अध्याय 5:

परियोजनाओं का प्रतिपादन, निष्पादन और प्रबंधन

5.1. आर.जी.जी.वी.वाई. के अधीन परियोजनाओं का कार्यक्षेत्र/प्रयोजन

अनुश्रवण समिति द्वारा परियोजना के प्रस्ताव के अनुमोदन में डी.पी.आर. से संबंधित निम्न चरण शामिल थे :

(i) संबंधित पी.आई.ए. द्वारा सूत्रीकृत,

(ii) दिशानिर्देशों के अनुसार संबंधित राज्य सरकार द्वारा अनुशंसित,

(iii) राज्य के लिये आर.ई.सी. के परियोजना कार्यालय द्वारा जाँचित, एवं

(iv) आर.ई.सी, नई दिल्ली के आर.जी.जी.वी.वाई प्रभाग द्वारा विश्लेषित

परीक्षित डी.पी.आर को एम.सी के अनुमोदन के लिये भेजा जाना था।

5.1.1. 109 आर.जी.जी.वी.वाई परियोजनाओं का सूत्रीकरण जो नियमानुसार नहीं है

योजना "एक लाख गाँव एवं एक करोड़ परिवारों" (ए.ई.ओ.एल.वी.ओ.सी.एच.) का त्वरित विद्युतीकरण कार्यक्षेत्र की तुलना जो फरवरी 2004 में लाँच हुई थी एवं आर.जी.जी.वी.वाई. में सम्मिलित की गयी थी को **तालिका 15** में दर्शाया है।

तालिका 15: ए.ई.ओ.एल.वी.ओ.सी.एच. एवं आर.जी.जी.वी.वाई. की मदवार तुलना

मद	ए.ई.ओ.एल.वी.ओ.सी.एच.	आर.जी.जी.वी.वाई.
अविद्युतीकृत गाँवों की कवरेज़	31 मार्च 2004 को अविद्युतीकृत गाँवों का विद्युतीकरण	सभी गाँवों एवं निवासों का विद्युतीकरण।
विद्युतीकृत गाँवों की कवरेज़	------	पूर्व विद्युतीकृत गाँवों में ग्रामीण विद्युत के वितरण आधार संरचना में वृद्धि।
परिवारों की कवरेज़	गाँव के विद्युतीकरण की नयी परिभाषा के अनुसार जो परियोजना में सम्मिलित किये गये प्रत्येक गाँव	सभी परिवारों को विद्युत उपलब्ध करानी थी।

	में कम से कम 10 *प्रतिशत* परिवारों, को विद्युतीकरण करना था।	
राजसहायता	40 *प्रतिशत* राजसहायता केन्द्र सरकार से	90 *प्रतिशत* राजसहायता केन्द्र सरकार से; राज्य द्वारा स्वयं/ऋण द्वारा 10 *प्रतिशत*।
बी.पी.एल परिवार	--------	सभी बी.पी.एल. परिवारों को लागत मुक्त कनेक्शन उपलब्ध करना चाहिए।

2004–05 के दौरान ए.ई.ओ.एल.वी.ओ.सी.एच. के कार्यक्षेत्र के अनुसार आर.जी.जी.वी.वाई के अधीन, चार राज्यों में (बिहार, राजस्थान, उत्तर प्रदेश एवं पश्चिमी बंगाल) में ₹ 6,266.71 करोड़ की प्रभावी संस्वीकृत लागत की 109 परियोजनाओं[47] के लिए डी.पी.आर. तैयार की गयी थीं। मार्च एवं अप्रैल 2008 के दौरान इन 109 परियोजनाओं में से चार[48] को संस्वीकृत किया गया था यानि, आर.जी.जी.वी.वाई के प्रारम्भ करने के तीन वर्षों के बाद। इस प्रकार, डी.पी.आर. में कार्यक्षेत्र में अंतर होने के कारण, निम्नलिखित कार्यों को 109 परियोजनाओं में नहीं लिया गयाः

i. विद्युतीकृत गाँवों का गहन विद्युतीकरण।
ii. सभी घरों के लिये विद्युत का अभिगमन।
iii. सभी बी.पी.एल घरों में विद्युत कनेक्शन

परिणामस्वरूप, 2005–06 से 2011–12 के मध्य 109 परियोजनाओं में से 51 पूरक परियोजनाओं को संस्वीकृत होना था। केवल इन 51 परियोजनाओं, जो के मामलें में आर.जी.जी.वी.वाई. के कार्यक्षेत्र के अनुसार छोड़े गये कार्य के कारण ₹ 8,312.38 करोड़ की लागत वृद्धि थी। आर.जी.जी.वी.वाई. नियमों के अनुसार ए.ई.ओ.एल.वी.ओ.सी.एच. के ऋण घटकों एवं राजसहायता को एम.ओ.पी. ने सुधारा। तथापि, 2004–05 से 2011–12 के दौरान जिससे आर.जी.जी.वी.वाई. के उद्देश्यों की पूर्ति हेतु डी.पी.आर. की पुनरावृत्ति हेतु कार्यवाही देर से की गयी थी। (2004–05 में 2 परियोजनायें, 2005–06 में 1 परियोजना, 2006–07 में 2 परियोजनायें, 2007–08 में 6 परियोजनायें, 2008–09 में 8 परियोजनायें एवं 2011–12 में 32 परियोजनायें)। इसने इन 109 परियोजनाओं के लाभार्थियों तक लाभों के पहुँचने में विलम्ब करा दिया।

5.1.2. पूरक परियोजनायें

प्रारम्भ में, चार परियोजनाओं (दुर्ग, गंजम, कवार्धा एवं सोलापुर) में ₹ 245.21 करोड़ की डी.पी.आर. की संस्वीकृति की गयी थी। तदन्तर, सर्वेक्षण के दौरान, संबंधित ठेकेदारों ने पाया कि जो वास्तविक कार्य होने थे वे मूल आकलन से अधिक थे। पी.आई.ए. ने उद्घाटित किया कि जिसे संस्वीकृत कवरेज़ में कार्यान्वयन करने के लिए वांछित मात्रा की कुल लागत। अवार्ड लागत से अधिक था एवं टर्नकी ठेकेदारों जिन्हें कार्य अवार्ड किये गये थे वे अवार्ड दरों के अन्तर्गत कार्य करने के लिये सहमत नहीं थे। ठेकेदारों ने कार्य केवल अवार्ड मूल्य तक पूर्ण किये एवं समापन के लिये परियोजना प्रस्तुत की। जो कार्य ठेकेदारों ने अधूरे छोड़ दिये उनका विस्तृत विवरण सारिणी 16 में है।

[47] 10वां प्लान–108 XI प्लान–एक
[48] वर्धवान एवं वीरभूम (पश्चिमी बंगाल), चित्तौड़गढ़ (राजस्थान), जहाँनाबाद एवं अरवल (बिहार) एवं उदयपुर (राजस्थान)

तालिका 16: ठेकेदारों द्वारा छोडे गये अधूरे कार्यों का विवरण

परियोजना	परियोजना लागत (करोड़ ₹ में)	संस्वीकृत विस्तार (संख्या में)			ठेकेदार द्वारा पूरे किये गये कार्य (संख्या में)			शेष छोडे गये कार्य (संख्या में)		
		यू.ई.वी	ई.वी.	बी.पी.एल. एच.एच	यू.ई.वी.	ई.वी	बी.पी.एल. एच.एच	यू.ई.वी.	ई.वी.	बी.पी. एल.एच. एच
दुर्ग	64.38	6	1,770	48,129	8	1,186	43,000	-	584	5,129
गंजाम	116.39	684	1,984	1,12,263	454	1,738	1,12,200	230	246	63
करवरधा	37.07	111	845	34,832	48	607	34,832	63	238	-
सोलापुर	27.37	-	1,139	66,417	-	1,139	34,520	-	-	31,897
कुल जोड़	**245.21**									

आर.ई.सी. और विद्युत मंत्रालय ने ठेकेदारों की इन परियोजनाओं को बन्द करने की प्रार्थना पर विचार किया तथा अपूर्ण कार्यो को पूर्ण मान लिया गया। जो गाँव छूट गये थे वे नई पूरक परियोजनाओं के रूप में ₹ 108.82 करोड़ की लागत पर संस्वीकृत किये गये जिस कारण इस राशि की परियोजना पर व्यय अधिक हुआ। प्रारम्भिक परियोजना की अपेक्षा पूरक परियोजनाओं को उच्च दरों पर भी लिया गया।

इसके अतिरिक्त, चारों परियोजनाओ के छोड़े गये या शेष कार्यो की पूरक परियोजनाओं को संस्वीकृति देते समय सम्बन्धित एजेन्सियों द्वारा निर्धारित जॉचे नहीं की गयी जैसा कि **तालिका 17** में वर्णित है:

तालिका 17 : शेष एवं अधूरे कार्य और पूरक परियोजनाओं मे अन्तर दर्शाता हुआ

परियोजना	प्रारम्भिक परियोजना में शेष छोड़ दिये गये कार्य			पूरक परियोजना के अर्न्तगत विस्तार संस्वीकृति				कार्य क्षेत्र में अधिकता/कमी।		
	यू.ई.वी*	ई.वी.*	बी.पी.एल. एच.एच*	संस्वीकृति लागत रू0 करोड़ में	यू.ई.वी*	ई.वी.*	बी.पी.एल. एच.एच	यू.ई.वी*	ई.वी.*	बी.पी.एल. एच.एच
दुर्ग	00	584	5,129	13.50	00	582	12,549	00	(-) 2	7,420
गंजाम	230	246	63	39.98	00	604	59,926	230	(-) 358	59,863
कवारधा	63	238	00	20.35	240	56	10,021	177	(-) 182	10,021
सोलापुर	00	00	31,897	34.99	00	1,139	39,407	00	(-) 1,139	7,510

*यू.ई.वीः अविद्युतीकृत गाँव संख्या में; ई.वी.: विद्युतीकृत गाँव संख्या में; बी.पी.एल. एच.एचः बी.पी.एल. परिवार संख्या में

अतः यह देखा गया है कि:

- **कवारधा** के सम्बन्ध में, छोड़ दिये यू.ई.वी की संख्या केवल 63 थी। तथापि, पूरक परियोजना 240 यू.ई.वी. के लिए स्वीकृत की गई।
- **गंजाम** में 230 यू.ई.वी एवं 246 ई.वी को छोड़ दिया गया। जबकि 604 ई.वी कोई भी यू.ई.वी. पूरक परियोजना के रूप में संस्वीकृत नहीं थी।
- **दुर्ग** में, गरीबी रेखा से नीचे छोड दिये गये परिवार 5129 थे। जबकि गरीबी रेखा से नीचे 12549 परिवारों को पूरक परियोजनाओं में स्वीकृत किया गया हालॉकि ग्रमों की संख्या घट गई थी।
- **सोलापुर** में, गरीबी रेखा से नीचे छोड दिये गये परिवारों की संख्या 31897 थी। हॉलाकि मोनिटरिंग कमेटी के द्वारा 39407 गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों को पूरक परियोजना में संस्वीकृत किया गया था।
- **कवारधा** और **गंजाम** में पूरक परियोजनाओं में स्वीकृत गरीबी रेखा से नीचे के परिवार, अधूरे कार्यो की तुलना असामान्य रूप में बढ गये।

विद्युत मंत्रालय ने उत्तर (अगस्त 2013) दिया कि *''संविदात्मक सीमा के कारण सभी ग्रामों एवं बस्तियों को विद्यमान संविदा में सम्मिलित करना संभव नहीं था। संबंधित पी.आई.ए द्वारा आवश्यक परिश्रम के उपरान्त सम्बन्धित कार्यक्षेत्र के संक्षेपी करण के साथ आर.सी.ई. प्रस्तावों के अनुमोदनार्थ प्रस्ताव निगरानी समिति के समक्ष प्रस्तुत किये गये तथा शेष ग्रामों को पूरक परियोजनाओं के रूप में संस्वीकृत किया गया था।*

वास्तविकता के विपरीत जवाब को देखा जाना है कि डी.पी.आर. को बनाने से पूर्व जमीनी स्थिति को सुनिश्चित करने के लिए विस्तृत सर्वेक्षण की गैर मौजूदगी में, इस तरह की कमियों को खोज सकें।

5.2. विस्तृत परियोजना रिपोर्टों (डी.पी.आर.) में कमियाँ

आर.ई.सी द्वारा परियोजनाएं बनाने के लिए, बनाये गये दिशानिर्देश डी.पी.आर. के लिए एक स्पष्ट संरचना र्निदिष्ट करते है। दिशानिर्देश के पैरा 5 के अनुसार परियोजना के लिए पृष्ठभूमि दर्शाते आँकड़ों का संक्षिप्त विवरण, वर्तमान स्थिति का संक्षिप्त विवरण सम्मलित करतें हुऐ, खण्ड/उप खण्ड आदि को भी डी.पी.आर में सम्मलित किया जाना था जिसमें प्राप्त किये जाने वाले प्रस्तावित उद्देश्यों का भी संकेत हो, परियोजना का सामान्य वर्णन, लाभार्थियों की स्पष्ट पहचान एवं समाज के गरीब वर्ग को होने वाले लाभों का आंकलन होना चाहिए। इन चल रहे प्रयासों की अतिव्याप्ति से बचने के लिए डी.पी.आर. में ना केवल इस प्रकार के प्रयासों का वर्णन करना था वरन उन तरीकों का विवरण भी उपलब्ध करना था जिससे दोहरीकरण को रोका जा सकेगा। डी.पी.आर. से यह भी अपेक्षित था, वह दो मुख्य क्षेत्रों पर विचार करें यानि (1) प्रबंन्धन की जिम्मेदारी, कार्यान्वयन, निगरानी एवं समन्वय के सम्बन्ध में प्रबंधन व्यवस्थाएं और (2) अनुमानित लागत नवीनतम उपलब्ध तुलनात्मक दरों पर और वसूली खर्चो को चरणबद्व करना वसूली लागत (उपभोक्ता शुल्क) के साथ साथे । ऊपरलिखित के अतिरिक्त डी.पी.आर को अपेक्षित पारूप के साथ दूसरे संलग्नों जैसे मानचित्रों, एकल रेखीय चित्रों, पी.ई.आर.टी.चार्ट विस्तृत लागत अनुमानों इत्यादि को अर्न्तविष्ट करना है।

169 चयनित परियोजनाओं में से 162 परियोजनाओं[49]के डी.पी.आर. को आर.ई.सी. द्वारा लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया गया। डी.पी.आर. के पुनरीक्षण से उद्घाटित हुआ कि महत्वपूर्ण सूचनाएँ/आँकड़े उसके साथ संलग्न नहीं थे, जैसा कि विस्तृत वर्णन में नीचे दिया गया है:

- **11 परियोजनाओं की अनुमानित लागत में,** सम्बन्धित कार्य के कार्य क्षेत्र का मदवार सार यूनिट लागत, शामिल मात्रा, अनुमानित लागत के साथ कार्य का चरणबद्व करना और दो वर्ष का अनुमानित खर्चा (कार्यान्वयन अवधि) शामिल नहीं था।

- **75 डी.पी.आर. में ग्रामीण विद्युतीकरण** की विद्यमान स्थिति, अर्थात् परियोजना क्षेत्र में, ग्रामीण विद्युतीकरण के विद्यमान स्तर के बारे में ब्लॉक–वार ग्राम–वार विवरण के साथ–साथ अविद्युतीकृत गाँवों का विस्तृत विवरण, विद्युतीकरण से वंचित ग्राम (यदि कोई हो) और पहले से ही विद्युतीकृत ग्रामों के बस्तियों जिन्हें विद्युत उपलब्ध नहीं करायी गयी थी, को नहीं दर्शाया गया था।

- **35 प्रस्तावित परियोजनाएँ** अधूरी थीं, क्योंकि डी.पी.आर. में ब्लॉकों से संबंधित सूचना के साथ ग्रामीण परिवारों के गाँवों का विद्युतीकरण, गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों, सार्वजनिक स्थल/सेवाएं और 33/11 के.वी. प्रस्तावित उप केन्द्रों और 33 के.वी. लाइन एवं विद्युतीकृत, अविद्युतीकृत और विद्युतीकरण से वंचित ग्रामों में (यदि कोई हो) ग्राम विद्युत की आधारभूत संरचना अन्तर्विष्ट नहीं थी।

- प्रस्तावित परियोजना के तकनीकी औचित्य के मूल्याँकन हेतु 71 डी.पी.आर. में तकनीकी आंकड़े, वर्तमान के साथ प्रस्तावित उपकेन्द्रों और लाइनों के विषय में, या तो आंशिक रूप से उपलब्ध कराये गये थे या उपलब्ध नहीं कराये गये। दो उदाहरण के लिए दृष्टांत निम्नवत है:

  (i) पी.जी.सी.आई.एल. (सी.पी.एस.यू.) ने अपने ओड़ीशा परियोजना के लिए योजना में विचारित भविष्य में बिजली की माँग का आकलन डी.पी.आर. में सम्मिलित नहीं किया गया।

  (ii) इसके अलावा डी.वी.सी. (सी.पी.एस.यू.) ने अपने झारखण्ड़ परियोजना के डी.पी.आर. को दूसरे विद्युत कनैक्शन 500 वाट भार की अपेक्षा, गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों को 40 वाट भार के आधार पर तैयार की। बाद में (जून 2012), जब विद्युत भार अपर्याप्त सिद्ध हुआ डी.वी. सी.ने गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों के लिए 250 वाट विद्युत भार के आधार पर संशोधित अनुमान का प्रस्ताव प्रस्तुत किया।

- व्यापार योजना और वित्तीय विश्लेषण **81 डी.पी.आर.** मे संलग्न नहीं थे या अधूरे थे

अनिवार्य संलग्नों जैसे मानचित्र, परिकलन और आरेख अनुमोदित डी.पी.आर. के हिस्सा नहीं थे जैसा कि **तालिका 18** में दिखाया गया है।

[49] परियोजनायें जिनकी डी.पी.आर. प्रस्तुत नहीं की गयी थी पूर्व सिक्किम, जालौन, कौशाम्बी, कृष्णागिरी, मिर्जापुर, नागापट्टनम एवं सांगली (सात परियोजनायें)

तालिका 18 : डी.पी.आर.में त्रुटियाँ

क्रम संख्या	विवरण	डी.पी.आर. की संख्या जहाँ संलग्नों को उपलब्ध नहीं कराया (*169 में से प्रतिशतता*)
1.	विद्यमान और प्रस्तावित वितरण संजाल के लिए एकल लाइन आरेख	106 (63 *प्रतिशत*)
2.	वोल्टेज नियमन (वी.आर.) वार्षिक ऊर्जा हानि इत्यादि प्रयोग किये गये सूत्र, सहित नमूना गणना ।	131 (78 *प्रतिशत*)
3.	विद्यमान और प्रस्तावित वितरण संजाल भौगोलिक मानचित्र पर अध्यारोपित	137 (81 *प्रतिशत*)
4.	परियोजना के निष्पादन के लिए पी.ई.आर.टी. चार्ट	122 (72 *प्रतिशत*)

यद्यपि दिशानिर्देश के अनुसार यह अपेक्षित था कि ग्रामों एवं आवासों के विद्युतीकरण के लिए त्रैमासिक सूची जिसमें ब्लाक–वार, त्रैमासवार विद्युतीकरण लक्ष्यों के लिए गाँवों तथा परिवारों की संख्या को शामिल करना चाहिये था, 143 डी.पी.आर.में अनुसूची संलग्न नहीं थी।

49 परियोजनाओं में 5,650 ग्रामों जो अविद्युतीकृत चिन्हित थे का इस योजना में विद्युतीकरण किया जाना था। इन परियोजनाओं के डी.पी.आर बनाते समय अविद्युतीकृत गाँवों में परिसंपत्तियों की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं थी तथा नयी अवसंरचना प्रस्तुत एवं अनुमोदित की गई।

आर.ई.सी. ने अपने जवाब (जनवरी 2013) में कहा कि "*डी.पी.आर में.... अनुलग्नक उपलब्ध हैं। द्वितीय किस्त जारी की जा सकेगी बशर्ते कि परियोजना सूत्रीकरण निर्देशिका के खण्डों ए.सी.डी.ई.एफ. एवं जी में भिन्न–भिन्न पारूपों में पूर्ण विस्तृत विवरण पी.ई.आर.टी. चार्ट, ब्लाक मानचित्र एकल लाइन आरेख, व्यापार योजना सम्मिलित है जोकि डी.पी.आर के साथ उपलब्ध नहीं करायी गई थी*"।

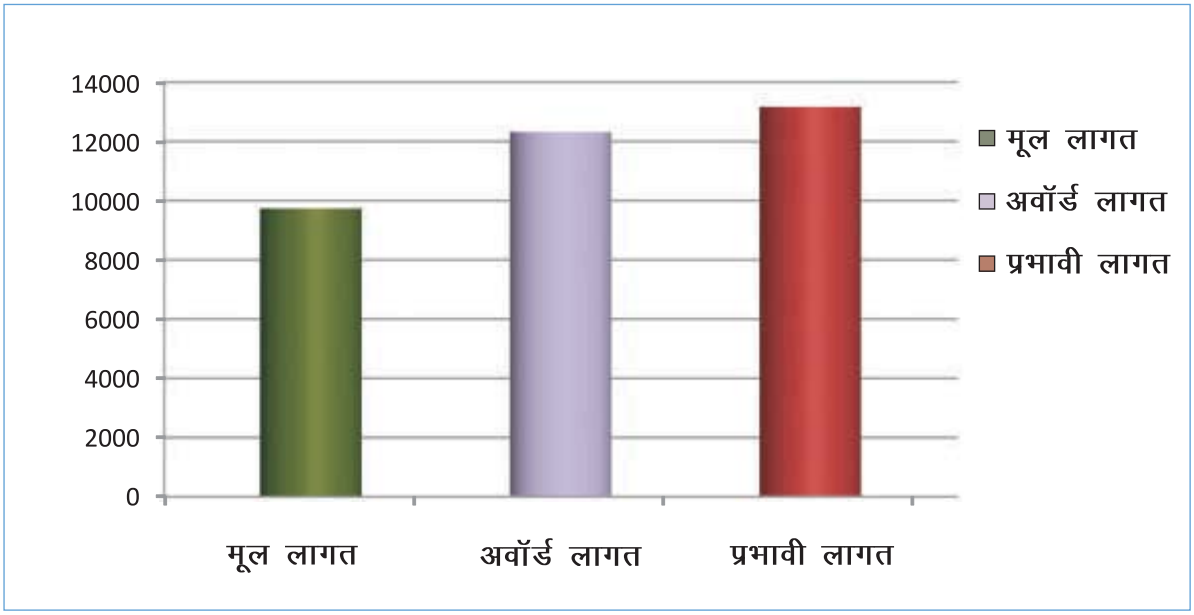
यद्यपि, जवाब कि पुष्टि के लिए कोई लिखित प्रमाण उपलब्ध नहीं थे कि अपेक्षित अनुलग्नक/पारूप आर.ई.सी. के रिकार्ड में उपलब्ध थे। आगे, जवाब पुष्टि करता हैं कि बिना सम्पूर्ण सूचना/आँकड़ों के परियोजना प्रारम्भ हुई थी जैसे प्रथम किस्त, बिना महत्वपूर्ण सूचना, जो योजना के कार्यकुशल और प्रभावी क्रियान्वयन के हित में नहीं थी, को जारी किया।

आगे, विद्युत मंत्रालय ने अपने जवाब (अगस्त 2013) में कहा कि कोई अनुलग्न/संलग्नक जो परियोजना की लागत को प्रभावित नहीं करते हैं उनको परियेाजना की स्वीकृति से पहले प्रस्तुत करने पर जोर नहीं दिया गया। यद्यपि, स्वीकृत पत्र में यह उल्लेखित था कि द्वितीय किस्त जारी करने से पूर्व उनको प्रस्तुत करना आवश्यक होगा। इसके अतिरिक्त समाप्ति प्रस्ताव अनुमोदित करते समय क्रियान्वयन एजेंसी द्वारा सभी अनुस्मरण संलग्नकों को अन्तिम किस्त जारी करने से पहले जमा करने का अनुरोध किया गया।

जवाब अपेक्षित प्रक्रिया की स्वीकारोक्ति मात्र है जो व्यवहार में हमेशा से अनुसरण में नहीं था जैसा कि पैरा में बताया गया। डी.पी.आर. को तैयार करने और उसकी अनुमोदन की प्रक्रिया को मजबूत करने की आवश्यकता है।

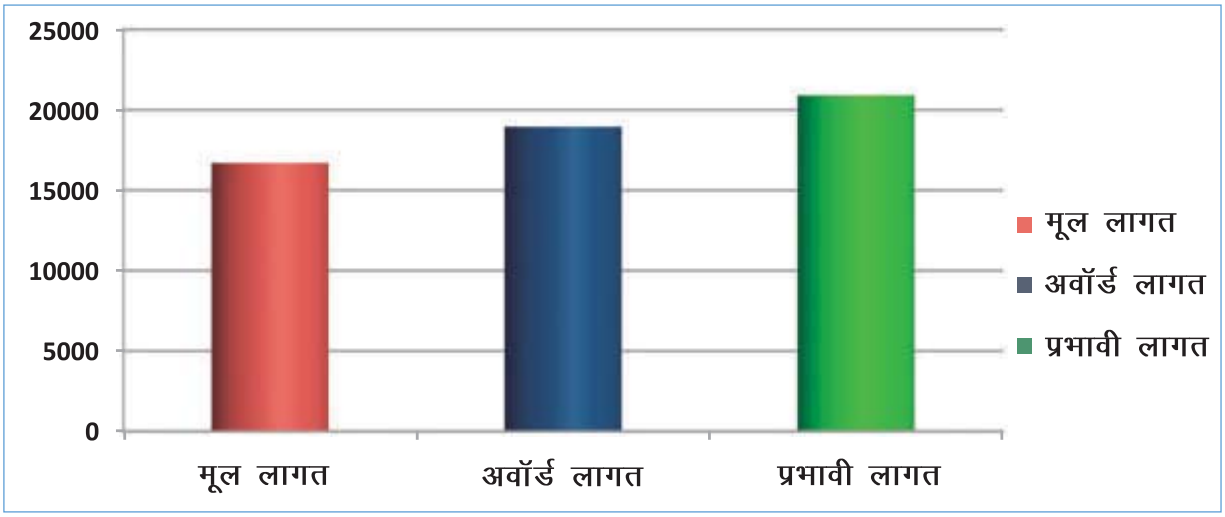
5.3 मूल्य आधिक्य

दसवी योजना में कुल लागत ₹ 9733.01 करोड़ पर 235 परियोजना मूलत : स्वीकृत की गयी थीं । ये परियोजनाएं ₹ 12,318.75 करोड़ जो मूल संस्वीकृत लागत से 26.57 *प्रतिशत अधिक* है के लिए प्रदान की थी। इस लागत को आगे ₹ 13,164.97 करोड़ मूल लागत से 35.26 *प्रतिशत से अधिक पर* संशोधित किया गया (दिसम्बर 2012)। यह आलेख **चित्र 5** में देखा जा सकता है।



चित्र 5: लागतों में बढ़ोतरी (10वीं योजना की परियोजनाऐं)

सी.सी.ई.ए. ने 11वीं योजना में योजना के क्रियान्वयन के लिए फरवरी 2008 में ₹ 28,000 करोड़ मंजूर किये। विद्युत मंत्रालय ने 341 परियोजनाओं के लिए, जिनकी मुल लागत ₹ 16,694.46 करोड़ थी, को स्वीकृति दी। यद्यपि, ये 341 परियोजनाऍं, मूल लागत से 13.51 *प्रतिशत से अधिक* ₹ 18,949.37 करोड़ पर, प्रदान की गई। 11वीं योजना की परियोजनाओं की अनुमानित लागत को ₹ 20,905.90 करोड़ तक जो मूल लागत से 25.22 *प्रतिशत* से अधिक है, संशोधित (दिसम्बर 2012) कर दिया गया। यह आलेख **चित्र 6** में देखा जा सकेगा।



चित्र 6: लागत में बढ़ोतरी (11वीं योजना की परियोजनाऐं)

इस प्रकार 10वीं और 11वीं योजना की स्वीकृत 576 सभी परियोजनाऐं, मूलतः ₹ 26,427.47 करोड़ से 18.32 *प्रतिशत* की मूलतः स्वीकृत लागत से उच्चदर, ₹31,268.12 करोड़ पर प्रदान की । स्वीकृत अनुमानित लागत सभी परियोजनाओं के लिए ₹ 34,070.87 करोड़ दिसम्बर 2012 को संशोधित कर दी गयी थी जोकि मूलत संस्वीकृत लागत से 28.92 *प्रतिशत अधिक* थी।

577 परियोजनाओं[50] में से 519 के लिए डी.पी.आर में परियोजना विशिष्ट लागत संशोधित कर दी गयी थी। संशोधित *प्रतिशत* लागत गुजरात मे (–) 61.49 तथा सिक्किम में (+) 269.29 के बीच थी जैसा कि **तालिका 19** में दिखाया गया है।

तालिका 19: डी.पी.आर. में संशोधित प्रतिशतता

क्रम संख्या	राज्य	कुल परियोजना	परियोजनाएँ जहाँ लागत में संशोधन किया गया	मूल्य–अनुसार न्यूनतम प्रतिशतता संशोधन	मूल्य के अनुसार अधिकतम प्रतिशतता संशोधन
1	आन्ध्र प्रदेश	26	25	-26.56	66.87
2	अरूणाचल प्रदेश	16	16	36.84	121.54
3	असम	24	24	10.53	190.00
4	बिहार	43	41	18.32	107.76
5	छत्तीसगढ़	16	12	-12.23	44.36
6	गुजरात	25	23	**-61.49**	187.65
7	हरियाणा	18	17	-06.10	25.76
8	हिमाचल प्रदेश	12	12	21.62	165.09
9	जम्मू एवं कश्मीर	14	13	16.92	164.15
10	झारखंण्ड	22	22	-15.66	101.48
11	कर्नाटक	25	23	22.60	82.30
12	केरल	7	1	0.98	0.98

[50] कोकराझार परियोजना के दो डी.पी.आर. थे।

13	मध्य प्रदेश	32	26	10.02	84.68
14	महाराष्ट्र	34	32	-30.56	133.22
15	मणिपुर	9	2	17.29	45.03
16	मेघालय	7	7	05.78	76.48
17	मिजोरम	8	8	131.92	180.52
18	नागालैंड	11	11	78.77	179.98
19	ओडिशा	32	28	-20.02	25.04
20	पंजाब	17	17	08.11	27.85
21	राजस्थान	40	24	-18.13	71.36
22	सिक्किम	4	4	236.29	269.29
23	तमिलनाडु	26	26	शून्य	शून्य
24	त्रिपुरा	4	4	38.48	80.56
25	उत्तर प्रदेश	64	62	-09.61	145.77
26	उत्तराखंड	13	13	03.72	27.75
27	पश्चिम बंगाल	28	26	-09.68	43.35
	समग्र स्थिति	**577**	**519**	**-61.49**	**269.29**

उपर्युक्त वर्णित परियोजना लागत में व्यापक बदलाव इस तथ्य को दर्शाती है कि पूर्व सर्वेक्षण, लागत के अनुमान को एक यथार्थवादी आधार पर तैयार करने में योग्य होगी।

5.3.1. ग्राम–विद्युतीकरण लागत–बेंचमार्क वि लेशण

नवम्बर 2004 में ₹ 16,000 करोड़ की लागत वाले प्रस्ताव को सी.सी.ई.ए. के समक्ष अनुमोदनार्थ प्रस्तुत करते समय, विद्युत मंत्रालय ने अविद्युतीकृत ग्राम को विद्युतीकृत की जाने की लागत ₹ 6.50 लाख प्रति गाँव इंकित किया था। हालांकि, सी.सी.ई.ए. ने (दिसम्बर 2004) में सिद्धांत रूप में इस शर्त के साथ अनुमोदन किया था कि वित्त मंत्रालय[51] द्वारा प्रकट की गई चिंताओं को सचिवों की कमेटी (सी.ओ.एस.) द्वारा संबोधित किया जा सके। बाद में, सी.ओ.एस. की एक बैठक जनवरी 2005 में सम्पन्न हुई, जिसमें यह तय हुआ कि (ए) विद्युत मंत्रालय को प्रशुल्क संरचना को क्षेत्रीय विचलन/बदलाव के साथ यथार्थ तथ्यों पर आधारित एक वैकल्पिक मॉडल बनाना चाहिए (बी) विद्युत मंत्रालय/आर.ई.सी. को परिव्यय लागत का आकलन करना चाहिए तथा इसकी सतत् स्थिरता हेतु संभावित रियायत का भी आकलन करें।

तदानुसार, विद्युत मंत्रालय ने सी.ओ.एस. को ₹ 16,300 करोड़ की अब तक लागत अनुमान का एक वैकल्पिक राजस्व मॉडल को प्रस्तुत किया जो ₹ 8.86 लाख प्रति गाँव के विद्युतीकरण लागत पर प्रतिबिंबित था। यह लागत मॉडल सी.ओ.एस. द्वारा (फरवरी 2005) अनुशंसित करने के बाद सी.सी.ई.ए. को अनुमोदनार्थ प्रस्तुत किया गया। सी.ओ.एस. की अनुशंसा पर आधारित विद्युत मंत्रालय द्वारा (फरवरी 2005) तैयार किया गया प्रस्ताव, 17 फरवरी 2005 को सी.सी.ई.ए. द्वारा सम्पन्न की गई बैठक में विचारित एवं अनुमोदित किया गया।

[51] राजस्व मॉडल आवश्यक रूप से तैयार किये जाए, संचरण एवं वितरण आधार का विस्तार क्षेत्र में ऊर्जा की पर्याप्तता के साथ–साथ होनी चाहिए, ऊर्जा वितरण हेतु फ्रेचाइजी का चुनाव सावधानीपूर्व होना चाहिए और राज्य सरकार यह सुनिश्चित करेंगे कि वे राज्य विद्युत नियामक आयोग फिकस्ड दर का अनुपालन करते हैं।

हालाँकि, आर.जी.जी.वी.वाई. दिशा–निर्देश दिनाँक 18 मार्च 2005 में इंगित लागत आकलन में धन राशि ₹ 6.50 लाख प्रति गाँव के अपरिवर्तित रखा गया जोकि सी.ओ.एस. द्वारा अनुशंसित ₹ 8.86 लाख प्रति गाँव लागत आकलन के साथ विचरण पर थी।

बाद में, दिशानिर्देश जारी करते समय (फरवरी 2008), विद्युत मंत्रालय ने यह स्वीकार किया कि गाँव विद्युतीकरण की लागत प्रति गाँव ₹ 6.50 लाख कम थी और इसे संशोधित कर, सामान्य क्षेत्रों के लिए ₹ 13 लाख एवं पहाड़ी जनजातीय एवं मरूस्थलीय क्षेत्रों के लिए ₹ 18 लाख किया गया। संक्षेप में, लागत तालिका 20 में प्रदर्शित है।

तालिका 20: 10वीं और 11वीं योजना की परियोजनाओं के गाँव विद्युतीकरण की लागत

राशि ₹ लाख में					राशि ₹ में
योजना	अविद्युतीकरण गाँव के विद्युतीकरण की लागत		पहले से विद्युतीकृत गाँव के गहन विद्युतीकरण की लागत		बी.पी.एल. कनेक्शन की लागत
	सामान्य	पर्वतीय	सामान्य	पर्वतीय	
X	6.5	6.5	1	1	1,500
XI	13	18	4	6	2,200

17 परियोजनाओं में गाँव के विद्युतीकरण लागत के विश्लेषण ने यह प्रकट किया कि:

- नौ[52] परियोजनाओं में, केवल अविद्युतीकरण गाँव के साथ मानदण्ड ₹ 6.50 लाख के मानदण्ड की अपेक्षा प्रतिगाँव लागत ₹ 9.00 लाख से ₹ 14 लाख (10वीं योजना) के बीच थी।
- दो[53] परियोजनाओं में, सघन विद्युतीकरण के अंतर्गत प्रतिगाँव लागत ₹ 1.00 लाख के मानदण्ड की अपेक्षा ₹ 5.92 लाख से ₹ 47.14 लाख (10वीं योजना) के बीच थी।
- सघन विद्युतीकरण के अंतर्गत छह[54] परियोजनाओं में, सामान्य के लिए मानदण्ड ₹ चार लाख तथा पर्वतीय, जनजातीय एवं मरूस्थलीय क्षेत्रों के लिए ₹ छः लाख के विपरीत प्रति गाँव लागत ₹ 19 लाख से ₹ 42.68 लाख (10वीं योजना) के बीच थी।

यह दर्शाता है कि गाँव विद्युतीकरण की वास्तविक लागत निश्चित लागत मानदण्ड से अत्याधिक थी।

विद्युत मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2013) कि *"बेंचमार्क लागत परियोजना के मूल्यांकन के साथ–साथ कार्यक्रम के आकलन हेतु निर्धारित की गई थी। हालाँकि, परियोजना लागत, क्षेत्र में वास्तविक आवश्यकता पर निर्भर करती है। इसलिए, गाँव के अनेक कारकों के कारण जैसे भौगोलिक विस्तार, जनसंख्या, जनसंख्या की सघनता और आवासीय विद्युतीकरण के विस्तार आदि परियोजना लागत, सामान्यतः बेंचमार्क लागत से भिन्न होती है"।*

ऊर्जा पर बनी स्थायी कमेटी ने एक प्रश्न के उत्तर में (14वीं लोकसभा), कि परियोजना प्रस्ताव के संबंध में क्या कार्यवाही की जा रही है, जिसकी लागत मानदण्ड लागत से अधिक है, विद्युत मंत्रालय ने सूचित किया:

[52] इलाहाबाद, बस्ती, इटावा, कौशाम्बी, मुरादाबाद, सारण, श्योहर, सिद्धार्थ नगर एवं पश्चिम मिदनापुर
[53] चम्बा और इडुक्की
[54] पूर्वी सिक्किम, कोहिमा, कोजीकोड़ मल्लापुरम, सरचिप और वेनाड़

'किसी मामलें में, अनुमानित परियोजना लागत, मानदण्ड लागत से अधिक होने की स्थिति में, संबंधित कार्यान्वयन एजेंसी को सलाह दी जाती है कि या तो वे न्यायोचित कारण प्रस्तुत करें या परियोजना को संशोधित करें।

विद्युत मंत्रालय के उत्तर, स्थायी कमेटी को दिये अपने पूर्व उत्तर से अंतर्विरोध में है जैसाकि बेंचमार्क को अप्रसाँगिक रखते हुए बढ़ी हुई वास्तविक लागत को परियोजना में कोई संशोधन किये बिना स्वीकार किया गया है। विद्युत मंत्रालय के पास परियोजना से संबंधित लागत को पता लगाने के लिए जो बेंचमार्क लागत से अधिक थी, कोई विशेष प्रक्रिया नहीं थी। बी.पी.एल. बेंचमार्क लागत के संबंध में, आर. ई.सी./विद्युत मंत्रालय ने बेंचमार्क प्रतिबंधों को सख्ती से लागू किया और किसी अतिरिक्त लागत की प्रतिपूर्ति नहीं की। इसके अलावा बेंचमार्क लागत से अधिक लागत में वृद्धि, वैसे गाँवों की संख्या/बी.पी.एल. आवासीयों की अनुरूपता घटायेगी जो योजना के लिए सीमित संसाधन से विद्युतीकृत किये जाने के लायक है।

5.4. मॉनीटरिंग कमेटी द्वारा डी.पी.आर. का अनुमोदन

विद्युत मंत्रालय द्वारा सचिव की अध्यक्षता (एम.सी.) में मॉनीटरिंग कमेटी का गठन किया गया, विद्युत मंत्रालय को आर.जी.जी.वी.वाई परियोजना को 11वीं योजना में स्वीकृत करने की शक्ति प्राप्त थी। जुलाई 2005 तथा अक्टूबर 2008 के बीच हुई 15 बैठकों में 530 परियोजनाओं का एम.सी. ने अनुमोदन किया। यह दर्शाता है कि अन्य मदों के अतिरिक्त जैसे संशोधित लागत आकलन की मंजूरी, योजना के कार्यान्वयन की मॉनीटरिंग एवं समीक्षा और योजना के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए आवश्यक दिशानिर्देश जारी करना, प्रति बैठक योजनाओं पर एम.सी. ने औसतन 35 अनुमोदन किया। बैठकें जहाँ दस परियोजनाओं से ज्यादा को अनुमोदित किया गया, का विस्तृत वर्णन तालिका 21 में दिया गया है। एम. सी. द्वारा स्वीकृत करने से पहले परियोजनाओं की विस्तृत समीक्षा के सबूत जो अभिलेखों में उपलब्ध नहीं थे, लेखापरीक्षा को प्रदान नहीं किये गये।

तालिका 21: निगरानी समिति बैठक में मंजूर की गई परियाजनाएँ

क्र.सं.	बैठकों की संख्या	बैठक की तिथि	स्वीकृत परियोजनाओं की संख्या	परियोजना लागत (₹ करोड़ में)
1.	1st मॉनीटरिंग कमेटी की बैठक	21.07.2005	127	4,904.34
2.	7th मॉनीटरिंग कमेटी की बैठक	09.05.2006	24	576.06
3.	8th मॉनीटरिंग कमेटी की बैठक	20.07.2006	26	2,023.46
4.	15th निगरानी कमेटी की बैठक	22.01.2008	215	7,975.52
5.	16th मॉनीटरिंग कमेटी की बैठक	04.02.2008	26	2,168.09
6.	19th मॉनीटरिंग कमेटी की बैठक	13.03.2008	51	2,049.22
7.	20th मॉनीटरिंग कमेटी की बैठक	19.03.2008	13	812.57
8.	21st मॉनीटरिंग कमेटी की बैठक	28.03.2008	11	1,022.46

विद्युत मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2013) कि *"आर.ई.सी. द्वारा संबंधित राज्य सरकार से प्राप्त समस्त डी.पी.आरस. की समीक्षा एवं आकलन किया गया एवं मॉनीटरिंग समिति को स्वीकृत करने के लिए*

प्रस्तुत की गई। आर.ई.सी. द्वारा तथ्य/अनुशंसा के आधार पर परियोजनाओं को मॉनीटरिंग समिति द्वारा स्वीकृत किया गया"।

जवाब पुष्टि करता है कि एम.सी. पूर्णतः आर.ई.सी. द्वारा किये गये कार्यों पर निर्भर थी जोकि अपर्याप्तता से ग्रसित थी जिस पर उपरोक्त 5.2 *पैरा* में पहले ही विचार–विमर्श किया गया था। डी.पी. आर. की समीक्षा के दौरान, आर.ई.सी. द्वारा किये गये कार्यों को सुनिश्चित करने के लिए एम.सी. द्वारा की गई जाँच–पड़ताल यदि कोई हो, समितियों की कार्यवृत्त से विदित नहीं था, जो एम.सी. ने लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया। 127 परियोजनाएँ, जो ए.ई.ओ.एल.वी.ओ.सी.एच., की 111 परियोजनाओं में शामिल थी, एम.सी. द्वारा बाद में उनकी पहली बैठक (21 जुलाई 2005) में कार्योत्तर संस्वीकृत की गई। यद्यपि ई.ओ.एल.वी.ओ.सी.एच., का क्षेत्र आर.जी.जी.वी.वाई. परियोजना के क्षेत्र से भिन्न था।

रोचक विषय यह, आर.ई.सी. की एक स्क्रीनिंग समिति ने दसवीं योजना के 170 परियोजनाओं को स्वीकृत किया। यद्यपि, दसवीं योजना अवधि में एम.सी. को परियोजना को स्वीकृत करने की शक्ति प्राप्त नहीं थी। आर.ई.सी. ने एम.सी. की 170 योजनाओं की कार्योत्तर संस्वीकृति प्राप्त की। योजना के दिशानिर्देश बनाते समय, विद्युत मंत्रालय ने 10वीं योजना में स्वीकृत परियोजनाओं की प्राधिकृत शक्ति के प्रायोजन जैसे महत्वपूर्ण पहलू पर विचार नहीं किया।

5.5. अनुमोदन, अवार्ड एवं पूर्णता में ली गयी समयावधि

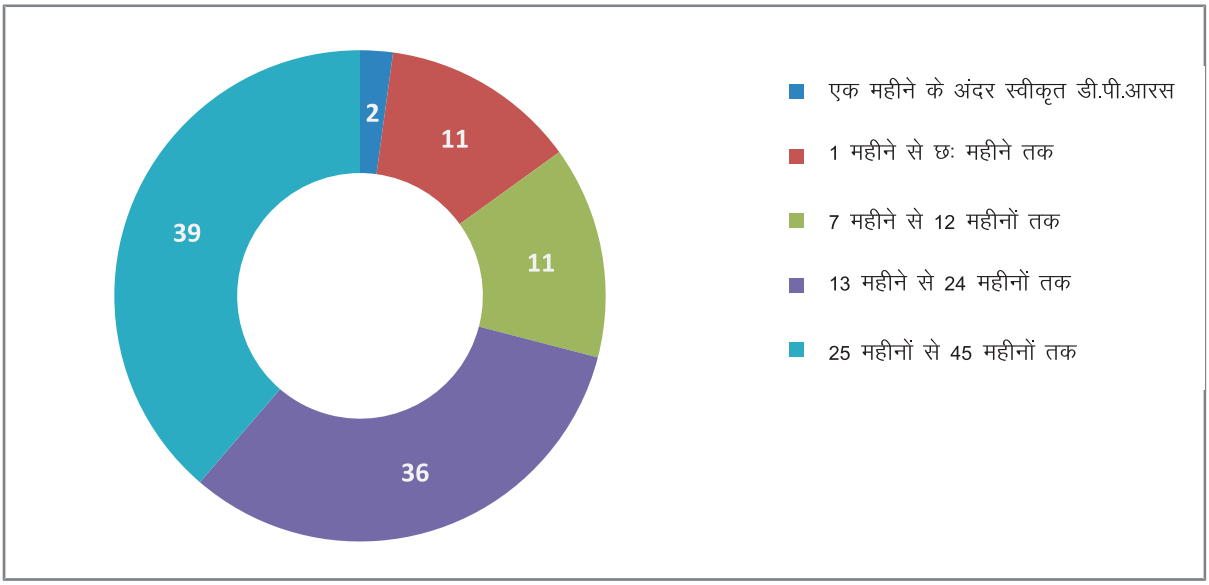
5.5.1. डी.पी.आर. की तैयारी एवं अनुमोदन में ली गयी समयावधि

आर.जी.जी.वी.वाई. ने परियोजना के पूर्णता का समयचक्र दो वर्ष जो परियोजना के अनुमोदन की तिथि से था, तैयारी से लेकर डी.पी.आर. के अनुमोदन तक जैसी विभिन्न कार्यकलापों की समय–सीमा निश्चित नहीं थी। इस समय–सीमा के न होने से डी.पी.आर की तैयारी में पी.आई.ए. द्वारा लिये गये समय में लचीलापन तथा समाप्त करने की कोई सीमा नहीं थी। उदाहरणारतः डी.पी.आर को जमा करने में स्वयं द्वारा लक्ष्य निर्धारित करने के संबंध में। **आसाम** में, दो महीने से 21 महीने तक का विलंब था। डी.पी.आर. के जमा करने में विलंब का मुख्य कारण आसाम ऊर्जा विकास कॉरपोरेशन लिमिटेड के क्षेत्रीय कार्यालयों से आवश्यक आँकड़ों की गैर–प्राप्ति थी। उसी प्रकार **झारखण्ड** में, अगस्त 2005 में आर.ई.सी. द्वारा आयोजित तकनीकी कार्यशाला में, यह फैसला लिया गया कि यदि पहले चरण में राज्य के 11 जिलों में एजेंसियाँ, डी.पी.आर को बाह्य स्रोत से तैयार करने में प्रक्रिया को बताना, डी.पी.आर को तैयार करने की अनुसूची और अनुबंध देने को अंतिम रूप दे सके। छः जिलों के डी.पी.आर. में पाँच से सात माह लगे।

पी.आई.ए. द्वारा जमा करने में तथा इसके साथ आई.ई.सी द्वारा जमा करने के उपरांत अनुमोदन में विलंब हुआ जिसने प्रभावित किया। छत्तीसगढ़ में, जहां पी.आई.ए. ने चतुर्पक्षीय अनुबंध के बाद बस्तर एवं दाँतेवाड़ा के डी.पी.आर. की तैयारी में 22 महीने लगाये, आर.ई.सी. ने डी.पी.आर. की स्वीकृति में क्रमशः 19 एवं 8 महीने लगाये। इस तरह, परियोजना के आरंभ होने के पहले ही दो साल से अधिक लगे। तमिलनाडु में फरवरी 2006 में, पी.आई.ए. ने 29 जिलों के लिए डी.पी.आर. प्रस्तुत किए। मार्च 2008 में, आर.ई.सी. द्वारा 26 परियोजनाओं के डी.पी. आरस को अनुमोदित किया। शेष तीन जिलों की आर.ई.सी. की स्वीकृति दिसम्बर 2011 में प्राप्त हुई। मार्च 2008 में तीन जिलों के डी.पी.आर. की अस्वीकृति का कोई कारण अभिलेख में नहीं था।

169 परियोजनाओं के चयनित नमूने के डी.पी.आर. के स्वीकृति में लगे समय के विश्लेषण ने यह स्पष्ट किया कि:

a) 26 मामलों में, आर.ई.सी. को स्वीकृति के लिए डी.पी.आर. प्रस्तुत करने की तिथि अंकित नहीं थी।
b) 50 मामलों में, निगरानी समिति से डी.पी.आर. की स्वीकृति नहीं माँगी गई।
c) 99 परियोजनाओं में, डी.पी.आर. की स्वीकृति में लगा समय 45 महीने तक था जोकि **चित्र 7** में प्रदर्शित है।



चित्र 7: डी.पी.आर. की स्वीकृति में लगा समय

विद्युत मंत्रालय (एम.ओ.पी.) ने उत्तर दिया (अगस्त 2013), कि *"11वीं योजना के तहत आर.जी.जी.वी.वाई. को चालू रखने की स्वीकृति देरी से प्राप्त होने के कारण परियोजनाओं की स्वीकृति में विलंब हुआ जोकि फरवरी 2008 में प्राप्त हुई"।*

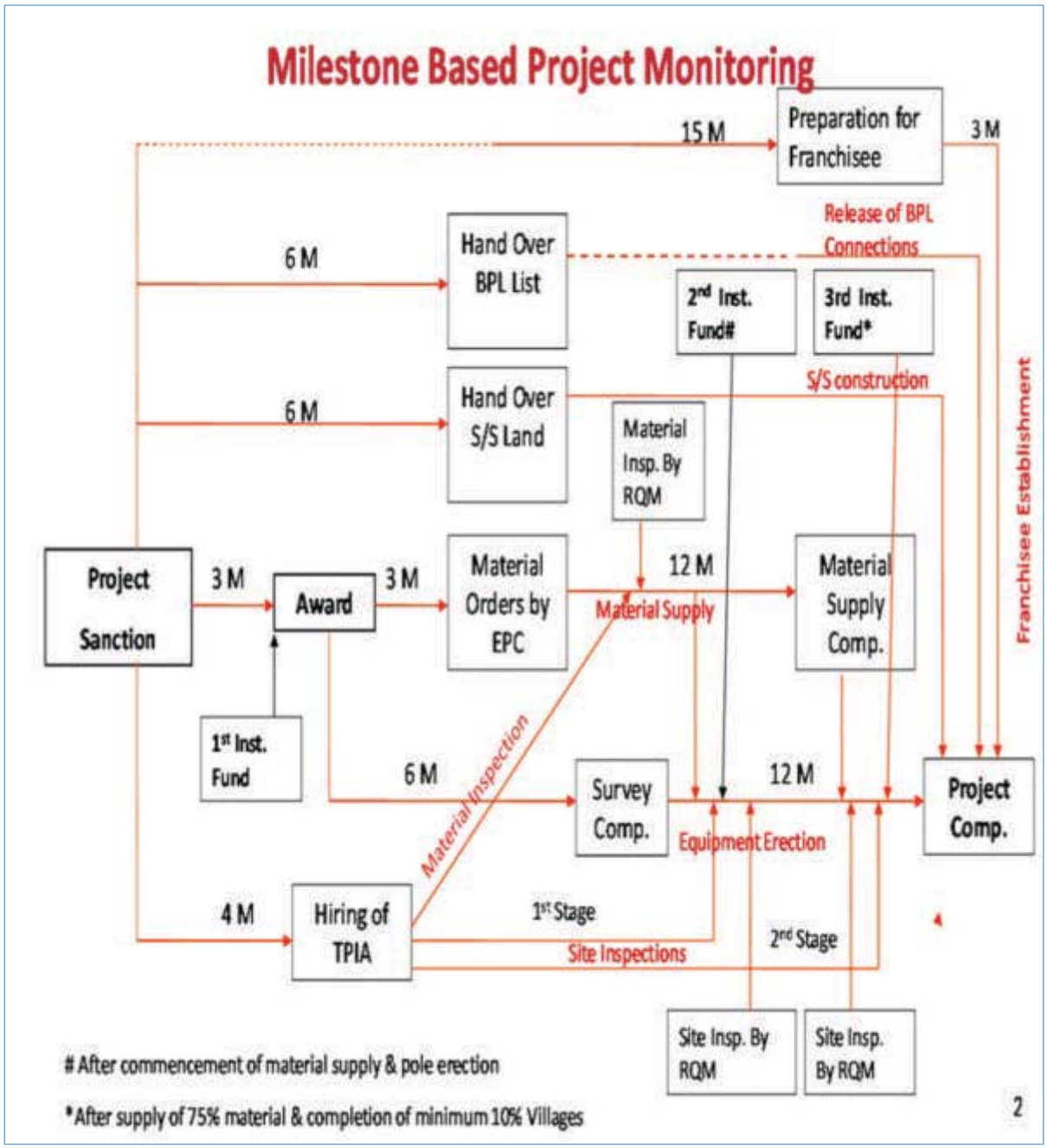
विलंबित स्वीकृति की व्याख्या इस तथ्य के आलोक में देखना चाहिए कि विद्युत मंत्रालय ने 11वीं योजना में स्कीम को चालू रखने के लिए प्रस्ताव केवल सितम्बर 2007 के अंत में दिये।

5.5.2. परियोजना देने में लगा समय

एम.ओ.पी. द्वारा परियोजनाओं को समय पर समाप्त करने के लिए माइल्सस्टोन आधारित परियोजना मॉनीटरिंग कार्य प्रणाली को स्थापित किया गया जो **चित्र 8** में प्रदर्शित है।

बॉक्स 8: स्वीकृति के पहले कार्य का देना

32 परियोजनाओं में, स्वीकृति से पहले ही कार्य दिया गया। यह भी सूचित किया गया कि 32 परियोजनाओं में से 24 परियोजनाएं की कार्य लागत स्वीकृति लागत से अत्यधिक थी जोकि आधिक्य 3.72 प्रतिशत से 67.74 प्रतिशत के बीच थी।



(एम-महीना)

चित्र 8: माइल्सस्टोन आधारित एम.ओ.पी. की योजना निगरानी

(स्रोतः एम.ओ.पी. द्वारा चित्रित)

माइल्सस्टोन आधारित निगरानी निकाय ने यह अनुबद्ध किया कि योजना स्वीकृति के बाद तीन महीने के अंदर योजना दिया जाना था। हालाँकि 576 से 425 योजनाओं में, योजना दिए जाने में लगा समय तीन महीने से अधिक था। अधिकतर देरी 46 महीने तक की थी। दो परियोजनाओं[55] में अधिकतम विलम्ब 46 महीने तक थी (यानी की 3 वर्ष एवं 281 दिन) विलम्ब के कारण परियोजना लागत में भी वृद्धि हुई जैसाकि निम्नलिखित पैरों में बताया गया है, केवल **पाँच राज्यों** के उदाहरणार्थ परीक्षण जाँच मामलों में लागत की यह वृद्धि **₹ 696 करोड़** तक थी।

[55] पश्चिम बंगाल में माल्दा एवं चौबीस परगना

- **असम** में निविदा आमंत्रण सूचना जारी होने की तिथि से कार्य प्रदान करने में लिये गये समय की अवधि 4 से 30 महीने थी, जिसके मुख्य कारण थे–निविदाओं की प्रक्रियाओं का पालन एवं अंतिम रूप देने में देरी, बोली लगाने वालों के साथ मोल–तोल और उन मामलों में आर.ई.सी. से आवश्यक नयी मंजूरी लेना जहाँ एल–1 बोली संस्वीकृत धन राशि से 110 *प्रतिशत* अधिक थी।देरी के कारण संस्वीकृत धनराशि में ₹ 1294.93 करोड़ से ₹ 1617.18 करोड़ (322.25 करोड़) की वृद्धि हुई, चूँकि डी.पी.आर. आकलन मे (एस.ओ.आर.रेट)2005–06 को आधार माना गया जबकि जो कार्य प्रदान किये गये थे उनमें 2008–09 के अघतन एस.ओ.आर रेट को आधार माना गया।

- **बिहार** में– बिहार राज्य विद्युत बोर्ड ने अक्टूबर/दिसम्वर 2006 में निविदा सूचना जारी की। निविदा को अंतिम रूप देने के पश्चात,बोर्ड ने न्यूनतम बोली (₹ 748.40 करोड) को अनुमोदन के लिये (अक्टूबर 2007 में)आर.ई.सी. को भेजा। प्रस्तावों की वैधता जून 2008 तक थी। हालाँकि, एल–1 निविदा के अनुमोदन से पूर्व विद्युत मंत्रालय ने (फरवरी 2008 में) ग्रामीण विद्युतीकरण के लिये नये लागत मानदण्ड संचारित किये जिनके कारण डी.पी.आर. में संशोधन होना था। अंततः संशोधित डी.पी.आर. को आर.ई.सी. ने मार्च 2008 में संस्वीकृति प्रदान की। आठ जिलों में ₹ 748.40 करोड़ का कार्य प्रदान करने की धनराशि का अनुमोदन अंततः प्रस्तावों की वैधता समाप्त होने के बाद अगस्त 2008 में आर.ई.सी. द्वारा किया गया। परिणामस्वरूप सितम्बर 2008 में नई बोली आमंत्रित की गयी जिसका न्यूनतम दर ₹ 852.09 करोड़ था,जोकि पिछली न्यूनतम बोली से ₹ 103.69 करोड़ अधिक था। अंततः ग्रामीण विद्युतीकरण कार्य के लिये आदेश पत्र (मई 2009 में) जारी किया गया। निविदा को अंतिम रूप देने में बोर्ड द्वारा की गयी देरी की वजह से परियोजना देर से प्रारम्भ हुई।

- **छत्तीसगढ़** में पी.जी.सी.आई.एल ने डी.पी.आर.(बस्तर और दंतेवाड़ा) को बनाने में 22 महीने लिए जबकि आर.ई.सी.ने इनके अनुमोदन के लिये क्रमशः 19 और 8 महीने लिये। इसके अतिरिक्त कार्यों को चतुष्पक्षीय करार की तिथि से (नवम्बर 2005) टर्नकी ठेकेदारों को 51 माह के विलम्ब से दिया गया (मार्च 2010) कार्य देने में हुई अत्यधिक देरी के मुख्य कारण थे डी.पी.आर. बनाने में देरी, आर.ई.सी. द्वारा पूछे गये प्रश्नों के अनुपालन में देरी, डी.पी.आर.के मंजूरी में विलंब और पी.जी.सी.आई.एल. द्वारा कार्य करने से मनाही। परिणामस्वरूप, बस्तर एवं दंतेवाड़ा परियोजनाओं को 10वीं पंचवर्षीय योजना में सस्वीकृत नहीं किया जा सका जबकि दोनों जिलों में चतुष्पक्षीय समझौते को बहुत पहले ही नवम्बर 2005 में कार्यान्वित किया जा चुका था।देरी की वजह से लागत में ₹ 174 करोड़ की वृद्धि हुई।

- **मध्यप्रदेश** में–तीन परियोजनाओ[56] के मामले में संविदा संस्वीकृत की तारीख (2006–07) और ठेका देने की तिथि (जून 2009) के बीच दो वर्ष से ज्यादा समय बीत गया। आर.ई.सी. एवं पी. आई.ए. दोनो की वजह से हुई क्योंकि आर.ई.सी. ने पी.आई.ए. से ठेका देने की प्रकिया को रोके रखने का निवेदन किया था और पी.आई.ए. (पूर्व डिस्कॉम) ने प्रथम किस्त जारी करने के लिये आवश्यक औपचारिकताओं को पूरा नहीं किया। इस कारण वैधता अवधि के अन्दर आर्डर नहीं किए जा सके। इसी बीच पुरस्कृत प्रक्रिया और बाधित हो गयी, क्योंकि एल–1 बोली लगाने वाले द्वारा लागत वृदि माँगी गयी जिसकी वजह से पुर्न निविदा में **₹ 4.26 करोड़** का अतिरिक्त व्यय हुआ।
- **सिक्किम** में– इस तथ्य के बाबजूद कि परियोजनाओ को दसवीं एवं ग्यारहवीं योजना में मंजूर किया गया था, पी.आई.ए. यानि कि ऊर्जा एवं बिजली विभाग,(ई.पी.डी.)ने बोली मूल्यांकन फरवरी 2009 में ही पूरा किया। परिणामस्वरूप ₹ 43.97 करोड़ की पहली किस्त आर.ई.सी.द्वारा फरवरी 2009 में जारी की गयी। कार्यों के आदेश देने को अंतिम रूप देने में हुई परिहार्य विलंब के

[56] नरसिंहपुर, सतना एवं टीकमगढ़

कारण न केवल आर.ई.सी. द्वारा निधि को जारी करने में देरी हुई,बल्कि परियोजना की लागत में भी 57.11 करोड़ से 148.91 करोड़ तक की वृद्धि (**₹ 91.80 करोड़**) हुई।

विद्युत मंत्रालय ने कथन स्वीकारते हुए (अगस्त 2013) कहा कि *"पी.आई.ए. ने विभिन्न कारणों से परियोजनाओं को कार्य आदेश देने में काफी समय लिया जैसे कि निविदा पर खराब प्रतिक्रिया, अयोग्य बोलीदाता, बिजली कम्पनीयों द्वारा आर.ई.कार्यों को विभागीय तौर पर निष्पादन करना जो कि टर्नकी आधार पर कार्य को निष्पादित करने में नौसिखिये है। हालाँकि एम.ओ.पी./आर.ई.सी. परियोजनाओं को कार्य आदेश देने की प्रक्रिया में तेजी लाने के लिये पी.आई.ए.के साथ लगातार प्रयास किये"।*

बॉक्स 9 - डी.पी.आर. अनुमोदनों के रोचक मामले

केस–1 जम्मू कश्मीर– आर.ई.सी. द्वारा मात्रा में तर्कहीन कटौती

राजौरी परियोजना के लिय डी.पी.आर. (अगस्त 2005 में), जम्मू कश्मीर राज्य विधुत विकास निगम (जे. एण्ड के. एस.पी.डी.सी) लि. द्वारा ₹ 69.10 करोड़ की अनुमानित लागत पर आर.ई.सी. को पेश किया गया था। आर.ई.सी.द्वारा परियोजना को ₹ 30.27 करोड़ की कुल लागत पर मार्च 2008 में मंजूर किया गया था। परियोजना को अनुमोदित करते समय आर.ई.सी. द्वारा कुछ घटकों को कम किया गया था।उदाहरणार्थ प्रतिगाँव एल.टी.लाइन की लम्बाई 0.5 कि.मी. प्रतिगाँव तथा वितरण ट्राँसफार्मरों की संख्या जितनी क्षमता एक परिवारको लोड आवश्यकता की होती है, तक सीमित थी (0.5 किलोवॉट बी.पी.एल. परिवारों के अलावा अन्य परिवारों के लिये तथा 0.06 किलोवॉट बी.पी.एल. परिवारों के लिये)। ₹ 37.77 करोड़ की लागत पर (दिसम्बर 2009) में कार्य पुरस्कृत करने के बाद, मार्च–अप्रैल 2010 में ठेकेदार द्वारा एक पूर्व–निष्पादन सर्वेक्षण कराया गया। इसके बाद फरवरी 2012 में 4–1/2 वर्षों से अधिक समय के बाद आर.ई.सी.ने एच.टी.एल.टी.लाइन के संन्दर्भ में लगभग वही मात्रा अनुमोदित की जो कि पहले प्रस्तावित की गयी थी तथा परियोजना की लागत को ₹79.97 करोड़ तक संशोधत किया गया।

केस–2 आँध्रप्रदेश–औचित्य के बिना अनुमोदन

डिस्काँम द्वारा प्रारम्भिक डी.पी.आर. सितम्बर 2005 में पेश की गयी तथा डिस्ट्रिब्यूशन कम्पनीयों द्वारा संशोधित लागत अनुमान (आर..सी.ई.) फरवरी 2010 एवं अगस्त 2010 के मध्य पेश किये गये। आर.ई.सी. ने प्रस्तुत संशोधितलागत को (जुलाई 2010 से मार्च 2011) अनुमोदित कर दिया। इस स्तर पर आर.सी.ई. की प्रस्तुत से अनुमानों में संशोधन अनावश्यक हो गया क्योकि उस समय तक डिस्कॉम (विवरण कम्पनियाँ) निष्पादन के अंत में थीं या निष्पादन पूर्ण हो चुका था। इसलिये संशोधित अनुमान कमोवेश,वास्तव में प्रयोग की गयी मात्रा (प्रेषण के समय तक) एवं वास्तव में जारी की गयी सेवाओं का एक विवरण था न कि एक अनुमान या दिशानिर्देश जिनका समुचित निष्पादन के लिये पालन किया जाना था। आर.ई.सी.ने भी डिस्ट्रीब्यूशन कम्पनियों द्वारा बढ़ोत्तरी के लिये बताये गये कारणों को मात्रा में परिवर्तन की कठोर जाँच के बिना ही स्वीकार कर लिया।

उत्तर निगरानी और योजना बनाने के लिये प्रणाली में खामियों को रेखांकित करता है जिसके लिये पुरस्कार प्रक्रिया को तेज करने के लिये पी.आई.ए. के साथ समन्वय तंत्र के सुदृढ़ीकरण की आवश्यकता होगी।

5.5.3. कार्य पूरा होने में देरी

आर.ई.सी. के संस्वीकृत पत्र के अनुसार, प्रत्येक परियोजना को प्रथम किश्त के जारी होने की तारीख से दो वर्षों के भीतर पुरा हो जाना चाहिये था। 31 मार्च 2012 तक, 169 चुनी हुई परियोजनाओं में से 161

परियोजनाओं में 3 महिने से लेकर 5 वर्ष से अधिक तक देरी हुई, जैसा कि **अनुलग्नक 9** में बताया गया है। इसके अलावा 31 मार्च 2012 तक आर.ई.सी. से द्वारा केवल पाँच परियोजनाओ[57] को पूर्ण होने की सिफारिश की गई थी। हालांकि, 31 मार्च 2013 तक भी, एम.ओ.पी. द्वारा किसी परियोजना को समाप्त घोषित नहीं किया गया।

विघुत मंत्रालय ने लेखापरीक्षा का कथन स्वीकार करते हुए (अगस्त 2013) में बताया कि,

"काफी परियोजनाएं कार्यक्षेत्र और लागत में अक्सर संशोधन एवं संशोधित मानदण्डों के अनुमोदन से सम्बंधित देरी, राज्यों द्वारा नये उपकेंद्रों के लिए उपयुक्त भूमि के आवंटन और सौंपने में देरी, रेलवे तथा राष्ट्रीय राजमार्ग विभागों से अनापत्ति, ठेकेदारों का खराब प्रदर्शन आदि के निर्धारित समय में पूरानहीं हो सकीहालांकि, आज की तारिख (अगस्त 2013) तक, आर.ई.सी ने 55 परियोजनाओ को पूर्ण प्रेषित करने के प्रस्तावों को अनुमोदित किया है।"

इसके अतिरिक्त, तय समय के अनुसार कार्यों के समापन को सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक संविदा में एक निश्चित समापन तिथि थी और परिनिर्धारित नुकसान को लागू करने के लिए संविदा में एक खंड सम्मिलित किया गया था। संविदात्मक दायित्व के अलावा यह ये भी सुनिश्चित करता है कि लाभार्थियों को बिना विलम्ब के उनके वांछित लाभ मिले।

हालांकि आर.जी.जी.वाई. परियोजनाओं के परिप्रेक्ष्य में,यह देखा गया कि एल.डी. से सम्बंधित खण्ड[58] को प्रासंगिक समझौतों में शामिल किया गया था, लेकिन नियंत्रण के लिये इसका उपयुक्त उपकरण की तरह प्रयोग नहीं किया जा सका 31 मार्च 2012 तक चुनी गयी 169 परियोजनाओं में से समापन के लिये अनुबंधित तारीखों के संन्दर्भ में 149 परियोजनाओं में 5 महीने से लेकर 5 वर्षों तक की देरी हुई। (जवाब देही तय करने का कोई प्रयास नहीं किया गया, उन मामलों में भी नहीं जिनमें देरी प्राथमिक रूप से ठेकेदार की वजह से हुई।)

ठेकेदार द्वारा योजना को समय से पूर्ण न करने के दोष के बावजूद 14 राज्यों में पी.आई.ए. द्वारा **₹ 166.40 करोड़** का परिनिर्धारित नुकसान (एल.डी.) नहीं लगाया गया। 4 राज्यों में परिनिर्धारित नुकसान (एल.डी.) सीमा की कम वसूली ₹ 22.18 करोड़ थी। एलडी मामलों का राज्यवार विवरण **अनुलग्नक 10** में है।

पी.आई.ए. ने विस्तारित समय सीमा समाप्त होने के बावजूद भी, दोषी को यह सूचित करते हुए कि एल.डी. को संविदा के अनुसार लगाया जायेगा, नोटिस देने की कोई कार्यवाही आरम्भ नहीं की।

विघुत मंत्रालय ने अपने उत्तर (अगस्त 2013 में) में कहा कि:

"बिना अपवाद, कई राज्यों में आर.जी.जी.वी.वाई. परियोजनाएँ, संविदा में पूर्व निर्धारित समय सीमा में प्रगति नहीं कर सकी। जैसा कि पी.आई.ए. ने सूचित किया, कि एल.डी को तभी लगाया जायेगा जब देरी ठेकेदार के खराब प्रदर्शन के कारण हो। यद्यपि, निर्धारित लक्ष्य में अविलम्ब के लिए एकाकी ठेकेदार को उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता। इसके अतिरिक्त पी.आई.ए. द्वारा, समय का विस्तार धीमी प्रगति के लिये विभिन्न गतिविधियों/कारकों को ध्यान में रखकर दिया गया और अतः कुछ राज्यों

[57] बर्धबान, मुर्शीदाबाद नांदेड, पंचमहल और उत्तर दिनाजपुर

[58] त्रिपक्षीय सहमति के उपखण्ड से सहमत, सभी हस्ताक्षरित ठेकों में एक समरूपी उपखण्ड था कि लिक्विडेटेड डैमज, उनकी तरफ से विलम्ब होने पर ठेकेदारों पर आरोपित हो ना था। निर्दिष्ट तिथि तक ठेकेदार की गलती के कारण कार्य पूरा न होनें पर, ठेके के पूरे मूल्य के पाँच प्रतिशत की अधिकतम सीमा तक, 0.5 प्रतिशत प्रति सप्ताह की दर से लिक्विडेटेड डैमेज आरोपित होने थे।

में एल.डी का कोई दावा नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त, पी.आई.ए ने सूचित किया है, कुछ राज्यों में एल.डी. को लगाने की प्रक्रिया कार्याधीन है और परियोजनाओं के पूर्ण होने पर इन्हे अन्तिम रूप दिया जायेगा।"

विद्युत मंत्रालय द्वारा अग्रेषित राज्य स्तर के उत्तरों का निरीक्षण करने पर छः राज्यो[59] के मामलों में जिनमें उतर दिये गये थे ,यह पाया गया कि मौलिक लैटर ऑफ अवार्ड (एल.ओ.ए.) के अनुसार एल.डी. लगाने की आवश्यकता नहीं रही) आर.ई.सी. द्वारा समय विस्तार क्योंकि और उसका अनुमोदन करने के कारण। परियोजनाओं के निष्पादन में देरी के लिये किसी भी स्तर जैसे कि पी.आई.ए,आर.ई.सी. एवं विद्युत मंत्रालय पर जवाब देही निश्चित नहीं की गयी। इसी प्रकार संविदा के पत्रों में एल.डी. खण्ड को अप्रासंगिक बना दिया गया। इसके विपरीत ,यदि देरी के लिये ठेकेदार जिम्मेदार नहीं थे तो ऐसा प्रतीत होता था पूरी जिम्मेदारी पी.आई.ए.पर जाती है। हालाँकि,न तो पी.आई.एस. द्वारा गलती करने वाले कर्मचारियों पर कोई कार्यवाही की गयी और न ही आर.आ.सी./एम.ओ.पी. ने पी.आई.ए. की जवाब देही को जानने के लिये कोई कार्यवाही की जिसकी वजह से समय–सीमा अप्रासंगिक हो गयी ।

एक्ज़िट कॉन्फ्रेंस (सितम्बर 2013) के दौरान ,आर.ई.सी द्वारा सूचित किया गया कि एल.डी को परिधर्य बनाने के लिये आवश्यक दिशा निर्देश जारी किये जा रहे हैं।

5.5.4. वेब आधारित निगरानी पद्धति

आर.ई.सी. ने (2008) में, एम.आई.एस. द्वारा 11वीं योजना की परियोजनाओं के लिये एक नवीन वेब आधारित निगरानी पद्धति, जिसमें लक्ष्यआधारित निगरानी सम्मिलित थी, के रूप में आरम्भ किया था। परियोजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी प्रदान से पहले तथा बाद की अनुसूचियों के द्वारा अपवाद प्रतिवेदनों से की जानी थी। पद्धति में लक्ष्यों अधोरित उपलब्धियों को लिया गया था (जिन्हें 11वीं योजना की परियोजनाओं के लिये निधि को निर्गम से जोड़ा जाना था।)

हालाँकि वेब एम.आई.एस.में कार्य–वार लक्ष्योधारित आँकड़ें दर्ज नहीं किये गये जिसके कारण यह परियोजनाओं के कार्यान्वयन की निगरानी करने में एवं परियोजनाओं के कार्यान्वयन में देरी को कम करने में अप्रभावी रही।

5.6. संविदा के प्रदान में उल्लंघन

दो राज्यों के 29 परियोजनाओं, जिनकी लागत ₹ 548.61 करोड़ थी, जिन्हें अयोग्य ठेकेदारों को प्रदान किया गया था, जो निम्नलिखित हैं:

- **जम्मू–कश्मीर** में, मैसर्स पीर पंचाल कन्सट्रक्शन प्राइवेट लि. न तो व्याव्सायिक निविदा प्रस्तुत करने की तारीख तक राज्य के कर विभाग में पंजीकृत थी और न फर्म ने निविदा दस्तावेजों के साथ टैक्स मंजूरी पत्र प्रस्तुत किया। मूल्यांकन के समय, फर्म को दस्तावेजों को आधार पर अस्वीकार किया जाना चाहिये था। हालांकि मुख्य अभियन्ता द्वारा निविदा को स्वीकार कर किय गया और 3 आर.जी.जी.वी.वाई. कार्य जिनकी लागत ₹ 101.2 करोड़ थी उक्त ठेकेदार को कार्य निष्पादन के लिये प्रदान किया गया।

[59] असम, गुजरात, हरियाणा, मिज़ोरम, नागालैण्ड और त्रिपुरा

- 2 आर.ई.सी. के खरीद दिशानिर्देशों में निर्दिष्ठ था कि संविदा का कार्यान्वयन टर्न–की पैकेजों में किया जाये। तमिलनाडु में इन शर्तों को पूरा करने पर, तमिलनाडु विधुत बोर्ड ने (मार्च 2008) में राज्य के सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम मैसर्स तमिलनाडु लघु उधोग निगम लि. (तानसी) को एकल संविदा आधार पर टर्न–की संविदा पुरस्कृत करने के लिये अनुमति माँगी। कम्पनी द्वारा इस तरह का निवेदन आर.ई.सी. के खरीद दिशानिर्देशों की आवश्यकताओं का उल्लंघन था। भारत सरकार की निगरानी समिति ने (मार्च 2008 में) बिना बोली प्रक्रिया के नामांकन आधार पर तानसी को टर्नकी के आधार पर 26 जिलों के लिये आर.जी.जी.वी.वाई. कार्यों के कार्यान्वयन के लिए ₹ 441.41 करोड़ मूल्य के कार्य प्रदान किये। तानसी, न ही वितरण ट्रॉसफार्मरों का और न ही कन्डक्टरों का निर्माता था। फिर भी क्षमता का आकलन किये बगैर तानसी को टर्न–की ठेकेदार नामित किया गया। प्रधान सचिव, ऊर्जा विभाग (दिसम्बर 2008) में निर्देश दिया कि बी.पी.एल. परिवारों के लिये विधुतीकरण एवं डी.टी ढाँचों को खड़ा करने का जो घटक है उसे तानसी के कार्यक्षेत्र से बाहर किया जाये एवं उसे सीधे विधुत वितरण अंचल द्वारा विकेन्द्रित आधार पर निपटाया जाये। यह इंगित करता है कि राज्य सावर्जनिक उपक्रम का नामांकन केवल प्रतियोगी बोली प्रक्रिया द्वारा टर्न–की ठेकेदार की नियक्ति की शर्त के निवारण के लिये किया गया था ।

इसके अतिरिक्त, 26 अगस्त 2008 में राजस्थान में बाँसबाड़ा परियोजना का कार्य आई.सी.एस.ए हैदराबाद (ठेकेदार) को प्रदान कियागया था। पी.आई.ए. की कारपोरेट स्तरीय क्रय समिति के यह जानने के बावजूद कि ठेकेदार ने पिछला कार्य संतोषजनक ढंग से नहीं किया था और वह कार्य अभी भी अपूर्ण है फल्तः यह कार्य उसे प्रदान किया गया बाँसवाडा परियोजना का कार्य जिसे कार्यादेश की तारीख से 14 महीनों के अदंर पूर्ण हो जाना चाहिए था, मार्च 2012 तक अपूर्ण रहा। इस प्रकार बिना पिछला रिकार्ड देखे बगैर ठेकेदार को कार्य प्रदान करने के कारण बाँसबाडा परियोजनाओं में देरी हुई।

अजमेर, सीकर और झुनझूनू परियोजनाओं के संविदा दस्तावोजों की आवश्यक अहर्ता यह थी कि बोली लगाने वाले के पास संविदा की कुल अनुमानित लागत का 25 *प्रतिशत* कार्य अनुभव हो। मैसर्स ऐनजैलीक इंटरनेशनल लि. डंगरपुर नई दिल्ली को (मई 2006) ये तीन परियोजना, चौथी परियोजना, के साथ डुंगरपुर प्रदान की गयी इस तथ्य के बाबजूद कि फर्म के पास, के (शुरूआती तीन परियोजनाओ की आवश्यक ₹10.74 करोड़) एवज में ₹ 7.77 करोड़ कार्य का अनुभव था।

ए.आर.ई.पी. योजना के अन्तर्गत, करौली में ग्रामीण विद्युतीकरण कार्य की परियोजना को प्रदान करने के लिए निविदा सूचना के एवज में, एकल प्रस्ताव प्राप्त हुआ था। चूँकि फर्म निविदा दस्तावेजों की शर्तो को पूरा नहीं कर रही थी। इसलिये जयपुर विद्युत वितरण निगम लि. के बोर्ड ने अर्हता मानदण्डों को हटा दिया और परियोजना को फर्म (जनवरी 2006 में) को प्रदान कर दिया गया।

विद्युत मंत्रालय ने (अगस्त 2013 में) अपने उत्तर में कहा कि "*निविदा जारी करने एवं पुरस्कृत करने की जो प्रक्रिया है वह पी.आई.ए. के क्षेत्र में आती है। पी.आई.ए को निविदा प्रक्रिया में निष्पक्षता सुनिश्चित करनी चाहिये। हालाँकि, इस मामले पर सम्बधित पी.आई.ए को बातचीत की गयी हैऔर उनसे तथ्य एवं आकड़ों की सत्यता पर टिप्पणी एवं* ***स्पश्टीकरण मांगे*** *गये है।*"

एक्ज़िट कान्फ्रेंस (सितम्बर 2013) में, आर.ई.सी ने उल्लेखित किया कि 12वीं योजना के अन्तर्गत खरीद के लिये एक मानक निविदा दस्तावेज निर्धारित किया जा रहा है जिसमें आर.जी.जी.वी.वाई.के अन्तर्गत आने वाले विभिन्न कार्यों के लिये अहर्ता मानदण्ड शामिल है।

5.7. मोबिलाइजेशन अग्रिम (एम.ए)

ग्रामीण विधुतीकरण परियोजना के कार्यान्वयन में वस्तु एवं सेवाओं की खरीद के लिये आर.ई.सी. द्वारा जारी दिशानिर्देशो[60] के अनुसार माल की आपूर्ति के मामले में, घटकों के कार्य से पहले वाले दामों का 15 *प्रतिशत* और कुल स्थापन मूल्य का 10 *प्रतिशत* प्रारम्भिक अग्रिम के रूप में दिया जाना था। इसके अतिरिक्त, केन्द्रीय सतर्कता विभाग (सी.वी.सी.) के दिशानिर्देशों के अनुसार ठेकेदार को एम.ए. का भुगतान अनिवार्यता पर आधारित होना चाहिये और इसकी वसूली समय आधारित हो और न कि कार्य की प्रगति से संबंधित हो। एम.ए. की देय रकम पर भी ब्याज लगाया जाना चाहिए, उसकी वसूली सारणी आदि को निविदा दस्तावेज में स्पष्ट बताया जाना चाहिये। इससे यह सुनिश्चित होगा कि यदि ठेकेदार कार्य का निष्पादन नहीं भी कर रहा हो या धीमी गति से कर रहा हो, अग्रिम की वसूली शुरू की जा सकती है और इस तरह अग्रिम के दुरूपयोग की सम्भावना कम की जा सकेगी।

बॉक्स–10 जम्मू और कश्मीर–प्रत्यक्ष सुधार को संबद्ध किये बिना भुगतान

राजौरी परियोजना के अवार्ड पत्र (26 दिसम्बर 2009) के अनुसार परियोजना कार्य का निष्पादन टर्न की के आधार पर किया जाना था। जबकि ठेकेदार ने साम्रगी को कार्य स्थल पर रख दिया, भुगतान के लिए दावा पस्तुत किया और भुगतान प्राप्त किया जिसमें मार्च 2012 तक की संचारित और स्थापना अग्रिम राशि 25.34 करोड़ (अवार्ड कीराशि ₹ 37.77 करोड़ की 67 प्रतिशत) भी शामिल थे। कार्य के विभिन्न संघटको का प्रत्यक्ष सुधार उस दिन तक 3 से 29 *प्रतिशत* के बीच था ।

इन मामलों का राज्यवार विवरण जहाँ आर.ई.सी. या सी.वी.सी दिशा निर्देशों का पालन नहीं किया गया जिसकी वजह से ठेकेदार को अनुचित लाभ मिला या परिहार्य आर्थिक नुकसान हुआ, **अनुलग्नक 11** में दिये गये है। पाई गई महत्वपूर्ण अनियमितताएँ इस प्रकार हैं:

- 11 राज्यों[61] में संविदाओं में एम.ए. की समय आधारित वसूली एवं इस पर ब्याज की वसूली पर जोर नहीं दिया गया । इस कारण, 8 राज्यो[62] में **₹ 103.57 करोड़** तक की राशि (केवल जाँच परीक्षा परियोजनाओं) 3 महीने (**अरूणाचल प्रदेश**) से लेकर 42 महीने (**गुजरात**) तक अवरोधित रही।

- **गुजरात**,[63] **नागालैंड** और **सिक्किम** में निर्धारित मानकों/संविदात्मक शर्तो से ₹ 29.61 करोड़ से ज्यादा की एम.ए. की राशि प्रदान की गई।

- 11 राज्यों[64] के 57 परियोजनाओं के नमूना जाँच में पता चला कि ठेकेदारों को ₹ 450 करोड़ से अधिक राशि के ब्याज रहित एम.ए को जारी के कारण संबधित राज्य सरकारों को ₹ 58.33 करोड़ का वित्तीय घाटा सहना पड़ा। यह कार्य वित्तीय रूप से विवेक पूर्ण नहीं था, क्योकिं पी.आई.ए (डिस्कॉम/राज्य विद्युत बोर्ड) योजना के लिए आर.ई.सी से प्राप्त ऋण पर

[60] ठेके की विशेष शर्तें (खण्ड 1ए)
[61] अरूणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, नागालैंण्ड, सिक्कम, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल
[62] अरूणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, नगालैण्ड और पश्चिम बंगाल
[63] दो डिस्काम, पी.जी.वी.सी.एल. और यू.जी.वी.सी.एल.
[64] अरूणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, गुजरात, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, नागालैंण्ड, सिक्कम, उत्तर प्रदेश, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल

10–12 *प्रतिशत* का ब्याज भुगतान कर रहे थे जबकि ठेकेदारों को ब्याज मुक्त अग्रिम दिया जा रहा था।

- कार्य सम्पूर्ण होने की निर्धारित तिथि के समाप्त होने के पश्चात भी एम.ए. को वसूला हीं गया। जैसे **गुजरात** और **मणिपुर** में।

बॉक्स–11 कार्यान्वयन एजेंसी के कर्मचारियों के द्वारा की गई भूल

छत्तीसगढ़ मे ₹ 2.28 करोड़ का एम.ए. अगस्त 2010 में जारी किया गया जिस पर ब्याज अदा किया जाना था। जबकि मई 2011 तक ₹ 0.50 करोड़ वसूल किये गये, तत्पश्चात मुख्य–अभियंता के निर्देश से वसूली को रोक दिया गया।

नागालैंड में दो ठेकेदारों को ₹ 4.23 करोड़ को एम.ए. का भुगतान किया गया (जनवरी 2007 और जून 2007) जिसमें से ₹ 2.62 करोड़ की राशि को वापस कर दिया गया। तत्पश्चात ठेका निरस्त कर दिया गया और ठेकेदार को ₹ 1.61 करोड़ की असमंजित राशि वापस करने को कहा गया जोकि 32 माह तक नहीं दी गई। ठेकेदार के विरूद्ध कोई कार्यवाही नहीं की गई।

एम.ओ.पी. ने उत्तर दिया (आगस्त 2013) कि *"**गुजरात** में कार्यान्वयन एजेंसी के अनुसार (फरवरी 2013) मोबिलाईजेशन एडवांस ठेके के निबधंनों के अनुसार जारी किया गया, जबकि **पश्चिमी बंगाल** में डब्ल्यू. बी.एस.ई.डी.सी.एल. ने कहा (फरवरी 2013) कि ब्याज रहित अग्रिम का उपबंध बिड में शामिल किया गया था और एल.ओ.ए बोर्ड कमेटी की स्वीकृति से दिया गया था। **नागालैंड** में ऊर्जा विभाग ने सूचित किया कि 15 प्रतिशत एम.ए. जोकि ठेके के निबंधनों में अनुसूचित थे, में से 25 प्रतिशत टर्नकी ठेकेदारों को दिये गये ,जो दी गई राशि के समतुल्य बी.जी. देने के लिये तैयार थे। चुंकि प्रथम किश्त से में जारी निधि बाद में जुड़नी थी, पर्याप्त कार्य को त्वरित गति से करने के आशय से ऐसा किया गया।"*

उत्तर को इस तथ्य के संदर्भ में जांचना चाहिए कि दस्तावेजो में ऐसा कोई आश्वासन ऑडिट को उपलब्ध नहीं कराया गया जो इस निष्कर्ष पर पहुँचे कि एम.ए. के साधन को केवल कार्य को त्वरित करने में उपयोग किया गया और न कि ठेकेदारों को लाभान्वित करने के लिये।

5.8. अतिरिक्त व्यय

परियोजना के प्रस्तावों में मदवार कार्यवृत का सार, शामिल मात्रा इत्यादि को शामिल किया जाना था जोकि ग्रामीण–विद्युत वितरण का, ग्रामीण विद्युतीकरण की आधारभूत संरचना इत्यादि तैयार करे। परियोजना के कार्यान्वयन के समय यदि परियोजना के पैरामीटरों में कोई परिवर्तन हो, या परियोजना लागत में वृद्धि या कमी हो तो पुनरीक्षित लागत अनुमानों (आर.सी.ई.) को संस्वीकृति हेतु आर.ई.सी को प्रस्तुत किये जाने चाहिए। तकनीकी उपयुक्तता के आधार पर आर.ई.सी. पुनरीक्षित अनुमान लागतों को संस्वीकृति देती जोकि निम्न स्थितियों में होता:

(i) कार्य क्षेत्र में परिवर्तन
(ii) संविधिक उद्ग्रहण में परिवर्तन
(iii) मूल्य वृद्धि

(iv) परियोजना की समय अवधि का बढ़ना (जोकि परियोजना कार्यान्वयन एजेंसी के नियत्रंण से बाहर हो।

उपरोक्त कारको में विभिन्न परियोजनाओं में ₹ 41.42 करोड़ के वित्तीय प्रभाव की चूक भी थी जिनकी चर्चा नीचे की गई है:

5.8.1. अनुपयुक्त कार्य

यहा पर ऐसे उदाहरण भी थे जहां ₹ 25.13 करोड़ के खर्च शामिल किये गये जोकि ग्रामीण विद्युतीकरण से संबंधित या आर.जी.जी.वी.वाई. के अंतर्गत योग्य नहीं थे परिणाम स्वरूप आर.ई.सी द्वारा वित्तपोषित परियोजनाओं की लागत में वृद्धि हुई।

- **बिहार** में आर.ई.सी.[65] के दिशा निर्देशों के विरुद्ध, 55 अन–इलेक्ट्रीफाइड गाँव और 38 डी–इलेक्ट्रीफाइड गाँव[66] के साथ–साथ एक से दस परिवारों की डी.पी.आर. में शामिल किया गया। बाद में इन मामलो में **₹ 12.09 करोड़** का[67] कार्य इन ठेकेदारों को दिया गया।
- **जम्मू और कश्मीर** में, पुलवामा और राजौरी परियोजनाओं की संस्वीकृति के समय, एम.ओ.पी. /आर.ई,सी. ने स्पष्टतया, 11 के.वी. लाइन के रिकन्डटररिंग के मद को इस आधार पर निरस्त किया कि ऐसे मद आर.जी.जी.वाई. के अंतर्गत ग्रामीण विद्युतीकरण के लिए वित्त पोषित होने के योग्य नहीं थे, और इन्हें व्यवस्था सुधार योजनाओं के अंतर्गत कार्यान्वित किया जाना चाहिए था। तदापि अनंतनांग परियोजना में आर.ई.सी. ने 354.90 किमी. के रिकंडक्टरिंग के लिए 11 के.वी. लाइन, जिसकी अनुमानित लागत रु 7.88 करोड़ थी को पारित किया,जबकि पी.आई.ए. ने इसी परियोजना में मार्च 2012 तक **रु 5.44 करोड़** का खर्च 221.45 किमी. के रिकंडक्टरिंग के लिए 11 के.वी लाइन को पूरा करने में किया।
- **मध्यप्रदेश** में,(बालाघाट, रीवा और सिधि जिलों मे) **₹ 7.60 करोड**[68]. का भुगतान, फीडर सैपरेशन से संबंधित कार्य के लिए आर.जी.जी.वी.वाई निधि से किया गया,जबकि ये कार्य आर.जी.जी.वाई. के अंतर्गत शामिल नहीं था।

[65] गांव जहां 100 से अधिक की जनसंख्या थी, को आर.जी.जी.वी.वाई. के अंतर्गत विद्युतीकरण के लिए शामिल किया गया था।
[66] आठ जिले जहां बोर्ड परियोजना कार्यान्वयन एजेंसी था।
[67] 93 गांव x ₹ 13 लाख
[68] बालाघाट (एक फीडर, ₹1.32 करोड़), सिधी (6 फीडर ₹ 5.26 करोड़) रेवा (3 फीडर ₹ 1.02 करोड़)

बॉक्स 12: हरियाणा के बी.पी.एल. परिवारों में मीटरों के प्रावधान में हुए भेदभाव के कारण हुऐ निष्फल/अधिक व्यय।

बी.पी.एल. परिवारों की एकल फेज मीटर, सेक्योर और एल. एण्ड टी.के., कनेक्शन प्रदान किये जाने थे। डी.एच.बी.वी.एन.एल. के प्रबंधन ने निर्धारित किया (मई 2010) कि सेक्योर और एल. एण्ड टी. के मीटर (जिनकी कीमत ₹ 1,000 प्रति मीटर) जो ठेकेदारों द्वारा खरीदे गये, उनसे ले लिए गऐ और उच्च मूल्य ग्राहकों (7.5 के.वी. और अधिक लोड वाले) के पपरिसरों में स्थापित किये गये तथा कम लागत वाले मीटर कीमत लगभग ₹ 400 डी.एच.बी.वी.एन.एल. द्वारा खरीदे गये तथा ठेकेदारों को बी.पी.एल ग्राहकों के परिसरों में स्थापित करने हेतू दिये गये। फलस्वरूप रु. 0.54 करोड़ का अधिक दावा बी.पी.एल. कनेक्शन पर हुआ जोकि आर.ई.सी. से स्वीकृत नहीं था।

डी.एच.बी.वी.एन.एल. के प्रबंधन ने कहा कि *"ये सैक्योर और एल. एण्ड टी. मीटर उच्च मूल्य ग्राहकों को प्रदान किये गये ताकि हानि को कम किया जा सके क्योकिं ये मीटर अधिक परिशुद्ध थे"* ।

5.8.2. कार्य जो नहीं किये गये या अवास्तविक परिसंपत्तियों के निर्माण के लिए किया गया भुगतान

चार राज्यों में **₹ 10.68 करोड़** का खर्च ऐसे कार्यों पर किया गया जोकि नहीं किये गये या अवास्तविक परिसम्पत्तियों के निर्माण से संबंधित था जैसा कि नीचे वर्णित है:

- यद्यपि **गुजरात** में ठेकेदारों को प्रत्येक बी.पी.एल. कनैक्शन के लिए ₹ 2,200/₹ 1,500 की राशि भूयोजन की लागत सहित दी गई थी, लेकिन वास्तव में कनेक्शनों के साथ भूयोजनों को ठेकेदारों द्वारा पंचमहल (एम.जी.वी.सी.एल), सूरत (डी.जी.वी.सी.एल), महसाना और पाटन (यू.जी.वी.सी.एल.) जिलों में उपलब्ध नहीं कराया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.59 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान किया गया जबकि भावनगर, पोरबंदर और सुरेन्द्रनगर जिलों में टर्नकी ठेकेदारों द्वारा भूयोजन के साथ कनेक्शन उपलब्ध कराये गये।

  डी.जी.वी.सी.एल. ने (मार्च 2013 में) लेखापरीक्षा की उक्ति को स्वीकार किया और कहा कि *''ठेकेदारों के बिलों से समुचित वसूली की जाएगी''*।

  एम.जी.वी.सी.एल. और यू.जी.वी.सी.एल. ने कहा (फरवरी/मार्च 2013) कि *''भूयोजन की दर को डी.पी.आर. और सामग्री के बिल में विचार नहीं किया गया था, अतः भूयोजन को कार्य क्षेत्र के अनुसार नहीं किया गया। बाद का उत्तर स्वीकार्य था क्योंकि ठेकेदारों को सेवा कनैक्शनों के लागत के भुगतान में भूयोजन की लागत भी शामिल थी।''*

  बाद का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सर्विस कनैक्शनों की लागत का भुगतान 'भूयोजन' की लागत को सम्मिलित करके ठेकेदार को किया गया था।

- **कर्नाटक** में 'इन्डी' विभाग मे, एच.ई.एस.सी.ओ.एम. के आतंरिक लेखा परीक्षा विंग ने (मार्च 2010) यह पाया कि ठेकेदारों को आवस्तविक परिसम्पत्तियों के लिए भुगतान किया गया। आंतरिक लेखा परीक्षा के निष्कर्षो के आधार पर एच.ई.एस.सी.ओ.एम. के विशिष्ट दलों को इन्डी

विभाग के द्वारा किये गये कार्यो की सभी माप पुस्तकों की जांच हेतु तैनात किया गया। 6311 में 3992 स्थापनाएं आधारभूत तंत्र के सहित काल्पनिक पाई गई जिसके लिए ₹ 4.09 करोड़ का भुगतान किया गया था।

जबकि एच.ई.एस.सी.ओ.एम ने ठेकेदारों को कारण स्पष्ट करने हेतु नोटिस जारी किया तथा कंपनी को ब्लैक–लिस्ट (आगस्त 2011) किया, तथा टेंडर प्रक्रिया या एच.ई.एस.सी.ओ.एम. के अंतर्गत के कार्य निष्पादन में शामिल होने से कम से कम दो वर्ष के लिए वंचित कर दिया। कंपनी के बकाया बिल जोकि एच.ई.एस.सी.ओ.एम. के पास थे वे केवल ₹ 0.60 करोड़ तक के थे और **₹ 3.49 करोड़** की शेष राशि की वसूली के लिए कोई माध्यम नहीं था।

एच.ई.एस.सी.ओ.एम. ने अनियमितताओं को स्वीकार करते हुए कहा (जनवरी 2013) कि *''ठेकेदार के विरुद्ध आपराधिक मामले दर्ज किये गये है और 43 अधिकारियों/कर्मियों जिन्होनें अनियमितता बरती थी के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही की जा रही है।''*

- **नागालैंड** में,विभाग ने दीमापुर और वोका परियोजनाओं में डी.टी. के स्थापित किये जाने और एल.टी.पोलो के निर्माण के बिना **₹ 0.32 करोड़** का समेकित भुगतान किया।

- **उत्तर प्रदेश** में, 33/11 के वी के सबस्टेशन बलरामपुर और नवाबगंज और संबद्ध लाइने मौलिक डी.पी.आर., इलाहाबाद परियोजना में शामिल किये गये थे, ये सबस्टेशन हालांकि विभागीय तौर पर निर्मित किये गये तथा योजना से हटा दिये गये। इनके स्थान पर औंटा और झूईलाचीपुर सबस्टेशन और संबद्ध लाईनों का निर्माण **₹ 4.28 करोड़** की लागत पर क्रमशः जून 2009 और जनवरी 2009 में किया गया था जिन्हें टाला जा सकता था यदि डी.पी.आर तैयार करते समय आवश्यकताओं को सावधानी से ध्यान में रखा जाता।

बॉक्स 13 : मणिपुर अवास्तविक परिसंपत्तियाँ

विभाग ने (31 मार्च 2011मे) मैसर्स साइन आर्टस सेंटर के साथ, विशनुपुर, चूराचांदपुर और इंफाल पश्चिमी जिलों में साइन बोर्ड की सप्लाई और स्थापना करने हेतु अनुबंध किया। इस संबंध में कार्य के सफलतापूर्वक समापन के पश्चात भुगतान किया जाना था। विभाग ने कंपनी को ₹ 0.28 करोड़ का भुगतान विशनुपुर, चूराचांदपुर और इंफाल पश्चिमी जिलों में साइन बोर्ड की आपूर्ति और स्थापना हेतु किया।

लेखा परीक्षा द्वारा 30 चयनित गांवों में 3 नमूना जिलों प्रत्यक्ष सत्यापन किया गया और पाया गया कि किसी भी गांव में कोई भी साइनवोर्ड नहीं लगाया गया या यह पाया गया कि विशनपुर,चुराचांदपुर और इंफाल पश्चिमी जिलों में अनुबंध से पहले ही भुगतान किया गया।

विभाग ने (जुलाई 2013) जवाब में कहा कि *''साइनबोर्ड को स्टोर रूम में रखा गया था, क्योंकि वे अकसर चोरी हो जाते थे''।*

साइनबोर्ड को स्टोर रुम में जमा करके रखने से अपेक्षित उद्देश्य ही समाप्त हो गया जिसके लिए ₹ 0.28 करोड़ का खर्च किया गया था। विभाग को ऐसा जरिया तैयार करना चाहिए था जिससे साइन वोर्ड की चोरी को रोका जा सके।

5.8.3. प्रयोग में नहीं लायी गई परिसंपत्तियों पर निष्फल/व्यर्थ का व्यय

चिह्नित क्षेत्रो में परियोजनाओं के निर्माण,विकास और कार्यान्वयन, जिसमें योजना,डिजाइन और अभियन्त्रिकी शामिल हो, आर.ई.सी. के दिशानिर्देशों के विनिर्दिष्टों और निर्माण मानकों जहां लागू हो, के आधार पर होना चाहिए था । जबकि तीन राज्यों में ये मानक लागू नहीं किये गये जिसके कारण **₹ 4.79 करोड़** का व्यर्थ व्यय हुआ:

- केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण (सी.ई.ए.) ने कहा (मार्च 2006) कि नये ग्राहक मीटर स्थिर प्रकार के होंगे।लाइसेंस धारियों द्वारा ऐसे मीटर जोकि उपरोक्त विनिदिष्टों के अनुसार नहीं है बदले जाने चाहिए। स्थेतिक उर्जा मीटर इलैक्ट्रॉनिक मीटरों के मुकाबले अधिक उर्जादक्ष है और टैंपर प्रुफ हैं तथा इसमें मीटर टैंपरिंग भी दर्ज होती है। आर.ई.सी. ने (दिसंबर 2006) में असम में गोलपारा परियोजना के डी.पी.आर को स्वीकृत किया और कार्य आदेश अप्रैल 2007 में प्रदान किया गया।

  गोलपारा असम में आपूर्ति किये गये सभी मीटर सीईए द्वारा विनिर्दिष्ट प्रकार के नहीं थे। अतः 31,025 मीटर जोकि **₹ 2.21 करोड़** की लागत पर खरीदे गये थे ,उनके बेकार हो जाने का खतरा था क्योंकि एन.आई.टी ने विनिर्दिष्टताओं को इंगित नहीं किया था ।

- **उत्तर प्रदेश** में बी.पी.एल कनेक्शनों के साथ स्थापित किये गये मीटरों पर किया गया खर्च **₹ 12.34 करोड़**[69] का खर्च व्यर्थ व्यय हो गया क्योकिं बी.पी.एल परिवारों का विल भुगतान स्थिर दर आधार पर किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त ₹ 2.58 करोड़[70] का खर्च ऊर्जा मीटरों की स्थापना, वितरण ट्रॉसफार्मरों पर भी व्यर्थ खर्च हो गये। क्योंकि ट्रॉसफार्मर–वार ऊर्जा का लेखाकरण, लेखापरीक्षण जिसके लिए ये ट्रॉसफार्मर स्थापित किये गये थे, नहीं किया जा रहा था।

5.9. ठेकेदारों को अनुचित लाभ

₹ 114.40 करोड़ की राशि का अनुचित लाभ ठेकेदारों को देने के उदाहरण जोकि नीचे दर्शाए गये है जिनके फलस्वरुप परियोजना लागत में समान राशि की परिहार्य वृद्धि हुई।

5.9.1. अपर्याप्त कीमत वसूली और उच्च दरों पर भुगतान

- **आन्ध्र प्रदेश** में कार्य के नये मदों जैसे आर. एस. ज्वाइंट्स, प्लेन सीमेंट कंकरीट पोल (पीसीसी) के स्थान पर आर.एस.बीम के कार्य को उसी ठेकेदार को पहले से तय दरों पर ही दे दिया गया जब कि दरों में कमी हो रही थी। जिसके परिणाम स्वरुप **₹ 4.11 करोड़** का परिहार्य व्यय हुआ। इसके अतिरिक्त मूल्य परिवर्तन की धारा को आर.जी.जी.वी.वाई के कार्यो[71] के समझौते में शामिल नहीं किया गया क्योंकि सहमत दरें स्थिर थी। इसके बावजूद तीन डिस्कॉमों ने मूल्य परिवर्तन **₹ 4.90 करोड़** की परिवर्तित राशि का भुगतान समझौतों के नियमों और शर्तों के विरूद्ध किया।

---

[69] 95299 मीटरों x ₹ 1295 = ₹ 12.34 करोड़

[70] 19711 डी टी मीटर x ₹ 1310= ₹ 2.58 करोड़

[71] जांच परख की गई परियोजनाएं नार्दन पावर डिस्ट्रीब्यूशन कंपनी लि. (एन.पी.डी.सी.एल) इस्टर्न पावर डिस्ट्रीब्यूशन कंपनी लि. (ई.पी.डी.सी.एल) और सदर्न पावर डिस्ट्रीब्यूशन कंपनी लिमिटेड (एस.पी.डी.सी.एल)

- आर.ई.सी. द्वारा जारी परियोजना सूत्रीकरण दिशानिर्देशों के अनुसार सेंट्रल एक्साईज परियोजना लागत का हिस्सा, आर.जी.जी.वी.वाई. के अन्तर्गत है। **असम** में पाँच पैकेजो[72] के अनुबंध को प्रदान करते समय आपूर्ति मूल्यों को उत्पाद शुल्क सहित माना गया (14 से 16 प्रतिशत)। बाद में उत्पाद की दर 14 प्रतिशत, 10 *प्रतिशत* और 8 *प्रतिशत* चरणबद्ध तरीके में कम हुई। पी.आई.ए. ने सामग्रियों की आपूर्ति पर स्थिर दरों, जो कि सहमति के अनुरूप थे, पर उत्पाद शुल्क का भुगतान किया क्योंकि समझौते में उत्पाद शुल्क का वास्तविक दर पर भुगतान से संबंधित कोई भी धारा नहीं थी। अतः समझौते में स्वाभाविक कमी के कारण पी.आई.ए. को अन्यथा परिहार्य **₹ 1.41 करोड़** का भुगतान ठेकेदारों को करना पड़ा।

- **बिहार** में, एल.ओ.ए की नियम और शर्तो के अनुसार (मई 2009 में) दर छह[73] जिलों में, ट्रॉसफार्मरों केबलों और कंडक्टरों की लागत के संबध में मुल्य समायोजन करना पड़ा जोकि मूल्य परिवर्तन धारा के आधार पर था। जबकि विद्युत ट्रांसफार्मरों और वितरण ट्रांसफार्मरों का भुगतान बिना मुल्य परिवर्तन धारा को ध्यान में रखते हुए स्थिर आधार पर किया गया था। यद्यपि ट्रांसफार्मर का मूल्य कम[74] हो गया था, फिर भी पी.आई.ए. ने मूल्य परिवर्तन खण्ड को ध्यान में रखे बिना मार्च 2012 तक **₹ 2.76 करोड़** की अतिरिक्त राशि का भुगतान किया।

- **मणिपुर** में (इम्फाल पश्चिमी और चूराचांदपुर जिलों में) निविदा समिति (टी.सी.सी.) टर्नकी आधार पर आपूर्ति और स्थापना कार्यो का अवार्ड न्यूनतम बोलीधारक मेसर्स के.ई.सी. इंटरनेशनल लिमिटेड गुडंगाव के स्थान पर क्रमशः तीसरे और दूसरे न्यूनतम बोली धारकों (आगस्त 2009) को देना स्वीकार किया। इसके अतिरिक्त न्यूनतम कंपनी को अनदेखा करके, कार्यो को एल 3 और एल 2 कंपनियों को प्रदान करने के फलस्वरूप ₹ 13.82 क रोड़ का अतिरिक्त परिहार्य व्यय हुआ।

- **सिक्किम** में, आर.जी.जी.वी.वाई. योजना के अन्तर्गत पी.आई.ए. द्वारा पी.एल.ओ.ए. दरें स्वीकार (फरवरी 2009) की गई वह दर अनुसूची (एस.ओ.आर.) 2008 से लगभग 200 प्रतिशत ऊपर थी जबकि पी.आई.ए. के लगभग उसी समय इसी प्रकार (आर.जी.जी.वी.वाई. के अलावा) के स्वयं के रखरखाव कार्य एस.ओ. आर दरों के निकट दरों पर प्रदान किये गये। उदाहरण के तौर पर, 11/0.43 के.वी, 3 फेस 25 के.वी.ए. वितरण ट्रांसफार्मर का मूल्य एस ओ आर 2008 के अनुसार ₹ 55,800 था जबकि आर.जी.जी.वी.वाई. कार्य के लिये एल.ओ.ए. के अनुसार दर ₹ 1,68,286 (201 प्रतिशत एस.ओ.आर. से ज्यादा) थी इससे ₹ 28.60 करोड़ तक का अतिरिक्त व्यय हुआ।

- **उत्तर प्रदेश** में, उत्याद शुल्क, व्यापार शुल्क की गलत गणना और गलत दर पर भुगतान करने के कारण मध्यांचल विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (एम.वी.वी.एन.एल.) ने **₹ 3.15 करोड़** का अतिरिक्त भुगतान किया जिस की **अनुलग्नक 12** में बताया गया है। पाँच परियोजनाओं[75] में भी, सामग्री[76] की खपत में बर्बादी (वास्तव में प्रयोग की गई सामग्री की मात्रा के एक *प्रतिशत* तक) और ठेकेदारों को तद्नुसार भुगतान किया गया जिससे **₹ 0.35 करोड़** तक का अनुचित लाभ दिया गया।

---

[72] बारपेटा, बोंगाईगांव, गोलपारा, कार्बी एंगलौंग और मोरीगांव
[73] बेगूसराय, कटिहार, खगड़िया, समस्तीपुर, शेखपूर और सुपौल
[74] स्त्रोत– इंडियन इलैक्ट्रीकल और इलैक्ट्रोनिक्स मैन्यूफैक्चरर्स एसोसिएशन (आई.ई.ई.एम.ए.) परिपत्र
[75] इटावा, जालान, ललितपुर, मिर्जापुर और मुरादाबाद
[76] इंसुलेटर्स, डिस्क फिटिंगस, कंडक्टर्स, पी.सी.सी. पोल्स, 10 के.वी.ए. और 16 के.वी.ए. ट्रान्सफार्मरस

5.9.2. सामग्री की कमी/सन्देहपूर्ण दावे

- **कर्नाटक** में, तृतीय दल निरीक्षण एजेन्सियों (टी पी आई ए) द्वारा चार परियोजनाओं[77] की प्रथम स्तरीय निगरानी के दौरान जारी प्रतिवेदन ने दर्शाया कि बिल में दर्शित विभिन्न मात्रायें (बी ओ क्यू) और वास्तव में कार्यान्वित/पारित बिल में मात्रायें और वास्तविक मात्रायें निरीक्षण में भिन्नता पायी गई। टी.पी.आई.ए. के अनुसार मात्रायों मे कमी की कुल राशि **₹ 5.72 करोड़** तक (बी.पी.एल. सेवा कनेक्शन वितरण ट्रॉसफार्मर केन्द्रों सहित) थी। तीन परियोजनाओं[78] में, पी. आई.ए. ने स्पष्ट उत्तर नहीं दिया कि क्या इंगित राशि की वसूली हो गई थीं। ठेकेदारों द्वारा दो जिलों (बीजापुर और गदग) में दी गई बैंक गांरटी ठेके[79] के पूर्ण होने से पहल ही खत्म हो गई जो कि सम्बन्धित कर्मचारियों की लापरवाही को दर्शाता है।

- **मणिपुर** में, (पश्चिम इम्फाल जिला) ₹ 11.13 करोड़ की सामग्री और उपकरण की आपूर्ति के लिये बीजक तारीखों को इन 51 बिलों के वितरण चालानों के संदर्भ में सत्यापित करना संभव नहीं था, जिन्हे लेखापरीक्षा के लिये प्रस्तुत नहीं किया गया। इस प्रकार **₹ 11.13 करोड़** का भुगतान संदेह मुक्त नहीं था।

  इसके इलावा तीन[80] जिलों में, कुछ बीजकों से संकेत मिले कि **₹ 8.80 करोड़** की राशि के बिलों का भुगतान या तो मदों की सुर्पुदगी से पहले या बीजक की तिथि पर ही किया गया जोकि सम्भव नहीं है क्योकि मदों की सुपुर्दगी राज्य के बाहर से होनी थी और भुगतान करने से पहले अन्य अधिकारिक प्रक्रिया का अनुपालन किया जाना था। कलकत्ता से इम्फाल तक वस्तुओं की सुपुर्दगी मे सड़क द्वारा केवल एक से दो दिन लगे जोकि दूरी और राज्य की स्थलाकृति को देखते हुये सम्भव नहीं है। विभाग ने मूल सुर्पदगी चालान, मदों की प्राप्ति एवं मदों को जारी करने के लिये स्टाक पंजिका और सामग्री के प्रेषण का साक्ष्य नहीं दिया।

- **पंजाब** में, के एल.जी. सीस्टल लिमिटेड (गुड़गाँव) को दिये गये कार्य आदेशों (मार्च 2011) को रद्द करने के बाद, पंजाब स्टेट पावर कारपोरेशन लिमिटेड, (पी.एस.पी.सी.एल.) ने ₹ 11.23 करोड़ मूल्य की सामग्री में कमी (अक्तूबर 2011) पाई। ₹ 12.01 करोड़ मूल्य की अनिर्मित सामग्री, जिसका भुगतान फर्म को किया जा चुका था, को आर.जी.जी.वी.वाई. से सम्बन्धित स्टोर में रखने की बजाय, पी.एस.पी.सी.एल. के स्टोर में स्थानांतरित किया गया।

- **उत्तर प्रदेश** में, टी पी.आई.ए. द्वारा मिर्जापुर परियोजना के 26 गाँवों के सन्दर्भ में जारी किये गये प्रतिवेदन मे बताया गया कि **₹ 0.30 करोड़** मूल्य की सामग्री साइटों पर नहीं पाई गई। हालांकि संबंधित अधिकारी ने इन मदों को आर.ई.सी. द्वारा निधि के वितरण के लिए कार्यन्वित परियोजना लागत मे शामिल कर लिया।

  इसके अतिरिक्त इलाहाबाद परियोजना के 58 गाँवों और मिर्जापुर परियोजना के 18 गाँवों के सम्बन्ध में द्वितीय स्तर की निगरानी मे पाया गया कि 29 वितरण ट्रांसफार्मर, 108 डी टी मीटर और 169 खम्बे या तो दिये ही नहीं गये या लापता थे। इस संबंध में ठेकेदार/संबंधित अधिकारी द्वारा लापता/नहीं दिये उपकरणों को लगाने के लिये कोई कार्यवाही नहीं की गई।

---

[77] बीजापुर, गडग, कोलार एवं रायचूर
[78] बीजापुर, गडग तथा रायचूर
[79] दिसम्बर 2008 में वीजापुर पूरा हुआ था और मार्च 2009 में गड़क पूरा हुआ था।
[80] विष्णुपुर, चूराचांदपुर एवं पश्चिम इम्फाल

इसके परिणामस्वरूप लाभार्थीयों को योजना के लाभ से वंचित रखने के अलावा **₹ 0.29 करोड़** की सीमा तक ठेकेदार को अनुचित लाभ दिया गया।

5.9.3. ठेकेदार के खराब प्रदर्शन के बावजूद सुरक्षा जमा का जब्त ना करना

गुजरात में, पी.जी.वी.सी.एल. द्वारा अप्रैल 2008 में भावनगर जिले में एक ठेकेदार को 13 महीनों में पूर्ण करने के लिये ₹ 12.36 करोड़ की लागत का कार्य प्रदान किया गया। ठेकेदार ने केवल ₹ 3.25 करोड़ मूल्य का कार्य जोकि कुल ठेके के मूल्य का 26.29 प्रतिशत था, पूरा किया और मार्च 2011 में कार्य छोड़ दिया। पी.जी.वी.सी.एल. ने 17 मई 2011 को ठेकेदार को एक सूचना जारी की लेकिन **₹ 1.24 करोड़** की बैंक गारंटी को नहीं भुनाया जिसे ठेकेदार ने प्रतिभूति जमा के रूप में दिया था।

5.9.4. करों में कटौती न करना

एल.ओ.ए. की नियमों एवं शर्तों के अनुसार, सभी कर और शुल्क जिसमें प्रवेश कर (ई.टी.), मूल्य वर्धित कर (वी.ए.टी.) और अन्य साविधिक उदग्रहण जैसे कि आयकर (आई.टी.), स्त्रोत पर कर कटौती (टी.डी. एस.) इत्यादि शामिल है, जो ठेकेदार के दायित्व होंगे, बिल के आपूर्ति भाग से कटौती की जायेगी और सम्बन्धित कर सग्रहण अधिकारियों को जमा की जायेगी।

इस तरह के मामले जिनमें ₹ 16.59 करोड़ राशि का अनुचित लाभ ठेकेदार को करों के न लगाने/गैर वसूली/कम वसूली के कारण पहुँचाया गया, इस संक्षेप में नीचे दिय गया हैं एवं **अनुलग्नक–13** में विस्तृत रूप से दिये गये है।

- तीन राज्यों में (**असम, छत्तीसगढ़ और मणिपुर**) ₹ 5.21 करोड़ का वैट व ₹ 1.04 करोड़ का प्रवेश शुल्क **(छत्तीसगढ़ में)** ठेकेदारों से वसूल नहीं किया गया।
- छः राज्यों में (**असम, गुजरात, केरल, महाराश्ट्र मणिपुर व त्रिपुरा**) ऐसे उदाहरण हैं जहां इमारत और अन्य निर्माण श्रमिक कल्याण उपकर ₹ 7.81 करोड़ की राशि ठेकेदारों से वसूल नहीं की गयी।
- **छत्तीसगढ़** में **₹ 2.08 करोड़** की टी डी एस राशि ठेकेदारों से नहीं ली गयी।
- **त्रिपुरा** में, ₹ 0.45 करोड़ के कार्य अनुंबध कर को नहीं काटा गया।

विद्युत मंत्रालय ने अपने उत्तर में बताया (अगस्त 2013) कि *''निविदा की प्रक्रिया व परियोजना के आदेश प्रदान करना राज्य सरकारों के समग्र पर्यवेक्षण के अंतर्गत पी.आई.ए. के दायरे में आते हैं। अतः राज्य सरकारों/पी.आई.ए. को निविदा प्रक्रिया की निष्पक्षता सुनिश्चित करनी चाहिये।''*

उत्तर को इस तथ्य के विरूद्व देखा जाना है कि उपरोक्त समस्याएं काफी हद तक आर.ई.सी. द्वारा उपयुक्त चेकलिस्ट/प्रारूपों को पी.आई.ए. से लेकर प्रस्तुत करने से नियंत्रण त्ंत्र के एक भाग के रूप में कम की जा सकती थी और यदि आवश्यक हो तो दिशानिर्देशों में उपयुक्त संशोधन करके भी दूर किया जा सकता है।

ठेकेदारों को अनुचित लाभ देने के मामले पर जब एक्जिट सम्मेलन (सितम्बर 2013) में चर्चा की गयी, तो आर.ई.सी. ने सूचित किया कि इस तरह की कमियों को परिहार्य बनाने के लिये आवश्यक दिशानिर्देश जारी किये जा रहे हैं।

5.10. पी.आई.ए. द्वारा उचित परिश्रमिता का अभाव

उदाहरण के रूप में मामलें जहाँ, निविदा टर्नकी आधार पर दी गई लेकिन इनकी दरों एवं लाभ राशियों में अनियमित एवं अनुचित भिन्नताऐ थीं जिनका ₹ 263.44 करोड़ का वित्तीय प्रभाव था, उन्हें नीचे दर्शाया गया है।

क) **<u>एक ही मद में पूर्व कारखाना दरों में अन्तर–सिक्किम</u>** में विभिन्न पूर्व कारखाना दरों (मालभाड़ा और बीमा को छोड़कर) सभी आठ पैकेजों मे समान विनिर्देश की समान सामग्री की आपूर्ति को अनुमति दी गई। विभिन्न टर्नकी ठेकेदारों के लिये एक ही विवरण की वस्तुओं मे दरों में भिन्नता स्वीकार करने के लिए रिकार्ड में कोई तर्क नहीं था। इकाई दरों में अन्तर ₹ 16.25 करोड़ के कुल वित्तीय प्रभाव के साथ (₹ 0.74 करोड़ से ₹ 1.35 करोड़) करीब 83 प्रतिशत बढ़ गया।

ख) **<u>विभिन्न दरें–विभिन्न ठेकेदार– पड़ोसी जिले</u>– जम्मू व कश्मी**र की लेह और कारगिल परियोजनाओं में विभिन्न मदें पर दी गई। उसी राज्य के उन्हीं मदों से तुलना करने पर अत्याधिक दरों [81] (पूर्व कार्य परिवहन खर्च को छोड़कर) जिसके कारण ठेकेदार को ₹ 46.06 करोड़ का अनुचित लाभ मिला। इसी तरह **बिहार** में बोर्ड ने पडोसी जिलों मे निविदाकर्ताओं द्वारा समान क्षमता एवं विशिष्टता वाले मानक वस्तुओं की दरों की तुलना नहीं की/13 प्रमुख मदों की दरों को स्वीकृत किया गया जिसके कारण ₹ 123.47 करोड़ की अतिरिक्त लागत आयी।

ग) **<u>एक ही तरह की सामग्री–एक ही ठेकेदार–ही जिला लेकिन विभिन्न दरें</u>– पश्चिम बंगाल** में, विभिन्न पैकेजो की दरों की तुलना में दर्शाये कि (एक जैसी सामग्री के विनिर्देशन) एक ही सामग्री की पूर्व कार्य दरें (ढुलाई व बीमा के अतिरिक्त) एक ही जिले में एक ही ठेकेदार द्वारा कार्यान्वित विभिन्न पैकेजों के लिये भिन्न थी। परिणामस्वरूप चार जिलों के नौ पैकेजों में ₹ 8.04 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

घ) **<u>अनावश्यक रूप से अधिक लाभ राशि</u>– उत्तर प्रदेश** में, पाँच मुख्य मदों[82] के सम्बन्ध में ठेकेदारों की उनकी अपनी क्रय दरों, बाजार दरा एवं यू पी पी सी एल दरों की तुलना ने दर्शाया कि ठेकेदारों ने 15 प्रतिशत डी एस आर[83] स्वीकृत लाभ के स्थान पर 16 से 430 प्रतिशत तक खरीद में लाभ उद्वत और प्राप्त किया। इसके परिणाम स्वरूप आर.जी.जी.वी.वाई. के तहत केवल इन वस्तुओं की खरीद मे ₹ 49.84 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ। **मणिपुर** की तीन परियोजानाओं [84] में, अभिलेखों की जांच ने प्रकट किया कि आपूर्ति मूल्य (₹ 29.78 करोड़) निर्माता मूल्य (₹ 10.00 करोड़) से ₹ 19.78 करोड़ अधिक रहा।

विद्युत मंत्रालय ने अपने उत्तर (अगस्त 2013) में बताया कि *"विभिन्न पी.आई.ए. द्वारा निविदाओं के मूल्यांकन के पर्यवेक्षण की जिम्मेदारी राज्यों की है। तथापि, यह मामला राज्य प्राधिकरणों के बीच उठाया गया है।"*

---

[81] 2X2.5 स्क्वायर एम.एम. एल्यूमिनियम कन्डक्टर इन्सूलेटेड तार श्रीनगर में कार्य स्थलज पर प्रति मद (₹ 56.70), लेह में (₹ 1,12,491) और कारगिल में (₹ 92,958)

[82] 2.5 स्क्वायर एम.एम X 2 कोर पी.वी.सी.तार, 10 के वी ए और 16 के वी ए डिस्ट्रीव्यूशन ट्रॉसफार्मर्स, 5 एम.वी.ए विद्युत ट्रॉसफार्मर्स,

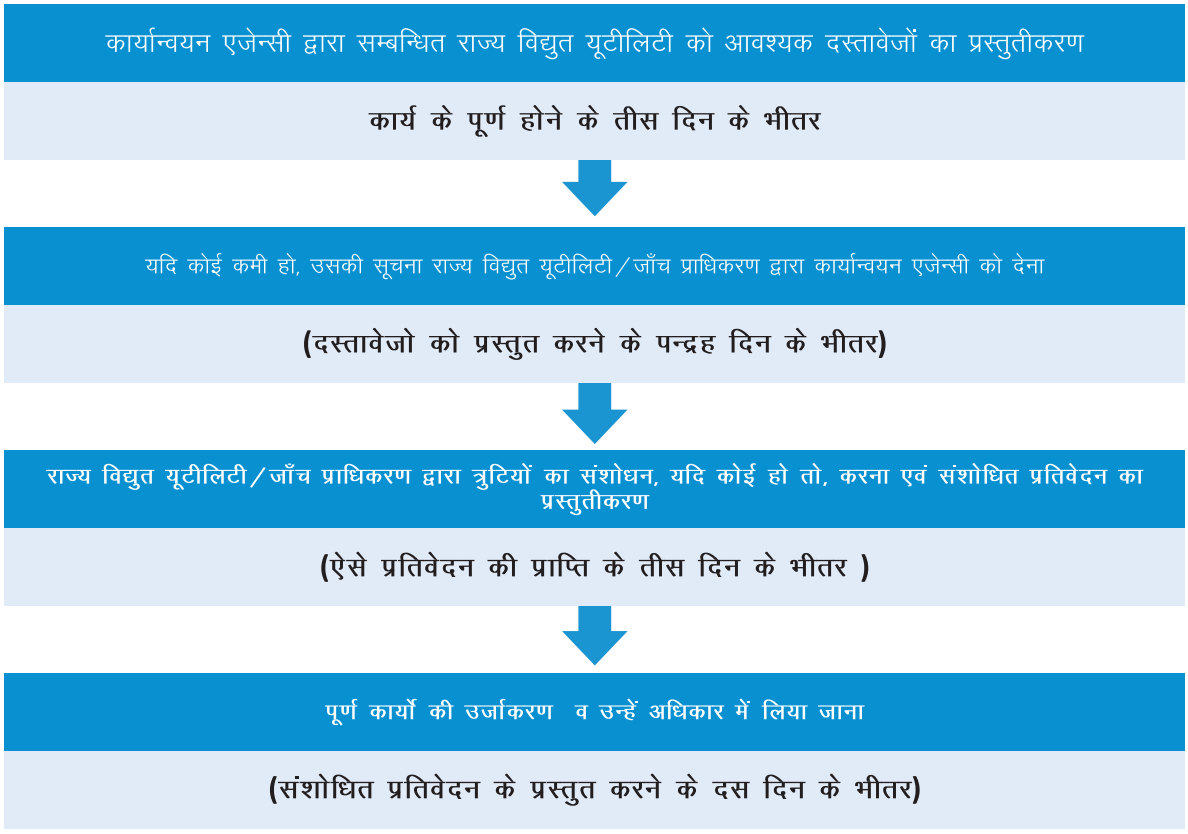
[83] दिल्ली अनुसूचित दर

[84] पश्चिम इम्फाल, चूराचांदपुर और विष्णुपुर

उत्तर इस तथ्य के खिलाफ देखा जाना है कि विभिन्न पी.आई.ए. द्वारा निविदाओं के मूल्यांकन की प्रणाली ने काफी लचीला छोड़ दिया गया जिससे आर.जी.जी.वी.वाई. की लागत पर परिहार्य बोझ पड़ा और लाभार्थियों को अनुपातिक लाभ नहीं मिल सका।

5.11. पूर्ण गाँवों को सौंपना

आर.ई.सी. द्वारा पार्टियों[85] से किये गये समझौतों[86] में उल्लिखित था कि राज्य विद्युत उपयोगिताओं (एस.पी.यू.) को परियोजना चालू होने के बाद (पूर्ण या आंशिक जैसा भी मामला हो) पूर्ण परियोजनाओं को अधिकार में लेना सुनिश्चित करना था। तत्पश्चात एस.पी.यू. परियोजना (पूर्ण या आंशिक जैसा भी मामला हो) के प्रचालन एवं रखरखाव के लिये खुद के खर्चे पर स्वयं उत्तरदायी थे। योजना के तहत पूर्ण की गयी परियोजनाओं को नीचे दी गई अनुसूची मे दर्शाये गये **चित्र 9** के अनुसार अधिकार में लिया जाना था।



चित्र 9: पूर्ण परियोजनाओं के लिये अनुसूची

नीचे दिये विवरण के अनुसार, चार राज्यों में एस.पी.यू. ने आर.जी.जी.वी.वाई. के तहत पूर्ण परियोजनाओं के 802 गाँवों को अधिकार में नहीं लिया :

[85] राज्य सरकारें, राज्य पावर यूटिलिटिज और केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम (सी.पी.एस.यूज)
[86] द्विपक्षीय, त्रिपक्षीय, चातुर्थ पक्षीय

- **बिहार** के, कटिहार व सुपौल जिलों के 14 गाँव जून 2011 से सितम्बर 2011 के दौरान ठेकेदारों द्वारा सौपें जाने के लिये तैयार थे तथापि पी.आई.ए. छः से नौ मास (मार्च 2012) के समाप्त हो जाने पर भी इन गाँवो का निरीक्षण नहीं किया व अधिकार में नहीं लिया गया। इसके अतिरिक्त दरभंगा जिले में ऊर्जा मंत्रालय के इस निर्णय के बावजूद कि दो गाँवों (मिल्की एवं भूवे) के आधारभूत ढाँचे को एस.पी.यू. द्वारा अधिकार में लिया जाये, नहीं लिये गये (फरवरी 2012)।
- **छत्तीसगढ़** में, बस्तर व दन्तेवाड़ा परियाजनाओं के 473 पूर्ण गाँवो में से, 340 गाँव एस.पी.यू. द्वारा अधिकार में नहीं लिये गये (गाँवों को अधिकार में लिये जाने में भी एक से नौ महीने की देरी थी।
- **जम्मू एवं कश्मीर** की राजौरी परियोजना के 39 गाँव जिन्हें आर.जी.जी.वी.वाई. के अन्तर्गत मार्च 2012 तक पूर्ण बताया गया था, विद्युत रखरखाव एवं ग्रामीण विद्युतीकरण डिवीजन द्वारा अधिकार में नहीं लिये गये।
- **मिजोरम** में, 439 पूर्ण गाँवों में से, 407 गाँव ठेकेदार द्वारा एस.पी.यू. को नहीं सौंपे गये।

ठेकेदारों द्वारा, चिंहित कमियों के संशोधन में देरी, टी.पी.आई.ए. द्वारा अनुपालन का निरीक्षण (त्रुटियों/कमियों का संशोधन) टर्नकी ठेकेदारों द्वारा वास्तव में कार्य पूर्ण होने से पहले कार्य को पूर्ण घोषित करना, विद्युत निरीक्षणालय द्वारा निरीक्षण में देरी आदि पूर्ण परियोजनाओं/गाँवों को अधिकार में न लिये जाने के कारण बताये गये।

गाँवों को अधिकार में देरी से लिये जाने के कारण संभवतः चोरी, गुणहास, नई खड़ी की गई आधारभूत संरचना की चोरी हो सकती है। उदाहरणतः **बिहार** में, आधार भूत संरचना के घटकों की चोरी देखी गई। **सीतामढ़ी** जिले के दो 33/11 के वी उप–स्टेशनों परिहार व सुप्पी 13 माह की देरी से बी एस. ई.बी. द्वारा अधिकार मे लिये (जून 2012) गये। 5 कि. मी. लाईन के विस्तार के 33 केवी लाईन के संचालक और सुप्पी उप स्टेशन के 63 के वी ए स्टेशन ट्रांसफार्मर के क्वायल एवं तेल चोरी हो गये। फलस्वरूप, पूर्ण चम्पारान जिले के गाँव जितकाहियाडीह को विद्युत नहीं दी गई। पश्चिमी चम्पारन व पूर्वी चम्पारन में क्रमशः 69 व 23 चोरी के मामले देखे गये, जिसने कार्य के पूर्ण होने पर प्रणाली के चालू करने में बाधा पैदा की।

विद्युत मंत्रालय ने आश्वासन (अगस्त 2013) दिलाया कि "*मामला सम्बन्धित पी.आई.ए. से उनकी टिप्पणी उत्तर हेतु ले लिया गया है।*"

सिफारिश

आर 5 : एम.ओ.पी., राज्यों के साथ गहन समन्वय में प्रत्येक महत्वपूर्ण स्तर पर कार्य की प्रगति जाँचने के लिए एकरूप/मानक व्यवस्था के गठन पर विचार करे, जिससे कि ठेका प्रबंधन में होने वाली आम एवं परिहार्य अनियमितताओं/कमियों जैसे कि सांविधिक देनदारियों की कटौती न करना, हानि क्षतिपूर्तियों की वसूली न होना एवं ठेकेदारों को किये गए अधिक भुगतानों को रोका जा सके।