# अध्याय I
# प्रस्तावना

# अध्याय I

# प्रस्तावना

## 1.1 प्रस्तावना

निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम 2009, संसद द्वारा अगस्त 2009 में अधिनियमित हुआ था, जो कि 01 अप्रैल 2010 को प्रवृत्त हुआ। अधिनियम छह से 14 वर्ष तक की आयु के प्रत्येक बालक को उसके या उसकी कक्षा एक से कक्षा आठ तक प्रारंभिक शिक्षा पूरी होने तक निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा का अधिकार प्रावधान करता है।

भारत में निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा की संकल्पना नई नहीं है। संविधान का प्रारूप तैयार करते समय शिक्षा के अधिकार पर विस्तार से चर्चा की गई थी। मौलिक अधिकारों की संघटक उप–समिति ने प्राथमिक शिक्षा के अधिकार को एक मौलिक अधिकार के रूप में सम्मिलित किया थाः *''खंड 23 – प्रत्येक नागरिक निःशुल्क प्राथमिक शिक्षा का हकदार है और राज्य का यह कर्तव्य होगा कि वह इस संविधान के प्रारंभ होने के दस वर्ष के भीतर सभी बच्चों को निःशुल्क एवं अनिवार्य प्राथमिक शिक्षा उपलब्ध कराए जब तक कि वे 14 वर्ष की आयु पूर्ण नहीं करते''* तथापि, संविधान के अनुच्छेद 45 के अंतर्गत संविधान सभा की सलाहकार समिति ने इसे राज्य के नीति निदेशक तत्व के वर्ग में रखा।

वर्ष 1992 में भारत, बाल अधिकार पर संयुक्त राष्ट्र सम्मेलन का हस्ताक्षरकर्ता बन गया। इस सम्मेलन का अनुच्छेद 28, राज्यों को विनिर्दिष्ट करता है कि ''प्राथमिक शिक्षा को सबके लिए अनिवार्य एवं निःशुल्क उपलब्ध करें''। वर्ष 1993 में उन्निकृष्णन एवं अन्य बनाम आंध्र प्रदेश राज्य व अन्य के मामले में उच्चतम न्यायालय ने निर्णय दिया कि देश के नागरिकों को शिक्षा का मौलिक अधिकार है तथा यह अधिकार उन्हें संविधान के अनुच्छेद 21 से मिलता है। आगे,संयुक्त राष्ट्र महासभा द्वारा सितम्बर 2000 में अंगीकार मिलेनियम घोषणा से उत्पन्न मिलेनियम डेवलपमेंट गोल्स में एक सार्वभौमिक प्राथमिक शिक्षा हासिल करना था।

संवैधानिक अधिनियम (86वां संशोधन) 2002, ने संविधान के अध्याय III में अनुच्छेद 21क को जोड दिया, जो कि छह से 14 वर्ष की आयु के समस्त बालकों को शिक्षा का मौलिक अधिकार प्रदान करता है और जिसे निम्नानुसार पढ़ा जाए :

''21क राज्य छह से 14 वर्ष की आयु वर्ग वाले सभी बालकों को निःशुल्क एवं अनिवार्य शिक्षा देने का ऐसी रीति में जो राज्य विधि द्वारा, अवधारित करे उपबन्ध करेगा।''

86वें संवैधानिक संशोधन अधिनियम के द्वारा छह वर्ष से कम आयु बालकों के लिए आरंभिक बाल्यकाल देखभाल एवं शिक्षा का प्रावधान किया गया है, इसके द्वारा अनुच्छेद 45 को नए अनुच्छेद से प्रतिस्थापित किया गया है, जिसे पढ़ा जाएः

"45 राज्य, सभी बालकों के लिए छह वर्ष की आयु पूरी करने तक, प्रारंभिक बाल्यावस्था देख–रेख और शिक्षा देने के लिए उपबंध करने का प्रयास करेगा"

निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा अधिकार अधिनियम 2009 (आर.टी.ई. अधिनियम), भारत के संविधान के अनुच्छेद 21–क और अनुच्छेद 45 के अंतर्गत निहित परिणामी विधि को प्रदर्शित करता है। आर.टी.ई. अधिनियम की मुख्य विशेषताऐं हैं :

- समुचित सरकार/स्थानीय प्राधिकारी को आसपास के विद्यालय में छह से 14 वर्ष की आयु के प्रत्येक बालक द्वारा प्रारंभिक शिक्षा में अनिवार्य प्रवेश, उपस्थिति तथा उसको पूर्ण करना सुनिश्चित करना चाहिए।
- जहां छह वर्ष से अधिक की आयु के किसी बालक को किसी विद्यालय में प्रवेश नहीं दिया गया है या प्रवेश तो दिया गया है किंतु उसने अपनी प्रांरभिक शिक्षा पूरी नहीं की है, तो उस बालक को उसकी/उसके आयु के अनुसार समुचित कक्षा में प्रवेश दिया जाना है और उसे अन्य बालकों के समान होने के लिए, वह विशेष प्रशिक्षण का अधिकारी होगा, जो विहित किया जाए।
- अधिनियम दुर्बल वर्ग और अलाभित समूह के बच्चों के लिए गैर अनुदान प्राप्त निजी विद्यालयों के प्रथम कक्षा के संपूर्ण संख्या का कम से कम 25 प्रतिशत की सीमा तक प्रवेश का प्रावधान करता है।
- अधिनियम शिक्षकों की नियुक्ति के लिए अर्हता, छात्र–शिक्षक अनुपात, विद्यालय के भवन एवं अधोसंरचना, विद्यालय कार्य दिवस और कार्य घंटे से संबंधित मान एवं मानकों को निर्धारित करता है।
- अधिनियम (अ) शारीरिक दंड और मानसिक उत्पीड़न (ब) बच्चों के प्रवेश के लिए अनुवीक्षण प्रक्रियाऐं (स) प्रति व्यक्ति शुल्क (द) शिक्षकों द्वारा प्राइवेट ट्यूशन (इ) बिना मान्यता के स्कूल संचालन को निषेध करता है।
- अधिनियम बालकों के निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा के अधिकार के संरक्षण और निगरानी का और राष्ट्रीय और राज्य बालक अधिकार संरक्षण आयोग द्वारा शिकायतों के निवारण का प्रावधान करता है।

आर.टी.ई. अधिनियम के अंतर्गत प्रदत्त शक्तियों को प्रयोग में लाते हुए मध्य प्रदेश सरकार ने निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार नियम 2011 (एम.पी.आर.टी.ई. नियम) अधिसूचित किया, जो कि मार्च 2011 में प्रवृत्त हुआ। एम.पी.आर.टी.ई. नियम अन्य बातों के साथ–साथ निम्नलिखित का प्रावधान करता हैः

- बच्चों की पहचान से संबंधित राज्य सरकार और स्थानीय प्राधिकारी के कर्तव्य। विद्यालय से बाहर के बच्चों के लिए न्यूनतम तीन माह और अधिकतम दो वर्षों से अनधिक की कालावधि के लिए विशेष प्रशिक्षण।
- आसपास के विद्यालयों की सीमा या क्षेत्र और निजी विद्यालयों को मान्यता प्रदान करने की प्रक्रिया।
- विद्यालय प्रबंधन समिति के गठन एवं उनके संचालन, विद्यालय विकास योजना की तैयारी और शिक्षकों की शिकायत निवारण के लिए प्रक्रियाऐं।
- यह नियम गैर अनुदान प्राप्त निजी विद्यालयों में प्रवेशित दुर्बल वर्ग और अलाभित समूह के बच्चों का कक्षा में अन्य बच्चों से पृथक्करण और इन बच्चों के साथ पाठ्य पुस्तकों, गणवेश, पुस्तकालय तथा पाठ्योत्तर गतिविधियों जैसी पात्रता एवं सुविधाओं से विद्यालय के अन्य बच्चों की अपेक्षा भेदभाव को निषेध करता है।

