5 नवंबर, 2014

INDIAN COUNCIL OF WORLD AFFAIRS

POLICY BRIEF

भारत-नेपाल जलविद्युत सहयोग: आगे का रास्ता

*डॉ.अमित कुमार**

प्रस्तावना

अत्यधिक ‘विचार-विमर्श और विलम्ब’ के पश्चात, नेपाल ने अंतत: भारत के साथ विद्युत व्यापार करार (पीटीए) को अनुमोदित कर ही दिया और भारत की निजी कंपनी गांधी मल्लिकार्जुन राव (जीएमआर) के साथ परियोजना विकास करार (पीडीए) पर भी हस्ताक्षर कर दिए। अगस्त 2014 के प्रथम सप्ताह में प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी की नेपाल यात्रा के दौरान, दोनों देशों के प्रधानमंत्रियों ने प्राधिकारियों को 45 दिनों के भीतर विद्युत व्यापार क्षेत्र में करार पर बातचीत कर निष्कर्ष पर पहुँचने के निर्देश दिए। 45 दिनों की समय-सीमा के भीतर विद्युत व्यापार करार (पीटीए) और परियोजना विकास करार (पीडीए) को अनुमोदित करना कोई आसान लक्ष्य नहीं था। वास्तव में, मुख्य रूप से दोनों देशों के प्रधानमंत्रियों के उचित ध्यान और दृढ़ प्रतिबद्धता के कारण ही यह संभव हो पाया है। इसके अतिरिक्त, यह स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि अपने पड़ोसियों के साथ घनिष्ठ आर्थिक संबंध विकसित करने के प्रधान मंत्री नरेन्द्र मोदी के प्रयास के कारण भारत-नेपाल जल विद्युत सहयोग पर और अधिक जोर दिया जा रहा है।

"विद्युत ऊर्जा व्यापार, सीमा-पार पारेषण अंतर्संपर्क और ग्रिड संयोजकता" नामक विद्युत व्यापार करार पर नेपाल के उर्जा सचिव श्री राजेंद्र किशोर खत्री और भारत के ऊर्जा सचिव श्री प्रदीप कुमार सिन्हा के बीच 5 सितम्बर 2014 को हस्ताक्षर किए गए। ऊर्जा की कमी वाले दोनों देशों के बीच सीमा पार विद्युत ग्रिड संयोजकता तथा ऊर्जा व्यापार को सुविधाजनक बनाने व मजबूती प्रदान करने के उद्देश्य से किए गए इस विद्युत व्यापार करार (पीटीए) को नेपाल की प्रचुर जल विद्युत ऊर्जा का उपयोग करने हेतु उठाए गए एक प्रमुख कदम के रूप में देखा जा रहा है। नेपाल की आर्थिक और तकनीकी संभाव्य जलविद्युत क्षमता लगभग 43000 मेगावाट होने का अनुमान है, जिसमें से केवल लगभग 700 मेगावाट का उपयोग किया

गया है। नेपाल में अब तक के किए गए इस सबसे बड़े एकल विदेशी प्रत्यक्ष निवेश (1.5 बिलियन अमरीकी डालर) से 900 मेगावाट की अपर करनाली जलविद्युत परियोजना के विकास के लिए परियोजना विकास करार (पीडीए) पर नेपाल विकास बोर्ड और गांधी मल्लिकार्जुन राव (जीएमआर) के बीच हस्ताक्षर किया गया। अपर करनाली विकास सौदे पर वर्ष 2008 में ही सिद्धांततः सहमति बन गई थी लेकिन मुख्य रूप से नेपाल में राजनीतिक अस्थिरता के कारण इसमें विलंब हुआ।

एक अपेक्षाकृत संतुलित करार, परियोजना विकास करार (पीडीए) डेवलपर्स की अधिकांश चिंताओं को दूर करने का एक प्रयास है। राष्ट्रीय निवेश बोर्ड, नेपाल के अनुसार, "यह करार विदेशी निवेशकों और नेपाल सरकार दोनों को और अधिक सुरक्षा प्रदान करने के इरादे से किया गया है और यह नेपाल के राष्ट्रीय हित की रक्षा करने की अपनी जिम्मेदारियों को स्पष्ट रूप से निभाता है।" तथापि, यह एक अच्छी शुरूआत है; भारत और नेपाल के सभी संबंधित पक्षकारों को अवश्य सुनिश्चित करना चाहिए कि समन्वय की कमी, विद्युत जल गठजोड़ से उपजी जटिलताओं, अपेक्षित आधारभूत ढ़ांचे की अनुपलब्धता तथा राजनीतिक अस्थिरता के कारण यह परियोजना बाधित अथवा विलम्बित नहीं होगी।

प्रमुख बाधाएं और सीखे जाने वाले सबक

कुछ अनिश्चितताओं के बावजूद, दोनों देश आशावादी हैं और जलविद्युत विकास तथा व्यापार में ठोस सहयोग की आशा कर रहे हैं। इस करार का पूरा लाभ उठाने के लिए, दोनों ही देशों को मौजूदा व्यावहारिक समस्याओं की पहचान करनी होगी तथा उनके समाधान निकालने होंगे।

प्रमुख चुनौतियां और उनके संभावित सामाधानों पर नीचे चर्चा की गई है:

- इस प्रकार के विद्युत करारों को सम्पन्न करने के लिए उच्च राजनीतिक प्रतिबद्धता और भरोसा अनिवार्य है। भारत और नेपाल के बीच विद्युत व्यापार करार (पीटीए) और परियोजना विकास करार (पीडीए) को दोनों सरकारों की प्रतिबद्धता के बिना अमल में नहीं लाया जा सकता था।

- भारत-नेपाल संयुक्त आयोग (जेसी) की तीसरी बैठक, जिसकी सह-अध्यक्षता विदेश मंत्री सुषमा स्वराज ने की, के दौरान दोनों देशों ने विद्युत विकास और व्यापार की समझ विकासित की। भारत-नेपाल संयुक्त आयोग (जेसी), जो दोनों देशों के प्रख्यात व्यक्तियों का समूह है, जलविद्युत करारों की आयोजना और कार्यान्वयन में महत्वपूर्ण भूमिका निभा सकता है, यदि आयोग की बैठकें नियमित आधार पर आयोजित की जा रही हों। भारत-नेपाल संयुक्त आयुक्त की तीसरी बैठक 23 वर्ष के अंतराल के बाद जुलाई, 2014 में आयोजित की गई थी।

- भारत और नेपाल को यह दिखलाने की आवश्यकता है कि वे परियोजनाओं का समय से

कार्यान्वयन करने में सक्षम हैं। पंचेश्वर बहुद्देशीय परियोजना केवल दोनों सरकारों के आलसपूर्ण रवैये के कारण 17 वर्षों तक रूका रहा। अब वर्षों के विलंब के बाद, भारत और नेपाल ने पंचेश्वर परियोजना के निर्माण की प्रक्रिया पुन: प्रारंभ करने के लिए दोबारा बातचीत शुरू की है। इस कदम को अगस्त के प्रथम सप्ताह में प्रधानमंत्री नरेन्द्र मोदी की नेपाल यात्रा के दौरान पंचेश्वर बहुद्देशीय परियोजना पर हुए एक करार की अनुवर्ती कार्रवाई के रूप में माना जा रहा है। नेपाल में कई प्रमुख/बड़ी जलविद्युत परियोजनाओं में राजनीतिक मतभेद और 'राष्ट्रीय हित' के नाम पर विरोध के कारण देरी हो रही है।

- राजनीतिक स्थिरता बुनियादी सुविधाओं/ढ़ांचे में निवेश की पूर्वशर्त है। अनेक वर्षों तक, नेपाल राजनीतिक अस्थिरता की स्थिति में रहा है, जिससे नीतिगत अक्षमता आई है और निवेश हेतु प्रतिकूल वातावरण पनपा है। आने वाले वर्षों में राजनैतिक स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए, नेपाल को (अपने यहां) जारी राजनीतिक संघर्षों के कारणों को दूर करने की आवश्यकता है। विनियमों में पारदर्शिता सुनिश्चित करके विनियामक निवेश के माहौल में सुधार लाने के लिए आगे कदम उठाने की भी आवश्यकता है (ऊर्जा एकीकरण के लिए दक्षिण एशिया क्षेत्रीय पहल - एसएआरआई/ईआई की रिपोर्ट)।

- सीमा पार प्रभावी विद्युत व्यापार के लिए, स्वतंत्र नियामक निकाय के साथ-साथ, विद्युत के पारेषण और वितरण नेटवर्क की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, स्वतंत्र बिजली उत्पादकों से अधिशेष बिजली को चालू कराने के लिए एक स्वतंत्र विद्युत ग्रिड संगठन की भी जरूरत है। सक्षम कानूनी संस्थाएं और आसान एवं कम खर्चीली विनियामक प्रक्रियाओं से उच्चतर आय अर्जित होना तय है (एसएआरआई/ईआई की रिपोर्ट)। आर्थिक सहयोग और विकास संगठन के (सदस्य) देश इसी प्रकार की विनियामक प्रक्रिया का सफलतापूर्वक अनुसरण कर रहे हैं।

- आम धारणा यह है कि यदि एनेकपा (माओवादी) सत्ता में आती है तो यह विद्युत व्यापार करार (पीटीए) और परियोजना विकास करार (पीडीए) को रद्द कर देगी। यदि एनेकपा (माओवादी) निकट भविष्य में किसी अन्य पार्टी के समर्थन से अथवा बिना समर्थन सरकार बनाती है तो नेपाल और भारत की सरकारों को भारत-नेपाल जलविद्युत सहयोग पर (इसके) संभावित प्रभाव का विश्लेषण करना चाहिए। विद्युत व्यापार करार (पीटीए) और परियोजना विकास करार (पीडीए) का विरोध करते हुए नेपाल की एनेकपा (माओवादी) और कुछ अन्य समान विचारधारा वाली पार्टियाँ नेपाल सरकार के विरूद्ध एक महीने से विरोध प्रदर्शन कर रही हैं। इन पार्टियों के कैडर/संवर्ग काठमांडू में मुख्य प्रशासनिक भवन और अन्य जिला मुख्यालय भवनों के सामने

धरना आयोजित करते रहे हैं। एनेकपा (माओवादी) के वरिष्ठ नेताओं ने 'अपर करनाली परियोजना' के अनुमोदित परियोजना विकास करार (पीडीए) पर 'गंभीर आपत्ति' प्रकट की है। उनकी राय है कि गांधी मल्लिकार्जुन राव (जीएमआर) सौदा निश्चित रूप से अपर करनाली परियोजना के अपस्ट्रीम में 4180 मेगावाट की जलाशय परियोजना के विकास में बाधक बनेगा।

- सीमा पार पारेषण की पर्याप्त बुनियादी सुविधाओं के बिना विद्युत व्यापार परियोजनाओं में निजी कंपनियों को आकर्षित करना असंभव है। चूंकि भारत और नेपाल के बीच पर्याप्त परस्पर सीमा-पार पारेषण संपर्कों की कमी है, इसलिए इन्हें प्रस्तावित या योजनाबद्ध परियोजनाओं को समय पर पूरा करना सुनिश्चित करना चाहिए। ऊर्जा एकीकरण के लिए दक्षिण एशिया क्षेत्रीय पहल – (एसएआरआई/ईआई) द्वारा प्रकाशित "दक्षिण एशिया में सीमा-पार विद्युत व्यापार: निवेश के अवसर और चुनौतियाँ" नामक एक रिपोर्ट के अनुसार, धालकेबर-मुजफ्फरपुर 400 किलोवाट लाइन, जिसकी निकासी क्षमता 1000 मेगावाट है, पूरा होने के अग्रिम चरण में है, बर्दघाट और गोरखपुर के बीच 1800 मेगावाट निकासी क्षमता की पारेषण लाइन की योजना बनाई गई है तथा दुहबी-जोगबनी लाइन की पहचान करके इसका प्रस्ताव किया गया है। इन सभी परियोजनाओं के समयबद्ध तरीके से कार्यान्वयन की आवश्यकता है। विद्युत व्यापार करार (पीटीए) के अनुच्छेद III खंड (ख) में भी इसी बात का उल्लेख है, “दोनों पक्षकार दोनों देशों के सरकारी, सार्वजनिक या निजी क्षेत्र के उद्यमों को आमंत्रित करके तथा सुविधा प्रदान करके अंतर्संपर्क आयोजना और निर्माण की गति तेज करने के लिए आवश्यक कदम उठाएंगे।”

- प्रमुख खरीददारों की वित्तीय स्थिति सुधारने की आवश्यकता है। सीमा पार विद्युत व्यापार के दृष्टिकोण से प्रमुख खरीददारों की 'वित्तीय तंदुरुस्ती' महत्वपूर्ण है "क्योंकि यह बिजली खरीदने के लिए उपभोक्ताओं की ऋण पात्रता को प्रभावित करता है (एसएआरआई/ईआई रिपोर्ट)। नेपाल विद्युत प्राधिकरण (एनईए) की वार्षिक रिपोर्ट 2014 के अनुसार, "नेपाल विद्युत प्राधिकरण (एनईए) द्वारा वित्तीय वर्ष 2013/14 में बिगड़ते वित्तीय निष्पादन का सामना करना जारी रहा। कुल राजस्व की वृद्धि के बावजूद, इसे समीक्षाधीन वर्ष में 5,704.24 मिलियन नेपाली रुपए का शुद्ध घाटा हुआ। इस घाटे/हानि का प्रमुख कारण विद्युत बिक्री प्रशुल्क की तुलना में सेवाओं की लागत उच्च होना महसूस किया गया है।"

- अनावश्यक विलम्ब से बचने तथा बाधामुक्त प्रशासनिक प्रक्रियाओं के लिए, भारत और नेपाल को जलविद्युत निवेशकों को एकल खिड़की निकासी की सुविधा प्रदान करनी चाहिए। विद्युत व्यापार करार (पीटीए) के अनुच्छेद IV के खंड (घ) में उल्लेख है, "दोनों पक्षकार सीमा-पार विनिमय और

बिजली के व्यापार में प्रशुल्कों, लेवी, शुल्कों, करों, सीमाशुल्कों अथवा इसी प्रकार के शुल्कों सहित बाधाओं, यदि कोई हों, को दूर करने तथा इनसे संबंधित मुद्दों को मिलकर सुलझाने की दिशा में काम करेगें। परियोजनाओं की प्रगति को उजागर करने, बजट बनाने, व्यय तथा संबंधित राजनीतिक-सामाजिक-आर्थिक समस्याओं को हल करने के प्रयास दिखाने वाले ई-पोर्टल की शुरूआत दोनों पक्षों द्वारा की जानी चाहिए। यह तुलना-पत्र दृष्टिकोण संबद्ध निजी तथा सरकारी कम्पनियों द्वारा की गई प्रगति का मूल्यांकन करने के साथ-साथ भविष्य की परियोजनाओं के लिए बजट आबंटित करने में उपयोगी होगा।

- कानूनी याचिकाएँ परियोजना समझौतों के समय पर निष्पादन में बाधा बन सकती हैं। एक मीडिया रिपोर्ट के अनुसार, हाल ही में हस्ताक्षरित परियोजना विकास करार (पीडीए) के खिलाफ एक लिखित याचिका पहले ही नेपाल के उच्चतम न्यायालय में दायर की जा चुकी है। इस रिपोर्ट में उल्लेख है, "दैलेख, सुरखेत और अछाम जिलों के 36 स्थानीय निवासियों की ओर से दांबर रावल ने उच्चतम न्यायालय में दायर अपनी याचिका में दावा किया कि चूंकि यह करार संविधान, देश के व्याप्त कानूनों और सबसे अहम, राष्ट्रीय हित के विरूद्ध है, इसलिए इसे अमान्य घोषित कर दिया जाना चाहिए।" भारत और नेपाल जलविद्युत निवेश से संबंधित कानूनी मुद्दों से निपटने के लिए एक पृथक अंतर सरकारी मध्यस्थ परिषद का गठन करने पर विचार कर सकते हैं।
- बहुद्देशीय बड़ी जलविद्युत परियोजनाएं आम तौर पर कुछ सामजिक मुद्दे और पर्यावरण संबंधी कुछ जटिल समस्याएं पैदा करती हैं जो जनसंख्या के बड़े हिस्से को प्रभावित कर सकती हैं। सरकार अथवा किन्हीं निजी एजेंसियों के लिए संबंधित गैर सरकारी संगठनों (एनजीओ) और पर्यावरणीय अथवा सामाजिक कार्यकर्ताओं से निपटना हमेशा ही एक कठिन कार्य/चुनौती रहा है। इस संबंध में, स्थानीय मीडिया को एक सकारात्मक रूप में संभालना चाहिए। तापविद्युत संयंत्रों की तुलना में जलविद्युत संयंत्र अधिक कार्बन उत्सर्जित नहीं करते हैं।
- हिमालय क्षेत्र में जलविद्युत परियोजना डेवलपर्स को भूगर्भीय तथा जलविज्ञानी अनिश्चितताओं, प्राकृतिक विपदाओं आदि से संबंधित समस्याओं का सामना करना ही पड़ता है। नेपाल हिमालय में जलविद्युत परियोजनाओं की स्थापना करने में तलछट भार प्रमुख पर्यावरणीय चुनौतियों में से एक है। ये भौगोलिक अनिश्चितताएं परियोजना की लागत भी बढ़ा देती हैं। कार्यस्थल तथा वहां पहुंचने के मार्गों में भूस्खलन के खतरे का मूल्यांकन परियोजना के सफल प्रचालन के लिए अनिवार्य हैं।

* डॉ. अमित कुमार विश्व मामलों की भारतीय परिषद, नई दिल्ली में अनुसंधान अध्येता हैं।