के गठन में विलम्ब

भारत सरकार के साथ किये गये सहमति-ज्ञापन के अनुसार राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई के गठन का दायित्व प्रदेश सरकार का था। लेकिन यह पाया गया कि

सलाहकार की नियुक्ति में विलम्ब के कारण सहमति-ज्ञापन पर हस्ताक्षर होने के पाँच माह बाद प्रदेश सरकार ने अक्टूबर 2013 में राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई का गठन किया। राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई का विलंब से गठन होने के कारण परियोजना का कार्य विलंब से शुरू हुआ, क्योंकि परियोजना की प्रारंभिक योजना तैयार करने का दायित्व राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई का था।

शासन ने उत्तर में बताया कि राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई का गठन सम्यक विचारोपरान्त न्यूनतम समय में किया गया था।

महत्वपूर्ण कार्यकलापों का निष्पादन न होना

राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई के प्रमुख कार्यों में प्रणाली के बुनियादी ढांचे के लिये प्रारंभिक योजना की तैयारी और प्रक्रिया के लिये आकस्मिक योजना, राज्य द्वारा पूर्ण किये गये कार्यकलाप और अभी प्रारम्भ न हुये कार्यकलाप का आकलन, प्रदेश एवं जनपद स्तर पर सूचना तथा संचार प्रौद्योगिकी के वर्तमान स्तर का आकलन, मुद्दा और जोखिम की पहचान करके इन्हें हल करने के लिये तंत्र की स्थापना एवं मुद्दे के समाधान के लिये हित धारकों के साथ समन्वय स्थापित करना सम्मिलित था।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि कम्प्यूटरीकरण के सभी कार्य कलापों में सहायता करने के लिये फर्म को निर्गत किये गये कार्यदेश में प्रमुख कार्यकलापों को पूर्ण करने के लिये कार्यक्षेत्र और समय सीमा का निर्धारण नहीं किया गया था। विभाग के पास सलाहकारों द्वारा किये गये कार्यों का कोई आकलन रिपोर्ट/अभिलेखीकरण उपलब्ध नहीं था।

इस प्रकार परियोजना क्रियान्वयन के प्रारम्भिक चरण में, प्रारम्भिक मूल्यांकन अध्ययन एवं नियोजन के अभाव के कारण निष्पादन प्रक्रिया में बार-बार परिवर्तन के परिणामस्वरूप परियोजना का क्रियान्वयन प्रभावित हुआ, जैसा कि **प्रस्तर 2.2.8.4** में वर्णित है।

शासन ने उत्तर में बताया कि बैठकों तथा निर्देशों के माध्यम से समय-समय पर राज्य परियोजना प्रबन्धन इकाई को योजना से सम्बंधित कार्यों के बारे में अवगत कराया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि मुख्य कार्यकलापों को पूरा करने के लिये विस्तृत कार्यक्षेत्र और समय-सीमा परिभाषित नहीं की गयी थी।

2.2.8.3 वित्तीय स्थिति

इस योजना के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा राज्यों को 50:50 अनुपात के आधार पर वित्तीय सहायता प्रदान की गई। भारत सरकार को अपने 50 प्रतिशत का अंश 60, 30 और 10 प्रतिशत के तीन किशतों में अवमुक्त करना था। प्रदेश सरकार ने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र की राज्य इकाई की सहायता से वित्तीय प्रस्ताव तैयार करके परियोजना के वित्तीय पोषण के अनुमोदन हेतु भारत सरकार को प्रस्तुत किया। जून 2013 में भारत सरकार ने 17 मर्दों के अर्न्तगत ₹ 108.53 करोड़ अनुमोदित किया। वर्ष 2013-16 की अवधि में भारत सरकार ने अपने अंश ₹ 54.27 करोड़ में से ₹ 45.52 करोड़ धनराशि प्रदेश सरकार को अवमुक्त किया था। प्रदेश सरकार ने 2013-16 की अवधि में ₹ 96.39 करोड़ रूपये आवंटित किया, जिसके विरुद्ध ₹ 54 करोड़ व्यय हुए, जिसे **परिशिष्ट 2.2.1** में वर्णित किया गया है।

प्रदेश सरकार द्वारा वर्षवार आवंटित धन और उसके विरुद्ध व्यय का विवरण सारणी 2 में दिया गया है।

सारणी 2: वर्षवार आवंटन, व्यय और बचत

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन	व्यय (प्रतिशत)	बचत/समर्पण
2013-14	21.08	7.80 (37)	13.28
2014-15	47.77	20.71 (43)	27.06
2015-16	27.54	25.49 (93)	2.05
योग	96.39	54.00 (56)	42.39

स्रोत: आयुक्त, खाद्य एवं रसद विभाग

उपरोक्त सारणी से स्पष्ट है कि प्रदेश सरकार, आवंटित धनराशि व्यय करने में विफल रही और आवंटित धनराशि का केवल 56 प्रतिशत व्यय किया गया, जिसके कारण ₹ 42.39 करोड़ की बचत हुई। आगे लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

वर्ष 2013-16 की अवधि में 75 में से 47 जनपदों में आवंटित धनराशि के विरुद्ध 60 प्रतिशत से कम व्यय हुआ।

डिजिटাইजेशन मद के अर्न्तगत जनपदों के लिये आवंटित ₹ 41.05 करोड़ के विरुद्ध केवल ₹ 17.65 करोड़ (43 प्रतिशत) व्यय हुआ। 52 जनपदों में यह 50 प्रतिशत से कम था, जबकि दो जनपदों⁵ में यह आवंटित धन से अधिक था।

भारत सरकार के स्वीकृति आदेश और सहमति-ज्ञापन की शर्तों के विरुद्ध प्रदेश सरकार ने न तो योजना के लिये सम्प्रेक्षित लेखा बनाया और न ही सहमति-ज्ञापन की शर्तों के अनुसार चार⁶ योजना मदों से संबंधित ₹ 96.33 लाख की अप्रयुक्त निधि को वापस किया।

ऊपर उल्लिखित उद्धरणों का विवरण **परिशिष्ट 2.2.2** में दिया गया है।

निधि का अधिक व्यय/समर्पण जनपद और राज्य दोनों स्तर पर कमजोर वित्तीय नियोजन और अप्रभावी अनुश्रवण को दर्शाता था।

2.2.8.4 क्रियान्वयन के लिये असंगत रणनीति

प्रदेश सरकार द्वारा एंड टू एंड कम्प्यूटरीकरण के अंतर्गत राशन कार्ड के डिजिटाइजेशन, डाटाबेस को अद्यतन करने और नये राशन कार्ड निर्गत करने जैसे कम्प्यूटरीकरण की प्रक्रिया के क्रियान्वयन के लिये समय सीमा के निर्धारण का आदेश निर्गत (अक्टूबर 2013) किया गया था।

शासनादेश के अनुसार डिजिटाइजेशन और राशन कार्ड प्रिन्ट करने की पूर्ण प्रक्रिया, जनपद स्तर पर वेडरों के माध्यम से 75 दिनों में आन लाइन प्रक्रिया के माध्यम से पूर्ण की जानी थी, जैसा कि नीचे सारणी 3 में दिया गया है।

⁵ हमीरपुर और प्रतापगढ़।

⁶ स्टेट डाटा सेन्टर, वेब पोर्टल, एसएमएस की लागत और मूल्यांकन।

सारणी 3 कम्प्यूटरीकरण की प्रक्रिया के लिये कार्ययोजनावार समय सीमा

कार्यकलाप	निर्धारित समय सीमा	प्रक्रिया
सूचना का संग्रह और राशन कार्ड का डिजिटलइजेशन	15 नवम्बर 2013	लाभार्थियों के व्यक्तिगत विवरण को अद्यतन करने के लिये वर्तमान में प्रचलित राशन कार्ड डाटा को डाउनलोड और प्रिंट किया जाना था तथा अद्यतन फार्मों को लाभार्थियों से वापस लेकर डिजिटलइज, सत्यापित और संकलित किया जाना था।
डाटा का डी डुप्लीकेशन/ शुद्धीकरण	25 नवम्बर 2013	राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र द्वारा डी-डुप्लीकेशन की प्रक्रिया अपनायी जानी थी और जिला प्रशासन द्वारा चिन्हित फर्जी/बोगस राशन कार्ड्स का सत्यापन करके उन्हें निरस्त करना था।
डाटा फ्रीज करना	30 नवम्बर 2013	डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया पूरी होने के बाद राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र द्वारा डाटा को फ्रीज करना था।
वितरण के लिये राशन कार्ड को प्रिंट करना	15 दिसम्बर 2013	अंतिम रूप दिये गये राशन कार्ड को लाभार्थियों को वितरित करने के लिये आन लाइन मुद्रित किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि आनलाइन प्रक्रिया से डाटा डिजिटलइजेशन के लिये अल्प अवधि की निविदायें (अक्टूबर 2013) आमंत्रित की गई थी। इसके बावजूद विभाग ने जनपद और ब्लॉक स्तर पर कमजोर नेटवर्क का हवाला देते हुए, शीघ्र डिजिटलइजेशन के लिये ऑफ लाइन प्रक्रिया को अपना लिया।

प्रदेश सरकार द्वारा डाटा प्रमाणीकरण/डी-डुप्लीकेशन का कार्य, दूसरे डाटाबेस जैसे निर्वाचन आयोग के मतदाता डाटाबेस का प्रयोग करके डेटाबेस को प्रति सत्यापित करने, नये राशन कार्ड प्रिंट व निर्गत करने के लिये निर्देश (जनवरी 2014 और फरवरी 2014) दिये गये थे। यह निर्देश सम्पूर्ण डिजिटलइजेशन प्रक्रिया के पूर्ण होने की तिथि अर्थात् 15 दिसम्बर 2013 के बाद निर्गत किये गये। परिणामस्वरूप, कार्यकलापों को पूरा करने के कार्यक्रम को संशोधित (जनवरी 2014) करते हुये डाटा प्रविष्टि का कार्य 15 फरवरी 2014, डाटा फ्रीज करने का कार्य 28 फरवरी 2014 और ऑन लाइन प्रिंटिंग और राशन कार्ड निर्गत करने का कार्य 15 मार्च 2014 तक पूर्ण करने का निर्णय लिया गया।

