अध्याय XII : सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्योग मंत्रालय

12.1 खादी एवं ग्रामोद्योग आयोग, मुंबई में ऋणों का अपर्याप्त अनुवर्तन

खादी एवं ग्रामोद्योग आयोग द्वारा ऋणों के अपर्याप्त अनुवर्तन के कारण ₹551.46 करोड़ एवं ₹226.70 करोड़ राशि की वसूली नहीं हुई, जो योजनाओं एवं कार्यक्रमों के माध्यम से विकास हेतु थीं। उस राशि को संस्थान को ऋण प्रदान करने में लगाया गया।

सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्योग मंत्रालय (मंत्रालय) के प्रशासनिक नियंत्रण के अंतर्गत के.वी.आई.सी. का गठन खादी एवं ग्राम उद्योग (के.वी.आई.) क्षेत्र के प्रोत्साहन एवं विकास हेतु हुआ था। के.वी.आई.सी. ऋण नियमावली, 1958 इसे अपने अथवा राज्य सरकारों के खादी एवं ग्राम उद्योग बोर्ड (के.वी.आई.सी.) के साथ पंजीकृत विभिन्न संस्थानों को ऋण के रूप में वित्तीय सहायता प्रदान करने की शक्ति प्रदान करती है। यह वित्तीय सहायता भारत सरकार (जी.ओ.आई.) के बजटीय स्रोत के माध्यम से के.वी.आई.सी. को ऋण के रूप में प्रदान की जाती थी। के.वी.आई.सी. भारतीय स्टेट बैंक (एस.बी.आई.) के साथ 1995-96 से 2001-02 के दौरान संघ बैंक ऋण (सी.बी.सी.) व्यवस्था के अंतर्गत के.वी.आई. संस्थानों को निधियों का वितरण भी करता था। के.वी.आई. एस.बी.आई. से धनराशि का आहरण करता था और लाभार्थियों (के.वी.आई.बी. एवं संस्थानों) तक संवितरण में सीधे तौर पर संलग्न था एवं एस.बी.आई. को पुनर्भुगतान हेतु लाभार्थियों से मूल तथा ब्याज की बकाया राशि की वसूली हेतु उत्तरदायी था।

31.03.2015 तक, ₹1008.30 करोड़ (जी.ओ.आई.) एवं ₹509.30 करोड़ (सी.बी.सी.) कुल बकाया ऋण था एवं के.वी.आई.सी. निधियों एवं सी.बी.सी. निधियों (डब्ल्यू.सी. के ऋण को छोड़कर जिसे वापस नहीं लिया जाना था) से ऋणों के संबंध में क्रमश: ₹272.48 करोड़ तथा ₹278.98 करोड़ की धनराशि अतिदेय थी।

यह देखा गया था कि के.वी.आई.सी. के पास अतिदेय ₹272.48 करोड़ (मार्च 2015) की धनराशि को बकाया ऋणों की वसूली करने की कोई व्यवस्था नहीं

थी। के.वी.आई.सी. साल दर साल बकाया जी.ओ.आई. ऋण पर ब्याज देयता (11 प्रतिशत के करीब) भी लगाता रहा है लेकिन वास्तविक प्राप्ति तक ही वह हो पायी थी। सी.बी.सी. निधियों से ऋणों के प्रति लाभार्थियों से मूल की वसूली भी अत्यंत कम थी और सी.बी.सी. निधियों से लाभार्थियों के पास ऋणों पर अतिदेय मूल की बकाया राशि ₹278.98 करोड़ (मार्च 2015) थी।

सी.बी.सी. व्यवस्था के अन्तर्गत एस.बी.आई. के पुनर्भुगतान को पूरा करने के लिए, यह देखा गया था कि के.वी.आई.सी. ने योजनाओं एवं कार्यक्रमों के निष्पादन के माध्यम से विकास हेतु रखी गयी निधियों का विपथन किया था। 31 मार्च 2015 तक ₹226.70 करोड़ की राशि भुगतान के लिए एस.बी.आई. (प्रधान) को विपथित की गई थी।

प्रबंधन ने बताया (नवम्बर 2015) कि संस्थानों से प्राप्य ब्याज की वसूली के लिए कार्रवाई प्रारंभ की गई है तथा ऋण के पुनर्भुगतान के लिए मंत्रालय से कोई मांग नहीं की थी। प्रबंधन ने आगे बताया (दिसंबर 2015) कि के.वी.आई.सी. के ऋण खाते को अपरिचालित परिसंपत्ति घोषित होने से बचाने के लिए के.वी.आई.सी. के पास एस.बी.आई. को पुनर्भुगतान करने की अपनी देयता को निपटाने हेतु उपलब्ध निधियों एवं ऐसी निधियों पर अर्जित ब्याज का प्रयोग करने के अलावा और कोई विकल्प नहीं था। प्रबंधन ने बताया (जनवरी 2016) कि राज्य-वार अनुसूचियों के समेकित नहीं होने और कर्मचारियों की कमी के कारण, 'के.वी.आई.सी. निधि' से ऋण से संबंधित बकाया ऋणों का समेकित ब्यौरा तैयार नहीं किया गया था और के.वी.आई.सी. निधि से बकाया ऋणों के लिए गंभीर अनुवर्तन का कार्य इसे तैयार कर लेने के बाद किया जाएगा।

प्रबंधन का उत्तर विकास के लिए संचित धनराशि के, एस.बी.आई. को पुनर्भुगतान की देयता को पूरी करने में विपथन की पुष्टि करता है। इस प्रकार का विपथन और इस प्रकार की एक व्यवस्था को मंत्रालय का स्पष्ट अनुमोदन प्राप्त नहीं था।

इस प्रकार, के.वी.आई.सी. की ऋणों की प्राप्ति के अनुवर्तन एवं उसे मॉनीटर करने में असफलता ₹541.46 करोड़ की गैर-वसूली में तथा योजनाओं एवं कार्यक्रमों के निष्पादन के माध्यम से विकास हेतु संचित ₹226.70 करोड़ की

धनराशि के विपथन में परिणत हुई।

12.2 के.वी.आई.सी. द्वारा स्फूर्ति का कार्यान्वयन

के.वी.आई.सी. द्वारा स्फूर्ति के कार्यान्वयन में अपर्याप्त नियंत्रण एवं मॉनीटरिंग तथा पारदर्शिता का अभाव।

12.2.1 पारंपरिक उद्योगों के पुनर्गठन हेतु निधि की योजना

12.2.1.1 प्रस्तावना : स्थानीय रूप से उपलब्ध कच्चे माल, कौशल एवं स्वदेशी प्रौद्योगिकी को प्रयुक्त करने के लिए पारंपरिक उद्योगों के पुनर्गठन हेतु निधि की योजना (स्फूर्ति) का अनुमोदन भारत सरकार द्वारा अक्टूबर 2005 में किया गया था ताकि खादी एवं ग्राम उद्योग (के.वी.आई.) एवं कॉयर क्षेत्र में पाँच वर्षों की अवधि में पूरे देश में समूहों का विकास किया जा सके। अन्य बातों के साथ पारंपरिक उद्योग दस्तकार एवं उद्यमी को इन समूहों के माध्यम से लम्बा रोजगार प्रदान करना, उद्योग समूह के स्थानीय प्रशासन का सुदृढ़ीकरण, उन्नत प्रौद्योगिकी एवं प्रक्रियाएं, बाजार बौद्धिकता एवं लोक-निजी भागीदारियों के नये मॉडल इसके उद्देश्यों में शामिल थे। यद्यपि योजना 2009-10 में पूरी की जानी थी, इसे मार्च 2013 तक बढ़ाया गया।

12.2.1.2 कार्यान्वयन संरचना : योजना संरचना में व्यवस्था की गयी थी कि नीतिगत सम्न्वयन सहयोग सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम मंत्रालय द्वारा दिया जाएगा। योजना परिचालन समिति (एस.एस.सी.) का गठन मंत्रालय के सचिव को अध्यक्ष के रूप में तथा योजना आयोग, कॉयर क्षेत्र, के.वी.आई. क्षेत्र, बैंकिंग तथा वित्तीय संस्थानों आदि से प्रतिनिधि सदस्यों के साथ किया जाएगा। एस.एस.सी. नोडल अभिकरण (एन.ए.) को तकनीकी सहायता प्रदान कर सकने वाले तकनीकी अभिकरणों (टी.ए.) की पहचान करेगा। के.वी.आई.सी. को के.वी.आई. क्षेत्र के लिए और कॉयर क्षेत्र के लिए कॉयर बोर्ड को नोडल अभिकरण (एन.ए.) होना था। समूहों का चयन उनके भौगोलिक सघनता, उत्पादन में विकास की संभावना एवं रोजगार के अवसरों के सृजन के आधार पर किया जाना था।

एन.ए. संभावित समूहों एवं कार्यान्वयन अभिकरणों (आई.ए.) की पहचान नैदानिक अध्ययन एवं आई.ए. के प्रत्यक्ष-पत्रों के सत्यापन के आधार पर

करेगा। आई.ए. समूह विकास को उपक्रमित करने वाली विशेषज्ञता से युक्त सरकारी/अर्द्ध-सरकारी संस्थान/एन.जी.ओ. होंगे।

एस.एस.सी. का सैद्धांतिक अनुमोदन प्राप्त करने पर, प्रत्येक आई.ए. हर समूह के लिए, खास तौर से, एक समूह विकास कार्यकारी (सी.डी.ई.) की पहचान और उसकी नियुक्ति करेगा। एन.ए. के साथ आई.ए. एक समझौता करेगा, टी.ए. को एन.ए. के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर करना था और सी.डी.ई. को आई.ए. के साथ समझौता करना था।

12.2.1.3 सहायता उपाय/हस्तक्षेप उपाय : सहायता उपाय/हस्तक्षेप उपाय में नये मॉडलों द्वारा चर्खों एवं करघा का स्थानापन्न, साझे सुविधा केन्द्रों (सी.एफ.सी.) की स्थापना, नये उत्पादों के विकास के लिए उत्पादों के विकास के लिए उत्पाद रूपरेखा में हस्तक्षेप एवं विकास, उत्पादों की नयी रूपरेखा एवं उन्नत पैकेजिंग, बाजार प्रोत्साहन एवं क्षमता निर्माण गतिविधियां आदि सम्मिलित थे।

12.2.1.4 वित्तपोषण प्रतिरूप : योजना उल्लिखित करती है प्रत्येक खादी समूह के लिए ₹104.75 लाख का अधिकतम सरकारी अनुदान तथा प्रत्येक ग्राम उद्योग (वी.आई.) समूह के लिए ₹78.50 लाख के साथ 25 प्रतिशत मिलान योगदान आई.ए. द्वारा चयनित घटकों के अंतर्गत दिया गया।

12.2.2 लेखापरीक्षा प्रविधि, उद्देश्य एवं विषय-क्षेत्र : लेखापरीक्षा ने के.वी.आई.सी. द्वारा के.वी.आई. क्षेत्र में स्फूर्ति योजना की शुरूआत से 2012-13 (प्रथम चरण) तक एवं इसके बाद बारहवीं योजना अवधि (द्वितीय चरण) में योजना के कार्यान्वयन का परीक्षण किया। के.वी.आई.सी. ने खादी क्षेत्र में 29 समूह एवं वी.आई. क्षेत्र में 47 समूह का विकास स्फूर्ति के प्रथम चरण में किया था। लेखापरीक्षा ने विस्तृत परीक्षण (जैसा कि **अनु-I** में सूचीबद्ध है) हेतु आठ समूहों का एक नमूना चुना। लेखापरीक्षा नमूना में प्रत्येक क्षेत्र का लगभग 10 प्रतिशत (अर्थात् 29 खादी समूह में से 3 एवं वी.आई. के 47 समूहों में से 5) और कुल परिचालित 76 समूहों में से 10 प्रतिशत का प्रतिनिधित्व था।

लेखापरीक्षा मुंबई के केन्द्रीय कार्यालय में स्फूर्ति निदेशालय (अर्थात् कार्यक्रम निदेशालय) में अनुरक्षित अभिलेखों की समीक्षा और आठ समूहों का चयनित समूहों एवं के.वी.आई.सी. के संबंधित फील्ड कार्यालयों के दौरों के माध्यम से

आयोजित की गयी थी। लेखापरीक्षा का आयोजन यह आश्वस्ति पाने के लिए किया गया था कि के.वी.आई.सी. द्वारा योजना का समुचित एवं पारदर्शी कार्यान्वयन हो रहा है और यह सुनिश्चित करने के लिए कि अपने अभिप्रेत उद्देश्यों की प्राप्ति में योजना प्रभावी/सफल रही थी।

12.2.3 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

के.वी.आई.सी. ने योजना के कार्यान्वयन हेतु वर्ष 2005-06 से 2010-11 के दौरान ₹62.94 करोड़ प्राप्त किया; ₹56.26 करोड़ की राशि खर्च करते हुए खादी में 29 समूह एवं वी.आई. क्षेत्र में 47 समूहों का विकास किया, ₹3.69 करोड़ के अव्ययित शेष 2012-13 के दौरान लौटाया। ₹2.99 करोड़ की शेष राशि को बारहवीं योजना अवधि में पुनर्गठित स्फूर्ति योजना के कार्यान्वयन में उपयोग हेतु अग्रेषित किया गया था। 31 मार्च 2015 तक, के.वी.आई.सी. के पास ₹2.33 करोड़ का अव्ययित शेष था।

चयनित समूहों में से दो, नामतः सींग एवं हड्डी उत्पाद (एच.ए.बी.) समूह, मुरादाबाद, उत्तर प्रदेश एवं टिकरमाफी ऊनी एवं सूती खादी (टी.डब्ल्यू. एण्ड सी.के.) समूह, सुल्तानपुर, उत्तरप्रदेश, से संबंधित अभिलेखों की फील्ड कार्यालय/आई.ए. द्वारा प्रस्तुति पूरी तरह से अपूर्ण थी। सिंहभूम मधुमक्खी पालन (एस.बी.के.) समूह, झारखंड से संबंधित अभिलेखों के बारे में बताया गया कि वे सी.बी.आई. के कब्जे में है। अतः, इन तीनों समूहों से संबंधित ₹199.83 लाख की निधियों के समुचित एवं प्रभावी उपयोग को सिद्ध करने के लिए कोई सार्थक परीक्षण नहीं किया जा सका।

पूर्वोक्त की दृष्टि में, विशेषतः अन्य पाँच समूहों (8 चयनित समूहों में से) द्वारा दिये गये आउटपुट से संबंधित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों एवं के.वी.आई.सी. में स्फूर्ति योजना के कार्यान्वयन की प्रभावशीलता पर अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गयी है।

12.2.3.1 हस्तक्षेप एवं सहायता उपाय तथा उनकी प्रभावशीलता

(i) चरखों एवं करघों का स्थानापन्न

किसी खादी समूह को स्फूर्ति योजना के अंतर्गत उपकरणों के स्थानापन्न हेतु प्रदान की गयी अधिकतम वित्तीय सहायता ₹37.50 लाख (अधिकतम अनुमत सहायता का 36 प्रतिशत) थी। लेखापरीक्षा में चयनित दो खादी समूहों, स्वामी

रमानंद तीर्थ (एस.आर.टी.) एवं सुरेन्द्रनगर सूती खादी समूह (एस.सी.के.), में यह पाया गया कि वितरित चरखे एवं करघों के संबंध में बाजार के प्रवाह उपकरण-वार उत्पादन की मॉनीटरिंग की कोई प्रणाली नहीं थी। लेखापरीक्षा में आगे यह देखा गया था कि विशिष्ट पहचान एवं प्रणालीबद्ध प्रत्यक्ष सत्यापन के आवंटन के माध्यम से परिसंपत्तियों की कोई मानीटरिंग नहीं हो रही थी। एस.आर.टी. समूह में, जिन्हें चरखों का वितरण किया जाना था उन लाभार्थी शिल्पकारों के हस्ताक्षर अभिलेख में उपलब्ध नहीं पाये गये। दोनों समूहों में चरखों/करघों के स्थानापन्न पर किये गये ₹71.95 लाख के व्यय *(वास्तविक सहायता का 38 प्रतिशत)* की प्रभावशीलता को लेखापरीक्षा में इसलिए सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में बताया (मार्च 2015) कि संबंधित फील्ड कार्यालयों ने शिल्पकारों को वितरित किये जाने वाले चरखों एवं करघों के सत्यापन किये थे। एस.आर.टी. समूह में, स्फूर्ति के अंतर्गत अधिप्राप्त चरखों एवं करघों को आई.ए. के उत्पादन केन्द्रों में रखा गया था और शिल्पकारों द्वारा उपयोग किये जा रहे थे।

प्रत्यक्ष सत्यापन रिपोर्टों एवं प्रत्येक प्रतिस्थापित उपकरण से उत्पादन परिणाम के ब्यौरों के अभाव में, लेखापरीक्षा में प्रतिस्थापित उपकरणों की भौतिक उपलब्धता एवं उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया जा पा रहा था।

(ii) सी.एफ.सी. का गठन एवं उसका उपयोग

योजना दिशानिर्देशों में व्यवस्था थी कि साझे सुविधा केन्द्रों (सी.एफ.सी.) में मशीनें एवं कार्य शेड होंगे, जिन्हें शिलपकारों को साझे उपयोग हेतु उपलब्ध कराया जाएगा। सी.एफ.सी. हेतु प्रत्येक समूह के लिए स्फूर्ति योजना के अंतर्गत अधिकतम सहायता खादी क्षेत्र में ₹11.25 लाख (11 प्रतिशत) एवं वी.आई. क्षेत्र में ₹22.50 लाख (29 प्रतिशत) था। लेखापरीक्षा द्वारा परिक्षित पाँच समूहों में, ₹87.93 लाख का कुल अनुदान (कुल सहायता का 21 प्रतिशत) सी.एफ.सी. हेतु था।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया :

- समूहों में से केवल दो में (यथा बर्पेटा बेंत एवं बाँस शिल्प (बी.सी.बी.) समूह एवं सिद्धा व आयुर्वेद (एस. एण्ड ए.) समूह में आंशिक रूप से)

सी.एफ.सी. का उपयोग शिल्पकारों द्वारा स्वतंत्र रूप से किया जा रहा था, दूसरे समूहों में इसका शिल्पकारों द्वारा कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ संबद्ध रूप में एवं इसके अंतर्गत उपयोग किया जा रहा था। चूंकि अधिकतर समूहों में, सी.एफ.सी. का कार्यान्वयन अभिकरणों से स्वतंत्र कोई अलग पहचान नहीं थी, शिल्पकार आई.ए. के उजरती दर कारीगर बने रहे, इस खर्च से सीधे रूप में लाभ लेने के लिए वे खड़े नहीं हुए।

- सींग एवं हड्डी (एच.ए.बी.) उत्पाद समूह से संबंधित, सी.एफ.सी. कृषि-भूमि पर बनायी गयी थी और चूंकि राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा स्वीकृति प्राप्त नहीं हुई थी, समूह का परिचालन नहीं हो रहा था।
- मंत्रालय द्वारा स्फूर्ति के अंतर्गत विकसित समूहों की सुदीर्घता को सुनिश्चित करने के लिए कोई निर्गम नीति नहीं बनाई गई थी, यह निर्धारित करने के लिए कि परियोजना अवधि में सभी लाभार्थियों पर लाभ प्राप्त हों।

प्रबंधन ने जवाब दिया (मार्च 2015, जुलाई 2015) कि स्फूर्ति दिशानिर्देशों में इस बात पर बल नहीं दिया गया था कि सी.एफ.सी. की कार्यान्वयन अभिकरण से स्वतंत्र एक अलग पहचान हो और यह भी बताया कि मूल योजना में सुदीर्घता का कोई पहलू परिकल्पित नहीं था। इसके अतिरिक्त, एच.ए.बी. समूह के संबंध में, इस तथ्य के बावजूद कि जिला कलक्टर की अध्यक्षता में समूह विकास समन्वयन वर्ग (सी.डी.सी.जी.) की नियमित बैठक आयोजित की जाती थीं, पर्यावरण प्रदूषण प्रमाण-पत्र प्राप्त नहीं किया जा सका था।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यद्यपि योजना में सी.एफ.सी. की आई.ए. से स्वतंत्र किसी पहचान की स्पष्ट रूप से व्यवस्था नहीं थी, परंतु योजना का उद्देश्य समूहों के स्थानीय प्रशासन प्रणाली को पणधारियों के सक्रिय भागीदारी से सुदृढ़ करना था ताकि वे स्वयं विकास संबंधी कदम उठा सकें। इस उद्देश्य का कार्यान्वयन तब तक नहीं हो सकेगा जब तक सी.एफ.सी. की अलग पहचान नहीं बन जाती। इसके अलावा, दो समूहों (बी.सी.बी. एवं एस. एण्ड ए.) ने सुनिश्चित किया कि सी.एफ.सी. का शिल्पकारों द्वारा स्वतंत्र रूप से उपयोग किया जा रहा है। सी.एफ.सी. के ऊपर आई.ए. का सीधा नियंत्रण आई.ए. की

क्षमता एवं आय में संवर्धन प्रतिफलित होगा, शिल्पकारों को उजरती कारीगर बनाते हुए जैसे वे स्फूर्ति के आने से पहले थे।

(iii) बाजार प्रोत्साहन

बाजार प्रोत्साहन सहायता (एम.पी.ए.) की मध्यस्थता में ऐसी गतिविधियों के आयोजन की व्यवस्था थी जिससे सीधे तौर पर बिक्री को बढ़ाया जा सके जैसे मेलों, प्रदर्शनियों का आयोजन, बड़े खरीदारों के साथ गठजोड़, निर्यात, विपणन आउटलेटों का उन्नयन/कंप्यूटरीकरण, नये आउटलेटों को खोलना, बार कोडिंग, प्रचार, आई.एस.ओ./एगमार्क प्रमाणीकरण इत्यादि। प्रति समूह ₹15 लाख का बजटीय अनुदान (खादी में 14 प्रतिशत एवं वी.आई. में 19 प्रतिशत) योजना में अभिकल्पित था। लेखापरीक्षा द्वारा परीक्षित पाँच समूहों में से ₹70.3 लाख का कुल व्यय (कुल सहायता का 17 प्रतिशत) एम.पी.ए. हेतु था।

लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पाया गया :

- मौजूदा विक्रय आउटलेटों का पुनरूद्वार इस मध्यस्थता के अंतर्गत प्रदर्शनियों के आयोजन, उत्पाद विवरणी के विकास एवं विक्रय आउटलेटों के कंप्यूटरीकरण के अलावा सभी समूहों के द्वारा आयोजित की गयी प्रमुख गतिविधि थी।
- एस.सी.के. समूह ने इ-विपणन की शुरूआत की, अमरावती वर्धा मधुमक्खी पालन (ए.डब्ल्यू.बी.) एवं एस.सी.के. ने वेबसाइटें बनायी; बार-कोडिंग और ब्रांडिंग का कार्य किसी अन्य समूह द्वारा नहीं किया गया था। जहाँ तक आइ.एस.ओ./एगमार्क प्रमाणीकरण का संबंध है, समूहों में से एक यथा एस. एण्ड ए., आई.ए. के पास स्फूर्ति की शुरूआत के पहले से ही एक आई.एस.ओ. प्रमाणीकरण था; एस.आर.टी. समूह ने दिसंबर 2011 में आई.एस.ओ. प्रमाणीकरण प्राप्त किया; बी.सी.बी. समूह में, आई.एस.ओ. प्राप्त करने के लिए वर्तमान में आवेदन किया गया है; ए.डब्ल्यू.बी. में, 'एग्मार्क' ब्रांडिंग प्राप्त करने के लिए आवेदन किया गया है, एस.सी.के. समूह में इस दिशा में अब तक कोई पहल नहीं की गयी है।
- ए.डब्ल्यू.बी. समूह में प्रयुक्त ₹10.80 लाख में से ₹6.26 लाख की राशि नागपुर नगर निगम (एन.एम.सी.) के पास अक्तूबर 2011 में नागपुर एक नया विक्रय आउटलेट खोलने के लिए एक दुकान के आबंटन हेतु जमा की

गयी थी, हालाँकि, न तो दुकान का आबंटन हुआ न ही धन की वापसी हुई, अतः, अनुदान का एक बड़ा हिस्सा पणधारियों को किसी लाभ के बगैर एन.एम.सी. के पास बेकार पड़ा रहा।

इस प्रकार, उजरती दर शिल्पकारों (पाँच समूहों में से तीन में यथा एस.आर.टी., एस.सी.के. एवं ए.डब्ल्यू.बी.) एवं इसके ब्रांड नाम के अंतर्गत उत्पादों का विपणन करने वाले आई.ए. के परिदृश्य में इन तीनों समूहों में एम.पी.ए. अनुदान पर ₹40.3 लाख के व्यय का शिल्पकारों को सीधे रूप में कोई लाभ प्राप्त नहीं हुआ।

12.2.3.2 समूहों को निष्पादन मूल्यांकन एवं शिल्पकारों पर प्रभाव

अनुबंध-II की तालिका समूहों के निष्पादन को तीन मुख्य मापदंडों यथा शिल्पकारों की संख्या, शिल्पकारों के आय, 2007-08 (मध्यस्थता-पूर्व) से 2014-15 तक उत्पादन एवं उत्पादकता पर प्रकाशित करती है।

(i) निष्पादन का समूह-वार विश्लेषण :

बी.सी.बी. समूहों के शिल्पकार बेंत एवं बांस शिल्पकृतियों के उत्पादन एवं विपणन में संलग्न थे। समूह के शिल्पकार स्वतंत्र रूप से कार्य करते हैं। आई.ए. ने क्षमता-निर्माण कार्य, सभी शिल्पकारों द्वारा साझे उपयोग हेतु सी.एफ.सी. का गठन एवं अन्य समन्वयनकारी गतिविधियां आयोजित की थी। शिल्पकार अपने उत्पादों का प्रसंस्करण सी.एफ.सी केन्द्रों में मुफ्त में विद्युत शुल्क वहन करके करते हैं और उनके पास अपने उत्पादों को अपने से बेचने का विकल्प होता है या वो आइ.ए द्वारा गठित संग्रह केन्द्रों में उन्हें बेच सकते हैं। इस प्रकार शिल्पकार आइ.ए. के वैतनिक श्रमिक नहीं हैं।

समूह के समाप्ति रिपोर्ट (सी.आर.) के अनुसार, उत्पादन 2007-08 एवं 2011-12 के मध्य का मूल्य 180 प्रतिशत तक और शिल्पकारों की संख्या 56 प्रतिशत तक बढ़ा था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि शिल्पकारों का कोई विशिष्ट पहचान नहीं था तथा शिल्पकारों के बढ़े हुए आय एवं उत्पादन स्तरों को सत्यापित करने के लिए कोई लेखा परीक्षा ट्रेल नहीं था। इसके अतिरिक्त सी.आर. में शिल्पकारों की 1382 की सूचित क्षमता 2500 के डी.एस.आर लक्ष्य से काफी नीचे थी।

- एस.सी.के. समूह खादी की गतिविधियों में संलग्न था और आइ.ए. शिल्पकारों को कच्चा माल, मशीनें एवं सेवाएं प्रदान करता था। लेखा परीक्षा ने देखा कि, यद्यपि शिल्पकारों की संख्या 2007-08 से 2014-15 के दौरान 100 से बढ़कर 536 हो गयी थी; उत्पादन क्रमश: 2.10 लाख मीटर से घटकर 1.75 लाख तक घट गया था। अत: उत्पादकता में 84 प्रतिशत तक की कमी हुई थी और शिल्पकारों की नियुक्ति लाभप्रद रूप से नहीं की गयी थी।

- एस. एण्ड ए. समूह में, तमिलनाडु की डींडीगुल और ठेणी से जिलों में, शिल्पकार जड़ी-बूटियों एवं औषधीय पौधों की जड़ों सिद्धा एंव आयुर्वेद औषधियों के उत्पादन में संलग्न हैं। फिल्ड कार्यालय रिपोर्टों के अनुसार, शिल्पकारों की संख्या 242 से 665 तक बढ़ गयी थी; 2007-08 के मध्यस्थता-पूर्व वर्ष में उत्पादन से पहले के सभी वर्षों (2009-10 को छोड़कर) में उत्पादन बहुत कम था। स्फूर्ति के मध्यस्थता के बाद से उत्पादन एवं उत्पादकता से सतत रूप से घटती हुई उत्पदान एवं उत्पादकता में सतत रूप से घटती हुई प्रवृत्ति दिखायी दी थी। अत; स्फूर्ति के कार्यान्वयन के कारण समूहों एवं इनके शिल्पकारों द्वारा अर्जित लाभ को स्थापित नहीं किया जा सका था।

- एस.आर.टी. एक खादी समूह है जिसमें शिल्पकार मुख्य रूप से कताई-पूर्व, कताई एवं बुनाई के कार्यों में लगे हुए थे। 2007-08 एवं 2014-15 के मध्य क्रमशः उत्पादन 38 प्रतिशत (लगभाग) के प्रति बढ़ा, शिल्पकारों की संख्या में 59 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इस प्रकार, समूह की उत्पादकता में इस अवधि के दौरान 14 प्रतिशत की नकारात्मक वृद्धि दिखायी दी। इसके अलावा, समूह के साथ वास्तव में जुड़े हुए शिल्पकारों की संख्या मार्च 2015 तक 479 थी। इस प्रकार, 1200 शिल्पकारों के लिए रोजगार सृजन एवं 40-60 प्रतिशत तक उत्पादन वृद्धि से संबंधित डी.एस.आर. प्रदेयों की प्राप्ति नहीं हुई थी। प्रति घंटा अर्जित मजदूरी से संबंधित ब्यौरों के अभाव के कारण शिल्पकारों के उपार्जन को बढाने में स्फूर्ति के वास्तविक योगदान को निर्धारित नहीं किया जा सका था।

- ए.डब्ल्यू.बी. समूह में, महाराष्ट्र के मेलघाट क्षेत्र की जनजातियों (शिल्पकारों) को वन में मौजूद जंगली मधुमक्खी से वैज्ञानिक शहद

संग्रहण की प्रक्रिया में प्रशिक्षित किया गया था। शिल्पकारों द्वारा संग्रहित शहद का प्रापण आइ.ए करता है, उसे सी.एफ.सी. के वैज्ञानिक शहद प्रसंस्करण संयंत्र में प्रसंस्करित करता है, पैकेजिंग और लेबल देने का कार्य करवाता है और उसका मेलघाट शहद के ब्रांड नाम के अंतर्गत विपणन करता है। आइ.ए. ने शहद के वैज्ञानिक संग्रहण हेतु 510 शिल्पकारों को प्रशिक्षित किया और उनमें यंत्र किट वितरित किया तथा शिल्पकारों के पास अपने शहद को आइ.ए को बेचने या उसे सीधे खुद से बेचने का विकल्प था।

फिल्ड कार्यालय रिपोर्टों के अनुसार, संलग्न शिल्पकारों की संख्या 2007-08 (मध्यस्थता-पूर्व) एवं 2014-15 (मध्यस्थता के बाद) के दौरान 70 से 510 हो गयी थी। शिल्पकारों को नगद राशि दी गयी थी और प्रशिक्षित और नियमित रूप से संलग्न शिल्पकारों की संख्या आदि को निर्धारित करने के लिए कोई विशिष्ट पहचान आबंटित नहीं की गयी थी। चूंकि शहद संग्रहण मौसमी काम है, शिल्पकारों को अंशकालिक रोजगार पर भी रखा जा सकता है और काम में बिताये गये समय एवं उससे हुई आय इत्यादि को दर्ज करने की कोई व्यवस्था नहीं थी और इस तरह स्फूर्ति के प्रभाव का मूल्यांकन करना संभव नहीं था।

- एच.ए.बी. समूह उन शिल्पकारों को सहायता देने के उद्देश्य से प्रस्तावित थे जो जानवरों की हड्डियों एवं सींगों के साथ गहने, फोटो फ्रेम, बटन आदि बनाने के लिए कार्य करते थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि समूह उत्पादन में केवल पाँच दिन तक ही संलग्न रहे थे और उसके बाद बेकार रहे, क्योंकि के.वी.आइ.सी. प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से अनापत्ति प्राप्त नहीं कर सका था। अतः, समूह के सृजन में किया गया ₹63.12 लाख का व्यय निष्फल रहा।

- टी.डब्ल्यू.एण्ड सी.के., जो एक ऊनी एवं सूती खादी समूह है, वो 2010-11 से ही प्रबंधन समिति से विवाद, के कारण अपरिचालित था। चूंकि समूह 2010-11 से उत्पादन कार्य में संलग्न नहीं थी, समूह को प्रदत्त ₹63.81 लाख का अनुदान निष्फल रहा। खर्च की गयी राशि या समूह के निष्पादन के सत्यापन में बारंबार अनुस्मारक देने के बावजूद के.वी.आइ.सी. द्वारा सूचना प्रस्तुत नहीं करने के कारण हम असमर्थ थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि लेखापरीक्षा में परीक्षित समूहों में से दो (एस.आर.टी. एवं ए.डब्ल्यू.बी.) में उत्पादन बढ़ा था और सभी समूहों में शिल्पकारों की संख्या बढ़ी थी; तथापि, किसी भी समूह में प्रति शिल्पकार उत्पादकता में कोई बढोतरी नहीं हुई थी। दो समूहों में (एस.सी.के. एवं ए.डब्ल्यू.बी.) आइ.ए. टिके रहने और अपनी लाभप्रदता स्तर बनाए रखने में सफल रहे। एस.आर.टी. में, आइ.ए. ने स्फूर्ति मध्यस्थता के बाद लाभार्जन शुरू किया जबकि एस.एण्ड ए. में, समूह के परिचालन एवं लाभप्रदता स्तर में घटती हुई प्रवृत्ति ही दिखायी दी थी। अतः स्फूर्ति के कार्यान्वयन के साथ, तीन आई.ए (8 समूहों में से) के परिचालन अधिक लाभप्रद एवं सुदीर्घ हुए और इसके कारण अपने साथ जुड़े शिल्पकारों के बेहतर धारणीयता में योगदान दिया। उपरोक्त के अलावा, शिल्पकारों को आय क्षमता/उत्पादकता में बढ़ोतरी एवं उसके परिणामस्वरूप उनकी आय में वृद्धि को निर्धारित करने के लिए कोई साक्ष्य मौजूद नहीं था। इस प्रकार, लेखापरीक्षा में परीक्षित पाँच समूहों में ₹415 लाख का व्यय कर स्फूर्ति के कार्यान्वयन की सफलता को निर्धारित नहीं किया जा सका। खादी क्षेत्र में मजदूरी, राष्ट्रीय न्यूनतम मजदूरी से काफी कम थी।

प्रबंधन ने बताया (मार्च 2015)कि खादी शिल्पकारों की मजदूरी 40-50 प्रतिशत तक बढ़ी थी यद्यपि उनकी आय न्यूनतम मजदूरी से नीचे रही और यह कि स्फूर्ति को उद्देश्य कुछ हद तक प्राप्त कर लिये गये थे।

(ii) के.वी.आइ.सी. द्वारा एवं फिल्ड कार्यालयों द्वारा सूचित आंकडों के मध्य अंतर

लेखापरीक्षा ने 'स्फूर्ति समूहों (एस.एस) की सफलता की कहानियां', शीर्षक बुकलेट में के.वी.आइ.सी. और समूहों के समाप्ति रिपोर्ट (सी.आर) द्वारा सूचित आंकड़ों एवं चार समूहों में मुख्य मानदंड़ों पर फिल्ड कार्यालयों द्वारा दिये गये वास्तविक आकड़ों में अंतर देखे थे, जिसके ब्यौरे नीचे दिये गये हैं :

- एस.आर.टी. समूह में, सी.आर. के अनुसार, 2011-12 हेतु उत्पादन, ₹235.21 लाख और फिल्ड कार्यालय रिपोर्ट के अनुसार यह ₹164.92 लाख था।
- एस.एण्ड ए समूह में, 2011-12 हेतु उत्पादन एवं विक्रय (मध्यस्थता के बाद) को एस एस. बुकलेट में क्रमशः ₹291 लाख एवं ₹332 लाख सूचित

किया गया था, जबकि फिल्ड कार्यालय के अनुसार, वह क्रमश: ₹72.83 लाख एवं ₹113.66 लाख था।

- इसी प्रकार, ए.डब्ल्यू.बी. समूह के संबंध में, एस.एस. बुकलेट के अनुसार, 2012-13 के लिए उत्पादन एवं बिक्री क्रमशः ₹130.75 लाख एवं ₹143.67 लाख थी तथा फील्ड कार्यालय के अनुसार, यह क्रमशः ₹12.05 लाख एवं ₹17.48 लाख थी।
- बी.सी.बी. समूह में, एस.एस. बुकलेट के अनुसार 2011-12 हेतु विक्रय ₹1927 लाख थी जबकि फिल्ड कार्यालय के अनुसार वह ₹1236.19 लाख थी।

प्रबंधन ने बताया (मार्च 2015) कि उत्पादन, विक्रय शिल्पकारों की संख्या आदि से संबंधित अंतरों को संबंधित संस्थानों से फिल्ड कार्यालयों के माध्यम से पुष्टि करने की आवश्यकता है उन्हे लेखापरीक्षा को सूचित कर दिया जाएगा।

तथापि, 11 माह बीत जाने के बाद भी अंतर का सामाधान नहीं हुआ।

(iii) कारीगरों पर प्रभाव

योजना का उद्देश्य था एस.एच.जी. के संघ के माध्यम से एवं सी.एफ.सी. के प्रबंधन का संघों द्वारा कब्जे के द्वारा स्थानीय प्रशासन को सुदृढ़ करना। इसके अतिरिक्त, समूह में नामांकित सभी शिल्पकारों को जनश्री बीमा योजना (जे.बी.वाई.) के अंतर्गत बीमा के लाभ एवं बाल शिक्षा छात्रवृत्ति प्रदान करनी थी। अन्य कल्याण उपायों में शामिल थे - शिल्पकार कल्याण निधि न्यास (ए.डब्ल्यू.एफ.टी.) स्वास्थ्य बीमा, क्रेडिट लिंकिंग, गृह ऋण सुविधा शिल्पकारों के लिए पेशन आदि ।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बी.सी.बी. समूह ने कार्यशील पूंजी (1382 शिल्पकारों में से 175 को) एवं स्वास्थ्य बीमा (1382 शिल्पकारों में से 382 को) हेतु क्रेडिट लिंकिंग की सुविधा 2011-12 के दौरान स्फूर्ति की मध्यस्थता के बाद से सात वर्षों की अवधि में प्रदान की थी। 509 शिल्पकारों को एच.ए.बी. समूह में बीमा/स्वास्थ्य/पेंशन लाभ प्रदान किये गये थे। चिकित्सा बीमा आवृत्ति एस. एण्ड ए समूह द्वारा 665 शिल्पकारों में से 153 को प्रदान किया गया था। कुछ समूहों द्वारा सुविधाओं के इन आंशिक प्रावधानों के अलावा, वी.आई.

समूह में कोई अन्य लाभ प्रदान नहीं किया गया था। जे.बी.वाइ. एवं ए.डब्ल्यू.एफ.टी. ही खादी समूहों में कार्यान्वित एकमात्र उपाय थे।

प्रबंधन ने बताया (मार्च 2015) कि सभी आइ.ए ने प्रत्येक समूह में शिल्पकारों की बेहतर करने के लिए कल्याणकारी कदम उठाये थे। प्रबंधन ने आगे बताया कि एस.एच.जी. का गठन हो गया है।

यद्यपि 6 समूहों में (नमूना परीक्षित 8 समूहों में से) 170 एस.एच.जी.एस. का गठन हुआ था, उन्हे सी.एफ.सी. के प्रबंधन में एस.एच.जी. के सहयोग के माध्यम से सुदृढ़ करने की आवश्यकता है ताकि शिल्पकारों के सश्क्तीकरण एवं स्थानीय प्रशासन को सुदृढ़ीकरण करने के प्रति एस.एच.जी. के गठन को एक सार्थक कार्य बनाया जा सके।

12.2.3.3 समूह विकास कार्यकारिणी (सी.डी.ई.) की भूमिका

योजना में परिकल्पित था कि सी.डी.ई. समूह विकास कार्यक्रम के जमीनी स्तर पर सफलतापूर्वक कार्यान्वयन पर नजर रखने के लिए परामर्शदाता होगा। तथापि लेखापरीक्षा में यह देखा गया था कि सी.डी.ई. बार-बार बदल रहे थे, जिससे उसकी नियुक्ति के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई। पाँच वर्षों के अंतराल में, बी.सी.बी. में चार व्यक्तियों ने सी.डी.ई. के रूप में कार्य किया, एस.आर.टी. एवं एस.सी. के समूहों में भी स्फूर्ति अवधि के दौरान संबद्ध 3 अलग-अलग सी.डी.ई. थे। सी.डी.ई. को समूह के विकास हेतु टी.ए. द्वारा प्रशिक्षित किया गया था, लेकिन एक तर्कसंगत अवधि तक उन्हे बनाए रखने की कोई व्यवस्था नहीं थी। यद्यपि सी.डी.ई. के साथ समझौते के मानक नियमों के अनुसार, एक निर्धारित प्रारूप में ₹2 लाख का बंधपत्र दिया जाना था और यह कि उसे न्यूनतम 3 वर्षों के लिए कार्य करना था, लेखापरीक्षा द्वारा नमूना परीक्षित इन पाँच समूहों मे से किसी मे भी सी.डी.ई. द्वारा उसकी नियुक्ति के समय ऐसे किसी बंधपत्र की प्रस्तुति नहीं की गयी थी। प्रबंधन ने बताया (मार्च 2015) कि चूंकि सी.डी.ई. को केवल ₹12,000 प्रतिमाह का पारिश्रमिक ही दिया जा रहा था, उनसे ₹2 लाख के बंधपत्र के लिए जोर नहीं दिया जा सकता और उनके पास एक माह का नोटिस देकर नौकरी छोड़ने का विकल्प था।

प्रबंधन का उत्तर इस तथ्य की पुष्टि करता है कि सी.डी.ई. को सौंपे गये महत्वपूर्ण भूमिका के बावजूद, योजना द्वारा समूहों में उनकी निरंतरता को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

12.2.3.4 मानीटरिंग तंत्र

योजना के मानीटरिंग तंत्र में निम्नलिखित नियंत्रण अंतराल थे :

- के.वी.आइ.सी. लाभार्थियों के समुचित ट्रेकिंग व्यवस्था को शिल्पकारों की नामांकन संख्या (ए.इ.एन.)/अन्य विशिष्ट पहचान के माध्यम से सुनिश्चित करने में असफल रहा।
- कार्यान्वयन के मुख्य कारकों का कोई डाटाबेस नहीं था जैसे कि शिल्पकारों की संख्या, उनकी आय, उत्पादकता, शिल्पकारों द्वारा दिया गया समय, क्या वे पूर्णकालिक/अंशकालिक थे इत्यादि।

ऑनलाइन मानीटरिंग प्रणाली के शुरूआत के माध्यम से विशिष्ट पहचान या अन्य नियंत्रक प्रणालियों का आबंटन न होना, जैसा कि योजना दिशानिर्देशों में व्यवस्था थी ताकि पारदर्शिता को सुनिश्चित किया जा सके और शिल्पकारों के दुबारा नामांकन को रोका जा सके, के.वी. आइ.सी. की एक गंभीर चूक थी।

12.2.4 XIIवीं योजना अवधि हेतु निष्कर्ष एवं भावी संभावना

उपरोक्त के आधार पर, यह निष्कर्ष रूप में कहा जा सकता है कि के.वी.आइ.सी. द्वारा 2005-06 से 2010-11 के दौरान स्फूर्ति के कार्यान्वयन पर खर्च की गयी ₹56.26 करोड़ की धनराशि ने न तो पारंपरिक उद्योगों को अधिक प्रतिस्र्धी बनाने, बाजार से प्रेरित एवं उत्पादनशील बनाने में और न ही शिल्पकारों की स्थिति में सुधार योगदान दिया।

मंत्रालय द्वारा अगस्त 2014 में अनुमोदित XIIवीं योजना अवधि हेतु प्रस्तावों में तीन प्रकार के समूहों के विकास प्रस्तावित किये गये थे यथा ₹8 करोड़ की वित्तीय सहायता युक्त विरासत समूह; ₹3 करोड़ की वित्तीय सहायता युक्त 'प्रमुख समूह' एवं ₹1.5 करोड़ की वित्तीय सहायता युक्त 'लघु समूह' और अनुमोदित पुनरूदारित स्फूर्ति दिशानिर्देशों के अंतर्गत समूचे 800 समूहों को प्रोत्साहन। परियोजना प्रबंधन प्रणाली (पी.एम.एस) से प्रस्तावों को आमंत्रित किये जाने से लेकर आवेदनों की छँटाई तक ,परियोजना को ऑनलाइन प्रबंधित

करने, निधियों के निर्गम एवं परियोजना की समाप्ति तक सम्मिलित मानीटरिंग अपेक्षित थी। तथापि, के.वी.आई.सी. को (सितंबर 2015) अभी तक पी.एम.एस. प्रणाली स्थापित करनी थी। ऑनलाइन संवीक्षा हेतु दिशानिर्देशों के अभाव में, के.वी.आई.सी. ने (सितंबर 2014) प्रस्तावों को आमंत्रित किया और प्रस्तावों के राज्य/क्षेत्रीय स्तर समितियों के माध्यम से संवीक्षा कर आगे बढ़ गया। पुनरूद्धारित स्फूर्ति के अंतर्गत एस.एस.सी. द्वारा 35 समूहों की पहचान की गयी है। 10 समूहों के डी.एस.आर. एवं 9 समूहों के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) का अनुमोदन (सितंबर 2015) किया गया।

इस प्रकार, ऑनलाइन प्रक्रियाओं द्वारा पारदर्शिता को सुनिश्चित करने के मुद्दा पर जो स्फूर्ति के प्रथम अवधि में नहीं थी, XIIवीं योजना अवधि के दौरान भी इसके कार्यान्वयन की बिल्कुल शुरूआत से ही कार्य होना अभी बाकी था। चूंकि योजना में पणधारियों की संलग्नता, प्रभावी नियंत्रण, ऑनलाइन मॉनीटरिंग, आंतरिक लेखा परीक्षा के माध्यम से बेहतर प्रशासन व्यवस्था परिकल्पित थी, अतः XIIवीं योजना अवधि के दौरान योजना का कार्यान्वयन आरंभ करने के पूर्व इन्हे रूपरेखा के अंतर्गत सम्मिलित करना आवश्यक है।

मंत्रलाय ने जवाब दिया (फरवरी 2016) कि पुनरूद्धारित स्फूर्ति योजना की शुरूआत अगस्त 2014 में हुई थी और जून 2015 में दिशानिर्देश जारी किये गये। इसी दौरान के.वी.आई.सी. और कॉयर बोर्ड ने आवेदन आमंत्रित कर उन्हे इकट्ठा किया, चूंकि योजना अचानक रूक गयी थी। मंत्रालय ने आगे बताया कि ऑनलाइन पी.एम.एस. हेतु टेम्पलेटों की रूपरेखा तैयार कर ली गयी है, ऑनलाइन प्रणाली का विकास हो रहा था और यह कि पूर्व में दिए जा चुके अनुमोदनो को इसकी समाप्ति पर पी.एम.एस. का एक भाग बनाया जाएगा।

मंत्रालय का उत्तर लेखापरीक्षा के द्वारा की गयी अभ्युक्तियों की पुष्टि करता है जिसमें ऑनलाइन पी.एम.एस को परिचालित करने के लिए किये जा रहे प्रयासों को रेखांकित किया गया है। योजना के आगामी निष्पादन में मंत्रालय द्वारा पारदर्शिता को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।