भाग एक
प्रस्तावना

प्रस्तावना

अनुसूचित जाति छात्रों हेतु दशमोत्तर छात्रवृत्ति योजना (पीएमएस-एससी) अनुसूचित जाति छात्रों के शैक्षणिक सशक्तिकरण हेतु भारत सरकार द्वारा सबसे बड़ी एकल मध्यस्थता है। इसका उद्देश्य दशमोत्तर अथवा माध्यमिकोत्तर स्तर पर पढ़ रहे अनुसूचित जाति छात्रों को उनकी शिक्षा पूर्ण करने में समर्थ बनाने हेतु वित्तीय सहायता प्रदान करना है। योजना को सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय (मंत्रालय) द्वारा संचालित किया जाता है तथा छात्रवृत्ति उस राज्य/संघ शासित क्षेत्र सरकार द्वारा प्रदान की जाती है जहां का आवेदक है।

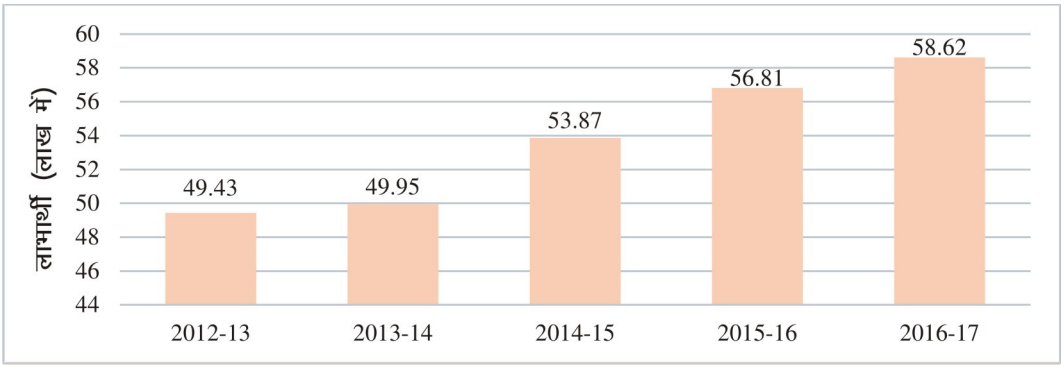
योजना की मुख्य विशेषताओं का नीचे सारांश प्रस्तुत किया गया है:

पात्रता	केवल वह छात्र जो अनुसूचित जाति से संबंधित है। वह छात्र जिनके माता-पिता/अभिभावको की सभी स्रोतों से आय ₹2.5 लाख प्रति वर्ष से अधिक नहीं है।
अध्ययन हेतु	भारत में मान्यता प्राप्त संस्थानों में किए गए सभी मान्यता प्राप्त दशमोत्तर अथवा माध्यमिकोत्तर पाठ्यक्रम[1] ।
छात्रवृत्ति संघटक	• अनुरक्षण भत्ता (पाठ्यक्रम समूहों के बीच अलग) • अनिवार्य अप्रतिदेय शुल्क • अध्ययन यात्रा प्रभार • थीसिस टकंण/मुद्रण प्रभार (अनुसंधान छात्रों हेतु) • पुस्तक भत्ता (पत्राचार पाठ्यक्रम प्राप्त कर रहे छात्रों हेतु) • विनिर्दिष्ट पाठ्यक्रमों हेतु पुस्तक बैंक सुविधा • दिव्यांग छात्रों हेतु अतिरिक्त भत्ता
पाठयक्रमों के चार वर्ग	**वर्ग-I** में डिग्री/स्नातकोत्तर डिग्री स्तरीय व्यासायिक पाठ्यक्रम जैसे कि इंजीनियरिंग, सभी चिकित्सा, व्यवसाय, वित्त तथा कम्प्यूटर विज्ञान तथा उच्चतर पाठ्यक्रम जैसे कि पीएचडी; एमफिल, सीए, आईसीडब्ल्यूए, सीएस, पीजीडीएम तथा वाणिज्यिक पायंलट लाईसेंसिंग शामिल है। **वर्ग II** में स्नातक/स्नातकोत्तर पाठ्यक्रम तथा अन्य समकक्ष व्यावसायिक पाठ्यक्रम जिन्हें वर्ग । में शामिल नहीं किया गया जैसे कि नर्सिंग, फार्मेसी तथा होटल प्रबंधन। **वर्ग III** में स्नातक डिग्री वाले सभी अन्य पाठ्यक्रम शामिल है जिन्हें वर्ग । एवं ।। के अंतर्गत शामिल नहीं किया गया। **वर्ग IV** में सभी माध्यमिकोत्तर स्तरीय गैर-डिग्री स्तरीय पाठ्यक्रम शामिल है।

[1] प्रशिक्षण पाठ्यक्रम जैसे वायुयान अनुरक्षण इंजीनियर पाठ्यक्रम तथा निजी पॉयलेट लाईसेंस पाठ्क्रम, प्रशिक्षण पर पाठ्यक्रम-शिप डफ्फरिन (अब राजेन्द्र), सैन्य कालेज देहरादून में प्रशिक्षण के पाठ्यक्रम, अखिल भारतीय तथा राज्य स्तर के पूर्व-परीक्षा प्रशिक्षण केन्द्रों में पाठ्यक्रमों को छोड़कर।

छात्रों की संख्या जिन्हें सभी राज्यों तथा संघ शासित क्षेत्रों में 2012-13 से 2016-17 की अवधि हेतु इस योजना के अंतर्गत लाभ प्रदान किया गया था, को चार्ट-। में दिया गया है:

चार्ट-1: 2012-17 के दौरान लाभार्थियों की प्रवृत्ति (सभी राज्य/यूटी)



स्रोत: मंत्रालय के अभिलेख

नोट: 2016-17 के डाटा में बिहार, झारखण्ड, दिल्ली तथा पुदुचेरी के लाभार्थी, उपलब्ध न होने से शामिल नहीं है।

लाभार्थियों की संख्या में वृद्धि 2013-14 की तुलना में वर्ष 2014-15 में अधिकतम (8 प्रतिशत) है जो 2013-14 से आय सीमा में ₹2 लाख से ₹2.5 लाख तक वृद्धि के कारण हो सकती है। मंत्रालय ने लाभार्थियों की संख्या में वृद्धि को आय सीमा में वृद्धि के अतिरिक्त योजना की जागरूकता में वृद्धि को भी कारण माना।

1.1 लेखापरीक्षा करने हेतु पृष्ठभूमि

सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय ने जुलाई 2017 में भारत के नियत्रंक एवं महालेखापरीक्षक को पांच राज्यों कर्नाटक, महाराष्ट्र, पंजाब तमिलनाडु तथा उत्तर प्रदेश में योजना की लेखापरीक्षा करने का अनुरोध किया क्योंकि वर्षों से राज्यों से मांग बजटीय आबंटन के सापेक्ष अनुपातहीन बढ़ती रही थी। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने यह भी सूचित किया कि उत्तर प्रदेश में योजना के कार्यान्वयन पर पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (भारत के नियत्रंक एवं महालेखापरीक्षक के 2016 का प्रतिवेदन सं.1) ने योजना के कार्यान्वयन में कुछ अनियमितताओं को उजागर किया था।

हमने यह भी पाया कि 60 प्रतिशत[2] केन्द्रीय सहायता 2012-17 के दौरान इन पांच राज्यों के लाभार्थियों को संवितरण के लिए जारी की गई थी जो सभी राज्यों/यूटी में कुल लाभार्थियों का 51 प्रतिशत है।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

केन्द्रीय स्तर पर, योजना को सचिव जिसे संयुक्त सचिव तथा अन्य अधिकारियों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है, के अधीन सामाजिक न्याय एवं अधिकारिता मंत्रालय द्वारा संचालित किया जाता है।

राज्य स्तर पर, अन्य अधिकारियों की सहायता से अवर सचिव/प्रधान सचिव/सचिव समाज कल्याण प्रभारी (तमिलनाडु में आदि द्रविदर एवं जनजातीय कल्याण) योजना के कार्यान्वयन पर पूरा नियंत्रण रखते हैं। मंत्रालय में तथा पाँच चयनित राज्यों में राज्य स्तर पर सगंठनात्मक ढ़ांचा **अनुबंध-1** में दर्शाया गया है। संबंधित प्राधिकारियों द्वारा चयनित पाँच राज्यों में कार्यान्वयन की प्रक्रिया **अनुबंध-2** में दी गई है।

1.3 वित्तपोषण स्वरूप

योजना हेतु वित्तपोषण संघ तथा राज्य सरकारों दोनों के द्वारा किया जाता है। राज्य/यूटी द्वारा किसी भी योजना अवधि (पहले पंचवर्षीय योजना अवधि) के अंतिम वर्ष के दौरान योजना पर किए गए व्यय को उस राज्य की 'प्रतिबद्ध देयता' के रूप में परिभाषित किया गया है तथा उसके द्वारा इसे अगली योजना अवधि के दौरान प्रत्येक वर्ष हेतु अपने स्वयं के बजटीय प्रावधानों से पूरा किया जाना अपेक्षित है। 'प्रतिबद्ध देयता' से अधिक किसी भी निधि आवश्यकता को संघ सरकार द्वारा केन्द्रीय निर्गमों[3] के माध्यम से पूरा किया जाएगा। 2012-17 की अवधि हेतु बजट अनुमानों, संशोधित अनुमानों तथा सभी राज्यों को जारी निधियों (केन्द्रीय सहायता) के वर्ष-वार ब्यौरे **तालिका-1** में दिए गए है।

---

[2] संदर्भ: पैराग्राफ सं. 1.3

[3] उत्तरपूर्वी राज्यों को बारहवीं योजना अवधि (1997-2002) के बाद से प्रतिबद्ध देयता के प्रति अपने स्वंय के बजटीय प्रावधान करने से छूट प्रदान की गई है तथा इनके संबंध में योजना के अंतर्गत पूर्ण व्यय भारत सरकार द्वारा वहन किया जाता है।

तालिका-1: बजटीय प्रावधानों की तुलना में राज्यों को जारी निधियों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	संशोधित अनुमान	राज्यों* को जारी निधियां	पांच चयनित राज्यों को जारी निधियां	कॉलम (4) के प्रति कॉलम (5) की प्रतिशतता
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2012-13	1,500.00	1,500.00	1654.65	1130.42	68%
2013-14	1,500.00	1,908.87	2153.49	1235.02	57%
2014-15	1,500.00	1,904.78	1963.37	1303.73	66%
2015-16	1,599.00	2,216.05	2213.88	1337.25	60%
2016-17	2,791.00	2,820.70	2798.76	1433.01	51%
कुल	**8,890.00**	**10,350.40**	**10784.15**	**6439.43**	**60%**

* आरई आबंटन से अधिक निर्गम अन्य योजनाओं की बचतों से किया गया था।

2012-13 से 2015-16 के दौरान पांच चयनित राज्यों में छात्रों का वर्ग-वार विभाजन तथा संवितरित छात्रवृत्ति को **तालिका-2** में दर्शाया गया है:

तालिका-2: चयनित राज्यों में छात्रवृत्ति तथा छात्रों का वर्ग-वार वितरण

वर्ग ↓/ वर्ष→	छात्रों की संख्या				संवितरित छात्रवृत्ति की राशि (₹ करोड़ में)			
	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
वर्ग I पाठ्यक्रम	2.37,693 (9.6%)	2,77,364 (10.5%)	3,31,145 (11.9%)	3,38,161 (13.3%)	1,140.15 (35.4%)	1,534.01 (40.4%)	1,832.72 (45.9%)	2,611.26 (50.4%)
वर्ग II पाठ्यक्रम	3,13,473 (12.7%)	2,60,155 (9.8%)	2,76,575 (10.0%)	2,45,809 (9.7%)	723.94 (22.5%)	648.54 (17.1%)	654.01 (16.4%)	802.08 (15.5%)
वर्ग III पाठ्यक्रम	8,88,821 (35.9 %)	8,99,157 (34.0%)	9,31,140 (33.6%)	8,75,624 (34.5%)	716.59 (22.3%)	811.96 (21.4%)	778.72 (19.5%)	830.29 (16.0%)
वर्ग IV तथा अन्य पाठ्यक्रम *	10,35,750 (41.8%)	12,08,305 (45.7%)	12,33,021 (44.5%)	10,81,396 (42.5%)	637.88 (19.8%)	803.01 (18.2%)	728.34 (21.1%)	935.59 (18.1%)
कुल योग	**24,75,737 (100%)**	**26,44,981 (100%)**	**27,71,881 (100%)**	**25,40,990 (100%)**	**3,218.56 (100%)**	**3,797.53 (100%)**	**3,993.79 (100%)**	**5,179.22 (100%)**

