

अध्याय - V
अन्य कर प्राप्तियाँ

अध्याय – V: अन्य कर प्राप्तियाँ

अ. भू-राजस्व

5.1 कर प्रशासन

राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार¹ विभाग का कानूनी ढाँचा सचिव/आयुक्त द्वारा प्रशासित होता है। बंदोबस्ती के सभी महत्वपूर्ण मामले, नीतियों का निर्माण, सरकारी भूमि के हस्तांतरण की संस्वीकृति का निर्णय सरकार के स्तर पर किया जाता है। राज्य पाँच प्रमंडलों² में विभाजित है, प्रत्येक के प्रमुख प्रमंडलीय आयुक्त होते हैं और 24 जिलों³, प्रत्येक के प्रमुख उपायुक्त, में विभाजित है। जिला स्तर पर उपायुक्त को अपर समाहर्ता/अपर उपायुक्त (अ.स./अ.उ.) द्वारा सहायता की जाती है। जिलों को अनुमंडल, जिसके प्रमुख अनुमंडल पदाधिकारी होते हैं, में विभाजित किया गया है, जिनकी सहायता भूमि सुधार उप समाहर्ता (भू.सु.उ.स.) द्वारा की जाती है। अनुमंडल अंचलों में विभाजित किये गये हैं जिसके प्रमुख अंचल अधिकारी (अं.अ.) होते हैं।

‘भू-राजस्व’ के अधीन भू-लगान, सलामी⁴, व्यावसायिक/आवासीय लगान, उपकर⁵, सैरात⁶ इत्यादि विभिन्न प्राप्तियाँ हैं।

5.2 लेखापरीक्षा के परिणाम

हमने राजस्व, निबंधन और भूमि सुधार विभाग के ‘भू-राजस्व’ से संबंधित 2015-16 के दौरान कुल 341 इकाइयों में से चार वार्षिक इकाइयों, एक द्विवार्षिक इकाई और 25 त्रैवार्षिक इकाइयों की अभिलेखों के नमूना जाँच का योजना बनाया और इन 30 इकाइयों जिसमें ₹ 2.79 करोड़ राजस्व का संग्रह किया, में से 23⁷ का नमूना जाँच किया। हमारे लेखा परीक्षा ने ₹ 8,892.97 करोड़ सन्निहित 95 मामलों

¹ बिहार काश्तकारी अधिनियम, 1885, छोटानागपुर काश्तकारी अधिनियम, 1908, संथाल परगना अधिनियम, 1949, बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950, बिहार भूमि सुधार (सीलिंग क्षेत्र का निर्धारण एवं अतिरिक्त भूमि अधिग्रहण) अधिनियम, 1961, बिहार भूदान अधिनियम, 1954, बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक, 1953, बिहार लोक भूमि अतिक्रमण अधिनियम, 1956, बंगाल उपकर अधिनियम, 1880 और राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग द्वारा निर्गत कार्यकारी आदेश।

² दक्षिणी छोटानागपुर (राँची), उत्तरी छोटानागपुर (हजारीबाग), संथालपरगना (दुमका), पलामू (मेदिनीनगर) और कोल्हान (चाईबासा)।

³ बोकारो, चतरा, धनबाद, दुमका, देवघर, पूर्वी सिंहभूम, गढ़वा, गोड्डा, गिरिडीह, गुमला, हजारीबाग, जामताड़ा, कोडरमा, खूँटी, लातेहार, लोहरदगा, पाकुड़, पलामू, रामगढ़, राँची, साहिबगंज, सरायकेला खरसाँवा, सिमडेगा, और पश्चिमी सिंहभूम।

⁴ सलामी जमीन का बाजार मूल्य है।

⁵ लगान का, शिक्षा उपकर: 50 प्रतिशत, स्वास्थ्य उपकर: 50 प्रतिशत, कृषि विकास उपकर: 20 प्रतिशत और पथ उपकर: 25 प्रतिशत (कुल 145 प्रतिशत)।

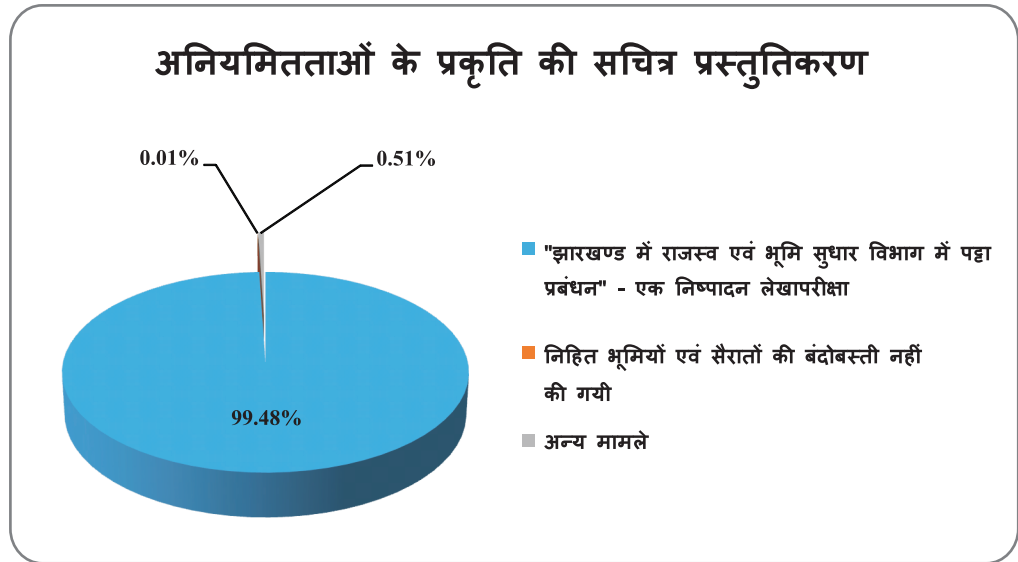
⁶ राजस्व अर्जित करने वाले हाट, बाजार, मेला, पेड़, फेरी, तालाब के संबंध में अधिकार एवं हित।

⁷ अंचल अधिकारी, बलियापुर, बेरमो, चंदनक्यारी, चंद्रपुरा, चास, धनबाद, पूर्वी टुंडी, गोमिया, झरिया, निरसा, पेटरवार, तोपचाची और टुंडी का कार्यालय, भू.सु.उ.स., बेरमो, बोकारो और धनबाद, अपर समाहर्ता, बोकारो, धनबाद और जमशेदपुर, बंदोबस्ती कार्यालय, धनबाद, जिला भूमि अधिग्रहण, बोकारो, विशेष भूमि अधिग्रहण, बोकारो और सचिव, राजस्व, निबंधन और भूमि सुधार विभाग, राँची।

में उपकर का आरोपित नहीं किया जाना/कम आरोपित किया जाना और उपकर के बकाये पर ब्याज, सलामी एवं व्यावसायिक लगान का निर्धारित नहीं किया जाना/कम निर्धारित किया जाना, निहित भूमियों की बंदोबस्ती नहीं किया जाना इत्यादि उद्घटित किया जैसा कि तालिका 5.1 में वर्णित है।

तालिका-5.1

(₹ करोड़ में)			
क्र.सं	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
1	“झारखण्ड में राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग में पट्टा प्रबंधन” – एक निष्पादन लेखापरीक्षा	1	8,846.91
2	निहित भूमियों एवं सैरातों की बंदोबस्ती नहीं की गयी	4	1.10
3	अन्य मामले	90	44.96
कुल		95	8,892.97



इस अध्याय में हम ₹ 8,846.91 करोड़ के वित्तीय प्रभाव वाले “झारखण्ड में राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग में पट्टा प्रबंधन” पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा प्रस्तुत करते हैं। विभाग ने सभी लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया जिनकी चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

5.3 झारखण्ड में राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग में पट्टा प्रबंधन

विशिष्टताएँ

उप-पट्टे की भूमि का अनियमित आवंटन/हस्तांतरण

- सरकार 469.38 एकड़ सन्निहित 1,279 उप-पट्टों के मामले में 1971-72 से 2014-15 की अवधि हेतु सलामी, लगान एवं उपकर के रूप में ₹ 3,376.24 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई।

(कंडिका 5.3.9.1)

- 1999 से 2015 की अवधि हेतु सरकार ₹ 974.48 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई चूँकि टाटा स्टील लिमिटेड, जमशेदपुर को दी गयी 122.82 एकड़ भूमि के संयंत्र क्षेत्र का पट्टा अधिकार अनियमित तरीके से अन्य कंपनी को हस्तांतरित किया गया। नियमावली पट्टाधारकों द्वारा पट्टा अधिकारों के हस्तांतरण की परिकल्पना नहीं करता।

(कंडिका 5.3.9.2)

- सरकार ₹ 26.76 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई चूँकि 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान 4.31 एकड़ भूमि सन्निहित 23 बिक्री दस्तावेज निबंधित हुए यद्यपि उप-पट्टाधारक इन भूमि/प्लॉटों की बिक्री के लिये अधिकृत नहीं था।

(कंडिका 5.3.9.3)

अतिचारियों और पट्टों के नवीनीकरण के विरुद्ध सुरक्षा

- विभाग ₹ 3,964.94 करोड़ के लगान और ब्याज के संग्रह में विफल रहा चूँकि 1934-35 से 2014-15 के बीच की अवधि हेतु 2,547.42 एकड़ खासमहल भूमि सन्निहित 10,425 पट्टाधारकों में से 7,862 पट्टाधारकों ने पट्टे का नवीनीकरण नहीं कराया। विभाग ने न तो पट्टे के नवीनीकरण के लिये पट्टाधारकों को नोटिस निर्गत किया और न ही उन्हें निष्कासित करने के लिये कदम उठाया।

(कंडिका 5.3.10.1)

- सरकार 1996-97 से 2014-15 की अवधि हेतु ₹ 248.77 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई क्योंकि विभाग अतिक्रमण के अधीन 1,859.68 एकड़ भूमि को खाली कराने व इससे राजस्व अर्जित करने में विफल रहा और टाटा स्टील लिमिटेड, जमशेदपुर को पट्टे पर दी गयी 69.43 एकड़ भूमि की अवस्थिति का पता नहीं लगा सका।

(कंडिका 5.3.10.3)

राजस्व की वसूली नहीं की गयी

- सरकार ₹ 216.59 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई क्योंकि विभाग 2006-07 से 2014-15 के दौरान 78 पट्टाधारकों के मामले में पट्टा लगान, उपकर, ब्याज, सलामी और भूमि के पूंजीकृत मूल्य की वसूली में विफल रहा।

(कंडिका 5.3.11)

आंतरिक नियंत्रण

- प्रवर्तन के छः वर्ष के पश्चात भी किसी जिले में राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम पूर्ण नहीं हुआ। अभिलेखों के अनियमित संधारण के कारण 12,098.25 एकड़ खासमहल भूमि के क्षेत्र की विसंगतियाँ थीं।

(कंडिका 5.3.12.2 व कंडिका 5.3.12.3)

5.3.1 परिचय

राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग, झारखण्ड में पट्टा⁸ प्रबंधन बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950 के साथ पठित छोटानागपुर काश्तकारी अधिनियम, 1908, संथालपरगना काश्तकारी अधिनियम, 1949, बिहार लोकभूमि अतिक्रमण अधिनियम, 1956, बिहार भू-लगान (भुगतान से छूट) अधिनियम, 1982, बिहार सरकार संपदा (खासमहल⁹) हस्तक, 1953, बिहार भू अर्जन हस्तक (समय समय पर संशोधित) और उसके अधीन बनाये गये नियमावलियों व निर्गत निर्देशों से आच्छादित होता है। इन अधिनियमों का उद्देश्य, झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत, विद्यमान काश्तकारी कानूनों के अनुसार सरकार द्वारा सीधे लगान का आरोपण एवं संग्रहण हेतु समर्थ बनाना था और बिचौलियों जैसे जमींदारों के माध्यम से नहीं करना था जो उस समय तक का तरीका था। इस प्रकार, अधिनियम काश्तकारों और राज्य के बीच एक सीधा संपर्क उपलब्ध कराता है और भू-राजस्व के मूल्यांकन और संग्रहण को राज्य के सीधे नियंत्रण के अधीन लाया।

इसके अतिरिक्त, बंगाल उपकर अधिनियम, 1880, झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत, के प्रावधानों के अधीन सलामी¹⁰, भू लगान व ब्याज¹¹, उपकर भी आरोप्य है।

5.3.1.1 सरकारी भूमि पर पट्टों के प्रबंधन हेतु प्रक्रिया

संक्षेप में पट्टों के आवंटन एवं समाप्ति की प्रक्रिया निम्न वर्णित है :

निजी व्यक्तियों को भूमि के पट्टे की स्वीकृति हेतु प्रमण्डलीय आयुक्त का प्रस्ताव सरकार बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक, 1953 के नियम 171 के अनुच्छेद (अ) जो प्रस्तावित हस्तांतरण के प्रयोजन, शर्तें व विवरण, क्षेत्र का विवरण, बाजार मूल्य, वर्ष की अवधि और भूमि का अनुमानित वार्षिक लगान स्पष्ट रूप से उल्लिखित करता है, में निर्दिष्ट ब्यौरे के साथ सरकार को समर्पित किया जाना चाहिये। तदंतर, खासमहल हस्तक, 1953 के परिशिष्ट ए-18 बी की अनुसूची II में निहित नियम व शर्तों के अनुसार कंडिका 6 (v) में, पट्टाधारी भूमि या उसके किसी

⁸ हस्तांतरण प्राप्तकर्ता द्वारा हस्तांतरित करने वाले को भुगतान या वादा किये गये मूल्य के बदले में, एक निश्चित समय हेतु बनायी गयी, व्यक्त की गयी या अंतर्निहित या शाश्वतता में, ऐसी संपत्ति के उपभोग करने के अधिकार का एक हस्तांतरण।

⁹ सरकार के सीधे अधिकार/प्रबंधन के अधीन संपदा।

¹⁰ सलामी भूमि का वर्तमान बाजार मूल्य है। यह पट्टे की अवधि के दौरान मूल्य में प्रतीक्षित वृद्धि में हिस्सा है।

¹¹ ब्याज 14.04.1999 तक 6.25 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से और उसके पश्चात 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से।

हिस्से को किसी अन्य पक्ष को बेचते या सौंपते समय राज्य सरकार के पूर्व अनुमोदन से ऐसा करेगा। किसी भी नियम और शर्तों के उल्लंघन के मामले में जैसे अनियमित उप-पट्टा/पट्टा अधिकारों का हस्तांतरण/पट्टाधारक द्वारा अनाधिकृत बिक्री, पट्टादाता¹² को उक्त पूरी भूमि को वापस लेने का अधिकार होगा।

बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक एवं उसके अधीन बनाए गए नियमावलियों के अनुसार, समाहर्ता/उपायुक्त को पट्टे की समाप्ति के छः माह पूर्व पट्टेधारकों को ऐसे पट्टों के नवीनीकरण हेतु आवेदन देने के लिये नोटिस निर्गत करना है। अग्रेतर संबंधित पट्टाधारक¹³ को अवधि समाप्ति के तीन माह पूर्व पट्टे के नवीनीकरण हेतु आवेदन करना है। पट्टाधारक जिसने पट्टे के नवीनीकरण और लगान के भुगतान के बिना पट्टे की संपत्ति को लगातार अपने अधिकार में रखा, को अतिचारी माना जाना है और पूर्व नियम व शर्तों के आधार पर नवीनीकरण हेतु उसका कोई दावा नहीं है। आवासीय/व्यावसायिक उद्देश्यों हेतु नये पट्टे पर, भूमि के वर्तमान बाजार मूल्य पर सलामी के अलावा आवासीय उद्देश्य हेतु ऐसे सलामी के दो प्रतिशत और व्यावसायिक उद्देश्य हेतु पाँच प्रतिशत की दर से वार्षिक लगान आरोप्य है।

बिहार भूमि अतिक्रमण अधिनियम, 1956 झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत, के अधीन यदि किसी व्यक्ति ने पट्टे पर दी गयी भूमि या खासमहल भूमि के खाली हिस्से पर अतिक्रमण किया, तो उसे बिहार संपदा (खासमहल) हस्तक, 1953 में दिये गये नियम के अनुसार लगान के भुगतान पर ऐसी भूमि की बंदोबस्ती या अतिक्रमण को मुक्त करने का नोटिस दिया जा सकता है और तदनुसार ऐसा व्यक्ति सलामी के दो या पाँच प्रतिशत की दर से आवासीय/व्यावसायिक लगान सहित ऐसी भूमि के वर्तमान बाजार मूल्य पर सलामी भुगतान करने का उत्तरदायी है।

5.3.1.2 टाटा आयरन व स्टील कंपनी को पट्टे पर दी गयी भूमि के संबंध में विशेष प्रावधान

झारखण्ड सरकार, राजस्व व भूमि सुधार विभाग ने टाटा आयरन व स्टील कंपनी (टिस्को) को अतिक्रमण मुक्त 12,708.59 एकड़ भूमि 40 वर्षों की अवधि के लिये पट्टे पर दिया (जनवरी 1956) जो दिसंबर 1995 में समाप्त हुआ। पट्टे की समाप्ति के पूर्व, टिस्को ने आगामी 30 वर्षों की अवधि के लिये मात्र 10,852.27 एकड़ क्षेत्र हेतु पट्टे के नवीनीकरण हेतु आवेदन दिया (अगस्त 1995) और पूर्व के पट्टे से 1,786.89 एकड़ क्षेत्र को अलग करने का आग्रह किया।

सरकार व टिस्को के बीच अगस्त 1984 के पट्टा समझौते के अनुसार जो कि जनवरी 1956 से भूतलक्षी रूप से प्रभावी हुआ, भूमि सुधार अधिनियम, 1950 (1972 का संशोधन कंडिका 7 डी व 7 ई) के अधीन 22 जून 1970 के बाद उप-पट्टों के नियमितीकरण हेतु प्रावधान बनाये गये हैं। यह जनवरी 1956 के बाद दिये गये पट्टे

¹² पट्टे पर संपत्ति का हस्तांतरणकर्ता।

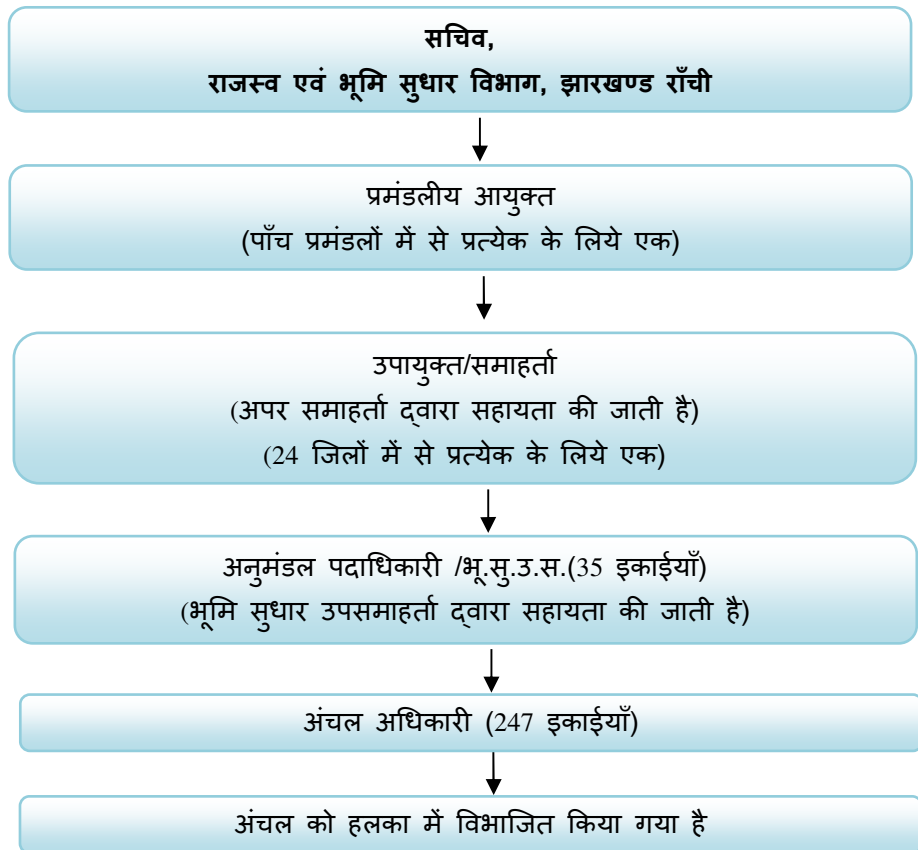
¹³ पट्टे पर हस्तांतरित संपत्ति का प्राप्तकर्ता।

हेतु कंपनी द्वारा वसूली किये गये सभी लगानों और प्रीमियम या सलामी का राज्य सरकार को भुगतान हेतु प्रावधान भी करता है। बिहार राज्य संपदा (खासमहल) हस्तक के परिशिष्ट ए-18 बी के अंतर्गत अनुसूची II के भाग II के अनुच्छेद 6 (i) के अनुसार पट्टादाता या उसके नामनिर्दिष्ट की पूर्व सहमति के बिना पट्टाधारक भूमि पर अपना दखल या उसमें अथवा उसके संबंध में किसी अधिकार या हित को सौंपने, बंधक रखने किराये पर देने या छोड़ने का पात्र नहीं है।

5.3.2 संगठनात्मक ढाँचा

भू-राजस्व को शासित करने वाले कानून राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग, जिसके शीर्ष पर सचिव/आयुक्त होते हैं, द्वारा प्रशासित होते हैं। उन्हें आगे प्रमंडल स्तर पर प्रमंडलीय आयुक्त, जिला स्तर पर उपायुक्त, अनुमंडलीय स्तर पर अपर समाहर्ता/अपर उपायुक्त (अ.उ.), अनुमंडल पदाधिकारी (अ.प.)/भूमि सुधार उप समाहर्ता (भू.सु.उ.स.) द्वारा समर्थित और अंचल स्तर पर अंचल अधिकारी (अ.अ.) द्वारा सहायता की जाती है। राज्य पाँच प्रमंडलों, 24 जिलों, 35 अनुमंडलों और 247 अंचलों में उप विभाजित है। पट्टों के निष्पादन के सभी महत्वपूर्ण मामले, नीतियों का सृजन और सरकारी भूमि के हस्तांतरण की संस्वीकृति सरकार के स्तर पर निर्धारित किये जाते हैं।

विभाग का संगठनात्मक सारणी निम्नानुसार है:



5.3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

हमने यह सुनिश्चित करने के लिये निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित किया कि :

- सरकारी भूमि का पट्टे पर अनुदान संबंधित अधिनियमों, नियमावलियों एवं विनियमों के विद्यमान प्रावधानों के अनुसार था;
- यह सुनिश्चित करने के लिये उचित अनुश्रवण/आंतरिक नियंत्रण तंत्र मौजूद था कि आवंटन प्रक्रिया पारदर्शी था, पट्टे के नियम व शर्तों का पालन किया जा रहा था और पट्टों का नवीनीकरण उचित था;
- पट्टे पर दिये गये क्षेत्रों पर अतिक्रमण को खाली कराने हेतु संबंधित सक्षम प्राधिकारी द्वारा यथासमय कार्रवाई की गयी; एवं
- उपयोग में नहीं लायी गयी पट्टे पर आवंटित भूमि को वापस लेने हेतु और पट्टा समझौते की शर्तों के उल्लंघन पर कार्रवाई यथासमय एवं उचित था।

5.3.4 लेखापरीक्षा सिद्धांत

हमने निम्न अधिनियमों और नियमावलियों¹⁴ के अधीन बनाये गये प्रावधानों के संदर्भ में निष्पादन लेखापरीक्षा संचालित किया :

1. बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950;
2. बिहार सरकार संपदा (खासमहल) अधिनियम, 1953;
3. बिहार लोक भूमि अतिक्रमण अधिनियम, 1956;
4. बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग एवं वसूली अधिनियम, 1914;
5. बंगाल उपकर अधिनियम, 1880; और
6. समय-समय पर राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग, झारखण्ड सरकार द्वारा निर्गत कार्यकारी आदेश।

5.3.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं सीमा

2010-11 से 2014-15 अवधि हेतु “झारखण्ड में राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग में पट्टा प्रबंधन” पर निष्पादन लेखापरीक्षा जुलाई 2015 और मई 2016 के बीच संचालित किया गया। हमने राज्य के सभी 24 जिलों¹⁵ के सृजित माँग एवं संग्रहित राजस्व का आँकड़ा संगृहीत किया। जोखिम विश्लेषण¹⁶ के आधार पर आँकड़ों को अधिक, मध्यम और निम्न स्तरबद्ध करने के पश्चात बगैर प्रतिस्थापन यादृच्छिक

¹⁴ झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत।

¹⁵ बोकारो, चतरा, देवघर, धनबाद, दुमका, पूर्वी सिंहभूम (जमशेदपुर) गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, हजारीबाग, जामताड़ा, खूँटी, कोडरमा, लातेहार, लोहरदगा, पलामू, पाकुड़ रामगढ़, राँची, साहिबगंज, सरायकेला-खरसाँवा, सिमडेगा और पश्चिमी सिंहभूम (चाईबासा)।

¹⁶ जोखिम विश्लेषण सृजित माँग एवं वास्तविक संग्रहण के आधार पर आधारित। हमने न सिर्फ उन जिलों को चुना जिनमें माँग व संग्रहण अधिकतम थे बल्कि उन जिलों को भी चुना जहाँ उपलब्धियाँ कम थीं।

प्रतिचयन विधि के माध्यम से हमने लेखापरीक्षा हेतु 14 जिलों¹⁷ का चयन किया। तदन्तर, हमने ग्रामीण व शहरी क्षेत्रों, खनन क्षेत्रों, आद्योगिक क्षेत्रों, खास महल और गैरमजरूआ (गै.म.) भूमि¹⁸ इत्यादि का एक संयोजन सुनिश्चित करते हुए आगे विस्तृत लेखापरीक्षा हेतु टाटा लीज कार्यालय सहित चयनित जिलों से 29 अंचल कार्यालयों¹⁹ को चुना।

5.3.6 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

सचिव, राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग, झारखण्ड सरकार के साथ 4 फरवरी 2016 को प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा का क्षेत्र, लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली और मार्गदर्शन अध्ययन के प्रारंभिक निष्कर्षों पर विस्तार से चर्चा की गयी। पट्टों के नवीनीकरण, गैरमजरूआ भूमि का स्थानांतरण, पट्टाधारकों द्वारा उप-पट्टे पर दिया जाना और सरकारी राजस्व की वसूली में अनियमितताओं का पता करने के लिये चयनित जिलों/अंचल कार्यालयों में पट्टा अभिलेखों/विवरणियों और विवरणों का एक नमूना जाँच किया गया।

हमने सरकार एवं विभाग के साथ बहिर्गमन सम्मेलन दिनांक 5 अगस्त 2016 को आयोजित किया जिसमें सचिव और संयुक्त सचिव के साथ निष्कर्षों पर चर्चा की गयी और उनकी प्रतिक्रिया को संबद्ध कंडिकाओं में समाविष्ट किया गया है।

5.3.7 आभारोक्ति

भारतीय लेखापरीक्षा एवं लेखा विभाग आवश्यक सूचना और लेखापरीक्षा हेतु अभिलेखों को उपलब्ध कराने में राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग के सहयोग का आभार व्यक्त करता है।

5.3.8 राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

बिहार वित्तीय नियमावली, भाग I (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) के प्रावधानों के अनुसार राजस्व प्राप्तियों के बजट अनुमान (ब.अ.) तैयार करने का दायित्व वित्त विभाग में निहित है। तथापि, बजट अनुमानों के लिये सामग्री संबंधित प्रशासनिक विभाग से प्राप्त किया जाता है जो आँकड़ों की शुद्धता के लिये उत्तरदायी होता है। अस्थिर राजस्व के मामले में, अनुमान पिछले तीन वर्षों की प्राप्तियों की तुलना पर आधारित होना चाहिये।

¹⁷ बोकारो, चतरा, धनबाद, पूर्वी सिंहभूम, गढ़वा, गिरिडीह, हजारीबाग, कोडरमा, लातेहार, पलामू, राँची, साहिबगंज, सरायकेला-खरसाँवा, और पश्चिमी सिंहभूम।

¹⁸ गैर कृषि व अबंदोबस्त सरकारी भूमि। इसे रैयत/काश्तकारों को नियानुसार बंदोबस्त किया जा सकता है।

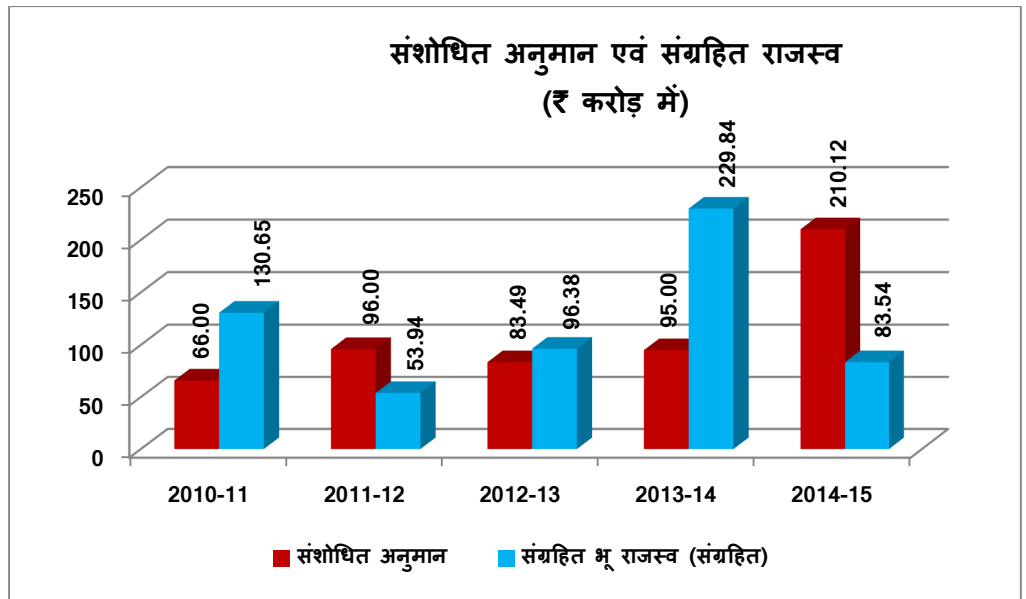
¹⁹ अनगड़ा, बड़कागाँव, बैगाबाद, चतरा (सदर), चास (बोकारो), चायबासा (सदर), चक्रधरपुर, धनबाद (सदर), धनवार, गढ़वा (सदर), गिरिडीह (सदर), गम्हरिया, हजारीबाग (सदर), जगन्नाथपुर, जमुआ, जुगसलाई-सह-गोलमुरी, कोडरमा (सदर), लातेहार (सदर), नामकुम, नोआमुंडी, मेदिनीनगर पलामू (सदर), पोटका, राँची (सदर), रातू, सिमरिया, साहिबगंज (सदर), सरायकेला (सदर), टंडवा और टाटा लीज कार्यालय, जमशेदपुर।

बजट अनुमानों का सृजन सरकार की वित्तीय योजना का महत्वपूर्ण भाग है। इसलिये यह आवश्यक है कि बजट अनुमान यथासंभव वास्तविकता के करीब होना चाहिये। तथापि, 2010-11 से 2014-15 की अवधि हेतु भू-राजस्व के बजट अनुमान और वास्तविक संग्रहण के एक विश्लेषण ने व्यापक विविधताओं को इंगित किया जैसा कि तालिका-5.2 में वर्णित है।

तालिका-5.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	संशोधित अनुमान	संग्रहित भू राजस्व (संग्रहित)	विचरण वृद्धि (+) / कमी (-)	विविधता का प्रतिशत
1	2	3	4	5
2010-11	66.00	130.65	(+)64.65	(+)197.95
2011-12	96.00	53.94	(-)42.06	(-)56.18
2012-13	83.49	96.38	(+)12.89	(+)115.43
2013-14	95.00	229.84	(+)134.84	(+)241.93
2014-15	210.12	83.54	(-)126.58	(-)39.75



2011-12 और 2014-15 के दौरान राजस्व का संग्रह ब.अ. की तुलना में 56 और 40 प्रतिशत कम था, जबकि बजट अनुमान के उपर अन्य वर्षों में वृद्धि 100 प्रतिशत से अधिक था। राजस्व के संग्रहों में व्यापक विचरण और उतार-चढ़ाव इंगित करता है कि ब.अ./सं. अनु. यथार्थवादी नहीं थे। विभाग द्वारा पिछले वर्ष की तुलना में 2013-14 में भू-राजस्व में 241.93 प्रतिशत की वृद्धि का कारण पिछले वर्षों का ₹ 129 करोड़ के देय राशि का जमा होना बताया गया।

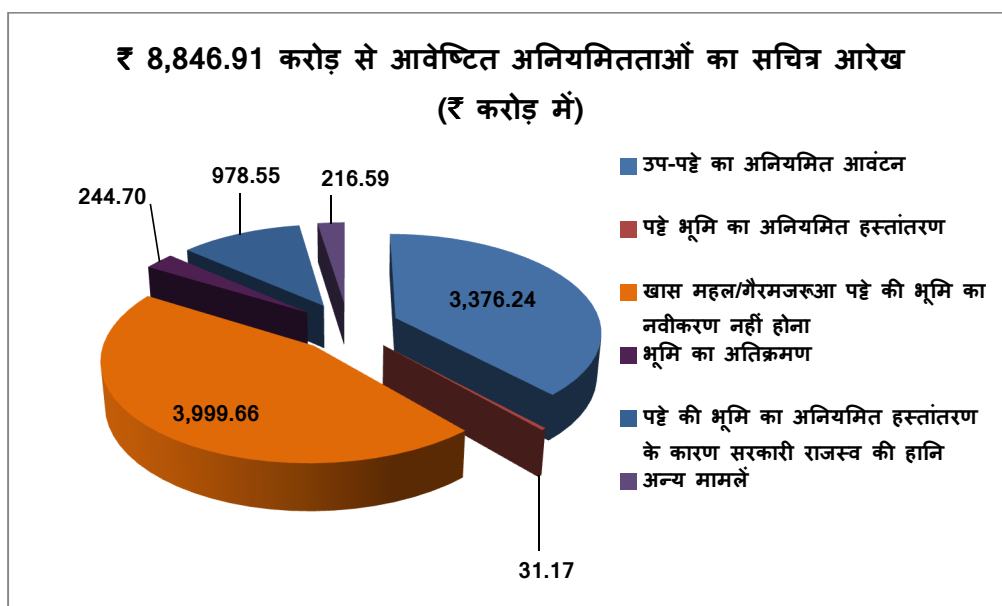
मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016), विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में कहा कि ब.अ. आंतरिक संसाधनों के आधार पर वित्त विभाग द्वारा नियत किया जाता है। अग्रेतर, विभाग ने बताया कि पुराने देय और पट्टाधारकों

से भूमि के पूँजीकृत मूल्य के जमा होने के परिणामस्वरूप पिछले वर्षों की तुलना में व्यापक विचरण हुई।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार यथार्थवादी और वैज्ञानिक आधार पर ब.अ. तैयार करने हेतु राजस्व और भूमि सुधार विभाग को उपयुक्त निर्देश निर्गत कर सकती है और यह सुनिश्चित करे कि इसे व्यर्थ का अभ्यास बनने से रोकने के लिये ये वास्तविक प्राप्तियों के समीप हों।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3,10,620.82 एकड़ गै.म. खास भूमि के बंदोबस्ती अभिलेखों, और निजी कंपनियों को अनुदानित 4,649.94 एकड़ क्षेत्र सन्निहित उप-पट्टों में 2,549.85 एकड़ खासमहल भूमि के संबंध में 10,452 पट्टों में से 7,862 पट्टे में ₹ 8,846.91 करोड़ सन्निहित बड़ी अनियमितताएँ पायी गयी जैसा कि नीचे दर्शाया गया है :



इन कमियों की चर्चा अनुवर्ती कंडिकाओं में की गयी है।

5.3.9 पट्टों को शासित करने वाले कानूनों के साथ समरूपता

बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक, के परिशिष्ट-18 बी के अंतर्गत अनुसूची के भाग II के अनुच्छेद 6 (i) व (v) के प्रावधानों के अनुसार पट्टादाता या उसके नामनिर्दिष्ट की पूर्व सहमति के बगैर पट्टाधारक भूमि को नहीं सौंपेगा, बंधक रखेगा, अधीन देगा या उस पर अपना दखल या उसमें अथवा उसके संबंध में किसी अधिकार या हित को नहीं छोड़ेगा। लीज डीड के नियमों व शर्तों के उल्लंघन के मामले में, सरकार को उक्त संपूर्ण भूमि या उसके हिस्से को वापस लेने का अधिकार होगा। सरकार एवं टाटा स्टील लिमिटेड के बीच पट्टा समझौता (अगस्त 1984) के अनुच्छेद

(8) के अनुसार, यदि पट्टाधारक भविष्य में खाली भूमि के किसी हिस्से को किसी व्यक्ति के पक्ष में उप-पट्टे पर देना आवश्यक समझता है, तो ऐसा आवंटन सरकार के पूर्व अनुमोदन से किया जायेगा। अनुच्छेद 8 (कंडिका 7 डी व 7 ई) भी बिहार भूमि सुधार अधिनियम 1950 के अंतर्गत 1972 में लाये गये संशोधन को संदर्भित करता है जिसने उप-पट्टों के नियमितीकरण हेतु 22 जून, 1970 का कट-ऑफ तिथि निर्धारित किया। अग्रेतर, जनवरी 2011 का संकल्प संख्या 241 का अनुच्छेद 2 भूमि के वर्तमान बाजार मूल्य के बराबर सलामी का प्रावधान करता है।

हमारे लेखापरीक्षा निष्कर्ष से उद्घटित हुआ कि पट्टे पर 598.94 एकड़ भूमि के क्षेत्र की स्वीकृति अधिनियमों, नियमावलियों और विनियमों के विद्यमान प्रावधानों के अनुरूप नहीं था। अनुवर्ती कंडिकाओं ने उद्घटित किया कि सरकार सलामी, लगान और उपकर के रूप में ₹ 4,381.89 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई।

5.3.9.1 उप-पट्टे की भूमि का अनियमित आवंटन

सरकार ₹ 3,376.24 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई क्योंकि 1,279 उप-पट्टे सरकार के पूर्व अनुमोदन के बगैर प्रदान किये गये। उप-पट्टे की भूमि की वापसी या सरकारी राजस्व की वसूली हेतु कार्रवाई नहीं की गयी।



अनियमित उप-पट्टे की भूमि पर बिस्टूपुर बाज़ार, जमशेदपुर

हमने तीन कार्यालयों²⁰ के पट्टा समझौते की संचिका और उनके संबंधित अभिलेखों का नमूना जाँच किया और पाया कि टाटा स्टील और दामोदर घाटी निगम (दा.घा.नि., एक सार्वजनिक क्षेत्र का उपक्रम) ने 469.38 एकड़ भूमि को 1,279 व्यक्तियों/उद्योगों इत्यादि को 25 जून 1970 और अक्टूबर 2009 के बीच सरकार के पूर्व अनुमोदन के बिना उप-पट्टे पर दिया था। हमने आगे पाया कि इन अनियमित उप-पट्टे के संबंध में सूचनाएँ उप समाहर्ता टाटा लीज कार्यालय, और सचिव, राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग के कार्यालय में उपलब्ध थीं पर प्रावधानों के अनुसार उप-पट्टे की भूमि की वापसी या सरकारी राजस्व की वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गयी। इस तरह, सरकार 1971-72 से 2014-15 तक सलामी, लगान और

²⁰ अंचल कार्यालय, निरसा, सचिव, राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग का कार्यालय और टाटा लीज कार्यालय, जमशेदपुर।

उपकर के रूप में परिगणित ₹ 3,376.24 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई (परिशिष्ट-VIII)।

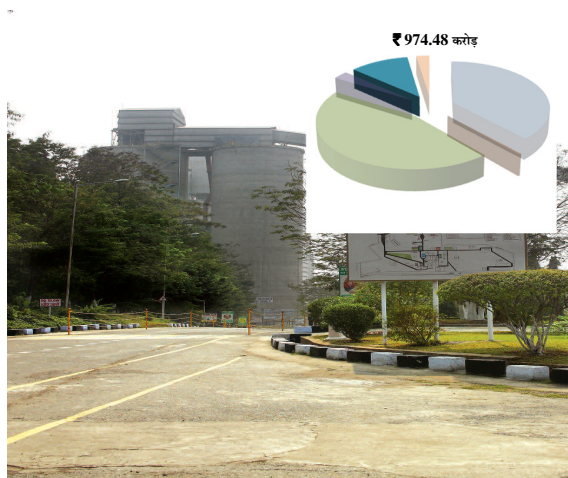
मामले को हमारे प्रतिवेदित करने के बाद (जुलाई 2016) बहिर्गमन सम्मेलन में विभाग/सरकार ने टाटा स्टील और दा.घा.नि. द्वारा दिये गये उप-पट्टे के संबंध में लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया। विभाग ने आगे कहा कि सरकारी राजस्व की हानि की गणना करने के लिये एक समिति का गठन किया गया था। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार नियमों व शर्तों के उल्लंघन का पता करने और यह सुनिश्चित करने हेतु कि सभी पट्टाधारक पट्टाकृत भूमि के उद्देश्य में परिवर्तन/उप-पट्टे पर देने/बिक्री करने हेतु सरकार से पूर्व अनुमति प्राप्त करें एक समीक्षा समिति का गठन कर सकती है। हम यह भी अनुशंसा करते हैं कि उप-पट्टे पर उद्ग्रहणीय राजस्व की वसूली हेतु सरकार तत्काल कदम उठाए।

5.3.9.2 पट्टा अधिकारों का अनियमित हस्तांतरण

सरकार पट्टाकृत भूमि के पट्टा अधिकारों के अनियमित हस्तांतरण के कारण ₹ 974.48 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई क्योंकि नियमावलियाँ पट्टा अधिकारों को अन्यों को हस्तांतरण की अनुमति नहीं देती। जिला अवर निबंधक, पूर्वी सिंहभूम ने दस्तावेज को निबंधित किया और नये पट्टे के लिये जोर देने में विफल रहे।

बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक और झारखण्ड सरकार एवं टिस्को (अब टाटा स्टील लिमिटेड से ज्ञात) के बीच अगस्त 1984 में संपादित और अगस्त 2005 में नवीकृत पट्टा समझौता पट्टा अधिकारों को अन्यों को हस्तांतरण की परिकल्पना नहीं करता।



जोजोबेरा सीमेंट सयन्त्र, जमशेदपुर

हमने टाटा लीज कार्यालय के अभिलेखों का नमूना जाँच किया (मार्च 2016) जिसने उद्घटित किया कि टाटा स्टील ने पट्टे वाले क्षेत्र में एक सीमेंट प्लांट स्थापित किया था पर इसके बाद नवंबर 1999 में 122.82 एकड़ भूमि के माप वाले प्लांट क्षेत्र का पट्टा



लाफार्ज सीमेंट फैक्ट्री

हुआ। हमने आगे जिला अवर निबंधक (जि.अ.नि.), पूर्वी सिंहभूम, जमशेदपुर में पाया कि पट्टा अधिकारों का हस्तांतरण नवंबर 1999 में डीड संख्या 3913 द्वारा लाफार्ज इंडिया प्रा. लिमिटेड के पक्ष में निबंधित हुआ।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि टाटा स्टील ने सरकार से जोजोबेड़ा में भूमि के प्रस्तावित उपयोग पर जोजोबेड़ा साइट अनुज्ञप्ति समझौते हेतु पूर्व अनुमोदन प्राप्त



