# अध्याय II: कोयला मंत्रालय

## कोल इंडिया लिमिटेड और इसकी सहायक कंपनियां

### *2.1 अवकाश नकदीकरण पर भविष्य निधि अंशदान के नियोक्ता के हिस्से के प्रति अनियमित भुगतान*

**कोल इंडिया लिमिटेड और इसकी सहायक कंपनियों ने 2012-13 से 2017-18 (सितंबर 2017) की अवधि के दौरान कोयला खदान भविष्य निधि संगठन के साथ अवकाश नकदीकरण पर भविष्य निधि अंशदान के प्रति ₹371.19 करोड़ का नियोक्ता का हिस्सा जमा कराया था जिसकी मौजूदा कानून के अनुसार इसकी अनुमति नहीं थी। एक अन्य सिविल मामले में इस संदर्भ में भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के विशेष आदेश (मार्च 2008) और सीएण्डएजी की 2009-10 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इसे दर्शाए जाने के बावजूद इस पद्धति को बंद नहीं किया गया था।**

कोल इंडिया लिमिटेड (सीआईएल), कोयला मंत्रालय, भारत सरकार के अंतर्गत एक 'महारत्न' सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम है, जो अपनी सात पूर्ण स्वामित्व वाली कोयला उत्पादक सहायक कंपनियों[1] के माध्यम से विभिन्न उपयोगों हेतु विभिन्न क्षेत्रों के कोकिंग और गैर कोकिंग कोयले का उत्पादन करती है।

कोयला खदान भविष्य निधि और विविध प्रावधान अधिनियम 1948 के अंतर्गत तैयार कोयला खदान भविष्य निधि (सीएमपीएफ) योजना में भारत की कोयला खदानों के सभी कर्मचारियों को भविष्य निधि लाभ का प्रावधान किया गया है। सीएमपीएफ योजना (11 दिसंबर 1948) के पैराग्राफ 27 के अनुसार सीएमपीएफ में अंशदान योजना की 'मूल भत्ते'[2]

---

[1] *भारत कोकिंग कोल लिमिटेड (बीसीसीएल), सेंट्रल कोलफील्ड्स लिमिटेड (सीसीएल), ईस्टर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड (ईसीएल), महानदी कोलफील्ड्स लिमिटेड (एमसीएल), नार्दर्न कोलफलल्ड्स (एनसीएल), साउथ ईस्टर्न कोलफील्ड्स लिमिटेड (एसईसीसल) और वेस्टर्न कोलफलल्ड्स लिमिटेड (डब्ल्यूसीएल)। इसके अलावा, सीआईएल की खदान योजनाओं और परामर्शी सेवाओं के लिए कए सहायक कंपनी अर्थात और एक कोयला उत्पादक इकाई है।*

[2] *मूल भत्तें का तात्पर्य कुल नकद परिलब्धियों से है चाहे वह ड्यूटी पर रहते हुए या वेतन के साथ छुट्टी पर अर्जित किए गए हो, से है परन्तु इसमें भोजन रियायत, महंगाई, मकान के किराए और अन्य समान भत्ते, ओवरटाइम, बोनस, कमिशन, उपहार या दान के लिए सभी भुगतान शामिल नहीं है।*

की परिभाषा के अंतर्गत शामिल कर्मचारी के कुल परिलब्धियों[3] पर निर्धारित दरों पर कर्मचारी ओर नियोक्त द्वारा किया जाता है। सीएमपीएफ योजना के अंतर्गत 'मूल भत्ते और कुल परिलब्धियां'की परिभाषा कर्मचारी भविष्य निधि (ईपीएफ) योजना की परिभाषा के समान है और इसमें अवकाश नकदीकरण शामिल नहीं है।

लेखापरीक्षा में देखा गया (दिसंबर 2017) कि सीआईएल और इसकी सहायक कंपनियों ने वर्तमान कानून का उल्लंघन करते हुए 2012-13 से 2017-18 (सितंबर 2017) की अवधि के दौरान अवकाश नकदीकरण पर भविष्य निधि अंशदान के नियोक्ता के हिस्से के प्रति कोयला खदान भविष्य निधि संगठन (सीएमपीएफओ) के पास ₹371.19 करोड़ की राशि जमा की थी। उपरोक्त उल्लंघन किसी अन्य ईपीएफ मामले में अवकाश नकदीकरण पर पीएफ में अंशदान से संबंधित भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय (2004 की सिविल अपील सं. 1832, दिनांक 12 मार्च 2008) के बावजूद जारी रहा, जिसमे माननीय न्यायालय ने निर्णय लिया था कि 'मूल भत्तें में अवकाश नकदीकरण से प्राप्त राशि शामिल करने की कोई इच्छा नहीं थी' और निर्देश दिया कि 'यदि पहले से कोई भुगतान किया गया है तो इसे भावी देयताओं के लिए समायोजित किया जाएगा'।

उपरोक्त उल्लंघन को नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (2009-10 का प्रतिवेदन सं. 9, पैराग्राफ 3.3.1) में भी दर्शाया गया था और अंनियमित पद्धति को बंद नहीं किया गया था। काफी अवधि बीत जाने के बाद कोयला मंत्रालय (एमओसी) ने अपनी की गई कार्यवाही टिप्पणी में बताया (जुलाई 2016) कि सीएमपीएफओ के कमिश्नर ने सूचना दी (जुलाई 2016) कि ईपीएफओं के संबंध में भारत के सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का सीएमपीएफओ में भी सख्ती से पालन किया जाएगा। तत्पश्चात, एमओसी ने सीएमपीएफओ को निर्देश दिया (अगस्त 2017) कि पहले किए जा चुके भुगतानों को भावी देयताओं के प्रति समायोजित किया जाना था और सीआईएल ने उनकी सहायक कंपनियों को इसका सख्ती से अनुपालन करने का अनुदेश दिया था। तथापि, सीआईएल ने नवंबर 2017 से ही इस पद्धति को बंद करने के लिए अपनी सहायक कंपनियों को निर्देश दिया था तथा कोयला मंत्रालय ने अपनी की गई कार्यवाही टिप्पणी (जनवरी 2018) में बताया कि उन कर्मचारियों की सूची बनाने की प्रक्रिया शुरू कर दी गई थी जिनके संबंध में पीएफ अंशदान के प्रति परिहार्य भुगतान हुआ था और समायोजन प्रक्रिया शुरू करने हेतु इसे शीघ्र पूरा कर लिया जाएगा।

---

[3] ***कुल परिलब्धियो का तात्पय्र कुल नकद परिलब्धियों से है जिसमें सभी भत्ते, ओवरटाइम, गारन्टीड भत्ते हेतु मुआवजा, कठिन और दुष्कर कार्य हेतु अतिरिक्तभुगतान, भुगतान की गई छुटिटयों के लिए पारिश्रमिक, चाहे वह ड्यूटी पर या वेतन के साथ किसी भी तरह की छूटटी पर अर्जित हो, शामिल है।***

भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय और कोयला मंत्रालय के स्पष्ट निर्देशों के बावजूद नियोक्ता द्वारा पहले से किए गए अतिरिक्त अंशदानों को अपनी भावी देयताओं के प्रति (नवंबर 2018) समायोजित करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई थी। इस प्रकार, निदानात्मक कार्रवाई करने में असामान्य विलंब के कारण सीआईएल और इसकी सहायक कंपनियों ने पहले ही सेवानिवृत हो चुके कर्मचारियों के संबंध में नियोक्ता के पीएफ अंशदान की अतिरिक्त राशि को समायोजित करने का अवसर खो दिया।

सीआईएल ने प्रत्युत्तर में बताया (नवंबर 2018) कि:

- कमिश्नर, सीएमपीएफ ने स्पष्ट किया (जुलाई 2016) कि भावी प्रभाव से पीएफ कटौती हेतु कुल परिलब्धियों में अवकाश नकदीकरण शामिल न करने के मामले में ईपीएफ से संबंधित एक मामले में भारत के माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को सीएमपीएफ योजना की उचित व्याख्या हेतु मार्गदर्शक सिद्धांत माना जाए और इस आधार पर कोई प्रतिदाय दावा नहीं किया जाएगा।

- सीआईएल ने लंबे विचार विमर्श के बाद भारत के अतिरिक्त सॉलिसिटर जनरल (एएसजी) का मत लेने का निर्णय लिया। एएसजी ने मत दिया (दिसंबर 2017) कि मंत्रालय जुलाई 2016 में कमिश्नर, सीएमपीएफ द्वारा जारी पहले स्पष्टीकरण की तारीख से सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय को लागू कर सकता है और अतिरिक्त देयता उन कर्मचारियों के संबंध में समायोजित की जा सकती है जो अभी तक कंपनी के रोल पर है और सेवानिवृत हो चुके कर्मचारियो के प्रति कोई समायोजन नहीं किया जा सकता।

- कमिश्नर, सीएमपीएफओ से सितंबर 2017 में निर्देश प्राप्त होने पर सीआईएल और इसकी सहायक कंपनियों ने नवंबर 2017 से अवकाश नकदीकरण पर सीएमपीएफओ के नियोक्ता के अंशदान को बंद कर दिया।

प्रबंधन के तर्क निम्नलिखित के मद्देनजर स्वीकार्य नहीं है:

- माननीय सर्वोच्च न्यायालय के मार्च 2008 के निर्णय और लेखापरीक्षा टिप्पणी (2009-10) के बावजूद जुलाई 2016 तक अवकाश नकदीकरण पर पीएफ के नियोक्ता के अंशदान की पद्धति को बंद करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गई थी।

- कमिश्नर, सीएमपीएफओ द्वारा जुलाई 2016 में दिए गए इस स्पष्टीकरण कि ईपीएफओ के संबंध में माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का सीएमपीएफओ में

भी पालन किया जाएगा, के बाद थी, इस पद्धति को बंद करने के लिए नवंबर 2017 तक सीआईएल ने कोई कार्यवाही नहीं की थी।

- हालांकि, कोयला मंत्रालय ने की गई कार्रवाई टिप्पणी में बताया (जनवरी 2018) कि समायोजन प्रक्रिया शीघ्र शुरू की जाएगी फिर भी अब तक (नवंबर 2018) रोल पर कर्मचारियों के संबंध में इसे कार्यान्वित नहीं किया गया था।

इस प्रकार, अवकाश नकदीकरण पर पीएफ अंशदान की अनियमित पद्धति को बंद करने हेतु कार्यवाही करने में असामान्य विलंब के कारण सीआईएल और इसकी सहायक कंपनियों ने अवकाश नकदीकरण पर पीएफ अंशदान के नियोक्ता के हिस्से के प्रति ₹371.19 करोड़ का अनियमित भुगतान किया था और पहले ही सेवानिवृत हो चुके कर्मचारियों के संबंध में भावी देयताओं के प्रति इसे समायोजित करने का अवसर खो दिया।

मामले को अक्तूबर 2018 में मंत्रालय को भेज दिया गया था; उनकी प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मई 2019)।

## एनएलसी इंडिया लिमिटेड

### *2.2 डीपीई दिशानिर्देशों के उल्लंघन में परिहार्य व्यय*

**एनएलसी इंडिया लिमिटेड ने डीपीई दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए अनुगृह, मानदेय, पुरस्कारों इत्यादि के अनियमित भुगतान के कारण ₹26.83 करोड़ का परिहार्य व्यय किया था।**

सार्वजनिक उद्यम विभाग (डीपीई) के दिशानिर्देशों (नवंबर 1997) के अुनसार, केंद्र सरकार के प्रशासनिक नियंत्रण में आने वाले सार्वजनिक क्षेत्र उद्यम के कर्मचारियों को अनुगृह, मानदेय, पुरस्कार, विशेष प्रोत्साहन आदि तब तक नहीं दिए जाएंगे जब तक राशि को निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार विधिवत अनुमोदित प्रोत्साहन योजनाओं के तहत अधिकृत नहीं कर दिया जाता।

एनएलसी इंडिया लिमिटेड (एनएलसी) ने अपने कर्मचारियों के लिए विभिन्न प्रोत्साहन योजनाएं शुरू की थी, जो निम्नानुसार है:

1. एनएलसी ने 2006 में अपना स्वर्ण जयंती वर्ष मनाया था। एनएलसी ने सभी कार्यकारी अधिकारियों, कनिष्ठ इंजीनियरों और कामगारों को 01.01.2006 से पर्सनल पे (गोल्डन जुबली वेतन वृद्धि) के रूप में दो विशेष वेतन वृद्धि दी थी।

2. एनएलसी ने उन कर्मचारियों के लिए 02 ग्राम के सोने के सिक्के (सोने के सिक्के योजना) बांटने की अन्य योजना शुरू की थी (सितंबर 2009) जिन्होंने एनएलसी में लगातार 30 वर्ष की सेवा पूरी कर ली है।

3. एनएलसी ने एनएलसी में 15 वर्ष की सेवा पूरी होने पर कर्मचारियों के लिए '5 वर्षीय राष्ट्रीय बचत प्रमाणपत्र' (एनएससी योजना) के रूप में लम्बी सेवा हेतु पुरस्कार देने की एक और योजना शुरू की थी (जनवरी 2016)।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त में से कोई भी योजना सरकार की विधिवत अनुमोदित प्रोत्साहन योजना में शामिल नहीं थी। एनएलसी उपरोक्त प्रोत्साहनों का भुगतान इसके कार्यान्वयन से ही कर रहा है और ₹26.83 करोड़[4] का भुगतान 2014-15 से 2017-18[5] तक किया गया था। तीनों योजनाए अभी तक चालू हैं।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (सितंबर 2018) कि डीपीई दिशानिर्देश (नवंबर 1997) बोनस या बोनस के बदले अनुगृह के भुगतान से संबंधित है और अन्य प्रोत्साहन पुरस्कार एवं इनाम योजनाओं को शुरू करने के लिए सीपीएसई पर प्रतिबंद्ध नहीं लगाती।

प्रबंधन का उत्तर डीपीई के दिशानिर्देशों (नवंबर 1997) के अनुरूप नहीं है क्योकि किसी अनुगृह, मानदेय, पुरस्कार आदि का भुगतान तब तक नहीं किया जाना चाहिए जब तक यह निर्धारित प्रक्रिया के अनुसार विधिवत अनुमोदित प्रोत्साहन योजना के अंतर्गत अधिकृत न हो। डीपीई ने सीपीएसई को सरकार का अनुमोदन लिए बिना नई प्रोत्साहन योजना शुरू करने के लिए कभी अधिकृत नहीं किया।

इस प्रकार, एनएलसी ने डीपीई दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए ₹26.83 करोड़ का परिहार्य व्यय किया जो आवृति प्रवृति का है।

मामले को सितंबर 2018 में मंत्रालय को भेज दिया गया था; उनकी प्रतिक्रिया प्रतीक्षित थी (मई 2019)।

---

[4] ***स्वर्ण जयंती वेतन वृद्धि योजना के तहत ₹24.59 करोड़ + सोने के सिक्के योजना के अंतर्गत ₹1.80 करोड़ + एनएससी योजना के अंतर्गत ₹0.44 करोड़ = ₹26.83 करोड़।***

[5] ***राशि की गणना पिछले चार वर्षों के उपलब्ध अभिलेखों के आधार पर की गई है।***

## *2.3 सीईआरसी विनियमावली के अननुपालन के कारण राजस्व की हानि*

**एनएलसी इंडिया लिमिटेड ने अनिवार्य सीईआरसी विनियमावली के साथ-साथ डीआईएससीओएम के साथ किए गए अपने विद्युत खरीद करार का उल्लंघन करते हुए एनएलसी छूट योजना के कार्यान्वयन पर ₹21.70 करोड़ की राजस्व हानि उठाई थी।**

केंद्रीय विद्युत नियामक कमिशन (सीईआरसी) को विद्युत उत्पादक कंपनियों (डीआईएससीओएन) द्वारा बिजली की आपूर्ति हेतु टैरिफ निर्धारित करने की शक्तियां दी गई है। सीईआरसी ने 1 अप्रैल 2009 से पांच वर्षों की अवधि हेतु विद्युत उत्पादक स्टेशनों हेतु टैरिफ छूट आदि की गणना करने हेतु सीईआरसी (टैरिफ की निबंधन एवं शर्तें) विनियमावली, 2009 अधिसूचित की थी। इसमें राज्य विद्युत बोर्डों (एसईबी) द्वारा बिलों के भुगतान हेतु छूट की विभिन्न दरों अर्थात बिल प्रस्तुतीकरण पर दो *प्रतिशत*, एक माह की अवधि में एक *प्रतिशत*, 31वें से 60वें दिन हेतु कोई जुर्माना-कोई छूट नहीं और 60 दिनों के बाद भुगतान हेतु किया गया अधिभार, की अनुमति दी गई थी।

एनएलसी इंडिया लिमिटेड (एनएलसी) ने अपनी देयताओं के समय पर उद्ग्रहण हेतु सीईआरसी विनियमावली की पुष्टि हेतु 'एनएलसी छूट योजना' शुरू की थी (जुलाई 2012)। कंपनी की छूट योजना में यदि पहले दिन भुगतान किया जाता है तो दो *प्रतिशत*, दूसरे दिन पर 1.97 *प्रतिशत* और तीसरे से साठवें दिन पर 1.93 *प्रतिशत* से 0 *प्रतिशत* की छूट निर्धारित थी। इसे 23 जुलाई 2012 को कंपनी बोर्ड ने अनुमोदित किया था।

सीईआरसी ने फरवरी 2014 में 1 अप्रैल 2014 से 31 मार्च 2019 तक अगले पांच वर्षों के लिए लागू टैरिफ और छूट में संशोधन करते हुए सीईआरसी (टैरिफ की निबंधन एवं शर्तें) विनियमावली, 2014 अधिसूचित की थी। इस विनियमावली में बिल की प्रस्तुति के दो दिनों के अंदर भुगतान करने के लिए दो *प्रतिशत* और तीसरे दिन से तीसवें दिन तक एक *प्रतिशत* की छूट की अनुमति दी गई थी। इसके 60 दिनों से अधिक के विलंबित भुगतान हेतु एसईबी द्वारा देय अधिभार की दर भी निर्धारित की गई है। इसके अलावा, एनएलसी और डीआईएससीओएम के बीच विद्युत खरीद करार (पीपीए) में भी अनुबंध किया गया कि छूट को मौजूदा सीईआरसी टैरिफ विनियमावली के अनुसार विनियमित किया जाएगा।

लेखापरीक्षा मे पाया गया कि एनएलसी ने सीईआरसी विनियमावली और स्वयं के पीपीए का उल्लंघन करते हुए अपनी छूट योजना (2012) का पालन किया। एनएलसी ने इस प्रक्रिया में तीसरे दिन से 59वें दिन तक 1.93 *प्रतिशत* से शुरू होने वाली दर से 0.03

*प्रतिशत* तक अतिरिक्त छूट की अनुमति दी थी जिसके परिणामस्वरूप 2014-15 से 2017-18[6] की अवधि में ₹21.70 करोड़[7] की राजस्व हानि हुई।

प्रबंधन/मंत्रालय ने उत्तर दिया (नवंबर 2018) कि एनएलसी ने उद्ग्रहण दक्षता को अधिकतम करने को ध्यान में रखते हुए नियामक छूट बैंडविद में तात्कालिक तंत्र के रूप में सीईआरसी टैरिफ विनियमावली से आंशोधन के साथ ग्रेडिड छूट योजना अपनाई थी। इसके अलावा, एनएलसी द्वारा दी गई छूट वार्षिक निर्धारित लागत के निर्धारण में अपलोड किए गए अग्रिम घटक के अतिरिक्त कुछ भी नहीं है और कोई वित्तीय हानि नहीं हुई थी।

यह उत्तर इस तथ्य के विपरीत था कि सीईआरसी विनियमों को सीईआरसी ने अनुमोदित नहीं किया था जो अधिदेशी सीईआरसी विनियमों के उल्लंघन में था। बिलों का शीघ्र उद्ग्रहण का उद्देश्य भी प्राप्त नहीं हो सका क्योंकि डीआईएससीओएम द्वारा छूट योजना का उपयोग 2014-15 में 12 डीआईएससीओएम से घटकर 2017-18 में 5 डीआईएससीओएम हो गया था। इसके अलावा, कार्यशील पूंजी पर ब्याज, जो दो माह में प्राप्य था, को पहली ही वार्षिक निश्चित लागत में शामिल कर लिया गया है और सीईआरसी द्वारा टैरिफ/छूट का निर्धारण करते समय इस पर विचार किया गया था। इस प्रकार इस कारण का उल्लेख करते हुए अतिरिक्त छूट की अनुमति देना उचित नहीं हो सकता।

इस प्रकार, एनएलसी द्वारा अधिदेशी सीईआरसी विनियमों और अपने स्वयं के पीपीए का उल्लंघन करते हुए डीआईएससीओएम को अतिरिक्त छूट की अनुमति देने के परिणामस्वरूप ₹21.70 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

---

[6] ***2014-15, के लिए ₹4,10,19,381 2015-16, के लिए ₹4,85,99,310 2016-17 के लिए ₹6,37,86,807 और 2017-18 के लिए ₹6,36,00,407 = जोड़ ₹21,70,05,905.***

[7] ***राशि की गणना पिछले चार वर्षों के उपलब्ध अभिलेखों के आधार पर की गई है।***