(स्रोतः राज्यों द्वारा मंत्रालय को प्रस्तुत मांग प्रस्ताव)

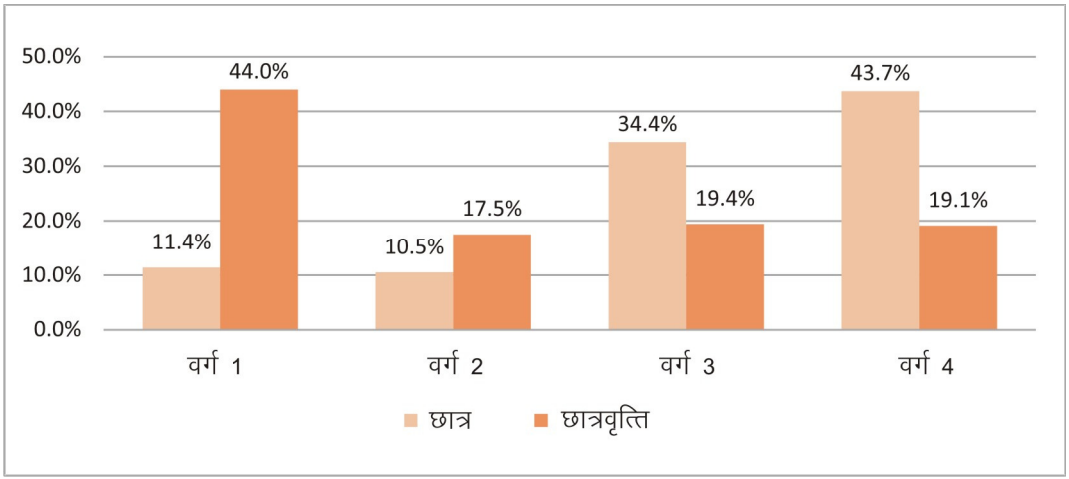
** इसमें दूरस्थ शिक्षा, अन्य राज्यों में शिक्षा प्राप्त कर रहे छात्रों के मामले शामिल है जबकि ऐसे मामलों का कोई वर्ग-वार विभाजन उपलब्ध नहीं है।*

नोटः कोष्ठक में आकड़े सभी वर्गों के योग के संबंध में उस वर्ग की प्रतिशतता को प्रदर्शित करते है।

2016-17 के संबंध में वर्ग-वार डाटा उपलब्ध नहीं था।

2012-16 के दौरान छात्रों की प्रतिशतता तथा छात्रों को संवितरित छात्रवृत्ति की प्रतिशतता का चित्रात्मक प्रस्तुतीकरण **चार्ट-2** में है:

चार्ट-2: 2012-16 के दौरान छात्रों तथा संवितरित छात्रवृत्ति की प्रतिशतता



यद्यपि वर्ग-I पाठ्यक्रम (व्यावसायिक) में छात्रवृत्ति निधि का लगभग 44 प्रतिशत उपयोग हुआ जबकि इस वर्ग में छात्रों की प्रतिशतता लगभग 11 प्रतिशत थी। अधिकांश छात्र जिन्होने योजना का लाभ उठाया वर्ग-IV अर्थात् गैर-डिग्री स्तरीय पाठ्यक्रमों से संबंधित थे। 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान यद्यपि वर्ग-I पाठ्यक्रम कर रहे लाभार्थियों की संख्या 2.38 लाख (कुल का 9.6 प्रतिशत) से 3.38 लाख (कुल का 13.3 प्रतिशत) तक सीमान्त रूप से बढ़ी फिर भी इन छात्रों को संवितरित छात्रवृत्ति की राशि ₹1,140 करोड़ (35 प्रतिशत) से ₹2,611 करोड़ (50 प्रतिशत) तक तेजी से बढ़ी।

1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

पीएमएस-एससी की निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के उद्देश्य से की गई थी कि क्या:

ए) योजना की प्रक्रिया संतुलित तथा व्यापक थी;

बी) निधियों के निर्गम तथा उपयोग सहित वित्तीय प्रबंधन प्रभावी तथा कथित उद्देश्यों के साथ संयोजित था;

सी) योजना का कार्यान्वयन प्रभावी था तथा पात्र छात्रों को छात्रवृत्ति के समय पर प्रसंस्करण, संस्वीकृति तथा संवितरण को सुनिश्चित किया गया था; तथा

डी) विभिन्न स्तरों पर आंतरिक नियंत्रण तथा मॉनीटरिंग प्रणाली पर्याप्त थीं।

1.5 लेखापरीक्षा मापदण्ड

लेखापरीक्षा मापदण्ड को निम्नलिखित से प्राप्त किया गया थाः

ए) मंत्रालय द्वारा जारी दिसंबर 2010 के योजना दिशानिर्देश;

बी) उपयुक्त कार्यान्वयन तथा पीएमएस-एससी छात्रवृत्ति निधियों के उपयोग हेतु मंत्रालय के अनुदेश/दिशानिर्देश; तथा

सी) योजना के कार्यान्वयन पर विभागीय अनुदेश तथा नियमपुस्तिका, यदि कोई है।

1.6 लेखापरीक्षा क्षेत्र तथा पद्धति

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2012-13 से 2016-17 तक पांच वर्षों की अवधि शामिल की गई। लेखापरीक्षा में मंत्रालय तथा पांच चयनित राज्यों में कार्यान्वयन अभिकरणों अर्थात् राज्य स्तर तथा जिला स्तर में अभिलेखों तथा अन्य दस्तावेजों की संवीक्षा तथा चयनित संस्थानों तथा चयनित लाभार्थियों के सर्वेक्षण शामिल है।

पांच चयनित राज्यों में नमूना चयन हेतु निम्नलिखित सांख्यिकीय ढांचे को अपनाया गया था:

- **टियर-I नमूना :** पीपीएसडब्ल्यूओआर (प्रतिस्थापन बिना आकार का संभावित अनुपात) पद्धति का उपयोग करके राज्य में जिलों की कुल संख्या के 25 प्रतिशत अधिकतम दस जिलों तथा न्यूनतम तीन जिलों का चयन किया गया था। पीपीएसडब्ल्यूओआर हेतु आकार पांच वर्षों 2012-13 से 2016-17 हेतु जिलों में किए गए व्यय की राशि को एक साथ मिलाकर था।
- **टियर-II नमूना:** पीपीएसडब्ल्यूओआर का उपयोग करके प्रत्येक चयनित जिले में, ऐसी छात्रवृत्ति का दावा करने वाले 10 संस्थानों/कालेजों/विद्यालयों का चयन किया गया था। पीपीएसडब्ल्यूओआर हेतु आकार शैक्षणिक वर्ष 2015-16 तथा 2016-17 में संस्थान में उपलब्ध सीटों की कुल संख्या के सापेक्ष छात्रवृत्ति का लाभ उठा रहे एससी छात्रों की प्रतिशतता थी।
- **टियर-III नमूना:** प्रत्येक 10 चयनित संस्थानों में, 20 आवेदनों का चयन किया गया था।

i. इन 20 आवेदनो में (i) चार आवेदन जहां अधिकतम राशि अदा/क्षतिपूर्ति की गई है तथा (ii) 16 आवेदन, दोनो 'नए' तथा 'नवीकरण' मामलों से बराबर प्रतिनिधित्व को सुनिश्चित करते हुए एसआरएसडब्ल्यूओआर (बिना प्रतिस्थापन सरल यादृच्छिक नमूना) का उपयोग करके शामिल है।

ii. चयनित 20 आवेदनों में से 10 लाभार्थियों का सर्वेक्षण (केवल संस्थान में) किया गया था।

iii. इसके अतिरिक्त, प्रत्येक चयनित जिले हेतु दूरस्थ शिक्षा हेतु शामिल छात्रों से संबंधित 20 आवेदनों का भी एसआरएसडब्ल्यूओआर (बिना प्रतिस्थापन सरल यादृच्छिक नमूना) पद्धति का उपयोग करके विस्तृत संवीक्षा हेतु चयन किया गया था। तदनुसार, निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु नमूने को **तालिका-3** में दर्शाया गया है।

तालिका-3: नमूना चयन के विवरण

राज्य का नाम	जिलों की कुल संख्या	चयनित जिलों की संख्या	जिलों में चयनित संस्थानों की संख्या	चयनित संस्थानों की संख्या	चयनित संस्थानों में लाभार्थियों की कुल संख्या	विस्तृत जांच हेतु चयनित आवेदन की संख्या	जांच किए गए आवेदनों में से सर्वेक्षण किए गए लाभार्थियों की संख्या (संस्थान में)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
कर्नाटक	30	8#	1,985	80	57,440	1,600	825
महाराष्ट्र	36	9	1,892	90	23,933*	1,800	924
पंजाब	22	6	1,345	60	1,20,363	1,200	593
तमिलनाडु	32	8	2,552	80	64,693**	1,600	800
उत्तर प्रदेश	75	10	5,126	100	71,271**	2,000	973
कुल	**195**	**41**	**12,900**	**410**	**3,37,700**	**8,200**	**4,115**

कर्नाटक में योजना को तालुका स्तर पर तालुका कल्याण अधिकारियों द्वारा कार्यान्वित किया गया है। इसलिए आठ जिलों में स्थित 16 तालुका कल्याण कार्यालयों का कर्नाटक में चयन किया गया था।

* केवल 2016-17 हेतु लाभार्थियों की संख्या

** केवल 2015-17 हेतु लाभार्थियों की संख्या

चयनित जिलों तथा सस्थांनों के नाम **अनुबंध-3** में दिए गए है।

निष्पादन लेखापरीक्षा को 3 अक्टूबर 2017 को मंत्रालय के साथ प्रवेश सम्मेलन के साथ प्रारम्भ किया गया जहां लेखापरीक्षा उद्देश्यों, क्षेत्र तथा पद्धति को स्पष्ट किया गया था। इसी प्रकार के प्रवेश सम्मेलन प्रत्येक पांच राज्यों में संबंधित प्रधान महालेखाकार/लेखाकार द्वारा योजना के कार्यान्वयन में शामिल नोडल विभागों के साथ आयोजित किए गए थे। इसके पश्चात सितंबर से नवम्बर 2017 के बीच मंत्रालय स्तर तथा पांच चयनित राज्यों में राज्य स्तर (नोडल विभाग तथा जिला समाज कल्याण कार्यालय) पर योजना के कार्यान्वयन से संबंधित अभिलेखों की जांच की गई थी। चयनित संस्थानों की लेखापरीक्षा तथा प्रत्येक संस्थान में चयनित लाभार्थियों का सर्वेक्षण भी किया गया था।

मंत्रालय को 29 दिसंबर 2017 को ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी किया गया था। मंत्रालय के साथ 11 जनवरी 2018 को निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था जिसमें मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्षों तथा अन्य मामलों पर चर्चा की गई थी। निर्गम सम्मेलनों का राज्य स्तरों पर भी आयोजन किया गया था जहां राज्य विशिष्ट निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। प्रतिवेदन में निर्गम सम्मेलनों में चर्चा किए गए मुद्दों के अतिरिक्त मंत्रालय (जनवरी 2018) तथा राज्यों द्वारा प्रस्तुत उत्तरों पर विचार किया गया है।

***