II

लेखापरीक्षा दृष्टिकोण एवं कार्यप्रणाली

2.1 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

2.1.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या:

i. इस योजना ने अपने अंतर्गत प्रदान सेवाओं की सार्वभौमिक पहुंच के मुख्य लक्ष्यों को पूरा किया;

ii. आंगनवाड़ी केन्द्रों की सेवाओं के प्रभावी वितरण के लिए अवसंरचना सुविधाएं पर्याप्त रूप से प्रदान की गई थी;

iii. योजना के अंतर्गत श्रमशक्ति का परिनियोजन एवं प्रशिक्षण सेवाओं के पैकेज के गुणवत्ता तथा आवृत्ति दोनों की दृष्टियों से, प्रभावी वितरण के लिए पर्याप्त था;

iv. अनुपूरक आहार की सेवाओं को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित किया जा रहा था ताकि शून्य से छः वर्ष तक के बच्चों तथा गर्भवती एवं स्तनपान कराने वाली महिलाओं के पोषण तथा स्वास्थ्य की स्थिति में सुधार करने के उद्देश्य प्राप्त किया जा सके;

v. स्कूल पूर्व अनौपचारिक शिक्षा की सेवाओं को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित किया जा रहा था ताकि स्कूल छोड़ने की घटनाओं को कम किया जा सके;

vi. सूचना, शिक्षा और संचार (सू.शि.सं.) तथा पोषण एवं स्वास्थ्य शिक्षा (पो.स्वा.शि.) प्रभावी थी तथा स.बा.वि.से. की सेवाओं पर सामुदायिक भागीदारी में परिणत हुई;

vii. परियोजनाओं के लिए आवंटित और जारी निधियों का मितव्ययी रूप और कुशलता से उपयोग किया गया है; तथा

viii. योजना के अंतर्गत निष्पादन संकेतकों तथा निर्धारित लक्ष्यों के सामयिक और सुधारात्मक उपचारात्मक उपायों को सुनिश्चित करने हेतु प्रभावी ढंग से मॉनीटरिंग की गई थी ।

2.1.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा ने 2006-07 से 2010-11 की अवधि के लिए स.बा.वि.से. के तीन घटकों अर्थात अनुपूरक आहार, अनौपचारिक स्कूल पूर्व शिक्षा तथा पोषण एवं स्वास्थ्य शिक्षा को आवृत्त किया। इसमें मंत्रालय[1] में पांच कार्यक्रम प्रभागों, खाद्य एवं पोषण बोर्ड

[1] नीति, रिहाई, निगरानी और मूल्यांकन, प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण और विश्व बैंक से संबंधित

(खा.पो.बो.), राष्ट्रीय सार्वजनिक सहकारिता एवं बाल विकास संस्थान (रा.सा.स.बा.वि.सं.)[2] तथा 13 चयनित राज्यों (आन्ध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मेघालय, ओड़िशा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल) में कार्यान्वयन एजेंसियों के अभिलेखों की संवीक्षा शामिल है। राज्यों का चयन उनकी जनसंख्या, लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान जारी निधियों तथा राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण-3, 2005[3] में वर्णित पोषण संकेतकों के आधार पर किया गया था।

2.1.3 लेखापरीक्षा नमूना

नमूने के चयन हेतु निम्नलिखित सांख्यिकीय ढांचे का उपयोग किया गया था:

- प्रत्येक चयनित राज्य को भौगोलिक सामीप्य के आधार पर विभाजित किया गया था।
- 2006-11 वर्षों के दौरान जिलों को प्रतिस्थापन विधि के साथ आकार के अनुपात में संभावना के आकार (प्र.अ.सं.आ.) को मापने के साथ विभिन्न क्षेत्रों से संबंधित जिलों को जारी सहायता अनुदान की कुल राशि को स्वतंत्र रूप से उपयोग करने के लिए चुना गया था।
- प्रत्येक नमूना जिले में, चार परियोजनाओं का चयन प्रतिस्थापन बिना सरल यादृच्छिक नमूना (प्र.बि.स.या.न.) का उपयोग करके किया गया था।
- प्रत्येक नमूना परियोजना में, दस आंगनवाड़ी केन्द्रों (आं.के.) का प्र.बि.स.या.न. का उपयोग करके चयन किया गया था।

इस प्रकार, प्रत्येक चयनित जिले में चार परियोजनाओं तथा 40 आं.के. की लेखापरीक्षा की गई थी। सभी 67 जिले में, 273 परियोजनाएं तथा 2730 आं.के. का लेखापरीक्षा के लिए चयन किया गया था। इसके अतिरिक्त, चयनित जिलों में स्थित एक आंगनवाड़ी प्रशिक्षण केन्द्र (आ.प्र.के.) तथा एक मध्यम स्तर प्रशिक्षण केन्द्र (म.स्त.प्र.के.) की भी लेखापरीक्षा की गई थी। नमूना जांच का विवरण **अनुबंध 2.1** में दिया गया है।

