

## अध्याय – 5

### भू-राजस्व

#### 5.1 कर प्रशासन

शासन स्तर पर प्रमुख सचिव राजस्व विभाग का प्रमुख होता है । प्रधान राजस्व आयुक्त विभाग प्रमुख होता है जिसकी सहायता के लिए आयुक्त, बंदोबस्त एवं भू-अभिलेख होता है । संभागीय आयुक्त संभाग के अंतर्गत सम्मिलित जिलों पर प्रशासनिक एवं वित्तीय नियंत्रण रखते हैं । प्रत्येक जिले में विभाग की गतिविधियों पर कलेक्टर का प्रशासनिक नियंत्रण होता है । जिले के उप-संभाग के प्रभार हेतु एक या अधिक सहायक कलेक्टर या संयुक्त कलेक्टर या डिप्टी कलेक्टर की पदस्थापना करने का दायित्व जिला कलेक्टर का होता है । किसी उप-संभाग के प्रभार में इस प्रकार पदस्थापित अधिकारी अनुविभागीय अधिकारी कहलाते हैं । वे कलेक्टर की उन शक्तियों का उपयोग करते हैं जो राज्य शासन द्वारा अधिसूचना के माध्यम से निर्देशित की जाएं । राजस्व अभिलेख एवं बंदोबस्त के संधारण हेतु कलेक्टर कार्यालय में अधीक्षक/सहायक अधीक्षक, भू-अभिलेख (एस.एल.आर./ए.एस.एल.आर.) की पदस्थापना की जाती है । तहसीलदारों/अपर तहसीलदारों को तहसीलों में राजस्व विभाग के प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त किया जाता है । राज्य में दस राजस्व संभाग हैं जिनमें प्रत्येक का प्रमुख आयुक्त होता है, 50 जिले जिनमें प्रत्येक का प्रमुख कलेक्टर होता है तथा 341 तहसीले हैं । भू-राजस्व प्राप्तियों का विनियमन निम्नलिखित अधिनियमों तथा नियमों के प्रावधानों तथा उनके अंतर्गत जारी अधिसूचनाओं के अनुसार किया जाता है :

मध्य प्रदेश भू-राजस्व संहिता (एम.पी.एल.आर.सी.), 1959;

- मध्य प्रदेश पंचायत राज अधिनियम (एम.पी.पी.आर.ए.), 1993;
- मध्य प्रदेश उपकर अधिनियम, 1982;
- मध्य प्रदेश लोकधन (शोधय राशियों की वसूली) अधिनियम (एम.पी.एल.ए.), 1987; तथा
- राजस्व पुस्तक परिपत्र (आर.बी.सी.)

#### 5.2 आंतरिक लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण

आंतरिक लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु एक महत्वपूर्ण कार्यप्रणाली है कि विभागीय क्रियाकलाप लागू कानून, विनियमों तथा अनुमोदित प्रक्रियाओं के अनुसार मितव्ययता एवं निपुणता के साथ प्रभावी तरीके से कार्यान्वित किये जाते हैं, अधीनस्थ कार्यालय विभिन्न अभिलेख, रजिस्टर/अकाउन्ट बुक उचित तरीके से एवं सही-सही संधारित कर रहे हैं और राजस्व का संग्रहण न होने/कम संग्रहण या अपवंचन की रोकथाम के लिए समुचित रक्षोपाय किये जा रहे हैं ।

हमने अवलोकित किया कि विभाग में कोई आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा नहीं है। इसके अभाव में विभाग की नियंत्रण प्रणाली कमजोर थी।

प्रणाली की कमजोरियों, दोषपूर्ण कार्यप्रणाली और परिणामतः राजस्व के रिसाव को समाप्त करने के लिए नियमित आंतरिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित करने हेतु आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा का गठन किया जा सकता है।

### 5.3 लेखापरीक्षा परिणाम

वर्ष 2013-14 के दौरान भू-राजस्व की 68 इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जांच में 76,322 प्रकरणों में ₹ 154.44 करोड़ के राजस्व अवनिर्धारण एवं अन्य अनियमितताओं का पता चला जिन्हें तालिका 5.1 अनुसार निम्नलिखित श्रेणियों में रखा जा सकता है :

**तालिका 5.1**

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	श्रेणी	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	प्रीमियम एवं भू-भाटक का अवनिर्धारण	77	0.75
2.	नजूल भूमि के पट्टे का नवीनीकरण न होना	13	0.76
3.	व्यपवर्तन लगान/प्रीमियम का अवनिर्धारण	150	0.42
4.	व्यपवर्तन लगान/प्रीमियम तथा शास्ति की मांग सृजित न करना	10,660	0.77
5.	प्रक्रिया व्यय का अनारोपण/वसूली न होना	36	3.07
6.	राजस्व वसूली प्रमाण पत्रों का पंजीयन न होना	06	0.48
7.	अन्य प्रेक्षण	65,380	148.19
<b>योग</b>		<b>76,322</b>	<b>154.44</b>

वर्ष के दौरान, विभाग ने वर्ष 2013-14 के दौरान लेखापरीक्षा में इंगित किये गये 76,154 प्रकरणों में ₹ 96.63 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार किया। विभाग द्वारा वर्ष 2013-14 के दौरान (वर्ष 2011-12 से वर्ष 2012-13 के लिए) संबंधित 90 प्रकरणों में ₹ 3.33 करोड़ की वसूली भी की गई।

महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों को प्रमुखता से दर्शाते हुए ₹ 94.83 करोड़ के कुछ उदाहरणात्मक लेखापरीक्षा प्रेक्षणों का उल्लेख अनुवर्ती कंडिकाओं में किया गया है।

#### 5.4 लेखापरीक्षा प्रेक्षण

हमने भू-राजस्व के निर्धारण एवं संग्रहण से सम्बंधित अभिलेखों की जांच की जिससे प्रीमियम एवं भू-भाटक के कम आरोपण एवं अन्य अनियमितताओं का पता चला जैसा कि इस अध्याय की अनुवर्ती कंडिकाओं में उल्लेखित किया गया है। ये प्रकरण उदाहरणात्मक हैं और ये हमारे द्वारा की गयी नमूना जांच पर आधारित हैं। निर्धारण प्राधिकारियों की ओर से पायी गयी इस प्रकार की कमियां विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इंगित की गयी हैं। परन्तु न केवल ये अनियमितताएं निरंतर बनी हुई हैं, बल्कि इनका लेखापरीक्षा होने तक पता नहीं चला था। अतः शासन को ऐसी कमियों को दूर करने के लिए आंतरिक नियन्त्रण कार्यप्रणाली में सुधार करने की आवश्यकता है।

#### 5.5 प्रीमियम एवं भू-भाटक का अवनिर्धारण

राजस्व परिपत्र पुस्तक (आर.बी.सी.) IV-(i) में किसी विकास प्राधिकरण को आवंटित नजूल भूमि या आवासीय उद्देश्य हेतु भू-खण्ड क्षेत्रफल के 60 प्रतिशत, जो भी अधिक हो, के बाजार मूल्य पर प्रीमियम के आरोपण का प्रावधान है। राजस्व विभाग, मध्य प्रदेश शासन द्वारा जारी अप्रैल 2003 के परिपत्र के अनुसार नजूल भूमि का मूल्यांकन विकास व्यय घटाने के बाद कलेक्टर द्वारा जारी गाइडलाइन के प्रावधानों के अनुसार किया जायेगा।

कलेक्टर कार्यालय (नजूल), ग्वालियर में भूमि के आवंटन की प्रकरण नस्तियों की नमूना जाँच के दौरान हमने अवलोकित किया (जनवरी 2012) कि ग्राम डोगरपुर में नगर निगम की सीमा में स्थित 24.658 हेक्टेयर भूमि आवासीय उद्देश्य हेतु ₹ 8.79 करोड़ प्रीमियम तथा ₹ 43.94 लाख के भू-भाटक पर मध्य प्रदेश गृह निर्माण मण्डल पट्टे पर दी गई। हमने देखा कि विभाग ने वर्ष 2010-11 के लिये आवासीय उद्देश्यों हेतु आवंटित भूमि के लिये लागू दरों के बजाय कृषि भूमि के लिये वर्ष 2011-12 के लिये लागू दरों से भूमि को मूल्यांकन किया गया। प्रीमियम एवं भू-भाटक के अवनिर्धारण के परिणामस्वरूप निम्न विवरणानुसार ₹ 91.75 करोड़ के राजस्व का कम आरोपण प्राप्त हुआ।

तालिका 5.2

ग्राम/क्षेत्रफल वर्गमीटर (प्रति वर्गमीटर विकास शुल्क)	प्रीमियम/ वार्षिक भू-भाटक आरोपणीय <sup>1</sup>	प्रीमियम/ भू-भाटक आरोपित	प्रीमियम/भू-भाटक का कम आरोपण
डोगरपुर/24.658 हेक्टेअर 2,46,580 वर्गमीटर (8000-1500=₹ 6500)	96.17/4.81	8.79/0.44	87.38/4.37
<b>योग</b>			<b>₹ 91.75</b>

<sup>1</sup> आरोपणीय प्रीमियम= ₹ 6500 प्रति मीटर की दर से 1,47,948 व. मीटर पर ₹ 96.17 करोड़ (2,46,580 का 60%=1,47,948 वर्ग मीटर)

आरोपणीय भू-भाटक= ₹ 4.81 करोड़ प्रति वर्ष (₹ 96.17 करोड़ का 5%)

हमारे द्वारा प्रकरण को इंगित किये जाने के बाद, अतिरिक्त कलेक्टर, ग्वालियर में बताया (मार्च 2014) कि अनुविभागीय अधिकारी से जानकारी प्राप्त कर अनुपालन लेखापरीक्षा को अवगत कराया जायेगा।

हमने मामले को विभाग और शासन को मई 2014 में प्रतिवेदित किया, उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं। (दिसम्बर- 2014)

### 5.6 भू-राजस्व एवं उपकर का शासकीय खाते में प्रेषण न किया जाना

मध्य प्रदेश कोषालय संहिता (भाग एक) के नियम 7 (i) सहपठित नवम्बर 2001 में जारी शासन की अधिसूचना के अनुसार, तहसील कार्यालयों द्वारा संग्रहीत भू-राजस्व एवं उपकर कोषालय को प्रेषित कर शासकीय खाते में मुख्य शीर्ष "0029" भू-राजस्व के अन्तर्गत जमा किया जाना चाहिये।

हमने अगस्त 2012 एवं मार्च 2014 के मध्य 21 तहसील कार्यालयों<sup>2</sup> के मांग एवं वसूली के विवरण पत्रक तथा चालानों की नमूना जांच के दौरान अवलोकित किया कि तहसील कार्यालयों द्वारा 2006 तथा 2013 के मध्य संग्रहीत ₹ 2.26 करोड़ का भू-राजस्व एवं उपकर कोषालय में मुख्य शीर्ष "0029" भू-राजस्व के अंतर्गत जमा करने के बजाय पंचायत निधि में जमा किया गया। इस प्रकार प्रेषण की निर्धारित प्रणाली का पालन नहीं करने से राजकोष ₹ 2.26 करोड़ के राजस्व से वंचित रह गया। यह त्रुटि विभाग द्वारा इंगित नहीं की गयी यद्यपि विभाग के उच्च प्राधिकारियों द्वारा 12 तहसीलों<sup>3</sup> का निरीक्षण मार्च 2009 तथा जनवरी 2014 में किया गया था जो कि अप्रभावी निरीक्षण का द्योतक है।

हमारे द्वारा मई 2014 में इसे इंगित किये जाने के बाद, सम्बंधित तहसीलदारों ने बताया कि भू-राजस्व तथा उपकर मुख्य शीर्ष '0029' भू-राजस्व के अंतर्गत जमा किया जायेगा।

हमने प्रकरण विभाग तथा शासन को मई 2014 में प्रतिवेदित किया; उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (दिसम्बर 2014)।

### 5.7 अस्थायी पट्टे की नवीनीकरण में प्रीमियम एवं भू-भाटक का अवनिर्धारण

राजस्व परिपत्र पुस्तक IV-I कण्डिका 32 (2) के अनुसार व्यावसायिक उद्देश्य हेतु तीन वर्ष के पट्टे पर दी गई शासकीय भूमि पर 30 प्रतिशत प्रीमियम तथा पूरे प्रीमियम का 7.5 प्रतिशत भू-भाटक के रूप में देय है। अस्थायी पट्टे के नवीनीकरण में भी यही दरें लागू होती हैं। इन प्रकरणों में प्रीमियम निर्धारण के लिये भूमि का बाजार मूल्य, संबंधित जिले के ही बाजार मूल्य मार्गदर्शिका के अनुसार निर्धारित किया जाता है।

<sup>2</sup> आमला (बैतुल), बड़वाहा (खरगौन), भंडेर (दतिया), बिछिया (मण्डला), बुरहानपुर, छीनोर (ग्वालियर), डबरा (ग्वालियर), हुजुर (भोपाल), इन्दौर, करहल (शिवपुर), कटनगी (बालाघाट), खुरई (सिवनी), लौडी (छत्तरपुर), माहिदपुर (उज्जैन), मानपुर (उमरिया), मुल्ताई (बैतुल), पिपरीया (होशंगाबाद), परसिया (छिन्दवाड़ा), सिहोर, उचेरा (सतना), विदिशा

<sup>3</sup> आमला (बैतुल), बड़वाहा (खरगौन), भंडेर (दतिया), छीनोर (ग्वालियर), डबरा (ग्वालियर), हुजुर (भोपाल), इन्दौर, करहल (शिवपुर), खुरई (सिवनी), लौडी (छत्तरपुर), माहिदपुर (उज्जैन), मुल्ताई (बैतुल), सिहोर, विदिशा

कलेक्टर कार्यालय (नजूल), धार में भूमि के अस्थायी पट्टों के आवंटन के प्रकरणों की नमूना जाँच के दौरान अवलोकित किया (नवम्बर 2012) कि 1,740 वर्गमीटर भूमि के अस्थायी पट्टे का नवीनीकरण मार्च 2012 में किया गया। भूमि धरमपुरी तहसील के ग्राम एकलरा खुर्द में स्थित थी तथा इस पर एक पेट्रोल पम्प का संचालन किया जा रहा था। वर्ष 2011-12 के लिये धार जिले की बाजार मूल्य मार्गदर्शिका के अनुसार उस क्षेत्र में जमीन की दर ₹ 7000 प्रति वर्ग मीटर थी। अतः इस पर 30 प्रतिशत प्रीमियम तथा वार्षिक भू-भाटक की गणना क्रमशः ₹ 36.54 लाख एवं ₹ 9.13 लाख की गई। हमने देखा कि कलेक्टर ने कृषि भूमि पर लागू दरों के आधार पर 30 प्रतिशत प्रीमियम तथा वार्षिक भू-भाटक की गणना क्रमशः ₹ 1.04 एवं ₹ 0.26 लाख निर्धारित किया। अस्थायी पट्टे का नवीनीकरण ₹ 1.04 लाख के प्रीमियम एवं तीन वर्ष के भू-भाटक ₹ 0.78 लाख (कुल ₹ 1.82 लाख) पर किया गया। अवनिर्धारण के परिणाम स्वरूप प्रीमियम तथा भू-भाटक पर ₹ 62.16 लाख के राजस्व का कम आरोपण/प्राप्ति हुई।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर राजस्व निरीक्षक (नजूल) ने बताया (नवम्बर 2012) कि, प्रीमियम एवं भू-भाटक, बाजार मूल्य मार्गदर्शिका के प्रावधानों के विपरीत है क्योंकि मार्गदर्शिका में कही भी ऐसा प्रावधान नहीं है कि पेट्रोल पम्प के लिये कृषि भूमि की दरें लागू होंगी, व्यवसायिक भूमि की नहीं हमने मामले को विभाग और शासन को मई 2014 में प्रतिवेदित किया; उनके उत्तर प्राप्त नहीं हुए हैं (दिसम्बर 2014)।

### 5.8 व्यपवर्तन लगान, प्रीमियम और उपकर का अवनिर्धारण

म.प्र. भू-राजस्व संहिता 1959 की धारा 59 एवं 172 के अंतर्गत, जब एक उद्देश्य के लिये निर्धारित भूमि किसी अन्य उद्देश्य हेतु व्यपवर्तित की जाती है तो ऐसी भूमि पर देय भू-राजस्व, एसेसे व्यपवर्तन जो दिनांक से शासन द्वारा निर्धारित दरों पर उस उद्देश्य के अनुसार जिसके लिये उसे व्यपवर्तित किया गया है, संशोधित एवं पुनर्निर्धारित किया जायेगा इसके अतिरिक्त ग्रम पंचायत क्षेत्र में व्यपवर्तन लगान के प्रत्येक रूपये पर 50 पैसे की दर से पंचायत उपकर भी आरोपणीय है।

हमने एक तहसील कार्यालय<sup>4</sup> और तीन कलेक्टर कार्यालयों<sup>5</sup> में अवलोकित किया कि नवम्बर 2012 और फरवरी 2014 के मध्य निर्णीत व्यपवर्तन के 20 प्रकरणों में व्यपवर्तन लगान और प्रीमियम का अवनिर्धारण किया गया था। हमने देखा कि व्यवसायिक उद्देश्य हेतु व्यपवर्तन को आवासीय माना गया, गलत दरे लगायी गई या निर्धारण कम रकबे पर किया गया। हमने अवलोकित किया कि इन 20 प्रकरणों में से 13 प्रकरणों में पंचायत उपकर का निर्धारण नहीं किया गया जबकि यह भूमि ग्राम पंचायत क्षेत्र में ही स्थित थी। इसके परिणाम स्वरूप

<sup>4</sup> तहसीलदार बदरवास (शिवपुरी)

<sup>5</sup> भोपाल, बुरहानपुर और देवास

अनुलग्नक XIII में दिये गये विरणानुसार ₹ 19.75 लाख का प्रीमियम, व्यपवर्तन लगान और उपकर की कम प्राप्ति हुई।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर अनुविभागीय अधिकारी, भोपाल, बुरहानपुर और तहसीलदार बदरवास (शिवपुरी) ने मई एवं दिसम्बर 2013 के मध्य बताया कि वसूल कर लेखापरीक्षा को अवगत कराया जायेगा। अधीक्षक, भू-अभिलेख (व्यपवर्तन) देवास ने नवम्बर 2012 में तीन प्रकरणों के संबंध में बताया कि व्यपवर्तन आवेदन में दिये गये रकबे के आधार पर किया गया। उत्तर में यह नहीं बताया गया कि/नगर तथा ग्राम निवेश द्वारा स्वीकृत रकबा/नक्शे के आधार पर प्रीमियम और व्यपवर्तन लगान का निर्धारण क्यों नहीं किया गया। इन प्रकरणों में समीक्षा एवं सुधार किये जाने की आवश्यकता है।

हमने प्रकरण विभाग तथा शासन को मई 2014 में प्रतिवेदित किया; उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (दिसम्बर 2014)।