

# समावेशीकरण और संसाधन के सवाल

सुकन्या बोस, प्रियन्तो घोष और अरविन्द सरदाना

यह आलेख शिक्षा अधिकार के कार्यान्वयन के लिए आवश्यक वित्तीय संसाधनों के आकलन पर आधारित एक शोध संक्षेपिका है। शोधकर्ताओं ने स्कूल स्तर को आकलन की आधार यूनिट बनाया है क्योंकि शिक्षा अधिकार अधिनियम के मापदण्डों को प्रत्येक स्कूल स्तर पर लागू होना चाहिए। लेख में समावेशीकरण को सार्वभौमीकरण के परिप्रेक्ष्य से देखा गया है, जिसमें हर बच्चे का महत्त्व है। समावेशीकरण के सम्बन्ध में वित्तीय संसाधनों की पर्याप्तता पर ध्यान केन्द्रित किया गया है। सं.

**शि**क्षा का अधिकार (आरटीई) अधिनियम-2010 एक प्रबल साधन है, जो प्रत्येक बच्चे को उसके आयु वर्ग के अनुरूप ऐसे औपचारिक विद्यालय में शिक्षा प्राप्त करने का अधिकार देता है, जो नियत अनिवार्य मानदण्डों को पूरा करता हो। प्रणाली की सार्थकता प्राथमिक शिक्षा पर सार्वजनिक व्यय एवं निवेश पर निर्भर करती है। यद्यपि आरटीई अधिनियम विशिष्ट वित्तीय प्रावधान नहीं सुझाता है, तथापि उसमें सरकारों द्वारा पालन की जाने वाली प्रक्रियाओं के लिए महत्त्वपूर्ण अनुच्छेद दिए गए हैं। इस अधिनियम के अनुसार 'अधिनियम के कार्यान्वयन के लिए पूँजी और आवर्ती व्यय के अनुमान तैयार करना (अध्याय 3, धारा 7)' केन्द्र सरकार के कर्तव्यों में शामिल किया गया है। यह इसलिए आवश्यक है ताकि वित्तीय आवश्यकताओं का खाका तैयार हो, और इसे केन्द्र एवं राज्यों के बीच साझा करने का तरीका विकसित किया जा सके। अधिनियम के अनुसार, अनुमानित आवश्यकता के आधार पर केन्द्र सरकार, राज्य सरकार से परामर्श कर निर्धारित व्यय का कुछ प्रतिशत राज्य को प्रदान करेगी।

सार्वभौमीकरण के लिए वित्तीय आवश्यकताओं का पिछला अनुमान 2009-10 में लगाया गया

था। यह उस समय की बात है जब अधिनियम वजूद में आया था। उसके बाद से संसाधन की ज़रूरतों का अनुमान लगाना मानो चलन से बाहर हो गया है। इसके एक दूसरे से जुड़े कई कारण हैं। आमतौर पर सरकारी हलकों में यही बताया जाता है कि संसाधनों का प्रावधान करने में आने वाली कमियों को पहले ही दूर किया जा चुका है। अपने त्रिवर्षीय एजेण्डा में नीति आयोग (2017) का कहना है, "सर्व शिक्षा अभियान (एसएसए) और आरटीई अधिनियम जैसी पहल के माध्यम से, भारतीय स्कूल प्रणाली ने इनपुट को मापने और वितरित करने पर ध्यान केन्द्रित किया है, और इसमें वह काफ़ी हद तक सफल भी रही है...। आज का सबसे महत्त्वपूर्ण लक्ष्य सीखने के परिणामों में सुधार करना है।" जैसा कि हम आगे देखेंगे, यह वक्तव्य सत्य से कोसों दूर है। अभी भी शिक्षा के मूलभूत अधिकारों की प्राप्ति में बड़ी कमियाँ मौजूद हैं, जिन्हें दूर करने के लिए पर्याप्त सरकारी खर्च की ज़रूरत है। मानदण्डों को स्कूल के स्तर पर खरा उतरना चाहिए, ऐसे में औसत उपलब्धि पर्याप्त नहीं है। एक समानान्तर तर्क विभिन्न राज्य सरकारों के खर्च करने की क्षमता में कमी को सामने रखता है। चूँकि अवशोषक क्षमता

सीमित है इसलिए संसाधनों को आवृत करने से भी कोई फ़र्क नहीं पड़ेगा। अधिकांश पिछड़े राज्यों में सामान्य से कम खर्च देखा गया है। बेहतर परिणामों के लिए पूरा ध्यान प्रशासन तन्त्र पर केन्द्रित हो गया है। हम इस परिप्रेक्ष्य को सही नहीं समझते हैं। संसाधनों का कम उपयोग कार्यान्वयन का एक मुद्दा है। परन्तु संसाधनों की आवश्यकता को इससे जोड़ना सही नहीं है। यह तो गरीबी के लिए गरीबों को दोष देने के समान है। जबकि कार्यान्वयन को योजना के डिज़ाइन का अन्तर्निहित हिस्सा होना चाहिए, जैसा कि चक्रवर्ती (1987) तर्क देते हैं। एक अच्छी योजना न केवल वांछित लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए पथ प्रदर्शित करती है बल्कि ऐसे व्यवहारगत प्रतिरूपों का नक्शा भी खींचती है जो व्यवस्था को निर्धारित लक्ष्य तक ले जा सकते हैं। कार्यान्वयन में विफलता के ऐसे कई कारण हो सकते हैं, जो माँग की कमी से कतई सम्बन्धित नहीं हैं, जैसे कि नियोजन प्राधिकरण द्वारा प्रतिक्रिया में विलम्ब, ऐसी एजेन्सियों के उत्साह या क्षमता में कमी जिनके माध्यम से नियोजन प्राधिकरण योजनाओं को लागू करते हैं, प्रणाली की वर्तमान संरचना की कम समझ, कार्य में शामिल लोगों के बीच समन्वय का अभाव, आदि। खर्च करने में राज्य के संस्थानों की असमर्थता इस बात का संकेत नहीं है कि संसाधनों की आवश्यकता ही नहीं है।

सार्वजनिक व्यय के सन्दर्भ में एक और लोकप्रिय तर्क अकसर दिया जाता है—सार्वभौमीकरण के लिए उपलब्ध सरकारी संसाधनों की कमी। इसके परिणाम स्वरूप बाज़ार आधारित समाधान ही विकल्प मान लिया जाता है। इसका मतलब यह है कि सरकारी संसाधनों के साथ प्राथमिक शिक्षा का सार्वभौमीकरण अव्यवहार्य है। जैन एवं ढोलकिया (2009) के अनुसार यदि निर्भरता पूरी तरह या मुख्यतः सरकारी स्कूल प्रणाली पर हो तो बजट में शिक्षा के लिए जीडीपी का 6 प्रतिशत का आवंटन भी सार्वभौमिक स्कूली शिक्षा को वित्त पोषित करने

के लिए पर्याप्त नहीं होगा। जैन एवं ढोलकिया ने आगे यह सुझाव भी दिया कि आरटीई के दायित्वों को पूरा करने के लिए कम फ़ीसवाले निजी स्कूलों या अनौपचारिक शैक्षणिक केन्द्रों पर भरोसा करना ही एकमात्र तरीका है। लेकिन ऐसा करना आरटीई के मूल भाव को ही पलट कर रख देगा। कट्टु आलोचनाओं के बावजूद (सारंगपानी, 2009; जैन और सक्सेना, 2010) इस तर्क ने नीति सम्बन्धी हलकों में शामिल कई लोगों को प्रभावित किया है जो आरटीई द्वारा निर्धारित मानदण्डों से निजी क्षेत्र की तथा-कथित बन्धन मुक्ति के पक्षधर हैं।<sup>1</sup>

## हमारा अध्ययन

आरटीई के ढाँचे का उपयोग करके, प्रारम्भिक शिक्षा के सार्वभौमीकरण के लिए मानक संसाधन की आवश्यकता के आकलन का प्रयास किया गया है। आकलन का आधार यूनिट स्तर का डेटा है क्योंकि आरटीई मानदण्डों को प्रत्येक स्कूल में लागू होना चाहिए। संसाधन की आवश्यकता का सावधानीपूर्वक किया गया आकलन, जिसमें मानकों की स्पष्ट और पारदर्शी धारणाएँ हों, एक आवश्यक सन्दर्भ बिन्दु है। इससे मानक आवश्यकता की तुलना में व्यय के मौजूदा स्तरों की पर्याप्तता का मूल्यांकन करने का मौक़ा मिलता है। मानक से वास्तविक व्यय की दूरी उस अन्तर का परिमाण उपलब्ध कराती है जिसे पाटने की आवश्यकता है। जब मानक में सुधार कर लिया जाता है, तो मानक संसाधन की आवश्यकताओं के घटकवार अनुमान की रूपरेखा संसाधन की आवश्यकताओं के आकलन में भी सहायक होती है। अन्ततः नए सिरे से शुरुआत करते हुए और दत्त-सामग्री (डेटा) के अस्त-व्यस्त समुच्चयों से होकर गुज़रते हुए संसाधन की आवश्यकता का अनुभवजन्य विश्लेषण ही वह एकमात्र रास्ता है जिस पर चलकर वर्तमान विमर्श के साथ गम्भीरता से जुड़ा जा सकता है। यही हमारा मुख्य उद्देश्य है।

1. देखें पैरा 20.18, नीति आयोग (2017)।

## उचित मानदण्डों का चयन

मानक संसाधन की आवश्यकता का आकलन करने के लिए हम उचित मानदण्डों के समुच्चय की तलाश से शुरुआत करेंगे। विद्यालय के संचालन के सबसे महत्त्वपूर्ण इनपुट के लिए भौतिक मानदण्ड आरटीई अधिनियम द्वारा परिभाषित किए गए हैं। वित्तीय मानदण्डों के लिए सम्बन्धित साहित्य में सुझाए गए व्यापक दिशा-निर्देशों का उपयोग करके रूपरेखा निर्मित की गई है।

प्राथमिक शिक्षा को मौलिक अधिकार बनाने के लिए वित्तीय आवश्यकताओं पर विशेषज्ञ समूह की रिपोर्ट (तपस मजूमदार समिति या टीएमसी) ने नब्बे के दशक के उत्तरार्ध में संसाधन का अनुमान लगाने में एक नया चलन स्थापित किया। टीएमसी ने स्कूल से वंचित लाखों बच्चों के लिए अनौपचारिक या अंशकालिक शिक्षा के सस्ते प्रकार उपलब्ध कराए जाने के विचार को खारिज कर दिया था। समिति ने यह भी स्पष्ट किया कि पूरी तरह से योग्य और उचित वेतन पाने वाले शिक्षकों का कोई अन्य विकल्प नहीं है। समिति ने यह भी स्पष्ट किया कि एक अच्छी तरह से काम करने वाली स्कूल प्रणाली के लिए आवश्यक सहायता और जवाबदेही संरचनाएँ ज़रूरी हैं। अधिक पारदर्शिता, जवाबदेही और आन्तरिक दक्षता के लिए घटकवार मानदण्डों को परिभाषित किया गया। वीके रामचन्द्रन एवं अन्य (1997) द्वारा किए गए एक अन्य अध्ययन ने संसाधन की आवश्यकता को देखने का एक नया तरीका प्रस्तुत किया। मौजूदा सरकारी व्यय के बहिर्वेशन (एक्स्ट्रापोलेंटिंग) की प्रचलित विधि की समीक्षा करते हुए लेखकों ने बताया कि लागत के लिए प्रतिनिधि रूप में पिछले व्यय का उपयोग सेवाओं के मौजूदा मानकों के अनुमान से अधिक कुछ नहीं दे सकता है। इसके बजाय लेखकों ने प्रति बच्चे व्यय के मानक को स्थापित करने के लिए वास्तविक लागत का उपयोग किया, जिसे साक्षात्कार विधि से ज्ञात किया गया।

हमने मानदण्डों का चयन करने के लिए उपर्युक्त व्यापक सिद्धान्तों को अपनाया है। मानक स्पष्ट रूप से घटकों के अनुसार परिभाषित और समान रूप से लागू किए गए हैं। वित्तीय मानदण्डों का चयन इस प्रकार किया गया है जिससे सरकारी व्यय के मौजूदा स्तरों की बजाय आवश्यक लागतों को पूरा किया जा सके।

## केन्द्रीय विद्यालय

संसाधन की आवश्यकता का एक सुविधाजनक सन्दर्भ बिन्दु केन्द्रीय विद्यालयों (केवी) द्वारा किया गया प्रति बालक / बालिका व्यय है (सीबीजीए, 2011)। आखिरकार, सरकारी स्कूलों (गवर्नमेंट स्कूल-जीएस) में केन्द्रीय विद्यालय शिक्षा का सबसे सन्तोषजनक स्तर प्रदान करते हैं। केन्द्रीय विद्यालय में प्रवेश की माँग अब भी बहुत अधिक है। बाज़ार के बढ़ते विकल्पों के बावजूद केवी ने अपना स्तर बनाए रखा है। फिर भी, निम्नलिखित कारणों से केवी को मानक के रूप में नहीं लिया जा सकता है। ऐतिहासिक रूप से, केवी एक योजना के तहत विकसित किए गए थे। इस योजना में केन्द्र सरकार की सेवाओं के तहत स्थानान्तरित होने वाले कर्मचारियों के बच्चों को अपनी ही संरचनाओं और संस्थानों के ज़रिए शिक्षा प्रदान कराना था। केवी की संरचना बड़े आकार के समग्र स्कूलों की है (औसत स्कूल आकार में 1000 बच्चों से अधिक और न्यूनतम आवश्यक आकार में 200 बच्चे हैं), जो उसकी आवश्यकताओं को गाँव के एक छोटे सरकारी प्राथमिक या उच्च प्राथमिक स्कूल से बहुत अलग बनाती है। लागत घटकों में भी भिन्नता है। केवी मुफ्त शिक्षा प्रदान नहीं करते हैं, और न ही विद्यार्थियों को पाठ्यपुस्तकें, यूनिफ़ॉर्म और मध्याह्न भोजन देते हैं।

केन्द्रीय विद्यालय की लागत का एक महत्त्वपूर्ण हिस्सा कर्मचारियों के लिए आवासीय क्वार्टर प्रदान करने में जाता है जबकि आरटीई में इसके लिए कोई जगह नहीं है। केवी के पास शिक्षा और प्रशिक्षण के क्षेत्रीय संस्थानों के

माध्यम से प्रशिक्षण की अलग प्रणाली है, और वह नियमित शैक्षिक नौकर शाही की बजाय केन्द्रीय विद्यालय संगठन द्वारा प्रशासित किया जाता है। केवी में प्रवेश स्तर पर गैर-अनुदानित निजी विद्यालयों की तरह 25 प्रतिशत सीट कमज़ोर वर्ग के बच्चों के लिए आरक्षित हैं। एक अलग प्रकार की लागत संरचना का मतलब है कि केन्द्रीय विद्यालय हमारे उद्देश्य के लिए अनुपयुक्त हैं।

हमारे लिए, बेहतर प्रदर्शन करने वाले राज्यों और एसएसए जैसे कार्यक्रमों के अनुभव सार्वभौमिकरण के मानदण्डों की बात को अधिक प्रासंगिक सन्दर्भ प्रदान करते हैं। मानदण्डों की खोज करते हुए हमने यह जानना चाहा कि अनुभव के अनुसार क्या प्रचलित मानदण्ड कार्य व्यवहार में प्रभावी रहे हैं या उनके पुनरीक्षण की आवश्यकता है। व्यवस्था को एक वांछनीय स्थिति में लाने के लिए और क्या आवश्यक है? कई प्रकार की प्रतिक्रियाएँ मानक तैयार करने के लिए आईं। अन्त में, हमें यह स्वीकार करना पड़ा कि मानदण्डों के चयन में व्यक्ति परक निर्णय भी शामिल हैं। हमने इन धारणाओं को समझाने का प्रयास किया है।

## अनुमान के लिए कार्यपद्धति

निम्नलिखित बिन्दु कार्यपद्धति<sup>2</sup> को मोटे तौर पर परिभाषित करते हैं:

1. अनुमानों में सरकारी स्कूलों— जिनमें निजी अनुदानित स्कूल भी शामिल हैं (जीएस एण्ड ए)— में नामांकित बच्चों के साथ ही उन बच्चों पर भी विचार किया गया है जो स्कूल से बाहर (ओएससी) हैं। हमने यह माना है कि ओएससी (आउट ऑफ़ स्कूल चिल्ड्रेन) को सरकारी स्कूलों में समायोजित किया जाएगा। यह असम्भाव्य है कि मौजूदा ओएससी सहित विद्यालय छोड़ चुके (ड्रॉप आउट) बच्चे निजी विद्यालयों का शुल्क दे पाएँ।

2. स्कूल के संचालन की लागत (स्कूल स्तर) और स्कूल का अच्छी तरह कार्य करना सुनिश्चित करने वाली सहायक प्रणाली (व्यवस्था स्तर) के घटकों की पहचान की गई है।

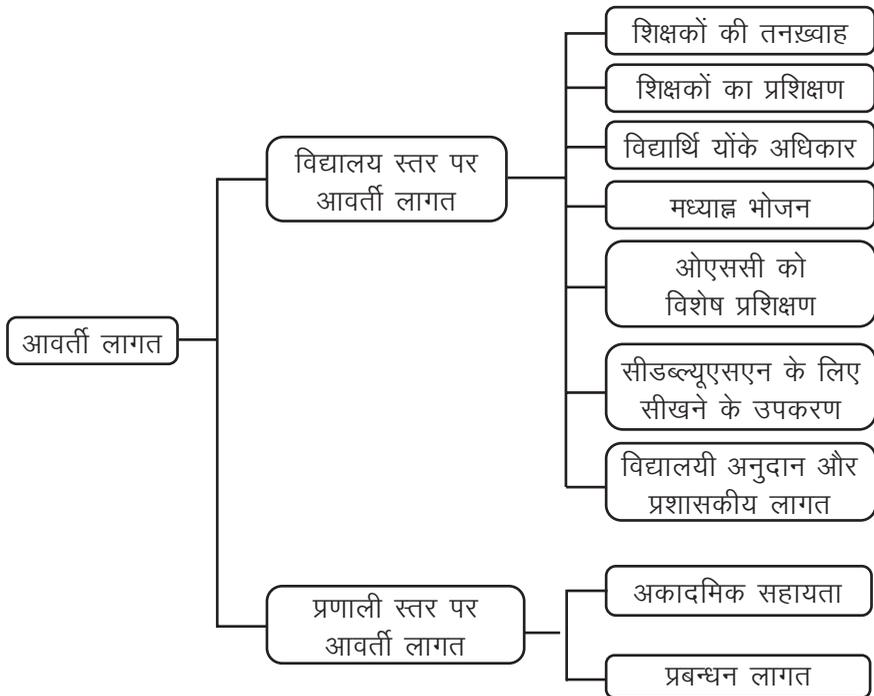
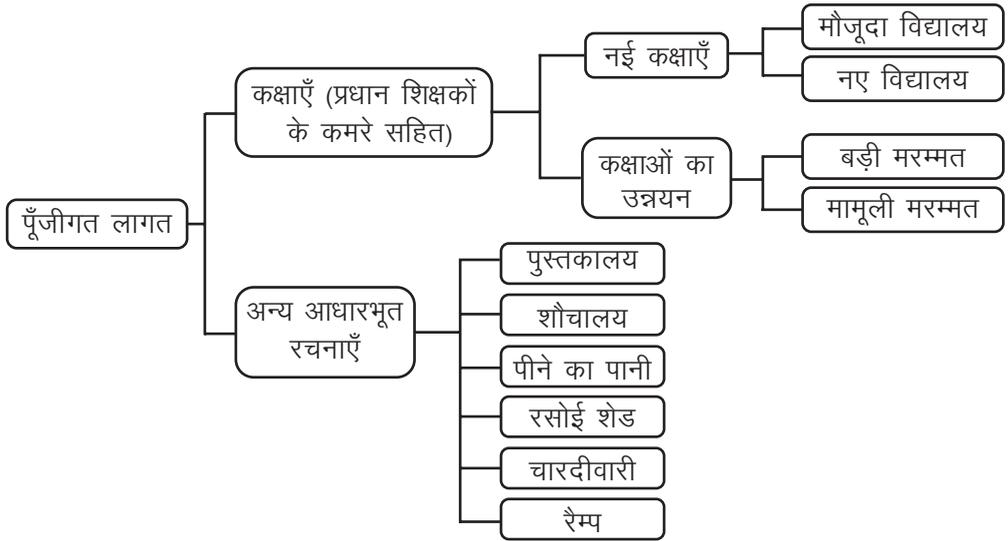
3. यह पर्याप्त नहीं है कि केवल विद्यार्थियों के अनुपात में शिक्षक (पीटीआर— प्युपिल टीचर रेश्यो) का मानक अथवा विद्यार्थियों के अनुपात में कक्षा कक्ष का मानक सम्पूर्ण राज्य या ज़िला या यहाँ तक कि ब्लॉक के स्तर पर भी सन्तोषप्रद हो, बल्कि प्रत्येक स्कूल को आरटीई मानदण्डों का पालन करना ही है। नामांकन, आधारभूत संरचना, शिक्षकों इत्यादि के वर्तमान स्तर के लिए ज़िला शिक्षा सूचना प्रणाली (डीआईएसई— डिस्ट्रिक्ट इनफ़ॉर्मेशन सिस्टम फ़ॉर एजुकेशन) के स्कूल स्तर के डेटा का उपयोग करते हुए प्रत्येक स्कूल में प्रत्येक घटक की आवश्यकता की गणना की गई।

4. लेखांकन के दृष्टिकोण से पूँजी और आवर्ती लागत के बीच अन्तर करना महत्वपूर्ण है। निवेश की ज़रूरतों तक पहुँचने के लिए पूँजीगत लागत के अनुमानों को प्रत्येक स्कूल में पहले से मौजूद बुनियादी ढाँचे और उसकी तुलना में आवश्यकता पर विचार करना होगा। आवर्ती लागत के घटकों के लिए समग्र आवश्यकता की जानकारी प्रासंगिक है। पूँजी और आवर्ती लागत के घटक नीचे आरेख में दिखाए गए हैं।

5. शिक्षकों का वेतन आवर्ती लागत का प्रमुख हिस्सा होता है। यह मान बहुत ही सावधानी से चुना गया है ताकि सार्वभौमिक रहे और सभी को सन्तोषप्रद एवं सम्मानजनक वेतन प्रदान किया जा सके। बहुत उच्च वेतनमान राज्यों को पैरा शिक्षकों की ओर ले जाएगा और पर्याप्त संख्या में नियमित भर्ती न करने के लिए प्रोत्साहित करेगा। हमने सभी राज्यों में समान वेतनमान माना है। हमने जिस वेतनमान का उपयोग किया है वह कुछ इस प्रकार है : 5200-20200 रुपए ग्रेड वेतन 2800 (प्राथमिक

<sup>2</sup> कार्यपद्धति और डेटा पर विस्तृत चर्चा के लिए देखें बोस, घोष और सरदाना (2017, 2019)।

## योजनाबद्ध आरेख : विद्यालय शिक्षा की लागत के संघटक



विद्यालय-पीएस) और 5200-20200 रुपए ग्रेड वेतन 3200 (उच्च प्राथमिक विद्यालय-यूपीएस) और साथ में भत्ता अलग। यह वेतनमान दो सबसे बेहतर प्रदर्शन करने वाले राज्यों- तमिलनाडु और महाराष्ट्र में प्राथमिक स्तर के शिक्षकों के हैं। डीआईएसई से प्राप्त जानकारी के अनुसार किसी भी राज्य में वर्तमान कैडर की औसत सेवा आयु के आधार पर, मौजूदा शिक्षकों के लिए वेतनमान बिन्दु निर्धारित किया है। 15 साल के अनुभव के साथ एक औसत शिक्षक क्रमशः 30,000 रुपए (पीएस) और 32,000 रुपए (यूपीएस) कमाता है। मानक के मुकाबले शिक्षकों की कमी के सन्दर्भ में हमने यह माना है कि वेतनमान के शुरुआती वेतन पर नए शिक्षकों को भर्ती किया जाएगा।

6. आवर्ती लागत का 4 प्रतिशत प्रबन्धन की लागत के तौर पर माना गया है। अधिकतर मामलों में, घटकवार गणना करने पर यह प्रबन्धन की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त होता है। लेकिन जहाँ प्राइवेट स्कूल ज्यादा हैं और सरकारी क्षेत्र का आकार छोटा है वहाँ 4 प्रतिशत अपर्याप्त होगा। सरकारी प्रशासन के पास बड़े निजी क्षेत्र का नियोजन करने की ज़िम्मेदारी भी होती है इसलिए इसका उपयुक्त आकार में होना आवश्यक है। प्राइवेट स्कूल अधिक होने की वजह से तीन राज्यों- उत्तराखण्ड, राजस्थान और यूपी- में प्रबन्धन लागत को आवर्ती लागत का 6 प्रतिशत माना जाता है।

7. सीआरसी और बीआरसी के माध्यम से अकादमिक सहयोग के लिए प्रणाली स्तर के मानदण्ड एसएसए फ्रेमवर्क (भारत सरकार 2011) पर आधारित हैं। मानव संसाधन विकास मन्त्रालय (एमएचआरडी) के दिशा निर्देशों (भारत सरकार 2012) का उपयोग डीआईईटी 'डाइट' (डिस्ट्रिक्ट इंस्टिट्यूट ऑफ़ एजुकेशन एण्ड ट्रेनिंग) और एससीईआरटी (स्टेट काउन्सिल ऑफ़ एजुकेशनल रिसर्च एण्ड ट्रेनिंग) के लिए

किया गया है। इन संस्थानों में विशेषज्ञों के प्रशिक्षण के कारक को शामिल किया गया है।

8. हमने यह माना है कि 2015-16 में सभी ओएससी (आउट ऑफ़ स्कूल चिल्ड्रन) को ब्रिज कोर्स कराया जाएगा और इसके बाद आधों को इस वर्ष में ही सरकारी स्कूल में समायोजित कर लिया जाएगा। हम स्पष्टतः यह कहना चाहते हैं कि ओएससी का समावेशीकरण स्थगित न करते हुए वर्तमान वर्ष में शुरू हो जाना चाहिए। एक बार जब बच्चे विद्यालयों में ले लिए जाएंगे, तो उनके प्रभावी समावेशन के लिए अनवरत कार्य और समर्थकारी इनपुट (आरटीई अधिनियम के अनुसार विशेष प्रशिक्षण) आवश्यक होगा। विद्यालय जाना आरम्भ करने के बाद ओएससी रहे प्रति बच्चे पर आवर्ती लागत, प्रति विद्यार्थी आवर्ती लागत (जो पहले से ही विद्यालयों में हैं) से अधिक होने की आवश्यकता होगी। इसमें 10 प्रतिशत की मूल्यवृद्धि मानी गई है। ओएससी का कुछ प्रतिशत विशेष जरूरतों वाले बच्चों (चिल्ड्रेन विथ स्पेशल नीड्स- सीडब्ल्यूएसएन) का है।

9. जो सीडब्ल्यूएसएन विद्यालय में हैं, उनकी बाधा मुक्त पहुँच के लिए रैम्प की लागत उन स्कूलों पर आती है जहाँ यह सुविधा नहीं है। सीखने की सामग्री के लिए प्रति वर्ष 3000 रुपए प्रति सीडब्ल्यूएसएन की वित्तीय सीमा को संशोधित कर बढ़ाया गया है। गम्भीर विकलांगता वाले बच्चे (सीडब्ल्यूएसएन) आबादी का लगभग 0.3% हैं; उनके लिए गृह-आधारित शिक्षा का प्रावधान 1 लाख रुपए प्रति छात्र किया गया है। शिक्षकों के प्रशिक्षण के लिए, शैक्षणिक सहायता प्रदान करने वाले संस्थानों को बीआरसी (ब्लॉक रिसोर्स सेंटर) में विशेष रूप से प्रशिक्षित सन्दर्भ-व्यक्ति और डीआईईटी व एससीईआरटी को संकाय सदस्य उपलब्ध कराए गए हैं।

10. बुनियादी ढाँचे की लागत, विद्यालय के सन्दर्भ में निर्माण की वास्तविक लागत पर आधारित है। अज़ीम प्रेमजी फ़ाउण्डेशन ने छोटे क़स्बों में अवस्थित ग्रामीण विद्यालय के लिए

लागत साझा की थी। पहाड़ी राज्य, जैसे कि उत्तराखण्ड में पूँजीगत लागत पर 30% की वृद्धि मानी गई है। बुनियादी ढाँचे की आवश्यकता की गणना विद्यालय और ओएससी (आउट ऑफ़ स्कूल चिल्ड्रन) दोनों के लिए की गई है।

11. सम्बन्धित इकाई लागतों को लगाने और विभिन्न घटकों की गणना करने के बाद, प्रत्येक राज्य के लिए स्कूल स्तर और प्रणाली स्तर की लागतों की कुल आवश्यकताओं को प्राप्त किया गया है। सार्वभौमीकरण के लिए संसाधन की अतिरिक्त आवश्यकता को कुल आवश्यकता में से प्रारम्भिक शिक्षा पर वास्तविक सरकारी व्यय को घटाकर प्राप्त किया गया है।

वर्तमान दौर के अनुमान के लिए 12 राज्यों अन्तर का परिमाण

तालिका 1 : स्कूली शिक्षा का ढाँचा, भौतिक आधारभूत संरचना और शिक्षकों में कमी के चुनिन्दा संकेतक

का एक नमूना लिया गया है। इसमें सभी आठ 'अधिकार प्राप्त कार्य समूह राज्य' (एम्पावर्ड एक्शन ग्रुप स्टेट्स)— बिहार, झारखण्ड, उत्तर प्रदेश, उत्तराखण्ड, राजस्थान, मध्य प्रदेश, छत्तीसगढ़ और उड़ीसा— को शामिल किया गया है। इसके अलावा, दक्षिणी राज्यों में से तीन— तमिलनाडु, महाराष्ट्र और कर्नाटक— का चयन किया गया है। नमूने में दिल्ली राज्य बारहवाँ है।

डाटा के स्रोत ओएससी के लिए 71वाँ दौर, एनएसएसओ और स्कूल में अध्ययनरत बच्चों के लिए डीआईएसई हैं। सरकारी व्यय का डेटा वित्त लेखा(सीएजी) और विभिन्न राज्य सरकारों के बजट से लिया गया है।

परिणाम, पहले भौतिक एवं मानव संसाधन

राज्य	सभी स्कूलों में कुल नामांकन के% के रूप में जीएस एवं ए में नामांकन	आबादी में स्कूल से बाहर वाले बच्चों (ओएससी) का %	जीएस एवं ए में नामांकन में सीडब्ल्यूएसएन का %	जीएस में मौजूदा कक्षाओं के % में		जीएस एवं ए में आवश्यक शिक्षकों की तुलना में शिक्षकों की कमी का %**
				अतिरिक्त कक्षाओं की आवश्यकता*	मरम्मत की आवश्यकता वाले कक्षा-कक्ष	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
बिहार	92.2	10.3	0.9	75.1	22.2	52.8
छत्तीसगढ़	74.4	5.3	2.0	11.0	24.3	8.8
झारखण्ड	76.4	6.8	1.3	12.4	12.8	43.6
कर्नाटक	61.9	4.1	1.7	9.6	25.8	31.9
एमपी	62.5	7.7	1.5	9.1	23.4	27.0
महाराष्ट्र	74.9	3.2	2.0	10.9	17.2	25.2
उड़ीसा	83.5	4.9	1.8	21.7	27.0	22.8
राजस्थान	50.4	9.5	1.5	15.6	25.6	22.2
तमिलनाडु	60.2	0.4	2.4	8.0	14.0	13.3
यूपी	51.4	12.6	1.2	8.1	21.5	30.0
उत्तराखण्ड	46.5	1.6	1.0	6.1	42.0	16.3
दिल्ली	56.7	5.2	0.8	25.2	6.4	11.9

\*नामांकित छात्रों के लिए; \*\*नामांकित छात्रों के लिए आवश्यक शिक्षक

स्रोत : डीआईएसई; ओएससी के लिए के 71 वाँ दौर, एनएसएसओ।

में अन्तर (तालिका 1) के सन्दर्भ में रिपोर्ट किए गए हैं। इसके बाद वित्तीय अन्तर को बताया गया है (चित्र 1, तालिका 2)। यह अनुमान वर्ष 2015-16 के लिए किया गया है।

तालिका 1 में, कॉलम (1) से (3), 12 राज्यों के नामांकन संकेतकों के सन्दर्भ में समावेशीकरण को दर्शाते हैं। यह अनुमान में उपयोग किए जाने वाले प्रमुख परिवर्तनीय कारक भी हैं। बिहार, उड़ीसा, झारखण्ड और छत्तीसगढ़ जैसे राज्यों में अभी भी सरकारी स्कूल ही अधिक हैं। इससे यह मालूम होता है कि बच्चों का बड़ा हिस्सा सरकारी व्यवस्था के भीतर है। इसके विपरीत, उत्तराखण्ड, यूपी और राजस्थान के सरकारी विद्यालयों- जिनमें अनुदानित निजी स्कूल भी शामिल हैं- में नामांकन बहुत कम है (47 से 51 प्रतिशत), जो कि सरकारी स्कूलों से निकलकर निजी विद्यालयों में अधिक दाखिले होने का संकेत है। अन्य राज्यों की तस्वीर इससे कुछ ही बेहतर है।<sup>3</sup>

सरकारी विद्यालयों में वर्तमान हस्तक्षेप के सन्दर्भ को इन स्कूलों को छोड़कर निकलने की व्यापक गतिशीलता में समझने की ज़रूरत है। बच्चों को बाज़ार की शक्तियों- जिनकी मूल प्रकृति ही अपवर्जनात्मक है- के हवाले करने की बजाय सार्वजनिक शिक्षा व्यवस्था में उन्हें बनाए रखने में सही तरह से काम करने वाली एक सरकारी विद्यालय प्रणाली अत्यन्त महत्वपूर्ण है। यूपी और राजस्थान, निजी विद्यालयों में तेज़ी से स्थानान्तरित होते बच्चों के साथ ही ओएससी के उच्च अनुपात का एक चिन्ताजनक संयोजन प्रस्तुत करते हैं।

ओएससी उन सभी बच्चों को शामिल करता है जो औपचारिक विद्यालयों में नामांकित नहीं हैं या विद्यालय छोड़ चुके (ड्रॉप आउट) हैं।

अनौपचारिक संस्थानों में जाने वाले बच्चों को भी ओएससी में गिना जाता है। 6-13+ वर्ष आयु वर्ग की आबादी में ओएससी का अधिक प्रतिशत यूपी (13%), बिहार (10%), राजस्थान (10%), एमपी (8%), झारखण्ड (7%) में दर्ज किया गया है। कई अन्य राज्यों में ऐसे बच्चों की बड़ी संख्या है जो अभी भी विद्यालयों में नहीं हैं। यह इस बात को दर्शाता है कि सार्वभौमीकरण का लक्ष्य अभी दूर है।

आरटीई विशेष ज़रूरतों वाले बच्चों (सीडब्ल्यूएसएन) के निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा के अधिकार को दिव्यांग अधिकार विधेयक के प्रावधानों के अनुसार मान्यता देता है। दिव्यांग अधिकार विधेयक वर्तमान शैक्षणिक आधारभूत संरचना को बढ़ाने का प्रावधान करता है ताकि क्षमताओं में अन्तर के बावजूद सभी के लिए समावेशी शिक्षा को सम्भव बनाया जा सके। वर्तमान में कुल नामांकित विद्यार्थियों में से सीडब्ल्यूएसएन के अन्तर्गत बिहार में नामांकन 1 प्रतिशत से भी कम है जबकि तमिलनाडु में यह 2.4 प्रतिशत है (कॉलम 3, तालिका 1)। दिल्ली में सरकार और अनुदान प्राप्त विद्यालयों में कुल नामांकित विद्यार्थियों में से सीडब्ल्यूएसएन के अन्तर्गत नामांकन केवल 0.8 प्रतिशत है। ओएससी और सीडब्ल्यूएसएन दोनों को विद्यालयों में सम्मिलित करने में व्यापक कमियाँ मौजूद हैं।

बुनियादी ढाँचे के मौजूदा स्तर को देखा जाए तो, कक्षा कक्षाओं की अधिकतम कमी बिहार में है, जहाँ जीएस में मौजूदा कक्षाओं के लिहाज़ से 75 प्रतिशत तक कक्षाओं की कमी है।<sup>4</sup> यदि आधारभूत संरचना में ओएससी को समायोजित किया जाए तब तो 95 प्रतिशत से भी अधिक की आवश्यकता होगी। डीआईएसई के आँकड़ों के अनुसार बिहार में लगभग 10 प्रतिशत सरकारी विद्यालयों के भवन मौजूद नहीं हैं, जबकि इनकी

3. 12 राज्यों में से, महाराष्ट्र (21 प्रतिशत) और तमिलनाडु (15 प्रतिशत) में अनुदान प्राप्त निजी स्कूलों में नामांकित विद्यार्थियों का अधिकतम हिस्सा है।

4. आधारभूत संरचना में कमी का अवलोकन केवल जीएस के लिए किया गया है और अनुदान प्राप्त विद्यालयों के लिए नहीं, क्योंकि अनुदानित विद्यालयों को सरकार द्वारा इस मद में वित्त पोषित नहीं किया जाता है।

स्थापना के बाद से अब तक काफ़ी समय बीत चुका है। इन विद्यालयों में पढ़ने वाले लगभग 11 लाख बच्चों को कक्षाओं में शामिल होने के लिए अस्थायी व्यवस्था को सहन करना पड़ता है जिससे स्वतः अनुपस्थित छात्र-छात्राओं की संख्या में बढ़ोतरी होती है। कक्षाओं की कमी के लिहाज़ से बिहार के बाद दिल्ली (25%) का नाम है।

मौजूदा कक्षाओं में बड़ा समानुपात ऐसे कक्षा कक्षाओं का है जिनको छोटी या बड़ी मरम्मत की आवश्यकता है। उत्तराखण्ड के लिए यह समानुपात 42 प्रतिशत तक है। कक्षाओं के समानुपात में कक्षा कक्षाओं के यह अन्तर, लम्बे समय से हो रही लापरवाही को दर्शाते हैं। अगर इन्हें तुरन्त ठीक नहीं किया गया तो यह कमियाँ तेज़ी से बढ़ती रहेंगी और भविष्य में इस अन्तर को पूरा करना काफ़ी मुश्किल हो जाएगा। बिहार और दिल्ली में आबादी के अनुपात में भूमि की कमी के कारण नए विद्यालयों का निर्माण काफ़ी चुनौतीपूर्ण है। राज्य सरकारों द्वारा भूमि अधिग्रहण, नए बुनियादी ढाँचे का निर्माण, और बुनियादी ढाँचे की ज़रूरतों को पूरा करने के लिए मौजूदा स्कूल संरचना के विस्तार के लिए विशेष प्रयासों की आवश्यकता होगी।

एक ओर तो कक्षा कक्षाओं की कमी, और साथ ही साथ सरकारी स्कूलों में घटती उपस्थिति एवं खाली कक्षा कक्षाओं की बात विरोधाभासी प्रतीत हो सकती है। वास्तव में, सभी राज्यों में कक्षा कक्षाओं की कमी और कुछ अधिशेष सह-अस्तित्व में हैं।<sup>5</sup> चूँकि कक्षा कक्षा अचल सम्पत्ति हैं और उन्हें एक स्थान से दूसरे स्थान पर नहीं ले जाया जा सकता है, इसलिए किसी स्कूल/क्षेत्र में अधिशेष होने पर भी अन्यत्र कमी को पूरा करने के लिए बुनियादी ढाँचा निर्मित करने की आवश्यकता है।

तालिका 1 का अन्तिम कॉलम, अंशकालिक शिक्षकों एवं प्रधान शिक्षकों समेत, आरटीई

के अनुसार शिक्षक आवश्यकता की तुलना में शिक्षकों की मौजूदा कमी को दर्शाता है। एक समान पीटीआर की बजाय, हमने आरटीई अधिनियम की अनुसूची में प्रस्तावित प्रारूप का उपयोग किया है। यहाँ विद्यालयवार / क्षेत्रवार / शिक्षकों के प्रकार के अनुसार कमी को रिपोर्ट न करते हुए सम्पूर्ण कमी को रिपोर्ट किया गया है। यह माना गया है कि शिक्षकों को एक विद्यालय/क्षेत्र से दूसरे विद्यालय / क्षेत्र में स्थानान्तरित किया जा सकता है। शिक्षकों के प्रकार में से कुछ में अधिशेष और अन्य में कमी होने पर शिक्षकों को आवश्यकतानुसार फिर से तैनात किया जा सकता है। सभी राज्यों में आवश्यकता की तुलना में मौजूदा शिक्षकों में कमी दिखाई देती है। बिहार (53 प्रतिशत) और झारखण्ड (44 प्रतिशत) में तो शिक्षकों की अत्यधिक कमी है।

अतः आरटीई मानदण्ड के अनुसार प्रत्येक स्कूल के लिए भौतिक और मानव संसाधन की आवश्यकता की पड़ताल आधारभूत संरचना और मानव संसाधनों में बहुत अधिक कमी को इंगित करती है। यह आश्चर्य की बात है कि कल्याणकारी प्रावधान ना होकर अनिवार्य अधिकारों से सम्बन्धित होने के बावजूद यह कमियाँ कई सालों से जारी हैं।

## राज्यों की असमान स्थिति

वित्तीय आकलन हमें भौतिक और मानव संसाधन की कमी को नापने का मौक़ा देता है। इसकी सहायता से कमी को पूरा करने के लिए आवश्यक अतिरिक्त संसाधनों का अनुमान प्राप्त करने में सहायता मिलती है। इसके अतिरिक्त, वित्तीय आकलन मानक इकाई लागत और वास्तविक इकाई लागत के बीच के अन्तर को दर्शाता है। मिसाल के तौर पर, शिक्षक लागतों पर विचार करते हुए हम पाते हैं कि चहुँ ओर शिक्षकों की भर्ती आवश्यकता से बहुत कम है, और ऐसा शिक्षकों के पदानुक्रम में संविदा/

5. बुनियादी ढाँचे के तहत अन्य सुविधाओं— शौचालय, पेयजल, चारदीवारी, रसोई शेड, रैम्प, खेल का मैदान— में कमी देखी गई है। इसका डेटा बोस, घोष और सरदाना (2019) में प्रस्तुत किया गया है।

6. मौजूदा कक्षा-कक्षाओं के समानुपात में अधिशेष कक्षा-कक्षा 6% (बिहार) और 23% (यूपी) के बीच हैं।

अतिथि / पैरा शिक्षकों पर विशाल निर्भरता के कारण है। यही नहीं, बल्कि बहुत बड़े समानुपात में शिक्षकों को कम भुगतान किया जाता है। उदाहरण के लिए, उत्तर प्रदेश के शिक्षा मित्रों के निरन्तर विरोध प्रदर्शन को देखने से समझ आता है कि पैरा-शिक्षक व संविदा शिक्षकों की भर्ती प्रक्रियाओं में पारिश्रमिक और सेवा शर्तों को कमजोर करके भर्तियाँ की गई हैं। यह मानक और वास्तविक व्यय की तुलना में दिखाई देंगे। इसी तरह, स्कूलों के रखरखाव और विकास अनुदान में भी समस्याएँ हैं। अक्सर एक तर्क उचित ही दिया जाता है कि अनुदान, विद्यालयों के रखरखाव की लागत को पूरा नहीं करता है। कुछ मामलों में तो अनुदान एक अकादमिक वर्ष के भीतर विद्यालयों तक पहुँचते भी नहीं हैं। मानक आवश्यकता की वास्तविक व्यय के साथ तुलना कम खर्च के प्रभाव-क्षेत्र को स्पष्ट करने और ऐसे क्षेत्रों की पहचान करने का एक तरीका है जिन पर ध्यान देने की ज़रूरत है।

दुर्भाग्यवश, सरकारों द्वारा वास्तविक व्यय, कार्य-श्रेणियों में तुलनात्मक रूप से अलग-अलग नहीं किए जा सकते हैं। कुल आवश्यकता के साथ वास्तविक व्यय की तुलना करके हमने कम खर्च का एक समग्र मापन किया है। इसमें भी बहुत समय लगा क्योंकि प्रारम्भिक शिक्षा पर सरकारी व्यय, राज्य के बजट में कई विभागों में फैला हुआ है। अक्सर ही बजट की अपारदर्शी रिपोर्टिंग में से व्यक्तिगत शोधकर्ताओं के लिए इस जानकारी को एकत्रित करना मुश्किल है। एमएचआरडी द्वारा शिक्षा पर बजटीय व्यय का विश्लेषण यानी एनालिसिस ऑफ़ बजटेटेड एक्सपेंडीचर ऑन एजुकेशन (एओबीईई) सरकारी व्यय डेटा के लिए एक महत्वपूर्ण स्रोत हुआ करता था। हाल ही के वर्षों में अज्ञात कारणों से इसका प्रकाशन बन्द कर दिया गया है। पारदर्शिता और उत्तरदायित्व के हित में, यह आवश्यक है कि एनालिसिस ऑफ़ बजटेटेड एक्सपेंडीचर ऑन एजुकेशन (एओबीईई) का प्रकाशन, आवश्यक सुधार के साथ, दोबारा शुरू किया जाए।

किसी राज्य के लिए उपयोग किए जाने वाले सरकारी व्यय की परिभाषा में राज्य सरकार द्वारा किया गया व्यय और केन्द्र का योगदान दोनों शामिल होते हैं। केन्द्र का योगदान मुख्यतः केन्द्रीय शिक्षा योजनाओं, जैसे कि सर्व शिक्षा अभियान (एसएसए) और मिड-डे मील स्कीम (एमडीएमएस), के लिए सहायता अनुदान के रूप में आता है। व्यय का बड़ा हिस्सा राज्यों द्वारा उठाया जाता है। हालाँकि आर्थिक तौर पर कमजोर राज्यों में केन्द्र का योगदान महत्वपूर्ण हिस्सा होता है।

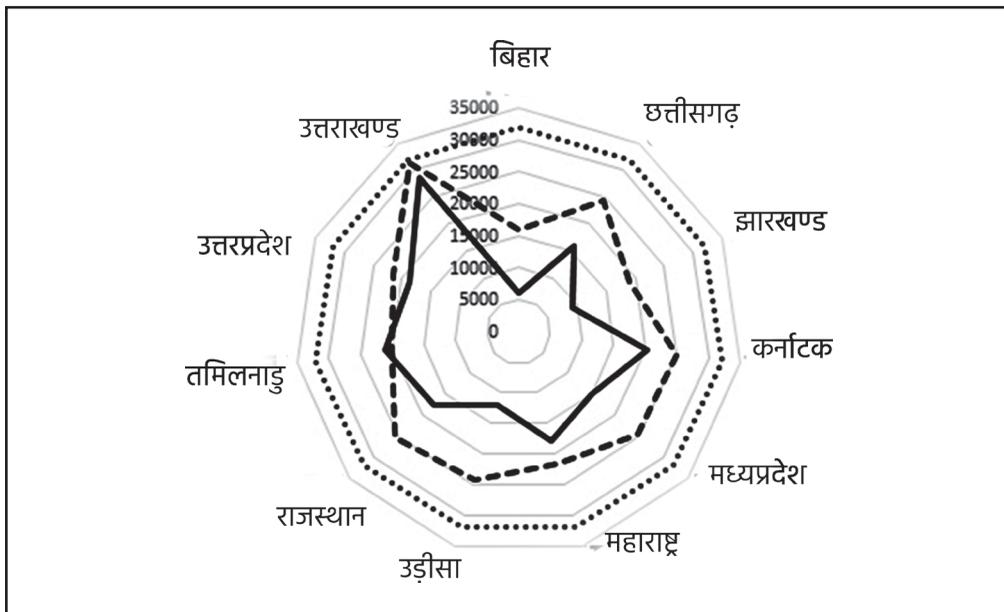
दिल्ली एक मात्र ऐसी मिसाल है जहाँ प्रारम्भिक शिक्षा का प्रबन्ध मुख्यतः स्थानीय निकायों द्वारा किया जाता है। इसके लिए राज्य सरकार से और नगर निगम के राजस्व से सहायता अनुदान प्राप्त होता है। इस प्रकार, राज्य का बजट वास्तविक व्यय को प्रतिबिम्बित नहीं करता है। इसके अलावा, दिल्ली सरकार द्वारा संचालित स्कूलों की (सीमित) संख्या में उच्च प्राथमिक और माध्यमिक / उच्च माध्यमिक कक्षाएँ एक साथ ही हैं। प्रारम्भिक शिक्षा के लिए बजट में अलग प्रविष्टियाँ प्रस्तुत नहीं की गई हैं। इसलिए, हमने दिल्ली के लिए वित्तीय अन्तर को प्रस्तुत नहीं किया है।

समोच्च नक्शा (कॉण्टोर मैप-चित्र1) प्रति छात्र आवश्यक व्यय और राज्यों में वास्तविक व्यय के बीच की तुलना को प्रस्तुत करता है। मोटी (बोल्ड) रेखा प्रति विद्यार्थी वास्तविक व्यय दर्शा रही है, जबकि टूटी (डैशड) रेखा प्रति विद्यार्थी आवर्ती आवश्यकता (यानी मानक) को दर्शा रही है। तीसरी रेखा (बिन्दीदार) वर्ष 2015-16 में केन्द्रीय विद्यालय में प्रति विद्यार्थी आवर्ती लागत को दिखा रही है। वर्ष 2015-16 में 32,698 रुपए प्रति विद्यार्थी की दर पर, बिन्दीदार रेखा अन्य दो रेखाओं से एक बड़े अन्तर से बाहर है। प्रति विद्यार्थी वास्तविक व्यय, प्रति विद्यार्थी आवर्ती आवश्यकता से बहुत कम है। बोल्ड और टूटी रेखा के बीच की दूरी जितनी अधिक होगी, अन्तर उतना ही अधिक

होगा। तमिलनाडु के अलावा, अन्य सभी राज्यों के लिए वास्तविक व्यय मानक से कम ही है। बिहार, उड़ीसा, झारखण्ड और मध्य प्रदेश में तो यह अन्तर बहुत अधिक है।

भी हैं जिनके वेतनमान केवी के समान उच्च हैं। शिक्षकों का एक वर्ग उच्च वेतनमान के माध्यम से लाभान्वित किया जाता है जबकि दूसरी तरफ़ बहुत से शिक्षक नियुक्ति की अनिश्चित शर्तों

चित्र 1: प्रति छात्र आवश्यक व्यय और वास्तविक व्यय में तुलना



उत्तर प्रदेश में जो वित्तीय अन्तर है वह वास्तविकता से कम दिखाई देता है। इसके दो कारण हैं— (i) वास्तविक व्यय अधिक आँका गया है। यूपी के लिए, वर्ष 2015-16 एक अजीब वर्ष का द्योतक है, जिसमें पिछले वर्ष के व्यय की तुलना में अत्यधिक वृद्धि दिखती है, लेकिन 2016-17 में इसमें पूरी तरह से गिरावट हो जाती है। हमारा अनुमान है कि यह उतार-चढ़ाव शिक्षा मित्रों के सम्बन्ध में नीतियों में बार-बार बेलुके परिवर्तनों के कारण हुआ।

(ii) उत्तर प्रदेश उन राज्यों का प्रतीक है जहाँ संविदा शिक्षक भी हैं, और ऐसे नियमित शिक्षक

और कम पारिश्रमिक के साथ गुज़ारा करते हैं। चूँकि हमने केवी के वेतनमान की तुलना में कम वेतन चुना है, इसलिए मुमकिन है कि आवर्ती आवश्यकता का अनुमान कुछ हद तक कम बैठा हो।

यह ध्यान रहे कि मानक आवर्ती आवश्यकता राज्यवार भिन्न होती है। इस भिन्नता के मुख्य कारणों में विद्यालयों की संरचना (कम नामांकन वाले बनाम अधिक), शिक्षकों का औसत अनुभव, मानक आवश्यकता के सापेक्ष पद पर मौजूद शिक्षकों का समानुपात, इत्यादि शामिल हैं। औसत प्रति छात्र आवर्ती आवश्यकता 23,200

7. राजस्व और पूँजीगत व्यय का बजटीय वर्गीकरण वास्तव में आवर्ती और पूँजीगत व्यय को प्रतिबिम्बित नहीं करता है, क्योंकि कई पूँजीगत मद राजस्व खातों के अन्तर्गत आते हैं। इसीलिए प्रति छात्र आवर्ती व्यय की बजाय प्रति छात्र कुल व्यय की जानकारी दी जाती है।

रुपए बैठती है— यह अत्यधिक सघन आबादी वाले क्षेत्रों (बिहार) में 16,250 रुपए से लेकर विरल जनसंख्या वाले क्षेत्रों (उत्तराखण्ड) में 33,000 रुपए तक है। इन परिणामों की तुलना नीति आयोग (2017) में दर्ज आँकड़ों के साथ करें— यह 80,000 रुपए (20 छात्रों या उससे कम नामांकन वाले सरकारी स्कूल) और 40,800 रुपए (50 छात्रों या उससे कम नामांकन वाले सरकारी स्कूल) प्रति बच्चा प्रति वर्ष औसत व्यय को उद्धृत करते हैं।

हमारे अनुमानों में राज्य के समस्त प्रकार के स्कूल शामिल हैं— इनमें से कुछ छोटे हैं, कुछ मध्यम, कुछ बड़े तो कुछ बहुत बड़े; इनमें से कहीं भी प्रति छात्र समग्र लागत चिन्ता जनक रूप से बहुत अधिक नहीं है। जबकि नीति आयोग के आँकड़े केवल छोटे स्कूलों से सम्बन्धित हैं और इसलिए आंशिक अनुमान ही हैं। चुनिन्दा तौर पर, केवल छोटे स्कूलों पर ध्यान केन्द्रित करने से ऐसा वातावरण निर्माण करने में योगदान ही दिया गया है जिसमें यूँ लगे मानो कम लागत वाले निजी स्कूलों पर निर्भर होने के सिवाय कोई विकल्प ही नहीं है।

निश्चय ही, छोटे स्कूलों से प्रति छात्र लागत बढ़ जाती है (एक स्कूल में शिक्षकों की जो विविधता होनी चाहिए, वह भी छोटे स्कूलों में कम होती है)। हालाँकि, ऊँची लागत की चिन्ता मूलभूत अधिकार से ज़्यादा महत्वपूर्ण नहीं हो सकती है। स्कूली शिक्षा तक पहुँच एक अधिक महत्वपूर्ण निमित्त है और दूरस्थ क्षेत्रों के लिए भी यह सुलभ होनी चाहिए, फिर चाहे

ऐसे स्कूल 'कम लागत वाले' ना भी हों। दूसरी बात, कई ऐसे शहरी सन्दर्भों में जहाँ स्कूलों का आकार छोटा है, वहाँ यह समझना महत्वपूर्ण है कि स्कूलों का यह छोटा आकार अतीत में नज़रन्दाज़ किए जाने का नतीजा है। वर्तमान में और अधिक नज़रन्दाज़ करने का अर्थ होगा भविष्य में प्रति छात्र व्यय का और अधिक बढ़ना क्योंकि बाज़ार की माँग अधिकाधिक खण्डित होती जा रही है।

कमी को दर्शाने का एक और तरीका सकल रूप से कुल आवश्यकता के अनुपात में वास्तविक व्यय को देखना है (तालिका 2)। यहाँ अन्तर बहुत स्पष्टता से उभरता है। जब विद्यालयों के छात्र-छात्राओं और ओएससी को एक समूह में रखकर, उसके ऊपर मानदण्डों के यथोचित समुच्चय को लागू किया जाता है तो कुल आवश्यकता वास्तविक व्यय से कहीं अधिक हो जाती है। अतिरिक्त आवश्यकता, मानक और वास्तविक व्यय के बीच के अन्तर को पूरा करने के लिए ज़रूरी वित्तीय आवश्यकता को दर्शाती है। यह कमी समान रूप से वितरित नहीं है बल्कि सबसे पिछड़े राज्यों में सर्वाधिक है।

राज्य के सकल घरेलू उत्पाद (जीएसडीपी) के अनुपात में अतिरिक्त आवश्यकता उस राज्य की कुल आय के मुकाबले कमी को प्रस्तुत करती है। बिहार में, जीएसडीपी का अतिरिक्त 9.8 प्रतिशत अकेले प्राथमिक शिक्षा पर ही खर्च करने की ज़रूरत है। यह जीएसडीपी के मौजूदा 3.4 प्रतिशत व्यय से कहीं अधिक है! जीएसडीपी के अनुपात में अतिरिक्त आवश्यकता

तालिका 2 : वित्तीय अन्तर

	बिहार	छत्तीसगढ़	झारखण्ड	कर्नाटक	एमपी	महाराष्ट्र	उड़ीसा	राजस्थान	तमिलनाडु	यूपी	उत्तराखण्ड
कुल आवश्यकता के अनुपात में वास्तविक व्यय (%)	25.6	53.2	38.7	71.4	46.4	75.8	39.1	50.6	92.1	65.3	72.7
जीएसडीपी के अनुपात में अतिरिक्त आवश्यकता (%)	9.8	1.8	3.1	0.4	2.6	0.4	2.9	1.6	0.1	1.7	0.5

झारखण्ड, उड़ीसा व मध्य प्रदेश के लिए 2.5 से 3.5 प्रतिशत और छत्तीसगढ़, राजस्थान व उत्तर प्रदेश के लिए 1 से 2 प्रतिशत के बीच है। पिछड़े राज्यों के लिए न केवल अतिरिक्त आवश्यकता अधिक है, अपितु व्यय को वित्तपोषित करने की उनकी क्षमता भी कम आय (और राजस्व) के कारण सीमित है।

हालाँकि, कुल मिलाकर देश के लिए यह कोई कठिन कार्य नहीं है। ग्राँस स्टेट डोमेस्टिक प्रोडक्ट (जीएसडीपी) की 1 प्रतिशत अधिक अतिरिक्त आवश्यकता वाले सात राज्यों के समूह (तालिका 2 में छायांकित) के लिए, कुल अतिरिक्त आवश्यकता 1,03,176 करोड़ रुपए तक है। यह वर्ष 2015-16 के लिए सकल घरेलू उत्पाद का 0.75 प्रतिशत है। अतिरिक्त आवश्यकता को पूरा करने के लिए आवश्यक सरकारी व्यय आगामी समय में ही सर्वथा मुमकिन है। इस अन्तर को पाटने के लिए केन्द्र सरकार को अन्तर शासकीय हस्तान्तरण के माध्यम से आगे आना चाहिए।<sup>8</sup>

## भविष्य की ओर

यह कोई संयोग नहीं है कि मानदण्डों के स्तर से आँकने पर, कुल आवश्यकता के 92 प्रतिशत वास्तविक व्यय के साथ केवल तमिलनाडु (तुलनात्मक रूप से) पर्याप्तता तक पहुँचता है। दरअसल, यहाँ व्यय की पर्याप्तता सामाजिक नीति का प्रतिबिम्ब है। तमिलनाडु के सन्दर्भ में, ट्रेज और सेन (2013) का कहना है कि देश के सभी राज्यों में से कुछ सबसे बेहतरीन सार्वजनिक सेवाएँ इस राज्य में हैं, जिनकी तुलना केरल और हिमाचल प्रदेश से की जा सकती है। मूल सिद्धान्त है कि स्कूली शिक्षा जैसी बुनियादी सुविधाओं को बिना भेदभाव प्राप्त होना चाहिए, और बेहतर हो कि मुफ्त में उपलब्ध होना चाहिए। लेखकों का मानना

है, “यह प्रयास कार्यशील एवं तुलनात्मक रूप से कुशल प्रशासन द्वारा ही सम्भव हो पाए हैं। सम्बन्धित सरकारों ने पारम्परिक तर्ज पर अपनी सेवाएँ प्रदान की हैं। उन्होंने हाल ही में प्रचलित सरल उपायों— जैसे कि नियमित शिक्षकों की बजाय पैरा शिक्षकों को लगाना, कैश ट्रान्सफर सशर्त करना, या जीएस बनाने की बजाएँ निजी विद्यालयों के लिए विद्यालय वाउचर पर भरोसा करने का कम उपयोग किया है। इन सफल प्रयासों के नायक’ पुराने फैशन’वाले सार्वजनिक संस्थान ही रहे हैं...।”

इसी तरह, हम अधिकांश राज्यों के लिए जो वित्तीय अन्तर पाते हैं, वह पैरा-शिक्षकों को नियुक्त करना, घिसे पिटे निजी स्कूलों पर भरोसा करना, और अत्यावश्यक हक़दारी से बच्चों के बहुत बड़े अनुपात के बहिष्करण पर आधारित उनकी सामाजिक नीति को प्रतिबिम्बित करता है। यह स्पष्टतः आरटीई के दृष्टि दर्शन के बरखिलाफ़ है, जो कि सभी के लिए समता और सामाजिक न्याय के सिद्धान्तों पर आधारित है, और जहाँ मुख्य ज़िम्मेदारी सरकार को उठानी है।

समस्या को पहचानना भी समाधान का हिस्सा है। इस लेख में, हमने आरटीई के लिए मानक आवश्यकता का अनुमान लगाया है, जो कि एक उपेक्षित क्षेत्र रहा है। हमारे अनुमान, मानक आवश्यकताओं की तुलना में खर्च के मौजूदा स्तर की समग्र अपर्याप्तता को दर्शाते हैं। अन्तर काफ़ी अधिक होने का कारण मानक उच्च होना नहीं है, बल्कि खर्च का वर्तमान स्तर बेहद कम होना है। अधिक अन्तर वाले 12 में से 7 राज्यों के लिए, हमारे अनुमान के अनुसार सकल घरेलू उत्पाद की 0.75 प्रतिशत अतिरिक्त आवश्यकता है। हालाँकि आंशिक रूप से ही सही, यह अनुमान साबित करते हैं कि

8. यही इस प्रस्ताव का केन्द्रीय विचार है, जो हम 15 वें वित्त आयोग के समक्ष रखना चाहते हैं। बोस, घोष और सरदाजा (2019) में अन्तर-सरकारी हस्तान्तरण तन्त्र पर और इसने किस तरह कम आय वाले राज्यों के उद्देश्यों को विफल किया है, इस पर विस्तार से चर्चा की गई है।

यथोचित मानदण्डों के समुच्चय पर आधारित अतिरिक्त संसाधन प्राप्त किए जा सकते हैं।<sup>9</sup> सरकारी स्कूलों की कार्य क्षमता में वास्तविक बदलाव लाने और सार्वभौमीकरण के विचार

की सर्वोत्कृष्ट स्वरूप में पूर्ण प्राप्ति के लिए सामाजिक नीति के सम्बन्ध में वित्तीय मुद्दों को शीघ्रातिशीघ्र हल करने के सिवाय कोई विकल्प नहीं है।

---

<sup>9</sup> अभी हाल में बोस, सरदाना एवं घोष (2018) अध्ययन में जैन एवं ढोलकिया (2009) अध्ययन के आकलन को चुनौती दी गई है।

## सन्दर्भ

Bose, Sukanya, Priyanta Ghosh, and Arvind Sardana (2017), *Resource requirements for Right to Education (RTE): Normative and Real*, NIPFP Working Paper, 201.

Bose, Sukanya, Priyanta Ghosh, and Arvind Sardana (2019), *RTE and the Resource Requirements: The Way Forward* (forthcoming).

Chakravarty, Sukhamoy (1987), *Problems of Plan Implementation* in Sukhamoy Chakravarty (Ed.) *Development Planning: The Indian Experience*, Clarendon Press, Oxford.

CBGA (2011), *Budget for Universalizing Quality Elementary Education*, mimeo.

Dreze, Jean and A. Sen (2013), *An Uncertain Glory: India and its Contradiction*, Penguin, London.

GoI (2012), *Restructuring and Reorganization of the Centrally Sponsored Scheme on Teacher Education - Guidelines for Implementation*, MHRD, Government Press, New Delhi.

GoI(2011), *SarvaShikshaAbhiyan: Framework for Implementation, based on the Right of Children to Free and Compulsory Education Act, 2009*, MHRD, Government Press, New Delhi.

GoI (1999), *Expert Group Report on Financial Requirements for Making Elementary Education a Fundamental Right*, MHRD (Chair: Tapas Majumdar), Government Press, New Delhi.

Jain, Manish and SadhnaSaxena (2010), *Politics of Low Cost Schooling and Low Teacher Salary*, Economic and Political Weekly, Vol. 45, Issue No. 18.

Jain, Pankaj and R. H. Dholakia(2009), *Feasibility of Implementation of Right to Education Act*, Economic and Political Weekly, Vol. 44, No. 25, p.p. 38-43.

NITI Aayog (2017), *India: Three year Action Agenda, 2017-18 to 2019-20*.

Ramachandran, V.K., V. Rawal and M. Swaminathan(1997), *Investment Gaps in Primary Education: A State-wise Study*, Economic and Political Weekly, Vol. 32, No.1-2, p.p. 39-45.

Sarangapani, P.M. (2009), *Quality, Feasibility and Desirability of Low Cost Private Schooling*, Economic and Political Weekly, Vol. 44, No. 43,p.p. 67-69.

Bose, S., Sardana, A. & Ghosh, P. (2018). Universalization of School Education Using the Public School System is Feasible. *Economic & Political Weekly (Engage)*, 53(44). <https://www.epw.in/engage/article/universalisation-of-education-using-public-school-system-is-feasible-response>

---

## लेख में दिए गए कुछ शब्द संक्षेपो का विवरण

ए - एडिड (अनुदान प्राप्त या अनुदानित)

जीएस- गवर्नमेंट स्कूल (सरकारी स्कूल)

पीएस - प्राइमरी स्कूल

यूपीएस - अपर प्राइमरी स्कूल (उच्च प्राथमिक स्कूल)

पीटीआर - प्यूपिल टीचर रेश्यो (तांत्र शिक्षक अनुपात)

डीआईएसई - डाइस - डिस्ट्रिक्ट इनफार्मेशन सिस्टम फॉर एजुकेशन (ज़िला शिक्षा सूचना प्रणाली)

जीएसडीपी - ग्रॉस स्टेट डोमेस्टिक प्रोडक्ट

एओबीईई - एनालिसिस ऑफ़ बजटेटड एक्सपेंडीचर ऑन एजुकेशन (शिक्षा पर बजटीय व्यय का विश्लेषण)

आरटीई - राइट टू एजुकेशन (शिक्षा का अधिकार अधिनियम)  
एससीईआरटी - स्टेट कॉउन्सिल ऑफ़ एजुकेशनल रिसर्च एंड ट्रेनिंग (राज्य शैक्षिक अनुसंधान और प्रशिक्षण परिषद)  
डाइट- डिस्ट्रिक्ट इंस्टिट्यूट ऑफ़ एजुकेशन (जिला शिक्षा एवं प्रशिक्षण संस्थान)  
सीआरसी - क्लस्टर रिसोर्स सेण्टर (संकुल स्रोत केंद्र)  
बीआर सी - ब्लॉक रिसोर्स सेण्टर (विकास खंड स्रोत केंद्र )  
एमडीएमएस - मिड डे मील स्कीम (मध्याह्न भोजन स्कीम)  
एसएसए- सर्व शिक्षा अभियान  
एमएचआरडी - मिनिस्ट्रीरी ऑफ़ ह्यूमन रिसोर्स डेवलपमेंट (मानव संसाधन विकास मंत्रालय)  
केवी - केंद्रीय विद्यालय  
टीएमसी- तपस मजूमदार समिति  
ओएससी- आउट ऑफ़ स्कूल चिल्ड्रन (स्कूल से बाहर बच्चे)  
सीडब्ल्यूएसएन- चिल्ड्रन विथ स्पेशल नीड (विशेष आवश्यकता वाले बच्चे)

---

सुकन्या बोस राष्ट्रीय लोक वित्त एवं नीति संस्थान में संकाय सदस्य हैं। उन्होंने स्कूली शिक्षा के क्षेत्र में कार्य किया है, वे सामाजिक विज्ञान पाठ्यचर्या विकास में जुड़ी रही हैं।

सम्पर्क : [sukanyalb@gmail.com](mailto:sukanyalb@gmail.com)

प्रियन्तो घोष लोक वित्त एवं नीति संस्थान में सलाहकार हैं। वे जवाहरलाल नेहरू विश्वविद्यालय में शोध छात्र हैं।

सम्पर्क : [pgeconomics88@gmail.com](mailto:pgeconomics88@gmail.com)

अरविन्द सरदाना एकलव्य के सामाजिक विज्ञान समूह के सदस्य हैं।

सम्पर्क : [arvindewas@gmail.com](mailto:arvindewas@gmail.com)

इस शोध अध्ययन का अंग्रेजी से हिन्दी अनुवाद जुबैर सिद्दीकी ने किया है।