अध्याय I
प्रस्तावना

1.1 पृष्ठभूमि

बच्चों को नि:शुल्क तथा अनिवार्य शिक्षा का अधिकार अधिनियम 2009 (आरटीई अधिनियम) के अंतर्गत विद्यालय के लिए तय मापदंडों तथा मानकों में बालकों तथा बालिकाओं के लिए पृथक शौचालय विहित किए गए। इन सुविधाओं की क्रमश: 2001 तथा 2009 में शुरू किए गये केंद्र सरकार के कार्यक्रमों जैसे कि सर्व शिक्षा अभियान (एसएसए) तथा राष्ट्रीय माध्यमिक शिक्षा अभियान (आरएमएसए) में भी अभिकल्पना की गई थी। किन्तु ख़राब रखरखाव, एकमात्र इस कार्य के लिए चिन्हित निधियों के अभाव, शौचालयों में पानी की कम उपलब्धता इत्यादि के कारण इस उद्देश्य की प्राप्ति में कमियां आई। मानव संसाधन विकास मंत्रालय (एमएचआरडी) के पास उपलब्ध सितम्बर 2013 के आंकड़ों के अनुसार, 10,94,470 विद्यालयों में से, कुल 1,03,000 बालिका विद्यालयों तथा 64,500 बालक विद्यालयों में शौचालय नहीं थे और निष्क्रिय शौचालयों वाले विद्यालयों की संख्या 1,80,261 थी।

भारत के प्रधानमंत्री ने घोषणा की (15 अगस्त 2014) कि देश के सभी विद्यालयों में एक वर्ष के भीतर बालकों तथा बालिकाओं के लिए पृथक शौचालय होने चाहिए तथा कॉरपोरेट क्षेत्र से उनको कॉरपोरेट सामाजिक दायित्व (सीएसआर) के अंश के रूप में इस राष्ट्रीय उद्यम को प्राथमिकता देने का आवाहन किया। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए एमएचआरडी ने स्वच्छ विद्यालय अभियान (एसवीए) शुरू किया (1 सितम्बर 2014) तथा अन्य मंत्रालयों से सहयोग करने के लिए प्रार्थना करते हुए उनके प्रशासनिक नियन्त्रण के अधीन आने वाले केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (सीपीएसईज़) को सरकारी विद्यालयों में शौचालयों का निर्माण हेतु परियोजना में भाग लेने के लिए प्रेरित करने को कहा।

1.2 एसवीए का अधिदेश तथा परियोजना के अंतर्गत सीपीएसईज़ कि भूमिका

सीपीएसईज़ ने अपने सीएसआर बजट के निधियों का प्रयोग कर सरकारी विद्यालयों में शौचालयों के निर्माण की परियोजना में भाग लिया। एमएचआरडी द्वारा प्रकाशित एसवीए हैंडबुक के अनुसार, स्वच्छ विद्यालय के अनिवार्य तत्वों में बालको तथा बालिकाओं के लिए पृथक शौचालय शामिल हैं जिसमें प्रति 40 विद्यार्थियों पर एक शौचालय यूनिट {एक शौचालय (फ्लश शौचालय) तथा तीन मूत्रालय} होना वांछनीय हैं। एमएचआरडी, मंत्रालयों

तथा सीपीएसईज़ के मध्य विचार विमर्श के बाद, यह तय किया गया (नवम्बर 2014) कि सीपीएसईज़ एक वर्ष के भीतर प्रत्येक सरकारी विद्यालय में सुगम जल आपूर्ति सहित बालकों तथा बालिकाओं के लिए अलग-अलग कम से कम एक प्रयोज्य शौचालय का निर्माण करेंगी।

एमएचआरडी/ प्रशासनिक मंत्रालयों ने सीपीएसईज़ को एमएचआरडी द्वारा तैयार 30 सितम्बर 2013 तक की सरकारी स्कूलों/ शौचालयों की डाटाबेस में से उन विद्यालयों का चयन करने के लिए कहा जिनमें वे शौचालयों के निर्माण में भाग लेने का आशय रखते थे। सीपीएसईज़ को शौचालयों की आवश्यकता का आकलन करने के लिए स्वयं द्वारा चयनित विद्यालयों में जाना था (सितम्बर-अक्टूबर 2014) और अद्यतन डाटा एमएचआरडी/ प्रशासनिक मंत्रालयों को प्रस्तुत करना था। सीपीएसईज़ के पास, यदि वे चुनाव करे, तो शौचालय के डिज़ाइन में सुधार करने का विकल्प था। सीपीएसईज़ को यह सुनिश्चित करना आवश्यक था कि पर्याप्त सीएसआर निधियां उपलब्ध कराई जाएँ तथा उन्हें उनके सीएसआर बजट का उपयोग करते हुए अपने द्वारा निर्मित शौचालयों को तीन से पांच वर्षो तक रखरखाव करने के लिए भी कहा गया था। 53 सीपीएसईज़ ने इस परियोजना में भाग लिया और 1,40,997[1] शौचालयों का निर्माण किया।

विद्युत मंत्रालय (एमओपी), कोयला मंत्रालय (एमओसी) तथा पेट्रोलियम एंव प्राकृतिक गैस मंत्रालय (एमओपीएनजी) ने अपने प्रशासनिक नियंत्रणाधीन सीपीएसईज़ के माध्यम से महत्वपूर्ण सहयोग दिया। इन तीन मंत्रालयों के सात सीपीएसईज़ ने एमओपी/ एमओसी/ ओएनजीसी डाटा के अनुसार ₹2,162.60 करोड़ की लागत पर 5,000 से अधिक शौचालय प्रति कंपनी द्वारा तथा कुल 1,30,703 शौचालयों का निर्माण किया, जिनका विवरण तालिका 1 में दिया गया हैं।

[1] *सांख्यिकीय एवं कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय के तहत राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण कार्यालय की स्वच्छता स्थिति रिपोर्ट (2016) तथा एमएचआरडी के अनुसार*

तालिका 1

विद्युत मंत्रालय, कोयला मंत्रालय और पेट्रोलियम एंव प्राकृतिक गैस मंत्रालय के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन सीपीएसईज़ द्वारा निर्मित शौचालयों का विवरण

क्र.सं	सीपीएसई का नाम	सीपीएसई का प्रशासनिक मंत्रालय	निर्मित शौचालय (संख्या)	कुल लागत (करोड़ ₹ में)	प्रति शौचालय लागत*
1	कोल इंडिया लि. (सात सहायक कम्पनियां)	एमओसी	54,012[2]	1,191.54	2,20,606
2	एनटीपीसी लि.	एमओपी	29,441	337.81	1,14,741
3	आरईसी लि.	एमओपी	12,379	151.92	1,22,724
4	पॉवर ग्रिड कारपोरेशन ऑफ़ इंडिया लि.	एमओपी	9,983	65.14	65,251
5	पीएफसी लि.	एमओपी	9,383	197.59	2,10,583
6	आयल एंड नेचुरल गैस कारपोरेशन लि.	एमओपीएनजी	7,958	105.37	1,32,408
7	एनएचपीसी लि.	एमओपी	7,547	113.23	1,50,033
	कुल		**1,30,703**	**2,162.60**	

*शौचालय का प्रकार तथा सीपीएसईज़ द्वारा अपनाये गये डिज़ाइन भिन्न थे।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस अनुपालन लेखापरीक्षा के उद्देश्य निम्नलिखित थे:-

- चयनित सीपीएसईज़ द्वारा परियोजना के कार्यान्वयन की प्रभावकारिता का आकलन करना
- परियोजना द्वारा अपना लक्ष्य प्राप्त करने में प्रभावकारिता का आकलन करना

1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

लेखापरीक्षा ने (i) परियोजना के कार्यन्वयन हेतु सीपीएसईज़ द्वारा अपनाई गई कार्यविधि, (ii) कैबिनेट सचिवालय, एमएचआरडी, एमओपी/ एमओसी तथा एमओपीएनजी के निर्देशों का अनुपालन, (iii) केंद्रीय सतर्कता आयोग (सीवीसी) के दिशानिर्देशों का अनुपालन, (iv) कार्यान्वयन एजेंसियों को ठेका देना तथा निर्माण कार्य प्रदान करना, (v) कार्य की प्रगति की निगरानी तथा (vi) शौचालयों के रखरखाव के लिए निर्माण के पश्चात व्यवस्था की जांच।

[2] *साउथ ईस्टर्न कोलफील्डस लि. (एसईसीएल): 11,570 शौचालय, सेंट्रल कोलफ़ील्ड्स लि.:11850 शौचालय, महानदी कोलफ़ील्ड्स लि. (एमसीएल): 10,404 शौचालय, भारत कोकिंग कोल लि. (बीसीसीएल): 5,785 शौचालय, नार्थन कोलफ़ील्ड्स लि. (एनसीएल): 5,635 शौचालय, ईस्टर्न कोलफ़ील्ड्स लि. (ईसीएल): 3,375 शौचालय तथा वेस्टर्न कोलफ़ील्ड्स लि. (डब्ल्यूसीएल): 5,393 शौचालय*

लेखापरीक्षा ने निर्मित शौचालयों की उपलब्धता, गुणवत्ता तथा प्रयोगात्मकता का आकलन करने के लिए चयनित शौचालयों का स्थानीय स्तर पर सर्वेक्षण भी किया।

1.5 लेखापरीक्षा नमूना

शौचालय बहुस्तरीय सैम्पलिंगक प्रणाली द्वारा चयनित किय गये। प्रथम चरण में, 53 सीपीएसईज़ में से, 5,000 शौचालयों से अधिक निर्माण करने वाले सात सीपीएसईज़ का लेखापरीक्षा हेतु चयन किया गया। दूसरे चरण में, उन राज्यों/ जिलों का चयन किया गया जहाँ चयनित सीपीएसईज़ ने सर्वाधिक/ उच्चतर संख्या में शौचालय निर्मित किये थे तथा भौगोलिक विस्तार था। चयनित राज्यों/ ज़िलों में से यादृच्छिक सैंपलिंग प्रणाली, आईडिया[3] सॉफ्टवेर का प्रयोग कर शौचालय चयनित किये गए।

उपरोक्त सैंपलिंग प्रणाली का उपयोग कर, लेखापरीक्षा ने 24 राज्यों में 80,753 विद्यालयों में 1,34,228[4] शौचालयों में से 15 राज्यों में स्थित 2,048 विद्यालयों में 2,695 शौचालयों (24 प्रतिशत) (**अनुबंध I**) का नमूना चयन किया।

सात सीपीएसईज़ ने ₹2,162.60 करोड़ मूल्य की संविदाएं प्रदान की, जिसमे से ₹1,335.38 करोड़ मूल्य की संविदाएं (कुल 62 प्रतिशत) लेखापरीक्षा हेतु चयनित गई।

1.6 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने कॉरपोरेट कार्यालय में सम्बंधित अभिलेखों कि जांच की और सात सीपीएसईज़ की इकाईयों का चयन किया। लेखापरीक्षा प्रक्रिया में डाटा संग्रहण, कॉरपोरेट कार्यालय और सीपीएसईज़ की इकाइयों के अभिलेखों की समीक्षा, प्रबंधन के साथ चर्चा तथा सीपीएसईज़ तथा प्रशासनिक मंत्रालयों को उनकी टिप्पणियों के लिए मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करना सम्मिलित थे। वर्तमान प्रतिवेदन में सीपीएसईज़/ प्रशासनिक मंत्रालयों द्वारा व्यक्त टिप्पणियों सहित लेखापरीक्षा निष्कर्ष सम्मिलित हैं। सीआईएल (समस्त सहायक कंपनियां), व एनएचपीसी के मामले में संबंधित प्रशासनिक मंत्रालयों द्वारा अनुस्मारको के बावजूद अपना प्रत्युतर नहीं उपलब्ध कराया गया हैं तथा इसलिए टिप्पणियां इन सीपीएसईज़ से प्राप्त उत्तरों के आधार पर तैयार की गई हैं।

---

[3] आईडिया से तात्पर्य इंटरैक्टिव डाटा एक्सट्रैक्शन एंड एनालिसिस है

[4] एमओपी/एमोसी ने एक वेब पोर्टल 'vidyutindia.in' शुरू किया, जो कि उनके प्रशासनिक नियंत्रणाधीन सीपीएसईज़ द्वारा शौचालयों के निर्माण पर निग्रानी रखने के लिए एनटीपीसी द्वारा संचालित किया जा रहा था। वेब पोर्टल ने छह सीपीएसईज़ (ओएनजीसी को छोड़कर) द्वारा निर्मल हेतु चिन्हित किये गए 1,26,270 शौचालय दर्शाए। ओएनजीसी ने लेखापरीक्षा को 7,958 निर्मित शौचालयों की सूची उपलब्ध कराई। अतः शौचालयों की कुल संख्या 1,34,228 (अर्थात 1,26,270+7,958)

1.7 लेखापरीक्षा मापदंड

सीपीएसईज़ का निष्पादन निम्नलिखित मापदंडो पर आकलित किया गया:

- एमएचआरडी, एमओपी/ एमओसी[5] तथा एमओपीएनजी के निर्देश
- एमएचआरडी द्वारा तैयार की गई एसवीए हैंडबुक
- सीपीएसईज़ तथा कार्यान्वयन एजेंसियों के बीच समझौता ज्ञापन
- निर्माण कार्य हेतु संविदाओं के नियम एंव शर्ते
- सिविल कार्यो हेतु संबंधित राज्य सरकारों की दरो की अनुसूची
- सीवीसी तथा डीपीई के दिशानिर्देश
- सीपीएसईज़ की आंतरिक नीति/ दिशानिर्देश

1.8 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षो पर निम्नलिखित अध्यायों में चर्चा की गई हैं

अध्याय II: शौचालयों का निर्माण-सर्वेक्षण परिणाम

अध्याय III: निगरानी

अध्याय IV: अन्य मामले

अध्याय V: निष्कर्ष तथा सिफारिशें

1.9 आभार

लेखापरीक्षा पीएफसी लिमिटेड, आरईसी लिमिटेड, पॉवर ग्रिड कारपोरेशन ऑफ़ इंडिया लिमिटेड (पीजीसीआईएल), एनटीपीसी लिमिटेड, आयल एंड नेचुरल गैस कारपोरेशन लिमिटेड (ओएनजीसी), तथा कोल इंडिया लिमिटेड (सीआईएल) व उसकी सात[6] सहायक कम्पनियों के प्रबंधन द्वारा इस लेखापरीक्षा के संचालन को सुविधागम्य बनाने में दिए गये सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है। लेखापरीक्षा दलों के दौरे के दौरान प्रबंधन व विभिन्न स्कूलों के छात्रों द्वारा दिए गये सहयोग के लिए भी आभार व्यक्त करता है।

---

[5] एमओपी/एमओसी = कोयला मंत्रालय विद्युत मंत्री के अतिरिक्त कार्यभार के अधीन था

[6] साउथ ईस्टर्न कोलफ़ील्ड्स लि. (एसईसीएल), सेंट्रल कोलफ़ील्ड्स लि. (सीसीएल), महानदी कोलफ़ील्ड्स लि. (एमसीएल), नार्थन कोलफ़ील्ड्स लि. (एनसीएल), भारत कोकिंग कोल लि. (बीसीसीएल), ईस्टर्न कोलफ़ील्ड्स लि. (ईसीएल) तथा वेस्टर्न कोलफ़ील्ड्स लि. (डब्ल्यूसीएल)