## अध्याय 5

# निवेश अनुमोदन और परियोजना निधियन

### *5.1 निवेश अनुमोदन*

XI योजना के लिए विद्युत पर कार्यकारी ग्रुप की रिपोर्ट में अन्य बातों के साथ-साथ बताया गया (फरवरी 2007) कि यह वांछित है कि संसाधनों के न्यूनीकरण के अलावा परियोजनाओं के कार्यान्वयन हेतु प्रभावी नियोजन हेतु व्यवहार्यता रिपोर्ट (एफआर)/निविदा आमंत्रण नोटिस (एनआईटी) स्तर पर परियोजनाओं का छोटे से छोटा विवरण परिभाषित हों। रिपोर्ट में आगे कहा गया है कि अधिप्राप्ति प्रक्रिया आरंभ करने से पूर्व विस्तृत सर्वेक्षण किया जाना चाहिए जिससे निष्पादन के दौरान भारी मात्रा में विचलन से बचा जा सके जो विवाद /विलम्ब का कारण हो सकता है। पीजीसीआईएल की निर्माण कार्य एवं अधिप्राप्ति नीति और प्रक्रिया (डब्ल्यूपीपीपी) में निबंधित है कि परियोजना का एफआर तैयार करने के लिए मात्रा बिल (बीओक्यू)[51] और अन्य विवरण/जानकारी के बारे में जानने के लिए सरसरी तौर पर एक सर्वेक्षण किया जाना चाहिए। तथापि, डब्ल्यूपीपीपी में आवश्यक है कि बीओक्यू और लागत आकलन तैयार करने से पूर्व वन भाग और नदी क्रासिंग का विस्तृत सर्वेक्षण किया जाना चाहिए। इस प्रकार, डब्ल्यूपीपीपी विस्तृत सर्वेक्षण को केवल वन भाग तक ही सीमित करता है और पूरी लाइन रूट तक नहीं जैसाकि विद्युत पर कार्यकारी ग्रुप द्वारा सलाह दी गई थी।

तथापि, पीजीसीआईएल ने बीओक्यू और लागत आंकलन तैयार करने से पूर्व वन भाग का विस्तृत सर्वेक्षण नहीं किया जैसा कि डब्ल्यूपीपीपी में निबंधित है। एफआर के उद्देश्य के लिए मात्रा वन मानचित्रावली, स्थलाकृति -पत्र[52] और क्षेत्र के सरसरी तौर पर सर्वेक्षण के आधार पर आंकलित किया गया जिसके परिणामस्वरूप परियोजना के वास्तविक निष्पादन के समय महत्वपूर्ण विचलन हुए।

नमूना जांच की गई 20 परियोजनाओं में, 12 परियोजनाओं में 17 ट्रांसमिशन लाइनों की वास्तविक लम्बाई में एफआर लाइन लम्बाई की तुलना में बदलाव थे ***(अनुबन्ध 5.1)*** 11 ट्रांसमिशन लाइनों में, वास्तविक लम्बाई कम थी जबकि छः ट्रांसमिशन लाइनों में, वास्तविक निष्पादित लम्बाई अधिक थी। चार मामलों में एफआर लम्बाई की तुलना में निष्पादित लम्बाई का अन्तर 10 प्रतिशत से कम था, चार मामलों में 10 से 20 प्रतिशत के बीच, चार मामलों में 20 से 30 प्रतिशत के बीच और पांच मामलों में 30 प्रतिशत से अधिक था।

एमओपी ने बताया (मार्च 2014) कि अधिकतर मामलों में एफआर में विचार की गई लाइन लम्बाई की तुलना में वास्तविक निर्माण में भिन्नता का कारण (i) उप स्टेशन के स्थल में परिवर्तन था, क्योंकि एफआर तैयार करते समय नए उप स्टेशनों के लिए स्थल प्रयोगात्मक रूप से पहचाने गए थे और परियोजना के निष्पादन के समय, भूमि अधिग्रहण, रास्ते के अधिकार मामलों के कारण, लाइन मार्ग को बदलने की आवश्यकता थी जो कि पीजीसीआईएल के नियंत्रण से बाहर था, और (ii) वन मंजूरी प्रस्तावों के प्रस्तुतीकरण को प्राथमिक रूप से तुरन्त निपटाने के लिए एक समानांतर गतिविधि के रूप में वन क्षेत्र का विस्तृत सर्वेक्षण किया गया था; तथापि एमओपी ने आश्वासन दिया कि पीजीसीआईएल भिन्नता को कम करने के सभी प्रयास कर रही थी जैसे कि एफआर चरण में विभिन्न उपकरणों के प्रयोग जैसे गूगल मैप, उपग्रह छवियों, स्थलाकृति पत्र इत्यादि का अधिक ब्यौरेवार उपयोग करना।

