

अध्याय 3 – लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नलिखित व्यापक शीर्षकों की श्रेणी में रखा गया है:

(i) आयोजना (ii) कार्यान्वयन तथा (iii) निगरानी एवं मूल्यांकन

3.1 आयोजना

3.1.1 आधारभूत आँकड़ों और संबंधित लक्ष्यों की जरूरत

किसी योजना के सूत्रीकरण के लिए समस्या के परिमाण को सम्बोधित करना योजना का मूल उद्देश्य है। एक बार समस्या के परिमाण को चिन्हित कर लिये जाने के बाद अगले चरण में योजना की रूपरेखा सरकार द्वारा निर्धारित प्राथमिकता के अनुसार अल्प-काल/दीर्घ काल दृष्टिकोण से तैयार होती है। उसके बाद संबंधित लक्ष्य/योजना के मूल्यांकन के लिए तय मानदण्ड चिन्हित किया जाना चाहिए। इन लक्ष्यों/मानदण्डों को इसलिए स्थापित किया जाता है ताकि निर्धारित सीमा के अंदर लक्षित लाभार्थियों को योजना का लाभ पहुँचाते हुए समस्या का निदान किया जा सके।

उपरोक्त के संदर्भ में, समस्या के परिमाण के निदान के लिए आधारभूत आँकड़ों की उपलब्धता पहली आवश्यकता है। इसके लिए, एक प्रणाली होनी चाहिए जो आधारभूत आँकड़ों को एकत्रित/विश्लेषण करें। आधारभूत आँकड़ों के एकत्रित करने के अलावा योजना की सफलता/प्रभाव के मूल्यांकन हेतु चिन्हित किये गए मापदण्डों के संदर्भ में सूचना/आँकड़ों को भी एकत्रित करने की आवश्यकता होती है। उपरोक्त तथ्य पर, लेखापरीक्षा टिप्पणियां निम्न हैं:

आधारभूत आँकड़ों का अभाव

(क) लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय में कोई भी दस्तावेज उपलब्ध नहीं था जो कि:

- योजना को 2007 (एम-टप्स के लिये) और 2011 (आर-टप्स के लिये) में निरंतरता के लिए प्रस्तावित करते समय, वस्त्र उद्योग में मशीनरी के अप्रचलन की समस्या के परिमाण को चित्रित करने वाले आधारभूत आँकड़ों की उपलब्धता को दर्शाता हो;
- योजना के विभिन्न चरणों अर्थात् 2007 से पूर्व की योजना, एम-टप्स तथा आर-टप्स के माध्यम से प्राप्त किये जाने वाले, पहचाने/मापदंडित किये गए उन्नयन के उचित स्तर को दर्शाता हो;
- दर्शाता हो कि मंत्रालय द्वारा 2007 तथा 2011 में कराये गये किसी अध्ययन में यह परिकल्पित था कि विभिन्न खण्डों एवं क्षेत्रों में किसी निर्धारित समय सीमा में (5 वर्ष, 10

वर्ष इत्यादि), उन्नयन का वांछित स्तर प्राप्त करने के लिए, कितनी वस्त्र मशीनरी, निवेश एवं राजसहायता की आवश्यकता होगी; तथा

- योजना के विभिन्न चरणों में हासिल की गई आधुनिकीकरण की मात्रा एवं स्तर को दर्शाता हो।

(ख) वस्त्र आयुक्त ने भी मंत्रालय को लिखा (जून 2014) कि :

- आधुनिकीकरण की सटीक मात्रा तथा खंड-वार आधुनिकीकरण में कमी की पुष्टि करने वाले आँकड़े उपलब्ध नहीं थे।
- लाभार्थियों तथा प्राप्त किए लाभ के परिमाण तथा प्रकार के बारे में विवरण के कोई दस्तावेज उपलब्ध नहीं थे। सरकार के पास लाभार्थियों की कुल संख्या तथा दी गयी राजसहायता एवं किये गये निवेश के परिमाण को छोड़कर टफ्स के बारे में कोई डाटाबेस नहीं था।
- आर-टफ्स के अधीन 2011 से सीमित कम्प्यूटरीकरण हुआ था जो कि परियोजना लागत तथा विशिष्ट इकाईयों को दी गयी राजसहायता के परिमाण तक सीमित था। स्थापित की गयी मशीनरियों का विवरण तथा आधुनिकीकरण के परिमाण को सम्मिलित नहीं किया गया। जो आधुनिकीकरण हो चुका था उसे तथा उद्योग व उसके विभिन्न खंडों में आधुनिकीकरण की संचित सीमा को सम्मिलित करने वाले डाटाबेस को तैयार करने के कोई प्रयास नहीं किये गये थे।
- लाभार्थी अथवा स्थापित की गयी मशीनरियों का कभी भी कोई सत्यापन नहीं हुआ था और यह कह पाना मुश्किल होगा कि योजना के उद्देश्य के अनुसार राजसहायता वास्तविक लाभार्थी को तथा वास्तविक कारणों के लिए दी गयी थी।

मंत्रालय ने आधारभूत आँकड़ों की अनुपलब्धता पर लेखापरीक्षा अवलोकनों के उत्तर में कहा (मार्च 2015) कि लाभार्थी वार आँकड़ें उपलब्ध नहीं थे तथा टफ्स के लिए सॉफ्टवेयर के प्रस्तावित विकास में इन आँकड़ों को भी प्राप्त करने के प्रयास किये जा रहे हैं। मंत्रालय ने आगे कहा कि 1999 में शुरूआत के समय से, योजना के तीन अध्ययन किये जा चुके थे तथा उन्होंने इस अवधि के दौरान वस्त्र उद्योग में हुए आधुनिकीकरण को इंगित किया था।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि सभी अध्ययन, अप्रचलन की समस्या के परिमाण तथा टफ्स के विभिन्न चरणों द्वारा प्राप्त किये जाने वाले चिन्हित/मानदंड उन्नयन के यथोचित स्तर के मुद्दे पर मौन थे। सरकार के पास ऐसे दस्तावेज नहीं थे जो यह इंगित करते कि तकनीकी अप्रचलन को हटाने तथा बड़े पैमाने पर उत्पादन करने से होने वाली किफायत को हासिल करने के उद्देश्य को प्राप्त किया गया था।

मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2015 एवं नवम्बर 2015) कि लेखापरीक्षा के सुझावों को ध्यान में रखा गया है तथा तदनुसार हाल ही में विकसित किये गए सॉफ्टवेयर आई-टप्स के माध्यम से भविष्य में आधुनिकीकरण की सटीक मात्रा व इसके अंतर से संबंधित आँकड़ों की निगरानी की जाएगी। आई टप्स में नई मशीनरी से संबंधित आँकड़ों को भी प्राप्त किया जा रहा है।

3.1.2 XI पंचवर्षीय योजना में चिन्हित लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी

लेखापरीक्षा ने पाया कि XI पंचवर्षीय योजना (2007 से 2012) में लक्षित निवेश को ₹ 1,50,600 करोड़ तक बढ़ाने के लिए मंत्रालय द्वारा इस योजना के लिए ₹ 10,273.10 करोड़ के वित्तीय आबंटन की माँग की गई। XI पंचवर्षीय योजना में योजना के लिए खंड-वार निर्धारित निवेश लक्ष्यों और वृद्धिशील भौतिक लक्ष्यों को सारणी 3 में दिया गया है।

सारणी 3 : खंड-वार निवेश और वृद्धिशील भौतिक/लक्ष्य

क्रम संख्या	खंड	निवेश लक्ष्य (₹ करोड़ में)	वृद्धिशील भौतिक लक्ष्य
1	कताई	50,200	29.25 मिलियन स्पिनडलस
2	बुनाई	20,200	1,08,850 शटल रहित करघे
3	निटिंग	2,400	9,400 निटिंग मशीनें
4	प्रोसैसिंग	56,000	38.48 बिलियन वर्ग मीटर निरंतर प्रोसैसिंग
5	गारमेंटिंग	21,800	14.50 लाख सिलाई मशीनें
	कुल	1,50,600	

₹ 10,273.10 करोड़ के अपेक्षित आबंटन के विरुद्ध मात्र ₹ 8,000 करोड़ का योजना परिव्यय 2007 में (एम-टप्स) स्वीकृत किया गया वह भी निवेश लक्ष्यों में समानुपातिक कमी को दर्शाए बिना। लेखापरीक्षा ने पाया कि आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडलीय समिति (सी सी ई ए) ने संपूर्ण XI पंचवर्षीय योजना के लिए आबंटन को ₹ 8,000 करोड़ से ₹ 15,404 करोड़ तक बढ़ा (मार्च 2011) दिया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि XI पंचवर्षीय योजना के दौरान ₹ 1,50,600 करोड़ के निवेश लक्ष्य के विरुद्ध योजना केवल ₹ 1,31,228 करोड़¹⁶ राशि के निवेश को आकर्षित करने में सक्षम रही।

¹⁶ जैसाकि अगस्त 2013 के सी सी ई ए नोट में इंगित किया गया है।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि राजसहायता के आबंटन, निवेश के साथ-साथ भौतिक लक्ष्यों को प्राप्त करने के संदर्भ में मंत्रालय ने योजना की खंड-वार निगरानी सुनिश्चित करने के लिए योजना में कोई प्रावधान नहीं किये थे।

अगर वहाँ ऐसा प्रावधान होता, तो मंत्रालय जरूरत के अनुसार उपचारी कार्यवाही करने के लिए समय पर पिछड़े खंडों की पहचान कर सकता था। विशिष्ट खंड आबंटन, खण्ड-वार वास्तविक खर्च/राजसहायता, खण्ड-वार वास्तविक निवेश तथा खण्ड-वार भौतिक उपलब्धि से सम्बंधित आंकड़ों का मंत्रालय में अभाव के कारण लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सकी कि, मंत्रालय ने खण्ड-वार लक्ष्यों जो कि 2007 में एम टफस के संस्वीकृत होने के समय निश्चित किये गए थे, का मूल्यांकन कैसे किया। मंत्रालय ने आश्वासन दिया (जुलाई 2015 एवं नवम्बर 2015) कि खंड-वार भौतिक उपलब्धियों की निगरानी की आवश्यकता को नोट कर लिया गया है तथा भविष्य में इसका ध्यान रखा जायेगा।

3.1.3 प्रतिबद्ध देनदारियाँ

सामान्यतः, टफस के अन्तर्गत आने वाली वस्त्र परियोजनाएँ 10 वर्षों तक के समय के लिए ऋण के पुनर्भुगतान पर मिलने वाली राजसहायता के योग्य थी। टफस के लिए अधिकतम 10 वर्षों के समय के लिए उचित राजसहायता बाँटने की जिम्मेदारी मंत्रालय की है जिसे मंत्रालय द्वारा 'प्रतिबद्ध देनदारी' कहा जाता है।

3.1.3.1 प्रतिबद्ध देनदारी का अविश्वसनीय अनुमान

(क) लेखापरीक्षा ने एम-टफस के व्यय वित्त समिति (ई एफ सी) के ज्ञापन में पाया कि XI पंचवर्षीय योजना के निधि आवश्यकता के लिए मामले की प्रस्तुति के समय ₹ 2,761.10 करोड़ की धनराशि को प्रतिबद्ध देनदारी के रूप में दिखाया गया था। XI पंचवर्षीय योजना के लिए यह प्रतिबद्ध देनदारियाँ 31 मार्च 2007 तक संस्वीकृत परियोजनाओं के परिपेक्ष्य में थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय में ₹ 2,761.10 करोड़ का ना तो लाभार्थी-वार तथा न ही बैंक-वार विवरण उपलब्ध था। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि मंत्रालय के पास उक्त राशि ₹ 2,761.10 करोड़ के भुगतान का लाभार्थी-वार तथा बैंक-वार विवरण भी उपलब्ध नहीं था।

मंत्रालय ने उत्तर (जुलाई 2015) दिया कि उनके पास लेखापरीक्षा द्वारा मांगे गए प्रतिबद्ध देनदारियों से सम्बंधित आँकड़े नहीं हैं।

(ख) ई एफ सी ने जून 2010 में योजना की समीक्षा की और प्रतिबद्ध देनदारियों को सुदृढ़ करने तथा योजना को सी सी ई ए के अनुमोदन तक रोकने की सलाह दी। बैठक के दौरान यह पाया गया कि XI पंचवर्षीय योजना के पहले तीन वर्षों में हुए खर्च तथा XI पंचवर्षीय योजना के चौथे वर्ष (2010-11) का बजट अनुमान पहले ही XI पंचवर्षीय योजना के योजना व्यय से ज्यादा हो गया

था। यह मुख्यतः टफ्स राजसहायता पाने के लिए बड़ी मात्रा में प्राप्त प्रार्थना पत्रों व पिछले वर्षों की प्रतिबद्ध देनदारी के कारण हुआ।

प्रतिबद्ध देनदारी को सुदृढ़ करने के विचार से, जैसे कि ई एफ सी द्वारा अनुशंसा की गई थी, वस्त्र आयुक्त ने एफ आई द्वारा 28 जून 2010 तक संस्वीकृत ऋण से सम्बंधित देनदारी, जो कि ₹ 5,432 करोड़ थी, के परिपेक्ष्य में दिये गए आँकड़ों (जो कि एफ आई-वार थे ना कि लाभार्थीवार) को समेकित किया। सी सी ई ए ने ऊपर बताई गई ₹ 5,432 करोड़ की प्रतिबद्ध देनदारियों को XI पंचवर्षीय योजना के बचे हुए समय अर्थात् 31 मार्च 2012 तक के लिए अनुमोदित (मार्च 2011) किया, इसके पश्चात सरकार ने योजना को पुनर्गठित (अप्रैल 2011) कर दिया तथा इसे आर-टफ्स के रूप में नया नाम दिया गया। यह निर्णय लिया गया कि वस्त्र आयुक्त 01 अप्रैल 1999 से 28 जून 2010 के दौरान संस्वीकृत ऋण के परिपेक्ष्य में प्रतिबद्ध देनदारियों को सीमित करेंगे। सीमितीकरण के इस अभ्यास में, वस्त्र आयुक्त ने (अप्रैल 2011) एफ आई से योजना के अन्तर्गत प्रतिबद्ध देनदारियों के सम्बंध में सूचना मांगी। आई एम एस सी ने अपनी पहली बैठक (अगस्त 2011) में बताया कि एफ आई ने संशोधित आँकड़े प्रस्तुत किये तथा XI पंचवर्षीय योजना के लिए कुल प्रतिबद्ध देनदारियाँ ₹ 5,432 करोड़ से बढ़ाकर ₹ 8,289 करोड़ कर दी। आई एम एस सी ने प्रतिबद्ध देनदारियों में हुई बढ़ोतरी को गम्भीरता से लिया तथा एफ आई को इस मामले की जाँच करने और अगस्त 2011 की समाप्ति तक 28 जून 2010 तक संस्वीकृत परियोजनाओं के लिए लाभार्थी वार मुआवजे का विवरण प्रस्तुत करने के लिए कहा।

इसके पश्चात् आई एम एस सी ने अपनी दूसरी बैठक (अक्टूबर 2011) में पाया कि प्रभावकारी सीमितीकरण मुश्किल साबित हो रहा था तथा एफ आई आँकड़े लगातार संशोधित कर रहे थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि इस बैठक में कुल प्रतिबद्ध देनदारियाँ ₹ 8,289 करोड़, जो कि आई एम एस सी की पहली बैठक में बताया गया था, के स्थान पर ₹ 7,410.90 करोड़ दिखाई गई।

यद्यपि सी सी ई ए द्वारा अंततः संस्वीकृत कुल प्रतिबद्ध देनदारियाँ केवल ₹ 6,336 करोड़ थी। इसमें मार्च 2011 में संस्वीकृत ₹ 5,432 करोड़ तथा अगस्त 2013 में संस्वीकृत ₹ 904 करोड़ की प्रतिबद्ध देनदारियाँ शामिल थी। अतः, भविष्य की प्रतिबद्ध देनदारियों से सम्बंधित लाभार्थी वार सुदृढ़ आँकड़ों के अभाव में मंत्रालय पूर्णतः एफ आई पर निर्भर था, जो प्रतिबद्ध देनदारियों की राशि के आँकड़ों को लगातार बदल रहे थे।

मंत्रालय ने बताया (मार्च 2015) कि प्रतिबद्ध देनदारियों का केवल एफ आई-वार विवरण उपलब्ध था और ₹ 5,432 करोड़ की प्रतिबद्ध देनदारियों का लाभार्थी वार विवरण उपलब्ध नहीं था।

इस सम्बंध में लेखापरीक्षा ने पाया कि :

- ऑकड़ों का रख-रखाव न करने के परिणामस्वरूप मंत्रालय XI पंचवर्षीय योजना के दौरान प्रतिबद्ध देनदारियों की राशि का अनुमान नहीं लगा पाया तथा बजट आबंटन, जो कि सम्पूर्ण XI पंचवर्षीय योजना के लिए निश्चित था, 28 जून 2010 तक लगभग समाप्त हो चुका था जिसके चलते योजना को 29 जून 2010 से 27 अप्रैल 2011 तक रोका गया। अतः इस कालखण्ड के दौरान किया गया निवेश योजना के अन्तर्गत लाभ के लिए अयोग्य हो गया।
- एफ आई द्वारा भेजी गई प्रतिबद्ध देनदारियों की राशि के आश्वासन के लिए किसी प्रणाली व तरीके पर विचार नहीं किया गया। ऐसी प्रणाली के अभाव में अपात्र मुआवजे को सम्मिलित करने की सम्भावना, ब्लैक आउट अवधि के मामले तथा लाभार्थियों को अधिक भुगतान करने से भी इन्कार नहीं किया जा सकता।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2015) था कि वह प्रतिबद्ध देनदारियों तथा ब्लैक आउट अवधि से सम्बंधित ऑकड़ों के मूल्यांकन तथा मिलान के लिए दो पेशेवर एजेंसियों के चयन को अन्तिम रूप देने की प्रक्रिया में था। मंत्रालय ने यह भी कहा (जुलाई 2015) कि एम-टप्स, आर-टप्स तथा आर आर-टप्स की अवधि के अन्तर्गत संस्वीकृत मामलों के लिए खाता-वार राजसहायता की वर्ष-वार आवश्यकता XII पंचवर्षीय योजना (2012-2017) से उपलब्ध है। मंत्रालय का जवाब लेखापरीक्षा के इस तर्क को सिद्ध करता है कि XI पंचवर्षीय योजना के दौरान मंत्रालय में ऐसी कोई प्रणाली नहीं थी जिससे ये सुनिश्चित किया जा सके कि एक लाभार्थी से सम्बंधित राजसहायता की राशि केवल उसी लाभार्थी को दी गई थी।

इसके अतिरिक्त जुलाई 2015 में हुए समापन सम्मेलन में मंत्रालय ने वस्त्र आयुक्त को प्रतिबद्ध देनदारियों के मुद्दे पर वित्तीय अनुशासन बनाये रखने के लिए आवश्यक कदम उठाने की सलाह दी।

अनुशंसाएं:

1. भविष्य में इस योजना की रूपरेखा तैयार करते समय मंत्रालय को उद्योग में अप्रचलन की समस्या के परिमाण का खण्ड-वार मूल्यांकन करने का प्रयास करना चाहिये और प्राप्त किये जाने वाले मापदण्डों को स्थापित करना चाहिये।
2. मंत्रालय योजना की खण्ड-वार निगरानी पर विचार करे, जिससे प्रत्येक खण्ड की प्रगति पर पैनी नजर रखी जा सके।
3. मंत्रालय को लाभार्थी-वार प्रतिबद्ध देनदारियों का अपना डाटा रखना चाहिये।

3.2 कार्यान्वयन

3.2.1 अयोग्य लाभार्थियों को राजसहायता प्रदान करना

योजना के अंतर्गत किसी लाभार्थी के योग्यता मानदण्डों को मंत्रालय के, नवम्बर 2007 (एम-टफ्स) एवं अप्रैल 2011 (आर-टफ्स), जी-आर तथा वस्त्र आयुक्त द्वारा जारी परिपत्र में समय-समय पर परिभाषित किया गया था।

योजना के लाभों को प्रदान करते समय पात्रता शर्तों को पूरा करने वाले केवल योग्य लाभार्थियों को, लाभ पहुँचाने की जिम्मेदारी वित्तीय संस्थानों की थी। तदनुसार योजना के अंतर्गत योग्य लाभार्थियों के त्रैमासिक दावों को वित्तीय संस्थानों द्वारा बनाया जाना था। दावे को वित्तीय संस्थानों के प्राधिकृत अधिकारियों द्वारा सत्यापन तथा प्रमाणीकरण के बाद वस्त्र आयुक्त को प्रेषित किया जाना था। अयोग्य लाभार्थियों को समाविष्ट करने की त्रुटियों को हटाने के लिए सभी प्रयास किये जाने चाहिए थे। वित्तीय संस्थानों को लाभार्थियों के दावों की सटीकता तथा सत्यता को भी प्रमाणित करना था।

फिर भी, लेखापरीक्षा जाँच ने दर्शाया कि 2,831 लाभार्थी मामलों के नमूने में से छः राज्यों के 129 मामलों में ₹ 46.96 करोड़ की राजसहायता अयोग्य लाभार्थियों को निर्गत की गई। ये लाभार्थी निम्न के कारण अयोग्य पाए गए:

- टफ्स के अंतर्गत राजसहायता के दावे के लिए टफ्स के योग्य आयातित मशीनरी की खरीद के रूप में लाभार्थियों द्वारा संदेहास्पद बिल ऑफ एन्ट्री प्रस्तुत करना। बिलों में वर्णित आयातक का नाम और मूल्यांकन योग्य मूल्य का कस्टम विभाग के रिकॉर्ड के साथ मिलान नहीं हुआ और कुछ मामलों में ऐसी संख्या के कोई बिल ऑफ एन्ट्री ही कस्टम विभाग द्वारा जारी नहीं किये गये थे;
- एम एम एस प्राप्त करने वाली शर्तों का अनुपालन न किया जाना जैसे कि क) इकाईयों को एक ही स्वामित्व के अंतर्गत राजसहायता प्रदान किये जाने की तारीख से कम से कम तीन वर्षों की अवधि तक कार्य करना, तथा ख) एफ आई द्वारा ऋण पुनर्भुगतान अवधि को न्यूनतम ऋण स्थगन अवधि सहित, तीन वर्ष रखना चाहिये;
- 15 प्रतिशत एम एम एस के प्रावधानों का उल्लंघन करते हुए, (जो यह कहता है कि एस एस आई उद्यमी अपने 15 प्रतिशत भाग को सीधे मशीन निर्माता को देगा), ऐसे आपूर्तिकारों से मशीनें क्रय करना जो कि निर्माता नहीं थे;
- लाभार्थी इकाईयाँ जिनका पता नहीं लग पाया;

- जिन मशीनों पर टफ्स राजसहायता का दावा किया गया था वह लाभार्थियों के पास नहीं पाई गयीं; तथा
- वस्त्र आयुक्त द्वारा अपने परिपत्रों के माध्यम से निर्धारित समय-सीमा के भीतर वित्तीय संस्थानों द्वारा दावों को प्रस्तुत न करना।

अयोग्य लाभार्थियों के मामलों का राज्यवार सारांश **अनुलग्नक 3** में दिया गया है।

3.2.2 अयोग्य निवेशों को राजसहायता प्रदान करना

योजना के अंतर्गत योग्य निवेशों का स्पष्ट विवरण योजना के दिशानिर्देशों में अर्थात् जी आर में दिया गया था। इसके अतिरिक्त योग्य निर्देशों के संबंध में समय-समय पर स्पष्टीकरण जारी किये गए थे जैसे कि टफ्स राजसहायता के लिए योग्य मशीनरी, अन्य योग्य निवेश, तय तारीख के भीतर किये गये निवेश आदि तथा कुछ परिस्थितियों के अंतर्गत योग्य निवेश का निर्धारण।

इसके अतिरिक्त टफ्स के अंतर्गत धनराशि के निर्गत किये जाने को वस्त्र आयुक्त द्वारा निर्धारित किये गये प्रारूप में वित्तीय संस्थानों द्वारा आँकड़ों के प्रस्तुत किये जाने से जोड़ दिया गया था। इन प्रारूपों में परियोजना में प्रस्तावित प्लांट एवं मशीनरी/उपकरण की टफ्स से संबंधित वास्तविक विशिष्टताएँ सम्मिलित थीं। धनराशि तब तक निर्गत नहीं की जानी थी जब तक निर्धारित प्रारूप में इकाई-वार आँकड़ें वस्त्र आयुक्त को प्रस्तुत नहीं किये जाते।

फिर भी, लेखापरीक्षा जाँच ने दर्शाया कि 2,831 लाभार्थी-मामलों के नमूने में से सात राज्यों के 193 मामलों में ₹ 52.87 करोड़ की राजसहायता, टफ्स के लिये अयोग्य निवेशों पर निर्गत किया गया। ये निवेश निम्नलिखित पर राजसहायता का दावा करने के कारण अयोग्य पाए गए:

- वह मशीनरियाँ, जो कि जी आर के प्रावधानों के अन्तर्गत टफ्स राजसहायता के लिए योग्य नहीं थी;
- कर एवं शुल्कों को मशीनरी के क्रय मूल्य में सम्मिलित करना— योजना के अनुसार मशीनरी के मूल मूल्य पर ब्याज राजसहायता/पूँजी राजसहायता/मार्जिन मनी राजसहायता का प्रावधान है तथा मूल्य-निर्धारण के लिए कर के घटक को सम्मिलित नहीं करने का प्रावधान है;
- परिधान तथा हथकरघा खण्ड से अलग खण्डों के मामलों में जमीन तथा कारखाना भवन – योजना (एम-टफ्स) में प्रावधान है कि जमीन तथा कारखाना भवन, प्रारम्भिक एवं संचालन से पूर्व के व्यय तथा कार्यशील पूँजी के लिए आवश्यक मार्जिन धनराशि, परिधान एवं हथकरघा खण्ड के मामले में प्लांट एवं मशीनरी में किये गये कुल निवेश के 50 प्रतिशत तक योग्य थे; तथा

- ऋण स्वीकृत होने से पूर्व क्रय की गयी मशीनरी – जी आर के प्रावधानों के अनुसार आगमन तिथि (एम–टफ्स) को या उसके बाद क्रय की गयी मशीनें तथा अवधि ऋण (आर–टफ्स) की स्वीकृति की तिथि को या उसके बाद क्रय की गई मशीनें योजना के अंतर्गत टफ्स राजसहायता के लिए योग्य थी।

अयोग्य निवेश के मामलों का राज्यवार सारांश **अनुलग्नक 4** में दिया गया है।

3.2.3 लाभार्थियों को अधिक भुगतान

वास्तविक राशि जिसके द्वारा लाभार्थी लाभान्वित होगा, लाभार्थी के द्वारा, चिह्नित क्षेत्र एवं खण्ड में, योग्य निवेश पर निर्भर करेगी। नमूने के तौर पर लिये गये लाभार्थियों के मामलों की लेखापरीक्षा जाँच ने दर्शाया कि कुछ मामलों में राजसहायता की गणना योजना के दिशा निर्देशों के अनुरूप उचित रूप से नहीं की गयी। फलस्वरूप, 2,831 लाभार्थियों के मामलों के नमूनों में, सात राज्यों के 40 मामलों में ₹ 6.42 करोड़ की राजसहायता का अधिक भुगतान किया गया। यह अधिक भुगतान टफ्स राजसहायता की गणना निम्नलिखित पर करने के कारण हुआ:

- सभी टफ्स पात्र निवेशों को विभिन्न क्षेत्रों/खण्डों के लिए अलग-अलग दरों पर राजसहायता देने की बजाय विभिन्न क्षेत्रों/खंडों के लिए एक समान दरों पर राजसहायता गणना करना। यह योजना, प्रौद्योगिकी उन्नयन की परियोजना के लिए ऋण दाता एजेंसी द्वारा लिए जाने वाले ब्याज पर 5 प्रतिशत की प्रतिपूर्ति करती है। तथापि, कताई मशीनरी के लिए प्रतिपूर्ति 4 प्रतिशत थी (एम–टफ्स)। जबकि, योजना (आर–टफ्स) में कताई मशीनरी के लिए नये स्टैण्ड अलोन/प्रतिस्थापन इसके आधुनिकीकरण हेतु 4 प्रतिशत की प्रतिपूर्ति और बुनाई/निटिंग/प्रोसेसिंग/गारमेंटिंग में सुमेलित क्षमता वाली कताई इकाईयों के लिए 5 प्रतिशत का प्रावधान था;
- टफ्स के लिए वितरित किये गये ऋण के योग्य हिस्से के बजाय सम्पूर्ण ऋण पर गणना करने के कारण; तथा
- इन्वायसों के अनुसार मशीनरी के वास्तविक मूल्य के बजाय प्रारूपों में दर्शाये गये मशीनरियों के उच्च मूल्यों पर गणना करने के कारण।

अधिक भुगतान के मामलों का राज्यवार सारांश **अनुलग्नक 5** में दिया गया है।

3.2.4 लाभार्थियों के खातों में राजसहायता जमा करने में देरी

योजना के जी आर के अनुसार, मंत्रालय से राजसहायता की प्राप्ति के बाद, एफ आई द्वारा टफ्स लाभार्थी को राजसहायता एम–टफ्स में एक/दो दिन तथा आर–टफ्स में तीन कार्य दिवसों के भीतर निर्गत की जानी थी। यह एफ आई को सुनिश्चित करना था कि लाभार्थी को राजसहायता निर्धारित समय सीमा के अंदर जारी की जाये। लाभार्थियों को राजसहायता निर्गमन में देरी के संदर्भ में,

राजसहायता को ब्याज देने वाले खाते में जमा कराना चाहिए और उस पर अर्जित ब्याज को मंत्रालय को वापस कर देना चाहिए।

इस संदर्भ में, लेखापरीक्षा ने संबंधित लाभार्थियों के खातों में भुगतान करने वाली शाखाओं से धन राशि के हस्तांतरण से संबंधित अभिलेखों की जाँच की और पाया कि 2,831 लाभार्थियों के मामलों के नमूनों में, छः राज्यों के 172 मामलों में लाभार्थित खातों में राजसहायता जमा करने में 1 से लेकर 1509 दिनों की देरी थी। लाभार्थियों के खातों में राजसहायता जमा करने में देरी का राज्यवार सारांश **अनुलग्नक 6** में दिया गया है।

3.2.5 ब्याज न देने वाले खातों में निधि रखना

एम-टफ्स और आर-टफ्स के जी आर में अनुबद्ध किया गया था कि सभी निधि प्राप्त कर रहे एफ आई को इस उद्देश्य हेतु एक अलग खाता रखना होगा और एफ आई के पास उपलब्ध अवितरित धनराशि पर किसी प्रकार के ब्याज को एफ आई द्वारा प्रत्येक तिमाही वेतन और लेखा कार्यालय, वस्त्र मंत्रालय, नई दिल्ली में जमा करना चाहिए। इसके अतिरिक्त आर-टफ्स के जी आर में यह विशिष्ट रूप से उल्लिखित था कि निधि को ब्याज देने वाले खाते में रखा जायेगा और वेतन और लेखा कार्यालय में ब्याज जमा करते समय एफ आई, वेतन एवं लेखा कार्यालय, वस्त्र मंत्रालय को सभी विवरण देंगे जैसे कि वह राशि जिस पर ब्याज उपार्जित हुआ, सही तिथि और अवधि तथा ऐसे ब्याज की दर।

लेखापरीक्षा ने पाया कि लाभार्थियों के खातों में टफ्स राजसहायता जमा करने से पहले गुजरात में ₹ 4.77 करोड़ की राशि पाँच एफ आई की सात संवितरण करने वाली शाखाओं के ब्याज देने वाले खातों में नहीं जमा की गयी। इन मामलों में एफ आई ने सात से 31 महीने तक की अवधि तक धनराशि को अपने खातों में रखा तथा इस खाते पर भारत सरकार को कोई भी ब्याज नहीं दिया गया। एफ आई द्वारा अवधारित अवितरित राजसहायता राशि का विवरण **अनुलग्नक 7** में दिया गया है।

यह सुनिश्चित करने के लिए कि मंत्रालय द्वारा एफ आई को जारी की गयी राजसहायता इस उद्देश्य के लिए समर्पित ब्याज खाते में ही रखी गयी थी, लेखापरीक्षा ने मंत्रालय से विस्तारपूर्वक बताने को कहा क) कार्यविधि के अस्तित्व और इसके पालन का तरीका, अर्थात् मंत्रालय/वस्त्र आयुक्त द्वारा समय-समय पर निरीक्षण करना ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि एफ आई उपरोक्त प्रावधानों का अनुपालन कर रहे थे, और ख) अनुपालन न किये जाने वाले मामलों में शुरू की गयी उपचारी कार्यवाही, यह सुनिश्चित करने के लिए कि मंत्रालय द्वारा जारी निधि संबंधित लाभार्थी के खाते में संवितरित किए जाने से पहले, ब्याज देने वाले खाते में ही रखी गयी थी।

मंत्रालय ने (मार्च 2015), कहा कि अधिकांश एफ आई निधि को चालू खाते में रख रहे हैं जिस पर कोई ब्याज अर्जित नहीं होता। मंत्रालय ने (जुलाई 2015) आगे उत्तर दिया कि यद्यपि एफ आई के पास इन खातों के उचित रख-रखाव के लिए आंतरिक तंत्र उपलब्ध है, जैसा कि लेखापरीक्षा द्वारा सलाह दी

गयी, फिर भी तंत्र को मजबूत किया जायेगा ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि जी आर के प्रावधानों का कड़ाई से अनुपालन किया जा रहा है। मंत्रालय ने (जुलाई 2015) यह भी कहा कि निधि को ब्याज खातों में रखने की आवश्यकता का अनुपालन न करने वाले एफ आई को वस्त्र आयुक्त द्वारा यह निर्देश दिया जा रहा है कि वे राशि पर अर्जित ब्याज की रकम को दण्डात्मक ब्याज के साथ वापस करें। उनको यह निर्देश भी दिये जा रहे हैं कि वे भविष्य में ऐसे कृत्यों की पुनरावृत्ति न करें।

पैरा संख्या 3.2.1 से 3.2.5 पर मंत्रालय का जवाब

मंत्रालय ने (अक्टूबर 2015) कहा कि ये योजना बैंकों द्वारा कार्यान्वित की गई है तथा इंगित की गई अनियमिततायें बैंकों से संबंधित हैं। वस्त्र आयुक्त ने संबंधित बैंकों के सी एम डी/एम डी/ई डी के साथ अनियमितताओं से संबंधित मुद्दों को उठाया है। यह भी कहा गया कि योजना के संशोधन में, जो कि विचाराधीन है, लेखापरीक्षा निष्कर्षों को ध्यान में रखा गया है। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने एफ आई द्वारा लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर दिये गये उत्तरों का सारांश भी प्रस्तुत किया तथा इसमें अन्य बिन्दुओं के अतिरिक्त निम्नलिखित बिन्दु सम्मिलित हैं;

- (i) उन मामलों की संख्या जिनमें एफ आई द्वारा या तो वसूली कर ली गयी है या वसूली के लिये कदम उठाये गये हैं;
- (ii) उन मामलों की संख्या जिनमें एफ आई लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सहमत नहीं थे;
- (iii) उन मामलों की संख्या जिनमें एफ आई का उत्तर प्रतीक्षारत था।

हालाँकि, जिन मामलों में एफ आई लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सहमत नहीं थे, उन पर मंत्रालय ने अपना मत नहीं दिया कि वे एफ आई के मत से सहमत हैं या नहीं।

इसलिए मंत्रालय उपरोक्त श्रेणी (iii) में आने वाले मामलों में एफ आई से उत्तर माँगे तथा श्रेणी (ii) एवं (iii) में आने वाले मामलों पर अपना मत बनाये।

लाभार्थियों के खातों में राजसहायता देरी से जमा करने से संबंधित लेखापरीक्षा की टिप्पणी के जवाब में, मंत्रालय ने इससे पहले (जुलाई 2015) में कहा कि व्यवस्था को और मजबूत किया जायेगा ताकि निर्गमित राशि को एफ आई द्वारा जी आर में निर्धारित समय सीमा से अधिक समय तक न रखा जा सके।

3.2.6 राजसहायता की वापसी

टफ्स एक प्रतिपूर्ति योजना है और इसकी मुख्य विशेषता अनुमोदित एफ आई द्वारा वास्तविक रूप से लगाए जाने वाले ब्याज की प्रतिपूर्ति है। तदनुसार, लाभार्थी द्वारा एफ आई को टफ्स योग्य ऋण के ब्याज के भुगतान के बाद राजसहायता को एफ आई द्वारा लाभार्थी के खाते में जमा कर दिया जाता है। इस राजसहायता को एफ आई के ब्याज देने वाले समर्पित खाते में जमा किया जाता है और मंत्रालय

से इनकी प्राप्ति के अधिकतम तीन दिन के भीतर, लाभार्थी के खाते में जमा करना होता है। इस प्रकार, आदर्श स्थिति में, यदि मंत्रालय से प्राप्त सम्पूर्ण राजसहायता वितरित कर दी गई हो, तो समर्पित खाते में कोई भी धनराशि शेष नहीं रहनी चाहिए।

इस खाते में शेष धनराशि सिर्फ उसी स्थिति में होगी जब लाभार्थी के खाते में राजसहायता वितरण में विलम्ब हो (चूँकि इस अवितरित धनराशि पर ब्याज अर्जित किया जाएगा) या जब लाभार्थी द्वारा धनराशि वापस कर दी जाए (एक दावे के लिए दो बार भुगतान या अधिक भुगतान की स्थिति में)। इस प्रकार सामान्य परिस्थिति में यदि एफ आई द्वारा दावा विवेकानुसार किया गया हो, तो कोई भी राजसहायता वापस नहीं होनी चाहिए।

मंत्रालय में अभिलेखों की जाँच के दौरान, लेखापरीक्षा ने 2009-10 से 2013-14 के दौरान राजसहायता की वापसी के कई दृष्टान्त पाए। वर्ष 2009-10 में, राजसहायता के अधिक दावे या अयोग्य लाभार्थियों को राजसहायता के भुगतान के कारण, एफ आई द्वारा ₹ 121.45 करोड़ की धनराशि वापस कर दी गई। इन दृष्टान्तों से यह संकेत मिलते हैं कि एफ आई द्वारा लाभार्थियों के दावों की उचित छानबीन नहीं की गई थी।

मंत्रालय ने (जुलाई 2015 एवं नवम्बर 2015) स्वीकार किया कि एक आदर्श परिस्थिति में समर्पित खाते में राशि शेष नहीं रहना चाहिए। मंत्रालय ने यह भी कहा कि अधिक राजसहायता के दावे या अयोग्य लाभार्थियों को राजसहायता का भुगतान एफ आई द्वारा लाभार्थियों के दावों की उपयुक्त जाँच में कमी को दर्शाता है। एफ आई द्वारा राजसहायता वापस करने के सभी मामलों में, वस्त्र आयुक्त कारणों की जाँच करता है तथा ब्याज की वसूली सुनिश्चित करने के साथ-साथ भविष्य में देय दावों के संबंध में, एफ आई द्वारा कार्यकारी निदेशक (ई डी) के स्तर पर एक प्रमाण पत्र देने पर जोर देता है।

मंत्रालय ने (जुलाई 2015 एवं नवम्बर 2015) आगे कहा कि एफ आई द्वारा की गई त्रुटियों को नयी प्रस्तावित योजना में ध्यान रखा जायेगा जहाँ राजसहायता बैक-एंडेड होगी और जो इस उद्देश्य से संस्थापित संयुक्त निरीक्षण दल (जे आई टी) द्वारा, मापदंडित मशीनरी के प्रस्थापन एवं प्रारम्भ तथा इसके प्रौद्योगिकी स्तर के भौतिक सत्यापन के बाद ही वितरित, की जाएगी।

अनुशंसाएँ:

4. मंत्रालय को भविष्य में उपरोक्त कार्यान्वयन संबंधी घटनाओं को रोकने के लिए एफ आई को अपनी सम्यक उद्यम व्यवस्था को सुदृढ़ करने का निर्देश देना चाहिए।
5. मंत्रालय को अपनी ओर से निरीक्षण कराने पर विचार करना चाहिए जिससे यह सुनिश्चित हो सके कि एफ आई राजसहायता योग्य लाभार्थियों/निवेशों को देने हेतु आवश्यक सम्यक उद्यम का पालन कर रहे हैं।

3.3 निगरानी एवं मूल्यांकन

निगरानी योजना का एक अभिन्न हिस्सा है। निगरानी यह सुनिश्चित करती है कि योजना इसके सूत्रीकरण और आयोजना के समय पर निर्धारित दिशा में प्रगतिशील है। योजना की भौतिक और वित्तीय प्रगति का समवर्ती मूल्यांकन और समीक्षा, कमजोर क्षेत्रों को चिन्हित करने में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं जिससे बेहतर ध्यान केन्द्रित करने में मदद मिलती है। प्रभावी निगरानी तंत्र यह भी सुनिश्चित करता है कि योजना के अन्तर्गत लक्षित लाभार्थी तय समय में लाभ उठावें ताकि योजना के सूत्रीकरण के समय आरेखित व्यापक उद्देश्य को पूरा किया जा सके।

3.3.1 योजना के कार्यान्वयन की न्यूनतम निगरानी

दावों को संसाधित करने की मौजूदा प्रणाली के अनुसार : (i) एफ आई दावों को शाखा स्तर पर तैयार करते हैं और उन्हें संबंधित नियंत्रक कार्यालयों में भेजते हैं ताकि प्रधान कार्यालय में उनका समेकन किया जा सके; (ii) एफ आई के सभी समेकित दावों को प्रतिपूर्ति के लिए वस्त्र आयुक्त को प्रस्तुत किया जाता है; (iii) वस्त्र आयुक्त, एफ आई से अपेक्षित प्रमाण पत्र के आधार पर, दावों की समीक्षा करता है; (iv) दावों का संग्रह करने के बाद वस्त्र आयुक्त उन्हें संसाधित करने और राजसहायता के दावों के निर्गमन के लिए मंत्रालय को अग्रेषित करता है; तथा (v) मंत्रालय, दावों की समीक्षा के बाद, राजसहायता देने के लिए स्वीकृति पत्र सीधे एफ आई को जारी करता है।

मंत्रालय ने, कम्पनी के डाटा बेस के रख-रखाव परियोजना-वार स्थापित पात्रता, टफ्स योग्यता के लिए लंबित संदर्भों, ब्याज प्रतिपूर्ति के भुगतान आदि के लिए, एफ आई को निर्देश जारी किये। चूंकि, वस्त्र आयुक्त द्वारा प्रस्तुत किये गये दावों के आधार पर निधियों को सीधे एफ आई को संस्वीकृत और जारी करने के लिए मंत्रालय जिम्मेदार है, इसलिए मंत्रालय/वस्त्र आयुक्त की ओर से एक प्रभावी जाँच एवं निगरानी तंत्र का होना आवश्यक था जिससे कि उनके निर्देशों का अनुपालन, तथा व्यवस्थित प्रतिवेदनों के माध्यम से सही एवं अद्यतन आँकड़ें, सुनिश्चित किये जा सकें।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि दावों को संसाधित करने की प्रणाली में मंत्रालय द्वारा एफ आई के कार्य की निगरानी न्यूनतम थी। योजना की रूपरेखा एफ आई, जो कि कार्यान्वयन एजेन्सी थीं, को शाक्तियों के विस्तृत हस्तान्तरण पर आधारित थी। एफ आई लाभार्थियों की पात्रता को निर्धारित कर रहीं थीं तथा उनके दावों को तैयार कर रहीं थीं। लेखापरीक्षा ने पाया कि एफ आई द्वारा प्रस्तुत दावों की सत्यता की जांच हेतु स्वतंत्र रूप से वस्त्र आयुक्त या मंत्रालय द्वारा संवीक्षा नहीं की गई थी। मंत्रालय/वस्त्र आयुक्त की भूमिका एफ आई के दावों की सत्यता की पुष्टि करने और एफ आई को निधि निर्गत करने के संदर्भ में आँकड़ों तथा प्रमाणपत्रों का स्वतंत्र सत्यापन किये बिना दिशानिर्देशों, निर्देशों को जारी करने तथा आँकड़ों को एकत्रित/समेकित करने तक सीमित थी।

मंत्रालय ने (मार्च 2015) कहा कि एफ आई वित्त मंत्रालय के अधीन है तथा उनकी अपनी लेखापरीक्षा व्यवस्था है। मंत्रालय ने आगे कहा कि उन्होंने एफ आई को समय-समय पर अनुपालन हेतु निर्देश जारी किये थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय को एफ आई के लेखापरीक्षा एवं निगरानी तंत्र पर पूर्णतः निर्भर रहने के बजाए अपने निर्देशों के अनुपालन की नमूना जाँच के लिए कोई तंत्र निर्मित करने की जरूरत थी।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि यद्यपि मंत्रालय को योजना के कार्यान्वयन में हुई त्रुटियों के विषय में पता था जैसे कि, अयोग्य लाभार्थियों/अपात्र निवेशों को राजसहायता देना, अधिक राजसहायता का दावा करना आदि, फिर भी उन्होंने योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए निगरानी तथा मूल्यांकन प्रणाली हेतु मानदण्ड बनाने के लिए पर्याप्त कदम नहीं उठाये। मंत्रालय का यह दावा करना कि एफ आई के पास सुस्थापित प्रणाली थी तथा वस्त्र आयुक्त की इस विषय में सीमित जिम्मेदारी थी, इसे इसके निगरानी दायित्वों से मुक्त नहीं करता है।

मंत्रालय ने (जुलाई 2015 एवं नवम्बर 2015) उत्तर दिया कि लेखापरीक्षा द्वारा दिये गए सुझावों को नोट कर लिया गया है। मंत्रालय ने यह भी जोड़ा कि टपस के अधीन आर आर टपस तक के सभी संस्वीकृत खातों के बेहतर प्रबंधन के लिए आई-टपस का आरम्भ किया गया है। आगे, नई योजना में यह प्रस्ताव दिया गया है कि केवल संयुक्त निरीक्षण दल द्वारा भौतिक सत्यापन के पश्चात ही बैंक एन्डेड राजसहायता पर विचार किया जायेगा। इसके अतिरिक्त उचित निगरानी प्रणाली को रखे जाने का भी प्रस्ताव है।

3.3.2 एफ आई द्वारा निर्देशों के अनुपालन के परीक्षण का तंत्र

3.3.2.1 संस्वीकृति की शर्तों के अनुपालन को देखने के लिए तंत्र की गैर मौजूदगी

इस योजना के अन्तर्गत आई आर/सी एस निर्गत करने के लिए स्वीकृति पत्र निर्गमित करते समय, स्वीकृति पत्र में निम्नलिखित मुख्य नियम और शर्तें शामिल की गई थी:

- एफ आई सरकार से प्राप्त निधि का सहायक लेखा तैयार करेगा;
- एफ आई उन लाभार्थियों के विवरण का एक रजिस्टर तैयार करेगा जिन्हें राजसहायता दी गई थी; तथा
- एफ आई को दी गई धनराशि का सरकार (मंत्रालय)/मुख्य लेखा नियंत्रक (सी सी ए) वाणिज्य एवं वस्त्र मंत्रालय, नई दिल्ली के आन्तरिक लेखा परीक्षा दल द्वारा किसी भी समय निरीक्षण किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2014 से पहले उपरोक्त शर्तों के अनुपालन पर नज़र रखने का कोई तंत्र नहीं था। मंत्रालय ने हालाँकि लेखापरीक्षा द्वारा पायी गयी कमियों को स्वीकार करते हुए कहा (जुलाई 2015) कि निगरानी तंत्र को यथा आवश्यक मजबूत किया जाएगा।

3.3.2.2 स्वीकृति पत्र में एक महत्वपूर्ण शर्त को शामिल ना किया जाना

एम-टफ्स एवं आर-टफ्स के जी आर के अनुसार, एफ आई को निर्गत की जाने वाली टफ्स राजसहायता को, जब तक लाभार्थी के खाते में स्थानांतरित न हो, ब्याज देने वाले खातों में रखना था। फिर, इस प्रकार अर्जित ब्याज को एफ आई द्वारा प्रत्येक तीन माह पर मंत्रालय के वेतन एवं लेखा कार्यालय में जमा करना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि इस शर्त को स्वीकृति पत्र में सम्मिलित नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2015) कि लेखापरीक्षा टिप्पणी को ध्यान में रखते हुए स्वीकृति पत्र दोबारा बनाया जाएगा।

3.3.3 सूची-II में ब्लैक-आउट अवधि के मामलों का समावेशन

जैसा कि उपरोक्त पैरा 1.2.3 में उल्लिखित है कि ऋणद एजेन्सियाँ, अर्थात् एफ आई, को टफ्स के अंतर्गत किसी भी नए ऋण की स्वीकृति न देने और सभी नए प्रस्तावों को सी सी ई ए द्वारा अतिरिक्त आबंटन आने तक रोक देने का परामर्श दिया गया था। तदनुसार, एम-टफ्स को समाप्त कर दिया गया और 29 जून 2010 से इस योजना के अंतर्गत नई स्वीकृतियों को भी रोक दिया गया। तथापि, आर-टफ्स पर जी आर 28 अप्रैल 2011 को जारी हुआ जो सिर्फ उन ऋणों से संबंधित था जो एफ आई द्वारा 28 अप्रैल 2011 से 31 मार्च 2012 की अवधि के दौरान स्वीकृत होने थे। अतः इस ब्लैक-आउट अवधि (29 जून 2010 से 27 अप्रैल 2011) के दौरान स्वीकृत परियोजनाएं/अवधि ऋण टफ्स के अंतर्गत लाभ के योग्य नहीं थे।

आगे अप्रैल 2011 में, योजना के आर-टफ्स के रूप में पुनर्गठन के समय, भारत सरकार ने निर्णय लिया कि 01 अप्रैल 1999 से 28 जून 2010 के दौरान अनुमोदित ऋणों के संबंध में प्रतिबद्ध देनदारियों को वस्त्र आयुक्त सीमाबद्ध (यथा सीमित करने के लिए) करेंगे। सीमाबद्धता की इस कार्यवाही में, वस्त्र आयुक्त ने (अप्रैल 2011) एफ आई से योजना के अंतर्गत प्रतिबद्ध देनदारियों पर सूचना उपलब्ध करवाने को कहा।

इसके बाद, आई एम एस सी ने (अक्टूबर 2011) में निर्णय लिया कि सरकार को राजसहायता की सभी प्रतिबद्ध देनदारियों को वर्गीकरण के आधार पर चुकाना चाहिए अर्थात् : ए) सूची-I, वह मामले जिनमें राजसहायता की प्रथम किस्त चुका दी गई हो। बी) सूची-II, वह मामलों जिनमें परियोजनाओं की जांच और योग्यताओं का निर्धारण कर लिया गया हो पर राजसहायता की कोई भी किस्त निर्गत न की गई हो।

सूची-II के मामलों का वस्त्र आयुक्त की एक आंतरिक समिति द्वारा जाँच की गयी तथा इसके प्रतिवेदन के आधार पर, आई एम एस सी ने मई 2012 में अपनी एक बैठक में, 2,196 मामलों को एम-टफ्स के अंतर्गत, ₹ 904 करोड़ की राजसहायता के लिए प्रस्तावित किया। तदोपरान्त, वस्त्र मंत्रालय ने, एम-टफ्स के अंतर्गत सूची-II के 2,196 मामलों के ₹ 904 करोड़ की देयता के लिए सी सी ई ए से अनुमोदन की माँग की और सी सी ई ए ने इसे अगस्त 2013 में अनुमोदित कर दिया।

लेखापरीक्षा की जांच से प्रकट हुआ कि सूची-II के ₹ 904 करोड़ के 2,196 मामलों में 19 मामले (अनुलग्नक 8), ब्लैक आउट अवधि (29 जून 2010 से 27 अप्रैल 2011) से संबंधित थे। इस अवधि के दौरान स्वीकृत ऋण टफ्स के अंतर्गत लाभ के योग्य नहीं थे क्योंकि इस अवधि के दौरान इस योजना को रोक दिया गया था तथा कोई नई स्वीकृति देने की आज्ञा भी नहीं दी गई थी। अतः सूची-II मामलों में ब्लैक आउट अवधि के मामलों को सम्मिलित करना उचित प्रतीत नहीं होता क्योंकि सूची-II में सिर्फ उन मामलों को ही शामिल किया जाना था जिनकी टफ्स परियोजना छानबीन और योग्यता का निर्धारण पूर्ण हो चुका हो पर टफ्स राजसहायता की किस्तें निर्गत न की गई हों।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि आई एम एस सी द्वारा अनुमोदित सूची-II के मामलों में ऐसे चार मामले (अनुलग्नक 9) भी शामिल हैं, जिनमें ऋणों को 27 अप्रैल 2011 के बाद (आर-टफ्स की अवधि के दौरान) स्वीकृत किया गया था। जो कि अनियमित था क्योंकि आर-टफ्स के मामलों की सूची-II में सम्मिलित नहीं किया जाना था।

मंत्रालय ने (नवम्बर 2015) जवाब में कहा कि एम-टफ्स की सूची-II के मामलों के संशोधित प्रतिबद्ध देनदारी से संबंधित आँकड़ों को वस्त्र आयुक्त की वेबसाइट पर उपलब्ध करा दिया गया है जिसमें बहुत से मामले पहले ही अयोग्य घोषित कर दिये गये हैं तथा उनकी देनदारी शून्य दिखाई गई है।

तथ्य फिर भी यही रहा कि सी सी ई ए से अनुमोदन लेते समय, सूची-II में अयोग्य मामलों को सम्मिलित किया गया जो कि सम्यक उद्यम के अभाव को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त मंत्रालय ने इन सभी मामलों को अयोग्य घोषित नहीं किया यद्यपि इनमें से कोई भी मामला योजना के अंतर्गत, योग्य नहीं था।

3.3.4 प्रतिबद्धताओं का पालन न करना

जब भी और जहाँ भी आवश्यक हो योजना की मध्यावधि सुधार और जी आर तथा योजना के मूल्यांकन और स्वीकृति संबंधित दस्तावेजों में दर्शित प्रतिबद्धताओं का पालन, मंत्रालय के महत्त्वपूर्ण कार्य हैं। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय ने निम्नलिखित दृष्टान्तों में अपनी प्रतिबद्धताओं का पालन नहीं किया:

- ई एफ सी हेतु ज्ञापन पर व्यय-विभाग (वित्त मंत्रालय) के अवलोकनों (जून 2007) का उत्तर (जुलाई 2007) देते हुए मंत्रालय ने कहा :

(i) वस्त्र आयुक्त जो कि टफ्स की निगरानी के लिए नोडल एजेंसी है, यह जाँचने के लिए कि टफ्स संगत परियोजनाओं को ऋणों की स्वीकृति की गई है, एफ आई से मशीनों के सामान से संबंधित विवरण एक निर्धारित प्रारूप में प्राप्त करती है। तथापि, रिकॉर्ड की जाँच के दौरान, लेखा परीक्षा ने पाया कि मंत्रालय/वस्त्र आयुक्त वस्त्र मशीनरी से संबंधित कोई सूचना नहीं रखता।

मंत्रालय ने कहा (मार्च 2015) कि इस संबंध में रिकॉर्ड उपलब्ध नहीं है। तथापि मंत्रालय ने आगे कहा (जुलाई 2015) कि मशीनरी सम्बन्धी विवरण आई-टफ्स नामक नए अभिक्रम में सम्मिलित कर लिया जायेगा।

(ii) टफ्स संगत परियोजनाओं को ऋणों की स्वीकृति सुनिश्चित करने हेतु, योजना में आई एम एस सी और टी ए एम सी नामक निगरानी तंत्र मौजूद है। एफ आई पर नियंत्रण करने का इसके अतिरिक्त कोई तंत्र, आर.बी.आई और वित्त मंत्रालय के बैंकिंग विभाग के परामर्श से अभिकल्पित किये जाने की जरूरत है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि उपरोक्त अवलोकन के अनुपालन के लिए, आई एम एस सी और टी ए एम सी के अलावा और कोई नियंत्रण तंत्र अभिकल्पित नहीं किया गया।

➤ एम-टफ्स के जी आर के अनुसार, एफ आई को टफ्स मामलों के तीव्र निपटान और लाभार्थी को राजसहायता जारी करने के लिए एक 'ऑनलाईन सिस्टम' को कार्यान्वित करना था।

इस संदर्भ में, मंत्रालय ने बताया (मार्च 2015) कि वर्ष 2008 में एफ आई द्वारा ऑकड़ों के ऑनलाईन प्रस्तुतिकरण के लिए एक वैब आधारित सिस्टम रखा गया था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि भारतीय स्टेट बैंक, जो कि टफ्स के अन्तर्गत लगभग 30 प्रतिशत मामलों की देख-रेख कर रहा था, मार्च 2014 तक एम-टफ्स के अन्तर्गत दावों को वस्त्र आयुक्त को ऑफलाईन प्रस्तुत करता रहा था।

3.3.5 आई एम एस सी की निगरानी की कमियाँ

➤ एम-टफ्स के जी आर के अनुसार, योजना के कार्यान्वयन के प्रथम वर्ष के दौरान आई एम एस सी को प्रत्येक तिमाही में कम से कम एक बार और प्रथम वर्ष के पश्चात् छमाही में एक बार या जब भी आवश्यक लगे बैठक करनी चाहिए थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि एम-टफ्स के प्रचालन के 39 महीनों के दौरान आई एम एस सी की केवल दो बैठकें हुईं।

मंत्रालय ने इस तथ्य को स्वीकार करते हुए (जुलाई 2015) यह कहा कि क्योंकि जी आर नवम्बर 2007 में जारी हुआ था, योजना ने निवेश में वृद्धि के लिए कुछ समय लिया। अतः आई एम एस सी की प्रथम बैठक 19 जनवरी 2009 को हुई। क्योंकि एम-टफ्स योजना

28 जून 2010 को बन्द हो गई, अधिक बैठकें करने के मामलों को उठाने के लिए और अधिक समय नहीं बचा था।

- एम-टफ्स के जी आर के अनुसार आई एम एस सी को योजना के प्रभावकारी कार्यान्वयन के लिए निगरानी और मूल्यांकन तंत्र के मानक और एक उचित कार्यप्रणाली तैयार करनी थी। इस संबंध में मंत्रालय ने (मार्च 2015) कहा कि आई एम एस सी द्वारा कोई भी अलग से मानक निर्धारित नहीं किये गये हैं।
- एम-टफ्स के जी आर में गारमेंटिंग पर बल देने हेतु योजना के दिशा निर्देशों में, कम्प्यूटर एडेड डिज़ाइन (सीएडी), कम्प्यूटर एडेड मैनुफैक्चरिंग (सीएएम) और डिज़ाइन स्टूडियो इत्यादि की मशीनरियों को एक अलग शीर्षक के अंतर्गत सम्मिलित किया गया था जिनकी वित्तीय सीमा आई एम एस सी द्वारा तय की जानी थी। जी आर के अनुसार, टफ्स में भाग लेने वाली इकाइयों की संघ, ट्रस्ट या सहकारी समिति की सर्वनिष्ठ सुविधाओं में आवश्यक निवेश, टफ्स योग्य संयंत्र की लागत के 25 प्रतिशत तक निवेश, के योग्य थी जिसकी आर्थिक सीमा भी आई एम एस सी द्वारा तय की जानी थी।

आर्थिक सीमा के निर्धारण के संबंध में, मंत्रालय ने कहा (मार्च 2015) कि आई एम एस सी ने निर्णय लिया (19 जनवरी 2009 की बैठक में) कि अभी कोई आर्थिक सीमा नहीं लगाई जाएगी साथ ही यह निर्णय भी लिया कि इसकी समीक्षा बाद में की जा सकती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि आई एम एस सी द्वारा कभी निर्णय का पुनरीक्षण नहीं किया गया और इस सन्दर्भ में कोई वित्तीय सीमा निश्चित नहीं की गई।

मंत्रालय ने आगे बताया (जुलाई 2015) कि उद्योग के किसी भी हिस्सेदार ने पुनरीक्षण का मामला नहीं उठाया होगा और इसलिए इसका पुनरीक्षण नहीं हुआ। इसके अतिरिक्त यह भी कहा कि इन खंडों के अन्तर्गत अधिक प्रगति नहीं हुई थी।

मंत्रालय के जवाब पर इस तथ्य के समक्ष विचार करने की आवश्यकता है कि जी आर प्रावधान (सी सी ई ए द्वारा दिए गए अनुमोदन के आधार पर जारी किए गए) वित्तीय सीमा निर्धारित करने के लिए था और यह आई एम एस सी को वित्तीय सीमा के निर्धारण के निर्णय को स्थगित करने या निर्धारित न करने का विवेकाधिकार नहीं देता था।

3.3.6 टी ए एम सी की निगरानी की कमियाँ

- एम-टफ्स के जी आर के अनुसार, टी ए एम सी को योजना के कार्यान्वयन की सीमा और दिशा के बारे में आई एम एस सी को अवगत करवाते रहना था। साधारणतया, टी ए एम सी को प्रत्येक तिमाही में एक बार मिलना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि एम-टफ्स के प्रचालन के 39 महीनों के दौरान 13 बैठकों के स्थान पर केवल 5 बैठकें आयोजित की गईं।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2015) कि बहुत सम्भव था कि किसी प्रमुख/अत्यावश्यक मामले की अनुपस्थिति के कारण नियमित अन्तरालों पर बैठकें नहीं हो पाईं। क्योंकि एम-टफ्स जी आर, नवम्बर 2007 में जारी हुआ था, उद्योग ने योजना को समझने और कार्यान्वयन के लिए ऋण देने वाली एजेन्सियों के समक्ष प्रस्ताव रखने के लिए समय लिया। आगे, योजना 29 जून 2010 से बन्द कर दी गई। अतः टी ए एम सी की और बैठकें करवाने के लिए समय कम था।

- आर-टफ्स के जी आर के अनुसार, टी ए एम सी को विशेष रूप से लघु स्तर के वस्त्र उद्योग तथा जूट इकाईयों हेतु टफ्स के अधीन 15 प्रतिशत की दर पर एम एम एस की प्रगति की निगरानी करनी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभिन्न टी ए एम सी बैठकों के कार्यवृत्त ने लघु वस्त्र एवं जूट इकाईयों हेतु टफ्स के अधीन 15 प्रतिशत की दर पर एम एम एस की प्रगति की निगरानी को इंगित नहीं किया। मंत्रालय ने कहा (जुलाई 2015) कि अपनी बैठकों में टफ्स की समग्र प्रगति का पुनरीक्षण करने के अलावा टी ए एम सी बैठकों में 15 प्रतिशत एम एम एस मामलों की प्रगति का भी अब पृथक रूप से पुनरीक्षण किया जा रहा है।

अनुशंसा:

6. मंत्रालय को अपने निगरानी तंत्र को सक्रिय करना चाहिए ताकि यदि आवश्यकता हो तो मध्यावधि सुधारात्मक कार्रवाई की जा सके।