

बिल का संक्षिप्त विश्लेषण

विद्युत (संशोधन) बिल, 2014

बिल की मुख्य विशेषताएँ

19 दिसंबर, 2014 को लोक सभा में विद्युत (संशोधन) बिल, 2014 पेश किया गया था।

इसे 19 दिसंबर, 2014 को ऊर्जा संबंधी स्थायी समिति के पास विचारार्थ भेजा गया था। समिति ने 7 मई, 2015 को अपनी रिपोर्ट सौंपी।

हाल के संक्षिप्त विश्लेषण:

क्षतिपूर्ति वनरोपण कोष बिल, 2015
24 नवंबर, 2015

व्हिसल ब्लोअर्स संरक्षण (संशोधन) बिल 2015
29 सितंबर, 2015

- ◆ बिल विद्युत अधिनियम (एक्ट), 2003 में संशोधन करता है। यह बिजली वितरण और बिजली आपूर्ति के व्यवसाय को अलग कर, बाज़ार में अनेक आपूर्ति लाइसेंसधारियों को लाने का प्रयास करता है।
- ◆ बिल में आपूर्ति लाइसेंसधारी का प्रावधान है जो उपभोक्ताओं को बिजली की आपूर्ति देगा। वितरण लाइसेंसधारी वितरण नेटवर्क का रखरखाव करेगा और आपूर्ति लाइसेंसधारी को बिजली की आपूर्ति के लिए सक्षम बनाएगा।
- ◆ राज्य विद्युत विनियामक आयोग आपूर्ति लाइसेंस देंगे। उपभोक्ता अपने आपूर्ति वाले इलाके में किसी भी आपूर्ति लाइसेंसधारी से बिजली खरीद सकते हैं।
- ◆ यदि कोई आपूर्ति लाइसेंसधारी, लाइसेंसधारी नहीं रहता है या उसे निलंबित किया जाता है, तो बिजली की आपूर्ति अंतिम उपाय प्रदाता (पीओएलआर) द्वारा की जाएगी। पीओएलआर एक आपूर्ति लाइसेंसधारी होगा जिसे राज्य विद्युत विनियामक आयोग द्वारा नियुक्त किया जाएगा
- ◆ बिल में नवीकरणीय ऊर्जा को परिभाषित किया गया है और राष्ट्रीय नवीकरणीय ऊर्जा नीति का प्रावधान रखा गया है। बिल अनुसार कोयले और लिग्नाइट आधारित थर्मल उत्पादकों को स्थापित थर्मल पॉवर क्षमता का 10% नवीकरणीय ऊर्जा के रूप में उत्पादित करना पड़ेगा।

प्रमुख मुद्दे और विश्लेषण

- ◆ बिल अनुसार आपूर्ति के इलाके में एक सरकारी आपूर्ति कंपनी भी मौजूद होनी चाहिए। इससे प्रतिस्पर्धा प्रभावित हो सकती है। वर्तमान में, सरकारी वितरण कंपनियाँ अक्सर टैरिफ को बिजली की कीमत से कम रखती हैं। यदि सरकारी लाइसेंसधारी ऐसे ही काम करते रहे, तो अन्य लाइसेंसधारी प्रतिस्पर्धा से बाहर हो सकते हैं। इससे प्रतिस्पर्धा बढ़ाने का उद्देश्य शायद पूरा नहीं हो पाए।
- ◆ बिल में कहा गया है कि बिल लागू करने से पहले के बिजली क्षेत्र के सारे राजस्व घाटे की भरपाई की जाएगी। घाटे के अनेक कारण हैं जैसे कि: (i) राज्य की वितरण कंपनियों द्वारा समय-समय पर टैरिफ में संशोधन नहीं करना, (ii) टैरिफ का अप्रभावी ढांचा और ज़्यादा भुगतान करने वाले उपभोक्ताओं द्वारा क्रॉस सब्सिडी, और (iii) कम निवेश, चोरी, गबन, मीटरिंग की कमी और खराब बिलिंग सिस्टम के कारण उच्च सकल तकनीकी (ट्रांसमिशन) घाटे और गैर-तकनीकी (कमर्शियल) घाटे। इनमें से कुछ समस्याओं का समाधान "उदय" नाम की नई योजना द्वारा किया जा सकता है।
- ◆ अंतिम उपाय प्रदाता (पीओएलआर) बनने से आपूर्ति लाइसेंसधारी पर वित्तीय बोझ बढ़ सकता है। बिल में इन लाइसेंसधारियों के लिए कोई वित्तीय सहायता का प्रावधान नहीं है। कुछ अन्य देश पीओएलआर के लिए वित्तीय सहायता देते हैं।

प्राची मिश्रा
prachee@prsindia.org

दिपेश सुवर्णा
dipesh@prsindia.org

24 नवंबर, 2015

भाग अ: बिल की मुख्य विशेषताएँ

संदर्भ

बिजली क्षेत्र में तीन खंड हैं: उत्पादन, ट्रांसमिशन और वितरण (डिस्ट्रीब्यूशन)। उत्पादन प्रक्रिया में बिजली का उत्पादन ऊर्जा के विभिन्न स्रोतों से किया जाता है। ट्रांसमिशन सिस्टम उत्पादन स्टेशनों से वितरण सब-स्टेशनों तक बिजली को ले जाता है। बिजली का ट्रांसमिशन ग्रिड नेटवर्क के माध्यम से होता है जो कि आपस में जुड़े उत्पादन संयंत्रों, ट्रांसमिशन लाइनों, और सब-स्टेशनों का एक सिस्टम होता है। वितरण सिस्टम नेटवर्क के माध्यम से सब-स्टेशनों से हर उपभोक्ता को बिजली की आपूर्ति देता है।

संविधान के अनुसार, संसद और राज्य विधानसभा दोनों ही बिजली के पर कानून बना सकते हैं।⁵

विद्युत अधिनियम, 2003 बिजली क्षेत्र को नियंत्रित करने वाला केंद्रीय कानून है। 2003 के एक्ट ने निजी कंपनियों को इस क्षेत्र में लाकर ज़्यादा प्रतिस्पर्धा लाने का प्रयास किया।⁶

हालाँकि उत्पादन खंड में थोड़ी बहुत निजी भागीदारी देखी गई है, ट्रांसमिशन और वितरण खंडों में प्रतिस्पर्धा सीमित रही है।⁶ बिजली का उत्पादन निजी (38%), राज्य (35%), और केंद्रीय (27%) उत्पादन कंपनियों द्वारा किया जाता है।⁷ ज़्यादातर ट्रांसमिशन लाइनों पर राज्यों (57%) का नियंत्रण है, उसके बाद केंद्र (37%), और निजी (6%) कंपनियों की बारी आती है।⁸ वितरण का काम ज़्यादातर राज्य द्वारा नियंत्रित वितरण कंपनियों द्वारा किया जाता है। हालाँकि, दिल्ली और मुंबई जैसे शहरों में, निजी कंपनियां भी वितरण के व्यवसाय में हिस्सा लेती हैं।⁶

2003 के एक्ट ने ज़्यादा निवेश के लिए उत्पादन खंड से लाइसेंस की ज़रूरत को हटाते हुए प्रतिस्पर्धा को लाने का प्रयास किया गया था। एक्ट ने बड़े उपभोक्ताओं (1MW से ज़्यादा का उपभोग करने वाले) के लिए ट्रांसमिशन लाइनों के गैर-भेदभाव वाले उपयोग के माध्यम से किसी भी स्रोत से बिजली खरीदने को संभव बनाया।⁹ वितरण खंड में, प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने के लिए, एक ही इलाके में

अनेक लाइसेंसधारी अपना स्वयं का वितरण नेटवर्क स्थापित कर सकते थे।^{10,11} हालाँकि, नए नेटवर्क की स्थापना के लिए बड़ी मात्रा में पूंजी निवेश की ज़रूरत होती है जिससे वितरण खंड में नए प्रतियोगियों के प्रवेश में रुकावटें आती हैं।⁶

बिजली के उत्पादन, ट्रांसमिशन, व्यापार और वितरण में अंतर-राज्य और राज्य के भीतर के मामलों को नियमित करने के लिए केंद्रीय और राज्य विद्युत विनियामक आयोगों (क्रमशः सीईआरसी और एसईआरसी) की स्थापना भी एक्ट में की गई। आयोग बिजली के उत्पादन, ट्रांसमिशन और वितरण के लिए टैरिफ का भी निर्धारण करते हैं।

19 दिसंबर, 2014 को लोक सभा में विद्युत (संशोधन) बिल, 2014 पेश किया गया था। बिल द्वारा 2003 के एक्ट में संशोधन करके: (i) वितरण क्षेत्र में और ज़्यादा प्रतिस्पर्धा और कार्यक्षमता को लाया गया है, (ii) टैरिफ का तर्कसंगत निर्धारण किया गया है, और (iii) नवीकरणीय ऊर्जा को बढ़ावा दिया गया है।¹²

मुख्य विशेषताएँ

वितरण नेटवर्क और बिजली की रिटेल आपूर्ति के कार्य को अलग करना

- एक्ट के तहत, वितरण नेटवर्क के रखरखाव और बिजली की आपूर्ति के लिए एक ही वितरण लाइसेंस जारी किया जाता है। बिल में वितरण सिस्टम (वितरण लाइसेंस) के रखरखाव के लिए और बिजली की आपूर्ति (आपूर्ति लाइसेंस) के लिए अलग-अलग लाइसेंसों का प्रावधान है।

तालिका 1: बिजली क्षेत्र के ढांचे में सुधार

वर्ष	सुधार
1975 तक	सभी तीन खंड एक साथ जुड़े हुए थे और जो ज़्यादातर सरकारी थे (सिवाय कुछ शहरों के)। उत्पादन, ट्रांसमिशन और वितरण राज्य विद्युत बोर्ड/बिजली विभाग द्वारा किया जाता था। ²
1989	ट्रांसमिशन खंड केंद्रीय उत्पादन एजेंसी से अलग किया गया। पावर ग्रिड कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया (पावरग्रिड) की स्थापना ट्रांसमिशन करने के लिए हुई थी।
90 के दशक के आरंभ में	उत्पादन खंड को निजी क्षेत्र के लिए खोल दिया गया।
1996-98	कुछ राज्यों (ओडिशा, हरियाणा) ने उनके राज्य विद्युत बोर्ड्स में सुधार आरंभ कर दिया। सुधार में उत्पादन, ट्रांसमिशन और वितरण गतिविधियों को अलग करना, उत्पादन और वितरण, आदि का निजीकरण शामिल हैं। ³
1998	बिजली नियामक आयोग अधिनियम, 1998 ने केंद्र और राज्य दोनों स्तरों पर नियामक आयोगों की स्थापना की।
2003	विद्युत अधिनियम, 2003 द्वारा उत्पादन के लिए लाइसेंस की ज़रूरत को हटा दिया, खुले उपयोग और समानांतर लाइसेंसिंग को लाया गया, नियामक आयोगों को ज़्यादा अधिकार दिए गए, राज्य के अधीन विद्युत बोर्ड्स के पुनर्गठन को संभव बनाया गया, क्षेत्र में क्रॉस-सब्सिडी की समाप्ति को संभव बनाया गया। ⁴
2007	2003 अधिनियम में संशोधन द्वारा क्रॉस-सब्सिडी को समाप्त करने के बजाय उन्हें कम किया गया।

स्रोत: बिजली नियामक आयोग अधिनियम, 1998; विद्युत अधिनियम, 2003; 14वीं रिपोर्ट: ट्रांसमिशन और डिस्ट्रीब्यूशन सिस्टम्स और नेटवर्क्स, ऊर्जा पर स्थायी समिति; ओडिशा में बिजली क्षेत्र में सुधार: प्रमुख समस्याएँ और चुनौतियाँ, ओडिशा सरकार; पीआरएस.

- आपूर्ति के एक इलाके में एसईआरसी द्वारा एक से ज़्यादा आपूर्ति लाइसेंस दिए जा सकते हैं। उपभोक्ता अपने इलाके के किसी भी आपूर्ति लाइसेंसधारी से बिजली खरीद सकेंगे। बिल में प्रावधान है कि आपूर्ति वाले इलाके में कम से कम एक आपूर्ति लाइसेंसधारी सरकारी कंपनी होनी चाहिए।
- एक्ट के तहत, वितरण लाइसेंसधारी बिजली की रिटेल बिक्री के लिए उत्पादन कंपनियों के साथ बिजली खरीदारी समझौते (पीपीए) करते हैं। बिल में कहा गया है कि, कार्य अलग होने के बाद, आपूर्ति लाइसेंसधारी बिजली खरीदेंगे और उसे उपभोक्ताओं को बेचेंगे।
- यदि उपभोक्ता द्वारा चुना गया आपूर्ति लाइसेंसधारी, लाइसेंसधारी नहीं रहता है या उसके लाइसेंस को निलंबित कर दिया जाता है, तो उपभोक्ता को अंतिम उपाय प्रदाता द्वारा बिजली दी जाएगी। अंतिम उपाय प्रदाता एसईआरसी द्वारा निर्धारित आपूर्ति लाइसेंसधारी होगा।

आपूर्ति व्यवसाय का ट्रांसफर

- बिल, वितरण लाइसेंसधारियों से आपूर्ति लाइसेंसधारियों को, आपूर्ति का काम ट्रांसफर करना संभव बनाता है। इसमें मौजूदा परिसंपत्तियाँ, देनदारियाँ और बिजली खरीदारी समझौते शामिल हैं। ट्रांसफर करने के लिए, बिल में मौजूदा (इंकम्बेंट) लाइसेंसधारी बनाने और एक मध्यवर्ती कंपनी की स्थापना का प्रावधान है।
- मौजूदा आपूर्ति लाइसेंसधारी: ट्रांसफर प्रक्रिया के रूप में, राज्य सरकारें वर्तमान वितरण लाइसेंसधारी से मौजूदा आपूर्ति लाइसेंसधारी को आपूर्ति का काम सौंपेंगी। इसमें संपत्ति, और बिजली की आपूर्ति से संबंधित अधिकार और दायित्व शामिल होंगे। मौजूदा आपूर्ति लाइसेंसधारी तब तक बिजली की आपूर्ति करेगा जब तक नए आपूर्ति लाइसेंसधारी बाज़ार में नहीं आते।
- मध्यवर्ती कंपनी: राज्य सरकारें वितरण कंपनियों के साथ किए गए पीपीए और खरीद प्रबंधों को मध्यवर्ती कंपनी को ट्रांसफर करेंगी। मध्यवर्ती कंपनी तब इन पीपीए को आपूर्ति लाइसेंसधारियों को आबंटित करेगी।

टैरिफ निर्धारण

- एसईआरसी या सीईआरसी (उनके कार्य पर निर्भर करते हुए) निम्न के लिए टैरिफ का निर्धारण करेगी: (i) उत्पादन कंपनी द्वारा आपूर्ति लाइसेंसधारी को बिजली की आपूर्ति, (ii) मध्यवर्ती कंपनी से आपूर्ति लाइसेंसधारी द्वारा बिजली की खरीद, (iii) बिजली का ट्रांसमिशन, (iv) बिजली का परिवहन*, और (v) अंततः उपभोक्ता को बिजली की रिटेल बिक्री।*
- बिजली की रिटेल बिक्री के लिए टैरिफ एसईआरसी द्वारा निर्धारित अधिकतम कीमत के अधीन होगा। किसी लाइसेंसधारी के लिए एसईआरसी द्वारा निर्धारित टैरिफ ऐसा होना चाहिए जो समुचित कीमत समायोजन (अप्रोप्रिएट प्राइस एडजस्टमेंट) फॉर्मूला के माध्यम से लाइसेंसधारी की सभी उचित कीमतों की वसूली को संभव बनाए।
- टैरिफ के निर्धारण के लिए मार्गदर्शक सिद्धांत के संबंध में, बिल कहता है कि बिल लागू होने से पहले के किसी भी राजस्व घाटे को वसूला जाएगा।

नवीकरणीय ऊर्जा

- बिल में नवीकरणीय ऊर्जा के स्रोतों को परिभाषित करते हुए छोटे हाइड्रो, पवन, सौर, बायो-मास, इन स्रोतों से सह-उत्पादन, जियोथर्मल और केंद्र सरकार द्वारा अधिसूचित अन्य स्रोत शामिल किए गए हैं।
- कोयले और लिग्नाइट आधारित थर्मल स्टेशन की स्थापना करने वाली किसी भी उत्पादन कंपनी के लिए नवीकरणीय ऊर्जा उत्पादन क्षमता की स्थापना की ज़रूरत होगी, जो थर्मल बिजली की स्थापित क्षमता का कम से कम 10% होगी।
- राज्य सरकारों के साथ परामर्श में केंद्र सरकार एक राष्ट्रीय नवीकरणीय ऊर्जा नीति तैयार करेगी। नीति द्वारा ऊर्जा के हाइड्रो और नवीकरणीय स्रोतों के सर्वोत्कृष्ट उपयोग पर आधारित बिजली प्रणाली के विकास को संभव बनाया जाएगा।

जुर्माना

- बिल में सीईआरसी या एसईआरसी के निर्देशों का पालन नहीं करने पर जुर्माना बढ़ाया गया है। एक्ट के तहत, प्रत्येक उल्लंघन के लिए सभी कंपनियों पर 1 लाख रुपए तक का जुर्माना और उल्लंघन जारी रहने तक प्रतिदिन 6,000 रुपए तक का जुर्माना लगाया गया है। बिल में इसे बढ़ाकर क्रमशः 1 करोड़ रुपए और 1 लाख रुपए किया गया है। नवीकरणीय ऊर्जा का उत्पादन करने वाली कंपनियों के लिए, प्रत्येक उल्लंघन पर 10 लाख रुपए तक और उल्लंघन जारी रहने तक प्रतिदिन 10,000 रुपए तक का जुर्माना लगाया गया है।
- यदि आपूर्ति लाइसेंसधारी आवेदन के 15 दिनों के अंदर बिजली आपूर्ति करने में असफल रहता है, तो उसे जुर्माना देना होगा जो आपूर्ति न करने (डिफॉल्ट) तक के प्रत्येक दिन के लिए 1,000 रुपए तक बढ़ाया जा सकता है।

* बिजली पहुंचाने के लिए, एक लाइसेंसधारी के ट्रांसमिशन और वितरण नेटवर्क को किसी अन्य लाइसेंसधारी द्वारा इस्तेमाल करने पर, दिया गया भुगतान।

आयोग सदस्यों की सेवा की शर्तें

- एक्ट के तहत, नियामक आयोगों के अध्यक्ष या अन्य सदस्यों का कार्यकाल पाँच वर्ष है। बिल में इस कार्यकाल को घटा कर तीन वर्ष किया गया है और साथ ही उनकी दोबारा नियुक्ति की भी अनुमति दी गई है।

भाग ब: प्रमुख मुद्दे और विश्लेषण

सरकारी आपूर्ति कंपनियाँ बाज़ार के सिद्धांतों पर काम नहीं कर सकती हैं।

एक्ट:

धारा 42(1)

बिल: क्लॉज़ 9,
30

एक्ट के तहत, वितरण लाइसेंसधारी वितरण नेटवर्क के रखरखाव के साथ-साथ बिजली की आपूर्ति के लिए जिम्मेदार होता है। बिजली की आपूर्ति में प्रतिस्पर्धा को बढ़ावा देने के लिए, बिल में इन दोनों कार्यों को अलग किया गया है। इसमें आपूर्ति वाले इलाके में अनेक आपूर्ति लाइसेंसधारियों को काम करने देने की अनुमति दी गई है। हालाँकि, बिल में यह ज़रूरत रखी गई है कि आपूर्ति वाले इलाके में एक आपूर्ति लाइसेंसधारी सरकारी कंपनी होनी चाहिए। सरकारी कंपनी की मौजूदगी प्रतिस्पर्धा में बाधा पहुँच सकती है यदि वह कंपनी बाज़ार के सिद्धांतों पर काम नहीं करती है। यानि यदि कोई सरकारी कंपनी किसी इलाके में आपूर्ति की कीमत से नीचे बिजली देती है तो उस इलाके की निजी कंपनी लागत को नहीं वसूल पाएगी और ना ही उचित लाभ कमा पाएगी।

अक्सर, सरकारी वितरण कंपनियाँ (डिस्कॉम) बाज़ार के सिद्धांतों पर काम नहीं करती हैं, यानि, वे कीमतों को वसूलने और उचित लाभ के लिए बिजली की कीमतों का निर्धारण नहीं करती हैं। वर्तमान में, बिजली वितरण क्षेत्र में ज्यादातर सरकारी डिस्कॉम्स काम कर रही हैं। बिजली की आपूर्ति की लागत में वृद्धि के चलते टैरिफ में संशोधन नहीं किए जाने से अनेक सरकारी डिस्कॉम्स गंभीर आर्थिक संकट का सामना कर रही हैं।^{13, 14} आपूर्ति की कीमत और औसत टैरिफ में अंतर 1998-1999 में 76 पैसे/kWh से बढ़कर 2011-12 में 183 पैसे/kWh हो गया।¹⁵ 2011 में, बिजली अपीलीय ट्रिब्यूनल ने एक निर्णय दिया जिसमें एसईआरसी के लिए यह सुनिश्चित करना ज़रूरी था कि डिस्कॉम्स द्वारा समय-समय पर टैरिफ में संशोधन किया जाए।¹³ निर्णय के बाद, यह गौर किया गया कि 2012 और 2014 के बीच में, 20 से ज्यादा राज्यों ने उनके टैरिफ में संशोधन किया।¹⁴ वर्ष 2013-2014 में, आपूर्ति लागत और औसत टैरिफ के बीच का अंतर गिरकर 113 पैसे/kWh हो गया।¹⁵

बिल में कहा गया है कि बिल लागू करने के पहले हुए सारे राजस्व घाटे की भरपाई की जाएगी। हालाँकि, यह नहीं कहा जा सकता कि वितरण और आपूर्ति कार्य को अलग करने के बाद, जब पिछला कोई वित्तीय घाटा नहीं रह जाएगा, सरकारी आपूर्ति कंपनियाँ लागतों के अनुसार टैरिफ रखेंगी। जिन कारणों से अभी तक उनके टैरिफ कम हैं वे कारण आगे भी टैरिफ से जुड़े उनके निर्णयों को प्रभावित करते रहेंगे। सरकारी कंपनी की अनिवार्य मौजूदगी आपूर्ति लाइसेंसधारियों को प्रतिस्पर्धा से बाहर कर देगी क्योंकि उनके लिए ऐसे टैरिफ रखना, जिनसे उनकी लागतों की भरपाई न हो पाए, वित्तीय रूप से संभव नहीं होगा। इससे बिल का आपूर्ति क्षेत्र में प्रतिस्पर्धा लाने का उद्देश्य प्रभावित हो सकता है।

हालाँकि, ध्यान देने वाली बात है कि किसी भी प्रमुख आपूर्तिदाता द्वारा कृत्रिम रूप से टैरिफ कम रखने से बेहद सस्ती कीमतों से संबंधित प्रतिस्पर्धा अधिनियम, 2002 के प्रावधानों का उल्लंघन हो सकता है।¹⁶

वितरण कंपनियों की आमदनी की खराब दशा

बिल:

क्लॉज़ 36

बिल में कहा गया है कि बिल लागू करने से पहले हुए सारे राजस्व घाटे की भरपाई की जाएगी। इस संदर्भ में, हम कुछ समस्याओं को समझाएँगे जिनके कारण बिजली क्षेत्र में इस प्रकार के घाटे हो रहे हैं।

टैरिफ संशोधनों में देरी

डिस्कॉम्स के लिए प्रासंगिक एसईआरसी के पास हर वर्ष टैरिफ संबंधी उनकी याचिकाओं को दायर करना ज़रूरी है। 2003 से 2011 के दौरान अनेक राज्य डिस्कॉम्स ने कई वर्षों तक टैरिफ संशोधन याचिकाएँ दायर नहीं कीं।¹³ बिहार, कर्नाटक और पंजाब जैसे राज्यों में राज्य डिस्कॉम्स ने बिजली की कीमत में बढ़ोतरी के बावजूद 2008 और 2011 के बीच उनके टैरिफ में संशोधन नहीं किया।¹³ उसी समय के दौरान, इन राज्यों में बिजली की आपूर्ति की कीमतों में क्रमशः 12%, 10% और 29% की बढ़ोतरी हो गई। आपूर्ति की लागत के हिसाब से टैरिफ को नहीं बढ़ाने से डिस्कॉम्स के घाटे बढ़ते चले गए।¹⁴ राज्य डिस्कॉम्स के बढ़े हुए घाटे (राज्य सरकारों से प्राप्त सब्सिडियों को अडजस्ट करने के बाद) 2004-05 में 11,699 करोड़ रुपए से बढ़कर 2013-14 में 71,271 करोड़ हो गए।¹⁷

विद्युत अधिनियम, 2003 में राज्य सरकारों को कृषि और घरेलू उपयोगकर्ताओं के लिए दी गई सब्सिडी के लिए डिस्कॉम्स की भरपाई करने का आदेश दिया गया। हालाँकि, इस प्रकार की सब्सिडियों के समय पर भुगतान में राज्य सरकारों ने देरी की है।¹⁷ इसके कारण राज्य डिस्कॉम्स उनके कामकाज के लिए थोड़े समय के ऋणों पर ज़्यादा निर्भर रहते हैं। राज्य डिस्कॉम्स द्वारा ऋण की रकम 2004-05 में 1,06,509 करोड़ से बढ़ कर 2013-14 में 4,59,145 करोड़ रुपए हो गई।¹⁷ नतीजतन, इन ऋणों पर ब्याज के कारण राज्य डिस्कॉम्स की वित्तीय स्थिति खराब हो जाती है।

टैरिफ ढांचे में अंतर

2013-14 में, बिजली की आपूर्ति की औसत लागत 593 पैसा/kWh थी और औसत टैरिफ 480 पैसा/kWh थी।¹⁵ उसी वर्ष, सभी उपभोक्ता वर्गों में, औसत टैरिफ कमर्शियल और औद्योगिक उपभोक्ताओं के लिए क्रमशः 764 पैसा/kWh और 626 पैसा/kWh पर सबसे ज्यादा था। कृषि उपभोक्ताओं के लिए औसत टैरिफ 183 पैसा/kWh पर सबसे कम था।¹⁵ कृषि उपभोक्ता सरकार से सीधी सब्सिडी पाते हैं। इसके अलावा, कमर्शियल और औद्योगिक उपभोक्ताओं उन्हें क्रॉस-सब्सिडी देते हैं। इस प्रकार, कमर्शियल उपभोक्ताओं के लिए टैरिफ बिजली की आपूर्ति की लागत से लगभग 59% ज्यादा होता है। कीमतों में इस प्रकार का अंतर और इसके बाद क्रॉस सब्सिडी से निर्माण और सेवा क्षेत्र के लिए निवेश (इनपुट) लागतों में बढ़ोतरी हो जाती है।

ऊंचे एटीएंडसी घाटे

कुल तकनीकी और कमर्शियल (एटीएंडसी) घाटा डिस्कॉम द्वारा प्राप्त बिजली का वह प्रतिशत होता है जिसके लिए उसे कोई भुगतान प्राप्त नहीं हुआ था। एटीएंडसी को तकनीकी (ट्रांसमिशन) घाटों और गैर-तकनीकी (कमर्शियल) घाटों में बांटा जा सकता है। वितरण में कम निवेश के चलते सिस्टमों पर लोड बढ़ गया है, जिसके कारण तकनीकी घाटों में बढ़ोतरी हुई है। बिजली की चोरी और गबन डिस्कॉम्स के बढ़े हुए कमर्शियल घाटों के प्रमुख कारण हैं। मीटरिंग का अभाव और खराब बिलिंग और कलेक्शन सिस्टम भी कमर्शियल घाटों में योगदान देते हैं।

2012-13 के लिए एटीएंडसी घाटों का राष्ट्रीय औसत लगभग 25% था।¹⁸ इसकी तुलना में, अमेरिका और ब्रिटेन में ट्रांसमिशन और वितरण घाटे क्रमशः लगभग 6% और 7.2% हैं।^{19, 20} राज्य बिजली डिस्कॉम के कामकाज में सुधार लाने के लिए 2001 में सरकार ने त्वरित बिजली विकास कार्यक्रम आरंभ किया। इस योजना को वर्तमान में पुनर्गठित त्वरित बिजली विकास एवं सुधार कार्यक्रम के रूप में लागू किया जा रहा है। सुधार के प्रयासों के बावजूद एटीएंडसी घाटों (2001-02 और 2013-14 के बीच 1.1% प्रति वर्ष) में कमी लक्ष्य से धीमी रही है।²¹

वित्तीय पुनर्गठन योजना

नवंबर 2015 में, केंद्र सरकार ने घाटे में पड़ी राज्य डिस्कॉम्स की वित्तीय बहाली के लिए उज्ज्वल डिस्कॉम अश्युरेंस योजना (उदय) की घोषणा की।²² योजना के तहत, आने वाले दो वर्षों में राज्य डिस्कॉम्स के 75% कर्जों (पहले वर्ष में 50% और दूसरे वर्ष में 25%) को ले लेंगे (सितंबर 30, 2015 तक के)। पहले दो वर्षों में मुख्य कर्जों को राज्यों के वित्तीय घाटे में गिना नहीं जाएगा। योजना को स्वीकार करने वाले राज्य केंद्र सरकार से अतिरिक्त फायदे प्राप्त करेंगे, जैसे अतिरिक्त धन, अधिसूचित (नोटिफाइड) कीमतों पर अतिरिक्त कोयला और कम कीमत वाली बिजली। इसके फलस्वरूप प्राप्त किए जाने वाले लक्ष्यों में 2018-19 तक एटीएंडसी घाटों में 15% कमी, और औसत लागत और टैरिफ के बीच अंतर को समाप्त करना शामिल हैं। योजना राज्यों के लिए वैकल्पिक रहेगी।

अंतिम उपाय प्रदाता के लिए वित्तीय समर्थन की कमी

बिल में प्रावधान है कि अंतिम उपाय प्रदाता (पीओएलआर) द्वारा बिजली की आपूर्ति तब दी जाएगी जब उपभोक्ता द्वारा चुना गया आपूर्ति लाइसेंसधारी (i) आपूर्ति लाइसेंसधारी, लाइसेंसधारी नहीं रहता है, या (ii) किसी कारण से निलंबित कर दिया जाता है। पीओएलआर वह आपूर्ति लाइसेंसधारी होगा, जिसे एसईआरसी द्वारा समय-समय पर नियुक्त किया जाएगा। पीओएलआर बनने से आपूर्ति लाइसेंसधारी पर प्रतिकूल रूप से वित्तीय बोझ बढ़ सकता है। बिल में आपूर्ति लाइसेंसधारी को ज़रूरत पड़ने पर पीओएलआर बनाया गया है, पर पीओएलआर के लिए किसी प्रकार के वित्तीय समर्थन का प्रावधान नहीं है। यदि पीओएलआर को कम आय वाले उपभोक्ता प्राप्त होते हैं (जैसे कृषि), या ऐसा उपभोक्ता जिसका भुगतान करने का रिकॉर्ड खराब हो, तो उसके ऊपर अतिरिक्त वित्तीय बोझ पड़ सकता है। इसके आगे, उसे मिलने वाले उपभोक्ता (जैसे लोड प्रोफाइल, कनेक्शनों की संख्या) की जानकारी के अभाव में, आपूर्ति लाइसेंसधारी अपने ऊपर पड़ने वाले अतिरिक्त वित्तीय बोझ का अनुमान लगाने में मुश्किल महसूस कर सकता है।

कुछ देशों में पीओएलआर के लिए वित्तीय समर्थन का प्रावधान है। ब्रिटेन में, विद्युत अधिनियम, 1989 के तहत गैस और इलेक्ट्रिसिटी विद्युत मार्केट्स अथॉरिटी, अंतिम उपाय आपूर्ति भुगतान को संभव बनाता है।²³ अंतिम उपाय प्रदाता के रूप में उसकी अतिरिक्त लागत की भरपाई के लिए लाइसेंसधारी को देय रकम का यह योग होता है। टेक्सास, अमेरिका में, पब्लिक यूटिलिटी रेगुलेटरी एक्ट ऑफ टेक्सास के तहत, पीओएलआर सेवा की कीमत ज्यादा होती है। ऐसा (i) उससे जुड़ी लागतों, और (ii) बिजली के अनिश्चित भार के साथ ग्राहकों की अनिश्चित संख्या की पूर्ति के जोखिम के कारण किया जाता है।²⁴

स्थायी समिति के विचार और सुझाव

विद्युत (संशोधन) बिल, 2014 की जाँच कर रही ऊर्जा संबंधी स्थायी समिति (अध्यक्ष: श्री किरित सोमैया) ने 7 मई, 2015 को अपनी रिपोर्ट सौंपी।²⁵ स्थायी समिति के प्रमुख विचारों और सुझावों में निम्न शामिल हैं:

- **कार्य अलग करने पर स्पष्टता:** वितरण और आपूर्ति कार्य को अलग करने के स्तर और तरीके के बारे में ज्यादा स्पष्टता प्रदान की जानी चाहिए। इस संबंध में, व्यापक और लचीले दिशानिर्देश तैयार किए जाने चाहिए जिसमें राज्य अपनी परिस्थितियों के अनुसार सामंजस्य बैठा सके।
- **मानदंडों का निर्धारण:** लाइसेंस देना केवल आयोगों के विवेकाधिकार पर नहीं छोड़ा जाना चाहिए। आयोगों की विवेकाधीन और मनमानी ताकतों को कम करने के लिए कुछ उपयुक्त मानदंड तैयार किए जाने चाहिए। इन मानदंडों को आपूर्ति के लिए उपभोक्ताओं को उनकी स्थिति, उन्हें दी जाने वाली क्रॉस-सब्सिडी, और तकनीकी और कमर्शियल घाटों की प्रकृति के आधार पर बांटना चाहिए।
- **नवीकरणीय उत्पादन की बाध्यता को कम करना:** नवीकरणीय ऊर्जा की अनिर्ंतर प्रकृति के कारण, एक निश्चित प्रतिशत तक नवीकरणीय ऊर्जा के उत्पादन की बाध्यता को अनिवार्य बनाने से समस्याएँ उत्पन्न हो सकती हैं। हालाँकि, नवीकरणीय ऊर्जा को बढ़ावा देने के लिए न्यूनतम बाध्यता होनी चाहिए। समिति ने बिल में नवीकरणीय ऊर्जा के उत्पादन की बाध्यता को निर्धारित दस प्रतिशत रखने के बजाय पाँच प्रतिशत पर रखने का सुझाव दिया।

Notes

1. This Brief has been written on the basis of the Electricity (Amendment) Bill, 2014 which was introduced in Lok Sabha on December, 2014. The Bill was referred to the Standing Committee on Energy on December 22, 2014. The Committee submitted its report on May 7, 2015.
2. 14th Report: Transmission and Distribution Systems and Networks, Standing Committee on Energy, March 18, 2011, http://164.100.47.134/lssccommittee/Energy/15_Energy_14.pdf.
3. Power Sector Reforms in Odisha: Major Issues and Challenges, Government of Odisha, April 2012, <http://odisha.gov.in/e-magazine/Orissareview/2012/April/engpdf/53-62.pdf>.
4. Currently, at the level of retail supply of electricity, different consumers buy electricity at different rates. Agricultural and residential consumers, who comprise about 85% of the consumer base, buy electricity at a cost lower than the cost to supply. Industrial and commercial consumers on the other hand buy electricity at much higher rates. The industrial and commercial consumers end up cross-subsidising the residential and agricultural consumers.
5. Item 38 of List III (Concurrent List) in the Seventh Schedule to the Constitution of India.
6. Item 38 of List III (Concurrent List) in the Seventh Schedule to the Constitution of India.
7. Executive Summary: Power Sector, Ministry of Power, May 2015, <http://www.cea.nic.in>.
8. Growth in transmission sector, Ministry of Power, last accessed on September 30, 2015, <http://powermin.nic.in/growth-transmission-sector>.
9. Open access enables consumers to buy power from any source through non-discriminatory access to transmission and distribution lines.
10. Section 14, Proviso 6, Electricity Act, 2003.
11. Parallel licensing is when multiple licences are issued to distribution companies to supply electricity in a specific area of supply using their own distribution network.
12. Statement of Objects and Reasons, Electricity (Amendment) Bill, 2014.
13. OP No.1 Of 2011, Appellate Tribunal for Electricity, November 11, 2011, pages 8 and 9, <http://aptel.gov.in/judgements/OP%20NO.1%20OF%202011.pdf>.
14. Power sector operations and impact on state finances, Volume I: All India summary of key aspects of power sector, 14th Finance Commission Report, Chapter III, http://fincomindia.nic.in/writeraddata%5Chtml_en_files%5Cfincom14/others/41.pdf.
15. Annual Report (2013-14) on the Working of State Power Utilities & Electricity Departments, Planning Commission, February 2014, http://planningcommission.gov.in/reports/genrep/rep_arpower0306.pdf.
16. Section 4, Competition Act, 2002. This Section says that an enterprise may not abuse its dominant position, including through predatory pricing. Predatory pricing is the sale at a price below the cost with a view to reduce competition.
17. Reports on the performance of state power utilities for the years 2004-05 to 2013-14, Power Finance Corporation, <http://www.pfcindia.com>.
18. Lok Sabha Unstarred Question No 2007, Ministry of Power, December 4, 2014, <http://164.100.47.132/LssNew/psearch/QResult16.aspx?qref=7881>.
19. How much electricity is lost in transmission and distribution in the United States, Frequently Asked Questions, US Energy Information Administration, July 10, 2015, <http://www.eia.gov/tools/faqs/faq.cfm?id=105&t=3>.
20. Energy Efficiency Directive: An assessment of the energy efficiency potential of Great Britain's gas and electricity infrastructure, Office of Gas and Electricity Markets, June 16, 2015, https://www.ofgem.gov.uk/sites/default/files/docs/2015/06/energy_efficiency_directive_report_-_final_for_publication.pdf.
21. 77th Report: Accelerated Power Development and Reform Programme (APDRP), Public Accounts Committee, October 23, 2008, http://164.100.47.134/lssccommittee/Public%20Accounts/14_Public%20Accounts_77.pdf.
22. UDAY (Ujwal DISCOM Assurance Yojana), Ministry of Power, November 20, 2015, http://powermin.nic.in/upload/pdf/Uday_Ujjawal_Scheme_for_Operational_and_financial_Turnaround_of_power_distribution_companies.pdf.
23. Electricity Act, 1989: Standard conditions of electricity supply licence consolidated to August 9, 2015, <https://epr.ofgem.gov.uk/Content/Documents/Electricity%20Supply%20Standard%20Licence%20Conditions%20Consolidated%20-%20Current%20Version.pdf>.
24. Provider of Last Resort, Public Utility Commission of Texas, last accessed on September 30, 2015, <https://www.puc.texas.gov/consumer/electricity/polr.aspx>.
25. 4th Report: Electricity (Amendment) Bill, 2014, Standing Committee on Energy, May 7, 2015, <http://www.prsindia.org/uploads/media/Electricity/SC%20report-Electricity.pdf>.

यह रिपोर्ट मूल रूप से अंग्रेजी में तैयार की गयी थी। हिंदी में इसका अनुवाद किया गया है। हिंदी रूपांतर में किसी भी प्रकार की अस्पष्टता की स्थिति में अंग्रेजी के मूल सारांश से इसकी पुष्टि की जा सकती है।