तीसरा-अध्याय

पट्टों का प्रबंधन

3.1 प्रस्तावना

खनि पट्टों के प्रबंधन के लिए, केन्द्र सरकार ने खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम, (खा.ख.वि.वि.) 1957, बनाया और खनिज रियायत नियम, (ख.रि.) 1960 और खनिज विकास एवं संरक्षण नियम, (ख.वि.सं.) 1988 बनाये हैं। छत्तीसगढ़ में गौण खनिजों का विनियमन छत्तीसगढ़ गौण खनिज नियमावली, (छ. गौ. ख.) 1996 से होता है।

3.2 पट्टा आवेदनों के निराकरण में विलम्ब

ख.रि. नियम मुख्य खनिजों के पट्टा स्वीकृत करने की प्रक्रिया को निर्धारित करता है। नियमों के प्रावधानों के अनुसार, शासन को खनन पट्टा की स्वीकृति हेतु आवेदन प्राप्त होने के दिनांक से 12 माह के भीतर निराकृत करना होता है।

3.2.1. शासन ने सितंबर 2011 और मई 2012 में निवेदन किए जाने के बावजूद मुख्य खनिजों के पट्टो की स्वीकृति हेतु प्राप्त आवेदनों की संख्या, पट्टे स्वीकृत किये गये, अस्वीकृत आवेदनों की संख्या और लम्बित आवेदनों की संख्या की जानकारी प्रदान नहीं की। परंतु, लेखापरीक्षा द्वारा सं.भौ.ख. एवं छः[1] जिलों से एकत्र जानकारी से हमने पाया कि खनि पट्टो हेतु 606 आवेदन राज्य शासन को अनुमोदन हेतु अग्रेषित किये गये थे। ये पट्टा आवेदन शासन स्तर पर लम्बित थे, इनमें से 180 आवेदन पाँच वर्षो से अधिक समय से लम्बित थे। कोरिया जिले में कोई खनि पट्टा आवेदन प्राप्त नही हुआ। अन्य खनिज कार्यालयों[2] ने आज दिनांक (जुलाई 2012) तक जानकारी प्रदान नही की।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान शासन ने बताया कि आवेदकों द्वारा अपूर्ण आवेदन प्रस्तुत करने और विभिन्न विभागों जैसे राजस्व, वन, पंचायत आदि से क्लीयरेन्स प्राप्त करने में विलम्ब आदि के कारण आवेदन लंबित थे। आगे यह कहा कि आवेदनों के निराकरण पर नजर रखने हेतु पर्यवेक्षण तंत्र स्थापित किया जाएगा।

3.2.2: हमने आगे देखा कि 601 खनिज पट्टा आवेदनों (उपरोक्त 606 आवेदनों में से) में 182 आवेदन जो पाँच[3] उ.सं.ख.प्र./जि.ख.अ. से संबंधित थे तथा जिनमें कुल 4,39,959 हेक्टेयर क्षेत्र शामिल था, राज्य शासन के पास अनुमोदन हेतु लंबित थे। जैसे कि

[1] बिलासपुर, दन्तेवाड़ा, जांजगीर-चांपा, कोरबा, रायगढ़ एवं रायपुर
[2] दुर्ग, कोरिया, राजनांदगांव और सरगुजा
[3] दन्तेवाड़ा, जांजगीर-चांपा, कोरबा, रायगढ़ एवं रायपुर

ये आवेदन निश्चित समयावधि में निराकृत नही किए जा सके, शासन खनिज विकास में अवरूद्धता के अतिरिक्त अनिवार्य भाटक से वंचित रहा।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान शासन ने बताया कि कई प्रकरणों में भारत सरकार के अनुमोदन की आवश्यकता के कारण आवेदनों का निराकरण नही किया जा सका।

3.3 मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीसों का आरोपण एवं संग्रहण

3.3.1 औसत वार्षिक रायल्टी का गलत निर्धारण

मध्य प्रदेश शासन, खनिज साधन विभाग के निर्देश (क्रं/एफ-19-192/92/12/2 दिनांक 15 मार्च 1993) जो छत्तीसगढ़ में लागू है, के अनुसार नए खनि पट्टों में मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस आरोपणीय है और यह खनिज पट्टे हेतु आवेदन पत्र में उत्खनि की जाने वाली दर्शित मात्रा और खनन योजना में दी गई उत्पादन की मात्रा, जो भी अधिक हो के आधार पर संगणित की जाती है।

चार[4] उ.सं.ख.प्र./जि.ख.अ. के खनि पट्टा प्रकरण नस्तियों की नमूना जाँच के दौरान हमने देखा कि 20 से 30 वर्षों की अवधि के लिए खनि पट्टों की स्वीकृति के दौरान पट्टा विलेखों का निष्पादन/पंजीयन उक्त निर्देश के अनुसार पूर्ण पट्टा अवधि में प्रस्तावित उत्पादन के औसत के बजाय खनन योजना या आवेदन में दर्शित प्रथम पाँच वर्षो के औसत उत्पादन के आधार पर किया गया। उ.सं.ख.प्र./जि.ख.अ. द्वारा पूर्ण पट्टा अवधि हेतु औसत वार्षिक रायल्टी ₹ 41.36 करोड़ के बजाय ₹ 20.74 करोड़ प्रथम पाँच वर्षो के आधार पर गलत गणना की गयी। अतः आरोपणीय मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस क्रमशः ₹ 14.09 करोड़ और ₹ 10.34 करोड़ के बजाय क्रमशः ₹ 7.08 करोड़ और ₹ 5.07 करोड़ आरोपित की गयी। परिणामस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस ₹ 12.29 करोड़ का कम आरोपण/वसूली हुई *(परिशिष्ट I)*।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान शासन ने बताया कि पट्टा विलेख खनन योजना या आवेदन दोनों में जो भी अधिक हो में दर्शित प्रथम पाँच वर्षो के औसत उत्पादन के आधार पर निष्पादित किये थे। परंतु यह तथ्य रहा कि नियमों के अनुसार औसत वार्षिक रायल्टी की गणना पूर्ण पट्टा अवधि हेतु करना था और यह मात्र प्रथम पाँच वर्षो के उत्पादन को आधार मानकर औसत वार्षिक रायल्टी के निर्धारण को निर्दिष्ट नही करता। आगे, समान प्रकृति का लेखापरीक्षा प्रेक्षण लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2009-10 (कंडिका 8.11) में प्रकाशित हुआ था और शासन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया और एक प्रकरण में ₹ 30.98 लाख वसूल किया तथा दूसरे प्रकरण में ₹ 8.91 लाख की वसूली हेतु मांग जारी की थी। आगे उत्तर प्राप्त नही हुआ(अगस्त 2012)।

[4] बिलासपुर, दुर्ग, जांजगीर-चांपा एवं रायपुर

3.3.2 मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के भुगतान हेतु प्रावधान का अभाव

खनन योजना में संशोधन होने पर मुद्रांक एवं पंजीयन फीस के आरोपण हेतु छत्तीसगढ़ गौण खनिज नियमावली में प्रावधान नही है। हमने उ.सं.ख.प्र., कोरबा के खनि पट्टा प्रकरण नस्तियों और खनन योजनाओं की जाँच (जून 2011) के दौरान देखा कि अप्रैल 2006 में 30 वर्षो हेतु पट्टा विलेख का निष्पादन हुआ जिस पर खनन योजना में वर्णित वार्षिक संभावित उत्पादन मात्रा 18,60,000 मीट्रिक टन (मी.ट.) के आधार पर मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस ₹ 2.39 करोड़ का भुगतान किया गया। योजना 2008 में संशोधित की गयी और संशोधित योजना के अनुसार, खनिज की संभावित संशोधित मात्रा 45,25,000 मी.ट. थी। पूर्व में निर्धारित मात्रा में वृद्धि के कारण विभाग ने पट्टेदार को संशोधित खनन योजना के अनुरूप संशोधित पट्टा विलेख अनुबंध निष्पादित करने हेतु निर्देशित किया परंतु पट्टेदार ने खा.ख.वि.वि. अधिनियम में पट्टा विलेख के पुनः निष्पादन का प्रावधान नही होने के आधार पर संशोधित खनन योजना के अनुसार पट्टा विलेख के पुनः निष्पादन से मना कर दिया। अतः नियमों में प्रावधान न होने से, शासन ₹ 4.63 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा।

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान शासन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया और एक परिपत्र[5] जारी किया जिसमें यह वर्णित किया है कि खनन योजना में उत्पादन की अनुमानित मात्रा में परिवर्तन/संशोधन होने पर, मुद्रांक शुल्क के अंतर की राशि के भुगतान हेतु पट्टेदार से एक शपथ पत्र लिया जाएगा। पुनः शासन ने कहा कि उपपंजीयक कोरबा और महानिरीक्षक पंजीयन, बिलासपुर को मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के अंतर की राशि की वसूली हेतु संदर्भित किया गया है।

[5] क्रमांक एफ 7-1/2004/12/दिनांक 24 नवम्बर 2011

3.3.3 औसत वार्षिक रायल्टी की गणना के लिए रायल्टी की गलत दर का आरोपण

मध्य प्रदेश शासन, खनिज साधन विभाग, भोपाल के आदेश दिनांक 15 मार्च 1993 (छत्तीसगढ़ में अंगीकृत) सहपठित भारतीय स्टाम्प अधिनियम 1899 की अनुसूची I के अनुच्छेद 35 (अ)(iv)(v) के अनुसार 20 वर्षों की अवधि के लिए पट्टा विलेख निष्पादन के समय अनुमानित औसत वार्षिक रायल्टी की तीन गुने के 6.5 प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क आरोपणीय है। इसके अतिरिक्त, मुद्रांक शुल्क के 75 प्रतिशत की दर से पंजीयन फीस भी आरोपणीय है। उक्त नियम के अनुसार, खनन योजना या पट्टेदार के आवेदन में दर्शित औसत उत्पादन जो भी अधिक हो वह मुद्रांक शुल्क की गणना हेतु विचार में ली जाती है। पुनः, भारत सरकार की अधिसूचना (अगस्त 2009) के अनुसार लौह अयस्क की रायल्टी की गणना हेतु विक्रय मूल्य का 10 प्रतिशत लिया जाता है।

प्रत्येक माह हेतु लौह अयस्क की रायल्टी दरें भारतीय खान ब्यूरो (आइ.बी.एम.) द्वारा दो तीन माह विलम्ब से प्रसारित की जाती है। छ.ग.गौ.ख. नियमावली या पट्टा विलेख के निबंधनों और शर्तों में, आई.बी.एम. द्वारा भूतलक्षी प्रभाव से लौह अयस्क की रायल्टी दरों में उर्ध्वगामी संशोधन के कारण मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के अंतर मात्रा के आरोपण हेतु प्रावधान नही है।

जि.ख.अ. कांकेर और राजनांदगाँव के खनि पट्टा प्रकरण नस्तियों की नमूना जाँच में हमने पाया (जून 2010 और दिसम्बर 2011) कि छत्तीसगढ़ शासन और दो पट्टेदारों (मे. भिलाई इस्पात संयंत्र (भि.इ.सं.) और मे. गोदावरी इस्पात और पावर लि.) के मध्य लौह अयस्क के खनन हेतु क्रमशः 23 अक्टूबर 2009 और 15 मार्च 2010 को 20 वर्षों की अवधि हेतु पट्टा विलेख निष्पादित किये गये। तदनुसार, माह अक्टूबर 2009 और मार्च 2010 में लौह अयस्क की प्रचलित दरों (₹ 184.60 और ₹ 223.90 प्रति मी.ट.) के अनुसार औसत वार्षिक रायल्टी ₹ 235.79 करोड़ पर मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस क्रमशः ₹ 45.98 करोड़ तथा ₹ 34.48 करोड़ आरोपणीय थी। इसके विपरीत, जि.ख.अ. द्वारा माह अगस्त 2009 और नवंबर 2009 में प्रचलित लौह अयस्क की दरों (₹ 70.50 और 65.80 प्रति मी.ट.) के आधार पर संगणित औसत वार्षिक रायल्टी ₹ 102.93 करोड़ पर मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस क्रमशः ₹ 20.07 करोड़ एवं ₹ 15.05 करोड़ निर्धारित की गई। परिणामस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस ₹ 45.34 करोड़ का कम आरोपण/वसूली हुइ *(परिशिष्ट -II)*।

बहिर्गमन सम्मेलन में शासन ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया और कहा कि 24 नवंबर 2011 को एक परिपत्र[6] जारी किया गया है जिसमें वर्णित है कि आई.बी.एम. द्वारा रायल्टी की दरों में सशोधन के कारण मुद्रांक शुल्क में अंतर उत्पन्न होता है तो अंतर मुद्रांक शुल्क के भुगतान हेतु पट्टेदार से एक शपथ पत्र लिया जावेगा। आगे यह कहा कि अंतर राशि की वसूली के लिए जिलाध्यक्ष, कांकेर एवं राजनांदगांव ने मांग पत्र जारी कर दिया है।

आगे, शासन ने सूचित किया (अप्रैल 2012) कि मार्च 2012 में एक पट्टेदार (भि.इ.सं.) से ₹ 42.73 करोड़ वसूल किया जा चुका है। परन्तु, अंतर राशि ₹ 2.61 करोड़ की वसूली की स्थिति प्राप्त नही हुई है (अगस्त 2012)।

3.4 निष्क्रिय खदानों के पट्टों के निस्स्तीकरण में विलम्ब

ख.रि.नियम,1960 के अनुसार यदि कोई पट्टेदार पट्टा विलेख निष्पादन दिनांक से दो वर्ष के भीतर खनन प्रारंभ नहीं करता है या संक्रिया प्रारंभ के पश्चात दो वर्ष की लगातार अवधि के लिए खनन संक्रिया बंद करता है तो, राज्य शासन एक आदेश द्वारा खनिज पट्टे को व्यपगत हो जाना घोषित करेगी और पट्टेदार को घोषणा संसूचित करेगी।

जि.ख.अ., दुर्ग के खनि पट्टा प्रकरण नस्तियों की नमूना जाँच में हमने पाया (मई 2010) कि अवधि 1994 से 1999 के दौरान चार खनि पट्टे निष्पादित किये गये थे परंतु, निष्पादन दिनांक से ही खनन संक्रिया प्रारंभ नही की गयी थी। परंतु विभाग ने नौ से 13 वर्ष के अंतराल के पश्चात निष्क्रिय खनि पट्टों की सूचना शासन को दी, और शासन ने विभाग की सूचना के दिनांक से 10 माह से छः वर्षो के अंतराल के पश्चात सितंबर और नवंबर 2009 के मध्य इन पट्टों को व्यपगत घोषित किया। अतः, खदानें 10 से 15 वर्षों की अवधि की सीमा तक निष्क्रिय पड़ी रही। इस अवधि में पट्टेदारों ने न तो अनिवार्य भाटक जमा किया और न ही जि.ख.अ. द्वारा कोई मांग जारी की गयी। यदि निष्क्रिय खनि पट्टों को निरस्त करने की समय से कार्यवाही की गई होती और नए पट्टे स्वीकृत किए जाते तो विभाग रायल्टी के रूप में कम से कम ₹ 55.44 लाख प्राप्त कर सकता था (उक्त पट्टा विलेखों में उल्लेखित वार्षिक रायल्टी के आधार पर)। विभाग पट्टा स्वीकृत होने के पश्चात दो वर्ष के भीतर शासन को सूचित करने में भी असफल रहा।

बहिर्गमन सम्मेलन में शासन ने बताया कि खा.ख.वि.वि. अधिनियम 1957 की धारा 9 के अधीन जब पट्टा क्षेत्र से खनिज हटाई या उपभोग की जाती है तब रायल्टी देय होती है, अतः रायल्टी की हानि नही हुई है। परन्तु प्रशासकीय उद्देश्य से, निष्क्रिय पट्टों की निगरानी हेतु, विभाग का कम्प्युटराइजेशन प्रगति पर है। हम सहमत नही हैं क्योंकि पट्टेदार अनिवार्य भाटक जमा कराने के लिए जिम्मेदार था जो न तो पट्टेदार द्वारा जमा किया गया और न ही विभाग द्वारा मांग की गई। पुनः, विभाग द्वारा शासन को सूचित करने के साथ-साथ, शासन द्वारा पट्टों को व्यपगत घोषित करने में असाधारण विलंब था।

[6] क्रमांक एफ 7-1/2004/12

3.5 आवेदन का निराकरण न होने से राजस्व का अवरूद्ध होना

ख.रि.नियम 1960 के नियम 64 ग के अनुसार, विक्रय अथवा उपभोग के लिए पटटा क्षेत्र से अवशिष्ट या अग्राह्य हटाई जाती है तो ऐसे अवशिष्ट या अग्राह्य रायल्टी के संदाय के लिये दायी होंगे। पुनः, ख.रि. नियमों के नियम 27(1)(ओ) के अनुसार राज्य सरकार आदेश द्वारा पट्टेदार को यह अनुमति दे सकेगी कि वह खनिज को ऐसी ताादाद में और ऐसी रीति में व्ययन कर दे जैसा कि उसमें लघु खनिज के रूप में विनिर्दिष्ट किया जाए।

उ.सं.ख.प्र., रायपुर के खनि पट्टा प्रकरण नस्तियों की जाँच में हमने देखा कि एक पट्टेदार ने जुलाई 2008 में ख.रि. नियम के 27(1)(ओ) के अधीन रायल्टी के अग्रिम भुगतान के आधार पर 10 लाख मी.ट. अग्राह्य चूनापत्थर विक्रय करने की अनुमति हेतु आवेदन किया। उ.सं.ख.प्र. ने 14 जनवरी 2009 को प्रस्ताव राज्य शासन को अनुमति हेतु अग्रेषित किया। परंतु यह देखा गया कि दो वर्ष से अधिक समय व्यतीत हो जाने के पश्चात भी आवेदन न तो निरस्त किया गया और न ही पट्टेदार को अनुमति प्रदान की गयी। इसके परिणामस्वरूप रायल्टी ₹ 6.30 करोड़ अवरूद्ध हो गई।

बहिर्गमन सम्मेलन में, शासन ने बताया कि रायल्टी के भुगतान के पश्चात खनन अग्राहय को विक्रय की अनुमति (दिसम्बर 2011) में दी जा चुकी है।

3.6 पट्टा क्षेत्र और वास्तविक खनन क्षेत्र में विसंगति

कोल बियरिंग क्षेत्र (अधिग्रहण एवं विकास) अधिनियम, 1957 की धारा 11 की उपधारा(1) प्रावधानित करती है कि इस अधिनियम के अधीन सरकारी कम्पनी में कोई खनन पट्टे का अधिकार निहित किया जाता है तो निहित होने तथा निहित होने की दिनांक से सरकारी कम्पनी को राज्य शासन का पट्टेदार माना जावेगा। ख.रि.नि. का नियम 33 प्रावधानित करता है कि राज्य शासन के द्वारा जब खनि पट्टा दिया जाता है तब राज्य शासन, पट्टेदार के व्यय पर पट्टे के अधीन दिए गए क्षेत्र के सर्वे और सीमांकन की व्यवस्था करेगी।

जि.ख.अ., कोरिया के खनि प्रकरणों की नस्तियों की हमारी जाँच में प्रकट हुआ कि एक पट्टेदार अर्थात साउथ ईस्टर्न कोलफील्डस लिमिटेड (एस.इ.सी.एल.) की दो कॉलरी के द्वारा खनन कार्य के लिए कुल 5,898.28 हेक्टेयर भूमि स्वीकृत की गयी थी। वन विभाग से प्राप्त जानकारी के अनुसार, कॉलरियों की कुल वन भूमि 5086.77 हेक्टेयर थी, जबकि खनिज साधन विभाग के अभिलेखों के अनुसार कॉलरियों के पास

5552.50 हेक्टेयर वन भूमि थी। अतः 465.73 हेक्टेयर अधिक वन भूमि पट्टेदार के आधिपत्य में थी। पुनः, वन विभाग के अनुसार कॉलरियों को आबंटित कुल राजस्व भूमि 265.03 हेक्टेयर थी जबकि खनिज साधन विभाग के अभिलेखों के अनुसार 341.45 हेक्टेयर राजस्व भूमि उनके आधिपत्य में थी। अतः कॉलरियों के पास 76.42 हेक्टेयर अतिरिक्त राजस्व भूमि थी। इसके बावजूद खनिज विभाग कोयला खनन के लिए पट्टेदार को आबंटित पट्टा क्षेत्र को सीमांकित करने में असफल रहा।

(क्षेत्रफल हेक्टेयर में)

कॉलरी का नाम	**कुल पट्टा क्षेत्र**		राजस्व भूमि		**राजस्व भूमि में अंतर**	**वन भूमि**		**वन भूमि में अंतर**
	वन विभाग के अनुसार	खनिज साधन विभाग के अनुसार	वन विभाग के अनुसार	खनिज साधन विभाग के अनुसार		वन विभाग के अनुसार	खनिज साधन विभाग के अनुसार	
चरचा	4,643.33	4,767.36	144.13	216.22	72.09	4,499.2	4,551.14	51.94
कटकोना	712.8	1,130.92	120.9	125.23	4.33	587.57	1,001.36	413.79
योग	**5,356.13**	**5,898.28**	**265.03**	**341.45**	**76.42**	**5,086.77**	**5,552.5**	**465.73**

बहिर्गमन सम्मेलन के दौरान, शासन ने बताया कि कोयला खनन के लिए, भूमि चाहे वन या राजस्व, भारत सरकार द्वारा कोल बियरिंग क्षेत्र (अधिग्रहण एवं विकास) अधिनियम के अधीन सीधे अधिग्रहित की जाती है और राज्य शासन, खनिज विभाग इस प्रकरण में नही आता है। आगे यह बताया गया कि पट्टा क्षेत्र का औपचारिक सीमांकन सेन्ट्रल माइन प्लानिंग एण्ड डिजाइन इंस्टीट्यूट (सी.एम.पी.डी.आई.) द्वारा किया जाता है। वन विभाग और सी.एम.पी.डी.आई. से पट्टा क्षेत्र मानचित्र प्राप्त करके पट्टा क्षेत्र में अंतर की जांच की जावेगी। आगे प्रतिवेदन प्राप्त नही हुआ है (अगस्त 2012)।

3.7 अनुशंसाएँ

- ***राज्य शासन, शासन स्तर पर लंबित आवेदनों पर निगरानी हेतु एक पद्धति की व्यवस्था पर विचार कर सकती है। आगे, आवेदनों के समय पर निपटान हेतु अन्य विभागों के साथ शासन एक प्रभावी समन्वय तंत्र भी बना सकती है।***
- ***राज्य शासन, खनन योजना में परिवर्तन के प्रकरणों में एक संशोधित परिवर्धित एग्रीमेंट के निष्पादन के लिए खनन पट्टे के निबंधनों और शर्तो में एक उप-खण्ड शामिल करने पर विचार कर सकती है।***

- ***राज्य शासन, रायल्टी की दरों के विलम्बित प्रकाशन के कारण जब कभी शुल्क में अंतर उत्पन्न होता है वहाँ मुद्रांक शुल्क के अंतर की राशि के भुगतान हेतु पट्टा विलेख में एक उप-खण्ड जोड़ने हेतु विचार कर सकती है।***
- ***राज्य शासन, राजस्व की वृद्धि हेतु निष्क्रिय खनिज पट्टों के समय पर निरस्तीकरण सुनिश्चित करने और इन पट्टों के पुनः आंवटन हेतु उचित तंत्र बनाने के लिए विचार कर सकती है।***