

# कार्यकारी सार

## 1. पृष्ठभूमि

ऊर्जा, अवसंरचना का एक अति महत्वपूर्ण संघटक है जो देश के आर्थिक विकास का निर्धारण करता है। विद्युत के लिए मांग की वृद्धि दर सामान्यतः जीडीपी वृद्धि दर से अधिक होती है। XIवीं पंचवर्षीय योजना ने निरन्तर वृद्धि के लिए अवसंरचना मार्गावरोधों के हटाने की आवश्यकता पर बल दिया तथा अवसंरचना क्षेत्र में लगभग ₹ 21 लाख करोड़ का निवेश प्रस्तावित किया। विद्युत क्षेत्र के अपेक्षित विस्तार के महत्व को ध्यान में रखते हुए, भारत सरकार ने प्रत्येक लगभग 4000 मेगावाट की प्रक्षेपित क्षमता और ₹ 16,000-20,000 करोड़ की लागत वाली अल्ट्रा मेगा विद्युत परियोजनाओं (यूएमपीपीज़)<sup>1</sup> को विकसित करने का निर्णय लिया (नवम्बर 2005)। विद्युत मंत्रालय (एमओपी) ने विशेष प्रयोजन वाहनों (एसपीवीज़) के माध्यम से यूएमपीपीज़ के विकास के प्रयोजन हेतु पॉवर फाईनेंस कॉरपोरेशन लिमिटेड (पीएफसी) को एक नोडल एजेंसी के रूप में नियुक्त किया (नवम्बर 2005)।

## 2. अल्ट्रा मेगा विद्युत परियोजनाओं की स्थिति

अभी तक (मार्च 2012) पहचानी गई 16 यूएमपीपीज़ में से पीएफसी ने यूएमपीपीज़ के विकास हेतु उसके पूर्ण स्वामित्व वाली 12 एसपीवीज़ आरंभ की। एसपीवीज़ द्वारा शुरू किए गए प्रमुख क्रियाकलाप सलाहकारों की नियुक्ति, बोली दस्तावेज़ बनाना, बोलियों का मूल्यांकन तथा परियोजनाएं सौंपना, भूमि का अधिग्रहण, ईंधन टाई-अप तथा विभिन्न सांविधिक अनुमोदन प्राप्त करना हैं।

एसपीवीज़ ने मार्च 2006 से मार्च 2012 के दौरान छः यूएमपीपीज़ के लिए बोलियां आमंत्रित की तथा चार यूएमपीपीज़ अर्थात् मध्य प्रदेश में सासन, गुजरात में मुन्द्रा, आन्ध्र प्रदेश में कृष्णापत्तनम, तथा झारखंड में तिलैया चिन्हित विकासकों को सौंपी। शेष आठ यूएमपीपीज़ अभी सौंपी जानी हैं। मुन्द्रा यूएमपीपी की 800 मेगावाट की एक इकाई फरवरी 2012 में चालू की गई थी।

<sup>1</sup> यूएमपीपी एक अल्ट्रा मेगा विद्युत परियोजना है जो सुपर क्रिटिकल प्रौद्योगिकी का उपयोग करती है जिसकी क्षमता लगभग 4000 मेगा वाट है और उसे बिल्ड, ऑन एण्ड ऑपरेट (बीओओ) आधार पर विकसित किया गया है।

### 3. यूएमपीपीज़ के लिए परियोजना विकासकों के चयन की प्रक्रिया

परियोजना विकासकों के चयन हेतु दो-स्तरीय बोली अपनाई गई थी। "अर्हता हेतु अनुरोध" (आरएफक्यू) के नाम से पुकारी जाने वाली पहली अवस्था में, न्यूनतम तकनीकी तथा वित्तीय मानदण्ड को पूरा करने वाले बोलीदाताओं की सूची बनाई गई थी। पहली अवस्था में सफल बोलीदाता "प्रस्ताव हेतु अनुरोध" (आरएफपी) के नाम से पुकारी जाने वाली अगली अवस्था में भाग लेने के पात्र थे तथा उनसे संबंधित यूएमपीपीज़ की निर्धारित वाणिज्यिक प्रचालन की तारीख से 25 वर्ष के लिए स्तरीकृत टैरिफ उद्धृत करना अपेक्षित था।

व्यावसायिक सलाहकारों (मै. अर्नेस्ट एण्ड यंग) के साथ संयुक्त रूप से बोलियों के मूल्यांकन के पश्चात् प्रत्याशित विकासकों को न्यूनतम स्तरीकृत टैरिफ<sup>2</sup> पर चार यूएमपीपीज़ अर्थात् सासन, मुन्द्रा, कृष्णापत्तनम तथा तिलैया सौंपे गए थे जो टैरिफ बिजली के प्रति यूनिट ₹ 1.196 तथा ₹ 2.333 के बीच थे।

### 4. लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र एवं उद्देश्य

विद्युत की बढ़ती हुई मांग के पृष्ठपट में यूएमपीपीज़ की कल्पना एमओपी द्वारा 2005 में की गई थी और इसलिए घाटे को पूरा करने के लिए भारत में विद्युत क्षेत्र में बड़ी क्षमताओं के विकास तथा प्रमुख अनुमोदनों, ईंधन टाई-अप तथा विद्यमान विद्युत की बिक्री के करारों की अवस्था पर इन परियोजनाओं के विकास हेतु सम्भावित निवेशकों को लाने की आवश्यकता महसूस की गई थी। यूएमपीपीज़, कई राज्यों/राज्यों में स्थित वितरण कम्पनियों की विद्युत आवश्यकताओं को पूरा करेंगे और उन्हें "शैल" कम्पनियों<sup>3</sup> के सृजन के माध्यम से बिल्ड, ओन एण्ड ऑपरेट (बीओओ) आधार पर विकसित किया जाना था। प्रत्येक यूएमपीपी की प्रति परियोजना ₹ 16,000-20,000 करोड़ की लागत से लगभग 4,000 मेगावाट की क्षमता प्रक्षिप्त थी।

लेखापरीक्षा, मानक बोली दस्तावेजों, बोली प्रक्रिया की प्रतिस्पर्धा पर समुचित आश्वासन प्राप्त करने तथा इस बात का पता लगाने के लिए की गई थी कि क्या परियोजना विकासकों/सलाहकारों का चयन निष्पक्षता के साथ तथा पारदर्शी ढंग से किया गया था तथा क्या भूमि का अधिग्रहण तथा केप्टिव कोयला ब्लॉकों का आबंटन विकासकों को उनकी अभीष्टतम मांग के अनुसार किया गया था।

<sup>2</sup> टैरिफ में एस्केलेबल तथा नॉन एस्केलेबल संघटक शामिल हैं। जबकि न्यूनतम बोलीदाता की पहचान करने के लिए स्तरीकृत टैरिफ की गणना पिछले बारह वर्षों के आंकड़ों की प्रवृत्ति के अनुसार बोली मूल्यांकन प्रयोजन हेतु सीईआरसी द्वारा अधिसूचित मूल्य-वृद्धि दरों के आधार पर की गई थी, विकासक को टैरिफ का भुगतान पिछले वर्ष के आंकड़ों के आधार पर एक वर्ष में दो बार सीईआरसी द्वारा अधिसूचित वास्तविक मूल्यवृद्धि दरों पर किया जाएगा।

<sup>3</sup> यह एक कम्पनी है जो स्वयं किन्हीं महत्वपूर्ण परिसम्पत्तियों अथवा प्रचालनों के बिना व्यापार लेन-देन के लिए एक इकाई के रूप में काम करती है।

लेखापरीक्षा पीएफसी के साथ एन्ट्री कॉन्फ्रेंस के साथ शुरू की गई थी (जनवरी 2009) तथा सितम्बर 2009 में पूरी की गई थी। लेखापरीक्षा के दौरान देखे गए महत्वपूर्ण मुद्दे पीएफसी तथा एमओपी को क्रमशः जून 2010 तथा अगस्त 2010 में भेजे गए थे। कोयला लिंकेज सहित यूएमपीपीज़ से संबंधित सभी प्रमुख निर्णय लेने के लिए अधिकृत मंत्री-समूह (ईजीओएम)<sup>4</sup> का गठन किया गया था तथा इस विषय में एमओपी द्वारा बहुत ही महत्वपूर्ण भूमिका अदा की गई थी, अतः उनको प्रेषित मुद्दों पर प्रबंधन/एमओपी (ईजीओएम सहित) द्वारा की गई कार्रवाई का आकलन करने के लिए अगस्त-सितम्बर 2011 में पुनः लेखापरीक्षा की गई थी। मसौदा प्रतिवेदन एमओपी को अक्टूबर-नवम्बर 2011 में जारी की गई थी तथा उसका उत्तर दिसम्बर 2011/जनवरी 2012 में प्राप्त हुआ था। मंत्रालय तथा पीएफसी के प्रबंधन के साथ एक्ज़िट कॉन्फ्रेंस फरवरी 2012 में की गई थी। मंत्रालय के विचारों को शामिल करने के पश्चात् ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पुनः एमओपी को मार्च 2012 में जारी किया गया था जिस पर मार्च 2012 में एक और एक्ज़िट कॉन्फ्रेंस की गई थी।

एमओपी के विचारों को शामिल करने के पश्चात् ही इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को अन्तिम रूप दिया गया है।

## 5. प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 5.1 बोली प्रक्रिया सलाहकार की नियुक्ति

यद्यपि न्यूनतम बोलीदाता (मै. आईसीआरए) को बोली मूल्यांकन समिति द्वारा दो यूएमपीपीज़ (सासन एवं मुन्द्रा) के लिए परामर्श कार्य के लिए तकनीकी रूप से योग्य घोषित किया गया था, तथापि, उनकी बोली पर विचार नहीं किया गया था तथा ठेका मै. अर्नस्ट एण्ड यंग (मै. ई एण्ड वाई), को इस आधार पर अधिक मूल्य पर दिया गया था कि उन्होंने बांग्लादेश में विद्युत परियोजना की बोली प्रक्रिया प्रबंधन पर परामर्श दिया था। मै. ई एण्ड वाई को कृष्णापत्तनम यूएमएमपी के लिए भी परामर्श कार्य दिया गया था। तिलैया परियोजना के लिए परामर्श कार्य भी मै. ई एण्ड वाई को ही बोलियां आमन्त्रित किए बिना ही दिया गया था। इस प्रकार मै. ई एण्ड वाई को परामर्श कार्य देते समय भारत सरकार की सामान्य वित्तीय नियमावली में निर्धारित सार्वजनिक खरीद में इक्विटी के सिद्धांत का पालन नहीं किया गया था। बाद में पीएफसी ने बोली मूल्यांकन में उनकी चूकों के कारण उन्हें तीन वर्षों के लिए बहिष्कृत कर दिया था।

(पैरा 3.2)

<sup>4</sup> यूएमपीपीज़ के लिए निर्णय लेने की प्रक्रिया में तेजी लाने के लिए गठित (जून 2007)।

## 5.2 बोली प्रलेखन

लेखापरीक्षा ने देखा कि दिए गए यूएमपीपीज़ के संबंध में बोलियां आमंत्रित करने के लिए प्रयुक्त बोली दस्तावेज़ों की कानूनी कार्य विभाग द्वारा जांच नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, मानक बोली दस्तावेज़ों (एसबीडीज़) में निम्नलिखित शर्तों का मृदुकरण एमओपी द्वारा समय-समय पर बोलीदाताओं से प्राप्त फीडबैक तथा पीएफसी की सिफारिश के आधार पर किया गया था।

(पैरा 3.3)

### 5.2.1 मूल/संबद्ध कम्पनी की इक्विटी धारिता मांग में परिवर्तन

बोली मानदण्ड के अनुसार, अर्हता के उद्देश्य के लिए बोलीदाता कंपनी मूल अथवा उसकी सहायक कम्पनियों की तकनीकी तथा वित्तीय सक्षमता का 100 प्रतिशत लाभ उठा सकती है। मार्च 2006 में जारी प्रारंभिक बोली दस्तावेज़ के अनुसार, उक्त मूल/संबद्ध कम्पनी की इक्विटी धारिता मांग 51 प्रतिशत थी, परन्तु बोलीदाताओं के साथ पूर्व-बोली कॉन्फ्रेंस के पश्चात्, इक्विटी धारिता मांग मई 2006 में 51 प्रतिशत से कम करके 26 प्रतिशत कर दी गई थी। परिवर्तन, जो बोलीदाताओं की प्रतिक्रिया तथा सलाहकार मै. ई एण्ड वाई के परामर्श पर किया गया था, भारतीय सनदी लेखाकार संस्थान द्वारा जारी लेखांकन मानदंड व्याख्या (एएसआई) 24 में दिए गए "स्वामित्व" और "नियंत्रण" के मूल सिद्धांत का उल्लंघन करता था। एएसआई 24 "नियंत्रण" को संबद्ध कम्पनी (कम्पनियों) के माध्यम से एक उद्यम की मतदान शक्ति के आधे से अधिक पर प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से स्वामित्व अथवा कम्पनी के मामले में निदेशक-बोर्ड की रचना के नियंत्रण करने ताकि उसके क्रियाकलापों से आर्थिक लाभ प्राप्त किए जा सकें" के रूप में परिभाषित करता है। पीपीपी परियोजनाओं के लिए भारत सरकार के मॉडल आरएफक्यू दस्तावेज़ में भी मानदण्ड के रूप में 50 प्रतिशत से अधिक हिस्सेदारी का प्रावधान है।

{पैरा 3.3.1 (i)}

### 5.2.2 प्रासमिक उपलब्धता तथा शास्ति की कटौती

यूएमपीपीज़ के लिए प्रासमिक उपलब्धता<sup>5</sup> पीएफसी के सुझाव पर 85 प्रतिशत से घटा कर 80 प्रतिशत कर दी गई थी तथा शास्ति के उद्ग्रहण हेतु; वित्तीय बोलियां प्राप्त करने से पूर्व आधार 80 प्रतिशत से घटा कर 75 प्रतिशत कर दिया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि चूंकि यूएमपीपीज़ अधिक प्रचालनात्मक दक्षता के लिए थे, अतः प्रासमिक उपलब्धता तथा शास्ति आधार में यह कटौती यूएमपीपीज़ की प्रचालनात्मक दक्षता के हित में नहीं थी।

{पैरा 3.3.1 (ii)}

<sup>5</sup> उपलब्धता - यह समय की वह मात्रा है जो एक विद्युत संयंत्र द्वारा उस अवधि में उत्पादित बिजली को उस अवधि में समय की मात्रा द्वारा भाग करके आती है।

### 5.2.3 प्रायोजक इकाई की मांग में इक्विटी लॉक इन का मन्दन

एसपीवी में चुने हुए बोलीदाता की मांग में इक्विटी लॉक इन, सासन एवं मुन्द्रा यूएमपीपीज़ सौंपने के पश्चात् कृष्णापत्तनम और तिलैया यूएमपीपीज़ के लिए वाणिज्यिक प्रचालन तारीख (सीओडी) से 12 वर्ष से घटा कर 5 वर्ष कर दी गई थी। इसके अतिरिक्त, सभी 4 यूएमपीपीज़ में, वाणिज्यिक प्रचालन के दो वर्ष पश्चात् विकासकों को प्रबंधकीय नियंत्रण सौंपने की अनुमति प्रदान कर दी गई थी (अर्थात् इक्विटी धारिता 51 प्रतिशत से घटा कर 26 प्रतिशत की जा सकती है) हालांकि उद्धृत टैरिफ 25 वर्ष के लिए वैध था।

सीओडी के 5 वर्ष पश्चात् विकासकों को प्रबंधन नियंत्रण सौंपने की अनुमति प्रदान करना सही नहीं होगा क्योंकि प्रचालन अवधि के प्रमुख भाग के दौरान एसपीवीज़ के लिए प्रायोजक इकाई के पर्याप्त समर्थन का अभाव रहेगा। इसके अतिरिक्त, घटिया पूंजीगत उपस्कर का प्रयोग करने वाले विकासक के प्रति सुरक्षा भी प्रदान नहीं करेगा जो नियंत्रण सौंपने के पश्चात् प्रचालनात्मक अवधि के दौरान बार-बार खराब हो सकता है।

{ पैरा 3.3.1 (iii) }

### 5.2.4 बोलीदाताओं के लिए कम निवल सम्पत्ति की मांग

सभी चारों यूएमपीपीज़ के बोली दस्तावेज़ों में निर्धारित ₹ 1,000 करोड़ की न्यूनतम निवल सम्पत्ति (जो ₹ 20,000 करोड़ की परियोजना लागत का 5 प्रतिशत है) ₹ 1,000 करोड़ अथवा अधिक लागत वाली पीपीपी परियोजनाओं के लिए वित्त मंत्रालय द्वारा नियत 15 प्रतिशत की न्यूनतम निवल सम्पत्ति की मांग की तुलना में कम थी। लेखापरीक्षा का यह मत है कि बड़े आकार वाली परियोजनाओं के लिए कम निवल सम्पत्ति मानदण्ड नियत करने में यूएमपीपीज़ का अवांछित जोखिम था।

(पैरा 3.3.2)

## 6. बोली मूल्यांकन में कमियाँ

आरएफक्यू दस्तावेज़ में निर्धारित न्यूनतम तकनीकी योग्यता मानदण्ड के अनुसार, बोलीदाता कम्पनी अथवा संघ सदस्य (लीड सदस्य सहित) तथा संबद्ध कम्पनी को विगत 10 वर्षों में ऐसी परियोजनाओं के विकास के अनुभव की तकनीकी मांग को अवश्य पूरा करना चाहिए जिनकी सकल पूंजीगत लागत ₹ 3,000 करोड़ से कम न हो। इन परियोजनाओं में से कम से कम एक परियोजना की पूंजीगत लागत ₹ 500 करोड़ अथवा उससे अधिक होनी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने देखा कि उन सभी तीन यूएमपीपीज़ में जो परियोजना विकासक, रिलायन्स पॉवर लिमिटेड (आरपीएल) को सौंपी गई थी, उन्होंने इस तथ्य के बावजूद कि विगत 10 वर्षों के दौरान चालू की गई परियोजनाओं की पूंजीगत लागत ही परियोजना अनुभव के लिए गिनी जानी

थी, विगत 10 वर्षों के दौरान स्थायी परिसम्पत्तियों (सासन एवं मुन्द्रा के लिए ₹ 3,123.88 करोड़, कृष्णापत्तनम के लिए ₹ 2,137.49 करोड़ तथा तिलैया यूएमपीपीज़ के लिए ₹ 2,254.61 करोड़) में परिवर्धन के आधार पर परियोजनाएं विकसित करने के अनुभव का दावा किया।

{पैरा 4.2 (i)}

## 7. भूमि का अधिक अधिग्रहण

केन्द्रीय बिजली प्राधिकरण ने ताप संयंत्रों के लिए भूमि की मांग पर अपनी रिपोर्ट को दिसम्बर 2007 में अन्तिम रूप दिया। लेखापरीक्षा ने देखा कि इन नए प्रतिमानों से तुलना करने पर मुन्द्रा तथा कृष्णापत्तनम के लिए अधिग्रहीत भूमि क्रमशः 1538 एकड़ तथा 1096 एकड़ अधिक थी। ईजीओएम ने अधिक भूमि को अन्य "सार्वजनिक प्रयोजन" के लिए उपयोग करने के बजाए विकासकों को उनके पास ही रखने की अनुमति प्रदान कर दी।

आबंटित अतिरिक्त भूमि में अन्तर्निष्ठ अधिक मूल्य की राज्य तथा विद्युत उपभोक्ताओं के हित में समुचित मॉनीटरिंग की जानी चाहिए।

(पैरा 4.3)

## 8. परियोजना विकास को वित्तीय लाभ

सासन यूएमपीपी को उसकी 16 मिलियन टन प्रति वर्ष की कोयले की मांग को पूरा करने के लिए तीन कोयला ब्लॉक अर्थात् मोहर, मोहर-अमलोरी विस्तार तथा छत्रसाल, आबंटित किए गए थे। नवम्बर 2007 में, मध्य प्रदेश के मुख्य मंत्री ने प्रधान मंत्री से इन खानों के समीप चित्रांगी तहसील में आरपीएल द्वारा स्थापित किए जा रहे विद्युत संयंत्र में सासन यूएमपीपी के केप्टिव ब्लॉकों से अधिशेष कोयले के उपयोग हेतु आरपीएल को अनुमति प्रदान करने का अनुरोध किया। मामला ईजीओएम को भेजा गया था तथा उस पर 28 मई 2008 तथा 14 अगस्त 2008 को हुई ईजीओएम की दो बैठकों में विचार विमर्श किया गया था। ईजीओएम ने सिफारिश की कि आरपीएल को उसकी अन्य परियोजनाओं के लिए जहां विद्युत की बिक्री टैरिफ आधारित बोली के माध्यम से की गई थी, सासन यूएमपीपी को आबंटित ब्लॉकों से अधिशेष कोयले के उपयोग की अनुमति प्रदान की जाए। तदनुसार अनुमति प्रदान कर दी गई।

जबकि इस निर्णय के परिणामस्वरूप ₹ 29,033 करोड़ का परियोजना विकास को वित्तीय लाभ हुआ जिसका निवल वर्तमान मूल्य (एनपीवी) ₹ 11,852 करोड़ था, घटना क्रम का विस्तृत विश्लेषण, जो सासन परियोजना के लिए आबंटित कोयला ब्लॉकों से चित्रांगी परियोजना पर अधिशेष कोयले के प्रयोग के लिए अनुमति प्रदान करने में हुआ, से भी निम्नलिखित बातों का पता चला:

**(क) अधिशेष कोयले का आबंटन**

- (i) इस बात को दर्शाने का कोई आधार नहीं है कि 9 अक्टूबर 2006 को एमओपी इस निष्कर्ष पर कैसे पहुंचा कि सासन यूएमपीपी के लिए शुरु में आबंटित ब्लॉक पर्याप्त होंगे।
- (ii) एमओसी को कोयले का एक अतिरिक्त ब्लॉक (छत्रसाल) सार्वजनिक क्षेत्र एनटीपीसी से आबंटन वापिस लेकर सासन यूएमपीपी को आबंटित करने के लिए अक्टूबर 2006 में कैसे समझाया/राजी किया गया था।
- (iii) मार्च 2009 तक एमओसी यह विश्वास करता रहा कि दो ब्लॉकों से कोयला सासन यूएमपीपी के लिए पर्याप्त था तथा तीसरे ब्लॉक (छत्रसाल) के लिए इसका कोई औचित्य नहीं है।
- (iv) मार्च 2008 में, आरपीएल इस बात पर अड़ा रहा कि मोहर तथा मोहर-अमलोरी विस्तार के दो ब्लॉकों से उत्पादन को 12 मिलियन टन से अधिक बढ़ाने की कोई संभावना नहीं थी।
- (v) तथापि, 6 अगस्त 2008 को आरपीएल ने नवीनतम प्रौद्योगिकी का इस्तेमाल करने के लिए अपना इरादा सूचित किया जिसके कारण वसूली बढ़ गई तथा इसके कारण इन तीन ब्लॉकों से निकाला गया कोयला सासन यूएमपीपी की मांग से अधिक हो गया।
- (vi) यह वस्तुतः वह स्थिति थी जिसकी मध्यप्रदेश के मुख्य मंत्री को उस समय जानकारी थी जब उन्होंने चित्रांगी को फालतू कोयले का विपथन मांगने के लिए नवम्बर 2007 में प्रधान मंत्री को लिखा था।
- (vii) ईजीओएम को उसकी 14 अगस्त 2008 को हुई बैठक में आरपीएल द्वारा किए गए इस रहस्योद्घाटन के कारण उसने निर्णय लिया कि वास्तव में अधिशेष कोयला उपलब्ध होगा और यह अन्य परियोजनाओं को विपथित किया जा सकेगा।

**(ख) बोली प्रक्रिया में खराबी**

विकासक की अन्य परियोजनाओं में अधिशेष कोयले की अनुमति ने बोली प्रक्रिया की विशुद्धता को बिगाड़ दिया क्योंकि इससे विकासक को पश्च-बोली रियायतें मिलती हैं जिनका काफी वित्तीय प्रभाव होता है जिसका वर्णन नीचे किया गया है:

- ईजीओएम ने 28 मई 2008 को हुई अपनी बैठक में चित्रांगी परियोजना के स्वामित्व, विद्युत तथा टैरिफ की बिक्री के संबंध में ढांचे के बारे में सूचना मांगी

थी। तथापि, मध्य प्रदेश सरकार से यह सूचना लेने से पूर्व, ईजीओएम ने इन्क्रीमेंटल कोयले के प्रयोग हेतु अनुमति प्रदान करने की सिफारिश की (14 अगस्त 2008)।

- 14 अगस्त 2008 को हुई अपनी बैठक में ईजीओएम ने सिफारिश की कि सासन यूएमपीपी के आंतरिक कोयला ब्लॉकों से वर्धित कोयले के उपयोग द्वारा सृजित बिजली को टैरिफ आधारित प्रतिस्पर्धात्मक बोली द्वारा बेचा जाएगा। किन्तु एमओसी (फरवरी 2010) द्वारा आरपीएल को चित्रांगी परियोजना में बेशी कोयले के प्रयोग की अनुमति दी गई थी जिसका टैरिफ मई 2008 में ₹ 2.45 प्रति यूनिट अर्थात् चित्रांगी परियोजना के लिए बेशी कोयले के उपयोग के इजीओएम के निर्णय से पहले स्वीकार किया गया था। इस उद्देश्य के लिए आरपीएल ने स्वतंत्र ईंधन प्रबंधन (महानदी कोलफील्ड लिमिटेड से रामपिया में 112.22 मिलियन टन कोयला रिज़र्व और ओडिशा राज्य में रामपिया के गैर कोकिंग कोल ब्लॉकों की डिप साइड) का उल्लेख करते हुए अन्य बोलीदाताओं के साथ बोली लगाई थी।
- कोयला आबंटन पत्र के खंड स्पष्ट रूप से उल्लेख नहीं करते हैं कि केन्द्र सरकार विकासक को उनकी अन्य परियोजनाओं में बेशी कोयले के उपयोग की अनुमति वास्तव में प्रदान कर देगी। यह तथ्य आबंटन पत्रों में अप्रफ्रंट घोषित नहीं किया गया था और इस मुद्दे पर स्पष्टता के अभाव में, आबंटन पत्रों के खंडों के प्रभाव की व्याख्या बोलीदाताओं पर छोड़ दी गई। आबंटन पत्रों में सुसंगत खंडों को नीचे पुनर्रूपादित किया गया है:-

"इन खानों से उत्पादित कोयले को केवल सासन यूएमपीपी में प्रयोग किया जाएगा "-  
खंड (i)

"बेशी/मध्यम/अस्वीकृत कोयले के निपटान के लिए तरीका, यदि कोई हो तो, तो वह सुसंगत समय पर प्रचलित नीति/सरकार के निर्देशों के अनुसार होगा और उसमें बेशी/मध्यम/अस्वीकृत कोयले को स्थानीय सीआईएल सहायक कम्पनी या उसके द्वारा किसी भी नामित व्यक्ति को सरकार द्वारा निर्धारित हस्तांतरण मूल्य पर सौंपना भी सम्मिलित हो सकता है" - खंड (vi)

"केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमोदन के अलावा उल्लिखित आन्तरिक खनन उद्देश्यों के अलावा किसी कोयले को बेचा, सुपुर्द या निपटान नहीं किया जाएगा" खंड (xii)

तीनों खंडों को पढ़ने की सामान्य समझ से यह अर्थ निकलता है कि यह प्रतिबंधित हैं और कोयले के गैर-विपथन सुनिश्चित करने के लिए बनाए गए थे।



- यह प्रतीत होता है कि एनटीपीसी भी इसी निष्कर्ष पर पहुंचा था क्योंकि उन्होंने अपनी बोली में सासन यूएमपीपी की कैप्टिव खदानों से अधिशेष कोयले के उपयोग की संभावनाओं को शामिल नहीं किया था।
- मै. टाटा पॉवर कम्पनी लिमिटेड जो कि सासन यूएमपीपी के लिए एक बोलीदाता था, ने भी आरपीएल को अधिशेष कोयला विपथन हेतु बोली-पश्चात् अनुमति का विरोध किया है, क्योंकि बोली-पूर्व शर्तों के अध्ययन से उन्हें भी यह निष्कर्ष प्राप्त नहीं हुआ था। आरपीएल को सासन यूएमपीपी की कैप्टिव कोयला खदानों से अधिशेष कोयला उपयोग करने की अनुमति के विरुद्ध टाटा पॉवर कम्पनी लिमिटेड द्वारा दायर की गई विशेष अनुमति याचिका (मई 2009) भारत के माननीय उच्चतम न्यायालय में लम्बित है।
- कोयला खदान के दुरुपयोग के प्रति सुरक्षा मुद्दों पर विचार करते हुए अन्तर-मंत्रालय समूह (आईएमजी) ने सितम्बर 2007 में नोट किया कि कोयला खदान के आबंटन में स्पष्ट शर्त थी कि कोयला एकमात्र सासन यूएमपीपी के प्रयोजन के लिए उपयोग होना चाहिए अन्यथा पट्टा रद्द किए जाने के लिए दायी था। यूएमपीपी के लिए मानक बोली दस्तावेजों की समीक्षा करने के लिए ईजीओएम की सिफारिश पर अगस्त 2007 में एमओपी द्वारा इस आईएमजी का गठन किया गया था।
- चूँकि ईंधन लागत टैरिफ निश्चित करते समय वाणिज्यिक प्रतिफल का महत्वपूर्ण पहलू है इसलिए बोली लगाने के बाद शर्त का कोई शिथिलन बोली प्रक्रिया का उल्लंघन होगा। चूँकि अन्य परियोजनाओं में बेशी कोयला के उपयोग का स्पष्ट पारदर्शी उल्लेख कोयला ब्लाक आबंटन स्पष्टतः निर्विवाद रूप से नहीं किया गया था इसलिए बोली लगाने वाले बोलीदाताओं जिन्होंने अपना अवसर खो दिया था, को शिथिलित शर्त के अन्तर्गत बोली का समान अवसर नहीं मिला था।

कुल मिलाकर, यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है:

- (i) अक्टूबर 2006 में एमओपी की सलाह कि सासन यूएमपीपी में अतिरिक्त कोयला ब्लाक अपेक्षित होगा अपर्याप्त डाटा पर आधारित थी क्योंकि मोहर और मोहर अमलोरी विस्तार की खनन योजना उपलब्ध नहीं थी।
- (ii) बेशी कोयला के विपथन को अभिप्राय रूप से अनुमत करने की शर्त न तो सुस्पष्ट थी और न ही पारदर्शी।
- (iii) घटनावश ईजीओएम को पर्याप्तता के बारे में सही सूचना अथवा सासन यूएमपीपी को प्रारंभ में आबंटित दो ब्लॉकों में कोयला उपलब्धता नहीं दी गई थी जिससे बेशी कोयला के उपयोग की अनुमति का निर्णय हुआ।

- (iv) बेशी कोयला का आबंटन करते हुए चित्रांगी परियोजना जिसके टैरिफ का पहले ही निर्णय हो चुका था, के लिए मात्र स्तरीय टैरिफ आधारित प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के लिए बेशी कोयला के उपयोग की शर्तों का उल्लंघन हुआ।

सरकार को ईक्विटी एवं निष्पक्षता को भविष्य के यूएमपीपी के लिए बोली लगाने वालों के बीच विश्वास जगाने की आवश्यकता है। लेखापरीक्षा स्वच्छ कार्रवाई सुनिश्चित करने की सिफारिश करेगी, सरकारी कार्रवाई में अनुकूलता प्राप्त करने के लिए भविष्य के विकासकों के लिए बोली प्रक्रिया के समान कार्यस्थल और पारदर्शिता के लिए तीसरे कोयला ब्लॉक (छत्रसाल) के आबंटन की उचित समीक्षा की जाए। चूंकि विकासक ने प्रतिबद्धता की थी कि वह दो ब्लॉकों से 20 मिलियन टन जुटाने में समर्थ होगा, इसलिए सासन यूएमपीपी को फीड करने के लिए पर्याप्त कोयला होगा।

{पैरा 5.1 एवं 5.2}

## 9. निष्कर्ष

सासन यूएमपीपी को सौंपने के पश्चात् आबंटित तीन कोयला ब्लॉकों से आरपीएल द्वारा अधिक कोयले के उपयोग की अनुमति से न केवल बोली प्रक्रिया विकृत हुई बल्कि इससे आरपीएल को भी अनुचित लाभ मिला।

सरकारी कार्रवाई को सुविधाजनक बनाने के लिए भावी विकासकों के लिए बोली प्रक्रिया की सही स्थिति तथा पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए तीसरे कोयला ब्लॉक (छत्रसाल) के आबंटन की उचित समीक्षा की जाए। चूंकि विकासक ने यह प्रतिबद्धता व्यक्त की थी कि वह दो ब्लॉकों से 20 मिलियन टन का ही संसाधन कर पाएगा, अतः सासन यूएमपीपी को देने के लिए पर्याप्त कोयला उपलब्ध होगा।