अध्याय – 3

विषयपरक लेखापरीक्षा

विकास और पंचायत विभाग

3.1 ऐच्छिक अनुदानों के संवितरण तथा उपयोगिता में अनियमितताएं

3.1.1 प्रस्तावना

हरियाणा ऐच्छिक अनुदान (व्यय के विनियमन) नियम, 1969 और उसके अधीन निर्मित नीति प्रावधान करती है कि मुख्य मंत्री (सी.एम.), उप मुख्य मंत्री, मंत्री, विधान सभा के स्पीकर और उप स्पीकर और मुख्य संसदीय सचिव (सी.पी.एस)[1] संसदीय सचिव (पी.एस.) राज्य के भीतर या बाहर किसी सामाजिक, धमार्थ और अन्य किसी संगठन को किसी कार्य या स्कीम, जो समुदाय के लाभ हेतु थी, के लिए सहायता अनुदान संस्वीकृत कर सकता है। सभी उपायुक्त (डी.सीज) और अवर सचिव (सामान्य) हरियाणा सरकार क्रमश: राज्य के भीतर और राज्य से बाहर अनुदानों के लिए आहरण और संवितरण अधिकारी (डी.डी.ओ.) घोषित किए गए थे। उनके द्वारा, अभीष्ट प्रयोजनों के लिए अनुदानों की सही उपयोगिता सुनिश्चित करने और परिभाषित लेखापरीक्षा प्रक्रिया के अनुसार सही लेखाओं का अनुरक्षण सुनिश्चित करने के लिए हरियाणा को यथा लागू पंजाब वित्तीय नियमों (पी.एफ.आर.) में निर्धारित प्रावधान अनुसरित किए जाने अपेक्षित थे।

3.1.2 लेखापरीक्षा का क्षेत्र और उद्देश्य

अवर सचिव (सामान्य) और इक्कीस जिलों में से आठ[2] में डी.सीज के कार्यालय में, अभिलेखों की अप्रैल 2007 से मार्च 2012 की अवधि आवृत करते हुए ऐच्छिक अनुदानों की संस्वीकृति, आहरण, संवितरण और उपयोगिता से संबंधित विभिन्न प्रावधानों के पालन के विस्तार को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से नमूना-जांच अक्तूबर 2011 तथा सितंबर 2012 के मध्य की गई।

3.1.3 वित्तीय प्रबंधन

₹ 210.25 करोड़ के बजट प्रावधान के विरूद्ध 2007-12 के दौरान ₹ 169.34 करोड़ के सहायता अनुदान वितरित किए गए जैसा कि **तालिका 1** में वर्णित है।

---

[1] अक्तूबर 2008 से मुख्य संसदीय सचिव और संसदीय सचिव शामिल।

[2] (i) फरीदाबाद, (ii) गुड़गांव, (iii) जीन्द, (iv) कुरूक्षेत्र, (v) पंचकूला, (vi) रोहतक, (vii) सिरसा तथा (vii) यमुनानगर।

तालिका 1: बजट प्रावधान और व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मंत्री परिषद		अध्यक्ष/उपाध्यक्ष		मुख्य संसदीय सचिव/संसदीय सचिव		कुल बजट प्रावधान (कालम 2+4+6)	कुल व्यय (कालम 3+5+7)
	बजट प्रावधान	व्यय	बजट प्रावधान	व्यय	बजट प्रावधान	व्यय		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2007-08	15.90	15.89	1.35	1.35	0.00	0.00	17.25	17.24
2008-09	31.00	29.26	2.50	2.50	2.50	2.47	36.00	34.23
2009-10	39.50	26.60	3.40	3.40	3.40	3.40	46.30	33.40
2010-11	33.08	23.15	3.25	3.25	3.32	3.32	39.65	29.72
2011-12	54.75	44.93	4.95	4.95	11.35	4.87	71.05	54.75
कुल	**174.23**	**139.83**	**15.45**	**15.45**	**20.57**	**14.06**	**210.25**	**169.34**

(स्रोतः विकास और पंचायत विभाग द्वारा आपूरित सूचना)

ऐच्छिक अनुदानों के आबंटन के बाद, संस्वीकृतियां विकास और पंचायत विभाग (डी.पी.डी.) द्वारा जारी की गई। इन संस्वीकृतियों के आधार पर संबंधित जिलों के डी.सीज/कार्यकारी प्राधिकारियों द्वारा अनुदान आहरित किए गए और लाभग्राहियों को संवितरित किए गए।

3.1.4 लेखापरीक्षा आवृति और पद्धति

आठ चयनित जिलों में ₹ 77.21 करोड़ के व्यय से आवेष्टित (₹ 169.34 करोड़ के कुल व्यय का 46 प्रतिशत) कुल 3,684 अनुदान, जो डी.सीज/कार्यकारियों/प्राधिकारियों द्वारा 2007-12 के दौरान आहरित और संवितरण किए गए थे। इसके अतिरिक्त, चयनित जिलों में ₹ 5.00 लाख या अधिक के अनुदान प्राप्त करने वाले 343 लाभग्राहियों में से 152 (44 प्रतिशत) भौतिक रूप से सत्यापित किए गए थे। अक्तूबर 2012 में हरियाणा सरकार के प्रधान सचिव, डी.पी.डी., के साथ एक एग्जिट कांफ्रेंस आयोजित की गई जिसमें लेखापरीक्षा परिणामों की चर्चा की गई। लेखापरीक्षा अभ्युक्तियां अंतिम करते समय विभाग के विचार ध्यान में रखे गए थे।

3.1.5 लेखापरीक्षा परिणाम

ऐच्छिक अनुदानें के संवितरण तथा उपयोगिता से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा ने निम्नलिखित अनियमितताएं प्रकट की:

3.1.5.1 अनुदानों की अनियमित निर्मुक्ति

(ए) अभिन्न संस्थाओं को दिए गए अनुदान/लाभग्राहियों को अनुचित लाभ

ऐच्छिक अनुदानों को विनियमित करने हेतु नीति मार्गनिर्देशों का अनुच्छेद 4 प्रावधान करता है कि सहायता अनुदान सामान्यतः एक कार्य या स्कीम के लिए एक से अधिक मंत्रियों द्वारा नहीं दिया जाना चाहिए। ऐसे मामलों, जहां एक से अधिक मंत्री ने उसी क्षेत्र उसी कार्य या स्कीम के लिए अनुदान संस्वीकृत किए थे, डी.पी.डी. को सूचित किया जाना और अन्यत्र अनुदान की उपयोगिता के लिए उसके आदेश प्राप्त किया जाना अपेक्षित था। आगे, पी.एफ.आर. वाल्यूम 1 के नियम 8.14 (3) प्रावधान

करता है कि संस्वीकृत अधिकारी को अनुदानों को जारी करने से पहले लाभग्राहियों की वित्तीय स्थिति को न्यायोचित करने के लिए संस्थान के लेखापरीक्षित लेखे प्राप्त करना आवश्यक है।

(i) लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि ₹ 19.05 करोड़ के 381 अनुदान 131 लाभग्राहियों को दिए गए, जिसमें से ₹ 12.97 करोड़ ***(परिशिष्ट 3.1)*** की राशि के 250 अनुदान या तो उसी स्कीम/कार्य के लिए या थोड़ा सा भिन्न प्रयोजन परिवर्तन करके बार-बार दिए गए।

प्रधान सचिव ने बताया (नवंबर 2012) कि कार्य की भारी प्रमात्रा के कारण पुनरावृतियों के परिहार के लिए सभी अनुदानों पर ध्यान रखना बहुत मुश्किल था और विभाग भविष्य में इस प्रकार की पुनरावृति के परिहार के लिए साफ्टवेयर विकसित करने हेतु प्रयत्न करेगा। अंतिम परिणाम प्रतीक्षित था (दिसंबर 2012)।

(ii) आगे, ₹ 1.61 करोड़ के 33 अनुदान ***(परिशिष्ट 3.2)*** आठ संस्थाओं को निर्मुक्त किए गए जिनके पास बैंक खातों में पर्याप्त निधियां जमा थी तथा वित्तीय स्थिति सुदृढ़ थी। वित्तीय रूप से समर्थ संस्थाओं को अनुदान की निर्मुक्ति पी.एफ.आर. में प्रावधित किए हुए नियमों की भावना के विरूद्ध थी।

प्रधान सचिव ने तथ्य स्वीकार करते समय कहा (नवंबर 2012) कि अनुदानों की निर्मुक्ति से पहले लाभग्राहियों की वित्तीय स्थिति सत्यापित करने हेतु प्रावधान मार्गनिर्देशों में नहीं थे और अनुदान भी मंत्रियों द्वारा स्वयं संस्वीकृत किए जा रहे थे। नियम 8.14 (3), तत्रैव के दृष्टिगत उत्तर स्वीकार्य नहीं था जो अनुदान जारी करने से पहले लाभग्राहियों की वित्तीय स्थिति की जांच बारे प्रावधान करता है और डी.पी.डी. संबंधित मंत्री को इन संस्थाओं को पहले से ही निर्मुक्त अनुदानों के बारे में सूचित करने में विफल भी रहे जैसा कि नीति मार्गनिर्देशों के अंतर्गत अपेक्षित था।

(बी) नीति मार्गनिर्देशों के अंतर्गत न आने वाले प्रयोजनों हेतु अनुदान

नीति मार्गनिर्देशों के अनुच्छेद 1 (ई) के अनुसार अनुदान पहले से विद्यमान संस्थाओं के सुधार और अपर्याप्त ठहराव के लिए प्रदान किए जा सकते थे। यह समुदाय के लाभ के लिए कुछ विशिष्ट प्रयोजनों के लिए होने चाहिए। परंतु ₹ 1.93 करोड़ ***(परिशिष्ट 3.3)*** की राशि के 22 अनुदान 18 लाभग्राहियों को, या उनकी संस्थाएं प्रस्थापित करने के लिए या कार्यों, जो नीति मार्ग निर्देशों के प्रावधानों के अन्तर्गत आवृत नहीं थे, के लिए निर्मुक्त किए गए थे। दो ऐसे अनुदानों की तस्वीरें उदाहरण के तौर पर की गई है:

परिशिष्ट 3.3 की क्रम संख्या 5 पर अजीतपाल ट्रस्ट, कलानौर, रोहतक द्वारा स्वामित्व भवन में ₹ 3.5 लाख का अनुदान प्रयुक्त हुआ परंतु सभी समुदायों के लाभ के लिए नहीं खुला था (फोटो दिनांक 25 अप्रैल 2012)

परिशिष्ट 3.3 की क्रम संख्या 1 पर सैनी शिक्षा समिति जीन्द द्वारा सैनी गर्ल्ज हाई स्कूल की स्थापना हेतु ₹ 16.00 लाख के अनुदान प्रयुक्त किए गए (फोटो दिनांक 23 अप्रैल 2012)

(सी) गृह जिलों/निर्वाचन क्षेत्र में अनुदानों का संवितरण

चूंकि मुख्य मंत्री, मंत्री, स्पीकर, उप स्पीकर और मुख्य संसदीय सचिव/संसदीय सचिव पूरे राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं, लेखापरीक्षा का विचार था कि उन्हें पूर्ण राज्य के सुचारू विकास के लिए सभी क्षेत्रों में समान रूप से अनुदान संवितरित करने चाहिए।

वर्ष 2009-10 के लिए ऐच्छिक अनुदानों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, यह देखा गया कि नौ मंत्रियों/सी.पी.एस./उप स्पीकर जिनके निर्वाचन क्षेत्र नमूना-जांच किए सात जिलों में पड़ रहे थे, ने 82 से 100 प्रतिशत ***(परिशिष्ट 3.4)*** अनुदान अपने होम जिलों में और उन 69 से 97 प्रतिशत अपने स्वयं के निर्वाचन क्षेत्रों के लाभग्राहियों को संवितरित किए।

प्रधान सचिव, ने बताया (नवंबर 2012) कि पंजाब सरकार द्वारा निर्मुक्त ऐच्छिक अनुदानों के मामले में माननीय पंजाब और हरियाणा उच्च न्यायालय द्वारा जारी निर्देशों की दृष्टि में कार्यवाही की जायेगी। अंतिम परिणाम प्रतीक्षित था (दिसंबर 2012)।

(डी) मांग के आधिक्य में अनुदान

प्रजापति धर्मशाला सभा/कुरूक्षेत्र ने धर्मशाला में सीवरेज लाईन बिछाने के लिए मुख्य मंत्री से ₹ 6.17 लाख की सहायता के लिए अनुरोध किया (जुलाई 2010)। परंतु डी.सी. कुरूक्षेत्र ने सी.एम. की सिफारिश पर ₹ 11.00 लाख का अनुदान निर्मुक्त कर दिया (अगस्त 2010) जो मांग के आधिक्य तथा पंजाब वित्तीय निगम वाल्यूम-1 के नियम 8.14 (सी) के उल्लंघन में था।

(ई) जाति/धर्म के आधार पर अनुदानों की निर्मुक्ति

नीति मार्ग निदेर्शो के अनुच्छेद 2 के अनुसार, सहायता अनुदान धार्मिक संस्थाओं अथवा पूजा के स्थानों को अनुमत्य नहीं होंगे। आगे, संबंधित डी.सी. द्वारा जारी संस्वीकृति के निबंधनों और शर्तो में अनुबंधित था कि संस्थाएं जिनको अनुदान निर्मुक्त किए गए थे, जाति, समुदाय और धर्म आदि पर आधारित किसी पक्षपात के बिना, संबंधित क्षेत्र में रहने वाले सभी समुदायों के लिए खुले होने चाहिए। यह भी प्रावधान किया गया था कि सहायता अनुदान सामान्यत: किसी धार्मिक संस्थाओं या पूजा के स्थानों के लिए अनुमत्य नहीं होने चाहिए।

14 संस्थाओं, जिन्हें 2007-2012 ***(परिशिष्ट 3.5)*** के दौरान ₹ 5.17 करोड़ के अनुदान निर्मुक्त किए गए थे, द्वारा प्रस्तुत दस्तावेजों की नमूना-जांच ने प्रकट किया कि इन संस्थाओं ने नमूना-जांच किए गए डी.सी. कार्यालयों में अनुदान आहरण के समय अपने संविधान/ज्ञापन पत्र/संस्था के नियम प्रस्तुत नहीं किए थे। डी.सी. कार्यालय ने भी अनुदानों की निर्मुक्ति से पहले इन दस्तावेजों की मांग नहीं की थी। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा संस्थाओं के भौतिक सत्यापन के दौरान यह देखा गया कि ये संस्थाएं जाति/धर्म के आधार पर संस्थापित की गई थी क्योंकि इन संस्थाओं की प्रारंभिक सदस्यता एक विशेष जाति/धर्म के सदस्यों तक प्रतिबंधित थी जो नीति मार्गनिर्देशों की भावना के विरूद्ध था। इस प्रकार, इन संस्थाओं को अनुदानों की निर्मुक्ति अनियमित थी।

3.1.5.2 अनुदानों की अनियमित/अनुपयोगिता

(ए) अनुदानों से अनियमित व्यय

अभीष्ट प्रयोजनों के लिए अनुदानों की सही उपयोगिता सुनिश्चित करने के लिए डी.पी.डी. और डी.डी. ओ. के पास कोई यंत्रावली नहीं थी। 23 मामलों में भौतिक सत्यापन ने प्रकट किया कि ***परिशिष्ट 3.6*** में दिए विवरण के अनुसार ₹ 1.62 करोड़ के अनुदान अनियमित रूप से उन कार्यों से भिन्न कार्यों पर प्रयुक्त किए गए जिनके लिए ये अनुदान स्वीकृत किए गए थे जो नीति मार्गनिर्देशों के अनुच्छेद 6 के प्रावधानों के विरूद्ध था। उल्लिखित मामलों के फोटोग्राफ उदाहरणों के रूप में दिए गए हैं:

निधियों को तहखाना की बजाय टाइल के फर्श के लिए प्रयुक्त किया गया (परिशिष्ट 3.6 की क्रम संख्या 21 पर गुरू रविदास भवन सैक्टर–15, पंचकूला) (फोटो दिनांक 4 मई 2012)	निधियां मिनी आडिटोरियम की बजाय कमरों के निर्माण में प्रयुक्त की गई (महाराजा अग्रसेन गर्ल्ज सीनियर सैकेण्डरी स्कूल जींद (परिशिष्ट 3.6 की क्रम संख्या 14 पर) (फोटो दिनांक 18 मई 2012)	पुलिस द्वारा जब्त वस्तुओं के भंडारण के लिए प्रयुक्त की जा रही थी (महिला कल्याण ट्रस्ट कलानौर–रोहतक परिशिष्ट 3.6 की क्रम संख्या 5 पर) (फोटो दिनांक 25 अप्रैल 2012)

(बी) लाभग्राहियों द्वारा अनुदान की अनुपयोगिता

लेखापरीक्षा के दौरान, यह देखा गया कि 12 मामलों में जहां ₹ 1.60 करोड़ ***(परिशिष्ट 3.7)*** की राशि के 16 अनुदान जून 2008 से फरवरी 2012 के मध्य अवधि के दौरान निर्मुक्त किए गए थे, अनुदान लाभग्राहियों के पास पूर्ण रूप से या आंशिक रूप से अप्रयुक्त पड़े थे (दिसंबर 2012)। परिणामस्वरूप, समुदाय अभीष्ट लाभों से वंचित रहा। कुछ मामलों के छायाचित्र उदाहरण के लिए दिए गए हैं:

परिशिष्ट 3.7 की क्रम संख्या 7 पर अंबेडकर भवन सैक्टर–12, पंचकूला (दिनांक 04 मई 2012)	खाजाखेड़ा सेवा समिति ट्रस्ट, खाजाखेड़ा, सिरसा द्वारा (₹ 7 लाख) अनुदान से निर्मित कक्ष परिशिष्ट 3.7 की क्रम संख्या 8 पर (दिनांक 14 जून 2012)	गीता भवन, कहानौर रोहतक के प्रथम तल पर अनुदान (₹ 5.00 लाख) से निर्मित कक्ष परिशिष्ट 3.7 की क्रम संख्या 5 पर (दिनांक 25 अप्रैल 2012)

(सी) सरकारी लेखे से बाहर से निधियों का अवरोधन और ब्याज की हानि

पी.एफ.आर., वॉल्यूम-1 के नियम 2.10 (ख) (5) प्रावधान करता है कि कोषालय से धन तब तक आहरित नहीं किया जाना चाहिए जब तक यह तत्काल संवितरण के लिए आवश्यक न हो।

नमूना-जांच के दौरान, यह देखा गया कि आठ जिलों में 30 कार्यकारी एजेंन्सियों ने ₹ 6.05 करोड़ बचत/चालू बैक खातों में रखे ***(परिशिष्ट 3.8)***। इनमें से, 23 कार्यकारी एजेंन्सियों ने बचत बैंक खातों पर ₹ 37.84 लाख का ब्याज अर्जित किया और सात[3] कार्यकारी एजेंन्सियां चालू खातों का परिचालन कर रही थी परिणामस्वरूप मार्च 2012 तक ₹ 23 लाख तक ब्याज की हानि हुई। अप्रयुक्त राशि का सरकारी खातों में अप्रर्त्पण अनियमित और नियमों के प्रावधानों के विरूद्ध था।

यह इंगित किए जाने पर (मार्च 2012), एस.डी.ओ. (सिविल) फरीदाबाद ने मार्च 2012 में ₹ 5.05 लाख का ब्याज सरकारी खाते में जमा करवा दिया। ₹ 11.45 लाख की राशि के 13 असंवितरित अनुदान डी.सी. फरीदाबाद को, सरकारी खातों में जमा करवाने के लिए प्रत्यर्पित कर दिए (मार्च/अप्रैल 2012)।

प्रधान सचिव ने अभ्युक्ति स्वीकार करते समय बताया (नवंबर 2012) कि अक्तूबर 2012 से अनुदान के संवितरण के लिए एक नई प्रक्रिया शुरू की गई थी जिसने प्रावधान किया कि निधियां सीधे लाभग्राहियों को जारी की जाएंगी और संबंधित डी.सीज को अवरोधन के कारणों की जांच करने हेतु निर्देश भी दिए गए थे। अंतिम परिणाम अभी प्रतीक्षित था (दिसंबर 2012)।

3.1.6 मॉनीटरिंग और आंतरिक नियंत्रण

विकास और पंचायत विभाग, ऐच्छिक अनुदानों के आहरण, संवितरण और विनियमन के लिए नीति प्रतिपादित करने हेतु उत्तरदायी था। अनुदानों की सही उपयोगिता सुनिश्चित करने और यह सुनिश्चित करने के लिए कि लेखापरीक्षा प्रक्रिया के अनुसार लाभग्राहियों द्वारा सही लेखे अनुरक्षित किए गए थे, डी.डी.ओ. के रूप में सभी डी.सीज और अवर सचिव (सामान्य) द्वारा पी.एफ.आर. में निर्धारित प्रावधान अनुसरित किए जाने अपेक्षित थे। इन पदाधिकारियों द्वारा कर्त्तव्यों के अनिष्पादन के कारण निम्न अनियमितताएं देखी गई:

(ए) उपयोगिता प्रमाणपत्रों का अप्रस्तुतिकरण

नीति मार्ग निर्देशों के अनुच्छेद 6 के अनुसार डी.सीज को यह सुनिश्चित करना था कि अनुदान उस प्रयोजन के लिए सही ढंग से प्रयुक्त किया गया था जिसके लिए यह दिया गया था तथा लेखापरीक्षा प्रक्रिया के अनुसार सही लेखे अनुरक्षित किए जाते हैं।

---

[3] (i) डी.सी. कुरूक्षेत्र, (ii) बी.डी.पी.ओ., पेहवा (iii) बी.डी.पी.ओ. शाहबाद, (iv) एस.डी.ओ. (सिविल), गुड़गांव, (v) बी.डी.पी.ओ., कलानौर (vi) एस.डी.ओ. (सिविल), रोहतक तथा (vii) एस.डी.ओ. (सिविल), जगाधरी।

लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि ₹ 77.21 करोड़ ***(परिशिष्ट 3.9)*** के अनुदान से आवेष्टित 3,684 मामलों में से 3,295 मामलों (89 प्रतिशत) के संबंध में उपयोगिता प्रमाणपत्र न तो लाभग्राहियों द्वारा प्रस्तुत किए गए थे न ही लाभग्राहियों से उन्हें प्राप्त करने हेतु विभाग द्वारा प्रयत्न किए गए।

(बी) आवेदकों के अभिलेखों का अननुरक्षण

स्कीम पात्र व्यक्तियों और संस्थाओं को सहायता प्रदान करने हेतु प्रावधान करती है। उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अनुदानों से सहायता हेतु आवेदन पत्रों की प्राप्ति और संवीक्षा करने के लिए एक सही प्रक्रिया स्वयं स्कीम में निर्धारित की जानी अपेक्षित थी।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि ऐच्छिक अनुदान की संस्वीकृति को शासित नियम आवेदनों की प्राप्ति तथा उनकी संवीक्षा से संबंधित अभिलेखों के अनुरक्षण के बारे में वर्णन नहीं करता है, जिसके आधार पर आवेदन स्वीकृत तथा अस्वीकृत हेतु विचार किए गए हैं।

3.1.7 अभिलेखों/फाईलों की अप्रस्तुति

80[4] मामलों में ₹ 4.46 करोड़ के अनुदानों के आबंटन, निर्मुक्ति और उपयोगिता से संबंधित अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए। अतः, अभीष्ट प्रयोजनों पर सरकारी धन की परिशुद्धता, यथार्थता तथा सही उपयोगिता की लेखापरीक्षा में जांच नहीं की जा सकी।

प्रधान सचिव ने बताया (नवंबर 2012) कि सभी डी.सीज को लेखापरीक्षा के लिए अभिलेख प्रस्तुत करने के लिए निदेश दिए गए हैं। अंतिम परिणाम प्रतीक्षित था (दिसंबर 2012)।

3.1.8 निष्कर्ष

ऐच्छिक अनुदान की संस्वीकृति तथा उनके अभिलेखों के अनुरक्षण को शासित करने वाले विद्यमान नियम तथा विनियमन सुनिश्चित करने हेतु पर्याप्त आधार नहीं देते हैं जैसा कि क्या अनुदान केवल पात्र मामलों को स्वीकृत किए गए हैं, संस्वीकृत अनुदान प्रयोजनों, जिनके लिए प्रदान किए गए थे, हेतु प्रयुक्त किए गए हैं तथा धन व्यय करने के प्रमाण भी कम थे।

---

[4] अवर सचिव (सामान्य): (15 मामले: 058 करोड़); एस.डी.ओ. (सिविल), रोहतक: (65 मामले: ₹ 3.88 करोड़)।

नगर एवं ग्राम आयोजना, पुलिस, शहरी स्थानीय निकाय, राजस्व, जन स्वास्थ्य, पंचायत तथा विकास एवं विद्युत विभाग

3.2 अवैध कालोनियों की वृद्धि

3.2.1 प्रस्तावना

हरियाणा सरकार ने, राज्य में नगरों के इर्द-गिर्द अथवा कुयोजनागत एवं अव्यवस्थित शहरीकरण रोकने हेतु भूमि का प्रयोग विनियमित करने हेतु हरियाणा विकास तथा शहरी क्षेत्रों के विनियमन अधिनियम, 1975 (एच.डी.आर.यू.ए. अधिनियम) अधिनियमित किया। यह प्रावधान करता है कि एक प्रोपर्टी डीलर सहित कोई व्यक्ति, कालोनी में प्लाट्स हस्तान्तरित अथवा हस्तान्तरण हेतु समझौता अथवा उसके संबंध में विज्ञापन अथवा कोई राशि प्राप्त नहीं करेगा अथवा किसी कालोनी में, जिसके संबंध में अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत लाइसेंस प्राप्त नहीं किया था, कोई भवन प्रतिष्ठापित अर्थात् पुनः प्रतिष्ठापित नहीं करेगा। आगे, नगरों का योजनागत विकास तथा वृद्धि सुनिश्चित करने तथा अव्यवस्थित निर्माण रोकने के लिए, पंजाब अनुसूची सड़कों तथा अविनियमित विकास के नियंत्रित क्षेत्र प्रतिबंध अधिनियम, 1963 की धारा 4 (1) नगरपालिका नगरों तथा अन्य महत्वपूर्ण क्षेत्रों के इर्द-गिर्द नियंत्रित क्षेत्र की घोषणा हेतु प्रावधान करता है। इन अधिनियमों तथा उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों का प्रबंध नगर तथा ग्राम आयोजना विभाग (टी.सी.पी.डी.) को सौंपा गया था।

शहरी विकास की प्रक्रिया में, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग, शहरी स्थानीय निकाय, राजस्व, जन स्वास्थ्य, पंचायत एवं विकास, पुलिस, विद्युत आपूर्ति करने वाली कंपनियों द्वारा अधिनियमों तथा नियमों के अननुपालन के कारण नियंत्रित क्षेत्रों में अनधिकृत कालोनियों का विकास हो रहा है, जो अनुवर्ती अनुच्छदों में प्रकट किए गए हैं।

3.2.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और उद्देश्य

महानिदेशक (डी.जी.), टी.सी.पी.डी. हरियाणा और 21 डी.टी.पीज में से आठ[5] जिला नगर आयोजक (डी.टी.पीज) के कार्यालय के अभिलेखों की नमूना-जांच विभिन्न विभागों द्वारा नियमों ओर विनियमों की अनुपालना सुनिश्चित करने के उद्देश्य के साथ जून से अक्तूबर 2012 के दौरान की गई। शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेख के अनुसार, 30 जून 2012 को राज्य में 1,320 अनधिकृत कालोनियां थी।

