

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

एकाउंटेबिलिटी इनिशिएटिव

REPORT



WWW.CPRINDIA.ORG



www.accountabilityindia.in

अध्याय

आभार.....	9
1 छत्तीसगढ़ : समग्र संदर्भ.....	10
1.1 प्रस्तावना.....	10
1.2 शैक्षिक नतीजे.....	11
1.2.1 शिक्षण नतीजे.....	11
1.2.2 प्राथमिक कक्षाओं में नामांकन.....	14
1.2.3 माध्यमिक स्कूलों में नामांकन.....	15
1.2.4 स्कूल छोड़ने की दर.....	16
1.2.5 उत्तीर्ण बच्चों का प्रतिशत.....	16
1.3 स्वास्थ्य और पोषण परिणाम.....	17
1.4 सामाजिक क्षेत्र पर व्यय और चौदहवाँ वित्त आयोग.....	18
1.5 रिपोर्ट की रूपरेखा.....	23
2 अध्ययन पद्धति और नमूना चयन.....	24
2.1 प्रस्तावना.....	24
2.2 शोध पद्धतियाँ.....	24
2.2.1 मात्रात्मक पद्धतियाँ.....	24
2.2.2 गुणात्मक पद्धतियाँ.....	25
2.3 अध्ययन प्रक्रिया और अवधि.....	26
2.4 नमूनों का आकार और नमूना चयन.....	27
2.4.1 नमूनों का आकार.....	27
2.4.2 नमूना चयन.....	28
3 शिक्षा क्षेत्र की योजनाओं का कार्यान्वयन.....	30
संक्षिप्त विवरण.....	30
3.1 प्रस्तावना.....	31
3.2 सर्व शिक्षा अभियान/राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत एक आम स्कूल की तस्वीर.....	31
3.3 छात्रों का नामांकन और उपस्थिति.....	33
3.4 शिक्षकों की उपलब्धता और उपस्थिति.....	36
3.5 स्कूलों और प्रशासन के बीच संवाद.....	38
3.6 सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के कार्यान्वयन की चुनौतियाँ.....	42
3.6.1 मानव संसाधन : शिक्षकों के रिक्त पद, वेतन में विलंब, जवाबदेही सुनिश्चित न होना.....	42
3.6.2 सिविल कार्य : कार्यान्वयन की स्थिति और चुनौतियाँ.....	53
3.6.3 विद्यालय अनुदान : कवरेज, मिलने का समय और उपयोगिता.....	61

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

3.6.4	प्रशासन की चुनौतियाँ	65
3.7	निष्कर्ष	68
4	मध्याह्न भोजन योजना	70
	संक्षिप्त विवरण	70
4.1	प्रस्तावना	71
4.2	कवरेज	73
4.3	स्कूलों में मध्याह्न भोजन परोसने के लिए बुनियादी सुविधाएं	76
4.3.1	‘इस्तेमाल लायक’ रसोई	76
4.3.2	भंडार सुविधाएं	77
4.3.3	उपकरणों की उपलब्धता और भोजन पकाने के लिए ईंधन	78
4.3.4	डिस्प्ले बोर्ड	79
4.3.5	स्वच्छता पर बल	80
4.4	खाद्यान्न और भोजन की गुणवत्ता	81
4.5	अनाज आवंटन, वितरण और उपलब्धता	84
4.5.1	अनाज आवंटन और वितरण	84
4.5.2	अनाज उपलब्धता	87
4.6	खाना पकाने की लागत, रसोइयों को मानदेय, ढुलाई की लागत	90
4.6.1	भोजन पकाने की लागत	91
4.6.2	रसोइया-सहायिकाओं को मानदेय	95
4.6.3	अनाज की ढुलाई में आई लागत	98
4.7	मध्याह्न भोजन योजना की निगरानी	99
4.8	निष्कर्ष	101
5	समेकित बाल विकास सेवाएं	103
	संक्षिप्त विवरण	103
5.1	प्रस्तावना	104
5.2	छत्तीसगढ़ के एक आम आंगनवाड़ी केन्द्र की तस्वीर	104
5.3	नतीजे : बच्चों का नामांकन, उपस्थिति और पोषण	107
5.3.1	बच्चों का नामांकन और उपस्थिति	107
5.3.2	बच्चों का पोषण	111
5.4	समेकित बाल विकास योजना के कार्यान्वयन में चुनौतियां	114
5.4.1	मानव संसाधन : आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की जागरूकता, कार्यभार और मानदेय मिलने में देरी	114
5.4.2	ताज़ा गर्म भोजन परोसने से जुड़ी चुनौतियाँ : अनाज की प्राप्ति, ईंधन और पकाने की लागत के लिए पैसा	121

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

5.4.3	आंगनवाड़ियों में रिकॉर्ड का रखरखाव.....	128
5.4.4	आंगनवाड़ी अनुदान :जागरूकता, कवरेज और उपयोगिता.....	129
5.4.5	प्रशासन संबंधी चुनौतियां.....	131
5.5	निष्कर्ष.....	136
6	नीतिगत सिफारिशें.....	138
6.1	प्रस्तावना.....	138
6.2	चुनौतियाँ.....	138
6.2.1	निधियों की प्राप्ति में विलंब.....	138
6.2.2	मानव संसाधन की कमी.....	139
6.2.3	बुनियादी सुविधाओं की कमी और स्थानीय स्तर से अप्रभावी नियोजन.....	139
6.2.4	समुचित आंकड़े (Data उपलब्ध न होना और उनका खराब प्रबंधन (.....	139
6.3	सिफारिशें.....	140
6.3.1	राज्य में सार्वजनिक वित्त प्रबंधन (Public Financial Management) में सुधार.....	140
6.3.2	सामान्य अनुदानों (Untied Block Grants) का प्रावधान कर जिलों का सशक्तीकरण.....	142
6.3.3	जवाबदेही और स्वायत्तता का संतुलन.....	142
6.3.4	निर्णय प्रक्रिया में सुधार के लिए नई बेहतर सूचना प्रबंधन प्रणालियों की स्थापना और मौजूदा प्रणालियों का सुदृढीकरण.....	143

तालिका

तालिका ¹ -1:	वित्त वर्ष 2014 - 15) वास्तविक आवंटन (के मुकाबले वित्त वर्ष 2015 - 16) संशोधित अनुमान (में छत्तीसगढ़ की राजस्व प्राप्तियों में 65 % की वृद्धि हुई.....	19
तालिका ² -1:	किए गए साक्षात्कारों की संख्या.....	29
तालिका 3-1 :	प्राथमिक विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं की कमी, जनजाति बहुल जिलों में अधिक, राजनांदगांव का प्रदर्शन सबसे बेहतर.....	32
तालिका ³ -2:	माध्यमिक विद्यालयों में कंप्यूटर प्रयोगशालाओं और चहारदीवारी की बेहद कमी, जनजाति बहुल जिलों में यह कमी अपेक्षाकृत और ज्यादा थी.....	33
तालिका 3-3 :	जिले की आबादी में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति का प्रतिशत.....	34
तालिका ³ -4:	आबादी में अनुपात के मुकाबले एसएसए स्कूलों में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के बच्चों का प्रतिशत ज्यादा है.....	34
तालिका ³ -5:	माध्यमिक विद्यालयों में "अन्य" श्रेणी के छात्रों का नामांकन अधिक है.....	35
तालिका ³ -6:	एसएसए स्कूलों में पूरे वर्ष उपस्थिति एक जैसी रही.....	36
तालिका ³ -7:	सर्वेक्षण के दिन माध्यमिक विद्यालयों के काफी शिक्षक गैरहाज़िर थे.....	38
तालिका ³ -8:	ब्लॉक और जिला अधिकारियों द्वारा निगरानी दौरे न किया जाना; बस्तर में वर्ष 2014 - 15 में कई सारे स्कूलों में क्लस्टर अधिकारियों ने एक बार भी दौरा नहीं किया था.....	40
तालिका ³ -9:	क्लस्टर स्तर के अधिकारी का दौरा औसतन 6 महीने पहले हुआ था.....	40
तालिका ³ -10:	जिलों में माध्यमिक विद्यालयों की निगरानी में कमियाँ.....	41
तालिका ³ -11:	सूरजपुर में माध्यमिक विद्यालयों की निगरानी अधिक नियमित.....	41

तालिका3 -12: बस्तर में शिक्षकों के रिक्त पद अधिक, राजनांदगांव में सबसे कम.....	43
तालिका3 -13: माध्यमिक विद्यालयों में विज्ञान, अंग्रेजी और गणित शिक्षकों तथा प्रयोगशाला सहायकों की रिक्तियाँ सर्वाधिक; बस्तर में स्थिति सबसे खराब.....	43
तालिका3 -14: प्राथमिक विद्यालयों ज्यादातर शिक्षक पदों पर पंचायत शिक्षक तैनात; नियमित शिक्षकों की भारी कमी.....	44
तालिका3 -15: माध्यमिक विद्यालयों में भी ज्यादातर पदों पर पंचायत शिक्षक तैनात; सूरजपुर में सर्वाधिक.....	44
तालिका 3-16 : बस्तर और राजनांदगांव के माध्यमिक विद्यालयों में एक साथ कई कक्षाएं पढ़ाने का प्रचलन बहुत अधिक.....	45
तालिका3 -17: जांजगीर चांपा और सूरजपुर में 70 % से ज्यादा प्राथमिक शिक्षकों को 2014 - 15 में टीए/डीए नहीं मिला था.....	47
तालिका3 -18: सूरजपुर में माध्यमिक विद्यालयों के 70 % से ज्यादा शिक्षकों को 2014 - 15 में टीए/डीए नहीं मिला था.....	48
तालिका 3-19 : हर 5 में से 4 स्कूलों ने वित्त वर्ष 2014 - 15 में एसडीजी और एसएमजी अनुदान मिलने की बात कही; जांजगीर चांपा में अनुदानों में वित्त वर्ष 2013 - 14 के मुकाबले कमी आई.....	62
तालिका 3-20: वित्त वर्ष 2014 -15 में 94% एसडीजी और 92% एसएमजी निकाला गया.....	63
तालिका4 -1: वित्त वर्ष 2014 - 15 में प्रति महीने मध्याह्न भोजन परोसे जाने वाले दिनों की संख्या सभी जिलों में एक समान; मई-जून और अक्टूबर में दिनों में गिरावट.....	73
तालिका4 -2: नामांकन की दृष्टि से सर्वाधिक कवरेज राजनांदगांव में; बजट अनुमोदन की दृष्टि से सर्वाधिक कवरेज सूरजपुर में.....	74
तालिका4 -3: उपस्थिति के आधार पर कवरेज.....	75
तालिका 4-4 : नामांकन के आधार पर कवरेज.....	75
तालिका4 -5: जनजातीय जिलों में इस्तेमाल लायक रसोई की कमी.....	76
तालिका4 -6: जांजगीर चांपा में हर तीन एमडीएम रसोइयों में से एक के मुताबिक कुकिंग उपकरण अपर्याप्त.....	78
तालिका 4-7 : उन स्वसहायता समूहों का प्रतिशत जिन्हें खाना पकाने संबंधी प्रशिक्षण नहीं मिला.....	84
तालिका4 -8: अनाज और कूपन आवंटन तथा अनाज लेने (उठाने) की समय सीमा.....	86
तालिका4 -9: वित्त वर्ष 2013 - 14 में तीसरी तिमाही तक जिलों ने रिलीज की गई भोजन पकाने की लागत धनराशि का एक हिस्सा ही खर्च किया था.....	91
तालिका4 -10: जिलों ने वित्त वर्ष 2014 - 15 की तीसरी तिमाही तक भोजन पकाने की लागत के लिये जारी अधिकांश धनराशि खर्च कर दी थी.....	92
तालिका4 -11: वित्त वर्ष 2013 - 14 में तीसरी तिमाही तक सीसीएच मानदेय निधियों में से आधा ही व्यय हुआ.....	96
तालिका 4-12 : भारत सरकार और राज्य सरकार ने वित्त वर्ष 2014 - 15 की तीसरी तिमाही तक रसोइयों के मानदेय के लिए आवंटित निधियों में से 61 % निधियां ही रिलीज की थीं.....	96
तालिका4 -13: वर्ष 2013 - 14 में रसोइयों के 28 % पद रिक्त थे जो वर्ष 2014 - 15 में घटकर केवल 1% रह गए.....	97
तालिका 4-14 : अनाज की ढुलाई हेतु स्वसहायता समूहों द्वारा व्यय राशि (प्रति खेप रुपये में).....	98
तालिका4 -15: अधिकांश स्कूलों में शिकायत पेट्टी नहीं थी.....	100
तालिका4 -16: स्वसहायता समूहों में एमडीएम हेल्पलाइन के प्रति कम जागरूकता, जांजगीर चांपा और सूरजपुर में जागरूकता और भी कम.....	101
तालिका5 -1: बस्तर और सूरजपुर के आंगनवाड़ी केन्द्रों में बुनियादी सुविधाओं की कमी.....	105
तालिका 5-2 : त्वरित सर्वेक्षण में आंगनवाड़ियों की बुनियादी सुविधाओं में अपेक्षाकृत अधिक कमी पाई गई.....	106

तालिका 5-3: आंगनवाड़ी केन्द्रों में ज़रूरी दवाओं, पोस्टरों और खिलौनों की कम उपलब्धता.....	107
तालिका 5-4: 2011 की जनगणना के अनुसार बच्चों की वह संख्या जो आंगनवाड़ियों में होनी चाहिए.....	108
तालिका 5-5: 3 से 6 वर्ष की उम्र के बच्चों के पूरक पोषाहार संबंधी मानक, छत्तीसगढ़, 2012.....	114
तालिका 5-6: अधिकतर आंगनवाड़ियों ने सर्वेक्षण के दिन से पहले के पांचों कार्यदिवसों में ताज़ा गर्म भोजन परोसे जाने की जानकारी दी.....	121
तालिका 5-7: अनाज की कमी होने पर हर 5 में से एक आंगनवाड़ी ने गर्म भोजन परोसना बंद कर दिया.....	122
तालिका 5-8: अधिकांश आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने चावल की गुणवत्ता "औसत" से लेकर "अच्छी" बताई; बस्तर अपवाद था जहां चावल की गुणवत्ता "अच्छी" मानने वाली कार्यकर्ताओं का अनुपात अधिक था.....	123
तालिका 5-9: अधिकांश स्वसहायता समूहों ने चावल की गुणवत्ता "औसत" से लेकर "अच्छी" बताई; बस्तर अपवाद था जहां चावल की गुणवत्ता "अच्छी" मानने वाले स्वसहायता समूहों का अनुपात अधिक था.....	123
तालिका 5-10: स्वसहायता समूहों की पासबुक के आंकड़ों में भारी अंतर.....	125
तालिका 5-11: कई आंगनवाड़ियों/स्वसहायता समूहों के पास कैशबुक नहीं थी; रिकॉर्ड रखने के मामले में सूरजपुर की स्थिति औरों से बेहतर थी.....	128
तालिका 5-12: वित्त वर्ष 2014-15 में, सर्वेक्षण में शामिल हर 4 आंगनवाड़ियों में से औसतन 3 को फ्लेक्सी अनुदान प्राप्त हुआ था, जो पिछले वर्ष के मुकाबले मामूली रूप से ज़्यादा था.....	129
तालिका 5-13: सर्वेक्षण में शामिल अधिकतर आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को फ्लेक्सी अनुदान की जानकारी थी; अन्य अनुदानों के बारे में जानकारी कम थी; खासतौर पर बस्तर में जागरूकता कम थी.....	130
तालिका 5-14: विभिन्न सरकारी स्तरों से आंगनवाड़ी केन्द्रों की निगरानी की कमी.....	131
तालिका 5-15: बड़ी जनजातीय आबादी वाले राज्यों में से सीडीपीओ के सबसे अधिक रिक्त पद छत्तीसगढ़ में.....	133

चित्र

चित्र 1-1: कक्षा 3 के बच्चों के पढ़ने-समझने और गणित ज्ञान में छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन सबसे खराब.....	11
चित्र 1-2: कक्षा 5 में भी छत्तीसगढ़ के बच्चों का प्रदर्शन तीनों विषयों में सबसे खराब.....	12
चित्र 1-3: असर की पठन परीक्षा में छत्तीसगढ़, ओडिशा के बाद दूसरे स्थान पर.....	13
चित्र 1-4: असर की गणित परीक्षा के नतीजों में छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन बेहद खराब, परीक्षा में शामिल मात्र 19 % बच्चे भाग के सरल सवाल हल कर पाये.....	13
चित्र 1-5: छत्तीसगढ़ का निवल नामांकन अनुपात और सकल नामांकन अनुपात राष्ट्रीय औसत से बेहतर.....	14
चित्र 1-6: छत्तीसगढ़ में लगभग 80 % छात्र सरकारी स्कूलों में नामांकित, इस मामले में राज्य ओडिशा के बाद दूसरे स्थान पर.....	15
चित्र 1-7: सकल नामांकन अनुपात और निवल नामांकन अनुपात में अंतर छत्तीसगढ़ में सर्वाधिक.....	15
चित्र 1-8: झारखंड के समान, छत्तीसगढ़ में बच्चों के स्कूल छोड़ने की दर 23 % है.....	16
चित्र 1-9: छत्तीसगढ़ में उत्तीर्ण छात्रों का प्रतिशत सबसे कम.....	16
चित्र 1-10: अपने जैसे राज्यों के मुकाबले, छत्तीसगढ़ में कम लंबाई और कम वज़न वाले बच्चों की संख्या कम, अत्यधिक कुपोषण के मामले ज़्यादा.....	17
चित्र 1-11: छत्तीसगढ़ के, विशेषकर 5 वर्ष से कम आयु के अत्यधिक कुपोषित बच्चों के अनुपात के संदर्भ में, वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण और बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण के आंकड़ों में अंतर.....	18
चित्र 1-12: छत्तीसगढ़ कुल व्यय का 38 % सामाजिक क्षेत्र पर खर्च करता है.....	19
चित्र 1-13: वित्त वर्ष 2014 - 15 वास्तविक आंकड़े (में केंद्र द्वारा छत्तीसगढ़ को किए गए अंतरण में अनियत मद वाली निधियाँ) 55 %.....	20

चित्र1 -14: वित्त वर्ष 2015 - 16) संशोधित अनुमान (में राज्य के वित्त में मुक्त निधियों का प्रतिशत बढ़कर 60 % हो गया.....	21
चित्र1 -15: 2014- 15 के वास्तविक आंकड़ों की तुलना में 2015 - 16 के संशोधित अनुमानों में छत्तीसगढ़ द्वारा सामाजिक क्षेत्र पर क्या जाने वाला व्यय लगभग 49 % तक बढ़ा.....	22
चित्र1 -16: छत्तीसगढ़ का उद्देश्य सामाजिक क्षेत्र पर प्रति व्यक्ति 10 , 566 रुपये खर्च करना है	22
चित्र 3-1 : सर्वेक्षण के दिन प्राथमिक विद्यालयों में छात्रों की औसत उपस्थिति.....	35
चित्र 3-2 : माध्यमिक विद्यालयों में छात्रों की उपस्थिति कम थी.....	36
चित्र3 -3: बस्तर और राजनांदगांव में माध्यमिक विद्यालयों में औसत छात्र-शिक्षक अनुपात राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान मानक, 1 शिक्षक पर 30 छात्र से अधिक था.....	37
चित्र3 -4: छत्तीसगढ़ द्वारा राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत अपना करीब 50 % अंशदान चौथी तिमाही में जारी.....	46
चित्र 3-5 : राज्य कार्यान्वयन सोसायटी द्वारा जिलों को राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान हेतु वेतन निधि ज्यादातर समय पर जारी; सूरजपुर अपवाद.....	47
चित्र3 -6: हाल के वर्षों में सर्व शिक्षा अभियान के तहत निधियां जारी किए जाने में और विलंब.....	49
चित्र 3-7 : राज्य द्वारा एसएसए वेतन निधियों का अधिकांश हिस्सा जिलों को वित्त वर्ष 2014 - 15 की चौथी तिमाही में जारी किया गया.....	50
चित्र3 -8: सर्व शिक्षा अभियान के तहत शिक्षाकर्मियों का वेतन भुगतान ढांचा.....	51
चित्र3 -9: चारदीवारी, नई कक्षाओं और बड़े मरम्मत कार्य के लिए मांग और मंजूरी में भारी अंतर) सर्व शिक्षा अभियान (.....	55
चित्र3 -10: सर्व शिक्षा अभियान आवंटन) समग्र (में कमी) करोड़ रुपये में (.....	56
चित्र3 -11: सिविल कार्यों और स्कूल अनुदानों हेतु एसएसए आवंटनों में कटौती.....	56
चित्र3 -12: सिविल कार्यों पर व्यय में कटौती.....	57
चित्र3 -13: 2014- 15 में राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत सिविल कार्यों के लिए आवंटन घटकर 18 %.....	58
चित्र3 -14: एसएसए स्कूलों में सिविल कार्यों का कार्यान्वयन.....	59
चित्र 3-15 : सर्वेक्षण में शामिल राजनांदगांव और सूरजपुर के सभी स्कूलों को तीनों राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान अनुदान प्राप्त हुए.....	63
चित्र3 -16: सर्व शिक्षा अभियान का प्रशासनिक ढांचा.....	67
चित्र4 -1: जनजातीय जिलों के अधिक स्कूलों में रसोई के अलावा कहीं और खाना बनता है.....	77
चित्र4 -2: राजनांदगांव के हर चार में से एक स्कूल में अनाज बिना ढके रखा हुआ था.....	78
चित्र4 -3: खाना पकाने के लिए कोयला ईंधन का इस्तेमाल सूरजपुर में अपेक्षतया अधिक.....	79
चित्र4 -4: बहुत कम स्कूलों ने ही अनाज की उपलब्धता/खपत संबंधी सूचना प्रदर्शित की थी.....	80
चित्र4 -5: बस्तर में करीब आधे स्कूलों में बच्चों ने भोजन से पहले हाथ नहीं धोया.....	81
चित्र4 -6: जांजगीर चांपा में हाथ धोने की सुविधा वाले करीब आधे स्कूलों में साबुन नहीं था.....	81
चित्र4 -7: बहुत ही कम स्वसहायता समूहों ने चावल की गुणवत्ता खराब बताई.....	82
चित्र4 -8: राजनांदगांव को छोड़कर बाकी जिलों में हर महीने चावल की गुणवत्ता एक जैसी नहीं.....	82
चित्र4 -9: जांजगीर चांपा में हर दस स्वसहायता समूहों में से एक ने सर्वेक्षण के पिछले वर्ष खराब गुणवत्ता वाले चावल वापस लौटाने की बात कही.....	83
चित्र4 -10: ज्यादातर स्वसहायता समूहों ने मासिक आधार पर कूपन मिलने की बात कही; मई/जून में विलंब.....	88
चित्र4 -11: जांजगीर चांपा के हर चार में एक स्वसहायता समूह के मुताबिक कूपन के अनुसार चावल की हकदारी अपर्याप्त होती है।.....	89
चित्र4 -12: जांजगीर चांपा में हर पांच में से एक स्वसहायता समूह को कूपन के मुताबिक अनाज का पूरा कोटा नहीं मिला.....	89

चित्र4 -13: 2014- 15में60 % से अधिक एमडीएम निधियां भोजन पकाने की लागत; 24% रसोइयों को मानदेय और9 % खाद्यान्न में खर्च हुई	90
चित्र4 -14: जांजगीर चांपा में हर चार में से तीन स्वसहायता समूहों ने तेल, दालें, नमक और अन्य सामग्री मासिक आधार पर उधार लेने की बात कही	94
चित्र 4-15 :जांजगीर चांपा में अधिकांश स्वसहायता समूहों ने हर महीने उधार पर सब्जियां खरीदने की बात कही	94
चित्र4 -16: सभी ज़िलों में रसोइयों के मानदेय के भुगतान में अत्यधिक विलम्ब होता है	95
चित्र4 -17: वित्त वर्ष2014 - 15के मुकाबले वित्त वर्ष2013 - 14में एमडीएम हेतु आवंटन और रिलीज दोनों काफी अधिक	97
चित्र4 -18: वित्त वर्ष2013 - 14में व्यय की गई निधियों का अनुपात गिरा। वित्त वर्ष2014 - 15में पुन :वृद्धि	98
चित्र4 -19: बस्तर में अधिकांश प्रधानाध्यापक एमडीएम हेल्पलाइन से अनभिज्ञ थे	100
चित्र5-1:जांजगीर चाँपा की आंगनवाड़ियों में बच्चों का नामांकन सर्वाधिक	108
चित्र5 -2: नमूने के आंगनवाड़ी केन्द्रों में बच्चों की उपस्थिति कम थी, जांजगीर चाँपा में सबसे कम	109
चित्र5-3: 3 से 6 वर्ष के आयु वर्ग के बच्चों में जांजगीर चांपा और सूरजपुर में पोषण स्तर अच्छा, बस्तर और राजनांदगांव पीछे	112
चित्र 5-4: 0 से 3 वर्ष के आयु वर्ग में भी यही स्थिति, जांजगीर चाँपा में सबसे अच्छी स्थिति, बस्तर में सबसे खराब	112
चित्र 5-5: वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण 2014 के अनुसार छत्तीसगढ़ में लगभग हर पांच में से एक बच्चे का वज़न कम है	113
चित्र 5-6 :मां के दूध के साथ बच्चे को पूरक आहार देना शुरू करने की सही उम्र के संबंध में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की जानकारी का स्तर सभी जगह अधिक था	115
चित्र 5-7: 3 वर्ष से छोटे बच्चों का वज़न प्रतिमाह लिया जाना चाहिए, इस जानकारी का स्तर अधिक है (बस्तर के अतिरिक्त)	115
चित्र 5-8:6 महीने से छोटे शिशुओं को पानी देने, न देने के संबंध में अपेक्षतया कम जागरूकता; बस्तर में सबसे कम	116
चित्र 5-9 :बच्चों) 3 से 6 वर्ष (का वज़न प्रतिमाह लिया जाना चाहिए, जांजगीर चांपा में जानकारी कम	116
चित्र5 -10: विशेषकर सूरजपुर और जांजगीर चांपा में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को मानदेय मिलने में काफी विलंब	118
चित्र5-11 :आंगनवाड़ी सहायिकाओं को भी मानदेय देर से प्राप्त होता है	119
चित्र5 -12: वित्त वर्ष 2013-14 में आधी आईसीडीएस निधियां ज़िलों को चौथी तिमाही में जारी की गईं	120
चित्र5 -13: वित्त वर्ष 2013-14 में केवल 70% आईसीडीएस निधियां खर्च हुईं	120
चित्र5 -14: अधिकांशत आंगनवाड़ियों में रसद ढककर और ठीक से रखी गयी थी	123
चित्र5 -15: सभी जिलों में ईंधन राशि मिलने में विलंब की शिकायत मिली; जांजगीर चांपा और सूरजपुर में स्थिति औरों से ज़्यादा खराब थी	124
चित्र 5-16: राज्य स्तर से ज़िलों को अनाज की रिलीज में वित्त वर्ष 2014-15 में सुधार आया	126
चित्र 5-17: 2013-14 में पूरक पोषाहार निधियों का केवल 40% ही खर्च किया गया	126
चित्र 5-18: राज्य से जिलों को पूरक पोषाहार निधियाँ अधिकांशत :पहली और तीसरी तिमाही में जारी की गईं	127
चित्र5 -19: पूरक पोषाहार कार्यक्रम के तहत अधिकांश व्यय अंतिम तिमाही में	127

आभार

यह अध्ययन बहुत सारे लोगों के सहयोग और मार्गदर्शन के बिना संभव नहीं था।

हम इस अध्ययन हेतु तमाम सुविधाएं उपलब्ध कराने के लिए छत्तीसगढ़ सरकार के अधिकारियों के अत्यंत आभारी हैं। यह अध्ययन श्री अमित अग्रवाल (सचिव, वित्त और वाणिज्यिक कर, छत्तीसगढ़ सरकार) और श्री डी.एस. मिश्रा (पूर्व अपर सचिव, वित्त और नियोजन, छत्तीसगढ़ सरकार) के प्रोत्साहन और मार्गदर्शन के बिना संभव ही नहीं था। अपने-अपने कार्यालयों से द्वितीयक आंकड़े उपलब्ध कराने के लिए हम श्री जगदंबा पांडे, प्रोग्रामर, एसएसए, राज्य कार्यालय; श्री अखिल रायज़ादा, संयुक्त निदेशक, आरएमएसए राज्य कार्यालय और श्री नाईक, संयुक्त निदेशक, एमडीएम, राज्य कार्यालय के विशेष रूप से शुक्रगुजार हैं। हम अध्ययन के दौरान आवश्यक सहयोग देने के लिए श्री निर्मल चौधरी, महिला एवं बाल विकास राज्य कार्यालय; श्रीमती क्रिस्टीना लाल, महिला एवं बाल विकास राज्य कार्यालय; श्री मोहम्मद कैसर, मिशन निदेशक, एसएसए राज्य कार्यालय और श्री मयंक वारवाड़े, निदेशक एमडीएम राज्य कार्यालय को धन्यवाद देते हैं। श्री राजेश सिसौदिया, वित्त नियंत्रक, वित्त विभाग ने हमें शिक्षा विभाग में लेखांकन प्रणाली के कामकाज के बारे में बहुमूल्य जानकारी दी। रिपोर्ट की उत्कृष्टता में इन अधिकारियों का भी योगदान है।

ज़िला स्तर पर अध्याधीन योजनाओं के कार्यान्वयन के संबंध में ज़रूरी अंतर्दृष्टि के लिए हमें हर संभव सहयोग मिला। हम अपना बहुमूल्य समय देने के लिए ज़िला शिक्षा अधिकारियों (डीईओ), ज़िला कार्यक्रम अधिकारियों (डीपीओ) - आईसीडीएस, नियोजन और वित्त अधिकारियों, एमआईएस और कंप्यूटर स्टाफ, बाल विकास अधिकारियों एवं सुपरवाइजरों समेत सभी संबंधित विभागों के ज़िला और ब्लॉक स्तरीय अधिकारियों के आभारी हैं। चारों ज़िलों के ज़िलाधिकारियों द्वारा दी गयी बेशकीमती प्रासंगिक जानकारी के कारण ही हम प्राथमिक आंकड़ों से मिले रुझानों की सही व्याख्या कर सके। अध्ययन के दौरान मिले सैकड़ों सेवाप्रदाताओं (प्रधानाध्यापकों, आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं, आंगनवाड़ी सहयिकाओं, स्वसहायता समूह के सदस्यों और पीडीएस दुकानों के मालिकों) को सहयोग के लिए तहेदिल से धन्यवाद। दिन-रात के उनके अथक परिश्रम को नमन, जिसके बिना इन सेवाओं की कुशल आपूर्ति संभव ही नहीं है। इस रिपोर्ट में हमने योजनाओं की खूबियों और खामियों से जुड़े उनके अनुभवों को प्रस्तुत करने की कोशिश की है।

कड़ी मेहनत और लगन से सर्वेक्षण के प्राथमिक आंकड़ों को जुटाने के लिए हम एकाउंटेबिलिटी इनिशिएटिव के फील्ड स्टाफ और सभी स्वयंसेवकों का हार्दिक आभार व्यक्त करते हैं। अध्ययन के नमूना प्रारूप को अंतिम रूप देने में सहायता के लिए एसईआर सेंटर की विलिमा वाधवा और विश्व बैंक की रिकू मुरगई का भी बहुत-बहुत आभार।

अंत में, हम यूनिसेफ़, दिल्ली के श्री तेजिंदर सिंह; यूनिसेफ़ रायपुर कार्यालय के श्री प्रशांत दास और श्री शफ़क़त हुसैन और एकाउंटेबिलिटी इनिशिएटिव की सम्पूर्ण टीम को अध्ययन के दौरान सहयोग और प्रोत्साहन के लिए धन्यवाद देते हैं।

1 छत्तीसगढ़ : समग्र संदर्भ

1.1 प्रस्तावना

इस रिपोर्ट में छत्तीसगढ़ में भारत सरकार की चार महत्वपूर्ण सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं के कार्यान्वयन का गहन अध्ययन किया गया है ताकि राज्य में शिक्षा और पोषण संबंधी सार्वजनिक सेवाओं की आपूर्ति और प्रभावकारिता का मूल्यांकन किया जा सके। यह अध्ययन इस मूलभूत सवाल का जवाब ढूंढने की कोशिश है कि क्या सरकार की विकास निधियाँ, छत्तीसगढ़ के गरीब बच्चों तक पहुँच रही हैं? यह जानने के लिए अध्ययन में सार्वजनिक सेवाओं के आपूर्ति तंत्र के विभिन्न पहलुओं की समीक्षा की गई है: जैसे, राज्य में स्कूली शिक्षा और बाल पोषण संबंधी सरकारी योजनाओं का संचालन कितनी कुशलता से होता है; क्या इकाइयों में इन योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु ज़रूरी साधन हैं; स्थापित तंत्र और प्रक्रियाएँ क्या हैं और क्या वे कारगर हैं तथा सबसे ज़रूरी प्रश्न ये कि-कार्यान्वयन में कौन-कौन सी बाधाएँ और समस्याएँ हैं जिनका हल अत्यावश्यक है और इसके लिए क्या कदम उठाए जाने चाहिए। इस अध्ययन में सरकारी नीतियों की प्रभावकारिता और नतीजों पर विचार नहीं किया गया है, बल्कि प्रशासनिक तंत्र की पड़ताल कर यह समझने की कोशिश की गयी है कि क्या राज्य सरकार द्वारा स्थापित प्रक्रियाएँ और तंत्र सरकारी कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में सक्षम हैं?

प्रशासनिक अकुशलता, खराब लक्ष्य-निर्धारण, अधिक प्रशासनिक लागत और निधियों का रिसाव- ये सभी भारत में विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन की खासियत हैं, और इसीलिए कहा जाता है कि विकास निधियों का बहुत छोटा हिस्सा ही अपने लक्ष्य तक पहुँच पाता है। हालांकि यह समस्या सर्वविदित है, लेकिन हैरानी की बात यह है कि इस संबंध में बहुत कम सार्वजनिक आंकड़े या विश्लेषण उपलब्ध हैं कि (1) सरकारी तंत्र में विकास निधियाँ कैसे ऊपर से नीचे पहुँचती हैं, और असलियत में इनका कितना हिस्सा लक्ष्य तक पहुँच पाता है और (2) सरकारी योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु स्थापित तंत्र तथा प्रक्रियाएँ क्या हैं और स्थानीय संदर्भों में वे कितनी कारगर हैं। ऐसे आंकड़ों के अभाव में, सार्वजनिक सेवाओं के कार्यान्वयन की सम्पूर्ण प्रक्रिया में मौजूद अक्षमताओं और बाधाओं की समझ भी बहुत कम है, जिससे प्राथमिकताओं के आधार पर विशिष्ट समाधान देना बेहद मुश्किल हो जाता है।

इस कमी को दूर करने की एक कोशिश के रूप में, हमने छत्तीसगढ़ में 4 महत्वपूर्ण केंद्र प्रायोजित योजनाओं: (1) सर्व शिक्षा अभियान; (2) मध्याह्न भोजन योजना; (3) राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान और (4) समेकित बाल विकास योजना के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी प्रशासनिक तंत्र और निधियों के प्रवाह पर गौर किया। इन योजनाओं का चयन छत्तीसगढ़ सरकार के साथ व्यापक बातचीत और एकाउंटेबिलिटी इनिशिएटिव की विशेषज्ञता वाले क्षेत्रों के आधार पर किया गया।

पैसा सर्वेक्षण का व्यापक उद्देश्य राज्य में इन 4 विकास कार्यक्रमों के वित्तीय और प्रशासनिक तंत्रों की क्षमता और कुशलता का आकलन करना है। यह अध्ययन छत्तीसगढ़ के चार जिलों में किया गया है: राजनांदगांव, जांजगीर चांपा, बस्तर और सूरजपुर। इनमें से बस्तर, सूरजपुर और जांजगीर चांपा को 'जनजातीय जिलों' के रूप में वर्गीकृत किया गया है क्योंकि इन जिलों में आबादी का काफी बड़ा हिस्सा अनुसूचित जनजातियों का है। जिलों के बीच तुलना से, हम राज्य द्वारा विकास व्यय में बराबरी और इसकी प्रभावकारिता से जुड़े सवाल उठा पाएंगे।

इस अध्ययन के निष्कर्षों पर बात करने से पहले, यह पृष्ठभूमि समझना बहुत ज़रूरी है कि स्कूली शिक्षा और बाल पोषण पर केन्द्रित इन योजनाओं से जुड़े संकेतकों पर अपने जैसे राज्यों के मुकाबले छत्तीसगढ़ की स्थिति क्या है? द्वितीयक आंकड़ों के माध्यम से हम यह विश्लेषण करेंगे कि नवंबर, 2000 में राज्य बनने के बाद से छत्तीसगढ़ ने इन संकेतकों पर कितनी प्रगति की है। हमने छत्तीसगढ़ की तुलना चार राज्यों - झारखंड, आंध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश और ओडिशा से की है। तुलना के लिए इन राज्यों का चयन (1) छत्तीसगढ़ से उनकी भौगोलिक निकटता और (2) समानता के कारण किया गया है- आंध्र प्रदेश के अलावा अन्य तीनों राज्यों में जनजातीय आबादी काफी अधिक है। मध्य प्रदेश से तुलना इसलिए ज़रूरी है

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

क्योंकि 2000 तक छत्तीसगढ़ इसी राज्य का हिस्सा था और यह देखना दिलचस्प रहेगा कि अलग होने के बाद दोनों राज्यों के रास्ते कितने जुदा हुए हैं। छत्तीसगढ़ की ही तरह, झारखंड भी एक नवगठित राज्य है और यहाँ भी काफी जनजातीय आबादी रहती है।

नीचे दिये गए चार्ट, सरकारी रिपोर्टों और वेबसाइट पर उपलब्ध नवीनतम द्वितीयक आंकड़ों पर आधारित हैं।

1.2 शैक्षिक नतीजे

इस खंड में शिक्षण नतीजों, नामांकन दरों, सकल और निवल नामांकन अनुपात, स्कूल छोड़ने वाले बच्चों की दर और उत्तीर्ण छात्र प्रतिशत संबंधी संकेतक दिये गए हैं। छत्तीसगढ़ में स्कूली शिक्षा की सर्वांगीण स्थिति को प्रस्तुत करने के लिए विभिन्न स्रोतों से आंकड़े इकट्ठा किए गए हैं।

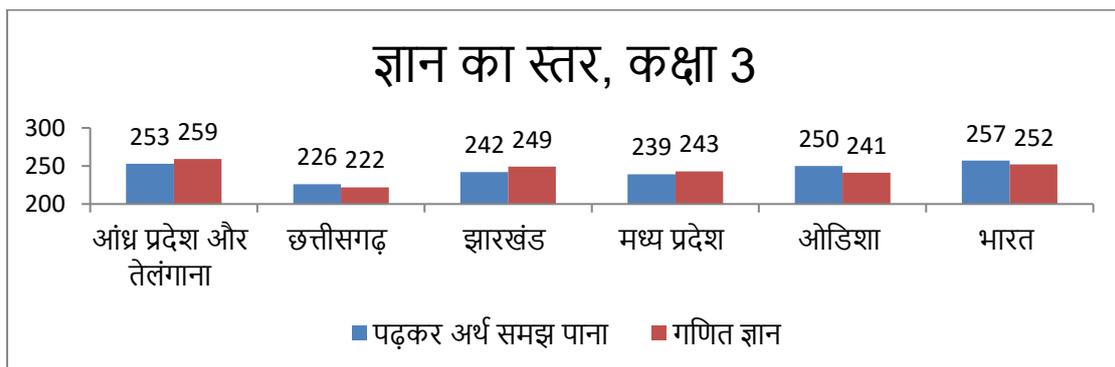
1.2.1 शिक्षण नतीजे

शिक्षण नतीजों के बारे में राज्य की स्थिति का जायजा लेने के लिए (1) राष्ट्रीय उपलब्धि सर्वेक्षण (NAS) चक्र 3, 2013¹ और (2) पढ़ने और गणित ज्ञान के संबंध में असर (शिक्षा की स्थिति संबंधी वार्षिक रिपोर्ट), 2014 से आंकड़े लिए गए हैं।

राष्ट्रीय उपलब्धि सर्वेक्षण (चक्र 3) के कक्षा 3 संबंधी नतीजों में², छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन न केवल अपने जैसे राज्यों के मुकाबले, बल्कि राष्ट्रीय औसत से भी खराब था। पढ़ने और गणित ज्ञान के मामले में, राज्य का औसत स्कोर क्रमशः 226 और 222 रहा, जबकि राष्ट्रीय औसत क्रमशः 257 और 252 था।

कक्षा 5 के राष्ट्रीय उपलब्धि सर्वेक्षण (2011-12) में तीन विषयों-भाषा (पढ़ने और समझने सहित), गणित और पर्यावरण अध्ययन (EVS) को शामिल किया गया था। इस परीक्षा में भी, छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन अपने जैसे राज्यों के मुकाबले तो सबसे खराब था ही, राष्ट्रीय औसत से भी कम था। भाषा, गणित और EVS के संबंध में राज्य का औसत स्कोर क्रमशः 229, 231 और 234 रहा, जो राष्ट्रीय औसत 247, 251 और 249 से कम था।

चित्र 1-1: कक्षा 3 के बच्चों के पढ़ने-समझने और गणित ज्ञान में छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन सबसे खराब

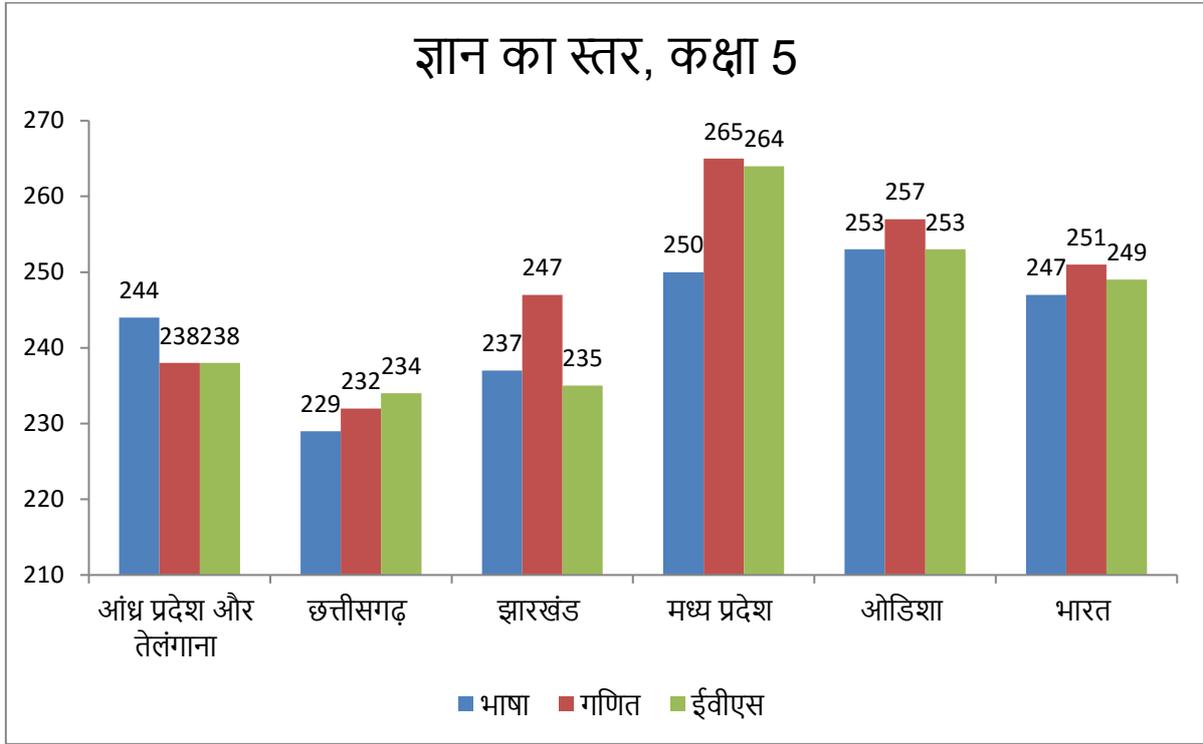


स्रोत: NCERT द्वारा राष्ट्रीय उपलब्धि सर्वेक्षण (चक्र 3), 2012-13

1 सरकार के प्रमुख कार्यक्रम सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत राष्ट्रीय उपलब्धि सर्वेक्षण कराये जाते हैं। इस सर्वेक्षण का उद्देश्य सरकारी और सरकारी सहायता प्राप्त स्कूलों में प्राथमिक कक्षाओं के छात्रों की शैक्षिक उपलब्धियों के बारे में जानकारी मुहैया कराना है। इसके लिए कक्षा 3, 5 और 8 के छात्रों की मानकीकृत परीक्षाएँ ली जाती हैं।

2 राष्ट्रीय उपलब्धि सर्वेक्षण कक्षा 3 (चक्र 3) में छात्रों के भाषा ज्ञान (सुनना, शब्दों को पहचानना और पढ़कर समझना) और गणित ज्ञान (अंक, सामान्य गणना, माप, आंकड़ा प्रबंधन, पैटर्न, पैसा और रेखागणित) का मूल्यांकन किया गया।

चित्र 1-2: कक्षा 5 में भी छत्तीसगढ़ के बच्चों का प्रदर्शन तीनों विषयों में सबसे खराब

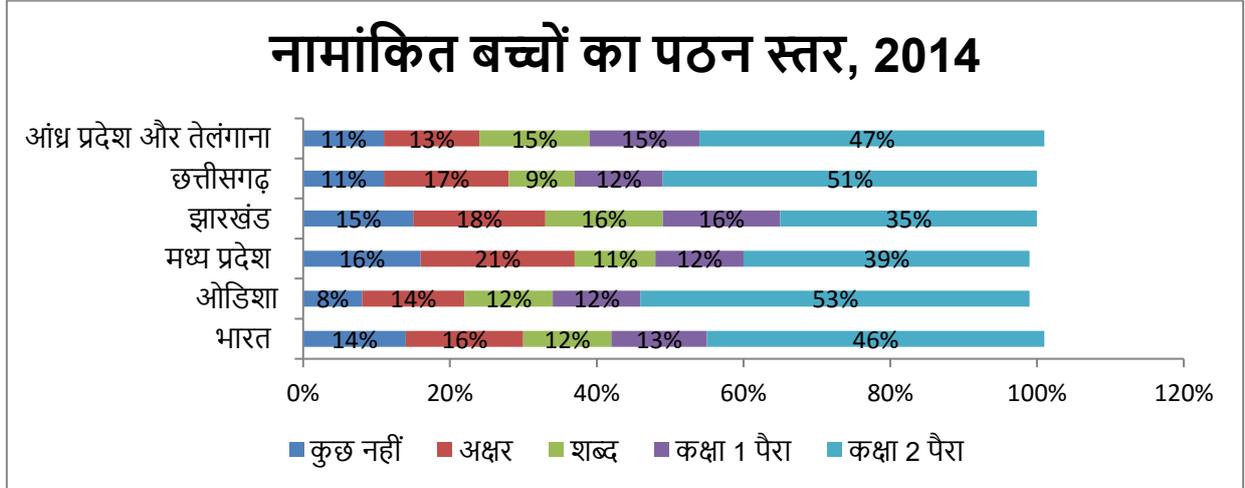


स्रोत: NCERT द्वारा राष्ट्रीय उपलब्धि सर्वेक्षण (चक्र 3), 2011-12

इसके विपरीत असर 2014 के नतीजे अधिक उत्साहजनक हैं। असर की 'पठन परीक्षा' में, छत्तीसगढ़ के 5 से 16 वर्ष के 51% बच्चे कक्षा 2 के स्तर का उद्धारण पढ़ सके। यह प्रतिशत आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, मध्य प्रदेश और झारखंड से अधिक है। समग्र रूप में देखा जाए तो, राज्य का प्रदर्शन अपने जैसे राज्यों के मुकाबले (ओडिशा के अलावा) बेहतर था, फिर भी राज्य में जिन बच्चों की परीक्षा ली गयी, उनमें से 11% बच्चे "कुछ नहीं पढ़ पाये" या 5 में से चार से भी कम अक्षर पहचान पाए। हालांकि, ओडिशा के मुकाबले राज्य का प्रदर्शन खराब है, लेकिन आंध्र प्रदेश और तेलंगाना, झारखंड, मध्य प्रदेश तथा राष्ट्रीय औसत (13.5%) से बेहतर है।

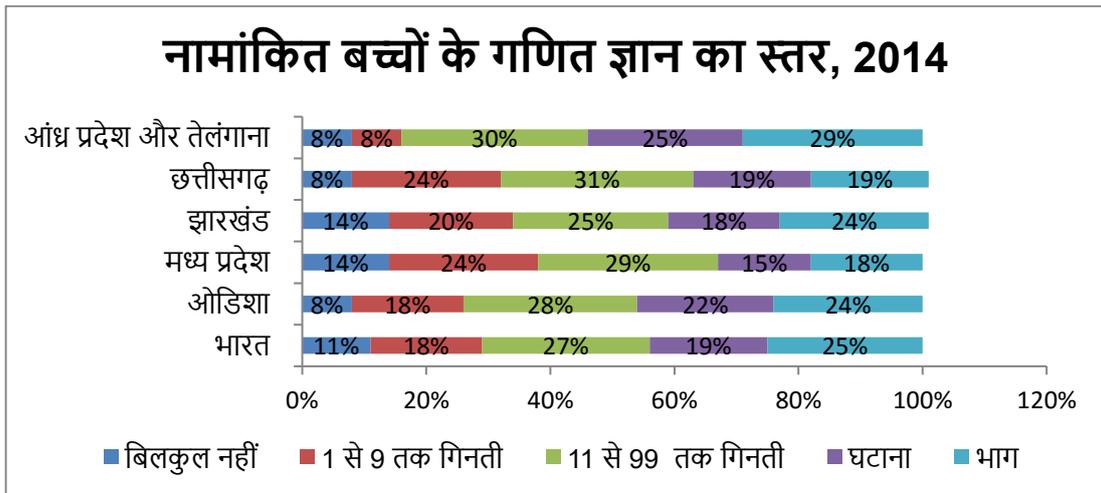
असर की गणित परीक्षा में भी, छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन सबसे निचली परीक्षा में राष्ट्रीय औसत से अच्छा था: राज्य में ऐसे बच्चे केवल 8% थे जो 1 से 9 तक की पाँच संख्याओं में से चार से भी कम संख्याएँ पहचान पाए, जबकि इस मामले में राष्ट्रीय औसत 11% था। लेकिन गणितीय क्षमता के उच्चतम स्तर (भाग के सरल सवाल) के संबंध में, राज्य का प्रदर्शन अपने जैसे अन्य राज्यों के मुकाबले (मध्य प्रदेश को छोड़कर) और राष्ट्रीय औसत दोनों से खराब था- 5 से 16 वर्ष के 20% से भी कम बच्चे तीन अंकों वाली संख्या को एक अंक वाली संख्या से विभाजित कर सके, जबकि इस संबंध में राष्ट्रीय औसत 25% था।

चित्र 1-3: असर की पठन परीक्षा में छत्तीसगढ़, ओडिशा के बाद दूसरे स्थान पर



स्रोत: आंकड़ा प्रश्न, पठन के संबंध में असर 2014 के आंकड़े

चित्र 1-4: असर की गणित परीक्षा के नतीजों में छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन बेहद खराब, परीक्षा में शामिल मात्र 19% बच्चे भाग के सरल सवाल हल कर पाये



स्रोत: आंकड़ा प्रश्न, गणित ज्ञान के संबंध में असर 2014 के आंकड़े

³ 5-16 वर्ष के सभी बच्चों की पठन परीक्षा उनकी भाषा में ली जाती है (16 भाषाओं में परीक्षा का मॉड्यूल उपलब्ध है)। परीक्षा का उच्चतम स्तर कक्षा 2 के स्तर का उद्धरण है। प्रत्येक बच्चे के संबंध में उसका उच्चतम स्तर वह चिह्नित किया जाता है, जो वह आराम से पढ़ सके। परीक्षा के विभिन्न स्तर हैं : (1) कहानी: बड़ा पैरा (कक्षा 2 के स्तर का) पढ़ सकता है। (2) पैरा: छोटा पैरा (कक्षा 1 के स्तर का) पढ़ सकता है (3) शब्द: 5 में से 4 शब्द पढ़ सकता है (4) अक्षर: 5 में से 4 अक्षरों को पहचान सकता है; (5) कुछ नहीं: 5 में से 4 से भी कम अक्षर पहचान सकता है

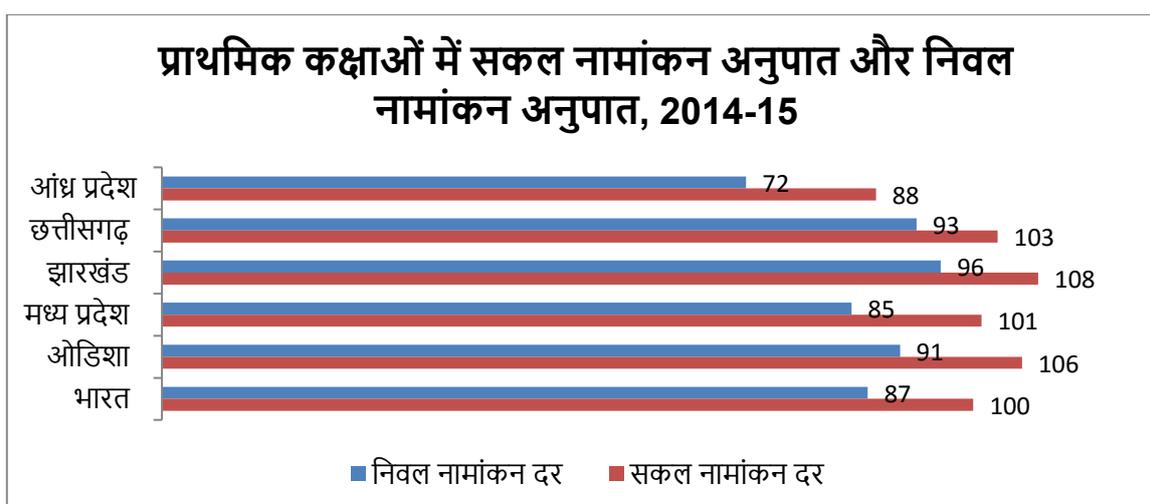
⁴ 5-16 वर्ष के सभी बच्चों की सामान्य गणित की परीक्षा ली जाती है। परीक्षा का उच्चतम स्तर है एक अंक वाली संख्या से तीन अंकों वाली संख्या का विभाजन। प्रत्येक बच्चे के संबंध में उसका उच्चतम स्तर वह चिह्नित किया जाता है, जो वह आराम से हल कर सके, विभिन्न स्तर हैं: (1) विभाजन: सैकड़ों की संख्या में इकाई की संख्या से भाग। (2) घटाना: दहाई संख्या को दहाई संख्या से हासिल के साथ घटाना (3) 11 से 99 तक गिनती की पहचान: 11 से 99 के बीच की किन्हीं 5 में से 4 संख्याओं को पहचानना (4) 1 से 9 तक गिनती की पहचान: 1 से 9 के बीच की किन्हीं 5 में से 4 संख्याओं को पहचानना; (5) कुछ नहीं: 1 से 9 के बीच की 5 में से 4 संख्याओं को भी न पहचान पाना।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

1.2.2 प्राथमिक कक्षाओं में नामांकन

प्राथमिक कक्षाओं में सकल नामांकन दर का अर्थ प्राथमिक कक्षाओं हेतु कराए गए कुल नामांकन से है, चाहे नामांकित बच्चों/व्यक्तियों की उम्र कुछ भी हो। इसे प्राथमिक शिक्षा की आधिकारिक उम्र वाली आबादी के अनुपात के रूप में दर्शाया जाता है। निवल नामांकन दर, प्राथमिक शिक्षा के लिए निर्धारित आयु समूह में नामांकित बच्चों की कुल संख्या को कहते हैं, इसे उस आयु वर्ग की कुल आबादी के अनुपात के रूप में दर्शाया जाता है।

चित्र 1-5: छत्तीसगढ़ का निवल नामांकन अनुपात और सकल नामांकन अनुपात राष्ट्रीय औसत से बेहतर

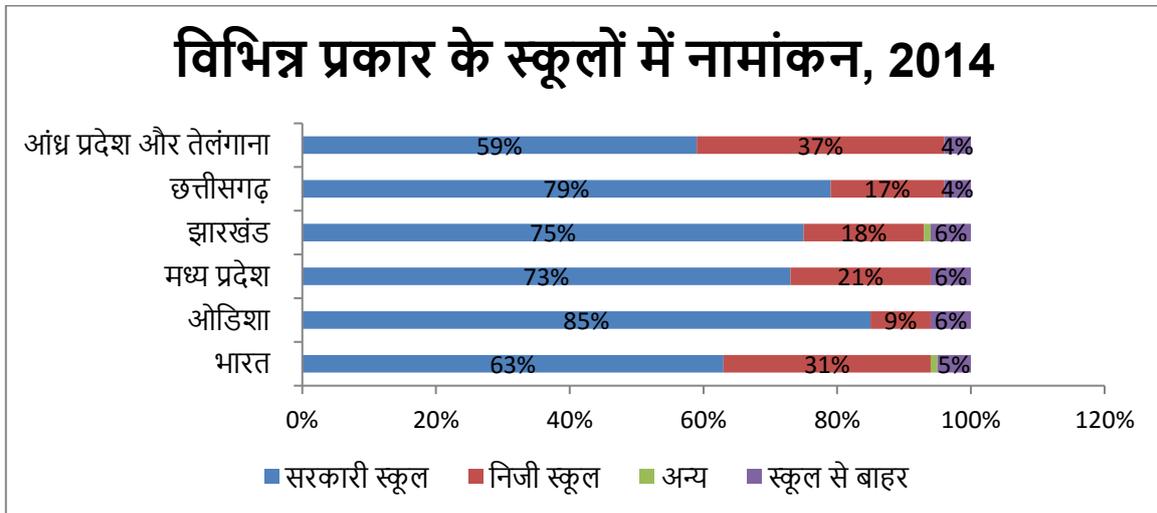


स्रोत: आंकड़ा प्रश्न, गणित ज्ञान के संबंध में असर 2014 के आंकड़े

राज्य में प्राथमिक शिक्षा प्रमुखतः सरकारी स्कूलों द्वारा ही दी जाती है-असर 2014 की रिपोर्ट के अनुसार, छत्तीसगढ़ में सर्वेक्षण में शामिल कुल बच्चों में से, 79% सरकारी स्कूलों में और 17% निजी स्कूलों में नामांकित थे। झारखंड और मध्य प्रदेश में भी लगभग यही स्थिति है, हालांकि मध्य प्रदेश में निजी स्कूलों में नामांकित बच्चों की संख्या थोड़ी अधिक है। छत्तीसगढ़ में निजी स्कूलों की संख्या राष्ट्रीय औसत (निजी स्कूलों में नामांकन का अखिल भारतीय प्रतिशत 30.7%) से काफी कम है।

उच्च नामांकन दर के कारण, छत्तीसगढ़ में स्कूल से वंचित बच्चों का अनुपात भी अन्य राज्यों और राष्ट्रीय औसत से कम (4%) है।

चित्र 1-6: छत्तीसगढ़ में लगभग 80% छात्र सरकारी स्कूलों में नामांकित, इस मामले में राज्य ओडिशा के बाद दूसरे स्थान पर



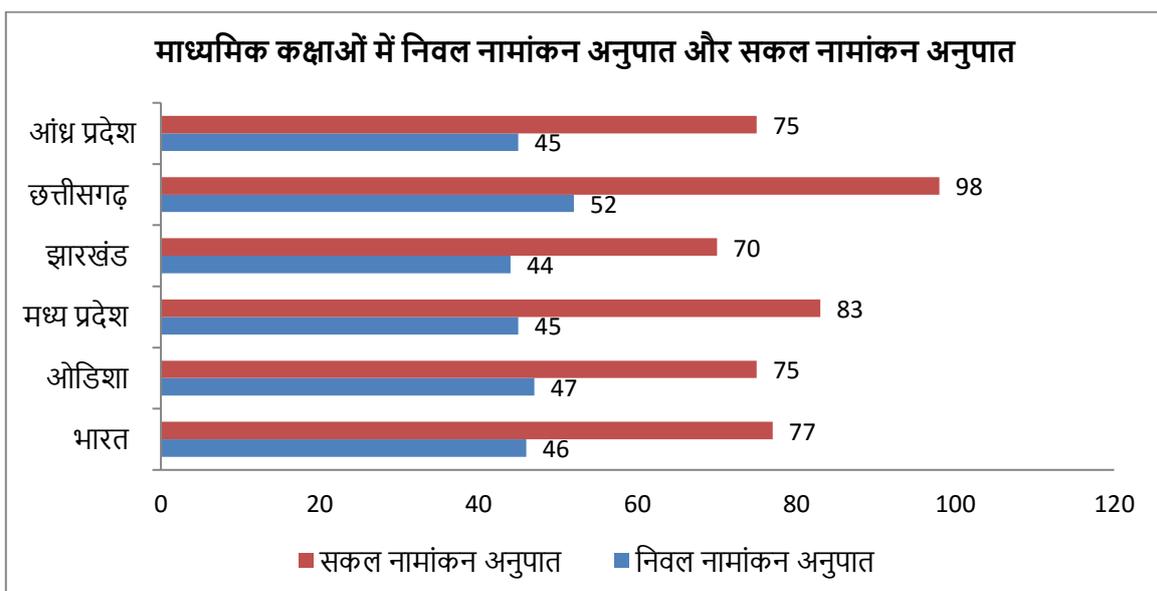
स्रोत: आंकड़ा प्रश्न, गणित ज्ञान के संबंध में असर 2014 के आंकड़े

1.2.3 माध्यमिक स्कूलों में नामांकन

2013-14 के जिला शिक्षा सूचना तंत्र (DISE) के आंकड़ों के मुताबिक सभी पांच राज्यों में से, छत्तीसगढ़ में, माध्यमिक कक्षाओं में सकल नामांकन अनुपात (98%) और निवल नामांकन अनुपात (52%) सर्वाधिक है। लेकिन सकल नामांकन अनुपात और निवल नामांकन अनुपात में अंतर भी सर्वाधिक है, जो इस बात का संकेत है कि कक्षाओं में कम उम्र और अधिक उम्र के बच्चों का नामांकन ज़्यादा हो रहा है।

प्राथमिक और माध्यमिक दोनों स्तरों पर नामांकन के मामले में, छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन अन्य राज्यों और राष्ट्रीय औसत से बेहतर है।

चित्र 1-7: सकल नामांकन अनुपात और निवल नामांकन अनुपात में अंतर छत्तीसगढ़ में सर्वाधिक



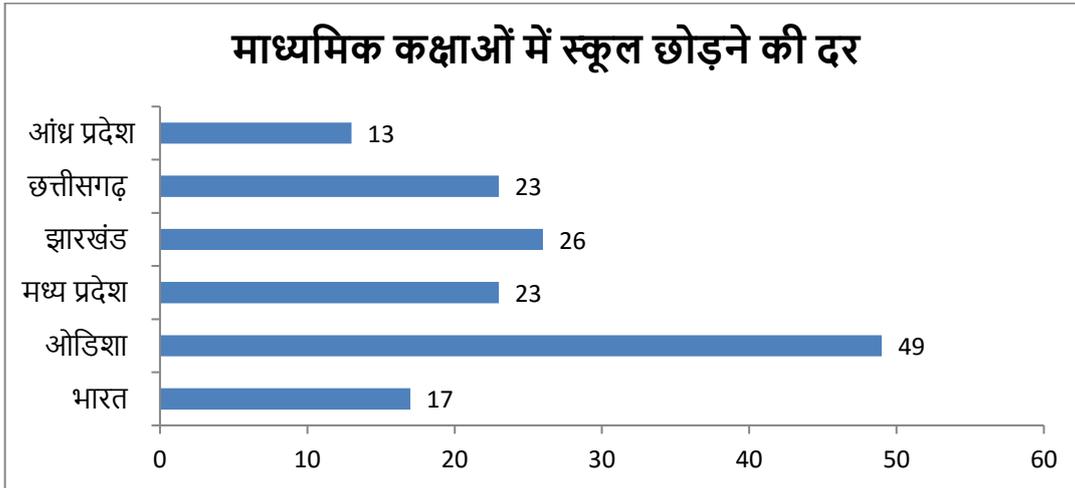
स्रोत: एकीकृत जिला शिक्षा सूचना तंत्र, माध्यमिक शिक्षा संबंधी आंकड़े, राज्यों के रिपोर्ट कार्ड, 2013-14

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

1.2.4 स्कूल छोड़ने की दर

छत्तीसगढ़ में बच्चों द्वारा स्कूल छोड़ने की वार्षिक दर 23% है जो राष्ट्रीय औसत (17%) से अधिक है। आंध्र प्रदेश में स्कूल छोड़ने की दर कम (13%) है जबकि ओडिशा में स्थिति बहुत ही खराब है, यहाँ नामांकित बच्चों में से लगभग आधे बच्चे कक्षा 9 और 10 में स्कूल छोड़ देते हैं।

चित्र 1-8: झारखंड के समान, छत्तीसगढ़ में बच्चों के स्कूल छोड़ने की दर 23% है

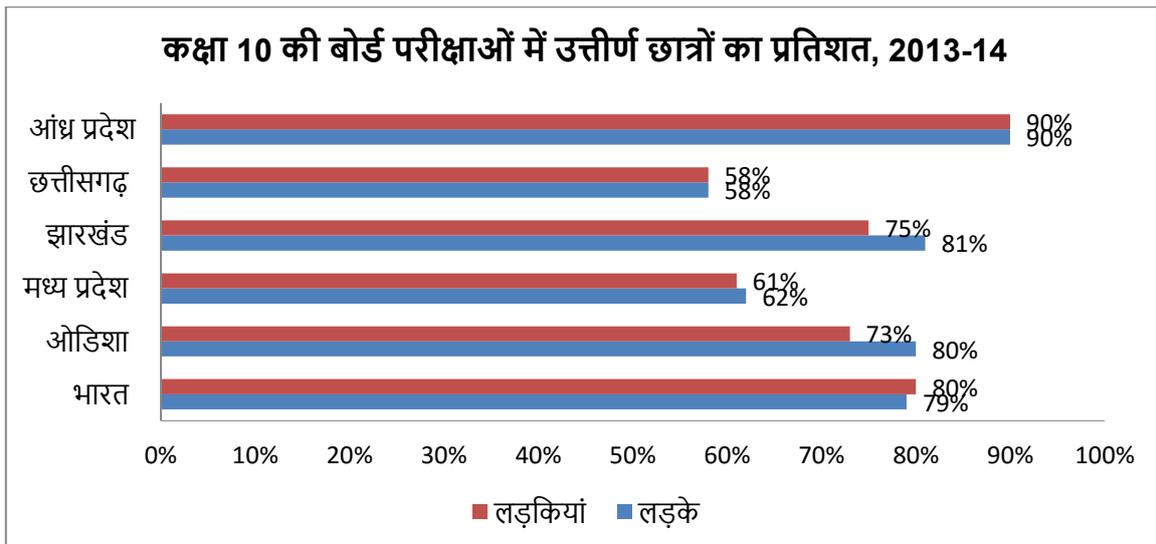


स्रोत: एकीकृत ज़िला शिक्षा सूचना तंत्र, माध्यमिक शिक्षा संबंधी आंकड़े, राज्यों के रिपोर्ट कार्ड, 2014-15⁵

1.2.5 उत्तीर्ण बच्चों का प्रतिशत

ज़िला शिक्षा सूचना तंत्र के दिशनिर्देशों के मुताबिक, उत्तीर्ण प्रतिशत का अर्थ है, कक्षा 10 की बोर्ड परीक्षा देने वाले कुल छात्रों में से परीक्षा उत्तीर्ण करने वाले छात्रों का प्रतिशत⁶।

चित्र 1-9: छत्तीसगढ़ में उत्तीर्ण छात्रों का प्रतिशत सबसे कम



स्रोत: माध्यमिक शिक्षा संबंधी आंकड़े, राज्यों के रिपोर्ट कार्ड, 2013-14

⁵ नोट: स्कूल छोड़ने की औसत वार्षिक दर का अर्थ है किसी वर्ष में किसी कक्षा में कुल नामांकित छात्रों में से उस कक्षा के स्कूल छोड़ने वाले बच्चों का प्रतिशत

⁶ [Guidelines for filling up the data capture format, U-DISE, 2014.](#)

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

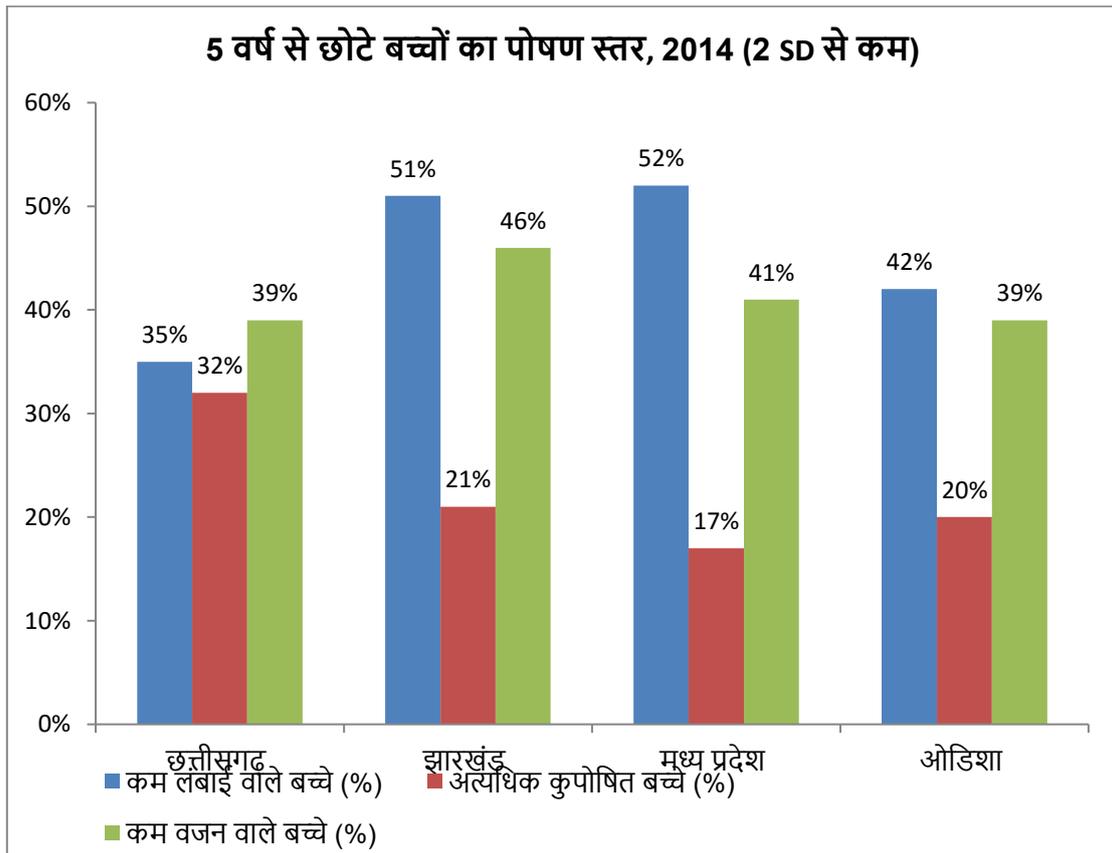
छत्तीसगढ़ में कक्षा 10 उत्तीर्ण करने वाले बच्चों का प्रतिशत बेहद कम है-परीक्षा देने वाले कुल छात्रों में से केवल 58% छात्र ही परीक्षा उत्तीर्ण कर पाये। अपने जैसे सभी राज्यों के मुकाबले छत्तीसगढ़ की स्थिति सबसे खराब है और राष्ट्रीय औसत 80% से तो बहुत ही कम है।

कुल मिलाकर, यह कहना उचित होगा कि अपने जैसे अन्य राज्यों के मुकाबले प्राथमिक कक्षाओं में नामांकन और शिक्षण के मानदंडों पर राज्य की स्थिति अच्छी है। लेकिन माध्यमिक शिक्षा के मामले में राज्य का प्रदर्शन अच्छा नहीं है-यहाँ बच्चे स्कूल तो आते हैं, लेकिन लगता है, वे ठीक से पढ़-सीख नहीं पा रहे हैं।

1.3 स्वास्थ्य और पोषण परिणाम

इस खंड में प्रमुख स्वास्थ्य और पोषण मानदंडों पर छत्तीसगढ़ की स्थिति की समीक्षा की गयी है। इसके लिए दो नवीनतम उपलब्ध अध्ययनों : (1) वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण, 2014 और (2) बच्चों का त्वरित सर्वेक्षण (RSOC), 2013-14 से आंकड़े लिए गए हैं।

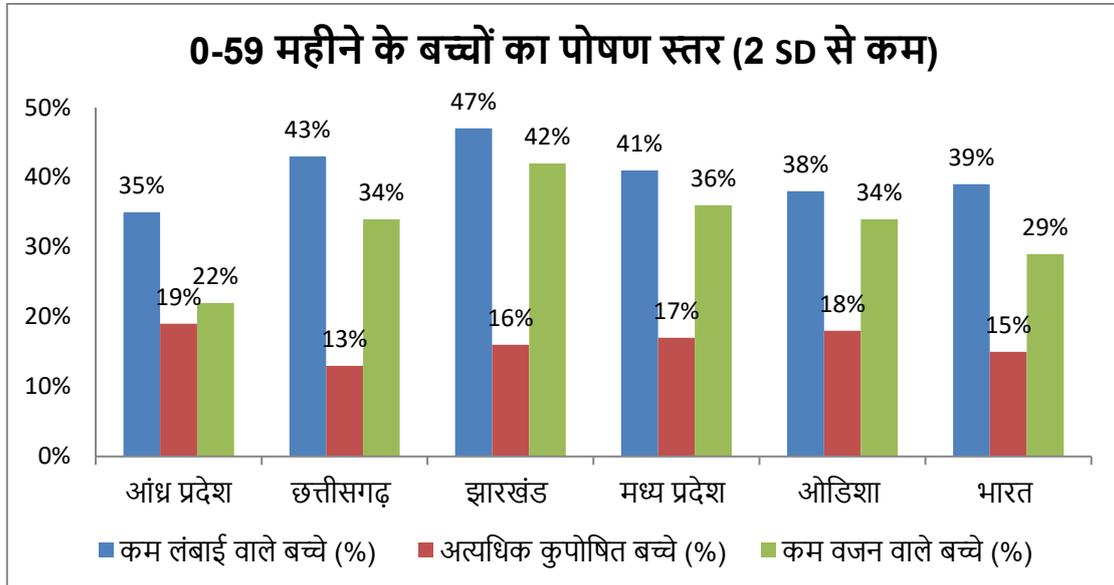
चित्र 1-10: अपने जैसे राज्यों के मुकाबले, छत्तीसगढ़ में कम लंबाई और कम वज़न वाले बच्चों की संख्या कम, अत्यधिक कुपोषण के मामले ज़्यादा



स्रोत: Clinical, Anthropometric and Biochemical (CAB), वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण, 2014

वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण, 2014 के अनुसार अपने जैसे राज्यों की तुलना में कम लंबाई और कम वज़न के मानदंडों पर छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन बेहद खराब है। आंध्र प्रदेश और तेलंगाना के आंकड़े उपलब्ध नहीं थे।

चित्र 1-11: छत्तीसगढ़ के, विशेषकर 5 वर्ष से कम आयु के अत्यधिक कुपोषित बच्चों के अनुपात के संदर्भ में, वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण और बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण के आंकड़ों में अंतर



स्रोत: बच्चों का त्वरित सर्वेक्षण, महिला एवं बाल विकास, 2013-14

इसके विपरीत, बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण, 2013-14 के मुताबिक छत्तीसगढ़ में मात्र 13% बच्चे कुपोषित थे, जबकि दोनों सर्वेक्षणों में कुपोषित बच्चों की परिभाषा एक-सी है (लंबाई की तुलना में वजन)। शायद, दोनों सर्वेक्षणों की पद्धतियों में अंतर इसका एक कारण हो। असल में, विभिन्न स्वास्थ्य सर्वेक्षणों के कुपोषण संबंधी आंकड़ों में विसंगतियां दिखाई देती हैं और इसके कारण सार्थक तुलना संभव नहीं हो पाती। बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण के मुताबिक, तीनों संकेतकों पर, छत्तीसगढ़ की स्थिति राष्ट्रीय औसत से खराब थी और यह देश के खराब प्रदर्शन करने वाले राज्यों में से एक था। वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण और बच्चों का त्वरित सर्वेक्षण दोनों, नमूना सर्वेक्षण हैं, इसीलिए दोनों की तुलना संभव नहीं। जैसा कि हम बाद में देखेंगे, संख्या के लिहाज से भी छत्तीसगढ़ के जिलों में काफी अंतर है। वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण और बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण के नतीजे काफी हद तक चयनित नमूने पर निर्भर हैं और उनकी तुलना नहीं हो सकती।

1.4 सामाजिक क्षेत्र पर व्यय और चौदहवाँ वित्त आयोग⁷

2015 में, केंद्र सरकार द्वारा चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों को स्वीकार करने और लागू करने के बाद, सामाजिक क्षेत्र पर होने व्यय के पैटर्न में क्रांतिकारी बदलाव आया है। आयोग की सिफारिशों के मुताबिक, राज्यों को अधिक राजकोषीय स्वायत्तता देने के लिए, करों के कुल पूल में से राज्यों का हिस्सा 32% से बढ़ाकर 42% कर दिया गया। तदनुसार, वित्त मंत्रालय ने कर राजस्व में से राज्यों को 5.24 लाख करोड़ रुपये आवंटित किए, जो 2014-15 के संशोधित अनुमानों में किए गए आवंटन, 3.38 लाख करोड़ रुपये से काफी अधिक था। कर राजस्व में राज्यों की अधिक हिस्सेदारी के साथ-साथ, राज्यों को किए जाने वाले अंतरण के स्वरूप में भी कई परिवर्तन हुए, जिनमें केंद्र प्रायोजित योजनाओं में की गई कटौती भी शामिल है। ये योजनाएँ केंद्र सरकार द्वारा सामाजिक क्षेत्र में वित्तपोषण का प्रमुख माध्यम रहीं

⁷ स्रोत: "State of Social Sector Expenditure" Report, 2015-16, Accountability Initiative

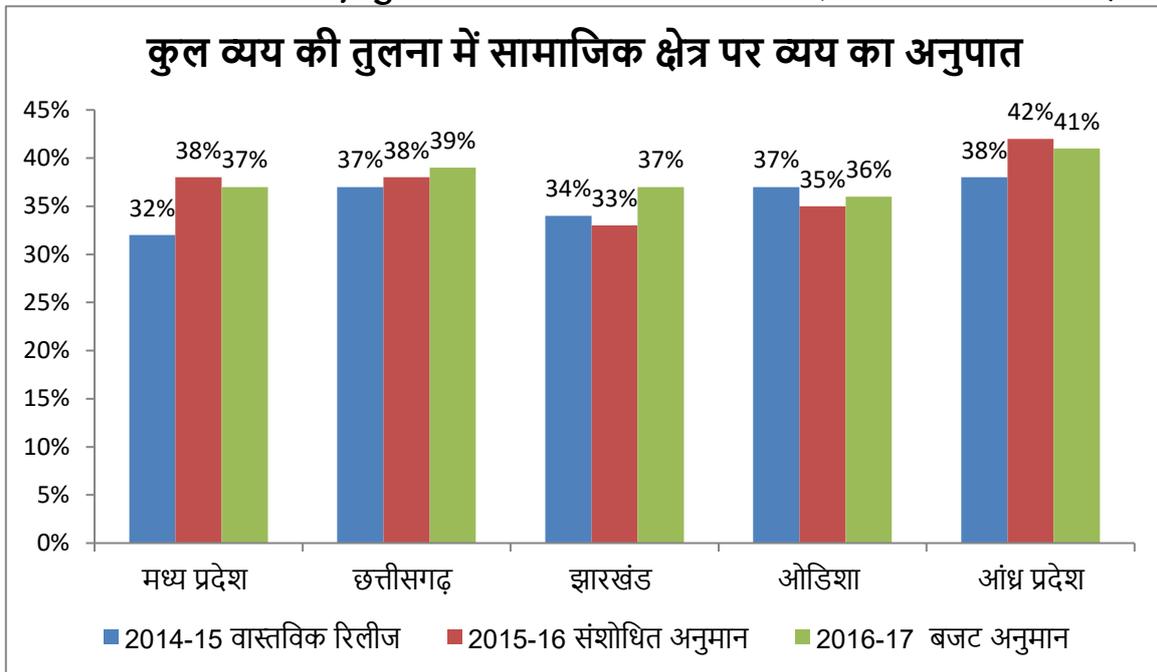
पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

हैं। केंद्र सरकार का मानना था कि राज्यों को कर राजस्व में अधिक हिस्सेदारी मिलने से वे अपने मुताबिक सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं और कार्यक्रमों का वित्तपोषण कर सकेंगे।

राजकोषीय संदर्भ में इन परिवर्तनों के मद्देनजर, यह समझना आवश्यक है कि छत्तीसगढ़ सरकार को उपलब्ध वित्तीय साधनों पर चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों का क्या असर पड़ा क्योंकि इससे सामाजिक क्षेत्र के प्रमुख कार्यक्रमों के वित्तपोषण का तौर तरीका प्रभावित होगा।

हमने इस खंड में एकाउंटेबिलिटी इनीशिएटिव द्वारा संगृहीत विभिन्न राज्यों के आंकड़े प्रस्तुत किए हैं ताकि यह समझा जा सके कि कर राजस्व के रूप में प्राप्त निधियों में राज्य की हिस्सेदारी बढ़ने और इस कारण केंद्र प्रायोजित योजनाओं के माध्यम से दी जाने वाली निधियों में कटौती का छत्तीसगढ़ द्वारा सामाजिक क्षेत्र में किए जाने वाले व्यय पर क्या प्रभाव पड़ा।

चित्र 1-12: छत्तीसगढ़ कुल व्यय का 38% सामाजिक क्षेत्र पर खर्च करता है



स्रोत: अलग-अलग राज्यों के पारित अनुपूरक व्यय सहित उनके बजट दस्तावेजों से एकत्रित

चौदहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के बाद, छत्तीसगढ़ को 2015-16 (संशोधित अनुमान) में 2014-15 (वास्तविक आवंटन) की तुलना में काफी अधिक धनराशि प्राप्त हुई-इस अवधि में केंद्र द्वारा अंतरित निधियों में लगभग 65% की वृद्धि हुई। इस वृद्धि का एक कारण, कर राजस्व के बँटवारे में परिवर्तन तो है ही, लेकिन प्रमुख कारण है निधियों के बँटवारे के फार्मूले में बदलाव (जिसके तहत वनक्षेत्र एक महत्वपूर्ण चल मान (variable) है)।

तालिका 1-1: वित्त वर्ष 2014-15 (वास्तविक आवंटन) के मुकाबले वित्त वर्ष 2015-16 (संशोधित अनुमान) में छत्तीसगढ़ की राजस्व प्राप्तियों में 65% की वृद्धि हुई

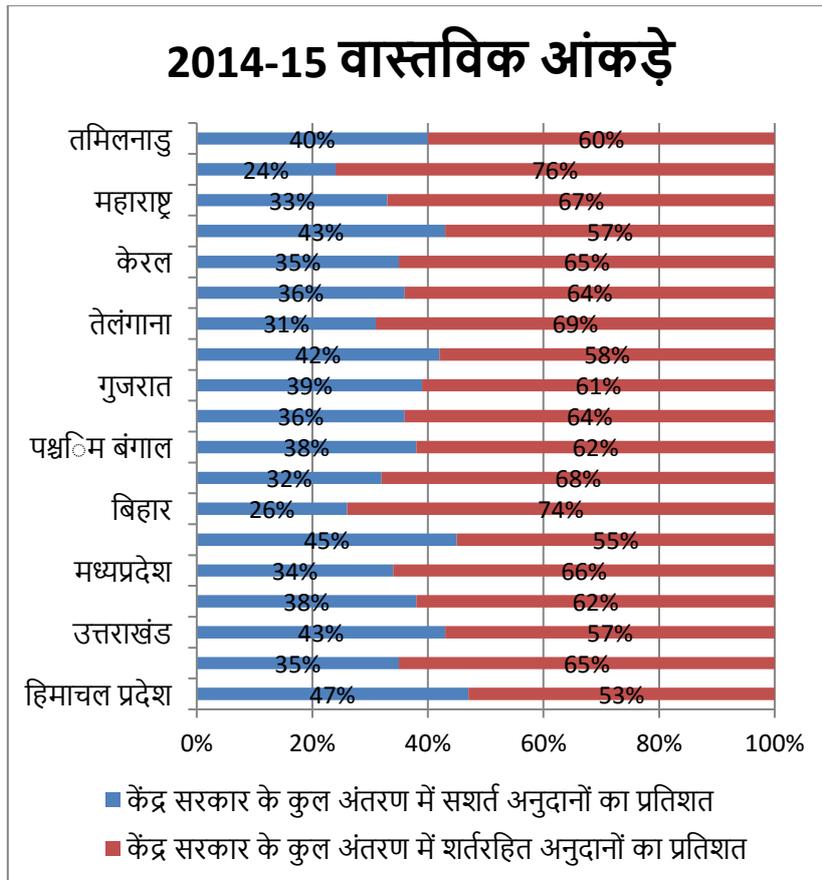
	2014-15 वास्तविक (करोड़ रुपये में)	2015-16 संशोधित अनुमान (करोड़ रुपये में)
राजस्व प्राप्तियाँ	37,933	58,814
केंद्र द्वारा अंतरण	17,351	28,630

स्रोत: बजट दस्तावेजों से एकत्रित

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

महत्वपूर्ण यह है कि चौदहवें वित्त आयोग की सिफ़ारिशों के परिणामस्वरूप राज्यों को उपलब्ध वित्त के स्वरूप में ढांचागत बदलाव आया। 2014-15 के मुक़ाबले अब प्राप्त निधियों में अनियत मद वाली निधियों का अनुपात ज्यादा था। नीचे दिये गए चित्रों, 1-13 और 1-14 में भारत भर के 19 राज्यों के वित्त में ढांचागत बदलाव को रेखांकित किया गया है। छत्तीसगढ़ को केंद्र सरकार द्वारा दी जाने वाली निधियों में से “नियत मद वाली निधियों” का अनुपात 2014-15 (वास्तविक आंकड़े) में 55% से बढ़कर 2015-16 (संशोधित अनुमान) में 60% हो गया⁸।

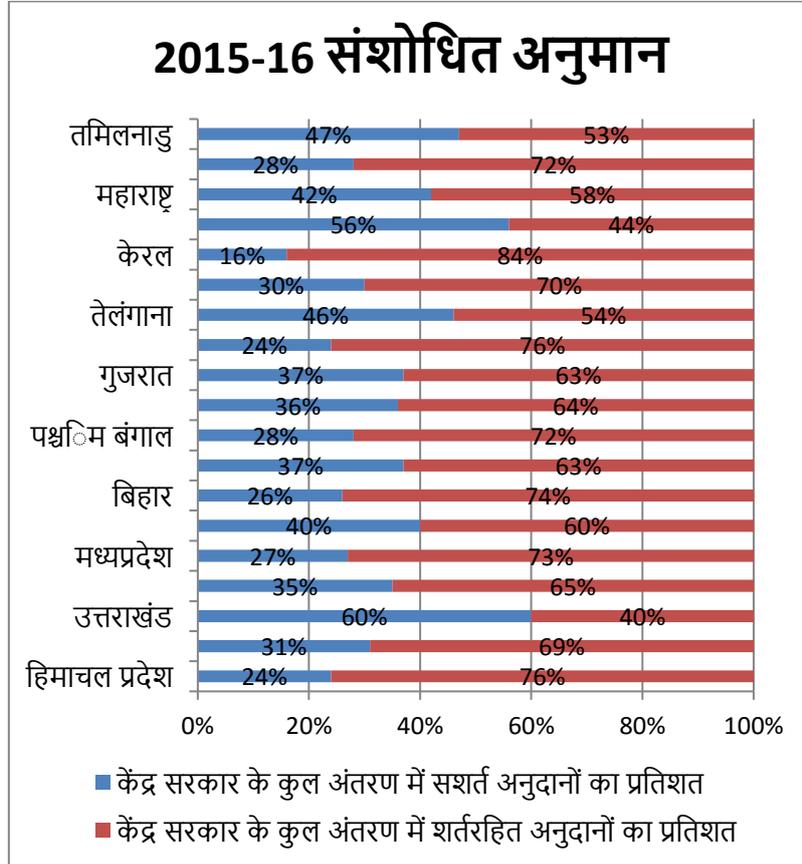
चित्र 1-13: वित्त वर्ष 2014-15 (वास्तविक आंकड़े) में केंद्र द्वारा छत्तीसगढ़ को किए गए अंतरण में अनियत मद वाली निधियाँ 55%



स्रोत: बजट दस्तावेजों से एकत्रित

⁸ नियत मद वाली या सशर्त निधियों का प्रायः कोई खास प्रयोजन होता है, जैसे केंद्र प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत अनुदान। इसके विपरीत, राज्यों को अंतरित अनियत या शर्तरहित निधियों के बारे में वे स्वयं निर्णय ले सकते हैं कि उन्हें कैसे खर्च किया जाए। शर्तरहित अनुदानों में वित्त आयोगों द्वारा सहायता अनुदान, सामान्य केंद्रीय सहायता और कर प्राप्तियों का बंटवारा शामिल है। कुछ और अनुदान भी ऐसे होते हैं जो किसी खास योजना के लिए नहीं होते, लेकिन उनका अनुपात बहुत कम है। सामान्य केंद्रीय सहायता के आंकड़े वित्त मंत्रालय से लिए गए हैं, इसीलिए ये वास्तविक आंकड़े हैं।

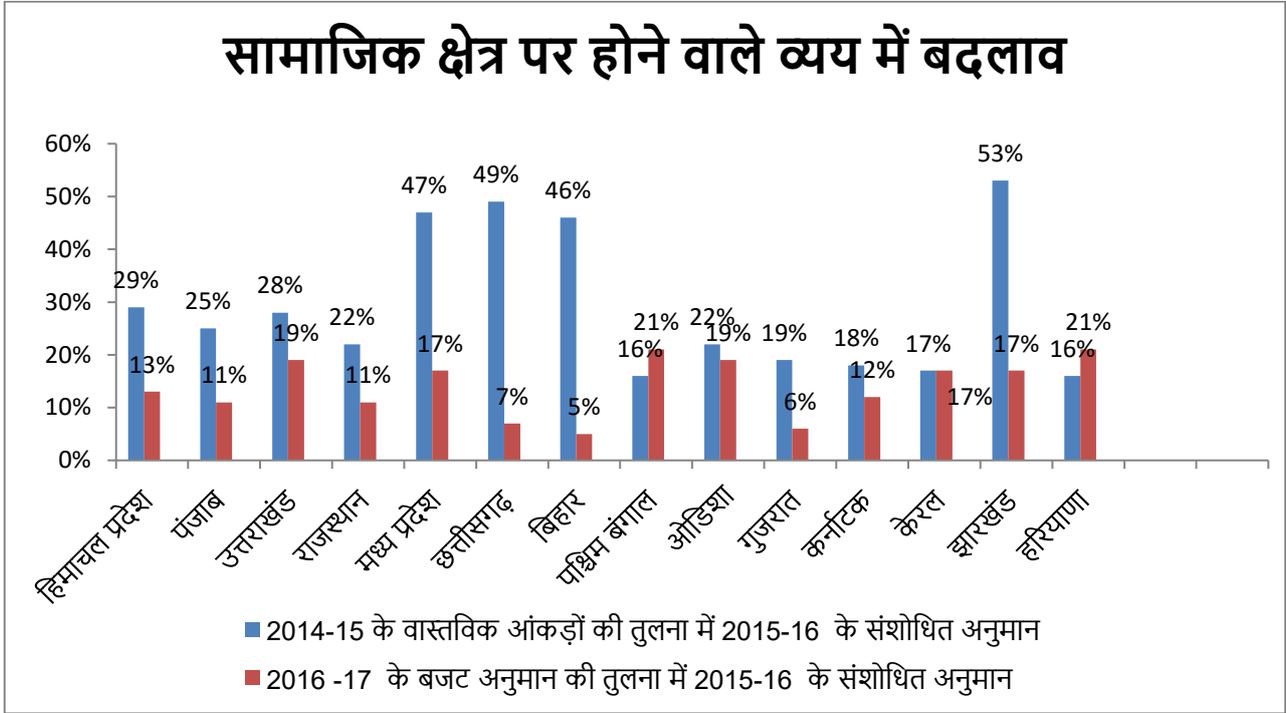
चित्र 1-14: वित्त वर्ष 2015-16 (संशोधित अनुमान) में राज्य के वित्त में मुक्त निधियों का प्रतिशत बढ़कर 60% हो गया



स्रोत: बजट दस्तावेजों से एकत्रित

दिलचस्प है कि छत्तीसगढ़ ने अनियत मदों वाली निधियों का बड़ा हिस्सा सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों में खर्च किया है। 2014-15 (वास्तविक आंकड़े) की तुलना में 2015-16 (संशोधित अनुमान) में सामाजिक क्षेत्र पर होने वाले खर्च में लगभग 50% की बढ़ोतरी हुई। झारखंड (जहां 53% वृद्धि हुई) को छोड़कर, अध्ययन में शामिल अन्य सभी राज्यों के मुकाबले यह बढ़ोतरी अधिक है।

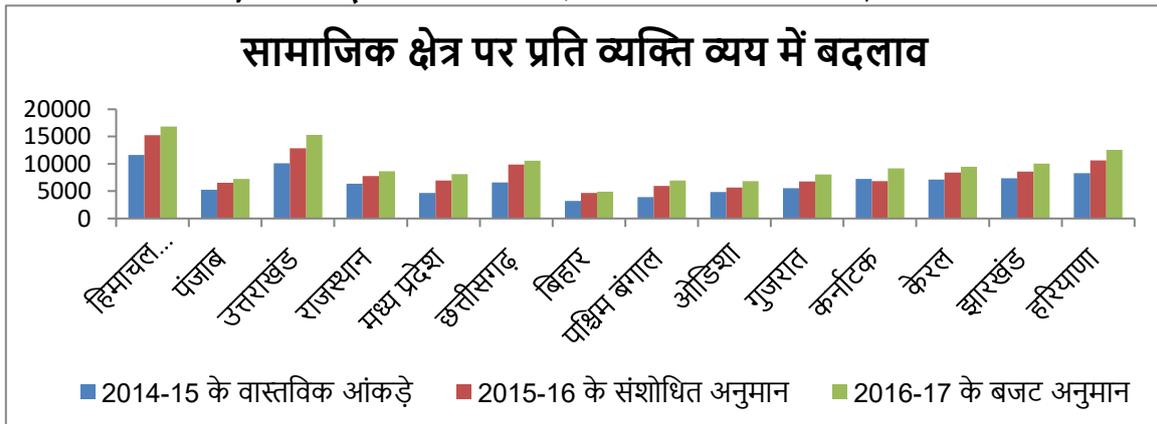
चित्र 1-15: 2014-15 के वास्तविक आंकड़ों की तुलना में 2015-16 के संशोधित अनुमानों में छत्तीसगढ़ द्वारा सामाजिक क्षेत्र पर क्या जाने वाला व्यय लगभग 49% तक बढ़ा



स्रोत: अलग-अलग राज्यों के पारित अनुपूरक व्यय सहित उनके बजट दस्तावेजों से एकत्रित

अब छत्तीसगढ़ का उद्देश्य सामाजिक क्षेत्र पर प्रति व्यक्ति (2011 की जनगणना के अनुसार) 10,566 रुपये खर्च करना है। इसकी तुलना में, बिहार में सामाजिक क्षेत्र पर प्रति व्यक्ति खर्च मात्र 4,906 रुपए है।

चित्र 1-16: छत्तीसगढ़ का उद्देश्य सामाजिक क्षेत्र पर प्रति व्यक्ति 10,566 रुपये खर्च करना है



स्रोत: अलग-अलग राज्यों के पारित अनुपूरक व्यय सहित उनके बजट दस्तावेजों से एकत्रित। आबादी के आंकड़े 2011 की जनगणना से लिए गए हैं⁹।

⁹ नोट: सामाजिक क्षेत्र को भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक द्वारा परिभाषित किया गया है और इसमें ग्रामीण विकास और भंडार सुविधाओं पर होने वाला खर्च शामिल नहीं है। संचित निधि में से किए गए व्यय की ही गणना की गई है।

सामाजिक क्षेत्र के कार्यक्रमों पर खर्च में बढ़ोतरी की राज्य सरकार की प्रतिबद्धता (जैसा कि मौजूदा बजट के उपलब्ध आंकड़ों से लगता है) को देखते हुए, अब कार्यान्वयन के सवाल उठाए जाने बहुत ज़रूरी हैं, क्योंकि राज्य के पास अनियत मद वाली निधियाँ भी अधिक हैं। कार्यान्वयन की बाधाएँ दूर होने पर ही, अधिक व्यय का कोई फायदा होगा। इस पृष्ठभूमि में, राज्य द्वारा कार्यान्वित किए जा रहे सामाजिक क्षेत्र के 4 प्रमुख कार्यक्रमों का हमारा अध्ययन और महत्वपूर्ण हो जाता है।

1.5 रिपोर्ट की रूपरेखा

हालांकि कुछ प्रमुख संकेतकों पर, छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन अपने जैसे अन्य राज्यों की तुलना में बेहतर है, लेकिन इसकी सफलता में अभी कुछ बाधाएँ हैं। राज्य में बच्चे प्राथमिक और माध्यमिक स्कूलों में जाने तो लगे हैं, लेकिन बहुत कम बच्चे माध्यमिक शिक्षा पूरी कर रहे हैं। इस रिपोर्ट के निष्कर्षों से भी यह स्पष्ट है। अध्ययन में पाया गया कि राज्य के माध्यमिक स्कूलों में शिक्षकों की बेहद कमी है और वे प्रायः गैरहाजिर भी रहते हैं - छत्तीसगढ़ में माध्यमिक स्कूलों में छात्रों के कम टिकने की एक वजह यह भी है। प्राथमिक शिक्षा के क्षेत्र में छत्तीसगढ़ अब दूसरे चरण की समस्या से जूझ रहा है और वह यह कि बच्चे कक्षाओं में कुछ खास पढ़-सीख नहीं पा रहे। राष्ट्रीय वार्षिक सर्वेक्षण और *असर* दोनों के आंकड़ों के मुताबिक, बच्चों के शिक्षण पर ध्यान दिये जाने की ज़रूरत है।

अपने जैसे अन्य राज्यों की तुलना में, बाल पोषण के मानदंडों पर छत्तीसगढ़ का प्रदर्शन बेहद खराब है और हालांकि विभिन्न सर्वेक्षणों के नतीजों में समस्या की गंभीरता में अंतर दिखता है, लेकिन इस बात के पर्याप्त साक्ष्य हैं कि राज्य में पोषण की स्थिति खराब है।

इन हालात में, ज़रूरी है कि इन कमियों को दूर करने के लिए सरकार जो कार्यक्रम चलाये, उनका कार्यान्वयन कुशलता से हो। यह सुनिश्चित करना राज्य के सरकारी तंत्र की ज़िम्मेदारी है कि बच्चे स्कूल न छोड़ें, वे कक्षाओं में पढ़ें-सीखें, और उन्हें समुचित पोषण उपलब्ध हो। इसलिए यह मूल्यांकन करना आवश्यक है कि अपने निर्धारित लक्ष्यों को हासिल करने में यह तंत्र कितना दक्ष है - रिपोर्ट में यही प्रयास किया गया है।

शेष रिपोर्ट इस प्रकार है: अध्याय 3, 4 और 5 में कई तरीकों - प्राथमिक सर्वेक्षण के आंकड़ों, प्रमुख योजना कर्मियों के विस्तृत साक्षात्कारों और द्वितीयक बजट आंकड़ों - का उपयोग कर अध्ययन के निष्कर्षों की योजनावार तस्वीर पेश की गई है। सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की विषय-वस्तु और संरचना की समानता को देखते हुए अध्याय 3 में दोनों का संयुक्त विश्लेषण प्रस्तुत किया गया है। अध्याय 4 में मध्याह्न भोजन योजना और अध्याय 5 में समेकित बाल विकास योजना का विश्लेषण किया गया है। ज़िला-वार तुलना के लिए सभी निष्कर्ष ज़िला आधार पर प्रस्तुत किए गए हैं। अध्याय 2 में अध्ययन पद्धति और नमूना चयन का ब्यौरा दिया गया है।

2 अध्ययन पद्धति और नमूना चयन

2.1 प्रस्तावना

इस अध्याय में, जिन चार योजनाओं की समीक्षा की जानी है, उनमें निधियों के प्रवाह और सेवा आपूर्ति तंत्र के मूल्यांकन हेतु इस्तेमाल की गई अध्ययन पद्धति पर विहंगम दृष्टि डाली गई है। अध्याय में ग्राम स्तर पर इकाइयों के प्रतिनिधि नमूने (sample) प्राप्त करने के लिए प्रयुक्त नमूना चयन तकनीक का भी ब्यौरा दिया गया है।

2.2 शोध पद्धतियां

अध्ययन में मिश्रित पद्धति अपनाई गई है, जमीनी वास्तविकता की व्यापक तस्वीर के लिए मात्रात्मक और गुणात्मक दोनों प्रकार की सूचनाएं इकट्ठा की गईं। मात्रात्मक आंकड़ों से निधियों के प्रवाह और सार्वजनिक आपूर्ति प्रणाली की मौजूदा स्थिति के बारे में जानकारी मिली। ये आंकड़े प्राथमिक व द्वितीयक, दोनों स्रोतों से प्राप्त किए गए। राज्य और जिला स्तरों पर, बजट प्रवाह संबंधी आंकड़े संबंधित सरकारी विभागों से प्राप्त किए गए, जबकि आंगनवाड़ी केन्द्र/स्कूल आदि के स्तर पर निधियों के प्रवाह और व्यय की पड़ताल करने वाले प्राथमिक आंकड़े एक मुख्य सर्वेक्षण और अतिरिक्त दौर के दो स्पॉट सर्वेक्षणों के माध्यम से प्राप्त किए गए।

साथ ही, जमीनी स्तर के कार्यकर्ताओं और ब्लॉक व जिला स्तर पर योजनाओं के कार्यान्वयन के प्रभारी वरिष्ठ अधिकारियों के गुणात्मक साक्षात्कार भी लिए गए। ये साक्षात्कार मात्रात्मक आंकड़ों से प्राप्त निष्कर्षों को पूरी तरह समझने के लिए किए गए।

2.2.1 मात्रात्मक पद्धतियां

चार स्तरों पर मात्रात्मक आंकड़े इकट्ठा किए गए और उनका विश्लेषण किया गया:

- पहले स्तर पर, छत्तीसगढ़, के बजट आंकड़ों और नामांकन, बच्चों के सीखने के स्तर, कुपोषण स्तर जैसे आंकड़ों को अन्य भारतीय राज्यों के मुकाबले मानदंड निर्धारित किया गया। बजट आंकड़ों के मामले में देशभर के विभिन्न राज्यों के साथ राष्ट्रीय स्तर पर तुलना की गई। पोषण और शिक्षा संबंधी परिणाम संकेतकों के लिए छत्तीसगढ़ जैसे भौगोलिक और जनांकिकीय समानताओं वाले चार अन्य राज्यों - आंध्र प्रदेश, झारखण्ड, मध्य प्रदेश और ओडिशा के मुकाबले मानदंड निर्धारित किए गए। विभिन्न राज्यों के ऑनलाइन उपलब्ध बजट दस्तावेजों से बजट संबंधी आंकड़े लिए गए, जबकि परिणाम संबंधी आंकड़े, विविध स्रोतों जैसे शिक्षा की वार्षिक स्थिति संबंधी रिपोर्ट (ASER), शिक्षा संबंधी जिला सूचना तंत्र (DISE) बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण (RSOC) महिला एवं बाल विकास मंत्रालय की वेबसाइट आदि से लिए गए। इन आंकड़ों का विश्लेषण प्रथम अध्याय में दिया गया है।
- छत्तीसगढ़ से संबंधित बजट आंकड़े अर्थात् सभी चारों योजनाओं - सर्वशिक्षा अभियान, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, समेकित बाल विकास योजना और मध्याह्न भोजन योजना के लिए भारत सरकार द्वारा राज्य और फिर जिलों को निधियों के आवंटन और रिलीज तथा व्यय (जिलावार और घटकवार) संबंधी आंकड़े राज्य सरकार और जिला प्रशासन के संबंधित कार्यालयों से प्राप्त किए गए। परियोजना अनुमोदन बोर्ड की जिन बैठकों की कार्यवाही के विवरण उपलब्ध थे, उनका भी अध्ययन किया गया। इन आंकड़ों का उपयोग तीन वित्त वर्षों-वित्त वर्ष 2012-13, वित्त वर्ष 2013-14 और वित्त वर्ष 2014-15 के दौरान भारत सरकार से राज्य और जिला स्तर तक निधियों के प्रवाह संबंधी पैटर्न के विश्लेषण के लिए किया गया।
- आंगनवाड़ी/विद्यालय आदि के स्तर पर मात्रात्मक आंकड़े जुटाने के लिए एक प्राथमिक सर्वेक्षण किया गया जिसका उद्देश्य जिला स्तर से सर्व शिक्षा अभियान के तहत आने वाले प्राथमिक विद्यालय, माध्यमिक विद्यालय, आंगनवाड़ी और गांव की पीडीएस दुकान जैसी इकाइयों तक निधियों के प्रवाह

और निर्णय प्रक्रिया की पड़ताल करना था। कई विषयों के बारे में प्रश्न पूछे गए जैसे: इकाई का बुनियादी ढांचा; बुनियादी ढांचे का उपयोग लायक होना; नामांकन (लिंग और सामाजिक समूह के आधार पर पृथक-पृथक किए गए); हाजिरी; सेवा प्रदाता की उपलब्धता और उपस्थिति; अनुदानों, सेवा प्रदाताओं के वेतन और सिविल कार्यों हेतु धन जैसे निधियों का प्रवाह; मध्याह्न भोजन योजना और आंगनवाड़ी केंद्रों में दिए जाने वाले ताजा पके गर्म भोजन के लिए अनाज की प्राप्ति; इकाई की मानीटरिंग और शिकायत समाधान के अवसर; और इकाई द्वारा बनाई जाने वाली योजना (यदि कोई हो)। इन सभी विषयों ने यह समझने में मदद की कि जमीनी स्तर पर इन योजनाओं के कार्यान्वयन में कौन-कौन सी बाधाएं हैं।

सर्वेक्षण के अंतर्गत शामिल इकाइयों की सूची नीचे दी गई है:

- चयनित गांवों में सर्व शिक्षा अभियान के तहत आने वाले सभी विद्यालयों की गणना की गई, मुख्य उत्तरदाता प्रधानाध्यापक थे। उनसे सर्व शिक्षा अभियान और मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन के संबंध में उपर्युक्त विषयों से जुड़े सवाल पूछे गए।
- इसी प्रकार, चयनित गांवों के सभी माध्यमिक विद्यालयों की गणना की गई, सर्वेक्षण के उत्तरदाता विद्यालयों के प्रधानाचार्य थे।
- प्रत्येक चयनित गांव में हर आंगनवाड़ी केन्द्र को भी सर्वेक्षण में शामिल किया गया और समेकित बाल विकास योजना के कार्यान्वयन के बारे में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और आंगनवाड़ी सहायिकाओं दोनों से पूछे गए।
- विद्यालय और आंगनवाड़ी केन्द्र में ताजा पके गर्म भोजन के लिए अनाज की आपूर्ति करने वाली सभी पीडीएस दुकानों का सर्वेक्षण किया गया, पीडीएस दुकान के मालिक या सहायक ने प्रश्नों के उत्तर दिये।
- एसएसए विद्यालयों में मध्याह्न भोजन योजना के लिए काम करने वाले और आंगनवाड़ी केन्द्रों को ताजा गर्म भोजन उपलब्ध कराने वाले स्व-सहायता समूहों का भी सर्वेक्षण किया गया।
- ऊपर वर्णित सर्वेक्षण के अलावा दो चयनित जिलों - राजनांदगांव और सूरजपुर में दो दौर में स्पॉट सर्वेक्षण भी किए गए। स्पॉट सर्वेक्षणों का उद्देश्य बुनियादी ढांचे की हालत का जायजा लेना और एक साल के भीतर 3 बार अलग-अलग समय पर एसएसए विद्यालयों और आंगनवाड़ी केंद्रों में उपस्थिति को मॉनीटर करना था।

2.2.2 गुणात्मक पद्धतियां

मात्रात्मक आंकड़ों के साथ-साथ जिला और ब्लॉक स्तर के सरकारी अधिकारियों और इकाई स्तर के फ्रंटलाइन कार्यकर्ताओं से विस्तृत और व्यापक साक्षात्कार लिए गए। जिला स्तर पर जिन अधिकारियों का साक्षात्कार लिया गया, उनमें जिलाधिकारी, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जिला शिक्षा अधिकारी, जिला परियोजना अधिकारी, आईसीडीएस और शिक्षा तथा महिला एवं बाल विकास विभाग के योजना, वित्त और प्रबंधन सूचना तंत्र अधिकारी शामिल थे। ये साक्षात्कार चार जिलों में किए गए। साक्षात्कार, अधिकारियों की उपलब्धता पर निर्भर थे, पर ज्यादातर अधिकारियों का साक्षात्कार लिया गया। ब्लॉक स्तर पर हम बाल विकास परियोजना अधिकारी और समेकित बाल विकास योजना के सुपरवाइजरों से बात करना चाहते थे, लेकिन अधिकतर ब्लॉक कार्यालयों में बाल विकास परियोजना अधिकारी के पद रिक्त थे, और इसलिए सुपरवाइजर ही संपर्क का मुख्य केन्द्र रहे। इकाई स्तर पर, चयनित जिलों में से दो जिलों - राजनांदगांव और सूरजपुर में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं, स्वसहायता समूहों, आंगनवाड़ी सुपरवाइजरों और प्रधानाध्यापकों के विस्तृत साक्षात्कार लिए गए।

इन साक्षात्कारों का उद्देश्य मात्रात्मक आंकड़ों में नज़र आ रही प्रवृत्तियों की पड़ताल करना था। साक्षात्कार, संबंधित विभागों के प्रशासनिक ढांचे, उत्तरदाता की भूमिकाएं और जिम्मेदारियां, समय, इस्तेमाल के पैटर्न, योजना प्रक्रियाओं से जुड़ी धारणाएं, निधि प्रवाह संबंधी पद्धतियां और मानीटरिंग व शिकायत समाधान पर केंद्रित थे। इस जानकारी से मात्रात्मक सर्वेक्षण से प्राप्त आंकड़ों को समझना और सही निष्कर्ष निकालना संभव हो पाया और इससे अध्ययन की व्यापकता में भी काफी वृद्धि हुई।

2.3 अध्ययन प्रक्रिया और अवधि

पहला चरण : अध्ययन के लिए आरंभिक पृष्ठभूमि शोध, अक्टूबर, 2014 में शुरू किया गया जो दिसम्बर, 2014 तक जारी रहा। इसमें योजनाओं की आपूर्ति की प्रक्रिया - प्रशासनिक ढांचा, कौन किसे रिपोर्ट करता है, कैसे एक स्तर से दूसरे स्तर तक निधियां पहुंचती हैं आदि -को समझना शामिल था। इन योजनाओं के संबंध में अध्ययन दल की समझ बेहतर बनाने के लिए कई राज्य स्तरीय अधिकारियों का साक्षात्कार लिया गया और फ्लोचार्ट बनाए गए। साथ ही साथ बजट आंकड़े और परिणाम संकेतकों संबंधी आंकड़े (प्रयुक्त आंकड़ों और संकेतकों को परियोजना के दौरान नियमित रूप से अद्यतन किया गया) प्राप्त करने की प्रक्रिया भी आरंभ की गई।

पृष्ठभूमि शोध के प्रारंभिक दौर के पश्चात् सभी इकाइयों के लिए सर्वेक्षण प्रारूप तैयार किए गए। जनवरी से मार्च, 2015 तक दल के विभिन्न सदस्यों द्वारा 7 दौर की प्रायोगिक परियोजनाओं के आधार पर सर्वेक्षण प्रश्नावलियों के स्वरूप को बेहतर बनाया गया और अंतिम रूप दिया गया। जब एक बार प्रश्नावलियों को अंतिम रूप दे दिया गया तो मात्रात्मक सर्वेक्षण की प्रारंभिक योजना बनाने का काम शुरू किया गया। इसमें नमूना चयन और साजोसामान संबंधी योजना बनाना शामिल था। योजना प्रक्रिया व्यापक थी और यह कार्य एकाउंटेबिलिटी इनीशिएटिव के फील्ड स्टाफ के 9 सदस्यों - वरिष्ठ पैसा एसोसिएट (एसपीए) और पैसा एसोसिएट (पीए) की सहायता से तीन सदस्यीय एक केन्द्रीय दल ने किया। वरिष्ठ पैसा एसोसिएट और पैसा एसोसिएट के लिए पहले दौर का प्रशिक्षण या वृहत् प्रशिक्षण रायपुर में जून, 2015 में आयोजित किया गया। प्रशिक्षण में, कर्मियों को अध्ययनाधीन चारों योजनाओं की जानकारी दी गई और आठ अलग-अलग सर्वेक्षण प्रश्नावलियों को भरने के लिए विशिष्ट और विस्तृत निर्देश दिए गए।

फिर 12 लोगों के इस दल ने सर्वेक्षण के संचालन के लिए स्थानीय स्वयंसेवकों की भर्ती का काम शुरू किया। सभी चार चयनित जिलों में स्थानीय संभावित गणनाकारों के माध्यम से पहले दौर का परीक्षण किया गया। इस परीक्षण के बाद मुख्य प्रशिक्षण के लिए संभावनाशील उम्मीदवारों को चुना गया। जून, 2015 में चारों जिलों में संभावित स्वयंसेवकों को केन्द्रीय दल के कम से कम एक सदस्य की उपस्थिति में पैसा एसोसिएट और वरिष्ठ पैसा एसोसिएट द्वारा स्वयंसेवक प्रशिक्षण (मुख्य प्रशिक्षण के प्रारूप पर आधारित) दिया गया। इस प्रशिक्षण के पूरा होने के बाद एक और परीक्षण किया गया, जिसके आधार पर सर्वेक्षण करने के लिए 30 गणनाकारों का चयन किया गया।

वास्तविक सर्वेक्षण जुलाई, 2015 में शुरू हुआ और महीने के अंतिम सप्ताह तक चला। चारों लक्षित जिलों में एक साथ सर्वेक्षण किया गया। एकाउंटेबिलिटी इनीशिएटिव के कर्मियों की सघन निगरानी में आंकड़े इकट्ठा करने का काम प्राथमिक रूप से गणनाकारों ने किया। सर्वेक्षण की संपूर्ण अवधि के दौरान एकाउंटेबिलिटी इनीशिएटिव के कर्मी चारों जिलों में तैनात थे। सर्वेक्षण पूरा होने के बाद, अगस्त और सितम्बर, 2015 में भरी हुई प्रश्नावलियों को डाटा एंट्री के लिए जमा किया गया और उनकी जांच की गई।

दूसरा चरण : मुख्य सर्वेक्षण से प्राप्त आंकड़ों को शासन के तीन स्तरों - जिला, ब्लॉक और ग्राम स्तर के सरकारी कर्मचारियों और फ्रंटलाइन कार्यकर्ताओं से किए गए विस्तृत साक्षात्कार के आंकड़ों से मिलाया गया। जिला स्तर के अधिकारियों से साक्षात्कार, केन्द्रीय दल के तीनों सदस्यों और एकाउंटेबिलिटी इनीशिएटिव के दिल्ली कार्यालय के 1-2 अतिरिक्त कर्मियों द्वारा लिए गए। मई, 2015 में राजनांदगांव और जांजगीर चांपा के विभिन्न जिलास्तरीय अधिकारियों के साथ पहले दौर के ये साक्षात्कार किए गए। सूरजपुर और बस्तर के जिलास्तरीय अधिकारियों से क्रमशः अक्टूबर, 2015 और मार्च, 2016 में मुलाकातें की गईं। अक्टूबर, 2015 में राजनांदगांव और सूरजपुर जिलों में एक साथ ब्लॉक अधिकारियों और फ्रंटलाइन कार्यकर्ताओं के साक्षात्कार दो पैसा एसोसिएट और वरिष्ठ पैसा एसोसिएट की टीम ने लिए।

तीसरा चरण : स्पॉट सर्वेक्षणों के जिन दो अतिरिक्त दौर का पहले जिक्र किया गया है, वे राजनांदगांव और सूरजपुर जिलों के चयनित क्षेत्र में किये गये। इन स्पॉट सर्वेक्षण का उद्देश्य यह था कि मुख्य सर्वेक्षण

शुरू होने के समय से बुनियादी ढांचे की स्थिति और प्राथमिक विद्यालयों में उपस्थिति संबंधी परिणामों में अगर कोई बदलाव हुआ हो, तो उसका आकलन किया जा सके।

यह मूल्यांकन दोनों जिलों के 4 ब्लॉक में किया गया। राजनांदगांव में 2 ब्लॉक जनजाति बहुल थे और 2 गैर जनजातीय। ब्लॉकों का चयन मुख्य सर्वेक्षण के नमूनों में से यादृच्छिक (random) आधार पर किया गया। जब एक बार ब्लॉक चुन लिए गए तो हर ब्लॉक से यादृच्छिक आधार पर 8 गाँव चुने गए। इस प्रकार, स्पॉट सर्वे में कुल मिलाकर 64 गाँवों (प्रत्येक ज़िले में 32 गाँव) का सर्वेक्षण किया गया। प्रत्येक जिले में 8 गणनाकारों ने आंकड़े इकट्ठा किए और एकाउंटेबिलिटी इनीशिएटिव के 4 फील्ड सदस्यों ने उनका निरीक्षण किया। स्पॉट सर्वेक्षण अक्टूबर, 2015 और फरवरी, 2016 में किए गए।

चौथा चरण : सरकारी कार्यालयों और ऑनलाइन स्रोतों से द्वितीयक आंकड़ों (मुख्य रूप से बजट और निधियों के प्रवाह संबंधी) का संग्रह परियोजना की शुरूआत से लेकर फरवरी, 2016 तक निरंतर किया जाता रहा। मुख्य सर्वेक्षण संबंधी आंकड़े, अक्टूबर, 2015 के अंतिम दिनों में मिले जिसके परिणामस्वरूप प्रारंभिक मात्रात्मक विश्लेषण शुरू किया गया। फरवरी, 2016 में शोध के निष्कर्षों को साझा करने और अब तक किए गए कार्य के संबंध में फीडबैक प्राप्त करने के लिए, अध्ययन दल छत्तीसगढ़ सरकार से मिला। बैठक में प्राप्त फीडबैक को प्राथमिक और द्वितीयक आंकड़ों के विश्लेषण में शामिल किया गया। विश्लेषण फरवरी, के अंत तक किया गया, जब आंकड़ों का विश्लेषण पूरा होने लगा तो मार्च में रिपोर्ट लिखने का काम प्रारंभ हुआ और अप्रैल, 2016 में रिपोर्ट पूरी तरह तैयार हुई।

2.4 नमूनों का आकार और नमूना चयन

2.4.1 नमूनों का आकार

इस तथ्य को देखते हुए कि यह अध्ययन मुख्यतः स्थानीय स्तर की इकाइयों- आंगनवाड़ी केन्द्रों, पीडीएस दुकानों, प्राथमिक विद्यालयों पर केन्द्रित है-यह निर्णय लिया गया कि पैसा सर्वेक्षण में गाँव ही नमूना इकाई होंगे। तदनुसार, नमूना चयन की दिशा में पहला कदम था, 2011 की जनगणना के आधार पर अध्ययनाधीन चार जिलों में से हरेक में ब्लॉकवार सभी गाँवों की सूची बनाना ताकि प्रत्येक जिले से यादृच्छिक आधार पर 60 गाँवों का और इस प्रकार कुल 240 गाँवों का चयन किया जा सके।

फिर चारों जिलों के प्रत्येक ब्लॉक को इस आधार पर जनजातीय और गैर जनजातीय ब्लॉक में वर्गीकृत किया गया कि उस ब्लॉक में अनुसूचित जनजातियों का प्रतिशत छत्तीसगढ़ की कुल आबादी में अनुसूचित जनजातियों का कुल प्रतिशत (लगभग 35%) से कम है या अधिक है। तदनुसार, अगर ब्लॉक में अनुसूचित जनजातियों की आबादी 35% से अधिक थी तो ब्लॉक को मुख्यतः जनजातीयब्लॉक के रूप में वर्गीकृत किया गया। इस मानदण्ड के आधार पर, बस्तर के सभी ब्लॉक, आदिवासी बहुल ब्लॉक जबकि जांजगीर-चम्पा के सभी ब्लॉक, गैर जनजातीयब्लॉक के रूप में वर्गीकृत किए गए।

चूंकि अध्ययन का एक प्रमुख उद्देश्य जनजातीय और गैर जनजातीय क्षेत्रों में सर्वशिक्षा अभियान, समेकित बाल विकास कार्यक्रम, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान और सार्वजनिक वितरण प्रणाली (पीडीएस) के तहत सेवाओं की आपूर्ति से संबंधित प्रक्रियाओं और परिणामों की तुलना करना था, इसलिए अध्ययन में दोनों तरह के क्षेत्रों का समान प्रतिनिधित्व ज़रूरी था। इसे सुनिश्चित करने के लिए, निर्णय लिया गया कि अंतिम नमूने में जनजातीय ब्लॉक और गैर जनजातीय ब्लॉक, दोनों से समान संख्या में गाँवों का चयन किया जाए।

यहां दो मुख्य बातों का उल्लेख ज़रूरी है। पहली बात यह कि जैसा ऊपर बताया गया है कि चूंकि बस्तर और जांजगीर चांपा पूरी तरह क्रमशः जनजातीय और गैर जनजातीय पाए गए इसलिए उपर्युक्त वर्गीकरण इन दो जिलों में करने की ज़रूरत नहीं थी। दूसरी बात, प्रत्येक जिले में 30 गाँवों को अतिरिक्त नमूनों के रूप में रखा गया, जिसका अर्थ है कि प्रत्येक जिले से यादृच्छिक आधार पर 90 गाँव चुने गए। इस प्रकार, राजानंदगांव जैसे जिले में, जिसका कुछ हिस्सा जनजातीय है, और कुछ हिस्सा गैर जनजातीय 45

गांव जनजातीय ब्लॉकों से चुने गए और 45 गांव गैर जनजातीय ब्लॉकों से। यहां यह स्पष्ट किया जाना जरूरी है कि अतिरिक्त गांवों में सर्वेक्षण तभी किया गया जब साजोसामान की कमी अथवा किसी अन्य कारण से मुख्य नमूने के गांवों की इकाइयों तक पहुंचना असंभव था।

तीसरे चरण के रूप में, यह सुनिश्चित करने के लिए कि अधिक आबादी वाले ब्लॉक को नमूने में प्रतिनिधित्व का अपेक्षाकृत अधिक अवसर मिले, आकार के अनुपात में संभाव्यता ("probability proportionate to size") की नमूना चयन पद्धति अपनाई गई। इसे राजनांदगांव जिले के उदाहरण से समझा जा सकता है, इस जिले में 9 ब्लॉक है। इनमें से 4 ब्लॉक (चहुरिया, मोहला, मानपुर और अंबागढ़) को जनजातीय और 5 ब्लॉक (छुत्रीखदान, खैरागढ़ डोंगागढ़, राजनांदगांव और डोंगर गांव) को गैर जनजातीय ब्लॉक के रूप में वर्गीकृत किया गया। इस वर्गीकरण के आधार पर चार जनजातीय ब्लॉकों से 45 गांव और पांच गैर जनजातीय ब्लॉकों से भी 45 गांवों का चयन किया जाना था।

जनजातीय ब्लॉकों में, जब चारों ब्लॉकों की आबादी का योग किया गया, तो पता चला कि जिले के जनजातीय ब्लॉकों में से छुरिया ब्लॉक में 39% आबादी रहती है, अंबागढ़ ब्लॉक में 22%, मानपुर में 20% और मोहला में 19%। दूसरे शब्दों में, आबादी के हिसाब से राजनांदगांव के जनजातीय ब्लॉक में छुरिया सबसे बड़ा ब्लॉक है, फिर अंबागढ़, मानपुर और मोहला हैं, और तदनुसार सर्वेक्षण के नमूने में छुरिया ब्लॉक से आनुपातिक रूप से अधिक गांव शामिल किए गए। इसके लिए ब्लॉकवार आबादी के अंश (प्रतिशत में) को 45 से गुणा किया गया। पाया गया कि 45 गांवों में से, 18 गांव छुरिया ब्लॉक से चुने जाने हैं, 10 अंबागढ़ से, 9 मानपुर से और 9 मोहला से; गांवों की यह संख्या जनजातीय ब्लॉकों में जिले की आबादी में इन ब्लॉकों के प्रतिशत के अनुपात में थी। गैर जनजातीय ब्लॉकों में से चयनित किए जाने वाले गांवों की संख्या सुनिश्चित करने के लिए यही पद्धति अपनाई गई।

जब एक बार यह सुनिश्चित हो गया कि प्रत्येक ब्लॉक से कितने गांवों का चयन किया जाना है तो प्रत्येक ब्लॉक से नमूना गांवों के चयन के लिए यादृच्छिक नमूना चयन पद्धति अपनाई गई (छोटे गांव, अर्थात् 50 परिवारों से कम वाले गांवों को छोड़कर)। इसके लिए ब्लॉक में प्रत्येक गांव को रैंड (RAND) कमांड के जरिए एक यादृच्छिक मान दिया गया। फिर मान के आधार पर उन्हें आरोही क्रम में छांटा गया। फिर क्रमबद्ध सूची में ऊपर से शुरूआत करते हुए ब्लॉक के लिए पूर्व-निर्धारित संख्या में गांवों (जैसे छुरिया ब्लॉक- 18 गांव) का चयन किया गया। यानि जिन गांवों को यादृच्छिक आधार पर सबसे कम मान दिया गया, उन्हें पहले चुना गया। छुरिया ब्लॉक में इसी तरह पहले 18 गांव चुने गये।

2.4.2 नमूना चयन

उपर्युक्त प्रक्रिया के आधार पर, 240 मुख्य गांवों और 120 अतिरिक्त गांवों की सूची तैयार की गई। फिर प्रत्येक नमूना गांव में निम्नलिखित फ्रंटलाइन कार्यकर्ताओं और कर्मियों का सर्वेक्षण किया गया:

- सर्वशिक्षा अभियान के अंतर्गत आने वाले प्राथमिक विद्यालय का प्रधानाध्यापक
- समेकित बाल विकास कार्यक्रम के अंतर्गत आंगनवाड़ी कार्यकर्तासमेकित बाल विकास कार्यक्रम के अंतर्गत आंगनवाड़ी सहायिकास्थानीय आंगनवाड़ी केन्द्र को सेवाएं (गरम भोजन) उपलब्ध कराने वाला स्वसहायता समूह
- सार्वजनिक वितरण प्रणाली (PDS) की दुकान
- जिस प्राथमिक विद्यालय में मध्याह्न भोजन दिया जाता है उसका प्रधानाध्यापक
- मध्याह्न भोजन योजना के अंतर्गत आने वाले प्राथमिक विद्यालय को सेवाएं प्रदान करने वाला स्वसहायता समूह
- माध्यमिक विद्यालय का प्रधानाध्यापक

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

निम्नलिखित तालिका में चारों जिलों में से प्रत्येक में लिए गए साक्षात्कारों (प्रति प्रश्नावली)की संख्या दर्शाई गई है-

तालिका 2-1: किए गए साक्षात्कारों की संख्या

	SSA प्रधानाध्यापक	ICDS आंगनवाड़ी कार्यकर्ता	ICDS आंगनवाड़ी सहायिका	ICDS स्वसहायता समूह	PDS	MDM प्रधानाध्यापक	MDM स्वसहायता समूह	RMSA प्रधानाध्यापक
बस्तर	168	211	207	211	59	168	169	19
जांजगीर चांपा	96	131	117	96	59	96	92	16
राजनांदगांव	62	96	81	94	64	62	62	10
सूरजपुर	161	239	219	132	59	161	156	17
कुल	487	677	624	633	241	487	479	62

3 शिक्षा क्षेत्र की योजनाओं का कार्यान्वयन

संक्षिप्त विवरण

- प्राथमिक और माध्यमिक दोनों स्तरों पर लड़कियों और लड़कों का नामांकन लगभग बराबर है। अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के छात्रों का नामांकन सरकारी प्राथमिक विद्यालयों में अनुपात से (आबादी में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के कुल हिस्से के मुकाबले) अधिक है तो माध्यमिक विद्यालयों में अनुपात से कम।
- प्राथमिक विद्यालयों में छात्रों की औसत उपस्थिति 70% है। माध्यमिक विद्यालयों में उपस्थिति कम दर्ज की गई, खासकर बस्तर में जहां सर्वेक्षण के दिन हर दो नामांकित बच्चों में से सिर्फ एक ही बच्चा स्कूल आया था।
- माध्यमिक विद्यालयों में, विशेषकर विज्ञान, गणित और अंग्रेजी के अध्यापकों के काफी पद रिक्त हैं। बस्तर और राजनांदगांव के माध्यमिक विद्यालयों में छात्र-शिक्षक अनुपात राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (आरएमएसए) के मानदंडों (30 छात्रों पर एक शिक्षक) से कहीं अधिक है। प्राथमिक विद्यालयों में छात्र-शिक्षक अनुपात एसएसए और आरटीई दोनों के मानकों के अनुरूप है।
- खासकर जनजातीय जिलों में शिक्षकों की अनुपस्थिति बड़ी समस्या है: नमूना जिलों में नियुक्त 20% शिक्षक सर्वेक्षण के दिन अनुपस्थित थे।
- छत्तीसगढ़ में अधिकतर शिक्षक शिक्षाकर्मी हैं, जिनकी नियुक्ति नियमित शिक्षकों के विपरीत पंचायतें करती हैं। हमारे सर्वेक्षण में पाया गया कि एसएसए विद्यालयों में पढ़ाने वाले शिक्षाकर्मियों को 2-3 महीने देरी से वेतन मिलना आम बात है..... आरएमएसए के तहत, 70-80% शिक्षाकर्मियों ने कहा कि उन्हें पिछला वेतन 1-2 महीने की देरी से सर्वेक्षण के पहले वाले महीने में मिला था। संभवतः इस देरी का कारण सरकार (एसएसए के तहत राज्य सरकार और केंद्र सरकार दोनों के द्वारा और आरएमएसए के तहत राज्य सरकार द्वारा) द्वारा निधियाँ बहुत विलंब से जारी करना है। उदाहरण के लिए, आरएमएसए के मामले में, जहां केंद्र सरकार ने 2014-15 की दूसरी तिमाही में ही 80% अंशदान रिलीज कर दिया था, राज्य सरकार ने चौथी तिमाही तक 55% पैसा ही रिलीज किया था।
- सर्वेक्षण में शामिल प्राथमिक विद्यालयों में से औसतन करीब 40% के परिसर में कोई इस्तेमाल लायक शौचालय नहीं था; 20% से अधिक विद्यालयों में इस्तेमाल लायक हैंडपम्प/नल या पेयजल की कोई अन्य व्यवस्था नहीं थी; आधे से ज्यादा विद्यालयों में खेल का मैदान नहीं था; और लगभग 70% विद्यालयों की चहारदीवारी पूरी नहीं थी। प्राथमिक विद्यालयों के बुनियादी ढांचे के मामले में बस्तर की स्थिति सबसे खराब थी।
- गैर आरएमएसए विद्यालयों के मुकाबले आरएमएसए विद्यालयों में, खासकर चहारदीवारी और कंप्यूटर प्रयोगशाला के मामले में, बुनियादी सुविधाओं की ज़्यादा कमी है। इस मामले में सूरजपुर की स्थिति सबसे खराब थी, जहां 20% से भी कम माध्यमिक विद्यालयों में कंप्यूटर प्रयोगशाला थी और महज 35% विद्यालयों के परिसर में ही इस्तेमाल लायक शौचालय था।
- प्राथमिक और माध्यमिक दोनों तरह के विद्यालयों के बुनियादी ढांचे के मामले में राजनांदगांव की स्थिति हर लिहाज से बाकी तीनों जिलों से बेहतर थी।
- एसएसए और आरएमएसए दोनों के तहत, नए बुनियादी ढांचे के निर्माण में विद्यालयों के सामने कई चुनौतियाँ आती हैं। ज़्यादातर मंजूरी प्राप्त सिविल कार्य स्कूल की जरूरतों के अनुरूप नहीं होते- किसी प्राथमिक विद्यालय को नई कक्षा के निर्माण की मंजूरी मिलने की संभावना, वित्त वर्ष 2014-15 में 6% और 2013-14 में 16% थी, बशर्ते स्कूल ने इसके लिए अनुरोध किया हो।
- निर्माण के लिए आवंटित राशि को खर्च करने में कई नियम बाधक है, फलस्वरूप कई सिविल कार्य अधूरे रह जाते हैं। इसकी वजह से, एसएसए और आरएमएसए दोनों के तहत सिविल कार्यों के लिए नए आवंटन में कमी आई है।
- वित्त वर्ष 2014-15 में एसएसए अनुदान देर से जारी किए गए और आरएमएसए अनुदान तो संवितरित ही नहीं किए गए।
- प्रशासन द्वारा निगरानी बहुत कम है। वित्त वर्ष 2014-15 में, करीब 30% एसएसए विद्यालयों में एक बार भी किसी क्लस्टर या नोडल अधिकारी ने दौरा नहीं किया था। जहां दौरा किया था, वहाँ भी पिछले दौरे को औसतन 6 महीने से भी ज़्यादा समय बीत चुका था। सर्वेक्षण में शामिल आधे से ज़्यादा विद्यालयों में वित्त वर्ष 2014-15 में ज़िला स्तर के किसी अधिकारी ने दौरा नहीं किया था। बस्तर में ज़िला स्तर के किसी अधिकारी को विद्यालयों का दौरा किए एक वर्ष बीत चुका था।
- लगभग सभी स्कूलों में स्कूल प्रबंधन समिति/स्कूल प्रबंधन और विकास समिति थी, लेकिन आधे से भी कम स्कूलों ने कहा कि पिछले वित्त वर्ष में स्कूल के स्तर पर कोई योजना बनाई गई।

3.1 प्रस्तावना

इस अध्याय में हम प्रमुख रूप से केंद्र सरकार द्वारा प्रायोजित दो योजनाओं, सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के कार्यान्वयन में छत्तीसगढ़ द्वारा किए जा रहे व्यय की पड़ताल करेंगे।

अगले कुछ खंडों में छत्तीसगढ़ के आम प्राथमिक और माध्यमिक स्कूलों में बुनियादी ढांचे, छात्रों के नामांकन और उपस्थिति तथा शिक्षकों की उपलब्धता और उपस्थिति का वर्णन किया गया है। कोशिश यह है कि शिक्षा के अधिकार (Right to Education/ RTE) से सम्बन्धित मानकों और सर्व शिक्षा अभियान तथा राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, दोनों के मानकों के परिप्रेक्ष्य में मौजूदा कमियों का पता लगाया जाए; और फिर यह समझने की कोशिश की जाए कि इन कमियों की क्या वजह हो सकती है। जो बात सामने आती है, वह है - कई मोर्चों जैसे मानव संसाधन, वित्त, सिविल कार्य और राज्य में शिक्षा क्षेत्र के प्रशासन में कई जटिल चुनौतियाँ।

3.2 सर्व शिक्षा अभियान/राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत एक आम स्कूल की तस्वीर

इस खंड में सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान अनुदान प्राप्त करने वाले छत्तीसगढ़ के एक आम स्कूल की तस्वीर पेश की गई है। इस तथ्य को देखते हुए कि सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, दोनों योजनाओं का मुख्य फोकस स्कूलों में बुनियादी सुविधाओं की व्यवस्था करना है, यही ठीक होगा कि छत्तीसगढ़ के स्कूलों में बुनियादी सुविधाओं की ज़रूरत और आपूर्ति के विश्लेषण से शुरुआत की जाये।

हमारे सर्वेक्षण के आंकड़ों (जो सर्वेक्षणकर्ता की आंखों देखी पर आधारित हैं) से पता चलता है कि प्राथमिक और माध्यमिक दोनों स्तरों के विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं की बेहद कमी है। एसएसए स्कूलों में, सबसे ज़्यादा कमी पाई गई चहारदीवारी¹⁰ और खेल के मैदानों की, सर्वेक्षण में शामिल आधे से भी कम स्कूलों में ये सुविधाएं थीं। सर्वेक्षण में शामिल महज 56% स्कूलों में ही बिजली का कनेक्शन था।¹¹ सर्वेक्षण में शामिल हर 5 एसएसए स्कूलों में से औसतन केवल 3 में ही इस्तेमाल लायक शौचालय थे। हालांकि हमारे नमूने में शामिल एसएसए स्कूलों में से 74% में लड़कियों के लिए अलग शौचालय थे, लेकिन 55% स्कूलों में ही इस्तेमाल लायक हालत¹² में थे। सर्वेक्षण में शामिल अन्य ज़िलों के मुक़ाबले, जनजाति बहुल ज़िलों, सूरजपुर और बस्तर में ज़्यादातर बुनियादी सुविधाओं की स्थिति ज़्यादा खराब थी, और बस्तर में स्थिति सूरजपुर से भी अधिक खराब थी।

¹⁰ आरटीई मानदंडों के मुताबिक सभी एसएसए स्कूलों में स्कूल की इमारत की सुरक्षा के लिए चहारदीवारी या बाड़ का इंतजाम होना चाहिए।

¹¹ राज्य सरकार को इस कमी की जानकारी है और उसने अगले 3 वर्षों में 100% स्कूलों में बिजली कनेक्शन मुहैया कराने का लक्ष्य हासिल करने के लिए एक आदेश जारी किया है।

¹² शौचालय के इस्तेमाल लायक न होने की कई वजहें हो सकती हैं-शौचालय की सीट का टूटा होना, पानी की कमी, रखरखाव के लिए पैसा न होना, दरवाजा न होना आदि।

तालिका 3-1: प्राथमिक विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं की कमी, जनजाति बहुल जिलों में अधिक, राजनांदगांव का प्रदर्शन सबसे बेहतर

निम्नलिखित सुविधाओं वाले स्कूलों का प्रतिशत					
	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर	नमूना औसत
बिजली का कनेक्शन	40%	88%	89%	42%	56%
चालू हालत में हैंडपंप/नल	71%	92%	90%	72%	78%
पूरी चहारदीवारी	29%	53%	50%	20%	32%
खेल का मैदान	37%	44%	56%	60%	48%
इस्तेमाल लायक शौचालय	51%	70%	97%	63%	62%
लड़कियों का अलग शौचालय	77%	76%	98%	62%	74%
इस्तेमाल लायक लड़कियों का शौचालय	43%	57%	94%	50%	55%
पुस्तकालय कक्ष	9%	2%	8%	5%	6%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

बुनियादी सुविधाओं के मामले में माध्यमिक स्कूलों की स्थिति बेहतर दिखाई देती है, लेकिन इसकी प्रमुख वजह हमारे नमूने में शामिल पुराने गैर-आरएमएसए स्कूल हैं (कुल 62 में से 31 स्कूल), जिनका निर्माण, राज्य सरकार द्वारा मुख्यतः अस्सी और नब्बे के दशक में किया गया था। बुनियादी ढांचे संबंधी कई मानकों (जैसे इस्तेमाल लायक शौचालय, चहारदीवारी और कंप्यूटर प्रयोगशाला) पर गैर-आरएमएसए स्कूलों की स्थिति आरएमएसए स्कूलों से बेहतर थी-जो इस बात का संकेत है कि सर्व शिक्षा अभियान की तरह राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत भी बुनियादी सुविधाओं का प्रावधान एक चुनौतीपूर्ण कार्य है। इनकी चर्चा बाद में की गयी है।

माध्यमिक विद्यालयों के स्तर पर चहारदीवारी और कंप्यूटर प्रयोगशालाओं की सबसे ज़्यादा कमी नज़र आई। दिलचस्प है कि सर्व शिक्षा अभियान के विपरीत, यहाँ विभिन्न जिलों में व्यापक अंतर था। जैसे, जहां सूरजपुर के केवल 35% और बस्तर के केवल 58% माध्यमिक विद्यालयों में ही लड़कियों के लिए अलग और इस्तेमाल लायक हालत में शौचालय थे, वहीं जांजगीर चांपा और राजनांदगांव में लगभग सभी सर्वेक्षित माध्यमिक विद्यालयों में यह सुविधा थी (सर्वेक्षण में शामिल तकरीबन 80-90% स्कूलों में लड़कियों के लिए अलग और इस्तेमाल लायक हालत में शौचालय थे)। इसी तरह, जांजगीर चांपा और राजनांदगांव जिलों के, सर्वेक्षण में शामिल माध्यमिक विद्यालयों में से कंप्यूटर प्रयोगशाला वाले स्कूलों की संख्या अन्य दोनों जिलों के स्कूलों के मुकाबले लगभग दुगुनी थी।

स्कूलों में बुनियादी ढांचे के प्रावधान पर अंतिम टिप्पणी: बुनियादी ढांचे संबंधी ज़्यादातर मानकों पर (प्राथमिक और माध्यमिक दोनों स्तरों पर) राजनांदगांव की स्थिति अन्य 3 जिलों के मुकाबले बेहतर नज़र आई, जबकि ज़िले का बड़ा हिस्सा (जैसे जनजाति बहुल मोहला और मानपुर ब्लॉक) ज़िला मुख्यालय से अच्छा खासा दूर है और वहाँ तक पहुंचाना मुश्किल भी है। हमारे गुणात्मक सर्वेक्षणों में इसकी वजह यह

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

बताई गई कि राजनांदगांव राजनैतिक रूप से महत्वपूर्ण निर्वाचन क्षेत्र है, अर्थात् बेहतर नतीजों के पीछे राजनैतिक इच्छाशक्ति का भी थोड़ा बहुत हाथ हो सकता है।

तालिका 3-2: माध्यमिक विद्यालयों में कंप्यूटर प्रयोगशालाओं और चहारदीवारी की बेहद कमी, जनजाति बहुल जिलों में यह कमी अपेक्षाकृत और ज्यादा थी

निम्नलिखित सुविधाओं वाले स्कूलों का प्रतिशत				
	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
बिजली का कनेक्शन	74%	75%	100%	71%
कंप्यूटर प्रयोगशाला	21%	44%	40%	18%
पूरी चहारदीवारी और गेट	37%	44%	30%	29%
खेल का मैदान	58%	75%	70%	71%
लड़कियों का अलग शौचालय	63%	88%	100%	35%
इस्तेमाल लायक शौचालय	58%	81%	90%	35%
इस्तेमाल लायक लड़कियों का शौचालय	58%	81%	90%	35%
पुस्तकालय	58%	81%	80%	76%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण

3.3 छात्रों का नामांकन और उपस्थिति

एक बार स्कूल के निर्माण के बाद, बच्चों के नामांकन और कक्षाओं में उनकी उपस्थिति के मामले में छत्तीसगढ़ ने कितनी सफलता हासिल की है? और क्या राज्य नामांकन और उपस्थिति के लिहाज से लड़के और लड़कियों तथा प्रत्येक सामाजिक समूह की समान भागीदारी सुनिश्चित कर पाया है? लड़के और लड़कियों तथा विभिन्न सामाजिक समूहों के नामांकन आंकड़ों को अलग-अलग करने के लिए हमारे सर्वेक्षण में विद्यालय स्तर के नामांकन रिकॉर्ड देखे गए। साथ ही, सामान्य उपस्थिति का अनुमान लगाने के लिए हमने सर्वेक्षण के दिन (हम बिना पूर्व सूचना दिये स्कूलों में पहुंचे) उपस्थित बच्चों की संख्या भी गिनी। आंकड़े नीचे दिये गए हैं।

यह देखते हुए कि प्राथमिक और माध्यमिक दोनों स्तरों पर, राष्ट्रीय नामांकन औसत लड़कों के पक्ष में झुका हुआ है (माध्यमिक स्तर पर अधिक),¹³ छत्तीसगढ़ में प्राथमिक और माध्यमिक दोनों स्तरों पर लड़के-लड़कियों का नामांकन लगभग बराबर होना बहुत बड़ी उपलब्धि है। भारत में स्कूल शिक्षा पर राष्ट्रीय शैक्षिक योजना और प्रशासन विश्वविद्यालय की रिपोर्ट के मुताबिक 2014-15 में, छत्तीसगढ़ में प्राथमिक विद्यालयों के स्तर पर लिंग समता थी, यहाँ लड़कों के मुकाबले लड़कियों के स्कूलों में नामांकन अनुपात 0.96 था (जबकि राष्ट्रीय औसत 0.93 है)। माध्यमिक स्तर पर छत्तीसगढ़ का आंकड़ा 1.02 है, लेकिन उच्च माध्यमिक स्तर पर यह घटकर 0.95 रह गया, इन स्तरों पर राष्ट्रीय अनुपात क्रमशः 0.90 और 0.89 था। सर्वेक्षण में शामिल हर जिले में और लगभग सभी प्राथमिक तथा माध्यमिक स्कूलों में, कुल नामांकित छात्रों में से आधी या उससे अधिक लड़कियां थीं।

प्राथमिक विद्यालयों में अनुसूचित जाति और जनजाति के नामांकित बच्चों का अनुपात जिले की आबादी में इन सामाजिक समूहों के अनुपात से काफी अधिक था। (देखें तालिका 3-3 और 3-4)। दूसरे शब्दों में

¹³ अखिल भारतीय स्तर पर, 2014-15 में, प्राथमिक स्कूलों में लड़कों के मुकाबले लड़कियों का नामांकन अनुपात 0.93 दर्ज किया गया था। माध्यमिक स्तर पर यह आंकड़ा 0.90 था और उच्च माध्यमिक स्तर पर 0.89. (<http://www.dise.in/Downloads/Publications/Documents/U-DISE-SchoolEducationInIndia-2014-15.pdf>)

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

ऐसा लगता है कि सरकारी स्कूलों में नामांकित बच्चों में वंचित समूहों के बच्चों का प्रतिनिधित्व अधिक है।¹⁴ इस तथ्य से इस आम धारणा की पुष्टि होती है कि सर्वाधिक वंचित समूह ही अपने बच्चों को सरकारी स्कूलों में भेजते हैं, साधनसंपन्न, निजी स्कूल या नर्सरी का रुख करते हैं।¹⁵

तालिका 3-3: ज़िले की आबादी में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति का प्रतिशत

	अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति
बस्तर	1%	70%
जांजगीर चांपा	30%	11%
राजनांदगांव	9%	30%
सूरजपुर	5%	48%

स्रोत: 2011 की जनगणना

तालिका 3-4: आबादी में अनुपात के मुकाबले एसएसए स्कूलों में अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के बच्चों का प्रतिशत ज़्यादा है

	अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति	अन्य
बस्तर	1%	79%	20%
जांजगीर चांपा	36%	13%	51%
राजनांदगांव	7%	41%	52%
सूरजपुर	7%	59%	34%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015; नोट: अन्य में अन्य पिछड़े वर्ग और सामान्य श्रेणी की जातियों के बच्चे शामिल हैं।

माध्यमिक विद्यालयों में नामांकन का पैटर्न थोड़ा-सा अलग है, यहाँ अन्य जाति समूहों (अन्य पिछड़ा वर्ग (ओबीसी) और सामान्य श्रेणी की जातियों के बच्चे) के बच्चों के नामांकन का प्रतिशत ज़िले की आबादी में इन जाति समूहों के अनुपात से अधिक है। इसके पीछे दो कारण हैं। एक तो, अनुसूचित जाति और अनुसूचित जनजाति के कई बच्चे (अनुसूचित जनजाति के ज़्यादा) पाँचवी कक्षा से भी पहले स्कूल छोड़ देते हैं।¹⁶ दूसरा, जिलों में माध्यमिक स्कूलों की संख्या ही बहुत कम है (डीआईएसई आंकड़ों के मुताबिक,

¹⁴ इस सर्वेक्षण में स्कूलों में निःशक्त बच्चों की संख्या का आंकड़ा भी इकट्ठा किया गया। लेकिन इस श्रेणी के बच्चों का नामांकन बहुत कम था-औसतन पूरे ज़िले में हमें एक एसएसए स्कूल में एक निःशक्त बच्चा मिला।

¹⁵ ग्रामीण छत्तीसगढ़ में निजी स्कूलों में नामांकित 6-14 वर्ष के बच्चों का अनुपात ग्रामीण भारत के राष्ट्रीय औसत से काफी कम है (2014 में राष्ट्रीय औसत 30.8% के मुकाबले 17.8%)। लेकिन इसमें हो रही वृद्धि की दर, अखिल भारतीय स्तर पर निजी स्कूलों में नामांकन में हो रही बढ़ोतरी के मुकाबले अधिक है। 2006 से 2014 के बीच ग्रामीण छत्तीसगढ़ में नामांकित बच्चों का अनुपात दुगुने से भी ज़्यादा हो गया (8.5% से 17.8%), जबकि इसी अवधि में सम्पूर्ण ग्रामीण भारत में निजी स्कूलों में बच्चों के नामांकन का प्रतिशत 18.7% से बढ़कर 30.8% दर्ज़ किया गया (एसईआर 2014)। अधिक जानकारी के लिए देखें <http://img.acercentre.org/docs/Publications/ASER%20Reports/ASER%20TOT/State%20pages%20English/chhattisgarh.pdf>.

¹⁶ अनुमान है कि 2014 में ग्रामीण भारत में स्कूल जाने वाली उम्र (6-13) के 3.4% अनुसूचित जाति के बच्चे स्कूल से बाहर थे। अनुसूचित जनजाति के ऐसे बच्चों की संख्या और भी ज़्यादा थी (4.8%)। इसकी तुलना में, मात्र

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

हमारे नमूने के चारों जिलों में आरएमएसए और गैर आरएमएसए दोनों तरह के सरकारी स्कूल कुल मिलाकर केवल 301 हैं¹⁷⁾ इसलिए अन्य जाति समूहों के बच्चे भी सरकारी स्कूलों में दाखिला लेते हैं।

तालिका 3-5: माध्यमिक विद्यालयों में "अन्य" श्रेणी के छात्रों का नामांकन अधिक है

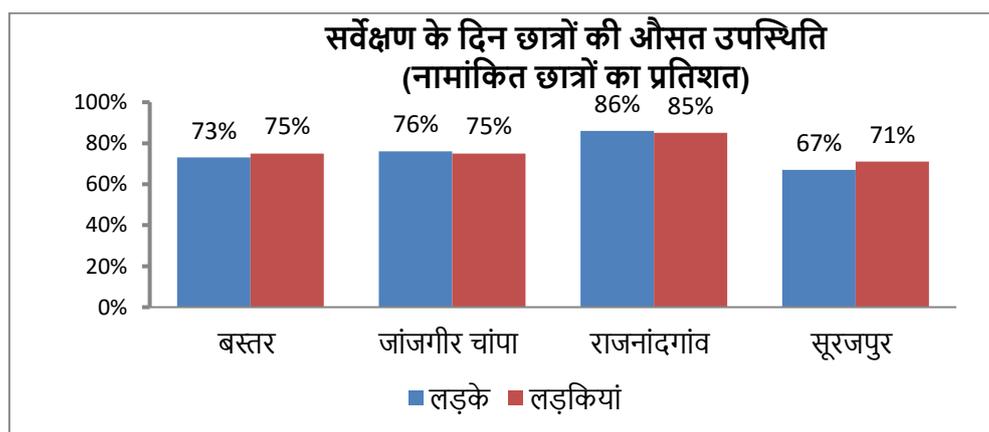
	अनुसूचित जाति	अनुसूचित जनजाति	अन्य
बस्तर	2%	65%	33%
जांजगीर चांपा	36%	4%	60%
राजनांदगांव	9%	25%	66%
सूरजपुर	7%	47%	46%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

प्राथमिक विद्यालयों में छात्रों की उपस्थिति के मामले में, हमारे सर्वेक्षण के आंकड़े राष्ट्रीय सर्वेक्षणों जैसे एएसईआर के आंकड़ों के अनुरूप हैं, हालांकि जिलों के स्तर पर इनमें काफी भिन्नताएँ हैं। 2014 के एएसईआर सर्वे के अनुसार, सर्वे के दिन भारत भर के प्राथमिक विद्यालयों में 71% नामांकित बच्चे उपस्थित थे (2013 के आंकड़े भी इसी के समान थे)। हमारे सर्वेक्षण में सबसे ज़्यादा उपस्थिति राजनांदगांव में पाई गई, जहां पूर्व सूचना दिये बिना किए गए दौरे के दिन कुल नामांकित छात्रों में से 85% से ज़्यादा बच्चे उपस्थित थे।

इसकी तुलना में सूरजपुर में उपस्थिति सबसे कम थी, जहां प्राथमिक विद्यालयों में लड़कियों के मुकाबले कम लड़के उपस्थित थे (चित्र 3-1)। लेकिन औसतन स्कूलों में लड़के-लड़कियों की उपस्थिति में अंतर बहुत कम था।

चित्र 3-1: सर्वेक्षण के दिन प्राथमिक विद्यालयों में छात्रों की औसत उपस्थिति



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

3% ओबीसी बच्चे और 1.9% अन्य सामाजिक समूहों के बच्चे स्कूलों से बाहर हैं। छत्तीसगढ़ के ग्रामीण इलाके में स्कूल न जाने वाले आदिवासी बच्चों का प्रतिशत और भी अधिक (11.6%) है। (SRI and EdCIL.2014. National Sample Survey of Estimation of Out-of-School Children in the Age 6-13 in India. Draft report; available at <http://ssa.nic.in/pabminutes-documents/NS.pdf>).

¹⁷ हमने सर्वेक्षण में गाँव में चलने वाले सभी माध्यमिक स्कूलों को कवर किया। अध्ययन में शामिल चारों जिलों के कुल 62 या हर 5 में से एक स्कूल के प्रधानाध्यापक से आरएमएसए प्रश्नावली के प्रश्न पूछे गए।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

दो जिलों (राजनांदगाँव और सूरजपुर) में तीन अलग-अलग समयावधियों में छात्रों की उपस्थिति मापी गई: 1) जुलाई 2015 में, 2) अक्टूबर 2015 में, और 3) फरवरी 2016 में। इन सर्वेक्षणों (हमने इन्हें स्पॉट सर्वेक्षण का नाम दिया है) के नतीजे नीचे दिये गए हैं। जैसा कि स्पष्ट है, अलग-अलग समय में दर्ज़ उपस्थित छात्रों की संख्या लगभग एक जैसी है और इससे औसत वार्षिक उपस्थिति का काफी सही अंदाज़ा लगाया जा सकता है।

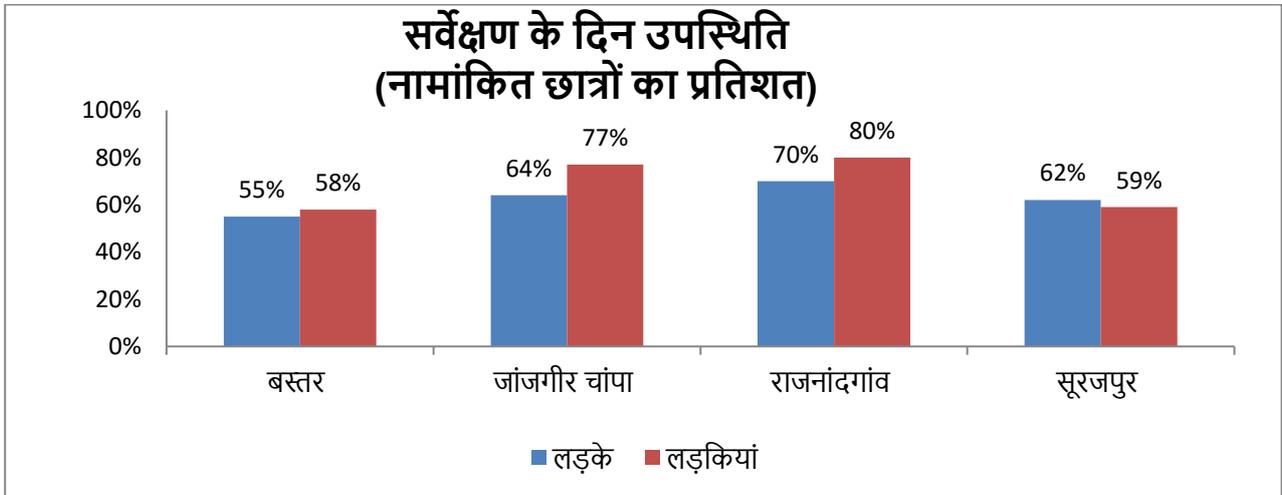
तालिका 3-6: एसएसए स्कूलों में पूरे वर्ष उपस्थिति एक जैसी रही

	जुलाई, 2015		अक्टूबर, 2015		फरवरी, 2016	
	लड़के	लड़कियां	लड़के	लड़कियां	लड़के	लड़कियां
राजनांदगाँव	86%	85%	83%	86%	86%	87%
सूरजपुर	67%	71%	56%	62%	69%	67%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, जुलाई 2015, छत्तीसगढ़ स्पॉट सर्वेक्षण, अक्टूबर 2015, छत्तीसगढ़ स्पॉट सर्वेक्षण, फरवरी, 2016

इसकी तुलना में, माध्यमिक विद्यालयों में बहुत कम उपस्थिति दर्ज़ की गई (चित्र 3-2) माध्यमिक विद्यालयों में छात्रों की कम उपस्थिति की एक संभावित वजह यह है कि वहाँ शिक्षकों के कई पद खाली पड़े हैं (बाद में देखें), ऐसे में छात्रों में रोजाना स्कूल आने का उत्साह कम हो जाता है। बस्तर में छात्रों की उपस्थिति सबसे कम थी, वहाँ सर्वेक्षण के दिन माध्यमिक विद्यालयों में, करीब आधे छात्र ही स्कूल में हाजिर थे।

चित्र 3-2: माध्यमिक विद्यालयों में छात्रों की उपस्थिति कम थी



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

3.4 शिक्षकों की उपलब्धता और उपस्थिति

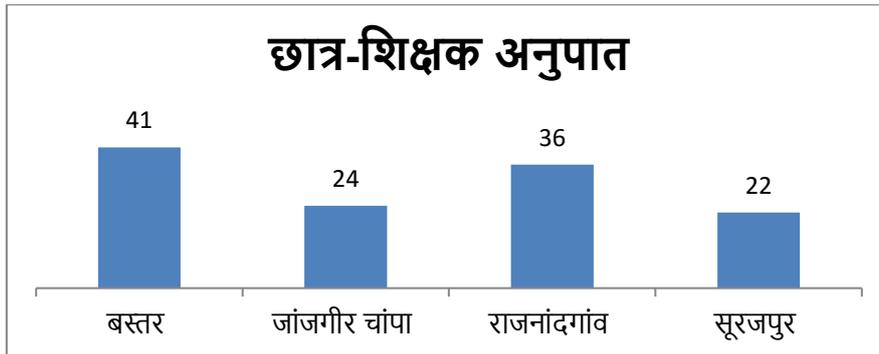
सर्वेक्षण में शामिल चारों जिलों के सभी एसएसए स्कूलों में छात्र शिक्षक अनुपात¹⁸ आरटीई (30:1) और सर्व शिक्षा अभियान (40:1) मानकों के अनुरूप था - बस्तर और जांजगीर चांपा में सबसे ज़्यादा, एक शिक्षक पर 23 और सूरजपुर में 19 था। बस्तर में अपेक्षाकृत अधिक छात्र-शिक्षक अनुपात की वजह वहाँ शिक्षकों की भर्ती कम होना है, क्योंकि शिक्षक बस्तर ज़िले में तैनाती नहीं चाहते। दूसरी ओर, जांजगीर चांपा राज्य का सबसे घनी बसावट वाला ज़िला है, इसलिए यहाँ प्रति विद्यालय नामांकन भी अधिक है।

¹⁸ छात्र-शिक्षक अनुपात निकालने के लिए स्कूल में नामांकित बच्चों की संख्या को कुल शिक्षकों (नियमित, पंचायत और संविदा अध्यापकों सहित) की संख्या से विभजित किया जाता है। 2013-14 में, भारत के सरकारी स्कूलों में औसत छात्र-शिक्षक अनुपात 26:1 था (<http://ssa.nic.in/rte-docs/Final RTE 4th Year.pdf>)

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

लेकिन माध्यमिक विद्यालयों में छात्र शिक्षक अनुपात काफी खराब है और 4 में से केवल 2 जिले ही राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के मानकों (30:1) पर खरे उतरे। बस्तर में औसत छात्र-शिक्षक अनुपात 41 है। (देखें चित्र 3-3)। इसकी वजह है जिले में शिक्षकों के बहुत से खाली पद। माध्यमिक विद्यालयों में, खासकर बस्तर में योग्य शिक्षकों की नियुक्ति बड़ी समस्या है क्योंकि कई शिक्षक वहाँ जाना ही नहीं चाहते। राज्य और जिला स्तर के कई अधिकारियों ने साक्षात्कार के दौरान हमें बताया कि बस्तर में तैनाती को शिक्षक "सजा" समझते हैं।

चित्र 3-3: बस्तर और राजनांदगांव में माध्यमिक विद्यालयों में औसत छात्र-शिक्षक अनुपात राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान मानक, 1 शिक्षक पर 30 छात्र से अधिक था



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

राज्य के माध्यमिक विद्यालयों में बड़ी मुश्किल से शिक्षकों की भर्ती की जाती है और जिनकी नियुक्ति हुई भी है, उनमें से कई स्कूलों में पढ़ाने के लिए नहीं आते। सर्वेक्षण के दिन की स्थिति के अनुसार, विशेषकर हिन्दी, अंग्रेजी, विज्ञान और सामाजिक विज्ञान जैसे विषयों के शिक्षकों की गैरहाजिरी अधिक थी, जनजाति बहुल जिलों में शिक्षकों की गैरहाजिरी और भी ज्यादा थी। प्राथमिक विद्यालयों में भी स्थिति समान है, जहां मुख्य सर्वेक्षण के दिन कुल नियुक्त स्कूल शिक्षकों में से 20% से ज्यादा गैरहाजिर थे।¹⁹

हैरानी की बात है कि माध्यमिक विद्यालयों में न केवल प्रयोगशाला सहायक के बेहद ज्यादा पद रिक्त (65%) थे, बल्कि जिन विद्यालयों में ये पद भरे भी थे, वहाँ भी उनकी उपस्थिति काफी कम थी (तालिका 3-7)। हालांकि प्राथमिक आंकड़ों से हम इस बात की पुष्टि नहीं कर सकते, लेकिन संभवतः प्रयोगशाला सहायकों की गैरहाजिरी का संबंध विज्ञान शिक्षकों की गैरहाजिरी, विज्ञान के विषयों की खराब पढ़ाई (आमतौर पर) और इस पर कम महत्व दिए जाने से है।

¹⁹ ये आंकड़े क्रेमर और अन्य द्वारा 2006 में दर्ज अनुपस्थिति दर के आंकड़ों से मेल खाते हैं। पुस्तक लेखकों ने भारत के 20 राज्यों के प्राथमिक विद्यालयों में बिना पूर्व सूचना दिये दौरा किया और पाया कि सर्वेक्षण के दिन लगभग 25% या हर 4 में से एक शिक्षक अनुपस्थित था (छत्तीसगढ़ में शिक्षकों की अनुपस्थिति का अनुपात और भी ज्यादा (30.6) था) <http://siteresources.worldbank.org/INTPUBSERV/Resources/477250-1187034401048/ChaudhuryandothersMIA.pdf> पर उपलब्ध।

तालिका 3-7: सर्वेक्षण के दिन माध्यमिक विद्यालयों के काफी शिक्षक गैरहाज़िर थे

सर्वेक्षण के दिन किस विषय के कितने शिक्षक अनुपस्थित थे							
	विज्ञान	हिन्दी	अंग्रेजी	संस्कृत	गणित	सामाजिक विज्ञान	प्रयोगशाला सहायक
बस्तर	8%	18%	0%	25%	0%	20%	50%
जांजगीर चांपा	8%	12%	0%	11%	9%	12%	36%
राजनांदगांव	13%	11%	14%	10%	0%	0%	30%
सूरजपुर	7%	8%	25%	14%	13%	13%	20%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

3.5 स्कूलों और प्रशासन के बीच संवाद

प्रशासनिक तंत्र कई माध्यमों से सरकारी स्कूलों के नियमित संपर्क में रहता है। हमने अपने सर्वेक्षण में ऐसे दो माध्यमों की समीक्षा की है। पहले स्तर पर, स्कूल स्तरीय प्रबंधन निकायों पर स्कूल विकास योजना को तैयार करने की ज़िम्मेदारी होती है। इस योजना में स्कूल की जरूरतों का ब्यौरा होता है जिसे ज़िला और ब्लॉक अधिकारियों को भेजा जाता है। हमने अपने सर्वेक्षण में आकलन किया कि यह योजना प्रक्रिया मौजूद है या नहीं और प्रभावी तरीके से काम कर रही है या नहीं। दूसरे स्तर पर, सर्वेक्षण में यह पड़ताल की गई कि सरकारी स्कूलों और प्रशासन के बीच किस प्रकार का संवाद होता है, कितनी बार होता है। ज़िला और ब्लॉक स्तर के शिक्षा अधिकारियों पर अपने क्षेत्र के सभी सरकारी, सहायता प्राप्त और मान्यता प्राप्त स्कूलों की निगरानी, अपने क्षेत्राधिकार के तहत आने वाले सभी कार्यालयों की खाताबहियों और अन्य वित्त तथा खरीद संबंधी मसलों की निगरानी, प्रधानाध्यापकों के कामकाज की निगरानी और पर्यवेक्षण, शिक्षकों, शिक्षणेतर कर्मियों (राज्य संवर्ग के अतिरिक्त) के तबादले, प्रोन्नति और प्रशिक्षण, एमडीएम के लिए ज़िला स्तर पर अनाज उठाने, लंबित अदालती/पेंशन मामलों की समीक्षा सहित शिक्षकों और शिक्षणेतर कर्मियों की शिकायतों के समाधान; तथा ज़िले में शिक्षा के विभिन्न पहलुओं पर चर्चा के लिए नियमित बैठकें आयोजित करने और उनमें भाग लेने की ज़िम्मेदारी होती है। इस खंड में इन दोनों माध्यमों की समीक्षा की गयी है।

विद्यालय स्तरीय समितियां और योजनाएँ: स्थानीय स्तर से योजना निर्माण, सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, दोनों के कार्यान्वयन का आधार है। अभिभावकों, शिक्षकों और स्थानीय निर्वाचित प्रतिनिधियों को स्कूल के व्यापक प्रबंधन में महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है और इन्हें मिलाकर स्कूल प्रबंधन समिति (SMC) या स्कूल प्रबंधन और विकास समिति (SMDC) बनती है। इस स्कूल प्रबंधन समिति/स्कूल प्रबंधन और विकास समिति से स्कूल की जरूरतों और मांग को समझने, उनकी प्राथमिकता तय करने और उन्हें प्रस्तुत करने के लिए प्रतिवर्ष स्कूल विकास योजना (SDP) या स्कूल सुधार योजना (SIP) बनाने की अपेक्षा की जाती है।²⁰ स्कूल विकास योजना या स्कूल सुधार योजना स्थानीय स्तर पर योजना निर्माण का पहला चरण और वैध तरीका है जिसके जरिये स्कूल नियमित रूप से अपनी मांगे ऊपर उन तक भेज सकते हैं जो स्कूलों की विभिन्न जरूरतों के लिए आवंटन का निर्णय लेते हैं। ऐसे में, कोई अचरज नहीं कि इस तंत्र के विफल होने पर स्कूलों को ऐसे कामों के लिए निधियाँ मिल जाती हैं, जिनकी

²⁰ स्कूल का प्रबंधन करने वाले निकाय को सर्वशिक्षा अभियान के तहत स्कूल प्रबंधन समिति और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत स्कूल प्रबंधन और विकास समिति कहते हैं। इन दोनों के तहत बनाए जाने वाली स्कूल योजनाओं को क्रमशः स्कूल विकास योजना और स्कूल सुधार योजना कहा जाता है।

उन्हें ज़रूरत नहीं होती और जो काम उन्हें करवाने होते हैं, उनके लिए पैसा ही नहीं मिलता (जैसे सिविल कार्यों संबंधी खंड देखें)।

हमारे सर्वेक्षण से पता चला कि हालांकि लगभग सभी विद्यालयों (प्राथमिक और माध्यमिक) में स्कूल प्रबंधन समिति या स्कूल प्रबंधन और विकास समिति थी, उनमें से करीब आधे स्कूलों ने ही पिछले वित्त वर्ष में विद्यालय स्तरीय योजना बनाई थी²¹। हालांकि यह संख्या अन्य सर्वेक्षणों द्वारा दर्ज संख्या के समरूप थी,²² लेकिन इस पर पूरा भरोसा नहीं किया जाना चाहिए। पहली बात, आरटीई में परिकल्पित माइक्रो नियोजन प्रक्रिया में अपेक्षा की गई थी कि स्कूल के आसपास के परिवार भी नियोजन प्रक्रिया में शामिल किए जाएंगे। लेकिन हमारे सामने शायद ही ऐसा कोई उदाहरण आया हो। बल्कि, पाया गया कि ज्यादातर प्रधानाध्यापक, अध्यापकों, समुदाय के नेताओं और कुछ चुने हुए अभिभावकों की कोर टीम ही स्कूल सुधार योजना बनाती है। चूंकि हमने किसी स्कूल प्रबंधन समिति या स्कूल प्रबंधन और विकास समिति के सदस्य का साक्षात्कार नहीं लिया, इसलिए यह कहना मुश्किल है कि क्या परिवारों, खासकर वंचित और कमजोर तबकों के परिवारों को नियोजन प्रक्रिया में शामिल किया गया था।

दूसरी बात, जिन स्कूलों ने ये योजनाएँ बनाई भी, वहाँ भी इस प्रक्रिया को लेकर लोगों में काफी निराशा थी। न केवल स्कूलों के प्रधानाध्यापक, बल्कि ज़िला स्तर के अधिकारियों का भी यही कहना था कि ये पूरी प्रक्रिया निरर्थक है और ज़िला स्तर पर अंतिम योजना-निर्माण में इन स्थानीय स्तर की स्कूली योजनाओं की कोई भूमिका नहीं होती, ज़िला स्तर पर योजना, स्कूलों द्वारा निर्दिष्ट प्राथमिकताओं के बजाय ज़िला शिक्षा सूचना तंत्र को सूचित आंकड़ों के आधार पर बनाई जाती हैं। इसकी एक वजह यह हो सकती है कि स्कूल प्रबंधन समितियों और स्कूल प्रबंधन और विकास समितियों को इस बारे में कोई स्पष्ट दिशानिर्देश या प्रशिक्षण नहीं दिया गया था, चारों ज़िलों के सर्वेक्षण में शामिल सभी एसएसए स्कूलों में केवल 34% को ही स्कूल विकास योजना तैयार करने का कोई प्रशिक्षण मिला था। साक्षात्कार के दौरान एक प्रधानाध्यापक का कहना था विद्यालय स्तरीय समितियों को ज्यादातर अप्रासंगिक समझा जाता है- और वे महज खानापूर्ति के लिए होती हैं। स्कूल की वास्तविक ज़रूरतों पर बहुत कम या बिलकुल ध्यान नहीं दिया जाता और सीमित सरकारी निधियों का संवितरण या व्यय दक्षता से नहीं किया जाता।

सरकारी अधिकारियों द्वारा निगरानी: राज्य द्वारा वित्तपोषित स्कूलों की नियमित निगरानी ज़रूरी है ताकि वे अपना कामकाज कुशलता और जवाबदेही से करें। सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान, दोनों के तहत स्कूलों के प्रबंधन के लिए विशाल, विकेंद्रीकृत प्रशासनिक ढाँचा मौजूद है। खासकर, सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत, अकादमिक सहयोग देने के लिए ब्लॉक और क्लस्टर स्तर पर नए पद (बीआरसीसी और सीआरसीसी) सृजित किए गए हैं। इसके अलावा, ब्लॉक शिक्षा अधिकारी का कार्यालय भी स्कूलों के कामकाज पर नजर रखता है ताकि अन्य गतिविधियों के साथ-साथ शिक्षकों और छात्रों की उपस्थिति, सिविल कार्यों का समुचित कार्यान्वयन और पौष्टिक और स्वच्छ मध्याह्न भोजन की आपूर्ति सुनिश्चित की जा सके। ज़िला शिक्षा अधिकारी के दायित्वों में शामिल है कि वे हर महीने प्राथमिक विद्यालयों का निरीक्षण और पर्यवेक्षण करें, शिक्षकों के कामकाज की जांच करें और कक्षाओं में जाकर शैक्षिक सुधारों का आकलन करें। उनसे स्कूलों में मध्याह्न भोजन योजना के सुचारु कार्यान्वयन और

²¹ कई बार स्कूल, ज़िला शिक्षा सूचना तंत्र को भेजे जाने वाली ज़रूरतों को स्कूल विकास योजना से मिला देते हैं। फील्ड में इस भ्रम से बचने के लिए, हमारे गणनाकारों ने पहले प्रधानाध्यापकों से पूछा कि क्या स्कूल में स्कूल प्रबंधन समिति/ स्कूल प्रबंधन और विकास समिति है, है तो यह कब गठित हुई, कितनी बैठकें हो चुकी हैं, वगैरा, वगैरा क्योंकि स्कूल प्रबंधन समिति ही शिक्षा का अधिकार अधिनियम (धारा 21) के तहत स्कूल आधारित नियोजन प्रक्रिया का आधार है। इसके बाद स्कूल विकास योजना के बारे में गणनाकारों ने यह समझाते हुए सवाल पूछा कि यह स्कूल की ज़रूरतों ऊपर के प्रशासनिक तंत्र के सामने रखने का तरीका है। प्रधानाध्यापकों से यह भी पूछा गया कि क्या स्कूल विकास योजना तैयार करने के लिए उन्हें कोई प्रारूप प्राप्त हुआ है।

²² 2013 में भारत भर के जिलों में किए गए पैसा सर्वेक्षण में 44% प्राथमिक विद्यालयों ने स्कूल विकास योजना तैयार करने की बात कही थी।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

सिविल कार्यों की निगरानी करने तथा बीआरसीसी और सीआरसीसी (ब्लॉक और क्लस्टर स्तर के अधिकारी जो प्रारम्भिक स्तर पर शिक्षकों को सभी प्रकार की अकादमिक सहायता उपलब्ध कराते हैं) के साथ मासिक बैठक करने की भी अपेक्षा की जाती है।

सर्वे में पाया गया कि चारों जिलों में सर्व शिक्षा अभियान और माध्यमिक दोनों स्तरों पर निगरानी कम²³ है। जब यह पूछा गया कि इनमें से किस अधिकारी ने निगरानी करने के लिए स्कूल का दौरा किया था तो औसतन 30% एसएसए स्कूल ऐसे थे जहां वित्त वर्ष 2014-15 में एक भी ब्लॉक या क्लस्टर स्तर के अधिकारी ने एक बार भी दौरा नहीं किया था (तालिका 3-8)। अगर कहीं क्लस्टर अधिकारी ने दौरा किया भी था तो उसके पिछले दौरों के बाद औसतन 6 महीने बीत चुके थे (तालिका 3-9)।

तालिका 3-8: ब्लॉक और ज़िला अधिकारियों द्वारा निगरानी दौरों न किया जाना; बस्तर में वर्ष 2014-15 में कई सारे स्कूलों में क्लस्टर अधिकारियों ने एक बार भी दौरा नहीं किया था

	ज़िला स्तरीय अधिकारी	ब्लॉक स्तर के अधिकारी	क्लस्टर/नोडल स्तर के अधिकारी
बस्तर	94%	44%	43%
जांजगीर चांपा	97%	32%	26%
राजनांदगांव	85%	33%	26%
सूरजपुर	85%	44%	20%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

तालिका 3-9: क्लस्टर स्तर के अधिकारी का दौरा औसतन 6 महीने पहले हुआ था

	पिछला निगरानी दौरा कितने समय पहले हुआ था			
	ज़िला अधिकारी	ब्लॉक अधिकारी	क्लस्टर अधिकारी	स्थानीय अधिकारी (पंचायत/एसएमसी)
बस्तर	10.1	7.4	5.9	3.8
जांजगीर चांपा	9.4	8.7	6.1	5.1
राजनांदगांव	9.1	8.2	7.3	3.8
सूरजपुर	7.7	7.8	6.4	4.0

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

स्थानीय स्तर के अधिकारियों द्वारा न केवल कम निगरानी दौरों किए जाते हैं, बल्कि लंबे अंतराल के बाद किए जाते हैं। निगरानी कम होने की एक वजह लंबी दूरियां और सार्वजनिक परिवहन साधनों की अनुपलब्धता भी है, बस्तर के मामले में यह देखा जा सकता है जहां निगरानी की स्थिति सबसे खराब है। बस्तर में लगभग हर एसएसए स्कूल नजदीकी बस स्टॉप से औसतन 6 किमी., ब्लॉक कार्यालय से 23 किमी. और ज़िला मुख्यालय से 38 किमी दूर है। लेकिन, जहां दूरी कम भी है, (जैसे राजनांदगांव की तुलना में जांजगीर चांपा में), वहाँ भी निगरानी के पैमाने पर दोनों ज़िलों में कोई खास अंतर नहीं है।

राज्य के आरएमएसए और आरएमएसए वित्तपोषित माध्यमिक विद्यालयों में भी कम निगरानी एक समस्या है। वर्ष 2014-15 में सर्वेक्षण में शामिल लगभग आधे सर्व शिक्षा अभियान /राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान द्वारा वित्तपोषित स्कूलों में एक बार भी ज़िला स्तर के किसी अधिकारी ने दौरा नहीं किया था। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान में ब्लॉक की कोई वित्तीय भूमिका नहीं है, लेकिन ब्लॉक शिक्षा अधिकारी को

²³ स्कूल पर निगरानी रजिस्टर में दर्ज दौरों को ही निगरानी दौरा माना गया।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

निगरानी की ज़िम्मेदारी सौंपी गई है। बस्तर में, करीब 80% स्कूलों में ज़िला स्तर के किसी अधिकारी ने दौरा नहीं किया था, 53% में ब्लॉक स्तर के किसी अधिकारी ने दौरा नहीं किया था और लगभग 70% में क्लस्टर स्तर के किसी अधिकारी ने दौरा नहीं किया था। क्लस्टर स्तरीय अधिकारियों पर स्कूलों को अकादमिक सहयोग देने की ज़िम्मेदारी है। लेकिन लगता है कि अधिकारियों द्वारा कम निगरानी दौरे करना, महज बस्तर की ही समस्या नहीं है। जांजागीर चांपा और सूरजपुर में भी सर्वेक्षण में शामिल हर 5 में से करीब 4 स्कूलों में भी क्लस्टर स्तर के किसी अधिकारी ने दौरा नहीं किया था। जिन स्कूलों में अधिकारियों ने दौरे किए भी थे, वहाँ भी पिछले दौरे को पूरा एक वर्ष हो चुका था (तालिका 3-11)। पिछले दौरे कितना पहले हुआ, इस मामले में सूरजपुर की स्थिति अन्य तीनों जिलों से बेहतर थी (तालिका 3-11)।

तालिका 3-10: जिलों में माध्यमिक विद्यालयों की निगरानी में कमियाँ

जिन माध्यमिक विद्यालयों में अधिकारियों ने कभी दौरा नहीं किया				
	ज़िला स्तरीय अधिकारी ने	ब्लॉक स्तरीय अधिकारी ने	क्लस्टर स्तरीय अधिकारी ने	पंचायत/ एसडीसी सदस्य ने
बस्तर	79%	53%	68%	47%
जांजागीर चांपा	69%	25%	81%	56%
राजनांदगांव	70%	60%	50%	50%
सूरजपुर	53%	53%	82%	71%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

तालिका 3-11: सूरजपुर में माध्यमिक विद्यालयों की निगरानी अधिक नियमित

	किसी ज़िला स्तरीय अधिकारी ने औसतन कितने समय (महीनों में) पहले पिछला निगरानी दौरा किया था
बस्तर	12.0
जांजागीर चांपा	9.6
राजनांदगांव	9.1
सूरजपुर	6.1

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

निगरानी कम क्यों है? अधिकारियों से हमारे साक्षात्कार में इसकी दो वजहें सामने आईं। पहली, ये कि निगरानी के लिए जिम्मेदार अधिकारियों को लंबी दूरियाँ तय करनी होती हैं, निगरानी के लिए बजट सीमित होता है और यात्रा के लिए किसी वाहन का इंतज़ाम नहीं होता आदि। ज़िला और ब्लॉक स्तर के अधिकारियों ने साक्षात्कार में कहा कि इन्हीं बड़ी दिक्कतों की वजह से वे निगरानी के लिए स्कूलों का उतनी जल्दी-जल्दी दौरा नहीं कर पाते जितनी जल्दी किया जाना चाहिए या जितनी जल्दी वे स्वयं चाहते हैं। जनजातीय इलाकों में, जहाँ बरसात में पहुंचना दुर्गम है, यह समस्या कई गुना बढ़ जाती है।

दूसरी वजह है कि प्रशासनिक ढांचे में भी शक्तियों का बंटवारा हमेशा स्पष्ट नहीं होता। जैसे ज़िला शिक्षा अधिकारी द्वारा शिक्षकों की निगरानी का मामला लेते हैं। राज्य के प्रशासनिक नियमों के अनुसार, ज़िला शिक्षा अधिकारी, शिक्षा विभाग के तहत आने वाले 'नियमित' शिक्षकों को नियुक्त कर सकता है या हटा सकता है। लेकिन जैसा कि हम बाद के खंडों में देखेंगे, राज्य में 'नियमित' शिक्षकों की संख्या ही बहुत कम है; छत्तीसगढ़ में पंचायती राज विभाग के जरिये पंचायत शिक्षकों की नियुक्ति की परंपरा रही है। वर्तमान में पंचायत शिक्षकों की संख्या राज्य के शिक्षक संवर्ग में अधिक है। ऐसे में ज़िला शिक्षा अधिकारी पर सभी शिक्षकों की निगरानी की तो ज़िम्मेदारी होती है, लेकिन अधिकांश पर अनुशासनिक कार्रवाई का कोई वास्तविक अधिकार नहीं होता। ऐसे में अगर ज़िला शिक्षा अधिकारी को पंचायत शिक्षक लापरवाह नज़र आते भी हैं, तब भी उसके पास उन्हें दंडित करने, जैसे वेतन आदि काटने का कोई अधिकार नहीं होता।

इसी प्रकार, ज़िला शिक्षा अधिकारी का स्कूलों में सिविल कार्य पर भी प्रभावी नियंत्रण नहीं होता, क्योंकि छत्तीसगढ़ में ये कार्य शिक्षा विभाग से बाहर की एजेंसियों जैसे लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) और ग्रामीण इंजीनियरिंग सेवा (बड़े कामों के लिए) तथा ग्राम पंचायत (छोटे सिविल कार्यों के लिए) से करवाए जाते हैं। इस तरह, ज़िला शिक्षा अधिकारी ज़िले के स्कूलों के बुनियादी ढांचे की स्थिति और गुणवत्ता के लिए जवाबदेह तो हैं, लेकिन सिविल कार्य सही तरीके से हों, यह सुनिश्चित करने के संबंध में उनकी शक्तियाँ सीमित हैं।

निगरानी की शक्ति बनाम कार्रवाई की शक्ति का यह बिखराव राज्य में आधे-अधूरे विकेन्द्रीकरण का नतीजा है। सैद्धान्तिक रूप से शक्तियों का ये बंटवारा ठीक लगता है। छत्तीसगढ़ सरकार ने शिक्षकों की नियुक्ति और सिविल कार्यों का दायित्व पंचायतों को सौंपा है। सार्वजनिक वित्तपोषण के मूलभूत सिद्धांतों के अनुसार लेनदेन से जुड़े ऐसे कार्यकलाप, जिनकी सबसे सही निगरानी स्थानीय स्तर पर ही हो सकती है, उनके अधिकार भी उसी स्तर तक हस्तांतरित कर देने चाहिए। छत्तीसगढ़ में शिक्षा का प्रशासनिक ढांचा इसी सिद्धांत को प्रतिबिम्बित करता है। अधिकारों के हस्तांतरण के साथ कार्य निष्पादन की जवाबदेही भी बढ़नी चाहिए। इस अर्थ में, उच्च प्रशासनिक अधिकारी (यहाँ ज़िला शिक्षा अधिकारी) को निगरानी की शक्ति देना भी पहले सिद्धान्त के अनुरूप ही है। लेकिन व्यवहार में 'मंजूरी' का वास्तविक अधिकार न तो ज़िला शिक्षा अधिकारी के पास है, न पंचायतों के। यह अधिकार ज़िला परिषद के मुख्य कार्यकारी अधिकारी (जो प्रशासक होता है, निर्वाचित प्रतिनिधि नहीं) के पास है। परिणामस्वरूप, न तो स्थानीय निकायों को शक्तियों के हस्तांतरण में अंतर्निहित स्थानीय जवाबदेही तंत्र कारगर रह पाता है; और न ही स्कूल संबंधी कार्यकलापों की वास्तविक निगरानी और प्रतिबंध लगाने की उच्च प्रशासनिक अधिकारी की क्षमता। इस तरह पूरी निगरानी प्रक्रिया ही अप्रभावी हो जाती है।

उल्लेखनीय है कि इस रिपोर्ट के लिखे जाने तक, छत्तीसगढ़ सरकार ने निगरानी प्रक्रिया की इस खामी को दूर करने के लिए कुछ कदम उठाए हैं। स्कूलों की निगरानी प्रक्रिया में सुधार के लिए शिक्षा विभाग ने 'गुणवत्ता अभियान' शुरू किया है, जिसमें अधिकारियों द्वारा अनिवार्य छमाही दौरों को भी शामिल किया गया है। अगले कुछ वर्षों में इस अभियान का विस्तार माध्यमिक विद्यालयों तक भी किया जाएगा। इन उपायों का असर देखना बाकी है और निकट भविष्य में इनका मूल्यांकन भी ज़रूरी है।

3.6 सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के कार्यान्वयन की चुनौतियाँ

3.6.1 मानव संसाधन: शिक्षकों के रिक्त पद, वेतन में विलंब, जवाबदेही सुनिश्चित न होना

शिक्षकों के रिक्त पद: हमारे आंकड़ों के मुताबिक, छत्तीसगढ़ में सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दोनों के कार्यान्वयन में एक बड़ी चुनौती है- मानव संसाधन यानि शिक्षकों की अनुपलब्धता। एसएसए स्कूलों में शिक्षकों के औसतन 20% (स्वीकृत पदों में से रिक्त पदों का अनुपात) पद रिक्त हैं (तालिका 3-12)। नमूने के माध्यमिक स्कूलों में खासकर विज्ञान, गणित और अंग्रेजी जैसे विषयों में रिक्तियों का प्रतिशत बहुत अधिक है (तालिका 3-13)। विशेषकर बस्तर में यह समस्या बहुत गंभीर है-जहां न केवल प्राथमिक विद्यालयों में रिक्त पदों का अनुपात सर्वाधिक है (27%) बल्कि माध्यमिक स्तर पर प्रमुख विषयों के शिक्षकों के केवल आधे या उससे भी कम पद भरे हैं। जांजगीर चांपा के माध्यमिक स्कूलों में अधिकतर विषयों में सबसे कम रिक्तियाँ हैं।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

तालिका 3-12: बस्तर में शिक्षकों के रिक्त पद अधिक, राजनांदगांव में सबसे कम

	प्राथमिक विद्यालयों में कुल स्वीकृत पदों में से रिक्त पदों का प्रतिशत
बस्तर	27%
जांजगीर चांपा	19%
राजनांदगांव	12%
सूरजपुर	17%
नमूना औसत	20%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

तालिका 3-13: माध्यमिक विद्यालयों में विज्ञान, अंग्रेजी और गणित शिक्षकों तथा प्रयोगशाला सहायकों की रिक्तियाँ सर्वाधिक; बस्तर में स्थिति सबसे खराब

	विज्ञान	हिन्दी	अंग्रेजी	संस्कृत	गणित	सामाजिक विज्ञान	प्रयोगशाला सहायक
बस्तर	50%	31%	63%	38%	79%	35%	47%
जांजगीर चांपा	19%	22%	21%	25%	15%	38%	31%
राजनांदगांव	38%	25%	42%	0%	36%	17%	33%
सूरजपुर	25%	14%	38%	22%	33%	0%	58%
कुल योग	33%	23%	42%	24%	43%	23%	44%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

शिक्षकों की इस कमी के कई कारण हैं। एसएसए स्कूलों के मामले में, राज्य में शिक्षकों की नियुक्ति के लिए आवश्यक शिक्षक अर्हता परीक्षा (TET) नियमित रूप से नहीं हो रही है।²⁴ पिछली बार राज्य में यह परीक्षा सर्वेक्षण के दो वर्ष पहले हुई थी।

इस देरी के कारणों में जाने से पहले, छत्तीसगढ़ में शिक्षक भर्ती की प्रक्रिया को समझना ज़रूरी है। छत्तीसगढ़ में शिक्षकों की नियुक्ति दो संवर्गों में की जाती है (सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दोनों के तहत)। पहला संवर्ग है नियमित शिक्षक जिनकी नियुक्ति शिक्षा विभाग करता है। इसलिए उनका वेतन भी सीधे शिक्षा विभाग से आता है। दूसरा संवर्ग है सर्व शिक्षा अभियान के तहत शिक्षा कर्मियों और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत पंचायत शिक्षक, जिनकी नियुक्ति पंचायतों द्वारा और वास्तव में ज़िला पंचायत के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के कार्यालय से की जाती है²⁵। इनको वेतन क्रमशः सर्व शिक्षा अभियान या राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के बजट से मिलता है। छत्तीसगढ़ में शिक्षकों की नियुक्ति अधिकांशतः इसी संवर्ग से होती रही है। जैसे सर्वेक्षण में शामिल एसएसए स्कूलों में करीब 82% शिक्षक, शिक्षाकर्मियों थे और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के स्कूलों में करीब 80% शिक्षक पंचायत शिक्षक थे (तालिका 3-14 और 3-15)।

²⁴ शिक्षक नियुक्त होने के लिए माध्यमिक परीक्षा में आवश्यक कट-ऑफ अंकों से ज्यादा अंक, बीएड या डीएड की डिग्री और टीईटी परीक्षा में उत्तीर्ण होना ज़रूरी है।

²⁵ जिन शिक्षा कर्मियों या पंचायत शिक्षकों के पास स्नातकोत्तर डिप्लोमा होता है, उन्हें पंचायत शिक्षक व्याख्याता कहते हैं।

तालिका 3-14: प्राथमिक विद्यालयों ज्यादातर शिक्षक पदों पर पंचायत शिक्षक तैनात; नियमित शिक्षकों की भारी कमी

	सर्वेक्षण में शामिल एसएसए स्कूलों में नियमित शिक्षक (%)	सर्वेक्षण में शामिल एसएसए स्कूलों में पंचायत शिक्षक (%)
बस्तर	17%	83%
जांजगीर चांपा	10%	90%
राजनांदगांव	25%	75%
सूरजपुर	19%	81%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

तालिका 3-15: माध्यमिक विद्यालयों में भी ज्यादातर पदों पर पंचायत शिक्षक तैनात; सूरजपुर में सर्वाधिक

	सर्वेक्षण में शामिल माध्यमिक विद्यालयों में नियमित शिक्षक (%)	सर्वेक्षण में शामिल माध्यमिक विद्यालयों में पंचायत शिक्षक (%)
बस्तर	16%	84%
जांजगीर चांपा	13%	87%
राजनांदगांव	19%	81%
सूरजपुर	4%	96%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

शिक्षाकर्मियों और पंचायत शिक्षकों के वेतनमान नियमित शिक्षकों से काफी कम होते हैं। सर्व शिक्षा अभियान के मामले में, हमारे नमूने में शामिल एक शिक्षाकर्मी को अपनी सेवा के एवज़ में औसतन 14,500 रुपये मासिक वेतन मिलता है वहीं किसी नियमित शिक्षक को 31,000 रुपये प्रतिमाह। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत, हमारे नमूने में शामिल पंचायत शिक्षकों को 17000 रुपये से थोड़ा-सा अधिक वेतन मिलता है, वहीं नियमित शिक्षकों का मासिक वेतन 38,000 रुपये से भी अधिक है।

रायपुर में, सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अधिकारियों ने हमें बताया कि शिक्षाकर्मियों और पंचायत शिक्षकों ने अपने कम वेतन के विरोध में प्रदर्शन किया था, जिससे उनकी तैनाती में और भी विलंब हुआ। विरोध प्रदर्शन इतने बढ़ गए कि इनके कारण उच्च न्यायालय को टीईटी के जरिये नियुक्तियों पर स्थगन आदेश देना पड़ा। सर्वेक्षण के समय तक इस मसले का कोई हल नहीं निकला था और टीईटी परीक्षा पर रोक जारी थी²⁶। विभाग के अधिकारी इस गतिरोध को दूर करने में असमर्थ थे क्योंकि यह राज्य का विषय है।

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान में तो समस्या और गंभीर है, क्योंकि उपलब्ध योग्य शिक्षकों की खासकर जनजातीय इलाकों में पहले ही बहुत कमी है, इसीलिए शिक्षकों के रिक्त पद की समस्या जनजातीय इलाकों में ज्यादा गंभीर नज़र आती है। जब टीईटी परीक्षा आयोजित हुई भी थी, तब भी जाति और जनजाति विशिष्ट आरक्षण और योग्य शिक्षकों की सीमित संख्या के कारण वास्तविक नियुक्तियाँ बहुत कम हुईं। ज़िलों ने बताया कि अनुसूचित जाति के शिक्षकों हेतु आरक्षित राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के पदों पर नियुक्तियाँ करना बेहद चुनौतीपूर्ण है।

शिक्षकों के रिक्त पद और उनकी गैरहाजिरी दोनों से शिक्षकों की समग्र 'उपलब्धता' प्रभावित होती है। जैसे, एसएसए स्कूलों में, शिक्षकों के स्वीकृत पदों में से 80% पद ही भरे हुए हैं, बताया गया कि इनमें

²⁶ हाल में टीईटी परीक्षा 2016 में कराने की घोषणा की गई है। 2013 में छत्तीसगढ़ के मुख्यमंत्री ने आदेश भी जारी किए थे कि शिक्षाकर्मियों को 8 वर्ष की सेवा के बाद राज्य सरकार के शिक्षकों के बराबर वेतन मिलेगा। लेकिन हम नहीं बता सकते कि इस आदेश का असर शिक्षाकर्मियों के वेतन पर पड़ा या नहीं, क्योंकि हमने प्रत्येक शिक्षाकर्मी से उसकी सेवा अवधि (वर्षों में) के बारे में नहीं पूछा।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

से भी 80% ही उपस्थित रहते हैं (पीछे शिक्षकों की गैरहाजिरी के आंकड़े देखें)। यानी, किसी एसएसए स्कूल में अगर 10 शिक्षक अपेक्षित हैं तो प्रतिदिन शिक्षण के लिए औसतन 6 ही उपलब्ध होते हैं। ऐसे में आश्चर्य नहीं कि सर्वेक्षण नमूने के करीब 84% प्राथमिक विद्यालयों में शिक्षक एक साथ कई कक्षाओं को पढ़ाते हुए मिले। यह देखते हुए कि छत्तीसगढ़ में एक एसएसए स्कूल के लिए औसतन शिक्षकों के 3 पद स्वीकृत हैं (केवल अधिक आबादी वाले जांजगीर चांपा में स्वीकृत पदों की संख्या अधिक यानी 4 थी) और 5 कक्षाओं को पढ़ाया जाना होता है, अतः प्राथमिक विद्यालयों में एक साथ कई कक्षाओं को पढ़ाना ही पड़ता है।

लेकिन माध्यमिक विद्यालयों में शिक्षकों की अनुपलब्धता ज़्यादा गंभीर समस्या है। जैसे, बस्तर में, विज्ञान शिक्षकों के केवल 50% पद ही भरे हुए हैं। सर्वेक्षण के दिन, इनमें से 8% शिक्षक गैरहाज़िर थे, यानी अपेक्षित 10 शिक्षकों में से शिक्षणकार्य के लिए महज 4 शिक्षक ही "उपलब्ध" थे। चूंकि शिक्षकों के सभी पद भरे नहीं हैं/ या नियुक्त शिक्षक स्कूल से गैरहाज़िर थे, माध्यमिक विद्यालयों में भी शिक्षक एक साथ कई कक्षाएँ पढ़ाते हुए देखे गए: सर्वेक्षण के दिन बस्तर में 26% स्कूलों और राजनांदगांव में 30% स्कूलों में अलग-अलग कक्षाओं के बच्चे एक साथ बैठकर पढ़ रहे थे (तालिका 3-16)। माध्यमिक विद्यालयों के प्रधानाध्यापकों ने हमारी सर्वे टीम को बताया कि शिक्षकों के कम उपलब्ध होने से पढ़ाई के स्तर में गिरावट आती है और जैसा कि हमारे सर्वेक्षण आंकड़ों से भी स्पष्ट है छात्रों की उपस्थिति पर भी असर पड़ता है (माध्यमिक विद्यालयों में छात्रों की उपस्थिति के लिए चित्र 3-2 देखें)।

तालिका 3-16: बस्तर और राजनांदगांव के माध्यमिक विद्यालयों में एक साथ कई कक्षाएं पढ़ाने का प्रचलन बहुत अधिक

	उन माध्यमिक स्कूलों का प्रतिशत जहां अलग-अलग कक्षाओं के बच्चे एक साथ बैठकर पढ़ रहे थे (सर्वेक्षण के दिन)
बस्तर	26%
जांजगीर चांपा	6%
राजनांदगांव	30%
सूरजपुर	12%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

कुछ जिलों में शिक्षकों की अनुपलब्धता से निपटने की कोशिशों की गई हैं। जैसे, सूरजपुर में ज़िला प्रशासन ने आरएमएसए स्कूलों में आसपास के बड़े माध्यमिक विद्यालयों के शिक्षक तैनात किए हैं। वैकल्पिक (पंचायत) निधियों का इस्तेमाल कर, ज़िला प्रशासन ने योग्य युवाओं को भी कम अवधि के लिए नियुक्त किया है ताकि स्कूलों में पढ़ाई जारी रखी जा सके। लेकिन, वैकल्पिक मद में पैसे की कमी को देखते हुए ज़िला स्तर के अधिकारी स्वयं ही ऐसे प्रयासों को व्यावहारिक नहीं मानते। राज्य ने भी शिक्षकों की कमी को दूर करने के लिए इसी तर्ज़ पर कम अवधि के लिए 'अतिथि शिक्षकों' की नियुक्ति की घोषणा की है, लेकिन सर्वेक्षण के समय, नमूने के किसी भी स्कूल में कोई अतिथि शिक्षक नियुक्त नहीं किया गया था।

वेतन में विलंब: जिन शिक्षकों की नियुक्ति हुई भी है, हमारे आंकड़ों के मुताबिक उन्हें भी वेतन बहुत देर से मिलता है। पहले राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की बात करते हैं। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत जहां नियमित शिक्षकों का वेतन आमतौर पर समय पर (अपवाद स्वरूप कुछ मामलों में एक महीने की देरी से) मिल जाता है, वहीं सर्वेक्षण के समय (जुलाई-अगस्त, 2015) में राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के 70-80% पंचायत शिक्षकों को आखिरी बार वेतन जून में 1-2 महीने विलंब से मिला था। यानि, ज़्यादातर मामलों में जून में प्राप्त वेतन अप्रैल या मार्च महीने का था।

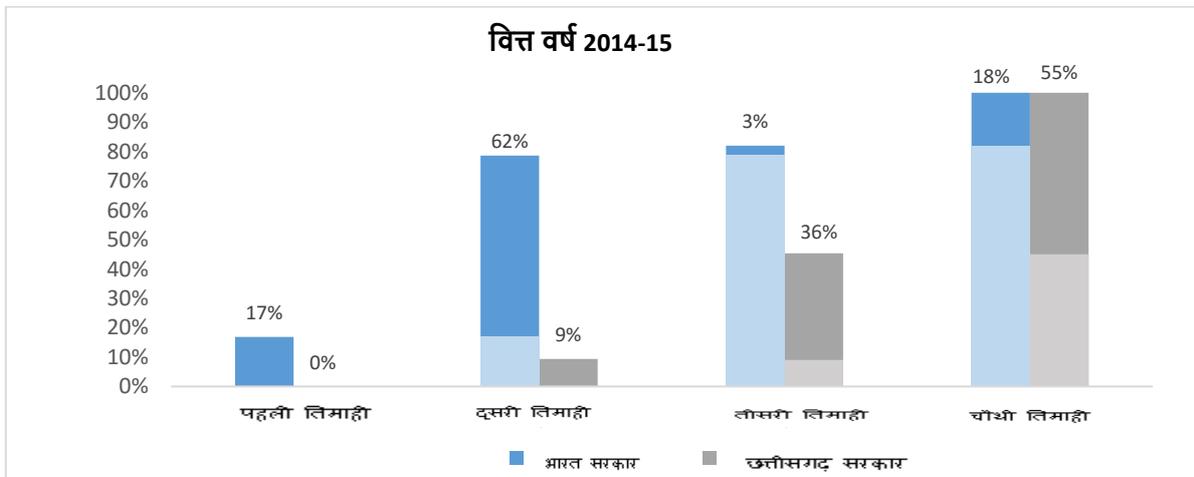
यह समस्या इतनी गंभीर है कि क्षेत्र में किए गए सभी साक्षात्कारों में (ज़िला और उपज़िला स्तर पर) चर्चा का मुख्य बिन्दु, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत पंचायत शिक्षकों के वेतन में विलंब ही था,

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

कइयों ने तो यह भी कहा कि लोग इस स्कीम के तहत शिक्षक नियुक्त होना ही नहीं चाहते क्योंकि वे मानते हैं कि राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान में तो वेतन देर से ही मिलेगा। ज़िला स्तर पर राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत नियुक्त कर्मी भी वेतन में विलंब से परेशान थे और इसी कारण वहाँ कई पद खाली थे।

हालांकि, वेतन मिलने में देरी के बारे में आम समझ यही है कि भारत सरकार समय पर राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की निधियाँ रिलीज नहीं करती, राज्य के राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान कार्यालय से मिले आंकड़ों से पता चलता है कि राज्य भी पैसा देर से जारी करता है। जैसे, वित्त वर्ष 2014-15 में, राज्य सरकार ने राज्य कार्यान्वयन सोसायटी को अपनी निधियों का 55% वित्त वर्ष की चौथी तिमाही में जारी किया, जबकि भारत सरकार अपने अंशदान का 80% दूसरी तिमाही में ही जारी कर चुकी थी। यद्यपि राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के कर्मी राज्य स्तर से पैसे की रिलीज में विलंब का कोई खास कारण नहीं बता पाये, लेकिन हो सकता है कि इस देरी के पीछे राज्य द्वारा निधियों के प्रवाह मार्ग में बदलाव करना हो। 2013-14 से भारत सरकार से प्राप्त निधियाँ भी राज्यों के बजट के जरिये दी जाती हैं। दूसरे शब्दों में, पहले केंद्र का अंशदान राज्यों के बजट में जाता है और फिर राज्य इसमें अपना अंशदान मिलाकर एक साथ कुल राशि जारी करते हैं। प्रवाह मार्ग में बदलाव से राज्यों द्वारा निधियाँ जारी करने में विलंब हो सकता है, जिससे वेतन आदि के भुगतान में भी देरी होती है। आईसीडीएस निधियों की रिलीज में भी ऐसा ही विलंब दिखता है।

चित्र 3-4: छत्तीसगढ़ द्वारा राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत अपना करीब 50% अंशदान चौथी तिमाही में जारी

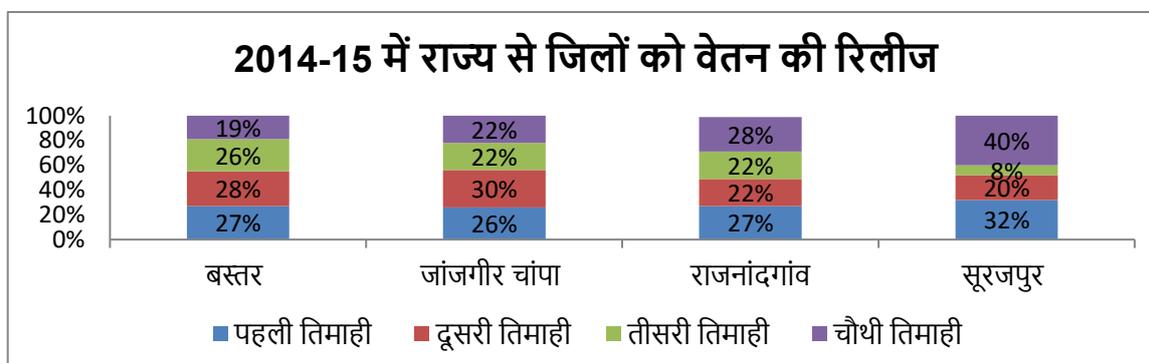


स्रोत: राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार

राज्य कार्यान्वयन सोसायटी को एक बार निधियाँ जारी हो जाने के बाद, जिलों को पैसे के संवितरण में कोई ज़्यादा विलंब नज़र नहीं आता। शिक्षकों का वेतन राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के वित्तपोषण का सबसे बड़ा घटक है (75%)²⁷ और राज्य कार्यान्वयन सोसायटी (प्रायः) समय पर इसे जारी भी कर देती है (सूरजपुर एकमात्र अपवाद है जिसे वित्त वर्ष 2014-15 में राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान फंड का 40% पैसा चौथी तिमाही में मिला)।

²⁷ ये आंकड़े छत्तीसगढ़ के संबंध में परियोजना अनुमोदन बोर्ड की बैठक, 2014-15 के कार्यवृत्त से लिए गए हैं।

चित्र 3-5: राज्य कार्यान्वयन सोसायटी द्वारा जिलों को राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान हेतु वेतन निधि ज्यादातर समय पर जारी; सूरजपुर अपवाद



स्रोत: राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार

सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत भी, शिक्षकों, विशेषकर शिक्षाकर्मियों के वेतन में विलंब आम बात थी²⁸। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की ही तरह, सर्वेक्षण में शामिल स्कूलों के ज्यादातर नियमित शिक्षकों को वेतन समय पर मिला था, अपवादस्वरूप कुछ ने कहा कि उन्हें वेतन 1 महीना विलंब से मिला था। इसके विपरीत, एसएसए स्कूल में पढ़ाने वाले शिक्षाकर्मियों को इकट्ठे 2/3 महीने का वेतन मिलना सामान्य था। सर्वेक्षण के समय (जुलाई-अगस्त, 2015 में), एसएसए स्कूलों के करीब 60% शिक्षाकर्मियों को पिछला वेतन जून में मिला था, 18% को मई में और 11% को जुलाई में। आधे से ज्यादा शिक्षाकर्मियों को वेतन एक महीने से भी ज्यादा विलंब से मिला था।

इसके अलावा, अन्य देय जैसे यात्रा और महंगाई भत्ते (टीए/डीए) का भुगतान भी देर से होता है। सर्वेक्षण में जांजगीर चांपा और सूरजपुर के करीब 70% एसएसए शिक्षकों ने बताया कि उन्हें वित्त वर्ष 2014-15 का टीए/डीए नहीं मिला है (तालिका 3-17)। इसी प्रकार, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत, विशेषकर सूरजपुर में टीए/डीए के भुगतान में विलंब देखा गया (तालिका 3-18)।

तालिका 3-17: जांजगीर चांपा और सूरजपुर में 70% से ज्यादा प्राथमिक शिक्षकों को 2014-15 में टीए/डीए नहीं मिला था

	प्राप्त नहीं	प्राप्त	लागू नहीं	उपलब्ध नहीं
बस्तर	46%	33%	17%	4%
जांजगीर चांपा	74%	26%		
राजनांदगांव	50%	48%		2%
सूरजपुर	74%	25%		1%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

²⁸ विभिन्न राज्यों में जुलाई-अगस्त 2013 में किए गए हमारे पैसा ज़िला अध्ययनों में भी शिक्षाकर्मियों को वेतन मिलने में इसी प्रकार का विलंब देखा गया था। खासकर, बिहार में वेतन बहुत देरी से मिल रहा था; नालंदा और पूर्णिया जैसे जिलों के शिक्षाकर्मियों को पिछली बार वेतन मई या अप्रैल में मिला था, यानि वेतन के भुगतान में 2-3 महीने की देरी हो रही थी।

तालिका 3-18: सूरजपुर में माध्यमिक विद्यालयों के 70% से ज्यादा शिक्षकों को 2014-15 में टीए/डीए नहीं मिला था

	प्राप्त नहीं	प्राप्त	लागू नहीं	उपलब्ध नहीं
बस्तर	26%	21%	42%	11%
जांजगीर चांपा	44%	56%		
राजनांदगांव	30%	60%	10%	
सूरजपुर	71%	23%	6%	

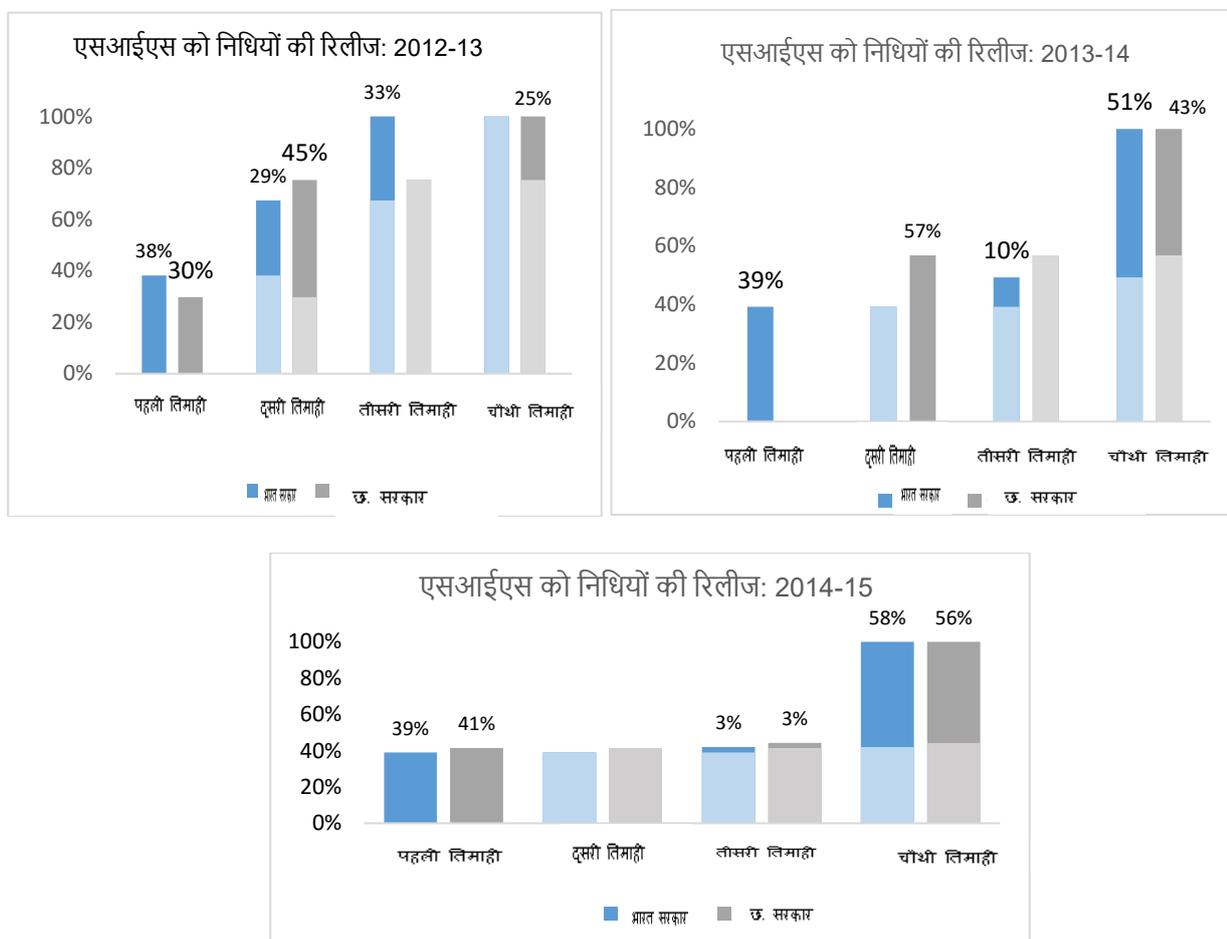
स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

ऐसे हालात में, जब योग्य शिक्षक पहले ही कम हैं, नियमित और प्रभावी अध्यापक प्रशिक्षण बेहद जरूरी है। लेकिन प्रशिक्षण संबंधी टीए/डीए के भुगतान में विलंब जैसी समस्याओं से शिक्षकों में प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए बहुत कम उत्साह रह जाता है।

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की ही तरह, इन राशियों के भुगतान में देरी को सर्व शिक्षा अभियान के तहत निधियों की रिलीज में देरी से जोड़ा जा सकता है, जिसमें हाल के वर्षों में बहुत विलंब होने लगा है। नीचे दिये गए ग्राफ से पता चलता है कि वित्त वर्ष 2014-15 में भारत सरकार और छत्तीसगढ़ सरकार, दोनों ने राज्य कार्यान्वयन सोसाइटी को अपनी निधियों का आधे से ज्यादा हिस्सा वर्ष की चौथी तिमाही में ही जारी किया (चित्र 3-6)। यही प्रवृत्ति 2015-16 में भी दिखाई देती है। एकाउंटबिलिटी इनीशिएटिव द्वारा प्रतिवर्ष सर्व शिक्षा अभियान बजट के निष्पादन की समीक्षा की जाती है, उसमें हमने पाया कि वित्त वर्ष 2015-16 में छत्तीसगढ़ ने सितंबर, 2015 तक राज्य कार्यान्वयन सोसायटी को अपने अनुमोदित बजट की महज 37% राशि ही जारी की थी। जबकि अन्य राज्यों में स्थिति बेहतर थी, जैसे कर्नाटक ने उस समय तक 52%, राजस्थान ने 46% और मध्य प्रदेश ने 44% निधियाँ रिलीज कर दी थीं²⁹।

²⁹ <http://cprindia.org/sites/default/files/policy-briefs/SSA.pdf> .

चित्र 3-6: हाल के वर्षों में सर्व शिक्षा अभियान के तहत निधियां जारी किए जाने में और विलंब

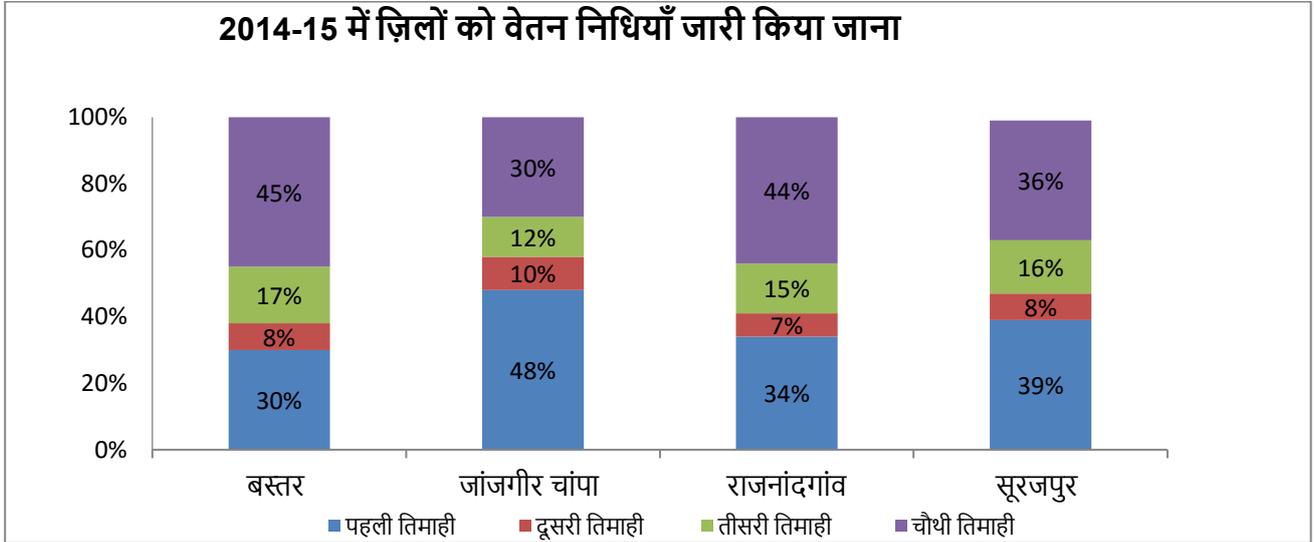


स्रोत: सर्व शिक्षा अभियान कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार

जब राज्य कार्यान्वयन सोसायटी को निधियाँ प्राप्त हो जाती हैं उसके बाद भी जिलों को पैसे के संवितरण में देरी होती है। नीचे दिये गए चार्ट से स्पष्ट है कि एसआईएस द्वारा सर्व शिक्षा अभियान की वेतन निधियों (जो सर्व शिक्षा अभियान के वित्तपोषण का कुल 40% है³⁰) का 30-45% हिस्सा जिलों को वित्त वर्ष 2014-15 के अंत में जारी किया गया।

³⁰ आंकड़े छत्तीसगढ़ की परियोजना अनुमोदन बोर्ड बैठक, 2014-15 के कार्यवृत्त से लिए गए हैं।

चित्र 3-7: राज्य द्वारा एसएसए वेतन निधियों का अधिकांश हिस्सा जिलों को वित्त वर्ष 2014-15 की चौथी तिमाही में जारी किया गया



स्रोत: सर्व शिक्षा अभियान कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार

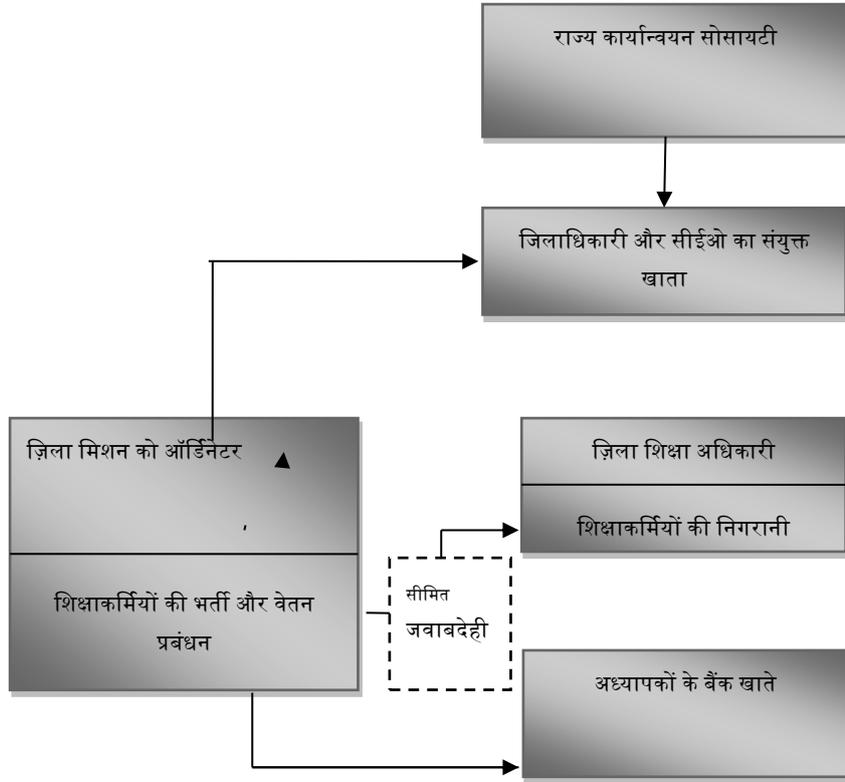
शिक्षक संवर्ग, जवाबदेही तंत्र और यूनियनबाजी: जैसा कि पहले कहा जा चुका है, शिक्षा कर्मी अर्द्ध-शिक्षण कर्मचारी नहीं, बल्कि शिक्षकों का स्थाई संवर्ग है जिसको राज्य अपना रहा है क्योंकि नियमित शिक्षक संवर्ग को कम किया जा रहा है। औसत नियमित शिक्षक का वेतन औसत शिक्षाकर्मी के वेतन के दोगुने से भी ज्यादा है। लेकिन नियमित शिक्षक और शिक्षा कर्मी में मूलभूत अंतर उनकी भर्ती और प्रबंधन में है और इसी से, शिक्षाकर्मियों के कामकाज की निगरानी और उन्हें विनियमित करने की प्रशासन की क्षमता में उलझाव पैदा होता है।

राज्य में शिक्षाकर्मियों की नियुक्ति, प्रोन्नति और निलंबन का प्राधिकार प्रमुख कार्यकारी अधिकारी, जिला पंचायत के कार्यालय के पास होता है³¹। ये कार्य जिला स्तर पर सर्व शिक्षा अभियान को कार्यान्वित करने के लिए विनिर्दिष्ट जिला मिशन कोऑर्डिनेटर (DMC) के कार्यालय के माध्यम से किए जाते हैं। शिक्षाकर्मियों के संबंध में वित्तीय, प्रशासनिक, नियुक्ति व निलंबन के सभी अधिकार जिला पंचायत के पास होते हैं, जिसका प्रमुख, मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO)³² होता है (चित्र 3-8)। जिला शिक्षा अधिकारी इन मामलों में सिफ़ारिश कर सकता है, लेकिन पूरे अधिकार (वेतन भुगतान सहित) मुख्य कार्यकारी अधिकारी को ही होते हैं। दूसरी ओर, जैसा कि निगरानी संबंधी खंड में जिक्र किया जा चुका है, नियमित शिक्षकों की ही तरह ही शिक्षाकर्मियों के कामकाज की निगरानी की सम्पूर्ण ज़िम्मेदारी जिला शिक्षा अधिकारी की है। ऐसे में, जिला शिक्षा अधिकारी, शिक्षाकर्मियों की जवाबदेही तय करने में खुद को असमर्थ पाते हैं। उनके पास शिक्षाकर्मियों का वेतन रोकने, नौकरी से हटाने या कोई और दंड देने का अधिकार न होने के कारण स्कूलों की निगरानी जैसे ज़रूरी कार्य भी ठीक से नहीं हो पाते।

³¹ शिक्षाकर्मियों के तीन ग्रेड होते हैं: 1, 2 और 3. ग्रेड 1 और 2 की भर्ती जिला पंचायत करती है जबकि ग्रेड 3 की भर्ती जनपद पंचायत करती है।

³² देश के कई हिस्सों में यही व्यवस्था लागू है, यह व्यवस्था स्थानीय निकायों को सशक्त और शिक्षकों को अधिक जवाबदेह बनाने का हिस्सा है।

चित्र 3-8: सर्व शिक्षा अभियान के तहत शिक्षाकर्मियों का वेतन भुगतान ढांचा



इस पूरी व्यवस्था में ज़िला शिक्षा अधिकारी को तो अधिकार नहीं ही हैं, ज़िला स्तर पर योजना के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार डीएमसी कार्यालय भी महज वेतन जारी करने का ही काम करता है, और उसे भी शिक्षा कर्मियों की भर्ती या उन्हें नौकरी से हटाने का कोई अधिकार नहीं होता। ये अधिकार ज़िला पंचायत को ही होते हैं। सारांश यह कि ज़िला शिक्षा अधिकारी और डीएमसी दोनों कागजों पर तो जिम्मेदार नज़र आते हैं, लेकिन वास्तव में उनकी भूमिका पोस्ट बॉक्स से अधिक नहीं है।

“हमें एक भी सीएसी को हटाने या उसे बदलने का कोई अधिकार नहीं है। हम बस फाइलें चला रहे हैं; हमारे पास कोई अधिकार नहीं हैं।”
- एक ज़िला मिशन कोऑर्डिनेटर

“सर्व शिक्षा अभियान की कोई फाइल मुख्य कार्यकारी अधिकारी और ज़िला कलेक्टर के दस्तखत के बिना मंजूर नहीं हो सकती।”
- ज़िला शिक्षा विभाग का एक अधिकारी

देश के किसी भी हिस्से की तरह छत्तीसगढ़ में भी शिक्षकों की बेहद कमी है, और उन्हें अनुशासित तथा नियंत्रित करना एक चुनौती है³³। शिक्षकों की नियुक्ति में बहुत दखलंदाज़ी होती है। शिक्षाकर्मी बनने के लिए कुछ न्यूनतम योग्यताएं ज़रूरी हैं, जैसे माध्यमिक परीक्षा में अपेक्षित न्यूनतम अंक (बीएड/डीएड की उपाधि होने पर अंकों में छूट मिलेगी) और टीईटी परीक्षा उत्तीर्ण करना। लेकिन, चूंकि टीईटी परीक्षा आयोजित नहीं हो रही है (ऊपर देखें), कई अभ्यर्थी नौकरी के लिए ज़िला और जनपद पंचायतों के

³³ ऐसा कई राज्यों में है। उदाहरण के लिए देखें Kingdon and Teal (2010). लेखकद्वय ने विद्यार्थियों की उपलब्धियों में अंतर की परख करने के लिए विभिन्न विषयों में उनके अंकों को आधार बनाया और पाया कि जिस विषय के शिक्षक यूनिट के सदस्य हैं उसमें विद्यार्थी का प्रदर्शन अन्य विषयों से खराब है। यह भी देखें: Kingdon and Muzammil (2003), *The Political Economy of Education in India: Teacher Politics in Uttar Pradesh*, Oxford Policy Institute.

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

प्रमुखों से पैरवी लगाने की कोशिश करते सुने गए। उपर्युक्त योग्यताएँ पूरी न करने के बावजूद, शिक्षाकर्मियों द्वारा नियुक्ति और प्रोन्नति के लिए अदालतों का दरवाजा खटखटाना आम बात है। ऐसे कई मामलों में, शिक्षाकर्मियों यूनियन और राजनेताओं का सहयोग भी रहता है।

शिक्षक यूनियन होने पर शिक्षकों से काम लेना और भी मुश्किल हो जाता है। एक ज़िला शिक्षा अधिकारी ने बताया कि उनके ज़िले में शिक्षाकर्मियों यूनियन बहुत मजबूत है और अपनी मांगें मनवाने के लिए वे प्रायः धरना-प्रदर्शन करते रहते हैं। उन्होंने यहाँ तक कहा कि ऐसे दबाव के कारण अभ्यर्थियों का चयन उनकी योग्यताओं के आधार पर नहीं, बल्कि राजनैतिक जुड़ाव के कारण होता है, और इससे कक्षाओं में पढ़ाई की गुणवत्ता पर असर पड़ता है³⁴।

“यह व्यवस्था विफल हो चुकी है। यदि सही पद के लिए सही उम्मेदवार का चयन हो तभी हर काम सुचारु रूप से हो सकता है”
-एक ज़िला शिक्षा अधिकारी

“अगर किसी शिक्षक के खिलाफ कोई शिकायत मिलती है और मुख्य कार्यकारी अधिकारी उसे नौकरी से हटा देते हैं, तो हमारे पास तुरंत किसी राजनेता का फोन आ जाता है कि ‘यह मेरा आदमी है, उसे नौकरी पर वापस रखो’। बेहतर होगा कि सर्व शिक्षा अभियान को बंद ही कर दिया जाए!”
-एक ज़िला शिक्षा अधिकारी

सर्वेक्षण के दौरान अन्य लोगों से भी हमें ये शिकायतें सुनने को मिलीं कि शिक्षक पदों पर भर्ती और तैनाती का राजनीतिकरण हो चुका है और इनमें जबर्दस्त लॉबिंग होती है। राजनांदगांव में हमें बताया गया कि सरकार और शिक्षक यूनियन के बीच चल रहे अदालती मामले में अदालतों ने स्थगन आदेश देकर रोक लगा दी है।

छत्तीसगढ़ में शिक्षाकर्मियों की मजबूत यूनियनों को अविभाजित मध्य प्रदेश द्वारा 1994 में कार्यान्वित की गयी शिक्षा गारंटी स्कीम (ईजीएस) की पृष्ठभूमि में समझना चाहिए। खासकर जनजातीय इलाकों में स्कूल की सुविधा सुलभ बनाने के लिए बनी इस योजना में प्रावधान था कि पंचायत से लिखित अनुरोध प्राप्त होने पर, ईजीएस कार्यक्रम के तहत वहाँ 90 दिन के भीतर स्कूल खोला जाएगा। योजना में समुदाय से ही शिक्षकों की नियुक्ति (पंचायत और अभिभावकों की सिफ़ारिशों के आधार पर) की जानी थी, जिन्हें सरकार का शिक्षा विभाग बाद में प्रशिक्षण देता था। इस प्रकार छत्तीसगढ़ में शिक्षाकर्मियों संवर्ग की जड़ें राजनीतिक हैं, जो किसी भी और राज्य के मुकाबले कहीं अधिक गहरी (और लंबे समय से) हैं।

छत्तीसगढ़ में शिक्षा का मौजूदा प्रशासनिक ढांचा इसी पृष्ठभूमि में विकसित हुआ है। पंचायतों के जरिये स्थानीय समुदाय को शक्तियों और उत्तरदायित्व, दोनों के हस्तांतरण के प्रयास के रूप में शिक्षाकर्मियों का संवर्ग सृजित किया गया था, लेकिन वास्तव में इससे पंचायतों को न तो कोई सार्थक अधिकार मिले हैं, न उत्तरदायित्व³⁵। वस्तुतः ऐसा लगता है कि एक प्रशासनिक अधिकारी (ज़िला शिक्षा अधिकारी) से शक्तियाँ लेकर दूसरे प्रशासनिक अधिकारी (मुख्य कार्यकारी अधिकारी, ज़िला परिषद) को सौंप दी

³⁴ दिलचस्प है कि गांवों में राय ठीक विपरीत थी, जहां कई शिक्षकों और प्रधानाध्यापकों ने शिकायत की कि उनकी यूनियन पर्याप्त सक्रिय नहीं हैं। उन्होंने वेतन मिलने में विलंब का उदाहरण दिया और कहा कि यूनियन इतनी निष्प्रभावी है कि वह इस मामले को हल कराने के लिए कुछ नहीं करती।

³⁵ हालांकि हमारे अध्ययन में यह कमी है कि हमने किसी पंचायत सदस्य से सीधे बात नहीं की, अन्य संबंधित पक्षों के साथ साक्षात्कार में हमने पंचायत सदस्यों द्वारा शिक्षाकर्मियों की निगरानी और नियंत्रण के बारे में किसी से नहीं सुना। प्रशासनिक ढांचे में कोई भी पंचायतों को शिक्षकों का निगरानीकर्ता नहीं मानता। शिक्षक भी स्वयं को पंचायत के प्रति उत्तरदायी नहीं मानते।

गई हैं और समुदाय को न के बराबर अधिकार मिले हुए हैं। सीईओ के कार्यालय के पास कई जिम्मेदारियाँ होती हैं और शिक्षक प्रबंधन और निगरानी उसकी प्राथमिकता होते ही नहीं। ज़िले में शिक्षा संबंधी सभी कार्यकलापों के प्रभारी अधिकारी के रूप में ज़िला शिक्षा अधिकारी पर शिक्षकों की निगरानी की जिम्मेदारी तो होती है, लेकिन इसके निर्वाह के लिए उसके पास पर्याप्त अधिकार नहीं होते।

3.6.2 सिविल कार्य: कार्यान्वयन की स्थिति और चुनौतियाँ

मानकों की तुलना में कमियाँ: सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के कार्यान्वयन में दूसरी बड़ी चुनौती है बुनियादी ढांचे का निर्माण। विडम्बना है कि शिक्षा का अधिकार अधिनियम में सभी मूलभूत सुविधाओं से युक्त इस्तेमाल लायक, आरामदेह स्कूल भवन के निर्माण को बहुत अधिक महत्व देने के बावजूद यह चुनौती बरकरार है। सात वर्ष बीत चुके हैं और अब भी बुनियादी ढांचे में कमियाँ, कहीं कम कहीं ज्यादा बनी हुई हैं।

सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत सिविल कार्य आवंटन और व्यय का महत्वपूर्ण हिस्सा है, इसके लिए कुल निधियों का 19%³⁶ आवंटित किया गया है। 2014-15 में राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत सिविल कार्य हेतु कोई आवंटन नहीं किया गया है। लेकिन पिछले वर्षों में इस योजना के बजट आंकड़ों और क्षेत्र से जुटाए गए आंकड़ों से पता चलता है कि सिविल कार्य हेतु आवंटित पैसे को खर्च करने और वास्तविक बुनियादी ढांचे के निर्माण में राज्य को लगातार दिक्कतों का सामना करना पड़ रहा है।

खंड 3.1 में दी गई तालिकाओं में सर्वेक्षण के समय चारों जिलों के प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं की स्थिति दर्शाई गई है। शिक्षा का अधिकार अधिनियम के तहत, सभी प्राथमिक विद्यालयों के भवनों के बुनियादी ढांचे के लिए कुछ मानक तय किए गए हैं, जिन पर खरा उतरना ज़रूरी है। इनमें साफ और पर्याप्त पेयजल की सुविधा से लेकर स्कूल की इमारत की सुरक्षा के लिए चारदीवारी या बाड़ का इंतजाम भी शामिल है। स्कूल के सुचारु संचालन में इन मानकों की ज़रूरत को समझते हुए सर्वेक्षण में शामिल प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालयों का मूल्यांकन इनके (कुछ अन्य मानकों के भी) आधार पर किया गया।

सर्वेक्षण में पाया गया कि अभी भी छत्तीसगढ़ को आरटीई अधिनियम में निर्धारित बुनियादी ढांचे संबंधी कुछ प्रमुख मानदंडों को हासिल करना है और कुछ में तो स्थिति बहुत ही खराब है। सर्वेक्षण में शामिल करीब 40% प्राथमिक विद्यालयों के परिसर में इस्तेमाल लायक शौचालय नहीं था; 20% से ज्यादा स्कूलों में चालू हालत में हैंडपंप/नल या पेयजल का कोई और इंतजाम नहीं था; करीब आधे स्कूलों में खेल का मैदान नहीं था; और लगभग 70% की चारदीवारी पूरी नहीं थी (पहले दी गयी तालिका 3-1 देखें)।

चार जिलों में से, प्राथमिक विद्यालयों में बुनियादी सुविधाओं के लिहाज से बस्तर की स्थिति सबसे खराब है। लेकिन राज्य के माध्यमिक विद्यालयों में सूरजपुर का प्रदर्शन बस्तर से भी खराब है (पहले दी गयी तालिका 3-2 देखें)। यहाँ 20% से भी कम माध्यमिक विद्यालयों में कंप्यूटर प्रयोगशाला है और केवल 35% के परिसर में इस्तेमाल लायक शौचालय है। स्कूलों (प्राथमिक और माध्यमिक दोनों) में हरेक बुनियादी सुविधा के लिहाज से राजनांदगांव की स्थिति शेष तीनों जिलों से बेहतर है। लेकिन लगभग सभी जिलों में प्राथमिक और माध्यमिक दोनों प्रकार के विद्यालयों में चारदीवारी और लड़के तथा लड़कियों दोनों के लिये इस्तेमाल लायक शौचालयों की बेहद कमी है।

मांग की तुलना में कमियाँ: सर्वेक्षण में स्कूलों में मौजूद बुनियादी सुविधाओं का निरीक्षण करने के साथ-साथ पिछले दो वित्त वर्षों (वित्त वर्ष 2013-14 और 2014-15) में स्कूलों में हुए वास्तविक

³⁶ आंकड़े छत्तीसगढ़ की परियोजना अनुमोदन बोर्ड बैठक, 2014-15 के कार्यवृत्त से लिए गये हैं।

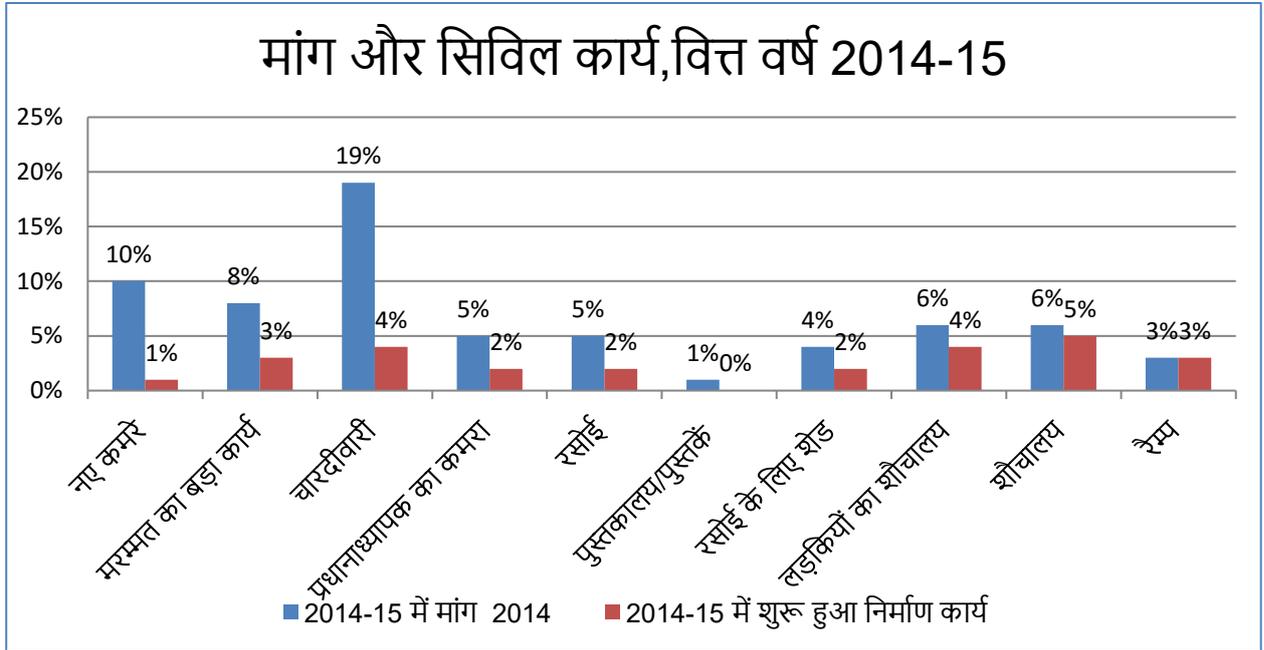
निर्माण कार्य और इस संबंध में स्कूल द्वारा की गई किन्हीं मांगों के बारे में भी सवाल पूछे गए। ये सवाल स्कूल की जरूरतों और अनुमोदन और निर्माण के बीच के अंतर (अगर कोई हो) को समझने के लिए पूछे गए।

माध्यमिक विद्यालयों से प्राप्त जानकारी तो इतनी कम थी कि कोई सार्थक निष्कर्ष निकालना मुश्किल था। लेकिन, छत्तीसगढ़ के सरकारी प्राथमिक विद्यालयों के बारे में निम्नलिखित बातें कही जा सकती हैं।

पहली बात, राज्य में पिछले दो वित्त वर्षों में वास्तविक निर्माण कार्य बहुत कम हुआ है। 2009 में आरटीई अधिनियम लागू होने के बाद स्कूलों के बुनियादी ढांचे के निर्माण में जो तेजी आई थी, वह खत्म होती दिख रही है। आज देश की अधिकतर बस्तियों में स्कूल हैं पर सरकारें स्कूल खोलने के बाद पेश आने वाली चुनौतियों से जूझ रही हैं जैसे कि जो बच्चे स्कूल आ रहे हैं, वे पढ़ें भी, सीखें भी, इसे कैसे सुनिश्चित किया जाए। शिक्षा का अधिकार अधिनियम में दी गई स्कूल की परिकल्पना से अभी स्कूलों की सच्चाई बहुत दूर है। साथ ही, सभी बुनियादी सुविधाएं इस्तेमाल से खराब होंगी ही और उनको इस्तेमाल लायक हालत में रखने के लिए निरंतर प्रयास और निवेश की जरूरत भी होगी।

दूसरी बात, स्कूल की जरूरत और मांग (अनुरोधपत्र, स्कूल विकास योजना या अन्य औपचारिक माध्यमों के जरिये की जाने वाली) तथा प्रशासन से प्राप्त अनुमोदन और प्रशासन द्वारा कराये जाने वाले वास्तविक निर्माण के बीच भारी अंतर है। इस बात को विद्यालय के स्तर पर खराब नियोजन पर पहले की जा चुकी चर्चा के संदर्भ में ज्यादा अच्छे से समझा जा सकता है (नमूने में शामिल लगभग आधे स्कूलों ने ही वित्त वर्ष 2014-15 में स्कूल विकास योजना बनाई थी)। स्थिति यह है कि सभी स्कूल, व्यय के बारे में निर्णय लेने वालों तक समय पर अपनी बात पहुँचाने के लिए मौजूदा माध्यमों का पूरा उपयोग नहीं करते। परिणामस्वरूप जो स्कूल इन मध्यमों का प्रयोग करते भी हैं, उन्हें भी अनदेखा कर दिया जाता है, क्योंकि स्थानीय स्तर पर योजना-निर्माण की इस पूरी प्रक्रिया को ज्यादा गंभीरता से नहीं लिया जाता। ज़िला योजनाओं (और परिणामस्वरूप राज्य स्तरीय योजना का भी) का निर्माण डीआईएसई आंकड़ों का इस्तेमाल कर किया जाता है और स्कूलों की जरूरतों के बारे में, बड़े अधिकारी अपनी समझ से निर्णय ले लेते हैं। यहाँ पर यह तथ्य भी गौर करने लायक है कि ब्लॉक और ज़िला स्तर के अधिकारियों द्वारा बहुत से स्कूलों का नियमित दौरा भी नहीं किया जाता-नतीजतन स्कूलों की असल जरूरत और प्राप्ति के बीच लगभग कोई संबंध नहीं होता।

चित्र 3-9: चारदीवारी, नई कक्षाओं और बड़े मरम्मत कार्य के लिए मांग और मंजूरी में भारी अंतर (सर्व शिक्षा अभियान)



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

उपर्युक्त चित्र 3-9 से पता चलता है कि:

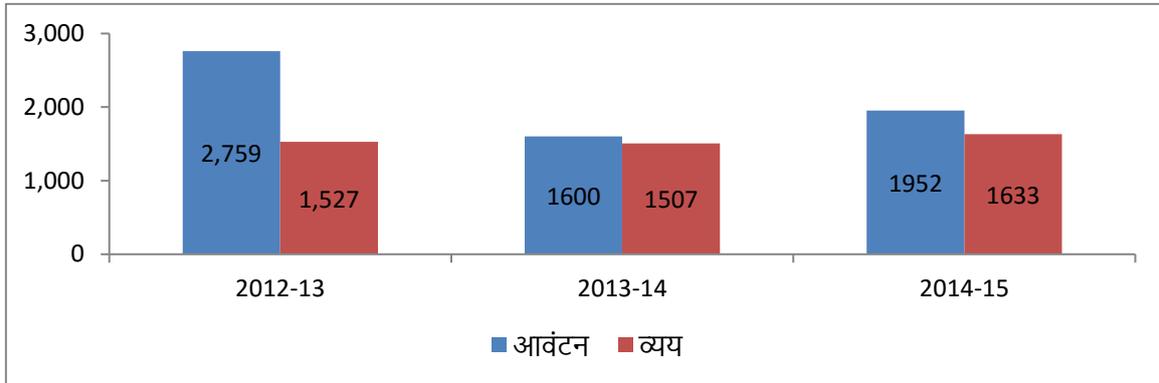
- (1) नमूने में शामिल बहुत कम स्कूलों ने ही किसी सिविल कार्य के लिए कोई मांग/अनुरोध प्रस्तुत किया था। मौजूदा बुनियादी सुविधाओं की कमी को देखते हुए यह बेहद चिंताजनक है।
- (2) स्कूल के स्तर पर सिविल कार्यों की मांग और मंजूरी में बहुत अंतर मौजूद है-अगर किसी स्कूल ने नई कक्षा के निर्माण के लिए अनुरोध किया हो तो उसे इस काम के लिए अनुदान मिलने की संभावना 2014-15 में 6% और 2013-14 में 16% थी।

सिविल कार्यों पर (समग्र) व्यय में कमी: स्कूलों द्वारा अपनी मांग न करना या उनकी मांग पूरी न हो पाना तो चिंता का विषय है ही, आवंटित राशि को खर्च न कर पाना भी एक चुनौती है। हमारे नमूने के एसएसए स्कूलों में पिछले दो वित्त वर्षों में कोई सिविल कार्य नहीं हुआ था- राज्य के पिछले वर्षों के बजट आंकड़े और परियोजना अनुमोदन बोर्ड की बैठकों के कार्यवृत्त भी इस की पुष्टि करते हैं।

पिछले तीन वर्षों के एसएसए आवंटनों का विश्लेषण करने पर पता चलता है कि वित्त वर्ष 2012-13 से सर्व शिक्षा अभियान के समग्र आवंटन में कमी आई है (चित्र 3-10)। सर्व शिक्षा अभियान परियोजना अनुमोदन बोर्ड की बैठक के कार्यवृत्त³⁷ (वित्त वर्ष 2013-14) में कहा गया है कि 2013-14 में कम आवंटन की वजह नए सिविल कार्यों को अनुमोदन न मिलना है क्योंकि पिछले वर्षों का ही बहुत सा कार्य लंबित है। सिविल कार्य संबंधी बहुत सारा पैसा बिना खर्च किए पड़ा है और लगातार आगे बढ़ाया जा रहा है। परियोजना अनुमोदन बोर्ड, 2015-16 की यह भी टिप्पणी है कि खासकर, वामपंथी उग्रवाद से प्रभावित इलाकों में सिविल कार्य अधूरा पड़ा रहता है।

³⁷राष्ट्रीय स्तर पर परियोजना अनुमोदन बोर्ड (पीएबी) शक्तिसम्पन्न निकाय है जिसे योजनाओं को मंजूर करने और बजट मंजूर करने के पूर्ण वित्तीय अधिकार प्राप्त हैं।

चित्र 3-10: सर्व शिक्षा अभियान आवंटन (समग्र) में कमी (करोड़ रुपये में)

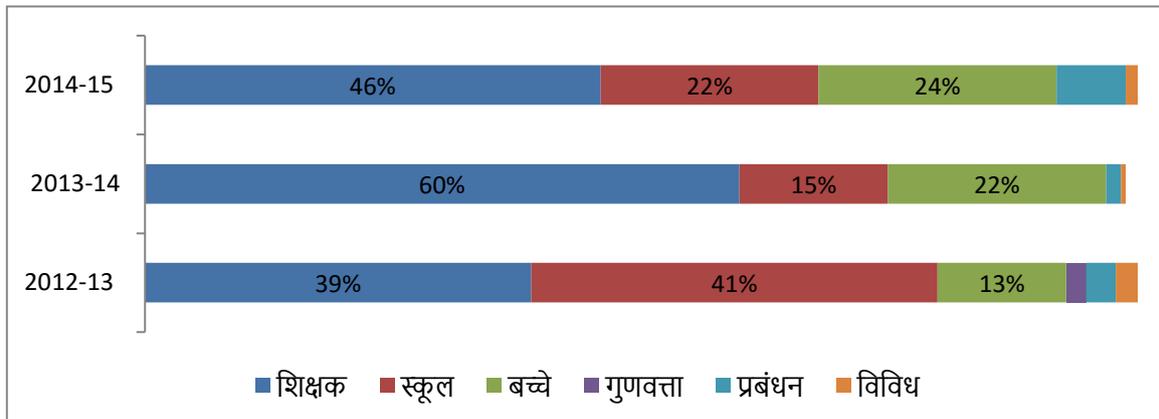


स्रोत: सर्व शिक्षा अभियान कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार

नीचे दिये गए चार्ट (चित्र 3-11) में मानक पैसा पद्धति का प्रयोग कर सर्व शिक्षा अभियान आवंटन में से छह मुख्य घटकों को मिलने वाले हिस्से की गणना की गई है: (1) शिक्षक (शिक्षक वेतन और प्रशिक्षण); (2) स्कूल (सिविल कार्य-नवनिर्माण, मरम्मत और रखरखाव; स्कूलों को अनुदान); (3) बच्चे (छात्रों की हकदारियाँ जैसे गणवेश, पाठ्य पुस्तकें और छात्रवृत्ति); (4) गुणवत्ता (शिक्षा की गुणवत्ता से सीधे जुड़ी कोई भी पहल); (5) प्रबंधन (स्कूलों का समग्र प्रशासन और प्रबंधन); और (6) विविध।

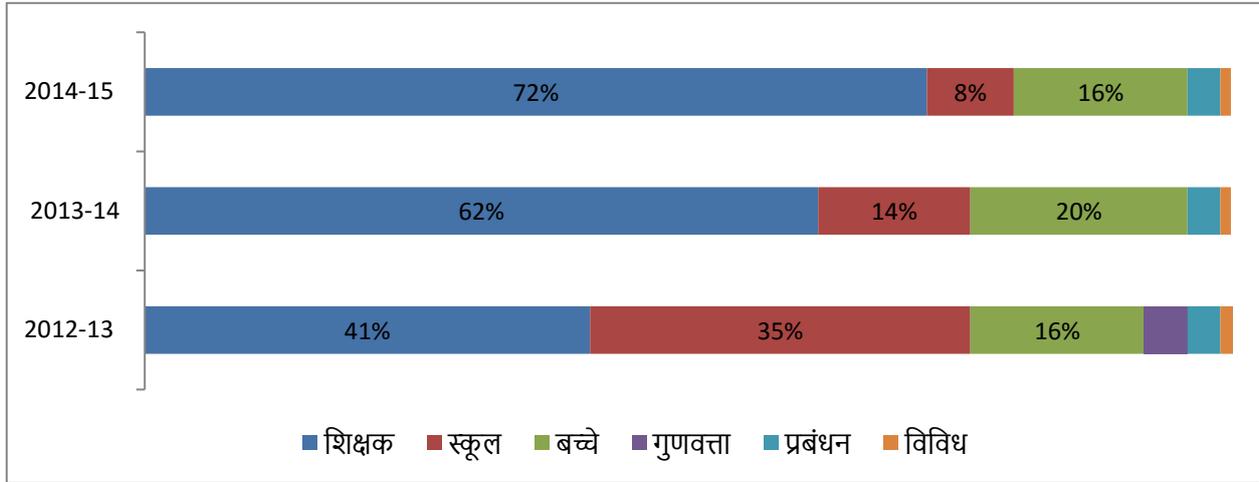
‘स्कूल’ मद के तहत आवंटन वित्त वर्ष 2012-13 से लगभग आधा हो गया है-वित्त वर्ष 2012-13 में 41% से घटकर वित्त वर्ष 2014-15 में 22% रह गया है। इस कमी का आकलन दो सामयिक घटनाक्रमों के परिप्रेक्ष्य में किया जाना चाहिए। पहला, पिछले कुछ वर्षों से भारत सरकार द्वारा सर्व शिक्षा अभियान आवंटन में ही कमी की जा रही है, 2012-13 और 2014-15 के बीच इसमें 2000 करोड़ रुपये की कटौती की गयी और 2014-15 तथा 2015-16 के बीच 2000 करोड़ रुपये और घटा दिये गए। दूसरा, हालांकि छत्तीसगढ़ अभी आरटीई अधिनियम में निर्धारित बुनियादी ढांचे संबंधी मानकों को हासिल नहीं कर पाया है, फिर भी राज्य सिविल कार्यों के लिए आवंटित राशि को खर्च करने में विफल रहा है, बहुत से कार्य अधूरे पड़े हुए हैं। नीचे दिए गए दूसरे चार्ट (चित्र 3-12) से पता चलता है कि सिविल कार्यों हेतु आवंटन और स्कूल को मिलने वाले अनुदानों में कमी आने पर भी, इस शीर्ष में मात्र 8% खर्च किया गया। हमारे सर्वेक्षण के आंकड़ों के मुताबिक स्कूल अनुदान संबंधी व्यय समान ही रहा (और अनुदानों की पूरी राशि जारी की गई), जिससे लगता है कि सिविल कार्यों पर ही खर्च में कमी की गई।

चित्र 3-11: सिविल कार्यों और स्कूल अनुदानों हेतु एसएसए आवंटनों में कटौती



स्रोत: सर्व शिक्षा अभियान के पोर्टल पर उपलब्ध AWP & B दस्तावेजों से परिकल्पित

चित्र 3-12: सिविल कार्यों पर व्यय में कटौती



स्रोत: सर्व शिक्षा अभियान के पोर्टल पर उपलब्ध AWP & B दस्तावेजों से परिकल्पित

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान आवंटन में भी वित्त वर्ष 2013-14 और 2014-15 के बीच इसी तरह की कमी देखी गई। इन्हीं दो वर्षों के आंकड़े उपलब्ध हैं (देखें चित्र 3-13)। इस कमी के कारण 2013-14 और 2014-15 की परियोजना अनुमोदन बोर्ड की बैठकों के कार्यवृत्त से लिए गए निम्नलिखित उद्धरणों से स्पष्ट हो जाते हैं।

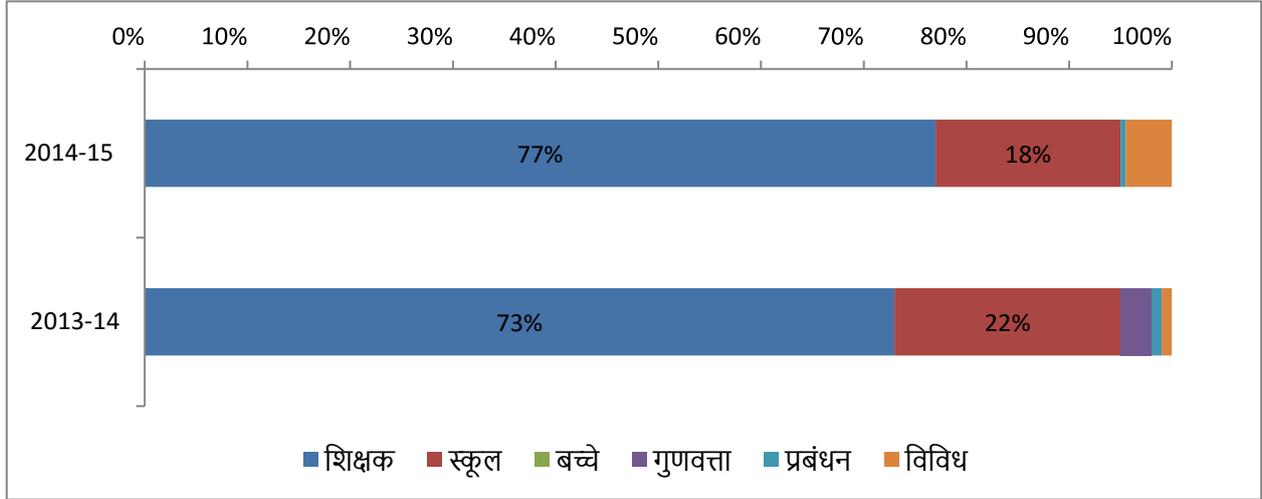
परियोजना अनुमोदन बोर्ड का कार्यवृत्त, 2013-14

“ सिविल कार्यों के कार्यान्वयन की प्रगति धीमी पाई गई है... देखा गया है कि 2009-10 में मंजूर कार्य पूरे हो गए हैं और 2010-11 में मंजूर कार्य विभिन्न चरणों में हैं। शिक्षकों के आवास के अलावा 2011-12 में स्वीकृत कार्य अभी शुरू किए जाने हैं। राज्य ने 75% सिविल कार्य दिसंबर, 2013 तक करने का वचन दिया है... सीमित निधियों के मद्देनजर, परियोजना अनुमोदन बोर्ड ने इस बात पर जोर दिया कि पहले पुराने दायित्वों को पूरा करें। नए अनुमोदनों को कार्य निष्पादन तथा सिविल कार्य पूरे करने की सरकार की प्रतिबद्धता और क्षमता से जोड़ा जाए... अतः प्रस्ताव किया जाता है कि राज्य को सिविल कार्यों की लागत का प्रावधान न किया जाए।”

परियोजना अनुमोदन बोर्ड का कार्यवृत्त, 2014-15

सिविल कार्यों के कार्यान्वयन की प्रगति धीमी पाई गई है। 1000 करोड़ रुपये से अधिक की राशि के अनुमोदित 73% सिविल कार्य अभी अपूर्ण है... दो सेक्शन वाले 344 स्कूलों का उन्नयन कर उन्हें माध्यमिक विद्यालय बनाने के राज्य के प्रस्ताव पर परियोजना अनुमोदन बोर्ड ने विचार किया और 73% सिविल कार्य अपूर्ण होने की स्थिति में, राज्य को सलाह दी गई कि पहले लंबित सिविल कार्यों और पुराने दायित्वों को पूरा करें और फिर नए प्रस्ताव लेकर आए... 552 मौजूदा माध्यमिक विद्यालयों के सुदृढीकरण और 60 शिक्षक आवास के निर्माण के राज्य के प्रस्ताव पर परियोजना अनुमोदन बोर्ड द्वारा विचार किया गया और पहले किए गए अनुमोदनों के शेष कार्य को देखते हुए राज्य को सलाह दी गई कि वह नई मंजूरी के लिए प्रस्ताव रखने से पहले लंबित सिविल कार्यों और पुराने दायित्वों को पूरा करे... राज्य को राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के मुख्य घटक के तहत सिविल कार्य शुरू करने और यदि कोई काम शुरू नहीं किया गया है तो शेष राशि वापस करने की सलाह दी गई। ब्यौरा एक माह के भीतर दिया जाना है, अन्यथा 2013-14 के लिए अनुमोदित जो कार्य शुरू नहीं किए गए, उनके अनुमोदन वापस ले लिए जाएंगे। कम प्रगति को देखते हुए, राज्य द्वारा प्रस्तावित नए घटकों पर विचार नहीं किया गया।

चित्र 3-13: 2014-15 में राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत सिविल कार्यों के लिए आवंटन घटकर 18%



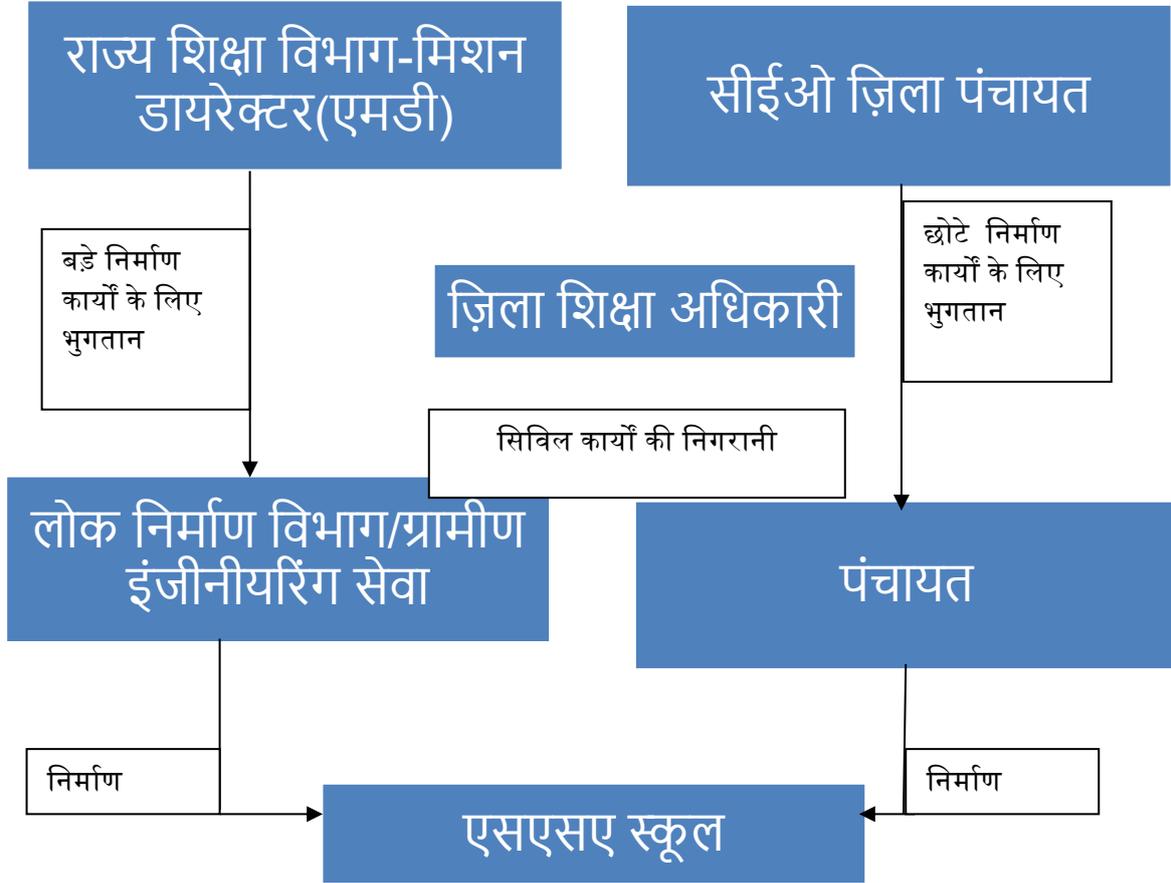
स्रोत: AWP & B दस्तावेजों आरएमएसए पोर्टल, मानव संसाधन विकास मंत्रालय पर उपलब्ध

सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दोनों के तहत सिविल कार्य निधियों को खर्च न कर पाना दिखाता है कि स्कूलों में निर्माण कार्य कराने में कितनी व्यावहारिक चुनौतियाँ हैं। इसे बेहतर ढंग से समझने के लिए इन दोनों योजनाओं के तहत सिविल कार्यों की कार्यान्वयन प्रक्रिया पर गौर करना चाहिए। छत्तीसगढ़ में सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दोनों के तहत कोई भी निर्माण कार्य बाहरी एजेंसियां करती हैं। इन एजेंसियों में लोक निर्माण विभाग (पीडब्ल्यूडी) और ग्रामीण इंजीनियरिंग सेवा (आरईएस) से लेकर छोटे-मोटे सिविल कार्यों के लिए ग्राम पंचायतें भी शामिल हैं³⁸ (देखें चित्र 3-14)। जब कोई कार्य, जैसे एक अतिरिक्त कक्षा का निर्माण, अनुमोदित हो जाता है, तो इस कार्य को करने के लिए एजेंसी को ठेका दे दिया जाता है और उसे भुगतान सीधे राज्य के स्तर से (आरईएस या पीडब्ल्यूडी के मामले में) या मुख्य कार्यकारी अधिकारी, ज़िला पंचायत के कार्यालय से (पंचायतों द्वारा किए जाने वाले छोटे-मोटे कार्यों के लिए) किया जाता है³⁹। सिविल कार्यों से जुड़ी राशि कभी भी स्कूल के बैंक खाते में नहीं आती, ज़िला शिक्षा अधिकारी के कार्यालय के माध्यम से आने का तो सवाल ही नहीं उठता।

³⁸ राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान का सिविल कार्य सिर्फ पीडब्ल्यूडी के जरिये ही होता है। पीडब्ल्यूडी ही काम का उप-ठेका स्थानीय, निजी भवन निर्माताओं या ठेकेदारों को देता है।

³⁹ चूंकि शिक्षा के अधिकार को लागू हुए बहुत समय हो चुका है, एसएसए के तहत ज़्यादातर कार्य या तो पूरा हो चुका है या आरईएस या पीडब्ल्यूडी को स्वीकृत किया जा चुका है। अब स्वीकृत किए जा रहे ज़्यादातर सिविल कार्य ग्राम पंचायतों को दिये जा रहे हैं, क्योंकि इनकी परियोजना राशि प्रायः 8 लाख रुपये से कम होती है- इनके लिए निधियाँ सीईओ, ज़िला पंचायत के माध्यम से आती हैं और सीधे पंचायतों को दी जाती हैं।

चित्र 3-14: एसएसए स्कूलों में सिविल कार्यों का कार्यान्वयन



सिविल निर्माण कार्यों में ज़िला शिक्षा अधिकारी के कार्यालय और स्कूल की कोई भागीदारी न होने से वे ठीक से निगरानी भी नहीं कर पाते कि वास्तव में क्या काम हो रहा है। जैसा कि चित्र 3-14 से स्पष्ट है, सिविल कार्यों के अनुमोदन और उनको देय राशि के भुगतान में ज़िला शिक्षा अधिकारी और उनके कार्यालय की कोई भूमिका नहीं होती। उन्हें बस सिविल कार्यों की निगरानी करनी होती है। लेकिन जैसा कि ऊपर दिये गए निगरानी आंकड़ों से पता चलता है, ज़िला शिक्षा अधिकारी द्वारा निगरानी पहले ही बहुत कम है। ज़िला स्तर के बहुत कम अधिकारी स्कूलों का दौरा करते हैं⁴⁰। लेकिन ज़िले में शिक्षा क्षेत्र से संबंधित सिविल कार्यों की स्थिति और निगरानी की गुणवत्ता के लिए ज़िला शिक्षा अधिकारी ही प्राथमिक तौर पर जिम्मेदार है। क्षेत्र में किए गए साक्षात्कारों में ज़िला शिक्षा अधिकारियों ने कहा कि वास्तविक वित्तीय और दंडात्मक अधिकारों के बिना, यह “अधिकार” या “ज़िम्मेदारी” निरर्थक है। स्कूलों में काम कर रहे ठेकेदार भी यह जानते हैं और उनके निगरानी दौरो को कोई भी गंभीरता से नहीं लेता। कभी-कभी ज़िला शिक्षा अधिकारी अपूर्ण कार्यों या घटिया काम के लिए एफ़आईआर दर्ज़ कराते हैं लेकिन कार्य निष्पादन में सुधार के लिए यह पर्याप्त नहीं होता।

⁴⁰ सर्वेक्षण में इंजीनियरों द्वारा स्कूल स्तर की इकाइयों की निगरानी के बारे में कोई आंकड़े नहीं जुटाये गए हैं। ऐसे में, जिन स्कूलों में ज़िला स्तर के अधिकारियों के दौरे दर्ज़ भी हैं, वहाँ भी यह कहना कठिन है कि उनके दौरे में इंजीनियरों द्वारा गुणवत्ता जांच भी की गई थी कि नहीं।

“पैसे वसूलने के लिए कदम उठाए जाते हैं, एफआईआर करवाई जाती है लेकिन इससे काम पूरा होने में मदद नहीं मिलती।”
-ज़िला स्तर का एक अधिकारी

इस मामले में स्कूलों की क्या स्थिति है? सिद्धांततः इस पूरी प्रक्रिया में सबसे महत्वपूर्ण पक्ष स्कूल ही हैं और किए जा रहे सिविल कार्यों से वही सर्वाधिक प्रभावित होते हैं। हमने पिछले खंड में देखा कि वास्तविक निर्माण कार्य शायद ही कभी स्कूल की जरूरतों के मुताबिक होता हो। इसके अलावा, निर्माण एजेंसियों को अंतिम भुगतान करने से पहले निर्माण कार्य की स्थिति या निर्माण की गुणवत्ता के बारे में स्कूलों का अनुमोदन नहीं लिया जाता। बल्कि ठेकेदार आते हैं, घटिया क्वालिटी के कमरे या शौचालय बनाते हैं और चले जाते हैं। कई स्कूलों के प्रधानाध्यापकों ने कहा कि उन्हें तो यह भी पक्का पता नहीं होता कि उनके स्कूल के लिए कोई सिविल कार्य अनुमोदित हुआ भी है या नहीं और हुआ है तो कब। जब निर्माण एजेंसी स्कूल में काम करना शुरू कर देती है, तभी स्कूल प्रबंधन को इसकी सूचना मिलती है। निर्माण कार्य शुरू हो जाने पर, उसकी निगरानी और देख-रेख में प्रधानाध्यापक की कोई भूमिका नहीं होती। हालांकि अभिभावक और समुदाय स्कूल में निर्माण कार्य की गुणवत्ता के लिए प्रधानाध्यापक को ही जिम्मेदार समझते हैं, लेकिन सर्वेक्षण में प्रधानाध्यापकों ने किसी भी तरह निर्माण एजेंसी को नियंत्रित कर पाने में असमर्थता ही जताई।

दिलचस्प है कि राज्य में पहले जो व्यवस्था थी, उसमें, स्कूल में निर्माण कार्य के लिए प्रधानाध्यापक ही जवाबदेह थे। वैसी स्थिति में, ज़िला शिक्षा अधिकारी के पास भी निर्माण कार्य की निगरानी के ज़्यादा अधिकार थे। वे कार्यों के पूरे होने और उनकी गुणवत्ता भी सुनिश्चित कर सकते थे, क्योंकि प्रधानाध्यापक शिक्षा विभाग के ही कर्मचारी होते हैं और सीधे ज़िला शिक्षा अधिकारी के अधीन होते हैं।

लेकिन, देखा गया कि इस ज़िम्मेदारी के कारण प्रधानाध्यापक के पास शिक्षण कार्य या स्कूल प्रबंधन के लिए समय नहीं होता। इसलिए निगरानी का सारा कार्य उनके हाथ से ले लिया गया। नई व्यवस्था में विकेंद्रीकरण कर सिविल कार्यों की ज़िम्मेदारी पंचायतों को देने की कोशिश की गई जिसकी सम्पूर्ण निगरानी स्कूल प्रबंधन समिति के ज़िम्मे होनी थी। सिद्धान्त में, यह एक अच्छा कदम है। जैसा कि पहले कहा जा चुका है, सर्व शिक्षा अभियान के तहत ज्यादातर बड़े सिविल कार्य पूरे हो गए हैं, इसलिए बेहतर होगा कि छोटे-मोटे निर्माण/ मरम्मत का कार्य स्थानीय पंचायतों को ही सौंपा जाए और स्कूल प्रबंधन समिति, पंचायतों को स्कूल की जरूरतें बताती रहे और फिर उनके काम की निगरानी करती रहे। लेकिन जब स्कूल प्रबंधन समिति ही सक्षम/सक्रिय न हों तो ये संभावनाएं भी धूमिल हो जाती हैं।

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत सारा कार्य पीडब्ल्यूडी को ही आवंटित किया जाता है। पीडब्ल्यूडी राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के ज़िला स्तरीय अधिकारियों को वास्तविक स्थिति की मासिक रिपोर्ट भेजता है कोई शिकायत मिलने पर ज़िला स्तरीय अधिकारी राज्य स्तरीय अधिकारियों से शिकायत कर सकते हैं। पीडब्ल्यूडी को भुगतान सीधे राज्य द्वारा किया जाता है। यहाँ पर भी, वित्तीय और निगरानी संबंधी (ये अधिकार ज़िला शिक्षा अधिकारी के पास हैं) अधिकार विभाजित हैं जिससे जवाबदेही कम हो जाती है।

इसके अलावा, बिजली पानी की सुविधाओं के बारे में सख्त मानक हैं जिनके पूरा होने पर ही किसी राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान स्कूल भवन को “सौंपा जा सकता है”। लेकिन राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत ज़िला शिक्षा अधिकारी के कार्यालय में किसी इंजीनियर या तकनीकी कर्मी का प्रावधान नहीं है और कई ज़िला शिक्षा अधिकारियों ने कहा कि उनके पास निर्माण कार्य की गुणवत्ता की सार्थक जांच के लिए आवश्यक दक्षता नहीं है। प्रायः एजेंसियां इन शर्तों को पूरा नहीं कर पातीं जिससे सौंपे जाने की पूरी प्रक्रिया में देर होती है। सर्वेक्षण में ऐसे भी माध्यमिक स्कूल मिले जो अधूरे निर्मित भवनों में ही चल रहे थे और उन्हें औपचारिक रूप से “सौंपा नहीं गया” था-अधूरे बने दरवाजे और खिड़कियाँ, टूटी हुई चारदीवारी सुरक्षा के लिए खतरा है; और स्थानीय अराजक तत्वों ने पंखे और बाकी फिटिंग चोरी कर ली

हैं। औसतन 3 करोड़ से भी ज्यादा की लागत से बने आरएमएसए स्कूल, भवन की सुरक्षा के लिए एक चपरासी या गार्ड भी नहीं रख पाते।

3.6.3 विद्यालय अनुदान: कवरेज, मिलने का समय और उपयोगिता

विद्यालय अनुदान सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दोनों का ज़रूरी घटक है। 2014-15 में विद्यालय अनुदान छत्तीसगढ़ के कुल सर्व शिक्षा अभियान आवंटन का 4% था। हालांकि यह काफी छोटा हिस्सा है, लेकिन विद्यालय अनुदान ही एकमात्र निधि है, जिसको खर्च करने का निर्णय विद्यालय स्तरीय प्रबंधन समिति करती है। फलतः, स्कूलों के रोज़मर्रा का कामकाज जैसे स्कूलों के बुनियादी ढांचे का रखरखाव, प्रशासनिक व्यय, शिक्षण सामग्री (पाठ्य पुस्तकों के अलावा) की उपलब्धता इन्हीं अनुदानों पर निर्भर करता है। आरटीई के संदर्भ में, इन अनुदानों की प्रासंगिकता और भी बढ़ जाती है। आरटीई में कहा गया है कि सभी स्कूलों की स्कूल प्रबंधन समिति को स्कूल विकास योजना बनानी है। इन योजनाओं का उद्देश्य स्थानीय स्तर से निर्धारित, स्कूल आधारित वित्तपोषण ढांचे का निर्माण करना है ताकि स्कूल विशिष्ट जरूरतों को प्राथमिकता मिले।

सर्व शिक्षा अभियान के तहत, देश के सभी प्राथमिक विद्यालयों के लिए तीन तरह के अनुदानों का प्रावधान किया गया है। ये हैं: i) स्कूल रखरखाव अनुदान (एसएमजी); ii) स्कूल विकास अनुदान (एसडीजी); और iii) शिक्षण सामग्री अनुदान (टीएलएम) (यह सीधे शिक्षकों को मिलता है)। शिक्षण सामग्री अनुदान अब ज्यादातर नहीं दिया जा रहा है और सर्वेक्षण में 3 में से दो अनुदानों पर ही फोकस किया गया। स्कूल रखरखाव अनुदान, बुनियादी ढांचे के रखरखाव के लिए है और स्कूल विकास अनुदान, स्कूल संचालन और प्रशासन के लिए। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान में भी तीन प्रकार के विद्यालय अनुदानों का प्रावधान है। ये हैं: (1) प्रयोगशाला अनुदान; (2) पुस्तक/पुस्तकालय अनुदान; और (3) आकस्मिकता अनुदान (विस्तृत ब्यौरे के लिए देखें बॉक्स 3-1)°

बॉक्स 3-1. सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान अनुदान मानदंड

सर्व शिक्षा अभियान अनुदान

रखरखाव अनुदान: 3 कमरों तक के स्कूल अधिकतम 5,000 रुपये प्रति स्कूल प्रति वर्ष की दर से रखरखाव अनुदान के पात्र हैं जबकि तीन से अधिक कमरे वाले स्कूलों को प्रति वर्ष, प्रति स्कूल अधिकतम 10,000 रुपये तक का अनुदान मिल सकता है। अनुदान की इस मद में ज़िले की कुल पात्रता 7500 रुपये प्रति स्कूल है (नोट: इस प्रयोजन के लिए प्रधानाध्यापक कक्षा और कार्यालय को कमरा नहीं माना जाएगा)।

विद्यालय अनुदान: स्कूल के खराब उपकरणों को बदलने और अन्य उपभोग्य सामग्री की खरीद जैसे आवर्ती खर्चों के लिए प्रत्येक प्राथमिक विद्यालय को प्रति वर्ष 5000 रुपये और उच्च प्राथमिक विद्यालय को प्रति वर्ष 7,000 रुपये। उच्च प्राथमिक विद्यालय के लिए दी जाने वाली राशि, विज्ञान प्रयोगशालाओं और कंप्यूटर शिक्षण की जरूरतों को पूरा करने के लिए भी है।

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान अनुदान

प्रयोगशाला उपकरणों की मरम्मत/ बदलने तथा प्रयोगशाला में उपयोग की जाने वाली सामग्री की खरीद के लिए

- कक्षा नवीं और दसवीं के लिए विज्ञान प्रयोगशाला
- प्रयोगशाला उपकरणों को बदला जाना/ उनकी मरम्मत
- उपभोग्य सामग्री/रसायन आदि की खरीद
- विज्ञान और गणित संबंधी कोई अन्य कार्यकलाप
- प्रति स्कूल प्रति वर्ष 25000/-रुपए या वास्तविक जरूरतों के आधार पर वार्षिक अनुदान

पुस्तकों, पत्रिकाओं, समाचारपत्रों की खरीद

- केवीएस द्वारा सुझाई गई पुस्तक सूचियों (या) राज्य सरकार द्वारा सुझाई गई पुस्तक सूची में दी गई पुस्तकों की खरीद (या)
- प्रति वर्ष 10,000 रुपये या वास्तविक व्यय, जो भी कम हो।
- इसमें पाठ्य पुस्तकों और शिक्षकों के लिए संदर्भ पुस्तकों को भी शामिल किया जाना चाहिए।

- (या) सार्वजनिक पुस्तकालय सेवाओं और प्रणालियों के सहयोगार्थ भारत सरकार की नोडल एजेंसी राजा राम मोहन राय पुस्तकालय फ़ाउंडेशन द्वारा तैयार योजना के अनुसार

विद्यालय वार्षिक अनुदान -आवर्ती

- खेल, संगीत, नृत्य, पेंटिंग, संस्कृति, शिक्षण सामग्री
 - वैकल्पिक विषय भूगोल शिक्षण के उपकरण
 - ड्राइंग उपकरण और पेंटिंग का सामान
 - नक्शे, चार्ट, निर्धारित औज़ार और उपकरण
 - खेल उपकरण, गणवेश आदि
- बैठकों, आने-जाने, स्टेशनरी जैसे छोटे-मोटे और आकस्मिक खर्चों को पूरा करने के लिए
- छोटी-मोटी मरम्मत और रखरखाव
- पानी, बिजली, टेलीफ़ोन, इंटरनेट प्रभार/अन्य दरें और कर; अन्य व्यय।
- राज्य सरकार/समुदाय/पीआरआई/निजी क्षेत्र भी योगदान दे सकते हैं
- पानी और बिजली का बिल भरने के लिए 15,000 रुपये या वास्तविक व्यय, जो भी कम हो, के आधार पर अनुदान

स्रोत: राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान कार्यान्वयन का फ्रेमवर्क, मानव संसाधन विकास मंत्रालय

अनुदानों के संबंध में सर्वेक्षण, प्रमुख रूप से निम्नलिखित सवालों पर केन्द्रित था: (1) क्या पिछले दो वित्त वर्षों यानि वित्त वर्ष 2013-14 और 2014-15 में सभी स्कूलों को अनुदान प्राप्त हुए? (2) क्या अनुदान समय पर प्राप्त हुए? और (3) क्या स्कूल, इन अनुदानों का उपयोग कर पाए?

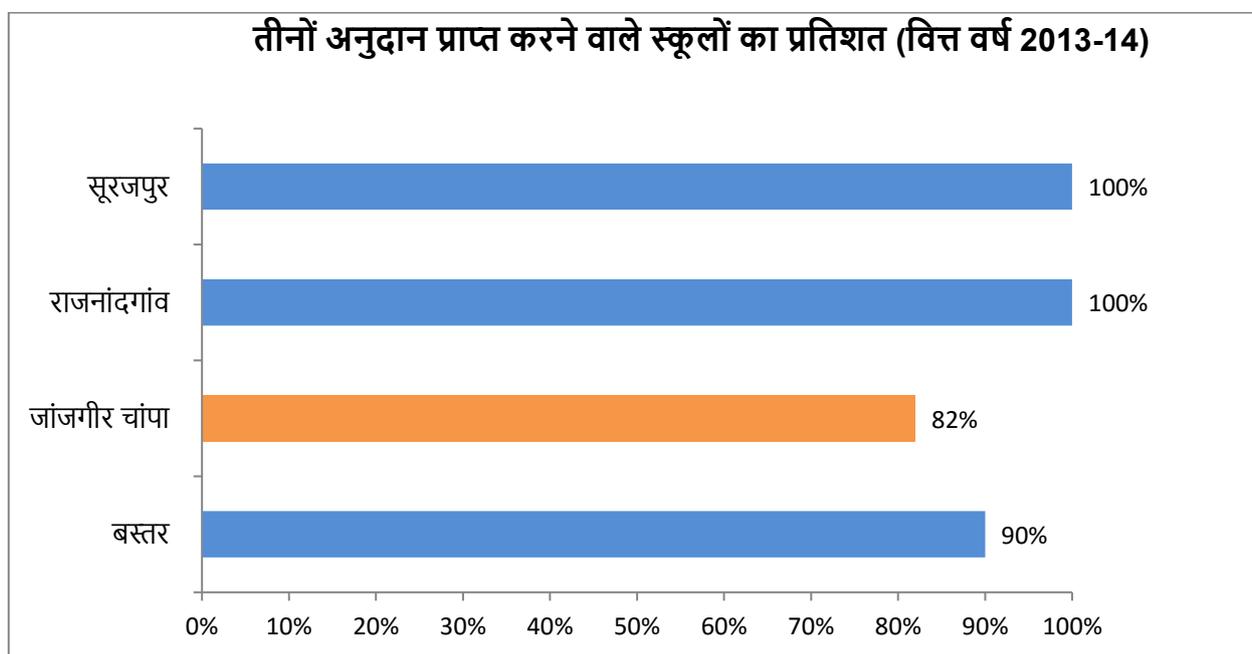
नीचे तालिका 3-19 और चित्र 3-15 में सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के अंतर्गत स्कूल अनुदानों का कवरेज दिखाया गया है। दोनों वित्त वर्षों में, सर्व शिक्षा अभियान के अंतर्गत स्कूल अनुदान कवरेज 80% से अधिक था यानि सर्वेक्षण में शामिल लगभग 82% एसएसए स्कूलों को स्कूल विकास अनुदान और स्कूल रखरखाव अनुदान अनुदान प्राप्त हुए थे। लेकिन ये वार्षिक अनुदान सभी स्कूलों को मिलने चाहिये मगर राज्य के करीब 15 से 20% स्कूल इन अनुदानों से वंचित रहे।

तालिका 3-19: हर 5 में से 4 स्कूलों ने वित्त वर्ष 2014-15 में एसडीजी और एसएमजी अनुदान मिलने की बात कही; जांजगीर चांपा में अनुदानों में वित्त वर्ष 2013-14 के मुकाबले कमी आई

एसडीजी और एसएमजी दोनों अनुदान प्राप्त करने वाले स्कूलों का प्रतिशत	2014-15	2013-14
बस्तर	84%	77%
जांजगीर चांपा	76%	85%
राजनांदगांव	86%	92%
सूरजपुर	82%	85%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

चित्र 3-15: सर्वेक्षण में शामिल राजनांदगांव और सूरजपुर के सभी स्कूलों को तीनों राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान अनुदान प्राप्त हुए



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

जहां तक अनुदान प्राप्ति के समय की बात है, सभी जिलों में वित्त वर्ष 2013-14 के मुकाबले वित्त वर्ष 2014-15 में अनुदान अधिक देर से मिले। वित्त वर्ष 2013-14 में, चारों जिलों के एसएसए स्कूलों को दोनों स्कूल अनुदान (एसडीजी और एसएमजी) दूसरी तिमाही तक (जुलाई में) मिल गए थे, लेकिन वित्त वर्ष 2014-15 में, लगभग 50% स्कूलों को अनुदान दूसरी तिमाही (जून) में और शेष को तीसरी तिमाही (नवंबर) में मिले। अनुदान राशि देर से मिलने से स्कूलों की समग्र व्यय क्षमता और व्यय की मर्दों पर प्रतिकूल असर पड़ता है। स्कूल के बैंक खाते में देर से पैसा आने पर प्रायः गैरज़रूरी कामों जैसे दीवारों की पुताई पर खर्च हो जाता है। पैसा मिलने में विलंब और उसका समय निश्चित न होने के कारण स्कूल प्रबंधन समिति भी इस पैसे को खर्च करने के लिए कोई सार्थक योजना नहीं बना पाती क्योंकि यह मालूम ही नहीं होता कि कितना पैसा मिलेगा और कब मिलेगा। स्कूलों को स्कूल अनुदान मिलने पर इन मर्दों में खातों से पैसे निकालने का प्रतिशत अधिक था (तालिका 3-20)।

तालिका 3-20: वित्त वर्ष 2014-15 में 94% एसडीजी और 92% एसएमजी निकाला गया

प्राप्त अनुदानों में से कितना प्रतिशत निकाला गया	प्रतिशत	
	एसडीजी	एसएमजी
बस्तर	94%	88%
जांजगीर चांपा	96%	94%
राजनांदगांव	98%	98%
सूरजपुर	88%	87%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

लेकिन सर्वेक्षण में शामिल किसी भी आरएमएसए स्कूल को वित्त वर्ष 2014-15 में स्कूल अनुदान प्राप्त नहीं हुआ। राज्य स्तरीय अधिकारियों ने इस बात की पुष्टि की कि इस वर्ष इस मद में कोई पैसा संवितरित नहीं किया गया है क्योंकि आरएमएसए निधियाँ बहुत विलंब से प्राप्त हुईं और जब ये पैसा राज्य कार्यान्वयन

सोसायटी के पास पहुंचा, तो उसे आवर्ती लागत जैसे शिक्षकों का वेतन आदि में खर्च कर दिया गया। राज्य के बजट आंकड़ों से भी इस बात की पुष्टि होती है। 2014-15 में, छत्तीसगढ़ सरकार ने पहली दो तिमाहियों में अपने अंशदान का 10% से भी कम जारी किया था। राज्य के कुल अंशदान की आधे से ज्यादा राशि चौथी तिमाही में जारी की गयी। हालांकि, भारत सरकार ने अपना 80% अंशदान वित्त वर्ष की दूसरी तिमाही तक जारी कर दिया था (पहले दिया गया चित्र 3-4 देखें)।

स्कूल अनुदान की प्राप्ति में विलंब और शिक्षकों के लंबित वेतन के मद्देनजर, राज्य कार्यालय ने शिक्षकों के वेतन के लिए सारा पैसा जारी कर दिया और वित्त वर्ष 2014-15 में, स्कूल अनुदान के लिए कोई राशि जारी नहीं की। 2013-14 में भी, सर्व शिक्षा अभियान के तहत अनुदान प्राप्त करने वाले स्कूलों के मुकाबले राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत अनुदान प्राप्त करने वाले स्कूलों को अनुदान ज़्यादा देर से मिले। जहां सभी एसएसए स्कूलों को जुलाई में ही अनुदान मिल चुके थे, आरएमएसए स्कूलों को अनुदान सितंबर-अक्टूबर 2013 तक मिल पाए।

सर्वेक्षण के समय तक आरएमएसए अनुदानों में से कोई राशि नहीं निकली गई थी। आरएमएसए स्कूल अनुदानों की राशि पूरा खर्च न हो पाना एक बड़ी समस्या रही है। वास्तव में, वित्त वर्ष 2014-15 में राज्य द्वारा स्कूल अनुदानों के लिए कोई राशि जारी न करने के फैसले को भी इसी संदर्भ में देखा जाना चाहिए। आरएमएसए अनुदान प्राप्त करने वाले स्कूल वर्षों से इसकी अधिकांश राशि खर्च नहीं कर पाये हैं, जिससे बिना खर्च हुई बहुत-सी राशि इकट्ठा हो गई है।

आरएमएसए अनुदानों को कम खर्च करने की इस प्रवृत्ति को समझने के लिए गुणात्मक अध्ययन के नतीजे मददगार हैं। एक बड़ी दिक्कत यह है कि प्राप्त अनुदान राशि हमेशा स्कूल की वास्तविक जरूरतों के मुताबिक नहीं होती। जैसे, सर्वेक्षण में शामिल सभी स्कूलों को वित्त वर्ष 2013-14 में प्रयोगशाला अनुदान मिला था। लेकिन स्कूलों में विज्ञान शिक्षक या प्रयोगशाला सहायक ही नहीं हैं, तो प्रयोगशाला का भी उपयोग न के बराबर होता है। सिविल कार्यों के सम्पन्न होने में कमी रह जाने का अर्थ है कि राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत "निर्मित" कई स्कूलों की इमारतें, प्रयोगशालाएँ, पुस्तकालय, कक्षाएँ और शौचालय अभी ठीक से बने ही नहीं हैं, तो फिर इनसे संबंधित अनुदानों के खर्च होने की कहाँ गुंजाइश है। जिन स्कूलों में प्रयोगशालाएँ और शिक्षक उपलब्ध हैं भी, वहाँ प्रयोगशालाएँ इतनी छोटी हैं कि स्कूल राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के मानदंडों में निर्धारित 25,000 रुपये के उपकरण हर वर्ष नहीं खरीद सकते।

स्कूल स्तर पर नियोजन तंत्र कजोर होने के कारण भी स्कूल अनुदान राशि खर्च नहीं कर पाते। नियमों के अनुसार, इस मद में सारा व्यय, प्रधानाध्यापक, एसडीएमसी के सदस्यों के परामर्श से करेगा। लेकिन ऐसा कागजों में ही दिखाई देता है।

इस बड़ी राशि के उपयोग के बारे में सबकी अलग-अलग राय को आमराय में बदलना एक बड़ी चुनौती है। स्कूलों के प्रधानाध्यापकों और ज़िला स्तरीय अधिकारियों का कहना है कि एसडीएमसी के राजनीतिक रूप से सक्रिय सदस्य प्रायः कोई आमराय बनने ही नहीं देते जिससे स्कूल कर्मियों और अभिभावकों के सम्बन्धों में जटिलताएँ, विरोधाभास और तर्क-वितर्क की स्थिति पैदा हो जाती है। ज़्यादातर अभिभावक शिक्षित, जागरूक नहीं होते, या उनकी कोई रुचि नहीं होती। हालांकि, एसएसए स्कूलों की स्कूल प्रबंधन समिति में भी ऐसी स्थिति होती है, लेकिन प्रायः वहाँ पैसा इतना कम होता है कि कोई दिक्कत नहीं होती। लेकिन, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान अनुदानों की राशि काफी अधिक होती है, इसलिए झगड़े भी ज़्यादा होते हैं।

“एसडीएमसी के अधिकार कम किए जाने चाहिए। हर कोई एसडीएमसी को दिए गए अधिकारों की बात करता है लेकिन कोई उन्हें उनकी जिम्मेदारियों के बारे में नहीं बताता।

-एक ज़िला स्तरीय अधिकारी

एसडीएमसी का सही तरीके से संचालन भी एक चुनौती है। एक एसडीएमसी में 23-24 सदस्य होने चाहिए, जिनमें से कुछ उस क्षेत्र के सांसद/विधायक के प्रतिनिधि होने चाहिए। इतने सारे लोगों का नियमित आधार पर एक साथ इकट्ठा हो पाना मुश्किल होता है- बैठकें होती भी हैं, तो उनमें कोरम पूरा नहीं होता कि कोई निर्णय लिए जा सकें। जिलों ने यह मुद्दा राज्य के सामने उठाया है और इस रिपोर्ट को लिखे जाते समय एसडीएमसी के कोरम के लिए आवश्यक सदस्य-संख्या को कम करने का एक आदेश जारी किया जाना था।

राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत वित्तीय प्रबंधन के नियम ज़्यादा कठोर होने से भी स्कूल अनुदान खर्च नहीं कर पाते। जैसे, नियमों के मुताबिक सारे बड़े भुगतान चैक के जरिये ही करने आवश्यक हैं, लेकिन स्कूल प्रधानाध्यापकों का कहना है कि स्थानीय विक्रेता कई बार नकद भुगतान चाहते हैं।

3.6.4 प्रशासन की चुनौतियाँ

उपर्युक्त चुनौतियों के अलावा ब्लॉक और ज़िला स्तर पर भी कुछ और बड़ी प्रशासनिक चुनौतियाँ हैं, जो सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के प्रभावी कार्यान्वयन में बाधा हैं:

कमजोर ज़िला स्तरीय नियोजन: स्थानीय स्तर से नियोजन की प्रक्रिया में सबसे महत्वपूर्ण भूमिका ज़िला प्रशासन की है। सिद्धान्ततः यह सुप्रशासित ब्लॉक कार्यालय के जरिये गाँव के स्कूलों के भी करीब है और राज्य स्तरीय कार्यालय के भी, जहाँ सभी बड़े निर्णय लिए जाते हैं। स्थानीय स्तर से नियोजन की प्रक्रिया में ज़िला प्रशासन को सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्तर माना जाना चाहिए। इसके पास जमीनी हकीकतों के आधार पर प्रभावी योजना बनाने की पहुँच भी है और साधन भी, ज़िला स्तर पर ऐसा तंत्र विकसित किया जा सकता है ताकि ज़रूरी कामों के लिए छोटी-मोटी निधियाँ मिल सकें। लेकिन, हमारे गुणात्मक साक्षात्कारों से मिले आंकड़ों के मुताबिक ज़िला कार्यालय इस कार्य में विफल रहे हैं।

एक ज़िला शिक्षा अधिकारी के शब्दों में:

“ योजना निर्माण का कोई नतीजा नहीं आ रहा है। अगर नतीजे आते तो अब तक बहुत कुछ हासिल हो गया होता”।

साक्षात्कार देने वाले सभी ज़िला शिक्षा अधिकारियों का मानना था कि ज़िला स्तर पर रोज़मर्रा के कामों के बीच कोई रचनात्मक काम करने का माहौल नहीं रह जाता।

उन्होंने कहा कि वे नहीं जानते कि अगला दिन कैसा होगा-नियमित तौर पर औचक बैठकें और आदेशों के कारण उनका कोई काम पूर्व निर्धारित नहीं रहता। नए कलेक्टर या डीईओ के आने पर ज़िला प्रशासन की प्राथमिकताएँ भी बदल जाती हैं-पुरानी परियोजनाएँ/योजनाएँ अधूरी ही छोड़ दी जाती हैं और पूरे उत्साह से नई योजनाएँ अपना ली जाती हैं। मौजूदा योजनाओं को उनकी तार्किक परिणति तक नहीं पहुंचाया जाता और उनके कार्यान्वयन को पूर्व-निर्धारित लक्ष्यों की कसौटी पर भी नहीं कसा जाता, तो ऐसे में, आश्चर्य नहीं कि योजनाएँ नियमित तौर पर विफल होती हैं।

“कार्य योजनाएं लागू की जाती हैं। फिर हमें ऐसे आदेश मिलते हैं जो वार्षिक कार्य योजना और बजट में दर्ज योजनाओं से बिलकुल अलग होते हैं। फिर हम उन आदेशों को पूरा करने में जुट जाते हैं”।

“मैं ऐसी बाधाओं के बगैर किसी एक लक्ष्य/योजना पर लंबे समय तक काम करना चाहता हूँ ताकि योजना के फायदे/सकारात्मक नतीजे मिल सकें”।

-ज़िला स्तरीय अधिकारी

यद्यपि योजना बनाते समय सभी अनिवार्य प्रक्रियाओं का पालन किया जाता है, लेकिन इसका तरीका और आंकड़ों के इस्तेमाल का तरीका ऐसा होता है कि प्रायः, वास्तव में कोई फायदा नहीं होता। हालांकि, इन योजनाओं के निर्माण के लिए डीआईएसई/यूडीआईएसई आंकड़ों का उपयोग अनिवार्य है, लेकिन ज़िला स्तर के अधिकांश अधिकारी इन आंकड़ों पर भरोसा नहीं करते। जब योजना-निर्माण ही आधे-अधूरे आंकड़ों के आधार पर होगा तो योजना तो खराब बनेगी ही। सरकार के हाल के आदेशों का पालन करते हुए ज़िला स्तर के अधिकारी डीआईएसई आंकड़ों को जांच रहे हैं और उसमें सुधार कर रहे हैं। इन आंकड़ों के प्रबंधन के लिए एक जटिल सॉफ्टवेयर लगाया गया है। लेकिन जब हम ज़िला कार्यालयों में एमआईएस अधिकारियों और डेटा ऑपरेटरों से बात की तो कड़ियों का कहना था कि उन्हें इस सॉफ्टवेयर पर काम करने के लिए पर्याप्त प्रशिक्षण नहीं दिया गया है।

सीमित जनशक्ति और प्रशिक्षण की कमी: ज़िला और ब्लॉक स्तर के अधिकारियों से बातचीत में प्रशासनिक कर्मियों के रिक्त पदों की समस्या सामने आई। (क) जनजातीय क्षेत्रों (ख) ब्लॉक स्तर पर, और (ग) प्रशिक्षित कर्मियों के पदों पर रिक्तियाँ बहुत ज़्यादा हैं।

ब्लॉक स्तर पर कंप्यूटर ऑपरेटरों के कई पद खाली हैं। प्रशासनिक तंत्र का अधिकाधिक कंप्यूटरीकरण हो रहा है और ऐसे में इन रिक्तियों का गम्भीर असर सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के रोज़मर्रा के कामकाज पर पड़ता है। ज़्यादातर डेटा सॉफ्ट कॉपी में रखा जाता है और ऑनलाइन रिपोर्टिंग करनी होती है, इसलिए इन रिक्तियों के कारण काफी विलंब होता है। ब्लॉक स्तर के जो कर्मचारी काफी लंबे समय से सेवा में हैं, आमतौर पर वे कंप्यूटर पर काम करने के अभ्यस्त नहीं हैं। कई लंबे समय तक सेवा में रहने के कारण प्रोन्नत हो गए हैं—कुछ ने चपरासी के रूप में नौकरी शुरू की थी और समय के साथ-साथ उनके दायित्व बढ़ने के बावजूद उन्हें कोई प्रशिक्षण नहीं मिला है। इस सब के साथ ब्लॉक कार्यालयों में खराब इंटरनेट सेवा के कारण बहुत विलंब होता है, स्थानीय स्तर से नियोजन की प्रक्रिया की महत्वपूर्ण कड़ी टूट जाती है। जनजातीय क्षेत्रों में ये समस्याएँ और भी गंभीर हैं, क्योंकि न केवल प्रशिक्षित कर्मियों की कमी है, बल्कि मौजूदा कर्मी वहाँ तैनाती भी नहीं चाहते।

ज़्यादा रिक्तियों का अर्थ है मौजूदा स्टाफ पर काम का अत्यधिक बोझ। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान प्रशासन में भी कर्मियों के कई पद रिक्त हैं। इसकी बड़ी वजह वेतन प्राप्ति में विलंब है, पहले भी इसकी चर्चा की जा चुकी है।

डीईओ कार्यालय में कई अधिकारियों—जैसे नियोजन, वित्त, लेखा और सम्पूर्ण डेटा प्रबंधन के प्रभारी अधिकारियों ने कहा कि अपने रोज़मर्रा के कामकाज से जुड़ी चुनौतियों से निपटने के लिए उन्हें न के बराबर प्रशिक्षण मिला है। एक ज़िला कार्यालय में एक वित्त अधिकारी ने बताया कि दिशानिर्देशों में कहा गया है कि किसी डेटा को फॉर्मेट करने के लिए “डबल एंट्री” करनी होगी, पर कार्यालय में किसी को यह प्रशिक्षण नहीं मिला है कि उसे किया कैसे जाए। ऐसे में ज़्यादातर अधिकारी पुराने तरीके से ही काम करते हैं, जो थकाऊ है और ज़्यादा वक्त बर्बाद करता है। अधिकारी भी खुद को असमर्थ महसूस करते हैं कि वे अपना काम ठीक से नहीं कर पाते।

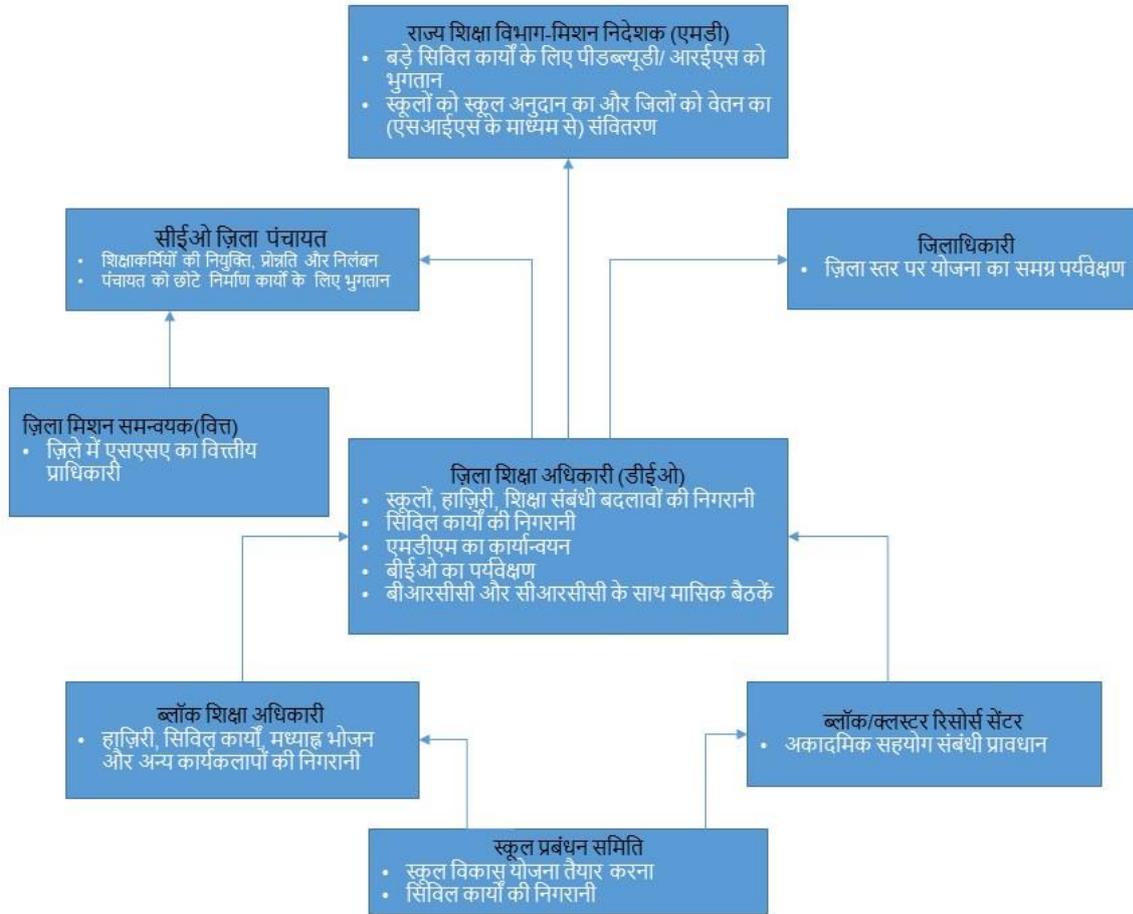
हम बस आदेशों का पालन करने के लिए हैं। इसके अलावा, हम और कुछ नहीं कर सकते।
—एक ज़िला स्तरीय वित्त अधिकारी

डीईओ बेहतर प्रशिक्षित प्रतीत होते हैं, लेकिन प्रायः उनको मिले प्रशिक्षण कामचलाऊ किस्म के हैं और उनके रोज़मर्रा के कामकाज से इन प्रशिक्षणों का कोई प्रत्यक्ष संबंध नहीं है। प्रशासनिक ढांचा ऐसा है कि “अच्छे कार्य निष्पादन” का आधार प्रायः “वरिष्ठों से संबंध” है और ज़रूरी नहीं कि कार्य निष्पादन के निष्पक्ष मूल्यांकन से इसका कोई संबंध हो। ऐसे में, प्रशिक्षण प्राप्त करने का उत्साह भी बहुत कम रहता है।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

अस्पष्ट प्रशासनिक पदानुक्रम: राज्य स्तर पर सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान दोनों का प्रमुख मिशन डायरेक्टर (एमडी) होता है। डीईओ ज़िला स्तर पर इन योजनाओं के समग्र कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार होता है-उसकी सहायता के लिए योजना अधिकारी, लेखाकार और एमआईएस अधिकारी होते हैं। सर्व शिक्षा अभियान में, प्रत्येक ज़िले में एक डीएमसी (ज़िला मिशन कोऑर्डिनेटर) होता है जो सर्व शिक्षा अभियान के वित्तीय मामलों का प्रभारी होता है और सीधे जिलाधिकारी (डीएम) को रिपोर्ट करता है (देखें चित्र 3-16)। डीएमसी के पद के संबंध में कई फेरबदल हुए हैं और वर्तमान में यह पद अव्यवस्थित ढांचे के केंद्र में है जिससे पूरा जवाबदेही तंत्र उलझा हुआ है।

चित्र 3-16: सर्व शिक्षा अभियान का प्रशासनिक ढांचा



2013 से पहले, छत्तीसगढ़ के हर ज़िले में एक डीपीसी (ज़िला परियोजना कोऑर्डिनेटर) होता था-जो ज़िला स्तर पर सर्व शिक्षा अभियान के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार होता था। लेकिन 2013-14 में डीपीसी का पद डीईओ के पद में मिला दिया गया⁴¹। 2013-14 के परियोजना अनुमोदन बोर्ड के कार्यवृत्त में टिप्पणी की गई है कि डीईओ का पद मौजूद होने पर उसके समानान्तर डीपीसी के पद की कोई ज़रूरत नहीं है। परियोजना अनुमोदन बोर्ड में यह भी कहा गया कि सर्व शिक्षा अभियान को समानान्तर ढांचे के रूप में अभिकल्पित नहीं किया गया था, और इसीलिए उचित यही है कि डीईओ ही डीपीसी को सौंपे गए दायित्व भी निभाए। एक सहायक कोऑर्डिनेटर का पद सृजित किया गया जो डीईओ को रिपोर्ट करेगा

⁴¹ अन्य राज्यों में भी दोनों पद मिला दिये गए हैं।

और सर्व शिक्षा अभियान के कामकाज में उसकी मदद करेगा⁴²। इसके बाद, सर्व शिक्षा अभियान के वित्त संबंधी सभी मामले, डीईओ के जरिये डीएम को रिपोर्ट किए जाने लगे। इस घटनाक्रम से कई पूर्ववर्ती डीपीसी और उनके कर्मियों की नौकरी प्रभावित हुई और वे अपना मामला लेकर राज्य सरकार के पास गए। कर्मियों की इस फौज को आमेलित करने के लिए 2013 में एक नया पद-एपीसी वित्त (सहायक परियोजना समन्वयक) सृजित किया गया। ज़िला स्तर के सर्व शिक्षा अभियान संबंधी सभी अधिकार फिर से डीईओ के हाथों से लेकर एपीसी वित्त को सौंप दिये गए जो संबन्धित फाइलें सीधे डीएम को अनुमोदन हेतु भेजता था। जुलाई 2015 में, एपीसी का नाम बदलकर डीएमसी (ज़िला मिशन समन्वयक) कर दिया गया-यह अधिकारी सर्व शिक्षा अभियान के सभी वित्तीय मामलों के संबंध में डीएम को सीधे रिपोर्ट करता है। इस तरह, डीएम, ज़िला मिशन समन्वयक (डीएमसी) का वास्तविक सुपरवाइज़र है, लेकिन कानूनी सुपरवाइज़र डीईओ है, और वही ज़िले में सर्व शिक्षा अभियान के प्रभावी कार्यान्वयन का निगरानीकर्ता अधिकारी भी है। लेकिन इस पूरे ढांचे में सर्व शिक्षा अभियान के वित्तीय मामलों में डीईओ को कोई खास अधिकार नहीं है (वित्तीय अधिकार डीएमसी के पास हैं) और जैसा कि पहले भी चर्चा की जा चुकी है, इससे शिक्षकों और सिविल कार्यों की निगरानी आदि के संबंध में कई समस्याएँ पैदा होती हैं।

ब्लॉक स्तर पर बीईओ शिक्षा संबंधी सभी गतिविधियों का प्रभारी अधिकारी है, और बीआरसीसी (ब्लॉक रिसोर्स सेंटर कोऑर्डिनेटर) तथा सीआरसीसी (क्लस्टर रिसोर्स सेंटर कोऑर्डिनेटर) स्कूलों को अकादमिक सहयोग उपलब्ध कराने के लिये उप-ज़िला स्तर पर समानान्तर ढंग से काम और रिपोर्ट करते हैं।

डीईओ के भी दो बॉस हैं- (1) राज्य स्तरीय शिक्षा विभाग और (2) ज़िला स्तर पर मुख्य कार्यकारी अधिकारी ज़िला परिषद और जिलाधिकारी। डीईओ को, ज़िला प्रशासन द्वारा आयोजित लोक शिकायत समाधान और निगरानी बैठकों में नियमित तौर पर बुलाया जाता है, जिससे उसका अपना अन्य कार्य प्रभावित होता है। जनसेवा और अन्य बैठकों में हिस्सा लेने के साथ-साथ उस पर इसका भी बोझ रहता है। ऐसे माहौल में, ऐसे प्रबन्धक के रूप में कार्य करना जो शिक्षकों की उपलब्धता और सिविल कार्यों के समुचित कार्यान्वयन पर नज़र रखे, लगभग नामुमकिन है।

इन सारे अधिकारियों से मिलकर एक ऐसा जटिल प्रशासनिक ढांचा सामने आता है जिसमें जवाबदेही स्पष्ट नहीं है। जिन अधिकारियों पर अनुशासन और विनियमन की ज़िम्मेदारी है, उनके पास अधिकार नहीं हैं। फिर, कई बार वरिष्ठ पदों पर नियुक्त व्यक्तियों को कनिष्ठ पदधारियों से कम वेतन मिलता है (संविदा के कारण)⁴³ और एक ही पद पर काम करने वालों में से किसी को वेतन समय पर मिलता है तो किसी को देर से (राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के कर्मियों को वेतन ज़्यादातर विलंब से मिलता है लेकिन राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के लिए काम करने वाले ऐसे कर्मियों को वेतन समय पर मिलता है जिनकी नियुक्ति सीधे शिक्षा विभाग से हुई हो)। इन सब वजहों से कर्मचारी पूरे उत्साह से काम नहीं करते और मतभेद पैदा होते हैं- प्रशासन एक इकाई के रूप में कम, बल्कि एक ऐसे समूह के रूप में ज़्यादा कार्य करता है जिसमें हर कोई कम से कम मतभेद और गलती के दिन काटना चाहता है।

3.7 निष्कर्ष

अध्ययन में शामिल चार जिलों के एसएसए और माध्यमिक विद्यालयों के सर्वेक्षण में कुछ चिंताजनक पहलू सामने आए। पहली बात, शिक्षा का अधिकार लागू होने के कई वर्षों बाद भी प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालयों में प्रमुख बुनियादी सुविधाओं की कमी है। इस्तेमाल लायक शौचालयों और चहारदीवारी का अभाव सबसे बड़ी समस्या है। लेकिन इन सुविधाओं के इंतज़ाम के लिए प्रशासन के समक्ष अपनी मांग रखने में भी स्कूल बेबस नज़र आए। हालांकि स्कूल विकास योजना बनाने का प्रावधान है, लेकिन स्कूलों को इसे

⁴² विस्तृत ब्यौरे के लिए देखें परियोजना अनुमोदन बोर्ड का कार्यवृत्त, at http://ssa.nic.in/pabminutes documents/Pab%20Minutes%202013-14/Chhattisgarh/Chhattisgarh_PAB_minutes_13_14.pdf पर उपलब्ध

⁴³ एसएसए कार्यालय में एक बीआरसीसी के मुक़ाबले शिक्षा विभाग के नियमित चपरासी को ज्यादा वेतन मिल सकता है जिससे कर्मियों में निराशा और उत्साहहीनता घर कर जाती है।

बनाने का कोई प्रशिक्षण नहीं दिया जाता। स्कूल भी इसे निरर्थक मानते हैं, क्योंकि आवश्यक नहीं, कि सिविल कार्यों के लिए जारी निधियाँ स्कूल की जरूरतों के अनुरूप ही हों। दूसरी ओर, ज़िला स्तर पर भी नियोजन कार्य कामचलाऊ ढंग से किया जाता है और स्कूलों से प्राप्त योजनाओं पर न के बराबर ध्यान दिया जाता है। बुनियादी सुविधाओं के प्रावधान में एक और चुनौती यह है कि कार्यान्वयन में आ रही समस्याओं के कारण, सिविल कार्यों हेतु आवंटित राशि घटा दी गई है। कार्यान्वयन की ये समस्याएँ वास्तविक प्रतीत होती हैं क्योंकि ज़्यादातर कार्य बाहरी एजेंसियों द्वारा किए जा रहे हैं जिनमें स्कूल या स्कूल प्रबंधन समिति की कोई भागीदारी नहीं होती।

दूसरा चिंताजनक पहलू है मानव संसाधन की कमी। खाली पदों के साथ-साथ शिक्षकों के गैरहाज़िर रहने से शिक्षकों की समग्र "उपलब्धता" पर असर पड़ता है। खासकर माध्यमिक विद्यालयों में एक साथ कई कक्षाएँ पढ़ाने से विशेषकर विज्ञान और गणित जैसे विषयों की शिक्षा की गुणवत्ता प्रभावित होती है, क्योंकि उपलब्ध अध्यापकों को अपने विषयों के साथ साथ इन विषयों को भी पढ़ाना पड़ता है। शिक्षाकर्मियों/पंचायत शिक्षकों के मॉडल को अन्य राज्यों में भी अपनाया गया है, लेकिन शिक्षकों के इस संवर्ग की यूनियन बहुत मजबूत है और वह राजनैतिक दबाव से मुक्त भी नहीं है। कार्य हेतु प्रोत्साहन भी बहुत कम है, क्योंकि नियमित शिक्षकों के मुक़ाबले इन्हें बहुत कम वेतन मिलता है और वह भी विलंब से। सारांश यह, कि विकेंद्रीकृत शिक्षक संवर्ग का विचार तो अनुकरणीय है, लेकिन व्यवहार में, इसके कार्यान्वयन में कई दिक्कतें हैं। इनमें से कुछ तो सरकारी नियुक्तियों की मूल प्रकृति और सत्ता, राजनीति और प्रशासन के ढांचे से जुड़ी हैं और इनके बारे में निकट भविष्य में कुछ नहीं किया जा सकता। लेकिन, एसआईएस को निधियों की रिलीज में देरी के कारण वेतन भुगतान में देरी या अस्पष्ट जवाबदेही तंत्र ऐसी प्रक्रियागत खामियां हैं जिन्हें सुधारा जा सकता है।

तीसरी बात, भारत सरकार द्वारा निधियाँ जारी करने में देर होने पर छत्तीसगढ़ सरकार का कोई ज़्यादा बस नहीं है, लेकिन उसके अपने अंशदान की रिलीज में भी विलंब दिखाई देता है, जिससे वेतन आदि का समय पर भुगतान नहीं हो पाता। वित्त-वर्ष 2013-14 तक भारत सरकार और राज्य सरकारों द्वारा सर्व शिक्षा अभियान हेतु अपना-अपना अंशदान सीधे राज्य कार्यान्वयन सोसायटियों (एसआईएस) को भेज दिया जाता था। लेकिन वित्त वर्ष 2014-15 में निधियों को जारी करने की एक नई व्यवस्था शुरू की गई। इसके तहत भारत सरकार द्वारा किया गया आवंटन पहले राज्यों के राजकोष में जाता है। इसके बाद राज्य के माध्यम से पैसा एसआईएस को जाता है। इससे भारत सरकार का अंशदान एसआईएस पहुँचने में कुछ विलंब हो जाता है। लेकिन राज्य द्वारा अपना हिस्सा ज़िलों को देर से जारी करने के संबंध में सख्त निगरानी की ज़रूरत है। जैसे, वित्त वर्ष 2014-15 में, राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत छत्तीसगढ़ सरकार ने अपना हिस्सा देर से जारी किया, जिससे शिक्षकों और कर्मियों को देर से भुगतान हुआ।

अंततः, ऐसा प्रतीत होता है कि जवाबदेही संबंधी तंत्र स्पष्ट नहीं है, उसमें उलझाव है जिसके चलते निगरानी प्रभावित होती है। ज़िला शिक्षा अधिकारी और ब्लॉक शिक्षा अधिकारी शिक्षकों की निगरानी के लिए जवाबदेह हैं, लेकिन शिक्षाकर्मियों/पंचायत शिक्षकों पर उनका कोई नियंत्रण नहीं है। दरअसल, छत्तीसगढ़ के इस सबसे बड़े शिक्षक संवर्ग की नियुक्ति ज़िला पंचायतों के मुख्य कार्यकारी अधिकारियों द्वारा की जाती है। वित्तीय प्राधिकार भी उलझे हुए हैं। सर्व शिक्षा अभियान संबंधी वित्तीय मुद्दों की रिपोर्टिंग डीएमसी सीधे जिलाधिकारी को करता है, जबकि ज़िले के शिक्षा संबंधी मसलों की जवाबदेही ज़िला शिक्षा अधिकारी की है। अकादमिक/शिक्षण सुधार के प्रभारी बीआरसीसी और सीआरसीसी को स्कूलों की निगरानी करते नहीं पाया गया। स्कूल स्तर पर सिविल कार्यों पर प्रधानाध्यापकों और स्कूल प्रबंधन समितियों का नियंत्रण बेहद सीमित है, जबकि सिविल कार्यों से सबसे अधिक प्रभावित वे ही होते हैं।

ये सब चुनौतियाँ और समस्याएँ केवल छत्तीसगढ़ की नहीं हैं, असल में जटिल प्रशासनिक ढांचे के कारण न केवल शिक्षा, बल्कि सभी क्षेत्रों के सामने ऐसी उलझनें और चुनौतियाँ हैं। छोटे-मोटे सुधारों और प्रयासों से ये उलझनें सुलझाई जा सकती हैं। रिपोर्ट के अंतिम अध्याय में हम ऐसे ही कुछ सुधारों पर विचार करेंगे।

4 मध्याह्न भोजन योजना

संक्षिप्त विवरण

- यकीनन छत्तीसगढ़ ने राज्य में मध्याह्न भोजन (एमडीएम) योजना में कई नई शुरुआत की हैं। स्कूलों को चावल की आपूर्ति में लगने वाले समय और इसकी चोरी को कम करने के लिए चावल की आपूर्ति हेतु ऑनलाइन तंत्र शुरू करने, भोजन बनाने के काम में स्थानीय महिलाओं को शामिल करने, उन्हें प्रोत्साहन देने के लिए ज्यादा मानदेय देने और परोसे गए भोजन की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए किए गए उनके प्रयास सराहनीय हैं।
- लगभग सभी जिलों में एक महीने में औसतन 19-20 दिन मध्याह्न भोजन परोसा जाता है। लेकिन ऐसा लगता है कि एमडीएम की जरूरत को बढ़ा-चढ़ाकर दिखाया जाता है, परिणामस्वरूप अनाज और भोजन पकाने की लागत संबंधी आवंटन बढ़ जाता है।
- नमूने के चारों जिलों के सभी सर्वेक्षित स्कूलों में से ज्यादातर में (84-97%) एमडीएम बनाने के लिए स्कूल परिसर में ही रसोई थी, और हमें इनमें से ज्यादातर रसोई खुली और इस्तेमाल लायक मिलीं। लेकिन, जनजाति बहुल जिलों और गैर जनजातीय जिलों में काफी अंतर है। बस्तर के हर चार में से करीब एक स्कूल में और सूरजपुर के हर 10 में से करीब 3 स्कूलों में या तो रसोई थी ही नहीं या जहां थी भी तो वह सर्वेक्षण के समय या तो बंद थी या इस्तेमाल लायक नहीं थी।
- जांजगीर चांपा में भोजन बनाने के लिए बर्तनों और चूल्हे आदि की उपलब्धता बड़ी समस्या थी। लगभग एक तिहाई रसोइयों (स्वसहायता समूह के सदस्यों) ने बताया कि उनके पास एमडीएम बनाने के लिए पर्याप्त बर्तन, चूल्हा आदि का इंतजाम नहीं है।
- ज्यादातर स्कूलों में अनाज ढककर, ठीक से रखा गया मिला। राजनांदगांव अपवाद था जहां सर्वेक्षण में शामिल 25% स्कूलों में अनाज न तो ढककर रखा था, न उसकी स्वच्छता के लिए कोई उपाय किए गए था।
- हालांकि गर्मियों के महीनों को छोड़कर, अनाज की उपलब्धता में कोई ज्यादा समस्या नहीं पाई गयी, लेकिन बताया गया कि अनाज की गुणवत्ता हर महीने एक जैसी नहीं रहती।
- दैनिक व्यंजन सूची और दैनिक अनाज की खपत को दर्शाने के लिए अनिवार्य डिस्प्ले बोर्ड की उपलब्धता में भारी अंतर था। बस्तर के 50% और सूरजपुर के 30% से ज्यादा स्कूलों में यह डिस्प्ले बोर्ड नहीं था। जहां बोर्ड थे भी, वहाँ भी बहुत कम पर ही उपलब्ध और खपत किए गए अनाज की मात्रा प्रदर्शित थी। खासतौर पर जांजगीर चांपा की स्थिति बेहद खराब थी।
- बस्तर के लगभग आधे स्कूलों में, मध्याह्न भोजन खाने से पहले बच्चों के लिए हाथ धोने का कोई इंतजाम नहीं था। शेष तीनों जिलों में भी स्थिति काफी खराब थी। बस्तर और जांजगीर चांपा के जिन स्कूलों में हाथ धोने का इंतजाम था, उनमें से करीब आधे स्कूलों में ही साबुन था।
- रसोइया-सह-सहायिकाओं को मानदेय के भुगतान में काफी विलंब पाया गया। सर्वेक्षण में शामिल करीब आधी रसोइया-सह-सहायिकाओं ने बताया कि उन्हें मानदेय समय पर नहीं मिलता है। इस मामले में सूरजपुर की स्थिति सबसे खराब है। वहाँ लगभग 30% रसोइया-सह-सहायिकाओं को मानदेय मिलने में 4 महीने से भी अधिक की देरी होती है।
- एमडीएम की निगरानी स्कूलों की सम्पूर्ण निगरानी से जुड़ी है। सामान्यतः प्राथमिक विद्यालयों की निगरानी ठीक से न होने और सक्रिय स्कूल प्रबंधन समिति के अभाव में एमडीएम की निगरानी नहीं हो पा रही है।
- सभी जिलों में विद्यालयों के प्रधानाध्यापकों और स्वसहायता समूह के सदस्यों को एमडीएम हेल्पलाइन की कम जानकारी है। स्कूलों में एमडीएम की व्यवस्था से जुड़े स्वसहायता समूहों में से सूरजपुर में 82% और जांजगीर चांपा में 79% ने एमडीएम हेल्पलाइन के बारे में कभी सुना ही नहीं था।

4.1 प्रस्तावना

बच्चों के पोषण और शैक्षणिक अधिकारों की सुरक्षा के लिये 1995 में शुरू की गई मध्याह्न भोजन योजना एक राष्ट्रव्यापी कार्यक्रम है, जिसके अन्तर्गत भारत में सभी सरकारी प्राथमिक और उच्च प्राथमिक विद्यालयों तथा सरकारी सहायता प्राप्त स्कूलों में पढ़ने वाले सभी बच्चों को मध्याह्न भोजन दिया जाता है। इस योजना का उद्देश्य बच्चों को भूख और कुपोषण से सुरक्षा, स्कूलों में नामांकन और उपस्थिति सुधारना, सभी जातियों के बच्चों के बीच मेलजोल बढ़ाना और रसोइये की नौकरी देकर महिलाओं को सशक्त बनाना है।

इस योजना के तहत 6 से 14 वर्ष का प्रत्येक स्कूली बच्चा, स्कूल में ताजा गर्म भोजन पाने का हकदार है। प्राथमिक विद्यालयों के बच्चों को (जितने दिन स्कूल खुला हो) प्रतिदिन 100 ग्राम चावल और उच्च प्राथमिक विद्यालयों के बच्चों को (जितने दिन स्कूल खुला हो) प्रतिदिन 150 ग्राम चावल परोसा जाता है। अनाज आवंटन का पूरा वित्तपोषण केन्द्र सरकार करती है और अनाज ढुलाई तथा निगरानी लागत का खर्च भी केन्द्र सरकार ही उठाती है। खाद्यान्न के अलावा स्कूलों को दो वित्तीय अनुदान भी प्राप्त होते हैं। पहला है, खाना पकाने की लागत जैसे दालों, सब्जियों, खाद्य तेलों, मसालों और ईंधन खरीदने के लिये पैसा। मौजूदा मानदण्डों के मुताबिक इस अनुदान के तहत प्राथमिक विद्यालयों को प्रतिदिन प्रति विद्यार्थी 3 रुपये 86 पैसे और उच्च प्राथमिक विद्यालयों को प्रतिदिन प्रति विद्यार्थी 5 रुपये 70 पैसे की राशि मिलती है। इसके अलावा स्कूलों को रसोइया-सहायिकाओं (सीसीएच) को मानदेय देने के लिये प्रतिमाह 1000 रुपए की राशि भी मिलती है। रसोइये को यह मानदेय वर्ष के 10 महीने दिया जाता है। व्यय की इन दो मदों में 25% अंशदान राज्यों को करना अनिवार्य है शेष वित्तपोषण भारत सरकार करती है।

शिक्षा और पोषण पर इस कार्यक्रम के असर को समझने के लिये हुए कई अध्ययनों से पता चला है कि विशेषकर वंचित तबकों के बच्चों के नामांकन पर इसका काफी सकारात्मक प्रभाव पड़ा है (अफरीदी, 2011⁴⁴, जयरमन और सिमरौथ; 2011⁴⁵)। इस योजना के कारण बच्चे स्कूल नहीं छोड़ते और उनकी उपस्थिति नियमित रहती है। इस योजना का पोषण पर सकारात्मक प्रभाव पड़ा है अर्थात् बच्चों की खुराक में, प्रोटीन और आयरन की मात्रा बढ़ी है। (अफरीदी, 2010⁴⁶)। इसके चलते शिक्षण नतीजे तो निस्सन्देह सुधरे हैं। (अफरीदी, बरुआ और सोमनाथन, 2013)⁴⁷।

छत्तीसगढ़ में (पहले मध्य प्रदेश का हिस्सा था) सबसे पहले यह कार्यक्रम केवल जनजातीय ब्लॉकों में शुरू किया गया था। वर्ष 2001 में उच्चतम न्यायालय ने सभी राज्यों को प्राथमिक विद्यालयों के बच्चों को ताजा गर्म भोजन देने का निर्देश दिया और तत्पश्चात छत्तीसगढ़ ने अप्रैल 2002⁴⁸ से अपने सभी प्राथमिक विद्यालयों में ताजा गर्म भोजन परोसना शुरू किया। तब से योजना में कई बदलाव हुये हैं जैसे खाना पकाने की लागत संबंधी मानदण्डों और रसोइयों के मानदेय में बढ़ोत्तरी।

छत्तीसगढ़ एक ऐसा राज्य रहा है जिसने इस योजना में कई नवपरिवर्तन किये हैं (उदाहरणार्थ देखें पुरी (2012) और कृष्णमूर्ति, पठानिया तथा टंडन (2014)) 1 जनवरी 2014 से सभी सरकारी और सरकारी सहायता प्राप्त प्राथमिक और उच्च प्राथमिक विद्यालयों में मध्याह्न भोजन परोसने की जिम्मेदारी महिला

⁴⁴ Afridi, F.2011. "The Impact of School Meals on School Participation in Rural India", Journal of Development Studies, (Special Section on Impact Evaluation), Vol 47, No 11, pp 1636-56, November.

⁴⁵ Jayaraman, R. and D. Simroth. 2011. "The Impact of School Lunches on Primary School Enrollment: Evidence from India's Midday Meal Scheme", ESMT, 11-11.

⁴⁶ Afridi, F.2010. "Child Welfare Programs and Child Nutrition: Evidence from a Mandated School Meal program", Journal of Development Economics, Vol 92, No 2, pp 152-65, July.

⁴⁷ Afridi, F.m B.Barooah and R. Somanathan. 2013. "School meals and classroom effort: Evidence from India", IGC Working Paper, March.

⁴⁸ अक्टूबर 2007 से एमडीएम सभी सरकारी और सरकारी सहायता प्राप्त उच्च प्राथमिक विद्यालयों में परोसा जाने लगा।

स्वसहायता समूहों को सौंपी गई है⁴⁹। पीडीएस दुकान से खाद्यान्न उठाने, खाना पकाने की सामग्री जैसे ईंधन, मसाले और तेल आदि खरीदने और स्कूलों में भोजन पकाने की जिम्मेदारी इन्हीं समूहों की है। अधिकांश मामलों में स्वसहायता समूह की सदस्य ही रसोइये का काम करती हैं। इस कार्य के बदले स्वसहायता समूहों को भोजन पकाने की लागत संबंधी मानदण्डों के आधार पर (मध्याह्न भोजन खाने वाले बच्चों की संख्या के आधार पर गणना की जाती है) और रसोइयों को मिलने वाले मानदेय के रूप में भुगतान किया जाता है। रसोइये का काम करने वाली महिलाओं के बैंक खाते में मानदेय-राशि सीधे जमा हो जाती है।

सार्वजनिक वितरण प्रणाली में व्यापक सुधार का श्रेय भी छत्तीसगढ़ को है। राज्य ने कई नीतिगत पहल भी की हैं, जैसे उत्पादन बढ़ाने को प्रोत्साहन देने के लिए सीधे किसानों से अनाज की खरीद⁵⁰ उचित मूल्य की दुकानों का प्रबंधन स्थानीय निकायों (स्वसहायता समूहों, ग्राम पंचायतों और सहकारी समितियों) को सौंपना⁵¹; गरीबी रेखा से नीचे रहने वालों को मिलने वाला राशन अधिक परिवारों को उपलब्ध कराना⁵²; पीडीएस से मिलने वाले राशन की कीमत घटाना⁵³; दुकान मालिकों को मिलने वाला कमीशन बढ़ाना; विशेष रंगों में रंगे सरकारी ट्रकों से हर महीने की 7 तारीख तक उचित मूल्य की दुकानों को अनाज की आपूर्ति; राशन की सभी दुकानों में इलेक्ट्रॉनिक तराजू का प्रयोग अनिवार्य करना; फर्जी लाभार्थियों को हटाने के लिये नियमित तौर पर जांच अभियान चलाना। इन उपायों से पीडीएस कवरेज बढ़ाने, आपूर्ति सुधारने और पारदर्शिता बढ़ाने में मदद मिली है। योजना की कई समीक्षाओं जैसे पुरी (2012)⁵⁴ से पता चला है कि अधिकांश लाभार्थी राशन की दुकानों के कामकाज से संतुष्ट हैं। अन्य अध्ययनों से भी प्रतिव्यक्ति चावल खपत में वृद्धि (कृष्णमूर्ति, पठानिया और टंडन, 2014)⁵⁵ का संकेत मिलता है। इन उपायों के कारण ही राष्ट्रीय खाद्य सुरक्षा अधिनियम के क्रियान्वयन में छत्तीसगढ़ की पीडीएस आपूर्ति प्रणाली की सभी सराहना करते हैं।

छत्तीसगढ़ ने ऑनलाइन निगरानी प्रणाली के जरिये मध्याह्न भोजन हेतु अनाज आपूर्ति को सुचारू बनाने के लिये भी कदम उठाये हैं। पिछले महीने के नामांकन, उपस्थिति और खपत के आंकड़ों के आधार पर प्रत्येक स्कूल को खाद्यान्न का आवंटन किया जाता है और फिर खाद्य तथा नागरिक आपूर्ति विभाग को ऑनलाइन ऑर्डर जारी कर दिया जाता है ताकि स्कूलों को रिलीज करने के लिये स्थानीय पीडीएस दुकानों को खाद्यान्न भेजा जा सके। प्रत्येक स्कूल के लिये खाद्यान्न के कूपन ऑनलाइन ही मिलते हैं। स्कूल, कूपन देकर पीडीएस दुकानों से खाद्यान्न ले सकते हैं (और ब्यौरा खंड 4.4 में)।

⁴⁹ इस आदेश के पहले स्वसहायता समूह, ग्राम पंचायत, कुछ मामलों में एसएमसी और बहुत थोड़े मामलों में गैर सरकारी संगठन और प्रधानाचार्य समेत कई एजेंसियां मध्याह्न भोजन का प्रबंधन और आपूर्ति करती थीं।

⁵⁰ वर्ष 2002 में छत्तीसगढ़ ने विकेंद्रित खरीद योजना की शुरुआत की। इसके तहत राज्य सरकार सीधे किसानों से चावल खरीद सकती थी।

⁵¹ 2004 में सार्वजनिक वितरण प्रणाली (नियंत्रण) आदेश 2004 के द्वारा उचित मूल्य की दुकानों का निजीकरण खत्म किया गया और खाद्यान्न वितरण के लिये कई पारदर्शी/ऑडिट तंत्र बनाये गये।

⁵² 2007 में छत्तीसगढ़ में मुख्यमंत्री खाद्यान्न सहायता योजना शुरू की गई जिसके द्वारा पीडीएस योजना के तहत मिलने वाली सब्सिडी के हकदार लोगों की संख्या में वृद्धि हुई। 19 लाख अतिरिक्त परिवारों को सब्सिडी का लाभ मिला (योजना आयोग द्वारा गरीबों की अधिकतम संख्या निर्धारित कर दिये जाने के कारण 2002 बीपीएल सर्वेक्षण से ये लोग बाहर हो गये थे) 13.3 लाख परिवारों को केन्द्र सरकार से पहले ही रियायती रसद मिल रही थी। राज्य सरकार की इस पहल से छत्तीसगढ़ की करीब 80% ग्रामीण आबादी को पीडीएस का लाभ मिलने लगा।

⁵³ 2007 में छत्तीसगढ़ ने अपनी पीडीएस दुकानों में केन्द्र द्वारा जारी कीमत से कम मूल्य पर अनाज देना शुरू किया। चावल की खरीद में वृद्धि और चोरी में कमी से अधिक लोगों को कम कीमत पर अनाज देना संभव हो पाया।

⁵⁴ Puri, R.2012. "Reforming the Public Distribution System: Lessons from Chhattisgarh", Economic and Political Weekly, Vol. XLVII., No. 5, February 4: 21-23.

⁵⁵ Krishnamurthy, P., V. Pathania and S. Tandon. 2014. "Public Distribution System Reforms and Consumption in Chhattisgarh: A Comparative Empirical Analysis", Economic and Political Weekly, Vol. XLIV., No. 8, February 22: 74-81.

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

राष्ट्रीय स्तर पर यह योजना कई चुनौतियों से घिरी है जैसे अनाज की चोरी संबंधी भ्रष्टाचार की खबरें, निम्न स्तरीय रसोई सुविधाएं, परोसे जाने वाले भोजन की खराब गुणवत्ता, साफ-सफाई का अभाव जिसका नतीजा होता है विषाक्त भोजन के मामले सामने आना। इस सर्वेक्षण में स्कूल के प्रधानाध्यापकों, स्कूलों में रसोइये का काम करने वाली स्वसहायता समूह की सदस्यों और पीडीएस दुकानदारों का साक्षात्कार लिया गया ताकि छत्तीसगढ़ के स्कूलों में मध्याह्न भोजन की आपूर्ति की पूरी तस्वीर सामने आ सके। जिन लोगों के साक्षात्कार लिये गये उन्होंने खाना पकाने की लागत और रसोइयों को मानदेय मिलने में अत्यधिक विलम्ब को छोड़कर इस योजना के बारे में सकारात्मक विचार व्यक्त किये। विशेषकर तकरीबन पूरे नमूने में परोसे जाने वाले भोजन की गुणवत्ता और अनाज की मांग तथा वितरण हेतु शुरू की गयी ऑनलाइन प्रणाली प्रभावी और अच्छी पायी गई और इसे राज्य की महत्वपूर्ण सफलता माना जाना चाहिए।

आंकड़ों के संकलन और विश्लेषण में एकरूपता सुनिश्चित करने लिये, हमने अपना विश्लेषण केवल कक्षा 1 से कक्षा 5 के लिये मध्याह्न भोजन की आपूर्ति तक ही सीमित रखा है। क्षेत्र से प्राप्त आंकड़ों के आधार पर निम्नलिखित बातें सामने आईं।

4.2 कवरेज

हमारे नमूने के स्कूलों में वित्त वर्ष 2014-15 में हर महीने औसतन 19-20 दिन मध्याह्न भोजन परोसा गया और इस मामले में सभी जिलों के आंकड़े तकरीबन एक जैसे थे। जैसा कि हमारा अनुमान था गर्मी के महीनों (मई और जून) में मध्याह्न भोजन कम दिन परोसा गया⁵⁶। छुट्टियों वाले महीने अक्टूबर में भी मध्याह्न भोजन वाले दिनों की औसत संख्या में गिरावट आई (देखें तालिका 4.1)⁵⁷। वित्त वर्ष 2013-14 में भी नवम्बर (मध्याह्न भोजन परोसे जाने वाले दिनों में गिरावट) को छोड़कर करीब-करीब यही रुझान रहा। हमने कर्मियों से इसके कारण जानने चाहे, पर कोई स्पष्ट उत्तर नहीं मिला।

तालिका 4-1: वित्त वर्ष 2014-15 में प्रति महीने मध्याह्न भोजन परोसे जाने वाले दिनों की संख्या सभी जिलों में एक समान; मई-जून और अक्टूबर में दिनों में गिरावट

	मध्याह्न भोजन कितने दिन परोसा गया (2014-15)			
	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
अप्रैल-14	22	21	21	22
मई-14	0	0	0	0
जून-14	12	11	13	6
जुलाई-14	26	24	24	25
अगस्त-14	24	22	23	24
सितम्बर-14	26	25	25	26
अक्टूबर-14	17	17	17	17
नवंबर-14	22	22	22	22
दिसम्बर-14	21	21	21	21
जनवरी-15	26	25	26	24
फरवरी-15	23	23	22	22
मार्च-15	22	23	23	23

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

⁵⁶ राज्य के स्कूल कैलेण्डर में 1 मई से 15 जून तक गर्मियों की छुट्टियां रहती हैं।

⁵⁷ उदाहरण के लिए अक्टूबर 2014 के स्कूल कैलेण्डर में साप्ताहिक अवकाशों के अलावा 5 दिन की छुट्टियां और थीं।

राज्य सरकार द्वारा वित्त वर्ष 2015-16 में प्रस्तुत की गई मध्याह्न भोजन योजना संबंधी वार्षिक कार्य योजना और बजट में कहा गया है कि वित्त वर्ष 2014-15 में नामांकन और पीएबी अनुमोदन दोनो दृष्टियों से योजना का कवरेज काफी अधिक था। यह हमारे कवरेज आंकड़ों के भी अनुरूप है।

तालिका 4-2: नामांकन की दृष्टि से सर्वाधिक कवरेज राजनांदगांव में; बजट अनुमोदन की दृष्टि से सर्वाधिक कवरेज सूरजपुर में

2014-15		
बस्तर	82%	91%
जांजगीर चांपा	82%	91%
राजनांदगांव	92%	94%
सूरजपुर	83%	98%
राज्य	85%	93%

स्रोत: वार्षिक कार्य योजना और बजट तालिकाएं, वित्त वर्ष 2015-16

लेकिन हमारे सर्वेक्षण के आंकड़ों से एक विशेष समस्या सामने आती है। उपस्थिति के आंकड़ों पर गौर किया जाए तो स्कूलों में उपस्थित बच्चों की संख्या से मध्याह्न भोजन करने वाले बच्चों की संख्या अधिक है। यहां यह स्पष्ट करना आवश्यक है मध्याह्न भोजन खाने वाले बच्चों की संख्या का अर्थ है क्या। यह, स्कूल में जितने दिन मध्याह्न भोजन परोसा गया और उस महीने औसतन जितने बच्चे प्रतिदिन उपस्थित रहे, उन उपस्थित बच्चों की औसत संख्या और मध्याह्न भोजन वाले दिनों का गुणन फल है⁵⁸। तालिका 4-3 में इन दो संकेतकों पर हमारे आकलन दिये गये हैं। तालिका के कॉलम-ए में वित्त वर्ष 2014-15 में हमारे नमूने के सभी स्कूलों में प्रतिमाह परोसे गये मध्याह्न भोजन की संख्या का औसत दिया गया है। यह आंकड़ा हमें मध्याह्न भोजन रजिस्टर में दर्ज स्कूल प्रधानाध्यापक के रिकार्ड से प्राप्त हुआ। दूसरा आकलन बच्चों की हाजिरी के आधार पर कितना मध्याह्न भोजन परोसा जाना चाहिये था, से संबंधित है और यह कॉलम-डी में दिया गया है। यह नमूने में चयनित स्कूलों में प्रतिमाह उपस्थित बच्चों की औसत संख्या और इन स्कूलों में 10 महीने की अवधि में प्रति माह जितने दिन मध्याह्न भोजन परोसा गया, उन दिनों की औसत संख्या का गुणन फल है।

जिले भर में जितने स्कूलों का सर्वेक्षण किया गया, उन स्कूलों में सर्वे के दिन उपस्थित बच्चों की औसत संख्या को हाजिरी संख्या माना गया है। लेकिन यह तर्क दिया जा सकता है कि हाजिरी संबंधी यह संख्या कम और अवास्तविक हो सकती है क्योंकि वर्ष भर स्कूल आने वाले बच्चों की संख्या वास्तव में अधिक भी हो सकती है। लेकिन यह सर्वेक्षण गर्मियों की छुट्टियों के ठीक बाद जुलाई और अगस्त में तब किया गया था जब बच्चों की उपस्थिति अधिक रहती है। इसके अलावा जैसा कि सर्वे शिक्षा अभियान संबंधी पिछले अध्याय में भी बताया गया है कि 2015 में दो जिलों में तीन अलग-अलग दिन उपस्थिति ली गई और स्कूल आने वाले बच्चों की संख्या में इन महीनों में कोई खास अंतर नहीं पाया गया⁵⁹। इन दो संकेतकों की तुलना से पता चलता है कि बस्तर, जांजगीर चांपा और सूरजपुर में स्कूल, मध्याह्न भोजन खाने वाले बच्चों की संख्या 14-17% अधिक दर्ज कर रहे थे।

⁵⁸ गर्मी के महीनों, मई और जून में मध्याह्न भोजन या तो कम या न के बराबर परोसा गया, इसलिये इन महीनों को गणनाओं में शामिल नहीं किया गया।

⁵⁹ ये आंकड़े एएसईआर जैसी रिपोर्टों में दर्ज छात्रों की उपस्थिति के अनुरूप है। एएसईआर सर्वेक्षण जिन वर्षों (2007, 2009, 2011 और 2014) में किये गये, उन वर्षों में ग्रामीण छत्तीसगढ़ के सभी स्कूलों में उपस्थिति 70 से 79% रिकार्ड की गई थी।

तालिका 4-3: उपस्थिति के आधार पर कवरेज

	जितने दिन मध्याह्न भोजन परोसा गया उनकी औसत संख्या (A)	हाजिरी प्रतिशत में (B)	प्रतिस्कूल औसत नामांकन (C)	एक स्कूल में एक महीने में जितना MDM परोसा जाना चाहिए (D=AXBXC)	प्रधानाध्यापक के रिकार्ड के अनुसार प्रति माह प्रति स्कूल परोसा गया औसत MDM (E)	अधिक रिपोर्टिंग की संभावना प्रतिशत में ((E-D)/D)
बस्तर	23	75%	49	845	986	17%
जांजगीर चांपा	22	75%	79	1304	1500	15%
राजनांदगांव	22	85%	63	1178	1203	2%
सूरजपुर	23	69%	46	730	835	14%

स्रोत: पैसा छत्तीसगढ़ सर्वेक्षण; लेखक की अपनी गणना

अपने आंकड़ों की जांच के लिए हमने एक और गणना की। नामांकित बच्चों की संख्या के आधार पर प्रति माह जितना औसत मध्याह्न भोजन परोसा जाना चाहिये था, उसकी गणना की। तालिका 4-4 में तीसरा संकेतक दिया गया है। स्पष्ट है कि मध्याह्न भोजन रजिस्ट्रों में जो आंकड़े दिये गये हैं, वह नामांकन के आधार पर जितना भोजन परोसा जाना चाहिए (कॉलम-3) और उपस्थिति के आधार पर जितना भोजन परोसा जाना चाहिए (कॉलम-5) के बीच के हैं। असल में कॉलम 3 और कॉलम 5 में दी गई संख्याओं का साधारण औसत, रजिस्टर में दर्ज संख्या के करीब है (कॉलम-4)।

तालिका 4-4: नामांकन के आधार पर कवरेज

	मध्याह्न भोजन परोसे जाने वाले दिनों की औसत संख्या (1)	प्रति स्कूल औसत नामांकन (2)	नामांकन के आधार पर एक महीने में एक स्कूल में जितना मध्याह्न भोजन परोसा जाना चाहिए (3=1x2)	प्रधानाध्यापक के रिकार्ड के अनुसार प्रति महीने प्रति स्कूल परोसा गया औसत मध्याह्न भोजन (4)	उपस्थिति के आधार पर किसी एक स्कूल में जितना मध्याह्न भोजन परोसा जाना चाहिए (5); (कॉलम डी, तालिका 4-3)
बस्तर	23	49	1127	986	845
जांजगीर चांपा	22	79	1738	1500	1304
राजनांदगांव	22	63	1386	1203	1178
सूरजपुर	23	46	1058	835	730

स्रोत: पैसा छत्तीसगढ़ सर्वेक्षण; लेखक की अपनी गणना

हम मानते हैं कि ये आंकड़े ओर गणनाएं कतिपय परिकल्पनाओं पर आधारित हैं और हमने औसत निकाले हैं। अतः इन निष्कर्षों को संकेत ही मानना चाहिये। इस अध्याय में हम आगे विस्तार से बतायेंगे कि, स्वसहायता समूहों को भुगतान और अनाज का आवंटन पूरी तरह से, महीने में परोसे गये मध्याह्न भोजन के आधार पर होता है। प्रधानाध्यापक, मध्याह्न भोजन रजिस्टर में मध्याह्न भोजन खाने वाले बच्चों का रिकार्ड रखता है। ये रजिस्टर देखने के लिये या जांच के लिए जनता या समुदाय के लोगों को उपलब्ध नहीं होते। इसका इस्तेमाल अनाज की मांग और भोजन पकाने की लागत की गणना के लिए ऑनलाइन प्रणाली में किया जाता है। परोसे गये मध्याह्न भोजन की संख्या अधिक दर्ज करने का अर्थ है स्वसहायता समूह के सदस्यों को अतिरिक्त अनाज आवंटन और/या अधिक धनराशि का भुगतान। हालांकि स्कूल प्रबंधन समितियों और अधिकारियों द्वारा स्कूलों की नियमित निगरानी के रूप में नियंत्रण और संतुलन का प्रावधान है, पर जैसा कि हम बाद में देखेंगे, इनका क्रियान्वयन प्रभावी तरीके से नहीं किया जा रहा है।

4.3 स्कूलों में मध्याह्न भोजन परोसने के लिए बुनियादी सुविधाएं

इस अध्याय में यह मूल्यांकन किया गया है कि क्या हमारे नमूने के जिलों में मध्याह्न भोजन परोसने के लिये पर्याप्त बुनियादी सुविधाएं हैं, जैसे इस्तेमाल योग्य रसोई; भोजन पकाने के उपकरण; अनाज के भंडारण के लिए समुचित भंडार गृह; दैनिक भोजन सूची तथा अनाज की उपलब्धता और खपत दर्शाने के लिए बोर्ड; और बच्चों, रसोइयों तथा खाना परोसने वालों के लिए हाथ धोने का साबुन।

4.3.1 'इस्तेमाल लायक' रसोई

जिन स्कूलों का सर्वेक्षण किया गया, उनमें काफी अधिक स्कूलों (84-97%) में मध्याह्न भोजन पकाने के लिये स्कूल परिसर में रसोई थी और हमारी सर्वेक्षण टीम को अधिकांश स्कूलों की रसोई खुली और इस्तेमाल लायक स्थिति में मिली। लेकिन जनजातियों के बहुतायत वाले जिलों और गैर जनजातीय जिलों में काफी अंतर था। बस्तर में हर 4 में से करीब 1 स्कूल और सूरजपुर में हर दस में से तीन स्कूलों में या तो रसोई नहीं थी या बंद थी या इस्तेमाल लायक स्थिति में नहीं थी।

तालिका 4-5: जनजातीय जिलों में इस्तेमाल लायक रसोई की कमी

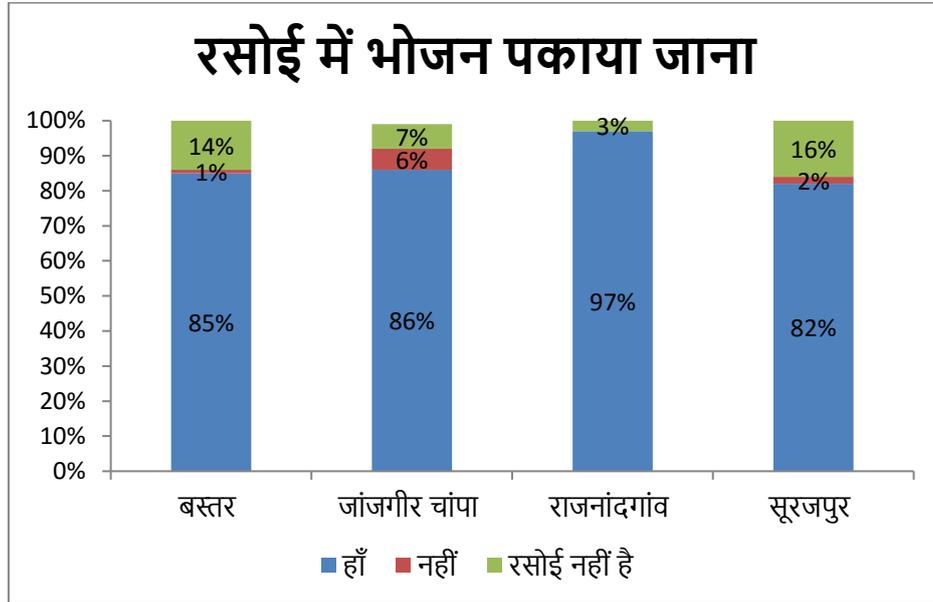
	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
रसोई है	86%	93%	97%	84%
है और उपयोग लायक है	76%	79%	95%	68%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

इसलिये यह देखकर हमें आश्चर्य नहीं हुआ कि बस्तर और सूरजपुर में भोजन पकाने का कार्य रसोई के अलावा कहीं और करने का अनुपात अधिक है (देखें चित्र 4-1)⁶⁰। लेकिन, हमारे सर्वेक्षणकर्ताओं ने बताया कि जांजगीर चांपा में, जहां रसोई न होना कोई समस्या नहीं है, वहां भी मुख्यतया रसोईघरों के खराब निर्माण के कारण मध्याह्न भोजन खुले में, छप्पर में या कक्षा में पकाया जाता है।

⁶⁰ यदि सर्वे टीम भोजन पकाने के समय स्कूल गई तो उसने खुद देखा। जहां हम पहले या बाद में पहुंचे वहां रसोई की हालत और यह देखकर कि वह इस्तेमाल लायक लगती है या नहीं, यह निष्कर्ष निकाला गया।

चित्र 4-1: जनजातीय जिलों के अधिक स्कूलों में रसोई के अलावा कहीं और खाना बनता है



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

प्रधानाध्यापकों और रसोइयों से किये गये साक्षात्कारों से पता चला कि निर्मित रसोई घरों में हवा और रोशनी की समुचित व्यवस्था न होने के कारण खाना कहीं और पकाया जाता है। यह भी बताया गया कि चूंकि रसोई घरों का निर्माण काफी पहले किया गया था, इसलिये उनकी हालत जीर्ण-शीर्ण है और मरम्मत की जरूरत है। पीएबी 2016-17 के कार्यवृत्त में कहा गया है कि हालांकि मानव संसाधन और विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने मध्याह्न भोजन बनाने के लिए रसोई का मॉडल और नक्शा दिया हुआ है, परन्तु अक्सर निर्माण की लागत, उपलब्ध निधियों से अधिक होती है और निर्माण करने वाली एजेंसियां बजट के मुताबिक अपने डिजाइन के अनुसार निर्माण करती हैं। हमारी सर्वे टीम को दिये गये साक्षात्कार में एक जिला शिक्षा अधिकारी ने इस बात की पुष्टि की कि "मध्याह्न भोजन से जुड़ी बुनियादी सुविधाओं संबंधी मानदण्ड आमतौर पर अपर्याप्त हैं।" उन्होंने कहा कि रसोई में अक्सर कोई खिड़की नहीं होती और बच्चों को भी अपना भोजन खाने के लिए आमतौर पर धूल भरे मैदानों में बैठना होता है।

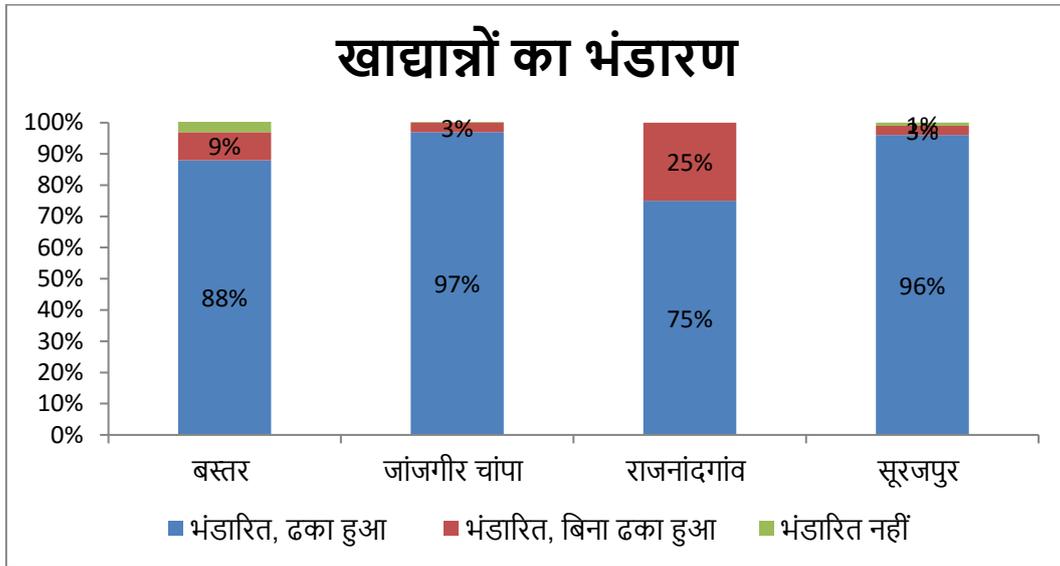
छत्तीसगढ़ मध्याह्न भोजन योजना संबंधी पीएबी कार्यवृत्त 2016-17 में स्कूलों में मध्याह्न भोजन के लिए रसोई-भंडार गृह के निर्माण में 'धीमी गति' को भी एक समस्या माना गया है। मध्याह्न भोजन परोसने वाले 47879 प्राथमिक और उच्च प्राथमिक विद्यालयों में से केवल 38,334 स्कूलों (80%) में ही वित्त वर्ष 2014-15 के समापन तक रसोई के कमरे का निर्माण हो पाया था। पीएबी कार्यवृत्त में कहा गया है कि निर्माण एजेंसी (ग्राम पंचायत) की लापरवाही और ऊपर से (जिला और जनपद पंचायत) निधियां जारी करने में विलम्ब, इस धीमी प्रगति के दो मुख्य कारण हैं। राज्य सरकार ने अब रसोई व भंडार गृह का निर्माण कार्य स्कूल प्रबंधन और विकास एजेंसी को सौंपने का निर्णय लिया है⁶¹।

4.3.2 भंडार सुविधाएं

हालांकि अधिकांश स्कूलों में खाद्यान्न का भंडारण ठीक से किया गया था और वे ढक कर रखे गये थे परन्तु राजनांदगांव के काफी स्कूलों (25%) में अनाज का भंडारण बिना साफ सफाई के और बिना ढके किया गया था।

⁶¹ सरकारी आदेश, 17 मार्च 2015

चित्र 4-2: राजनांदगांव के हर चार में से एक स्कूल में अनाज बिना ढके रखा हुआ था



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

4.3.3 उपकरणों की उपलब्धता और भोजन पकाने के लिए ईंधन

भोजन पकाने संबंधी उपकरणों की उपलब्धता, जांजगीर चांपा में एक बड़ी समस्या लगी। वहां करीब एक तिहाई रसोइयों (स्वसहायता समूहों के सदस्यों) ने बताया कि मध्याह्न भोजन पकाने के लिए उनके पास पर्याप्त उपकरण नहीं हैं।

तालिका 4-6: जांजगीर चांपा में हर तीन एमडीएम रसोइयों में से एक के मुताबिक कुकिंग उपकरण अपर्याप्त

बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
12%	32%	11%	10%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

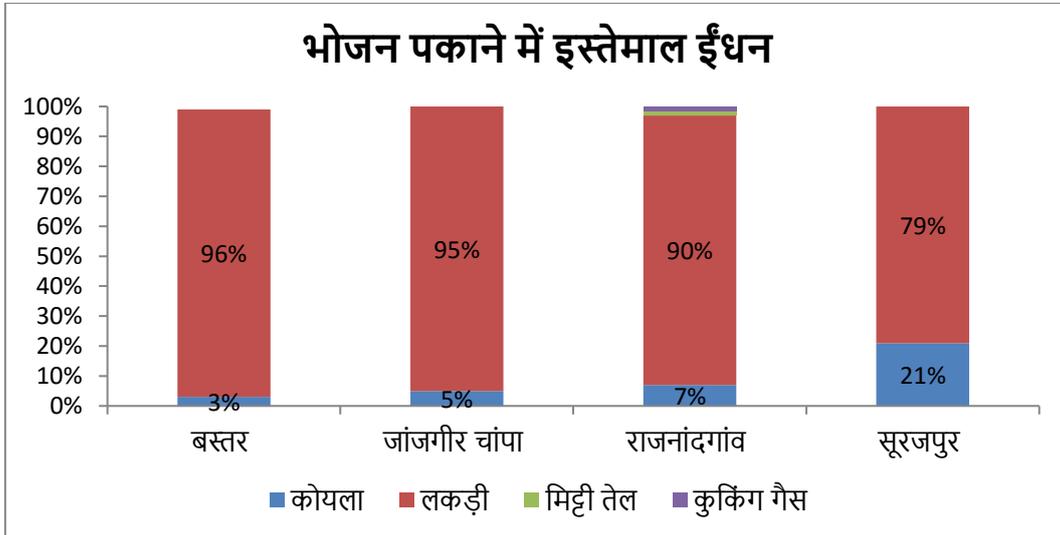
वर्ष 2014-15 और 2015-16 के वार्षिक कार्य योजना और बजट के मुताबिक छत्तीसगढ़ ने 6-7 वर्ष से अधिक पुराने रसोई उपकरणों को बदलने की प्रक्रिया शुरू की है। अतः हर वर्ष खाना पकाने के बर्तनों समेत इन उपकरणों को खरीदने के लिए स्कूलों को सीधे धनराशि दी जा रही है। वित्त वर्ष 2012-13 में (वार्षिक कार्ययोजना और बजट 2014-15 में प्रगति की जानकारी दी गई है।) स्कूलों को सीधे 840 लाख रुपये जारी किये गये। प्रधानाध्यापकों को स्कूल में खाना पकाने वाले स्वसहायता समूह और स्कूल प्रबंधन समिति के साथ सलाह-मशविरे से ज़रूरी उपकरण खरीदने को कहा गया है। वित्त वर्ष 2014-15 के अंत तक मानव संसाधन विकास मंत्रालय ने इस प्रयोजन के लिए छत्तीसगढ़ को 1539 लाख रुपये जारी किये हैं, जिसमें से राज्य सरकार ने 27 जिलों को 600 लाख रुपये जारी कर दिये हैं⁶²। हालांकि पिछले वर्ष से धनराशि अंतरण का तरीका बदला है। अब ज़िला शिक्षा अधिकारी के कार्यालय को बर्तन खरीदने और स्कूलों की ज़रूरत के मुताबिक उन्हें वितरित करने को कहा गया है।

⁶² वार्षिक कार्य योजना और बजट में कहा गया है कि मानव संसाधन विकास मंत्रालय से प्राप्त बाकी राशि मुख्य बजट में निधियों का प्रावधान करने के बाद वित्त वर्ष 2015-16 में जारी की जाएगी।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

स्कूलों में मध्याह्न भोजन पकाने के लिये ईंधन के रूप में ज्यादातर लकड़ी प्रयोग की जाती है। कुछ ही स्कूलों ने ईंधन के लिए कोयला इस्तेमाल करने की बात कही, ऐसे स्कूल सबसे अधिक सूरजपुर (21%) में थे।

चित्र 4-3: खाना पकाने के लिए कोयला ईंधन का इस्तेमाल सूरजपुर में अपेक्षतया अधिक



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

रसोई में कोयले और लकड़ी के इस्तेमाल से वायु प्रदूषण होता है। वार्षिक कार्य योजना और बजट 15-16 में इन ईंधनों के इस्तेमाल से होने वाले वायु प्रदूषण को रोकने के लिए ज़िलों को अपने स्तर पर कदम उठाने को कहा गया है। उदाहरण के लिए ज़िलों को कहा जा रहा है कि रसोई घर के निर्माण के समय चिमनी भी लगाई जाये ताकि धुंआ बाहर निकल सके। उन्हें रसोई की डिजाइन में सुधार के लिए स्थानीय नूतन समाधान अपनाने के लिये भी कहा गया है।

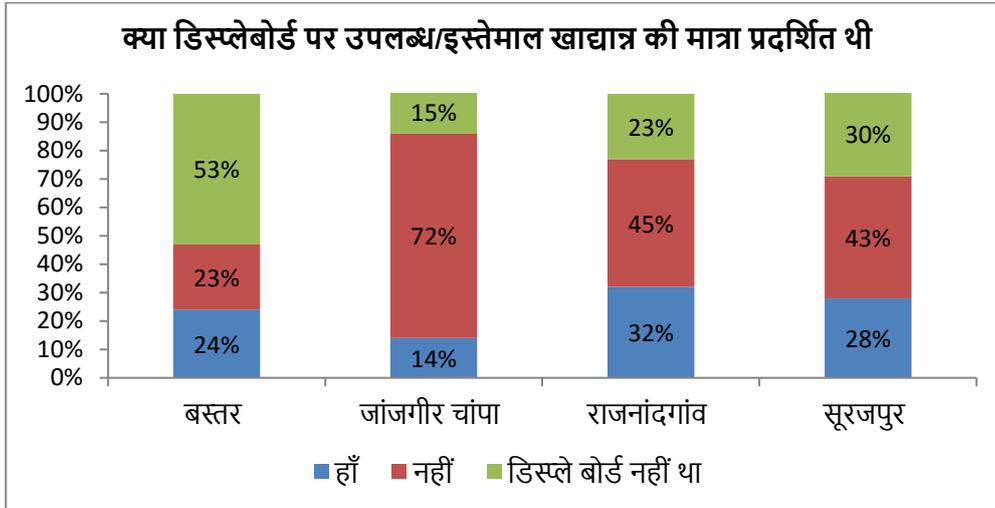
जलाऊ लकड़ी की कमी भी खाना पकाने में एक बाधा है। स्वसहायता समूहों को खाना पकाने की लागत के लिये दी जाने वाली धनराशि (प्रति बच्चा) में लकड़ी की कीमत भी शामिल होती है, पर यह धनराशि अक्सर विलम्ब से मिलती है (इस बारे में और अधिक जानकारी भाग 4.5 में दी गई है)। कुछ मामलों में कठोर जंगलात नियमों के कारण लकड़ी इकट्ठा करना कठिन है। इस बात को समझते हुये वार्षिक कार्य योजना और बजट 2015-16 में जिला स्तरीय अधिकारियों को ईंधन के लिये लकड़ी की जरूरत होने पर वन विभाग की मदद लेने का निर्देश दिया गया है।

4.3.4 डिस्प्ले बोर्ड

छत्तीसगढ़ में स्कूलों को एक ऐसा बोर्ड लगाना अनिवार्य है जिस पर (1) दैनिक व्यंजन सूची; और (2) प्रयुक्त खाद्यान्न और भोजन पकाने की लागत प्रदर्शित की जाए⁶³। लेकिन जिन स्कूलों का सर्वेक्षण किया गया वहां कहीं ये बोर्ड थे और कहीं नहीं थे। बस्तर के 53% और सूरजपुर के 30% स्कूलों में ये बोर्ड नहीं थे। जिन स्कूलों में ये बोर्ड थे भी उनमें से कुछ ने ही बोर्ड पर उपलब्ध और खपत हुई रसद की मात्रा प्रदर्शित की थी। विशेषकर जांजगीर चांपा में स्थिति सबसे खराब थी (चित्र 4-4)

⁶³ पीएबी कार्यवृत्त 2016-17

चित्र 4-4: बहुत कम स्कूलों ने ही अनाज की उपलब्धता/खपत संबंधी सूचना प्रदर्शित की थी



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

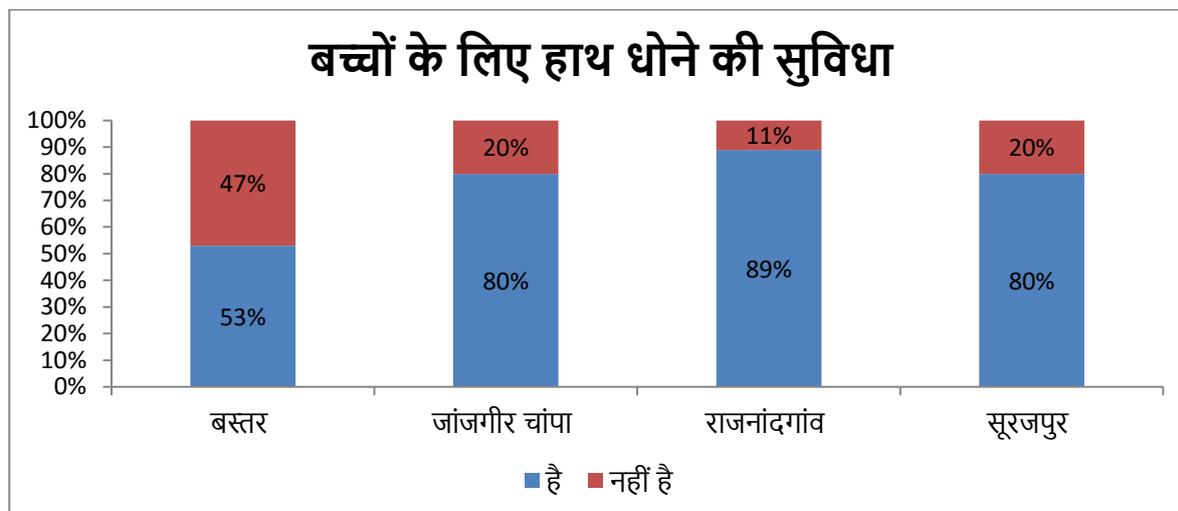
4.3.5 स्वच्छता पर बल

देश भर में स्वच्छ भारत की नीति पर बल को देखते हुए, हमने पूछा कि क्या भोजन से पहले और बाद में बच्चों (और रसोइये) के हाथ धोने का कोई इन्तजाम है⁶⁴। छत्तीसगढ़ सरकार ने सभी स्कूलों में हाथ धोने की सुविधा सुनिश्चित करने और साबुन उपलब्ध कराने के लिए दिशा-निर्देश जारी किये हैं⁶⁵। बस्तर के करीब आधे स्कूलों में हमारे सर्वेक्षणकर्ताओं ने बच्चों को मध्याह्न भोजन खाने से पहले हाथ धोते नहीं देखा। अन्य जिलों में भी यह संख्या काफी अधिक थी। हाथ न धोने की एक वजह पानी की अनुपलब्धता हो सकती है। बस्तर के जिन स्कूलों में हम गये, उसमें से 29% स्कूलों में इस्तेमाल लायक हैंडपंप या पानी का नल नहीं था। राजनांदगांव और सूरजपुर में जहां पानी की सुविधा थी, वहां साबुन था। लेकिन बस्तर और जांजगीर चांपा में जिन स्कूलों में हाथ धोने की सुविधा थी, उनमें केवल आधे स्कूलों में ही साबुन रखा था।

⁶⁴ इस उद्देश्य के लिये या तो चौबीसों घंटे पानी की सुविधा हो या पानी का इन्तजाम कर रखा गया हो।

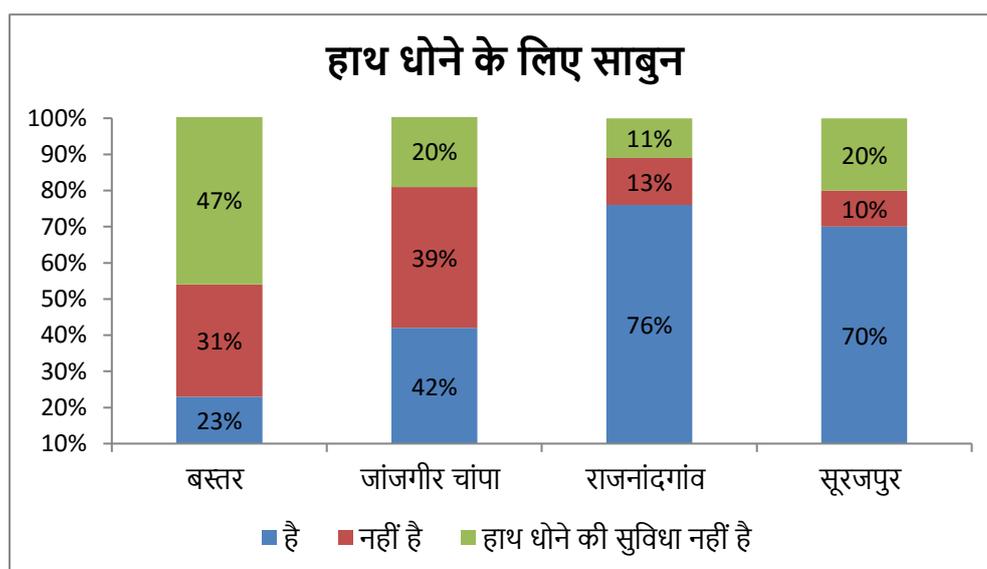
⁶⁵ खाना पकाने और परोसने वाले कर्मियों को स्वच्छ रहना चाहिए, धुले कपड़े पहनना चाहिये, उनके नाखून कटे होने चाहिए। उन्हें काम शुरू करने से पहले और हर बार रसद या दूषित खाद्य सामग्री छूने से पहले या शौचालय इस्तेमाल करने के बाद अपने हाथ साबुन/डिटरजेंट से धोने चाहिए। यह सुनिश्चित करने के लिए कि बच्चे भोजन करने से पहले अपने हाथ साबुन से धोएं, साफ प्लेट और गिलास प्रयोग करें, वे भोजन न तो फैलायें और न ही बर्बाद करें और खाना खाने के बाद अपने हाथ और मुंह धोएं, माताओं के समूह और समुदाय के लोगों की मदद लें। (स्रोत: मध्याह्न भोजन योजना के तहत स्कूलों की रसोइयों के लिये खाद्य सुरक्षा और स्वच्छता संबंधी दिशा-निर्देश, एमडीएम सीजी वेबसाइट पर उपलब्ध)

चित्र 4-5: बस्तर में करीब आधे स्कूलों में बच्चों ने भोजन से पहले हाथ नहीं धोया



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

चित्र 4-6: जांजगीर चांपा में हाथ धोने की सुविधा वाले करीब आधे स्कूलों में साबुन नहीं था



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

4.4 खाद्यान्न और भोजन की गुणवत्ता

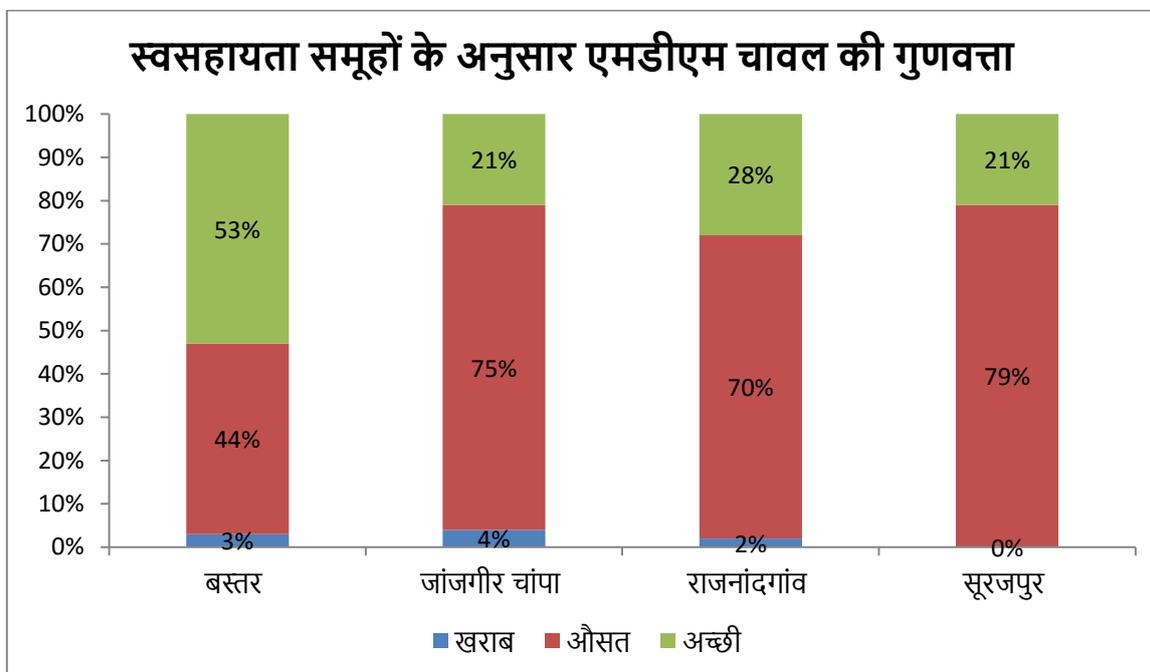
स्कूलों से जुड़े सभी रसोइया सहायिकाओं ने मध्याह्न भोजन के लिये मिलने वाले अनाज की गुणवत्ता को या तो अच्छा बताया या औसत। बहुत ही कम ने अनाज की गुणवत्ता को खराब बताया⁶⁶ (चित्र 4-7 देखें) हालांकि हर महीने गुणवत्ता एक जैसी नहीं थी। राजनांदगांव को छोड़कर बाकी जिलों में जिन स्वसहायता

⁶⁶ जिलास्तर पर खाद्यान्न संबंधी आपूर्ति के अपने दिशा-निर्देश में भारतीय खाद्य निगम ने अच्छी गुणवत्ता वाले खाद्यान्न की समुचित मात्रा में अबाध आपूर्ति करने का वादा किया है। खाद्यान्न की गुणवत्ता किसी भी हाल में काफी ठीक-ठाक से कम नहीं होगी। स्कूलों को निर्देश दिया गया है कि वे अनाज तभी लें जब उसकी गुणवत्ता काफी ठीक-ठाक हो। और ब्यौरे के लिए <http://mdm.nic.in/Files/Guidelines/4.Dec of FCI.pdf> पर उपलब्ध एमडीएम दिशा-निर्देश देखें।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

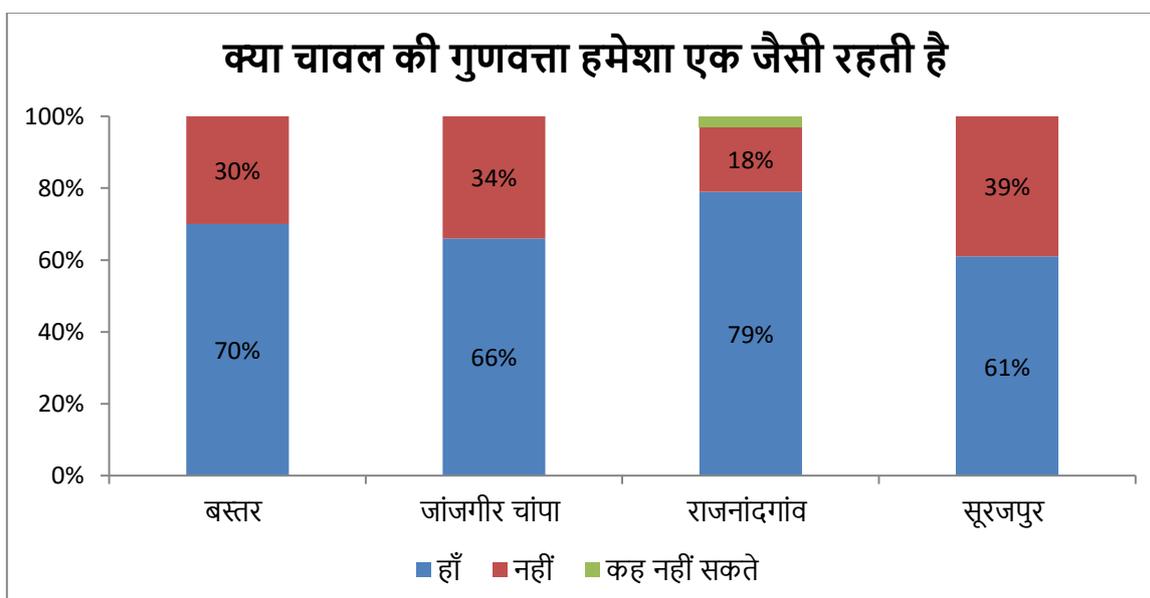
समूहों का साक्षात्कार लिया गया, उनमें करीब एक तिहाई ने गुणवत्ता में फर्क होने की बात कही (चित्र 4-8) ⁶⁷।

चित्र 4-7: बहुत ही कम स्वसहायता समूहों ने चावल की गुणवत्ता खराब बताई



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

चित्र 4-8: राजनांदगांव को छोड़कर बाकी ज़िलों में हर महीने चावल की गुणवत्ता एक जैसी नहीं

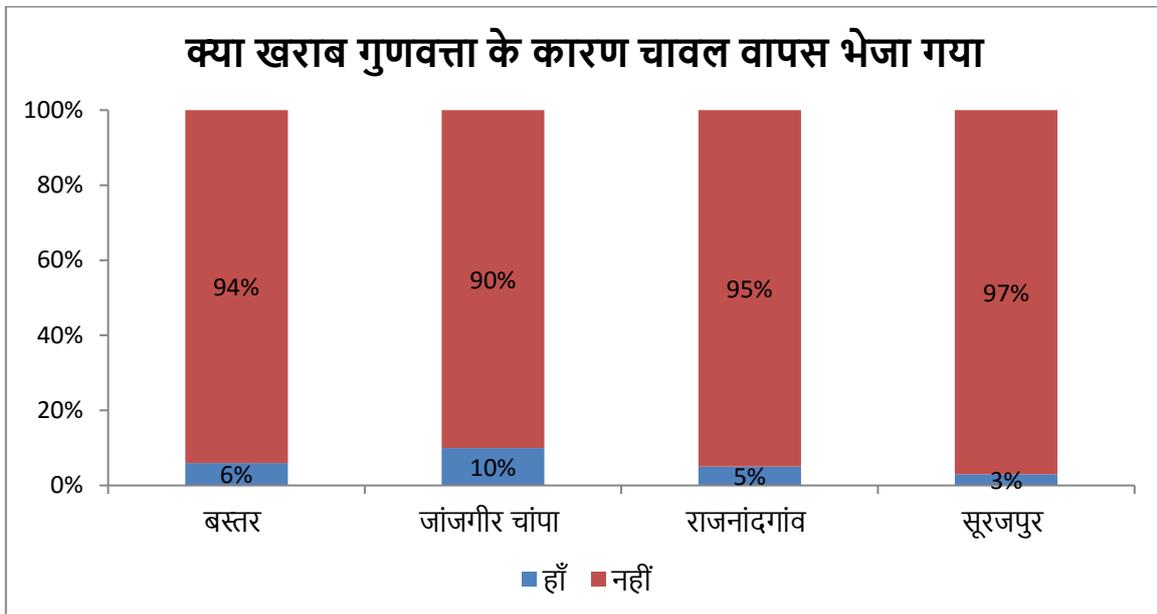


स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

⁶⁷ इस रिपोर्ट के लिए आकड़े/सूचनायें एकत्र करते समय विशेषकर दूरदराज के जनजातीय इलाकों में घटिया किस्म के चावल की आपूर्ति और अच्छी किस्म का चावल दूकानों और मिल-मालिकों को बेचे जाने की खबरें थीं। हमने इस मामले की जांच नहीं की, लेकिन सर्वे के उत्तरदाताओं द्वारा चावल की गुणवत्ता एक समान न रहने की बात कहना चिन्तनीय है।

हमने स्वसहायता समूहों से पूछा कि चावल की गुणवत्ता खराब होने पर वे क्या करते हैं, बहुत कम लोगों ने कहा कि पिछले वर्ष खराब गुणवत्ता वाला अनाज उन्होंने लौटाया था। खराब अनाज लौटाने की बात कहने वालों की संख्या जांजगीर चांपा में अन्य जिलों के मुकाबले कुछ अधिक थी (चित्र 4-9) अधिकांश ने पीडीएस दुकान या अपनी पंचायत में इसकी शिकायत भर की। हालांकि भारतीय खाद्य निगम अपने डिपो से अनाज प्राप्त करने के 3 महीने के भीतर खाद्यान्न नमूने की जांच की इजाजत देता है ताकि अनाज की गुणवत्ता की शिकायत की सच्चाई का पता लगाया जा सके लेकिन क्षेत्र में सर्वे के दौरान हमने ऐसे किसी परीक्षण के बारे में नहीं सुना।

चित्र 4-9: जांजगीर चांपा में हर दस स्वसहायता समूहों में से एक ने सर्वेक्षण के पिछले वर्ष खराब गुणवत्ता वाले चावल वापस लौटाने की बात कही



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

परोसे गये भोजन की सम्पूर्ण गुणवत्ता में अनाज और अन्य खाद्य सामग्रियों के साथ-साथ स्वच्छता, पोषण और सुरक्षा का तत्व भी शामिल होता है। इसीलिये गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिये एमडीएम रसोइयों को समुचित प्रशिक्षण देना अत्यावश्यक है। छत्तीसगढ़ ने इस संबंध में कई कदम उठाये हैं। मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन की समीक्षा, बच्चों के पोषण, स्वच्छता, स्वास्थ्य और इस प्रकार शिक्षा की सम्पूर्ण गुणवत्ता में मध्याह्न भोजन के योगदान को और प्रभावी बनाने के लिए छत्तीसगढ़ सरकार के स्कूल शिक्षा विभाग और राज्यस्तरीय यूनीसेफ के बीच विचार विमर्श चल रहा है। हाथ धोने के सस्ते वैकल्पिक मॉडलों (बांस के डंडे, रस्सी, जेरी कैन का इस्तेमाल कर टिपी टैप जैसे) पर चर्चा की जा रही है। पीएबी 2016-17 में, क्लस्टर स्तर पर प्रशिक्षण सत्र आयोजित करने की बात कही गयी है। इसके लिये राज्य ने मानव संसाधन विकास मंत्रालय, भारत सरकार के साथ मिलकर अक्षयपात्र फाउंडेशन के 155 कुशल प्रशिक्षकों की सेवाएं ली हैं। शिक्षा विभाग, छत्तीसगढ़ सरकार ने भी रसोइयों को प्रशिक्षण देने के लिये 30 मिनट का वृत्त चित्र बनाया है। उन्हें यह समझाने पर विशेष जोर दिया जा रहा है कि खाना पकाते समय बाल ढके होने चाहिये, हाथों में दस्ताने पहनने चाहिए⁶⁸। लेकिन धन की कमी के कारण राज्य की संतुष्टि के मुताबिक प्रशिक्षण नहीं दिया जा सका है। वार्षिक कार्य योजना और बजट 2015-16 में कहा गया है कि अधिकांश स्कूल, सिर और बाल ढकने संबंधी दिशा-निर्देश का कड़ाई से पालन नहीं कर रहे हैं।

⁶⁸ छत्तीसगढ़ सरकार ने मध्याह्न भोजन पकाने वाले रसोइयों के लिए प्रशिक्षण शुरू किया। खबर देखें - <http://www.ndtv.com/india-news/chhattisgarh-government-starts-training-for-mid-day-meal-cooks-529586>.

रसोइयों द्वारा इन निर्देशों के पालन न करने की एक वजह वित्तपोषण की कमी भी है, जैसे वार्षिक कार्य योजना और बजट 2015-16 में रसोइयों के लिए ऐप्रन, टोपी और अन्य सामग्री खरीदने हेतु धन की कमी की बात कही गयी है। मानव संसाधन विकास मंत्रालय द्वारा योजना के प्रबंधन, निगरानी और मूल्यांकन के लिये आरक्षित कोष-एमएमई से ये निधियां निकाली जा सकती हैं। लेकिन उस खाते में कम धनराशि के कारण यह जरूरत पूरी नहीं हो पाती। अतः छत्तीसगढ़ सरकार ने मानव संसाधन विकास मंत्रालय से 327 लाख रुपये अतिरिक्त अनुदान का अनुरोध किया है ताकि राज्य में एक लाख से अधिक रसोइयों को 2 जोड़ी वर्दी (लगभग 150 रुपये प्रति किट की लागत से) दी जा सके।

हमारे सर्वेक्षण के आकड़ों से भी प्रशिक्षण में कमी रह जाने संबंधी जिस शंका की चर्चा वार्षिक कार्य योजना और बजट में की गई है, उसकी पुष्टि होती है। हमारे सर्वे में जिन स्वसहायता समूहों का साक्षात्कार किया गया उनमें से कइयों को पिछले एक वर्ष में स्वच्छता के संबंध में कोई प्रशिक्षण नहीं मिला था। रोचक है कि इस संबंध में बस्तर का प्रदर्शन अन्य जिलों से काफी बेहतर रहा। (तालिका 4-7)

तालिका 4-7: उन स्वसहायता समूहों का प्रतिशत जिन्हें खाना पकाने संबंधी प्रशिक्षण नहीं मिला

बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
16%	28%	23%	34%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

अंतिम बात, छत्तीसगढ़ सरकार ने मध्याह्न भोजन, बच्चों को परोसने से पहले सभी स्कूलों के प्रधानाध्यापकों को (या उनके द्वारा नियुक्त शिक्षकों द्वारा बारी-बारी से) भोजन चखना अनिवार्य बनाया है। हर स्कूल के लिये एक दैनिक रजिस्टर रखना अनिवार्य है जिसमें यह दर्ज किया जाता है कि भोजन चखा गया है और उसकी जांच की गई है। जांच करने के लिए इन रजिस्ट्रों को कभी भी मंगाया जा सकता है। जिन स्कूलों में हम गये, वहां हमने प्रधानाध्यापकों और अध्यापकों को यह जांच करते देखा⁶⁹ इसके अलावा स्कूल प्रबंधन समितियों को भी भोजन की गुणवत्ता पर निगरानी रखने और कोई दुर्घटना होने पर टोल फ्री नम्बर पर शिकायत दर्ज कराने को कहा गया है। वार्षिक कार्य योजना और बजट दस्तावेजों में ऐसी कुछ शिकायतें दर्ज कराने का उल्लेख है।

4.5 अनाज आवंटन, वितरण और उपलब्धता

4.5.1 अनाज आवंटन और वितरण

मध्याह्न भोजन संबंधी दिशा-निर्देशों⁷⁰ के मुताबिक स्कूल शिक्षा और साक्षरता विभाग, मानव संसाधन मंत्रालय द्वारा राज्यों को अनाज का आवंटन वर्ष में दो बार किया जाता है। नये वित्त वर्ष शुरू होने के पहले अर्थात् फरवरी के पहले हफ्ते में शुरूआती 6 महीनों के लिये आवंटन किया जाता है। आवंटन, नामांकित बच्चों की संख्या और स्कूल दिनों की संख्या के आधार पर किया जाता है, पिछले वर्ष के लिये ये दोनों आंकड़े मध्याह्न भोजन संबंधी परियोजना अनुमोदन बोर्ड द्वारा मंजूर किये जाते हैं और इसलिये पहला अंतरण तदर्थ ही होता है। आवंटन की दूसरी और अंतिम किस्त राज्य सरकार द्वारा भेजे गये पिछले वित्त वर्ष के उपयोगिता प्रमाण पत्र के आधार पर अगस्त के पहले हफ्ते में जारी की जाती है। उपयोगिता प्रमाण पत्रों में पिछले वित्त वर्ष में स्कूल स्तर पर प्राप्त खाद्यान्न और वास्तविक खपत की मात्रा का ब्यौरा होता है और

⁶⁹ गुणवत्ता का मुद्दा राष्ट्रीय चर्चा का विषय तब बना जब 2013 में बिहार के एक स्कूल में मध्याह्न भोजन खाने के बाद 23 बच्चों की मौत हो गयी। इस त्रासदी के बाद राज्यों में गुणवत्ता में प्रति सजगता बढ़ी है। उदाहरण के लिये छत्तीसगढ़ में स्कूलों को 21 बिन्दुओं का दिशा-निर्देश जारी किया गया है जिनमें कहा गया है कि रसोइये भोजन पकाने से पहले और रसोई बुहारने के बाद हाथ जरूर धोएं; बच्चे मध्याह्न भोजन करने से पहले हाथ अवश्य धोयें; किसी दुर्घटना की सूचना देने के लिए आपातकालीन नम्बर डिस्प्ले बोर्ड पर प्रदर्शित हो आदि।

⁷⁰ एमडीएम निर्देश: <http://mdm.nic.in/Files/Fuidelines/4.Dec of FCI.pdf>

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

राज्यों को इन्हें हर वर्ष 30 जून तक भेजना होता है। अनाज आवंटन की दूसरी किस्त राज्य के पास उपलब्ध और बचे अनाज (पिछले वर्ष के आवंटन और फरवरी में प्राप्त मौजूदा आवंटन से बचे) को ध्यान में रखकर भेजी जाती है।

भारत सरकार से खाद्यान्न की किस्त मिलने के बाद, राज्य का मध्याह्न भोजन योजना निदेशालय, ज़िलों में नामांकित बच्चों और स्कूल खुलने के दिनों की संख्या के आधार पर खाद्यान्न आवंटन हेतु ज़िलावार आवंटन पत्र तैयार करता है। जिला स्तर पर खाद्यान्न आवंटन और उसकी ढुलाई का विकेन्द्रीकरण करने वाला छत्तीसगढ़, देश का पहला राज्य है। छत्तीसगढ़ में खाद्यान्न की आपूर्ति, नागरिक आपूर्ति निगम नामक विकेन्द्रित एजेंसी करती है जो राज्य के नागरिक आपूर्ति विभाग (जिसे बदले में अनाज भारतीय खाद्य निगम से प्राप्त होता है) से अनाज उठाने और उचित मूल्य की दुकानों तक पहुंचाने वाला नोडल संगठन है।

नागरिक आपूर्ति निगम का कामकाज पूरी तरह से ऑनलाइन तंत्र पर आधारित है, जहां स्कूल से लेकर ब्लॉक शिक्षा अधिकारी और ज़िला शिक्षा अधिकारी के कार्यालयों द्वारा अनाज खपत संबंधी आंकड़ा मासिक आधार पर ऑन लाइन भरा जाता है। स्कूल स्तर पर मध्याह्न भोजन खाने वाले बच्चों की संख्या दैनिक आधार पर मध्याह्न भोजन रजिस्टर में दर्ज की जाती है। महीने के अंत में प्रधानाध्यापक द्वारा उस महीने की दैनिक हाजिरी संबंधी जानकारी, ब्लॉक शिक्षा अधिकारी के कार्यालय द्वारा मुहैया कराये गये निर्धारित प्रारूप में भरी जाती है। प्रारूप में स्कूल में उपलब्ध खाद्यान्न और पिछले महीने के बचे अनाज की जानकारी भी भरनी होती है। प्रधानाध्यापक और स्कूल में खाना पकाने वाले स्वसहायता समूह के प्रमुख को इस जानकारी का सत्यापन कर प्रारूप पर अपने दस्तखत करने होते हैं।

अपने क्लस्टर के सभी स्कूलों से इन प्रारूपों को एकत्र करने और अगले महीने की 1 से 5 तारीख के बीच उन्हें ब्लॉक शिक्षा अधिकारी के कार्यालय में जमा करने की जिम्मेदारी क्लस्टर समन्वयक की होती है।

ब्लॉक शिक्षा अधिकारी के कार्यालय में मध्याह्न भोजन संबंधी नोडल अधिकारी, ऑनलाइन निगरानी सॉफ्टवेयर के माध्यम से सभी स्कूलों के प्रारूप की जानकारी दर्ज करता है। कम्प्यूटर ऑपरेटर की मदद से डाटा एन्ट्री का काम हर महीने की 7 तारीख तक पूरा करना होता है। सॉफ्टवेयर, स्कूलों की औसत हाजिरी और वहां बचे अनाज के आधार पर आगामी महीने के लिये चावल आवंटन की गणना अपने-आप करता है।

हर महीने की 8 तारीख से पहले ब्लॉक शिक्षा अधिकारी का कार्यालय अनाज आवंटन की गणनाओं को सॉफ्टवेयर के जरिये ज़िला शिक्षा अधिकारी के कार्यालय को भेज देता है। ज़िला स्तर पर इस जानकारी की जांच की जाती है और राज्य के नागरिक आपूर्ति निगम को भेज दी जाती है। हर महीने की 11 तारीख से 25 तारीख के बीच नागरिक आपूर्ति निगम के कार्यालयों से, हर ज़िले में नागरिक आपूर्ति विभाग के ज़िला प्रबंधक को चावल आवंटित किया जाता है, जो उचित मूल्य की दुकानों को अनाज भेजने का इन्तजाम करता है। स्कूलों से मिली जानकारी के आधार पर गणना कर हर पीडीएस दुकान को मध्याह्न भोजन हेतु अनाज-आवंटन होता है।

इसी बीच ब्लॉक शिक्षा अधिकारी हर स्कूल की जरूरत के मुताबिक कूपन जारी करता है - इस कूपन में आगामी महीनों के लिए स्कूलों की चावल हकदारी लिखी होती है⁷¹ जिसका इस्तेमाल कर स्कूल पीडीएस दुकान से चावल 'खरीद' सकते हैं। स्वसहायता समूह हर महीने की 25 से 30 तारीख के बीच स्थानीय पीडीएस दुकान से अनाज उठाने का इन्तजाम करता है। नीचे दी गई तालिका 4-8 में ये तिथियां दी गई हैं -

⁷¹ कूपन एक महीने की जरूरत से अधिक के लिये भी जारी किया जा सकता है और वितरित किया जा सकता है।

तालिका 4-8: अनाज और कूपन आवंटन तथा अनाज लेने (उठाने) की समय सीमा

तारीख	कार्यकलाप
1-5	क्लस्टर समन्वयक: अपने क्लस्टर के स्कूलों से प्रारूप (इस्तेमाल हुए/बचे हुए अनाज संबंधी) एकत्र करता है और उन्हें ब्लॉक शिक्षा अधिकारी के कार्यालय में जमा करता है
6-7	ब्लॉक शिक्षा अधिकारी का कार्यालय: नोडल अधिकारी+कम्प्यूटर ऑपरेटर द्वारा ऑनलाइन प्रारूप में डाटा एन्ट्री का काम पूरा करने के बाद जानकारी (गणनाएं) ज़िला शिक्षा अधिकारी के कार्यालय भेज दी जाती है
8-10	ज़िला शिक्षा अधिकारी का कार्यालय: जानकारी की सत्यता की जांच; नागरिक आपूर्ति निगम को भेजा जाना
11-25	नागरिक आपूर्ति निगम: ज़िला प्रबंधक, नागरिक आपूर्ति विभाग को अनाज का अंतरण - अनाज उचित मूल्य की दुकानों तक पहुंचाना
11-25	ज़िला शिक्षा अधिकारी: स्वीकृत आवंटन, ब्लॉक शिक्षा अधिकारी को भेजना - दो हिस्सों वाले कूपन तैयार किया जाना (एक प्रति स्कूलों/स्वसहायता समूहों, एक प्रति पीडीएस दुकानों हेतु) - सीसी के जरिये वितरण
25-30	स्वसहायता समूह अनाज उठाते हैं।

स्वसहायता समूहों द्वारा अपना आवंटन उठा लेने के बाद यह सूचना उसी सॉफ्टवेयर में डाल दी जाती है। ज़िला शिक्षा अधिकारी का कार्यालय इस सूचना की सत्यता की जांच करता है और इसे राज्य नागरिक आपूर्ति निगम कार्यालय और लोक शिक्षण संचालनालय के मध्याह्न भोजन प्रकोष्ठ को भेज देता है। सभी ज़िलों से उठाये गये चावल के आंकड़े मिलने के बाद नागरिक आपूर्ति निगम तिमाही आधार पर बिल बनाता है और राज्य नागरिक आपूर्ति विभाग को भुगतान के लिये भेजता है। खाद्यान्न की लागत और ढुलाई के भाड़े का भुगतान राज्य स्तर पर किया जाता है। खाद्यान्न के संदर्भ में भारत सरकार और छत्तीसगढ़ सरकार के बीच हुए समझौते के अनुसार, योजना में निर्धारित प्रति बच्चे और प्रति एमडीएम मानदंड के आधार पर अनाज की आपूर्ति का पूरा दायित्व भारत सरकार पर है। राज्यों द्वारा अपने कार्ययोजना और बजट दस्तावेज⁷² में की गयी मांग के मुताबिक प्रत्येक राज्य को अनाज का वार्षिक आवंटन होता है। उसी के अनुरूप भारतीय खाद्य निगम से सभी राज्यों को अनाज आवंटित और जारी करने को कहा जाता है, छत्तीसगढ़ में राज्य का नागरिक आपूर्ति विभाग नागरिक आपूर्ति निगमों के माध्यम से अनाज संबंधित जिलों की एजेंसियों को पुनरावंटित करता है।

छत्तीसगढ़ में खाद्य आवंटन और उसे जारी करने की ऑनलाइन प्रणाली को सभी राज्यों के लिए आदर्श माना गया है। इससे हेराफेरी भी कम होती है और अनाज की नियमित आपूर्ति भी सुनिश्चित होती है। इसकी निगरानी भी आसान है जबकि पारंपरिक तंत्र (manual) की निगरानी में काफी अधिक समय लगता था। ऑनलाइन प्रणाली में सभी रिपोर्ट रहती हैं, जैसे अनाज की कितनी मात्रा इस्तेमाल हुई, कितना अनाज शेष है, कितने बच्चे नामांकित हैं, कितने बच्चों को खाना खिलाया गया, महीने में स्कूल कितने

⁷² वार्षिक कार्ययोजना और बजट दस्तावेज़ में की गयी अनाज की मांग से अधिक खर्च होने पर उसकी पूर्ति राज्यों द्वारा की जाएगी।

दिन खुला, आदि-इन सभी को लाइव देखा जा सकता है और आम जनता व अधिकारियों द्वारा जांच-पड़ताल के लिए आसानी से डाउनलोड किया जा सकता है।

4.5.2 अनाज उपलब्धता

चूंकि ऑनलाइन प्रणाली के माध्यम से अनाज-आवंटन और प्राप्ति की सुचारू व्यवस्था है, इसलिए ऐसा बहुत ही कम होता है, जब पर्याप्त अनाज की आपूर्ति न हो। कभी ऐसा हो भी जाए तो छत्तीसगढ़ सरकार ने जिलाधिकारियों को निर्देश दिया हुआ है कि वे मध्याह्न भोजन योजना की जरूरतों के लिए अन्य कार्यक्रमों से अनाज निकाल सकते हैं।

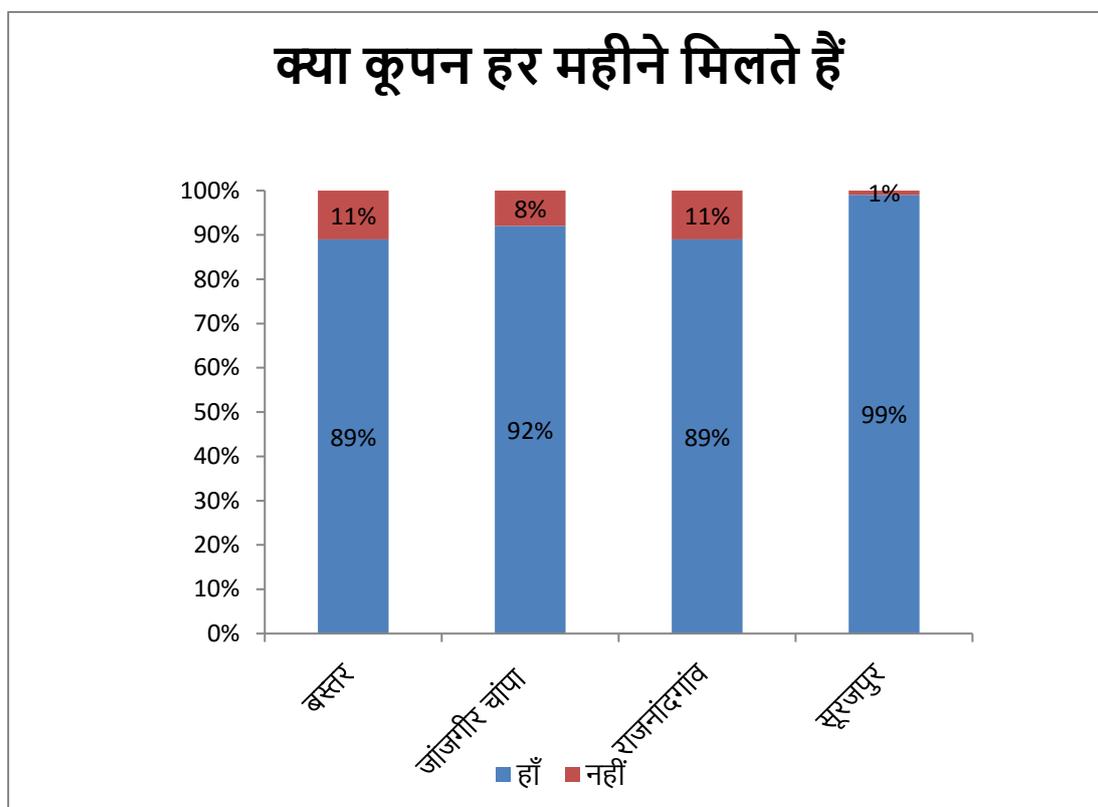
हालांकि साक्षात्कार के दौरान कई प्रधानाध्यापकों ने कहा कि मध्याह्न भोजन परोसने के लिए आम तौर पर अनाज मिल जाता है, लेकिन सभी जिलों के स्कूलों में खाना बनाने वाले स्वसहायता समूहों ने बताया कि अनाज कभी-कभी नहीं भी उपलब्ध होता है। इस मामले में सूरजपुर जिला अकेला अपवाद है।

अनाज की कमी के तीन कारण हो सकते हैं, पहला पीडीएस दुकान से चावल उठाने संबंधी कूपन मिलने में विलंब, यानि हो सकता है कि स्कूलों और स्वसहायता समूहों को हर महीने कूपन न मिलते हों, दूसरा यह धारणा कि अनाज की हकदारी पर्याप्त नहीं है। अनाज की हकदारी हर महीने बदलती रहती है और वह स्कूल द्वारा पिछले महीने अनाज की खपत और इस्तेमाल से बचे चावल की मात्रा पर निर्भर है। तीसरा और अंतिम कारण, यह भी हो सकता है कि स्वसहायता समूहों को कूपन में दर्ज हकदारी के मुताबिक अनाज न मिलता हो। आगे हम इन तीनों कारणों पर चर्चा करेंगे।

जैसा कि पहले चर्चा की जा चुकी है, अनाज का वितरण कूपनों के माध्यम से होता है। कूपन यानी कागज का टुकड़ा जिस पर लिखा होता है कि किस महीने में किस स्कूल को कितना चावल मिलेगा। ये कूपन ब्लॉक शिक्षा अधिकारी का कार्यालय जारी करता है और स्कूल/एसएचजी इनके माध्यम से पीडीएस दुकान से चावल लेते हैं। हर स्कूल की पिछले महीने की खपत और बचे हुए अनाज के आधार पर उसे मिलने वाले अनाज की मात्रा कूपन में दर्ज होती है। ज्यादातर मामलों में ये कूपन मासिक आधार पर मिलते हैं और मासिक आधार पर पीडीएस दुकान से अनाज उठाने के लिए इनका इस्तेमाल किया जाता है। लेकिन जब ऐसा नहीं होता है तो इसके दो कारण हो सकते हैं- (1) चावल की इतनी मात्रा जारी कर दी गयी हो कि उससे एक महीने से ज्यादा की जरूरत पूरी हो जाए; और (2) कूपनों को तैयार करने और उनके वितरण में देरी हो रही है।

निस्संदेह, इसके दो निहितार्थ हैं, पहला है, प्रक्रिया में बड़ी खामी और दूसरा अक्षमता। दुर्भाग्य से हमारे पास जो आंकड़े हैं, उनके आधार पर हम सटीक कारण नहीं बता सकते, लेकिन चूंकि चावल की कमी कोई बड़ी समस्या नहीं है, इसलिए पहला कारण ही ज्यादा ठीक लगता है। ज्यादातर, मई, जून और जुलाई के महीनों में कूपन न मिलने की बात कही गयी। इसका कारण या तो इन महीनों (मई-जून) में मध्याह्न भोजन न परोसा जाना है या फिर चूंकि स्कूलों के पास महीने की शुरुआत में पिछले महीने का अनाज बचा होता है, इसलिए नए कूपन की जरूरत नहीं पड़ती। इसके अलावा, कुछ स्कूल दूरदराज के ऐसे इलाकों में स्थित हैं, जो बरसात में राज्य के बाकी हिस्सों से पूरी तरह कट जाते हैं-इन इलाकों में स्वसहायता समूह एक महीने से ज्यादा का अनाज उठा लेते हैं और 3-4 महीने के लिए उसका भंडारण कर लेते हैं।

चित्र 4-10: ज्यादातर स्वसहायता समूहों ने मासिक आधार पर कूपन मिलने की बात कही; मई/जून में विलंब



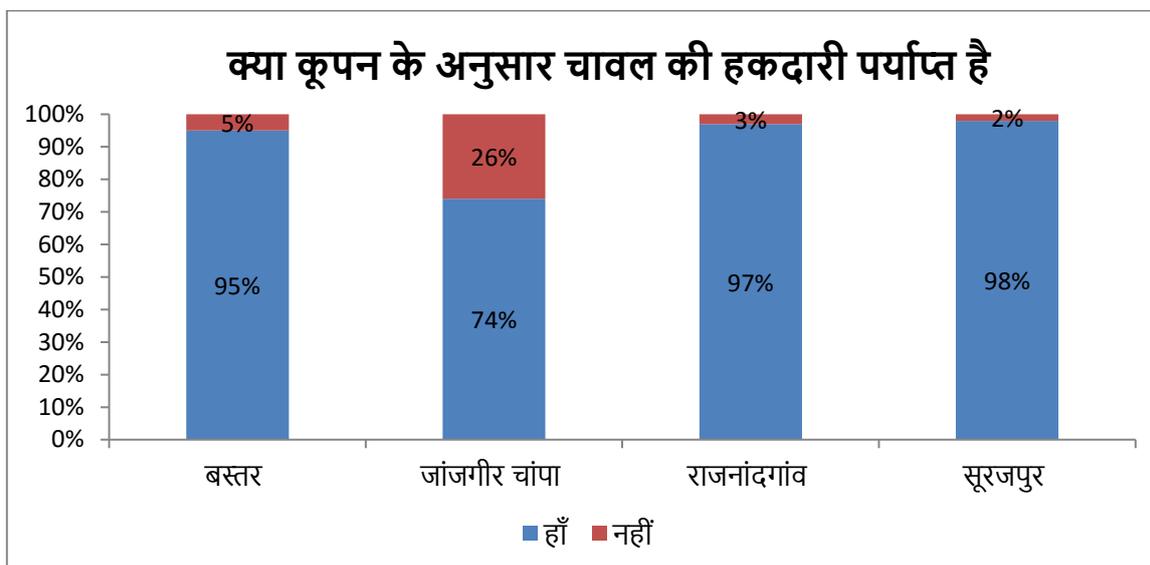
स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

दूसरा संभावित कारण यह धारणा हो सकती है कि कूपन के बदले मिलने वाला अनाज स्कूल की जरूरतों को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं होता। जांजगीर चांपा में सर्वेक्षण में शामिल 26 प्रतिशत स्वसहायता समूहों ने बताया कि उनके स्कूल को मिलने वाले कूपन के अनुसार निर्धारित अनाज कम होता है और उससे मध्याह्न भोजन की जरूरतें पूरी नहीं हो पाती (चित्र 4-11)। साथ ही, परोसे जाने वाले भोजन के बारे में प्रधानाध्यापक के रिकॉर्ड से पता चलता है कि ज़िले में स्कूलों द्वारा खाद्यान्नों की खपत को बढ़ा-चढ़ाकर दिखाया जा रहा हो (तालिका 4-3)।

मध्याह्न भोजन पकाने वाले रसोइयों में इस धारणा की एक वजह यह भी हो सकती है कि हमारे नमूने के ज़िलों में जांजगीर चांपा सर्वाधिक आबादी वाला ज़िला है। वहां प्रति प्राथमिक विद्यालय, विद्यार्थियों की औसत संख्या 79 है जो नमूने के अन्य ज़िलों के प्राथमिक विद्यालयों में नामांकित विद्यार्थियों का करीब डेढ़ गुना है।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

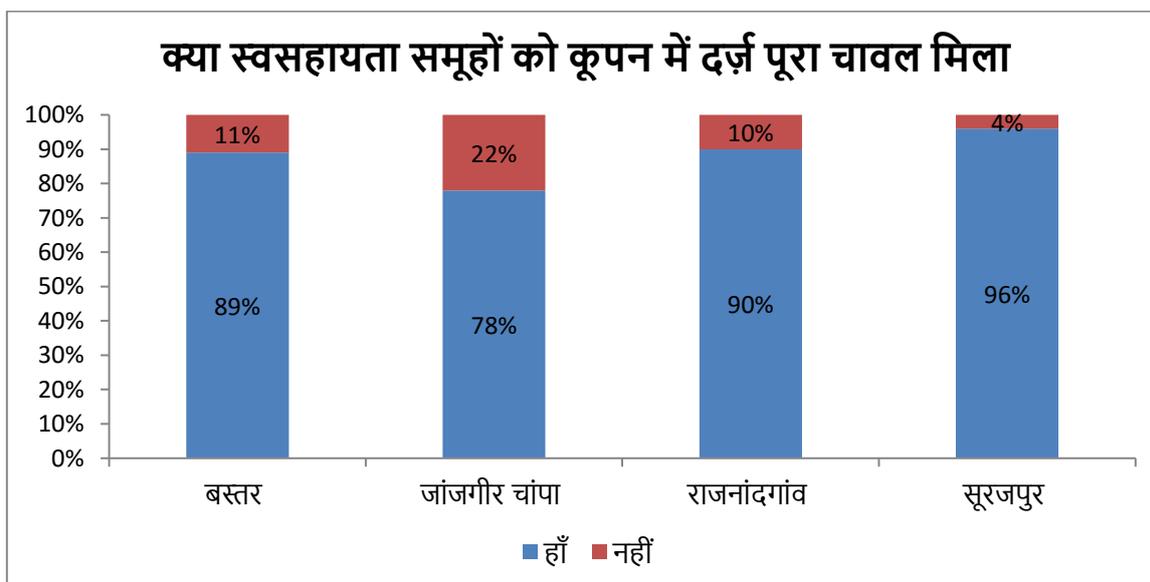
चित्र 4-11: जांजगीर चांपा के हर चार में एक स्वसहायता समूह के मुताबिक कूपन के अनुसार चावल की हकदारी अपर्याप्त होती है।



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

हालांकि ज्यादा चिन्ता की बात यह है कि जांजगीर चांपा में जिन स्वसहायता समूहों का साक्षात्कार किया गया, उनमें से 22% ने कहा कि उन्हें कूपन के मुताबिक अनाज हकदारी की पूरी मात्रा भी नहीं मिलती। अनाज की कमी मुख्यतया गर्मी की छुट्टियों के बाद जून और जुलाई के महीनों में अधिक रही।

चित्र 4-12: जांजगीर चांपा में हर पांच में से एक स्वसहायता समूह को कूपन के मुताबिक अनाज का पूरा कोटा नहीं मिला



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

जांजगीर चांपा जिला कार्यालय में एक अधिकारी ने कहा कि पूरा कोटा न मिल पाने की एक प्रमुख वजह पीडीएस दुकान में अनाज की कमी होना है। दुकानों को कई योजनाओं के लिये चावल मिलता है और वितरण 'पहले आओ पहले पाओ' आधार पर किया जाता है।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

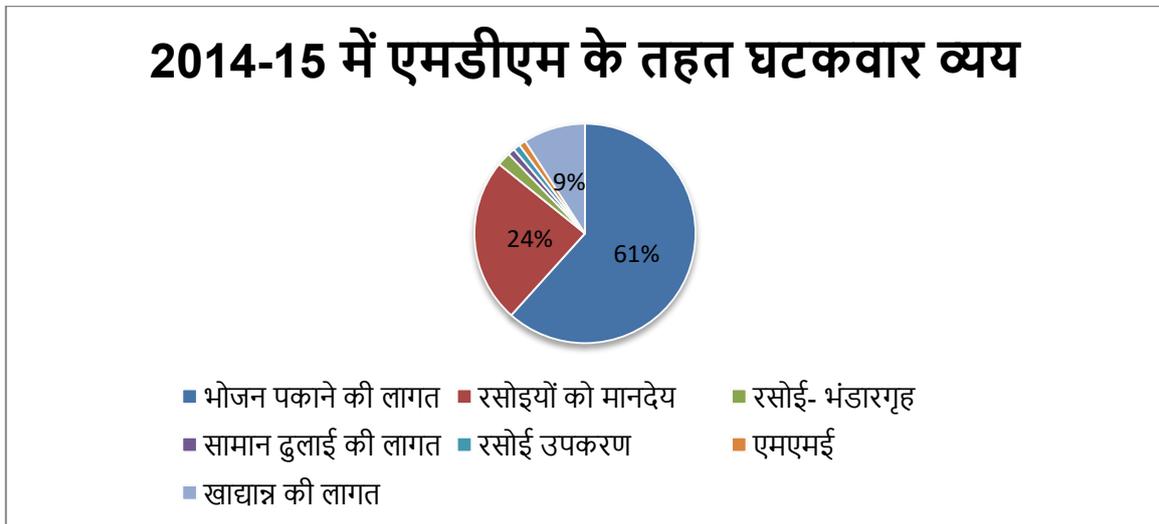
एक जिला शिक्षा अधिकारी ने बताया कि अनाज की कमी होने पर उनके कार्यालय को इस कमी को पूरा करने के लिये जिला नागरिक आपूर्ति निगम को निर्देश देने का अधिकार है। स्वसहायता समूहों ने भी बताया कि अनाज कम पड़ने पर वे समुदाय से चावल मांगते हैं या प्रधानाध्यापक से मदद मांगते हैं।

4.6 खाना पकाने की लागत, रसोइयों को मानदेय, ढुलाई की लागत

इस खण्ड में योजना के अन्तर्गत प्रमुख धन प्रवाहों की समय-सीमा के संबंध में सर्वेक्षण के निष्कर्ष दिये गये हैं। सर्वे के निष्कर्षों को द्वितीयक बजट के आंकड़ों के साथ देखें तो कमियों की पहचान की जा सकती है।

मध्याह्न भोजन योजना के अन्तर्गत दो महत्वपूर्ण मदें जिनके तहत धनराशि खर्च होती है, वे हैं: (1) भोजन पकाने की लागत के लिये भुगतान (छत्तीसगढ़ में स्वसहायता समूहों को किया जाता है); और (2) रसोइये को मानदेय का भुगतान (चित्र 4-13)।

चित्र 4-13: 2014-15 में 60% से अधिक एमडीएम निधियां भोजन पकाने की लागत; 24% रसोइयों को मानदेय और 9% खाद्यान्न में खर्च हुईं



स्रोत: 3 वित्त वर्षों का व्यय विवरण (उपयोगिता प्रमाण पत्र)

जैसा कि उपरोक्त चार्ट में दिखाया गया है कि वित्त वर्ष 2014-15 में मध्याह्न भोजन पर होने वाले कुल व्यय का 60% से अधिक व्यय, भोजन पकाने की लागत और 24% व्यय रसोइयों के मानदेय के भुगतान में हुआ।

केवल सर्वेक्षण आंकड़ों के आधार पर मध्याह्न भोजन योजना के अन्तर्गत स्वसहायता समूहों को किये गये भोजन पकाने की लागत संबंधी भुगतान का विस्तृत विश्लेषण करना बहुत चुनौतीपूर्ण है। हालांकि स्वसहायता समूहों से एमडीएम धन प्रवाह संबंधी आंकड़ों को एकत्र करने के हर संभव प्रयास किये गये, परन्तु बहुत कम आंकड़े उपलब्ध होने और रिकार्ड के खराब रख-रखाव के कारण यह नामुमकिन साबित हुआ। पहली बात, आमतौर पर एक स्वसहायता समूह किसी एक स्कूल के लिए मध्याह्न भोजन बनाने के अलावा भी कई काम करते हैं। संभव है, वे अन्य स्कूलों में भी मध्याह्न भोजन बना और परोस रहे हों, हो सकता है वे समेकित बाल विकास योजना के अन्तर्गत किसी आंगनवाड़ी को ताज़ा पका गर्म भोजन उपलब्ध करा रहे हों, पहले से तैयार भोजन के पैकेट तैयार करते हों और छोटे-मोटे ऋण देने वाली संस्था के रूप में काम रहे हों। इनमें से हर कार्यकलाप धन प्रवाह से जुड़ा है और कई स्वसहायता समूह इन सभी कार्यों के लिये

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

केवल एक ही पास बुक रखते हैं⁷³। इसकी वजह से किसी स्वसहायता समूह के पास बुक और कैश बुक से मध्याह्न भोजन योजना से संबंधित (और स्कूल विशिष्ट) जानकारी निकालना कठिन है। इसके अलावा पास बुक में प्रविष्टियां अक्सर, हाथ से भरी होती हैं (जिन्हें पढ़ना नामुमकिन) और अद्यतन तो होती ही नहीं। स्वसहायता समूह के सदस्य अक्सर बहुत कम पढ़े लिखे और/या पर्याप्त प्रशिक्षित नहीं होते और अपनी ही पास बुक की प्रविष्टियों को समझा नहीं पाते।

दूसरी बात हालांकि योजना के तहत स्वसहायता समूहों को काफी पैसा जाता है परन्तु राज्य या ज़िला प्रशासन द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिये बहुत कम या बिल्कुल भी प्रयास नहीं किया जाता कि वे अपने रिकार्ड व्यवस्थित रखें - हमें इस बारे में प्रशासन द्वारा किसी प्रशिक्षण/निरीक्षण की जानकारी नहीं मिली।

4.6.1 भोजन पकाने की लागत

भोजन पकाने की लागत के लिये धनराशि सीधे राज्य के खजाने से ज़िलों के खातों में भेजी जाती है। ज़िला शिक्षा अधिकारी यह धनराशि निकालकर ई-अंतरण के माध्यम से ब्लॉक कार्यालयों को भेजते हैं जहां से इसे स्वसहायता समूहों को भेजा जाता है। भोजन पकाने संबंधी लागत का प्रावधान वार्षिक कार्य योजना और बजट की स्वीकृति से पूर्व राज्य के बजट में केन्द्रीय और राज्य सहायता के अनुपात में किया जाता है।

चारों ज़िलों हेतु भोजन पकाने की लागत के लिये बजटीय आवंटन, रिलीज और व्यय संबंधी द्वितीयक आंकड़े वित्त वर्ष 2013-14 और 2014-15 की तीन तिमाहियों तक के उपलब्ध हैं। इन आंकड़ों से पता चलता है कि वर्ष 2013-14 की तीसरी तिमाही (तालिका 4-9) तक छत्तीसगढ़ सरकार ने भोजन पकाने की लागत में अपने हिस्से का 90% और भारत सरकार ने करीब 75% जारी कर दिया था। लेकिन ज़िलों ने रिलीज की गई पूरी धनराशि खर्च नहीं की थी। भोजन पकाने की लागत की मद में किये गये कुल आवंटन में व्यय का अनुपात देखें तो हमारे नमूने के चारों ज़िलों ने तीसरी तिमाही तक औसतन केवल 50% धनराशि ही खर्च की थी।

तालिका 4-9: वित्त वर्ष 2013-14 में तीसरी तिमाही तक ज़िलों ने रिलीज की गई भोजन पकाने की लागत धनराशि का एक हिस्सा ही खर्च किया था

2013-14	आवंटन के अंश के रूप में रिलीज की गई भोजन पकाने की लागत धनराशि		रिलीज की गई भोजन पकाने की लागत धनराशि का जिलों द्वारा खर्च किया गया अंश
	भारत सरकार द्वारा	राज्य द्वारा	
राजनांदगांव	77%	90%	66%
जांजगीर चांपा	77%	90%	69%
सूरजपुर	77%	90%	67%
बस्तर	77%	90%	65%
नमूने का औसत	77%	90%	68%

स्रोत: वित्त वर्ष 2014-15 और 2013-14 के लिए वार्षिक कार्य योजना और बजट तालिकाएं

⁷³ केवल बस्तर में 90% स्वसहायता समूहों के पास एमडीएम खाते के लिये अलग से पास बुक थी। जांजगीर चांपा में 75%, राजनांदगांव में 70% और सूरजपुर में 37% समूहों के पास पृथक पास बुक थे।

हालांकि हमारे पास इन रिलीज के सटीक समय (माहवार) के विस्तृत आंकड़े नहीं हैं, परन्तु 2014-15 के पीएबी कार्यवृत्त में कहा गया है कि राज्य सरकार ने वित्त वर्ष 2013-14 की पहली तिमाही में ही केन्द्रीय सहायता का इन्तजार किये बिना भोजन पकाने की लागत का 45% रिलीज कर दिया था⁷⁴। और ब्यौरे के अभाव में हम यह टिप्पणी नहीं कर सकते कि भारत सरकार द्वारा पहली तीन तिमाहियों में बराबर-बराबर धनराशि जारी की गई थी या नहीं। इससे जिला स्तर पर होने वाला व्यय भी प्रभावित हो सकता है। वित्त वर्ष 2013-14 में इन प्रवृत्तियों में ज़िला स्तर पर कोई फर्क नहीं था।

वित्त वर्ष 2014-15 की पहली तीन तिमाहियों के आंकड़े भी उपलब्ध हैं जिनसे पता चलता है कि भारत सरकार और राज्य सरकार दोनों के द्वारा तीसरी तिमाही तक जारी धनराशि के अनुपात में औसतन कमी आई और राज्य सरकार ने भारत सरकार के बराबर ही अनुदान दिया। ज़िला स्तर पर भी काफी भिन्नतायें थीं। जांजगीर चांपा में जहां तीसरी तिमाही तक केवल 68% आवंटित धनराशि ही जारी हुई थी, वहीं सूरजपुर में 75% राशि जारी हो चुकी थी। ज़िलों ने रिलीज हुई धनराशि के अनुपात के रूप में वित्त वर्ष 2013-14 के मुकाबले अधिक राशि खर्च की (87-88%) तालिका (4-10)। ज़िलों ने 2014-15 की तीसरी तिमाही तक औसतन आवंटित निधियों में से 62% राशि खर्च की थी। हालांकि इस व्यय का एक हिस्सा पिछले वित्त वर्ष से आगे स्थानांतरित की गई निधियों के भी होने की संभावना है। इन वर्षों में किसी भी वर्ष की चौथी तिमाही के द्वितीयक आंकड़े उपलब्ध नहीं थे जिस कारण हम विश्लेषण नहीं कर पाये।

तालिका 4-10: ज़िलों ने वित्त वर्ष 2014-15 की तीसरी तिमाही तक भोजन पकाने की लागत के लिये जारी अधिकांश धनराशि खर्च कर दी थी

2014-15	आवंटन के अनुपात में रिलीज की गई निधियां		रिलीज की गई धनराशि के अनुपात के रूप में ज़िलों द्वारा व्यय की गई निधियां
	भारत सरकार द्वारा	राज्य द्वारा	
राजनांदगांव	73%	73%	87%
जांजगीर चांपा	68%	68%	88%
सूरजपुर	75%	75%	87%
बस्तर	73%	73%	87%
राज्य	72%	71%	87%

स्रोत: वार्षिक कार्य योजना और बजट तालिकायें वित्त वर्ष 2015-16 और वित्त वर्ष 2014-15

रिलीज में देरी (जिससे व्यय पर भी असर पड़ता है) के क्या कारण हैं? 2016-17 के पीएबी कार्यवृत्त में निम्न लिखित संभावित कारण दिये गये हैं:

⁷⁴ राज्य ने खाना बनाने वाली एजेंसियों को एक महीने का अग्रिम भुगतान करने के लिये परियोजना अनुमोदन बोर्ड को बार बार वचन दिया है। पीएबी 2014-15 के कार्यवृत्त में कहा गया है कि राज्य "हरित चैनल स्कीम" शुरू करेगा और सुनिश्चित करेगा कि (1) वार्षिक कार्य योजना और बजट की मंजूरी से पहले ही राज्य के बजट के अन्तर्गत भोजन पकाने की लागत हेतु निधियां उपलब्ध कराई जाएं; (2) सभी ज़िले खाना पकाने वाली एजेंसियों को की खाना पकाने की लागत एक महीने पहले जारी करेंगे; और (3) सभी ज़िलों के अधिकारी हर महीने राज्य कार्यालय में इस आशय का एक प्रमाण पत्र जमा करेंगे कि अग्रिम भुगतान रिलीज कर दिया गया है।

पहला, अभी हाल तक मध्याह्न भोजन योजना हेतु बजटीय प्रावधान दो विभागों द्वारा किया जाता था - स्कूल शिक्षा विभाग द्वारा 14 ज़िलों के 61 ब्लॉकों के लिये और जनजातीय कल्याण विभाग द्वारा शेष 17 ज़िलों के 85 ब्लॉकों हेतु। संकलन में विभाजन के कारण व्यय रिपोर्ट तैयार करने में विलम्ब होता है और इन्हीं रिपोर्टों के आधार पर भविष्य में बजटीय आवंटन किया जाता है और निधियां जारी की जाती हैं। पीएबी कार्यवृत्त में कहा गया है कि हालांकि जनजातीय कल्याण मंत्रालय से जुड़े सभी स्कूलों का अब शिक्षा विभाग के साथ विलय हो गया है (सरकारी आदेश, 10 मार्च 2015) परन्तु मध्याह्न भोजन का प्रावधान अब भी अलग-अलग है। प्रस्ताव है कि आगामी वित्त वर्ष अर्थात् 2016-17 से इन दोनों का भी एक विभाग के अन्तर्गत समेकन कर दिया जायेगा।

दूसरा, यदि किसी बिल को लेकर आपत्तियां हों तो राज्य के राजकोष स्तर से भी विलम्ब हो सकता है। तीसरा, यदि बैंक खातों का गलत ब्यौरा दिया गया हो तो भी ज़िलास्तर से स्वसहायता समूहों के खातों में निधियों का अंतरण नहीं हो पायेगा। अंत में, और अक्सर स्वसहायता समूह बैंक जाकर अपने खातों को अद्यतन नहीं कराते। इस कारण उन्हें खातों में निधियों के आने और निकाले जाने की जानकारी नहीं होती और वे अपने खातों से पैसा भी नहीं निकालते। अतः हो सकता है कि राज्य द्वारा निधियों के रिलीज़ में विलम्ब की बात असल में सच न हो।

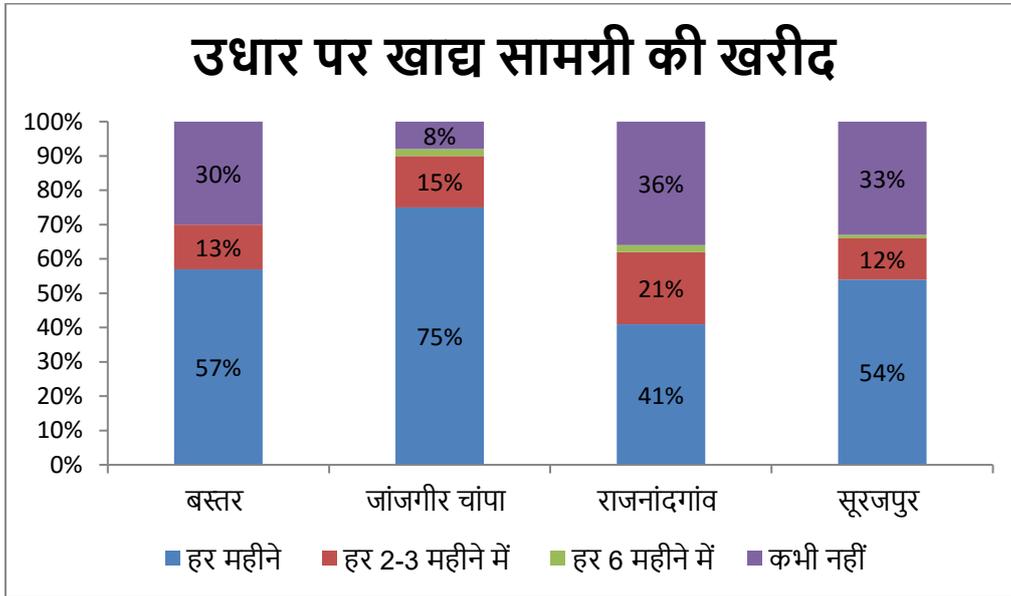
क्षेत्र में सर्वेक्षण के अपने अनुभव के आधार पर हमें अंतिम दो कारण सही लगते हैं और इसलिए राज्य में मध्याह्न भोजन योजना कार्यान्वित करने वाले स्वसहायता समूहों का बेहतर तरीके से समेकन, प्रशिक्षण और निगरानी अत्यावश्यक है।

कारण जो भी हो, भोजन पकाने की लागत में कम व्यय से स्कूलों में मध्याह्न भोजन का वितरण प्रभावित होता है। उदाहरण के लिए एक प्रधानाध्यापक ने बताया कि सूरजपुर में अक्सर भोजन पकाने की लागत के लिए पैसा उपलब्ध नहीं कराया जाता और ब्लॉक तथा ज़िला के अधिकारियों को इस बारे में बताया भी गया है। स्कूल में नामांकित बच्चों की संख्या कम होने के कारण कोई भी स्वसहायता समूह मध्याह्न भोजन पकाने और परोसने के लिए तैयार नहीं है और प्रधानाध्यापक को स्वयं योजना का काम देखना पड़ रहा है। भोजन पकाने की लागत संबंधी निधि स्कूल प्रबंधन समिति के खाते में अंतरित की जानी चाहिए (स्वसहायता समूह न होने के कारण) परन्तु 3 महीनों से यह राशि नहीं आई है।

जिन स्कूलों में स्वसहायता समूह थे, वहां भी कई समूहों ने भोजन संबंधी सामग्री और सब्जियां, स्थानीय बाजार से उधार खरीदने की बात कही। हालांकि ग्रामीण अर्थव्यवस्था में उधार पर लेन-देन आम है लेकिन इस तथ्य के साथ ऊपर दिये गये द्वितीयक आंकड़े भी देखें तो खाद्य सामग्री और सब्जियां उधार पर खरीदने का अर्थ यह भी है कि स्वसहायता समूहों को पैसा समय पर नहीं मिल रहा। (चित्र 4-14 और 4-15)। जांजगीर चांपा में स्थिति ज्यादा खराब है।

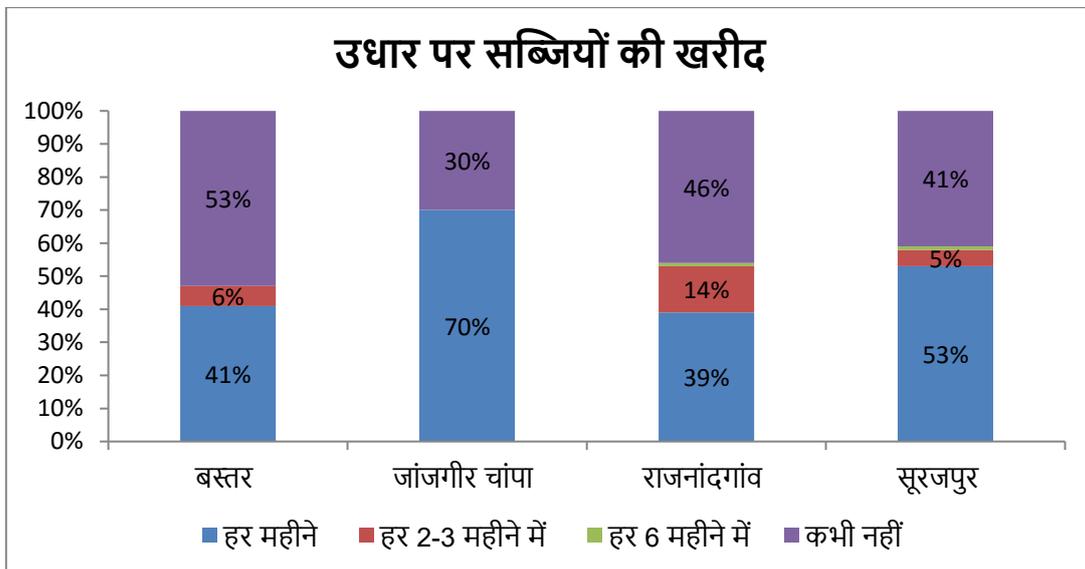
पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

चित्र 4-14: जांजगीर चांपा में हर चार में से तीन स्वसहायता समूहों ने तेल, दालें, नमक और अन्य सामग्री मासिक आधार पर उधार लेने की बात कही



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

चित्र 4-15: जांजगीर चांपा में अधिकांश स्वसहायता समूहों ने हर महीने उधार पर सब्जियां खरीदने की बात कही



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

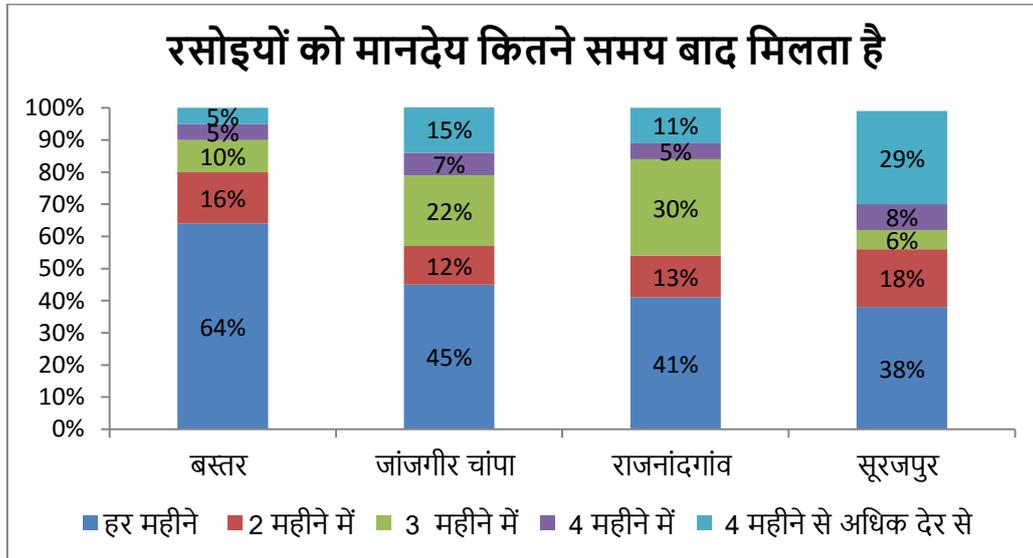
उधार पर खरीद के मुद्दे के समाधान के लिए छत्तीसगढ़ ने हाल में कुछ नई शुरूआत की है। उदाहरण के लिए एमएमई निधियों का इस्तेमाल करते हुये प्रायोगिक आधार पर सब्जी वाटिकाओं को बढ़ावा दिया जा रहा है। वार्षिक कार्य योजना और बजट 2015-16 के मुताबिक वित्त-वर्ष 2014-15 में राज्य के 146 ब्लॉकों को 1 लाख रुपये प्रति ब्लॉक दिये गये जिसे ब्लॉक के 10 स्कूलों में सब्जी वाटिका विकसित करने के लिए बांटना था (प्रति स्कूल 10000 रु) ताकि वहाँ वाटिकाओं में सब्जियां उगाई जा सकें।

4.6.2 रसोइया-सहायिकाओं को मानदेय

मध्याह्न भोजन योजना के अन्तर्गत दूसरा महत्वपूर्ण चैनल जिसके माध्यम से निधियां आती हैं वह है रसोइयों को किये जाने वाले भुगतान। छत्तीसगढ़ सरकार, रसोइयों को भारत सरकार द्वारा निधारित प्रति माह 1000 रुपये के मानदेय के मुकाबले 1200 रुपये देती है ताकि उन्हें बेहतर ढंग से काम के लिये प्रेरित किया जा सके। योजना के मानदण्डों से 200 रुपए का अतिरिक्त भुगतान राज्य द्वारा किया जाता है⁷⁵। ये भुगतान राज्य से ज़िलों और ब्लॉकों तथा अन्ततः सीधे रसोइयों के खातों में अंतरित कर दिये जाते हैं (ई-भुगतान या खाते में चेक द्वारा)।

जिन रसोइयों का सर्वेक्षण किया गया, उनमें से औसतन करीब आधों ने कहा कि उन्हें समय से मानदेय नहीं मिलता (चित्र 4-16)⁷⁶। सूरजपुर में जिन रसोइयों का सर्वेक्षण किया गया उनमें से केवल 38% रसोइयों ने समय पर मानदेय मिलने की बात कही और 30% ने कहा कि उन्हें 4 महीने के विलम्ब से मानदेय मिलता है। अन्य 3 ज़िलों के मुकाबले बस्तर की स्थिति बेहतर है, वहां केवल एक तिहाई रसोइयों ने मानदेय मिलने में देरी की बात कही।

चित्र 4-16: सभी ज़िलों में रसोइयों के मानदेय के भुगतान में अत्यधिक विलम्ब होता है



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

हमें दिये गये साक्षात्कार में एक ज़िला शिक्षा अधिकारी ने रसोइयों हेतु मानदेय राशि मिलने और वितरित करने में विलम्ब की बात स्वीकार की। उन्होंने कहा कि दूरवर्ती क्षेत्रों में खराब बैंकिंग नेटवर्क के कारण यह विलम्ब होता है। मगर खराब बुनियादी सुविधाओं (सड़क, बैंक आदि समेत) वाले आदिवासी बहुल बस्तर ज़िले में वेतन विलम्ब से मिलने की शिकायत सबसे कम थी (चित्र 4-16)।

पुनः वित्त वर्ष 2013-14 और 2014-15 के रसोइयों के भुगतान संबंधी बजटीय आवंटन, रिलीज और व्यय के द्वितीयक आंकड़े केवल तीसरी तिमाही तक के ही उपलब्ध हैं (तालिका 4-11 और 4-12)। वित्त वर्ष 2013-14 के आंकड़े दर्शाते हैं कि इस वर्ष रिलीज कोई बड़ी समस्या नहीं थी परन्तु धनराशि व्यय करने में काफी कमी देखी गई। ज़िलों ने रसोइयों के मानदेय संबंधी अपने बजटीय आवंटन में से

⁷⁵ एमडीएम पीएबी कार्यवृत्त 2015-16

⁷⁶ चूंकि कई स्वसहायता समूहों के पास पास बुक उपलब्ध नहीं थीं और यह पता करना बहुत कठिन था कि कौन सी रसीद किस आवंटन की है, मानदेय में विलम्ब संबंधी जवाब पूरी तरह से उत्तरदाता अर्थात् रसोइयों की समझ पर आधारित थे।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

तीसरी तिमाही तक केवल आधी राशि ही व्यय की। यह कम व्यय भी तब किया गया जब भारत सरकार और छत्तीसगढ़ सरकार ने तीसरी तिमाही तक करीब करीब समूची आवंटित निधियां रिलीज कर दिया था।

वित्त वर्ष 2014-15 में रिलीज की गई निधियों के अनुपात में कमी आई। वित्त वर्ष की तीसरी तिमाही तक रसोइयों के मानदेय के लिये आवंटित धनराशि में से केवल 61% निधियां ही रिलीज की गई थीं। लेकिन पिछली देय राशि व्यय न हो पाने के कारण ज़िले, तीसरी तिमाही तक रिलीज की गई धनराशि का 114-115% खर्च कर पाये। आवंटन में से व्यय फिर भी 69% ही रहा।

तालिका 4-11: वित्त वर्ष 2013-14 में तीसरी तिमाही तक सीसीएच मानदेय निधियों में से आधा ही व्यय हुआ

2013-14	आवंटन के अनुपात में जारी की गई निधियां		जिलों द्वारा रिलीज की गई निधियों के अनुपात में व्यय की गई निधियां	जिलों द्वारा आवंटित निधियों के अनुपात में व्यय की गई निधियां (प्रतिशत में)
	भारत सरकार द्वारा	राज्य द्वारा		
राजनांदगांव	88%	99%	54%	50%
जांजगीर चांपा	88%	99%	54%	50%
सूरजपुर	88%	99%	54%	50%
बस्तर	88%	99%	54%	50%
राज्य	88%	99%	54%	50%

स्रोत: वार्षिक कार्य योजना और बजट, वित्त वर्ष 2014-15 और वित्त वर्ष 2013-14

तालिका 4-12: भारत सरकार और राज्य सरकार ने वित्त वर्ष 2014-15 की तीसरी तिमाही तक रसोइयों के मानदेय के लिए आवंटित निधियों में से 61% निधियां ही रिलीज की थीं

2014-15	आवंटन के अनुपात के रूप में जारी की गई निधियां		रिलीज की गई निधियों के अनुपात के रूप में जिलों द्वारा व्यय की गई निधियां	आवंटित निधियों के अनुपात के रूप में जिलों द्वारा व्यय की गई निधियां
	भारत सरकार द्वारा	राज्य द्वारा		
राजनांदगांव	61%	61%	115%	69%
जांजगीर चांपा	61%	61%	115%	69%
सूरजपुर	61%	61%	114%	69%
बस्तर	61%	61%	115%	69%
राज्य	61%	61%	114%	69%

स्रोत: वार्षिक कार्य योजना और बजट तालिकायें वित्त वर्ष 2013-14 और वित्त वर्ष 2014-15

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

वित्त वर्ष 2013-14 में रसोइयों भुगतान निधियों की मद में कम व्यय का मुख्य कारण उस वर्ष बड़ी संख्या में रसोइयों के पदों का रिक्त होना था⁷⁷। वित्त वर्ष 2013-14 में राज्य में करीब 30% स्वीकृत रसोइयों के पद रिक्त थे। अगले वर्ष खाली पद केवल 1% रह गये और राज्य सरकार ने नई रिलीज और पिछले वर्ष की बची और आगे ले जायी गई धनराशि का इस्तेमाल किया (तालिका 4-13)।

तालिका 4-13: वर्ष 2013-14 में रसोइयों के 28% पद रिक्त थे जो वर्ष 2014-15 में घटकर केवल 1% रह गए

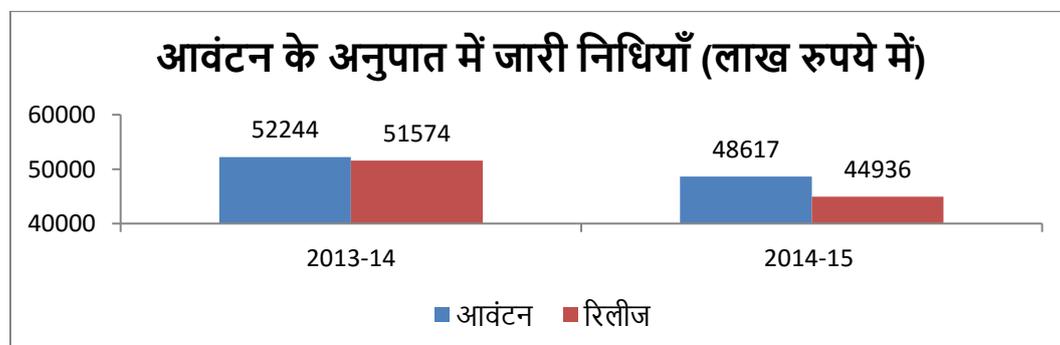
रसोइयों के रिक्त पद	2013-14	2014-15
राजनांदगांव	28.4%	0.8%
जांजगीर चांपा	28.4%	0.9%
सूरजपुर	28.4%	1.1%
बस्तर	28.5%	1.0%
राज्य	28.4%	1.2%

स्रोत: वार्षिक कार्य योजना और बजट तालिकायें वित्त वर्ष 2013-14 और वित्त वर्ष 2014-15

वर्ष 2014-15 के पीएबी कार्यवृत्त के आधार पर वर्ष 2013-14 में कम व्यय के तीन अन्य संभावित कारण चिन्हित किये गए हैं: (1) प्राथमिक विद्यालयों में मध्याह्न भोजन खाने वाले बच्चों की संख्या में गिरावट (2011-12 में 25 लाख, 2012-13 में 21 लाख और 2013-14 में 19 लाख); और (2) 2013-14 में कम कार्य दिवस (स्वीकृत 166 दिनों के मुकाबले 149 दिन)।

परियोजना अनुमोदन बोर्ड ने रसोइयों को किए जाने वाले भुगतान और भोजन पकाने की लागत संबंधी निधियों में हुये कम व्यय पर गौर किया और वित्त वर्ष 2014-15 में छत्तीसगढ़ को किये गये मध्याह्न भोजन आवंटन में 7% की गिरावट आई (चित्र 4-17) हालांकि वित्त वर्ष 2013-14 और वित्त वर्ष 2014-15 में योजना के तहत व्यय में काफी इजाफा हुआ है (चित्र 4-18)।

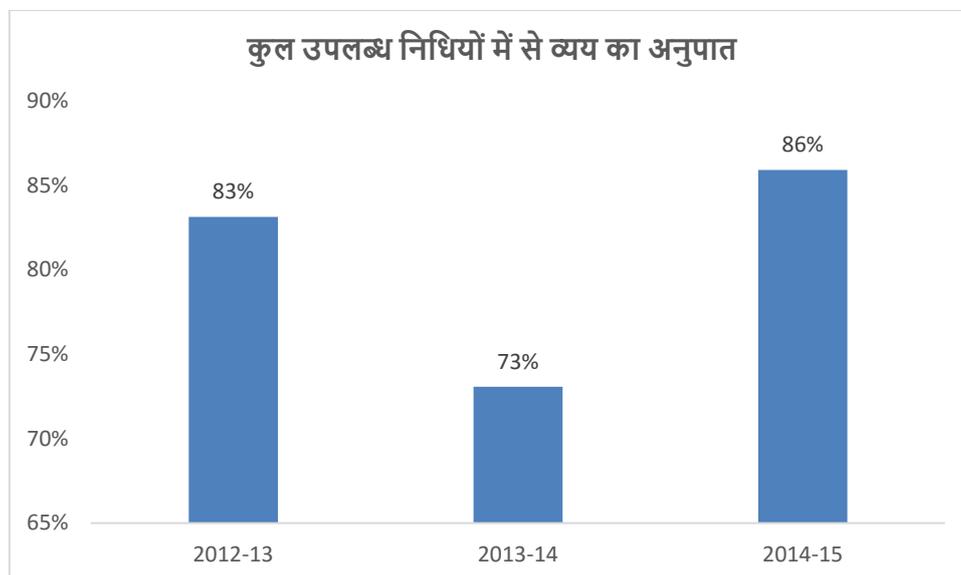
चित्र 4-17: वित्त वर्ष 2014-15 के मुकाबले वित्त वर्ष 2013-14 में एमडीएम हेतु आवंटन और रिलीज दोनों काफी अधिक



स्रोत: तीन वित्त वर्षों के व्यय-विवरण (उपयोगिता प्रमाण पत्र); आवंटन संबंधी आंकड़े, परियोजना अनुमोदन बोर्ड।

⁷⁷ प्रति स्कूल रसोइयों की संख्या संबंधी मानदण्डों के आधार पर रिक्तियों की गणना की गयी है। रसोइयों की संख्या स्कूल में नामांकित बच्चों की संख्या के आधार पर तय की जाती है।

चित्र 4-18: वित्त वर्ष 2013-14 में व्यय की गई निधियों का अनुपात गिरा। वित्त वर्ष 2014-15 में पुनः वृद्धि



स्रोत: तीन वित्त वर्षों (उपयोगिता प्रमाण पत्र) के व्यय संबंधी विवरण; आवंटन संबंधी आंकड़े, परियोजना अनुमोदन बोर्ड

नोट: उपलब्ध निधियों में शामिल हैं नये रिलीज़ + पिछले वर्षों की बची (खर्च न हुई) निधियां।

4.6.3 अनाज की ढुलाई में आई लागत

फिलहाल, पीडीएस दुकान से स्कूल तक अनाज की ढुलाई की जिम्मेदारी स्वसहायता समूहों की है क्योंकि नागरिक आपूर्ति निगम स्कूलों तक अनाज नहीं पहुंचाता। पीएबी कार्यवृत्त 2016-17 में कहा गया है कि नागरिक आपूर्ति निगम ने भविष्य में स्कूलों तक अनाज पहुंचाने और 90 रुपये प्रति क्विंटल ढुलाई भाड़ा लेने का प्रस्ताव दिया है। यदि यह प्रस्ताव आगे नहीं बढ़ता तो राज्य सरकार की योजना खाना पकाने वाली एजेंसी अर्थात् स्वसहायता समूहों को परिवहन सहायता के रूप में ढुलाई हेतु अतिरिक्त सहायता राशि देने की है।

अनाज की ढुलाई में खर्च होने वाली राशि हर ज़िले में अलग-अलग है। सूरजपुर में प्रति खेप औसतन 32 रुपये और जांजगीर चांपा में औसतन 109 रुपये ढुलाई भाड़ा लगने की जानकारी दी गई है। (तालिका 4-14) आधे से अधिक सर्वेक्षित स्वसहायता समूहों ने बताया कि उन्हें ढुलाई भाड़ा की प्रतिपूर्ति नहीं की जाती।

तालिका 4-14: अनाज की ढुलाई हेतु स्वसहायता समूहों द्वारा व्यय राशि (प्रति खेप रुपये में)

	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
प्रति खेप (रुपये में)	45	109	59	32

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण

4.7 मध्याह्न भोजन योजना की निगरानी

मध्याह्न भोजन की निगरानी, स्कूलों की समग्र निगरानी से जुड़ी है। ज़िला शिक्षा अधिकारी, ब्लॉक शिक्षा अधिकारी और क्लस्टर तथा नोडल अधिकारियों जैसे प्रमुख अधिकारियों को सौंपी गई जिम्मेदारियों में मध्याह्न भोजन की निगरानी भी शामिल है। स्कूल का निगरानी दौरा करने वाले सभी अधिकारियों से मध्याह्न भोजन योजना के समग्र काम काज की समीक्षा करना भी अपेक्षित है और इसीलिए स्कूलों की निगरानी में लापरवाही होने पर मध्याह्न भोजन की निगरानी भी प्रभावी ढंग से नहीं हो पाती।

सर्वेक्षण में पाया गया कि सभी 4 ज़िलों के एसएसए स्कूलों में निगरानी⁷⁸ ठीक से नहीं होती। औसतन 30% एसएसए स्कूलों का वित्त वर्ष 2014-15 में किसी क्लस्टर या नोडल अधिकारी ने एक बार भी दौरा नहीं किया (देखें अध्याय 3)। जिन स्कूलों में कोई क्लस्टर अधिकारी गया भी, वहां भी पिछला दौरा औसतन 6 महीने पहले हुआ था।

इस तरह स्थानीय सरकारी अधिकारियों के निगरानी दौरे न केवल कम बल्कि लंबे अंतराल पर होते हैं। कम निगरानी की वजह लंबी दूरी और सार्वजनिक परिवहन के साधनों की कमी है। उदाहरण के लिए बस्तर में एसएसए स्कूल निकटतम बस स्टॉप से औसतन 6 किमी, ब्लॉक कार्यालय से 23 किमी और ज़िला मुख्यालय से 38 किमी दूर स्थित हैं। लेकिन जहां दूरी तुलनात्मक रूप से कम है, (जैसे राजनांदगांव से तुलना करने पर जांजगीर चांपा) वहां भी निगरानी में खास फर्क नहीं है।

राज्य के दस्तावेजों में भी आधिकारिक निगरानी की कमी स्वीकारी गई है। वार्षिक कार्ययोजना और बजट 2014-15 में कहा गया है कि हालांकि योजना का आधिकारिक निरीक्षण समय-समय पर हर स्तरों पर किया गया है परन्तु 'प्रतिशत में आंकड़े देना संभव नहीं है।' यद्यपि योजना की छमाही सोशल ऑडिट अप्रैल और अक्टूबर में करने का प्रस्ताव है लेकिन सर्वेक्षण के दौरान हमने ऐसी कोई बात नहीं सुनी।

मध्याह्न भोजन की निगरानी का दूसरा महत्वपूर्ण चैनल है - सक्रिय स्कूल प्रबंधन समिति। एमडीएम नियमावली में मध्याह्न भोजन योजना की निगरानी में स्कूल प्रबंधन समितियों की भूमिका का प्रावधान है।

हालांकि जैसा कि अध्याय-3 में बताया गया है कि अधिकांश एसएसए स्कूलों की स्कूल प्रबंधन समितियां तो थीं पर वे प्रभावी या सक्रिय नहीं दिखीं।

अंत में, योजना की निगरानी में शिक्षक महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकते हैं। सर्वेक्षण के दौरान हम जिन कुछ शिक्षकों से मिले, उनकी शिकायत थी कि भोजन चखने, रसोइयों पर निगरानी रखने या अनाज की आवक देखने जैसी अतिरिक्त जिम्मेदारियों के कारण वे शिक्षण का अपना मुख्य कार्य ठीक से नहीं कर पाते। तमिलनाडु जैसे कुछ राज्यों ने इस समस्या के समाधान के लिए मध्याह्न भोजन हेतु अलग स्टाफ नियुक्त किया है। लेकिन छत्तीसगढ़ में शिक्षकों और उनके ऊपर ब्लॉक शिक्षा अधिकारियों और ज़िला शिक्षा अधिकारियों पर ही, मध्याह्न भोजन योजना की अतिरिक्त जिम्मेदारी भी है।

निगरानी संबंधी चुनौती के मूल में महत्वपूर्ण खामी मध्याह्न भोजन के लिए जिम्मेदार संस्थाओं में ही है। नागरिक आपूर्ति निगम का ही उदाहरण लें जो खाद्यान्न की आपूर्ति हेतु उत्तरदायी प्रशासनिक एजेंसी है। यह मध्याह्न भोजन परोसने के लिए उत्तरदायी शिक्षा विभाग के समानान्तर कार्य करती है परन्तु स्कूलों से आंकड़े/सूचनाएं इकट्ठा करने और आगामी माह की खाद्य आपूर्ति की मांग प्रस्तुत करने के अलावा खाद्यान्न प्रशासन में इसे कोई और अधिकार प्राप्त नहीं है। अतः यदि स्कूलों के सामने खाद्यान्न समय से न पहुंचने जैसी कोई समस्या हो तो शिक्षा विभाग के अधिकारी अन्तर-विभागीय बैठक में नागरिक आपूर्ति निगम के समक्ष यह मामला उठाने के सिवा ज्यादा कुछ नहीं कर सकते।

⁷⁸ निगरानी दौरा तभी रिकॉर्ड किया गया यदि वह स्कूलों के निगरानी रजिस्टर में दर्ज किया गया था।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

यहां तक कि शिक्षा विभाग के प्रशासनिक ढांचे के अन्दर भी मध्याह्न भोजन योजना के लिये अलग से कोई अधिकारी/कर्मि नहीं हैं। यह कार्य जिला शिक्षा अधिकारी और ब्लॉक शिक्षा अधिकारी के कार्यालयों में वही लोग करते हैं जिन पर पहले ही काम का बहुत बोझ है। इसमें कोई आश्चर्य नहीं कि मध्याह्न भोजन की निगरानी विशेषकर स्कूलों में मध्याह्न भोजन परोसने वाले स्वसहायता समूहों पर निगरानी रखना उनकी शीर्ष प्राथमिकता नहीं है। खण्ड 4.4.1 में वर्णित अनाज अधिग्रहण की प्रक्रिया लंबी प्रक्रिया है। अपने विभागीय दायित्वों को अलावा इस पर भी ध्यान देना एक श्रम साध्य कार्य है।

संसाधनों की कमी, समस्या को और बढ़ाती है। विभागीय अधिकारियों की शिकायत है कि उन्हें स्कूलों तक पहुंचने के लिये यात्रा भत्ता नहीं मिलता। अतः निगरानी दौरा केवल उन स्कूलों का हो पाता है, जिनकी जरूरतें बड़ी अहम होती हैं और शायद कुछ और उन स्कूलों का जो उनके रास्ते में पड़ते हैं।

स्वच्छ, पोषण युक्त, सुरक्षित और स्कूल की जरूरतों के मुताबिक पर्याप्त मध्याह्न भोजन परोसना सुनिश्चित करने के लिये आधिकारिक निगरानी के अलावा योजना के दिशा-निर्देशों में शिकायत निवारण के दो तंत्र भी सुझाये गये हैं - निःशुल्क (टोल फ्री) एमडीएम हेल्पलाइन नम्बर और शिकायत पेटिका। लेकिन ऐसा लगता है कि हमारे नमूने के स्कूल अपनी शिकायतें दर्ज कराने के लिये इन दोनों चैनलों का इस्तेमाल नहीं करते हैं। सर्वेक्षण से पता चला कि अधिकांश स्कूलों के परिसर में शिकायत पेटिका थी ही नहीं। (तालिका 4-15)।

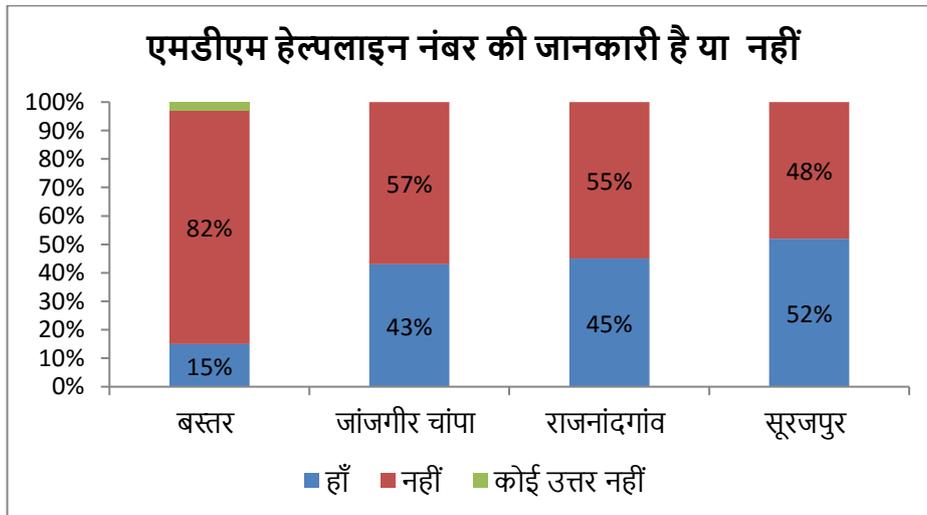
तालिका 4-15: अधिकांश स्कूलों में शिकायत पेटि नहीं थी

बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
98%	96%	100%	93%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

साथ ही स्कूल प्रधानाध्यापकों की बड़ी संख्या एमडीएम हेल्पलाइन के बारे में नहीं जानती थी। बस्तर में करीब 80% प्रधानाध्यापकों ने कहा कि उन्हें ऐसे किसी नम्बर की जानकारी नहीं है। जो इस हेल्पलाइन को जानते भी थे उनमें से अधिकांश ने कभी इसका इस्तेमाल नहीं किया था।

चित्र 4-19: बस्तर में अधिकांश प्रधानाध्यापक एमडीएम हेल्पलाइन से अनभिज्ञ थे



स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

स्कूलों में मध्याह्न भोजन का प्रबंध करने वाले स्वसहायता समूहों में यह जागरूकता और भी कम थी। सूरजपुर में 82% और जांजगीर चांपा में 79% ने कभी भी एमडीएम हेल्पलाइन के बारे में नहीं सुना था। (तालिका 4-16)। आधिकारिक आंकड़े इस बात की पुष्टि करते हैं कि कम जागरूकता के कारण शिकायतें भी कम दर्ज होती हैं: वित्त वर्ष 2014-15 और 2013-14 में राज्यभर से हेल्पलाइन पर क्रमशः 218 और 210 शिकायतें दर्ज कराई गई थी (वार्षिक कार्य योजना और बजट के मुताबिक)। दर्ज करायी जाने वाली अधिकांश शिकायतें अपर्याप्त अनाज या भोजन पकाने की लागत और मानदेय मिलने में विलम्ब से संबंधित थीं। कुछ शिकायतें भोजन की खराब गुणवत्ता के बारे में थी और कुछ विषाक्त भोजन से संबंधित थीं।

तालिका 4-16: स्वसहायता समूहों में एमडीएम हेल्पलाइन के प्रति कम जागरूकता, जांजगीर चांपा और सूरजपुर में जागरूकता और भी कम

	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
सप्ताह में एक बार	0%	0%	0%	1%
महीने में एक बार	0%	0%	0%	1%
बहुत ही कम	2%	1%	0%	3%
कभी इस्तेमाल नहीं किया	59%	20%	41%	14%
पता नहीं/लागू नहीं	39%	79%	59%	82%

स्रोत: छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण

आधिकारिक चैनलों के विफल होने पर स्कूल अपनी शिकायतें लेकर सीधे जिला शिक्षा अधिकारी के कार्यालय जाते हैं। अतः जब एक जिला स्तरीय अधिकारी ने कहा कि उन्हें मध्याह्न भोजन के बारे में रोज कम से कम 10 शिकायतें मिलती हैं, तो हमें कोई आश्चर्य नहीं हुआ।

4.8 निष्कर्ष

छत्तीसगढ़ ने राज्य में मध्याह्न भोजन संबंधी प्रावधानों में निस्सन्देह कई नये प्रयोग किये हैं। स्कूलों द्वारा चावल की मांग और उन तक आपूर्ति होने में लगने वाले समय को कम करने और चोरी रोकने के लिये ऑनलाइन प्रणाली की शुरुआत; खाना पकाने का काम स्थानीय महिलाओं को देने; प्रोत्साहन के लिए रसोइयों को अधिक मानदेय देने; और गुणवत्ता पूर्ण भोजन परोसना सुनिश्चित करने जैसे कदम यकीनन सराहनीय हैं। जिन स्कूलों में हम गये, हमने देखा कि शिक्षक, मध्याह्न भोजन चखते हैं और बच्चे आमतौर पर परोसे जाने वाले भोजन की गुणवत्ता से संतुष्ट हैं।

लेकिन कुछ चिन्ताएं हैं जिन पर ध्यान देने की जरूरत है। सबसे पहले, ऐसा लगता है कि भोजन की जरूरत बढ़ाचढ़ा कर प्रस्तुत की जाती है जिसका असर अनाज और भोजन पकाने की लागत संबंधी आवंटन पर होता है। दूसरी बात भोजन पकाने की लागत और रसोइयों को मानदेय मिलने में काफी विलम्ब होता है। इस विलम्ब के कारण महिलाओं को सब्जियां, दाल, तेल जैसी खाद्य सामग्री उधार पर खरीदनी पड़ती है। उधार की व्यवस्था टिकाऊ नहीं हो सकती और इसके कारण योजना में बड़ी बाधा भी आ सकती है। तीसरी बात, हालांकि अनाज की उपलब्धता कोई बड़ी समस्या नहीं है, परन्तु मई-जून जैसे कुछ महीनों में अनाज आवंटन काफी कम होता है। अनाज की गुणवत्ता भी हर महीने एक समान नहीं रहती। चौथी बात, खाना पकाने और परोसने से जुड़ी बुनियादी सुविधाओं - इस्तेमाल लायक रसोई, भंडारण की जगह,

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

हाथ धोने की सुविधा, खाना पकाने संबंधी उपकरण आदि की भी कमी है। पांचवीं बात ज़िले-ज़िले में भी अन्तर है; अधिकांश मानदण्डों पर जांजगीर चांपा का प्रदर्शन खराब है। जांजगीर चांपा में मध्याह्न भोजन योजना में व्याप्त कमियों पर ध्यान देने की ज़रूरत है क्योंकि यह एक घनी आबादी वाला ज़िला है जहां प्रति स्कूल नामांकित बच्चों की संख्या अधिक है। अंत में सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की ही तरह मध्याह्न भोजन योजना पर भी आधिकारिक निगरानी बहुत कम है। मध्याह्न भोजन योजना पर निगरानी के लिये काफी मुस्तैदी की ज़रूरत है परन्तु इसे अतिरिक्त जिम्मेदारी के रूप में लिया जाता है। योजना की चौकसी के लिये बहुत ही कम मानव और वित्तीय संसाधन लगाये गये हैं। हर स्कूल में शिकायत पेट्टी रखने और मध्याह्न भोजन संबंधी निःशुल्क (टोल फ्री) हेल्पलाइन नम्बर जैसे मौजूदा तंत्र कारगर नहीं लगते - लोगों को इसके बारे में जानकारी भी नहीं है। यदि छत्तीसगढ़ अपने नूतन उन्नत मॉडल पर आगे बढ़ते हुये अपने बच्चों को उच्च गुणवत्ता युक्त पोषक भोजन परोसने के वादे को पूरा करना चाहता है तो निगरानी तंत्र पर सबसे अधिक ध्यान देने और सशक्त बनाने की ज़रूरत है।

5 समेकित बाल विकास सेवाएं

संक्षिप्त विवरण

- प्राथमिक और माध्यमिक दोनों स्तरों पर लड़कियों और लड़कों का नामांकन लगभग बराबर है। अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के छात्रों का नामांकन सरकारी प्राथमिक विद्यालयों में अनुपात से (आबादी में अनुसूचित जातियों और अनुसूचित जनजातियों के कुल हिस्से के मुकाबले) अधिक है तो माध्यमिक विद्यालयों में अनुपात से कम।
- प्राथमिक विद्यालयों में छात्रों की औसत उपस्थिति 70% है। माध्यमिक विद्यालयों में उपस्थिति कम दर्ज की गई। खासकर बस्तर में जहां सर्वेक्षण के दिन हर दो नामांकित बच्चों में से सिर्फ एक ही बच्चा स्कूल आया था।
- माध्यमिक विद्यालयों में विशेषकर विज्ञान, गणित और अंग्रेजी के अध्यापकों के काफी पद रिक्त हैं। बस्तर और राजनांदगांव के माध्यमिक विद्यालयों में छात्र-शिक्षक अनुपात राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (आरएमएसए) के मानदंडों (30 छात्रों पर एक शिक्षक) से कहीं अधिक है। प्राथमिक विद्यालयों में छात्र-शिक्षक अनुपात एसएसए और आरटीई दोनों के मानकों के अनुरूप है।
- खासकर जनजातीय जिलों में शिक्षकों की अनुपस्थिति बड़ी समस्या है: नमूना जिलों में नियुक्त 20% शिक्षक सर्वेक्षण के दिन अनुपस्थित थे।
- छत्तीसगढ़ में अधिकतर शिक्षक शिक्षाकर्मी हैं, जिनकी नियुक्ति नियमित शिक्षकों के विपरीत पंचायतें करती हैं। हमारे सर्वेक्षण में पाया गया कि एसएसए विद्यालयों में पढ़ाने वाले शिक्षाकर्मियों को 2-3 महीने देरी से वेतन मिलना आम बात है..... आरएमएसए के तहत, 70-80% शिक्षाकर्मियों ने कहा कि उन्हें पिछला वेतन 1-2 महीने की देरी से सर्वेक्षण के पहले वाले महीने में मिला था। संभवतः इस देरी का कारण सरकार (एसएसए के तहत राज्य सरकार और केंद्र सरकार दोनों के द्वारा और आरएमएसए के तहत राज्य सरकार द्वारा) द्वारा निधियाँ बहुत विलंब से जारी करना है। उदाहरण के लिए, आरएमएसए के मामले में, जहां केंद्र सरकार ने 2014-15 की दूसरी तिमाही में ही 80% अंशदान रिलीज कर दिया था, राज्य सरकार ने चौथी तिमाही तक 55% पैसा ही रिलीज किया था।
- सर्वेक्षण में शामिल प्राथमिक विद्यालयों में से औसतन करीब 40% के परिसर में कोई इस्तेमाल लायक शौचालय नहीं था; 20% से अधिक विद्यालयों में इस्तेमाल लायक हैंडपम्प/नल या पेयजल की कोई अन्य व्यवस्था नहीं थी; आधे से ज्यादा विद्यालयों में खेल का मैदान नहीं था; और लगभग 70% विद्यालयों की चहारदीवारी पूरी नहीं थी। प्राथमिक विद्यालयों के बुनियादी ढांचे के मामले में बस्तर की स्थिति सबसे खराब थी।
- गैर आरएमएसए विद्यालयों के मुकाबले आरएमएसए विद्यालयों में, खासकर चहारदीवारी और कंप्यूटर प्रयोगशाला के मामले में, बुनियादी सुविधाओं की ज्यादा कमी है। इस मामले में सूरजपुर की स्थिति सबसे खराब थी, जहां 20% से भी कम माध्यमिक विद्यालयों में कंप्यूटर प्रयोगशाला थी और महज 35% विद्यालयों के परिसर में ही इस्तेमाल लायक शौचालय था।
- प्राथमिक और माध्यमिक दोनों तरह के विद्यालयों के बुनियादी ढांचे के मामले में राजनांदगांव की स्थिति हर लिहाज से बाकी तीनों जिलों से बेहतर थी।
- एसएसए और आरएमएसए दोनों के तहत, नए बुनियादी ढांचे के निर्माण में विद्यालयों के सामने कई चुनौतियाँ आती हैं। ज्यादातर मंजूरी प्राप्त सिविल कार्य स्कूल की जरूरतों के अनुरूप नहीं होते- किसी प्राथमिक विद्यालय को नई कक्षा के निर्माण की मंजूरी मिलने की संभावना, वित्त वर्ष 2014-15 में 6% और 2013-14 में 16% थी, बशर्ते स्कूल ने इसके लिए अनुरोध किया हो।
- निर्माण के लिए आवंटित राशि को खर्च करने में कई नियम बाधक है, फलस्वरूप कई सिविल कार्य अधूरे रह जाते हैं। इसकी वजह से, एसएसए और आरएमएसए दोनों के तहत सिविल कार्यों के लिए नए आवंटन में कमी आई है।
- वित्त वर्ष 2014-15 में एसएसए अनुदान देर से जारी किए गए और आरएमएसए अनुदान तो संवितरित ही नहीं किए गए।
- प्रशासन द्वारा निगरानी बहुत कम है। वित्त वर्ष 2014-15 में, करीब 30% एसएसए विद्यालयों में एक बार भी किसी क्लस्टर या नोडल अधिकारी ने दौरा नहीं किया था। जहां दौरा किया था, वहाँ भी पिछले दौर के औसतन 6 महीने से भी ज्यादा समय बीत चुका था। सर्वेक्षण में शामिल आधे से ज्यादा विद्यालयों में वित्त वर्ष 2014-15 में जिला स्तर के किसी अधिकारी ने दौरा नहीं किया था। बस्तर में जिला स्तर के किसी अधिकारी को विद्यालयों का दौरा किए एक वर्ष बीत चुका था।
- लगभग सभी स्कूलों में स्कूल प्रबंधन समिति/स्कूल प्रबंधन और विकास समिति थी, लेकिन आधे से भी कम स्कूलों ने कहा कि पिछले वित्त वर्ष में स्कूल के स्तर पर कोई योजना बनाई गई।

5.1 प्रस्तावना

2 अक्टूबर, 1975 को शुरू की गई समेकित बाल विकास सेवाएं (ICDS) भारत सरकार का एक प्रमुख कार्यक्रम है, जिसे भूख और बाल कुपोषण की समस्या से निपटने के लिए शुरू किया गया था। मोटे तौर पर इस योजना के तहत 6 वर्ष से कम उम्र के बच्चों, उनकी माताओं और किशोरियों को भोजन, स्कूल पूर्व शिक्षा और प्राथमिक स्वास्थ्य देखरेख की सुविधा प्रदान की जाती है। ये सेवाएं मुख्यतौर पर ग्रामीण क्षेत्रों में स्थापित आंगनवाड़ी केन्द्रों⁷⁹ के जरिये प्रदान की जाती हैं। इन केन्द्रों में दो फ्रंटलाइन कार्यकर्ता होते हैं - एक आंगनवाड़ी कार्यकर्ता और एक आंगनवाड़ी सहायिका।

आंगनवाड़ी केन्द्रों द्वारा दी जाने वाली सेवाओं में शामिल हैं : बच्चों और उनकी माताओं का टीकाकरण; तीन से छः वर्ष की उम्र के बच्चों को परोसे जाने वाले ताजे गर्म भोजन और घर के लिए दिये जाने वाले राशन के रूप में बच्चों, गर्भवती महिलाओं और स्तनपान कराने वाली माताओं के लिए पूरक पोषाहार का प्रावधान; स्वास्थ्य जांच रेफरल सेवायें; 3 से 6 वर्ष की उम्र के बच्चों को स्कूल पूर्व और गैर औपचारिक शिक्षा और महिलाओं तथा किशोरियों को पोषण और स्वास्थ्य संबंधी जानकारी। आंगनवाड़ी केन्द्र, लघु स्वास्थ्य केन्द्र के रूप में भी काम करते हैं जहां गर्भनिरोधक, परामर्श और पोषण शिक्षा दी जाती है और जहां ओआरएस घोल जैसी सामान्य दवाएं भी होती हैं।

सर्वेक्षण के भौगोलिक दायरे और समय-सीमा के मद्देनजर और विश्लेषण की सार्थकता सुनिश्चित करने के लिए मौजूदा सर्वे में आंगनवाड़ी द्वारा दी जाने वाली केवल एक सेवा - अर्थात् पूरक पोषाहार कार्यक्रम के तहत आंगनवाड़ी केन्द्र में परोसे जाने वाले ताजे गर्म भोजन पर ध्यान केन्द्रित किया गया है।

इस अध्याय के पहले भाग में हमारे चयनित गांवों में जिस तरह के आंगनवाड़ी केन्द्र हैं, उनका वर्णन है। इस वर्णन में शामिल हैं बच्चों का नामांकन, उनकी उपस्थिति, नामांकित बच्चों का पोषण स्तर (आंगनवाड़ी केन्द्र के रिकार्ड के मुताबिक) और अपने अपेक्षित कार्यों को करने के लिए आंगनवाड़ी केन्द्र के पास बुनियादी सुविधाओं और उपकरणों की उपलब्धता।

5.2 छत्तीसगढ़ के एक आम आंगनवाड़ी केन्द्र की तस्वीर

महिला और बाल विकास विभाग के दिशानिर्देशों के मुताबिक आंगनवाड़ी केन्द्र में निम्नलिखित सुविधाएं होनी चाहिए - बच्चों के बैठने के लिए अलग से कमरा, रसोई के लिए अलग कमरा, खाद्य पदार्थ रखने के लिए भंडार गृह, बच्चों के अनुकूल शौचालय, बच्चों के खेलने के लिए जगह (अन्दर और बाहर खेले जाने वाले खेलों हेतु) और स्वच्छ पेयजल। निर्धारित मानकों⁸⁰ के अनुसार आंगनवाड़ी केन्द्र का निर्मित भवन 600 वर्ग फुट से कम नहीं होना चाहिए। हालांकि आंगनवाड़ी केन्द्रों के खुले रहने के घंटे निर्धारित नहीं हैं, परंतु अधिकांश राज्यों में आंगनवाड़ियां कम से कम 4-5 घंटे खुलती हैं।

जिन आंगनवाड़ी केन्द्रों का सर्वेक्षण किया गया, वे इन दिशा-निर्देशों पर कितने खरे उतरे? सर्वेक्षण दल जब इन केन्द्रों पर गया तब करीब-करीब सभी आंगनवाड़ियां खुली थीं। हाजिरी रजिस्ट्रों से पता चला कि सर्वेक्षण से पहले के महीने में सभी जिलों में आंगनवाड़ियाँ औसतन 26 दिन, दिन में 6 घंटे (9/9.30 से 3/3.30)⁸¹ खुली थीं। बुनियादी ढांचे संबंधी सभी संकेतकों की जांच के लिए टीम ने अपने निरीक्षणों पर भरोसा किया। जैसा कि नीचे दी गई तालिका (तालिका 5-1) से स्पष्ट है कि विभिन्न जिलों में आंगनवाड़ी केन्द्रों के बुनियादी ढांचे में काफी अन्तर है। अधिकांश मानदण्डों पर बस्तर और सूरजपुर की आंगनवाड़ियों की स्थिति खराब है। इन दो जिलों में जिन आंगनवाड़ी केन्द्रों का सर्वेक्षण किया गया उनमें

⁷⁹ आंगनवाड़ी शब्द का अर्थ है "आँगन की बाड़ी"

⁸⁰ महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, सरकारी आदेश

⁸¹ महिला एवं बाल विकास मंत्रालय द्वारा 2013-14 में कराये गए बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण (आरएसओसी) से यह काफी अधिक है, आरएसओसी में ग्रामीण छत्तीसगढ़ की जिन आंगनवाड़ियों का सर्वेक्षण किया गया, सर्वेक्षण के ठीक पहले महीने उनमें से सिर्फ 63% आंगनवाड़ियाँ ही 25 दिन या उससे अधिक खुली थीं।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

से करीब आधे केन्द्रों के पास ही अपने पक्के भवन या स्थायी भवन थे⁸²; आधे से कुछ ही अधिक आंगनवाड़ियों में रसोई के लिए अलग कमरा था; और करीब चौथाई केन्द्रों में पेयजल का कोई इन्तजाम नहीं था।

सभी जिलों की आंगनवाड़ियों में जो गंभीर समस्या दिखी वह स्वच्छता संबंधी दो मानकों से संबंधित है:

1. हाथ धोने की सुविधा: जिन आंगनवाड़ी केन्द्रों का सर्वेक्षण किया गया उनमें हर पांच में से करीब एक (राजनांदगांव में इससे भी कम) आंगनवाड़ी में ही हाथ धोने की सुविधा थी। जहां नियमित खाना पकाया जाता हो और बच्चों को परोसा जाता हो, वहां यह सुविधा बेहद ज़रूरी है। हालांकि सर्वेक्षण में यह प्रश्न सीधे पूछा तो नहीं गया लेकिन हाथ धोने की सुविधा न होने का यह भी आशय है कि वहां सब्जियां और बर्तन धोने का भी इन्तजाम नहीं होगा और इससे आंगनवाड़ी केन्द्रों में परोसे जाने वाले भोजन की शुद्धता पर भी सवाल खड़े होते हैं।
2. इस्तेमाल लायक शौचालय: सूरजपुर में केवल 14 प्रतिशत और बस्तर में केवल 28 प्रतिशत आंगनवाड़ियों में ही इस्तेमाल लायक शौचालय थे। राज्य की राजधानी से सबसे निकट के ज़िले राजनांदगांव में भी आधे से कम आंगनवाड़ियों में ही इस्तेमाल लायक शौचालय थे।

तालिका 5-1: बस्तर और सूरजपुर के आंगनवाड़ी केन्द्रों में बुनियादी सुविधाओं की कमी

निम्नलिखित सुविधाओं वाले आंगनवाड़ी केन्द्रों की संख्या (प्रतिशत में)				
	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनन्दगांव	सूरजपुर
सर्वेक्षण के समय खुले मिले आंगनवाड़ी केन्द्र	98%	98%	96%	97%
अपने भवन वाले आंगनवाड़ी केन्द्र	61%	84%	90%	45%
पक्के भवन वाले आंगनवाड़ी केन्द्र	61%	88%	89%	50%
खेल का मैदान	46%	58%	66%	44%
रसोई के लिए अलग कमरा	53%	78%	76%	52%
भंडारण के लिए अलग कमरा	57%	72%	74%	47%
पेयजल की सुविधा	74%	88%	75%	74%
हाथ धोने की सुविधा	24%	21%	11%	19%
इस्तेमाल योग्य शौचालय	28%	37%	44%	14%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

दिलचस्प है कि बुनियादी सुविधाओं में हमें जो कमी मिली, वह 2013-14 में मंत्रालय द्वारा कराये गये बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण (RSOC) में शामिल कुछ संकेतकों में मिली कमी के अनुरूप है। तालिका 5.2 में बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण (RSOC) द्वारा सर्वेक्षित कुछ आंगनवाड़ी सुविधाओं का राष्ट्रीय औसत और छत्तीसगढ़ का औसत (ग्रामीण क्षेत्रों हेतु) दिया गया है। ऐसा लगता है कि अपने भवन और रसोई के लिए अलग कमरे वाली आंगनवाड़ियों का RSOC औसत हमारे जनजातीय ज़िलों - सूरजपुर और बस्तर के औसत जैसा ही है। गैर जनजातीय ज़िलों का प्रदर्शन इन संकेतकों पर बेहतर पाया गया। हमारे नमूने में पेयजल की सुविधा वाली आंगनवाड़ियों का प्रतिशत भी काफी ऊंचा है। इन दो सर्वेक्षणों के बीच अंतर की वजह सर्वे में कवर किया गया क्षेत्र हो सकता है - मौजूदा सर्वेक्षण का क्षेत्र काफी बड़ा था। हम 240

⁸² शेष अधिकांश आंगनवाड़ियाँ किराए के भवनों में चलती हैं।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

गांवों में गये, गाँव हमारे सर्वेक्षण की प्राथमिक नमूना इकाई थी जबकि बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण में केवल 107 प्राथमिक नमूना इकाइयां ही कवर की गई थीं।

तालिका 5-2: त्वरित सर्वेक्षण में आंगनवाड़ियों की बुनियादी सुविधाओं में अपेक्षाकृत अधिक कमी पाई गई

	भारत (औसत)	छत्तीसगढ़ (औसत)
अपने भवन वाली आंगनवाड़ियां	43%	45%
रसोई के लिए कमरा	53%	59%
पेयजल की सुविधा	43%	15%
इस्तेमाल योग्य शौचालय	42%	35%

स्रोत : त्वरित सर्वेक्षण (RSOC), 2013-14, महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, भारत सरकार
 नोट : त्वरित सर्वेक्षण में केवल यह देखा गया कि आंगनवाड़ियों में शौचालय हैं या नहीं, न कि ये कि वे इस्तेमाल लायक हैं या नहीं।

कुल मिलाकर यह स्पष्ट है कि नमूने में चयनित आंगनवाड़ियों में अब भी बुनियादी सुविधाओं की कमी है और जनजातीय ज़िलों में तो उनके अपने भवन भी नहीं हैं। महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (MGNREGS) की मदद से राज्य के सबसे पिछड़े ज़िलों में आंगनवाड़ी भवनों के निर्माण का प्रस्ताव है ताकि इस कमी को पूरा किया जा सके। महिला एवं बाल विकास मंत्रालय की समेकित बाल विकास योजना और ग्रामीण विकास मंत्रालय की मनरेगा योजना को एक साथ मिलाकर ग्रामीण रोजगार योजना के अंतर्गत आंगनवाड़ी केन्द्रों के निर्माण की अनुमति देने के संबंध में सरकार द्वारा 2012 में एक अधिसूचना जारी की गई है। महिला एवं बाल विकास मंत्रालय, विश्व बैंक सहायता प्राप्त पुनर्संरचित प्रणाली सुदृढीकरण और पोषण सुधार परियोजना के तहत इन आंगनवाड़ी केन्द्रों के लिए जगह की पहचान कर रहा है। राज्य सरकार के साथ हमारी बैठकों में, अधिकारियों ने इस बात की पुष्टि की कि बुनियादी ढांचे संबंधी ज्यादातर मुद्दों का समाधान निधियों और कार्यकलापों को मनरेगा के अधीन लाकर किया जाएगा।⁸³

बुनियादी ढांचे के साथ-साथ, भोजन पकाने की सामग्री और उपकरणों तथा स्वास्थ्य निगरानी संबंधी उपकरणों (वजन मापने की मशीन, प्रगति चार्ट आदि) की कमी भी चिंता का विषय है। आंगनवाड़ियों की परिकल्पना बाल और मातृ स्वास्थ्य संकेतकों का रिकॉर्ड रखने और उनकी निगरानी करने वाले ग्रामस्तरीय केन्द्र के रूप में की गई थी। आंगनवाड़ियां न केवल कई महत्वपूर्ण बाल और मातृ स्वास्थ्य कार्यक्रमों (टीकाकरण, गर्भवती महिलाओं को आयरन फॉलिक एसिड की गोलियों का वितरण आदि) के लिए सेवाएं प्रदान करने वाले केंद्र हैं, बल्कि समुदायों में अपनी गहरी पैठ के चलते वे स्वास्थ्य, स्वच्छता और पोषण संबंधी विश्वसनीय आंकड़े इकट्ठा कर सकती हैं और लोगों को जरूरी जानकारी भी दे सकती हैं। अतः ऐसे में जरूरी है कि उनके पास सभी जरूरी उपकरण हों।⁸⁴

⁸³ महिला एवं बाल विकास मंत्रालय की रिपोर्ट (<http://icds-wcd.nic.in/icds/icds.aspx>) के अनुसार सभी राज्यों में आंगनवाड़ी भवनों के निर्माण और उनके उन्नयन हेतु विभिन्न ग्रामीण अवसंरचना योजनाओं (जैसे मनरेगा, एमपीलैड, बीआरजीएफ आदि) से निधियाँ जुटाने का अनुरोध किया गया है। आंगनवाड़ी भवनों के निर्माण कार्य को मनरेगा के तहत अनुमति योग्य कार्यों में शामिल किया गया है।

⁸⁴ हमारे सर्वेक्षण के दौरान साक्षात्कार में एक वरिष्ठ अधिकारी ने बताया कि आईसीडीएस, सामाजिक क्षेत्र की एकमात्र ऐसी योजना है जिसके कार्यकर्ता समाज या गाँव के ही लोग होते हैं; यहाँ तक कि प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र या उपकेंद्र के जरिये गाँव की स्वास्थ्य जरूरतों का ख्याल रखने के लिए उत्तरदायी एएनएम भी अक्सर गाँव की निवासी नहीं होती। ऐसे में गाँव की ही निवासी होने के कारण आंगनवाड़ी कार्यकर्ता और आंगनवाड़ी सहायिका को हमेशा अन्य कार्यक्रमों/योजनाओं से भी जोड़ दिया जाता है। इससे आईसीडीएस सेवाओं की आपूर्ति कैसे प्रभावित होती है, इस पर हम बाद में चर्चा करेंगे।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

सर्वेक्षण में शामिल आंगनवाड़ियों में वज़न मापने की मशीन की उपलब्धता बहुत बड़ी समस्या नहीं थी, लेकिन स्वास्थ्य जानकारी संबंधी सामग्री (बाल विकास चार्ट, टीकाकरण पोस्टर, मातृ स्वास्थ्य पोस्टर आदि) की कमी थी। सर्वेक्षण में शामिल आंगनवाड़ियों में से चौथाई से भी कम आंगनवाड़ियों में ज़रूरी दवाएं उपलब्ध थीं।

सर्वाधिक चिंतनीय मुद्दा, जो इस सर्वेक्षण के विषय से भी सीधे जुड़ा था, वह यह था कि सर्वेक्षण में शामिल 20-30 प्रतिशत आंगनवाड़ियों के परिसर में खाना पकाने के ज़रूरी बर्तन और/या चूल्हा नहीं था⁸⁵। इससे निश्चित ही आंगनवाड़ी द्वारा बच्चों को ताजा गर्म भोजन की आपूर्ति प्रभावित होती है। सर्वेक्षण में शामिल 4 जिलों में से खाना पकाने के बर्तनों/और ज़रूरी दवाओं की उपलब्धता के संबंध में जांजगीर चांपा की स्थिति सबसे खराब थी (देखें तालिका 5-3)।

तालिका 5-3: आंगनवाड़ी केन्द्रों में ज़रूरी दवाओं, पोस्टरों और खिलौनों की कम उपलब्धता

	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगांव	सूरजपुर
वयस्कों का वज़न मापने की मशीन	83%	75%	77%	80%
बच्चों का वज़न मापने की मशीन	86%	94%	95%	87%
बाल विकास चार्ट/पुस्तिकाएं	69%	69%	79%	70%
टीकाकरण पोस्टर/पुस्तिकाएं	48%	44%	40%	42%
मातृ स्वास्थ्य पोस्टर/पुस्तिकाएं	47%	41%	36%	35%
बाल स्वास्थ्य पोस्टर/पुस्तिकाएं	53%	47%	42%	42%
खिलौने और खेल के उपकरण	78%	59%	59%	66%
प्रारंभिक शिक्षण किट (किताबें, पजल आदि)	72%	78%	83%	72%
खाना पकाने के बर्तन और चूल्हा	85%	71%	83%	87%
ज़रूरी दवाएं	22%	15%	17%	21%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

5.3 नतीजे : बच्चों का नामांकन, उपस्थिति और पोषण

5.3.1 बच्चों का नामांकन और उपस्थिति

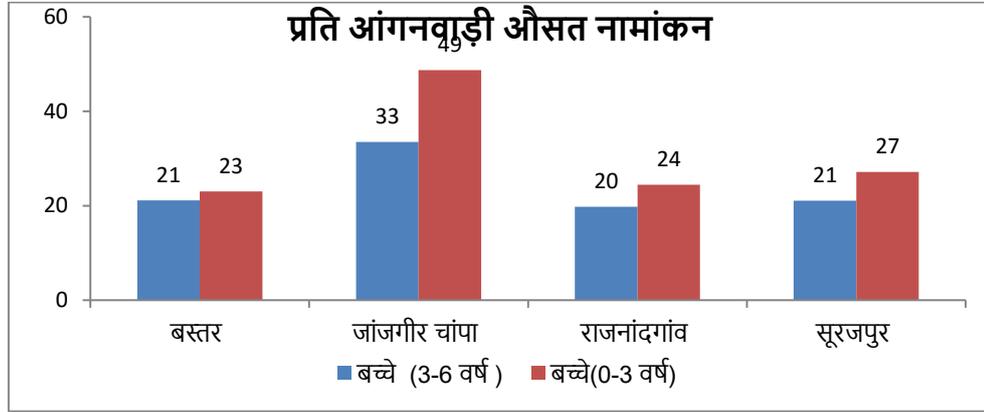
हमारे नमूना गांवों में आंगनवाड़ियों की औसत संख्या हर ज़िले में अलग-अलग थी। सूरजपुर ज़िले के हर गांव में औसतन 6, बस्तर में 5, जांजगीर चांपा में 3 और राजनांदगांव में 2 आंगनवाड़ियां थीं। गांव में आंगनवाड़ियों की संख्या मुख्यतः आबादी के मानदंडों से निर्धारित होती है। जनजातीय इलाकों के लिए ये मानदंड अपेक्षातया उदार हैं, यहां 300 से 800 की आबादी में 1 आंगनवाड़ी केन्द्र का प्रावधान है (जबकि गैर जनजातीय इलाकों में 400 से 800 की आबादी का मानदंड है)। ऐसे में, कोई आश्चर्य नहीं कि बस्तर और सूरजपुर ज़िले में अपेक्षाकृत ज्यादा आंगनवाड़ी केन्द्र हैं। गैर-जनजातीय जिलों में से जांजगीर चांपा की आबादी राजनांदगांव से ज्यादा है, इसलिए वहां राजनांदगांव के मुकाबले, हर गांव में आंगनवाड़ी केन्द्र अधिक थे।

⁸⁵ हमारे सर्वेक्षण में त्वरित सर्वेक्षण के मुकाबले अधिक आंगनवाड़ियों में वज़न मापने की मशीन पायी गयी, लेकिन ऐसी आंगनवाड़ियाँ कम थीं जहां बाल विकास चार्ट उपलब्ध थे।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

हर गांव में 0-6 वर्ष के सभी बच्चों का नामांकन अनिवार्य रूप से किसी न किसी आंगनवाड़ी में होना चाहिए। चित्र 5-1 में प्रत्येक ज़िले की आंगनवाड़ियों में 3 वर्ष से छोटे बच्चों और 3 से 6 वर्ष के बच्चों का औसत नामांकन दर्शाया गया है।

चित्र 5-1: जांजगीर चाँपा की आंगनवाड़ियों में बच्चों का नामांकन सर्वाधिक



स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

हमने यह जांचने के लिए कुछ गणनाएं की कि नामांकन के ये आंकड़े 2011 की जनगणना के समय बच्चों की आबादी से मोटे तौर पर मेल खाते हैं या नहीं। पहले, जिन तीन ज़िलों बस्तर, जांजगीर चाँपा और राजनांदगांव में बच्चों की आबादी (0-6 वर्ष) के आंकड़े उपलब्ध थे उन्हें लिया गया। फिर ज़िले में ग्रामीण शहरी आबादी के वितरण के आधार पर इन ज़िलों में रह रहे 6 वर्ष से छोटे बच्चों के अनुपात का आकलन किया गया। इसके बाद, हमने, बच्चों की इस संख्या को हर गांव में आंगनवाड़ियों की संख्या से मोटे तौर पर विभाजित किया (तालिका 5-4)। यकीनन, ये सारी गणनाएं इस अनुमान पर आधारित हैं कि ज़िलों में बच्चों की संख्या कमोबेश 2011 जितनी ही होगी, क्योंकि जो बच्चे बड़े होंगे, उनकी जगह नए जन्मे बच्चे ले लेंगे। औसतन, आंगनवाड़ी केन्द्रों में नामांकित बच्चों की संख्या, जनगणना से मिले आंकड़ों से थोड़ी सी कम है। पर इन गणनाओं के अनुसार प्रति आंगनवाड़ी सर्वाधिक बच्चे जांजगीर चाँपा ज़िले में होने चाहिए और वास्तव में भी ऐसा ही है (चित्र 5.1)।

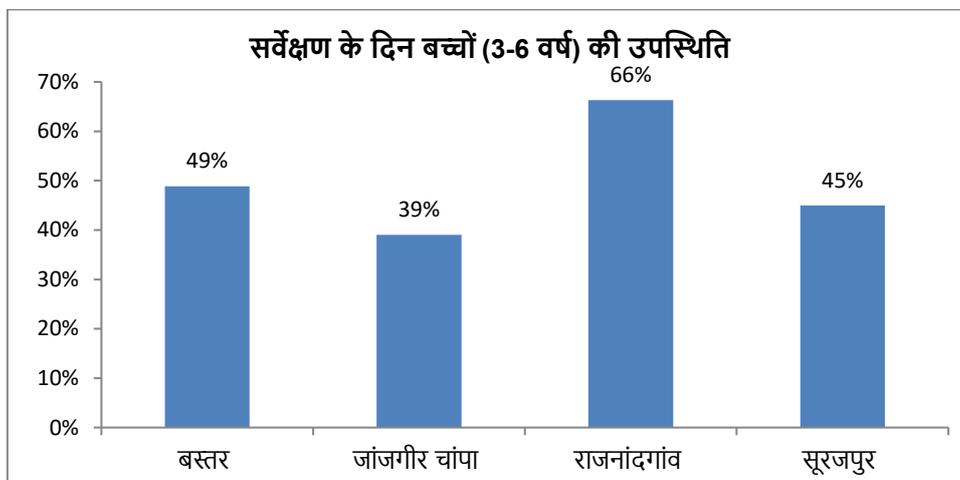
तालिका 5-4: 2011 की जनगणना के अनुसार बच्चों की वह संख्या जो आंगनवाड़ियों में होनी चाहिए

	बस्तर	जांजगीर चंपा	राजनांदगांव
2011 में बच्चों (0-6 वर्ष) की संख्या	216713	224218	209575
शहरी आबादी का प्रतिशत	14%	14%	18%
ग्रामीण आबादी का प्रतिशत	86%	86%	82%
2011 में ग्रामीण क्षेत्रों में बच्चों की संख्या (0-6 वर्ष)	187045	193052	172417
ग्रामीण गांवों की संख्या (2011)	1150	892	1653
प्रतिगांव बच्चों की संख्या (2011)	163	216	104
प्रतिगांव आंगनवाड़ियों की संख्या (सर्वेक्षण)	5	3	2
प्रति आंगनवाड़ी बच्चों की संख्या	33	72	52

स्रोत : भारत की जनगणना, 2011; छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण

उपस्थिति की क्या स्थिति है? क्या सभी नामांकित बच्चे आंगनवाड़ी जाते हैं? हमने उपस्थिति जांचने के लिए चयनित गांवों की हर आंगनवाड़ी का बिना बताए दौरा किया और पाया कि 3-6 वर्ष के बच्चों की उपस्थिति (नामांकित बच्चों के प्रतिशत के रूप में) कम है। आंगनवाड़ी इस आयु वर्ग के बच्चों के लिए डे केयर (देखभाल) केन्द्र का भी काम करती है जहां उन्हें न केवल ताजा गर्म भोजन परोसा जाता है, बल्कि खेलों और खेलों का इस्तेमाल कर अनौपचारिक स्कूल-पूर्व कार्यकलापों के जरिए उन्हें प्रारंभिक शिक्षा भी दी जाती है। लेकिन सर्वेक्षण से पता चला कि दौरे के समय आंगनवाड़ी केन्द्र में नामांकित सभी बच्चे (3 से 6 वर्ष तक की आयु के) उपस्थित नहीं थे। जांजगीर चांपा में उपस्थिति सबसे कम थी (39%) और राजनांदगांव में सबसे ज्यादा (66%) (चित्र 5-2)।

चित्र 5-2: नमूने के आंगनवाड़ी केन्द्रों में बच्चों की उपस्थिति कम थी, जांजगीर चाँपा में सबसे कम



स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

अध्ययन हेतु आईसीडीएस के जिन सुपरवाइजरों का साक्षात्कार लिया गया उनका कहना था कि यह अनुपस्थिति सदा की समस्या है।

"अगर आंगनवाड़ी में 15 बच्चे पंजीकृत है तो निरीक्षण के लिए जाने पर मुझे वहां सिर्फ 6 से 8 बच्चे मिलते हैं। मैं आंगनवाड़ी कार्यकर्ता से कहती हूँ कि अगले महीने तक हाजिरी में कम से कम 2 का इजाफा होना चाहिए और फिर मैं निरीक्षण करने दोबारा जाती हूँ।

- एक सुपरवाइजर

अधिकारियों और कुछ अभिभावकों⁸⁶ के साथ किए गए साक्षात्कारों से मिली सूचनाओं के आधार पर आंगनवाड़ियों में बच्चों की कम उपस्थिति के लिए निम्नलिखित कारक जिम्मेदार पाए गए:-

1. **आंगनवाड़ियों का दूर होना; बुनियादी ढांचे और सुविधाओं की कमी; अनियमित समय:** गांव में आंगनवाड़ी केन्द्र का निर्माण पंचायत करती है लेकिन हमारे सर्वेक्षण में कुछ ऐसे मामले सामने आए जहां पंचायतों ने आंगनवाड़ी आवंटित भूमि⁸⁷ की बजाय गांव से दूर बनवाई हैं। जहां-जहां

⁸⁶ हालांकि हमने ग्रामीणों के विस्तृत साक्षात्कार नहीं लिए, लेकिन सर्वेक्षण के दौरान मिले कुछ लोगों से अनौपचारिक बात की।

⁸⁷ आंगनवाड़ी का निर्माण सरकारी भूमि पर होना चाहिए। जगह (अवस्थिति), बच्चों के लिए सुगमता और सुरक्षा जैसे मानकों के आधार पर निर्माण स्थल का चयन बाल विकास परियोजना अधिकारी को स्थानीय भूमि प्राधिकारी या सरकारी अधिकारी के साथ मिलकर करना होता है।

आंगनवाड़ी केन्द्र असुविधाजनक स्थानों पर बने हैं, वहाँ इसका सीधा असर बच्चों की उपस्थिति पर पड़ता है। कई बार अभिभावक, आंगनवाड़ी कार्यकर्ता या आंगनवाड़ी सहायिका से यह अपेक्षा करते हैं कि वह बच्चों को घर से ले जाएं और वापस छोड़ भी दें। समय की कमी के कारण, कई कार्यकर्ताओं के लिए ऐसा करना मुश्किल है और उनका कहना था कि आंगनवाड़ियों में बच्चों के न आने की यही प्रमुख वजह है। उन्होंने यह भी शिकायत की कि अभिभावक, केन्द्र की दयनीय स्थिति, बेहद कम सुविधाओं, खराब देखरेख और शौचालय व पेयजल सुलभ न होने के कारण अपने बच्चों को आंगनवाड़ी केन्द्र से हटा लेते हैं। हमें गांवों में एक और शिकायत सुनने को मिली कि आंगनवाड़ियों के खुलने का समय अनियमित है, लेकिन गांव में दुबारा न जा पाने के कारण हम इसकी पुष्टि नहीं कर पाए। समुदाय के कुछ सदस्यों की शिकायत थी कि उनकी बस्ती/गांव की आंगनवाड़ी हमेशा समय पर नहीं खुलती। उनमें से कई खेत मजदूर हैं और काम पर जाते समय अपने बच्चों को आंगनवाड़ी छोड़ना चाहते हैं, लेकिन अनियमित समय के कारण उन्हें बच्चों को या तो घर पर छोड़ना पड़ता है या अपने साथ खेतों में ले जाना पड़ता है।

- कर्मियों की अनुपस्थिति:** हालांकि, राज्य में आंगनवाड़ी कार्यकर्ता के बहुत कम पद रिक्त हैं (3%)⁸⁸, लेकिन आंगनवाड़ी के खुले होने पर भी आंगनवाड़ी कार्यकर्ता इसे अपना पूरा समय नहीं दे पातीं क्योंकि उन्हें सौंपे गए कई अन्य कार्य भी पूरे करने होते हैं। गांव में राज्य प्रशासन के एकमात्र 'जमीनी सिपाही' आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने बताया कि उन्हें नियमित तौर पर आंगनवाड़ी से बाहर के काम सौंपे जाते हैं। सर्वेक्षण करने वाले गणनाकारों का अनुभव रहा कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ता प्रायः केन्द्र में नहीं होते, क्योंकि उन्हें कई अन्य कार्य, जैसे स्वास्थ्य विभाग, आधार कार्ड, बीएलओ और मिशन इंद्रधनुष⁸⁹ संबंधी कार्य पूरे करने होते हैं। जब इन कामों के लिए आंगनवाड़ी कार्यकर्ता बाहर जाती हैं तो आमतौर पर आंगनवाड़ी केन्द्र बंद हो जाता है। आंगनवाड़ी सहायिका बच्चों को केवल भोजन करा सकती हैं और उनके लिए बच्चों को रचनात्मक गतिविधियों में लगाना मुश्किल होता है। प्रायः वे अतिरिक्त कार्य से तालमेल नहीं बिठा पाती और बच्चों की उपेक्षा होती है। ऐसे में जो बच्चे आंगनवाड़ी आ भी जाते हैं, उन्हें जल्दी घर भेज दिया जाता है। कई आंगनवाड़ी कार्यकर्ता केन्द्र से दूर के गांवों में रहती हैं जिसके कारण वे पूरे समय आंगनवाड़ी में नहीं रह पातीं। इन वजहों से अभिभावक अपने बच्चों को नियमित तौर पर आंगनवाड़ी नहीं भेजना चाहते।

सर्वेक्षण दल को एक सुपरवाइजर ने साक्षात्कार में बताया कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ता और आंगनवाड़ी सहायिका दोनों की अनधिकृत और बार-बार गैरहाजिरी को गंभीरता से लिया जाता है। सुपरवाइजर को इस गैरहाजिरी की सूचना अपने वरिष्ठ अधिकारी यानी बाल विकास परियोजना अधिकारी को देनी होती है जो आंगनवाड़ी कार्यकर्ता के वेतन में कटौती कर उन्हें दंडित करता है। सुपरवाइजर को मासिक आधार पर अपने सभी निगरानी दौरों की रिपोर्ट बाल विकास परियोजना अधिकारी को सौंपनी होती है। लेकिन निगरानी आंकड़ों (इनके बारे में बाद में बात की गई है) से पता चलता है कि सुपरवाइजरों द्वारा वास्तविक निगरानी का स्तर कम है और इससे कर्मियों की बेहतर उपस्थिति सुनिश्चित करने के लिए स्थापित व्यवस्था का कोई अर्थ नहीं रह जाता।

- निजी स्कूलों का उदय :** आंगनवाड़ियों में बच्चों की कम उपस्थिति का निर्णायक कारक है गांवों में कई निजी स्कूलों का खुलना। असर केन्द्र के अनुसार 2014 में छत्तीसगढ़ में 17% छात्र निजी

⁸⁸ मार्च 2014 के अनुसार आईसीडीएस आंकड़ों संबंधी तालिकाएं, परियोजनाओं का राज्यवार ब्यौरा, आंगनवाड़ी केन्द्र, लाभार्थी, रिक्त पद और बच्चों का पोषण स्तर ऑनलाइन उपलब्ध ICDS Data tables, MoWCD

⁸⁹ भारत सरकार का टीकाकरण कार्यक्रम

स्कूलों में नामांकित थे।⁹⁰ आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने बताया कि अभिभावक उन्हें शिक्षा प्रदाता नहीं मानते, और उन्हें लगता है कि निजी नर्सरी स्कूलों में उनके बच्चों को बेहतर शिक्षा मिलेगी। कई अभिभावक अपने बच्चों को निजी स्कूल भेजना पसंद करते हैं।⁹¹ कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि अभिभावकों को अपने बच्चों को आंगनवाड़ी केन्द्र भेजने में कोई खास फायदा नजर नहीं आता सिवाय इसके कि वहां ताजा गर्म भोजन मिलता है। जिन दो-तीन दिन हमारा सर्वेक्षण दल गांवों में था और आंगनवाड़ियों का निरीक्षण कर रहा था, दल ने आमतौर पर यही पाया कि बच्चे भोजन के लिए आते हैं और फिर चले जाते हैं, या उन्हीं दिनों में आते हैं जब घर ले जाने के लिए राशन मिलता है। बच्चों की कम उपस्थिति के कई कारणों को सीधे हस्तक्षेप से दूर किया जा सकता है, जैसे आंगनवाड़ियां समय पर खुलें और सुविधाजनक स्थान पर हों, आंगनवाड़ी कार्यकर्ता और आंगनवाड़ी सहायिका नियमित रूप से केन्द्र आएँ, आंगनवाड़ी केन्द्र की हालत अच्छी हो, वह साफ-सुथरा हो, वहां समुचित बुनियादी सुविधाएं (पेयजल, शौचालय, खेल और शिक्षण संबंधी सामग्री आदि) हों। ये कुछ ऐसे उपाय हैं जिनसे आंगनवाड़ियों में बच्चों की उपस्थिति का स्तर सुधारा जा सकता है।

5.3.2 बच्चों का पोषण

स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय द्वारा बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण (2013-14) की रिपोर्ट में कहा गया है कि ग्रामीण छत्तीसगढ़ में 0 से 59 माह के जिन बच्चों का सर्वेक्षण किया गया, उनमें से 31.6% कम वजन के (उम्र के हिसाब से कम वजन - 2SD) और 10.6% बच्चे अत्यधिक कम वजन (उम्र के हिसाब से कम वजन - 3SD) के थे। इस तरह 0 से 5 वर्ष की उम्र के बच्चों में से करीब आधे बच्चे 'सामान्य' से कम वजन के पाए गए।

लेकिन हमारे सर्वेक्षण में आंगनवाड़ी केन्द्रों में दर्ज जिन आंकड़ों का विश्लेषण किया गया उनके मुताबिक 3 से 6 वर्ष के केवल 21% बच्चे और 0 से 3 वर्ष के मात्र 22% बच्चे ही कम वजन या अत्यधिक कम वजन के हैं, इस आंकड़े में अलग-अलग जिलों में थोड़ी-बहुत भिन्नताएं हैं। (देखें चित्र 5-3 और 5-4)। जब इन आंकड़ों की तुलना त्वरित सर्वेक्षण के आंकड़ों से (जो बच्चों की वास्तविक मॉनीटरिंग पर आधारित है) की गई तो रिकॉर्ड में बहुत सुधार दिखाई देता है। संशयवादी कह सकते हैं कि 1-2 वर्ष में (त्वरित सर्वेक्षण के समय यानी 2013-14 और हमारे फील्ड सर्वेक्षण के समय यानी 2015 में) इतना अधिक सुधार संभव नहीं है। आंकड़ों में इस अंतर के कई कारण हो सकते हैं। उदाहरण के लिए, नीति आयोग द्वारा 19 राज्यों और संघ राज्य क्षेत्रों में आंगनवाड़ियों के एक हालिया मूल्यांकन के दौरान जिन 530 आंगनवाड़ियों का दौरा किया गया, उनमें से तकरीबन हर चार में से एक आंगनवाड़ी में नामांकित बच्चों के स्वास्थ्य संबंधी आंकड़े या तो गलत वर्ग में रखे गये थे, या मौजूद ही नहीं थे और आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं तथा सुपरवाइजर्स के पास इसका कोई संतोषजनक उत्तर नहीं था। कुछ राज्यों (पंजाब और उत्तर प्रदेश) में आंगनवाड़ी में दर्ज वजन के रिकार्ड का मिलान जब वास्तविक वजन नापकर किया गया तो पता चला

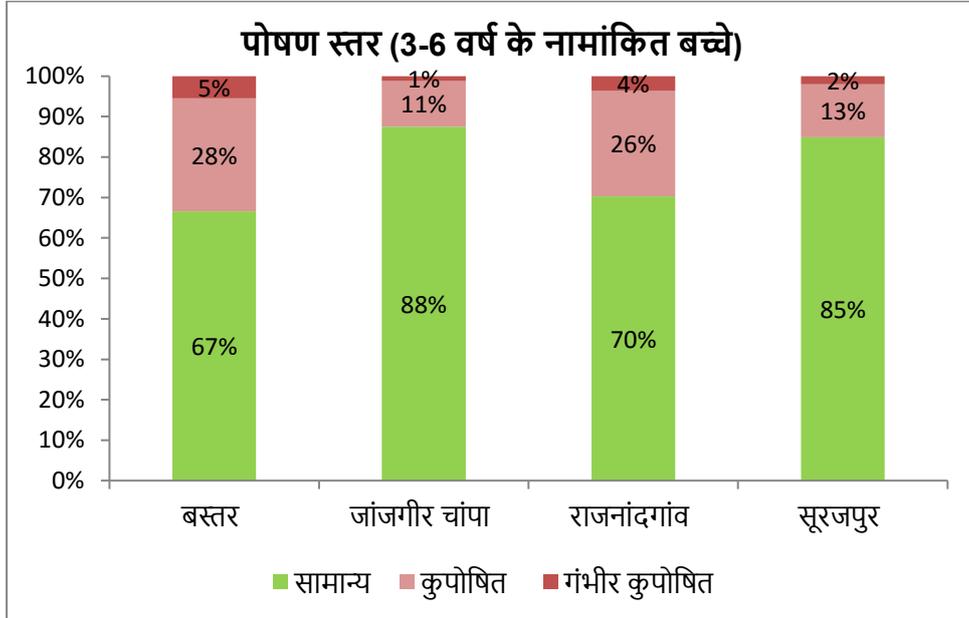
⁹⁰ स्कूल नामांकन संबंधी असर आंकड़े -2014, असर केंद्र
(<http://www.asercentre.org/education/data/statistics/level/p/66.html>)

⁹¹ राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संगठन (NSSO) की एक हालिया रिपोर्ट के मुताबिक निजी स्कूलों में अधिकांश बच्चे बेहतर शिक्षा के लिए पढ़ते हैं। प्राथमिक स्तर में अपने बच्चों को निजी स्कूल भेजना पसंद करने वाले अभिभावकों (ग्रामीण इलाकों में) में से 59% 'पढ़ाई के बेहतर माहौल' के कारण ऐसा करते हैं; 22% सरकार द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाली शिक्षा को संतोषजनक नहीं पाते; और 12% अपने बच्चों को अंग्रेजी माध्यम स्कूल में पढ़ाना चाहते हैं। यह सर्वेक्षण जनवरी से जून 2014 के दौरान किया गया था। अधिक जानकारी के लिए देखें
<http://www.livemint.com/Opinion/bqL7u6ljkWkuqUOBDAOGy4ok/Yes-to-a-government-college-but-no-to-government-schools.html>

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

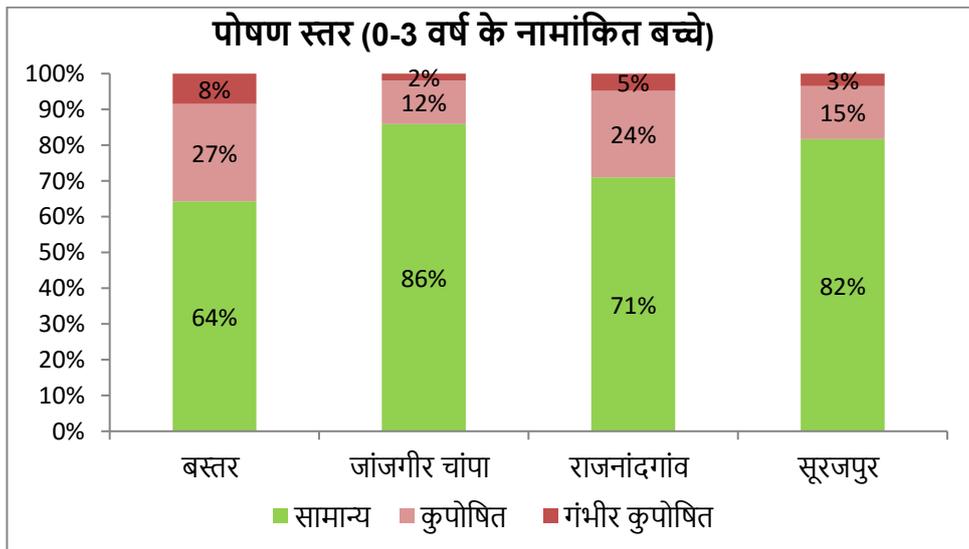
कि "सारी सूचना या तो गलत श्रेणी के तहत दर्ज की गई थी या रखी ही नहीं गई थी" (नीति आयोग, 2015 : पृष्ठ 12)⁹²

चित्र 5-3: 3 से 6 वर्ष के आयु वर्ग के बच्चों में जांजगीर चांपा और सूरजपुर में पोषण स्तर अच्छा, बस्तर और राजनांदगांव पीछे



स्रोत-छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

चित्र 5-4: 0 से 3 वर्ष के आयु वर्ग में भी यही स्थिति, जांजगीर चाँपा में सबसे अच्छी स्थिति, बस्तर में सबसे खराब



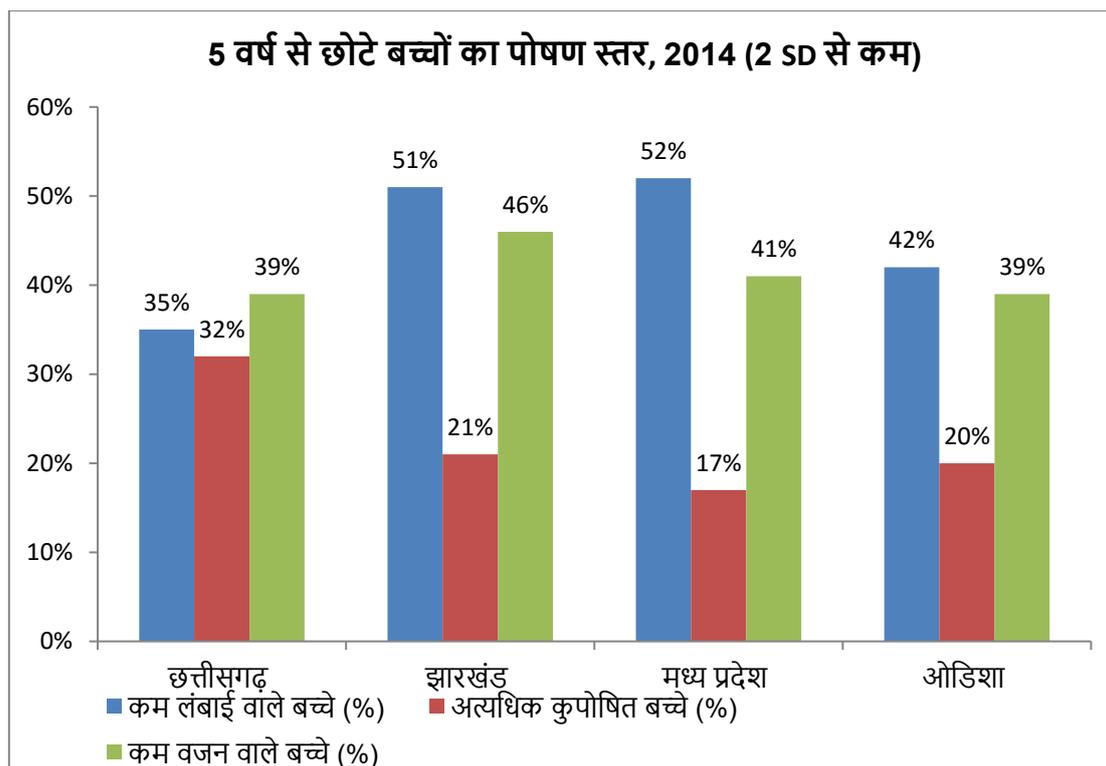
स्रोत-छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

⁹² A Quick evaluation Study of Aanganwadis; Niti Aayog. इस सर्वेक्षण में छत्तीसगढ़ को शामिल नहीं किया गया था।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण, 2014 के आंकड़ों से पता चलता है कि छत्तीसगढ़ के 0 से 5 वर्ष के लगभग 40% बच्चों का वजन कम (चित्र 5-5) है। इस प्रकार, हालांकि कोई भी सरकारी आंकड़ा आंगनवाड़ियों द्वारा उपलब्ध कराये गए आंकड़ों से मेल नहीं खाता (भिन्न आयु वर्ग और भिन्न सर्वेक्षण वर्ष)। समग्र प्रवृत्ति यही दर्शाती है कि आंगनवाड़ी केन्द्रों के रिकार्ड में बच्चों के पोषण स्तर को ज्यादा करके आंका गया है और आंकड़ों की समीक्षा सावधानीपूर्वक की जानी चाहिए।

चित्र 5-5: वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण 2014 के अनुसार छत्तीसगढ़ में लगभग हर पांच में से एक बच्चे का वजन कम है



स्रोत : क्लिनिकल, एंथ्रोपोमीट्रिक एंड बायोकैमिकल (सीएबी) 2014 वार्षिक स्वास्थ्य सर्वेक्षण, भारत सरकार (<http://www.censusindia.gov.in/2011census/hh-series/cab.html>.) अंतिम बार 12 नवम्बर, 2015 को देखा गया। टिप्पणी : आंध्र प्रदेश के आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं।

रिकार्ड ठीक से न रखने से, आईसीडीएस का एक महत्वपूर्ण दायित्व यानी 6 वर्ष से छोटे गरीब भारतीय बच्चों के स्वास्थ्य और पोषण के स्तर में सुधार का कार्य बाधित होता है। योजना के मानदंडों में यह निर्धारित है कि प्रत्येक बच्चे को उसके कुपोषण के स्तर के आधार पर पोषाहार दिया जाना चाहिए। छत्तीसगढ़ सरकार के एक पत्र द्वारा परिचालित इन मानदंडों के अनुसार बच्चों (3 से 6 वर्ष) को निम्नलिखित निर्देशों के अनुसार पोषाहार उपलब्ध कराया जाना चाहिए (देखें तालिका 5-5)।⁹³ ये मानक भारत सरकार द्वारा 2012 में किए गए वायदे के अनुरूप हैं - सामान्य बच्चे के लिए प्रति लाभार्थी प्रतिदिन 4 रुपये और अत्यधिक कुपोषित बच्चे के लिए प्रति लाभार्थी प्रतिदिन 6 रुपये।⁹⁴

⁹³ Revised Financial norms, MoWCD

⁹⁴ बाद में इन मानदंडों में संशोधन कर प्रत्येक सामान्य बच्चे के लिए 6 रुपये और प्रत्येक अत्यधिक कुपोषित बच्चे के लिए 9 रुपये कर दिया गया है।

तालिका 5-5: 3 से 6 वर्ष की उम्र के बच्चों के पूरक पोषाहार संबंधी मानक , छत्तीसगढ़, 2012

श्रेणी	अनाज (ग्राम में)	प्रोटीन (ग्राम में)	कैलोरी (कि. कैलोरी में)	लागत मानक (रुपए में/प्रति लाभार्थी प्रतिदिन)
सामान्य बच्चे (3-6 वर्ष)				
पहले से तैयार भोजन	55	6.16	326.49	1.56
ताजा गर्म भोजन	105	8.25	326.45	2.43
कुल योग	160	14.41	652.94	3.99
अत्यधिक कुपोषित बच्चे (3 से 6 वर्ष)				
पहले से तैयार भोजन	55	6.16	326.49	1.56
ताजा गर्म भोजन	105	8.25	326.45	2.43
कुपोषित बच्चों के लिए पहले से तैयार विशेष भोजन	70	7.84	266.60	1.99
कुल योग	230	22.25	919.54	5.98

स्रोत : छत्तीसगढ़ वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना 2012-13, महिला एवं बाल विकास विभाग, छत्तीसगढ़ सरकार

लेकिन, सर्वेक्षण में पाया गया कि व्यवहार में ऐसा शायद ही कभी किया जाता है - हर बच्चे को लगभग बराबर मात्रा में अनाज (और अन्य भोजन) दिया जाता है और किसे क्या जरूरत है, इस पर बहुत कम ध्यान दिया जाता है। आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं के रजिस्टर में बच्चों की श्रेणियों (सामान्य, कुपोषित) के आधार पर शायद ही कोई अंतर पाया गया। सर्वेक्षणकर्ताओं को दिए गए साक्षात्कार में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने स्वयं इस बात की पुष्टि की और कहा कि वे हर बच्चे के भोजन की मात्रा का निर्धारण 'अंदाज़ से' करती हैं और उनके पास हरेक के लिए सही अनुमान लगाने का 'समय नहीं होता'।

5.4 समेकित बाल विकास योजना के कार्यान्वयन में चुनौतियां

पिछले खंड में कहा गया है कि आईसीडीएस कार्यान्वयन से योजना के लक्ष्यों को पूरी तरह हासिल नहीं किया जा सका है। बच्चों की कम उपस्थिति, निश्चित ही एक मुद्दा है और हालांकि आंगनवाड़ी रिकॉर्डों के मुताबिक बच्चों में कुपोषण का स्तर कम है, पर अन्य अध्ययनों से यह संदेह पैदा होता है कि क्या कुपोषण स्तर सचमुच इतना कम है। इस खंड में हम उन कारकों का आकलन करेंगे, जिनके कारण आंगनवाड़ी कार्यकर्ता लक्ष्यों के मुताबिक योजना का कार्यान्वयन नहीं कर पा रहे हैं।

5.4.1 मानव संसाधन : आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की जागरूकता, कार्यभार और मानदेय मिलने में देरी

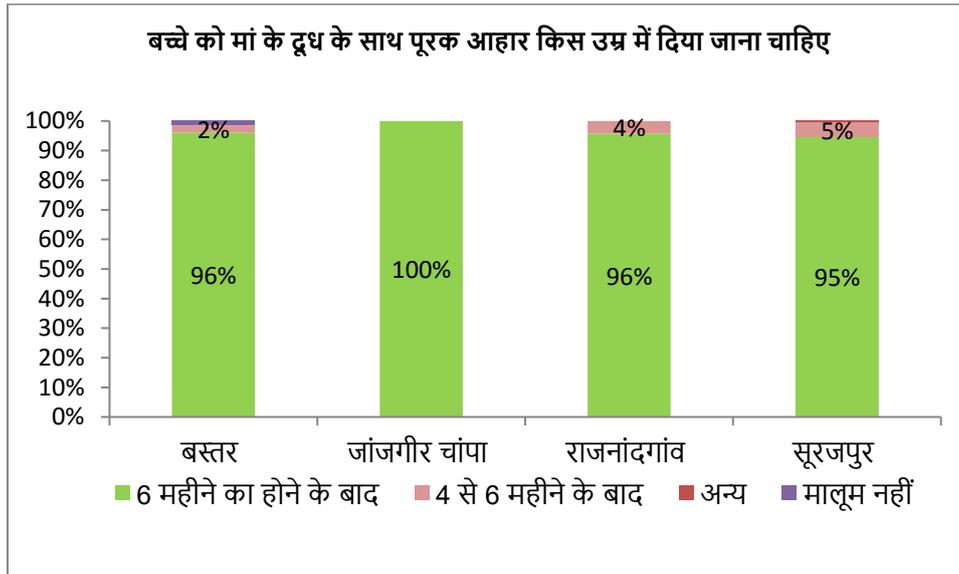
आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की जागरूकता : आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं का एक महत्वपूर्ण कार्य है स्वास्थ्य और पोषण शिक्षा प्रदान करना तथा समुदाय की महिलाओं को परामर्श देना। चूंकि वे स्थानीय समुदाय के करीब (और कई बार उसी समुदाय में से एक) होती हैं, इसलिए आंगनवाड़ी कार्यकर्ता स्थानीय महिलाओं से खुद को जोड़कर उन्हें परिवार नियोजन, बाल स्वास्थ्य और पोषण की स्वस्थ आदतों को अपनाने के लिए प्रेरित कर सकती हैं। अतः यह आवश्यक है कि इन सब विषयों के बारे में उनकी जानकारी अच्छी हो, कुछ सार्वभौमिक रूप से स्वीकार्य अच्छी आदतों के बारे में उनकी समझ स्पष्ट हो।

बाल स्वास्थ्य और पोषण संबंधी कुछ महत्वपूर्ण पहलुओं पर आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं में जागरूकता और समझ की जानकारी पाने के लिए कुछ प्रश्न पूछे गए। सर्वेक्षण में पाया गया कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को मां के दूध के साथ पूरक आहार शुरू करने की सही उम्र, 3 वर्ष से छोटे और 3 वर्ष से बड़े बच्चों का

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

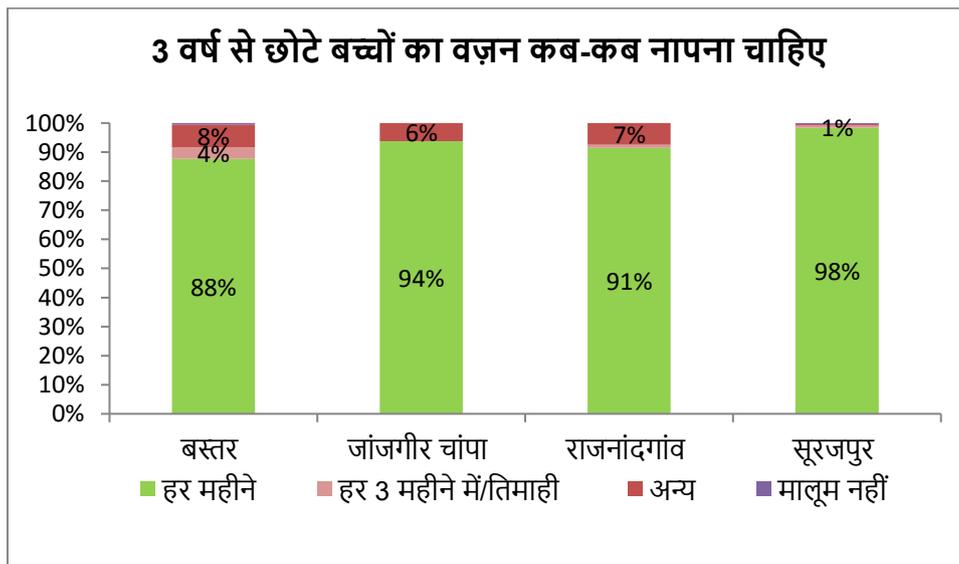
वज़न कितने अंतराल पर लिया जाए, और क्या 6 महीने से छोटे बच्चों को पानी दिया जा सकता है, जैसे विषयों की बेहद अच्छी जानकारी और ज्ञान था, कुछ चिंता के क्षेत्र भी थे (देखें चित्र 5-6 से 5-9)। कुल मिलाकर आंकड़ों से पता चलता है कि बस्तर और जांजगीर चांपा में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को इन मुद्दों के बारे में और अधिक प्रशिक्षण दिए जाने की जरूरत है।

चित्र 5-6: मां के दूध के साथ बच्चे को पूरक आहार देना शुरू करने की सही उम्र के संबंध में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की जानकारी का स्तर सभी जगह अधिक था



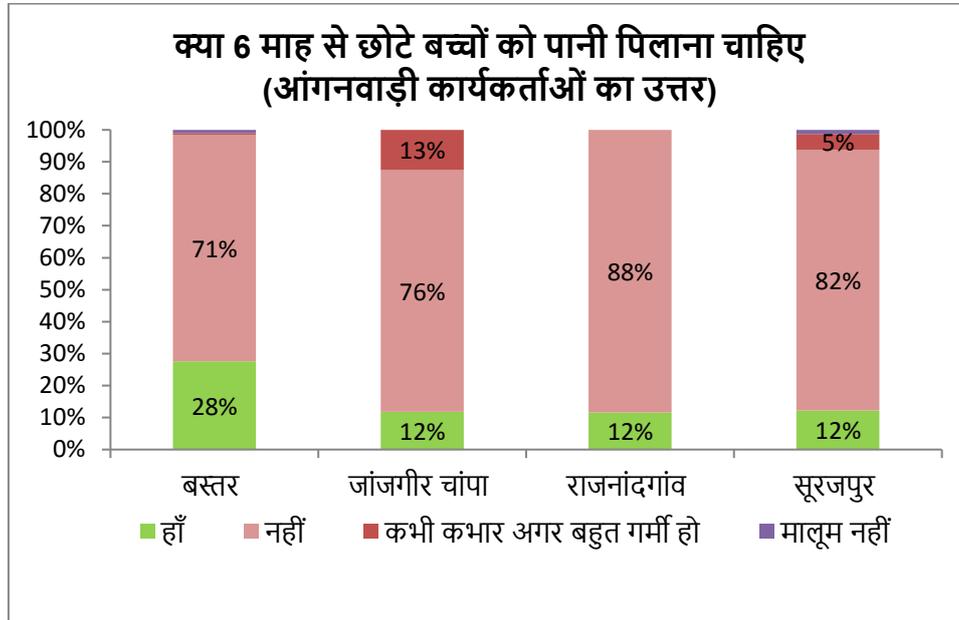
स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

चित्र 5-7: 3 वर्ष से छोटे बच्चों का वज़न प्रतिमाह लिया जाना चाहिए, इस जानकारी का स्तर अधिक है (बस्तर के अतिरिक्त)



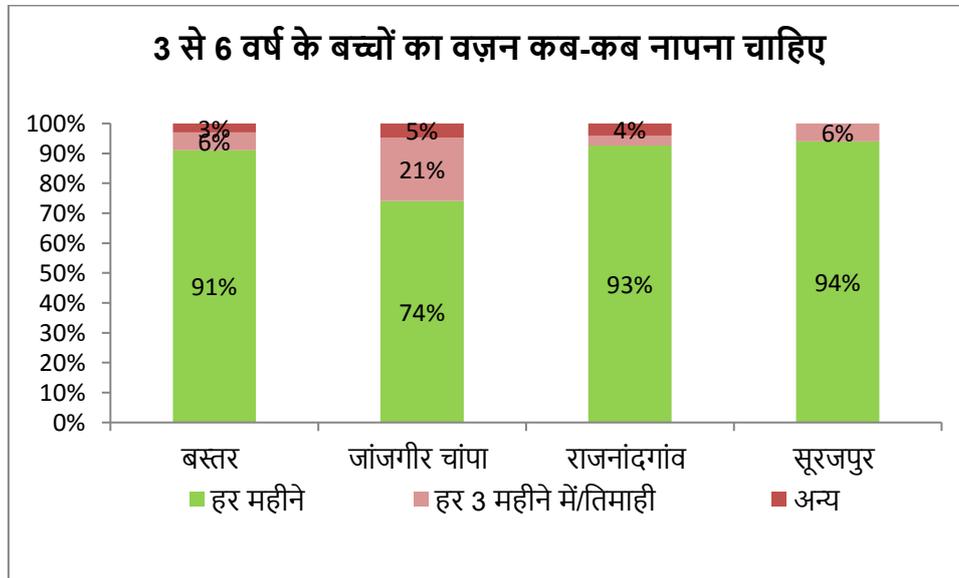
स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

चित्र 5-8: 6 महीने से छोटे शिशुओं को पानी देने, न देने के संबंध में अपेक्षितता कम जागरूकता; बस्तर में सबसे कम



स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

चित्र 5-9: बच्चों (3 से 6 वर्ष) का वज़न प्रतिमाह लिया जाना चाहिए, जांजगीर चांपा में जानकारी कम



स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

हमारे आंकड़े, बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण (RSOC) से प्राप्त आंकड़ों के भी अनुरूप हैं जिसमें अखिल भारतीय और ग्रामीण छत्तीसगढ़ दोनों के स्तर पर 6 माह तक केवल स्तनपान आदि के संबंध में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं में जानकारी का स्तर अधिक पाया गया। संक्षेप में, कुछ क्षेत्रों को छोड़कर, आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं में जागरूकता की कमी ऐसी बड़ी बाधा प्रतीत नहीं होती जिससे छत्तीसगढ़ में आईसीडीएस से जुड़ी सेवाओं की आपूर्ति बाधित होती हो।

आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और आंगनवाड़ी सहायिकाओं का कार्यभार: आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को कई दायित्व निभाने होते हैं। इनमें शामिल हैं:

- बच्चों (पहले से तैयार भोजन/घर के लिए राशन और ताजा गर्म भोजन के जरिए) और गर्भवती तथा स्तनपान कराने वाली महिलाओं को (घर के लिए राशन के जरिए) पूरक पोषण मुहैया कराना;
- गर्भवती महिलाओं की स्वास्थ्य जांच (प्रसवपूर्व देखभाल, प्रसव पश्चात् देखभाल, टीकाकरण आदि सहित) का समन्वयन, बच्चों के पोषण नतीजों की निगरानी (वज़न, लंबाई आदि नाप कर) और यदि ज़रूरी हो तो रेफरल मुहैया कराना;
- परिवारों को परिवार नियोजन अपनाने के लिए प्रेरित करना और उन्हें बाल विकास के बारे में शिक्षित करना;
- गांव में जन्म का रिकार्ड रखना;
- स्वास्थ्य शिविर जैसे ग्राम स्वास्थ्य और पोषण दिवस आदि का आयोजन करना;
- खेल, शिक्षण सामग्री (जैसे अक्षर और अंक चार्ट) कहानी, कविता आदि का प्रयोग कर स्कूल पूर्व शिक्षा देना आदि-आदि।

दूसरी ओर, आंगनवाड़ी सहायिका के जिम्मे भोजन बनाने, अनाज के भंडारण और रखरखाव, बच्चों को भोजन परोसने, आंगनवाड़ी की साफ-सफाई और ज़रूरत पड़ने पर आंगनवाड़ी कार्यकर्ता की मदद का काम होता है।

लेकिन आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और सहायिकाओं को उपर्युक्त कार्यों के अलावा समाज कल्याण कार्यक्रमों जैसे किशोरियों को शिक्षा के लिए किशोरी शक्ति योजना, टीकाकरण अभियानों और जैसा कि ऊपर बताया गया है, राज्य सरकार के अन्य कार्यों जैसे जनगणना और बीपीएल (गरीबी रेखा से नीचे) सर्वेक्षण, आधार का नामांकन जैसी जिम्मेदारियाँ भी दे दी जाती है। इसके अलावा, उन्हें आईसीडीएस और इसकी सभी सेवाओं की निगरानी के लिए कई रजिस्टर भी रखने पड़ते हैं, जिसमें आंगनवाड़ी सर्वेक्षण रजिस्टर (जिसमें बच्चों के जन्म और वजन तथा लंबाई की नाप के बारे में जानकारी दर्ज होती है), दैनिक हाजिरी रजिस्टर, पूरक पोषाहार रजिस्टर, स्कूल पूर्व शिक्षा रजिस्टर, टीकाकरण रजिस्टर और गर्भवती महिलाओं तथा स्तनपान कराने वाली माताओं को दी गई सेवाओं की निगरानी संबंधी रजिस्टर जैसे कई रजिस्टर शामिल हैं। इनमें से कई कार्यों के लिए आंगनवाड़ी कार्यकर्ता को आंगनवाड़ी से बाहर जाना पड़ता है, जिसके परिणामस्वरूप उनकी अनुपस्थिति सबकी नजर में आती है, चाहे वह आधिकारिक कार्य से ही बाहर गई हों। आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की शिकायत है कि उन्हें अपने दायित्वों, विशेषकर स्कूल पूर्व शिक्षा के लिए समय नहीं मिलता।

"कागज़ी कार्रवाई में ही सारा टाइम चला जाता है, जिस कारण केन्द्र के मुख्य काम में ध्यान नहीं दे पाते।"

- एक आंगनवाड़ी कार्यकर्ता

मानदेय का भुगतान: अंत में, हमने आकलन किया कि कार्यकर्ताओं को मानदेय सही समय पर मिलता है कि नहीं और यदि नहीं तो क्या इससे आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं/आंगनवाड़ी सहायिकाओं के कामकाज में बाधा आती है। जितनी आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं का साक्षात्कार हमने लिया, उन सभी से पूछा कि क्या उन्हें अपने काम में किसी दिक्कत का सामना करना पड़ता है। 71% ने 'हां' में उत्तर दिया। उन्होंने जिन बाधाओं का उल्लेख किया उनमें सबसे आम समस्याओं में से एक थी वेतन मिलने में देरी (साक्षात्कार में समस्याओं का सामना करने का जिक्र करने वाली हर 5 में से 4 आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने वेतन मिलने में देरी को एक समस्या बताया)।

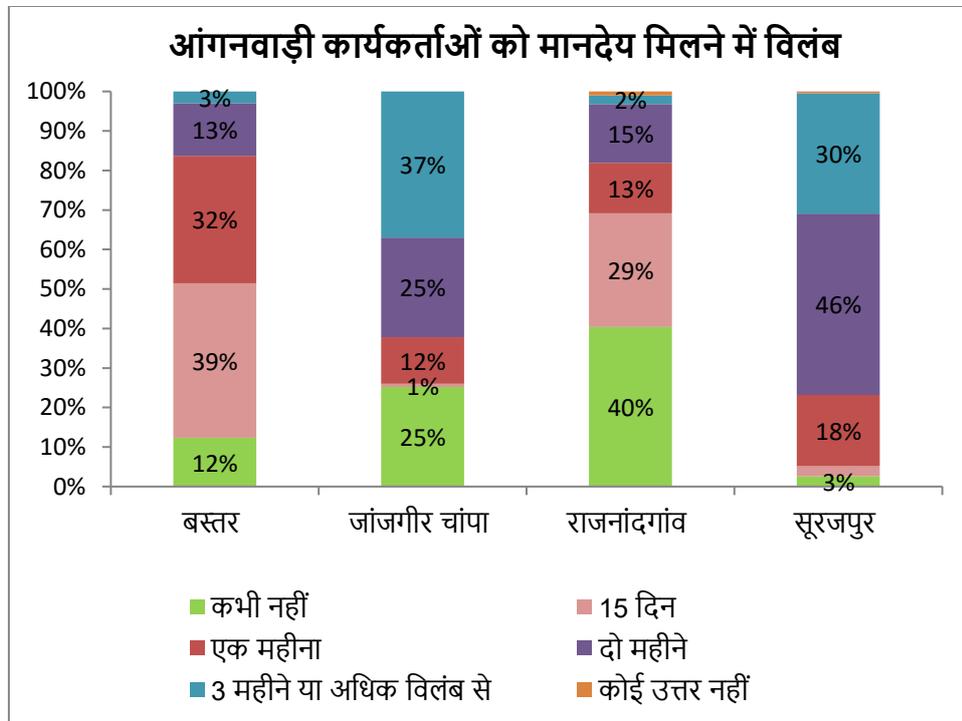
छत्तीसगढ़ में आंगनवाड़ी कार्यकर्ता और आंगनवाड़ी सहायिकाओं को उनके काम के लिए मासिक मानदेय दिया जाता है जो ज़िला प्रशासन द्वारा सीधे उनके बैंक खातों में जमा कर दिया जाता है। आंगनवाड़ी

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

कार्यकर्ता और आंगनवाड़ी सहायिका की अर्हताओं के आधार पर मानदेय राशि अलग-अलग होती है। छत्तीसगढ़ में आईसीडीएस पर किए जाने वाले व्यय (पूरक पोषाहार पर होने वाले व्यय के अतिरिक्त) का 67% आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और आंगनवाड़ी सहायिकाओं के मानदेय पर खर्च होता है।⁹⁵

सर्वेक्षण में पाया गया कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और आंगनवाड़ी सहायिकाओं दोनों को मानदेय मिलने में काफी देरी होती है - नीचे चार्ट में इसे ग्राफिक चित्र के द्वारा प्रदर्शित किया गया है (देखें चित्र 5-10 और 5-11)⁹⁶ सर्वाधिक देरी सूरजपुर और फिर जांजगीर चांपा में देखी गई। सूरजपुर में सर्वेक्षण में शामिल सभी आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं में से 76% ने बताया कि उनके मानदेय 2 महीने या अधिक देर से मिलते हैं, और 30% ने बताया कि मानदेय मिलने में 3 महीने या अधिक की देरी होती है।⁹⁷

चित्र 5-10: विशेषकर सूरजपुर और जांजगीर चांपा में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को मानदेय मिलने में काफी विलंब



स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

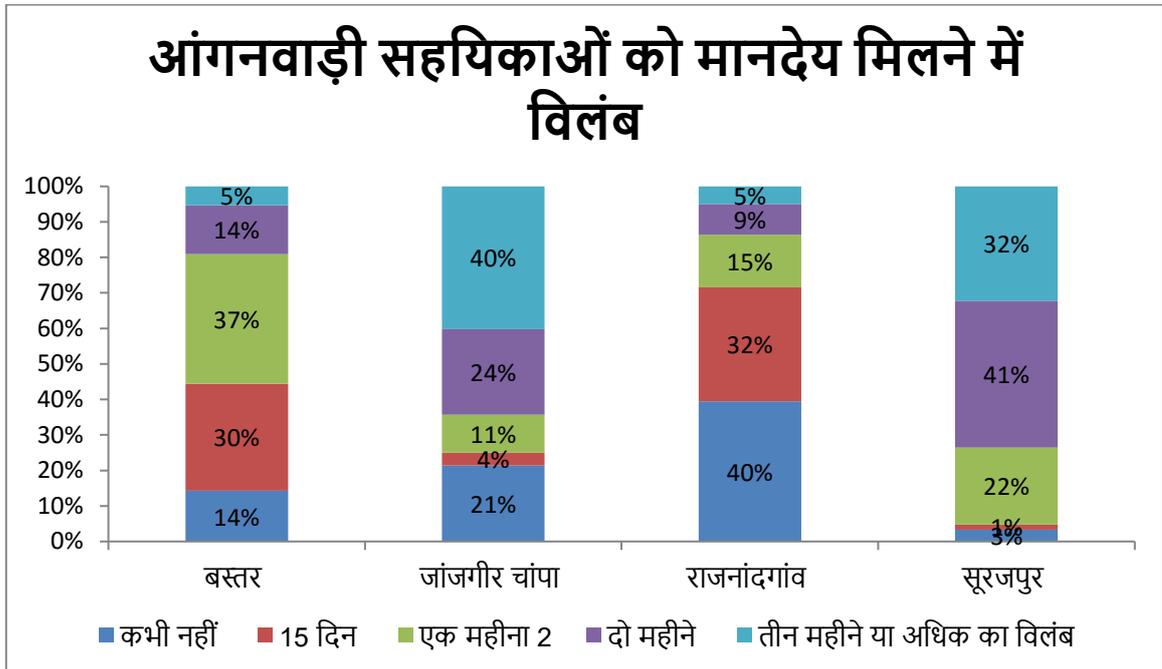
आंगनवाड़ी सहायिकाओं को मिलने वाले मानदेय के संबंध में भी यही स्थिति देखी गई। जांजगीर चांपा में 40% और सूरजपुर में 32% आंगनवाड़ी सहायिकाओं ने बताया कि उन्हें मानदेय मिलने में 3 महीने या ज्यादा की देरी होती है। इस मामले में भी राजनांदगांव की स्थिति बेहतर थी, लेकिन वहां भी केवल 40% आंगनवाड़ी सहायिकाओं ने बताया कि उन्हें मानदेय समय पर मिला।

⁹⁵ स्रोत: महिला एवं बाल विकास कार्यालय, छत्तीसगढ़

⁹⁶ यद्यपि आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और आंगनवाड़ी सहायिकाओं को मानदेय काफी देर से प्राप्त होता है, लेकिन सर्वेक्षण के आंकड़ों से पता चलता है कि ज्यादातर आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं/आंगनवाड़ी सहायिकाओं को साड़ियां मिलीं। चारों जिलों की लगभग सभी आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं/आंगनवाड़ी सहायिकाओं को दोनों वित्त वर्ष 2013-14 और 2014-15 में साड़ियां मिलीं।

⁹⁷ गणनाकारों ने आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं/आंगनवाड़ी सहायिकाओं की पासबुक में प्राप्त वेतन की अंतिम तारीख स्वयं जाँची।

चित्र 5-11: आंगनवाड़ी सहायिकाओं को भी मानदेय देर से प्राप्त होता है

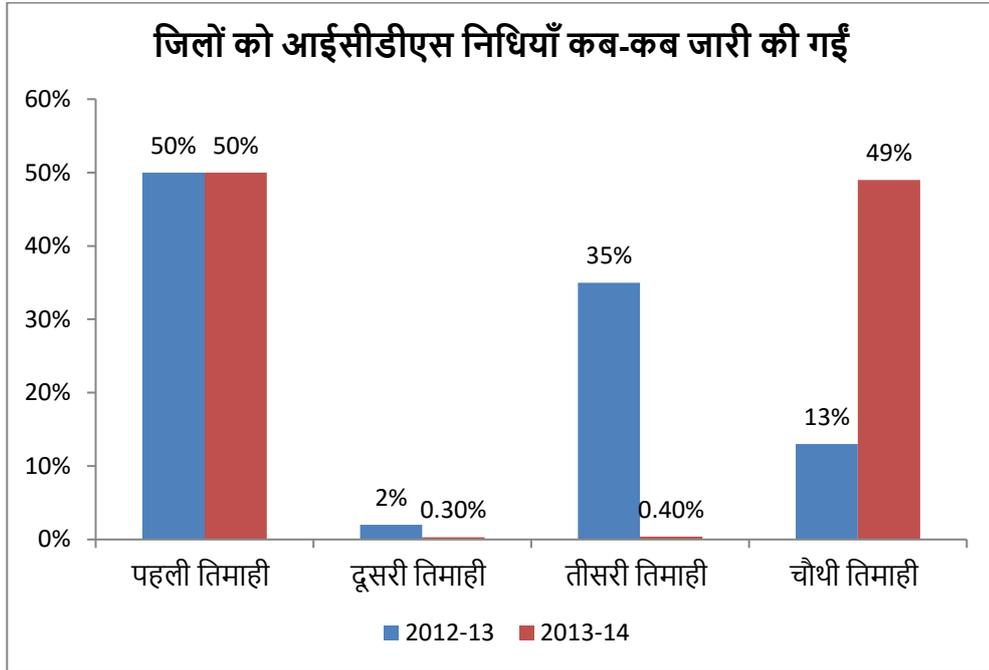


स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

मानदेय मिलने में देरी की दो वजहें हो सकती हैं: (1) बजटीय आवंटन का पैसा जारी होने में देरी; और/या (2) आईसीडीएस के कुल आवंटन में से कम व्यय किया जाना।

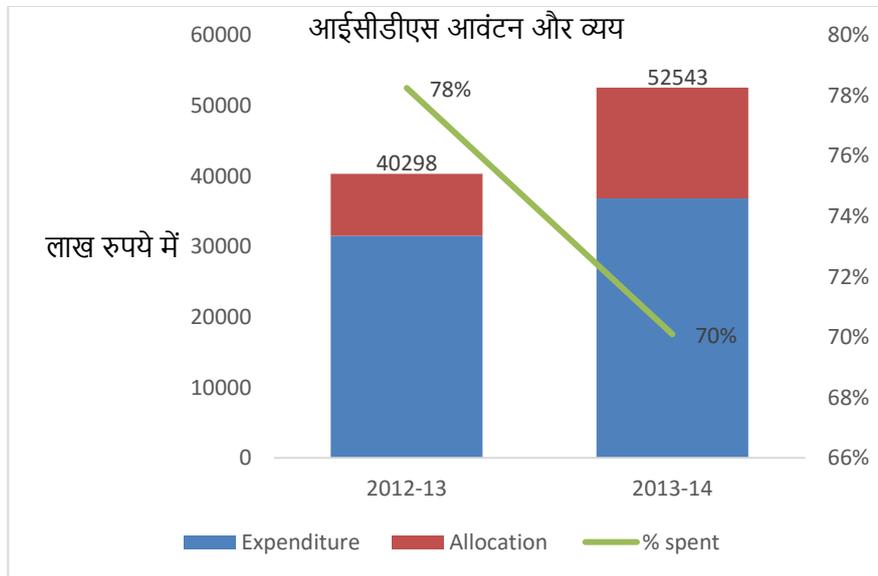
वित्त वर्ष 2014-15 और वित्त वर्ष 2015-16 के आईसीडीएस के कुल आवंटन, रिलीज और व्यय संबंधी बजट आंकड़े अध्ययन दल के साथ साझा नहीं किए गए; अतः यह अनुमान लगाना कठिन है कि क्या इसमें और मानदेय देर से मिलने के बीच कोई संबंध है। हालांकि, पिछले वर्ष (वित्त वर्ष 2013-14) के आंकड़ों के मुताबिक आईसीडीएस को निधियाँ जारी करने में काफी देरी हुई। जैसे, वित्त वर्ष 2013-14 में, आईसीडीएस के लिए आवंटित कुल राशि में से केवल 79% ही जारी की गयी। यह 2012-13 में जारी की गयी 91% आवंटित राशि से भी कम है। जारी की गयी राशि में से भी, आधा पैसा वित्त वर्ष की अंतिम तिमाही में ही ज़िलों को जारी किया गया (चित्र- 5-12)। इसका असर ज़िला स्तर पर किए जाने वाले व्यय पर भी पड़ा और आईसीडीएस आवंटन का कुल 70% ही खर्च किया जा सका (चित्र- 5-13)। बिना आंकड़ों के यह बताना मुश्किल है कि यह देरी वित्त वर्ष 2014-15 और वित्त वर्ष 2015-16 में भी हुई या नहीं।

चित्र 5-12: वित्त वर्ष 2013-14 में आधी आईसीडीएस निधियाँ ज़िलों को चौथी तिमाही में जारी की गईं



स्रोत: महिला एवं बाल विकास कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार

चित्र 5-13: वित्त वर्ष 2013-14 में केवल 70% आईसीडीएस निधियाँ खर्च हुई⁹⁸



स्रोत: महिला एवं बाल विकास कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार, नोट: व्यय की गणना आवंटन में से की गयी है।

हालांकि राज्य स्तर पर होने वाली देरी और कमी के कारण स्पष्ट नहीं हैं, गुणात्मक सर्वेक्षण से प्राप्त जानकारी से हम कुछ अंदाजा लगा सकते हैं कि निचले स्तरों पर इस विलंब की क्या-क्या वजहें हो सकती हैं।

⁹⁸ Expenditure- व्यय, Allocation -आवंटन, % spent-व्यय % में

सभी आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं द्वारा अपने-अपने हाज़िरी रजिस्टर (सुपरवाइज़र के माध्यम से) बाल विकास परियोजना अधिकारी के कार्यालय में जमा कर दिये जाने के बाद ही उनकी मानदेय राशि जारी होती है। लेकिन ठीक से प्रशिक्षण न मिलने के कारण, कई आंगनवाड़ी कार्यकर्ता नियमित तौर पर ऐसा नहीं कर पाते। हालांकि इस बारे में कोई मात्रात्मक सर्वेक्षण आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं, लेकिन सर्वे के दौरान हमें बताया गया कि सुपरवाइज़रों को भी वेतन देर से मिलता है और उनके द्वारा हाज़िरी रजिस्ट्रों की निगरानी ठीक से न करने की एक वजह शायद यह भी है।

ज़िला स्तर पर सभी देय मानदेयों की गणना कर राज्य को भेजा जाता है-इसी के आधार पर राज्य सरकार आवंटन करती है। राज्य से आवंटन समय से न पहुँचने पर जिलाधिकारी ज़िले की निधियों से 3 महीने का वेतन देने की मंजूरी दे सकता है। एक ज़िला परियोजना अधिकारी ने बताया कि राज्य स्तर से तो निधियाँ जारी करने में देरी होती ही है, कई बार ज़िला स्तर से भी समय पर अपनी मांग प्रस्तुत करने में चूक हो जाती है। जब समय कम हो और साधन भी सीमित हों तो कई बार समयसीमा का पालन करने के लिए पिछले वर्ष की बजट मांगें ही दुबारा प्रस्तुत कर दी जाती हैं।

इस देरी से निपटने में ज़्यादातर ज़िला परियोजना अधिकारियों और बाल विकास परियोजना अधिकारियों ने असमर्थता जाहिर की।

“अगर इसमें देरी होती है तो व्यक्तिगत तौर पर मैं ज़्यादा कुछ नहीं कर सकता। हमें इंतज़ार ही करना होता है.....”

“हम क्या कर सकते हैं! हम उनसे धीरज रखने को कहते हैं”

राज्य और परियोजना स्तरीय महिला बाल विकास अधिकारी

5.4.2 ताज़ा गर्म भोजन परोसने से जुड़ी चुनौतियाँ :अनाज की प्राप्ति, ईंधन और पकाने की लागत के लिए पैसा

आंगनवाड़ियों को अनाज की आपूर्ति: अधिकतर आंगनवाड़ियों से यही जानकारी मिली कि वहाँ सर्वेक्षण के दिन से पहले के पाँचों कार्यदिवसों में ताज़ा गर्म भोजन परोसा गया। लेकिन जांजगीर चांपा की 6% आंगनवाड़ियों और बस्तर की 5% आंगनवाड़ियों में बताया गया कि वहाँ पिछले पाँचों दिन में से किसी भी दिन ताज़ा गर्म भोजन नहीं परोसा गया (तालिका-5-6)।

तालिका 5-6: अधिकतर आंगनवाड़ियों ने सर्वेक्षण के दिन से पहले के पाँचों कार्यदिवसों में ताज़ा गर्म भोजन परोसे जाने की जानकारी दी

आंगनवाड़ी में) पिछले पाँच दिनों में (बच्चों 6-3) वर्ष (को कितने दिन ताज़ा गर्म भोजन परोसा गया	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगाँव	सूरजपुर
शून्य	5%	6%	0%	2%
एक	0%	0%	0%	0%
दो	1%	1%	0%	0%
तीन	2%	2%	0%	2%
चार	11%	17%	15%	12%
पाँच	80%	75%	85%	84%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

जिन आंगनवाड़ियों में हफ्ते के पांचों दिन ताज़ा गर्म भोजन नहीं परोसा जा सका, उन्होंने अनाज की कमी को इसका कारण बताया। ऐसी आंगनवाड़ियों के कार्यकर्ताओं के मुताबिक अनाज की कमी के कई कारण थे, जैसे आंगनवाड़ी को अनाज के कूपन समय से न मिलना (59%)⁹⁹, ऊपर से गांव को अनाज की पर्याप्त आपूर्ति न होना (51%), पीडीएस से उठाया जाने वाला राशन कूपन में दर्ज़ हकदारी के अनुसार न होना (5%) और ग्रामीणों द्वारा पीडीएस चावल की ज़्यादा मांग तथा बच्चों के लिए तय मानदंड नाकाफी होना (दोनों 3-3%)¹⁰⁰। कूपन मिलने में सबसे ज़्यादा देरी मई, जून और अप्रैल (इसी क्रम में) में हुई। इस देरी की एक संभावित वजह यह हो सकती है कि गरमी के महीनों में कम बच्चे आंगनवाड़ी आते हैं जिससे प्रशासन के स्तर पर भी देरी होती है।

रोचक यह है कि अलग-अलग जिलों में अनाज में कमी से अलग-अलग तरीके से निपटा गया। जिन आंगनवाड़ियों ने अनाज की कमी की बात कही, उनमें से अधिकांश इसकी पूर्ति समुदाय के अंशदान (32%) और अन्य उपायों (21%) से कर लेती हैं। राजनांदगाँव की आंगनवाड़ियां सामुदायिक अंशदान का सहारा सबसे ज़्यादा लेती है (59%)। लेकिन यह तथ्य चिंताजनक है कि अनाज की कमी होने पर 19% आंगनवाड़ियाँ गर्म भोजन परोसना बंद कर देती हैं¹⁰¹, ऐसा सबसे ज़्यादा जांजगीर चांपा और सूरजपुर में देखा गया। (तालिका 5-7)

तालिका 5-7 : अनाज की कमी होने पर हर 5 में से एक आंगनवाड़ी ने गर्म भोजन परोसना बंद कर दिया

जिन आंगनवाड़ियों ने अनाज की कमी की बात कही उनका%					
	जिन आंगनवाड़ियों ने वित्त वर्ष 15-2014में अनाज की कमी की बात कही	समुदाय से अंशदान लिया	पंचायत से अंशदान लिया	शिकायत दर्ज़ कराई	कमी होने पर भोजन परोसना बंद कर दिया
बस्तर	31%	24%	5%	18%	19%
जांजगीर चांपा	28%	39%	3%	21%	24%
राजनांदगाँव	35%	59%	0%	16%	0
सूरजपुर	23%	21%	23%	8%	25%
कुल) भारत औसत (28%	32%	10%	15%	19%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

सर्वेक्षण में शामिल स्वसहायता समूहों और आंगनवाड़ियों, दोनों में से अधिकांश का मानना था कि उपलब्ध कराये जाने वाले चावल की गुणवत्ता "औसत" से लेकर "अच्छी" होती है। बस्तर ज़िले में चावल को अच्छा

⁹⁹ नियमित तौर पर गर्म खाना न परोसे जाने की प्रमुख वजह चावल के कूपन मिलने में विलंब है। नामांकन (और इस प्रकार खपत) के आधार पर आंगनवाड़ियों को मासिक आधार पर कूपन जारी किए जाते हैं जिसके बदले वे गाँव की पीडीएस दुकान से मासिक चावल लेती हैं। संबंधित स्वसहायता समूह पीडीएस दुकान से चावल उठाते हैं और आंगनवाड़ी में रखवाते हैं।

¹⁰⁰ कई कारण बताए गए। इसलिए कुल आंकड़ा 100% नहीं है।

¹⁰¹ अनाज की कमी होने पर 19% ने खाना परोसना बंद कर दिया; यह संख्या कुल सर्वेक्षित आंगनवाड़ियों का 6% है।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

बताने वाले स्वसहायता समूहों और आंगनवाड़ियों दोनों का अनुपात अपेक्षाकृत अधिक था। (तालिका 5-8 और तालिका 5-9)। ये आंकड़े मध्याह्न भोजन कार्यक्रम के संदर्भ में अनाज की गुणवत्ता और कमी के दर्ज आंकड़ों के अनुरूप हैं (देखें अध्याय 4)।

तालिका 5-8: अधिकांश आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने चावल की गुणवत्ता "औसत" से लेकर "अच्छी" बताई; बस्तर अपवाद था जहां चावल की गुणवत्ता "अच्छी" मानने वाली कार्यकर्ताओं का अनुपात अधिक था

आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं द्वारा चावल की गुणवत्ता की रेटिंग				
	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगाँव	सूरजपुर
खराब	0%	1%	1%	0%
औसत	44%	68%	66%	76%
अच्छी	55%	31%	33%	24%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

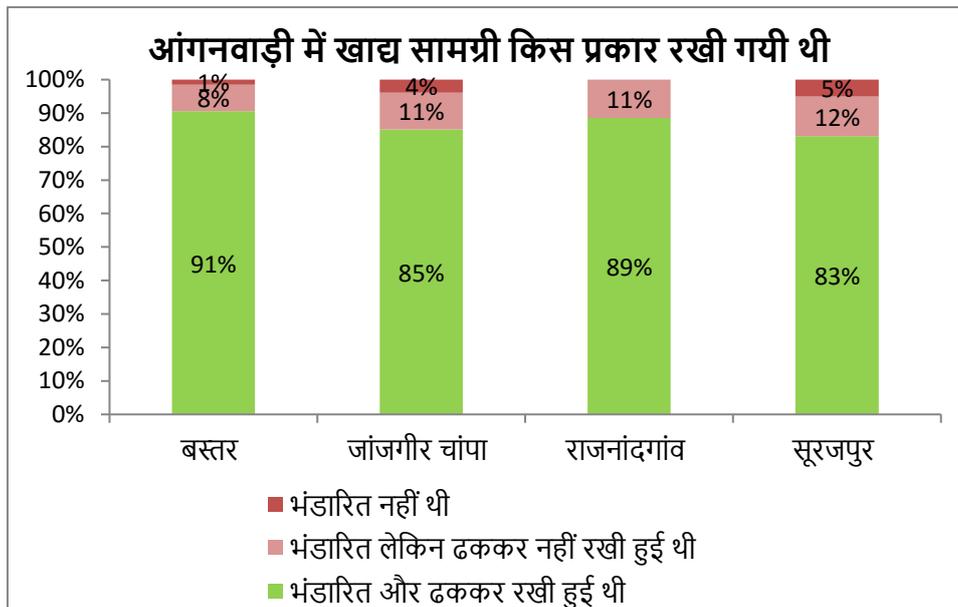
तालिका 5-9: अधिकांश स्वसहायता समूहों ने चावल की गुणवत्ता "औसत" से लेकर "अच्छी" बताई; बस्तर अपवाद था जहां चावल की गुणवत्ता "अच्छी" मानने वाले स्वसहायता समूहों का अनुपात अधिक था

स्वसहायता समूहों द्वारा चावल की गुणवत्ता की रेटिंग				
	बस्तर	जांजगीर चांपा	राजनांदगाँव	सूरजपुर
खराब		2%		
औसत	55%	70%	62%	87%
अच्छी	45%	28%	38%	13%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

अधिकांश आंगनवाड़ियों में अनाज का भंडारण ठीक से किया गया था और उसे ढककर रखा गया था।

चित्र 5-14: अधिकांशत आंगनवाड़ियों में रसद ढककर और ठीक से रखी गयी थी

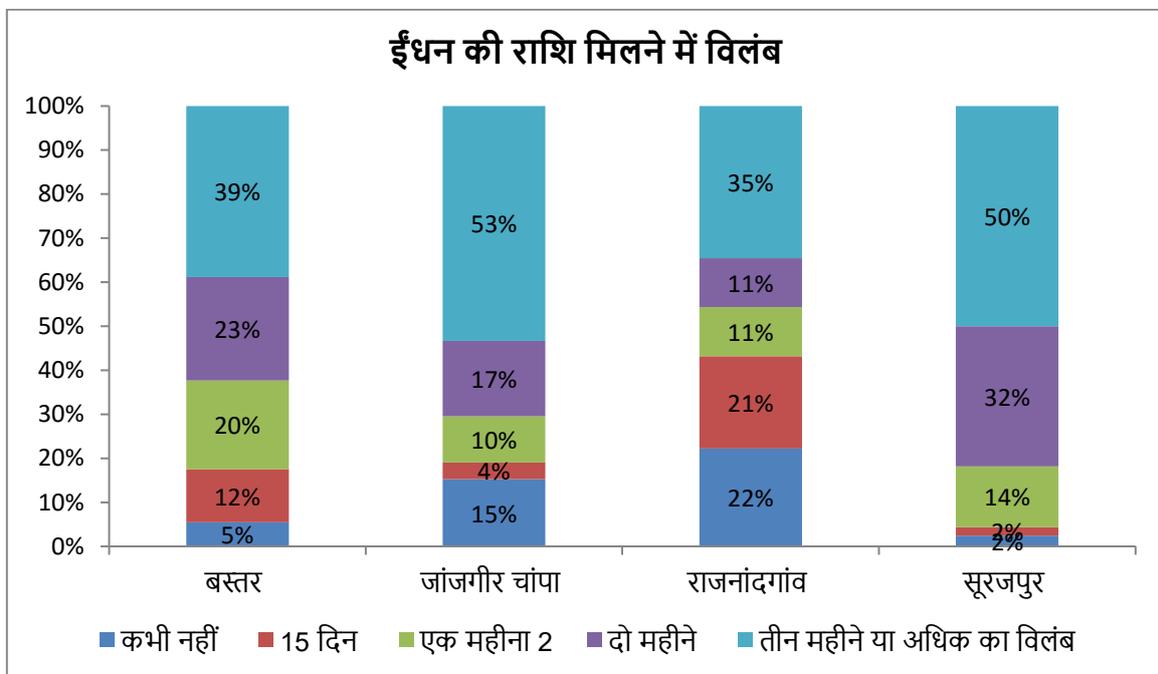


स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

ईंधन के लिए धनराशि: सर्वेक्षण के दौरान आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और सहायिकाओं की एक आम शिकायत थी कि ईंधन की राशि काफी देर से मिलती है जिससे वे बच्चों को ताज़ा गर्म भोजन नहीं परोस पातीं। वास्तव में जिन आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने अपने काम में किसी बाधा की बात कही, उनमें से 72% का कहना था कि ईंधन की राशि मिलने में देरी एक बड़ी बाधा है (लगभग 80% ने मानदेय मिलने में देरी को बड़ी समस्या बताया -पिछला खंड देखें- और करीब 72% ने ही शौचालय के अभाव की बात कही) ¹⁰²।

नीचे दिये गए चार्ट में दिखाया गया है कि आंगनवाड़ी में ईंधन की राशि मिलने में काफी विलंब होता है (यह पैसा सीधे आंगनवाड़ी सहायिका के खाते में आता है)। जांजगीर चांपा और सूरजपुर की आधे से अधिक आंगनवाड़ी सहायिकाओं ने इस राशि के मिलने में 3 महीने या ज़्यादा विलंब होने की बात कही।

चित्र 5-15: सभी जिलों में ईंधन राशि मिलने में विलंब की शिकायत मिली, जांजगीर चांपा और सूरजपुर में स्थिति औरों से ज़्यादा खराब थी



स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

भोजन बनाने की लागत के लिए धनराशि: भोजन बनाने की लागत के लिए पैसा सीधे स्वसहायता समूह के खाते में आता है और 6 रुपये प्रति बच्चे ¹⁰³ के नियत मानदंड पर आधारित होता है। इसे ताज़ा गर्म भोजन बनाने के लिए सब्जियों, दाल आदि की खरीद पर खर्च करना होता है।

कोई व्यापक निष्कर्ष निकालने के लिए स्वसहायता समूहों की बैंक पासबुक का विश्लेषण या व्याख्या लगभग असंभव थी। ज़्यादातर स्वसहायता समूह एक से अधिक कार्य करते हैं (जैसे, किसी स्कूल में मध्याह्न भोजन उपलब्ध कराना, छोटे-मोटे ऋण देने वाले संगठन के रूप में कार्य करना, एक से ज़्यादा आंगनवाड़ियों को पूरक पोषाहार उपलब्ध कराना) और सभी कार्यों के लिए एक ही पासबुक का इस्तेमाल करते हैं। साथ ही, स्वसहायता समूहों की पासबुक प्रायः अद्यतन भी नहीं होतीं और स्वसहायता समूहों के जिन प्रमुखों/सदस्यों का साक्षात्कार लिया गया, वे नहीं बता पाए कि पासबुक की प्रविष्टियों में से कौन सी प्रविष्टि

¹⁰² इस प्रश्न के कई विकल्प थे।

¹⁰³ ICDS website, MoWCD

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

आंगनवाड़ियों के लिए पूरक पोषाहार का सामान खरीदने के लिए थी। कुछ मामलों में सभी आंकड़े (प्राप्त राशि, निकाली गयी राशि, और व्यय की गयी राशि) भरे ही नहीं गए थे। तालिका 5-10 में सर्वेक्षण में शामिल 633 स्वसहायता समूहों से प्राप्त आंकड़ों की एक बानगी दी गयी है। सर्वेक्षण में अप्रैल 2013 से मार्च 2015 के बीच की हर तिमाही के लिए इन 3 विषयों के आंकड़े बताने को कहा गया: ताज़ा गर्म भोजन के इंतज़ाम के लिए प्राप्त राशि, निकाली गयी और खर्च की गयी राशि। स्वसहायता समूह इन राशियों को अपनी अन्य निधियों से अलग बता पाये हों या नहीं, हमने पाया कि स्वसहायता समूहों की पासबुक और कैशबुक अद्यतन नहीं थी। जिन 633 स्वसहायता समूहों का साक्षात्कार लिया गया, उनमें से 406 स्वसहायता समूहों के पास प्राप्त राशि (किसी भी) के आंकड़े थे परंतु निकाली गयी और खर्च की गयी राशि के बारे में बता सकने वाले स्वसहायता समूहों की संख्या और भी कम थी, जिसके कारण किसी रुझान को समझ पाना असंभव था।

तालिका 5-10: स्वसहायता समूहों की पासबुक के आंकड़ों में भारी अंतर

	प्राप्त राशि	निकाली गयी राशि	खर्च की गयी राशि
बस्तर	53	49	1
जांजगीर चांपा	74	72	5
राजनांदगाँव	77	80	8
सूरजपुर	202	202	55
कुल पासबुक जिनमें जानकारी थी	406	403	69

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

लेकिन आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं, स्वसहायता समूह के सदस्यों और सुपरवाइजर्स से गुणात्मक साक्षात्कार के आधार पर हमने पाया कि पूरक पोषाहार के लिए सामान की खरीद पर उनसे वास्तव में जितना खर्च करने की अपेक्षा की जाती है, प्रायः उससे कम ही राशि मिलती है।

“बाज़ार में दाल की कीमत 120 रुपये किलो है पर हमें अब भी 80 रुपये प्रति किलो की पुरानी दर से ही पैसे दिये जा रहे हैं”।

- स्वसहायता समूह की एक सदस्य

स्वसहायता समूहों को भोजन बनाने की लागत राशि समय पर भी नहीं मिलती और उन्हें सब्जियाँ, तेल, मसाले और दाल प्रायः स्थानीय बाज़ार से उधार पर खरीदने पड़ते हैं—मध्याह्न भोजन योजना के लिए भोजन बनाने वाले स्वसहायता समूहों को भी यही समस्या झेलनी होती है (देखें अध्याय 4)। हालांकि उधार पर खरीदारी ग्रामीण अर्थव्यवस्था में आम है, लेकिन गाँवों में किए गए साक्षात्कारों से पता चलता है कि पैसा मिलने में देरी एक बड़ी समस्या है।

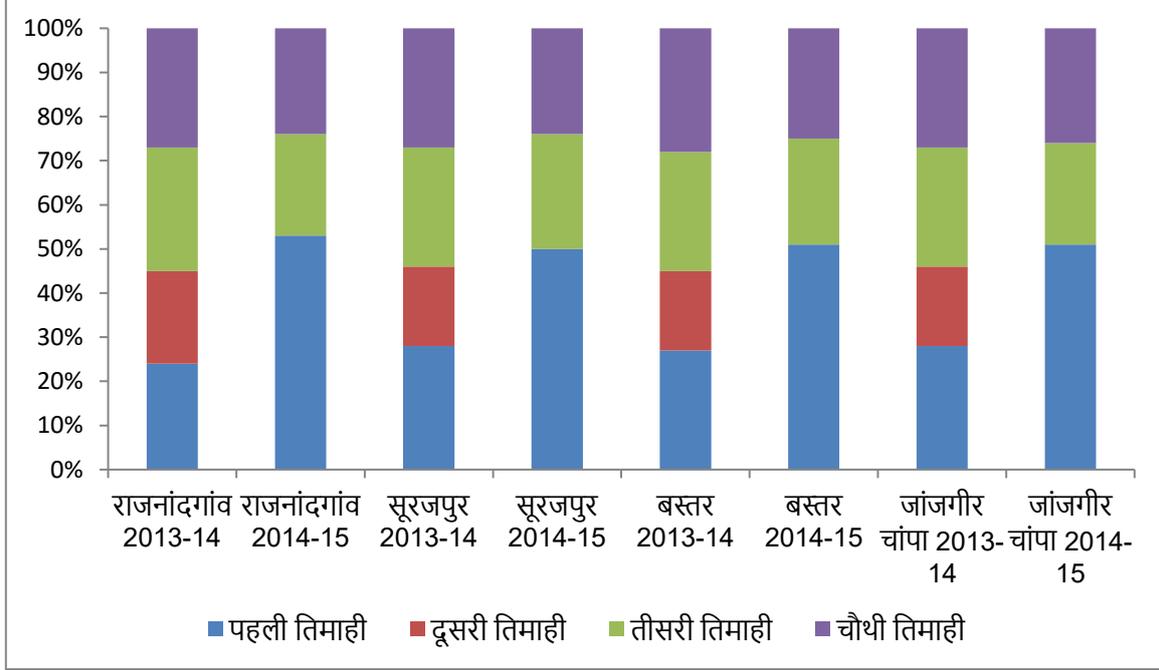
अनाज तथा ईंधन /खाना बनाने की लागत राशि मिलने में विलंब के कारण: अनाज तथा ईंधन/ खाना बनाने की लागत राशि मिलने में विलंब के क्या कारण हो सकते हैं?

ऐसा लगता है कि ऊपर से अनाज न रिलीज किया जाना बड़ा कारण नहीं है। चावल की आपूर्ति के लिए जिम्मेदार राज्य और ज़िला स्तरीय नागरिक आपूर्ति निगम वर्ष भर चावल की आपूर्ति अच्छे ढंग से करते

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

हैं। वास्तव में, राज्य से ज़िला स्तर पर अनाज की आपूर्ति वित्त वर्ष 2014-15 में सुधरी है और आवंटित अनाज का करीब आधा हिस्सा पहली तिमाही में ही ज़िलों को उपलब्ध करा दिया जाता है (चित्र 5-16)।

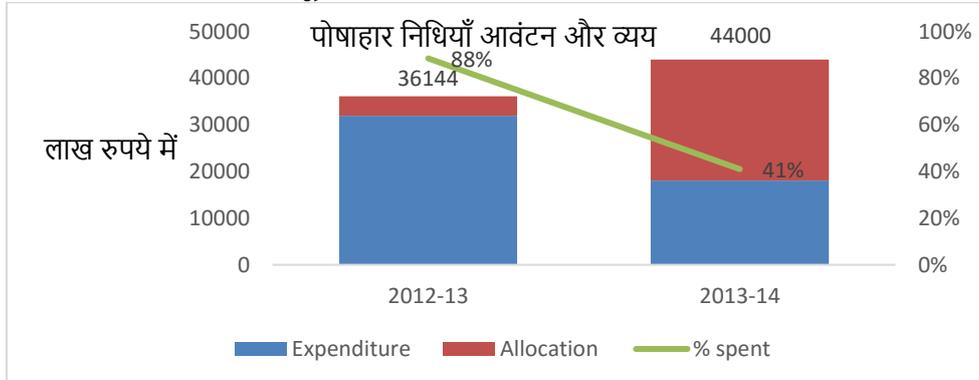
चित्र 5-16: राज्य स्तर से ज़िलों को अनाज की रिलीज में वित्त वर्ष 2014-15 में सुधार आया



स्रोत : छत्तीसगढ़ सरकार

हालांकि इस रिपोर्ट के लिखे जाने तक वित्त वर्ष 2014-15 के पूरक पोषाहार कार्यक्रम संबंधी बजट आंकड़े उपलब्ध नहीं थे, परंतु वित्त वर्ष 2013-14 और वित्त वर्ष 2012-13 के आंकड़ों से कुछ दिलचस्प प्रवृत्तियाँ नज़र आती हैं। वित्त वर्ष 2013-14 में (सबसे हाल का वर्ष जिसके आंकड़े उपलब्ध हैं), पूरक पोषाहार कार्यक्रम के लिए किए गए कुल आवंटन में से राज्य द्वारा केवल 41% ही खर्च किया गया¹⁰⁴। यह पिछले वर्ष के व्यय से लगभग आधा था (चित्र 5-17)। इस गिरावट के कारण स्पष्ट नहीं हैं और कई बार अनुरोध करने पर भी शोध दल को नहीं बताया गए। जो स्पष्ट है वह यह कि आवंटन और रिलीज के बीच अंतर इस गिरावट की वजह नहीं थी-क्योंकि राज्य सरकार और भारत सरकार ने वित्त वर्ष 2014-15 में आवंटित राशि का 99% जारी कर दिया था।

चित्र 5-17: 2013-14 में पूरक पोषाहार निधियों का केवल 40% ही खर्च किया गया

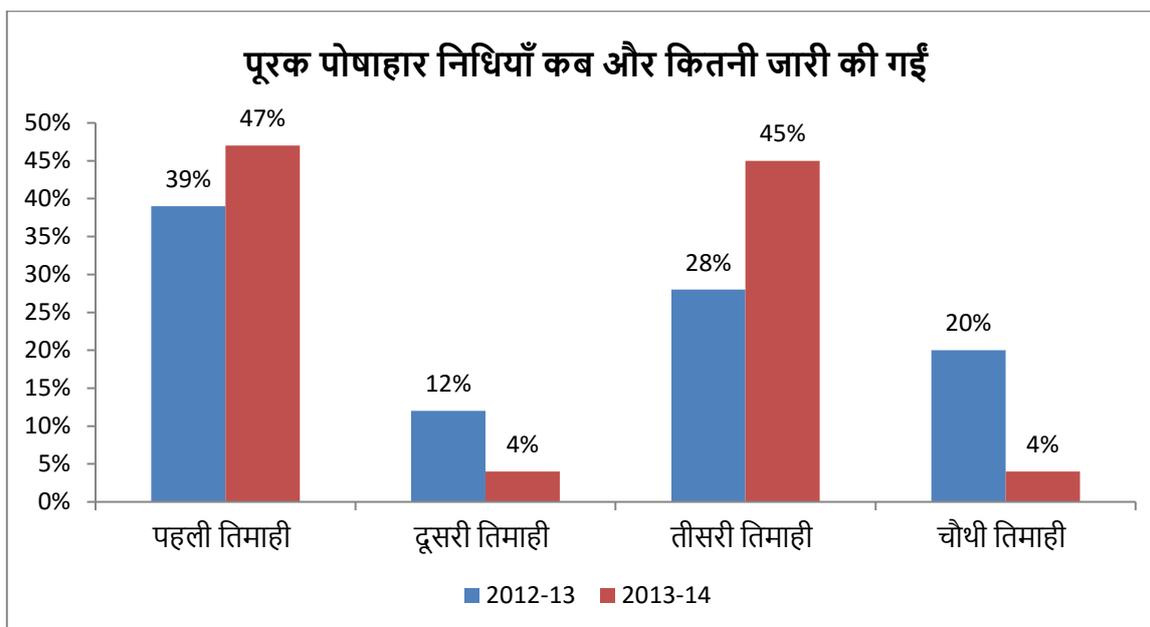


स्रोत : महिला एवं बालविकास कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार, व्यय की गणना आवंटन में से की गयी है

¹⁰⁴ पूरक पोषाहार निधियों में शामिल हैं-अन्य मदों के साथ-साथ खाद्यान्न पर व्यय (ज़िला नागरिक आपूर्ति निगम को), स्वसहायता समूह को ईंधन और सब्जियों आदि के लिए धनराशि।

वित्त वर्ष 2013-14 में पूरक पोषाहार निधियों का तकरीबन 50% हिस्सा पहली तिमाही में जिलों को जारी कर दिया गया था और तीसरी तिमाही तक कुल 96% राशि जारी की जा चुकी थी (चित्र 5-18)।

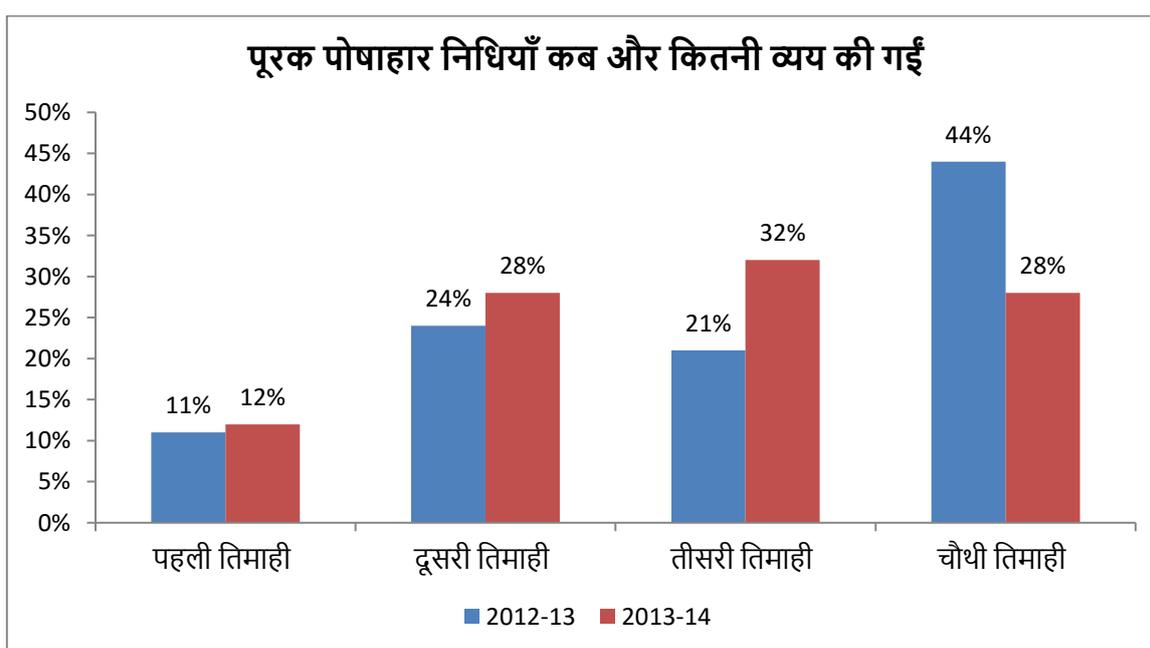
चित्र 5-18: राज्य से जिलों को पूरक पोषाहार निधियाँ अधिकांशतः पहली और तीसरी तिमाही में जारी की गईं



स्रोत : महिला एवं बालविकास कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार

लेकिन पूरक पोषाहार कार्यक्रम के तहत अधिकांश व्यय (60%), वित्त वर्ष की दूसरी छमाही में ही शुरू किया गया (चित्र 5-19)।

चित्र 5-19: पूरक पोषाहार कार्यक्रम के तहत अधिकांश व्यय अंतिम तिमाही में



स्रोत : महिला एवं बालविकास कार्यालय, छत्तीसगढ़ सरकार

दूसरे शब्दों में, वित्त वर्ष 2013-14 तक के आंकड़ों से पता चलता है कि पूरक पोषाहार हेतु आवंटित सम्पूर्ण राशि जारी होने और ज्यादातर समय पर जारी होने के बावजूद ज़िले उसमें से अधिकांश हिस्सा खर्च नहीं कर पाते। शायद इस कम व्यय के कारण ही आंगनवाड़ियों में ताज़ा गर्म भोजन की व्यवस्था में कमी रह जाती है। वित्त वर्ष 2014-15 के आंकड़ों के अभाव में यह पक्के तौर पर नहीं कहा जा सकता कि क्या वित्त वर्ष 2014-15 में भी कम व्यय की प्रवृत्ति जारी रही और इसकी वजह से ईंधन और खाना पकाने की लागतराशि मिलने में विलंब हुआ।

5.4.3 आंगनवाड़ियों में रिकॉर्ड का रखरखाव

सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान की ही तरह सर्वेक्षण में आंगनवाड़ी स्तर के वित्तीय रिकॉर्डों (आंगनवाड़ी को प्राप्त अनुदान, निकाली गयी राशि और खर्च) के आंकड़े प्राप्त करने और उनका विश्लेषण करने का प्रयास किया गया ताकि यह जानकारी मिल सके कि किसी भी आंगनवाड़ी को जितना पैसा मिलना चाहिए, उतना मिल रहा है या नहीं और यदि मिल रहा है तो/ वे इसे कैसे खर्च करती हैं। लेकिन इस कोशिश का कोई नतीजा नहीं निकला क्योंकि अधिकतर आंगनवाड़ियों में कैशबुक ही नहीं थी (देखें तालिका 5-11)। यदि पासबुक और कैशबुक थीं भी तो अद्यतन नहीं थीं और आंगनवाड़ी कार्यकर्ता उनकी प्रविष्टियों को समझाने में भी असमर्थ थीं। आंगनवाड़ियों को ताजे गर्म भोजन के लिए सामान मुहैया करने वाले स्वसहायता समूहों के रिकॉर्ड का भी यही हाल था।

तालिका 5-11: कई आंगनवाड़ियों/स्वसहायता समूहों के पास कैशबुक नहीं थी; रिकॉर्ड रखने के मामले में सूरजपुर की स्थिति औरों से बेहतर थी

		बस्तर	जांजगीर चाँपा	राजनांदगाँव	सूरजपुर	कुल योग
स्वसहायता समूह	सर्वेक्षण में शामिल	211	96	94	232	633
	पासबुक	53	74	77	202	406
	कैशबुक	1	5	8	55	69
	पासबुक उपलब्ध (%)	25%	77%	82%	87%	64%
	कैशबुक उपलब्ध (%)	0%	5%	9%	24%	11%
आंगनवाड़ी कार्यकर्ता	सर्वेक्षण में शामिल	211	131	96	239	677
	पासबुक	179	125	86	229	619
	कैशबुक *					107
	पासबुक उपलब्ध (%)	85%	95%	90%	96%	91%
	कैशबुक उपलब्ध (%)					16%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

सर्वेक्षण में शामिल 633 स्वसहायता समूहों में से पासबुक, मात्र 406 (64%) और कैशबुक मात्र 69 (11%) के पास ही थी। आंगनवाड़ी केन्द्रों में स्थिति थोड़ी बेहतर थी, जहां पासबुक 91% और कैशबुक 16% के पास थीं। चारों जिलों में से सूरजपुर की आंगनवाड़ियों में रिकॉर्ड अपेक्षाकृत बेहतर ढंग से रखे गए थे।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

रिकॉर्ड ठीक से न रखे जाने के पीछे आम वजह यह बताई गई कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ता आंगनवाड़ी केन्द्रों के रिकॉर्ड नहीं संभालती - उन्हें अद्यतन सुपरवाइज़र करते हैं। इसकी एक वजह तो यह है कि औसत आंगनवाड़ी कार्यकर्ता बहुत कम पढ़ी-लिखी होती हैं और उनके लिए नियमित आधार पर कई अपेक्षित प्रारूपों और रजिस्ट्रों को भरना मुश्किल होता है। सर्वेक्षण में शामिल कई आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने बताया कि वे इस काम में अपने ज़्यादा शिक्षित बच्चों या बहुओं की मदद लेती हैं, और प्रशिक्षण के बावजूद भी उनसे विभिन्न अपेक्षित प्रारूपों नहीं भरे जाते। सर्वेक्षण में शामिल कई आंगनवाड़ी कार्यकर्ता, सहायिका के पद से प्रोन्नत हुई थीं और उनमें रजिस्टर, पासबुक और कैशबुक के रखरखाव के लिए आवश्यक कौशल नहीं था।

5.4.4 आंगनवाड़ी अनुदान : जागरूकता, कवरेज और उपयोगिता

जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, आंगनवाड़ियों में रिकॉर्ड बेहद खराब ढंग से रखे गए थे और उन्हें समझना और उनका विश्लेषण करना लगभग असंभव था। यहाँ तक कि राज्य स्तर से भी शोध दल को बहुत कम जानकारी दी गयी। ऐसी स्थिति में, आंगनवाड़ी अनुदानों के सवाल पर बहुत कम स्पष्टता है।

सभी आंगनवाड़ियों को रेफरल की व्यवस्था करने, दवाओं या बर्तनों की कमी होने जैसी आपात जरूरतों को पूरा करने के लिए प्रति वर्ष 1,000 रुपये का वार्षिक अनुदान या फ्लेक्सी पूल अनुदान दिया जाता है। इसके साथ, सरकारी भवनों या बिना किराए वाले भवनों में चलने वाली आंगनवाड़ियों को प्रतिवर्ष 2400 रुपये का रखरखाव अनुदान दिया जाता है। इसके अलावा आपात खर्चों के लिए प्रतिवर्ष 500 रुपये का आकस्मिकता अनुदान भी दिया जाता है।

राज्य के महिला एवं बाल विकास विभाग ने बताया कि पिछले 3-4 वर्षों से वे आंगनवाड़ियों को जो एक अनुदान भेज रहे हैं, वह है फ्लेक्सी-अनुदान। मुख्यतः निधियों की कमी के कारण कोई अन्य अनुदान संवितरित नहीं किया जा रहा है।

राज्य स्तरीय आंकड़ों की अनुपलब्धता के कारण और आंगनवाड़ियों में रिकॉर्ड ठीक से न रखे जाने के कारण रिकार्डों की जांच करने का कोई तरीका नहीं है, इसलिए हमारी रिपोर्ट में केवल फ्लेक्सी निधियों से जुड़े निष्कर्ष शामिल हैं (तालिका 5-12)।

तालिका 5-12: वित्त वर्ष 2014-15 में, सर्वेक्षण में शामिल हर 4 आंगनवाड़ियों में से औसतन 3 को फ्लेक्सी अनुदान प्राप्त हुआ था, जो पिछले वर्ष के मुकाबले मामूली रूप से ज़्यादा था

सर्वेक्षण में शामिल आंगनवाड़ियों को आईसीडीएस अनुदान की प्राप्ति) प्रतिशत में (
		बस्तर	जांजगीर चाँपा	राजनांदगाँव	सूरजपुर	औसत
फ्लेक्सी अनुदान	-2013	67%	64%	67%	87%	71%
	2014					
	-2014	75%	69%	70%	89%	76%
	2015					

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

अन्य सर्वेक्षणों के मुकाबले इस सर्वेक्षण में ज़्यादा आंगनवाड़ियों ने फ्लेक्सी अनुदान मिलने की बात कही) जैसे बच्चों के त्वरित सर्वेक्षण में अखिल भारतीय स्तर पर और छत्तीसगढ़ में 43.5% ग्रामीण आंगनवाड़ियों को यह अनुदान मिला था। ऐसा लगता है कि यह अनुदान ज्यादातर आंगनवाड़ियों को मिल रहा है और इसीलिए इसके बारे में जागरूकता भी ज़्यादा है। सर्वेक्षण में शामिल अधिकतर आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने इस अनुदान के बारे में सुना था। लेकिन तब भी 10-20% कार्यकर्ता ऐसी थीं जिन्होंने इस अनुदान के बारे में सुना ही नहीं था और वे नहीं जानती थीं कि इस अनुदान का करना क्या है। बस्तर में इसकी जानकारी

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

सबसे कम थी (तालिका 5-13)। आईसीडीएस के तहत दिये जाने वाले दो अन्य वार्षिक अनुदानों के बारे में तो जागरूकता और भी कम थी।

तालिका 5-13: सर्वेक्षण में शामिल अधिकतर आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को फ्लेक्सी अनुदान की जानकारी थी; अन्य अनुदानों के बारे में जानकारी कम थी; खासतौर पर बस्तर में जागरूकता कम थी

विभिन्न अनुदानों के बारे में जागरूक आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं का प्रतिशत) वित्त वर्ष (15-2014)				
	बस्तर	जांजगीर चाँपा	राजनांदगाँव	सूरजपुर
फ्लेक्सी अनुदान	81%	95%	89%	98%
रखरखाव अनुदान	45%	59%	75%	51%
आकस्मिकता निधि	55%	74%	64%	88%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण, 2015

हमारे सर्वेक्षण से पता चलता है कि सही तरीके से रिकॉर्ड न रखे जाने के कारण आंगनवाड़ियों को मिलने वाले अनुदानों और उन्हें कैसे खर्च करना है संबंधी जानकारी भी कम रहती है। सर्वेक्षण के दौरान यह समस्या सामने आई कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ता पासबुक और कैशबुक (जहां उपलब्ध थीं) की प्रविष्टियों को समझाने में असमर्थ थीं और यह बता नहीं पाती थीं कि कौन सी राशि किस काम के लिए थी। प्रायः उन्हें सुपरवाइज़र को फोन कर जाँचने को कहना पड़ता था। ऐसे हालात में, आंगनवाड़ियों को दिये जाने वाले पैसे (अनुदान के रूप में) का कोई अर्थ नहीं रह जाता और वह पैसा या तो खर्च नहीं किया जाता या निरर्थक कार्यों पर खर्च होता है।

कम जानकारी के साथ-साथ यह तथ्य भी महत्वपूर्ण है कि अनुदान प्राप्ति का कोई निश्चित समय नहीं है। यह पैसा आंगनवाड़ी कार्यकर्ता के खाते में "कभी भी" आ जाता है। जब पैसा आता है तो बाल विकास परियोजना अधिकारी, सुपरवाइज़र को इसकी जानकारी देता है और सुपरवाइज़र आंगनवाड़ी कार्यकर्ता को। जैसे "फ्लेक्सी अनुदान" का पैसा (हरेक आंगनवाड़ी को 1000 रुपये प्रतिवर्ष) 500-500 रुपए की दो किस्तों में आ सकता है और यह पक्का नहीं होता कि अंतिम किस्त कब आएगी? आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने बताया कि जब उन्हें अपने बैंक खातों में ऐसी प्रविष्टियाँ नज़र आती हैं तो वे सुपरवाइज़र को फोन कर जाँचने को कहती हैं और तभी उन्हें पता चलता है कि यह पैसा किसलिए है। आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और सुपरवाइज़रों के बीच संवाद की कमी (जैसा कि आगे दर्शाया गया है) से पता चलता है कि ऐसे स्पष्टीकरण भी ज़्यादा नियमित रूप से नहीं लिए जाते।

यहाँ तक कि सर्वेक्षण दल ने जिन सुपरवाइज़रों का साक्षात्कार लिया, अनुदानों के संबंध में उनके जवाब भी स्पष्ट और संगत नहीं थे, उनका कहना था कि कई बार वे भी नहीं समझ पाते कि पैसा है किसलिए।

"जैसे आदेश आते हैं, हम वैसा ही करते हैं..... और जानने की कोशिश नहीं की।"

-एक सुपरवाइज़र

अंत में, आम धारणा यह थी कि जो राशि आती है, वह कम होती है, और आंगनवाड़ी की जरूरतों को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं होती।

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

“अनुदानों के तहत मिलने वाली ज़्यादातर राशि स्वतन्त्रता दिवस/शिविर दिवस आदि जैसे कार्यक्रमों के आयोजन में खर्च हो जाती है और आंगनवाड़ी केंद्र में इस्तेमाल करने के लिए कोई पैसा नहीं बचता। आंगनवाड़ी के फर्श की मरम्मत करवानी है, ज़्यादातर आंगनवाड़ियों में पंखे नहीं हैं लेकिन इसके लिए कोई पैसा नहीं भेजा जाता।”

-एक आंगनवाड़ी कार्यकर्ता

5.4.5 प्रशासन संबंधी चुनौतियां

इकाइयों और प्रशासन के बीच संवाद कैसे होता है: सभी आंगनवाड़ियों की नियमित निगरानी न केवल सुपरवाइजर्स द्वारा बल्कि सीडीपीओ और जिला अधिकारियों द्वारा की जानी चाहिए। हालांकि सुपरवाइजर्स की भूमिका अति महत्वपूर्ण है। प्रत्येक सुपरवाइजर के क्षेत्राधिकार में 25 आंगनवाड़ियां होती हैं और उसे हर आंगनवाड़ी का महीने में एक बार दौरा अवश्य करना होता है। उसे आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं के परामर्शदाता और निगरानीकर्ता, दोनों भूमिकाएं निभानी होती हैं। आंगनवाड़ी कार्यकर्ता आमतौर पर कम पढ़ी-लिखी महिलाएं होती हैं पर उन्हें कई सेवाएं देने के साथ-साथ नियमित तौर पर कई विस्तृत फार्म भी भरने होते हैं। ऐसे में प्रभावी तरीके से आंगनवाड़ी कार्यकर्ता अपनी भूमिका निभा सकें, इसके लिए सुपरवाइजर्स के मार्गनिर्देशन की बड़ी ज़रूरत होती है। सुपरवाइजर को आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं का हाजिरी रिकार्ड भी तैयार करना होता है और उन्हें बाल विकास परियोजना अधिकारी के यहां जमा करवाना होता है।

सर्वेक्षण से प्रशासन के हर स्तर द्वारा आंगनवाड़ियों की खराब निगरानी की बात सामने आती है। आश्चर्य की बात यह है कि निगरानी मानदण्ड पर बस्तर का प्रदर्शन अन्य 3 ज़िलों से बेहतर है। बस्तर के अलावा जिन आंगनवाड़ियों का सर्वेक्षण किया गया उनमें 10% से अधिक आंगनवाड़ियों का पिछले वर्ष सुपरवाइजर ने एक बार भी दौरा नहीं किया (तालिका 5-14) इससे भी अधिक चिंता की बात यह है कि सुपरवाइजर ने जिन आंगनवाड़ियों का दौरा किया वहां भी अंतिम दौरा 3 से 5 महीने पहले किया गया था।

ज़िला स्तरीय अधिकारियों के दौरे समेत निगरानी संकेतकों पर सभी 4 जिलों में बस्तर का प्रदर्शन सबसे अच्छा है। आदिवासी, वामपंथी उग्रवाद प्रभावित क्षेत्रों (कठिन भौगोलिक स्थिति, सुरक्षा चिंतायें, खराब सड़क आदि) में सरकारी निगरानी की तमाम चुनौतियों को देखते हुए यह एक सकारात्मक निष्कर्ष है।

तालिका 5-14: विभिन्न सरकारी स्तरों से आंगनवाड़ी केन्द्रों की निगरानी की कमी

	बस्तर	जांजगीर चंपा	राजनंदगांव	सूरजपुर
निगरानी रजिस्टर अनुपलब्ध	16%	2%	14%	17%
रजिस्टर उपलब्ध, पर ज़िला परियोजना अधिकारी ने कभी दौरा नहीं किया	77%	91%	82%	83%
रजिस्टर उपलब्ध, पर बाल विकास परियोजना अधिकारी ने कभी दौरा नहीं किया	71%	93%	66%	74%
रजिस्टर उपलब्ध, पर सुपरवाइजर ने कभी दौरा नहीं किया	3%	11%	12%	12%

स्रोत : छत्तीसगढ़ पैसा सर्वेक्षण 2015

सुपरवाइजर्स, सीडीपीओ और डीपीओ के साक्षात्कारों से मिली जानकारी से हम कम निगरानी के कारणों को समझ सकते हैं:

1. व्यावहारिक चुनौतियां: सर्वेक्षण में साक्षात्कार के दौरान एक सुपरवाइजर ने बताया कि उसे महीने में 25 आंगनवाड़ियों का दौरा करना होता है जबकि वह मुश्किल से 17 आंगनवाड़ियां ही जा पाती हैं। केन्द्र के सभी निकार्ड जांचने में समय लगता है। कमियों और समस्याओं को समझने के बाद उसे बैठकर आंगनवाड़ी कार्यकर्ता को समझना होता है। उसे कुछ दिन बाद जानकारी भी लेनी (फालोअप) होती है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ता को समझायी बातें स्पष्ट हुईं या नहीं। इससे उसे सबसे कमजोर आंगनवाड़ी, कार्यकर्ताओं पर फोकस करने का मौका मिलता है लेकिन अक्सर यह अन्य कार्यकर्ताओं की कीमत पर होता है।

2. राजनीतिक हस्तक्षेप: क्षेत्र में किये गये साक्षात्कारों से यह भी पता चला कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और स्व-सहायता समूह के चयन की प्रक्रिया में काफी राजनीतिक दखलंदाजी होती है। इसके अलावा, अगर आंगनवाड़ी कार्यकर्ता गांव के किसी प्रभावशाली परिवार की सदस्य है तो वह गांववालों को अपने पक्ष में कर लेती है और सुपरवाइजर बड़े अधिकारियों को रिपोर्ट करने के सिवा ज़्यादा कुछ नहीं कर सकते।

"सारी जिम्मेदारी सुपरवाइजर की है। कार्यकर्ता को पता है कि उसे कोई नहीं हटा सकता।"

- एक सुपरवाइजर

3. सुपरवाइजरों पर काम का काफी बोझ है: मानदण्डों के मुताबिक प्रत्येक सुपरवाइजर पर केवल 25 आंगनवाड़ी केन्द्रों का उत्तरदायित्व होना चाहिये परंतु कई सुपरवाइजरों ने इससे अधिक आंगनवाड़ियों की निगरानी की बात कही। 31 मार्च, 2014 (सबसे ताजा उपलब्ध आंकड़ा) के अनुसार राज्य में सुपरवाइजरों के 19 प्रतिशत पद रिक्त पड़े हैं¹⁰⁵। इससे पदस्थापित सुपरवाइजरों पर काम का बोझ और बढ़ जाता है और उनकी कार्य क्षमता पर नकारात्मक असर पड़ता है। साक्षात्कार के दौरान एक सुपरवाइजर ने कहा कि किसी सहायक या सहकर्मी की नियुक्ति से उन्हें काफी लाभ होगा

सुपरवाइजरों को अक्सर परियोजना कार्यालयों के साथ संबद्ध कर दिया जाता है क्योंकि उस स्तर पर भी कई रिक्तियां होती हैं। मार्च, 2014 के अनुसार राज्य में सीडीपीओ के 61% पद रिक्त थे¹⁰⁶। इससे सीडीपीओ पर काम का अतिरिक्त दबाव पड़ता है और वे ठीक से निगरानी का काम नहीं कर पाते हैं।

4. निगरानी को कम प्राथमिकता देना और उस पर अनुवर्ती कार्रवाई न करना: परियोजना और ज़िला दोनों स्तर के अधिकारियों ने बताया कि "उच्च स्तर" पर आंगनवाड़ियों की निगरानी को ज़्यादा प्रशासनिक महत्व नहीं दिया जाता।

"वे इतनी सख्ती से जो निगरानी रिपोर्ट बनाते हैं, कोई उसको देखता भी नहीं"

- एक ज़िला परियोजना अधिकारी

5. पहले से तैयार भोजन (आरटीई) की निगरानी से जुड़ी चुनौतियां: पहले से तैयार भोजन के पैकेट तैयार करते समय उसकी निगरानी और पर्यवेक्षण में सुपरवाइजर को महत्वपूर्ण भूमिका निभानी होती है। आमतौर पर ये पैकेट किसी बड़े स्वसहायता समूह द्वारा तैयार किए जाते हैं और संबद्ध आंगनवाड़ियों में बांटे जाते हैं। सुपरवाइजर से अपेक्षा की जाती है कि वह महीने में कम से कम एक बार अपने क्षेत्र की भोजन तैयार करने वाली इकाइयों का दौरा करे। इस दिन, निर्दिष्ट मानकों के आधार पर, घर के लिए

¹⁰⁵ आईसीडीएस आंकड़ों संबंधी तालिकाएँ, मार्च 2014 की स्थिति के अनुसार परियोजनाओं, आंगनवाड़ियों, लाभार्थियों, रिक्त पदों, और बच्चों के पोषण स्तर का राज्यवार ब्यौरा, [ICDS Data Tables](#) पर ऑनलाइन उपलब्ध

¹⁰⁶ आईसीडीएस आंकड़ों संबंधी तालिकाएँ, मार्च 2014 की स्थिति के अनुसार परियोजनाओं, आंगनवाड़ियों, लाभार्थियों, रिक्त पदों, और बच्चों के पोषण स्तर का राज्यवार ब्यौरा <http://wcd.nic.in/icdsimg/currentstatus22092014.pdf> पर ऑनलाइन उपलब्ध

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

राशन (टीएचआर) तैयार किया (मिलाया) जाता है और सुपरवाइज़र को इस प्रक्रिया की निगरानी ज़रूर करनी चाहिए। लेकिन सुपरवाइज़र इस प्रक्रिया से बहुत क्षुब्ध नज़र आए। उनका कहना था कि न केवल वे गुणवत्ता के सही आकलन के लिए पर्याप्त दक्ष नहीं हैं बल्कि स्वसहायता समूह “उनकी बात भी नहीं सुनते”। इस तरह यह पूरी निगरानी प्रक्रिया ही निरर्थक हो जाती है।

“हमें नहीं पता चल पाता कि ये क्या मिला रहे हैं और सिर्फ फंसने के लिए सुपरविजन में फंसे हुए हैं”।
-एक सुपरवाइज़र

पहले आंगनवाड़ी कार्यकर्ता, स्वसहायता समूहों की सदस्य होती थीं और न्यूनतम गुणवत्ता मानक सुनिश्चित कर पाती थीं, लेकिन अब नए नियमों में इसकी मनाही है।

6. अपर्याप्त जनशक्ति और काम का अत्यधिक दबाव: हालांकि महत्वपूर्ण पदों पर रिक्तियाँ छत्तीसगढ़ की ही समस्या नहीं है, लेकिन साथी राज्यों के मुकाबले छत्तीसगढ़ में सीडीपीओ के सबसे ज़्यादा पद खाली पड़े हैं (तालिका 5-15)।

तालिका 5-15: बड़ी जनजातीय आबादी वाले राज्यों में से सीडीपीओ के सबसे अधिक रिक्त पद छत्तीसगढ़ में

राज्य	सीडीपीओ/एसीडीपीओ			सुपरवाइज़र		
	राज्यों द्वारा स्वीकृत पद	रिक्त	रिक्तियाँ % में	राज्यों द्वारा स्वीकृत पद	रिक्त	रिक्तियाँ % में
छत्तीसगढ़	323	197	61%	1617	310	19%
झारखंड	212	48	23%	1259	619	49%
मध्य प्रदेश	527	133	25%	3164	502	16%
आंध्र प्रदेश	406	72	18%	2196	604	28%
ओडिशा	338	33	10%	2808	834	30%

स्रोत: <http://icds-wcd.nic.in/icdsimg/QPR0315-for%20upload-17-8-2015.pdf>

जब रिक्तियाँ इतनी अधिक हों तो तैनात अधिकारियों पर काम का बोझ बहुत अधिक होता है। हर स्तर के अधिकारियों ने अधिक काम होने की बात कही और इसकी वजह बताई बड़ी संख्या में रिक्तियाँ।

“परियोजना और ज़िले का काम पूरा नहीं हो पता क्योंकि स्वीकृत पद बहुत कम हैं-उस पर रिक्तियाँ भी हैं।”

-ज़िला स्तर का एक अधिकारी

आंगनवाड़ियों और प्रशासन के बीच संपर्क स्थापित करने और बनाए रखने में सुपरवाइज़र की भूमिका बहुत महत्वपूर्ण है, पर नियमित तौर पर उन पर अत्यधिक कार्यभार रहता है जो प्रायः आईसीडीएस से संबंधित नहीं होता। आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की ही भांति सुपरवाइज़रों को भी अन्य कार्य जैसे टीकाकरण, राशन कार्डों का सत्यापन, चुनाव ड्यूटी, परीक्षा ड्यूटी आदि का काम सौंप दिया जाता है। यहाँ तक कि ज़िला स्तर के अधिकारियों को भी यह दायित्व सौंपे जाते हैं और जैसा कि सर्वेक्षण से स्पष्ट है कि कर्मचारियों की कमी से निगरानी के काम पर भी असर पड़ता है।

कई अधिकारियों ने डाटा एंट्री कर्मियों और कम्प्यूटर ऑपरेटरों की कमी का मुद्दा भी उठाया। खासकर वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना (वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना) शुरू होने से ये पद और भी

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

ज़रूरी हो गए हैं ताकि हर महीने मिलने वाली सूचना को ऑनलाइन सिस्टम में दर्ज़ किया जा सके और योजना निर्माण के समय उस दर्ज़ सूचना को सावधानी से परखा जा सके। हमें बताया गया कि कुछ जिलों में डाटा एंट्री के लिए निजी स्टाफ रखे गए हैं क्योंकि परियोजना के तहत इस काम के लिए कोई पद स्वीकृत नहीं थे।

इन रिक्तियों के कारण ज़िले और परियोजना के अधिकारी कार्यदिवसों में अत्यधिक व्यस्त रहते हैं। डीपीओ के कार्यालय के जिम्मे बहुत ज़्यादा काम होता है। वह ज़िले में माँ और बच्चों के स्वास्थ्य, दुर्व्यवहार से सुरक्षा, प्रारम्भिक शिक्षा सहित महिलाओं और बच्चों से जुड़े हर मामले के लिए जिम्मेदार होता है। यानी कई कार्यों के अलावा डीपीओ का कार्यालय इन कार्यों से जुड़े विभागों के बीच समन्वय का भी काम करता है। हर दिन डीपीओ को स्वास्थ्य विभाग, शिक्षा विभाग, अपने विभाग और कई बार पुलिस तथा लोक निर्माण विभाग के बीच भी समन्वय का काम करना होता है।

“मेरा मुख्य कार्य विभागों के बीच समन्वय है”

—एक ज़िला परियोजना अधिकारी

जितना कार्य मेरे पद से अपेक्षित है, उतना अकेला इंसान नहीं कर सकता”

—एक ज़िला परियोजना अधिकारी

ज़िला परियोजना अधिकारियों ने जानकारी दी कि उनके काम की प्रकृति ऐसी है कि वे लगातार दो दिनों के लिए न कोई एक कार्ययोजना बना सकते हैं, और न उसका पालन कर सकते हैं। डीपीओ के कार्यदिवस का ज़्यादातर समय एक दिक्कत से दूसरी दिक्कत को निपटाने, आदेशों का पालन करने में जाता है, और “सुनियोजित कार्यदिवस” की कोई भी कोशिश “अर्थहीन” है।

सभी योजनाओं के रिपोर्टिंग प्रारूप भरने होते हैं और अद्यतन करने होते हैं। निदेशालय से सूचनाओं और आंकड़ों की जानकारी के लिए कई अनुरोध प्राप्त होते हैं और डीपीओ का काफी सारा समय इनकी रिपोर्टिंग में चला जाता है। खासकर सीडीपीओ के न होने से समस्या और भी बढ़ जाती है। परियोजना अधिकारियों के पास पर्याप्त सहायक कर्मियों (डाटा एंट्री ऑपरेटर, लिपिक) भी नहीं हैं और इसलिए उनसे मांगी गयी किसी भी सूचना को इकट्ठा करने में काफी समय लग जाता है। ज़िला परियोजना अधिकारी और बाल विकास परियोजना अधिकारी, राज्य कार्यालय में सुनियोजित कार्यशैली की कमी से दुखी हैं और उनका कहना है कि एक ही सूचना के लिए वहाँ से बार बार अनुरोध भेजे जाते हैं जिससे उनका बहुत समय बर्बाद हो जाता है।

कमजोर नियोजन : महिला एवं बाल विकास विभाग द्वारा किया जा रहा एक महत्वपूर्ण सुधार है आईसीडीएस के तहत विकेंद्रीकृत नियोजन की शुरुआत। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा योजना (आरएमएसए) या सर्व शिक्षा योजना (एसएसए) के विपरीत, आईसीडीएस (अभी हाल तक) में राज्य-विशिष्ट योजना बनाने की अनिवार्यता नहीं थी। वार्षिक योजना बनाने का कार्य भारत सरकार द्वारा किया जाता था। मुख्यतः मानक आधारित दृष्टिकोण के आधार पर अनुमोदित मानकों के अनुसार राज्यों को निधियाँ जारी की जाती थीं। लेकिन यह देखा गया कि इस दृष्टिकोण से “कार्यक्रम से इष्टतम नतीजे और परिणाम नहीं मिल पा रहे हैं”¹⁰⁷ और राज्य और ज़िला स्तरों पर व्यापक नियोजन प्रक्रिया की ज़रूरत महसूस की गयी। 2010 में, राज्य सरकारों को इसके संबंध में विस्तृत दिशानिर्देश दिये गए और वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना तैयार करने को कहा गया।

मौजूदा सर्वेक्षण में शामिल जिलों में हमें बताया गया कि उन्होंने 2013-14 में पहली बार एक वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना तैयार की थी। इस योजना को तैयार करने के लिए राज्य सरकार

¹⁰⁷ "Introduction of APIP in ICDS, Learning From First Year: 2011-12", MoWCD, Government of India"

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

ने सभी जिलों में एक वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना प्रारूप भेजा था। जिलों से ये प्रारूप बाल विकास परियोजना अधिकारी को दिया गया ताकि वे सभी आंगनवाड़ियों की मांग और जरूरतों का संकलन कर सकें। सैद्धांतिक रूप में यह सर्व शिक्षा अभियान या राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत विकेंद्रीकृत नियोजन प्रक्रिया जैसा ही प्रतीत होता है।

अपने पहले प्रयास में, योजना तैयार करने में जिलों ने "2-3 महीने" का समय लिया, लेकिन योजना भेजे जाने के बाद से अब तक उन्हें उसके बारे में कोई जानकारी नहीं मिली है।

"शायद योजना बहुत अच्छी नहीं रही होगी -हमें अभी तक राज्य स्तर से कोई फीडबैक नहीं मिला है"

-एक जिला परियोजना अधिकारी

वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना शुरू किए जाने से पहले, जिले की मासिक प्रगति रिपोर्ट और मासिक व्यय रिपोर्ट¹⁰⁸ का इस्तेमाल कर योजना निर्माण का सारा कार्य राज्य स्तर पर किया जाता था। लेकिन जिला परियोजना अधिकारियों, परियोजना अधिकारियों ने साक्षात्कार में कहा कि वे यह समझने में असमर्थ हैं कि वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना पहले से कैसे अलग है? पहले भी जिलों को मासिक प्रगति रिपोर्ट और मासिक व्यय रिपोर्ट में अपनी जरूरतों का ब्यौरा भरने को कहा जाता था। उनके विचार से पहले उनकी भूमिका योजनाकार की नहीं थी, बल्कि आंकड़ों की जानकारी देने तक ही सीमित थी, और शायद नई प्रक्रिया में उन्हें योजना बनाने की शक्ति दी गई है। उनकी इस समझ की एक वजह राज्य द्वारा पूरी जानकारी न देना हो सकती है, लेकिन किसी भी जिला परियोजना अधिकारी के कार्यालय के रोजमर्रा के कामकाज और उपलब्ध संसाधनों की जमीनी हकीकत ऐसी है कि वास्तविक नियोजन न के बराबर होता है।

"चीजें ज्यादा नहीं बदली हैं, लेकिन अब इसे योजना कहा जाता है"।

-एक जिला परियोजना अधिकारी

सर्वेक्षण दल द्वारा किए गए साक्षात्कारों में शामिल सुपरवाइजर्स और बाल विकास परियोजना अधिकारियों का मानना था कि वास्तव में कोई योजना नहीं बनती है और अलग-अलग काम के लिए आने वाली धनराशि निर्धारित है। चाहे किसी आंगनवाड़ी की जरूरतें दूसरी आंगनवाड़ी से अलग ही क्यों न हो, निधियों के आवंटन में इन अंतरों पर ध्यान नहीं दिया जाता और "हरेक को एक ही चीज मिलती है"।

जिला परियोजना अधिकारियों ने बताया कि जिला कार्यालय में नियमित रूप से काफी सारे आंकड़े आते हैं, लेकिन ऐसा कोई कुशल कर्मी नहीं है जो इन आंकड़ों का कुछ इस्तेमाल कर सके। नियमित तौर पर हर महीने कई मासिक रिपोर्टें बनाई जाती हैं लेकिन कोई "उनकी ओर देखता भी नहीं" ताकि इन आंकड़ों से कोई निष्कर्ष निकाला जा सके।

"एक ही डाटा ऑपरेटर है और हर कोई उसके पीछे पड़ा रहता है"

- एक जिला परियोजना अधिकारी

जिलों को भी आईसीडीएस के तहत अनियत मद वाली या शर्तरहित निधियाँ प्राप्त नहीं हुई थीं और उनके अनुसार उनकी जो प्राथमिकताएँ थीं, उस पर ध्यान देने का भी उनके पास समय नहीं था।

¹⁰⁸ प्रत्येक जिले द्वारा प्रति माह तैयार की जाने वाली मासिक प्रगति रिपोर्ट और मासिक व्यय रिपोर्ट

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

आंगनवाड़ी के स्तर पर सही ढंग से रिकॉर्ड न रखने के बारे में सर्वेक्षण के निष्कर्षों (पहले बताए गए) के आलोक में नियोजन की समस्याओं पर गौर किया जाना चाहिए। अब चूंकि राज्य और ज़िला स्तर पर ये वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना वास्तव में तैयार किए जा रहे हैं तो आंगनवाड़ी के स्तर पर विस्तृत आंकड़ों की उपलब्धता और उनकी गुणवत्ता बहुत महत्वपूर्ण है और इकाई के स्तर पर समुचित रिकॉर्ड न होने पर कोई भी सार्थक विकेंद्रीकृत नियोजन असंभव है।

5.5 निष्कर्ष

आंगनवाड़ियों के बारे में हमारे सर्वेक्षण के आंकड़े निराशाजनक तस्वीर प्रस्तुत करते हैं। कुल मिलकर हम 240 गांवों में गए, और हमने उन गांवों की हर आंगनवाड़ी का सर्वेक्षण किया। कुछ संकेतकों पर सभी जिलों का प्रदर्शन खराब था, और यह चिंताजनक है। इनमें से कुछ मुद्दे सरकारी मूल्यांकन सहित हमसे पहले की रिपोर्टों में भी उठाया जा चुका है।¹⁰⁹ लेकिन कुछ बड़ी कमियों का संक्षेप में ज़िक्र ज़रूरी है।

सबसे पहले, आंगनवाड़ियों में बुनियादी ढांचे और उपकरणों की भारी कमी है। जनजातीय जिलों में ये कमियाँ अधिक हैं, लेकिन कई मानकों पर जांजगीरचांपा और राजनांदगाँव का भी खराब प्रदर्शन इस बात का संकेत है कि समस्या कहीं गहरी है। खासकर, इस्तेमाल योग्य शौचालय, हाथ धोने की सुविधा, खाना पकाने के बर्तन, ज़रूरी दवाएं और स्वास्थ्य देखरेख संबंधी सामग्री (जैसे बाल विकास चार्ट, टीकाकरण चार्ट, पोस्टर आदि) का अभाव होने पर आंगनवाड़ी कार्यकर्ता और सहायिका बच्चों को शुद्ध भोजन परोसने और उनके पोषण स्तर की निगरानी जैसी अपनी भूमिकाएं नहीं निभा पातीं।

दूसरा, कई सरकारी योजनाओं के कार्यान्वयन में, आंगनवाड़ी कार्यकर्ता जमीनी कार्यकर्ता की भूमिका निभाती हैं। इन कार्यों को करने और कई अपेक्षित रजिस्ट्रों व प्रारूपों को भरने की अनिवार्यता के कारण वे आईसीडीएस सेवाओं खासकर बच्चों को स्कूल पूर्व शिक्षा देने में ध्यान नहीं दे पातीं। सकारात्मक पहलू यह है कि वे माँ के दूध के साथ पूरक आहार कब दिया जाए, बच्चों का वज़न कितनी अवधि में मापा जाना चाहिए, जैसे मुद्दों पर काफी जागरूक हैं। छत्तीसगढ़ में आंगनवाड़ियाँ रोज खुलती हैं और कई घंटे खुली रहती हैं। लेकिन अतिरिक्त दायित्वों के कारण आंगनवाड़ियों से कार्यकर्ताओं की अनुपस्थिति और आंगनवाड़ियों की हालत जीर्ण-शीर्ण होने के कारण माँ-बाप अपने बच्चों को उसी समय आंगनवाड़ी भेजते हैं जब वहाँ खाना परोसा जा रहा हो, अन्यथा वे उन्हें अपने साथ खेतों में ले जाना या प्राइवेट नर्सरी स्कूलों में भर्ती करना अधिक पसंद करते हैं।

मानदेय मिलने में काफी विलंब होने से कार्यकर्ताओं में काम करने की प्रेरणा नहीं रहती। ईंधन के लिए पैसा मिलने में विलंब या अनाज प्राप्ति में देरी से इतनी खराब स्थिति भी आ जाती है कि कुछ आंगनवाड़ियाँ ताज़ा गर्म भोजन परोसना बंद कर देती हैं, जबकि अन्य को सामुदायिक अंशदान से काम चलाना पड़ता है।

तीसरी बात, आंगनवाड़ियों (और उनकी मदद करने वाले स्वसहायता समूहों) द्वारा रखे जाने वाले रिकॉर्ड की स्थिति स्कूलों आदि में रखे जाने वाले रिकॉर्ड के मुकाबले काफी खराब है। इसकी एक वजह आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं का कम पढ़ा लिखा होना है, लेकिन कार्यकर्ताओं, सहायिकाओं, स्वसहायता समूह के सदस्यों को खासकर केशबुक भरने का समुचित प्रशिक्षण दिया जाना चाहिए ताकि उन्हें निकाली गयी और खर्च की गयी राशि की जानकारी हो। इस सूचना के अभाव में, व्यय की पड़ताल मुश्किल है। पोषण परिणामों और वज़न-माप की भी रिपोर्टिंग होनी चाहिए और उनका सावधानी से ट्रैक रखा जाना चाहिए। हालांकि हमारे आंकड़ों के मुताबिक कुपोषण का स्तर काफी कम है, लेकिन यह सरकारी सर्वेक्षणों के नतीजों के अनुरूप नहीं है। इस असंगति की एक वजह आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं द्वारा वजन रिकॉर्ड संबंधी आंकड़ों का गलत वर्गीकरण भी हो सकता है। काबिलियत की उनकी इस कमी को दूर किए जाने की ज़रूरत है क्योंकि

¹⁰⁹ उदाहरण के लिए नीति आयोग द्वारा आईसीडीएस का मूल्यांकन, <http://niti.gov.in/mgov/file/report-awc.pdf>

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

इसी वर्गीकरण के आधार पर पोषण और आहार के मानक निर्धारित किए जाते हैं। सटीक आंकड़ों के अभाव में, कार्यकर्ता अत्यधिक कुपोषित बच्चों को भी "अंदाज़ से" आहार देती रहेंगी जबकि उन्हें ज़्यादा पोषण की ज़रूरत होती है।

चौथी बात, आवंटित निधियों में से पैसा विलंब से जारी किया जाता है और यह वित्त वर्ष की चौथी तिमाही में ही जिलों तक पहुँच पाता है। इसके अलावा, आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं द्वारा यह न समझ पाने के कारण कि कौन सी निधि (जैसे फ्लेक्सी अनुदान) किस काम लिए है, -वे आंगनवाड़ी के बुनियादी ढांचे में सुधार जैसे कामों पर पैसा खर्च नहीं कर पातीं।

अंत में, जैसा कि हमने अन्य योजनाओं के संदर्भ में भी देखा, समेकित बाल विकास योजना की भी आधिकारिक निगरानी बेहद कम है। खासकर सुपरवाइजर एक महीने में निर्धारित 25 आंगनवाड़ियों की निगरानी नहीं कर पाते। उन्होंने खुद स्वीकार किया कि वे महीने में केवल 17 आंगनवाड़ियाँ ही कवर कर पाते हैं। परिणामस्वरूप, आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की हाज़िरी की जांच नहीं हो पाती जबकि इसी हाज़िरी पर उनके मानदेय की रिलीज निर्भर है। लेकिन भौगोलिक रूप से दुर्गम बस्तर ज़िले में सुपरवाइजरों द्वारा सबसे ज़्यादा निरीक्षण किए जाने के सबूत हैं, इससे पता चलता है कि निरीक्षण कार्य में सुधार संभव है। अधिक वरिष्ठ पदों की बात की जाए तो अपने जैसे राज्यों के मुक़ाबले, छत्तीसगढ़ में बाल विकास परियोजना अधिकारियों के सबसे अधिक पद रिक्त हैं। इससे न केवल सुपरवाइजरों की निगरानी कम हो पाती है, बल्कि ज़िला स्तरीय अधिकारियों के मुताबिक, ज़िला योजना बनाने के लिए ब्लॉक स्तर से आंकड़े इकट्ठा करने में भी दिक्कत आती है। इन रिक्त पदों को भरने से तुरंत तो कोई समाधान नहीं मिलेगा, लेकिन दीर्घावधि में इससे छत्तीसगढ़ में समेकित बाल विकास सेवाओं की आपूर्ति को बाधित कर रही समस्याओं का स्थायी समाधान ज़रूर मिल सकता है।

6 नीतिगत सिफ़ारिशें

6.1 प्रस्तावना

पिछले अध्यायों में हम, अध्ययन में शामिल योजनाओं के कार्यान्वयन की खामियों पर विस्तार से चर्चा कर चुके हैं। अध्ययन के निष्कर्षों, एकाउंटबिलिटी इनीशिएटिव द्वारा अन्य राज्यों में किए गए अध्ययन और सार्वजनिक सेवाओं की आपूर्ति तथा इनके विकेन्द्रीकरण पर हो रही व्यापक बहस के मद्देनजर, इस अध्याय में हम छत्तीसगढ़ सरकार के विचारार्थ कुछ व्यापक नीतिगत सिफ़ारिशें कर रहे हैं।

हमारे सर्वेक्षण के मुताबिक, अध्ययन में शामिल चारों योजनाओं के कार्यान्वयन में कई चुनौतियाँ हैं। हालांकि पिछले अध्यायों में विस्तृत ब्यौरा दिया गया है, लेकिन संक्षेप में ये चुनौतियाँ चार तरह की हैं- (क) निधियों की प्राप्ति में विलंब; (ख) मानव संसाधन की कमी; (ग) बुनियादी सुविधाओं की कमी और स्थानीय स्तर से बनने वाली योजना (Bottom-up planning) का अप्रभावी होना; तथा (घ) समुचित आंकड़े उपलब्ध न होना और उनका खराब प्रबंधन।

6.2 चुनौतियाँ

6.2.1 निधियों की प्राप्ति में विलंब

हमारे सर्वेक्षण के आंकड़ों से पता चलता है कि आंगनवाड़ी कार्यकर्ता और सहायिका से लेकर पंचायत शिक्षकों, यानी कर्मियों को वेतन प्रायः देर से मिलता है। सेवाओं की आपूर्ति के लिए आवश्यक धनराशि (जैसे, ईंधन या भोजन पकाने की लागत या यात्रा भत्ता/दैनिक भत्ता) मिलने में भी बहुत विलंब होता है, जिसके कारण काम करने का उत्साह बहुत कम हो जाता है।

मसलन, सर्व शिक्षा अभियान के स्कूलों में पढ़ाने वाले शिक्षाकर्मियों को 2-3 महीने देर से वेतन मिलना बेहद आम है। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत पढ़ाने वाले 70-80% शिक्षाकर्मियों ने बताया कि उन्हें सर्वेक्षण के पिछले महीने वेतन मिला था लेकिन 1-2 महीने की देरी से।

स्कूलों में मध्याह्न भोजन योजना की रसोइया-सहायिकाओं को भी मानदेय मिलने में काफी विलंब होता है। सर्वेक्षण में शामिल करीब आधी रसोइया-सहायिकाओं ने कहा कि उन्हें मानदेय समय पर नहीं मिलता। सूरजपुर में यह बहुत बड़ी चुनौती है- जहाँ लगभग 30% रसोइया-सहायिकाओं को 4 महीने से भी अधिक की देरी से मानदेय मिलता है।

इसी तरह समेकित बाल विकास योजना (ICDS) के तहत भी, खासकर सूरजपुर और जांजगीर चांपा में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं और आंगनवाड़ी सहायिकाओं को मानदेय के भुगतान में काफी देरी होती है। सूरजपुर में, सर्वेक्षण में शामिल 76% आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने मानदेय मिलने में औसतन 2 महीने या अधिक विलंब और 30% ने 3 महीने या अधिक विलंब होने की बात कही।¹¹⁰ इसी तरह, जांजगीर चांपा में, 40% और सूरजपुर में 32% आंगनवाड़ी सहायिकाओं ने बताया कि उन्हें मानदेय 3 महीने या अधिक देर से मिलता है।

आखिरी बात, स्कूल अनुदान भी प्रायः देर से मिलते हैं। सर्वेक्षण में शामिल किसी भी आरएमएसए स्कूल को वित्त-वर्ष 2014-15 में अनुदान नहीं मिले थे। जहां तक सर्व शिक्षा अभियान के तहत अनुदानों का संबंध है, ज़्यादातर स्कूलों को पिछले दोनों वित्त वर्षों में अनुदान प्राप्त तो हुए, लेकिन देर से प्राप्त हुए और अनुदान मिलने की तारीख भी अनिश्चित थी। साथ ही, वित्त वर्ष 2013-14 की तुलना में वित्त वर्ष 2014-15 में अनुदान मिलने में और भी देरी हुई। अनुदान राशि देर से मिलने पर स्कूल पूरी राशि खर्च

¹¹⁰ गणनाकारों ने आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं/आंगनवाड़ी सहायिकाओं की पासबुक से उन्हें प्राप्त वेतन की आखिरी तारीख की स्वयं जांच की।

नहीं कर पाते और खर्च के लिए मदें गिनी-चुनी बचती हैं। साथ ही, अनुदान प्राप्ति का समय निश्चित न रहने से स्कूल प्रबंधन समितियां अनुदान राशि को खर्च करने की कोई सार्थक योजना नहीं बना पातीं क्योंकि उन्हें पता ही नहीं होता कि कितना पैसा आएगा और कब आएगा ।

बजट आंकड़ों के हमारे विश्लेषण से पता चलता है कि निधियों की प्राप्ति में विलंब का एक कारण राज्य सरकार और केंद्र सरकार दोनों के द्वारा एसएसए निधियों और राज्य सरकार द्वारा आरएमएसए निधियां देर से जारी करना है। छत्तीसगढ़ के लिए चिंताजनक बात यह है कि राज्य स्तर से पैसा रिलीज होने में अब भी देरी हो रही है, यद्यपि भारत सरकार निधियों की रिलीज पहले से जल्दी करने लगी है।

6.2.2 मानव संसाधन की कमी

छत्तीसगढ़ में, विशेषकर माध्यमिक विद्यालयों के शिक्षकों और आईसीडीएस के प्रशासनिक कर्मियों की बेहद कमी है। माध्यमिक विद्यालयों में, विशेषकर विज्ञान, गणित और अंग्रेजी के अध्यापकों की कमी एक चुनौती है, और कई माध्यमिक स्कूल छात्र-शिक्षक अनुपात संबंधी राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान द्वारा निर्धारित मानदंड हासिल नहीं कर पाए हैं। राज्य में आईसीडीएस की निगरानी और पर्यवेक्षण करने वाले प्रशासनिक तंत्र के मौजूदा कर्मियों पर काम का बहुत बोझ है, -मार्च 2014 की स्थिति के अनुसार (नवीनतम उपलब्ध आंकड़े), छत्तीसगढ़ में सुपरवाइजर के 19% और बाल विकास परियोजना अधिकारी (सीडीपीओ) के 61% पद रिक्त थे । इन कमियों को निकट भविष्य में दूर तो नहीं किया जा सकता, लेकिन इससे पहले ही बोझिल आपूर्ति तंत्र पर और दबाव पड़ता है।

6.2.3 बुनियादी सुविधाओं की कमी और स्थानीय स्तर से अप्रभावी नियोजन

अगली बड़ी समस्या है इन सेवाओं की आपूर्ति हेतु बुनियादी सुविधाओं की कमी। राज्य के प्राथमिक और माध्यमिक विद्यालयों में कई बुनियादी सुविधाओं की कमी है, जैसे प्राथमिक विद्यालयों में इस्तेमाल लायक शौचालय, पेयजल की सुविधा, पूरी चहारदीवारी और माध्यमिक विद्यालयों में कंप्यूटर प्रयोगशालाओं की कमी। लेकिन सर्वेक्षण में पाया गया कि जरूरी नहीं कि इन सुविधाओं के लिए स्थानीय स्तर से आवश्यकता के अनुरूप मांग रखी जा रही हो। इसका मूल कारण यह है कि इकाई-स्तर की जरूरतों को प्रस्तुत करने के लिए कोई सुचारु, सुदृढ़ तंत्र नहीं है। एक तो बहुत ही कम स्कूल अपनी जरूरतों को ऊपर के स्तर तक पहुंचाने के लिए स्कूल विकास योजना बनाते हैं, और जो बनाते भी हैं, उन्हें अभिभावकों सहित सभी पक्षों के साथ विचार विमर्श से ऐसी योजनाएँ बनाने का प्रशिक्षण प्राप्त नहीं है।

सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के ज़िला स्तरीय अधिकारियों के साक्षात्कारों से हमें मालूम हुआ कि वरिष्ठ प्रशासनिक अमला भी इन योजनाओं को व्यापक ज़िला स्तरीय नियोजन प्रक्रिया में शामिल नहीं करता। योजना निर्माण के लिए जिम्मेदार ब्लॉक और जिला स्तर के अधिकारी भी स्कूलों का नियमित दौरा नहीं करते कि वही स्कूल की जरूरतों को समझकर उनके अनुरूप योजनाएँ बनाएँ। नतीजतन, जो थोड़े-बहुत सिविल कार्य मंजूर होते हैं, वे स्कूल की मांगों या जरूरतों के अनुरूप नहीं होते और जो छोटे-मोटे काम हो पाते हैं (ज़्यादातर पंचायत के जरिये), वे शिक्षा विभाग के निगरानी के दायरे में नहीं आते।

6.2.4 समुचित आंकड़े (Data उपलब्ध न होना और उनका खराब प्रबंधन)

अंत में, खासकर आईसीडीएस के संदर्भ में, आंगनवाड़ियों और स्वसहायता समूहों के साथ-साथ राज्य स्तर पर भी ठीक से आंकड़े न रखा जाना गंभीर समस्या है। ज़्यादातर आंगनवाड़ियों में पासबुक और कैशबुक उपलब्ध नहीं थीं। जिन आंगनवाड़ियों में कैशबुक और पासबुक उपलब्ध थीं भी, वहाँ भी वे प्रायः अद्यतन नहीं थीं और आंगनवाड़ी कार्यकर्ता उसकी अधिकांश प्रविष्टियों को समझाने में असमर्थ थीं। आंगनवाड़ी केन्द्रों में ताज़े पके भोजन के लिए सामान की आपूर्ति करने वाले और प्राथमिक स्कूलों में मध्याह्न भोजन परोसने वाले स्वसहायता समूहों के रिकॉर्ड का भी यही हाल था। ज़्यादा चिंताजनक बात यह है कि राज्य स्तर पर

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

भी आईसीडीएस से जुड़े आंकड़ों का प्रबंधन, अन्य तीनों योजनाओं के तहत प्रबंधित और उपलब्ध कराये जाने वाले आंकड़ों के मुकाबले काफी खराब था।

जैसा कि पहले कहा जा चुका है, ये समस्याएँ महज छत्तीसगढ़ की नहीं हैं। एकाउंटेबिलिटी इनीशिएटिव द्वारा अन्य राज्यों में सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं के अध्ययनों में भी ऐसी ही चुनौतियाँ नज़र आईं। लेकिन छोटे-मोटे सुधार कर इन चुनौतियों से निपटा जा सकता है। उल्लेखनीय है कि यह रिपोर्ट लिखे जाते समय, छत्तीसगढ़ सरकार ने इस अध्ययन में व्यक्त कतिपय चिंताओं को दूर करने के लिए कुछ कदम उठाए हैं। जैसे, स्कूलों की बेहतर निगरानी के लिए शिक्षा विभाग ने 'गुणवत्ता अभियान' शुरू किया है, जिसमें अधिकारियों द्वारा अनिवार्य छमाही दौरों का प्रावधान है। अगले कुछ वर्षों में इस अभियान का विस्तार माध्यमिक विद्यालयों तक भी किया जाएगा। इसके अलावा, राज्य सरकार ने (1) अगले तीन वर्षों में सभी स्कूलों में बिजली की सुविधा प्रदान करने; और (2) वित्त वर्ष 2015-16 से सभी स्कूल अनुदान सीधे स्कूलों के खातों में अंतरित करने के लिए एक आदेश जारी किया है।

छत्तीसगढ़ ने कई नई शुरुआत की हैं (जैसे मध्याह्न भोजन परोसने का काम स्वसहायता समूहों को देना; स्वसहायता समूहों के चयन, सिविल कार्यों के कार्यान्वयन और शिक्षकों के चयन में पंचायतों को शामिल करना; अनाज की आपूर्ति को सुचारु बनाने के लिए ऑनलाइन तंत्र शुरू करना आदि) इनकी वजह से आगे के सुधारों के लिए मार्ग पहले से ही प्रशस्त है। प्रशासन से जुड़ी छोटी-छोटी बातों पर ध्यान देने से सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं के कार्यान्वयन में काफी सुधार संभव है।

6.3 सिफ़ारिशें

इस अध्याय में, हमारे पहले के अध्ययनों और छत्तीसगढ़ सर्वेक्षण से प्राप्त निष्कर्षों के आधार पर कुछ व्यापक नीतिगत सिफ़ारिशें की गई हैं।

6.3.1 राज्य में सार्वजनिक वित्त प्रबंधन (Public Financial Management) में सुधार

सिफ़ारिशों का पहला हिस्सा राज्य में सार्वजनिक वित्त प्रबंधन प्रणाली में सुधार से संबंधित है। हमने पाया कि सभी योजनाओं की वित्त प्रबंधन प्रणालियों में बहुत-सी प्रक्रियागत बाधाएँ हैं। नतीजा ये कि बजट आवंटनों, रिलीज और जमीनी स्तर पर वास्तविक व्यय में बहुत अंतराल रहता है। बजट आवंटनों को सुनिश्चित समय और स्थापित तरीके से प्रशासन के निचले स्तरों तक पहुँचाने में सरकार की अक्षमता के कारण स्कूलों और आंगनवाड़ियों जैसी इकाइयों को पता ही नहीं चल पाता कि अनुदान राशि कब मिलेगी, नतीजतन वे अपनी तात्कालिक ज़रूरतों के मुताबिक उसे खर्च भी नहीं कर पाते। निधियों की रिलीज में विलंब के पीछे कई प्रक्रियागत अक्षमताएँ भी हैं। जैसे, बैंक खाता संख्या गलत बताना (स्वसहायता समूहों आदि द्वारा) और स्थानीय बैंकों के साथ बहुत कम समन्वय। इन सब वजहों से निधियों का प्रवाह प्रभावित होता है और ज़रूरत के समय प्रशासन के विभिन्न स्तरों को (मंजूरी प्राप्त) संसाधन सुलभ नहीं हो पाते।

प्रबंधन की "त्वरित" (Just-in-time) प्रणाली बनाकर निधियों के प्रवाह को सुचारु बनाया जा सकता है ताकि ज़रूरत पड़ने पर व्ययकर्ता इकाइयों (जैसे स्कूल, आंगनवाड़ियाँ, ब्लॉक और ज़िला स्तर की इकाइयों) के बैंक खातों में सीधे पैसा आ सके। इससे सरकार के विभिन्न स्तरों को धन के अंतरण में होने वाली देरी समाप्त होगी, आपूर्ति श्रृंखला के विभिन्न स्तरों पर बैंक खातों में पड़े और इस्तेमाल न हो रहे धन में कमी आएगी और नियमित तौर पर निधियों की ट्रैकिंग से और अधिक पारदर्शिता सुनिश्चित होगी। "त्वरित" अंतरण प्रणाली बनाने के लिए एक **व्यय सूचना नेटवर्क (EIN) स्थापित करना होगा** जो निधि आवंटन, रिलीज और निगरानी तंत्र के रूप काम करेगा। इस नेटवर्क से पैसे का आवंटन करने वाली

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

एजेंसी (यानि राज्य) और सभी व्ययकर्ता इकाइयां (जैसे स्कूल, आंगनवाड़ी, ब्लॉक और ज़िला) एक ही आईटी प्लेटफॉर्म पर आ जाएंगी¹¹¹।

सरकार का मौजूदा व्यय तंत्र “push” यानि संवितरण आधारित तंत्र के रूप में डिजाइन किया गया है, जिसमें प्राधिकारियों की एक पदानुक्रमिक श्रृंखला है। इसी के अनुसार प्रत्येक व्यय प्राधिकारी पर प्रशासन के अगले स्तर को एकमुश्त किस्त जारी करने की ज़िम्मेदारी होती है। इन किस्तों की रिलीज में अनुमोदन और मंजूरी के कई स्तर शामिल होते हैं। अगर इस तंत्र को **बदलकर सरल, वास्तविक-समय आधारित “pull” यानि आहरण या मांग आधारित तंत्र** बना दिया जाए तो बहुत सी समस्याएँ सुलझ जाएंगी। इस नई प्रणाली के तहत सरकार की विभिन्न व्ययकर्ता इकाइयों (मंत्रालयों, विभागों, स्थानीय इकाइयों) को एक केंद्रीय व्यय पूल से जोड़ दिया जाए ताकि प्रत्येक व्ययकर्ता इकाई जरूरत पड़ने पर इस पूल से पैसा ले सके। इसे तीन नंबरों, जनधन योजना, आधार और मोबाइल नंबर (JAM) से जोड़ा जाएगा। इन तीनों नंबरों का इस्तेमाल कर इस “pull” या आहरण आधारित प्रणाली से इंटरनेट और आईटी प्लेटफॉर्मों के जरिये, निधियों के अंतरण से जुड़ी दोनों समस्याएँ हल हो सकेगी, फिर चाहे वह केंद्र और राज्य सरकार द्वारा सही समय पर और कुशल व पारदर्शी ढंग से स्थानीय कार्यान्वयन एजेंसियों को निधियाँ अंतरित करने से जुड़ी समस्या हो या लाभार्थी या दुकानदार के बैंक खातों में बिना किसी देरी के पैसा पहुंचाने से जुड़ी

112 |

इस ऑनलाइन आहरण तंत्र से ने केवल सही प्राप्तकर्ता को समय पर पैसा मिलना सुनिश्चित हो सकेगा, बल्कि इससे पारदर्शिता भी सुनिश्चित होगी क्योंकि जिलाधिकारी से लेकर आम नागरिक तक, कोई भी निधियों के प्रवाह को ट्रैक कर सकेगा। इससे रिपोर्ट के निष्कर्षों में उल्लिखित विलंब और अपारदर्शिता में काफी कमी आएगी।

छत्तीसगढ़ में, सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के तहत भुगतान पहले ही ऑनलाइन ट्रेजरी के द्वारा किया जाता है। लेकिन अब भी यह पदानुक्रम वाली संवितरण प्रणाली ही है। पहले से मौजूद आईटी ढांचे का इस्तेमाल कर और त्वरित आहरण तंत्र का निर्माण कर छत्तीसगढ़ सबसे निचले स्तर तक व्यय प्रबंधन का विकेन्द्रीकरण कर सकता है। समेकित बाल विकास योजना और मध्याह्न भोजन योजना के कार्यान्वयन के लिए भी इसी प्रकार के तंत्र स्थापित किए जा सकते हैं। हालांकि आहरण आधारित प्रणाली ही दीर्घवधिक लक्ष्य होना चाहिए, लेकिन तब तक मौजूदा प्रणाली में कुछ बदलाव कर इसे ज़्यादा पारदर्शी बनाया जा सकता है। वर्तमान प्रणाली में, भुगतान इलेक्ट्रॉनिक रूप में और तुरंत किए जाते हैं, लेकिन फिर भी यह प्रणाली इतनी पारदर्शी नहीं है कि भुगतान संबंधी कागजातों को ट्रैक किया जा सके। जैसे, यदि कोई ऐसी व्यवस्था हो जिससे स्कूलों/लाभार्थियों को किए गए भुगतान के वाउचरों की जांच की जा सके तो सके तो इस ऑनलाइन प्रणाली की पारदर्शिता और भी बढ़ेगी। साथ ही, ट्रैकिंग के जरिये पारदर्शिता सुनिश्चित कर प्रत्येक भुगतान का ब्यौरा प्रशासनिक अधिकारियों से लेकर आम नागरिक तक, सभी को उपलब्ध कराया जा सकता है।

¹¹¹ “Pull, no push, to open up spending”, Livemint, T.R. Raghunandan, Yamini Aiyar, 23rd June, 2015. यह भी देखें Nandan Nilekani “Report of the Technology Advisory Group for Unique Projects”, January 2011 (http://finmin.nic.in/reports/tagup_report.pdf पर उपलब्ध)।

¹¹² “Doing More With Less: Developing JAM+ to reform Public Finance Management in India”: Santosh Mathew and Dwijo Goswami, April 23, 2016 vol II no 17 Economic & Political Weekly

6.3.2 सामान्य अनुदानों (Untied Block Grants) का प्रावधान कर जिलों का सशक्तीकरण पारदर्शी सूचना नेटवर्क स्थापित होने के बाद, स्कूलों और आंगनवाड़ियों जैसी इकाइयों में **बुनियादी ढांचे संबंधी मानकों को पूरा करने और अन्य जरूरतों को पूरा करने के लिए राज्य, जिलों को अनियत मद वाले सामान्य अनुदान** जारी करने पर विचार कर सकता है। जैसा कि हमारे सर्वेक्षण के नतीजों से पता चलता है कमियाँ और समस्याएँ तो सभी जिलों में हैं, लेकिन उनकी प्रकृति और व्यापकता का स्तर हर ज़िले में अलग-अलग है। जैसे, ज़रूरी नहीं कि जनजातीय जिले हर पैमाने पर पिछड़े ही हों। असल में, हमारे अध्ययन से तो यह बात मिथ्या ही साबित होती है। सबसे महत्वपूर्ण उदाहरण है, बस्तर, जहाँ आईसीडीएस निगरानी, और आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं की जागरूकता का स्तर अन्य जिलों के मुकाबले बेहतर है, जिससे पता चलता है कि कर्मियों का प्रशिक्षण वहाँ कोई बड़ा मसला नहीं है। दूसरी ओर, गैर-जनजातीय जिले जैसे जांजगीर चांपा में मध्याह्न भोजन की व्यवस्था औरों से बदतर है। राजनांदगांव में भी कार्यान्वयन में कमियाँ देखी गईं, जबकि उसका प्रदर्शन ज्यादातर संकेतकों पर औरों से बेहतर है, लेकिन वह भी कुछ मामलों में औरों से पीछे है। और फिर इस्तेमाल लायक शौचालय की कमी जैसी चुनौतियाँ तो पूरे राज्य में हैं। यानी, सभी जिलों के लिए कोई एक ही समाधान नहीं सुझाया जा सकता और हर मामले में अलग-अलग ढंग से कार्य करना होगा।

लेकिन, हमने अध्ययन में पाया कि जिलों को होने वाले आवंटनों में इन विभिन्नताओं पर ध्यान नहीं दिया जाता- जैसे, स्कूलों के लिए बहुत कम सिविल कार्य स्वीकृत किए गए हैं और जो स्वीकृत हुए भी हैं, वे स्कूल की जरूरतों के अनुरूप नहीं हैं। सूरजपुर में स्कूलों में चहारदीवारियों और कंप्यूटर प्रयोगशालाओं की बेहद कमी है, जबकि बस्तर में, अन्य जिलों के मुकाबले शिक्षक बहुत कम हैं। अगर समस्याएँ अलग-अलग हैं तो हर ज़िले के लिए प्राथमिकताएँ भी अलग-अलग होनी चाहिए और ज़िले को अपनी प्राथमिकताएँ तय कर उन्हें कार्यान्वित करने का अधिकार होना चाहिए।

6.3.3 जवाबदेही और स्वायत्तता का संतुलन

ज़िलों के स्तर पर अनियत अनुदानों का प्रभावी उपयोग सुनिश्चित करना ज़रूरी है। इसके लिए **ज़िलों को जवाबदेह बनाना होगा**। दूसरे शब्दों में, स्वायत्तता के साथ-साथ जवाबदेही और पारदर्शिता भी आवश्यक है। ऊपर वर्णित व्यय प्रबंधन तंत्र से पारदर्शिता सुनिश्चित की जा सकती है। ज़िले भी निधियों के उपयोग के लिए जवाबदेह हों, इसके लिए राज्य सरकार इस बात पर विचार कर सकती है कि ज़िले, विशिष्ट कार्यकलापों को प्राथमिकता देते हुए और अपनी योजनाओं को सार्वजनिक करें और अगले तीन वर्षों हेतु आवश्यक निधियों का अनुमान प्रस्तुत करें। लेकिन, इस प्रक्रिया के पूर्ण विकेंद्रीकरण के लिए स्कूल स्तर पर योजना-निर्माण आवश्यक है। स्थानीय जरूरतों को एकत्र कर ज़िला स्तर पर प्रस्तुत करने और उनकी प्राथमिकता तय करने का एकमात्र रास्ता है - प्रभावी और मजबूत स्थानीय नियोजन प्रक्रिया।

राज्य में सामाजिक क्षेत्र की योजनाओं के कार्यान्वयन की कई चुनौतियों के पीछे मुख्य वजह है निचले स्तर पर कमजोर नियोजन प्रक्रिया। सर्व शिक्षा अभियान और राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान के मामले में, सर्वेक्षण में शामिल कई स्कूलों में स्कूल प्रबंधन समितियाँ और स्कूल प्रबंधन तथा विकास समितियाँ थीं, और कुछ स्कूल तो स्कूल विकास योजना भी बना रहे थे, लेकिन स्कूल विकास योजनाएँ सहभागितापूर्ण ढंग से नहीं बन रही थीं और उनमें स्कूल की प्रमुख जरूरतों पर ध्यान नहीं दिया जा रहा था। राज्य की बजट और नियोजन प्रक्रियाओं में भी स्कूल स्तरीय योजनाओं को शामिल नहीं किया जाता। राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान और सर्व शिक्षा अभियान के विपरीत, समेकित बाल विकास योजना (ICDS) के तहत राज्य-विशिष्ट योजना बनाने का कोई प्रावधान नहीं था (अभी हाल तक)। मौजूदा सर्वेक्षण में शामिल जिलों ने बताया कि उन्होंने 2013-14 में पहली बार एक वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना योजना बनाई थी, इसे तैयार करने में उन्हें "2-3" महीने का समय लगा लेकिन योजना भेजने के बाद से उन्होंने उसके बारे में कुछ सुना नहीं।

वास्तविक जरूरतों से इन योजनाओं का कोई संबंध न होने और ज़िले अथवा राज्य की व्यापक योजनाओं में इनको जगह न मिलने के कई कारण हैं। एक कारण तो यह हो सकता है कि मार्गनिर्देशन के अभाव में स्कूल और आंगनवाड़ियां योजनाएँ बनाने के लिए पर्याप्त दक्ष नहीं हैं-चारों जिलों में जिन स्कूलों का सर्वेक्षण हुआ, उनमें से सिर्फ 34% को ही **स्कूल विकास योजना बनाने का प्रशिक्षण मिला था**। दूसरा, हमारे फील्ड सर्वेक्षणों से पता चला कि स्कूल प्रबंधन समितियाँ आमतौर पर गैर-सहभागितापूर्ण तरीके से काम करती हैं और इसमें केवल कुछ अध्यापकों, प्रधानाध्यापक और समुदाय के कुछ नेताओं की राय को ही महत्व दिया जाता है। वंचित समूहों की तो बात ही छोड़िए, अधिसंख्य अभिभावकों की राय भी नहीं ली जाती। खासकर स्कूल में पढ़ने वाले बच्चों के अभिभावकों में **जागरूकता बढ़ाने के लिए** स्कूल प्रबंधन समिति की भूमिकाओं और जिम्मेदारियों के बारे में जानकारी देने के लिए एक वार्षिक सूचना अभियान चलाया जा सकता है। स्कूल प्रबंधन समितियों के प्रशिक्षणों के लिए राज्य कुछ निधियाँ अलग से आवंटित करने पर विचार कर सकता है। **स्कूल विकास योजना कैसे तैयार करें, जैसे विषयों पर मॉड्यूल तैयार किए जा सकते हैं**, और स्कूल प्रबंधन समितियों को प्रशिक्षण दिया जा सकता है कि इस प्रकार की योजनाओं के निर्माण की प्रक्रिया और पद्धति क्या हो। उदाहरण के लिए, एकाउंटेबिलिटी इनीशिएटिव में हमने टूलकिट तैयार किए हैं, जिनका प्रयोग कर प्रासंगिक और प्रभावी स्कूल विकास योजना बनाने में स्कूल प्रबंधन समितियों की मदद की जा रही है। इस्तेमाल में आसान इन टूलकिटों से स्कूल संबंधी उपयुक्त आंकड़ों को एकत्र करने में स्कूल प्रबंधन समिति को आसानी होती है; और योजना-निर्माण, अनुदानों की प्राप्ति और व्यय की ट्रैकिंग के लिए प्रारूप और व्यापक वार्षिक कार्य योजना तैयार करने में मदद मिलती है।

6.3.4 निर्णय प्रक्रिया में सुधार के लिए नई बेहतर सूचना प्रबंधन प्रणालियों की स्थापना और मौजूदा प्रणालियों का सुदृढीकरण

प्रशासन के स्थानीय स्तर, जैसे ज़िला स्तरीय कार्यालय स्वायत्त निर्णय ले सकें, इसके लिए कई कदम उठाने होंगे। पहला कदम है उन्हें इकाई स्तर से **सही आंकड़े उपलब्ध कराना** ताकि वे कार्य निष्पादन पर नज़र रख सकें। इकाई स्तर पर आंकड़े ठीक से न रखे जाने के कारण विकेन्द्रीकरण की प्रक्रिया में दो प्रकार से बाधा पहुँचती है। पहला तो, ज़िला प्रशासन, स्थानीय स्तर से नियोजन को प्रोत्साहन और महत्व नहीं दे पाता। इस अध्ययन के दौरान आईसीडीएस सुपरवाइजरों ने साक्षात्कार में स्वीकार किया कि आंगनवाड़ियों में ठीक से रिकॉर्ड न रखे जाने के कारण कोई योजना नहीं बन पाती। इसलिए वे अपने अधीन आंगनवाड़ियों की जरूरतों का सही-सही आकलन कर जिलों को रिपोर्ट नहीं कर पाते, फलस्वरूप ये मांगें ज़िला स्तरीय योजनाओं में शामिल भी नहीं हो पातीं। दूसरा, खासकर, इकाई के स्तर पर आंकड़े ठीक से न रखे जाने का परिणाम होता है, सामुदायिक कार्यकर्ताओं में जागरूकता का अभाव। आंगनवाड़ी कार्यकर्ता अपनी पासबुक या केशबुक में दर्ज राशियों को समझने या समझाने में असमर्थ थीं। ऐसे हालात में, इकाइयों को किसी भी राशि के संवितरण का कोई अर्थ नहीं रह जाता। कुछ आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं को तो यह भी पता नहीं चलता कि प्राप्त राशि किसलिए है और इसलिए पैसा बिना खर्च हुए पड़ा रहता है। अगर किन्हीं मामलों में आंगनवाड़ी कार्यकर्ताओं ने पैसा खर्च भी किया होता है तो वे इस खर्च का रिकॉर्ड इस तरीके से नहीं रखतीं कि यह जानकारी उच्च अधिकारियों को भेजी जा सके। स्थानीय स्तर पर रिकॉर्डों के रख-रखाव में सुधार और आंकड़ा-आधारित कुशल सूचना तंत्र प्रशासनिक सुधारों में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है। **सामुदायिक कार्यकर्ताओं को रिकॉर्ड**, खासकर केशबुक के **रख-रखाव के बारे में प्रशिक्षण** देकर यह लक्ष्य हासिल किया जा सकता है।

यहाँ आंकड़ों संबंधी कुछ और चुनौतियों का ज़िक्र आवश्यक है। हमने पाया कि कई ज़िला और ब्लॉक कार्यालयों में आंकड़े तो प्राप्त हो रहे थे, लेकिन प्रायः विश्लेषण या ट्रैकिंग और निगरानी के लिए उनका उपयोग नहीं हो रहा था। इसे समझने के लिए राज्य में मध्याह्न भोजन हेतु अनाज के आवंटन का निर्धारण करने वाले सॉफ्टवेयर का उदाहरण लेते हैं। हालांकि इसकी वजह से राज्य में मध्याह्न भोजन हेतु अनाज आवंटन और आपूर्ति सुचारु रूप से होने लगी है, लेकिन हमने किसी अधिकारी को स्कूलों के निगरानी दौरे के समय इस सॉफ्टवेयर द्वारा तैयार रिपोर्ट का इस्तेमाल करते नहीं सुना (जबकि स्कूलों की निगरानी

में मध्याह्न भोजन की निगरानी की जिम्मेदारी भी शामिल है)। और ऐसा इसके बावजूद है कि यह सॉफ्टवेयर कई बिन्दुओं, जैसे स्कूलों में रसोई और भोजन पकाने के बर्तन, चूल्हे आदि की स्थिति, नियुक्त रसोइयों, कूपन तैयार किए जाने, मध्याह्न भोजन आवंटन और रिलीज, अनाज की ढुलाई आदि के बारे में सूचना मुहैया कराता है। अगर इन आंकड़ों का विश्लेषण किया जाता और निगरानी हेतु जानकारी के रूप में इस्तेमाल किया जाता तो हमें मध्याह्न भोजन योजना में ऐसी कमियाँ देखने को नहीं मिलती कि कुछ महीनों में स्कूलों को कूपन नहीं मिलते, या कुछ महीने उन्हें कूपन में दर्ज पूरा अनाज नहीं मिलता। इसकी वजह से कई बार कुछ स्कूलों को मध्याह्न भोजन परोसना बंद भी करना पड़ा। सर्वेक्षण क्षेत्रों में मध्याह्न भोजन के संबंध में यही सबसे बड़ी शिकायतें थीं।

असल में यह समस्या मानव संसाधन से भी जुड़ी है। जैसे, आईसीडीएस के मामले में, ज़िला परियोजना अधिकारियों ने बताया कि ज़िला कार्यालय में नियमित तौर पर बहुत अधिक आंकड़े आते हैं, लेकिन कार्यालय में इसका उपयोग करने के लिए कोई दक्ष कर्मि नहीं है। ज़िला और ब्लॉक कार्यालयों में पर्याप्त एमआईएस कर्मि और कंप्यूटर ऑपरेटर नहीं हैं। जहाँ हैं भी, वहाँ भी इन्हें क्षेत्र से प्राप्त आंकड़ों के विश्लेषण का प्रशिक्षण प्राप्त नहीं है, जिसकी वजह से ये महज डाटा एंट्री ऑपरेटर बनकर रह जाते हैं। क्षेत्र से प्राप्त रिपोर्ट के **विश्लेषण के लिए डाटा एंट्री ऑपरेटर और एमआईएस (MIS) अधिकारियों को प्रशिक्षण देने से** वरिष्ठ अधिकारियों को क्षेत्र की वास्तविक स्थिति की जानकारी मुहैया मिल सकेगी, और वे प्रभावी निर्णय ले सकेंगे।

दूसरी ओर यह भी एक सवाल है कि **क्या आंकड़े निर्णय प्रक्रिया के लिए उपयोगी प्रारूप में एकत्रित किए जाते हैं**। जैसे एमडीएम सॉफ्टवेयर में बच्चों की मासिक उपस्थिति दर्ज ही नहीं की जाती, जबकि यह संख्या अनाज पर होने वाले व्यय और भोजन पकाने की लागत की सही जानकारी के लिए बहुत ज़रूरी है। ऐसी सूचनाओं के शामिल होने से अधिकारी और बेहतर ढंग से योजना के कार्यान्वयन की निगरानी कर सकेंगे और अनाज की अतिरिक्त मांग पर लगाम कस सकेंगे। इससे राज्य को उन मामलों में भी कदम उठाने में सहायता मिलेगी जहाँ मध्याह्न भोजन परोसा जाना बंद कर दिया गया हो¹¹³। साथ ही, इससे इकाई स्तर के कर्मियों जैसे प्रधानाध्यापकों को अपनी समस्याएँ रखने के लिए एक उपयोगी साधन मिल सकेगा और साथ ही उनमें निगरानी का भय भी रहेगा। इसी प्रकार, समेकित बाल विकास योजना के ब्लॉक कार्यालयों में काम करने वाले बाल विकास एवं परियोजना अधिकारियों ने बताया कि सुपरवाइजर उन्हें जो प्रारूप भेजते हैं, उन्हें पढ़ना लगभग नामुमकिन है। ऐसे में, यह सवाल पूछे जाने की ज़रूरत है कि आंगनवाड़ियों की समुचित निगरानी करने, उनकी समस्याओं के समाधान, और उचित कार्रवाई सुनिश्चित करने के लिए बाल विकास एवं परियोजना अधिकारियों को किन आंकड़ों से मदद मिलेगी? और क्या उन्हें जो आंकड़े प्राप्त होते हैं वे समस्याओं के समाधान के लिए पर्याप्त हैं?

अंत में, आंकड़ों के संग्रह और विश्लेषण का तब तक कोई अर्थ नहीं जब तक कि कर्मि केवल आंकड़ों का संग्रह कर उन्हें अग्रेषित करना ही अपना कार्य समझें। कोई भी आंकड़ा प्रबंधन तंत्र तभी उपयोगी है—जब उससे कार्य-संस्कृति में बदलाव आए—सोच बदले और कार्य-निष्पादन आंकड़ों के संबंध में कार्रवाई की काबिलियत पर नहीं, बल्कि इस बात पर निर्भर हो कि आंकड़ों के आधार पर कामकाज के तरीके में क्या बदलाव किया गया।

¹¹³ उत्तर प्रदेश और बिहार में, जहाँ मध्याह्न भोजन की रिपोर्ट के लिए IVRM कॉल सिस्टम प्रयोग किया जाता है, मध्याह्न भोजन के बारे में किए गए एक ऐसे ही अध्ययन में उत्तर प्रदेश के ज़िला स्तरीय कर्मियों ने बताया कि यदि कोई स्कूल तीन दिन तक मध्याह्न भोजन नहीं परोसता है तो ब्लॉक स्तर पर भोजन की निगरानी के लिए जिम्मेदार कर्मि को स्कूल जाकर कारणों की पड़ताल करनी आवश्यक है।

1. भूमिकाओं और जिम्मेदारियों का स्पष्ट निर्धारण

स्वायत्तता में वृद्धि के साथ-साथ प्रशासनिक तंत्र में अधिक स्पष्टता के साथ भूमिकाओं और जिम्मेदारियों का पुनर्वितरण किया जाना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि हरेक के पास अपनी विशिष्ट भूमिका और जिम्मेदारी निभाने के लिए समुचित अधिकार और संसाधन हों। रिपोर्ट से पता चलता है कि सर्व शिक्षा अभियान के मौजूदा प्रशासनिक तंत्र में पदानुक्रम उलझाव भरा है और जवाबदेही तंत्र अस्पष्ट है। जिला शिक्षा अधिकारियों पर शिक्षकों की निगरानी की जिम्मेदारी है, लेकिन किसी शिक्षा कर्मियों के चूक करने पर दंडित करने के लिए उसके पास न के बराबर वित्तीय अधिकार हैं। शिक्षा कर्मियों, जिला पंचायत के मुख्य कार्यकारी अधिकारी के अधीन होते हैं। इसी तरह, प्रधानाध्यापक, ब्लॉक और जिला शिक्षा अधिकारी, स्कूलों में सिविल कार्य की निगरानी करने में खुद को प्रायः असमर्थ और अक्षम पाते हैं क्योंकि राज्य सरकार निर्माण एजेंसियों या पंचायतों को सीधे भुगतान करती है। ये एजेंसियां और पंचायतें शिक्षा विभाग के निगरानी क्षेत्राधिकार से बाहर हैं। हालांकि, विकेन्द्रीकरण के लिहाज से पंचायतों को निर्माण कार्य में शामिल करना एक अच्छा विचार है, और उनकी जवाबदेही की भी व्यवस्था है (स्कूल प्रबंधन समितियों के जरिये), लेकिन हमारे आंकड़े दर्शाते हैं कि स्कूल प्रबंधन समितियां काम नहीं करतीं और इसमें सब की भागीदारी नहीं होती।

2. स्थानीय स्तरों पर क्षमता निर्माण

राज्य सरकार द्वारा स्थानीय स्तरों पर क्षमता निर्माण के लिए पहल अत्यंत आवश्यक है। सर्वेक्षण से पता चलता है कि सभी अधिकारियों ने उन संस्थाओं का दौरा नहीं किया जिनकी निगरानी उन्हें करनी थी, फिर चाहे आंगनवाड़ी केंद्र हों या फिर विद्यालय। इस मामले में सुपरवाइजर्स का प्रदर्शन बेहद खराब था, जबकि आंगनवाड़ी के कार्यों की निगरानी में सुपरवाइजर की भूमिका बेहद महत्वपूर्ण होती है। निगरानी की रिपोर्टिंग के लिए हमने केवल निगरानी रजिस्टर ही देखे, इसलिए यह कहना कठिन है कि जिन आंगनवाड़ियों या स्कूलों में अधिकारियों ने व्यक्तिगत दौरे किए, वहाँ निगरानी भी की या नहीं। तो भी, अधिकारियों के दौरे बेहद कम थे और इस खामी पर ध्यान दिया जाना ज़रूरी है।

गुणात्मक साक्षात्कारों से पता चलता है कि राज्य में कर्मियों की कमी के कारण भी ठीक से निगरानी नहीं हो पाती। विशेषकर, महिला एवं बाल विकास विभाग में कर्मियों की कमी एक बड़ी समस्या है, जहां बाल विकास परियोजना अधिकारियों के लगभग 61% पद रिक्त हैं। इसके अलावा, जिला कार्यालयों में साक्षात्कार से पता चला कि वहाँ आंगनवाड़ियों से प्राप्त आंकड़ों की कोडिंग करने, उनका विश्लेषण करने और उसी के आधार पर जिला योजनाएं बनाने में सहायता के लिए और अधिक कंप्यूटर ऑपरेटर्स की आवश्यकता है। इसी तरह, पहले ही काम के बोझ से लदे कर्मियों को मध्याह्न भोजन योजना एक अतिरिक्त जिम्मेदारी लगती है। जो अधिकारी निगरानी के लिए क्षेत्र में गए भी, उनकी भी शिकायत थी कि उन्हें परिवहन खर्च की प्रतिपूर्ति नहीं होती। और अंतिम बात, आमतौर पर निगरानी दौरों को खानापूर्ति समझा जाता है और उनका कोई फीडबैक नहीं लिया जाता, न ही बाद में उसके आधार पर कोई कार्रवाई की जाती है। कई बार, निचले स्तर के अधिकारी जैसे आंगनवाड़ियों का दौरा करने वाले सुपरवाइजर या स्कूलों का दौरा करने वाले क्लस्टर स्तरीय अधिकारी वेतन या खाना पकाने की लागत मिलने में विलंब जैसी शिकायतों को जिले के उच्चाधिकारियों के पास भेजने के अलावा ज़्यादा कुछ नहीं कर पाते।

ऐसे में हमारा सुझाव है कि सांस्थानिक ढांचे में कतिपय सुधार, जैसे **पूरे तंत्र में फीडबैक की मजबूत व्यवस्था और सभी की जवाबदेही तय करने** से निगरानी बेहतर होगी और स्थानीय अधिकारियों में भी काम को लेकर अपनेपन की भावना विकसित होगी। स्थानीय स्तर पर तकनीकी और वित्तीय क्षमता में वृद्धि और कर्मियों की नियुक्ति जैसे अन्य बदलाव भी ज़रूरी हैं। **इकाई स्तर की निगरानी करने वाले अधिकारियों को प्रशिक्षण** देने से भी दीर्घकालिक सुधार हो सकते हैं। जैसे, बिहार और हरियाणा

पैसा: छत्तीसगढ़ की सामाजिक क्षेत्र योजनाओं का विश्लेषण

में किए गए प्रयोगों से पता चलता है कि यदि इस स्तर के अधिकारियों को प्रशिक्षण दिया जाए और उन्हें शिक्षकों को सहायता और प्रेरणा देने की जिम्मेदारी सौंपी जाए तो काफी फायदा होता है।

अतः, अंत में हमारी सिफ़ारिश है कि सुधार, दो स्तरों पर किए जाएँ। पहला, सार्वजनिक वित्त प्रबंधन में व्यापक बदलाव, जहां ऊपर के अधिकारियों द्वारा निधियाँ संवितरित (push) न हों, बल्कि निचले स्तर की व्ययकर्ता इकाइयों द्वारा निधियाँ आहरित (pull) की जाएँ। इसका प्रावधान हर संभव विकेंद्रीकृत स्तर तक करना होगा और हरेक स्तर को यह अधिकार होना चाहिए कि वह अपने आवंटन के आधार पर पूर्व-निर्धारित व्यय सीमा तक राशि आहरित कर सके। इससे न केवल भुगतान में विलंब नहीं होगा, बल्कि भुगतान में पारदर्शिता भी सुनिश्चित होगी। पारदर्शिता में वृद्धि के साथ-साथ ज़िलों को सामान्य (अनियत) अनुदान देकर अधिक स्वायत्तता देना भी ज़रूरी है। इस अनुदान को वे अपनी प्राथमिकताओं के आधार पर खर्च कर सकते हैं। लेकिन, जिलों को अपनी प्राथमिकताओं की समझ तभी होगी (और उन्हें इनके लिए जवाबदेह भी ठहराया जा सकेगा), जब स्थानीय योजना निर्माण की प्रक्रिया मजबूत हो और स्थानीय स्तर की मांगों को उच्च प्रशासनिक स्तर तक भेजा जा सके। इसके लिए, हर स्तर पर आंकड़ा प्रबंधन तंत्र को सुधारना होगा; आंकड़ों का संग्रह इस तरह करना होगा कि उनका उपयोग हो पाये; और अंततः एक ऐसी कार्यसंस्कृति विकसित करनी होगी जो कार्यान्वयन की चुनौतियों से निपटने में संगृहीत आंकड़ों के उपयोग को प्रोत्साहन दे। प्रशासन के हर स्तर की भूमिकाओं और जिम्मेदारियों की समीक्षा भी आवश्यक है और अधिकारियों को उनकी जिम्मेदारियों के अनुरूप अधिकार व संसाधन मिलने भी ज़रूरी है।