अध्याय III: कोयला मंत्रालय

महानदी कोलफील्ड्स लिमिटेड

3.1 खनन अनुबंध के तहत ठेकेदार को अतिरिक्त भुगतान

महानदी कोलफील्ड्स लिमिटेड द्वारा खनन अनुबंध के तहत, जनवरी 2013 से दिसंबर 2018 की अवधि के दौरान, अनुबंध की शर्तों के अनुसार खनन शुल्क में शामिल बिजली लागत और बिजली की वास्तविक खपत के आधार पर ठेकेदार से वसूली गई राशि के बीच के अंतर के कारण ठेकेदार को ₹45.17 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया।

कोल इंडिया लिमिटेड की सहायक कंपनी महानदी कोलफील्ड्स लिमिटेड (एमसीएल), कोयले के उत्पादन के लिए खनन गतिविधियों में लगी हुई है। एमसीएल ने जगन्नाथ क्षेत्र की भुवनेश्वरी ओपनकास्ट परियोजना के संबंध में अधिभार हटाने तथा कोयले के निष्कर्षण, परिवहन तथा अन्य संबंधित कार्यों की आउटसोर्सिंग हेतु सफल बोली दाताओं के लिए देय खनन शुल्क की दर का अनुमान लगाने हेतु एक समिति का गठन (फरवरी 2008 में) किया था। समिति ने कार्य में शास्ति लागत के विभिन्न घटकों (जैसे, संयंत्र और मशीनरी के पुर्जों, पेट्रोल, तेल और स्नेहक, श्रम, विस्फोटक और विद्युत) पर विचार करते हुए कार्य की अनुमानित लागत के रूप में ₹132.97 प्रति टन खनन शुल्क निर्धारित (मई 2008) किया।

एमसीएल ने मैसर्स एस्सेल माइनिंग एंड इंडस्ट्रीज लिमिटेड और कंसोर्टियम (ठेकेदार), को ₹128.70 प्रति टन के खनन शुल्क सहित कार्य के लिए आमंत्रित निविदा (दिसम्बर 2008) के लिए एल 1 बोलीदाता होने के कारण कार्य आदेश दिया (जुलाई 2010)। अनुबंध में 15 साल (2011-12 से 2025-26) की अवधि में 193.40 मिलियन क्यूबिक मीटर अधिभार को हटाने और 269.50 मिलियन टन कोयले का निष्कर्षण शामिल था। अनुबंध का मूल्य ₹3,468.47 करोड़ था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पूर्व में एमसीएल द्वारा किए गए खनन ठेकों में विदयुत घटक को खनन शुल्क में शामिल नहीं किया गया था। एमसीएल द्वारा ठेकेदार को बिजली उपलब्ध कराई गई थी और वास्तविक उपभोग के आधार पर इसका भुगतान ठेकेदार से वसूल किया गया था। हालांकि, इस अनुबंध में, बिजली घटक खनन शुल्क में शामिल किया गया था। एमसीएल ने ठेकेदार द्वारा खपत की गई बिजली के लिए सेन्ट्रल इलेक्ट्रिसिटी सप्लाई यूटिलिटि ऑफ ओडिशा (सीईएसयूओ) द्वारा दिए गए बिजली बिलो का निपटारा किया और ठेकेदार से इसकी वसूली की। इस प्रकार खनन शुल्क में बिजली

घटक की राशि और बिजली की वास्तविक खपत के आधार पर ठेकेदार से वसूली गई राशि के बीच भारी अंतर था। जनवरी 2013 से दिसम्बर 2018 की अवधि के दौरान, खनन शुल्क में बिजली घटक के लिए ठेकेदार को कुल ₹53.39 करोड के भुगतान के मुकाबले, एमसीएल ने वास्तविक बिजली खपत के लिए ठेकेदार से केवल ₹8.22 करोड की वसूली की और इस प्रकार ठेकेदार को ₹45.17 करोड[1] ***(अनुलग्नक-I)*** का अतिरिक्त भुगतान किया गया।

प्रबंधन ने कहा (सितंबर 2019) कि, विभिन्न मुद्दों जैसे भूमि, बेंचों के स्वरूप आदि के कारण बिजली के उपकरणों की अनुपस्थिति में बेल्ट कन्वेयर की दो स्ट्रीम्स के माध्यम से कोयले के परिवहन के लिए ठेकेदार को विद्युतीय रूप से संचालित कन्वेयर बेल्ट के एवज में डीजल-संचालित उपकरणों के उपयोग पर खर्च करना पड़ा। विद्युत द्वारा संचालित उपकरणों के स्थान पर डीजल से संचालित उपकरणों के उपयोग के लिए ठेकेदार द्वारा किए गए अतिरिक्त व्यय की प्रतिपूर्ति ठेकेदार को नहीं की गई थी।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि ठेकेदार से अतिरिक्त लागत के बिना आकस्मिक घटनाओं पर ध्यान न देते हुए एक पारस्परिक रूप से सहमत स्थान/ स्टॉकयार्ड पर कोयले की सुपुर्दगी करना अपेक्षित था। इसके अलावा, अनुबंध के तहत विवेकहीन प्रावधानों के कारण, बिजली की खपत के लिए ठेकेदार से वसूली की गई वास्तविक राशि, खनन शुल्क के तहत बिजली घटक के लिए ठेकेदार को भुगतान की गई राशि से काफी कम थी। ठेकेदार को अनुबंध के तहत अतिरिक्त लाभ प्राप्त करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (मई 2020) में प्रबंधन के विचारों का समर्थन करते हुए कहा कि निविदा में समग्र आधार पर पेश की गई सबसे कम लागत को निविद समिति द्वारा स्वीकार किया गया था। अनुमान के अन्य सभी इनपुट लागत मापदण्डों को छोडकर एकल इनपुट लागत पैरामीटर यानि अनुमान के विद्युत घटक पर विश्लेषण सही नहीं है क्योंकि ठेकेदार इनपुट संसाधनो के विभिन्न तरीकों का उपयोग कर सकता है।

मंत्रालय का उत्तर ऑडिट ऑब्सर्वेशन से संबंधित नहीं है क्योंकि इस में सबसे कम लागत देने वाले ठेकेदार के चयन को चुनौती नहीं दी गई है। चूंकि अनुबंधित प्रावधानों के अनुसार एमसीएल बिजली व्यवस्था और इसके भुगतान के लिए जिम्मेदार है, तथा खनन शुल्क में विदयुत लागत धटक को शामिल करना विवेकपूर्ण नहीं था। इसमें बिजली की लागत की राशि खनन शुल्क में शामिल है और वास्तव में बिजली की वास्तविक खपत के आधार पर ठेकेदार से वसूली राशि में महत्वपूर्ण अंतर हुआ। कंपनी को खनन शुल्क में

---

[1] ***खनन शुल्क में शामिल बिजली लागत घटक के लिए अलग आंकडे उपलब्ध न होने के कारण दिसम्बर 2011 से दिसम्बर 2012 की अवधि के दौरान निकाले गए कोयले को शामिल नहीं किया गया***

शामिल किए जाने वाले लागत घटक की समीक्षा करनी चाहिए ताकि ठेकेदार को अनुबंध के तहत कोई अतिरिक्त लाभ न मिल सके।

इस प्रकार, खनन अनुबंध के तहत अनुचित प्रावधानों से ठेकेदार को ₹45.17 करोड़ का अतिरिक्त भुगतान करना पड़ा।

एनएलसी इंडिया लिमिटेड

3.2 खदान-II के दक्षिण-पश्चिम क्षेत्र में आउटसोर्सिंग उत्खनन पर परिहार्य व्यय

आवश्यकता के सही आकलन के बिना, खदान-II के दक्षिण-पश्चिम क्षेत्र में लिग्नाइट उत्खनन के आउटसोर्सिंग अनुबंध के परिणामस्वरूप ₹28.74 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

एनएलसी इंडिया लिमिटेड (कंपनी) के दो थर्मल पावर स्टेशनों (टीपीएस) अर्थात् टीपीएस-II और टीपीएस-II विस्तार के लिए लिग्नाइट की आवश्यकता, दो खदानों अर्थात खदान-II और खदान-II विस्तार से पूरी की जाती थी। दोनों टीपीएस द्वारा तैयार वार्षिक कार्य योजना (एएपी) के अनुसार वर्ष 2015-16 के लिए कुल लिग्नाइट आवश्यकता 13.24 मिलियन टन (एमटी) थी। खदान-II और विस्तार प्रभाग (एमआईआईईडी) ने उक्त वर्ष के लिए दोनों खदानों से 13.3 एमटी लिग्नाइट उत्पादन का अनुमान लगाया। इसके अलावा, माइन II में उपलब्ध लिग्नाइट का शुरुआती स्टॉक 0.83 एमटी था। इस प्रकार, 2015-16 के दौरान दोनों टीपीएस के संचालन के लिए उपलब्ध लिग्नाइट की कुल अनुमानित मात्रा 14.13 एमटी थी।

मार्च 2015 के दौरान, एमआईआईईडी ने अनुमान लगाया कि, लिग्नाइट की आवश्यकता 14.7 एमटी होगी और कमी को पूरा करने के लिए खदान-II के दक्षिण-पश्चिम क्षेत्र में लिग्नाइट उत्खनन को आउटसोर्स करने का प्रस्ताव रखा है। हालांकि, कंपनी के औद्योगिक इंजीनियरिंग विंग (आईई) ने उक्त प्रस्ताव को यह कहते हुए खारिज कर दिया, (जुलाई 2015) कि दोनों टीपीएस की अनुमानित आवश्यकता केवल 13.91 एमटी होगी और एमआईआईईडी द्वारा अनुमानित 14.7 एमटी नहीं होगी। आईई विंग ने यह भी सुझाव दिया कि आउटसोर्सिंग के बजाय विभागीय मशीनरी का उपयोग करके कमी को पूरा किया जा सकता है।

एमआईआईईडी ने समान मात्रा की आवश्यकता वाले आउटसोर्सिंग प्रस्ताव को फिर से प्रस्तुत (29 जुलाई 2015) किया और 08 सितंबर 2015 को निदेशक (खदान) की स्वीकृति प्राप्त की क्योंकि वर्तमान उपकरणो को अन्य खदानों में स्थानातंरित करना था। तदनुसार, कंपनी ने खुली निविदा आमंत्रित की (अक्टूबर 2015) और मैसर्स महालक्ष्मी इंफ्राकंट्रैक्ट प्राइवेट लि. को ₹26.29 करोड़ की लागत पर खदान-II के दक्षिण-पश्चिम क्षेत्र

में 1.5 एमटी लिग्नाइट की खुदाई के लिए और इसके डंप स्थलों तक परिवहन हेतु आउटसोर्सिंग कॉन्ट्रैक्ट (दिसंबर 2015) प्रदान किया। मार्च 2017 में, अनुबंध ₹28.74 करोड़ के वास्तविक व्यय के साथ पूरा हुआ।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2015-16 के लिए, लिग्नाइट का शुरूआत स्टॉक (0.83 एमटी), खदान-II से उत्खनित लिग्नाइट की वास्तविक मात्रा (12.15 एमटी) और माइन I ए से परिवहन की गई मात्रा (0.9 एमटी[2]) से कुल 13.88 एमटी थी जो दोनों टीपीएस की लिग्नाइट की आवश्यकता (एएपी के अनुसार 13.24 एमटी) को पूरा करने के लिए पर्याप्त थी। यह देखा गया कि इन दोनों टीपीएस द्वारा 2015-16 के दौरान इस्तेमाल किए गए लिग्नाइट की वास्तविक मात्रा केवल 12.52 एमटी थी। इसके अलावा, वर्ष[3] 2016-17 के लिए भी स्वयं की खुदाई और खदान-Iए से परिवहन के माध्यम से उपलब्ध लिग्नाइट, दोनों टीपीएस की आवश्यकता को पूरा करने के लिए पर्याप्त था। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि आउटसोर्सिंग उत्खनन के बिना भी दोनों टीपीएस को संचालित करने हेतु पर्याप्त मात्रा में लिग्नाइट उपलब्ध था। उपरोक्त तथ्यों को जानने के बावजूद, लिग्नाइट उत्खनन के लिए आउटसोर्सिंग अनुबंध किया गया था, जो परिहार्य था। इसके अलावा, आउटसोर्सिंग अनुबंध के माध्यम से खुदाई की गई मात्रा के कारण इन्वेंट्री की ओवरस्टॉकिंग हो गई और अंततः लिग्नाइट की गुणवत्ता में गिरावट आई।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (दिसंबर 2018) कि विभागीय मशीनों की अनुपलब्धता का लिग्नाइट एक्सपोज़र पर प्रभाव पड़ा, कुछ विभागीय मशीनों के प्रदर्शन में कमी आई और निवेश से बचने हेतु आउटसोर्सिंग शुरू की गई। इसके अलावा, उत्पादन लक्ष्य को प्राप्त करने हेतु माइन-Iए में लिग्नाइट उत्पादन को बनाए रखना था क्योंकि कम उत्पादन से लागत में वृद्धि हो सकती थी। इसके अलावा, खदान-Iए में उपलब्ध लिग्नाइट स्टॉक का अन्य खदानों में उपयोग किया जाना था। इसके अलावा, आउटसोर्सिंग अनुबंध देने से काफी राजस्व प्राप्त हुआ, जिसके परिणामस्वरूप खदान-II के लाभ में वृद्धि हुई।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं हो सकता है क्योंकि आवश्यक उत्पादन को विभागीय मशीनों के साथ प्राप्त किया जा सकता था। लेखा परीक्षा टिप्पणी, खदान-II के संबंध में परिहार्य आउटसोर्सिंग के विषय में थी, न कि खदान-Iए में उत्पादन के विषय में। हालाँकि, यदि कंपनी को खदान-Iए में लिग्नाइट उत्पादन को बनाए रखने की आवश्यकता तो, थी उसे पूरी कंपनी के लिग्नाइट के लक्ष्यों और आवश्यकताओं पर विचार करना चाहिए था,

---

[2] *सितंबर 2015 में, कंपनी ने खदान-Iए से खदान-II तक 0.7 एमटी लिग्नाइट परिवहन करने के लिए एक अनुबंध का निर्णय किया, जिसे बाद के वर्ष में नवीनीकृत किया गया। जुलाई 2015 में खदान-Iए से खदान-II तक 0.2 एमटी लिग्नाइट के परिवहन के लिए एक और अनुबंध प्रदान किया गया था*

[3] *2016-17- एएपी के अनुसार लिग्नाइट की आवश्यकता - 13.87 एमटी; लिग्नाइट वास्तव में इस्तेमाल किया - 13.63 एमटी, लिग्नाइट उपलब्ध- 14.93 एमटी*

और दूसरी खदान में लिग्नाइट की आउटसोर्सिंग उत्खनन से बचना चाहिए था। राजस्व सृजन और लाभ में वृद्धि पर दिया गया उत्तर भी स्वीकार्य नहीं हो सकता है, क्योंकि यह केवल खदान-II की सूचक स्थिति है। खदान-II में आउटसोर्सिंग के माध्यम से लिग्नाइट को अधिक उत्पादन भले ही खदान-II को बेहतर वित्तीय स्थिति प्रदान करता हो, लेकिन प्राकृतिक संसाधनों की कीमत पर। इसके अतिरिक्त लंबे समय तक स्टोर करने के कारण लिग्नाइट की गुणवत्ता में कमी आयी, जैसा कि कंपनी के आंतरिक नोट में वर्णित है। प्राकृतिक संसाधनों का दोहन समय और टीपीएस के उपयोग क्षमता के आधार पर करने की आवश्यकता है। इसके अलावा, कोयला मंत्रालय ने 'एनएलसी खदानों हेतु स्थानांतरण कीमत निर्धारण पर दिशानिर्देश' में यह कहा है कि कार्यशील पूंजी की गणना के लिए, खदानों में लिग्नाइट की माल सूची को 20 दिनों के उत्पादन के लिए, सीमित आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए प्रतिबंधित किया जाना चाहिए। कंपनी द्वारा इसकी भी अनदेखी की गई है।

इस प्रकार, 2015-16 और 2016-17 के दौरान दोनों टीपीएस की लिग्नाइट आवश्यकता को पूरा करने के लिए कुल उपलब्ध मात्रा पर्याप्त थी। इसलिए आउटसोर्सिंग उत्खनन अनुबंध अनुपयुक्त और अनुचित था। इससे ₹28.74 करोड़ का व्यय हुआ जो परिहार्य था।

मंत्रालय को मामला दिसम्बर 2019 में संदर्भित किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जून 2020)।

एनएलसी तमिल नाडु पावर लिमिटेड

3.3 विलम्ब-शुल्क का परिहार्य भुगतान

समझौते के उल्लंघन में मैसर्स एसआईसीएएल लाजिस्टिक लिमिटेड को ₹8.97 करोड़ के विलम्ब-शुल्क का परिहार्य भुगतान।

एनएलसी तमिल नाडु पावर लिमिटेड (एनटीपीएल), एनएलसी इंडिया लिमिटेड की सहायक कंपनी ने तमिल नाडु के तूतीकोरिन में कोयले पर आधारित 500 मेगावाट बिजली संयंत्र की दो इकाइयाँ चालू की (जून 2015 और अगस्त 2015)। एनटीपीएल ने देशी और आयातित कोयले के माध्यम से बिजली संयंत्रों की ईंधन आवश्यकता को पूरा करने का निर्णय लिया। तदनुसार, एनटीपीएल ने भुवनेश्वरी कोल माइंस, ओडिशा से तूतीकोरिन पोर्ट (पोर्ट) तक स्वदेशी कोयले के परिवहन के लिए मैसर्स एसआईसीएएल लॉजिस्टिक लिमिटेड (एसआईसीएएल) के साथ एक समझौते पर हस्ताक्षर किए (जुलाई 2013), जो अक्टूबर 2018 तक वैध था।

समझौते के खंड 2.30 में प्रावधान था कि पोर्ट पर स्वदेशी कोयले की सुपुर्दगी के लिए एसआईसीएएल जिम्मेदार होगा। इसके अलावा, समझौते के खंड 2.43 में परिकल्पना की

गई थी कि ठेकेदार द्वारा स्टीयरिंग, हैंडलिंग और परिवहन संचालन के संबंध में आयोजित परिवहन/ उपकरण, श्रम और अन्य सक्षम सुविधाओं के लिए किसी भी क्षति/ विलम्ब-शुल्क/ डिटेंशन/ निष्क्रिय प्रभारों का दावा किसी भी परिस्थिति में ठेकेदार को देय नहीं होगा। समझौते के अनुसार (खंड 8.1), एसआईसीएएल को एनटीपीएल की ओर से अग्रिम रूप से तिमाही-वार निर्धारित लोडिंग कार्यक्रम तैयार करना था। इसके अलावा, एनटीपीएल के पास 15 दिनों की पूर्व सूचना द्वारा अनुसूची को संशोधित करने का विकल्प था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि एसआईसीएएल द्वारा निर्धारित कार्यक्रम की तैयारी न करने और निर्धारित कार्यक्रम के विपरीत कोयले का आयात करने वाले अन्य ठेकेदारों द्वारा अधिक मात्रा में कोयले की आपूर्ति, के परिणामस्वरूप पोर्ट पर दिसंबर 2016 से फरवरी 2017 के दौरान जहाजों का समूहीकरण और जहाजों की पूर्व- बर्थिंग हो गई। एसआईसीएएल ने जहाजों की पूर्व बर्थिंग के लिए पोर्ट पर विलम्ब-शुल्क का भुगतान किया और एनटीपीएल से इसका दावा (जुलाई 2017) किया। एनटीपीएल ने समझौते के खंड के विपरीत इन प्रभारों के लिए एसआईसीएएल को ₹8.97 करोड़ की प्रतिपूर्ति की (जनवरी 2018)।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (सितंबर 2018) कि बिजली कंपनियों को कोयले की आपूर्ति कोयला कंपनियों द्वारा उनके उत्पादन स्तर, कोयले की उपलब्धता के आधार पर हुए नियंत्रित होती है न कि उपभोक्ताओं द्वारा दिए गए निर्धारित कार्यक्रम पर। इसके अलावा, हर बिजली उत्पादक कंपनी आगामी बरसात के मौसम के अधिकतम उत्पादन स्तर को बनाए रखने के लिए जनवरी से अप्रैल की अवधि के दौरान कोयले के स्टॉक को अधिकतम करने की कोशिश करती है। इसके अलावा, समझौता खंड में संशोधन किया गया था (दिसंबर 2015 में) और तूतीकोरिन पोर्ट पर जहाजों से माल उतारने में देरी से संबंधित विलम्ब-शुल्क के भुगतान के लिए एक नया खंड[4] जोड़ा गया था और इसलिए, कोई अतिरिक्त भुगतान नहीं था।

प्रबंधन के उत्तर को इन तथ्यों के प्रति देखा जाना चाहिए कि:

- समझौते के मूल खंड 2.43 के अनुसार, एनटीपीएल द्वारा ठेकेदार को किसी भी विलंब शुल्क के लिए किसी दावों का भुगतान नहीं किया जाना था। उपर वर्जित जोडा गया नए खंड, केवल पश्चात बर्थिंग विलंब के लिए था और जहाजों के पूर्व-बर्थिंग विलंब/ अवरोधन के लिए लागू नहीं था। इस प्रकार, पूर्व-बर्थिंग के लिए था अर्थात संपादन प्रक्रिया से पूर्व विलंब के लिए विलम्ब-शुल्क का भुगतान करना समझौते के उल्लंघन में था।

---

[4] *संशोधन संख्या 1 दिनांक 14 दिसम्बर 2015 खंड सं-1.0 xxxi समझौते की धारा IV में*

- कोयला आपूर्ति को मैसर्स महानदी कोल लिमिटेड (एमसीएल) और एनटीपीएल के बीच किए गए कोयला आपूर्ति समझौते द्वारा विनियमित किया गया था। इस प्रकार, एमसीएल स्वत: आपूर्ति की जाने वाली मात्रा को बदल नहीं सकता।

- एनटीपीएल ने दिसंबर 2016 से फरवरी 2017 के दौरान एसआईसीएएल या एमसीएल को कोयले की अधिक/ अतिरिक्त मात्रा की आपूर्ति के लिए कोई अनुरोध नहीं किया था।

- एसआईसीएएल द्वारा शेड्यूल की तैयारी न करने और कोयले का आयात करने वाले अन्य ठेकेदारों द्वारा कोयले की अधिक मात्रा में आपूर्ति करने, के परिणामस्वरूप पोर्ट पर जहाजों का समूहीकरण हुआ और जिसके कारण विलम्ब-शुल्क का भुगतान किया गया।

इस प्रकार, एनटीपीएल ने समझौते के उल्लंघन में एसआईसीएएल को ₹8.97 करोड़ के विलम्ब-शुल्क का परिहार्य भुगतान किया।

मंत्रालय को मामला मई 2019 में संदर्भित किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जून 2020)।