अध्याय 9 – निष्कर्ष

सितम्बर 2014 में भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने कोयला मंत्रालय (एम ओ सी) द्वारा 1993 से आबंटित किये गये 204 कोयला ब्लॉकों के आबंटन को निरस्त कर दिया। निरस्त कोयला खानों के आबंटन के लिए कोयला खान (विशेष उपबंध) अध्यादेश 2014 द्वारा एक नई रूपरेखा बनाई गई। तत्पश्चात् उपरोक्त अध्यादेश के प्रावधानों के परिचालन हेतु कोयला खान (विशेष उपबंध) नियम 2014 की अधिसूचना जारी की गई तथा दिसम्बर 2014 में मानक निविदा दस्तावेज (एस टी डी) अपलोड किया गया। कोयला खान (विशेष उपबंध) अधिनियम, 2015 की अधिसूचना मार्च 2015 में जारी की गई।

- कोयला खानों की ई–नीलामी हेतु नया तंत्र पूर्व प्रणाली में एक सुधार था और इसने निजी क्षेत्र के भागीदारों को प्राकृतिक संसाधनों के आबंटन में वस्तुनिष्ठता, पारदर्शिता और निष्पक्षता के सिद्धांतों को सम्मिलित करने का प्रयास किया। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि वहां कुछ व्यवस्थागत और प्रक्रियागत मामले थे, जिन्हें ई–नीलामी तंत्र में और सुधार के लिए संबोधित किया जाना आवश्यक था।

- आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडलीय समिति (सी सी ई ए) ने मूलभूत मूल्य तथा न्यूनतम/आरक्षित मूल्य की गणना द्वारा कोयला खानों/ब्लॉकों के मूल्यांकन के लिए एक विधितंत्र को स्वीकृति दी। लेखापरीक्षा ने कुछ पूर्वानुमानों में अनियमितताएँ एवं अशुद्धियाँ तथा मूलभूत मूल्य की गणना में कई त्रुटियाँ पाईं। अलग–अलग कोयला खानों में सभी विसंगतियों पर एक साथ विचार करने के बाद संशोधित लागत तथा राजस्व के तत्वों को समाविष्ट करके मूलभूत मूल्य की दोबारा गणना की गई। 15 कोयला खानों में अग्रिम राशि का ₹381.83 करोड़ का अवनिर्धारण था, गैर नियमित क्षेत्र की छः कोयला खानों के न्यूनतम मूल्य का तथा विद्युत क्षेत्र की सभी नौ कोयला खानों के संशोधित निश्चित दरों का अवनिर्धारण था।

- 32 कोयला खानों के वरीय बोलीदाता के संदर्भ में नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी (एन ए) द्वारा अनुशंसा किए जाने के बाद, एम ओ सी ने आठ कोयला खानों के मामलों को एन ए के पास पुनः जाँच के लिए भेजा। एन ए द्वारा दिए गए विभिन्न मापदण्डों पर पुनः जाँच के परिणामों को प्रस्तुत करने के बाद एम ओ सी ने इन आठ मामलों की जाँच की और उसके बाद तीन कोयला खानों के संदर्भ में नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा 'वरीय बोलीदाता' को 'सफल बोलीदाता' घोषित करने की अनुशंसा को नकार दिया तथा अन्य पाँच मामलों में वरीय बोलीदाताओं को सफल बोलीदाता घोषित किया गया। लेखापरीक्षा का यह मत था कि बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता को बढ़ाने तथा परिहार्य याचिका को समाप्त करने हेतु अंतिम बोली मूल्यों के मूल्यांकन हेतु एम ओ सी को विभिन्न तर्कसंगत मापदण्डों को सम्मिलित करते हुए वृहद् दिशानिर्देशों को निर्मित करने की आवश्यकता है।

- विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों की नीलामी का मुख्य उद्देश्य अर्थव्यवस्था के हित के लिए विद्युत उत्पादन को बढ़ाना है। लेखापरीक्षा का मत है कि भेद्यताओं जैसे कि विद्युत उपभोक्ताओं से विभिन्न शुल्कों की वसूली न किये जाने से संबंधित अनुबंध, निगरानी तंत्र में कमजोरियाँ तथा बैंक गारंटियों के खान के जीवन काल तक वैध न होने के प्रकाश में अनुबंध की शर्तों का अनुपालन न होने का जोखिम अधिक था। यह लम्बे समय में प्रतिरूप की धारणीयता पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है।

- ई–नीलामी विद्युत उत्पादकों को सस्ता कोयला प्रदान करने के लिए नियोजित की गई थी जिसका मुख्य उद्देश्य सस्ती विद्युत प्रदान करना था। इस परिप्रेक्ष्य में सी सी ई ए के द्वारा स्वीकृत न्यूनतम/आरक्षित मूल्य तय करने के लिए विधितंत्र के अनुसार मर्चेन्ट विद्युत हेतु प्रयोग हुए कोयले की कीमत नियमित मूल्यों पर बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन में प्रयोग होने वाले कोयले की कीमत से अधिक होनी थी। तथापि, अवरोही तत्पश्चात् आरोही बोली के आने के बाद से अतिरिक्त अधिमूल्य की अवधारणा का प्रारंभ हुआ। परन्तु अतिरिक्त अधिमूल्य के इस घटक को मर्चेन्ट आधार पर बेची जाने वाली विद्युत उत्पादन के लिए प्रयोग होने वाले कोयले की मात्रा में सम्मिलित नहीं किया गया। इससे ऐसी स्थिति उत्पन्न हुई जिसमें विद्युत उत्पादक विद्युत खरीद अनुबंध (पी पी ए) के आधार पर बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन में प्रयोग होने वाले कोयले की तुलना में मर्चेन्ट आधार पर बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन में प्रयोग होने वाले कोयले पर सरकार को कम राशि अदा करेंगे।

- ई–नीलामी प्रक्रिया एम एस टी सी लिमिटेड द्वारा प्रदान किये गये ई–नीलामी प्लेटफार्म पर की गई। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि लेखापरीक्षा ट्रेल अपर्याप्त था तथा विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्रों को पंजीकरण संख्याओं के साथ मिलान नहीं किया गया था।

- यद्यपि सफलतापूर्वक नीलाम की गई कोयला खानों से उत्पादन प्रारंभ करने के लिए सरकार द्वारा विभिन्न प्रयास किये जा रहे थे, 26 कोयला खानों में से जिनके लिए निधान आदेश जारी किये थे, केवल 11 कोयला खानों में ही मई 2016 तक उत्पादन प्रारंभ किया जा सका/खान प्रारंभ करने की अनुमति दी गई। शेष कोयला खानों के संदर्भ में केंद्र सरकार, राज्य सरकारों तथा स्वयं आबंटियों के स्तर पर विभिन्न सांविधिक अनुमोदनों के लंबित होने के कारण उत्पादन प्रारंभ नहीं हो सका। कोयला खानों के परिचालन में हुई देरी इन कोयला खानों की शीघ्र नीलामी करने के महत्वपूर्ण उद्देश्य पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती थी जो कि कोयला उत्पादन में निरंतरता सुनिश्चित करना था, जिससे कि महत्वपूर्ण क्षेत्रों जैसे इस्पात, सीमेंट और विद्युत इकाइयों पर पड़ने वाले प्रतिकूल प्रभाव को कम किया जा सके।

- खानों के आंबटन के नियमों एवं शर्तों, जिनका विवरण कोयला खान विकास एवं उत्पादन अनुबंध (सी एम डी पी ए) में भी दिया गया था, के अनुसार कोयले के निष्कर्षण एवं प्रयोग तथा सरकार को किए जाने वाले भुगतान से संबंधित कई आवश्यकताएँ थीं। इसलिए कोयले के निष्कर्षण एवं प्रयोग के लिए सशक्त एवं प्रभावी निगरानी की आवश्यकता थी। हालाँकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा निगरानी तंत्र विकास की प्रक्रिया में था। कोयला नियंत्रक संगठन (सी सी ओ) में ई–नीलाम की गई खानों की निगरानी के विभिन्न पहलुओं के लिए भूमिकाओं एवं जिम्मेदारियों की स्पष्टता का अभाव था जो उनके अधिकार में आने वाली व्यवस्थाओं, प्रक्रियाओं तथा संसाधनों में कमजोरियों से और प्रबलित हुआ।

दिनांक : 21 जून 2016
स्थान : नई दिल्ली

(माला सिन्हा)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
(आर्थिक एवं सेवा मंत्रालय)

प्रतिहस्ताक्षरित

दिनांक : 22 जून 2016
स्थान : नई दिल्ली

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक