अध्याय – VI

परिसम्पत्तियों की गुणवत्ता आश्वासन, मॉनीटरिंग, उपयोगिता एवं अनुरक्षण

6.1 कार्यकारी एजेंसियो द्वारा किए जाने वाले गुणवत्ता आश्वासन उपाय

निर्माणकार्य की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए सी.पी.डब्ल्यू.डी. निर्माणकार्य मैनुअल में विभिन्न उपाय जैसे (**i**) सामग्री की जांच, (**ii**) ब्रांड तथा गुणवत्ता की मॉनीटरिंग, (**iii**) उच्च प्राधिकारियों तथा गुणवत्ता आश्वासन विंग द्वारा आवधिक निरीक्षण तथा (**iv**) तृतीय पक्ष द्वारा निरीक्षण करना निर्धारित किया गया है। पी.डब्ल्यू.ओ को उपर्युक्त गुणवत्ता आश्वासन उपायों का पालन करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा जांच से गुणवत्ता आश्वासन उपायों मे चूकें प्रकट हुई जिनके विस्तृत ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:-

6.1.1 गुणवत्ता आश्वासन विंग द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया जाना

लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.पी.डब्ल्यू.डी. के गुणवत्ता आश्वासन विंग द्वारा निरीक्षण करने की कोई प्रथा नहीं थी क्योकि सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा निष्पादित किए गए किसी निर्माणकार्य की गुणवत्ता आश्वासन दल द्वारा निरीक्षण नहीं किया गया था। इसके अतिरित लेखापरीक्षा ने पाया कि पी.डब्ल्यू.ओ. अर्थात् एन.बी.सी.सी., ई.पी.आई.एल. आदि मे भी कोई गुणवत्ता आश्वासन विंग नहीं था। इसके अभाव में पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा दिया गया भवन का आश्वासन संदेहास्पद था। गुणवत्ता आश्वासन के प्रति इस महत्वपूर्ण संघटक का छोड़ देना संदेहास्पद था।

6.1.2 गुणवत्ता जांच में चूकें

सी.पी.डब्ल्यू.डी./पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा निष्पादित किए गए 18 निर्माणकार्यों की जांच के दौरान लेखापरीक्षा में, गुणवत्ता जांच चूके अर्थात् सामग्री तथा पानी की जांच न करना, वास्तव में प्रयुक्त ब्रांड को छोड़कर अन्य ब्रांड की जांच करना, अननुमोदित ब्रांड आदि का उपयोग करना पाई गई थी जिसके विस्तृत ब्यौरे नीचे दिये गए हैं:-

तालिका - 6.1 : गुणवत्ता जांच में चूकें

(₹ करोड़ में)

निर्माण कार्य का नाम	कार्यकारी एजेंसी	निविदागत लागत	लेखापरीक्षा अभियुक्तियां
एस.एस.बी. के 38 बटालियन, तवांग (अरूणाचल प्रदेश) में आवासीय क्वार्टरों का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	3.53	इस निर्माणकार्यों मे प्रयोग किया गये स्टील की जांच नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त प्रयोग किया गया सीमेंट (विनय सीमेंट) निर्माणकार्यों हेतु अनुमोदित ब्रांड का सीमेंट नहीं था।
एस.एस.बी. के लिए डिरांग अरूणाचल प्रदेश में 34 बटालियन हेतु आवासीय क्वार्टरों तथा आई.टी.बी.पी. के लिए ईटानगर, अरूणाचल प्रदेश में जी.ओ. मैस तथा सूट्स का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	2.49	जांच किए गए सीमेंट का ब्रांड (विनय सीमेंट) निर्माणकार्यों में प्रयुक्त ब्रांडो (स्टार सीमेंट तथा बिरला गोल्ड) से भिन्न था।
आई.टी.बी.पी. के लिए तेजु, अरूणाचल प्रदेश मे जी.ओ. मेस तथा एकल अधिकारी आवासों का निर्माण	सी.पी.डब्ल्यू.डी.	1.51	पोर्टलैण्ड पोजोलाना सीमेट जो निर्माणकार्य के लिए निर्धारित नहीं था, का प्रयोग किया गया था। इस निर्माणकार्य में प्रयुक्त ऐसे 4 ब्रांडो के सीमेट मे से केवल एक ब्रांड की ही जांच की गई थी।
हैफलांग असम मे टाइप-V क्वार्टरों, सम्बध्द सेवाओं तथा विकास निर्माणकार्यों तथा 4 एस एम बैरक का एक ब्लॉक, 1 जे सी ओ मेस, तथा ए.आर. का एक 20 बिस्तरों वाले अस्पताल का निर्माण	एन.पी.सी.सी.एल.	6.46	निर्माण कार्यों में प्रयोग किए गए सीमेंट तथा रेत की जांच नही की गई थी।

निर्माण कार्य का नाम	कार्यकारी एजेंसी	निविदागत लागत	लेखापरीक्षा अभियुक्तियां
खोंसा, अरूणाचल प्रदेश में ए.आर. की 8 एस एम बैरकों का निर्माण	ई.पी.आई.एल.	6.92	स्टील का अननुमोदित ब्रांड जैसे ग्रेस्टोन इस्पात तथा टाइगर ब्रांड का उपयोग किया गया था। तथापि वो नमूना जिसकी ई.पी.आई.एल. द्वारा वास्तव मे जांच की गई थी, निर्माणकार्य में प्रयुक्त ब्रांड (विस्कॉन) से भिन्न पाया गया था।
जयरामपुर, अरूणाचल प्रदेश में ए.आर. की जलापूर्ति योजना का संवर्धन	यू पी जे एन	3.52	कोई जांच किए बिना स्थानीय ब्रांड के स्टील तथा सीमेंट का उपयोग किया गया था।
लोकरा, असम में सम्बध्द सेवाओं सहित रेजीमेंटल विद्यालय तथा विकासात्मक निर्माणकार्य	एन.पी.सी.सी.एल.	0.82	निर्माण कार्य आरम्भ होने के काफी समय के पश्चात सामग्रियों की जांच की गई थी।

कार्यकारी एजेंसियो द्वारा निष्पादित घटिया स्तर के निर्माणकार्यों के कुछ उदाहरणों को नीचे दर्शाया गया है:

संयुक्त निरीक्षण दल, जिसमे लेखापरीक्षा दल के सदस्य तथा सी.पी.डब्ल्यू.डी. के कर्मिक थे, द्वारा देहरादून में आई.टी.बी.पी. हेतु पारिवारिक आवासों का निरीक्षण करने से प्रकट हुआ कि टाइप-1 क्वार्टरों मे भू-तल पर कई स्थानों पर प्लास्टर टूटा हुआ था और दीवारों पर दरारें आई हुई थी जैसाकि फोटोग्राफ से स्पष्ट होता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पूर्वोक्त निर्माणकार्य अप्रैल 2009 में पूर्ण हुआ था तथा इन त्रुटियों को मई 2010 में सी.पी.डब्ल्यू.डी. के संज्ञान में लाया गया था। परन्तु सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा इन त्रुटियों को सुधारने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई है।

स्थल निरीक्षण के दौरान लेखापरीक्षा ने सी.आर.पी.एफ., जी.सी. कादरपुर, गुड़गांव में परेड ग्राउंड तक पहुँच सड़क के निर्माण कार्य के दौरान फरवरी 2010 में सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा निर्मित सड़क में दरारें देखी जो कार्य की घटिया गुणवत्ता को दर्शाता है।

जी.सी., सी.आर.पी.एफ. हैदराबाद में आवासीय क्वार्टरों में लीकेज देखी गई। सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने उत्तर दिया कि ठेकेदार को दीवारों से लीकेज समाप्त करने के लिए नोटिस जारी किए गए थे। तथापि तथ्य यह रहता है कि सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने निर्माण कार्य की गुणवत्ता को उचित ढंग से मॉनीटर नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने, एस एस जी, ग्रेटर नोएडा मे सी.आई.एस.एफ. जवानों के लिए बैरको के निर्माण कार्य में एन.बी.सी.सी. द्वारा निष्पादित निर्माणकार्य की घटिया गुणवत्ता पायी जैसाकि यहाँ दर्शाया गया है।

6.1.3 निर्माण कार्यों में जांच किए बिना पानी का उपयोग

अगस्त 2008 के सी वी सी दिशानिर्देशों के अनुसार कंक्रीट कार्य की उचित गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए नियमित अंतरालों पर पानी की जांच की जानी चाहिए। लेखापरीक्षा ने पाया कि ए.आर. के 40 निर्माण कार्यों जिनमे ₹202.38 करोड़ की निविदागत राशि शामिल है (**अनुबंध-6.1**) में से किसी भी निर्माण कार्य में उपयोग किए गए पानी की जांच नहीं की गई थी।

6.1.4 गुणवत्ता आश्वासन अभिलेखे का अनुरक्षण न किया जाना

अगस्त 2008 के सी.वी.सी. दिशानिर्देशों के अनुसार विर्निमाता का स्टील तथा सीमेंट का खेप वार जांच प्रमाण पत्र प्राप्त करना तथा गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिए रिकोर्ड में रखना अपेक्षित था। यह पाया गया था कि ए.आर., सी.आर.पी.एफ. तथा आई.टी.बी.पी. के ₹373.90 करोड़ (**अनुबंध 6.1**) की संस्वीकृत लागत निविदागत राशि को सम्मिलित करते हुए 59 निर्माण कार्यों के संबंध में विनिर्माताओं के जांच प्रमाणपत्र प्राप्त नहीं किए गए थे।

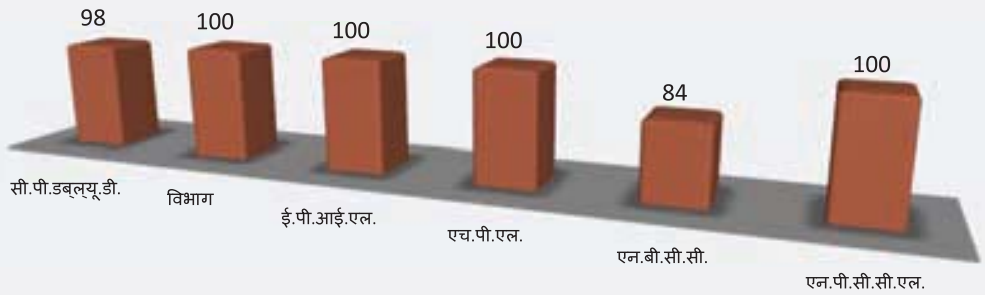
इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि ₹222.66 करोड़ (**अनुबंध-6.1**) को सम्मिलित करते हुए ए.आर. के 44 निर्माणकार्यों में उपयोग का कोई सैद्धान्तिक विवरण परिकलित करके उन निर्माणकार्यों में वास्तव में उपयोग किए गए स्टील, सीमेंट तथा पेंट की मात्रा से मिलान नहीं किया गया था।

ए.आर. ने अभ्युक्ति को मानते हुए यह बताया कि उसने सभी पी.डब्ल्यू.ओ. को निर्माणकार्य में किए जाने वाले गुणवत्ता नियंत्रण जांच की सूची बनाने के अतिरिक्त उनको स्वयं के लिए एक गुणवत्ता आश्वासन विंग स्थापित करने तथा कार्यस्थल के समीप नमूनों की जांच करने के लिए स्वतंत्र एजेंसी/संस्था बनाने के निर्देश दे दिए थे।

6.1.5 तृतीय पक्ष द्वारा निरीक्षण

जैसाकि नीचे **चार्ट 6.1** में दर्शाया गया है, सी.पी.डब्ल्यू.डी. के 98 प्रतिशत निर्माणकार्यों तथा पी.डब्ल्यू.ओ. के 100 प्रतिशत निर्माण कार्यों (एन.बी.सी.सी. के 84 प्रतिशत निर्माणकार्यों के अतिरिक्त) तथा सी.ए.पी.एफ. के विभागीय निर्माणकार्यों में, सी.पी.डब्ल्यू.डी./पी.डब्ल्यू.ओ. तथा ग्राहक सी.ए.पी.एफ. के बीच एम.ओ.यू. अनुबंध में तृतीय पक्ष द्वारा निरीक्षण तथा गुणवत्ता आश्वासन का कोई प्रावधान नहीं था। यह स्पष्ट था कि सी.ए.पी.एफ. के अधिकतर निर्माणकार्यों में तृतीय पक्ष द्वारा निरीक्षण की तंत्र विधि का पूर्णतया अभाव था।

चार्ट 6.1: उन निर्माणकार्यों की प्रतिशतता जिनमे तृतीय पक्ष निरीक्षण करने का प्रवाधान नही किया गया था



तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि ए.आर. निर्माणकार्यों के लिए पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा तैयार किए गए 44 पी.ई. में तृतीय पक्ष निरीक्षण हेतु निर्माणकार्य की लागत का 1 प्रतिशत का प्रावधान निहित था। लेकिन लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्यकारी के दौरान इस तरह का कोई निरीक्षण नहीं किया गया था जो यह दर्शाता है कि 44 पी.ई. ₹.99.95 लाख तक बढ़ाए गए थे।

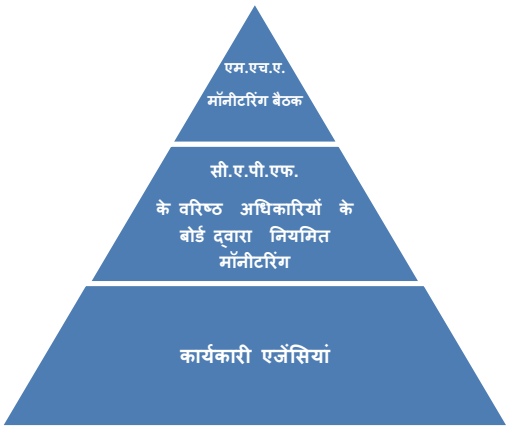
यहाँ तक कि सी.ए.पी.एफ. ने स्वयं भी अपने विभागीय निर्माण कार्यों के अनुबंधों में किसी तृतीय पक्ष निरीक्षण करने का प्रावधान नहीं किया था। स्वतंत्र तृतीय पक्ष निरीक्षण के अभाव में, सभी कार्यकारी एजेंसियों द्वारा निष्पादित निर्माणकार्यों की गुणवत्ता का सत्यापन नहीं किया जा सका। सी.ए.पी.एफ. ने अभियुक्ति को स्वीकार करते हुए बताया (जून 2015) कि तृतीय पक्ष निरीक्षण को भविष्य में अपनाया जाएगा। एम.एच.ए. ने अपने उत्तर में स्वीकार किया (जुलाई 2015) कि लेखापरीक्षा की इस अनुशंसा को कार्यान्वित करने के लिए जांच की जा रही है।

अनुशंसा:

सी.ए.पी.एफ. को सुनिश्चित करना चाहिए कि निर्माणकार्यों की पी.डब्ल्यू.ओ. के गुणवत्ता आश्वासन विंग द्वारा निरीक्षण किया जाना चाहिए। तृतीय पक्ष निरीक्षण की शर्त को गुणवत्ता आश्वासन के स्तरों को बढ़ाने के लिए एम.ओ.यू. में शामिल किया जाना चाहिए।

6.2 मॉनीटरिंग

लेखापरीक्षा जांच से कार्यकारी एजेंसियों द्वारा मॉनीटरिंग में चूकें प्रकट हुई। निर्माण गतिविधियों के लिए बहु-स्तरीय मॉनीटरिंग का ढांचा पहले से ही विद्यमान है। सी.पी.डब्ल्यू.डी. मैनुअल के अध्याय 10 के उपबंधों के अनुसार किसी निर्माणकार्य के लिए अनुमान की तैयारी से पूर्व स्थल का एक प्रारंभिक सर्वेक्षण करने की आवश्यकता होती है। इसके अतिरिक्त, कार्यकारी एजेंसियों द्वारा निर्माण कार्यों के स्थान/स्थल को नियमित रूप से मॉनीटर किया जाना था। सी.ए.पी.एफ. द्वारा अधिकारियों के बोर्ड को, भवन का निरीक्षण करने तथा यह सुनिश्चित करने के लिए कि उसको अनुमोदित नक्शो, विस्तृत अनुमानों के अनुसार बनाया गया है तथा अनिवार्य बिजली तथा अधिकांश सेवाएं जैसे सड़क, सीवर तथा पानी कनेक्शन का कार्य पूर्ण कर लिया गया है तथा क्वार्टर रहने के लिए तैयार होने की स्थिति में है, को बनाना अपेक्षित होता है।



वित्त मंत्रालय द्वारा जारी निर्माणकार्य के अधिप्रापण हेतु नीति प्रक्रिया मैनुअल के पैरा 5.2 में किसी निर्माण कार्य के आरंभ होने से पहले स्थान पर परियोजना को मॉनीटर करने की प्रक्रिया का प्रावधान है। उच्च स्तर पर, एम.एच.ए. सी.ए.पी.एफ. के निर्माणकार्यों की प्रगति, सी.ए.पी.एफ. तथा कार्यकारी एजेंसियों के साथ त्रैमासिक बैठकें करके मॉनीटर करता है। इससे तीन स्तरों पर बहुस्तरीय मॉनीटर स्तर बनता है जैसाकि यहाँ दर्शाया गया है।

6.2.1 मॉनीटरिंग में कमियाँ

लेखापरीक्षा जांच से सी.ए.पी.एफ. द्वारा मॉनीटरिंग करने में चूकें प्रकट हुई जिसका नीचे विस्तृत वर्णन किया गया है:-

6.2.1.1 मॉनीटरिंग न करने के उदाहरण

सी.ए.पी.एफ. के पास निर्माण गतिविधियों के निरीक्षण/मॉनीटरिंग करने के लिए कोई सुपरिभाषित निरीक्षण नीति नहीं है। लेखापरीक्षा ने पाया कि अक्टूबर 2010 में एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा ₹1.09 करोड़ की लागत पर एक ठेकेदार को दिया गया ए.आर. जोरहाट असम में 12 टाइप-।। क्वार्टरों का निर्माण कार्य प्रारंभ से ही घटिया था। ठेकेदार ने निर्माण कार्य में घटिया शटर सामग्री, घटिया ईटों तथा कम मोटाई वाले स्लैबो का

उपयोग किया था। एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। यद्यपि ठेकेदार ने छत उपचार निर्माण कार्य, आंतरिक एवं बाहरी जलापूर्ति कार्य कोटा स्टोन की पॉलिश का कार्य नहीं किया था तथापि एन.पी.सी.सी.एल. ने निर्माणकार्य को पूर्ण हुआ मान लिया था (अप्रैल 2014)। यह एन.पी.सी.सी.एल. तथा ए.आर. द्वारा निर्माणकार्य की घटिया मॉनीटरिंग को दर्शाता है। इस प्रकार ठेका सौपने के 48 महीनों के बाद तक 12 क्वार्टरों को न तो अपने अधिकार में लिया जा सका और न ही उनको उपयोग में लाया जा सका हालांकि इन पर ₹1.09 करोड़ का व्यय किया गया था।

इसी प्रकार लोकरा असम में एक ठेकेदार द्वारा ₹2.65 करोड़ की लागत पर 18 टाइप-।। क्वार्टरों[1] का निर्माण किया गया था (अप्रैल 2012)। ए.आर. द्वारा निरीक्षण करने से निर्माणकार्य में कई गंभीर कमियां जैसे घटिया गारा मिश्रण, घटिया कारीगरी, क्रशड स्टोन की बजाय पी ग्रेवल्स (रिवर बैड स्टोन) का उपयोग करना, प्रकट हुई जिसके कारण भवन की क्षमता बुरी तरह से गिर गई। इसने निर्माणकार्य के कार्यकारी के दौरान ए.आर. की ओर से मॉनीटरिंग करने में निस्तेज दृष्टिकोण को दर्शाया जिसमे गुणवत्ता को गंभीर संकट में डाल दिया।

6.2.1.2 सी.ए.पी.एफ. तथा कार्यकारी एजेंसियों के बीच समन्वयन की कमी

यह पाया गया था कि बल तथा राज्य सरकार तथा या सी.पी.डब्ल्यू.डी. के बीच मामलों को सुलझाने के लिए नियमित बैठके आयोजित नहीं की गई थी। कार्यकारी एजेंसी द्वारा ठेकेदार के साथ किए गए अनुबंध की प्रति न तो कार्यकारी एजेंसी द्वारा ग्राहक सी.ए.पी.एफ. को दी गई और न ही सी.ए.पी.एफ. द्वारा इसको मांगा गया। सी.ए.पी.एफ. द्वारा संबंधित कार्यकारी एजेंसी से निर्माण गतिविधियों के संम्बन्ध में कोई आवधिक रिटर्न/रिपोर्ट नियमित आधार पर प्राप्त नहीं की गई थी।

6.2.1.3 उच्च प्राधिकारियों द्वारा निरीक्षण न किया जाना

लेखापरीक्षा ने पाया कि सी.पी.डब्ल्यू.डी. तथा पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा कार्यान्वित किए गए 17 निर्माणकार्यों में सी.ए.पी.एफ. के उच्च प्राधिकारियों (आई जी एवं इससे उच्च) द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया था। यह पाया गया था कि जहां सी.ए.पी.एफ. के अधिकारियों द्वारा निरीक्षण किया गया बताया गया था उनमें से किसी मामले में निरीक्षण नोट जारी नही किया गया था। निरीक्षण नोट के अभाव में, लेखापरीक्षा में सी.ए.पी.एफ. के अधिकारियों द्वारा किए गए निरीक्षणों की सत्वादिता या प्रभाविक्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी। लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि सी.ए.पी.एफ. कर्मचारियों ने कार्यकारी एजेंसियों के कार्यालयों का यह सुनिश्चित करने के लिए कि निविदा

[1] 12 टाईप-III और 54 टाईप-II के निर्माण के पैकेज में से एक ई.पी.आई.एल. द्वारा निष्पादित किया गया

सूचना/पंचाट पत्र/ अनुबंध सी.ए.पी.एफ. की अपेक्षा के अनुसार थे, निरीक्षण नहीं किया था।

सी.ए.पी.एफ. अभियुक्ति को स्वीकार करते हुए बताया कि उन्होने कार्य स्थल का निरीक्षण करने के दौरान उच्च अधिकारियों (डी आई जी एवं इससे उपर) की अभियुक्ति तथा फीडबैक निरीक्षण रजिस्टर में नोट करने के निर्देश दे दिए थे।

6.2.1.4 पूर्ण निर्माणकार्य की जांच करने के लिए अधिकारी बोर्ड का गठन न किया जाना

सी.ए.पी.एफ. द्वारा भवन के निर्माण का निरीक्षण करने तथा यह प्रमाणित करने कि भवन अनुमोदित नक्शों, विस्तृत अनुमानों के अनुसार बनाया गया है तथा अनिवार्य बिजली तथा अधिकांश सेवाएं जैसे सड़क, सीवर तथा पानी-कनेक्शन का कार्यपूर्ण कर लिया गया है और क्वार्टर रहने के लिए तैयार होने की स्थिति में हैं, के लिए एक अधिकारी बोर्ड का बनाना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 6 निर्माणकार्यों में निर्माणकार्यों की जांच करने के अधिकारी बोर्ड (बी.ओ.ओ.) ने उपबंधों का पालन नहीं किया और सुपुर्दगी/प्राप्ति की रिपोर्ट अभिलेख में नहीं थी जिसके कारण लेखापरीक्षा यह सत्यापन नहीं कर सकी कि ऐसे निर्माणकार्यों को पी.ई./डी.ई. के विनिर्देशन के अनुसार सौंपा/पूर्ण किया गया था।

सी.आई.एस.एफ. ने अभियुक्ति को स्वीकार करते हुए अपने उत्तर में बताया कि अधिकारी बोर्ड का गठन नही किया गया था क्योकि उक्त अवसंरचनाओं की तत्काल आवश्यकता के कारण समापन के तुरन्त पश्चात् निर्माण कार्यों को अधिकार में ले लिया गया था। विभाग का उत्तर उपर्युक्त प्रावधान के अनुरूप नहीं था।

6.2.1.5 परियोजना मॉनीटरिंग प्रणाली का अभाव

वित्त मंत्रालय, जी.ओ.आई. द्वारा जारी निर्माणकार्यों के अधिप्रापण हेतु नीति प्रक्रिया मैनुअल के अनुपालन हेतु एन.पी.सी.सी.एल. तथा ए.आर. के बीच एम.ओ.यू. किया गया। इस मैनुअल के पैरा 5.2 में किसी निर्माणकार्य के आरंभ होने से पहले परियोजना मॉनीटरिंग प्रणाली स्थापित करने की व्यवस्था है। पैरा 5.2.2 में महत्वपूर्ण सूचना जैसे निर्माण सूची, प्रगति चार्ट, वित्तीय विवरण, अतिरिक्त/प्रतिस्थापित/विपथित मदों का विवरण, प्रगति फोटोग्राफ, गुणवत्ता जांच, परिणाम, विवादों, अड़चनों आदि की उपलब्धता हेतु व्यवस्था है।

तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि इस प्रकार की प्रणाली को स्थापित नहीं की गई थी जिससे ए.आर. द्वारा निर्माण के बेहतर मूल्यांकन तथा प्रभावकारी मॉनीटरिंग को सरल

बनाया जा सकता था। यह सुनिश्चित करने कि क्या ए.आर. ने परियोजना मॉनीटरिंग प्रणाली तैयार करने के लिए एन.पी.सी.सी.एल. के साथ मामला उठाया था, इसके कोई अभिलेख नहीं थे।

6.2.1.6 वेब आधारित परियोजना मॉनीटरिंग प्रणाली का अभाव

सी.पी.डब्ल्यू.डी के पास वेब आधारित मॉनीटरिंग की सुविधा है लेकिन सी.ए.पी.एफ. ने निर्माण गतिविधियां पर तत्काल अद्यतन स्थिति पता लगाने के लिए इसका उपयोग नहीं किया था। वेब आधारित परियोजना मॉनीटरिंग डाटा न तो कार्यकारी एजेंसी द्वारा उपभोक्ता विभाग को दिया जा रहा था और न ही उपभोक्ता विभाग ने उक्त डाटा भेजने के लिए कहा जिसके परिणाम स्वरूप उपभोक्ता स्तर पर मॉनीटरिंग प्रणाली कमजोर हुई। अन्य पी.डब्ल्यू.ओ. के पास वेब आधारित परियोजना मॉनीटरिंग प्रणाली के लिए कोई सुविधा नहीं है। इस प्रकार, सी.ए.पी.एफ. के पास निर्माण गतिविधियों के बारे में तत्काल अद्यतन स्थिति तक पहुँच नहीं थी।

सी.ए.पी.एफ. ने अभ्युक्ति को भावी अनुपालन हेतु स्वीकार कर लिया तथा उस पर एम.एच.ए. से प्राप्त दिशानिर्देशों के पश्चात उसको कार्यान्वित किया जाएगा। एस.एस.बी. ने उत्तर में बताया कि वे लेखापरीक्षा अभियुक्ति को अपने मुख्यालय में मामले पर नीति बनाने के लिए भेजेंगे।

अनुशंसा:

सी.ए.पी.एफ. अर्थपूर्ण परिणाम प्राप्त करने के लिए पहले से विद्यमान मॉनीटरिंग तंत्र का व्यवहारिक उपयोग करे।

6.3 संसाधनों का उपयोग

6.3.1 संसाधनों का उपयोग न होना

लेखापरीक्षा ने पाया कि कई आवासीय तथा कार्यालय भवनों को कुछ कमियों जैसे जलापूर्ति का प्रावधान न होना, ऊर्जाकरण में विलम्ब, अपूर्ण विकास निर्माण कार्य जैसे सीवेज, पानी क्नेक्शन, सड़के आदि के कारण सौंपा और उपयोग में नहीं लाया जा सका। ऐसे कुछ उदाहरणों, जहाँ परिसम्पत्तियां उपयोग हेतु तैयार थी लेकिन उपयोग में नहीं लायी जा सकी, का नीचे वर्णन किया गया है:-

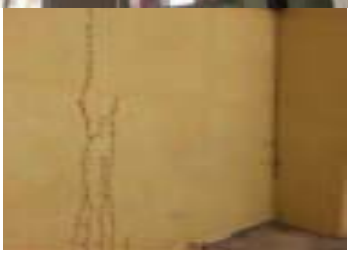
- **उपकेन्द्र को ऊर्जाकरण न करने के कारण पूर्ण अवसंरचना का उपयोग न होना**

लातूर में सी.आर.पी.एफ. के लिए आपदा प्रबंधन प्रशिक्षण केन्द्र (डी एम टी सी) में ₹2.50 करोड़ की लागत पर 33/11 कि.वा. उपकेन्द्र, 33 कि.वा लाइन तथा मीटरिंग कक्ष प्रतिष्ठापित किया गया था (अगस्त 2011)। सी.आर.पी.एफ. प्राधिकारियों के मार्ग को अंतिम रूप देने तथा महाराष्ट्र औद्योगिक विकास निगम (एम.आई.डी.सी.) का अनुमोदन प्राप्त करने में विफल रहने तथा एम.आई.डी.सी. को ₹5.60 लाख का अपेक्षित शुल्क जमा न कराने के कारण इसे ऊर्जाकृत नहीं किया गया था। परिणामत: इस परियोजना पर ₹72.58 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् भी पूर्ण की गई अवसंरचना जैसे सीवेज निपटान संयंत्र, 33/11 कि वा केन्द्र (ट्रांसफार्मर), कॉम्पैक्ट सब स्टेशन, गली की लाइटें, अस्पताल, प्रशासनिक भवन आदि को उपयोग में नहीं लाया गया/कार्यात्मक नहीं बनाया गया था।

एन.बी.सी.सी. ने तथ्यों की पुष्टि की (अगस्त 2014)। सी.आर.पी.एफ. ने अभियुक्ति को स्वीकार करके अपने उत्तर (जून 2015) में बताया कि एम आई डी सी तथा सी.आर.पी.एफ. के फार्मेट के बीच शब्दों में अंतर होने से पट्टा विलेख को अंतिम रूप न दिये जाने के कारण एम आई डी सी का अनुमोदन प्राप्त नहीं किया जा सका।

- **एन.एस.जी., मानेसर में इन्डोर शूटिंग रेंज को क्रियात्मक न करना**

लेखापरीक्षा ने पाया कि एन.एस.जी., मानेसर में इन्डोर शूटिंग रेंज का निर्माणकार्य अगस्त 2008 में पूर्ण हो गया था। तथापि भवन को सुपुर्दगी/प्राप्ति में लेना चार वर्षों के अधिक समय के पश्चात् सितम्बर 2012 में की गई थी तथा उपकरण के अधिप्रापण को दिसम्बर 2014 तक भी अंतिम रूप नहीं दिया जा सका। निरीक्षण के दौरान यह पाया गया था कि दिसम्बर 2014 तक भवन को क्रियात्मक न बनाए जाने के कारण विद्युतीय प्रतिष्ठापन जैसे ए.सी., लाइटें आदि बेकार पड़ी थी तथा भवन मे दीमक फैली हुई थी।



एन.एस.जी. ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए (जून 2015) अपने उत्तर में बताया कि संयुक्त इन्डोर शूटिग रेंज का अनुमोदन आधुनिकीकरण योजना-I के अंतर्गत किया गया था इसका प्राधिकार विद्यमान नहीं था और यह मामला एम.एच.ए. को प्रस्तुत किया जा रहा था। विलम्ब प्रक्रियात्मक औपचारिकताओं तथा उपकरणों के संबंध में तकनीक में परिवर्तन होने के कारण था तथा विलम्ब किसी विशिष्ट इकाई को आरोपित नही किया गया था।

6.3.2 अन्य उद्देश्य हेतु संसाधनों का उपयोग

लेखापरीक्षा जांच से प्रकट हुआ कि कुछ विशिष्ट उद्देश्यों हेतु निर्मित किए गए भवनों का विभिन्न उद्देश्यों हेतु उपयोग किया गया था। इस संबंध में कुछ दृष्टांतों का नीचे वर्णन किया गया है:

- कुल्लू, हिमाचल प्रदेश में एस.एस.बी. हेतु भूमिगत फायरिग रेंज का ₹2.18 करोड़ का सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा लिया गया था। भूमिगत फायरिंग रेंज के निर्माण हेतु स्थानीय प्राधिकरणों द्वारा अक्टूबर 2009 में एन.ओ.सी. जारी की गई थी। सी.पी.डब्ल्यू.डी. ने भूमिगत फायरिंग रेंज की बजाय इन्डोर शूटिग रेंज का निर्माण किया। इन्डोर शूटिंग रेंज को अभीष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग में नहीं लाया गया था। एस.एस.बी. इसको अन्य उद्देश्यों जैसे ऑडिटोरियम, इन्डोर कक्षाओं आदि के लिए उपयोग करने की योजना बना रहा था।

  एस.एस.बी. ने अपने उत्तर में बताया (जून 2015) कि क्लोज कम्पेट आर्म्स शूटिंग रेंज के लिए भूमिगत प्रभाव की आवश्यकता को पूरा करने के विनिर्देशन वाले इंडोर शूटिंग रेंज प्रस्तावित है जिसकी सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा इंडोर क्लोज कम्बेट आर्म्स रेंज का आरेखण करते समय ध्यान रखा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योकि एन.ओ.सी. प्राप्त करने के लिए एस.एस.बी. ने भूमिगत फायरिंग रेंज के लिए यह बताते हुए आवेदन किया कि यह बहुत अधिक सुरक्षित तथा सुदृढ़ होगा और जिला मजिस्ट्रेट द्वारा स्थल का निरीक्षण करने के बाद भूमिगत फायरिंग रेंज के लिए एन.ओ.सी. जारी कर दिया गया था।

- एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा नवम्बर 2009 में ए.आर. के काकचिंग, मणिपुर में सम्बध्द सेवाओं तथा विकास निर्माणकार्यों सहित मैगजीन बिल्डिंग (गोला-बारूद के भण्डारण हेतु) सौंपा गया था तथा निर्माणकार्य ₹1.08 करोड़ की लागत पर सितम्बर 2012 में पूर्ण किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि मैगजीन बिल्डिंग को पुनर्वास केन्द्र के रूप में उपयोग किया जा रहा था। बिल्डिंग को अन्य उद्देश्यों हेतु उपयोग करने के लिए कोई संस्वीकृति उपलब्ध नहीं थी।

  असम राइफल ने आपत्ति को यह बताते हुए स्वीकार किया (अप्रैल 2015) कि वे सुनिश्चित करेंगे कि अपेक्षित बिल्डिंग को अभीष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग में लाया जाए।

- जी.सी., सी.आर.पी.एफ., पुणे हेतु रसोईघर, खाना खाने का हॉल, मनोरंजन हॉल सहित 120 पुरूष बैरकों का निर्माणकार्य ₹5.89 करोड़ का व्यय करने के पश्चात् पूरा हुआ था और अक्टूबर 2009 में सी.आर.पी.एफ. को सौंपा गया था। तथापि स्थल का निरीक्षण करने के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि एक बैरक का केन्द्रीय विद्यालय

(के.वि.) दूसरी का आई ई डी प्रबंधन संस्थान हेतु उपयोग किया जा रहा था तथा तीसरी बैरक को नवीकरण उद्देश्य हेतु खाली रखा गया है।

सी.आर.पी.एफ. ने अपने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2014) कि के.वि. तथा आई.ई.डी. संस्थान को सुगमता से चलाना जारी रखने के लिए उनके कार्यालयों को सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त अनुदेशों के अनुसरण में बैरकों में ही रखा गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इसने यह दर्शाया कि सी.आर.पी.एफ. ने किसी वास्तविक आवश्यता के बिना निर्माणकार्यों का अनुमोदन किया और आवश्यकता की जांच किए बिना पुरूष बैरकों का निर्माण किया जिसके परिणामस्वरूप अभिष्ट उद्देश्य के अलावा बैरकों का उपयोग किया गया था।

- एन.पी.सी.सी.एल. ने जून 2013 में मणिपुर में, ज्वालामुखी तथा मारन में ₹6.27 करोड़ की कुल लागत पर निर्मित 04 एस.एम. बैरक को ए.आर. को सौंपा। लेखापरीक्षा ने पाया कि निर्मित किए गए एस.एम. बैरकें अपने अधिकार में लेने के तत्काल बाद अप्रयुक्त हो गई तथा उनका गोदाम रूप में उपयोग किया गया था। ए.आर. ने इस संबंध में कोई कार्रवाई नहीं की थी।

- ए.आर. ने, एन.पी.सी.सी.एल. के द्वारा काकचिंग, मणिपुर में ₹1.32 करोड़ की लागत पर 6 एन.सी.ओ. के लिए 3 एस.एम. बैरकों तथा 60 क्वार्टरों (जी+।।) तथा एक प्रशासनिक खंड का निर्माणकार्य कराया। लेकिन लेखापरीक्षा ने पाया कि 3 एस एम बैरकों का विद्यालय के रूप में उपयोग किया गया था।

- एन.पी.सी.सी.एल. द्वारा ₹7.34 करोड़ की लागत पर राधानगर, त्रिपुरा में 90 टाइप-।। क्वार्टरों के 15 ब्लॉकों का निर्माण कार्य पूरा करके ए.आर. को मार्च 2011 में सौपा गया था। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि ए.आर. टाइप-।। क्वार्टरों का एक ब्लॉक को अप्रैल 2011 से अस्पताल के रूप उपयोग कर रहा था क्योकि अस्पताल भवन का निर्माण पूरा नहीं हुआ था। पिछले तीन वर्षों से लिए क्वार्टरों का अन्य उद्देशयों हेतु उपयोग किया जाना यह दर्शाता है कि क्वार्टरों का अभीष्ट उद्देश्य हेतु तत्काल उपोयग नहीं किया गया था।

  असम राइफल्स ने उपरोक्त अभियुक्ति को मानते हुए (अप्रैल 2015) बताया कि वे सुनिश्चित करेंगे कि अपेक्षित भवनों का अभीष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग किया जाए।

- बंगलुरू में 208 क्वार्टरों में बिजली का क्नेक्शन देने के लिए वी सी बी पैनलों/ब्रेकर, यू.जी.एच.टी. केबलों को उपलब्ध करने/खड़ा करने/बिछाने तथा 250 के.वी. के 3 ट्रांसफार्मरों हेतु ₹98.38 लाख का व्यय किया गया। चूँकि भूमिगत केवल क्षतिग्रस्त हो गई थी, इसलिए बी.ई.एस.सी.ओ.एम.- उपकेन्द्र से क्वार्टरों में विद्युत आपूर्ति नहीं

की जा सकी तथा उपकरण/प्रतिष्ठापन, उनके प्रतिष्पादन की तिथि अर्थात् अप्रैल 2012 से बेकार पड़े थे। आगे यह भी पाया गया था कि 208 इलेक्ट्रॉनिक ऊर्जा मीटरों की खरीद तथा बी.ई.एस.सी.ओ.एम. विद्युत आपूर्ति हेतु सेवा प्रभारों के प्रति किया गया ₹21.20 लाख व्यय भी मार्च 2012 से व्यर्थ पड़ा था क्योंकि आज तक बिजली का कनेक्शन नहीं दिया है।

सी.आर.पी.एफ. ने अपने उत्तर में अभियुक्ति को स्वीकार करके बताया कि बी.ई.एस.सी.ओ.एम. के साथ पारस्पारिक परामर्श में सी.पी.डब्ल्यू.डी. विद्युत कनेक्शन देने के लिए मुख्य रूप से उत्तरदायी थी। संयुक्त निरीक्षण के दौरान यह पाया गया था कि मीटर कक्षों का टूटी हुई सामग्रियों तथा अन्य पुरानी मदो को रखने के लिए उपयोग किया जा रहा था।

इस संबंध में एक रूचिकर मामले को एक मामला अध्ययन के रूप में नीचे वर्णित किया गया है:

मामला अध्ययन 6.1:

एन.पी.सी.सी.एल. ने मई 2009 में ₹2.18 करोड़ की लागत पर हॉफलांग, असम में ए.आर. हेतु सम्बध्द सेवाओं सहित 20 बिस्तर वाले अस्पताल तथा विकासात्मक कार्यों का निर्माणकार्य सौंपा। अन्य ढांचों के अतिरिक्त महिला रोगियों के लिए महिला वार्ड, लेबर वार्ड तथा डिलीवरी रूम का भी निर्माण किया गया था।

अस्पताल भवन का निर्माण पूर्ण होने के पश्चात् उसमें अप्रैल 2013 से कार्य करना आरंभ कर दिया था। तथापि लेखापरीक्षा ने पाया कि किसी भी महिला वार्ड को अक्टूबर 2014 तक उपयोग में नहीं लाया गया था हालांकि इन सेवाओं के निर्माण पर ₹29.34 लाख का व्यय किया गया था। वास्तव मे, महिला वार्ड तथा लेबर वार्ड का उपयोग दवाइयों के लिए क्रमश: भण्डार कक्ष तथा रहने के उद्देशय हेतु उपयोग किया जा रहा था।

उपर्युक्त सभी मामलों ने स्पष्ट रूप से दर्शाया है कि निर्माण हेतु किया गया व्यय का अभिष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग नहीं किया गया था।

असम राइफल्स ने अभियुक्ति को स्वीकार करते हुए (अप्रैल 2015) बताया कि वे सुनिश्चित करेंगे कि अपेक्षित भवन को अभीष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग में लाया जाए।

अनुशंसा:

सी.ए.पी.एफ. को अपनी प्राधमिकता का मूल्यांकन करने के बाद ही निर्माण गतिविधियों को आरम्भ करना चाहिए जिससे अभीष्ट उद्देश्य हेतु भवनों को तत्काल उपयोग में लाया जा सके।

6.4 संसाधनों का अनुरक्षण

सी.ए.पी.एफ. में निर्माण गतिविधियों के परिणामस्वरूप बहुत बड़ी संख्या में पूंजीगत परिसम्पत्तियों अर्थात कार्यालय तथा आवासीय भवन बी.ओ.पी. तथा बैरकों का सृजन हुआ था। भवनों को सुपुर्दगी/प्राप्ति पश्चात उनके उचित रख-रखाव तथा उनका जीवन-काल बढ़ाने के लिए उनका अनुरक्षण करना अनिवार्य है। भवन का अपर्याप्त अनुरक्षण करने से भवन की समय से पूर्व स्थिति बिगड़ने तथा यहाँ तक कि सुरक्षा भी खतरे में पड़ सकती है। नियमित अनुरक्षण बिगड़ी अवस्था के भवन का समय पर पहचान करने तथा सुधार करने के योग्य बनाता है तथा जो बहुत आवश्यक है।

पूर्व में, सी.ए.पी.एफ. के समस्त निर्माण कार्य सी.पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा निष्पादित किए गए थे। सभी कार्यालय/आवासीय भवन का अनुरक्षण करना सी.पी.डब्ल्यू.डी. का उत्तरदायित्व था। सी.ए.पी.एफ. हेतु पी.डब्ल्यू.ओ. अर्थात एन.बी.सी.सी., ई.पी.आई.एल., एन.पी.सी.सी.एल., एच.पी.एल. आदि द्वारा निष्पादित किए गए निर्माणकार्यों का पी.डब्ल्यू.डी. द्वारा अनुरक्षण नहीं किया जा रहा था क्योंकि उनके एम.ओ.यू. में भवन के अनुरक्षण हेतु कोई उपबंध समाविष्ट नहीं किया गया था। सी.पी.डब्ल्यू.डी. इस तर्क पर कि इन भवनों का निर्माण इनके द्वारा नहीं किया गया था, इन भवनों का अनुरक्षण करने के लिए तैयार नहीं था। यदि इसका उसी पी.डब्ल्यू.ओ. जिसने इसका निर्माण किया है, द्वारा अनुरक्षण किया जाना था, तो यह पाया गया था कि वे अनुरक्षण हेतु अत्याधिक प्रभारों अर्थात् अनुरक्षण हेतु एजेंसी प्रभारों के रूप में निर्माण की अनुमानित लागत का 20 प्रतिशत तक की मांग कर रहे थे। सी.ए.पी.एफ. निधियों की कमी के कारण इन पी.डब्ल्यू.ओ. को अनुरक्षण ठेका देने के लिए तैयार नहीं थे। इसके परिणामस्वरूप इन पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा सृजित सी.ए.पी.एफ. की परिसम्पत्तियों को अननुरक्षण/घटिया अनुरक्षण हुआ। लेखापरीक्षा ने संयुक्त निरीक्षण के दौरान कई उदाहरण जैसे दीवारों पर रिसाव, लोहे को जंग लगना, टूटी हुई पानी की पाइपें, क्षतिग्रस्त रेलिंग, जल निकासी चैनलों का अवरूध्द होना पाए गए।

एम.एच.ए. ने अभियुक्ति को स्वीकार करते हुए (जुलाई 2015) बताया कि जैसाकि लेखापरीक्षा द्वारा सुझाव दिया गया है, मंत्रालय संबंधित पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा निर्मित किए गए भवन के अनुरक्षण हेतु एम.एच.ए. द्वारा निर्धारित निर्माण कार्य के कार्यकारी हेतु सी.ए.पी.एफ. तथा पी.डब्ल्यू.ओ. द्वारा हस्ताक्षरित किए जाने वाले एम.ओ.यू. में संशोधन करने की संभावना पर विचार करेगा। लघु निर्माणकार्य उप शीर्ष के अंतर्गत भवनों के अनुरक्षण हेतु राशि सी.ए.पी.एफ. दी जा रही है।

अनुशंसा:

सी.ए.पी.एफ. स्वयं एम.ओ.यू. में उनके अनुरक्षण का ध्यान रखने के लिए भवनों के अनुरक्षण हेतु प्रावधान समाविष्ट करे। इंजीनियरिंग विंग सहित सी.ए.पी.एफ. यह प्रक्रिया आंतरिक रूप से कर सकते हैं।

6.5 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा जांच से गुणवत्ता आश्वासन में त्रुटियां प्रकट हुई क्योंकि सी.पी.डब्ल्यू.डी. के गुणवत्ता आश्वासन विंग द्वारा निरीक्षण करने की कोई प्रणाली नहीं थी तथा पी.डब्ल्यू.ओ. के पास गुणवत्ता आश्वासन विंग नहीं था तृतीय पक्ष निरीक्षण का कोई प्रावधान नहीं था। लेखापरीक्षा ने भवनों, बैरको तथा जवानों के आवासों का घटिया अनुरक्षण पाया। सी.ए.पी.एफ. के पास निर्माण गति विधियो के निरीक्षण/मॉनीटरिंग के लिए सुपरिभाषित निरीक्षण नीति नहीं थी। उच्च प्राधिकारियों द्वारा कोई निरीक्षण नहीं किया गया था तथा जहाँ सी.ए.पी.एफ. के अधिकारियों द्वारा निरीक्षण किया गया था, वहाँ किसी मामले में कोई निरीक्षण नोट जारी नहीं किया गया था। पी.डब्ल्यू.ओ. में कोई वेब-आधारित परियोजना मॉनीटरिंग प्रणाली विद्यमान नहीं थी।

दक्षता तथा प्रभाविकता का मुख्य आधार निर्माण कार्य में शामिल एजेंसियों के बीच समन्वयन है। यह प्रतीत हुआ कि एजेंसियों द्वारा लिए गए क्रियाकलापों तथा उनके बीच समन्वयन का उचित रूप से मूल्यांकन नहीं हुआ था। यह सृजित परिसम्पत्तियों तथा उनके अनुरक्षण की संदेहास्पद गुणवत्ता में प्रदर्शित होती थी। कई मामलों में इन बहु-करोड़ों की परिसम्पत्तियों का उचित अनुरक्षण भी संतोषजनक नहीं पाया गया था।