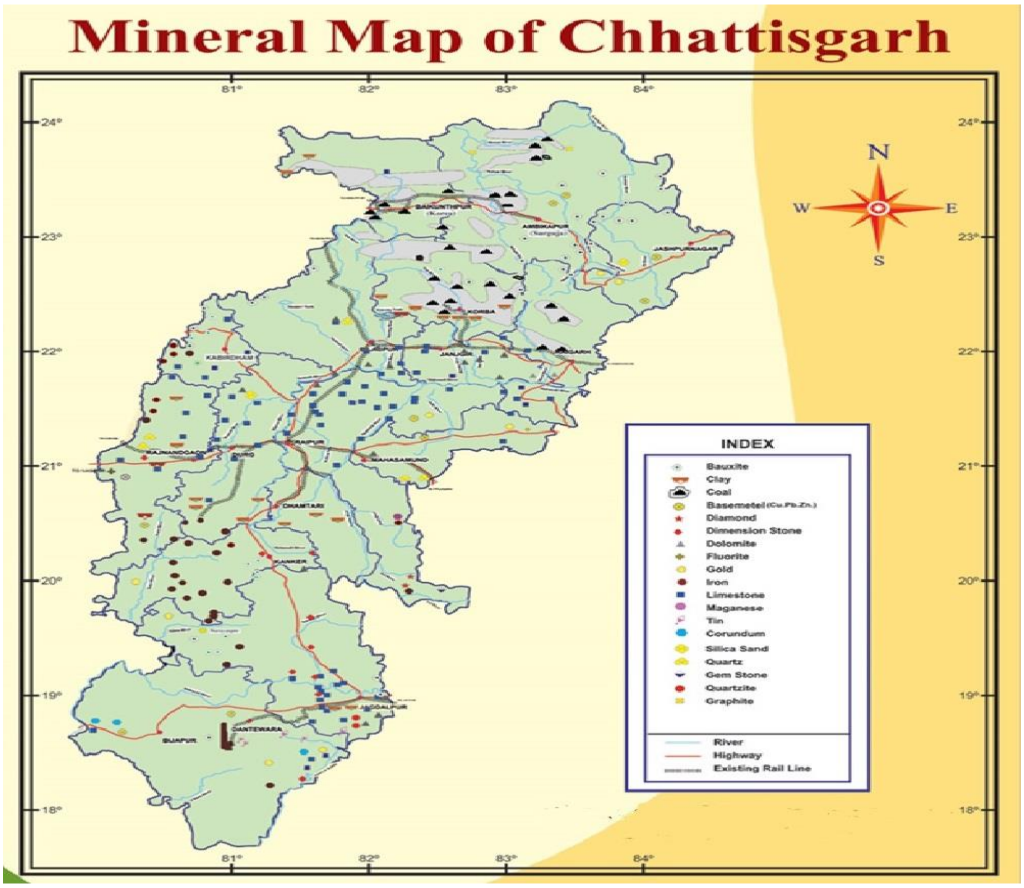
अध्याय I

परिचय

1.1 खनिज संसाधनों का परिचय

खनिजों को मोटे तौर पर दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया है, अर्थात मुख्य खनिज एवं गौण खनिज। गौण खनिज[1] का अर्थ है भवन निर्माण के पत्थर, बजरी, साधारण मिटटी, निर्धारित उद्देश्यों के लिए उपयोग की जाने वाली रेत के अलावा अन्य सामान्य रेत, एवं अन्य दूसरे खनिज जिसे केन्द्र सरकार राजपत्र में अधिसूचना द्वारा गौण खनिज के रूप में घोषित करे। मुख्य खनिजों में गौण खनिजों को छोड़कर सभी खनिज शामिल हैं। छत्तीसगढ़ कोयला, लौह अयस्क और डोलोमाईट जैसे खनिजों का एक प्रमुख उत्पादक है एवं इसके पास बॉक्साईट, चूना पत्थर एवं क्वार्टजाइट के काफी भंडार हैं। राज्य में मुख्य खनिजों के भौगोलिक वितरण को **चित्र– 1** में दर्शाया गया है।



चित्र 1: राज्य में खनिजों का भौगोलिक वितरण विभाग के बेबसाईट से लिया गया है।

छत्तीसगढ राज्य में 37 प्रकार के गौण खनिज पाए जाते हैं। जबकि, निम्न श्रेणी चूना पत्थर, डोलोमाइट, साधारण मिट्टी, रेत, मुरूम आदि जैसे खनिज राज्य में प्रमुख गौण खनिज हैं। 01 अप्रैल 2021 तक राज्य में कुल 1,957 गौण खनिज उत्खनन पट्टे स्वीकृत किये गये थे।

1 खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 में परिभाषित।

खनिजों की प्रचुर मॉग, विशेष रूप से गौण खनिजों के तहत आने वाले निर्माण साम्रगी के उत्खनन से संबंधित गतिविधियों ने हाल के दिनों में बड़े पैमाने पर अवैध खनन को बढावा दिया है। खनिजों के अवैध उत्खनन, परिवहन और भंडारण के नए पंजीकृत मामलों की संख्या वर्ष 2015–16 के दौरान 3,756 से बढकर 2020–21[2] के दौरान 5,410 हो गए। आगे, खनिज का दोहन खनन गतिविधियों से प्रभावित क्षेत्रों/स्थानीय लोगों के विकास के साथ निकटता से जुड़ा हुआ है। इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए, भारत सरकार ने 2015 में खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 में संशोधन किया और जिला खनिज न्यास संस्थान (जि.ख.न्या.सं) की स्थापना के लिए प्रावधान किया।

1.2 खनिज संसाधनों के प्रशासन और प्रबंधन का ढांचा

भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची के संघ सूची (सूची I) और राज्य सूची (सूची II) के तहत सूचीबद्ध वस्तुओं[3] के संदर्भ में खनिज संसाधनों का प्रबंधन भारत सरकार और राज्य सरकार दोनों की जिम्मेदारी है। भारत सरकार ने खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 अधिनियमित किया है, जो खानों के नियमन और पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस के अलावा अन्य सभी खनिजों के विकास के लिए कानूनी ढांचा निर्धारित करता हैं।

इसके अतिरिक्त, भारत सरकार ने परमाणु खनिजों और गौण खनिजों के अलावा सभी खनिजों के संबंध में परमिट लाइसेंस और पट्टे जारी करने को विनियमित करने के लिए खनिज रियायत (ख.रि.) नियम, 1960 एवं खनिजों के संरक्षण और व्यवस्थित विकास के लिए खनिज संरक्षण और विकास (ख.सं.वि.) नियम 1988 भी बनाए हैं। जैसा कि खनिज रियायत नियम, 1960 में परिभाषित किया गया है, अवैध खनन का अर्थ किसी भी क्षेत्र में किसी भी व्यक्ति या कंपनी द्वारा खान और खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 की धारा 4 की उप–धारा (I) के तहत आवश्यक खनिज रियायत के बिना कोई भी भूमीक्षण/ पूर्वेक्षण/खनन कार्य किया जाना है। आगे यह भी बताया गया है कि (अ) खनन पट्टा क्षेत्र के भीतर अधिनियम की धारा 23 सी के तहत बनाए गए नियमों के अलावा खनन पट्टा धारक द्वारा किसी भी नियम का उल्लंघन अवैध खनन में शामिल नहीं होगा, (ब) भूमीक्षण अनुज्ञापत्र या पूर्वेक्षण लाइसेंस या खनन पट्टे के तहत दिया गया कोई भी क्षेत्र, जैसा भी मामला हो, अवैध खनन के विस्तार का निर्धारण करते समय लाइसेंस या पट्टे के ऐसे धारक द्वारा वैध अधिकार के साथ एक क्षेत्र के रूप में माना जाएगा।

खान और खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 की धारा 15, राज्य सरकारों को गौण खनिजों के संबंध में नियम बनाने की शक्ति प्रदान करती है और खान और खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 की धारा 23 सी राज्य सरकार को खनिजों के अवैध खनन, परिवहन और भंडारण की रोकथाम के लिए नियम बनाने का अधिकार देती है। तदनुसार, छत्तीसगढ़ शासन ने छत्तीसगढ़ खनिज (खनन, परिवहन और भंडारण) नियम 2009 और छत्तीसगढ गौण खनिज (सी.एम.एम) नियम, 1996 (2015 में संशोधित) तैयार किया है।

2015 में संशोधित एम.एम.डी.आर अधिनियम की धारा 9(बी) राज्य सरकार को खनन/खनन से संबंधित गतिविधियों से प्रभावित व्यक्तियों और क्षेत्र के लाभ के लिए खनन संचालन से प्रभावित प्रत्येक जिले में जिला खनिज न्यास संस्थान की स्थापना

---

[2] विभाग के प्रशासनिक प्रतिवेदन के अनुसार।

[3] संघ सूची की प्रविष्टि 54 और राज्य सूची की प्रविष्टि 23 एवं 50।

करने को अधिकृत करता है। छत्तीगढ़ शासन (छ.शा.) ने अपनी अधिसूचना (22 दिसम्बर 2015) के माध्यम से छत्तीसगढ़ के सभी 27 जिलों में जि.ख.सं.न्या. की स्थापना की है।

