कार्यकारी सार

कोयला भारतीय अर्थव्यवस्था के लिए ऊर्जा का एक महत्वपूर्ण देशज स्रोत है जिसका भूवैज्ञानिक रिजर्व 2,85,863 मिलियन टन है और मौजूदा वाणिज्यिक ऊर्जा के आधे से अधिक की पूर्ति कोयले द्वारा की जाती है। कोयले की मांग और कोयले के घरेलू उत्पादन के बीच बढ़ते अन्तर और कमी को पूरा करने के लिए कोयला आयात में परिणामी वृद्धि और कोयला उत्पादन में वृद्धि के लिए कोल इंडिया लिमिटेड (सीआईएल) एवं कोयला मंत्रालय (एमओसी) द्वारा की गई कार्रवाई की यथेष्टता एवं प्रभावकारिता की जांच करने के लिए एक अध्ययन करना न्यायसंगत था। इसका महत्व और अधिक हो जाता है क्योंकि ऐसे दृष्टांत है जहाँ पावर सेक्टर में क्षमताएं निष्क्रिय पड़ी हैं अथवा कोयले की कमी से क्षमता के संवंर्धन में कठिनाइयों का सामना करना पड़ रहा है। इसके अतिरिक्त, यद्यपि भारत सरकार ने कतिपय सेक्टरों को अधिसूचित किया है जो कोयले का केप्टिव खनन कर सकते हैं, फिर भी कोयला खानों के आबंटन की प्रक्रिया वास्तविक एवं पारदर्शी होना चाहिए।

उपर्युक्त कारकों के पृष्ठपटल में "कोयला ब्लाकों के आबंटन और कोयला उत्पादन के संवर्धन" पर निष्पादन लेखापरीक्षा की गई है। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों का वर्णन नीचे किया गया है:

- कोयले के उत्पादन में वृद्धि के लिए कोयला क्षेत्र सुधार (दिसम्बर 2005) के लिए रोड मैप पर श्री टी.एल. शंकर की अध्यक्षता वाली विशेषज्ञ समिति ने सुझाव दिया था कि सेन्ट्रल माइन प्लानिंग और डिजाइन इस्टीच्यूट लिमिटेड (सीएमपीडीआईएल) की वेधन क्षमता को प्रतिवर्ष कम से कम 15 लाख मीटर तक बढाया जाए। जबकि इसके प्रति सीएमपीडीआईएल की प्रत्याशित वेधन क्षमता 2011-12 में मात्र 3.44 लाख मीटर थी **(पैरा 3.2)**।
- XIवीं योजनावधि के दौरान सीआईएल द्वारा कोयले के उत्पादन की वृद्धि दर योजना आयोग द्वारा परिकल्पित लक्ष्य से काफी कम रही। कम उत्पादन अपर्याप्त वेधन क्षमताओं, ओवरबर्डेन स्थानान्तरण में बैक लाग, उत्खनन एवं परिवहन क्षमताओं के बीच असमानता, हैवी अर्थ मूविंग मशीनरी (एचईएमएम) की कम उपलब्धता और कम उपयोग के कारण था। सीआईएल के 48 कोयला ब्लाकों के अनारक्षण द्वारा उत्पादन बढ़ाने और उनका आबंटन केप्टिव उपभोक्ताओं को करने के एमओसी के प्रयास का अभीष्ट परिणाम नहीं हुआ क्योंकि इन ब्लाकों से उत्पादन प्रारम्भ नहीं हो सका **(पैरा 3.3)**।
- नई कोयला वितरण नीति 2007 में लघु एवं मध्यम उपभोक्ताओं को कोयले के बेहतर वितरण की परिकल्पना की गई। तथापि, कोयले के अंतिम उपयोग के सत्यापन के लिए सीआईएल में कोई निगरानी तंत्र स्थापित नहीं किया गया था **(पैरा 3.4)**।
- केप्टिव कोयला ब्लाकों के आबंटन के लिए दिशानिर्देशों में स्पष्ट रूप से बताया गया कि "प्राइवेट सेक्टरों को प्रस्तावित ब्लाक प्रचालन समस्याओं के परिहार के लिए विद्यमान खानों और सीआईएल की परियोजनाओं से यथोचित दूरी पर होने चाहिए"। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि सितम्बर 2006 में एनसीएल से मोहेर और मोहेर-अमलोहरी विस्तार के अनारक्षण और सासन यूएमपीपी के आबंटन के परिणामस्वरूप प्राइवेट पार्टी से एनसीएल की अमलोहरी

ओपेन कास्ट परियोजना की सीमा का विभाजन हुआ। इस नाते, एनसीएल अपने अमलोहरी ओसीपी के 48 मिलियन टन कोयला रिजर्व तक पहुंच प्राप्त नहीं कर सका। इससे इसका परियोजना कार्यकाल 24 से कम होकर 20 वर्ष हो गया। इसी प्रकार, मोहेर-अमलोहरी विस्तार से एनसीएल की निधाई ओपेन कास्ट परियोजना की सीमा के विभाजन से 9 मिलियन टन तक खान योग्य रिजर्वो की कमी हुई **(पैरा 3.5)**।

- सीआईएल द्वारा ओपेन कास्ट खानों से कोयले के उत्पादन में निरन्तर वृद्धि हुई है तथापि, 2006-07 से 2010-11 तक के दौरान ईसीएल में 9.1 मिलियन टन तक, सीसीएल में 5.88 मिलियन टन तक और एमसीएल में 22.86 मिलियन टन तक उत्पादन में गिरावट हुई **(पैरा 3.6)**।

- भूमिगत खानों से उत्पादन 2006-07 से 2009-10 तक लगभग 43 मिलियन टन तक स्थिर रहा है और 2010-11 में 40 मिलियन टन तक कम हो गया जो 2010-11 में सीआईएल के कुल उत्पादन का 9.28 प्रतिशत था **(पैरा 3.7)**।

- स्क्रीनिंग कमेटी की बैठक के कार्यवत्त के रूप में कोयला ब्लाक के सभी आवेदकों में से किसी विशेष आबंटिती/ आबंटितियों को कोयला ब्लाक के आबंटन की स्क्रीनिंग कमेटी ने सिफारिश की । तथापि, कोयला ब्लाक के आवेदकों के किसी तुलनात्मक मूल्यांकन पर उक्त कार्यवृत्त अथवा अन्य दस्तावेजों में अभिलेख में कुछ नहीं था जिन पर स्क्रीनिंग कमेटी द्वारा विश्वास किया गया। स्क्रीनिंग कमेटी का कार्यवृत्त यह नहीं दर्शाता था कि किस प्रकार किसी विशेष कोयला ब्लाक के प्रत्येक आवेदक का मूल्यांकन किया गया था। इस प्रकार, कोयला ब्लाकों के आबंटन के लिए एक पारदर्शी पद्धति का स्क्रीनिंग कमेटी द्वारा पालन नहीं किया गया था **(पैरा 4.1)**।

- प्रतिस्पर्धी बोली के माध्यम से आंतरिक कोयला ब्लाकों की संकल्पना को सचिव (कोयला) की अध्यक्षता के अन्तर्गत पणधारियों के साथ हुई परस्पर बैठक में 28 जून 2004 को पहली बार सार्वजनिक की गई। बैठक के अनुसरण में "कोयला ब्लाकों के आबंटन के लिए प्रतिस्पर्धी बोली" पर एक विस्तृत टिप्पण तत्कालीन सचिव (कोयला) द्वारा राज्य मंत्री, कोयला एवं खान के समक्ष प्रस्तुत किया गया था (16 जुलाई 2004) जिसमें यह उजागर किया गया कि "..... चूँकि सीआईएल द्वारा आपूर्त कोयले और आंतरिक खनन के माध्यम से उत्पादित कोयले की कीमत के बीच पर्याप्त अन्तर है, उस व्यक्ति को **अप्रत्याशित लाभ** है जिसे केप्टिव ब्लाक आबंटित्ा किया गया है।..... " इसलिए एमओसी द्वारा ऐसी चयन प्रक्रिया अपनाने की आवश्यकता महसूस की गई जो स्पष्ट रूप से अधिक पारदर्शी और वास्तविक रूप में स्वीकार्य हो सके। ब्लाकों की नीलामी को विस्तृत रूप में व्यवहृत और स्वीकार्य प्रक्रिया के रूप में मानी गई थी जो पारदर्शी एवं वास्तविक थी। टिप्पणी में आगे दर्शाया गया कि "... बोली प्रणाली से ही सार्वजनिक प्रयोजनों के लिए **अप्रत्याशित लाभ** का भाग प्राप्त होगा ... " इन तथ्यों के बावजूद, भारत सरकार को प्रतिस्पर्धी बोली की कार्यप्रणाली को अन्तिम रूप देना अभी शेष है (फरवरी 2012) **(पैरा 4.2)**।

- जून 2004 तक 39 कोयला ब्लाकों (निवल) के आबंटन किए गए थे। जुलाई 2004 से सितम्बर 2006 तक के दौरान (प्रतिस्पर्धी बोली के लागू करने के लिए एमएमडीआर अधिनियम के संशोधन के मामले पर कार्रवाई करने के लिए खान मंत्रालय को भेजे गए मामले के समय तक) 71 और कोयला ब्लाक (निवल) आबंटित किए गए थे। जुलाई 2004 से कुल 142[i] कोयला ब्लाकों का आबंटन (निवल) विद्यमान आबंटन प्रक्रिया का पालन करते हुए विभिन्न सरकारी और निजी पार्टियों को किए गए थे। इस आबंटन में पारदर्शिता तथा वास्तविक्ता का अभाव था। उपर्युक्त तथ्यों को स्वीकार करते हुए मंत्रालय ने मार्च 2012 में बताया कि यह विचार कि बोली प्रणाली प्रशासनिक अनुदेशों के माध्यम से लागू की जा सकेगी, पहली बार 28 जुलाई 2006 को विधि एवं न्याय मंत्रालय (एमओएलजे) द्वारा दिया गया था और परस्पर विरोधी राय के परिपेक्ष्य में पुनः एक संदर्भ किया गया था। एमओएलजे ने पूर्ववर्ती राय के लिए तर्कसंगत स्पष्टीकरण देते हुए 30 अगस्त 2006 के अपनी अन्तिम राय दी कि प्रशासनिक मंत्रालय एमएमडीआर अधिनियम में संशोधन के लिए युक्ति कर सकता है। अधिनियम में संशोधन लंबित रहने तक इसने जुलाई 2006 की ईसीसी की सलाह से कोयला ब्लाकों के आबंटन की कार्रवाई प्रारम्भ की। अन्त में, एमएमडीआर अधिनियम में संशोधन के साथ कोयला खानों की प्रतिस्पर्धी बोली द्वारा नीलामी के लिए नियम 2 फरवरी 2012 को अन्तर-मंत्रालयीन परामर्श के बाद अधिसूचित किए गए थे **(पैरा 4.2)**।

- प्रमुखतः, 2004-2006 में एमओसी का तर्क, जब यह कोयला ब्लाकों के आबंटन में पारदर्शिता /प्रतिस्पर्धी लागू करने के लिए प्रयास कर रहा था, वह लेखापरीक्षा के निष्कर्षों के एकदम अनुरूप था। 2 जी स्पक्ट्रम पर माननीय उच्चतम न्यायलय ने भी अपने निर्णय में दुर्लभ प्राकृतिक संसाधनों के आबंटन में पारदर्शिता/प्रतिस्पर्धा लागू करने का निदेश दिया है **(पैरा 4.3)**।

- प्रतिस्पर्धी बोली की प्रक्रिया प्रारम्भ करने में विलम्ब से निजी कम्पनियों के लिए मौजूदा प्रक्रिया लाभप्रद बन गई है। लेखापरीक्षा ने ₹1.86 लाख करोड़ की राशि का आकलन किया है (वर्ष 2010-11 के लिए सीआईएल की ओपेन कास्ट खानों के उत्पादन की औसत लागत और कोयले की औसत विक्री कीमत के आधार पर) जो प्राइवेट कोयला ब्लाक आबंटितियों को उपचित होने की संभावना है। इस वित्तीय लाभ का एक भाग कोयला ब्लाकों के आबंटन के लिए प्रतिस्पर्धी बोली वर्षों पहले लागू करने के निर्णय के प्रचालन द्वारा राष्ट्रीय राजकोष के लिए उपचय किया जा सकता था अतः लेखापरीक्षा की प्रबल राय है कि सस्ते कोयले का लाभ उपभोक्ताओं के हस्तांतरण की सुनिश्चिति के लिए कड़े नियामक और निगरानी तंत्र की आवश्यकता है **(पैरा 4.3)**।

- केप्टिव कोयला खनन प्राइवेट सेक्टर भागीदारों को बढ़ावा देने के लिए परिकल्पित आंतरिक खनन एक तंत्र है। सीआईएल मूल असंरचना सेक्टरों जैसे विद्युत, इस्पात और सींमेट आदि के लिए बढती मांग की पूर्ति के लिए उत्पादन बढ़ाने में समर्थ नहीं है।"2012 तक सभी को बिजली " के घोषित उद्देश्य के साथ सरकार ने 44,440 मिलियन टन के कुल वैज्ञानिक रिजर्वो के साथ 31 मार्च 2011 को 194 कोयला ब्लाकों (निवल) का आबंटन सरकारी एवं प्राइवेट पार्टियों को किया। केप्टिव उपभोक्ताओं को कोयला ब्लाकों के आबंटन के लिए

---

[i] आबंटित 216 ब्लाकों (पैरा 5.1) में से 22 ब्लाक (निवल) अनारक्षित किए गए थे, 39 ब्लाकों के आबंटन जून 2004 के पूर्व किए गए थे, 12 ब्लाकों के आबंटन यूएमपीपी को किए गए थें और एक ब्लाक एससीसीएल से संबंधित हैं।

अपनाई गई पद्धति में पारदर्शिता का अभाव था क्योंकि भावी केप्टिव उपभोक्ताओं को कोयला ब्लाकों के आबंटन केवल राज्य सरकारों और अन्य प्रशासनिक मंत्रालयों से सिफारिश के आधार पर पारदर्शिता और वास्तविकता सुनिश्चित किए बिना ही किए गए थे **(पैरा 4.1 व 5.1 पैरा, 1.1 व 1.6 के साथ)**

- केप्टिव खनन से कोयले का उत्पादन उत्साहवर्धक नहीं था। ऐसे 86 कोयला ब्लाकों में जिन्हें 2010-11 के दौरान 73.00 मिलियन टन कोयले का उत्पादन करना था, से केवल 28 ब्लाकों, जिनमें प्राइवेट सेक्टर को आबंटित 15 ब्लाक शामिल थे, 31 मार्च 2011 तक उत्पादन प्रारम्भ और 2010-11 के दौरान केवल 34.64 मिलियन टन कोयले का उत्पादन कर सके **(पैरा 5.2)**।

- अन्तिम प्रयोग वाली परियोजनाओं की कमिशनिंग और कोयला ब्लाकों से उत्पादन आरंभ करने में राज्य सरकारों और केन्द्र सरकार द्वारा समन्वित और नियोजित दृष्टिकोण अपनाया जाना आवश्यक है। खनन पट्टा, सतह अधिकार और तद्नंतर भूमि अधिग्रहण और पुनः स्थापना और पुनर्वास मुद्दों के लिए लिया गया असमान्य समय और केन्द्र और राज्य सरकारों से वन और पर्यावरणीय मंजूरी लेने में अधिक विलम्बों से आन्तरिक कोयला ब्लाकों से उत्पादन शुरू करने में काफी रूकावट हुई। विभिन्न अनुमोदन प्रदान करने के लिए शीघ्र कार्रवाई हेतु एकल तंत्र के रूप में एक उच्चाधिकार प्राप्त समिति की आवश्यकता हैं। **(पैरा 5.5)**।

- खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957 (एमएमडीआर) में प्रावधान है कि नियमों का अनुपालन सुनिश्चित करने के दृष्टिगत कोयला नियंत्रक संगठन (सीसीओ) किसी भी कोयला खादान में जा कर प्रवेश और निरीक्षण कर सकता है। तथापि, सीसीओ ने आवंटित ब्लाकों के आवंटितियों द्वारा बताई गई प्रगति/उत्पादन की तुलना में वास्तविक प्रगति/ उत्पादन की प्रत्यक्ष जॉच नही की। इस प्रकार आवंटितियों द्वारा प्रस्तुत किए गए आकंडों की सटीकता को प्रमाणित नहीं किया जा सका। एमओसी की मानीटरिंग समिति को आबंटित कोयला ब्लाकों की प्रगति की समीक्षा करनी थी जो प्रत्येक माह की बजाय बैठकें तिमाही आयोजित की गई थी **(पैरा 5.6)**।

- एमओसी ने (मार्च 2005) कोयला ब्लाकों से समय पर उत्पादन सुनिश्चित करने के लिए बैक गारंटी (बीजी) प्रणाली आरंभ की। एमओसी ने जून 2011 तक आबंटितियों द्वारा कोयला ब्लाकों के विकास की पहल के अभाव में 24 ब्लाकों का आवंटन रद्द कर दिया। मानिटरिंग समिति ने (जनवरी और फरवरी 2011) कोयला ब्लाकों के विकास में विलम्ब के लिए 15 आवंटितियों से बीजी की कटौती की भी सिफारिश की। तथापि, एमओसी बीजी को जहां लागू थी इन आबंटितियों से भुना नहीं सकी क्योंकि ऐसे नकदी करण की पद्धति अभी बनाई जानी थी (नवम्बर 2011)। विशेषज्ञ समिति ने ऐसे मामलों में पूरी बीजी के नकदीकरण की भी सिफारिश की थी। नवम्बर 2011 तक, लेखापरीक्षा द्वारा 15 ब्लाकों के प्रति व्यपगत बीजी की राशि ₹ 311.81 करोड़ आंकी गई थी, जिनका नवीकरण करने की आवश्यकता थी **(पैरा 5.7)**।

सिफारिशें :

एमओसी को चाहिएः

- "2012 तक सभी को बिजली " के घोषित उद्देश्य के साथ, सरकार ने बड़े पैमाने पर विद्युत और अन्य क्षेत्रों में केप्टिव खनन के लिए कोयला ब्लाकों के आवंटन के साथ-साथ कई कदम उठाए हैं। इन घोषित उद्देश्यों की सफलता के स्तर का निर्धारण करना सार्थक होगा ताकि मध्यावधि सुधार किए जा सके। देश के आर्थिक विकास में विद्युत की आवश्यकता निरंतर सर्वोपरि रहेगी। अतः ऐसे निर्धारण और "सभी को बिजली " के उद्देश्य के विकास के लिए अतिरिक्त रोड मैप महत्वपूर्ण है। उत्पादन के प्रारम्भ हेतु प्रक्रियाओं को शीघ्रता से करने के लिए आवश्यक निर्वाधनों अनुमति जैसे खनन पट्टे, खनन योजना, वन मंजूरी, पर्यावरण प्रबंधन योजना और भूमि अधिग्रहण के लिए केन्द्रीय नोडल मंत्रालयों और राज्य सरकारों के प्रतिनिधियों के साथ एकल तंत्र के रूप में विदेशी निवेश प्रमोशन बोर्ड (एफआईपीबी) के अनुरूप एक अधिकार प्राप्त ग्रुप के गठन की आवश्यकता है।

- आवंटन में 'वास्तविकता' और 'पारदर्शिता' लाने के लिए और केप्टिव कोयला ब्लाकों के आवंटितियों को उपचित लाभ का एक भाग प्राप्त करने के लिए, एमओसी को तुरन्त प्रतिस्पर्धात्मक बोली द्वारा केप्टिव खनन के लिए कोयला ब्लाकों के आवंटन की प्रक्रिया को लागू करने की पद्धति बनानी चाहिए।

- एमओसी को केप्टिव कोयला ब्लाकों से उत्पादन निष्पादन बढ़ाने के लिए 'प्रोत्साहन' देने और गैर/खराब निष्पादन को कम करने के लिए 'हतोत्साहन' की प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

सीसीओ को चाहिए

- आबंटित ब्लाकों का नियमित आधार पर प्रत्यक्ष निरीक्षण करें।

सीआईएल को चाहिए

- अपने उत्पादन लक्ष्य योजना आयोग द्वारा निर्धारित लक्ष्यों के अनुरूप तय करने चाहिए।

- कोल वाशरीज़ स्थापित करने में तेजी लानी चाहिए क्योंकि कोयले की धावन क्षमता इस तथ्य के दृष्टिगत सीआईएल सहायक कम्पनियों में अधिकतर अपर्याप्त हैं कि भारतीय कोयले में राख की अधिक प्रतिशतता समाविष्ट है और जो प्रयोक्ता संयंत्रों में क्षमता के लिए और अधिक प्रतिफल लाने के अतिरिक्त पर्यावरणीय विषयों के परिप्रेक्ष्य में दोनों के लिए कोयले की वाशिंग अत्यंत महत्वपूर्ण है।

- अपनी उत्खनन और परिवहन क्षमताओं को साथ-साथ करे।