अध्याय–I
प्रस्तावना

अध्याय-I

प्रस्तावना

प्रस्तावना

1.1 विद्युत क्षेत्र को व्यापक रूप से उत्पादन, पारेषण और वितरण क्षेत्रों में विभाजित किया जा सकता है। वितरण क्षेत्र में नियंत्रक कम्पनी उत्तर प्रदेश पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड (यूपीपीसीएल) के अन्तर्गत पाँच विद्युत वितरण कम्पनियाँ यथा दक्षिणांचल विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (डीवीवीएनएल), मध्यांचल विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (एमवीवीएनएल), पश्चिमांचल विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (पीवीवीएनएल), पूर्वांचल विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (पीयूवीवीएनएल) और कानपुर विद्युत आपूर्ति कम्पनी (केस्को) सम्मिलित हैं। उत्तर प्रदेश के उपभोक्ताओं (उद्योग, वाणिज्यिक, कृषि, घरेलू आदि) को ऊर्जा की आपूर्ति और वितरण के लिए वितरण कम्पनियाँ उत्तरदायी है। वित्तीय एवं परिचालन स्थिरता के मामले में वितरण क्षेत्र, उत्पादन, पारेषण और वितरण की विद्युत क्षेत्र मूल्य श्रृंखला की सबसे कमजोर कड़ी हैं।

भारत सरकार और उत्तर प्रदेश सरकार (उ.प्र. सरकार) ने वितरण कम्पनियों के परिचालन एवं वित्तीय स्थिति में सुधार के उद्देश्य से समय–समय पर विभिन्न योजनाओं और उपायों की शुरूआत की थी, जिसे सीमित सफलता मिली और वितरण कम्पनियाँ अर्थव्यवस्था पर संसाधनों की अपवाहक बनी रहीं।

नवम्बर 2015 के दौरान भारत सरकार ने, वितरण कम्पनियों के वित्तीय एवं परिचालन टर्नअराउंड के उद्देश्य से उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (इसके बाद उदय योजना के रूप में संदर्भित) की शुरूआत की। योजना की परिकल्पना पथप्रवर्तक सुधार के रूप में सभी के लिए सस्ती और सुलभ 24x7 बिजली के विजन को साकार करने के लिए की गयी थी।

उत्तर प्रदेश में योजना का कार्यान्वयन

1.2 भारत सरकार ने वितरण कम्पनियों की परिचालन एवं वित्तीय दक्षता में सुधार के लिए 20 नवम्बर 2015 दिनांकित कार्यालय ज्ञापन (ओएम) द्वारा उदय योजना को अनुमोदित किया। ओएम में यह अपेक्षित किया गया कि सम्बन्धित राज्य सरकार, वितरण कम्पनियों और भारत सरकार के मध्य एक समझौते पर हस्ताक्षर किए जाएं, जिसमें उदय योजना में वर्णित वित्तीय एवं परिचालन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए राज्य सरकार, वितरण कम्पनियों और भारत सरकार की जिम्मेदारियाँ निर्धारित हों।

तद्नुसार, 30 जनवरी 2016 को ऊर्जा मंत्रालय (एमओपी), भारत सरकार; उ.प्र. सरकार एवं यूपीपीसीएल (उत्तर प्रदेश की पाँच वितरण कम्पनियों की ओर से) के मध्य त्रिपक्षीय समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किये गए।

योजना में निम्नलिखित वित्तीय एवं परिचालन परिणामों की परिकल्पना की गयी थी :

- **वित्तीय परिणाम :** उ.प्र. सरकार द्वारा वितरण कम्पनियों के बकाया ऋणों के 75 प्रतिशत का अधिग्रहण करना और क्रमबद्ध रूप से वितरण कम्पनियों के भविष्य की हानियों का वित्तपोषण करना;

- **परिचालन परिणामः** 2019–20 तक कुल तकनीकी एंड वाणिज्यिक (एटीएंडसी)[1] हानियों को 14.86 प्रतिशत तक कम करना और 2019–20 तक आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस)[2] और औसत राजस्व प्राप्ति (एआरआर)[3] के मध्य अंतर को समाप्त करना।

वित्तीय एवं परिचालन टर्नअराउंड के उपरोक्त परिणामों को प्राप्त करने के लिए त्रिपक्षीय एमओयू में निम्नलिखित लक्षित गतिविधियों का प्रावधान किया गया था :

- **वित्तीय गतिविधियाँः** उ.प्र. सरकार को वितरण कम्पनियों के ₹ 44,403.89 करोड़ (30 सितम्बर 2015 तक ₹ 59,205.19 करोड़[4] के कुल बकाया ऋण का 75 प्रतिशत) के ऋण भार को 30 जून 2016 तक अधिग्रहित करना, वर्ष 2016–17 से 2019–20 हेतु वितरण कम्पनियों की भविष्य की हानियों को चरणबद्ध तरीके से अधिग्रहित करना तथा वर्तमान हानियों की पूर्ति करने के लिए बंधपत्र निर्गत करना/गारंटी देना आदि था।
- **परिचालन गतिविधियाँः** वितरण कम्पनियों को बिलिंग दक्षता एवं संग्रहण दक्षता में सुधार करना, 31 मार्च 2020 तक प्रति माह 200 यूनिट से अधिक खपत करने वाले सभी उपभोक्ताओं[5] हेतु स्मार्ट मीटर लगाने, 30 सितम्बर 2016 और 30 सितम्बर 2017 तक क्रमशः सभी फीडरों एवं वितरण परिवर्तकों (डीटी) पर मीटर लगाने, 31 मार्च 2018 तक कृषि और गैर–कृषि उपभोक्ताओं हेतु फीडर पृथक्करण की प्राप्ति करने और माँग पक्ष प्रबंधन एवं ऊर्जा दक्षता के उपायों को करना था।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

1.3 निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारित करने के उद्देश्य से की गयी थी कि, क्याः

- उदय योजना और त्रिपक्षीय एमओयू में परिकल्पित वित्तीय मापदण्डों से सम्बन्धित निर्देशों का पालन किया गया है तथा वितरण कम्पनियों के वित्तीय टर्नअराउंड के समग्र उद्देश्य को प्राप्त किया गया है; और
- उदय योजना और त्रिपक्षीय एमओयू में परिकल्पित परिचालन दक्षताओं को कार्यान्वित करके लक्षित परिचालन सुधार और इच्छित परिणाम प्राप्त किये गए।

लेखापरीक्षा मानदण्ड

1.4 लेखापरीक्षा परिणामों को निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त मानदण्डों के सापेक्ष बेंचमार्क किया गया थाः

- एमओपी द्वारा निर्गत उदय योजना के कार्यालय ज्ञापन के प्रावधान;
- एमओपी, उ.प्र. सरकार एवं यूपीपीसीएल के मध्य हस्ताक्षरित एमओयू के प्रावधान;
- एमओपी एवं उ.प्र. सरकार द्वारा समय–समय पर निर्गत निर्देश/अनुदेश;
- विद्युत अधिनियम, 2003, विद्युत आपूर्ति संहिता, 2005 (आपूर्ति संहिता, 2005) और उत्तर प्रदेश विद्युत नियामक आयोग द्वारा निर्गत निर्देश/टैरिफ/ट्रू–अप आदेश;

---

[1] कुल तकनीकी एंड वाणिज्यिक (एटीएंडसी) हानियों का अर्थ ऊर्जा हानि (तकनीकी हानि + चोरी + बिलिंग में अदक्षता) और वाणिज्यिक हानि (भुगतान में चूक + संग्रहण में अदक्षता) का सम्मिश्रण है।

[2] आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस) का अर्थ विशिष्ट अवधि के दौरान वहन किये गये कुल व्यय को कुल इनपुट ऊर्जा की इकाईयों से किये गये विभाजन से है।

[3] औसत वसूलनीय राजस्व (एआरआर) का अर्थ विशिष्ट अवधि के दौरान कुल राजस्व (प्राप्ति के आधार पर सब्सिडी और अन्य सभी आय सहित) को कुल इनपुट ऊर्जा की इकाईयों से किये गये विभाजन से है।

[4] 30 सितम्बर 2015 से पहले वित्तीय पुनर्गठन योजना (एफआरपी) - 2012 के अन्तर्गत निर्गत किये गए ₹ 5,270.13 करोड़ की धनराशि के बन्धपत्रों सहित।

[5] कृषि उपभोक्ताओं को छोड़कर।

- यूपीपीसीएल एवं वितरण कम्पनियों के निदेशक मण्डल की बैठकों की कार्यसूची और कार्यवृत्त;
- उदय योजना के अन्तर्गत वितरण कम्पनियों के ऋण अनुबंध की शर्तें;
- उदय डैशबोर्ड पर दर्शाए गए लक्ष्यों के सापेक्ष प्रगति।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं कार्यविधि

1.5 उदय योजना के कार्यान्वयन में प्रभावशीलता और दक्षता तथा उदय योजना के कार्यान्वयन के पूर्व और पश्चात् वितरण कम्पनियों के प्रदर्शन का आँकलन करने की दृष्टि से निष्पादन लेखापरीक्षा जनवरी 2021 से मई 2022[6] और दिसम्बर 2022 के दौरान सम्पादित की गयी थी। चूँकि, उदय योजना की कार्यान्वयन अवधि 2015–16 से 2019–20 तक थी, लेखापरीक्षा ने 2015–16 से 2020–21 (अक्टूबर 2022 तक अद्यतन) की अवधि का लेखापरीक्षण किया ताकि उदय से पूर्व और पश्चात् की स्थिति की तुलना की जा सके।

योजना के कार्यालय ज्ञापन और एमओयू में परिकल्पित उ.प्र. सरकार एवं वितरण कम्पनियों के दायित्वों के प्रति निष्पादन का आँकलन करने के लिए ऊर्जा विभाग, उ.प्र. सरकार (विभाग), यूपीपीसीएल और पाँच वितरण कम्पनियों के मुख्यालयों के अभिलेखों की जाँच की गयी।

परिचालन उपलब्धियों की जाँच करने हेतु लेखापरीक्षा ने 18 मण्डल कार्यालयों जिनका चयन उच्च एवं निम्न एटीएंडसी हानियों और योजना अवधि के दौरान उनके एटीएंडसी हानियों में वृद्धि/कमी की मात्रा के आधार पर किया गया था और इन मण्डल कार्यालयों के अन्तर्गत आने वाले 64 विद्युत वितरण खण्डों से सम्बन्धित अभिलेखों की संवीक्षा की **(परिशिष्ट–1.1)**।

एन्ट्री कॉन्फ्रेंस 8 फरवरी 2021 को की गयी थी जिसमें विभाग/प्रबंधन के साथ लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और कार्यविधि पर चर्चा की गयी थी। लेखापरीक्षा परिणामों पर चर्चा करने के लिए प्रबंधन के साथ 8 जुलाई 2022 तथा विभाग/सरकार के साथ 28 मार्च 2023 को एग्ज़िट कॉन्फ्रेंस की गयी। यूपीपीसीएल के उत्तर जुलाई/अगस्त 2022 तथा मार्च 2023 में प्राप्त हुए थे। अन्तिमीकरण के दौरान, निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को संशोधित किया गया और अगस्त 2023 में उत्तर प्राप्त करने हेतु ऊर्जा विभाग, उत्तर प्रदेश सरकार को निर्गत किया गया। विभाग का उत्तर अक्टूबर 2023 में प्राप्त हुआ जिनको प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

[6] यूपीपीसीएल मुख्यालय की लेखापरीक्षा जनवरी 2021 में शुरू की गयी थी परन्तु कोविड महामारी के कारण यह बीच–बीच में स्थगित रही और चारों वितरण कम्पनियों (डीवीवीएनएल, एमवीवीएनएल, पीवीवीएनएल, पीयूवीवीएनएल) के फील्ड कार्यालयों की लेखापरीक्षा दिसम्बर 2021 में ही आरम्भ हो सकी।