मार्च 2016 को, राज्य में प्रारंभिक शिक्षा के लिए, स्कूल शिक्षा विभाग/स्थानीय निकायों द्वारा 83,838 विद्यालय, आदिम जाति कल्याण विभाग द्वारा 30,417 विद्यालय, 928 अनुदान प्राप्त निजी विद्यालय, 25,518 गैर अनुदान प्राप्त निजी विद्यालय, 164 केन्द्रीय शासकीय विद्यालय और 1,716 अन्य प्रबंधन विद्यालय संचालित थे। सर्व शिक्षा अभियान, जो कि एक केन्द्र प्रवर्तित योजना है, आर.टी.ई. अधिनियम के प्रतिपादन के लिए कार्यक्रम वाहन के रूप में कार्य करता है।

आर.टी.ई. अधिनियम के प्रावधानों के साथ संरेखित करने हेतु, एस.एस.ए. कार्यान्वयन के लिए ढांचे को मार्च 2011 में पुनरीक्षित किया गया था।

### 1.1.1 संगठनात्मक ढांचा

राज्य में आर.टी.ई. अधिनियम के संपूर्ण कार्यान्वयन के लिए अपर मुख्य सचिव, स्कूल शिक्षा विभाग उत्तरदायी है। राज्य सलाहकर परिषद आर.टी.ई. अधिनियम के कार्यान्वयन पर सरकार को सलाह देती है। एम.पी.आर.टी.ई. नियम के अंतर्गत, राज्य स्तर पर प्रारंभिक शिक्षा के प्रबंधन के लिए आयुक्त, राज्य शिक्षा केन्द्र (आर.एस.के.), जो कि एस.एस.ए. का मिशन संचालक है, उत्तरदायी है। आयुक्त, लोक शिक्षण संचालनालय (डी.पी.आई.) विद्यालयों के स्थापना संबंधी कार्यों अर्थात शिक्षकों की नियुक्ति और उनके वेतन का भुगतान और शासकीय अनुदान प्राप्त विद्यालयों को अनुदान की रकम प्रदान करना इत्यादि को नियंत्रित करता है। आयुक्त, आदिम जाति विकास, आदिम जाति विकास, विभाग द्वारा प्रबंधित विद्यालयों के लिए उत्तरदायी है। जिला शिक्षा एवं प्रशिक्षण संस्थान (डाईट) शिक्षकों को प्रशिक्षण प्रदान करता है।

मध्य प्रदेश बाल अधिकार संरक्षण नियम, 2007 के अंतर्गत राज्य बाल अधिकार संरक्षण आयोग (एस.सी.पी.सी.आर.) बालकों के शिक्षा का अधिकार के निगरानी और निःशुल्क एवं अनिवार्य बाल शिक्षा के अधिकार से संबंधित शिकायतों की जॉच के लिए उत्तरदायी है।

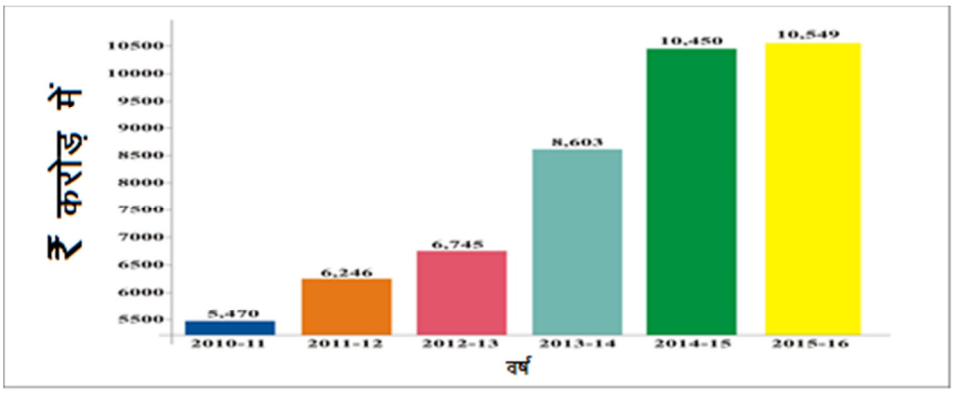
जिला स्तर पर, जिला शिक्षा अधिकारी (डी.ई.ओ.) प्रारंभिक शिक्षा के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त, ब्लॉक संसाधन केन्द्र समन्वयक (बी.आर.सी.सी.), जो कि एम.पी.आर.टी.ई. नियम के अंतर्गत विकास खण्ड प्रारंभिक शिक्षा अधिकारी (बी.ई.ई.ओ.) घोषित है, विकास खण्ड स्तर पर प्रारंभिक शिक्षा के लिए कार्यक्रमों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। विद्यालय प्रबंधन समिति (एस.एम.सी.), विद्यालय की कार्यपद्धति की निगरानी करती है।

जिला स्तर पर एस.एस.ए. के कार्यान्वयन के लिए जिलाधीश, जिला मिशन संचालक और मुख्य कार्यपालन अधिकारी (सी.ई.ओ.), जिला पंचायत, जिला परियोजना संचालक होते हैं। जिला शिक्षा केन्द्र का जिला परियोजना समन्वयक सर्व शिक्षा अभियान की गतिविधियों को कार्यान्वित करता है। जन शिक्षक विद्यालयों के समूह में शैक्षणिक क्रियाकलापों को समन्वित करते हैं। राज्य में प्रारंभिक शिक्षा के लिए संगठनात्मक चार्ट को ***परिशिष्ट 1.1*** में दर्शाया गया है।

### 1.1.2 प्रारंभिक शिक्षा पर व्यय

2010–16 के दौरान, राज्य में प्रारंभिक शिक्षा पर ₹ 48,063.85 करोड़ का व्यय हुआ था, जिसमें केन्द्र प्रवर्तित योजनाऐं पर व्यय शामिल था, जैसा कि **चार्ट 1.1** में दर्शित है:–

**चार्ट 1.1 प्रारम्भिक शिक्षा पर व्यय**




**स्त्रोतः वित्त लेखे भाग–II**

## 1.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

आर.टी.ई. अधिनियम के कार्यान्वयन का निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलन करने के लिए किया गया था कि :

- छह से 14 वर्ष आयु के मध्य सभी बालकों के लिए प्रारंभिक शिक्षा को मौलिक अधिकार बनाने के अपने उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए आर.टी.ई. अधिनियम योजनाबद्ध तरीके से कार्यान्वित किया गया था एवं निगरानी की गई थी; एवं
- आवंटित निधियों का मितव्ययिता और प्रभावी ढ़ंग से प्रयोग किया जा रहा था।

## 1.3 लेखापरीक्षा का कार्य क्षेत्र और कवरेज

आर.टी.ई. अधिनियम के कार्यान्वयन की निष्पादन लेखापरीक्षा, 2010–11 से 2015–16 की अवधि को सम्मिलित करते हुए, मार्च और अगस्त 2016 के दौरान की गई थी। राज्य स्तर पर, आयुक्त, आर.एस.के., डी.पी.आई., आदिम जाति विकास, एकीकृत बाल विकास सेवाऐं और अध्यक्ष, राज्य सलाहकार परिषद और एस.सी.पी.सी.आर. के कार्यालयों से जानकारी एकत्रित की गई थी एवं अभिलेख नमूना जांच किए गए थे।

राज्य के 51 जिलों में से, 13 जिले[1] प्रोबैबिलिटी प्रोर्पोसनेट सैम्पलिंग विदाउट रिप्लेसमेंट मैथड (पी.पी.एस.डब्ल्यू.ओ.आर.) द्वारा चयनित किए गए थे और इन चयनित जिलों में, 80 में से 48 विकास खण्ड और 390 विद्यालय (प्रत्येक चयनित जिले से 30 विद्यालय) सिम्पल रेंडम सैम्पलिंग विदाउट रिप्लेसमेंट मैथड (एस.आर.एस.डब्ल्यू.ओ.आर) के आधार पर चयनित किए गए थे। चयनित विकास खण्ड और विद्यालयों का विवरण ***परिशिष्ट 1.2*** और ***परिशिष्ट 1.3*** में दर्शित है। जानकारियों का संकलन और अभिलेखों की नमूना जांच चयनित जिलों के जिला शिक्षा केन्द्र; डी.ई.ओ.; डाईट; सी.ई. ओ., जिला पंचायत; आयुक्त, नगर पालिका निगम/नगर पालिका परिषद; सहायक आयुक्त, आदिम जाति विकास (ए.सी.टी.डी.) और जिलाधीश के कार्यालयों में किया गया था।

विद्यालय स्तरीय निरीक्षण शासकीय और अनुदान प्राप्त निजी विद्यालयों का दौरा करके किया गया था। गैर अनुदान प्राप्त निजी विद्यालयों से संबंधित आवश्यक जानकारी उपयुक्त शासकीय कार्यालयों से एकत्रित की गई थी। लेखापरीक्षा ने चयनित विद्यालयों में 1,274 विद्यार्थियों और 1,007 माता–पिता के संयुक्त हितग्राही सर्वेक्षण विभागीय अधिकारियों के साथभी किया गया था।

## 1.4 लेखापरीक्षा कार्य प्रणाली

आयुक्त, आर.एस.के. और अन्य पदाधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा उददेश्य, कार्य क्षेत्र और मानदंडों के विचार–विमर्श के लिए 11 मार्च 2016 को एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया था। स्कूल शिक्षा विभाग को 31 अगस्त 2016 को प्रारूप प्रतिवेदन जारी किया गया था। निर्गम सम्मेलन, सचिव, स्कूल शिक्षा विभाग के साथ 9 नवम्बर 2016 को आयोजित हुआ था। प्रतिवेदन में विभाग के विचार/उत्तर को उपयुक्त रूप से समाविष्ट कर लिया गया है।

[1] बालाघाट, भोपाल, बुरहानपुर, छिंदवाडा, दतिया, धार, इंदौर, झाबुआ, मुरैना, पन्ना, रतलाम, शहडोल एवं सिंगरौली।

## 1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां निम्नलिखित मानदण्डों पर आधारित है:

- निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार अधिनियम, 2009;
- राज्य सरकार द्वारा तैयार किया गया निःशुल्क और अनिवार्य बाल शिक्षा का अधिकार नियम, 2011;
- आर.एस.के. और डी.पी.सी. की वार्षिक कार्य योजना और बजट (ए.डब्ल्यू.पी.एण्ड बी.);
- परियोजना अनुमोदन बोर्ड, मानव संसाधन विकास मंत्रालय (एम.ओ.एच.आर.डी.) भारत सरकार (जी.ओ.आई.) के कार्यवृत्त;
- एस.एस.ए. मैनुअल ऑन फायनेशियल मैनेजमेंट एण्ड प्रोक्योरमेंट, 2010;
- शिक्षकों की नियुक्ति, सेवा नियम एवं शर्तों को विनियमित करने वाले नियम;
- शिक्षा के लिये एकीकृत जिला सूचना प्रणाली (यू–डाईस) एवं स्कूल शिक्षा विभाग के शिक्षा पोर्टल पर उपलब्ध डाटा;
- भारत सरकार/राज्य सरकार के वित्त नियम; और
- अधिनियम को कार्यान्वित करने के लिए भारत सरकार/राज्य सरकार द्वारा जारी विभिन्न दिशा निर्देश, आदेश, अधिसूचना, परिपत्र और अनुदेश।

## 1.6 लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की संरचना

प्रतिवेदन का खाका निम्नानुसार है :–

- अध्याय II – वित्तीय प्रबंधन
- अध्याय III – निःशुल्क और अनिवार्य प्रारंभिक शिक्षा
- अध्याय IV – शिक्षक
- अध्याय V – राज्य के शासकीय विद्यालयों में शिक्षा की गुणवत्ता
- अध्याय VI – राज्य सरकार के विद्यालयों के अलावा अन्य विद्यालयों में आर.टी.ई. अधिनियम का कार्यान्वयन
- अध्याय VII – निगरानी एवं शिकायत निवारण
- अध्याय VIII – निष्कर्ष

## 1.7 अभिस्वीकृति

निष्पादन लेखापरीक्षा करने के लिए राज्य सरकार द्वारा दिए गए सहयोग के प्रति हम अपना आभार प्रकट करते हैं।