अध्याय-I

परिचय

1.1 ऊर्जा तक पहुंच एक मूलभूत पूर्व आवश्यकता है जिसकी अनुपलब्धता अथवा अपर्याप्त आपूर्ति का जीवन एवं आजीविका के सभी पहलुओं पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ता है। अतः ग्रामीण विद्युतीकरण को क्षेत्रीय एवं राष्ट्रीय स्तर पर नीति निर्माताओं द्वारा ग्रामीण विकास के लिए एक महत्वपूर्ण कार्यक्रम के रूप में उचित रूप से पहचाना गया है।

यहां उल्लेख करना उचित है कि ग्रामीण विद्युतिकरण का आशय केवल दो बिन्दुओं के मध्य विद्युत का पारेषण मात्र ही नहीं है अपितु यह सही पूरकता विकसित करने तथा सुलभ, उपलब्ध एवं किफायती विद्युतीकरण प्रदान करने के बारे में भी है। ग्रामीण विद्युतीकरण एवं इससे संबंधित सार्वजनिक प्रयासों पर दिये जाने वाले ध्यान में समयानुसार परिवर्तन आया है। 1990 के दशक में कृषि हेतु विद्युतीकरण प्रदान करने का प्रारंभिक दृष्टिकोण ने और अधिक समग्र दृष्टिकोण, यथा प्रत्येक ग्रामीण घर हेतु विद्युत का मार्ग प्रशस्त किया।

उपभोक्ता आधार में वृद्धि, जीवन शैली एवं उपभोग के स्वरूप में परिवर्तन के कारण ग्रामीण क्षेत्रों में विद्युत की मांग दिन प्रतिदिन बढती जा रही है जिसके कारण वितरण तंत्र को निरन्तर सुदृढिकरण एवं संवर्धन किए जाने की आवश्यकता है। साथ ही, ग्रामीण क्षेत्रों में साधारण वितरण तंत्र के कारण विद्युत की अपर्याप्त एवं अविश्वसनीय उपलब्धता, बारम्बार विद्युत कटौती एवं आपूर्ति व मांग के मध्य का अंतर, कृषि उपभोक्ताओं के साथ-साथ गैर-कृषि उपभोक्ताओं को की जाने वाली विद्युत आपूर्ति को प्रभावित करता है। कृषि एवं गैर कृषि उपभोक्ताओं को समर्पित फीडर के माध्यम से विद्युत की आपूर्ति वितरण कंपनी को प्रभावी मांग पक्ष प्रबंधन (डीएसएम) हेतु आवश्कतानुसार कृषि उपभोक्ताओं को विद्युत की आपूर्ति को विनियमित करने की अनुमति प्रदान करता है। फीडरों का पृथक्करण कृषि भार को निम्न मांग के घंटों में स्थानांतरित करके भार वक्र को समान करने में सहायता करता है एवं इस प्रकार उच्च भार के प्रबंधन की सुविधा प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, विद्युत वितरण के सतत व्यावसायिक संचालन हेतु उपभोक्ता के छोर पर मीटरिंग एवं वितरण ट्रांसफार्मर व फीडर पर मीटरिंग, उचित ऊर्जा लेखाकंन हेतु एक तंत्र का निर्माण करने एवं उच्च हानियों के स्थानों की पहचान करने के लिए आवश्यक है।

ग्रामीण विद्युतीकरण हेतु राज्य योजना

1.2 भारत सरकार (जीओआई) की ग्रामीण विद्युत नीति एवं विद्युत अधिनियम 2003 के प्रावधानों के अनुसार, राजस्थान सरकार (जीओआर) ने वर्ष 2009 तक सभी ग्रामीण घरों तक विद्युत की उपलब्धता प्रदान करने के राष्ट्रीय लक्ष्य को प्राप्त करने हेतु राज्य के लिए ग्रामीण विद्युतीकरण (आरई) योजना अधिसूचित की (सितंबर 2008)। तत्पश्चात, राज्य में पृथक आरई योजना तैयार नहीं की गई थी।

2008 की आरई योजना में निम्नलिखित परिकल्पित था:

- विद्यमान बुनियादी ढांचे को सुदृढ करना;
- ग्रामीण क्षेत्रों में गुणवत्तापूर्ण विद्युत आपूर्ति प्रदान करना, जिसके लिए कृषि एवं ग्रामीण फीडरों का पृथक्करण आवश्यक है;
- एलटी तंत्र का उच्च वोल्टेज वितरण प्रणाली (एचवीडीएस) में परिवर्तन; एवं
- ट्रांसफार्मर्स का संवर्द्धन इत्यादि।

तत्पश्चात, 'सभी के लिए विद्युत' कार्यक्रम के अंतर्गत, राजस्थान सरकार ने 2014-19 के दौरान कार्यान्वित किये जाने हेतु उत्पादन, पारेषण एवं वितरण योजना तैयार की (दिसम्बर 2014)। वितरण योजना में विद्यमान वितरण प्रणाली, कार्यान्वयन के अंतर्गत योजनाएं, अविद्युतीकृत घरों/गांवों को विद्युतीकृत करने हेतु निधि की आवश्यकता सम्मिलित थी। इसमें भारत सरकार के हस्तक्षेप, उपभोक्ता स्तर पर राजस्थान सरकार के अक्षय ऊर्जा से संबंधित प्रयास तथा पारंपरिक एवं नवीकरणीय ऊर्जा दोनों के लिए राज्य की कार्य योजना भी प्रस्तावित थी।

प्रस्तावित योजनाएं एवं निधि की आवश्यकता

1.3 बारम्बार विद्युत आपूर्ति बाधित होने की घटनाओं को समाप्त करने हेतु एवं विद्युत कटौती की घटनाओं की संख्या को कम करने के लिए; राज्य में फीडर एवं सबस्टेशन सुधार कार्यक्रम लागू किये जाने प्रस्तावित थे। इन कार्यक्रमों में, फीडर सुधार, 33/11 केवी सब-स्टेशन के समीप के गांवों में तीन फेज आपूर्ति, सब-स्टेशन सुधार कार्यक्रम, 24X7 विद्युत आपूर्ति हेतु अतिरिक्त 33/11केवी सब-स्टेशन, एटीएंडसी हानियों में कमी आदि की आवश्यकता का आंकलन किया गया था। इन कार्यक्रमों को पूर्ण करने हेतु निवेश योजना के आंकलन के विवरण निम्नानुसार थे:

तालिका संख्या 1.1

डिस्कॉम्स की निवेश योजना के विवरण

(₹ करोड़ में)

विवरण	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	योग	टिप्पणियां
राज्य योजना	1513.00	1437.00	1372.00	1549.74	1595.17	7466.91	
केंद्र प्रायोजित योजनाएं	885.00	1516.83	1150.00	1103.19	739.00	5394.02	आरजीजीवीवाई[1] एवं आरएपीडीआरपी[2]
अन्य वितरण योजनाएं	2532.00	754.23	417.00	372.00	394.94	4470.17	आईपीडीएस[3] एवं डीडीयूजीजेवाई[4]

स्रोत: राजस्थान 24X7 सभी के लिए विद्युत प्रलेख

1 राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना।

2 पुनर्गठित त्वरित विद्युत विकास एवं सुधार कार्यक्रम।

3 एकीकृत विद्युत विकास योजना।

4 दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना।

राज्य योजना के अंतर्गत परिकल्पित कुल निवेश (₹ 7,466.91 करोड़) में से, उप-पारेषण एवं वितरण कार्यक्रम (₹ 3263 करोड़) एवं ग्रामीण विद्युतीकरण कार्यों (₹ 4203.91 करोड़) हेतु प्रदान किए गए थे।

दीनदयाल उपाध्याय ग्राम ज्योति योजना (डीडीयूजीजेवाई)

1.4 उप-पारेषण एवं वितरण के बुनियादी ढांचे के सुदृढ़ीकरण तथा ग्रामीण क्षेत्रों में विद्युत की विश्वसनीय एवं गुणवत्तापूर्ण आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए ऊर्जा मंत्रालय, भारत सरकार (एमओपी, भारत सरकार) ने डीडीयूजीजेवाई आरंभ की (दिसंबर 2014)।

डीडीयूजीजेवाई के उद्देश्य थे:

- 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 (एसटीएंडडी) की आधारभूत संरचना का सुदृढ़ीकरण एवं आवर्धन; तथा
- राजीव गांधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आरजीजीवीवाई) के अंतर्गत निर्धारित (अगस्त 2013) लक्ष्यों के अनुसार ग्रामीण विद्युतीकरण।

डीडीयूजीजेवाई में सभी वितरण कंपनियों (डिस्कॉम्स) को वित्तीय सहायता का प्रावधान किया गया। साथ ही, डीडीयूजीजेवाई को एक पांच स्तरीय तंत्र अर्थात एमओपी, भारत सरकार, निगरानी समिति[5] (एमसी), ग्रामीण विद्युतीकरण निगम लिमिटेड (आरईसी) यथा योजना को लागू करने के लिए नोडल एजेंसी, राज्य स्तरीय स्थायी समिति[6] (एसएलएससी) एवं संबंधित डिस्कॉम के माध्यम से लागू किया जाना था। योजना में आरईसी, राज्य सरकार एवं उपक्रम (डिस्कॉम) के मध्य त्रिपक्षीय करार एवं डिस्कॉम्स द्वारा एक परियोजना प्रबंधन एजेंसी (पीएमए) नियुक्त किए जाने का भी प्रावधान था। योजना का कार्यान्वयन मार्च 2019 तक पूर्ण किया जाना था। तथापि, एमओपी, भारत सरकार ने योजना को मार्च 2020 तक बढ़ा दिया (अगस्त 2019) एवं आगे योजना को मार्च 2021 तक बढ़ा दिया (24 जुलाई 2020)।

---

5 इसकी अध्यक्षता सचिव (विद्युत), एमओपी, भारत सरकार द्वारा की जाती है तथा इसमें एमओपी एवं अन्य मंत्रालयों यथा वित्त, ग्रामीण विकास, कृषि, नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा, केंद्रीय विद्युत प्राधिकरण (सीईए) एवं योजना आयोग के प्रतिनिधि सदस्यों के रूप में तथा आरईसी सदस्य सचिव एवं संयोजक के रूप में सम्मिलित हैं।

6 इसका नेतृत्व मुख्य सचिव, राजस्थान सरकार करते हैं तथा इसमें राज्य सरकार के विभागों के सचिव (अर्थात ऊर्जा, शहरी विकास एवं आवास, कृषि, स्थानीय स्वायत्त शासन, पीएचईडी, पंचायती राज, वित्त (व्यय) एवं वन तथा छह विद्युत कंपनियों (आरआरवीपीएनएल, आरआरवीयूएनएल, आरआरईसीएल एवं तीन डिस्कॉम्स), आरईसी आदि के प्रतिनिधि सम्मिलित होते हैं।

हितधारकों की भूमिका एवं उत्तरदायित्व

1.5 योजना को लागू करने में पाँच हितधारकों की भूमिका का विवरण निम्नानुसार है:

एमओपी

- नीति निर्माण एवं योजना लागत (बजटीय सहायता सहित) का अनुमोदन
- निधि जारी करना
- योजना एवं उसके कार्यान्वयन की निगरानी एवं मूल्यांकन

एमसी

- परिचालन दिशानिर्देशों का अनुमोदन एवं परियोजना की स्वीकृति
- समय विस्तार प्रदान करना एवं अतिरिक्त अनुदान अनुमोदित करना
- योजना के कार्यान्वयन की निगरानी एवं समीक्षा

आरईसी

- कार्यान्वयन रूपरेखा, विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों (डीपीआर) का मूल्यांकन एवं सभी एजेंसियों के साथ समन्वय
- अनुदान घटक को शासित करना एवं डिस्कॉम को निधि जारी करना
- परियोजनाओं की निगरानी एवं एमआईएस पोर्टल का रखरखाव

एसएलएससी

- एमसी के अनुमोदन के लिए डीपीआर की अनुशंसा करना
- कार्यो के अ-दोहराव/अतिव्यापनता को सुनिश्चित करना
- प्रगति की निगरानी, गुणवत्ता नियंत्रण एवं परियोजना के कार्यान्वयन से संबंधित मुद्दों का समाधान

डिस्कॉम

- डीपीआर तैयार करना एवं परियोजना का निष्पादन व निगरानी
- ग्रामीण घरों को 24X7 विद्युत की उपलब्धता सुनिश्चित करना
- राज्य-विशिष्ट नीतिगत मुद्दों की अनुपालना सुनिश्चित करना

योजना के प्रावधानों के अनुसार, डिस्कॉम्स द्वारा क्षेत्र की विशिष्ट तंत्र आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए ग्रामीण आधारभूत ढांचा कार्यों के सुदृढ़ीकरण को प्राथमिकता देने एवं योजना के अंतर्गत सम्मिलित करने के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डीपीआर) तैयार करने की आवश्यकता थी। इस प्रकार तैयार की गई डीपीआर एसएलएससी द्वारा आरईसी को अनुशंसित की जानी थी। आरईसी द्वारा एमसी को डीपीआर का प्रस्तुतिकरण एवं अनुशंसा की जानी थी एवं उन्हें एमसी द्वारा अनुमोदित किया जाना था। एमसी (दिसंबर 2014 में गठित) आरईसी द्वारा तैयार परिचालन दिशानिर्देशों के अनुमोदन/ संशोधन करने एवं योजना के कार्यान्वयन की निगरानी करने हेतु सशक्त थी।

ग्रामीण विद्युतीकरण की स्थिति

1.6 राजस्थान राज्य में 31 मार्च 2015 को ग्रामीण विद्युतीकरण की स्थिति नीचे तालिका में दर्शाई गई है:

तालिका संख्या 1.2

राजस्थान में डिस्कॉम-वार ग्रामीण विद्युतीकरण का विवरण

विवरण	जयपुर डिस्कॉम		अजमेर डिस्कॉम		जोधपुर डिस्कॉम		योग	
	2011 की जनगणना के अनुसार	31 मार्च 2015 को कुल घर	2011 की जनगणना के अनुसार	31 मार्च 2015 को कुल घर	2011 की जनगणना के अनुसार	31 मार्च 2015 को कुल घर	2011 की जनगणना के अनुसार	31 मार्च 2015 को कुल घर
कुल घर	4528936	5213675	4244536	4642192	4200329	4829999	12973801	14685866
ग्रामीण घर	3232212	3640884	3370121	3689892	3245352	3715817	9847685	11046593
कुल विद्युतीकृत घर	2898754	3665789	2729916	3457567	2434662	2859197	8063332	9982553
ग्रामीण विद्युतीकृत घर	1948928	2235640	2035998	2649366	1595883	1797310	5580809	6682316
ग्रामीण अविद्युतीकृत घर	1283284	1405244	1334123	1040526	1649469	1918507	4266876	4364277

स्रोतः 2011 की जनगणना के आंकड़े एवं डीपीआर

नोटः डिस्कॉम्स ने परियोजना वार डीपीआर तैयार किए जाते समय, 31 मार्च 2015 को कुल घरों के आंकड़े 2011 की जनगणना के आंकड़ों का बहिर्वेशन (इक्स्ट्रापोलेशन) करके प्राप्त किए हैं। बहिर्वेशन 2001 से 2011 तक जनसंख्या की चक्रवृद्धि वार्षिक वृद्धि दर (सीएजीआर) द्वारा किया गया था।

वर्ष 2011 की जनगणना के आंकड़ों के अनुसार, राजस्थान में 98.48 लाख ग्रामीण घर थे, जिनमें से 55.81 लाख ग्रामीण घरों (56.67 प्रतिशत) के पास विद्युत की पहुंच थी।

लेखापरीक्षा का क्षेत्र

1.7 निष्पादन लेखापरीक्षा में 2015-20 की अवधि के दौरान राज्य में सभी तीन डिस्कॉम्स द्वारा डीडीयूजीजेवाई के कार्यान्वयन को सम्मिलित किया। लेखापरीक्षा संवीक्षा में तीनों डिस्कॉम्स के प्रधान कार्यालयों के साथ-साथ नौ चयनित वृत कार्यालयों (अर्थात प्रत्येक डिस्कॉम से तीन वृत कार्यालयों) में संधारित डीपीआर को तैयार एवं अनुमोदन; परियोजना कार्यों को प्रदान एवं निष्पादन करने; निधियों की व्यवस्था एवं उपयोग (भारत सरकार के अनुदान सहित); कार्यों/सामग्री की गुणवत्ता तथा योजना की निगरानी से संबंधित अभिलेखों की विस्तृत समीक्षा सम्मिलित थी। विस्तृत जांच हेतु वृत कार्यालय/परियोजनाएं बिना प्रतिस्थापन स्तरीकृत यादृच्छिक नमूनाचयन (एसआरएसडब्ल्यूओआर) पद्धति के द्वारा चयनित किए गये थे। नमूना चयन से संबंधित विवरण **अनुबंध-1** में दिया गया है। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान नौ[7] जिलों (कुल 33 जिलों का 27.27 प्रतिशत) की नमूना जांच की

7 जयपुर, टोंक, बूंदी, अजमेर, बांसवाड़ा, सीकर, बाड़मेर, जालोर एवं पाली।

गई थी। इन नौ जिलों को योजना हेतु कुल स्वीकृत लागत ₹ 2,819.41 करोड़ में से ₹ 1,026.53 करोड़ (36.41 प्रतिशत) आवंटित किए गए थे।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

1.8 निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलन करने के लिए की गई थी कि क्या:

- ढांचागत कार्यों की आवश्यकता का आंकलन करने एवं डीपीआर तैयार किए जाने की प्रणाली पर्याप्त थी;
- परियोजनाओं का निष्पादन मितव्ययी, दक्ष एवं प्रभावी था;
- निष्पादन की निगरानी एवं निष्पादित कार्यों की गुणवत्ता हेतु तंत्र पर्याप्त था; तथा
- योजना के उद्देश्य कुशलतापूर्वक एवं प्रभावी ढंग से पूर्ण किए गये थे।

लेखापरीक्षा मानदंड

1.9 लेखापरीक्षा उद्देश्यों के लिए मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से लिए गए थे:

- योजना के कार्यान्वयन हेतु एमओपी, भारत सरकार, निगरानी समिति एवं आरईसी द्वारा जारी नीति, दिशानिर्देश, आदेश, परिपत्र एवं निर्देश;
- स्वीकृत डीपीआर के साथ-साथ डीपीआर तैयार करने, प्रस्तुत करने एवं अनुमोदन एवं डीपीआर में बाद के संशोधनों से संबंधित अभिलेख;
- आरईसी एवं राजस्थान सरकार के साथ निष्पादित त्रिपक्षीय करार;
- विद्युत अधिनियम 2003;
- बीओडी, निगम स्तरीय क्रय समिति (सीएलपीसी), डिस्कॉम्स समन्वय संगोष्ठी (डीसीएफ) एवं डिस्कॉम की अन्य समितियां के एजेंडा एवं कार्यवृत्त;
- प्रत्येक डिस्कॉम के नियोजन अनुभाग द्वारा संधारित अभिलेख;
- प्रासंगिक अभिलेखों के साथ परियोजनाओं के निष्पादन से संबंधित संविदाएं;
- निगरानी समिति,एसएलएससी एवं डिस्कॉम स्तर की समितियों द्वारा परियोजनाओं के निष्पादन की निगरानी से संबंधित अभिलेख;
- परियोजनाओं के तीसरे पक्ष के निरीक्षण (टीपीआई) के प्रतिवेदन।

लेखापरीक्षा कार्यविधि

1.10 लेखापरीक्षा मानदंडों के संदर्भ में लेखापरीक्षा उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अपनाई गई कार्यप्रणाली में निम्न शामिल थे:

- 9 जुलाई 2020 को आयोजित प्रविष्टि सभा के दौरान सरकार/डिस्कॉम्स को लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं लेखापरीक्षा मानदंडों की व्याख्या करना;
- तीनों डिस्कॉम्स के प्रधान कार्यालय एवं नौ चयनित वृत कार्यालयों/परियोजनाओं (प्रत्येक डिस्कॉम से तीन वृत कार्यालय/परियोजनाएं) के अभिलेखों की जांच;
- लेखापरीक्षा प्रश्नों को जारी करना, उनके प्रत्युत्तर प्राप्त करना एवं डिस्कॉम्स के प्रबंधन के साथ वार्तालाप करना;
- सरकार/डिस्कॉम्स को प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर तथ्यात्मक विवरण पत्र जारी करना (18 मार्च 2021);
- समापन सभा (27 मई 2021) के दौरान लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सरकार/डिस्कॉम्स के प्रबंधन के साथ चर्चा; तथा
- लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सरकार के विचारों/उत्तरों (मई 2021) को सम्मिलित करने के उपरांत सरकार/डिस्कॉम्स को प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जारी करना (जून 2021)।

आभार

1.11 निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान ऊर्जा विभाग, डिस्कॉम्स एवं उनके अधिकारियों द्वारा दिए गए सहयोग एवं सहायता के लिए लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

1.12 लेखापरीक्षा निष्कर्षों को मुख्य रूप से निम्नलिखित पांच अध्यायों में समाहित किया गया है:

- परियोजना निर्माण एवं निष्पादन;
- संविदा प्रबंधन;
- निगरानी एवं गुणवत्ता आश्वासन तंत्र;
- वित्त पोषण तंत्र; एवं
- लाभार्थी सर्वेक्षण

लेखापरीक्षा निष्कर्ष राज्य में डीडीयूजीजेवाई के कार्यान्वयन में तीनों डिस्कॉम्स के प्रदर्शन को उजागर करते हैं।

ये लेखापरीक्षा निष्कर्ष मात्र नौ चयनित परियोजनाओं में निष्पादित कार्यों के लेखापरीक्षा विश्लेषण पर आधारित हैं एवं डिस्कॉम्स में ऐसे और मामले होने की संभावना है। इसलिए, सरकार/ डिस्कॉम प्रबंधन से अन्य सभी ऐसे मामलों की समीक्षा करने, जिनमें समान कमियों/अनियमितताओं की संभावना है, तथा जहां समान कमियां/अनियमितताएं पाई जाती हैं वहां सुधारात्मक कार्रवाई करने की अपेक्षा की जाती है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष राज्य सरकार/डिस्कॉम्स को जून 2021 में प्रेषित किए गये थे। निष्पादन लेखापरीक्षा पर सरकार का उत्तर अगस्त 2021 में प्राप्त हुआ एवं इस पर प्रतिवेदन में विचार किया गया है।