



भारत में खनन का संचालन: नीतिगत कमियों पर प्रतिक्रिया

विषय-वस्तु

- खनन में प्रमुख नीतिगत पहल
- अनिर्णीत मुद्दे
- नियामक नियंत्रण एवं संचालन का विस्तार

प्रमुख तथ्य

- खनन भारत के सकल घरेलू उत्पाद (जीडीपी) का 2-3 प्रतिशत है; देश में 89 खनिज पदार्थों का उत्पादन होता है (4 ईंधन, 11 धात्विक, 52 अधात्विक और 22 गौण)
- उत्पादन में मूल्य के अनुसार ईंधन खनिज (विशेषकर कोयला) का प्रभुत्व है, जिसका हिस्सा 82 प्रतिशत है, उसके बाद धात्विक का 6 प्रतिशत, अधात्विक का 8 प्रतिशत और गौण खनिजों का प्रतिशत 3 है।
- भारत अभ्रक, बैराइट, क्रोमाइट (धातुकर्म), कोयला (तापीय), लिग्नाइट, बॉक्साइट (धातुकर्म), मैंगनीज अयस्क और लौह अयस्क (बॉक्स 1) के प्रमुख 10 उत्पादकों में से है।
- भारत में उर्वरक खनिजों, हीरा, स्वर्ण, निकल, ताँबा, सीसा, जस्ता, प्लेटिनम समूह की धातुओं और दुर्लभ धातुओं की कमी है और वह इनका आयात करता है

प्रमुख सरोकार

- पर्यावरण संबंधित नियम व नियंत्रण अस्तित्व में हैं, लेकिन वे सशक्त तरीके से लागू नहीं होते
- खनन के लिए सामाजिक प्रभाव मूल्यांकन (सोशल इम्पैक्ट असेसमेंट, एसआईए) की कमी है
- अनेक प्राधिकरण; अस्पष्ट न्याय अधिकार; निष्क्रियता एवं विलंब होता है
- खनन संबंधित अधिकार-क्षेत्रों में विशेषज्ञता और क्षमता की कमी है
- अधिक पारदर्शिता और जनता की सहभागिता की आवश्यकता है
- भूमि एक प्रमुख विवादित मुद्दा है

इस नीति सार¹ के तीन विशिष्ट उद्देश्य हैं। यह प्रयासरत है :

- खनिज विकास के जुड़े कुछ प्रमुख सरोकारों पर ध्यान देने के लिए प्रारंभ किए गए नीति और संस्थागत नवाचार पर विचार-विमर्श करने के लिए
- विश्वास की कमी से उबरने के लिए आवश्यक अनिर्णीत मुद्दों की ओर ध्यानाकर्षित करने के लिए
- अधिक संतुलित संचालन का सुझाव देने के लिए, ताकि खनन अधिक उत्तदायी बन सके

The Energy and Resources Institute
Darbari Seth Block, IHC Complex,
Lodhi Road, New Delhi- 110 003

Tel. 2468 2100 or 4150 4900
Fax. 2468 2144 or 2468 2145
India +91 Delhi (0) 11

www.teriin.org

¹ यह सार 2 दिसंबर 2011 को आयोजित 'मेकिंग मिनरल्स डेवेलपमेंट वर्क फॉर द पीपल' टेरी कार्यशाला की निविष्टियों एवं विचारों पर आधारित है। स्वाति गणेशन, अर्पिता आशा खन्ना, निधि श्रीवास्तव और लीजिया नॉरोन्हा ने इस सार को तैयार किया है।

संक्षेपण

डीएमएफ़	डिस्ट्रिक्ट मिनरल फ़ाउंडेशन (ज़िला खनिज प्रतिष्ठान)
डीपीसी	डिस्ट्रिक्ट प्लानिंग कमिटी (ज़िला योजना समिति)
ईआईई	एन्वायर्नमेंट इम्पैक्ट असेसमेंट्स (पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन)
ईएमपी	एन्वायर्नमेंट मैनेजमेंट प्लान (पर्यावरण प्रबंधन योजना)
एफ़पीआईसी	फ़्री, प्रायर एंड इन्फ़ॉर्मड कन्सेंट (स्वतंत्र, पूर्व एवं सुविज्ञ सहमति)
आईबीएम	इंडियन ब्यूरो ऑफ़ माइन्स (भारतीय खान ब्यूरो)
एमडीए	मॉडल डेवेलपमेंट एग्रीमेंट्स (आदर्श विकास समझौते)
एमएमडीआर	मिनरल्स एंड मेटल्स डेवेलपमेंट रेगुलेशन (खनिज एवं धातु विकास विनियमन)
एनईएमए	नेशनल एन्वायर्नमेंट अप्रेज़ल एंड मॉनिटरिंग अथॉरिटी (राष्ट्रीय पर्यावरण समीक्षा एवं निगरानी प्राधिकरण)
एनएमपी	नेशनल मिनरल पॉलिसी (राष्ट्रीय खनिज नीति)
आर एंड आर	रिलीफ़ एंड रीहैबिलिटेशन (राहत एवं पुनर्वास)
एसडीएफ़	सस्टेनेबल डेवेलपमेंट फ़्रेमवर्क (संवहनीय विकास ढाँचा)
एसआईए	सोशल इम्पैक्ट असेसमेंट (सामाजिक प्रभाव मूल्यांकन)

खनन में प्रमुख नीतिगत पहल

खनिज क्षेत्र में हुए सुधार वैश्विक एवं राष्ट्रीय दबावों की प्रतिक्रियास्वरूप सामने आए हैं। अंतर्राष्ट्रीय तौर पर भारत को विश्व के प्रति विश्वसनीय प्रतिबद्धता दिखाने की आवश्यकता थी कि वह सहमति, पारदर्शिता, अधिक कुशलता के संदर्भ में कुछ अलग कार्य करेगा और अन्वेषण एवं विकास कार्य के लिए निवेश को आकर्षित करने को अधिक बढ़ावा देगा। राष्ट्रीय तौर पर, अन्वेषण संबंधी अधिक जानकारी; बेहतर आवंटन प्रक्रियाओं; खनिज समृद्ध राज्यों से संसाधन आय में वृद्धि की आवश्यकता के साथ-साथ खनन से होने वाले बाहरी नुकसान के लिए अधिक क्षतिपूर्ति की भी आवश्यकता थी।

बॉक्स 1 खनिज संसाधनों में भारत का वैश्विक क्रम

- क्रोमाइट (द्वितीय)
- बैराइट (द्वितीय)
- टाल्क/स्टीलाइट/पायरोफ़िलाइट (तृतीय)
- कायनाइट/सिलिमैनाइट/एंडॉलसाइट (चतुर्थ)
- लौह अयस्क (चतुर्थ)
- बॉक्साइट (छठा)
- मैंगनीज़ (आठवाँ)
- अभ्रक खंड की परतें (आठवाँ)
- मैग्नेसाइट (नौवाँ)

स्रोत "रिपोर्ट ऑफ़ द वर्किंग ग्रुप ऑन मिनरल एक्सप्लोरेशन एंड डेवेलपमेंट फ़ॉर द इलेक्थ्रॉनिक फ़ाइट थ्रीयर प्लान, ओवरव्यू", वॉल्यूम 1, गवर्नमेंट ऑफ़ इंडिया, प्लानिंग कमीशन, जनवरी 2007

पिछले कुछ वर्षों में कुछ नए कदम उठाए गए हैं। राष्ट्रीय खनिज नीति (नेशनल मिनरल पॉलिसी, एनएमपी) और खनिज एवं धातु विकास विनियमन (मिनरल्स एंड मेटल्स डेवेलपमेंट रेगुलेशन, एमएमडीआर) विधेयक ने उद्योग एवं समुदाय के सरोकारों को समझने का और आवंटन एवं अनुमति की प्रक्रिया को अधिक पारदर्शी तथा कम स्वनिर्णयगत बनाकर घूसखोरी के मुद्दे पर भी ध्यान देने का प्रयास किया है। इस नीति एवं विधेयक में लोगों के पक्ष में कई खंड हैं, जो लाभ बाँटने, पारिस्थितिक पदचिह्न न्यूनतम करने, निर्णय-प्रक्रिया में बेहतर सहभागिता और शिकायत-निवारण की व्यवस्था से जुड़े हैं। एमएमडीआर विधेयक की कुछ प्रमुख विशेषताएँ बॉक्स 2 में दी गई हैं।

संवहनीय विकास ढाँचा- एमएमडीआर को सशक्त बनाना

नए एमएमडीआर विधेयक को संवहनीय विकास संरचना (एसडीएफ़) (जो प्रस्तावित कानून का भाग है और इस प्रकार उसका कानूनी आधार होगा) के साथ समेकित करना एक सकारात्मक कदम है, जिससे सामाजिक एवं पर्यावरण पीय कारकों पर फिर से बल देकर उन्हें खनन विकास का केंद्र बनाने में सहायता मिलेगी। यह पहल खनन क्षेत्र में अंतर्राष्ट्रीय मानकों को लाने की प्रक्रिया का एक हिस्सा है। इसका लक्ष्य पर्यावरणीय प्रबंधन से संबंधित सर्वश्रेष्ठ तरीकों को खनन गतिविधियों में सम्मिलित करना है। यह पारिस्थितिकी, पर्यावरणीय, आर्थिक और सामाजिक प्रभाव के समेकित मूल्यांकन पर आधारित एक निर्णय-प्रक्रिया के माध्यम से योजनागत ढाँचे के अंतर्गत भूमि के उचित उपयोग को लक्षित करता है। इसमें क्षेत्रीय मूल्यांकन का प्रावधान है और इसमें नीति निर्माता से अलग एक स्वतंत्र नियामक की आवश्यकता होती है। एसडीएफ़ ढाँचे के उपयोग से जहाँ सकारात्मक परिवर्तन आ सकते हैं, वहीं सभी साझेदारों में ढाँचे को लेकर अधिक जागरूकता पैदा करने की आवश्यकता पर भी बल दिया जाना चाहिए। एक नियामक ढाँचे और उद्योग एवं जनता के दृष्टिकोण को संतुलित करने वाले स्वैच्छिक ढाँचे के संयोजन पर ध्यान केंद्रित किया जाना चाहिए।

बॉक्स 2 एमएमडीआर विधेयक 2011 की कुछ विशेषताएँ

पारदर्शिता एवं जवाबदेही सहायक कानून या कार्यकारी आदेशों में कुछ निश्चित आवश्यकताओं को विस्तार से दिया जा सकता है। उदाहरण के लिए, केंद्र सरकार खनन संसाधनों और उनके अन्वेषण एवं अवशोषण तथा पुनर्चक्रण से जुड़ी जानकारी के खुलासे के लिए कोई ढाँचा निर्धारित कर सकती है [अनुच्छेद 46 (7)]; प्राथमिक परीक्षण या संभावित संचालनों पर रिपोर्ट प्रकाशित होनी चाहिए [अनुच्छेद 4 (10)]।

अपशिष्ट घटना और उच्च प्रौद्योगिकी नए विधेयक में पूर्वानुमान, निष्कर्षण और अयस्क को अलग करने के लिए वैज्ञानिक तरीकों पर बल दिया गया है।

नियामकों की स्वतंत्रता विधेयक (खंड ट) के अंतर्गत राष्ट्रीय एवं राज्य खनन नियामक प्राधिकरण स्थापित किए जाने का प्रस्ताव है।

लाभ साझा करना कोयले के मामले में हर पट्टेदार अपने निवल लाभ का 26 प्रतिशत और अन्य खनिजों के मामले में रॉयल्टी के बराबर की राशि जिला खनिज संस्थान को देगा, इसके अलावा किसी अन्य पुनर्वास कानून या नीति [अनुच्छेद 46 (2)] के अंतर्गत किसी अन्य मुआवजे का भुगतान भी करेगा।

भूमि के स्वामी को मुआवजा एवं अन्य सहायता हर लाइसेंसधारक जिस भूमि के लिए उसे लाइसेंस दिया गया है, उस भूमि पर रहने वाले, उसका उपयोग करने व उससे लाभ लेने या उस पर पारंपरिक अधिकार रखने वाले हर व्यक्ति या परिवार को वार्षिक क्षतिपूर्ति देगा [अनुच्छेद 43(1)] ।

कॉर्पोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व प्रत्येक खनन योजना में एक कॉर्पोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व दस्तावेज होगा, जिसमें खनन क्षेत्र में या उसके आसपास होने वाली उन सामाजिक-आर्थिक गतिविधियों की विस्तृत जानकारी होगी, जो ठेके पर दिए क्षेत्र से जुड़ी पंचायतों के लोगों के लाभ के लिए आयोजित की गई हों। [अनुच्छेद 26 (3)]

कार्यबंदी योजनाएँ काम बंद करने की योजना में जोखिमों को कम करने, उत्पादकता बेहतर करने और यह सुनिश्चित करने के लिए कदम उठाए जाएँगे कि उससे मेजबान जनता की आवश्यकताओं को सहायता मिले।

भागीदारी खनिज रियायतों के लिए अधिसूचना जारी करने से पहले ग्राम सभाओं/जिला परिषदों/पंचायतों से परामर्श किया जाना आवश्यक है। [अनुच्छेद 13 (10)]। भारतीय खान ब्यूरो या राज्य निदेशालय पंचायतों से परामर्श करने के बाद ही योजना को अपनी सहमति देंगे। एसडीएफ विधेयक खनन के लिए संवहनीय विकास ढाँचे को कानूनी आधार देने का प्रस्ताव करता है। प्रत्येक खनन योजना को भारत सरकार द्वारा सुनिश्चित एसडीएफ को ध्यान में रखना होगा। [अनुच्छेद 26 (1), 36 (1) एवं 46]।

अतिरिक्त कदम उच्च प्रौद्योगिकी आवीक्षण एवं अन्वेषण लाइसेंस और संभावित लाइसेंस में पर्यावरण पर पड़ने वाले विपरीत प्रभाव को न्यूनतम करने, जैसे वायु एवं जल प्रदूषण की रोकथाम व इस पर नियंत्रण रखने, भूमि की क्रमिक पुनःप्राप्ति तथा पुनरुद्धार, वृक्षारोपण की योजना और स्थानीय जीव-जंतुओं एवं वनस्पति के पुनर्नवीकरण के लिए उठाए गए कदम शामिल होने चाहिए। [अनुच्छेद 21 (5)(ट)]

वन संबंधी अनुमति राज्य सरकार निविदा आमंत्रित करने से पूर्व क्रियाकलाप के प्रारंभ के लिए सभी आवश्यक वन संबंधी अनुमति लेगी। [अनुच्छेद 13 (5)]।

संसाधन पट्टे को बाँटना

एमएमडीआर विधेयक की एक महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि यह खनिज विकास के संदर्भ में राज्य को स्वामी मानने की स्थिति से अब ऐसी स्थिति में आ गया है, जिसमें लोगों को संसाधन का उतना ही स्वामी माना जाता है, जितना कि राज्य को। यह इस बात पर बल देता है कि स्थानीय लोगों को लाभ बाँटने का नैतिक अधिकार है, क्योंकि लंबे समय तक खनन होने की स्थिति में उनके जीवन एवं रोजगार पर गंभीर प्रभाव पड़ता है। विधेयक में यह प्रावधान है कि कोयला क्षेत्र के 26 प्रतिशत निवल लाभ और अन्य खनिज क्षेत्रों के मामले में 100 प्रतिशत अतिरिक्त रॉयल्टी का भुगतान जिला खनन संस्थान को किया जाए। इन अतिरिक्त भुगतानों के प्रति उद्योग की नकारात्मक प्रतिक्रिया रही है। प्राकृतिक संसाधनों से आर्थिक किराया किसी संसाधन की कमी या उसकी विशिष्ट गुणवत्ता के कारण पैदा होता है, इसलिए वास्तव में इस पर संसाधन के स्वामी का अधिकार होता है। संचालक निश्चित संभावित लाभ का अधिकारी होता है, जिसमें जोखिम प्रीमियम, निवेशयोग्य अधिशेष आदि शामिल होते हैं। लेकिन संभावित लाभ के अतिरिक्त लाभ भूमि के स्वामी को मिलना चाहिए। आर्थिक किराया लेने के लिए की गई व्यवस्था में यह शामिल होना चाहिए।

प्रस्तावित जिला खनिज संस्थान (डीएमएफ) को सामुदायिक विकास के लिए एक महत्वपूर्ण संघटक है (देखें बॉक्स 3)। यह “संचालन को स्थानीय समुदाय से अलग करने” का एक तरीका है और “खनन में प्रत्यक्ष साझेदारी के द्वारा समुदायों एवं संचालकों के बीच आवश्यकता से अधिक आरामदेह संबंध बनाने से बचने का तरीका भी है, यह पर्यावरण के लिए नुकसानदेह हो सकता है।” हालाँकि वितरण की दृष्टि से धन पर अधिक ध्यान दिए जाने के बजाय बेहतर आर्थिक एवं सामाजिक परिणामों पर अधिक ध्यान केंद्रित किया जाना चाहिए और खनन में धन के प्रवाह के माध्यम से निर्भरता बनाए जाने से बचना चाहिए। धनराशि का वितरण कैसे किया जाए, जिला स्तर पर कंपनियों को कैसे योगदान देना चाहिए और हर कंपनी के शेयर का अनुमान कैसे लगाया जाए, इन सभी प्रश्नों को सावधानी से देखा जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त इन योगदानों के खनिज मूल्यों पर पड़े और अंततः उपभोक्ताओं पर पड़ने वाले प्रभाव पर भी विचार किया जाना चाहिए। मौजूदा पुनर्वास एवं पुनरुद्धार नीतियों तथा कॉर्पोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व में डीएमएफ से मिली धनराशि के उपयोग को भी ध्यान में रखा जाना चाहिए।

बॉक्स 3 ज़िला खनिज प्रतिष्ठान

एमएमडीआर विधेयक में विकल्पित ज़िला खनिज प्रतिष्ठान (डीएमएफ़) एक प्रमुख निधीकरण अवधारणा है, जिसमें कोयले के अलावा बाकी सभी प्रमुख खनिज उत्पादकों द्वारा रॉयल्टी के बराबर धनराशि का योगदान करने का प्रावधान है; जबकि कोयला उत्पादकों को अपने लाभ का 26 प्रतिशत उपलब्ध करवाना होगा। लघु खनिज उत्पादकों को राज्य सरकार द्वारा नियत धनराशि का योगदान डीएमएफ़ में करना होगा। डीएमएफ़ की परिकल्पना ज़िला स्तर पर की गई है, ताकि निधि का उपयोग किसी निश्चित ज़िले या राज्य के लिए किया जाए और इस प्रकार लाभ को सीधे स्थानीय समुदायों तक हस्तांतरित किया जा सके। डीएमएफ़ में एक शासकीय परिषद होगी, जिसके प्रभावशाली क्रियान्वयन के लिए राज्य सरकार द्वारा निरीक्षण किया जाएगा।

अनिर्णीत मुद्दे

उपरोक्त पहलों के बावजूद चिंतित करने वाले मुद्दे मौजूद हैं। भारत में खनन की समस्या विनियम की अनुपस्थिति के कारण नहीं है, बल्कि नियामक नियंत्रण के चलते उनके ख़राब क्रियान्वयन के कारण है। बेहतर खनिज संचालन केवल नए नियमों एवं विनियमों के कारण नहीं होगा, बल्कि नियमों के बेहतर क्रियान्वयन, समन्वय और निगरानी से होगा। संचालन की कमी के संदर्भ में निम्नलिखित कारणों पर विचार किया जाना चाहिए :

पर्यावरणीय प्रभावमूल्यांकन (ईआईए)

5 हेक्टेयर से अधिक क्षेत्र वाली किसी भी खनन परियोजना को ईआईए प्रक्रिया का पालन करना होगा, जिसमें स्वीकृति दिए जाने से पूर्व अनिवार्य अनुवीक्षण, छानबीन और सार्वजनिक विचार-विमर्श शामिल है। पर्यावरणीय अनुमति में कई अंतर्निहित चुनौतियाँ हैं (देखें बॉक्स 4)।

2006 के दिशा-निर्देशों की शुरुआत के बाद विभिन्न समय अवधियों के बजाय एक ही कालावधि में मानचित्रण को केंद्रित करते हुए कई प्रभावों के मूल्यांकन तेज़ी से कर लिए गए, परिणामस्वरूप ईआईए ग्रीष्मकाल के दौरान हुआ जब ज़मीन अधिक शुष्क होती है। इस कारण ईआईए में जल निकायों को अक्सर अनदेखा कर दिया जाता है। संचयी प्रभाव मूल्यांकन की कमी से छोटे पट्टेवाले क्षेत्र ईआईए के दायरे से बाहर हो जाते हैं, जिससे कई क्षेत्रों में अनियंत्रित खनन एवं शोषण होता है।

बॉक्स 4 ईआईए में कुछ प्रमुख चुनौतियाँ

- परियोजना के प्रस्तावक द्वारा ईआईए संचालित करवाने के कारण हितों का टकराव होता है
- संचयी प्रभाव मूल्यांकनों की अनुपस्थिति में छोटे (5 हेक्टेयर से कम) क्षेत्रों वाले कई पट्टे वाले क्षेत्र ईआईए की आवश्यकता से बाहर हो जाते हैं
- जालसाज़ी, पुरानी जानकारी को दोबारा दिखाने या ईआईए दस्तावेज़ में महत्वपूर्ण तथ्यों से बचने जैसी समस्याएँ अक्सर सामने आती हैं
- सार्वजनिक सुनवाई की प्रक्रिया लगभग हास्यास्पद है
- क्रियान्वयन का मुद्दा और मूल्यांकन करने तथा निगरानी करने वाले प्राधिकरण ईआईए प्रक्रिया को मात्र एक प्रशासनिक औपचारिकता बना देते हैं।

ईआईए के संदर्भ में राष्ट्रीय पर्यावरण मूल्यांकन एवं निगरानी प्राधिकरण की भूमिका को एक सकारात्मक रूप में देखा जाता है। इसे एक पेशेवर, विज्ञान पर आधारित एक स्वायत्त निकाय के रूप में स्थापित किया जाएगा, जो परियोजनाओं का पर्यावरणीय मूल्यांकन करेगा और हरित मानकों की निगरानी एवं उन्हें लागू करने का काम भी करेगा। संभावना है कि यह मौजूदा मूल्यांकन प्रणाली से बहुत बेहतर होगा।

सामाजिक प्रभाव मूल्यांकन (एसआईए)

जहाँ ईआईए के प्रावधान कम से कम उपलब्ध तो हैं, वहीं सामाजिक प्रभाव मूल्यांकन (एसआईए) की कमी है, जिसके कारण खनन परियोजनाओं के विकास में उल्लेखनीय कमी आई है। पर्यावरण के साथ-साथ समुदायों को अपने सामाजिक वातावरण पर पड़ने वाले दीर्घकालीन प्रभावों को भी झेलना पड़ता है। खनन का सामाजिक प्रभाव खान से निकटता, खनन के तरीके और खनिज की प्रकृति के साथ-साथ अन्य कई कारकों पर निर्भर करता है, जिन पर उपयुक्त खनन विनियम बनाने पर विचार किया जाना चाहिए। इसके अलावा प्रभाव की तीव्रता लोगों द्वारा विभिन्न स्तरों पर महसूस की जाती है, जो समुदाय की प्रकृति, सामाजिक स्थिति, लिंग, जागरूकता स्तर और रोज़गार के चयन पर निर्भर करता है। विस्थापन, रोज़गार की हानि एवं सामाजिक परिवेश में परिवर्तन के अलावा सांस्कृतिक रूपांतरण खनन के कुछ प्रमुख प्रभाव हैं। अतः संवहनीय संसाधन विकास के लिए एसआईए उपयुक्त है।

स्वतंत्र, पूर्व एवं सुविज्ञ सहमति

(एफ़पीआईसी)

एमएमडीआर और भूमि अधिग्रहण एवं पुनर्वास तथा पुनरुद्धार विधेयक में स्वतंत्र, पूर्व एवं सूचित सहमति के उल्लेख के बावजूद यह लगता है कि लोगों के पास “नहीं” कहने की कोई शक्ति नहीं है। सहमति देने का अधि कार केवल राज्य सरकारों को है। इस संदर्भ में सार्वजनिक सुनवाई निविष्टि हैं, जिनसे राज्य सरकारें सहमति देने का निर्णय लेती हैं। हालाँकि जैसा कि ईआईए के मामले में है, सार्वजनिक सुनवाई वास्तव में “परियोजनाओं को गति देने” के लिए होती है। ऐसे क्षेत्रों को स्पष्ट करने की आवश्यकता है, जहाँ खनन नहीं हो सकता, यह अर्थव्यवस्था के लिए खनिज के महत्व एवं उस क्षेत्र की पारिस्थितिकी एवं सामाजिक संवेदनशीलता पर निर्भर करता है।

विशेषज्ञता एवं क्षमता

नियामकों, न्यायालयों और समुदायों में भूगर्भशास्त्र, विस्थापन के मुद्दों और क्षतिपूर्ति से जुड़ी रूपरेखा सहित खनन से संबंधित विभिन्न क्षेत्रों में विशेषज्ञता की कमी है। कई बार यह होता है कि नियामक और न्यायालय, जो कि अर्द्ध-न्यायिक एवं न्यायिक संरचना का हिस्सा होते हैं, उनमें खनन से जुड़े मामलों का मूल्यांकन करने की आवश्यक विशेषज्ञता नहीं होती और कई बार उनमें उपयुक्त विशेषज्ञ भी नहीं होते जो खनन से संबंधित मामलों की समीक्षा कर सकें। इससे न्यायिक प्रक्रियाओं में विलंब होता है या वे बाधित होती हैं। उदाहरणार्थ, कई खनन क्षेत्रों में संचयी पर्यावरणीय प्रभाव मूल्यांकन आवश्यक हैं, लेकिन भारत में इन्हें संचालित कर पाने की क्षमता का अस्तित्व नहीं है।

इस संदर्भ में राष्ट्रीय हरित न्यायाधिकरण या राष्ट्रीय खनिज न्यायाधिकरण प्रक्रिया को अधिक सुविज्ञ बनाएँगे। लेकिन न्यायाधिकरण की भूमिका को अधिक संतुलित बनाना होगा, ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि पर्यावरणीय और सामाजिक न्याय तक आम आदमी की पहुँच बन सके।

संस्थागत समन्वय

खनन क्षेत्र में संपूर्ण मूल्य श्रृंखला में कई कर्ता और हिस्सेदार मौजूद होते हैं। मूल्य श्रृंखला का हिस्सा रहे विभिन्न सरकारी विभाग एवं संस्थान खनन विकास एवं उपयोग के अलग-अलग आयामों को संचालित करते हैं। इस क्षेत्र के विनियमन से जुड़ा एक प्रमुख सरोकार यह है कि केंद्र, राज्य और खनन के विभिन्न स्तरों से सीधे जुड़ी जिला स्तर की एजेंसियों के बीच समय-समय पर नियमित तौर पर समन्वय की आवश्यकता है। एमएमडीआर विधेयक अधिक समन्वय की दिशा में शुरुआत करता है, लेकिन इसमें अधिक अंतःक्रिया की आवश्यकता है।

नियामकों की स्वतंत्रता एवं पारदर्शिता

खनन क्षेत्र की बेहतर नियामक निगरानी के लिए एक राष्ट्रीय खनन नियामक प्राधिकरण और एक कोयला नियामक प्राधिकरण की स्थापना करने का प्रस्ताव किया गया है। यह सुनिश्चित करना महत्वपूर्ण है कि यह नियामक सरकार और उद्योग के नियंत्रण से मुक्त रहे। यह संचालन में अधिक विश्वास और खनन को स्वीकृत करने की दिशा में महत्वपूर्ण कारक होगा। पट्टे की समीक्षा या सार्वजनिक स्तर पर जानकारी उपलब्ध करके शिकायतों के निवारण में पारदर्शिता लाने से वर्तमान में मौजूद अविश्वास कम होगा। सभी हिस्सेदारों, विशेषकर समुदायों की अधिक सहभागिता व प्रतिनिधित्व को अत्यावश्यक माना गया है।

नियामक नियंत्रण एवं संचालन का विस्तार

हमारा मानना है कि जीवन एवं परिस्थितियों को प्रभावित करने वाली खनन जैसी गतिविधि में नियामक नियंत्रण एवं संचालन का समाज के माध्यम से विस्तार होना चाहिए। निम्नलिखित मुद्दों पर ध्यान केंद्रित करके ऐसा करना संभव है :

अधिक पारदर्शिता, समन्वय एवं क्षमता

- खनन विकास - खानों, भूमि, पर्यावरण एवं वन, कोयला, आणविक खनिज तथा जल से जुड़ी केंद्र सरकार की सभी शाखाओं से यह अपेक्षा होती है कि उनमें मुद्दों पर पारदर्शिता हो और वे अपनी प्रतिक्रिया भी दें। राज्य स्तर पर भी यही अपेक्षित है। संबंधित वेबसाइटों पर सारी जानकारी उपलब्ध होनी चाहिए।
- खान के स्तर पर पारदर्शिता और जानकारी बढ़ाने के लिए हर बड़ी और मझोले आकार की खान पर एक कियोस्क होना चाहिए, जिसमें खानों, पट्टों, ईआईए, ईएमपी, आर एंड आर और खान पर काम करने वाले लोगों की जानकारी इलेक्ट्रॉनिक रूप से उपलब्ध होनी चाहिए। छोटी खानों में बोर्ड पर इसे प्रदर्शित किया जाना चाहिए।
- सरकार को एक निकाय (एक विशेष उद्देश्य संवाहक) नियुक्त करना चाहिए, जिससे सरकारों, विशेषकर स्थानीय सरकारों, ग्राम सभाओं और समुदायों में खनिज विकास से संबंधित संवहनीयता के मुद्दों पर क्षमता निर्मित करने में सहायता मिले और जानकारी का घाटा कम हो, जिसके कारण समुदायों के बीच 'अविश्वास का मुद्दा' सामने आता है। इसके अलावा स्थानीय संस्थानों की क्षमता बढ़ाने की भी आवश्यकता है, ताकि वे खनन संबंधित निर्णयों और खनन योजनाओं, पर्यावरणीय प्रभाव आदि की निगरानी में भाग ले सकें।

- तुलनात्मक प्रदर्शन के उपाय अपनाने की आवश्यकता है, ताकि सभी कंपनियों को एक जैसा न समझा जाए; अच्छे कॉर्पोरेट बर्ताव को पुरस्कृत किया जाना चाहिए।
- अनुपालन, क्रियात्मकता और यह सुनिश्चित करना कि सभी कंपनियाँ प्रभावित न हों, इस क्षेत्र में उत्तरदायित्व की संस्कृति को बेहतर बनाने के लिए उद्योग एसोसिएशनों को अधिक बड़ी भूमिका निभानी चाहिए।

बाह्य कारकों से निपटना

- ईआईए को एक साधारण और समझ में आने योग्य संरूप में बनाया जाए और सुनिश्चित किया जाए कि वह स्थानीय भाषा में उपलब्ध हो।
- ईआईए का अंकेक्षण बाहरी एजेंसियों के द्वारा करवाया जाए ताकि पारदर्शिता बढ़े और नियामक प्रणाली पर लोगों का विश्वास बने।
- सार्वजनिक सुनवाई और समीक्षा के बाद 3-4 महीने की प्रशीतन अवधि स्थापित हो, जिससे प्रभावों को लेकर स्थानीय लोगों को संवेदनशील बनाया जा सके।
- वर्तमान में अपनाए जा रहे क्रमानुसार तरीके के बजाय आईबीएम और पर्यावरण एवं वन मंत्रालय द्वारा संयुक्त रूप से खनन से जुड़े ईआईए और पर्यावरण प्रबंधन योजना (ईएमपी) प्रक्रियाओं का पालन किया जाए।
- भूमि एवं जल उपयोग की नीतियों में खनन को मान्यता दी जाए; उद्योग में न्यूनतम प्रभाव के दर्शन को अंतर्निहित किया जाए और राज्य सरकारों को इसके लिए जोर देना चाहिए।
- ऐसी स्थिति से बचा जाए, जिसमें निजी स्वामित्व वाली खानें (जिनका उपयोग कंपनियाँ अपने काम के लिए करती हैं) बाजार को विकृत कर रही हों और खनिज एवं अयस्कों का लगातार दोहन हो रहा हो।
- सरकार एवं संस्थानों के भीतर क्षमता विकसित की जाए, ताकि वे संचयी प्रभाव और जोखिम मूल्यांकन कर सकें।
- स्थानीय सरकारों को सम्मिलित किया जाए और निगरानी के लिए उन्हें अधिक जवाबदेह बनाया जाए।

खनन के लिए भूमि का प्रश्न

- समुदायों की राय का विचार करते हुए परामर्श से सहमति तक की प्रक्रिया अनिवार्य हो।
- सहमति के मुद्दों पर स्पष्टता की आवश्यकता है : हम कैसे निर्णय लें कि किसकी सहमति लेनी है? हम कैसे सुनिश्चित करें कि स्वामित्व रहित समुदायों को सहमति प्रक्रिया में शामिल किया जाएगा? सहमति लेने के लिए कौन सी प्रक्रिया का पालन किया जाएगा? यह कैसे स्थापित होगा कि सहमति बिना किसी दबाव के स्वतंत्रता से दी गई है? सहमति न दिए जाने की स्थिति में क्या होता है?
- क्षतिपूर्ति धन से ही जुड़ी नहीं होती, बल्कि यह स्थानीय लोगों के रोजगार, संस्कृति आदि से भी संबंधित होती है।
- एक ऐसा तंत्र होना चाहिए जिससे सुनिश्चित हो सके कि भूमि पर अधिकार रखने वाले मौजूदा लोगों को पर्याप्त क्षतिपूर्ति से वंचित किए बिना क्षतिपूर्ति का प्रयोग पीढ़ियों के बीच समानता लाने में होगा।

- खनन हमेशा सार्वजनिक उद्देश्य के लिए नहीं किया जाता, एलए और आरआर विधेयक के खंड 7 और 8 को इसे मान्यता देनी चाहिए।
- खनन परियोजनाओं में भूस्वामियों की हिस्सेदारी होनी चाहिए, क्योंकि भूमि उस परियोजना के उत्पादन का एक प्रमुख कारक होती है। अतः संपूर्ण परियोजना के दौरान क्षतिपूर्ति के द्वारा यह हिस्सेदारी स्पष्ट होनी चाहिए। क्षतिपूर्ति संसाधन के मूल्य के अनुसार होनी चाहिए।
- ग्राम सभा की भूमिका स्पष्ट होनी चाहिए उसे इतना सशक्त बनाया जाना चाहिए कि वह परामर्श एवं विचार-विमर्श में भाग ले सके।
- अनुसूची ट और ट् के क्षेत्रों में खनन के लिए ग्राम सभा की स्वतंत्र, पूर्व एवं सुविज्ञ सहमति (एफपीआईसी) मिलने के बाद आदर्श विकास समझौते (एमडीए)के उपयोग पर विचार किया जाना चाहिए। एमडीए को :
 - ज़िला स्तर पर विशेष तौर पर बने समूह (उदा. ज़िला परिषद के प्रमुख, डीपीसी प्रतिनिधि, ग्राम समुदाय निकायों के प्रतिनिधि, प्रमुख नागरिक या एनजीओ) के साथ जोड़ना होगा, ताकि बेहतर सामाजिक एवं आर्थिक परिणाम सुनिश्चित हो सकें, अधिकारों की अधिक स्पष्ट पहचान हो और स्थानीय विकास बेहतर बने।
 - स्पष्ट एवं पारदर्शी बातचीत प्रक्रिया में अंतःस्थापित होना होगा; बातचीत या समझौते करने की क्षमता समूह के भीतर निर्मित करनी होगी। क्षमता निर्माण के लिए विशेष वकीलों की नियुक्ति की जा सकती है।
 - स्थानीय समुदाय के साथ आमदनी बाँटने की विशेष व्यवस्थाएँ करनी होंगी (समथा निर्णय के अंतर्गत आवश्यक रॉयल्टी हिस्सा और निवल लाभ में हिस्सा)।
- काम बंद होने के बाद भूमि की पुनःप्राप्ति पर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया है। पारिस्थितिकी के पुनर्नवीकरण और पुनर्वास के लिए आवश्यक है कि उद्योग उपयुक्त तरीके से भूमि की पुनःप्राप्ति करे।

यह टेरी द्वारा तैयार किए गए नीति सारों में से एक है। नीति सार निश्चित क्षेत्रों में हुए शोधकार्य पर आधारित हैं। ये सार संसद सदस्यों, नीति-निर्माताओं, नियामकों, क्षेत्रीय विशेषज्ञों, सिविल सोसायटी एवं मीडिया को उपलब्ध कराए जाते हैं। ये सार आप ीजजचरूधूण्जमतप. पदण्वतहधचवसपबलइतपमधि पर देख सकते हैं। लक्ष्य है, प्रमुख मुद्दों पर ध्यान केंद्रित करना और हमारी नीति अनुशांसाओं को सूचीबद्ध करना, ताकि विचार-विमर्श एवं वाद-विवाद को प्रोत्साहन मिले। आपकी टिप्पणियों एवं सुझावों का स्वागत है।

पूर्व नीति सार

शीर्षक

- 1 भारत में कृषि जैवप्रौद्योगिकी विनियमन को सशक्त करना
- 2 विवेचनात्मक गैर-ईंधन खनिज सुरक्षा : क्यों भारत को एक नीति की आवश्यकता है
- 3 भारत के कोयला भंडार अत्युक्ति हैं : क्या कोई ध्यान दे रहा है?
- 4 ऊर्जा बचाने के लिए लिए समय से छेड़छाड़ न करें

दिनांक

सितंबर 2010
दिसंबर 2010
मार्च 2011
अगस्त 2011

अधिक जानकारी के लिए संपर्क करें :

अर्पिता आशा खन्ना

एसोशिएट फ़ेलो, रिसोर्स, रेग्युलेशन एंड ग्लोबल सिक््योरिटी डिविज़न

दि एनर्जी एंड रिसोर्सेज़ इंस्टिट्यूट (टेरी)

दरबारी सेठ ब्लॉक,

आईएचसी कॉम्प्लेक्स, लोधी रोड

नई दिल्ली- 110003

टेलीफ़ोन : 24682100 या 41504900

फ़ैक्स : 24682144 या 24682145

वेब : www.teriin.org

ईमेल : arpita.khanna@teri.res.in



The Energy and Resources Institute