अध्याय V

जिला खनिज संस्थान न्यास (जि.ख.सं.न्या.)

सारांश

- छत्तीसगढ़ शासन ने राज्य के सभी 27 जिलों में जि.ख.सं.न्या. की स्थापना की है (दिसंबर 2015)। जि.ख.सं.न्या. ने खनन प्रभावित क्षेत्रों की पहचान करने में देरी की (17 से 50 महीने तक की देरी), और खनन प्रभावित व्यक्तियों की पहचान करने और सूची तैयार करने में विफल रहे। इसके परिणामस्वरुप वांछित लाभार्थियों को लाभों के अंतरण में विलंब हुआ और जि.ख.सं.न्या. के उद्देश्यों को पूरा नहीं किया गया।
- जि.ख.सं.न्या. को प्राप्त अंशदान को बैंक खातों में रखा गया था। बैंक खतों में स्वीप/फ्लेक्सी जमा सुविधा न लेने के कारण ₹ 24.87 करोड़ के ब्याज की हानि हुई।
- शासन के निर्देशों का उल्लंघन कर ₹ 14.94 करोड़ का व्यय किया गया तथा पॉच जि.ख.सं.न्या. में, 147 पूर्ण एवं रद्द कार्यो के विरुद्ध कार्यान्वयन एजेंसियों से ₹ 8.00 करोड़ की वसूली प्रारंभ नही की गई। कार्य पूर्ण न होने के कारण कार्यान्वयन एजेंसियों/ठेकेदारों के पास ₹ 219.31 करोड़ की निधि अवरुद्ध थी।
- जि.ख.सं.न्या. की गतिविधियों की निगरानी कमजोर थी, क्योंकि कोई भी जि.ख.सं.न्या. शासी परिषद/प्रबंधकारिणी समिति की बैठकों का नियमित आयोजन और मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज, बजट और वार्षिक योजना, तिमाही प्रगति रिपोर्ट और वार्षिक रिपोट की समय पर तैयारी सुनिश्चित नहीं कर सका।
- मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज/वार्षिक योजना के अभाव में खनन प्रभावित क्षेत्रों एवं व्यक्तियों के विकास हेतु न्यास की गतिविधियों को नियोजित तरीके से नहीं चलाया जा सका।

5.1 जि.ख.सं.न्या. का परिचय

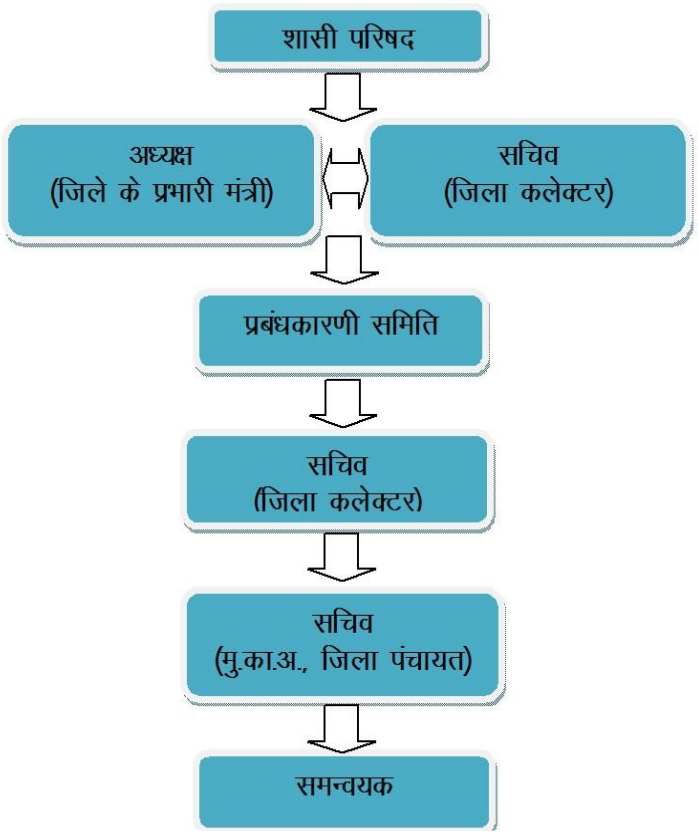
खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम 1957 की धारा 9 (बी), 15(4) और 15 ए द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए छत्तीसगढ़ शासन (छ.शा.) ने छत्तीसगढ़ जिला खनिज संस्थान नियम, 2015 बनाया और प्रदेश के सभी 27 जिलों[1] में जि.ख.सं.न्या. की स्थापना की (दिसंबर 2015)। जि.ख.सं.न्या. का उद्देश्य राज्य के भीतर खनन/खनन से संबंधित कार्यों से प्रभावित क्षेत्रों और व्यक्तियों के हित और लाभ के लिए काम करना है। जि.ख.सं.न्या. में दो स्तरीय प्रशासनिक संरचना हाती है, जिसमें एक शासी परिषद (शा.प.) और एक प्रबंधकारणी समिति (प्र.स.) है। जि.ख.सं. न्या. नियम, 2015 के अनुसार शासी परिषद की जिम्मेदारी[2] जि.ख.सं.न्या. के कामकाज के लिए प्रक्रिया निर्धारित करना, जि.ख.सं.न्य. द्वारा लिए गए कार्यों की स्वीकृति प्रदान

[1] फरवरी 2020 में एक नया जिला गौरेला–पेंड्रा–मरवाही बनाया गया

[2] जिनका अध्यक्षता संबधित प्रभारी मत्री के द्वारा की जाती है

करना/समीक्षा करना, न्यास के वार्षिक कार्य योजना/वार्षिक बजट की स्वीकृति प्रदान करना, आदि है जबकि जि.ख.सं.न्या. के मामलों में प्रबंधन दैनन्दिन आधार पर प्रंबधकारिणी समिति द्वारा किया जाता है, जिसके अध्यक्ष जिला कलेक्टर होते हैं जो समिति के पदेन अध्यक्ष होते हैं। जि.ख.सं.न्य. का संगठनात्मक ढांचा **चार्ट–4** में दिया गया है।

जि.ख.सं.न्या. की संगठनात्मक संरचना: चार्ट 4



5.2 जि.ख.सं.न्या. के तहत निधि का संग्रहण, प्रबंधन और उपयोग

जि.ख.सं.न्या. नियम, 2015 के नियम 19 एवं 20 के अनुसार न्यास की प्रबंधकारिणी समिति अंशदान निधि एवं न्यास निधि का संधारण करेगी।

अंशदान निधि में मुख्य खनिज के मामले में खनन पट्टा या संयुक्त लाईसेंस या जिले में गौण खनिजों के मामले में खनन/उत्खनन पट्टा/उत्खनन परमिट/समग्र लाइसेंस धारकों से अंशदान के माध्यम से प्राप्त निधि शामिल है। न्यास निधि में राज्य स्तरीय निगरानी समिति द्वारा तय किए गए अंशदान निधि का हिस्सा, व्यस्थापक द्वारा किया गया प्रारंभिक समझौता, व्यवस्थापक या किसी अन्य एजेंसी/व्यक्ति से कोई अंशदान या सहायता और अन्य जमा और उस पर अर्जित ब्याज और न्यास की अन्य सभी संपत्तियों से प्राप्त आय शामिल है।

वर्ष 2015–16 से 2020–21 अवधि के दौरान चयनित नौ जिलों की न्यास निधि में निधियों के प्रवाह का विवरण **तालिका– 5.1** में दिया गया है।

तालिका– 5.1: न्यास निधि में उपलब्ध धनराशि और जारी की गई राशि का विवरण (2015–16 से 2020–21)

(₹ करोड़ में)

स. क.	जि.ख.सं.न्या. का नाम	प्राप्त कुल निधि	कार्यों के लिए स्वीकृत कुल निधि	31 मार्च 2021 तक जारी की गई निधि	31 मार्च 2021 तक का व्यय	उपयोगिता का प्रतिशत
1	दुर्ग	165.60	161.80	127.47	107.96	65
2	मुंगेली	25.36	22.86	22.86	15.06	59
3	कवर्धा	38.03	35.09	28.19	उपलब्ध नहीं	.
4	रायपुर	124.71	107.70	91.84	91.84	74
5	बलौदाबाजार	306.01	210.42	156.73	154.80	51
6	बिलासपुर	406.55	300.78	203.77	203.77	50
7	जांजगीर–चांपा	507.17	520.72	412.24	412.24	81
8	कांकेर	217.91	192.03	119.13	119.13	55
9	अंबिकापुर	127.50	115.34	103.99	103.99	82
कुल / औसत		**1918.84**	**1666.74**	**1266.22**	**1208.79**	**63**

*(स्रोतः जि.ख.सं.न्या. द्वारा दी गई जानकारी से संकलित)(**परिशिष्ट 6** में वर्षवार विवरण दिया गया है)*

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि, जि.ख.सं.न्या. बिलासपुर में न्यूनतम (50 प्रतिशत) एवं जि.ख.सं.न्या. अंबिकापुर में उच्चतम (82 प्रतिशत) के साथ चयनित जि.ख.सं.न्या. में निधियों का औसत उपयोग 63 प्रतिशत (कवर्धा जिले को छोड़कर) था। इसके अलावा, विभाग द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी के अनुसार, राज्य के 28 न्यास निधियों में ₹ 6,179.56 करोड़ की राशि प्राप्त हुई; जिसमें से ₹ 4,637.20 करोड़ (75 प्रतिशत) 2015–16 से 2020–21 की अवधि के दौरान खर्च किए गए।

5.2.1 स्वीप/फ्लेक्सी जमा सुविधा का लाभ न लेने के कारण ब्याज की हानि

जि.ख.सं.न्या. नियम, 2015 के नियम 21 के अनुसार न्यास निधि, ऐसी सार्वजनिक निधि रखने के लिए भारतीय रिजर्व बैक द्वारा अनुमोदित एक या अधिक अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों में केवल न्यास के नाम पर ही रखी जावेगी। प्रबंधकारणी समिति की शक्ति और कार्यों के तहत (नियम 15) यह उल्लेख किया गया है कि न्यास निधि का संचालन करने और उसे सर्ततापूर्वक से निवेश करने के लिए प्रबंधकारणी समिति जिम्मेदार होगा।

खनिज साधन विभाग ने विनिर्दिष्ट किया (नवम्बर 2015) कि प्रत्येक जिले में दो पृथक खाते अंशदान निधि और न्यास निधि प्रत्येक के लिए एक अनुसूचित बैंक में संधारित किये जाएंगे। संचालक, भौमिकी तथा खनिकर्म ने प्रत्येक जिले में की जि.ख.सं.न्या. के लिए चालू खाते के स्थान पर बचत बैंक खाते खोलने का निर्देश दिया (दिसम्बर 2015)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि बचत खाते खोलते समय किसी भी जि.ख.सं.न्या. ने बचत बैंक खातों हेतु उपलब्ध ऑटो स्वीप/फ्लेक्सी जमा/बहु विकल्प जमा खाता सुविधा का विकल्प नहीं चुना, जो बैंक को ग्राहक के बैंक खाते में एक न्यूनतम शेष राशि से अधिक राशि को स्वतः ही विद्यमान उच्च ब्याज दरों पर सावधि जमा (सा.ज.) में परिवर्तित करने की अनुमति देता है। उपरोक्त सुविधा का लाभ न लेने के परिणामस्वरुप नौ जिलों में जि.ख.सं.न्या. के बचत बैक खातों में कम दरों पर ब्याज

प्राप्त हुआ और 2016–17 से 2020–21[3] की अवधि के दौरान ₹ 24.87 करोड़ की राशि का ब्याज त्यागना पड़ा जैसा, कि **परिशिष्ट 7** में वर्णित है।

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि प्रत्येक जि.ख.सं.न्या. में दो बचत बैक खाते खोलने के निर्देश खनिज साधन विभाग[4], छत्तीसगढ़ शासन, द्वारा जारी किये गये थे तथा उक्त निर्देशों के अनुपालन में प्रत्येक जिले में बैंक खाते खोले गए थे। जि.ख.सं.न्या. एक गैर लाभकारी न्यास है जिसका मुख्य उद्देस्य खनन कार्यों से प्रभावित व्यक्तियों के जीवन स्तर में सुधार के लिए काम करना है न कि संबंधित बैंक खातों में जमा राशि से ब्याज अर्जित करना।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि न्यास की प्रबंधकारणी समिति का एक कर्तव्य न्यास निधि का संचालन करना और उसे सतर्कतापूर्वक निवेश करना था, जो कि नहीं किया गया। साथ ही अर्जित ब्याज का उपयोग जि.ख.सं.न्या. द्वारा ही किया जाता।

अनुसंशा :

11. प्रभावी नगदी प्रबंधन के लिए जि.ख.सं.न्या. निधि को विवेकपूर्वक लाभदायक तरीके से प्रबंधित किया जाना चाहिए।

5.2.2 शासन के निर्देशों का उल्लघंन करते हुए न्यास निधि से व्यय

जि.ख.सं.न्या. नियम 22(1) के अनुसार न्यासों में उपलब्ध निधियों का उपयोग खनन से संबंधित कार्यों से प्रभावित क्षेत्रों के समग्र विकास के लिए प्रबंधकारणी समिति द्वारा तैयार की गई और न्यास की शासी परिषद द्वारा अनुमोदित योजनाओं के अनुसार किया जाएगा। प्रमुख सचिव, खनिज साधन विभाग, छत्तीसगढ़ शासन (व्यवस्थापक) ने सभी जिला कलेक्टरों को न्यास निधि का उपयोग उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों/अन्य प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में सुनिश्चित करने के निर्देश (जुलाई 2016) जारी किए थे जैसा कि नियम 22 के उप नियम (2) और (3) में उल्लिखित है जो कि न्याय निधि का उपयोग करना निर्दिष्ट करता है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नौ चयनित जि.ख.सं.न्या. में अवधि 2015–16 से 2020–21 में स्वीकृत कुल 15,687 कार्यों में से राशि ₹ 12.69 करोड़ के 169 कार्य (जैसा विवरण **परिशिष्ट 8** में दिया गया है) सामुदायिक भवनों के निर्माण, मीटिंग हॉल, सरकारी कार्यालयों के लिए फर्नीचर/उपकरण/फोटोकॉपियर/एयर कंडीशनिंग की खरीद के किए गए थे। इन कार्यों की प्रकृति नियम 22 में निर्दिष्ट उच्च प्राथमिकता/अन्य प्राथमिकता वाले क्षेत्रों से संबंधित नहीं है और इसलिए खनन/खनन संबंधित गतिविधियों से प्रभावित व्यक्तियों/क्षेत्रों के समग्र विकास से संबंधित नहीं है। इसके अतिरिक्त, यह देखा गया कि कांकेर जिले में अधिसूचित प्रभावित क्षेत्रों के अलावा अन्य क्षेत्रों के लिए राशि ₹ 2.25 करोड़ मूल्य के 31 कार्य स्वीकृत किए गए थे।

खनिज साधन विभाग के प्रमुख सचिव ने जि.ख.सं.न्या. के नियम 22 के उप–नियम (2) एवं (3) के तहत निर्दिष्ट उच्च प्राथमिकता वाले और अन्य प्राथमिकता वाले क्षेत्रों के अलावा न्यास निधि से कार्यों की स्वीकृति के समान मुद्दे उठाए (अपैल 2019) और उल्लेख किया कि इस तरह के कार्यों ने जि.ख.सं.न्या. के उद्देश्यों को पूरा नहीं किया।

शासन ने कहा (अपैल 2022) कि जि.ख.सं.न्या. नियमों के नियम 22(1) में प्रावधान है कि निधि का उपयोग खनन प्रभावित क्षेत्र के समग्र विकास के लिए प्रबंधकारणी समिति द्वारा तैयार एवं न्यास के शासी परिषद द्वारा अनुमोदित की गई वार्षिक कार्य योजना के

[3] 2015–16 में कोई निधि प्राप्त नहीं हुई।

[4] पत्र कमांक एफ 7–9/2015/12

अनुसार किया जाना चाहिए। इसे सुनिश्चित करने की जिम्मेदारी जिला प्रबंधकारणी समिति की है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सभी जिलों में जि.ख.सं.न्या. के कामकाज की पर्यवेक्षण और निगरानी करना सरकार की जिम्मेदारी है।

अनुशंसा :

12. शासन को जि.ख.सं.न्या. नियमों में निर्दिष्ट उच्च प्राथमिकता/अन्य प्राथमिकता वाले क्षेत्रों पर न्यास निधि के सख्ती से उपयोग के लिए निर्देश जारी करना चाहिए।

5.2.3 कार्यान्वयन एजेंसियों से अव्ययित निधियों की वसूली न करना

चयनित नौ जि.ख.सं.न्या. में से पांच[5] में, 2016–17 से 2020–21 की अवधि के दौरान 10,865 कार्य विभिन्न कार्य एजेंसियों[6] को सौपे गए थे। लेखापरीक्षा ने तीन जिलों अर्थात दुर्ग, कवर्धा एवं कांकेर में देखा कि 35 प्रकरणों में ₹ 47 लाख की निधि, जो कार्यों के पूर्ण होने के बाद अव्ययित थी, कार्यान्वयन एजेंसियों से वसूल नहीं की गई। इसके अलावा, कार्यान्वयन एजेंसियों को 112 कार्यों के निष्पादन के लिए राशि ₹ 7.53 करोड़ जारी किए गए थे, जिन्हें बाद में संबंधित जि.ख.सं.न्या. द्वारा रद्द कर दिया गया था। तथापि, निधि एजेंसियों के पास रही और कार्यों के रद्द होने बावजूद अभी तक वसूली नहीं गई।

इस प्रकार, 147 पूर्ण और रद्द किए गए कार्यों के विरूद्ध राशि ₹ 8.00 करोड़ की वसूली कार्यान्वयन एजेंसियों से (जैसा कि **परिशिष्ट 9** में वर्णित है) लंबित थी। जि.ख.सं.न्या. ने उपरोक्त शेष राशि की वसूली के लिए कोई कार्यवाही नहीं की थी।

शासन ने कहा (अपैल 2022) कि जि.ख.सं.न्या. नियमावली के नियम 15(9) के अनुसार न्यास निधियों के उपयोग की प्रगति की निगरानी करने की जिम्मेदारी संबंधित प्रबंधकारणी समितियों की थी। स्वीकृत कार्यों को रद्द करने की स्थिति में जारी की गई राशि की वसूली करना भी प्रबंधकारणी समिति की जिम्मेदारी है।

तथ्य यह है कि अव्ययित निधि कार्यान्वयन एजेंसियों के पास वसूली हेतु लंबित पड़ी थी और प्रभावित व्यक्तियों के लाभ के लिए जि.ख.सं.न्या. के द्वारा उपयोग नहीं की जा सकी।

5.3 जि.ख.सं.न्या. निधि से कार्यों का निष्पादन

कार्यो का निष्पादन के लिए जि.ख.सं.न्या. ने प्रशासनिक अनुमोदन/स्वीकृति प्रदान की, और निधि जारी की, जबकि कार्यों के निष्पादन की निविदा, अधिनिर्णय और पर्यवेक्षण कार्यान्वयन एजेन्सियों[7] द्वारा किया गया था। वर्ष 2015–16 से 2020–21 की अवधि के दौरान कुल 15,687 कार्य स्वीकृत किए गए जिनमें से 1,106 कार्य रद्द कर दिए गए और 11,095 कार्य पूर्ण किए गए, जैसा कि **तालिका– 5.2** में दर्शाया गया है।

[5] दुर्ग, कांकेर, कर्वधा, बलौदाबाजार एवं बिलासपुर

[6] सरकारी विभाग, एजेंन्सीया और सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम

[7] संबधित सरकारी विभाग और/या सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम जिन्हे स्वंय या ठेकेदार के माध्यम से कार्यों के निष्पादन के लिए ट्रास्ट खाते से धन जारी की गया था

तालिका 5.2: वर्ष 2015–16 से 2020–21 के दौरान स्वीकृत एवं पूर्ण किये गये कार्यों का विवरण

वर्ष	स्वीकृत कार्यों का कुल मुल्य (₹ करोड़ में)	स्वीकृत कार्यों की कुल संख्या	रद्द किये गये कार्यों की कुल संख्या	किए गये कार्यो की कुल संख्या	पूर्ण किये गये कार्यों की कुल संख्या	अपूर्ण कार्यों की कुल संख्या (सितम्बर 2021 की स्थिति में)
2016–17	279.41	3184	107	3077	2653	**424**
2017–18	519.01	5871	516	5355	4749	**606**
2018–19	286.56	2285	368	1917	1511	**406**
2019–20	189.15	1187	45	1142	822	**320**
2020–21	392.61	3160	70	3090	1360	**1730**
कुल	**1666.74**	**15687**	**1106**	**14581**	**11095**	**3486**

(स्रोतः जि.ख.सं.न्या. द्वारा दी गई जानकारी से संकलित)

**कार्य वर्ष 2016–17 से लिए गये।*

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि लेखापरीक्षा को दी गई जानकारी के अनुसार वर्ष 2016–17 एवं 2017–18 के दौरान किये गये कुल कार्यो में से क्रमशः 424 (13.77 प्रतिशत) एवं 606 (13.31 प्रतिशत) कार्य सितम्बर 2021 तक अपूर्ण थे। विवरण **परिशिष्ट 10** में दिया गया है।

जि.ख.सं.न्या. द्वारा कार्यों की स्वीकृति में लेखापरीक्षा के दौरान देखे गये प्रमुख कमियों और अनियमितताओं, जैसे कि प्रभावित क्षेत्रों/व्यक्तियों की पहचान किए बिना कार्यों का किया जाना, और कार्यों के निष्पादन की निगरानी की कमी, आदि की चर्चा अनुगामी पैराग्राफ में की गई है।

5.3.1 खनन प्रभावित क्षेत्रों और व्यक्तियों की पहचान

जि.ख.सं.न्या. का उद्देश्य खनन या खनने संबंधित गतिविधियों से प्रभावित व्यक्तियों और क्षेत्रों के हित और लाभ की रक्षा करना था। जि.ख.सं.न्या. नियम 2015, खनन गतिविधियों के कारण प्रभावित क्षेत्रों और व्यक्तियों की पहचान जिले में कलेक्टर के द्वारा एवं जिले के बाहर राज्य शासन द्वारा किये जाने हेतु प्रावधानित करता है। जि.ख.सं.न्या. नियम के नियम 6 के तहत जि.ख.सं.न्या. को खनन संबंधित गतिविधियों से प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रुप से प्रभावित क्षेत्रों की एक अद्यतन सूची और खनन प्रभावित व्यक्तियों/स्थानीय समुदायों की एक अद्यतन सूचि तैयार और संधारित करने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि राज्य शासन ने जनवरी 2016 में 22 जिलों को खनन प्रभावित क्षेत्र घोषित किया था जबकि संबंधित जि.ख.सं.न्या. ने जुलाई 2017 से अप्रैल 2020 के दौरान जिलों के भीतर खनन संबंधी कार्यों के प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष रुप से प्रभावित क्षेत्रों की पहचान का कार्य किया। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि जि.ख.सं.न्या. ने प्रत्यक्ष और अप्रत्यक्ष रुप से प्रभावित क्षेत्रों की पहचान किए बिना राशि ₹ 891.67 करोड़ मूल्य के कार्यों को स्वीकृत किया जैसा कि **तालिका– 5.3** में वर्णित है।

तालिका 5.3: प्रभावित क्षेत्रों की पहचान में विलम्ब का विवरण

स. क्र.	जि.ख.सं.न्या. का नाम	प्रभावित क्षेत्रों के पहचान की तारीख	पहचान का वर्ष	बिलम्ब (माह में)	प्रभावित क्षेत्रों के पहचान से पूर्व स्वीकृत कार्यों का मूल्य (₹ करोड़ में)
1	दुर्ग	दिसम्बर 2018	2018–19	34	54.18
2	मुंगेली	जुलाई 2018	2018–19	29	7.07
3	कवर्धा	जनवरी 2019	2018–19	35	21.04
4	रायपुर	सितम्बर 2019	2019–20	43	90.57
5	बलौदाबाजार	जुलाई 2018	2018–19	29	120.14
6	बिलासपुर	जुलाई 2017	2017–18	17	98.20
7	जांजगीर–चांपा	अगस्त 2019	2019–20	42	292.30
8	कांकेर	अप्रैल 2020	2020–21	50	116.96
9	अम्बिकापुर	सितम्बर 2019	2019–20	43	91.21
योग					**891.67**

*(स्रोतः जि.ख.सं.न्या. द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी से संकलित) * देरी की गणना जनवरी 2016 यानी राज्य शासन द्वारा 22 जिलों को खनन प्रभावित क्षेत्रों के रुप में घोषित करने की तारीख से की गई।*

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि प्रभावित क्षेत्रों की पहचान में विलम्ब के कारण प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रुप से प्रभावित क्षेत्रों की सूची तैयार करने में 17 से 50 माह तक का विलम्ब हुआ था। इसके अलावा, नमूना जांच किए गए जिलों में जि.ख.सं.न्या. के प्रचालन में आने की तिथि से 62 माह बीत जाने के बाद भी लेखापरीक्षा तिथि तक (मार्च 2021) प्रभावित व्यक्तियों/समुदायों की अद्यतन सूची जि.ख.सं.न्या. के द्वारा तैयार एवं संधारित नहीं की गयी थी। प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रुप से प्रभावित व्यक्तियों/क्षेत्रों की पहचान करने सूची तैयार करने और बनाए रखने में विलंब के परिणामस्वरुप नियत लाभार्थियों को लाभ हस्तांतरण में और विलंब हुआ और जि.ख.सं.न्या. के उद्देश्यों को पूरा नहीं किया जा सका।

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि एक जिले के भीतर प्रभावित क्षेत्रों और लोगों की पहचान का कार्य संबंधित जिला कलेक्टर द्वारा किया जाना था। प्रभावित लोगों/स्थानीय समुदायों के पहचान का कार्य राज्य सरकार के स्तर पर लंबित नहीं है। शासन ने आगे कहा कि खनन प्रभावित क्षेत्रों की पहचान और घोषणा एक सतत प्रक्रिया है। जो क्षेत्र पहचाने नहीं जा सके है उनकी पहचान अगले वित्तीय वर्ष में की जाएगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जिले के भीतर प्रभावित लोगों/स्थानीय समुदायों की पहचान की प्रक्रिया अभी भी लंबित है और प्रभावित व्यक्तियों की सूची तैयार नहीं की गई थी।

अनुशंसा :

13. शासन को समयबद्ध तरीके से खनन प्रभावित व्यक्तियों/ समुदायों की पहचान कर उनकी सूची तैयार करना सुनिश्चित करना चाहिए।

5.3.2 कार्यों को पूर्ण करने में विलंब

जि.ख.सं.न्या. द्वारा प्रदान की गई जानकारी के अनुसार नौ चयनित जि.ख.सं.न्या. में वर्ष 2016–17 से 2020–21 की अवधि के दौरान कुल 14,581 कार्य किये गए जिसमें से 3,486 कार्य अपूर्ण थे जिस हेतु राशि ₹ 365.81 करोड़ की निधि जारी की गई थी।

जिलेवार वर्ष 2016–17 से 2018–19 की अवधि के दौरान अपूर्ण कार्यों पर जारी राशि का विवरण **तालिका– 5.4** में वर्णित है

तलिका– 5.4: अधूरे कार्यों एवं जारी की गई राशि का वर्षवार विवरण

(₹ करोड़ में)

जिले का नाम	2016–17		2017–18		2018–19		योग
	अपूर्ण कार्यों की संख्या	जारी राशि	अपूर्ण कार्यों की संख्या	जारी राशि	अपूर्ण कार्यों की संख्या	जारी राशि	
दुर्ग	00	0.00	00	0.00	44	3.93	3.93
मुंगेली	00	0.00	22	2.04	02	0.86	2.90
कवर्धा	01	0.10	04	0.35	02	0.10	0.55
रायपुर	03	0.27	25	6.75	03	0.24	7.26
बलौदाबाजार	94	8.31	87	5.65	125	6.37	20.33
बिलासपुर	209	38.19	309	20.83	122	39.63	98.65
जांजगीर–चांपा	30	17.20	86	41.80	57	11.89	70.89
कांकेर	00	0.00	03	4.03	20	2.64	6.67
अम्बिकापुर	87	3.10	70	4.49	31	0.54	8.13
योग	**424**	**67.17**	**606**	**85.94**	**406**	**66.20**	**219.31**

(स्रोतः जि.ख.सं.न्या. *द्वारा दी गई जानकारी से संकलित)*

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि नौ जिलों में 2016 से 2019 की अवधि के दौरान किए गए 1,436 कार्य अपूर्ण रहे। कार्यों के अपूर्ण होने के परिणामस्वरुप राशि ₹ 219.31 करोड़ की निधि दो से चार वर्षों के लिए अवरुद्ध रही। लेखापरीक्षा ने देखा कि संबंधित कार्यान्वयन एजेंसियों की तरफ से शिथिलता, जैसे कार्य प्रारंभ होने में विलम्ब, ड्राइंग एवं डिजाइन में परिवर्तन, प्राक्कलन में संशोधन एवं राशि स्वीकृत होने की प्रतीक्षा एवं कार्य में धीमा प्रगति, आदि के कारण कार्य मुख्यतः पूर्णतः लंबित थे। संबंधित जि.ख.सं.न्या. ने भी कार्यों को समय पर पूरा करना सुनिश्चित नहीं किया।

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि विभिन्न कारणों से कार्यों में विलंब हुआ जैसे स्थल चयन, डिजाईन में परिवर्तन, एजेंसियों और ठेकेदारों के चयन में विलंब, ठेकेदारों द्वारा कार्यों के निष्पादन में विलंब, कोविड– 19 महामारी, आदि। कार्यों की निगरानी की जिम्मेदारी जिला प्रबंधन समिति की होती है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जि.ख.सं.न्या. द्वारा उचित निगरानी की कमी के कारण स्वीकृत कार्य दो से चार वर्षों के बीत जाने के बाद भी अधूरे रहे।

5.4 निगरानी और नियंत्रण

निगरानी एक प्रभावी प्रबंधन उपकरण है, जो कानून और निर्धारित प्रक्रियाओं का उचित अनुपालन सुनिश्चित करता है ताकि प्रबंधन को संगठन के उद्देश्यों को प्राप्त करने में मदद मिल सके।

जि.ख.सं.न्या. नियमावली के नियम 17 में मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय निगरानी समिति की स्थापना का प्रावधान है। समिति सभी जिलों के न्यासों के समग्र कामकाज के मार्गदर्शन हेतु व्यापक नीतिगत ढांचा तैयार करेगी और न्यासों के उद्देश्य के अनुसार सभी जिलों के कार्यों की निगरानी और देखरेख करेगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य स्तरीय निगरानी समिति की अब तक केवल दो बैठकें हुई है (4 जनवरी 2016 एवं 29 नवंबर 2019)।

5.4.1 शासी परिषद/प्रबंधकारणी समिति की बैठकें

जि.ख.सं.न्या. नियम के नियम 13 (1) के अनुसार शासी परिषद जितनी बार आवश्यक हो, परंतु हर छहः महीने में कम से कम एक बार बैठक करेगी। इसके अलावा जि.ख.सं.न्या. नियम के नियम 16(1) के अनुसार प्रबंधकारणी समिति की बैठक एक वित्तीय वर्ष में कम से कम चार बार आयोजित की जावेगी।

उपरोक्त नियमों के तहत चयनित जि.ख.सं.न्या. में 2015–16 से 2020–21 की अवधि के दौरान आयोजित शासी परिषद/प्रबंधकारणी समिति की बैठकों की आवृत्ति **तालिका– 5.5** में वर्णित है।

तलिका– 5.5: शासी परिषद एवं प्रबंधकारणी समिति की बैठकों का विवरण

जिले का नाम	शासी परिषद का बैठक			प्रबंधकारणी समिति की बैठक		
	नियमानुसार आयोजित की जाने वाली बैठकों की संख्या	वास्तव में आयोजित बैठकों की संख्या	कमियां (प्रतिशत)	नियमानुसार आयोजित की जाने वाली बैठकों की संख्या	वास्तव में आयोजित बैठकों की संख्या	कमियां (प्रतिशत)
दुर्ग	12	05	58	24	09	63
मुगेंली	12	03	75	24	10	58
कर्वधा	12	07	42	24	09	63
रायपुर	12	11	08	24	20	17
बलौदाबाजार	12	06	50	24	06	75
बिलासपुर	12	05	58	24	02	92
जांजगीर–चांपा	12	04	67	24	06	75
कांकेर	12	06	50	24	03	88
अम्बिकापुर	12	04	67	24	10	58

(स्रोतः जि.ख.सं.न्या. द्वारा दी गई जानकारी से संकलित)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि शासी परिषद और प्रबंधकारणी समिति की बैठकों की संख्या में उल्लेखनीय कमी थी।

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि कोविड–19 महामारी के कारण पिछले वित्तीय वर्षों में नियमित रुप से बैठकें आयोजित नहीं की जा सकी गयीं। नियमित रुप से बैठकें आयोजित करना संबंधित प्रबधकारणी समितियों की जिम्मेदारी है।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि कोविड–19 महामारी की अवधि से पहले भी शासी परिषद और प्रबंधकारणी समिति की बैठक नियमित रुप से आयोजित नहीं की गई थी।

