अध्याय IV

रेत खनन में राजस्व के रिसाव पर नियंत्रण

सारांश

- रेत उत्खनन की कमजोर निगरानी के कारण, पर्यावरणीय स्वीकृति के अनुसार कुल खनन योग्य मात्रा के मुकाबले पटटेदारों द्वारा प्रतिवेदित की गयी रेत की खुदाई और परिवहन की मात्रा काफी कम थी। स्वीकृत पट्टा क्षेत्रों के बाहर उत्खनन और रेत परिवहन करने वाले वाहनों में ओव्हरलोडिंग के उदाहरण भी देखे गये जिसके कारण रायल्टी और अन्य देय राशि का अपवंचन हुआ।
- संबंधित रेत खदानों के प्रदान किए जाने के समय से संबंधित पट्टेदारों द्वारा नदी तट पर कोई वृक्षारोपण नहीं किया गया था एवं रेत उत्खनन के लिए पोक्लेन मशीन का उपयोग प.स्वी. की शर्तों का स्पष्ट उल्लंघन था।
- विभाग ने मुरूम की खुदाई के लिए अनुषंगिक कार्य एवं स्थलों पर मुरूम की वास्तविक उपलब्धता की पुष्टि किए बिना नियम 59(1) के अंतर्गत 87.33 लाख घन मीटर मुरूम हटाने के लिए 1,235 परमिट दिए, जिससे परिवहनकर्ताओं द्वारा मुरूम की अवैध खुदाई में मदद मिली।

4.1 रेत खनन का प्रबंधन

छत्तीसगढ़ में रेत खनन छत्तीसगढ़ गौण खनिज साधारण रेत (उत्खनन एवं व्यवसाय) नियम, 2019 (छ.गौ.ख.सा.रे. नियम) एवं इस नियम के पूर्व छत्तीसगढ़ गौण खनिज रेत का उत्खनन एवं व्यवसाय विनियमन निर्देश, 2006 के द्वारा प्रशासित होते हैं। छत्तीसगढ़ गौण खनिज रेत का उत्खनन एवं व्यवसाय विनियमन निर्देश, 2006 द्वारा रेत खदानों के प्रबंधन एवं रायल्टी की वसूली को संबंधित ग्राम पंचायतों/जनपद पंचायतों/नगरीय निकायों को सौंपा गया था। छत्तीसगढ़ शासन ने पहले के प्रावधानों को छत्तीसगढ़ गौण खनिज राधारण रेत (उत्खनन एवं व्यवसाय) नियम, 2019 अधिसूचित कर संशोधित किया (अगस्त 2019) एवं रेत खदानों का प्रबंधन खनिज साधन विभाग को सौंपा।

4.1.1 रेत खनन

विभाग ने, अगस्त 2019 में छ.गौ.ख.सा.रे. नियम अधिसूचित करने के पश्चात, 245 रेत खदानों के लिए पटटेदारों के साथ अनुबंध निष्पादित किया, जिसमें से दिसंबर 2020 की स्थिति में 221 रेत खदान संचालित थे। छ.गौ.ख.सा.रे. नियम ने संबंधित रेत खदानों को उपलब्ध/पर्यावर्णीय स्वीकृति के आधार पर अनुमत मात्रा एवं नियत रायल्टी की राशि ₹ 50 के लिए, जिला स्तरीय समिति[1] द्वारा निर्धारित अधिकतम मूल्य/नीलामी शुल्क (प्रति घन मीटर) के विरूद्ध रिवर्स नीलामी पद्धति के माध्यम से खदान पट्टे के अनुदान के लिए प्रावधानित किया।

लेखापरीक्षा ने नौ चयनित जिला कार्यालयों में देखा कि वर्ष 2019–21 के दौरान विभिन्न पट्टेदारों के पक्ष में ₹ 45 से लेकर ₹ 56 प्रति घन मीटर तक की नीलामी राशि के विरूद्ध 102 रेत खदान स्वीकृत किए गए थे। इस संबंध में, खनन योग्य मात्रा का आंकलन

[1] जिला कलेक्टर द्वारा गठित

पटटेदार द्वारा पट्टा क्षेत्र में रेत की मोटाई के आंकलन, जो जिला खनि अधिकारियों द्वारा प्रमाणित होता है, के आधार पर संबंधित जिला पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन प्राधिकरण द्वारा किया जाता है। पर्यावरण स्वीकृति सामान्यतः दो वर्षों के लिए प्रदान किया गया था जिसमें प्रति वर्ष अधिकतम उत्खनन किये जाने वाले रेत की मात्रा निर्दिष्ट किया गया था।

(क) लेखापरीक्षा परीक्षण में पाया गया कि 79 स्वीकृत रेत खदानों में, पर्यावरणीय स्वीकृति के अनुसार एक/दो वर्ष[2] हेतु कुल खनन योग्य मात्रा 53.05 लाख घन मीटर थी। हालांकि, संबंधित अवधि हेतु जारी किये गये पारगमन पास में पटटेदारों द्वारा प्रतिवेदित कुल खनित मात्रा मात्र 10.71 लाख घ.मी. थी (अर्थात कुल खनन योग्य मात्रा का मात्र 20.19 प्रतिशत) (विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 4** में दर्शाया गया है)। इस प्रकार, पट्टेदारों द्वारा प्रतिवेदित उत्खनन एवं परिवहन की मात्रा पर्यावरण स्वीकृति अनुसार कुल खनन योग्य मात्रा से काफी कम थी। लेखापरीक्षा ने सात जिलों के 34 रेत खदानों का स्थल निरीक्षण किया। बलौदाबाजार जिले के रेत खनन स्थलों (हरदी–I, खसरा न. 1435) के स्थल निरीक्षण में यह पाया गया कि रेत की मात्रा का इस सीमा तक उत्खनन किया जा चुका था कि वहां पर कृषि कार्य प्रारंभ कर दिए गये थे, जैसा दिये गये निम्न **चित्र–4.1** में दिखाई दे रहा है।

चित्र–4.1: स्थल में कृषि कार्य गतिविधियां (बलौदाबाजार जिला, फोटो दिनांकः जनवरी 2021)

[2] जाँजगीर–चाँपा जिले के अंतर्गत 24 रेत खदानों में दो वर्ष के लिए तथा छः जिलों के अंतर्गत 55 रेत खदानों में एक वर्ष के लिए कुल खनन योग्य मात्रा की गणना की गई है।

(ख) लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि पट्टे पर दिये गये क्षेत्र का कोई सीमांकन नहीं था, वास्तविक रूप से आबंटित क्षेत्र से असामान्य रूप से बड़े क्षेत्रों[3] में उत्खनन गतिविधि पायी गयी, रेत के परिवहन का कार्य पिट पास/रायल्टी पेड पास के बजाय खुदरा नगद रसीद[4] पर किया जा रहा था, पर्यावरण स्वीकृति के शर्तों का उल्लंघन करते हुए खनन कार्य[5] पोकलेन मशीनों[6] से किया जा रहा था। अनेक स्थलों पर पटटेदारों के स्टाफ द्वारा प्रेषण पंजी, पुराने रायल्टी पास, तथा नगद/धन रसीद इत्यादि प्रस्तुत नहीं किया जा सका। आगे, यह भी देखा गया कि कुछ पट्टा क्षेत्र के समीप अन्य पार्टियों[7] द्वारा खनन कार्य किया जा रहा था, जो मुख्यतः खनि अधिकारियों के सतत पर्यवेक्षण में कमी के कारण इन अधिकारियों की संभावित मिलीभगत का सूचक था।

चित्र–4.2: स्थल पर पोक्लेन मशीन का उपयोग (बलौदाबाजार जिला, फोटो दिनांकः जनवरी 2021)

(ग) रेत उत्खनन पट्टे के लिए पर्यावरणीय स्वीकृति की शर्त–15 के अनुसार, पट्टेदारों को मृदा क्षरण को रोकने के लिए नदी किनारे पट्टा क्षेत्र में 200 से 300 पेड़ प्रति हेक्टेयर पौधारोपण करना आवश्यक है।

तथापि, स्थल निरीक्षण के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि संबंधित पट्टेदारों द्वारा, पट्टा स्वीकृति पश्चात (अर्थात वर्ष 2019 एवं 2020 के दौरान) नदी तट पर कोई पौधारोपण नहीं किया गया था, जो पर्यावरण स्वीकृति की शर्तों का उल्लंघन था (**चित्र–4.3**)।

चित्र–4.3: पौधारोपण न किया जाना (बलौदाबाजार जिला, फोटो दिनांकः जनवरी 2021)

[3] रायपुर, बलौदाबाजार, बिलासपुर और जाँजगीर–चाँपा
[4] बिलासपुर
[5] रायपुर, बलौदाबाजार, बिलासपुर और जांजगीर–चांपा
[6] विकीपीडिया के अनुसार पोक्लेन मशीन 360 डिग्री घूमने वाला उत्खनन यंत्र है।
[7] बलौदाबाजार और बिलासपुर

(घ) यह भी देखा गया कि जिला खनि प्राधिकारी, हाईवा/डम्पर के मानक वहन क्षमता 14.00 से 15.00 घ.मी. के विरूद्ध 10.00 घ.मी./12.00 घ.मी. की मात्रा[8] के लिए रायल्टी पेड पास जारी कर रहे थे (अम्बिकापुर को छोड़कर, जहाँ 10 से 15 घ.मी. के लिए पिट पास जारी किये गये थे), जबकि ये वाहन उनके मानक वहन क्षमता से भी ज्यादा मात्रा वहन करते पाए गए थे (अर्थात ऑव्हरलोडिंग) (**चित्र 4.4 (क) एवं (ख)**)। इस प्रकार, पट्टेदार इन हाईवा से परिवहन कर प्रति ट्रिप कम से कम 3.00 घ.मी. रेत की रायल्टी एवं अन्य शुल्क का अपवंचन कर रहे थे। इसके परिणामस्वरूप शासन को कम से कम प्रति ट्रिप राशि ₹ 315.00[9] के राजस्व का क्षरण हुआ।

चित्र–4.4 (क): मानक वहन क्षमता से अधिक ऑव्हरलोडिंग (बिलासपुर जिला, फोटो दिनांकः जनवरी 2021)

चित्र–4.4 (ख): मानक वहन क्षमता से अधिक ऑव्हरलोडिंग (बिलासपुर जिला, फोटो दिनांकः जनवरी 2021)

विभाग द्वारा रेत खनन कार्य की उचित निगरानी के अभाव के कारण, पट्टेदारों द्वारा उत्खनित/परिवहित रेत की मात्रा कम प्रतिवेदित किये जाने से राजस्व का अपवंचन हुआ एवं पर्यावरण स्वीकृति की शर्तों का उल्लंघन किया गया।

शासन ने कहा (अपैल 2022) कि रेत खदानों से रेत की प्रेषित की मात्रा पर रायल्टी आरोपण योग्य है। बाजार की मांग के अनुसार रेत की मात्रा का प्रेषण किया गया।

[8] अलग–अलग जिलों में अलग–अलग पद्धति अपनायी जा रही थी।

[9] रायल्टी प्रति घ.मी. = ₹ 50, औसत नीलामी राशि प्रति घ.मी. = ₹ 50, डी.एम.एफ. अंशदान प्रति घ.मी. = ₹ 5 (अर्थात रायल्टी की राशि का 10 प्रतिशत), राजस्व अपवंचन प्रति ट्रिप = ₹ 105 x 3 घ.मी. = ₹ 315।

पर्यावरण स्वीकृति में प्रेषण हेतु अधिकतम रेत की मात्रा का निर्धारण किया गया था, रेत के न्यूनतम प्रेषण की मात्रा पर कोई प्रतिबंध नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उत्तर खनि अधिकारियों द्वारा रेत खनन कार्य की खराब निगरानी के मुद्दे पर मौन है।

अनुशंषाएं :

8. *शासन को सतत रेत खनन व्यवहारों को अपनाना चाहिए एवं पर्यावरण स्वीकृति की शर्तों तथा नियमों के प्रभावी अनुपालन को सुनिश्चित करने हेतु रेत खनन गतिविधियों की नियमित निगरानी के लिए निर्देश जारी करना चाहिए।*

9. *रेत परिवहन के दौरान पिट पास/ रायल्टी पेड पास का उपयोग नहीं करने के मामलों में शासन को शास्ति अधिरोपित करने पर विचार करना चाहिए।*

4.1.2 अवैध रूप से उत्खनित मुरूम की भारी मात्रा के परिवहन के लिए निकास अनुज्ञापत्र प्रदान करना

छत्तीसगढ़ गौण खनिज नियम 2015 के नियम 59(1) के अनुसार (खुदाई कार्य के दौरान प्राप्त गौण खनिज के निपटारे के लिए अनुमति), पंचायत के पोखरों/तालाबों, कुएँ, जलाशय अथवा अन्य खुदाई कार्यों से प्राप्त होने वाले ऐसे गौण खनिजों को हटाने और उपयोग करने के लिए कलेक्टर अनुमति देगा। इसके अतिरिक्त, नियम 58(1) के अनुसार, अनुसूची–दो के भाग–क में विनिर्दिष्ट किसी खनिज (मिटटी, मुरूम, आदि) को जो केन्द्र सरकार अथवा राज्य शासन कि किसी विभाग अथवा उपक्रम के कार्यों के लिए आवश्यक हो, किसी भूमि विशेष से, उत्खनन, निकास और परिवहन के लिए कलेक्टर उत्खनन अनुज्ञापत्र प्रदान करेगा।

जिला खनि अधिकारियों द्वारा प्रदाय की गयी जानकारी के अनुसार, वर्ष 2015–16 से 2020–21 के दौरान, नियम 58(1) के अंतर्गत सड़क निर्माण कार्य हेतु मुरूम उत्खनन के केवल तीन अनुज्ञापत्र जिला खनि अधिकारी, रायपुर द्वारा प्रदान किया गया था, एवं अन्य चयनित जिलों में कलेक्टरों के द्वारा कोई अनुज्ञापत्र प्रदान नहीं किया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि चयनित जिलों के कलेक्टरों ने नियम 59(1) के अंतर्गत 87.33 लाख घ.मी. मुरूम (विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 5** में दर्शाया गया है) के निकास हेतु 1,235 निकास अनुज्ञापत्र इस आधार पर प्रदान किया कि उक्त मुरूम के ढेर पंचायत के पोखरों/तालाबों, कुएँ, जलाशय (के गहरीकरण या चौड़ीकरण) अथवा अन्य खुदाई कार्यों से प्राप्त हुए थे। उक्त अनुज्ञापत्र पंचायत प्रस्ताव एवं खनि निरीक्षकों के स्थल निरीक्षण प्रतिवेदनों के आधार पर प्रदान किया गया था। निकास अनुज्ञापत्र से संबंधित कुल 1,235 प्रकरणों में से 140 प्रकरणों के अभिलेखों के निरीक्षण में पाया गया कि अनुज्ञापत्र, स्थल पर मुरूम की कुल मात्रा की उपलब्धता का सत्यापन किये बिना जारी किये गये थे। साथ ही, जिला खनि अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत किये गये अभिलेखों में, स्थल पर मुरूम की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए वैकल्पिक साक्ष्य के रूप में, संबंधित स्थल के फोटोग्राफ भी नहीं पाये गये। ग्राम पंचायतों द्वारा जारी निकास प्रस्ताव की सत्यता परीक्षण हेतु लेखापरीक्षा ने 10 ग्राम पंचायतों, जिन्होंने 32 विभिन्न स्थलों पर मुरूम परिवहन हेतु प्रस्ताव पारित किये थे, का दौरा किया। ग्राम पंचायतों द्वारा प्रदाय किये गये उत्तरों के परीक्षण में पाया गया कि 10 में छः ग्राम पंचायतों ने पंचायत/शासकीय तालाबों के गहरीकरण/चौड़ीकरण से प्राप्त मुरूम के परिवहन हेतु प्रस्ताव पारित किया था। तथापि, गहरीकरण/चौड़ीकरण से संबंधित सहायक अभिलेख जैसे प्रशासनिक/तकनीकि स्वीकृति, कार्यादेश, माप पुस्तिका एवं श्रमिकों को किये गये भुगतान का विवरण आदि, का न ही संधारण किया गया था और न ही लेखापरीक्षा को प्रस्तुत किया गया। आगे, परीक्षण में पाया गया कि पंचायत प्रस्ताव संबंधित सदस्यों/सचिव/सरपंच द्वारा हस्ताक्षरित नहीं थे।

लेखापरीक्षा ने दस स्थलों का, जहॉ निकास अनुज्ञापत्र जारी किये गये थे, का भी दौरा किया लेकिन संबंधित स्थलों पर स्वीकृत गतिविधियों से बने मुरूम के ढेर नहीं पाया। चार स्थलों[10] पर, दौरा के समय परिवहनकर्ता मुरूम उत्खनन करते पाये गये, दो स्थलों[11] पर, स्वीकृत स्थल पर मुरूम के ढेर नहीं पाये गये, एवं अन्य तीन स्थलों[12] पर निजी भूमि पर गड्ढ़े पाये गये लेकिन आवेदन के दावे अनुसार कोई ढेर नहीं पाया गया **(चित्र– 4. 5 (क) एवं (ख))**। यह इंगित करता है कि खनि निरीक्षकों द्वारा तैयार किये गये स्थल सर्वेक्षण प्रतिवेदन, स्थल पर मुरूम की वास्तिविक उपलब्धता के सत्यापन द्वारा समर्थित नहीं थे। इस प्रकार स्थल सर्वेक्षण प्रतिवेदन के आधार पर जारी किये गये निकास अनुज्ञापत्र ने परिवहनकर्ताओं को मुरूम के अवैध उत्खनन करने में सुविधा प्रदान किया।

अतः इस तरीके से मुरूम निकास अनुज्ञापत्र जारी किया जाना, मुरूम के खदान अनुज्ञापत्र प्राप्त करने की आवश्यकता को दरकिनार करने का साधन साबित हुआ।

चित्र– 4.5 (क): मुरूम उत्खनन स्थल (फोटो दिनांकः अक्टूबर 2020)

चित्र–4.5 (ख): मुरूम उत्खनन स्थल (फोटो दिनांकः फरवरी 2021)

शासन ने कहा (अप्रैल 2022) कि तालाब गहरीकरण, कृषि भूमि के समतलीकरण या निर्माण कार्यों के नींव से प्राप्त गौण खनिजों के परिवहन के लिए नियम 59 के अंतर्गत

[10] दुर्ग के दो स्थल तथा रायपुर के दो स्थल
[11] रायपुर के एक स्थल और मुंगेली के एक स्थल
[12] मुंगेली के एक स्थल तथा कवर्धा के दो स्थल

अनुमति प्रदान किये गये थे। आवेदकों ने खनिजों की मात्रा के लिए रायल्टी एवं अन्य शुल्क के भुगतान कर पारगमन पास प्राप्त किया था। उक्त नियम के अंतर्गत, खनि निरीक्षकों ने स्थल निरीक्षण कर खनिज की मात्रा का आंकलन किया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने आवेदनों में उल्लेखित कारणों से संबंधित स्थल पर मुरूम की वास्तविक उपलब्धता सुनिश्चित किये बिना परिवहन परमिट जारी किया था।

अनुशंसा :

10. विभाग को अवैध मुरूम उत्खनन को रोकने के लिए मुरूम परिवहन के लिए निकास अनुज्ञा पत्र जारी करने की मौजूदा प्रणाली की समीक्षा करनी चाहिए।