ऑफलाइन प्रक्रिया के अर्न्तगत डाटा वैलिडेशन और डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया को जनपद एनआईसी कार्यालय में किया जाना था, जिसके लिये जिला पूर्ति अधिकारियों को डिजिटलइज्ड डाटा और दो कंप्यूटर, एनआईसी को उपलब्ध कराना था। जिलापूर्ति अधिकारियों द्वारा डी डुप्लीकेशन प्रक्रिया के परिणाम को एक्सेल शीट में सत्यापित किया जाना था और वेंडरों के माध्यम से संशोधन किये जाने के बाद, अंतिम सूची को एनआईसी के सेंट्रल सर्वर पर अपलोड करने के लिये उपलब्ध कराना था।

अक्टूबर 2014 से डिजिटलइजेशन की प्रक्रिया को फिर आनलाइन प्रक्रिया में परिवर्तित किया गया और पूर्ण करने की तिथि संशोधित करके जून 2015 कर दी गई। तथापि, जून 2015 तक किसी भी जनपद में एपीएल कार्ड का डिजिटलइजेशन पूर्ण नहीं हुआ था और 20 जनपदों में प्रगति 50 प्रतिशत से कम थी। जबकि बीपीएल और अंत्योदय के मामले में क्रमशः 58 तथा 25 जनपदों में शत प्रतिशत डिजिटलइजेशन नहीं हुआ था। विभाग द्वारा पुनः यह निर्णय (जून 2015) लिया गया कि जिन लाभार्थियों का नाम एपीएल सूची में न हो एवं जिन्होंने एनएफएसए के अर्न्तगत पात्र गृहस्थी के लिये आनलाइन आवेदन किया था, उन्हें एपीएल की सूची में सम्मिलित किया जाय। इस

प्रकार, असंगत रणनीति के कारण टीपीडीएस कम्प्यूटरीकरण के क्रियान्वयन में विलम्ब हुआ। यह योजना के क्रियान्वयन में लचर नियोजन को भी दर्शाता था।

अग्रेतर, राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम, 2013 के अर्न्तगत राज्यों द्वारा लाभार्थियों के पहचान की प्रक्रिया 365 दिन में पूर्ण होनी थी। प्रदेश सरकार ने अक्टूबर 2014 में शहरी और ग्रामीण क्षेत्र में पात्र गृहस्थी की पहचान के लिये समावेश और अपवर्जन मानदंड के आधार पर दिशा-निर्देश जारी किया, जबकि पहचान के लिये सर्वेक्षण फार्म जनवरी 2015 में परिचालित किया गया था।

इस प्रकार प्रदेश सरकार टीपीडीएस कम्प्यूटरीकरण प्रक्रिया को कार्यान्वित करने के लिये प्रभावी नीति एवं योजना बनाने में असफल रही, जो कि राज्य में एनएफएसए के क्रियान्वयन के लिये पूर्व अपेक्षित था।

शासन ने उत्तर में बताया कि इन्टरनेट कनेक्टिविटी की समस्या के कारण ऑफलाइन प्रक्रिया अपनायी गयी और समय से कार्य पूर्ण करने के लिये विभिन्न स्तरों पर कार्य का वितरण किया गया था। शासन ने क्रियान्वयन के संबंध में की गई टिप्पणी पर कोई उत्तर नहीं दिया।

2.2.8.5 मौजूदा राशन कार्ड की वैधता का विस्तार

राशन कार्ड के डिजिटाइजेशन और नये राशन कार्ड निर्गत करने की प्रक्रिया के लिये बनी नीति (अक्टूबर 2013) के अनुसार अयोग्य परिवारों के फर्जी/बोगस राशन कार्ड को निरस्त करते हुये टीपीडीएस के अर्न्तगत योग्य लाभार्थियों के लिये नवीन राशन कार्ड निर्गत किये जाने थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि फरवरी 2005 में निर्गत⁷ राशन कार्ड की वैधता पांच वर्ष के लिये थी। इन राशन कार्डों की वैधता टीपीडीएस कम्प्यूटरीकरण के अर्न्तगत कार्य कलापों के पूर्ण न होने के कारण विभिन्न आधारों पर बार-बार बढ़ाई गई। कार्ड की वैधता 31 मार्च 2014 तक आन लाइन प्रिंटिंग और नये राशन कार्ड जारी करने में लिये गये समय के कारण; जून 2014 तक लोक सभा चुनाव के आधार पर और दिसम्बर 2014 तक डाटा में से त्रुटियों को हटाने के आधार पर बढ़ाई गई। जनवरी 2015 में राशन कार्ड फीडिंग की प्रक्रिया जारी रहने के कारण वैधता एनएफएसए के कार्यान्वयन तक बढ़ाई गई।

इस प्रकार, डिजिटाइजेशन की प्रक्रिया अधूरी और विलंबित होने के कारण डिजिटाइजेशन और फर्जी/बोगस कार्ड हटाकर नये कार्ड निर्गत करने का उद्देश्य फरवरी 2005 में निर्गत राशन कार्डों के अस्तित्व में होने के कारण सफल नहीं हुआ। प्रणालीजनित रिपोर्ट (6 अप्रैल 2016) के अनुसार राज्य के 4.51 करोड़ राशन कार्ड के सापेक्ष, 3.81 करोड़ कार्ड पर ही डिजिटल हस्ताक्षर हुये। डिजिटल हस्ताक्षरित 3.81 करोड़ कार्ड में से 3.61 करोड़ कार्ड प्रिन्ट हुये।

डाटाबेस के विश्लेषण के अनुसार नमूना जाँच के आठ जिलों में विलंब से जारी राशन कार्ड एवं डुप्लीकेट आधार नम्बर, मतदाता पहचान संख्या और बैंक खाता संख्या वाले कार्ड मौजूद थे, जिसका प्रस्तर संख्या 2.2.9.2 में उल्लेख है।

⁷ फरवरी 2005 के शासनादेश के अनुसार।

शासन ने उत्तर में बताया कि एपीएल, बीपीएल और अंत्योदय कार्डों के साथ चिन्हित किये गये पात्र गृहस्थी लाभार्थियों के डाटा का भी डिजिटाइजेशन किये जाने के कारण लाभार्थियों को किसी भी प्रकार की परेशानी से बचाने के लिये कार्ड की वैधता बढ़ाई गई।

2.2.8.6 अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर का विकास और प्रलेखन

सहमति-पत्र के अनुसार, प्रदेश सरकार को अपनी आवश्यकता के अनुसार कॉमन अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर माड्यूल/सेवा को आंशिक या पूर्ण रूप से चुनने या अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर के विकास और पूर्ण तकनीकी हल के लिये प्रणाली समाकलक को किराये पर रखने का विकल्प था।

प्रदेश सरकार द्वारा इस कार्य में लगी एजेंसी का विस्तृत कार्य क्षेत्र और एजेंसी के निष्पादन के लिये स्पष्टतन परिभाषित सुपुर्दगी तथा समयबद्धता के साथ स्पष्ट परिभाषित सेवा स्तरीय करार (एसएलए) तैयार किया जाना था।

लेखापरीक्षा ने अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर के विकास और इसके प्रलेखन में कमियां पायीं, जिसका अनुवर्ती प्रस्तर में उल्लेख किया गया है:

कार्यक्षेत्र और सेवा स्तरीय करार

प्रदेश सरकार ने पूर्ण तकनीकी हल प्रदान करने के लिये कॉमन अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर का चयन करने या प्रणाली समाकलक नियुक्त करने के बजाय पहले से प्रयोग में लाये जा रहे अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर के विकास व वृद्धि के लिये राज्य एनआईसी की राज्य इकाई के साथ कार्य जारी रखा। जबकि, सहमति-ज्ञापन के प्रावधानों के विपरीत प्रदेश सरकार द्वारा राज्य एनआईसी इकाई के साथ न तो विस्तृत कार्यक्षेत्र तैयार किया गया और न ही सेवा स्तरीय करार पर हस्ताक्षर किया गया। स्पष्टतन परिभाषित सुपुर्दगी तथा समयबद्धता के अभाव में न तो कार्यकलापों का अनुश्रवण सम्भव था और न ही निष्पादन न करने/विलंब से निष्पादन के लिये एनआईसी को दंडित किया जा सकता था।

शासन ने उत्तर में बताया कि भारत सरकार के साथ हस्ताक्षरित सहमति-ज्ञापन के अनुसार यह कार्य एनआईसी उत्तर प्रदेश को सौंपा गया था। समय-समय पर हुई बैठकों में लिये गये निर्णय के अनुसार एनआईसी कार्य कर रहा है। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि प्रदेश सरकार ने राज्य एनआईसी इकाई के साथ सेवा स्तरीय करार और कार्यक्षेत्र निर्दिष्ट किये बिना अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर के विकास का कार्य एन आई सी उत्तर प्रदेश के साथ जारी रखा।

सॉफ्टवेयर प्रलेखीकरण और अनुमोदन

टीपीडीएस प्रक्रिया के एंड टू एंड कम्प्यूटरीकरण के लिए योजना के दिशा-निर्देश के अनुसार अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर के विकास के लिये डिजाइन विकास, परीक्षण और क्रियाशीलता के प्रत्येक चरण में समुचित प्रलेखीकरण और अनुमोदन की आवश्यकता थी। तैयार और अनुमोदित किये जाने वाले आवश्यक दस्तावेज जैसे कि सॉफ्टवेयर आवश्यकता विनिर्देश (सॉफ्टवेयर की कार्यक्षमता और परिणामों का वर्णन करने वाले), व्यवसाय प्रक्रिया पुनर्चना (व्यवसाय प्रक्रियाओं की वास्तविक डिजाइन) तथा परिवर्तन

प्रबंधन प्रलेखन में परिवर्तन (सॉफ्टवेयर में परिवर्तन को शासित करने वाली प्रक्रिया) एनआईसी द्वारा तैयार नहीं किया गया था।

इस प्रकार, सुनिश्चित प्रलेखन की नीति के नियमन के अभाव में अनियोजित तरीके से कम्प्यूटरीकरण कार्यक्रम लागू किया गया था। परिणामस्वरूप न तो अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर में किये गये परिवर्तन और न ही विकसित सॉफ्टवेयर में प्रस्तावित संरचना को लेखापरीक्षा के समय तक संदर्भित किया जा सका था। इस प्रकार अनियोजित तरीका अपनाने के कारण अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर में अनधिकृत परिवर्तन का जोखिम था।

शासन ने उत्तर में बताया कि समय-समय पर आयोजित बैठकों में एनआईसी को निर्देश दिये गये थे। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर विकास के अभिलेखीकरण और अनुमोदन उपलब्ध नहीं थे।

संस्तुति: सरकार को अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर का समुचित प्रलेखीकरण सुनिश्चित करना चाहिये। अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर में किये गये परिवर्तन के अभिलेखीकरण का प्रयास किया जाना चाहिये।

अनुप्रयोग माड्यूल का विकास न किया जाना

भारत सरकार के खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग द्वारा राज्यों को उपलब्ध कराये गये कॉमन अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर को योजना की आवश्यकता के अनुसार विभिन्न कार्यकलापों के लिये चार⁸ मुख्य माड्यूल के माध्यम से टीपीडीएस प्रणाली के सभी स्पेक्ट्रम को आच्छादित करना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार माड्यूल में से एक माड्यूल यथा खाद्यान्न के आवंटन आदेश जनन और इसके उप माड्यूल जैसे कि भारतीय खाद्य निगम से राज्य गोदाम और राज्य गोदाम से उचित दर दुकान तक खाद्यान्न के उठान की प्रक्रिया क्रियाशील नहीं थी। परिणामस्वरूप, ये कार्य मैनुअली किये जा रहे थे।

विभाग ने उत्तर में तथ्य को स्वीकार करते हुये बताया कि आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन के अर्न्तगत खाद्य और आवश्यक वस्तु आश्वासन और सुरक्षा लक्ष्य (फीस्ट) सॉफ्टवेयर एनआईसी दिल्ली द्वारा दिया जाना था। परन्तु, राज्य की आवश्यकता के अनुरूप अनुकूलित फीस्ट सॉफ्टवेयर अभी तक उपलब्ध नहीं कराया गया है। प्रदेश एनआईसी द्वारा अपेक्षित सॉफ्टवेयर विकसित किया जा रहा है।

2.2.8.7 आई टी बुनियादी सुविधाओं का क्रय

इसके अर्न्तगत राज्य डाटा सेंटर, खाद्य एवं रसद विभाग के मुख्यालय और खाद्य एवं रसद कार्यालय के जिला, ब्लाक और गोदाम स्तर के कार्यालय में आई टी की बुनियादी सुविधा के विकास हेतु हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर का क्रय किया जाना था।

भारत सरकार ने हार्डवेयर आइटम की खरीद के लिये ₹ 31.23 करोड़ अनुमोदित किया था। वर्ष 2013-16 की अवधि में प्रदेश सरकार ने ₹ 29.41 करोड़ आवंटित किया, जिसके विरुद्ध मार्च 2016 तक ₹ 19.18 करोड़ व्यय हुआ था।

हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर के क्रय में लेखापरीक्षा में पायी गयी कमियों का परवर्ती प्रस्तरो में उल्लेख किया गया है।

⁸ मास्टर डाटा तैयार करना, आवंटन आदेश जनन, राशन कार्ड डिजिटाइजेशन और शिकायत निवारण तंत्र।

राज्य डाटा सेंटर

केंद्रीकृत डाटाबेस और टीपीडीएस के ऑनलाइन संचालन के लिये हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर का क्रय करके राज्य डाटा सेंटर के लिये स्थापित किया जाना था।

प्रदेश सरकार को हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर के क्रय के लिये विशिष्टताओं को अंतिम रूप देना था। भारत सरकार ने हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर के क्रय के लिये ₹ 1.25 करोड़ अनुमोदित किया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नवम्बर 2013 में राज्य-ई मिशन टीम और दिसम्बर 2013 में क्रय समिति ने राज्य डाटा सेंटर की स्थापना के लिये निक्सी के माध्यम से आई टी हार्डवेयर के क्रय का अनुमोदन किया था। जबकि राज्य सरकार द्वारा हार्डवेयर की विशिष्टता पर निर्णय न लिये जाने के कारण राज्य डाटा सेंटर के लिये हार्डवेयर नहीं क्रय किया। परिणामस्वरूप, राज्य डाटा सेंटर के लिये समर्पित हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर क्रय नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि समर्पित अवसंरचना के अभाव में पहले एनआईसी सर्वर और बाद में (जुलाई 2014) राज्य आई टी विभाग के हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर संसाधन, जो राज्य डाटा सेंटर पर स्थापित थे, उन्हें वेब आधारित अनुप्रयोगी सॉफ्टवेयर और केंद्रीकृत डाटाबेस के प्रबंधन होस्ट करने के लिये प्रयोग किया गया।

इस प्रकार निधि की उपलब्धता के बावजूद टीपीडीएस योजना के लिये अपेक्षित हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर का उपयोग न किये जाने के कारण पिछले तीन वर्षों से निधि अप्रयुक्त रही।

विभाग ने उत्तर में बताया कि अनुमोदित विशिष्टता के बाद में अप्रचलित पाये जाने के कारण और नई अनुमानित लागत अनुमोदित लागत से अधिक होने के कारण ई-जिला क्लाउड आधारित अवसंरचना का प्रयोग किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि न तो भारत सरकार से अतिरिक्त निधि की मांग की गई और न ही राज्य डाटा सेंटर के अर्न्तगत भारत सरकार द्वारा अवमुक्त निधि भारत सरकार को वापस की गई।

खाद्य एवं रसद विभाग के मुख्यालय, जनपद, ब्लाक और गोदाम स्तर पर आई टी की बुनियादी सुविधा

योजना के अंतर्गत, टीपीडीएस की कार्यप्रणाली के अनुश्रवण के लिये डेस्क टॉप/लैपटाप का प्रावधान राज्य मुख्यालय स्तर (आठ कम्प्यूटर और पांच प्रिंटर), जिला स्तर (पांच कम्प्यूटर और तीन प्रिंटर) और ब्लॉक स्तर (दो कम्प्यूटर और एक प्रिंटर) पर डाटा इन्ट्री, ऑन लाइन आबंटन और उपयोगिता की सूचना देने के लिये किया गया था। गोदाम स्तर पर ऑन लाइन अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर के माध्यम से खाद्यान्न की प्राप्ति एवं निर्गमन, प्रबंधन सूचना प्रणाली (एमआईएस) की रिपोर्ट देखने आदि, के डाटा इन्ट्री के लिये एक लैपटाप कम्प्यूटर और एक प्रिंटर उपलब्ध कराया जाना था।

प्रदेश सरकार ने विकेंद्रीकृत तरीके को अपनाते (फरवरी 2015) हुये जिला प्रशासन को वेंडर नियुक्त करके हार्डवेयर क्रय के लिये अधिकृत किया। हार्डवेयर का क्रय वाणिज्यकर विभाग में एक वर्ष से अधिक समय से पंजीकृत या आईटी और इलेक्ट्रानिक्स विभाग में पंजीकृत अधिकृत फर्म से तकनीकी और वित्तीय बिड आमंत्रित करके, 25 मार्च 2015 तक किया जाना था। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित अनियमिततायें पायी गयीं:

हार्डवेयर/सॉफ्टवेयर का अधिक क्रय

योजना के दिशा-निर्देश के अनुसार खाद्य एवं रसद विभाग के राज्य एवं जनपद कार्यालयों के लिये विनिर्दिष्ट हार्डवेयर का क्रय किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार⁹ जिलों में दिशा-निर्देश में निर्धारित (*परिशिष्ट 2.2.3*) मात्रा का उल्लंघन करते हुए ₹ 7.83 लाख धनराशि के पांच डेस्कटॉप कम्प्यूटर, तीन लैपटाप, 36 लेजर प्रिंटर और छह एम.एस. आफिस सॉफ्टवेयर क्रय किए गए थे। राज्य मुख्यालय पर हार्डवेयर के क्रय एवं उन्हें स्थापित करने की सूचना मांगे जाने के बावजूद लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

हार्डवेयर सामग्री की आपूर्ति एवं वितरण में विलम्ब

उपरोक्त चर्चा के अनुसार हार्डवेयर सामग्री का क्रय मार्च 2015 तक पूर्ण होना था एवं नमूना जाँच के जनपदों में फर्मों को निर्गत किये गये आपूर्ति आदेश की शर्त के अनुसार सामग्री की आपूर्ति तीन से दस दिन के अन्दर की जानी थी। जबकि पांच जनपदों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि हार्डवेयर सामग्री की आपूर्ति सात से 188 दिनों के विलम्ब से की गयी थी।

आगे यह पाया गया कि जनपदों से हार्डवेयर सामग्री को तीन से 11 माह के विलम्ब से विकास खण्ड को वितरित किया गया था। जिला पूर्ति कार्यालयों से गोदामों को, हार्डवेयर सामग्री का वितरण एक से 13 माह के विलम्ब से किया गया। चार जनपदों के अभिलेखों की जाँच में यह भी प्रकाश में आया कि हार्डवेयर सामग्री का वितरण (जून 2016) विकास खण्ड एवं गोदाम को नहीं किया गया था और यह सामग्री जिला कार्यालयों पर रखी गयी थी, जिसका विवरण *परिशिष्ट 2.2.4* में दिया गया है।

इस प्रकार क्रय सामग्री का प्रभावी एवं उद्देश्यपूर्ण उपयोग नहीं किया गया था।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि जनपदों से सूचना मांगी गयी थी।

2.2.8.8 नेटवर्क कनेक्टिविटी

कार्यालयों एवं गोदामों को जोड़ने के लिये विभिन्न उपलब्ध माध्यमों जैसे लीज्ड लाइन्स, स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क (स्वान), राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र नेटवर्क (निकनेट), मोबाइल जनरल पैकेट रेडियो सर्विस (जीपीआरएस), ब्राडबैंड आदि का प्रावधान किया गया था। राज्य, जनपद एवं विकास खण्ड कार्यालयों के लिये न्यूनतम बैंडविथ 1 से 2 मेगाबाइट प्रति सेकेण्ड (एमबीपीएस) थी।

प्रदेश सरकार द्वारा जिला और विकास खण्ड स्तर पर ब्राडबैंड कनेक्टिविटी और गोदाम स्तर पर मोबाइल जी.पी.आर.एस. कनेक्टिविटी उपलब्ध करायी गयी थी। नमूना जाँच के जनपदों के अभिलेखों की जाँच में प्रकाश में आया कि जनपद स्तर पर पांच और विकास खण्ड स्तर पर दो कम्प्यूटरों के विरुद्ध नेटवर्क कनेक्टिविटी की कमी होने के कारण जनपद और विकास खण्ड स्तर पर एक अथवा दो कम्प्यूटर में वेब आधारित एप्लीकेशन को प्राप्त करने के लिये ब्राडबैंड कनेक्टिविटी उपलब्ध थी।

⁹ इलाहाबाद, कानपुर नगर, मिर्जापुर और लखनऊ।

नमूना जॉच के जनपदों में डोंगल का क्रय न किये जाने के कारण इन जनपदों के नमूना जॉच किए गए गोदामों¹⁰ में डोंगल के माध्यम से मोबाइल जीपीआरएस कनेक्टिविटी नहीं पायी गयी। मिर्जापुर जनपद में डोंगल का क्रय किये जाने के बावजूद उसका उपयोग नहीं हो रहा था।

अग्रेतर लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य के राष्ट्रीय ई-गवर्नेन्स परियोजना के अन्तर्गत तहसील और विकास खण्ड मुख्यालयों पर स्वान कनेक्टिविटी उपलब्ध होने के बावजूद विभाग द्वारा जनपद एवं विकास खण्ड स्तर पर उसका उपयोग करने का कोई प्रयास नहीं किया गया था।

इस प्रकार, वेब आधारित एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के सफल क्रियान्वयन के लिये न तो उचित बैंडविथ कनेक्टिविटी उपलब्ध थी और न ही उपलब्ध मूलभूत संरचना के उपभोग का उद्देश्य प्राप्त हो सका।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि जनपदों से सूचना मांगी गई थी।

2.2.9 टीपीडीएस परिचालन का कम्प्यूटरीकरण

योजना के प्रथम घटक के अन्तर्गत एंड-टू-एंड कम्प्यूटराइजेशन ऑफ टीपीडीएस ऑपरेशन के चार मुख्य कार्यकलापों, यथा-लाभार्थियों एवं अन्य डाटाबेस का डिजिटाइजेशन, आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन का कम्प्यूटरीकरण, पारदर्शी पोर्टल की स्थापना तथा शिकायत निवारण तंत्र, को आच्छादित किया जाना था। मुख्य कार्यकलापों के क्रियान्वयन में पायी गयी कमियों की चर्चा परवर्ती प्रस्तारों में की गयी है।

2.2.9.1 हितधारकों (विभागीय) के डाटाबेस का डिजिटाइजेशन

योजना के दिशा-निर्देश के अनुसार राज्य को टीपीडीएस हितधारकों का केन्द्रीय कोष बनाना था जिसका बाद में अन्य अनुप्रयोगों द्वारा उपयोग किया जा सके। हितधारकों (विभागीय) के डाटा डिजिटाइजेशन में जनपद, विकास खण्ड/तहसील, खाद्य एवं रसद कार्यालय, उचित दर की दुकान, गोदाम, कार्ड के प्रकार आदि के मास्टर डाटाबेस का सृजन किया जाना था। लाभार्थी डाटा एवं आपूर्ति श्रृंखला के कम्प्यूटरीकरण की अनुवर्ती डिजिटाइजेशन के लिये मास्टर डाटा का सृजन पूर्व-अपेक्षित था, जिससे लाभार्थियों के राशन कार्ड और उचित दर की दुकानों की मैपिंग हो सके।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि :

मास्टर डाटा का सृजन एवं मैपिंग

ई-गवर्नेन्स मानक के अनुसार, सार्वजनिक वितरण प्रणाली के लिये मास्टर डाटा की कोडिंग, सार्वजनिक वितरण प्रणाली के लिये मेटा डाटा और डाटा स्टैंडर्ड्स (एम.डी.डी.एस.) के आधार पर किया जाना था। एम.डी.डी.एस. का उद्देश्य डाटा विनिमय के समय निर्बाध पारस्परिकता सुनिश्चित करने के लिए सार्वजनिक वितरण प्रणाली के लाभार्थियों के जनसांख्यिकीय और बायोमेट्रिक डाटा के अभिग्रहण में एकरूपता लाना था जिससे कि डाटा का अंतर्विनिमय सहजता से सुनिश्चित हो सके।

¹⁰ कर्वी एवं पहाड़ी (चित्रकूट), मेजा (इलाहाबाद), रजापुर (गाजियाबाद), ताला नगरी एवं जवा (अलीगढ़), शहर (मिर्जापुर) और ऐशबाग एवं काकोरी (लखनऊ)।

ई-पी.डी.एस. योजना के साथ पठित एम.डी.डी.एस. के अनुसार 16 अंकों का स्थायी स्थान कोड संख्या (पीएलसी कोड), जिसमें राज्य (दो अंक), जनपद (तीन अंक), तहसील (पांच अंक) और गांव/शहर (छ: अंक) के माध्यम से किसी भी स्थान की विशिष्टता सुनिश्चित की जानी थी। नमूना जाँच के जनपदों की प्रणाली में एम.डी.डी.एस. कोड के अनुसार संग्रहीत ग्राम/शहर के कोड के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि प्रणाली में संग्रहीत कोड वही न होकर भिन्न थे।

अग्रेतर गाँव/शहर के मास्टर सारणी में पाया गया कि पाँच गाँव/शहर के कोड, 10 भिन्न पी.एल.सी. कोड से मैप किये गये थे। इस प्रकार,, एम.डी.डी.एस. डाटा मानक के अनुसार, कोड का सृजन एवं मैपिंग न होने के कारण डाटा फीडिंग में एकरूपता का उद्देश्य विफल रहा।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया कि मास्टर डाटा की कोडिंग, राष्ट्रीय सार्वजनिक वितरण प्रणाली के डाटा दिशा-निर्देश पर आधारित थी और नये जनपद सृजित होने के कारण संबंधित गाँव भी प्रभावित हुये, जिसके कारण डाटा की निरंतरता बनाये रखने के लिये पुराने डाटा का भी रख रखाव किया गया था। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि नये गाँवों की मैपिंग के बाद डाटाबेस में पुराने कोडों की स्थिति सक्रिय नहीं होना चाहिये थी। डाटाबेस में गाँव/शहर के कोड में पायी गयी भिन्नता के संबंध में विशिष्ट उत्तर नहीं दिया गया।

मास्टर डाटा की गुणवत्ता

मास्टर डाटा कोर डाटा है जो व्यवसाय के संचालन के लिये आवश्यक है। जबकि प्रणाली में मास्टर डाटा की विशिष्टता सुनिश्चित नहीं की गयी थी। विकास खण्ड मास्टर टेबल में चार पंचायत कोड और छ: ब्लॉक कोड डुप्लीकेट पाए गए। अग्रेतर लेखापरीक्षा में पाया गया कि 77347 सक्रिय उचित दर की दुकानों में से 190 उचित दर की दुकानों का लाइसेंस नम्बर नहीं था, 749 उचित दर की दुकानों के राशन कार्ड मैड नहीं थे तथा 491 उचित दर की दुकानों के बैंक खाता संख्या मैड नहीं थे।

मास्टर डाटा की विशिष्टता और पूर्णता के अभाव में, मास्टर डाटा की विश्वसनीयता संदिग्ध थी।

2.2.9.2 लाभार्थियों के डाटाबेस का डिजिटाइजेशन

सहमति-पत्र के अनुसार, लाभार्थी के डाटाबेस अंकरूपण का कार्य शुरू किया जाना था, जिसका सत्यापन भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण (यू.आई.डी.ए.आई.) राष्ट्रीय जनसंख्या रजिस्टर (एन.पी.आर.), सामाजिक आर्थिक और जाति जनगणना (एस.ई.सी. सी.), जनगणना, चुनावी डाटा आदि के डाटा का उपयोग और तुलना करते हुये किया जाना था। टीपीडीएस डाटा बेस में आधार नम्बर की सीडिंग का उद्देश्य डुप्लीकेट राशन कार्ड धारकों को हटाना था। राज्य सरकार द्वारा विशेष अभियान आयोजित करके फर्जी और बोगस राशन कार्डों का उन्मूलन किया जाना था।

एक बार डिजिटाइजेशन प्रक्रिया पूरी होने पर राज्य सरकार द्वारा अनुप्रयोग साफ्टवेयर का प्रयोग करके डिजिटाइज्ड डाटा के आधार पर राशन कार्ड जारी करने/संशोधित करने/निरस्त करने के लिये वर्कप्लो आधारित दृष्टिकोण अपनाया था। राशन कार्ड से संबंधित समस्त सूचनाएं वेबसाइट पर उपलब्ध कराई जानी थीं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

डाटा डिजिटाइजेशन के लिये वेन्डरों को लगाया जाना

उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा निर्णय लिया गया (अक्टूबर 2013) कि लाभार्थी डाटाबेस का डिजिटाइजेशन विकेन्द्रीकृत तरीके से वेन्डरों से कराया जाये, जिसके लिये जिला प्राधिकारियों को प्राधिकृत किया गया था। निविदा द्वि स्तरीय प्रणाली के तहत जारी की गयी थी, जिसमें निविदा दाताओं को टिन, पैन के विवरण के साथ कार्य करने की क्षमता, बुनियादी सुविधा की उपलब्धता और इस क्षेत्र में विगत अनुभव उपलब्ध कराना था। डाटा डिजिटाइजेशन के लिये वेन्डरों को लगाये जाने में निम्नलिखित कमियां पायीं गयीं:

वाराणसी और गाजियाबाद जनपदों के अलावा नमूना जाँच के किसी भी जनपद में फर्मों द्वारा कार्य करने की क्षमता का प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था।

वाणिज्यकर विभाग में पंजीयन न होने पर भी इलाहाबाद की दो फर्मों को कार्य आदेश जारी किया गया था। लाभार्थी डाटा का त्रुटिपूर्ण संग्रहण और इस कारण राशनकार्ड की त्रुटिपूर्ण छपाई के कारण डाटा डिजिटाइजेशन कार्य में लगी चित्रकूट और लखनऊ जिलों की फर्मों के विरुद्ध प्रथम सूचना रिपोर्ट दर्ज की गयी थी। इससे इस तथ्य की पुष्टि होती है कि जिला प्रशासन द्वारा अनुबंध करने से पहले फर्मों की तकनीकी क्षमता का आकलन नहीं किया गया था।

सूचना प्रौद्योगिकी नियम 2011 (उचित सुरक्षा प्रथाओं और प्रक्रियाओं और संवेदनशील व्यक्तिगत डाटा की सूचना) के अंतर्गत वेन्डरों से गोपनीयता और डाटा की सुरक्षा बनाये रखने के लिये कोई भी गोपनीयता नीति/वचन नहीं लिया गया था।

इस प्रकार जनपदीय प्राधिकारियों द्वारा बिड अभिलेखों की समुचित जाँच किये बिना कार्य आवंटित किया गया था।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि जनपदों से सूचना मांगी गयी थी।

लाभार्थी डाटा का संग्रहण, संकलन और प्रमाणीकरण

राज्य में फरवरी 2005 में कुल राशन कार्ड की संख्या 4.51 करोड़ थी और 2012 तक डिजिटाइज्ड कार्ड की संख्या 4.41 करोड़ थी। लाभार्थियों को नवीनतम व्यक्तिगत सूचना जैसे भारतीय वित्तीय प्रणाली कोड (आईएफएससी) सहित बैंक खाता संख्या, मतदाता फोटो पहचान पत्र संख्या, आधार संख्या, मोबाइल संख्या और जन्म तिथि को शामिल कर पहले से भरी गयी सूचना को अद्यतन करने के लिये डिजिटाइज्ड कार्ड उपलब्ध कराये गये थे।

इसके अलावा डिजिटाइजेशन कार्य के लिए जिला प्राधिकारियों को उचित दर दुकानवार फार्मों को संकलित करके और उनकी पूर्णता का सत्यापन करते हुये वेन्डरों को फार्मों का हस्तांतरण किया जाना था। जिला आपूर्ति कार्यालय स्तर पर वेन्डरों को उपलब्ध कराये गये फार्म और उनसे वापस प्राप्त हुये फार्म के अभिलेखों का रख रखाव किया जाना था। वेन्डरों द्वारा डिजिटाइज्ड फार्मों की पूर्णता और शुद्धता की जाँच के लिए जिला प्राधिकारियों द्वारा पुनर्जाँच होनी थी।

जबकि जनपद स्तर पर न तो पहले से भरे फार्मों के वितरण, संग्रहण, संकलन, प्रमाणीकरण और कम्प्यूटर में फीड किये गए फार्मों के अभिलेखों का रख-रखाव किया गया था और न ही नमूना जाँच जनपदों में फार्मों को अभिलेखीय प्रयोजन के लिये

भौतिक रूप से सुरक्षित रखा गया था। कानपुर नगर में वेण्डर द्वारा वापस किये गये फार्मों की प्राप्ति रसीद की जाँच में पाया गया कि प्राप्ति रसीद में बोरे में उपलब्ध फार्मों की संख्या का विवरण न देकर केवल बोरों की संख्या दर्ज की गयी थी।

नमूना जाँच के तीन जनपदों¹¹ की 13 उचित दर की दुकानों द्वारा उपलब्ध कराये गये 200 लाभार्थी फार्मों की जाँच में पाया गया कि लाभार्थियों द्वारा 14 फार्मों में मतदाता फोटो पहचान पत्र, 11 फार्मों में परिवार का विवरण, 22 फार्मों में वार्षिक आय और चार फार्मों में गैस कनेक्शन का विवरण होने के बावजूद उन्हें कम्प्यूटर में या तो फीड नहीं किया गया था या गलत फीड किया गया था।

अग्रेतर यह भी पाया गया कि उल्लिखित 200 फार्मों में से 12 फार्म जिला प्राधिकारियों द्वारा प्रमाणित नहीं होने पर भी पोर्टल पर अपलोड किये गये थे। डाटा की त्रुटिपूर्ण फीडिंग के कारण कम्प्यूटर में फीड किये गये डाटा न तो पूर्ण थे और न ही विश्वसनीय, जो जिला प्राधिकारियों द्वारा सत्यापन की कमी को दर्शाता है।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि जिलों से सूचना मांगी गयी थी।

लाभार्थी डाटाबेस का सत्यापन और अद्यतन

प्रदेश सरकार के आदेश (अक्टूबर 2013) के अनुसार, सत्यापन और अद्यतन करने की प्रक्रिया के तहत, अपात्र परिवारों के फर्जी/बोगस राशन कार्ड रद्द करके पात्र परिवारों को नया कार्ड जारी किया जाना था। लाभार्थियों के प्रति सत्यापन के लिये चुनाव आयोग के मतदाता फोटो पहचान पत्र/वोटर आई.डी. का उपयोग किया जाना था। डाटाबेस अद्यतन का कार्य विशिष्ट फील्ड यथा वोटर आई.डी. नम्बर, आवेदक का नाम, पिता का नाम और जन्म तिथि पर डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया चला कर किया जाना था। डी-डुप्लीकेशन प्रक्रिया के परिणामस्वरूप सभी निरस्त किये गये और नये कार्डों की प्रविष्टियां डाटाबेस में की जानी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि निरस्त किये गये राशन कार्ड का ब्यौरा डाटाबेस में फीड नहीं किया गया था। नमूना जाँच के आठ जिलों के डाटाबेस के विश्लेषण में यह पाया गया कि उचित सत्यापन और अद्यतन के अभाव में डाटाबेस में डुप्लीकेट कार्ड विद्यमान थे, जिसकी चर्चा नीचे की गयी है:

टी.पी.डी.एस. डाटाबेस का विश्लेषण

एन.एफ.एस.ए. डाटाबेस में प्रत्येक जिले के राशन कार्ड लाभार्थियों का ब्यौरा फीड करने के लिये अलग-अलग सारणी हैं। नमूना जाँच जिलों के राशन कार्ड धारकों (46.14 लाख रिकार्ड) के व्यक्तिगत विवरण सारणी और आवेदक के परिवार के सदस्यों के विवरण सारणी (1.97 करोड़ रिकार्ड) के विश्लेषण में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी:

अपूर्ण डाटा : परिवार के मुखिया (कार्ड धारक) के नाम से बने 46.14 लाख राशन कार्ड रिकार्ड में से 29.14 लाख रिकार्ड (63 प्रतिशत) में बैंक खाता संख्या, 29.39 लाख रिकार्ड (64 प्रतिशत) में परिवार की आय, आधार कार्ड संख्या और वैध¹² अंको की सीमा के वोटर आई.डी. संख्या की सूचना क्रमशः 30.09 लाख रिकार्ड (65 प्रतिशत) और

¹¹ मिर्जापुर, कानपुर नगर, लखनऊ।

¹² भारतीय विशिष्ट पहचान प्राधिकरण द्वारा जारी किये गये 12 अंकों की आधार कार्ड संख्या और भारत के चुनाव आयोग द्वारा मई 2001 के पूर्व 13 से 17 अल्फान्यूमरिक/स्पेशल कैरेक्टर्स लम्बाई के और उसके बाद 10 अंकों की मतदाता पहचान पत्र संख्या जारी की गयी थी।

26.73 लाख रिकार्ड (58 प्रतिशत) में संग्रहीत नहीं की गयी थी। इसके अलावा 1.41 करोड़ रिकार्ड में परिवार के सदस्यों के लिये आधार कार्ड संख्या का संग्रहण नहीं किया गया था। इस प्रकार, डेटाबेस अद्यतन करने के लिये की गयी पूरी प्रक्रिया व्यर्थ थी, क्योंकि न तो एनएफएसए का लाभ सीधे लाभार्थियों के खाते में स्थानान्तरित करने के लिये बैंक खाता संख्या, एनएफएसए की पात्रता मानदंड सुनिश्चित करने के लिये परिवार की आय और न ही लाभार्थियों के विशिष्ट पहचान के लिये आधार संख्या डेटाबेस में संग्रहित की गयी थी।

डुप्लीकेट वोटर आई.डी. संख्या और आधार संख्या : परिवार के सदस्यों के 1.97 करोड़ रिकार्ड में से 54.63 लाख रिकार्ड में ही वोटर आई.डी. संग्रहित किया गया था, जिसमें से केवल 23.25 लाख वोटर आई.डी. वैध अंक संख्या के थे। अग्रतर विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि 23.25 लाख वोटर आई.डी. में से 1.81 लाख डुप्लीकेट थे जिसमें से 1.41 लाख वोटर आई.डी. और लाभार्थी के नाम समान थे। 4954 रिकार्ड में भिन्न कार्ड धारकों के लिए एक ही वोटर आई.डी. का प्रयोग किया गया था। इसके अलावा एक ही वोटर आई.डी. संख्या कई लाभार्थियों के रिकार्ड में 2 से 626 बार दर्ज की गयी थी। इसी तरह, परिवार के सदस्यों के 1.97 करोड़ रिकार्ड में से केवल 24.91 लाख रिकार्ड (13 प्रतिशत) में आधार संख्या फीड की गयी थी, जिसमें से 3.50 लाख डुप्लीकेट पाये गये।

राशन कार्ड के सत्यापन/जारी करने वाले प्राधिकारी का विवरण संग्रहीत न किया जाना : 46.14 लाख रिकार्ड में से 30.77 लाख रिकार्ड (66 प्रतिशत) में राशन कार्ड सत्यापन प्राधिकारी का विवरण संग्रहीत नहीं था, जबकि किसी भी कार्ड में जारी करने वाले प्राधिकारी का विवरण संग्रहीत नहीं था। यह भी पाया गया कि प्रविष्टि, संशोधन सत्यापन प्राधिकारी के उपयोगकर्ता कोड नम्बर के स्थान पर "डी.एस.ओ. "ए.आर.ओ., एस.जेड.आई., वी.ओ.ओ., एन.एफ.एस.ए.वाई. इत्यादि संग्रहीत किये गये थे जो यह दर्शाता है कि प्रणाली में अधिकृत उपयोगकर्ताओं को अनुमति देने के लिये उचित वैलिडेशन चेक सुनिश्चित नहीं किया गया था।

कार्डों पर डिजिटल हस्ताक्षर : जिला प्राधिकारियों द्वारा लाभार्थी के विवरणों के सत्यापन के बाद लाभार्थी कार्डों की प्रिंटिंग एवं उनका वितरण किये जाने से पहले, डिजिटल हस्ताक्षर होने थे। आठ नमूना जाँच जिलों की लेखापरीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि 46.14 लाख रिकार्ड में से 9.81 लाख राशन कार्डों पर डिजिटल हस्ताक्षर नहीं किये गये थे। विश्लेषण से यह भी पता चला कि 3.12 लाख रिकार्ड में बिना डिजिटल हस्ताक्षर किये राशन कार्ड मुद्रित किये गये थे।

डुप्लीकेट बैंक खाता संख्या : राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार लाभार्थियों को खाद्यान्न का वितरण न किये जाने की स्थिति में उनके बैंक खाते में खाद्य सुरक्षा भत्ता हस्तांतरित किया जाना था। जबकि विश्लेषण में यह पाया गया कि 46.14 लाख राशन कार्ड धारकों (परिवार के मुखिया) में से केवल 29.14 लाख रिकार्ड में बैंक खाता संख्या और आई.एफ.एस.सी. कोड अंकित किया गया था, जिसमें से 2.30 लाख बैंक खाता संख्या डुप्लीकेट थे, जिसमें 0.88 लाख रिकार्ड में आवेदकों का नाम भी समान पाया गया। इन डुप्लीकेट रिकार्डों में यूनितों की संख्या 3.79 लाख थी। डेटाबेस में विशिष्ट बैंक खाता संख्या नहीं होने के कारण राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अर्न्तगत खाद्य सुरक्षा भत्ते के गलत बैंक खाते में हस्तांतरण से इंकार नहीं किया जा सकता।

राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के मानक के अनुसार पात्र की पहचान न होना : राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के अपवर्जन मानदण्ड के अनुसार इस योजना में ग्रामीण क्षेत्र के ₹ 2.00 लाख प्रति वर्ष से अधिक आय वाले और शहरी क्षेत्र के ₹ 3.00 लाख प्रति वर्ष से अधिक आय वाले परिवार शामिल होने योग्य नहीं थे। 46.14 लाख कार्ड धारकों में से केवल 29.39 लाख (64 प्रतिशत) कार्ड में परिवार की आय दर्ज की गयी थी। ग्रामीण क्षेत्र में रहने वाले 0.12 लाख लाभार्थी परिवारों की कुल आय ₹ दो लाख से अधिक थी, जबकि शहरी क्षेत्र के 0.16 लाख परिवारों की कुल आय ₹ तीन लाख से अधिक थी। इससे पता चलता है कि विशिष्ट मानदण्डों की जाँच नहीं किये जाने के कारण अपात्र परिवार प्रणाली में मौजूद थे। इसके अलावा, परिवार की कुल आय 10 पैसे से लेकर 999.99 करोड़ रुपये तक संग्रहीत की गयी थी जो यह दर्शाता है कि प्रणाली में सत्यापन के लिये अंतर्निहित चेक नहीं बनाया गया था।

परिवार के मुखिया का नाम और पारिवारिक संबंध कोड संग्रहीत न किया जाना : परिवार के मुखिया के नाम से ही राशन कार्ड जारी किया जाता है। तथापि, 46.14 लाख कार्ड धारक रिकार्ड में से 0.23 लाख रिकार्ड में परिवार के मुखिया का नाम संग्रहीत न होने पर भी 0.20 लाख कार्ड प्रिंट किये गये थे।

परिवार के सदस्य के 1.97 करोड़ रिकार्ड में से 24.08 लाख रिकार्ड में परिवार के सदस्य का मुखिया के साथ संबंध संग्रहीत नहीं किया गया था। इसके अलावा, एनएफएसए मानदण्ड के अंतर्गत न आने वाले पारिवारिक संबंध जैसे—पत्नी की बहन का पति, पति की बहन का पति, चाची (मां की बहन) चाची (मां के भाई की पत्नी), दामाद, अन्य, आदि भी संग्रहीत किये गये थे। इसके अलावा लिंग फील्ड में महिला रिश्ता कोड को पुरुष कोड के रूप में और पुरुष रिश्ता कोड को महिला कोड के रूप में संग्रहीत किया गया था।

राशन कार्ड श्रेणी का गलत संग्रहण : 19 मामलों में बीपीएल कार्ड, अन्त्योदय अन्य योजना श्रेणी के कार्ड के तहत संग्रहीत किये गये थे, जबकि 60 अन्त्योदय अन्य योजना श्रेणी के कार्ड बी.पी.एल. श्रेणी के कार्ड के रूप में संग्रहीत किये गये थे।

कार्ड के मुद्रण/वितरण में विलम्ब : कार्ड धारकों के 46.14 लाख रिकार्ड के विश्लेषण में पाया गया कि केवल 38.94 लाख रिकार्डों में रिकार्ड प्रविष्टि तिथि तथा कार्ड मुद्रण तिथि संग्रहीत की गयी थी। 96 प्रतिशत रिकार्ड (37.47 लाख) में कार्ड के मुद्रण में 90 दिन से अधिक का विलम्ब हुआ। इसके अलावा, ऐसे रिकार्ड भी पाये गये, जिनकी प्रविष्टि तिथि कार्ड मुद्रण तिथि के पूर्व की थी, जो प्रणाली में सत्यापन चेक की कमी को दर्शाता है।

कमजोर अभिगम नियंत्रण : पूर्व परिभाषित नीतियों/भूमिकाओं के अनुसार अभिगम नियंत्रण उपयोगकर्ताओं को उनके द्वारा किये जाने वाले कार्यों/संसाधनों तक पहुंच की स्वीकृति प्रदान करता है। लखनऊ जिले में प्रणाली के उपयोगकर्ताओं के विश्लेषण में पाया गया कि लाभार्थी सारणी (परिवार के मुखिया) में डाटा प्रविष्टि करने वाले 20 उपयोगकर्ताओं में से सात उपयोगकर्ता प्रणाली तक पहुँच के लिये अधिकृत नहीं थे, क्योंकि उनके उपयोगकर्ता आई.डी. मास्टर सारणी में संग्रहीत नहीं थी। 208 रिकार्ड में उपयोगकर्ता कोड के स्थान पर "डी.एस.ओ." संग्रहीत किया गया था, जबकि 6,147 रिकार्ड में "एन.एफ.एस.ए.ए.वाई." संग्रहीत किया गया था। प्रणाली में प्रभावी अभिगम नियंत्रण के अभाव में, अनधिकृत पहुंच और आंकड़ों में हेरफेर का खतरा था।

उपरोक्त विसंगतियों से पता चलता है कि आवेदन पत्रों की ऑफ लाइन/ऑन लाइन प्रविष्टि करने के लिए प्रणाली में नियंत्रण जाँच का अभाव था। अतिरिक्त फील्ड संग्रहीत कर दूसरे डेटाबेस से प्रति सत्यापन करके अस्तित्वहीन/दूसरे के नाम पर लाभ लेने वाले लाभार्थियों को हटाने का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

उपरोक्त तथ्यों को स्वीकार करते हुये शासन द्वारा बताया गया कि डाटाबेस में पूर्ण एवं त्रुटि रहित डाटा सुनिश्चित करने के लिये समय-समय पर क्षेत्रीय एवं जिला स्तर के अधिकारियों को निर्देश दिये गये थे।

संस्तुति : प्रणाली से फर्जी/बोगस राशन कार्ड को हटाने एवं टीपीडीएस डाटाबेस को अद्यतन करने हेतु शासन को प्रभावी कदम उठाना चाहिये। लाभार्थी की विशिष्ट पहचान के लिये लाभार्थी के बैंक खाता संख्या एवं आधार संख्या के संग्रहण के लिये प्रयास करना चाहिये। हर समय डाटा की सत्यनिष्ठा, गोपनीयता एवं उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिये अभिगमन/सत्यापन नियंत्रण को सशक्त बनाने का भी प्रयास करना चाहिये।

2.2.9.3 आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन का कम्प्यूटरीकरण

खाद्यान्न का आवंटन लाभार्थी डाटाबेस के आधार पर न किया जाना

टी.पी.डी.एस. आपरेशन संबंधी अधिकांश जानकारी संबंधित एप्लीकेशन माड्यूल और उसके डाटाबेस से उत्पन्न कर, उन्हें संबंधित माड्यूल के आउटपुट से जोड़ा जाना था। योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार खाद्यान्न का आवंटन डाटाबेस के लाभार्थियों की गिनती के आधार पर किया जाना था। जबकि यह पाया गया कि पोर्टल पर अपलोड किये गये आवंटन आदेश, लाभार्थी डेटाबेस के लाभार्थियों की गिनती के अनुरूप नहीं थे। यह कार्य मैनुअल तरीके से हो रहा था।

राज्य में अंत्योदय अन्न योजना के लाभार्थियों की निश्चित संख्या 40,94,500 थी और उसी के अनुरूप आवंटन भी किया गया था, जबकि जन पोर्टल पर फरवरी 2016 में लाभार्थियों की संख्या 40,97,374 दर्शायी गयी थी। इसी तरह, राज्य में पात्र गृहस्थी के लिये मार्च 2016 में खाद्यान्न का आवंटन 11.42 करोड़ यूनिट के लिये था, जबकि फरवरी 2016 में जन पोर्टल पर अपलोड की गयी यूनिटों की संख्या 12 करोड़ थी।

इसके अलावा, भारत सरकार द्वारा अगस्त 2016 से पात्र गृहस्थी और अंत्योदय अन्न योजना के लाभार्थियों को वितरित करने के लिये 775961.33 मीट्रिक टन चावल एवं गेहूँ का आवंटन स्वीकृत किया गया था। भारत सरकार के आवंटन के आधार पर राज्य सरकार ने पात्र गृहस्थी एवं अंत्योदय अन्न योजना के लाभार्थियों को आवंटित मात्रा में से जिलों को वितरण के विभिन्न मानदण्ड से वितरण किया। जबकि नमूना जाँच जिलों में यह पाया गया कि अगस्त 2016 में ब्लॉकों (ग्रामीण एवं शहरी दोनों क्षेत्रों के) को खाद्यान्न का वितरण करने के लिए पोर्टल पर अपलोड किया गया आवंटन, आदेश राज्य के जिलावार आवंटन से मेल नहीं खाता था। छः जिलों में 574.91 मीट्रिक टन कम आवंटन किया गया था जबकि दो जिलों में 3.13 मीट्रिक टन अधिक आवंटन किया गया था (परिशिष्ट 2.2.5)। प्रणाली में मैनुअल हस्तक्षेप होने के कारण स्थिति जोखिम पूर्ण थी।

शासन ने इसका कोई विशिष्ट उत्तर नहीं दिया और यह बताया कि भारत सरकार के आवंटन आदेश के अनुसार जिलों को खाद्यान्नों का आवंटन किया गया था।

खाद्यान्नों के आवागमन पर नजर रखना

आपूर्ति श्रृंखला के कम्प्यूटरीकरण में सूचना और संचार प्रौद्योगिकी का प्रयोग करके आवंटित खाद्यान्न के आवागमन के दोनो चरणों अर्थात् भारतीय खाद्य निगम से मध्यवर्ती भण्डारण बिन्दु और आगे उचित दर दुकान तक परिचालन पर नजर रखा जाना था। अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित मुख्य कार्यकलाप आच्छादित नहीं पाये गये।

सभी गोदामों पर सार्वजनिक वितरण प्रणाली की सामग्री के भण्डारण की स्थिति जानने के लिये प्रणाली में खाद्यान्न की प्राप्ति और वितरण की प्रविष्टि की जानी थी, जबकि, मार्च 2016 तक इसका क्रियान्वयन नहीं हुआ था। इसकी अनुपस्थिति में, नमूना जाँच जिलों में पाया गया कि भण्डार की स्थिति का रख रखाव मैनुअल तरीके से किया जा रहा था।

भारतीय खाद्य निगम से राज्य गोदामों तक खाद्यान्न के आवागमन के लिये यह आवश्यक था कि राज्य विभिन्न परिचालनों जैसे:- राज्य एजेंसियों द्वारा किये गये भुगतान की प्राप्ति, निर्गत आदेश और आवंटन जारी किया जाना, ट्रक-चालान, गेट पास के निकाले जाने का कम्प्यूटरीकरण करके प्रणाली में सूचनाओं को संग्रहीत करे। तथापि मार्च 2016 तक इनका परिचालन नहीं किया गया था।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन तंत्र का क्रियान्वयन प्रगति पर था।

संस्तुति : शासन को समस्त टीपीडीएस प्रक्रियाओं का परिचालन सुनिश्चित करना चाहिये। आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन के समग्र कम्प्यूटरीकरण का प्रयास किया जाना चाहिये।

एफ.पी.एस. डीलरों के लिये खाद्यान्न आवंटन आदेश जारी करने में विलम्ब

उत्तर प्रदेश सरकार के आदेश (अक्टूबर 2015) के अनुसार गोदाम से खाद्यान्न का उठान करने के लिए उचित दर दुकान विक्रेता द्वारा उठान माह के पूर्ववर्ती माह की 20 वीं तारीख तक खाद्यान्न का मूल्य ई-चालान से जमा कर देना चाहिए। खाद्यान्न के उठान और वितरण की प्रणाली में पारदर्शिता और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिये यह किया गया था। जिला प्राधिकारियों द्वारा उचित दर की दुकानों के आवंटन आदेश डाउनलोड करने के लिए विभागीय वेब पोर्टल पर अपलोड किये गये थे। आबंटन आदेश के अनुसार उचित दर दुकान विक्रेता ई-चालान के द्वारा खाद्यान्न की कीमत जमा करते हैं। लेखापरीक्षा को ई-चालान डाटाबेस उपलब्ध नहीं कराया गया और वेब पोर्टल पर सिर्फ वर्तमान माह के आबंटन आदेश/ई-चालान की सूचना उपलब्ध थी। इसलिये आवंटन माह अगस्त 2016 के लिए पांच नमूना जाँच जिलों¹³ के नौ ब्लॉकों के 626 उचित दर दुकान विक्रेता के डाउनलोड किये गये आवंटन आदेशों की जाँच की गयी।

जाँच में पाया गया कि 31 जुलाई 2016 तक उचित दर दुकान विक्रेताओं के 68 आवंटन आदेश, जन पोर्टल पर अपलोड नहीं किये गये थे।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र को विलम्ब से ई-चालान जारी करने वाले जिलों का मासिक विवरण उपलब्ध कराने के लिए निर्देशित किया गया था।

¹³ इलाहाबाद, कानपुर नगर, लखनऊ, मिर्जापुर और वाराणसी।

2.2.9.4 प्रणाली में पारदर्शिता और शिकायत निवारण तंत्र

पोर्टल के माध्यम से पारदर्शिता

राज्य टी.पी.डी.एस. पोर्टल का निर्माण, टी.पी.डी.एस. से संबंधित समस्त सूचनाओं को सार्वजनिक क्षेत्र में उपलब्ध कराने के लिये और टी.पी.डी.एस. में सम्पूर्ण पारदर्शिता लाने के लिये किया गया था। पोर्टल का उपयोग, उचित दर की दुकान वार राशन कार्ड का डिजिटाइज्ड डाटाबेस, लाभार्थियों की हकदारी, गोदामों में स्टॉक की स्थिति, खाद्यान्नों का उठान, एफ.पी.एस. पर स्टॉक की उपलब्धता, आवागमन और स्टॉक की तारीख / सभी दुकानों को प्रत्येक माह उचित दर की दुकानों को की गयी आपूर्ति की मात्रा आदि से संबंधित सूचनायें प्रदर्शित करने के लिये किया जाना था।

राज्य सार्वजनिक पोर्टल पर उचित दर की दुकानवार राशन कार्ड की सूची तथा प्रत्येक राशन कार्ड का विवरण और ब्लॉक स्तर तक मासिक आवंटन प्रदर्शित किया गया था। तथापि सार्वजनिक पोर्टल पर वास्तविक उठान का विवरण उपलब्ध नहीं था।

इसके अलावा, भारत सरकार के ई-पी.डी.एस. पोर्टल पर उचित दर की दुकानवार आवंटन आदेश की राजकीय स्थिति, राज्य गोदामों के मास्टर स्टॉक रजिस्टर, किये गये आवंटन की स्थिति, बिक्री रजिस्टर, ब्लॉकवार आवंटन आदेश, जिले वार सामग्रियों का आवंटन और राज्य सरकार की आवंटन नीति उपलब्ध नहीं थी।

वेबसाइट पर दी गयी सूचना वेब पोर्टल पेज के साथ गतिशील रूप से नहीं जुड़ी थी। मैनुअल हस्तक्षेप मौजूद होने के कारण पूर्ण पारदर्शिता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

शासन ने उत्तर में बताया कि उ0प्र0 राष्ट्रीय विज्ञान सूचना केन्द्र द्वारा आपूर्ति श्रंखला प्रबन्धन साफ्टवेयर अभी निर्माण की प्रक्रिया में थी।

एस.एम.एस. सुविधा

मोबाइल एस.एम.एस. अलर्ट, पूर्व पंजीकृत व्यक्तियों जैसे लाभार्थियों, उचित दर की दुकान के डीलरों आदि को राज्य डिपो पर खाद्यान्नों के उठान, संबंधित उचित दर की दुकान पर खाद्यान्नों के वितरण एवं उपलब्धता, हकदारी या दर की नीति में कोई बदलाव इत्यादि के लिये भेजा जाना था। जबकि छः¹⁴ नमूना जाँच जिलों के एस.एम.एस. अलर्ट रिपोर्ट (फरवरी 2016) की जाँच में पाया गया कि 12.41 लाख लाभार्थियों द्वारा मोबाइल एस.एम.एस. अलर्ट सुविधा प्राप्ति के अनुरोध के विरुद्ध केवल 3.55 लाख (29 प्रतिशत) लाभार्थियों के मोबाइल नम्बर अनुप्रयोग साफ्टवेयर में फीड किये गये थे, जबकि केवल 0.81 लाख लाभार्थियों को एस.एम.एस. अलर्ट भेजा गया था (परिशिष्ट 2.2.6)। इसके अलावा नमूना जाँच जिलों में उचित दर की दुकान के डीलरों को भेजे जाने वाले एस.एम.एस. अलर्ट का अनुप्रयोग साफ्टवेयर क्रियाशील नहीं था। इस प्रकार, एस.एम.एस. अलर्ट सुविधा पूरी तरह परिचालित नहीं थी।

अग्रेतर, कपटपूर्ण आवंटन के लिये प्रतिवारक का कार्य करके प्रणाली को पारदर्शी बनाने के लिए ऐसी कोई एस.एम.एस. सुविधा परिकल्पित नहीं की गयी थी, जो लाभार्थियों को उपलब्ध कराये गये खाद्यान्न के सम्बंध में उन्हें सचेत करती।

¹⁴ इलाहाबाद, चित्रकूट, गाजियाबाद, कानपुर नगर, लखनऊ और वाराणसी।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि उचित दर की दुकानों द्वारा खाद्यान्नों के उठान की सूचना पंजीकृत लाभार्थी को दी जाती थी। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि नमूना जाँच जिलों में सभी पंजीकृत लाभार्थियों को एसएमएस नहीं भेजा गया था।

शिकायत निवारण तंत्र

लाभार्थियों के शिकायतों की कुशलतापूर्वक ट्रैकिंग और समय से निवारण के लिये राज्य शिकायत निवारण तंत्र को स्वचालित किया जाना था। योजना के अनुसार, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र को टोल फ्री काल सेन्टर के संचालन के लिए साफ्टवेयर सहित अपेक्षित अनुप्रयोग साफ्टवेयर उपलब्ध कराना था।

शिकायत पंजीकरण एवं निवारण के लिये वेबसाइट पर एक टोल फ्री हेल्पलाइन नम्बर उपलब्ध था। जबकि, नमूना जाँच जनपदों में ऑनलाइन प्राप्त किये गये शिकायतों के निवारण का विवरण उपलब्ध नहीं था।

2.2.10 प्रशिक्षण

कम्प्यूटरीकृत टी.पी.डी.एस. प्रणाली के सुचारूपूर्वक संचालन के लिये राज्य खाद्य एवं रसद विभाग के अधिकारियों एवं विभिन्न स्तर के कर्मचारियों को प्रौद्योगिकी के उपयोग और दिन प्रतिदिन के प्रचालन का प्रशिक्षण दिया जाना था। दिशा-निर्देशों के अनुसार प्रशिक्षण क्रियाकलाप एक बार में दिया जाना था और प्रशिक्षण की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुये योजना बनायी जानी थी।

उपयोगकर्ताओं/हित धारकों के लिये उनकी भूमिकाओं और कम्प्यूटर जागरूकता के आधार पर विभिन्न श्रेणियों के प्रशिक्षण, यथा- प्रशिक्षकों का प्रशिक्षण, बुनियादी कम्प्यूटर प्रशिक्षण, टी.पी.डी.एस. एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर प्रशिक्षण तथा शीर्ष और मध्यम प्रबंधन के प्रशिक्षण की परिकल्पना की गयी थी। राज्य और जिला स्तर पर पांच, ब्लॉक स्तर पर तीन और गोदाम स्तर के दो कर्मचारियों को प्रत्येक स्तर पर ₹ 2,500 की दर से 5 दिनों के लिये प्रशिक्षित किया जाना था। भारत सरकार द्वारा प्रशिक्षण मद में ₹ 1.17 करोड़ स्वीकृत किया गया था जिसके सापेक्ष ₹ 17.29 लाख व्यय किया गया था।

प्रशिक्षण योजना और राज्य स्तर पर दिये गये प्रशिक्षण का विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। नमूना जाँच जिलों में ₹ 12.07 लाख के आवंटन के सापेक्ष दो जिलों (मिर्जापुर और गाजियाबाद) में ₹ 2.21 लाख का व्यय प्रशिक्षण मद में किया गया था। जबकि, मिर्जापुर जिले में ₹ 1.57 लाख का पूर्ण व्यय विवर्तन करते हुये कम्प्यूटर हार्डवेयर की खरीद पर किया गया था। इस प्रकार, प्रदेश सरकार द्वारा कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने हेतु कोई प्रयास नहीं किया गया था।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि समय – समय पर कर्मचारियों को डेमो के माध्यम से सॉफ्टवेयर प्रचालन का प्रशिक्षण दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि कोई भी प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार नहीं किया गया था और वर्ष 2013-16 की अवधि के दौरान प्रशिक्षण मद में भारत सरकार द्वारा स्वीकृत धनराशि में से केवल 15 प्रतिशत व्यय प्रशिक्षण मद में हुआ था।

संस्तुति: शासन को विभागीय कर्मचारियों को कम्प्यूटरीकृत प्रणाली से अवगत कराने के लिये उनकी क्षमता विकास की योजना बनानी चाहिये।

2.2.11 अनुश्रवण

2.2.11.1 आई.टी. परिसम्पत्तियों का रख रखाव न करना

भारत सरकार और प्रदेश सरकार के मध्य हस्ताक्षरित हुये सहमति-ज्ञापन (मई 2013) के अनुसार योजना के लिये पूरी तरह या मुख्य रूप से प्राप्त की गयी स्थायी और अर्द्धस्थायी संपत्तियों के लिये एक रजिस्टर में लेखापरीक्षित विवरण का रख रखाव किया जाना था। जिस उद्देश्य के लिये संपत्तियां प्राप्त और स्वीकृत की गयी थी, उसी उद्देश्य के लिये उसका उपयोग करना चाहिये था। जबकि, विभागीय स्तर पर या नमूना जाँच जिलों में ऐसी कोई सम्पत्ति पंजिका का रख रखाव नहीं किया गया था। नमूना जाँच जिलों में पाया गया कि न तो सम्पत्ति रजिस्टर का रख रखाव किया गया था और न ही सम्पत्तियों का वार्षिक भौतिक सत्यापन हुआ था। इस प्रकार की जाँच एवं नियमित निगरानी के न होने से सम्पत्तियों के दुरुपयोग/चोरी का खतरा था।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि इस संबंध में जनपदों को निर्देशित कर दिया गया है।

2.2.11.2 मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन लेखापरीक्षा

योजना के दिशा-निर्देश के अनुसार राज्य को टीपीडीएस साफ्टवेयर के त्रुटिरहित होने, राज्य की विशिष्ट आवश्यकता के अनुरूप और उच्च स्तर के संव्यवहार के संचालन में समर्थता को सुनिश्चित करने के लिये मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन (एस.टी.क्यू.सी.) लेखापरीक्षा कराना चाहिये था।

मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन लेखापरीक्षा में प्रणाली की समीक्षा, सॉफ्टवेयर प्रलेखन, सॉफ्टवेयर कलाकृतियों/कार्य उत्पाद सॉफ्टवेयर परीक्षण और मूल्यांकन शामिल है। मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन लेखापरीक्षा के अलावा विभाग द्वारा टी.पी.डी.एस. एप्लीकेशन माड्यूल की सुरक्षा लेखापरीक्षा सुनिश्चित किया जाना चाहिये था जिससे कि अनुप्रयोग सुरक्षा कमजोरियों, प्रमाणीकरण से संबंधित कमजोरियां, सत्र प्रबंधन, इनपुट/आउटपुट सत्यापन, प्रसंस्करण त्रुटियों, सूचना रिसाव, सेवा से इनकार आदि से संबंधित कारणों को दूर किया जा सके।

तथापि, न तो मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन लेखापरीक्षा की गयी और न ही एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के क्रियान्वयन से पहले प्रणाली की सुरक्षा लेखापरीक्षा की गयी। इस प्रकार, मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन लेखापरीक्षा और सुरक्षा लेखापरीक्षा के अभाव में लक्षित सार्वजनिक वितरण के कम्प्यूटरीकरण की प्रणाली असुरक्षित थी।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि समय-समय पर एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर की वेब सुरक्षा लेखापरीक्षा सी.ई.आर.टी.-इन के सूचीबद्ध वेन्डरों से कराई गयी थी। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि इसके समर्थन में लेखापरीक्षा को कोई भी लिखित प्रमाण उपलब्ध नहीं कराया गया।

संस्तुति: शासन को मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन की लेखापरीक्षा सुनिश्चित करना चाहिये।

2.2.11.3 सूचना प्रौद्योगिकी सम्पत्तियों का संयुक्त निरीक्षण

अप्रैल 2016 से जून 2016 तक लेखापरीक्षा द्वारा किये गये संयुक्त भौतिक निरीक्षण में पाया गया कि जिला पूर्ति अधिकारी मिर्जापुर में 12 प्रिंटर सीलबंद थे, जबकि जिला पूर्ति अधिकारी, चित्रकूट में एक प्रिंटर के साथ दो डेस्कटॉप जिला निर्वाचन अधिकारी चित्रकूट को हस्तांतरित (जुलाई 2015) किये गये थे। जिला पूर्ति कार्यालय लखनऊ के तीन प्रिंटर और 5 कम्प्यूटर यू.पी.एस. के साथ संभागीय आयुक्त, खाद्य एवं रसद कार्यालय लखनऊ में स्थापित किया गया था। किसी भी नमूना जाँच जिले में नेटवर्किंग और अर्थिंग के लिये समुचित तार बिछाने का कार्य नहीं किया गया था।

12 नमूना जाँच विकास खण्डों में से पांच विकास खण्डों में ही हार्डवेयर सम्पत्तियों को जिला आपूर्ति कार्यालय में स्थापित किया गया था। वाराणसी ग्रामीण ब्लॉक में प्रिंटर का उपयोग नहीं किया जा रहा था। प्रत्येक गोदाम को एक लैपटाप और एक प्रिंटर जारी किया गया था, जबकि नौ नमूना जाँच गोदामों में से छः गोदामों में यह नहीं पाया गया। इस प्रकार सभी स्तरों पर उपलब्ध करायी गयी हार्डवेयर अवसंरचना का प्रभावी ढंग से उपयोग नहीं हो रहा था। इसके अलावा, किसी भी नमूना जाँच जिले में सम्पत्ति पंजिका और शिकायत पंजिका का रख-रखाव नहीं किया जा रहा था। इससे पता चलता है कि जिला प्राधिकारियों और राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा किये गये अनुश्रवण में कमी थी।

शासन द्वारा उत्तर में बताया गया कि जनपदों से सूचना मांगी गयी थी।

2.2.11.4 अनुश्रवण रिपोर्ट तैयार किया जाना

राज्यों के लिये आवश्यक था कि वे भारत सरकार को पाक्षिक आधार पर विभिन्न गतिविधियों/उप घटक की स्थिति को सूचित करें। खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग, भारत सरकार द्वारा राज्य की प्रगति समीक्षा और भ्रमण, वीडियो कान्फ्रेंसिंग और बैठकों के माध्यम से राज्य की प्रगति की समीक्षा नियमित रूप से और कम से कम एक पखवाड़े में एक बार करनी थी। जबकि, योजना की प्रगति का अनुश्रवण करने के लिये अलग से अभिलेख/सम्पादित हुई गोष्ठियों के कार्यवृत्त का रख-रखाव न तो विभागीय स्तर पर और न ही जिला स्तर पर किया गया था। कोई भी पाक्षिक प्रगति विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। इसके अलावा, राशन कार्ड के मुद्रण से पूर्व, जिला अधिकारी के अनुमोदन से राशन कार्ड मुद्रण सत्यापन रिपोर्ट (32 बिंदु रिपोर्ट) राज्य मुख्यालय को जिलों द्वारा प्रेषित किया जाना था। जबकि, लेखा परीक्षा को किसी भी नमूना जाँच जनपदों में ऐसी कोई रिपोर्ट उपलब्ध नहीं करायी गयी थी।

शासन द्वारा बताया गया कि राज्य राष्ट्रीय विज्ञान सूचना केन्द्र के सहयोग से विभिन्न दैनिक प्रगति प्रतिवेदन तैयार किये गये थे। उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि कोई भी पाक्षिक रिपोर्ट तैयार नहीं की जा रही थी और न ही भारत सरकार को प्रेषित की गई थी।

2.2.12 निष्कर्ष

वर्तमान प्रणाली की विभिन्न समस्याओं यथा टीपीडीएस आपूर्ति श्रृंखला में खाद्यान्नों के रिसाव और विवर्तन, फर्जी और बोगस राशन कार्ड, समावेश और अपवर्जन की त्रुटियां, पारदर्शिता की कमी, कमजोर शिकायत निवारण एवं सामाजिक लेखापरीक्षा तंत्र को दूर करने के लिये लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली की एण्ड-टू-एण्ड कम्प्यूटरीकरण की परिकल्पना की गयी थी। उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा योजना का समय से क्रियान्वयन

सुनिश्चित किया जाना था। मार्च 2016 तक उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा योजना पर ₹ 54 करोड़ का व्यय अनुप्रयोग विकास, हार्डवेयर की खरीद, डाटा डिजिटाइजेशन पर किया गया था। भारत सरकार के साथ विलम्ब से हुये समझौता ज्ञापन और राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई के विलम्ब से गठन होने के कारण परियोजना नियोजन विलम्बों और कमियों से प्रभावित था। राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई द्वारा मुख्य क्रियाकलापों को क्रियान्वित नहीं करने और असंगत क्रियान्वयन रणनीति होने के कारण निर्धारित समय सीमा में योजना पूर्ण नहीं की जा सकी। जबकि, राज्य एनआईसी द्वारा विकसित अनुप्रयोग सॉफ्टवेयर लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली के सम्पूर्ण प्रचालन को क्रियान्वयन करने में विफल रहा क्योंकि प्रणाली में मैनुअल हस्तक्षेप अभी भी मौजूद था। दिये जाने वाले सब्सिडी से बेहतर लक्ष्य प्राप्त करने हेतु प्रणाली से फर्जी/बोगस राशन कार्डों को अन्य डाटाबेस के साथ सत्यापन करके समाप्त करने और लाभार्थियों के बैंक खाता संख्या और आधार संख्या फीड करते हुये बोगस लाभार्थी और एक से अधिक बार लाभ का दावा प्रस्तुत करने वाले लाभार्थियों को हटाने का उद्देश्य पूरा नहीं हुआ। आपूर्ति श्रृंखला प्रबंधन का कम्प्यूटरीकरण पूरी तरह क्रियाशील नहीं था, क्योंकि डाटाबेस में लाभार्थियों की गणना के आधार पर, प्रणाली जनित आवंटन आदेश जारी नहीं हो रहा था। उचित दर की दुकानवार, खाद्यान्नों की वास्तविक उठान का विस्तृत विवरण पारदर्शिता पोर्टल पर उपलब्ध नहीं था। दिन प्रतिदिन के संचालन के लिये कार्मिकों को प्रशिक्षण देने हेतु कोई भी प्रभावी प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार नहीं किया गया था। प्रणाली के प्रमाणन और टीपीडीएस अनुप्रयोग माड्यूल की सुरक्षा लेखापरीक्षा के अभाव में लक्षित सार्वजनिक वितरण के कम्प्यूटरीकरण की प्रणाली असुरक्षित थी।