कार्यकारी सारांश

हमने यह लेखापरीक्षा क्यों किया ?

भारत सरकार ने खनन से संबंधित कार्यों से प्रभावित क्षेत्रों और लोगों के कल्याण के लिए विभिन्न विकासात्मक कार्यक्रमों को लागू करने के उद्देश्य से प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना शुरू की (सितंबर 2015)। इन गतिविधियों को जिला खनिज संस्थान न्यास निधि से वित्तपोषित किया जाना था। जिला खनिज संस्थान न्यास को रॉयल्टी के ऐसे प्रतिशत पर जिले में खनन पट्टे या समग्र लाइसेंस या उत्खनन पट्टे के धारकों से योगदान प्राप्त होता है, जो केंद्र सरकार द्वारा मुख्य खनिजों के मामले में और राज्य सरकार द्वारा गौण खनिजों के मामले में या न्यासों द्वारा प्राप्त किसी अन्य निधि के मामले में निर्धारित किया जा सकता है।

छत्तीसगढ़ शासन ने छत्तीसगढ़ जिला खनिज संस्थान न्यास नियम, 2015 अधिसूचित किया (दिसंबर 2015) एवं 33 जिलों में जिला खनिज संस्थान न्यास की स्थापना के लिए अधिसूचना (जनवरी 2016, मई 2020 और दिसंबर 2022) जारी किया।

जिला खनिज संस्थान न्यास को वर्ष 2023-24 तक कुल ₹13,101.65 करोड़ का अंशदान प्राप्त हुआ था; जिसमें से ₹10,253.22 करोड़ (78 प्रतिशत) छत्तीसगढ़ राज्य में विभिन्न कार्यों/गतिविधियों पर खर्च किए गए थे।

यह निष्पादन लेखापरीक्षा राज्य में मौजूदा संस्थागत व्यवस्थाओं, निधियों के मूल्यांकन, संग्रहण एवं प्रबंधन के लिए तंत्र; परियोजनाओं/कार्यों की योजना और निष्पादन; तथा निगरानी एवं जवाबदेही तंत्र की पर्याप्तता और प्रभावशीलता का आकलन करने के उद्देश्य से की गई थी।

हमने क्या पाया ?

राज्य शासन का खनिजऑनलाइन पोर्टल मुख्य खनिजों के लिए ऑनलाइन पारगमन पास जारी करने के समय रॉयल्टी के साथ पट्टा धारकों द्वारा जिला खनिज संस्थान अंशदान के भुगतान की सुविधा प्रदान करता है। हालांकि, खनिजऑनलाइन में गौण खनिजों के लिए इसी तरह की सुविधा की कमी थी। इसके अलावा, गौण खनिज परिवहन के लिए पारगमन पास जारी करने के लिए उपयोग किए जा रहे 'फॉर्म-2' में रॉयल्टी भुगतान के साथ-साथ जिला खनिज संस्थान भुगतान का विवरण नहीं दिया जा रहा था। इससे रॉयल्टी भुगतान के साथ-साथ जिला खनिज संस्थान अंशदान की पट्टा-वार प्राप्ति का पता लगाने/सत्यापित करने में कठिनाई हुई।

खनिज संसाधन विभाग ने गौण खनिजों से संबंधित रॉयल्टी और जिला खनिज संस्थान अंशदान की समय पर प्राप्ति के लिए खनिजऑनलाइन 2.0 पोर्टल तैयार किया है, जिसका कार्यान्वयन होना बाकी है।

(कंडिका 2.1.1)

लेखापरीक्षा ने जिला खनिज संस्थान न्यास नियमों का काफी उल्लंघन पाया, क्योंकि चयनित जिलों में बजट और वार्षिक कार्ययोजना बनाए बिना न्यास निधि का इस्तेमाल किया गया, भारत सरकार के आदेशों (जुलाई 2021) के विपरीत न्यास निधि से राज्य-स्तरीय जिला खनिज

संस्थान प्रकोष्ठ को ₹1.68 करोड़ हस्तांतरित किया गया और मार्च 2024 तक राज्य-स्तरीय जिला खनिज संस्थान प्रकोष्ठ के पास ₹10.82 करोड़ की रकम बकाया रही। न्यासों ने ऑटो-स्वीप या फ्लेक्सी जमा का विकल्प चुने बिना निधि को बचत खाते में रखा, जिससे ब्याज से कमाई को इष्टतम उपयोग करने के मौके छूट गए। न्यास के कार्यों/गतिविधियों का सामाजिक लेखापरीक्षा भी नहीं किया गया।

(कंडिका 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 और 2.2.5)

लेखापरीक्षा ने छत्तीसगढ़ जिला खनिज संस्थान न्यास नियम, 2015 तैयार करने में प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना दिशानिर्देश, 2015 से विचलन पाया, जो खनन प्रभावित समुदायों के लिए संभावित रूप से इच्छित लाभों को कम कर रहा था। प्रमुख मुद्दों में शामिल हैं:

- प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना में उल्लिखित प्रावधानों के अतिरिक्त, छत्तीसगढ़ जिला खनिज संस्थान न्यास नियम, 2015 में 'प्रभावित व्यक्तियों' की परिभाषा में संशोधन, प्रभावित क्षेत्रों में रहने या काम करने वाले सभी लोगों को शामिल करने के लिए दायरे का विस्तार करना। बिना किसी विशिष्ट सीमा के, खनन प्रभावित जिलों के पूरे क्षेत्र और व्यक्तियों को इसके दायरे में शामिल किया जाना। प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रूप से प्रभावित दोनों क्षेत्रों में रहने वाले लोगों के बीच मुफ्त वस्तुओं के वितरण के लिए न्यासों द्वारा ₹709.47 करोड़ की धनराशि आवंटित की गई थी, जिसमें से ₹28.11 करोड़ की राशि के 30 मामलों की लेखापरीक्षा नमूना जांच से पता चलता है कि वितरण कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा स्पष्ट मानदंड स्थापित किए बिना या लक्षित लाभार्थियों की पहचान किए बिना यादृच्छिक रूप से किया गया था। इन विविधताओं के कारण योजना के उद्देश्यों के विपरीत, खनन प्रभावित आबादी पर ध्यान केंद्रित किए बिना व्यापक सामुदायिक योजनाओं पर धन का उपयोग किया जा रहा था।

- प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना, 2015 में निर्धारित राज्य विधानसभा के समक्ष वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के प्रावधान का लोप। इसलिए, लेखा परीक्षक की प्रतिवेदन के साथ वार्षिक खातों वाले जिला खनिज संस्थान न्यास की वार्षिक प्रतिवेदन संबंधित जिला पंचायत और राज्य शासन को राज्य विधानसभा में प्रस्तुत नहीं की गई थी।

(कंडिका 3.1.1)

यद्यपि न्यासों ने ₹4,536.58 करोड़ रुपये (81 प्रतिशत) निधियों का उपयोग किया; फिर भी 11 नमूना जिलों में प्रत्यक्ष रूप से प्रभावित 1,734 गांवों में से 754 (44 प्रतिशत) गांव इससे अछूते रहे। खनन क्षेत्रों में प्रभावित व्यक्तियों के लिए दीर्घकालिक स्थायी आजीविका सुनिश्चित करने हेतु मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज/वार्षिक योजना तैयार किए बिना ही निधियों का उपयोग किया गया।

(कंडिका 3.1.2)

'प्रभावित क्षेत्रों' की पहचान न्यास स्थापना के बाद पांच से 65 महीने की देरी के साथ की गई थी और क्षेत्रों की पहचान किए बिना कार्यों के लिए ₹1,060.70 करोड़ रुपये आवंटित किए गए थे। इसके अलावा, 'प्रत्यक्ष प्रभावित क्षेत्रों' के तहत पहचाने गए गांवों की सूची जिला कलेक्टरों द्वारा कार्यालय आदेश के माध्यम से जारी की गई थी, लेकिन जिला खनिज संस्थान न्यास नियमों के तहत निर्धारित अनुसार अधिसूचित नहीं की गई थी।

(कंडिका 3.1.3)

न्यास निधि से कार्यों/गतिविधियों को शुरू करने में पर्याप्त योजना, निगरानी और उचित सावधानी की कमी के परिणामस्वरूप कला और संस्कृति केंद्र, बायोगैस संचालित विद्युत उत्पादन संयंत्र, मुर्गी पालन और मशरूम उत्पादन केंद्र आदि जैसे अपूर्ण कार्यों और अप्रयुक्त संपत्तियों पर ₹41.80 करोड़ रुपये का निष्फल व्यय हुआ, जो प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना के तहत कार्यों/गतिविधियों के कार्यान्वयन में कमियों को दर्शाता है।

(कंडिका 3.2.1)

प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना में निर्धारित प्राथमिकता वाले क्षेत्रों से बाहर, विभिन्न सरकारी कार्यालयों के निर्माण/नवीनीकरण/सौंदर्यीकरण कार्यों और क्रय आदि के लिए ₹30.73 करोड़ रुपये की न्यास निधि का उपयोग किया गया।

(कंडिका 3.2.2)

कार्यान्वयन एजेंसियों ने खुली निविदाओं को आमंत्रित किए बिना सीमित निविदा के आधार पर ₹17.49 करोड़ और तकनीकी विशिष्टताएं निर्धारित किए बिना ₹38.82 करोड़ की वस्तुओं और सेवाओं की खरीद की, जिससे छत्तीसगढ़ भंडार क्रय नियम, 2002 के प्रावधानों का अनुपालन नहीं हुआ।

(कंडिका 3.2.4)

राज्य स्तरीय निगरानी समिति और राज्य स्तरीय समीक्षा समिति की बैठकें निर्धारित आवृत्ति से कम हुईं। नमूनाकृत 12 जिलों की वेबसाइटों की लेखापरीक्षा समीक्षा से पता चला कि न्यास की संरचना, खनन से प्रभावित क्षेत्रों और लोगों की सूची, प्राप्त अंशदान का त्रैमासिक विवरण, किए गए कार्यों की स्थिति, वार्षिक योजना और बजट, बैठकों का कार्यवृत्त आदि जैसी महत्वपूर्ण जानकारी वेबसाइटों पर उजागर/अद्यतन नहीं की गई थी। कुशल मानव संसाधन की कमी थी और परियोजना समन्वयक, सहायक परियोजना समन्वयक, लेखापाल और सहायक जैसे महत्वपूर्ण पद खाली पड़े थे। बेमेतरा और महासमुंद जिलों में 100 प्रतिशत मानव संसाधन की कमी थी और बलोद, बिलासपुर, रायगढ़ और राजनांदगांव नामक चार जिलों में 50 प्रतिशत से अधिक मानव संसाधन की कमी थी।

(कंडिका 4.1.1, 4.1.2, 4.2 और 4.3)

राज्य स्तरीय निगरानी समिति ने छत्तीसगढ़ जिला खनिज संस्थान न्यास नियम, 2015 के नियम 25 के तहत आवश्यक अभिलेख-संरक्षण के लिए प्रारूप निर्धारित नहीं किए थे। न्यास प्रशासनिक स्वीकृतियों का रजिस्टर, उपयोगिता प्रमाण पत्र जैसे महत्वपूर्ण अभिलेखों को बनाए

रखने में भी विफल रहे हैं; ये अभिलेख संपादन योग्य डिजिटल प्रारूपों (एक्सेल) में थे। कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा क्रय से संबन्धित अभिलेखों को खुली/अलग-अलग फाइलों में रखा गया था।

(कंडिका 4.4)

हम क्या अनुशंसा करते हैं?

जिला खनिज संस्थान न्यास के कार्यप्रणाली को बेहतर बनाने और राज्य में प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना को अच्छे और प्रभावी तरीके से कार्यान्वयन के उद्देश्य से लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि राज्य शासन:

- ***'प्रभावित व्यक्तियों' की सूची तुरंत तैयार करें और छत्तीसगढ़ राजपत्र में 'प्रभावित क्षेत्रों' के साथ इसे अधिसूचित करें ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि लाभ लक्षित हितग्राहियों तक पहुंचें।***
- ***खनन प्रभावित क्षेत्रों में संसाधनों के समान वितरण के लिए प्रत्यक्ष प्रभावित गांवों का कवरेज सुनिश्चित करना।***
- ***एक दीर्घकालिक मास्टर प्लान और विजन दस्तावेज तैयार करें जो गतिविधियों को प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना के उद्देश्यों के अनुरूप सरेखित करे और जिसका क्रियान्वयन खनन प्रभावित क्षेत्रों और लोगों की आवश्यकताओं को पूरा करे।***
- ***वित्तीय अनुशासन के लिए शासी परिषद द्वारा विधिवत अनुमोदित न्यासों द्वारा वार्षिक योजना और बजट की तैयारी करना सुनिश्चित करें।***
- ***सामाजिक लेखापरीक्षा आयोजित करने और प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना के कार्यान्वयन में जिला खनिज संस्थान न्यास की प्रभावशीलता का आकलन करने तथा सुधार के क्षेत्रों की पहचान करने की योजना बनाएं।***
- ***यह सुनिश्चित करने के लिए एक निगरानी तंत्र स्थापित करें कि जिला खनिज संस्थान न्यास और कार्यान्वयन एजेंसियों के बीच प्रभावी समन्वय सहित कानूनी ढांचे और प्रधानमंत्री खनिज क्षेत्र कल्याण योजना के अनुसार काम कर रहे हैं।***