अध्याय XVI : सूक्ष्म, लघु और मध्यम उद्यम मंत्रालय

16.1 प्रधानमंत्री रोजगार सृजन कार्यक्रम (पीएमईजीपी) का कार्यान्वयन

पीएमईजीपी की सफलता कार्यक्रम के कार्यान्वयन से संबंधित विभिन्न संरचनात्मक अंतरालों की वजह से बाधित हुई थी। योजना के कार्यान्वयन हेतु जारी निधियां कई एजेंसियों के पास व्यर्थ पड़ी रही। इस कार्यक्रम कार्यकलापों की निगरानी तथा नियंत्रण खराब था। प्रत्यक्ष सत्यापन में भी पिछला कार्य शेष था। यहां तक कि जहां पर भी प्रत्यक्ष सत्यापन किया गया था वहां पर भी परिणामों पर आगे की कार्यवाही नहीं की गई थी।

सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम (मंत्रालय), भारत सरकार ने (अगस्त 2008 में) पूरे देश में पहली पीढ़ी के उद्यमियों को सशक्त बनाने के लिए एक क्रेडिट लिंक्ड सब्सिडी (कार्यक्रम) प्रोग्राम का शुभारंभ किया। पीएमईजीपी में दो योजनाओं का विलय कर दिया गया, नामत: प्रधानमंत्री रोजगार योजना (पीएमआरवाई) तथा ग्रामीण रोजगार सृजन कार्यक्रम (आरईजीपी)। मंत्रालय पीएमईजीपी को तीन कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ राज्य स्तर पर बैंकों के समन्वय में एक केंद्रीय क्षेत्रक कार्यक्रम के रूप में चलाता है। इन तीन एजेंसियों (आईए)के नाम हैं:- खादी एवं ग्राम उद्योग आयोग (केवीआईसी), विभिन्न राज्य खादी एवं ग्रामाद्योग बोर्ड (केवीआईबी) तथा जिला उद्योग केन्द्र (डीआईसी)। केवीआईसी 'राष्ट्रीय नोडल एजेंसी' है तथा अन्य आईए (कार्यान्वयन अभिकरणों) को निधियां भेजती हैं।

पीएमईजीपी के निम्नलिखित उद्देश्य हैं:-

- ग्रामीण क्षेत्रों के साथ-साथ शहरी क्षेत्रों में भी नई स्व-रोजगार परियोजनाएं/लघु उद्योगों की स्थापना करके रोजगार के अवसर सृजित करना।

- ग्रामीण और शहरी बेरोजगार युवाओं के एक बड़े वर्ग के लिए उनकी अपनी जगह पर सतत् और स्थायी रोजगार प्रदान करके उनकी अर्जन-क्षमता बढ़ाने के साथ-साथ ग्रामीण एवं शहरी रोजगार में समग्र वृद्धि में योगदान करना।

जो लाभार्थी अपनी नई परियोजनाओं को बैंकों के माध्यम से वित्त पोषित कराते हैं उन्हें एक प्रतिशत आर्थिक सहायता दी जाती है जो उनकी परियोजना लागत के निधि के लाभ के रूप में मार्जिन राशि कहलाती है। कार्यक्रम के सुविधा कार्यकलापों के लिए तीनों आईए को बैकवर्ड एवं फॉरवर्ड लिन्केज (बीएफएल[1]) शीर्षों के अंतर्गत निधियां केवीआईसी के माध्यम से उपलब्ध कराई जाती हैं। कार्यक्रम और इसकी प्रक्रिया की प्रमुख विशेषताओं पर तथा इसके प्रक्रम संचित्र पर **अनुबंध VII** में सविस्तार चर्चा की गई है।

यह कार्यक्रम**-VIIवीं** योजना अवधि में भी जारी रखने के लिए भारत सरकार द्वारा अनुमोदित था। अगस्त 2008 में स्थापना के बाद तथा मार्च 2016 तक 3,65,168 परियोजनाओं का वित्तपोषण किया गया था जिसमें ₹7367.40 करोड़ की सरकारी आर्थिक सहायता (सब्सिडी) भी शामिल थी। इस अवधि के दौरान कार्यक्रम के लक्ष्यों एवं उपलब्धियों को **संलग्नक- VIII** में दर्शाया गया है। मार्च 2016 तक पीएमईजीपी में रोजगार सृजन में 67 प्रतिशत की उपलब्धि रही, समर्थित परियोजनाओं की संख्या के संबंध में 70 प्रतिशत तथा जारी की गई मार्जिन राशि के संबंध में 95.7 प्रतिशत उपलब्धियों की सूचना थी। हालांकि यह निष्पादन/प्रदर्शन, अनुमोदित कार्य के फार्मूले के अनुसार आंका गया था तथा यह जमीनी वास्तविक प्रदर्शन नहीं दर्शाता।

[1] बीएफएल का आशय जागरूकता कैंप, कार्यशाला (वर्कशॉप), ई-ट्रैकिंग, बेब प्रबंधन (मैनेजमेंट), प्रचार-प्रसार (पब्लिसिटी), प्रत्यक्ष समापन, ईडीपी प्रशिक्षण (ट्रेनिंग), प्रदर्शनियां आदि से है।

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या कार्यक्रम के लिए उपलब्ध कराई गई निधियां/उपलब्धियों का उपयोग विवेकपूर्ण, दक्षतापूर्ण तथा पारदर्शी ढंग से किया गया था, क्या कार्यक्रम की रूपरेखा तथा इसके कार्यान्वयन के बीच कोई अंतराल विद्यमान है तथा क्या कार्यक्रम के आशातीत उद्देश्यों की प्राप्ति निरंतर एवं स्थायी रोजगार सृजन द्वारा की गई थी। लेखापरीक्षा में कार्यक्रम की शुरूआत से अर्थात् अगस्त 2008 से मार्च 2016 तक की अवधि का लेखापरीक्षण किया गया। लेखापरीक्षा का आयोजन अप्रैल-मई 2016 तथा नवंबर-दिसंबर 2016 के दौरान किया गया था। 'केवीआईसी मुख्यालय (एचक्यू) कार्यक्रम निदेशालय' के अभिलेखों की संवीक्षा नीतिगत दिशा-निर्देशों, निगरानी-तंत्र तथा समग्र कार्यक्रम कार्यान्वयन तथा समन्वय के लिए की गई थी। इसके अतिरिक्त केवीआईसी के दो (2) क्षेत्रीय कार्यालयों अर्थात राज्य कार्यालय, महाराष्ट्र (एसओएम) तथा कर्नाटक के राज्य कार्यालय का चयन विस्तृत क्षेत्र स्तरीय निरीक्षण के लिए किया गया था। नोडल बैंकों तथा वित्तीयन शाखाओं में प्रचलित प्रणालियों (सिस्टम) की नमूना जांच दो[2] नोडल बैंकों तथा चौदह[3] वित्तीयन शाखाओं के दौरे के माध्यम से की गई।

[2] मुंबई, महाराष्ट्र में स्थित बैंक ऑफ बड़ौदा तथा बैंक ऑफ इण्डिया।

[3] ओरिण्टल बैंक ऑफ कॉमर्स-वसाई पश्चिम, यूको बैंक-कान्दीवली वेस्ट, देना बैंक-सापेले, एसबीआई-धानू एवं पालगढ़ बैक ऑफ महाराष्ट्र-नवली तथा दहानू देना बैंक-चिनचनी, शाखा, महाराष्ट्र विजया बैंक-संजय नगर, केनरा बैंक-संजय नगर, कृष्णा राजापुरम एवं डीजी हल्ली, बैगलुरू, कर्नाटक में एचआरबीआर के अभिन्यास पर स्थित यूको बैंक-फ्रेजर टाउन आईओबी

16.1.2 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

16.1.3 निधि प्रबंधन

16.1.3.1 मार्जिन राशि (एमएम) सब्सिडी तथा बैकवर्ड एवं फारवर्ड लिन्केज (बीएफएल) निधि का उपयोग

कार्यक्रम के तहत निधियों का अंतरण मंत्रालय से केवीआईसी-मुख्यालय को केवीआईसी-मुख्यालय से क्षेत्रीय कार्यालयों को तथा क्षेत्रीय कार्यालयों से नोडल से बैंकों को निधियों की तदनुरूपी मांग के बगैर अथवा निधियों के तत्काल उपयोग की तत्काल गुंजाइश के बिना ही कर दिया गया था जिसकी वजह से धनराशि, बचत बैंक खातों में बेकार ही पड़ी रही। निधियों के अंतरण की नमूना जांच से निम्नलिखित तथ्यों का पता चला:-

- वर्ष 2015-16 के दौरान पीएमईजीपी का बजट देर से अर्थात् फरवरी-2016 में ही संशोधित किया गया था। मंत्रालय द्वारा ₹ 85.82 करोड़ की धनराशि 16 फरवरी 2016 को जारी की गई तथा ₹ 318.46 करोड़ की अन्य राशि 22 मार्च-2016 से 31 मार्च-2016 के बीच प्राप्त हुई। वर्ष के अंत में इस तरह की देरी से प्राप्ति की वजह से मुख्यालय एवं क्षेत्रीय कार्यालयों में रू 481.75 करोड़ तक की धनराशि पड़ी रही।

- महाराष्ट्र के राज्य कार्यालय (एसओएम) में ₹ 22 करोड़ से ₹ 39 करोड़ की धनराशि केवीआईसी-मुख्यालय को अंतरित की गई जोकि चार अवसरों[4] पर पीएमईजीपी मुख्य खाते में (अप्रैल 2009 से मार्च 2015 तक) दो से छः माह तक बेकार पड़ी रही। मुख्य खाते में से निधियों का अंतरण विभिन्न नोडल बैंक खातों में बगैर किसी एमएम निधियों के आवंटन की तदनुरूपी मांग के किया गया जो कि दीर्घावधि तक बेकार पड़ी रही तथा बाद में इसे वापस मंगाना पड़ा।

---

[4] ₹39.19 करोड़, 26 जुलाई 2013 से 01 जनवरी 2014 तक बेकार पड़े रहे,
₹33.26 करोड़, 11 नवंबर 008 से 06 मई 2009 तक बेकार पड़े रहे,
₹28.33 करोड़, 14 अप्रैल 2009 से 06 जून 2009 तक बेकार पड़े रहे,
₹22.00 करोड़, 14 नवंबर 2014 से 16 मार्च 2015 तक बेकार पड़े रहे

- कर्नाटक राज्य कार्यालय में 'मुख्य खाते में' ₹18 करोड़ से ₹26 करोड़ की धनराशि 15 दिनों से ज्यादा अवधि तक बेकार पड़ी रही (जुलाई 2012 से सितंबर 2013)। इसके अलावा, सिंडिकेट बैंक में कर्नाटक में स्थित तीन आईए में नोडल बैंक खातों में ₹ 5.67 करोड़ की रकम बगैर किसी संवितरण के 40 दिनों से ज्यादा अवधि तक (जुलाई 2012 से सितंबर 2012) तक बेकार पड़ी रही। बैंक ऑफ बड़ौदा में डीआईसी (आईए में से एक) नोडल बैंक खाते में 40 दिनों से अधिक अवधि तक ₹ 0.91 करोड़ का शेष था (सितंबर 2013 से नवंबर 2013)।

- नागालैण्ड के क्षेत्रीय कार्यालय में ₹12.65 करोड़ की धनराशि बगैर किसी एकल संविरतण के पांच माह तक (जून 2014 से अक्तूबर 2014) खर्च नहीं हो पाई। पॉण्डिचेरी (पुद्दुचेरी) के क्षेत्रीय कार्यालय में वर्ष 2013-14 के ₹2.83 करोड के लक्ष्य के प्रति ₹4.84 करोड़ प्राप्त हुई। यह लक्ष्य 2014-15 में एक करोड़ तक संशोधित किया गया। हालांकि अतिरिक्त धनराशि एक से दो वर्षों तक रोकी गई/धारित की गई तथा मार्च 2015 में ₹0.97 करोड़ तक की धनराशि फरवरी 2016 में ₹0.73 करोड़ तथा शेष धनराशि ₹1.34 करोड़ वर्ष 2016-17 के दौरान नोडल बैंक खातों के बंद होने पर वापिस लौटाई गई।

- लक्षद्वीप क्षेत्रीय कार्यालय में वर्ष के लक्ष्य के अनुसार नवंबर 2014 में ₹2.58 करोड़ की धनराशि प्राप्त हुई, हालांकि क्षेत्रीय कार्यालय का प्रदर्शन बेहद खराब रहा (पीएमईजीपी की स्थापना से अब तक ₹0.50 करोड़ से कम की धनराशि खर्च की गई) जिसके परिणामस्वरूप मार्च 2015 के दौरान (₹1.08 करोड़) फरवरी 2016 (₹0.27 करोड़) में निधि वापसी की गई।

- मार्च 2014 में पीएमईजीपी के प्रचार-प्रसार अभियान के लिए मंत्रालय द्वारा केवीआईसी-मुख्यालय को ₹16.23 करोड़ बीएफएल निधियों का आवंटन किया गया जो कि समय-समय पर बगैर किसी उपयोग के केवीआईसी-मुख्यालयों में फ्लैक्सी टर्म डिपोजिट में जमा रही। जनवरी 2016 तक, केवीआईसी-मुख्यालय में ₹ 11.47 करोड़ की धनराशि खर्च नहीं हो पाई।

- केवीआईसी के बिहार क्षेत्रीय कार्यालय का बीएफएल के तहत अप्रैल 2013 में प्रारंभिक शेष ₹3.28 करोड़ था। इसमें से मार्च 2016 तक केवल ₹0.49 करोड़ धनराशि का ही उपयोग हो पाया तथा 2013-14 में ₹1.17 करोड़, 2014-15 में ₹0.50 करोड़ एवं 2015-16 में ₹0.90 करोड़ राशि मुख्यालय को वापिस लौटाई गई।

प्रबंधन ने (अगस्त 2016 तथा नवंबर 2016) में अपने प्रत्युत्तर में बताया कि वर्ष की पिछली दो तिमाहियों के दौरान बैंक सैंक्शन उच्चतर गति पर हैं तथा बकाया बैंक सैंक्शन की वजह से वर्ष 2015-16 के दौरान अतिरिक्त निधियां जारी की गई, जिनका उपयोग नोडल बैंक स्तर पर एमएम सैटलमेंट में देरी के कारण नहीं हो पाया। जहां तक केवीआईसी मुख्यालय पर समयबद्ध तरीके से वीएफएल निधियों के गैर उपयोग का प्रश्न हे, प्रबंधन ने बताया कि चुनाव पूर्व आचार संहिता लागू होने, नए आयोग की वजह से नीतिगत बदलावों तथा इन गतिविधियों में लगने वाले न्यूनतम समय की वजह से, विस्तृत कार्य-योजना होने पर भी वे निधियों का उपयोग नहीं कर सके। पॉण्डीचेरी, नागालैण्ड तथा लक्ष्दीप राज्यों को निधि अंतरण, लक्ष्यों के अनुरूप है तथा नोडल बैंक खाते बंद करके (जुलाई 2016) निधियां वापिस ले ली गई हैं।

अपने प्रत्युत्तर में (नवंबर 2016) मंत्रालय ने बताया कि सब्सिडी की पहली किश्त वित्त वर्ष की पहली तिमाही के दौरान जारी की गई तथा दूसरी किश्त, प्रथम किश्त के 60 प्रतिशत उपयोग के पश्चात् तदनुसार जारी कर दी गई है; वित्त मंत्रालय की संस्वीकृति देरी से प्राप्त होने की वजह से निधि आवंटन में विलंब हुआ तथा यह भी बताया गया कि धनराशि का उपयोग 2016-17 के दौरान कर लिया जाएगा। नए ऑनलाइन पोर्टल तथा वित्तीयन शाखा को प्रत्यक्ष लाभ अंतरण (डीबीटी/डारेक्ट वेनिफिट ट्रांसफर) की शुरूआत (जुलाई 2016) हो जाने से नोडल बैंक स्तर पर निधियां अवरूद्ध नहीं होंगी।

प्रबंधन/मंत्रालय का जबाव निधि-निर्गमन प्रक्रिया एवं प्रचालन ईकाइयों के बीच समन्वय में अवसंरचनात्मक अंतर दर्शाता है। निधियों का निर्गमन, निर्धारित लक्ष्यों के विरूद्ध था तथा उन सत्यापित दावों के आधार पर नहीं किया गया था जिनसे जल्द निर्गमन एवं निपटान हो सकता था। वास्तविक उपलब्धियों के बजाय लक्ष्यों की ओर निधि निर्गमन का इस प्रकार का एकत्रीकरण बगैर किसी अध्यवसाय (तत्परता) के ऋण संस्वीकृति की अधिकता को जन्म देता है। प्रबंधन का यह प्रत्युत्तर कि बैंक, नॉडल बैंक स्तर पर एमएम निपटान में देरी की वजह से निधियों का उपयोग नहीं कर पाए, माह के अंतिम दो कार्य दिसवों पर जारी की गई निधियों का उपयोग नहीं कर सकते थे। यहां पर यह नोट करना भी प्रासंगिक है कि ₹276 करोड़ से ₹507 करोड़ तक की सीमा की निधियां भी नई गाइडलाइन्स के तहत एकल नोडल बैंक खाते के माध्यम से उपयोग किए जाने की प्रतीक्षा में जुलाई 2016 (अर्थात नोडल बैंक खातों के बंद होने के पश्चात्) से अक्तूबर 2016 तक केवीआईसी मुख्यालय में फ्लैक्सी टर्म डिपोजिट में पड़ी थी।

बीएफएल निधियों के बारे में तथ्य यह है कि उनके उपयोग/प्रतिदाय पर अनावश्यक रूप से काफी समय लिया गया था।

16.1.3.2 आरईजीपी निधियों का उपयोग

आरईजीपी, जिसे दो आईए नामत: केवीआईसी तथा केवीआईबी के माध्यम से लागू किया गया था, 31 मार्च 2008 से निष्प्रभावी हो गया। इसे पीएमआरवाई के साथ पीएमईजीपी को सम्मिलित कर लिया गया था। केवीआईसी ने (सितंबर 2009) आरईजीपी के तहत लंबित दावों के निपटान के लिए ₹72.95 करोड़ राशि की निधियां जारी करने का एक प्रस्ताव प्रस्तुत किया। मंत्रालय ने अन्य बातों के साथ-साथ (नवंबर 2011) व्यय वित्त पोषित समिति तथा आर्थिक मामलों की मंत्री मंडलीय समिति (सीसीईए) से ₹72.95 करोड़ की कैबिनेट कमेटी मंजूरी हेतु अंतिम स्वीकृति ले ली। इसमें से दिसंबर 2011 से फरवरी 2012 के दौरान केवीआईसी मुख्यालय द्वारा ₹36.82 करोड़ प्राप्त किए गए।

- मंत्रालय द्वारा जारी की गई धनराशि के मुकाबले वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान ₹30.03 करोड़ की राशि का संवितरण विभिन्न क्षेत्रीय कार्यालयों को लंबित दावों के निपटान हेतु किया गया। क्षेत्रीय कार्यालय केवल ₹23.95 करोड़ का उपयोग ही कर पाए तथा मार्च 2014 से सितंबर 2016 के दौरान ₹6.08 करोड़ की धनराशि वापिस लौटाई गई। केवीआईसी द्वारा प्राप्त ₹6.79 करोड़ की शेष राशि, प्राप्त की तारीख से (अर्थात दिसंबर 2011 से फरवरी 2012) केवीआईसी-मुख्यालय में अत्यधिक शेष के तौर पर पड़ी हुई थी। इस प्रकार ₹12.87 करोड़ की कुल धनराशि अभी तक (नवंबर 2016) निधि जारी होने तथा सीसीईए के अनुमोदन के चार वर्षों के पश्चात् अप्रयुक्त पड़ी रही।
- केवीआईसी मुख्यालय द्वारा क्षेत्रीय कार्यालयों को जारी की गई निधियों के अतिरिक्त केवीआईसी के क्षेत्रीय कार्यालयों के नोडल बैंक खातों में आरईजीपी के अव्ययित शेष तौर पर ₹7.69 करोड़ की धनराशि थी जो जून 2016 के पश्चात् अर्थात् कार्यक्रम के बंद होने के आठ वर्षों के समय अंतराल के पश्चात् केवीआईसी मुख्यालय को वापिस लौटाई गई। इस प्रकार संबंधित राज्यों के केवीआईसी तथा केवीआईवी को योजना की समाप्ति के बावजूद आठ वर्षों से अवधि तक बड़ी अव्ययित राशि धारित करने दी गई।

प्रबंधन ने बताया कि (अगस्त 2016) मंत्रालय द्वारा धनराशि जारी की गई थी ताकि लंबित दावों का निपटान इस अनुबंध के साथ किया जा सके कि निधियों का निर्मुक्तिकरण केवल पीवी के पश्चात् ही किया जा सके जिससे कि यह सुनिश्चित किया जा सके कि यूनिट कार्य कर रही थीं, यह भी कि मंत्रालय के अनुबंध की वजह से एमएम सब्सिडी का पूर्णत: उपयोग नहीं कर सका; निधियों का शेष अंतिम मूल्यांकन के पश्चात वापिस किया जाएगा या मंत्रालय के निर्देशानुसार पीएमईजीपी के तहत उपयोग किया जाएगा। मंत्रालय ने नवंबर 2016 में यह भी बताया कि उनके कार्यालयों में से 17 ने अपने आरईजीपी खाते बंद कर दिए हैं तथा अपने नोडल बैंक शेष छोड़ दिए हैं जबकि शेष 23 कार्यालयों के संबंध में पुष्टि होनी अभी बाकी है। मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर की पुष्टि की (नवंबर 2016)।

16.1.4 कार्यक्रम कार्यान्वयन कार्य-रीति

16.1.4.1 वित्तीय शाखाओं द्वारा कार्यक्रम कार्यान्वयन

लेखापरीक्षा ने चौदह ऐसी वित्तीय शाखाओं की नमूना जांच की जिनमें पीएमईजीपी के तहत संस्वीकृतियों के 54 मामले चल रहे हैं तथा पाया कि:

(i) समग्र परियोजना ऋण पर ब्याज लगाना

कार्यक्रम दिशा-निर्देशों के अनुसार एमएम की सीमा तक ऋण पाने पर कोई ब्याज नहीं लगाया जाएगा। लेखापरीक्षा ने 14 मामलों में पाया कि बैंकों की तीन वित्तीय शाखाओं ने समग्र परियोजना ऋण पाने पर (अर्थात एमएम सब्सिडी समेत) ब्याज प्रभारित किया जिससे कि लाभार्थी पर अतिरिक्त बोझ पड़ा तथा ऋण की सब्सिडी की प्रवृत्ति में बदलाव आया। प्रबंधन ने जबाव नहीं दिया कि (दिसम्बर 2016) क्या कार्यक्रम के तहत ऐसे तमाम मामलों की समीक्षा की गई थी? तथा क्या इसकी पुनरावृत्ति रोकने के लिए कोई नियंत्रण तंत्र बनाया गया था?

(ii) पात्रता से बढ़कर मार्जिन मनी (एमएम) का अधिक संवितरण:

मार्जिन मनी परियोजना की प्रतिशतता के तौर पर दी जानी है, इसलिए जब वास्तविक संवितरण, प्रारंभिक संस्वीकृतियों से कम हो तो कार्यक्रम के तहत लाभार्थी की पात्रता श्रेणी के अनुसार केवल अनुबंधित प्रतिशत (फ्रेमवर्क के अनुसार) का समायोजन ही वित्तीयन शाखा द्वारा किए जाने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा द्वारा दो मामलों की नमूना जांच के दौरान पाया गया कि प्रारंभिक संस्वीकृतियों की तुलना में ऋणों का कमतर संवितरण किया गया था तथा इसीलिए जारी की गई मार्जिन मनी (एमएम) (वास्तविक संस्वीकृति के अनुसार) कार्यक्रम के तहत निर्धारित पात्रता से अधिक थी। हालांकि प्रारंभ में जारी की गई एमएम की अधिक धनराशि वापिस नहीं ली गई थी। एक अन्य मामले में, एमएम, लाभार्थी को सौंपी गई थी तथा किसी प्रत्यक्ष सत्यापन को संचालित किए बिना ऋण समाप्त कर दिया गया था (मई 2015)। दूसरे मामले में जारी की गई उच्च धनराशि का आंशिक भाग एनपीए बन गया (अक्तूबर 2015) तथा एमएम राशि मियादी जमा के तौर पर बैंक द्वारा ही प्रतिधारित कर ली गई। इसकी वजह से वित्तीयन शाखा/लाभार्थी को गैर-इरादतन लाभ पहुंचा तथा अतिरिक्त एमएम राशि की यथानुपातिक वसूली ब्याज सहित की जानी चाहिए।

प्रबंधन ने बताया (अगस्त 2016) कि मामले पर लाभार्थी के खाते से ब्याज नामे/डेबिट प्रतिवर्तित करने के संबंध में संबंधित बैंकों से चर्चा की गई है तथा निदेशक, एसओएम को मामले के निपटान के लिए संबंधित बैंक प्रबंधकों के साथ बैठक करने के निर्देश दिए गए हैं।

16.1.4.2 प्रत्यक्ष सत्यापन (पीवी) प्रणाली में कमियां तथा पिछला बकाया कार्य

पीवी के आयोजन में (मई 2016 तक) समग्र बकाया जिसमें पिछले तीन आईए भी शामिल हैं, 44509 मामले हैं जिसमें वर्ष 2011-12 तक के वर्षों के लिए लगभग ₹835 करोड़ की एमएम शामिल है (संबंधित वर्षों की प्रति परियोजना औसत एमएम के आधार पर)। यह बकाया शेष कार्य, उपद्रवग्रस्त क्षेत्रों, एजेंसी में बदलाव तथा क्षेत्रीय कार्यालय स्तर पर निविदाकरण के प्रति कम रूझान की वजह से था। प्रत्यक्ष सत्यापन के महत्व की इस बात से भी प्रशंसा की जा सकती है कि वर्ष 2011-12 तक के प्रत्यक्ष सत्यापन के दौरान इस बात का पता चला कि पीएमईजीपी के तहत प्रायोजित इकाईयों में से 13 प्रतिशत पीएमईजीपी में स्थापित 1,64,283 ईकाइयों में से 22,446 ईकाइयों का पता ही नहीं चल पा रहा था/कार्य नहीं कर रही थीं। ऐसी न पता लगाए जाने योग्य/गैर विद्यमान इकाईयों के संबंध में शामिल एमएम राशि ₹418.53 करोड़ थी (लगभग) (संबंधी) वर्षों की औसत लागत के आधार पर)। प्रबंधन समय पर पीवी सुनिश्चित कराने तथा एमएम समायोजन पत्र जारी करने में विफल रहा। वास्तव में, प्रबंधन के पास इतने सारे कार्यात्मक यूनिटों का समानुपात होने के बावजूद एमएम वापिस मंगाने के लिए वसूली पर नजर रखने तथा सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र मौजूद नहीं था। किए गए प्रत्यक्ष सत्यापन की नमूना जांच के दौरान निम्नलिखित तथ्य सामने आये:-

- महाराष्ट्र राज्य कार्यालय में वर्ष 2011-12 से पीवी नहीं हो पाया। पीवी एजेंसी (अर्थात मैसर्स कृषि वित्त निगम लिमिटेड) द्वारा वर्ष 2008-09 हेतु रिपोर्ट प्रस्तुत करने में देरी की वजह से बाद के वर्षों में पीवी में विलम्ब हुआ।

- महाराष्ट्र एवं कर्नाटक के राज्य कार्यालय उन वर्षों के संबंध में भी कॉल बैक एवं रिकवरी का एजेंसीवार स्टेट्स नहीं उपलब्ध करा सके जिनका पीवी किया जा चुका था। लेखापरीक्षा ने पाया कि इन कार्यालयों में कॉल बैक पर अनुवर्ती कार्रवाई हेतु कोई सिस्टम ही मौजूद नहीं था।

- तमिलनाडु में, पीवी एजेंसी ने 2010-11 में 29 लाभार्थियों का न पता लगाए जाने योग्य माना। इन लाभार्थियों से ₹33.32 लाख की एमएम धनराशि की कॉल बैक मामलावार एवं वसूली (डीआईसी-23 मामले तथा केवीआईबी-तमिलनाडु-6 मामले) लेखापरीक्षा को नहीं बताए गए। इसी प्रकार त्रिपुरा राज्य के संबंध में पीएमईजीपी के 202 मामलों के संबंध में कॉल बैक एवं वसूली की स्थिति (2011-12) पीवी एजेंसी द्वारा "गैर-मौजूद" (इसमें ₹3.63 करोड़ की एमएम शामिल है) बताए गए तथा 2012-13 की जम्मू-कश्मीर में 6 संस्वीकृतियां (₹5.40 लाख की एमएम) जिन्हें पीवी के दौरान अक्रियाशील माना गया था, लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए।

- महाराष्ट्र स्थित डीआईसी के एक केंद्र ने नवंबर 2016 में लेखापरीक्षा द्वारा चिन्हित किए जाने पर समायोजन/कॉल बैक पत्र जारी किए। केवीआईबी लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच किए गए 4 मामलों पर महाराष्ट्र, जोकि कार्यक्रम के आईए में से ही एक है, ने प्रतिकूल रिपोर्ट होने पर भी (अर्थात पीवी रिपोर्ट के अनुसार गैर-क्रियाशील इकाईयां) समायोजन पत्र जारी किए, जिसकी वजह लेखापरीक्षा को नहीं बताई गई।

- लेखापरीक्षा द्वारा जांची गई पीवी रिपोर्ट में निष्पादन/प्रदर्शन के मुख्य मापदंड दर्ज नहीं थे जो पीवी एजेंसियों की कमियों को तथा केवीआईसी द्वारा इनकी निगरानी का अभाव दर्शाता है।

प्रबंधन ने (अगस्त 2016) जबाव में बताया कि मैसर्स एग्रीकल्चर फाइनेंस कॉर्पोरेशन (कृषि वित्त निगम) ने वर्ष 2008-09 की अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत करने में देरी की जिसके कारण उत्तरवर्ती वर्षों की पीवी के आयोजन में विलम्ब हुआ, आगे के वर्षों की पीवी के लिए एसओएम पर तैनात एजेंसियों ने ढंग से समयबद्ध तरीके पर कार्य नहीं किया तथा यह भी कि आगामी वर्षों के लिए पीवी में तेजी आयेगी। यह भी कहा गया कि नये ऑनलाइन सिस्टम में प्रत्येक छ: माह में कम से कम एक बार संबंधित आईए द्वारा यूनिट के दौरे किए जाने का प्रावधान है तथा पीवी डाटा ऑनलाइन भी कैप्चर किया जाएगा। एमएम कॉलबैक के ब्यौरे इकट्ठा करने के प्रयोजनार्थ केवीआईसी द्वारा एक ऑनलाइन इन हाउस रिकॉन्शीलेशन पोर्टल भी तैयार किया गया है जिसे अद्यतन जानकारी प्राप्त करने के लिए उन्नत बनाया जा रहा है। मंत्रालय ने जबाव दिया कि (नवंबर 2016) पीवी, कार्यक्रम की सफलता का सूचक एवं सर्वाधिक महत्वपूर्ण पहलुओं में से एक है अत: मंत्रालय समयबद्ध तरीके से पीवी का आयोजन करने तथा नोडल अधिकारियों द्वारा नए दिशा-निर्देशों के अनुरूप आवधिक निरीक्षण करने पर जोर दे रहा है जिससे मुद्दे का निपटान होगा।

प्रस्तावित कार्रवाई उत्तरव्यापी कार्यान्वयन के लिए है तथा प्रणाली (सिस्टम) में मौजूदा कमियों के बारे में लेखापरीक्षा टिप्पणियों (प्रेक्षणों) की पुष्टि करती है।

16.1.4.3 ई-ट्रैकिंग सिस्टम एवं अन्य नियंत्रण प्रणाली की प्रभाविता

कार्यक्रम के दिशा-निर्देशों के अनुसार ई-गवर्नेन्स को प्रभावी मॉनीटरिंग के लिए अत्यधिक महत्वपूर्ण आवश्यकता माना गया है जो कि पीएमईजीपी के तहत आवेदनों की परिकल्पित ई-ट्रैकिंग, केवीआईसी द्वारा इनआउस तौर पर डेवलप किए गए पैकेज (संपुट) के माध्यम से प्रस्तुतिकरण से लेकर सब्सिडी के समायोजन तक निगरानी कर पाएगा।

प्रारंभिक वर्षों में आंकड़ा प्रविष्टि, बाहरी स्रोत से सेवाएं प्रदान करने वाली एजेंसी से कराए जाने का प्रस्ताव था। वर्ष 2013-14 से ई-ट्रैकिंग को अनिवार्यत: आज्ञापक बना दिया गया था तथा समस्त आवेदनों को ई-ट्रैकिंग प्रणाली में प्रविष्ट किए जाने के पश्चात् संबंधित आईए के द्वारा वित्तीयन बैंकों को अग्रेषित किया जाना था। ई-ट्रेकिंग के माध्यम से प्राप्त न होने वाले आवेदनों हेतु बैंकों द्वारा किसी भी प्रकार की मार्जिन मनी सब्सिडी जारी नहीं की जानी थी। यह भी उल्लिखित था कि समस्त संवितरित मामलों (2008-09 से 2012-13) की प्रविष्टियां पूर्ण कर ली जाएंगी तथा बकाया प्रविष्टियां अविलंब पूरी की जाएंगी। हालांकि लेखापरीक्षा ने पाया कि क्रमश: वर्ष 2009-10 से 2012-13 के लिए केवल 18, 25, 42 एवं 21 प्रतिशत संविरणों की प्रविष्टियां ही पूरी हो पाई थीं। वर्ष 2013-14 से 2015-16 के लिए वास्तविक संवितरण की ट्रैकिंग इस तथ्य के होते हुए भी कि इन तीन वर्षों के दौरान ई-ट्रैकिंग अनिवार्य थी। केवल क्रमश: 39, 45 एवं 54 प्रतिशत तक ही पूरी हो पाई थी (दिसंबर 2016)।

- ई-ट्रैकिंग सिस्टम में केवल वित्तीयन शाखा के पहली किश्त के संवितरण के बारे में ही डाटा अभिग्रहण (कैप्चर) हो पाया। आगे की किश्तों तथा वास्तविक रूप से संवितरित कुल ऋण राशि के जारी किए जाने की निगरानी संबंधी कोई प्रावधान नहीं थे।

- यह भी देखा गया कि वित्तीयन ई-ट्रैकिंग सिस्टम में ऑनलाइन प्रविष्टियां नहीं कर रही थीं तथा ऋण संस्वीकृतियों एवं निर्गम से संबंधित समस्त प्रविष्टियां आईए पर बाहरी स्रोत (आउटसॉर्सड एजेंसी) के माध्यम से इंदराज की जा रही थीं।

- यह सुनिश्चित करने के लिए नोडल बैंकखातों में आवधिक तौर पर डेबिट सत्यापन का कोई भी मौजूद नहीं था कि केवल प्रामाणिक लाभार्थी ही पीएमईजीपी तथा एमएम सहायता के अंतर्गत ऋण प्राप्त कर सकें। इसके अतिरिक्त वार्षिक निष्पादन रिपोर्ट (एपीआर) में रिपोर्ट किए गए संवितरण, उपयोगिता प्रमाणपत्र एवं नोडल बैंक शेष में भी अंतर था जिसका मिलान किया जाना आवश्यक था। इसके अलावा कॉलबैक की वापसी हेतु नोडल खातों में क्रेडिट पर मामलेवार नजर नहीं रखी जा रही थी।

प्रबंधन ने कहा (अगस्त 2016) कि जिस नए ऑनलाइन सिस्टम की शुरूआत की गई है उसमें इन मामलों के निवारण के लिए कई अंतर्निहित जांच बिंदु हैं। समस्त नोडल बैंक खातों को बंद किया जा चुका है तथा पुराने शेष का मिलान कार्य प्रक्रियाधीन है। मंत्रालय ने अपने जवाब में (नवंबर 2016) बताया कि केवीआईसी को 15 जुलाई 2016 तक नोडल बैंक खातों के मिलान करने संबंधी हिदायतें दे दी गई हैं।

प्रबंधन का प्रत्युत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि वहां पर नियंत्रण प्रणाली में कमियां हैं तथा प्रबंधन इस मुद्दों को सुलझाने की दिशा में प्रत्यनशील है। हालांकि, मुद्दों को सुलझाने की दिशा में प्रगति आशातीत नहीं है क्योंकि मंत्रालय ने जो मिलान कार्य 15 जुलाई 2016 तक पूर्ण करने के निर्देश जारी किए थे वह कार्य 43 क्षेत्रीय कार्यालयों में से 34 के संबंध में अभी तक बाकी था (दिसंबर 2016)।

16.1.5 निष्पादन रिर्पोटिंग प्रणालियों में कमी

मई 2009 में केवीआईसी ने पीएमईजीपी निष्पादन के प्रमुख मानदंडों पर एक फार्म्यूला पर आधारित रिपोर्टिंग अनुमोदित की। उत्पादन की रिपोर्ट, परियोजना लागत के 150 प्रतिशत, बिक्री, उत्पादन से 25% अधिक, वेतन/कमाई, के उत्पादन का 55% तथा रोजगार प्रति परियोजना 9-10 व्यक्ति के हिसाब से दी जाती थी (जिसे 2012-13 से प्रति परियोजना 8 रोजगार तक संशोधित किया गया)। इस प्रकार पीएमईजीपी के प्रदर्शन/निष्पादन के तमाम पैरामीटर नामत: उत्पादन, बिक्री, वेतन तथा रोजगार केवल सैद्धांतिक हैं तथा वास्तविक स्थिति नहीं दर्शाते।

प्रबंधन ने बताया (अगस्त 2016) कि निष्पादन मानदण्डों के कुछ नियम समय-समय पर आयोजित किए गए मूल्यांकन अध्ययन पर आधारित थे तथा यह भी कहा कि उद्योगों पर संसदीय स्थायी समिति से संबंधित विभाग के (डीआरपीएससीआई) के निर्देशानुसार एक नया मूल्यांकन अध्ययन प्रक्रियाधीन है जो पीएमईजीपी इकाईयों के फीडबैक (प्रतिपुष्टि) तथा निष्पादन कैप्चर करने के उद्देश्य की पूर्ति करेगा। मंत्रालय ने (नवंबर 2016) लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को स्वीकारते हुए कहा कि निष्पादन का वास्तिवक डाटा प्रग्रहण (कैप्चर) करने के लिए कोई भी व्यवस्था मौजूद नहीं थी।

इस प्रकार, हालांकि निष्पादन मापदण्डों के माध्यम से नियमों के आधार पर कार्यक्रम की उपलब्धियां तो उजागर हुई हैं परंतु वास्तविक उपलब्धियों का सही ढंग से सत्यापन नहीं हो पाया।

16.1.6 निष्कर्ष

पीएमईजीपी की सफलता, कार्यक्रम के कार्यान्वयन में विभिन्न अवसंरचनात्मक कमियों के कारण बाधित हुई। योजना के कार्यान्वयन हेतु जारी की गई निधियां कई अभिकरणों (एजेंसियों) के पास बेकार पड़ी रहीं। कार्यक्रम कार्यकलापों का मॉनीटरिंग एवं नियंत्रण बेहद खराब था। प्रत्यक्ष सत्यापन में काफी कार्य किया जाना बाकी था तथा जहां कहीं पर भी प्रत्यक्ष सत्यापन किया गया था वहां पर भी परिणामों पर अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई थी।

मंत्रालय ने पीएमईजीपी के कार्यान्वयन के लिए राष्ट्रीय स्तर पर एक नोडल बैंक के साथ नए ऑनलाइन सिस्टम की शुरूआत की थी तथा इसे कॉरपोरेशन बैंक के साथ एकल नोडल बैंक के तौर पर समझौता ज्ञापन हस्ताक्षरित करके अगस्त 2016 से लागू किया गया था। नए सिस्टम की क्रियात्मक दक्षता का अभी प्रदर्शन किया जाना था। कार्यान्वयन में आगे का रास्ता एकदम स्पष्टता के साथ, बैंकों की सहमति एवं पारदर्शिता से अपनाया जाना चाहिए जिससे कि कार्यक्रम का प्रभावी एवं दक्षतापूर्ण कार्यान्वयन सुनिश्चित किया जा सके।