कार्यकारी सारांश

सीमित और गैर–नवीकरणीय होने के कारण खनिज मूल्यवान प्राकृतिक संसाधन हैं। उनका दोहन दीर्घकालिक राष्ट्रीय लक्ष्यों और दृष्टिकोणों द्वारा निर्देशित होता है। खनिज राजस्व के मुख्य स्रोतों में से एक हैं और उत्तर प्रदेश राज्य के आर्थिक विकास में प्रमुख योगदानकर्ता हैं। खनन राज्य के ग्रामीण और आदिवासी क्षेत्रों में रोजगार का एक प्रमुख स्रोत भी है।

राज्य में, भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग को खनन क्षेत्र के समग्र विकास एवं राज्य के खजाने में खनिज राजस्व के संग्रह का कार्य सौंपा गया है। विभाग खनिज उत्पादन की सतर्कता एवं निगरानी, क्षेत्रों का सर्वेक्षण एवं सीमांकन, खनिज राजस्व संग्रह, खनिज जाँच एवं अन्वेषण और खनिज जानकारी के प्रसार के कार्यों की देखरेख करता है।

भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग में राजस्व के अनुकूलन के साथ सतत खनन की लेखापरीक्षा की गयी और 31 मार्च 2016 को समाप्त वर्ष के लिये राजस्व क्षेत्र के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इसे शामिल किया गया। तब से 2017 में नई खनन नीति लागू की गई और खनन पट्टों का आवंटन ई–निविदा–सह–ई–नीलामी प्रणाली के माध्यम से किया गया। अगस्त 2017 से खनिजों के परिवहन के लिए भौतिक एम एम–11 प्रपत्र के स्थान पर इलेक्ट्रानिक ट्रांजिट पास (ई–एम एम–11 प्रपत्र) की शुरुआत की गई। बड़ी संख्या में अवैध खनन के मामले सामने आए और समाचार पत्रों में प्रकाशित हुए। उत्तर प्रदेश में अवैध खनन सहित खनन गतिविधियों के सभी पहलुओं की जाँच करने के लिए **"उत्तर प्रदेश में खनन और अवैध खनन का सामाजिक–आर्थिक प्रभाव"** विषय को निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए चयनित किया गया।

निष्पादन लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से आयोजित की गई थी कि क्या खानों और खनिजों के प्रशासन को नियंत्रित करने वाले अधिनियमों और नियमावली के प्रावधानों को प्रभावी ढंग से लागू किया जा रहा है; क्या विभाग के पास पर्याप्त मानव संसाधन, कुशल आईटी प्रणाली है और अवैध खनन का पता लगाने और रोकने के लिए नवीनतम तकनीक और जानकारी का उपयोग किया गया है; और क्या खनन गतिविधियों की निगरानी के लिए प्रभावी नियंत्रण मौजूद थे ताकि पर्यावरण और पारिस्थितिक चिंताओं को ठीक से संबोधित किया जा सके।

लेखापरीक्षा के क्षेत्र में भूतत्व एवं खनिकर्म निदेशालय और राज्य के 18 जनपदों में 18 जिला खान कार्यालय शामिल थे। उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियन्त्रण बोर्ड से आवश्यक इनपुट प्राप्त किये गये थे। चयनित तहसीलों (जनपद हमीरपुर में सरीला तथा जनपद प्रयागराज में बारा) में पट्टों के भू–स्थानिक विश्लेषण के लिये प्रयागराज स्थित मोतीलाल नेहरू राष्ट्रीय प्रौद्योगिकी संस्थान, इलाहाबाद से परामर्श सेवाएं प्राप्त की गयीं।

निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रमुख निष्कर्ष नीचे प्रस्तुत हैं:

अ. खनिज परिहार की स्वीकृति

सतत बालू खनन प्रबंधन दिशानिर्देश, 2016 पुलों के पास रेत खनन पर रोक लगाते हैं, हालांकि, लेखापरीक्षा में चार ऐसे उदाहरण मिले जहां पुलों के पास खनन पट्टे दिए गए थे, जो पर्यावरण और सुरक्षा जोखिम पैदा कर रहे थे। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार सतत बालू खनन प्रबंधन दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित कर सकती है और पुलों के पास पट्टे नहीं दे सकती है।***

84 सफल बोलीदाताओं द्वारा जमा की गई प्रतिभूति जमा और रायल्टी की प्रथम किश्त, आशय पत्र जारी होने की तारीख से 12 से 424 दिनों की समाप्ति के बाद सरकारी खाते में जमा की गई थी। कुल 613 स्टोन क्रशर इकाइयाँ भंडारण लाइसेंस लिए बिना संचालित हो रही थीं। खदानों के बंद होने की सुधार और पुनर्वास लागत के सापेक्ष विभाग को क्षतिपूर्ति करने के लिए आवश्यक वित्तीय आश्वासन, पट्टा विलेखों के निष्पादन से पहले

54 पट्टेदारों से एकत्र नहीं किया गया था। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार पट्टा विलेख के निष्पादन से पहले सफल बोलीदाताओं से वित्तीय आश्वासन का संग्रह सुनिश्चित कर सकती है।***

ब. राजस्व का अधिरोपण और संग्रहण

विभाग को पट्टाधारकों और ईंट भट्ठा मालिकों से रायल्टी, फीस और अन्य बकाया राशि वसूलने की अपनी प्रणाली में सुधार करने की आवश्यकता है, क्योंकि सरकारी राजस्व जमा न करने, सरकारी राजस्व के विलंबित जमा पर ब्याज न लगाने/कम लगाने, खनन योजनाओं को विलंब से प्रस्तुत करने और खनिजों के अवैध उत्खनन पर जुर्माना न लगाने के मामले सामने आए हैं।

पट्टाधारकों से प्राप्त प्रतिभूति जमा को लोक लेखा के बजाय राज्य की समेकित निधि में जमा किया गया। संघ और राज्यों के लिए प्रमुख और लघु शीर्षों की सूची में प्रावधान होने के बावजूद मुख्य और उप खनिजों से प्राप्तियों का अलग–अलग लेखांकन नहीं किया गया।

स. खनिजों का परिवहन

खनिज को खनन क्षेत्र से उसके गंतव्य तक ले जाने के लिए ट्रांजिट पास की आवश्यकता होती है। राज्य सरकार की कार्यदायी संस्थाओं के ठेकेदारों को निकाले गए खनिज के लिए रायल्टी के भुगतान के प्रमाण के रूप में ट्रांजिट पास प्रस्तुत करना आवश्यक है। ठेकेदारों द्वारा कार्यदायी संस्थाओं को प्रस्तुत ट्रांजिट पास में देखी गई अनियमितताएं ट्रांजिट पास की फर्जी/फोटो कापी/कार्यालय कापी/चेक पोस्ट कापी प्रस्तुत करना, अन्य गंतव्यों के लिए जारी ट्रांजिट पास, कार्य प्रारम्भ होने से पहले और कार्य पूरा होने के बाद ट्रांजिट पास जारी करने की तिथि थी। कार्यदायी संस्थाओं और विभाग ने ट्रांजिट पास से संबंधित इन अनियमितताओं को नहीं देखा। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग और सिविल कार्य करने वाली सरकारी कार्यदायी संस्थाओं के बीच समन्वय को मजबूत कर सकती है ताकि यह पता लगाया जा सके कि ठेकेदारों ने वैध लाइसेंसधारियों से खनिज प्राप्त किए हैं और निष्पादन संस्थाओं को वैध ट्रांजिट पास प्रस्तुत किए हैं। सरकार ट्रांजिट पास की अनियमितताओं की विस्तृत जाँच भी कर सकती है और यदि कोई गंभीर चूक पाई जाती है तो जिम्मेदारी तय करनी चाहिए और उचित कार्रवाई करनी चाहिए।***

ट्रांजिट पास (ई–एमएम–11 प्रपत्र) के डेटा के विश्लेषण से संकेत मिलता है कि ट्रांजिट पास बनाने वाले साफ्टवेयर में इनपुट नियंत्रण तंत्र कमजोर था। पट्टाधारकों ने खनिजों के परिवहन के लिए अनुपयुक्त वाहनों, अयोग्य/फर्जी पंजीकरण संख्या वाले वाहनों और निषिद्ध महीनों के लिए ट्रांजिट पास बनाए। ट्रांजिट पास में उल्लिखित दूरी वास्तविक दूरी से बहुत अधिक थी। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार विभागीय पोर्टल में उचित नियंत्रण सक्षम कर सकती है और इसे वाहन डेटाबेस से जोड़ सकती है ताकि ई–एमएम–11 प्रपत्र बनाने में मानवीय हस्तक्षेप को कम करने और खनिजों के परिवहन के लिए अनुपयुक्त वाहनों, अनुमन्य मात्रा से अधिक खनिजों के परिवहन, अवास्तविक दूरी और निषिद्ध महीनों में ई–एमएम–11 प्रपत्र सृजित करने से रोका जा सके। सरकार खनिजों का अधिक लदान और खनिजों के परिवहन के लिए अनुपयुक्त वाहनों के उपयोग को रोकने के लिए भूतत्व एवं खनिकर्म विभाग और परिवहन विभाग के बीच समन्वय भी स्थापित कर सकती है।***

द. अवैध खनन

उत्तर प्रदेश उप खनिज (परिहार) नियमावली में यह निर्धारित नहीं किया गया है कि नीलामी के माध्यम से पट्टे पर दिए गए खनन क्षेत्रों के मामले में खनिज मूल्य और रायल्टी क्या होगी। विभाग ने बोली दर की अनदेखी की और जनवरी 2016 से संशोधित नहीं किए गए आधार दर पर रायल्टी और खनिज मूल्य उन पट्टाधारकों से वसूल की,

जिन्होंने पट्टा क्षेत्र और/या स्वीकृत पट्टा क्षेत्र के निकटवर्ती क्षेत्रों से अवैध रूप से खनिजों का उत्खनन किया था, जिसके परिणामस्वरूप सरकार को संभावित राजस्व से वंचित होना पड़ा। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार नीलामी के माध्यम से पट्टे पर दिए गए क्षेत्रों में खा० एवं ख० (वि० और वि०) अधिनियम की धारा 21(5) के अनुसार खनिज मूल्य और रायल्टी को स्पष्ट रूप से निर्धारित करने के लिए उ0प्र0उ0ख0प0 नियमावली में संशोधन कर सकती है। सरकार नीलामी के माध्यम से तय किए गए खनन पट्टों के निकटवर्ती क्षेत्रों में अवैध खनन के मामलों में लागू होने वाली रायल्टी की दरों की समयबद्ध तरीके से समीक्षा और अद्यतन भी कर सकती है।***

गूगल अर्थ से पट्टों के चयनित स्थलों की जाँच से ऐसे मामले सामने आए जहां खनिजों का उत्खनन पट्टा क्षेत्रों के बाहर और बिना खनन पट्टे दिए किया गया था। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार संदिग्ध अवैध खनन गतिविधियों की जल्द पहचान करने के लिए रिमोट सेंसिंग और उन्नत सर्वेक्षण उपकरणों की मदद से मानचित्रण और निगरानी प्रक्रिया को मजबूत कर सकती है, जिससे प्राकृतिक संसाधनों को बचाया जा सकता है। सरकार खनिजों के अवैध उत्खनन के कारण होने वाले राजस्व के नुकसान के लिए संबंधित अधिकारियों की जिम्मेदारी भी तय कर सकती है।***

ईंट भट्ठों की स्थापना में अन्य ईंट भठ्ठों, आवासीय क्षेत्र, स्कूल/कालेज, बाग, पारिस्थितिकी–संवेदनशील क्षेत्र और ऐतिहासिक स्मारकों से दूरी संबंधी निर्धारित मानदण्डों का पालन नहीं किया गया। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि मानदंडों का उल्लंघन करके स्थापित और अवैध रूप से संचालित सभी ईंट भट्ठों को बंद कर दिया गया है।***

अवैध खनन का पता लगाने के लिए खान मंत्रालय द्वारा विकसित खनन निगरानी प्रणाली का उपयोग अवैध खनन को रोकने में प्रभावी रूप से नहीं किया गया।

य. आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र

खनन गतिविधियों की निगरानी, संबंधित नियमों एवं विनियमों के अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए एक आवश्यक कार्य है। मानव संसाधन की कमी के कारण विभागीय सुरक्षा बल एवं विभागीय सचल दस्ता गठित नहीं किया गया तथा खानों का निरीक्षण मानदंडों के अनुसार नहीं किया गया। जिला खान अधिकारी से उच्चतर अधिकारियों द्वारा खानों के निरीक्षण के मानदंड तय नहीं किए गए। निगरानी की कमी के कारण वसूली प्रमाण पत्रों के माध्यम से ₹ 408.68 करोड़ के राजस्व की वसूली लंबित है। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार रिपोर्टिंग एवं निगरानी प्रणाली को सुदृढ़ करने के लिए आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा एवं विभाग की अन्य शाखाओं को अपेक्षित मानव शक्ति प्रदान करने पर विचार कर सकती है। सरकार खनन गतिविधियों की उचित निगरानी के लिए विभाग के अधिकारियों के लिए निरीक्षण मानदंड तय करना भी सुनिश्चित कर सकती है।***

पट्टाधारकों द्वारा प्रपत्र एमएम–12 में त्रैमासिक विवरणी जमा न करने के मामले सामने आए, जो खनन योजना में दर्शायी गई स्वीकार्य मात्रा के विरुद्ध उत्खनित मात्रा की तुलना करने तथा खनन क्षेत्र में लगे कुशल एवं अकुशल श्रमिकों के बारे में जानकारी एकत्र करने का एक साधन है। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार खनिजों की आवाजाही पर प्रभावी निगरानी रखने तथा खनन के माध्यम से सृजित रोजगार के आंकड़े एकत्र करने के लिए आवधिक विवरणी प्रस्तुत करना सुनिश्चित करे।***

जिला खनिज फाउंडेशन ट्रस्ट (जि०ख०फ़ा०ट्र०) के गठन में दो वर्ष से अधिक की देरी से खनन प्रभावित क्षेत्रों में सामाजिक–आर्थिक विकास कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में विलम्ब हुआ। निदेशक, भूतत्व एवं खनिकर्म तथा जि०ख०फ़ा०ट्र० के ट्रस्टियों ने जि०ख०फ़ा०ट्र० के लेखों की लेखापरीक्षा के लिए प्रयास नहीं किए। जि०ख०फ़ा०ट्र० के ट्रस्टियों ने जि०ख०फ़ा०ट्र० नियमावली के प्रावधानों का पालन नहीं किया तथा ऐसे कार्यों पर व्यय किया जो नियमावली में निर्दिष्ट क्षेत्रों से संबंधित नहीं थे। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार जि०ख०फ़ा०ट्र० नियमावली के अनुसार खनन प्रभावित क्षेत्रों के लोगों के कल्याण***

एवं विकास के लिए एकत्रित जि०ख०फ़ा०ट्र० निधि का उपयोग सुनिश्चित करे तथा अधिकारियों द्वारा जि०ख०फ़ा०ट्र० निधि के व्यपवर्तन के लिए जिम्मेदारी तय करे।

पट्टाधारकों को उ०प्र०प्र०नि०बो० को प्रपत्र–V में पर्यावरण विवरण प्रस्तुत करना आवश्यक था। हालांकि, पर्यावरण विवरण प्रस्तुत करने की निगरानी विभाग और उ०प्र०प्र०नि०बो० द्वारा नहीं की गई थी। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि पट्टाधारकों द्वारा प्रपत्र– V में पर्यावरण विवरण प्रस्तुत करने के लिए उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड और भूतत्व और खनिकर्म विभाग के बीच समन्वय तंत्र स्थापित किया जाए।***

वन विभाग द्वारा जारी अनापत्ति प्रमाण पत्रों के अनुसार पट्टेधारकों द्वारा किये जाने वाले आवश्यक वृक्षारोपण की विभाग द्वारा निगरानी नहीं की गई थी। बंद खदानों में पट्टेधारकों द्वारा सुधार और पुनर्वास कार्य की भी निगरानी विभाग द्वारा नहीं की गई थी। इन कार्यों की निगरानी नहीं करने से पर्यावरणीय गिरावट और खनन क्षेत्र के वनस्पतियों और जीवों के क्षरण का खतरा था। ***यह अनुशंसा की जाती है कि सरकार यह सुनिश्चित कर सकती है कि पट्टाधारकों द्वारा किए जाने वाले आवश्यक वृक्षारोपण कार्य की उचित निगरानी के लिए वन विभाग और भूतत्व और खनिकर्म विभाग के बीच समन्वय तंत्र स्थापित किया जाए।***

र. अच्छी प्रथाएँ/पहल

इस प्रतिवेदन में राज्य सरकार द्वारा की गई अच्छी पहलों पर भी प्रकाश डाला गया है जैसे खनन पट्टों की ई–नीलामी, माइन मित्रा पोर्टल, एकीकृत खनन निगरानी प्रणाली (आईएमएसएस) और शास्ति और कारावास के कड़े प्रावधान। खनन पट्टों की ई–नीलामी अगस्त 2017 से लागू की गई थी। अवैध खनन के लिए शास्ति को बढ़ा दिया गया (मई 2017) जिसमें पांच साल तक की कैद या शास्ति जो प्रति हेक्टेयर दो लाख रुपये से कम नहीं होगा और प्रति हेक्टेयर पाँच लाख रुपये तक हो सकता है, या दोनों का प्रावधान है।

माइन मित्रा पोर्टल दिसंबर 2020 में लागू किया गया था। पोर्टल को खनन से संबंधित गतिविधियों की आनलाइन प्रस्तुति और निगरानी जैसे कि ट्रांजिट पास का सृजन और सत्यापन, खनन योजना का प्रस्तुतीकरण और अनुमोदन तथा भंडारण लाइसेंस जारी करने के लिए एक डिजिटल प्लेटफॉर्म प्रदान करने के लिए डिज़ाइन किया गया है।

वर्ष 2020 में आईएमएसएस का क्रियान्वयन शुरू किया गया था, जिसमें अवैध खनन की शिकायतों वाले क्षेत्रों की ड्रोन निगरानी, खनिज परिवहन करने वाले वाहनों का पंजीकरण, रेडियो फ्रीक्वेंसी आइडेंटिफिकेशन (आरएफआईडी) टैग और खदानों के निकास पर पैन टिल्ट जूम (पीटीजेड) कैमरा के साथ धर्म काँटा और राज्य कमांड सेंटर के साथ उनके एकीकरण की सुविधा का प्रावधान था। अप्रैल 2022 तक आईएमएसएस के तहत 80,000 वाहन पंजीकृत किए गए, खनन क्षेत्रों में 441 धर्म काँटा लगाए गए, अवैध परिवहन की जाँच के लिए खनन अधिकारियों को हाँथ में पकड़ी जाने वाली 75 मशीनें प्रदान की गईं और 16 स्वचालित चेक–गेट लगाए गए। हालांकि, आईएमएसएस का उपयोग ड्रोन निगरानी के माध्यम से आनसाइट अवैध खनन को रोकने के लिए नहीं किया गया था और इसका उपयोग केवल खनिजों के अवैध परिवहन की जाँच के लिए किया गया था।

राज्य सरकार की पहल के परिणामस्वरूप खनन प्राप्तियाँ 2016–17 में ₹ 1,548.39 करोड़ से (110 प्रतिशत) बढ़कर 2017–18 में ₹ 3,258.88 करोड़ हो गईं, हालांकि, बाद में यह 2021–22 में घटकर ₹ 2,655.48 करोड़ रह गईं। इसी प्रकार, विभाग द्वारा पकड़े गए खनिजों के अवैध उत्खनन/परिवहन के मामलों की संख्या 2017–18 में 10,188 मामलों से (155 प्रतिशत) बढ़कर 2021–22 में 25,986 मामले हो गई और इन मामलों में वसूली भी 2017–18 में ₹ 28.73 करोड़ से (335 प्रतिशत) बढ़कर 2021–22 में ₹ 124.89 करोड़ हो गई।