अध्याय 1

परिचय

अध्याय 1 परिचय

1.1 पृष्ठभूमि

खान एवं खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम, 1957 (खा.ख.वि.वि. अधिनियम) की धारा 3(ad) के तहत परिभाषित खनिज में खनिज तेलों को छोड़कर सभी खनिज शामिल हैं। खनिज संसाधनों का प्रबंधन केंद्र तथा राज्य सरकार[1] दोनों की जिम्मेदारी है। खनिजों को दो श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया है अर्थात, वृहत एवं लघु खनिज। खा.ख.वि.वि. अधिनियम की प्रथम अनुसूची में परिभाषित खनिजों (चौथी अनुसूची में अधिसूचित खनिजों सहित) की व्याख्या खा.ख.वि.वि. अधिनियम के अंतर्गत बनाए गए नियमावली में वृहत खनिजों के रूप किया गया है। उपरोक्त अधिनियम की धारा 3(e) के अनुसार, लघु खनिजों में भवन निर्माण हेतु पत्थर, बजरी, सामान्य मिट्टी, सामान्य बालू आदि तथा केंद्र सरकार द्वारा अधिसूचित अन्य खनिज सम्मिलित हैं।

उपरोक्त अधिनियम की धारा 15, राज्य सरकार को लघु खनिजों के संबंध में खदान पट्टों, खनन पट्टों अथवा अन्य खनिज रियायतों को स्वीकृत करने को विनियमित करने और उससे संबंधित उद्देश्यों के लिए नियम बनाने का अधिकार प्रदान करती है।

झारखण्ड सरकार (झा.स.) ने लघु खनिजों के संबंध में खदान पट्टे, खनन पट्टे अथवा अन्य खनिज रियायतों के स्वीकृत करने को विनियमित करने के लिए झारखण्ड लघु खनिज समनुदान (झा.ल.ख.स.) नियमावली, 2004 बनाया है। लघु खनिजों की सूची इस नियमावली के अनुसूची-2 एवं अनुसूची-2(क) में संलग्न है।

झारखण्ड सरकार के खान एवं भूतत्व विभाग ने (मई 2015) कर-निर्धारण प्रक्रिया को सरल बनाने के उद्देश्य से झारखण्ड एकीकृत खान एवं खनिज प्रबंधन प्रणाली (जिम्स) नामक एक सॉफ्टवेयर एप्लीकेशन के माध्यम से एक सूचना प्रौद्योगिकी आधारित खनिज प्रशासन प्रणाली लागू किया। जिम्स पोर्टल के अनुसार, नवंबर 2023 तक झारखण्ड में लघु खनिजों के कुल 599 पट्टे कार्यशील थे।

1.2 हमने इस विषय का चयन क्यों किया?

खनिज रियायतों के आवंटन में राज्य सरकार द्वारा की गई अनियमितताएँ, पत्थर खनन पट्टाधारियों द्वारा अपनाई जा रही असतत एवं अवैज्ञानिक खनन पद्धतियाँ,

---

[1] भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की संघ सूची (सूची-I) की प्रविष्टि 54 और राज्य सूची (सूची-II) की प्रविष्टि 23

तथा बालू घाटों की बंदोबस्ती नहीं किया जाना इत्यादि से जुड़े मुद्दे प्रिंट और इलेक्ट्रॉनिक मीडिया में प्रमुखता से प्रकाशित होते रहे हैं।

अतः, उजागर किये गए मुद्दे के समाधान हेतु, केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा लागू अधिनियम एवं उसके अधीन बनाए गए नियमावलियों के प्रवर्तन में राज्य सरकार की प्रभावशीलता का आकलन करने के उद्देश्य से 'झारखण्ड में लघु खनिजों के प्रबंधन' विषय का चयन किया गया।

1.3 संगठनात्मक ढाँचा

सरकार के स्तर पर, सचिव, खान एवं भूतत्व विभाग, झारखण्ड सरकार, अधिनियम और नियमावली के प्रशासन के लिए उत्तरदायी हैं। सचिव की सहायता के लिए दो संयुक्त सचिव, दो उप सचिव एवं तीन अवर सचिव नियुक्त हैं। विभाग को निदेशक, भूतत्व तथा निदेशक, खान के अधीन को दो प्रमुख कार्यात्मक इकाइयों में विभाजित किया गया है।

निदेशक, खान, अधिनियम और नियमावली के प्रशासन के लिए जिम्मेदार हैं। उन्हें मुख्यालय स्तर पर एक अपर निदेशक, खान, (एडीएम), दो उपनिदेशक, खान (उ.नि.खा.) और दो सहायक खनन पदाधिकारियों (स.ख.प.) द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। राज्य को छह अंचलों[2] में विभाजित किया गया है, प्रत्येक के प्रभार में एक उपनिदेशक, खान है। अंचल को पुनः 24 जिला खनन कार्यालयों[3] में विभाजित किया गया है, प्रत्येक के प्रभार में एक जिला खनन पदाधिकारी (जि.ख.प.)/स.ख.प. हैं। जि.ख.प./स.ख.प., स्वामिस्व एवं अन्य खनन देयताओं के आरोपण एवं संग्रहण के लिए जिम्मेदार है। उन्हें खनन निरीक्षकों (ख.नि.) द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। जि.ख.प. और ख.नि. (i) खनन पट्टा क्षेत्रों का निरीक्षण करने, (ii) उत्पादन की समीक्षा करने और (iii) खनिजों के प्रेषण की जाँच करने के लिए अधिकृत हैं।

निदेशक, भूतत्व खनिजों के विस्तृत भूतात्विक अन्वेषण, भू-तकनीकी अध्ययन एवं विश्लेषण तथा खनिज (खनिज साक्ष्य) नियमावली, 2015 के संदर्भ में नीलामी हेतु खनिज ब्लॉकों की तैयारी के लिए उत्तरदायी हैं। मुख्यालय स्तर पर निदेशक, भूतत्व की सहायता हेतु एक अपर निदेशक, चार उपनिदेशक, तीन सहायक निदेशक तथा पाँच भूतत्ववेता कार्यरत हैं। झारखण्ड में एक अपर निदेशक, भूतत्व के अधीन एक राज्य भूतात्विक प्रयोगशाला और एक भूतात्विक प्रशिक्षण संस्थान भी है। राज्य को पाँच अंचलों[4] में विभाजित किया गया है, जिनमें से प्रत्येक का प्रभार

---

[2] दक्षिण छोटानागपुर अंचल (राँची), उत्तर छोटानागपुर अंचल (हजारीबाग), कोल्हान अंचल (चाईबासा), संथाल परगना अंचल (दुमका), धनबाद अंचल तथा पलामू अंचल (मेदिनीनगर)।

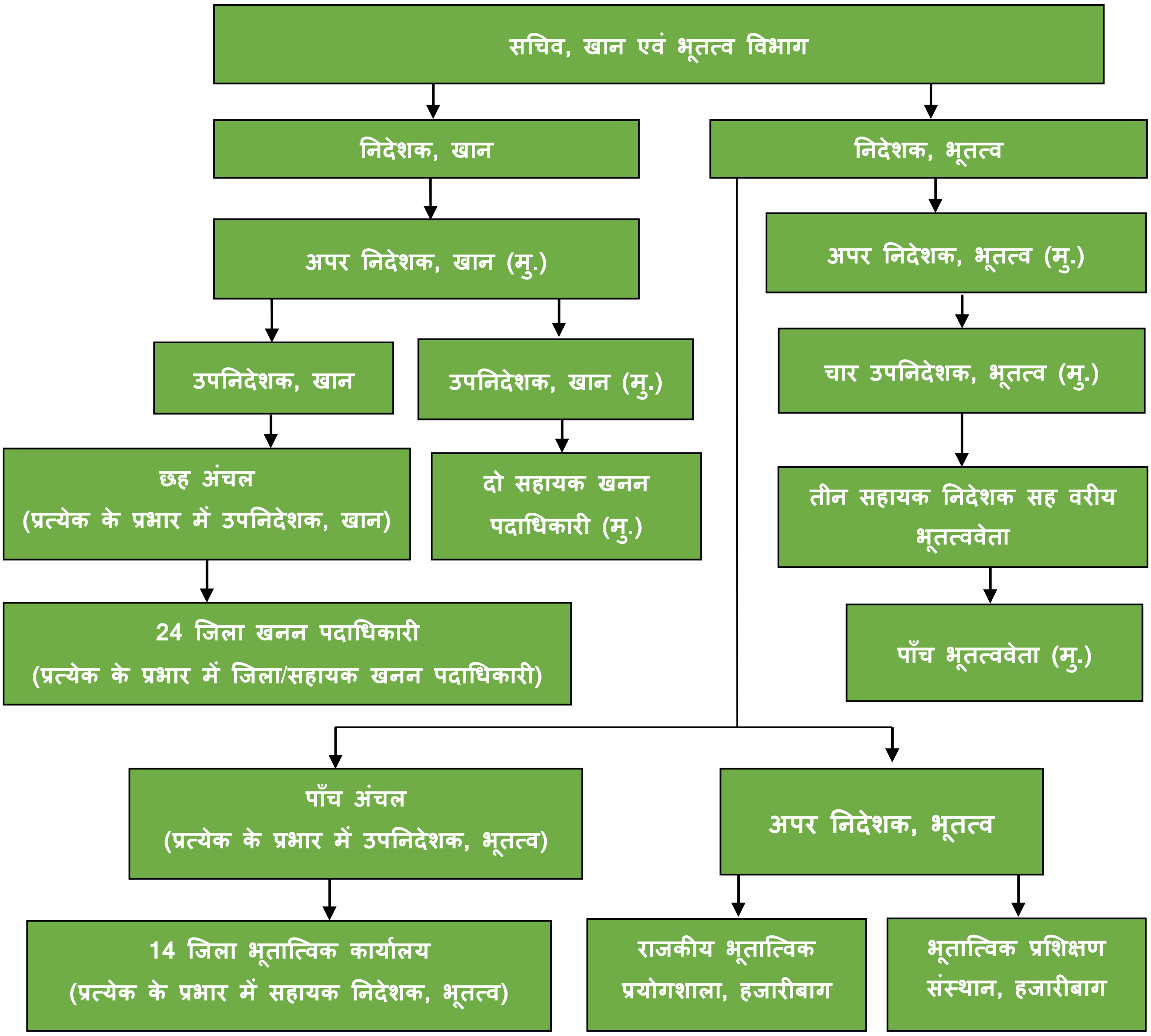
[3] बोकारो, चाईबासा, चतरा, देवघर, धनबाद, दुमका, गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, हजारीबाग, जमशेदपुर, जामताड़ा, खूंटी, कोडरमा, लातेहार, लोहरदगा, पाकुड़, पलामू, रामगढ़, राँची, साहिबगंज, सरायकेला-खरसावां और सिमडेगा।

[4] कोल्हान, उत्तर छोटानागपुर, पलामू, संथाल परगना और दक्षिण छोटानागपुर।

एक उपनिदेशक, भूतत्व के पास है। अंचलों को 14 जिला भूतात्विक कार्यालयों[5] में विभाजित किया गया है, जिनमें से प्रत्येक का प्रभार एक सहायक निदेशक, भूतत्व के पास है। इन सहायक निदेशकों को भूतत्ववेताओं द्वारा सहायता प्रदान की जाती है।

संगठनात्मक ढाँचा को **तालिका-1.1** में दर्शाया गया है।

तालिका-1.1: विभाग का संगठनात्मक ढाँचा



[5] बोकारो (बोकारो एवं धनबाद जिलों के लिए), चाईबासा, देवघर (देवघर एवं जामताड़ा जिलों के लिए), दुमका (दुमका एवं गोड्डा जिलों के लिए), हजारीबाग (चतरा, हजारीबाग एवं रामगढ़ जिलों के लिए), जमशेदपुर, गुमला (गुमला एवं सिमडेगा जिलों के लिए), कोडरमा (गिरिडीह एवं कोडरमा जिलों के लिए), लातेहार, लोहरदगा, मेदिनीनगर (गढ़वा एवं पलामू जिलों के लिए), रांची (रांची एवं खूंटी जिलों के लिए), साहिबगंज (पाकुड़ एवं साहिबगंज जिलों के लिए) तथा सरायकेला-खरसावां।

1.4 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि:

i) खनन पट्टे या अनुज्ञप्तियाँ संबंधित अधिनियम एवं नियमावली के प्रावधानों के अनुसार स्वीकृत, नवीकृत, बंद तथा निरस्त किये गए थे;

ii) सतत और वैज्ञानिक खनन सुनिश्चित करने एवं राजस्व को बढ़ाने तथा सुरक्षित रखने के लिए राज्य में लघु खनिजों के खानों का प्रबंधन पर्याप्त और प्रभावी था; और

iii) पर्यावरणीय और पारिस्थितिकीय समस्याओं का समाधान, अवैध खनन और राजस्व के रिसाव को रोकने के लिए खनन गतिविधियों में शामिल विभिन्न विभागों के बीच पर्याप्त आंतरिक नियंत्रण और समन्वय मौजूद था।

1.5 लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा के मापदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए है:

- खा.ख.वि.वि. अधिनियम, 1957 संशोधनों सहित;
- लघु खनिज संरक्षण एवं विकास नियमावली (लघु एम.एम.सी.डी.आर.), 2010;
- झारखण्ड लघु खनिज समानुदान (झा.ल.ख.स.) नियमावली, 2004 संशोधनों सहित;
- झारखण्ड लघु खनिज (नीलामी) नियमावली, 2017;
- झारखण्ड राज्य बालू खनन नीति, 2017;
- झारखण्ड लघु खनिज (खनिज साक्ष्य) नियमावली, 2018;
- झारखण्ड खनिज (अवैध खनन, परिवहन एवं भंडारण निवारण) नियमावली, 2017;
- बिहार और उड़ीसा लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914;
- राज्य सरकार एवं विभाग द्वारा निर्गत अधिसूचनाएँ, आदेश एवं परिपत्र।

1.6 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा में पाँच वर्ष 2017-18 से 2021-22 तक की अवधि आच्छादित है। लेखापरीक्षा में राज्य स्तर की इकाइयों (विभाग एवं निदेशालयों), चयनित जिला खनन कार्यालयों के अभिलेखों की जाँच तथा संयुक्त भौतिक सत्यापन सम्मिलित हैं।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित व्यापक क्षेत्रों का जाँच की:

- लघु खनिजों का आवंटन एवं नीलामी, राजस्व की प्रवृत्ति तथा खनिजों का अन्वेषण;

- राज्य पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन प्राधिकरण (सीआ), झारखण्ड राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (जेएसपीसीबी) इत्यादि जैसी संबद्ध एजेंसियों की भूमिका तथा विभाग के साथ उनका समन्वय;
- झारखण्ड राज्य बालू खनन नीति, 2017 के मद्देनजर झारखण्ड राज्य खनिज विकास निगम लिमिटेड (जेएसएमडीसी) की भूमिका;
- लघु खनिजों के 74 खनन पट्टों के संबंध में खनन योजनाएँ और जिम्स पर उपलब्ध जानकारी;
- संयुक्त भौतिक सत्यापन के माध्यम से झारखण्ड के 24 जिलों में से छह चयनित जिलों में 63 पत्थर पट्टों की खनन योजनाएँ, गूगल-अर्थ प्रो पर कीहोल मार्कअप लैंग्वेज (केएमएल) फाइलों[6] के माध्यम से खनन पट्टा क्षेत्र की जाँच और भौगोलिक सूचना प्रणाली (जीआईएस) आदि पर उपलब्ध जानकारी; और
- छह चयनित जिलों में 597 खदान प्रभावित लोगों का लाभार्थी सर्वेक्षण।

1.7 नमूना एवं नमूना चयन की प्रक्रिया

निष्पादन लेखापरीक्षा के अंतर्गत विभाग तथा जेएसएमडीसी को आच्छादित किया गया।

खनिजों, इकाइयों के चयन एवं प्रयुक्त प्रक्रिया का विवरण इस प्रकार है:

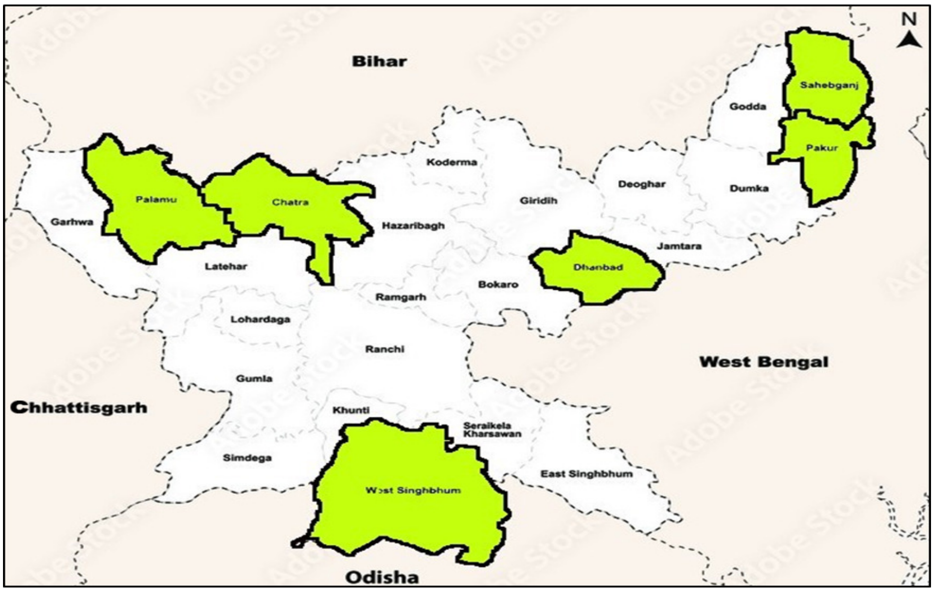
खनिज: वर्ष 2017-22 के दौरान, लघु खनिजों से प्राप्त कुल स्वामिस्व[7] में से 95 प्रतिशत केवल पत्थर खनन से प्राप्त हुआ, इसलिए पत्थर खदान से संग्रहित स्वामिस्व के आधार पर राज्य के 24 जिला खनन कार्यालयों में से छह जिला खनन कार्यालयों[8] को विस्तृत लेखापरीक्षा विश्लेषण हेतु चयन किया गया। झारखण्ड राज्य के मानचित्र पर चयनित जिलों का प्रतिनिधित्व इस प्रकार है:

[6] केएमएल फाइल एक प्रारूप है जिसका उपयोग गूगल-अर्थ जैसे अर्थ-ब्राउज़र में भौगोलिक डेटा प्रदर्शित करने के लिए किया जाता है।

[7] स्टोन मेटल, ईंट मिट्टी, बालू, चाइना क्ले, डोलोमाइट, मोरम आदि।

[8] चाईबासा, चतरा, धनबाद, पाकुड़, पलामू और साहिबगंज।

चित्र-1.1: झारखण्ड के मानचित्र पर छह चयनित जिलों को दर्शाया गया है



जेएसएमडीसी: अगस्त 2017 में लागू नई बालू खनन नीति के तहत, राज्य के आम लोगों को उचित मूल्य पर बालू की नियमित और पर्याप्त आपूर्ति के लिए जेएसएमडीसी को मान्य पट्टाधारक बनाया गया था। हालाँकि, लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान श्रेणी-2 के कुल 608 बालू घाटों में से केवल 21 ही परिचालित थे। केवल 3.45 प्रतिशत वाणिज्यिक बालू घाटों के परिचालन के कारणों का आकलन करने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा जेएसएमडीसी की विस्तृत समीक्षा की गई।

1.8 अंतर्गमन एवं बहिर्गमन सम्मलेन

अंतर्गमन सम्मेलन 25 अगस्त 2022 को झारखण्ड सरकार के खान एवं भूतत्व विभाग के सचिव के साथ आयोजित किया गया, जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, कार्यक्षेत्र एवं कार्यप्रणाली की जानकारी दी गई थी। बहिर्गमन सम्मेलन 22 जुलाई 2024 को विभागीय सचिव के साथ आयोजित किया गया था। सचिव ने बताया कि लेखापरीक्षा अवलोकनों/सुझावों से संबंधित आंकड़ों का सत्यापन किया जा रहा है तथा विस्तृत उत्तर/टिप्पणियाँ जाँच उपरांत उपलब्ध कराई जाएंगी। हालाँकि, मार्च 2024 से मई 2025 के बीच कई स्मार पत्र भेजे जाने के बावजूद, लेखापरीक्षा अवलोकनों पर विभाग की विस्तृत टिप्पणियाँ प्राप्त नहीं हुए हैं (जुलाई 2025)।

1.9 प्रतिवेदन की संरचना

यह प्रतिवेदन लेखापरीक्षा के दौरान प्राप्त निष्कर्षों के आधार पर संरचित की गई है। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नलिखित अध्यायों में प्रस्तुत किया गया है:

अध्याय-2: खनन पट्टों का आवंटन;
अध्याय-3: राजस्व संग्रहण एवं बालू घाटों का प्रबंधन;
अध्याय-4: सतत एवं वैज्ञानिक खनन; और
अध्याय-5: निष्कर्ष।

1.10 आभारोक्ति

निष्पादन लेखापरीक्षा नवंबर 2022 से अक्टूबर 2023 के बीच की गई थी। लेखापरीक्षा में अपेक्षित सहयोग और सहायता प्रदान करने के लिए विभाग, जेएसएमडीसी, राज्य पर्यावरण प्रभाव आकलन प्राधिकरण (सीआ) तथा नमूना जाँचित जिला खनन कार्यालयों को आभार व्यक्त किया जाता है।