# अध्याय–1
# परिचय

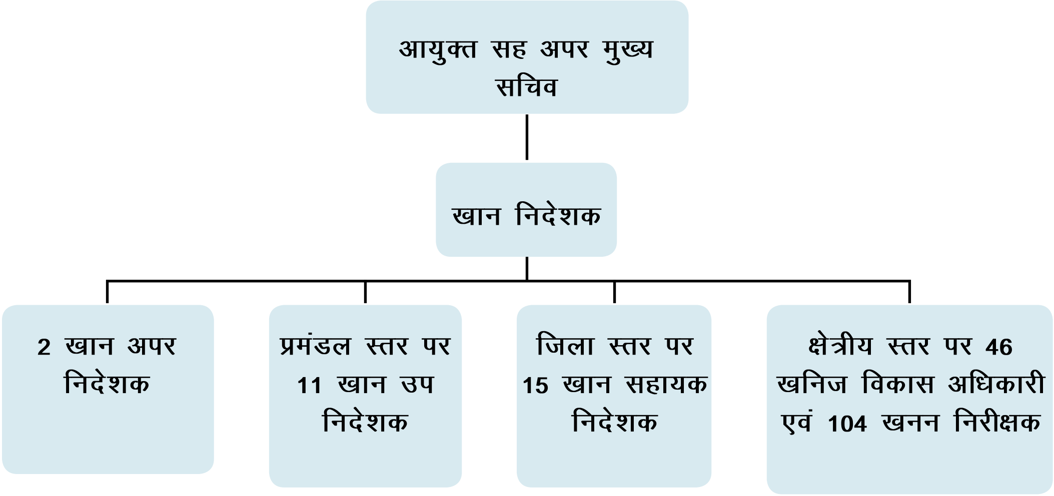
## अध्याय–1

### 1.1 परिचय

बिहार में खान और खनिजों से प्राप्तियाँ[1] खान एवं भूतत्व विभाग द्वारा प्रशासित की जाती है। 2006 में खान एवं भूतत्व विभाग के पुनर्गठन के बाद, बिहार बालू, पत्थर, मुर्रम, मिट्टी, चूना–पत्थर, अभ्रक, सिलिका, क्वार्ट्ज और क्वार्टजाइट आदि खनिजों के सीमित संसाधनों के साथ रह गया।

बिहार में चूना–पत्थर एकमात्र वृहत खनिज उपलब्ध है। बिहार में पाए जाने वाले लघु खनिज बालू, पत्थर, मुर्रम, मिट्टी और ईट की मिट्टी, अभ्रक, सिलिका, क्वार्ट्ज और क्वार्टजाइट है। राज्य के सभी 38 जिलों में खनन कार्यालय स्थित हैं, जिनमें से, वृहत खनिज (चूना–पत्थर) का खनन कार्य केवल रोहतास जिले में किया जाता है। लघु खनिजों की दृष्टि से, छः जिलों[2] में पत्थर खनन का कार्य किया जाता है और 32 जिलों[3] में बालू खनन का कार्य किया जाता है। बिहार में खनिजों (चूना–पत्थर, बालू, पत्थर और मिट्टी के अलावा) का उत्खनन वर्तमान में नहीं किया जा रहा है। खनन कार्यो को विनियमित करने के अलावा, खान एवं भूतत्व विभाग स्टोन क्रशर को संचालित करने के लिए लाइसेंस का नियमन/नवीकरण करता है और ईंट भट्ठों में प्रयुक्त ईंट मिट्टी की खुदाई के लिए अनुमति प्रदान करता है।

### 1.2 संगठनात्मक संरचना




(*स्त्रोत* : खान एवं भूतत्व विभाग)

### 1.3 खनिज राजस्व की प्रवृत्तियाँ

बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 475 के अनुसार, सभी नियंत्री पदाधिकारियों को अपनी प्राप्तियों और व्यय का मिलान महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी) के साथ करना आवश्यक है। बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 37 के अन्तर्गत, यह देखना विभागीय प्राधिकारी का प्राथमिक दायित्व है कि सभी प्राप्तियों का सही निर्धारण, वसूली एवं शासकीय खाते के उचित शीर्ष में बिना किसी विलम्ब के जमा किया जाए।

---

[1] बिहार में खान और खनिजों से प्राप्तियों में रॉयल्टी, किराया, उपयोग शुल्क, अर्थदण्ड, जुर्माना और देय राशि के विलम्ब से भुगतान पर ब्याज इत्यादि शामिल हैं।

[2] औरंगाबाद, बाँका, गया, कैमूर, नवादा एवं शेखपुरा।

[3] अरवल, औरंगाबाद, बांका, बेगूसराय, भागलपुर, भोजपुर, बक्सर, पूर्वी चम्पारण (मोतिहारी), गया, गोपालगंज, जमुई, जहानाबाद, खगड़िया, कैमूर, किशनगंज, लखीसराय, मधेपुरा, मधुबनी, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नालंदा, नवादा, पटना, रोहतास, सहरसा, सारण, शेखपुरा, सीतामढ़ी, सीवान, सुपौल, वैशाली एवं पश्चिमी चंम्पारण (बेतिया)।

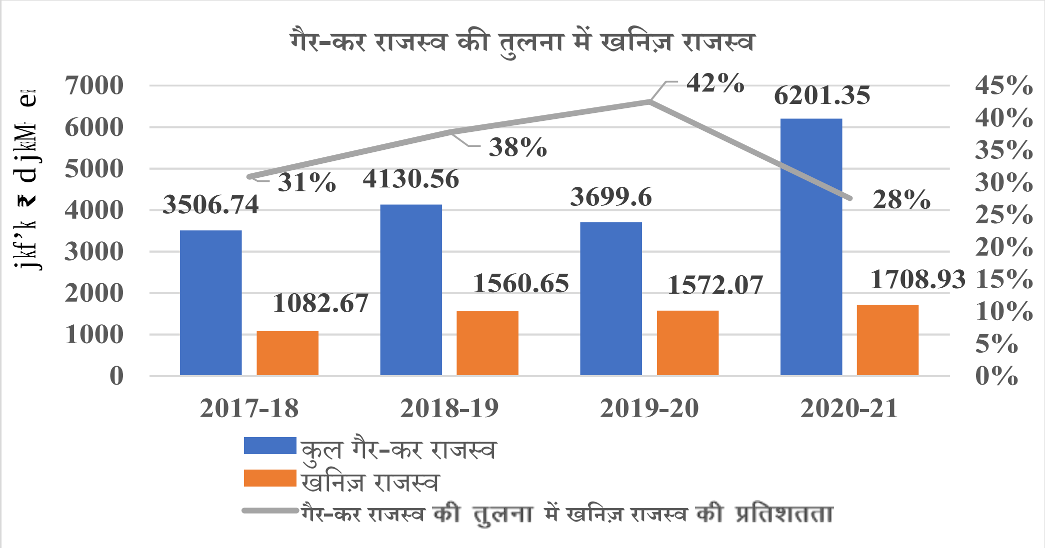
- **कुल गैर–कर राजस्व की तुलना में खनिज राजस्व की प्रवृतियाँ**

वर्ष 2020–21 के दौरान राज्य में प्राप्त कुल गैर–कर राजस्व ₹ 6,201.35 करोड़ में से, खनिज राजस्व ₹ 1,708.93 करोड़ (28 प्रतिशत) था। 2017–18 से 2020–21 के दौरान बिहार सरकार के कुल कर और गैर–कर राजस्व की तुलना में कुल खनिज राजस्व का विवरण **चार्ट–1** में दर्शाया गया है :

**चार्ट–1**

**कुल गैर–कर राजस्व की तुलना में खनिज राजस्व की प्रवृतियाँ**

**(₹ करोड़ में)**




*(स्त्रोत : वित्त लेखे, बिहार सरकार)*

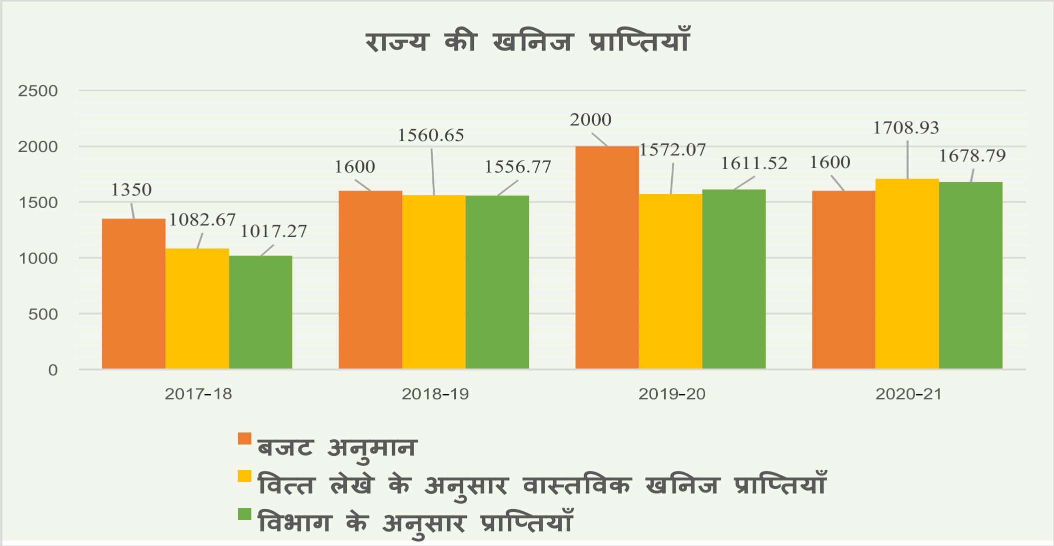
- **बजट अनुमानों की तुलना में कुल खनिज प्राप्तियाँ**

2017–18 से 2020–21 के दौरान बजट अनुमानों और वास्तविक प्राप्तियों का विवरण **चार्ट–2** में दिया गया है :

**चार्ट–2**

**राज्य की खनिज प्राप्तियाँ**

**(₹ करोड़ में)**




(**स्रोत**: खान एवं भूतत्व विभाग के अनुसार बजट अनुमान एवं वित्त लेखे के अनुसार वास्तविक प्राप्तियाँ)

उस अवधि के दौरान खनिज–वार प्राप्तियाँ **तालिका–1** में दी गई हैः

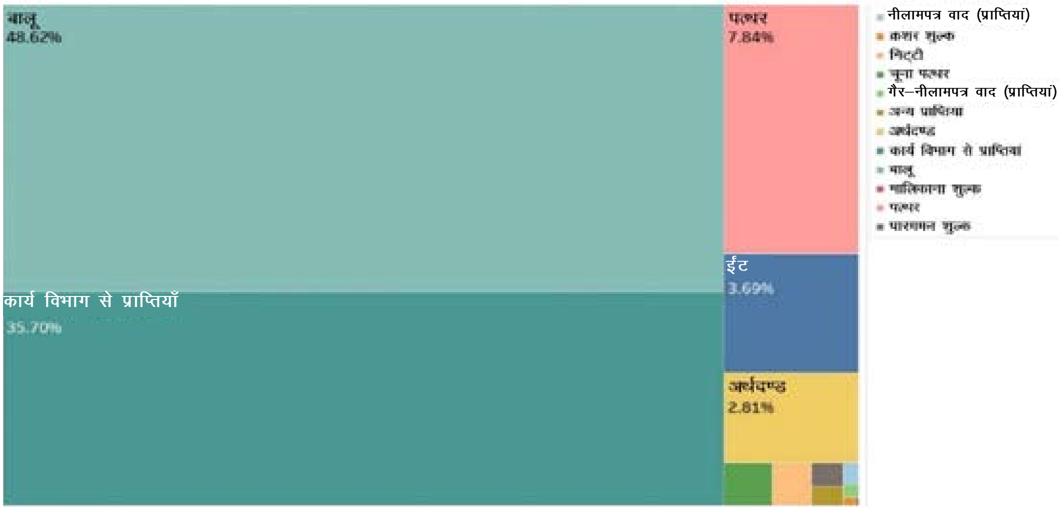
**तालिका–1**
**खनिज–वार प्राप्तियाँ**

(₹ करोड़ में)

| खनिजों एवं अन्य से प्राप्तियाँ | 2017-18 | 2018-19 | 2019-20 | 2020-21 |
|---|---|---|---|---|
| **1. लघु खनिज** | | | | |
| ईंट | 39.34 | 41.55 | 62.18 | 73.08 |
| बालू | 461.67 | 836.58 | 874.31 | 678.65 |
| पत्थर | 127.35 | 162.44 | 90.87 | 79.11 |
| क्रशर | 0.50 | 0.39 | 0.18 | 0.26 |
| मिट्टी | 4.85 | 7.02 | 4.17 | 6.78 |
| मालिकाना शुल्क | 00 | 00 | 0.42 | 772.07 |
| कार्य विभाग से प्राप्तियाँ | 353.53 | 443.84 | 523.97 | |
| नीलामपत्र वाद (प्राप्तियाँ) | 0.95 | 1.19 | 1.19 | 0.95 |
| अर्थदण्ड | 13.50 | 55.34 | 41.60 | 54.63 |
| अन्य | 2.87 | 1.81 | 1.95 | 1.88 |
| गैर–नीलामपत्र वाद (प्राप्तियाँ) | 0.79 | 0.72 | 0.64 | 0.58 |
| ट्रांजिट पास | 10.39 | 00 | 00 | 00 |
| **2. वृहद् खनिज** | | | | |
| चूना–पत्थर | 1.53 | 5.89 | 10.04 | 10.80 |
| **कुल** | **1,017.27** | **1,556.77** | **1,611.52** | **1,678.79** |

(स्रोत : विभाग द्वारा प्रस्तुत डेटा)

**चार्ट–3**
**खनिज और अन्य स्रोतों से प्राप्तियाँ**




जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है, राज्य को खनन प्राप्तियाँ मुख्य रूप से लघु खनिजों से प्राप्त होती है, जिसमें बालू, पत्थर और ईंट की मिट्टी शामिल हैं, जबकि प्राप्तियों में वृहद् खनिज का योगदान नगण्य है। 2017–18 से 2019–20 के दौरान खान एवं भूतत्व विभाग का अधिकतम राजस्व बालू घाटों की बंदोबस्ती से प्राप्त हुआ है, इसके बाद कार्य विभाग से राजस्व की वसूली हुई। हालाँकि, वर्ष 2020–21 में कार्य विभाग से प्राप्तियाँ अधिकतम थी क्योंकि अधिकांश बालू पट्टे संचालन में नहीं थे और खान एवं भूतत्व विभाग ने मालिकाना शुल्क की अवधारणा को लागू किया जिसे वर्ष 2020–21 में कार्य विभाग से प्राप्तियों के रूप में शामिल किया गया था।

- **खनिज राजस्वों का वित्त लेखे से मिलान न करना**

लेखापरीक्षा ने पाया कि खान एवं भूतत्व विभाग ने बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 475 के तहत महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी), बिहार, पटना के साथ लेखों का मिलान नहीं किया।

खान एवं भूतत्व विभाग, बिहार ने सभी जिला खनन कार्यालयों को ईंट भट्ठों, नीलामपत्र वाद, पत्थर, बालू और कार्य प्रमंडल आदि से प्राप्त रॉयल्टी एवं विभिन्न राजस्व जो विभाग के क्षेत्रीय कार्यालयों से प्राप्त होने वाले थे को बैंक ड्राफ्ट या डिमांड ड्राफ्ट के माध्यम से आई0 सी0 आई0 सी0 आई0 बैंक खाता संख्या 057901002299 जिसे 5 फरवरी 2020 को खोला गया था, में जमा करने का निर्देश जारी किया (फरवरी 2020)। यह 31 मार्च 2020 तक अस्थायी व्यवस्था थी जैसा कि पत्र में परिकल्पित है।

लेखापरीक्षा ने आगे 14 नमूना जिला खनन कार्यालयों में पाया कि, विभिन्न जिला खनन कार्यालयों से प्राप्त रॉयल्टी, जुर्माना, ब्याज एवं अन्य प्राप्तियों की राशि उपरोक्त बैंक खाते में भेजी गई थी, लेकिन उसका मिलान संबंधित इकाइयों के साथ नहीं किया गया था क्योंकि इस बैंक खाते में जमा राशि के मिलान के संबंध में खान एवं भूतत्व विभाग में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था। इसके अलावा, संबंधित जिला खनन कार्यालयों द्वारा इसके मिलान के संबंध में विभाग के साथ कोई पत्राचार नहीं किया गया था। उपरोक्त का मिलान न होने के कारण, लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि विभिन्न जिला खनन कार्यालयों द्वारा किस शीर्ष से संबंधित बैंक खाते में कितनी वास्तविक राशि जमा की गई, और न ही विभाग ने जिला खनन कार्यालयों से प्राप्तियों की पुष्टि की। यह न केवल राजस्व के दुरूपयोग के जोखिम से भरा है बल्कि वित्त लेखे और खान एवं भूतत्व विभाग के बीच राजस्व मिलान प्रक्रिया को भी प्रभावित करता है।

## 1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि क्या :

- खनिज रियायतों के अनुमोदन के लिए प्रणालियाँ, प्रक्रियाएँ और खनन ठेकों/उत्खनन पट्टों की नीलामी की प्रक्रिया, सरकार द्वारा समय–समय पर जारी किए गए अधिनियमों, नियमावली और निर्देशों में निहित प्रावधानों के अनुसार थी;
- खनन प्राप्तियों के आरोपण, निर्धारण और संग्रहण के प्रावधान राज्य के राजस्व की सुरक्षा के लिए प्रभावकारी और पर्याप्त थे;
- अवैध खनन का पता लगाने एवं उसकी रोकथाम और उसके पर्यावरणीय प्रभाव आकलन के लिए प्रणाली मौजूद थी;
- खान एवं खनिज विकास, पुनर्स्थापन एवं पुनर्वास निधि का प्रबंधन एवं जाँच सरकारी निर्देशों, अधिनियमों एवं नियमावली के अनुसार किया गया था; और
- राजस्व के रिसाव को रोकने के लिए एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण, निगरानी तंत्र और अंतर विभागीय समन्वय स्थापित किया गया था।

## 1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957;
- खनिज रियायत नियमावली, 1960;
- भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 और भारतीय निबंधन अधिनियम, 1908;
- खनिज संरक्षण और विकास नियमावली, 1988;
- बिहार लघु खनिज समनुदान नियमावली, 1972;
- बिहार लघु खनिज समनुदान (संशोधन) नियमावली, 2014;
- बिहार लघु खनिज नियमावली, 2017;
- बिहार खनिज (अवैध खनन, परिवहन और भंडारण की रोकथाम) (संशोधन), नियमावली, 2014;

- बिहार खनिज (रियायत, अवैध खनन, परिवहन और भंडारण की रोकथाम), नियमावली, 2019;
- बिहार बालू खनन नीति, 2013 और 2019;
- बिहार वित्तीय नियमावली; बिहार बजट प्रक्रिया;
- बिहार जिला खनिज फाउंडेशन नियमावली, 2018 (23 मई 2018 को अधिसूचित), राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट नियमावली 2015;
- वायु (प्रदूषण की रोकथाम और नियंत्रण) अधिनियम, 1981;
- मोटर वाहन अधिनियम, 1988, केन्द्रीय मोटर वाहन नियमावली, 1989;
- बिहार मोटर वाहन करारोपण, नियमावली, 1994;
- पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय अधिसूचना, 2016;
- सतत बालू खनन प्रबंधन दिशानिर्देश, 2016;
- राष्ट्रीय हरित न्यायाधिकरण/न्यायालय के आदेश;
- बिहार और उड़ीसा लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914;
- विभाग द्वारा समय–समय पर जारी अधिसूचनाएँ एवं परिपत्र, कार्यकारी एवं विभागीय आदेश एवं निर्देश।

## 1.6 "खनन प्राप्तियाँ, रॉयल्टी, शुल्क और किराए का आरोपण और संग्रहण" पर पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की स्थिति

2013–14 से 2016–17 की अवधि के लिए "खनन प्राप्तियाँ – रॉयल्टी, शुल्क और किराए का आरोपण और संग्रहण" पर लेखापरीक्षा अप्रैल से जून 2017 के दौरान की गई थी और राजस्व प्रक्षेत्र पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का 31 मार्च 2017 को समाप्त हुए वर्ष का प्रतिवेदन में शामिल की गई थी। प्रतिवेदन का उद्देश्य मुख्य रूप से खनन प्राप्तियों को नियंत्रित करने वाली विभिन्न नियमावली का अनुपालन नहीं होने का पता लगाना था और प्रतिवेदन का निष्कर्ष खासकर खनिज प्राप्तियों के आरोपण न करने पर था। प्रतिवेदन लोक लेखा समिति के समक्ष विचार–विमर्श के लिए विचाराधीन है।

## 1.7 कार्यक्षेत्र और कार्यपद्धति

जिलों का नमूना चयन खनिजों के आधार पर किया गया जैसा कि **तालिका–2** में दर्शाया गया है:

**तालिका–2**

| श्रेणी | वृहद | लघु | |
|---|---|---|---|
| खनिज | चूना–पत्थर | पत्थर | बालू |
| जिलों में उपलब्ध | एक | छः | 32 |
| नमूना चयनित | एक जिला (रोहतास) चयनित। | सभी छः जिले (औरंगाबाद, बांका, गया, कैमूर, नवादा एवं शेखपुरा) चयनित। | छः जिले (भागलपुर, भोजपुर, नालंदा, पटना, सीवान एवं वैशाली) स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना चयन के आधार पर। इसके अलावा, पत्थर चयनित के लिए छः जिलों और चूना–पत्थर के लिए चयनित एक जिले में भी बालू खनन किया गया। |

तेरह खनन जिलों[4] का चयन उपरोक्त नमूना पद्धति के आधार पर किया गया। उपरोक्त के अलावा, शीर्ष इकाई यानी खान एवं भूतत्व विभाग का भी चयन किया गया। इसके अलावा, प्रवेश सम्मेलन में प्रधान सचिव, खान एवं भूतत्व विभाग की अनुशंसा के आधार पर एक जिले सारण को भी बालू को आधार बनाकर चयन किया गया। निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, लेखापरीक्षा मानदंड, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, कार्यपद्धति को समझाने और इस मुद्दे पर, विभाग

[4] औरंगाबाद, बांका, भागलपुर, भोजपुर, गया, कैमूर, नालंदा, नवादा, पटना, रोहतास, शेखपुरा, सीवान और वैशाली।

के विचारों/मामलों को जानने के लिए प्रधान सचिव, खान एवं भूतत्व विभाग, बिहार सरकार के साथ प्रवेश सम्मेलन 3 सितंबर 2021 को आयोजित किया गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने और निष्कर्षों पर राज्य सरकार की प्रतिक्रिया प्राप्त करने के लिए 17 मई 2022 को निष्पादन लेखापरीक्षा के निष्कर्ष पर एक अंतिम सम्मेलन आयोजित किया गया था। अपर मुख्य सचिव सह खान आयुक्त ने लेखापरीक्षा प्रयासों एवं निष्कर्षों की सराहना की तथा विभाग का जवाब जल्द से जल्द उपलब्ध कराने का आश्वासन दिया। विभाग ने छः कंडिकाओं के जवाब प्रस्तुत किये जिन्हें निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा मानदंडों के संदर्भ में लेखापरीक्षा उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए अपनाई जाने वाली थी। पद्धति विभाग (निदेशालय) और चयनित जिलों में वर्ष 2017–18 से 2020–21 के लिए अभिलेखों की जाँच, खनन डेटाबेस का विश्लेषण, लेखापरीक्षा पृच्छा करना, भौतिक सत्यापन, भौगोलिक सूचना प्रणाली का उपयोग और दूरस्थ संवेदन डेटा, जवाब प्राप्त करना और प्रबंधन के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करनी थी।

भू–स्थानिक अध्ययन के लिए सोन नदी का चयन किया गया था क्योंकि सोन नदी के बालू घाट खनन राजस्व में प्रमुख योगदानकर्ता है। सोन नदी के बालू खनिजों के भू–स्थानिक प्रतिरूप अध्ययन के लिए, राष्ट्रीय प्रौद्योगिकी संस्थान, पटना को एक विशेषज्ञ के रूप में लगाया गया था। भौगोलिक सूचना प्रणाली अध्ययन के लिए बालू घाटों के चयन हेतु तीन जिलों (पटना, भोजपुर, और रोहतास) में सोन नदी के सभी बालू घाटों का विश्लेषण गूगल अर्थ प्रो के माध्यम से खान एवं भूतत्व विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए भू–समन्वयों की मदद से किया गया, जिसमें से उपरोक्त तीन जिलों (क्षेत्र 172.10 हेक्टेयर) के आठ बालू घाटों का चयन किया गया था, जहाँ बाहरी खनन पट्टे वाले क्षेत्र में देखे गए मिट्टी मोटर वाहनों का चलना और उस क्षेत्र में निकासी जैसे मुद्दे देखे गए जहाँ पट्टेदार द्वारा शून्य निकासी की सूचना दी गई थी। हालाँकि, भौगोलिक सूचना प्रणाली अध्ययन केवल दो वर्षों के लिए किया गया जहाँ अध्ययन के लिए छः अलग–अलग महीनों[5] का डेटा लिया गया था। वर्ष 2020–21 में कोविड–19 महामारी के कारण और इस अवधि के दौरान खनन पट्टे की समाप्ति के कारण, वर्ष 2020–21 को भौगोलिक सूचना प्रणाली अध्ययन के लिए नहीं माना गया है। भू–स्थानिक अध्ययन के लिए कार्यक्षेत्र निम्नानुसार है :

(i) आवंटित बालू खनन क्षेत्रों की पहचान/सत्यापन;

(ii) वास्तविक और अनुमोदित खनन योजना के बीच भू–समन्वयों की तुलना।

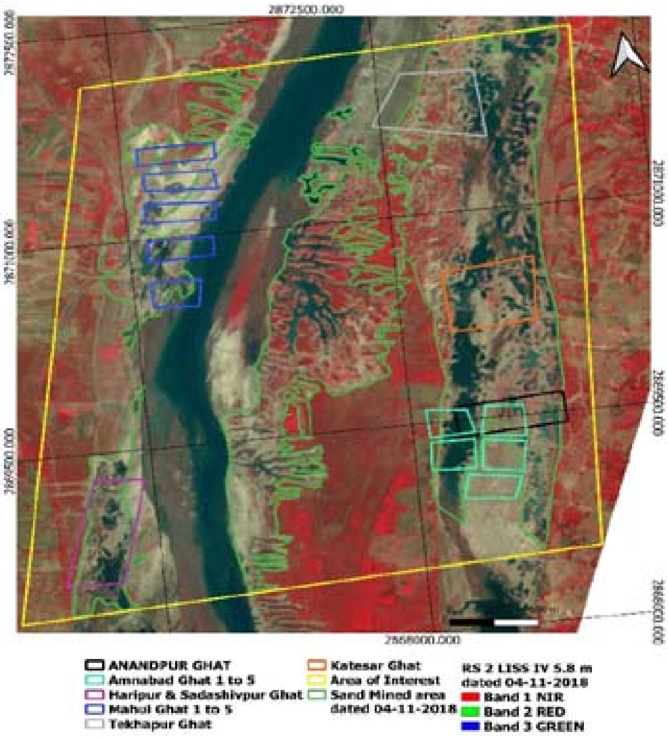
(iii) वास्तविक खनन क्षेत्र (हेक्टेयर में) की गणना के साथ वास्तविक और अनुमोदित खनन योजना के बीच भू–समन्वयों की तुलना।

(iv) निषिद्ध माह (जुलाई, अगस्त एवं सितंबर) में खनन की पहचान।

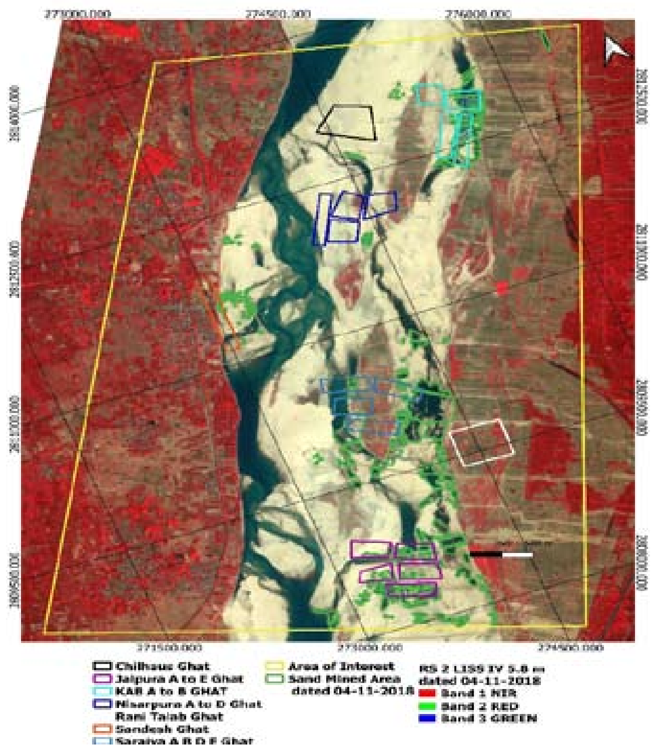
प्रारंभिक विश्लेषण के लिए, भौगोलिक सूचना प्रणाली अध्ययन के लिए केवल पाँच घाट क्षेत्रों (आठ बालू घाटों को सम्मिलित करते हुए) का चयन किया गया था। चूंकि कुछ बालू घाट पास में थे, इसलिए विशेषज्ञ एजेंसी द्वारा भौगोलिक सूचना प्रणाली छवियों के माध्यम से खनन क्षेत्रों के विश्लेषण के लिए रूचि के तीन क्षेत्रों का चयन किया गया था। उपर्युक्त घाटों को सम्मिलित करने वाले रूचि के क्षेत्रों को चित्र 1 से 3 में दिखाया गया है। चूंकि अध्ययन में बालू खनन क्षेत्र की वास्तविक गणना की माँग की गई थी, इसलिए चयनित क्षेत्रों की सूक्ष्म विशेषताओं का अध्ययन करने के लिए उच्च–संकल्प उपग्रह छवियों की आवश्यकता थी। विस्तृत विश्लेषण के लिए, रैखिक छवि और स्व जाँच सेंसर–IV छवियों को विशेषज्ञ एजेंसी (राष्ट्रीय सूचना प्रौद्योगिकी, पटना) द्वारा नेशनल रिमोट सेंसिंग सेंटर, हैदराबाद से विशिष्ट समयावधि और उपर निर्दिष्ट स्थानों के लिए खरीदा गया था।

[5] नवम्बर 2018, फरवरी 2019, जून 2019, नवम्बर 2019, जनवरी 2020 और मार्च 2020।

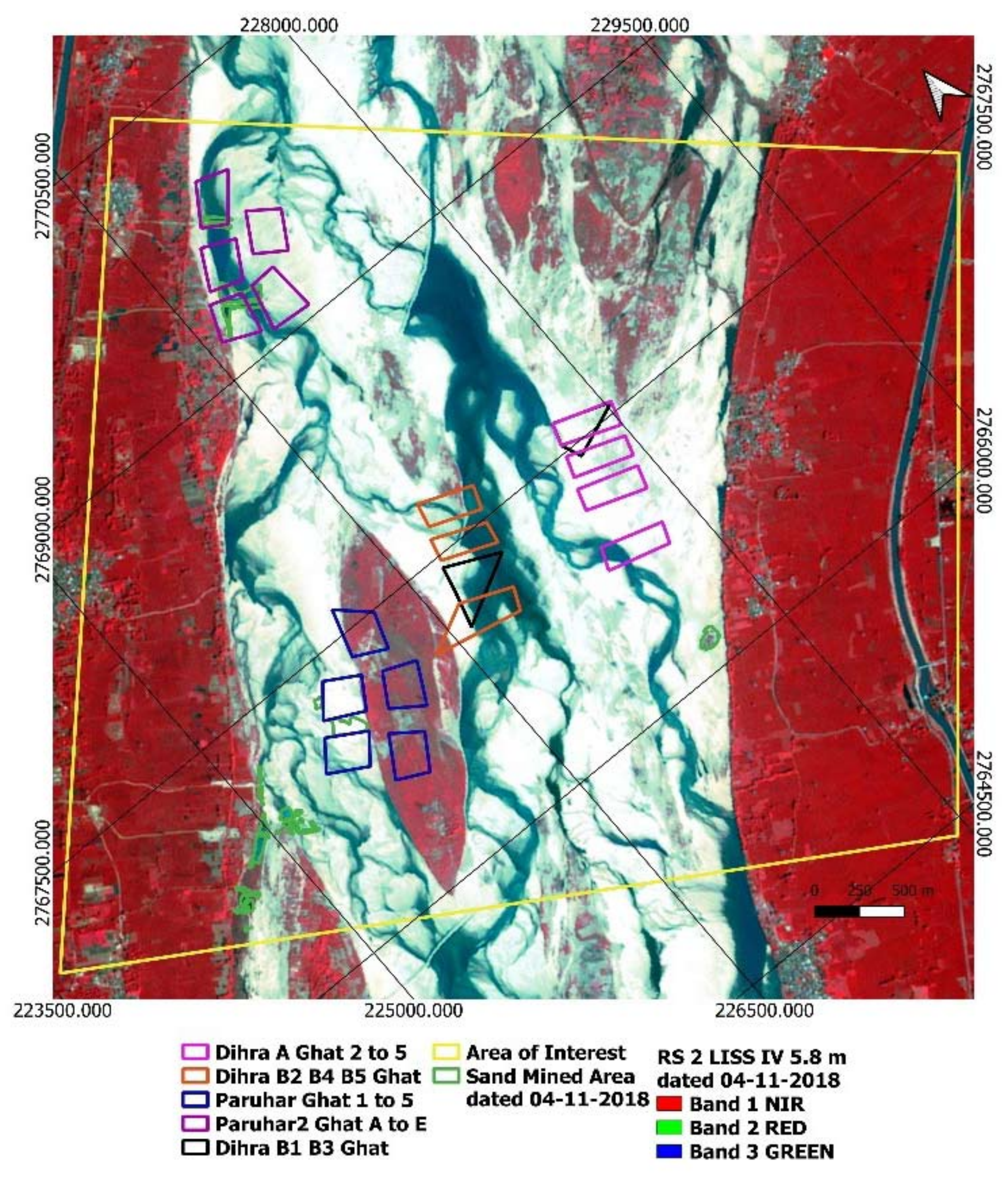
# अभिरूचि क्षेत्र




चित्र 1 : आनंदपुर, अमनाबाद, हरिपुर एवं सदाशिवपूर, महुई, टेखापुर तथा कटेशर बालू घाटों को सम्मिलित करते हुए अभिरूचि क्षेत्र–I ।




चित्र 2 : चिलहॉस, जलपुरा, काब एवं निसरपुरा, रानी तालाब, सन्देश तथा सरैया बालू घाटों को सम्मिलित करते हुए अभिरूचि क्षेत्र–II।




चित्र 3 : धीरा ए, धीरा बी, परूहार और परूहार 2 बालू घाटों को सम्मिलित करते हुए अभिरूचि क्षेत्र– III ।

*उपरोक्त भौगोलिक सूचना प्रणाली छवि में, लाल रंग वनस्पति क्षेत्र को दर्शाता है, गहरा नीला से नीला रंग पानी को दर्शाता है और नदी का बालू गहरा उजला से हल्का उजला (पीला) प्रतित होता है।*