निराश्रित महिलायें

अध्याय–8

निराश्रित महिलायें

परिचय

महिलाओं का शोषण रोकने की आवश्यकता को पहचानते हुए और उनकी जीविका एवं पुनर्वास में सहयोग के लिए भारत सरकार के महिला एवं बाल विकास मंत्रालय द्वारा दो योजनायें स्वाधार (2001–02) और अल्पावास गृह (1969) को विलय करते हुए केन्द्रीय क्षेत्र की स्वाधार गृह योजना प्रारंभ (2011) की गयी। महिलाओं की कठिन परिस्थितियों जैसे, निराश्रित विधवायें, जेल से मुक्त की गयी और बिना पारिवारिक सहारे की महिला कैदियों, प्राकृतिक आपदाओं में जीवित महिलाओं, वेश्यालय या अन्य स्थानों से बचायी गयी अथवा यौन अपराधों से पीड़ित महिलायें/लड़कियों, मानसिक रूप से असमर्थ महिलाएं जो बिना किसी सहारे कि हों आदि को समग्र और एकीकृत सेवाएं प्रदान करने के लिए योजना प्रारम्भ की गई थी। गरिमा एवं विश्वास के साथ नये सिरे से जीवन प्रारम्भ करने में उन्हें सक्षम बनाने के लिए उपलब्ध करायी गयी सेवाओं के पैकेज में भोजन, वस्त्र, आवास, स्वास्थ्य की देखभाल, परामर्श और कानूनी सहायता, शिक्षा और जागरूकता के माध्यम से सामाजिक और आर्थिक पुनर्वास, कौशल उन्नयन का प्रावधान शामिल किया गया।

यह योजना राज्य में महिला कल्याण विभाग द्वारा गैर सरकारी संगठनों एवं महिला कल्याण निगम के माध्यम से कार्यान्वित की जा रही है।

स्वाधार गृह योजना के वित्त पोषण का प्रावधान केन्द्र और राज्य सरकार द्वारा संयुक्त रूप से किया जाना था। स्वाधार गृह निर्माण, किराया, भोजन, वस्त्र, औषधि और अन्य आवर्ती व्यय के लिए घटक–वार वित्तीय सहायता केन्द्र और राज्य सरकारों द्वारा दी जाती है, जिसका अनुपात ***परिशिष्ट 8.1*** में दिया गया है। स्वीकृत परियोजनाओं के संबंध में वित्तीय सहायता भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा कार्यान्वयन संस्थाओं को सीधे जारी की जाती है। भारत सरकार द्वारा कार्यान्वयन संस्थाओं को अनुदान दो किश्तों में अवमुक्त किया जाता है, प्रथम किश्त परियोजना की स्वीकृति के समय और द्वितीय किश्त कार्यान्वयन संस्थाओं के अनुरोध एवं उपभोग प्रमाण–पत्र और जिला प्रशासन की निरीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत करने पर अवमुक्त किया जाता है।

8.1 आवंटन एवं व्यय

निदेशालय, महिला कल्याण द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं के अनुसार 64 स्वाधार गृह परियोजनाओं की स्वीकृति प्रदान की गयी थी, जिसमें से निदेशालय द्वारा केवल 56 परियोजनाओं के संबंध में ही अवमुक्त और उपभोग की गयी निधियों का विवरण उपलब्ध कराया था ***(परिशिष्ट 8.2)***।

उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं से उद्घटित हुआ कि वर्ष 2010–15 की अवधि में गैर सरकारी संस्थाओं को कुल ₹ 8.07 करोड़ का अनुदान अवमुक्त किया गया जिसके सापेक्ष ₹ 7.19 करोड़ का व्यय गैर सरकारी संस्थाओं द्वारा उपलब्ध कराये गये उपभोग प्रमाण–पत्र के अनुसार किया गया था। वर्ष 2014–15 में, किसी भी स्वाधार गृह परियोजना को धनराशि अवमुक्त नहीं की गयी थी। अग्रेतर, गैर सरकारी संगठनों द्वारा वर्ष 2012–13 एवं 2013–14 के दौरान क्रमशः ₹ 30.33 लाख और ₹ 58.45 लाख का उपभोग प्रमाण–पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था।

8.1.1 अनुदान की अनियमित स्वीकृति

नमूना जाँच जनपदों के लेखा–अभिलेखों की जांच में पाया गया कि गैर सरकारी संगठन (नवयुग ग्रामोद्योग समिति, नैनी, इलाहाबाद) द्वारा वर्ष 2009–10 में स्थापित एक स्वाधार गृह ने वित्तीय कठिनाइयों के कारण सितम्बर 2013 में स्वाधार गृह परियोजना को बंद करने की सूचना राज्य सरकार को दी।

यद्यपि, महिला कल्याण विभाग, उत्तर प्रदेश शासन, गैर सरकारी संगठन द्वारा स्वाधार गृह परियोजना को बंद करने के बारे में भारत सरकार को, सूचित करने में विफल रहा। परिणामस्वरूप, भारत सरकार द्वारा वर्ष 2013–14 में भी स्वाधार गृह परियोजना के संचालन के लिए ₹ 7.61 लाख[1] का अनुदान गैर सरकारी संगठन को अवमुक्त (सितम्बर 2014) किया गया।

लेखा परीक्षा में इसको इंगित किये जाने पर, निदेशालय, महिला कल्याण द्वारा सूचित किया गया कि गैर सरकारी संगठन को अनियमित अनुदान अवमुक्त किये जाने की विभागीय जांच की जा रही थी।

8.2 कार्यान्वयन

स्वाधार गृह योजना कठिन परिस्थितियों से पीड़ित महिला के लिए एक सहायक संस्थागत ढाँचे की परिकल्पना करती है, जिससे वे अपना जीवन गरिमा एवं दृढ़ विश्वास के साथ निर्वाह कर सकें। इसमें, इस प्रकार की महिलाओं के लिए आश्रय, भोजन, वस्त्र और स्वास्थ्य के साथ–साथ आर्थिक और सामाजिक सुरक्षा सुनिश्चित किये जाने की परिकल्पना की गयी है। योजना का लाभ, 18 वर्ष से उपर की महिला लाभार्थियों को प्रदान किया जाना था। योजना के अन्तर्गत, 30 महिलाओं की क्षमता वाले नये स्वाधार गृह को प्रत्येक जनपद में स्थापित किया जाना था। हमने लेखा परीक्षा में पाया कि:

8.2.1 जिला महिला कल्याण समिति की स्थापना न किया जाना

जनपद के प्रत्येक स्वाधार गृह के प्रकरणों की देख–भाल के लिए, जिलाधिकारी की अध्यक्षता में जिला महिला कल्याण समिति, जिसमें कम से कम दो महिला सदस्य हों का गठन किया जाना था। जिला महिला कल्याण समितियों को अपने से संबंधित जनपदों में आवश्यकता का आकलन करना था और राज्य सरकार को निराश्रित महिलाओं की अनुमानित संख्या सूचित करनी थी, जिससे कि प्रस्तावित स्वाधार गृह इन निराश्रित महिलाओं को आश्रय प्रदान कर सके। अग्रेतर, जिला महिला कल्याण समिति अपने जनपदों में, मान्यता प्रदान करने, प्रस्तावों को अग्रेषित और संस्तुति करने, अनुदान की किश्तों को अवमुक्त करने की संस्तुति करने, स्वाधार गृहों के क्रियाकलापों का आवधिक अनुश्रवण करने के लिए उत्तरदायी थी।

निदेशालय एवं नमूना जाँच जनपदों के लेखा–अभिलेखों की जाँच में उद्घटित हुआ कि जिला महिला कल्याण समितियों का गठन किसी भी जनपद में नहीं किया गया था। अतः, समिति के महत्वपूर्ण कार्य जिसमें आवश्यकता का आकलन और प्रस्तावों की संस्तुति सम्मिलित है को जनपदों में सम्पादित नहीं किया जा सका। इसलिए, जनपदों में महिलाओं में निराश्रयता के विस्तार की विधमानता का आकलन नहीं किया जा सका।

[1] भवन किराया: ₹ 1.125 लाख; प्रशासनिक व्यय: ₹ 3.00 लाख; कार्यालय आकस्मिक व्यय: ₹ 0.03 लाख; चिकित्सा व्यय: ₹ 0.15 लाख; निवासियों का भोजन: ₹ 3.00 लाख; और जेब खर्च: ₹ 0.30 लाख।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर निदेशालय, महिला कल्याण ने तथ्यों की पुष्टि की। अग्रेतर, समापन गोष्ठी (दिसम्बर 2015) में वार्ता के दौरान, शासन द्वारा बताया गया कि सूचित तथ्यों एवं लेखा परीक्षा टिप्पणियों के सापेक्ष अपेक्षित कार्यवाही की जायेगी।

8.2.2 प्रत्येक जनपद में स्वाधार गृह की स्थापना न करना

दिशा–निर्देश के अनुसार, 30 महिलाओं की प्रवेश क्षमता वाले स्वाधार गृह की स्थापना प्रत्येक जनपद में किया जाना था।

जाँच में पाया गया कि मार्च 2015 तक राज्य के 75 जनपदों में से केवल 42 जनपदों में स्वाधार गृह स्थापित किये गये थे, जिसमें से पाँच जनपदों[2] ने योजना के समापन की सूचना दी थी। ***(परिशिष्ट 8.3)***

संस्तुतिः शासन द्वारा प्रत्येक जनपद में निराश्रित महिलाओं के लिए वांछित क्षमता वाले स्वाधार गृह स्थापित करने के लिए आवश्यकता आधारित आकलन करना चाहिए।

8.2.3 अन्य कार्यक्रमों के साथ अभिसरण न करना

योजना के दिशा–निर्देशों में भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा संचालित किये जा रहे अन्य कार्यक्रमों जैसे अनौपचारिक शिक्षा, कौशल विकास और अन्य कार्यक्रमों के साथ आवश्यक सामंजस्य स्थापित करना वर्णित है।

निदेशालय, महिला कल्याण के लेखा अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि राज्य के विभाग के साथ–साथ कार्यान्वयन संस्थाओं द्वारा भी अन्य कार्यक्रमों जैसे अनौपचारिक शिक्षा, कौशल विकास आदि के साथ आवश्यक सामंजस्य स्थापित नहीं किया गया था। अतः, अन्य कार्यक्रमों के साथ सामंजस्य स्थापित करके स्वाधार गृह के अन्तःवासियों के उत्थान और आर्थिक पुनर्वास के उद्देश्य को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

लेखा परीक्षा में इंगित किये जाने पर, निदेशालय, महिला कल्याण द्वारा कोई विशिष्ट उत्तर प्रदान नहीं किया गया, यद्यपि, समापन गोष्ठी में वार्ता के दौरान, शासन द्वारा तथ्यों के सापेक्ष अपेक्षित कार्यवाही करने के लिए बताया गया।

संस्तुतिः शासन को योजना के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु अन्य विभागों के साथ अभिसरण सुनिश्चित करना चाहिए।

8.3 स्वाधार गृह का अनुचित संचालन

निदेशालय द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना के अनुसार राज्य में 56 स्वाधार गृह संचालित थें। नमूना जांच किये गये 20 जनपदों में से सात जनपदों[3] में केवल आठ स्वाधार गृह[4] संचालित थे लेखा–अभिलेखों की जॉच और इन आठ स्वाधार गृहों की लेखापरीक्षा दल और महिला कल्याण विभाग के प्रतिनिधि के साथ किये गये संयुक्त भौतिक निरीक्षण में पूर्ण रूप से अपर्याप्त बुनियादी ढ़ाँचा, लाभार्थियों को बढ़ाकर सूचित करना, सहायता सेवाओं का अभाव, अन्तःवासियों का पुनर्वास न करना और अभिलेखों का अनुचित रख रखाव पाया गया। स्वाधार गृह के संचालन में पायी गयी विभिन्न कमियाँ ***परिशिष्ट 8.4*** में वर्णित है।

---

[2] इलाहाबाद, आजमगढ़, देवरिया, झांसी एवं वाराणसी।
[3] आगरा, अम्बेडकर नगर, बांदा, प्रतापगढ़, संत कबीर नगर, सीतापुर एवं सुलतानपुर।
[4] चित्रकूट जन कल्याण समिति, बॉदा, जागृति, अष्टभुजा नगर, प्रतापगढ़, मैक्सन ग्रामोद्योग समिति, चारबाग, लखनऊ द्वारा प्रतापगढ़ में, पंचशील स्वाधार गृह, आगरा, प्रगति पथगामिनी, सीतापुर रोड, लखनऊ द्वारा अम्बेडकरनगर में, स्वाधार, टिटौआ, संत कबीर नगर, लोहिया पब्लिक स्कूल समिति, लखनऊ द्वारा सीतापुर में, अवध ग्रामीण विकास संस्थान, सुलतानपुर।

स्वाधार गृहः अवध ग्रामीण विकास संस्थान, सुलतानपुर

संस्तुतिः योजना के दिशा–निर्देशों के प्रावधानों के अनुसार शासन को बुनियादी ढाँचे, सहायता सेवाओं और अन्तःवासिओं के पुनर्वास को स्वाधार गृह के संचालन में सुनिश्चित किया जाना चाहिए।

8.4 अनुश्रवण

प्रमुख सचिव, महिला कल्याण विभाग की अध्यक्षता में एक राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन किया जाना था, जिसे परियोजनाओं के अनुश्रवण हेतु वर्ष में कम से कम दो बार बैठक करना था। जनपद स्तर पर स्वाधार गृह योजना के संचालन के आवधिक अनुश्रवण के लिए जिला महिला कल्याण समिति उत्तरदायी थी। स्वाधार गृह के सुचारू संचालन, समूहों की पहचान एवं संचालन को बेहतर बनाने के सुझावों को सुनिश्चित करने के लिए जिला प्रशासन द्वारा सतत अनुश्रवण किया जाना था।

निदेशालय एवं नमूना जाँच जनपदों के लेखा–अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि राज्य एवं जनपद स्तर पर अनुश्रवण समितियों का गठन नहीं किया गया था।

इंगित किये जाने पर निदेशालय, महिला कल्याण ने उत्तर में बताया कि जनपद एवं राज्य स्तर पर इस प्रकार की कोई समिति गठित नहीं की गयी थी।

संस्तुतिः योजना के प्रभावी क्रियान्वयन हेतु शासन को राज्य एवं जनपद स्तर पर अनुश्रवण समितियों का गठन और उनकी नियमित बैठकें सुनिश्चित करना चाहिए।

8.5 निष्कर्ष

- जनपदों में स्वाधार गृह योजना के नियोजन एवं क्रियान्वयन के लिए जिला महिला कल्याण समितियों का गठन नहीं किया गया था; जिसके परिणामस्वरूप, जनपदों में महिलाओं में निराश्रयता के विस्तार की विधमानता का आकलन नहीं किया जा सका।

(प्रस्तर 8.2.1)

- राज्य के लगभग आधे जनपदों में स्वाधार गृह स्थापित नहीं किये गये थे जिससे उन जनपदों की निराश्रित महिलायें आवश्यक मदद और सहयोग के रूप में भोजन, वस्त्र, आवास, स्वास्थ्य की देखभाल, परामर्श तथा सामाजिक एवं आर्थिक पुनर्वास से वंचित रही।

(प्रस्तर 8.2.2)

- नमूना जाँच जनपदों में संचालित स्वाधार गृहों में अपर्याप्त बुनियादी ढाँचे, लाभार्थियों को बढ़ाकर सूचित करना, सहायता सेवाओं का अभाव, अन्तःवासियों का पुनर्वास न करना और अभिलेखों का अनुचित रख–रखाव पाया गया।

(प्रस्तर 8.3)