अध्याय-VII

खनिज रियायत, शुल्क एवं रॉयल्टी

कार्यकारी सारांश

हमने इस अध्याय में जिन विशिष्टताओं को उद्घाटित किया है	हम इस अध्याय में 'खनन प्राप्तियों के संबंध में खान एवं भूतत्व विभाग के कार्यकलाप' पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा प्रस्तुत करते हैं जिसे विभाग के दस्तावेजों की नमूना जाँच तथा अन्य विभागीय की संव्यवहारों की तिर्यक जाँच के माध्यम से किया गया, जहाँ हमने ₹ 146.31 करोड़ के वसूलनीय वित्तीय प्रभाव के मामले को पाया। यह चिन्ता का विषय है कि पिछले कई वर्षों से लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इस तरह की गलतियों को लगातार हमारे द्वारा उठाया गया है परन्तु विभाग ने कोई सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की है। हम इस बात से भी चिंतित हैं कि यद्यपि ये सारी गलतियाँ दस्तावेजों से स्पष्ट थी जो हमें उपलब्ध कराये गये, तथापि जिला खनन पदाधिकारी उनका पता लगाने में असमर्थ रहे।
राजस्व संग्रहण में प्रशंसनीय वृद्धि	2011-12में अ-लौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग से प्राप्तियों में पिछले वर्ष की तुलना में 29.52 प्रतिशत की वृद्धि हुई जो कि विभाग द्वारा लौह अयस्क के रॉयल्टी की दर में वृद्धि को बताया गया।
पूर्व के वर्षों में हमारे द्वारा किए गए लेखापरीक्षा का प्रभाव	हमने 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान 15,948 मामलों में ₹ 1,029.26 करोड़ के राजस्व प्रभाव के रॉयल्टी के कम निर्धारण के मामले उठाए। इनमें से विभाग/सरकार ने 12,874 मामलों में अन्तर्ग्रस्त ₹ 296.59 करोड़ के लेखापरीक्षा अभिमत को स्वीकार किया।
2011-12 में हमारे द्वारा संचालित लेखापरीक्षा के परिणाम	हमने 2011-12 में खान एवं भूतत्व विभाग से संबंधित 17 इकाईयों के दस्तावेजों की नमूना जाँच की और 35 मामलों में अन्तर्गस्त ₹ 147.27 करोड़ के रॉयल्टी का कम निर्धारण तथा अन्य अनियमितताओं को पाया। 'खनन प्राप्तियों के संबंध में खान एवं भूतत्व विभाग के कार्यकलाप' पर निष्पादन लेखापरीक्षा में विभाग ने हमारे द्वारा उठाए गए ₹ 139.70 करोड़ के कम निर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार किया और ₹ 15.95 लाख वसूल किया।
हमारा निष्कर्ष	**खान एवं भूतत्व विभाग को आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में सुधार करने के साथ ही आन्तरिक लेखापरीक्षा तंत्र को मजबूत करने की जरूरत है ताकि प्रणाली में मौजूद कमजोरियों को दूर किया जा सके और हमारे द्वारा पता लगाए गए गलतियों को भविष्य में परिहार्य किया जा सके।** **हमारे द्वारा उठाए गए रॉयल्टी के कम प्रभार आदि की वसूली के लिए, खासकर उन मामलों में जहाँ हमारे मंतव्य को स्वीकार किया गया, कार्रवाई शुरू करने की आवश्यकता है।**

अध्याय – VII: खनिज रियायत, शुल्क एवं रॉयल्टी

7.1 कर प्रशासन

राज्य में खनन से प्राप्तियों का आरोपण एवं संग्रहण, खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957, खनिज समानुदान नियमावली, 1960 तथा झारखण्ड लघु खनिज समानुदान नियमावली, 2004 के द्वारा शासित होता है। सरकार के स्तर पर सचिव, खान एवं भूतत्व विभाग और विभागीय स्तर पर, खान निदेशक अधिनियमों एवं नियमों के प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं।

7.2 लेखापरीक्षा के प्रभाव

राजस्व प्रभाव

2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान हमने अपने निरीक्षण प्रतिवेदन के माध्यम से 15,948 मामलों में ₹ 1,029.26 करोड़ के राजस्व प्रभाव वाले रॉयल्टी के कम निर्धारण आदि के मामले उठाए। इनमें से, विभाग/सरकार ने 12,874 मामलों में अंतर्ग्रस्त ₹ 296.59 के लेखापरीक्षा अभिमत को स्वीकार किया एवं ₹ 29.60 करोड़ की वसूली की। विवरण निम्नलिखित सारणी में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या	आपत्ति की गई राशि		स्वीकृत राशि		कॉलम 6 में से 2011-12 में वसूली गई राशि
		मामलों की संख्या	राशि	मामलों की संख्या	राशि	
1	2	3	4	5	6	7
2006-07	15	592	234.42	228	10.34	2.33
2007-08	14	10,908	407.80	10,114	203.12	20.56
2008-09	20	3,043	210.51	2,507	51.29	0.22
2009-10	11	249	126.65	23	11.26	4.74
2010-11	19	1,156	49.88	2	20.58	1.75
कुल	**79**	**15,948**	**1,029.26**	**12,874**	**296.59**	**29.60**

7.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

2011-12 के दौरान खान एव भूतत्व विभाग से संबंधित 17 इकाईयों की हमारी नमूना जाँच से 35 मामलों में अन्तर्ग्रस्त ₹ 147.27 करोड़ के रॉयल्टी के कम निर्धारण तथा अन्य अनियमितताएँ उद्घटित हुई जो निम्नलिखित श्रेणियों में वर्गीकृत हैं:

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	श्रेणी	मामलों की संख्या	राशि
1	**खनन प्राप्तियों के सबंध में खान एवं भूतत्व विभाग के कार्यकलाप** (एक निष्पादन लेखापरीक्षा)	1	146.31
2	रॉयल्टी एवं उपकरों का नहीं आरोपण अथवा कम आरोपण	1	0.08
3	सूद का आरोपण नहीं	1	0.01
4	अर्थदण्ड/शुल्क का आरोपण नहीं	6	0.14
5	अन्य मामले	26	0.73
कुल		**35**	**147.27**

2011-12 में **"खनन प्राप्तियों के संबंध में खान एवं भूतत्व विभाग के कार्यकलाप"** पर निष्पादन लेखापरीक्षा में विभाग ने हमारे द्वारा उठाए गए ₹ 139.70 करोड़ के कम निर्धारण तथा अन्य कमियों को स्वीकार किया और ₹ 15.95 लाख की वसूली किया।

इस अध्याय में, हम **"खनन प्राप्तियों के संबध में खान एवं भूतत्व विभाग के कार्यकलाप"** पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रस्तुत करते है जिसमें ₹ 146.31 करोड़ का वसूलनीय वित्तीय प्रभाव है।

7.4 खनन प्राप्तियों के सबंध में खान एवं भूतत्व विभाग के कार्यकलाप

विशिष्टताएँ

- झारखण्ड ने केन्द्र सरकार द्वारा परिचालित मॉडल राज्य खनिज नीति, 2010 के तर्ज पर राज्य खनिज नीति नहीं बनाया है।

(कंडिका 7.4.2)

- उप निदेशक खान के तीन कार्यालयों में ₹ 458.04 करोड़ के बकाये की राशि वसूली हेतु लंबित थी।

(कंडिका 7.4.11.1)

- अपर्याप्त आंतरिक लेखापरीक्षा, महत्वपूर्ण पंजियों का असंधारण, विवरणियों का अप्रस्तुतीकरण/अनिर्धारण तथा विभागीय पदाधिकारियों द्वारा अपर्याप्त निरीक्षण के संदर्भ में आंतरिक नियंत्रण संरचना का अभाव था।

(कंडिका 7.4.13. एवं 7.4.14)

- वर्ष 2006-11 की अवधि के दौरान वृहद खनिज के पट्टों की स्वीकृति हेतु अन्ठानब्बे प्रतिशत आवेदन निष्पादन के लिए लंबित थे।

(कंडिका 7.4.16.1)

- छः खनन कार्यालयों के 62 पट्टों के मामले में गलत दर से रॉयल्टी के भुगतान के कारण ₹ 20.43 करोड़ के रॉयल्टी का कम आरोपण हुआ।

(कंडिका 7.4.17.1)

- बोकारो एवं धनबाद खनन कार्यालयों में दो कोलियरियों द्वारा कोयले की श्रेणी को निम्न किये जाने के फलस्वरूप ₹ 3.22 करोड़ के रॉयल्टी का कम आरोपण हुआ।

(कंडिका 7.4.17.2)

- धनबाद एवं रामगढ़ खनन कार्यालयों में दो कोलियरियों द्वारा कोयले की मात्रा के गलत लेखांकन के परिणामस्वरूप ₹ 77.04 लाख के रॉयल्टी का अधिक समायोजन हुआ।

(कंडिका 7.4.17.3)

- छः खनन कार्यालयों के 56 पट्टेधारियों द्वारा दाखिल किये गये विवरणियों के साथ वाणिज्यकर विभाग, आई.बी.एम. आदि के दस्तावेजों की तिर्यक जाँच से खनिजों के प्रेषण का छिपाया जाना उद्घटित हुआ, फलतः ₹ 117.60 करोड़ के रॉयल्टी का कम आरोपण हुआ।

(कंडिका 7.4.18)

- दस खनन कार्यालयों में, विभाग की अनुमति प्राप्त किये बिना खनिजों के उत्खनन के मामले में दोषी, खनिज के मूल्य ₹ 2.50 करोड़ के भुगतान के लिए उत्तरदायी थे।

(कंडिका 7.4.22)

7.4.1 प्रस्तावना

खनिज संसाधन सीमित एवं नवीकरण योग्य नहीं होते हैं तथा विकास का एक मुख्य स्त्रोत होते हैं। इसलिए बहुमूल्य संसाधन का प्रबंधन एवं इसका अधिकतम एवं किफायती उपयोग राष्ट्रीय महत्व का विषय है और विकास की समग्र रणनीति के साथ अभिन्न हिस्सा होने के कारण खनिजों का दोहन दीर्घकालीन राष्ट्रीय लक्ष्यों एवं परिपेक्ष्यों से निर्देशित होता है। खनिजों को दो श्रणियों में विभक्त किया गया है यथा वृहद एवं लघु खनिज। लघु खनिजों में भवन निर्माण हेतु पत्थर, ग्रभेल, साधारण मिट्टी, साधारण बालू तथा अन्य कोई खनिज जैसा भारत सरकार (भा.स.) द्वारा अधिसूचित किया गया है, होते हैं। अन्य सभी खनिज जैस कोयला, बॉक्साइट, लौह अयस्क आदि वृहद खनिज कहे जाते हैं।

7.4.2 विनियमन संरचना

खनिज संसाधनों का प्रबंधन केन्द्र एवं राज्य सरकारों[1] दोनों का उत्तरदायित्व है। केन्द्र सरकार ने वृहद खनिज के पूर्वेक्षण, खनन, रॉयल्टी तथा अन्य खनन बकायों के निर्धारण, उगाही एवं संग्रहण को शासित करने के लिए खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957 (खा.ख.वि.वि.अधिनियम) अधिनियमित किया है जिसके अन्तर्गत खनिज समानुदान (ख.स.) नियमावली, 1960 बनाया गया है। झारखण्ड सरकार ने लघु खनिजों के पूर्वेक्षण एवं खनन, रॉयल्टी एवं अन्य खनन बकायों का निर्धारण, आरोपण एवं संग्रहण को शासित करने के लिए झारखण्ड लघु खनिज समानुदान (झा.ल.ख.स.) नियमावली, 2004 बनाया है। झारखण्ड में खनन के बकाये की वसूली बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग वसूली (लो.माँ.व.) अधिनियम, 1914 से शासित होता है।

खनिज संसाधनों के अधिकतम उपयोग एवं खनिज प्रक्षेत्र के सतत विकास के लिए केन्द्र सरकार द्वारा राष्ट्रीय खनिज नीति, 2008 बनाई गई थी। सभी राज्य सरकारों को अपने स्थानीय आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए, राष्ट्रीय खनिज नीति की सीमा के अन्तर्गत उपयुक्त खनिज नीति बनाने के लिए एक प्रारूप राज्य खनिज नीति, 2010 परिचालित की गई थी। जबकि राजस्थान एवं मध्य प्रदेश जैसे राज्यों ने अपनी स्वयं की खनिज नीति प्रतिपादित कर ली है, वहीं झारखण्ड में राज्य खनिज नीति का प्रारूप तैयार कर ली गयी है और अनुमोदन हेतु सरकार के पास लंबित है (फरवरी 2013)।

7.4.3 संगठनात्मक ढ़ाँचा

अधिनियमों और नियमों के प्रशासन के लिए सरकार के स्तर पर, सचिव, खान एवं भूतत्व विभाग तथा विभागीय स्तर पर, निदेशक खान उत्तरदायी होते हैं। मुख्यालय स्तर पर निदेशक खान को एक अपर खान निदेशक (अ.खा.नि.) और एक सहायक खनन पदाधिकारी (स.ख.प.) द्वारा सहायता प्रदान किया जाता है। क्षेत्रीय स्तर पर, उन्हें एक अ.खा.नि. द्वारा सहायता प्रदान किया जाता है। जिन्हें एक स.ख.प. तथा छः उप निदेशक खान (उ.नि.खा.) द्वारा सहायता प्रदान किया जाता है। राज्य को छः अंचलों[2] में

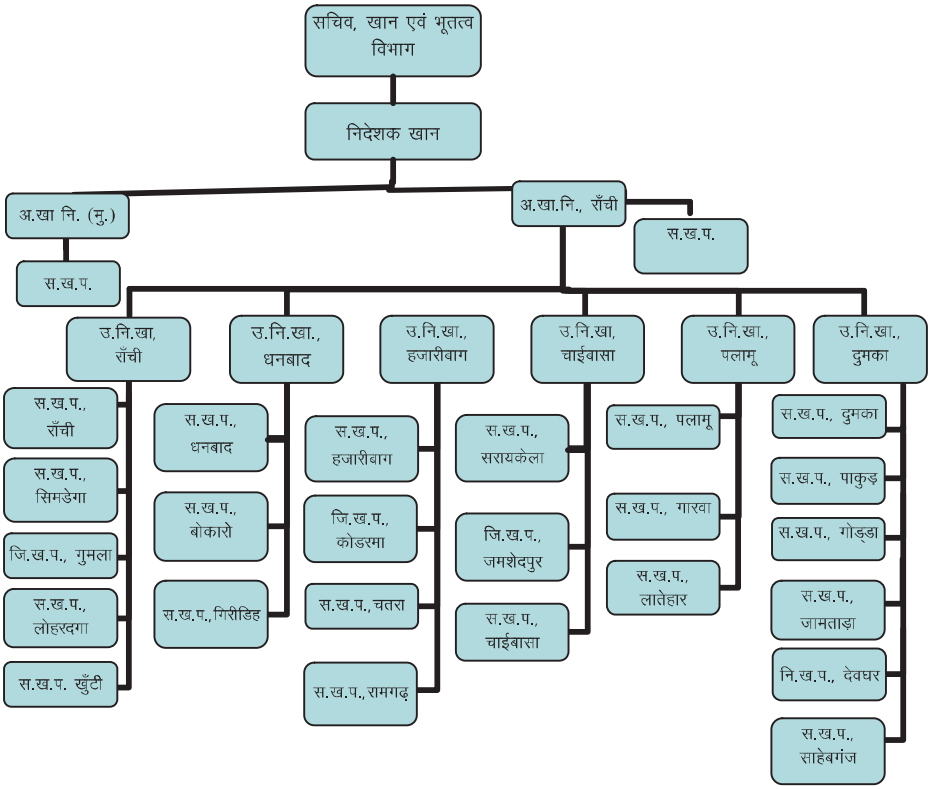
---

[1] भारतीय संविधान की साँतवी अनुसूची में संघ सूची (सूची-I) के इन्ट्री 54 तथा राज्य सूची (सूची-II) के इन्ट्री 23।

[2] चाईबासा, धनबाद, दुमका, हजारीबाग, पलामू एवं राँची।

विभक्त किया गया है, प्रत्येक एक उ.खा.नि. के प्रभार में होता है। अंचल को आगे 24 जिला खनन कार्यालयों (खनन कार्यालयों) [3] में विभक्त किया गया है, प्रत्येक के प्रभारी एक जिला खनन पदाधिकारी (जि.ख.प.)/सहायक खनन पदाधिकारी (स.ख.प.) होते हैं। जि.ख.प./स.ख.प. रॉयल्टी के आरोपण एवं संग्रहण एवं अन्य खनन बकायों के लिए उत्तरदायी होते हैं। उन्हें खान निरीक्षकों (खा.नि.) द्वारा सहायता प्रदान किया जाता है। जि.ख.प. तथा खा.नि. खनन पट्टा क्षेत्रों के निरीक्षण, खनिजों के उत्पादन की समीक्षा एवं प्रेषण की जाँच के लिए प्राधिकृत होते हैं।

संगठनात्मक ढ़ाँचा का चार्ट नीचे दर्शाया गया है:



7.4.4 हमने इस विषय को क्यों चुना

झारखण्ड भारत में एक अग्रेतर खनिज उत्पादक है जहाँ लौह अयस्क, ताम्र अयस्क, कोयला, अभ्रक, बॉक्साइट, फायर क्ले, ग्रेफाईट, कायनाइट, चूना पत्थर, यूरेनियम एवं अन्य खनिजों का प्रचुर भण्डार है। निदेशालय भूतत्व, झारखण्ड सरकार द्वारा प्रकाशित झारखण्ड के खनिज मानचित्र के अनुसार, राज्य 30 से अधिक प्रकार के खनिजों का भण्डार गृह है और इसे ठीक ही 'खनिजों का संग्रहालय' कहा जाता है। खान एवं भूतत्व विभाग द्वारा प्रकाशित भूतत्व निदेशालय के प्रोफाइल के अनुसार, राज्य 7.39 लाख मिलियन टन, 4,035.74 मिलियन टन, 226.08 मिलियन टन एवं 117.54

[3] बोकारो, चाईबासा, चतरा, देवघर, धनबाद, दुमका, गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, हजारीबाग, जमशेदपुर, जामताड़ा, खूँटी, कोडरमा, लातेहार, लोहरदगा, पाकुड़, पलामू, रामगढ़, राँची, साहेबगंज, सरायकेला-खरसाँवा एवं सिमडेगा।

मिलियन टन के रक्षित भंडार के साथ देश में क्रमशः कोयले में प्रथम, लौह एवं ताम्र अयस्क में द्वितीय और बॉक्साइट में सातवाँ स्थान रखता है।

वर्ष 2011-12 में सृजित खनन प्राप्तियाँ ₹ 2,662.79 करोड़, राज्य के कुल राजस्व (₹ 9,992.11 करोड़) एवं कर-भिन्न राजस्व (₹ 3,038.22 करोड़) का क्रमशः 26.65 एवं 87.64 प्रतिशत हिस्सा है।

स्त्रोतः भूतत्व निदेशालय, झारखण्ड सरकार।

उपरोक्त तथ्यों से यह देखा जा सकता है कि यह प्रक्षेत्र राष्ट्रीय एवं राज्य के अर्थव्यवस्था में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है।

31 मार्च 2007 को समाप्त हुए वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) का कंडिका 7.2 में प्रदर्शित 'खनन प्राप्तियों के आरोपण एवं संग्रहण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा का कोई अनुपालन विभाग से प्राप्त नहीं हुआ है (फरवरी 2013)। तथापि, इस निष्पादन लेखापरीक्षा के दो उपकंडिकाएँ (7.2.11.1 एवं 7.2.11.2) फरवरी 2012 में लोक लेखा समिति द्वारा विचार-विमर्श किया गया।

7.4.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए संचालित की गई कि क्याः

- राज्य के राजस्व की सुरक्षा के लिए कानून, नियमावली तथा विभागीय अनुदेशों के प्रावधान पर्याप्त थे एवं उचित तरह से लागू किये गये थे;
- खनन पट्टा या खदान अनुज्ञप्ति ससमय जारी/नवीकृत किये गये थे;
- खनिजों के दोषपूर्ण/अवैध उत्खनन के मामलों में की गई कार्रवाई प्रभावी था;

- जाली और दोषपूर्ण पारगमन चालानों का पता लगाने के लिए पर्याप्त कदम उठाये गए थे; और
- विभाग में विद्यमान आंतरिक नियंत्रण तंत्र, राजस्व के निःसरण की रोकथाम के लिए पर्याप्त और प्रभावकारी थे।

7.4.6 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्त्रोंतों से प्राप्त किये गये हैं:

- खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, 1957;
- खनिज समानुदान नियमावली, 1960;
- झारखण्ड लघु खनिज समानुदान नियमावली, 2004;
- झारखण्ड खनिज पारगमन चालान विनियमन (झा.ख.पा.चा.वि.), 2005;
- बिहार एवं उड़िसा लोक मांग वसूली अधिनियम, 1914; एवं
- समय-समय पर जारी कार्यकारी एवं विभागीय आदेश।

7.4.7 लेखापरीक्षा का क्षेत्र तथा पद्धति

"खनन प्राप्तियों के संबंध में खान एवं भूतत्व विभाग के कार्यकलाप" पर निष्पादन लेखापरीक्षा अगस्त 2011 एवं मई 2012 के बीच संचालित की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान 24 में से 12 खनन कार्यालयों[4] तथा छः में से तीन उप खान निदेशक के कार्यालयों[5] एवं खान निदेशालय के वर्ष 2006-07 से 2010-11 की अवधि के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। दस खनन कार्यालयों का चयन बिना प्रतिस्थापन के संख्यिकीय नमूना संग्रहण द्वारा किया गया जबकि दो खनन कार्यालयों, धनबाद एवं रामगढ़ का चयन उनके अधिकतम राजस्व उपार्जन के आधार पर किया गया। उसके अतिरिक्त हमने सेंट्रल कोलफिल्डस् लिमिटेड (सी.सी.एल.),राँची, भारत कोकिंग कोल लिमिटेड (बी.सी.सी.एल.),धनबाद, वाणिज्यकर विभाग, झारखण्ड, भारतीय खान ब्यूरो (भा.खा.ब्यू.) आदि से आँकड़े/सूचनाएँ एकत्रित की तथा इन आँकड़ों की संबंधित खनन कार्यालयों में संधारित अभिलेखों के साथ तिर्यक जाँच किया।

---

[4] बोकारो, चाईबासा, धनबाद, गोड्डा, गुमला, जामताड़ा, लोहरदगा, पाकुड़, रामगढ़, राँची, साहेबगंज एवं सरायकेला-खरसाँवा।

[5] धनबाद, हजारीबाग एवं राँची।

7.4.8 लेखापरीक्षा के दौरान बाधाएँ

दक्ष एवं उपयुक्त अभिलेख प्रबंधन किसी कार्यालय/विभाग के सुचारू प्रशासन के लिए एक पूर्व शर्त्त होती है। यह पाया गया कि कार्यालय/विभाग में अभिलेखों का प्रलेखीकरण एवं रख रखाव खराब था जो कि एक बड़ी बाधा थी जिसका सामना हमने निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान सूचना/आँकड़ा प्राप्त करने में किया। परिणामस्वरूप, कुछ मामलों में हम कोई विश्लेषण और टिप्पणी नहीं कर पाये। खनन कार्यालयों में अभिलेखों के खराब रख रखाव की प्रदर्शित करने वाले कुछ चित्र नीचे दर्शाये गये हैः

जिला खनन कार्यालय, गोड्डा

जिला खनन कार्यालय, धनबाद

हमारे द्वारा यह इंगित किये जाने पर, सरकार ने (सितम्बर 2012) दस्तावेजों के खराब रख रखाव का कारण सीमित मानव संसाधन एवं आधारभूत संरचना की कमी को बताया।

7.4.9 आभारोक्ति

हम आवश्यक अभिलेखों की उपलब्ध करवाने में खान एवं भूतत्व विभाग के सहयोग के लिए आभार व्यक्त करते हैं। हमने 26 अगस्त 2011 को विभाग के अपर मुख्य सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन किया जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्य, क्षेत्र तथा पद्धति पर विचार विमर्श किया गया। अपर मुख्य सचिव के साथ 24 अगस्त 2012 को निर्गमन सम्मेलन किया गया जिसमें निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों पर विचार विमर्श किया गया। सरकार के मंतव्य को प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

7.4.10 खनन प्रक्षेत्र की राजस्व सहयोगिता

मुख्य शीर्ष-0853 अ-लौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग के अन्तर्गत प्राप्तियाँ मुख्यतः रॉयल्टी से आती है। भूतल लगान, नियत लगान, आवेदन शुल्क, अनुज्ञप्ति शुल्क, अनुमति शुल्क, पूर्वेक्षण शुल्क, अर्थदण्ड तथा बकाये के विलम्ब भुगतान पर ब्याज आदि अन्य प्राप्तियाँ इस शीर्ष के अन्तर्गत आते हैं।

बिहार वित्तीय नियमावली (बि.वि.नि.), भाग-I जैसा कि झारखण्ड सरकार द्वारा अपनाया गया है, के प्रावधानों के अनुसार राजस्व के प्राक्कलन की तैयार करने की जिम्मेवारी वित्त विभाग (वि.वि.) की है। सचिव, खान एवं भूतत्व विभाग सही प्राक्कलनों के संकलन करने तथा वित्त विभाग द्वारा निर्धारित तिथि पर उसे भेजने के लिए उत्तरदायी है।

7.4.10.1 2006-07 एवं 2011-12 के अवधि के दौरान मुख्य शीर्ष-0853 अलौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग (अ.ख.धा.उ.) के अन्तर्गत वास्तविक प्राप्तियों के विरूद्ध पुनरीक्षित अनुमान (पु.अ.) के साथ-साथ कुल अन्य कर प्राप्तियों और कुल प्राप्तियों को उसी अवधि के दौरान निम्नलिखित तालिका में प्रदर्शित किया गया है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संशोधित अनुमान	अ.ख.धा.उ. की वास्तविक प्राप्तियाँ	कुल कर-भिन्न राजस्व	राज्य का कुल राजस्व	विचलन का प्रतिशत (कॉ. 2 से 3)	कुल कर प्राप्तियों में खनन प्राप्तियों का प्रतिशतता (कॉ. 3 से 5)	कर-भिन्न प्राप्तियों में खनन प्राप्तियों का प्रतिशतता (कॉ. 3 से 4)
1	2	3	4	5	6	7	8
2006-07	1200.00	1022.12	1250.40	4438.90	(-) 15	23.03	81.74
2007-08	1362.00	1177.77	1601.40	5074.95	(-) 14	23.21	73.55
2008-09	1740.00	1477.94	1951.74	5704.95	(-) 15	25.91	75.72
2009-10	2126.47	1733.15	2254.15	6754.27	(-)18.50	25.66	76.89
2010-11	2086.76	2055.90	2802.89	8519.52	(-) 1.48	24.13	73.35
2011-12	2759.75	2662.79	3038.22	9,992.11	(-) 3.51	26.65	87.64

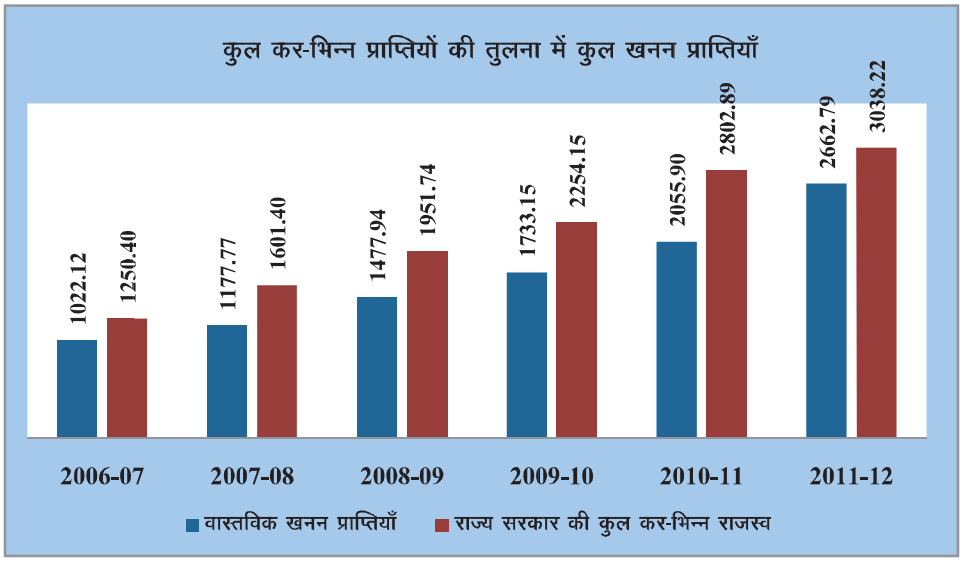
स्त्रोतः वित्त लेखा, झारखण्ड सरकार और पुनरीक्षित अनुमान झारखण्ड सरकार के 2012-13 के राजस्व एवं प्राप्ति के विवरण के अनुसार।

उपरोक्त सारणी यह इंगित करता है कि 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान पु.अ. की तुलना में वास्तविक प्राप्तियों में कमी थी। विचलन (-) 18.50 और (-) 1.48 प्रतिशत के बीच था।

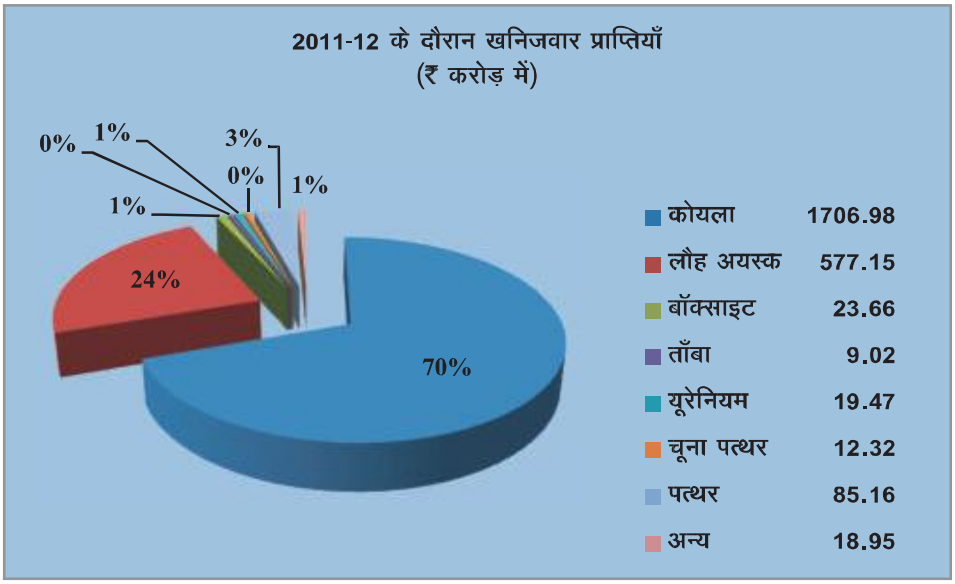
हमारे द्वारा यह बिन्दु उठाये जाने पर सरकार ने निर्गमन सम्मेलन (अगस्त 2012) में बताया कि बजट अनुमान वित्त विभाग द्वारा स्वतंत्र रूप से बनाये जाते हैं और खान एवं भूतत्व विभाग को सूचित किये जाते हैं।

7.4.10.2 वर्ष 2006-07 से 2011-12 के दौरान मुख्य शीर्ष-0853 अ-लौह खनन एवं धातुकर्मीय उद्योग के अन्तर्गत वास्तविक प्राप्तियों[6] के साथ उसी अवधि के दौरान कुल कर-भिन्न प्राप्तियों को नीचे दिये गये बार-डायग्राम में दर्शाया गया है:

[6] वित्त लेखा के अनुसार आँकड़ा।



7.4.10.3 विभाग द्वारा जैसा प्रतिवेदित किया गया, 2011-12 के दौरान कुल खनन प्राप्तियों ₹ 2,452.71 करोड़[7] के विरूद्ध खनिज प्राप्तियों को नीचे दिये गये चार्ट में दिखाया गया है:



स्त्रोतः खनन एवं भूतत्व विभाग।

उपरोक्त चार्ट से यह स्पष्ट है कि सरकार कोयले एवं लौह अयस्क से खनन प्राप्तियों का एक बड़ा हिस्सा उपार्जित करता है यथा क्रमशः 70 एवं 24 प्रतिशत, जबकि अन्य 28 से अधिक खनिजें, केवल 6 प्रतिशत का योगदान करते हैं। ताम्र अयस्क (226.08 मिलियन टन) एवं बॉक्साइट (117.54 मिलियन टन) के आरक्षित भंडार[8] के संदर्भ में राज्य देश में क्रमशः दूसरा एवं सातवाँ स्थान धारण करता है।

[7] कुल खनन प्राप्तियों में आवेदन शुल्क, कार्य विभाग द्वारा प्राप्त प्राप्तियाँ तथा बकाया शामिल नहीं है।
[8] स्त्रोतः निदेशालय, खान एवं भूतत्व विभाग का प्रोफाइल।

लेखापरीक्षा का निष्कर्ष

निष्पादन लेखापरीक्षा ने अनेक त्रुटियों को इंगित किया जिसका उल्लेख अनुवर्त्ती कंडिकाओं में किया गया है।

7.4.11 लम्बित बकाये का संग्रहण

खा.ख.वि.वि. अधिनियम और ख. स. नियमावली के साथ पठित झा.ल.ख.स. नियमावली के अन्तर्गत रॉयल्टी, नियत लगान और अन्य खनिज के बकाये आदि का भुगतान विहित अवधि में करना वांछित है। चूक के मामले में, वसूली भू-राजस्व के बकाए के अनुरूप करनी है और चूक की तिथि से सात महीने के भीतर नीलामवाद अवश्य दायर होना है।

7.4.11.1 नीलामवाद बकाए का ब्यौरा तीन उ.नि.खा.-सह-निलामवाद पदाधिकारी (नी.प.) कार्यालयों से माँग गया था। उपलब्ध कराये गये जानकारियों के अनुसार नीलामवाद बकाये की स्थिति 31 मार्च 2011 को निम्नलिखित थाः

(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	अंचल	मामलों की संख्या	लम्बित बकाये की राशि
1	धनबाद	2,265	259.22
2	हजारीबाग	1,474	166.21
3	राँची	2,659	32.61
कुल		**6,398**	**458.04**

नीलामवाद बकायों का उम्रवार विश्लेषण निम्नलिखित थाः

(₹ करोड़ में)

अवधि	मामलों की संख्या	राशि
20 से अधिक	3,266	15.13
15 से 20 वर्ष	1,417	19.28
10 से 15 वर्ष	784	50.23
5 से 10 वर्ष	403	64.21
5 वर्षों से कम	528	309.19
कुल	**6,398**	**458.04**

हमारे द्वारा इसे बताये जाने पर सरकार ने कहा (सितम्बर 2012) कि अपर्याप्त मानव संसाधन और आधारभूत संरचना की कमी मामलों के निष्पादन नहीं होने का मुख्य कारण था।

7.4.11.2 नीलामवाद प्रकिया प्रारम्भ नहीं होना

खान एवं भूतत्व विभाग, बिहार सरकार द्वारा जुलाई 1996 में निर्गत अधिसूचना के अनुसार, जैसा कि झारखण्ड में लागू, पट्टाधारियों द्वारा खनिज बकाये का भुगतान नहीं करने के मामले में प्रथम माँग सूचनाओं के छः महीने के बाद नीलामवाद प्रक्रिया प्रारम्भ कर देना आवश्यक है।

हमने तीन खनन कार्यालयों[9] में वर्ष 2010-11 के मांग संचिकाओं से देखा कि 55 में से 18 मामलों में जून 2007 से अप्रील 2011 के बीच ₹ 65.59 लाख की माँग का सृजन किया गया लेकिन भुगतान नहीं किया गया (अप्रील 2012)। सम्बद्ध अभिलेखों की संविक्षा से उद्घाटित हुआ कि 18 पट्टों में से 14 खनन पट्टे या तो समाप्त हो गये थे या निरस्त कर दिये गए। 12 से 58 महीनों की समाप्ति के बाद भी जिला खनन पदाधिकारियों ने बकायों की वसूली के लिए चूककर्त्ताओं पर नीलामवाद दायर करने की कोई कार्रवाई नहीं किया था।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि अपर्याप्त मानव संसाधन और आधारभूत संरचना की कमी नीलामवाद प्रक्रिया आरम्भ नहीं होने का मुख्य कारण था।

7.4.11.3 नीलामवाद बकाया

लो.माँ.व. अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत नीलामवाद के क्रियान्वयन के लिए नीलामवाद पदाधिकारी (नी.प.) को अधिकार क्षेत्र प्रदान करने के लिए सूचना निर्गत करना आवश्यक है। तदन्तर, लो.माँ.व. अधिनियम, 1914 के तहत राजस्व परिषद के निर्देशों के अनुसार अर्चना पदाधिकारी (अ.प.) और नी.प. पर नीलामवाद मामलों के समयनिष्ठ निष्पादन की संयुक्त रूप से जिम्मेवारी है और एक दूसरे को और यदि आवश्यक हो तो, आयुक्त को अनावश्यक विलम्ब को संज्ञान में लाने के लिए बाध्य है।

- उ.नि.खा., राँची में पंजी X[10] के नमूना जाँच से उद्घाटित हुआ कि दिसम्बर 2006 और अगस्त 2010 के मध्य दायर ₹ 2.13 करोड़ से अन्तर्ग्रस्त 25 बकायेदारों के मामले में नीलामवाद दायर करने के बाद सूचना का तामील नहीं किया जा सका था। इस प्रकार ₹ 2.13 करोड़ के बकाये की वसूली की कार्रवाई प्रारम्भ नहीं हुआ।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और बताया कि अपर्याप्त मानव संसाधन तथा आधारभूत संरचना की कमी नीलामवाद प्रक्रिया आरम्भ नहीं होने का मुख्य कारण था।

---

9 गोड्डा, पाकुड़ एवं सरायकेला-खरसाँवा।

10 राजिस्टर- X एक नीलाम पत्र का पंजी है जिसमें नीलाम पत्रित बकाये का विस्तृत विवरण जिसे भू-राजस्व की बकाये की तरह वसूलना है अभिलेखित रहता है। यह पंजी नीलाम पत्र अधिकारी द्वारा संधारित किया जाता है।

- हमने दो उ.नि.खा. हजारीबाग और राँची में देखा कि वर्ष 2006-07 और 2011-12 मध्य के ₹ 72.27 लाख से अन्तर्ग्रस्त 128 नीलामवाद मामले लंबित थे। उपरोक्त मामलों में जब्ती कुर्की अधिपत्र निर्गत किये गए और पुलिस विभाग को भेजे गए थे। जब्ती कुर्की[11] अधिपत्र के क्रियान्वयन की जिम्मेदारी मुख्य रूप से पुलिस विभाग पर होती है। अभिलेखों में ऐसा कुछ नहीं था जिससे पता चले कि जब्ती कुर्की अधिपत्र का क्रियान्वयन हुआ या नहीं। दो विभागों के मध्य समन्वय के अभाव में ₹ 72.27 लाख राजस्व अनुद्ग्रहित रहा।

- हमने उ.नि.खा., धनबाद के पंजी X में देखा कि 1972-73 से 2008-09 तक 28 मामलों में अन्तर्ग्रस्त ₹ 7.11 करोड़ अ.प. के कंडिकावार टिप्पणी के अपेक्षा में लम्बित था। इनमें से, ₹ 10.56 लाख 2008-09 से सम्बन्धित था। राजस्व परिषद के निर्देशों की अवहेलना करते हुए नी.प. न तो अ.प. को कंडिकावार टिप्पणी के लिए स्मार पत्र दिया और न हीं आयुक्त को अ.प. की ओर से होने वाली अनावश्यक विलम्ब से अवगत कराया गया था।

7.4.12 मानव संसाधन प्रबंधन

हमें नमूना जाँच किये गए 12 खनन कार्यालयों द्वारा उपलब्ध कराये गए स्वीकृत बल और कार्यरत बल की विवरणी से ज्ञात हुआ कि खनन कार्यालयों में खान निरीक्षक और अन्य सहायक कर्मचारियों का अत्यधिक कमी था जो निम्न सारणी में देखा जा सकता हैः

(31 मार्च 2011 की स्थिति)

पद	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	*कमी प्रतिशत में*
जिला खनन पदाधिकारी	14	14	0
खान निरीक्षक	29	13	55
लिपिक	48	27	44
अन्य[12]	72	46	36

स्रोतः चयनित खनन कार्यालयों द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी।

जैसा कि खान निरीक्षक जाँच एवं क्षेत्र के निरीक्षण के लिए मुख्यतः उत्तरदायी हैं, इस पद में कमी अवैध खनन के रोकथाम पर विपरीत प्रभाव डाल सकता है और परिणामस्वरूप सरकारी राजस्व की क्षति हो सकती है।

तदन्तर, हमने 12 नमूना जाँच किये गए खनन कार्यालयों में देखा कि 10 खनन कार्यालयों, खनन कार्यालय गुमला और सराईकेला-खरसावाँ को छोड़ कर, खान निरीक्षक जिला खनन पदाधिकारी की तौर पर स्थानापन्न था। यद्यपि खान निरीक्षक एक अराजपत्रित पद है, वे संबद्ध कोषागारों से वेतन एवं भत्तों का प्रत्यक्ष आहरण कर रहे थे। यह बिहार कोषागर संहिता खण्ड-I जो केवल राजपत्रित अधिकारियों द्वारा कोषागार से प्रत्यक्ष आहरण का अनुबंध करता है, का उल्लंघन था।

---

[11] दोषियों के सम्पत्ति को जब्त तथा नीलामी के द्वारा वसूलनीय बकाये के वसूली के लिए प्राधिकृत पत्र।

[12] आशुलिपिक, चालक, आदेश पाल, रात्रि प्रहरी इत्यादि अन्य में सम्मिलित है।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि नीतिगत निर्णय के लिए मामले को सरकार को भेजा जा चुका था।

7.4.13 आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

प्रत्येक विभाग को कानूनों, नियमों और विभागीय निर्देशों के उचित प्रर्वतन के द्वारा उनके दक्ष एवं मूल्य प्रभावी क्रियान्वयन के लिए एक आन्तरिक नियंत्रण तंत्र प्रणाली स्थापित करने की आवश्यकता है। आन्तरिक नियंत्रण शीघ्र एवं प्रभावी निर्णय के लिए विश्वासी वित्त और प्रबंधन सूचना तंत्र और राजस्व का नहीं/कम संग्रहण या अपवंचन के विरूद्ध उपयुक्त सुरक्षा के सृजन में भी सहायक है। स्थापित आन्तरिक नियंत्रण को उसके प्रभावशीलता को बनाये रखने के लिए समय-समय पर समीक्षा और उत्क्रमित किया जाना चाहिए। आंतरिक नियंत्रण में आंतरिक लेखापरीक्षा, उच्च पदाधिकारियों द्वारा निरीक्षण तथा निर्धारित रजिस्टर का संधारण निहित है।

7.4.13.1 आन्तरिक लेखापरीक्षा

आन्तरिक लेखापरीक्षा सामान्यतः सभी नियंत्रणों का नियंत्रण के रूप में परिभाषित किया जाता है, क्योंकि यह एक ऐसा साधन है जो सुनिश्चित करता है कि विहित प्रणाली उचित ढंग से क्रियाशील है।

जैसा कि खनन एवं भूतत्व विभाग द्वारा सूचित किया गया है विभाग का अपना आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध नहीं है। यद्यपि, वित्त विभाग (वि.वि.) आन्तरिक लेखापरीक्षक के रूप में कार्य करती है। आन्तरिक लेखापरीक्षा दलों द्वारा जमा किए गए सभी विवरणियों, निर्गत माँग पत्रों, रॉयल्टी संग्रहण के लेखाओं, जमा राशियों का कोषागार लेखाओं से अद्यतन मिलान और उनका राज्य के संचित निधि में जमा होने का शत प्रतिशत अंकेक्षण करना अपेक्षित है।

हमने वि.वि. द्वारा 2006-07 से 2010-11 के दौरान किये गए लेखापरीक्षा के संबंध में सभी 12 नमूना जाँच किये गए खनन कार्यालयों से जानकारी माँगा जिससे उद्घटित हुआ कि मार्च 2012 तक वि.वि. 60 वित्तीय वर्ष मे से 2006-07 से 2010-11 के बीच विभिन्न अवधि के लिए 10 खनन कार्यालयों[13] का 27 वित्तीय वर्ष का लेखापरीक्षा किया गया था। विवरण नीचे दर्शाया गया है:

क्र. सं.	कार्यालय का नाम	वित्त विभाग द्वारा लेखापरीक्षा किया जाने वाला अवधि	वर्षों की संख्या	अवधि जिसका लेखापरीक्षा वित्त विभाग द्वारा किया गया था	लेखापरीक्षा की गई वर्षों की संख्या	वर्षों की संख्या जिनका लेखापरीक्षा वित्त विभाग द्वारा नहीं किया गया था (कॉ.4-कॉ.6)
1	2	3	4	5	6	7
1	जि.ख.का. पाकुड़	2006-07 से 2010-11	5	2008-09 से 2009-10	2	3
2	जि.ख.का. बोकारो	2006-07 से 2010-11	5	2006-07 से 2010-11	5	0
3	जि.ख.का. धनबाद	2006-07 से 2010-11	5	2006-07 से 2010-11	5	0
4	जि.ख.का. रामगढ़	2006-07 से 2010-11	5	शून्य	0	5

[13] बोकारो, चाईबासा, धनबाद, गोड्डा, जामताड़ा, लोहरदगा, पाकुड़, राँची, साहेबगंज एवं सरायकेला-खरसाँवा।

क्र. सं.	कार्यालय का नाम	वित्त विभाग द्वारा लेखापरीक्षा किया जाने वाला अवधि	वर्षों की संख्या	अवधि जिसका लेखापरीक्षा वित्त विभाग द्वारा किया गया था	लेखापरीक्षा की गई वर्षों की संख्या	वर्षों की संख्या जिनका लेखापरीक्षा वित्त विभाग द्वारा नहीं किया गया था (कॉ.4-कॉ.6)
1	2	3	4	5	6	7
5	जि.ख.का. सरायकेला-खरसाँवा	2006-07 से 2010-11	5	2008-09 से 2010-11	3	2
6	जि.ख.का. गुमला	2006-07 से 2010-11	5	शून्य	0	5
7	जि.ख.का. लोहरदगा	2006-07 से 2010-11	5	2008-09 से 2009-10	2	3
8	जि.ख.का. चाईबासा	2006-07 से 2010-11	5	2008-09 से 2009-10	2	3
9	जि.ख.का. राँची	2006-07 से 2010-11	5	2008-09 से से 2009-10	2	3
10	जि.ख.का. साहेबगंज	2006-07 से 2010-11	5	2008-09 से 2009-10	2	3
11	जि.ख.का. गोड्डा	2006-07 से 2010-11	5	2008-09 से 2009-10	2	3
12	जि.ख.का. जामताड़ा	2006-07 से 2010-11	5	2008-09 से 2009-10	2	3
कुल			60		27	33

केवल दो खनन कार्यालयों[14] में किये गए वर्ष 2008-10 की अवधि का लेखापरीक्षा का प्रतिवेदन प्राप्त हुआ था।

विभाग अपर्याप्त आन्तरिक लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप प्रणाली में अपक्रिया वाले क्षेत्र से अनभिज्ञ रह जाते हैं और इसके कारण सुधारात्मक कार्रवाई करने में समर्थ नहीं हो पाते हैं।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार खान एवं भूतत्व विभाग के लिए एक अलग आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध की स्थापना करने पर विचार कर सकती है।

7.4.13.2 मुख्य पंजियों का संधारण नहीं होना

प्रत्येक पट्टाधारी द्वारा खनिजों के उत्पादन एंव प्रेषण को दर्शाने के लिए उत्पादन एंव प्रेषण (आर.डी.) पंजी और मांग के सृजन और संग्रहण को देखने के लिए माँग, वसूली एवं बकाया (डी.सी.बी.) पंजी जैसें अभिलेखों को मुख्य आन्तरिक नियंत्रण के लिए संधारित करना है जिससे खनन राजस्व की वसूली के अनुश्रवण में सुविधा हो। तदन्तर, सरकार के जुलाई 1986 के अनुदेशों के अनुसार खनन अधिकारियों द्वारा डी.सी.बी. पंजी के आँकड़ों को पट्टेधारी के अभिलेखों के आँकड़ों से प्रत्येक तिमाही उनकी परिशुद्धता को सुनिश्चित करने के लिए मिलान करनी है।

हमने नमूना जाँच किये गए 12 खनन कार्यालयों में से पाँच खनन कार्यालयों[15] में देखा कि आर.डी. पंजी, डी.सी.बी. पंजी, अवैध खनन पंजी और विक्रेता अनुज्ञा पंजी जैसे

[14] जामताड़ा और साहेबगंज।

[15] धनबाद, गोड्डा, जामताड़ा, लोहरदगा एवं साहेबगंज।

मुख्य पंजियों का संधारण[16] नहीं हो रही थी। खनन कार्यालयों में इन पंजियों का संधारण नहीं होने के कारण जिला खनन पदाधिकारी भुगतेय रॉयल्टी की वास्तविक राशि निर्धारित करने में समर्थ नहीं थे।

समरूप लेखापरीक्षा अवलोकन 31 मार्च 2007 को अन्त होने वाले वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य राजस्व) में सम्मिलित 'खनन प्राप्तियों का आरोपण एवं संग्रहण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा की कंडिका सं. 7.2.14.1 में दिया गया था। यद्यपि सरकार द्वारा मामला को स्वीकार किया गया था और कहा गया था कि उचित संधारण एवं उनके अद्यतन स्थिति बनाने के लिए कदम उठाये जा रहे थे, परन्तु हमने पाया कि समान अनियमितता अब भी जारी है।

सरकार हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि सीमित मानव संसाधन और आधारभूत संरचना की कमी के कारण उपरोक्त पंजी का संधारण नहीं किया जा सका था।

7.4.13.3 विभागीय अधिकारियों द्वारा अपर्याप्त निरीक्षण

खनन एवं भूतत्व विभाग, बिहार सरकार द्वारा जून 1970 में जारी अधिसूचना, झारखण्ड में भी लागू, के अनुसार निदेशक और उप-निदेशक खान को खनन कार्यालयों का वर्ष में एक बार निरीक्षण करना है।

उच्च प्राधिकारियों द्वारा अवर कार्यालयों का निरीक्षण कार्यालय के उचित क्रियान्वयन को सुनिश्चित करने का एक मुख्य साधन है। लेकिन निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान यह अवलोकित हुआ कि 2006-11 की अवधि के दौरान 12 नमूना जाँच किये गये खनन कार्यालयों में से केवल चार का ही निरीक्षण उच्च प्राधिकारियों द्वारा किया गया था, इन निरीक्षणों का विवरण नीचे सारणी में दिया गया है। सीमित निरीक्षणों में मुख्य मामलों को जैसे मुख्य पंजी का संधारण नहीं होना, इंगित नहीं किया गयाः

वर्ष	जिला	निरीक्षण की तिथि	निरीक्षण प्राधिकारी	परिणाम	अभ्युक्ति
2006-07	राँची	28.07.06	निदेशक खान	निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालय में नहीं पाया गया	–
2008-09	साहेबगंज	12.12.08	उ.नि.ख. हजारीबाग	निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालय में नहीं पाया गया।	–
	जामताड़ा	02.12.08	उ.नि.ख. चाईबासा	'संतोषजनक' अभ्युक्ति अभिलेखित पाया गया था।	यद्यपि निरीक्षण में संतोषजनक कहा गया था लेकिन आर.डी. पंजी जो कि एक महत्वपूर्ण दस्तावेज था, संधारित नहीं किया जा रहा था।
	राँची	27.11.08	उ.नि.ख., राँची	निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालय में नहीं पाया गया।	–
2009-10	गोड्डा	01.12.09	उ.नि.ख. चाईबासा	निरीक्षण प्रतिवेदन कार्यालय में नहीं पाया गया।	–

स्त्रोतः चयनित खनन कार्यालयों द्वारा उपलब्ध कराये गये सूचना।

[16] नहीं संधारित की गई पंजीः धनबाद-उत्पादन एवं प्रेषण पंजी, डी.सी.वी. पंजी, अवैध खनन पंजी तथा विक्रेता अनुज्ञापंजी। गोड्डा-डी.सी.वी., पंजी। जामताड़ा-उत्पादन एवं प्रेषण पंजी। लोहरदगा-अवैध खनन पंजी। साहेबगंज-उत्पादन एवं प्रेषण पंजी तथा डी.सी.वी. पंजी।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि सीमित मानव संसाधन और आधारभूत संरचना की कमी अपर्याप्त निरीक्षण का कारण है।

7.4.14 मासिक विवरणियों को जमा नहीं किया जाना

झा.ल.ख.स. नियमावली, 2004 के अन्तर्गत, यदि कोई पट्टेधारी या अनुमतिपत्र धारक अगले महीने के 15वें दिनों तक मासिक विवरणी दाखिल करने में असफल रहता है तो नियम 41 (3) के अन्तर्गत, पट्टेधारी या अनुमतिपत्र धारक को प्रति विवरणी ₹ 20 प्रति विवरणी प्रति दिन की दर से अधिकतम ₹ 2500 का अर्थदण्ड देना पड़ेगा।

हमने चयनित खनन कार्यालयों, में अनुमति पत्र पंजी तथा संबंधित अभिलेखों की नमूना जाँच किया और पाया कि खनन कार्यालयों गुमला एवं पाकुड़, में 16 अनुमतिपत्र धारकों ने 2008-09 से 2010-11 की अवधि के बीच 65 महीनों का विवरणी दाखिल नहीं किया था। विवरणी दाखिल नहीं किये जाने के कारण ₹ 1.63 लाख का अर्थदण्ड यद्यपि आरोप्य था, किन्तु आरोपित नहीं किया गया। मासिक विवरणी के अनुपस्थिति में हम, खनिजों के उत्खनन की शुद्धता का पता नहीं लगा सके। इन परिस्थितियों में, अनुमतिपत्र के बंधों एवं शर्त्तों के अनुसार विहित उत्खनन से ज्यादा खनिजों के उत्खनन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

आगे, खनन कार्यालय, राँची के एक पट्टेधारी ने दिसम्बर 2008 से जनवरी 2011 की अवधि के बीच 26 महीनों का मासिक विवरणी जमा नहीं किया। यद्यपि बकाये के भुगतान के लिए मार्च 2011 में नोटिस जारी किया गया था, विवरणी दाखिल नहीं किये जाने के कारण ₹ 65,000 अर्थदण्ड की भुगतान की माँग नहीं की गयी।

31 मार्च 2007 को समाप्त हुए वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) में प्रदर्शित 'खनन प्राप्तियों के आरोपण एवं संग्रहण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा के कंडिका सं. 7.2.9.5 में इसी तरह की लेखापरीक्षा आपत्ति उठाई गई थी। झारखण्ड सरकार ने इन सभी मामलों को स्वीकार किया था तथापि सदृश्य अनियमितताएँ अभी भी विद्यमान है।

सरकार (सितम्बर 2012) हमारे अभिमत को स्वीकार किया और बताया कि ₹ 2.28 लाख की माँग निर्गत की जा चुकी है। वसूली के संबंध में कोई जवाब प्राप्त नहीं हुआ है (फरवरी 2013)।

7.4.15 विवरणियों का मूल्यांकन नहीं होना

झा.ल.ख.स. नियमावली, 2004 के प्रावधानों के अन्तर्गत लघु खनिजों के मामलें में निर्धारण प्राधिकारी पट्टाधारियों के खनिज के उत्पाद एवं प्रेषण, उपभोग और संग्रह विक्रय विपत्र, मजदूरों की उपस्थिति पंजी एवं उन्हें की गई भुगतान इत्यादि को दर्शाने वाली लेखों एवं बहियों की संवीक्षा के पश्चात प्रत्येक वर्ष प्रत्येक पट्टा के लिए लिखित रॉयल्टी निर्धारण आदेश पारित करेगा। तदन्तर, नियमावली प्रावधान करता है कि रॉयल्टी का निर्धारण नहीं अथवा कम निर्धारण के मामलों में उस अवधि से पाँच वर्ष का समय समाप्त हो जाने के पश्चात निर्धारण प्राधिकारी रॉयल्टी के निर्धारण अथवा पुनर्निर्धारण की कार्रवाई प्रारम्भ नहीं करेगा।

हमने 12 खनन कार्यालयों[17] के अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान देखा कि 2004-05 से 2009-10 की अवधि का मूल्यांकन मार्च 2011 तक नहीं हुआ था, यद्यपि, 10,645 विविरणियों का मूल्यांकन इस अवधि में बकाया हो गया था। परिणामस्वरूप, 2004-05 और 2005-06 की अवधि से संबंद्ध 3,484 विवरणियाँ काल अवरोधित हो गया। मूल्यांकन का निर्धारण नहीं होना झा.ल.ख.स. नियमावली के प्रावधानों का उल्लघंन था और फलस्वरूप सरकारी राजस्व का अनुद्ग्रहण/हानि हो सकता था।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि अपर्याप्त मानव संसाधन और आधारभूत संरचना की कमी अभिलेखों के मूल्यांकन नहीं होने के मुख्य कारण थे। यद्यपि जिला खनन पदाधिकारी से स्पष्टीकरण माँगा गया था।

7.4.16 खनन पट्टों का प्रबंधन

ख.स. नियमावली, 1960 के प्रावधानों के अन्तर्गत, खनन पट्टों की स्वीकृति हेतु प्राप्त आवेदनों के विवरणियों से संबंधित एक पंजी प्रपत्र 'एल' में तथा स्वीकृत खनन पट्टों के विवरणियों से संबंधित पंजी प्रपत्र 'एम' में राज्य सरकार द्वारा संधारित की जायेगी।

हमने पाया कि खनन निदेशालय में 'एल'[18] एवं 'एम'[19] पंजी संधारित नहीं किया जा रहा था। इस तरह निदेशालय के पास विभिन्न पट्टेधारियों को स्वीकृत पट्टों का न तो विवरण था न ही खनन पट्टा आवेदनों के ससमय निष्पादन के अनुश्रवण की कोई प्रणाली मौजूद थी। इसके परिणामस्वरूप जिला स्तर पर नवीनीकरण के आवेदन लंबित थे जैसा कि

---

[17] बोकारो, चाईबासा, धनबाद, गोड्डा, गुमला, जामताड़ा, लोहरदगा, पाकुड़, रामगढ़, राँची, साहेबगंज और सरायकेला-खरसावाँ।

[18] प्रपत्र 'एल' में खनन पट्टों के आवेदन की तिथि जिस तारिख को आवेदन प्राप्त हुआ, आवेदक का नाम पूर्ण पता सहित इत्यादि रहता है।

[19] प्रपत्र 'एम' में पट्टेधारी का नाम, पट्टे आवंटन की संख्या एवं तिथि, खनन पट्टे के कार्यान्वयन की तिथि, कुल रकवा जिसपर पट्टा आवंटित किया गया, पट्टे का खनिज जो मूलतः स्वीकृत किया गया, नवीकरण के तिथि एवं अवधि, हस्तांनान्तरण की तिथि, पट्टे की समाप्ति या त्याग की तिथि इत्यादि।

कंडिका 7.4.16.4 में बताया गया है।

सरकार ने हमारे अभिमत को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और बताया कि सीमित मानव संसाधन एवं आधारभूत संरचना के अभाव के कारण पंजियों का संधारण नहीं हो सका। हाँलाकि, सरकार ने आश्वस्त किया कि इन पंजियों के संधारण के लिए अनुदेश जारी किया जाएगा।

7.4.16.1 खनन पट्टा के आवेदनों का संसाधन

ख.स. नियमावली, और झा.ल.ख.स. नियमावली क्रमशः वृहद और लघु खनिजों के पट्टों को स्वीकृत किये जाने की कार्यविधि विहित करता है। लघु खनिज की स्थिति में, पट्टा आवेदन का निष्पादन आवेदन प्राप्ति की तिथि से 120 दिनों के अन्दर उपायुक्त (उ.आ.) द्वारा किया जाना निर्धारित है। वृहद खनिजों के मामले में, पट्टा आवेदन का निष्पादन विभाग/सरकार के स्तर पर प्राप्त आवेदन की तिथि से 12 महीने के अंदर निष्पादित होगा। पुनः ख.स. नियमावली निर्धारित करता है कि खनन पट्टों की स्वीकृति हेतु उपलब्ध क्षेत्र की सूचना कार्यालय गजट में उस तिथि को जिससे ऐसा क्षेत्र पट्टा स्वीकृत के लिए उपलब्ध था, को निर्दिष्ट करते हुए देनी चाहिए।

हमने पाया कि खनन कार्यालयों में पट्टा आवेदन पंजी उचित ढंग से संधारित किये जा रहे थे। खनन कार्यालय में वृहद एवं लघु खनिजों के पट्टा स्वीकृति हेतु प्राप्त आवेदनों और उनके निष्पादन के विवरण नीचे दिए गए सारणी में दर्शाये गये हैं:

वर्ष	आरंभिक शेष	खनन पट्टों के लिए प्राप्त आवेदन	कुल	अस्वीकृत आवेदन	निस्तारित आवेदन	अंत शेष
वृहद खनिज						
2006-07	1,157	240	1,397	0	15	1,382
2007-08	1,382	509	1,891	0	0	1,891[20]
2008-09	1,951	419	2,370	0	1	2,369
2009-10	2,369	146	2,515	2	2	2,511
2010-11	2,511	23	2,534	36	3	2,495
कुल		**1,337**		**38**	**21**	
लघु खनिज						
2006-07	96	241	337	118	116	103
2007-08	103	301	404	122	118	164
2008-09	164	410	574	187	166	221
2009-10	221	482	703	217	197	289
2010-11	289	685	974	358	309	307
कुल		**2,119**		**1,002**	**906**	

स्त्रोतः चयनित खनन कार्यालयों द्वारा प्रस्तुत सूचनाएँ।

उपरोक्त सारणी दर्शाता है कि 4,769 (लघु खनिज 2,215 एवं वृहद खनिज 2,554) आवेदन 2006-11 की अवधि के दौरान निष्पादन के लिए लंबित थे जिसमें से 1,908 (86.14 प्रतिशत) और 59 (2.31. प्रतिशत) आवेदन लघु एवं वृहद खनिजों के क्रमशः

[20] 60 आवेदनों का अंतर 2007-08 में अंतशेष 1891 आवेदन दर्शाया गया, जबकि 2008-09 में प्रारम्भिक शेष 1951 आवेदन लिया गया।

निष्पादित किये गये थे (या तो पट्टों को स्वीकृत करके या उन्हें अस्वीकृत करके)। वृहद खनिजों के पट्टा आवेदनों का निष्पादन असंतोषप्रद था और शीर्ष स्तर पर गहन अनुश्रवण की जरूरत थी क्योंकि पट्टा आवेदनों के निष्पादन में विलम्ब खनिजों के दोहन तथा खनिज आधारित उद्योगों के विकास में प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता है। साथ ही, सरकार के राजस्व की क्षति भी हो सकती है।

सरकार ने हमारे अभिमत को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि पट्टा आवेदनों की निष्पादन की दयनीय स्थिति का मुख्य कारण सीमित मानव संसाधन एवं आधारभूत संरचना का अभाव था।

7.4.16.2 खनन पटटा स्वीकृति हेतु की गई अनुशंसाएँ

खा.ख.वि.वि अधिनियम, 1957 के सेक्शन 11 (3) के अन्तर्ग्रस्त पट्टा स्वीकृति हेतु आवेदनों के चयन को (i) विशेष ज्ञान व अनुभव, (ii) वित्तीय संसाधनों, (iii) लगाये गये या लगाये जाने वाले तकनीकी कर्मियों की प्रवृत्ति एवं गुणवत्ता, (v) निवेश का प्रस्ताव तथा (5) अन्य ऐसे मामले जिन्हें विहित किया जा सके, के आधार पर प्राथमिकता दिया जाना निर्धारित है। आगे, अधिनियम के सेक्शन 11 (5) यह बताता है कि राज्य सरकार, किन्हीं अभिलेखित विशिष्ट कारणों से ऐसे आवेदक जिसका आवेदन पहले प्राप्त हुआ था, पर ऐसे आवेदक जिसका आवेदन बाद में प्राप्त हुआ था, को प्राथमिकता देते हुए खनन पट्टा स्वीकृत कर सकती है।

हमारे द्वारा वृहद खनिजों के पट्टों की स्वीकृति हेतु राज्य सरकार द्वारा केन्द्र सरकार को भेजे गए अनुशंसाओं से संबंधित 16 फाइल मांगे जाने पर निदेशालय कार्यालय में हमें सात फाइलें उपलब्ध करायी गई। सचिव, खान एवं भूतत्व विभाग के अधीन एक समिति द्वारा खनन पट्टों की स्वीकृति हेतु प्राप्त आवेदनों में प्रस्तुत विवरणियों के आधार पर तैयार किये गये तुलनात्मक विवरणी की नमूना जाँच के दौरान हमने निम्नलिखित विसंगतियाँ पायीः

- हमने परमबलजोरी, पश्चिमी सिंहभूम (जि.ख.प. चाईबासा के अन्तर्गत) के लौह अयस्क खनन के लिए पट्टे की स्वीकृति हेतु प्राप्त आवेदनों की तुलनात्मक विवरणी से पाया कि 37 आवेदन प्राप्त हुए थे। सर्वश्री अनन्दिता ट्रेडर्स एवं इनभेस्टमेंट लि., यद्यपि निर्धारित तकनीकी/ओद्योगिक अनुभव प्राप्त नहीं था और उनके द्वारा वास्तविक सकल बिक्री और आयकर समाशोधन प्रस्तुत नहीं किया गया था, को पट्टा पुरस्कृत किये जाने की सिफारिश की गई थी (दिसम्बर 2006), जबकि दो अन्य प्रतिष्ठान (सर्वश्री रूंगटा माइन्स लि. तथा सर्वश्री बालाजी इन्डस्ट्रीयल लि.) यद्यपि सभी मानदंड पूरे कर रहे थे, की अनुसंशा इस आधार पर नहीं की गई थी कि उन्हें दूसरे क्षेत्र के लिए अनुशंसित किया गया था। केन्द्र सरकार के अनुमोदन (मई 2007) के पश्चात राज्य सरकार द्वारा सर्वश्री अनन्दिता ट्रेडर्स इनभेस्टमेंट लि. को पट्टा स्वीकृत किया गया (अगस्त 2010)।

- हमने, कोदोलीबाद, पश्चिमी सिंहभूम में लौह एवं मैगनीज अयस्क पट्टा पुरस्कृत किये जाने के लिए तुलनात्मक विवरणी में पाया कि पट्टे के लिए 37 आवेदन प्राप्त हुए थे। सर्वश्री इलेक्ट्रो स्टील कास्टिंग लि. यद्यपि उसे खनन परिचालन का विशेष अनुभव एवं ज्ञान नहीं था, को पट्टा पुरस्कृत किये जाने की अनुशंसा की गई थी (जनवरी

2006) जबकि एक अन्य प्रतिष्ठान, सर्वश्री रूंगटा माइन्स लि. जो कि ख.स. नियमावली, 1960 में विहित सभी मानदंड पूरी कर रही थी, की अनुशंसा इस आधार पर नहीं की गई क्योंकि इसे दूसरे क्षेत्र में पट्टा पुरस्कृत किये जाने पर विचार किया जा रहा था। भारत सरकार का अनुमोदन प्राप्त नहीं हुआ था (फरवरी 2013)।

हमारे द्वारा यह बिन्दु उठाए जाने पर सरकार ने बताया (सितम्बर 2012) कि खा.ख.वि.वि. अधिनियम, 1957 के सेक्शन 5 (1) एवं सेक्शन 11 (5) के प्रावधानों के अन्तर्गत बहुत से योग्य आवेदकों की अनुशंसा नहीं की गई थी क्योंकि उन्हें पहले से ही दूसरे खनन क्षेत्रों के लिए अनुशंसित किया जा चुका था। उत्तर उपयुक्त नहीं था क्योंकि सेक्शन 5 (1) अथवा सेक्शन 11 (5) में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है जो ऐसे पट्टा आवेदनों जिन्हें पहले ही दूसरे क्षेत्र में पट्टा स्वीकृत किया जा चुका है अथवा जिन्हें अन्य पट्टा स्वीकृत किये जाने पर विचार किया जा रहा है की अनुशंसा को निषिद्ध करता है।

7.4.16.3 कोल ब्लॉक आवंटन के लिए की गई अनुशंसाएँ

निदेशालय कार्यालय द्वारा वर्ष 2006-07 में ऊर्जा क्षेत्र से संबंधित छः कोल ब्लॉक[21] के आवंटन से संबंधित हमे केवल एक संचिका उपलब्ध कराया गया जिसके लिए कोयला मंत्रालय, भारत सरकार (भा.स.) से 210 आवेदन प्राप्त हुए थे। इस संचिका की संवीक्षा के दौरान, हमने पाया कि भा.स. से प्राप्त आवेदनों के संदर्भ में कोल ब्लॉक आवंटन पर अनुशंसा करने के लिए झारखण्ड सरकार द्वारा सचिव, ऊर्जा विभाग, खान एवं भूतत्व विभाग, उद्योग विभाग को मिलाकर एक उप-समूह बनाया गया था। उप-समूह की अनुशंसाओं को तत्कालीन झारखण्ड के मुख्यमंत्री (मु.मं.) को जब उनके अनुमोदन के लिए भेजा गया (जून 2007), तो उन्होंने नामों को संशोधित/परिवर्तित किया और भारत सरकार को अंतिम अनुशंसा की यद्यपि ऐसे संशोधन/परिवर्तन का कोई कारण समनुदेशित नहीं किया गया था, जैसे कि छः कोल ब्लॉक के लिए समग्र रूप से उपसमूह द्वारा अनुशंसा नहीं किये गए पाँच नए कम्पनियों[22] का समावेशन और उप-समूह द्वारा अनुशंसित तीन कम्पनियों[23] का निष्कासन। उप-समूह एवं उस समय के मु.मं. द्वारा की गई अनुशंसा के विवरणी के साथ भारत सरकार द्वारा अंतिम रूप से कोल ब्लॉक आवंटित किए गए कम्पनियों के विवरण नीचे सारणी में दिए गए हैं:

क्र. सं.	कोल ब्लॉक का नाम	उप-समूह द्वारा अनुसंशित कम्पनियों के नाम (हिस्सेदारी पैटर्न के साथ)*	तब के मु.मं.द्वारा अनुसंशित कम्पनियों के नाम (हिस्सेदारी पैटर्न के साथ)*	भारत सरकार के द्वारा कोल ब्लेक आवंटित किये गये कम्पनियों के नाम#
1	गणेशपुर	1.मित्तल स्टील इंडिया लि.. (100%)	1. टाटा स्टील लि. (50%) 2. आधुनिक थर्मल एनर्जी लि. (50%)	1. टाटा स्टील लि. 2. आधुनिक थर्मल एनर्जी लि.
2	महुआगढ़ी	1. सी.ई.एस.सी.लि.(100%)	1. सी.ई.एस.सी.लि.(70%) 2.मैथिलि एनर्जी एण्ड माइनिंग प्रा. लि. (30%)	1. सी.ई.एस.टी. लि. 2. जे.ए.एस. इन्फ्रास्ट्रक्चर
3	पटल ईस्ट	1. टी.भी.एन.एल.(50%) 2. आधुनिक थर्मल एनर्जी लि.(50%)	1. जे.एस.ई.बी.(50%) 2. भूषण पावर एण्ड स्टील लि. (50%)	1. भूषण पावर एण्ड स्टील लि.

[21] अमरकुण्डा मुरगादंगल, अशोक करकट्टा, गणेशपुर, महुआगढ़ी, पटल ईस्ट एवं सारेगढ़ा।

[22] टाटा स्टील लि. मैथली एनर्जी एवं माइनिंग प्राइवेट लि., गुप्ता कोल फील्ड एण्ड वासरीज लि., एस्सार पावर लि. और गगन स्पंज आयरन प्रा.लि.।

[23] टी.भी.एन.एल., रिलायन्स एनर्जी लि.तथा जे.एस.डब्लू. स्टील लि.।

क्र. सं.	कोल ब्लॉक का नाम	उप-समूह द्वारा अनुसंशित कम्पनियों के नाम (हिस्सेदारी पैटर्न के साथ)*	तब के मु.मं.द्वारा अनुसंशित कम्पनियों के नाम (हिस्सेदारी पैटर्न के साथ)*	भारत सरकार के द्वारा कोल ब्लैक आवंटित किये गये कम्पनियों के नाम#
4	अशोक करकट्टा	1. भूषण पावर एण्ड स्टील लि.(100%)	1. गुप्ता कोलफिल्ड एवं वाशरी लि.(70%) 2. एस्सार पावर लि.(30%)	1. एस्सार पावर लि.
5	सेरेगढ़ा	1. जे.एस.ई.बी.(51%) 2. रिलायन्स एनर्जी लि.(49%)	1. मित्तल स्टील इंडिया लि. (100%)	1.आर्सेलर मित्तल इंडिया लि. 2. जी.वी.के. पावर
6	अमरकुण्डा मुरगादंगल	1.लैंको इन्फ्राटेक लि. (40%) 2. जे.एस.डब्ल्. स्टील लि.(30%) 3. जे.एस.पी.एल.(30%)	1. लैको इन्फ्राटेक लि. (40%) 2. जे.एस.पी.एल.(30%) 3. गगन स्पंज आयरन प्रा. लि.(30%)	1. जे.एस.पी.एल. 2. गगन स्पंज आयरन प्रा.लि.

* कोष्ठक में दिए गए प्रतिशत आँकड़े संबंधित कम्पनी की कोल ब्लॉक में हिस्सेदारी इंगित करता है।

\# आवंटन आदेश में कोल ब्लॉक में कम्पनियों के अंश प्रतिशत नहीं बताया गया था।

मामले सरकार को प्रतिवेदित किया गया (सितम्बर 2012)। हमे उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (फरवरी 2013)।

7.4.16.4 खनन पट्टों का अनवीकरण

ख.स. नियमावली, 1960 के अन्तर्गत एक खनन पट्टे के नवीकरण के लिए आवेदन उसकी समाप्ति के कम से कम 12 महीने पहले राज्य सरकार को प्रपत्र 'जे' में ऐसे अधिकारी या प्राधिकारी के समक्ष जैसा कि राज्य सरकार अपनी तरफ से विशिष्ट करे, दिया जाएगा। आगे, यदि खनन पट्टे के नवीकरण के लिए आवेदन विहित समय पर दे दिया जाता है लेकिन उसका निष्पादन पट्टा समाप्ति के पूर्व नहीं कर दिया जाता है तो, उस पट्टे की अवधि की उस समय तक विस्तारित समझा जाएगा जब तक कि नवीकरण स्वीकृत नहीं हो जाता है। सरकार ने एक कार्यपालक आदेश (अक्टूबर 2010) में यह निर्देशित किया था कि नवीनीकरण के लिए लंबित आवेदनों की आवेदन में व्याप्त खामियों को निर्दिष्ट करते हुए 15 दिनों के अन्दर मुख्यालय कार्यालय में भेजा जा सकता है।

हमने चयनित खनन कार्यालयों में पट्टा नवीकरण आवेदन पंजी की संवीक्षा की जिससे यह उद्घटित हुआ कि तीन खनन कार्यालयों[24] वृहद खनिज के 139 में से 58 आवेदन फॉरेस्ट क्लियरेंस का अभाव, आवेदकों द्वारा आवश्यक दस्तावेजों के अप्रस्तुतीकरण इत्यादि जैसे कारणों के कारण 31 मार्च 2011 तक जिला स्तर पर रोक कर रखे गए थे। विलंब की अवधि दो से 14 वर्षों के बीच थी। 21 मामलों में पट्टेधारियों ने खनिजों का उत्खनन, मासिक विवरणियों को जमा करना और रॉयल्टी का भुगतान जारी रखा था। अक्टूबर 2010 में निर्गत निर्देशों के बावजूद, वांछित दस्तावेजों की प्रत्याशा में आवेदनों को राज्य सरकार को अग्रसारित नहीं किया जाना पट्टेधारियों को अनुचित लाभ पँहुचाना था क्योंकि आवश्यक क्लियरेंस के बिना खान चालू था।

सरकार ने हमारे अभिमत को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और बताया कि सीमित मानव संसाधनों एवं आधारभूत संरचना के अभाव में पट्टों का नवीकरण नहीं हो पाया।

[24] चाईबासा, गोड्डा और गुमला।

यद्यपि, यह एक महत्वपूर्ण कार्य था। इसे प्राथमिकता दी जानी चाहिए थी, क्योंकि इसमें सांविधिक प्रावधानों के विरूद्ध खनन परिचालन के साथ-साथ रॉयल्टी की अपवंचन की संभावना का खतरा था।

7.4.16.5 अकार्यरत खनन पट्टा

ख.स. नियमावली, 1960 के अन्तर्गत जहाँ खनन परिचालन या तो खनन पट्टा निष्पादन की तिथि से एक वर्ष के अंदर शुरू नहीं किये जाते अथवा ऐसे परिचालन शुरू होने के बाद लगातार एक वर्ष तक अवरूद्ध रहते हैं और पट्टेधारी से प्राप्त आग्रह के अभाव में, राज्य सरकार एक आदेश के द्वारा खनन पट्टे के व्यपगत घोषित करेगी। और इस फैसले को पट्टेधारी को संचारित करेगी।

हमने खनन कार्यालयों चाईबासा तथा सरायकेला-खरसाँवा में उत्पादन एवं प्रेषण पंजियों की संवीक्षा की और पाया कि 20 खनन पट्टों[25] में 2002-03 और 2008-09 की अवधि के बीच खनन परिचालन अवरूद्ध थे। अवरूद्ध होने का कोई कारण अभिलेख में नहीं था, लेकिन पट्टे को व्यपगत नहीं किया गया। अगर ये पट्टे अन्य को स्वीकृत किये गये होते तो वे खान की क्षमता के अनुसार राजस्व का उपार्जन करते। इसके साथ खनन का अनिरंतरीकरण के क्षेत्र सामाजिक आर्थिक वृद्धि, खनिज विकास एवं रोजगार सृजन निषिद्ध रहता है। यद्यपि, दोनों ही खनन कार्यालयों में उत्पादन एवं प्रेषण पंजी संधारित था और जि.ख.प. खनन परिचालन बंद रहने से पूरी तरह अनभिज्ञ थे, पट्टे को व्यपगत घोषित करने के लिए कोई कदम नहीं उठाए गए।

सरकार ने हमारे अभिमत को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और बताया कि सभी खनन कार्यालयों को बंद खदानों की व्यपगत घोषित करने के लिए निर्देश दिया जा चुका है।

7.4.16.6 नियत लगान का नहीं/कम आरोपण

खा.ख.वि.वि. अधिनियम, 1957 के प्रावधानों के अन्तर्गत एक खनन पट्टाधारक, खनिज (विनियमन एवं विकास) अधिनियम, 1972 के लागू होने के पहले अथवा बाद में स्वीकृत, पट्टा दस्तावेज अथवा उस समय में लागू किसी अन्य कानून में विहित शर्त्तों के अधीन, राज्य सरकार को प्रत्येक वर्ष तृतीय अनुसूची में निर्दिष्ट उस समय लागू दर पर, पट्टा दस्तावेज में उल्लेखित समूचे क्षेत्र के लिए नियत लगान का भुगतान करेगा।

हमने माँग संग्रहण एवं शेष (माँ.सं.श.) पंजी की संवीक्षा में यह पाया गया चार खनन कार्यालयों[26] में 1,960.811 हेक्टेयर पर धारित पट्टों के मामले में, पट्टेधारियों द्वारा अप्रैल 2008 और मार्च 2011 के बीच नियत लगान के मद में ₹ 39.43 लाख भुगतेय था। हांलाकि, विभाग द्वारा केवल पाँच पट्टेधारियों

[25] चायना क्ले (4), कायानाईट (1), और चूना पत्थर (12), और बालू पत्थर (3)।
[26] गोड्डा, जामताड़ा, लोहरदगा और सरायकेला-खरसावाँ।

के विरूद्ध ₹ 2.35 लाख का माँग निर्गत किया गया था। जि.ख.प. द्वारा मा.सं.शे. पंजी के आवधिक जाँच के अभाव के परिणामस्वरूप ₹ 37.08 लाख[27] के नियत लगान का नहीं/कम आरोपण हुआ।

ऐसा ही लेखापरीक्षा अवलोकन 31 मार्च 2007 के समाप्त हुए वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियों) में प्रदर्शित 'खनन प्राप्तियों के आरोपण एवं संग्रहण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा में कंडिका 7.2.17 में दिया गया था और सरकार ने उन मामलों को स्वीकार किया था, परन्तु वही अनियमितताएं अभी भी जारी थी।

सरकार ने हमारे अभिमत को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और बताया कि ₹ 37.01 लाख का माँग निर्गत किया जा चुका है। वसूली पर प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ था (फरवरी 2013)।

7.4.17 रॉयल्टी का निर्धारण एवं संग्रहण

रॉयल्टी, किसी भूमि से अयस्कों या खनिजों के उत्खनन/उठाव या उपभोग के कारण राज्य सरकार की देय राशि, खान एवं भूतत्व विभाग के राजस्व का एक वृहद स्त्रोत है। जि.ख.प. की खनन विभाग में दाखिल मासिक विवरणियों से पट्टेधारियों द्वारा भुगतेय नियत लगान या रॉयल्टी की राशि का निर्धारण करना आवश्यक है।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान अधिनियमों तथा नियमों के प्रावधानों के अनुपालन नहीं होने के कारण रॉयल्टी के अनारोपण/कम आरोपण के कई उदाहरण मिले जिनकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

7.4.17.1 गलत दर का अनुप्रयोग के कारण रॉयल्टी का कम लगाया जाना

खा.ख.वि.वि. अधिनियम, 1957 के प्रावधानों के अन्तर्गत खनन पट्टाधारी पट्टा क्षेत्र से हटाने या उपभुक्त खनिज पर द्वितीय अनुसूची में उस खनिज पर निर्धारित दर से रॉयल्टी का भुगतान करेगा। तदन्तर, केन्द्र सरकार कोयला के विभिन्न श्रेणियों के रॉयल्टी के निर्धारण के लिए एक सूत्र निर्धारित किया है।

- हमने पट्टाधारी द्वारा जमा किये गये मासिक विवरणियों की संवीक्षा से देखा कि चार खनन कार्यालयों[28] 42 पट्टों[29] के पट्टेधारियों ने 2009-11 के दौरान 76.89 लाख मैट्रिक टन विभिन्न खनिजों को प्रेषित किया जिस पर ₹ 116.56 करोड़ के स्थान पर ₹ 103.03 करोड़ रॉयल्टी आरोपित किया गया था परिणामरूवरूप गलत दर के अनुप्रयोग के कारण ₹ 13.53 करोड़ रॉयल्टी का कम आरोपण हुआ जिसका विवरण निम्न तालिका में दिया गया है:

[27] अगस्त 2009 तक ₹ 400 प्रति हेक्टेयर की दर से तथा सितम्बर 2009 एवं उसके बाद ₹ 1,000 प्रति हेक्टेयर की दर से गणना किया गया।

[28] बोकारो, धनबाद, रामगढ़ एवं राँची।

[29] कोयला (38) एवं चूना पत्थर (4)।

(₹ लाख में)

क्र. सं.	कार्यालय का नाम पट्टे संख्या	खनिज का नाम अवधि	मात्रा (लाख मैट्रिक टन में)	रॉयल्टी आरोप्य रॉयल्टी आरोपित	कम आरोपण	टिप्पणी
1.	बोकारो 10	कोयला 2009-11	1.84	316.74 288.80	27.94	सी.आई.एल. के अधिसूचित मूल्य पर रॉयल्टी की दर से गणना नहीं किया गया था।
		कोयला 2009-11	45.02	6599.66 6424.71	174.95	ऊर्जा गृह से भिन्न इकाईयों को प्रेषित मात्रा पर रॉयल्टी का गलत छूट।
2	धनबाद 16	कोयला 2009-11	23.13	3569.27 2538.87	1030.40	सी.आई.एल. के अधिसूचित मूल्य पर रॉयल्टी की दर से गणना नहीं किया गया था।
3.	रामगढ़ 11	कोयला 2010-11	4.09	822.05 741.83	80.22	सी.आई.एल. के अधिसूचित मूल्य पर रॉयल्टी की दर से गणना नहीं किया गया था।
		चूना पत्थर 2010-11	0.25	17.85 15.61	2.24	द्वितीय अनुसूची में दिये गये दर पर रॉयल्टी का गणना नहीं किया गया था।
4.	राँची 5	कोयला 2010-11	2.56	330.63 293.33	37.30	सी.आई.एल. के अधिसूचित मूल्य पर रॉयल्टी की दर से गणना नहीं किया गया था।
कुल	**42**		**76.89**	**11656.20 10303.15**	**1353.05**	

रॉयल्टी के गलत दर के अनुप्रयोग के फलस्वरूप ₹ 13.53 करोड़ रॉयल्टी कम आरोपित किया गया।

समरूप लेखापरीक्षा अवलोकन 31 मार्च 2007 को अन्त होने वाले वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्रतिवेदन) में सम्मिलित 'खनन प्राप्तियों का आरोपण एवं संग्रहण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा के कंडिका 7.2.9.3 में दिया गया था और सरकार द्वारा उन मामलों को स्वीकार किया गया था, परन्तु समान अनियमितता अभी भी जारी है।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि ₹ 13.53 करोड़ के माँग का सृजन कर दिया गया था जिसमें से जि.ख.प., बोकारो द्वारा ₹ 15.95 लाख की वसूली कर ली गयी। तदन्तर, वसूली की जानकारी प्राप्त नहीं हुआ (फरवरी 2013)।

खा.ख.वि.वि. अधिनियम, 1957 के प्रावधानों के द्वितीय अनुसूची के अनुसार बॉक्साइट के रॉयल्टी की दर अल्यूमिनियम अलूमिना और अल्यूमिनियम धातु के निष्कासन में व्यवहार के लिए उत्पादित अयस्क में अन्तर्विष्ट अल्यूमिनियम धातु पर लंदन मेटल एक्सचेंज के अल्यूमिनियम धातु के मूल्य पर लागू होगा।

- हमने खनन कार्यालयों, गुमला और लोहरदगा में पट्टाधारियों द्वारा जमा किये गये मासिक विवरणियों की संवीक्षा से देखा कि 2007-11 के दौरान बॉक्साइट के 20 पट्टों के पट्टाधारियों ने 42.37 लाख टन का प्रेषण किया गया था जिस पर ₹ 48.97 करोड़ के स्थान पर ₹ 42.07 करोड़ रॉयल्टी आरोपित किया गया था परिणामस्वरूप गलत दर के अनुप्रयोग के कारण ₹ 6.90 करोड़ रॉयल्टी का कम आरोपण हुआ जिसका विवरण निम्न तालिका में दिया गया है:

(₹ लाख में)

क्र. सं.	कार्यालय का नाम पट्टाधारियों की संख्या	खनिज का नाम अवधि	मात्रा (लाख मै.ट. में)	रॉयल्टी आरोप्य रॉयल्टी आरोपित	कम आरोपण	टिप्पणी
1	गुमला 13	बॉक्साइट 2007-08 से 2010-11	30.12	3,551.34 / 3,025.27	526.07	जाँच प्रतिवेदन माईनिंग प्लान के अनुसार अन्तर्विष्ट अलूमिना के आधार पर रॉयल्टी का गणना नहीं किया गया था।
		बॉक्साइट 2007-08 से 2009-10	0.83	81.75 / 68.58	13.17	अनुसूचित दर के अनुसार रॉयल्टी का गणना नहीं किया गया था।
2	लोहरदगा 7	बॉक्साइट 2009-10 से 2010-11	11.42	1,263.55 / 1,112.72	150.83	माइनिंग प्लान के अनुसार अन्तर्विष्ट अलूमिना के आधार पर रॉयल्टी का गणना नहीं किया गया था।
कुल	**20**		**42.37**	**4896.64 / 4206.57**	**690.07**	

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि ₹ 6.90 करोड़ का माँग सृजित कर दिया गया। वसूली का प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ है (फरवरी 2013)

सरकार बॉक्साइट में अन्तर्विष्ट अलूमिना के निर्धारण तथा तद्नुसार रॉयल्टी की वसूली करने पर विचार कर सकती है।

7.4.17.2 कोयले की श्रेणी को निम्न करने के कारण रॉयल्टी का कम लगाया जाना

खा.ख.वि.वि. अधिनियम, प्रावधान करता है कि पट्टाधारी द्वारा पट्टा क्षेत्र से हटाये अथवा उपभुक्त खनिज की मात्रा पर कोयले की श्रेणी के अनुसार निर्धारित दर पर रॉयल्टी का भुगतान करेगा। कोलियरी नियंत्रण नियम, 2004 के प्रावधानों के अनुसार कोलियरी का मालिक कोयला की श्रेणी घोषित करेगा और निर्धारित दर से रॉयल्टी का भुगतान करेगा।

हमने खनन कार्यालय, बोकारो और धनबाद में मासिक विवरणियों और मांग संचिका के संवीक्षा में देखा कि 2009-10 और 2010-11 के दौरान दो कोलियरी, एक सेन्ट्रल कोलफिल्ड लि. और दूसरा भारत कोकिंग कोल लि. का सेन्ट्रल कोलफिल्ड लि. और सी.आई.एल. द्वारा घोषित वाशरी ग्रेड III और डाईरेक्ट फीड कोल[30] 2.87 लाख मैट्रिक टन के प्रेषण का क्रमशः वाशरी ग्रेड IV और II में निम्न श्रेणी करते हुए ₹ 9.57 करोड़ के स्थान पर ₹ 6.35 करोड़ का भुगतान किया। कोलियरियों के मासिक विवरणियों में श्रेणियों के दावों को बी.सी.सी.एल. तथा सी.आई.एल. द्वारा अधिसूचित श्रेणियों से जाँच में विभाग की चूक के फलस्वरूप ₹ 3.22 करोड़ रॉयल्टी कम लगाया गया।

समरूप लेखापरीक्षा अवलोकन 31 मार्च 2007 को अन्त होने वाले वर्ष का लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य राजस्व) में सम्मिलित 'खनन प्राप्तियाँ का आरोपण एवं संग्रहण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा की कंडिका 7.2.9.2 में दिया गया था और यद्यपि सरकार ने मामले को स्वीकार किया परन्तु समान अनियमितता अब भी जारी है।

सरकार हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि ₹ 3.22 करोड़ के माँग का सृजन कर दिया गया था। वसूली का प्रतिवेदन अप्राप्त है (फरवरी 2013)।

7.4.17.3 रॉयल्टी का अधिक समायोजन

- हमने खनन कार्यालय, रामगढ़ में पट्टाधारी द्वारा जमा मासिक विवरणियों में देखा कि 2009-10 एवं 2010-11 के दौरान एक कोलियरी सितम्बर 2009 तथा नवम्बर 2010 तक अपने साथी कोलियरी से क्रमशः 33,141.22 मैट्रिक टन तथा 12,100.84 मैट्रिक टन कोयले की प्राप्ति को दर्शाया तथा तद्नुरूप रॉयल्टी भुगतान किए हुए कोयले की प्राप्ति पर छूट को समायोजित करते हुए रॉयल्टी का भुगतान किया था। यद्यपि, सह कोलियरी के अभिलेखों और मासिक विवरणियों के तिर्यक जाँच में उद्घाटित हुआ कि संबंधित अवधि में सह कोलियरी उपयुक्त कोलियरी को केवल 15,643.96 तथा 7,442.30 मैट्रिक टन कोयला स्थानांतरित किया था। अतः कोलियरी 17,497.26 तथा 4,658.54 मैट्रिक टन कोयला के लिए रॉयल्टी का अधिक समायोजन किया। खनन

[30] डायरेक्ट फीड कोल के मामले में यदि राख की मात्रा राख के निर्धारित सीमा से कम हो तो, कोयला एक प्रतिशत राख की कमी की प्रतिशत के आधार पर बोनस आकर्षित करता है और इसलिए उच्चतर रॉयल्टी दर आरोप्य होता है और यथा विपरीत राजस्व की हानि इसी आधार पर गणना की गई।

कार्यालय में उपलब्ध अभिलेखों की जाँच नहीं किये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 46.68 लाख[31] रॉयल्टी का अधिक समायोजन स्वीकृत किया गया।

- हमने खनन कार्यालय, धनबाद में पट्टाधारी द्वारा जमा किया गये मासिक विवरणियों में देखा कि एक कोलियरी फरवरी एवं मार्च 2011 के दौरान वाशरी ग्रेड IV का 1,445 मैट्रिक टन कोयला का प्रेषण दिखाया था। अतः कोलियरी को ₹ 2.14 लाख रॉयल्टी का भुगतान करना था। रॉयल्टी की रकम (-) ₹ 28.22 लाख की गणना की गई जिसे कोयले की अन्य श्रेणियों के गणना किए गए रॉयल्टी ₹ 25.93 लाख के विरूद्ध समायोजित किया गया। ऋण शेष चित्रित करने का कारण अभिलेखित नहीं था। हमने यह भी पाया कि उत्पादन एवं प्रेषण तथा मांग, वसूली एवं शेष रजिस्टर खनन कार्यालय, धनबाद में संधारित नहीं था। परिणामस्वरूप जिला खनन पदाधिकारी रॉयल्टी की वास्तविक मांग निर्धारित करने की स्थिति नहीं था। मासिक विवरणी के आँकड़ों के गलत समायोजन के फलस्वरूप ₹ 30.36 लाख (₹ 2.14 लाख + ₹ 28.22 लाख) रॉयल्टी अधिक समायोजन हुआ।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि ₹ 77.04 लाख के माँग का सृजन कर दिया गया था। वसूली की जानकारी प्राप्त नहीं हुआ है (फरवरी 2013)।

7.4.17.4 रॉयल्टी का नहीं लगाया जाना

प्रत्येक ईंट मिट्टी मालिक को ईंट के विनिर्माण के लिए सम्बधित जिला खनन पदाधिकारी से परमिट प्राप्त करेगा साथ ही अधिसूचित श्रेणी के अनुसार अग्रिम रॉयल्टी जमा करेगा।

हमने ईंट मिट्टी रजिस्टर के साथ अन्य सम्बधित अभिलेखों की संवीक्षा में देखा कि तीन जिला खनन कार्यालयों[32] में 2009-10 एवं 2010-11 के दौरान 235 ईंट भट्ठी मालिकों में से 52 ने रॉयल्टी का भुगतान न तो अग्रिम और न ही विनिर्माण के बाद किया था। जिला खनन पदाधिकारियों ने रॉयल्टी की वसूली के लिए कोई कार्रवाई नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 21.83 लाख रॉयल्टी की मांग नहीं किया गया था।

समरूप लेखापरीक्षा अवलोकन 31 मार्च 2007 को अन्त होने वाले वर्ष की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राज्य राजस्व) में सम्मिलित 'खनन प्राप्तियों का आरोपण और संग्रहण' पर निष्पादन लेखापरीक्षा का कंडिका 7.2.11.3 में दिया गया था और सरकार उन मामलों को स्वीकार किया था परन्तु समान अनियमितता अब भी जारी है।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि ₹ 21.83 लाख के माँग का सृजन किया गया था। वसूली की जानकारी प्राप्त नहीं हुआ है (फरवरी 2013)

---

[31] 17,497.26 मैं.टन ₹ 209 प्रति मैट्रिक टन की दर से और 4,658.54 मैट्रिक टन ₹ 217 प्रति मैट्रिक टन की दर से।

[32] धनबाद, गुमला और लोहरदगा।

7.4.18 अन्तर विभागीय तिर्यक जाँच के अभाव के कारण रॉयल्टी अपवंचन

सरकार ने रॉयल्टी के कम भुगतान या अपवंचन को रोकने के लिए भा.खा.ब्यू. और केन्द्र तथा राज्य सरकार के अन्य विभागों/उपक्रमों में पट्टेधारियों द्वारा पट्टा क्षेत्र से उत्खनन एवं प्रेषित खनिज से संबंधित सूचनाओं की तिर्यक जाँच के लिए कोई प्रणाली विहित नहीं की। हमने, पट्टेधारियों के मासिक विवरणी के उपलब्ध संव्यवहारों की अन्य एजेन्सी/विभागों के दस्तावेजों की तिर्यक जांच में कई विसंगति पाई जिनकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गई है।

7.4.18.1 प्रेषण के छिपाव के कारण रॉयल्टी का कम आरोपण

खा.ख.वि.वि. अधिनियम, 1957 के सेक्शन 9 के प्रावधानों के अन्तर्गत किसी खनन पट्टे का धारक पट्टा क्षेत्र से खनिजों के उपभोग अथवा हटाव पर द्वितीय अनुसूची में उस समय में उस खनिज के लिए निर्धारित विशिष्ट दर पर रॉयल्टी का भुगतान करने के लिए उत्तरदायी है।

- हमने पट्टेधारियों द्वारा मासिक विवरणी में दिए गए खनिजों के प्रेषण से संबंधित मात्रा की वाणिज्यकर विभाग, झारखण्ड सरकार तथा भा.खा.ब्यू. कोलकाता एवं राँची में दाखिल किए गए 2006-11 की अवधि की विवरणियों की तिर्यक जाँच की जिससे ₹ 6.77 करोड़ के रॉयल्टी के कम आरोपण उद्घटित हुआ जिसका विवरण नीचे की सारणी में है:

क्र. सं.	कार्यालय का नाम	पट्टेधारियों की सं.	वर्ष	खनिज का नाम	खनन विवरणी में दिखाये प्रेषण/बिक्री / अन्य विभाग/संगठन के अभिलेखों में दिखाए गए बिक्री (लाख मे.टन)	छिपाया हुआ मात्रा (लाख एम.टी. में) / रॉयल्टी की दर (₹ प्रति एम.टी.)	विभाग/संगठन जिसके साथ तिर्यक जाँच किया गया।	रॉयल्टी का कम आरोप (₹ लाख में)
1	चाईबासा	2	2007-08 से 2009-10	लौह अयस्क	24.10 / 24.74	0.64 / 8.00	वाणिज्यकर उपायुक्त, चाईबासा	5.12
2	सारायकेला -खरसावाँ	1	2006-07	पाइरोक्सानायट	0.013 / 0.027	0.014 / 25.00	भा.खा ब्यूरो कोलकाता और राँची	0.36
3	चाईबासा	12	2006-07 से 2009-10	लौह यस्क	172.05 / 194.12	22.07 / 8.00		176.56
			2010-11		130.83 / 135.40	4.57 / 104.84$		479.12
4	गुमला	1	2010-11	बॉक्साइट	0.70 / 0.83	0.13 / 115.50$		15.43
	कुल	**16**						**676.59**

$ 2010-11 में लौह अयस्क एवं बॉक्साइट की मात्रा के छिपाव पर रॉयल्टी की गणना औसत दर पर की गई है क्योंकि भा.खा.ब्यू. द्वारा प्रस्तुत आँकड़े वार्षिक में और एडभेलोरम के आधार पर रॉयल्टी की दर में मासिक परिवर्त्तन था।

- मार्च 2011 के मासिक विवरणी के अनुसार,बी.सी.सी.एल., धनबाद के 32 कोलियरी, सी.सी.एल., रांची के चार कोलियरी और सी.सी.एल., रामगढ़ के तीन कोलियरियों का अंतिम शेष भंडार 138.48 लाख मैट्रिक टन दिखाया गया था। हमने

अंतिम शेष को सर्वे विभाग, कोल इंडिया लिमिटेड द्वारा तैयार किए गए कोल मापी प्रतिवेदन के साथ तिर्यक जाँच की जिससे यह उद्घटित हुआ कि संबंधित कोलियरियों का उपरोक्त अवधि में अंतिम शेष भंडार 66.77 लाख मैट्रिक टन था। इस प्रकार पट्टेधारियों ने 71.71 लाख मैट्रिक टन कोयले के प्रेषण का छिपाव किया। फलतः ₹ 110.61 करोड़[33] के रॉयल्टी का कम आरोपण हुआ।

- हमने, महाप्रबंधक, अनुबंध प्रबंधन सेल (अ.प्र.से.) बी.सी.सी.एल, धनबाद से भरने के लिए इस्तेमाल किये गये बालू के आँकड़े प्राप्त किए और खनन कार्यालय, धनबाद में जमा की गई रॉयल्टी की रकम के साथ तिर्यक जाँच की। हमने यह पाया कि एक पट्टेधारी (मे.बी.सी.सी.एल.) ने भरने के उद्देश्य से परिवहन किये गए बालू पर ₹ 76.54 लाख के रॉयल्टी का भुगतान किया था। खनन विभाग में उत्पादन एवं प्रेषण पंजी में संधारण नहीं होने के कारण तथा मासिक विवरणियों के अभिलेखों के सही रख-रखाव नहीं होने के कारण प्रेषित बालू की प्रतिवेदित मात्रा का खनन कार्यालय में सुनिश्चित नहीं किया जा सका। हाँलाकि अ.प्र.से. को.बी.सी.सी.एल. के सूचना के अनुसार भरने के उद्देश्य से परिवहन किये गये बालू की वास्तविक मात्रा 20.53 लाख घन.मी. थी जिसके लिए भुगतेय वास्तविक रॉयल्टी ₹ 98.53 लाख[34] निकाला गया। इस प्रकार पट्टेधारी ने ₹ 21.99 लाख के रॉयल्टी का कम भुगतान किया था।

सरकार ने हमारे अभिमत को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और बताया कि ₹ 110.99 करोड़ का माँग पाँच खनन कार्यालयों, खनन कार्यालय चाईबासा को छोड़कर निर्गत करने का अनुदेश दिया जा चुका है। वसूली पर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (फरवरी 2013)।

इस प्रतिवेदन में खनिजों के प्रेषण के छिपाव के परिणामस्वरूप रॉयल्टी के कम भुगतान के कारण सरकारी राजस्व की अपवंचना के उदाहरणों के अलावे इस तरह की अनियमितताओं को हमने पूर्व में भी भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदनों में लगातार उद्घाटित किया है। हमने यह भी देखा कि अधिनियम/नियमों में अर्थदंड प्रावधान के अभाव में पट्टेधारियों को केवल रॉयल्टी का भुगतान करना होता है।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार, को पट्टेधारियों के विवरणी में निहित सूचना/आँकड़े की अन्तर विभागीय तिर्यक जाँच की प्रणाली संघटित कर सकती है और अधिनियम/नियमों में अर्थदंड प्रावधानों को शामिल कर सकती है जिससे कि उत्खनित खनिजों के छिपाव को हतोत्साहित किया जा सके।

---

[33] कोल इंडिया लिमिटेड द्वारा समय-समय पर अधिसूचित दर पर भारत सरकार के निर्धारित फार्मूला पर आधारित।

[34] बी.सी.सी.एल. द्वारा भुगतान के आधार पर ₹ 4.80 प्रति घन.मी. की दर से गणना की गई।

7.4.19 प्रशाखीय मापी

बिहार सरकार द्वारा जुलाई 1986 में जारी अधिसूचना यथा झारखण्ड में लागू के अनुसार, पट्टाधारी द्वारा उपलब्ध कराये गए उत्पादन एवं प्रेषण को खनिज के वास्तविक उत्पादन एवं प्रेषण के साथ सत्यापित करने के लिए वर्ष की समाप्ति पर क्षेत्र पदाधिकारियों द्वारा कम से कम 20 प्रतिशत मामलों का प्रशाखीय मापी किया जाना है। जिला खनन पदाधिकारी मापी की सत्यता की जाँच के लिए उस आँकड़े का 10 प्रतिशत जाँच करेगा।

हमने प्रशाखीय मापी[35] से संबंधित अभिलेखों में देखा कि 2007-11 के दौरान 12 में से केवल दो खनन कार्यालयों (पाकुड़ एवं चाईबासा) ने प्रशाखीय मापी किया था। हमने पुनः देखा कि इन खनन कार्यालयों के दो पट्टाधारी (पाकुड़ः एक और चाईबासाः एक) अपने मासिक विवरणियों में क्रमशः 2001 से अक्टूबर 2008 और जून 2007 से मार्च 2011 के दौरान 3.77 लाख घन मीटर पत्थर का प्रेषण दिखाया था, जबकि खनन कार्यालयों द्वारा किया गया प्रशाखी मापी (अक्टूबर 2008 और अगस्त 2011) के अनुसार वास्तविक प्रेषण 5.73 लाख घन मीटर था। इसके फलस्वरूप 1.96 लाख घन मीटर प्रेषण कम दिखाया गया। यद्यपि, जिला खनन पदाधिकारी ने प्रेषण के अन्तर की मात्रा की गणना की लेकिन ₹ 1.18 करोड़ रॉयल्टी की माँग नहीं किया था।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि प्रशाखीय मापी करने के लिए अन्य जि.ख.प. को निर्देश दिया गया था।

7.4.20 कोयले का ऋणात्मक भण्डार

हमने खनन कार्यालय, धनबाद में मासिक विवरणियों की समीक्षा में देखा कि बी.सी.सी.एल. के अधीन छः कोलियरियों[36] अपने मासिक विवरणियों में ऋणात्मक भण्डार को दर्शाते थे। ऋणात्मक भण्डार दिखाना गलत है भण्डार या तो शून्य होना चाहिए या धनात्मक। जिला खनन पदाधिकारी इसे रोकने के लिए कोई कार्रवाई नहीं किया जबकि विवरणी उनके द्वारा स्वीकार किया गया था।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि सम्बन्धित जि.ख.प. को उपयुक्त कार्रवाई करने के लिए निदेश दिया जा चुका था।

7.4.21 पर्यावरण मानकों का अनुपालन

राष्ट्रीय खनिज नीति, 2008 खनन और वन एवं पर्यावरण मामलों के बीच निकट सम्बन्ध को मान्यता देता है। यह जैव-विविधता को ध्यान में रखते हुए तथा यह सुनिश्चित करते हुए कि खनन कार्य पर्यावरण संतुलन के उचित मापदण्डों को पुर्नस्थापित कर होता है, सतत् विकास के क्रियाविधि के विकास पर जोर देता है।

---

[35] प्रशाखीय मापी उत्खनन की वास्तविक मात्रा का निर्धारण के लिए परिलेखा की मापी कर किया जाता है।

[36] आकाश किनारी, ब्लॉक IV, धरमबाँध, महेशपुर, साउँथ गोविन्दपुर और तेतुरिया।

जनवरी 2005 में निर्गत एक पत्र द्वारा वन एवं पर्यावरण मंत्रालय, भारत सरकार ने पर्यावरण अनापत्ति प्रदान करते समय मे. पानेम कोयला खान लि. के पंचवारा (केन्द्रीय) केपटिव ओपेन कास्ट कोयला परियोजना के वार्षिक उत्पादन को 70 लाख मैट्रिक टन (एम.टी.) प्रतिबंधित किया था।

7.4.21.1 हमने खनन कार्यालय, पाकुड़ में उत्खनन एवं प्रेषण पंजी में देखा कि एक कोयला कम्पनी वर्ष 2009-10 और 2010-11 के दौरान वन एवं पर्यावरण मंत्रालय, द्वारा दिये गये शर्तों का उल्लंघन करते हुए क्रमशः 82.03 लाख तथा 83.08 लाख एम.टी कोयला का उत्पादन किया। यद्यपि 2006-07 से 2008-09 के दौरान उत्पादन विहित सीमा के अन्दर था।

जल (निवारण, नियंत्रण एवं प्रदूषण) अधिनियम, 1974 के साथ पठित, वायु (निवारण , नियंत्रण एवं प्रदूषण) अधिनियम, 1981 के प्रावधानों के अधीन किसी औद्योगिक इकाई को उद्योग स्थापित करने से पहले राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त करना है और प्रत्येक वर्ष उद्योग परिचालन के लिए सहमति प्राप्त करना है।

7.4.21.2 हमने पुनः चार खनन कार्यालयों[37] में देखा कि छः पट्टाधारी और 23 प्रपत्र क्यू धारक[38] जल (निवारण, पर्यावरण एवं प्रदूषण) अधिनियम, 1974 और वायु (निवारण, पर्यावरण एवं प्रदूषण) अधिनियम, 1981 की अवहेलना करते हुए राज्य प्रदूषण नियंत्रण परिषद के द्वारा अनापत्ति प्रमाण पत्र प्राप्त किए बिना कार्य कर रहे थे। इस प्रकार सबंधित जिला खनन पदाधिकारियों द्वारा इन अधिनियमों के प्रावधानों के लागू करने का कोई कार्रवाई नहीं किया गया। यह पर्यावरण मानकों को पूरा करने के प्रति उदासीन रवैया को इंगित करता है।

7.4.22 अप्राधिकृत निष्कर्षन

खा.ख.वि.वि. अधिनियम और झा.ल.ख.स. नियमावली प्रावधान करता है कि कोई व्यक्ति किसी क्षेत्र में खनन कार्य नहीं करेगा जबतक उसके पास वैध खनन पट्टा या अनुमति पत्र नहीं है। अप्राधिकृत निष्कर्षन/अवैध खनन के मामले में राज्य सरकार ऐसे व्यक्ति से इस प्रकार निकाले गए खनिज को बरामद करेगा अथवा जब ऐसे खनिज को निष्पादित कर दिया है, रॉयल्टी के साथ उसका मूल्य वसूल करेगा। खान निरीक्षक और जिला खनन पदाधिकारी अवैध खनन के रोकथाम और मामलों के खोज के लिए उत्तरदायी हैं। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान हमने अवैध खनन और परिणामस्वरूप सरकारी राजस्व के अपवंचन के अनेकों उदाहरण देखा जो अनुवर्ती कंडिकाओं में दिए गए हैः

[37] बोकारो, धनबाद, गोड्डा और साहेबगंज।

[38] वैसे सभी व्यक्ति जो पट्टा क्षेत्र/अनुमति क्षेत्र से बाहर लघु खनिज का व्यापार करते है, को सक्षम अधिकारी द्वारा प्रपत्र क्यू में अनुज्ञप्ति प्राप्त करना होगा।

7.4.22.1 दण्ड के रूप में खनिज मूल्य का कम/नहीं लगाया जाना

हमने अवैध खनन, वसूलनीय रॉयल्टी, अनुज्ञप्ति पंजी आदि अभिलेखों की चयनित खनन कार्यालयों में समीक्षा की, जिसमे निम्नलिखित उद्घटित हुआः

झा.ल.ख.स. नियमावली, 2004 के प्रावधानों के अन्तर्गत कार्य संवेदकों द्वारा लघु खनिजों का खरीद केवल पट्टाधारियों, अनुज्ञप्तिधारियों और प्राधिकृत व्यवसायियों से ही की जानी है। पुनः नियम प्रावधान करता है कि कार्य संवेदकों द्वारा कार्य विभाग को प्रपत्र 'ओ' में शपथ पत्र और प्रपत्र 'पी' में खनन की खरीद के स्रोत का विवरण, भुगतान किये गए मूल्य तथा प्राप्त की गई मात्रा बतायी गई हो, विपत्रों के साथ जमा किया जाएगा। इसके बाद कार्य विभाग द्वारा खनिजों की प्राप्ति एवं उपभोग का विवरण सत्यापन के लिए प्रपत्र 'ओ' और 'पी' की छाया प्रति खनन विभाग को अग्रसारित करना अपेक्षित है। इसका अनुपालन नहीं होने की स्थिति में यह माना जाएगा कि व्यक्ति/व्यवसायिक संघ अवैध खनन का भागी है और झा.ल.ख.स. नियमावली के नियम 54(8) के अधीन, उनसे खनिज का मूल्य वसूल किया जायेगा।

- राँची और रामगढ़ खनन कार्यालयों में 2.33 लाख घन मीटर लघु खनिजों[39] का उत्खनन/ उपभोग तीन कार्य संवेदकों द्वारा 2010-11 में किया गया। जिसके लिए रॉयल्टी ₹ 37.53 लाख उनके द्वारा खनन कार्यालयों में सीधा जमा किया गया। हमने देखा कि प्रपत्र 'ओ' एवं 'पी' के संबंध में शपथ पत्र खनन कार्यालय के अभिलेख में उपलब्ध नहीं था। प्रपत्र की अनुपलब्धता में, खनिजों की पूरी मात्रा अवैध रूप से उत्खनित मानते हुए खनिज मूल्य ₹ 76.44 लाख संवेदको से वसूलनीय था। ऐसा करने में चूक होने के कारण ₹ 38.91 लाख खनिज मूल्य का कम लगाया गया।

झा.ल.ख.स. नियमावली, 2004 के प्रावधानों के अन्तर्गत कोई व्यक्ति किसी क्षेत्र में खनन कार्य नहीं करेगा जबतक उसके पास वैध खनन पट्टा/ अनुमति पत्र नहीं है यदि कोई अभिकर्त्ता, प्रबंधक या संवेदक उसके बदले लघु खनिज का उत्खनन करता है तो वह व्यक्ति अवैध उत्खनन का भगीदार होगा और उससे खनिज का मूल्य वसूलनीय होगा।

- हमने तीन खनन कार्यालयों[40] में अवैध उत्खनन के संचिकाओं में देखा कि 2009-10 एवं 2010-11 दौरान 33 अप्राधिकृत व्यक्तियों (नौ राँची में, 24 गुमला में) ने 18,549 घन मी. पत्थर का अवैध उत्खनन किया। हमने पुनः अनुमति पंजी तथा पट्टा संबंधी संचिकाओं में पाया कि दो पट्टाधारी ने गुमला में 521.45 लाख घन मी. पत्थर एवं एक-एक अनुमति पत्र धारक प्रत्येक पाकुड़ एवं गुमला में, 550.82 लाख घन मी. पत्थर खनन पट्टा/अनुमति पत्र समाप्त होने के बाद उपभोग किया। अतः ये सभी खनिज

[39] बालू 0.74 लाख घन मी. और मिट्टी (मोरम सहित) - 1.59 लाख घन.मी.।
[40] गुमला, राँची और पाकुड़।

अवैध उत्खनन माना जाएगा जिसके लिए खनिज का मूल्य ₹ 46.18 लाख वसूलनीय था। यद्यपि, खनन कार्यालय ने ₹ 7.06 लाख वसूली किया। जिसके फलस्वरूप ₹ 39.12 लाख खनिज मूल्य का कम लगाया जाना उद्घटित हुआ।

- हमने छः खनन कार्यालयों[41] में ईंट भट्ठा रजिस्टर के साथ ईंट भट्ठा से संबंधित अभिलेखों की संवीक्षा से देखा कि वर्ष 2008-09 से 2010-11 के दौरान 290 ईंट भट्ठा मालिकों द्वारा 19.92 करोड़ ईंट का निर्माण किया गया था। लेकिन रॉयल्टी भुगतान किया हुआ कोयला का उपभोग का प्रमाण पत्र न तो मालिकों द्वारा जमा किया गया और न ही जिला खनन पदाधिकारियों द्वारा माँगा गया था। खान निरीक्षक, रामगढ़ द्वारा किये गए सर्वेक्षण प्रतिवेदन के अनुसार एक लाख ईंट के निर्माण के लिए 18.33 मैट्रिक टन कोयले की आवश्यकता थी। इस प्रकार 19.92 करोड़ ईंट के निर्माण में 36,513 मैट्रिक टन कोयला का उपभोग हुआ होगा। इसके फलस्वरूप उपभोग किये गए कोयले के लिए खनिज का मूल्य के रूप में ₹ 1.72 करोड़[42] अर्थदण्ड का आरोपण नहीं हुआ।

हमारे द्वारा मामले को बताये जाने पर सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (सितम्बर 2012) कि ₹ 2.50 करोड़ की माँग सृजित किया गया है। वसूली के संबंध में उत्तर प्राप्त नहीं हुआ (फरवरी 2013)।

7.4.23 अवैध उत्खनित खनिजों के परिवहन पर नियंत्रण तंत्र

खा.ख.वि.वि. अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार अवैध खनन, परिवहन, खनिजों का संग्रहण इत्यादि के रोकथाम के लिए राज्य सरकार राजपत्र में अधिसूचित कर नियम बना सकता है। झारखण्ड लघु खनिज समानुदान नियमावली भी प्रावधान करता है कि वैध परिवहन चालान (प.चा.) के बिना खनिजों का परिवहन अनियमित है। जिला खनन कार्यालय को प.चा. के निर्गमन तथा उपयोगिता के निगरानी के लिए एक नियंत्रण अभिलेख संधारण करना चाहिए। तदन्तर, जिला खनन पदाधिकारियों को यह सुनिश्चित करना था कि खनन पट्टा/अनुमति को समाप्त होने या निरस्त करने से पहले पूर्व में निर्गत अव्यवहृत चलानों को सुपुर्द कर दिया गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान हमने कुछ मामले पाये जहाँ अधिनियम/नियमों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं किया गया था जो निम्नलिखित कंडिकाओं में वर्णित है।

---

41 बोकारो, चाईबासा, धनबाद, जामताड़ा, लोहरदगा एवं साहेबगंज।

42 गणना बी.सी.सी.एल. क्षेत्र में उत्पादित सबसे निम्न श्रेणी के कोयला (श्रेणी जी) को ध्यान में रखते हुए सी.आई.एल. के कोयले के मूल्य पर आधारित है।

7.4.23.1 प.चा. की जि.ख.का. प्रति की खराब रख-रखाव

झारखण्ड सरकार द्वारा जनवरी 2006 में निर्गत अनुदेशों के अनुसार रोप वे से परिवहित खनिजों को छोड़कर सभी खनिजों के परिवहन के लिए परिवहन चालानों (प.चा.) को 1 जनवरी 2006 से लागू किया गया था। प.चा. चार प्रतियों में निर्गत होता है- (1) अद्ध कट्टी, (2) जिला खनन पदाधिकारी की प्रति (3) चेक नाका प्रति और (4) परिवहन करने वाले की प्रति। नया प.चा. केवल उपयोग/उपभोग किए गए प.चा. को जमा करने और बकाया, यदि कोई हो, को जमा करने के पश्चात ही निर्गत किया जाना था। तदन्तर, जिला खनन पदाधिकारी की प्रतियों को पट्टाधारियों द्वारा जमा किये गये मूल प्रतियों के साथ तिर्यक जाँच करना अपेक्षित था।

हमने देखा कि नमूना जाँच किये गये 12 खनन कार्यालयों में से 10 खनन कार्यालयों[43] में पट्टाधारियों को निर्गत और जमा (उपभोग) किए गए चलानों का मिलान नहीं किया जा रहा था। जिससे अनाधिकृत प.चा. के माध्यम से अवैध खनिजों के परिवहन का जोखिम था।

हमने यह भी देखा कि खनन कार्यालयों में प.चा. की जि.ख.प. की प्रतियों का रख-रखाव बहुत खराब था। पट्टाधारियों द्वारा जमा किए गए प.चा. को व्यवस्थित तरीके से नहीं रखा गया था, जिससे कि वह समय पर खोजा जा सके, जो प.चा. के उचित उपयोग की निगरानी में कमजोर नियंत्रण को इंगित करता था। उदाहरणस्वरूप, खनन कार्यालय, पाकुड़ में लेखापरीक्षा द्वारा अधियाचित चेक नाका की प्रति उपलब्ध कराने में कार्यालय असमर्थ था।

नीचे दिये गये फोटो में परिवहन चलानों की अद्धकट्टी के अनुरक्षा की दयनीय स्थिति को देखा जा सकता हैः

जिला खनन कार्यालय, धनबाद

जिला खनन कार्यालय, पाकुड़

[43] बोकारो, धनबाद, गोड्डा, गुमला, जामताड़ा, लोहरदगा, पाकुड़, रामगढ़, साहेबगंज और सरायकेला-खरसावाँ।

जिला खनन कार्यालय, साहेबगंज

जिला खनन कार्यालय, गोड्डा

7.4.23.2 निविदा अधिसूचना मे दिये गये नियमों एवं शर्त्तों के अनुसार प.चा. की छपाई के लिए मुद्रणालय भारत सरकार/भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा प्राधिकृत होना आवश्यक है। मुद्रित परिवहन चालानों को खनन कार्यालयों की अधियाचना पर निदेशालय से निर्गत किया जाता है। इस सम्बन्ध में हमने निम्नलिखित कमियाँ पाईः

- निदेशालय में प.चा. निर्गत के लिए खनन कार्यालय के अनुसार पंजी संधारित नहीं था।
- निदेशालय के भण्डार पंजी की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि 31 मार्च 2007 में प.चा. का अन्तशेष केवल 1,15,000 था और 2007-08 के दौरान कोई प.चा. प्राप्त नहीं किया गया था, लेकिन वर्ष के दौरान प.चा. के क्रम संख्या का उल्लेख किये बिना 9,64,500 प.चा. का वितरण दिखाया गया था। इस प्रकार, 8,49,500 प.चा. के अधिक संवितरण भण्डार पंजी का अनुपयुक्त रख-रखाव को इंगित करता है जिसकी जाँच पड़ताल अपेक्षित था।
- मुद्राणालय से प्राप्त 5800001 से 5900000 विशिष्ट संख्या वाले एक लाख प.चा. को निरस्त कर दिया गया था। तथापि, प.चा. को नष्ट करने का साक्ष्य दर्ज नहीं था। क्षेत्र कार्यालयों द्वारा निरस्त या कम[44] पाये गए चलानों का अनुचित उपयोग रोकने के क्रम में विस्तृत विज्ञापन नहीं दिया गया था।
- क्षेत्र कार्यालयों द्वारा किए गए माँग से कम आपूर्त्ति के अनेकों उदाहरण थे। ऐसी परिस्थिति में प.चा. की कम आपूर्त्ति के कारण खनिजों के अवैध परिवहन से इंकार नहीं किया जा सकता।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि सीमित मानव संसाधन और आधारभूत संरचना की कमी उपरोक्त अनियमितताओं के मुख्य कारण थे।

---

[44] जिला खनन कार्यालय,पलामू- 6038101 से 6038200 (100) और 5912401 से 5912500 (100) जिला खनन कार्यालय, बोकारो - 1896701 से 1896800 और 1026901 से 1027000

7.4.23.3 प.चा. की प्राप्ति और निर्गम में नियंत्रण की कमी

हमने प.चा. निर्गम पंजी के साथ सबंधित अभिलेखों में देखा कि खनन कार्यालय, चाईबासा को छोड़ कर सभी नमूना जाँच किये गए 12 खनन कार्यालयों में उपभोग किये गए प.चा. के जि.ख.प. की प्रति का भौतिक सत्यापन पूर्व निर्गत प.चा. से नहीं किया गया था। पूर्व निर्गत प.चा. के उपयोग के अनुश्रवण के लिए पट्टाधारीवार बही का संधारण नहीं किया गया था। अतः कार्यालय यह सुनिश्चित करने की स्थिति में नहीं था कि पूर्व में निर्गत प.चा. उचित तरीके से उपयोग किया गया था। इसके कारण निम्नलिखित अनियमितताएँ हुई जो हमारी नमूना जाँच के दौरान पाये गए:

क्र. सं.	कार्यालय का नाम	अवलोकन की प्रकृति
1	बोकारो	कोयला कर्मियों द्वारा कोयला के प्रेषण के विरूद्ध प.चा. का उपयोगिता नहीं दिया जा रहा था। यद्यपि ईंट खनिज नहीं है, ईंट के परिवहन के लिए ईंट मिट्टी मालिकों को प.चा. निर्गत किया गया था। तदन्तर पूर्व निर्गत किये गए प.चा. की उपयोगिता समर्पित किए बिना ही प.चा. निर्गत किया गया था।
2	धनबाद	कोयला कम्पनियों द्वारा कोयला के प्रेषण के विरूद्ध प.चा. की उपयोगिता नहीं दिया जा रहा था। एक पट्टाधारी के पास ₹ 1.16 लाख बकाया के बावजूद 100 प.चा. निर्गत किया गया था।
3	जामताड़ा	क्रम सं. 3799676, 3799699, 8899929, 8620314, 4236190 और 4236189 प.चा. वाहन संख्या बताये बिना ही उपयोग किया गया था।
4	पाकुड़	पट्टा निरस्त या समर्पित करने के बावजूद दो पट्टाधारियों द्वारा प.चा. को समर्पित नहीं किया गया था। तीन पट्टाधारियों द्वारा मासिक विवरणी (दिसम्बर 2009 और मार्च 2011 के मध्य) जमा नहीं किये जाने के बावजूद 3,400 प.चा. निर्गत किया गया था।
5	रामगढ़	आठ पट्टाधारियों के पास ₹ 30.80 लाख बकाया होने के बावजूद 8,500 प.चा. निर्गत किया गया था।
6	सरायकेला-खरसावाँ	दो व्यवसायियों द्वारा प.चा. का उपयोग करते हुए 46,615.60 मैट्रिक टन लौह आयस्क का परिवहन किया गया था, यद्यपि, उन्हें प.चा. निर्गत नहीं किया गया था। परन्तु कार्यालय अवैध उत्खनित लौह अयस्क के परिवहन के लिए जुर्माना के रूप में खनिज का मूल्य ₹ 2.33[45] करोड़ आरोपित करने में असफल रहा था।

सरकार ने हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि पट्टाधारीवार परिवहन चलान पंजी की संधारण और उपयोगिता प.चा. की मासिक विवरणी मुख्यालय को भेजने के लिए सभी जिला खनन पदाधिकारियों को निर्देश निर्गत किया जा चुका था।

[45] खनिज मूल्य ₹ 500 प्रति मैट्रिक टन मानते हुए।

- हमने 2010-11 से संबंधित पाँच खनन कार्यालयों[46] से प्राप्त 746 प.चा. का सम्बन्धित जिला परिवहन पदाधिकारियों के आँकड़ों से तिर्यक जाँच किया और पाया कि 12 पट्टाधारियों द्वारा उपयोग किये गए 21 प.चा. के मामलों में, वाहन जिसमें खनिजों का परिवहन किया गया था दो पहिया और हल्के मोटर वाहन (सर्वलेट टवेरा) थे। चूँकि खनिज का परिवहन दो पहिया वाहन द्वारा व्यवहारिक नहीं है, अतः परिवहन चालान के दुरूपयोग से इन्कार नहीं किया जा सकता है।

7.4.23.4 अपर्याप्त चेकनाका और चौकीतुला

खा.ख.वि.वि. अधिनियम के प्रावधानों के अधीन, राज्य सरकार पारगमन के दौरान खनिजों की जाँच और पंजियों और प्रपत्रों के संधारण के लिए चेक नाका और चौकी तुला स्थापित कर सकता है।

12 नमूना जाँच किये गये खनन कार्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि नौ खनन कार्यालयों[47] में सरकारी चेक नाका नहीं था और किसी भी जिला में चौकी तुला नहीं था। चेक नाका की कमी के परिणामस्वरूप खनिजों की गुणवत्ता और मात्रा की उपयुक्त जाँच के बिना ही परिवहन हो सकता है, चौकी तुला की अनुपस्थिति में राजस्व क्षरण की संभावना को बढ़ाता है क्योंकि खनन पदाधिकारियों को प.चा. में पट्टाधारियों द्वारा भरी गई मात्रा पर विश्वास करना पड़ता था।

खनन कार्यालय, पाकुड़ के चेक नाका की आधारभूत संरचना अपर्याप्त था क्योंकि यह एक अस्थाई झोपड़ी में चल रहा था जैसा कि नीचे दिये गये फोटो में देखा जा सकता है:

खनन कार्यालय चेक नाका पाकुड़

[46] बोकारो, चाईबासा, धनबाद, जामताड़ा एवं पाकुड़।

[47] बोकारो, धनबाद, गोड्डा, गुमला, जामताड़ा, लोहरदगा, रामगढ़, राँची और सरायकेला-खरसावाँ।

तदन्तर, हमने प.चा. के चेक नाका प्रति का खनन कार्यालय, पाकुड़ में माह जून 2010 के लिए पट्टाधारियों द्वारा जमा किये प्रति से तिर्यक जाँच किया जिससे निम्न अनियमितताएँ उद्घटित हुईः

क्र. सं.	पट्टाधारी का नाम	मौजा	रकवा (एकड़ में)	चेक नाका पंजी के अनुसार मात्रा (घ.मी. में)	विवरणी के अनुसार मात्रा (घ.मी. में)	छुपाई गई मात्रा (घ.मी. में)	रॉयल्टी का कम अरोपण (₹ 25 प्रति घ.मी.)	अभ्युक्ति
1	महेश्वर शाह	बरहाबाद	1.25	4,698.39	0	4,698.39	1,17,460	चेक नाका पंजी के अनुसार 385 परिवहन चलानों के द्वारा मात्रा का प्रेषण
2	अमीरूल शेख	राम नगर	1.75	3,695.84	0	3,695.84	92,396	चेक नाका पंजी के अनुसार 232 परिवहन चलानों के द्वारा मात्रा का प्रेषण
3	जाकिर हुसैन	गोकुलपुर	6	659.87	518.27	141.6	3,540	मासिक विवरणी में दिखाई गई मात्रा चेक नाका पंजी से कम था।
4	राजेन्द्र प्रसाद भगत	सूराईडीह	7.4	1,574.62	1427.36	147.26	3,682	मासिक विवरणी में दिखाई गई मात्रा चेक नाका पंजी से कम था।
5	लखन लाल किस्कू	सीतागढ़	0.7	1,850.75	458.79	1,850.75	46,269	चेक नाका पंजी के अनुसार 118 प.चा. द्वारा (प.चा. सं. 0992561 और 0992700 के बीच के) मात्रा का प्रेषण जो मासिक विवरणी में नहीं लिया गया था।

सरकार हमारे अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और कहा कि ई-गर्वनेंस और सूचना प्रोद्यौगिकी प्रणाली के लागू करने के संबंध में कार्य प्रगति पर था जिसमें चेक नाका और चौकी तुला की स्थापना भी सम्मिलित था जैसा ओडिशा सरकार द्वारा लागू किया गया था।

7.4.24 उपसंहार

खनिज प्राप्तियाँ सबसे बड़ी कर-भिन्न प्राप्तियाँ और राज्य की समस्त प्राप्तियों का दूसरा सबसे बड़ा स्त्रोत है। खनन एवं भूतत्व विभाग के कार्यकलाप पर निष्पादन लेखापरीक्षा से खनन प्राप्तियों के आरोपण एवं संग्रहण प्रणाली में अनेकों त्रुटियाँ, तथा नियमों एवं विनियमनों के निरन्तर अपालन के कारण राजस्व का क्षरण उद्घाटित हुआ। भारत सरकार द्वारा परिचालित मॉडल राज्य खनिज नीति, 2010 की तर्ज पर राज्य सरकार के पास खनिज नीति नहीं है। वृहत खनिज पट्टों के लिए अत्यधिक आवेदन अवधि 2006-11 के मध्य निष्पादन के लिए लंबित पड़े हुए थे। रॉयल्टी की अपवंचना को रोकने के लिए राज्य सरकार के अन्य विभाग/उपक्रमों तथा भारतीय खान ब्यूरो के पास उपलब्ध सूचनाओं की तिर्यक जाँच की कोई पद्धति विद्यमान नहीं है। अपर्याप्त आंतरिक लेखापरीक्षा, महत्वपूर्ण पंजियों का असंधारण, विवरणियों का अनिर्धारण/अप्रस्तुतीकरण एवं विभागीय अधिकारियों द्वारा अपर्याप्त निरीक्षण के संदर्भ में आंतरिक नियंत्रण तंत्र कमजोर था। परिणामस्वरूप, नहीं/कम रॉयल्टी के लगाये जाने, माँग का सृजन नहीं किए जाने, गलत दर के लगाये जाने, नियत लगान की वसूली नहीं किए जाने इत्यादि के कारण राजस्व का पर्याप्त क्षरण हुआ। कम संख्या में चेकनाका, चौकी तुला स्थापित नहीं होना और परिवहन चालान के निर्गमन एवं उपयोगिता के उचित अनुश्रवण के अभाव के कारण अप्राधिकृत उत्खनन के रूप में राजस्व की क्षति हुई। खनन निरीक्षकों के मुख्य पदों में रिक्तियाँ थीं।

7.4.25 अनुशंसाओं का सारांश

सरकार विचार कर सकती है:

- राज्य में लम्बी अवधि तक आर्थिक विकास के लिए वैज्ञानिक रीति से खनिजों के दोहन के लिए खनिज नीति बनाये जाने पर;
- खनन आवेदन/नवीकरण आवेदनों के समय पर निष्पादन करने की निगरानी के लिए एक पद्धति लाने और खनन पट्टों के स्वयं का अपना डेटाबेस तैयार करने पर ताकि अक्रियाशील खनन पट्टों पर उचित कारवाई की जा सके;
- अप्राधिकृत उत्खनन और परिवहन की रोकथाम के लिए ऑनलाइन परिवहन चालान का निर्गमन और अनुश्रवण के अतिरिक्त पर्याप्त संख्या में चेक नाका और चौकी तुला स्थापित करने पर;

- भारतीय खान ब्यूरो/अन्य विभागों से समन्वय स्थापित करना एवं पट्टे धारकों के विवरणियों के सूचना/आँकड़ा का अन्तर्विभागीय तिर्यक जाँच हेतु प्रणाली विकसित करना; एवं
- विभाग के दक्ष प्रशासन हेतु खनन कार्यालयों में रिक्तियों को भरना।

मृदुला सप्रू

राँची **(मृदुला सप्रू)**
दिनांक : **प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)**
झारखण्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

विनोद राय

नई दिल्ली **(विनोद राय)**
दिनांक : **भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक**