कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

हमने यह लेखापरीक्षा क्यों की?

ऊर्जा मंत्रालय (एमओपी), भारत सरकार ने नवम्बर 2015 में उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) का आरम्भ विद्युत वितरण कम्पनियों के वित्तीय एवं परिचालन टर्नअराउंड के उद्देश्य से किया था।

एमओपी, उ.प्र. सरकार और उत्तर प्रदेश राज्य के पाँच वितरण कम्पनियों की ओर से उत्तर प्रदेश पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड (यूपीपीसीएल) के मध्य उदय योजना में वर्णित वित्तीय एवं परिचालन लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु 30 जनवरी 2016 को त्रिपक्षीय समझौता ज्ञापन (एमओयू) पर हस्ताक्षर किया गया।

योजना में वितरण कम्पनियों के बकाया ऋणों का अधिग्रहण एवं वितरण कम्पनियों की भविष्य की हानियों के वित्तपोषण की परिकल्पना की गयी थी। उ.प्र. सरकार को 30 जून 2016 तक ₹ 44,403.89 करोड़ (30 सितम्बर 2015 तक कुल बकाया ऋण ₹ 59,205.19 करोड़ का 75 प्रतिशत) के ऋण का अधिग्रहण करना, वर्ष 2016–17 से 2019–20 तक भी वितरण कम्पनियों की संभावित हानियों को चरणबद्ध तरीके से अधिग्रहित करना और वर्तमान हानियों की पूर्ति करने के लिए बन्धपत्र निर्गत/गारंटी देना था।

अग्रेतर, योजना का लक्ष्य 2019–20 तक कुल तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटीएंडसी) हानियों को 14.86 प्रतिशत तक कम करना और आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस) एवं वितरण कम्पनियों की औसत राजस्व प्राप्ति (एआरआर) के मध्य अंतर को समाप्त करना था। उपरोक्त परिणामों को प्राप्त करने के लिए वितरण कम्पनियों को स्मार्ट मीटर स्थापित करने, सभी फीडरों एवं वितरण परिवर्तकों (डीटी) पर मीटर स्थापित करने, कृषि और गैर–कृषि फीडरों को अलग करने, मांग पक्ष प्रबंधन और ऊर्जा दक्षता हेतु उपाय आदि करने की आवश्यकता थी।

योजना की निष्पादन लेखापरीक्षा यह मूल्यांकन करने के उद्देश्य से की गयी थी कि क्या उदय योजना और त्रिपक्षीय एमओयू में परिकल्पित वित्तीय मापदण्डों से सम्बन्धित निर्देशों का पालन किया गया तथा वितरण कम्पनियों के वित्तीय टर्नअराउंड के समग्र उद्देश्य को प्राप्त किया गया था और क्या उदय योजना और त्रिपक्षीय एमओयू में परिकल्पित परिचालन दक्षताओं को कार्यान्वित करके लक्षित परिचालन सुधार और इच्छित परिणाम प्राप्त किये गए थे।

लेखापरीक्षा में क्या पाया गया और हम क्या संस्तुति करते हैं?

लेखापरीक्षा ने उदय योजना में परिकल्पित वित्तीय एवं परिचालन गतिविधियों के कार्यान्वयन में कमियाँ पायी जिससे वितरण कम्पनियों के वित्तीय एवं परिचालन टर्नअराउंड का उद्देश्य विफल हो गया। लेखापरीक्षा द्वारा पायी गयी कमियों को आगामी प्रस्तरों में उल्लिखित किया गया है।

विद्युत वितरण कम्पनियों के वित्तीय टर्नअराउंड से सम्बन्धित गतिविधियाँ

उ.प्र. सरकार को 30 सितम्बर 2015 तक के आर–एपीडीआरपी ऋण को छोड़कर वितरण कम्पनियों के ऋण का 75 प्रतिशत अधिग्रहण करना था। वितरण कम्पनियों ने ₹ 59,205.19 करोड़ के कुल बकाया ऋण का निर्धारण करने के दौरान ₹ 2,816.88 करोड़ की धनराशि के आर–एपीडीआरपी ऋण को बाहर नहीं रखा जिसके कारण उ.प्र. सरकार को वितरण कम्पनियों के ₹ 2,112.66 करोड़ के अधिक ऋण का अधिग्रहण करना पड़ा।

यूपीपीसीएल ने वास्तविक हानियों के बजाय ऑपरेशनल फंडिंग रिक्वायरमेंट के आधार पर उ.प्र. सरकार से हानि वित्तपोषण का दावा किया, जिसके कारण 2016–17 से 2020–21 के दौरान वितरण कम्पनियों को ₹ 7,977.97 करोड़ का अधिक वित्तपोषण प्राप्त हुआ।

यूपीपीसीएल ने 8.48 प्रतिशत से लेकर 10.15 प्रतिशत तक की ब्याज दर पर ₹ 8,493.70 करोड़ के अधिक बन्धपत्र निर्गत किए जो उसके लॉस ट्राजेक्टरी से ज्यादा थे जिसके कारण अक्टूबर 2022 तक उसे ₹ 3,505.20 करोड़ के ब्याज का भार वहन करना पड़ा।

उ.प्र. सरकार ने 10 वर्षों की अवधि में किश्तों में निर्गत करने हेतु ₹ 14,661.54 करोड़ की अतिरिक्त टैरिफ सब्सिडी को आस्थगित कर दिया। अग्रेतर, उ.प्र. सरकार के निर्देशानुसार, यूपीपीसीएल ने कोविड–19 लॉकडाउन अवधि के दौरान वितरण कम्पनियों द्वारा विद्युत आपूर्ति बनाए रखने के लिए धन की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए आरईसी एवं पीएफसी से ₹ 20,940 करोड़ उधार लिए। जिसके परिणामस्वरूप, वितरण कम्पनियों को उधार ली गयी धनराशि पर अक्टूबर 2022 तक ₹ 2,426.61 करोड़ के ब्याज का भार वहन करना पड़ा।

वितरण कम्पनियों ने पूर्व में निर्गत हुए एफआरपी बन्धपत्र के अधिग्रहण के लिए 9.70 प्रतिशत प्रति वर्ष की ब्याज दर पर बन्धपत्र निर्गत किये जबकि लागू बैंक बेस दर में 0.1 प्रतिशत जोड़ने के पश्चात्, ब्याज दर 9.45 प्रतिशत थी। यह एमओयू के प्रावधान के विरुद्ध था जिसमें निर्दिष्ट था कि बन्धपत्र बैंक बेस दर में 0.1 प्रतिशत जोड़ने के पश्चात् से अधिक ब्याज दर पर निर्गत नहीं किये जायेंगे। परिणामस्वरूप, वितरण कम्पनियों को अक्टूबर 2022 तक ₹ 3.97 करोड़ का अतिरिक्त ब्याज भार वहन करना पड़ा।

एमओयू के प्रावधानों के विरुद्ध, उ.प्र. सरकार ने अपने द्वारा अधिग्रहित ऋणों के सापेक्ष उदय अनुदान से ₹ 4,268.86 करोड़ के विद्युत देयों और ₹ 25,081.46 करोड़ की अतिरिक्त टैरिफ सब्सिडी का समायोजन किया।

वितरण कम्पनियों के ₹ 4,306.60 करोड़ के सब्सिडी दावे अक्टूबर 2022 तक उ.प्र. सरकार द्वारा निर्गत करने के लिए लंबित थे। इसके परिणामस्वरूप वितरण कम्पनियों के राजस्व में कमी हुई और उन पर अतिरिक्त भार पड़ा।

वृहद और भारी उपभोक्ताओं से ₹ 2,873.54 करोड़ की अपेक्षित अतिरिक्त प्रतिभूति जमा की वसूली में वितरण कम्पनियाँ विफल रही जिससे वे उस सीमा तक धन से वंचित रही।

विद्युत वितरण कम्पनियों के परिचालन टर्नअराउंड से सम्बन्धित गतिविधियाँ

उदय से पूर्व अवधि (2015–16) के दौरान वितरण कम्पनियों की एटीएंडसी हानियाँ 39.86 प्रतिशत थी जिन्हें उदय एमओयू के अनुसार वर्ष 2019–20 तक घटा कर 14.86 प्रतिशत करना था। हालाँकि, वितरण कम्पनियों की वास्तविक एटीएंडसी हानियाँ 2019–20 में 30.02 प्रतिशत थी, जो 2021–22 में घटने के बजाय और बढ़कर 31.19 प्रतिशत हो गयी थी।

वितरण कम्पनियाँ बिलिंग दक्षता (केस्को के सिवाय) एवं संग्रहण दक्षता (पीवीवीएनएल के सिवाय) के लक्ष्यों को 2019–20 की निर्धारित अवधि तक प्राप्त नहीं कर सकी जिसे अग्रेतर, 2021–22 के अंत तक भी (बिलिंग दक्षता के मामले में केस्को के सिवाय) प्राप्त नहीं किया जा सका।

उदय से पूर्व अवधि (2015–16) के दौरान वितरण कम्पनियों के एसीएस–एआरआर के मध्य का अंतर ₹ -0.33 प्रति यूनिट था जिसे उदय एमओयू के अनुसार वर्ष 2019–20 तक समाप्त करना था। वितरण कम्पनियों द्वारा लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि 2019–20 में यह अंतर ₹ -0.34 प्रति यूनिट रहा जो आगे 2021–22 में बढ़कर ₹ -0.56 प्रति यूनिट हो गया।

उदय से पूर्व अवधि (2015–16) के दौरान उत्तर प्रदेश की सभी वितरण कम्पनियों में 70.60 लाख (41.13 प्रतिशत) बिना मीटर वाले उपभोक्ता थे। नवम्बर 2016 में उत्तर प्रदेश विद्युत नियामक आयोग (यूपीईआरसी) ने मार्च 2018 तक बिना मीटर वाले उपभोक्ताओं की 100 प्रतिशत मीटरिंग करने हेतु दिशा–निर्देश निर्गत किए थे। वितरण

कम्पनियाँ बिना मीटर वाले उपभोक्ताओं की मीटरिंग के सम्बन्ध में यूपीईआरसी के निर्देशों का पालन करने में विफल रही क्योंकि मार्च 2018 के अंत तक सभी वितरण कम्पनियों में कुल 196.45 लाख उपभोक्ताओं में से 54.03 लाख बिना मीटर वाले उपभोक्ता (27.50 प्रतिशत) थे। अग्रेतर, अक्टूबर 2022 तक कुल 319.16 लाख उपभोक्ताओं में से 12.34 लाख उपभोक्ता (3.87 प्रतिशत) अभी भी बिना मीटर के थे।

यद्यपि, वितरण कम्पनियों ने दोषपूर्ण मीटरों के प्रतिशत में कमी करने में सुधार दर्शाया है, यह 2015–16 से 2022–23 (अक्टूबर 2022 तक) के दौरान तीन प्रतिशत (2018–19 से केस्कों को छोड़कर) के निर्धारित मानदण्डों से अधिक रहा। 2015–16 से 2022–23 के दौरान दोषपूर्ण मीटरों का प्रतिशत 3.41 प्रतिशत (2017–18 के दौरान केस्को में) से 30.90 प्रतिशत (2017–18 के दौरान डीवीवीएनएल में) था।

वितरण कम्पनियाँ चूककर्ता उपभोक्ताओं से देय वसूल करने अथवा उनके कनेक्शन काटने में विद्युत आपूर्ति संहिता, 2005 के प्रावधानों के अनुसार आवश्यक कदम उठाने में विफल रही, जिसके परिणामस्वरूप चयनित 64 खण्डों के अक्टूबर 2022 के बिलिंग डाटा के अनुसार, 17.10 लाख लाइव उपभोक्ताओं के विरुद्ध ₹ 4,474.28 करोड़ की धनराशि के विद्युत प्रभार के बकायों का संचय तीन माह से अधिक समय के लिए हो गया।

वितरण कम्पनियों ने विद्युत चोरी और अनाधिकृत उपयोग के मामलों में उचित कार्रवाई नहीं की, जिसके कारण अक्टूबर 2022 तक 66,514 चोरी के मामलों में ₹ 458.37 करोड़ की वसूली नहीं हो पायी।

वितरण कम्पनियों ने टैरिफ आदेश के प्रावधानों के अनुसार विभागीय उपभोक्ताओं से विद्युत प्रभारों की वसूली नहीं की। टैरिफ आदेश का अनुपालन न करने के कारण, यूपीपीसीएल 2016–17 से 2021–22 के दौरान ₹ 1,761.55 करोड़ के राजस्व अंतर की वसूली नहीं कर सका।

वितरण कम्पनियों को, 2018–19 से 2020–21 के दौरान अपने बिलों का नियत समय पर भुगतान न करने के कारण, उत्पादकों को ₹ 5,965.13 करोड़ के विलंबित भुगतान अधिभार का भुगतान करना पड़ा, जिसे यूपीईआरसी द्वारा इन वर्षों के टैरिफ का ट्रू अप करते समय विद्युत क्रय लागत मे से अस्वीकृत कर दिया गया। चूंकि, उपभोक्ताओं से इसकी वसूली टैरिफ के माध्यम से नहीं की जा सकती थीं, इसने विद्युत आपूर्ति की औसत लागत पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

वितरण कम्पनियों ने अन्य राज्यों की वितरण कम्पनियों से अतिरिक्त विद्युत के क्रय हेतु पूर्व अनुमोदन नहीं लिया था जिसके कारण यूपीईआरसी द्वारा ₹ 30.69 करोड़ के विद्युत क्रय लागत को स्वीकार नहीं किया गया। इसने विद्युत आपूर्ति की औसत लागत पर प्रतिकूल प्रभाव डाला।

वितरण कम्पनियों ने 2016–17 से 2022–23 के दौरान टैरिफ याचिकाएं 7 दिनों से लेकर 362 दिनों के विलम्ब से प्रस्तुत कीं। परिणामतः, टैरिफ आदेशों के अन्तिमीकरण में विलम्ब के फलस्वरूप 2016–17 से 2022–23 की अवधि के दौरान, वितरण कम्पनियों द्वारा उपभोक्ताओं से ₹ 7,143.97 करोड़ के बढ़े हुए टैरिफ की वसूली में विलम्ब हुआ।

वितरण कम्पनियाँ 30 सितम्बर 2017 तक 100 प्रतिशत वितरण परिवर्तक (डीटी) मीटरों को स्थापित करने के निर्धारित लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सकी। अग्रेतर, कोई भी वितरण कम्पनी अक्टूबर 2022 तक भी डीटी मीटरिंग के लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सकी क्योंकि कुल 25,67,667 स्थापित वितरण परिवर्तकों के सापेक्ष मात्र 3,52,889 (13.74 प्रतिशत) ही उपलब्धि रही।

यूपीईआरसी द्वारा अनुमोदित रोल आउट प्लान के अनुसार निर्धारित लक्ष्य 40 लाख स्मार्ट मीटरों के सापेक्ष वितरण कम्पनियाँ मार्च 2022 तक केवल 11.54 लाख स्मार्ट मीटर ही स्थापित कर सकी।

उदय के कार्यान्वयन का परिणाम–विद्युत वितरण कम्पनियों का उदय से पूर्व एवं पश्चात् प्रदर्शन

वितरण कम्पनियों का उदय से पूर्व एवं पश्चात् वित्तीय प्रदर्शन

योजना के कार्यान्वयन के बाद वितरण कम्पनियों की वित्तीय स्थिति में सुधार नहीं हुआ जैसा कि उदय से पूर्व एवं पश्चात् में बकाया ऋण और हानियों की स्थिति से देखा जा सकता है। 30 सितम्बर 2015 को वितरण कम्पनियों का उदय से पूर्व बकाया ऋण ₹ 59,205.19 करोड़ था। जून 2016 तक उ.प्र. सरकार द्वारा ऋण के 75 प्रतिशत धनराशि ₹ 44,403.89 करोड़ के अधिग्रहण के बाद भी वितरण कम्पनियों का ऋण 31 मार्च 2020 को योजना के बंद होने तक फिर से ₹ 52,456.15 करोड़ पहुँच गया जो आगे 31 मार्च 2022 को बढ़कर ₹ 71,102.77 करोड़ तक हो गया। इसी तरह, वितरण कम्पनियों की हानियाँ 31 मार्च 2016 को ₹ 2,654.42 करोड़ से काफी बढ़कर 31 मार्च 2020 को ₹ 3,792.24 करोड़ हो गयी जो 31 मार्च 2022 तक और बढ़कर ₹ 6,492.45 करोड़ हो गयी। अग्रेतर, वितरण कम्पनियों की संचित हानियाँ 31 मार्च 2016 को ₹ 67,901.09 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2020 को ₹ 85,152.99 करोड़ हो गयी। 31 मार्च 2022 को वितरण कम्पनियों की संचित हानियाँ ₹ 77,936.94 करोड़ रही।

वितरण कम्पनियों के ऋण एवं हानियों में वृद्धि का कारण मुख्य रूप से उदय योजना के अन्तर्गत निर्धारित परिचालन लक्ष्यों को प्राप्त करने में वितरण कम्पनियों की विफलता, उदय अनुदान से सरकारी बकाया का समायोजन और उ.प्र. सरकार द्वारा 10 वर्षों की अवधि में राजस्व सब्सिडी को आस्थगित करना था।

उदय से पूर्व एवं पश्चात् वितरण कम्पनियों का परिचालन प्रदर्शन

वितरण कम्पनियों के परिचालन प्रदर्शन में भी योजना के कार्यान्वयन के बाद बहुत सुधार नहीं हुआ जैसा कि एटीएंडसी हानियों और एसीएस–एआरआर अंतर की स्थिति से देखा जा सकता है। एटीएंडसी हानियों में उदय से पूर्व (2015–16) के 39.86 प्रतिशत स्तर से 14.86 प्रतिशत की परिकल्पित कमी के विरुद्ध, वितरण कम्पनियों की एटीएंडसी हानियाँ 2019–20 के दौरान 30.02 प्रतिशत के उच्च स्तर पर रही जो अग्रेतर 2021–22 में 31.19 प्रतिशत तक बढ़ गयी। एटीएंडसी हानियों के लक्षित स्तर को प्राप्त नहीं करने का मुख्य कारण कम बिलिंग एवं संग्रहण दक्षता और एटीएंडसी हानियों में कमी लाने से सम्बन्धित गतिविधियों को नहीं करना, यथा बिना मीटर वाले कनेक्शनों पर मीटर लगाने में विफलता, दोषपूर्ण मीटरों की अत्यधिक संख्या, अधिक वितरण हानि एवं राजस्व बकाया वसूली में विफलता था।

इसी तरह, उदय से पूर्व (2015–16) के दौरान वितरण कम्पनियों का एसीएस–एआरआर अंतर ₹ - 0.33 प्रति यूनिट था, जो कि ₹ 0.06 प्रति यूनिट अधिशेष लक्ष्य के सापेक्ष उदय अवधि (2019–20) के अंत में बढ़कर ₹ -0.34 प्रति यूनिट हो गया। वितरण कम्पनियाँ वर्ष 2021–22 तक भी एसीएस–एआरआर अंतर को समाप्त नहीं कर सकी चूँकि यह अग्रेतर बढ़कर ₹ -0.56 प्रति यूनिट हो गया था। यह मुख्य रूप से आपूर्ति की औसत लागत को प्रभावित करने वाले कारकों यथा विद्युत क्रय लागत को कम करने में विफलता एवं मानदण्डों से अधिक किए गए व्यय की यूपीईआरसी द्वारा अस्वीकृति और औसत वसूली योग्य राजस्व को प्रभावित करने वाले कारक जैसे बिना मीटर वाले एवं दोषपूर्ण मीटर कनेक्शन का अस्तित्व, विभागीय उपभोक्ताओं से टैरिफ दर के स्थान पर निश्चित दर की वसूली, समय पर टैरिफ याचिकाएं दाखिल करने में विफलता और टैरिफ का संशोधन न होने के कारण था।

इस प्रकार, योजना के कार्यान्वयन के बाद भी वितरण कम्पनियों द्वारा वित्तीय एवं परिचालन टर्नअराउंड का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका।

संस्तुतियाँ

लेखापरीक्षा संस्तुति करता है कि:

- **उ.प्र. सरकार वितरण कम्पनियों की उधार ली गयी धनराशि पर निर्भरता कम करने के लिए उन्हें समय पर सब्सिडी निर्गत कर सकती है।**
- **वितरण कम्पनियों को उपभोक्ताओं से अतिरिक्त प्रतिभूति जमा की समयबद्ध वसूली सुनिश्चित करनी चाहिए ताकि कार्यशील पूँजी आवश्यकताओं हेतु उधार ली गयी धनराशि पर उनकी निर्भरता कम हो सके।**
- **वितरण कम्पनियों को एटीएंडसी हानियों में लक्षित कमी की प्राप्ति और बिलिंग एवं संग्रहण दक्षता में समग्र सुधार को सुनिश्चित करना चाहिए। अग्रेतर, वितरण कम्पनियों को बिना मीटर वाले संयोजनों जिसमें विभागीय उपभोक्ता भी सम्मिलित हैं, की मीटरिंग समयबद्ध तरीके से सुनिश्चित करनी चाहिए, दोषपूर्ण मीटरों के प्रतिशत में अनुमन्य सीमा तक कमी करनी चाहिए और उपभोक्ताओं से बकायों की समयबद्ध वसूली के लिए प्रयास करना चाहिए।**
- **वितरण कम्पनियों को अपनी वित्तीय स्थिति में सुधार हेतु एसीएस–एआरआर अंतर को समाप्त करने के लिए समयबद्ध रूपरेखा तैयार करनी चाहिए।**
- **उपभोक्ताओं से बढ़े हुये टैरिफ की वसूली में विलम्ब से बचने के लिए वितरण कम्पनियों को यूपीईआरसी के समक्ष टैरिफ याचिकायें समय पर प्रस्तुत करना सुनिश्चित करना चाहिए।**