कार्यकारी सारांश

प्राथमिक शिक्षा को पोषण सहायता का राष्ट्रीय कार्यक्रम (मध्याह्न भोजन योजना) नामांकन, अवधारण और उपस्थिति को बढ़ाकर प्राथमिक शिक्षा के सार्वजनीकरण को बढ़ाने के लिए अगस्त 1995 में शुरू की गई थी जो साथ-साथ बच्चों के पोषण स्तर को प्रभावित करती थी। इस योजना के तहत न्यूनतम 300 कैलोरी तथा 8-12 ग्राम प्रोटीन और सूक्ष्म-पोषकों की पर्याप्त मात्रा के साथ पका हुआ भोजन देने पर बल दिया गया है। यह योजना 2008-09 से उच्च प्राथमिक श्रेणियों में पढ़ने वाले बच्चों के लिए बढ़ा दी गई थी। इस योजना पर हमने पहले 2007 मे समीक्षा की तथा उसके परिणाम संसद में अक्टूबर 2008 में प्रस्तुत सी.ए.जी. के 2008 के प्रतिवेदन सं.13 में सम्मिलित किए थे। लोक लेखा समिति (15वीं लोक सभा) ने एम.डी.एम. योजना के सी.ए.जी. के 2008 के प्रतिवेदन संख्या 13 पर अपनी नवीं रिपोर्ट (तत्पश्चात् 28वीं रिपोर्ट) में कई सिफारिशें की थी। वर्तमान लेखापरीक्षा में अन्य बातों के साथ-साथ यह भी देखा गया कि क्या सरकार ने उन सिफारिशों पर समुचित कार्रवाई की है।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्त्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए है:

- मध्याह्न भोजन योजना (एम.डी.एम. योजना) में बच्चों के नामांकन में वे विद्यालय शामिल किए गए थे जिनमे कई से 2009-10 में 14.69 करोड़ बच्चों से 2013-14 में 13.87 करोड़ बच्चों की लगातार गिरावट दर्ज की गई थी। इसके विपरीत, निजी विद्यालयों में बच्चों के नामांकन में उसी अवधि के दौरान 4.02 करोड़ से 5.53 करोड़ की 38 प्रतिशत वृद्धि देखी गई थी जो यह दर्शाता था कि मध्याह्न भोजन योजना (एम.डी.एम.) अपने आप में ही विद्यालय में बच्चों को रोकने की एक पर्याप्त शर्त नहीं थी तथा ऐसे समाज में वह वर्ग बढ़ रहा है जो शिक्षा में बेहतर गुणवत्ता की मांग करता है।

(पैरा सं. 2.2)

- यह इस बात का एहसास करने का समय है कि भोजन प्रदान करना, शिक्षा के बड़े उद्देश्य की सेवा का एक अन्त है। यह प्रवृत्ति साफ तौर से देखी गई थी जो यह दर्शाती थी कि भोजन देने का उद्देश्य तभी पूरा होता है जब कि माता-पिता की अपने बच्चों के लिए अच्छी शिक्षा की उम्मीदे भी पूरी हों।

(पैरा सं. 2.2)

- एम.डी.एम. योजना का एक उद्देश्य वंचित वर्ग से संबंधित गरीब बच्चों को अधिक नियमित रूप से विद्यालय में उपस्थित होने के लिए प्रोत्साहित करना है। तथापि, अधिकतर राज्यों ने वंचित वर्गों से संबंधित गरीब बच्चों की पहचान के लिए कोई मानदण्ड नहीं बनाया था। न ही इन राज्यों ने उक्त बच्चों की पहचान के लिए कोई सर्वेक्षण किया था। परिणामत: महत्त्वपूर्ण उद्देश्य केवल कागजों पर ही रह गया।

(पैरा सं. 2.3)

- एम.डी.एम. का लाभ उठाने वाले बच्चों की संख्या पर आंकड़ों के समावेश हेतु विद्यमान तन्त्र के साथ भारी समझौता किया गया था। विभिन्न स्रोतों से एकत्र एम.डी.एम. का लाभ उठाने वाले बच्चों की वास्तविक संख्या की प्रतिशतता, खाद्यान्नों और उन्हें पकाने की लागत का दावा करने के लिए मंत्रालय को राज्यों द्वारा भेजी गई प्रतिशतता से निरन्तर कम थी। लेखापरीक्षा ने एम.डी.एम. का लाभ उठाने वाले छात्रों, खाद्यान्नों की चोरी के अनियमित विपथन, स्फीत परिवहन लागतों के प्रस्तुतिकरण, खाद्यान्नों की आपूर्ति से संबंधित आंकड़ों की हेराफेरी, सभी के बड़े पैमाने पर लीकेज और गबन से संबंधित आंकड़ों को संस्थागत रूप में बढ़ा चढ़ा कर बताने के साक्ष्य दिए जिनके कारण योजना में हानियां और गबन हुए।

(पैरा सं. 2.6, 3.1, 3.2 एवं 3.8)

- नमूना-जांच किए गए अधिकतर विद्यालयों में, निर्धारित निरीक्षण नहीं किए गए थे जिससे खाद्यान्नों की स्वच्छ औसत गुणवत्ता तथा दिए गए मध्याह्न भोजन की गुणवत्ता सुनिश्चित की जा सके। लेखापरीक्षा में नमूना-जांच किए गए अधिकतर विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं जैसे रसोई शैडों, समुचित बर्तनों, पेयजल सुविधा आदि का अभाव था। खुले स्थानों पर अस्वास्थ्यकर स्थितियों में भोजन बनाए जाने के बहुत से उदाहरण थे जिनसे बच्चों को स्वास्थ्य का खतरा था।

(पैरा सं. 3.4 एवं 3.7)

- राज्यों में नमूना-जांच किए गए विद्यालयों की लेखापरीक्षा ने दर्शाया कि बहुत से राज्यों तथा संघ-शासित क्षेत्रों में नियमित चिकित्सा-जांच नहीं की

गई थी। निर्धारित स्वास्थ्य जांच के अभाव में, बच्चों की पोषण स्थिति में सुधार का पता लगाने के लिए एक महत्त्वपूर्ण औजार लगभग छोड़ ही दिया गया था। अधिकतर राज्यों में बच्चों को सूक्ष्म-पोषक पूरक तथा डी-वार्मिंग औषधियां वितरित नहीं की गई थी।

(पैरा सं. 3.6.1 एवं 3.6.2)

- हमने भी देखा कि कुछ मामलों में बच्चों को आपूर्त भोजन की गुणवत्ता में खाद्यान्नों का उपयोग 100/150 ग्रा. की निर्धारित मात्रा से कम था। इसका एक कारण यह था कि बच्चों ने निर्धारित मात्रा से कम भोजन का उपयोग किया था। इन तथ्यों के मद्देनजर, सूखे राशन की मात्रा के लिए निर्धारित प्रतिमानों की समीक्षा की आवश्यकता थी।

(पैरा सं. 3.6.6)

- योजना दिशानिर्देशों के अनुसार, भोजन के पोषक तत्त्व तभी सुनिश्चित किए जा सकते हैं जब खाद्यान्नों तथा सामग्री की मात्रा उचित अनुपात में प्रयोग की जाए। लेखापरीक्षा ने देखा कि कुछ मामलों में खाद्यान्नों का उपयोग तथा अन्य सामग्री को पकाने की लागत एक-दूसरे के समनुरूप नहीं थी, जिसके कारण आंकड़ो की जालसाजी का अनुमान लगाया गया।

(पैरा सं. 3.6.6)

- कम से कम नौ राज्यों के नमूना-जांच किए गए विद्यालयों में बच्चों को निर्धारित पोषण नही दिया गया था। दिल्ली में, इस उद्देश्य के लिए लगाई गई एक एजेंसी द्वारा जांचे गए 2102 में से 1876 नमूने (89 प्रतिशत) निर्धारित पोषण मानकों को पूरा करने में विफल रहे।

(पैरा सं. 3.6.6)

- योजना में निर्धारित मॉनीटरिंग और निरीक्षण प्रावधानों का प्रभावी ढंग से अनुसरण नहीं किया गया था। राष्ट्रीय, राज्य, जिला तथा ब्लॉक स्तर पर संचालन तथा मॉनीटरिंग समितियों की बैठकें नियमित रूप से नहीं हुई थी। प्रबंधन, मॉनीटरिंग तथा मूल्यांकन हेतु प्रदत्त निधियों का बहुत ही कम उपयोग हुआ। अत: सुशासन की प्रथाओं का अनुसरण नहीं किया गया था।

(पैरा सं. 5.2, 5.3 एवं 5.4)

- लोक लेखा समिति (15वीं लोक सभा) ने एम.डी.एम. योजना के सी.ए.जी के 2008 के प्रतिवेदन संख्या 13 पर अपनी नवीं रिपोर्ट (बाद में, 28वीं रिपोर्ट) में कई सिफारिशें की थी। तथापि, वर्तमान लेखापरीक्षा से पता चला कि मंत्रालय द्वारा सूचित कार्रवाई के बावजूद, समिति की चिन्ताएं अधिकतर दूर नहीं हुई थी।

(पैरा सं. 1.10, तालिका 1.3)

निष्कर्ष एवं सिफारिशें:

हमारी लेखापरीक्षा ने प्रकट किया कि वास्तविक कार्यान्वयन अभी भी समूचे बोर्ड में विभिन्न कमियों और त्रुटियों से ग्रस्त है। पांच वर्ष की लेखापरीक्षा अवधि के दौरान प्राथमिक/उच्च प्राथमिक स्तरों में निजी विद्यालयों की तुलना में शामिल किए गए एम.डी.एम विद्यालयों का नामांकन आंकड़ों में विरोधी प्रवृत्तियां दर्ज थी। जबकि निजी विद्यालयों में नामांकन में 38 प्रतिशत वृद्धि हुई थी, तथापि इसमें एम.डी.एम आवृत्त सरकारी तथा सरकारी सहायता प्राप्त विद्यालयों में 5.58 प्रतिशत की गिरावट आई थी जो इस प्रचलित बोध की सूचक है कि निजी विद्यालय बेहतर शिक्षा माहौल प्रदान करते हैं। लेखापरीक्षा ने मॉनीटरिंग संस्थानों द्वारा नमूनागत विद्यालयों के दौरे के दिन के दौरान एम.डी.एम. का लाभ उठाने वाले बच्चों की संख्या के प्रति सूचित किए गए एम.डी.एम. का लाभ उठाने वाले बच्चों की संख्या से संबंधित आंकड़ों में बेमेलता देखी। निर्धारित शर्त कि एफ.सी.आई. द्वारा कम से कम उचित औसत गुणवत्ता (एफ.ए.क्यू.) के खाद्यान्न जारी किए जाएं, को नियमित निरीक्षणों द्वारा सुनिश्चित किया जाना था। तथापि, अधिकतर राज्यों में इस संबंध में निरीक्षण नहीं किए गए थे जिसके कारण बच्चों को घटिया गुणवत्ता का चावल दिया गया। बच्चों की चिकित्सा-जांच पर्याप्त संख्या में नहीं की गई थी, जिसके अभाव में पोषण स्थिति पर एम.डी.एम. योजना तथा बच्चों पर अपेक्षित सूक्ष्म पोषक पूरकों के प्रभाव का पता नहीं लगाया जा सका। वित्तीय अनुशासनहीनता जैसे गलत उपयोग प्रमाण-पत्र देना, निधियों का दुर्विनियोजन, खाद्यान्नों की उच्च लागत का दावा करने के लिए आंकड़ों की हेरा-फेरी के मामले बड़ी संख्या में थे। मंत्रालय तथा राज्यों दोनों के द्वारा मॉनीटरिंग अपर्याप्त थी।

हम निम्नलिखित बातों की सिफारिश करते हैं:

- *मंत्रालय को किफायती ढंग से तथा कुशलपूर्वक योजना लागू करने के लिए एम.डी.एम का लाभ उठाने वाले बच्चों की वास्तविक संख्या पर विश्वसनीय आंकड़ों के लिए एक प्रणाली स्थापित करनी चाहिए। राज्यों द्वारा प्रस्तुत आंकड़ो के स्वतंत्र मिलान के माध्यम से ध्यानपूर्वक जांच की जानी चाहिए। आंकड़ों में हेरा-फेरी को रोकने के लिए एम.डी.एम का लाभ उठाने वाले बच्चों के संबंध में सहमति प्राप्त करने की प्रणाली अन्तर्विष्ट की जाएं।*
- *एम.डी.एम. योजना के अन्तर्गत निर्धारित पोषक प्रतिमानों तथा उष्मीय-मान के साथ भोजन प्रदान करने के लिए भोजन पकाने की लागत की दरें स्फीति के अनुपात में संशोधित की जाएं।*
- *यह सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षण की प्रणाली सुदृढ़ की जानी चाहिए कि एफ.सी.आई डिपो से निर्धारित कम से कम उचित औसत गुणवत्ता के खाद्यान्न प्राप्त होते हैं। इस संबंध में त्रुटियों के लिए राज्य सरकार को जवाबदेही नियत करनी चाहिए।*
- *यद्यपि एम.डी.एम. योजनाएं अभी भी भारत के ग्रामीण तथा अन्दरूनी इलाकों की बड़ी तहों में विद्यालय शिक्षा में केन्द्रीय भूमिका निभा रही थी, तथापि नई वास्तविकताओं के लिए उसे और दक्ष तथा उद्देश्यपूर्ण बनाने के लिए प्रचलित सामाजिक-आर्थिक शर्तों को ध्यान में रखते हुए महानगरों, शहरी तथा उपनगरीय क्षेत्रों, में रूप तथा तत्व दोनों में उसके कार्यान्वय में परिवर्तन आवश्यक थे।*
- *अवसंरचनात्मक सुविधाओं जैसे रसोई शैडों तथा पेयजल सुविधा के प्रावधान में कमियों को दूर करने के लिए अन्य विभागों के साथ अभिसरण क्रियाकलाप तेज किए जाने चाहिएं। मंत्रालय को निर्धारित नियमित स्वास्थ्य-जांच सुनिश्चित करनी चाहिए तथा राज्यों को बच्चों के पोषण-स्तरों में सुधार का पता लगाने के लिए उक्त स्वास्थ्य-जांच के परिणाम के दस्तावेज रखने की सलाह भी देनी चाहिए। सभी विद्यालयों में तोलन-यंत्रों तथा लम्बाई-रिकार्डरों का प्रावधान सुनिश्चित किया जाना चाहिए।*
- *एम.डी.एम. योजना को स्वाद तथा उपलब्धता की क्षेत्रीय विभिन्नताओं को ध्यान में रखते हुए एकरसता को कम करने के लिए सूखा राशन आधारित भोजन के बजाय वैकल्पिक पोषण, स्थानीय उत्पादों का प्रावधान करके स्वरूप में बहुरंगी तथा लचीला बनाया जाना चाहिए।*

- *लीकेज तथा दुर्विनियोजन से बचने के लिए सभी स्तरों पर मॉनीटरिंग और निरीक्षण तन्त्र मजबूत किया जाना चाहिए। कुप्रथाओं को रोकने के लिए आकस्मिक निरीक्षण की प्रणाली शुरू की जानी चाहिए। योजना के निर्विघ्न कार्यान्वयन तथा मॉनीटरिंग के लिए संचालन एवं मॉनीटरिंग समितियों (एस.एम.सी.) की निर्धारित संख्या में बैठकें आयोजित की जाएं।*
- *मंत्रालय को मॉनीटरिंग संस्थानों द्वारा प्रस्तुत सूचना के प्रवाह की प्रणाली और इसका आगे राज्यों के साथ अनुपालन मजबूत करना चाहिए ताकि मॉनीटरिंग संस्थानों द्वारा बताई गई त्रुटियों को सुधारने के लिए शीघ्र कार्रवाई की जा सके। शिकायत सुधार तन्त्र स्थापित किया जाना चाहिए ताकि प्राप्त शिकायतों का शीघ्र समाधान किया जा सके।*