

अध्याय 5 – ई-नीलामी

ई-नीलामी प्रक्रिया प्रथम ट्रेच में 14 फरवरी 2015 से 22 फरवरी 2015 तक की गई तथा द्वितीय ट्रेच 04 मार्च 2015 से 13 मार्च 2015 तक की गई, जैसा कि इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 में विस्तृत वर्णित है। इन दो ट्रेचों में कुल 38 कोयला खानें नीलामी के लिए रखी गईं जिनमें से 29 कोयला खानों की सफलतापूर्वक नीलामी हुई।

5.1 बोलीदाताओं की श्रेणी एवं योग्यता

विद्युत क्षेत्र और गैर नियमित क्षेत्रों दोनों के लिए मानक निविदा दस्तावेज (एस टी डी) में यह प्रावधान (खंड 3.3.2) था कि तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाताओं (टी क्यू बी) के आरंभिक कीमत प्रस्तावों (आई पी ओ) को खोला जाएगा और उन्हें आई पी ओ के बढ़ते/घटते क्रम में वरीयता दी जाएगी। वे टी क्यू बी जो वरीयता के पहले 50 प्रतिशत या 5 टी क्यू बी जो भी अधिक हो, उन्हें ई-नीलामी में भाग लेने के लिए योग्य समझा जाएगा अर्थात् योग्य बोलीदाता (क्यू बी)। इसके अतिरिक्त, अधिनियम [धारा 4 (3)(बी)] एवं मानक निविदा दस्तावेज (खंड 4.1.1) में यह भी प्रावधान था कि दो या अधिक कंपनियों जिनके विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग (एस ई यू) एक समान थे एवं जो अधिनियम अनुसार स्वतंत्र रूप से बोली लगाने के लिए योग्य थीं, के द्वारा बनाई गई एक सह उद्यम कंपनी (जे वी) ई-नीलामी में भाग लेने के लिए योग्य होगी।

सफल रूप से नीलाम की गई 29 कोयला खानों में से 11 कोयला खानों में (दो विद्युत क्षेत्रों और नौ गैर नियमित क्षेत्र) उसी कंपनी/मूल-अनुषंगी कंपनी संगठन/जे वी संगठन द्वारा भागीदारी की गई जो विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्रों (एस ई यू पी) (अनुलग्नक IV) के लिए बोली लगा रहे थे। इन मामलों में:

- चरण II में कुल क्यू बी की संख्या चार और सात के बीच रही एवं स्वतंत्र क्यू बी¹² की संख्या तीन और पाँच के बीच थी।
- दो और तीन के मध्य क्यू बी जो विभिन्न एस ई यू पी के लिए बोली लगा रहे थे, वे उसी कंपनी/मूल-अनुषंगी कंपनी संगठन/जे वी संगठन से थे।
- इन 11 में से 5 मामलों में, चरण II की बोली लगाने के दौरान प्रतिस्पर्धा प्रभावी रूप से केवल एक से तीन बोली लगाने वालों के बीच थी।

परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा यह आश्वासन नहीं प्राप्त कर सकी कि इन कोयला खानों की चरण II की बोली के दौरान प्रतिस्पर्धा के संभावित स्तर को प्राप्त कर लिया गया था।

¹² एक योग्य बोलीदाता, जो एक विशेष कोयला खान की नीलामी के लिए अन्य योग्य बोलीदाता की भाँति उसी कंपनी/मूल-अनुषंगी संगठन/जे वी संगठन से नहीं है।

आगे कोयला खानों की नीलामी में भाग लेने के उद्देश्य से एक विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्र (एस ई यू पी) की इकाइयों को अलग-अलग एस ई यू पी में बाँटने के लिए एस टी डी ने नहीं रोका। एक कंपनी/उसके जे वी संगठन ने एक विशेष खान की नीलामी में भाग लेते हुए एस ई यू पी की विभिन्न इकाइयों/चरणों को भिन्न एस ई यू पी के रूप में प्रक्षेपित किया तथा ऐसी विभिन्न इकाई/चरण (अलग से या विभिन्न क्रमचयों/संयोजनों में) के लिए बोलियों को मूल तथा उसके संयुक्त उपक्रम कंपनी के माध्यम से प्रस्तुत किया।

कोयला खान की ई-नीलामी की एक केस स्टडी नीचे दी गई है जो यह दर्शाती है कि वह खण्ड जो एक नीलामी में जे वी की भागीदारी को पृथक् इकाइयों के रूप में अनुमति देता है और यह तथ्य कि एस टी डी ने एक एस ई यू पी की इकाइयों को विभिन्न एस ई यू पी में बाँटने से नहीं रोका, उन दोनों के संयुक्त संचालन से, बोलीदाताओं ने, विद्यमान नियमों एवं अनुबंधात्मक संरचना के प्रावधानों के अंतर्गत, नीलामी में अपनी उपस्थिति बढ़ाने के लिए किन माध्यमों को अपनाया।

केस स्टडी : 'X' कोयला खान की नीलामी/निधान करना

एक केस स्टडी कि कैसे कंपनियों में से किसी एक ने एस टी डी तथा नियमों के अनुबंध का अनुसरण करते हुए, इस कोयला खान की ई-नीलामी में अपनी सहभागिता बढ़ाई:

अनुसूची-II	पूर्व आबंटी-कंपनी ए	प्राप्त तकनीकी बोलियाँ-छ; योग्य बोलीदाता-पाँच
------------	---------------------	--

- योग्य बोलीदाता:

कंपनी ए	समान समूह कंपनी
कंपनी बी (कंपनी ए की एक अनुषंगी कंपनी)	
कंपनी सी (कंपनी ए की एक अनुषंगी है तथा जिसके पास कंपनी डी की भी हिस्सेदारी है जो कंपनी ए की अन्य अनुषंगी है।)	स्वतंत्र बोलीदाता
कंपनी ई	
कंपनी एफ	

- कंपनी ए निविदा दस्तावेजों की बिक्री की अंतिम तारीख को कंपनी सी की होल्डिंग कंपनी बनी।
- दो कंपनियों अर्थात् कंपनी ई तथा कंपनी बी ने बोली में भाग नहीं लिया।
- कंपनी सी ने केवल एक बार बोली लगाई तथा उसी आई पी पते से लगाई जो कंपनी ए का था।
- कंपनी ए ने विद्युत संयंत्र 'पी' (यूनिट I तथा II) के लिए एस ई यू पी के तौर पर बोली लगाई; कंपनी सी ने विद्युत संयंत्र 'पी' (यूनिट III) तथा कंपनी डी के एक विद्युत संयंत्र के लिए एस ई यू पी के तौर पर बोली लगाई।

चरण II की बोली की समाप्ति पर, कंपनी ए को उसकी एस ई यू पी अर्थात् विद्युत संयंत्र 'पी' (यूनिट I एवं II) के लिए 'वरीय बोलीदाता' घोषित किया गया था।

एस टी डी प्रावधानों के अंतर्गत विद्युत संयंत्र पी (यूनिट I व II) अर्थात् कंपनी ए की एस ई यू पी की वार्षिक 'कोयला आवश्यकता' खान X की वार्षिक उत्पादकता का 66 प्रतिशत थी। विद्युत संयंत्र (यूनिट III) अर्थात् कंपनी सी की एक एस ई यू पी की वार्षिक आवश्यकता खदान 'X' के वार्षिक कोयला उत्पादन का 11 प्रतिशत थी। लेकिन कंपनी ए ने विद्युत संयंत्र (यूनिट III) को अलग एस ई यू पी दर्शाया और कंपनी सी के द्वारा बोली लगाई। कोयला खान 'X' के सफल आबंटी बनने के पश्चात्, कंपनी ए ने अपने विभिन्न अन्य विद्युत संयंत्रों जिसमें विद्युत संयंत्र 'पी' की इकाई III शामिल है, के लिए कोयले के विपथन हेतु अनुरोध किया।

कोयला मंत्रालय (एम ओ सी) ने सूचित किया कि खण्ड 4.1.2 (डी) (बोलियों के संख्या पर सीमाबद्धता) व एस टी डी के खण्ड 3.3.2 के सामूहिक प्रचालन को दिल्ली उच्च न्यायालय में शारदा एनर्जी व मिनरलस बनाम यूनियन ऑफ इंडिया के मामले में चुनौती दी गई जहाँ माननीय उच्च न्यायालय ने पाया कि अपनाई गई प्रक्रिया सही तरीके से काम कर रही थी।

लेखापरीक्षा ने हालाँकि पाया कि तृतीय ट्रेंच में नीलाम किये गए कोयला खानों के लिए, एस टी डी में कहा गया है *“ऐसे घटनाक्रम में यदि योग्य बोलीदाता उसी कंपनी अथवा निगम से है या योग्य बोलीदाता उसी समूह से है तथा उन्होंने अलग प्रारंभिक कीमत प्रस्ताव प्रस्तुत किये हैं, तब तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाता बैंक की ऐसी संख्या में जो अगला हो जिसे अलग योग्य बोलीदाता की संख्या को घटाते हुए बैंक के प्रथम पचास प्रतिशत में ऐसे योग्य बोलीदाताओं द्वारा कायम रखी गई कुल संख्या के बराबर होना चाहिए, उन्हें भी योग्य बोलीदाता कहा जाएगा।”* इस खण्ड के संचालन का प्रभाव समान कंपनी/मूल-अनुषंगी कंपनी के संगठन/जे वी संगठन की बोलियों पर था, जो कि तकनीकी रूप से योग्य थीं, उनको योग्य बोलीदाताओं की रैंकिंग एवं योग्यता के उद्देश्य के लिए एक बोली के रूप में माना जा रहा था।

एम ओ सी ने अपने उत्तर (अक्टूबर/नवम्बर 2015 तथा मार्च 2016) तथा समापन सम्मेलन (मार्च 2016) के दौरान भी यह कहा कि:

- संयुक्त उपक्रमों ने असल में नीलामी में छोटी कंपनियों को भाग लेने योग्य बनाया तथा इस प्रकार प्रतिस्पर्धा में वृद्धि हुई।
- किसी कंपनी तथा उसके संयुक्त उपक्रमों की अपनी अनुषंगियों/अन्य कंपनी की भागीदारी के बाद भी कम से कम तीन स्वतंत्र कंपनियाँ थी जिन्होंने सभी ई-नीलामी में भाग लिया था।

एम ओ सी के उत्तर को इस संदर्भ में देखे जाने की आवश्यकता है :

- *अंतिम मूल्य प्रस्ताव (एफ पी ओ) में एक कंपनी को कई बोलियों से रोकने के लिए व प्रावधान के दुरुपयोग की संभावना को दूर करने के लिए,* एम ओ सी ने तृतीय ट्रेंच में कोयला खानों की नीलामी के लिए, खंड 4.1.1 जिसमें जे वी के भाग लेने का प्रावधान था, उसमें संपूर्ण प्रतिस्पर्धा को बढ़ाने के उद्देश्य से परिवर्तन किए।
- जैसा कि **अनुलग्नक IV** में वर्णित है, स्वतंत्र बोलीदाताओं की कुल संख्या क्यू बी की कुल संख्या से कम थी।
- नीलामी के माध्यम से आंबटन के लिए चिन्हित की गई अधिकांश 'तैयार' एवं 'उत्पादन को तैयार' खानें प्रथम दो ट्रेंचों में नीलामी के लिए रखी गई थीं।

लेखापरीक्षा यह आश्वासन नहीं प्राप्त कर सकी कि प्रथम दो ट्रेन्चों में नीलाम की गई 11 कोयला खानों की बोली के दौरान प्रतिस्पर्धा के संभावित स्तर को प्राप्त कर लिया गया था। यह इस प्रावधान के कारण से हुआ कि जब चरण II की बोली के दौरान भागीदारी के लिए अनुमत किये जा रहे तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाताओं की उच्चतम संख्या सीमित है एवं साथ ही उसी कंपनी/मूल-अनुषंगी कंपनी के संगठन जे वी संगठन को एक विशेष कोयला खान की ई-नीलामी में स्वतंत्र रूप से भाग लेना अनुमत है।

5.2 एक बोलीदाता की तकनीकी अयोग्यता

पश्चिम बंगाल विद्युत विकास निगम लिमिटेड (डब्ल्यू बी पी डी सी एल) ने सरीसातोल्ली और ट्रांस दामोदर कोयला खानों (दोनों अनुसूची-II की विद्युत क्षेत्र की कोयला खानें) की ई-नीलामी में भाग लेने के लिए अपनी बोली प्रस्तुत की। यह खानें प्रथम ट्रेन्च में नीलामी के लिए रखी गई थी और 27 दिसम्बर 2014 को एस टी डी जारी हुआ। अधिनियम की अनुसूची-I के अनुसार, डब्ल्यू बी पी डी सी एल, अनुसूची-II की पाँच¹³ कोयला खानों का पूर्व आबंटि था। तथापि, इन कोयला खानों के खनन पट्टे बंगाल एम्टा कोयला खान लिमिटेड के पक्ष में निष्पादित हुए थे जो कि डब्ल्यू बी पी डी सी एल, दुर्गापुर प्रॉजेक्ट्स लिमिटेड और एम्टा कोयला लिमिटेड के मध्य एक जे वी था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सरीसातोल्ली और ट्रांस दामोदर कोयला खानों के लिए डब्ल्यू बी पी डी सी एल की बोलियाँ तकनीकी सीमिति के इस निष्कर्ष के पश्चात् तकनीकी रूप से रद्द हो गई थी, (26 फरवरी 2015) कि 'यह एक पूर्व आबंटि है और इसने निर्धारित समय में अतिरिक्त लेवी जमा नहीं की है'। इस संबंध में यह पाया गया कि:

- एस टी डी की शर्तों के अनुसार, कोयला खानों की ई-नीलामी में भागीदारी की पूर्वपेक्षाओं में से एक था कि अगर बोलीदाता पूर्व आबंटि था तो उसके द्वारा नियम में निर्धारित समय अवधि के भीतर अतिरिक्त लेवी का भुगतान किया गया हो।
- कोयला खानों (विशेष उपबंध) का दूसरा अध्यादेश 26 दिसंबर 2014 को लागू हुआ था। अध्यादेश की धारा 3(1) (एन) के अनुसार "पूर्व आबंटियों" से तात्पर्य अनुसूची-I में सूचीबद्ध कोयला खानों के उन पूर्व आबंटियों से है जिनके आबंटन माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों/आदेशों के अनुसार निरस्त कर दिए गये थे। हालाँकि, इस परिभाषा के नीचे एक 'स्पष्टीकरण' दिया गया था जिसके अनुसार 'यदि खनन पट्टे को अन्य पक्ष के पक्ष में अनुसूची-I की कोयला खानों के ऐसे आबंटनों के बाद निष्पादित किया जाता है तो अन्य पक्ष को पूर्व आबंटि माना जाएगा'।

¹³ तारा (वेस्ट), गंगारामचक, गंगारामचक भदुलिया; बरजोरा; और पचवारा (नाथ)।

- चूँकि इन कोयला खानों के लिए खनन पट्टे को बंगाल एम्टा कोयला खान लिमिटेड के पक्ष में निष्पादित किया गया था इसलिए डब्ल्यू बी पी डी सी एल पूर्व आबंटी की परिभाषा के नीचे दिए गए 'स्पष्टीकरण' के संदर्भ में पूर्व आबंटी नहीं था। इसलिए, इस आधार पर सरीसातोल्ली एवं ट्रांस दामोदर के लिए डब्ल्यू बी पी डी सी एल की बोलियों का निरस्तीकरण सही नहीं था।
- आगे, डब्ल्यू बी पी डी सी एल को 26 मार्च 2015 (निधान आदेश जारी करने की तिथि) को अधिनियम में 'पूर्व आबंटी' की परिभाषा के नीचे दिए गए 'स्पष्टीकरण' का संज्ञान लेते हुए छः कोयला खान आबंटित किये गए थे (आबंटन मार्ग द्वारा)¹⁴।

एम ओ सी ने (मार्च 2016) कहा कि कोयला खान (विशेष उपबंध) अधिनियम, 2015 की अनुसूचियों के अनुसार, डब्ल्यू बी पी डी सी एल बरजोरा, गंगारामचक एवं गंगारामचक-भदुलिया के लिए पूर्व आबंटी था। अतः तकनीकी रूप से उसे भाग लेने के लिए अयोग्य माना गया था। उस संशोधन के बाद (26 दिसंबर 2014) जिसमें यह स्पष्ट किया गया था कि यदि खनन-पट्टे को किसी तीसरे पक्ष के नाम पर कार्यान्वित किया गया हो तो तीसरे पक्ष को पूर्व आबंटी माना जायेगा, यह माना गया कि यद्यपि डब्ल्यू बी पी डी सी एल तारा ईस्ट एवं वेस्ट कोयला खानों के लिए पूर्व आबंटी था, खनन पट्टे को बंगाल एम्टा लिमिटेड के नाम पर कार्यान्वित किया गया था और इसलिए अतिरिक्त लेवी के भुगतान का दायित्व डब्ल्यू बी पी डी सी एल का नहीं था और इसलिए वह आबंटन के लिए योग्य था।

समापन सम्मेलन (मार्च 2016) के दौरान, एम ओ सी ने कहा कि चूँकि डब्ल्यू बी पी डी सी एल का नाम अनुसूची-I की पूर्व आबंटियों की सूची में शामिल था इसलिए तकनीकी रूप से बोली अस्वीकृत कर दी गई।

कोयला मंत्रालय के उत्तर को इन दूसरे तथ्यों के प्रकाश में देखने की आवश्यकता है कि अध्यादेश जो कि 26 दिसंबर 2014 को लागू हुआ था, में दी गई पहले आबंटी की परिभाषा की व्याख्या के अनुसार अगर खनन पट्टा किसी तीसरी पार्टी के पक्ष में निष्पादित किया गया है तब तीसरी पार्टी को पूर्व आबंटी माना जाएगा। सरीसातोल्ली तथा ट्रांस दामोदर कोयला खानों को 27 दिसंबर 2014 को प्रथम ट्रेच में नीलामी के लिए प्रस्तुत किया गया अर्थात् पूर्व आबंटी की परिभाषा स्पष्ट किए जाने के पश्चात्। इस प्रकार से, संशोधित परिभाषा के स्पष्टीकरण के संदर्भ में डब्ल्यू बी पी डी सी एल किसी भी खान जिसमें तीनों खानों¹⁵ में से कोई भी मिला के, के लिए एक पूर्व आबंटी नहीं था, हालांकि अध्यादेश की सूची I में इसका नाम उल्लेखित था, इसकी बोली पर विचार किया जाना चाहिए था विशेषकर तब जब एम ओ सी ने 26 दिसंबर 2014 के 'स्पष्टीकरण' को संज्ञान में लेते हुए मार्च 2015 में डब्ल्यू बी पी डी सी एल को 6 कोयला खानों को आबंटित कर दिया था।

¹⁴ तारा (ईस्ट) एवं तारा (वेस्ट); गंगारामचक एवं गंगारामचक भदुलिया; बरजोरा; बरजोरा; (नार्थ); कस्ता (ईस्ट) एवं पचवारा (नार्थ)

¹⁵ गंगारामचक एवं गंगारामचक भदुलिया; बरजोरा जैसाकि एम ओ सी द्वारा अपने उत्तर में कहा गया है।

डब्ल्यू बी पी डी सी एल के एक पूर्व आबंटी होने तथा निहित समय के भीतर अतिरिक्त लेवी को जमा न कर पाने के आधार पर सरीसातोल्ली एवं ट्रांस दामोदर कोयला खानों की नीलामी में भाग लेने से उसकी अयोग्यता विद्यमान प्रावधानों के अनुसार नहीं थी।

5.3 एम ओ सी द्वारा चयनित मामलों की पुनः जाँच

विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों एवं गैर नियमित क्षेत्र की कोयला खानों दोनों की नीलामी के लिए मानक निविदा दस्तावेज (एस टी डी) का खंड 3.3 नीलामी के लिए अपनायी जाने वाली प्रक्रिया का वर्णन करता है। कथित खंड के प्रावधान के अनुसार, योग्य बोलीदाता जो विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों के लिए न्यूनतम कीमत प्रस्ताव तथा गैर नियमित क्षेत्र की कोयला खानों के लिए उच्चतम कीमत प्रस्ताव प्रस्तुत करता है उसे वरीय बोलीदाता घोषित किया जाना था। नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी सफल बोलीदाता के चयन के लिए केन्द्र सरकार को वरीय बोलीदाता की अनुशंसा करता है जैसा कि कोयला खान (विशेष उपबंध) नियम, 2014 के नियम 10(9) के प्रावधान के अंतर्गत उपलब्ध है। नियम 10(10) केन्द्र सरकार को नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी को निर्देश देने का अधिकार प्रदान करता है कि वह योग्य बोलीदाता के पक्ष में कोयला खान के लिए निधान आदेश जारी करें अथवा नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी को ऐसे अन्य बाध्यकारी निर्देश दिए जाएं जो उचित समझे जाएं।

एस टी डी का खंड 3.3.2 कहता है कि नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी एस टी डी के खंड 3.4 के अनुरूप योग्यता शर्तों के विरुद्ध तथा प्रतिक्रियात्मकता जाँच के विरुद्ध तकनीकी बोली की जाँच करेगा। खंड 3.4 ने मापदंडों को रखा जिन पर तकनीकी बोली की प्रतिक्रियात्मकता के संदर्भ में नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी को विचार करना चाहिए। इन मापदंडों में अन्य बातों के साथ विनिर्धारित प्रारूप एवं प्रक्रिया, नीलामी में भाग लेने के लिए योग्यता शर्तों के समर्थन के लिए लिखित प्रमाण, प्रारंभिक कीमत प्रस्ताव सहित सभी अपेक्षित सूचना की उपलब्धता, बोलीदाता द्वारा शामिल की गई किसी शर्त अथवा योग्यता की उपस्थिति, एक विनिर्दिष्ट अन्त्य उपयोग संयंत्र तक तकनीकी बोली को सीमित करना तथा नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा प्रासंगिक माने गए कोई अन्य मापदंड सम्मिलित हैं।

लेखापरीक्षा वरीय बोलीदाता पर केन्द्र सरकार को नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी की अनुशंसा से पहले अंतिम मूल्य बोली के मूल्यांकन के लिए किसी अधिकथित मापदंडों को खोज नहीं पायी सिवाय खंड 3.3.2 (सी) के जो कहता है कि योग्य बोलीदाता जो विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों के लिए न्यूनतम मूल्य प्रस्ताव तथा गैर नियमित क्षेत्र की कोयला खानों के लिए उच्चतम मूल्य प्रस्ताव प्रस्तुत करेंगे उन्हें 'वरीय बोलीदाता' घोषित किया जाएगा। इसी प्रकार से, लेखापरीक्षा कोई भी अधिकथित दिशा निर्देशों को खोज नहीं पाई जिसका अनुकरण केन्द्र सरकार को, नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी द्वारा दी गई अनुशंसाओं पर कथित प्राधिकारी को निर्देश देने से पहले, करना था। नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी एवं केन्द्र सरकार द्वारा

अंतिम मूल्य बोली के मूल्यांकन के लिए व्यापक दिशा निर्देशों का अभाव, लेखापरीक्षा के विचार में नीलामी प्रक्रिया की मजबूती, पारदर्शिता एवं न्यायसंगतता को प्रभावित कर सकता है।

एम ओ सी ने अपने उत्तर (दिसंबर 2015 एवं मार्च 2016) में तथा समापन सम्मेलन (मार्च 2016) के दौरान कहा कि एक खान के लिए बोली लगाते हुए ऐसे असंख्य कारण हैं जिसने बोलीदाता के निर्णय को प्रभावित किया तथा एक विशेष कोयला खान के लिए बोली लगाते हुए इन कारणों में बोलीदाता से बोलीदाता में अंतर था। आगे, इस तथ्य पर विचार करते हुए कि नीलामी पहली बार की जा रही थी, पिछले उदाहरणों एवं आँकड़ों के अभाव तथा मामलों के प्रकरण संबंधी होने से यह व्यवहारिक नहीं होगा कि सभी प्रासंगिक पहलुओं को समाविष्ट करते हुए व्यापक दिशा निर्देश/मापदंड निरूपित किए जाएं। एम ओ सी ने प्रबुद्ध महान्यायवादी (ए जी) के मत का भी उल्लेख किया कि नीलामी/निविदा प्रक्रिया को निरस्त करने का परमाधिकार निविदा प्राधिकारी को है जो उसके वास्तविक एवं मनमानी से मुक्त होने के अधीन है। यदि सरकार को ऐसे दिशा निर्देश बनाने हो तो वह अपने आर्थिक लाभों को सुरक्षित करने के अपने पूर्ण अधिकार को कम कर देगी।

एम ओ सी के उत्तर को इस संदर्भ में देखने की आवश्यकता है :

नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी ने विद्युत क्षेत्र की कुल 11 कोयला खानों तथा गैर नियमित क्षेत्र की 21 कोयला खानों के लिए वरीय बोलीदाता के संबंध में अनुशंसा की जिन्हें एस टी डी के खंड 3.3.2 (सी) के प्रावधान के अनुसार केवल प्राप्त बोली की राशि के आधार पर 14 फरवरी 2015 एवं 9 मार्च 2015 के दौरान नीलामी के लिए रखा गया था। हालाँकि, मंत्रालय ने आठ कोयला खानों (दो विद्युत क्षेत्र की कोयला खानें तथा छः गैर नियमित क्षेत्र की कोयला खानें) के मामलों को पुनः जाँच के लिए नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी को लौटा दिया तथा सक्षम प्राधिकारी के विचार के लिए अपने अनुशंसा दी। इन मामलों को योग्य बोलीदाता द्वारा लगायी गई बोली की निम्न संख्या के आधार पर पुनः जाँच आवश्यक है के रूप में चिह्नित किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी ने पुनः जाँच के दौरान इन प्रत्येक आठ मामलों की अंतिम मूल्य बोली का मूल्यांकन मापदंडों के आधार पर किया था जिसमें उसी अवधि के दौरान नीलाम करने के लिए रखी गई उसी क्षेत्र की अन्य कोयला खानों की तुलना में उन मामलों में प्राप्त बोलियों की कुल संख्या, कोयले की आवश्यकता जिसे प्रत्येक बोलीदाता (बोलीदाता का अन्त्य उपयोग संयंत्र) के लिए पूरा किया गया होगा, उसी अवधि के दौरान नीलामी के लिए रखी गई उसी क्षेत्र की अन्य कोयला खानों की तुलना में प्राप्त बोलियों का मूल्य तथा लागू न्यूनतम/अधिकतम मूल्य के ऊपर प्राप्त वृद्धि की मात्रा शामिल थी। नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी ने मंत्रालय को उपरोक्त मापदंडों के आधार पर मूल्यांकन के परिणाम समस्त निष्कर्षों के साथ प्रस्तुत किये कि कपटपूर्ण बोली के कोई निर्णायक प्रमाण नहीं है तथा

बोलीदाताओं को बाधा होने अथवा किसी कार्यविधिक अनियमितता के संबंध में कोई शिकायत प्राप्त नहीं हुई तथा मंत्रालय से मामले पर उचित निर्णय लेने का अनुरोध किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय ने नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी की अनुशंसाओं की समीक्षा की तथा इन आठ मामलों की जाँच की। इस जाँच के आधार पर मंत्रालय ने तीन कोयला खानों (दो विद्युत क्षेत्र की कोयला खानें तथा एक गैर नियमित क्षेत्र की कोयला खान) के संदर्भ में 'वरीय बोलीदाता' को 'सफल बोलीदाता' के रूप में घोषित करने पर नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी की अनुशंसा को निरस्त कर दिया। अन्य पाँच मामलों के संबंध में, 'वरीय बोलीदाता' को 'सफल बोलीदाता' के रूप में घोषित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कोयला खान के वरीय बोलीदाता जिनके लिए नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी की अनुशंसाएं निरस्त कर दी गई थीं ने दिल्ली के माननीय उच्च न्यायालय के समक्ष, नीलामी को खारिज किये जाने के आदेशों को अन्य बातों के साथ अनुचितता व मनमाने आधार पर निरस्त करने की कार्यवाही को समाप्त करने के लिए याचिका दाखिल की।

मंत्रालय का उत्तर कि मूल्यांकन के लिए व्यापक दिशानिर्देश नहीं रखे जा सकते थे, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी एवं मंत्रालय दोनों ने पुनः जाँच के अधीन आठ बोलियों की स्वीकार्यता अथवा अन्यथा पर निर्णय लेते हुए कुछ मापदंडों को लागू किया था।

किसी विशेष मामले पर टिप्पणी न करते हुए लेखापरीक्षा का यह मत है कि अंतिम बोली मूल्यों के मूल्यांकन के लिए नामनिर्दिष्ट प्राधिकारी एवं कोयला मंत्रालय द्वारा लागू किये जाने वाले मापदंडों को समाविष्ट करके बनाये गये दिशानिर्देशों से बोली प्रक्रिया में पारदर्शिता की वृद्धि होगी और परिहार्य मुकदमेबाज़ी का निराकरण हो सकता है।

5.4 विद्युत क्षेत्र कोयला खानों की ई-नीलामी

विद्युत की उत्पत्ति कोयला उत्पादन का एक मुख्य अन्त्य उपयोग है। जैसा कि अध्याय 2 में पहले ही चर्चा की गई थी; कोयला खानें विशेष रूप से विद्युत क्षेत्र के लिए निर्धारित थीं तथा इन विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों की नीलामी के लिए एक अलग से कार्यप्रणाली निर्धारित की गई थीं। यह खानें दोहरे उद्देश्यों, विद्युत की उत्पत्ति को बढ़ाने के साथ ही विद्युत के उपभोक्ताओं के लाभ के लिए सस्ती कोयला प्रदान करने के साथ नीलाम की गई थीं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एस ई यू के रूप में विद्युत के लिए कोयला खान की नीलामी निम्नलिखित विद्युत संयंत्रों के लिए की गई थी :

क) उत्पादन क्षमता जिनमें लागत-जमा विद्युत खरीद अनुबंध (पी पी ए) अथवा टैरिफ आधारित पी पी ए हो और

ख) उत्पादन क्षमता जिनका भविष्य में लागत-जमा पीपीए/टैरिफ आधारित पी पी ए के द्वारा अनुबंध किया जाना चाहिए (मामला-I)¹⁶

विभिन्न विद्युत स्टेशनों के द्वारा विद्युत उत्पादन के लिए टैरिफ, क्षमता शुल्क (स्थिर लागत) और विद्युत शुल्क (परिवर्तित लागत) के आधार पर निश्चित किया गया था।

चूँकि विद्युत क्षेत्र कोयला खान के आबंटन सस्ते दर पर परिवर्तित नीलामी के आधार पर आबंटित करने की योजना थी, मुख्य बात यह थी कि सस्ते कोयले का लाभ उपभोक्ताओं तक पहुँचाना था। इस उद्देश्य के लिए, कोयला खान के मूल्यांकन के लिए आर्थिक मामलों की मंत्रिमंडलीय समिति (सी सी ई ए) अनुमोदित विधितंत्र में निर्दिष्ट किया गया था कि सभी वर्तमान तथा भविष्य के पी पी ए के सापेक्ष में उचित आयोग (संबंधित विद्युत नियामक आयोग) यह सुनिश्चित करेगा कि पी पी ए के अधीन दर्शाये गए विद्युत दर कोयले के वास्तविक बोली मूल्य के आधार पर हों तथा जारी पी पी ए में भी उस आधार पर आवश्यक संशोधन किए जाएँ।

जैसा कि इस प्रतिवेदन के अध्याय 2 के पैरा 2.7.1.2 में दर्शाया गया, एस टी डी के शुद्धिपत्र सं. 3 में अवरोही तत्पश्चात् आरोही नीलामी को विद्युत क्षेत्र कोयला खानों की ई-नीलामी को संचालित करने की कार्यप्रक्रिया के रूप में शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा ने यह पाया कि 'कोयला खानों की नीलामी' का दृष्टिकोण पत्र तैयार किया गया था तथा इसे 17 दिसंबर 2014 को टिप्पणी हेतु सार्वजनिक पटल पर पेश किया गया। दृष्टिकोण पत्र पर प्राप्त कुछ टिप्पणियों पर विचार किया गया। एस टी डी को एम एस टी सी की वेबसाइट पर 27 दिसंबर 2014 को अपलोड किया गया था। अवरोही बोली के परिदृश्य में बोलियों के शून्य तक पहुँचने की संभावना थी, जिसे दृष्टिकोण पत्र पर टिप्पणी माँगने की प्रक्रिया के दौरान (22 दिसंबर 2014) मंत्रालय के संज्ञान में भी लाया गया था। तथापि नीलामी प्रक्रिया में एक नया पहलू जो कि अवरोही तत्पश्चात् आरोही बोली (जिससे की अवरोही बोली के शून्य तक पहुँचने की संभावना की व्यवस्था हो गई) को 31 जनवरी 2015 को शामिल किया गया था; जोकि निविदा अपलोड करने की तिथि से एक महीने के बाद की तिथि थी जो स्वयं ही बोली लगाने की तय तिथि थी। उसके बाद बोली लगाने की तिथि को 3 फरवरी 2015 तक विस्तारित कर दिया गया।

लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गए अभिलेखों में विद्युत क्षेत्र के कोयला खानों के लिए नीलामी प्रणाली को 'अवरोही' से 'अवरोही तत्पश्चात् आरोही' में परिवर्तित किये जाने का आधार उपलब्ध नहीं था।

एम ओ सी ने कहा (मार्च एवं अप्रैल 2016) कि सार्वजनिक सलाहों की प्रक्रिया के दौरान प्राप्त की गई सौ से अधिक टिप्पणियों में ऐसी एक संभावना (अवरोही तत्पश्चात् आरोही बोली) अभिव्यक्त की गई; हालाँकि, यह संभाव्य प्रतीत नहीं हो रहा था। तत्पश्चात् परामर्श लिये गए तथा ऐसी बोली प्रक्रिया

¹⁶ मामला-I पी पी ए वह है जहाँ ईंधन के स्रोत की ज़िम्मेदारी पूर्णतया बोलीदाता की है।

संभाव्य लग रही थी। इस सुदूर संभवता को भी नियत तिथि से पहले नीलामी में गिना गया था। इस प्रकार, एस बी आई कैपिटल मार्किट्स लिमिटेड के साथ विमर्श करते हुए संशोधित नीलामी कार्य प्रणाली को सूत्रबद्ध किया गया था, जिसका मसौदा दिनांक 31 जनवरी 2015 को प्राप्त हुआ था। निविदा दस्तावेज के खंड 5.8.1 के अनुसार, एन ए को नीलामी की नियत तारीख तक समय-समय पर दस्तावेज पर परिशिष्ट/शुद्धि जारी करने का अधिकार था।

5.4.1 विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों की ई-नीलामी के लिए अपनाए गए प्रतिरूप की धारणीयता

लेखापरीक्षा ने पाया कि बोली दस्तावेजों, शुद्धिपत्र एवं बोली पूर्व सम्मेलनों में लागत संबंधित कुछ शर्तों को रखा गया था जिसे उत्पादित एवं आपूर्ति की गई विद्युत के लिए शुल्क से प्रभारित किया जा सकता है। जब एक बोलीदाता को सफल बोलीदाता घोषित किया जाता है तब लागत की वसूली के संबंध में दो परिदृश्य उभरे जैसे कि निम्नानुसार है :

तालिका 4 : लागत वसूली के परिदृश्य

परिदृश्य	लागत जिसे पारित किया जा सकता है
परिदृश्य I : अवरोही बोली	<ul style="list-style-type: none"> अंतिम मूल्य प्रस्ताव (खान को चलाने की लागत के आधार पर सफल बोलीदाता को प्राप्त निधान आदेश); तथा; निर्धारित दर¹⁷ (₹100 प्रति टन)
परिदृश्य II : अवरोही तत्पश्चात् आरोही बोली	<ul style="list-style-type: none"> निर्धारित दर (₹100 प्रति टन)

लेखापरीक्षा ने पाया कि विद्युत क्षेत्र की सभी नौ¹⁸ खानें जिनकी सफलतापूर्वक नीलामी की गई थीं, वे ₹202 प्रति टन तथा ₹1010 प्रति टन के बीच रहे अतिरिक्त अधिमूल्य पर नीलाम किये गए थे। प्रभार को कम रखने के उद्देश्य से 'अवरोही तत्पश्चात् आरोही' पद्धति के अधीन विद्युत उपभोक्ताओं से अतिरिक्त अधिमूल्य को लिए जाने की अनुमति नहीं दी गई।

इस परिदृश्य में, अनुबंधात्मक शर्तों एवं प्रतिबद्धताओं का पालन न करने का जोखिम अधिक हो सकता है इसलिए प्रतिरूप की धारणीयता के लिए एक सशक्त निगरानी प्रणाली अनिवार्य है।

इस संबंध में लेखापरीक्षा पूछताछ पर एम ओ सी ने उत्तर (दिसंबर 2015 एवं मार्च 2016) दिया कि :

- सभी बोलीदाता समस्त नियमों एवं शर्तों से पूर्णतः अवगत थे जिनमें यह प्रावधान है कि विद्युत हेतु शुल्क के निर्धारण के प्रयोजन के लिए अतिरिक्त अधिमूल्य को गिना नहीं जाएगा। वे अपनी

¹⁷ यह "कोयला खानों/ब्लॉकों की नीलामी एवं आवंटन हेतु न्यूनतम/आरक्षित मूल्य को निर्धारित करने की विधितंत्र" पर एम ओ सी के दिनांक 26 दिसंबर 2014 के आदेश के अनुसार निर्धारित न्यूनतम "आरक्षित मूल्य" है।

¹⁸ अनुसूची-II – तालाबीरा-I, सरीसातोल्ली, ट्रांस दामोदर, अमेलिया नॉर्थ एवं तोकीसूद नॉर्थ; अनुसूची-III – जीतपुर, मंदाकिनी, गणेशपुर तथा उत्कल सी

व्यावहारिकता पर विचार करने के पश्चात् बोली लगाने के लिए स्वतंत्र थे। स्वतंत्र नीलामी में बोलीदाताओं को बोली लगाने से किसी भी प्रकार से रोकना संभव नहीं था। इस प्रकार का प्रतिबंध गंभीर आलोचना एवं राजकोष को हानि पहुँचाने के संभावित आरोपों को आमंत्रित करता। इससे संविधान के अनुच्छेद 19 का उल्लंघन भी होता।

- यह कहना सही नहीं होगा कि लागत की गैर-वसूली का प्रभाव विद्युत क्षेत्र को सस्ता कोयला उपलब्ध कराने के उद्देश्य को प्रभावित कर सकता है क्योंकि सफल बोलीदाताओं ने विद्युत उत्पादकों को मामूली लागत पर कोयला उपलब्ध कराने का उत्तरदायित्व लिया है। कोयला कुल लागत का मात्र एक घटक है तथा विद्युत उत्पादक कार्यक्षमता प्राप्ति के माध्यम से संपूर्ण लागत को कम कर सकता है। सफल बोलीदाता के अपने संचालनों को बनाए रखने में असमर्थ होने पर एन ए ने बैंक गारंटी प्राप्त करने के द्वारा सरकार को देय राशि को पूर्णतः सुरक्षित रखा है।
- अनुसूची-II की पाँच विद्युत क्षेत्र की कोयला खानें, जो सफलतापूर्वक नीलाम की गई थीं, उनमें से तीन कोयला खानों में उत्पादन आरंभ हो चुका था तथा वह नियमित रूप से मासिक भुगतान कर रही थीं।

एम ओ सी के उत्तर को इस तथ्य के संदर्भ में देखने की आवश्यकता है:

- प्रथम ट्रेन्च के लिए बोली को प्रस्तुत करने के लिए मूलरूप से नियत किये गए अंतिम दिन पर अवरोही तत्पश्चात् आरोही बोली की संकल्पना का आरंभ किया गया था। आगे, एम ओ सी के उत्तर के अनुसार, एस टी डी के निर्माण के दौरान बोली के शून्य तक पहुँचने की संभावना अविश्वसनीय प्रतीत हो रही थी तथा बाद में विचार-विमर्श किया गया व ऐसे बोली प्रतिरूप संभव प्रतीत हुए। यह परिदृश्य दर्शाता है कि विद्युत क्षेत्र की कोयला खानों की नीलामी के लिए प्रतिरूप का प्रत्ययीकरण विखंडित था।
- चूँकि कोयले के खनन हेतु विभिन्न प्रभार/लागत गैर-वसूली योग्य थे, इसलिए उत्पादन एवं कोयले के उपयोग से संबंधित अनुबंधात्मक दायित्वों एवं प्रतिबद्धताओं के साथ गैर-अनुपालन का जोखिम अधिक था।
- आगे, यह पाया गया कि निगरानी प्रणाली स्वयं अपनी आयोजन एवं कार्यान्वयन में कमियों के कारण कमजोर थी, जैसा कि इस प्रतिवेदन के अध्याय 8 में टिप्पणी की गई है।
- साथ ही, स्वयं बैंक गारंटी खानों को उनकी पीक रेटेड क्षमता प्राप्त होने के समय तक ही वैध थी। उसके पश्चात्, सरकार को देय राशि किसी भी बैंक गारंटी द्वारा सुरक्षित नहीं होगी।

चूँकि विद्युत क्षेत्र के लिए कोयला खानों की नीलामी का उद्देश्य अर्थव्यवस्था के लाभ के लिए विद्युत के उत्पादन को बढ़ाना था तथा विद्युत उपभोक्ताओं के लाभ के लिए विद्युत क्षेत्र को सस्ता कोयला उपलब्ध करना था, इसलिए लेखापरीक्षा का मत है कि प्रणाली में उपरोक्त कथित कमजोरियाँ प्रतिरूप की धारणीयता पर लंबे समय में प्रतिकूल प्रभाव डाल सकती है।

5.4.2 मर्चेन्ट विद्युत

विद्युत कंपनियों द्वारा मर्चेन्ट विद्युत को मध्यम एवं दीर्घकालीन पी पी ए से बाहर विद्युत की बिक्री के रूप में वर्णित किया गया था तथा ऐसी विद्युत की कीमत का नियमन नहीं किया गया। जैसा कि प्रतिवेदन के अध्याय-2 के पैरा 2.7.1.3 में चर्चा की गई है, सफल बोलीदाताओं को अपनी मर्चेन्ट क्षमता को आबंटित कोयला खानों से जुड़ी हुई उत्पादन क्षमता के 15 प्रतिशत तक निर्धारित करना आवश्यक था। प्रत्यक्ष रूप से इस प्रावधान को यह सुनिश्चित करने के लिए सम्मिलित किया गया था कि सस्ते कोयले का लाभ विद्युत उपभोक्ताओं को विद्युत की नियमित बिक्री द्वारा पहुँचाया जा सके।

लेखापरीक्षा ने यह पाया कि सी सी ई ए द्वारा अनुमोदित "कोयला खानों/ब्लॉकों की नीलामी व आबंटन के लिए (विद्युत क्षेत्र के लिए कोयला खान के संबंध में) न्यूनतम/आरक्षित मूल्य निर्धारित करने के विधितंत्र" के अनुसार, अन्य बातों के अलावा, यह प्रावधान था कि ₹100 प्रति टन कोयले का आरक्षित मूल्य का भुगतान वास्तविक उत्पादन के अनुसार सफल आबंटी द्वारा किया जायेगा। यह भी प्रावधान था कि "मर्चेन्ट बाजार में बेची गई, विद्युत हेतु इस्तेमाल हुए कोयले की मात्रा के लिए बोलीदाता को अतिरिक्त आरक्षित मूल्य का भुगतान करना होगा। विद्युत की मर्चेन्ट बिक्री हेतु प्रयोग किये जाने वाले कोयले का अतिरिक्त आरक्षित मूल्य कोयला खान/ब्लॉक के मूलभूत मूल्य पर आधारित होगा। अतिरिक्त आरक्षित मूल्य ₹150 रुपये प्रति टन से कम नहीं होगा। स्पष्ट रूप से, सरकार का उद्देश्य मर्चेन्ट आधार पर बेची गई विद्युत के उत्पादन में प्रयोग किये जाने वाले कोयले के लिए उच्च दर की वसूली करना था चूँकि उस विद्युत को खुले बाजार में बेचा जाना था जहाँ विद्युत टैरिफ नियमित नहीं था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अवरोही तत्पश्चात् आरोही बोली की अवधारणा तथा 'अतिरिक्त अधिमूल्य' की शुरूआत हेतु जारी किए गए एस टी डी के शुद्धिपत्र के साथ-साथ एस टी डी में एक अतिरिक्त प्रावधान भी किया गया था जिसमें यह वर्णित था कि "मर्चेन्ट आधार पर बेची गई विद्युत के उत्पादन हेतु प्रयोग किये जाने वाले कोयले की मात्रा पर अतिरिक्त अधिमूल्य देय नहीं है।"

मर्चेन्ट आधार पर बेची गई विद्युत के उत्पादन के लिए प्रयुक्त कोयले की मात्रा पर अतिरिक्त अधिमूल्य को सम्मिलित न करने की व्यवस्था को शामिल करना सी सी ई ए अनुमति के साथ साम्य प्रकट नहीं होता क्योंकि इसने यह परिदृश्य बनाया जहाँ विद्युत उत्पादनकर्ता पी पी ए के अंतर्गत बेची गई विद्युत

के उत्पादन के लिये उपयोग किये गये कोयले की तुलना में जहां सस्ते कोयले का लाभ विद्युत उपभोक्ता को दिया जाना है, विद्युत के उत्पादन के लिए कोयले के उपयोग पर सरकार को कम रकम अदा करेंगे, जो कि मर्चेन्ट आधार पर बेची जायेगी जहां मूल्य विनियमित नहीं है। विवरण को नीचे की तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 5 : मर्चेन्ट आधार पर बेची गई विद्युत के लिए अतिरिक्त अधिमूल्य की वसूली न होने का प्रभाव

क्र. सं.	कोयला खान	आबंटी	पी पी ए के अंतर्गत बेची जाने वाली विद्युत के लिए निश्चित दर (₹ प्रति टन में)	अतिरिक्त अधिमूल्य (₹ प्रति टन में)	पी पी ए के अंतर्गत बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिये उपयोग में लाए गये कोयले की दर (₹ प्रति टन में)	मर्चेन्ट आधार पर बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिये उपयोग में लाये गये कोयले की दर (₹ प्रति टन में)	अंतर (₹ प्रति टन में)
(ए)	(बी)	(सी)	(डी)	(ई)	(एफ)=(डी)+(ई)	(जी)	(एच=एफ-जी)
1.	तालाबीरा-I	जीएमआर, छत्तीसगढ़ एनर्जी लिमिटेड	100.00	378.00	478.00	262.86	215.14
2.	सरीसातोल्ली	सीईएससी लिमिटेड	100.00	370.00	470.00	426.49	43.51
3.	ट्रांस दामोदर	द दुर्गापुर प्रोजेक्ट्स लिमिटेड	100.00	840.00	940.00	150.00	790.00
4.	अमेलिया नार्थ	जय प्रकाश पावर वेन्चर्स लिमिटेड	100.00	612.00	712.00	345.15	366.85
5.	तोकीसूद नार्थ	एस्सार पावर एमपी लिमिटेड	100.00	1010.00	1110.00	326.49	783.51
6.	जीतपुर	अदानी पावर लिमिटेड	100.00	202.00	302.00	150.00	152.00
7.	मंदाकिनी	मंदाकिनी एक्सप्लोरेशन एण्ड माइनिंग लिमिटेड	100.00	550.00	650.00	358.26	291.74
8.	गणेशपुर	जीएमआर, छत्तीसगढ़ एनर्जी लिमिटेड	100.00	604.00	704.00	273.10	430.90
9.	उत्कल-सी	मोनेट पावर कं. लिमिटेड	100.00	670.00	770.00	150.00	620.00

आगे, मर्चेन्ट विद्युत के उत्पादन के लिए 'संशोधित निश्चित दर' कोयला खान के मूलभूत मूल्य पर आधारित होना था। तथापि, जैसा इस रिपोर्ट के अध्याय 4 के पैरा 4.1 में देखा गया, मूलभूत मूल्य की

गणना विभिन्न अनियमितताओं से भरी हुई थी तथा इसके परिणामस्वरूप, संशोधित निश्चित दर स्वयं में कम की तरफ निर्धारित हुआ।

एम ओ सी ने कहा (मार्च 2016) कि सी सी ई ए आदेश में अतिरिक्त आरक्षित मूल्य शब्द का प्रयोग हुआ था जबकि निविदा दस्तावेज में इसके समतुल्य शब्द के लिए निश्चित दर प्रयोग हुआ। सी सी ई ए अनुमति के अनुसार विद्युत क्षेत्र की खान के लिए निविदा दस्तावेज निर्धारित करता है कि मर्चेन्ट आधार पर बेची गई विद्युत के उत्पादन के लिये प्रयुक्त कोयले की मात्रा पर 'निश्चित दर' भुगतान योग्य होगा। यह कोयला खान के मूलभूत मूल्य पर आधारित होगा जैसा सी सी ई ए द्वारा निर्धारित किया गया है, जोकि गैर विनियमित क्षेत्र के लिये उपस्थित अनुमोदित प्रक्रिया के अनुसार होगा लेकिन ₹150 प्रति टन से कम नहीं होगा। एम ओ सी ने आगे कहा कि यह सही है कि मर्चेन्ट विद्युत के लिये प्रयुक्त कोयले का मूल्य विनियमित दर से बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिये प्रयुक्त कोयले के मूल्य से अधिक होना था तथा नीलामी प्रक्रिया में ईमानदारीपूर्वक पालन किया गया जैसाकि सभी विद्युत क्षेत्रों की कोयला खानों के लिये गैर-मर्चेन्ट विद्युत का 'निश्चित आरक्षित मूल्य' ₹100 प्रति टन था जबकि मर्चेन्ट आधार पर बेचने के लिये कोयले की 'निश्चित दर' ₹150 प्रति टन से ₹426 प्रति टन की सीमा में था तथा इस प्रकार लेखापरीक्षा का दृष्टिकोण सही नहीं था।

एम ओ सी ने समापन सम्मेलन (मार्च 2016) के दौरान यह भी कहा कि मर्चेन्ट विद्युत पर अतिरिक्त अधिमूल्य को हटाये जाने का कारण था क्योंकि सी सी ई ए द्वारा अनुमोदित विधितंत्र में इसकी कोई व्यवस्था नहीं थी। इसके अतिरिक्त, जैसा कि खान खुली सार्वजनिक नीलामी द्वारा आबंटित किये गये थे तथा सूचना में कोई विषमता नहीं थी, बोलीदाताओं द्वारा सभी उपलब्ध घटकों पर विचार किया गया होगा तथा उसके अनुसार बोली लगाई गई। इस प्रकार, राजकोष को प्राप्त होने वाले कुल राजस्व पर इसका कोई प्रभाव नहीं पड़ेगा।

एम ओ सी के उत्तर को निम्न के प्रकाश में देखने की आवश्यकता है :

- शब्दों का प्रयोग तथा उनका प्रभाव जैसा नीचे प्रदर्शित किया गया है :

तालिका 6 : मानक निविदा दस्तावेज (एस टी डी) में विद्युत क्षेत्र के लिये कोयले के मूल्य की अवधारणा को लागू किया जाना

विवरण	सी सी ई ए के अनुमोदित आदेश के अनुसार मूल्य की अवधारणा	मूल एस टी डी	संशोधित एस टी डी
विद्युत उत्पादन के लिये प्रयुक्त कोयले के लिए (विनियमित बिक्री)	₹100 प्रति टन का आरक्षित मूल्य	₹100 प्रति टन की निश्चित दर	₹100 प्रति टन की निश्चित दर जमा अतिरिक्त अधिमूल्य
मर्चेन्ट विद्युत के उत्पादन हेतु प्रयुक्त कोयले के लिये	अतिरिक्त आरक्षित मूल्य (मूलभूत मूल्य पर आधारित तथा ₹150 प्रति टन से कम नहीं)	संशोधित निश्चित दर	संशोधित निश्चित दर (अतिरिक्त अधिमूल्य अदा नहीं किया जाना था)

- दिसम्बर 2014 की सी सी ई ए द्वारा अनुमोदित विधितंत्र ने निर्धारित किया कि विद्युत क्षेत्र की कोयला खान के लिये अधिकतम मूल्य निश्चित किया जायेगा, जो कि समतुल्य ग्रेड के लिये सी आई एल द्वारा अधिसूचित मूल्य होगा तथा बोलीदाताओं को अधिकतम मूल्य से कम मूल्य पर बोली लगानी होगी जिस बोलीदाता का मूल्य सबसे कम होगा वह सफल बोलीदाता होगा। इसने आगे बताया कि ₹100 प्रति टन की आरक्षित/निश्चित दर पी पी ए के अंतर्गत बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिए निकाले गए और इस्तेमाल किये गये कोयले के लिए भुगतान किया जाना आवश्यक था तथा मर्चेन्ट आधार के अंतर्गत बेची गई विद्युत के उत्पादन के लिये प्रयुक्त कोयले के लिये अतिरिक्त आरक्षित मूल्य/संशोधित निश्चित दर 'जो ₹150 प्रति टन से कम न हो', का भुगतान किया जाना था। उदाहरण के लिये, मर्चेन्ट विद्युत के उत्पादन हेतु प्रयुक्त कोयले का मूल्य, पी पी ए के अंतर्गत बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिये प्रयुक्त कोयले से अधिक होना था। आगे, एम ओ सी का दावा कि गैर नियमित क्षेत्रों के लिए विद्यमान अनुमोदित विधितंत्र के अनुसार मूलभूत मूल्य को प्राप्त करना था, को इस तथ्य के संदर्भ में देखा जाना चाहिए कि सी सी ई ए अनुमोदन में यह प्रावधान था कि मूलभूत मूल्य को "इस्यात/स्यांज लोह/सीमेंट क्षेत्रों/कैप्टिव विद्युत के लिए विद्यमान अनुमोदित विधितंत्र के अनुसार प्राप्त किया जा सकता है"।
- विद्युत क्षेत्र के लिये अवरोही तत्पश्चात् आरोही नीलामी की अवधारणा तथा इससे उत्पन्न हुई अतिरिक्त अधिमूल्य की अवधारणा को जनवरी 2015 में प्रस्तुत किया गया था अर्थात् सी सी ई ए द्वारा कोयला खानों/ब्लॉकों की नीलामी व आबंटन के लिए न्यूनतम/आरक्षित मूल्य निर्धारण करने की पद्धति को अनुमोदित करने के पश्चात् था। इस प्रकार, सी सी ई ए द्वारा अनुमोदित विधितंत्र में 'अवरोही तत्पश्चात् आरोही नीलामी' या अतिरिक्त अधिमूल्य के संदर्भ में कोई व्यवस्था नहीं थी।
- एस टी डी के शुद्धिपत्र संख्या 3 के अनुसार ₹100 प्रति टन के निश्चित दर के अतिरिक्त, पी पी ए के अंतर्गत बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिये निकाले गये तथा प्रयोग में लाए गये कोयले के लिए अतिरिक्त अधिमूल्य का भुगतान होना था। तथापि, मर्चेन्ट विद्युत के उत्पादन के लिये निकाले गये तथा प्रयोग में लाए गये कोयले के लिए अतिरिक्त अधिमूल्य का भुगतान स्पष्ट रूप से सम्मिलित नहीं किया गया था।

मर्चेन्ट आधार पर बेची गई विद्युत के उत्पादन के लिए प्रयुक्त कोयले पर अतिरिक्त अधिमूल्य के भुगतान को छोड़ देने के कारण पी पी ए के अंतर्गत बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिये किया गया कुल भुगतान¹⁹ मर्चेन्ट आधार (जहाँ विद्युत दरें विनियमित नहीं थी) पर बेची जाने वाली विद्युत के उत्पादन के लिये किये गये कुल भुगतान²⁰ से अधिक होगा। यह इस संदर्भ में सी सी ई ए के अनुमोदन के उद्देश्यों के साथ सामंजस्य में प्रतीत नहीं होता।

¹⁹ निश्चित दर + अतिरिक्त अधिमूल्य (पी पी ए के अंतर्गत बेची जाने वाली विद्युत के लिए)

²⁰ केवल संशोधित निश्चित दर (मर्चेन्ट आधार पर बेची जाने वाली विद्युत)