अध्याय 2:

लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

2.1. लेखापरीक्षा प्रणाली

आर.जी.जी.वी.वाई में अंतर्निहित महत्वपूर्ण वित्तीय परिव्यय और उससे होने वाले प्रभाव को ध्यान में रखकर, इस योजना को निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चुना गया था। 24 अक्तूबर 2011 को इस योजना के संबंध में विद्युत मंत्रालय ने लेखापरीक्षा को एक प्रस्तुतीकरण के द्वारा अवगत कराया। तदनंतर में फरवरी 2012 में लेखापरीक्षा ने पथप्रदर्शी अध्ययन (पाइलट स्टडी) राजस्थान व उत्तर प्रदेश में आरंभ किया। आरंभिक अध्ययन के नतीजों को विस्तृत लेखापरीक्षा निर्देशिका को सूत्रबद्ध करने में प्रयोग किया गया। 25 जुलाई 2012 को विद्युत मंत्रालय में हुए एन्ट्री कान्फ्रेंस से निष्पादन लेखापरीक्षा का आरंभ हुआ जहाँ पर लेखापरीक्षा प्रणाली, कार्यक्षेत्र, उद्देश्य व मापदंडों पर चर्चा की गई।

योजना के कार्यान्वयन का प्रारंभ से, क्रियान्वयन व प्रभाव के आंकलन की सूपर्ण स्थिति जानने के उद्देश्य से 27 राज्यों की राज्य विवरण कंपनियों (डिस्कॉम), विद्युत बोर्डों व केन्द्रीय सार्वजनिक निगमों की समन्वित लेखापरीक्षा की गई। लेखापरीक्षा का संचालन विद्युत मंत्रालय के साथ–साथ नोडल एजेंसी एवं ग्रामीण विद्युतीकरण निगम (आर.ई.सी.) स्तर पर अलग–अलग किया गया। लाभार्थियों का योजना के प्रति अनुभव/दृष्टिकोण जानने के लिए एक संरचनाबद्ध प्रश्नावली के द्वारा लाभार्थी सर्वेक्षण भी कराया गया। राज्यों के साथ एक्ज़िट कान्फ्रेंस कराये गये जहाँ पर राज्य संबंधित जाँच परिणामों पर चर्चा की गई। लेखापरीक्षा के समापन तथा लेखापरीक्षा जाँच परिणामों के विश्लेषण तथा सुदृढ़ीकरण के उपरांत 2 सितंबर 2013 को विद्युत मंत्रालय के साथ एक्ज़िट कान्फ्रेंस किया गया, जहाँ पर लेखापरीक्षा जाँच परिणामों के प्रारूप पर चर्चा की गई। विद्युत मंत्रालय तथा अन्य साझेदारों के उत्तरों को सम्यक ध्यान में रखते हुए प्रतिवेदन को अंतिम रूप दिया गया। योजना के क्रियान्वयन में सम्मिलित प्रक्रिया में मितव्ययिता, निपुणता तथा प्रभावकारिता का विश्लेषण करने के लिए लेखापरीक्षा कार्यविधि में अभिलेखों तथा दस्तावेजों के निरीक्षण व परीक्षण, कर्मचारियों से भेंट मुलाकात तथा आँकड़ों के विश्लेषण को सम्मिति किया गया।

2.2. लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा को निम्नलिखित विश्लेषण करने के लिए किया गया:

- आँकड़ों की पर्याप्तता तथा विश्वसनीयता जिसके आधार पर योजना प्रतिपादित की गई थी;
- योजना के लागत अनुमानों की यथार्थता तथा विश्वसनीयता और वित्तीय प्रबंधन की पर्याप्तता;
- लाभान्वित राज्यों के द्वारा ग्रामीण विद्युतीकरण (आर.ई.) योजनाओं की तैयारी, राजस्व स्थिरता तथा अग्र–आर्थिक सब्सिडी (अपफ्रंट सब्सिडी) के संबंध में किए गए वादों को पूरा करने की सीमा;
- कार्यों तथा परियोजनाओं का प्रबंधन मितव्ययी रूप में तथा प्रभावी ढंग से तय समय में करना तथा विस्तृत योजना प्रतिवेदनों (डी.पी.आर.) को तैयार करने के दिशानिर्देशों का अनुपालन;
- योजना के विशेष लक्ष्यों की प्राप्ति की सीमा;
- योजना की प्रगति तथा कार्यान्वयन के अनुवीक्षण (मॉनीटर) के लिए स्थापित अनुकलन (कंप्यूटराज़्ड) एम.आई.एस. की विश्वसनीयता तथा पर्याप्तता; तथा
- अनुवीक्षण (मॉनीटरिंग) क्रियाविधि की पर्याप्तता तथा प्रभावी होना तथा अनुवीक्षण क्रियाविधि में पाई गई कमियों के लिये सुधारात्मक कार्य।

2.3. लेखापरीक्षा कसौटी

निष्पादन लेखापरीक्षा करने में प्रयुक्त लेखापरीक्षा कसौटी के मुख्य स्रोत थे:

- विद्युत अधिनियम 2003;
- ग्रामीण विद्युतीकरण नीति 2006;
- विद्युत मंत्रालय द्वारा 18 मार्च 2005 को जारी योजना दिशानिर्देश और आ.ई.सी. द्वारा गुणवत्ता–नियंत्रण तथा माल तथा सेवाओं की अधिप्राप्ति के लिए जारी अतिरिक्त दिशानिर्देश;
- आर.ई.सी. राज्य सरकार, राज्य विद्युत जनोपयोगी सेवाओं तथा केन्द्रीय सार्वजनिक निगमों के बीच हुए द्विपक्षीय/त्रिपक्षीय तथा चहुपक्षीय समझौते;
- मॉनीटरिंग कमेटी की बैठकों के कार्यवृत्त (मिनट);
- विद्युत मंत्रालय द्वारा दी गई पूँजीगत सब्सिडी की संस्वीकृतियाँ;
- विद्युत मंत्रालय तथा आई.सी.सी. द्वारा जारी योजना से संबंधित निर्देश/परिपत्र/आदेश;
- आर.ई.सी. की स्वीकृत डी.पी.आर. पुनरीक्षण टिप्पणियों सहित; और
- सामान्य वित्तीय नियम, 2005

2.4. लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र तथा नमूना

निष्पादन लेखापरीक्षा 27 राज्यों में कराई गई। 10वीं और 11वीं योजनाओं (2004–05 से 2011–12) के दौरान क्रियान्वित 576 परियोजनाओं का नमूना परीक्षण किया गया। चुनी गई परियोजनाओं का ब्यौरा **अनुलग्नक 4** में दिया गया है। विद्युत मंत्रालय, आई.ई.सी. राज्य सरकार, केन्द्रीय सार्वजनिक निगमों, जिलों और ब्लॉक/ग्राम पंचायतों के अभिलेखों का नमूना परीक्षण किया गया।

लगभग प्रत्येक राज्य से न्यूनतम दो परियोजनाओं को चुनते हुए सभी राज्यों से कुल 25 *प्रतिशत* परियोजनाओं का चयन किया गया। प्रत्येक राज्य की योजना से नमूने लेने के लिए जनसंख्या को दो स्तरों में बाँटा गया – 'उच्च जोखिम' और 'अन्य'। उच्च जोखिम के स्तर को प्रत्येक राज्य में 5 *प्रतिशत* तक सीमित कर दिया गया और इस स्तर में बड़ी लागत की परियोजनाओं का चयन किया गया। इस स्तर का 100 प्रतिशत लेखापरीक्षण किया गया। शेष बची परियोजनाओं को 'अन्य' स्तर में डाल दिया गया और आइडिया सॉफ्टवेयर के प्रयोग से साधारण यादृच्छिक नमूना बिना प्रतिस्थापित किए (एस.आर.एस.डब्ल्यू.ओ.आर.), के प्रयोग से नमूना चयनित किया गया।

प्रत्येक चयनित योजना में से कम से कम तीन ब्लॉक लेखापरीक्षा हेतु लिए गए जहाँ पर ब्लॉक संख्या नौ से अधिक थी और जहाँ पर ब्लॉक संख्या नौ से कम थी वहाँ दो ब्लॉक लेखापरीक्षण के लिए चुने गए।

आगे, प्रत्येक चयनित ब्लॉक से कम से कम पाँच गाँवों को लेखापरीक्षा के लिये लिया गया था।

इसके अतिरिक्त, लाभार्थी सर्वेक्षण के लिए चयनित गाँवों में से कम से कम पाँच लाभार्थी चुने गए।

अतः 431 ब्लॉक सहित कुल 169 परियोजनाओं, 2,148 गाँवों और 10,460 लाभार्थियों (गरीबी रेखा से नीचे के घरों) विस्तृत लेखापरीक्षा के लिए चयनित किए गए जिससे पूरे भारत के बारे में नतीजा निकाला जा सके।