

अध्याय V : निगरानी और मूल्यांकन

प्रक्रियाओं का पालन करते हुए नियमों और विनियमों की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए, निगरानी और मूल्यांकन, विभाग की एक आवश्यक गतिविधि है। निरंतर निगरानी के बिना, विभाग राजस्व की सुरक्षा के साथ-साथ पर्यावरण पर प्रतिकूल प्रभाव के लिए अवैध स्वनन गतिविधियों का समय पर पता नहीं लगा सकता है। स्वान और भूविज्ञान विभाग में निगरानी के लिए विभिन्न साधन प्रदान किए गए हैं जैसे विवरणियां, ई-रवन्ना, मूल्यांकन, पट्टों का नियमित निरीक्षण आदि। निगरानी और मूल्यांकन प्रणाली की प्रभावशीलता की समीक्षा करने के लिए लेखापरीक्षा ने इसकी जांच की। निगरानी प्रणाली में पाई गई कुछ कमियों की यहां नीचे चर्चा की गई है:

5.1 विवरणियां

आरएमएमसी नियम, 2017 के नियम 28(2) (iv)(d) के अनुसार, पट्टेदार स्वनन पट्टा क्षेत्र से उत्खनित और निर्गमित स्वनिज के संबंध में अगले महीने की 15 तारीख तक फॉर्म-15 में ऑनलाइन मासिक विवरणी और वित्तीय वर्ष की समाप्ति से तीन महीने के भीतर फॉर्म-16 में वार्षिक विवरणी प्रस्तुत करेगा। इसके, पट्टा क्षेत्र में वृक्षारोपण तथा पट्टा क्षेत्र में कार्यरत श्रमिकों की जानकारी भी इन विवरणियों में प्रस्तुत की जायेगी।

इसके अलावा, यदि पट्टेदार निर्दिष्ट समय के भीतर ऑनलाइन मासिक विवरणी या वार्षिक विवरणी जमा करने में विफल रहता है, तो इसे विलंब शुल्क ₹ 500 प्रति दिन की देरी जो कि अधिकतम ₹ 50,000 होगी के भुगतान पर प्रस्तुत किया जा सकता है।

डीएमजीओएमएस पर प्रस्तुत विवरणियों के संबंध में चयनित कार्यालयों के 50 स्वनन पट्टों¹ के नमूने के डेटा के विश्लेषण से निम्नलिखित कमियों का पता चला:

5.1.1 पट्टेदारों द्वारा विवरणी प्रस्तुत न करना/विलम्ब से प्रस्तुत करना

- नमूना जांच में पाया गया कि 50 स्वनन पट्टों में से 14 पट्टेदारों (28 प्रतिशत) ने अप्रैल 2018 से मार्च 2020 की अवधि के दौरान कोई विवरणी जमा नहीं की थी। इसके अलावा, तीन पट्टेदार इस अवधि के लिए 12 विवरणियां जमा करने में विफल रहे। इस प्रकार, कुल चयनित पट्टेदारों द्वारा 348 विवरणियां प्रस्तुत नहीं की गईं।
- नमूना जांच में पाया गया कि 50 स्वनन पट्टों में से 36 पट्टेदारों (72 प्रतिशत) ने 599 विवरणियां 1 दिन से 1,177 दिनों के बीच की देरी के साथ विवरणियां प्रस्तुत की थी। प्रावधान के अनुसार इन चूककर्ता पट्टेदारों से ₹ 2.39 करोड़ का विलम्ब शुल्क वसूल किया जाना था। हालांकि, विलम्ब शुल्क वसूल नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि इन चूककर्ता पट्टेदारों से ऑनलाइन विवरणियां प्राप्त करने के लिए संबंधित स्वनि अभियंता/सहायक स्वनि अभियंता द्वारा कोई प्रयास नहीं किया गया। इसके अलावा, सुधारात्मक कार्रवाई करने के लिए डीएमजीओएमएस द्वारा विवरणियां प्रस्तुत न करने के संबंध में न तो पट्टेदारों को और न ही संबंधित अधिकारियों को चेताया गया था। इस प्रकार,

¹ प्रत्येक खंड से दस स्वनन पट्टों का चयन किया गया है।

विवरणी प्रस्तुत करने की स्थिति की निगरानी न तो ऑनलाइन माध्यम से न ही संबंधित अधिकारियों द्वारा की गई थी।

इन मासिक विवरणियों के अभाव में, विभाग के पास माह के दौरान स्वयं पट्टेदार की ओर से पट्टेदार की गतिविधियों का कोई आधिकारिक रिकॉर्ड नहीं था जैसे स्वनिज का उत्पादन, कैप्टिव उद्देश्यों के लिए स्वनिज का उपयोग, स्वनिज का प्रेषण, समापन शेष, पट्टा क्षेत्र से हटाए गए ओवरबर्डन की मात्रा, किये गये वृक्षारोपण और नियोजित श्रमिकों की संख्या आदि।

सरकार ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2021) कि इस संबंध में डीएमजीओएमएस में उपयुक्त प्रावधान किए जाएंगे। यह भी सूचित किया गया कि अगले महीने की 20 तारीख तक विवरणी जमा नहीं करने पर, ई-रवन्ना जनरेट करने को अवरुद्ध करने पर विचार किया जाएगा। इसके बाद, यह भी सूचित किया गया (फरवरी 2022) कि चूककर्ताओं के खिलाफ कार्रवाई करने के निर्देश जारी किए गए थे।

5.1.2 डीलरों की विवरणियां

आरएमएमसी नियम, 2017 के नियम 2(1)(lvii) में ट्रांजिट पास से अभिप्राय ऐसे पास जिसमें पट्टेधारी, स्टॉकिस्ट, व्यापारी, डीलर, आदि को अधिशुल्क भुगतान किये गये स्वनिज के विधिवत निर्गमन के लिये विभाग द्वारा यथाविधि जारी या ऑनलाईन जारी ई-ट्रांजिट पास से है। यह प्रणाली अवैध रूप से उत्त्पन्नित स्वनिजों की आवाजाही को रोकने के लिए शुरू की गई थी। विभाग द्वारा इस आवाजाही की प्रभावी निगरानी के लिए एक आवधिक विवरणी निर्धारित की जानी थी। तथापि, विभाग द्वारा कोई विवरणी निर्धारित नहीं की गयी। क्रियाविधि के अभाव में विभाग की निगरानी अप्रभावी रही जैसा कि यहां नीचे चर्चा की गई है:

निदेशक स्वान एवं भूविज्ञान ने ई-ट्रांजिट पास जारी करने के निर्देश (31 जनवरी 2018) जारी किए। इन निर्देशों के अनुसार सभी डीलरों को ई-ट्रांजिट पास प्राप्त करने के लिए विभागीय वेबसाइट पर अपना पंजीकरण कराना होगा। पंजीकरण के बाद, डीलर अपने प्रारम्भिक स्टॉक की घोषणा करेंगे और इस स्टॉक को ऑनलाइन सिस्टम में दर्ज करेंगे। डीलर इन प्रारम्भिक स्टॉक के अधिशुल्क दस्तावेजों से संबंधित सभी रिकॉर्ड तीन साल तक अर्थात् 31 जनवरी 2021 तक रखेंगे और जब भी मांगे जाएंगे, इस रिकॉर्ड को विभाग को प्रस्तुत करेंगे। इसके अलावा, यदि प्रारम्भिक स्टॉक में उल्लिखित अधिशुल्क भुगतान किए गए स्वनिज से संबंधित दस्तावेजों में यदि कोई विसंगतियां पाई जाती हैं, तो इसके लिए डीलर जिम्मेदार होगा और उसके खिलाफ कार्रवाई की जाएगी।

पांच स्वनि अभियंता/सहायक स्वनि अभियंता कार्यालयों की समीक्षा के दौरान यह पाया गया कि 649 पंजीकृत डीलरों² ने 71.66 लाख मीट्रिक टन स्वनिजों का प्रारंभिक स्टॉक घोषित किया। तथापि, तीन स्वण्ड कार्यालयों³ के केवल 27 डीलरों (चार प्रतिशत) का ही सत्यापन किया गया और विभागीय अधिकारियों ने सात डीलरों के स्टॉक में अनियमितता पाई। इन मामलों में

² सहायक स्वनि अभियंता कोटपुतली (118), सहायक स्वनि अभियंता नीमकाथाना (194), स्वनि अभियंता अलवर (119), स्वनि अभियंता मकराना (33) और स्वनि अभियंता सीकर (185)।

³ सहायक स्वनि अभियंता कोटपुतली (15), सहायक स्वनि अभियंता नीमकाथाना (8) और स्वनि अभियंता अलवर (4)।

₹ 3.14 करोड़ की मांग सृजित की गई और ₹ 7.61 लाख की वसूली की गई। यह इंगित करता है कि 25 प्रतिशत डीलरों के स्टॉक में अनियमितताएं थी।

इस प्रकार, 622 डीलरों के स्टॉक का सत्यापन नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप डीलरों द्वारा शुरुआती स्टॉक की घोषणा में यदि कोई अनियमितता थी तो उसकी पहचान नहीं की गई और उस पर शास्त्र का आरोपण नहीं किया गया। ये परिणाम केवल पांच नमूना जाँच किए स्पण्ड कार्यालयों के हैं, राज्य की समग्र तस्वीर बहुत बड़ी हो सकती है।

शासन ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2021 एवं फरवरी 2022) कि डीलरों के स्टॉक के सत्यापन हेतु निर्देश जारी किये जा रहे हैं।

इस प्रकार तथ्य यह है कि स्वनि अभियंताओं/सहायक स्वनि अभियंताओं ने स्टॉक सत्यापन के लिए निर्धारित समय-सीमा का पालन नहीं किया और स्टॉक में अनियमितताओं की पहचान नहीं की गई। ऐसी स्थिति में, सरकारी स्वजाने को हुए नुकसान से इन्कार नहीं किया जा सकता है।

5.1.3 खदान अनुज्ञप्तियों की निगरानी न करना

आरएमएमसी नियम 2017 स्वनिज रियायतों के अनुदान अर्थात् खनन पट्टे, खदान अनुज्ञप्ति (क्यूएल) या सक्षम प्राधिकारी द्वारा अन्य अनुमति को निर्धारित करता है। खनन पट्टे के लिए न्यूनतम क्षेत्र एक हेक्टेयर है, जबकि क्यूएल के लिए न्यूनतम क्षेत्र 0.18 हेक्टेयर है। क्यूएल का न्यूनतम क्षेत्र दिनांक 27.08.2018 के आदेश द्वारा 0.18 से एक हेक्टेयर संशोधित किया गया था। यह भी प्रावधान किया गया कि पट्टाधारी को स्वानों से उत्खनित सभी स्वनिजों का, स्वानों में पड़ी स्टॉक की मात्रा का, निर्गमित और उपयोग की गई मात्रा का सटीक और विश्वसनीय लेखा-जोखा, रखना होगा। प्रणाली से जनरेट वैध रवन्ना के बिना पट्टाधारी स्वानों से स्वनिज को हटाने, निर्गमन या उसका उपयोग नहीं करेंगे। निदेशक ने 27 अक्टूबर 2017 के आदेश द्वारा मैनुअल रवन्ना को प्रतिबंधित कर दिया और सभी खनन पट्टों के लिए ई-रवन्ना अनिवार्य कर दिया।

डीएमजीओएमएस पर उपलब्ध सूचना की समीक्षा से पता चला कि प्रत्येक क्यूएल क्षेत्र से स्वनिजों के उत्खनन और निर्गमन के संबंध में अधिशुल्क संग्रहण ठेकेदारों या विभागीय जांच चौकियों द्वारा जारी की गई अधिशुल्क रसीदों को छोड़कर कोई सूचना नहीं थी। जांच चौकियों पर यह पता नहीं किया जा सकता कि स्वनिज उत्खनन क्यूएल क्षेत्र से हुआ है या कहीं और से।

इस प्रकार, क्यूएल से स्वनिजों के उत्पादन और निर्गमन की निगरानी के लिए एक आवधिक विवरणी निर्धारित करने की आवश्यकता है। इसके अलावा, स्वनिज के स्रोत की जांच के लिए स्वनिज के प्रत्येक निर्गमन के साथ एक वैध दस्तावेज जैसे ट्रांजिट पास, चालान, ई-रवन्ना आदि होना चाहिए।

सरकार ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2021 और फरवरी 2022) कि क्यूएल धारकों और ठेकेदारों के लिए ई-रसीद जारी करने का प्रावधान प्रस्तावित नई नीति 2021 में किया गया है।

5.2 निरीक्षण

निदेशक, खान एवं भूविज्ञान ने सक्षम प्राधिकारियों द्वारा पट्टों का निरीक्षण करने के निर्देश जारी किए (अप्रैल 2013)। निरीक्षण के लिए निम्नलिखित मानदंड निर्धारित किए गए थे:

तालिका 5.1

खनन पट्टों के निरीक्षण के लिए मानदंड दर्शाने वाला विवरण

अधिकारियों का पद	प्रतिवर्ष निरीक्षणों की संख्या
निदेशक, खान एवं भूविज्ञान	36
अतिरिक्त निदेशक (खान), संभाग	60
अधीक्षण खनि अभियन्ता (मुख्यालय) I/II/III	72
अधीक्षण खनि अभियन्ता	72
खनि अभियन्ता	120
सहायक खनि अभियन्ता	120

इसके अलावा, डीएमजी ने पट्टों के निरीक्षण के लिए एक परिपत्र जारी किया (24 नवंबर 2017) ताकि पता लगाया जा सके कि पट्टेदार नियम और विनियमों के अनुसार खनन कर रहे थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि चयनित स्वण्ड कार्यालयों में खनन पट्टों के निरीक्षण के रजिस्टर का संधारण नहीं किया गया था। सहायक खनि अभियन्ता नीमकाथाना ने 2017-18 से 2019-20 की अवधि के लिए निरीक्षणों की एक सूची प्रदान की। संबंधित पट्टा पत्रावलियों में निरीक्षण प्रतिवेदनों की नमूना जांच करने पर पता चला कि ये निरीक्षण केवल पट्टों की खनन योजना के सत्यापन के लिए किए गए थे। निरीक्षण रिपोर्ट में नियमों और विनियमों की अनुपालना पर कोई टिप्पणी नहीं की गयी थी। इंगित किये जाने पर सहायक खनि अभियन्ता नीमकाथाना ने उत्तर दिया कि भविष्य में निर्देशानुसार निरीक्षण किया जायेगा।

शेष स्वण्ड कार्यालयों के लिए लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर सका कि निरीक्षण के लक्ष्य प्राप्त किये गये थे अथवा नहीं तथा खनन नियमों एवं विनियमों के अनुसार किया जा रहा था क्योंकि किये गये निरीक्षणों के संबंध में कोई सूचना लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

चयनित 455 खनन पट्टों की संवीक्षा में लेखापरीक्षा ने देखा कि वर्ष 2015-16 से 2019-20 के दौरान केवल 31 निरीक्षण किए गए थे लेकिन विभाग की किसी भी निरीक्षण रिपोर्ट में खनन पट्टा के आसपास अवैध खनन का उल्लेख नहीं किया गया था। तथापि, प्रौद्योगिकी के प्रयोग से लेखापरीक्षा ने आवंटित खनन पट्टों के आस-पास के क्षेत्र में अवैध खनन पाया, जैसा कि अनुच्छेद 3.1 में चर्चा की गई है। इसके अलावा, निरीक्षण के लिए पट्टों के चयन के लिए अपनाई गई कार्यप्रणाली अभिलिखित नहीं थी।

उपरोक्त तथ्य इंगित करते हैं कि खनन पट्टों के निरीक्षण के मानदंडों का पालन नहीं किया गया था और यहां तक कि जब निरीक्षण किए गए थे, तब भी प्रतिवेदनों में कमी थी। लेखापरीक्षा का मानना है कि बड़े पैमाने पर अवैध खनन का एक कारण निरीक्षणों में कमी हो सकती है।

शासन ने उत्तर दिया (फरवरी 2022) कि विभागीय मानदण्डों के अनुसार निरीक्षण करने तथा निरीक्षण पंजिका के रख-रखाव हेतु निर्देश जारी किये जा रहे हैं। समापन बैठक के दौरान, निदेशक ने बताया कि प्रत्येक स्वण्ड कार्यालय द्वारा 10 से 20 विस्तृत निरीक्षण करने के निर्देश जारी किए गए हैं और पिछले कुछ महीनों के दौरान लगभग 1200 निरीक्षण किए गए हैं।

5.3 लंबित अधिशुल्क निर्धारण

आरएमएमसी नियम, 2017 के नियम 46 के अनुसार:

1. प्रत्येक पट्टेदार जिसने निर्धारित समय के भीतर मासिक और वार्षिक विवरणी दाखिल की है और स्वनिज के अवैध स्वनन या परिवहन में शामिल नहीं है और जहां संबंधित क्षेत्र की अधिशुल्क या स्थिर भाटक की दर या राशि के संबंध में कोई विवाद नहीं है, वह उप-नियम (2) के प्रावधानों के अधीन, वार्षिक विवरणी के आधार पर उस वर्ष के लिए अधिशुल्क निर्धारित किया गया माना जाएगा।
2. प्रत्येक वर्ष कम से कम दस प्रतिशत विवरणियों की पूरी तरह से जांच की जाएगी और मैन्युअल रूप से मूल्यांकन किया जाएगा। ऐसे विवरणियों का चयन यादृच्छिक आधार पर ऑनलाइन प्रणाली के माध्यम से किया जाएगा।
3. फॉर्म-17 में वार्षिक विवरणी की ऑनलाइन पावती रसीद को स्व-मूल्यांकन के प्रथम दृष्टया साक्ष्य के रूप में माना जाएगा और इसके अलावा कोई अलग आदेश पारित करने की आवश्यकता नहीं होगी, सिवाय जहां (i) विवरणी जांच के दायरे में आई हो और (ii) निर्धारण प्राधिकारी के पास यह मानने के पर्याप्त कारण हैं कि ऑनलाइन विवरणियां गलत हैं।

लेखापरीक्षा ने विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गयी सूचना का विश्लेषण किया और पाया कि 31 मार्च 2020 तक 8,799 निर्धारण (कुल देय का 51.14 प्रतिशत) लंबित थे।

विभाग ने अधिशुल्क निर्धारण को अंतिम रूप देने के लिए कोई प्रयास नहीं किया। निर्धारण समय पर पूर्ण न होने के कारण विभाग स्वनिजों के उत्खनन एवं निर्गमन की सत्यता को सत्यापित करने की स्थिति में नहीं था। ऐसे में राजस्व के रिसाव की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

शासन ने उत्तर दिया (फरवरी 2022) कि वित्तीय वर्ष पूर्ण होने के तीन माह के अन्दर कर निर्धारण को अन्तिम रूप देने के निर्देश जारी किये जा रहे हैं।

5.4 लेखापरीक्षा परिणामों का सारांश

प्रक्रियाओं का पालन करते हुए नियमों और विनियमों की अनुपालना सुनिश्चित करने के लिए, निगरानी और मूल्यांकन, विभाग की एक आवश्यक गतिविधि है। विभाग में निगरानी के लिए विभिन्न साधन हैं जैसे विवरणियां, ई-रवन्ना, अधिशुल्क निर्धारण, पट्टों का नियमित निरीक्षण, आदि।

विवरणियों की नमूना जाँच से पता चला कि 28 प्रतिशत पट्टेदारों ने अप्रैल 2018 से मार्च 2020 की अवधि के दौरान कोई विवरणी प्रस्तुत नहीं की थी और 72 प्रतिशत पट्टेदारों ने 1,177 दिनों तक की देरी से अपनी विवरणी प्रस्तुत की थी। डीलरों के स्टॉक से अधिशुल्क भुगतान किए गए स्वनिजों के निर्गमन की जांच के लिए कोई विवरणी निर्धारित नहीं की गयी थी। इसके अलावा, स्वदान अनुज्ञप्ति धारकों द्वारा स्वनिजों के निर्गमन की जांच के लिये कोई प्रणाली तंत्र नहीं पाई गई।

निदेशक, स्वान एवं भूविज्ञान ने सक्षम प्राधिकारियों द्वारा पट्टों का निरीक्षण करने के निर्देश जारी किए। चयनित पट्टों के अभिलेखों की जांच से पता चला कि स्वनिज पट्टों के निरीक्षण के लिए मानदंडों का पालन नहीं किया गया था और जब निरीक्षण किये गये थे, तब भी प्रतिवेदन में कमी

थी। लेखापरीक्षा का मानना है कि बड़े पैमाने पर अवैध स्वनन का एक कारण निरीक्षणों में कमी हो सकता है।

नियमों में पट्टों के वार्षिक निर्धारण का प्रावधान है, यह देखा गया कि 31 मार्च 2020 को राज्य में 51 प्रतिशत निर्धारण लंबित थे। विभाग ने अधिशुल्क निर्धारण को अंतिम रूप देने और तेजी लाने के लिए कोई प्रयास नहीं किया। ऐसे में राजस्व के रिसाव की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

5.5 सिफारिशें

विभाग विचार कर सकता है:

1. विवरणी दाखिल नहीं करने वाले/विलंब से दाखिल करने वालों की रिपोर्ट तैयार करने और उन्हें प्रणाली द्वारा स्वतः नोटिस जारी करने के लिए प्रणाली में उपयुक्त परिवर्तन किया जाना;
2. अधिशुल्क भुगतान किए गए स्वनिजों की आवाजाही की प्रभावी निगरानी के लिए डीलरों के लिए आवधिक विवरणी के प्रावधान करना;
3. स्वनि अभियंता/सहायक स्वनि अभियंता द्वारा उनके अधिकार क्षेत्र में स्वनन गतिविधियों का समय दृष्टिकोण प्राप्त करने के लिए माह में विवरणियों की नमूना जांच किया जाने के प्रावधान करना;
4. स्वदान अनुज्ञप्ति से प्रत्येक निर्गमन के लिए स्वनिज के स्रोत का पता लगाने के लिए स्वनिज के साथ एक अनिवार्य वैध दस्तावेज का प्रावधान करना; और
5. स्वनन पट्टों के निरीक्षण के समय लिए गए फोटो सहित निरीक्षणों का विवरण डीएमजीओएमएस पर ऑनलाइन संधारित किये जाने के प्रावधान करना। इसके अलावा, निरीक्षण के लिए पट्टों का चयन एक वैज्ञानिक प्रक्रिया के माध्यम से किया जावे ताकि एक निश्चित समयावधि के भीतर एक स्वण्ड के सभी पट्टों का निरीक्षण किया जा सके।