

अध्याय 3

अनुपालन लेखापरीक्षा

पशुपालन एवं डेयरी विभाग तथा राजस्व एवं आपदा प्रबंधन विभाग

3.1 संदिग्ध गबन

उप-मंडल कार्यालय, कैथल में रोकड़-बही में सरकारी प्राप्तियों का लेखांकन न करने एवं कम लेखांकन के कारण ₹ 1.54 लाख का संदिग्ध गबन हुआ तथा उपायुक्त, भिवानी के कार्यालय (नाज़ीर शाखा) में आकस्मिक बिल बनाते समय वाउचर सार में कपटपूर्वक राशि बढ़ाकर ₹ 1.02 लाख की राशि अधिक आहरित करके संदिग्ध गबन किया गया।

(i) हरियाणा राज्य में यथा लागू पंजाब वित्तीय नियम खंड-1 के नियम 2.1 (बी) में यह प्रावधान है कि प्रत्येक सरकारी कर्मचारी, उसके हार्थों से गुजरने वाले धन, प्राप्तियों एवं भुगतान को उचित खाते में शीघ्रता से लेखांकन करने के साथ-साथ हर लिहाज से खाते की शुद्धता के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी है। नियम 2.2 (iii) यह प्रावधान करता है कि रोकड़-बही को नियमित रूप से समाप्ति की जानी चाहिए और पूरी तरह से जांच की जानी चाहिए। कार्यालय प्रमुख को रोकड़-बही के योग को सत्यापित करना चाहिए या रोकड़-बही के लेखक से अतिरिक्त किसी उत्तरदायी अधीनस्थ से सत्यापित करवाकर आद्याक्षर करने चाहिए। आगे, नियम 2.33 में प्रावधान है कि प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को पूरी तरह से यह स्पष्ट होना चाहिए कि उसके द्वारा धोखाधड़ी या लापरवाही के कारण सरकार के किसी भी नुकसान के लिए वह व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी रहेगा और किसी अन्य सरकारी कर्मचारी की धोखाधड़ी या लापरवाही से होने वाली हानि के लिए कर्मचारी के कार्य या लापरवाही के कारण वह व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होगा।

कार्यालय, उप-मंडल अधिकारी, पशुपालन एवं डेयरी विभाग, कैथल को अपने अधिकार क्षेत्र के 36 पशु चिकित्सा अस्पतालों द्वारा प्राप्त कृत्रिम गर्भाधान फीस एकत्र करने की जिम्मेदारी सौंपी गई थी। एकत्रित प्राप्तियों को माह के समापन के बाद सीमेन बैंक अधिकारी, हरियाणा पशुधन बोर्ड के पास जमा करवाया जाता था।

लेखापरीक्षा के दौरान (मई 2018) यह देखा गया कि उप-मंडल अधिकारी के कार्यालय में अनुरक्षित रोकड़-बही में सितंबर 2014 से मार्च 2018 की अवधि के मध्य नौ महीनों में माह के समापन पर कुल प्राप्तियों को कम करके दिखाया गया तथा ₹ 99,914 की प्राप्तियों का लेखांकन कम किया गया जैसाकि तालिका 3.1 में उल्लिखित है।

तालिका 3.1: रोकड़-बही में प्राप्तियों के कम लेखांकन का विवरण

(राशि ₹ में)

माह	रोकड़-बही के अनुसार योग	परिकल्पित वास्तविक योग	कम लेखांकन/संदिग्ध गबन की राशि
सितंबर 2014	2,63,816	2,78,816	15,000
जनवरी 2017	2,61,262	2,72,422	11,160
फरवरी 2017	2,65,740	2,75,930	10,190
मार्च 2017	3,53,268	3,65,328	12,060
अगस्त 2017	2,80,966	2,90,986	10,020
नवंबर 2017	3,59,530	3,71,044	11,514
दिसंबर 2017	4,25,498	4,40,048	14,550
जनवरी 2018	3,83,552	3,95,732	12,180
मार्च 2018	4,84,304	4,87,544	3,240
योग	30,77,936	31,77,850	99,914

(स्रोत: रोकड़ बही और प्राप्तियों से प्राप्त जानकारी)

यह राशि कभी सीमेन बैंक अधिकारी के पास जमा नहीं की गई और संदिग्ध रूप में इसका गबन हुआ था। यह भी पाया गया कि फरवरी और मार्च 2018 में दो पशु चिकित्सा अस्पतालों से प्राप्त ₹ 54,460¹ रोकड़-बही में दर्ज नहीं किए गए और आगे सीमेन बैंक अधिकारी के पास जमा नहीं किए गए। इस प्रकार, कुल ₹ 1,54,374 का संदिग्ध गबन हुआ।

लेखापरीक्षा ने यह पाया कि मासिक योगों को जानबूझकर कम करके दिखाया गया, जो अंततः मासिक प्राप्तियों के कम लेखांकन तथा रोकड़-बही में प्राप्तियों की प्रविष्टियां नहीं करने के कारण संदिग्ध गबन हुआ। यह भी देखा गया कि आहरण एवं संवितरण अधिकारी को इसकी जिम्मेदारी से मुक्त नहीं किया जा सकता क्योंकि आहरण एवं संवितरण अधिकारी द्वारा रोकड़-बही के मासिक क्लोजर प्रमाण-पत्र पर हस्ताक्षर किए गए थे।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के उत्तर में उप-मंडल अधिकारी ने सूचित किया (अप्रैल 2019) कि ₹ 1.54 लाख जुलाई 2018 में सीमेन बैंक अधिकारी के पास जमा करवा दिए गए हैं। यह उत्तर अधूरा था क्योंकि गबन के लिए उत्तरदायी अधिकारियों/कर्मचारियों की पहचान नहीं की गई और प्रणाली की खामियों, जिनके कारण ₹ 1.54 लाख की सरकारी प्राप्तियों का गबन हुआ, के बारे में जांच नहीं की गई थी।

यह मामला अपर मुख्य सचिव, पशुपालन एवं डेयरी विभाग, हरियाणा के पास अप्रैल 2019 में भेजा गया था और बाद में मई 2019 एवं मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितंबर 2020)।

¹ (i) सरकारी पशु चिकित्सा अस्पताल, हाबड़ी (कैथल), 78 दिनांक 19 फरवरी 2018: ₹ 22,500 और
(ii) सरकारी पशु चिकित्सा अस्पताल, पाडला (कैथल), मार्च 2018: ₹ 31,960.

सिफारिश: राज्य सरकार इस मामले की गहन जांच करे और दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों की जिम्मेदारी तय करने पर विचार करे।

(ii) हरियाणा राज्य में यथा लागू पंजाब वित्तीय नियमों का नियम 2.31 यह प्रावधान करता है कि आकस्मिक बिल बनाने वाले अधिकारी को उसमें हुए ओवरचार्ज, धोखाधड़ी और दुरुपयोग के लिए को उत्तरदायी ठहराया जाएगा। इसलिए, उसे विभिन्न वित्तीय जांचों के माध्यम से अनियमितता के किसी भी प्रयास का तुरंत पता लगाने का प्रयास करना चाहिए और वित्तीय प्रोसेसिंग में उन बिंदुओं पर विशेष ध्यान देना चाहिए जहाँ से अनियमितता हो सकती है। नियम 8.26 आगे प्रावधान करता है कि नियंत्रण अधिकारी को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि आकस्मिक बिल में शामिल व्यय अति आवश्यक हैं तथा दरें ठीक एवं उचित हैं; अपेक्षित वाउचर क्रम में हैं; और गणना सही है।

उपायुक्त, भिवानी के कार्यालय में अभिलेखों की नमूना-जांच के दौरान (फरवरी 2019) यह देखा गया कि सितंबर 2016 और मार्च 2017 की अवधि के दौरान सात आकस्मिक बिलों का आहरण करते समय, आकस्मिक बिलों के साथ संलग्न सार में 20 वाउचरों की राशि को धोखे से बढ़ाकर ₹ 1.02 लाख अधिक आहरित किए गए थे। विभिन्न बैठकों में परोसे जाने वाले जलपान के लिए देय ₹ 16,624/- की वास्तविक राशि के विरुद्ध जिला राजस्व अधिकारी, भिवानी द्वारा नाज़ीर शाखा के तत्कालीन क्लर्क के नाम पर ₹ 1,18,804/- आहरित किए गए थे। इस प्रकार, ₹ 1,02,180/- की राशि अधिक आहरित की गई थी। इन सभी आकस्मिक बिलों और वाउचरों के सार पर सिटी मजिस्ट्रेट, भिवानी द्वारा हस्ताक्षर किए गए थे।

इस प्रकार, उपायुक्त, भिवानी के कार्यालय के आहरण और नियंत्रण अधिकारी आकस्मिक बिलों को आहरित करने में अपेक्षित वित्तीय जाँचों का पालन करने में विफल रहे, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.02 लाख का संदिग्ध गबन हुआ।

अपर मुख्य सचिव, राजस्व एवं आपदा प्रबंधन ने जून 2020 में उत्तर दिया कि ब्याज सहित ₹ 1.24 लाख की राशि संबंधित कर्मचारी से वसूल कर ली गई है और कर्मचारी को हरियाणा सिविल सेवा (दंड और अपील) नियम, 2016 के नियम 7 के अंतर्गत आरोप-पत्र जारी किया गया है।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि आहरण अधिकारी के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई है। इसके अतिरिक्त, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को मजबूत करने संबंधी कोई जांच नहीं की गई है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि भविष्य में ऐसी अनियमितता ना हो। दोषी कर्मचारी के विरुद्ध अंतिम कार्रवाई प्रतीक्षित है।

सिफारिश: राज्य सरकार द्वारा आहरण अधिकारी का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए, जिसने आकस्मिक बिलों के आहरण के समय जांच नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप सरकारी धन की हानि और दुरुपयोग हुआ। आंतरिक नियंत्रण तंत्र को मजबूत करने के लिए मामले की गहन जांच की आवश्यकता है।

आयुष विभाग

3.2 राजस्व की हानि

श्री कृष्ण राजकीय आयुर्वेदिक कॉलेज, कुरुक्षेत्र द्वारा पंचकर्म उपचारों के लिए फीस लेने के लिए राज्य सरकार के निर्देशों का पालन नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 82.48 लाख के राजस्व की हानि हुई।

श्री कृष्णा गवर्नमेंट आयुर्वेदिक कॉलेज, कुरुक्षेत्र, आयुष विभाग, हरियाणा के संरक्षण में चलाया जा रहा है। कॉलेज मरीजों को पंचकर्म चिकित्सा और प्रक्रिया प्रदान करता है।

महानिदेशक, आयुष हरियाणा ने 4 नवंबर, 2015 को कॉलेज के प्राचार्य को निर्देश जारी किये थे कि सरकार ने निर्णय लिया है कि मरीजों के साथ-साथ उन आम लोगों के लिए भी पंचकर्म चिकित्सा उपलब्ध करावाई जाए जो इन सुविधाओं का लाभ उठाना चाहते हैं और उनसे 9 नवंबर 2015 से आठ पंचकर्म उपचारों (*परिशिष्ट 3.1*) के लिए निर्धारित दरों पर फीस ली जाए।

महानिदेशक, आयुष ने 26 नवंबर, 2015 को पंचकर्म उपचारों की फीस वसूलने के संबंध में कॉलेज से सुझाव और टिप्पणियां आमंत्रित की थी क्योंकि कुछ जिला आयुर्वेद अधिकारियों ने फीडबैक दिया था कि तय की गई दरें काफी अधिक थीं और लोगों में नाराजगी थी। कॉलेज ने सूचित किया (दिसंबर 2015) कि पंचकर्म चिकित्सा करना विद्यार्थियों के व्यावहारिक शिक्षण के लिए आवश्यक है और उपचारों के लिए दरें काफी अधिक थीं। इसलिए, कॉलेज द्वारा निर्धारित फीस को वापस लेने का अनुरोध किया गया था। हालांकि, महानिदेशक ने निर्धारित फीस वापस नहीं ली और निर्देश दिए (मई 2016) कि फीस वसूलने संबंधी निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित किया जाए।

श्री कृष्ण राजकीय आयुर्वेदिक कॉलेज, कुरुक्षेत्र के अभिलेखों की जांच के दौरान (जून 2019), यह देखा गया कि विभागीय निर्देशों के विपरीत कॉलेज बिना किसी फीस के चिकित्सा प्रदान करता रहा। कॉलेज द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार, अप्रैल 2016 से मई 2019 के दौरान कॉलेज ने बिना किसी फीस के 36,431 ओ.पी.डी. और आई.पी.डी. रोगियों के पंचकर्म उपचार किए, जिसके परिणामस्वरूप राज्य के राजकोष को ₹ 82.48 लाख² के राजस्व का नुकसान हुआ।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, कॉलेज के प्राचार्य ने बताया (जून 2019) कि महानिदेशक, आयुष को पंचकर्म उपचारों के लिए फीस न लेने के लिए दिसंबर 2015 में प्रस्ताव भेजा गया था, लेकिन इसके बारे में कोई निर्देश प्राप्त नहीं हुए थे। परिणामस्वरूप, फीस नहीं ली जा सकी। आगे यह भी बताया गया कि 2015-17 के दौरान कॉलेज में सर्वांग स्वेदन नामक उपचार नहीं किया गया था।

² (i) सर्वांग स्वेदन; ₹ 70.72 लाख (35,358 ओपीडी * ₹ 200 प्रति ओपीडी) (ii) नस्यम; ₹ 1.56 लाख (782 ओपीडी * ₹ 200 प्रति ओपीडी) (iii) शिरोधारा; ₹ 10.20 लाख (2,913 ओपीडी * ₹ 350 प्रति ओपीडी)

यह उत्तर तथ्यात्मक रूप से गलत था क्योंकि महानिदेशक, आयुष ने मई 2016 में विभिन्न उपचारों के लिए निर्धारित फीस वसूलने के आदेशों के अनुपालन के लिए निर्देश जारी किए थे। इसके अतिरिक्त, यह कथन ठीक नहीं था कि 2015-17 के दौरान कॉलेज में सर्वांग स्वेदन उपचार उपलब्ध नहीं करवाया गया था, क्योंकि लेखापरीक्षा टिप्पणी कॉलेज द्वारा प्रदान की गई सूचना पर ही आधारित है। महानिदेशक, आयुष ने अपने उत्तर में (सितंबर 2019) यह स्वीकार भी किया था कि फीस न वसूलने के लिए कोई निर्देश जारी नहीं किए गए थे और उलंघन कॉलेज के स्तर पर किया गया था। अब कॉलेज ने अगस्त 2019 से निर्धारित फीस वसूलनी शुरू कर दी है।

इस मामले को अक्टूबर 2019 में राज्य सरकार को संदर्भित किया गया था और बाद में दिसंबर 2019 और मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार विभागीय निर्देशों का पालन न करने और ₹ 82.48 लाख के राजस्व हानि के लिए प्राचार्य, श्री कृष्ण राजकीय आयुर्वेदिक कॉलेज, कुरुक्षेत्र का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

स्कूल शिक्षा विभाग

3.3 छात्रवृत्ति का दोहरा संवितरण

प्राथमिक शिक्षा और माध्यमिक शिक्षा निदेशालयों में कोडल प्रावधानों का पालन न करने और अपर्याप्त आंतरिक नियंत्रण के कारण लाभार्थियों को ₹ 30.76 करोड़ की छात्रवृत्ति का दोहरा संवितरण किया गया। निदेशालयों द्वारा अप्रयुक्त धन को चालू खाते में रखा गया, जिसके परिणामस्वरूप ब्याज की परिहार्य हानि हुई।

हरियाणा राज्य में यथा लागू पंजाब वित्तीय नियमों के नियम 2.2 में यह प्रावधान है कि सभी मौद्रिक लेनदेन प्रक्रियाएं संपन्न होने के साथ ही रोकड़-बही में दर्ज की जानी चाहिए और इस जांच के साक्ष्य के रूप में कार्यालय प्रमुख द्वारा सत्यापित की जानी चाहिए। मासिक आधार पर रोकड़-बही का मिलान किया जाना चाहिए और नियमित रूप से समापन करना चाहिए। इसके अतिरिक्त, नियम 2.10 में प्रावधान है कि जब तक तत्काल संवितरण के लिए आवश्यक न हो, राजकोष से कोई राशि नहीं निकाली जानी चाहिए। भारतीय रिजर्व बैंक के निर्देशों के अनुसार, सरकारी विभागों/निकायों द्वारा संबंधित विभागों/निकायों से स्वीकृति प्राप्त कर बचत खाता खोलने की अनुमति प्रदान की जाती है।

(i) निदेशक, प्राथमिक शिक्षा, हरियाणा, पंचकुला के कार्यालय में लेखापरीक्षा (जनवरी 2019) के दौरान, यह देखा गया था कि 6.41 लाख अनुसूचित जाति के विद्यार्थियों को नकद पुरस्कार³ संवितरित करने के लिए निदेशक, प्राथमिक शिक्षा द्वारा फरवरी 2017 में कोषागार

³ पहली से आठवीं कक्षा के अनुसूचित जाति के विद्यार्थियों को एकमुश्त नकद पुरस्कार।

से ₹ 66.31 करोड़ की राशि आहरित की गई। यह राशि भारतीय स्टेट बैंक (बैंक) में एक चालू खाते में जमा की गई। निदेशक, प्राथमिक शिक्षा द्वारा मार्च 2017 में 5.27 लाख लाभार्थी अनुसूचित जाति विद्यार्थियों की सूची और उनके आधार लिंकड बैंक खातों के नंबरों के साथ ₹ 65.02 करोड़ के संवितरण हेतु बैंक को प्राधिकार-पत्र जारी किए गए। इसमें से, एक प्राधिकार-पत्र एक लाख विद्यार्थियों को नकद पुरस्कार के रूप में ₹ 10.21 करोड़ का भुगतान करने के लिए था। जिसके लिए मार्च 2017 में ही बैंक ने ₹ 10.21 करोड़ डेबिट कर दिए। लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि इसी खाते से अप्रैल 2017 में दूसरी बार ₹ 10.21 करोड़ की राशि डेबिट की गई। इस प्रकार, राशि दो बार निकाली गई। डाटा बेमेल होने के कारण 20,455 लाभार्थियों को ₹ 2.02 करोड़ का भुगतान विफल हो गया था तथा इस प्रकार ₹ 8.19 करोड़ का भुगतान लाभार्थियों को दो बार हो गया था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि विभाग ने न तो रोकड़ बही का रख रखाव किया और न ही मिलान करने के लिए मासिक बैंक स्टेटमेंट प्राप्त किए, जो कि कोडल प्रावधानों का गंभीर उल्लंघन था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के बाद, विभाग ने बैंक स्टेटमेंट प्रदान करने, वर्ष 2016-17 के लिए राशि के वितरण का विवरण और दंडात्मक ब्याज सहित राशि वापस करने का अनुरोध किया (फरवरी 2019) जो विभाग में आंतरिक नियंत्रण की विफलता का संकेतक है। इस प्रकार, कोडल प्रावधानों का अनुपालन न करने और आंतरिक नियंत्रण की विफलता के कारण, छात्रवृत्ति के रूप में ₹ 8.19 करोड़ का दोहरा भुगतान हुआ और 22 माह से अधिक समय तक किसी का इस ओर ध्यान नहीं गया। बैंक ने जुलाई 2019 में, अर्थात् 27 माह बाद ₹ 8.19 करोड़ वापस कर दिए।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने पुष्टि की (फरवरी 2019) कि ₹ 10.21 करोड़ का दूसरा संवितरण बैंक द्वारा बिना किसी प्राधिकार-पत्र के किया गया था और बैंक खाते का मिलान नहीं किया जा सका क्योंकि बैंक स्टेटमेंट प्राप्त नहीं किए गए थे। निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने आगे सूचित किया (अगस्त 2019) कि ₹ 8.19 करोड़ की राशि सरकार के प्राप्त शीर्ष में जमा कर दी गई थी।

उत्तर से यह पता चलता है कि निदेशक, प्राथमिक शिक्षा ने रोकड़-बही का ठीक ढंग से रखरखाव नहीं किया और मासिक बैंक स्टेटमेंट के साथ मिलान नहीं किया जो कि लागू वित्तीय नियमों का उल्लंघन था। 27 माह की अवधि के लिए ब्याज की राशि भी बैंक से वसूल नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, रिफंड के रूप में प्राप्त राशि को भी विभाग की राजस्व प्राप्तियों के रूप में जमा करने के स्थान पर व्यय शीर्ष में कमी के रूप में दर्ज किया जाना चाहिए था।

(ii) निदेशक, माध्यमिक शिक्षा, हरियाणा के कार्यालय की लेखापरीक्षा (जनवरी-फरवरी 2019) के दौरान यह पाया गया कि दिसंबर 2016 में भारतीय स्टेट बैंक (बैंक) में एक चालू खाता खोला गया था और 9^{वीं} से 12^{वीं} तक की कक्षा के विद्यार्थियों को छात्रवृत्ति के संवितरण के लिए दिसंबर 2016 और मार्च 2017 की अवधि के दौरान खाते में ₹ 154.27 करोड़ की राशि हस्तांतरित की गई थी। निदेशक, माध्यमिक शिक्षा ने मार्च 2017 में बैंक को एक प्राधिकार पत्र जारी किया, जिसके अनुसार अनुसूचित जाति और गरीबी रेखा से नीचे की श्रेणियों के

1.08 लाख विद्यार्थियों को मासिक स्टाइपेंड के ₹ 28.45 करोड़ का संवितरण करना था, जिसे बैंक ने मार्च 2017 में डेबिट कर दिया था तथापि, मार्च 2017 में ही बैंक ने फिर से उसी राशि को बिना किसी प्राधिकार-पत्र के डेबिट कर दिया।

लेखापरीक्षा में रोकड़-बही का ठीक से रखरखाव न करने और मिलान करने के लिए बैंक स्टेटमेंट प्राप्त न करने के कारण दोहरे संवितरण की उसी प्रकार की अनियमितता पाई गई। निदेशक, माध्यमिक शिक्षा ने बैंक स्टेटमेंट न देने के लिए बैंक के विरुद्ध सितंबर 2018 में प्राथमिकी दर्ज करवाई। बैंक ने अक्टूबर 2018 में बैंक स्टेटमेंट प्रदान कर दिए जिसमें यह पाया गया कि ₹ 28.45 करोड़ (₹ 27.26 करोड़ + ₹ 1.19 करोड़) के भुगतान को दो बार डेबिट किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 22.57 करोड़ का दोहरा भुगतान हुआ क्योंकि डाटा बेमेल होने के कारण 22,200 लाभार्थियों को ₹ 5.88 करोड़ की राशि का भुगतान विफल हो गया था। बैंक ने अधिक भुगतान की गई राशि को निदेशक, माध्यमिक शिक्षा को जनवरी 2019 में, अर्थात् 21 माह से अधिक समय के बाद इस अनुरोध के साथ वापस कर दिया कि अधिक राशि को उन विद्यार्थियों की भविष्य की छात्रवृत्ति से वसूल किया जाए जिन्हें दोहरा भुगतान किया गया था। यदि निदेशक, माध्यमिक शिक्षा ने रोकड़-बही का उचित रखरखाव किया होता और वित्तीय नियमों के अनुसार मासिक बैंक स्टेटमेंट के साथ मिलान किया होता, तो दोहरे भुगतान से बचा जा सकता था।

निदेशक, माध्यमिक शिक्षा ने उत्तर दिया (अगस्त 2020) कि बैंक का स्टेटमेंट न देने पर उन्होंने बैंक के विरुद्ध सितंबर 2018 में प्राथमिकी दर्ज करवाई थी। बैंक ने अक्टूबर 2018 में बैंक स्टेटमेंट प्रदान किए जिसमें ₹ 22.57 करोड़ का दोहरा संवितरण देखा गया। बैंक ने निदेशक, माध्यमिक शिक्षा को जनवरी 2019, अर्थात् 21 माह से अधिक समय के बाद, में अधिक भुगतान की राशि वापस कर दी।

उत्तर से यह पता चलता है कि निदेशक, माध्यमिक शिक्षा द्वारा उचित रोकड़-बही का रखरखाव नहीं किया था और मासिक बैंक के स्टेटमेंट के साथ मिलान नहीं किया गया था जो कि वित्तीय नियमों का उल्लंघन था। 21 माह की अवधि के लिए ब्याज राशि भी बैंक से वसूल नहीं की गई थी।

इस प्रकार, कोडल प्रावधानों का पालन न करने और प्राथमिक शिक्षा तथा माध्यमिक शिक्षा निदेशालयों में अपर्याप्त आंतरिक नियंत्रण के परिणामस्वरूप बैंक द्वारा लाभार्थियों को ₹ 30.76 करोड़ का दोहरा भुगतान किया गया जिससे 20 माह से अधिक के लिए सरकारी धन अवरुद्ध हुआ। इसके अतिरिक्त, गलत संवितरित किये गए सरकारी धन पर बैंक से ब्याज, जिसकी दर राज्य सरकार द्वारा ऋण लेने की दर अर्थात् 8.1 प्रतिशत प्रति वर्ष से कम ना हो, वसूलना चाहिए था। इस प्रकार, ब्याज के रूप में बैंक से ₹ 4.69 करोड़⁴ वसूलनीय थे।

⁴ 8.1 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर पर जनवरी 2019 तक 21 माह के लिए ₹ 22.57 करोड़ = ₹ 3.20 करोड़
8.1 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर पर जुलाई 2019 तक 27 माह के लिए ₹ 8.19 करोड़ = ₹ 1.49 करोड़

लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि अप्रयुक्त निधियों को राज्य के खजाने में लौटाने या बचत खाते में रखने के बजाय निधियों को चालू खाते में रखा गया जिसके परिणामस्वरूप ब्याज की परिहार्य हानि हुई।

यह मामला मई 2019 में राज्य सरकार के पास भेजा गया था तथा बाद में जुलाई 2019 और मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार कोडल प्रावधानों का पालन न करने और आंतरिक नियंत्रण की विफलता, जिसके कारण ₹ 30.76 करोड़ का दोहरा संवितरण हुआ तथा चालू खाते में धन को रोके रखने, जिसके परिणामस्वरूप ब्याज की परिहार्य हानि हुई, के लिए संबंधित अधिकारियों का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

वित्त विभाग

3.4 पेंशनरों को अधिक भुगतान

केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र द्वारा प्रस्तुत भुगतान की मासिक सूची के साथ मिलान न करने के कारण अप्रैल 2012 से मई 2018 के दौरान पेंशन के कम्प्यूटेड भाग की कटौती न हो सकी/बंद हो गई जिसके कारण 84 पेंशनरों को ₹ 81.68 लाख की अधिक पेंशन का भुगतान किया गया।

हरियाणा सिविल सेवा (पेंशन) नियमावली के नियम 95 में प्रावधान है कि एक सरकारी कर्मचारी, जो पेंशन का हकदार है, नौकरी से सेवानिवृत्ति पर, पेंशन के 40 प्रतिशत तक के भाग को एकमुश्त भुगतान हेतु कम्प्यूटेशन करवा सकता है। पेंशन के कम्प्यूटेशन पर 15 साल की अवधि या ब्याज के साथ कम्प्यूटेड मूल्य की वसूली, जो भी बाद में हो, तक पेंशन की राशि में कटौती की जाएगी। तत्पश्चात, पेंशन का कम्प्यूटेड हिस्सा बहाल किया जाएगा। राज्य के पेंशनरों को बैंकों में केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र, जो पेंशन के भुगतान के लिए एकल खिड़की के रूप में कार्य करते हैं, के माध्यम से पेंशन वितरित की जाती है। पेंशन भुगतान के मिलान हेतु केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र राज्य के पेंशन लेखांकन प्राधिकारियों (महानिदेशक, कोषागार एवं लेखा विभाग) को मासिक भुगतान सूची भेजते हैं। महानिदेशक, कोषागार एवं लेखा विभाग मासिक भुगतान सूची को मिलान करके, विसंगतियों/त्रुटियों को केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र को सूचित करने के लिए उत्तरदायी है।

हरियाणा राज्य सरकार से 2.48 लाख पेंशनर पेंशन प्राप्त कर रहे हैं। भारतीय स्टेट बैंक का केंद्रीयकृत पेंशन प्रसंस्करण केंद्र हरियाणा सरकार के 60,477 पेंशनरों, जिनके बैंक खाते भारतीय स्टेट बैंक में हैं, की पेंशन की निगरानी/संवितरण कर रहा था (जून 2018 तक)।

60,477 पेंशनरों में से कम्प्यूटेशन के 985 पेंशन मामलों के अभिलेखों की नमूना-जाँच जून और जुलाई 2018 के दौरान की गई थी, जिसमें यह देखा गया था कि अप्रैल 2012 से कम्प्यूटेड भाग की कटौती के बिना 23 पेंशनरों को पूर्ण मासिक पेंशन वितरित की जा रही थी। इसके परिणामस्वरूप, अप्रैल 2012 और मई 2018 की अवधि के दौरान इन पेंशनभोगियों को

₹ 43.16 लाख का अधिक भुगतान हुआ। इसके अतिरिक्त, अप्रैल 2012 से मई 2018 की अवधि के दौरान 61 अन्य पेंशनरों को कम्प्यूटेड मूल्य की ब्याज सहित पूरी वसूली हुए बिना पेंशन के कम्प्यूटेड भाग की कटौती बंद कर दी गई थी जिससे ₹ 38.52 लाख का अधिक भुगतान हुआ। यह पाया गया कि महानिदेशक, कोषागार एवं लेखा विभाग ने कभी भी केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र को इन विसंगतियों की सूचना नहीं दी।

इस प्रकार, महानिदेशक, कोषागार एवं लेखा विभाग के पास उपलब्ध डाटाबेस के साथ मासिक भुगतान सूची का मिलान न करने के कारण अप्रैल 2012 और मई 2018 की अवधि के दौरान 84 पेंशनरों को पेंशन के कम्प्यूटेड भाग की कटौती न करके/कटौती को बंद करके ₹ 81.68 लाख का अधिक भुगतान किया गया था। मामले की गहन जांच और ब्याज सहित अधिक भुगतान, यदि कोई हो, को संबंधित पेंशनरों से वसूल किए जाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, महानिदेशक, कोषागार एवं लेखा विभाग द्वारा दिए गए प्राधिकार और बैंकों द्वारा पेंशनभोगियों भुगतान में हुई विसंगति को जांचने के लिए भुगतान सूची का मासिक मिलान आवश्यक है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, महानिदेशक, कोषागार और लेखा विभाग द्वारा बताया गया (फरवरी 2019) कि इस मामले की केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र से जांच की गई है और उनके द्वारा सूचित किया गया है कि पेंशनर से वसूली शुरू कर दी गई है। आगे, यह सूचित किया गया था (जून 2020) कि कुल 84 खातों में से, जहां लेखापरीक्षा द्वारा अधिक भुगतान उजागर किया गया था, केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र ने 73 खातों में ₹ 66.26 लाख की वसूली कर ली है और शेष ₹ 15.42 लाख भी मासिक किश्तों में वसूल कर लिए जाएंगे। उत्तर युक्तिसंगत नहीं था क्योंकि महानिदेशक, कोषागार और लेखा विभाग ने त्रुटियों/विसंगतियों की जाँच के लिए विभागीय डाटाबेस के साथ मासिक भुगतान सूची के मिलान के साथ-साथ शेष पेंशन खातों की जांच सुनिश्चित नहीं की है।

इस मामले को मई 2019 में अपर मुख्य सचिव, वित्त विभाग के पास भेजा गया था और बाद में जुलाई 2019 और मई 2020 में अनुस्मारक भी जारी किए गए थे; उनका उत्तर अभी प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार सभी पेंशन खातों की गहन जांच और अतिरिक्त भुगतान की जांच करने के लिए विभागीय डाटाबेस के साथ केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र से प्राप्त मासिक भुगतान सूची का नियमित मिलान सुनिश्चित करने के लिए महानिदेशक, कोषागार एवं लेखा विभाग को निर्देश जारी करने पर विचार करे। केंद्रीयकृत पेंशन प्रोसेसिंग केंद्र के डाटा की जांच न करने और भुगतान सूची का मासिक मिलान न करने के लिए अधिकारियों का उत्तरदायित्व नियत किया जाना चाहिए।

खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग

3.5 विभाग द्वारा निर्धारित मानदंडों के उल्लंघन के कारण धान की हेराफेरी

एक अपंजीकृत मिलर को नियत सीमा से अधिक धान का आवंटन किया गया, मिलर द्वारा धान की हेराफेरी करने के कारण ₹ 2.99 करोड़ की हानि हुई।

राज्य सरकार के दिशानिर्देशों के अनुसार, धान की कस्टम मिलिंग के लिए जिला खाद्य नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले नियंत्रक (जि.खा.आ. नियंत्रक) राइस मिलरों को पंजीकरण प्रमाण-पत्र जारी करने के लिए अधिकृत थे। जिसके लिए मिलर की वित्तीय और तकनीकी क्षमता का आकलन, आयकर रिटर्न, कनेक्टेड विद्युत भार, मिल की प्रति घंटे की मिलिंग क्षमता, स्वामित्व या पट्टे के संबंध में दस्तावेज आदि के आधार किया जाता था। पंजीकरण प्रमाण-पत्र तीन साल के लिए जारी किया जाता है, लेकिन धान के आवंटन से पहले जिला मिलिंग समिति द्वारा हर साल इसकी समीक्षा की जानी अपेक्षित है। प्रतिभूति के रूप में पहले टन की क्षमता के लिए ₹ 10 लाख और प्रत्येक अतिरिक्त एक टन के लिए ₹ पाँच लाख की सावधि डिपॉजिट मिलर से प्राप्त की जानी थी। प्रत्येक टन मिलिंग क्षमता के लिए ₹ 50 लाख की अतिरिक्त गारंटी, जि.खा.आ. नियंत्रक के पक्ष में हस्ताक्षरित एम.आई.सी.आर. चैक के रूप में मिलर से प्राप्त की जानी थी। इसके अतिरिक्त, पट्टे पर मिलों को कस्टम मिलिंग के लिए अधिकतम 4,000 मीट्रिक टन धान आवंटित किया जा सकता था।

जि.खा.आ. नियंत्रक, कुरुक्षेत्र के अभिलेखों की जांच (जुलाई 2018 और अगस्त 2019) के दौरान पाया गया कि खरीफ विपणन सीजन 2016-17 के लिए जि.खा.आ. नियंत्रक, कुरुक्षेत्र ने एक पार्टनरशिप फर्म, मैसर्स वीर एग्रो फूड्स⁵ को एक राइस मिल के मालिक के रूप में धान की कस्टम मिलिंग के लिए पंजीकरण प्रमाण-पत्र जारी किया, जबकि वास्तव में फर्म ने एक राइस मिल⁶ पट्टे पर लिया था। खरीफ विपणन सीजन 2017-18 के लिए साझेदारी फर्म की संरचना और पता बदल⁷ गया क्योंकि फर्म ने अलग राइस मिल को पट्टे पर लिया था। वित्तीय और तकनीकी क्षमता का आकलन करने के बाद फर्म को नए मिलर के रूप में पंजीकृत करने के बजाय, जि.खा.आ. नियंत्रक, कुरुक्षेत्र ने फर्म को पूर्ववर्ती पंजीकृत नंबर के आधार पर पंजीकृत मिलर के रूप में शामिल कर लिया। मिलर ने गारंटी के रूप में चार हस्ताक्षरित चैक ₹ 50 लाख प्रत्येक और प्रतिभूति के रूप में ₹ 25 लाख⁸ की अपेक्षित सावधि डिपॉजिट के विरुद्ध ₹ 10 लाख की सावधि डिपॉजिट दिए। फर्म ने खरीफ विपणन सीजन 2017-18 हेतु नई फर्म को पंजीकृत करने के लिए कोई आवेदन प्रस्तुत नहीं किया था।

⁵ दो साझेदार अर्थात् श्री अनिल जांगड़ा और श्री माणिक गोयल।

⁶ मैसर्स गर्ग राइस और जनरल मिल्स, झांसा रोड, कुरुक्षेत्र।

⁷ श्री अनिल जांगड़ा और सुश्री प्रिया अहलावत की साझेदार वाली मैसर्स एम. बी. मॉडर्न राइस मिल, सालारपुर रोड, कुरुक्षेत्र।

⁸ नमी वाले धान के एक टन के लिए ₹ 10 लाख और एक टन की प्रत्येक अनुवर्ती क्षमता के लिए ₹ पांच लाख अर्थात् ₹ 10 लाख + ₹ 5 लाख * 3 = ₹ 25 लाख।

विभाग ने स्वयं मिलर को 4,000 मीट्रिक टन धान की अधिकतम सीमा के विरुद्ध 10,483.80 मीट्रिक टन धान जारी कर दिया। मिलर को मार्च 2018 के अंत तक 7,024.15 मीट्रिक टन⁹ कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति करनी थी। जि.खा.आ. नियंत्रक, कुरुक्षेत्र ने जून 2018 में मिल का भौतिक सत्यापन किया और 1,138.10 मीट्रिक टन कस्टम मिल्ड राइस की कमी पाई। हालांकि, अगस्त 2018 तक, फर्म ने 6,171.42 मीट्रिक टन कस्टम मिल्ड राइस दिया और ₹ 3.09 करोड़ की लागत का शेष 852.73 मीट्रिक टन¹⁰ कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति नहीं की। ₹ 10 लाख की सावधि डिपॉजिट को भुनाने के बाद विभाग को ₹ 2.99 करोड़ की हानि हुई। अपर्याप्त राशि होने के कारण बैंक द्वारा ₹ दो करोड़ के चार चैकों को नहीं भुनाया जा सका।

जिला खाद्य नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले नियंत्रक ने फर्म के साझेदारों के विरुद्ध 06 सितंबर 2018 को प्रथम सूचना रिपोर्ट दर्ज करवाई। लेकिन एक अपंजीकृत मिलर को धान के आवंटन की सुविधा प्रदान करने वाले दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध कोई अनुशासनात्मक कार्रवाई शुरू नहीं की गई।

महानिदेशक, खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले, हरियाणा ने स्वीकार किया (नवंबर 2019) कि 4,000 मीट्रिक टन की नियत सीमा के विरुद्ध मिलर को 10,484 मीट्रिक टन धान आवंटित किया गया था। यह भी सूचित किया कि चैक बाउंस का एक मामला जिला न्यायालय, कुरुक्षेत्र में लंबित था। इसके अतिरिक्त, दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई करने के लिए विभागीय आदेश जारी किए गए थे। उत्तर उचित नहीं है क्योंकि पंजीकृत मिलरों की सूची में अपंजीकृत मिलरों की प्रविष्टि की जांच करने, मिल की वास्तविक मिलिंग क्षमता को सत्यापित करने, मिल के स्वामित्व/पट्टे की स्थिति को सत्यापित करने और प्रत्येक मिलर को धान जारी करने की प्रक्रिया में नियंत्रण के लिए अंतर्निहित तंत्र की कमी थी। इसके अतिरिक्त, दोषी अधिकारियों/कर्मचारियों के विरुद्ध अंतिम कार्रवाई अभी भी (अगस्त 2020) प्रतीक्षित थी। इस प्रकार, अपंजीकृत मिलर को नियत सीमा से अधिक धान के आवंटन के परिणामस्वरूप ₹ 2.99 करोड़ की हानि हुई।

यह मामला फरवरी 2020 में राज्य सरकार के पास भेजा गया था और बाद में मई 2020 में अनुस्मारक जारी किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार धान के आवंटन से पहले मिलरों की भौतिक और वित्तीय क्षमता को सत्यापित करने के लिए उचित तंत्र विकसित करने पर विचार करे। अपंजीकृत मिलर को अधिक धान आवंटित करने और सरकारी खजाने को ₹ 2.99 करोड़ की हानि पहुंचाने के लिए उत्तरदायित्व नियत करना चाहिए।

⁹ 10,483.80 मीट्रिक टन धान का 67 प्रतिशत।

¹⁰ डिलीवर किया जाने वाला कस्टम मिल्ड राइस: 7,024.15 मीट्रिक टन - वास्तव में डिलीवर किया गया कस्टम मिल्ड राइस: 6,171.42 मीट्रिक टन = डिलीवर किए बिना रहा कस्टम मिल्ड राइस: 852.73 मीट्रिक टन।

3.6 धान की शुष्कता प्रभार की मांग करने में देरी के कारण ब्याज का अतिरिक्त भार

पांच जिला खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले नियंत्रकों ने कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति के समय नियमित बिलों में भारतीय खाद्य निगम से ₹ 101.59 करोड़ के धान के शुष्कता प्रभार का दावा नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप शुष्कता प्रभारों की प्राप्ति में 22 से 1,577 दिनों के मध्य देरी हुई जिसके कारण ₹ 13.45 करोड़ की ब्याज राशि का अतिरिक्त भार पड़ा।

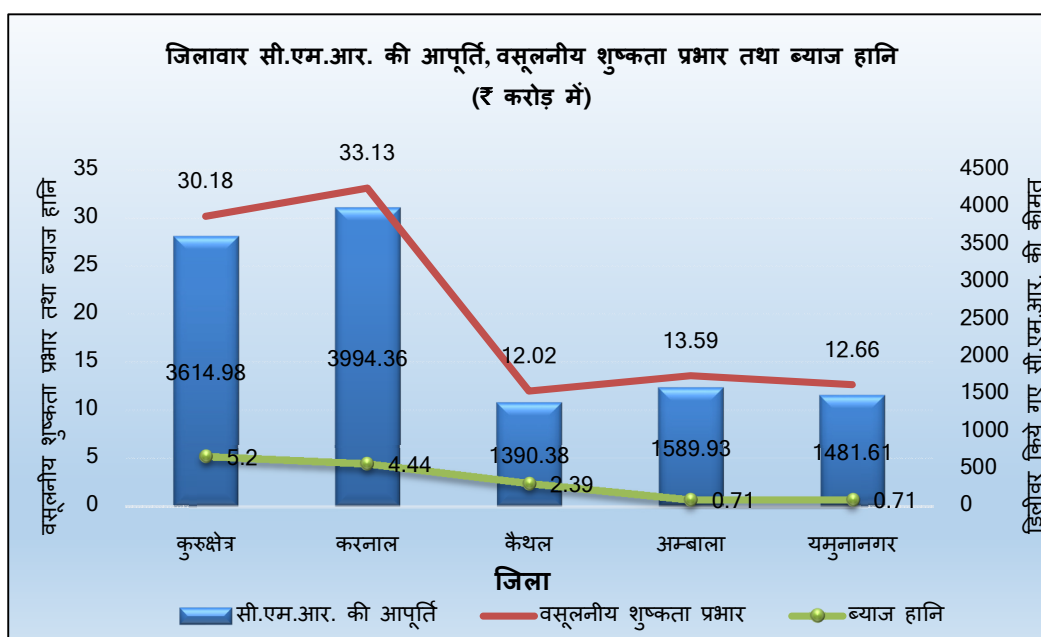
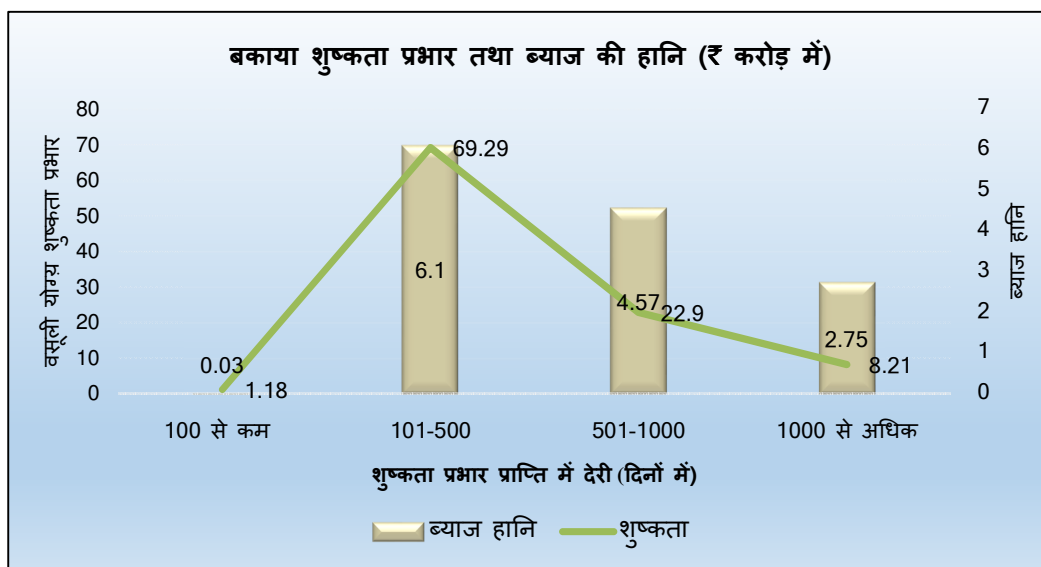
भारतीय खाद्य निगम की ओर से केंद्रीय पूल के लिए खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग, हरियाणा द्वारा धान की खरीद की जाती है और भारतीय खाद्य निगम को कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति की जाती है। कस्टम मिल्ड राइस की दरें भारत सरकार के खाद्य एवं सार्वजनिक वितरण विभाग द्वारा निर्धारित की जाती हैं जिसमें प्रत्येक खरीफ विपणन सीजन के लिए किसानों को देय धान का न्यूनतम समर्थन मूल्य, वैधानिक प्रभार, दो माह के लिए ब्याज प्रभार, मिलिंग प्रभार, न्यूनतम समर्थन मूल्य के एक प्रतिशत की दर से शुष्कता प्रभार और अन्य आकस्मिक प्रभार शामिल होते हैं।

विभाग भारतीय स्टेट बैंक से कैश क्रेडिट लिमिट प्राप्त करके धान की खरीद करता है। जिला खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले नियंत्रक (जि.खा.आ. नियंत्रक) कस्टम मिल्ड राइस के वितरण के समय भारत सरकार द्वारा निर्धारित दरों के अनुसार भारतीय खाद्य निगम के पास बिल जमा करते हैं और आम तौर पर एक सप्ताह के भीतर भारतीय खाद्य निगम से भुगतान प्राप्त हो जाता है। भारतीय खाद्य निगम, कस्टम मिल्ड राइस के वितरण हेतु दो माह की सीमित अवधि के लिए ब्याज का भुगतान करता है और किसी प्रकार के पूरक बिल पर ब्याज नहीं मिलता। कैश क्रेडिट लिमिट की राशि पर ब्याज के भार को कम करने के लिए राज्य सरकार द्वारा निर्धारित समय-सीमा के भीतर कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति करने पर जोर दिया जाता है।

पांच जि.खा.आ. नियंत्रकों¹¹ की लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि खरीफ विपणन सीजन 2014-15 से 2017-18 के लिए अक्टूबर 2014 और अक्टूबर 2018 के मध्य ₹ 12,081 करोड़ की लागत के 45.83 लाख मीट्रिक टन कस्टम मिल्ड राइस की भारतीय खाद्य निगम को आपूर्ति की गई थी। इस मात्रा के विरुद्ध, भारतीय खाद्य निगम से ₹ 101.59 करोड़ शुष्कता प्रभार के रूप में वसूलनीय थे। यह पाया गया कि जि.खा.आ. नियंत्रकों ने कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति के समय शुष्कता प्रभार का दावा नहीं किया, इसके बजाय पूरक बिलों के माध्यम से जुलाई 2015 से मार्च 2019 के मध्य दावा किया गया जिसके परिणामस्वरूप शुष्कता प्रभारों की वसूली में देरी हुई/प्राप्ति नहीं हुई। लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारतीय खाद्य निगम से शुष्कता प्रभारों की प्राप्ति में 22 से 1,577 दिनों के मध्य की देरी थी। इस प्रकार, 31 मार्च 2019 को ₹ 101.59 करोड़ के कुल शुष्कता प्रभारों के विरुद्ध, ₹ 93.58 करोड़ प्राप्त हुए थे और ₹ 8.01 करोड़ की प्राप्ति वांछित थी।

¹¹ (i) अंबाला, (ii) कैथल, (iii) करनाल, (iv) कुरुक्षेत्र और (v) यमुनानगर।

शुष्कता प्रभारों की देरी से प्राप्त के कारण, कैश क्रेडिट खाते से यह राशि लम्बी अवधि तक प्रयोग में रही, जिसके परिणामस्वरूप राज्य के खजाने पर ₹ 13.45 करोड़ ब्याज का अतिरिक्त भार पड़ा। चूंकि भारतीय खाद्य निगम पूरक बिलों पर ब्याज नहीं देता है, इसलिए राज्य के लिए दावे में देरी करना वित्तीय नासमझी था। भारतीय खाद्य निगम से शुष्कता प्रभार प्राप्त करने में देरी के कारण राज्य के खजाने पर ब्याज के अतिरिक्त भार का आयु-वार और जिला-वार विश्लेषण नीचे दिए गए चार्टों में प्रस्तुत किया गया है।



जैसा कि उपर्युक्त से स्पष्ट है कि नमूना-जांच किए गए पांच जिलों में से तीन जिलों अर्थात् कुरुक्षेत्र (₹ 5.20 करोड़), करनाल (₹ 4.44 करोड़) और कैथल (₹ 2.39 करोड़) में ब्याज की हानि अत्यधिक थी।

लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के उत्तर में निदेशक, खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले विभाग ने बताया (अगस्त 2018) कि भविष्य में भारतीय खाद्य निगम से समय पर शुष्कता

प्रभारों का दावा करने के लिए निर्देश जारी किए गए थे। उत्तर अपूर्ण था क्योंकि भारतीय खाद्य निगम को कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति करते समय शुष्कता प्रभारों का दावा न करने के कारणों के बारे में नहीं बताया गया था। इस तथ्य के बावजूद कि भारतीय खाद्य निगम पूरक बिलों पर ब्याज नहीं देता है, शुष्कता प्रभारों का दावा पूरक बिलों के माध्यम से किया गया था जिसके परिणामस्वरूप प्राप्ति में 1,577 दिनों तक की देरी हुई। इसके अतिरिक्त, विभागीय निर्देशों का परिणाम प्रतीक्षित था (अप्रैल 2019)।

इस प्रकार, कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति के समय नियमित बिलों में ₹ 101.59 करोड़ के धान के शुष्कता प्रभारों का दावा न करने और बाद में पूरक बिलों के माध्यम दावा करने के कारण शुष्कता प्रभार 1,577 दिनों तक के विलंब से प्राप्त हुए जिसके परिणामस्वरूप कैश क्रेडिट खाते पर ब्याज के रूप में ₹ 13.45 करोड़ (31 मार्च 2019 तक) का अतिरिक्त भार पड़ा।

यह मामला अपर मुख्य सचिव, खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले, हरियाणा के पास मई 2019 में भेजा गया था और बाद में मई 2019 और मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार कस्टम मिल्ड राइस की आपूर्ति के समय नियमित बिलों में भारतीय खाद्य निगम से शुष्कता प्रभारों का दावा न करने के लिए जिला खाद्य, नागरिक आपूर्ति और उपभोक्ता मामले नियंत्रकों का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए। ब्याज के अतिरिक्त भार से बचने के लिए भविष्य में अनुपालन हेतु निर्देश भी जारी किए जाने चाहिए।

वन विभाग

3.7 अरावली और शिवालिक पहाड़ी क्षेत्रों में गैर-वन प्रयोजनों के लिए वन भूमि का उपयोग

वन विभाग की नियंत्रण में कमियों के कारण छः स्थलों पर वन भूमि पर अतिक्रमण का मामला लेखापरीक्षा के ध्यान में आया। प्रतिपूरक वनीकरण के लिए तीन स्थलों पर 170.74 एकड़ भूमि पर कब्जा नहीं लिया गया था। 122.18 हेक्टेयर भूमि की उपलब्धता के विरुद्ध केवल 39.07 हेक्टेयर भूमि पर ही प्रतिपूरक वनीकरण किया गया था। विभाग की अपर्याप्त निगरानी एवं नियंत्रण के कारण वन क्षेत्रों में अवैध खनन हुआ। वन नियमों के दोषियों के विरुद्ध कार्रवाई करने में देरी के परिणामस्वरूप ₹ 2.74 करोड़ की हानि हुई। इसके अतिरिक्त, सुरक्षा चौकीदारों के वेतन पर ₹ 2.90 करोड़ का व्यय पारदर्शी ढंग से नहीं किया गया था।

3.7.1 प्रस्तावना

हरियाणा मुख्य रूप से एक कृषि प्रधान राज्य है जिसकी लगभग 80 प्रतिशत भूमि खेती के अधीन है। राज्य के कुल 44,212 वर्ग किलोमीटर भौगोलिक क्षेत्र में से अधिसूचित वनों के अंतर्गत केवल 3.9 प्रतिशत क्षेत्र है। राज्य में वानिकी गतिविधियाँ उत्तर में शिवालिक पहाड़ियों,

दक्षिण में अरावली पहाड़ियों, पश्चिम में रेत के टीलों और राज्य के मध्य भाग में बंजर भूमि, लवणीय-क्षारीय भूमियों और जलविहीन स्थलों पर फैली हुई हैं।

हरियाणा के सात जिले¹² अरावली पर्वतमाला के अंतर्गत आते हैं। मानव और मवेशियों की बढ़ती आबादी, प्राकृतिक संसाधनों का अनुचित उपयोग, अवैज्ञानिक खनन, अनियंत्रित चराई और पेड़ों की कटाई आदि के कारण अरावली क्षेत्र में पारिस्थितिक क्षरण चिंताजनक स्थिति में है। गुरुग्राम/फरीदाबाद सहित राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र में उद्योगों, आवासों आदि के संबंध में तेजी से वृद्धि हुई है जो सीमित प्राकृतिक संसाधनों पर अत्यधिक दबाव का कारण बना है। इसके परिणामस्वरूप, राज्य के अन्य हिस्सों की तुलना में अरावली क्षेत्र पारिस्थितिकी, आर्थिक और सामाजिक रूप से पिछड़ा हुआ है।

हरियाणा में शिवालिक क्षेत्र अंबाला, पंचकुला और यमुनानगर जिलों में 3,514 वर्ग किलोमीटर में फैला हुआ है। आधी सदी से भी कम समय में, मानव और पशुधन की बढ़ती आबादी ने शिवालिक के प्राकृतिक संसाधनों पर बहुत दबाव डाला है, जिससे इसकी वनस्पतियों और जीवों के अस्तित्व को खतरा है।

वनों की सुरक्षा और गैर-वन उद्देश्यों के लिए वन भूमि का उपयोग को वन (संरक्षण) अधिनियम 1980, पर्यावरण संरक्षण अधिनियम 1986, पंजाब भूमि संरक्षण अधिनियम 1900 और इनके अंतर्गत बनाए गए नियमों द्वारा संचालित किया जाता है।

वनों की सुरक्षा के लिए रेंज वन अधिकारी और वनकर्म उत्तरदायी थे। वन संरक्षक और मंडलीय वन अधिकारियों द्वारा हर माह निरीक्षण के लिए बार-बार दौरें करना और प्रत्येक माह के अंत में दौरा किए गए वन की सुरक्षा की स्थिति, वन भूमि के अतिक्रमण आदि को दर्शाते हुए निरीक्षण नोट लिखना अपेक्षित था। वनों की सुरक्षा के लिए विभाग के कामकाज की निगरानी का दायित्व मुख्य वन संरक्षक और अन्य उच्च प्राधिकारियों का था।

अवैध खनन और अतिक्रमण से इन पहाड़ी क्षेत्रों के अंतर्गत वन क्षेत्र की सुरक्षा में वन विभाग की प्रभावशीलता का आकलन करने के लिए जुलाई 2018 से अप्रैल 2019 के दौरान प्रधान मुख्य वन संरक्षक के कार्यालय तथा अरावली और शिवालिक क्षेत्रों में स्थित दस मंडलीय कार्यालयों में से आठ¹³ के 2015-19 की अवधि के अभिलेखों की नमूना-जांच की गई थी।

3.7.2 वन भूमि का अतिक्रमण¹⁴

अपर मुख्य सचिव, हरियाणा सरकार, वन विभाग ने भौगोलिक सूचना प्रणाली का उपयोग करके खाली और अतिक्रमित क्षेत्रों की पहचान करने के आदेश दिये थे (अक्टूबर 2016)। इसके

¹² (i) गुरुग्राम, (ii) मेवात, (iii) फरीदाबाद, (iv) पलवल, (v) महेंद्रगढ़, (vi) रेवाड़ी और (vii) भिवानी।

¹³ (i) मंडल वन अधिकारी (प्रादेशिक), नूह, (ii) मंडल वन अधिकारी, यमुनानगर, (iii) मंडल वन अधिकारी, गुरुग्राम, (iv) मंडल वन अधिकारी, महेंद्रगढ़, (v) मंडल वन अधिकारी, अंबाला, (vi) मंडल वन अधिकारी, रेवाड़ी, (vii) मंडल वन अधिकारी, पिंजौर और (viii) मंडल वन अधिकारी, फरीदाबाद।

¹⁴ गैर-वन उद्देश्यों के लिए वन भूमि के किसी भी अनधिकृत उपयोग/दखल को वन भूमि पर अतिक्रमण कहा जाता है।

अनुपालन में, भौगोलिक सूचना प्रणाली कक्ष ने पहचान की (फरवरी 2017) कि नमूना-जांच किए गए सात मंडलों (पिंजौर को छोड़कर) में अतिक्रमण के अंतर्गत कुल 454.88 एकड़ भूमि थी। प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने संबंधित मंडल वन अधिकारियों (टी) को उक्त अतिक्रमित क्षेत्रों का क्षेत्र सत्यापन करने का आदेश दिये (मार्च 2017)। वन भूमि के अतिक्रमण और इसको बेदखल करवाने की स्थिति के बारे में एक रिपोर्ट सितंबर 2018 में सरकार को भेजी गई थी। इस डाटा की जांच से पता चला कि मंडलीय अभिलेखों (185.528 हेक्टेयर) और भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण (1125.01 हेक्टेयर) के अनुसार वन भूमि पर अतिक्रमण के आंकड़ों में बहुत अधिक अंतर था। 1,125.01 हेक्टेयर क्षेत्र के अतिक्रमण के विरुद्ध केवल 25.28 हेक्टेयर क्षेत्र को अतिक्रमण से मुक्त करवाया गया था। भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण, मंडलीय अभिलेखों के अनुसार अतिक्रमण के अंतर्गत क्षेत्र और अतिक्रमण से मुक्त क्षेत्र का मंडल-वार विवरण **परिशिष्ट 3.2** में दिया गया है।

इस प्रकार, मंडलीय अधिकारी वास्तविक वन भूमि के अतिक्रमण से अनभिज्ञ थे, जो वन विभाग द्वारा वन भूमि की उचित रक्षा/रखरखाव की कमी को स्पष्ट रूप से प्रकट करता है।

यद्यपि भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण के आंकड़ों के संदर्भ में अतिक्रमण का क्षेत्र सत्यापन मंडलों द्वारा किया गया बताया गया था, लेकिन फील्ड सत्यापन किए जाने के समर्थन में मंडलों के पास कोई दस्तावेजी साक्ष्य उपलब्ध नहीं थे। चूंकि भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण और मंडलीय अभिलेखों के अनुसार, अतिक्रमित क्षेत्र में 939.482 हेक्टेयर का बहुत अधिक अंतर था, वास्तविक अतिक्रमण¹⁵ को सत्यापित करने के लिए लेखापरीक्षा में पांच जिलों में पांच स्थलों¹⁶ का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया था (नवंबर 2018 से अप्रैल 2019)।

वन (संरक्षण) नियम के अध्याय 5 और दिशानिर्देश (2003) में यह मनन किया गया है कि जब भी वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के प्रावधानों के तहत वन भूमि के डायवर्सन/डी-रिजर्वेशन के लिए मंजूरी दी जाती है, तो मंत्रालय द्वारा कुछ शर्तें लगाई जाती हैं ताकि वन भूमि कम से कम प्रभावित हो। इन शर्तों में से किसी के भी उल्लंघन पर गैर-वानिकी उपयोग की मंजूरी रद्द की जाएगी तथा लीज समझौते को रद्द कर दिया जाएगा और वन भूमि को वन के रूप में प्रबंधन के लिए वन विभाग को बहाल कर दिया जाएगा। अधिनियम की धारा 3बी में यह प्रावधान है कि किसी भी अपराध में सरकारी विभाग, विभागाध्यक्ष या प्राधिकारी एवं प्रत्येक व्यक्ति जो अपराध घटित होने के समय, विभाग के कामकाज के लिए सीधे तौर पर अधिकृत हो अथवा उच्च अधिकारी द्वारा प्राधिकृत किया गया हो तो वह व्यक्ति तथा प्राधिकृत करने वाला अधिकारी उस अपराध के लिए दोषी माने जायेंगे और उनके विरुद्ध प्रावधानों के अनुसार दंडित करने की कार्रवाई की जाएगी।

¹⁵ भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण के अनुसार अतिक्रमित क्षेत्र के रूप में दिखाया गया था, लेकिन मंडलीय अभिलेखों में अतिक्रमण के रूप में दर्ज नहीं किया गया था।

¹⁶ (i) नूह में झिर गांव के पास, (ii) अंबाला में राव-माजरा गांव, (iii) महेन्द्रगढ़ में मुकुंदपुरा गाँव, (iv) रेवाड़ी में बावल और (v) पंचकुला के बीड़ घग्गर में राधा स्वामी सत्संग (ब्यास)।

लेखापरीक्षा के दौरान वन भूमि के अतिक्रमण और नियमों और विनियमों के उल्लंघन के जो मामले लेखापरीक्षा के ध्यान में आये उनकी चर्चा नीचे की गई है:

(i) इंडस्ट्रियल इस्टेट, बावल (रेवाड़ी), मस्टिल नं. 26, ग्राम सुथनी में खसरा/किल्ला नं. 2 और किल्ला नं.1 के हिस्से में वन भूमि अतिक्रमण के अधीन थी और इस भूमि पर बड़ी-बड़ी फ़ैक्टरियां बनी हुई थीं। लेखापरीक्षा में पाया गया (अप्रैल 2019) कि कुंडली-मानेसर-पलवल एक्सप्रेस-वे के लिए ली गई वन भूमि के बदले में क्षेत्र में वन विकसित करने के लिए हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं मूलभूत संरचना विकास निगम द्वारा उपर्युक्त क्षेत्र को वन विभाग को हस्तांतरित कर दिया गया था (2009)। वन विभाग को भूमि के हस्तांतरण के समय भूमि पर कोई अतिक्रमण नहीं था। इस प्रकार, वन विभाग वन क्षेत्र को अतिक्रमण (फ़ैक्टरियों के निर्माण) से बचाने में विफल रहा।



(ii) हमीदपुर बीट के गाँव राव-माजरा (अम्बाला जिले का नारायणगढ़ ब्लॉक) की 2.42 एकड़¹⁷ भूमि, जिसे संरक्षित वन के रूप में दर्ज किया गया था, किसानों द्वारा कृषि कार्यों के लिए उपयोग की जा रही थी। यह वन भूमि का अतिक्रमण माना जाएगा।



¹⁷ मुरब्बा नंबर/किल्ला नंबर 30//7, 8, 9, 33//11, 23//1, 2 (नारायणगढ़ रेंज)।

(iii) नारनौल रेंज (महेन्द्रगढ़) में मुकुंदपुरा गाँव और उससे सटी ढाणियों (चिराग और धुन) में छः¹⁸ स्थानों पर पक्के ढांचे बनाए गए थे। राजस्व अभिलेखों के अनुसार, ये स्थल आरक्षित वन का हिस्सा थे और इस प्रकार, वन भूमि का अतिक्रमण माना जाएगा।



(iv) पर्यावरण (संरक्षण) नियम 1986 के नियम 5 के साथ पठित पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 की उपधारा (1) और धारा 3 (2) (v) द्वारा प्रदत्त शक्तियों के उपयोग में, पर्यावरण और वन मंत्रालय, भारत सरकार ने अरावली रेंज के निर्दिष्ट क्षेत्रों में आवास इकाइयों, फार्म हाउसों, शेडों, सामुदायिक केंद्रों आदि के किसी भी क्लस्टर के निर्माण को, जो पर्यावरण की हानि का कारण बन रहे थे, प्रतिबंधित कर दिया था (मई 1992)। यह देखा गया कि झिर गाँव (नूंह) (अरावली रेंज का एक निर्दिष्ट क्षेत्र) में, वन भूमि पर निवासियों द्वारा पक्के ढांचों का निर्माण किया गया था तथा वे पिछले सात-आठ वर्षों से अवैध रूप से रह रहे थे, जो इंगित करता है कि विभाग को वन भूमि पर अतिक्रमण की जानकारी नहीं थी तथा अवैध गतिविधियों से वन क्षेत्र की रक्षा नहीं की गई थी।



(v) राधा स्वामी सत्संग (ब्यास) ने बीड़ घग्गर में सत्संग केंद्र की स्थापना के लिए 100 एकड़ (40.34 हेक्टेयर) संरक्षित वन भूमि को बदलने के लिए वन विभाग से अनुरोध किया (अप्रैल 1992)। जनवरी 1998 में सत्संग केंद्र की स्थापना के लिए भूमि के बदलाव की अनुमति इस शर्त के अधीन थी कि वन भूमि की कानूनी स्थिति अपरिवर्तित रहेगी और वन भूमि का

¹⁸ निर्देशांक (i) 27°59'5.45"N एवं 76°4'31.81"E, (ii) 27°59'19.69"N एवं 76°4'44.80"E, (iii) 27°59'58.62"N एवं 76°4'22.44"E, (iv) 27°57'29.89"N एवं 76°4'7.99"E, (v) 28°0'3.80"N एवं 76°4'23.28"E; और (vi) 28°0'0.88"N एवं 76°4'21.55"E के बीच।

उपयोग केवल वृक्षारोपण के लिए किया जाएगा और क्षेत्र में कोई निर्माण कार्य नहीं किया जाएगा।

35 एकड़ भूमि पर अतिक्रमण के कारण, वन विभाग और राधा स्वामी सत्संग (ब्यास) ने नवंबर 2009 में 65 एकड़ भूमि हेतु 28 साल के लिए एक पट्टा करार किया। इसके बाद, अप्रैल 2011 तक जमीन को अतिक्रमण से मुक्त कराने के बाद 19.50 एकड़ (कुल 84.50 एकड़) अतिरिक्त भूमि पर कब्जा भी दे दिया गया।

राधा स्वामी सत्संग सोसाइटी द्वारा पट्टा करार के निबंधनों एवं शर्तों के उल्लंघन में उक्त वन भूमि पर निर्माण गतिविधियों को अंजाम दिया गया था। वन (संरक्षण) नियमों और दिशानिर्देशों के अनुसार, पट्टे को समाप्त किया जाना था व मंजूरी को रद्द किया जाना था तथा भूमि का कब्जा वन विभाग द्वारा लिया जाना था। गूगल इमेजरी के अनुसार (निर्देशांक 30°43'57.23"एन और 76°53'48.26"ई के मध्य थे), भवनों का निर्माण जनवरी 2006 और अप्रैल 2009 के मध्य किया गया था।



इस प्रकार, विभाग वन क्षेत्र को गैर-वन गतिविधियों से बचाने में विफल रहा।

(vi) गुरुग्राम जिले के भोंडसी गांव में पुलिस प्रशिक्षण और अनुसंधान केंद्र स्थापित करने के लिए राज्य सरकार द्वारा 497.325 एकड़ भूमि का अधिग्रहण किया गया था (2004)। इसमें से 395.956 एकड़ भूमि पंजाब भूमि संरक्षण अधिनियम, 1900 की धारा 4 और 5 के अंतर्गत आती थी। वन विभाग के अधिकारियों ने साइट का दौरा किया (मार्च 2008) और पंजाब भूमि संरक्षण अधिनियम के प्रावधानों के उल्लंघन में उक्त भूमि पर निर्माण गतिविधियों के बारे में पुलिस विभाग को सूचित किया। पंजाब भूमि संरक्षण अधिनियम के उल्लंघन के लिए संबंधित अधिकारियों द्वारा कोई क्षति रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी।

इसके अतिरिक्त, शुरुआत में अक्टूबर 2009 में, प्रस्ताव 24.28 हेक्टेयर (60 एकड़) वन भूमि के परिवर्तन के लिए था और इसके बदले में सिंचाई विभाग की 59.1 एकड़ भूमि इन्द्री (करनाल) में वन विभाग को हस्तांतरित की गई थी (दिसंबर 2011)। वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अंतर्गत पर्यावरण और वन मंत्रालय के राज्य सलाहकार समूह की बैठक में इस मामले पर फिर से चर्चा की गई थी (दिसंबर 2012), जिसमें यह निर्णय लिया गया था कि पर्यावरण मंजूरी प्राप्त करने की आवश्यकता का पता लगाने के लिए उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा आयाम, कुल निर्मित क्षेत्र आदि सहित सभी भवनों, संरचनाओं और अन्य सुविधाओं को दर्शाते हुए एक

संशोधित ले-आउट प्लान प्रस्तुत किया जाएगा। इस बीच, पर्यावरण और वन मंत्रालय द्वारा वन भूमि के बदलाव के प्रस्ताव ऑनलाइन भेजने बारे नए दिशानिर्देश जारी किए गए थे (जुलाई 2014)। इसके बाद, दिसंबर 2015 में वन अधिकारियों द्वारा क्षेत्र का दौरा किया गया था और यह देखा गया था कि उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा गैर-वन उद्देश्य के लिए उपयोग किया जा रहा वास्तविक क्षेत्र 300 एकड़ से अधिक था। आगे यह सुझाव दिया गया था कि वास्तविक क्षेत्र के अनुसार एक नया प्रस्ताव उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा भेजा जाना चाहिए। 160.97 हेक्टेयर वन भूमि के बदलाव का प्रस्ताव भारत सरकार को भेजा गया था (अगस्त 2017) और वनीकरण के लिए कुल मुआवजे की गणना ₹ 26.42 करोड़ की गई थी। हालाँकि, अभी तक मामले को अंतिम रूप नहीं दिया गया था (अगस्त 2019)। इस प्रकार, वन विभाग के उदासीन दृष्टिकोण के कारण, वन भूमि का उपयोग अवैध निर्माण गतिविधियों के लिए किया जा रहा था अर्थात् 15 वर्ष से अधिक समय तक मुआवजे के भुगतान के बिना प्रशिक्षण केंद्र के लिए भवनों का निर्माण हुआ तथा वानिकी के लिए बराबर गैर-वन भूमि के हस्तांतरण नहीं हुआ।

इस प्रकार, विभागीय प्राधिकारियों द्वारा अनुचित निगरानी के कारण, वन भूमि का लगातार अतिक्रमण हो रहा था। लेखापरीक्षा में पाया कि वन क्षेत्र को किसी भी अनधिकृत गतिविधि से बचाने के लिए हरियाणा वन नियमावली की अपेक्षानुसार उचित निरीक्षण नहीं किया गया था क्योंकि निरीक्षण में अधिकारियों द्वारा किए गए निरीक्षण के समर्थन में ऐसा कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था जिससे यह सत्यापित किया जा सके कि वन विभाग के कर्मचारियों द्वारा निरीक्षण किया गया था। इसके अतिरिक्त, वनों की सुरक्षा की जांच के लिए उत्तरदायी रेंज वन अधिकारियों और वनकर्मियों ने भी वनों को अतिक्रमण से बचाने के लिए अपने कर्तव्यों का पालन समुचित ढंग से नहीं किया।

लेखापरीक्षा ने आगे अवलोकित किया कि विभागीय अधिकारियों के विरुद्ध मुकदमा चलाने के लिए वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 में प्रावधानों के बावजूद जंगलों को अतिक्रमण से बचाने में उनकी विफलता के लिए अधिकारियों के विरुद्ध कोई कार्रवाई शुरू नहीं की गई थी।

3.7.3 गैर-वन भूमि पर कब्जा न मिलने और वृक्षारोपण में देरी के कारण वन क्षेत्र बढ़ाने में विफलता

हरियाणा वन नीति-2006 के अनुच्छेद 4.5.1 में यह प्रावधान है कि वन भूमि को केवल विभिन्न परियोजनाओं और कार्यक्रमों के लिए उपयोग किए जाने के लिए आसानी से उपलब्ध स्रोत के रूप में नहीं अपितु एक राष्ट्रीय संपत्ति के रूप में माना जाना चाहिए, जिसे पूरे समुदाय को निरंतर लाभ प्रदान करने के लिए उचित रूप से सुरक्षित रखा जाना अपेक्षित है। आगे, वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अंतर्गत जारी दिशानिर्देशों के अनुच्छेद 3.4(i) में बताया गया है कि प्रतिपूरक वनीकरण के लिए पहचान की गई समतुल्य गैर-वन भूमि को वन विभाग को हस्तांतरित किया जाना चाहिए और परियोजना के प्रारंभ होने से पहले यह हस्तांतरण हो जाना चाहिए। अभिलेखों की जांच से पता चला कि विभाग ने गैर-वन उद्देश्यों के लिए वन भूमि को बदल दिया, लेकिन इसके बदले में गैर-वन भूमि पर कब्जा पाने में विफल रहा जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

(i) हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण¹⁹ ने समय-समय पर विकास कार्यों के लिए 12.79 हेक्टेयर (31.59 एकड़) वन भूमि का उपयोग किया। इसके एवज में, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण ने गुड़गांव जलापूर्ति चैनल के साथ 31.38 एकड़ भूमि वन विभाग को हस्तांतरित करने के लिए सहमति व्यक्त की (मई 1997), लेकिन बाद में अक्टूबर 1998 में, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण ने 24.24 एकड़ भूमि वन विभाग को राज्य के विभिन्न स्थानों पर हस्तांतरित करने पर सहमति व्यक्त की। स्थानों के परिवर्तन और 31.38 एकड़ से कम करके 24.24 एकड़ क्षेत्र हस्तांतरित करने के विषय में कोई कारण अभिलेख में नहीं थे। भूमि (24.24 एकड़) जून 2006 और अक्टूबर 2010 के मध्य वन विभाग के पक्ष में इंतकाल दर्ज किया गया था, लेकिन अतिक्रमण के कारण उस पर कब्जा नहीं किया जा सका। चूंकि वन विभाग को गैर-वन भूमि का हस्तांतरण परियोजनाओं के शुरू होने से पहले लिया जाना था, कब्जे के बिना हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण को वन भूमि बदलने की अनुमति देना उचित नहीं था। इसके परिणामस्वरूप वन क्षेत्र में कमी आई।

(ii) भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने एन.एच.-8 के चौड़ीकरण के लिए 10.86 हेक्टेयर वन भूमि के बदलाव के लिए वन विभाग को आवेदन किया (अगस्त 2010)। भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने बदलाव की गई समतुल्य वन भूमि के बदले में बावल उप-मंडल में पावती गाँव की 27 एकड़ 3 कनाल गैर-वन भूमि को देने के लिए सहमति व्यक्त की (नवंबर 2011)। मंडलीय वन अधिकारी (टी) रेवाड़ी के कार्यालय के अभिलेखों की जांच से पता चला कि यह गैर-वन भूमि अभी तक वन विभाग को हस्तांतरित नहीं की गई थी (जून 2019)। नियमों के अनुसार, इसे अंतिम मंजूरी देने से पहले वन विभाग को हस्तांतरित किया जाना था।

(iii) हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं मूलभूत संरचना विकास निगम ने कुंडली-मानेसर-पलवल एक्सप्रेस-वे के निर्माण के लिए 89 एकड़ वन भूमि के बदलाव हेतु आवेदन किया (नवंबर 2006)। इसके एवज में, हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं मूलभूत संरचना विकास निगम द्वारा प्रतिपूरक वनीकरण के लिए वन विभाग को 111.78 एकड़ भूमि (औद्योगिक एस्टेट, बहादुरगढ़: 46 एकड़ और ग्रोथ सेंटर, बावल: 65.78 एकड़) हस्तांतरित की जानी थी। अभिलेखों की जांच से पता चला कि ग्रोथ सेंटर, बावल में वन विभाग को हस्तांतरित भूमि पहले से ही एक ग्रीन बेल्ट थी, जिसे औद्योगिक संपदा विकसित करते समय पर्यावरण नियमों के अनुसार पारिस्थितिक संतुलन बनाए रखने के लिए विकसित किया जाना अनिवार्य था। इस प्रकार, हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं मूलभूत संरचना विकास निगम ने वनों को विकसित करने के लिए गैर-वन भूमि के बजाय वन विभाग को ग्रीन बेल्ट भूमि हस्तांतरित की। तत्कालीन रेंज अधिकारी ने ग्रीन बेल्ट के हस्तांतरण पर आपत्ति जताई (जनवरी 2008) और हरियाणा राज्य औद्योगिक एवं मूलभूत संरचना विकास निगम से कहा था कि वह ग्रीन बेल्ट क्षेत्र के बदले में कोई अन्य भूमि वन विभाग को हस्तांतरित करे। इस मामले में आगे की कार्रवाई वन विभाग के अभिलेख में नहीं थी और ग्रीन बेल्ट क्षेत्र के बदले में कोई भी भूमि वन विभाग को हस्तांतरित नहीं की गई थी (मई 2019)।

¹⁹ वर्तमान में हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण के नाम से जाना जाता है।

(iv) अनुमोदन देते समय, भारत सरकार ने निर्देश दिया कि भूमि के बदलाव के अनुमोदन आदेश जारी होने के एक वर्ष के भीतर प्रतिपूरक वनीकरण किया जाना चाहिए। वन विभाग ने रेवाड़ी मंडल में 75 मामलों में 44.65 हेक्टेयर भूमि का बदलाव किया और 2015-18 के दौरान इन मामलों में बदलाव की मंजूरी मिली थी। विभाग ने बदलाव की गई भूमि में से केवल 23.37 हेक्टेयर पर प्रतिपूरक वनीकरण किया था जबकि बदलाव की गई शेष 21.28 हेक्टेयर भूमि पर कोई प्रतिपूरक वनीकरण नहीं किया गया था। इसी प्रकार, इस अवधि के दौरान 74 मामलों में मंडल वन अधिकारी (टी), गुरुग्राम ने 77.53 हेक्टेयर भूमि का बदलाव किया। परन्तु केवल 15.70 हेक्टेयर भूमि पर ही प्रतिपूरक वनीकरण किया गया था। इस प्रकार, वन विभाग प्रतिपूरक वनीकरण करने में धीमा था जिसके परिणामस्वरूप वन क्षेत्र में कमी आई।

3.7.4 कमजोर/अपर्याप्त नियंत्रण

(i) वन भूमि पर अवैध गतिविधियों के कारण वन संपत्ति की हानि

नमूना-जांच किए गए मंडलों में विभाग ने अप्रैल 2015 से मार्च 2019 के दौरान अतिक्रमणों/पेड़ों की अवैध कटाई/अवैध खनन के 10,436 मामलों का पता लगाया और क्षति प्रभारों के रूप में ₹ 2.56 करोड़ का राजस्व वसूल किया (परिशिष्ट 3.3)। इस प्रकार, वन क्षेत्रों में प्राकृतिक संसाधनों को निरंतर अवैध रूप से क्षतिग्रस्त किया जाता रहा। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने गूगल इमेजरी के आधार पर तीन²⁰ साइटों का विभागीय अधिकारियों के साथ संयुक्त निरीक्षण किया (नवंबर 2018 और फरवरी 2019 के मध्य) जहां संदिग्ध अवैध गतिविधियों को किया जा रहा था जैसा नीचे विस्तृत रूप में दर्शाया गया है:

- खोद बसई (नूंह मंडल) में अवैध खनन हो रहा था क्योंकि स्थल पर पत्थर का ताजा मलबा पड़ा हुआ था। (27.11.2018)



- हिरवाड़ी बामाथेरी (नूंह मंडल में फिरोजपुर झिरका रेंज) क्षेत्र में चूना क्षेत्रों से रेत निकाली गई थी और ट्रैक्टर के टायरों के ताजा निशान भी देखे गए थे। (29.11.2018)



²⁰

(i) महेंद्रगढ़ में खुडाना गाँव, (ii) नूंह में खोद बसई और (iii) हिरवाड़ी बामाथेरी।

- खुडाना (महेंद्रगढ़) में ताजा खनन के उदाहरण देखे गए थे। विभागीय अधिकारियों ने बताया कि जहां कहीं खनन के मामले देखे गए थे तो वहां अपराधियों के विरुद्ध क्षति की रिपोर्ट दर्ज की जा रही थी। (12.02.2019)



जैसा कि उपर्युक्त से स्पष्ट है, अपराधियों द्वारा उन क्षेत्रों में अवैध खनन किया जा रहा था जहाँ विभागीय कार्रवाई में कमी थी। लेखापरीक्षा सिफारिश करती है कि ये मामले कुछ मामलों की नमूना-जांच पर आधारित हैं; विभाग को गूगल इमेजरी या किसी अन्य प्रणाली की सहायता से वन क्षेत्रों में अनधिकृत गतिविधियों को नियंत्रित करने के लिए उचित प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

(ii) अवैध खनन, निर्माण और अतिक्रमण के समय बाधित मामलों के कारण राजस्व की हानि

हरियाणा वन नियमावली 2015 का अनुच्छेद 17.79 अन्य बातों के साथ-साथ यह भी निर्धारित करता है कि क्षति रिपोर्ट जारी होने के दो माह के भीतर अभियोजन मामलों को अंतिम रूप दिया जाना चाहिए।

मंडलीय वन अधिकारी (टी), फरीदाबाद के अभिलेखों की नमूना-जांच के दौरान यह देखा गया था कि पेड़ों की अवैध कटाई, अवैध खनन और अवैध अतिक्रमण के 46 मामले, जिन पर ₹ 2.18 करोड़ का जुर्माना लगाया गया था, दो माह की निर्धारित अवधि के भीतर पर्यावरण न्यायालयों में दायर नहीं किए गए थे और समयबाधित हो गए थे। मंडलीय वन अधिकारी, फरीदाबाद ने वन संरक्षक, दक्षिण परिमंडल, गुरुग्राम को सिफारिश की (जून 2018) कि तत्कालीन वन रेंज अधिकारी, फरीदाबाद के विरुद्ध कार्रवाई की जानी चाहिए क्योंकि वे पर्यावरण न्यायालयों में मामला दायर करवाने की विफलता के लिए उत्तरदायी थे। इसकी प्रति मुख्य वन संरक्षक (संरक्षण-II) गुरुग्राम को भी भेजी गई थी। दोषी अधिकारी के विरुद्ध अभी तक कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। हालांकि, जुलाई 2018 में आयोजित एग्जिट मीटिंग के दौरान, मंडल कार्यालय ने बताया कि मामला जांच अधीन था।

इसी प्रकार, ₹ 55.63 लाख के क्षति प्रभारों सहित समयबाधित क्षति रिपोर्टों (2015-19) के 176 मामले भी चार²¹ मंडलों में पाए गए थे।

इस प्रकार, दो माह की निर्धारित अवधि के भीतर कार्रवाई न करने के कारण 222 क्षति रिपोर्टें समयबाधित हो गई थीं। इसके परिणामस्वरूप क्षति प्रभारों की वसूली न होने के कारण राज्य के राजकोष को ₹ 2.74 करोड़ की हानि हुई। यह सिफारिश की जाती है कि विभाग निर्धारित

²¹ (i) गुरुग्राम: 34 मामले: ₹8.58 लाख, (ii) नूंह: 87 मामले: ₹24.04 लाख, (iii) यमुनानगर: 33 मामले: ₹10.40 लाख और (iv) अंबाला: 22 मामले: ₹12.61 लाख।

समय अवधि के भीतर पर्यावरण न्यायालयों में मामलों को दायर करने में विफलता के कारण राजस्व की हानि के लिए दोषी अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई प्रारंभ करे।

3.7.5 सेवाओं की आउटसोर्सिंग करने में अनियमितताएं

राज्य सरकार ने अपनी नीति (फरवरी 2009) के माध्यम से सरकारी विभागों/संगठनों में सहायक या समर्थक सेवाओं/गतिविधियों की आउटसोर्सिंग की अनुमति प्रदान की।

राज्य सरकार ने आउटसोर्सिंग करारों के संबंध में श्रम कानूनों के अनुपालन के लिए दिशानिर्देश जारी किए (फरवरी 2014)। दिशानिर्देशों में यह प्रावधान है कि प्रमुख नियोक्ता को मजदूरी के संवितरण की निगरानी करनी चाहिए; वेतन और छुट्टी आदि के अभिलेख की जांच करनी चाहिए; और श्रमिकों की इसी सूची के साथ भविष्य निधि और कर्मचारी राज्य बीमा के मासिक योगदान की प्रतियां सेवाप्रदाता से प्राप्त करनी चाहिए। अलग एस्करो खाते²² खोले जाने चाहिए और कर्मचारी राज्य बीमा तथा भविष्य निधि में जमा धनराशि केवल तभी मंजूर की जानी चाहिए, जब श्रमिकों के डोजियर और उनके खाता नंबर प्रदान किए गए हों। सेवा प्रदाता के किसी भी बिल का तब तक भुगतान नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि ऐसे डोजियर की प्रति प्रदान न की जाए।

अरावली पहाड़ियों के अंतर्गत आने वाले क्षेत्र में अवैध खनन को रोकने के लिए, विभिन्न संवेदनशील क्षेत्रों (खनन संभावित क्षेत्र) में सुरक्षा चौकीदार तैनात किए गए थे। 2015-18 के दौरान पांच²³ मंडलीय कार्यालयों ने सुरक्षा चौकीदारों के वेतन पर ₹ 2.90 करोड़ व्यय किए थे। सुरक्षा चौकीदारों को काम पर रखने के लिए निष्पादित निविदाओं से संबंधित दस्तावेज प्रदान करने में मंडल असमर्थ थे। इसके परिणामस्वरूप यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि पारदर्शी ढंग से निविदाएं आमंत्रित करके सुरक्षा चौकीदारों को तैनात किया गया था। विभाग के पास न तो सुरक्षा चौकीदारों के रूप में नियोजित व्यक्तियों के बारे में कोई डाटा था और न ही उनके कर्मचारी राज्य बीमा/भविष्य निधि योगदान के बारे में कोई अभिलेख था, जिसके अभाव में इन सुरक्षा चौकीदारों की प्रामाणिकता का पता नहीं लगाया जा सका कि वे वास्तव में कार्यरत थे या नहीं। इसके अतिरिक्त, सुरक्षा चौकीदारों को तैनात करके अवैध खनन को रोकने का उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि साइटों के भौतिक सत्यापन के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा अवैध खनन के मामले पाए गए थे।

3.7.6 निष्कर्ष

अरावली और शिवालिक रेंज में वन आच्छादन के अंतर्गत नाजुक पारिस्थितिकी को अतिक्रमणों और अनधिकृत गतिविधियों के कारण लगातार नुकसान पहुंचा। हरियाणा सरकार अवैध खनन

²² एस्करो खाता दो पक्षों के बीच लेनदेन की प्रक्रिया के दौरान किसी तीसरे पक्ष द्वारा रखे गए खाते के माध्यम से एक अस्थायी पास है। यह एक अस्थायी खाता है क्योंकि यह किसी लेनदेन प्रक्रिया के पूरा होने तक संचालित होता है, जिसे दोनों पक्षों के बीच सभी शर्तों के निपटान के बाद लागू किया जाता है।

²³ (i) मंडलीय वन कार्यालय (टी) फरीदाबाद, (ii) मंडलीय वन कार्यालय (टी) गुरुग्राम, (iii) मंडलीय वन कार्यालय (टी) महेन्द्रगढ़, (iv) मंडलीय वन कार्यालय (टी) नूंह और (v) मंडलीय वन कार्यालय (टी) रेवाड़ी।

की रोकथाम करने के लिये तथा अपराधियों को नियंत्रित करने में अप्रभावी थी तथा जंगलों की निगरानी व रखवाली पर किए गए खर्च ने वांछित परिणाम नहीं दिए।

3.7.7 सिफारिशें

सरकार निम्नलिखित पर विचार करे:

- भौगोलिक सूचना प्रणाली सर्वेक्षण के आंकड़ों के संदर्भ में भूमि के अतिक्रमण के जमीनी हकीकत का सत्यापन करना तथा भूमि को अतिक्रमण से मुक्त करवाने के लिए उचित कार्रवाई करना;
- वन क्षेत्रों की रक्षा हेतु अतिक्रमण और अन्य अवैध गतिविधियों को समाप्त करने के लिए रक्षा एवं निगरानी तंत्र को मजबूत करना;
- प्रतिपूरक वनीकरण के लिए भूमि पर कब्जा प्राप्त करने हेतु तंत्र को मजबूत करना जैसा कि वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अंतर्गत जारी दिशा-निर्देशों में प्रावधान किया गया है; और
- वनों की सुरक्षा के लिए अपने कर्तव्यों को पूरा करने में विभागीय अधिकारियों की विफलताओं के लिए उत्तरदायित्व नियत करना तथा वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के प्रावधानों के अनुसार अभियोजन कार्यवाही शुरू करना।

इन बिन्दुओं को नवंबर 2019 में सरकार के पास भेजा गया था लेकिन उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

गृह विभाग

3.8 सरकारी भूमि पर बने गोल्फ कोर्स का अनधिकृत उपयोग

तृतीय वाहिनी, हरियाणा सशस्त्र पुलिसबल, हिसार में सरकारी संसाधनों द्वारा सरकारी भूमि पर विकसित गोल्फ कोर्स को पांच साल से अधिक समय के लिए अनधिकृत रूप से निजी व्यक्तियों द्वारा उपयोग हेतु अनुमति दी गई थी। इसकी प्रबंधन समिति द्वारा एकत्रित ₹ 80.87 लाख के राजस्व को सरकारी खाते से बाहर रखा गया था।

सार्वजनिक परिसर और भूमि (निष्कासन एवं किराया वसूली) अधिनियम, 1972 की धारा 3(ए) के अनुसार यदि कोई व्यक्ति किसी आबंटन, पट्टे या अनुमति के बिना किसी भी सार्वजनिक परिसर पर कब्जा करता है तो वह परिसर उसके अनधिकृत कब्जे में माना जाएगा। आगे, सार्वजनिक परिसर और भूमि (निष्कासन एवं किराया वसूली) अधिनियम, 1972 की धारा 3(ग)(i) और पंजाब पुलिस नियम खंड-1 का नियम 3.29, राज्य सरकार की अनुमति के बिना सार्वजनिक परिसरों के उपयोग/पट्टे पर देने पर विशेष रूप से प्रतिबंध लगाता है। इसके अतिरिक्त, पंजाब वित्तीय नियमों के नियम 4.1 में प्रावधान है कि विभागीय नियंत्रण अधिकारियों द्वारा

यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सरकारी प्राप्तियां नियमित रूप से और तुरंत प्रभाव से गणना और वसूली करके राजकोष में जमा करवाई जाएं।

तृतीय वाहिनी, हरियाणा सशस्त्र पुलिसबल, हिसार के पास लगभग 83 एकड़ जमीन है। यहाँ हरियाणा पुलिस में नए भर्ती किए गए कांस्टेबलों को प्रशिक्षण प्रदान किया जाता है। कमांडेंट, तृतीय वाहिनी द्वारा पुलिस महानिदेशक, हरियाणा के अनुमोदन से 83 एकड़ में से 55 एकड़ में एक गोल्फ कोर्स विकसित किया गया और अक्टूबर 2010 में गोल्फ कोर्स को औपचारिक रूप से हरियाणा सशस्त्र पुलिस ग्रीन गोल्फ कोर्स, हिसार के नाम से शुरू किया। नवंबर 2013 में, गोल्फ कोर्स को निजी व्यक्तियों के लिए सदस्यता प्रदान करके खोल दिया गया। गोल्फ कोर्स को आत्मनिर्भर बनाने और इसके रखरखाव और अनुरक्षण के लिए निधियां सृजित करने के लिए निजी व्यक्तियों को सदस्य बनाया गया था। गोल्फ कोर्स के मामलों के प्रबंधन के लिए पुलिस महानिरीक्षक, हिसार रेंज की अध्यक्षता में एक एक निजी उद्यम की तरह प्रबंध समिति भी बनाई गई। प्रबंध समिति को दिसंबर 2018 तक सदस्यता और अनुरक्षण फीस के रूप में ₹ 80.87 लाख के राजस्व की प्राप्ति हुई जिसे समिति ने अपने पास रखा, जबकि गोल्फ कोर्स के संचालन एवं अनुरक्षण, बिजली और पानी के प्रभारों के भुगतान के लिए सरकारी संसाधनों तथा मैनपावर का उपयोग किया गया था।

एक प्रबंधन समिति द्वारा गोल्फ कोर्स का प्रबंधन और निजी व्यक्तियों को सदस्यता देना, गोल्फ कोर्स को निजी संस्थान को किराए पर देने के समान था। सरकारी जमीन पर गोल्फ कोर्स के निर्माण के लिए सरकार की अनुमति/मंजूरी नहीं ली गई थी। इसके अतिरिक्त समिति द्वारा एकत्रित धनराशि को सरकारी खाते से बाहर रखा जा रहा था एवं बिना सरकारी नियमों एवं विनियमों का पालन किए व्यय किया जा रहा था।

पुलिस महानिदेशक, हरियाणा ने अप्रैल 2019 में उत्तर दिया कि सदस्यता फीस एवं अनुरक्षण प्रभार अलग बैंक खाते में जमा किए जा रहे थे और महानिरीक्षक, हिसार रेंज की अध्यक्षता में समिति द्वारा इसका प्रबंधन किया जा रहा था। इस खाते का संचालन क्लब के संविधान में निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार किया गया था। सभी व्यय क्लब के संविधान के अनुसार किए गए थे।

उत्तर युक्तिसंगत नहीं था क्योंकि सदस्यता एवं अनुरक्षण फीस के माध्यम से एकत्रित धनराशि के बिना किसी स्पष्ट अनुमति के राज्य की समेकित निधि से बाहर रखी गई थी। इसके अतिरिक्त, गोल्फ कोर्स के संचालन एवं रखरखाव के लिए सरकारी संसाधनों का उपयोग किया जा रहा था, बिजली और पानी के प्रभारों का भुगतान सरकारी धन से किया गया था और गोल्फ कोर्स के विकास पुलिस के जवानों द्वारा किया गया था।

इस प्रकार, गोल्फ कोर्स को सरकार के स्पष्ट अनुमोदन के बिना एक निजी निकाय को पट्टे पर देना, हरियाणा सार्वजनिक परिसर और भूमि (निष्कासन एवं किराया वसूली) अधिनियम, 1972 की धारा 3(क) और 3(ग)(i) के प्रावधानों का उल्लंघन था जिसे एक निजी निकाय के अनधिकृत उपयोग के अधीन पांच साल से भी अधिक समय हो गया था। लेखापरीक्षा के अनुसार, सरकार को पट्टा राशि का भुगतान किये बिना बटालियन के लिए आवंटित दो तिहाई से अधिक क्षेत्र का

उपयोग गोल्फ कोर्स के लिए किया गया था। इस प्रकार पुलिस विभाग का यह कार्य सरकारी नियमों एवं विनियमों का पूरी तरह से उल्लंघन था।

इस मामले को मार्च 2019 में राज्य सरकार के पास भेजा गया था, बाद में जून 2019 और मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; जिनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार हरियाणा सार्वजनिक परिसर और भूमि (निष्कासन एवं किराया वसूली) अधिनियम, 1972 की धारा 3(क) और 3(ग)(i) के प्रावधानों का उल्लंघन करने और एक निजी निकाय को गोल्फ कोर्स के रूप में भूमि के अनधिकृत उपयोग की अनुमति देने के लिए उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

**आवास विभाग
(हाउसिंग बोर्ड हरियाणा)**

3.9 आयकर का परिहार्य भुगतान और ब्याज की वसूली न करना

सरेंडर संपत्तियों की अवसूलनीय राशि को बाद के वर्ष में आय से न घटाने के कारण ₹ 1.45 करोड़ के आयकर का परिहार्य भुगतान किया गया। इसके अतिरिक्त, सरेंडर की तारीख तक बकाया राशि पर ब्याज की गणना ना करने के कारण सात मामलों में ₹ 0.41 करोड़ का अधिक रिफंड दिया गया।

हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा की स्थापना मई 1971 में हरियाणा हाउसिंग बोर्ड अधिनियम, 1971 के अंतर्गत की गई थी। हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा द्वारा जून 2013 में निर्मित घरों/फ्लैटों, दुकानों और वाणिज्यिक स्थलों को नीलामी के माध्यम से बेचने का निर्णय लिया गया। सफल बोलीदाता को नीलामी की 25 प्रतिशत राशि मौके पर और 15 प्रतिशत बोली की स्वीकृति की तिथि से 30 दिनों के भीतर जमा करनी थी। शेष 60 प्रतिशत नीलामी राशि बराबर मासिक अथवा छमाही किस्तों के माध्यम से 10 प्रतिशत वार्षिक ब्याजदर के साथ जमा की जानी थी। हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा की मई 1985 की नीति के अनुसार, कुल बोली राशि का 10 प्रतिशत जब्त करने और अतिदेय किस्तों पर ब्याज प्रभारित करने के बाद संपत्तियों के सरेंडर की अनुमति थी।

मुख्य प्रशासक, हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा के कार्यालय के अभिलेखों की नमूना-जांच के दौरान (मार्च 2017) यह पाया गया कि हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा ने वित्तीय वर्ष 2013-14 में 25 संपत्तियां नीलामी द्वारा ₹ 11.35 करोड़ में बेचीं जिनकी बुक वैल्यू ₹ 1.65 करोड़ थी। हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा ने इन संपत्तियों से ₹ 9.70 करोड़ की आय अर्जित की, जिसे वर्ष 2013-14 की वित्तीय विवरणी में नीलाम की गई संपत्तियों से आय के रूप में दर्ज किया गया था। इन 25 संपत्तियों में भिवानी में दादरी गेट पर स्थित चार दुकान-सह-कार्यालय²⁴ भी शामिल थे, जिनकी बुक वैल्यू ₹ 0.85 करोड़ थी और इन्हें ₹ 5.04 करोड़ में नीलाम करके, ₹ 4.19 करोड़ की आय अर्जित की गई थी।

²⁴ भिवानी शहर में दादरी गेट पर स्थित दुकान-सह-कार्यालय संख्या 5, 6, 7 और 8.

इन चार दुकान-सह-कार्यालयों के खरीदारों ने मई 2015 और जुलाई 2015 में संपत्तियों को सरेंडर कर दिया। लेखापरीक्षा के दौरान, सरेंडर संपत्तियों की लेखांकन प्रक्रिया और ज़ब्त की गई राशि के साथ-साथ अतिदेय राशि पर ब्याज प्रभारित करने में निम्नलिखित अनियमितताएं देखी गईं:

- वर्ष 2013-14 की वित्तीय विवरणी में चार दुकान-सह-कार्यालयों की नीलामी से अर्जित आय अर्थात् ₹ 4.19 करोड़ को संपत्तियों की नीलामी से अर्जित आय के रूप में लिया गया। लेकिन, सरेंडर और जमा राशि को रिफंड की गणना करके वर्ष 2015-16 में समायोजन नहीं किया गया। जिसके कारण 2015-16 की वित्तीय विवरणी में ₹ 1.45 करोड़ आयकर समायोजन का दावा नहीं किया जा सका।

इंगित किए जाने पर, मुख्य लेखा अधिकारी, हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा ने बताया (अक्टूबर 2019) कि हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा की लेखांकन नीति के अनुसार सरेंडर संपत्तियों की बुक वैल्यू को संशोधित करके बोली राशि के बराबर किया गया है और ज़ब्त की गई राशि को संबंधित संपत्तियों की संशोधित बुक वैल्यू से घटा दिया गया है। सरेंडर संपत्तियों की अर्जित आय को समायोजन करके लौटाया नहीं जा सकता है और भविष्य में सरेंडर संपत्तियों की नीलामी के समय इसका समायोजन किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वर्ष 2015-16 में नीलाम की गई संपत्तियों से आय को घटाकर ₹ 1.45 करोड़ तक के आयकर को बचाया जा सकता था क्योंकि संपत्तियां सरेंडर होने के कारण ₹ 4.19 करोड़ की राशि वसूलनीय नहीं थी। इसके अतिरिक्त, संपत्ति की मूल लागत के बजाय बाजार मूल्य पर सरेंडर संपत्तियों का स्टॉक लेना हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा की लेखांकन नीति का उल्लंघन था।

- वर्ष 1985 की नीति के अनुसार संपत्ति सरेंडर करने पर बोली मूल्य का 10 प्रतिशत तथा अतिदेय किश्तों पर ब्याज वसूलनीय था। उपर्युक्त चार सरेंडर संपत्तियों में रिफंड की गणना शीट्स की जांच के दौरान यह पाया गया कि एक संपत्ति (दुकान-सह-कार्यालय नंबर 5) को छोड़कर बाकी संपत्तियों ब्याज की गणना नहीं की गई, जिसके परिणामस्वरूप तीन संपत्तियों में ₹ 0.29 करोड़ का अधिक रिफंड हुआ। अन्य चार संपत्तियों में भी यही अनियमितता देखी गई, जिनमें ₹ 0.12 करोड़ का अधिक रिफंड किया गया था। इस प्रकार, सात मामलों में बकाया राशि पर ब्याज को नजर अंदाज करने के कारण ₹ 0.41 करोड़ का अधिक रिफंड किया गया था।

मुख्य लेखा अधिकारी ने बताया (अक्टूबर 2017) कि दुकान-सह-कार्यालय नंबर 5 के मामले में नीति के अनुसार अतिदेय किश्तों पर ब्याज में कटौती की गई थी। अन्य मामलों में, किश्तें नियत तारीखों पर प्राप्त हुईं, इसलिए ब्याज वसूलनीय नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 60 प्रतिशत बकाया राशि की दस छमाही किश्तों में मूल राशि के साथ-साथ किश्त की देय तिथि तक ब्याज भी शामिल है। हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा ने पूरी किश्त को मूल राशि माना और बोली मूल्य की केवल 10 प्रतिशत कटौती कर पूरी राशि वापस

कर दी। भुगतान की गई किशतों के ब्याज घटक की अनदेखी करने से हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा को ₹ 0.41 करोड़ की हानि हुई।

इस प्रकार, अनुवर्ती वर्ष में हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा की आय से सरेंडर संपत्तियों की अवसूलनीय राशि को न घटाने से ₹ 1.45 करोड़ तक के आयकर का परिहार्य भुगतान किया गया और सात संपत्तियों के सरेंडर की तारीख तक बकाया राशि पर ब्याज वसूल न करने के कारण हाउसिंग बोर्ड, हरियाणा को ₹ 0.41 करोड़ की हानि हुई।

यह मामला राज्य सरकार के पास जनवरी 2020 में भेजा गया और बाद में मई 2020 में अनुस्मारक जारी किया गया था; उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार को लेखांकन नीति का अनुपालन न करने और अनुवर्ती वर्ष में सरेंडर संपत्तियों की अवसूलनीय राशि को आय से न घटाने, जिसके परिणामस्वरूप आयकर का परिहार्य भुगतान हुआ और बकाया राशि पर ब्याज की अनदेखी करके अधिक रिफंड के लिए अधिकारियों का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग

3.10 नई जलापूर्ति योजना पर अनुचित व्यय

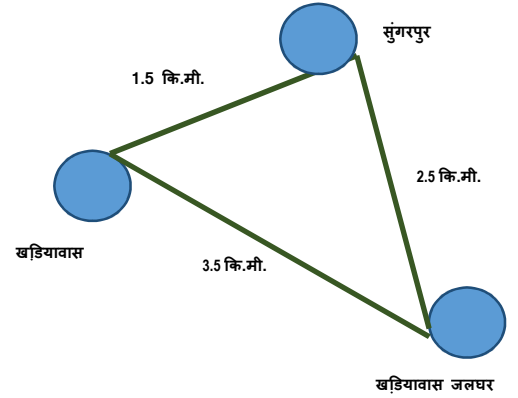
विभाग ने गाँव खडियावास को पेयजल की आपूर्ति के लिए केवल 1.5 कि.मी. पाइपलाइन बिछाने के स्थान पर, नहरी पानी और शोधित पानी की आपूर्ति के लिए 6 कि.मी. पाइपलाइन बिछाकर स्वतंत्र जलापूर्ति योजना के निर्माण का विकल्प चुना तथा ₹ 1.48 करोड़ का अनुचित और परिहार्य व्यय किया।

राज्य लोक निर्माण विभाग कोड के अनुच्छेद 10.1 के प्रावधानों के अनुसार परियोजना का अनुमान, लागत प्रभावी प्रस्ताव होना चाहिए। अनुमानित व्यय के साथ, इससे प्राप्त होने वाले लाभ को स्पष्ट रूप से समझाना चाहिए और उपलब्ध विकल्पों में से प्रस्तुत विकल्प चुनने के कारण स्पष्ट होने चाहिए। हरियाणा भूमिगत पाइपलाइन (भूमि में उपयोगकर्ता अधिकार का अधिग्रहण) अधिनियम, 2008 की धारा 3(i) राज्य सरकार को जनहित में एक इलाके से दूसरे इलाके में पानी या गैस की आपूर्ति हेतु भूमिगत पाइपलाइन बिछाने के लिए किसी भी भूमि में उपयोगकर्ता का अधिकार अधिग्रहण करने के लिए अधिकृत करती है। इसके अतिरिक्त, हरियाणा में यथा लागू, पंजाब वित्तीय नियम (खंड-1) के नियम 2.10 (क) के अनुसार प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को सार्वजनिक धन को व्यय करते समय उसी प्रकार की सतर्कता बरतनी चाहिए जैसे कि कोई सामान्य विवेक वाला व्यक्ति अपने धन के संबंध में करता है।

कार्यकारी अभियंता, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल, तोशाम, जिला भिवानी के कार्यालय की लेखापरीक्षा (अगस्त 2018) के दौरान, यह देखा गया कि ग्राम सुंगरपुर की जलापूर्ति योजना से दो गाँवों, सुंगरपुर और खडियावास के लगभग 5,000 निवासियों को पानी की आपूर्ति हो रही थी। ग्राम खडियावास को जलापूर्ति सुंगरपुर वाटर वर्क्स से 1.5 कि.मी. लंबी पाइपलाइन के माध्यम की जा रही थी। चूँकि जल की आपूर्ति 66 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन थी, इसलिए

वर्ष 2026 तक दोनों गाँवों की भावी आबादी को 70 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन पानी की आपूर्ति करने के लिए 2012 में ₹ 0.79 करोड़ के व्यय से योजना का संवर्द्धन किया गया था। शोधित जलापूर्ति की पाइपलाइन में खराबी और रिसाव के कारण ग्राम खडियावास के निवासियों को समस्या का सामना करना पड़ रहा था, अतः सुंगरपुर वाटर वर्क्स से गाँव खडियावास तक शोधित जलापूर्ति के लिए नई पाइपलाइन बिछाने हेतु अप्रैल 2013 में ₹ 0.31 करोड़ का एक अनुमान मंजूर किया गया और अगस्त 2013 में काम पूरा किया गया।

तथापि, यह देखा गया कि गाँव खडियावास की वर्ष 2027 तक की भावी आबादी के लिए 70 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन की दर से जलापूर्ति हेतु एक स्वतन्त्र जलघर के निर्माण का अनुमान सितम्बर 2013 में प्रस्तावित किया गया। अनुमान का आधार यह बनाया गया कि सुंगरपुर वाटर वर्क्स से खडियावास तक बिछाई गई पाइपलाइन को सुंगरपुर वासियों द्वारा पंकचर कर दिया गया था और खडियावास तक पर्याप्त पानी नहीं पहुंच रहा था। जलापूर्ति एवं सीवरेज बोर्ड द्वारा जुलाई 2014 में अनुमान को ₹ 2.36 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की गई। जलघर निर्माण के लिए ग्राम पंचायत द्वारा मुफ्त में प्रदान की गई भूमि गाँव की आबादी से 3.5 कि.मी. दूर थी, जिसके लिए डकटाइल आयरन पाइपलाइन बिछाने का प्रस्ताव था। नहरी पानी के लिए किसी अन्य स्रोत की पहचान नहीं होने के कारण नये जलघर तक नहरी पानी को सुंगरपुर जलघर से 2.5 कि.मी. डकटाइल आयरन पाइपलाइन के माध्यम लाया जाना था।



जलघर निर्माण कार्य के साथ-साथ नहरी जल एवं शोधित जल की आपूर्ति के लिए डकटाइल आयरन पाइप बिछाने तथा पंपिंग मशीनरी का कार्य सितंबर 2016 में एक ठेकेदार को ₹ 0.60 करोड़ (पाइप की लागत को छोड़कर) के अनुबंध पर प्रदान किया गया था। कार्य अगस्त 2018 में पूरा हो गया था और कार्य पर अब तक ₹ 1.48 करोड़ का व्यय हुआ था, जिसमें ठेकेदार को ₹ 0.60 करोड़ का भुगतान और पाइप की लागत ₹ 0.88 करोड़ शामिल थी।

लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि नई जलापूर्ति योजना, खडियावास के निर्माण पर किया गया व्यय निम्नलिखित लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों के दृष्टिगत अनुचित था:

- विभाग ने वर्ष 2026 तक दोनों गाँवों की भावी आबादी के लिए 70 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन पीने के पानी की आवश्यकता को पूरा करने के लिए वर्ष 2012 में ही जलापूर्ति योजना सुंगरपुर को संवर्द्धित किया था। इसलिए खडियावास गाँव में नये जलघर के निर्माण की तत्काल आवश्यकता नहीं थी।
- सुंगरपुर जलघर से गाँव खडियावास को 70 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन पानी की आपूर्ति के लिए डकटाइल आयरन पाइपलाइन का निर्माण 2013 में ₹ 0.31 करोड़ की लागत से किया गया था। डकटाइल आयरन पाइपलाइन में जल का संचार आम तौर

पर पंपिंग के माध्यम से प्रेशर से होता है और विभागीय कर्मचारियों की मिलीभगत के बिना ग्रामीणों द्वारा पाइपलाइन को पंकचर करना संभव नहीं है।

- इसके अतिरिक्त, उपयोग का अधिकार प्राप्त करके केवल 1.5 कि.मी. भूमिगत डकटाइल आयरन पाइपलाइन बिछाने का विकल्प चुनने के बजाय, विभाग ने ग्राम खडियावास में 70 लीटर प्रति व्यक्ति प्रतिदिन पानी की आपूर्ति के लिए, नहरी पानी और शोधित जल के लिए छः कि.मी. लंबी डकटाइल आयरन पाइपलाइन बिछाकर एक नये स्वतंत्र जलघर के निर्माण का विकल्प चुना।

अपर मुख्य सचिव, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग ने बताया (जून 2020) कि निवासियों द्वारा पाइपलाइन को पंकचर करने, अवैध कनेक्शनों और बिजली आपूर्ति की कमी के कारण ग्रामीणों की मांग पर नये जलघर का निर्माण किया गया था। यह उत्तर प्रासंगिक नहीं था क्योंकि पर्याप्त मात्रा में पानी की आपूर्ति करने की ग्रामीणों की मांग को भूमिगत पाइपलाइन बिछाकर पूरा किया जा सकता था और अवैध कनेक्शनों को नियंत्रित करने की जिम्मेदारी विभाग की ही थी।

इस प्रकार, ग्राम खडियावास में नए जलघर के निर्माण पर ₹ 1.48 करोड़ का व्यय अनुचित और परिहार्य था।

सिफारिश: राज्य सरकार को एक अनुचित प्रस्ताव को प्रस्तुत करने और परिहार्य व्यय करने के लिए अधिकारियों का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

3.11 अपूर्ण कार्य पर निष्फल व्यय

कार्यस्थल की स्थिति का आकलन किए बिना ग्राम भूरावास, जिला झज्जर के लिए जलापूर्ति परियोजना का कार्य शुरू करने के कारण योजना पूर्णता की लक्षित तिथि से सात वर्षों के बाद भी अधूरी रही, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.29 करोड़ का व्यय निष्फल रहा तथा ग्रामीणों को पीने का पानी भी उपलब्ध नहीं करवाया जा सका।

राज्य लोक निर्माण विभाग कोड के अनुच्छेद 10.1.3 में प्रावधान है कि किसी भी परियोजना का अनुमान तैयार करते समय कार्यस्थल की स्थितियों का पता लगाने के लिए कार्यस्थल का निरीक्षण किया जाना चाहिए और दौरे का उल्लेख अनुमान में किया जाना चाहिए। अनुच्छेद 16.37.1 के अनुसार अधिक समय लगने से परियोजना की लागत एवं अनुबंध के दावों में वृद्धि होने और सुविधा के उपयोग में देरी होने की संभावना होती है। समय की लागत को कम करने संबंधी उपायों में अनुबंध की धाराओं को प्रभावी ढंग से लागू करना शामिल है। कोड के अनुच्छेद 6.5.1 के अनुसार, मंडलीय अधिकारी अपने मंडल में सभी कार्यों के निष्पादन एवं प्रबंधन के लिए उत्तरदायी है। वह अनुबंधों के प्रबंधन, कार्यों की गुणवत्ता और उनकी समय पर पूर्णता के लिए उत्तरदायी है।

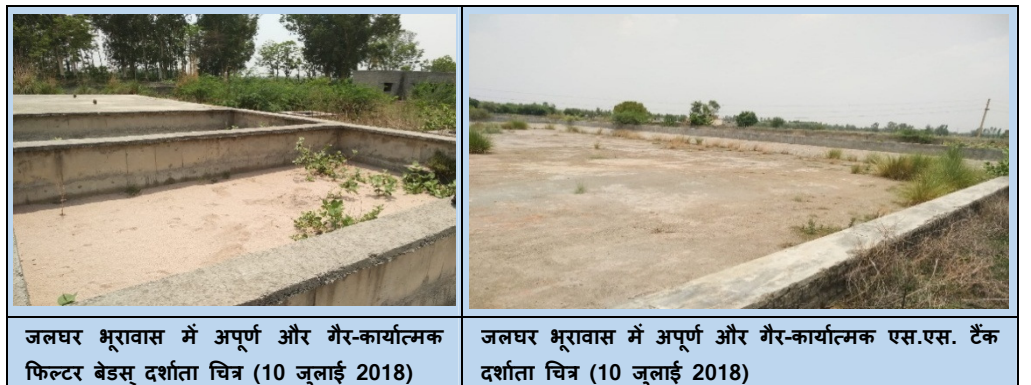
ग्राम भूरावास, जिला झज्जर के 4,000 निवासियों को पेयजल उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से मई 2011 में ₹ 1.32 करोड़ का एक अनुमान तैयार किया गया था, जिसके लिए फरवरी 2012

में ₹ 1.22 करोड़ की प्रशासनिक स्वीकृति प्रदान की गई थी। कार्य अगस्त 2011 में ₹ 1.25 करोड़ के लिए 12 माह की समय सीमा अर्थात् अगस्त 2012 तक के लिए एक ठेकेदार को आवंटित किया गया।

कार्यालय, कार्यकारी अभियंता, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल संख्या 1, झज्जर (कार्यकारी अभियंता) में कार्य से संबंधित अभिलेखों की जांच के दौरान (जुलाई 2018), यह देखा गया था कि ठेकेदार ने अक्टूबर 2012 और जनवरी 2013, अर्थात् पूर्णता की लक्षित तिथि के बाद, में सूचित किया कि स्टोरेज और सेडिमेंटेशन टैंक (एस.एस. टैंक) का कार्य कार्यस्थल पर भूमिगत जल के स्तर में वृद्धि के कारण पूरा नहीं हो सका। ठेकेदार को कार्य पूरा करने के लिए मार्च 2014 तक समय में बढ़ोतरी प्रदान की गई (जुलाई 2013)। जून 2014 में भुगतान किए गए रनिंग बिल संख्या चार के अनुसार, ठेकेदार ने ₹ 0.83 करोड़ के कार्य निष्पादित किए और लगभग 90 प्रतिशत सिविल संरचनाओं का निर्माण कर दिया था। इसके बाद, कोई कार्य निष्पादित नहीं किया गया था और जून 2014 के बाद कार्यस्थल को अधूरा छोड़ दिया गया। कार्यकारी अभियंता ने कार्य पूरा होने में देरी के लिए अनुबंध की धारा-2 के अनुसार एजेंसी पर ₹ 0.12 करोड़ का जुर्माना लगाया (दिसंबर 2015) और ठेकेदार को शेष कार्य को जल्द से जल्द निष्पादित करने का निर्देश दिया।

इस बीच, कार्यस्थल की स्थिति में बदलाव और एस्बेस्टस सीमेंट (ए.सी.) पाइपों के स्थान पर डक्टाइल आयरन पाइपों का उपयोग करने संबंधी नीति में बदलाव के कारण कार्य का अनुमान ₹ 2.12 करोड़ तक संशोधित कर दिया गया (फरवरी 2017) जिसके लिए संशोधित प्रशासनिक स्वीकृति अप्रैल 2017 में प्रदान की गई थी। किन्तु कार्य को पूरा करने के लिए विभाग का नियंत्रण अप्रभावी था। कार्यकारी अभियंता ने कार्य पूर्ण करने की लक्षित तिथि से लगभग छः वर्ष बाद अनुबंध की धारा-3C के अंतर्गत ठेकेदार के जोखिम और लागत पर कार्य पूर्ण करवाने के लिए अनुबंध को रद्द कर दिया (मई 2018)। कार्य पर अब तक (जुलाई 2019) ₹ 1.29 करोड़ का व्यय किया जा चुका है जिसमें ठेकेदार का भुगतान और कार्य के लिए जारी किए गए पाइपों की लागत शामिल है।

कार्यस्थल के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान (जुलाई 2018) यह देखा गया कि नहरी जल के लिए इनलेट चैनल, एस.एस. टैंक, सक्शन और स्कोरिंग वेल, फिल्टर बेड, पंप चैंबर, आदि के कार्य अधूरे पड़े थे जैसा कि निम्न चित्रों में दर्शाया गया है:



इस प्रकार, कार्यस्थल की स्थितियों का आकलन किए बिना विस्तृत अनुमान तैयार किया गया था और ठेकेदार को कार्य प्रदान किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप परियोजना पूरी नहीं हुई और कार्य पर किए गए ₹ 1.29 करोड़ का व्यय निष्फल रहा तथा समय बीतने के साथ किये गए निर्माण को अधःपतन के लिए छोड़ दिया गया। इसके अतिरिक्त, गांव भूरावास के निवासियों को पेयजल उपलब्ध कराने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका। अतः 10 प्रतिशत कार्य के निष्पादन के आभाव में अपूर्ण परियोजना पर ₹ 1.29 करोड़ का 90 प्रतिशत व्यय जून 2014 से, अर्थात् छः वर्षों से निष्फल पड़ा था।

अपर मुख्य सचिव, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग ने प्रमुख अभियंता का उत्तर (जनवरी 2020) जून 2020 में पृष्ठांकित किया, जिसमें बताया गया था कि स्थल पर भूमिगत जल स्तर में वृद्धि और पंचायत द्वारा दी गई भूमि के ऊपर से गुजरने वाली बिजली की तारों और खम्भों के कारण कार्य को समय सीमा के भीतर अर्थात् 20 अगस्त 2012 तक पूरा नहीं किया जा सका। शेष कार्य को 31 मार्च 2020 तक पूरा करने का लक्ष्य निर्धारित किया गया है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि विभाग ने साइट की स्थितियों जैसे भूमिगत जल के उच्च स्तर का आकलन किए बिना अनुमान तैयार किया और कार्य शुरू कर दिया, जिसके परिणामस्वरूप कार्य के निष्पादन में असाधारण विलंब हुआ और पूर्णता की लक्षित तिथि के आठ वर्ष बाद भी केवल 10 प्रतिशत कार्य का निष्पादन न करने के कारण ₹ 1.29 करोड़ का 90 प्रतिशत निवेश निष्फल पड़ा था।

सिफारिश: राज्य सरकार को कार्यस्थल की स्थिति का आकलन किए बिना विस्तृत अनुमान तैयार करने और कार्य प्रारम्भ करने के कारण पूर्णता की लक्षित तिथि के आठ वर्ष बाद भी अपूर्ण रही जलापूर्ति योजना के लिए अधिकारियों का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें)

3.12 लिंक रोड के चौड़ीकरण और सुदृढ़ीकरण पर निष्फल व्यय

इस तथ्य को जानने के बावजूद कि 3.430 किलोमीटर सड़क के निर्माण के लिए भूमि निजी व्यक्तियों की थी, विभाग ने 10.57 कि.मी. सड़क (कि.मी. शून्य से कि.मी. 7.370 तक और कि.मी. 10.800 से कि.मी. 14.000 तक) के निर्माण पर ₹ 6.30 करोड़ का व्यय किया। जिसके परिणामस्वरूप व्यय निष्फल रहा क्योंकि दोनों छोर अलग-अलग बने रहे और यात्रियों द्वारा सड़क का उपयोग नहीं किया जा सका।

राज्य लोक निर्माण विभाग कोड का अनुच्छेद 15.1.4 (a) यह निर्धारित करता है कि किसी कार्य को शुरू करने से पहले यह देखा जाना चाहिए कि जिस जमीन/साइट पर निर्माण होना है, वह विभाग के कब्जे में है (विशेषतः बाधा रहित)।

लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें) ने 1992 में यमुना नगर जिले के साढ़ौरा से ग्राम मुगलवाली तक (गांव रत्तुवाला और साफिलपुर से होते हुए) 14 किलोमीटर (कि.मी.) लंबी सड़क

का निर्माण किया था। कि.मी.7.370 से 10.800 तक (3.430 कि.मी.) सड़क का निर्माण निजी भूमि पर बिना अधिगृहीत किए और भूमि मालिकों को मुआवजा दिए बिना किया गया था। एक भू-स्वामी ने भूमि खाली करवाने के लिए नवंबर 2010 में न्यायालय में दीवानी मुकद्दमा दायर कर दिया। न्यायालय ने वादी के पक्ष में मामले का निर्णय किया (जनवरी 2014) और विभाग को जमीन खाली करके कब्जा वादी को सौंपने के निर्देश दिये।

विभाग ने उपर्युक्त निर्णय के विरुद्ध जिला न्यायालय में अपील दायर की, जिसे मार्च 2017 में खारिज कर दिया गया। इसके उपरांत विभाग द्वारा पंजाब एवं हरियाणा उच्च न्यायालय में दायर की गई अपील को भी सितंबर 2017 में खारिज कर दिया गया।

इस बीच, विभाग ने लिंक रोड की कुल 14 किलोमीटर लंबाई के चौड़ीकरण और सुदृढीकरण के लिए एक अनुमान तैयार किया, जिसे राज्य सरकार द्वारा मई 2016 में ₹ 8.55 करोड़ के लिए प्रशासनिक रूप से अनुमोदित किया गया।

कार्यालय, कार्यकारी अभियंता, प्रांतीय मंडल, लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें) नारायणगढ़ (कार्यकारी अभियंता) में अभिलेखों की लेखापरीक्षा(फरवरी 2019) के दौरान यह देखा गया कि उपर्युक्त कार्य नौ माह की समय सीमा के साथ ₹ 8.32 करोड़ की अनुबंध राशि पर एक ठेकेदार को आवंटित किया गया (नवंबर 2016)। ठेकेदार ने मार्च 2017 में कार्य शुरू किया और दिसंबर 2017 तक कि.मी. 7.370 तक और कि.मी. 10.800 से कि.मी. 14.000 तक का कार्य निष्पादित किया। लेकिन भूमि की अनुपलब्धता के कारण कि.मी. 7.370 और कि.मी. 10.800 के मध्य कोई भी कार्य निष्पादित नहीं किया जा सका क्योंकि भूमि निजी व्यक्तियों की थी। विभाग ने दिसंबर 2017 में अनुबंध को अंतिम रूप दे दिया और ठेकेदार को उसके द्वारा कि.मी. शून्य से कि.मी. 7.370 और कि.मी. 10.800 से कि.मी. 14.000 तक किए गए कार्य के लिए

₹ 6.25 करोड़ का अंतिम भुगतान कर दिया (जनवरी 2019)। परियोजना पर अब तक (जुलाई 2019) कुल ₹ 6.30 करोड़ का व्यय किया गया। कि.मी. 7.370 और 10.800 के मध्य सड़क मरम्मत किए बिना रही और लगभग अविद्यमान स्थिति में पाई गई थी। विभागीय अधिकारियों के साथ भौतिक सत्यापन के दौरान (फरवरी 2019), यह देखा गया कि सड़क यातायात योग्य नहीं थी तथा सड़क विद्यमान न होने के कारण दोनों छोर अलग-अलग थे।



14 फरवरी 2019 को रत्तुवाला और साफिलपुर से होते हुए साढ़ौरा - मुगलवाली तक अविद्यमान सड़क को दर्शाने वाली फोटोग्राफ

इस प्रकार, यह तथ्य जानने के बावजूद कि बाधारहित भूमि विभाग के अधिकार में नहीं थी और भूमि निजी व्यक्तियों से संबंधित थी, कार्य आरंभ करने के कारण अधूरी रही सड़क पर किया गया ₹ 6.30 करोड़ का व्यय निष्फल रहा क्योंकि रत्तुवाला और साफिलपुर से होते हुए साढ़ौरा से मुगलवाली तक के लिए सड़क यातायात योग्य नहीं थी।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर (फरवरी 2019), कार्यकारी अभियंता ने उत्तर दिया (फरवरी 2020) कि कार्य का अनुमान बनाने से पहले केवल एक भूस्वामी न्यायालय में गया था। यद्यपि कि.मी. 7.370 से कि.मी. 10.800 के मध्य की सड़क नहीं बनी फिर भी पांच गांवों के आने-जाने वाले लोग बनाई गई सड़क अर्थात् कि.मी. शून्य से कि.मी. 7.370 तथा कि.मी. 10.800 से कि.मी. 14.000 तक का उपयोग कर रहे थे। इसके अतिरिक्त, विद्यमान पक्की सड़क के समानांतर उपलब्ध राजवाहे का उपयोग करके सड़क का पुनर्निर्माण करने का प्रस्ताव था। लेकिन इस रजवाहे पर अतिक्रमण के कारण कार्य शुरू नहीं किया जा सका।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि न्यायालय ने भूस्वामियों को कब्जामुक्त भूमि सुपुर्द करने का निर्देश जारी किया था (जनवरी 2014)। बाधामुक्त भूमि की उपलब्धता के अभाव में दोनों छोर को जोड़े बिना बनाई गई सड़क पर किया गया ₹ 6.30 करोड़ का व्यय निष्फल रहा। यद्यपि यह तथ्य विभाग की जानकारी में था कि विभाग के पास भूमि उपलब्ध नहीं थी और कि.मी. शून्य से कि.मी. 14.000 तक सड़क निर्माण असंभव था, फिर भी विभाग द्वारा निष्फल व्यय किया गया। अतिक्रमण के कारण, रजवाहे के उपयोग से सड़क के पुनर्निर्माण के प्रस्ताव पर भी अभी तक (फरवरी 2020) अंतिम निर्णय नहीं लिया गया है।

मामला दिसंबर 2019 में अपर मुख्य सचिव, लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़क) के पास भेजा गया था और उसके बाद जनवरी 2020 और मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार को सड़क के दोनों छोर जोड़ने के लिए भूमि की उपलब्धता सुनिश्चित किए बिना सड़क के निर्माण पर किए गए व्यय के लिए उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग

3.13 जलपानगृह के अपरिचालित रहने के कारण निष्फल व्यय

हरियाणा राज्य विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी परिषद के पास उपयोग की कोई पुख्ता योजना न होने के कारण कुरुक्षेत्र में कल्पना चावला स्मारक तारामंडल में एक जलपानगृह के निर्माण पर किया गया ₹ 0.82 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।

हरियाणा राज्य में यथा लागू पंजाब वित्तीय नियम, खंड-1 के नियम 2.10 (a) में यह प्रावधान है कि राज्य के राजस्व से व्यय करने वाले या व्यय की संस्वीकृति प्रदान करने वाले प्रत्येक सरकारी कर्मचारी को वित्तीय उपयुक्तता के उच्च मानकों की पालना करनी चाहिए। नियम 2.10(a)(1) में यह प्रावधान है कि प्रत्येक सरकारी कर्मचारी से यह अपेक्षा की जाती है कि वह सार्वजनिक धन से होने वाले व्यय के संबंध में उसी प्रकार की सतर्कता बरते जैसाकि सामान्य विवेक वाला व्यक्ति अपने स्वयं के धन के व्यय के संबंध में करता है।

हरियाणा राज्य विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी परिषद (वि. एवं प्रौ. परिषद) की लेखापरीक्षा के दौरान (अगस्त 2019) यह देखा गया था कि अंतरिक्ष यात्री स्वर्गीय सुश्री कल्पना चावला की स्मृति में कुरुक्षेत्र में कल्पना चावला स्मारक तारामंडल (तारामंडल) का निर्माण वि. एवं प्रौ. परिषद एवं राष्ट्रीय विज्ञान संग्रहालय परिषद, संस्कृति मंत्रालय, भारत सरकार के संयुक्त सहयोग से 2007 में किया गया था। तारामंडल में सालाना औसतन 1.25 लाख आगंतुक आ रहे थे, जिनमें से आधे छात्र थे। चूंकि तारामंडल शहर से बाहर स्थित है, वि. एवं प्रौ. परिषद की कार्यकारी समिति के अध्यक्ष ने मार्च 2015 में आगंतुकों के लिए, बिना किसी प्रस्ताव के कि निर्माण के बाद जलपानगृह का परिचालन कैसे किया जायेगा, जलपानगृह निर्माण करने का निर्णय लिया।

जलपानगृह का निर्माण हरियाणा पर्यटन निगम लिमिटेड (पर्यटन निगम) से जुलाई 2016 में कुल ₹ 0.82 करोड़ की लागत से करवाया गया जिसमें ₹ 0.10 करोड़ का व्यय फर्नीचर और फ़िक्चर पर था। लेकिन विभाग ने जलपानगृह का कब्जा जनवरी 2017 में लिया। सुविधा के पूरा होने के एक वर्ष से अधिक समय बीत जाने के बाद तक जलपानगृह को शुरू करने और आगंतुकों को खाद्य पदार्थ उपलब्ध कराने के लिए ठोस प्रयास नहीं किए गए। सितंबर 2017 में सचिव, कार्यकारी समिति, वि. एवं प्रौ. परिषद ने प्रबंध निदेशक, पर्यटन निगम से जलपानगृह को पट्टा आधार पर संभालने का अनुरोध किया। आगे और देरी हुई, क्योंकि पर्यटन निगम के अधिकारियों ने प्रस्ताव की व्यवहार्यता का अध्ययन करने के लिए नवंबर 2018 में (चौदह माह के अंतराल के बाद) जलपानगृह का दौरा किया। तारामंडल का दौरा करने के बाद, पर्यटन निगम ने उत्तर दिया (नवंबर 2018) कि प्रस्ताव आर्थिक रूप से व्यवहार्य नहीं था और कर्मचारियों की कमी के कारण वे जलपानगृह को चलाने में असमर्थ थे। उसके बाद, वि. एवं प्रौ. परिषद ने जलपानगृह को पट्टे पर देने के लिए निविदाओं को आमंत्रित करने हेतु एक तीन सदस्यीय विभागीय समिति का गठन किया (जनवरी 2019)। लेकिन निविदाएं कभी आमंत्रित नहीं की गईं और जलपानगृह का उपयोग नहीं किया जा सका। इसके परिणामस्वरूप, तीन वर्ष के अंतराल के बाद भी, जलपानगृह का परिचालन नहीं हुआ (फरवरी 2020)।

अपर मुख्य सचिव, विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी विभाग ने सूचित किया (फरवरी 2020) कि ई-टेंडर आमंत्रण हेतु गठित समिति ने पर्यटन निगम और लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़क) को जलपानगृह के लिए वार्षिक किराए का आकलन करने के लिए पत्र लिखा था ताकि निविदाएं आमंत्रित करने हेतु पट्टे के लिए न्यूनतम आरक्षित राशि निर्धारित की जा सके एवं 2020-21 के दौरान जलपानगृह के परिचालन के प्रयास किए जाएंगे।

इस प्रकार, उपयोग की पूर्व ठोस योजना के बिना जलपानगृह के निर्माण पर ₹ 0.82 करोड़ का निष्फल व्यय किया गया तथा मूल्यहास के लिए छोड़ दिया गया और निवेश से वांछित लाभ प्राप्त नहीं किया जा सका (फरवरी 2020)।

सिफारिश: विभाग द्वारा निर्मित परिसंपत्ति के उपयोग हेतु एवं वांछित उद्देश्य प्राप्त करने के लिए समयबद्ध ढंग से कार्रवाई करने की ठोस योजना बनानी चाहिए।

नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग

3.14 शहरी और नियंत्रित क्षेत्रों में भूमि उपयोग विनियमों का अनुपालन

अधिनियमों और नियमों में मौजूदा प्रावधानों का पालन न करने के कारण राज्य में अनधिकृत कालोनियों का विस्तार हुआ। अनुज्ञेय क्षेत्र से अधिक में लाइसेंस देने, लाइसेंस रद्द करने की कार्रवाई शुरू करने में देरी आदि, के उदाहरण थे। इसके अतिरिक्त भवन निर्माण योजनाओं के अनुमोदन के बिना भवनों का निर्माण, बाहरी विकास प्रभारों को वसूल किए बिना अर्ध-अधिभोग प्रमाणपत्र जारी करना, रद्द किए गए लाइसेंसों की कॉलोनियों का विकास न करना, बाहरी विकास प्रभारों बुनियादी/ढांचा विकास प्रभारों की वसूली न करना, संशोधित लाइसेंस फीस की वसूली न करना, बैंक गारंटियों की अप्राप्ति/पुनर्वधीकरण न करना आदि के मामले प्रकाश में आये। नियमों का उल्लंघन करके भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति प्रदान की गई थी। अनुपालन मामलों के अतिरिक्त, इस लेखापरीक्षा का कुल वित्तीय निहितार्थ ₹ 91.19 करोड़ है। इन मामलों के अतिरिक्त, बाहरी विकास प्रभारों/बुनियादी ढांचा विकास प्रभारों की ₹ 15,216.61 करोड़ की राशि कॉलोनाइजर्स के विरुद्ध 1 से 16 वर्ष की अवधि से लंबित थी।

3.14.1 प्रस्तावना

नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग राज्य में शहरी विकास को विनियमित करने के लिए नोडल विभाग है। पंजाब नई राजधानी परिधि (नियंत्रण) अधिनियम, 1971 और हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियम अधिनियम, 1975 और 1976 में उसके अधीन बनाए गए नियमों के अंतर्गत विभाग अनधिकृत और बेतरतीब निर्माण की रोकथाम और नियोजित शहरी विकास के नियमन के कार्य करता है। विभाग, पंजाब अनुसूचित सड़कों और नियंत्रित क्षेत्रों का अनधिकृत विकास प्रतिबंध अधिनियम, 1963 और 1965 में उसके अधीन बनाए गए नियमों के अंतर्गत आवासीय, औद्योगिक, वाणिज्यिक, संस्थागत, फार्म हाउस, मनोरंजन उपयोग, आदि के लिए भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति भी प्रदान करता है। राज्य के कुल भौगोलिक क्षेत्रफल का 27 प्रतिशत क्षेत्र को सरकार द्वारा नियंत्रित क्षेत्र घोषित किया है। नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग राज्य में शहरों के आसपास नियंत्रित और प्रतिबंधित क्षेत्रों के संबंध में विनियमन प्राधिकरण है। नगरपालिका क्षेत्रों में, संबंधित नगरपालिकाएं शहरी विकास के लिए विनियमन प्राधिकरण हैं।

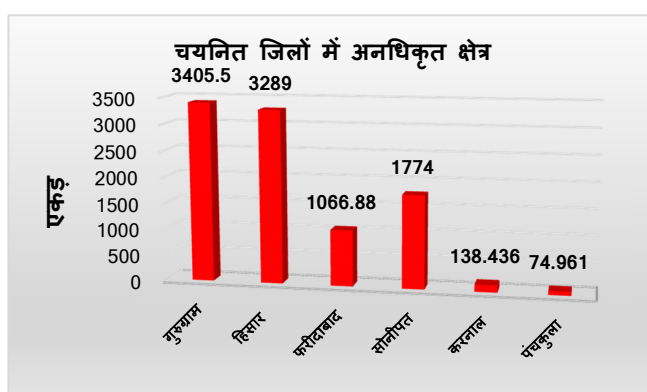
प्रधान सचिव, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग, हरियाणा सरकार, विभाग के समय प्रभारी हैं। महानिदेशक विभाग के प्रमुख हैं जिनकी सहायता के लिए दो मुख्य नगर योजनाकार हैं। इसके अतिरिक्त, नियमों और विनियमों के प्रवर्तन के लिए परिमंडल स्तर पर पांच वरिष्ठ नगर योजनाकार, जिला स्तर पर (जिला चरखी दादरी को छोड़कर जिनका प्रभार जिला नगर योजनाकार, भिवानी द्वारा देखा जा रहा है) जिला नगर योजनाकार हैं।

भूमि उपयोग विनियमों के अनुपालन का आकलन करने के लिए, 2014-19 की अवधि के लिए महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग और राज्य के 22 जिलों में से छः²⁵ जिला नगर योजनाकारों के अभिलेखों की नमूना जाँच मार्च से जुलाई 2019 के दौरान की गई थी। नमूना जाँच के लिए जिलों का चयन रैंडम सैंपलिंग विधि को अपनाकर किया गया था।

3.14.2 अनधिकृत कॉलोनियों की वृद्धि

हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम की धारा 3 और धारा 7 के अंतर्गत कॉलोनी विकसित करने, कॉलोनी में प्लॉटों को हस्तांतरित करने या हस्तांतरित करने के लिए सहमत होने/विज्ञापन देने या इसके संबंध में कोई राशि प्राप्त करने और किसी भी कॉलोनी में किसी भवन का निर्माण या पुनर्निर्माण करने के लिए नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा लाइसेंस प्रदान करना अनिवार्य है। आगे, पंजाब अनुसूचित सड़कों और नियंत्रित क्षेत्रों का अनधिकृत विकास प्रतिबंध अधिनियम की धारा 4(1) के अंतर्गत सरकार द्वारा विशेष रूप से अधिसूचित या शहरी क्षेत्र में दो कनाल²⁶ से कम क्षेत्र वाली किसी भी कृषि भूमि के संबंध में बिक्री या पट्टा विलेख के पंजीकरण हेतु नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा जारी किया गया 'अनापत्ति प्रमाण-पत्र' वांछित है।

चयनित जिलों के अभिलेखों की जांच से पता चला कि मार्च 2019 के अनुसार नियंत्रित क्षेत्रों



में 5,144 अनधिकृत कॉलोनियों का विस्तार हुआ, जिनका क्षेत्रफल 9,748.777 एकड़ (39.45 वर्ग किलोमीटर) था (परिशिष्ट 3.4)। लेखापरीक्षा में पाया गया कि न तो धारा 3 के अंतर्गत अपेक्षित कोई लाइसेंस और न ही हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन

अधिनियम की धारा 9 के अंतर्गत कोई छूट प्राप्त की गई थी। चयनित जिलों के अंतर्गत अनधिकृत क्षेत्र में कुल नियंत्रित क्षेत्र का 0.83 प्रतिशत (4,758.99 वर्ग किमी) शामिल है। इनमें से पिछले पांच वर्षों अर्थात् 2014-19 के दौरान 892 कॉलोनियां विकसित हुईं। गुरुग्राम, हिसार, फरीदाबाद और सोनीपत जिलों में अनधिकृत कॉलोनियों की वृद्धि चिंताजनक थी।

लेखापरीक्षा ने करनाल में अनधिकृत कॉलोनी के विकास के एक मामले की विस्तृत जांच की और देखा कि संबंधित अधिकारियों द्वारा अधिनियमों और नियमों का अनुपालन ठीक से नहीं किया जा रहा था तथा विभाग अनधिकृत कॉलोनियों के विकास को नियंत्रित करने में विफल रहा, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

²⁵ (i) फरीदाबाद, (ii) गुरुग्राम, (iii) हिसार, (iv) करनाल, (v) पंचकुला और (vi) सोनीपत।

²⁶ एक कनाल भूमि में 605 वर्ग गज भूमि होती है।

- i. गांव मंगलपुर, करनाल में लगभग 5.5 एकड़ में फैली एक अनधिकृत कॉलोनी के बारे में विभाग को वर्ष 2012 में पता चल गया था तथा आस-पास के क्षेत्रों में इस कॉलोनी के भाग-II के बारे में वर्ष 2017 में पता चल गया था। तथापि, हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम की धारा 3 के अंतर्गत अपेक्षित कोई लाइसेंस और धारा 9 के अंतर्गत कोई छूट प्राप्त नहीं की गई थी।
- ii. जिला नगर योजनाकार, करनाल ने क्षेत्र के कॉलोनाइजर्स को कारण बताओ नोटिस जारी किया (जून 2012) और अधिनियम की धारा 10(2) के अंतर्गत बहाली के आदेश जारी किये। तथापि, जून 2012 और जनवरी 2018 के मध्य, जब पुनः बहाली के आदेश पारित किए गए थे, कालोनाइजर्स के विरुद्ध कोई भी ठोस कार्रवाई नहीं की गई थी। इस प्रकार, विभाग ने कॉलोनाइजर्स की गतिविधियों पर अंकुश लगाने के लिए महत्वपूर्ण समय गंवा दिया।
- iii. जिला प्रशासन की मदद से मार्च, जून और सितंबर 2018 में संयुक्त विध्वंस कार्रवाई को अंजाम दिया गया, जिसमें सड़क नेटवर्क तथा निर्माणाधीन घरों/डैंप-प्रूफ कोर्स (डी.पी.सी.) स्तर की संरचनाओं को ध्वस्त कर दिया गया था। हालांकि, उस समय तक, कुछ घरों का निर्माण हो चुका था और लोग रह रहे थे, जिन्हें लोगों के प्रतिरोध के कारण ध्वस्त नहीं किया जा सका। कॉलोनाइजर ने अनधिकृत कॉलोनी विकसित करने के लिए फिर से सड़कों का निर्माण कर दिया।
- iv. उपायुक्त, करनाल के कार्यालय ने जिला करनाल के सभी तहसीलदारों/नायब तहसीलदारों को निर्देश दिये (जून 2012) कि वे अनधिकृत कॉलोनियों में जिला नगर योजनाकार से अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्राप्त किए बिना बैनामा²⁷ प्रविष्टि दर्ज न करें। जिला नगर योजनाकार, करनाल ने भी तहसीलदार, करनाल को इसी प्रकार के निर्देश जारी किए (जून 2012 और फरवरी 2018)। इन निर्देशों के उल्लंघन में तहसीलदार द्वारा अनापत्ति प्रमाण-पत्र प्राप्त किए बिना 34 बिक्री विलेख निष्पादित किए गए थे। लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि निर्देशों के उल्लंघन के इस कृत्य के लिए उपायुक्त, करनाल द्वारा तहसीलदार के विरुद्ध कोई कार्रवाई आरंभ नहीं की गई थी।

इस प्रकार, विभाग इस क्षेत्र की बहाली तथा कॉलोनाइजर्स के विरुद्ध अभियोजन कार्यवाही आरंभ करने में प्रारंभिक चरण से ही अप्रभावी रहा। समयबद्ध और उचित कार्रवाई से यह सुनिश्चित होता कि कॉलोनाइजर लाइसेंस ले लेते, क्षेत्र का सही ढंग से विकास होता और विभाग को लाइसेंस फीस, बाहरी विकास प्रभार और आधारभूत संरचना विकास प्रभार के रूप में राजस्व प्राप्त होता।

सिफारिश: सरकार, अनधिकृत कॉलोनियों के विस्तार को नियंत्रित करने के लिए उचित निगरानी तंत्र विकसित करने पर विचार करे। अनधिकृत कॉलोनियों के विस्तार को नियंत्रित करने में विफलता के लिए तहसीलदारों का उत्तरदायित्व तय किए जाने की भी आवश्यकता है।

²⁷ बैनामा संपत्ति की बिक्री का हस्तांतरण विलेख है।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि संबंधित जिला नगर योजनाकार कार्रवाई कर रहे थे जैसे कि कारण बताओ नोटिस जारी करना, बहाली आदेश पारित करना, अनधिकृत निर्माण को ध्वस्त करना, अनधिकृत कॉलोनाइजरों के विरुद्ध नियमित रूप से प्रथम सूचना रिपोर्ट दर्ज करवाना, आदि। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि विभाग के प्रयास प्रभावी नहीं हैं तथा अनधिकृत कालोनियों में विस्तार की प्रवृत्ति दिख रही है। जैसा कि करनाल जिले में फैली अनधिकृत कॉलोनों के संबंध में बताया गया था कि अपर उपायुक्त को इस मामले की जांच करने के लिए कहा गया था (जून 2018) लेकिन उनकी रिपोर्ट प्रतीक्षित थी (अक्टूबर 2020)। यह भी कहा गया था कि जिला नगर योजनाकार, करनाल द्वारा अनधिकृत कॉलोनी में बिक्री विलेखों को पंजीकृत न करने के लिए किए गए पत्राचार के बावजूद बिक्री विलेखों के निष्पादन के लिए तहसीलदार के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई करने के लिए अपर मुख्य सचिव, राजस्व से अनुरोध किया गया था। इस प्रकार, मामले में अभी तक प्रभावी कार्रवाई नहीं की गई थी।

3.14.3 कालोनियों के विकास के लिए लाइसेंस

विभाग निजी कॉलोनाइजरों को हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम और उसके अधीन बनाए गए नियमों के अनुसार आवासीय, वाणिज्यिक और औद्योगिक क्षेत्रों के विकास के लिए लाइसेंस प्रदान करता है। 2014-19 के दौरान नमूना-जांच किए गए जिलों में कुल 322 लाइसेंस विभिन्न प्रक्रियाओं से गुजरे। नमूना-जांच किए गए 41 लाइसेंसों में से 14 मामलों में भवन निर्माण योजनाओं को मंजूरी नहीं दी गई थी और 34 मामलों में अर्ध-अधिभोग प्रमाण-पत्र/अधिभोग प्रमाण-पत्र प्रदान नहीं किए गए थे। लाइसेंस के मामलों की जांच में निम्नलिखित कमियां सामने आईं:

3.14.3.1 अनुज्ञेय क्षेत्र से अधिक में दिए गए लाइसेंस

सामंजस्यपूर्ण ढंग से शहरीकृत सेक्टर के विकास को विनियमित करने के लिए सरकार द्वारा भूमि उपयोग के परिवर्तन हेतु लाइसेंस और अनुमति प्रदान करने के लिए एक नीति बनाई (दिसंबर 2006)। नीति के अनुच्छेद 3 में यह प्रावधान है कि रेजिडेंशियल ग्रुप हाउसिंग के अंतर्गत क्षेत्र सेक्टर के शुद्ध नियोजित क्षेत्र से 20 प्रतिशत से अधिक नहीं होना चाहिए। मानकों से अधिक लाइसेंस जारी करने से सामंजस्यपूर्ण ढंग से क्षेत्र के विकास में बाधा आएगी। इसके अतिरिक्त, नीति में किसी भी प्रकार की ढील का कोई प्रावधान नहीं था।

सेक्टर 37-डी, गुरुग्राम का शुद्ध नियोजित क्षेत्र 533.22 एकड़ था। इसलिए, रेजिडेंशियल ग्रुप हाउसिंग के लिए लाइसेंस 106.64 एकड़ क्षेत्र, अर्थात् शुद्ध नियोजित क्षेत्र का 20 प्रतिशत दिया जाना था। विभाग ने 2009 तक 115.512 एकड़ के लिए रेजिडेंशियल ग्रुप हाउसिंग को लाइसेंस जारी किए जो कि स्वीकार्य सीमा से अधिक क्षेत्र था। इसके अतिरिक्त, 19.74 एकड़ क्षेत्र के लिए एक अन्य लाइसेंस (वर्ष 2011 का संख्या 94) भी जारी किया गया। लेखापरीक्षा में देखा गया कि नवम्बर 2010 में विभाग ने इस तर्क पर सरकार का अनुमोदन प्राप्त किया था कि प्रार्थी, अन्य प्रार्थियों जिनको लाइसेंस दिया गया, से वरिष्ठ था और इस तरह प्रार्थी की कोई

गलती नहीं थी। इससे लाइसेंस देने के लिए नीति के प्रावधानों का उल्लंघन हुआ क्योंकि नीति में छूट देने का कोई प्रावधान नहीं।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि 19.744 एकड़ भूमि पर लाइसेंस देने के लिए सोच-समझकर निर्णय लिया गया था क्योंकि आवेदन 2007 में प्राप्त हुआ था तथा वरिष्ठता में विद्यमान था। यह भी कहा गया कि छूट विशेष मामले के रूप में दी गई थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि 2006 की नीति में छूट का कोई प्रावधान नहीं था।

3.14.3.2 लाइसेंस रद्द करने की कार्रवाई आरंभ करने में देरी

हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम का नियम 13 उन मामलों में लाइसेंस के नवीकरण का प्रावधान करता है जहां कॉलोनाइजर दो वर्ष की अवधि के भीतर कॉलोनियों में विकास कार्य पूरा करने में विफल रहता है। लाइसेंसधारियों को निर्धारित दरों पर नवीकरण फीस के साथ आवेदन-पत्र जमा करके नवीनीकृत लाइसेंस प्राप्त करने अपेक्षित हैं। समय पर नवीकरण न करने पर, उचित नोटिस देने के उपरांत लाइसेंस रद्द किया जा सकता है।

गांव पट्टी मेहर, अंबाला शहर की राजस्व संपदा में एक वाणिज्यिक कॉलोनी स्थापित करने के लिए 5.61 एकड़ के क्षेत्र के लिए लाइसेंस नंबर 1/2002 प्रदान किया गया था (दिसंबर 2002)। लाइसेंस की वैधता अवधि दो वर्ष अर्थात् दिसंबर 2004 तक थी। लेखापरीक्षा ने पाया (सितंबर 2018) कि लाइसेंस के नवीनीकरण के लिए न तो लाइसेंसधारी ने आवेदन किया और न ही विभाग ने लाइसेंस की अवधि समाप्त होने के नौ वर्ष बाद अर्थात् अक्टूबर 2013 में, जब कारण बताओ नोटिस जारी किया गया था, मामले का संज्ञान लिया। इसके बाद, जुलाई 2015 में लाइसेंस रद्द कर दिया गया। यह देखा गया कि लाइसेंसधारी ने बिक्री विलेख के माध्यम से 2,368 वर्ग गज जमीन की बिक्री की थी, हालांकि ले-आउट योजना को मंजूरी नहीं दी गई थी, जो कि हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियम अधिनियम की धारा 7-क के प्रावधानों के अंतर्गत बिक्री विलेखों के पंजीकरण के लिए बुनियादी आवश्यकता थी।

लाइसेंस को रद्द करने के बाद (जुलाई 2015), नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत लाइसेंस प्राप्त कॉलोनी पर कब्जा कर लिया गया था। उक्त कॉलोनी के संबंध में लाइसेंसधारियों के साथ बिक्री/खरीद लेन-देन में लिप्त न होने की सलाह देते हुए एक सार्वजनिक सूचना साइट पर चिपका दी गई थी। विभाग ने तहसीलदार, अंबाला और उपायुक्त-सह-रजिस्ट्रार राजस्व को कॉलोनी में बिक्री विलेख का पंजीकरण न करने के निर्देश दिए (नवंबर 2017 और जून 2018)। इसके बावजूद, लाइसेंस रद्द करने के बाद भी तहसीलदार द्वारा फरवरी 2016 से मई 2018 की अवधि के दौरान 16 बिक्री विलेखों (12.89 मरला) को निष्पादित किया गया। विभाग के निर्देशों की अनुपालना न करने पर तहसीलदार के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

इस प्रकार, विभाग कॉलोनी के ले-आउट प्लान की मंजूरी के बिना भूमि की बिक्री और लाइसेंस का नवीकरण न करवाने के लिए लाइसेंसधारी के विरुद्ध कार्रवाई शुरू करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त रद्द की गई कॉलोनी के बिक्री विलेखों का निष्पादन अवैध था और विद्यमान नियमों के विरुद्ध था। विभाग लाइसेंसों के नवीनीकरण की निगरानी और दोषी डेवलपर्स के विरुद्ध कार्रवाई के लिए उचित तंत्र विकसित करे। विभाग के निर्देशों के बावजूद रद्द की गई कॉलोनियों में बिक्री विलेखों के पंजीकरण के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए। नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग और पंजीकरण प्राधिकारियों के मध्य समन्वय का अभाव भी था।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि कॉलोनाइजर के विरुद्ध अप्रैल 2014 में आवश्यक कार्रवाई शुरू की गई थी और जुलाई 2015 में लाइसेंस रद्द कर दिया गया था। यह भी जोड़ा गया था कि सार्वजनिक नोटिस का पालन न करने के मामले में अब राजस्व प्राधिकारियों द्वारा कार्रवाई शुरू की गई है। उत्तर इंगित करता है कि कॉलोनाइजर के साथ-साथ पंजीकरण प्राधिकारियों के विरुद्ध कार्रवाई शुरू करने में असामान्य देरी हुई थी।

3.14.3.3 दोषी डेवलपर के विरुद्ध कार्रवाई का अभाव

सेक्टर 30, पंचकुला में गाँव नांगल मोगिनंद में एक ग्रुप हाउसिंग कॉलोनी की स्थापना के लिए लाइसेंस नंबर 30/2009 प्रदान किया गया था (जुलाई 2009)। डेवलपर ने निम्नलिखित उल्लंघन किए:

- (i) हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम की धारा 3-ख के उल्लंघन में भवन योजनाओं के अनुमोदन के बिना चार ब्लॉकों (31,882.036 वर्गमीटर) का निर्माण।
- (ii) डेवलपर ने हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन नियम 26, 27 और 28 के अनुपालन में बेचे गए प्लॉटों की बिक्री के ब्योरे और डेवलपर के बैंक खाते के विवरण से संबंधित दस्तावेज जमा नहीं किए।
- (iii) मार्च 2019 तक बाह्य विकास प्रभारों²⁸ के कारण ₹ 31.89 करोड़ की राशि वसूली के लिए देय थी जिसका सितंबर 2019 तक भुगतान नहीं किया गया था।

इन उल्लंघनों के लिए विभाग द्वारा डेवलपर के विरुद्ध कोई कार्रवाई नहीं की गई थी, हालांकि सरकार को लाइसेंस की शर्तों या अधिनियम के प्रावधानों या उसके अधीन बनाए गए नियमों के उल्लंघन के लिए हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम, 1975 की धारा 8 के अंतर्गत लाइसेंस रद्द करने का अधिकार प्रदान किया गया था। इस प्रकार, विभाग लाइसेंस प्राप्त कॉलोनियों में जमीन के खरीदारों के हितों की रक्षा के लिए नियमों और विनियमों को लागू नहीं कर रहा था और लाइसेंसधारी को अनुचित लाभ दे रहा था। बाह्य विकास प्रभारों की

²⁸ बाहरी विकास प्रभारों में बुनियादी ढांचे के विकास कार्यों जैसे जलापूर्ति, सीवरेज, नालियाँ, मलजल, गंदे पानी, वर्षा जल के उपचार और निपटान के प्रावधान, सड़क, बिजली के कार्य, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन आदि पर होने वाले खर्च शामिल हैं।

वसूली न होने से क्षेत्र में बाहरी विकास भी प्रभावित होगा क्योंकि इन कार्यों को इन प्रभारों से एकत्रित राशि से निष्पादित किया जाना था।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि यह कॉलोनाइजर की ओर से एक गंभीर चूक थी और देयताओं को जमा करने का अंतिम अवसर देने के बाद, भवन योजना की मंजूरी के लिए औपचारिकताएं पूरी करने और लाइसेंस के नवीनीकरण, लाइसेंस रद्द करने के संबंध में कार्रवाई अधिनियम/नियमों के अनुसार की जाएगी।

3.14.3.4 बाह्य विकास प्रभारों की वसूली किये बिना अर्ध-अधिभोग प्रमाण-पत्र जारी किया गया

सरकार द्वारा अप्रैल 2013 में जारी निर्देशों के अनुसार, अधिभोग प्रमाण-पत्र या पूर्णता/अर्ध पूर्णता प्रमाण-पत्र प्रदान करने के लिए शेष बाह्य विकास प्रभारों का भुगतान डेवलपर द्वारा पूर्ण रूप से किया जाना आवश्यक है।

लाइसेंस नंबर 46/2011 के धारक अल्ट्राटेक टाउनशिप डेवलपर्स प्राइवेट लिमिटेड, करनाल को जुलाई 2018 में अर्ध-अधिभोग प्रमाण-पत्र ₹ 3.20 करोड़ (ब्याज सहित) की वसूली के बिना दे दिया गया था। बाह्य विकास प्रभारों की बकाया राशि जून 2020 तक ₹ 7.13 करोड़ हो गई थी। यह डेवलपर को अनुचित लाभ देने के समान है। बाह्य विकास प्रभारों की वसूली के बिना अर्ध- अधिभोग प्रमाण-पत्र जारी करने के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि लाइसेंसधारी ने बाह्य विकास प्रभार राहत नीति को अपनाया था (अप्रैल 2016), जिसके अनुसार अर्ध-अधिभोग प्रमाण-पत्र देने से पहले बाह्य विकास प्रभार की तीसरी किस्त देय नहीं थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि कॉलोनाइजर ने पूर्ववर्ती किश्तें भी जमा नहीं की थीं, जो कि अतिदेय थीं।

3.14.3.5 रद्द लाइसेंसों की कॉलोनियों का विकास न करना

हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम की धारा 8 (1) के प्रावधानों के अनुसार यदि लाइसेंसधारक लाइसेंस की शर्तों या अधिनियम के प्रावधानों या उसके अधीन बनाए गए नियमों का उल्लंघन करता है तो विभाग द्वारा लाइसेंस को रद्द किया जा सकता है। रद्द करने के बाद, अधिनियम 1975 की धारा 8(2) के अनुसार, विभाग कॉलोनी में विकास कार्य कर सकता है तथा कॉलोनाइजर और प्लॉट-धारकों से उक्त विकास कार्यों पर किए गए प्रभार वसूल कर सकता है।

विभाग ने जुलाई 2015 और जुलाई 2018 के मध्य, चयनित जिलों में 26.12 एकड़ क्षेत्रफल वाले चार²⁹ लाइसेंस रद्द किए और अपने अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत आने वाली कॉलोनियों को अपने कब्जे में ले लिया। लाइसेंस प्राप्त कॉलोनियों में कमी वाले विकास कार्यों पर जो राशि खर्च की जानी थी, उसका आकलन करने के लिए हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण (ह.श.वि.प्रा.)

²⁹ लाइसेंस नंबर (i) अंबाला का 01/2002 (5.61 एकड़), (ii) हिसार का 54/2009 (6.08 एकड़), (iii) फरीदाबाद का 10/2010 (10.93 एकड़), और (iv) सोनीपत का 169/2008 (3.50 एकड़)।

के संबंधित क्षेत्रों के प्रशासकों की अध्यक्षता में समितियों का भी गठन किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कॉलोनियों को कब्जे में लेने के बाद, उपर्युक्त समितियों ने न तो विकास कार्यों को करने के लिए अपेक्षित राशि का आकलन किया था और न ही विकास कार्य किए गए थे। इस प्रकार, विभाग रद्द लाइसेंस प्राप्त कॉलोनियों को पूरा करने के अपने कर्तव्य का निर्वहन नहीं कर रहा था।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि चार मामलों में से, एक मामले में कॉलोनाइजर ने प्रमुख सचिव, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग से लाइसेंस रद्द करने के विरुद्ध अपील की थी तथा अन्य दो मामलों में नियमों के अनुसार उचित कार्रवाई की जाएगी। हालांकि, शेष एक मामले के संबंध में कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था। इस प्रकार, रद्द कॉलोनियों के विकास के लिए विभाग की ओर से उचित कार्रवाई का अभाव था।

3.14.3.6 आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के प्लॉटों/फ्लैटों का कम हस्तांतरण करना

सरकार ने लाइसेंस प्राप्त कॉलोनियों में आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों द्वारा प्लॉटों/फ्लैटों के आवंटन/हस्तांतरण के संबंध में एक नीति बनाई (जुलाई 2013)। लाइसेंसधारकों द्वारा ज़ोनिंग योजना की मंजूरी के बाद छः महीने के भीतर आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों की श्रेणी के सभी प्लॉटों को हाउसिंग बोर्ड हरियाणा को हस्तांतरित करना था। आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के सभी फ्लैटों के आवंटन के संबंध में, आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के फ्लैटों के अधिभोग/अर्ध-अधिभोग प्रमाण-पत्र जारी करने से चार महीने के भीतर लाइसेंसधारियों द्वारा पूरी योजना जारी की जानी थी। अगस्त 2013 में घोषित सरकार की नीति के अनुसार आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के प्लॉटों/फ्लैटों के आवंटन में देरी के लिए कॉलोनाइजर्स को रचना शुल्क से दंडित किया जाना था।

चयनित जिलों के अभिलेखों की जांच से पता चला कि 56 डैवलपर्स/ लाइसेंसधारियों ने आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के कुल 17,960 प्लॉटों के विरुद्ध 11,531 प्लॉट हाउसिंग बोर्ड हरियाणा को हस्तांतरित किए और इस तरह 6,429 प्लॉट हस्तांतरित नहीं किए गए थे। इसी प्रकार, 48 डैवलपर्स/लाइसेंसधारियों ने आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के कुल 7,915 फ्लैटों के विरुद्ध 4,988 फ्लैट आवंटित/हस्तांतरित किए और 2,927 फ्लैट हाउसिंग बोर्ड हरियाणा को हस्तांतरित/योग्य उम्मीदवारों को आवंटित नहीं किए गए थे (परिशिष्ट 3.5)। आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों की श्रेणियों को प्लॉटों/फ्लैटों के आवंटन को सुनिश्चित करने के लिए कोई निगरानी तंत्र विकसित नहीं किया गया था। विभाग ने दोषी डैवलपर्स/ लाइसेंसधारियों के विरुद्ध कोई कार्रवाई शुरू नहीं की। यहां तक कि रचना शुल्क भी वसूल नहीं किए गए थे। इस प्रकार, विभाग सरकार की नीति के अनुसार आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के हितों की रक्षा नहीं कर रहा था। दोषियों के विरुद्ध कार्रवाई शुरू न करने के लिए उत्तरदायित्व तय किए जाने की आवश्यकता है।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि हाउसिंग बोर्ड हरियाणा ने भी हस्तांतरित प्लॉट/फ्लैट लाभार्थियों को आवंटित नहीं किए थे। यह भी कहा गया कि जब कभी हाउसिंग बोर्ड हरियाणा ने आगे प्लॉटों/फ्लैटों की मांग करेगा तो विभाग

कॉलोनाइजरों को अपेक्षित प्लॉटों/फ्लैटों को हाउसिंग बोर्ड हरियाणा को हस्तांतरित करने के लिए निर्देश जारी करेगा। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि जुलाई 2013 की नीति के अनुसार हाउसिंग बोर्ड हरियाणा को प्लॉट/फ्लैट हस्तांतरित किए जाने अपेक्षित थे।

3.14.3.7 बाहरी विकास प्रभारों/बुनियादी ढांचा विकास प्रभारों की वसूली न करना

हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन अधिनियम की धारा 3(3) और उसके अधीन बनाए गए नियमों के नियम 11(सी) के अनुसार, आवेदक को बाह्य विकास प्रभारों का आनुपातिक भुगतान करना चाहिए। प्रभारों का भुगतान लाइसेंस प्रदान करने की तारीख से 30 दिनों के भीतर या ब्याज सहित आठ समान तिमाही किश्तों में किया जाना चाहिए। अधिनियम की धारा 3-क में आगे यह प्रावधान है कि कोई भी कॉलोनाइजर, जिसे लाइसेंस दिया गया है, वह बुनियादी ढांचा विकास प्रभार को दो समान किश्तों में जमा करेगा। इसके अतिरिक्त, विभाग के साथ कॉलोनाइजर द्वारा किए गए अनुबंध के अनुसार, यदि कॉलोनाइजर अनुबंध के किसी भी नियम एवं शर्तों का उल्लंघन करता है या अधिनियम और नियमों के किसी भी प्रावधान का उल्लंघन करता है, तो निदेशक को लाइसेंस रद्द करने का अधिकार है।

निदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग के कार्यालय में अभिलेखों की जांच से प्रकट हुआ है कि 601 मामलों में बाहरी विकास प्रभार (₹ 14,383 करोड़) और बुनियादी ढांचा विकास प्रभार (₹ 833.61 करोड़) की ₹ 15,216.61 करोड़ की राशि एक से 16 वर्षों से कॉलोनाइजरों के विरुद्ध तालिका 3.2 में दिए गए विवरण के अनुसार वसूली के लिए लंबित थी।

तालिका 3.2: कॉलोनाइजरों से वसूलनीय बाहरी विकास प्रभारों/बुनियादी ढांचा विकास प्रभारों का विवरण

(₹ करोड़ में)

अवधि	लाइसेंसों की कुल संख्या	वसूलनीय बाहरी विकास प्रभार की राशि	वसूलनीय बुनियादी ढांचा विकास प्रभार की राशि	कुल वसूलनीय बाहरी विकास प्रभार तथा बुनियादी ढांचा विकास प्रभार
2009 तक जारी लाइसेंस	154	2,881.48	128.57	3,010.05
जनवरी 2010 से दिसंबर 2014 तक जारी लाइसेंस	361	10,947.97	548.84	11,496.81
जनवरी 2015 से मार्च 2019 तक जारी लाइसेंस	86	553.55	156.20	709.75
कुल योग	601	14,383.00	833.61	15,216.61

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने दोषियों के विरुद्ध पर्याप्त कार्रवाई नहीं की, हालांकि 154 मामलों के संबंध में ₹ 3,010.05 करोड़ की राशि 10 से भी अधिक वर्षों के से बकाया थी। निदेशक को कॉलोनाइजरों के लाइसेंस रद्द करने का अधिकार था परन्तु लाइसेंस रद्द नहीं किए गए थे।

चूंकि बकाया राशि बहुत बड़ी है, इसलिए बाह्य विकास प्रभारों और बुनियादी ढांचा विकास प्रभारों की वसूली की निगरानी सरकार के स्तर पर किए जाने की आवश्यकता है। आगे, सरकार को

प्लॉटों/अपार्टमेंटों के वास्तविक अंतिम खरीदारों के हितों की सुरक्षा सुनिश्चित करते हुए लाइसेंस रद्द करने और दोषी कॉलोनाइजर्स के प्लॉटों पर कब्जा करने के लिए नियमों के अनुसार कार्रवाई शुरू करने पर विचार करना चाहिए।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि उचित आंतरिक जांच और संतुलन के कारण बाह्य विकास प्रभारों की वसूली में कुछ देरी के बावजूद विभाग को किसी बड़ी राशि के अप्राप्य होने के जोखिम का सामना नहीं करना पड़ा। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि कॉलोनाइजर्स के विरुद्ध एक से 16 वर्षों की अवधि के लिए बड़ी राशि बकाया थी, बकाया राशि की वसूली के लिए लाइसेंस रद्द करने जैसी उचित कार्रवाई अपेक्षित थी।

3.14.3.8 संशोधित लाइसेंस फीस की वसूली न करना

राज्य सरकार द्वारा अगस्त 2013 में लाइसेंस फीस संशोधित की गई थी और संशोधित दरें 1 जून 2012 से प्रभावी थीं। लाइसेंस फीस की दर को पुनः फरवरी 2015 में संशोधित किया गया था और संशोधित दरें 4 अप्रैल 2014 से प्रभावी थीं।

अभिलेखों की जांच से पता चला कि जुलाई 2012 से जून 2014 की अवधि के दौरान चार³⁰ चयनित जिलों में आठ डैवलपर्स से पूर्व संशोधित दरों पर लाइसेंस फीस वसूल की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 13.14 करोड़ के राजस्व की हानि हुई। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, विभाग द्वारा चार³¹ लाइसेंसधारियों के विरुद्ध ₹ 9.05 करोड़ (ब्याज सहित) के डिमांड नोटिस जारी किए गए थे, लेकिन वसूली नहीं की गई थी (जून 2020)।

सरकार को राजस्व की हानि से बचाने के लिए विभाग को संशोधित दरों पर लाइसेंस फीस की वसूली सुनिश्चित करने के लिए लाइसेंस फीस के सभी मामलों की फिर से जांच करनी चाहिए। संशोधित दरों पर लाइसेंस फीस की वसूली न करने के लिए उत्तरदायित्व तय किया जाना चाहिए।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि विभाग ने कुछ मामलों में पहचान की थी और लाइसेंस फीस के अंतर की मांग की थी। लेखापरीक्षा का मत है कि संशोधित दरों पर लाइसेंस फीस की वसूली सुनिश्चित करने के लिए विभाग को सभी मामलों की फिर से जांच करनी चाहिए।

3.14.3.9 कॉलोनाइजर्स से बैंक गारंटी प्राप्त नहीं की गई

किफायती आवास नीति 2013 (अगस्त 2013) की धारा-7 के अनुसार, परियोजना के पूरा होने में किसी भी संभावित देरी के विरुद्ध जमानत के रूप में, कॉलोनाइजर्स द्वारा परियोजना के शुरू होने की तारीख के 90 दिनों के भीतर परियोजना से कुल वसूली राशि के विरुद्ध परियोजना के स्थान के अनुसार 10/15 प्रतिशत की दर से बैंक गारंटी प्रस्तुत करनी अपेक्षित थी। 2014 से

³⁰ (i) फरीदाबाद, (ii) गुरुग्राम, (iii) पंचकुला और (iv) सोनीपत।

³¹ (i) पंचकुला: ₹ 2.22 करोड़, (ii) गुरुग्राम: ₹ 4.96 करोड़, (iii) सोनीपत: ₹ 1.30 करोड़ और (iv) फरीदाबाद: ₹ 0.57 करोड़।

2019 की अवधि के दौरान नीति के अंतर्गत डैवलपर्स/कॉलोनाइजर्स को कुल 73 लाइसेंस प्रदान किए गए थे।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि नीति के अनुसार परियोजना से कुल प्राप्त राशि के विरुद्ध कॉलोनाइजर्स से कोई बैंक गारंटी नहीं ली जा रही थी। मुख्य नगर नियोजक ने भी 15 दिनों के भीतर बैंक गारंटी जमा करने के लिए कॉलोनाइजर्स को नोटिस जारी करने के लिए सभी जिला नगर योजनाकारों को निर्देश दिया (जुलाई 2018), लेकिन बैंक गारंटी जमा नहीं की गई थी (सितंबर 2019)।

इसके अतिरिक्त, एस.आर.एस. रियल एस्टेट्स लिमिटेड, पलवल को दिए गए लाइसेंस नंबर 70/2014 को चार साल की निर्धारित अवधि के भीतर परियोजना के पूरा न होने के कारण अगस्त 2018 में रद्द कर दिया गया था। चूंकि आवंटियों से कुल वसूली के विरुद्ध कोई बैंक गारंटी नहीं ली गई थी, विकास कार्यों को पूरा करने के लिए किसी भी राशि की वसूली नहीं की जा सकी।

विभाग ने बताया (जुलाई 2019 तथा अक्टूबर 2020) कि अधिसूचना की धारा 7.1 को जुलाई 2019 में हटा दिया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि नीति की शर्त जुलाई 2019 में हटाई थी, जबकि जुलाई 2019 से पहले अनुमोदित परियोजनाओं पर बैंक गारंटी लेना आवश्यक था।

3.14.3.10 बैंक गारंटियों को पुनः मान्य न करवाना

हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन नियमों के नियम 11 के प्रावधान के अनुसार, कॉलोनाइजर्स को विकास कार्यों की अनुमानित लागत के 25 प्रतिशत के बराबर राशि की बैंक गारंटी जमा करने की आवश्यकता थी। कॉलोनाइजर्स द्वारा अनुबंध की किसी भी धारा के उल्लंघन की स्थिति में दिए गए लाइसेंस को रद्द करने का विभाग को अधिकार था और उस स्थिति में बैंक गारंटी का भुनाया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात मामलों में ₹ 26.13 करोड़ (*परिशिष्ट 3.6*) की 18 बैंक गारंटियों की वैधता अवधि जो कि नवंबर 2003 और मार्च 2019 के मध्य समाप्त हो गई, कॉलोनाइजर्स द्वारा पुनः मान्य नहीं करवाया गया था, यद्यपि कार्य पूर्ण नहीं हुए थे। इस प्रकार, विभाग लाइसेंस प्राप्त कॉलोनियों में प्लॉटों के खरीदारों के हितों की रक्षा के लिए हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन नियमों के प्रावधानों को लागू नहीं कर रहा था। उत्तरदायित्व तय करने के लिए मामले की विस्तार से जांच किए जाने की आवश्यकता है।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि ₹ 11.98 लाख की एक बैंक गारंटी (18 में से) को भुनाया गया था। शेष मामलों के लिए, यह बताया गया था कि लाइसेंस रद्द कर दिए गए थे, मामले अदालतों में लंबित थे, बैंक गारंटी के पुनः मान्यकरण/निरस्तीकरण के लिए बैंकों को पत्र जारी किए गए थे, आदि। तथ्य यह है कि विभाग हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियमन नियमों के अनुसार प्लॉटों/फ्लैटों के खरीदारों के हितों की रक्षा के लिए बैंक गारंटी के पुनः मान्यकरण/निरस्तीकरण के लिए तत्पर नहीं था।

3.14.3.11 अनधिकृत निर्माण को हटाने के शुल्क की वसूली न करना

पंजाब अनुसूचित सड़कों और नियंत्रित क्षेत्रों का अनधिकृत विकास प्रतिबंध अधिनियम की धारा 12(3) और हरियाणा शहरी क्षेत्रों का विकास एवं विनियम अधिनियम, 1975 की धारा 10(3), यह प्रावधान करती है कि अधिनियम, 1963 की धारा 12(2) और अधिनियम, 1975 की धारा 10(2) के अंतर्गत पारित पुनर्स्थापना आदेशों प्रभावी करने पर हुए व्यय को भू-राजस्व के बकाया के रूप में दोषियों से वसूल किया जाना चाहिए। अप्रैल 2008 से मार्च 2019 के दौरान चयनित जिलों में अनधिकृत निर्माण/संरचनाओं को हटाने पर ₹ 1.14 करोड़ का व्यय किया गया था, जिसके विरुद्ध जिला नगर योजनाकार द्वारा केवल ₹ 0.18 करोड़ की राशि वसूल की गई थी (*परिशिष्ट 3.7*)। अधिनियमों में प्रावधान के अनुसार भू-राजस्व के बकाया के रूप में विभाग द्वारा वसूली के प्रयास नहीं किए गए थे।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि भूमि राजस्व के बकाया के रूप में अनधिकृत निर्माण को हटाने के शुल्क की वसूली के लिए संबंधित उपायुक्तों को इस संदर्भ में कहा गया था।

3.14.4 भूमि के उपयोग के परिवर्तन की अनुमति

पंजाब अनुसूचित सड़कों और नियंत्रित क्षेत्रों का अनधिकृत विकास प्रतिबंध अधिनियम, 1963 और उसके नियम, 1965 के अंतर्गत विभाग आवासीय/औद्योगिक/वाणिज्यिक/संस्थागत/फार्म हाउस/मनोरंजन उपयोग के लिए भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति देता है। नमूना-जांच किए गए जिलों में भूमि उपयोग के परिवर्तन के कुल 71 मामलों (646 में से) का चयन किया गया था। इन 71 मामलों में से, 55 मामलों में भवन योजनाओं को मंजूरी दी गई थी और 30 मामलों में अर्ध-अधिभोग/ अधिभोग प्रमाण-पत्र जारी किए गए थे।

3.14.4.1 नियमों और विनियमों के उल्लंघन में भूमि के उपयोग के परिवर्तन की अनुमति प्रदान करना

(i) भारत सरकार ने एक अधिसूचना (मई 1994) द्वारा टर्मिनल बैलिस्टिक रिसर्च लेबोरेटरी, रामगढ़ की बाहरी पेरीफेरी के दायरे से लगभग 914.40 मीटर (1,000 गज) की दूरी तक स्थित भूमि के उपयोग और भोग पर प्रतिबंध लगा दिया था।

कार्यकारी अधिकारी, नगर निगम, पंचकूला से गांव मोगिनंद, सेक्टर-30, पंचकुला की राजस्व संपदा के अंतर्गत आने वाले नगर निगम क्षेत्र में एक शैक्षणिक संस्थान (भारतीय भवन विद्यालय) की स्थापना के लिए भूमि उपयोग की अनुमति प्रदान करने का अनुरोध किया गया था (दिसंबर 2017)। जिला नगर योजनाकार, पंचकुला ने (जनवरी 2018) एक रिपोर्ट भेजी जिसमें बताया गया था कि रक्षा अधिकारियों से अनापत्ति प्रमाण-पत्र की आवश्यकता इस साइट के लिए लागू नहीं थी। तदनुसार, शहरी स्थानीय निकाय विभाग द्वारा भूमि के उपयोग के परिवर्तन की अनुमति प्रदान की गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि शैक्षणिक संस्थान की साइट टर्मिनल बैलिस्टिक रिसर्च लेबोरेटरी के 1,000 गज के दायरे में आती है और तथा जिला नगर योजनाकार, पंचकूला ने उचित सत्यापन

तथा मई 1994 में जारी की गई भारत सरकार की अधिसूचना को ध्यान में रखे बिना रिपोर्ट भेज दी।

जिला नगर योजनाकार (प्रवर्तन) पंचकुला ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया (मई 2019) कि विचाराधीन साइट की दूरी टर्मिनल बैलिस्टिक रिसर्च लेबोरेटरी, रेंज रामगढ़ की प्रतिबंधित बेल्ट के भीतर आती है। उत्तरदायित्व तय करने के लिए विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि शहरी स्थानीय निकाय विभाग द्वारा भूमि उपयोग की अनुमति प्रदान की गई थी। इसलिए, मामले में किसी भी प्रश्न का उत्तर उस विभाग से मांगा जाना चाहिए। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि जिला नगर योजनाकार, पंचकुला की रिपोर्ट के आधार पर शहरी स्थानीय निकाय विभाग द्वारा भूमि उपयोग की अनुमति प्रदान की गई थी। इसलिए, गलत रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए जिम्मेदारी तय की जानी चाहिए, जिसके आधार पर भूमि उपयोग की अनुमति प्रदान की गई थी।

(ii) औद्योगिक क्षेत्र में औद्योगिक/कृषि क्षेत्र और गोदामों में पड़ने वाली औद्योगिक इकाइयों से उत्पन्न और नियत यातायात आवागमन की मात्रा को देखते हुए सरकार ने भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति के लिए पहुंच/राजस्व रास्तों की न्यूनतम चौड़ाई के बारे में नीति को संशोधित किया (नवंबर 2011)। नीति की शर्त संख्या (iv) यह निर्धारित करती है कि उन स्थलों के आवेदनों को जिनका मौजूदा पहुंच रास्ता 33 फीट से कम नहीं है, भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति के लिए विचार किया जा सकता है।

विभाग ने जनवरी 2015 में ग्राम गरनाला, जिला अंबाला में एक औद्योगिक इकाई स्थापित करने के लिए भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति दी। औद्योगिक इकाई के निर्माण के लिए भवन योजना को जून 2015 में मंजूरी दी गई थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति के लिए आवेदन के साथ प्रस्तुत (सितंबर 2010) शज़रा योजना के आधार पर पहुंच मार्ग की चौड़ाई, जिस जगह से साइट पहुंच योग्य थी, 38.5 फीट (7 करम) इंगित की गई थी। भूमि उपयोग के परिवर्तन के आवेदक के विरुद्ध एक शिकायत के आधार पर पहुंच मार्ग की चौड़ाई के मामले की जिला नगर योजनाकार, अंबाला द्वारा जांच की गई थी और यह पाया गया था कि पहुंच मार्ग की चौड़ाई 22 फीट (4 करम) थी, जिसके लिए एक संशोधित शज़रा योजना भी अभिलेख में रखी गई थी (अप्रैल 2018)। वरिष्ठ नगर योजनाकार, पंचकुला ने भी जुलाई 2018 में बताया कि विचाराधीन साइट के सामने पहुंच मार्ग की चौड़ाई 22 फीट है। इस प्रकार, गलत शज़रा योजना के आधार पर आवेदक को भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति दी गई। लेखापरीक्षा में पाया गया कि पहुंच मार्ग की चौड़ाई के बारे में गलत रिपोर्ट, जिसके आधार पर भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति दी गई थी, जिला नगर योजनाकार कार्यालय के पटवारी और कनिष्ठ अभियंता द्वारा तैयार की गई थी तथा जिला नगर योजनाकार को प्रस्तुत की गई थी। गलत शज़रा योजना प्रस्तुत करने हेतु उत्तरदायित्व तय करने के लिए विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

इस प्रकार, भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति औद्योगिक क्षेत्र में औद्योगिक/कृषि क्षेत्र और गोदामों में आने वाली औद्योगिक इकाइयों के लिए न्यूनतम चौड़ाई के राजस्व रास्ता के

बारे में सरकार की नीति के उल्लंघन में प्रदान की गई थी, जो कि यातायात के सुचारु प्रवाह को बाधित कर सकता है।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि इस मामले की वरिष्ठ नगर योजनाकार, पंचकूला द्वारा फिर से जांच की गई, जिन्होंने सूचित किया कि साईट पर 30 फुट की पक्की सड़क थी। आगे यह भी कहा गया कि लोक निर्माण विभाग, भवन एवं सड़क, अंबाला ने भी सूचित किया है कि गरनाला से बरनाला तक सड़क की चौड़ाई 30 फीट थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लोक निर्माण विभाग, भवन एवं सड़क, अंबाला ने सूचित किया कि सड़क की चौड़ाई 25 से 33 फीट के बीच थी और सड़क की शज़रा योजना के अनुसार सड़क की चौड़ाई 22 फीट थी। विभाग द्वारा प्रस्तुत उत्तर विरोधाभासी है; इसलिए, इस मामले की उचित जांच की आवश्यकता है।

(iii) जिला नगर योजनाकार (प्रवर्तन), गुरुग्राम ने जून 2016 में गांव झुंड सराय वीरन, सेक्टर 97, गुरुग्राम में एशियन टेनिस सेंटर फॉर एक्सीलेंस स्थापित करने के लिए एक कंपनी को भूमि उपयोग का परिवर्तन प्रदान किया। भूमि जनवरी 1994 को घोषित नियंत्रित क्षेत्र में पड़ती है। गुरुग्राम-मानेसर अर्बन-कॉम्प्लेक्स (जी.एम.यू.सी.)-2031 ए.डी. की प्रकाशित प्रारूप विकास योजना के प्रस्ताव के अनुसार, साइट का पूरा क्षेत्र परिवहन और संचार जोन में आता है। खेल प्रयोजन के लिए भूमि का उपयोग क्षेत्र में स्वीकृति योग्य गतिविधि में नहीं आता। यह नियमों और विनियमों की अवहेलना करके दी गई थी तथा आवेदक को अनुचित लाभ देने के समान था।

सिफारिश: विभाग भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनियमित अनुमति के ऐसे सभी मामलों की जांच करे तथा सुधारात्मक कार्रवाई करे।

3.14.4.2 भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति की शर्तों का उल्लंघन

किसी भी प्रयोजन के लिए भूमि उपयोग के परिवर्तन के लिए अनुमति लेने के इच्छुक आवेदकों को पंजाब अनुसूचित सड़कों और नियंत्रित क्षेत्रों का अनधिकृत विकास प्रतिबंध नियमों के अंतर्गत निर्धारित प्रपत्र में अपने आवेदन-पत्र निदेशक को प्रस्तुत करना अपेक्षित है। नियमों में निर्धारित शर्तों को पूरा करने के बाद, निदेशक आवेदकों को अनुमति प्रदान करेगा।

बिल्डिंग प्लान के निबंधनों एवं शर्तों के अनुसार, भूमि उपयोग का परिवर्तनधारकों को भवन या उसके हिस्से पर अधिभोग करने से पहले सक्षम प्राधिकारी से अधिभोग प्रमाण-पत्र प्राप्त करना अपेक्षित है। भवन योजना को इस शर्त के साथ अनुमोदित किया जाता है कि यदि भवन या उसके किसी भाग के अनुमत उपयोग में परिवर्तन किया जाता है या सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति के बिना कोई अतिरिक्त निर्माण किया जाता है, तो अधिभोग प्रमाण-पत्र स्वतः रद्द हो जाएगा।

विभागीय अधिकारियों के साथ किए गए भूमि उपयोग का परिवर्तन की 25 साइटों के संयुक्त भौतिक सत्यापन से तालिका 3.3 में उल्लिखित उल्लंघन पाए गए।

तालिका 3.3: भूमि उपयोग का परिवर्तन के चयनित मामलों में उल्लंघन के विवरण

उल्लंघन के प्रकार	चयनित जिले में मामलों की संख्या						
	करनाल	पंचकुला	गुरुग्राम	हिसार	फरीदाबाद	सोनीपत	कुल
भूमि उपयोग के परिवर्तन क्षेत्र में अनधिकृत निर्माण	4	1	2	3	2	8	20
ग्रीन बेल्ट में गेट पोस्ट/बाउंड्री वॉल/पार्किंग क्षेत्र का निर्माण	4	1	3	1	0	8	17
भूमि उपयोग का परिवर्तन क्षेत्र के आस-पास अतिरिक्त भूमि को कवर करना और अनधिकृत निर्माण करना	4	0	3	2	2	2	13
भूमि के उपयोग के परिवर्तन की अनुमति के अलावा अन्य प्रयोजन के लिए भूमि का उपयोग	4	0	0	0	1	0	5
कब्जा प्रमाण-पत्र प्राप्त किए बिना भवनों का उपयोग	2	1	1	0	1	2	7

(स्रोत: भौतिक सत्यापन के दौरान पाए गए उल्लंघन)

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने निबंधनों एवं शर्तों के उल्लंघन के लिए भूमि उपयोग का परिवर्तन के आवेदकों के विरुद्ध कोई कार्रवाई शुरू नहीं की थी। इन उल्लंघनों की रोकने के लिए जिला नगर योजनाकार उत्तरदायी थे। तथापि, उनके द्वारा अपने कर्तव्यों का निर्वहन नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, इन उल्लंघनों की निगरानी के लिए निदेशालय स्तर पर उचित तंत्र विकसित नहीं किया गया था।

पांच संबंधित जिला नगर योजनाकारों ने नौ मामलों³² के संबंध में उल्लंघनों को स्वीकार किया और बताया कि दोषियों के विरुद्ध उचित कार्रवाई शुरू कर दी गई थी, जबकि जिला नगर योजनाकार, करनाल और सोनीपत ने बताया (मार्च-जुलाई 2019) कि चूंकि यह क्षेत्र संबंधित नगर निगमों के अधिकार क्षेत्र में आता है, इसलिए उनके द्वारा उचित कार्रवाई की जानी अपेक्षित थी। फिर भी, तथ्य यह है कि भूमि उपयोग का परिवर्तन करने वाले दोषियों के विरुद्ध न तो विभाग द्वारा और न ही नगर निगमों द्वारा कोई कार्रवाई की गई थी। नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा जारी किए गए भूमि उपयोग के परिवर्तन के मामलों पर कार्रवाई करने के लिए नगर निगमों के साथ उचित समन्वय विकसित किया जाना चाहिए।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि 25 में से 15 मामलों में संबंधित नगर निगम द्वारा उचित कार्रवाई किए जाने की आवश्यकता थी और एक मामले में गुरुग्राम महानगर विकास प्राधिकरण द्वारा चूंकि क्षेत्र उनके संबंधित क्षेत्राधिकार में आता है। यह भी जोड़ा गया कि आठ मामलों के संबंध में उचित कार्रवाई शुरू की गई थी। हालांकि, शेष एक मामले में कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था। तथ्य रहता है कि भूमि उपयोग का परिवर्तन करने वाले 16 दोषियों के विरुद्ध न तो विभाग और न ही नगर निगमों/गुरुग्राम महानगर विकास प्राधिकरण द्वारा कार्रवाई की गई थी। नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग द्वारा जारी किए गए भूमि उपयोग के परिवर्तन के मामलों पर कार्रवाई करने के लिए नगर निगमों/ गुरुग्राम महानगर विकास प्राधिकरण के साथ उचित समन्वय विकसित किया जाना चाहिए।

³²

फरीदाबाद-02, हिसार-02, पंचकुला-01, सोनीपत-03 और करनाल-01

3.14.4.3 बाह्य विकास प्रभार की वसूली न करना

भूमि उपयोग के परिवर्तन के मामले में बाह्य विकास प्रभार जुलाई 2002 में ह.श.वि.प्रा. द्वारा निर्धारित किया गया था। बाह्य विकास प्रभार, कृषि क्षेत्र में अनुमत भूमि उपयोग के परिवर्तन के मामलों में प्रभार्य नहीं था। अन्य मामलों में, बाह्य विकास प्रभारों की 10 प्रतिशत राशि की वसूली अनुमति प्रदान करते समय और शेष 90 प्रतिशत राशि की वसूली किश्तों में की जानी थी, अर्थात् ह.श.वि.प्रा. द्वारा सेक्टर के लिए भूमि के अधिग्रहण, जिसमें उक्त क्षेत्र आता है, के समय 40 प्रतिशत तथा शेष 50 प्रतिशत राशि 15 प्रतिशत वार्षिक ब्याज दर के साथ चार समान वार्षिक किश्तों में।

नमूना-जांच किए गए मामलों के अभिलेखों की जांच में पाया कि विभाग ने चार³³ मामलों में बाह्य विकास प्रभार की केवल 10 प्रतिशत राशि और सेक्टर 32, करनाल के दो मामलों में 50 प्रतिशत राशि वसूल की। चूंकि ह.श.वि.प्रा. द्वारा भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 की धारा 6 के अंतर्गत सेक्टर-32, करनाल के क्षेत्र को दिसंबर 2002 में और सेक्टर-88, फरीदाबाद के क्षेत्र को अगस्त 2008 में अधिसूचित किया गया था, भूमि उपयोग के परिवर्तन के आवेदकों से बाह्य विकास प्रभारों की पूरी राशि वसूलनीय थी। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने न तो आवेदकों से ₹ 11.22 करोड़ के बाह्य विकास प्रभारों की मांग की और न ही इन आवेदकों ने राशि जमा करवाई (*परिशिष्ट 3.8*)। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा में यह भी देखा गया कि बाह्य विकास प्रभारों की शेष राशि की वसूली के लिए विभाग ने कोई कार्रवाई शुरू नहीं की थी।

सिफारिश: यह सिफारिश की जाती है कि विभाग बाह्य विकास प्रभारों की वसूली न करने के भूमि उपयोग के परिवर्तन के इस तरह के सभी मामलों की जांच करे तथा सुधारात्मक कार्रवाई करे।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि बाह्य विकास प्रभारों की वसूली के लिए तीन मामले शहरी स्थानीय निकाय विभाग को हस्तांतरित किए जा रहे थे क्योंकि ये मामले नगर निगम, करनाल के अधिकार क्षेत्र में आते हैं। यह भी आश्वासन दिया गया था कि विभाग द्वारा अन्य भूमि उपयोग के परिवर्तन के मामलों में बाह्य विकास प्रभारों की वसूली के लिए कठोर कार्रवाई की जाएगी।

3.14.4.4 अधूरे भवन के लिए अधिभोग प्रमाणपत्र जारी करना

विभाग ने एक डिस्पेंसरी स्थापित करने के लिए आवेदकों को दिसंबर 2011 (नवंबर 2013 तक वैध) में भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति दी। बेसमेंट-1 (1,547.88 वर्गमीटर), बेसमेंट-2 (1,437.05 वर्गमीटर) और भूतल (957.99 वर्गमीटर) के लिए वरिष्ठ नगर योजनाकार, गुरुग्राम द्वारा कब्जा प्रमाण-पत्र जारी किया गया था (जनवरी 2015)।

अगस्त 2019 में जिला नगर योजनाकार के स्टॉफ के साथ साइट के संयुक्त भौतिक सत्यापन से पता चला कि दरवाजे और खिड़कियां नहीं लगाई गई थी; शौचालय, सीढ़ियों की रेलिंग, इमारतों का प्लास्टर, पक्का पहुंच मार्ग इत्यादि भी पूर्ण नहीं थे जैसा कि आगे दी गई तस्वीरों में दिखाया गया है:

³³

सेक्टर 32, करनाल का एक मामला और सेक्टर 88, फरीदाबाद के तीन मामले।



हालांकि भवन अधूरा था, आवेदकों को अधिभोग प्रमाण-पत्र प्रदान किया गया था, जोकि मानदंडों के विरुद्ध था। विभाग ने आवेदकों को अनुचित लाभ प्रदान किया था।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि मामले की पूरी स्थिति रिपोर्ट जिला नगर योजनाकार (प्रवर्तन) गुरुग्राम से प्रतीक्षित थी और उसकी प्राप्ति के बाद अंतिम रिपोर्ट भेजी जाएगी।

3.14.4.5 कृषि गोदाम का अनियमित उपयोग

विभाग ने गांव दुखेड़ी, अम्बाला में 78,255.43 वर्गमीटर क्षेत्र में एक कृषि गोदाम स्थापित करने के लिए भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति प्रदान की (मार्च 2012)। कृषि गोदाम के संबंध में रूपांतरण प्रभारों की दर ₹ 50 प्रति वर्गमीटर थी। यदि गोदाम का उपयोग गैर-कृषि उपज के भंडारण के लिए किया जाता है (जिसके लिए रूपांतरण प्रभार अधिक हैं अर्थात् ₹ 75 प्रति वर्गमीटर) तो भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति की तारीख से रूपांतरण प्रभारों के अंतर से दोगुनी राशि 12 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज सहित वसूल की जाएगी।

विभाग द्वारा दो शेडों (2 और 3) के अर्ध-अधिभोग प्रमाण-पत्र जारी किए गए (अगस्त 2014)। जिला नगर योजनाकार, अंबाला की रिपोर्ट के अनुसार, साइट पर कब्जे वाले छः गोदामों/शेड का उपयोग लॉजिस्टिक उद्देश्य अर्थात् कृषि गोदाम के बजाय दवाओं, कॉस्मेटिक सामानों, पेंट सामग्री आदि के भंडारण के लिए किया जा रहा था।

विभाग ने आवेदकों को कारण बताओ नोटिस जारी किया (अक्टूबर 2016) कि क्यों न अधिभोग प्रमाण-पत्र की अनुमति के आवेदन को रद्द कर दिया जाए और भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति के निबंधनों एवं शर्तों के उल्लंघन के लिए कार्रवाई की जाए। विभाग ने रूपांतरण प्रभार के अंतर की वसूली के लिए आगे कोई कार्रवाई नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 0.72 करोड़³⁴ के राजस्व की हानि हुई।

महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग ने बताया (अक्टूबर 2020) कि जिला नगर योजनाकार, अंबाला से कृत कार्रवाई रिपोर्ट की प्राप्ति पर अधिनियम/नियमों के अनुसार इस मामले में आगे की कार्रवाई की जाएगी।

34	78,255.43 वर्गमीटर * ₹50/वर्गमीटर	= ₹39,12,772/-
	₹39,12,772 * 12 प्रतिशत प्रतिवर्ष * 7 वर्ष	= ₹32,86,728/-
	कुल	= ₹71,99,500/-

3.14.4.6 निबंधनों एवं शर्तों की अनुपालना सुनिश्चित नहीं की गई

भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति के निबंधनों एवं शर्तों के अनुसार, आवेदकों द्वारा हरियाणा के अधिवासियों को, जहां पद तकनीकी प्रकृति के नहीं थे, 75 प्रतिशत रोजगार प्रदान करना अनिवार्य था, और इस संबंध में एक तिमाही विवरणी संबंधित महाप्रबंधक, जिला उद्योग केंद्र को प्रस्तुत करनी अपेक्षित थी।

चयनित जिलों में, अपेक्षित तिमाही विवरणी भूमि उपयोग के परिवर्तन के आवेदकों द्वारा प्रस्तुत नहीं की जा रही थी। इससे पता चला कि भूमि उपयोग के परिवर्तन के निबंधनों एवं शर्तों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए जिला नगर योजनाकार/महानिदेशक, नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग और जिला उद्योग केंद्र कार्यालयों द्वारा उचित निगरानी नहीं की गई थी।

3.14.5 निष्कर्ष

राज्य में अनधिकृत कॉलोनियों/निर्माणों को नियंत्रित करने के लिए अधिनियमों और नियमों में विद्यमान प्रावधान प्रभावी रूप से लागू नहीं किए जा रहे थे, जिसके कारण राज्य में अनधिकृत कॉलोनियों का विस्तार हुआ। अनुज्ञेय क्षेत्र से अधिक में कॉलोनी के लिए लाइसेंस देने, लाइसेंस रद्द करने के लिए कार्रवाई शुरू करने में देरी, आदि के उदाहरण थे। इसके अतिरिक्त, भवन योजनाओं की मंजूरी के बिना भवनों का निर्माण, बाह्य विकास प्रभारों की वसूली के बिना अर्ध-अधिभोग प्रमाण-पत्र जारी करना, रद्द किए गए लाइसेंसों की कॉलोनियों का विकास न करना, आर्थिक रूप से कमजोर वर्गों के प्लॉटों/ फ्लैटों का हस्तांतरण न करना, बाह्य विकास प्रभारों/ बुनियादी ढांचा विकास प्रभारों की वसूली न करना, संशोधित लाइसेंस फीस की वसूली न करना, बैंक गारंटी प्राप्त न करना/पुनर्विधायन न करवाना आदि अनियमितताएं भी पाई गईं।

उपर्युक्त के अतिरिक्त, भूमि उपयोग के परिवर्तन की अनुमति भूमि उपयोग के परिवर्तन के नियमों और निबंधनों एवं शर्तों के उल्लंघन में दी गई थी। बाह्य विकास प्रभारों की वसूली न करने, अधूरी इमारत के लिए अधिभोग प्रमाण-पत्र जारी करने, गैर-कृषि उपज के भंडारण के लिए कृषि गोदाम का उपयोग इत्यादि के मामले सामने आए। विभाग का निगरानी तंत्र प्रभावी नहीं था।

3.14.6 सिफारिशें

सरकार निम्नलिखित पर विचार करे:

- राजस्व अधिकारियों और नगरपालिकाओं के साथ समन्वय में अनधिकृत कॉलोनियों के विस्तार की वृद्धि को नियंत्रित करने के लिए उचित निगरानी तंत्र का विकास करना;
- लाइसेंस के नवीनीकरण की निगरानी के लिए उचित तंत्र विकसित करना, दोषी डैवलपर्स के विरुद्ध कार्रवाई करना तथा बाह्य विकास प्रभारों और बुनियादी ढांचा विकास प्रभारों की वसूली की निगरानी करना;
- विभाग, राजस्व की हानि से बचने के लिए संशोधित दरों पर लाइसेंस फीस की वसूली सुनिश्चित करने के लिए लाइसेंस फीस के सभी मामलों की फिर से जांच करे;
- विभाग भूमि के उपयोग के परिवर्तन की अनियमित अनुमति के सभी मामलों की जांच करे और सुधारात्मक कार्रवाई करे; तथा

- अनधिकृत कॉलोनियों के विस्तार को नियंत्रित करने में विफलता, अनधिकृत एवं रद्द की गई कॉलोनियों में बिक्री विलेखों का पंजीकरण करने और संशोधित दरों से लाइसेंस फीस की वसूली न करने के लिए अधिकारियों की जिम्मेदारी तय करना।

ये बिंदु जनवरी 2019 में सरकार को संदर्भित किए गए थे, लेकिन उनके उत्तर प्रतीक्षित थे (अक्टूबर 2020)।

**नगर एवं ग्राम आयोजना विभाग
हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण (ह.श.वि.प्रा.)**

3.15 ठेकेदार को अधिक भुगतान

कार्यकारी अभियंता, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, सोनीपत द्वारा अनुबंध दस्तावेज के प्रावधानों का उल्लंघन किया गया तथा बिटुमेन/इमल्शन की कीमतों में कमी की राशि की वसूली न करके ठेकेदार को ₹ 5.61 करोड़ का अधिक भुगतान किया।

अर्बन एस्टेट, सोनीपत में बारह सेक्टर-विभाजन मास्टर सड़कों के निर्माण के लिए किए गए अनुबंध में बिटुमेन दरों के लिए अतिरिक्त शर्तों और आबंटन-पत्र में यह प्रावधान था कि निविदा प्राप्त की तिथि को रिफाइनरी में बिटुमेन/इमल्शन की कीमत को आधार कीमत माना जाएगा। यदि कार्य निष्पादन के दौरान, रिफाइनरी में बिटुमेन/इमल्शन की कीमत बढ़ जाती है या घट जाती है, तो लागत में अंतर का ठेकेदार को भुगतान/ठेकेदार से वसूली की जाए। बिटुमेन/इमल्शन की लागत में बढ़ोतरी केवल अनुबंध की मूल समयावधि के लिए देय थी और मूल समयावधि के उपरांत अनुबंध में की गई समय वृद्धि, चाहे वह किसी भी कारण से की हो, लागत में बढ़ोतरी देय नहीं थी।

मुख्य अभियंता, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण (ह.श.वि.प्रा.), पंचकूला ने अर्बन एस्टेट, सोनीपत में 12 सेक्टर-विभाजन मास्टर सड़कों³⁵ के निर्माण के लिए ₹ 82.74 करोड़ की एक विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना (वि.नि.आ.सू.) को अनुमोदित किया (मार्च 2014)। कार्य के लिए निविदाएं जून 2014 में खोली गई थीं जिसमें तीन ठेकेदारों ने भाग लिया था। कार्यकारी अभियंता, ह.श.वि.प्रा., सोनीपत (कार्यकारी अभियंता) ने नौ माह की समय सीमा सहित, अर्थात् मई 2015 तक, कार्य न्यूनतम³⁶ निविदाकार को ₹ 70.88 करोड़ (वि.नि.आ.सू. राशि से 15.30 प्रतिशत कम) के लिए आवंटित किया (अगस्त 2014)। मुख्य अभियंता, ह.श.वि.प्रा. द्वारा अनुबंध की धारा 41 के अंतर्गत अनुबंध को अंत में ₹ 90.88 करोड़ तक बढ़ाया गया (फरवरी 2017) और अनुबंध की धारा-5 के अंतर्गत समय सीमा को सितंबर 2017 तक बढ़ाया गया। ठेकेदार ने सितंबर 2017 तक समग्र कार्य पूर्ण कर लिया था और मई 2019 तक कुल ₹ 90.31 करोड़ का भुगतान किया गया था।

कार्यकारी अभियंता, ह.श.वि.प्रा., सोनीपत के कार्यालय में कार्य से संबंधित अभिलेखों की जांच से पता चला (जनवरी 2018) कि जून 2014 और सितंबर 2017 (कार्य के निष्पादन की अवधि)

³⁵ अर्बन एस्टेट, सोनीपत में सेक्टर 30/37, 34/35, 35/36, 32/33, 4/32, 26/26ए, 26ए/34, 34/33, 27/33 और 26/33 के मध्य 65 मीटर, 60 मीटर और 45 मीटर की सड़कें।

³⁶ मैसर्स के.सी.सी. बिल्डकॉन प्राइवेट लिमिटेड, गुरुग्राम।

के मध्य की अवधि के दौरान बिटुमेन/इमल्शन की कीमतों में काफी कमी आई थी। लेकिन कार्यकारी अभियंता ने अनुबंध दस्तावेज में उल्लिखित शर्तों का पालन नहीं किया और ठेकेदार के बिलों से इस संबंध में कोई वसूली नहीं की।

यह देखा गया कि कार्य पर विभिन्न बिटुमिनस मदों के निष्पादन हेतु कुल 4,862.72 मीट्रिक टन बिटुमेन/इमल्शन के लिए भुगतान किया गया था **(परिशिष्ट 3.9)**। लेकिन कार्यकारी अभियंता ने कार्य पर बिटुमेन की प्राप्ति और खपत के लिए उचित अभिलेखों का रखरखाव नहीं किया था तथा केवल 3,326.54 मीट्रिक टन बिटुमेन/इमल्शन के बिल लेखापरीक्षा के लिए प्रस्तुत किये गए। 3,326.54 मीट्रिक टन मात्रा की आधार कीमत और वास्तविक खरीद कीमत की बिल-वार गणना करने पर पता चला कि ठेकेदार से ₹ 5.61 करोड़ वसूलनीय थे **(परिशिष्ट 3.10क और 3.10ख)**। 1,536.18 मीट्रिक टन की शेष मात्रा के लिए वसूलनीय राशि की गणना बिटुमेन के चालान या रजिस्टर की अनुपलब्धता के कारण नहीं की जा सकी।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, मुख्य अभियंता-I, ह.श.वि.प्रा., पंचकूला ने सूचित किया (जुलाई 2020) कि इस कार्य से संबंधित बकाया राशि, ठेकेदार के जमा प्रतिभूति को जब्त करके और पंचकूला में एक अन्य मंडल द्वारा ठेकेदार से ₹ 5.65 करोड़ की राशि वसूल कर ली गई है। उत्तर सही नहीं था क्योंकि अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि यह राशि केवल ठेकेदार की धरोहर (बकाया राशि) के रूप में रखी गई थी, वास्तविक वसूली करके कार्य की लागत से घटाई नहीं गई थी। इसके अतिरिक्त, शेष 1,536.18 मीट्रिक टन के लिए वसूलनीय राशि की गणना नहीं की गई है।

मामला दिसंबर 2019 में राज्य सरकार के पास भेजा गया था और उसके बाद मार्च 2020 और मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

सिफारिश: विभाग द्वारा अनुबंध की धाराओं का कार्यान्वयन न करके ₹ 5.61 करोड़ से अधिक राशि के अधिक भुगतान के लिए संबंधित अधिकारियों का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए। कार्य में प्रयोग की गई बिटुमेन की संपूर्ण मात्रा के लिए ठेकेदार से वसूली की जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, अनुबंध की धाराओं का अनुपालन करने के लिए सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को उपयुक्त निर्देश जारी करने चाहिए।

3.16 अनियमित रूप से एवम् निविदाएं आमंत्रित किए बिना कार्यों का निष्पादन

ह.श.वि.प्रा. द्वारा सक्षम प्राधिकारियों से प्रशासनिक अनुमोदन और तकनीकी स्वीकृति प्राप्त किए बिना अनियमित रूप से ₹ 16.11 करोड़ मूल्य के चार कार्यों को निष्पादित करवाया गया। इन कार्यों को प्रतिस्पर्धात्मक निविदाएं आमंत्रित किए बिना नामांकन आधार पर एक ठेकेदार के ₹ 0.19 करोड़ के अनुबंध को ₹ 16.30 करोड़ तक बढ़ोतरी करके आवंटित किया गया था। इसके अतिरिक्त, कोडल प्रावधानों की उल्लंघना करके ₹ 0.81 करोड़ की निष्पादन गारंटी प्राप्त नहीं की गई और सरकारी हित को संरक्षित नहीं रखा गया।

राज्य लोक निर्माण विभाग कोड के अनुच्छेद 9.1.1 में यह प्रावधान है कि प्रस्तावित किए जाने वाले प्रत्येक कार्य के लिए सक्षम प्राधिकारी से प्रशासनिक अनुमोदन तथा प्रस्ताव के विनिर्देशों और दृढ़ता के संबंध में सक्षम इंजीनियरिंग अधिकारी से तकनीकी स्वीकृति अनिवार्य है। हरियाणा

शहरी विकास प्राधिकरण (ह.श.वि.प्रा.) द्वारा जारी (जून 2017) निर्देशों के अनुसार ₹ 10 करोड़ से ₹ 20 करोड़ के मध्य के कार्यों के लिए प्रशासनिक अनुमोदन प्रदान करने के लिए अध्यक्ष, ह.श.वि.प्रा. अधिकृत है और इन कार्यों के अनुमानों की संवीक्षा प्रमुख अभियंता, लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़क) या जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, जैसा भी मामला हो, से करवाई जानी अपेक्षित है।

राज्य लोक निर्माण विभाग कोड के अनुच्छेद 13.7.2 तथा सरकारी निर्देशों के अनुसार कार्यों के लिए निविदाओं को पारदर्शी ढंग से आमंत्रित किया जाना चाहिए तथा ₹ एक लाख से अधिक राशि के प्रत्येक कार्य को केवल ई-टेंडरिंग प्रक्रिया के माध्यम से आवंटित किया जाना चाहिए।

कार्यकारी अभियंता, ह.श.वि.प्रा. मंडल संख्या-III, गुरुग्राम (कार्यकारी अभियंता) ने जून 2013 में मैसर्ज ग्रोवर अप्लायंसेज (ठेकेदार) से ₹ 0.19 करोड़ मूल्य की जलापूर्ति मोटर की स्थापना का कार्य करवाया। इस कार्य की पूर्णता के तीन वर्ष से अधिक का समय बीत जाने के बाद, जून 2013 के पूर्ववर्ती अनुबंध में वृद्धि के रूप में दर्शाते हुए, ₹ 16.11 करोड़ मूल्य के चार नए कार्य फरवरी 2017 और अगस्त 2018 के मध्य नामांकन आधार पर उसी ठेकेदार को आवंटित किए गए। कार्य जनवरी 2012 के ₹ 498.05 करोड़ की पूर्व प्रशासनिक स्वीकृति³⁷ की बचत से करवाए गए। ठेकेदार को ₹ 12.94 करोड़ का भुगतान (मार्च 2018) किया गया था। इसके बाद, चूंकि ₹ 16.30 करोड़ तक की वृद्धि का मामला कार्योत्तर अनुमोदन के लिए प्रस्तुत किया गया था (अगस्त 2018) तथा अभी तक (मई 2019) सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया है इसलिए भुगतान रोक दिया गया था। ठेकेदार को आवंटित कार्यों का विवरण तालिका 3.4 में दिया गया है।

तालिका 3.4: मैसर्ज ग्रोवर अप्लायंसेज को दिए गए कार्यों का विवरण

क्र. सं.	कार्य का विवरण	संवर्धन की तिथि	आवंटित नए	अनुबंध का	अनुबंध का संवर्धन किसके द्वारा	नया कार्य आवंटित करने के लिए दिए गए कारण
			कार्य की लागत	संवर्धन		
			(₹ करोड़ में)			
1	सेक्टर-51, गुरुग्राम में मध्यवर्ती बूस्टिंग स्टेशन पर अतिरिक्त कार्य	23 फरवरी 2017	1.95	0.19 से 2.14	अपर मुख्य अभियंता, ह.श.वि.प्रा., गुरुग्राम	गर्मी के मौसम से पहले पानी की उचित आपूर्ति बनाए रखना
2	सेक्टर-16, गुरुग्राम में मध्यवर्ती बूस्टिंग स्टेशन पर अतिरिक्त कार्य	23 अगस्त 2017	4.04	2.14 से 6.18	मुख्य अभियंता, ह.श.वि.प्रा., पंचकुला	जल शोधन संयंत्र बसई से दूधेहड़ा तक लाइन की स्वतंत्रता के लिए कॉमन हेडर का द्विभाजन
3	जल शोधन संयंत्र, बसई का उन्नयन, जल शोधन संयंत्र, चंदबुढेरा, गुरुग्राम और सेक्टर 5, गुरुग्राम (फेस-I) में बूस्टर स्टेशन के कॉमन हेडर का कार्य	6 दिसंबर 2017	6.78	6.18 से 12.96	मुख्य अभियंता, ह.श.वि.प्रा., पंचकुला	मशीनरी का उन्नयन और जल शोधन संयंत्र, बसई की क्षमता बढ़ाना
4	जल शोधन संयंत्र, बसई का उन्नयन, जल शोधन संयंत्र, चंदबुढेरा, गुरुग्राम और सेक्टर 5, गुरुग्राम (फेस-I) में बूस्टर स्टेशन के कॉमन हेडर का कार्य	सहमति 19 नवंबर 2018	3.34	16.30	मुख्य अभियंता, इफ्रा-II, गुरुग्राम महानगर विकास प्राधिकरण, गुरुग्राम	ठेकेदार द्वारा किए गए अतिरिक्त कार्य जैसे मशीनरी का प्रतिस्थापन, जल प्रवाह मीटरों की स्थापना, सबमर्सिबल पंप, आदि
कुल			16.11	0.19 से 16.30		

(स्रोत: ह.श.वि.प्रा. के अभिलेखों से संकलित जानकारी)

³⁷ नए सेक्टर 58 से 115 (जोन IV से VIII के लिए) अर्बन इस्टेट, गुरुग्राम के लिए मास्टर जलापूर्ति योजना (डिस्ट्रीब्यूशन मेन्स) के लिए ₹ 498.05 करोड़ हेतु मुख्य प्रशासक, ह.श.वि.प्रा. के जापन संख्या 2655 दिनांक 19 जनवरी 2012 के अंतर्गत पृष्ठांकित।

जैसा कि उपर्युक्त तालिका में दर्शाया गया है, ₹ 16.11 करोड़ की लागत वाले चार नए कार्य ठेकेदार को ₹ 0.19 करोड़ के अनुबंध को ₹ 16.30 करोड़ तक संवर्धित करके नामांकन के आधार पर प्रदान किया गए थे, जो कि अध्यक्ष, ह.श.वि.प्रा. से प्रशासनिक अनुमोदन और सक्षम प्राधिकारी से तकनीकी स्वीकृति के अभाव में अनियमित थे। इसके अतिरिक्त, ये कार्य प्रारंभिक कार्य पूरा होने के तीन वर्ष से अधिक का समय बीत जाने के बाद आवंटित किये गए थे।

निम्नलिखित अनियमितताएं देखी गई थी:

- ₹ 16.11 करोड़ मूल्य के चार नए कार्यों को अनुबंध के संवर्धन के रूप में आवंटित करना, अध्यक्ष, ह.श.वि.प्रा. से प्रशासनिक अनुमोदन के अभाव में अनियमित था।
- प्रस्ताव की सुदृढ़ता और आवश्यकता सुनिश्चित करने के लिए तकनीकी स्वीकृति प्राप्त करने हेतु विस्तृत अनुमान तैयार नहीं किया गया था। विस्तृत अनुमान के अभाव में कार्य पर हुए व्यय में किफायत का भी मूल्यांकन नहीं किया जा सकता।
- निविदाएं आमंत्रित किए बिना ठेकेदार को कार्य आवंटित किया गया था, जो कि कार्यों के आवंटन और निष्पादन में प्रतिस्पर्धा के सिद्धांत को पूर्णतया निष्क्रिय करता है। मूल कार्य की पूर्णता के तीन वर्ष से अधिक समय के पश्चात् ₹ 0.19 करोड़ के अनुबंध को ₹ 16.30 करोड़ तक संवर्धित करके चार नए कार्यों आवंटन ठेकेदार को अदेय लाभ देने के समान है तथा निष्पक्ष एवं प्रतिस्पर्धात्मक निविदा की भावना के विरुद्ध है।
- लोक निर्माण विभाग कोड के अनुच्छेद 13.12.1 के अनुसार ठेकेदार द्वारा कार्य की संतोषजनक पूर्णता सुनिश्चित करने के लिए जमानत के रूप में रखने हेतु और सरकारी हित के संरक्षण के लिए ठेकेदार से ₹ 0.81 करोड़ (₹ 16.11 करोड़ के अनुबंध मूल्य का पांच प्रतिशत) की निष्पादन प्रतिभूति प्राप्त की जानी अपेक्षित थी। किन्तु, इसे प्राप्त नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर कार्यकारी अभियंता, मंडल संख्या-IV, गुरुग्राम ने बताया (जनवरी 2020) कि जलापूर्ति के उचित रखरखाव और बड़ी मरम्मत के लिए तात्कालिकता के कारण ठेकेदार को कार्य आवंटित किये गए थे। कार्यों का संवर्धन सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित किया गया था।

विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि प्रत्येक कार्य, एक नया कार्य था और किसी नए कार्य पर व्यय करने से पहले सक्षम प्राधिकारियों से प्रशासनिक एवं तकनीकी स्वीकृति अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त, इन कार्यों को मूल अनुबंध में संवर्धन के रूप में दर्शाकर ठेकेदार को नामांकन के आधार पर आवंटित किया गया था और कोडल प्रावधान, जो इस बात को निर्धारित करता है कि अत्यंत पारदर्शी ढंग से निविदाएं आमंत्रित करने के बाद ही कार्य को आवंटित किया जा सकता है, का उल्लंघन किया गया था। इस प्रकार, मूल कार्य की पूर्णता के तीन वर्ष से अधिक समय पश्चात् ₹ 0.19 करोड़ के अनुबंध का ₹ 16.30 करोड़ तक संवर्धन करके नए कार्यों का आवंटन अविवेकपूर्ण और अनियमित था। तात्कालिकता का तर्क भी स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन कार्यों को फरवरी 2017 और नवंबर 2018 के मध्य लंबे समय में आवंटित किया गया था। इसके अतिरिक्त, सरकारी हित का संरक्षण नहीं किया गया क्योंकि ठेकेदार से ₹ 0.81 करोड़ की निष्पादन गारंटी प्राप्त नहीं की गई थी।

मामला अक्टूबर 2019 में राज्य सरकार के पास भेजा गया था और उसके बाद दिसंबर 2019 और मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।

सिफारिश: राज्य सरकार द्वारा, कोडल प्रावधानों और सरकारी निर्देशों का उल्लंघन करके, निविदाएं आमंत्रित किए बिना, निष्पक्ष एवं प्रतिस्पर्धात्मक निविदा की भावना के विरुद्ध, नए बड़े कार्यों का आवंटन करके एक ठेकेदार को अनुचित लाभ पहुंचाने के लिए ह.श.वि.प्रा. के अधिकारियों का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

परिवहन विभाग

3.17 उच्च दरों पर कार्य आवंटित करने के कारण अतिरिक्त व्यय

हरियाणा रोडवेज के गुरुग्राम डिपो के महाप्रबंधक ने बस अड्डों, वर्कशॉप और बसों की सफाई का कार्य पांचवे न्यूनतम बोलीदाता (एल-5) को मनमाने ढंग से आवंटित किया तथा अनुबंध को 52 माह तक बढ़ा दिया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.03 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

राज्य सरकार ने आउटसोर्सिंग और संविदात्मक आधार पर कार्य पर रखने के लिए फरवरी 2009 में एक नीति जारी की। नीति में यह प्रावधान है कि परिसर की सफाई, बागवानी कार्य, हाउसकीपिंग इत्यादि जैसी सेवाओं को आवश्यकता पड़ने पर आउटसोर्स किया जा सकता है। इसमें प्रावधान है कि निविदा सूचना के साथ-साथ अनुबंध दस्तावेज में आउटसोर्स किए जाने हेतु अपेक्षित सेवा की प्रकृति को स्पष्ट रूप से परिभाषित किया जाना चाहिए ना कि सेवाओं के निष्पादन के लिए आवश्यक कर्मियों की संख्या का मात्र उल्लेख करना चाहिए। विभाग में शक्तियों के विभाजन के आधार पर, निविदा प्रपत्र और अनुबंध दस्तावेज को विभागाध्यक्ष की स्वीकृति लेकर अंतिम रूप दिया जाना चाहिए। फिर निविदाएं आमंत्रित की जा सकती हैं और पारदर्शी एवं प्रतिस्पर्धात्मक प्रक्रिया द्वारा अंतिम निर्णय लिया जाना चाहिए। राज्य सरकार के उद्योग एवं वाणिज्य विभाग द्वारा जारी (मई 2010) नीतिगत दिशानिर्देशों के अनुसार, मोलभाव केवल सबसे न्यूनतम (एल-1) बोलीदाता के साथ ही किया जा सकता है और मोलभाव की विफलता पर नई निविदाएं आमंत्रित की जाएंगी।

महाप्रबंधक, हरियाणा परिवहन, गुरुग्राम डिपो (महाप्रबंधक) ने छः माह की अवधि के लिए सफाई गतिविधि, जिसमें तीन बस अड्डों³⁸, कार्यशाला, कार्यालय भवन और साधारण एवं वोल्वो बसों की सफाई शामिल थी, के लिए निविदाएं आमंत्रित कीं (जून 2014)। निविदा दस्तावेज की शर्तों में अन्य बातों के साथ यह भी प्रावधान था कि बोलीदाताओं को तकनीकी बोली देनी थी, जिसमें वित्तीय, कर, तकनीकी स्थिति और अनुभव आदि के आवश्यक दस्तावेज शामिल होने चाहिए थे। केवल तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाताओं की वित्तीय निविदाएं खोली जानी थीं। इसके लिए सात निविदाएं प्राप्त हुईं। सभी बोलीदाताओं को तकनीकी रूप से योग्य पाया गया,

³⁸ गुरुग्राम, सोहना और पटौदी।

फलस्वरूप सभी सात बोलीदाताओं की वित्तीय निविदाएं खोली गईं (जून 2014)। न्यूनतम - फर्म क³⁹ द्वारा ₹ 3.25 लाख प्रति माह⁴⁰ निविदा दी गई थी।

लेखापरीक्षा ने इस मामले में निम्नलिखित विचलन देखे:

1. अच्छे ट्रैक रिकॉर्ड वाले बोलीदाताओं को अवसर देने के बहाने एल-1 की दरों को नजरअंदाज किया गया। एल-1 बोलीदाता द्वारा अनुभव और समर्थक ट्रैक रिकॉर्ड दस्तावेजों के साथ तकनीकी बोली की शर्तों को पार करने के बावजूद ऐसा किया गया था।

2. एल-5 (फर्म ख⁴¹) और एल-7 (फर्म ग⁴²) बोलीदाताओं के साथ बातचीत की गई और आरंभ में छः माह की अवधि के लिए ₹ 4.70 लाख प्रति माह की मोलभाव दर पर कार्य आवंटित किया गया था (जुलाई 2014)। हालाँकि, इसे कई बार बढ़ाया गया, अक्टूबर 2018 तक, कुल 46 महीनों के लिए। एल-1 और एल-5 (₹ 3.25 लाख प्रति माह और ₹ 4.70 लाख प्रति माह) के बीच दरों में अंतर के कारण विभाग ने ₹ 1.03 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

3. निविदा दस्तावेज और आवंटन पत्र के अनुसार साधारण बसों की पूर्ण धुलाई और सफाई के लिए ठेकेदार को ₹ 29 प्रति बस प्रतिदिन देय था। फिर भी जुलाई 2014 (प्रथम माह) से ही बसों की धुलाई और सफाई के कार्य के बजाय ठेकेदार से केवल सफाई का काम करवाया गया और ₹ 26 प्रति बस प्रतिदिन की दर से भुगतान किया गया। यह पाया गया कि जुलाई 2014 से अक्टूबर 2018 के दौरान 68,816 बसों की समग्र धुलाई और सफाई का कार्य किया गया जिसके लिए ₹ 19.96 लाख का भुगतान किया गया था, जबकि इसी अवधि के दौरान 2,26,324 बसों की केवल सफाई (धुलाई के बिना) की गई जिसके लिए ₹ 58.84 लाख का भुगतान किया गया था। केवल सफाई का कार्य करवाना अनियमित था और केवल सफाई कार्य के लिए ₹ 26 प्रति बस प्रतिदिन का आधार अभिलेख में उपलब्ध नहीं था।

इस प्रकार, एल-1 की वित्तीय बोली पर विचार न करने और एल-5 बोलीदाता को मनमाने ढंग से आउटसोर्सिंग का कार्य देने के कारण, ₹ 1.03 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। यह अनियमितता लेखापरीक्षा द्वारा पहले दिसंबर 2016 में इंगित की गई थी, लेकिन विभाग ने फर्म ख के अनुबंध को अक्टूबर 2018 तक बढ़ा दिया।

निदेशक, राज्य परिवहन ने बताया (जून 2020) कि एल-1 द्वारा दी गई कीमतें व्यवहार्य नहीं थीं और डिपो, बसों आदि में स्वच्छता रखने के लिए अनुबंध एल-5 को प्रदान किया गया था। यह तर्कसंगत नहीं था क्योंकि सभी फर्म तकनीकी रूप से योग्य थीं लेकिन निविदा मूल्यांकन समिति ने पहले चार बोलीदाताओं को नजरअंदाज किया और एल-5 को सीधे बातचीत के लिए बुलाया तथा पारदर्शी एवं प्रतिस्पर्धी निविदा प्रक्रिया को भंग किया। इस तथ्य के बावजूद कि

³⁹ मैसर्स पब्लिक सिक्वोरिटी एंड प्लेसमेंट सर्विसिज, हिसार।

⁴⁰ गुरुग्राम बस अड्डा और वर्कशॉप की सफाई के लिए ₹ 1.80 लाख प्रति माह, सोहना बस अड्डा ₹ 48,000 प्रति माह की दर पर, पटौदी बस अड्डा ₹ 45,000 प्रति माह, साधारण बस ₹ 11.66 प्रति बस प्रति दिन और वोल्वो बस ₹ 1,093.75 प्रति बस प्रति माह।

⁴¹ मैसर्स जय हिंद एंटरप्राइजिज, गुरुग्राम।

⁴² मैसर्स आर. एस. एंटरप्राइजिज, गुरुग्राम।

एल-5 की तुलना में एल-1 अधिक अनुभवी और आर्थिक रूप से संपन्न था (परिशिष्ट 3.11), उसकी अनदेखी करने के कारण मिनट्स में दर्ज नहीं किये गए थे। एल-5 को अदेय लाभ देने के परिणामस्वरूप ₹ 1.03 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

मामला अप्रैल 2019 में अपर मुख्य सचिव, परिवहन विभाग के पास भेजा गया था और उसके बाद जून 2019 और मई 2020 में अनुस्मारक जारी किए गए थे; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (सितंबर 2020)।


सिफारिश: सरकार द्वारा पारदर्शी और प्रतिस्पर्धात्मक निविदा प्रक्रिया को निरस्त करने और उच्च दरों पर कार्य प्रदान करके एक ठेकेदार को अदेय लाभ देने के लिए संबंधित कर्मचारियों/अधिकारियों का उत्तरदायित्व नियत करने पर विचार करना चाहिए।

चण्डीगढ़
दिनांक: 10 दिसम्बर 2020

कैसल
(कैसल इमाम)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा), हरियाणा

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 22 दिसम्बर 2020


(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक