अध्याय 2
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय – 2

निष्पादन लेखापरीक्षा

माध्यमिक शिक्षा विभाग

2.1 माध्यमिक शिक्षा विभाग की कार्यप्रणाली

माध्यमिक शिक्षा शैक्षिक अनुक्रम में एक निर्णायक चरण है क्योंकि यह विद्यार्थियों को उच्चतर शिक्षा और बाद में लाभदायी रोजगार के लिए भी तैयार करती है। माध्यमिक शिक्षा विभाग का मुख्य उद्देश्य माध्यमिक स्तर पर गुणवत्ता शिक्षा प्रदान करना है।

कुछ महत्वपूर्ण परिणाम नीचे दिए गए है:

2009 – 14 के दौरान योजनागत के अंतर्गत ₹ 56.23 करोड़ एवं ₹ 542.51 करोड़ के मध्य तथा योजनेतर के अंतर्गत ₹ 67.50 करोड़ एवं ₹ 606.40 करोड़ के मध्य पर्याप्त बचतें थी। ₹ 8.87 करोड़ राशि की निधियां सरकारी खाते से बाहर रखी गई थी।

(अनुच्छेद 2.1.7 तथा 2.1.7.1)

कंट्रेक्ट एग्रीमेंट के उल्लघंन में ₹ 1.06 करोड़ की अतिरिक्त अदायगी के द्वारा सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी प्रयोगशालाओं के अनुरक्षण हेतु सर्विस प्रोवाइडर को अदेय लाभ दिया गया। सर्विस प्रोवाइडर द्वारा स्थापित सू.सं.प्रौ. प्रयोगशालाओं की कार्यप्रणाली 123 स्कूलों में से 102 जिनसे फीडबैक प्राप्त की गई थी द्वारा, घटिया मूल्यांकित की गई थी।

(अनुच्छेद 2.1.8.1)

व्यय किए गए ₹ 39.75 लाख के संबंध में जिला शिक्षा अधिकारी कैथल के पास वाउचर उपलब्ध नहीं थे तथा जि.शि.अ. नूहं द्वारा ₹ 4.99 लाख की सामग्री की अप्राप्ति थी, जो कि सरकारी धन के दुरूपयोग/गबन की राशि हो सकती है।

(अनुच्छेद 2.1.8.3)

कक्षा 12 एवं 10 के विद्यार्थियों की पास प्रतिशतता क्रमशः 89.33 से 71.16 तक और 79.58 से 49.78 तक तीव्रता से घट गई। विभाग, द्वारा मान्यता प्राप्त प्राइवेट स्कूलों का फीस ढांचा मानीटर नहीं किया गया था।

(अनुच्छेद 2.1.9.1 तथा 2.1.9.2)

नमूना – जांच किए जिलों में अपग्रेड किए गए 91 स्कूलों में से, 55 स्कूलों द्वारा क्लासरूमज, विद्यार्थियों की संख्या, स्कूल परिसरों के क्षेत्र इत्यादि के निर्धारित मानक पूर्ण नहीं कर रहे थे। प्रधानाचार्यों, मुख्य अध्यापकों एवं लैक्चररों के कैडर में 37,236 संस्वीकृत पदों के विरूद्ध वास्तविक तैनाती 10,979 थी।

(अनुच्छेद 2.1.9.3 तथा 2.1.10.1)

2.1.1. प्रस्तावना

माध्यमिक शिक्षा, शैक्षणिक अनुक्रम में एक निर्णायक चरण है क्योंकि यह विद्यार्थियों को उच्चतर शिक्षा के लिए तैयार करती है। वैज्ञानिक एवं तकनीकी दुनिया में तीव्र परिवर्तन के साथ, यह आवश्यक हो गया है कि स्कूल छोड़ने वाले, उन्हें आठ वर्षों में प्रदान की गई मौलिक शिक्षा की तुलना में, ज्ञान एवं निपुणता का उच्चतर स्तर प्राप्त करें। माध्यमिक शिक्षा विभाग का मुख्य उद्देश्य माध्यमिक स्तर पर गुणवत्ता शिक्षा प्रदान करना है।

2.1.2. संगठनात्मक ढांचा

अपर मुख्य सचिव (अ.मु.स.) हरियाणा सरकार, शिक्षा विभाग, विभाग का प्रशासनिक प्रमुख है और शिक्षा नीति के कार्यान्वयन और विभाग के प्रशासनिक कार्यों को निभाने के लिए उत्तरदायी है। महानिदेशक (म.नि.), माध्यमिक शिक्षा विभाग, विभाग का मुखिया है। राज्य में 21 जिला शिक्षा अधिकारी (जि.शि.अ.) है। दिसंबर 2013 को राज्य में 1,444 उच्च स्कूल[1] एवं 1,729 वरिष्ठ माध्यमिक स्कूल[2] थे। राज्य शिक्षा अनुसंधान एवं प्रशिक्षण परिषद् (रा.शि.अ.प्र.प.) गुड़गांव एवं 27 जिला शैक्षणिक प्रशिक्षण संस्थान (जि.शि.प्र.सं.) राजकीय मौलिक अध्यापक प्रशिक्षण संस्थान (रा.मौ.अ.प्र.सं.) अध्यापकों को प्रशिक्षण दे रहे हैं।

2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का मुख्य उद्देश्य यह मूल्यांकन करना था कि क्या:

- विभाग के उद्देश्यों को पूर्ण करने के लिए प्रभावी योजना एवं कार्यक्रम प्रबंधन अस्तित्व में है;
- विभाग का वित्तीय प्रबंधन दक्षतापूर्ण चलाया गया था;
- विद्यार्थियों के शैक्षणिक मानकों के सुधार करने की स्कीमें उचित रूप में कार्यान्वित की गई थी;
- मानव-शक्ति प्रबंधन दक्ष था; तथा
- एक प्रभावी आंतरिक नियन्त्रण प्रणाली विद्यमान थी।

---

[1] लड़के: 872, लड़कियां: 201, सह-शिक्षा: 371

[2] लड़कों के: 1,048, लड़कियों के: 292, सह-शिक्षा: 389

2.1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं प्रणाली

विभाग की कार्य-प्रणाली से संबंधित 2009-14 के वर्षों के अभिलेख की, मा.नि., माध्यमिक शिक्षा विभाग और 21 जिलों में से सात[3] क्षेत्रीय कार्यालयों में फरवरी-जुलाई 2014 के दौरान नमूना-जांच की गई। जिले बिना परिवर्तन संभावित समानुपाति आकार विधि-प्रयोग करके चुने गये। अपर मुख्य सचिव, शिक्षा विभाग के साथ मार्च 2014 में एक एंट्री कांफ्रेंस की गई जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, लेखापरीक्षा के मापदंड एवं लेखापरीक्षा के क्षेत्र पर चर्चा की गई।

निदेशक एवं अपर सचिव (नि. एवं अ.स.) माध्यमिक शिक्षा विभाग (मा.शि.वि.) के साथ नवंबर 2014 में हुई एग्जिट कांफ्रेंस में लेखापरीक्षा जांच परिणामों पर चर्चा की गई। विभाग के उत्तर एवं 'एग्जिट कांफ्रेंस' में हुए विचार-विमर्श प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किए गए हैं।

2.1.5. लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड निम्नलिखित स्रोत्रों से प्राप्त किए गए थे:

- पंजाब बजट मैन्यूअल, पंजाब वित्तीय नियम एवं पंजाब कोषालय नियम।
- विभिन्न स्कीमों के मार्ग निर्देश एवं समय-समय पर सरकार द्वारा जारी किए निर्देश।
- विभिन्न गतिविधियों के लिए नियत किए गए लक्ष्यों सहित वार्षिक कार्य योजना।
- विभिन्न स्तरों पर मानीटरिंग के लिए निर्धारित कार्यविधि।

2.1.6 आयोजना

माध्यमिक स्कूल स्तर पर मानव संसाधनों के विकास के लिए, विभाग ने, अपने लक्ष्य और उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए अपनी गतिविधियां ग्यारहवीं एवं बारहवीं पंचवर्षीय योजनाओं के संदर्भ में आयोजित की। विभाग, स्कूलों में भवनों के निर्माण, विज्ञान प्रयोगशालाएं प्रदान करने के लिए बहुत बड़ी मात्रा में संस्थानों की वास्तविक मांग देखे बिना निधियां दे रहा था क्योंकि स्थान की अनुपलब्धता के कारण संस्थानों में निधियां अप्रयुक्त पड़ी थी जैसा कि अनुच्छेद 2.1.7.1 में चर्चित है। आगे, स्कूल, उनके अपग्रेडेशन के लिए निर्धारित मानकों के सत्यापन किए बिना अपग्रेड किए गए थे जैसा कि अनुच्छेद 2.1.9.3 में चर्चित है। अत: विभाग की आयोजना क्षेत्रीय कार्यालयों से फीडबैक और समाज की मांग प्राप्त करने के बाद नहीं की गई।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि कुछ क्षेत्रों में क्षेत्रीय कार्यालयों से फीडबैक प्राप्त किया गया था और सभी स्कूलों से फीडबैक प्राप्त करना/सर्वेक्षण करना बहुत मुश्किल था और आश्वासन दिया कि भविष्य में आयोजन प्रक्रिया को अधिक व्यापक और सहभागी बनाने के लिए प्रयत्न किए जायेंगे।

---

[3] (i) हिसार (ii) कैथल (iii) करनाल (iv) कुरूक्षेत्र (v) मेवात (vi) रोहतक तथा (vii) यमुनानगर।

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन एवं बजटीय नियंत्रण

केंद्रीय प्रायोजित और राज्य की स्कीमों के कार्यान्वयन के लिए विभाग को निधियां, मुख्य शीर्ष 2202 सामान्य शिक्षा (योजनागत एवं योजनेतर) के अंतर्गत प्रदान की जाती है। गत पांच वर्षों के दौरान प्राप्त की गई और उनके विरूद्ध प्रयुक्त निधियों की स्थिति निम्न प्रकार थी:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	मूल बजट अनुमान योजनागत/योजनेतर		संशोधित अनुमान		व्यय		बचतें(-) मूल बजट अनुमान के सदर्भ में (प्रतिशतता)	
	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर	योजनागत	योजनेतर
2009-10	331.64	1485.65	337.65	1339.74	275.41	1307.30	(-) 56.23 (16.96)	(-) 178.35 (12.00)
2010-11	411.57	1591.09	503.74	1590.84	326.01	1514.83	(-) 85.56 (20.79)	(-) 76.26 (4.79)
2011-12	887.30	1574.95	560.48	1571.46	344.79	1507.45	(-) 542.51 (61.14)	(-) 67.50 (4.29)
2012-13	741.76	1667.70	497.27	1166.76	324.51	1061.30	(-) 417.25 (56.25)	(-) 606.40 (36.36)
2013-14	834.16	1336.29	814.10	1126.55	504.67	1062.77	(-) 329.49 (39.50)	(-) 273.52 (20.47)
कुल	**3206.43**	**7655.68**	**2713.24**	**6795.35**	**1775.39**	**6453.65**		

स्रोतः विस्तृत विनियोग लेखे।

जैसा कि उपरोक्त से स्पष्ट है, मूल बजट के संदर्भ में 2009-14 के दौरान पर्याप्त बचतें थी। अभिलेखों की जांच पड़ताल ने प्रकट किया कि बचतें मुख्यत: स्कीमों के कार्यान्वयन न होने, भारत सरकार (भा.स.) द्वारा निधियों के कम/न देने, आपूर्ति आदेशों को अन्तिम रूप न देने, वर्ष के बिलकुल अंत में निधियों की स्वीकृति देने, पदों को खाली रखने, इत्यादि के कारण थी। इसके आगे देखा गया कि बजट प्रस्ताव, सभी क्षेत्रीय कार्यालयों से फीडबैक प्राप्त किए बिना, निदेशालय स्तर पर बनाए गए। इस प्रकार, बजट वास्तविक आधार पर तैयार नहीं किया गया और स्कीमों का कार्यान्वयन, साम्रगी का क्रय, इत्यादि उचित रूप से नहीं किया गया।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि बचतें मुख्यत:, स्कीमों के कार्यान्वयन न होने, भारत सरकार द्वारा निधियों के न देने, आपूर्ति आदेशों को अन्तिम रूप न देने, वित्त विभाग द्वारा वर्ष के अंत में निधियों की संस्वीकृति जारी किए जाने, भारत सरकार से केंद्रीय हिस्से की विलंबित प्राप्ति के कारण थी।

2.1.7.1 अप्रयुक्त पड़ी निधियां

पंजाब वित्तीय नियम के अनुच्छेद 2.10 (बी)(5), जोकि हरियाणा में लागू है, प्रावधान करता है कि कोई भी पैसा खजाने से आहरित नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि उसकी शीघ्र संवितरण के लिए आवश्यकता न हो। इसके आगे, वित्त विभाग ने समेकित निधि से पैसा आहरित करने और उसे किसी भी रूप में सरकारी खजाने से बाहर रखने की मनाही की थी (मार्च 2011)। अभिलेखों की नमूना-जांच में दर्शाया कि निधियां बिना किसी शीघ्र आवश्यकता के खजाने से आहरित की गई थी और बैंक खातों में रखी गई थी जैसे कि नीचे चर्चित है:

- नमूना-जांच किए गए जिलों में जिला शिक्षा अधिकारियों ने आवश्यकता से पहले ही खजाने से निधियां आहरित की थी और उन्हें बैंक खातों में रखा था। 31 मार्च 2014 को ब्याज सहित ₹ 8.87 करोड़ की निधियां बैंक खातों में पड़ी थी। यह भी देखा गया कि इसमें से, चार खाते, जिसमें ₹ 1.32 करोड़ के चार खाते थे और इन खातों से कोई भी ब्याज अर्जित नहीं किया जा रहा था।

- शीर्ष 2204-खेलकूद एवं युवा कल्याण के अंतर्गत विभाग के अधिकार पर ₹ 10 करोड़ की निधियां खेल सामग्री (₹ 4.20 करोड़) के क्रय करने एवं खेल के

मैदानों (₹ 5.80 करोड़) के विकास के लिए रखे गए थे (2008-09)। चूंकि 15 मार्च के बाद पैसे के आहरण पर मनाही थी, वित्त विभाग ने इस शर्त पर पैसा आहरण करने की अनुमति दी (मार्च 2009) कि राशि केवल, पहले से ही दिए गए आपूर्ति आदेशों के विरूद्ध आहरित की जायेगी। मार्च 2009 में ₹ 4.20 करोड़ के लिए आपूर्ति आदेश दिए गए थे और राशि भी खजाने से आहरित की गई थी (मार्च 2009)। निदेशालय ने जि.शि.अ. को ₹ 5.80 करोड़ की शेष राशि के लिए भी संस्वीकृति इस निर्देश के साथ जारी की कि पैसे के उपयोग करने के मार्ग-निर्देश बाद में भेज दिए जायेगें। यह वित्त विभाग के निर्देश (मार्च 2009) के उल्लंघन में था। इसके बाद, मा.शि.वि. ने क्षेत्रीय कार्यालयों को निदेशालय को पैसा वापस करने के निर्देश जारी किए (मई 2010)। ₹ 5.80 करोड़ में से, ₹ 4.35 करोड़ की राशि 15 जि.शि.अ. द्वारा आहरित की गई थी। जिसमें से मात्र ₹ 0.62 करोड़ सात जि.शि.अ. द्वारा व्यय किए गए थे, मई 2010 और नवंबर 2013 के मध्य ₹ 3.51 करोड़ वापस किए और ₹ 0.22 करोड़ अभी भी जि.शि.अ. के पास पड़े थे।

- मा.शि.वि. ने खेल-कूद के विकास और उन्नति के लिए क्षेत्रीय कार्यालयों को ₹ तीन करोड़ इस निर्देश के साथ दिए (मार्च 2011) कि निधियां 174 वरिष्ठ माध्यमिक/उच्च स्कूलों में बराबरी में बांटा जाएगा जहां कि ब्लाक स्तर पर राजीव गांधी स्पोर्टस कम्लैक्स पूर्ण कर लिए गए थे अथवा निर्मित किए जा रहे थे। क्षेत्रीय कार्यालयों को दिए गए ₹ तीन करोड़ में से, ₹ 2.63 करोड़ की राशि खेलकूद गतिविधियों पर खर्च की गई थी और ₹ 0.37[4] करोड़ की राशि अभी भी अंबाला, गुड़गांव, हिसार, सिरसा और यमुनानगर के जि.शि.अ. के पास पड़ी थी।
- कक्षा कक्षों के निर्माण के लिए ₹ 26.93 लाख की निधियां तीन[5] स्कूलों के पास पड़ी थी क्योंकि कक्षाओं के निर्माण के लिए कोई जगह नहीं थी।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि भविष्य में इस प्रकार की अनियमितताओं से बचने के लिए विभाग द्वारा कदम उठाये जायेगें।

2.1.8 स्कीमों का कार्यान्वयन

विभाग, सूचना एवं संचार तकनीक, माध्यमिक शिक्षा के ई-गवैंनस एवं कम्प्यूटराईजेशन, स्कूलों में कम्प्यूटर साक्षरता एवं अध्ययन, अनुसंधान एवं प्रशिक्षण, छात्रवृति स्कीमों, गैर-सरकारी स्कूलों को सहायता इत्यादि से संबंधित 46 योजनागत और 13 योजनेतर स्कीमों का ***(परिशिष्ट 2.1)*** कार्यान्वयन कर रहा है। 2009-14 की अवधि के लिए विभाग ने ₹ 8,229.04 करोड़ का कुल व्यय किया था। ₹ 7,032.05 करोड़ से आवेष्टित 34 (8-योजनागत और 26-योजनेतर) स्कीमों की नमूना-जांच की गई थी। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा बिंदुओं की नीचे चर्चा की गई है:

---

[4] अंबाला: ₹ 8.62 लाख, गुड़गांव: ₹ 2.17 लाख, हिसार: ₹ 18.97 लाख, सिरसा: ₹ 1.72 लाख तथा यमुनानगर: ₹ 5.17 लाख।

[5] स.व.मा.स्कू., बरसत (करनाल): ₹ 7.41 लाख, स.उ.स्कू., सुखपरा (रोहतक): ₹ 9.35 लाख तथा स.उ.स्कू., कन्साला (रोहतक): ₹ 10.17 लाख।

2.1.8.1 सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी

माध्यमिक चरण के विद्यार्थियों को, सू.सं.प्रौ. निपुणता में अपनी क्षमता बनाने और उन्हें कम्प्यूटर ऐडेड लर्निंग प्रोसेस के माध्यम से सीखने के योग्य बनाने के अवसर प्रदान करने के लिए स्कूलों में सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी दिसंबर 2004 में आरंभ की गई थी और 2010 में संशोधित की गई थी। ₹ 162.59[6] करोड़ के बजट प्रावधान के विरूद्ध, ₹ 125.16[7] करोड़ का व्यय 2009-14 के दौरान स्कीम के कार्यान्वयन पर किया गया था।

कम्प्यूटर शिक्षा सेवाएं प्रदान करने के समझौते में अनियमितताएं

- **सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी प्रयोगशालाओं की स्थापना एवं अनुरक्षण**

व्यापक कंप्यूटर एजुकेशन प्रोजैक्ट (व्या.कं.ए.प्रो.) ने सारे राज्य में 213 सरकारी वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों में प्रयोगशाला चलाने वाले स्टॉफ सहित, आई.टी. आधार संरचना की आपूर्ति, प्रतिष्ठापन एवं अनुरक्षण के लिए बिल्ड, ओन आपरेट/बिल्ड ओन आपरेट ट्रांसफर आधार पर प्राइवेट पार्टनर नियुक्त करने पर विचार किया।

मा.शि.वि. ने प्रस्ताव के लिए आवेदन (आर.एफ.पी.) जारी किया (मई 2009) जोकि बाद में समझौते का अभिन्न अंग बन गया। व्या.कं.ए.प्रो. के कार्यान्वयन के लिए समझौता ज्ञापन में प्रविष्टि के लिए मा.शि.वि. द्वारा लेटर ऑफ इन्टैन्ट जारी किया गया था (अप्रैल 2010)। तदनुसार, सरकार और सफल बोलीदाता अर्थात् ऐवरन ऐजुकेशन लिमिटेड चेन्नई के मध्य एक समझौता हो गया था (मई 2010)। अभिलेख की जांच पड़ताल ने निम्नलिखित दर्शाया:

➢ समझौते की अनुसूची-1 की धारा 1 के अनुसार 90 प्रतिशत प्रयोगशालाओं के आरंभ होने से पहले कोई भी अदायगी नहीं की जानी थी यह देखा गया कि विभाग ने 24 सितंबर 2010 से अदायगी करनी आरंभ कर दी, यद्यपि 90 प्रतिशत प्रयोगशालाएं केवल 2 दिसंबर 2010 को कार्य करने लगी थी क्योंकि प्रयोगशाला सहायकों का 90 प्रतिशत इस तिथि से मुहैया कराया गया था। इस प्रकार, सर्विस प्रोवाईडर केवल 2 दिसंबर 2010 से अदायगी के लिए योग्य था। इस प्रकार, सर्विस प्रोवाईडर को 24 सितंबर 2010 से 1 दिसंबर 2010 तक की गई ₹ 1.06[8] करोड़ की अदायगी अनियमित थी क्योंकि प्रयोगशाला सहायकों का 90 प्रतिशत केवल 2 दिसंबर 2010 तक मुहैया कराया गया था विभाग ने सर्विस प्रोवाइडर को अनुचित लाभ दिया।

➢ आर.एफ.पी. के अनुभाग 1 की धारा 2 (ख) (iv) के अनुसार, विभाग को, परियोजना की जांच एंव मानीटरिंग के लिए एक एजेंसी लगानी थी जिसने परियोजना क्रियान्वयन के दौरान परियोजना प्रभाव मूल्यांकन और स्टेकहोल्डरज का पारस्परिक क्रिया का आयोजन करना था। यह

---

[6] सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (सू.सं.प्रौ.): ₹ 8 करोड़ और स्कूल में कंप्यूटर साक्षरता एवं अध्ययन; ₹ 154.59 करोड़।

[7] सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी (सू.सं.प्रौ.): ₹ 5.58 करोड़ और स्कूल में कंप्यूटर साक्षरता एवं अध्ययन; ₹ 119.58 करोड़।

[8] 24 सितंबर 2010 से 23 दिसंबर 2010 तक (91 दिन) जारी कुल भुगतान; ₹ 1.40 करोड़। देय राशि (2 दिंसबर 2010 से 23 दिसंबर तक): ₹ 0.34 करोड़ तथा 24 सितंबर 2010 से 1 दिसंबर 2010 तक अधिक भुगतान (69 दिन): ₹ 1.06 करोड़।

देखा गया कि विभाग ने परियोजना की मानीटरिंग, प्रभाव मूल्यांकन इत्यादि के लिए कोई एजेंसी नहीं लगाई थी। इस प्रकार, परियोजना के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए उचित मानीटरिंग नहीं की गई थी जैसा कि परियोजना में विचार किया गया था।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने बताया (नवंबर 2014) कि विभाग स्वयं ही परियोजना की मानीटरिंग कर रहा था और इस उद्देश्य के लिए बाहरी एजेंसी लगाने के लिए नहीं सोचा। उत्तर विश्वासोत्पादक नहीं था क्योंकि उत्तर के समर्थन में कोई भी अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था। आगे, सू.सं.प्रौ. प्रयोगशालाओं की कार्यप्रणाली बहुत ही घटिया/असंतोषजनक थी जैसे कि अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चा की गई है। यदि विभाग ने मानीटरिंग एजेंसी लगाई होती तो सू.सं.प्रौ. प्रयोगशालाओं की कार्यप्रणाली सुधारी जा सकती थी।

- **सू.सं.प्रौ. प्रयोगशालाओं की घटिया/असन्तोषजनक कार्य प्रणाली**

सू.सं.प्रौ. प्रयोगशालाओं की कार्यप्रणाली और मुहैया कराई गई सेवा की गुणवत्ता के बारे लेखापरीक्षा द्वारा रैन्डम आधार पर स्कूलों से फीडबैक प्राप्त की गई थी। नमूना-जांच किए जिलों में ऐवरोन एजुकेशन लिमिटेड के संबंध में 72 स्कूलों में से 32 और कोर प्रोजैक्ट एंड टैक्नोलोजिज लिमिटेड के संबंध में 847 स्कूलों में से 123 से प्राप्त फीडबैक के ब्यौरे ***परिशिष्ट 2.2*** में दिए गए हैं। संक्षिप्त में स्थिति निम्न प्रकार से है:

- ऐवरोन एजुकेशन लिमिटेड द्वारा मुहैया कराई गई सेवाएं नमूना-जांच किए गए 32 में से तीन स्कूलों द्वारा घटिया और 14 स्कूलों द्वारा औसत मूल्यांकित की गई थी।

- कोर प्रोजैक्ट एंड टैक्नोलोजिज लिमिटेड द्वारा मुहैया कराई गए सेवाएं नमूना-जांच किए 123 स्कूलों में 102 में घटिया थी।

- नमूना-जांच किए गए 123 स्कूलों में से 84 स्कूलों में प्रयोगशाला उपकरण चालू स्थिति में नहीं थे, जहां सेवाएं, कोर प्रोजैक्ट एंड टैक्नोलोजिज लिमिटेड द्वारा मुहैया कराई गई थी।

- नमूना-जांच किए गए 123 स्कूलों में से जहां की सेवाएं कोर प्रोजैक्ट एंड टैक्नोलोजिज लिमिटेड द्वारा मुहैया करवाई गई थी, 121 स्कूलों में प्रयोज्य मुहैया नहीं कराये गए थे और 107 स्कूलों में इन्टरनैट कनैक्शनस कार्य नहीं कर रहे थे।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि सेवाओं में कमियों और अनुबंध देयताओं को निभाने में विफलता को इंगित करते हुए तथा उपचारी कार्रवाई करने के निर्देश के साथ सर्विस प्रोवाइडर को उपयुक्त आदेश जारी किए गए थे।

- **सरकारी स्कूलों में आई.टी प्रयोगशालाओं का प्रावधान न होना**

राज्य में 1,444 सरकारी उच्च स्कूल (स.उ.स्कू.) और 1,729 सरकारी वरिष्ठ माध्यमिक स्कूल (स.व.मा.स्कू.) थे। कंप्यूटर की सुविधा राज्य में सभी स.उ.स्कू. और स.व.मा.स्कू. में मुहैया करवाई जानी थी। सरकार ने नवंबर 2009 और सितंबर 2011 के मध्य राज्य में 3,104 उच्च स्कूलों और वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों में 3,330 प्रयोगशालाएं स्थापित कर दी थी। यह देखा गया कि यद्यपि राज्य में आई.टी. प्रयोगशालाएं स्थापित करने का कार्य अक्टूबर 2011 में पूर्ण कर लिया गया था, यह सुविधा 69 स्कूलों में तब से मुहैया नहीं करवाई गई थी। विभाग ने इन स्कूलों में

सुविधा मुहैया करने के लिए कोई योजना नहीं बनाई थी। इस प्रकार, इन स्कूलों के विद्यार्थी कंम्यूटर शिक्षा की सुविधा से वंचित रहे थे।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने बताया (नवंबर 2014) कि ये स्कूल बाद में 2011-13 के दौरान सरकारी मिडिल स्कूलों से सरकारी उच्च स्कूलों/वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों में अपग्रेड हो गए थे और भारत सरकार एवं राज्य सरकार के अनुमोदन न होने के कारण कंम्यूटर शिक्षा की सुविधा मुहैया नहीं कराई जा सकी। तथापि, ये आश्वासन दिलाया गया था कि भविष्य में कंप्यूटर शिक्षा की सुविधा मुहैया कराने के लिए उचित कार्रवाई की जाएगी। तथापि, तथ्य यही है कि इन स्कूलों के विद्यार्थी कंम्यूटर शिक्षा की सुविधा से वंचित रहे थे।

2.1.8.2 सरकारी माडल स्कूलों का खोलना

सरकारी माडल स्कूलों के खोलने के उद्देश्य, ब्लाक स्तर पर माडल स्कूल स्थापित करने के माध्यम से प्रतिभाशाली ग्रामीण बच्चों को गुणवत्ता शिक्षा मुहैया करानी है। हरियाणा में, 213 सरकारी वरिष्ठ माध्यमिक स्कूल, माडल स्कूलों के रूप में अपग्रेड किए गए थे। स्कीम के अंतर्गत, आधारभूत संरचना का निर्माण करने स्टेडियमों के विकास, पंखे/डयूल डैस्क, इत्यादि मुहैया करने के लिए अनुदान दिए गए थे। स्कीमों के कार्यान्वयन के लिए निधियों के देने व उनके विरूद्ध व्यय के बारे सूचना निदेशालय के पास उपलब्ध नहीं थी। नमूना-जांच किए गए जिलों में आधारभूत संरचना के विकास, स्टेडियमों के निर्माण और पंखे व डेस्कों के क्रय के लिए ₹ 19.67 करोड़ की एक राशि संस्वीकृत की गई थी। नमूना-जांच किए गए स्कूलों के अभिलेखों की जांच ने निम्नलिखित कमियां दर्शाई:

➢ 20 स्कूलों में, आधारभूत संरचना के निर्माण के लिए मुहैया कराए गए ₹ 2.91 करोड़ की निधियां अनुपयोजित पड़ी थी। यह देखा गया कि न तो स्कूलों ने अव्ययित अनुदान वापस किए और न ही विभाग ने निधियों के उपयोग को मानीटर किया। इसके परिणामस्वरूप, निधियां स्कूलों के पास अवरूद्ध पड़ी रही।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि निधियों के उपयोग न करने के कारणों की जांच की जाएगी।

➢ स्टेडियम के लिए ₹ 1.32 करोड़ की संस्वीकृति के विरूद्ध ₹ 0.87 करोड़ की एक राशि प्रथम किश्त के रूप में नमूना-जांच किए गए जि.शि.अ. को दी गई थी। यह देखा गया कि किसी भी स्कूल ने स्टेडियमों का निर्माण नहीं किया था। इसके आगे यह देखा गया कि जि.शि.अ. यमुनानगर ने ₹ 0.12 करोड़ की सारी राशि स्टेडियम के निर्माण में खर्च करने के बजाए खेलकूद सामग्री के क्रय पर खर्च कर दी जो कि संस्वीकृति आदेशों के विरूद्ध था।

➢ आधारभूत संरचना के निर्माण के लिए ₹ 57.40 लाख के अनुदान से संबंधित अभिलेख न तो संबंधित स्कूलों में उपलब्ध थे और न ही संबंधित जि.शि.अ. के पास थे। इस प्रकार, यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि क्या वास्तव में अदायगियां की गई थी और आ.सं.अ. द्वारा व्यय किया गया था। ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

(₹ लाख में)

आ.सं.अ. का नाम	विवरण	राशि	अभ्युक्तियां
स.व.मा.स्कू. लाडवा (कुरूक्षेत्र)	निर्माण कार्यों के लिए मस्टर रोल	6.35	अभिलेखों के साथ संलग्न नहीं पाये गए
स.व.मा.स्कू. कुरूक्षेत्र	अगस्त 2011, सितंबर 2011, जनवरी 2012 एवं फरवरी 2012 माह में किए गए कार्य के लिए मस्टर रोल	0.69	-सम-
स.क.व.मा.स्कू., रोहतक	आधारभूत संरचना के लिए अनुदान	8.00	प्रिंसिपल ने बताया कि अभिलेख राज्य सतर्कता विभाग द्वारा ले लिया गया था
स.मा.व.मा.स्कू. तावडू (मेवात)	कमरा, प्रयोगशाला लाईब्रेरी, टी.टी.एच. कमरा, इत्यादि का निर्माण	42.36	स्कूल में अभिलेख उपलब्ध नहीं
कुल		**57.40**	

स्रोतः विभाग द्वारा दी गई सूचना।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि संबंधित स्कूल/जि.शि.अ. के पास अभिलेख की अनुपलब्धता एक गंभीर अनियमितता है और संबंधित जि.शि.अ./प्रिंसिपलों से स्पष्टीकरण मांगे गए थे। विभाग को तथ्यों का पता लगाने के लिए तथा उचित कार्रवाई करने के लिए शीघ्र कार्रवाई करनी चाहिए।

2.1.8.3 सरकारी माडल संस्कृति स्कूलों की स्थापना के लिए स्कीम

राज्य सरकार ने 20 स्कूलों को राज्य में माडल संस्कृति स्कूलों के रूप में घोषित किया। ये स्कूल, बुनियादी तौर पर बेहतर सुविधाओं के साथ माडल स्कूलों की रूपरेखा में थे। जो कि उच्च वर्गीय पद्धति पर चलाए जाने थे। आधारभूत संरचना मुहैया कराने के लिए ₹ 50 लाख का एकमुश्त अनुदान और साईस म्यूजियम मुहैया कराने के लिए ₹ पांच लाख सरकार द्वारा मार्च 2007 में दिए गए थे। जि.शि.अ. द्वारा अनुदान प्राप्त किए गए थे और बैंक खातों में रखे गए थे। अतिरिक्त उपायुक्त (अ.उपा.) की अध्यक्षता में जिला क्रय समितियों की सिफारिशों पर क्रय किए गए थे। चयनित जिलों में अभिलेखों की नमूना-जांच ने निम्नलिखित तथ्य दर्शाए:

➢ जि.शि.अ., कुरूक्षेत्र ने स.मा.व.मा.स्कू. इस्माइलाबाद के लिए सामान की आपूर्ति के लिए ₹ 10.42 लाख के क्रय आदेश दिए (सितंबर 2007) सामान समिति के अन्य सदस्यों के साथ, ए.डी.सी, कुरूक्षेत्र द्वारा निरीक्षित किया गया था और मा.शि.वि. को सूचित (अक्टूबर 2007) किया गया कि सामान कोई विस्तृत विनिर्देशन, आकार, मेक इत्यादि दिए बिना क्रय किया गया था और सामान घटिया गुणवत्ता का था। जि.शि.अ. को अपनी स्थिति स्पष्ट करने के लिए पूछा गया (जनवरी 2008) और प्रिंसिपल को अगले आदेशों तक सामान को प्रयोग न करने के लिए कहा गया। जांच-पड़ताल रिपोर्ट जून 2012 में पूर्ण की गई थी। मा.शि.वि. ने आदेश दिया (जनवरी 2013) कि इतने विलंबित चरण पर जि.शि.अ. के विरूद्ध कोई भी अनुशासनिक कार्रवाई नहीं की जा सकती और आदेश दिया कि सामान निरीक्षित किया जाए और यह संतोषजनक पाया जाता है, तो फर्म को अदायगी कर दी जाए। विभाग ने, एजेंसी द्वारा जिला न्यायालय, अंबाला में दर्ज दावा याचिका के निपटान में एजेंसी को अदायगी कर दी (मई 2014)। लेखापरीक्षा की आपत्ति थी कि विभाग ने मामले की जांच पड़ताल मे सात वर्षो का लंबा समय लिया और अनुशासनिक कार्रवाई न लेने के लिए देरी तर्काधार बनी। आगे, सारा सामान स्टोर में पड़ा रहा और समय बीतने और मौसम की लहरों के साथ क्षतिग्रस्त हो गया। यदि विभाग ने अक्टूबर 2007 की निरीक्षण रिपोर्ट पर कार्रवाई की होती तो नुकसान से बचा जा सकता था और जिम्मेवारी नियत की जा सकती थी।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि जांच पड़ताल में देरी विभाग की ओर से एक चूक थी और भविष्य में इस प्रकार की संभावित घटना से बचने के लिए निरोधक कदम उठाए जाएंगे।

➢ **संदेहास्पद गबन**

जि.शि.अ. कैथल को 2007-09 के दौरान साईंस का सामान, माडल स्कूलों और माडल संस्कृति स्कूलों के विकास के लिए अनुदान के रूप में ₹ 3.75 करोड़ की निधियां दी गई थी। निधियों को दो बैंक खातों (एच.डी.एफ.सी. एवं एक्सिस बैंक) में रखा गया था। ब्याज और अन्य जमाओं सहित ₹ 3.90 करोड़ की एक राशि इन बैंक खातों में उपलब्ध थी। एच.डी.एफ.सी बैंक के साथ ट्रांजैक्शन बारे एक कैशबुक रखी गई थी परंतु एक्सिस बैंक की ट्रांजैक्शन के लिए कोई भी कैश बुक नहीं रखी गई थी।

इन दो बैंक खातों के अभिलेखों और बैंक विवरणियों की प्रविष्टियों की जांच पड़ताल ने दर्शाया कि ₹ 39.75 लाख के व्यय, किए गए के समर्थन में वाऊचर डी.ई.ओ. कार्यालय के पास उपलब्ध नहीं थे। इसके बाद, अभिलेखों की जांच ने प्रकट किया कि कैशबुक में की गई प्रविष्टियां सक्षम प्राधिकारी द्वारा सत्यापित नहीं की गई थी। इस राशि में से, ₹ 21.86 लाख की एक राशि एच.डी.एफ.सी बैंक से आहरित की गई थी। तथापि, यह देखा गया कि इन आहरण के लिए कैशबुक में कोई प्रविष्टियां नहीं की गई थी। यह ₹ 39.75 लाख की निधियों के दुरूपयोग के बराबर हो सकता है।

इंगित किए जाने पर, ₹ 39.05 लाख की एक राशि बैंक खाते में जमा कर दी गई थी परंतु शेष राशि की वसूली के लिए विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि मामले में एक जांच आरंभ की गई थी और उसका परिणाम लेखापरीक्षा को सूचित कर दिया जाएगा।

इसी प्रकार, सरकारी माडल वरिष्ठ माध्यमिक स्कूल (स.मा.व.मा.स्कू.) सरोली (नूंह) में साईंस म्यूज़ियम स्थापित करने के लिए जि.शि.अ. नूंह द्वारा दिसम्बर 2007 में ₹ पांच लाख की एक राशि आहरित की गई और उसे सिंडिकेट बैंक में जमा कर दी गई। जि.शि.अ., नूंह द्वारा 11 जनवरी 2010 को ₹ 4.99 लाख का एक बैंक ड्राफ्ट, अत्युत्तम गुणवत्ता की फर्श की दरियों की आपूर्ति के लिए श्री श्याम इन्टरप्राईज़िज पंचकूला के पक्ष में तैयार किया गया। अभिलेखों की जांच पड़ताल ने दर्शाया कि ₹ 4.99 लाख के तीन बिल आ.सं.अ. द्वारा न तो अदायगी के लिए पारित किए गए थे और न ही क्रय समिति के किसी भी सदस्य द्वारा अनुमोदित किए गए थे। जि.शि.अ., नूंह के स्टाक रजिस्टर में कोई स्टाक प्रविष्टियां नहीं की गई थी। आगे, स्कूल के प्रिंसीपल ने भी पुष्टि की (जुलाई 2014) कि श्री श्याम इन्टरप्राईसिज, पंचकूला से कोई भी सामान प्राप्त नहीं हुआ था। यह ₹ पांच लाख के संदेहास्पद गबन के बराबर हो सकता है।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि संबंधित जि.शि.अ. से स्पष्टीकरण मांगा गया था और उसका परिणाम लेखापरीक्षा को सूचित कर दिया जायेगा।

2.1.8.4 आरोही स्कूलों की स्कीम

राज्य में 36 शैक्षिक रूप से पिछड़े ब्लाकों में केंद्रीय प्रायोजित स्कीम के अंतर्गत 2010 में आरोही स्कूल स्थापित किए गए थे। स्कीम का उद्देश्य उन विद्यार्थियों का विकास करना था जो कि जागरूक, सामाजिक तौर पर जिम्मेवार, सृजनात्मक, स्पष्ट सोच-विचार वाले और समाज को सकारात्मक रूप में योगदान करने में सक्षम हैं। स्कूल, हरियाणा प्राथमिक शिक्षा परियोजना परिषद (ह.प्रा.शि.प.प.) के अंतर्गत सोसायटी पद्धति में स्थापित किए गए थे। निर्माण कार्य के

लिए निधियां ह.प्रा.शि.प.प. के अधिकार में रखे गए थे। स्कूल, सरकारी स्कूलों के भवन में कार्यात्मक किए गए थे। इन स्कूलों की स्थापना पर 2010-14 के दौरान ₹ 53.52 करोड़ का व्यय किया गया था। स्कूलों के अभिलेखों की जांच-पड़ताल ने निम्न दर्शाया:

➢ 36 स्कूल भवनों में से, अक्तूबर 2014 तक केवल 10 पूर्ण किए गए थे तथा क्रियाशील बनाए गए थे और नौ स्कूल भवन भी पूर्ण किए गए थे परंतु पानी और बिजली कनैक्शनों, बाऊंडरी वाल इत्यादि की कमी के कारण अभी क्रियाशील बनाए जाने थे। 17 स्कूल भवनों का निर्माण कार्य प्रगति पर था जिसमें से 10 का कार्य पूर्ण करने की निर्धारित तिथि से दो से 30 महीने पीछे था।

➢ मुनधेता और नगीना स्थित आरोही स्कूलों में अध्यापकों की कमी देखी गई जहां कि 20 और 17 की संस्वीकृत संख्या के विरूद्ध क्रमश: केवल एक (हिन्दी पी.जी.टी.) और दो (एक प्रिंसिपल और एक जीव विज्ञान पी.जी.टी.) पद भरे गए थे।

➢ जि.शि.अ., मेवात ने फर्नीचर की प्राप्ति के लिए ₹ 17.87 लाख की एक राशि आहरित की (दिसंबर 2012) और वन विभाग, जगाधरी के बजाए वन विकास निगम, कुरूक्षेत्र को ड्राफ्ट भेजा (जनवरी 2013)। निगम में उसे वापस (जनवरी 2013) कर दिया क्योंकि राशि उसके कार्यालय से संबंध नहीं रखती थी। इसके बाद, विभाग ने बैंक को वन विभाग के खाते में राशि जमा करने का अनुरोध (13 फरवरी 2013) किया लेकिन गलत खाता संख्या उद्धृत करने के कारण राशि वन विभाग के खाते में हस्तान्तरित नहीं की जा सकी। तब से निधियां बैंक खाते में पड़ी थी और कोई भी क्रय नहीं किया गया था (अक्तूबर 2014)।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि अध्यापकों की कमी की समस्या शीघ्र ही सुलझा दी जाएगी और जि.शि.अ., मेवात को फर्नीचर के क्रय के लिए आंबटित निधियां शीघ्र ही उपयोजित करने के निर्देश दिए गए थे।

2.1.8.5 स्कूलों में सुरक्षा उपायों पर राज्य नीति का कार्यान्वयन

सरकारी, गैर-सरकारी (सहायता प्राप्त एवं बिना सहायता प्राप्त) स्कूलों में सुरक्षा उपायों पर राज्य नीति दिसंबर 2009 में बनाई गई थी। नीति के एक भाग के रूप में विभाग ने, राज्य में सरकारी स्कूलों के ऊपर से गुजर रही हाई टैंशन (एच.टी.) की लाईने हटाने की पहल की। मुख्य मंत्री की अध्यक्षता में हुई बैठक (मार्च 2013) में, बिजली कंपनियों को उनकी अपनी लागत पर 158 स्कूलों के ऊपर से गुजर रही एच.टी. लाईनों को हटाने का आदेश दिया गया था। नमूना-जांच किए गए अभिलेखों की जांच पड़ताल ने दर्शाया कि एच.टी. लाईने 13[9] स्कूलों, जहां कि एच.टी. लाईनें स्कूलों के ऊपर से गुजर रही थी, में से केवल पांच[10] स्कूलों से ही हटाई गई थी। शेष नमूना-जांच किए गए जिलों में, स्कूलों के ऊपर से गुजर रही एच.टी. लाईनों के हटाने के बारे सूचना उपलब्ध नहीं थी यद्यपि, इन जिलों में 36[11] स्कूलों के ऊपर से एच.टी. लाईनें गुजर रही थी। अत: मा.शि.वि. एवं संबंधित जि.शि.अ. ने स्कूलों में सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए स्कूलों के ऊपर की एच.टी. लाईनें हटाने को मानीटर नहीं किया था।

---

[9] हिसार; 7 स्कूल तथा कुरूक्षेत्र; 6 स्कूल।

[10] हिसार; 2 स्कूल तथा कुरूक्षेत्र; 3 स्कूल।

[11] कैथल; 19 स्कूल, करनाल; 6 स्कूल, रोहतक; 4 स्कूल तथा यमुनानगर; 7 स्कूल।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए आश्वासन (नवंबर 2014) दिया कि स्कूलों के ऊपर से गुजर रही हाई टैंशन तारें प्राथमिकता के आधार पर हटा दी जायेंगी।

2.1.8.6 सत्या भारती स्कूलों की स्थापना

भारती फाउंडेशन, नई दिल्ली ने, 83[12] गांवों में सत्या भारती स्कूलों की स्थापना करने के लिए पंचायत भूमि के आंबटन के लिये, पंचायत विभाग के पास प्रस्ताव किया (जून 2007 से जनवरी 2009)। फाऊंडेशन, स्थानीय निवासियों जिनकी भूमि पर स्कूल स्थित थे को रोजगार बच्चों को मुफ्त शिक्षा, मुफ्त वर्दी, मुफ्त किताबें, मुफ्त दोपहर का खाना इत्यादि प्रदान करने के लिए प्रतिबद्ध था। 83 गांवों में स्कूल खोलने के लिए सरकार द्वारा भूमि आबंटित की गई थी। फाउंडेशन ने 46[13] स्थानों में स्कूल स्थापित किए और 37 स्कूलों के लिए आंबटित भूमि, फाऊंडेशन द्वारा छोड़ दी गई थी। ये स्कूल, मान्यता की शर्ते पूर्ण नहीं कर रहे थे और अस्थाई मान्यता के आधार पर कार्य कर रहे थे।

हरियाणा स्कूल शिक्षा नियम, 2003 ने स्कूलों में उचित सुविधाओं, जैसे कि क्लासरूम, पुस्तकालय, कंम्यूटरों के लिए प्रयोगशाला, शौचालयों इत्यादि के लिए मानकों का प्रावधान किया। 46 स्कूलों मे से 32 का, जिला मौलिक शिक्षा अधिकारियों के अंतर्गत गठित समितियों द्वारा निरीक्षण किया गया था। समिति ने इंगित किया (मार्च 2014) कि सभी 32 स्कूलों में क्लासरूम मानकों से कम थे। 32 स्कूलों में पुस्तकालय, कम्प्यूटरों के लिए प्रयोगशाला इत्यादि में व्यवस्था की कमी थी। समितियों द्वारा निरीक्षित सभी 32 स्कूलों में मानकों के अनुसार शौचालय नहीं बनाये गए थे। आगे, तीन स्कूलों के संबंध में क्या नियुक्त स्टाफ पर्याप्त रूप से योग्य था अथवा नहीं, अभिलेख में नहीं था। इस प्रकार, सत्या भारती स्कूल स्थापित करने का उद्देश्य पूर्ण रूप से प्राप्त नहीं हुआ था।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने बताया (नवंबर 2014) कि 15 स्कूलों को अस्थाई मान्यता इस शर्त पर दी गई थी कि स्कूल प्रबंधन मार्च 2015 तक बाउंडरी वाल (चार दीवारी) बना देगा और बाकी 31 स्कूलों में, अतिरिक्त कक्षा कक्ष निर्माणधीन थे जैसे कि प्रबंधन द्वारा सरकार को प्रतिबद्धता दी गई थी। तथ्य यही रहा कि स्कूलों की स्थापना के लिए हरियाणा स्कूल शिक्षा नियम, 2003 की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए मानीटरिंग नहीं थी।

2.1.9 शैक्षिक गतिविधियां

2.1.9.1 विद्यार्थियों की पास प्रतिशतता में गिरावट

सरकारी वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों और सरकारी उच्च स्कूलों में विद्यार्थियों की पास प्रतिशतता 2009-14 ***(परिशिष्ट 2.3)*** के दौरान तीव्रता से गिरी थी। अनुलग्नक के आंकड़े के विश्लेषण ने दर्शाया कि सरकारी वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों और सरकारी उच्च स्कूलों में विद्यार्थियों की प्रतिशतता राज्य में क्रमश: 89.33 से 71.16 और 79.58 से 49.78 तक तीव्रता से गिरी थी। फरीदाबाद जिले का परिणाम 2013 में वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों में न्यूनतम जोकि 38.09 प्रतिशत था। इसी प्रकार, उच्च स्कूलों में 2013 में फरीदाबाद जिले का भी परिणाम न्यूनतम जोकि 25.89 प्रतिशत था।

---

[12] अंबाला; 6, झज्जर; 11, कैथल; 25, कुरूक्षेत्र; 17, महेन्द्रगढ़; 10 तथा रेवाड़ी; 14

[13] झज्जर; 3, कैथल; 14, कुरूक्षेत्र; 11, महेन्द्रगढ़; 10 तथा रेवाड़ी; 8

वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों एवं उच्च स्कूलों में कम पास प्रतिशतता शिक्षा की घटिया गुणवत्ता को निर्देशित करता है।

पांच[14] जिलों के जि.शि.अ. ने निम्न पास प्रतिशतता, अध्यापकों को पढ़ाने के स्थान पर अन्य काम सौंपने, अध्यापकों की कमी कक्षा-8 तक विद्यार्थियों को फेल न करने की सरकार की नीति को आरोपित किया (जून-जुलाई 2014)। अत: सरकारी स्कूलों में शिक्षा का स्तर सुधारने के लिए इन समस्याओं पर ध्यान देने की आवश्यकता है। नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने बताया (नवंबर 2014) कि शिक्षा की गुणवत्ता में सुधार के लिए विभिन्न प्रकार की पहल, पास प्रतिशतता में सुधार के लिए की जा रही थी और अगले एक-दो वर्षो में बेहतर परिणाम प्राप्त कर लिए जाएंगे।

2.1.9.2 गैर-सरकारी स्कूलों द्वारा प्रभारित फीस

हरियाणा स्कूल शिक्षा नियम 2003 (नियम 158) प्रावधान करते हैं कि छात्रों से प्रभारित की जाने वाली फीस और निधियां प्रत्येक मान्यता प्राप्त स्कूल द्वारा अधिसूचित की जायेगी। इसके अतिरिक्त प्रत्येक मान्यता प्राप्त स्कूल का प्रबंधक, फार्म-VI में दी जाने वाली न्यूनतम सुविधाओं और प्रभारित की जाने वाली अधिकतम फीस का विवरण प्रस्तुत करेगा। वह, प्रत्येक सत्र के आरंभ होने से पहले शिक्षा विभाग के पास आगामी शैक्षिक सत्र के दौरान औचित्य के साथ फीस का पूर्ण विवरण और इन स्कूलों द्वारा लगाये गए सभी प्रकार की निधियों को फाईल करेगा।

2009-14 की अवधि के लिए निदेशालय के अभिलेखों की जांच पड़ताल ने दर्शाया कि न तो गैर-सरकारी मान्यता प्राप्त स्कूलों के प्रबंधन, विभाग को आवश्यक सूचना प्रस्तुत कर रहे थे और न ही निदेशालय इस बारे में सूचना प्रस्तुत करने के लिए आग्रह कर रहा था। इस प्रकार विभाग, गैर-सरकारी मान्यता प्राप्त स्कूलों की फीस संरचना को मानीटर नहीं कर रहा था और लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि ये स्कूल मानकों के अनुसार फीस प्रभारित कर रहे थे।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने एग्जिट कान्फ्रैंस (नवंबर 2014) के दौरान बताया कि पंजाब एवं हरियाणा उच्च न्यायालय के एक सेवानिवृत्त जज की अध्यक्षता में एक फीस कमेटी इस संबंध में गठित की गई थी।

2.1.9.3 स्कूलों का अपग्रेडेशन

मिडिल स्कूल से उच्च स्कूल और उच्च स्कूल से वरिष्ठ माध्यमिक स्कूल में अपग्रेड करने के लिए शिक्षा नियम 2003 में निर्धारित मानदंड के अनुसार, 6 से 8 कक्षाओं और 9 से दसवीं कक्षाओं में कम से कम क्रमश: 150 विद्यार्थी ऑनरोल होने चाहिए। उच्च स्कूल और वरिष्ठ माध्यमिक स्कूल के लिए दो एकड़ भूमि अपेक्षित थे। मिडिल से उच्च स्कूल और उच्च से वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों के लिए क्रमश: 10 एवं 12 कमरे भी अपेक्षित थे। राज्य सरकार ने

[14] (i) हिसार, (ii) कैथल, (iii) करनाल, (iv) कुरूक्षेत्र तथा (v) मेवात।

वर्ष 2009-14 के दौरान 282[15] स्कूल उच्च स्कूलों और वरिष्ठ माध्यमिक स्कूलों में अपग्रेड किए।

नमूना-जांच किए गए जिलों में आधारभूत संरचना आंकड़े की जांच में दर्शाया कि 91 अपग्रेड किए गए स्कूलों में से 55 स्कूल निर्धारित मानदंड पूर्ण नहीं कर रहे थे परन्तु विभाग ने स्कूल अपग्रेड कर दिए ***(परिशिष्ट 2.4)*** थे।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि शीघ्र ही सुधारात्मक कार्रवाई की जायेगी।

2.1.10 मानव संसाधन विकास

2.1.10.1 अध्यापन कैडर में रिक्तियां

प्रिंसिपल, मुख्य अध्यापक और लैक्चरारों (प्राध्यापकों) के कैडर में 37,236 संस्वीकृति पदों के विरूद्ध मार्च 2014 को वास्तविक संख्या 10,979 थी जबकि 26,257 (70.52 प्रतिशत) पद रिक्त पड़े थे जैसे कि नीचे विवरणित है:

अध्यापन कैडर	संस्वीकृत	भरे गये	रिक्त	प्रतिशत
प्रिंसीपल	1755	1466	289	16.47
मुख्य अध्यापक	1500	426	1074	71.60
लैक्चरार	33981	9087	24894	73.26
कुल	**37236**	**10979**	**26257**	

स्रोतः आंकड़े शिक्षा विभाग की वैबसाइट से लिए गए।

यद्यपि, 2,981 गेस्ट लैक्चरर नियुक्त किए गए थे और 176 प्रिंसिपल/मुख्य अध्यापक/लैक्चरर्स पुनः नियुक्त किए गए थे, अभी भी 23,100 पदों का अंतर था।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि रिक्त पदों को भरने के लिए अध्यापकों के विभिन्न कैडर में पदोन्नति और सीधी भर्ती प्रक्रिया प्रगति पर थी।

2.1.10.2 तैनाती आदेश जारी करने में विलंब के परिणामस्वरूप वेतन

2013-14 में सरकार द्वारा विभिन्न शाखाओं में बहुत बड़ी संख्या में लैक्चरर्स की नियुक्तियां की गई थी। उम्मीदवारों को 14 दिसंबर 2013 और 18 जनवरी 2014 के मध्य विभाग की वैबसाईट के माध्यम से नियुक्ति पत्र जारी किए गए थे और उसकी अनुपालना में नये नियुक्त लैक्चरर्स ने संबंधित जि.शि.अ. के कार्यालय में पदभार ग्रहण कर लिया था। नमूना-जांच के दौरान यह पाया गया कि संबंधित स्कूलों में इन लैक्चरर्स के तैनाती आदेश केवल 27 जनवरी 2014 को किए गए थे यद्यपि कैडर में रिक्त पद मौजूद थे। तदनुसार, उनके द्वारा कार्य वास्तव में 9 से 44 दिनों के अंतर के बाद आरंभ किया गया और इस अवधि के दौरान लैक्चरर्स बेकार रहे और

[15] मिडिल से उच्च स्कूल: 43 (2009-10: 3, 2011-12: 28, 2013-14 : 12), मिडिल से वरिष्ठ माध्यमिक स्कूल: 26 (2012-13: 4, 2013-14: 22), उच्च से वरिष्ठ माध्यमिक स्कूल: 213 (2009-10: 27, 2011-12: 5, 2012-13: 87, 2013-14: 94)।

जिसके परिणामस्वरूप 3,586 लैक्चरर्स को बिना किसी कार्य ***(परिशिष्ट 2.5)*** के ₹ 16.02 करोड़ राशि के वेतन का भुगतान हुआ।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने बताया (नवंबर 2014) कि इस संबंध में आवश्यक निर्देश जारी कर दिए गए थे। एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान यह भी आश्वासन दिया गया कि भविष्य में अनुपालना सुनिश्चित की जाएगी।

2.1.10.3 अध्यापक प्रशिक्षण

1979 में स्थापित रा.शि.अ.प्र.प., गुड़गांव अध्यापकों को इन-सर्विस प्रशिक्षण दे रहा था। संस्थान, स्कूल शिक्षा में विभिन्न सोपानकों में समग्र गुणात्मक सुधार लाने के लिए स्थापित किया गया था। संस्थान का उद्देश्य निरन्तर प्रशिक्षण सत्रों, कार्यशालाओं और अन्य उपायों के माध्यम से स्कूल शिक्षा के क्षेत्र में लायी गयी नवीनता से अध्यापकों को परिचित कराना है। जिला शिक्षा प्रशिक्षण संस्थान (जि.शि.प्र.सं.) अध्यापकों को प्रशिक्षण देने के लिए स्थापित किए गए थे।

चयनित जिलों में जि.शि.प्र.सं. के अभिलेखों की नमूना-जांच ने निम्न दर्शाया:

- जि.शि.प्र.सं., कैथल का छात्रावास जि.शि.अ./खं.शि.अ. कार्यालय के लिए कार्यालय परिसर के रूप में प्रयोग किया जा रहा था। इस प्रकार, छात्रावास निर्माण का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ था।

- जि.शि.प्र.सं., पलवल (जिला कुरूक्षेत्र) का छात्रावास कार्यात्मक नहीं था क्योंकि वहां कोई भी रहने वाला नहीं था, प्रिंसीपल ने सूचित किया कि संस्थान दूरवर्ती क्षेत्रों में स्थित था और इसलिए वहां कोई भी रहने वाले नहीं थे।

2.1.11 आंतरिक नियंत्रण

आंतरिक नियंत्रण, लागू नियमों और विनियमनों की अनुपालना के बारे प्रावधान को उचित आश्वासन देता है। स्कीमों के कार्यान्वयन, निर्माण कार्यों की मानीटरिंग इत्यादि के लिए विभाग में आंतरिक नियंत्रण अपर्याप्त था।

- यद्यपि, एक मुख्य लेखा अधिकारी, दो लेखा अधिकारियों, दो अनुभाग अधिकारियों, दो कनिष्ठ लेखापरीक्षकों और प्रत्येक जिले में एक अनुभाग अधिकारी से समाविष्ट एक लेखापरीक्षा कक्ष था लेकिन लेखापरीक्षा स्टाफ मुख्यत: विभाग के दिनचर्या कार्य में लगा हुआ था। आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की जा रही थी।

- पंजाब वित्तीय नियम का नियम 15.16 जो कि हरियाणा को लागू है, प्रावधान करता है कि विभागाध्यक्ष अथवा उसके द्वारा प्राधिकृत किसी भी अन्य अधिकारी द्वारा प्रति वर्ष कम से कम एक बार सभी स्टोरज का भौतिक सत्यापन किया जाना चाहिए। मा.शि.वि. की कंप्यूटर शाखा में, यह देखा गया कि सितंबर 2009 से पूर्व के स्टाक रजिस्टर निदेशालय के पास उपलब्ध नहीं थे। सितंबर 2009 से पूर्व का कंम्यूटरर हार्डवेयर और सहबद्ध मदें नये स्टाक रजिस्टर में आगे नहीं लाई गई थी। कंम्यूटर हार्डवेयर और अन्य सहबद्ध मदों का भौतिक सत्यापन अप्रैल 2009 से नहीं किया गया था।

- विभागाध्यक्ष के रूप में डी.जी. कार्यक्रमों के कार्यान्वयन, स्कीमों और विभाग की अन्य गतिविधियों की मानीटरिंग के लिए जिम्मेवार था। प्रबंधन के यंत्र के रूप में प्रयोग किए जाने के लिए संस्थानों से मासिक प्रगति रिपोर्टें मांगी और संग्रहीत की जानी अपेक्षित थी और जहां कही कमी थी, उपचारी कदम उठाये जाने अपेक्षित थे। यह देखा गया कि मानीटरिंग प्रणाली अस्तित्व में नहीं थी।

नि. एवं अ.स., मा.शि.वि. ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (नवंबर 2014) कि विभाग में भविष्य में प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली, आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली और मानीटरिंग प्रणाली स्थापित की जाएगी।

2.1.12 निष्कर्ष

वहां अपर्याप्त बजटीय नियंत्रण था जिससे स्कीमों का त्रुटिपूर्ण कार्यान्वयन हुआ। विभाग ने कंट्रेक्ट एग्रीमेंट के उल्लंघन में अदायगी करके सर्विस प्रोवाइडर को अनुचित लाभ दिया। सू.सं.प्रौ. प्रयोगशालाओं का कार्यचालन घटिया था। किए गए व्यय के समर्थन में वाउचर जिला शिक्षा अधिकारी, कैथल के पास उपलब्ध नहीं थे जोकि सरकारी धन के गबन का मामला हो सकता है। पास प्रतिशतता तीव्रता से गिर गई थी। मानव संसाधन का प्रबंधन अपर्याप्त था। विभाग, प्राइवेट मान्यता प्राप्त स्कूलों की फीस संरचना मानीटर नहीं कर रहा था। स्कूल, उनके अपग्रेडेशन के लिए निर्धारित मानको की जांच किए बिना; अपग्रेड किए गए थे। प्रिंसिपलों, मुख्य अध्यापकों और लैक्चरर्स के कैडर में भारी कमी थी। विभाग में आंतरिक नियंत्रण अपर्याप्त था।

2.1.13 सिफारिशें

सरकार विचार करे:

(i) यह सुनिश्चित करने के लिए एक प्रणाली स्थापित करें कि बिना किसी आवश्यकता के खजाने से निधियां आहरित नहीं की जाती हैं;

(ii) यह सुनिश्चित करने के लिए पर्याप्त कदम उठाना कि सर्विस प्रोवाइडरस को अदायगियां सही अर्थ में समझौते की शर्तो के अनुसार की गई थी;

(iii) संदेहास्पद गबन की विस्तृत जांच-पड़ताल तथा अनुवर्ती कार्रवाई करना;

(iv) प्रिंसिपलों, मुख्य अध्यापकों, लैक्चरर्स, इत्यादि के खाली पदों को भरना तथा अध्यापकों को अध्यापन अन्य कार्य सौंपने से बचना; तथा

(v) आंतरिक नियंत्रण प्रणाली-आंतरिक लेखापरीक्षा, भंडारों का भौतिक सत्यापन, कार्यक्रमों, स्कीमों इत्यादि का कार्यान्वयन मानीटरिंग का-सुदढ़ीकरण।

स्वास्थ्य विभाग

2.2 राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन

ग्रामीण लोगों विशेषत: निर्धन एवं कमजोर वर्गों के लोगों को सुगम, संभव एवं गुणवत्ता स्वास्थ्य देख-भाल प्रदान करने के विचार से राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (रा.ग्रा.स्वा.मि.) अप्रैल 2005 में आरंभ किया गया। रा.ग्रा.स्वा.मि. की नीति, स्वास्थ्य देख-भाल सुविधाओं में अंतराल को पूरा करना तथा स्वास्थ्य सैक्टर में विकेंद्रीयकृत आयोजना की सुविधा प्रदान करना है। कुछ महत्वपूर्ण परिणाम नीचे प्रस्तुत किए गए हैं:

समग्र मिशन अवधि के लिए परिदृश्य योजना तैयार करने को सरल बनाने के लिए ग्रामीण स्तर पर आधार रेखा सर्वेक्षण तथा सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्र (सा.स्वा.के.) एवं प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र (प्रा.स्वा.के.) के सुविधा सर्वेक्षण 2013-14 तक आयोजित नहीं किए गए।

(अनुच्छेद 2.2.6)

राज्य में चिकित्सा तथा अर्द्धचिकित्सा स्टाफ की 7 तथा 30 प्रतिशत के बीच श्रृंखलित कमी के अतिरिक्त, 125 सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्रों (सा.स्वा.के.), 501 प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्रों (प्रा.स्वा.के.) तथा 3,006 उप-केंद्रों (उ.कें.) की आवश्यकता के विरूद्ध 112 सा.स्वा.के., 485 प्रा.स्वा.के. तथा 2,630 उप.के. उपलब्ध थे।

(अनुच्छेद 2.2.8.1 तथा 2.2.9)

2010-14 के दौरान नमूना-जांच किए गए सामान्य अस्पतालों, सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. में अनिवार्य दवाइयों की कमी थी। राज्य में 16,800 अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं में से 4,800 को औषधि किट प्रदान नहीं की गई। जहां एक फर्म अन्य निगम/राज्य द्वारा ब्लैकलिस्ट की गई है, विभाग द्वारा मामलों से संव्यवहार के लिए कोई दिशानिर्देश नहीं बनाए गए थे।

(अनुच्छेद 2.2.10.1 से 2.2.10.3)

प्रथम तिमाही के समय पंजीकृत गर्भवती महिलाओं की बृहद् संख्या प्रसवपूर्व जांच के लिए नहीं दर्शाई गई। जननी सुरक्षा योजना के अंतर्गत अत्यधिक विलंब/प्रोत्साहनों के भुगतान न करने के मामले थे।

(अनुच्छेद 2.2.11.1)

2009-14 के दौरान 7.14 लाख मोतियाबिंद आप्रेशन किए जाने के लक्ष्य के विरूद्ध 6.42 लाख मोतियाबिंद आप्रेशन किए गए। अपवर्तक त्रुटियुक्त 1,22,966 विद्यार्थियों की पहचान के विरूद्ध केवल 44,320 विद्यार्थियों को ऐनक प्रदान की गई।

(अनुच्छेद 2.2.12)

2.2.1 प्रस्तावना

ग्रामीण लोगों विशेषत: निर्धन एवं कमजोर वर्ग के लोगों को सुगम, संभव एवं गुणवत्ता स्वास्थ्य देख-भाल प्रदान करने के विचार से राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन (रा.ग्रा.स्वा.मि.) अप्रैल 2005

में आरंभ किया गया। रा.ग्रा.स्वा.मि. की नीति स्वास्थ्य देख-भाल सुविधाओं में अंतराल को पूरा करना, स्वास्थ्य सैक्टर में विकेंद्रीयकृत आयोजना सुगम बनाने को सुविधा प्रदान करना, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण के विद्यमान कार्यक्रमों को पूर्ण आवरण प्रदान करना है।

2.2.2 संगठनात्मक ढांचा

एन.आर.एच.एम., मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में राज्य स्वास्थ्य मिशन (रा.स्वा.मि.) के समग्र मार्गदर्शन में कार्य करता है। मिशन के अंतर्गत गतिविधियों को राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी (रा.स्वा.सो.) के माध्यम से किया जाता है। सोसाइटी के शासी निकायों की अध्यक्षता राज्य के मुख्य सचिव द्वारा की जाती है। इसकी कार्यकारी समिति की अध्यक्षता अपर मुख्य सविच, हरियाणा सरकार, स्वास्थ्य विभाग द्वारा की जाती है। मिशन निदेशक की अध्यक्षता में एक राज्य कार्यक्रम प्रबंधन समर्थन इकाई (रा.का.प्र.स.इ.) एस.एच.एस. के सचिवालय के रूप में कार्य करता है।

जिला स्तर पर, प्रत्येक जिले में उपायुक्त की अध्यक्षता में एक जिला स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण सोसाइटी (जि.स्वा.प.क.सो.) है तथा इसकी कार्यकारी समिति की अध्यक्षता सिविल सर्जन द्वारा की जाती है। उप-केंद्र (उ.कें.); प्राथमिक स्वास्थ्य केंद्र (प्रा.स्वा.कें.), सामुदायिक स्वास्थ्य केंद्र (सा.स्वा.कें.) ग्रामीण क्षेत्रों में स्वास्थ्य सेवाएं प्रदान करते हैं।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा के मुख्य उद्देश्य में यह सुनिश्चित करना था कि:

- मिशन की आयोजना, मानीटरिंग एवं मूल्यांकन प्रक्रियाएं पर्याप्त थी;
- वित्तीय प्रबंधन प्रभावी था;
- मिशन ने भौतिक आधारभूत संरचना प्रदान करने, भारतीय जन-स्वास्थ्य स्तर की सुविधाओं के उन्नयन तथा विभिन्न स्तरों पर मानव शक्ति की उपलब्धता बढ़ाने के लक्ष्य प्राप्त कर लिए थे;
- उपकरण, औषधियां तथा सेवाएं प्राप्त करने की प्रणालियां मूल्य प्रभावी तथा कार्यकुशल थी;
- प्रजनन, शिशु स्वास्थ्य देख-भाल, प्रतिरक्षण तथा रोग नियंत्रण कार्यक्रमों के निर्धारित लक्ष्य प्राप्त कर लिए गए थे;

2.2.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

राज्य स्वास्थ्य सोसाइटी (रा.स्वा.सो.), आठ जिलो[1] के सा.स्वा.कें., प्रा.स्वा.के. तथा उप-केंद्रों (उ.के.) सहित जिला स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण सोसाइटियों के अभिलेखों की नमूना-जांच द्वारा 2009-14 की अवधि को आवृत करते हुए अक्तूबर 2013 से जून 2014 के दौरान निष्पादन लेखापरीक्षा की गई। 21 जिलों में से सात जिलों का चयन बिना परिवर्तन संभावित समानुपातिक आकार (बि.प.सं.स.आ.) पद्धति प्रयोग करके किया गया था। मेवात जिले का चयन विभाग के सुझाव पर किया गया क्योंकि यह पिछड़ा जिला था। लेखापरीक्षा के दौरान स्वास्थ्य केंद्रों का भौतिक सत्यापन किया गया तथा देखी गई कमियां रिपोर्ट में भी शामिल की गई हैं।

---

[1] (i) यमुनानगर (ii) सिरसा (iii) फतेहाबाद (iv) भिवानी (v) नारनौल (vi) पलवल (vii) अंबाला तथा (viii) मेवात।

स्कीम की पहले भी समीक्षा की गई थी तथा 31 मार्च 2009 को समाप्त वर्ष के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (सिविल) हरियाणा सरकार में शामिल की गई तथा 2013-14 के दौरान लोक लेखा समिति द्वारा चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षा करते समय रिपोर्ट के परिणामों को ध्यान में रखा गया था।

अपर मुख्य सचिव (अ.मु.स.), हरियाणा सरकार, स्वास्थ्य विभाग के साथ 25 अप्रैल 2014 को एक एंट्री कांफ्रेंस आयोजित की गई जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदण्डों तथा लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र पर चर्चा की गई। लेखापरीक्षा परिणामों पर अ.मु.स., स्वास्थ्य विभाग के साथ नवंबर 2014 में आयोजित एग्जिट कांफ्रेंस में चर्चा की गई थी। विभाग के उत्तर तथा एग्जिट कांफ्रेंस के विचार-विमर्शों को रिपोर्ट में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

2.2.5 लेखापरीक्षा मानदण्ड

निम्नलिखित दस्तावेजों के प्रावधान लेखापरीक्षा मानदण्ड के रूप प्रयोग किए गए:

- स्कीम पर भारत सरकार के दिशानिर्देश तथा समय-समय पर जारी निर्देश।
- भारतीय जन-स्वास्थ्य मानक (भा.ज.स्वा.मा.)।
- भारत सरकार द्वारा अनुमोदित राज्य कार्यक्रम कार्यान्वयन योजनाएं (का.का.यो.)।
- हरियाणा में लागू पंजाब वित्तीय नियम तथा पंजाब कोषालय नियम।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.2.6 आयोजना

मिशन के दिशानिर्देशों के अनुसार, रा.ग्रा.स्वा.मि. ने 2005-14 की अवधि के लिए परिदृश्य योजना तैयार करने के लिए 2008 तक परिवारों तथा स्वास्थ्य सुविधाओं का आधार रेखा सर्वेक्षण करना था तथा ग्राम स्वास्थ्य कार्य योजना (ग्रा.स्वा.का.यो.) तथा खण्ड स्वास्थ्य कार्य योजना (ख.स्वा.का.यो.) भी आगे जिला स्वास्थ्य कार्य योजना (जि.स्वा.का.यो.) में समेकन हेतु तैयार करनी थी। मिशन की गतिविधियो में शामिल करने के लिए स्वैच्छिक संगठनों तथा एन.जी.ओज़ को रा.ग्रा.स्वा.मि. के कुल ले-आऊट का पांच प्रतिशत दिया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि कोई आधार रेखा तथा स्वास्थ्य सुविधाएं सर्वेक्षण नहीं किया गया। ग्रा.स्वा.का.यो. तथा ख.स्वा.का.यो. तैयार किए बिना जि.स्वा.का.यो. तैयार की गई थी। आगे यह देखा गया कि नमूना-जांच किए गए आठ जिलों में से छः में रा.ग्रा.स्वा.मि. के कार्यान्वयन में एन.जी.ओज. की भूमिका केवल राष्ट्रीय दृष्टिविहीनता नियंत्रण कार्यक्रम तक सीमित थी। नमूना-जांच किए गए जिलो में एन.जी.ओज़ को आबटित राशियां पांच प्रतिशत से कम (शून्य से 3.82 प्रतिशत के बीच श्रृंखलित) थी।

आगे, मिशन ने आयोजन एवं निष्पादन में महिला एवं बाल विकास, स्वास्थ्य एवं स्वाच्छता, लोक निर्माण तथा पंचायती राज संस्थाओं का सहयोग प्राप्त कर स्वास्थ्य देख-भाल के प्रति अंतर्क्षेत्रीय अभिमुखी दृष्टिकोण पर विचार किया था। अन्य सामाजिक सैक्टरों जैसे महिला एवं बाल विकास, शिक्षा, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता से कभी कोई इनपुट प्राप्त नहीं किए गए। संयुक्त भौतिक सत्यापन

के दौरान यह देखा गया कि नारनौल जिले में छ:[2] उ.के. के पहुंच सड़क बहुत बुरी हालत में थी। दो[3] उ.के. में पहुंच सड़क उपलब्ध भी नहीं थी। यह समस्या, संबंधित विभागों के साथ उचित विचार-विमर्श तथा सहयोग के साथ सुलझाई जा सकती थी।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया कि राष्ट्रीय परिवार स्वास्थ्य सर्वेक्षण का डाटा आयोजना के लिए प्रयोग किया गया था। तथ्य रहता है कि कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया।

जहां तक ग्रा.स्वा.का.यो. तथा ख.स्वा.का.यो. का संबंध है यह बताया गया कि इस प्रयोजन के लिए कोई बजट प्रावधान नहीं था लेकिन फील्ड अधिकारियों के साथ परामर्श करके जि.का.यो. बनाई गई। एग्जिट कांफ्रेंस में अ.मु.स. ने बताया कि ग्रामीण स्तरीय एवं खंड स्तरीय अधिकारियों को शामिल करना व्यावहारिक रूप से संभव नहीं था। तथ्य रहता है कि ग्रा.स्वा.का.यो. तथा ख. स्वा.का.यो. तैयार नहीं की गई थी।

जहां तक अन्य सामाजिक सैक्टरों के साथ अभिमुखता का संबंध है यह बताया गया कि अन्य विभागों अर्थात् महिला एवं बाल विकास विभाग, शिक्षा, पंचायती राज, ग्रामीण विकास इत्यादि के मंत्री, राज्य स्वास्थ्य मिशन के बोर्ड में थे जहां, उनके बहुमूल्य इनपुटस विस्तारपूर्वक लिए गए थे। संबंधित मंत्रियों के, मिशन के बोर्ड पर होने के बावजूद स्कीम/गतिविधियों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए मूल स्तरीय अभिमुखता एवं समन्वय स्पष्ट नहीं था जैसा कि अनुच्छेद 2.2.8.3 तथा 2.2.8.5 में बाद में प्रकट किया गया है।

2.2.7 वित्तीय प्रबंधन

केंद्र एवं राज्य सरकार के मध्य रा.ग्रा.स्वा.मि. की निधियां 2009-12 तथा 2012-14 के दौरान क्रमश: 85:15 तथा 75:25 के अनुपात से बांटनी थी।

2009-14 की अवधि में आरम्भिक शेष, भारत सरकार से प्राप्त निधियां, उनके विरूद्ध किया गया व्यय तथा अंत शेष की स्थिति **तालिका 2.2.1** में दी गई है।

तालिका 2.2.1: उपलब्ध निधियां तथा उनके विरूद्ध किए गए व्यय को दर्शाने वाला विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आरंभिक शेष	भारत सरकार से प्राप्त निधियां	राज्य का हिस्सा	कुल	किया गया व्यय	अंत शेष	अंत शेष की कुल उपलब्ध निधियों से प्रतिशतता
2009-10	156.16	135.68*	25.15	316.99	274.19	42.80	14
2010-11	42.80	219.69	32.14	294.63	293.55	1.08	शून्य
2011-12	1.08	297.35	42.56	340.99	294.21	46.78	14
2012-13	46.78	292.22**	96.38	435.38	367.99	67.39	15
2013-14	67.39	314.41**	101.64	483.44	468.27	15.17	03

टिप्पणी:* उपर्युक्त के अतिरिक्त, 2009-10 में भारत सरकार से मूलभूत सरंचना के रख-रखाव के लिए प्राप्त ₹ 70.49 करोड़ भी व्यय किए गए।

**** 2012-13 तथा 2013-14 के दौरान क्रमश: ₹ 6.05 करोड़ तथा ₹ 1.53 करोड़ के अनुदान वस्तुओं के रूप में अनुदान भी प्राप्त किए गए।**

---

[2] (i) नावा (ii) जेरपुर (iii) नांगल दारगु (iv) गनवाड़ी जाट (v) चेक मलिकपुर तथा (vi) ढाणी भथोटी।

[3] (i) मेघोट कलां तथा (ii) भूंगरका।

जैसा कि देखा जा सकता है, प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर (2010 - 11 के सिवाय) अंत शेष थे जिसने इंगित किया कि स्कीम का कार्यान्वयन मंद था। स्कीमों के मंद कार्यान्वयन के कारण सा.स्वा.के., प्रा.स्वा.के. तथा उ.के. की कमी, सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. में मूलभूत सुविधाओं की कमी थी जैसा कि अनुच्छेद 2.2.8 में चर्चा की गई है।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि प्रत्येक वर्ष का अंत शेष अगले वित्तीय वर्ष की प्रथम तिमाही में चल रही गतिविधियों पर प्रयोग किया गया था क्योंकि निधियां प्रत्येक वर्ष जून माह में प्राप्त की गई थी। इस प्रकार, स्कीम के तीव्र कार्यान्वयन के लिए वर्ष के आरंभ में निधियां प्राप्त करने के लिए उचित प्रणाली विकसित किए जाने की आवश्यकता है।

आगे, अभिलेखों की सवींक्षा ने दर्शाया कि 2009 - 14 के दौरान राज्य सरकार ने अपना हिस्सा ₹ 28.44 करोड; कम जारी किया। मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) वित्तीय वर्ष 2014 - 15 के दौरान राज्य हिस्से के बकाया जारी करने के लिए राज्य वित्त विभाग को अनुरोध किया गया था।

2.2.7.1 उपयोगिता प्रमाणपत्रों की अप्राप्ति

- ग्राम स्वास्थ्य स्वच्छता पोषाहार समिति (ग्रा.स्वा.स्व.पो.स.) वार्षिक आधार पर ₹ 10,000 तक खुला अनुदान प्राप्त करती है। 2009 - 13 के दौरान ग्रा.स्वा.स्व.पो.स. से उपयोगिता प्रमाण - पत्र प्राप्त किए बिना ₹ 15.29 करोड़ की राशि व्यय के रूप में बुक की गई। यह अवलोकित किया गया कि मिशन निदेशक, रा.ग्रा.स्वा.मि. ने ग्रा.स्वा.स्व.पो.स. को जारी की राशियों को, उपयोगिता प्रमाण - पत्र अथवा आवश्यक दस्तावेज़ प्राप्त किए बिना व्यय के रूप में बुक करने हेतु निदेश जारी किए थे (अप्रैल 2009)। मिशन निदेशक, रा.ग्रा.स्वा.मि. के निर्देश दिशा निर्देशों के उल्लंघन में थे। आगे यह अवलोकित किया गया कि यह सुनिश्चित करने के लिए कोई नियंत्रण यंत्रावली विकसित नहीं की गई कि खुले अनुदान को विचारित गतिविधियों पर उपयोग किए जा रहे थे। इसके अभाव में निधियों के दुरूपयोग के अवसरों का पता नहीं लगाया जा सकता।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया कि 2011 - 12 से उपयोगिता प्रमाण - पत्र प्राप्त किए बिना व्यय को बुक करने की प्रथा बंद कर दी गई थी। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर कि प्रथा बंद नहीं की गई थी, अ.मु.स. ने आश्वासन दिया कि निर्देश दोहराए जाएंगे।

- लिंग असमानता को संबोधित करने तथा कन्या भ्रूणहत्या के विरूद्ध जागरूकता बढ़ाने के लिए सर्वोच्च लिंग अनुपात अथवा लिंग अनुपात में वृद्धि की अत्यधिक प्रतिशतता वाले गांव को ₹ एक लाख का पुरस्कार तथा राज्य में उत्तम निष्पादन करने वाले गांव को ₹ पांच लाख का पुरस्कार दिया जाना था। 2012 - 13 से जिले में द्वितीय उत्तम गांव को ₹ 25,000 का पुरस्कार भी प्रारंभ किया गया। धन प्रसवपूर्व नैदानिक तकनीकी (प्र.पू.वै.त.) गतिविधयों के लिए आगे सूचना, शिक्षा तथा संचार (सू.शि.स.) पर व्यय किया जाना था।

नमूना - जांच किए गए सात जिलों में 2010 - 13 के दौरान स्कीम के अंतर्गत 16 पंचायतों को जि.स्वा.प.क.सो. द्वारा ₹ 17.75 लाख की राशि पुरस्कार दी गई। संबंधित जि.स्वा.प.क.सो. के पास कोई उपयोगिता प्रमाण - पत्र (उ.प्र.) उपलब्ध नहीं थे। विभाग ने यह सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रणाली विकसित नहीं की थी कि संबंधित संरपंचो द्वारा प्र.पू.नै.त. गतिविधियों के लिए सू.शि.स. पर व्यय किया गया था।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि ₹ 5.25 लाख के उ.प्र. प्राप्त कर लिए गए हैं तथा शेष राशि के उ.प्र. एकत्रित किए जा रहे है। तथ्य रहता है कि प्र्याप्त राशि के पुरस्कार धन की सही उपयोगिता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

2.2.8 मूलभूत संरचना

राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन का लक्ष्य विद्यमान भौतिक मूलभूत सरंचनाओं जैसे स्वास्थ्य केंद्र भवन तथा नव निर्माण या नवीनीकरण, जहां आवश्यकता थी, के पुनरूत्थान के माध्यम से क्रियात्मक स्वास्थ्य सेवाएं स्थापित करके ग्रामीण स्वास्थ्य मूलभूत संरचनाओं की वर्तमान क्षमता में अंतराल को पूरा करना था। स्वास्थ्य केंद्रो के विभिन्न स्तरों के लिए भारतीय जन-स्वास्थ्य स्तरों (भा.ज.स्व.स्त.) को उपलब्ध सुविधाओं के उन्नयन हेतु भी मिशन ने मांग की।

2.2.8.1 सा.स्वा.के., प्रा.स्वा.के. तथा उ.के. की कमी

भा.ज.स्व.स्त. के अनुसार प्रत्येक 80,000 से 1,20,000 की जनसंख्या के लिए एक सा.स्वा.के. होना चाहिए, 20,000 से 30,000 की जनसंख्या के लिए एक प्रा.स्वा.के. होना चाहिए तथा प्रत्येक 5,000 की जनंसख्या के लिए उप-केंद्र होना चाहिए।

मिशन निदेशालय के अभिलेखों की सवींक्षा ने दर्शाया कि **तालिका 2.2.2** में दिए गए विवरणानुसार सा.स्वा.के., प्रा.स्वा.के. तथा उ.के. के संबंध में मूलभूत सरंचनाओं की कमी थी।

तालिका 2.2.2: सा.स्वा.के., प्रा.स्वा.के. तथा उ.के. की कमी का विवरण

श्रेणी	आवश्यकता	उपलब्ध	कमी	कमी की प्रतिशतता
सा.स्वा.के.	125	112	13	10
प्रा.स्वा.के.	501	485	16	3
उ.के.	3006	2630	376	13

स्रोतः कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना 2012 – 13

जैसा कि उपर्युक्त से स्पष्ट है कि सा.स्वा.के. की 10 प्रतिशत की सीमा तक, प्रा.स्वा.के. की तीन प्रतिशत की सीमा तक तथा उ.के. की 13 प्रतिशत की सीमा तक कमी थी।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया कि भा.ज.स्वा.स्त. मानक प्रेरणादायक थे तथा मार्गदर्शन मानकों के रूप में काम किया तथा आगे और बताया कि विभाग भा.ज.स्वा.स्त. द्वारा निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए निरंतर प्रयास कर रहा था।

2.2.8.2 सा.स्वा.के., प्रा.स्वा.के. तथा उ.के. का निमार्ण

रा.ग्रा.स्वा.मि. ने आरंभ से ही राज्य में अंतराल को पूरा करने के लिए 22 नए सा.स्व.के., 78 नए प्रा.स्व.के. तथा 282 नए उ.के. के निर्माण का लक्ष्य 2013-14 के दौरान पूर्ण किए जाने के लिए निर्धारित किया था। **तालिका 2.2.3** में दिए गए विवरणानुसार यह अवलोकित किया गया कि इन केंद्रों के निर्माण के निर्धारित लक्ष्य प्राप्त नहीं किए गए थे (नवंबर 2014)।

तालिका 2.2.3 : सा.स्वा.के. प्रा.स्वा.के. तथा उ.के. के निर्माण के लक्ष्यों एवं उपलब्धियों के विवरण

श्रेणी	लक्ष्य	उपलब्धि	प्रतिशतता	प्रगति में	कार्य आरंभ नहीं किए गए
	(संख्या में)				
सा.स्वा.के.	22	19	86	03	0
प्रा.स्वा.के.	78	71	91	06	1
उ.के.	282[4]	202	82	32	11[5]
कुल	**382**	**292**		**41**	**12**

स्रोत: रा.स्वा.सो. द्वारा प्रदान की गई सूचना।

लोक निर्माण विभाग ने (भवन एवं सड़कें) स्वास्थ्य विभाग के निर्माण कार्य निष्पादित किए। मिशन निदेशक, रा.ग्रा.स्वा.मि. के पास उपलब्ध सूचना के अनुसार ₹ 332.66 करोड़ के प्रशासनिक अनुमोदनों के विरूद्ध अक्तूबर 2013 तक कुल व्यय ₹ 170 करोड़ था। अभिलेखों की संवीक्षा ने निम्नलिखित इंगित किया:

- यद्यपि निर्माण कार्यों की पूर्ति की लक्ष्यित तिथि इंगित की गई थी परंतु किसी प्रकरण में पूर्ति की वास्तविक तिथि विनिर्दिष्ट नहीं की गई थी। इसकी अनुपस्थिति में अधिक लिए गए समय को सुनिश्चित नहीं किया जाना संभव नहीं था। नमूना-जांच किए गए जिलों में उपलब्ध डाटा से लेखापरीक्षा ने देखा कि नौ[6] निर्माण कार्य ₹ 8.15 करोड़ की अनुमानित लागत के विरूद्ध ₹ 9.76 करोड़ की लागत पर पूर्ण किए गए परिणामत: ₹ 1.61 करोड़ की अधिक लागत आई अर्थात् 20 प्रतिशत तक वृद्धि, होडाली प्रा.स्वा.के. के प्रकरण में अधिक लागत की मात्रा 64 प्रतिशत तक थी। निष्पादन एजेंसियों द्वारा समय और लागत के आधिक्य को स्वास्थ्य विभाग द्वारा मॉनीटरिंग या विश्लेषण इंगित करने हेतु अभिलेख में कोई सबूत नहीं था।

- यद्यपि सा.स्वा.के. मुलाना के निर्माण के लिए प्रशासनिक अनुमोदन सितंबर 2011 में प्रदान किया गया था, कार्य के आबंटन हेतु निविदा प्रक्रिया अभी तक आरंभ नहीं की गई थी (जनवरी 2014)। प्रा.स्वा.के. वाया (कुरूक्षेत्र जिला) तथा प्रा.स्वा.के. गुड़यानी (रेवाड़ी जिला) के निर्माण के लिए प्रशासनिक अनुमोदन क्रमश: अगस्त 2009 तथा सितंबर 2008 में प्रदान की थी। परंतु भूमि की अनुपलब्धता/भूमि के विवाद के कारण निर्माण आरंभ नहीं किया जा सका। इसी प्रकार, उ.के. के भवन भूमि विवाद तथा भूमि की अनुपलब्धता के कारण आरंभ नहीं किए जा सके। विभाग ने वैकल्पिक स्थल प्राप्त करने के कोई प्रयास नहीं किए थे।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि ₹ 1.71 करोड़ से ₹ 6.58 करोड़ तक लागत वृद्धि के कारण सा.स्वा.के. मुलाना का निर्माण नहीं किया जा सका। प्रा.स्वा.के. वाया के संबंध में यह बताया गया कि प्रा.स्वा.के. के निर्माण के लिए भूमि अब, निदेशक विकास एवं पचायत विभाग द्वारा जारी कर दी गई थी तथा प्रा.स्वा.के. गुडयानी के निर्माण के लिए वृक्ष हटाने के लिए पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार से अनुमति प्राप्त कर ली गई थी। तथापि, तथ्य रहता है कि भूमि जारी करवाने में अत्यधिक विलंब थे।

---

[4] इनमें से 37 वापस ली गई।

[5] इनमें से 9 उ.के. निर्मित किए जाने अपेक्षित नहीं थे क्योंकि कुरूक्षेत्र जिले में भवन विद्यमान थे।

[6] (i) सा.स्वा.के., बेरी (ii) प्रा.स्वा.के., होडली तथा (iii) बिढ़लान, (iv) उ.के., लाण्डा (v) चांग, (vi) नांगल (vii) कारेवाड़ी, (viii) रोहणा तथा (ix) भाण्डरी।

2.2.8.3 प्रा.स्वा.के./उ.के. के असमुचित कार्यचालन

सितंबर 2009 तथा अप्रैल 2012 के बीच 29 उ.के. ₹ 3.99 की लागत पर फतेहाबाद तथा सिरसा जिलों में पूर्ण किए गए परंतु ये उ.के. सही ढंग से कार्य नहीं कर रहे थे (जनवरी 2014) क्योंकि तीन ए.एन.एम. के मानदण्ड के विरूद्ध केवल एक आक्सीलरी नर्स मिडवाइफ (ए.एन.एम.) लगाई गई थी। आगे यह अवलोकित किया गया कि महा निदेशक, स्वास्थ्य सेवाएं (म.नि.स्वा.से.) द्वारा मानव शक्ति संस्वीकृत नहीं की गई थी। इसी प्रकार, भिवानी जिले में दो[7] प्रा.स्वा.के. के भवन जुलाई 2013 में ₹ 2.20 करोड़ की लागत पर पूर्ण किए गए थे परंतु विभिन्न सुविधाओं जैसे दरवाजे, खिड़कियां, जलापूर्ति, चार दीवारी इत्यादि की कमी के कारण विभाग को नहीं सौंपे गए थे (अक्तूबर 2014)।

संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान, यह देखा गया (अगस्त 2014) कि फतेहाबाद में प्रा.स्वा.के. रोही तथा बाडोपुर के डाक्टरों के आवास तथा स्टाफ कवार्टर्स एवं सिरसा जिले में सा.स्वा.के. के माधोसिंघाना अंतर्गत उ.के. नावर बुरी हालत में थे तथा परित्यक्त पड़े हुए थे। प्रा.स्वा.के., सहलांग की चारदीवारी भी टूटी हुई अवस्था में थी।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया कि मामले को ध्यान में रखा जाएगा तथा सुधारक कदम शीघ्र उठाए जाएंगे।

2.2.8.4 सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. में मूलभूत सुविधाओं की कमी

भा.जन.स्वा.से. के अनुसार, सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. में ये सेवाएं जैसे प्रतीक्षालय, लेबररूम, आप्रेशन थियेटर, क्लीनिक रूम, आपातकालीन सेवाएं, पुरूषों तथा महिलाओं के लिए अलग इकाइयां होनी चाहिए। लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि नमूना-जांच किए गए जिलों की लेखापरीक्षा के दौरान सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. में ***परिशिष्ट 2.6*** में दिए गए विवरणानुसार मूलभूत सरंचनाए अपर्याप्त थी। प्रा.स्वा.के में आप्रेशनथियेटरों, आपातकलीन/दुर्घटना सेवाओं तथा पुरूषों एवं महिलाओं के लिए पृथक इकाइयों के संबंध में भारी अपर्याप्तता थी क्योंकि 129 प्रा.स्वा.के. में से ये सुविधाएं क्रमश: 93 (72 प्रतिशत), 69 (53 प्रतिशत) तथा 40 (31 प्रतिशत) में उपलब्ध नहीं थी।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया कि सा.स्वा.के./प्रा.स्वा.के. में मूलभूत सरंचनाओं का डाटा मानकों के अनुसार तैयार किए गए थे, जो आदर्शवादी थे तथा आधारभूत स्तर पर मांग को प्रतिबिम्बित नहीं करते। इस प्रकार, तथ्य यह रहा कि निधियां निर्धारित मानकों के आधार पर जारी नहीं की गई थी।

2.2.8.5 उपकेंद्रो में मूलभूत सुविधाओं की कमी

चयन किए जिलों में उ.के. के भौतिक निरीक्षण के दौरान यह देखा गया कि **तालिका 2.2.4** में दिए गए विवरणानुसार उ.के. मूलभूत सुविधाओं जैसे पानी, बिजली, शौचालय इत्यादि के बिना कार्यशील थे।

---

[7] बलकरा तथा संतोखपुरा।

तालिका 2.2.4: मूलभूत सुविधाओं के बिना कार्यशील उ.के. के विवरण

जिले का नाम	मूलभूत सुविधाओं के बिना कार्यशील उ.के. की संख्या चल रहे थे				
	जलापूर्ति	जलभंडारण	बिजली	बाथरूम तथा शौचलय की उपलब्धता	निराकृत/खराब हालत वाले भवन
नारनौल	20	17	24	6	6
पलवल	12	10	8	7	4

स्रोत: संबंधित जि.स्वा.प.क.सो. द्वारा प्रदत्त डाटा

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने उ.के. में मूलभूत सुविधाओं की कमी मामले को गंभीरता से नोट किया तथा इन समस्याओं को सुलझाने के लिए विभागीय अधिकारियों को तुरंत कदम उठाने के लिए निदेश दिए।

2.2.8.6 स्वास्थ्य सुविधाओं की अनुपलब्धता

भा.ज.स्वा.से. के अनुसार स्वास्थ्य केंद्रों में प्रदान की जानी अपेक्षित मूलभूत स्वास्थ्य देखभाल सेवाएं जैसे रक्त भण्डारण, नवजात देखरेख, अंतरंग रोगी, एक्स-रेज, अल्ट्रासाऊंड इत्यादि। ***परिशिष्ट 2.7*** में दिए गए विवरण के अनुसार नमूना-जांच किए गए सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. में उपलब्ध नहीं थी। सा.स्वा.के. में मुख्य कमी रक्त भण्डारण (89 प्रतिशत), एक्सरेज (41 प्रतिशत), अल्ट्रासाउण्ड (100 प्रतिशत), ई.सी.जी. (52 प्रतिशत), स्त्रीरोगों का आंतरिक परीक्षण (55 प्रतिशत) तथा बालचिकित्सा सेवाएं (75 प्रतिशत) के संबंध में थी। इसी प्रकार, प्रा.स्वा.के. में रक्त भण्डारण (89 प्रतिशत), एक्स-रेज (92 प्रतिशत), अल्ट्रा साउंड (100 प्रतिशत), ई.सी.जी. (95 प्रतिशत), प्रसूति सेवाएं (75 प्रतिशत), आपातकालीन सेवाएं (66 प्रतिशत) नलबंदी/नसबंदी (90 प्रतिशत), स्त्रीरोगों का आंतरिक परीक्षण (76 प्रतिशत) तथा बालरोग सेवाएं (83 प्रतिशत) के संबंध में स्वास्थ्य सेवाओं की कमी थी।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया कि इन सेवाओं के प्रदान करने के लक्ष्य की ओर विभाग निरंतर संघर्षशील था।

2.2.8.7 दंतचिकित्सा के लिए समुचित आयोजना की कमी

कार्यक्रम कार्यान्वयन योजनाओं में यह विचार किया गया था कि राज्य में सभी सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. में दंत उपकरणों तथा दंत इकाइयों सहित दांतो के डाक्टर उपलब्ध करवाए जाने चाहिए। नमूना-जांच किए जिलों के अभिलेखों ने दर्शाया कि तीन प्रा.स्वा.के. में डाक्टर उपलब्ध थे परंतु डैंटलचेयर्स उपलब्ध नहीं थी। पांच सा.स्वा.के. तथा 15 प्रा.स्वा.के. में डैंटल चेयर्स उपलब्ध थी परंतु डाक्टर उपलब्ध नहीं थे। एक सा.स्वा.के. तथा 12 प्रा.स्वा.के. में न तो डाक्टर तथा न ही डैंटल चेयर्स उपलब्ध थी।

उपर्युक्त के अतिरिक्त, नमूना-जांच किए गए जिलों में किसी भी सा.स्वा.के./प्रा.स्वा.के. में डैंटल एक्स-रे मशीनें उपलब्ध नहीं थी। अत: ग्रामीण जनता दत्स चिकित्सा की सुविधाओं से वंचित रही।

मिशन निदेशक, ने बताया (नवंबर 2014) कि रिक्तियों के विरूद्ध डाक्टर तैनात किए जाएंगे तथा नई एक्स-रे मशीनों के क्रय के लिए निदेशक, आपूर्ति एवं निपटान द्वारा टैंडर पहले ही अरंभ किए जा चुके हैं।

2.2.9 मानव संसाधन

मिशन का लक्ष्य जनशक्ति की उपलब्धता में वृद्धि था क्योंकि चिकित्सा देखभाल की गुणवत्ता तथा कार्यकुशलता मानव संसाधनों की उपलब्धता पर अधिकांशत: निर्भर करती है। इस प्रकार, स्वास्थ्य विभाग द्वारा विद्यमान रिक्त पदों को भरा जाना था। यह अवलोकित किया गया कि चिकित्सा/अर्द्धचिकित्सा स्टाफ की कुल 14 प्रतिशत की कमी थी। आगे, एस.एम.ओज़, एम.ओज. तथा महिला चिकित्सा अधिकारियों की कमी क्रमश: 10, 22, तथा 84 प्रतिशत थी जबकि अर्द्धचिकित्सा स्टाफ की कमी 7 तथा 30 प्रतिशत के बीच श्रृंखलित थी।

चिकित्सा/अर्द्धचिकित्सा स्टाफ की कमी संबंधित प्रकरण भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की 31 मार्च 2009 को समाप्त हुए वर्ष की रिपोर्ट (सिविल) हरियाणा सरकार, में प्रकट किया गया था तथा लोक लेखा समिति ने सिफारिश की कि अर्द्धचिकित्सा स्टाफ की भर्ती यथा शीघ्र की जाए। पी.ए.सी. की सिफारिशों के बावजूद स्थिति वही रही जैसाकि उपर्युक्त से स्पष्ट है।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि चिकित्सा एवं अर्द्ध-चिकित्सा स्टाफ की कमी थी और यह प्रक्रिया चल रही है तथा कमी कम करने के लिए प्रयास किए जा रहे हैं।

2.2.9.1 अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य सक्रिय कार्यकर्त्ता

जनसंख्या के कमजोर वर्गों विशेषत: महिलाएं व बच्चे जिन्हें जन-स्वास्थ्य सेवाओं तक पहुंचना कठिन लगता है, की स्वास्थ्य संबंधी मांगों के लिए, सामुदायिक आधारित स्वास्थ्य कार्यकर्ता, अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता (अ.सा.स्वा.स.) की महत्वपूर्ण भूमिका है। राज्य द्वारा यह विचार किया गया कि इन स्वास्थ्य संबंधित स्वास्थ्य कार्यकर्ताओं तथा सामुदायिक संचालकों की चरणबद्ध पद्धति में पहचान की जाएगी। यह देखा गया कि अ.सा.स्वा.स. कार्यकर्ताओं की पहचान का लक्ष्य प्राप्त नहीं किया गया क्योंकि 2009-14 के दौरान लक्ष्यों की प्राप्ति 86 और 98 प्रतिशत के बीच अस्थिर रही। 2013-14 में यह 93 प्रतिशत थी।

अ.सा.स्वा.स. की कमी ने समुदाय को महिलाओं को जन्म तत्परता, सुरक्षित प्रसव के महत्व, स्तनपान इत्यादि पर परामर्श के अतिरिक्त स्वास्थ्य के निर्धारकों जैसे पोषाहार, मूल स्वच्छता तथा स्वास्थ्य कार्यों से वंचित रखा।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि अ.सा.स्वा.स. की भर्ती एक निरंतर प्रक्रिया थी तथा अ.सा.स्वा.स. की भर्ती में महत्वपूर्ण वृद्धि थी अर्थात 2014-15 में लक्ष्यों का 96 प्रतिशत। तथापि, तथ्य रहता है कि अ.स.स्वा.स. की कमी ने समुदाय को पूर्ववर्ती वर्षों में सेवाओं से वंचित रखा तथा पूर्णतया प्राप्ति अभी शेष थी।

2.2.9.2 दुर्गम क्षेत्रों में अर्द्धचिकित्सा स्टाफ को प्रोत्साहनों का अभुगतान

परियोजना कार्यान्वयन योजनाओं में यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण माना गया है कि रोगियों को वांछित स्तर की सेवाएं प्रदान करने हेतु मानव शक्ति की सही संख्या सही मिश्रण में सही स्थान पर, सही समय पर प्रेरणायुक्त सही निपुणताओं के साथ उपलब्ध हैं। मेवात क्षेत्र (दुर्गम क्षेत्र) में उचित मानव शक्ति प्रदान करने के विचार से रा.ग्रा.स्वा.मि. के अंतर्गत डाक्टरों तथा अर्द्धचिकित्सा स्टाफ को प्रौत्साहन देकर वेतन को बढ़ाने की नीति अपनाई गई थी।

यह देखा गया कि 2012-14 के दौरान विशेष प्रोत्साहन डाक्टरों को दिया गया था परंतु अर्द्धचिकित्सा स्टाफ को यह प्रोत्साहन नहीं दिया गया था। यह अवलोकित किया गया कि जून 2013 तथा 2014 में सिविल सर्जन मेवात, ने अर्द्धचिकित्सा स्टाफ को प्रोत्साहन धन का

भुगतान करने के लिए ₹ 48 लाख का बजट प्रदान करने के लिए मिशन निदेशक को अनुरोध किया था परंतु मिशन निदेशक ने अभी तक बजट प्रदान नही किया था (जून 2014)।

इस प्रकार, दुर्गम क्षेत्रों में कार्य करने के लिए स्टाफ को आकर्षित करने के लिए अपनाई गई नीति उचित ढंग से लागू नहीं की गई थी परिमाणत: वहां अर्द्धचिकित्सा स्टाफ की भारी कमी रही क्योंकि मेवात जिले में के 314 संस्वीकृत पदो के विरूद्ध केवल 67 अर्द्धचिकित्सा स्टाफ तैनात थे।

एग्जिट काफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया (नवंबर 2014) कि अन्य स्टाफ से सदृश मांग करने की आशंका से अर्द्धचिकित्सा स्टाफ को प्रोत्साहन नहीं दिया गया। उत्तर युक्त्युक्त नहीं था दुर्गम क्षेत्र, मेवात क्षेत्र में उचित मानव शक्ति प्रदान के लिए नीति के एक हिस्सा के रूप में क्योंकि अर्द्धचिकित्सा स्टाफ को प्रोत्साहन दिया जाना था।

2.2.9.3 कर्मचारी के राज्य बीमा अंशदान की कटौती न करना

कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, 1948 के सैक्शन 1(5) में यह प्रावधान है कि 20 या इससे अधिक व्यक्तियों को रोजगार देने वाली संस्था अधिनियम के अंतर्गत आवृत थी। स्कीम के अंतर्गत आवृत एक कर्मचारी को मजदूरी का 1.75 प्रतिशत अंशदान करना पड़ता है जबकि नियोक्ता का अंशदान कर्मचारी को भुगतान योग्य मजदूरी का 4.75 प्रतिशत है। राज्य स्वास्थ्य सोसाईटी (रा.स्वा.सो.) तथा नमूना-जांच की गई जिला स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण सोसाइटियों (जि.स्वा.प.क.सो.) के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि यद्यपि सोसाइटियां अप्रैल 2005 में स्थापित की गई थी तथा राज्य बीमा अधिनियम 1948 के सैक्शन 1(5) के अंतर्गत आवृत थी, उनके कर्मचारी स्कीम के अंतर्गत आवृत नहीं किए गए थे।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि रा.ग्रा.स्वा.मि. पर ई.एस.आई. अधिनियम लागू होने संबंधी स्पष्टीकरण ई.एस.आई. आयुक्त, नई दिल्ली, से मांगा गया था। आगे प्रगति प्रतीक्षित थी (जनवरी 2015)।

2.2.10 प्रापण प्रणाली

2.2.10.1 अनिवार्य औषधियों की आशिक उपलब्धता

औषधियों के प्रापण तथा उनका विवेकपूर्ण प्रयोग बढ़ाने हेतु को एक मार्ग दर्शन प्रदान करने के लिए स्वास्थ्य विभाग द्वारा स्कीम के अंतर्गत अनिवार्य औषधि सूचि (प.औ.सू.) की धारणा 2009 में व्यवस्थित ढंग से आरंभ की गई। सा.अ., सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. के लिए प.औ.सू. 2010 में संशोधित की गई जिसमें क्रमश: 627, 246 तथा 186 दवाइयां शामिल थी औषधि नीति जुलाई 2013 में संशोधित की गई तथा जुलाई 2013 से लागू की गई जिसके अंतर्गत सा.अ., सा.स्व.के. तथा प्रा.स्वा.के के लिए क्रमश: 703, 251 तथा 178 दवाईयां अनिवार्य मानी गई।

नमूना-जांच किए गए जिलों, में सामान्य अस्पतालों, 35 सा.स्वा.के. तथा 94 प्रा.स्वा.के. में अनिवार्य औषधियों की उपलब्धता संबंधी अभिलेख की जांच की गई। यह अवलोकित किया गया कि ***परिशिष्ट 2.8*** में दिए विवरणानुसार 2010-14 के दौरान सभी अस्पतालों, सा.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. में अनिवार्य दवाइयों की कमी थी। अनिवार्य दवाइयो की उपलब्धता आशिंक अर्थात् 13 प्रतिशत और 96 प्रतिशत के बीच थी इस प्रकार सभी को अनिवार्य दवाइयां आपूर्ति हेतु नीति पूर्ण रूप से लागू नहीं की गई।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया कि 1 जुलाई 2013 से प्रभावी, एक नई केन्द्रियकृत प्रापण नीति लागू की गई थी तथा रा.ग्रा.स्वा.मि. के लिए दवाइयों का प्रापण करने के लिए एक प्रापण निगम (हरियाणा चिकित्सा सेवाएं निगम) की स्थापना की गई थी तथा अनिवार्य दवाइयों की कम आपूर्ति की समस्या संबोधित की जाएगी।

2.2.10.2 अ.सा.स्वा.स. के लिए औषधि किटों का प्रावधान

छोटी बिमारी के लिए प्रत्येक अ.सा.स्वा.स. को प्राथमिक चिकित्सा देखभाल प्रदान करने की आशा की जाती हैं। साधारण बिमारियों के लिए ऐलोपैथिक सूत्र तथा जैनरिक आयुष से समाविष्ट औषधि किट प्रदान करने का प्रावधान किया गया था। 2010-13 के दौरान कार्यक्रम कार्यान्वयन योजनाओं में 19,000 औषधि किटों के प्रापण के लिए प्रावधान किए गए थे।

अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि 31 मार्च 2012 तक कोई औषधि किट क्रय नहीं की गई थी। 2012-13 में केवल 12,000 अ.सा.स्वा.स. किट प्राप्त की गई थी। इस प्रकार, 2009-12 के दौरान अ.सा.स्वा.स. को औषधि किट प्रदान नहीं की गई। 2013-14 के दौरान राज्य में 16,800 अ.सा.स्वा.स. थे जिसके विरूद्ध 12,000 किटें प्रदान की गई थी। इस प्रकार, 4,800 अ.सा.स्वा.स. औषधि किटों के बिना कार्य कर रहे थे। यद्यपि 2013-14 में ₹ 55 लाख का बजट प्रावधान किया गया था केवल ₹ 1.82 लाख (3.3 प्रतिशत) व्यय किया गया। इसके परिणामस्वरूप ग्रामीण लोगों को अ.सा.स्वा.स. के माध्यम से प्रभावशाली सेवाएं प्रदान नहीं की जा सकी।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि कमी की मांग पूरी करने के लिए 10,000 औषधि किटें प्राप्त की जाएंगी।

2.2.10.3 ब्लैकलिस्ट की गई फर्म से अवशोषक सूती ऊन का प्रापण

ड्रग्स तथा कासमैटिक्स अधिनियम, 1940 तथा उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में यह प्रावधान है कि दवाईयों की आपूर्ति के समय इनकी शैल्फलाईफ के दौरान किसी भी समय तथा जब कभी कोई त्रुटि देखी जाती है, सरकारी/सरकार द्वारा अनुमोदित प्रयोगशाला से दवाइयों का नियमित तथा रैंडम परीक्षण किया जाएगा। यदि किसी दवाई/दवाइयों के स्तर में मुख्य दोष पाया जाता है तो उस दवाई का प्रयोग तुरंत बंद किया जाना अपेक्षित है तथा फर्म जिसमें घटिया दवाई आपूरित की थी, को ब्लैकलिस्टिड/बहिष्कृत किया जाना चाहिए।

रा.स्वा.सो. के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि मै. जींद सर्जिकल, हांसी रोड़, जींद एक अवशोषक सूती ऊन आपूर्तिकर्ता को 9 नवंबर 2011 से 8 नवंबर 2016 तक की अवधि के लिए तामिलनाडू मेडिकल सेवाएं निगम द्वारा 13 अक्तूबर 2011 को ब्लैकलिस्टिड किया गया था। तथापि, रा.स्वा.सो. तथा नमूना-जांच किए गए जि.स्वा.प.क.सो. के अभिलेखों की संवीक्षा ने दर्शाया कि इस आपूर्तिकर्ता से नवंबर 2011 तथा मई 2013 के बीच अर्थात् फर्म के ब्लैकलिस्टिंग की तिथि के पश्चात् ₹ 1.08 करोड़ के मूल्य की अवशोषक सूती ऊन खरीद की गई थी। मामलों, जहां एक फर्म, अन्य निगम/राज्य द्वारा ब्लैकलिस्ट की गई है, से संव्यवहार के लिए कोई दिशा निर्देश नहीं बनाए गए थे।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि महानिदेशक, आपूर्ति एवं निपटान द्वारा किए गए रेट कांट्रेक्ट के आधार पर खरीद की गई थी। उत्तर युक्तियुक्त नहीं था क्योंकि स्वास्थ्य विभाग

को मामलों, जहां एक फर्म, अन्य निगम/राज्य द्वारा ब्लैकलिस्ट की गई है, से संव्यवहार के लिए दिशानिर्देश के लिए दिशानिर्देश बनाने चाहिए।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान अ.मु.स. ने आश्वासन दिया कि आपूर्तिकर्ताओं से उनके ब्लैकलिस्टिंग न होने संबंधी शपथ-पत्र प्राप्त करने की प्रणाली आरंभ की जाएगी।

2.2.10.4 रोगियों को मिलावटी/नकली दवाइयां प्रदान करना

सरकारी विश्लेषक द्वारा जि.स्वा.प.क.सो. भिवानी, अंबाला, मेवात, नारनौल तथा रा.स्वा.सो. पंचकूला द्वारा मार्च 2010 तथा सितंबर 2013 के बीच प्राप्त की गई ₹ 10.21 लाख के मूल्य की दवाइयां मिलावटी/नकली घोषित की गई। इसमें से ₹ 6.57 लाख के मूल्य की मिलावटी/नकली दवाइयां रोगियों को प्रदान की गई तथा ₹ 3.64 लाख के मूल्य की अंबाला में गोदाम में परिव्यक्त पड़ी हुई थी (अगस्त 2014)।

दवाइंयों के भण्डार की आगे संवीक्षा में यह देखा गया (अगस्त 2014) कि जि.स्वा.प.क.सो., मेवात तथा सैंट्रल स्टोर, अंबाला द्वारा सैंपलों की रिपोर्ट, सैंपल लेने के 305 और 575 दिनों की बीच श्रृंखलित अवधि के पश्चात् प्राप्त की गई थी। इस प्रकार, जिलों में सैंपलों के परिणाम सूचित करने में अत्यधिक विलंब था। यदि परीक्षणों के परिणाम शीघ्र सूचित किए जाते तो मिलावटी/नकली दवाइयों को प्रदान करने से बचा जा सकता था। आगे, आपूर्ति आदेशों के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार, ऐसी दवाइयों के समस्त बैच को बदलने के लिए अथवा समस्त बैच का पूरा भुगतान करने के लिए फर्म बाध्य थी चाहे समस्त या आपूर्ति के एक भाग उपयोग कर लिया है, परंतु न तो दवाइयां बदली गई तथा न ही समस्त बैच की राशि की वसूली की गई थी।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि रेट कांट्रेक्ट के निबंधन एवं शर्तों के अनुसार प्रश्नाधीन दवाइयों की आपूर्ति बदलने के लिए फर्म को निदेश दिया गया था।

2.2.11 परिवार कल्याण, प्रजनक एवं बाल स्वास्थ्य

मिशन के उद्देश्यों में बाल तथा मातृ की मृत्यु दर में कटौती, जनसंख्या स्थिरीकरण, लिंग एवं जनसांख्यिक संतुलन, आहार एवं पोषण के लिए सार्वजनिक सेवाओं तक व्यापक पहुंच, स्वच्छता एवं स्वास्थ्य, जन-स्वास्थ्य देखभाल सेवाएं, महिलाओं तथा बच्चों के स्वास्थ्य पर बल सहित तथा सर्वव्यापक प्रतिरक्षण शामिल थे। परिवार नियोजन, रूटीन प्रतिरक्षण, पल्स पोलियो प्रतिरक्षण इत्यादि के संबंध भौतिक लक्ष्य निर्धारित किए गए।

2.2.11.1 मातृ स्वास्थ्य

- ***पंजीकरण तथा परीक्षण***

मातृ-मृत्युदर तथा रूग्णता को रोकने के लिए प्रसूति पूर्व जांचों द्वारा गर्भावस्था के दौरान जटिलताओं का शीघ्र पता लगाना महत्पूर्ण हैं। मातृ स्वास्थ्य के लिए गर्भवती महिलाओं का पहल तीन मास में पंजीकरण, गुणवत्ता परीक्षण, उच्च जोखिम प्रकरणों की पहचान तथा उनको उच्चतर सुविधाओं को समय पर योजना तथा अनुवर्तन बहुत महत्वपूर्ण हैं। पंजीकृत गर्भवती महिलाओं की कुल संख्या, पहली तिमाही के समय पंजीकृत गर्भवती महिलाओं की कुल संख्या की स्थिति ***परिशिष्ट 2.9*** में दी गई है। डाटा के विश्लेषण ने दर्शाया कि पहली तिमाही के समय केवल 44 से 51 प्रतिशत गर्भवती महिलाएं पंजीकृत की गई थी।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि पहली तिमाही के स्तर पर गर्भवती महिलाओं का पंजीकरण यद्यपि धीमी गति से बढ़ रहा था तथा इसे बढ़ाने के लिए विभाग ने उच्च जोखिम वाले गर्भवती मामलों की पहचान करने, भेजना तथा प्रबंधन आरंभ कर दिया था।

➢ *आयरन फोलिक एसिड प्रबंधन*

रक्तक्षीणता को मातृ मृत्युदर का मुख्य कारण माना जाता है तथा रक्तस्राव, पूतिदोष, विषाक्तता इत्यादि में वृद्धिकारक घटक है। गर्भवती महिला में पौषणिक रक्तक्षीणता के विरूद्ध रोग निरोधन हेतु आयरन फोलिका एसिड (आई.एफ.ए.) गोलिया की एक दैनिक खुराक 100 दिनों की अवधि के लिए दी जानी अपेक्षित है। अभिलेखों की सवींक्षा ने प्रकट किया कि 2009-14 के दौरान टैटनिस टोक्सिड की खुराक दी गई गर्भवती महिलाओं की प्रतिशतता 87 और 88 के बीच थी जबकि रोग निरोधन के लिए आई.एफ.ए. गोलियां 65 से 88 प्रतिशत गर्भवती महिलाओं को दी गई थी।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि गर्भवती महिलाओं के रक्तक्षीणता में सुधार लाने के लिए सुधारात्मक कार्यवाही की जा रही थी तथा 2014 के अंत तक गर्भवती स्त्रियों में रक्तक्षीणता में महत्वपूर्ण सुधार होने की आशा है।

➢ संस्थागत प्रसूति देखभाल

संस्थागत प्रसूति को प्रोत्साहित करने के लिए जननी सुरक्षा योजना ने सभी ग्रामीण बी.पी.एल. गर्भवती महिलाओं को ₹ 700 की एक नगद सहायता प्रदान की। कुल प्रसूतियों के, 2009-10 के दौरान 70 प्रतिशत तथा 2010-14 के दौरान 80 प्रतिशत संस्थागत प्रसूतियों के लक्ष्य प्राप्त कर लिए गए थे क्योंकि यह 2009-10 में 70 प्रतिशत तथा 2010-14 के दौरान 82 से 85 प्रतिशत ही थी।

➢ जननी सुरक्षा योजना के अंतर्गत भुगतान में विलंब/भुगतान न करना

संस्थागत प्रसव में बढ़ौतरी तथा प्रोत्साहन द्वारा मातृत्व तथा शिशु मृत्युदर को कम करने के लक्ष्य से अप्रैल 2005 में जननी सुरक्षा योजना (ज.सु.यो.) प्रारंभ की गई। स्कीम के अंतर्गत सभी श्रेणियों की बी.पी.एल. महिलाओं को घर अथवा संस्थाओं में हुए प्रसव पर सहायता दी जाती है। केवल सरकारी संस्थाओं अथवा मान्य प्राईवेट संस्थाओं में शिशु जन्म देने वाली, बी.पी.एल., एस.सी./एस.टी. महिलाओं के लिए भी स्कीम लागू है। उत्तम आहार तथा देखभाल को सुनिश्चित करने के लिए माता को नगद प्रोत्साहन प्रसवोत्तर अवधि के दौरान दिया जाता है। संस्थागत प्रसवों के लिए शहरी क्षेत्रों में ₹ 600 तथा ग्रामीण क्षेत्रों में ₹ 700 का प्रोत्साहन दिया जाना था जबकि दोनो शहरी तथा ग्रामीण क्षेत्रों में घर पर हुए प्रसवों के लिए ₹ 500 का प्रोत्साहन दिया जाना था।

स्कीम के मार्गनिर्देशों के अनुसार प्रसव की तिथि से पांच दिनों के अंदर प्रोत्साहन की राशि दी जानी अपेक्षित थी। चयन किए गए जिलों में 7,027 ज.सु.यो. लाभार्थियों के अभिलेखों की नमूना-जांच ने यह दर्शाया कि 2011-12 से 2013-14 के दौरान 4,632 लाभार्थियों को ₹ 30.80 लाख की राशि का भुगतान 38 और 2,721 दिनों के बीच श्रृंखलित विलंब के पश्चात् तथा 2,395 लाभार्थियों को ₹ 16.38 लाख की राशि का भुगतान 49 तथा 1,309 दिनों के मध्य श्रृंखलित समय बीत जाने के बाद भी अभी भी किया जाना शेष था।

स्कीम, प्रसवकाल में माता के स्वास्थ्य लाभ के लिए अभिप्रेत थी। प्रसव के वर्षों पश्चात् किए गए भुगतान ने स्कीम के मूल उद्देश्य को विफल कर दिया।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि यह मुख्यत:दस्तावेज प्रक्रिया में विलंब तथा लाभार्थियों द्वारा बैंकों में खाता न खोलना, क्योंकि राशि का भुगतान चैक के माध्यम से किया जाता है, के कारण थे। आगे, प्रोत्साहन की राशि बहुत कम थी तथा दस्तावेजों की प्रक्रिया बहुत बोझिल थी। एग्जिट काफ्रैंस के दौरान अ.मु.स. ने बताया कि भविष्य में प्रोत्साहन के समय पर भुगतान को सुनिश्चित करने के लिए सेवा प्रदाताओं द्वारा प्रसवपूर्वकाल के दौरान दस्तावेज प्रक्रिया पूर्व कर ली जाएगी।

2.2.11.2 विभिन्न परिवार नियोजन पद्धतियों का निष्पादन

कुल जन्म दर को कम करने के लिए परिवार नियोजन सेवाओं की उपयोगिता की वृद्धित पहुंच रा.ग्रा.स्वा.मि. के उद्देश्यों में से एक है। 2009 - 14 अवधि के लिए परिवार कल्याण आयोजना के विभिन्न घटकों के लक्ष्य एवं उपलब्धियां ***परिशिष्ट 2.10*** में दी गई हैं।

परिशिष्ट के डाटा के विश्लेषण ने यह दर्शाया कि 2009 - 13 के दौरान सभी पद्धतियों के संबंध में लक्ष्यो ंकी उपलब्धियां कम हो गई। यह नसबंदी के संबंध में 39 से 27 प्रतिशत, नलबंदी में 81 से 79 प्रतिशत, आई.यू.डी. में 81 से 73 प्रतिशत, सी.सी. प्रयोक्ताओं में 77 से 62 प्रतिशत तथा ओ.पी. प्रयोक्ताओं में 108 से 96 प्रतिशत तक कम हो गई थी।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि प्रतिशतता उपलब्धि परिवार नियोजन कार्यक्रम की प्रगति एवं सुधार देखने के लिए पैरामीटर नहीं थे। ओ.पी. प्रयोक्ताओं तथा सी.सी. खण्डों की उपलब्धियों के संबंध में यह बताया गया कि भारत सरकार द्वारा ओरल गर्भनिरोधक तथा कण्डोम संख्या की आपूर्ति अनियमित तथा अपर्याप्त मात्रा में थी। उत्तर युक्तियुक्त नहीं था क्योंकि लक्ष्य स्वयं विभाग द्वारा निर्धारित किए जाते है तथा लक्ष्य प्राप्त करने के लिए गर्भ निरोधकों की आपूर्ति सुनिश्चित की जानी चाहिए।

2.2.11.3 बाल स्वास्थ्य एवं प्रतिरक्षण

केवल सर्वव्यापक प्रतिरक्षण कार्यक्रम के अंतर्गत ही नही बल्कि रा.ग्रा.स्वा.मि. के अंतर्गत भी तपेदिक, डिपथीरिया, कुक्करखांसी, टैटनस, पोलियो तथा खसरा नामक छ: निवारणीय बीमारियों के विरूद्ध बच्चों का प्रतिरक्षण दैनिक प्रतिरक्षण की आधारशिला है। यह देखा गया कि 2011 - 14 के दौरान, खसरे में (6 से 17 प्रतिशत) डी.पी.टी. में (8से 93 प्रतिशत), ओ.पी.वी. में (9 से 28 प्रतिशत) तथा एफ.आई. में (6 से 17 प्रतिशत) प्रतिरक्षण के लक्ष्यों की उपलधि में कमी थी।

माध्यमिक प्रतिरक्षण के लिए 5 से 6 वर्ष के आयुवर्ग के बच्चों की क्रमश: डी.टी. (डिपथीरिया तथा टैटनैस) तथा 10 और 16 वर्ष की आयु में टैटनैस टोक्सिड (टी.टी.) की दो खुराके दी जानी अपेक्षित थी। माध्यमिक प्रतिरक्षण के लक्ष्यों में कमी डी.टी. के लिए 9 से 43 प्रतिशत, टी.टी. (10) के लिए 8 से 48 प्रतिशत तथा टी.टी. (16) के लिए 25 से 57 प्रतिशत तक श्रृंखलित थी।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि प्रत्येक टीकारहित बच्चे को, समय पर प्रतिरक्षण सेवाएं प्रदान करने के लिए संघटित करने हेतु ए.एन.एमज तथा अ.सा.स्वा.स. को प्रोत्साहित किया जा रहा था।

2.2.12 राष्ट्रीय रोग नियंत्रण कार्यक्रम

- **नैशनल वैक्टर बोर्न डिजीज कंट्रोल प्रोग्राम**

नैशनल वैक्टर बोर्न डिजीज़ कंट्रोल प्रोग्राम (एन.पी.बी.डी.सी.पी.) का लक्ष्य स्थानीय क्षेत्रों में मलेरिया, डेंगु, चिकनगुनियां तथा जापानी मस्तिष्क ज्वर के कारण होनी वाली मृत्युदर तथा रूग्णता को कम करके वैक्टर उत्पन्न बीमारियों पर नियंत्रण करना है। लेखापरीक्षा ने देखा कि डेंगु के मामले 2009 में 125 से बढ़कर 2013 में 1,770 हो गए।

- **संशोधित राष्ट्रीय तपेदिक नियंत्रण कार्यक्रम**

संशोधित राष्ट्रीय तपेदिक नियंत्रण कार्यक्रम (सं.रा.त.नि.का.) के अंतर्गत प्रतिवर्ष कफ परीक्षण के लक्ष्य निर्धारित किए जाते है।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि यद्यपि नए कफ प्रकरणों के उपचार के समग्र लक्ष्य प्राप्त कर लिए गए थे, कफ परीक्षण के लक्ष्य की उपलब्धियां 90 और 99 के मध्य श्रृंखलित थी तथा 2010 में नए स्मीयर पोजिटिव मामले 13,387 से बढ़कर 2013 में 14,170 हो गए थे।

- **राष्ट्रीय कुष्ठ उन्मूलन कार्यक्रम**

राष्ट्रीय कुष्ठ उन्मूलन कार्यक्रम (रा.कु.उ.का.) का लक्ष्य ग्यारवीं योजना की समाप्ति तक अर्थात् 2005 तक कुष्ठ रोग को जड़ से समाप्त करना था। राज्य ने यह लक्ष्य अर्थात् प्रति 10,000 जनसंख्या में एक से कम प्रकरण, प्राप्त कर लिया था तथापि, राज्य में कुष्ठ से प्रभावित 2009-10 में लोगों की संख्या से 365 बढ़कर 2013-14 में 561 हो गई।

- **राष्ट्रीय अंधता नियंत्रण कार्यक्रम**

राष्ट्रीय अंधता नियंत्रण कार्यक्रम (रा.अ.नि.क.) का उद्देश्य, मोतियाबिंद शल्यचिकित्सा, स्कूलों में आंखों की जांच तथा चश्मों के मुफ्त वितरण वृद्धि से 2020 तक अंधता प्रकरणों की व्यापकता को 0.3 प्रतिशत तक कम करना था।

➢ **मोतियाबिंद आप्रेशन का निष्पादन**

मार्गनिर्देशों के अनुसार सरकारी तथा प्राईवेट सैक्टरो में मोतियाबिंद आप्रेशन का अनुपात की दर 1:1 अनुरक्षित किया जाना अपेक्षित था।

यह देखा गया आया कि 2009-10 के दौरान 7.14 लाख मोतियाबिंद आप्रेशन करने के लक्ष्य के विरूद्ध 6.42 लाख मोतियाबिंद आप्रेशन निष्पादित किए गए। इनमें से 28 प्रतिशत सरकारी सैक्टरों में, 27 प्रतिशत एन.जी.ओज द्वारा जबकि 45 प्रतिशत प्राईवेट प्रैक्टिशनरो द्वारा निष्पादित किए। प्राईवेट प्रैक्टिशनरों तथा एन.जी.ओज द्वारा आप्रेशन प्रमुखत: शिविरों में किए गए जिनकी सफलता दर तथा अनुवर्ती परिणामों पर डाटा उपलब्ध नहीं था।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि सरकारी नेत्र संर्जनों को उन्नत नेत्र देखभाल सुविधाओं का प्रशिक्षण दिया गया था तथा इसके परिणामस्वरूप सरकारी सैक्टर में मोतियाबिंद शल्य चिकित्सा संचालन में सुधार हुआ था।

➢ अपवर्तक विकृति तथा ऐनकों का वितरण

अपवर्तक विकृतियुक्त विद्यार्थियों को ऐनकों का मुफ्त वितरण कार्यक्रम में विचारित था। 2009 - 10, 2010 - 11, 2011 - 12, 2012 - 13 तथा 2013 - 14 के दौरान अपवर्तक विकृतियुक्त के 29,097, 20,652, 15,037, 43,414 तथा 14,766 मामलों की कुल पहचान के विरूद्ध क्रमशः 14,992, 9,233, 9,487, 7,476 तथा 3,231 ऐनकें जारी की गई। इस प्रकार अपवर्तक विकृति के पहचान किए 1,22,966 विद्यार्थियों में से 44,320 विद्यार्थियों को ऐनकें प्रदान की गई। इस प्रकार, अपवर्तक विकृतियुक्त केवल 36 प्रतिशत विद्यार्थियों को ऐनकें प्रदान की गई।

नमूना - जांच किए गए तीन जिलों[8] में 2011 - 14 के दौरान अपवर्तक विकृतियुक्त 5,072 विद्यार्थियों की पहचान की गई परंतु मुफ्त ऐनकें प्रदान नहीं की गई। पलवल जिले में 2011 - 14 के दौरान अपवर्तक विकृतियुक्त पहचान किए गए 644 विद्यार्थियों में से केवल 138 विद्यार्थियों को मुफ्त ऐनकें प्रदान की गई।

मिशन निदेशक ने बताया (नवंबर 2014) कि भविष्य में अपवर्तक विकृतियुक्त सभी विद्यार्थियों को मुफ्त एनकें प्रदान की जाएगी।

2.2.13 इम्पैक्ट निर्धारण

मिशन के मार्गनिर्देश के अनुसार उच्च शिशु मत्यु दर, मातृ मृत्यु दर तथा कुल प्रजनन दर नियंत्रित की जानी थी। 2009 - 10 के आरंभ में तथा वर्ष 2013 - 14 के अंत तक स्वास्थ्य सेवाओं के निष्पादन को निर्धारण करने हेतु इन मूल स्वास्थ्य सूचकों की उपलब्धि **तालिका 2.2.5** में दी गई है।

तालिका 2.2.5: स्वास्थ्य सूचकों की उपलब्धि का विवरण

स्वास्थ्य सूचक का नाम	वर्ष 2009 – 10 में स्थिति	वर्ष 2013 – 14 की स्थिति	2011 – 12 के लिए भारत सरकार के लक्ष्य	2012 – 17 के लिए भारत सरकर के लक्ष्य
शिशु मृत्यु दर (प्रति 1000 सजीव जन्म)	48	42	30	25
मातृ मृत्यु दर (प्रति एक लाख सजीव जन्म)	153	146	100	100
कुल प्रजनन दर	2.3	2.3	2.1	2.1

स्रोतः रा.स्वा.सं. द्वारा आपूरित डाटा।

यद्यपि 2009 - 10 से 2013 - 14 तक मूल स्वास्थ्य सूचकों में सुधार हुआ था राज्य की उपलब्धि, भारत सरकार द्वारा निर्धारित लक्ष्यों से काफी पीछे थी। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि यह मूलभूत संरचनाओं के अभाव तथा स्टाफ की कमी इत्यादि के कारण था जैसा कि अनुच्छेद 2.2.8 तथा 2.2.9 में चर्चा की गई है।

2.2.14 आंतरिक नियंत्रण

आंतरिक नियंत्रण लागू नियमों तथा विनियमों की अनुपालना के प्रति प्रबंधन को उचित आश्वासन प्रदान करता है। विभाग में आंतरिक नियंत्रण अपर्याप्त था क्योकि ग्र.स्वा.सा.पो.स. से

[8] (i) सिरसा (ii) फतेहाबाद तथा (iii) मेवात।

उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्राप्त नहीं किए गए थे। नियंत्रण गतिविधियों स्वास्थ्य सेवाएं, दंत चिकित्सा की सुविधा इत्यादि पर मॉनीटरिंग की कमी थी। विभाग ने स्वास्थ्य केंद्रों में अनिवार्य दवाइयों की उपलब्धता तथा अ.सा.स्वा.स. के लिए औषधि किटो के प्रावधान को भी मॉनीटर नहीं किया। कमजोर आंतरिक नियंत्रण, दवाइयों के परीक्षण परिणाम सूचित करने में विलंब के कारण मिलावटी/नकली दवाइयों का वितरण से भी स्पष्ट है।

2.2.15 निष्कर्ष

ग्राम स्तर पर परिवार का सर्वेक्षण तथा स.स्वा.के. तथा प्रा.स्वा.के. का सुविधा सर्वेक्षण नहीं किया गया था। परिवार सर्वेक्षण तथा सुविधा सर्वेक्षण न करने ने मिशन की आयोजना प्रक्रिया को कमजोर बनाया क्योंकि ग्रामीण लोगो की स्वास्थ्य देखभाल आवश्यकताओं तथा स्वास्थ्य संस्थाओं में सुविधाओं की कमियों की पहचान नहीं की जा सकी तथा आयोजन प्रक्रिया में संबोधित नहीं की जा सकी। राज्य सरकार द्वारा जारी किया गया अपना हिस्सा कम था। सा.स्व.के., प्र.स्वा.के. तथा उ.के. की संख्या मानदण्डो से कम थी। चिकित्सा अधिकारियों, अर्द्धचिकित्सा स्टाफ, अनिवार्य दवाइयों तथा अ.सा.स्वा.स. के लिए औषधि किटस की कमी थी। विभाग द्वारा मामलों, जहां एक फर्म, अन्य निगम/राज्य द्वारा ब्लैकलिस्ट की गई है, से संव्यवहार करने के लिए कोई दिशानिर्देश नहीं बनाए गए थे। पंजीकृत गर्भवती महिलाओं की बृहद् संख्या प्रसवपूर्व जांच के लिए नहीं दर्शाई गई। जननी सुरक्षा योजना के अंतर्गत प्रोत्साहन के भुगतान न करने/भुगतान विलंब से करने के पर्याप्त मामले थे। मोतियाबिंद आप्रेशन करने के निर्धारित लक्ष्य प्रापत नहीं किए गए। अपवर्तक विकृतियुक्त केवल 36 प्रतिशत विद्यार्थियों को ऐनकें प्रदान की गई। राज्य, शिशु मृत्यु दर तथा मातृ मृत्यु दर से संबंधित भारत सरकार द्वारा निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति में पीछे था। विभाग में आंतरिक नियंत्रण यंत्रावली कमजोर थी।

2.2.16 अनुशंसाएं

सरकार विचार करे:

(i) परिवार तथा सुविधा सर्वेक्षण करने के पश्चात् प्रत्येक जिले के लिए परिदृश्य योजना तैयार करना;

(ii) भा.ज.स्वा.स्त. मानकों के अनुसार नए सा.स्व.के., प्रा.स्वा.के. तथा उ.के. की स्थापना करना तथा भा.ज.स्वा.स्त. के अनुसार सभी केंद्रों पर समुचित स्वास्थ्य सुविधाएं प्रदान करना;

(iii) भा.ज.स्वा.स्त. के अनुसार डाक्टरों तथा अर्द्धचिकित्सा स्टाफ के पदों को भरना;

(iv) मामला, जहां, विक्रेता एक ब्लैकलिस्ट की गई फर्म है, से संव्यवहार करने के लिए दिशानिर्देश बनाना; तथा

(v) उपयोगिता प्रमाण-पत्रों की प्राप्ति के लिए, निर्माण गतिविधियों पर निगरानी रखने के लिए, सुविधाएं प्रदान करने के लिए, दवाइयों की जांच के परिणाम सूचित करने इत्यादि के लिए आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का सुदृढ़ीकरण।

नगर एवं ग्राम आयोजना और शहरी संपदा विभाग
(हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण)

2.3 शहरी संपदाओं का विकास

राज्य विधानसभा ने, चल एवं अचल, दोनों संपति के अधिग्रहण, विक्रय एवं निपटान के अधिकार के साथ सुव्यवस्थित और योजनाबद्ध ढंग से शहरी क्षेत्रों के विकास को बढ़ावा देने और सुरक्षित करने के लिए हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण अधिनियम, 1977 बनाया। शहरी संपदाओं के विकास की निष्पादन लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित महत्वपूर्ण कमियां प्रकट की:

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र की आयोजना, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्रीय आयोजना बोर्ड की क्षेत्रीय योजना के सामंजस्य में नहीं की गई थी।

(अनुच्छेद 2.3.6.1)

भूमि अधिग्रहण अधिकारियों द्वारा भू–स्वामियों के मामलों को न्यायालयों के पास भेजने में विलंब के परिणामस्वरूप ₹ 3.17 करोड़ के ब्याज की अतिरिक्त अदायगी हुई। आगे, भूमि के बढ़े हुए मुआवजे की अदायगी करने में विलंब के कारण ₹ 4.67 करोड़ के ब्याज की अतिरिक्त अदायगी हुई।

(अनुच्छेद 2.3.7.1 एवं 2.3.7.2)

गुड़गांव में आटो मार्किट के विकास पर ₹ 2.46 करोड़, पांच सीवर और स्टोर्म वाटर ड्रेनज के निष्पादन पर ₹ 19.52 करोड़ और चार सड़क निर्माण कार्यों के निष्पादन पर ₹ 1.90 करोड़ की राशि, कार्यों के घटिया कार्यान्वयन के कारण निष्फल बना दी गई।

(अनुच्छेद 2.3.8.1, 2.3.8.5 तथा 2.3.8.7)

आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के लिए 'आशियाना स्कीम' के अंतर्गत उचित सर्वेक्षण किए बिना ₹ 93.88 करोड़ की लागत पर निर्मित 2,563 मकान, पात्र व्यक्तियों की अनुपलब्धता के कारण अनाबंटित रहे।

(अनुच्छेद 2.3.9.1)

कालोनाइजरों द्वारा वाणिज्यिक क्षेत्रों के विकास में पारदर्शिता और निरंतरता की कमी, कालोनाइजरों के आवेदन पत्र प्रोसेस करने, विकसित किए जाने वाले क्षेत्र की सघनता का निर्णय लेने, आंतरिक सड़कों के विकास, वाणिज्यिक कालोनियां स्थापित करने के लिए क्षेत्र मानकों के नियत करने, वित्तीय पर्याप्तता के निर्धारण करने, विकास योजना की व्याख्या करने और लाईसैंसों के हस्तांतरण, इत्यादि में दिखाई दी। परिणामतः, विशेष आवेदकों को अनुचित लाभ देने की संभावना का पता नहीं लगाया जा सका। पांच विकासकों ने परियोजनाओं को पूर्ण किए बिना भूमि की बिक्री पर ₹ 52.26 करोड़ की लागत पर ₹ 215.21 करोड़ का लाभ अर्जित किया।

(अनुच्छेद 2.3.10.1)

हाऊसिंग स्कीमों को चलाने के लिए कालोनाइजरों के विज्ञापन पर विभाग की अपर्याप्त मानीटरिंग के कारण एक कालोनाइजर द्वारा आवेदकों से ₹ 55 करोड़ का अनधिकृत संग्रहण हुआ।

(अनुच्छेद 2.3.10.2)

2.3.1 प्रस्तावना

राज्य विधानसभा ने हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण अधिनियम, 1977 बनाया और चल एवं अचल, दोनों संपत्ति के अधिग्रहण, विक्रय एवं निपटाने के अधिकार के साथ सुव्यवस्थित और योजनाबद्ध ढंग से शहरी क्षेत्रों के विकास को बढ़ावा देने और सुरक्षित करने के लिए हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण (हुडा) को आदेश दे दिया। इस उद्देश्य के लिए, भूमि, भूमि-अधिग्रहण (भू.अ.) अधिनियम, 1894 के प्रावधानों के अनुसार अधिगृहीत की जाती है।

चूंकि हुडा के साधन घट गए थे और सैक्टरों के विकास मंहगे हो गए थे और मुकद्दमों के कारण अधिक समय लग रहा था, राज्य सरकार ने शहरी विकास के लिए प्राइवेट सैक्टर को भी एक महत्वपूर्ण भूमिका सौंपने का निर्णय किया (मार्च 2000)। महानिदेशक (म.नि.), नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग (न.ग्रा.आ.वि.), शहरी क्षेत्र अधिनियम, 1975 का हरियाणा विकास एवं नियमन और उसके अधीन बनाए गए नियमों के सैक्शन-3 की शर्तों के अनुसार लाइसैंस देता है।

2.3.2 संगठनात्मक ढांचा

प्रधान सचिव, हरियाणा सरकार, नगर एवं ग्राम आयोजना और शहरी संपदा विभाग, सरकारी स्तर पर प्रशासनिक मुखिया है। शहरी संपदा विभाग (श.सं.वि.) हुडा के लिए भूमि अधिग्रहण के लिए जिम्मेवार है। म.नि., न.ग्रा.आ.वि., राज्य में एकीकृत योजनाबद्ध शहरी विकास के लिए नोडल अधिकारी है। राज्य में पांच[1] भूमि अधिग्रहण अधिकारी (भू.अ.अ.) और 18 संपदा कार्यालय हैं।

विभिन्न प्रयोक्ताओं की आवश्यकता को पूर्ण करने के लिए, न.ग्रा.आ.वि., शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम, 1975 के प्रावधानों के अंतर्गत शहरी क्षेत्रों में आवासीय और वाणिज्यिक कालोनियों के विकास के लिए प्राईवेट विकासकों को लाइसैंस दे रहा था। विकासकों द्वारा स्वयं ही सीधे भू-स्वामियों से गैर-सरकारी भूमि खरीदी जाती है। यदि इस प्रकार की भूमि हुडा के सैक्टरों में पड़ती है, तब हुडा, ऐसे विकासकों से बाहरी विकास प्रभार (बा.वि.प्र.) प्राप्त करने के बाद, बाहरी विकास कार्यों जैसे कि सीवर, सड़कों, बिजली इत्यादि के लिए जिम्मेवार है। गैर-सरकारी भूमि के लाइसैंस प्राप्त क्षेत्र के अंदर सारे विकास की गतिविधियां स्वयं विकासकों द्वारा कार्यान्वित की जाती हैं।

[1] फरीदाबाद, गुड़गांव, हिसार, पंचकुला तथा रोहतक।

2.3.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की गई कि क्या:

- विभिन्न विकासात्मक गतिविधियों को कार्यान्वित करने की योजना प्रभावी थी;
- भूमि का अधिग्रहण किफायती और प्रभावी ढंग से किया गया था;
- विकासात्मक एवं रख–रखाव गतिविधियां किफायती, प्रभावी और निपुण ढंग से कार्यान्वित की गई थी;
- प्लाटों और भवनों की आबंटन की नीति का सख्ती से पालन किया गया था;
- विकासकों को लाइसैंस उचित ढंग से दिए गए थे और विकासक अपनी सांविधिक दायित्व पूरा कर रहे थे; और
- आंतरिक नियंत्रण तंत्र मौजूद था।

2.3.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और पद्धति

2009–14 की अवधि को आवृत्त करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा फरवरी–जुलाई 2014 के दौरान की गई। लेखापरीक्षा करने के लिए, बिना परिवर्तन संभावित समानुपातिक आकार (बि.प.सं.स.आ.) विधि को अपनाते हुए शहरी संपदाओं के निदेशालयों एवं न.ग्रा.आ.वि. के साथ हुडा के तीन[2] मंडल, पांच भूमि अधिग्रहण अधिकारियों (भू.अ.अ.) में से तीन[3] और 18 संपदा कार्यालयों, में से छ:[4] का चयन किया गया था। अपर मुख्य सचिव (अ.मु.स.), हरियाणा सरकार, न.ग्रा.आ.वि. के साथ 22 अप्रैल 2014 को एक एंट्री कांफ्रेंस की गई थी जिसमें लेखापरीक्षा का क्षेत्र, लेखापरीक्षा के उद्देश्य और पद्धति पर चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षा परिणामों पर अपर मुख्य सचिव, हरियाणा सरकार, नं.ग्रा.आ.वि. के साथ फरवरी 2015 में हुई 'एग्जिट कांफ्रेंस' में चर्चा की गई थी। सरकार के उत्तर भी प्राप्त हो चुके हैं (अनुच्छेद 2.3.10.1 को छोड़कर)। विभाग के उत्तर और एग्जिट कांफ्रेंस में हुए विचार–विमर्श को उपयुक्त रूप में रिपोर्ट में शामिल कर दिया गया है।

2.3.5 लेखापरीक्षा का मापदंड

लेखापरीक्षा के मापदंड निम्नलिखित स्रोतों से लिए गए थे:

- विभिन्न नगरों और शहरों की मास्टर विकास योजनाएं।
- भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 और राजस्व विभाग के स्थाई आदेश।
- हुडा अधिनियम 1977 के प्रावधान।

---

[2] रोहतक, फरीदाबाद तथा गुड़गांव।

[3] रोहतक, फरीदाबाद तथा गुड़गांव।

[4] संपदा कार्यालय, 1 एवं 2, गुड़गांव, बहादुरगढ़, रोहतक, फरीदाबाद तथा रेवाड़ी।

- हुडा की आबंटन एवं पट्टा नीतियां।
- हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास एवं नियमन अधिनियम, 1975 और उनके अधीन बनाए गए नियम।

लेखापरीक्षा परिणाम

2.3.6 योजना

2.3.6.1 रा.रा.क्षे.यो.बो. की क्षेत्रीय योजना के सामंजस्य में योजना का न बनाया जाना

राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र (रा.रा.क्षे.) के योजनाबद्ध ढंग से विकास के लिए, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र योजना बोर्ड (रा.रा.क्षे.यो.बो.) अधिनियम, 1985 बनाया गया था। अधिनियम के अनुभाग 17 के अनुसार प्रत्येक भाग लेने वाले राज्य को उस राज्य के अंदर उप-क्षेत्र के लिए एक उप-क्षेत्रीय योजना तैयार करनी अपेक्षित थी। इसके आगे, अधिनियम के अनुभाग-19 के अनुसार, प्रत्येक भाग लेने वाले राज्य को इस प्रकार की योजना बोर्ड को भेजनी थी ताकि बोर्ड को यह सुनिश्चित हो सके कि ऐसी योजना क्षेत्रीय योजना की अनुरूपता में थी। राज्य को उप-क्षेत्रीय योजना, यह सुनिश्चित करने के बाद कि यह क्षेत्रीय योजना के अनुरूप में थी, को अंतिम रूप देना अपेक्षित था।

रा.रा.क्षे. के लिए क्षेत्रीय योजना 2021 रा.रा.क्षे.यो.बो. द्वारा सितंबर 2005 में अधिसूचित की गई थी। लेखापरीक्षा में देखा गया कि हरियाणा के लिए उप-क्षेत्रीय योजना, रा.रा.क्षे.यो. बोर्ड, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा उठाए गए भूमि उपयोग से संबंधित रा.रा.क्षे. में न पड़ने वाले कुछ नगरों को मास्टर विकास योजना में सम्मिलित करने, जियो रेफरेन्सड जिला वन नक्शा बनाने, प्राकृतिक संरक्षण क्षेत्र (प्रा.सं.क्षे.) का रेखांकन इत्यादि से संबंधित मामलों का समाधान किए बिना मई 2014 में अधिसूचित की गई थी।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. ने बताया कि 30 जनवरी 2015 को एक बैठक की गई थी जहां कि रा.रा.क्षे.यो.बो., पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय की टिप्पणियों की चर्चा की गई थी और रा.रा.क्षे.यो.बो. और एम.ओ.ई.एफ. की चिंताओं का समाधान किया गया था। तथापि, जनवरी 2015 में हुई बैठक के कार्यवृत्त से यह स्पष्ट है कि यद्यपि प्रा.सं.क्षे. से संबंधित मामलों का समाधान कर लिया गया है लेकिन राज्य सरकार द्वारा विर्निदिष्ट समयसीमा के अंदर इनके कार्यान्वयन पर निगरानी की आवश्यकता है। सरकार प्रतिबद्ध है कि जब तक प्रा.सं.क्षे. रेखांकित नहीं किया जाता, प्रा.सं.क्षे. के अंदर पड़ने वाले क्षेत्र में किसी भी लाइसैंस/भूमि के प्रयोग में बदलाव नहीं दिया जाएगा जैसा कि 2005 में अधिसूचित क्षेत्रीय योजना 2021 में दर्शाया गया है।

2.3.6.2 शहरीकरण की उपलब्धि का अमूल्यांकन

पंजाब अनुसूचित सड़क एवं नियंत्रित क्षेत्र प्रतिबंध का अनियमित विकास अधिनियम, 1963 के अनुभाग 5(7) एवं 25(2)(ख) जैसा कि हरियाणा को लागू है, के अनुसार शहर की प्रक्षेपित जनसंख्या का प्रबंध करने के लिए जहां प्रस्तावित विशिष्ट क्षेत्र शहरीय बनाने के लिए उल्लिखित

किया जा रहा था, न.ग्रा.आ.वि. द्वारा प्रत्येक प्रमुख शहर की आवधिक अंतिम विकास योजनाएं तैयार की जा रही थी।

अभिलेखों की जांच-पड़ताल ने दर्शाया कि अंतिम विकास योजना के सामंजस्य में 2009-14 के दौरान शहरीय/विकसित की जाने वाली और कालोइनाइजरों द्वारा वास्तव में विकसित की गई कुल भूमि को दर्शाती हुई राज्य की बृहद तस्वीर, उपलब्धियों का मूल्यांकन करने के लिए न.ग्रा.आ.वि. के पास उपलब्ध नहीं थी।

लेखापरीक्षा का मत है कि विभाग को नियमित/आवधिक आधार पर शहरीय बनाई जाने वाली कुल भूमि और वास्तव में विकसित भूमि दर्शाते हुए राज्य की विकास योजनाओं को उचित रूप से मानीटर करना चाहिए जो कि जब कभी आवश्यक हो मध्यावधि सुधारों को सरल करेगा।

एग्जिट काफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. ने लेखापरीक्षा की सिफारिश को स्वीकार किया।

2.3.7 भूमि अधिग्रहण

राज्य में शहरी विकास के लिए भूमि यू.ई.डी. द्वारा अधिगृहीत की जाती है। भूमि अधिग्रहण के बाद, यह शहरी संपदाओं में आगे विकास के लिए हुडा को सौंप दी जाती है। 2009-14 के दौरान यू.ई.डी. द्वारा हुडा के लिए 14,504 एकड़ अधिगृहीत की गई थी और ₹ 9,388 करोड़ का मुआवजा दिया गया था।

भूमि अधिग्रहण में किए गए अतिरिक्त व्यय के मामलों की नीचे चर्चा की गई है:

2.3.7.1 मामलों को न्यायालयों में भेजने में विलंब के कारण ब्याज की अतिरिक्त अदायगी

भूमि अधिग्रहण (भू.अ.) अधिनियम, 1894 का अनुभाग 18 विचार करता है कि कोई व्यक्ति जिसने अधिनिर्णय स्वीकार नहीं किया है, क्लैक्टर को लिखित आवेदन दे सकता है। कलैक्टर के लिए विवाद को सुलझाने के लिए मामला न्यायालय में भेजना आवश्यक है। न्यायालयों को भेजने में अनुचित विलंब के परिणामस्वरूप विलंबित अवधि के लिए भी संबंधित न्यायालयों द्वारा दी गई वृद्धि पर भू-स्वामियों को प्रतिवर्ष 15 प्रतिशत के ब्याज की अदायगी करनी होती है।

अगस्त, 2010 में म.नि., न.ग्रा.आ.वि. द्वारा आयोजित समीक्षा बैठक में यह देखा गया कि एक बड़ी[5] संख्या (2857) में मामलों में भू-स्वामियों द्वारा दायर किए गए संदर्भित मामले समय पर न्यायालयों को नहीं भेजे जा रहे थे जिसके परिणामस्वरूप राजकोष को भारी वित्तीय हानि उठानी पड़ी। यह निर्णय लिया गया कि राजकोष को हुई वित्तीय हानि दोषी अधिकारियों से वसूल की जानी चाहिए।

मु.प्र., हुडा ने सभी हुडा प्रशासकों को सभी संदर्भित मामलों, जो कि तीन वर्षों से अधिक समय से लंबित पड़े थे, के संबंध में राजकोष को हुई वित्तीय हानि की गणना के लिए दो अधिकारियों का

[5] फरीदाबाद: 345; गुड़गांव: 250; हिसार: 438 तथा रोहतक: 1,824

एक दल प्रतिनियुक्त करने और इसे उन भू.अ.अ. और सहायक जिला अटार्नी से वसूल करने के निर्देश दिए (अगस्त 2010) जो कि इन संदर्भित मामलों की लम्बनता से तैनात किए गए थे। तथापि, यू.ई.डी. के निर्देशों के बावजूद इन दोषी कर्मचारियों के विरूद्ध भू.अ.अ. द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। इसे केवल एक बार ही पूरा करना था जिसका भी उचित रूप से पालन नहीं किया गया। उन मामलों के बारे में जहां कि विवाद की प्रकृति और न्यायालयों को संदर्भित मामलों के बारे विवाद था, कोई भी आंकड़ा भू.अ.अ. द्वारा अनुरक्षित नहीं किया गया था। अत: नियंत्रण यंत्रावली बहुत कमजोर थी। अभिलेखों की जांच ने आगे निम्नानुसार दर्शाया:

- पांच अधिनिर्णयों में मुआवजा बढ़ाने के लिए ₹ 79.88 करोड़ की अदायगी के लिए जुलाई 2012 से सितंबर 2013 के दौरान संस्वीकृति देते समय, प्रशासक ने भू.अ.अ., पंचकुला को सूचित किया कि न्यायालयों को मामले भेजने में विलंब के कारण हुडा ने ₹ 2.46 करोड़ का अतिरिक्त ब्याज अदा किया था। तथापि, हुडा द्वारा दोषी कर्मचारियों के विरूद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई थी (जनवरी 2015)।

- भू.अ.अ., गुड़गांव में अवार्ड सं. 66 दिनांक 23 दिसंबर 2009 में आवेष्टित 57 संदर्भित याचिकाओं में से 48 की नमूना-जांच की गई थी, मामलों को संबंधित न्यायालयों में भेजने में विलंब 77 और 306 दिनों के बीच था जिसके परिणामस्वरूप राजकोष को ₹ 70.84 लाख की हानि हुई।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. लेखापरीक्षा की अभ्युक्तियों से सहमत था। तथापि, उसने बताया कि इन मामलों को मानीटर करने में कुछ स्टाफ की बाध्यताएं थी लेकिन जहां कहीं आवश्यक हो वे निश्चित रूप से कार्रवाई करेंगे।

2.3.7.2 बढ़े हुए भूमि मुआवजे की अदायगी में विलंब

अधिनियम के अनुभाग-28 के अनुसार, भू.अ.अ. के लिए, कलैक्टर को भूमि का आधिपत्य लेने की तिथि से अदायगी की तिथि तक प्रथम वर्ष के लिए 9 प्रतिशत और अनुवर्ती वर्षों के लिए प्रतिवर्ष 15 प्रतिशत की दर पर न्यायालय द्वारा दिए गए अधिनिर्णयों पर बढ़े हुए मुआवजे पर ब्याज देना आवश्यक था।

न्यायालयों द्वारा दिए गए अधिनिर्णयों पर बढ़े हुए भूमि मुआवजा की अदायगी करने में असाधारण विलंब था। भू.अ.अ. फरीदाबाद और गुड़गांव में, न्यायालय के निर्णय के पश्चात~ भुगतान करने में 3 से 31 माह के बीच विलंब था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 4.67 करोड़ के ब्याज का अतिरिक्त भुगतान हुआ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि भू-स्वामियों को अदायगी करने में विलंब मुख्यत: भू.अ.अ. कार्यालयों द्वारा राशि की गणना और हुडा को निधियों के लिए मांग अग्रेषित करने के विलंब के कारण था।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. लेखापरीक्षा की अभ्युक्तियों से सहमत था। तथापि, उसने बताया कि इन मामलों की मानीटरिंग की स्टाफ की कुछ बाध्यताएं थी लेकिन जहां कहीं आवश्यक हुआ, वे निश्चित रूप से कार्रवाई करेंगे।

2.3.8 हुडा द्वारा शहरी संपदाओं का विकास

शहरी संपदाओं के विकास के लिए हुडा, सड़कों, भवनों, जलापूर्ति, सीवर प्रणाली, स्टोर्म वाटर निकासी प्रणाली के निर्माण, और पार्कों के विकास, स्ट्रीट लाइटों इत्यादि से संबंधित कार्यों के निष्पादन का बीड़ा उठाता है। 2009-13 के दौरान ₹ 4,280 करोड़ के बजट प्रावधान के विरूद्ध हुडा ने विकास कार्यों पर ₹ 4,360.42 करोड़ का व्यय किया। इसके आरंभ होने से अधिगृहीत भूमि, विकसित की गई भूमि/उपयोग में लाई गई और अविकसित पड़ी भूमि की 31 मार्च 2014 को स्थिति **तालिका 2.3.2** में दिए गए अनुसार थी।

तालिका 2.3.2: इसके आरंभ होने से अधिगृहीत की गई भूमि और विकसित/उपयोजित भूमि की स्थिति

क्षेत्र का नाम	कुल अधिगृहीत भूमि	कुल उपयोजित/योजित भूमि	कुल अनुपयोजित/अनायोजित भूमि
	(एकड़ में)		
फरीदाबाद	15463.72	15463.72	शून्य
गुड़गांव	18165.74	15966.63	2199.11
हिसार	10145.96	8149.49	1996.47
पंचकुला	18362.09	14646.55	3715.54
रोहतक	18901.70	16493.55	2408.15
कुल	**81039.21**	**70719.94**	**10319.27**

स्रोत: विभाग द्वारा दिए गए आंकड़े

यह देखा गया कि योजनाओं का खाका तैयार करने के बाद भूमि विकसित दर्शाई गई थी जबकि इसे विकसित तभी समझा जाना चाहिए जब आवश्यक सेवाएं जैसे, जलापूर्ति, सीवर, सड़कें, सुविधाएं, इत्यादि मुहैया कराई जाएं। जैसा कि उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है, फरीदाबाद के अंतर्गत कुल अनुपयोजित भूमि शून्य दर्शाई गई थी जबकि 9.31 एकड़ भूमि फरीदाबाद नगर में अतिक्रमण अधीन थी। अत: हुडा द्वारा आपूरित सूचना सही तस्वीर नहीं दर्शा रही थी। यह मूल्यांकन करने के लिए कोई मानीटरिंग यंत्रावली नहीं थी कि निर्धारित समय-सूची के अंदर खाका योजना के अनुसार भूमि वास्तव में विकसित की गई थी।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. ने बताया कि हुडा भूमि को विकसित समझता है जब विशेष क्षेत्र में आधारभूत सुविधाएं जैसे आंतरिक जलापूर्ति, पहुंच सड़क, विद्युतीकरण और स्ट्रीट लाइटें मुहैया कराई जाती हैं। तथापि, उसने लेखापरीक्षा की अभ्युक्ति को नोट किया और सहमत हुआ कि आंकड़े को अलग करने और एक प्रपत्र में रखने की आवश्यकता है जो कि स्वयं ही इसकी उचित मानीटरिंग के लिए सहायक होता है।

अभिलेखों की जांच ने विकास गतिविधियों में निम्नलिखित कमियां दर्शाई:

2.3.8.1 आटो मार्किट के विकास पर निष्फल व्यय

आटो शॉपस की अव्यवस्थित वृद्धि से बचने के लिए सैक्टर-10, गुड़गांव में 39.85 एकड़ भूमि पर एक आटो मार्किट योजित की गई थी। सड़कों के निर्माण और आटो मार्किट में पार्किंग स्थान के विकास के लिए ₹ 2.70 करोड़ का रफ लागत अनुमान, मु.प्र., हुडा द्वारा अनुमोदित किया गया था (अगस्त 2002)।



आटो मार्किट का क्षेत्र कूड़ा-करकट के रूप में प्रयुक्त

आटो मार्किट में कूड़ा-करकट के निपटान, मिट्टी कार्य, जलापूर्ति मुहैया कराने, सीवर सुविधाओं, इत्यादि पर सितंबर 2006 तक ₹ 2.46 करोड़ की एक राशि खर्च की गई थी। आटो मार्किट कार्यात्मक नहीं बनाई गई थी। हुडा के स्टाफ के साथ लेखापरीक्षा द्वारा प्रत्यक्ष सत्यापन के दौरान, यह देखा गया कि स्थान उपयोग में नहीं था और लोगों द्वारा एक कूड़े के ढेर का स्थल बनाया गया था। अधिग्रहण के बाद भूमि के विकास के लिए कोई समय-सूची नियत नहीं की गई थी। इसके परिणामस्वरूप आटो मार्किट के विकास पर किया गया सारा व्यय व्यर्थ हो गया था।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को नोट किया और बताया कि निर्देश जारी किए गए थे कि जहां भूमि अधिगृहीत की गई थी और आंशिक अथवा पूर्ण रूप से विकसित की गई थी, वहां आबंटन प्राथमिकता पर की जानी चाहिए और शॉपस, इत्यादि के आबंटन के लिए कार्रवाई की जा रही थी।

2.3.8.2 अधिगृहीत भूमि का विकास न करना

गांव उमरी (कुरूक्षेत्र) के राजस्व संपदा में ट्रांसपोर्ट नगर के विकास के लिए 69.55 एकड़ भूमि अक्तूबर 2005 में अधिगृहीत की गई थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि भूमि के अधिग्रहण के नौ वर्षों के बाद भी, ट्रांसपोर्ट नगर विकसित नहीं किया गया था और वह स्थानीय लोगों के विरोध के कारण अविकसित पड़ा था (फरवरी 2015)। इस प्रकार, भूमि के अधिग्रहण का उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ था। लेखापरीक्षा द्वारा प्रत्यक्ष सत्यापन ने दर्शाया कि स्थान आबादकारों द्वारा अतिक्रमण कर लिया गया था।


ट्रांसपोर्ट नगर का अतिक्रमण की गई भूमि

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि जिन भू-स्वामियों की भूमि अधिगृहीत की गई थी, वे हुडा को विकास गतिविधियां आरंभ करने के लिए जबरदस्ती रोक रहे थे। यहां तक कि 2007 और 2013 में अनधिकृत कब्जा करने वालों को हटाने के लिए पुलिस बल का प्रयोग करना पड़ा था। अतिक्रमणियों के विरूद्ध अक्तूबर 2013 में प्रा.सू.रि. दर्ज की गई थी। विभाग ने आगे तर्क दिया कि कुछ भू-स्वामियों द्वारा वर्ष 2013 में सी.डब्ल्यू.पीस. दर्ज की गई थी। माननीय पंजाब एवं हरियाणा उच्च न्यायालय द्वारा जुलाई 2014 में यथा स्थिति स्वीकृत की गई थी। तथ्य यही है कि विभाग ने देरी से 2013 में प्र.सू.रि. दर्ज की थी यद्यपि समस्या की गंभीरता 2007 से साफ-साफ प्रकट थी और अधिगृहीत भूमि अभिप्रेत उद्देश्य के लिए विकसित नहीं की जा सकी (फरवरी 2015)।

2.3.8.3 एक ठेकेदार को अनुमत असामान्य दरें

जून 2009 और मई 2011 के बीच रोहतक में सड़कों के निर्माण से संबंधित एक ही प्रकार के कार्यों के आबंटन में दरों में असामान्य विभिन्नताएं थी। उच्चतम दरों (उ.द.) से 17.28 प्रतिशत ऊपर पर सैक्टर-7 और 37, रोहतक में 60 मीटर चौड़ी सड़क से संबंधित एक कार्य के आबंटन के मामले में मु.प्र., हुडा ने देखा (फरवरी 2009) कि दरें उच्चतर दिशा में थी और ठेकेदारों द्वारा मिल जाने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता। मुख्य अभियंता ने अधीक्षक अभियंता, हुडा मंडल, रोहतक को निविदाएं पुन: आमंत्रित करने और दिल्ली आधारित सी.पी.डब्ल्यू.डी. और डी.डी.ए. के सभी पंजीकृत ठेकेदारों को निम्नतर दरों की संभावना की छानबीन करने का भी निर्देश दिया (मार्च 2009)।

कार्यकारी अभियंता, डिवीजन-1, रोहतक द्वारा जिला लोक संपर्क अधिकारी को निविदा सूचना प्रकाशन के लिए भेजा गया परंतु मुख्य चुनाव अधिकारी ने चुनावों के कारण प्रकाशन स्थगित करने का परामर्श दिया (मार्च 2009)। यद्यपि, कार्य आबंटन करने में वित्तीय संलिप्तता ₹ 4 करोड़ तक थी और कार्य अत्यावश्यक प्रकृति का नहीं था, निविदा का प्रकाशन स्थगित नहीं किया गया और कार्य सी.आर. से 17.28 प्रतिशत ऊपर में आबंटित किया गया (जून 2009)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि इस कार्य के आबंटन के बाद, रोहतक में सैक्टर की सड़कों के निर्माण के एक ही प्रकार के कार्यों से संबंधित ₹ 38.64 करोड़ की एक समेकित निविदा आमंत्रित की गई और सी.आर. से 10.11 प्रतिशत नीचे कार्य आबंटित किया गया था (अगस्त 2009)। इस प्रकार, निम्नतर दरों की संभावना की छानबीन किए बिना मैसर्ज महाशिव प्रमोटर्ज प्राइवेट लिमिटिड को सी.आर. से 17.28 प्रतिशत ऊपर जून 2009 में कार्य का आबंटन विवेकपूर्ण नहीं था और परिणामस्वरूप ₹ 4.18 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान मुख्य अभियंता, हुडा ने दोहराया कि चुनावों से जुड़े आचार संहिता के लग जाने के कारण निविदाएं दोबारा आमंत्रित नहीं की गई थी। उसने आगे बताया कि दरें प्रतिस्पर्धात्मक थी और सक्षम अधिकारी द्वारा अनुमोदित थी। तथ्य यही है कि मोल-तोल के बावजूद, दरें, उच्चतर दिशा में थी, जो कि फरवरी 2009 में की गई मु.प्र. हुडा की अभ्युक्तियों और सी.आर. से 10.11 प्रतिशत नीचे अगस्त 2009 में एक ही प्रकार के कार्यों के लिए बाद में आबंटन द्वारा पुष्टि हो गई है।

2.3.8.4 कार्यों का निष्पादन हुडा के क्षेत्र में नहीं

हुडा अधिनियम के अनुसार, सड़कें, जलापूर्ति, स्ट्रीट लाइटिंग, सीवर, जल निकास, पार्कों, खुले स्थान, खेल के मैदान, प्राकृतिक दृश्य एवं क्लबों जैसी सुविधाएं, हुडा द्वारा विकसित सैक्टरों में प्लाट धारकों को मुहैया कराई जानी हैं। चयनित डिविजनों के अभिलेखों की जांच-पड़ताल ने दर्शाया कि हुडा द्वारा नगरपालिकाओं/निगमों के क्षेत्राधिकार में पड़ने वाले क्षेत्रों में कुछ कार्य इसकी अपनी निधियों से निष्पादित किए गए थे। इस तरह के मामलों के उदाहरण नीचे तालिकाबद्ध किए गए हैं:

क्र. सं.	कार्य का नाम	व्यय (₹ लाख में)	अनियमितता की प्रकृति
1	झज्जर रोड, रोहतक स्थित नगर पार्क का निर्माण	93.85	पार्क, हुडा द्वारा विकसित क्षेत्रों में स्थित नहीं था इसलिए यह हुडा की निधियों पर प्रभारित करना उचित नहीं था।
2	माल गोदाम रोड, पलवल में दशहरा मैदान पार्क का विकास	54.48	भूमि का स्वामित्व स्पष्ट नहीं था क्योंकि जिस भूमि पर पार्क विकसित होना था, वह शामलात भूमि थी। शमशान भूमि सुधार समिति ने उच्च न्यायालय में समादेश-याचिका दायर की। माननीय उच्च न्यायालय ने भूमि की यथा स्थिति बनाए रखने के आदेश दिए (22 अप्रैल 2009)। कार्य पिछले पांच वर्षों से परित्यक्त पड़ा था।
3	दीनबंधु छोटू राम स्मारक परिसर गढ़ी सांपला, रोहतक का विकास	874.15	स्मारक परिसर, हुडा द्वारा विकसित क्षेत्रों में स्थित नहीं था इसलिए यह हुडा की निधियों पर प्रभारित करना उचित नहीं था।
कुल		**1,022.48**	

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि पार्कों पर व्यय, 4 जून 2007 को हुई प्राधिकरण की 99वीं बैठक में किए गए निर्णय के अनुसार, ब्याज की आय में से किया गया था। सर छोटू राम स्मारक के बारे में यह बताया गया कि हुडा द्वारा इसकी अपनी लागत पर स्मारक निर्माण करने का निर्णय अक्तूबर 2004 में मु.म. की अध्यक्षता में हुई बैठक में लिया गया था।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति नोट की और बताया कि यह सुनिश्चित करने के लिए कि राज्य सरकार के पास निहित विवेकाधीन अधिकार का दुरूपयोग न हो, हुडा अधिनियम के अनुभाग 21 (2) (घ) के आह्वान से संबंधित कार्यविधि को सुचारू और कारगर बनाने के लिए कार्यवाही की जाएगी।

2.3.8.5 सीवर और स्टोर्म वाटर ड्रेनेज कार्य

हुडा के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत पड़ने वाले सैक्टरों में सीवर और स्टोर्म वाटर ड्रेनेज कार्य हुडा द्वारा निष्पादित किए जाते हैं। नमूना-जांच किए गए जिलों में इन कार्यों के विश्लेषण ने निम्नानुसार प्रकट किया:

- **भूमि के उचित सर्वेक्षण/स्पष्ट स्वामित्व के बिना कार्यों का निष्पादन**

पी.डब्ल्यू.डी. नियमावली अनुच्छेद 15.1.4 प्रावधान करता है कि जिस भूमि/स्थान पर निर्माण कार्य होना है, संबंधित विभाग के आधिपत्य में होनी चाहिए या भूमि के प्रभारी विभाग की अनुमति अवश्य प्राप्त की गई हो। इसके आगे अनुच्छेद 15.2.1 प्रावधान करता है कि कार्य के निष्पादन के लिए कुछ निश्चित अनुमतियों, उपयोगी वस्तुओं का पुन: स्थान निर्धारण और अनुमति पत्रों का प्राप्त करना आवश्यक है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पांच मामलों में नियमावली प्रावधानों का पालन न करने के कारण सीवर कार्यों पर खर्च किए गए ₹ 19.52 करोड़ व्यर्थ हो गए थे जिसका व्यौरा नीचे दिया गया है:

शहरी संपदा	आबंटन की तिथि/पूर्ण करने की नियत तिथि	व्यय (₹ लाख में)	अभ्युक्तियां
आवासीय सैक्टर–1, पटौदी में स्टोर्म वाटर ड्रेनेज का निर्माण	30 मार्च 2011/ 31 दिसंबर 2011	132.09	भूमि का एक भाग जिसमें नाली बिछाई जानी थी, वह नगर परिषद् पटौदी की सम्पति थी। नगर परिषद ने सीवर और स्टोर्म निकासी को बिछाने की अनुमति नहीं दी क्योंकि मकान सीवर की सीध में थे। स्कीम, किसी उचित सर्वेक्षण और नगर परिषद् से अनुमति प्राप्त किए बिना निर्मित की गई थी।
मास्टर सीवरेज लेग नं. V गुड़गांव का मुहैया करना	30 मार्च 2012/ 30 सितंबर 2012	1,130.69	एजैंसी ने 90 प्रतिशत क्षेत्र में सीवर पाईप लाइन बिछा दी है। लेकिन यह शेष भाग में नहीं बिछाई जा सकी क्योंकि आई.ओ.सी. पाइपलाइन पार करने के लिए भारत सरकार से अनुमति प्राप्त नहीं की गई थी जो कि कार्य आरंभ करने के लिए पूर्व अपेक्षित थी। अत: कार्य, किसी उचित सर्वेक्षण और भूमि विवादों को सुलझाए बिना आरंभ किया गया था।
मास्टर सीवर पार्ट– V, सोनीपत मुहैया करना	16 अगस्त 2012/ 15 जनवरी 2013	204.98	कुछ क्षेत्रों में सीवर बिछाई गई है और मुकद्दमों और स्थानीय बाधाओं के कारण अपूर्ण पड़ी थी। सीवरेज ट्रीटमैंट प्लांट के लिए भूमि और सैक्टर से एस.टी.पी. तक सीवर बिछाने के लिए ड्रेन नं. 8 के साथ–साथ 24 मीटर चौड़ी पतली पट्टी अधिगृहीत नहीं की गई थी। इस प्रकार स्कीम भूमि की उपलब्धता के बारे बिना किसी उचित सर्वेक्षण के बनाई गई थी।
राजीव गांधी एजुकेशन सिटी फेस– I, सोनीपत में सीवरेज मुहैया करना	27 फरवरी 2009/ 26 फरवरी 2010	253.16	सीवर कार्यात्मक नहीं की गई थी क्योंकि वहां पर बाधाएं थी अर्थात् आई.ओ.सी. पाइपलाइन का गुजरना, पंचायत भूमि, 1.03 कि.मी. के भू–भाग में न्यायालयों द्वारा स्थगन दिया जाना। इसके अतिरिक्त, सीवर लाइनों को जोड़ने के लिए एस.टी.पी. का निर्माण नहीं किया गया था।
मौजूदा मास्टर सीवरेज सिस्टम लैग नं. III, गुड़गांव का संवर्धन	15 फरवरी 2011/ 14 अगस्त 2011	231.00	1,550 मीटर सीवर बिछाने के बाद यह देखा गया कि हिमगिरी पब्लिक स्कूल के साथ स्थान की अनुपलब्धता, 475 मीटर की लंबाई में सैक्टर 10–ए/37 रोड में पटौदी के नजदीक विद्युत सब–स्टेशन के कारण 570 मीटर लंबाई में सीवर बिछाना संभव नहीं था। डी.एन.आई.टी. तैयार करते समय इस स्थिति पर विचार नहीं किया गया था। यह प्रस्तावित किया गया कि बाकी का कार्य क्यूरड इन फेसड पाइप टैक्नोलाजी (सी.आई.पी.पी.) विधि द्वारा निष्पादित कराया जाएगा, जिसमें खुदाई की आवश्यकता नहीं थी। सिद्धांत में प्रशासक द्वारा 24 अक्तूबर 2011 को अनुमोदन दिया गया था परंतु कार्य के लिए निविदाएं मई 2014 में खोली गई थी। आगे की प्रगति प्रतीक्षित थी। अत: कार्य बिना उचित सर्वेक्षण के आरंभ किए गए थे।
	कुल	**1,951.92**	

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि कुछ गलतियां हुई थी और इनका संज्ञान लेते हुए, अ.मु.स., न.ग्रा.आ.वि. ने दोषी कर्मचारियों के विरूद्ध कार्यवाही करने के निर्देश दिए थे। इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए प्रयत्न किए जा रहे थे।

- **समझौता दस्तावेजों की हानि**

सैक्टर 2–10, सोनीपत में एस.डब्ल्यू. पाईप मुहैया कराने, कम करने, काटने और जोड़ने का कार्य आर.सी.सी. मेनहोल्ज का निर्माण और उससे संबंधित अन्य कार्यों को एक ठेकेदार को आबंटित किया गया था (दिसंबर 2007) कार्य की अनुमानित लागत ₹ 3.80 करोड़ थी और आबंटन की तिथि से आठ महीनों के अंदर पूर्ण किया जाना था।

फर्म ने 29 जनवरी 2008 तक कार्य आरंभ नहीं किया। कार्य के निष्पादन में विलंब के कारण ₹ 34.18 लाख की पैनल्टी लगाई गई थी (मार्च 2008)। उसके बाद जोखिम एवं लागत कार्यवाहियां भी आरंभ की गई थी (17 अप्रैल 2008)। निविदाएं आमंत्रित की गई थी (18 जुलाई 2008) और कार्य दूसरे ठेकेदार को आबंटित किया गया था। ₹ 2.19 करोड़ की राशि ठेकेदार से जोखिम एवं लागत के रूप में वसूलनीय थे। मामला मूल समझौता दस्तावेज के साथ मुख्य अभियंता को भेजा गया था। तथापि, समझौता मुख्य अभियंता के कार्यालय में गुम हो गए थे जिसके परिणामस्वरूप डिविजन विवाचक के सामने अपना मामला प्रस्तुत नहीं कर सका था। उन कर्मचारियों के विरूद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गई थी जिनकी अभिरक्षा में ये समझौता दस्तावेज गुम हो गए थे।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि इन समझौता दस्तावेजों की अभिरक्षा के लिए जिम्मेदार व्यक्ति के विरूद्ध कार्यवाही की जा रही थी।

- **फरीदाबाद में सीवर कार्य का त्रुटिपूर्ण निष्पादन**

सैक्टर 75 से 89, फरीदाबाद की आवश्यकताओं का प्रबंध करने के लिए ₹ 56 करोड़ की अनुमानित लागत पर मास्टर सीवर प्रणाली बिछाने के लिए एक प्लान बनाया (नवंबर 1991) जिसे कि गांव बादशाहपुर के नजदीक स्थापित किया जाना था। क्योंकि क्षेत्र प्राइवेट विकासकों द्वारा विकसित किया जा रहा था, आंतरिक सीवर विकासकों द्वारा बिछाया जाना था और सभी आंतरिक सीवर को जोड़ते हुए मास्टर सीवर हुडा द्वारा बिछाया जाना था।

कार्य पूर्ण होने के बाद तीन वर्षों की त्रुटि दायित्व अवधि के साथ कार्य के लिए निविदाएं आंमत्रित की गई थी और 18 महीनों के अंदर पूर्ण किए जाने की शर्त के साथ ₹ 38.95 करोड़ की अनुमानित लागत पर कार्य मैसर्ज के.के. स्पन को आबंटित किया गया था (मार्च 2012)। यह देखा गया कि जि.न.यो. और हुडा के बीच समन्वय की कमी थी। विकासकों को एन.ओ.सी. देते समय, जि.न.यो. ने हुडा द्वारा बिछाई जा रही मास्टर सीवर की गहराई के संबंध में संबंधित डिवीजन से न तो पूछताछ की और न ही सुनिश्चित किया कि विकासक, अपने क्षेत्रों में आंतरिक सीवरों के स्तर, हुडा द्वारा बिछाये गए मास्टर सीवर की स्तर के अनुरूपता में, कायम कर रहे थे।

कार्य आरंभ करने के बाद एक प्राइवेट विकासक के प्रतिनिधि के साथ हुई बैठक में यह देखा गया कि विकासक द्वारा बिछाई गई आंतरिक सीवर का इन्वर्ट स्तर, विकासकों और हुडा के सीवरों के स्तरों के बीच बेमेल होने के कारण, हुडा के सीवर से घनत्व के कारण नहीं जुड़े क्योंकि हुडा द्वारा बिछाई जा रही मास्टर सीवर के इन्वर्ट स्तरों को, इस चरण पर समायोजन करना व्यवहार्य नहीं था, यह निर्णय किया गया कि सैक्टर-75-77 की सीवरेज योजना को सैक्टर-80-89 की योजना से अलग किया जाए। सैक्टर-75 से 77 के लिए सीवर की गहराई को बदल दिया गया और इन सैक्टरों के लिए एक अलग एस.टी.पी. का प्रस्ताव किया गया। इसके अतिरिक्त, 2,615 मीटर भूमि पर बाधाएं थी जिस पर कि सीवर बिछाया जाना था। समन्वय की कमी के कारण न केवल परियोजना विलंबित हुई बल्कि व्यय में भी वृद्धि हुई।

अगस्त 2014 तक ₹ 30.83 करोड़ का व्यय किया गया था। सितंबर 2013 तक पूर्ण किया जाने वाला कार्य अभी तक अपूर्ण था (जनवरी 2015)।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, मु.प्र. हुडा ने बताया कि यह सुनिश्चित किया जाएगा कि दो एस.टी.पीस. की लागत एक अकेले एस.टी.पी. की लागत के अंदर थी। तथापि, इस पर, कार्य के अंतिम रूप से पूर्ण होने और व्यय के अंतिम रूप से दर्ज होने तक निगरानी रखने की आवश्यकता है।

2.3.8.6 गुड़गांव में जलापूर्ति कार्य

गुड़गांव में जलापूर्ति बढ़ाने के दृष्टिकोण से चन्दू वढ़ेरा में निर्माण कार्य के लिए हुडा डिवीजन 3, गुड़गांव द्वारा ₹ 140.92 करोड़ का एक रफ अनुमान तैयार किया गया था। परियोजना में सारे जल कार्यों के लिए, कच्चे पानी की संग्रहण प्रणाली, वाटर ट्रीटमैंट प्लांट/स्वच्छ पानी संग्रहण और संचारण प्रणाली, स्थाई जलाचयन प्रणाली, ट्रांसफारमर की आपूर्ति और उत्थापन, पूर्ण सुपरवाइसरी कंट्रोल एंड डाटा एक्वीजीशन (एस.सी.ए.डी.ए.) प्रणाली का रूपांकन और आपूर्ति और उत्थापन करना और टेलीमीटर प्रणाली का निर्माण सम्मिलित था।

कार्य, 24 महीनों के अंदर पूर्ण किए जाने की शर्त के साथ ₹ 132 करोड़ की अनुमानित लागत पर मैसर्ज प्रतिभा - एस.एम.सी.जे.वी. को आबंटित किया गया था। (4 दिसंबर 2009)। डी.एन.आई.टी. के अनुसार, 335 एम. X 280 एम. के आकार का स्टोरेज एवं सेडीमैंटरी टैंक (एस. एंड एस. टैंक) निर्मित किया जाना था। टैंक उचित रूप से निर्मित नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप टैंक का मध्य आकार 69825 के.एलस. तक घट गया। मुख्य अभियंता - I ने एस.ई. - I को दोषी अधिकारियों की जिम्मेवारी नियत करने और टैंक की घटी क्षमता के कारण हुडा को हुई वित्तीय हानियों की वसूली के लिए कार्यवाही आरंभ करने के निर्देश दिए (31 अक्तूबर 2011 और 31 मई 2013)। यह देखा गया कि तीन वर्षों के बाद भी न तो ठेकेदार के विरूद्ध और न ही छोटे टैंक के निर्माण के लिए जिम्मेदार कर्मचारियों/अधिकारियों के विरूद्ध कोई कार्यवाही की गई थी। यहा तक कि हानि की भी गणना नहीं की गई थी।

यह देखा गया कि एस.सी.ए.डी.ए. प्रणाली और 66 के.वी.ए. ट्रांसफारमरों के उत्थापन का 4 दिसंबर 2011 को पूर्ण किए जाने के लिए नियत किया गया कार्य इस तिथि को पूर्ण नहीं किया गया था। इस बीच, मार्च 2014 को ₹ 134.46 करोड़ का व्यय करने के बाद भी प्लांट 50 प्रतिशत की क्षमता पर चल रहा है जिसके परिणामस्वरूप कम पानी की आपूर्ति हुई।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, मु.प्र. हुडा ने बताया कि ठेकेदार से ₹ 2.75 करोड़ की पैनल्टी वसूल की जा चुकी है। मु.प्र. ने आगे बताया कि यद्यपि प्लांट 50 प्रतिशत की क्षमता पर चल रहा था, यह वर्तमान आवश्यकता को पूरा करने के लिए पर्याप्त था। तथ्य यही है कि जिस उद्देश्य के लिए यह भारी निवेश किया गया है, उस किए गए निवेश पर पूर्ण प्रतिफल को इसके तर्कसंगत निष्कर्ष को सुनिश्चित करने के लिए मानीटर किया जाना चाहिए।

2.3.8.7 सड़कों का विकास

- **सांहितीय प्रावधान का पालन न करना**

पी.डब्ल्यू.डी. संहिता और मुख्य प्रशासक, हुडा द्वारा समय-समय पर जारी किए गए अनुदेश अन्य बातों के साथ-साथ विचार करते हैं कि कोई भी निविदा आमंत्रित नही की जानी थी जब तक कि

कार्य स्थल सभी बाधाओं से मुक्त न हो। इसके अतिरिक्त, पर्यावरण मंत्रालय, भारत सरकार ने निर्देश दिया कि जहां वन भूमि किसी विकास कार्य की सीध में पड़ती है, उसे आरंभ नहीं किया जाना चाहिए जब तक मंत्रालय/वन विभाग का पूर्व अनुमोदन प्राप्त न हुआ हो। अभिलेखों की नमूना-जांच ने दर्शाया कि हुडा द्वारा सड़कों के विकास में निवेश की गई निधियां अवरूद्ध पड़ी थी क्योंकि या तो पूर्ण भाग पर भूमि का स्वामित्व हुडा के पास नहीं था अथवा अन्य विभागों से अनुमतियां प्राप्त नहीं की गई थी। इस प्रकार के कुछ मामले नीचे चर्चित किए गए है:

शहरी संपदा	आबंटन की तिथि/ पूर्ण करने की नियत की गई तिथि	व्यय (₹ करोड़ में)	अभ्युक्तियां
(द्वारका से खेरकी दौला) (एन.एच. 8), गुड़गांव तक नार्दर्न पैरीफिरियल रोड़ का निर्माण	अप्रैल 2011/ मार्च 2012	62.63	18 कि.मी. भू-भाग में से, हुडा के आधिपत्य में स्पष्ट भूमि केवल 15.602 कि.मी. की थी। सड़क पूर्ण नहीं की जा सकी क्योंकि सीध में पड़ने वाली भूमि अनधिकृत कालोनियों के निवासियों के आधिपत्य में थी जिसे कि अधिगृहीत नहीं किया गया था। हुडा ने अभी तक इस प्रकार के व्यक्तियों के पुनर्वास के लिए कोई नीति नहीं बनाई है। इसके अतिरिक्त, भूमि के अधिग्रहण न करने, ट्रांसमिशन लाइनों के स्थानान्तरण न करने और पर्यावरण मंत्रालय/वन विभाग से अनुमोदन प्राप्त न करने के कारण विभिन्न भू-भागों पर सड़क अपूर्ण पड़ी थी।
सैक्टर 81 से 95 और बाहरी सड़क, गुड़गांव के बीच 75 मीटर और 60 मीटर चौड़ी मास्टर रोड़ के निर्माण के लिए सात कार्य	मार्च 2011 और अप्रैल 2012 के बीच/ जून 2011 से जनवरी 2013 के बीच	112.74	सड़के अपूर्ण पड़ी थी क्योंकि कार्यस्थल साफ नहीं था और भूमि का अधिकार, जिन पर ये सड़कें निर्मित की जानी थी, हुडा के पास नहीं थी। भौतिक प्रगति रिपोर्ट के अनुसार, 38.61 कि.मी. में से 8.95 कि.मी. सड़क अभी निर्मित की जानी थी (अगस्त 2014)।
सैक्टर 60 और 64, सोनीपत के 45 मीटर चौडी बाहरी सड़क का निर्माण	6 जनवरी 2011/ 5 सितंबर 2011	7.27	3.07 कि.मी. सड़क में से ठेकेदार ने 0.56 कि.मी. सड़क निर्मित नहीं की थी क्योंकि जिस क्षेत्र में सड़क निर्मित की जानी थी वह उस क्षेत्र में पड़ रही थी जिसके लिए भूमि के विकसित करने के लिए लाइसैंस न.ग्रा..आ.वि. द्वारा टी.डी.आई. को दिया गया था।
सैक्टर 59/60, 64/59 और 60, सोनीपत के बीच 30 मीटर चौड़ी मास्टर रोड का निर्माण	24 अक्तूबर 2011/ 23 जून 2012	7.31	3.87 कि.मी. सड़क में से ठेकेदार 1.30 कि.मी. सड़क का निर्माण नहीं कर पाएगा क्योंकि 1.23 कि.मी. का भू-भाग जिस पर सड़क निर्मित की जानी थी, वह उस क्षेत्र में पड़ रहा था जिसके लिए भूमि के विकास के लिए लाइसैंस न.ग्रा..आ.वि. द्वारा टी.डी.आई. को दिया गया था। इसके अतिरिक्त, जिस क्षेत्र में 70 मीटर सड़क निर्मित की जानी थी, वह अधिगृहीत नहीं किया गया था।
	कुल	**189.95**	

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि कुछ गलतियां हुई थी और इनका संज्ञान लेते हुए, अ.मु.स., न.ग्रा.आ.वि. ने दोषी कर्मचारियों के विरूद्ध कार्यवाही करने के लिए निदेश दिया था और इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए प्रयत्न किए जा रहे थे।

- **सड़क के लिए भूमि का गलत सीमांकन निर्धारण के कारण हानि**

सैक्टर 57 पार्ट-I, गुड़गांव, हुडा द्वारा मार्च 2004 में आरंभ किया गया था। मु.प्र. द्वारा इस सैक्टर की सीमांकन योजना अक्तूबर 2004 में अनुमोदित की गई थी। आंतरिक विकास का कार्य मैसर्ज लारसैन एंड टोबरो लिमिटेड को जून 2007 में आबंटित किया गया था जो 18 महीनों के अंदर ₹ 45.90 करोड़ की लागत पर पूर्ण किया जाना था।

विकास कार्यों का निष्पादन करते हुए प्लाट नं. 1,093 से 1,103 के सामने सड़क गलत बिछाई गई थी जिसके परिणामस्वरूप ऊपर उल्लिखित प्लाटों की गहराई 18 मीटर से 13 मीटर तक कम कर दी गई जिसके परिणामस्वरूप इस ब्लाक में सीमांकन योजना का संशोधन हुआ। एस.ई., हुडा परिमंडल – I ने बताया (19 फरवरी 2013) कि पहले से बिछी सेवाओं को पुन: बिछाने और तोड़ने से विभाग को भारी हानि होगी और मुकद्दमा को भी आमंत्रित कर सकता था। इस प्रकार ग्यारह प्लाट (नं. 1093 से 1103) क्षेत्र की भूमि के गलत सीमांकन के कारण परित्यक्त रहे और जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.35[6] करोड़ की हानि हुई। लेखापरीक्षा ने देखा कि ठेकेदार को कार्य का आबंटन करने से पहले कार्यस्थल का सर्वेक्षण उचित रूप से नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप गलत नक्शे और खाका तैयार हुए।

प्रशासक ने सड़क को गलत बिछाने के लिए दोषी कर्मचारियों की जिम्मेवारी नियत करने के निर्देश दिए (फरवरी 2013) परंतु अभी तक कोई कार्रवाई प्रारंभ नहीं की गई थी (अगस्त 2014)।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, सी.ए. हुडा ने बताया कि इस मामले को पुन: देखने की आवश्यकता होगी कि क्या समस्या अतिक्रमण के कारण थी अथवा गलत सीमांकन निर्धारण करने के कारण थी तथा इसके पश्चात् कार्रवाई की जाएगी।

2.3.8.8 वाणिज्यिक – कांपलैक्सों के लिए भूमि का विकास न करना

हुडा ने अपने संसाधनों से कुछ स्थानों पर सरकार की तरफ से वाणिज्यिक कांप्लैक्सों के विकास के लिए नए भवनों का निर्माण किया। ऐसे व्ययों को पूरा करने के लिए, सरकार ने भूमि, जिस पर पुराने भवन विद्यमान थे, मुफ्त में उपलब्ध करवाई। नमूना – जांच किए गए मामलों में अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि स्थल वाणिज्य कांपलैक्सों के रूप में विकसित नहीं किए गए जैसा कि नीचे वर्णन किया गया है:

➢ 13 सितंबर 1996 को आयोजित हाई पावर्ड मीटिंग में, जिला जेल, गुड़गांव को गांव भौंडसी में शिफ्ट करने का फैसला किया गया। निर्माण लागत हुडा द्वारा वहन की जानी थी तथा बदले में हुडा को जिला जेल की वर्तमान जगह को वाणिज्यिक कांपलैक्स बनाने की योजना और विकास करने हेतु अनुमति दी गई।



ओल्ड जेल काम्पलैक्स का स्थान कूड़ा – करकट के मैदान के रूप में प्रयोग किया जा रहा

अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि गांव भोंडसी में माडर्न जेल का निर्माण कार्य ₹ 33.33 करोड़ की लागत से 2003 में पूरा किया गया तथा जेल ने कार्य करना प्रारंभ कर दिया था।

यह देखा गया कि हुडा ने फेस I के अंतर्गत जेल क्षेत्र के खुले स्थान का विकास किया परंतु फेस II के अंतर्गत निवासियों के नए जेल कांपलैक्स में स्थानांतरित होने के बाद निर्मित जेल क्षेत्र को वाणिज्यिक कांपलैक्स में विकसित नहीं किया गया था। स्थान को नगरपालिका द्वारा कूड़ा – करकट के मैदान के रूप में प्रयोग किया जा रहा था।

[6] 11 प्लाट X 167.22 वर्गमीटर X ₹ 18,200 प्रति वर्गमीटर की दर पर = ₹ 3.35 करोड़।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, सी.ए. हुडा ने बताया कि स्थानों की नीलामी आरंभ की गई थी तथा बचे हुए स्थानों की चरण-बद्ध तरीके से नीलामी की जाएगी।

तथ्य यही है कि फेस-II के अंतर्गत अधिगृहीत किया गया पुराना जेल कांपलैक्स का स्थान, जेल के वासियों के नए कांपलैक्स में स्थानांतरित होने के 12 वर्ष बाद भी वाणिज्यिक कांपलैक्स में विकसित नहीं किया गया था।

➢ पुरानी आई.टी.आई. बिल्डिंग, रोहतक का 18 एकड़ 5 कनाल और 15 मरला क्षेत्र नई आई.टी.आई. भवन के निर्माण पर किए जाने वाले व्यय के बदले वाणिज्यिक कांपलैक्स के विकास हेतु हुडा को स्थानांतरित कर दिया गया था (जुलाई 2007)। आई.टी.आई. भवन का निर्माण कार्य ₹ 65.81 करोड की लागत पर 2012 में पूर्ण किया गया था।

पुराने आई.टी.आई. पर शापिंग सैंटर की ड्राइंग अगस्त 2012 में सी.ए. द्वारा अनुमोदित की गई तथा आधारशिला मार्च 2013 में रखी गई। भूमि विकसित नहीं की गई थी परिणामत: नवंबर 2014 तक राजस्व नहीं कमाया जा सका था।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि जुलाई 2007 में स्थानांतरित 18 एकड़ 5 कनाल तथा 15 मरला भूमि में से, 11 एकड़ 3 कनाल भूमि का भौतिक स्वामित्व मार्च 2013 में दिया गया था तथा शेष 7 एकड़ भूमि का स्वामित्व अभी तक हुडा को नहीं दिया गया था और क्षेत्र के विकास कार्य प्रगति पर थे। तथ्य यही है कि पुरानी आई.टी.आई. भवन का स्थान वाणिज्यिक कांपलैक्स में विकसित नहीं किया गया था यद्यपि नया आई.टी.आई. भवन 2012 में पूर्ण किया गया था।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, सी.ए. हुडा ने बताया कि इस कार्य की योजना आरंभ की गई है तथा उनका उद्देश्य यह सुनिश्चित करना होगा कि निवेश से अच्छा प्रतिफल था।

2.3.9 हुडा द्वारा प्लाटों का आबंटन

2.3.9.1 आशियाना स्कीम के अंतर्गत ई.डब्ल्यू.एस. श्रेणी हेतु फ्लैटों का आबंटन

मलिन बस्ती वासियों को मूल सुविधाओं के साथ स्वच्छ रहने योग्य जगह प्रदान करने के विचार से, हुडा ने 'इन्टीग्रेटिड हाउसिंग एंड स्लम डिवलरज प्रोग्राम' '(आई.एच.एस.डी.पी.)' के अंतर्गत आशियाना परियोजना को अनुमोदित किया (दिसंबर 2006)। स्कीम के अंतर्गत, हुडा को विभिन्न शहरी संपदाओं में निम्न लागत के निवास यूनिटों का निर्माण करना था। सरकारी/हुडा भूमि के अतिक्रमण करने वालों को वरीयता दी जानी थी जो लंबे समय से विद्यमान झुग्गी/झोपड़ी कालोनियों को नियमित करने के लिए तथा निष्कासन से पहले वैकल्पिक आश्रय प्रदान करने हेतु न्यायालयों में चले गए थे। मुख्य अभियंता, हुडा ने उनके क्षेत्राधिकार में स्कीम के अंतर्गत जिला शहरी विकास प्राधिकरण के साथ विचार-विमर्श से हुडा के सभी प्रशासकों को लाभार्थियों की पहचान करने के लिए सितंबर 2009 में निर्देश जारी किए।

फरीदाबाद तथा गुड़गांव शहरी संपदाओं के अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि निर्माण कार्य से पूर्व योग्य व्यक्तियों की पहचान नहीं की गई थी परिणामत: 2,563 यूनिट अनाबंटित रह गए यद्यपि

इन मकानों का निर्माण अक्तूबर तथा नवंबर 2010 के बीच में पूर्ण किया गया था जैसा कि **तालिका 2.3.3** में विवरणित है।

तालिका 2.3.3: मकानों के निर्माण के विवरण

शहरी संपदा का नाम	निर्माण की लागत (₹ करोड़ में)	निर्मित किए गए यूनिटों की संख्या	पूर्ण होने की नियत तिथि	पूर्ण होने की वास्तविक तिथि	अनाबंटित यूनिटों की संख्या	अवरूद्ध राशि (₹ करोड़ में)
फरीदाबाद	112.60	3080	नवंबर 2009	नवंबर 2010	2003	73.23
गुड़गांव	20.65	560	अक्तूबर 2009	अक्तूबर 2010	560	20.65
कुल	**133.25**	**3640**			**2563**	**93.88**

स्रोतः संबंधित मंडलों द्वारा आपूरित डाटा

उपर्युक्त के अतिरिक्त, 528 अधिक मकान गुड़गांव मे ₹ 18.78 करोड़ की लागत पर स्कीम के अंतर्गत निर्मित किए गए थे। परंतु आकस्मिक कार्य (9 प्रतिशत) हुडा तथा भू-मालिकों के झगड़े के कारण अधूरे पड़े रहे।

फरीदाबाद में, 4,189 व्यक्तियों के लिए सर्वेक्षण किया गया परंतु केवल 1,077 योग्य पाए गए। इसी प्रकार, गुड़गांव के संबंध में, 204 आवेदन प्राप्त किए गए परंतु कोई भी आवेदक योग्य नहीं पाया गया था। इस प्रकार, बिना उचित सर्वेक्षण के तथा फरवरी 2010 में हुडा द्वारा नियत किए गए मापदंड के अनुसार योग्य व्यक्तियों का मूल्यांकन किए बिना आवासीय यूनिट निर्मित किए गए।

एग्जिट कांफ्रैंस के दौरान, अ.मु.स. ने मामले के बारे में अपनी चिंता प्रकट की तथा बताया कि यह सुनिश्चित करने का प्रयास कर रहे थे कि भारत सरकार के दिशानिर्देशों के अंतर्गत इन फ्लैटों का उचित उपयोग हो ताकि इन मकानों पर खर्च की गई धनराशि व्यर्थ न हो। तथ्य यही है कि निर्माण कार्य आरंभ करने से पूर्व योग्य व्यक्तियों की ठीक प्रकार से पहचान नहीं की गई थी।

2.3.9.2 आरक्षित श्रेणियों के अंतर्गत प्लाटों के आबंटन में अनियमितताएं

समाज के शोषित वर्गों से संबंधित व्यक्तियों सहित समाज के विभिन्न स्तरों को आबंटन अवसर तथा वहन करने योग्य मकानों को सुनिश्चित करने के लिए, हुडा द्वारा आरक्षण नीति बनाई गई थी (जनवरी 1987)। आरक्षण श्रेणियों के अंतर्गत प्लाटों के आबंटन को शासित करने वाली शर्तें अन्य बातों के साथ-साथ निर्धारण करती है कि आबंटी यह प्रमाणित करते हुए एक शपथ-पत्र प्रस्तुत करेगा कि उसके अपने नाम अथवा अपने पति या पत्नी के नाम अथवा अपने पर आश्रित परिवार के सदस्यों के नाम हरियाणा में शहरी संपदा में आरक्षित श्रेणी के अंतर्गत कोई प्लाट कभी भी आबंटित नहीं किया गया था।

मु.प्र., हुडा ने आरक्षित श्रेणी के अंतर्गत आबंटन की जांच-पड़ताल हेतु, प्रशासक, हुडा (मुख्यालय) की अध्यक्षता में एक कमेटी का गठन किया (अक्तूबर 2013)। आबंटियों से संबंधित केंद्रीयकृत डिजिटाईज्ड डाटा की क्रास लिंकिंग के द्वारा, यह पाया गया था कि 402 आबंटियों द्वारा झूठे शपथ-पत्र प्रस्तुत करके विभिन्न आरक्षित श्रेणियों के अंतर्गत एक से अधिक प्लाटों का आबंटन प्राप्त किया गया था। हुडा ने इन आबंटियों के विरूद्ध एफ.आई.आरज दर्ज की थी।

उपर्युक्त के अतिरिक्त, लेखापरीक्षा (अगस्त 2014) द्वारा अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि संपदा कार्यालय-II, गुड़गांव तथा ई.ओ., पंचकुला के अंतर्गत, आरक्षित श्रेणियों के 32 आबंटियों ने झूठे शपथ-पत्र प्रस्तुत करके एक से अधिक बार आरक्षण का लाभ प्राप्त किया था जो कि संबंधित संपदा कार्यालयों द्वारा ढूंढ़े नहीं गए थे। झूठे शपथ-पत्र देकर आबंटियों द्वारा की गई धोखाधड़ी नहीं देखी गई क्योंकि केंद्रीयकृत डाटाबेस होने के बावजूद, मुख्यालय में आवेदनों की जांच करने के लिए कोई यंत्रावली विकसित नहीं की गई थी तथा आबंटियों के फोटोग्राफ आबंटन फाइलों में नहीं लगाए गए थे यद्यपि यह आवश्यक था।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए 32 मामलों के विरूद्ध कार्रवाई प्रारंभ की गई है। चूंकि लेखापरीक्षा ने नमूना-जांच के आधार पर स्वयं इन मामलों का पता लगाया था, विभाग को दोहरे आबंटन की किसी दूसरी संभावना से बचने हेतु इसके पास उपलब्ध डिजीटाईज्ड डाटा को प्रयोग करते हुए सभी मामलों की पूर्ण जांच करनी चाहिए।

एग्जिट कांफ्रैंस के दौरान, अ.मु.स. लेखापरीक्षा टिप्पणियों तथा दोहरे आबंटन की किसी दूसरी संभावना से बचने हेतु सभी मामलों की पूर्ण जांच करने बारे लेखा सिफारिशों से भी सहमत हुए।

2.3.10 प्राइवेट कालोनाइजरों से संबंधित मामले

शहरों के चारों ओर अव्यवस्थित विकास से बचने के लिए, सरकार ने पंजाब शेडयूल्ड रोडस एंड कंट्रोल्ड एरियास रिस्ट्रिक्शन आफ अनरेगुलेटिड डिवलपमैंट एक्ट, 1963 (जो हरियाणा में भी लागू है), के सैक्शन-4 के अंतर्गत म्यूनिसिपल टाउन की सीमा के बाहर के किसी क्षेत्र अथवा किसी अन्य क्षेत्र जो इसके विचार में, बिल्डिंग, औद्योगिक, वाणिज्यिक, सांस्थानिक अथवा मनोरंजनात्मक गतिविधियों के लिए संभावित हो, को एक नियंत्रित क्षेत्र घोषित करता है। इसके पश्चात्, पंजाब शेडयूल्ड रोडस एंड कंट्रोल्ड एरियास रिस्ट्रिक्शन आफ अनरेगुलेटिड डिवलपमैंट नियम, 1965 के नियम-8 के अंतर्गत प्रमुख भूमि उपयोगों जैसे कि आवासीय, औद्योगिक, वाणिज्यिक इत्यादि के लिए आरक्षित क्षेत्रों को इंगित करते हुए 'नियंत्रित क्षेत्र' के रूप में घोषित क्षेत्रों के लिए विकास योजनाएं तैयार की जाती हैं। हुडा के लिए, राज्य सरकार द्वारा भूमि अधिगृहीत की जाती है। प्राईवेट विकासक भू-मालिकों से भूमि खरीदते हैं तथा म.नि., न.ग्रा.आ.वि. हरियाणा डिवलपमैंट एंड रेगुलेशन आफ अर्बन एरियास एक्ट, 1975 के सैक्शन-3 के निबंधनों के अनुसार उन्हें लाइसैंस प्रदान करते हैं। 2006-14 की अवधि के दौरान, विभाग ने राज्य में कालोनाइजरों को 1,003[7] लाइसैंस जारी किए, जिनमें से 225[8] लाइसैंस फाइलों की जांच-पड़ताल की गई थी।

इसके अतिरिक्त, सैक्टर-83 में विकासकों को उनके लिए चिन्हित 50 प्रतिशत क्षेत्र में वाणिज्यिक क्षेत्रों के विकास हेतु लाइसैंस प्रदान करने से संबंधित प्रक्रियाओं की नमूना-जांच के रूप में जांच की गई थी। परिणाम अनुवर्ती अनुच्छेदों में चर्चित किए गए हैं:

---

[7] 2006-07: 104, 2007-08: 197, 2008-09: 139, 2009-10: 112, 2010-11: 109, 2011-12: 119, 2012-13: 116 तथा 2013-14: 107

[8] 2006-07: 39, 2007-08: 39, 2008-09: 28, 2009-10: 24, 2010-11: 21, 2011-12: 21, 2012-13: 30 तथा 2013-14: 23

2.3.10.1 सैक्टर 83 , गुड़गांव में कालोनाइजर्स द्वारा वाणिज्यिक क्षेत्रों का विकास

गुड़गांव - मानेसर के नियंत्रित क्षेत्रों की विकास योजनाएं फरवरी 2007 में अधिसूचित की गई। 23 मई 2007 को अनुमोदित सैक्टर - 83 की सैक्टरल योजना के अनुसार, सैक्टर क्षेत्र[9] 518.20 एकड़ था, जिसमें से, 126.80 एकड़ वाणिज्यिक बैल्ट के अंतर्गत दर्शाया गया था। विकास योजना - 2021 के अनुच्छेद - VII के अनुसार, लाइसैंस प्राप्ति के बाद, सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित ले - आउट योजना के अनुसार प्राइवेट विकासकों को वाणिज्यिक बैल्ट के 50 प्रतिशत तक का विकास करने की अनुमति दी गई थी। शेष 50 प्रतिशत पूर्णतया सरकार द्वारा अथवा सरकारी उपक्रम द्वारा अथवा सरकार द्वारा अनुमोदित लोक प्राधिकारी द्वारा विकसित किया जाना था। नौ फर्मों ने मार्च 2008 को 14 वाणिज्यिक लाइसैंसों हेतु आवेदन किया था।

लाइसैंस प्रदान करने की प्रक्रिया में पारदर्शिता सुनिश्चित करने तथा सरकार एवं इसकी एजेंसियों के हितों की सुरक्षा हेतु उनके लिए चिन्हित 50 प्रतिशत क्षेत्र में विकासकों को लाइसैंस देने बारे प्रक्रियाओं तथा नीतियों की जांच की गई। देखे गए महत्वपूर्ण परिणाम अनुवर्ती अनुच्छेदों में वर्णित किए गए हैं:

(i) प्राइवेट विकासकों से आवेदन - पत्र आमंत्रित करने हेतु प्रक्रिया

वाणिज्यिक कालोनियों के लिए लाइसैंस प्रदान करने के लिए विकासकों से आवेदन पत्रों की प्राप्ति में पारदर्शिता का अभाव था। वर्तमान में, इच्छुक पार्टियां लाइसैंस के लिए आवेदन करती हैं तथा ये 'पहले आओ, पहले पाओ आधार पर' जांच की जाती है जब तक प्राइवेट विकासकों के लिए चिन्हित क्षेत्र की अंतिम सीमा समाप्त नहीं हो जाती है। यह देखा गया कि एक फर्म मैसर्ज पिकाडली होटलज प्राईवेट लिमिटेड ने 30 जनवरी 2007 को वाणिज्यिक कालोनी के विकास हेतु लाइसैंस के लिए आवेदन किया था जबकि गुड़गांव - मानेसर की विकास योजना 5 फरवरी 2007 को अधिसूचित की गई थी। वह क्षेत्र, जिसमें प्राइवेट विकासकों को वाणिज्यिक कालोनियों के लिए लाइसैंस प्रदान किए जाएंगे, के लिए विज्ञापन करना, आवेदन पत्र प्रस्तुत करने की अतिंम तिथि, कुल क्षेत्र जिसके लिए लाइसैंस दिए जाने हैं, इत्यादि के लिए कोई प्रक्रिया निर्धारित नहीं की गई थी। यहां तक कि यह सूचना विभाग की वेबसाईट पर नहीं डाली गई थी। यह सूचना कि प्राइवेट विकासकों द्वारा लाइसैंस प्राप्ति हेतु अंतिम सीमा समाप्त हुई है अथवा नहीं, जनता को उपलब्ध नहीं करवाई गई।

(ii) विकसित किए जाने वाले क्षेत्र की सघनता

सरकारी एजेंसियां उनके लिए अलग से रखे गए 50 प्रतिशत क्षेत्र के विकास में प्रमुख स्टेकहोल्डर थी। यह देखा गया था कि उन तरीकों जिसमें सरकारी एजेंसियां सघन रूप में इसके 50 प्रतिशत भाग को अधिग्रहण करने में सक्षम होगी, पर विचार नहीं किया गया था। विकासकों ने कमर्शियल जोन में विभिन्न स्थानों पर लाइसैंस के लिए आवेदन किया था जिसके परिणामस्वरूप सरकारी

---

[9] सैक्टर क्षेत्र या कालोनी क्षेत्र का अर्थ सैक्टर के मामले में आरेखन और कालोनी के मामले में अनुमोदित विन्यास योजना पर दर्शाई मुख्य सड़क व्यवस्था के भीतर परिबद्ध मुख्य सड़क और उनसे मिलती हरित पट्टी की भूमि, यदि कोई है तो, तथा सैक्टर या कालोनी जैसा भी, प्रकरण हो, के भीतर भवन विकास के अयोग्य क्षेत्र को छोड़ते हुए, क्षेत्र से है।

एजेंसियों तथा प्राइवेट विकासकों के लिए अलग से रखा गया 50 प्रतिशत क्षेत्र बिखरा हुआ पड़ा था। प्राइवेट विकासकों के आवेदनों का मूल्यांकन करते हुए यह चिन्ता विभाग के अधिकारियों द्वारा भी व्यक्त की गई थी लेकिन समाधानित नहीं की गई थी। इस स्थिति के अंतर्गत, सरकार या इसकी एजेंसियों द्वारा क्षेत्र को योजनाबद्ध ढंग से विकसित किए जाने की संभावना कम होगी।

(iii) आंतरिक सरकुलेटिंग तथा अप्रोच सड़कों का विकास

हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास तथा विनियमन नियम, 1976 के नियम-5 तथा नियम-11 के अंतर्गत प्राइवेट विकासक, पूर्णता प्रमाणपत्र के जारी होने की तिथि से पांच वर्षों की अवधि के लिए कालोनियों में सड़कों को पक्का करने, फुटपाथों, स्ट्रीट लाइटों तथा उनके रख-रखाव के लिए जिम्मेदार है। बाहरी विकास कार्य सरकार या किसी अन्य स्थानीय प्राधिकारी द्वारा किए जाते हैं।

यह देखा गया कि सैक्टर-83, गुड़गांव में विकासकों को लाइसैंस प्रदान करते हुए, विकासकों द्वारा अधिकृत क्षेत्र परंतु 24 मीटर के अंतर्गत पड़ते हुए भी सर्कुलेटिंग रोड़ इस शर्त पर आवृत्त किए गए थे कि आवेदक उनके स्थान से गुजरते हुए सर्कुलेटिंग सड़क को अपनी लागत पर बनाएगा तथा सड़क के अंतर्गत क्षेत्र मुफ्त में सरकार को हस्तांतरित कर दिया जाएगा। जिस तरीके से इन सड़कों की सीध तथा निरंतरता की जाएगी, पर विचार नहीं किया गया है।

आगे, मौजूदा प्रथा के अनुसार, वाणिज्यिक स्थान, आंतरिक सड़कों द्वारा पहुंचनीय होनी चाहिए। मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के मामले में, स्थान पहुंचनीय नहीं था। तथापि, विभाग ने इस आधार पर इस शर्त को छोड़ने का निर्णय लिया (मार्च 2008) कि अप्रोच, वाटिका लैंडबेस प्राईवेट लिमिटेड के सहयोग से ओंकारेश्वर प्रोपर्टीज प्राईवेट लिमिटेड तथा मार्क बिल्डटैक प्राईवेट लिमिटेड की प्लोटिड कालोनी के माध्यम से लाइसैंसधारक द्वारा की जाएगी।

जि.न.यो. (मु.ल.) ने प्रकट किया (17 मार्च 2008) कि विभाग अतिरिक्त लाइसैंसों को देने के लिए मौजूदा कालोनियों के लिए अप्रोच सड़क पर विचार कर रहा था तथा ऐसे कोई पूर्व उदाहरण नहीं थे जहां पर अप्रोच अन्य लाइसैंसड कालोनी की प्लाटिड कालोनी के माध्यम से दी जानी थी। यद्यपि, इस संबंध में कोई विशिष्ट दिशानिर्देश अथवा पूर्व उदाहरण नहीं थे, वर्तमान मामले में अनुमति दी गई थी।

(iv) वाणिज्यिक कालोनी की स्थापना के लिए क्षेत्र मानक

वाणिज्यिक कालोनियों की स्थापना के लिए क्षेत्र मानक के लिए नीति दिशानिर्देश दिसंबर 2006 में बना दिए गए थे। इन दिशानिर्देशों के अनुसार, हाइपर पोटेंशियल जोन में, वाणिज्यिक कालोनी की स्थापना हेतु न्यूनतम क्षेत्र मानक दो एकड़ था। गुड़गांव को हाइपर पोटेंशियल जोन के रूप में घोषित किया गया है। यह देखा गया कि दो एकड़ भूमि से कम माप वाले क्षेत्र के लिए सैक्टर-83, गुड़गांव में परियोजनाएं इस तर्क पर स्वीकृति की गई थी कि यदि आवेदित भूमि पहले से ही लाईसैंस क्षेत्र के साथ सटे हुए थे, तब दोनों सटे हुए प्लाटों के क्षेत्र को गणना में लिया जाना है। उदाहरण के लिए, ए. एण्ड डी. इस्टेट प्राईवेट लिमिटेड ने एक एकड़ भूमि के लिए आवेदन किया था तथा इस तर्क पर लाइसैंस (फाईल संख्या 1866) दिया गया था कि यह उस साइट से सटा हुआ था जिसके लिए लाइसैंस के लिए आवेदन पहले ही जमा कर दिए गए थे।

आगे, दो एकड़ के निर्धारण के संबंध में कोई स्पष्ट रूप से निर्धारित मानक नहीं थे और क्या यह सड़कों तथा हरित पट्टी सहित था। इस प्रकार, मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के लाइसैंस का मूल्यांकन करते हुए, यह देखा गया कि 3.531 एकड़ के आवेदन किए गए क्षेत्र में से 0.83 एकड़ आवासीय जोन में पड़ता था तथा 1.35 एकड़, 24 मीटर आंतरिक सर्कुलेशन प्लान रोड़ में आता था। इन क्षेत्रों को निकालकर वाणिज्यिक लाइसैंस के लिए निवल क्षेत्र 1.351 एकड़ रह गया। कालोनाइजर का यह मूल्यांकन किया गया था कि उसने दो एकड़ के न्यूनतम क्षेत्र की आवश्यकता पूरी कर ली है।

आगे, गुड़गांव-मानेसर 2021 की अंतिम विकास योजना के अनुसार, सड़कों के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र निवल योजनागत क्षेत्र की तरफ गिना नहीं जाना था तथा फ्लोर एरिया रेशो (एफ.ए.आर.) की तरफ लाभ केवल सड़कों के अंतर्गत आने वाली भूमि के हस्तांतरण के लिए दिया जाना था। जबकि यह सिद्धान्त बारह[10] मामलों में लागू किया गया था, इन आवेदकों में से प्रत्येक के विरूद्ध दर्शाया गया निवल क्षेत्र, सैक्टर सड़कों, आदि के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र को घटाने के बाद था, सड़कों के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र सहित समस्त क्षेत्र मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के संबंध में दर्शाया गया है। यह स्पष्ट नहीं था कि मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के संबंध में ऐसी भिन्नता क्यों की गई थी।

(v) वित्तीय पर्याप्तता निर्धारण करने के लिए प्रक्रिया

विकासकों से लाइसैंस देने के लिए आवेदन की प्राप्ति पर, भू-स्वामित्व से संबंधित मामले, एक कालोनी को विकसित करने की क्षमता, कालोनी का ले-आऊट, आदि वाणिज्यिक कालोनी के लिए उपलब्ध क्षेत्र की प्रतिशतता, आवेदक की वरिष्ठता, आदि न.ग्रा.आ.वि. द्वारा निरीक्षित किए जाने थे। यह देखा गया था कि लाइसैंसों के लिए आवेदन करने वाली फर्मों की पूंजी पर्याप्तता तथा मजबूती को सुनिश्चित करने के लिए कोई विशिष्ट निर्धारित पैरामीटर नहीं थे।

सैक्टर 83, गुड़गांव के संबंध में मार्च 2008 में 9 फर्मों ने 14 कमर्शियल लाइसैंसों के लिए आवेदन किया था। न.ग्रा.आ.वि. द्वारा आवेदकों की वित्तीय क्षमता, कंपनी (3 मामले)[11] के तुलन पत्र के आधार पर, बैंक विवरणियों पर (1 मामला)[12], प्रमोटर की टर्नओवर पर (1 मामला)[13],

---

10 पिकाडली होटलस प्राईवेट लिमिटेड (लाईसैंस फाईल नं. 1260 और 1271), ए. एंड डी. इस्टेटस प्राईवेट लिमिटेड (लाईसैंस फाईल नं. 1220, 1220-ए, 1620, 1620-ए), उप्पल हाउसिंग प्राईवेट लिमिटेड (लाईसैंस फाईल नं. 1643), एस.वी. हाउसिंग प्राईवेट लिमिटेड (लाईसैंस फाईल नं. 1802), त्रिशूल इंडस्ट्रीज (लाईसैंस फाईल नं. 1841), मार्क बिल्डटैक प्राईवेट लिमिटेड (लाईसैंस फाईल नं. 1869), श्रीटम लैंड एंड हाऊसिंग प्राईवेट लिमिटेड (लाईसैंस फाईल नं. 1355-ए), और डी.एल.एफ. यूनिवर्सल लिमिटेड (लाईसैंस फाईल नं. 1708-बी)।

11 मैसर्ज पिकाडली होटलस प्राईवेट लिमिटेड (2 लाईसैंस), मैसर्ज मार्क बिल्डटैक प्राईवेट लिमिटेड (1 लाईसैंस)।

12 मैसर्ज श्रीटम लैंड एंड हाऊसिंग प्राईवेट लिमिटेड (1 लाईसैंस)।

13 त्रिशूल इंडस्ट्रीज (1 लाईसैंस)।

दूसरे लाईसैंसधारक (5 मामलों)[14] के संबद्ध/सहायक होने के आधार पर, पूर्व लाईसैंस (2 मामले)[15] पूर्व लाईसैंस के देने पर, और आवेदक फर्म के (1 मामला)[16] की बजाए अन्य कंपनी से वित्तीय और तकनीकी समर्थन के आश्वासन पर निर्धारित किया गया था। एक मामले[17] में यह उल्लेख किया गया था कि आवेदक ने केवल निदेशक के नाम को छोड़कर वित्तीय क्षमता के संबंध में कोई दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया है।

उपर्युक्त से यह देखा गया कि वित्तीय पर्याप्तता के निर्धारण के लिए कोई एक समान मापदंड/बैंचमार्क नहीं अपनाए गए थे, परिणामस्वरूप मूल्यांकन तदर्थ था तथा मामला-दर-मामला भिन्न था।

वित्तीय पर्याप्तता के निर्धारण में विशिष्ट मापदंड की कमी के कारण आंशिक रूप से 2 अप्रैल 2012 को जारी निर्देशों द्वारा विनिर्दिष्ट करते हुए संबोधित किए गए थे कि लाइसैंस के लिए आवेदन करते समय कंपनी (सहायक या अन्य) की प्रदत्त पूंजी जांच फीस जमा परिवर्तन प्रभार जमा लाइसैंस फीस का 25 प्रतिशत तथा अप्लाइड एरिया के आई.डी.सी. (अगले एक करोड़ के गुणक को पूर्ण करना) के समान होनी चाहिए। लागू लाइसैंस फीस की शेष 75 प्रतिशत राशि पूंजी के तौर पर, नियम 10 के अंतर्गत मांग-पत्र प्राप्त करने के बाद, लेकिन लाइसैंस जारी करने से पहले ली जा सकती है। एक ज्यादा व्यापक तथा सुदृढ़ यंत्रावली जहां पर लाईसैसियों की वित्तीय पर्याप्तता कंपनियों की विभिन्न वित्तीय विवरणियों के विश्लेषण द्वारा निर्धारित की जा सके, विकसित की जाने की आवश्यकता है।

(vi) सैक्टर 83 से संबंधित डाटा में असंगतियां तथा परिवर्तन

23 मई 2007 में दिए गए सैक्टर 83 के नक्शे के अनुमोदन के अनुसार, कुल सैक्टर एरिया 518.20 एकड़ था जिसमें से 126.80 एकड़ कमर्शियल बैल्ट के अंतर्गत था। 31 दिसंबर 2007 को अनुमोदित नक्शे के अनुसार कुल सैक्टर एरिया 511.45 एकड़ था जिसमें से 124.98 एकड़ कमर्शियल बैल्ट के अंतर्गत था। यह नक्शा 21 अक्तूबर 2008 को अनुमोदित नक्शे द्वारा हटा दिया गया था जिसमें कुल सैक्टर क्षेत्र 502.80 एकड़ दर्शाया गया था तथा वाणिज्यिक क्षेत्र के अंतर्गत 126.90 एकड़ था। मैसर्ज ए. एंड डी. इस्टेटस प्राईवेट लिमिटेड का आवेदन 31 दिसंबर 2007 को अनुमोदित नक्शे को प्रयोग करते हुए मूल्यांकित किया गया था। मैसर्ज स्काइलाईट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के आवेदन का 21 अक्तूबर 2008 को अनुमोदित नक्शे का प्रयोग करके मूल्यांकन किया गया था जबकि उसका आवेदन 10 मार्च 2008 को प्राप्त हुआ था।

लेखापरीक्षा, अभिलेखों से कुल सैक्टर एरिया में 518.20 से 511.45 एकड़ की कमी को उचित सिद्ध करने हेतु कोई प्रमाण प्राप्त नहीं कर सका। जिला नगर योजनाकार, गुड़गांव ने निदेशक,

---

14 मैसर्ज ए. एंड डी. इस्टेटस प्राइवेट लिमिटेड (5 लाईसैंस)।

15 मैसर्ज डी.एल.एफ. रिटेल डिवेलपर्ज लिमिटेड के सहयोग के साथ मैसर्ज सनस्टार बिल्डर्ज प्राइवेट लिमिटेड एवं मैसर्ज विटनैस कंस्ट्रक्शन प्राइवेट लिमिटेड (1 लाईसैंस), मैसर्ज उप्पल हाऊसिंग प्राईवेट लिमिटेड के सहयोग के साथ मैसर्ज बोटिल ऑयल टूल्स इंडियां प्राईवेट लिमिटेड (1 लाईसैंस)।

16 एस.वी. हाऊसिंग प्राईवेट लिमिटेड (1 लाईसैंस)।

17 मैसर्ज स्काईलाईट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड (1 लाईसैंस)।

न.ग्रा.आ.वि. को सूचित किया (4 जनवरी 2008) कि गांव शिकोहपुर तथा गांव लखनौला के राजस्व संपदा से गुजरते हुए एन.एच.-8 की सीध वास्तव में गलत थी तथा 81-83 के सैक्टोरल प्लान में सम्मिलित किए जाने हेतु प्रस्तावित किया गया था, जिसके कारण अक्तूबर 2008 में नक्शे में संशोधन करना पड़ा।

21 अक्तूबर 2008 को अनुमोदित सैक्टर 83, गुड़गांव के नक्शे से यह देखा गया कि यद्यपि कुल सैक्टर क्षेत्र 518.20 एकड़ से घटकर 502.80 एकड़ हो गया क्योंकि वाणिज्यक बैल्ट के अंतर्गत क्षेत्र पहले 126.80 एकड़ से घटकर 124.98 एकड़ हुआ और फिर 124.98 एकड़ से बढ़कर 126.90 एकड़ हो गया। आवेदनों के मूल्यांकन की प्रक्रिया के दौरान क्षेत्र के आंकड़ों में परिवर्तन, डाटा की विश्वसनीयता और प्रक्रिया में पारदर्शिता पर संदेह प्रकट करता है।

(vii) विकास योजना के प्रावधानों की व्याख्या

सैक्टर 83 गुड़गांव का कुल वाणिज्यिक क्षेत्र 126.80 एकड़ था, जिसमें से 63.40 एकड़ प्राइवेट विकासकों को दिया जाना था। 31 मार्च 2008 को, 14 आवेदन थे जिसमें से मैसर्ज स्काईलाईट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड क्र.सं. 14 पर थी।

अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि यदि मैसर्ज स्काईलाईट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के आवेदन पर विचार किया जाना था तो 71.202 एकड़ का एक क्षेत्र वाणिज्य उद्देश्यों के लिए प्राइवेट विकासकों को दिया जा सकता था जो कि 63.40 एकड़ की अनुमत सीमा से 8.712 एकड़ आधिक्य में था।

मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के मामले का मूल्यांकन करते हुए, डी.टी.पी. (मुख्यालय) ने बताया कि लाइसैंस पर विचार करने के लिए उपलब्ध क्षेत्र निर्धारित करने के लिए की जा रही गणनाओं द्वारा आवेदन पर विचार नहीं किया जा सकता था। यह तर्क दिया गया था कि 71.202 एकड़ के प्रयुक्त क्षेत्र में से 9,223 एकड़ हरित पट्टी के अधीन पड़ता है। यह क्षेत्र लाईसैंस प्रदान करने के लिए वाणिज्यिक क्षेत्र के प्रति शामिल नहीं किया गया था, इसलिए इस क्षेत्र को वाणिज्यिक क्षेत्र में गिना जाना अपेक्षित था जो कि तब 72.623[18] एकड़ बन जाएगा। इस पर आधारित, 2.701 एकड़ के लिए वाणिज्यिक लाईसैंस प्रदान करने के लिए मैसर्ज स्काइलाईट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के आवेदन पर विचार किया गया था (मार्च 2008)। विभाग द्वारा आगे बताया गया कि यदि मैसर्ज स्काइलाईट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड का आवेदन इस तर्काधार पर ठीक समझा गया था तो यह सभी मामलों में लागू किया जाएगा। अत: मैसर्ज ए. एंड डी. इस्टेटस प्राईवेट लिमिटेड जिसने पहले आवेदन किया था, ने भी इस तर्काधार का लाभ प्राप्त किया था। इसके बाद, दो और फर्मों यानि मैसर्ज ओरिस इन्फ्रास्ट्रक्चर प्राईवेट लिमिटेड और मैसर्ज डी.एल.एफ. यूनिवर्सल लिमिटेड ने भी क्रमश: 22 सितंबर 2011 और 9 जनवरी 2012 को आवेदन किया। मैसर्ज डी.एल.एफ. यूनिवर्सल लिमिटेड को 6 सितंबर 2012 को लाइसैंस दिया गया, जबकि दूसरा आवेदन प्रक्रियाधीन था।

[18] 63.40 + 9.223 एकड़।

विकास योजना के अनुच्छेद-4 के अनुसार, हरित पट्टी और सैक्टर रोड के अधीन क्षेत्र शुद्ध योजनाबद्ध क्षेत्र के अधीन सम्मिलित नहीं किए जाएंगे। वाणिज्यिक क्षेत्र और आवासीय क्षेत्रों के अधीन क्षेत्र इस प्रकार आंतरिक सरकुलेटिंग सड़कों और सेवा सड़कों के अधीन क्षेत्र को सम्मिलित कर के थी। तथापि, न.ग्रा.आ.वि. ने, वाणिज्यिक क्षेत्र के अधीन पड़ने वाली शुद्ध क्षेत्र की गणना करते हुए, दोबारा 24 मीटर सरकुलेटिंग रोड और सर्विस रोड को जोड़ दिया। मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के मामले पर विचार करते हुए आंतरिक सरकुलेटिंग रोड और हरित पट्टी के अधीन क्षेत्र को दोबारा सम्मिलित करने का निर्णय मौजूदा प्रक्रिया के अनुसार नहीं था यद्यपि, 50 प्रतिशत की सीमा, गणना की पूर्व विधि के अनुसार पहले ही समाप्त हो चुकी थी। इस प्रकार, क्षेत्र उपलब्धता की गणना करने के लिए स्पष्ट निर्धारित कार्यविधि, स्पष्टता और निरंतरता के अभाव में विशेष आवेदकों को अनुचित लाभ देने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

(viii) चकबंदी बनाम शहरीकरण

पूर्वी पंजाब जोत-क्षेत्र (चकबंदी और विखंडन का निवारण) अधिनियम, 1948 की धारा 30 में अन्य बातों के साथ-साथ निर्धारित किया गया है कि चकबंदी कार्यवाही के लंबन के दौरान चकबंदी अधिकारी की स्वीकृति के बिना किसी भी भू-स्वामी या काश्तकार को, हस्तांतरण या अन्य प्रकार से अपने मूल जोत-क्षेत्र के किसी भाग के निपटान, जो किसी दूसरे भू-स्वामी के अधिकार को प्रभावित करता है, करने का अधिकार नहीं है।

शहरीकरण उद्देश्य हेतु नियंत्रण क्षेत्र के अंतर्गत गांवों को घोषित करते समय न.ग्रा.आ.वि. ने यह सुनिश्चित नहीं किया कि उक्त क्षेत्र की चकबंदी प्रगति में है।

गुड़गांव जिले के गांव शिकोहपुर के 2331 एकड़ क्षेत्र की चकबंदी अक्तूबर 1985 में अधिसूचित हुई थी। स्कीम 27 नवंबर 2004 को अंतिम रूप से प्रकाशित हुई। जब भूमि की चकबंदी प्रगति में थी, न.ग्रा.आ.वि. ने इस गांव को शहरीकरण योग्य क्षेत्र के भाग के रूप में अधिसूचित किया (5 फरवरी 2007)। इसके अनुसरण में, 14 मार्च 2008 को गांव शिकोहपुर की चकबंदी की अधिसूचना इस आधार पर वापस ले ली गई थी कि गांव चकबंदी के लिए अयोग्य था; ग्रामवासी सहयोग नहीं दे रहे थे क्योंकि गांव का अधिकतर क्षेत्र एन.सी.आर. के अंतर्गत आ चुका था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि क्षेत्र के चकबंदी के अधीन होने के बावजूद भी 2004 और 2008 के बीच गांव शिकोहपुर में विक्रय/स्थानान्तरण के लेन-देन जारी थे और कुल 1,117 इंतकाल संस्वीकृत किए गए थे।

चकबंदी विभाग द्वारा 2008 की सी.डब्ल्यू.पी. नं. 13,278 के द्वारा माननीय न्यायालय में दायर एक शपथ-पत्र के आधार पर, गांव शिकोहपुर को चकबंदी हेतु पुन: अधिसूचित किया गया (अगस्त 2011)। यह देखा गया कि चकबंदी विभाग द्वारा न्यायालय को कभी भी इस तथ्य से सूचित नहीं किया गया कि फरवरी 2007 में न.ग्रा.आ.वि. द्वारा प्रकाशित विकास योजना 2021 के अनुसार गांव शिकोहपुर में पड़ने वाली कुल 2,333 एकड़ भूमि में से, 1,954 एकड़ भूमि शहरीकृत घोषित हो चुकी थी। आगे, यह भी देखा गया था कि भूमि का लेन-देन जारी था क्योंकि गांव शिकोहपुर में 2011 और अक्तूबर 2012 के बीच 132 विक्रय-पत्र और 359 इंतकाल संस्वीकृत किए गए थे।

यह देखा गया कि जब चकबंदी का कार्य प्रगति में था तब मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड द्वारा भूमि क्रय की गई थी (12 फरवरी 2008) और अगस्त 2011 में जब पुनः अधिसूचित हुई, बेच दी गई थी (18 सितंबर 2012)।

महानिदेशक, चकबंदी विभाग के निर्णयानुसार मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड और मैसर्ज डी.एल.एफ. यूनिवर्सल लिमिटेड के बीच भूमि के लेन–देन के इंतकाल को निरस्त कर दिया गया था (15 अक्तूबर 2012) क्योंकि अधिनियम, की धारा 30 के अंतर्गत चकबंदी अधिकारी की अनुमति नहीं ली गई थी (15 अक्तूबर 2012)। तथापि, निरस्तीकरण के आदेशों की जांच के लिए राज्य सरकार द्वारा गठित तीन सदस्यीय समिति द्वारा प्रस्तुत (दिसंबर 2012) रिपोर्ट के अनुसरण में, इंतकाल के निरस्तीकरण आदेश को क्रियान्वित नहीं किया गया था।

आगे, न.ग्रा.आ.वि. मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड की लाइसैंसड भूमि के स्वामित्व की स्थिति की पुष्टि करने के लिए महानिदेशक, चकबंदी को लिख चुके थे (फरवरी 2014) ताकि विभाग लाइसैंस के नवीकरण करने में सक्षम हो। लेखापरीक्षा द्वारा मामला चकबंदी विभाग और न.ग्रा.आ.वि. के साथ तथ्यों के पुष्टिकरण/स्पष्टीकरण और उनकी अभ्युक्तियों को प्राप्त करने के लिए उठाया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था।

उपर्युक्त से यह देखा जाएगा कि भू–उपयोग के मामले में न.ग्रा.आ.वि. और चकबंदी विभाग के बीच असमाधानित मामले थे। इन मामलों का समाधान किए जाने की आवश्यकता है।

(ix) भूमि की बिक्री पर लाभ

कालोनियों[19] के विकास के लिए विकासकों को लाईसैंस दिए जाते हैं। वाणिज्यिक कालोनी को स्थापित करने के लिए लाईसैंस प्रदान करने के पश्चात् भूमि की कीमत में निरपवाद रूप में वृद्धि होती है। हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास एवं विनियमन नियम, 1976 (उस समय के विद्यमान प्रावधान) का नियम 3 अन्य बातों के साथ–साथ निर्धारित करता है कि भू–स्वामी द्वारा लाईसैंस के लिए आवेदन किया जा सकता है। हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास एवं विनियमन नियम, 1976 (उस समय के विद्यमान प्रावधान) के नियम 17 के अनुसार, निदेशक के पूर्व अनुमोदन के बिना नियम 12 के अंतर्गत दिए गए लाईसैंस को कोई भी कालोनाइजर किसी दूसरे व्यक्ति को हस्तांतरित नहीं करेगा।

द्विपक्षीय अनुबंध के अनुसार, फर्मो को, भूमि पर वाणिज्यिक कालोनियों को स्थापित करना और सांविधिक करों के प्रावधान करने के पश्चात् कुल परियोजना लागत का 15 प्रतिशत निवल लाभ प्राप्त करना अपेक्षित था और 15 प्रतिशत से अधिक निवल लाभ परियोजना अवधि के पूर्ण होने के दो मास के भीतर सरकार के पास जमा करवाया जाना था। फर्मों द्वारा, चार्टर्ड अकाऊंटेंट से परियोजना के अंतिम रूप से पूर्ण होने के तीस दिनों के अंदर निदेशक को एक प्रमाण–पत्र प्रस्तुत किया जाना भी अपेक्षित था कि समग्र निवल लाभ (करों के भुगतान के लिए प्रावधान करने के

---

[19] हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास एवं विनियमन अधिनियम, 1975 (उस समय के विद्यमान प्रावधान) की धारा 2 के अनुसार 'कालोनी' का अर्थ, भूमि के उस क्षेत्र से है जो आवासीय, वाणिज्यिक, औद्योगिक, साईबर सिटी या साईबर पार्क उद्देश्यों के लिए या ग्रुप हाऊसिंग के रूप में फ्लैटों के निर्माण के लिए या एकीकृत वाणिज्यिक परिसरों के निर्माण के लिए प्लाटों या फ्लैटों में विभाजित किया गया या विभाजित किए जाने के लिए प्रस्तावित किया गया हो।

पश्चात्) स्कीम की कुल परियोजना लागत के 15 प्रतिशत से अधिक नहीं हुए हैं। इस प्रकार, अनुबंध के अनुसार, पूर्ण की गई परियोजनाओं की कुल लागत का 15 प्रतिशत से अधिक निवल लाभ सरकार के पास जमा करवाया जाना है। सामंजस्य बनाए रखने के लिए, परियोजना पूर्ण किए बिना विकासकों द्वारा भूमि की बिक्री के मामले में भी यह लागू किया जाना चाहिए था।

पांच[20] लाइसैंसधारियों ने ₹ 267.47 करोड़ में भूमि बेच दी जोकि उन्होंने ₹ 52.26 करोड़ में खरीदी थी और ऐसे लेन-देनों में ₹ 215.21 करोड़ का लाभ अर्जित किया ***(परिशिष्ट 2.11)***, जबकि सरकार निवल लाभ के अपने हिस्से से वंचित रही थी। दो मामलों (मैसर्ज सन स्टार बिल्डर्ज प्राईवेट लिमिटेड और मैसर्ज विटनेस कंस्ट्रक्शन प्राईवेट लिमिटेड; तथा मैसर्ज बोटिल ऑयल टूल्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड, जोकि पहले मैसर्ज बेकर ऑयल टूल्स (भारत) प्राइवेट लिमिटेड के नाम से प्रचलित था) में लाईसैंसों की प्रदानगी के कुछ माह के भीतर उनके सहयोगी/विकासक को भूमि की मूल लागत से क्रमश: 303 गुणा तथा 880 गुणा पर भूमि बेच दी थी। मैसर्ज उप्पल हाउसिंग प्राईवेट लिमिटेड ने मार्च 2013 में अपनी सबसिडियरी कंपनी मैसर्ज सौम्य रियलटेक प्राईवेट लिमिटेड को ₹ 69.50 करोड़ में भूमि बेच दी। मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड के मामले में लाईसैंस के हस्तांतरण के लिए सैद्धांतिक अनुमोदन प्रदान किए जाने (अप्रैल 2012) के बाद भूमि को मूल लागत के 7.73 गुणा पर इसके सहयोगी (मैसर्ज डी.एल.एफ. यूनिवर्सल लिमिटेड) को बेच दिया गया था।

इस प्रकार, विभाग ने लाइसैंसों के हस्तांतरण के लिए न तो सैद्धांतिक अनुमोदन प्रदान करते समय और न ही औपचारिक अनुमोदन प्रदान करते समय यह सुनिश्चित किया कि कुल लागत का 15 प्रतिशत से अधिक निवल लाभ राजकोष को उपार्जित होता है। इसने विकासकों को केवल भूमि बेचकर अत्यधिक लाभ अर्जित करने हेतु समर्थ बना दिया जबकि सरकार को बड़ी राशि छोड़नी पड़ी थी।

उपर्युक्त टिप्पणियों के दृष्टिगत, लेखापरीक्षा सिफारिश करता है कि वाणिज्यिक कालोनियों को विकसित करने के लिए आवेदनों के लेने हेतु विधियां, क्षेत्र के मानकों को निश्चित करने हेतु मानदंड, परियोजनाओं को पूर्ण करने हेतु समय सीमा, आदि को स्पष्ट रूप से बताए जाने की आवश्यकता है। समस्त प्रक्रिया को अधिक पारदर्शी और स्पष्ट बनाने की अति आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, लाईसैंस आवेदनों को ध्यानपूर्वक और उचित जांच के पश्चात् सच्चे विकासकों को दिए जाने चाहिए। यह सुनिश्चित करने के लिए एक उचित यंत्रावली स्थापित किए जाने की आवश्यकता है कि उन मामलों में, जहां भूमि, परियोजना की पूर्णता के बिना बेची गई है, ऐसी बिक्री पर कुल लागत का 15 प्रतिशत से अधिक निवल लाभ सरकार के पास जमा किया जाना चाहिए।

---

[20] (i) मैसर्ज स्काईलाइट होसपिटेलिटी प्राईवेट लिमिटेड, (ii) मैसर्ज सन स्टार बिल्डर्ज प्राईवेट लिमिटेड तथा मैसर्ज विटनेस कंस्ट्रक्शन प्राईवेट लिमिटेड, (iii) मैसर्ज बोटिल ऑयल टूल्ज इंडिया प्राइवेट लिमिटेड, (iv) मैसर्ज उप्पल हाउसिंग प्राईवेट लिमिटेड और (v) मैसर्ज मार्क बिल्डटैक प्राईवेट लिमिटेड।

कालोनाईजरों से संबंधित अन्य मामले

225[21] लाईसैंस फाइलों की जांच ने निम्नानुसार प्रकट किया:

2.3.10.2 कालोनाईजरों पर अपर्याप्त नियंत्रण

सैक्टर - 103 गुड़गांव में 11.70 एकड़ भूमि पर ग्रुप हाउसिंग कालोनी विकसित करने के लिए मैसर्ज आइडेन्टिटी बिल्डटैक प्राइवेट लिमिटेड को एक लाईसैंस (नं. 32) दिया गया था (अप्रैल 2012)। लाईसैंस की शर्तों के अनुसार, बिल्डिंग प्लान के अनुमोदन से पहले प्लाटों/फ्लैटों की बिक्री हेतु विज्ञापन नहीं दिया जाना था। डी.जी., न.ग्रा.आ.वि. ने राज्य के सभी टाउन प्लानरों को अनुदेश जारी किए (मई 2011) कि लाईसैंसधारी आवासीय, वाणिज्यिक औद्योगिक और आई.टी. कालोनियों में प्लाटों/फ्लैटों की बिक्री के संबंध में विज्ञापनों की जांच करें कि क्या वे विभाग के अनुदेशों के अनुसार जारी किए गए थे। यह भी उल्लेख किया गया था कि यदि कोई विज्ञापन विभाग के अनुदेशों के उल्लंघन में जारी किया गया था तब ऐसे दोषी कालोनाईजरों के प्रकरण को उनके लाईसैंसों के संचालन को स्थगित करने हेतु कार्यवाही करने के लिए, विभाग के ध्यान में लाया जाए। कालोनाइजर ने अप्रैल 2012 में परियोजना पहले ही प्रारंभ कर दी और ₹ 55 करोड़ एकत्रित करके लगभग 400 ग्राहकों से फ्लैटों की बुकिंग हेतु रसीदें जारी की, यद्यपि, बिल्डिंग प्लान अप्रैल 2013 में अनुमोदित किए गए थे। आइडेन्टिटी बिल्ड - टैक प्राइवेट लिमिटेड को 100 प्रतिशत हिस्सेदारी के क्रय हेतु, इरा लैंड मार्कर्स लिमिटेड, आइडेन्टिटी बिल्ड - टैक प्राईवेट लिमिटेड और अंसल हाउसिंग एंड कंस्ट्रक्शन प्राईवेट लिमिटेड के बीच हिस्सा क्रय अनुबंध 18 दिसंबर 2012 को निष्पादित किया गया था। आइडेन्टिटी बिल्ड - टैक प्राइवेट लिमिटेड द्वारा यह नहीं बताया गया था कि उसने संभाव्य ग्राहकों से ₹ 55 करोड़ एकत्रित किए थे। न तो राशि वापस की गई थी और न ही संभाव्य ग्राहकों को फ्लैट/प्लाट दिए गए थे।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि यद्यपि, जिला शहरी योजनाकार को लाईसैंस दी गई कालोनियों में प्लाटों/फ्लैटों की बिक्री के संबंध में विज्ञापन की जांच नियमित रूप से की जानी अपेक्षित थी फिर भी डी.टी.पी. ने अप्रैल 2012 में कालोनाईजर द्वारा दिए गए विज्ञापन का कोई संज्ञान नहीं लिया था।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि किसी भी समाचार पत्र में प्रकाशित विज्ञापन विभाग के ध्यान में नहीं आया था जिस पर डी.टी.पी. (प्रवर्तन), गुड़गांव कालोनाईजर के विरूद्ध कार्यवाही कर सके। अ.मु.स., न.ग्रा.आ.वि. 4 जुलाई 2014 के टाईम्स आफ इंडिया में आई समाचार मद का संज्ञान, कालोनाईजर के विरूद्ध कार्यवाही करने हेतु अपने आप ले चुके थे। यह भी बताया गया था कि डी.जी., न.ग्रा.आ.वि. के मई 2011 में जारी अनुदेश परियोजना के पूर्व प्रारंभ करने या लाइसैंस की शर्तों एवं विशर्तों के उल्लंघन करने से संबंधित नहीं थे। उत्तर विश्वासोत्पादक नहीं था क्योंकि मई 2011 के म.नि., न.ग्रा.आ.वि. के अनुदेशों में स्पष्ट रूप से बताया गया था कि कालोनाइजर द्वारा दिए गए ऐसे विज्ञापनों की जांच पर निगरानी नियमित रूप से रखनी चाहिए और यदि ये विभाग के

[21] 2006 - 07: 39, 2007 - 08: 39, 2008 - 09: 28, 2009 - 10: 24, 2010 - 11: 21, 2011 - 12: 21, 2012 - 13: 30 और 2013 - 14: 23

अनुदेशों के अनुसार जारी नहीं किए गए थे तब ऐसे दोषी कालोनाइजरों की रिपोर्ट, उनके लाईसैंसों के संचालन को स्थगित करने की कार्यवाही शुरू करने हेतु, मुख्यालय को भेजी जाए। इस प्रकार, अप्रैल 2012 के विज्ञापन सहित ऐसे विज्ञापनों की मानीटरिंग और उन पर उचित कार्यवाही करने का उत्तरदायित्व विभाग का था।

आगे, यह बताया गया कि आपराधिक कार्रवाई आरंभ की जा चुकी थी और कालोनाईजर ने सूचित किया था कि वे आबंटियों को प्लाट प्रदान कर रहे थे या जो धन वापसी की मांग कर रहे थे उन्हें राशि वापस की जा रही थी।

लेखापरीक्षा का मत है कि ऐसी अनियमितताओं, जैसे बिल्डिंग प्लान के अनुमोदन के बिना विक्रय के लिए विज्ञापन करना और विभाग की अनुमति के बिना लाईसैंसी कंपनी की हिस्साधारी को अन्य कंपनियों के पक्ष में हस्तांतरण करने, जैसा कि नियमों में प्रावधान किया गया था, की घटना से बचने के लिए अधिक प्रभावी प्रणाली अपनानी चाहिए।

एग्जिट कांफ्रैंस के दौरान, म.नि., न.ग्रा.आ.वि. ने बताया कि शेयर होल्डिंग पैटर्न, अधिकारों का हस्तांतरण, विकासकों में परिवर्तन, इत्यादि से संबंधित मामला महत्वपूर्ण था। उसने बताया कि इस संबंध में विभाग एक नीति को अंतिम रूप दे चुका था जो उनकी वेबसाइट पर भी डाल दी जाएगी।

2.3.10.3 अधिगृहीत भूमि पर आवासीय कालोनी विकसित करने के लिए अनुमति प्रदान करना

हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास एवं नियमन अधिनियम, 1975 के प्रावधानानुसार उस भू-स्वामी के नाम भूमि का स्वामित्व स्पष्ट होना चाहिए जो उस भूमि पर कालोनी स्थापित करने के लिए इच्छुक है।

गांव बोहर, सैक्टर-33 एवं 33-ए रोहतक में 118.188 एकड़ भूमि पर एक ग्रुप आवासीय कालोनी विकसित करने के लिए मैसर्ज पार्श्वनाथ डिवलपर्ज लिमिटेड ने लाईसैंस हेतु आवेदन किया (मई 2007) और मई 2010 में लाईसैंस प्रदान किया गया जो कि मई 2014 तक वैध था। इसमें से 14.15 एकड़ भूमि मैसर्ज पार्श्वनाथ डिवलपर्ज लिमिटेड को लाईसैंस जारी करने से पहले, जुलाई-अगस्त 2009 में घोषित अवार्ड सं. 4, एवं 5 के द्वारा औद्योगिक माडल टाउन (औ.मा.टा.) स्थापित करने हेतु सरकार द्वारा पहले ही अधिग्रहण की जा चुकी थी और इस भूमि का कब्जा अवार्ड घोषित होने की तिथि को हरियाणा राज्य औद्योगिक विकास निगम (ह.रा.औ.वि.नि.) को हस्तांतरित किया गया था।

विभाग भूमि के स्वामित्व को सुनिश्चित नहीं कर सका और उस भूमि, जो ह.रा.औ.वि.नि. के कब्जे में थी, के लिए भी लाईसैंस जारी कर दिया जिससे मैसर्ज पार्श्वनाथ डिवलपर्ज लिमिटेड की विकास गतिविधियां रूक गई। भूमि अविकसित रही क्योंकि न तो डिवलपर और न ही ह.रा.औ.वि.नि. भूमि को विकसित करने की स्थिति में था।

एग्जिट कांफ्रैंस के दौरान, म.नि., न.ग्रा.आ.वि. लेखापरीक्षा आपत्ति से सहमत था और बताया कि ह.रा.औ.वि.नि. के कब्जे के अधीन 14.15 एकड़ भूमि का लाईसैंस रद्द कर दिया था।

2.3.10.4 बैंक गारंटियों का पुनर्वैध न करना

हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास एवं नियमन नियम, 1976 का नियम 11 प्रावधान करता है कि कालोनाइजरों को विकास कार्यों की अनुमानित लागत के 25 प्रतिशत के बराबर बैंक गारंटियां प्रस्तुत करनी अपेक्षित हैं। कालोनाईजरों द्वारा किसी अनुबंध की उल्लंघना पर डी.जी. उनको प्रदान किए गए लाईसैंसों को रद्द कर सकता है और उस अवस्था में बैंक गारंटियों को जब्त करना अपेक्षित है।

न.ग्रा.आ.वि. के निदेशालय में बैंक गारंटी रजिस्टरों की लेखापरीक्षा जांच ने दर्शाया कि ₹ 10.54 करोड़ की नौ बैंक गारंटियों की वैधता अवधि यद्यपि दिसंबर 2009 और जून 2014 के बीच समाप्त हो चुकी थी, को कालोनाइजरों से पुनर्वैध नहीं करवाया गया था (जुलाई 2014) क्योंकि बैंक गारंटियों की पुनवैधता पर निगरानी रखने की प्रणाली विद्यमान नहीं थी।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि संबंधित कालोनाईजरों को बैंक गारंटियों की पुनर्वैधता हेतु नोटिस जारी कर दिए गए थे और अंसल प्रोपर्टीज, गुड़गांव द्वारा अक्तूबर 2014 मे ₹ 73.59 लाख की ताजा बैंक गारंटियां प्रस्तुत की जा चुकी थी। आगे, यह भी बताया गया कि मैसर्ज सनो टैम्प इंजिनियरिंग कंपनी का लाईसैंस, बैंक गारंटी के पुनर्वैध न करवाने के कारण, 6 फरवरी, 2013 को निरस्त किया जा चुका था।

उत्तर विश्वासोत्पादक नहीं था क्योंकि बैंक गारंटियां लेने का पूर्ण उद्देश्य सरकार के वित्तीय हित की रक्षा करना था और उन्हें किसी भी शर्तों एवं विशर्तों की उल्लंघना, जिसके लिए बैंक गारंटी प्राप्त की थी, के प्रकरण में भुनाया जाना चाहिए था। वर्तमान प्रकरण में, बैंक गारंटी कंपनी के माध्यम से भुनाई नहीं गई थी। बार-बार अनुस्मारक पत्रों के बावजूद ई.डी.सी./आई.डी.सी. जमा नहीं करवाई गई थी और यद्यपि कंपनी का लाईसैंस 24 जनवरी 2010 को समाप्त हो चुका था, बी.जीस की वैधता 25 जून 2010 तक दावा अवधि के साथ 25 दिसंबर 2009 तक थी। यदि विभाग, बैंक गारंटी को भुना कर उचित कार्यवाही करता, तो ₹ 4.60 करोड़ उगाहे जा सकते थे। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा का मत है कि बैंक गारंटियों की वैधता पर निगरानी रखने के लिए उचित विधि बनाई जानी चाहिए।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. ने बताया कि वे यह सुनिश्चित करने के लिए प्रयास करेंगे कि पुनर्वैधता वास्तविक समय आधार पर की जाती है।

2.3.10.5 निम्न लागत/वहन करने योग्य आवासीय कालोनियों का पूर्ण न होना

हरियाणा सरकार ने निम्न एवं मध्यम आय वर्ग के लोगों के वहन करने योग्य निवास इकाइयां प्रदान करने की एक नीति बनाई (मई 2009)। नीति (अगस्त 2009 में संशोधित) के अनुसार, विकासक/लाईसैंसी को लाईसैंस प्रदान करने के पश्चात बिल्डिंग प्लान के अनुमोदन हेतु अधिकतम छः माह का समय दिया जाएगा, जिसमें विफल हो जाने पर लाईसैंस निरस्त कर दिया जाएगा और लाईसैंस फीस जब्त कर ली जाएगी। आगे, इस स्कीम के अंतर्गत लाईसैंस, परियोजना को पूर्ण करने हेतु, अधिकतम तीन वर्ष के लिए दिया जाएगा और योग्य आवेदकों को इकाइयों का कब्जा दिया जाएगा। पांच प्रतिशत की दर से बाह्य विकास प्रभारों के दंडित भुगतान की शर्त के साथ अवधि अधिकतम एक वर्ष के लिए विस्तारणीय थी।

मैसर्ज डी.एल.एफ.एस.ई.जेड होल्डिंग लिमिटेड, गुड़गांव को राजस्व संपदा, गांव हयातपुर, सैक्टर-93, गुड़गांव के अंतर्गत 10.056 एकड़ क्षेत्र के लिए निम्न लागत/वहन करने योग्य आवासीय परियोजनाओं के निर्माण हेतु अक्तूबर 2010 में लाईसैंस नं. 83 जारी किया गया था। यह देखा गया कि डिवलैपर ने लाईसैंस प्रदान करने के छ: माह के भीतर न बिल्डिंग प्लान अनुमोदित करवाई थी और न ही कार्य प्रारंभ किया था (जुलाई 2014) लेकिन विभाग ने लाईसैंस निरस्त नहीं किया था और न ही अब तक लाईसैंस फीस की राशि जब्त की थी।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि उसने कालोनाईजर के अनुरोध पर लाईसैंस को वापस करने की कार्यवाही शुरू कर दी थी और लाईसैंस वापस करने के पश्चात परिवर्तन प्रभारों सहित लाईसैंस फीस, आई.डी.सी. (ब्याज सहित) और ई.डी.सी. पर ब्याज को जब्त कर लिया जाएगा।

2.3.10.6 लाईसैंसों का नवीकरण न करना

हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास एवं नियमन नियम, 1976 का नियम 13 कालोनियों में विकास कार्यों को पूर्ण करने में कालोनाइजर के विफल हो जाने की स्थिति में, लाईसैंस का नवीकरण करवाने का प्रावधान करता है। कालोनाइजर को लाईसैंस जारी करने के लिए निर्धारित फीस के 10 प्रतिशत की दर से, जहां पूर्णता प्रमाण-पत्र जारी नहीं किया गया था और निर्धारित फीस के 2.5 प्रतिशत की दर से जहां आंशिक पूर्णता प्रमाण-पत्र जारी किया गया था, के प्रकरण में नवीकरण फीस के साथ नवीकरण हेतु आवेदन करना अपेक्षित है।

31 मार्च 2001 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन (सिविल) हरियाणा सरकार, के पैरा 3.16 (v) में ''लाईसैंसों का नवीकरण न करना'' के संबंध में उल्लेख किया गया था। इस प्रकार की अनियमितता को 31 मार्च 2012 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन (सिविल)-हरियाणा सरकार के पैरा सं. 4.3.10 (क) के द्वारा भी इंगित किया गया था। लोक लेखा समिति ने मार्च 2007 में पैरा परिचर्चित करते समय अनुशंसा की कि विभाग को, लाईसैंस के नवीकरण की तिथि को जानने और इसके लिए वसूल की जाने वाली राशि के लिए, अपनी प्रभावी एवं तीव्रगामी प्रणाली तैयार करनी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि गुड़गांव, फरीदाबाद, झज्जर, सोनीपत, पानीपत और कैथल में 20 कालोनाइजरों के लाईसैंस दिसंबर 2006 और मार्च 2014 के बीच नवीरकण नहीं किए गए थे यद्यपि, कालोनियों के लिए विकास कार्य[22] अधूरे थे। नवीकरण में विलंब 1 से 5 वर्षों के बीच था। इन लाईसैंसों के नवीकरण न करने के कारण ₹ 19.28 करोड़ राशि की नवीकरण फीस की वसूली नहीं हुई।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि 13 कालोनाइजरों ने ₹ 6.62 करोड़ राशि की लाईसैंस नवीकरण फीस जमा करवाई थी और शेष प्रकरणों में नोटिस जारी किए जा चुके थे और लाईसैंस

---

[22] आंतरिक विकास कार्य-सड़कों की मैटलिंग करना और फुटपाथ तैयार करना, खुले स्थानों पर तृणभूमि एवं वृक्षों सहित पौधारोपण, स्ट्रीट लाईटिंग, पर्याप्त एवं स्वास्थ्यकर जलापूर्ति, मल-निकास एवं ड्रेनज।

बाह्य विकास कार्य-जलापूर्ति, मल-निकास ड्रेन, मल एवं वर्षा पानी, सड़कें, बिजली कार्य, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एवं निपटान, बूचड़खाने, महाविद्यालय, हस्पताल, स्टेडियम/खेल परिसर, अग्निशमन केंद्र, ग्रिड सब स्टेशन आदि।

को निरस्त करने के लिए कार्यवाही शुरू की जा चुकी थी। आगे, लेखापरीक्षा संवीक्षा ने प्रकट किया कि यद्यपि, लाईसैंस नवीकरण फीस जमा करवाई जा चुकी थी, उनके नवीकरण के औपचारिक आदेश जारी नहीं किए गए थे। तथापि, विभाग ने लाईसैंसों की नवीकरण तिथि के बारे में निगरानी रखने और इससे वसूल की जाने वाली राशि के लिए, मार्च 2007 में पी.ए.सी. की सिफारिशों के अनुसार, प्रणाली तैयार नहीं की थी।

2.3.10.7 नवीकरण लाईसैंस फीस की कम वसूली

दिनांक 6 अगस्त 2013 की अधिसूचना के द्वारा लाईसैंस फीस की दरें संशोधित की गई थी और संशोधित दरें 1 जून 2012 से लागू थी। अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि पांच विकासकों के छः प्रकरणों में नवीकरण फीस पूर्व संशोधित दरों से प्रभारित की गई जिसके परिणामस्वरूप ₹ 44.41 लाख राशि की नवीकरण फीस कम प्रभारित हुई।

एग्जिट कांफ्रैंस के दौरान, अ.मु.स. ने बताया कि ब्याज सहित पूरी वसूली की जा चुकी है। लेखापरीक्षा का मत है कि सही राशि की वसूली को सुनिश्चित करने हेतु लाईसैंस फीस के नवीकरण के समस्त प्रकरणों की पुनः जांच विभाग द्वारा की जानी चाहिए।

2.3.10.8 बिल्डिंग प्लानों का अनुमोदन न होना

सुव्यवस्थित, प्रभावी एवं तीव्र विधि में शहरी सैक्टर के विकास के नियमन के उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए हरियाणा शहरी क्षेत्र विकास एवं नियमन अधिनियम, 1975 प्रावधान करता है कि मूल सुविधाएं जैसे सीवर, सड़कें, जलापूर्ति, बिजली, लाईसैंस में विनिर्दिष्ट शर्तों के अनुसार, दो या चार वर्षों के भीतर प्रदान करनी चाहिए।

अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि सात प्रकरणों में, लाईसैंस जारी करने के छः से सात वर्षों के पश्चात भी बिल्डिंग प्लान अनुमोदित नहीं किए गए थे यद्यपि, बिल्डिंग प्लान विभाग से तीन माह के भीतर अनुमोदित करवाए जाने अपेक्षित थे। आगे, यह भी देखा गया था कि कालोनाईजरों ने सेवा प्लान/अनुमान एवं क्षेत्रीय प्लान भी तैयार नहीं किए थे। यह दर्शाता है कि प्राईवेट कालोनाइजरों द्वारा परियोजनाओं की समय पर पूर्णता पर निगरानी रखने के लिए विभाग द्वारा उचित नियंत्रण यंत्रावली नहीं बनाई गई थी।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि पांच प्रकरणों में लाईसैसियों के विरूद्ध लंबित देयों के कारण बिल्डिंग प्लान अनुमोदित नहीं किए गए थे, एक प्रकरण में न्यायिक मामला लंबित था और एक प्रकरण में लाईसैंस निरस्त करने की कार्यवाही प्रक्रियाधीन थी। तथ्य यही है कि शहरी क्षेत्र में विकास गतिविधियां विलंबित हो रही थी और इस विलंब के मामलों का विभाग द्वारा समाधान किए जाने की आवश्यकता है।

2.3.10.9 परियोजनाओं को समस्त रूप में पूर्ण किए जाने के लिए समय – सारणी

हरियाणा विकास एवं नियमन शहरी क्षेत्र नियम, 1976 का नियम 12 प्रावधान करता है कि कालोनियों में विकास कार्य दो वर्षों के अंदर पूर्ण किए जाने चाहिए और न.ग्रा.आ.वि. से

नियम 16 के अंतर्गत पूर्ण करने का एक प्रमाण-पत्र प्राप्त किया जाये। तथापि, परियोजनाओं के समस्त रूप में पूर्ण करने और रख-रखाव के लिए सरकार को सौंपने के लिए कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई है।

लेखापरीक्षा ने, 31 मार्च 2012 को समाप्त हुए वर्ष के लिए, सामाजिक, सामान्य तथा आर्थिक क्षेत्र (गैर-सा.क्षे.उ.) के प्रतिवेदन में अनुच्छेद 4.3.10 (ग) द्वारा विकास कार्यों के पूर्ण न होने के बारे अभ्युक्ति की थी। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के बावजूद, परियोजनाओं को समस्त रूप में पूर्ण करने के लिए अभी तक नियमों में कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई। विकासक, नियमों में इस कमी का लाभ उठा रहे थे और परियोजनाओं के पूर्ण होने से संबंधित अपने दायित्वों को समय सीमा के अनुसार नहीं निभा रहे थे।

2.3.10.10 लेखा विवरणियों का प्रस्तुत न करना

नियम 27 तत्रैव आगे प्रावधान करता है कि कालोनाइजर लेखा संख्या और अनुसूचित बैंक के पूरे विवरण सूचित करेगा जहां कि कालोनी में आंतरिक विकास कार्यों को पूरा करने के लिए प्लाट धारकों से उसके द्वारा वसूल की गई राशि का तीस प्रतिशत जमा किया गया था। इसके अतिरिक्त, नियम 28 के अनुसार, कालोनाइजर प्रत्येक मास के पांचवें दिन फार्म ए.सी. में, उसके द्वारा प्रत्येक प्लाट धारकों से वसूल की गई राशि और पिछले मास के दौरान उसके द्वारा अनुसूचित बैंक में जमा की गई राशि, सूचित करेगा।

कालोनाइजरस की लाइसैंस फाइलों की जांच ने दर्शाया कि नियम 27 तत्रैव की अनुपालना में सात मामलों में लाईसैंसधारकों ने प्लाट धारकों से वसूल की गई (₹ 81.85 करोड़) 30 प्रतिशत राशि अलग बैंक लेखाओं में जमा नहीं कराई। यह देखा गया था कि ऊपर उल्लिखित नियमों की पालना न करने के लिए संबंधित कालोनाइजरों के विरूद्ध विभाग ने कोई कार्यवाही नहीं की थी। इस प्रकार, कालोनाइजरों द्वारा आंतरिक विकास कार्यों पर निधियों का उपयोजन सुनिश्चित करने के लिए विभाग इस पहलू को मानीटर नहीं कर रहे थे।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि कालोनाइजरों ने अलग-अलग बैंक खाताओं में अपने खाते खोले हैं परंतु प्लाट/फ्लैट धारकों से एकत्रित राशि नामित लेखा में जमा नहीं की तथापि, चाटर्ड अकाउंटैंट द्वारा प्रमाणित लेखा विवरणों से स्थापित हो गया है कि आंतरिक विकास कार्यों (आ.वि.का.) पर 30 प्रतिशत से अधिक व्यय किया गया था। तथ्य यही है कि निर्धारित प्रक्रिया से विपथन था। इसके आगे, लेखापरीक्षा द्वारा सूचीबद्ध सात मामलों के अतिरिक्त, विभाग को, प्लाट धारकों से वसूल की गई 30 प्रतिशत राशि अलग बैंक खातों में जमा करने की शर्त की पालना न करने की संभावना से बचने के लिए, इस प्रकार के मामलों की जांच करनी चाहिए।

एग्जिट कांफ्रेंस के दौरान, अ.मु.स. ने प्रक्रिया से विपथन की लेखापरीक्षा की चिंता को नोट किया और बताया कि वे, यह सुनिश्चित करने के लिए, कि प्लाट प्रयोक्ताओं से वसूल किया गया पैसा आंतरिक विकास कार्यों की दिशा में खर्च किया गया था, आवश्यक कदम उठायेंगे।

2.3.10.11 ई.डी.सी./आई.डी.सी. की अवसूली

हरियाणा शहरी क्षेत्र अधिनियम, 1975 के अनुभाग 3 (3) और उसके अधीन बनाए गए नियमों के नियम 11 (ग) के अनुसार, आवेदक आनुपातिक ई.डी.सी.एस. अदा करने की जिम्मेवारी लेगा। प्रभार, लाइसैंस के देने की तिथि से तीस दिन के अंदर या ब्याज के साथ आठ समान तिमाही किश्तों में अदा किया जाना चाहिए। अधिनियम का अनुभाग-3-क आगे प्रावधान करता है कि कोई भी कालोनाइजर जिसे लाइसैंस दिया गया है, इन्फ्रास्ट्रक्चर डिवलपमैंट चार्ज (आई.डी.सी.) दो समान किश्तों में जमा करेगा। प्रथम किश्त लाइसैंस देने की तिथि से 60 दिनों के अंदर और दूसरी किश्त छः मास के अंदर जमा की जाएगी।

अभिलेखों की जांच ने दर्शाया कि सात मामलों में ई.डी.सी. और आई.डी.सी. के कारण ₹ 373.86 करोड़ की राशि तीन से छः वर्षों से वसूली के लिए लंबित पड़ी थी।

विभाग ने बताया (जनवरी 2015) कि ई.डी.सी./आई.डी.सी. की अदायगी के लिए कालोनाइजरों को नोटिस जारी किए गए थे और बैंक गारंटियों के रद्द/लाइसैंस धारकों को निरस्त करने के लिए कार्यवाही आरंभ की गई थी।

2.3.11 आंतरिक नियंत्रण एवं मानीटरिंग

आंतरिक नियंत्रण, लागू नियमों एवं विनियमनों के अनुपालन बारे प्रबंधन को उचित आश्वासन देता है। हुडा के आंतरिक नियंत्रण की समीक्षा ने दर्शाया कि आंतरिक नियंत्रण, लेन-देनों की प्रकृति और आकार के अनुरूप नहीं था। मु.प्र. हुडा द्वारा, भूमि का ब्यौरा, आयोजन की तिथि, विकास की पूर्ण करने की तिथि, उपयोजन/आबंटन की तिथि, विकसित भूमि के अंतिम निपटान की तिथि दर्शाता हुआ विस्तृत डाटा बैंक या परिसंपत्ति रजिस्टर, एक केंद्रीयकृत ढंग से नहीं रखा गया था।

नमूना-जांच ने दर्शाया कि सभी कार्यों के आरंभ होने से पहले यह सुनिश्चित नहीं किया गया था कि भूमि सभी बाधाओं से मुक्त थी। यद्यपि, कार्य आरंभ करने से पहले बहुत सी बाधाओं का इंजीनियरी स्टाफ द्वारा पुर्वानुमान लगाया जा सकता था, संबंधित विभागों, जहां कहीं आवश्यक था, से अनुमति कार्य आरंभ करने से पहले नहीं ली गई थी। केंद्रीकृत डाटाबेस रखने के बावजूद, यह देखने के लिए कि आरक्षण का लाभ एक से अधिक बार नहीं लिया जाना है, मामलों की जांच के लिए यंत्रावली विकसित नहीं की गई थी।

इसी प्रकार, न.ग्रा.आ.वि. में प्राइवेट विकासकों द्वारा दी गई बैंक गारंटियां उनकी समाप्ति के बाद पुनः वैधीकृत नहीं की जा रही थी क्योंकि बैंक गारंटियों के पुनः वैधीकरण की निगरानी रखने की प्रणाली विद्यमान नहीं थी। यंत्रावली के किसी भी प्रकार की मानीटरिंग के अभाव में, यद्यपि कालोनियों के विकास कार्य अपूर्ण थे, विकासक, लाइसैंसों को नवीकृत कराए बिना अपना कार्य जारी रख रहे थे।

2.3.12 निष्कर्ष

राष्ट्रीय राजधानी योजना बोर्ड द्वारा उठाए गए विशेषकर एन.सी.जेड की रूपरेखा से संबंधित मामले अभी पूर्ण रूप से कार्यान्वित किए जाने हैं। मामलों को न्यायालयों को संदर्भित करने और भूमि के मुआवजे की बढ़ी हुई अदायगी में विलंब के परिणामस्वरूप अतिरिक्त भुगतान हुआ। गुड़गांव में

आटो मार्किट के कार्य न करने से इसके विकास पर निवेश निष्फल रहा। हुडा द्वारा सीवर और स्टोर्म ड्रेनेज कार्य उचित सर्वेक्षण या भूमि के स्पष्ट अधिकार प्राप्त किए बिना निष्पादित किए गए थे, परिणामस्वरूप पांच कार्य अपूर्ण रहे। भूमि के स्वामित्व और अपेक्षित अनुमतियों के बिना हुडा द्वारा सड़कों के विकास में किया गया निवेश अवरूद्ध पड़ा था। उपयुक्त व्यक्तियों की उचित पहचान किए बिना आशियाना स्कीम के अंतर्गत वहनीय मकान प्रदान करने पर व्यय के परिणामस्वरूप फ्लैट अब तक अनाबंटित रहे। आरक्षित श्रेणियों के अंतर्गत प्लाटों के आबंटन में अनियमितताएं थी। प्राईवेट कालोनाइजरों को लाईसैंस देने की प्रक्रिया में पारदर्शिता और सामंजस्य की कमी थी। पांच विकासकों ने परियोजनाओं को पूर्ण किए बिना भूमि की बिक्री की लागत पर लाभ अर्जित किया। आंतरिक नियंत्रण प्रणाली अपर्याप्त थी जैसे कि बैंक गारंटियों के पुनर्वैध न करवाने, लाईसैंसों के नवीकरण न करने एवं लाईसैंस फीस नवीकरण की कम वसूली आदि, कालोनाइजर द्वारा आवेदकों से अनधिकृत संग्रहण में भी दर्शाया गया है।

2.3.13 सिफारिशें

सरकार विचार कर सकती है:

(i) उप-क्षेत्रीय योजना का राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्रीय आयोजना बोर्ड के क्षेत्रीय योजना के साथ सामंजस्य को सुनिश्चित करना, राज्य की विकास योजनाओं का नियमित आधार पर मानीटरिंग करना और योजित भूमि और उपयोजित भूमि से संबंधित डाटा को अलग करना;

(ii) भू-स्वामियों के मामलों को समयबद्ध ढंग से न्यायालयों में भेजने के लिए एक प्रणाली विकसित करना और बढ़े हुए भूमि मुआवजे की शीघ्र अदायगी करना;

(iii) कार्यान्वयन एजेंसियों के बीच उचित समन्वय और कार्यों के समय पर पूर्ण करने के लिए सुनिश्चित करना कि कार्यों के निष्पादन से पहले सांहितीय प्रावधानों की पालना की गई है;

(iv) वहन करने योग्य आवासीय स्कीमों के लिए सही तरीके से लाभार्थियों की पहचान करना और आरक्षित श्रेणियों को प्लाट आबंटन की उनकी प्रणाली में सुधार करना;

(v) वाणिज्यिक कालोनियों के विकास करने के लिए आवेदनों को स्वीकार करने, क्षेत्र मानकों का निर्धारण करने, वित्तीय क्षमताओं का मूल्यांकन करने, परियोजनाओं को पूर्ण करने के लिए समय सीमा, इत्यादि के लिए विशेष मापदंड परिभाषित करना तथा जहां भूमि की बिक्री, परियोजना को पूर्ण किए बिना की गई है, वहां कुल लागत के 15 प्रतिशत से अधिक निवल लाभ को एकत्र करने के लिए एक उपयुक्त यंत्रावली स्थापित करना; तथा

(vi) बैंक गारंटियों, नवीकरणों, कम वसूलियों इत्यादि की उचित मानीटरिंग और आवेदकों से अनधिकृत संग्रहण के मामलों से बचने के लिए और लाईसैंस दिए गए क्षेत्र में समयबद्ध ढंग से सुविधाएं प्रदान करने में भी समर्थ बनाने के लिए नियंत्रण प्रणालियों को सुदृढ़ करना।