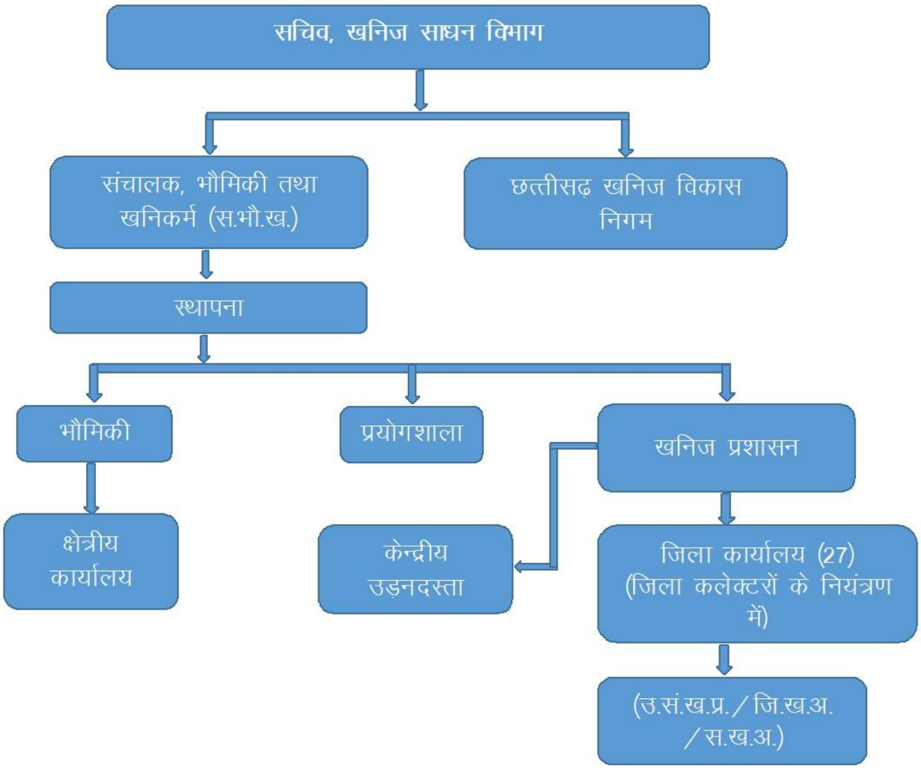
1.3 खनिज साधन विभाग की भूमिका

खनिज साधन विभाग, छत्तीसगढ़ शासन (विभाग) अपने अधीनस्थ कार्यालयों, भौमिकी तथा खनिकर्म का संचालनालय (सं.भौ.ख.) एवं छत्तीसगढ़ खनिज विकास निगम के माध्यम से राज्य में खनिजों के अन्वेषण, पूर्वेक्षण, आंकलन, खानों/खनिजों के विकास एवं विनियमन, खनिज रियायतों के प्रदाय/नवीनीकरण एवं का निर्धारण, किराये एवं रायल्टी का आकलन/संग्रहण एवं पट्टेदारों द्वारा नियमों एवं विनियमों के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी है। विभाग प्रत्येक खनन प्रभावित जिले में जि.ख.सं.न्या. के गठन के लिए भी जिम्मेदार है। जि.ख.सं.न्या. का उद्देश्य खनन या खनन से संबंधित गतिविधियों से प्रभावित व्यक्तियों और क्षेत्रों के हित और लाभ के लिए उस तरीके से कार्य करना है जैसा की सरकार द्वारा निर्धारित किया गया हो। अपने उत्तरदायित्वों के निर्वहन के लिए विभाग ने एक राज्यव्यापी ढांचा विकसित किया है, जैसा कि निम्नलिखित पैराग्राफ में दर्शाया गया है।

1.4 संगढनात्मक संरचना

विभाग का संगढनात्मक संरचना[4] **चार्ट–1** में दिया गया है।

संगठनात्मक सेट–अप: चार्ट–1



[4] 30 दिसम्बर 2020 की स्थिति में।

शासन स्तर पर सचिव, खनिज साधन विभाग एवं संचालनालय स्तर पर संचालक, भौमिकी एवं खनिकर्म संबंधित खनि अधिनियमों एवं नियमों के प्रशासन एवं क्रियान्यवन के लिए उत्तरदायी होते हैं। संचालनालय के अधीन तीन क्षेत्रीय कार्यालय (विभागीय रासायनिक प्रयोगशालाएँ सहित) बिलासपुर, जगदलपुर एवं रायपुर में, क्षेत्रीय प्रमुखों के अधीन हैं, जहाँ खनिजों का गुणवत्ता विश्लेषण किया जाता है।

प्रत्येक जिला मुख्यालय में संबंधित जिला कलेक्टर के नियंत्रण में खनि कार्यालय हैं। सत्ताईस उप संचालक, खनिज प्रशासन, (उ.स.ख.प्र.)/जिला खनि अधिकारी (जि.ख.अ)/सहायक खनि अधिकारी (स.ख.अ.) हैं जो राजस्व के आंकलन एवं संग्रहण के अलावा अपने नियंत्रण के क्षेत्र में खनिजों के अवैध उत्खनन/खनन, परिवहन और अन्य गतिविधियाँ, जिससे राजस्व का अपवंचन हो सकता है, को रोकने के लिए उत्तरदायी हैं।

1.5 राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

मुख्य शीर्ष 0853–अलौह[5] खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग के अंतर्गत वर्ष 2015–16 से 2020–21 के दौरान राजस्व का बजट अनुमान एवं वास्तविक प्राप्तियाँ और गौण खनिजों से प्राप्त रॉयल्टी **तालिका– 1.1** में दिया गया है।

तालिका–1.1: बजटीय एवं वास्तविक राजस्व प्राप्ति का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक राजस्व प्राप्तियाँ	अंतर	वृद्धि का प्रतिशत(+) /कमी (-)	गौण खनिजों से प्राप्त रॉयल्टी	वास्तविक राजस्व प्राप्तियों का प्रतिशत
2015-16	7000.00	3709.52	- 3290.48	- 47.00	243.07	6.55
2016-17	5500.00	4141.47	-1358.53	- 24.70	185.07	4.47
2017-18	5600.00	4911.44	-688.56	- 12.30	213.89	4.35
2018-19	6000.00	6110.24	110.24	1.837	300.88	4.92
2019-20	6500.00	6195.73	-304.27	- 4.68	199.32	3.22
2020-21	6,670.00	5538.49	-1131.51	- 16.96	296.44	5.35
Total	**37,270.00**	**30,606.89**	**-6663.11**	**- 17.88**	**1438.67**	**4.70**

(*स्त्रोत: छत्तीसगढ शासन के वित लेखे एवं विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गयी जानकारी*)

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि 2015–16 में राजस्व में महत्वपूर्ण कमी थी, जो माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय द्वारा निर्धारित कोल ब्लॉक के आबंटन पर पट्टेदार से ₹ 295 प्रति मीट्रिक टन (एमटी) की दर से दंड की वसूली की प्रत्याशा में बजट अनुमान के प्रावधान के कारण थी। यह देखा जा सकता है कि खनन प्राप्तियाँ वर्ष 2015–16 में ₹ 3,709.52 करोड़ से बढ़कर वर्ष 2019–20 में ₹ 6,195.73 करोड़ तथा वर्ष 2020–21 में घटकर ₹ 5,538.49 करोड़ हो गई। वर्ष 2019–20 की तुलना में वर्ष 2020–21 के दौरान राजस्व प्राप्तियों में कमी मुख्य रूप से कोविड–19 महामारी के कारण थी।

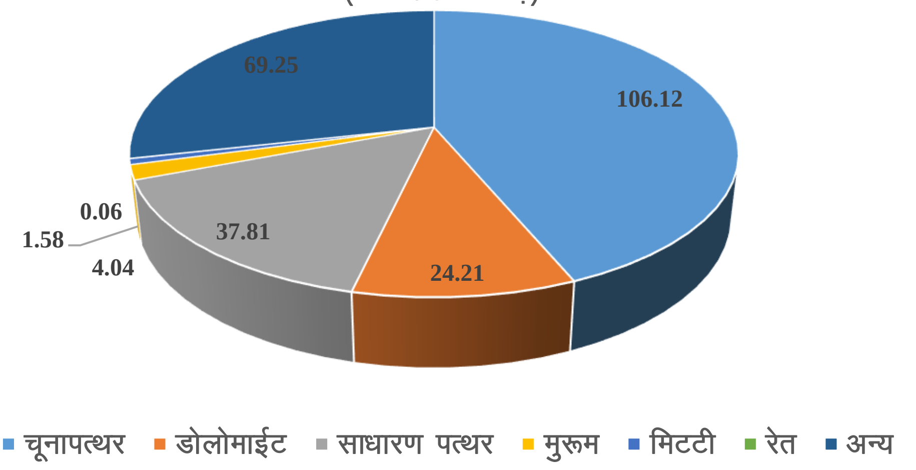
वर्ष 2015–16 से 2020–21 के दौरान छत्तीसगढ़ शासन द्वारा गौण खनिजों से प्राप्त रॉयल्टी ₹ 1,438.67 करोड़ थी जो, कुल राजस्व प्राप्तियों (₹ 30,606.89 करोड़) का

---

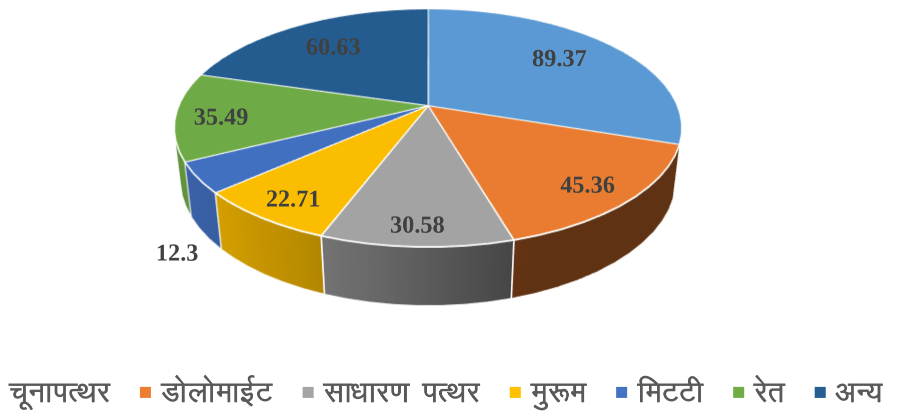
[5] तांबा, निकेल, जस्ता, सोना और चांदी जैसे धातु।

4.70 प्रतिशत था। वर्ष 2015–16 से 2020–21 के दौरान छत्तीसगढ़ शासन द्वारा प्रमुख गौण खनिजों से संग्रहित रॉयल्टी का विवरण नीचे **तालिका–2** एवं **तालिका–3** में दर्शाया गया है:

चार्ट– 2: वर्ष 2015–16 के दौरान गौण खनिजों से प्राप्त रायल्टी (₹ 243.07 करोड़)



चार्ट– 3: वर्ष 2020–21 के दौरान गौण खनिजों से प्राप्त रायल्टी (₹ 296.44 करोड़)



1.6 लेखा परीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखा परीक्षा यह आंकलन करने के लिए किया गया था कि:

- क्या विभाग ने गौण खनिजों के संबंध में अवैध खनन गतिविधियों का पता लगाने और रोकथाम के लिए नियंत्रण एवं तंत्र विकसित किया है।
- क्या जिला खनिज न्यास संस्थानों (जि.ख.न्या.सं.) ने खनन प्रभावित क्षेत्रों और समुदायों को अपेक्षित लाभ प्रदाय किया है।

1.7 लेखा परीक्षा मापदंड

निष्पादन लेखा परीक्षा (नि.ले.प.) ने निम्नलिखित अधिनियमों/नियमों से लेखा परीक्षा मानदंड प्राप्त किए:

- खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 2015 (खा.ख.वि.वि. अधिनियम);
- छत्तीसगढ गौण खनिज नियम, 2015 (छ.गौ.ख. नियम);
- छत्तीसगढ खनिज (खनन, परिवहन और भंडारण) नियम, 2009 (छ.ख.ख.प.भ.नि.);
- छत्तीसगढ गौण खनिज साधारण रेत (उत्खनन एवं व्यापार) नियमावली, 2019 (छ.गौ.ख.सा.रे.नि.)
- पर्यावारण (संरक्षण) अधिनियम 1986 एवं उसके अधीन बने नियम,
- जल (प्रदूषण की रोकथाम और नियंत्रण) अधिनियम,1974,
- वायु (प्रदूषण की रोकथाम और नियंत्रण) अधिनियम,1981,
- जिला खनिज न्यास संस्थान नियम, 2015 (जि.ख.न्या.सं. नियम)
- भारत सरकार/छत्तीसगढ़ शासन द्वारा समय समय पर जारी दिशा–निर्देश, परिपत्र आदि।

1.8 लेखा परीक्षा कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

निष्पादन लेखा परीक्षा में वर्ष 2015–16 से 2020–21 की अवधि को शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा के लिए संचालक, भौमिकी तथा खनिकर्म (सं.भौ.ख.) के कार्यालय के अलावा, उप संचालक, खनिज प्रशासन (उ.सं.ख.प्र.)/जिला खनि अधिकारियों (जि.ख.अ.) के 27 कार्यालयों में से नौ[6] कार्यालयों के साथ जि.ख.न्या.सं. के कार्यालय प्रतिस्थापन के बिना स्तरीय यादृच्छिक नमूनाकरण के आधार पर चुने गये। चयनित नौ उ.सं.ख.प्र./जि.ख.अ. में गौण खनिजों के 955 उत्खनन पट्टों में से 206 के अभिलेख, उच्च घनत्व वाले खनन क्षेत्रों (अर्थात् रायपुर, बिलासपुर एवं जांजगीर–चांपा) में उत्खनन पट्टों का 15 प्रतिशत एवं अन्य जिलों में 25 प्रतिशत, निर्णयात्मक नमूनाकरण के आधार पर विस्तृत जांच के लिए चयन किए गए। चल रहे खनन गतिविधियों की निगरानी एवं नियमों के अनुपालन की समीक्षा के लिए 955[7] उत्खनन पट्टों में से 40 उत्खनन स्थलों का, निर्णयात्मक आधार पर चयनित कर, संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया था। तथापि, रायपुर, बलौदाबाजार, बिलासपुर एवं जांजगीर–चांपा जिलों के मामले में खनन अधिकारियों ने संयुक्त भौतिक सत्यापन रिपोर्ट पर हस्ताक्षर नहीं किए। उत्खनन पट्टों के अलावा, 102 रेत खदानों में से 34 का भी लेखापरीक्षा टिप्पणियों को प्रमाणित करने के लिए भौतिक सत्यापन किया गया।

जनवरी 2021 में आयोजित एक आगम सम्मेलन में सचिव, खनिज साधन विभाग के साथ लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। अक्टूबर 2021 में प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन राज्य सरकार को अग्रेषित किया गया था और जनवरी 2022 में आयोजित निर्गम सम्मेलन में सचिव के साथ प्रतिवेदन के

[6] अम्बिकापुर, बलौदाबाजार, बिलासुपर, दुर्ग, कांकेर, कवर्धा, जांजगीर–चांपा, मुंगेली और रायपुर।

[7] 1 अप्रैल 2020 की स्थिति में।

निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी। निर्गम सम्मेलन के दौरान और अन्य समय पर प्राप्त सरकार की प्रतिक्रियाओं को इस प्रतिवेदन के उपयुक्त पैराग्राफ में यथोचित रूप से शामिल किया गया है।

उत्खनन पट्टों की स्वीकृत सीमा के बाहर खनन गतिविधियों का मानचित्रण करने और अनुमोदित सीमा के बाहर अवैध रूप से उत्खनित खनिजों की मात्रा निर्धारित करने के लिए गौण खनिजों के चयनित उत्खनि स्थलों का ड्रोन सर्वेक्षण (अप्रैल/मई 2022) तकनीकी सलाहकार अर्थात राष्ट्रीय प्रौद्योगिकी संस्थान (रा.प्रौ.सं.), रायपुर के माध्यम से **परिशिष्ट 1** में वर्णित कार्यप्रणाली के आधार पर किया गया था। लेखापरीक्षा ने तकनीकी सलाहकार द्वारा अनुमानित मात्रा के आधार पर अवैध रूप से उत्खनित खनिजों के लिए राजस्व[8] की हानि की गणना की है। राज्य में खनन गतिविधियों की निगरानी के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्राप्त करने/प्रमाणित करने के लिए गूगल अर्थ प्रो एप्लिकेशन में खनन निर्देशांकों को प्लॉट करके एक विश्लेषण भी किया गया था। जून 2022 में ड्रोन सर्वेक्षण/जीआईएस विश्लेषण के आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष सचिव, खनिज साधन विभाग को जारी किये गये थे और ड्रोन सर्वेक्षण के आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष के संबंध में उत्तर प्रतीक्षित था (दिसम्बर 2022)।

1.9 अभिस्वीकृति

हम लेखा परीक्षा को आवश्यक जानकारी और अभिलेख उपलब्ध कराने के लिए खनिज साधन विभाग के सहयोग के लिए आभार प्रकट करते हैं।

[8] छ.गौ.ख. नियम 2015 के तहत शासन द्वारा अधिसूचित रायल्टी शुल्क की दरों पर