---

*[51] मात्रा बिल, एक दिए गए करार के तहत ठेकेदार द्वारा आपूर्ति किए जाने वाली सभी मदों और उनकी मात्रा, दर इत्यादि की सूची है।*

*[52] स्थलाकृति पत्र या टोपोग्राफिक शीट में अनिवार्य रूप से एक क्षेत्र से संबंधित सड़क, रेलवे, रिहाइश, भूमि, नदियां, विद्युत खंभे इत्यादि से संबंधित सूचना होती है। उनके उपयोग के अनुसार वह विभिन्न मापों में उपलब्ध हो सकती है।*

उत्तर इस तथ्य के विपरीत देखा जाना चाहिए कि परियोजनाओं के निष्पादन के समय भिन्नताओं को अधिप्राप्ति प्रक्रिया प्रारंभ करने से पूर्व विस्तृत सर्वेक्षण कर कम किया जा सकता था। डब्ल्यूपीपीपी के सुसंगत प्रावधानों में उचित संशोधनों के माध्यम से विद्युत पर कार्यकारी ग्रुप की सलाह के अनुपालन की आवश्यकता है।

### *5.2 परियोजना लागत से एसटीओए प्रभारों का समायोजन न करना*

अंतर-राज्यीय ट्रांसमिशन प्रणाली के प्रयोग के लिए ट्रांसमिशन प्रभार तीन श्रेणियों में आते हैं अर्थात दीर्घावधि एक्सेस (एलटीए) प्रभार, मध्यम अवधि ओपन एक्सेस (एमटीओए) प्रभार और अल्पावधि ओपन एक्सेस (एसटीओए) प्रभार। दिनांक 30 जनवरी 2004 के सीईआरसी आदेश के साथ पठित सीईआरसी (अंतर-राज्यीय ट्रांसमिशन में ओपन एक्सेस) विनियम, 2004 के अनुसार पीजीसीआईएल को अन्तः क्षेत्रीय और अंतर क्षेत्रीय ट्रांसमिशन प्रणालियों में एकत्रित एसटीओए प्रभारों के क्रमशः 25 प्रतिशत और 12.5 प्रतिशत रखने और बकाया दीर्घकालिक उपभोक्ताओं द्वारा देय ट्रांसमिशन प्रभारों में कमी के लिए समायोजित किया जाना अनुमत था। एसटीओए प्रभारों को रखने की अनुमति देते समय, सीईआरसी ने अपने दिनांक 30 जनवरी 2004 के आदेश में कहा कि 'अल्पकालिक उपभोक्ताओं से प्राप्त 25 प्रतिशत राजस्व ट्रांसमिशन लाइसेंसधारक द्वारा रखा जाएगा, जिसे नई ट्रांसमिशन प्रणाली बनाने के मुख्य कार्य में उपयोग किया जाना प्रत्याशित है।' सीईआरसी ने ट्रांसमिशन प्रभारों के संग्रहण और वितरण से संबंधित सुसंगत विनियम में संशोधन किया (सितम्बर 2013) (अंतः क्षेत्रीय और अंतर क्षेत्रीय ट्रांसमिशन प्रणाली के उपयोग के लिए क्रमशः 75:25 और 87.5:12.5 अनुपात) और प्रावधान किया कि एसटीओए प्रभारों को सीटीयू (पीजीसीआईएल) द्वारा दीर्घावधि उपभोक्ताओं को उनके द्वारा देय मासिक ट्रांसमिशन प्रभारों के समायोजन के माध्यम से वापिस किया जाना था।

पीजीसीआईएल ने 2004-05 और 2012-13 के बीच उपरोक्त उल्लिखित एसटीओए प्रभारों का 25 प्रतिशत (अंतर क्षेत्रीय के मामले में 12.5 प्रतिशत) अंश ₹906.49 करोड़ प्राप्त किया किन्तु अंतः क्षेत्रीय/ अंतर क्षेत्रीय ट्रांसमिशन योजनाओं के परियोजनावार विवरण का अनुरक्षण नहीं किया जहॉ ऐसे एसटीओए प्रभारों का उपयोग किया जाना था। इससे पता चलता है कि पीजीसीआईएल ने इसे नई ट्रांसमिशन प्रणाली/योजनाओं के निधियन हेतु प्रयोग के बजाय अपने लिए एक राजस्व प्रवाह के रूप में प्रयोग किया था जिसके परिणामस्वरूप ग्राहकों से वसूले जाने वाली ऐसी परियोजनाओं के टैरिफ में कमी हो सकती थी।

एमओपी ने बताया (मार्च 2014) कि सीईआरसी के आदेशानुसार, पीजीसीआईएल एसटीओए प्रभारों का उपयोग नई ट्रांसमिशन प्रणाली बनाने और सीटीयू गतिविधियॉ पूरी करने जैसी मूलभूत गतिविधियों के लिए कर रहा था। एमओपी ने आगे बताया कि मूल्यवान अनुभव, विशेषज्ञता, तकनीकी जानकारी और विद्युत ट्रांसमिशन क्षेत्र में पीजीसीआईएल द्वारा धारित समृद्ध अनुभव के आधार पर कुछ बड़ी और महत्वपूर्ण गतिविधियाँ जिनका मुंद्रीकरण करना कठिन है, पीजीसीआईएल द्वारा निष्पादित की गई थी जैसे कि राष्ट्रीय विद्युत योजना के समरूप ट्रांसमिशन प्रणाली योजना गतिविधियां, राज्य इकाईयों और डिसकाम का क्षमता निर्माण, एटीसी/ टीटीसी घोषणा, संचार नियोजन, राज्य इकाईयों के लिए की गई सुरक्षा लेखापरीक्षा, प्रतिस्पर्धात्मक बोली के लिए इनपुट, राज्य ट्रांसमिशन इकाईयों (एसटीयू) के लिए समन्वय और सहायता अर्थात उन्नत अनुकरण साफ्टवेयर प्रदान करना और उनके कार्मिकों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रमों का आयोजन और अनुसंधान एवं विकास और तकनीकी विकास कार्य। एमओपी ने तर्क दिया कि सीईआरसी विनियमों में एसटीओए प्रभारों के साथ परियोजना लागत के समायोजन के लिए कोई प्रावधान नहीं है और बताया कि पीजीसीआईएल ने सीईआरसी के साथ पुनरीक्षण याचिका दर्ज की थी जोकि सितम्बर 2013 में सीईआरसी

द्वारा किए गए संशोधन के संबंध में थी जो एसटीओए प्रभारों को दीर्घावधि ग्राहकों द्वारा पूर्णतः प्रतिधारित करने से संबंधित थे।

यह उत्तर कि एसटीओए प्रभारों को नई ट्रांसमिशन प्रणाली के निर्माण की मुख्य गतिविधियों में उपयोग किया जा रहा था, को इस तथ्य के प्रति देखा जाना चाहिए कि उन परियोजनाओं के विवरण जिनमें ऐसे प्रभारों को उपयोग किया गया था पीजीसीआईएल के पास उपलब्ध नहीं थे। नई ट्रांसमिशन प्रणाली के लिए टैरिफ याचिका दाखिल करते समय परियोजनावार लेखांकन/प्रकटीकरण के अभाव में, वह शर्त जिस पर पीजीसीआईएल को प्रभारों को रखने की अनुभूति थी अर्थात नई ट्रांसमिशन प्रणाली के निर्माण में निधियों का उपयोग अधूरा रह गया। इस दावे के संबंध में कि प्रभार सीटीयू गतिविधियों के निवर्हन के लिए भी उपयोग किए गए थे दिनांक 30 जनवरी 2004 के सीईआरसी आदेश के अनुरूप नहीं है जिसमें 'नई ट्रांसमिशन प्रणाली के निर्माण' की मुख्य गतिविधि में प्रभारों का उपयोग परिकल्पित था। इस प्रकार, एसटीओए प्रभारों के अवधारण के लिए सीईआरसी द्वारा निर्धारित शर्तों का पीजीसीआईएल द्वारा अनुसरण नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप 2004-05 और 2012-13 के बीच की नई ट्रांसमिशन परियोजनाओं की लागत में ₹ 906.49 करोड़ तक कमी का लाभ नहीं मिल सका।

## *5.3 विद्युत प्रणाली विकास निधि का उपयोग नहीं किया जाना*

'विद्युत प्रणाली विकास निधि' (पीएसडीएफ) का गठन (जून 2010) सीईआरसी (विद्युत प्रणाली विकास निधि) विनियम 2010 के तहत आरएलडीसीज द्वारा अनुरक्षित निम्न चार व्यक्तिगत निधि/खातों में उपलब्ध निधियों को जोड़ कर किया गया था।

- *असूचीबद्ध विनिमय प्रभार समुच्चय खाता निधि* - इस निधि में वह राशि शामिल है जो कार्यक्रम से विचलन के लिए उत्पादक या डिस्काम्स द्वारा देय/प्राप्य हो, जो विचलन से ग्रिड आवृत्ति में सुधार या उसमें खराबी होने की स्थिति पर निर्भर करता है।
- *संकुलन प्रभार खाता* - आरएलडीसीज संकुलन करने वाले सत्वों पर वास्तविक समय आधार पर संकुलन प्रभार लगाते हैं और प्रभार संकुलन कम करने वाले सत्वों में वितरित किए जाते हैं।
- *संकुलन राशि (बाजार विदारक प्रभार) - संकुलन राशि लगाना संकुलन प्रबंधन के लिए विद्युत विनिमय द्वारा अपनाई गई पद्धति है जो बाजार को अधिशेष भाग और एक घाटा भाग में बांटते हैं और कीमतों को इन दो बाजारों*[53] *में समायोजित करती है।*
- *प्रतिक्रियात्मक ऊर्जा प्रभार खाता* - प्रतिक्रियात्मक ऊर्जा प्रभार डिस्काम्स और उत्पादकों द्वारा देय है जिनके पास उच्च/कम वोल्टेज स्थितियों के अंतर्गत प्रतिक्रियात्मक ऊर्जा का निवल आहरण/इंजेक्शन था।

उपरोक्त प्रभार उन सत्वों के बीच निपटाए जाते हैं जो भुगतान करते हैं और जिन्हें प्राप्त करने की आवश्यकता है और चार खातों में अधिशेष राशि को मासिक आधार पर पीएसडीएफ को स्थानांतरित किया जाता है। निधियों को संबंधित सीईआरसी विनियमों में विनिर्दिष्ट प्रयोजनों अर्थात् संकुलन मुक्ति हेतु उपयोग में लाया

---

[53] ***यदि पूरे बाजार क्षेत्र के लिए सामान्य कीमत पर क्षमता से बढ़कर प्रवाह होता है, तो इसे अधिशेष भाग और घाटा भाग में बांटा जाता है। अधिशेष क्षेत्र में कीमत कम हो जाती है (बिक्री > खरीद) और कमी के क्षेत्र में बढ़ जाती है (खरीद > बिक्री)। इससे बिक्री कम हो जाती है और अधिशेष क्षेत्र में खरीद बढ़ जाती है। इसी प्रकार कमी के क्षेत्र में खरीद कम और बिक्री बढ़ जाएगी। इस प्रकार, आवश्यक उपलब्ध स्थानांतरण क्षमता से मेल के लिए प्रवाह को कम किया जाता है। संकुलन प्रबंधन की इस विधि को बाजार विदारण भी कहा जाता है।***

जाता है जिसमें विशिष्ट प्रणाली अध्ययन कर अंतर क्षेत्रीय संबंधों का अधिकतम उपयोग किया जाना, विशेष सुरक्षा योजनाओं का संस्थापन, शट केपेसिटरों का संस्थापन, वीएआर[54] कम्पनसेटर्स, क्रमिक कम्पनसेटर्स और अन्य रिएक्टिव ऊर्जा उत्पादकों का संस्थापन शामिल हैं किंतु जो उपरोक्त गतिविधियों तक ही सीमित नहीं है। निधि को संकुलन मुक्ति और क्षमता निर्माण और विद्युत विनिमय के प्रतिभागियों एसएलडीसी प्रचालकों इत्यादि के प्रशिक्षण हेतु उपयोग किया जा सकता है। पीएसडीएफ का प्रशासन अपने अध्यक्ष के रूप में मुख्य कार्यकारी अधिकारी पोसोको और आरपीसी, आरएलडीसीज और स्वतंत्र बाह्य सदस्यों से प्रतिनिधियों वाले सीईआरसी द्वारा नियुक्त प्रबंधन समिति (एमसी) में निहित था। 31 दिसम्बर 2013 को पीएसडीएफ में ₹6301.64 करोड़ ***(अनुबन्ध 5.2)*** की राशि थी। ₹22 लाख (यात्रा व्यय, लेखापरीक्षा शुल्कों, सदस्यों को स्थायी शुल्कों आदि को पूरा करने के लिए) के नाममात्र उपयोग के अलावा इसके गठन से लेकर अब तक निधि का उपयोग नहीं किया गया। पीएसडीएफ के खातों को एनएलडीसी खाते और सीईआरसी खाते से बाहर रखा गया और अप्रयुक्त शेष राशि को ट्रेजरी बिलों और इंडियन बैंक के फ्लेक्सी जमा में निवेश किया गया था। इस संबंध में यह देखा गया है कि 'पीएसडीएफ से निधियों के वितरण के लिए प्रक्रिया' नामक दस्तावेज एमसी द्वारा तैयार किया गया था और दिसम्बर 2010 में सीईआरसी को उनकी सहमति के लिए प्रस्तुत किया गया था। सितम्बर 2012 में सीईआरसी के साथ पीएसडीएफ के प्रशासकों द्वारा किए गए पत्राचार के अनुसार उपरोक्त प्रक्रिया पर सीईआरसी की सहमति की प्राप्ति न होने को एमसी द्वारा पीएसडीएफ विनियमों के तहत उसे सौंपे गए कार्यों के निवर्हन में असमर्थतता का कारण बताया गया। तथापि, पीएसडीए विनियमों की जांच से पता लगा कि एमसी को विनियमों के प्रावधानों के अनुरूप निधि के संवितरण के लिए विस्तृत प्रक्रिया तैयार करने की शक्ति प्राप्त है, किन्तु निधि का संवितरण सीईआरसी के अनुमोदन के बिना नहीं किया जाएगा। दूसरे शब्दों में संवितरण के लिए सीईआरसी अनुमोदन आवश्यक है तथा प्रक्रिया के लिए सीईआरसी का अनुमोदन आवश्यक नहीं है।

तीन वर्षों (दिसम्बर 2010 से दिसम्बर 2013) की अवधि के दौरान पीएसडीएफ से निधियन हेतु एमसी ने 16 परियोजनाओं के लिए प्रस्ताव प्राप्त किए, जिनकी कुल अनुमानित लागत ₹ 655.02 करोड़ थी, जिन्हें लम्बित रखा गया था।

एमओपी द्वारा तैयार किया गया एक कैबिनेट नोट जनवरी 2014 में अनुमोदित किया गया जिसमें पात्र परियोजनाओं, मूल्यांकन समिति और मानीटरिंग तंत्र इत्यादि सहित पीएसडीएफ के संचालन के लिए योजना का उल्लेख किया गया था। यह निर्णय लिया गया था कि निधि, जो अब तक सरकारी लेखे की संरचना[55] से बाहर थी, को लोक लेखा के तहत लाया जाएगा।

पोसोको ने बताया (फरवरी 2014) कि पीएसडीएफ की एमसी ने न केवल निधि से संवितरण के लिए सीईआरसी को अनुमोदन हेतु प्रक्रिया प्रस्तुत कि अपितु वह लगातार सीईआरसी के साथ मामले का अनुसरण कर रहा था। तथापि, चूंकि प्रक्रिया को अनुमोदन नहीं दिया गया था, एमसी निधि से संवितरण प्रारंभ नहीं कर सका। पोसोको की यह भी राय थी कि नियामक व्यवस्था में, प्रक्रिया, भले ही सीईआरसी विनियमों के तहत बनाई गई थी किंतु इसका महत्व तभी होगा जब वह सीईआरसी द्वारा अनुमोदित होगी।

पोसोको का उत्तर दर्शाता है कि परिहार्य प्रशासनिक मामलों के कारण पीएसडीएफ में पड़ी निधियों का संकुलन से राहत और प्रणाली को सुदृढ़ीकरण परियोजनाओं के लिए उपयोग नहीं किया गया था।

एमओपी ने एग्जिट कान्फ्रेंस (अप्रैल 2014) में सूचित किया कि पीएसडीएफ के उचित लेखांकन और उपयोग के लिए कार्रवाई अब प्रारंभ कर दी गई थी।

---

[54] *वीएआर - वोल्ट एम्पियर रिएक्टिव*

[55] *सभी सरकारी मुद्रा तीन लेखों के तहत आती हैं अर्थात भारत की समेकित निधि, आकस्मिक निधि और लोक लेखा और सभी तीनों लेखों की लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक द्वारा की जाती है।*