# अध्याय XIII: वस्त्र मंत्रालय

## राष्ट्रीय हथकरघा विकास निगम लिमिटेड

### *13.1 यार्न आपूर्ति योजना का कार्यान्वयन*

#### 13.1.1 प्रस्तावना

हथकरघा क्षेत्र कृषि क्षेत्र के बाद सबसे बड़े असंगठित आर्थिक क्षेत्र में से एक है और ग्रामीण और अर्द्धग्रामीण आजीविका का एक अभिन्न अंग है, जिसने भारत की नवीनतम उपलब्ध हथकरघा जन गणना 2009-10 के अनुसार 43.32 लाख हथकरघा बुनकरो और संबद्ध श्रमिको को प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रोजगार प्रदान किया है। भारत सरकार ने वर्ष 1992 की पूर्व मिल गेट मूल्य योजना की निरंतरता में 2011-12 में यार्न आपूर्ति योजना शुरू की, ताकि सभी प्रकार के हंक यार्न उस कीमत पर उपलब्ध हो सके, जिसमें यह मिल गेट पर योग्य हथकरघा बुनकरों के लिए यह उपलब्ध कराया जा सके ताकि हथकरघा क्षेत्र में कच्चे माल की नियमित आपूर्ति की सुविधा प्राप्त हो और क्षेत्र की पूर्ण रोजगार क्षमता का उपयोग करने में सहायता मिल सकें।

राष्ट्रीय हथकरघा विकास निगम (एनएचडीसी) लिमिटेड की स्थापना फरवरी 1983 में राज्य हथकरघा एजेंसियों के विपणन प्रयासों को बढाने और हथकरघा क्षेत्र में प्रौद्योगिकी उन्नयन और उत्पादकता में सुधार के लिए विकास कार्यों की शुरूआत करने के लिए उचित कीमतों पर खरीद और इनपुटों की आपूर्ति को कवर करते हुए सभी कार्यों का समन्वय करके हथकरघा क्षेत्र के तीव्र विकास की सहायता करने के लिए एक राष्ट्रीय स्तर एजेंसी के लिए अनिवार्य आवश्यकता के अनुपालन में की गई थी। एनएचडीसी विकास आयुक्त (हथकरघा) के कार्यालय के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत कार्य करता है।

यार्न, हथकरघा क्षेत्र में आपूर्ति किया जाने वाला मुख्य कच्चा माल है, यह कम्पनी के कारोबार में सबसे अधिक योगदानकर्ता है। 2014-15 से 2016-17 तक की अवधि के दौरान इसने कारोबार में 98 *प्रतिशत* का योगदान दिया जैसा नीचे दर्शाया गया है:

**(₹ करोड़ में)**

| | 2016-17 | | 2015-16 | | 2014-15 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **कारोबार** | ***प्रतिशत*** | **कारोबार** | ***प्रतिशत*** | **कारोबार** | ***प्रतिशत*** |
| यार्न | 2947.55 | 98.46 | 2361.20 | 98.14 | 2167.30 | 97.76 |
| रजक और रसायन | 45.97 | 1.54 | 44.84 | 1.86 | 49.48 | 2.23 |
| कपड़ा | - | - | - | - | 0.18 | 0.01 |

### 13.1.2 यार्न आपूर्ति योजना (वाईएसएस) की मुख्य विशेषताएं

यार्न आपूर्ति योजना वाईएसएस के तहत प्रतिपूर्ति आधार पर एनएचडीसी के लिए भारत सरकार द्वारा निम्नलिखित सहायता उपलब्ध है:

I. हंक[1] यार्न (सभी प्रकारों) के परिवहन के लिए माल भाड़ा प्रतिपूर्ति।

II. यार्न गोदामों के परिचालन के व्यय।

III. हंक यार्न (सूती, रेशमी, ऊनी) पर 10 *प्रतिशत* मूल्य सब्सिडी।

IV. योजना के तहत उपलब्ध कराई गई सेवाओं के लिए नोडल कम्पनी के रूप में एनएचडीसी के लिए सेवा प्रभार।

31 मार्च 2017 तक, हथकरघा क्षेत्र की 21 *प्रतिशत* की कुल हंक यार्न की आवश्यकता एनएचडीसी के द्वारा पूरी की गई थी जिसके लिए 2014-15 से 2016-17 के वर्षों के दौरान भारत सरकार से एनएचडीसी द्वारा वित्तीय सहायता प्राप्त की गई जो निम्न प्रकार थी:

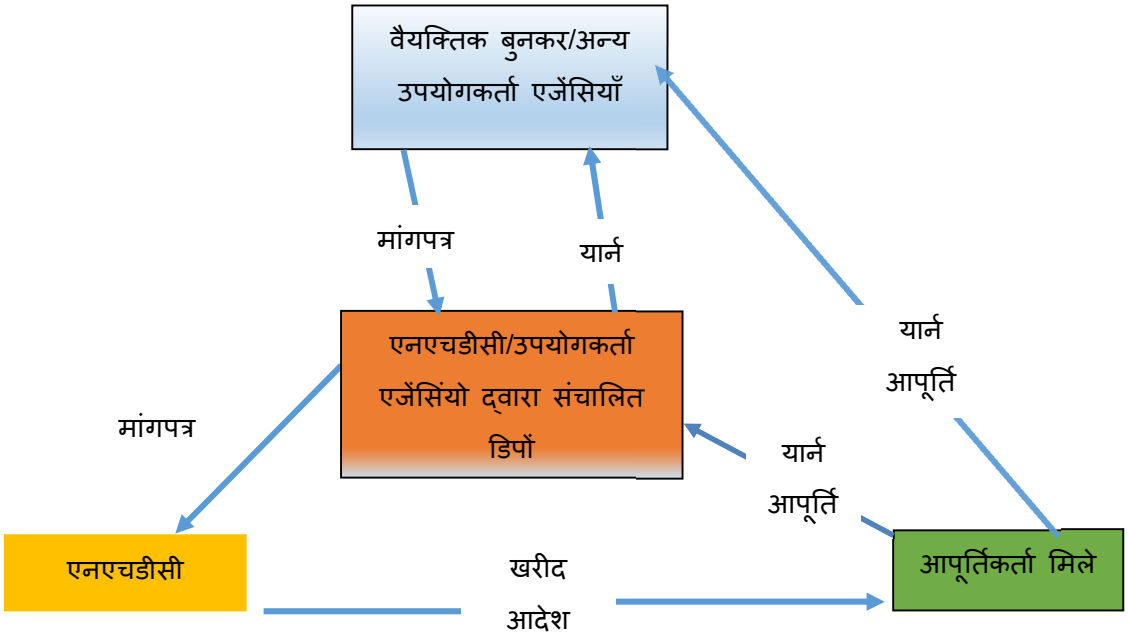
**(₹ करोड़ में)**

| **वर्ष** | **10 *प्रतिशत* सब्सिडी** | **परिवहन और गोदाम प्रभार** | **एनएचडीसी के लिए सेवा प्रभार** | **कुल सहायता** |
|---|---|---|---|---|
| 2014-15 | 102.68 | 64.25 | 49.96 | 216.89 |
| 2015-16 | 92.75 | 76.41 | 53.00 | 222.16 |
| 2016-17 | 141.73 | 92.89 | 68.10 | 302.72 |

### 13.1.3 हथकरघा बुनकरों के लिए यार्न की आपूर्ति करने की प्रणाली

एनएचडीसी के माध्यम से आपूर्तिकर्ता मिलों से हथकरघा बुनकरों/अन्य उपयोगकर्ता एजेंसियों के लिए यार्न आपूर्ति करने की प्रणाली फ्लो चार्ट के अनुसार नीचे दी गई है:

[1] ***हंक एक कॉइल्ड या लपेटी हुई यार्न की इकाई है।***




### 13.1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह निर्धारित करने के लिए थे कि:

(i) क्या देश के सभी हिस्सों में हथकरघा बुनकर पर्याप्त रूप से कवर किये गए थे;

(ii) क्या बुनकरों/उपयोगकर्ता एजेंसियों को समय पर यार्न की आपूर्ति के लिए पर्याप्त आधारभूत संरचना का निर्माण किया गया था;

(iii) क्या हथकरघा बुनकरों के बीच जागरूकता बढ़ाने के लिए पर्याप्त प्रचार किया गया था;

(iv) क्या हथकरघा बुनकरों के लिए पर्याप्त विपणन सुविधाएं प्रदान की गई थी;

(v) क्या समय पर यार्न आपूर्ति को सुनिश्चित करने के लिए तथा योजना के प्रभावी कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए कम्पनी में मॉनीटरिंग तंत्र स्थापित किया था।

### 13.1.5 लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र, नमूना चयन, मानदंड और पद्धति

लेखापरीक्षा ने पिछले तीन वर्षों अर्थात 2014-15 से 2016-17 तक 29 राज्यों और एक केन्द्र शासित प्रदेश (पुडुचेरी) में जहां इन वर्षों के दौरान वाईएसएस लागू किया गया था।

नौ राज्यों[2] में अर्थात् राजस्थान, हरियाणा, पंजाब, दिल्ली, उत्तर प्रदेश, आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु, ओडिशा और असम में योजना के कार्यान्वयन को कवर किया, पांच राज्यों अर्थात तमिलनाडु, ओडिशा, राजस्थान, पंजाब और हरियाणा में लाभार्थी सत्यापन[3] भी किया गया था।

लेखापरीक्षा में बारहवीं पंचवर्षीय योजना (2012-2017) और हथकरघा जनगणना 2009-10 के लिए गठित हथकरघा और हस्तशिल्प की संचालन समिति की रिपोर्ट, योजना दिशानिर्देशों के आधार पर योजनाओं के कार्यानवयन को शामिल करते हुए मुख्य कार्यालय/कारपोरेट कार्यालय और क्षेत्रीय कार्यालयों के अभिलेखों की जांच की गई थी।

### 13.1.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

#### 13.1.6.1 हथकरघा की अपर्याप्त कवरेज

वाईएसएस के संचालन दिशा निर्देशों के अनुसार कम्पनी करघों को सत्यापित करेगी और हथकरघा बुनकर सहकारी समितियों और हथकरघा निर्यात संवर्धन परिषदों के पास पंजीकृत हथकरघा निर्यातकों के लिए प्रासंगिक आंकडे संग्रहित करेगी। राज्य सरकार स्व-सहायता समूहों, संयुक्त देयता समुहों, बुनकर उद्यमियों और व्यक्तिगत हथकरघा बुनकरों के संबंध में आंकडों को सत्यापित और संग्रहित करेगी। यार्न सब्सिडी देने के उद्देश्य से हंक यार्न की आपूर्ति की मात्रा को एक बुनकर अथवा एक योग्य एजेंसी को आपूर्ति करने के लिए हथकरघों की संख्या के संदर्भ में प्रतिबंधित किया जाना था। आपूर्ति किये गए यार्न की मात्रा को अभिलेखित करने के लिए सभी योग्य वैयक्तिक बुनकरों/एजेंसियों के लिए यार्न पासबुक जारी किए जाने थे।

गणना के आंकडो के अनुसार काम कर रहे करघों का भौगोलिक वितरण और हथकरघा के कवरेज, 31 मार्च 2017 तक जारी की गई पासबुक के ब्यौरे **अनुबंध-XV** में दिये गए है।

लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चलता है कि योजना के तहत हथकरघा कवरेज संख्या के अनुरूप नहीं थी, जैसा नीचे ब्यौरा दिया गया है:

---

[2] ***30 राज्यों/संघ शासित प्रदेशों में एनएचडीसी द्वारा विक्रय की गई मात्रा के आधार पर राज्यों का चयन किया गया था। इसके लिए राज्यवार विक्रय का क्रम अवरोधी क्रम में व्यवस्थित किया गया था और चार राज्य शीर्ष 10 राज्यों से चयनित किय गए थे, 3 को मध्य के राज्यों 10 राज्यों से चुना गया था और दो राज्यों को शेष 10 राज्यों से यादृच्छित नमूनाकरण के आधार पर चयन किया गया था।***

[3] ***282 व्यक्तिगत बुनकरो /111 सोसाइटी/निर्यातकों /अन्य उपभोगकर्ता एजेंसियां***

- योजना के तहत 13 राज्यों में करघों की कवरेज 0.10 *प्रतिशत* से 25 *प्रतिशत* के बीच थी, 5 राज्यों में 26 *प्रतिशत* से 50 *प्रतिशत* और 6 राज्यों में 50 *प्रतिशत* से अधिक थी।

- करघों की कवरेज सिक्किम को छोड़कर अन्य पूर्वोत्तर राज्यों अर्थात नागालैण्ड, त्रिपुरा, अरूणाचल प्रदेश, मिजोरम, असम, मेघालय और मणिपुर में बहुत खराब थी, जो कि 0.10 *प्रतिशत* से 6.66 *प्रतिशत* के बीच थी यद्यपि इन राज्यों में देश के कुल हथकरघो का 65 *प्रतिशत* था। यद्यपि योजना के दिशा-निर्देशों के अनुसार पूर्वोत्तर क्षेत्र में स्थित बुनकरो/उपयोगकर्ता एजेंसियो को प्रमुखता दिया जाना था, तथापि, कम्पनी पूर्वोत्तर राज्यों में हथकरघों को पर्याप्त कवरेज प्रदान नहीं कर सकी।

कम्पनी ने बताया कि योजना दिशा-निर्देशो के अनुसार कम्पनी द्वारा सभी पात्र एजेंसियों और वैयक्तिक बुनकरों को पासबुक जारी की गई थी। जहां तक पूर्वोत्तर राज्यों में कवरेज का संबंध था, पूर्वोत्तर क्षेत्र में कोई औद्योगिक मिल नहीं थी और परिवहन की सुविधाएं भी नहीं थी। तथापि, कम्पनी ने यह भी बताया कि वह पूर्वोत्तर क्षेत्र में यार्न की आपूर्ति बढ़ाने के लिए सुविधाओं का पता लगा रही था।

### 13.1.6.2 व्यक्तिगत बुनकरो की कम कवरेज

इस योजना के तहत कवर किए गए व्यक्तिगत बुनकर या तो सीधे अपने घर से अर्थात सीधे एनएचडीसी गोदाम से यार्न खरीदकर काम करते है या वे सहकारी समितियों, निर्यातकों/बुनकर उद्यमियों के साथ ठेके पर कार्य के आधार पर पंजीकृत थे। 2009-10 गणना **(अनुबंध-XV)**, के अनुसार कुल 23.77 लाख करघों में से 31 मार्च 2017 तक 4.58 लाख करघे इस योजना तहत कवर किये गये थे। इसमें व्यक्तिगत बुनकरों के 2.08 लाख हथकरघा (45.41 *प्रतिशत*) और सोसाइटी/निर्यातकों/बुनकर उद्यमियो के 2.50 लाख हथकरघा (54.59 *प्रतिशत*) शामिल किये गए थे।

उपयोगकर्ता एजेंसी के अनुसार 10 *प्रतिशत* सब्सिडी के संवितरण के ब्यौरे क्रमश: **अनुबंध XVI क, XVI ख** और **XVI ग** में दिये गए है।

लेखापरीक्षा में वर्ष 2014-15, 2015-16 और 2016-17 के दौरान 10 *प्रतिशत* सब्सिडी के संवितरण के राज्य अनुसार और उपयोगकर्ता एजेंसी के अनुसार ब्यौरों के विश्लेषण से पता चलता है कि ₹337.16 करोड़ (क्रमश: ₹102.68 करोड, ₹92.75 करोड़ और ₹141.73 करोड़) की कुल सब्सिडी में से केवल ₹0.85 करोड़ (क्रमश: ₹0.32 करोड़, ₹0.05 करोड़ और

₹0.48 करोड़) व्यक्तिगत बुनकरों को संवितरित किया गया था। 2014-15 से 2016-17 के दौरान व्यक्तिगत बुनकरों को दी गई कुल सब्सिडी का हिस्सा क्रमश: 0.31, 0.06 और 0.34 *प्रतिशत* था।

वाईएसएस के तहत व्यक्तिगत बुनकरो की कम कवरेज का मुख्य कारण था:

- पर्याप्त बुनियादी सुविधाओं का अभाव
- अपर्याप्त प्रचार के कारण बुनकरो के बीच योजना के प्रति जागरूकता का अभाव
- विपणन सुविधाओं का अभाव

उपरोक्त कारणों के कारण कम कवरेज की आगामी पैराग्राफों में विस्तृत रूप से चर्चा की गई है।

## क. अपर्याप्त बुनियादी सुविधाएं

### क.1 एनएचडीसी द्वारा गोदामों का अपर्याप्त परिचालन

हथकरघा बुनकरों द्वारा दूरस्थ, आंतरिक और दूर के स्थानो में यार्न की समय पर आपूर्ति प्राप्त करने में निरंतर सामना की गई समस्याओं को ध्यान में रखते हुए वाईएसएस के खण्ड 6 में यह उल्लखित है कि यार्न की समय पर आपूर्ति की सुविधा के लिए यार्न गोदाम का संचालन किया जायेगा। बारहवीं योजना अवधि (2012-17) के दौरान कम्पनी को यार्न की आपूर्ति में देरी की समस्या को समाधान करने के लिए बेहतर और व्यापक स्थानिक संवितरण करने के लिए अधकि यार्न डिपो स्थापित करने थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि, कम्पनी 2013-14 तक जब योजना को चालू किया गया था। 18 गोदामों/डिपो का संचालन करती थी। परन्तु इसके बाद में कोई गोदाम/डिपो खोला नहीं गया।

### क.2 समझौता ज्ञापन मापदंडों का अन्तिमकरण

यार्न डिपो की संख्या में वृद्धि का लक्ष्य वर्ष 2013-14 तक कम्पनी और कपड़ा मंत्रालय के बीच हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन (एमओयू) में एक मापदंड के रूप में शामिल किया गया था, परन्तु वर्ष 2014-15 से समझौता ज्ञापन में इसको बंद कर दिया गया था। इसलिए 2014-15 से कम्पनी का मूल्यांकन इस मापदंड के बिना कपड़ा मंत्रालय द्वारा किया गया था। इस मापदंड के बंद किए जाने के कोई भी अभिलेखित औचित्य लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गए।

प्रबंधन ने उत्तर दिया कि सार्वजनिक उद्यम विभाग (डीपीई) के दिशानिर्देशो के अनुसार समझौता ज्ञापन तैयार किए गए थे और तदनुसार लक्ष्य प्राप्त किये गए थे।

प्रबंधन का उत्तर इस तथ्य के प्रकाश में देखा जाना चाहिए कि डीपीई द्वारा निर्धारित एमओयू मूल्यांकन प्रक्रिया के अनुसार, व्यक्तिगत गैर वित्तीय मापदंडों का चयन सीपीएसई, प्रशासनिक मंत्रालय और टास्क फोर्स के संयुक्त ज्ञान पर छोड़ा गया था। इसके अतिरिक्त, सभी मापदंडो का स्मार्ट (अर्थात विशिष्ट, माप योग्य, प्राप्य परिणाम उन्मुख, मूर्त) और निष्पक्ष जांच करने योग्य होना आवश्यक था। चूंकि यार्न डिपो का संचालन, वाईएसएस का एक महत्वपूर्ण तत्व था और उपरोक्त व्यक्त मापदंडो के अनुरूप था, अर्थात स्मार्ट और निष्पक्ष निरीक्षण बिना किसी अभिलिखित कारण के बंद किया जाना न्यायसंगत नहीं था।

### क. 3 डिपो का असंगत आवंटन

भारत सरकार के वस्त्र मंत्रालय के हथकरघा बुनकर सुचना प्रणाली (एचडब्ल्यूआईएस) के अनुसार हथकरघा बुनकरों की 28,68,319 संख्या को कवर करने के लिए 31 मार्च 2017 तक सम्पूर्ण देश में उपयोगकर्ता एजेंसियों/एनएचडीसी द्वारा संख्या में 935 डिपो परिचालित किये जा रहे थे **(अनुबंध-XVII)**। इस संबंध में, यह देखा गया कि:

- राज्यों में स्थापित डिपो की संख्या उस राज्य में पात्र हथकरघा/बुनकरों की संख्या के अनुपात में नहीं थी। बिहार और राजस्थान राज्यों में, प्रत्येक राज्य में केवल दो डिपो क्रमश: 25,510 और 22,841 हथकरघा बुनकरों को कवर करने के क्रम में अर्थात एक डिपो क्रमश: 12,755 और 11,421 हथकरघा बुनकरों को कवर करने के लिए परिचालित किये जा रहे थे, जबकि तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश राज्यों में 230 और 156 डिपो की संख्या क्रमश: 2,22,901 और 124,949 हथकरघा बुनकरों को कवर करने के लिए अर्थात इन दो राज्यों में प्रति डिपो लगभग 970 और 800 हथकरघा बुनकरों को कवर किया जा रहा था।

- 935 डिपो में से केवल 128 डिपो एनईआर राज्यों[4], में थे, यद्यपि इन राज्यों में 59 *प्रतिशत* हथकरघा बुनकर थे। असम में सबसे अधिक (44 *प्रतिशत*) हथकरघा बुनकर है (12,51,816) जबकि उनके पास केवल 25 डिपो थे अर्थात प्रत्येक डिपो द्वारा 50,070 से अधिक बुनकरों को कवर किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त, 61,673 हथकरघा बुनकरों की संख्या के बावजूद नागालैड राज्य में केवल एक डिपो था।

---

[4] ***अरूणाचल प्रदेश, असम, मणिपुर, मिजोरम, मेघालय, नागालैंड, सिक्किम और त्रिपुरा।***

- 9 राज्यों[5] में 5000[6] या उससे अधिक बुनकरों वाले 105 जिलों में से, 30 जिलों में कोई डिपो सुविधा नहीं थी जिनमें से 45 जिले पूर्वोत्तर राज्यों (असम-12, अरूणाचल प्रदेश-3, मिजोरम-3 और नागालैंड-7) में है। इन 30 जिलों में उपलब्ध निकटतम डिपों की दूरी 24 से 30 किलोमीटर तक थी। उपलब्ध निकटतम डिपो का जिलावार विवरण **अनुबंध XVII (क) में दिया गया है।**

- सर्वेक्षण किए गए 46 *प्रतिशत* व्यक्तिगत बुनकरों ने बताया कि उनके स्थान से 20 किलोमीटर के भीतर कोई भी डिपो नहीं था।

प्रबंधन ने बताया कि उपयोगकर्ता एजेंसियों को डिपो, उनके आवेदनों की प्राप्ति के बाद उनकी पात्रता की पुष्टि करने के बाद बजट सीमाओं के अंतर्गत कम्पनी प्रचलित प्रक्रिया के अनुसार, आवंटित किया गया था।

उत्तर इस तथ्य के संबंध में देखा जाना चाहिए कि डिपो स्थापित करना कम्पनी का उत्तरदायित्व था। जैसाकि योजना में परिकल्पित था। डिपो सुविधा की अनुपस्थिति में बुनकरो ने खुले बाजार से यार्न की खरीद की और वाईएसएस के लाभों को नहीं उठा सके।

### क.4 प्रमुख क्लस्टरों में व्यक्तियों की नियुक्ति नहीं होना

वाईएसएस के खण्ड 5.3.2 के अनुसार, हथकरघा बुनकरों/एजेंसियों को कम समय में कम मात्रा की आपूर्ति करने और डिलीवरी अवधि के कम करने के संबंध में, कम्पनी को 50 से 75 प्रमुख क्लस्टरों में से प्रत्येक में संविदात्मक आधार पर एक व्यक्ति को नियुक्त करना होगा, जो उस क्लस्टर में हथकरघा बुनकरों से मांग पत्र संग्रहित करेगा, राज्य में निकटतम एनएचडीसी गोदाम में जमा करेगा और संबंधित चालान के साथ संबंधित हथकरघा बुनकरों का यार्न का वितरण करेगा, यदि कुछ शेष हो तो शेष भुगतान को संग्रहित करेगा।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि कम्पनी ने किसी भी राज्य में कोई भी व्यक्ति हथकरघा बुनकरो की पूर्ति करने के लिए नियुक्ति नहीं किया जबकि इसके द्वारा 18 गोदाम /डिपो संचालित थे।

प्रबंधन ने उत्तर दिया कि प्रथा के अनुसार, यार्न की आपूर्ति में तेजी लाने के लिए शाखा कार्यालयों, ई-मेंल, मोबाइल एप्लिकेशन, फैक्स, एसएमएस और अन्य इलेक्ट्रानिक्स मोड के

---

[5] ***तमिलनाडु, यू पी, राजस्थान, पश्चिम बंगाल, जम्मू और कश्मीर, अरूणाचल प्रदेश, मिजोरम और नागालैंड***

[6] ***व्यापक हथकरघा विकास योजना के अनुसार, 5000 हथकरघे प्रति समूह वाले समूह के लिए वित्तीय सहायता प्रदान की जाती है।***

माध्यम से मांग पत्र प्राप्त किए जा रहे थे। इसके अतिरिक्त आपूर्तियों के दस्तावेज भी इसी प्रकार से उपयोगकर्ता एजेंसियो को भेजे जा रहे थे। वर्तमान में कम्पनी में कार्यान्वत ईआरपी प्रणाली उपयोगकर्ता एजेंसियों मोबाइल ऐप और इंटरनेट बैकिंग के माध्यम से किए गए भुगतान और उनकी आपूर्ति के लिए मांग पत्र का ध्यान रखती है। इसके अलावा, उपयोगकर्ता एजेंसियां ईआरपी प्रणाली और ई-धागा मोबाइल ऐप के माध्यम से अपने ऑडर/आपूर्तियों की स्थितियों का पता लगा सकती है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि सुदूर क्षेत्रों में विशेष रूप से व्यक्तिगत बुनकर उपयोगकर्ता एजेंसियों के पास मोबाइल ऐप और इंटरनेट बैकिंग प्रणाली के विषय में पहुंच/ज्ञान नहीं हो सकता है जो इस तथ्य से स्पष्ट है कि व्यक्तिगत बुनकरो का कवरेज बहुत कम थी। जैसा पैरा 13.1.6.2 के तहत चर्चा की गई है।

**क.5 मोबाइल वैन का परिचालन न होना**

वाईएसएस के परिचालन दिशानिर्देशों का खण्ड 7 यह सुनिश्चित करता है कि सुदूर क्षेत्रों में बुनकरों तक पहुंचने के लिए, उपयोगकर्ता एजेंसियों/कम्पनी को समय समय पर मोबाइल वैन परिचालित करने की आवश्यकता है, ताकि यार्न की अनुपलब्धता के कारण बुनकर प्रभावित नहीं हो सके। 40 मोबाइल वैन तक इस प्रकार से परिचालित की जा सकती है कि प्रत्येक राज्य में कम से कम एक मोबाइल वैन की सुविधा उपलब्ध हो।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि किसी भी राज्य (यहां तक कि पूर्वोत्तर राज्यों में भी) में कोई भी मोबाइल वैन की तैनाती नहीं की गई थी, जो विशेष रूप से दूरस्थ क्षेत्रों के बुनकरों तक पहुंचने में सहायता करता था जिससे इस डिपो से बुनकरो तक यार्न की आपूर्ति में देरी को कम किया जा सकता था।

प्रबंधन ने आश्वासन दिया कि यदि आवश्यक हो तो मोबाइल वैन के माध्यम से यार्न आपूर्ति संचालित की जाएगी।

**ख. अपर्याप्त प्रचार के कारण बुनकरों के बीच योजना के प्रति जागरूकता का अभाव**

वाईएसएस की परिचालित दिशा निर्देशों के खण्ड 9 में यह कहा गया है कि इस योजना पर केन्द्रित प्रचार समाचार पत्रों में स्थानीय भाषा के माध्यम से पुस्तिकाओं और हस्तलेख बिलों, पोस्टरो को चिपकाना, दीवार चित्रों और खरीदार विक्रेताओं से भेट इत्यादि के माध्यम से किया जाना चाहिए था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2014-15 से 2016-17 के दौरान कम्पनी द्वारा प्रचार और कारोबार संवर्धन पर किए गए खर्च क्रमश: ₹11.27 लाख, ₹33.74 लाख और ₹39.88 लाख मुख्य रूप से 16 खरीदार विक्रेता भेंट का आयोजन करने के लिए थे। अन्य कोई मोड़ जैसे स्थानीय भाषाओं में समाचार पत्रों में प्रचार, पुस्तको का मुद्रण और वितरण और हस्तलिखित बिलो, पोस्टर चिपकाना आदि उपयोग नहीं किए गए जो यदि उपयोग किए गए होते तो ग्रामीण और दूरस्थ क्षेत्रों में बुनकरो के बीच योजनाओं के विषय में जागरूकता पैदा करने में अधिक उपयोगी होता।

प्रबंधन ने उत्तर दिया कि योजना का प्रचार कम्पनी/वस्त्र मंत्रालय/विकास आयुक्त (हथकरघा) आदि की वेबसाइट पर उपलब्ध है। इसके अतिरिक्त कम्पनी ने विभिन्न राज्यों में संवेदीकरण कार्यक्रम का आयोजन किय है। प्रबंधन ने यह भी आश्वासन दिया कि यदि योजना के विषय में बुनकरो में अधिक जागरूकता पैदा करने के लिए आवश्यक हो, तो प्रचार और जागरूकता पर अधिक खर्च किया जाएगा।

कम्पनी द्वरा अपनाए गई प्रचार के उपरोक्त तरीकों को अस्वीकृत नहीं किया गया है, जबकि लेखापरीक्षा यह सुझाव देगी कि कम्पनी को प्रचार के दूसरे माध्यम को भी अपनाना चाहिए ताकि व्यक्तगत बुनकरो की कम कवरेज को ध्यान में रखते हुए दूरस्थ क्षेत्रों में बुनकरों के बीच योजना के प्रति जागरूकता पैदा हो सके।

### ग. विपणन सुविधाओं का अभाव

कम्पनी के कॉर्पोरेट उद्देश्यों में से एक विकास कार्यक्रमों को अपनाना था ताकि योजनाओं/उत्पादों और विपणन के मार्गो आदि के विषय में जागरूकता बढ़ाने में योगदान दिया जा सके। इसके अतिरिक्त, वाईएसएस के अनुसार कम्पनी की गतिविधियों का उद्देश्य उच्च उत्पादन के लिए विपणन अवसर पैदा करना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2016-17 के दौरान कम्पनी ने 16 खरीदार विक्रेता भेंट (03 पूर्वोत्तर क्षेत्रों में व एनईआर के अलावा अन्य क्षेत्रों में) और 21 सिल्क फैब प्रदर्शनियों[7] का आयोजन किया, जिनमें से केवल एक ही पूर्वोत्तर राज्यों में आयोजित की गई, 3 ऊनी फैन पदर्शनियों लखनऊ, भोपाल, जबलपुर में और एक राष्ट्रीय प्रदर्शनी अहमदाबाद में आयोजित की गयी थी। जिनमें केवल सहकारी समितियों को अपना तैयार माल प्रदर्शन करने के लिए स्थान प्रदान किया गया। कम्पनी ने व्यक्तिगत बुनकरों के हथकरघा उत्पादों

---

[7] ***मुम्बई, अहमदाबाद, एर्नाकुलम, सुरत, जबलपुर, कोलकाता, नई दिल्ली, बेंगलुरू, चण्डीगढ़, कोयंबटूर, लखनऊ, इन्दौर, हैदराबाद, भोपाल, पटना, पुणे, गुवाहाटी, विजयवाड़ा, रायपुर, जम्मू और भुवनेश्वर ।***

के विपणन के लिए कोई मंच प्रदान नहीं किया। इसलिए, व्यक्तिगत बुनकरों का अपने उत्पादों के विपणन के लिए मालिक बुनकरो और हथकरघा समितियों पर निर्भर होना पड़ा।

प्रबंधन ने उत्तर दिया है कि निगम हथकरघा बुनकरों के लाभ के लिए विभिन्न प्रकार के यार्न के उपयोग करके और क्लस्टर से कपड़ा कारोबार के शुरू होने से हथकरघा कपड़ा प्रभाग खोलकर और बाजार समुहक बढ़ाकर नए उत्पादो के लिए अनुसंधान और विकास संबंधी गतिविधियां प्रदान कर रहा है। निगम बुनकरो के उत्पादों के विकास के साथ-साथ उनके उत्पादों के विक्रय के लिए विपणन सहायता को बढाने के लिए आवास विपणन मंच प्रदान कर रहे थे।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि कम्पनी केवल सहकारी समितियों को ही विपणन सुविधाएं प्रदान कर रही थी और व्यक्तिगत बुनकरों को अपने स्वयं के उत्पादों को बेचने और योजना के लाभ उठाने के लिए विपणन सुविधाएँ नहीं प्रदान कर रही थी।

### 13.1.6.3 निर्यातकों के लिए डिपो प्रभारों की प्रतिपूर्ति

बारहवीं पंचवर्षीय योजना (2012-13) के लिए गठित हथकरघा और हस्तशिल्प पर संचालन समिति की सिफारिशों में विशेष रूप से कहा गया है कि प्रतिस्पर्धी मूल्यों पर यार्न केवल हथकरघा बुनकरों को उपलब्ध कराने पर बल दिया जाना चाहिए और यह ध्यान रखा जाना चाहिए कि यह सहायता निर्यातकों, व्यापारियों आदि के द्वारा हड़प न ली जाए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि हरियाणा और तमिलनाडु निर्यातक में अधिकतर डिपो संचालित कर रहे थे। हरियाणा में 93 डिपो में से 89 डिपो (96 *प्रतिशत*) निर्यातकों के द्वारा संचालित थे। इसी प्रकार 230 डिपो में से तमिलनाड़ में 101 डिपो (44 *प्रतिशत*) निर्यातकों द्वारा संचालित किए गए थे। उन्होंने अपने स्वयं की खपत के लिए कम्पनी से यार्न प्राप्त किया और अपने स्वयं के परिसरों में डिपो संचालित किए जो शहरी क्षेत्रों में थे। निर्यातकों ने 2014-15 से 2016-17 के बीच के वर्षों के दौरान ₹53.68 करोड़ के डिपों प्रभारों की प्रतिपूर्ति का दावा किया।

प्रबंधन ने उत्तर दिया कि वाईएसएस के दिशा निर्देशों के अनुसार निर्यातकों को डिपो प्रभारों की प्रतिपूर्ति की गई थी।

हालांकि यह सही है कि निर्यातकों का योजना दिशा निर्देशों के तहत लाभार्थियों के रूप में शामिल किया गया था, परन्तु उपरोक्त राज्यों में व्यक्तिगत बुनकरों के लिए पर्याप्त संख्या में डिपो की अनुपलब्धता यार्न डिपो का परिचालन के मुख्य उद्देश्य को निष्फल करती है

जिसके अनुसार हथकरघा बुनकरो को दूरस्थ भीतरी और दूर दराज के स्थानो में यार्न की समय पर आपूर्तियाँ प्रदान करना था।

### 13.1.6.4 निर्धारित डिलीवरी अवधि से अधिक यार्न की डिलीवरी में विलम्ब

पैरा 3 के तहत चित्र-1 में स्पष्ट की गई प्रक्रिया के अनुसार, हथकरघा बुनकर/उपभोगकर्ता एजेंसियों अपना मांग पत्र एनएचडीसी द्वारा संचालित डिपो को देते है जिनकों एनएचडीसी के क्षेत्रीय कार्यालयों को भेजा जाता है। इन मांग पत्रों के प्राप्त होने पर एनएचडीसी आपूर्तिकर्ता मिलों को खरीद आर्डर देता है। ये मिले मांग करने वाले को सीधे यार्न की डिलीवरी देते है और कम्पनी को बीजक भेजते है। वाईएसएस के खण्ड 5.3 के अनुसार इस प्रक्रिया में दक्षिणी राज्यों से उत्तरी राज्यों में हथकरघा बुनकरों/प्रयोक्ता एजेंसियों के लिए मिलों से 10-15 दिनों की और पूर्वोत्तर राज्यों में 30-60 दिनों की सामान्य डिलीवरी अवधि शामिल है।

चूंकि कम्पनी बुनकरो को यार्न की आपूर्ति के लिए सुविधा प्रदान कर रही है, जिसके लिए निर्धारित समय सीमा के अन्तर्गत यार्न के वितरण की निकटता से मानीटरिंग करना आवश्यक था। तथापि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि मिलो ने योजना में निर्धारित वितरण अवधि के अन्तर्गत उपयोगकर्ता एजेंसियों को यार्न की आपूर्ति नहीं की थी। बुनकरों को समय पर आपूर्ति करने को सुनिश्चित करने के लिए कम्पनी द्वारा यार्न के वितरण की मॉनीटरिंग भी नहीं की गई। परिणामस्वरूप मिलो ने 2016-17 में कुल खरीद ऑर्डर के 55.93 *प्रतिशत* यार्न की आपूर्ति में अनावश्यक विलम्ब किया। पूर्वोत्तर राज्यों के संबंध में, 67 *प्रतिशत* खरीद आदेशों में विलम्ब हुआ। उदाहरणों का राज्यवार विवरण जहां डिलीवरी का समय निर्धारित समय से अधिक था जिनके ब्यौरे **अनुबंध-XVIII** में दिये गए हैं। वाईएसएस के अनुसार सामान्य डिलीवरी अवधि में कटौती के बाद मांग पत्र तिथि और लॉरी रसीद तिथि के बीच के अन्तर के संदर्भ में विलम्ब की गणना की गई है। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि कम्पनी के ईआरपी प्रणाली में माल प्राप्ति नोट (जीआरएन) तिथि को अधिकृत करने के लिए कोई भी क्षेत्र शामिल नहीं है। जिसके अनुपस्थिति में, परिवहन की ओर से होने वाले अधिक विलम्ब का पता नहीं लगाया जा सका।

प्रबंधन ने उत्तर दिया कि कुछ बडी एजेंसियां और निर्यातक अपनी उत्पादन योजना के अनुसार अपने बडे हिस्से में आवश्यकताएं दे रहे है और उनकी आवश्यकता के अनुसार आपूर्ति समय समय पर व्यवस्थित की गई थी। जहां तक अन्य अपयोगकर्ताओं का संबंध था विनिर्माण मिलो की उत्पादन योजना के कारण मुख्य रूप से विलम्ब हुआ था। वर्तमान में ईआरपी प्रणाली में मिलों को सुविधा सेवा के लिए प्रावधान किया गया था, जिससे मिलो

का सीधे खरीद आदेशों के विवरण जारी किए जा सकते है और वह अपने आपूर्ति शिपमेंट के आंकडे को भी भर सकता है। इसलिए भविष्य में डिलीवरी अवधि कम हो जाएगी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि खरीद आदेशो में कोई भी शर्त अनुबंधित नहीं थी जिसमें मिलों को खरीदार एजेंसियों/निर्यातकों को उत्पादन योजना के अनुसार यार्न की आपूर्ति करने की अनुमति दी गई क्योंकि सम्पूर्ण ऑडरों को 15 दिनों के अन्दर आपूर्ति करने के आदेश दिया गया था। जहां तक विनिर्माण मिलों की उत्पादन योजना के कारण विलम्ब के संबंध में अन्तर है, वाईएसएस के अनुसार एनएचडीसी केा पहले से ही एक व्यवहार्य खरीद योजना तैयार करने की आवश्यकता थी जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि आपूर्ति उसी अथवा आस पास के राज्यों में स्थित निकटतम मिलों से बिना किसी रूकावट के हो। तथापि, मिलों के द्वारा उपयोगकर्ता एजेंसियों को यार्न की समय पर आपूर्ति की निगरानी करने के लिए एनएचडीसी के पास कोई प्रणाली नहीं थी, इसकी अनुपस्थिति में, अधिकांश एजेंसियां अधिकतर मामलों में यार्न की आपूर्ति से वंचित थी।

### 13.1.6.5 मांग पत्र प्रस्तुत करने के संबंध में यार्न आपूर्ति योजना का उल्लंघन

यार्न आपूर्ति योजना के खण्ड 10.6.4 में कहा गया है कि व्यक्तिगत बुनकरों और पात्र एजेंसियों के मांग पत्र को डिपो परिचालन एजेंसी के माध्यम से भेजा जायेगा। एनएचडीसी को मांग पत्र देने और डिपो के माध्यम से आपूर्तियों को प्रभावित करने के लिए डिपो परिचालन एजेंसी उचित अभिलेखो को अनुरक्षित करेगी, जिसे एनएचडीसी द्वारा यादृच्छित आधार पर सत्यापित किया जा सकता है।

तथापि कम्पनी के क्षेत्रीय कार्यालय वाराणसी से संबंधित अभिलेखो की जांच परीक्षण से पता चला है कि बारबंकी, मुरादाबाद, अम्बेडकर नगर और सीतापुर के जिलो में सहकारी समितियां जो यार्न डिपो का संचालन नहीं कर रही थी, 2016-17 के दौरान दूसरे बुनकरों के मांग पत्र को अपने स्वयं के मांग पत्र के साथ साथ सीधे भेजा था। कम्पनी ने इन जिलों में कम्पनी/उपयोगकर्ता एजेंसियों के डिपो के माध्यम से अपने मांगपत्र को भेजने के लिए व्यक्तिगत बुनकरो को सलाह देने के लिए इन सहकारी समितियो को निर्देश देने के स्थान पर व्यक्तिगत बुनकरो के इन मांग पत्रों को स्वीकार कर लिया और वाईएसएस के उल्लंघन में उनको यार्न की आपूर्ति की गई।

प्रबंधन ने बताया (दिसम्बर 2017) कि वाईएसएस योजना और 10.4 के मानको के अनुसार जिनके पास डिपो नहीं थे सोसाइटी के माध्यम से व्यक्तिगत बुनकरों के लिए आपूर्ति की व्यवस्थता की गई है। योजना 10.4(2) और 10.6(5) के मानदंडो के अनुसार यार्न को

व्यक्तिगत बुनकरो को आपूर्ति की गई है अर्थात सब्सिडी यार्न या तो एक व्यक्तिगत बुनकर को अथवा उसकी एजेंसी को आपूर्ति की जाएगी, परन्तु दोनों के लिए नहीं।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि वाईएसएस के खण्ड 10.4 और 10.6 यार्न की आपूर्ति किये जाने के लिए पात्र मात्रा और क्रमश: यार्न की आपूर्ति के लिए सामान्य दिशानिर्देश से संबंधित हैं। यार्न आपूर्ति योजना का खंड 10.6.4 विशेषरूप से मांग पत्र भेजने और अभिलेख रखने के लिए है जो स्पष्ट रूप से बताती है कि सभी मांग पत्र को डिपो के माध्यम से भेजा जाना है। परिणामस्वरूप कम्पनी व्यक्तिगत बुनकरो को यार्न की आपूर्ति की प्रमाणिकता पर कोई नियंत्रण नहीं कर सकती थी जिनकी ओर से समितियों ने मांग पत्र भेजा था। इसके अतिरिक्त डिपो को परिचालित करने के परिकल्पित उद्देश्य प्राप्त नहीं हुए क्योंकि मुरादाबाद और सीतापुर जिलो में 2016-17 में कम्पनी ने परिचालित यार्न डिपो में कोई विक्रय नहीं किया था।

### 13.1.6.6 ईआरपी प्रणाली में कमियां

कम्पनी ने टैली सॉफ्टवेयर मे यार्न की आपूर्ति से संबंधित सभी अभिलेख अनुरक्षित किऐ थे। कम्पनी ने 2016-17 में नई ईआरपी प्रणाली संस्थापित की थी और यह स्थायिकरण स्तर (मार्च 2017) में थी। कम्पनी ने प्रणाली में एक एजेंसी मास्टर बनाकर 10 *प्रतिशत* यार्न सब्सिडी योजना के तहत प्रत्येक पासबुक धारक के संबंध में यार्न का मासिक कोटा तय किया। कम्पनी के क्षेत्रीय कार्यालय वाराणसी के तहत वर्ष 2016-17 के दौरान मदीना हैडलूम वीवरस कोओपरेटिव कॉप सोसाइटी को 10 *प्रतिशत* सब्सिडी योजना के तहत यार्न की आपूर्ति के लिए 105 विक्रय बीजको की विस्तृत जांच से पता चला कि व्रिकय बीजक में दिए हुए यार्न की मात्रा विक्रय बीजक के साथ सलंग्न सूची में बुनकरों को आपुर्ति की गई यार्न की मात्रा से नहीं मिलती। तीन उदाहरणों में व्यक्तिगत बुनकरो को जारी की गई यार्न की प्रदर्शित मात्रा विक्रय बीजक में इंगित मात्रा से अधिक थी, जबकि 8 मामलों में यह कम थी **(अनुबंध-XIX)।** यह आकडों के अनुपयुक्त अनुरक्षण का संकेत था जिसके आधार पर यार्न की आपूर्ति पर सब्सिडी का दावा किया गया था।

प्रबंधन ने बताया (दिसम्बर 2017) कि मांग पत्र वाईएसएस 10.6.4 के दिशा-निर्देशों के अनुसार डिपों परिचालन एजेंसी से व्यक्तिगत बुनकरो द्वारा प्राप्त किया गया था और ईआरपी प्रणाली में तदनुसार संसाधित किया गया था। जैसा लेखापरीक्षा में देखा गया व्यक्तिगत बुनकरों को आपूर्ति किए गए यार्न की मात्रा विक्रय बीजक से नहीं मिलती थी। तथापि यह ईआरपी प्रणाली में उपलब्ध मांग पत्र से मिलती थी। इसीलिए डिपों परिचालन एजेंसी के माध्यम से व्यक्तिगत बुनकरों द्वारा भेजे गए मांग पत्र के अनुसार कोई अतिरिक्त और कम आपूर्तियां नहीं थी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि व्यक्तिगत बुनकरो को आपूर्ति किये जाने वाले यार्न की मात्रा व्यक्तिगत बुनकरों को यार्न की आपूर्ति की प्रमाणिकता की सुनिश्चित करने के लिए विक्रय बीजक से मिलना आवश्यक था। जैसा कि बीजको में दी गई मात्रा और आपूर्ति की गई मात्रा में अन्तर था, आपूर्ति की गई यार्न की मात्रा की परिशुद्धता सुनिश्चित नहीं की जा सकती थी। इसके अतिरिक्त, कम्पनी के मौजूदा ईआरपी प्रणाली के साथ, डिपो ऑपरेटिंग एजेंसियों के माध्यम से यार्न प्राप्त कर रहे लोगो के मामले में विशेष रूप से यार्न की व्यक्तिगत बुनकर वार विक्रय रिपोर्ट नहीं बनाई जा सकी थी क्योंकि उन व्यक्तिगत बुनकरो को यार्न के विक्रय के लिए डिपो आपरेटिंग एजेंसियों के विक्रय के तहत बुक किया गया था। परिणामस्वरूप डिपो ऑपरेटिंग एजेंसी के द्वारा व्यक्तिगत बुनकरों द्वारा की गई आपूर्ति ईआरपी प्रणाली से सत्यापित नहीं की जा सकती थी।

### 13.1.7. निष्कर्ष

यार्न आपूर्ति योजना के उद्देश्यों को सम्पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं किया गया, क्योंकि 2009-10 की जनगणना के अनुसार 23.77 लाख हथकरघों में से योजना के तहत देश में केवल 4.58 लाख हथकरघे कवर किये गए थे। सब्सिडी का अधिकांश हिस्सा व्यक्तिगत बुनकरो को देने के स्थान पर निर्यातकों और बडी़ सहकारी समितियों को दिया गया था। यद्यपि उनके पास देश में हथकरघों का 45 *प्रतिशत* था। व्यक्तिगत बुनकरों की कम कवरेज के लिए मुख्य कारण अपर्याप्त बुनियादी सुविधायें जैसे कि डिपो, मोबाइल वैन आदि, योजना के विषय में प्रचार और जागरूकता का अभाव और अपर्याप्त विपणन सुविधाएं थी। परिणामस्वरूप, व्यक्तिगत बुनकर न्यूनतम डिलीवरी समय में निकटतम डिपो से यार्न की छोटी मात्रा खरीदने के लाभ से वंचित थे और अपने उत्पादों के विपणन के लिए बडे बुनकरो और हथकरघा सोसाइटी पर निर्भर रहते है। 2014-15 से 2016-17 के दौरान कम्पनी ने हरियाणा और तमिलनाडु में लाभार्थियों के रूप में पंजीकृत निर्यातकों को डिपो प्रभारों के रूप में ₹53.68 करोड़ की प्रतिपूर्ति की, यद्यपि इन निर्यातकों ने अपनी आंतरिक खपत के लिए व्यक्तिगत बुनकरो को आपूर्ति किये बिना समस्त यार्न का उपयोग किया था। मॉनीटरिंग तंत्र प्रभावी नहीं था, जिसके परिणामस्वरूप यार्न की आपूर्ति में देरी हुई थी।

### 13.1.8 सिफारिशें

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि कम्पनी विचार कर सकती है:

- पूर्वोत्तर क्षेत्र और अन्य अल्पपोषित क्षेत्रों में हथकरघा बुनकरों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए एक उपयुक्त कार्यनीति तैयार करना।

- डिपो से बुनकरों तक यार्न की समय पर आपूर्ति के लिए मोबाइल वैन संचालित करने को प्राथमिकता देना।
- बुनकरों की अधिक संकेद्रण वाले क्षेत्रों में विशेष रूप से डिपो की संख्या बढ़ाना।
- योजनाओं के तहत निर्धारित विभिन्न प्रचारों के माध्यम से योजना के विषय में जागरूकता बढाना, व्यक्तिगत बुनकरों की पर्याप्त कवरेज सुनिश्चित करने के लिए और इन उत्पादों के विपणन के लिए बुनकरों को पर्याप्त अवसर प्रदान करना।

यह मामला मंत्रालय को दिसम्बर 2017 में भेजा गया था उनका उत्तर प्रतिक्षित था (फरवरी 2018)।