अध्याय 4 केप्टिव कोयला ब्लॉकों का आबंटन

केप्टिव कोयला खनन एक तंत्र है जो कोयले की बढ़ती हुई मांग को पूरा करने के लिए उत्पादन बढ़ाने के लिए कोल इण्डिया लिमिटेड की सीमाओं के कारण कोयला खनन में निजी क्षेत्र की भागीदारी को प्रोत्साहित करने के साथ-साथ प्रमुख अवसंरचना क्षेत्रों जैसे विद्युत इस्पात एवं सीमेंट को कोयले की आपूर्ति सुनिश्चित करने के लिए विकसित किया गया था। कोयला क्षेत्र को उत्पादन बढ़ाने तथा एक बढ़ती हुई अर्थव्यवस्था की ईंधन आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए भारी निवेश की आवश्यकता है। "2012 तक सब को बिजली" के घोषित उद्देश्य से सरकार ने विद्युत तथा अन्य क्षेत्रों के लिए केप्टिव खनन हेतु बड़े स्तर पर कोयले के आबंटन का कार्य शुरू किया।
इस अध्याय में केप्टिव कोयला ब्लॉकों के आबंटन हेतु अपनाई गई पद्धतियों में "वस्तुनिष्ठता" तथा "पारदर्शिता" सुनिश्चित करने में सरकार के प्रयासों का विश्लेषण करता है।

4.1 केप्टिव कोयला ब्लॉकों के लिए आबंटन पद्धति

1993 तक, कोयला ब्लॉकों के आबंटन हेतु कोई विशिष्ट मानदण्ड निर्धारित नहीं था। अधिकतर आबंटन संबंधित राज्य सरकार से सिफारिश के पत्रों के आधार पर किए गए थे जो यह दर्शाता है कि पार्टी निर्दिष्ट क्षमता की अन्तिम प्रयोग परियोजना को स्थापित करने की योजना बना रही थी। 1993 से, एमओसी ने सीआईएल/सीएमपीडीआईएल तथा एससीसीएल के परामर्श से उन कोयला ब्लॉकों की पहचान करता है जो कोयले के उपयोग हेतु पात्र कम्पनियों को केप्टिव खनन के लिए आबंटित किए जा सकते है। कोयला ब्लॉकों का आबंटन एमओसी द्वारा सचिव (कोयला) की अध्यक्षता में इन्टर मिनिस्टीरियल स्क्रीनिंग कमेटी की सिफारिशों अथवा सीधे आबंटन के आधार पर किया जाता है। प्रत्यक्ष आबंटन केप्टिव उपयोग अथवा वाणिज्यिक खनन के लिए केवल पीएसईज़ के लिए ही किया गया था। उक्त आबंटन को सरकारी व्यवस्था मार्ग कहा जाता है जबकि स्क्रीनिंग कमेटी के माध्यम से आबंटन को केप्टिव कहा जाता है। इसके अतिरिक्त, विद्युत मंत्रालय के प्रतिस्पर्धी बोली दिशानिर्देशों (टैरिफ आधारित बोली) के अनुसार ब्लॉक यूएमपीपीज़ के लिए आबंटित किए जाते हैं।

स्क्रीनिंग कमेटी द्वारा चयन हेतु मानदण्ड नीचे दिए गए हैं:

- केप्टिव कोयला ब्लॉक कोल इण्डिया लिमिटेड (सीआईएल)/सिंगरेनी कोलरीज़ कम्पनी लिमिटेड (एससीसीएल) में प्रचलित लिंकेज को प्रभावित किए बिना अन्त-उपयोग कर्ताओं के लिए लागू किए जा सकते हैं।

- सीआईएल/एससीसीएल के साथ अग्रणी साझीदार के रूप में संयुक्त उद्यमों में केप्टिव खनन की अनुमति प्रदान करना।

- सरकार द्वारा निर्धारित अन्तरण कीमत पर सीआईएल तथा/अथवा एससीसीएल को बेचे जाने वाले खनन विकास चरण के दौरान उत्पादित कोयले की अनुमति प्रदान करना।

- बैंक गारंटी द्वारा समर्थित विधिवत समर्थित खनन योजना के कार्यान्वयन हेतु अवधि निर्दिष्ट करना।

- विभिन्न चरण, जिनके कारण कोयले का उत्पादन हुआ, प्राप्त करने के लिए निर्धारित मानदंडों का पालन न करने के लिए आबंटन को रद्द करने के लिए प्रावधान निर्दिष्ट करना।

- एमओसी द्वारा तथा कोयला नियंत्रक द्वारा प्रगति की मॉनीटरिंग के लिए प्रावधान करना।

फतेहपुर और रैम्पिया तथा रैम्पिया के डीपसाइड के संबंध में एमओसी द्वारा अनुरक्षित फाइल/दस्तावेजों के नमूना जाँच की अप्रैल, 2012 में हुई लेखापरीक्षा द्वारा पता चलता है कि:

- फतेहपुर के कोयला ब्लाक के मामले में, कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए विज्ञापन के प्रति 69 आवेदन प्राप्त हुए। 69 आवेदकों में से केवल 36 आवेदकों को ही जाँच समिति के समक्ष प्रस्तुति के लिए अनुसूचित किया गया था। जाँच समिति ने एस. के. एस. इस्पात एवं पावर लिमिटेड तथा प्रकाश इण्डस्ट्रीज लिमिटेड को फतेहपुर कोयला ब्लाक के आबंटन के लिए सिफारिश की।

- इसी तरह रैम्पिया और रैम्पिया कोयला ब्लाक के डीपसाईड कोयला ब्लॉक के मामले में, कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए विज्ञापन के प्रति 108(67+41) आवेदन प्राप्त हुए। इन सभी 108 आवेदकों में से केवल 2 आवेदक ही जाँच समिति के समक्ष प्रस्तुति के लिए अनुसूचित किए गये। जाँच समिति ने हालांकि, रैम्पिया और रैम्पिया डीपसाईड कोयला ब्लॉकों के गर्त क्षेत्र के आबंटन के लिए छः कम्पनियों (नामतः स्टर्लाइट एनर्जी लिमिटेड, जीएमआर एनर्जी लिमिटेड, लैंको ग्रुप लिमिटेड, नवभारत पावर लिमिटेड, मित्तल स्टील इंडिया लिमिटेड और रिलायंस एनर्जी लिमिटेड) की सिफारिश की।

यह भी देखा गया कि उस कोयला ब्लॉक के लिए जाँच समिति ने सभी आवेदकों में से विशेष आबंटी/आबंटियों को उस कोयला ब्लॉक के आबंटन की सिफारिश जाँच समिति की बैठक की कार्यवृत्त के आधार पर किया। हालांकि, उक्त कार्यवृत्त या कोयला ब्लॉक के लिए किसी आवदकों के तुलनात्मक मूल्यांकन के अन्य दस्तावेजों में ऐसा कुछ रिकार्ड में नहीं था जिस पर जाँच समिति आश्रित रही थी। जाँच समित की कार्यवृत्त में यह नहीं लिखा कि एक विशेष कोयला ब्लॉक के लिए हर आवेदक का मूल्यांकन किया गया था। इस प्रकार, कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए एक पार्रदर्शी विधि का स्क्रीनिंग समिति द्वारा अनुसरण नहीं किया गया था।

4.2 कोयला ब्लॉकों का प्रतिस्पर्धी बोली पर पॉलिसी का मूल्यांकन

X वीं योजना में और उसके बाद, ब्लॉकों की उपलब्धता की तुलना में देश में कोयले की बढ़ती माँग के कारण कोयला ब्लॉकों के लिए आवेदकों की संख्या में वृद्धि हुई। चयन की प्रक्रिया को तत्काल करने की आवश्यकता थी जोकि न केवल उद्देश्यपूर्ण हो बल्कि पारदर्शी भी हो। प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से आबंटन की अवधारणा को सरकार द्वारा पहली बार 28 जून 2004 को सार्वजनिक किया गया। इसके अलावा इस संबंध में 2012 तक घटनाओं का अनुक्रम नीचे दिया गया है:

तारीख	प्रतिस्पर्धी बोली के मुद्दे पर घटनाएं
28.06.2004	प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से केप्टिव कोयला ब्लॉकों के आबंटन की अवधारणा पहली बार सार्वजनिक हुई।
16.07.2004	सचिव (कोयला एवं खान) द्वारा एमओएस को भेजा गया "कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए प्रतिस्पर्धी बोली" पर समग्र टिप्पणी जिसमें उल्लेख था कि "..... सीआईएल द्वारा आपूर्त कोयले के मूल्य और आन्तरिक खानों के माध्यम से उत्पादित कोयले की लागत के बीच एक बड़ा अन्तर था और जैसा कि पार्टी, जिसकों केप्टिव ब्लाक आबंटित किया गया था को एक **अप्रत्याशित लाभ** हुआ....." टिप्पणी में यह भी संकेत मिला " .....सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए बोली लगाने की प्रणाली **अप्रत्याशित लाभ** के कुछ भाग को ही नियंत्रित करेगी..."
30.07.2004	सचिव (कोयला) ने उल्लेख किया कि परिवर्तित परिदृश्य में वर्तमान आबंटन प्रणाली, परिवर्धन के साथ भी आबंटन प्रक्रिया में पारदर्शिता और निष्पक्षता के उद्देश्य को प्राप्त करने में सक्षम नहीं होगी।
20.08.2004	मंत्री (कोयला एवं खान) ने निर्देश दिया कि विचार और निर्णय के लिए कैबिनट के समक्ष रखने के लिए एक मसौदा कैबिनेट नोट तैयार किया जाना है।
11.09.2004	पीएमओ से प्रतिस्पर्धात्मक बोली द्वारा कोल ब्लॉकों के आबंटन से होने वाले कतिपय नुकसानों का वर्णन करने वाला नोट जारी हुआ।
25.09.2004	इसके उत्तर में, सचिव (कोयला) ने एमओएस को मसौदा कैबिनट इस टिप्पणी के सांथ प्रस्तुत किया कि उठाई गई आपत्तियों में शायद ही कोई लाभ हो। जाँच समिति द्वारा निर्णय लेने की प्रक्रिया के दौरान विभिन्न प्रकार के खींचतान और दबावों के अनुभव पर भी प्रकाश डाला गया। टिप्पणी ने प्रतिस्पर्धी बोली के आधार पर लंबित आवेदनों के संबंध में निर्णय लेने की वांछनीयता पर बल दिया।
04.10.2004	एमओएस ने कहा कि प्रतिस्पर्धी बोली के लिए प्रस्ताव पर आगे कार्रवाई नहीं की जाएगी क्योंकि इससे ब्लॉकों के आबंटन में और भी विलम्ब होगा, यह मानते हुए कि कोयला खानों (राष्ट्रीयकरण) संशोधन विधेयक 2000 पर विचार करते हुए प्रतिस्पर्धी बोली, वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिए ब्लॉकों के आबंटन के लिए चयन प्रक्रिया के रूप में ट्रेड यूनियन और अन्य संबद्धों से कड़े विरोध के साथ राज्यसभा में लंबित था। एमओएस इन विचारों से असहमत थी कि जाँच समिति पारदर्शी निर्णय सुनिश्चित नहीं कर सकती और कहा कि यह अकेला एक नए तंत्र के बदलाव के लिए पर्याप्त आधार नहीं था।
15.10.2004	सचिव (कोयला) ने कहा कि प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से कोयला ब्लॉकों की आबंटन नीति पर प्रधानमंत्री कार्यालय में चर्चा की गई और यह महसूस किया गया कि चूँकि वर्तमान नीति के आधार पर आवेदकों ने ब्लॉकों के आबंटन के लिए अनुरोध किया था अतः मौजूदा नीति के आधार पर प्राप्त आवेदन के संबंध में प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से आबंटन नीति में बदलाव उपयुक्त नहीं होगा।

	तद्नुसार प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से आबंटन नीति क्रमानुसार की जा सकती है और लंबित आवेदनों को मौजूदा नीति के आधार पर तया किया जाना चाहिए। अतः वर्तमान नीति और प्रस्तावित संशोधित नीति के अनुसार विचाराधीन आवेदनों के लिए अंतिम तारीख 28जून 2004 लिया गया था।
01.11.2004	पीएमओ ने सचिव (कोयला) को निम्निलिखित को ध्यान में रखते हुए कोयला और खान मंत्री के अनुमोदन के लिए मसौदा मंत्रिमंडल टिप्पणी में संशोधन के लिए निदेश दियाः • प्रतिस्पर्धी बोली के लिए नियत तारीख • यह तथ्य कि मंत्रालय ने कोयला खान (राष्ट्रीयकरण) संशोधन बिल 2000 का पहले ही प्रस्ताव किया था जिसमें वाणिज्यिक प्रयोजनों के लिए कोयला ब्लॉकों के आबंटन हेतु चयन प्रक्रिया के रूप में प्रतिस्पर्धी बोली विनिर्दिष्ट किया था। • केप्टिव खनन के लिए कोयला ब्लॉकों के आबंटन की नीति में परिवर्तन पुरोलक्षी प्रभाव से किया जाएगा। पीएमओ ने बताया, " .....केप्टिव माइनिंग के लिए कोल ब्लॉकों के आबंटन की नीति में परिवर्तन भविष्यप्रभावी रूप में किए जायेगें, इसलिए मामले में कोई तात्कालिकता नहीं है। तद्नुसार, अध्यादेश के माध्यम से कोयला खान (राष्ट्रीयकरण) अधिनियम में अपेक्षित संशोधन करने की आवश्यकता नहीं है। आगामी संसद सत्र में प्रस्तावित किए जाने वाले बिल के माध्यम से अपेक्षित संशोधन करना उपयुक्त होगा।....."
25.2.2005	संशोधित मसौदा मंत्रिमंडल टिप्पणी के पुनः प्रस्तुत करने (23 दिसम्बर 2004) पर कोयला मंत्री ने राय दी कि वे एमओएस द्वारा दिनांक 04 अक्तूबर 2004 की उनकी टिप्पणी में व्यक्त विचार से पूरी तरह सहमत थे और इस नाते प्रस्ताव पर आगे कार्यवाही की आवश्यकता नहीं है।
07.03.2005	सचिव (कोयला) ने यह बताते हुए एमओएस को मसौदा मंत्रिमंडल टिप्पणी के लिए टिप्पण प्रस्तुत किया कि 28 जून 2004 को प्राप्त सभी आवेदनों पर निर्णय मार्च 2005 के अंत तक लिए जाएंगे यदि कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए संशोधित पद्धति अति शीघ्रता से प्रस्तुत नहीं की जाती तो वर्तमान पद्धति जारी रखने के लिए सरकार पर पुनः जोर पड़ेगा जो कोयला ब्लॉकों के आबंटन में पूर्ण पारदर्शिता लाने के हित में अभीष्ट नही हो सकता।
16.03.2005	पीएमओ ने सूचित किया कि मसौदा मंत्रिमंडल टिप्पणी को अद्यतन किया जाए और तत्काल भेजा जाए।
24.3.2005	पीएमओ ने मंत्रालय (कोयला) द्वारा अद्यतन किए गए मसौदा मंत्रिमंडल टिप्पणी का अनुमोदन सूचित किया।
21.06.2005	कोयला मंत्री की टिप्पणियों के साथ विभिन्न राज्यों के विचार और मंत्रालयों तथा विभागों की टिप्पणियां शामिल करते हुए मसौदा मंत्रिमंडल टिप्पणी मंत्री (कोयला)

	के अनुमोदन के लिए एमओएस के समक्ष प्रस्तुत की गई थी जिसमें यह उल्लेख था कि यह अभीष्ट था कि बोली मार्ग के माध्यम से केप्टिव ब्लाक के आबंटन पर निर्णय शीघ्र लिया जाता है ताकि कोयला ब्लॉकों के आबंटन की प्रक्रिया अबाधित जारी की जा सके।
04.07.2005	एमओएस ने एमओसी को अपनी टिप्पणी में *अन्य बातों के साथ-साथ* बताया कि मंत्रिमंडल द्वारा ऐसे निर्णय के निहितार्थ को अत्यधिक विस्तार से विचार करने की आवश्यकता थी और कि लागत निहितार्थ के कारण प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली में भाग लेने के लिए विद्युत उपयोगिताओं की ओर से सामान्य निरूत्साह था।
25.07.2005	पीएमओ द्वारा की गई बैठक जहाँ यह निर्णय लिया गया था कि एमओसी को राज्य सरकारों जहाँ कोयला ब्लाक अवस्थिति थे के विषयों की मंत्रिमंडल टिप्पणी में संशोधन करना होगा। कोयला खान (राष्ट्रीयकरण) अधिनियम 1973 को प्रस्तावित प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के प्रचालनात्मक होने से पहले संशोधन करने की आवश्यकता होगी। चूँकि इसमें यथेष्ट समय लगने की सम्भावना थी इसलिए यह निर्णय लिया गया था कि एमओसी नई प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली प्रक्रिया प्रचालनात्मक होने तक वर्तमान स्क्रीनिंग समिति के माध्यम से केप्टिव खनन के लिए कोयला ब्लाक आबंटन करने के लिए जारी रखा होगा। बैठक में, सचिव (कोयला) ने कहा कि, ".....प्रतिस्पर्धात्मक बोली प्रकिया सार्वजनिक उद्देश्यों के लिए बनी स्क्रीनिंग कमेटी के तहत केप्टिव कोल ब्लॉक जिन कम्पनियों को दिए गए उनके द्वारा उपार्जित **अप्रत्याशित लाभ** के अंश को ही नियंत्रित करेगी।
09.08.2005	पीएमओ ने 25 जुलाई 2005 को हुई बैठक में लिए गए निर्णय के अनुसार तत्काल कार्रवाई करने हेतु एमओसी से अनुरोध किया।
12.01.2006	एमओएस ने बताया कि पीएमओ ने कोयला खान (राष्ट्रीयकरण) अधिनियम के संशोधन करने के लिए विचार किया था जो समय लगने वाली प्रक्रिया थी और इस प्रकार वर्तमान तंत्र के अन्तर्गत केप्टिव कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए विभाग को अनुमत किया था। एमओएस ने बताया कि, ".....कई आवेदन पहले प्रस्तावित कोयला एवं लिग्नाइट ब्लॉकों के संबंध में प्राप्त हुए थे और जो प्रक्रियाधीन थे और इस प्रकार विषय में तत्कालिकता नहीं थी और कि अन्तर्ग्रस्त मुद्दों को ध्यान देते हुए उपयुक्त समय में टिप्पणी पुनः प्रस्तुत की जाए।".....
07.02.2006	सचिव (कोयला) ने माननीय एमओएस के माध्यम से यह बताते हुए एक टिप्पणी प्रस्तुत की थी कि पीएमओ मंत्रिमंडल टिप्पणी को शीघ्र प्रस्तुतिकरण के लिए दबाव डाल रहा था। मंत्री (कोयला) ने मामला 7 मार्च 2006 को देखा।
16.03.2006	सचिव (कोयला) ने मंत्रिमंडल सचिवालय को एक अंतिम टिप्पणी की प्रस्तुति का अनुमोदन किया।
07.04.2006	पीएमओ में हुई एक बैठक जहाँ सामान्यतः अनुभव किया गया था कि खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम (एमएमडीआर अधिनियम), 1957 में

	संशोधन करने के लिए अधिक उपयुक्त होगा ताकि प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली की प्रणाली पूर्वोक्त अधिनियम द्वारा कवर किए गए सभी खनिजों के लिए लागू हो सकती थी।
20.04.2006	सचिव (कोयला) ने प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के लिए एमएमडीआर अधिनियम, 1957 के प्रस्तावित संशोधन की कानूनी व्यवहार्यता पर विधि मामले विभाग की टिप्पणियाँ प्राप्त करने के अनुरोध के साथ खान मंत्रालय को एक मसौदा टिप्पणी अनुमोदित की थी।
27.04.2006	एमओएस की राय थी कि एमएमडीआर अधिनियम के संशोधन करने के मामले पर पुनर्विचार करना चाहिए क्योंकि इसमें राज्य सरकारों की वर्तमान शक्तियों का वापस लेना अन्तर्ग्रस्त है और इसमें विवादास्पद मुद्दा होने की सम्भावना थी। कोयला मंत्रालय ने बताया कि एमओएस द्वारा व्यस्त विचार उपयुक्त थे और एमओसी को सुझाव देने से बचना चाहिए जिसका संघीय राज्य के लिए उलझाव था।
02.05.2006	मंत्री (कोयला) की सलाह अस्थायी मसौदा में उपयुक्त आशोधन सुझाव करने के लिए खान मंत्रालय को भेजी गई थी। खान मंत्रालय के सुझावों के साथ मसौदा प्रस्तावित संशोधन की कानूनी व्यवहार्यता पर उनके विचार के लिए विधि एवं न्याय मंत्रालय, कानूनी मामले विभाग को सन्दर्भित किया गया था।
15.09.2006	एमओसी ने पीएमओ एवं मंत्रिमंडल सचिवालय को संसूचित किया कि विधि एवं न्याय मंत्रालय ने प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के लिए एमएमडीआर अधिनियम, 1957 के संशोधन के लिए उपयुक्त उपाय की पहल करने के लिए एमओसी को सलाह दी है।
17.10.2008	एमएमडीआर अधिनियम, 1957 में संशोधन करने के लिए एक बिल खान मंत्रालय द्वारा संसद में लाया गया था।
31.10.2008	संशोधन बिल जाँच-पड़ताल करने एवं सूचित करने के लिए कोयला एवं इस्पात की स्थायी समिति को सन्दर्भित किया गया था।
19.02.2009	स्थायी समिति ने संसद में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की और कतिपय सिफारिश की।
10.08.2009	एमओएस ने कोयला एवं लिग्नाइट वाले राज्यों के राज्यमंत्रियों, खनन एवं भूविज्ञान के साथ एक बैठक की।
18.02.2010	मंत्री (खान) ने मंत्रिमंडल अनुमोदित (28 जनवरी 2010) मंत्रिमंडल टिप्पणी के बाद संसद (2010) के बजट अधिवेशन में एमएमडीआर संशोधन बिल, 2008 के मोशन फार-पैसेज प्रस्तुत किया।
09.09.2010	एमएमडीआर संशोधन अधिनियम, 2010 को मानसून अधिवेशन (26 जुलाई 2010 से 31 अगस्त 2010) में संसद के दोनों सदनों द्वारा पारित होने के बाद भारत के गजट (असाधारण) में अधिसूचित किया गया।

22.09.2010	सचिव (कोयला) ने कोयला एवं लिग्नाइट ब्लॉकों के आबंटन के लिए चयन प्रक्रिया के रूप में प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के लिए पद्धतियों को अंतिम रूप देने पर विभिन्न मुद्दों की चर्चा के लिए विद्युत, खान, पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस, इस्पात मंत्रालयों औद्योगिक नीति एवं प्रोत्साहन विभाग और योजना आयोग के प्रतिनिधियों के साथ एक बैठक की अध्यक्षता की।
31.01.2011	समिति की बैठक में मसौदा बोली दस्तावेज चर्चा किए गए थे।
25.07.2011	प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली पर आगे चर्चा करने के लिए मंत्री (कोयला) द्वारा पणधारियों के साथ एक बैठक बुलायी गई थी।
02.02.2012	एमएमडीआर अधिनियम, कोयला खानों की प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली द्वारा नीलामियों के नियम में संशोधन अधिसूचित किए गए थे।

उपरोक्त परिप्रेक्ष्य में निम्नलिखित लेखापरीक्षा आपत्तियाँ उभरती हैं।

- सरकार ने 28 जून 2004 को कट ऑफ तारीख के रूप में लेते हुए कोयला ब्लॉकों की आबंटन प्रक्रिया में पारदर्शिता और वस्तुनिष्ठा लाने का निर्णय लिया। इस प्रक्रिया में विभिन्न स्तरों पर विलम्ब हुआ था। सात वर्षों के बीतने के पश्चात् भी इसे अभी मूर्त रूप दिया जाना है (फरवरी 2012)। सचिव (कोयला) की टिप्पणी के अनुसार सितम्बर 2004 तक प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के माध्यम से कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए उपाय किए जा सकते थे। संशोधित क्रियाविधि को शीघ्र लाने की आवश्यकता थी ताकि प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के माध्यम से कट ऑफ तारीख के बाद केप्टिव कोयला ब्लॉकों के आबंटन का अगला दौर था।

- एमओसी ने राय माँगने के लिए जून 2004 में कानूनी मामले विभाग (डीएलए) को कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली प्रक्रिया चालू करने का विषय भेजा कि क्या कोयला ब्लाक खान एवं खनिज (विनियमन एवं विकास) अधिनियम (एमएमडीआर अधिनियम), 1957 और खनिज रियायत नियमावली 1960 के साथ पठित कोयला खान (राष्ट्रीयकरण) अधिनियम, 1973 (सीएमएन अधिनियम) के अन्तर्गत नियम बनाते हुए नीलामी/प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली माध्यम से आबंटित किए जा सकते थे। कई पत्राचारों के बाद और दो वर्षों के बाद डीएलए ने बताया (28 जुलाई 2006) कि यह प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के माध्यम से आंतरिक उपयोग के लिए कोयला खनन ब्लॉकों की नीलामी शुरू करने के लिए सरकार के पास खुला था क्योंकि आबंटन की चयन प्रक्रिया वर्तमान प्रशासनिक अनुदेशों का संशोधन कर सम्भव थी और ऐसी प्रक्रिया भारतीय ठेका अधिनियम, 1872 के प्रावधानों से शासित हो सकती थी। **इस प्रकार, प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली को 2006 में प्रारंभ किया जा सका (2006 में डीएलए की सलाह पर)।** डीएलए ने यह भी बताया कि वह रास्ता जिसे वर्तमान मामले में अपनाया गया था, उदाहरणार्थ *अर्थात्-* अधिनियम में संशोधन करना अथवा प्रशासनिक अनुदेशों में परिवर्तन करना नीतिगत विषय था जिसे मंत्रालय को भेजकर निर्णीत करना था। वही राय अगस्त 2006 में विधि सचिव द्वारा दोहरायी गई थी।

- **ऐसी स्पष्ट सलाह के बावजूद, एमओसी स्क्रीनिंग समिति के माध्यम से कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए आगे बढ़ा और 38 कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए सितम्बर 2006 में विज्ञापन दिया और यह प्रक्रिया 2009 तक चली थी।**

- डीएलए (28 जुलाई 2006) की स्पष्ट सलाह के बावजूद कि एमओसी को वर्तमान प्रशासनिक अनुदेशों में संशोधन कर आबंटन की चयन प्रक्रिया के रूप में प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के माध्यम से केप्टिव उपयोग के लिए कोयला खनन ब्लाक की नीलामी शुरू करनी थी, इस विषय की लम्बी कानूनी जाँच-पड़ताल हुई थी जिससे कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के साथ आगे बढ़ने के लिए निर्णय लेने की प्रक्रिया में विलम्ब हुआ।

- **जून 2004 तक 39 कोयला ब्लाक (निवल) आबंटित हो गया था और जुलाई 2004 से सितम्बर 2006 तक की अवधि के दौरान (प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली की शुरूवात के लिए एमएमडीआर अधिनियम के संशोधन के मामले पर कार्रवाई करने के लिए मामला खान मंत्रालय को सन्दर्भित किए जाने तक) 71 अतिरिक्त ब्लाक (निवल) आबंटित किए गए थे। कुल मिलाकर जुलाई 2004 से 142[11] कोयला ब्लाक (निवल) आबंटन की वर्तमान प्रक्रिया जिसमें पारदर्शिता, उद्देश्यपूर्णता और प्रतिस्पर्द्धात्मकता का अभाव था के बाद विभिन्न सरकारी एवं निजी पक्षकारों को आबंटित किए गए थे। स्थिति नीचे की तालिका में दर्शायी जाती है।**

आबंटिती	ओसी/मिश्रित खान		यूजी खान		जोड़	
	ब्लॉकों की संख्या	मिलियन टन में जीआर	ब्लॉकों की संख्या	मिलियन टन में जीआर	ब्लॉकों की संख्या	मिलियन टन में जीआर
सरकारी	49	19014.075	18	3435.967	67	22450.04
निजी	57	12105.181	18	2417.747	75	14522.93
जोड़	106	31119.256	36	5853.714	142	36972.97

उपरोक्त तथ्यों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने मार्च 2012 में बताया कि यह विचार कि बोली की प्रणाली प्रशासनिक अनुदेशों के माध्यम से शुरू हो सकती थी, प्रथम बार 28 जुलाई 2006 को विधि एवं न्याय मंत्रालय (एमओएलजे) द्वारा दिया गया था और राय में मतभेदों के परिप्रेक्ष्य में सन्दर्भ पुनः किया गया था। एमओएलजे पूर्ववर्ती राय की यौक्तिकी को स्पष्ट करने के बाद दिनांक 30 अगस्त 2006 की राय में एमओएलजे ने अंततः राय दी कि प्रशासनिक मंत्रालय एमएमडीआर अधिनियम में संशोधन के लिए उपायों की पहल कर सकता है। अधिनियम में लम्बित संशोधन यह जुलाई 2006 की ईसीसी की सलाह पर कोयला ब्लॉकों का आबंटन करने के लिए आगे बढ़ा था। अन्ततः एमएमडीआर अधिनियम, कोयला खानों की प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली द्वारा नीलामी के नियमों में संशोधन अन्तर मंत्रालय परामर्श के बाद 2 फरवरी 2012 को अधिसूचित किए गए थे।

लेखापरीक्षा मंत्रालय के तर्क से सहमत नहीं है क्योंकि एमओएलजे ने 28 जुलाई 2006 को स्वयं स्पष्ट रूप से उल्लेख किया कि प्रतिस्पर्द्धात्मक मार्ग प्रशासनिक व्यवस्थाओं के माध्यम से अपनाया जा सकता है। वास्तव में प्रशासनिक अनुदेशों के माध्यम से प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली शुरू करने के लिए

---

[11] आबंटित 216 ब्लाक (पैरा 5.1) में से 22 ब्लाक (निवल) का आबंटन रद्द किया गया था, 39 ब्लाक जून 2004 से पूर्व आबंटित किए गए थे12 ब्लाक यूएमपीपी को आबंटित किए गए थे और एक ब्लाक एससीसीएल से सम्बन्धित था।

कार्रवाई करने हेतु एमओसी पर छोड़ दिया गया था। एमओसी के अनुरोध पर एमओएलजे (अगस्त 2006) द्वारा अधिनियम में संशोधन की सलाह दी गई थी जो प्रक्रिया का कानूनी आधार हो सकता है।

4.3 निजी पक्षकारों को वित्तीय लाभ

प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली की प्रक्रिया के प्रारंभ करने में विलम्ब से वर्तमान प्रक्रिया बहुत से प्राइवेट कम्पनियों के लिए लाभदायक बन गई जैसाकि उस समय के सचिव (कोयला) ने स्वयं जुलाई 2004 में देखा था।

लेखापरीक्षा ने प्राईवेट पार्टियों को स्वयं प्रतिबंधित करते हुए कोयला ब्लॉकों के आबंटितियों को अभिलाभ के वित्त प्रभाव का अनुमान लगाने का प्रयास किया। संक्षेप में, आबंटतियों को दिए जाने वाले अभिलाभ का अनुमान लगाने के लिए अपनाई गई कार्यप्रणाली निम्नवत हैः

- निजी पक्षकारों को आंबटित केप्टिव कोयला ब्लॉकों को या तो ओपनकास्ट (ओसी) खान, अन्डरग्राउन्ड (यूजी) खानों अथवा मिश्रित खानों (अर्थात् अंशतः ओपनकास्ट और अंशतः अंडरग्राउन्ड के रूप में) खदान किए जा सकते हैं।

- 75 निजी आंबटितियों में से 57 आबंटितियों को ओसी/मिश्रित खानों के साथ ब्नाक आबंटित किए गए थे। निजी आबंटितियों का वित्तीय लाभ ओपनकास्ट (ओसी)/ मात्र मिश्रित खानों को ओसी रिजर्व को सीमित करते हुए प्राक्कलित किया गया है।

- अन्डरग्राउन्ड खान सीआईएल के अन्डरग्राउन्ड खानों से उत्पादन की औसत लागत के सम्बन्ध में उपलब्ध डाटा के अनुसार अधिकांशतः हानि उठाने वाले हैं। तथापि, अन्डरग्राउन्ड खान कोयला के उत्कृष्ट ग्रेडों के साथ भरापूरा है और निजी आबंटितियों को नइ खनन प्रौद्योगिकी इत्यादि को शुरू करने से उत्पादन की लागत पर लाभ हैं। निजी पक्षकारों द्वारा यूजी खानों की प्रचालन लागत के सम्बन्ध में विश्वसनीय डाटा के अभाव में यूजी खान वित्तीय लाभ की संगणना से छोड़ दिए गए हैं।

- निजी पक्षकारों के साथ साक्षेउ के संयुक्त उद्यमों के मामले आबंटिती को सरकारी पक्षकारों के रूप में विचार किया गया है और लाभ के परिकलन में शामिल नहीं किए गए थे।

- यूएमपीपी के लिए आबंटित 12 कोयला ब्लाक (जीआरः 4846.26 मिलियन टन) को विचार नहीं किया गया था क्योंकि उन्हें टैरिफ आधारित बोली के आधार पर आबंटित किए गए थे जहाँ कोयला ब्लाक बोलियों में शामिल किए गए थे।

- प्रत्येक कोयला ब्लाक के लिए भूगर्भीय रिजर्व (जीआर) आकड़ा खान योजना (एमपी) से लिया गया है जहाँ उपलब्ध है। अन्य मामलों में कोयला नियंत्रक के संगठन द्वारा तैयार की गई प्रास्थिति रिपोर्ट अथवा एमओसी की वेबसाइट से उपलब्ध आँकड़े विचार किए गए हैं ।

- जहाँ एमपी उपलब्ध है वहाँ निष्कर्षणीय रिजर्व (ईआर) एमपी से लिया गया है। जहाँ एमपी उपलब्ध नहीं है वहाँ ईआर कोयला क्षेत्र सुधार के लिए रोड मैप पर विशेषज्ञ समिति (श्री टीएल शंकर की अध्यक्षता में) की रिपोर्ट पर आधारित ओसी ब्लाक के मामलों में जीआर का 73 प्रतिशत[12] को विचार किया गया है। एमओसी ने यह भी बताया कि ओसी के लिए खननयोग्य रिजर्व (एमआर) जीआर के 75 और 80 प्रतिशत के बीच होगा। इस प्रकार लेखापरीक्षा प्रतिमान सन्तुलित है।

- मिश्रित खानों में, जहाँ एमपी उपलब्ध नहीं थे वहाँ ओसी निष्कर्षणीय रिजर्व कन्जर्वेटिव बेसिस पर जीआर के 37 प्रतिशत[13] पर विचार किया गया है।

- अंतिम लागत शीट के अनुसार वर्ष 2010-11 से सम्बन्धित सीआईएल और उसकी सहायक कम्पनियों के ओपनकास्ट खानों में उत्पादित कोयला के सभी ग्रेडों के उत्पादन की औसत प्रति टन लागत विचार की गई है।

- बिक्री कीमत अंतिम लागत शीट कें अनुसार वर्ष 2010-11 के लिए सीआईएल के ओसी खानों में उत्पादित कोयला के सभी ग्रेडों के औसत आधार पर ली गई है।

- एमओसी के अनुसार निष्कर्षण की सीआईएल की लागत के अतिरिक्त प्रतिटन ₹ 100 से ₹150 तक वित्तपोषण लागतें थीं। अतएव प्रतिटन ₹150 की अतिरिक्त वित्तपोषण लागतें विचार की गई है।

- कोयला ब्लॉक के कुल निष्कषर्ण योग्य आरक्षित को इसकी खनन योजना के अनुसार ब्लॉक के जीवनकाल से निष्कर्षित किया जा सकता है। इसके जीवनकाल से कोयला ब्लॉक से संबंधित निष्कर्षित कोयले की भावी वर्ष वार प्रमात्रा, ब्रिक्री कीमत, लागत कीमत, वित्त लागत आदि के अभाव में लेखापरीक्षा ने निदेशक आधार पर आबंटितियों को वित्तीय लाभ निकालने के लिए संदर्भ मूल्यों के रूप में कोल इंडिया लिमिटेड (देश में अधिकांश कोयला उतपादन के लिए सीआईएल लेखा से) के वर्तमान रूप से उपलब्ध लेखापरीक्षित आंकडों को लिया (बिक्री कीमत, लागत कीमत, वित्तीय लागत)।

उपरोक्त पद्धति के आधार पर 31 मार्च 2011 को 57 ओसी/मिश्रित खानों के सम्बन्ध में निजी पक्षकारों को ₹ 185,591.34 करोड़ का वित्तीय लाभ लेखापरीक्षा द्वारा निकाला गया है और नीचे की तालिका में संक्षेप में दिया गया है:

---

[12] 73 प्रतिशत के कार्यचालनः निवल सकल जीआर=100मीट, निवल जीआर=90मीट (सकल जीआर-सकल जीआर का 10%) एमआर=81 मीट (निवल जीआर-निवल जीआर का 10%) ओसी खानों में एमआर के निष्कर्षण अथवा रिकवरी अनुपात=72.9 मीट, अर्थात 73 मीट (81 मीट का 90%) विशेषज्ञ समिति के अनुसार निष्कर्षण अथवा रिकवरी अनुपात ओसी खानों में खननयोग्य रिजर्व के 90-95% तक उच्च है।

[13] उन मिश्रित खानों के निष्कर्षणीय ओसी रिजर्व की औसत मात्रा के आधार पर 37% निकाला गया है जहाँ खान योजना उपलब्ध थीं।

विवरण	ओसी के निष्कर्षणीय रिजर्व (मिलियन टन में आकडें)	2010-11 के लिए सीआईएल ओसी खानों के सभी ग्रेडों की औसत बिक्री कीमत (₹ प्रति टन)	2010-11 के लिए सीआईएल के सभी ग्रेडों की औसत लागत कीमत (₹ प्रति टन)	एमओसी द्वारा बतायी गई वित्तपोषण की लागत (₹ प्रति टन)	निवल लाभ (₹ प्रति टन)	वित्तीय लाभ (₹ करोड़ में)
निजी पक्षकारों को आबंटित ओपनकास्ट खान *(अनुबंध III)*	3,969.890	1028.42	583.01	150	295.41	117,274.52
निजी पक्षकारों को आबंटित मिश्रित खान जहाँ खनन योजनाएँ उपलब्ध हैं *(अनुबंध IV)*	1,010.575	1028.42	583.01	150	295.41	29,853.40
निजी पक्षकारों को आबंटित मिश्रित खान जहाँ खनन योजनाएँ उपलब्ध नहीं हैं *(अनुबंध V)*	1,302.035	1028.42	583.01	150	295.41	38,463.42
जोड़	**6,282.500**					**185,591.34**

इस वित्तीय लाभ के एक भाग को कोयला ब्लॉकों के आबंटन के लिए प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली पर समय से निर्णय लेकर सरकार पा सकती हैं।

मंत्रालय ने बताया (फरवरी और मार्च 2012) किः

- *परिणाम जिसे सरकार प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली के माध्यम से उसका एक भाग संग्रहीत करना चाहती थी जो उस समय की परिस्थितियों और उसके बाद की घटनाओं के अपूर्ण मूल्यांकन पर आधारित हुई प्रतीत हुई थी।*

- *केप्टिव ब्लॉकों से उत्पादित कोयला वाणिज्यिक बिक्री के लिए उपलब्ध नहीं था। इसके अतिरिक्त 17 कोयला ब्लाक विद्युत क्षेत्र को आंबंटित किए गए थे जहाँ टैरिफ इनपुट लागतों के आधार पर विनियमित है और कोयला की हस्तांतरण कीमत वास्तविक लागत आधार पर निर्धारित की जाती है।*

- *इस्पात और सीमेन्ट क्षेत्र के मामले में यद्यपि अंतिम उत्पादों की कीमतें विनियमित नहीं होती है किन्तु एक प्रतिस्पर्द्धात्मक बाजार ग्राहकों के लिए सर्वोत्तम लाभ सुनिश्चित करता है।*

- *स्क्रीनिंग समिति के मार्ग के माध्यम से आबंटन 15 वर्षों से अस्पष्ट था और आबंटन को केन्द्र सरकार के लिए राजस्व के सम्भाव्य स्रोत के रूप में नहीं देखा गया था किन्तु अवसंरचना के तीव्र विकास को प्रभावित करने के लिए अभिप्रेत है। आबंटितियों को काई लाभ नहीं होगा क्योंकि सीआईएल आबंटितियों को अतिरिक्त कोयला की आपूर्ति करने की स्थिति में नहीं था।*

मंत्रालय का तर्क निम्नलिखित की दृष्टि से स्वीकार्य नहीं थाः

➢ केप्टिव खनन के लिए कोयला एवं लिग्नाइट ब्लॉकों के आंबटन के लिए चयन पद्धति के रूप में प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली की चर्चा करने के लिए 25 जुलाई 2005 को पीएमओ में हुई बैठक में यह पाया गया था कि यौक्तिक पद्धति सुनिश्चित करेगी कि प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली मार्ग के माध्यम से कोयला की लागत सीआईएल अथवा आयातों से प्राप्त कोयला से कम है। **तब सचिव (कोयला) ने बताया कि प्रतिस्पर्द्धात्मक बोली कार्यविधि लोक प्रयोजनों के लिए स्क्रीनिंग समिति कार्यविधि के अन्तर्गत कम्पनियों जिन्हें केप्टिव कोयला ब्लाक आबंटन किए गए थे, को उपचित लाभ को मात्र संग्रहीत करेगी।** पूर्वोक्त बैठक में यह विचार विमर्श किया गया था कि सीआईएल को ऊर्जा सुरक्षा के राष्ट्रीय विषयों को सम्बोधित करना चाहिए। जबकि निजी आंतरिक ब्लाक केवल आवश्यकताओं के लिए आबंटितियों को उपलब्ध होंगे फिर भी उनसे सीआईएल अथवा एससीसीएल जैसी सामाजिक उपरिव्यय और अत्यधिक श्रमशक्ति की अत्यधिक लागत को वहन का अपेक्षित नहीं होगा। इस प्रकार यह स्पष्ट था कि एमओसी ने स्वयं अभिस्वीकृति दी थी कि कोयला ब्लॉक्स के आबंटितियों को लाभ हुआ था।

➢ अधिक महत्वपूर्ण रूप से जब कोयला ब्लॉकों के आबंटन में पारदर्शिता/प्रतिस्पर्धा लाने का प्रयास किया जा रहा था तब 2004-2006 में एमओ सी का तर्क बिल्कुल लेखापरीक्षा के निष्कर्षों के अनुसार था। 2जी स्पेक्ट्रम पर निर्णय में माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने दुर्लभ प्राकृतिक संसाधनों के आबंटन में पारदर्शिता/प्रतिस्पर्धा लाने के लिए भी निदेश दिए थे।

इसलिए लेखापरीक्षा की प्रबल राय यह है कि सस्ते कोयले का लाभ उपभोक्ताओं को दिया गया है को सुनिश्चित करने के लिए कठोर नियामक और मॉनटरिंग की आवश्यकता है।