अध्याय

1 परिचय

पांच वर्षों में सभी घरों तक बिजली सुलभ कराने के उद्देश्य से भारत सरकार ने X पंचवर्षीय योजना (2002-07) के अंतर्गत राजीव गाँधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आरजीजीवीवाई) लागू (मार्च 2005) की, जो ग्रामीण विद्युत संरचना निर्माण एवं गृह विद्युतीकरण के लिए एक योजना थी। योजना के अंतर्गत गरीबी रेखा के नीचे (बीपीएल) के घरों को नि:शुल्क विद्युत-संबंध उपलब्ध कराना था जबकि, अन्य ग्रामीण घरों को सशुल्क विद्युत-संबंध प्रदान कराना था। X और XI पंचवर्षीय योजना के अधूरे कार्यों को पूर्ण करने के उद्देश्य से 100 की जनसंख्या के उपर के सभी छूटे हुए गाँवों को शामिल करते हुए आरजीजीवीवाई को XI, XII और XIII पंचवर्षीय योजनाओं में भारत सरकार ने दो बार विस्तारित किया (फ़रवरी 2008 तथा सितम्बर 2013)।

बाद में, आरजीजीवीवाई (XII और XIII पंचवर्षीय योजना) के अंतर्गत निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु आरजीजीवीवाई को एक पृथक घटक के रूप समाहित करते हुए भारत सरकार ने दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना (डीडीयुजीजेवाई) लागू (दिसंबर 2014) किया। डीडीयुजीजेवाई कृषि उपभोक्ताओं को बिजली नियंत्रित करने, गैर कृषि उपभोक्ताओं को 24x7 बिजली उपलब्ध कराने तथा समग्र तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटीसी) हानियों को 2018-19 तक 15 प्रतिशत तक कम करने हेतु (i) कृषि और गैर कृषि फीडरों[4] का पृथक्करण (ii) ग्रामीण क्षेत्रों[5] में उप-संचरण एवं वितरण अवसंरचना (एसटीडी) का संवर्धन तथा (iii) ग्रामीण विद्युतीकरण का लक्ष्य रखा गया था।

डीडीयुजीजेवाई के प्रारम्भ होने पर ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार और ऊर्जा विभाग, झारखण्ड सरकार ने मार्च 2019 तक राज्य में सभी उपभोक्ताओं को बिजली उपलब्ध कराने तथा सभी वंचित घरों तक बिजली सुलभ कराने के लिए एक संयुक्त घोषणापत्र पर हस्ताक्षर किया (अक्टूबर 2015)। ग्रामीण विद्युतीकरण निगम

---

[4] नए फीडरों की स्थापना के लिए उच्च विभव निर्माण(एचटी)लाइनों का निर्माण; विद्यमान लाइनों का पुनर्विन्यास/पुनर्निर्माण; नए वितरण ट्रांसफार्मरों (डीटीआर) की स्थापना; विद्यमान डीटीआर का संवर्धन; उपभोक्ताओं (कृषि एवं गैर कृषि) के रोस्टर के पुनर्वर्गीकरण के लिए डीटीआर एवं संबंधित निम्न विभव (एलटी) लाइनों का स्थानांतरण

[5] संबंधित 66/33/22/11 केवी लाइनों सहित शक्ति उप-केन्द्रों (पीएसएस) का निर्माण/संवर्धन; उच्च क्षमता/अतिरिक्त शक्ति ट्रांसफ़ॉर्मरों के स्थापना; सम्बंधित एलटी लाइनों के साथ वितरण ट्रांसफ़ॉर्मरों (डीटीआर) की स्थापना/संवर्धन; विद्यमान उप-केन्द्रों और लाइनों का नवीकरण और आधुनिकीकरण; उच्च विभव वितरण प्रणाली (एचवीडीएस) स्थापित करना, चोरी की आशंका वाले क्षेत्रों में एरियल बंच्ड (एबी) केबल लगाना और सभी इनपुट बिदुओं सहित सभी फीडरों और डीटीआर की मीटरीकरण करना

लिमिटेड[6] (आरईसी), झारखण्ड बिजली वितरण निगम लिमिटेड[7] (जेबीवीएनएल) और झारखण्ड सरकार ने भी क्रमशः आरजीजीवीवाई (XII पंचवर्षीय योजना) और डीडीयुजीजेवाई के एक साथ कार्यान्वयन के लिए दो त्रिपक्षीय समझौते (अप्रैल 2016 और नवम्बर 2016) किए।

पुनः आखिरी मील तक विद्युत-संबंध स्थापित करते हुए एवं ग्रामीण क्षेत्रों के सभी अविद्युतीकृत घरों तथा शहरी क्षेत्र के शेष सभी आर्थिक रूप से कमजोर अविद्युतीकृत घरों को विद्युत-संबंध निर्गत करते हुए सार्वभौम गृह विद्युतीकरण के उद्देश्य की प्राप्ति हेतु भारत सरकार ने प्रधानमंत्री हर घर बिजली योजना (सौभाग्या) शुरू (अक्टूबर 2017) की।

भारत सरकार की उपरोक्त वर्णित योजनाओं के अतिरिक्त, झारखण्ड सरकार ने गरीबी रेखा से उपर (एपीएल) के ग्रामीण लाभुकों[8] को निःशुल्क विद्युत-संबंध उपलब्ध कराने हेतु अटल ग्राम ज्योति योजना (एजीजेवाई) तथा ग्रामीण लाभुकों[9] को कृषि पम्पों के लिए निःशुल्क विद्युत-संबंध उपलब्ध कराने हेतु तिलका मांझी कृषि पम्प योजना (टीएमकेपीवाई) लागू की (अप्रैल 2015)। उक्त दोनों योजनाओं में लाभुकों के चयन के लिए आरजीजीवीवाई के अंतर्गत आच्छादित ग्रामों को लिया गया।

विभिन्न केन्द्रीय और राज्य योजनाओं के कार्यान्वयन के बावजूद भी कुछ घर (एपीएल, बीपीएल और कृषि उपभोक्ता) मुख्यतः आरजीजीवीवाई के अंतर्गत बीपीएल उपभोक्ताओं पर केंद्रित होने के कारण, डीडीयुजीजेवाई/एजीजेवाई/ टीएमकेपीवाई में सभी घरों के आच्छादित नहीं होने तथा समय के साथ घरों की संख्या में वृद्धि के कारण अनाच्छादित[10] रह गए। सभी को विद्युत सुनिश्चित करने के लिए झारखण्ड सरकार ने मार्च 2017 में झारखण्ड सम्पूर्ण बिजली आच्छादन योजना (जेएसबीएवाई) लागू की। सौभाग्या की शुरुआत के बाद जेएसबीएवाई के दायरे को फिर से परिभाषित किया गया (अप्रैल 2018) जिसके तहत् आवश्यक बुनियादी ढांचे का निर्माण किया जाना था, अर्थात् विद्युत् सब-स्टेशनों (पीएसएस) और संबंधित लाइनों का निर्माण और सभी स्तरों पर मीटरीकरण के अलावा अनाच्छादित घरों को कृषि विद्युत-संबंध सहित विद्युत-संबंध प्रदान करना था।

---

6 भारत सरकार का एक सार्वजनिक उपक्रम और केन्द्रीय आरई योजनाओं के लिए नोडल अभिकरण

7 झारखण्ड की वितरण कंपनी

8 एजीजेवाई के तहत, प्रत्येक विधानसभा के 30 गांवों का चयन किया जाना था और प्रत्येक चयनित गांव के 50 एपीएल लाभार्थियों को घरेलू विद्युत्-संबंध जारी किया जाना था।

9 टीएमकेपीवाई के तहत, प्रत्येक विधानसभा के 50 गांवों (प्रत्येक पंचायत से एक) को विधानसभा सदस्य (एमएलए) द्वारा चुना जाना था और प्रत्येक चयनित गांव में 25 कृषि पंपों को बीपीएल और एपीएल कृषकों को क्रमशः 60 और 40 प्रतिशत अनुपात को बनाए रखते हुए विद्युत्-संबंध प्रदान किया जाना था।

10 अविद्युतीकृत टोला-12,762; एपीएल-3,06,614; बीपीएल-2,01,991 और कृषि संबंध-1,32,772 (कुल: 6,41,377 संबंध)

1.2 एजेंसियों की भूमिका

ग्रामीण विद्युतीकरण निगम (आरईसी) भारत सरकार की योजनाओं को लागू करने के लिए नोडल एजेंसी है। जेबीवीएनएल झारखंड में राज्य परियोजना कार्यान्वयन एजेंसी (पीआईए) है। आरईसी को राज्यों की विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) की जांच और मूल्यांकन करना था, पीआईए के साथ समन्वय करना, भारत सरकार की ओर से निधि जारी करना और योजनाओं के कार्यान्वयन का अनुश्रवण करना था।

इसके अलावा, पीआईए द्वारा तैयार डीपीआर की अनुशंसा करने के लिए एक राज्य स्तरीय स्थायी समिति (एसएलएससी) थी, जो ऊर्जा मंत्रालय (भारत सरकार) की अनुश्रवण समिति (एमसी) के अनुमोदन के लिए डीपीआर को आरईसी को प्रस्तुत करती थी, योजनाओं की प्रगति की मासिक अनुश्रवण और योजनाओं के कार्यान्वयन से संबंधित मुद्दों का निराकरण करती थी। इसके अलावा, राज्य सरकार को नीतिगत मुद्दों, सब-स्टेशनों के लिए भूमि, अन्य वैधानिक मंजूरी प्राप्त करने में सहायता प्रदान करना और ऋण घटक के लिए गारंटी प्रस्तुत करना था, यदि यूटिलिटी इसे प्रदान करने में सक्षम नहीं है।

पीआईए को डीडीयुजीजेवाई के लिए जिलावार डीपीआर तैयार करना था, उन्हें सिफारिश के लिए एसएलएससी को जमा करना था और समय सीमा के भीतर योजना को लागू करना था।

1.3 योजना का कार्यान्वयन

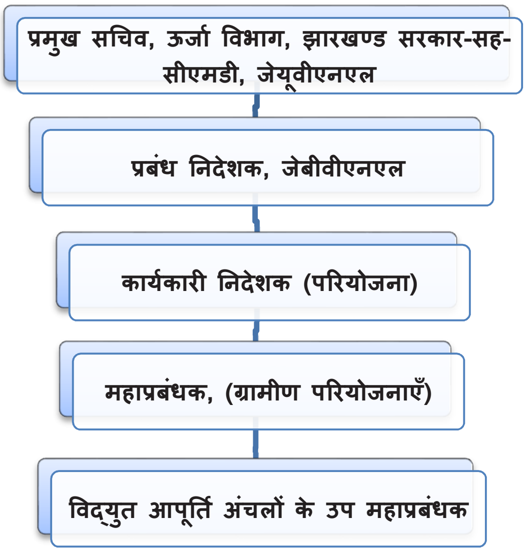
परियोजना निर्देशिका के अनुसार, परियोजनाओं को टर्न-की आधार पर कार्यान्वित किया जाना था। तथापि, परियोजनाओं के आंशिक टर्न-की/विभागीय निष्पादन की अनुमति असाधारण मामलों में एमसी, ऊर्जा मंत्रालय के अनुमोदन से दी गई थी। जेबीवीएनएल ने कार्य के दायरे को दो भागों (i) सामग्री की आपूर्ति और (ii) कार्य का निर्माण में विभाजित करते हुए टर्न-की आधार पर संवेदकों के माध्यम से कार्यों का निष्पादन करवाया।

1.4 जेबीवीएनएल में ग्रामीण विद्युतीकरण (आरई) संभाग की संगठनात्मक संरचना

जेबीवीएनएल का प्रबंधन निदेशक मंडल (बीओडी) में निहित है, जिसमें प्रबंध निदेशक (एमडी) और झारखण्ड सरकार द्वारा नियुक्त अन्य निदेशक शामिल हैं। कार्यकारी निदेशक (ईडी), महाप्रबंधक (जीएम), ग्रामीण परियोजनाओं के सहयोग से मुख्यालय में आरई योजनाओं के लिए जिम्मेदार हैं। उप-महाप्रबंधक (डीजीएम) के नियंत्रण में एक कार्यकारी अभियंता, दो सहायक अभियंता और दो कनिष्ठ अभियंताओं वाली एक समर्पित टीम सभी 15 विद्युत आपूर्ति अंचलों (ईएससी) में आरई योजनाओं के कार्यान्वयन की देखभाल करने के लिए जिम्मेदार थी। विभाग का संगठनात्मक संरचना **चार्ट 1.1** में दिखाया गया है।

चार्ट 1.1: संगठनात्मक संरचना

ऊर्जा विभाग, झारखण्ड सरकार के अंतर्गत झारखंड बिजली वितरण निगम लिमिटेड का ग्रामीण विद्युतीकरण (आरई) संभाग



1.5 वित्तपोषण प्रतिरूप

भारत सरकार और राज्य सरकार की विभिन्न योजनाओं के वित्तपोषण प्रतिरूप निम्नानुसार थे:

- आरजीजीवीवाई (XII पंचवर्षीय योजना) के तहत्, भारत सरकार को स्वीकृत परियोजना लागत का 90 प्रतिशत पूंजीगत सब्सिडी के रूप में देना था और 10 प्रतिशत राज्य द्वारा अपने संसाधनों/वित्तीय संस्थानों (एफआई) से ऋण से योगदान देना था।

- डीडीयुजीजेवाई के तहत, भारत सरकार को पूंजी सब्सिडी के रूप में लागत का 60 प्रतिशत योगदान देना था, 10 प्रतिशत राज्य का योगदान होना था और शेष 30 प्रतिशत वित्तीय संस्थाओं/बैंकों से ऋण के रूप में होना था। इसके अलावा, भारत सरकार ऋण राशि के 50 प्रतिशत को (30 प्रतिशत) अतिरिक्त अनुदान में परिवर्तित करेगी, बशर्ते कि (i) निर्धारित लक्ष्यों के अनुसार योजना को समय पर पूरा किया जाए, (ii) 2018-19 तक एटीसी हानियों को घटाकर 15 प्रतिशत किया जाए और (iii) मीटर खपत के आधार पर राज्य द्वारा स्वीकार्य राजस्व सब्सिडी का अग्रिम में भुगतान किया जाए।

- भारत सरकार को एमसी द्वारा परियोजनाओं के अनुमोदन और त्रिपक्षीय समझौते के निष्पादन पर अपना 10 प्रतिशत हिस्सा, यूटिलिटी/पीआईए द्वारा लेटर ऑफ अवार्ड जारी करने पर 20 प्रतिशत, 60 प्रतिशत राज्य अंशदान के 100 प्रतिशत जारी करने तथा पहली और दूसरी किस्त के 90 प्रतिशत के उपयोग पर और शेष 10 प्रतिशत काम पूरा होने पर जारी करना था।

- सौभाग्या के लिए वित्तपोषण प्रतिरूप डीडीयुजीजेवाई के समान ही था। हालांकि, ऋण राशि का 50 प्रतिशत दिसंबर 2018 तक 100 प्रतिशत घरेलू विद्युतीकरण की उपलब्धि के बाद ही अतिरिक्त अनुदान में परिवर्तित किया जाना था।
- राज्य योजनाओं (एजीजेवाई, टीएमकेपीवाई और जेएसबीएवाई) के तहत, सरकार द्वारा जेबीवीएनएल को अनुदान के रूप में लागत का 100 प्रतिशत प्रदान करना था।

1.6 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के लिए की गई थी कि:

- गांवों को पूरी तरह से विद्युतीकृत कर दिया गया है और बीपीएल परिवारों को नि:शुल्क बिजली प्रदान की गई है;
- कृषि और गैर-कृषि फीडरों का पृथक्करण, ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि और गैर-कृषि उपभोक्ताओं को आपूर्ति के लिए विवेकपूर्ण रोस्टर सुविधा पूर्ण किया गया था;
- 2019 तक 24x7 बिजली आपूर्ति प्रदान करने के लिए वितरण ट्रांसफार्मर, फीडर और उपभोक्ताओं के मीटरीकरण सहित ग्रामीण क्षेत्रों में एसटीडी बुनियादी ढांचे के कार्यों को विवेकपूर्ण और पारदर्शी तरीके से पूरा किया गया है; तथा
- योजनाओं का नियोजन, कार्यान्वयन और प्रबंधन प्रभावी, कुशल और किफायती तरीके से किया गया और योजना निर्देशिका का पालन किया गया।

1.7 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा उद्देश्यों की उपलब्धि का आकलन करने के लिए अपनाए गए लेखापरीक्षा मानदंड निम्न से प्राप्त किए गए थे:

- आरईसी, डीडीयुजीजेवाई/सौभाग्या/एजीजेवाई/टीएमकेपीवाई और जेएसबीएवाई की निर्देशिकाएं;
- आरजीजीवीवाई के प्रावधान;
- राष्ट्रीय विद्युत योजना और राष्ट्रीय टैरिफ नीति के प्रावधान; झारखंड ऊर्जा नीति;
- आरईसी, झारखण्ड सरकार और जेबीवीएनएल के बीच त्रिपक्षीय इकरारनामा;
- डीडीयुजीजेवाई/ सौभाग्या/ एजीजेवाई/ टीएमकेपीवाई और जेएसबीएवाई की परिप्रेक्ष्य योजना और परियोजना प्रतिवेदन;
- भारत सरकार/ उर्जा मंत्रालय, भारत सरकार के निर्देश;
- सर्वेक्षण प्रतिवेदन/डीपीआर;
- मितव्ययिता, दक्षता, प्रभावशीलता, समानता और नैतिकता के सिद्धांतों के संदर्भ से अनुबंध प्रदान करने के लिए तैयार की गई मानक प्रक्रियाएं;

- झारखंड राज्य विद्युत नियामक आयोग (जेएसईआरसी) के साथ वार्षिक राजस्व रिटर्न (एआरआर) दाखिल करने के लिए परिपत्र और नियमावली;
- जेएसईआरसी/केंद्रीय विद्युत प्राधिकरण (सीईए) द्वारा जारी मानदंड/निर्देशिका;
- जेबीवीएनएल के निदेशक मंडल की बैठकों का एजेंडा और कार्यवृत्त;
- संचालन और रखरखाव नियमावली और;
- लेखा, वित्तीय और आंतरिक नियंत्रण नियमावली।

1.8 लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

16 अगस्त 2019 को विभाग के प्रधान सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र, मानदंड आदि पर चर्चा की गई और विभाग के इनपुट प्राप्त किए गए। निष्पादन लेखापरीक्षा का क्षेत्र, 2014-20 की अवधि में भारत सरकार (आरजीजीवीवाई (XII पंचवर्षीय योजना), डीडीयुजीजेवाई और सौभाग्या) और राज्य (एजीजेवाई, टीएमकेपीवाई और जेएसबीएवाई) की ग्रामीण विद्युतीकरण (आरई) योजनाओं से आच्छादित था। राज्य के 24 जिलों को तीन स्तरों में पूर्ण किए गए कार्य के प्रतिशत के अनुसार स्तरीकृत यादृच्छिक नमूनाकरण के माध्यम से 24 में से नौ जिलों[11] का चयन किया गया था। हालांकि, कोविड-19 महामारी और लॉकडाउन के कारण नौ में से केवल सात[12] जिलों की नमूना जांच की गई।

लेखापरीक्षा जांच में ऊर्जा विभाग, झारखण्ड सरकार, जेबीवीएनएल मुख्यालय में कार्यकारी निदेशक (परियोजना) एवं महाप्रबंधक (परियोजना), नमूना-जांचित जिलों के विद्युत आपूर्ति अंचलों, विद्युत आपूर्ति प्रमण्डलों एवं विद्युत आपूर्ति उप-प्रमण्डलों के अभिलेखों की समीक्षा शामिल थी। लेखापरीक्षा ने नमूना-जांचित सात जिलों में स्थित 28 गांवों[13] में किए गए कार्यों का संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया। 08 अक्टूबर 2021 को प्रधान सचिव, ऊर्जा विभाग, झारखण्ड सरकार के साथ निकास सम्मलेन आयोजित की गई थी। विभाग के जवाब को प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

1.9 स्वीकृति

लेखापरीक्षा ऊर्जा विभाग, झारखण्ड सरकार, जेबीवीएनएल तथा चयनित जिलों के विद्युत आपूर्ति अंचलों के उप महाप्रबंधकों द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा में दिए गए सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है।

---

[11] धनबाद, देवघर, दुमका, गिरिडीह, गुमला, जमशेदपुर, पलामू, पाकुड़ और राँची

[12] धनबाद, देवघर, दुमका, गिरिडीह, पलामू, पाकुड़ और राँची

[13] (i) धनबाद (अनालसिया, कापसरा, कंचनपुर, मधुगोड़ा); (ii) पाकुड़ (जितलपुर, मोहनपुर, सुंदरपुर, धनपहाड़िया) (iii) देवघर (बाराकोला, रक्ती, गुनियासोल, मोहनाडीह), (iv) पलामू (खेंद्रा कलां, पुरंदिन, नवाटोली, खेंद्रा खुर्द), (v) गिरिडीह (बदवाड़ा, बुच्चा नवाडीह, बरिया, जादू रायडीह), (vi) दुमका (बेदिया, पलासी, सीकरपुर, बृंदाबनी) और (vii) राँची (मुरुपिरी, मक्का, मलार, पाल्मा)