अध्याय

1 परिचय

अध्याय का संक्षिप्त विवरण:

- उच्च शिक्षा विभाग द्वारा वर्ष 2019–20 में उच्च शिक्षा पर राज्य के सकल राज्य घरेलू उत्पाद का 0.16 प्रतिशत व्यय किया गया।

- वर्ष 2019–20 के दौरान राज्य का सकल नामांकन अनुपात[1] अखिल भारतीय औसत (27.10 प्रतिशत) की तुलना में कम (25.30 प्रतिशत) था। यद्यपि, यह वर्ष 2014–15 के 25 प्रतिशत के सापेक्ष वर्ष 2019–20 में बढ़कर 25.30 प्रतिशत हो गया।

1.1 परिचय

उच्च शिक्षा स्थायी आजीविका और राष्ट्र के आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण योगदान देती है। गुणवत्तापरक शिक्षा नई खोजों, नए ज्ञान, नवाचार और उद्यमशीलता की नींव है जो व्यक्तिगत वृद्धि और समृद्धि के साथ–साथ राष्ट्र की वृद्धि और समृद्धि को भी गति प्रदान करती है। इसलिए गुणवत्तापूर्ण उच्च शिक्षा का उद्देश्य व्यक्तिगत रोजगार के लिये अधिक से अधिक अवसरों के सृजन से कहीं अधिक है।

मार्च 2020 तक, उत्तर प्रदेश के उच्च शिक्षा विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में, राज्य में 18 राज्य सार्वजनिक विश्वविद्यालय[2] थे। राज्य में 170 शासकीय महाविद्यालय[3], 331 अशासकीय सहायता प्राप्त महाविद्यालय और 6,682 स्व–वित्तपोषित निजी महाविद्यालय इन विश्वविद्यालयों से सम्बद्ध थे। राज्य में 27 निजी विश्वविद्यालय भी थे। वर्ष 2019–20 के दौरान इन महाविद्यालयों में 90.61 लाख छात्रों का नामांकन हुआ था। उच्च शिक्षा विभाग ने 2019–20 में सकल राज्य घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) का 0.16 प्रतिशत व्यय किया।

वर्ष 2019–20 के दौरान राज्य का सकल नामांकन अनुपात अखिल भारतीय औसत (27.10 प्रतिशत) की तुलना में कम (25.30 प्रतिशत) था। यद्यपि, यह वर्ष 2014–15 के 25 प्रतिशत के सापेक्ष वर्ष 2019–20 में बढ़कर 25.30 प्रतिशत हो गया। कोई भी राज्य विश्वविद्यालय/महाविद्यालय भारत के शीर्ष 100 उच्च शिक्षण संस्थानों में नहीं था। वर्ष 2018–19 में राज्य के मात्र 8.47 प्रतिशत (498) उच्च शिक्षण संस्थान राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रत्यायन परिषद ग्रेडिंग से श्रेणीबद्व थे जो 2019–20 में और भी घटकर 2.60 प्रतिशत (183) रह गये। इनमें से केवल 29 उच्च शिक्षण संस्थानों (0.40 प्रतिशत) को 'ए' ग्रेडिंग से मान्यता प्राप्त थी।

उपरोक्त मामलों की जांच करने के लिए, राज्य में उच्च शिक्षा के परिणामों की निष्पादन लेखापरीक्षा करने का निर्णय लिया गया। इस लेखापरीक्षा में केवल कला, वाणिज्य और विज्ञान वर्ग के सामान्य विषयों की विस्तृत जांच के साथ राज्य वित्त पोषित विश्वविद्यालयों/महाविद्यालयों को सम्मिलित किया गया।

---

[1] आयु को संज्ञान में लिए बिना शिक्षा के दिए गए स्तर में नामांकित छात्रों की संख्या x 100/उस आयु वर्ग की जनसंख्या जो आधिकारिक तौर पर शिक्षा के दिए गए स्तर से मेल खाती है।

[2] एक विश्वविद्यालय का अर्थ उच्च शिक्षा का एक बहु–विषयक संस्थान है जो उच्च गुणवत्ता वाले शिक्षण, अनुसंधान और सामुदायिक जुड़ाव के साथ पूर्वस्नातक और स्नातक कार्यक्रम प्रदान करता है।

[3] डिग्री देने वाले कॉलेज को उच्च शिक्षा के एक बहु–विषयक संस्थान के रूप में संदर्भित किया जाता है जो पूर्वस्नातक और स्नातक डिग्री प्रदान करता है और मुख्य रूप से पूर्वस्नातक शिक्षण पर केंद्रित होता है, हालांकि इसे उस तक सीमित करने की आवश्यकता नहीं है और यह सामान्यतः एक विशिष्ट विश्वविद्यालय से छोटा होगा।

1.2 उच्च शिक्षण संस्थानों के लिए संगठनात्मक ढांचा

राज्य सरकार के स्तर पर, अपर मुख्य सचिव, उच्च शिक्षा विभाग नीति निर्धारण के लिए उत्तरदायी हैं। योजना एवं समन्वय का कार्य अध्यक्ष, उ0प्र0 राज्य उच्च शिक्षा परिषद को सौंपा गया है। निदेशक, उच्च शिक्षा विभाग क्षेत्रीय उच्च शिक्षा अधिकारियों, जो उच्च शिक्षा के लिए योजनाओं के कार्यान्वयन का निरीक्षण और निगरानी करते हैं, के माध्यम से उच्च शिक्षा के लिए योजनाओं के कार्यान्वयन, शासकीय महाविद्यालयों के प्रबंधन और अशासकीय सहायता प्राप्त महाविद्यालयों के प्रशासन को नियंत्रित करने के लिए उत्तरदायी है।

राज्य में विश्वविद्यालयों की स्थापना उत्तर प्रदेश विश्वविद्यालय अधिनियम, 1973 के अंतर्गत की गयी है। राज्य सरकार द्वारा नए निजी विश्वविद्यालयों की स्थापना और राज्य में सभी मौजूदा निजी विश्वविद्यालयों को विनियमित करने के लिए उत्तर प्रदेश निजी विश्वविद्यालय अधिनियम, 2019 को अधिनियमित किया गया है। सभी विश्वविद्यालयों को अपने संचालन के लिए विश्वविद्यालय अनुदान आयोग के नियमों और विनियमों का पालन करने की ज़रूरत है।

विश्वविद्यालय स्तर पर, कुलपति प्रमुख कार्यकारी और प्रशासनिक अधिकारी होता है। कुलपति को उपकुलपति, रजिस्ट्रार, वित्त अधिकारी, परीक्षा नियंत्रक और विभागाध्यक्षों आदि द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। कार्यकारी परिषद् विश्वविद्यालय का प्रमुख कार्यकारी निकाय है जो कानून बनाने और वार्षिक खातों पर संकल्प पारित करने के लिए जिम्मेदार है और विश्वविद्यालय के प्रशासन में भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। शैक्षिक परिषद् विश्वविद्यालय का प्रमुख शैक्षणिक निकाय है जो शैक्षणिक मामलों को अंतिम रूप देता है। वित्त से संबंधित मामलों को वित्त समिति द्वारा देखा जाता है। इन स्थायी निकायों के अलावा, कुलपति को सलाह देने के लिए विश्वविद्यालय विशिष्ट कार्यों हेतु समितियों का गठन करता है, जैसे, प्रवेश समिति, परीक्षा समिति, चयन समिति आदि।

महाविद्यालय स्तर पर, प्राचार्य सामान्य प्रशासन, शैक्षणिक कर्मचारियों के पर्यवेक्षण और मार्गदर्शन, छात्र कल्याण आदि के लिए उत्तरदायी है।

1.3 परिणाम मापदंड

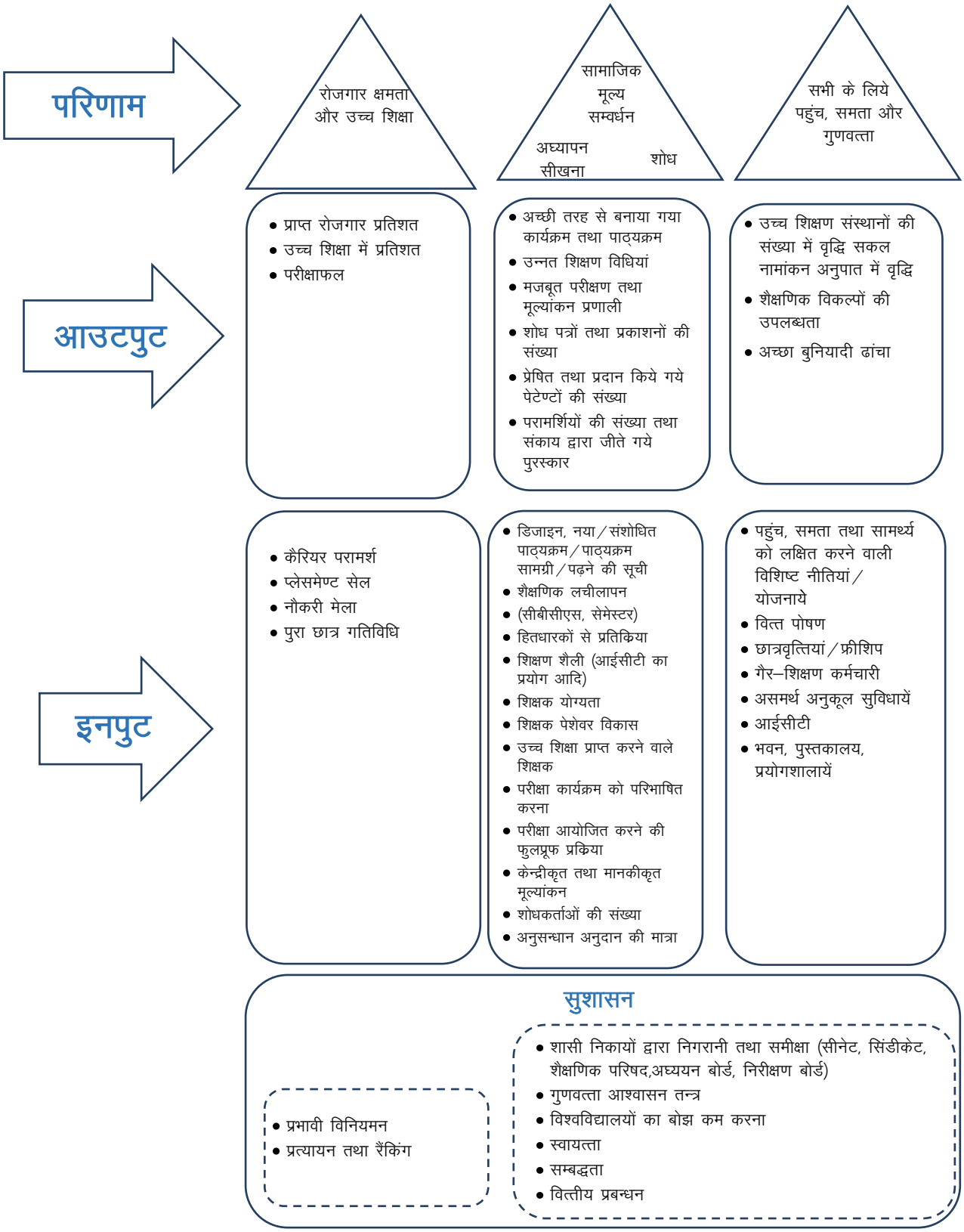
भारत सरकार के बारहवीं पंचवर्षीय योजना के रणनीतिक ढांचे और परिणाम बजट वर्ष 2018–19 में उच्च शिक्षा में ध्यान देने योग्य चार मुख्य क्षेत्रों यथा पहुंच, समता, गुणवत्ता और अभिशासन की पहचान की गयी है। इन क्षेत्रों के परिणामों को निम्नानुसार परिभाषित किया गया है : (i) उच्च शिक्षा संस्थानों की उपलब्धता को विस्तारित करना (ii) उच्च शिक्षा तक पहुंच में वर्ग असमानताओं को कम करना, एवं (iii) सभी संस्थानों में शिक्षण और अनुसंधान में सुधार करना।

यद्यपि उच्च शिक्षा के मूल्यांकन के लिए निविष्टियों और उत्पाद (इनपुट और आउटपुट) की आसानी से पहचान करना संभव है, परिणामों की पहचान और उनका मापन एक पूर्णतया चुनौतीपूर्ण कार्य है। छात्र उच्च शिक्षा के प्राथमिक परिणाम के रूप में रोजगार से जुड़े उच्च अध्ययन की इच्छा रखते हैं। समाज चाहता है कि उच्च शिक्षा, अनुसंधान और प्रभावी शिक्षण/सीखने की प्रक्रियाओं के माध्यम से नए ज्ञान के निर्माण में योगदान करे। सरकार का लक्ष्य समाज के सभी वर्गों के लिए आसान पहुंच के साथ एक उच्च गुणवत्ता वाली उच्च शिक्षा प्रणाली का सृजन करना है।

परिणामों के संबंध में उच्च शिक्षा प्रणाली के निष्पादन का आकलन करने के लिए, मुख्य परिणामों के संकेतकों ***(परिशिष्ट 1.1)*** के साथ–साथ इनपुट–आउटपुट संकेतकों ***(परिशिष्ट 1.2)*** को बारहवीं पंचवर्षीय योजना और राष्ट्रीय मूल्यांकन एवं प्रत्यायन परिषद के आकलन संकेतकों के आधार पर सूत्रबद्ध किया गया था। इन संकेतकों ने परिणामों के मूल्यांकन के साथ–साथ इन परिणामों को

प्राप्त करने के लिए उठाए गए कदमों का मूल्यांकन करने में मदद किया। परिणाम, उनके संबंधित इनपुट एवं आउटपुट **चार्ट 1.1** में प्रदर्शित हैं।

चार्ट 1.1: उच्च शिक्षा के परिणामों तथा उनसे सम्बन्धित इनपुट और आऊटपुट के बीच सम्बन्ध का आरेखीय निरूपण



1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

उत्तर प्रदेश में उच्च शिक्षा के परिणामों की लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि क्या

1. सभी के लिये उच्च शिक्षा के लिये समान तथा सस्ती पहुंच सुनिश्चित की गई;
2. प्रभावी शिक्षण, सीखने एवं परीक्षा प्रक्रियाओं तथा उच्च गुणवत्ता वाले शोध के माध्यम से अच्छी गुणवत्ता की उच्च शिक्षा सुनिश्चित की गई;
3. उच्च शिक्षा की रोजगारपरकता और छात्रों की उच्च अध्ययन के लिये प्रगति
4. उच्च शिक्षा प्रणाली का प्रशासन तथा प्रबन्धन पर्याप्त, कुशल एवं प्रभावी था।

1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

उच्च शिक्षा के परिणामों की लेखापरीक्षा निम्नलिखित अभिलेखों से प्राप्त मानदंडों के अनुसार सम्पादित की गई थी;

- बारहवी पंचवर्षीय योजना;
- उच्च शिक्षा का समावेशी तथा गुणात्मक विस्तार–बारहवी पंचवर्षीय योजना(2012–17);
- उत्तर प्रदेश राज्य विश्वविद्यालय अधिनियम, 1973
- विश्वविद्यालय अनुदान आयोग द्वारा जारी दिशानिर्देश/विनियम;
- राष्ट्रीय मूल्यांकन और प्रत्यायन परिषद् (एनएएसी) द्वारा जारी दिशानिर्देश तथा नियमावली;
- राष्ट्रीय मूल्यांकन और प्रत्यायन परिषद् द्वारा जारी आन्तरिक गुणवत्ता आश्वासन प्रकोष्ठ नियमावली ;
- राष्ट्रीय संस्थागत रैंकिंग फ्रेमवर्क मैनुअल (एनआईआरएफ)
- नई शिक्षा नीति 2020;
- उच्च शिक्षा विभाग द्वारा जारी परिपत्र/आदेश आदि;
- चयनित विश्वविद्यालयों द्वारा जारी संविधियाँ, परिपत्र तथा दिशानिर्देश;
- चयनित विश्वविद्यालयों के सीनेट, शैक्षणिक परिषदों, कार्यकारी परिषदों, वित समितियों आदि की बैठकों का कार्यवृत्त; तथा,
- चयनित विश्वविद्यालयों के वार्षिक लेखे।

1.6 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

राज्य के विश्वविद्यालयों एवं उनके सम्बद्ध महाविद्यालयों में उच्च शिक्षा की पहुँच, समता, गुणवत्ता, छात्रों की प्रगति और अभिशासन के पहलुओं की जाँच करने के लिये 2014–15 से 2018–19 की अवधि को शामिल करते हुये नवम्बर 2019 से मार्च 2020 की अवधि में परिणामों की लेखापरीक्षा की गयी थी। वर्ष 2019–20 के लिये प्रतिवेदन को अद्यतन करने हेतु जुलाई से अगस्त 2021 में पुनः लेखापरीक्षा की गयी थी।

सामान्य वर्गो (कला, वाणिज्य तथा विज्ञान) में उच्च शिक्षा प्रदान करने वाले दो विश्वविद्यालयों को बिना प्रतिस्थापन पद्धति के सरल यादृच्छिक नमूनाकरण का उपयोग करके चुना गया था। चयनित विश्वविद्यालयों में एक (लखनऊ विश्वविद्यालय) का प्रमुख आच्छादन लखनऊ जिले का शहरी क्षेत्र था, जबकी अन्य चयनित विश्वविद्यालय (महात्मा गाँधी काशी विद्यापीठ, वाराणसी) का प्रमुख आच्छादन पाँच जिलों (भदोही, चन्दौली, मिर्जापुर, सोनभद्र तथा वाराणसी) के ग्रामीण क्षेत्रों में था, जो राज्य के मध्य एवं पूर्वी क्षेत्रों के दो विविध भौगोलिक क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते थे।

मार्च 2019 तक दोनों चयनित विश्वविद्यालयों के अंतर्गत 23 शासकीय महाविद्यालय, 33 अशासकीय सहायता प्राप्त महाविद्यालय और 435 स्ववित्त पोषित महाविद्यालय सम्बद्ध थे। लेखापरीक्षा द्वारा अभिलेखों की विस्तृत जाँच के लिये बिना प्रतिस्थापन पद्धति के सरल यादृच्छिक नमूनाकरण का उपयोग करते हुये 10 शासकीय महाविद्यालयों और अशासकीय सहायता प्राप्त महाविद्यालयों का चयन किया गया। स्ववित्तपोषित निजी महाविद्यालयों के लिये हमारे पास कोई लेखापरीक्षा अधिदेश नहीं था, इसलिये चयनित दो विश्वविद्यालयों से सम्बद्ध 40 ऐसे महाविद्यालयों को लेखापरीक्षा द्वारा संयुक्त रूप से सर्वेक्षण के लिये चुना गया था ***(परिशिष्ट–1.3)***।

1.7 लेखापरीक्षा पद्धति

इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य उच्च शिक्षा के परिणामों को प्राप्त करने में राज्य के प्रदर्शन का आंकलन एवं मूल्यांकन करना था। चूंकि उत्तर प्रदेश सरकार ने ऐसे परिणामों को स्पष्ट रूप से परिभाषित नहीं किया है, लेखापरीक्षा ने उन मानदण्डों का उपयोग किया जो नीति दस्तावेजों, उच्च शिक्षण संस्थानों के मान्यता और रैंकिंग की प्रक्रियाओं और उच्च शिक्षा के सम्बन्ध में बारहवीं पंचवर्षीय योजना के प्रावधानों सहित उच्च शिक्षा डोमेन के विशेषज्ञों से इनपुट पर आधारित थे। राष्ट्रीय मूल्यांकन और प्रत्यायन परिषद, राष्ट्रीय संस्थागत रैंकिंग फ्रेमवर्क द्वारा अपनाये गये आंकलन संकेतकों का भी उपयोग किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा इन मानदंडों के आधार पर डेटा अनुलग्नक, लेखापरीक्षा प्रश्नावली और छात्र सर्वेक्षण प्रारूप विकसित किया गया।

विशेष सचिव, उच्च शिक्षा विभाग, उत्तर प्रदेश, अपर सचिव, उत्तर प्रदेश राज्य उच्च शिक्षा परिषद और दो चयनित विश्वविद्यालयों के रजिस्ट्रार के साथ एक प्रारम्भिक बैठक (15 नवम्बर 2019) आयोजित की गयी थी, जिसमें उच्च शिक्षा में परिणामों की लेखापरीक्षा के लिये लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा पद्धति एवं लेखापरीक्षा मानदण्ड के साथ ही राष्ट्रीय मूल्यांकन और प्रत्यायन परिषद द्वारा प्रदत्त ग्रेडिंग पर चर्चा की गयी।

लेखापरीक्षा में नमूना जाँच किये गये विश्वविद्यालयों और महाविद्यालयों में अभिलेखों/दस्तावेजों की जाँच, लेखापरीक्षा प्रश्नों/लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर प्राप्त उत्तरों और शिक्षण और अन्य बुनियादी ढांचे के संयुक्त भौतिक निरीक्षण के माध्यम से आयोजित की गयी थी। प्रासंगिक दस्तावेजों, चर्चा पत्रों और स्थलों की तस्वीरों की प्रतियों के माध्यम से साक्ष्य एकत्र किये गये थे। शिक्षा की गुणवत्ता के मूल्यांकन के लिये छात्र संतुष्टि सर्वेक्षण के माध्यम से छात्रों से फीडबैक भी प्राप्त किया गया था।

राज्य सरकार को मसौदा प्रतिवेदन अक्टूबर 2021 में जारी किया गया था और उनके उत्तर जुलाई 2022 में प्राप्त हुये थे। 15 जुलाई 2022 को विशेष सचिव, उच्च शिक्षा विभाग के साथ समापन बैठक आयोजित की गयी थी। राज्य सरकार के उत्तर और विश्वविद्यालयों[4] द्वारा दिये गये उत्तरों को प्रतिवेदन में उचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

[4] राज्य सरकार ने मसौदा प्रतिवेदन पर लखनऊ विश्वविद्यालय और महात्मा गाँधी काशी विद्यापीठ, वाराणसी के उत्तरों को जुलाई 2022 में अग्रेषित किया।

1.8 प्रतिवेदन का ढाँचा

इस प्रतिवेदन को उच्च शिक्षा के व्यापक परिणामों, जिनकी पहचान प्रमुख हितधारकों यथा छात्रों, समाज और सरकार के दृष्टिकोण को ध्यान में रखते हुए की गयी है, के आधार पर आकार दिया गया है।

प्रतिवेदन का अध्याय–1 विषय वस्तु के परिचय, उच्च शिक्षा संस्थानों के संगठनात्मक ढांचे, परिणाम मापदंडो, लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदण्डों, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और लेखापरीक्षा पद्धति के बारे में संक्षिप्त परिचय देता है। अध्याय–2 उच्च शिक्षा के लिये समान एवं सस्ती पहुँच से सम्बन्धित है। अध्याय–3 उच्च शिक्षा की गुणवत्ता, रोजगारपरकता और छात्रों के उच्च अध्ययन के लिये प्रगति से सम्बन्धित है। अभिशासन और प्रबन्धन से सम्बन्धित लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर प्रतिवेदन के अध्याय–4 में चर्चा की गई है।

1.9 आभारोक्ति

हम उच्च शिक्षा के परिणामों की इस निष्पादन लेखापरीक्षा के सम्पादन में उच्च शिक्षा विभाग, उच्च शिक्षा निदेशालय, उत्तर प्रदेश राज्य उच्च शिक्षा परिषद, महात्मा गाँधी काशी विद्यापीठ, वाराणसी, लखनऊ विश्वविद्यालय के कुलपति/अधिकारियों और कर्मचारियों, चयनित शासकीय महाविद्यालयों के प्राचार्यों एवं अशासकीय सहायता प्राप्त महाविद्यालय एवं निजी महाविद्यालय द्वारा दिये गये सहयोग के लिए आभार प्रकट करते है।