5.4.2 मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज तैयार करना

जि.ख.सं.न्या. नियम के नियम 15(3) के अनुसार न्यास की गतिविधियों के लिए पंचवर्षीय मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज तैयार किया जाएगा। जि.ख.सं.न्या. अधिसूचना (अगस्त 2019) के अनुसार जिन जिलों में वार्षिक प्राप्ति ₹ 25 करोड़ या उससे अधिक है, प्रभावित क्षेत्रों/व्यक्तियों की पहचान और विजन दस्तावेज तैयार करने के लिए

न्यास के सूचीबद्ध एजेंसियों के माध्यम से सर्वेक्षण और सामाजिक अंकेक्षण किया जाना चाहिए। मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज को शासी परिषद द्वारा अनुमोदित किया जाएगा। आगामी वर्ष के लिए वार्षिक योजना प्रबंधकारणी समिति द्वारा तैयार की जाएगी और वित्तीय वर्ष की अंतिम तिमाही में शासी परिषद द्वारा अनुमोदित की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी नौ चयनित जि.ख.सं.न्या. में उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार न्यासों की गतिविधियों के लिए आज तक (मार्च 2021) मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज तैयार नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि नौ चयनित जिलों में से पांच[8] में, जि.ख.सं.न्या. की वार्षिक प्राप्तियां ₹ 25 करोड़ से अधिक थी, लेकिन प्रभावित क्षेत्रों/व्यक्तियों की पहचान करने और जिले के लिए विजन दस्तावेज तैयार करने के लिए सर्वेक्षण नहीं किया गया था। जि.ख.सं.न्या. द्वारा सर्वेक्षण के आधार पर प्रभावित क्षेत्र की समग्र आवश्यकता का आंकलन किए बिना ही कार्यों की स्वीकृति प्रदान की रही थी। परिणामस्वरूप, प्रभावित क्षेत्रों/लोगों/स्थानीय समुदायों का विकास योजनाबद्ध तरीके से नहीं किया जा सका। इसके अलावा, उपरोक्त अधिसूचना में प्रावधान के अनुसार सामाजिक अंकेक्षण भी नहीं किया गया था।

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि शासन द्वारा समय–समय पर नियमानुसार मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज तैयार करनी सुनिश्चित करने हेतु निर्देश जारी किए गए हैं।

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि शासन द्वारा निर्देश जारी करने के बाद भी किसी भी चयनित जि.ख.सं.न्या. ने मार्च 2021 तक मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज तैयार करने के लिए सर्वेक्षण नहीं किया था।

अनुशंसा :

14. ***खनन प्रभावित क्षेत्रों एवं व्यक्तियों के सुनियोजित ढंग से विकास सुनिश्चित करने के लिये शासन को सर्वे कराकर मास्टर प्लान/विजन दस्तावेज के तैयारी की निगरानी एवं उसमें तेजी लानी चाहिए।***

5.4.3 बजट, वार्षिक योजना और वार्षिक रिपोर्ट तैयार करना

जि.ख.सं.न्या. नियम 11 के अनुसार वार्षिक योजना और बजट को तैयार कर वर्ष के प्रारंभ से कम से कम एक महीने पहले शासी परिषद द्वारा अनुमोदित किया जाना चाहिए। वार्षिक कार्य योजना में योजनाओं और परियोजनाओं की सूची उनके अस्थायी प्रावधानों के साथ निहित होती है। जि.ख.सं.न्या. नियम 25 में वित्तीय वर्ष समाप्त होने की तारीख से तीन महीने के भीतर वार्षिक रिपोर्ट तैयार करने और शासी परिषद को प्रस्तुत करने का भी प्रावधान है।

लेखापरीक्षा ने देखा कि नौ में से सात[9] जि.ख.सं.न्या. में वर्ष 2015–16 से 2019–20 के लिए बजट और वार्षिक योजनाएं तैयार नहीं की गई थी और इसलिए शासी परिषद द्वारा अनुमोदित नहीं की गयीं थी। बजट और वार्षिक योजनाओं को जिला पंचायत, जिला प्रशासन और राज्य सरकार को संबंधित एजेंसियों/राज्य सरकार की वेबसाईट पर प्रकाशित करने के लिए अग्रेषित नहीं किया जा सका। बजट और वार्षिक योजना तैयार न करने/प्रस्तुत करने के परिणामस्वरुप जि.ख.सं.न्या. नियमों का अनुपालन नहीं हुआ था। वित्तीय अनुशासन अलावा, परियोजनाओं/योजनाओं/शुरु किए गए कार्यों को समय पर पूरा करना भी सुनिश्चित नहीं किया गया था।

---

[8] दुर्ग, बलौदाबाजार, बिलासपुर, कांकेर एवं जाँजगीर–चाँपा

[9] दुर्ग, रायपुर, बलौदाबाजार, बिलासपुर, जाँजगीर–चाँपा, कांकेर, अम्बिकापुर

इसके अलावा, चयनित जि.ख.सं.न्या. में 2015–16 से 2020–21 की अवधि के लिए वार्षिक गतिविधियों पर रिपोर्ट भी तैयार नहीं किया गया था और शासी परिषद के समक्ष नहीं रखा गया था। इसलिए संबंधित जि.ख.सं.न्या. की गतिविधियों की समीक्षा के लिए लिए रिपोर्ट जिला पंचायत और राज्य सरकार सहित हितधारकों के लिए उपलब्ध नहीं थी।

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि जि.ख.सं.न्या. नियम के नियम 25(6) के अनुसार प्रबंधकारणी समिति वार्षिक योजना तैयार करेगी और बजट को शासी परिषद द्वारा अनुमोदित किया जायेगा। वार्षिक योजना एवं वार्षिक प्रतिवेदन समय पर तैयार कराना सुनिश्चित करना संबंधित जि.ख.सं.न्या. का उत्तरदायित्व है। इस सबंध में समय–समय पर आवश्यक निर्देश जारी किए गए हैं।

तथ्य यह है कि चयनित जि.ख.सं.न्या., नियमों के अनुसार वार्षिक योजाना, वार्षिक बजट और वार्षिक रिपोर्ट तैयार करने में विफल रहे।

5.4.4 तिमाही प्रगति रिपोर्ट तैयार करना

जि.ख.सं.न्या. नियमावली के नियम 25 (7) के अनुसार जि.ख.सं.न्या., स्वीकृत योजनाओं और परियोजनाओं के भौतिक और वित्तीय रूप में त्रैमासिक प्रगति रिपोर्ट, तिमाही की समाप्ति के 45 दिन के भीतर तैयार करेगा और उसे जिला पंचायत और जिला प्रशासन को अग्रेषित करेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि चयनित जि.ख.सं.न्या. में 2015–16 से 2020–21 की संपूर्ण अवधि के दौरान न्यास द्वारा स्वीकृत कार्यों की भौतिक और वित्तीय प्रगति को दर्शाते हुए त्रैमासिक प्रगति प्रतिवेदन तैयार नहीं की जा रही थी। इसलिए रिपोर्ट को जिला पंचायत और जिला प्रशासन को उनकी संबंधित वेबसाइटों पर प्रकाशन के लिए अग्रेषित नहीं किया जा सका जैसा कि उपरोक्त नियमों में प्रावधानित था। इस प्रकार, कार्यों की प्रगति की निगरानी में कमी थी और हितधारकों के प्रति जवाबदेही भी सुनिश्चित नहीं की गई थी।

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि जिलों से मासिक प्रतिवेदनों के माध्यम से कार्यों की प्रशासनिक स्वीकृति, अनुमानित लागत एवं व्यय का विवरण मांगा गया था और उसे संकलित कर शासन को अग्रेषित किया गया था। इसके अलावा, त्रैमासिक प्रगति रिपोर्ट तैयार करना संबधित जि.ख.सं.न्या. की जिम्मेदारी है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि चयनित जि.ख.सं.न्या. द्वारा नियमों के अनुसार त्रैमासिक प्रगति रिपोर्ट तैयार नहीं की गई थी।

अनुशंसा :

15. शासन को परियोजनाओं/कार्यों आदि की पारदर्शिता और निगरानी के लिए बजट, वार्षिक योजना और वार्षिक और त्रैमासिक प्रगति प्रतिवेदन तैयार करने एवं संबंधित हितधारकों को प्रस्तुत करने के लिए जि.ख.सं.न्य. को निर्देश जारी करना चाहिए।

5.5 जि.ख.सं.न्या. वेबसाइट पर वांछित जानकारी होस्ट करना/अपलोड करना

जि.ख.सं.न्या. नियम 15(13) के अनुसार जि.ख.सं.न्या. एक वेबसाईट तैयार करेगा और उसका रखरखाव करेगा जिस पर अन्य बातों के साथ–साथ निम्नलिखित जानकारी को होस्ट और अद्यतन रखेगा :

(क) न्यास/न्यास के निकाय (यदि कोई हो) की संरचना का विवरण;

(ख) खनन से प्रभावित क्षेत्र तथा लोगों की सूची;

(ग) पट्टाधारकों तथा अन्य से प्राप्त समस्त योगदानों का त्रैमासिक विवरण;

(घ) बैठकों का एजेंडा, कार्यवृत्त तथा न्यास के समस्त की गई कार्यवाही के प्रतिवेदन;

(ड) वार्षिक योजना एवं बजट, कार्य आदेश, वार्षिक प्रतिवेदन

(च) प्रगतिरत कार्यों की ऑनलाईन स्थिति, समस्त परियोजनाओं/कार्यक्रमों के क्रियान्वयन की स्थिति/प्रगति वेबसाइट पर उपलब्ध कराया जाना चाहिये जिससे कार्य का विवरण, हितग्राहियों की जानकारी, अनुमानित लागत, क्रियान्वयन अभिकरण का नाम, कार्य के प्रारंभ एवं पूर्णता की संभावित तिथि, पिछले त्रैमासिक तक की वित्तीय तथा भौतिक प्रगति आदि सम्मिलित है;

(छ) विभिन्न कल्याणकारी कार्यक्रमों के अन्तर्गत हितग्राहियों की सूची; और

(ज) सूचना का अधिकार अधिनियम, 2005 के अधीन स्वैच्छिक प्रकटीकरण

लेखापरीक्षा ने देखा कि चयनित जि.ख.सं.न्या. ने उपर्युक्त जानकारी को जि.ख.सं.न्या. वेबसाइटों पर अद्यतन/अपलोड नहीं किया था। परिणामस्वरुप उपर्युक्त जानकारी पब्लिक डोमेन से बाहर रहीं और विभिन्न हितधारकों को उपलब्ध नहीं कराई जा सकी।

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि शासन द्वारा प्रत्येक जिले के लिए वेब पोर्टल, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (रा.सू.वि.कें.) की सहायता से विकसित किया गया है, जिसमें कार्यों के प्रस्ताव, प्रबंधकारणी समिति और शासी परिषद की बैठकें, प्रशासकीय स्वीकृति, आदि जैसे विवरण, संबंधित जि.ख.सं.न्या. द्वारा अपलोड किए जाते हैं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि नमूना परीक्षित जि.ख.सं.न्या. ने वेबसाईट में सभी आवश्यक विवरणों को होस्ट/अपलोड/अपडेट नहीं किया था।

य: कुमार

रायपुर
दिनांक: 21 जून 2023

(यशवंत कुमार)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
छत्तीसगढ़

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 26 जून 2023

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक