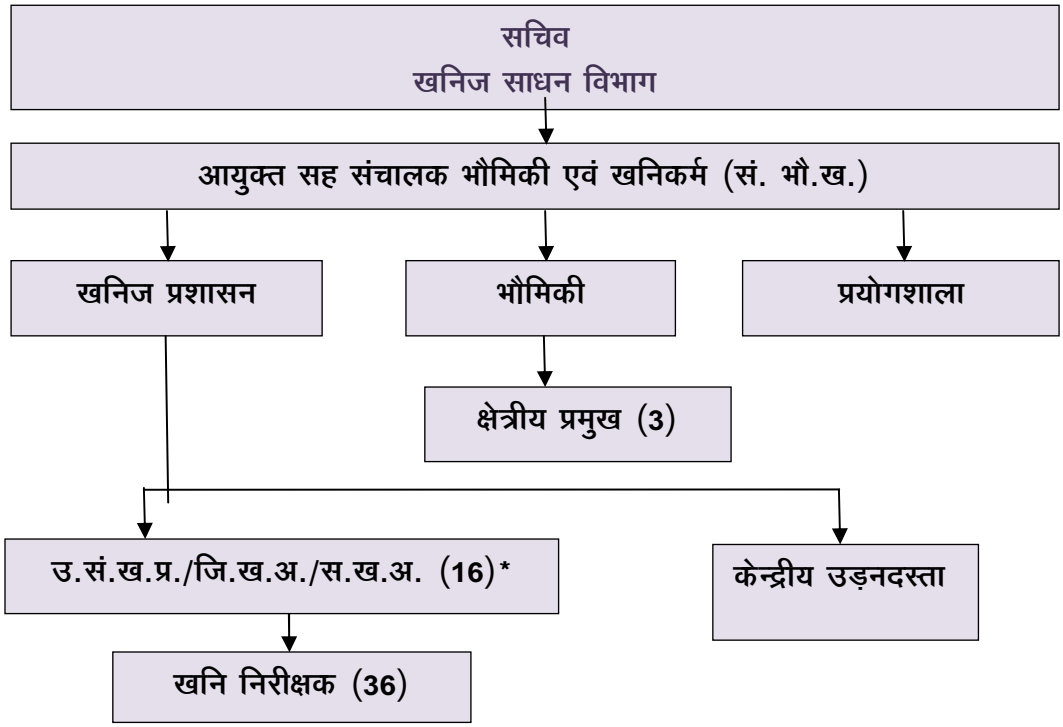
दूसरा-अध्याय

वित्तीय प्रबंधन एवं आंतरिक नियंत्रण

2.1 संगठनात्मक संरचना

2.1.1 शासन स्तर पर, सचिव, खनिज साधन विभाग एवं संचालनालय स्तर पर आयुक्त-सह-संचालक, भौमिकी एवं खनिकर्म (सं.भौ.ख.) संबंधित खनन अधिनियमों एवं नियमों के क्रियान्वयन एवं प्रशासन के लिए उत्तरदायी है। सं.भौ.ख.,बिलासपुर, जगदलपुर और रायपुर स्थित तीन क्षेत्रीय प्रमुखों से सहायता प्राप्त करते हैं जहां विभागीय रासायनिक प्रयोगशालाओं में खनिजों का गुणवत्ता विश्लेषण किया जाता है। खनिज साधन विभाग की संगठनात्मक संरचना नीचे दी गयी है :

2.1.2 खनिज कार्यालय प्रत्येक जिला कलेक्टोरेट में जिलाध्यक्ष के सीधे नियंत्रण के अधीन अवस्थित है। यहाँ 16 उप संचालक खनि प्रशासन (उ.सं.ख.प्र.)/जिला खनि अधिकारी (जि.ख.अ.) हैं। खनि निरीक्षक (ख.नि.) अपने नियंत्रण क्षेत्रों में खनिजों के अवैध उत्खनन एवं परिवहन और राजस्व के रिसाव से संबंधित अन्य गतिविधियों की रोकथाम के अलावा राजस्व के निर्धारण और संग्रहण हेतु उत्तरदायी हैं। सं. भौ.ख. के नियंत्रण में एक उड़नदस्ता कार्यरत है। किन्तु उड़नदस्ता के लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नही किया गया है और शासन/ सं. भौ.ख. स्तर पर प्राप्त शिकायतों के आधार पर इसके द्वारा कार्यवाही की जाती है।



* विभाग में 16 उ.सं.ख.प्र./जि.ख.अ. के स्थान पर 12 एवं 36 ख.नि. के स्थान पर पांच कार्यरत हैं।

2.2 खनन प्रभाग का राजस्व योगदान

2.2.1 खान एवं खनिज प्राप्तियों में मुख्य रूप से रायल्टी सम्मिलित है, जो खानों से निर्गमित या उपयोग किये गए खनिज की मात्रा और प्रकार पर विशिष्ट या मूल्य के आधार पर आरोपित की जाती है। अनिवार्य भाटक, खनन संक्रियाओं के लिए दिए गए पट्टा क्षेत्र के आधार पर आरोपित की जाता है। खनन से अन्य प्राप्तियों में विभिन्न परमिटों और लाइसेंसों का आवेदन शुल्क, देय राशियों के देर से/विलम्बित भुगतानों पर शास्ति और ब्याज आदि हैं। मुख्य खनिजों के मामलों में रायल्टी एवं अनिवार्य भाटक की दरें केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित की जाती हैं, लेकिन ये राज्य सरकार द्वारा संग्रहित एवं उपयोग की जाती है। गौण खनिजों के मामले में रायल्टी एवं अनिवार्य भाटक की दरें स्वयं राज्य सरकार निर्धारित कर इनका संग्रहण एवं उपयोग करती है।

खनि/उत्खनि पट्टाधारको द्वारा या तो अनिवार्य भाटक या रायल्टी जो भी ज्यादा हो भुगतान करना होता है। पट्टेदार वैध अभिवहन पास के आधार पर खान या क्वारी से खनिजों को हटाने, प्रेषित करने या उपभोग करता है। पट्टेदार द्वारा समस्त खनिजों के उत्खनन एवं प्रेषण का नियमित एवं सही लेखा संधारित किया जाना चाहिए तथा विभाग को मासिक विवरणियां प्रस्तुत करना चाहिए।

2.2.2 बजट अनुमान, खनन से वास्तविक प्राप्तियाँ, राज्य शासन की कुल कर भिन्न प्राप्त राजस्व और कर भिन्न राजस्व में खनिज प्रभाग के योगदान का प्रतिशत निम्न तालिका में दर्शाया गया है:-

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	अन्तर आधिक्य (+)/ कमी (-)	अंतर का प्रतिशत	राज्य की कुल कर-भिन्न प्राप्तियाँ	कुल कर भिन्न प्राप्तियों में खनन प्राप्तियों का प्रतिशत
2006-07	824.62	813.42	(-) 11.20	(-) 1.36	1,451.34	56.05
2007-08	983.52	1,031.55	(+) 48.03	(+) 4.88	2,020.45	51.05
2008-09	1,185.50	1,243.24	(+) 57.74	(+) 4.87	2,202.21	56.45
2009-10	1,685.40	1,660.87	(-) 24.53	(-) 1.46	3,043.00	54.58
2010-11	2,150.00	2,470.44	(+)320.44	(+) 14.90	3,835.32	64.41

(स्त्रोत - वित्त लेखे 2010-11)

विगत पाँच वर्षो में राज्य की कुल कर भिन्न प्राप्तियों में खनिज प्राप्तियों का योगदान 51.05 और 64.41 प्रतिशत के मध्य था। उक्त अवधि के दौरान 2006-07 और 2009-10

को छोड़कर वास्तविक प्राप्तियाँ, बजट अनुमानों से अधिक रहीं। विभाग ने बताया (अगस्त 2012) कि वर्ष 2010-11 में बजट अनुमान से वास्तविक प्राप्तियों में अत्यधिक वृद्धि का कारण भारतीय खान ब्यूरो (आई.बी.एम.)[1] द्वारा लौह अयस्क के आधार मूल्य में वृद्धि करना था। हम सहमत नही हैं क्योंकि आई.बी.एम. द्वारा लौह अयस्क के आधार मूल्य में वृद्धि 13 अगस्त 2009 से लागू की गई थी और जिसको वर्ष 2010-11 के बजट अनुमानों को तैयार करते समय पहले ही ध्यान में रख लिया गया था।

2.3 राजस्व की बकाया

संचालक भौमिकी एवं खनिकर्म द्वारा प्रदत्त जानकारी के अनुसार 31 मार्च 2011 को राजस्व की बकाया ₹ 1.80 करोड़ थी। निम्नांकित तालिका अवधि वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान राजस्व की बकाया की स्थिति दर्शाती है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारंभिक शेष	वर्ष में बढ़ोत्तरी	वर्ष में संग्रहित राशि	अंतिम शेष
2006-07	1.80	0.11	0.09	1.83
2007-08	1.83	0.01	0.08	1.76
2008-09	1.76	0.14	0.21	1.69
2009-10	1.69	0.55	0.14	2.10
2010-11	2.10	0.17	0.48	1.80

(स्त्रोत - कार्यालय संचालक भौमिकी एवं खनिकर्म)

कुल बकाया ₹ 1.80 करोड़ में से ₹ 1.39 करोड़ 1996 से पूर्व अवधि के थे जबकि ₹ 41 लाख उसके उत्तरवर्ती अवधि के थे।

बहिर्गमन सम्मेलन में शासन ने सूचित किया (फरवरी 2012) कि बकाया में से अधिकांश 1996 से पूर्व की अवधि के हैं और पट्टा अवधि समाप्त हो चुकी है जिससे पट्टेदारों का अतापता नही है। परंतु बकाया की वसूली हेतु प्रयास किए जाएंगे। जहाँ कहीं देय राशि की वसूली संभव नही है ऐसे प्रकरणों को वित्त विभाग को अपलेखन हेतु पेश किया जावेगा। आगे सूचना प्राप्त नही हुई है। (अगस्त 2012)

2.4 लेखापरीक्षा का प्रभाव

2.4.1: निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति: अवधि 2006-07 से 2010-11 के दौरान, लेखापरीक्षा ने अपने स्थानीय लेखापरीक्षा निरीक्षण प्रतिवेदनो के द्वारा रायल्टी, अनिवार्य भाटक के अना/कम आरोपण/संग्रहण, ब्याज के अनारोपण से राजस्व की हानि, शास्ति

[1] लौह अयस्क के आधार मूल्य की दरें आई.बी.एम.(भारत सरकार, खान मंत्रालय, खान विभाग के अधीन एक बहु-अनुशासित शासकीय संस्था) द्वारा तय की जाती है।

इत्यादि के 2,123 प्रकरणों में ₹ 451.53 करोड़ राजस्व सन्निहित था, इंगित किये गये थे। इनमें से, विभाग/शासन ने 1,443 प्रकरणों जिनमें ₹ 287.54 करोड़ सन्निहित थे लेखापरीक्षा मत को स्वीकार किया तथा ₹ 5.74 करोड़ की वसूली हो चुकी है। विस्तृत विवरण निम्न तालिका में दर्शाया गया है:

(₹ करोड़ में)

निरीक्षण प्रतिवेदन का वर्ष	लेखापरीक्षा की गई इकाईयों की संख्या	आक्षेपित राशि		स्वीकार राशि		वसूली राशि	
		प्रकरण	राशि	प्रकरण	राशि	प्रकरण	राशि
2006-07	11	21	335.00	16	221.00	4	0.42
2007-08	13	640	68.09	470	56.62	5	0.29
2008-09	12	764	20.09	473	1.45	1	0.14
2009-10	7	396	4.64	335	2.33	45	4.83
2010-11	9	302	23.71	149	6.14	61	0.06
योग	**52**	**2123**	**451.53**	**1443**	**287.54**	**116**	**5.74**

स्वीकार राशि में से वसूल की गई राशि नगण्य (2 प्रतिशत)मात्रा में थी।

2.4.2: लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की स्थिति: 2005-06 से 2009-10 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में ₹ 235.73 करोड़ के रॉयल्टी, अनिवार्य भाटक, ब्याज के अन/कम आरोपण एवं संग्रहण और मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के कम निर्धारण के प्रकरण इंगित किये गये थे। विभाग ने ₹ 8.50 करोड़ के प्रेक्षण स्वीकार किये जिनमें से मार्च 2011 तक मात्र ₹ 1.54 करोड़ ही वसूल किये गये जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है।

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	कुल आक्षेपित राशि	स्वीकार राशि	मार्च 2011 तक की गई वसूली
1	2005-06	228.61	1.49	1.42
2	2006-07	0.87	0.76	0.04
3	2007-08	4.33	4.33	0
4	2008-09	0.42	0.42	0.08
5	2009-10	1.50	1.50	0
	योग	**235.73**	**8.50**	**1.54**

हम अनुशंसा करते हैं कि विभाग कम से कम स्वीकृत प्रकरणों में, वसूली सुनिश्चित करने के लिए अपने राजस्व वसूली तंत्र को सुदृढ़ करें।

2.5 लेखापरीक्षा के परिणाम

हमने अप्रैल 2011 से दिसंबर 2011 की अवधि के दौरान "मुख्य एवं गौण खनिज प्राप्तियों के निर्धारण, आरोपण एवं संग्रहण" पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की। निष्पादन लेखापरीक्षा में राजस्व के अनिर्धारण/कम निर्धारण, मांग जारी नही करने आदि से संबंधित कई कमियाँ प्रकट हुई जिनमें ₹ 294.54 करोड़ का वित्तीय प्रभाव शामिल था जैसा कि इस प्रतिवेदन के अनुवर्ती अध्यायों में उल्लेख किया गया है।

निष्पादन लेखापरीक्षा में प्रकरणों को इंगित किए जाने के पश्चात विभाग ने सात प्रकरणों में ₹ 21.41 करोड़ की वसूली कर ली थी।

2.6 आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

2.6.1 आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का आशय विधि, नियमों एवं विभागीय निर्देशों के यथोचित क्रियान्वयन का उचित आश्वासन प्रदान करना है। आंतरिक नियंत्रण शासकीय राजस्व की चोरी के विरूद्ध पर्याप्त बचाव के उपाय और त्वरित और प्रभावी सेवा हेतु विश्वसनीय वित्तीय एवं प्रबंधकीय सूचनातंत्र के निर्माण में सहयोग करता है।

2.6.2 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का एक महत्वपूर्ण घटक है और सामान्यतः समस्त नियंत्रणों के नियंत्रण के रूप में परिभाषित किया जाता है। यह संगठन को यह आश्वासित करता है कि विहित प्रणालियां पर्याप्त रूप से अच्छा कार्य कर रही हैं।

हमने देखा (अप्रैल 2011) कि विभाग में कोई आंतरिक लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ नही था। संचालनालय ने सूचित किया (सितंबर 2011) कि आंतरिक लेखापरीक्षा विभाग के सचिव, संचालक और संयुक्त संचालको द्वारा की जाती है और 2006-07 से 2010-11 की अवधि के दौरान की गई आंतरिक लेखापरीक्षा का विवरण प्रस्तुत किया जो नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

सं.क्र.	वर्ष	इकाईयों की संख्या	निरीक्षण की गई इकाईयों की संख्या	प्रतिशत (%)
1	2006-07	16	0	0
2	2007-08	16	6	37
3	2008-09	16	4	25
4	2009-10	16	2	12
5	2010-11	16	3	19
योग		**80**	**15**	

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान शासन ने कहा कि एक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ का गठन किया जा चुका है।

2.6.3 खनि निरीक्षकों द्वारा अपर्याप्त निरीक्षण

संचालक (भौमिकी एवं खनिकर्म) छत्तीसगढ़ द्वारा मई 2008 में जारी निर्देशों के अनुसार खनिज निरीक्षक (ख.नि.) को अपने क्षेत्राधिकार की समस्त मुख्य एवं गौण खनिजों की खानों का हर छः माह में एक बार यह सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षण करना चाहिए कि पट्टा विलेख में दी गई निबंधन एवं शर्तें पट्टेदार द्वारा पालन की गई है, खनिजों का उत्खनन पट्टा क्षेत्र के बाहर नही किया गया है और पट्टा क्षेत्र उचित रूप से सीमांकित है।

खनन प्रकरण नस्तियों की नमूना जाँच और 10 उ.सं.ख.प्र./जि.ख.अ. से प्राप्त जानकारी के आधार पर हमने देखा कि केवल चार खनिज कार्यालयों[2] द्वारा अवधि 2008-09 से 2010-11 के मध्य खदानों के निरीक्षण की जानकारी लेखापरीक्षा को प्रदान की गई। तीन[3] जिलो में खनिज पट्टों के निरीक्षण में कमी 53 एवं 70.2 प्रतिशत की सीमा के मध्य थी जबकि उत्खनि पट्टा प्रकरणों में यह 50 एवं 96.6 प्रतिशत के मध्य थी। हमने आगे देखा कि कोरिया जिले में ख.नि. द्वारा कोई निरीक्षण नही किया गया। छः[4] जि.ख. कार्यालयों में न तो कोई अभिलेख संधारित थे और न ही खनि निरीक्षको द्वारा किये गये निरीक्षणों की जानकारी दे सकने में जि.ख.अ. समर्थ थे। हमने, आगे देखा कि अवधि 2006-07 से 2010-11 के दौरान 24 स्वीकृत पदों के विरूद्ध मात्र पाँच से 12 निरीक्षक पदस्थापित थे।

[2] दुर्ग, कोरबा, कोरिया एवं रायपुर
[3] दुर्ग, कोरबा एवं रायपुर
[4] बिलासपुर, दन्तेवाड़ा, जांजगीर-चांपा, रायगढ़, राजनांदगांव और सरगुजा

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया और कहा कि स्टाफ की कमी के कारण, खदानों का नियमित निरीक्षण नही किया गया। पुनः यह कहा कि खनि निरीक्षकों की भर्ती प्रक्रिया प्रगति में थी।

2.6.4 तौलकांटो की अपर्याप्तता

खा.ख.(वि.वि.) अधिनियम के अधीन राज्य शासन को खनिजों के अवैध खनन, परिवहन एवं भण्डारण को रोकने के लिये नियम बनाने की शक्ति प्रत्यायोजित की गई है। यह नियम खनिजों की परिवहन की जा रही मात्रा के मापने के लिए तौलकांटे स्थापित करने हेतु प्रावधानित करते हैं। छत्तीसगढ़ शासन ने छत्तीसगढ़ खनिज(खनन, परिवहन एवं भण्डारण) नियम 2009 बनाए हैं जो परिवहित खनिजों की मात्रा की जांच तौलकांटो से करने हेतु प्रावधान करता है।

सं.भौ.ख., उ.सं.ख.प्र. कोरबा और जि.ख.अ. रायगढ़ द्वारा प्रस्तुत जानकारियों से हमने पाया कि 18 जिलों में से दो[5] मे केवल पाँच तौलकांटे स्थापित किए गए है। 2006-07 से 2011-12 की अवधि के दौरान उ.सं.ख.प्र. द्वारा कोरबा जिले में ओंवरलोडिंग के 110 प्रकरण संसूचित किए गए और रायल्टी के साथ शास्ति राशि ₹ 12.39 लाख वसूल की गई। रायगढ़ जिले मे इस प्रकार का प्रकरण नही पाया गया। शासकीय तौलकांटो के न होने से भारमापन निजि तौलकांटो से किया गया जिसमें राजस्व के रिसाव की संभावना थी।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, शासन ने बताया कि 2012-13 में पाँच नये तौलकांटे स्थापित किये जाएंगे और एक केन्द्रीकृत निगरानी तंत्र लागू किया जावेगा।

2.7 अनुशंसा

- ***प्रणाली में कमियाँ, राजस्व रिसाव को संसूचित करने और नियमों एवं अधिनियमों के प्रावधानों के परिपालन को सुनिश्चित करने हेतु आंतरिक लेखापरीक्षा एक नियमित आधार पर की जावे।***

[5] कोरबा एवं रायगढ़