अध्याय IV
अन्य मामले

लेखापरीक्षा नमूने में शौचालयों का लाभार्थी सर्वेक्षण करने और निगरानी से सम्बंधित अभिलेखों की जांच करने के अलावा, लेखापरीक्षा ने एसवीए दिशानिर्देशों की तुलना में डिजाईनों हेतु सीपीएसईज़ द्वारा की गयीं नियोजन प्रक्रिया तथा शौचालयों के निर्माण हेतु तकनीक तथा सात सीपीएसईज़ द्वारा कार्य अधिनिर्णय और कार्यान्वयन की भी जांच की।

इन क्षेत्रों में देखी गई कमियों का निम्नलिखित पैराओं में वर्णन किया गया है:

4.1 सीपीएसईज़ द्वारा डिज़ाइन किए गये शौचालयों में मूलभूत सुविधाओं का अभाव

एमएचआरडी ने सीपीएसईज़ को सूचित किया (19 नवम्बर 2014) कि शौचालयों में पानी की अबाधित आपूर्ति होनी चाहिए। एसवीए पर हैंडबुक के अनुसार, एक शौचालय इकाई में एक डब्ल्यूसी तथा तीन मूत्रालय होने चाहिए। शौचालयों में हाथ धोने की सुविधा भी अनिवार्य थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि एनएचपीसी, पीएफसी तथा ओएनजीसी ने अपने शौचालय डिज़ाइनो में ये मूलभूत सुविधाएँ उपलब्ध कराई थीं, परंतु चार अन्य सीपीएसईज़ ने अपने 42,475 शौचालयों के डिज़ाइन में इनमे से एक या अधिक सुविधाएँ उपलब्ध नहीं कराई थी, जैसे कि तालिका 6 में दर्शाया गया हैं।

तालिका 6

शौचालयों[21] के डिज़ाइन में मूलभूत सुविधाओं कि व्यवस्था की अनुपलब्धता का सीपीएसई-वार विवरण

मूलभूत सुविधा	एनटीपीसी	आरईसी	पीजीसीआईएल	सीआईएल
शौचालयों में अबाधित जल आपूर्ति[22]	x	x	x	x
हस्त प्रक्षालन सुविधा[23]	x	x	x	✓
मूत्रालय	x	x	अपनाए गये आठ डिज़ाइनो में से, चार डिज़ाइनों में मूत्रालय उपलब्ध नहीं कराय गया	सीसीएल द्वारा अपनाए गये आठ डिज़ाइनो में से, दो डिज़ाइनों में मूत्रालय उपलब्ध नहीं कराय गया

[21] शौचालयों के निर्माण हेतु सीपीएसईज तथा कार्यान्वयन एजेंसियों के मध्य समझौता ज्ञापन के अनुसार

[22] शौचालय तथा जलस्त्रोत के साथ पाइपलाइन से जुडी पानी की टंकियाँ

[23] निकासी सहित नल वाला बेसिन या वाश बेसिन

उपरोक्त उल्लिखित चार सीपीएसईज़ द्वारा बनाये गए शौचालयों में इन सुविधाओं की कमी की लेखापरीक्षा द्वारा सर्वेक्षण में पुष्टि हुई, जैसा कि पैरा 2.2.3 और 2.2.4 में चर्चा की गई है।

शौचालयों के भीतर पानी कि अबाधित आपूर्ति की अनुपलब्धता के कारणों में से, लेखापरीक्षा ने पाया की:

- एनटीपीसी और आरईसी ने शौचालयों के फर्श पर पानी की टंकी उपलब्ध कराई किंतु टंकी जल स्त्रोत के साथ जुडी हुई नहीं थी अर्थात टंकी में हाथ से पानी भरना पड़ रहा था।
- पीजीसीआईएल ने पानी की टंकी (शौचालय के बाहर स्थित) भरने के लिए प्रेशर हैण्डपंप और पानी की टंकी उपलब्ध कराए थे लेकिन शौचालय और पानी की टंकियो के बीच पानी पाइपलाइन उपलब्ध नहीं कराई गई। इसके अलावा, 345 विद्यालयों में हैण्डपंप भी उपलब्ध[24] नहीं कराए गये थे।

एमओपी/ एनटीपीसी ने उत्तर दिया (26 मार्च 2019) कि उन्होंने एमएचआरडी के वेबसाइट पर दिए गए डिज़ाइन के आधार पर शौचालयों के निर्माण के डिज़ाइन को अंतिम रूप दिया था और एमओपी के साथ चर्चा के बाद इसमें बदलाव किया था। आरईसी ने उत्तर दिया (5 फ़रवरी 2019) कि उन्होंने एनटीपीसी का डिजाईन अपनाया और आगे यह कहा कि शौचालयों में पानी की सुविधा उबलब्ध करना उनके कार्यक्षेत्र के बाहर था।

एमओपी/ पीजीसीआईएल ने उत्तर दिया (14 अगस्त 2018) कि पाइप समर्थित जल आपूर्ति तथा वॉशबेसिन के संस्थापन को चोरी और लूट के जोखिम को देखते हुए दीर्घावधि समाधान के रूप में विचार नहीं किया गया था। पीजीसीआईएल ने आगे कहा कि वे उपचारी उपाय करने के लिए शौचालयों की स्थिति का आकलन कर रहे थे। मूत्रालयों की अनुपलब्धता के सम्बन्ध में, पीजीसीआईएल ने उत्तर दिया (23 अप्रैल 2018) कि उन्होंने बालिका शौचालयों में मूत्रालयों के स्थान पर डब्ल्यूसीज़ निर्मित किये थे।

सीआईएल (सहायक कंपनी - सीसीएल) ने उत्तर दिया (21 जनवरी 2019) कि शौचालयों के डिज़ाइन उनके सक्षम प्राधिकारियों द्वारा अनुमोदित किए गए थे।

---

[24] 2017-18 के दौरान पीजीसीआईएल द्वारा कराए गए 446 विद्यालयों के सर्वेक्षण के अनुसार

उत्तर इंगित करते हैं कि सीपीएसईज़ ने उनके द्वारा निर्मित शौचालयों में पानी की अबाधित आपूर्ति उपलब्ध कराने के महत्व को नहीं पहचाना। जल की अबाधित आपूर्ति का अभाव पिछली योजनाओं के अंतर्गत बनाए गये शौचालयों का अनुपयोगी/ निष्क्रिय करने के प्रमुख कारणों में से एक था। इस परियोजना के अंतर्गत चार सीपीएसईज़ द्वारा बनाए गये शौचालयों में भी इसी कठिनाई का सामना करना पड़ा।

एनटीपीसी ने कहा कि उनका डिज़ाइन मंत्रालय/ एमएचआरडी द्वारा अनुमोदित था, किंतु उक्त चर्चा से संबंधित दस्तावेज लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए। विद्युत् मंत्रालय ने भी लेखापरीक्षा को उनका उत्तर देते समय (26 मार्च 2019) विवरण उपलब्ध नहीं कराये।

इस प्रकार चारों सीपीएसईज़ द्वारा न्यूनतम सुविधाओं में कटौती की गई, जबकि उन्हें शौचालय के डिज़ाइन में सुधार लाने के लिए छूट प्रदान की गई थी।

4.2 शौचालय बनाने के लिए प्रीफ़ैब ढांचों का प्रयोग

एमओपी/ एमओसी ने सीपीएसईज़ को निर्देश दिया (27 अक्टूबर 2014) कि परियोजना कि अंतर्गत निर्मित किए जाने वाले शौचालय परंपरागत[25] (ईंट तथ संगतराशी) या प्रीफ़ैब[26] (कंक्रीट स्लैब्स) तकनीक में से एक होंगे। एमओपी ने सीपीएसईज़ को आगे यह सुनिश्चित करने के निर्देश दिए कि शौचालयों के निर्माण के लिए कोई प्रीफ़ैब ढांचे प्रयोग में न लाए जाएँ क्योंकि परम्परागत तकनीक की तुलना में निर्मित शौचालय कमतर मजबूती व कमतर प्रयोज्य काल वाले होते हैं। प्रीफ़ैब तकनीक में उच्चतर लागत होती हैं, परन्तु निर्माण में पहले से तैयार घटकों का प्रयोग होने के कारण यह सिविल ढांचों के शीघ्र निर्माण में सहायक होती हैं।

(i) सीआईएल (एनसीएल के अलावा अन्य सहायक कम्पनियों), ओएनजीसी तथा एनएचपीसी ने मंत्रालय के उपरोक्त निर्देशों का पालन किया, जबकि पीएफसी और सीआईएल (सहायक कंपनी - एनसीएल) ने उनके चिन्हित शौचालयों

Conventional Technology

Prefab Technology

[25] *परंपरागत तकनीक: यह निर्माण में साधारणतया प्रयुक्त होने वाली सामान्य ईंट तथा गारा प्रक्रिया है। यह तकनीक मितव्ययी हैं और निरंतरता तथा गुणवत्ता के मुद्दों पर खरा उतरता हैं*

[26] *पूर्वनिर्मित तकनीक: पूर्वनिर्मित तकनीक में कंक्रीट को पुनः प्रयोज्य खांचो में डाला जाता हैं, तथा फिर से इससे नियंत्रित परिवेश में परिष्कृत किया जाता हैं, जिससे इसे निर्माण स्थल पर भेजा जा सके तथा उठाकर पूर्व निर्धारित स्थान पर रखा जा सके। यह तुरंत निर्मित सिविल ढांचे उपलब्ध कराता हैं, अधिक संख्या में इकाईयां बनाने हेतु मितव्ययी हैं, और निरंतरता तथा गुणवत्ता के मुद्दों पर खरा उतरता है*

के कुछ भाग के लिए प्रीफ़ैब ढांचों की योजना की। एनटीपीसी, पीजीसीआईएल और आरईसी ने शुरु में परंपरागत तकनीक की योजना की थी, परंतु बाद में समय सीमा के भीतर कार्य पूरा करने के कारण प्रीफ़ैब संरचनाओं का उपयोग किए।

प्रीफ़ैब तकनीक तथा पारंपरिक तकनीक के प्रयोग से निर्मित शौचालयों कि सीपीएसई-वार तुलनात्मक लागत तालिका 7 में दी गई हैं।

तालिका 7

प्रीफ़ैब शौचालयों में शामिल उच्चतर लागत के विवरण

सीपीएसई का नाम	कुल निर्मित शौचालय	प्रीफ़ैब शौचालय	परम्परागत शौचालय का संविदा अधिनिर्णय मूल्य*	प्रीफ़ैब शौचालय का संविदा अधिनिर्णय मूल्य*	अतिरिक्त लागत** प्रति प्रीफ़ैब शौचालय	कुल अतिरिक्त लागत
	(संख्या)	संख्या (प्रतिशत)	(₹ लाख में)	(₹ लाख में)	₹	(₹ करोड़ में)
पीएफसी	9,388	4,947 (53)	1.40	2.28	88,000	43.53
आरईसी	12,379	5,257 (42)	0.96	1.71	75,000	39.43
एनटीपीसी	29,441	9,010 (31)	1.20	1.55	35,000	31.54
सीआईएल (सहायक कंपनी - एनसीएल)	5,635	4,553 (81)	2.09	2.88	79,000	35.96
कुल	**56,838**	**23,767 (42)**				**150.46**

* अधिनिर्णय मूल्यों का भारित औसत लिया गया हैं। समान तकनीक के भीतर सीपीएसईज़ के मध्य संविदा मूल्यों में अंतर शौचालयों के डिज़ाइन में भिन्नता के कारण हैं

** शौचालयों की सुविधाओं के संदर्भ में दोनों तकनीकों के तुलनीय डिज़ाइन/ रेखाचित्रों पर आधारित

नोट: पीजीसीआईएल द्वार प्रीफ़ैब डिज़ाइन कि तुलना में पारंपरिक शौचालयों के निर्माण में व्यय राशि उपलब्ध नहीं थी, अतः उसे इस तालिका में शामिल नहीं किया गया हैं।

उपरोक्त उल्लिखित चारों सीपीएसईज़ ने अपने 31 से 81 प्रतिशत शौचालय प्रीफ़ैब ढांचों का प्रयोग करते हुए निर्मित किए और पारंपरिक तकनीक की तुलना में ₹150.46 करोड़ उच्चतर लागत वहन की हैं।

सीआईएल (सहायक कंपनी - एनसीएल)/ एनटीपीसी तथा एमओपी (आरईसी/ पीएफसी) ने उत्तर दिया (जनवरी 2019 से जुलाई 2019) कि तय समयसीमा के भीतर लक्ष्य प्राप्त करने के लिए प्रीफ़ैब तकनीक को वरीयता प्रदान की गई थी।

प्रीफ़ैब ढांचों को प्रयोग में लाने का निर्णय मंत्रालय के अनुदेशों का पूर्णत: उल्लंघन था और इसने शौचालयों की मजबूती व प्रयोज्य काल को कम किया। इसके अलावा, समय बचने के लिए प्रीफ़ैब तकनीक अपनाने के बावजूद सीपीएसईज़ शौचालयों को पूर्ण करने की समयसीमा का पालन नहीं कर सकीं (पैरा 3.2.2 देखें)।

(ii) पीजीसीआईएल ने कार्यान्वयन एजेंसियों के माद्यम से 8,453 प्रीफ़ैब शौचालय बनाये जिनमे से 255 शौचालय अस्थायी/ चलायमान थे। एमएचआरडी ने पीजीसीआईएल से 10 सितम्बर 2015 तक अस्थायी शौचालयों के स्थान पर स्थाई शौचालय बनाए का अनुरोध किया पर इसका अनुपालन नहीं किया गया।

एमओपी/ पीजीसीआईएल ने कहा (14 अगस्त 2018) कि उसने पूर्णिया जिले में 120 शौचालयों की व्यवस्था मेसर्स एबीबी को दी जिसने अपनी स्वयं की लागत पर अस्थायी शौचालय निर्मित किये। बकाया 135 शौचालयों हेतु चूँकि विद्यालयों ने स्थल की पुष्टि नहीं की थी, अतः शौच्लयों को अस्थायी/ चलायमान आधार पर बनाया गया था।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि अस्थायी शौचालय पीजीसीआईएल के अभिलेखों में थे और इस प्रकार के शौचालय एमएचआरडी द्वारा अनुमत नहीं थे। इसके अलावा, एमएचआरडी के निर्देशानुसार इन्हें स्थाई ढांचों में नहीं ढाला गया।

4.3 नामांकन आधार पर कार्यान्वयन एजेंसी को संविदा प्रदान करना

सीवीसी के निर्देशों (5 जुलाई 2007) के अनुसार, नामांकन आधार पर संविदाओं का अधिनिर्णय केवल असामान्य[27] परिस्थितियों में ही किया जाना था। एमओपी/ एमओसी ने अपने सीपीएसईज़ को यह भी निर्देश दिया (21 नवम्बर 2014) कि कार्य का अधिनिर्णयत मात्र प्रतिस्प्रधात्मक बोली प्रक्रिया का पालन करते हुए ही किया जाए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सात सीपीएसईज़ में से, एनटीपीसी ने अपने स्तर पर शौचालयों के निर्माण हेतु संविदाओं का अधिनिर्णय तथा संविदाओं के निष्पादन की निगरानी का कार्य संभाला जबकि एनएचपीसी ने संबंधित विद्यालय प्रबंधन समितियों को यह कार्य सौप दिया। चार सीपीएसईज़ यथा पीएफसी, पीजीसीआईएल, ओएनजीसी और सीआईएल (सहायक

[27] जैसे कि प्राकृतिक त्रासदियों तथा आपात स्थितियां या जहाँ बार बार निविदा आमंत्रित करने के बाद भी कोई बोलियाँ प्राप्त नहीं हुई थीं या जहाँ आपूर्ति के लिए केवल एक आपूर्तिकार को ही अनुज्ञप्ति (मालिकाना मद) प्रदान की गई हैं

कंपनियाँ एनसीएल, सीसीएल तथा एसईसीएल) ने शौचालयों के निर्माण हेतु संविदाओं के अधिनिर्णय सहित परियोजना कार्यान्वयन कार्य बाहरी एजेंसियों को आउटसोर्सिंग आधार पर प्रदान किया। पीएफसी, पीजीसीआईएल और सीआईएल ने पीएसयूज़ और ओएनजीसी ने सुलभ इंटरनेशनल को नामांकन के आधार पर कार्यान्वयन एजेंसी नियुक्त किया। आरईसी ने यह कार्य अपने पूर्ण स्वामित्व अधीन आरईसी पॉवर डिस्ट्रीब्यूशन कंपनी लि. (आरईसीपीडीसीएल) को नामांकन के आधार पर सौपा। कार्यान्वयन एजेंसियों* की नामांकन आधार पर नियुक्ति सीवीसी के दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं थी।

सीपीएसईज़ ने कहा कि कार्यान्वयन एजेंसी को नामांकन आधार पर संविदा अधिनिर्णय सख्त समयसीमाओं (सीआईएल - एसईसीएल, आरईसी), सिविल निर्माण तथा आधारसंरचना परियोजनाओं के कार्य में अनुभव व विशेषज्ञता की कमी (पीएफसी), अपर्याप्त श्रमबल (पीजीसीआईएल) और सीएसआर नीति के प्रावधानों (आरईसी और ओएनजीसी) के कारण आवश्यक हो गई थी। सीपीएसईज़ ने आगे कहा कि कार्यान्वयन एजेंसियों ने प्रतिस्पर्धात्मक बोलीकरण के माध्यम से निर्माता एजेंसियों को कार्य सौपा।

उत्तर को इस तथ्य के आलोक में देखने की आवश्यकता है कि कार्यान्वयन एजेंसियों को कार्य सौंपना सीवीसी तथा मंत्रालय के निर्देशों का उल्लंघन था। इसके अतिरिक्त, इसमें लागत निहितार्थ हैं (पैरा 4.3.1 देखें), और ये तय समयसीमा के भीतर कार्य पूरा करने में असफल रहीं (पैरा 3.2.2)।

4.3.1 नामांकित एजेंसियों को भुगतान किए गये कार्यान्वयन प्रभार

नामांकित एजेंसियों के माध्यम से शौचालयों के निर्माण के अलावा, सीपीएसईज़ ने कुल 1,30,703 निर्मित शौचालयों में से 45,967 शौचालय (35 प्रतिशत) राज्य सरकार एजेंसियों (एसजीएज) को प्रदान किए। ऐसा निर्माण कार्य की प्रगति ठीक नहीं होने के कारण किया गया और एमओपी/ एमओसी ने (24 जून 2015) को सीपीएसईज़ को कार्य संबंधित एसजीएज को हस्तांतरित करने का निर्देश दिया।

सीपीएसईज़ द्वारा एसजीएज को भुगतान किए गये कार्यान्वयन प्रभार निर्माण लागत के 2.5 से 3 प्रतिशत के बीच था जबकि नामांकन आधार पर नियुक्त कार्यान्वयन एजेंसियों को निर्माण लागत का 8.5 प्रतिशत से 15 प्रतिशत भुगतान किया गया था। उच्चतर कार्यान्वयन प्रभारों के भुगतान के कारण हुई अतिरिक्त लागत तालिका 8 में तालिकाबद्ध की गई हैं।

तालिका 8

नामांकन आधार पर नियुक्त कार्यान्वयन एजेंसियों को भुगतान किए गये उच्चतर कार्यान्वयन प्रभार

क्र.सं	सीपीएसई का नाम	कार्यान्वयन एजेंसियाँ	नामांकन आधार पर नियुक्त कार्यान्वयन एजेंसियों को भुगतान की गई प्रभार राशि		एसजीएज को भुगतान किए गए 3 प्रतिशत दर पर संगणित प्रभार (₹ करोड़ में)	अतिरिक्त लागत (₹ करोड़ में)
			(प्रतिशत)	(₹ करोड़ में)		
1	सीआईएल (सीसीएल, एलसीएल)	एनबीसीसी (इंडिया) लिमिटेड, हिंदुस्तान प्रेफेब लिमिटेड (एचपीएल)	8.5, 10	33.26	11.02	22.24
2	पीएफसी	एचपीएल, इरकॉन आईएसएल[28]	10	11.18	3.35	7.83
3	आरईसी	आरईसीपीडीसीएल	10	11.59	3.48	8.11
4	पीजीसीआईएल	एचपीएल, इरकॉन आईएसएल, जीवीटी[29]	10	3.80	1.15	2.65
5	ओएनजीसी	सुलभ इंटरनेशनल	15	10.59	2.12	8.47
		कुल		**70.42**	**21.12**	**49.30**

एसजेवीएज की तुलना में कार्यान्वयन एजेंसियों को अनुमत कार्यान्वयन प्रभारो की उच्चतर दर के कारण ₹49.30 करोड़ की अतिरिक्त लागत निहित थी।

सीआईएल (सहायक कंपनी-एनसीएल) ने उत्तर दिया (23 अगस्त 2018) कि उन्होंने समय बचाने के लिए एचपीएल को नामांकन आधार पर नियुक्त किया। कार्य एचपीएल तथा एनबीसीसी से प्रस्ताव प्राप्त करने के बाद नामांकन आधार पर एनबीसीसी को दिया गया सीआईएल (सहायक कंपनी-सीसीएल) ने उत्तर दिया (21 जनवरी 2019) कि कार्य एचपीएल तथा एनबीसीसी से प्रस्ताव प्राप्त करने के बाद नामांकन आधार पर एनबीसीसी को दिया गया।

एमओपी/ पीजीसीआईएल/ पीएफसी ने उत्तर दिया (14 अगस्त, 2018 तथा 15 जुलाई 2019) कि एसजीएज के पास कमतर लागत पर परियोजना कार्यान्वयन करने के लिए स्थानीय नेटवर्क था, परन्तु अन्य एजेंसियों के मामले में व्यवस्था संबंधी उच्चतर लागतें निहित थीं।

---

[28] *इरकॉन इंफ्रास्ट्रक्चर एंड सर्विसेज लिमिटेड*

[29] *ग्रामीण विकास ट्रस्ट*

एमओपी/ आरईसी ने उत्तर दिया (5 फरवरी, 2019) कि आरईसीपीडीसीएल को भुगतान किए गये प्रभार बाज़ार परिपाटी के अनुरूप थे।

एमओपीएनजी/ ओएनजीसी ने उत्तर किया (6 अगस्त 2019) कि उनकी कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा लगाये गए दर समान प्रकार के कार्यों व स्थल हेतु किसी अन्य संस्था की तुलना में सबसे कम थे।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि एसजीए ने कार्यान्वयन प्रभारों के रूप में बहुत कमतर राशि ली। कार्यान्वयन प्रभारों का निर्णय कार्यान्वयन एजेंसियों का प्रस्ताव मानने के बजाय बाज़ार में उपलब्ध दरों के आधार पर लिया जाना चाहिए था।

4.4 लागत अनुमान

सीपीएसईज़ द्वारा नियुक्त कीं गई कार्यान्वयन एजेंसियों ने बोली मुल्यांकन के लिए मापदंड तय करने और बोलीकरण के माध्यम से प्राप्त संविदा मूल्यों की व्यवहारता का आकलन करने के लिए लागत अनुमान तैयार किए। एमएचआरडी के दिशानिर्देशों के अनुसार, लागत अनुमान प्रत्येक कार्य मद हेतु संबंधित राज्य की दर अनुसूची (एसओआर) के आधार पर तैयार किए जाने थे। लेखापरीक्षा ने पाया की:

(i) सभी चयनित सीपीएसईज़, एनएचपीसी के अलावा, दिल्ली दर अनुसूची (दिल्ली एसओआर)[30] के अनुसार लागत अनुमान तैयार किए जबकि एसजीए का भुगतान स्टेट एसओआर के आधार पर किया गया था। इससे पीएफसी, आरईसी, ओएनजीसी तथा सीआईएल (सहायक कंपनी-एमसीएल, डब्ल्यूसीएल) द्वारा पांच[31] राज्यों में निर्मित शौचालयों लागत पर लेखापरीक्षा के आकलन अनुसार लागत अनुमान ₹47.55 करोड़ (**अनुबंध IV**) से अधिक थे

पीएफसी ने उत्तर दिया (11 जनवरी 2018) कि उनके पास सिविल निर्माण कार्य में विशेषज्ञता नहीं थी और इसलिए उन्होंने उनकी कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा प्रस्तुत लागत अनुमानों को विचारार्थ लिया था।

---

[30] दिल्ली दर अनुसूची (डीएसआर), जो कि केंद्रीय लोक निर्माण विभाग द्वारा समय-समय पर प्रकाशित की जाती हैं, वर्तमान में प्रयोग हो रही तकनीक तथा बाज़ार दरों के आधार पर विभिन्न सामग्री मदों व पारिश्रमिक के यूनिट दर उपलब्ध कराती हैं।

[31] अरुणाचल प्रदेश, आन्ध्र प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश तथा ओडिशा

सीआईएल (सहायक कंपनी- डब्ल्यूसीएल, एमसीएल) ने उत्तर दिया (22 अगस्त 2018) कि उन्होंने अपनी पहले से चली आ रहीं निविदाकरण प्रक्रियाएँ अपनाई थीं।

एमओपी/ आरईसी ने उत्तर दिया (5 फरवरी 2019) कि उन्होंने एनटीपीसी द्वारा प्रदान की गई दिल्ली एसओआर को अपनाया।

एमओपीएनजी/ ओएनजीसी ने उत्तर दिया (6 अगस्त 2019) कि उन्होंने राज्य एसओआर पर एकसमान दरें चुनकर योजना चरण में प्रक्रियात्मक देरी से बचने की कोशिश की थी।

उपरोक्त उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि राज्य एसओआर अपनाने संबंधी एमएचआरडी दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया गया था। इसके अलावा, चूँकि शौचालय सामान्यता राज्य के भीतर से प्राप्त किए गए श्रमबल व सामग्री का उपयोग कर बनाए गए थे, अतः राज्य एसओआर अपनाना ज्यादा संगत व मितव्ययी होता।

(ii) सीसीएल ने ₹1.36 लाख प्रति नए शौचालय की अनुमानित दर पर झारखण्ड सरकार को 272 शौचालय सौंपे (25 जुलाई 2015) जिन्हें दिनांक 1.6.2016 के अनुप्रयोग प्रमाणपत्र के अनुसार पूर्ण कर लिया गया था। किन्तु पहले समान सुविधाओं वाले समान डिजाईन के 1,271 शौचालयों के निर्माण का कार्य ₹1.65 लाख प्रति शौचालय की दर पर एनबीसीसी लि. को दिया गया (20 जनवरी 2015)। दोनों लागतों की तुलना इंगित करती है कि एनबीसीसी लि. को प्रदान किये गए शौचालयों को ₹3.68 करोड़ {(₹1.65 लाख - ₹1.36 लाख) x 1,271} शौचालयों की उच्चतर लागत पर बनाया गया था। अतः इन दो सीपीएसईज़ ने एसजीएज़ द्वरा निर्मित शौचालयों की तुलने में उनके द्वारा कार्यान्वयन एजेंसियों के माध्यम से निर्मित शौचालयों के सन्दर्भ में ज़्यादा लागत वहन की।

(iii) पीजीसीआईएल, पटना की कार्यान्वयन एजेंसी एचपीएल ने शौचालय निर्माण का कार्य रुबिकान इंस्पेक्शन सिस्टम प्रा. लि. को दिया जिसने यह सारा कार्य विभिन्न स्थानीय ठेकेदारों को आउटसोर्स किया। उप ठेकेदारों को भुगतान की गई दरें 18 से 20 प्रतिशत तक कम थीं जिससे यह ज्ञात होता हैं कि मुख्य ठेकेदारों ने उच्चतर मार्जिन (₹8.34 करोड़) राशि अपने पास रख ली थी।

एमओपी/ पीजीसीआईएल ने उत्तर दिया (14 अगस्त 2018) कि प्रमुख ठेकेदार ने स्थानीय श्रमिक आपूर्ति दल लगाए थे जो कि एक के बाद एक आधार पर आउटसोर्सिंग से भिन्न था।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि सामग्री तथा श्रमबल की आपूर्ति सहित कार्य उप ठेकेदारों को हस्तांतरित कर दिया गया था।

4.5 कार्यान्वयन के समय कमियाँ

लेखापरीक्षा ने निविदाकरण प्रक्रिया, ठेकेदारों की पात्रता व निष्पादन, कार्य की समय पर समाप्ति, ठेके के नियमों व शर्तों इत्यादि कार्य निष्पादन के विभिन्न पहलुओं की जांच की।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पाया:

4.5.1 कार्य के अधिनिर्णय हेतु पात्रता

आरईसीपीडीसीएल ने ₹29.27 करोड़ कि लागत पर 1,971 शौचालयों का निर्माण कार्य सर्वश्री वी.के. अग्रवाल एंड कंपनी (वीकेएसी) को दिया (15 जनवरी 2015)। बाद में अधिनिर्णय के लिए निदेशक मंडल[32] की कार्योत्तर स्वीकृति लेते हुए (22 जनवरी 2015), प्रबंधन को पता चला कि वीकेएसी पूर्व अनुभव के मापदंड पर खरा नहीं उतरता था। उपरोक्त के प्रति आरईसीपीडीसीएल के बोर्ड ने प्रथम हिस्से में 1,009 शौचालयों (बलिया I तथा II) तथा फेज-I में कार्य निष्पादन की पूर्णता पर बकाया 962 शौचालयों (बलिया III तथा IV) में शौचालय निर्माण कार्य देकर वीकेएसी को चरणबद्ध तरीके से कार्य सौपनें का निर्णय लिया।

वीकेएसी ने केवल 261 शौचालय पूरे किए। वह बकाया 251 शौचालय नींव स्तर तक ही बना सकी। आरईसीपीडीसीएल ने बकाया कार्य अन्य ठेकेदारों को सौंप दिया और उन्हें कार्य में शीघ्रता लाने के लिए प्रीफ़ैब ढांचों का उपयोग करने को कहा। प्रीफ़ैब ढांचों के उपयोग में 748 शौचालयों (1,009-261) हेतु ₹5.61 करोड़ की अतिरिक्त लागत निहित थी और यह मंत्रालय के निर्देशों के भी विपरीत था। आरईसी/ आरईसीपीडीसीएल ने वीकेएसी के साथ हुई संविदा में जोखिम व लागत खंड[33] में भी छूट प्रदान की।

---

[32] शक्तियों के प्रत्यायोजन के अनुसार, ₹20 करोड़ से अधिक मूल्य की संविदाओं हेतु निदेशक मंडल का अनुमोदन आवश्यक हैं और इसलिए कार्योत्तर स्वीकृति ली गई थी

[33] इस खंड के अनुसार, ठेके की शर्तों व उपबंधों के अननुपालन तथा अनावश्यक विलम्ब के मामलों में, कंपनी अधिनिर्णय पत्र को पूर्णत: या कुछ भाग में निरस्त कर सकती है, और ठेकेदार के जोखिम व लागत पर अन्य स्थान/वैकल्पिक स्रोत से भी सामन की खरीद कर सकती है

एमओपी/ आरईसी ने उत्तर दिया (05 फरवरी 2019) कि दिए गये लक्ष्य को समय पर प्राप्त करने के लिए, बकाया शौचालयों का अधिनिर्णय प्रीफ़ैब ढांचों का कार्य करने वाली एजेंसियों को दिया गया था जोखिम तथा लागत खंड छोड़ दिया गया था।

तथ्य यह रह गया है कि वीकेएसी के पात्रता मापदंड पर खरा न उतरने के प्रति जानकारी होने पर भी उन्हें कार्य आदेश देना विवेकपूर्ण निर्णय नहीं था।

4.5.2 संविदाओं के निष्पादन में विलम्ब के लिए शास्ति प्रावधान का न होना

सीवीसी के दिशानिर्देशों के अनुसार, विलंबित/ अनापूर्ति के मामलों में शास्ति/ परिसमाप्त हर्जाना (एलडी)[34] तथा जोखिम पर क्रय/ लागत[35] सरीखे शास्तिपरक खंड होने चाहिए। सीपीएसईज़ के आंतरिक मैनुअलों में भी इन मानक प्रावधानों को ठेकों में शामिल किया जाना अनिवार्य है। लेखापरीक्षा ने पाया कि सीपीएसईज़ द्वारा कार्यान्वयन एजेंसियों के साथ किये गए एम ओ यूज़ में कार्य में विलम्ब हेतु कोई शास्तिपरक प्रावधान नहीं था। हालांकि निर्माण कार्य हेतु दिए गए ठेकों में दोनों शास्तिपरक प्रावधानों की व्यवस्था की गयी थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ठेकों के निष्पादन में विलम्ब के मामलों में एलडी वसूलने/ मूल्य में कमी करने हेतु प्रबंधन को सक्षम बनाने वाला कोई प्रावधान कार्यान्वयन एजेंसियों के साथ किये गए एम ओ यूज़ में शामिल नहीं था। परिणामस्वरुप तीन सीपीएसईज़ कार्यान्वयन एजेंसियों से ₹12.57 करोड़ की वसूली नहीं कर पाई जैसा कि तालिका 9 में दर्शाया गया है:

---

[34] यदि ठेकेदार विहित समय मे सेवाएँ/सामन आपूर्ति करने में असफल रहता है, तो वह विलम्ब के हर हफ्ते के लिए संविदा मूल्य के @0.5 प्रतिशत एलडी या उसके कुछ भाग का भुगतान करेगा जो कि संविदा राशि का अधिकतम 5/10 प्रतिशत होगा।

[35] विलम्ब/अनापूर्ति के मामलों में, स्वामी अन्य स्रोतों से कार्य करवा सकता है और इस प्रक्रिया में वहन की गयी अतिरिक्त लागत, यदि कोई हो, को चूककर्ता ठेकेदार से वसूल कर सकता है।

तालिका 9

तीन सीपीएसईज़ हेतु परिसमाप्त हर्जानों का विवरण

सीपीएसईज़ *	कार्यान्वयन एजेंसी	निर्मित शौचालय और दिया गया डाटा	कुल शौचालयों की वास्तविक लागत	पूर्ण किये गए शौचालय		विलम्ब की अवधि	मानकों के अनुसार एलडी
		(संख्या)	(₹ करोड़ में)	समय पर	विलम्ब सहित	माह	(₹ करोड़ में)
पीएफसी	एचपीएल, एचपीएल, इरकॉन आईएसएल	4745	155.06	1,331	3414	छह माह तक	1.89
आरईसी	आरीसीपीडीसीएल	6802	184.37	143	6,659	छह माह से अधिक	9.51
ओएनजीसी	सुलभ इंटरनेशनल	4,496	84.5	1,598	2,898	21 माह तक	1.17
कुल		**16,043**	**423.93**	**3,072**	**12,971**		**12.57**

* एनटीपीसी,पीजीसीआईएल, एनएचपीसी और सीआईएल ने आवश्यक डाटा उपलब्ध नहीं कराया

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि तीन सीपीएसईज़ द्वारा एजेंसियों के माध्यम से (एसजीएज़ के अलावा) निर्मित 16,043 शौचालयों में से, जिनका डाटा प्रदान किया गया था, मात्र 3,072 शौचालय (19 प्रतिशत) समय पर पूर्ण किये गए और 12,991 शौचालय (81 प्रतिशत) विलम्ब से पूर्ण किये गए।

इसके अलावा, आरईसी ने (10 जुलाई 2015) सभी ठेकेदारों से एलडी की वसूली की छूट प्रदान की थी यदि वे 15 अगस्त 2015 तक बकाया काम पूरा कर सकें। किन्तु आरईसी ने एलडी कटौती के बिने पूरा भुगतान किया यद्यपि आबंटित 10,981 शौचालयों में से केवल 137 शौचालय (1.30 प्रतिशत) ही समय पर पूर्ण किये जा सके।

एमओपीएनजी/ ओएनजीसी ने कहा (7 सितम्बर 2018) कि एलडी में मुख्य रूप से क्रमबद्ध वाणीज्यिक गतिविधियों के लिए अपनाया गया था और इस मामलें में देरी के कारण उन्हें कोई नुकसान नहीं हुआ।

एमओपी/ आरईसी ने कहा (05 फरवरी 2019) कि उस समय मुख्य उद्देश्य लक्षित समयसीमा के भीतर शौचालयों का निर्माण पूर्ण करना और मुक़दमे से बचना था। तदनुसार परियोजना की त्वरित आवश्यकता के मद्देनज़र व एजेंसियों को तय समयसीमा के भीतर काम पूरा करने

हेतु, एलडी या अन्य कोई शास्ति को प्रत्येक मामले के हालातों के अद्धर पर संतुष्टिपरक पूर्णता पर छूट हेतु विचारार्थ लिया गया था।

एमओपी/ पीएफसी ने उत्तर दिया (15 जुलाई 2019) कि शौचालय 8 अगस्त 2015 तक तकनिकी रूप से पूर्ण कर लिए गए थे और समयसीमा विस्तार सुपुर्दगी गतिविधि व अन्य प्रलेखीकरणों हेतु दिए गए थे।

तथ्य रह जाता है कि प्रतिबंधक तंत्र तैयार नहीं था, जिससे ठेकेदार लाभान्वित ही, जबकि अधिकाँश शौचालय समय पर पूर्ण नहीं किये जा सके।

4.6 आंतरिक नियंत्रण में कमी

"आंतरिक नियंत्रण प्रणाली" से तात्पर्य, किसी संस्था द्वारा, जहाँ तक संभव हो, अपने व्यवसाय का सुचारू व दक्ष निर्वहन सुनिश्चित करने हेतु, उस संस्था के प्रबंधन द्वारा अपनाई गयी सभी नीतियों व क्रियाविधियों से है, जिसमें प्रबंधन की नीतियों का अनुपालन, परिसंपत्तियों की सुरक्षा, धोखाधड़ी व गलती को रोकना व पहचानना, तथा अभिलेखों की सटीकता व पूर्णता शामिल है।

सीआईएल (सहायक कंपनी - सीसीएल) तथा पीजीसीआईएल द्वारा ठेकेदारों को भुगतान के समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने कुछ कमियाँ पाई जैसा कि पैरा संख्या 4.6.1 व 4.6.2 में चर्चा की गयी है।

4.6.1 शौचालयों के रखरखाव हेतु अग्रिम

सीआईएल (सहायक कंपनी सीसीएल) ने चार[36] राज्यों में 11,589 शौचालयों के निर्माण हेतु परियोजना के कार्यान्वयन के लिए एनबीसीसी (इंडिया) लिमिटेड के साथ एमओयू किया (20 जनवरी 2015)। कुल अनुमानित लागत, निर्माण हेतु ₹196.56 करोड़ और एक वर्ष कि वारंटी समाप्त होने के बाद चार वर्षों के रखरखाव हेतु ₹127.94 करोड़ को मिलाकर ₹324.50 करोड़ थी। एमओयू के संगत प्रावधान के अनुसार, सीसीएल ने ठेकेदार द्वारा संसाधनों के उपयोग शुरु करने के लिए एनबीसीसी को 10 प्रतिशत अग्रिम ₹32.45 करोड़ राशि जारी की (मार्च 2015)। इसमें संविदा के रखरखाव संबंधी हिस्से हेतु ₹12.79 करोड़ अग्रिम राशि शामिल है। चूंकि चार वर्षों का रखरखाव शौचालयों की पूर्णता के बाद और एक वर्ष की वारंटी के बाद ही शुरु होना था, अतः रखरखाव के लिए अग्रिम राशि का भुगतान असामयिक था। इसके अलावा, संविदा के अनुरुप तय प्रारंभ तिथि (16 अगस्त 2016) के दो वर्षों के बाद भी एनबीसीसी ने चार वर्षों हेतु रखरखाव शुरु नहीं किया।

---

[36] *झारखंड, ओडिशा, छत्तीसगढ़ और उत्तर प्रदेश*

सीसीएल/ सीआईएल सहायक कंपनी ने उत्तर दिया (21 जनवरी 2019) कि बकाया पड़ी अग्रिम राशि पर उपचित ब्याज एनबीसीसी ने उन्हे भुगतान किया था। रखरखाव शुरु न होने के संबंध में, सीसीएल ने कहा कि उन्हें शौचालयों के रखरखाव के संबंध में सीआईएल से अनुदेश प्राप्त नहीं हुए हैं।

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि शौचालयों का रखरखाव अभी शुरु नहीं किया गया है, जबकि अग्रिम शुरुआत में ही जारी कर दिया गया था जिससे सीपीएसई द्वारा निगरानी की कमी उजागर होती है।

4.6.2 कार्यान्वयन एजेंसियों को अंतिम भुगतान राशि जारी करना

पीजीसीआईएल द्वारा कार्यान्वयन एजेंसियों के साथ किए गए एमओयूज (26 नवम्बर 2014) के अनुसार, संविदा मूल्य के अंतिम 10 प्रतिशत का भुगतान ठेकेदारों से मासिक प्रगति रिपोर्टें, वहन की गई व्यय राशि पर लेखापरीक्षा प्रमाणपत्र और अंतिम विस्तृत पूर्णता रिपोर्ट प्राप्त होने के बाद ही किया जाना था। अंतिम विस्तृत पूर्णता रिपोर्ट में लाभकर्ता विद्यालयों तथा विद्यार्थियों के विवरण तथा छायाचित्रों को भी शामिल किया जाना था। किंतु पीजीसीआईएल ने बिना इस रिपोर्ट को प्राप्त किए अंतिम 10 प्रतिशत भुगतान (₹4.17 करोड़) जारी कर दिया।

पीजीसीआईएल/ एमओपी ने उत्तर दिया (14 अगस्त 2018) कि अंतिम भुगतान अधिग्रहण सुपुर्दगी प्रमाणपत्रों, लेखापरीक्षा लेखाओं के प्रस्तुतीकरण एवं बिलों के सत्यापन के आधार पर जारी किया गया था।

तथ्य रह जाता है कि एमओयू प्रावधान का पालन नहीं किया गया। यद्यपि पीजीसीआईएल ने कहा कि एजेंसियों ने अधिग्रहण सुपुर्दगी प्रमाणपत्र उपलब्ध कराए थे, परंतु 9,983 शौचालयों में से 4,947 शौचालयों (50 प्रतिशत) के प्रमाणपत्र लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए थे (पैरा 3.2.2 के तहत तालिका 5 देखें)।

अतः, अंतिम विस्तृत पूर्णता रिपोर्ट प्राप्त किये बिना कार्यान्वयन एजेंसियों को अंतिम भुगतान जारी करना सीपीएसई द्वारा निगरानी की कमी की ओर इंगित करता था।