कार्यकारी सारांश

भारत सरकार ने 1999–2000 में भारतीय वस्त्र उद्योग में, जिसने औद्योगिक उत्पादन, रोज़गार और निर्यात के आधार पर भारतीय अर्थव्यवस्था में एक अनुपम स्थान प्राप्त किया, प्रौद्योगिकी उन्नयन के माध्यम से आधुनिकीकरण के प्रयासों के लिए एक केन्द्र बिन्दु प्रदान करने के लिए "टफ्स" शुरू की। इसके बाद योजना को 2007 (एम–टफ्स),[1] 2011 (आर–टफ्स)[2] और 2013 (आर.आर–टफ्स)[3] में संशोधित किया गया।

भारत सरकार के स्तर पर, वस्त्र मंत्रालय इस योजना के प्रशासन के लिए सर्वोच्च प्राधिकारी था। मंत्रालय ने टफ्स के कार्यान्वयन हेतु वस्त्र आयुक्त, मुम्बई (टीएक्ससी) के कार्यालय को इसकी नोडल एजेंसी बनाया। योजना उन वित्तीय संस्थानों द्वारा कार्यान्वित होती थी जो कि भारत सरकार द्वारा चिन्हित किए गये थे और यह योजना एक प्रतिपूर्ति योजना थी जो कि वस्त्र इकाइयों को ब्याज प्रतिपूर्ति, पूंजी राजसहायता और मार्जिन मनी राजसहायता के रूप में लाभ प्रदान करती थी। इस योजना के लिए वित्तीय संस्थाओं (एफआई) द्वारा संसाधित किये गये सभी दावों को वस्त्र आयुक्त के माध्यम से आगे भेजा जाता है। वस्त्र आयुक्त इन दावों को समेकित करता है और स्वीकृति और निधि निर्गमन के लिए मंत्रालय को आगे भेजता है। वस्त्र मंत्रालय ने 01 अप्रैल 1999 से लेकर 31 मार्च 2014 तक ₹ 18,580.45 करोड़ टफ्स राजसहायता के रूप में निगर्मित किये।

वस्त्र आयुक्त, मुम्बई द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ों के अनुसार 22,998 लाभार्थी थे जिनके ऋण 01 अप्रैल 2007 से 31 मार्च 2014 के बीच स्वीकृत हुए। लेखापरीक्षा ने 3,231 नमूनों का चयन इन लाभार्थी इकाईयों से किया। लेखापरीक्षा के लिए चयनित नमूने लाभार्थियों के एम–टफ्स और आर–टफ्स खातों से संबंधित थे। निष्पादन लेखापरीक्षा इस आकलन के लिए किया गया कि दावों का प्रबंधन प्रासंगिक दिशा–निर्देशों और आवश्यकताओं के अनुरूप था या नहीं। निष्पादन लेखापरीक्षा का समय 01 अप्रैल 2007 से 31 मार्च 2014 था जिसमें सात प्रमुख राज्यों आंध्र प्रदेश, गुजरात, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, पंजाब, राजस्थान और तमिलनाडु को शामिल किया गया था।

महत्वपूर्ण बिन्दु

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नलिखित व्यापक शीर्षकों के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया है:

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

[1] रूपांतरित प्रौद्योगिकी उन्नयन निधि योजना
[2] पुनर्गठित प्रौद्योगिकी उन्नयन निधि योजना
[3] संशोधित पुनर्गठित प्रौद्योगिकी उन्नयन निधि येाजना

आयोजना

आधारभूत आँकड़ों का अभाव

लेखापरीक्षा ने यह पाया कि मंत्रालय में कोई भी दस्तावेज उपलब्ध नहीं था जो कि:

- योजना को 2007 (एम–टफ्स के लिये) और 2011 (आर–टफ्स 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–टफ्स तथा आर–टफ्स के माध्यम से प्राप्त किये जाने वाले, पहचाने/मापदंडित किये गए उन्नयन के उचित स्तर को दर्शाता हो; तथा
- योजना के विभिन्न चरणों में हासिल की गई आधुनिकीकरण की मात्रा एवं स्तर को दर्शाता हो।

(पैरा 3.1.1)

XI पंचवर्षीय योजना में पहचाने गये लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी

- ₹ 1,50,600 करोड़ के निवेश लक्ष्य की तुलना में XI पंचवर्षीय योजना के दौरान केवल ₹ 1,31,228 करोड़ का निवेश आकर्षित हुआ। निवेश आकर्षित करने में यह कमी वित्तीय आबंटन में ₹ 10,273 करोड से ₹ 15,404 करोड़ की वृद्धि के बावजूद थी।
- एम–टफ्स के लिए योजना आवंटन और टफ्स दावों का प्रसंस्करण, खण्डवार नहीं किया जा रहा था। योजना में खण्डवार निगरानी का कोई प्रावधान नहीं था।

(पैरा 3.1.2)

प्रतिबद्ध देनदारियाँ[4]

प्रतिबद्ध देनदारी (एम–टफ्स) के अविश्वसनीय अनुमान

XI पंचवर्षीय योजना के लिए निधि की आवश्यकताओं के संदर्भ में अपने मामले को प्रस्तुत करते समय मंत्रालय ने एम–टफ्स की व्यय वित्त समिति (ई.एफ.सी.) के लिए ज्ञापन में, ₹ 2,761.10 करोड़ की राशि की प्रतिबद्ध देनदारी दर्शाई। मंत्रालय के पास इस ₹ 2,761.10 करोड़ की प्रतिबद्ध देनदारी के संबंध में न तो कोई लाभार्थीवार और बैंकवार ब्यौरा था और न ही इस प्रतिबद्ध देनदारी के भुगतान का कोई विवरण था।

(पैरा 3.1.3.1)

[4] सामान्यतः, टफ्स के अंतर्गत वस्त्र परियोजनाएं अपने ऋण वापिसी के लिए 10 वर्षों तक राजसहायता प्राप्त करने योग्य थे। मंत्रालय अधिकतम 10 वर्षों के लिये टफ्स योग्य राजसहायता वितरण के लिये उत्तरदायी था जिसको मंत्रालय प्रतिबद्ध देनदारियाँ कहता है।

प्रतिबद्ध देनदारी (आर–टफ्स) के अविश्वसनीय अनुमान

- मंत्रालय पूरी तरह से वित्तीय संस्थाओं के डाटा पर निर्भर था जो कि लगातार बदल रहा था। परिणामतः मंत्रालय XI पंचवर्षीय योजना के दौरान प्रतिबद्ध देनदारियों का अनुमान नहीं लगा पाया। बजट आवंटन, जो कि पूरी XI पंचवर्षीय योजना के लिए था, 28 जून 2010 तक लगभग खत्म हो गया जिसके परिणामस्वरूप योजना 29 जून 2010 से 27 अप्रैल 2011 तक रूकी रही थी।

- प्रतिबद्ध देनदारियों के आँकड़ों को अंतिम रूप देने के लिए, जैसा कि ई.एफ.सी. द्वारा अनुशंसित था, वस्त्र आयुक्त ने वित्तीय संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत डाटा को समेकित किया और XI पंचवर्षीय योजना की शेष अवधि के लिए अर्थात् 31 मार्च 2012 तक ₹ 5,432 करोड़ की प्रतिबद्ध देनदारियों तक पहुँचे। तथापि, वित्तीय संस्थाओं द्वारा प्रस्तुत प्रतिबद्ध देनदारियों की राशि की सटीकता पर आश्वासन पाने के लिए कोई तंत्र होना प्रतीत नहीं होता है।

- लेखापरीक्षा ने यह पाया कि मंत्रालय के पास न तो ₹ 5,432 करोड़ की इन अनुमोदित प्रतिबद्ध देनदारियों का लाभार्थी–वार विवरण था और न ही इन देनदारियों के संवितरण का विवरण था।

(पैरा 3.1.3.1)

अनुशंसाएँ:

1. भविष्य में इस योजना की रूपरेखा तैयार करते समय मंत्रालय को उद्योग में अप्रचलन की समस्या के परिमाण का खण्ड–वार मूल्याकन 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।

कार्यान्वयन

- अयोग्य लाभार्थियों को राजसहायता प्रदान करना (छः राज्यों में 129 मामलों में ₹ 46.96 करोड़)।

(पैरा 3.2.1)

- अयोग्य निवेशों को राजसहायता प्रदान करना (सात राज्यों में 193 मामलों में ₹ 52.87 करोड़)।

(पैरा 3.2.2)

- लाभार्थियों को अधिक भुगतान (सात राज्यों में 40 मामलों में ₹ 6.42 करोड़)।

(पैरा 3.2.3)

- राजसहायता जमा करने में देरी (छः राज्यों में 172 लाभार्थियों के खातों में एक से लेकर 1509 दिनों की देरी)।

(पैरा 3.2.4)

- ब्याज न देने वाले खातों में निधि रखना (गुजरात में पाँच वित्तीय संस्थानों की सात संवितरण शाखाओं द्वारा ₹ 4.77 करोड़ की राशि को ब्याज न देने वाले खातों मे रखना)।

(पैरा 3.2.5)

- टफ्स के एक प्रतिपूर्ति योजना होने के बावजूद, लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2009–10 में, ₹ 121.45 करोड़ की राशि एफ आई द्वारा अधिक दावा की गई राजसहायता या अयोग्य लाभार्थियों को राजसहायता देने के कारण वापस की गई। ऐसे दृष्टान्त अन्य वित्तीय वर्षों में भी देखे गए, जो कि एफ आई द्वारा लाभार्थियों के दावों के सही संवीक्षण में कमी को दर्शाता है।

(पैरा 3.2.6)

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।

निगरानी एवं मूल्यांकन

योजना के कार्यान्वयन की न्यूनतम निगरानी

दावों की संसाधन प्रणाली में मंत्रालय द्वारा एफ आई के कार्य की निगरानी न्यूनतम थी। निगरानी पूर्ण रूप से एफ आई के लेखापरीक्षा संगठन और उसकी निगरानी की प्रक्रिया पर निर्भर करती है।

(पैरा 3.3.1)

एफ आई द्वारा आदेशों के अनुपालन के परीक्षण का तंत्र

➢ टफ्स राजसहायता के स्वीकृति पत्रों के मुताबिक एफ आई/बैंक निम्न करेंगे:

- भारत सरकार से प्राप्त निधियों के सहायक खातों का रखरखाव करना; तथा
- लाभार्थियों के विस्तृत वर्णन का रजिस्टर रखना।

यह भी निश्चित किया गया कि एफ.आई. को दी गई राशि का भारत सरकार (मंत्रालय)/मुख्य लेखा नियंत्रक (सी.सी.ए.) के द्वारा, जब भी आवश्यकता हो, निरीक्षण किया जा सकता है।

➢ लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2014 से पूर्व, जाँच की प्रक्रिया इस्तेमाल नहीं की गई।

(पैरा 3.3.2.1)

ब्लैक आउट अवधि के मामलों का सूची-II में समावेशन

परियोजनाएँ/टर्म लोन जो ब्लैक आउट अवधि के दौरान (29 जून 2010 से 27 अप्रैल 2011) स्वीकृत हुए हैं, टफ्स के लाभों के लिए पात्र नहीं थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय द्वारा अनुमोदित सूची-II, जिसमें केवल उन मामलों को सम्मिलित किया जाना था जिनमें टफ्स परियोजना के लिए योग्यता की जाँच और संवीक्षा तो पूर्ण हो गई थी परंतु टफ्स राजसहायता की किश्तें जारी नहीं हुई थी; में 19 मामले ब्लैकआऊट अवधि से संबंधित थे।

(पैरा 3.3.3)

प्रतिबद्धताओं का पालन न करना

जब भी और जहाँ भी आवश्यक हो योजना की मध्यावधि सुधार और सरकारी संकल्पों (जी आर) एवं योजना के मूल्यांकन और स्वीकृति संबंधित दस्तावेजों में दर्शित प्रतिबद्धताओं का पालन, मंत्रालय के महत्त्वपूर्ण कार्य हैं। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान दिए गए विविध दृष्टान्तों मे मंत्रालय ने अपनी प्रतिबद्धताओं का पालन नहीं किया ।

(पैरा 3.3.4)

अंतर मंत्रालयीन संचालन समिति (आई एम एस सी) की निगरानी की कमियाँ

- लेखापरीक्षा ने पाया कि एम टफ्स के प्रचालन के 39 महीनों के दौरान आई एम एस सी की केवल दो बैठके हुई।
- आई एम एस सी को योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए निगरानी और मूल्यांकन तंत्र के मानक तैयार करने थे। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि कोई भी अलग से मानक निर्धारित नहीं किये गये हैं।

(पैरा 3.3.5)

तकनीकी सलाहकार सह देखरेख समिति (टी ए एम सी) की निगरानी की कमियाँ

- लेखापरीक्षा ने पाया कि एम टफ्स के प्रचालन के 39 महीनों के दौरान जी आर के प्रावधानों के अनुसार, 13 बैठकों के स्थान पर, केवल पाँच बैठकें आयोजित की गई।
- आर–टफ्स के जी आर के अनुसार, टी ए एम सी को लघु स्तर के वस्त्र उद्योग तथा जूट इकाईयों हेतु टफ्स के अधीन 15 प्रतिशत की दर पर मार्जिन मनी राजसहायता (एम एम एस) की प्रगति की निगरानी करनी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि विभिन्न टी ए एम सी बैठकों के कार्यवृत्त ने लघु वस्त्र उद्योग एवं जूट इकाईयों हेतु टफ्स के अधीन 15 प्रतिशत की दर पर एम एम एस की प्रगति की निगरानी को इंगित नहीं किया।

(पैरा 3.3.6)

अनुशंसा:

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