पहला-अध्याय

प्रस्तावना

1.1 खनिज बहुमूल्य प्राकृतिक संसाधन है। सीमित एवं अनवीकरणीय होने के कारण इनका दोहन दीर्घकालीन राष्ट्रीय लक्ष्यों एवं अन्य पहलुओं द्वारा निर्देशित है, जो पुनः भू-मण्डलीय आर्थिक परिदृष्य से प्रभावित होता है। खनिजों का दोहन एवं विकास का अर्थव्यवस्था के विकास तथा स्थानीय आबादी के उत्थान के साथ घनिष्ठ संबंध है। चूंकि इसके साथ यह पर्यावरण एवं सामाजिक संरचना को प्रभावित करता है, अतः इसके संरक्षण एवं विकास के मध्य तारतम्य तथा संतुलन कायम रखना आवश्यक है।

खनिजों को मुख्यतः दो श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है, मुख्य खनिज जो पुनः हाइड्रोकार्बन या ऊर्जा खनिज (जैसे कोयला, लिग्नाईट इत्यादि), आणविक खनिज तथा धात्विक एवं अधात्विक खनिजों एवं गौण खनिजों जिनमें भवन निर्माण पत्थर, फर्शीपत्थर,साधारण मिट्टी, साधारण रेत और अन्य खनिज जो केन्द्र सरकार द्वारा अधिसूचित किये गये, शामिल हैं।

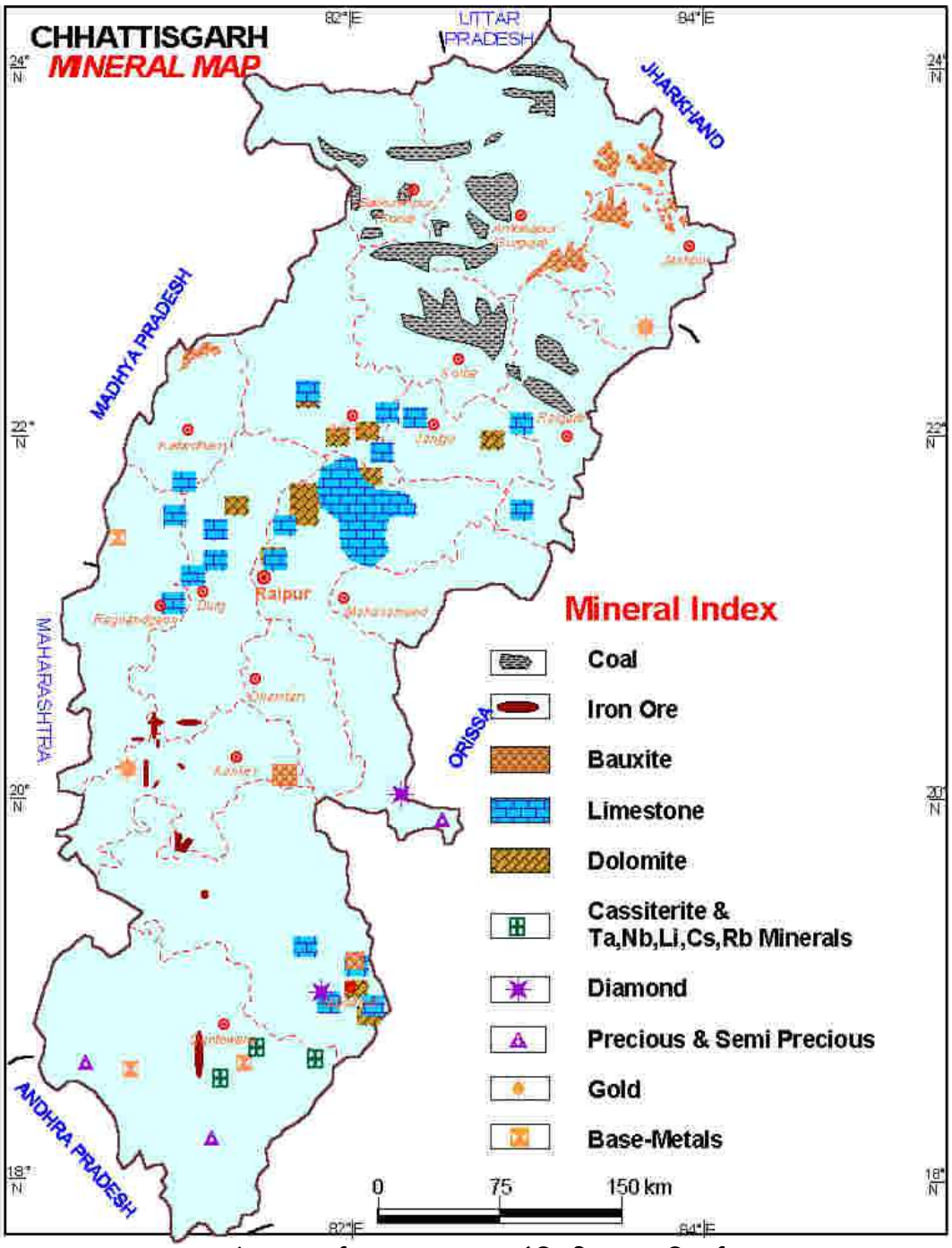
1.2 खनिज संसाधनों का प्रबंधन

छत्तीसगढ़ विभिन्न प्रकार के 28 मुख्य खनिजों जैसे लौह अयस्क, कोयला, हीरा, चूना पत्थर, बाक्साइट, टिन अयस्क, फायर क्ले, कोरण्डम आदि, तथा गौण खनिज जैसे भवन निर्माण हेतु पत्थर, साधारण मिट्टी और साधारण रेत आदि से संपन्न है। राज्य लौह अयस्क का लगभग 19 प्रतिशत (2731 मिलियन टन), कोयले का 17 प्रतिशत (44483 मिलियन टन) और डोलोमाइट का 11 प्रतिशत (847 मिलियन टन) भंडार धारित करता है।

लौह अयस्क निक्षेप दन्तेवाडा, बस्तर, दुर्ग, कांकेर और राजनांदगाँव जिलों में उपलब्ध है। कोयला कोरबा, कोरिया, रायगढ़, और सरगुजा जिले में पाया जाता है जबकि बॉक्साइट सरगुजा और कबीरधाम जिलों में उपलब्ध है।

राज्य देश[1] में एक मात्र टिन उत्पादक है तथा भारत के कोयला उत्पाद का लगभग 21 प्रतिशत हिस्सा इसे कोयला उत्पादक राज्यों में अग्रणी बनाता है।

[1] स्त्रोत - छत्तीसगढ़ शासन द्वारा प्रकाशित आंकड़े



(स्त्रोत - कार्यालय संचालक, भौमिकी एवं खनिकर्म)

1.3 राज्य की खनिज नीति

1.3.1 भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की संघ सूची (सूची I) की प्रविष्टि 54 एवं राज्य सूची (सूची II) की प्रविष्टि 23 के प्रावधानों के अनुसार खनिज संसाधनों के प्रबंधन का उत्तरदायित्व केन्द्र सरकार एवं राज्य शासन दोनों का है। इसके अनुसार जब तक संसद प्रविष्टि 54 में प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुये कोई कानून नही बनाती है, तब तक प्रविष्टि 23 में प्रदत्त राज्य विधायिका की शक्तियों का प्रयोग राज्य विधायिका द्वारा किया जावेगा। केन्द्र सरकार ने खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 बनाया जिसमें पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस के अलावा सभी खनिजों के विकास एवं खानों के विनियमन का वैधानिक ढाँचा दिया गया है। इसके साथ, खनिज रियायत (ख. रि.) नियम, 1960 समस्त खनिजों (आणविक खनिजों एवं गौण खनिजों के अलावा) के संबंध में परमिट, लाइसेंस और पट्टों की स्वीकृति को विनियमित करने हेतु तथा खनिज संरक्षण एवं विकास (ख.सं.वि.)नियम, 1988 खनिजों (कोयला, आणविक खनिजों एवं गौण खनिजों को छोडकर) के संरक्षण तथा व्यवस्थित विकास हेतु बनाए गये हैं।

1.3.2. छत्तीसगढ़ शासन ने छत्तीसगढ़ गौण खनिज (छ.गौ.ख.) नियम, 1996 बनाया है जो गौण खनिजों के खनन को शासित करता है। इसने खनिज नीति 2001 भी घोषित की है जिसमें सुस्थिर आर्थिक विकास हेतु खनिज संसाधनों के उचित उपयोग को प्रोन्नत करने हेतु उपाय वर्णित हैं। नीति का विशिष्ट उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था किः

- राज्य की खनिज संपदा का सुस्थिर विकास एवं उपयोग।
- मूल्य संवर्धन को प्रोत्साहन।
- खनन क्षेत्र में निवेश को आकृष्ट करने हेतु सहायक व्यवसायिक वातावरण को तैयार करना।
- प्रक्रियाओं का सरलीकरण और निर्णय निर्माण में पूर्ण पारदर्शिता ।

1.3.3. खनन क्षेत्र में निवेश को प्रोत्साहित करने और तकनीक को आकर्षित करने के लिए मार्च 2008 में राष्ट्रीय खनिज नीति, 2008 घोषित की गई थी। नीति में कहा गया कि केन्द्र सरकार, राज्य सरकारो से विचार विमर्श करके खनिज प्रशासन में एकरूपता सुनिश्चित करने तथा खनिज संसाधनो के विकास की राष्ट्रीय नीति उद्देश्यों के साथ गति सुनिश्चित करने एवं इसके अनुरूप करने के लिये वैधानिक उपाए करें।

केन्द्र सरकार द्वारा एक आदर्श राज्य खनिज नीति सभी राज्यों को इस आशय से प्रसारित (अक्टूबर 2009) की गई थी कि वे अपने राज्यों के लिये अपनी स्थानीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए राष्ट्रीय खनिज नीति के दायरे में उपयुक्त खनिज नीति तैयार करें। परंतु, छत्तीसगढ़ शासन ने दो वर्ष से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बाद भी आदर्श राज्य खनिज नीति के आधार पर कोई खनिज नीति तैयार नही की है।

उत्तर में विभाग ने कहा (अगस्त 2012) कि आदर्श राज्य खनिज नीति तैयार करने की कार्यवाही प्रगति में है।

यह अनुशंसा की जाती है कि शासन आदर्श राज्य खनिज नीति को शीघ्र अंतिम रूप देने एवं उसके क्रियान्वयन पर विचार करें।

1.4 हमने यह विषय क्यों चुना

छत्तीसगढ़ देश में दूसरा सबसे बड़ा खनिज उत्पादक राज्य है। यहां लगभग 28 विभिन्न प्रकार के मुख्य एवं गौण खनिज पाये जाते है तथा राष्ट्रीय खनिज उत्पादन में इसकी भागीदारी 15 प्रतिशत से अधिक है।

पुनः,वर्ष 2010-11 में अर्जित खनिज प्राप्तियाँ ₹ 2,470.44 करोड़, राज्य के कुल राजस्व एवं कर भिन्न राजस्व का क्रमशः 19.23 एवं 64.41 प्रतिशत थी। खनिज प्रभाग का योगदान 2006-07 में ₹ 813.42 करोड़ से बढकर 2010-11 में ₹ 2,470.44 करोड़ हो गया। अतः, यह प्रभाग राष्ट्रीय और राज्य की अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान रखता है। राजस्व संग्रहण प्रणाली में सुधार द्वारा तथा राजस्व रिसाव को रोककर इस प्रभाग से राजस्व वृद्धि की काफी गुंजाइश है।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए किया गया कि:

- खनन प्राप्तियों के आरोपण एवं संग्रहण की प्रणाली दक्ष एवं प्रभावकारी है;
- क्या खनन प्राप्तियों के निर्धारण एवं संग्रहण के लिए पर्याप्त प्रावधान विद्यमान हैं तथा विभाग द्वारा उसका अनुपालन किया गया है;
- क्या खनिजों के दोषी या अवैध उत्खनन के प्रकरणों में की गई कार्यवाही प्रभावी थी; और
- क्या राजस्व रिसाव को रोकने हेतु विभाग में प्रभावी आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र विद्यमान था।

1.6 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिये लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्त्रोतों से उद्भूत किए गए हैं :-

- खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 (खा.ख.वि.वि अधिनियम);
- खनिज रियायत नियम, 1960 (ख.रि. नियम);
- खनिज संरक्षण एवं विकास नियम, 1988 (ख.सं.वि. नियम);

- छत्तीसगढ़ गौण खनिज नियम, 1996 (छ.गौ.ख.नियम);
- छत्तीसगढ़ (अधोसंरचना विकास एवं पर्यावरण) उपकर अधिनियम, 2005;
- छत्तीसगढ़ खनिज (खनन, परिवहन एवं भंडारण) नियम, 2009; और
- भारत सरकार/छत्तीसगढ़ शासन द्वारा समय समय पर जारी गाइडलाइन, परिपत्र आदि।

1.7 लेखापरीक्षा क्षेत्र

हमने वर्ष 2005-06 में "मुख्य खनिजों से खनन प्राप्तियों के निर्धारण एवं संग्रहण" पर निष्पादन लेखापरीक्षा की थी और रायल्टी, ब्याज आदि की अवसूली/कम वसूली को प्रकाशित करते हुये इसे 31 मार्च 2006 को समाप्त हुये वर्ष के भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन में शामिल किया गया था। यह प्रतिवेदन वर्तमान में लोक लेखा समिति में चर्चाधीन है।

"मुख्य एवं गौण खनिज प्राप्तियों के निर्धारण, आरोपण एवं संग्रहण" पर वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा के लिये हमने खनन प्राप्तियों के निर्धारण, आरोपण एवं संग्रहण तंत्र की जाँच के लिए 18 में से नौ[2] जिलों के अवधि 2006-07 से 2010-11 के अभिलेखों की नमूना जाँच, अप्रैल 2011 से दिसंबर 2011 के मध्य की थी। इन नौ इकाईयों का चयन सामान्य यादृच्छिक चयन प्रणाली बिना पुनः स्थापना से किया गया। इसके अलावा, जि.ख.अ. राजनांदगाँव और संचालक, भौमिकी एवं खनिकर्म में संधारित अभिलेखों की भी नमूना जाँच की गई थी। इन इकाईयों से अवधि 2005-06 से 2009-10 के दौरान राज्य की कुल खनन प्राप्तियों में योगदान 98.29 प्रतिशत था।

इसके अलावा, इस प्रतिवेदन में हमने दो[3] जिलों के पिछले वर्षों में लेनदेन लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई अनियमितताओं को भी शामिल किया है।

1.8 अभिस्वीकृति

भारतीय लेखा एवं लेखापरीक्षा विभाग, लेखापरीक्षा को आवश्यक जानकारी तथा अभिलेख उपलब्ध कराने में खनिज साधन विभाग के सहयोग को अभिस्वीकृत करता है। लेखापरीक्षा का उद्देश्य, क्षेत्र एवं कार्यविधि की चर्चा खनिज साधन विभाग के सचिव के साथ अप्रैल 2011 में हुए अंतरगामी सम्मेलन में हुई। प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य शासन को जनवरी 2012 में अग्रेषित किया गया तथा फरवरी 2012 को बहिर्गमन सम्मेलन में खनिज साधन विभाग के सचिव के साथ चर्चा हुई। बहिर्गमन सम्मेलन और अन्य समयों पर शासन से प्राप्त मतों को इस प्रतिवेदन की संबंधित कंडिकाओं में यथाअनुरूप सम्मिलित किया गया है।

[2] बिलासपुर, दन्तेवाड़ा, दुर्ग, जांजगीर-चांपा,कोरबा, कोरिया, रायगढ़, रायपुर एवं सरगुजा (अंबिकापुर)
[3] कांकेर एवं कबीरधाम