अध्याय 8:

निष्कर्ष और सिफारिशें

8.1. निष्कर्ष

विद्युत अधिनियम, 2003 ने सभी को विद्युत उपलब्ध करवाने के लिए ग्रामीण विद्युतीकरण और विद्युत सेवाओं के प्रावधान के रूप में एक नवीकृत प्राथमिकता प्रदान की है। राष्ट्रीय विद्युत पॉलिसी 2006 ने विद्युत को मानवीय जीवन के हर पहलू के लिए एक अनिवार्य आवश्यकता माना है। राष्ट्रीय साधारण न्यूनतम कार्यक्रम (एन.सी.एम.पी.) के अधीन, सभी आवासों को पाँच वर्ष के भीतर विद्युत प्रदान करने का विचार है। शहरी–ग्रामीण दूरी को खत्म करने और ग्रामीण क्षेत्रों को विश्वसनीय और गुणवत्तापूर्ण बिजली की आपूर्ति करने के लिए, 2009 तक एन.सी.एम.पी. के सभी आवासों को बिजली उपलब्ध करवाने के लक्ष्य को अनिवार्य रूप से प्राप्त करने के उद्देश्य से 2005 में एम.ओ.पी. ने आर.जी.जी.वी.वाई. को प्रारम्भ किया, जिसे बाद में 2012 तक बढ़ा दिया गया। आगे, 2 सितम्बर 2013 को, एम.ओ.पी. ने 12वीं और 13वीं योजना के अंतर्गत योजना के विस्तार के लिए दिशानिर्देश जारी किये।

एक कार्यान्वयन प्रस्ताव जो अत्यंत जल्दबाजी में ली गई स्वीकृति और अनेक साझेदारों से युक्त था, के बावजूद सभी को बिजली प्रदान करने, प्रत्येक बिजली रहित बी.पी.एल. परिवार को निःशुल्क बिजली प्रदान करने और 2009 तक प्रत्येक अविद्युतीकृत गाँव/बस्ती को बिजली उपलब्ध करवाने के लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सका। सी.सी.ई.ए. द्वारा 10वीं योजना और 11वीं योजना के प्रथम दो वर्ष के लिए ₹ 33,000 करोड़ के कुल अनुमोदन के विरुद्ध 2004–12 के दौरान बजट आँकलन और संशोधित आँकलन के अनुसार क्रमशः ₹ 31,338.00 करोड़ और ₹ 27,488.56 करोड़ राशि की निधियों का आबंटन किया गया था। एम.ओ.पी. ने योजना के अंतर्गत आबंटित निधियों का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किया और आर.ई.सी. को मार्च 2012 तक ₹ 26,150.76 करोड़ जारी किए। आर.ई.सी. ने पी.आई.ए. को मार्च 2012 तक ₹ 25,652 करोड़ जारी किए और पी.आई.ए. ने ₹ 22,510.14 करोड़ (20 मई 2012) का उपयोग सूचित किया। पी.आई.ए. के पास 19 राज्यों में अप्रयुक्त रह गए ₹ 1.47 करोड़ से ₹ 375.07 करोड़ तक शेष थे जबकि पी.आई.ए. ने आठ राज्यों में ₹ 3.64 करोड़ से ₹ 115.13 करोड़ तक के अतिरिक्त उपयोग को प्रतिवेदित किया। जैसे कि भारी मात्रा में अप्रयुक्त निधियाँ पी.आई.ए के पास शेष रहीं, पी.आई.ए. द्वारा इन अप्रयुक्त निधियों पर ब्याज के रूप में अर्जित ₹ 337 करोड़ की राशि को अगस्त 2013 तक सरकारी खाते में नहीं भेजा गया और इस प्रकार इसने आर.जी.जी.वी.वाई. के कार्य को आगे नहीं बढ़ाया।

आर.ई.सी. ने निधियों को जारी करने की शर्तों को अनुमोदित आर.जी.जी.वी.वाई परियोजनाओं के अंतर्गत भौतिक लक्ष्यों की उपलब्धियों के साथ नहीं जोड़ा। कुछ मामलों में, परिणामस्वरूप परियोजना लागत का 67 *प्रतिशत* से 90 *प्रतिशत* पी.आई.ए./ठेकेदारों को जारी करना पड़ा जबकि जारी की गई निधियों की

अपेक्षा भौतिक उपलब्धि कम थी। 10वीं और 11वीं योजनाओं के दौरान, मूल रूप से ₹ 26,427.47 करोड़ राशि की स्वीकृत 576 परियोजनाओं के लिए ₹ 31,268.12 करोड़ जारी किए गए। दिसम्बर 2012 तक सभी परियोजनाओं के स्वीकृत लागत अनुमान 34,070.87 करोड़ के संशोधित कर दिए गए।

1,23,601 अविद्युतीकृत गाँवों, 2,30,10,265 बी.पी.एल. आवासों सहित 4,12,88,438 ग्रामीण आवास को सम्मिलित करने के लक्ष्य के विरुद्ध, 1,04,496 अविद्युतीकृत गाँव (84.54 *प्रतिशत*), 1,90,80,115 बी.पी.एल. आवासों (82.92 *प्रतिशत*) सहित 2,15,04,430 ग्रामीण आवास (52.08 *प्रतिशत*), 31 मार्च 2012 तक सम्मिलित थे। तथापि, वास्तविक उपलब्धि को इन तथ्यों के विरुद्ध जाँचने की जरूरत होगी कि योजना समस्याओं से ग्रस्त थी जैसाकि प्रतिवेदन में चर्चा की गई है।

आर.जी.जी.वी.वाई. ने विचार किया कि आर.ई.डी.बी[108], वी.ई.आई[109]. और डी.डी.जी[110] अप्रत्यक्ष रूप से कृषि और अन्य गतिविधियों की विद्युत की आवश्यकता को सरल करेंगे जिनमें सिंचाई पम्प सैट, छोटे व मध्यम उद्योग, खादी व ग्रामीण उद्योग, कोल्डचैन्स, हैल्थकेयर, शिक्षा और आई.टी. इत्यादि है। यह महसूस किया गया कि इससे सम्पूर्ण ग्रामीण विकास, रोज़गार सृजन और गरीबी उन्मूलन सरल होगा। तथापि, प्रायोगिक रूप में जो परियोजना स्वीकृत की गयी थी, वे प्रत्येक आवास को एक यूनिट बिजली प्रतिदिन के हिसाब से देने की न्यूनतम पहुंच पर आधारित थी।

योजना का निरूपण सूत्रधार प्रारम्भ से ही त्रुटिपूर्ण था, क्योंकि गाँवों की पहचान और लाभार्थियों का अनुमान अविश्वसनीय आँकड़ों पर आधारित था। योजना कार्यान्वयन दिशानिर्देशों के अनुपालन नहीं करने, जिसमें महत्वपूर्ण इनपुट जैसे कि अधिकृत बी.पी.एल सूची और आर.ई. योजनाएँ जो कि त्रुटिपूर्ण थीं समेत अलगाव के कई मामलों से परिपूर्ण हैं। आर.जी.जी.वी.वाई. परियोजनाएँ पर्याप्त सर्वेक्षण कार्य के बिना नियोजित थी क्योंकि डी.पी.आर. पुराने आँकड़ों पर आधारित थे और उनमें बहुत सी गलतियाँ थीं। यहाँ ठेकेदारी व्यवस्था, कार्य प्रणाली और संबंधित राज्य सरकार के त्रिपक्षीय करार के प्रावधानों के उल्लघंन के अक्षम उदाहरण थे।

परियोजना का कार्यान्वयन धीमी कार्य प्रक्रिया, व्यर्थ निवेश, कमजोर संचालन, करार में वादों को पूरा न होना, ठेकों को देने में देरी और पूरे कार्य को न सौंपना/देना पर आधारित था।

यद्यपि परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विचारणीय देरी ठेकेदारों, पी.आई.ए. और आर.ई.सी. के कारण थी, परियोजनाओं की प्रक्रिया में देरी का परिकलन किसी भी स्तर पर, यानि पी.आर.ए., आर.ई.सी. और एम. ओ.पी. पर निर्धारित नहीं थी जिसकी वजह से अवार्ड पत्रों को देने में एल.डी. क्लॉज को असंगत करार दिया। विपरीतया, यदि ठेकेदार देरी के लिए उत्तरदायी नहीं थे, तो यह लगता है कि पूरा उत्तरदायित्व पी.आई.ए. पर पड़ता है। फिर भी गलती करने वाले अधिकारियों पर पी.आई.ए. ने कोई कार्रवाई नहीं की, न ही आर.ई.सी./एम.ओ.पी. ने पी.आई.ए. के विरुद्ध कोई कार्रवाई की जो कि समयबद्धता के लिए चिंता की कमी को दर्शाता है।

पी.आई.ए. योजना निधि को अलग ब्याज धारक बैंक खातों में रखने में भी असफल रहा जिसके कारण इस दौरान कोई ब्याज अर्जित नहीं किया जा सका जो कि अंतः परियोजनाओं के लिए निधि की उपलब्धता को बढ़ा सकता था।

---

[108] ग्रामीण विद्युत वितरण बैकबोन

[109] ग्रामीण विद्युतीकरण आधारभूत संरचना

[110] विकेन्द्रीकृत वितरित जेनरेशन

यद्यपि गुणवत्ता को सुनिश्चित हेतु निगरानी तंत्र बनाया गया था, किंतु यह कार्यों की प्रगति के साथ तालमेल बना नहीं सका और परिणामस्वरूप महत्वपूर्ण तथा उपयुक्त नियंत्रण लागू करने में विलंब हुआ, जिससे नियंत्रण प्रक्रिया लगभग अप्रभावी साबित हुई।

नोडल एजेंसी आर.ई.सी. परियोजनाओं को नियत समय में पूरा करने में असमर्थ रहा, जिसके कारणों में परियोजनाओं को समय पर स्वीकृति न मिलना भी शामिल था। अगर आर.ई.सी. अपना दायित्व और अधिक कारगर तरीके से इस प्रकार निभाता कि डी.पी.आर. क्षेत्र सर्वेक्षण पर आधारित हो ताकि भौतिक व वित्तीय अनुमान अधिक वास्तविक हों तथा परवर्ती संशोधन न्यूनतम हों तो इस अपर्याप्ता से बचा जा सकता था।

लाभार्थी सर्वेक्षण से यह पता चला कि प्रचार को बढ़ाने तथा उसे परिणाम उन्मुख बनाने की आवश्यकता थी। इसके अतिरिक्त सर्वेक्षण से पता चला कि संबंधित डिस्कॉम (क) बी.पी.एल. उपभोक्ताओं को विद्युत प्रदान करने के प्रतिबद्ध किए घंटे (ख) संयोजकों से ऊर्जा बिल का उगाही व वसूली में, असफल रहे।

8.2. सिफारिशें

प्रतिवेदन में की गई सिफारिशों का एक सारांश नीचे दिया गया है:

- ✓ *12वीं योजना में नयी परियोजनाओं के कार्यान्वयन से पूर्व एम.ओ.पी. एक स्वतंत्र सर्वेक्षण कराने पर विचार करे और आवृत्ति से बचने के लिए चिन्हित ग्रामों की सूची व लाभार्थियों के अनुमानों को संशोधित करे तथा राज्यों के साथ गहन समन्वय कर यह सुनिश्चित करे कि योजना के लाभ अभीष्ट एवं लक्ष्यित लाभार्थियों को पहुँचें।*

- ✓ *एम.ओ.पी. को चाहिए कि निगरानी प्रतिवेदनों के यथोचित प्रारूपों को बनाकर, आर.ई.सी. द्वारा कार्य के क्षेत्र एवं संबंधित अनुमानों पर और अधिक नियंत्रण बरते जिससे यह सुनिश्चित हो कि परियोजनाएं संस्वीकृति के लिए तभी ली जाएं जब पी.आई.ए. विस्तृत क्षेत्र सर्वेक्षण पर आधारित डी.पी.आर. प्रस्तुत कर दें और भौतिक एवं वित्तीय अनुमान तार्किक रूप से सही हों।*

- ✓ *एम.ओ.पी. सभी स्तरों (एम.ओ.पी., आर.ई.सी. व पी.आई.ए.) पर एक लेखा प्रणाली को गठित करने पर विचार करे जो निधियों के वास्तविक निर्गम और प्राप्तियों तथा अप्रयुक्त शेषों पर अर्जित ब्याज की समयोचित निगरानी को सुनिश्चित करे।*

- ✓ *एम.ओ.पी. व नोडल एजेंसी, आर.ई.सी. को पी.आई.ए. द्वारा बैंकों में रखी गयी पूँजीगत सब्सिडी और आर.जी.जी.वी.वाई. निधियों पर, जो परियोजना लागतों के लिए राज्य/स्थानीय करों के भुगतान के लिए प्रयोग की गयी थी पर अर्जित ब्याज को वसूलने/समायोजित करने के लिए तुरन्त कार्यवाही सुनिश्चित करनी चाहिए।*

- ✓ *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 अनियमित्ताओं/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।*

- ✓ *एम.ओ.पी द्वारा राज्य स्तरीय समन्वय समितियों की बैठकों के समीक्षा परिणामों को नियमित रूप से एक निश्चित तिथि तक राज्यों के मुख्य सचिवों से माँगा जाए। त्रुटियों की नियमित रूप से समीक्षा की जाये जिससे कि क्रियान्वयन की प्रभावशीलता को बढ़ाने व परिणामों को प्राप्त करने के मायनों में यह प्रयास अपेक्षित परिणाम दे।*

- ✓ *एम.ओ.पी. वर्तमान प्रणाली की गहन समीक्षा करे एवं गुणवत्ता की प्राप्ति एवं ऊर्जा की आपूर्ति में विश्वसनीयता एवं राजस्व की प्राप्ति को विशेष रूप से लक्षित कर हुए उन राज्यों पर विशेष बल देते हुए अतिरिक्त बचावों की स्थापना करे जहाँ लक्ष्य प्राप्त किये जाने बाकी थे।*

8.3. मंत्रालय द्वारा की गई उपचारात्मक कार्यवाही

विद्युत मंत्रालय को मसौदा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करने के बाद, 2 सितंबर, 2013 को, हुए एक्ज़िट कान्फ्रेंस में सचिव, (विद्युत मंत्रालय) ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकारा तथा बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा बताए गए सभी बड़े मामलों को ध्यान में रख कर उन्होंने आर.जी.जी.वी.वाई को 12वीं योजनाकाल में जारी करने हेतु दिशा निर्देश तैयार किये हैं। राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना को 12वीं व 13वीं योजना के तहत ग्रामीण विद्युतीकरण बुनियादी ढाँचा और आवास विद्युतीकरण स्कीम को जारी करने हेतु दिनाँक 02.09.2013 की कार्यालय ज्ञापन की एक प्रति इस रिपोर्ट की **अनुलग्नक 19** पर दी गई है।

विद्युत मंत्रालय द्वारा उठाए गए उपचारात्मक कदम जहाँ सराहनीय हैं, वहीं दिशानिर्देशों में सुधारों व शोधन जैसा कि रिपोर्ट में विशेष रुप से चर्चा की गई हैं, की गुंजाइश है।

दिनाँक: 29 नवंबर 2013
स्थान: नई दिल्ली

(आनंद मोहन बजाज)
प्रधान निदेशक लेखापरीक्षा
आर्थिक एवं सेवा मंत्रालय

प्रतिहस्ताक्षरित

दिनाँक: 29 नवंबर 2013
स्थान: नई दिल्ली

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक