# अध्याय 8 – निगरानी तंत्र

## 8.1 परिचय

कोयला खानों की ई–नीलामी तंत्र में सफल बोलीदाताओं द्वारा कोयले के निष्कर्षण एवं उपयोग हेतु अनेक[27] शर्तें थीं। ये शर्तें यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक थीं कि कोयला संसाधनों का योजना के अनुसार इष्टतम् निष्कर्षण किया जाए, उनके उपयोग का तरीका और उद्देश्य वही था जिसके लिए खानों को आबंटित किया गया था तथा राजकोष के हित को सुरक्षित रखा गया था।

नियम 13(5) के अनुसार सफल आबंटियों ने नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी के साथ कोयला खान विकास तथा उत्पादन अनुबंध (सी एम डी पी ए) किया। सी एम डी पी ए में कोयले के निष्कर्षण एवं उपयोग हेतु विभिन्न शर्तें निर्धारित थीं जिनका अनुपालन कोयला खानों के आबंटियों द्वारा किया जाना था। सी एम डी पी ए में यह भी निर्धारित किया गया कि निम्नलिखित प्रतिवेदन/रिटर्न आबंटियों द्वारा तैयार किए जायेंगे तथा सरकार को अनुबंध के अनुपालन की निगरानी हेतु भेजे जायेंगे:

**तालिका 11 : सी एम डी पी ए के अनुसार सफल बोलीदाताओं द्वारा उपलब्ध कराई जाने वाले प्रतिवेदन/रिटर्न**

| प्रतिवेदन | उपलब्ध कराई जाने वाली सूचना | जिनको प्रतिवेदन/रिटर्न प्रस्तुत किए जाने है। |
|---|---|---|
| **प्रारंभ पूर्व प्रतिवेदन** | • प्रत्येक तीस कलैण्डर दिवसों में, आरंभिक योजना सहित खनन संचालन के आरंभ होने की सूचना<br>• आरंभिक योजना से विचलन, विचलन के कारण तथा उसके संशोधन का विवरण भी प्रदान कराना | नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी |
| **प्रारंभ प्रतिवेदन** | खनन परिचालन के आरंभ होने की सूचना आरंभ होने से तीन व्यावसायिक दिनों के भीतर | नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी |
| **मासिक प्रतिवेदन** | दक्षता मापदण्डों के अनुपालन का विवरण तथा उनका अनुपालन न होने के कारण, यदि कोई हो। | कोयला नियंत्रक संगठन |
| **वार्षिक प्रतिवेदन** | अंतिम लेखों की प्रतियाँ सांविधिक लेखापरीक्षक के प्रतिवेदन सहित | कोयला नियंत्रक संगठन |
| **ठेकेदारों की नियुक्ति** | खनन परिचालन से संबंधित किसी अनुबंध की प्रमाणित प्रति जिसे कार्यान्वयन से 15 व्यावसायिक दिनों के भीतर जमा करवाना है। | नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी |

[27] खान योजना के अनुसार कोयले का निष्कर्षण; निष्कर्षित कोयले का उपयोग विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्र में ही; पूर्व अनुमति आवश्यक होगी यदि कोयले का उपयोग किसी अन्य विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्र में होता है; तो अधिकृत मात्रा से अधिक कर्षित कोयले को कोल इंडिया लिमिटेड (सी आई एल) को विद्युत क्षेत्र के लिए निश्चित मूल्य पर तथा गैर नियमित क्षेत्रों के लिए सी आई एल अधिसूचित मूल्य पर आपूर्ति की जाएगी।

आगे, सी एम डी पी ए के अनुसार, एन ए को यह अधिकार था कि:

- सी एम डी पी ए अनुबंध के अनुपालन की निगरानी तथा उसके सत्यापन हेतु खनन गतिविधियों में अपने अधिकृत प्रतिनिधि द्वारा निरीक्षण करवाना।
- उचित अग्रिम सूचना दिए जाने के पश्चात् किसी भी समय सफल बोलीदाताओं के वित्तीय तथा अन्य अभिलेखों (किसी भी अवधि से संबंधित) की अपने अधिकृत प्रतिनिधियों द्वारा जाँच करवाना।
- प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष रूप से अथवा तृतीय पक्ष के माध्यम से निष्पादन लेखापरीक्षा करवाना।

उपरोक्त यह दर्शाता है कि दो कार्यालयों अर्थात् एन ए तथा कोयला नियंत्रक संगठन (सी सी ओ) को ई–नीलाम की गई कोयला खानों के आबंटियों द्वारा सी एम डी पी ए शर्तों के अनुपालन की निगरानी हेतु जिम्मेदार बनाने की योजना थी। आगे, अनुबंध में सूचना के नियमित स्रोत तथा सरकार की सी एम डी पी ए शर्तों के अनुपालन की जाँच के अधिकार का प्रावधान था।

इस संदर्भ में लेखापरीक्षा ने इन दोनों संगठनों द्वारा निगरानी तंत्र की तैयारी एवं स्थिति की जाँच की।

## 8.2 नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा निगरानी

लेखापरीक्षा ने पाया कि सी एम डी पी ए में निहित सभी नियमों एवं शर्तों के अनुपालन की निगरानी के लिए एन ए ने निम्नलिखित क्रियाविधि अपनाई/नियोजित की थी:

- सभी सफल बोलीदाताओं को प्रारंभ योजना से संबंधित सूचनाओं को प्रस्तुत करने के निर्देश दिए तथा कोयले के उत्पादन तथा भुगतान के प्रतिवेदन (फॉर्म एम आर पी सी एंड पी–1[28]) का प्रारूप बनाया जिसे मासिक आधार पर प्रस्तुत करना था।
- सफल बोलीदाता के वित्तीय दायित्व की निगरानी के लिए एक स्टैंड–अलोन डाटाबेस जिसमें मासिक भुगतान, अग्रिम राशि, तय राशि तथा निष्पादन प्रतिभूति सम्मिलित थी।
- प्रत्येक खान के भौतिक निष्पादन की निगरानी की जा रही थी जो कि सफल बोलीदाताओं से प्राप्त सूचना तथा सी एम डी पी ए में निहित शर्तों पर आधारित थी।
- सफल बोलीदाताओं के निहित दायित्वों के अनुपालन की ऑनलाइन निगरानी के लिए वेब–आधारित एप्लीकेशन का विकास किया जा रहा था। इस योजना में प्रारम्भ योजना को प्रस्तुत करना, अग्रिम राशि का भुगतान करना, निष्पादन प्रतिभूति तथा विनियोग, एन ए को आवधिक प्रतिवेदन (खनन संचालनों से संबंधित) प्रस्तुत करना, कोयले का उपयोग, मासिक भुगतान तथा वृद्धि आदि सम्मिलित थे।

[28] कोयला उत्पादन तथा भुगतान का मासिक प्रतिवेदन

नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी की लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि:

- उत्पादित मात्रा, निर्गत मात्रा तथा उस पर देय भुगतान के संदर्भ में एन ए को स्वप्रमाणित मासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए बोलीदाताओं हेतु फॉर्म एम आर पी सी एंड पी–1 तैयार किया गया। कथित प्रपत्र में अन्य बिन्दुओं के अतिरिक्त निर्गत मात्रा का गंतव्य स्थान, गंतव्य स्थान जहाँ निष्कर्षित कोयला उपयोग किया गया, प्रयोग में लाए गए कोयले की मात्रा तथा आबंटी द्वारा उत्पादित मर्चेंट तथा नियंत्रित विद्युत सम्मिलित नहीं थे (विद्युत क्षेत्र की खानों के लिए)।
- इन सूचनाओं के अभाव में नियत उद्देश्य तथा विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्रों में कोयले के उपयोग की वृहत एवं प्रभावी निगरानी में कमी का जोखिम निहित होगा। आगे, कोयले के उपयोग की वास्तविक मात्रा का पता भी इस फॉर्म से नहीं चल सकता था।
- कोयला खानों की ई–नीलामी के संदर्भ में निधान आदेशों के पहले सेट के जारी होने के 11 महीने के बाद भी एन ए में निगरानी तंत्र के विकास का कार्य हो रहा था (मार्च 2016)।
- लेखापरीक्षा को ऐसी किसी भी योजना तथा तंत्र का विवरण नहीं मिला जिससे एन ए द्वारा क्षेत्र में वास्तविक स्थिति की जाँच भौतिक निरीक्षणों द्वारा सुनिश्चित हो।

कोयला मंत्रालय (एम ओ सी) ने (मार्च 2016) उत्तर दिया कि सी एम डी पी ए में अन्त्य उपयोग संयंत्र का स्पष्ट विवरण था जहाँ निष्कर्षित कोयले को भेजा अथवा उसका उपयोग किया जाना था जिसमें कोयले के विपथन की स्थिति में दण्डात्मक धारा का भी प्रावधान था। इस प्रकार प्रपत्र में गंतव्य स्थान तथा निर्गत कोयले की अन्त्य उपयोग संयंत्र की प्रविष्टि करने की आवश्यकता नहीं थी। सी एम डी पी ए में दिए गए निगरानी तंत्र में प्रारंभ पूर्व प्रतिवेदन, प्रारंभ योजनाएँ आदि सम्मिलित थीं जिनकी नियमित रूप से नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा निगरानी की जा रही थी। कई उपाय किये जा चुके थे जबकि अन्य विचाराधीन थे जिनमें ऑनलाईन वेबपोर्टल सम्मिलित था। यह सत्य था कि नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी का निगरानी तंत्र अभी भी विकास की प्रक्रिया में था।

एम ओ सी के उत्तर को इन तथ्यों के संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्र में वास्तविक रूप से निर्गत कोयले एवं उसके प्रयोग की निगरानी के लिए बनाई गई योजना एवं क्रियाविधि से संबंधित कोई भी दस्तावेज लेखापरीक्षा को नहीं मिल सका। आगे, सी एम डी पी ए की दण्डात्मक धाराओं का कोई प्रभाव तब तक नहीं पड़ेगा जब तक कि कोई उचित निगरानी तंत्र निर्मित न किया जाये जो उल्लंघन के मामलों का पता लगा सके जिससे कि इन दण्डात्मक धाराओं का प्रयोग हो सके। इसके अतिरिक्त एम ओ सी ने यह माना कि एन ए का निगरानी तंत्र तब भी विकास की प्रक्रिया में था।

**एन ए का निगरानी तंत्र अपर्याप्त था तथा प्रथम दो ट्रॉंचों की खानों के आबंटन (मार्च 2016) के 11 माह बीत जाने के बाद भी विकास की प्रक्रिया में था।**

## 8.3 कोयला नियंत्रक संगठन द्वारा निगरानी

सी सी ओ के कर्त्तव्यों तथा कार्यों की चर्चा इस प्रतिवेदन के अध्याय–2 में की गई है। विद्यमान आदेश (जनवरी 2005) के अनुसार एम ओ सी ने यह निश्चय किया था कि केप्टिव खान के सफल आबंटियों द्वारा की गई प्रगति की गहन निगरानी सी सी ओ के द्वारा की जा सकती थी। उन खानों के संदर्भ में जिन्हें परिचालन की अनुमति थी, जो कि एम ओ सी से स्वीकृत थी, खनन योजना की प्रति सी सी ओ को भेजी गई थी। आबंटियों से आवश्यक पुष्टि प्राप्त करने के बाद सी सी ओ को प्रत्येक आबंटी के संदर्भ में एम ओ सी को छमाही रिपोर्ट भी भेजनी थी जो कि आबंटित कोयला खानों के विकास की निगरानी के लिए अतिरिक्त सचिव (कोयला) की अध्यक्षता वाली समिति के समक्ष रखी जानी थी। आगे, सी सी ओ को खानों को खोलने की अनुमति प्रदान करने तथा उनकी देखभाल करने, कोयले के ग्रेड की जाँच करने, स्टोइंग उत्पाद शुल्क को एकत्र करने, आबंटियों की खानों पर विभिन्न ढाँचागत कार्यों की निगरानी करने का काम भी सौंपा गया था। एम ओ सी द्वारा बनाये गए विभिन्न नियमों के अनुसार कोयला खानों जिनमें केप्टिव कोयला खान सम्मिलित हैं, की निगरानी सी सी ओ द्वारा पूरे देश में फैले हुए सात क्षेत्रों में तैनात अपने विशेष कार्य अधिकारियों (ओ एस डी) द्वारा की जानी थी। ओ एस डी की निगरानी गतिविधियों में मुख्य रूप से कोयला नमूने एकत्र करके गुणवत्ता की जाँच करना और उत्पादित कोयले की गुणवत्ता के निर्धारण हेतु विश्लेषण, गतिविधियों का भौतिक सत्यापन तथा आबंटियों द्वारा खान समापन हेतु योजना के अनुपालन की निगरानी सम्मिलित थी।

### 8.3.1 ई–नीलाम की गई खानों की निगरानी हेतु सी सी ओ की उभरती भूमिका

कोयला खानों की ई–नीलामी के पश्चात्, जारी किए गए निधान आदेशों में, अन्य बिंदुओं के अलावा यह भी प्रावधान था कि पूर्व में स्वीकृत की गई खान योजना का नये आबंटी को स्थानांतरण उन्हीं नियमों एवं शर्तों के अनुसार हो जो कि पूर्व आबंटी के लिए थीं। सी एम डी पी ए में अन्य बिंदुओं के अलावा यह भी प्रावधान था कि आबंटियों द्वारा कोयले के उपयोग तथा खानों के परिचालन की कार्यविधि की निगरानी के लिए विभिन्न नियम एवं शर्तें निर्धारित की गई थीं जैसा कि उपरोक्त पैरा 8.1 में चर्चा की गई है। तालिका 11 में वर्णित कर्त्तव्यों के अतिरिक्त (सी एम डी पी ए से संबंधित) अनुसूची-II की कोयला खानों से संबंधित अतिरिक्त लेवी के संग्रहण के लिए सी सी ओ को एम ओ सी द्वारा दिसम्बर 2014 में प्राधिकृत किया गया था।

तथापि लेखापरीक्षा ने सी सी ओ में ऐसा कोई रिकार्ड/प्रणाली नहीं पाई कि जिससे यह पता चले कि इन शर्तों की निगरानी की जानी थी तथा किस प्रणाली द्वारा निगरानी की जानी थी। यह भी पाया गया कि यह निगरानी कार्य सी सी ओ द्वारा उनके ओ एस डी के माध्यम से कराई जा रही निगरानी में सम्मिलित नहीं था। इस प्रकार सी सी ओ के स्तर पर निगरानी प्रणाली उस सीमा तक अपर्याप्त थी।

आगे सी सी ओ द्वारा निगरानी किए जा रहे सफल बोलीदाताओं की गतिविधियों से संबंधित अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि सात कोयला खानों को खोले जाने की स्वीकृति प्रदान किए जाने के आधार पर, छः खानों ने अप्रैल 2015 से परिचालन आरंभ कर दिया था। वे केवल कोयले के मासिक उत्पादन तथा उसके निर्गम की सूचना दे रही थीं। कोई और सूचना या प्रतिवेदन उनके द्वारा नहीं दिया गया जैसा कि सी एम डी पी ए के अनुसार आवश्यक था।

उनके द्वारा प्रस्तुत किये गये मासिक प्रतिवेदन से यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि क्या कोयले का विनिर्विष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्र में प्रयोग किया गया था क्या बोलीदाताओं ने कोयले के निष्कर्षण एवं उपयोग से संबंधित दक्षता मापदण्डों का अनुसरण किया था। आगे, लेखापरीक्षा को ऐसा कोई दस्तावेज नहीं मिला जिससे बोलीदाताओं की खनन गतिविधियों की निगरानी की जा सके जैसे कि विभिन्न सांविधिक शर्तें, नियम, खनन योजनायें आदि।

जैसा कि भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के कोयला खानों का आबंटन एवं कोयला उत्पादन की वृद्धि के निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (2012–13 की प्रतिवेदन संख्या 7) में पहले चिंहित/उल्लेखित किया गया था कि सी सी ओ के पास कोयला ब्लॉकों की प्रभावी निगरानी हेतु समुचित स्वीकृत क्षमता या कर्मियों की पर्याप्त संख्या नहीं थी। आगे, कोयला एवं इस्पात पर स्थायी समिति ने अप्रैल 2013 में संसद में प्रस्तुत किये गये अपने 31वें प्रतिवेदन में सरकार को सी सी ओ कार्यालय की क्षमता शीघ्र बढ़ाने हेतु ठोस सुझाव भी दिया।

सी सी ओ ने अपने उत्तर (सितम्बर 2015) में कहा कि सी सी ओ को नई आबंटित/निहित खानों की निगरानी का कार्य एम ओ सी द्वारा नहीं सौंपा गया था। तथापि, उत्तर में सी एम डी पी ए द्वारा निर्धारित निगरानी प्रणाली का अनुपालन न करने का वर्णन नहीं था।

एम ओ सी ने अपने उत्तर (मार्च 2016) में कहा कि कोयला खान नियंत्रण नियम, 2004 के अनुसार सी सी ओ के पास पहले से ही उत्पादन की सूचना माँगने का अधिकार था जिसमें कोलरियों की जाँच करने का अधिकार भी सम्मिलित था। अतः इस उद्देश्य हेतु एक नये वैधानिक ढाँचें को निर्मित करने की आवश्यकता नहीं थी।

एम ओ सी के उत्तर को इस तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए जिसमें सी सी ओ ने कहा था कि उनको एम ओ सी द्वारा नई आबंटित/निहित खानों की निगरानी नहीं सौंपी गयी थी। इसके अतिरिक्त सी सी ओ द्वारा निगरानी के विश्लेषण ने दर्शाया कि सफल बोलीदाता केवल कोयले के मासिक उत्पादन और प्रेषण की सूचना ही प्रदान कर रहे थे। सी एम डी पी ए के अनुसार उनके द्वारा सी सी ओ को अन्य कोई सूचना या प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया जा रहा था।

आगे, एम ओ सी और सी सी ओ के विरोधाभासी उत्तरों से यह स्पष्ट था कि सी एम डी पी ए के नियमों एवं शर्तो के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए निगरानी के विभिन्न पहलुओं को लागू करने हेतु दोनों के मध्य भूमिका और जिम्मेदारी की स्पष्टता का अभाव था।

**सी सी ओ में निगरानी तंत्र योजना एवं कार्यान्वयन में कमजोरी से प्रभावित था विशेषतः ई–नीलामी के बाद उभरते परिप्रेक्ष्य में।**

### 8.3.2 पूर्व आबंटियों के द्वारा उपलब्ध करवाए गए उत्पादन आँकड़ों में विसंगतियाँ

यह पाया गया कि सांविधिक लेखापरीक्षकों के द्वारा प्रमाणित उत्पादन आँकड़े पूर्व आबंटियों द्वारा सी सी ओ को अतिरिक्त लेवी के परिकलन एवं जमा करने के उद्देश्य से प्रस्तुत किये गये थे। चार राज्यों में स्थित (पश्चिम बंगाल, झारखण्ड, छत्तीसगढ़ और महाराष्ट्र), 19 पूर्व आबंटियों द्वारा सी सी ओ को प्रस्तुत किये गये उत्पादन आँकड़ों जिनके आधार पर अतिरिक्त लेवी संग्रहीत की गई, का लेखापरीक्षा में संबंधित राज्यों के खनन महानिदेशालयों का रॉयल्टी के भुगतान तथा उसके मूल्यांकन हेतु प्रस्तुत किये गये उत्पादन आँकड़ों से मिलान किया गया।

आठ पूर्व आबंटियों के मामलों में दोनों सैटों के आँकड़े असमान पाए गये। दो आबंटियों के मामलों में सी सी ओ को सूचित किये गये उत्पादन आँकड़े संबंधित राज्य सरकारों को प्रस्तुत आँकड़ों से कम थे। छः मामलों में संबंधित राज्य सरकारों को प्रस्तुत किये गये उत्पादन आँकड़े सी सी ओ को सूचित किये गये आँकड़ों से कम थे। दो मामलों का विवरण निम्नानुसार है:

**तालिका 12 : वह मामले जहाँ सी सी ओ को सूचित किया गया उत्पादन राज्य सरकारों को सूचित किए गए उत्पादन से कम था।**

| कोयला खान का नाम | पूर्व आबंटी | उत्पादन आँकड़े (सी सी ओ को) (एम टी में) | उत्पादन आँकड़े (राज्य सरकारों को) (एम टी में) | उत्पादन में अंतर (एम टी में) | अतिरिक्त लेवी में अंतर (करोड़ ₹ में) |
|---|---|---|---|---|---|
| **गारे पालमा IV/5** | मोनेट इस्पात एनर्जी लिमिटेड | 8573105 | 8657005 | 83900 | 2.48 |
| **अर्धग्राम** | सोवा इस्पात लिमिटेड तथा जय बालाजी स्पांज | 733416 | 764916 | 31500 | 0.93 |

सी सी ओ ने अपने उत्तर (सितम्बर 2015) में कहा कि अतिरिक्त लेवी का संग्रहण सनदी लेखाकार के प्रमाण पत्र/कोयला उत्पादन की सांख्यिकीय रिटर्न जो कि पूर्व आबंटियों द्वारा दी गई थी, के आधार

पर किया गया था। उत्पादन आंकड़ों की प्रामाणिकता को जाँचने की कोई अन्य तंत्र सी सी ओ के पास उपलब्ध नहीं था।

**पूर्व आबंटियों द्वारा दिये गये उत्पादन आँकड़ों की विविध प्रकार से जाँच करने का कोई तंत्र नहीं था जिससे यह इंगित होता है कि कोयला खानों के निरीक्षण में नियमित निगरानी का अभाव था जो कि सी सी ओ का एक महत्वपूर्ण कार्य था।**

## 8.4 अतिरिक्त लेवी का आरोपण एवं संग्रहण

सी सी ओ कार्यालय में अतिरिक्त लेवी के आरोपण और उसके संग्रहण से संबंधित अभिलेखों की जाँच के दौरान यह पाया गया था कि अनुसूची-II की 42 खानों में से, 39 खानें परिचालन में थी तथा उनमें कोयला उत्पादन किया गया और उनके द्वारा अतिरिक्त लेवी जमा कराना आवश्यक था। इन खानों ने 31 मार्च 2015 तक पूर्व आबंटियों द्वारा जमा कराए गये सनदी लेखाकार/स्वयं–प्रमाणपत्रों के अनुसार 34.46 करोड़ एम टी कोयले का उत्पादन किया जिस पर अतिरिक्त लेवी के संग्रहण हेतु विचार किया गया। उपरोक्त उत्पादन आँकड़ों के आधार पर पूर्व आबंटियों द्वारा ₹10165.12 करोड़ जमा करवाना आवश्यक था जिसके विरूद्ध मई 2016 तक केवल ₹6628.56 करोड़ ही अतिरिक्त लेवी संग्रहीत की गई। ऐसे मामले जहाँ अतिरिक्त लेवी प्राप्त नहीं की गई या कम प्राप्त की गई, का ब्यौरा **अनुलग्नक IX** में दिया गया है। इस प्रकार ₹3536.56 करोड़ अतिरिक्त लेवी के रूप में पूर्व आबंटियों से संग्रहण हेतु लंबित थे।

यह भी देखा गया की एम ओ सी ने फरवरी 2015 में उन बाकीदारों के विरूद्ध एक अवमानना याचिका दायर की थी जिन्होंने अतिरिक्त लेवी का भुगतान नहीं किया था।

## 8.5 खान समापन योजनाओं का अनुपालन

एम ओ सी ने अगस्त 2009 में खान समाप्त करने की योजना के दिशानिर्देश जारी किये जो कि इसके बाद जनवरी 2012, अप्रैल 2012 तथा जनवरी 2013 में संशोधित किये गये। खान समाप्त करने की योजना की शर्तों के अनुसार, अनुसूची-II की 42 उत्पादन करने वाली कैप्टिव कोयला खानों/ब्लॉकों तथा अनुसूची-III की 32 अनुत्पादक कैप्टिव कोयला खानों/ब्लॉकों को सी सी ओ को खान समापन की अनुमोदित योजना प्रस्तुत करनी थी। आगे अनुसूची-II के इन 42 उत्पादन कर रही खानों/ब्लॉकों के लिए एस्क्रौ खाता खुलवाना तथा उसमें खान समापन की वार्षिक लागत जमा करवाना आवश्यक था। लेखापरीक्षा में यह देखा गया की सी सी ओ खान समाप्त करने की योजना के विभिन्न प्रावधानों के अनुपालन को सुनिश्चित करने में असफल रहा जैसा कि अगले पृष्ठ पर चर्चित है:

- अनुसूची-II की 22 कोयला खानों (42 में से) के पूर्व आबंटियों तथा अनुसूची-III की खानों के 24 (32 में से) पूर्व आबंटियों ने खान समापन की अनुमोदित योजना को सी सी ओ को प्रस्तुत नहीं किया।

- अनुसूची–II की कोयला खानों के 20 पूर्व आबंटियों जिन्होंने खान समापन की अनुमोदित योजना प्रस्तुत की और एस्क्रो खाते भी खोले, इन में से केवल सात पूर्व आबंटियों ने (प्रथम व द्वितीय ट्रेंच के दौरान ई नीलाम की गई खानों के) खान समापन की लागत को एस्क्रो खाते में जमा करवाया। आगे, सात पूर्व आबंटियों में से, पाँच आबंटियों ने इस संबंध में ₹17.48 करोड़ की देयता के सापेक्ष में ₹8.30 करोड़ कम जमा करवाए।

- कैप्टिव खान के पूर्व आबंटी, जिन्होंने एस्क्रो खाता खोल लिया था और उसमें 2014–15 तक की खान समापन की लागत जमा करवा दी थी, ने भूमि उपयोग क्रियाओं का ब्यौरा प्रस्तुत नहीं किया जिससे कि पूर्व आबंटियों को एस्क्रो खाते से, पूर्व में उनके द्वारा पहले से ही की गई खान समापन की क्रिया और आगे की देयता, यदि कोई हो, भरपाई किये जाने वाले खर्च की सीमा सुनिश्चित की जा सके।
- जैसा कि दिशानिर्देशों में वांछित था, उनके द्वारा खानों से संबंधित संरक्षण तथा पुनर्वास कार्य हेतु की गई कार्यवाही के लिए कोई वार्षिक प्रतिवेदन सी सी ओ को प्रस्तुत नहीं किया गया। एम ओ सी/सी सी ओ ने भी बाकीदार पूर्व आबंटियों पर दिशानिर्देशों की शर्तों के अनुसार कोई दण्डात्मक कार्यवाही शुरू नहीं की।

सी सी ओ ने (सितम्बर 2015) कहा की वे बाकीदार पक्ष को नियमित रूप से एस्क्रो खाता खोलने तथा उसमें आवश्यक राशि जमा करवाने के लिए कह रहे थे। बाकीदार मामलों के मुद्दे को नियमित रूप से एम ओ सी को सूचित किया जा रहा था। आगे, सभी पूर्व आबंटियों को जिनकी कोयला खानों को निरस्त किया जा चुका था, से आवश्यक संप्रेषण किया गया (सितम्बर 2015) कि वे किए गए कार्य का सत्यापन करवा कर उसको सी सी ओ को आगे की कार्यवाही हेतु प्रस्तुत करें।

**यद्यपि सी एम डी पी ए में ई–नीलाम की गई कोयला खानों से कोयले के उत्पादन एवं उसके प्रयोग से संबंधित विभिन्न शर्तें निर्धारित की गई थीं किन्तु किसी भी स्तर पर इनकी निगरानी नहीं की जा रही थी। इसके अतिरिक्त निगरानी तथा इसके समन्वय तंत्र के विभिन्न पहलुओं की भूमिका तथा इसके दायित्वों को पर्याप्त रूप से परिभाषित नहीं किया गया था। यह इस तथ्य से भी प्रबलित हुआ कि कोयला खानों से संबंधित विद्यमान जिम्मेदारियाँ निभाने में भी सी सी ओ प्रभावहीन था तथा इस उद्देश्य हेतु आवश्यक संसाधनों से भी वंचित था।**

## 8.6 अन्य महत्वपूर्ण मुद्दे

### 8.6.1 कोयले का विपथन

अधिनियम तथा सी एम डी पी ए में यह प्रावधान था कि विनिर्दिष्ट सामान्य अन्त्य उपयोग में कार्यरत आबंटी कंपनी या इसकी अनुषंगी कंपनी के किसी भी संयंत्र के लिए आबंटित कोयला खान से कोयले का प्रयोग केन्द्र सरकार को लिखित सूचना (विपथन सूचना) देने के पश्चात् कर सकता है। लेखापरीक्षा ने यह पाया कि सी ई एस सी लिमिटेड, सरीसातोल्ली कोयला खान के आबंटी ने कोयले को इस खान से अपने 'अन्य संयंत्रों' में विपथित कर दिया।

विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों की नीलामी उपभोक्ताओं को सस्ते दर पर विद्युत उपलब्ध कराने के उद्देश्य से की गई। इस परिप्रेक्ष्य में यह सुनिश्चित करना आवश्यक था कि विपथित कोयले के कम मूल्य का लाभ 'अन्य विद्युत संयंत्रों' द्वारा उत्पादित विद्युत के उपभोक्ताओं तक पहुँच सके। तथापि, यह स्पष्ट नहीं था कि किस प्रकार एम ओ सी तथा/या विद्युत मंत्रालय (एम ओ पी) ने यह सुनिश्चित किया कि विपथित कोयले की कम कीमत का लाभ, 'अन्य विद्युत संयंत्रों' द्वारा उत्पादित विद्युत के उपभोक्ताओं को, 'अन्य विद्युत संयंत्रों' को विपथित कोयले की मात्रा के बराबर दिया गया।

एम ओ सी ने (जनवरी 2016 तथा मार्च 2016) उत्तर दिया कि:

- विद्युत मंत्रालय ने नीलामी/आबंटित की गई कोयला खानों के कोयले का प्रयोग कर रही विद्युत योजनाओं के लिए केन्द्रीय विद्युत विनियामक आयोग (सी ई आर सी) और राज्य सरकारों को 16 अप्रैल 2015 को यह सुनिश्चित करने का निर्देश दिया कि निकाले गए कोयले का लाभ उपभोक्ताओं को प्राप्त हो तथा यह नीलाम/आबंटित कोयला खानों से विपथित कोयले के लिए भी लागू था।

- सभी संबंधित हिस्सेदारों को अभी तक प्राप्त विपथन सूचनाओं से अवगत करा दिया गया है और उनसे निवेदन किया गया है कि वे इस बात को सुनिश्चित करें कि निविदा शर्तों के अनुसार, कोयला खान से निकाले गए कोयले की लागत के लाभ को संयंत्रों के उपभोक्ताओं तक पहुँचाया जा सके।

- अनुमोदन से पहले ही एम ओ पी से विपथन प्रस्ताव पर टिप्पणी मांगी गई थी और एम ओ सी की ओर से कोई विलम्ब नहीं था। निर्णय लिए जाने से पहले ही एम ओ पी को इस विषय की जानकारी थी।

कोयला मंत्रालय के उत्तरों को इस तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि यद्यपि सरीसातोल्ली कोयला खान का निधान आदेश 23 मार्च 2015 को जारी किया गया था और प्रस्तावित विपथन अगस्त

2015 में अनुमोदित किए गए थे, परन्तु प्रस्तावित विपथनों की सूचना लेखापरीक्षा द्वारा इस मुद्दे को उठाने के बाद एम ओ पी, सी ई आर सी, एस ई आर सी और संबंधित राज्य सरकारों को केवल 20 जनवरी 2016 को दी गई।

**लेखापरीक्षा यह आश्वासन नहीं पा सकी कि संबंधित प्राधिकारियों को समय पर विपथन ब्यौरे भेजे जाने को सुनिश्चित करने के लिए एक प्रणाली बनाई गई थी जो कम कीमत के विपथित कोयले के लाभ को 'अन्य विद्युत संयंत्र' जिनमें कोयले का विपथन किया गया, के उपभोक्ताओं को सुनिश्चित करती हो।**