कार्यकारी सारांश

इस प्रतिवेदन के बारे में

ग्रामीण विद्युतीकरण को क्षेत्रीय एवं राष्ट्रीय स्तर पर नीति निर्माताओं द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों के विकास के लिए एक महत्वपूर्ण कार्यक्रम के रूप में पहचाना गया है। उप-पारेषण एवं वितरण (एसटीएंडडी) के बुनियादी ढांचे के सुदृढ़ीकरण तथा ग्रामीण क्षेत्रों में विद्युत की विश्वसनीय एवं गुणवत्तापूर्ण आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार ने दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना (डीडीयूजीजेवाई) आरंभ की (दिसंबर 2014)। डीडीयूजीजेवाई के प्रमुख उद्देश्य थेः

- ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि एवं गैर कृषि उपभोक्ताओं की आपूर्ति को विवेकपूर्ण तरीके से किए जाने की सुविधा हेतु कृषि एवं गैर कृषि फीडरों का पृथक्करण;
- वितरण ट्रांसफार्मर्स, फीडर एवं उपभोक्ताओं के छोर पर मीटरिंग सहित ग्रामीण क्षेत्रों में उप-पारेषण एवं वितरण की आधारभूत संरचना का सुदृढ़ीकरण एवं आवर्धन; तथा
- राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आरजीजीवीवाई) के अंतर्गत निर्धारित (अगस्त 2013) लक्ष्यों के अनुसार ग्रामीण विद्युतीकरण।

यह लेखापरीक्षा प्रतिवेदन भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा राजस्थान राज्य में इस योजना के कार्यान्वयन पर की गई निष्पादन लेखापरीक्षा में प्रकट हुए महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्रस्तुत करता है।

लेखापरीक्षा को किए जाने का उद्देश्य

वर्ष 2011 की जनगणना के आंकड़ों के अनुसार, राजस्थान में 56.67 प्रतिशत ग्रामीण घरों के पास विद्युत की पहुंच थी। साथ ही, 31 मार्च 2015 को राजस्थान में 110.47 लाख ग्रामीण घर थे, जिसमें से 43.64 लाख ग्रामीण घर (39.50 प्रतिशत) अविद्युतीकृत थे। डीडीयूजीजेवाई के प्रमुख उद्देश्यों एवं ग्रामीण विद्युतीकरण को ग्रामीण क्षेत्रों के विकास हेतु एक महत्वपूर्ण कार्यक्रम के रूप में चिन्हित किए जाने को ध्यान में रखते हुए योजना के कार्यान्वयन का मूल्यांकन आवश्यक हो गया है।

राजस्थान में डीडीयूजीजेवाई के कार्यान्वयन पर निष्पादन लेखापरीक्षा 2015-20 की अवधि को सम्मिलित करते हुए 2020-21 के दौरान की गई। लेखापरीक्षा ने ढांचागत कार्यों एवं विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार किए जाने की आवश्यकता की पर्याप्तता, परियोजनाओं का निष्पादन मितव्ययितापूर्वक किए जाने में दक्षता, निगरानी तंत्र की पर्याप्तता एवं योजना के उद्देश्यों को एक दक्ष व प्रभावी तरीके से पूर्ण किए जाने का मूल्यांकन किया।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार ने डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत कार्यान्वयन, गुणवत्ता नियंत्रण तंत्र एवं परियोजना प्रबन्धन एजेंसी (पीएमए) हेतु पृथक दिशानिर्देश भी जारी किए। जैसा कि डीडीयूजीजेवाई दिशानिर्देशों में प्रावधित है डिस्कॉम्स ने 33 डीपीआर यथा राज्य/डिस्कॉम्स के

प्रत्येक जिले/वृत्त हेतु एक, तैयार की। इन 33 परियोजनाओं की कुल स्वीकृत लागत ₹ 2,819.41 करोड़ थी।

नौ जिले/वृत्त कार्यालय (प्रत्येक डिस्कॉम्स से तीन वृत्त कार्यालय, जो कुल 33 जिलों का 27.27 प्रतिशत प्रतिनिधित्व करते हैं), जिनकी स्वीकृत लागत ₹ 1026.53 करोड़ (कुल स्वीकृत लागत का 36.41 प्रतिशत) थी, राज्य में योजना के कार्यान्वयन के विस्तृत मूल्यांकन हेतु चयन किए गये थे।

हमने क्या पाया है एवं हम क्या अनुशंसा करते हैं

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को मुख्य रूप से पांच अध्यायों यथा परियोजना निर्माण एवं निष्पादन; संविदा प्रबंधन; निगरानी एवं गुणवत्ता आश्वासन तंत्र; वित्त पोषण तंत्र; एवं लाभार्थी सर्वेक्षण में समाहित किया गया है। प्रमुख निष्कर्ष नीचे उजागर किए गये हैः

परियोजना निर्माण एवं निष्पादन

- आवश्यकता आंकलन दस्तावेज (एनएडी) तैयार नहीं किया था एवं इसलिए डिस्कॉम्स फीडर पृथक्करण की आवश्यकता एवं उप-पारेषण व वितरण तंत्र में गंभीर रिक्तियों को चिन्हित करने में विफल रहे।

(अनुच्छेद 2.3, पृष्ठ 9)

- स्वीकृत राशि के अनुसार, डिस्कॉम्स द्वारा तैयार की गई पूरक डीपीआर वेब पोर्टल पर अपलोड करने से पूर्व राज्य स्तरीय स्थायी समिति (एसएलएससी) के समक्ष इसके अनुमोदन हेतु नहीं रखी गई थी।

(अनुच्छेद 2.5, पृष्ठ 11)

- डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत प्रावधान होने के उपरांत भी, डिस्कॉम्स ने राष्ट्रीय ऑप्टिकल फाइबर तंत्र के तहत अपने जीएसएस/बिलिंग कार्यालयों एवं अन्य परिसरों को ऑप्टिकल फाइबर तंत्र से जोड़ने की पहल नहीं की थी।

(अनुच्छेद 2.6, पृष्ठ 12)

- जयपुर, अजमेर एवं जोधपुर डिस्कॉम द्वारा परियोजनाओं को प्रदान किए जाने में {निगरानी समिति (एमसी) के अनुमोदन से एलओए जारी करने में} क्रमशः 164 से 276 दिवसों, 276 से 331 दिवसों एवं 185 से 352 दिवसों के मध्य सारभूत विलम्ब था।

(अनुच्छेद 2.8, पृष्ठ 13)

- डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत प्रदान की गई 33 परियोजनाओं में से कोई भी निर्धारित समयावधि में पूर्ण नहीं हुई थी एवं जयपुर, अजमेर एवं जोधपुर डिस्कॉम्स में क्रमशः 367 दिवसों से 857 दिवसों, 697 दिवसों से 752 दिवसों एवं 19 दिवसों से 604 दिवसों के मध्य अत्यधिक विलंब था।

(अनुच्छेद 2.9, पृष्ठ 14)

- फीडर पृथक्करण कार्य में डीपीआर में जो परिकल्पित एवं अनुमोदित किया गया था, से अत्यधिक कटौती की गई थी। चयनित परियोजनाओं में, डीपीआर में पृथक्करण हेतु परिकल्पित 541 फीडर के समक्ष केवल 271 फीडर ही पृथक्कृत किए गये थे। पृथक्कत किए गये फीडर के आगे के विश्लेषण से उजागर हुआ कि 182 फीडर भार को नए फीडर पर पृथक किए बिना डाल कर अर्थतः पृथक्कृत किए गये थे।

- बहुत पहले वर्ष 2008 में फीडर पृथक्करण का कार्य प्रारंभ करने एवं XI व XII योजना में एवं डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत क्रमशः ₹ 2083.95 करोड़ एवं ₹ 329.29 करोड़ व्यय करने के पश्चात भी, डिस्कॉम्स कृषि एवं गैर कृषि फीडर के पृथक्करण का कार्य पूर्ण नहीं कर सके।

(अनुच्छेद 2.12, पृष्ठ 19)

- 33/11 किलो वोल्ट (केवी) या 66/11 केवी सब-स्टेशनों (एसएस) के नए एसएस/आवर्धन हेतु उप-पारेषण एवं वितरण तंत्र में गंभीर रिक्तियों की पहचान करने के लिए भार प्रवाह अध्ययन नहीं किए गये थे। ग्रामीण विद्युतीकरण कारपोरेशन (आरईसी) ने डिस्कॉम्स से भार प्रवाह अध्ययन मांगे (सितंबर 2016) परन्तु यह प्रदान नहीं किए गये थे।

(अनुच्छेद 2.13.1, पृष्ठ 21)

- निर्धारित मानदंडों की अनुपालना नहीं करने के साथ-साथ डीपीआर तैयार करते समय नियोजन समूह की सहभागिता नहीं होने, डिस्कॉम्स के विभिन्न समूहों के मध्य समन्वय के अभाव की परिणीति डीपीआर में अलाभकारी एसएस को शामिल किए जाने के रूप में हुई जिसके कारण 91 एसएस (कुल परिकल्पित 208 एसएस का 43.75 प्रतिशत) के स्थान में परिवर्तन हुआ।

(अनुच्छेद 2.13.2, पृष्ठ 21)

- डिस्कॉम्स ने डिस्कॉम्स समन्वय संगोष्ठी द्वारा निर्धारित विविधता कारक के अनुसार डीटी की स्थापना नहीं की थी एवं आवश्यकता से अधिक क्षमता के ट्रांसफार्मर्स के पेटे ₹ 53.15 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया।

(अनुच्छेद 2.13.4, पृष्ठ 25)

- डिस्कॉम्स ने कृषि एवं गैर-कृषि भार हेतु पृथक फीडर बनाए जाने के स्थान पर चयनित परियोजनाओं में नवनिर्मित 182 फीडर पर मिश्रित भार रखा।

(अनुच्छेद 2.13.6, पृष्ठ 27)

- तीनों डिस्कॉम्स में से किसी ने भी वितरण ट्रांसफार्मर्स पर मीटर लगाने का प्रावधान नहीं किया। साथ ही, योजना के अन्तर्गत निधि स्वीकृत किए जाने के उपरांत भी 3,626 दोषपूर्ण फीडर मीटरों को प्रतिस्थापित नहीं किया गया था।

- डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत ₹ 97.10 करोड़ की राशि स्वीकृत किए जाने के उपरांत भी, जयपुर एवं अजमेर डिस्कॉम्स ने एक भी दोषपूर्ण मीटर को प्रतिस्थापित नहीं किया था।

साथ ही, जोधपुर डिस्कॉम ने 2.08 लाख दोषपूर्ण मीटरों के प्रतिस्थापन हेतु कोई प्रावधान नहीं किया था।

- डिस्कॉम्स ने निर्धारित समयावधि के भीतर दोषपूर्ण मीटरों को प्रतिस्थापित नहीं किए जाने के पेटे 2016-20 के दौरान ₹ 50.37 करोड़ की छूट भी पारित की थी।

(अनुच्छेद 2.13.7, पृष्ठ 28)

- डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत विद्युतीकरण हेतु परिकल्पित सभी 104 यूईवी पूर्व में ही विद्युतीकृत/अन्य माध्यमों से विद्युतीकृत थे, जिससे यह इंगित हुआ कि डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत विचार किया गया यूईवी का विद्युतीकरण वास्तविक नहीं था।

(अनुच्छेद 2.14, पृष्ठ 30)

- डिस्कॉम्स ने 20.58 लाख ग्रामीण घरों (12वीं योजना के अंतर्गत 13.36 लाख एवं डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत 7.22 लाख) को विद्युत कनेक्शन प्रदान किया जाना परिकल्पित किया, जिसमें से 15.20 लाख विद्युत कनेक्शन (12 वीं योजना के अंतर्गत 9.35 लाख एवं डीडीयूजीजेवाई के अंतर्गत 5.89 लाख) मार्च 2021 तक प्रदान किए गए थे।

(अनुच्छेद 2.15, पृष्ठ 32)

- डिस्कॉम्स मार्च 2018 सभी तक विद्युत पहुँचाना सुनिश्चित नहीं कर सके क्योंकि वे लक्षित कनेक्शनों में से केवल 19.74 प्रतिशत कनेक्शन ही जारी कर सके। डिस्कॉम्स मार्च 2021 तक तक केवल 81.65 प्रतिशत अविद्युतीकृत ग्रामीण घरों को ही कनेक्शन प्रदान कर सके। साथ ही,डिस्कॉम्स मार्च 2018 एवं मार्च 2021 तक बीपीएल ग्रामीण घरों को क्रमशः केवल 15.90 प्रतिशत एवं 85.52 प्रतिशत कनेक्शन ही जारी कर सके।

(अनुच्छेद 2.15.1, पृष्ठ 32)

- डिस्कॉम्स ने गलत तरीके से अविद्युतीकृत गांवों को विद्युतीकृत घोषित किया जैसाकि नई परिभाषा के तहत निर्धारित सभी मानदण्ड पूर्ण नहीं किए गए थे क्योंकि ग्रामीण क्षेत्रों में स्थित 10,320 विद्यालय नवम्बर 2020 तक अविद्युतीकृत थे। इस प्रकार डीडीयूजीजेवाई के कार्यान्वयन के पश्चात भी, डिस्कॉम्स राज्य में 100 प्रतिशत गांव विद्युतीकरण के लक्ष्य को प्राप्त करने में विफल रहे।

(अनुच्छेद 2.15.4, पृष्ठ 35)

- डिस्कॉम्स के ग्रामीण क्षेत्रों में बीपीएल श्रेणी में स्थायी रूप से संबंध-विच्छेद किए गए उपभोक्ता (पीडीसी) में वृद्धि थी।

(अनुच्छेद 2.18, पृष्ठ 37)

- डिस्कॉम्स एटीएंडसी हानियों को कम किए जाने के लक्ष्यों को प्राप्त नहीं कर सके। लक्ष्यों की उपलब्धि नहीं होने के प्रमुख कारण संग्रहण दक्षता में गिरावट की प्रवृत्ति एवं विद्युत की चोरी थे।

(अनुच्छेद 2.20, पृष्ठ 39)

संविदा प्रबन्धन

- डिस्कॉम्स ने परामर्शदाताओं/पीएमए की सेवाओं के प्रापण एवं डीडीयूजीजेवाई परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु टर्नकी संविदाएं प्रदान किए जाते समय राजस्थान लोक उपापन मे पारदर्शिता (आरटीपीपी) अधिनियम/नियमों एवं केन्द्रीय सतर्कता आयोग के द्वारा जारी किए गये निर्देशों/दिशानिर्देशों की अनुपालना नहीं की थी।

(*अनुच्छेद 3.6, पृष्ठ 49*)

- अजमेर डिस्कॉम ने ₹ 8.45 करोड़ का मूल्य विचलन (पीवी), आरईसी द्वारा जारी एवं एसएलएससी से अनुमोदित एसबीडी में कॉपर वाउण्ड डीटी पर पीवी अनुमत्य किए जाने के प्रावधान के अनस्तित्व में होने के उपरांत भी, अनियमित रूप से अनुमत्य किया।

(*अनुच्छेद 3.11, पृष्ठ 54*)

निगरानी एवं गुणवत्ता आश्वासन तंत्र

- डिस्कॉम्स ने निष्पादित कार्यों की भौतिक प्रगति अक्टूबर 2018 के पश्चात एसएलएससी को प्रस्तुत नहीं की थी।

(*अनुच्छेद 4.3, पृष्ठ 58*)

- अजमेर एवं जोधपुर डिस्कॉम्स इन डिस्कॉम्स के पीएमए द्वारा देखी गई गैर-अनुरूपताओं की सामयिक अनुपालना सुनिश्चित करने में विफल रहे क्योंकि 86.70 प्रतिशत एवं 47.00 प्रतिशत गैर-अनुरूपताएं पांच माह से 35 माह के मध्य अवधि हेतु सुधार हेतु लंबित थी।

(*अनुच्छेद 4.10, पृष्ठ 64*)

- डिस्कॉम्स/पीएमए का प्रदर्शन संतोषजनक नहीं था क्योंकि आरईसी गुणवत्ता अनुवीक्षकों (आरक्यूएम) ने प्रत्येक प्रकार के निष्पादित कार्यों में बड़ी संख्या में गंभीर/प्रमुख दोषों को उजागर किया।

(*अनुच्छेद 4.11, पृष्ठ 67*)

वित्त पोषण तंत्र

- डिस्कॉम ने अनुदान की प्रथम किश्त जारी किए जाने हेतु दावों को प्रस्तुत करने में एमसी द्वारा परियोजनाओं के अनुमोदन की तिथि से 532 दिवस एवं 939 दिवसों के मध्य का सारभूत समय लिया।

(*अनुच्छेद 5.2, पृष्ठ 74*)

- चूंकि मापदण्ड पूर्ण नहीं पाए गए थे, एमओपी ने अनुदान की तृतीय किश्त जारी करते समय, गुणवत्ता दोषों को सुधार नहीं किए जाने, प्रारंभिक दो किश्तों के तहत जारी अनुदान का 90 प्रतिशत उपयोग नहीं किए जाने एवं डिस्कॉम्स द्वारा राज्य वस्तु एवं सेवा कर (एसजीएसटी) के दावे के पेटे ₹181.61 करोड़ की राशि की कटौती की थी।

(*अनुच्छेद 5.3, पृष्ठ 75*)

- अनुदान की गणना/दावा किए जाने की प्रणाली दोषपूर्ण थी क्योंकि दावे एसजीएसटी (₹ 214.91 करोड़) को, इसकी अमान्यता के उपरांत भी, सम्मिलित करते हुए किए गये थे एवं इस प्रकार ₹ 128.95 करोड़ मूल्य के अनुदान से वंचित होना पड़ा।

(अनुच्छेद 5.4, पृष्ठ 76)

- जयपुर डिस्कॉम ने एसएलएससी के साथ-साथ एमसी के अनुमोदन के बिना ₹ 48.22 करोड़ मूल्य के अमान्य भूमिगत केबिल कार्य निष्पादित किए।

(अनुच्छेद 5.5, पृष्ठ 77)

- पूर्ण हो चुकी परियोजनाओं के वित्तीय समापन की कार्यवाही प्रारंभ नहीं की गई थी जिसके कारण अनुदान की अंतिम किश्त प्राप्त होने में इस सीमा तक विलंब हुआ।

(अनुच्छेद 5.6, पृष्ठ 78)

- डिस्कॉम्स अतिरिक्त अनुदान यथा ऋण घटक का 50 प्रतिशत का पात्र होने हेतु निर्धारित माइलस्टोन्स को प्राप्त करने में विफल रहे।

(अनुच्छेद 5.8, पृष्ठ 79)

- डिस्कॉम्स प्रबंधन लागत में वृद्धि को टालने हेतु सतर्क नहीं था। अतः 19 परियोजनाएं प्रदान की गई लागत के भीतर पूर्ण नहीं की जा सकीं।

(अनुच्छेद 5.9, पृष्ठ 80)

लाभार्थी सर्वेक्षण

सर्वेक्षित नमूने में किए गये लाभार्थी सर्वेक्षण के परिणामों से प्रकट हुआ (i) डीपीआर तैयार किए जाने से पूर्व विस्तृत सर्वेक्षण का अभाव; (ii) पर्याप्त जागरूकता कार्यक्रम की कमी; (iii) टूटी हुई किट मदें प्रदान करना; एवं (iv) गलत बिलिंग एवं लाभार्थियों की शिकायतों का निवारण न किया जाना।

(अनुच्छेद 6.3, 6.4, 6.5, 6.7 एवं 6.8, पृष्ठ 85 से 95)

सिफारिशें

जन केन्द्रित योजना को अधिक प्रभावी व दक्षतापूर्वक क्रियान्वित करने एवं उपलब्ध संसाधनों के अनुकूलतम उपयोग किए जाने के क्रम में, राज्य सरकार/डिस्कॉम्स को निम्नलिखित सिफारिशों पर विचार करना चाहिए:

- ***प्रणाली सुदृढ़ीकरण आवश्यकताओं की पहचान करने हेतु तंत्र विकसित करें।***
- ***विधिवत अद्यतन प्रणाली सुदृढ़ीकरण आवश्यकताओं के आधार पर रणनीतिक एवं परिचालन योजना तैयार करें।***
- ***लाभार्थियों की पहचान करने हेतु योजना विशिष्ट डीपीआर तैयार किए जाने से पूर्व विस्तृत सर्वेक्षण करने के लिए एक तंत्र विकसित करें जिससे कि लाभ नियत एवं लक्षित लाभार्थियों तक पहुंचे।***

- *परियोजनाओं को प्रदान किए जाने एवं निष्पादित किए जाने में विलंब को टालने हेतु एक प्रणाली विकसित करें।*
- *नियत लाभ प्राप्त करने हेतु योजना के अंतर्गत परिकल्पित कार्यों को निर्धारित समय सीमा के भीतर पूर्ण करना सुनिश्चित करें।*
- *प्रत्येक स्तर पर मीटरिंग व्यवस्था सुनिश्चित कर उचित ऊर्जा लेखांकन हेतु एक तंत्र का निर्माण करें।*
- *लक्षित दृष्टिकोण के साथ चोरी की रोकथाम हेतु ऊर्जा लेखापरीक्षा पर ध्यान केंद्रित कर एटीएंडसी हानियों को कम करने के लिए प्रभावी कदम उठाएं।*
- *आरटीपीपी अधिनियम/नियमों, सीवीसी के निर्देशों/दिशानिर्देशों, भारत सरकार की योजना एवं अन्य अनिवार्य मानदंडों के अंतर्गत निर्दिष्ट प्रावधानों की अनुपालना सुनिश्चित करने हेतु इसकी उपापन प्रक्रिया को सुदृढ़ करें।*
- *निविदा मानकों का उल्लंघन करने एवं मूल्य विचलन के पेटे अतिरिक्त भुगतान जारी किए जाने हेतु उत्तरदायी अधिकारियों के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही सुनिश्चित करें।*
- *मौजूदा निगरानी तंत्र का समालोचनात्मक परीक्षण करें एवं इसे सुदृढ़ करने हेतु उपयुक्त कदम उठाएं, तथा*
- *सुनिश्चित करें कि पर्याप्त निवारक हैं, सीटीएल विफल सामग्री को प्रयुक्त किए जाने जैसे गंभीर कमियों के प्रति अधिक विशिष्ट रूप से उत्तरदायित्व एवं जवाबदेही तय करें।*
- *निष्पादित कार्यों में दोषों का सुधार समय पर सुनिश्चित करने हेतु एक तंत्र विकसित करें।*
- *डिस्कॉम्स को योजनाओं का लाभ लेने एवं समय पर निधियों की प्राप्ति हेतु सभी औपचारिकताओं को वास्तविक समय में पूर्ण करने के लिए एक तंत्र स्थापित करना चाहिए।*
- *योजनाओं के क्रियान्वयन से पहले लाभार्थियों की पहचान करने के लिए एक तंत्र विकसित करे।*
- *गलत बिलिंग एवं शिकायतों के निवारण नहीं किए जाने से बचने के लिए प्रणाली को संस्थागत एवं सुदृढ़ बनाए।*
- *निष्पादित कार्यों की कमियों को दूर करने के लिए तत्काल कदम उठाए।*