2.1.4 लेखापरीक्षा मानदण्डों के स्रोत

स.बा.वि.से. योजना के विभिन्न घटकों के कार्यान्वयन की लेखापरीक्षा दस्तावेजों के निम्नलिखित स्रोतों से उत्पन्न मानदण्डों के संदर्भ में की गई थी:

i. स.बा.वि.से. पर मंत्रालय द्वारा जारी योजना के दिशानिर्देश तथा अनुदेश,

ii. योजना पर सर्वोच्च न्यायालय का निर्णय,

---

[2] मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन कार्यरत एक स्वायत्त निकाय

[3] 2005-06 में स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा संचालित, रा.प.स्वा. स-3, 0-5 आयु वर्ग के बच्चों में कुपोषण के आंकड़े प्रदान करता है।

iii. 2004 में स.बा.बि.से. अवसंरचना पर किया गया त्वरित सुविधा सर्वेक्षण, स.बा.वि.से. के तीन दशक - 2006 में राष्ट्रीय सार्वजनिक सहकारिता तथा बाल विकास संस्थान (रा.सा.स.बा.वि.सं.) द्वारा एक मूल्यांकन, मार्च 2011 में योजना आयोग के कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन द्वारा स.बा.वि.से. का मूल्यांकन।

iv. केन्द्रीय और राज्य सरकारों के नियम एवं विनयम जो लागू है।

2.2 लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रारम्भ में महिला एवं बाल विकास मंत्रालय के साथ सितम्बर 2011 में प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था जिसमें लेखापरीक्षा की कार्यप्रणाली, कार्यक्षेत्र, उद्देश्यों और मापदंडों के बारे में विस्तार से बताया गया था। साथ में, प्रत्येक चयनित राज्य में, (प्रधान) महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा योजना के कार्यान्वयन में शामिल नोडल विभाग के साथ प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था। इसके पश्चात महानिदेशक लेखापरीक्षा (केन्द्रीय व्यय) तथा सम्बन्धित (प्रधान) महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा मंत्रालय तथा राज्य सरकार की कार्यान्वयन एजेंसियों में योजना से संबंधित अभिलेखों की जांच की गई।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष पर प्रतिक्रिया की मांग करते हुए 20 जुलाई 2012 को मंत्रालय को प्रारूप प्रतिवेदन जारी किया गया था। मंत्रालय ने अपना अंतिम उत्तर 23 नवम्बर 2012 को प्रस्तुत किया जिसपर विचार किया गया तथा रिपोर्ट में शामिल किया गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर मंत्रालय के साथ 04 अक्तूबर 2012 को हुए एक 'निर्गम सम्मेलन' में भी चर्चा की गई थी।

लेखापरीक्षा इस निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन में महिला एवं बाल विकास मंत्रालय तथा राज्य सरकारों द्वारा प्रदान सहयोग और सहायता पर आभार प्रदान करता है।

2.3 पिछले लेखापरीक्षा के निष्कर्ष

स.बा.वि.से. योजना की पहले 1999-2000 में लेखापरीक्षा की गई थी तथा 2000 के नियंत्रक महालेखापरीक्षक (नि.म.ले.प.) के प्रतिवेदन सं. 3 (संघ सरकार-सिविल-निष्पादन मूल्यांकन) के माध्यम से निष्कर्ष को सूचित किया गया था। रिपोर्ट में निहित मुख्य निष्कर्ष निम्न प्रकार से थे:-

- मंत्रालय पूर्ण रूप से योजना के सार्वभौमीकरण की नीति को लागू करने में विफल रहा। निधियों की कमी के कारण सार्वभौमीकरण की नीति अप्राप्त रही 5618 की आवश्यकता के प्रति केवल 4200 परियोजनाओं का परिचालन पूरे देश को आवृत्त करने के लिए किया गया।
- विविध एजेंसियों द्वारा कार्यक्रम में कई योगदान के बावजूद, औषधि किटों और विटामिन 'ए' के प्रावधान पर समीक्षा निष्कर्षों से प्रत्यक्ष के रूप में कार्यक्रम की

अविश्वसनीय/अप्रबन्धक जटिलता के कारण योजना वांछित लक्ष्य प्राप्त नहीं कर सकी।

- अनुपूरक आहार घटक कई कारणों जैसे कि लाभार्थियों की पहचान न हो पाना, लाभार्थियों का अपर्याप्त आवृतन, पोषण में महत्वपूर्ण रूकावट, भोजन में पौष्टिक तत्वों में कमियां, अव-मानक भोजन इत्यादि की वजह से लाभार्थियों के स्वास्थ्य स्तर को सुधारने में विफल रहा।

- स्वास्थ्य जांच और रेफरल सेवाओं के घटक के कार्यान्वयन में पहचान करने के लिए आधारभूत सर्वेक्षण के अभाव, अपूर्ण/संबंधित अभिलेखों/रजिस्टरों का रखरखाव न करना, तथा राज्य स्वास्थ्य विभाग के साथ समन्वय में विशेष रूप से कमी पाई गई थी।

- योजना के एक घटक के रूप में टीकाकरण प्रदान करने में, आवृतन में कमी एवं कई मामलों में कमी के अलावा प्रमुख अड़चने लक्ष्यों का गैर निर्धारण, पूर्ण आवृतन को सुनिश्चित करने के लिए मॉनीटरिंग तंत्र का अभाव, अभिलेखों का गैर-अनुरक्षण/अधूरा अनुरक्षण थी।

- आंगनवाडी केन्द्रों (आं.के.) में औषधि किट का प्रावधान, जैसा कि मंत्रालय द्वारा परिकल्पित है, औषधि किटों की खरीद और वितरण प्रणाली में दोष के कारण विफल रहा था। किट की प्राप्ति में 16 राज्यों में कमी पाई गई थी।

- पोषण एवं स्वास्थ्य शिक्षा घटक स्पष्ट योजना की कमी का शिकार हुए क्योंकि इस प्रकार की शिक्षा के लिए मानदंडों को तैयार करने के लिए कोई गंभीर प्रयास नहीं किए गए और इन घटकों के वितरण के लिए संसाधन बड़े पैमाने पर अप्रयुक्त पड़े रहे।

- अनौपचारिक स्कूल पूर्व शिक्षा को मुख्य रूप से आं.के. में प्रदान करवाये गए अनुपूरक आहार पर निर्भर पाया गया था।

- बाल विकास परियोजना अधिकारी (बा.वि.प.अ.) पर्यवेक्षक, आंगनवाड़ी कार्यकर्ता (आं.का.), आंगनवाड़ी सहायक (आं.स.) योजना के मुख्य पदाधिकारी हैं। पदाधिकारियों में 1992-99 के दौरान स्वीकृत पदों के प्रति कार्यरत व्यक्तियों में 13 से 38 *प्रतिशत* की कमी के बावजूद, 10 राज्यों में स.बा.वि.से. स्टाफ का गैर-स.बा.वि.से. कार्य के प्रति विपथन के मामले तथा ₹ 5.06 करोड़ के व्यर्थ वेतन की राशि पाई गई थी। मंत्रालय तथा राज्यों द्वारा बताए गए आंकड़ों के बीच संस्वीकृत पदों तथा कार्यरत व्यक्तियों के आंकड़ों में विभिन्नता पदाधिकारियों की सभी श्रेणियों में पाई गई थी।

- स.बा.वि.से. पदाधिकारियों का प्रशिक्षण काफी हद तक अप्रभावी रहा क्योंकि प्रशिक्षण को उच्च प्राथमिकता नहीं दी गई।
- स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा विटामिन ए घोल, आयरन तथा फोलिक एसिड की गोलियों की आपूर्ति संतोषजनक स्तर से काफी नीचे थी।
- योजना को न तो न्यायपूर्ण तरीके से वित्त पोषित किया गया था और न ही संसाधनों का उपयुक्त अनुप्रयोग किया गया था। मंत्रालय ने परियोजनाओं की संख्या के आधार पर गणितीय रूप से अनुदान जारी किए।
- मंत्रालय द्वारा जारी तथा राज्यों द्वारा प्राप्त अनुदान के आंकड़ों का गैर-मिलान योजना के वित्तीय प्रशासन में एक प्रमुख दोष था, जो मंत्रालय द्वारा अनुरक्षित वित्तीय आंकड़ों की विश्वसनीयता को संदेहास्पद बनाता है।
- राज्य सरकारों की ओर से स.बा.बि.से. के प्रति उचित प्रतिबद्धता की कमी तथा मंत्रालय का मूल्यांकन के लिए केवल मासिक प्रगति रिपोर्ट और मॉनीटरिंग रिपोर्ट पर निर्भरता के कारण स.बा.वि.से. योजना की मॉनीटरिंग की प्रणाली काफी हद तक अप्रभावी थी।
- विभिन्न संस्थाओं द्वारा योजना का मूल्यांकन किया गया है। इन संस्थाओं द्वारा प्रस्तावित सुझाव काफी हद तक गैर कार्यान्वित रहे। समय-समय पर बेंचमार्क सर्वेक्षण नहीं करवाए गए जिसके परिणामस्वरूप कार्यक्रम के वास्तविक प्रभाव का मूल्यांकन नहीं किया जा सका।

पिछले निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के निष्कर्षों पर 20 सितम्बर 2010 की कार्यवाही टिप्पणी (का.टि.) में, मंत्रालय ने दर्शाया कि उसने निम्नलिखित कदम उठाए थेः-

- प्रणाली में कमी और अपर्याप्तता का काफी हद तक योजना के सार्वभौमीकरण और सुधार के माध्यम से निपटान किया गया था।
- स.बा.वि.से. के सुधार के पश्चात वित्तीय नियंत्रण की एक प्रभावी प्रणाली भी स्थापित की गई थी। बेहतर वित्तीय नियंत्रण के लिए व्यय विवरण के प्रारूप को सुव्यवस्थित किया गया था। समय-समय पर वित्त मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार सख्ती से निधियां जारी की गई थीं। बजट अनुभाग/वेतन एवं लेखा कार्यालय के साथ नियमित रूप से मिलान प्रक्रिया की गई थी।
- भारत सरकार द्वारा जारी अनुदान और राज्य के द्वारा वास्तव में प्राप्त अनुदान को नियमित रूप से मॉनीटर किया जा रहा था। भा.स. द्वारा जारी अनुदान सीधे राज्यों को जाती है और इसलिए उसमें कोई विसंगति नहीं हो सकती है।
- निधियां वर्ष में चार या अधिक किस्तों में जारी की गईं थीं। किसी विशेष वर्ष में अतिरिक्त/अव्ययित शेषों को आगामी वर्ष में समायोजित किया गया है।

- मंत्रालय समय-समय पर स.बा.वि.से. के कार्यान्वयन सहित स.बा.वि.से. के पदाधिकारियों की रिक्तियों की स्थिति की समीक्षा करता है। सभी राज्यों के मुख्यमंत्रियों के मामलों में जिनमें मंत्रालय ने चिंता व्यक्त की थी संबोधित किया गया है। राज्यों ने रिक्तियों को शीघ्रातिशीघ्र भरने का आश्वासन दिया था।

- मंत्रालय ने स.बा.वि.से. योजना के कार्यान्यवयन की प्रगति को नियमित रूप से मॉनीटर किया। राज्य/संघ शासित क्षेत्रों को समय-समय पर संस्वीकृत आं.के. को समयबद्ध तरीके से संचालित करने का निर्देश दिया गया था।

- भारत सरकार द्वारा पोषण एवं भोजन मानदण्डों को संशोधित किया गया था। राज्यों को इन दिशानिर्देशों के अनुसार अनुपूरक आहार प्रदान करना अपेक्षित हैं।

- मंत्रालय ने आं.के. के अभिलेखों तथा रजिस्टरों को संशोधित किया था। आं.के. पर उपलब्ध निर्धारित अनुपूरक आहार (अ.आ.) और स्कूल पूर्व शिक्षा (स्कू.पू.शि.) के रजिस्टर में अ.आ. तथा स्कू.पू.शि. के दिनों की संख्या का विवरण पाया जा सकता है।

- हाल ही में मंत्रालय ने विश्व स्वास्थ्य संगठन (वि.स्वा.सं.) के विकास मानकों को अपनाया है जो वृद्धि और विकास के लिए मानकीय मॉडल स्तनपान करने वाले शिशुओं के रूप में आधारित है। राष्ट्रीय तथा अंर्तराष्ट्रीय संदर्भों के साथ ही समय पर हस्तक्षेप के लिए नया शुरू किया गया वृद्धि मानक कुपोषण का यथार्थ निर्धारण है।

- आं.के. को नियमित रूप से औषधि किट उपलब्ध कराना एवं उनकी खरीद की प्रक्रिया को व्यवस्थित बनाने के उद्देश्य से, औषधि किट की खरीद और आपूर्ति को राज्य स्तर पर विकेन्द्रीकृत कर दिया गया है।

- राष्ट्रीय सार्वजनिक सहकारिता तथा बाल विकास संस्थान (रा.सा.स.बा.वि.सं.), नई दिल्ली में एक केन्द्रीय मॉनीटर इकाई की स्थापना स्वतंत्र व्यावसायिक संगठनों/संस्थाओं को शामिल कर स्थापित की गई है, ताकि स.बा.वि.से. की गुणवत्ता को मॉनीटर किया जा सके। इस प्रकार मॉनीटरिंग को सुदृढ़ किया जा रहा था।

पिछले दो वर्षों के दौरान, नि.म.ले.प. द्वारा अरूणाचल प्रदेश तथा जम्मू और कश्मीर में स.बा.वि.से. के कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सार **अनुबंध 2.2** में दिया गया है।