कार्यकारी सारांश

भारत में विद्युत क्षेत्र की मूल्य श्रृंखला मुख्य रूप से उत्पादन, प्रसारण एवं वितरण क्षेत्रों में विभाजित है। वितरण क्षेत्र में विद्युत वितरण कंपनियां (डिस्कॉम्स) सम्मिलित हैं जो संबंधित विद्युत विनियामक आयोग द्वारा निर्धारित दरों पर विद्युत के क्रय एवं उपभोक्ताओं को इसके विक्रय के लिए उत्तरदायी हैं।

राजस्थान में, राज्य के तीन डिस्कॉम्स यथा जयपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (जयपुर डिस्कॉम), अजमेर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (अजमेर डिस्कॉम) एवं जोधपुर विद्युत वितरण निगम लिमिटेड (जोधपुर डिस्कॉम) द्वारा विद्युत का वितरण किया जाता है। इन डिस्कॉम्स द्वारा विद्युत का प्रापण राजस्थान राज्य विद्युत उत्पादन निगम लिमिटेड (आरआरवीयूएनएल-राज्य स्वामित्व वाली विद्युत उत्पादन कंपनी) एवं अन्य विद्युत उत्पादनकर्ताओं से किया जाता है। इन तीन डिस्कॉम्स हेतु विद्युत के क्रय का प्रबंधन राजस्थान ऊर्जा विकास निगम लिमिटेड (आरयूवीएनएल) द्वारा किया जाता है। डिस्कॉम्स ऐसी प्रापण की गई विद्युत को राजस्थान विद्युत नियामक आयोग (आरईआरसी) द्वारा समय-समय पर जारी टैरिफ आदेशों में अनुमोदित दरों पर उपभोक्ताओं की विभिन्न श्रेणियों को वितरित करते हैं।

उदय को प्रारंभ किए जाने के समय, सभी तीन राज्य डिस्कॉम्स गंभीर वित्तीय दबाव से जूझ रहे थे क्योंकि 2014-15 में उनका राजस्व घाटा (₹ 12,474 करोड़) एवं संचित हानियां (₹ 81,411 करोड़) सारभूत थी। डिस्कॉम्स पर सारभूत ऋण (30 सितम्बर 2015 को ₹ 80,529.90 करोड़) भी बकाया था एवं इसलिए वे उच्च ब्याज/वित्त लागत वहन कर रहे थे। साथ ही, एसीएस-एआरआर अंतर भी बहुत अधिक था।

विद्युत मंत्रालय, भारत सरकार (एमओपी, भारत सरकार) ने राज्य के स्वामित्व वाली विद्युत वितरण कंपनियों (डिस्कॉम्स) के वित्तीय कायाकल्प हेतु उनकी परिचालन एवं वित्तीय दक्षता में सुधार के उद्देश्य से उज्ज्वल डिस्कॉम एश्योरेंस योजना (उदय) प्रारंभ की (नवंबर 2015)। परिचालन दक्षता में सुधार हेतु, भाग लेने वाले राज्यों एवं डिस्कॉम्स को, एमओपी, भारत सरकार द्वारा निर्धारित परिचालन माईलस्टोन्स पालन करने थे। परिचालन सुधारों के परिणामों को दो संकेतकों यथा (i) 2018-19 में एटीएंडसी हानि को कम कर 15 प्रतिशत तक लाना एवं (ii) आपूर्ति की औसत लागत-औसत वसूली योग्य राजस्व (एसीएस-एआरआर) के अंतर में कमी करके 2018-19 तक शून्य पर लाना, के माध्यम से मापा जाना था। डिस्कॉम्स के वित्तीय कायाकल्प की प्राप्ति हेतु, राज्यों द्वारा डिस्कॉम्स के 30 सितम्बर 2015 को बकाया ऋणों का 75 प्रतिशत दो वर्ष की अवधि (यथा 50 प्रतिशत 2015-16 एवं 25 प्रतिशत 2016-17) में अधिग्रहित किया जाना था। इसके अतिरिक्त, राज्यों एवं डिस्कॉम्स को भारत सरकार के साथ एक त्रिपक्षीय करार भी निष्पादित किए जाने की आवश्यकता थी।

यह प्रतिवेदन, उदय योजना के निष्पादन का विश्लेषण करते हुए, वृहद स्तर पर दो पहलुओं यथा डिस्कॉम्स के वित्तीय एवं परिचालन निष्पादन से संबंधित है।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में उदय योजना के तहत निर्धारित लक्ष्यों/माईलस्टोन्स के समक्ष राज्य के तीन डिस्कॉम्स की वित्तीय एवं परिचालन दक्षताओं में सुधार का आंकलन सम्मिलित था। इसके लिए, राज्य के तीन डिस्कॉम्स की 2015-16 से 2020-21 के दौरान वित्तीय स्थिति एवं प्रमुख परिचालन मापदंडों/माईलस्टोन्स के समक्ष उनकी उपलब्धि की समीक्षा की गई थी। इसके अतिरिक्त, विद्युत के उत्पादन की लागत को कम करने हेतु किए गये प्रयासों का आंकलन करने के लिए आरआरवीयूएनएल के अभिलेखों की भी समीक्षा की गई थी।

उदय के अंतर्गत डिस्कॉम्स का वित्तीय कायाकल्प

उदय में डिस्कॉम्स के बकाया ऋणों का 75 प्रतिशत (₹ 62422.88 करोड़) लेने के साथ-साथ विद्यमान एवं भविष्य की हानियों को एक क्रमबद्ध तरीके से लिए जाने की कल्पना की गई जिससे कि विद्यमान हानियों/ऋणों का बोझ डिस्कॉम्स से कम हो जाए। ऐसी आशा की गई थी कि एक बार हानियों/ऋणों के कम हो जाने पर, डिस्कॉम्स नए सिरे से शुरुआत करने एवं आत्मनिर्भर होने में सक्षम होंगें।

ऋण अधिग्रहण, डिस्कॉम्स के वित्तीय कायाकल्प का एक महत्वपूर्ण कारक, प्रभावित हुआ था क्योंकि राजस्थान सरकार 2015-16 में डिस्कॉम्स के ऋणों का सम्पूर्ण 50 प्रतिशत ऋण का अधिग्रहण सुनिश्चित नहीं कर सकी, जैसी कि उदय में परिकल्पित था। 2016-17 में ऋण अधिग्रहण की कमी को पूर्ण करने हेतु ऋण की अंतिम किश्त को लिए जाने में अत्यधिक विलंब के कारण डिस्कॉम्स को अत्यधिक ब्याज का भुगतान करना पड़ा। इसके अतिरिक्त, एमओयू में वर्णित ऋण खातों की प्राथमिकता का पालन नहीं किया गया था एवं वित्तीय संस्थानों के उच्च लागत वाले ऋण डिस्कॉम्स की लेखापुस्तकों में बने रहे। ऋणों के अधिग्रहण में कमियों के अलावा, राजस्थान सरकार द्वारा वर्तमान हानियों का वित्तपोषण नहीं किए जाने एवं डिस्कॉम्स द्वारा बॉण्ड जारी नहीं किए जाने के कारण डिस्कॉम्स में ब्याज तथा वित्त लागत एवं तरलता की समस्या में वृद्धि हुई। इससे उदय के माध्यम से डिस्कॉम्स के वित्तीय कायाकल्प के प्राथमिक उद्देश्य पर नकारात्मक प्रभाव पड़ा था।

उदय को प्रारंभ किए जाने के पश्चात, राजस्थान सरकार से डिस्कॉम्स को विभिन्न श्रेणियों के उपभोक्ताओं के पेटे मिलने वाली सब्सिडी अप्रैल 2015 में ₹ 15.83 करोड़ से तीव्र गति से बढ़कर मार्च 2021 को ₹ 17,458.79 करोड़ हो गई थी।

उदय के तहत निष्पादित एमओयू में सरकारी विभागों को विद्युत की आपूर्ति के पेटे सभी बकाया देयताओं का भुगतान डिस्कॉम्स को मार्च 2016 तक किए जाने की परिकल्पना की गई थी। तथापि, राज्य सरकार/भारत सरकार के विभागों/संस्थानों के विरूद्ध बकाया विद्युत देयताएं 2015-16 में ₹ 580.80 करोड़ से सारभूत रूप से बढ़कर 2020-21 में ₹ 1,831.76 करोड़ हो गई।

उदय के अनुसार, डिस्कॉम्स अपने टर्नओवर के 25 प्रतिशत तक कार्यशील पूंजी ऋण प्राप्त कर सकते थे। डिस्कॉम्स विद्युत उत्पादनकर्ताओं की देयताओं का भुगतान समय पर किए जाने

को सुनिश्चित नहीं कर सके जिससे उनके कार्यशील पूंजी प्रबंधन पर प्रभाव पड़ा था। इसके अतिरिक्त, लंबित सब्सिडी एवं सरकारी विभागों/संस्थाओं की बकाया विद्युत देयताओं का डिस्कॉम्स की कार्यशील पूंजी आवश्यकताओं पर भारी असर पड़ा था। परिणामस्वरूप, डिस्कॉम्स कार्यशील पूंजी ऋणों की निर्धारित सीमा से अधिक ऋण उधार लेने के लिए विवश थे। इस प्रकार, उदय का मूल उद्देश्य, उधार के स्तर के साथ-साथ उधार की लागत को नियंत्रण में रखना विफल हो गया था एवं उनका वित्तीय कायाकल्प, जैसा कि उदय में परिकल्पित था, नहीं हो सका था।

हम अनुशंसा करते हैं कि राजस्थान सरकार समय पर टैरिफ सब्सिडी जारी करना सुनिश्चित कर; अपने विभागों को उनकी बकाया विद्युत देयताओं एवं भविष्य के विद्युत बिलों का भुगतान समय पर करने संबंधी आवश्यक निर्देश जारी कर डिस्कॉम्स के वित्तीय कायाकल्प में सहायता कर सकती है। डिस्कॉम्स अपनी वित्तीय स्थिति में सुधार हेतु कार्यशील पूंजी ऋणों को अनुमत्य सीमा में रखने; एआरआर/टैरिफ याचिकायें समय पर दायर करने एवं विद्युत उत्पादनकर्ताओं की देयताओं को समय पर भुगतान किए जाने को सुनिश्चित करने जैसे आवश्यक उपाय सुनिश्चित कर सकते हैं।

उदय के अंतर्गत डिस्कॉम्स का परिचालन कायाकल्प

उदय में निम्न माध्यम से 2019 के अंत तक डिस्कॉम्स के परिचालन कायाकल्प की परिकल्पना की गई थी:

- एकीकृत तकनीकी एवं वाणिज्यिक (एटीएंडसी) हानियों को 2018-19 तक 15 प्रतिशत तक कम करना, एवं
- आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस)[1] एवं औसत वसूली योग्य राजस्व (एआरआर)[2] के अंतर को 2018-19 तक समाप्त करना।

इन दो संकेतकों को प्राप्त करने के लिए, उदय ने कुछ परिचालन माईलस्टोन्स, यथा फीडर तथा वितरण ट्रांसफार्मर्स (डीटी) पर अनिवार्य मीटरिंग, उपभोक्ताओं की स्मार्ट मीटरिंग, उपभोक्ता अनुक्रमण एवं हानियों की भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) द्वारा मानचित्रण तथा ट्रांसफार्मर्स व मीटरों का उन्नयन/परिवर्तन निर्धारित किए थे, जिन्हें डिस्कॉम्स द्वारा प्राप्त किया जाना था।

डिस्कॉम्स फीडर मीटरिंग सुनिश्चित नहीं कर सके क्योंकि 31 मार्च 2021 को कुल 29,096 फीडर में से 473 फीडर (जोधपुर डिस्कॉम) में मीटर स्थापित नहीं थे एवं 9,018 फीडर पर

1 आपूर्ति की औसत लागत (एसीएस) से तात्पर्य एक विशिष्ट अवधि के दौरान कुल किए गये व्यय को विद्युत की कुल आगत से विभाजित करना है।

2 औसत वसूली योग्य राजस्व (एआरआर) से तात्पर्य एक विशिष्ट अवधि के दौरान कुल राजस्व (प्राप्ति आधार पर सब्सिडी एवं अन्य सभी आय को सम्मिलित करते हुए) को विद्युत की कुल आगत से विभाजित करना है।

समर्थित मीटरिंग डिवाइस नहीं थे। तथापि डिस्कॉम्स ने ऐसे फीडर पर स्थापित वीसीबी में अंतर्निहित मीटरिंग डिवाइस के आधार पर इन 9,018 फीडर को गलत तरीके से मीटरीकृत मान लिया था।

डिस्कॉम्स ने माईलस्टोन तिथि (जून 2018) तक डीटी मीटरिंग सुनिश्चित करने हेतु प्रयास शुरू नहीं किए थे। माईलस्टोन तिथि के पश्चात भी, मार्च 2021 तक डीटी मीटरिंग की प्रगति नगण्य (1.48 प्रतिशत) थी।

परिणामस्वरूप, डिस्कॉम्स उच्च हानि वाले क्षेत्रों का पता लगाने हेतु फीडर-वार के साथ-साथ डीटी-वार हानियों को चिन्हित करने की स्थिति में नहीं थे, जिससे कि एटीएंडसी हानियों को कम किए जाने का मूल उद्देश्य विफल हो गया।

उदय में दिसम्बर 2017 तक (जून 2018 तक विस्तारित) ऐसे सभी उपभोक्ताओं जिनका मासिक उपभोग 500 यूनिट से अधिक एवं दिसम्बर 2019 तक (जून 2020 तक विस्तारित) अन्य (यथा ऐसे उपभोक्ता जिनका मासिक उपभोग 200 यूनिट से अधिक व 500 यूनिट तक) की स्मार्ट मीटरिंग पूर्ण किए जाने की परिकल्पना की गई थी। तथापि, जयपुर, अजमेर एवं जोधपुर डिस्कॉम्स ने अपने कुल उप-खंड कार्यालयों में से मात्र क्रमशः 13.87 प्रतिशत, 12.74 प्रतिशत एवं 2.70 प्रतिशत में ही स्मार्ट मीटरिंग लागू करने की योजना बनाई और वह भी उपभोग-वार उपभोक्ताओं को चिन्हित किए बिना, जैसा कि उदय में परिकल्पित किया गया था।

डिस्कॉम्स द्वारा उदय के अंतर्गत परिकल्पित भौगोलिक सूचना प्रणाली द्वारा मानचित्रण के साथ उपभोक्ता अनुक्रमण भी नहीं अपनाया गया था। साथ ही, उपभोक्ता अनुक्रमण का निष्पादन मासिक आधार पर उचित प्रमाणीकरण/सत्यापन कर मानवीय रूप से अद्यतन किया जाना भी सुनिश्चित नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, डिस्कॉम्स उचित एवं विश्वसनीय ऊर्जा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन तैयार नहीं कर सके।

तकनीकी हानियों एवं रूकावट को कम करने हेतु, उदय में सिंगल-फेज डीटी के उन्नयन एवं दोषपूर्ण डीटी/उपभोक्ता मीटर को प्रतिस्थापित किए जाने की परिकल्पना की थी। तथापि, जयपुर एवं अजमेर डिस्कॉम्स 2015-21 के दौरान सिंगल-फेज डीटी के लक्षित उन्नयन को प्राप्त किए जाने में अत्यधिक पीछे थे जबकि जोधपुर डिस्कॉम की उपलब्धि नगण्य थी। तीनों डिस्कॉम्स 2015-21 के दौरान विफलता दर को नियंत्रित करने हेतु उपयुक्त उपाय करके डीटी की उच्च विफलता दर की समस्या से उबर नहीं सके। डिस्कॉम्स ने विफल वितरण ट्रांसफार्मर्स का समय पर प्रतिस्थापन किए जाने को भी सुनिश्चित नहीं किया एवं उनके पास मार्च 2021 तक प्रतिस्थापन हेतु सारभूत (11,387 विफल वितरण ट्रांसफार्मर्स) शेष था। इसी तरह, डिस्कॉम्स ने दोषपूर्ण उपभोक्ता मीटरों का प्रतिस्थापन किए जाने के मानदंडों का पालन नहीं किया था एवं अतः 2016-21 के दौरान उपभोक्ताओं को दोषपूर्ण मीटरों के पेटे सारभूत छूट (₹ 56.35 करोड़) अनुमत्य करनी पड़ी थी।

डिस्कॉम्स फीडर निगरानी प्रणाली का 100 प्रतिशत स्वचालन सुनिश्चित नहीं कर सके। परिणामस्वरूप, प्रणाली में मानवीय हस्तक्षेप/अशुद्धियाँ अभी भी विद्यमान हैं। साथ ही, प्रणाली की समयोचित निगरानी का उद्देश्य अप्राप्त रहा।

डिस्कॉम्स ने ऊर्जा संरक्षण अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन भी सुनिश्चित नहीं किया था।

अतः डिस्कॉम्स उस सीमा तक परिचालन माईलस्टोन्स को प्राप्त नहीं कर सके, जितनी कि उदय में परिकल्पना की गई थी एवं इसलिए, वे अपनी परिचालन दक्षता में सुधार नहीं कर सके जो उन्हें आत्मनिर्भर बनाने के लिए आवश्यक थी।

हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि डिस्कॉम्स/राजस्थान सरकार सभी फीडर एवं डीटी पर मीटर स्थापित करने हेतु तत्काल एवं उचित कार्यवाही करें तथा एटीएंडसी हानियों को कम करने हेतु हानि वाले विशिष्ट क्षेत्रों को चिन्हित करने के लिए जीआईएस द्वारा मानचित्रण व उपभोक्ता अनुक्रमण की कार्यवाही करें। उदय के प्रावधानों के अनुसार स्मार्ट मीटर को स्थापित किए जाने का कार्य प्राथमिकता पर करें। डीटी की उच्च विफलता दर को नियंत्रित करें, दोषपूर्ण डीटी/उपभोक्ता मीटर को प्रतिस्थापित करें। अन्य आवश्यक कदमों के साथ-साथ, वितरण प्रणाली की समयोचित निगरानी सुनिश्चित करने हेतु फीडर निगरानी प्रणाली को 100 प्रतिशत स्वचालित करें।

विद्युत क्रय की लागत का अनुकूलन

डिस्कॉम्स में एसीएस-एआरआर के अंतर को समाप्त करने हेतु, उदय में विद्युत उत्पादन की लागत को कम किए जाने की परिकल्पना की गई थी। साथ ही, विद्युत क्रय लागत का अनुकूलन किए जाने हेतु राज्य की विद्युत उत्पादन इकाईयों की दक्षता में सुधार किया जाना था।

राजस्थान में, आरआरवीयूएनएल अपने विद्युत संयंत्रों के माध्यम से विद्युत उत्पादन में कार्यरत है, तथापि इसके तापीय विद्युत संयंत्रों का निष्पादन संतोषजनक नहीं था क्योंकि इन्होने 2015-21 के दौरान न केवल निर्धारित स्टेशन ऊष्मा दर (एसएचआर) को पार किया अपितु कम संयंत्र भार घटक (पीएलएफ) पर भी संचालित हुए। इस प्रकार, आरआरवीयूएनएल की अक्षमताएं एवं परिणामस्वरूप विद्युत उत्पादन की उच्च लागत, डिस्कॉम्स पर बोझ डाल रहीं हैं क्योंकि वह आरआरवीयूएनएल द्वारा उत्पादित विद्युत को क्रय करने के लिए प्रतिबद्ध हैं।

आरयूवीएनएल को पीपीए प्रबंधन सहित विद्युत क्रय, विद्युत व्यापार से संबंधित सभी प्रक्रियाओं को एक साथ लाने तथा सुव्यवस्थित करने एवं विद्युत क्रय दक्षताओं पर ध्यान केंद्रित करने हेतु दिसम्बर 2015 में निगमित किया गया था। तथापि, आरयूवीएनएल परिकल्पना के अनुसार संचालित नहीं किया जा सका क्योंकि इसका निगमन संचालन के अपेक्षित तौर-तरीकों को दृष्टिगत रखे बिना किया गया था। परिणामस्वरूप, इसके निगमन का उद्देश्य विफल हो गया था।

हम अनुशंसा करते हैं कि आरआरवीयूएनएल अपने विद्युत संयंत्रों के निष्पादन में सुधार हेतु एसएचआर को मानदंडों के भीतर रखने एवं पीएलएफ को बढ़ाए जाने के संबंध में उचित कदम उठाए; तथा आरयूवीएनएल अपने निगमन के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु उचित कदम उठाए।

उदय का परिणाम

यद्यपि उदय के कार्यान्वयन ने डिस्कॉम्स के ऋण भार को ₹ 80,529.90 करोड़ (सितम्बर 2015) से सारभूत रूप से घटाकर ₹ 48,260.36 करोड़ (मार्च 2020) कर दिया था परन्तु नये ऋण लिए जाने के कारण, डिस्कॉम्स का ऋण भार पुनः बढ़कर ₹ 52,799.02 करोड़ हो गया (मार्च 2021)। परिणामस्वरूप, डिस्कॉम्स की कुल ब्याज देनदारी 2014-15 में ₹ 8,254 करोड़ (₹ 1.79 प्रति विक्रय की गई विद्युत की इकाई के बराबर) से बढ़कर 2020-21 में ₹ 9,044.47 करोड़ (₹ 1.39 प्रति विक्रय की गई विद्युत की इकाई के बराबर) हो गई। इस प्रकार, राजस्थान सरकार द्वारा उदय के तहत ऋणों का बढ़ा हिस्सा अधिग्रहित करने के पश्चात भी, डिस्कॉम्स की विक्रय की गई प्रति इकाई ब्याज लागत में कोई महत्वपूर्ण कमी नहीं हुई थी।

2015-16 से 2020-21 के दौरान गिरावट के उपरांत भी, जयपुर डिस्कॉम (25.22 प्रतिशत) एवं अजमेर डिस्कॉम (21.60 प्रतिशत) की एटीएंडसी हानियां उदय के अंतर्गत लक्षित एटीएंडसी हानियों (15 प्रतिशत) के स्तर की तुलना में अभी भी बहुत अधिक थी। साथ ही, जोधपुर डिस्कॉम में एटीएंडसी हानियों का स्तर, सुधरने के बजाए, 2015-16 के हानि स्तर (29.64 प्रतिशत) को 2018-21 के दौरान (30.87 प्रतिशत एवं 37.99 प्रतिशत के मध्य) चिंताजनक रूप से पार कर गया था।

डिस्कॉम्स (जयपुर डिस्कॉम में 2017-18 तथा 2019-20 एवं अजमेर डिस्कॉम में 2017-18 के अलावा) 2015-21 के दौरान एसीएस-एआरआर के अंतर को समाप्त नहीं कर सके। जोधपुर डिस्कॉम की वित्तीय स्थिति एक चिंता का कारण थी क्योंकि 2015-21 के दौरान सभी वर्षों में एसीएस एआरआर से सारभूत रूप से अधिक रहा।

अतः उदय के कार्यान्वयन में डिस्कॉम्स एवं राज्य सरकार की इन कमियों के कारण, राज्य में डिस्कॉम्स का वित्तीय कायाकल्प अप्राप्य रहा।