---

[5] (i) अंबाला, (ii) फतेहाबाद, (iii) गुड़गांव, (vi) झज्जर, (v) करनाल, (vi) कुरूक्षेत्र, (vii) पंचकूला तथा(viii) पानीपत।

सूचना, विभिन्न सरकारी एजेंसियों जैसे पंजीकरण प्राधिकारियों, उत्तर और दक्षिण हरियाणा बिजली वितरण निगम, पी.एच.ई. तथा पुलिस विभाग इत्यादि से भी एकत्रित की गई थी। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने यादृच्छिक रूप से चयनित नमूना–जांच किए गए आठ जिलों की डी.टी.पी. के कर्मचारियों के साथ 41 अनधिकृत कालोनियों में 1,281 परिवारों का सर्वेक्षण किया।

3.2.3 लेखापरीक्षा परिणाम

लेखापरीक्षा के दौरान ध्यान में आए विभिन्न विभागों/प्राधिकारियों द्वारा अधिनियमों एवं नियमों के महत्वपूर्ण उल्लंघन नीचे चर्चित हैं:

(ए) राजस्व विभाग

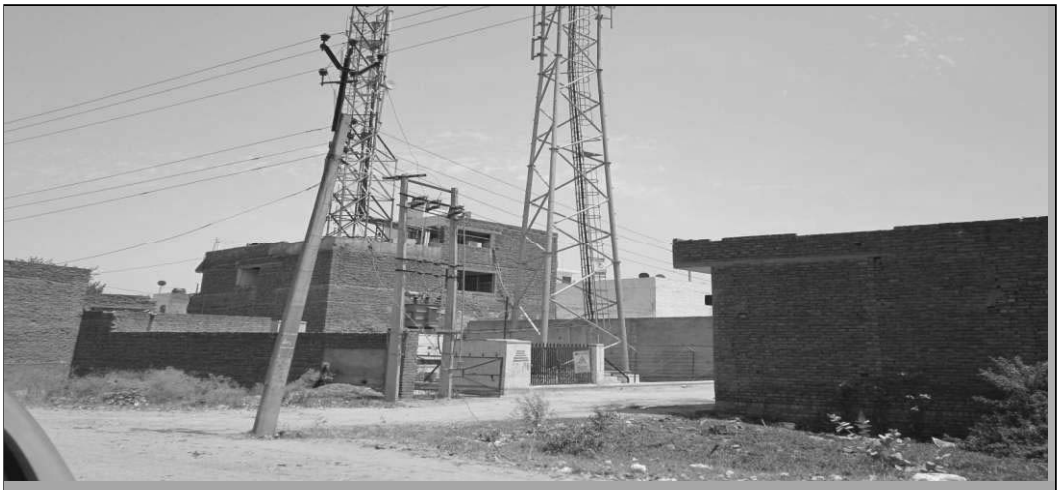
एच.डी.आर.यू.ए. के अधिनियम की धारा 7–ए प्रावधान करता है कि जहां भारतीय पंजीकरण अधिनियम, 1908 की धारा 17 के प्रावधानों के अंतर्गत कोई दस्तावेज पंजीकृत किया जाना अपेक्षित है बिक्री या लीज के द्वारा हस्तान्तरण हेतु अभिप्रेत किसी भी खाली भूमि जिसका क्षेत्र एक शहरी क्षेत्र में एक हैक्टेयर से कम हो जो सरकार द्वारा विशिष्ट रूप से समय–समय पर इस सैक्शन के प्रयोजन हेतु अधिसूचित किया जाए ऊपर कथित अधिनियम के अंतर्गत नियुक्त कोई भी पंजीकरण अधिकारी ऐसे किसी दस्तावेज का पंजीकरण नहीं करेगा जब तक हस्तांतरण करने वाला ऐसे पंजीकरण अधिकारी के समक्ष जारी एक अनापत्ति प्रमाणपत्र (एन.ओ.सी.) निदेशक ग्राम एवं नगर आयोजना या उसके द्वारा प्राधिकृत एक अधिकारी लिखित में उसकी तरफ से प्रस्तुत नहीं करता। सरकार ने भी निर्देश जारी किए (अप्रैल 2006) कि अनधिकृत कालोनियों की रोकथाम के लिए बिक्री विलेखों के पंजीकरण के समय एन.ओ.सी. अनिवार्य था। तथापि, 41 अनधिकृत कालोनियों में कुल 1,281 परिवारों के लाभग्राही सर्वेक्षण के दौरान यह देखा गया कि इन अनधिकृत कालोनियों में प्लाट अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त किए बिना पंजीकृत किए गए थे।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर (अक्तूबर 2012) डी.जी., टी.सी.पी., ने बताया (नवंबर 2012) कि पंजीकरण प्राधिकारी अधिनियम के उपरोक्त प्रावधानों और सरकारी निर्देशों का अनुसरण सावधानी से नहीं कर रहे थे। तथापि, (अंबाला और गुड़गांव को छोड़कर) नमूना–जांच किए आठ जिलों में पंजीकरण प्राधिकारियों ने बताया (जून और जुलाई 2012) कि बिक्री विलेखों के पंजीकरण भारतीय पंजीकरण अधिनियम, 1908 के प्रावधानों के अनुसार किए जा रहे हैं। पंजीकरण प्राधिकारियों का उत्तर युक्तिसंगत नहीं था क्योंकि ऊपर उल्लिखित नियम के अंतर्गत एन.ओ.सी. अनिवार्य था। अपर मुख्य सचिव, राजस्व और आपदा प्रबंधन विभाग ने सूचित किया (नवंबर 2012) कि सभी पंजीकरण प्राधिकारियों को एच.डी.आर.यू.ए. अधिनियम की धारा 7–ए के प्रावधानों का अनुसरण करने हेतु निर्देश जारी किए गए थे (जनवरी 2011) जिसके विफल होने पर चूककर्ता अधिकारी के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही शुरू की जाएगी।

(बी) विद्युत आपूर्ति करने वाली कंपनियां

हरियाणा नगरपालिका अधिनियम, 1973 की धारा 203-एच. प्रावधान करती है कि प्रत्येक प्लाट स्वामी द्वारा नगर पालिका की सीमाओं के भीतर बिजली कनैक्शन की स्वीकृति/निर्मुक्ति के लिए आवेदन देने से पहले संबंधित नगर निगम/परिषद/समिति (एम.सी.) से एन.ओ.सी. प्राप्त किया जाना अपेक्षित है।

तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा 41 कालोनियों के 1,266 निवासियों (जिन्हें बिजली का कनैक्शन प्रदान किया गया है) के लाभग्राही सर्वेक्षण के दौरान अवलोकित किया गया कि उत्तर हरियाणा बिजली वितरण निगम (यू.एच.बी.वि.नि.) और दक्षिण हरियाणा बिजली वितरण निगम (डी..एच.बी.वि.नि.) द्वारा संबंधित एम.सीज से एन.ओ.सी. प्राप्त किए बिना इन कालोनियों के निवासियों को बिजली कनैक्शन प्रदान किए गए थे। एक ऐसी अनधिकृत कालोनी, जहां बिजली कनैक्शन दिए गए थे, की फोटो उदाहरण के लिए दी गई है।



अनधिकृत कालोनी में विद्युत कनैक्शन दर्शाने वाली, अर्जुन नगर, पानीपत की फोटो (13 जून 2012)

कार्यकारी अभियंता, यू.एच.बी.वी.एन. ने बताया (जून-जुलाई 2012) कि नीति के अनुसार, यू.एच.बी. वी.एन. सही संपति मालिक/दस्तावेजों के सत्यापन के बिना कनैक्शन निर्मुक्त नहीं करता परंतु उनके बिक्री परिपत्र संख्या यू/72/2007 दिनांक 19 अक्तूबर 2007 के अंतर्गत इन कालोनियों के आवासियों को नियमित घरेलू कनैक्शन निर्मुक्त करने हेतु निर्णय किया गया, क्योंकि आवासियों की बृहद् संख्या, वैध कनैक्शन प्राप्त करने में असमर्थ थे तथा आवासी अवैध कुंडी कनैक्शनों के माध्यम से बिजली बिजली प्राप्त कर रहे थे परिणामत: संभावित राजस्व की हानि हुई। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि परिपत्र में सम्मिलित निर्देश हरियाणा नगर अधिनियम, 1973 और उसके अंतर्गत जारी निर्देशों के प्रावधानों के विरूद्ध थे। डी.जी., टी.सी.पी. ने सूचित किया (नवंबर 2012) कि बिजली कंपनियों ने ऐसी अनधिकृत कालोनियों की वृद्धि हेतु उत्प्रेरक के रूप में कार्य किया था।

(सी) जन स्वास्थ्य एवं अभियांत्रिकी विभाग

नगर अधिनियम, 1973 की धारा 203 – एच प्रावधान करती है कि प्रत्येक प्लाट स्वामी द्वारा नगर पालिकाओं की सीमाओं के भीतर जलापूर्ति कनैक्शन की स्वीकृति/निर्मुक्ति के लिए आवेदन करने से पहले संबंधित एम.सीज से एन.ओ.सी. प्राप्त किया जाना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा द्वारा अनधिकृत कालोनियों के निवासियों के लाभग्राही सर्वेक्षण के दौरान यह देखा गया कि पी.एच.ई. विभाग ने, पानीपत स्थित गाबा कालोनी, (जैसा कि फोटो में दर्शाया गया) फतेहाबाद स्थित स्वामी नगर, हंस कालोनी और हरनाम सिंह कालोनी में, एम.सीज से एन.ओ.सी. प्राप्त किए बिना जलापूर्ति कनैक्शन प्रदान किए। लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किए जाने पर, कार्यकारी अभियन्ता, पी.एच.ई. मण्डल, फतेहाबाद ने सूचित किया (जून 2012) कि पानी बहुत अनिवार्य वस्तु होने के कारण जनहित में पानी के कनैक्शन निर्मुक्त किए गए थे।

गाबा कालोनी, पानीपत जहां अनधिकृत कालोनी में नियमित जल प्रदान किया गया है की फोटो (13 जून

अक्तूबर 2012 में आयोजित एग्जिट कांफ्रेंस में प्रधान सचिव, पी.एच.ई. विभाग ने बताया कि ये कालोनियां बहुत पुरानी थी और संबंधित गांव की भूमि में स्थित थी। उत्तर युक्तियुक्त नहीं था क्योंकि डी.टी.पीज, फतेहाबाद तथा पानीपत ने सूचित किया (अक्तूबर 2012) कि ये कालोनियां शहरी क्षेत्रों की सीमा में विद्यमान थी।

(डी) नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग

2004 में शहरी स्थानीय विकास द्वारा शाजरा[6] योजना पर किसी भी बाहरी सीमा को इंगित या सीमांकन किए बिना कुल 1054 अनधिकृत कालोनियां विनियमित की गई थी। विनियमित कालोनियों के सीमांकन की अनुपस्थिति में आस – पास के क्षेत्र भी अनधिकृत कालोनियों के रूप में विकसित हो गए। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि डी.जी., टी.सी.पी. द्वारा, विनियामक विभाग होने के नाते निकटवर्ती क्षेत्र से विनियमित कालोनियों की सीमाओं का सीमांकन अंकित करने के लिए निदेशक शहरी स्थानीय निकाय के परामर्श से एक प्रणाली विकसित की जानी अपेक्षित थी।

पंजाब अनुसूची सड़क तथा अधिकृत विकास का नियंत्रित क्षेत्र प्रतिबन्ध अधिनियम, 1963 की धारा 12 (3) तथा हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास तथा विनियमन अधिनियम, 1975 की धारा 10 (3) के प्रावधानों के अनुसार डी.टी.पीज द्वारा, दोषियों से अनधिकृत निर्माणों के गिराने पर किए गए व्यय

---

[6] शाजरा, भूमि के एक विशिष्ट टुकड़े का ग्राफीकल चित्र अथवा नक्शे से एक विशिष्ट खसरा अथवा एक ग्राम/सम्पदा की योजना है। यह, भूमि की सही स्थिति, निकटवर्ती अथवा इर्दगिर्द भूमियों के चिन्हीकरण के साथ, इंगित करने हेतु प्रयोग की जाती है।

वसूल किए जाने अपेक्षित हैं। लेखापरीक्षा ने, तथापि, अवलोकित किया कि अनधिकृत ढांचों के गिराने पर अप्रैल 2008 से मार्च 2012 के दौरान ₹ 56.50 लाख[7] का व्यय किया गया था जिसके विरूद्ध केवल डी.टी.पी., पानीपत द्वारा केवल ₹ 0.23 लाख वसूल किए गए थे।

डी.जी., टी.सी.पी. ने सूचित किया (नवंबर 2012) कि मार्च 2012 में आयोजित मासिक समीक्षा बैठक के दौरान, डी.टी.पीज को डिमोलिशन प्रभारों की वसूली हेतु निरंतर प्रयास करने हेतु निर्देश दिए गए थे। आगे सूचित किया गया कि वसूली को प्रभावित करने हेतु डी.टी.पीज द्वारा गंभीर प्रयत्न किए जा रहे थे तथा 2008-12 के दौरान, डिमोलिशन प्रभारों पर खर्च किए गए ₹ 1.03 करोड़ के व्यय के विरूद्ध, दोषियों से ₹ 0.03 करोड़ वसूल किए गए थे।

(ई) पुलिस विभाग

पंजाब अनुसूचित मार्गो और अनियमित विकास के नियंत्रित क्षेत्र प्रतिबंध अधिनियम 1963 की धारा 12-ए और हरियाणा विकास और शहरी क्षेत्रों का विनियमन अधिनियम 1975 की धारा 11-बी प्रावधान करते हैं कि इस अधिनियम के अंतर्गत किसी अपराध होने के संबंध में लिखित में निदेशक या अन्य प्राधिकृत अधिकारी को बिना किसी विलंब के सूचित करना, पुलिस अधिकारियों का कर्तव्य है। लेखापरीक्षा ने देखा कि पुलिस ने संबंधित डी.टी.पीज द्वारा दी गई क्रमशः दर्ज 46 और 60 शिकायतों के विरूद्ध झज्जर में केवल पांच और कुरूक्षेत्र में 55 एफ.आई.आरज दर्ज की (अप्रैल 2008 और मार्च 2012)। अन्य नमूना-जांच किए गए डी.टी.पीज द्वारा, एफ.आई.आरज दर्ज करने संबंधी ब्यौरा प्रदान नहीं किया गया। डी.जी, टी.सी.पी. ने उत्तर में सूचित किया था (जून 2012) कि एक भी ऐसा मामला नहीं था जहां पुलिस अधिकारियों ने एच.डी.आर.यू.ए. अधिनियम की धारा 11-बी के अंतर्गत अपनी शक्तियों का प्रयोग नहीं किया था। प्रधान सचिव (गृह) और पुलिस के महानिदेशक से उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2012)।

(एफ) पंचायत तथा विकास विभाग

चार एम.सीज और एक खंड विकास और पंचायत अधिकारी (बी.डी.पी.ओ.) ने तो नीचे **तालिका 2** में दिए विवरण के अनुसार इन अनधिकृत कालोनियों में ईट की गली का निर्माण, निकासी प्रणाली प्रदान करने पर ₹ 5.95 करोड़ का व्यय किया गया था:

तालिका 2: अनधिकृत कालोनियों में विकास कार्य पर किया गया व्यय

क्र.सं.	वर्ष	एम.सी./बी.डी.पी.ओ. का नाम	व्यय (₹ लाख में)
1	2005-10	एम.सी., बहादुरगढ़	34.67
2	2008-12	एम.सी., झज्जर	71.52
3	2008-12	एम.सी., अंबाला	430.70
4	2008-12	बी.डी.पी.ओ. फतेहाबाद	54.64
5	2010-11	एम.सी., पानीपत	3.94
योग			**595.47**

(स्रोतः संबंधित एस.सीज व बी.डी.पी.ओ. द्वारा दी गई सूचना)

[7] अंबाला ₹ 5.61 लाख, फतेहाबाद ₹ 2.79 लाख, गुड़गांव ₹ 16.40 लाख, झज्जर ₹ आठ लाख, करनाल ₹ पांच लाख, कुरूक्षेत्र ₹ 8.65 लाख, पंचकूला ₹ 3.05 लाख तथा पानीपत ₹ सात लाख।

एग्जिट कांफ्रेंस (अक्तूबर 2012) में प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग ने कहा कि ये कालोनियां 10 वार्डो से समायुक्त ग्राम पंचायत, मटाना का भाग थी। वार्ड संख्या सात से दस कालोनी के हिस्से थे और इन कालोनियों के निवासी मटाना गांव के वोटर थे। विकास कार्यो के लिए किया गया व्यय पंचायत निधि तथा सरकार की अन्य स्कीमों से विपथित किया गया था। उत्तर डी.टी.पी. फतेहाबाद के विचारों से सामंजस्य में नहीं था क्योंकि उसने सूचित किया (अक्तूबर 2012) कि इन कालोनियों के स्थल शहरी क्षेत्र के साथ-साथ फतेहाबाद शहर के नियंत्रित क्षेत्र की सीमा के भीतर विद्यमान थे और ये अनधिकृत थी। वित्तायुक्त तथा सचिव, शहरी स्थानीय निकाय विभाग से उत्तर प्रतिक्षित था (दिसंबर 2012)।

ये बिंदु महानिदेशक, नगर और ग्राम आयोजना विभाग को अक्तूबर 2012 में संदर्भित किए गए थे जिसने अनधिकृत निर्माण समस्या को कम करने में विभिन्न विभागों द्वारा की गई चूकों को स्वीकार किया (नवंबर 2012)। लेखापरीक्षा अवलोकन करता है कि क्योंकि विकास और हरियाणा शहरी क्षेत्र का विनियमन अधिनियम 1975 के कार्यान्वयन का पूरा उत्तरदायित्व नगर और ग्राम आयोजना विभाग के साथ पड़ता है और इन्हें अधिनियमों के अंतर्गत समन्वित तरीके से अपने कर्तव्य पूरे करने के लिए अन्य विभागों को शामिल करने के लिए यंत्रावली विकसित करनी चाहिए।

3.2.4 निष्कर्ष

कस्बों/शहरों के चारों तरफ अनधिकृत कालोनियों का अत्यवस्थित विकास था। विभिन्न विभागों द्वारा अनधिकृत कालोनियों को नियंत्रित करने के लिए अधिनियमों तथा नियमों में वर्तमान प्रावधानों को लागू नहीं किया जा रहा था क्योंकि भूमि की सेल डीड की टी.सी.पी.डी./एम.सी. से रजिस्टर किया जा रहा था। पुलिस विभाग ने भी अनधिकृत कालोनियों के अत्यवस्थित विकास को रोकने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की थी जैसा कि नियमों में प्रावधान था।

3.2.5 अनुशंसाएं

सरकार विचार कर सकती है:

- अनधिकृत कालोनियों की वृद्धि को रोकने तथा भूमि के योजनागत विकास तथा राज्य के शहरीकरण हेतु सभी संबंधित विभागों द्वारा एच.डी.आर.यू.ए. अधिनियम, 1975 के प्रावधानों तथा समन्वित तरीके से नियमों और निर्देशों की कठोर अनुपालना सुनिश्चित करना।

सामाजिक न्याय और सशक्तिकरण विभाग

3.3 वृद्धावस्था सम्मान भत्ता स्कीम

3.3.1 प्रस्तावना

वृद्ध व्यक्ति, जो अपने स्रोतों से स्वयं को संपोषित करने में असमर्थ है और वित्तीय सहायता की आवश्यकता में हैं, को सामाजिक सुरक्षा प्रदान करने के लिए हरियाणा सरकार ने नवंबर 1966 से वृद्धावस्था पैंशन स्कीम कार्यान्वित की। जुलाई 1991 से, पात्रता आयु मापदंड 65 वर्ष से कम करके 60 वर्ष तक कर स्कीम को उदार बना दिया गया और सभी साधनों से आय ₹ 50,000 प्रतिवर्ष (29 नवंबर 2005 से जो 22 मार्च 2012 से दो लाख तक संशोधित कर दी गई) निश्चित की गई थी। 2009 में स्कीम का दुबारा नाम 'वृद्धावस्था सम्मान भत्ता' रखा गया। लाभग्राहियों की पात्रता की संवीक्षा के लिए ग्रामीण[8] और शहरी[9] क्षेत्रों के साथ-साथ जिला स्तर[10] में पृथक समितियां के संघटन हेतु स्कीम में प्रावधान है। ग्रामीण क्षेत्र में पात्रता की संवीक्षा गांव/खंड में और शहरी क्षेत्र में नगरपालिका के प्रभारी के परामर्श से जिला समाज कल्याण अधिकारी द्वारा निश्चित किए स्थल पर की जानी थी। आवेदन पत्रों की संवीक्षा ग्रामीण क्षेत्रों के लिए गांव के लंबरदार और अन्य माननीय व्यक्तियों और शहरी क्षेत्रों के लिए नगर आयुक्त और अन्य माननीय व्यक्तियों की उपस्थिति में की जानी थी।

स्कीम के अंतर्गत 1 जुलाई 1991 से ₹ 100, 1 नवंबर 1999 से ₹ 200, 1 नवंबर 2004 से ₹ 300 तथा 1 मार्च 2009 से ₹ 500 की मासिक पैंशन का पात्र व्यक्तियों को भुगतान किया गया। इसके अतिरिक्त, जो लाभग्राही यह भत्ता 1 मार्च 2009 को पिछले 10 वर्षों से प्राप्त कर रहे थे, ₹ 700 के मासिक भत्ते के लिए पात्र थे और जो ₹ 500 की दर पर भत्ता ले रहे थे एक वर्ष पूर्ण होने पर ₹ 50 प्रतिवर्ष की वृद्धि के लिए पात्र थे।

ग्रामीण और शहरी क्षेत्रों में वृद्धावस्था सम्मान भत्ते की स्वीकृति के लिए व्यक्तियों की पात्रता की संवीक्षा हेतु पृथक समितियां संघटित की गई थी। समितियों द्वारा भत्ता प्राप्त करने के इच्छुक व्यक्तियों को आवेदन पत्र फार्म उपलब्ध करवाने और उन्हें आवेदन पत्र फार्म भरना सिखाना अपेक्षित था। समिति को भत्ते की स्वीकृति के लिए आवेदक की पात्रता के सत्यापन के लिए

---

8 ग्रामीण क्षेत्र की समिति में जिला समाज कल्याण अधिकारी अथवा उनके प्रतिनिधि परिमंडल राजस्व अधिकारी तथा स्वास्थ्य विभाग के चिकित्सा अधिकारी शामिल होंगे।

9 शहरी क्षेत्र में, समिति में नगर पालिका के प्रभारी अधिकारी अथवा कार्यकारी अधिकारी अथवा नगर पालिका के सचिव, जिला समाज कल्याण अधिकारी अथवा उनके प्रतिनिधि तथा स्वास्थ्य विभाग के चिकित्सा अधिकारी शामिल होंगे।

10 जिला स्तर की समिति में सदस्य के रूप में मुख्य चिकित्सा अधिकारी, सदस्य के रूप में जिला समाज कल्याण अधिकारी तथा चेयरमैन के रूप में उपायुक्त शामिल होंगे।

प्रत्येक आवेदन पत्र की अति सावधान संवीक्षा करनी थी और इस प्रयोजन के लिए सभी उपलब्ध मौखिक और प्रलेख प्रमाण का ध्यान रखना था। एक आवेदक की पात्रता के बारे में राय बनाने में समिति द्वारा क्षेत्र के माननीय व्यक्तियों और आवेदक के पड़ोसियों द्वारा दी गई सूचना को भी देय महत्व दिया जाना था। जिला स्तर समिति द्वारा उन मामलों की जांच और निर्णय किया जाना अपेक्षित था जहां के लिए ग्रामीण तथा शहरी समितियां सुस्पष्ट अनुशंसाएं बनाने में योग्य नहीं थी।

3.3.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं उद्देश्य

स्कीम में प्रावधान के अनुसार पहचान, भत्तों के आहरण और संवितरण से संबंधित प्रावधानों के कार्यान्वन में विभाग की प्रभावशीलता को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से 2007 – 2012 की अवधि के लिए महानिदेशक, सामाजिक न्याय और सशक्तिकरण विभाग और 21 जिला समाज कल्याण अधिकारियों (डी.एम.डब्ल्यू.ओज) में से आठ[11] के कार्यालय के अभिलेखों की सितंबर 2011 और जुलाई 2012 के बीच नमूना – जांच की गई।

3.3.3 वित्तीय प्रबंध

लाभग्राहियों को ₹ 3,667.38 करोड़ के बजट प्रावधान के विरूद्ध ₹ 3,484.68 करोड़ की राशि का वृद्धावस्था सम्मान भत्ता 2007 – 12 के दौरान संवितरित किया गया जैसे कि **तालिका 3** में वर्णित है:

तालिका 3: 2007 – 12 के दौरान बजट प्रावधान और भुगतान किए गए वास्तविक भत्तों के विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लाभग्राहियों की संख्या	बजट अनुमान	भुगतान किए गए भत्ते की राशि
2007-08	9,95,028	371.07	366.68
2008-09	11,25,372	380.49	408.22
2009-10	12,50,349	924.08	902.79
2010-11	13,86,207	909.69	899.15
2011-12	13,22,569	1,082.05	907.84
कुल		**3,667.38**	**3,484.68**

(स्रोतः निदेशालय कार्यालय में अनुरक्षित भौतिक और वित्तीय प्रगति रिपोर्टों से संकलित)

3.3.4 लेखापरीक्षा विस्तार एवं प्रणाली

आठ चयनित जिलों में डी.एस.डब्ल्यू.ओज के कार्यालय में लाभग्राहियों की पहचान, लाभग्राहियों को वृद्धावस्था सम्मान भत्ते के आहरण और संवितरण के अभिलेखों के अलावा लेखापरीक्षा दल छः चुने हुए जिलों के 71[12] गांवों में गए और स्कीम के कार्यान्वन को देखने के लिए संबंधित गांवों के 1,159[13] लाभग्राहियों और सरपंचों का सर्वेक्षण किया तथा 71 गांवों से लाभग्राहियों से विभिन्न प्राचलिकों पर फीडबैक प्राप्त करने हेतु प्रश्नावलियों के रूप में प्राप्त किया गया।

---

[11] (i) अंबाला, (ii) हिसार, (iii) गुड़गांव, (iv) कैथल, (v) पंचकुला, (vi) रेवाड़ी, (vii) रोहतक तथा (viii) यमुनानगर।

[12] (i) अंबाला: 22, (ii) गुड़गांव: 9, (iii) हिसार: 10, (iv) कैथल: 12, (v) पंचकुला: 7, तथा (vi) यमुनानगर: 11

[13] (i) अंबाला: 412, (ii) गुड़गांव: 160, (iii) पंचकूला: 88, (iv) हिसार: 110, (v) कैथल: 241 तथा (vi) यमुनानगर: 148

3.3.5 लेखापरीक्षा परिणाम

3.3.5.1 वृद्धावस्था सम्मान भत्ते का अपात्र व्यक्तियों को सवितरण

स्कीम के प्रावधानों कें अनुसार, वृद्धावस्था सम्मान भत्ता उस व्यक्ति को देना अपेक्षित है जो राज्य का अधिवासी है और 60 वर्ष या इससे अधिक पूर्ण कर चुका है। अभिलेखों की नमूना-जांच से प्रकट हुआ कि स्कीम के अंतर्गत भत्ता स्वीकार करने के लिए लिए लाभग्राहियों की पहचान स्कीम के अंतर्गत निर्धारित प्रक्रिया के अनुरूप नहीं की गई थी और भत्ते उन्हें अनुमत किए गए थे जो राज्य के निवासी नहीं थे या जिन्होंने 60 वर्ष की आयु पूर्ण नहीं की थी और लाभों के पात्र नहीं थे। अपात्र लोगों द्वारा भत्ते प्राप्त करने संबंधी काफी संख्या में शिकायतें थी। अत: लाभग्राहियों का पुन: सत्यापन विभाग द्वारा नवंबर 2011 और जनवरी 2012 की अवधि के दौरान करवाया गया। पुन: सत्यापन के दौरान 12,176 अपात्र लाभग्राही जो 60 वर्ष की आयु से नीचे थे या राज्य के निवासी नहीं थे, पहचाने गए। जुलाई 1994 और मार्च 2012 की सीमा के बीच अवधि के दौरान ₹ 15.72 करोड़ की राशि का वृद्धावस्था सम्मान भत्ते का भुगतान इन अपात्र लाभग्राहियों को किया गया ***(परिशिष्ट 3.10)***। यह इंगित करता है कि प्रथम सर्वेक्षण के समय लाभग्राहियों की पहचान स्कीम के अंतर्गत उपयुक्त तरीके से नहीं की गई थी।

इन अपात्र लाभग्राहियों को भत्ते का भुगतान इन समितियों की अनुशंसाओं के बाद बंद कर दिया गया (नवंबर 2011 और मार्च 2012 के बीच) परंतु 12,176 अपात्र लाभग्राहियों को भुगतान किया गया ₹ 15.72 करोड़ का वृद्धावस्था सम्मान भत्ता विभाग द्वारा अंबाला जिले के अतिरिक्त वापिस नहीं लिया गया, जहां जनवरी और जून 2012 के बीच लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने के बाद ₹ 25.87 लाख में से ₹ 0.39 लाख की राशि की वसूली कर ली गई थी।

26 जुलाई 2012 को आयोजित बैठक के दौरान, महानिदेशक, सामाजिक न्याय और सशक्तिकरण विभाग ने कहा कि राशि को वसूल करने के प्रयत्न किए जा रहे हैं। मामले की अंतिम कार्यवाही प्रतिक्षित थे (दिसंबर 2012)।

3.3.5.2 उन व्यक्तियों को भत्तों का सवितरण जो अन्य स्कीमों के अंतर्गत भी पैंशन प्राप्त कर रहे थे

स्कीम के मार्ग निर्देशों के अनुसार सरकारी और स्थानीय/सांविधिक निकाय और सरकारी या स्थानीय/सांविधिक निकाय द्वारा बड़ी मात्रा में वित्तपोषित कोई भी संस्था से पैंशन प्राप्त करने वाले व्यक्ति जिसमें संचित कमाई से प्राप्त या अर्जित आय सम्मिलित है, और भविष्य निधि खाते या अन्य स्रोतों जिसमें वाणिज्यिक बैक, वित्तीय संस्थान या बीमा कंपनियां सम्मिलित हैं, से वार्षिकी प्राप्त करने व्यक्ति वृद्धावस्था सम्मान भत्ते के लिए पात्र नहीं है। अभिलेखों की नमूना-जांच से प्रकट हुआ कि पिंजौर नगर (जिला पंचकूला) के 281 व्यक्तियों, जो पहले ही अन्य स्कीमों के अंतर्गत पैंशन के लाभ प्राप्त कर रहे थे को फरवरी 1999 से नवंबर 2011 के दौरान वृद्धावस्था सम्मान भत्ते का भुगतान किया गया जबकि वे सरकारी नौकरी/स्वायत निकायों से सेवानिवृत हो गए थे। इन अपात्र व्यक्तियों को ₹ 71.68 लाख की राशि का भुगतान किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर (मार्च 2012), डी.एस.डब्ल्यू.ओ., पंचकूला ने सूचित किया (मार्च 2012) कि दिसंबर 2011 से इन व्यक्तियों को वृद्धावस्था सम्मान भत्ता रोक दिया गया था। परंतु इन अपात्र व्यक्तियों

से राशि को वसूल करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई थी (दिसंबर 2012)।

3.3.5.3 वृद्धावस्था सम्मान भत्ता का अस्वीकार्य भुगतान

स्कीम में प्रावधान है कि वह व्यक्ति वृद्धावस्था सम्मान भत्ते के लिए पात्र नहीं है जिसकी उसके पति/पत्नी के साथ सभी साधनों से आय ₹ 50,000/- प्रतिवर्ष (मार्च 2012 से ₹ 2 लाख) से अधिक होती है। गांव के लाभग्राहियों और सरपंचों द्वारा दिए गए फीडबैक की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि अंबाला, गुड़गांव, हिसार और नारनौल जिले के 128[14] लाभग्राही जिनके पति/पत्नी सरकारी बोर्ड/निगम से सेवानिवृत थे को स्कीम के प्रावधानों के उल्लंघन में ₹ 29.66[15] लाख की राशि के वृद्धावस्था सम्मान भत्ते का भुगतान किया गया। महानिदेशक ने बताया (जुलाई 2012) कि सारी राशि वसूल कर ली जाएगी। मामले का अंतिम परिणाम जनवरी 2013 तक प्रतीक्षित था।

उपरोक्त विसंगतियों ने इंगित किया कि स्कीम के अंतर्गत लाभग्राहियों के पहचान की प्रक्रिया दोषपूर्ण थी और पात्र व्यक्तियों का पता लगाने के लिए उचित रूप से सर्वेक्षण नहीं किया गया।

3.3.5.4 आवेदकों के डाटा का अनुरक्षण न किया जाना

स्कीम के मार्गनिदेर्शो के अंतर्गत जैसा कि अपेक्षित था भत्तों को प्राप्त करने हेतु आवेदन पत्रों को प्राप्त करने और संवीक्षा करने के लिए, विभिन्न स्तरों पर समितियां संघटित की गई थी। तथापि, आवेदकों के अभिलेख तथा इन कमेटियों की कार्यवाहियां अनुरक्षित नहीं थी। परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा आवेदकों की प्रमाणिकता तथा आवेदन पत्रों की संवीक्षा और लाभग्राहियों के चयन के लिए अपनाई गई प्रणाली को सत्यापित नहीं किया जा सका।

3.3.5 निष्कर्ष

वृद्धावस्था सम्मान भत्ता के भुगतान हेतु लाभग्राहियों के पहचान के लिए निर्धारित कार्य विधि का पालन न करने के परिणामस्वरूप अपात्र व्यक्तियों को भत्ते का भुगतान किया गया। लाभग्राहियों के चुनाव के लिए चयनित कमेटियों की कार्यविधियों के अभिलेख भी अनुरक्षित नहीं किए गए थे।

3.3.6 अनुशंसाएं

राज्य सरकार विचार कर सकता है:

- अपात्र लाभग्राहियों के शामिल होने के परिहार के लिए मार्ग निर्देशों में निर्धारित प्रक्रिया का दृढ़ता से अनुसरण करके लाभग्राहियों की पहचान की प्रक्रिया को कारगार बनाया जाए; तथा
- लाभग्राहियों की सूचियों की समीक्षा और अद्यतन नियमित रूप से किया जाए।

---

[14] अंबाला: 96; गुड़गांव: 14; हिसार: 04 तथा नारनौल: 14

[15] अंबाला: ₹ 22.14 लाख; गुड़गांव: ₹ 1.99 लाख; हिसार: ₹ 0.22 लाख तथा नारनौल: ₹ 5.31 लाख।

गृह विभाग

3.4 पेरोल/फरलो पर रिहा कैदी

3.4.1 प्रस्तावना

हरियाणा उत्तम आचरण कैदी (अस्थाई रिहाई) अधिनियम, 1988 में जिला मैजिस्ट्रेट या इस हेतु नियुक्त अन्य किसी अधिकारी के परामर्श से पेरोल[16]/फरलो[17] पर उनके उत्तम आचरण के लिए एक विशिष्ट अवधि के लिए विशिष्ट शर्तों पर प्रातिभू बांड के निष्पादन पर, उनकी गतिविधियों पर नजर रखने के लिए पुलिस को सूचना के साथ, कैदियों की अस्थाई रिहाई के लिए प्रावधान है। पेरोल/फरलो पर रिहा कैदियों का संबंधित जेल, जहां उन्हें रिहा किया गया था में वापिस उपस्थित होना अपेक्षित है। जो कैदी वापिस रिपोर्ट करने की देय तिथि के बाद 10 दिनों के भीतर वापिस उपस्थित नहीं होता, किसी वारंट के बिना पुलिस अधिकारी या जेल अधिकारी द्वारा बंदी बनाया जा सकता है और श्योरिटी बांड की राशि भी जब्त की जा सकती है।

3.4.2 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और उद्देश्य

21 जिलों में से सात[18] महानिदेशक, जेल, हरियाणा, पुलिस अधीक्षक, उपायुक्त और जेल अधीक्षक के 2007 से 2011 तक की अवधि के अभिलेखों की नमूना-जांच, नियमों के प्रावधानों के कार्यान्वन में कमियों का पता लगाने के उद्देश्य के साथ मार्च-अप्रैल 2012 के दौरान की गई थी।

3.4.3 लेखापरीक्षा प्रणाली

संबंधित जेलों में अनुरक्षित पेरोल पर कैदियों की रिहाई से संबंधित अभिलेखों की नमूना-जांच की गई। विभाग के उत्तर जहां भी प्राप्त किए गए, लेखापरीक्षा अभियुक्तियों को अंतिम करते समय ध्यान में रखे गए और 18 सितंबर 2012 को आयोजित एग्जिट कांफ्रेंस में सरकार के अतिरिक्त मुख्य सचिव, गृह विभाग के साथ थी इन पर चर्चा की गई। एग्जिट कांफ्रेंस के परिणाम और विभाग के उत्तर उपयुक्त ढंग से अनुच्छेद में समाविष्ट किए गए हैं।

---

16 पेरोल कैदियों को अच्छे व्यवहार तथा निर्धारित समयावधि के लिए प्राधिकारियों को रिपोर्ट करने बारे एक सशर्त रिहाई है।

17 फरलो कैदी को प्रदान की गई अवकाश की अवधि है, सामान्यत: अच्छे व्यवहार के लिए इनाम के रूप में। यह अवधि जेल की सजा की कुल अवधि के प्रति गिनी जाती है।

18 (i) अंबाला, (ii) गुड़गांव, (iii) हिसार, (iv) जींद, (v) करनाल, (vi) रोहतक तथा (vii) सोनीपत।

3.4.4 लेखापरीक्षा परिणाम

3.4.4.1 अभी भी अनुपस्थित पेरोल/फरलो पर रिहा कैदी

कुल 18,496 कैदी श्योरिटी बांड प्राप्त करने के बाद पेरोल/फरलो पर अस्थाई तौर पर रिहा किए गए। इनमें से, **तालिका 4** में दिए विवरण के अनुसार अनुमत अवधि के भीतर 18,142 कैदी वापिस उपस्थित हुए।

तालिका 4: अभी भी अनुपस्थित पेरोल/फरलो पर रिहा कैदियों के विवरण (मार्च 2012)

वर्ष	रिहा किए गए कैदी	जिन कैदियों ने वापस रिपोर्ट किया	जिन कैदियों ने वापस रिपोर्ट नहीं किया
2007	3,397	3,347	50
2008	3,377	3,343	34
2009	3,588	3,508	80
2010	4,043	3,948	95
2011	4,091	3,996	95
कुल	**18,496**	**18,142**	**354**

(स्रोतः विभाग द्वारा आपूरित सूचना)

कैदियों का जेल-वार विवरण ***परिशिष्ट 3.11*** में दिया गया है। परिशिष्ट में दिए विवरणों ने इंगित किया कि उनके पेरोल/फरलो के बाद, जो देय तिथि को वापिस उपस्थित नहीं हुए, ऐसे कैदियों की संख्या करनाल के बाद, सिरसा के संबंध में, जो दूसरी जेलों से रिहा हुए, उनसे उच्चतर था।

तालिका 5 31 जुलाई 2012 को नमूना-जांच किए गए सात जिलों में पेरोल/फरलो पर रिहा कैदियों की स्थिति दर्शाती है।

तालिका 5: सात जिलों में पेरोल/फरलो पर रिहा कैदियों की स्थिति

वर्ष	कैदियों की संख्या			भागे हुए कैदियों की संख्या		अभी भी भागे हुए कैदियों की संख्या
	पेरोल पर रिहा	देय तारीख को वापस लौटे	देय तारीख को वापस नहीं लौटे	गिरफ्तार	आत्मसमपर्ण	
2007	2,408	2,369	39	18	2	19
2008	2,508	2,482	26	12	-	14
2009	2,535	2,471	64	44	2	18
2010	2,729	2,663	66	62	2	02
2011	2,901	2,830	71	54	2	15
कुल	**13,081**	**12,815**	**266**	**190**[19]	**8**	**68**

(स्रोतः विभाग द्वारा दी गई सूचना)

ऊपर के विवरण इंगित करते हैं कि 2007-11 के दौरान जेलों, में 266 कैदियों में से जिन्होंने देय तिथियों पर आत्मसमपर्ण नहीं किया, 190 कैदी बनाए गए और आठ कैदियों ने अपने आप आत्मसमपर्ण कर दिया। शेष 68 पेरोल पर रिहा कैदी अभी भी भागे हुए थे (दिसंबर 2012)।

[19] 16 कैदी फरवरी तथा जुलाई 2012 के मध्य गिरफ्तार किए गए थे।

3.4.4.2 एफ.आई.आर. दर्ज करने में विलंब

यह देखा गया कि 68 अपराधियों (जैसा तालिका 5 में इंगित किया गया है) में से 49 अपराधी जघन्य अपराधों में शामिल थे और उन्हें उम्र कैद की सजा दी गई थी। संबंधित जेलों के जेल अधीक्षकों ने स्थानीय स्टेशन हाऊस अधिकारियों (एस.एच.ओ.) को अपराधियों के विरूद्ध प्रथम सूचना रिपोर्ट (एफ.आई.आर.) दर्ज करने और उनको बंदी बनाने और आगे दोषी ठहराने के लिए आगे की आवश्यक कार्यवाही करने के लिए अनुरोध किया था। लेकिन 28 मामलों में संबंधित एस.एच.ओज ने भगोड़े कैदियों के विरूद्ध एफ.आई.आर. 11 से 224 दिनों के विलंब के बाद दर्ज की थी और 11 मामलों में, एफ.आई.आरज 3 से 9 दिनों के विलंब (देय तिथि से 10 दिनों की समाप्ति के बाद) दर्ज की गई थी।

यद्यपि, जींद और करनाल के जेल प्राधिकारियों द्वारा एस.एच.ओ. (संबंधित पुलिस स्टेशनों, जिनके अधिकार क्षेत्र के कैदी रिहा किए गए थे) छः मामलों में एफ.आई.आरज दर्ज करने का अनुरोध किया गया था फिर भी एफ.आई.आरज दर्ज नहीं की गई थी (जुलाई 2012)। अपराध अभिलेख कार्यालय, गुड़गांव के प्रभारी ने सूचित किया (मार्च 2012) कि मामले दर्ज करने में विलंब का भविष्य में परिहार किया जाएगा।

3.4.4.3 प्रतिभूति बांड का जब्त न होना

सरकार को हानि के साथ-साथ ऐसी जमानत प्राप्त करने के प्रयोजन को ही समाप्त करते हुए, 31 मामलों में ₹ 85.50 लाख की राशि के जमानत बांड जब्त नहीं किए गए। दो उपायुक्तों (डी. सीज) गुड़गांव और झज्जर ने सूचित किया (मई 2012) कि प्रतिभूओं से राशि वसूल करने के प्रयत्न किए जाएंगे। डी.सी., रोहतक, ने सूचित किया (मई 2012) कि जेल विभाग प्रतिभू की राशि वसूल करने के लिए उत्तरदायी था और संबंधित तहसीलदारों को जमानत की राशि वसूल करने के निर्देश दिए गए हैं। 25 मामलों में, जांच अधिकारियों ने कैदियों के प्रतिभूओं से अपराधियों का पते ठिकाने के बारे में कोई खोजबीन नहीं की थी।

3.4.4.4 समन्वय का अभाव

पुलिस विभाग को पेरोल/फरलो पर कैदियों की रिहाई के बारे में सूचित किए जाने के बावजूद पुलिस विभाग ने उनके पते ठिकाने को मानिटर नहीं किया। यहां तक कि, पेरोल अवधि के बाद कैदियों के वापिस उपस्थिति न होने की सूचना प्राप्ति के बाद भी एफ.आई.आरज दर्ज करने और उन्हें दुबारा बंदी बनाने की सामायिक कार्यवाही का अभाव था। अपराधियों को फिर से गिरफ्तार करने के लिए जेल और पुलिस विभाग में समुचित समन्वय आवश्यक है क्योंकि ये अपराधी समाज तथा कानून और व्यवस्था के लिए गंभीर खतरा हो सकते हैं।

उत्तर में कैदियों के महानिदेशक, हरियाणा ने सूचित किया (जुलाई 2012) कि पुलिस के महानिदेशक को इन पेरोल से भागे हुओं का पता लगाने/फिर से गिरफ्तार करने के लिए संबंधित

एस.पीज को निदेश जारी करने के लिए समय–समय पर अनुरोध किया गया है तथा शेष भगौड़ों को फिर से बंदी बनाने के लिए कड़े प्रयास किए जा रहे थे।

मामला हरियाणा सरकार के अतिरिक्त मुख्य सचिव को जून 2012 में भेजा गया था। अतिरिक्त मुख्य सचिव के साथ 18 सितंबर 2012 को एग्जिट कांफ्रेंस आयोजित की गई थी जिन्होंने तथ्यों की पुष्टि करते हुए सूचना दी कि संबंधित नियमों को इस सीमा तक संशोधित किया गया है कि हार्डकोर कैदियों को पेरोल पर केवल 48 घंटों की अवधि के लिए उनके परिवार के सदस्यों की मृत्यु/विवाह के प्रयोजन के लिए पुलिस गार्ड के साथ रिहा की जाएगा। प्रतिभू राशि की वसूली के बारे में उन्होंने बताया कि वसूली करने के लिए डी.सी. को आवश्यक निदेश जारी किए जाएंगे।

3.4.5 निष्कर्ष

जेल तथा पुलिस विभागों के मध्य समन्वय का अभाव था जिसके परिणामस्वरूप, पेरोल/फरलो पर रिहा बहुत से हार्ड कोर अपराधी अधिक संख्या में बाहर रह गए। 31 मामलों में ₹ 85.50 लाख की श्योरटी बॉड को जब्त करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई।