कार्यकारी सार

पृष्ठभूमि

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक (सी ए जी) ने 2012–13 की निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (पी ए) संख्या 7 में केन्द्र सरकार द्वारा कोयला ब्लॉकों के आबंटन में पारदर्शिता और निष्पक्षता के अभाव को प्रकाशित किया। भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने एक याचिका पर अपने निर्णय में यह कहा कि कोयला ब्लॉकों का आबंटन मनमाना और अवैधानिक था तथा 24 सितम्बर 2014 के अपने आदेश के द्वारा 204 कोयला ब्लॉकों का आबंटन निरस्त कर दिया। 42 कोयला ब्लॉक जो ''उत्पादन कर रहे'' और ''उत्पादन के लिए तैयार'' की श्रेणी में थे, उन्हें 31 मार्च 2015 से निरस्त कर दिया गया और शेष 162 कोयला ब्लॉकों को 24 सितम्बर 2014 से निरस्त किया गया। 42 कोयला ब्लॉकों के आबंटियों को 31 मार्च 2015 तक निष्कर्षित कोयले पर ₹295 प्रति मीट्रिक टन (पी एम टी) की राशि का अतिरिक्त लेवी के रूप में भुगतान करना अपेक्षित था।

चूँकि भारत सरकार (जी ओ आई) भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा निरस्त किये गये 204 कोयला ब्लॉकों का पुनः आबंटन करना चाहती थी इसलिए कोयला खान (विशेष उपबंध) अधिनियम, 2015 (जिससे पहले अक्टूबर 2014 और दिसम्बर 2014 के दो अध्यादेश लाये गये) तथा कोयला खान (विशेष उपबंध) नियम, 2014 (नियम) के माध्यम से वैधानिक रूपरेखा बनाई गई।

अधिनियम ने निरस्त किये गये कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग (एस ई यू) या सरकारी कंपनियों को आबंटन की सार्वजनिक नीलामी के माध्यम से व्यवस्था की। एस ई यू को 'विद्युत' एवं 'गैर नियमित' (लोहा एवं इस्पात, सीमेंट एवं कैप्टिव विद्युत संयंत्र) क्षेत्र के वर्गों के तहत वर्गीकृत किया गया। नियमों ने आबंटन प्रक्रियाओं और नीलामी करवाने के लिए सक्षम उपबंधों की स्थापना की और तकनीकी और वित्तीय मानकों जैसे कि अन्य के अतिरिक्त, नीलामी करवाने के लिए प्रक्रिया को समाविष्ट करते हुए ई–नीलामी को निर्धारित किया। मानक निविदा दस्तावेज (एस टी डी) जारी करके नियमों का अनुपालन किया गया जिसमें कोयला खान की ई–नीलामी के लिए शर्तें एवं प्रक्रिया निर्धारित की गई ।

निरस्त कोयला ब्लॉकों के आबंटन से पहले, आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडलीय समिति (सी सी ई ए) ने ''नीलामी/आबंटन के लिए प्रस्तावित कोयला खानों/ब्लॉकों के लिए न्यूनतम मूल्य एवं आरक्षित मूल्य को निर्धारित करने के लिए विधितंत्र'' को अनुमोदित किया, जिसे दिसम्बर 2014 में कोयला मंत्रालय (एम ओ सी) द्वारा अधिसूचित किया गया था। विधितंत्र में विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों/ब्लॉकों के लिए एक अधिकतम मूल्य को निर्धारित करने की भी व्यवस्था थी जो कोयले के समकक्ष ग्रेड के लिए कोल इंडिया लिमिटेड (सी आई एल) का अधिसूचित मूल्य था। कथित विधितंत्र के आधार पर, सेंट्रल

माइन प्लानिंग एवं डिजाइन इन्स्टीट्यूट लिमिटेड (सी एम पी डी आई एल) ने कोयला खानों/ब्लॉकों की शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन पी वी) के आधार पर मूलभूत मूल्य तथा समरूपी फ्लोर एवं अतिरिक्त आरक्षित मूल्य की गणना की।

विद्युत क्षेत्र एवं गैर नियमित क्षेत्र की कोयला खानों के लिए एस टी डी ने दो स्तरीय बोली पद्धति यथा चरण–I एवं चरण–II को निर्धारित किया। चरण–I बोली में योग्यता शर्तो के साथ अनुपालन के संदर्भ में ब्यौरों को उपलब्ध कराती हुई तकनीकी बोली तथा आरंभिक मूल्य प्रस्ताव (आई पी ओ) का स्पष्ट रूप से उल्लेख करते हुए वित्तीय बोली को प्रस्तुत करना समाविष्ट है। गैर नियमित क्षेत्र की कोयला खानों के मामले में, आई पी ओ को न्यूनतम मूल्य से अधिक होना चाहिए था तथा विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों के मामले में, आई पी ओ को अधिकतम मूल्य से कम होना चाहिए था। बोलीदाता जो चरण–I बोली के आधार पर योग्य हुए थे उन्होंने अपना अंतिम मूल्य प्रस्ताव (एफ पी ओ) चरण–II की बोली (ई–नीलामी) में प्रस्तुत किया, जिसे एम एस टी सी लिमिटेड द्वारा उपलब्ध करायी गई उसकी वेबसाइट प्लेटफार्म पर ई–नीलामी हेतु ऑनलाइन किया गया।

लेखापरीक्षा उद्देश्य एवं लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र

ई–नीलामी के माध्यम से कोयला खानों के आबंटन के लिए अपनायी गई अभिकल्पना की सशक्तता एवं प्रभावोत्पादकता व योजनाबद्ध ई–नीलामी प्रक्रिया/पद्धतियों के उचित कार्यान्वयन तथा ई–नीलामी को निष्पक्ष एवं पारदर्शी तरीके से किया गया था या नहीं, को सुनिश्चित करने के लिए लेखापरीक्षा की गई। यद्यपि लेखापरीक्षा जाँच प्रथम दो ट्रेंचों में ई–नीलाम हुई कोयला खानों तक सीमित थी, ई–नीलामी तथा उसके अंतर्गत आबंटित खानों के व्यापक विश्लेषण हेतु लेखापरीक्षा ने ई–नीलामी तंत्र के अभिकल्पना स्तर से कोयले के उत्पादन तथा उसके निगरानी स्तर तक के आबंटनों को सम्मिलित किया।

मुख्य लेखापरीक्षा जाँच परिणाम

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि कोयला खानों की ई–नीलामी के लिए नया तंत्र पूर्व व्यवस्था 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 मामलें थे, जिन्हें ई–नीलामी तंत्र में और सुधार के लिए सम्बोधित किया जाना आवश्यक था, जो निम्न है:

- एन पी वी पर आधारित कोयला खानों के मूलभूत मूल्य की संगणना के लिए धनापूर्ति का आकलन अपेक्षित था जो बदले में संबंधित कोयला खान के कार्यों से संबंधित राजस्व एवं लागतों (पूंजी एवं राजस्व) के आकलनों पर निर्भर था। लेखापरीक्षा ने सी एम पी डी आई एल द्वारा 29 कोयला खानों के मूलभूत मूल्य की संगणना से संबंधित रिकॉर्ड की जाँच की। यह पाया गया कि कुछ पूर्वानुमानों में अनियमितताओं और अशुद्धियों तथा मूलभूत मूल्यों की संगणना में कई त्रुटियों का संचित परिणाम

15 कोयला खानों में अग्रिम राशि के अवनिर्धारण, छः गैर नियमित क्षेत्र की कोयला खानों में न्यूनतम मूल्यों और सभी नौ विद्युत क्षेत्र कोयला खानों में संशोधित निर्धारित दरों में अवनिर्धारण के रूप में हुआ।

(पैरा 4.1)

- मोइत्रा कोयला खान में उसके कुल कोयला भण्डारों का 97 *प्रतिशत* कोकिंग कोयला था। इसमें वाशरी ग्रेड का कोकिंग कोयला था जिसकी मुख्य रूप से इस्पात के उत्पादन के लिए इस्पात संयत्रों को आपूर्ति की जानी थी तथा इस कोयले को इस्पात संयंत्र में उपयोग के लिए धोया जाना था। एम ओ सी अनुमोदित खान योजना में भी वाशरी को स्थापित करने का एक प्रावधान था। यद्यपि सी आई एल ने धुले हुए कोकिंग कोयले की कीमतों को अधिसूचित नहीं किया था फिर भी सी आई एल की अनुषंगियाँ धुले हुए कोकिंग कोयले को कच्चे कोकिंग कोयले की अधिसूचित कीमत से कहीं अधिक कीमतों पर बेच रही थी। तथापि इस खान के मूलभूत मूल्य की गणना के लिए वाशरी की पूँजीगत लागत तथा संबंधित व्यय के साथ–साथ धुले कोकिंग कोयले की कीमत पर विचार नहीं किया गया था। सी एम पी डी आई एल को मूल्यांकन के समय इस मामले की और संकेत करना चाहिए था और मामले को पुनर्विचार के लिए सी सी ई ए को सदंर्भित किया जाना चाहिए था। अन्यथा, सी सी ई ए के अनुमोदन की भावना को ध्यान में रखते हुए, वह मूल्य जिस पर सी आई एल की अनुषंगियाँ धुले हुए कोकिंग कोयंल को बेच रही थी, पर मूलभूत मूल्य की गणना के लिए विचार किया जाना चाहिए था जिसकी अनुपस्थिति के परिणामस्वरूप खान की अग्रिम राशि और फ्लोर मूल्य का अवमूल्यांकन हुआ।

(पैरा 4.2)

- एस टी डी के खण्ड 3.3.2 में प्रावधान था कि तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाताओं (टी क्यू बी) जो के पहले 50 *प्रतिशत* या पाँच टी क्यू बी में हैं, जो भी अधिक हो, उन्हें योग्य बोलीदाता (क्यू बी) के रूप में ई–नीलामी में भाग लेने के लिए योग्य माना जाएगा। साथ ही, एस टी डी के खण्ड 4.1.1 में प्रावधान था कि दो या दो से अधिक कंपनियों द्वारा निर्मित एक संयुक्त उपक्रम (जे वी) जिनके समान एस ई यू थे तथा जो अधिनियम के अनुसार बोली लगाने के लिए स्वतंत्र रूप से योग्य थे, वे ई–नीलामी में भाग लेने के लिए पात्र होंगे। लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रथम एवं द्वितीय ट्रेंच के दौरान सफलतापूर्वक नीलाम की गई 29 कोयला खानों में से 11 में दो एवं तीन के मध्य विस्तारित क्यू बी उसी कंपनी/मूल कंपनी–अनुषंगी कंपनी संगठन/जे वी संगठन से थीं। लेखापरीक्षा यह आश्वासन नहीं प्राप्त कर सकी कि प्रथम दो ट्रेंचों में नीलाम की गई इन 11 कोयला खानों की चरण–II की बोली के दौरान प्रतिस्पर्धा का संभावित स्तर प्राप्त हुआ। बाद में एम ओ सी ने तृतीय ट्रेंच में नीलाम की गई कोयला खानों के लिए संपूर्ण प्रतिस्पर्धा को बढ़ाने के उद्देश्य के साथ जून 2015 में खण्ड 4.1.1 को संशोधित किया।

(पैरा 5.1)

- एस टी डी के अनुसार, एक बोलीदाता के पूर्व आबंटी होने पर, उसके द्वारा कोयला खानों की ई–नीलामी में भागीदारी के लिए निर्धारित अवधि के भीतर अतिरिक्त लेवी का भुगतान करना आवश्यक था। दूसरा अध्यादेश 26 दिसंबर 2014 को जारी किया गया जिसने 'पूर्व आबंटी' की परिभाषा को यह स्पष्ट करते हुए संशोधित किया कि यदि खनन पट्टे को थर्ड पार्टी के पक्ष में निष्पादित किया जाता है तो थर्ड पार्टी को पूर्व आबंटी माना जाएगा। हालाँकि, सरीसातोल्ली एवं ट्रांस दामोदर कोयला खानों की नीलामी में, जिन्हें 27 दिसंबर 2014 को नीलामी के लिए प्रस्तुत किया गया था, वेस्ट बंगाल पावर डेवलपमेंट कार्पोरेशन लिमिटेड (डब्ल्यू बी पी डी सी एल) को अतिरिक्त लेवी का भुगतान न करने पर अयोग्य घोषित (फरवरी 2015) कर दिया गया। यह कार्य इस तथ्य के बावजूद कि कोयला खानों जिसके लिए डब्ल्यू बी पी डी सी एल को चूककर्त्ता माना गया था उसके लिए पूर्व आबंटी संशोधित परिभाषा के अनुसार बंगाल एम्टा कोल माइन्स, एक जे वी कंपनी थी, इसलिए यह अयोग्यता मौजूदा प्रावधानों के अनुसार नहीं थी।

(पैरा 5.2)

- नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी (एन ए) ने सफल बोलीदाताओं की घोषणा के लिए केन्द्र सरकार को, कोयला खान (विशेष उपबंध) नियम, 2014 के प्रावधानों के अनुसार वरीय बोलीदाता का सुझाव दिया। इन नियमों ने केन्द्र सरकार को, एन ए को सफल बोली दाता के पक्ष में कोयला खान के लिए निधान आदेश या ऐसे अन्य बाध्यकारी निर्देश जैसा भी उचित प्रतीत हो जारी करने के लिए निर्देशित करने की शक्ति प्रदान की। एन ए द्वारा 32 कोयला खानों के लिए वरीय बोलीदाता के लिए सुझाव देने के पश्चात्, एम ओ सी ने आठ कोयला खानों के मामले पुनः जाँच के लिए वापस लौटा दिए। एन ए द्वारा विभिन्न प्राचलों के आधार पर की गई पुनः जाँच के परिणामों के प्रस्तुतिकरण के पश्चात्, एम ओ सी ने इन आठ मामलों का निरीक्षण किया और तीन कोयला खानों के सन्दर्भ में 'वरीय बोलीदाता' को 'सफल बोलीदाता' घोषित करने की एन ए की अनुशंसा को अस्वीकार कर दिया। किसी एक विशेष मामले पर टिप्पणी न करते हुए, लेखापरीक्षा का यह दृष्टिकोण है कि एन ए और एम ओ सी द्वारा अन्तिम बोली मूल्यों के मूल्यांकन के लिए प्रयोग में लाए जाने वाले प्राचलों को सम्मिलित करते हुए जारी विस्तृत दिशा–निर्देश बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता को बढ़ाएंगे और परिहार्य मुकदमेबाज़ी को समाप्त कर सकेंगे।

(पैरा 5.3)

- विद्युत क्षेत्र के लिए कोयला खानों की नीलामी का उद्देश्य, अर्थ व्यवस्था के लाभ के लिए विद्युत उत्पादन को बढ़ाना और विद्युत के उपभोक्ताओं को लाभ पहुँचाने के लिए विद्युत क्षेत्र को सस्ते कोयले की आपूर्ति करना था। 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। इनसे लम्बे समय में प्रतिरूप की धारणीयता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ सकता है।

(पैरा 5.4.1)

- सी सी ई ए अनुमोदित विधितंत्र ने वहाँ मर्चेन्ट आधार पर आबंटित कोयला खान से संयोजित उत्पादन क्षमता के 15 *प्रतिशत* विद्युत के विक्रय को स्वीकृत किया जहाँ विद्युत शुल्क नियमित नहीं थे, इसमें यह भी बताया गया था कि मर्चेन्ट विद्युत के उत्पादन के लिए उपयोग किया जाने वाला कोयला नियमित दरों पर बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिए उपयोग किये जाने वाले कोयले से अधिक महंगा पड़ेगा। अवरोही तत्पश्चात् आरोही बोली के आने के बाद से अतिरिक्त अधिमूल्य के भुगतान की संकल्पना का आंरभ हुआ। हालाँकि, विशेष रूप से मर्चेन्ट आधार पर बेची गई विद्युत के उत्पादन के लिए प्रयुक्त कोयले की मात्रा के लिए अतिरिक्त अधिमूल्य को छोड़ दिया गया। इससे ऐसा परिदृश्य बना जहाँ विद्युत उत्पादक मर्चेन्ट आधार पर बेची जाने वाली विद्युत उत्पादन के लिए कोयले के उपयोग पर सरकार को विद्युत खरीद अनुबंध (पी पी ए) के अंतर्गत बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिए उपयोग किये गए कोयले की तुलना में कम राशि का भुगतान कर रहे होगें, जो कि सी सी ई ए अनुमोदित विधितंत्र के साथ सामंजस्य में नहीं थे।

(पैरा 5.4.2)

- ई–नीलामी प्रक्रिया एम एस टी सी द्वारा उपलब्ध कराए गए ऑनलाइन ई–नीलामी प्लेटफार्म पर की गई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रणाली में लेखापरीक्षा ट्रेल अपर्याप्त था तथा प्रणाली में विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्र (एस ई यू पी) के साथ पंजीकरण आई डी के संयोजन के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी।

(पैरा 6.4.1 एवं 6.4.2)

- प्रथम दो ट्रांचों की कोयला खानों का शीघ्र आबंटन किया गया ताकि इन्हें तुरंत उत्पादन में लाया जा सके, क्योंकि उनके आबंटन के निरस्त होने के समय वह पहले से ही उत्पादन कर रहीं थीं/ उत्पादन करने की स्थिति में अपनी सांविधिक अनुमतियों के अग्रिम चरण में थी। यद्यपि सरकार द्वारा सफलतापूर्वक नीलाम हुई कोयला खानों से उत्पादन करने के लिए प्रयास किये जा रहे थे, लेकिन 26 कोयला खानों जिनके लिए निधान आदेश जारी किये गए थे, में से केवल 11 में ही, उत्पादन आरंभ किया जा सका/खान खोलने की अनुमति जारी हुई। शेष कोयला खानों में उत्पादन आरंभ नहीं हो सका क्योंकि केन्द्र सरकार के स्तर पर एवं राज्य सरकारों के स्तर पर और स्वयं आबंटियों के स्तर पर भी विभिन्न वैधानिक स्वीकृतियाँ/अनुमोदन लंबित थे। 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।

(पैरा 7.1 से 7.4)

- कोयला खान विकास तथा उत्पादन अनुबंध के प्रावधानों में कोयले के निष्कर्षण तथा प्रयोग के लिए विभिन्न नियम एवं शर्ते निर्धारित की गई थी और इसलिए एक सुदृढ़ तथा प्रभावी निगरानी तंत्र की आवश्यकता थी। हालाँकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी में 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 रखी गई व्यवस्थाओं, प्रक्रियाओं तथा संसाधनों में कमजोरियों से और प्रबलित हुआ।

(पैरा 8.2, 8.3.1 और 8.5)

- आठ मामलों में कोयला खानों के पूर्व आबंटियों द्वारा सी सी ओ को प्रस्तुत किए गये उत्पादन की मात्रा और राज्य सरकार को प्रस्तुत उत्पादन मात्रा के बीच मेल नहीं था। कोयला खान की नियमित निगरानी एवं निरीक्षण, जो सी सी ओ की महत्वपूर्ण गतिविधियों में से एक था, के अभाव को दर्शाते हुए पूर्व आबंटियों द्वारा दिए गए उत्पादन आँकडों को दोबारा जाँचने के लिए कोई तंत्र नहीं था। आगे, पूर्व आबंटियों से ₹ 3536.56 करोड़ की अतिरिक्त लेवी लंबित थी।

(पैरा 8.3.2 एवं 8.4)

- अधिनियम में प्रावधान था कि समान विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोगों में लगी हुई आबंटी कंपनी के किसी भी संयंत्र या उसकी अनुषंगियों के लिए आबंटित कोयला खान से कोयले का उपयोग केन्द्र सरकार को लिखित सूचना (विपथन नोटिस) उपलब्ध करने के पश्चात् कर सकते हैं। आगे, विद्युत क्षेत्र कोयला खानों की नीलामी उपभोक्ताओं को सस्ती विद्युत उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से की गई थी। इस परिदृश्य में यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण था कि विपथित कोयले की कम लागत के लाभ को 'अन्य विद्युत संयंत्रों' द्वारा उत्पादित विद्युत के उपभोक्ताओं को दिया जाएगा। तथापि, लेखापरीक्षा यह आश्वासन नहीं पा सकी कि संबंधित प्राधिकारियों को समय पर विपथन ब्यौरे भेजे जाने, को सुनिश्चित करने के लिए एक प्रणाली विद्यमान है/रखी गई थी, जो उपभोक्ताओं को सस्ते कोयले का लाभ सुनिश्चित करती है।

(पैरा 8.6.1)