अध्याय - II
वित्तीय प्रबंधन

2.1 पृष्ठभूमि

अधिनियम की धारा 7(1) के अनुसार इस अधिनियम के प्रावधानों को पूरा करने के लिए निधियों को उपलब्ध कराने की समवर्ती जिम्मेदारी केन्द्र सरकार एवं राज्य सरकार की होगी। प्रत्येक वर्ष, वित्त मंत्रालय एसएसए के अंतर्गत मानदंड़ों के कार्यान्वयन हेतु, एसएसए कार्यक्रम के कार्यान्वयन के संशोधित रूपरेखा में निहित मानदंडों के अनुसार परियोजना अनुमोदन बोर्ड (पीएबी) द्वारा प्रत्येक राज्य हेतु अनुमोदित परिव्यय के आधार पर बजट (बजटीय प्राक्कलन (बीई)/संशोधित प्राक्कलन (आरई) प्रदान/आवंटित करता है। एसएसए के बजट में आरटीई के प्रावधान शामिल हैं।

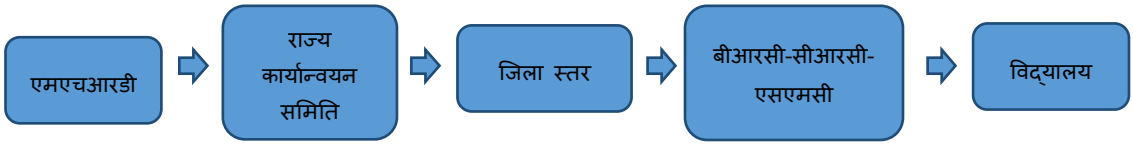
13वां वित्त आयोग (एफसी) ने प्रारंभिक शिक्षा के लिए भी निधि निर्धारित की थी। 2010-15 के दौरान राज्यों को संवितरित किये जाने वाली निधियों की कुल राशि ₹24,068 करोड़ थी। किसी राज्य के पीएबी अनुमोदित परिव्यय को एफसी निधियों तक सीमित कर दिया जाता है एवं भारत सरकार तथा राज्य के अंश को निर्धारित अनुपात में उसके बाद परिकलित कर लिया जाता है।

एसएसए के अंतर्गत बजट प्रस्तावों को वार्षिक कार्य योजना एवं बजट (एडब्ल्यूपीएवंबी) के रूप में तैयार किया जाता है, जिसमें एसएसए रूपरेखा में निर्धारित सभी हस्तक्षेपणीय उपाय के मानदण्ड आवृत होते हैं। वर्ष हेतु मद-वार बजट माँग एडब्ल्यूपीएवंबी में शामिल हैं एडब्ल्यूपीएवंबी प्रस्ताव दो भागों में परिकल्पित हैं, चालू वित्त वर्ष के लिए आयोजन तथा विगत वर्ष की प्रगति समीक्षा परियोजना का मूल्यांकन, जिसमें पिछले वर्ष के अधिशेष कार्य का चालू वर्ष में हस्तांतरण शामिल है। योजना की जांच मूल्यांकन दल द्वारा की जाती है और फिर उसकी समीक्षा परियोजना अनुमोदन बोर्ड (पीएबी) द्वारा मानव संसाधन विकास मंत्रालय में प्राथमिक शिक्षा सचिव की अध्यक्षता के अधीन योजना आयोग, एकीकृत वित्त प्रभाग, श्रम मंत्रालय, महिला एवं बाल विकास विभाग, सामाजिक न्याय मंत्रालय, जनजातीय मामले मंत्रालय, राष्ट्रीय शैक्षणिक अनुसंधान एवं प्रशिक्षण परिषद, राष्ट्रीय शैक्षणिक योजना एवं प्रशासन संस्थान, राष्ट्रीय शिक्षक शिक्षा परिषद के प्रतिनिधियों, राज्यों से प्रतिनिधियों, मूल्यांकन

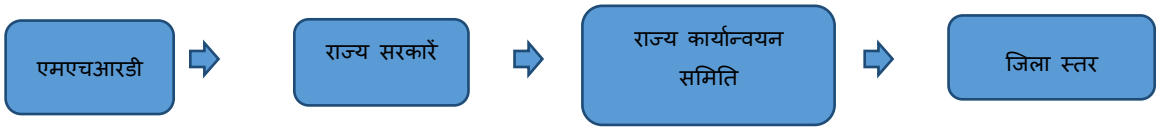
मिशन के सदस्य आदि के साथ की जाती है। पीएबी ने मदवार परिव्यय एवं एक समेकित परिव्यय को अंततः अनुमोदित किया जाता है।

जीओआई अंश एक वर्ष में दो किस्तों में जारी किया जाता है, अप्रैल में और सितंबर में। पहली किस्त दो हिस्सों में जारी की जाती है अर्थात् पहला हिस्सा अनौपचारिक किस्त के रूप में एवं दूसरा हिस्सा प्रथम किस्त के शेष के रूप में। अनौपचारिक किस्त को अप्रैल-मई में विगत वित्त वर्ष में किये गये व्यय के 25 प्रतिशत से 30 प्रतिशत तक जारी किया जाता है। बकाया किस्त को जून-जुलाई माह में जारी किया जाता है बशर्ते राज्य का सुमेलित हिस्सा एवं विगत वर्ष का तत्कालिक उपयोग प्रमाण-पत्र हो। दूसरी किस्त को व्यय की गति, समानुपातित राज्य अंश की प्राप्ति, लेखापरीक्षित लेखा, बकाया अग्रिमों के समायोजन, आदि एवं चालू वर्ष के लिए तत्कालिक उपयोग प्रमाण पत्र के आधार पर सितंबर-अक्तूबर के माह में जारी की जाती है। तथापि, एसएसए के अलावा, शिक्षा मानकों के विकास से संबंधित मुख्यतः प्रारंभिक एवं माध्यमिक स्तर पर कुछ अन्य योजनाएं थी अर्थात् राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, शिक्षक प्रशिक्षण, कस्तूरबा गांधी बालिका विद्यालय (केजीबीवी) एवं प्रारंभिक स्तर पर बालिकाओं की शिक्षा हेतु राष्ट्रीय कार्यक्रम (2013-14 तक एनपीईजीईएल)। अंतिम दो योजनाएं एसएसए के तहत अलग बजट प्रावधानों के दो अतिरिक्त घटक थे और निधि प्रवाह निम्नानुसार हैः

चार्ट 2: वर्ष 2013-14 तक निधि प्रवाह चार्ट



चार्ट 3: वर्ष 2014-15 तक निधि प्रवाह चार्ट



2.2 अधिनियम के अंतर्गत व्यय हेतु कोई अलग बजट प्रावधान का न होना

मंत्रिमंडल को टिप्पणी (अक्तूबर 2008) के अनुसार अधिनियम के अंतर्गत छः से चौदह वर्ष के आयु वर्ग में जनसंख्या प्राक्कलन के आधार पर और 2008-09 से

2014-15 हेतु आरटीई के तहत वित्तीय आवश्यकता प्राक्कलन ₹2.28 लाख करोड़ का था।

अधिनियम की धारा 7(2) के अनुसार, केन्द्र सरकार को अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु पूंजीगत एवं आवर्ती व्यय का प्राक्कलन तैयार करना था। तथापि, जीओआई ने अभी तक अधिनियम के कार्यान्वयन हेतु कोई अलग बजट प्रदान नहीं किया है।

एमएचआरडी ने बताया (दिसंबर 2015) कि चूंकि एसएसए को अधिनियम के प्रावधानों के कार्यान्वयन हेतु वाहन के रूप में चुना था, एसएसए के लिए बीई/आरई का आबंटन किया गया था और अधिनियम के तहत कोई अलग आबंटन नहीं किया गया था। एमएचआरडी ने आगे बताया (मई 2017) कि एसएसए (केजीबीवीएस सहित) के अंतर्गत पूर्व बजट प्रावधान अवसंरचना विकास, प्रबंधन तथा अधिनियम के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग के लिए किया गया है।

2.3 बजट प्राक्कलन एवं व्यय

अधिनियम की धारा 7(3) व्यवस्था करती है कि केन्द्र सरकार राज्य सरकारों को, राजस्वों के सहायता अनुदान के रूप में विनिर्दिष्ट व्यय का ऐसा प्रतिशत उपलब्ध करायेगी, जैसा वह समय-समय पर राज्य सरकारों के परामर्श से अवधारित करे। जीओआई ने आरटीई से संबंधित अधिनियम द्वारा आवश्यकतानुसार अपने निधिकरण पैटर्न को निर्धारित नहीं किया है परंतु एसएसए हेतु केन्द्र एवं राज्यों/यूटी के मध्य हिस्सेदारी को 65:35 (90:10 पूर्वोत्तर क्षेत्र (एनइआर) में 8 राज्यों के लिए) के रूप में वर्ष 2014-15 तक के लिए निर्धारित किया है और बाद में उसे 2015-16 से 60:40 में संशोधित कर दिया (8 एनइआर राज्यों एवं दो हिमालयी राज्यों हिमाचल प्रदेश तथा उत्तराखंड के लिए 90:10)। जीओआई 2015-16 से संघ शासित क्षेत्रों में व्यय हेतु पूरी तरह अंशदान करता है।

वित्त मंत्रालय प्रत्येक वर्ष के अगस्त/सितंबर माह में बजट परिपत्र जारी करता है जिससे प्रत्येक वर्ष बजट प्रावधान अक्तूबर/नवम्बर तक वित्त मंत्रालय को सौंपे जा सके तदनुसार एमएचआरडी राज्यों को उनके एडब्ल्यूपीएवंबी अग्रेषित करने के लिए परिपत्र जारी करता है।

वित्तीय प्रबंधन एवं प्रापण नियम पुस्तिका के पैरा 50.1 के अनुसार, बजट प्रक्रिया का आरंभ प्रत्येक वर्ष 1 जनवरी को राज्यों द्वारा एडब्ल्यूपी एवं बी के निर्माण के साथ और 15 अप्रैल तक परियोजना अनुमोदन बोर्ड द्वारा अनुमोदन के साथ होता है। चूंकि बजट प्रस्ताव अक्टूबर/नवंबर में एमएचआरडी द्वारा वित्त मंत्रालय को प्रस्तुत किए जाते हैं, वही अनौपचारिक प्रकार के होते हैं जो पीएबी अनुमोदित आउटले के आधार पर नहीं होते हैं जिन्हें आगामी वर्ष के अप्रैल तक अंतिम रूप दिया जाता है। एसएसए के लिए 2010-11 से 2015-16 के दौरान राज्यों द्वारा प्राप्त प्रस्तावों पीएबी अनुमोदन एवं जीओआई बजट प्रावधान के ब्यौरे नीचे दिये गये हैं:

तालिका 1: एसएसए हेतु अनुमोदन एवं जीओआई बजट प्रावधानों के समक्ष राज्यों से प्राप्त प्रस्ताव

(₹ करोड़ में)

वर्ष	राज्य प्रस्ताव	पीएबी द्वारा अनुमोदित परिव्यय	अनुमोदित परिव्यय के अनुसार केन्द्र अंश	भा.स. में बजट प्रावधान*
1	2	3	4	5
2010-11	प्रस्तावित नहीं	44609.98	29610.38	19838.23
2011-12	81886.31	60347.53	40100.43	21000.00
2012-13	105244.62	68136.46	45421.35	23875.83
2013-14	96769.42	43810.08	25740.74	27258.00
2014-15	91482.06	51396.02	31947.36	28258.00
2015-16	91485.12	61036.53	38069.99	22000.00

स्रोत: पीएबी कार्यवृत्त, स्वीकृत उपयोग प्रमाणपत्र एवं मंत्रालय द्वारा प्रस्तुत डाटा

* जे एवं के के लिए बजट प्रावधान भी शामिल

इसके अतिरिक्त, एसएसए के अंतर्गत बजट आबंटन हेतु राज्यों के प्रस्ताव परियोजना अनुमोदन बोर्ड (पीएबी) द्वारा अनुमोदित परिव्यय से सतत रूप में अधिक थे तथा एसएसए रूपरेखा में निर्धारित मानदंडों के अनुसार निर्मित नहीं किया जाना कटौती का प्रमुख कारण था। भारत सरकार (जीओआई) के बजट प्रावधान पीएबी अनुमोदित परिव्यय पर आधारित नहीं थे क्योंकि पीएबी द्वारा अनुमोदन परिव्यय हेतु समय अनुसूची जीओआई के बजट अनुसूची के साथ संरेखण नहीं थीं।

एसएसए के अंतर्गत एमएचआरडी एवं राज्य/यूटी द्वारा वर्ष 2010-11 से 2015-16 के दौरान प्रदत्त निधियों के प्रति व्यय के ब्यौरे नीचे दिये गये हैं:

तालिका 2: उपलब्ध परिव्यय की तुलना में व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अथ अव्ययित शेष	केन्द्र निर्गम	राज्य निर्गम	अन्य प्राप्ति	कुल उपलब्ध परिव्यय	व्यय	कम उपयोग का प्रतिशत
1	2	3	4	5	7	8	9
2010-11	10680.76	17894.37	9631.47	591.48	38798.08	25563.08	34
2011-12	14398.23	18606.23	9596.50	1345.48	43946.44	25804.32	41
2012-13	12259.46	19756.82	11329.50	1245.55	45917.10	33852.77	26
2013-14	16963.77	21187.22	13249.87	1675.06	56538.84	38278.16	32
2014-15	17281.66	23360.02	10984.80	865.25	52491.73	39177.16	25
2015-16	14112.90	21739.19	15652.10	1366.40	52870.59	41831.80	21

स्रोत: एमएचआरडी द्वारा तैयार उपयोग प्रमाणपत्र से संकलित डाटा निम्न उपयोग प्रमाणपत्र प्रदान नहीं किए गए: मेघालय (2010-11); मध्य प्रदेश (2011-12); राजस्थान (2012-13); हिमाचल प्रदेश (2015-16); महाराष्ट्र (2015-16); उत्तराखंड (2015-16)।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि राज्य सरकारें/राज्य कार्यान्वयन समितियां 2010-11 से 2015-16 के दौरान 21 प्रतिशत से 41 प्रतिशत तक की निधियों का उपयोग करने में लगातार अक्षम रही थीं। इसके अतिरिक्त, एमएचआरडी द्वारा 2010-11 से 2015-16 के बीच सभी वर्षों में जारी उपयोग प्रमाणपत्र से यह भी पता चला कि वर्ष के अंत में अव्यतित/अंत शेष, आगामी वर्षों के अथ शेष के साथ मेल नहीं खाते थे।

एमएचआरडी ने अपने उत्तर (मई 2017) में स्वीकार किया कि जीओआई के बजट अनुमान वार्षिक योजना पर आधारित थे न कि राज्य एडब्ल्यूपीएण्डबी तथा पीएबी स्वीकृत अनुमानों के आधार पर थे। आगे बताया कि वर्ष की समाप्ति पर अव्यतित/अंत शेष का हमेशा अनुवर्ती वर्ष के अथ शेष के साथ मिलान किया गया था। मंत्रालय का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा को प्रदत्त उपयोग प्रमाणपत्र दर्शाते हैं कि वर्ष के अंत में अव्यतित/अंत शेष अनुवर्ती वर्ष के अथ शेष से मेल नहीं खाते हैं।

2.4 तेरहवें वित्त आयोग के अंतर्गत अनुदान का निर्गम

तेरहवें वित्त आयोग (XIII एफ.सी) का अनुदान, परस्पर एसएसए हेतु राज्यों के अपने अंश के रूप में और जो राज्यों को अंशदान देना आवश्यक था, के मध्य की कमी को भरने पर केन्द्रित था। इसे प्रति वर्ष (2010-2015) संबंधित राज्यों के वित्त विभाग को प्रदान करना था, जिसे संपूर्ण निधियों को आरटीई/एसएसए

के अंतर्गत उपयोग हेतु राज्य कार्यान्वयन समिति को अंतरित करना था। अनुदान प्रारंभिक शिक्षा हेतु राज्यों के आवर्ती व्यय को पूरा करने के लिए अतिरिक्त सहायता के लिए था। अनुदानों को इस अनुबंध के साथ जारी किया जाता था कि प्रारंभिक शिक्षा के अंतर्गत व्यय (योजनागत जोड़ गैर-योजनागत) राज्य द्वारा वेतन को छोड़कर, वार्षिक रूप से कम से कम आठ प्रतिशत की दर से बढ़ना चाहिए।

तेरहवें वित्त आयोग (एफ सी) ने प्रारंभिक शिक्षा हेतु 2010-15 के दौरान राज्यों को वित्तीय सहायता प्रदान करने के उद्देश्य से ₹24,068 करोड़ की निधियों को राज्यों में संवितरण हेतु (जम्मू व कश्मीर सहित) निर्धारित किया था। वित्त मंत्रालय ने 2010-15 के दौरान ₹22,159 करोड़ की धनराशि प्रदान की थी। तेरहवें वित्त आयोग की शर्त पूरा न होने के कारण 15 राज्य ₹1,909 करोड़ से वंचित रहे और इस तरह, कार्यान्वयन प्रभावित हुआ।

2.5 भारी अप्रयुक्त शेष

राज्य सरकारों द्वारा वर्ष दर वर्ष प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में भारी शेषों का प्रतिधारण संबंधित प्राधिकारियों द्वारा राज्य/केन्द्र में खराब आंतरिक नियंत्रण का संकेतक था। वर्ष 2010-11 से 2015-16 के दौरान, यह देखा गया था कि 35 राज्यों/यूटी में, प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर अप्रयुक्त राशि ₹12,259.46 करोड़ से ₹17,281.66 करोड़ के मध्य थी ***(परिशिष्ट - II)***।

यह राज्य सरकारों द्वारा खराब योजना एवं निष्पादन प्रदर्शित करता है जिससे तीन वर्षों में अवसंरचना उपलब्ध कराने के लक्ष्य की पूर्ति नहीं हो पायी और अधिनियम के कार्यान्वयन के छ: वर्षों बाद भी यह नियत लक्ष्य बना रहा।

एमएचआरडी ने बताया (मई 2017) कि अंत शेषों की प्रमात्रा को राज्य तथा यूटी को जारी निधियों के प्रति समायोजित किया गया है तथा इसकी विभाग द्वारा नियमित रूप से समीक्षा भी की गई है। तथापि उत्तर बड़े अप्रयुक्त शेषों के संबंध में मौन है।

2.6 बकाया अग्रिम

वित्तीय प्रबंधन एवं प्रापण नियम पुस्तिका (एफएमवपी) के पैरा 74.1 के अनुसार, जिला एवं उप-जिला स्तर पर जारी निधियों को प्रारंभ में अग्रिमों के रूप में वर्गीकृत किया जाता है और तदनुसार लेखा बही में दर्शाया जाता है। अग्रिम

यदि, खर्च न हुआ हो जिनके लिए लेखे को समायोजित नहीं किया गया हो तो उन्हें अग्रिमों के रूप में दर्शाया जाना चाहिए व्यय के रूप में नहीं। इसी प्रकार की प्रक्रिया का जिला एवं उप-जिला स्तर पर निधियों के निर्गम हेतु पालन किया जाना चाहिए।

उपरोक्त मैनुअल के पैरा 93.1 के अनुसार, अग्रिमों को प्रतिवेदन के प्रयोजन हेतु व्यय के रूप में माना जाएगा। हालांकि, ये अग्रिम बही खाते में तब तक अग्रिम के रूप मे बनी रहेगीं जब तक प्रमाण-पत्र/ व्यय विवरणियां बही खाते में प्राप्त और समायोजित नहीं कर ली जाती। अग्रिमों को विनियमित/समायोजित करने के मानदण्डों के विवरण वित्तीय प्रबंधन एवं प्रापण नियम पुस्तिका के पैरा 75 में दिये गये हैं। जीएफआर प्रावधान भी एक वर्ष के अंदर अग्रिमों के समायोजन को निर्दिष्ट करता है।

मंत्रालय के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि एसआइएस के पास 2013-14, 2014-15 एवं 2015-16 की समाप्ति पर लगातार क्रमशः ₹10,984.85 करोड़, ₹15,053.63 करोड़ एवं ₹4,479.79 करोड़ की बड़ी राशि के अग्रिम बकाया थे ***(परिशिष्ट-III)***। यह दर्शाता है कि एमएचआरडी और राज्य कार्यान्वयन प्राधिकारी मामले में पर्याप्त दूर दृष्टि प्रयुक्त करने में असफल रहे। राज्य/यूटी वार पूंजीगत एवं सामान्य शीर्ष दोनों के अंतर्गत बकाया अग्रिमों की स्थिति को राज्य कार्यान्वयन समितियों के वित्तीय नियंत्रकों की त्रैमासिक समीक्षा बैठक में जीओआई द्वारा समीक्षा की जाती है। ऐसी अंतिम बैठक नवंबर 2015 में हुई थी जिसमें 30 सितंबर 2015 तक बकाया अग्रिमों की स्थिति पर चर्चा की गयी थी और सभी बकाया अग्रिमों, विशेषकर 31 मार्च 2014 तक एवं उसके पूर्व के ₹2,136.01 करोड़ के बकाया अग्रिमों पर बल दिया गया था। बाद की समीक्षा बैठकों के अभिलेखों को उपलब्ध नहीं कराया गया था।

एमएचआरडी ने तथ्यों को स्वीकार (मई 2017) करते समय बताया कि बकाया अग्रिमों के स्तर को 2014-15 की तुलना में वर्ष 2015-16 में कम किया गया था।

2.7 वित्त वर्ष की समाप्ति पर सहायता-अनुदान का निर्गम

एसएसए रूपरेखा के पैरा 9.11.6 के अनुसार प्रत्येक वर्ष दो किस्ते जाएंगी, एक अप्रैल एवं सितंबर के मध्य व्यय हेतु अप्रैल में और दूसरा अक्तूबर से मार्च के मध्य व्यय हेतु सितंबर में। जीओआई प्रत्येक वर्ष अप्रैल में एक तदर्थ अनुदान

जारी करेगा। इन्हे उस वर्ष हेतु वार्षिक कार्य योजना एवं बजट (एडब्ल्यूपीवबी) के अनुमोदन के आधार पर तदुपरांत समायोजित कर लिया जाएगा। दूसरी किस्त व्यय की प्रगति और कार्यान्वयन की गुणवत्ता के आधार पर होगी।

जीओआई द्वारा 2010-16 के वर्षों के दौरान मार्च माह में सहायता-अनुदान निर्गम से संबंधित अभिलेख की समीक्षा नीचे दी गयी हैः

तालिका 3: मार्च माह में जीओआई के निर्गम

वर्ष	निर्गम (₹ करोड़ में)
2010-11	2,034.10
2011-12	1,014.68
2012-13	2,545.18
2013-14	1,353.52
2014-15	984.07
2015-16	1,752.76

स्रोत: एमएचआरडी द्वारा तैयार यूसी

जीओआई द्वारा मार्च में निधियों का निर्गम तथा राज्यों द्वारा कार्यान्वयन अभिकरणों को अनुवर्ती निर्गम खराब राजकोषीय अनुशासन को दर्शाता है।

एमएचआरडी ने बताया (मई 2017) कि विलंब पुनर्विनियोग तथा अपेक्षित दस्तावेजों में प्राप्ति/विसंगतियों में विलंब के कारण था।

2.8 विभिन्न स्तरों पर निधियों के निर्गम में विलंब

एसएसए रूपरेखा का पैरा 9.11.15 व्यवस्था करता है कि राज्य सरकार को अपने हिस्से को अनुमोदित अंशदान प्रबंधन के अनुसार केन्द्रीय अंशदान की प्राप्ति के तीस दिनों के अंदर राज्य समिति को हस्तांतरित करना होगा। इसके अतिरिक्त, जहाँ भी संभव हो राज्य/यूटी प्रशासन निधियों के बैंकिंग चैनलों के माध्यम से राज्य से लेकर स्कूल स्तर पर इलेक्ट्रॉनिक अंतरण प्रक्रिया की कोशिश करेगी। लेखापरीक्षा ने विभिन्न स्तरों पर निधियों के निर्गम के विलंब के अनेक मामले देखे अर्थात् केन्द्र से राज्य, राज्य से नोडल विभाग, नोडल विभाग से राज्यों में जिले/ब्लॉक/ विद्यालय स्तर पर विभिन्न कार्यान्वयन प्राधिकरणों तक जैसाकि नीचे दर्शाया गया है, जो विद्यालयों में अधिनियम के कार्यान्वयन में व्यवधान में प्रतिफलित हुआ।

तालिका 4: निधियों के निर्गम में विलंब

क्र.	राज्य का नाम	वर्ष	राज्य नोडल अभिकरण को निधि के निर्गम में औसत विलंब	राज्य नोडल विभाग से जिला तक 15 दिनों से अधिक और ऊपर निधि के निर्गम में विलंब (औसत)
1	मेघालय	2010-11	शून्य	32 दिन
		2011-12	शून्य	34 दिन
		2012-13	शून्य	44 दिन
		2013-14	शून्य	6 दिन
		2014-15	शून्य	69 दिन
		2015-16	शून्य	57 दिन
2	गोवा	2010-11 से 2015-16	30 दिन	30 दिन
3	राजस्थान	2010-11	30 दिन	उपलब्ध नहीं
		2011-12	30 दिन	उपलब्ध नहीं
		2012-13	37 दिन	उपलब्ध नहीं
		2013-14	32 दिन	उपलब्ध नहीं
		2014-15	25 दिन	उपलब्ध नहीं
		2015-16	30 दिन	उपलब्ध नहीं
4.	नागालैण्ड	2010-11	-	30 से 150 दिन
		2011-12	-	30 से 240 दिन
		2012-13	-	30 से 270 दिन
		2013-14	-	30 से 270 दिन
		2014-15	112 से 373 दिन	30 से 60 दिन
		2015-16		30 से 90 दिन
5.	अरूणाचल प्रदेश	2010-11	-	30 से 180 दिन
		2011-12	-	30 से 210 दिन
		2012-13	-	30 से 150 दिन
		2013-14	-	30 से 300 दिन
		2014-15	30 से 60 दिन	30दिन
		2015-16	3 से 90 दिन	30 से 150 दिन
6	मिजोरम	2014-15	25 से 118 दिन	उपलब्ध नहीं
		2015-16	10 से 33 दिन	उपलब्ध नहीं

एमएचआरडी ने तथ्यों को स्वीकार (मई 2017) किया तथा बताया कि विलंब वर्ष 2014-15 से केन्द्रीय सरकार की निधी प्रवाह नीति में परिवर्तन के कारण था। सभी केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत निधियों के प्रवाह को प्रभावी रूप से

जॉच करने के लिए वर्ष 2017-18 से अंतिम स्तर तक लोक वित्तीय प्रबंधन प्रणाली को कार्यान्वित करने हेतु निर्देश जारी किए गए हैं।

2.9 निधियों का अनियमित निर्गम/उपयोग

निधि का विपथन किसी अन्य मद पर व्यय हेतु, जिसका संस्वीकृत बजट अनुमानों में प्रावधान नहीं किया गया, वर्जित[6] है जब तक कि विपथन एसएसए की पीएबी[7] द्वारा स्वीकृत न हो। छः राज्यों/यूटी में एसएसए के नियमों के विरूद्ध निधियों के निर्गम, विपथन और उपयोग अनियमित निर्गम, तथा व्यय का ब्यौरा नीचे दर्शाया गया है।

क्र.स.	राज्य	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1.	चण्डीगढ़	➢ जीएफआर का नियम 129 तथा सीपीडब्ल्यूडी निर्माण कार्य नियमपुस्तक का पैरा 2.1 के प्रावधान अनुसार किसी कार्य को प्रारम्भ अथवा इससे संबंधित देयता का उत्तरदायित्व निर्धारण किया जाना चाहिए जब तक कि प्रदत्त प्रशासनिक स्वीकृति/व्यय संस्वीकृति को उपयुक्त प्राधिकरण से प्राप्त न कर लिया जाए तथा निधियों का आबंटन न हो जाए। लेखापरीक्षा संवीक्षा ने प्रकट किया कि शिक्षा सचिव सह अध्यक्ष एसएसए, चण्डीगढ़ प्रशासन ने वित्त विभाग चण्डीगढ प्रशासन से पूर्व स्वीकृति प्राप्त किए बिना धनास में सरकारी प्रारंभिक विद्यालय की नई बिल्डिंग तथा अन्य विद्यालयों में अतिरिक्त कक्षाओं के निर्माण के लिए ₹7.50 करोड़ की संस्वीकृति प्रदान की तथा कार्यकारी अभियंता, सीपी प्रभाग सं. 4, यूटी चण्डीगढ़ के पास ₹7.50 करोड़ जमा किए। इसका परिणाम ₹7.50 करोड़ की निधियों के अनियमित अतंरण में हुआ। अपने उत्तर में यूटी प्रशासन ने बताया कि अधिनियम के अंतर्गत सभी निधियों को एसएसए समिति के खाते में जमा कराया गया था। प्रक्रिया के अनुसार, वित्त अनुभाग, यूटी चण्डीगढ़ से पूर्व स्वीकृति प्राप्त करने के पश्चात् एसएसए/आरटीई की विभिन्न मदों पर व्यय किया जा रहा था। इस मामले में विद्यालय की नई बिल्डिंग के निर्माण तथा कुछ अतिरिक्त निर्माण कार्यों के लिए, ₹7.50 करोड़ वित्त विभाग की पूर्व स्वीकृति प्राप्त किए बिना एसएसए समिति द्वारा निधियां जारी की गई थी। ➢ ऐसे स्कूल भवन पर ₹8.72 करोड़ का व्यय किया गया था (₹6.41 करोड़ - नवम्बर 2011) जोकि विवादित भूमि पर था और विवाद 2004 से न्यायालय में था। न्यायालय ने याचिकाकर्ता के हक में

[6] वित्तीय प्रबंधन एवं प्रापण नियम पुस्तक का पैराग्राफ 86.2 एवं 86.3

[7] योजना एवं मूल्यांकन नियम पुस्तक का पैराग्राफ 4.10.1.2 एवं 4.10.1.3

<table>
<tr><td></td><td></td><td>जुलाई 2013 में निर्णय दिया था। इसके अतिरिक्त, माननीय भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने चण्डीगढ़ प्रशासन द्वारा दर्ज विशेष छुट्टी याचिका को खारिज कर दिया था (मार्च 2014)। इस दौरान, जुलाई 2015 में ₹2.31 करोड़ का अतिरिक्त बजट आबंटन भी किया गया था। शिक्षा विभाग/चण्डीगढ़ प्रशासन की व्यवहार्यता पहले ही पता लगाने में विफलता के कारण ₹8.72 करोड़ की निधि का अनियमित उपयोग दिखाता है।</td></tr>
<tr><td>2.</td><td>आन्ध्र प्रदेश</td><td>➢ 2013-14 के दौरान ₹ 8.95 करोड़ की राशि का एसएसए अनुदान का राष्ट्रीय प्रारंभिक स्तरीय बालिका शिक्षा कार्यक्रम (एनपीईजीईएल) योजना को विपथन किया गया था। इसके अतिरिक्त 2014-15 में ₹0.55 करोड़ का व्यय एनपीईजीईएल योजना को समाप्त किए जाने के पश्चात् भी एसएसए अनुदान से निधियों का विपथन कर के एनपीईजीईएल योजना पर किया गया था जबकि 2014-15 से एमएचआरडी द्वारा एनपीईजीईएल योजना रोक दी गई थी।
➢ 2012-13 से 2015-16 के दौरान अग्रिमों के रूप में निधियों को अन्य विभागों/अधिकारियों को विपथित कर दिया गया था जोकि एसएसए की रूपरेखा के अंतर्गत नहीं आता था जिसके कारणवश भुगतानों का अनियमित निर्गम हुआ था (2012-13 और 2013-14 की अवधि के लिए तेलंगाना क्षेत्र के अग्रिम लंबित है) जिसका विवरण नीचे दिया गया है:
तालिका 5: एसएसए के दायरे के बाहर व्यय
(₹ करोड़ में)
<table>
<tr><th>क्र.सं.</th><th>कार्यकलाप</th><th>राशि</th></tr>
<tr><td>1.</td><td>सीईओ, ग्रामीण गरीबी उन्मूलन के लिए सोसायटी</td><td>4.73</td></tr>
<tr><td>2.</td><td>एपी सरकार प्रिंटिंग प्रेस</td><td>0.43</td></tr>
<tr><td>3.</td><td>स्कूल शिक्षा आयुक्त</td><td>0.25</td></tr>
<tr><td>4.</td><td>महानिदेशक, एनआईआरडी, राजेंद्र नगर</td><td>0.08</td></tr>
<tr><td>5.</td><td>नियंत्रक, एएनजीआरएयू, राजेंद्र नगर</td><td>0.06</td></tr>
<tr><td>6.</td><td>रजिस्ट्रार, आंध्र विश्वविद्यालय</td><td>0.05</td></tr>
<tr><td>7.</td><td>वित्त अधिकारी, हैदराबाद विश्वविद्यालय</td><td>0.05</td></tr>
<tr><td>8.</td><td>आईडीआरए, तिरुपति</td><td>0.02</td></tr>
<tr><td>9.</td><td>मौलाना आजाद विश्वविद्यालय, हैदराबाद</td><td>0.02</td></tr>
<tr><td>10.</td><td>एसवी विश्वविद्यालय, तिरुपति</td><td>0.02</td></tr>
<tr><td>11.</td><td>प्रिंसिपल एनएसआर कॉलेज, हैदराबाद</td><td>0.01</td></tr>
<tr><td>12.</td><td>प्राचार्य आईएएसई, उस्मानिया विश्वविद्यालय</td><td>0.01</td></tr>
<tr><td colspan="2">कुल:</td><td>5.73</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

<table>
<tr><td>3.</td><td>उत्तर प्रदेश</td><td>2010-11 तथा 2011-12 में क्रमशः कुल ₹5.30 करोड़ तथा ₹85.61 करोड़ (कुल ₹90.91 करोड़) की निधियों का एसएसए से राष्ट्रीय प्रारंभिक स्तरीय बालिका शिक्षा कार्यक्रम (एनपीईजीईएल) को विपथन किया गया था जबकि 2012-13, 2013-14, 2014-15 तथा 2015-16 में क्रमशः ₹26.14 करोड़, ₹5.17 करोड़, ₹54.86 करोड़ तथा ₹6.00 करोड़ (कुल ₹92.17 करोड़) का एनपीईजीईएल से एसएसए को विपथन किया गया था जबकि एनपीईजीईएल हेतु निधीयों को 2013-14 से रोक दिया गया था।</td></tr>
<tr><td>4.</td><td>गुजरात</td><td>वित्त प्रबंधन एवं प्रापण नियम पुस्तिका के पैरा 27.4 प्रावधान करता है कि तीन कक्षाओं वाले स्कूल प्रतिवर्ष अधिकतम ₹5,000/- प्रति स्कूल के अनुदान के अनुरक्षण के लिए पात्र होगे जबकि तीन कक्षाओं से अधिक वाले स्कूल इस शर्त, कि जिले की कुल मिलाकर योग्यता ₹7500/- प्रति स्कूल प्रति वर्ष के आधार पर प्रतिवर्ष अधिकतम ₹10,000 प्रति स्कूल का रखरखाव अनुदान मिलेगा। प्रधानाध्यापक कक्ष और कार्यालय कक्ष इस उद्देश्य में नहीं गिने जाएंगे। तीन कक्षाओं वाले 1,268 स्कूलों[8] को प्रति वर्ष ₹7,500/- प्रति स्कूल की दर पर रखरखाव अनुरक्षण प्रदान किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, तीन प्रारंभिक स्कूल जिसमें कोई कक्षा नहीं थी को भी ₹7500/- प्रतिवर्ष की दर पर महीसागर जिले में रखरखाव अनुदान मिला था। इस प्रकार, डीपीसी द्वारा रखरखाव अनुदान के भुगतान के लिए दिशानिर्देशों का पालन न करने के कारण ₹31.70 लाख का अतिरिक्त भुगतान हुआ था।</td></tr>
<tr><td>5.</td><td>मणिपुर</td><td>स्कूल भवनों के निर्माण के लिए प्रदत्त ₹3.31 करोड़ को निम्नलिखित कार्यों के लिए राज्य परियोजना अधिकारी द्वारा अप्राधिकृत रूप से विपथित किया गया थाः
तालिका 6: कार्यों की सूची
(₹ करोड़ में)
<table>
<tr><th>क्रम.</th><th>कार्य का नाम</th><th>राशि</th></tr>
<tr><td>1</td><td>एसपीओ और गेराज का नवीकरण, एसपीओ, एमएसए/एसएमए, बाबूपारा</td><td>1.81</td></tr>
<tr><td>2</td><td>चौकीदार क्वार्टर का नवीकरण, एसपीओ, एसएसए/एसएमए, बाबूपारा</td><td>0.11</td></tr>
<tr><td>3</td><td>लॉन यार्ड का विकास, एसपीओ,एसएसए/एसएमए, बाबूपारा</td><td>0.10</td></tr>
<tr><td>4</td><td>परिसर के आसपास चारों ओर दीवार का सशक्तिकरण, एसपीओ, एसएसए/एसएमए, बाबूपारा</td><td>0.09</td></tr>
</table></td></tr>
</table>

[8] भरूच के 287 स्कूल (2013-14), महीसागर के 703 स्कूल (2015-16) और नादयाद जिले में बालासीनोर और वीरपुर तालुका के 139+139 स्कूल (2010-11 एवं 2011-12)

		5	एसपीओ कार्यालय के लिए लैपटॉप का क्रय, अधिकारियों को टीए/डीए, प्रशिक्षण, टेलिविजन का क्रय, वाहन को किराए पर लेना, फर्नीचर को खरीदना आदि	1.20
			कुल	**3.31**
6.	अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह	विम्बरलीगंज, कन्यापुरम में सरकारी माध्यमिक स्कूल (जीएमएस) में 320 प्रारंभिक तथा उच्च प्रारंभिक विद्यार्थियों के लिए 17 प्रारम्भिक कक्षाएं (2012-13) थी। अधिनियम 2009 के मानदंडों और मानकों की तुलना में, स्कूल में आवश्यकता से अधिक छः कक्षाएं थीं। हालांकि, एसएसए के पीएबी और यूटी मिशन प्राधिकरण ने चार अतिरिक्त कक्षाओं के लिए 2012-13 के दौरान निधियां अनुमोदित की थी। ₹62.63 लाख की लागत पर मार्च 2016 में निर्माण कार्य पूरा हुआ था। इस प्रकार, आवश्यकता के बिना अतिरिक्त कक्षाओं के निर्माण के कारणवश ₹62.63 लाख का परिहार्य व्यय हुआ था। प्राधिकरण ने उत्तर दिया कि 17 कक्षाओं में से 10 को अन्य उद्देश्यों के लिए उपयोग में लाया गया था और केवल सात कक्षाओं को शिक्षण उद्देश्यों के लिए उपयोग में लाया गया था अत: नियमानुसार चार कक्षाओं का अभाव था जिनका निर्माण जीएमएस कन्यापुरम के लिए एसएसए के अंतर्गत किया गया था। प्राधिकरण का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि मानदंडों के अनुसार केवल 11 कक्षाओं की आवश्यकता थी। अन्य उद्देश्यों के लिए उपयोग में लाए गए 10 कमरों में से चार कमरों को शिक्षण उद्देश्यों के लिए उपयोग में लाया जा सकता था। इसके अतिरिक्त, प्राधिकार जिसके अंतर्गत कमरों का उपयोग अन्य उद्देश्यों के लिए किया गया था, उसे स्पष्ट नहीं किया गया था।		

निधियों का विपथन खराब आतंरिक नियंत्रण तंत्र को दर्शाता है।

2.10 निधियों का दुर्विनियोजन

निधियों के दुर्विनियोजन के संदेहपूर्ण मामले नीचे दिए गए हैं:

क्रम.	राज्य	लेखापरीक्षा अभ्युक्ति
1	ओडिशा	**प्रधानाध्यापक द्वारा दुर्विनियोजनः** पांच नमूना परीक्षित जिलों में, ₹1.04 करोड़ आहरित किए गए थे और 58 प्रधानाध्यापक द्वारा उन्हे आबंटित 80 अवसंरचनात्मक कार्य निष्पादित किए बिना ही, अपने पास रखा हुआ था। उन 58 प्रधानाध्यापक में से, 14 सेवानिवृत्त हो चुके थे, 4 का स्वर्गवास हो गया है तथा 2 फरार थे जबकि अन्य 38 सेवा में थे। यद्यपि, जिला परियोजना समन्वयको को मई 2016 में राशि की वसूली और एक प्रधानाध्यापक के मामले को छोड़कर चूक करने वाले प्रधानाध्यापक के

		प्रति अनुशासनात्मक कार्रवाई की शुरूआत करने के निर्देश दिए गए थे, शेष 57 प्रधानाध्यापक के प्रति कोई कार्रवाई शुरू नहीं की गई थी। **वरिष्ठ तकनीकी सहायक (व.टीसी) द्वारा एसएसए निधि का दुर्विनियोजनः** शहरी सरकारी स्कूलों में स्वच्छ पेयजल प्रदान करने के लिए, एसएसए के अंतर्गत ₹1.00 लाख प्रति कार्य की दर पर जिला परियोजना अधिकारी, सोनपुर द्वारा 13 निर्माण कार्य शुरू किए गए थे। उस समय के वरिष्ठ तकनीकी समन्वयक[9] को जिला परियोजना अधिकारी द्वारा ₹8.00 लाख का अग्रिम जारी किया गया था (अगस्त 2011), व.टीसी. ने 14 स्कूलों के लिए ₹11.03 लाख की राशि के वाऊचर पेश किए थे। यह पाया गया था कि व.टीसी द्वारा सामग्री और खुदाई लागत के लिए प्रस्तुत किए गए वाऊचर नकली थे। मयूरभंज जिले में ₹1.36 करोड़ की कीमत वाले 25 निर्माण कार्यों के मामले में निर्माण कार्य को पूरा किए बिना प्रधानाध्यापक द्वारा पूरी निधि आहरित कर ली गई थी (2009-10 से 2012-13)। तकनीकी सलाहकार निर्माण कार्यों की प्रगति की जॉच करने और संबंधित डीपीसी/डीईओ को सूचित करने में विफल रहा। संबंधित डीपीसी/डीईओ चूक करने वाले प्रधानाध्यापक और अन्य स्टाफ के प्रति विभागीय कार्रवाई की शुरूआत करने के लिए जिम्मेदार थे परंतु अब तक कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।
2.	बिहार	डीपीओ और स्कूलों की नमूना जांच में, यह पाया गया था कि छः जिलों में 234 स्कूलों[10] के प्रधानाध्यापक ने विद्यालय शिक्षा समिति (वीएसएस) के खाते से 2014-15 तक सिविल निर्माण कार्य के लिए रखे गए ₹12.06 करोड़[11] की निधियां आहरित की थी। परंतु संबंधित सिविल निर्माण कार्य अभी तक अपूर्ण थे और अधिनियम की शुरूआत से तीन वर्षों की अवधि के भीतर लक्षित मूलभूत आवश्यकताएं भी प्राप्त नहीं की गई थीं। इसके अलावा, स्कूलों के प्रधानाध्यापक ने न तो समायोजन वाउचर प्रस्तुत किया और न ही राशि को जमा किया जबकि एफआईआर/न्यायालय मामले उनके विरूद्ध दर्ज थे। प्राप्तिकर्त्ता से राशि की वसूली न किए जाना (जुलाई 2016) दुर्विनियोजन के जोखिम के साथ भरा हुआ था।

[9] श्री ए.के. खानडयूल (वर्तमान रूप में डीपीसी, न्यापारा में कार्यरत)

[10] पू. चंपारण: 43 स्कूल, जामूई: 09 स्कूल, मधुबनी: 31 स्कूल, मुंगेर: 30 स्कूल, नालंदा: 17 स्कूल और पटना: 104 स्कूल, **कुल = 234 स्कूल**

[11] पू. चंपारण: ₹2.06 करोड़, जमुई: ₹ 0.53 करोड़, मुंगेर: ₹0.90 करोड़, मधुबनी: ₹1.52 करोड़, नालंदा: ₹0.38 करोड़ और पटना: ₹6.67 करोड़, **कुल = ₹12.06 करोड़**

3.	असम	2010-11 से 2014-15 के दौरान धुबरी, कोकराझर, लखीमपुर और डरंग के चयनित जिलों में, 11,268 सिविल निर्माण कार्यों जैसेकि अतिरिक्त कक्षाओं, लड़कों के शौचालय और प्रधानाध्यापक कक्ष आदि के लिए विभिन्न स्कूल प्रबंधन समितियों (एसएमसी) को ₹339 करोड़ संस्वीकृत और जारी किए गए थे, जिसमें से ₹21.92 करोड़ की लागत के 842 कार्य अभी तक अपूर्ण थे (मई 2016 तक)। ₹21.92 करोड़ की संस्वीकृत राशि (जारी राशि ₹17.69 करोड़) के प्रति, ₹10.87 करोड़ का उपयोग सिविल निर्माण कार्य में किया गया था ₹5.47 करोड़ एसएमसी खाते में पड़े रहे और ₹1.35 करोड़ को एसएमसी के सचिव/अध्यक्ष द्वारा दुर्विनियोजित किया गया था।

निधियों का दुर्विनियोजन खराब आंतरिक नियंत्रण को इंगित करता है

2.11 कार्यान्वयन और मॉनिटरिंग में निधियों का कम उपयोग

2.11.1 अनुसंधान, आकलन, मॉनिटरिंग और पर्यवेक्षण (आरईएमएस)

अनुसंधान, मूल्यांकन, मॉनिटरिंग और पर्यवेक्षण एक ऐसा हस्तक्षेप है जोकि एसएसए के अंतर्गत शिक्षा के गुणवत्ता आयामों पर ध्यान केंद्रित करता है। एसएसए रूपरेखा के पैरा 7.14 प्रावधान करता है कि आरईएमएस के अंतर्गत निधियों का उपयोग अनुसंधान गति विधियों की शुरूआत के लिए, उपलब्धि परीक्षा/मूल्यांकन करने और प्रभावी फील्ड आधारित मॉनिटरिंग के लिए विभिन्न स्तरों पर संसाधन व्यक्तियों का पूल बनाने के लिए किया जाएगा। आरईएमएस के अंतर्गत, विभिन्न स्तरों पर राज्य से स्कूलों में संसाधनों के विभाजन के लिए राज्य एसएसए मिशन के पास ₹1,450 प्रति स्कूल प्रति वर्ष उपलब्ध है। नौ राज्यों में आबंटित और उपयोग की गई निधियों की स्थिति का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका 7: आरईएमएस के अंतर्गत निधियों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	राज्य/यूटी	वर्ष	आवंटित निधि	व्यय/उपयोग	कम उपयोग (%)
1.	आन्ध्र प्रदेश	2010-16	2.85	1.53	1.32 (46.31)
2.	दमन एवं दीव	2010-16	4.83	3.03	1.80 (37.26)
3.	दिल्ली	2010-16	2.54	1.64	0.90 (35.43)
4.	गुजरात	2011-16	20.77	18.86	1.91 (9.21)
5.	झारखंड	2010-16	29.15	10.29	18.86 (64.69)

6.	महाराष्ट्र	2010-16	17.52	11.93	5.59 (31.90)
7.	राजस्थान	2010-16	57.37	26.33	31.04 (54.10)
8.	उत्तर प्रदेश	2010-16	34.59	18.40	16.19 (46.80)
9.	नागालैण्ड	2010-16	1.68	0.77	0.91 (54.61)

उपरोक्त तालिका राज्यों द्वारा 9 (गुजरात) से लेकर 65 (झारखंड) प्रतिशत तक निधियों की कम उपयोगिता दर्शाता है। निधियों की कम उपयोगिता का कारण जीओआई और संबंधित राज्य सरकारों द्वारा निधियों का विलंबित निर्गम था।

शैक्षणिक इनपुट के सभी पहलुओं की मॉनिटरिंग तथा मूल्यांकन शिक्षा के सतत विकास तथा सुधार हेतु महत्वपूर्ण है। जैसे कि पाठ्यक्रम तथा पाठ्यपुस्तक विकास, शिक्षक प्रशिक्षण पैकेज तथा कक्षा प्रक्रिया मूल्यांकन तथा अनुसंधान गतिविधियों को करने में आरईएमएस के अतंर्गत निधियों के कम उपयोग ने आरटीई उद्देश्यों की प्राप्ति में बाधा डाली।

एमएचआरडी ने बताया (मई 2017) कि निधियां राज्यों को एक मुश्त में जारी की गईं थीं न कि मध्यस्थता वार। इसलिए केन्द्र सरकार का व्यय के माध्यम एवं प्रतिमानों पर कोई प्रत्यक्ष नियंत्रण नहीं है। तथापि, उसने बताया कि 2016-17 से सभी मध्यस्थताओं को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया है तथा राज्यों को गुणवत्ता सुधार मध्यस्थता हेतु निधियों के कुछ भाग को व्यय करने की सलाह दी गई है।

2.11.2 अध्ययन वृद्धि कार्यक्रम (एलईपी)

परिशिष्ट-।, एसएसए ढांचा का मापदण्ड ।। बाल केंन्द्रीक अनुमानों के साथ रखते हुए पाठ्यक्रम, पाठ्यपुस्तिकाओं तथा अनुपूरक अध्ययन सामग्री सहित पाठ्यक्रम सुधार को प्रारम्भ तथा स्थापित करने का प्रावधान करता है। आठ राज्यों में आबंटित तथा उपयोग की गई निधियों की स्थिति को नीचे तालिकाबद्ध किया गया है:

तालिका 8: अध्ययन वृद्धि कार्यक्रम के अंतर्गत निधियों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	राज्य/यूटी	वर्ष	आवंटित निधि	व्यय/उपयोग	कम उपयोग(%)
1.	आन्ध्र प्रदेश	2010-16	15.40	6.43	8.97 (58)
2.	झारखंड	2010-16	64.14	33.37	30.77 (48)
3.	मध्य प्रदेश	2010-16	142.79	121.22	21.57 (15)
4.	महाराष्ट्र	2010-16	126.30	101.86	24.44 (19)

5.	मेघालय	2010-16	14.47	1.67	12.80 (88)
6.	राजस्थान	2010-16	129.91	45.84	84.07 (65)
7.	उत्तर प्रदेश	2011-16	118.86	85.74	33.12 (28)
8.	नागालैण्ड	2010-16	1.77	1.00	0.77 (43)

उपरोक्त तालिका राज्यों द्वारा निधियों के कम उपयोग को दर्शाती है जो 15 से 88 प्रतिशत के बीच है। निधियों के कम उपयोग का कारण राज्य सरकारों/राज्य कार्यान्वयन समितियों द्वारा अप्रयुक्त योजना, भारत सरकार तथा संबंधित, राज्य सरकारों द्वारा निधियों का विलम्बित निर्गम था।

अध्ययन वृद्धि कार्यक्रम के अंतर्गत निधियों के कम उपयोग का परिणाम शैक्षणिक प्राधिकरण द्वारा बच्चों के बाल केन्द्रीत पाठ्यक्रम सुधार से वंचित रहने में हुआ तथा इसलिए छात्रों की शिक्षण अध्ययन प्रक्रिया को प्रभावित करता हैं।

2.11.3 समुदाय संघटन (सीएम)

परिशिष्ट-I एसएसए रूपरेखा का मापदण्ड 25 व्यापक सार्वभौमिक प्रारंभिक शिक्षा हेतु योजना, कार्यान्वयन तथा मॉनिटरिंग हस्ताक्षेपों में एक केन्द्रीय तथा विस्तृत घटक बनाने हेतु समुदाय संघटन का प्रावधान करता है। एसएसए भागीदारी बड़ा कर समुदाय, अभिभावक, शिक्षक तथा विद्यार्थियों की जागरूकता तथा समुदाय संघटन का कार्य करता है। सात राज्यों में आबंटित तथा उपयोग की गई निधियों की स्थिति को नीचे तालिकाबद्ध किया गया हैः

तालिका 9: समुदाय संघटन के अंतर्गत निधियों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	राज्य/यूटी	वर्ष	आबंटित निधियां	व्यय/उपयोग	कम उपयोग (%)
1	आन्ध्र प्रदेश	2010-16	5.24	2.69	2.55 (49)
2	मध्य प्रदेश	2010-16	47.45	21.48	25.97 (55)
3	महाराष्ट्र	2010-16	46.15	22.24	23.91 (52)
4	मेघालय	2010-16	6.68	2.64	4.04 (60)
5	राजस्थान	2010-16	72.55	37.23	35.32 (49)
6	उत्तर प्रदेश	2010-16	37.96	28.91	9.05 (24)
7	दिल्ली	2010-16	2.37	1.06	1.31 (55)

जीओआई तथा संबंधित राज्य सरकारों द्वारा निधियों के विलम्बित निर्गम के कारण 24 से 60 प्रतिशत के बीच निधियों का कम उपयोग हुआ था।

निधियों के कम उपयोग ने एसएसए आरटीई की जागरूकता हेतु समुदाय संघटन के उद्देश्य को विफल किया। हस्ताक्षेपों के अंतर्गत योजना की गई गतिविधियों को पूरी तरह से नहीं किया जा सका था तथा समुदाय संघटन के उद्देश्यों को आंशिक रूप से प्राप्त किया गया था।

2.12 राज्य कार्यान्वयन समितियों के वार्षिक लेखे में अनियमित चित्रण

एसएसए के वित्तीय प्रबंधन एवं प्रापण नियम पुस्तक के पैरा 106.2 के अनुसार, एसआईएस उचित लेखे और अन्य संबंधित अभिलेखों को अनुरक्षित करेंगे और समिति रजिस्ट्रार द्वारा निर्धारित रूप में इस तरह प्राप्ति एवं भुगतान लेखे और देयताओं की विवरणी शामिल करते हुए वार्षिक लेखे तैयार करेंगे।

चार राज्यों के वार्षिक लेखे में पाई गई अनियमितताओं का विवरण नीचे दिया गया है:

<table>
<tr><th>क्र.सं.</th><th>राज्य</th><th>पाई गई विसंगतियां</th></tr>
<tr><td>1.</td><td>राजस्थान</td><td>राजस्थान प्रारंभिक शिक्षा परिषद (आरसीईई) के वार्षिक लेखे की संवीक्षा से पता चला कि 15 जिला स्तरीय इकाइयों की अनुसूची में, 31.03.2015 तक ₹156.06 करोड़ की राशि बकाया थी। हालांकि, आरसीईई प्रमुख वार्षिक लेखे में बकाया राशि को 'शून्य' दर्शाया गया था।</td></tr>
<tr><td>2.</td><td>उत्तर प्रदेश</td><td>2010-16 के दौरान, जीओआई द्वारा ₹47,403.24 करोड़ का कुल व्यय सूचित किया गया था, जबकि उसी अवधि के लिए लेखापरीक्षित वित्तीय विवरणी में दर्शाया गया वास्तविक व्यय ₹45,797.05 करोड़ था।</td></tr>
<tr><td>3.</td><td>सिक्किम</td><td>रोकड बही हर दिन होने वाली सभी धन अंतरणों का मुख्य अभिलेख होती है तथा सभी अन्य रजिस्टर इसके सहायक है। यह पाया गया था कि केन्द्र/राज्य सरकारों से प्राप्त सभी निधियां कई बार रोकड़ बही में लेखाबद्ध नहीं किया गया था जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:
तालिका 10: रोकड बही में ली गई राशि की तुलना में प्राप्त निधि
(₹ करोड़ में)
<table>
<tr><th rowspan="2">वर्ष</th><th colspan="2">प्राप्त निधियां</th><th colspan="2">रोकड़ बहियों की प्राप्ति की ओर में प्रविष्ट की गई वास्तविक राशि</th></tr>
<tr><th>जीओआई का अंश</th><th>राज्य का अंश</th><th>जीओआई का अंश</th><th>राज्य का अंश</th></tr>
<tr><td>2010-11</td><td>44.69</td><td>2.62</td><td>34.69</td><td>2.27</td></tr>
<tr><td>2011-12</td><td>40.23</td><td>3.00</td><td>43.21</td><td>0</td></tr>
</table>
</td></tr>
</table>

		<table><tr><td>**2012-13**</td><td>26.94</td><td>4.99</td><td>0</td><td>0</td></tr><tr><td>**2013-14**</td><td>41.95</td><td>4.00</td><td>41.95</td><td>4.00</td></tr><tr><td>**2014-15**</td><td>45.26</td><td>5.00</td><td>11.60</td><td>0</td></tr><tr><td>**2015-16**</td><td>40.54</td><td>6.27</td><td>33.26</td><td>2.00</td></tr><tr><td>**कुल**</td><td>**239.61**</td><td>**25.88**</td><td>**164.71**</td><td>**8.27**</td></tr></table> स्रोत: विभागीय डाटा *इस प्रकार, वर्तमान प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था।*
4.	हरियाणा	2009-15 के दौरान हरियाणा स्कूल शिक्षा परियोजना परिषद को निदेशक, प्रारंभिक शिक्षा (डीईई) द्वारा ₹2,147.14 करोड़ की राशि जारी की गई थी, परंतु परिषद द्वारा बनाए गए वार्षिक लेखे के सत्यापन/अनुरक्षित से पता चला कि केवल ₹2,027.36 करोड़ ही लेखे में दिखाया गया था और ₹109.78 करोड़ का शेष लेखे में दिखाया नहीं गया था। जून 2016 में परिषद ने बताया कि डीईई ने मुफ्त वर्दी/पाठ्यपुस्तकों और मरम्मत कार्य के लिए भी निधियां जारी की थीं। लेखे में केवल एसएसए से प्राप्त निधियां दर्शाई गई थी। यह आगे बताया गया था कि वर्ष 2009-10 में ₹15.26 करोड़ के अंतर का समाधान किया जाना शेष था जबकि वर्ष 2010-11 में ₹21.50 करोड़ को शिक्षकों के वेतन के भुगतान के प्रति समायोजित कर दिया गया। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि उचित लेखाओं का अनुरक्षण नहीं हुआ था और शेष राशि का समाधान परिषद द्वारा नहीं किया गया था।

2.13 सनदी लेखाकार फर्मों द्वारा लेखाओं का प्रमाणीकरण

एसएसए के वित्तीय प्रबंधन तथा प्रापण नियम पुस्तिका का अध्याय VIII अनुबद्ध करता है कि एसआईएस के वार्षिक लेखाओं की सीएजी/राज्य एजी की पैनलबद्ध सूची से चयनित सीए फर्म द्वारा लेखापरीक्षा की जाएगी। सीए फर्म को प्रत्येक वर्ष 31 अगस्त तक लेखापरीक्षा समाप्त करनी है तथा अपनी रिपोर्ट को यह प्रमाणित करते हुए कि उनकी जानकारी में लेखे सही एवं स्पष्ट है, 30 सितबंर तक प्रस्तुत करना है। राज्य सरकार प्रत्येक वर्ष 1 नवम्बर तक स्वीकृति हेतु लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को भारत सरकार को प्रेषित करेगी।

27 राज्यों/यूटी[12] के 2014-15 हेतु एसआईएस के लेखाओं के प्रमाणीकरण के अभिलेख की नमूना जांच ने प्रकट किया कि केवल 8 राज्यों अर्थात् आन्ध्र प्रदेश, बिहार, चण्डीगढ़, छत्तीसगढ़, दमन एवं दीव, दिल्ली, पंजाब तथा सिक्किम में सीए फर्म ने निर्धारित समय में लेखापरीक्षा समाप्त की तथा अन्य नौ राज्यों अर्थात् आन्ध्र प्रदेश, बिहार, चण्डीगढ़, छत्तीसगढ़ दिल्ली, सिक्किम, उत्तर प्रदेश, राजस्थान तथा पश्चिम बगांल में सीए फर्म ने निर्धारित समय में प्रतिवेदन प्रस्तुत किया। इसके अतिरिक्त, किसी भी राज्य सरकार ने निर्धारित तिथि तक भारत सरकार को लेखापरीक्षा प्रतिवेदन प्रेषित नहीं किया था।

आगे लेखापरीक्षा जांच से प्रकट हुआ कि वर्ष 2014-15 हेतु 11 एसआईएस के वार्षिक प्रतिवेदन तथा लेखापरीक्षित लेखाओं को अंतिम तिथि (31 दिसंबर 2015) तक ससंद में प्रस्तुत नहीं किया गया था।

सीए फर्मों द्वारा एसआईएस के लेखाओं के प्रमाणीकरण में समय सीमा के गैर-अनुपालन ने खराब वित्तीय अनुशासन को दर्शाया।

एमएचआरडी ने बताया (मई 2017) कि लेखाओं के प्रमाणन हेतु समय सीमा के गैर-अनुपालन को राज्यों/यूटी द्वारा लागू किया जाना चाहिए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निर्धारित समय सीमा में संसद वार्षिक रिपोर्ट तथा एसआईएस के लेखापरीक्षित लेखाओं को प्रस्तुत करना एमएचआरडी का कर्तव्य है जिसके लिए मंत्रालय द्वारा आवश्यक मॉनिटरिंग किये जाने की आवश्यकता है।

2.14 निष्कर्ष

आरटीई हेतु कोई अलग बजट नहीं है तथा इसे एसएसए के बजट में शामिल किया गया है। एडब्ल्यूपीएण्डबी का जीओआई तथा राज्यों में बजटीय कार्य हेतु इनपुट के रूप में उपयोग नहीं किया गया था। 2010-16 के दौरान एमएचआरडी के उपयोग प्रमाणपत्र के अनुसार दर्शाया गया अन्तिम शेष आगत वर्ष के प्रारम्भिक शेष से नहीं मिलता है। एसआईएस के पास निरंतर अंत शेषों तथा समायोजन हेतु लंबित अग्रिम थे। निधियों के विपथन/अनियमित निर्गम, निधियों के दुरूपयोग तथा अनुदान के अनियमित उपयोग, एसआईएस के वार्षिक लेखाओं

[12] आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, चण्डीगढ़ छत्तीसगढ़, दमन व दीव, दिल्ली, दादर नगर हवेली, गोवा गुजरात, हरियाणा, हिमाचल प्रदेश, झारखण्ड, केरल, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड पजांब,ओडिशा राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड तथा पश्चिम बंगाल

में अनियमित चित्रण तथा विभिन्न स्तरों पर निधियों के निर्गम में विलम्ब के मामले पाए गए थे। सीए फर्मों द्वारा एसआईएस के लेखाओं के प्रमाणीकरण में समय सीमा के गैर-अनुपालन ने खराब वित्तीय अनुशासन को दर्शाया।

2.15 अनुशंसाएं

हम यह अनुशंसा करते हैं कि:

I. एड्ब्ल्यूपीएंडबी को अंतिम रूप देने की समय सीमाओं की समीक्षा की जाए ताकि एडब्ल्यूपीएण्डबी से इनपुटों को प्रभावी रूप से प्रयुक्त करने के लिए इसे जीओआई एवं राज्यों के बजट तैयार करने की प्रक्रिया के समरूप किया जा सके।

II. मंत्रालय वर्ष के अन्त में बकाया अव्ययित शेष का आगामी वर्ष के प्रारंभिक शेष से समायोजन करे।

III. कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा बकाया अग्रिमों की नियमित समीक्षा एवं समायोजन किया जाए।

IV. सूचीबद्ध सीए एवं एसआईएस को वित्तीय प्रबंधन एवं प्रापण नियम पुस्तिका तथा समय अनुसूची का सख्ती से अनुपालन करना चाहिए।