लाफार्ज सीमेंट सयन्त्र का मुख्य द्वार

अधिकार लाफार्ज इंडिया प्रा. लिमिटेड को हस्तांतरित कर दिया गया। यह उस व्यवसाय अंतरण समझौते (व्य.अं.स.) के अनुरूप था जो विक्रेता (टाटा स्टील) और क्रेता (लाफार्ज इंडिया प्रा. लिमिटेड) के बीच मार्च 1999 में संपादित हुआ जिसमें विक्रेता अन्य बातों के साथ ₹ 550 करोड़ के भुगतान पर क्रेता के साथ अवरोध मुक्त अचल संपत्ति की पूर्ण बिक्री हेतु सहमत

नहीं किया। उपायुक्त, जमशेदपुर ने लाफार्ज इंडिया प्रा. लिमिटेड को अक्टूबर 2015 में यह कहते हुए एक पत्र निर्गत किया कि टाटा स्टील को पट्टा समझौते के प्रावधान के अधीन या बिहार भूमि सुधार अधिनियम, 1950 के अधीन कोई अनुज्ञप्ति का अधिकार नहीं है।

इस तरह, पट्टाधारक ने पट्टा समझौते और बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक के प्रावधानों के विपरीत भूमि पर पट्टा अधिकार

हस्तांतरित किया जो अनियमित था और 1999 से 2015 अवधि हेतु लगान व उपकर सहित सलामी के रूप में सरकार को, झारखण्ड सरकार के संकल्प (जनवरी 2011) के अनुच्छेद 2 के आधार पर परिगणित, ₹ 974.48 करोड़ के राजस्व से वंचित किया (परिशिष्ट- IX)। ये यह भी इंगित करता है कि सरकारी भूमि के पट्टा अधिकार के अनियमित हस्तांतरण को रोकने हेतु अंतर्विभागीय जाँच का अभाव था चूँकि जि.अ.नि. ने सरकार व क्रेता के बीच नए लीज, जो इस पर देय राजस्व की वसूली करता पर जोर दिये बिना इस लेन देन की अनुमति दी।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016) विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया कि उक्त भूमि के उपयोग के हस्तांतरण के पूर्व राज्य सरकार की सहमति लेना अपेक्षित है और कहा कि मामले की जाँच हेतु आयुक्त, कोल्हान, चाईबासा को अगस्त 2016 में एक पत्र निर्गत किया गया है। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार राशि की वसूली कर सकती है और समाहरणालयों को उनके अधिकार क्षेत्र में सक्रिय सभी पट्टों का विवरण वेबसाइट पर दर्शाने का निर्देश दे सकती है ताकि सुनिश्चित हो कि भूखंडों की अनाधिकृत रूप से बिक्री/हस्तांतरित न हो।

5.3.9.3 टाटा लीज क्षेत्र के भूमि की अनाधिकृत बिक्री

2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान 4.31 एकड़ भूमि सन्निहित भूमि के कुल 23 बिक्री डीड निबंधित हुए हालांकि उप-पट्टाधारक इन भूमियों/प्लेटों की बिक्री के लिये अधिकृत नहीं थे।



पट्टा क्षेत्र पर अपार्टमेंट

हमने 2010-11 से 2014-15 के बीच निबंधित भूमि में 250 बिक्री डीड का नमूना जाँच किया और पाया कि टाटा लीज क्षेत्र के 4.31 एकड़ सन्निहित 23 बिक्री डीड निबंधित हुए। हमने आगे पाया कि ये बिक्री दस्तावेज टाटा स्टील के उप-पट्टाधारकों द्वारा संपादित किये गये थे, जो मात्र एक उप-पट्टाधारक था और इसलिये बिक्री द्वारा भूमि हस्तांतरण के लिये अधिकृत नहीं था। तथापि, जि.अ.नि. ने तथ्यों का सत्यापन किये बगैर अनाधिकृत बिक्री डीडों को निबंधित किया। इस तरह, विद्यमान तंत्र की पट्टाकृत क्षेत्र के अनाधिकृत बिक्री के अनुश्रवण में विफलता ने सलामी और लगान के रूप में ₹ 26.76 करोड़ के राजस्व से वंचित किया।

मामले को हमारे प्रतिवेदित करने के बाद (जुलाई 2016) विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि विधि विभाग की राय माँगी गयी है जिस आधार पर अग्रतर कार्रवाई की जायेगी। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

5.3.9.4 पट्टा भूमि का अनियमित बिक्री/हस्तांतरण

सरकार खासमहल पट्टा भूमि के अनियमित बिक्री/हस्तांतरण के कारण ₹ 4.41 करोड़ राशि के राजस्व से वंचित हुई। विभाग पट्टा दस्तावेज के नियम व शर्तों के उल्लंघन पर भूमि/भवन को वापस लेने में विफल रही।

हमने भू.सु.उ.स., राँची और खासमहल अधिकारी, साहिबगंज के अभिलेखों का नमूना जाँच किया (अक्टूबर 2015 और मई 2016) और पाया कि 1910.73 एकड़ में से 2.43 एकड़ खासमहल भूमि उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत बिक्री दस्तावेज, इकरारनामा²¹ और पावर ऑफ अटॉर्नी द्वारा सुरभि अपार्टमेंट, सर्कुलर रोड, राँची और साहिबगंज में 38 अन्य मामलों में



सर्कुलर रोड, राँची के खास महल भूमि पर सुरभि अपार्टमेंट

हस्तांतरित किये गये। बिहार राज्य खासमहल हस्तक के नियम 38 से 40 के प्रावधानों के अनुसार हलका कर्मचारी/तहसीलदार को मामलों की जाँच करनी चाहिये थी और खासमहल अधिकारी/अंचल अधिकारी के ध्यान में लाना चाहिये था। इस तरह, खासमहल भूमि के अनियमित हस्तांतरण के अनुश्रवण करने वाले तंत्र के कर्तव्यानुरूप कार्य नहीं करने के कारण सलामी और लगान के रूप में ₹ 4.41 करोड़ के राजस्व से सरकार वंचित हुई।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016) विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि खासमहल भूमि, जहाँ पट्टे के नियम व शर्तों का उल्लंघन हुआ हो, की बेदखली या नियमितीकरण के संबंध में मार्च 2016 में एक संकल्प निर्गत किया गया है। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

हम अनुशंसा करते हैं कि पट्टा समझौते की शर्तों के उल्लंघन पर सरकार को पट्टे पर आवंटित खासमहल भूमि की वापसी हेतु कार्रवाई करना चाहिये।

5.3.10 अतिचारियों से सुरक्षा और पट्टों का नवीनीकरण

हमारे निष्कर्षों ने उद्घटित किया कि पट्टों के नियम व शर्तों का पालन नहीं किया गया चूँकि 8,026 पट्टाधारक सन्निहित 5,308.97 एकड़ भूमि के संबंध में बेदखली या नवीनीकरण हेतु ससमय कार्रवाई नहीं की गयी, परिणामतः ₹ 4,248.43 करोड़ का सरकारी राजस्व वंचित हुआ जैसा कि निम्न कड़िकाओं में दर्शाया गया है :

²¹ पारस्परिक समझ पर भूमि का हस्तांतरण।

5.3.10.1 खासमहल पट्टे नवीनीकृत नहीं किये गये

2,547.42 एकड़ माप के एक क्षेत्र के कुल 7,862 खासमहल भूमि पट्टे जो 1934-35 और 2013-14 के बीच समाप्त हुए, का नवीनीकृत नहीं किया गया जिस कारण ₹ 3,964.94 करोड़ के लगान और ब्याज की वसूली नहीं हुई। विभाग ने न तो पट्टाधारकों को पट्टे के नवीनीकरण हेतु नोटिस निर्गत किया और न ही उन्हें निष्कासित करने के लिये कदम उठाया।

बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक और पट्टा प्रदान करने हेतु उसके अधीन बनाये गये नियमावली के अनुसार, समाहर्त्ता/उपायुक्त से ऐसे पट्टों के नवीनीकरण हेतु पट्टे की समाप्ति के छः माह पूर्व पट्टाधारक को नोटिस निर्गत करना अपेक्षित है। आगे, पट्टाधारक से उसके पट्टा समाप्ति के तीन माह पूर्व नवीनीकरण हेतु आवेदन करना अपेक्षित है। पट्टाधारक जो पट्टे के नवीनीकरण और लगान के भुगतान के बगैर पट्टाकृत संपत्ति पर अपना अधिकार जारी रखता है को अतिचारी माना जाना है और पूर्व नियम व शर्तों के आधार पर नवीनीकरण हेतु कोई दावा नहीं होगा। आवासीय या व्यावसायिक उद्देश्यों हेतु नए लीज पर, पट्टाधारक पर भूमि के वर्तमान बाजार मूल्य पर सलामी, साथ ही ऐसी सलामी के दो प्रतिशत और पाँच प्रतिशत क्रमशः की दर से वार्षिक लगान आरोप्य है। सरकार ने जुलाई 2004 और अप्रैल 2011 में सभी उपायुक्तों को लंबित मामलों के नवीनीकरण हेतु तीन माह के अंदर कार्रवाई करने का निर्देश निर्गत किया।

हमने चार अंचल कार्यालयों²², अपर समाहर्त्ता, चाईबासा और सात खासमहल/भू.सु.उ.स. कार्यालयों²³ के अभिलेखों का नमूना जाँच किया और पाया कि 5,019.58 एकड़ क्षेत्र आच्छादित (10,413 पट्टाधारकों में से) 7,862 पट्टाधारकों द्वारा धारित 2,547.42 एकड़ खासमहल भूमि हेतु पट्टे 1934-35 से 2013-14 के बीच समाप्त हो गये। पट्टाधारक या उनके उत्तराधिकारियों ने लगान के भुगतान और पट्टे के नवीनीकरण के बगैर पट्टाकृत संपत्ति पर अपना अधिकार जारी रखा। न तो पट्टाधारकों ने नए पट्टे हेतु आवेदन दिया और न ही विभाग ने पट्टाधारकों को पट्टा डीडों के संपादन हेतु नोटिस निर्गत किया या उन्हें बेदखल करने के लिये कदम उठाया। इस तरह, 1934-35 से 2014-15 की अवधि हेतु ₹ 3,964.94 करोड़ राशि के लगान और ब्याज की वसूली नहीं हुई (परिशिष्ट - X)।

लेखापरीक्षा के ध्यानाकर्षण पर आयुक्त, दक्षिणी छोटानागपुर प्रमंडल, राँची और उपायुक्त, पलामू ने निर्धारित समय सीमा के अंदर खासमहल पट्टा भूमि के नवीनीकरण हेतु क्रमशः मार्च और मई 2016 में संकल्प निर्गत किया।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016) सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि निर्धारित समय

²² चक्रधरपुर, जगन्नाथपुर, गोलमुरी सह जुगसलाई और नोआमुंडी।

²³ गढ़वा, हजारीबाग, कोडरमा, लातेहार, मेदिनीनगर, राँची और साहिबगंज।

सीमा के भीतर पट्टे का नवीनीकरण सुनिश्चित करने हेतु निर्देश निर्गत किये गये थे और बिहार लोक भूमि अतिक्रमण अधिनियम, 1956 के अधीन अतिचारियों को बेदखल करने हेतु कदम भी उठाये जायेंगे। सरकार ने भी इस संबंध में मार्च 2016 में एक संकल्प पारित किया था।

सरकारी खासमहल भूमि के पट्टों के नवीनीकरण न होने के कारण राजस्व की हानि के संबंध में सदृश कंडिकार्यें मार्च 2000, 2003, 2005, 2006, 2008, 2010, 2012, और 2014 को समाप्त वर्ष से संबंधित भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) में दर्शाये गये थे पर पट्टों के नवीनीकरण हेतु कोई कदम नहीं उठाये गये (अक्टूबर 2016)।

5.3.10.2 गै.म. खास भूमि के समाप्त पट्टे नवीकृत नहीं किये गये

सरकार ₹ 34.72 करोड़ की राशि के राजस्व से वंचित हुई चूँकि पट्टा नवीकृत नहीं किया गया।

बिहार लगान निर्धारण अधिनियम कहता है कि व्यावसायिक उद्देश्य हेतु पट्टाकृत संपत्ति का उपयोग करने वाला पट्टाधारक भूमि के बाजार मूल्य के पाँच प्रतिशत की दर से व्यावसायिक लगान भुगतान करने हेतु उत्तरदायी है।

हमने राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग के चार कार्यालयों²⁴ के अभिलेखों का नमूना जाँच किया और पाया कि 1948 से 1967 के बीच 30 वर्षों के लिये 161 पट्टाधारकों को 820.44 एकड़ गै.म. खास भूमि पट्टे पर दिया गया। पट्टे की समाप्ति के बाद इसे नवीनीकृत नहीं किया गया जबकि दखल पट्टाधारकों के पास था। इसने ब्याज सहित पट्टा लगान के रूप में ₹ 34.72 करोड़ के भू राजस्व के आरोपण और वसूली को रोका {परिशिष्ट-XI(i) और XI(ii)}।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016) सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि अग्रेतर कार्रवाई प्रारंभ करने हेतु संबंधित जिलों से सूचना प्राप्त करने के प्रयास किये जा रहे हैं।

सदृश मुद्दा 31 मार्च 2010 को समाप्त वर्ष हेतु लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) की कंडिका 5.2.7.8 में इंगित किया गया था लेकिन पट्टों के नवीनीकरण हेतु कोई कदम नहीं उठाया गया (अक्टूबर 2016)।

²⁴ अपर समाहर्ता, चाईबासा और अंचल कार्यालय, चाईबासा, नोआमुंडी और गोलमुड़ी-सह-जुगसलाई, जमशेदपुर।

5.3.10.3 सरकारी भूमि का अतिक्रमण

सरकार 1996-97 से 2014-15 की अवधि हेतु ₹ 248.77 करोड़ के राजस्व से वंचित हुई क्योंकि विभाग अतिक्रमण के कारण 1859.68 एकड़ भूमि को खाली कराने और राजस्व अर्जित करने में विफल रहा और टाटा आयरन व स्टील कंपनी जमशेदपुर को पट्टे पर दी गयी 69.43 एकड़ भूमि की गणना नहीं कर सका।

बिहार लोक भूमि अतिक्रमण (बि.लो.भू.अ.) अधिनियम के अंतर्गत यदि किसी व्यक्ति ने सार्वजनिक भूमि पर अतिक्रमण किया है तो बिहार सरकार भू-संपदा (खासमहल) नियमावली में उल्लिखित नियमों के अनुसार उसे बेदखल किया जा सकता है या भूमि के उपयोग से हुई क्षति और लगान के भुगतान करने के बाद उस व्यक्ति को सार्वजनिक भूमि की बंदोबस्ती की जा सकती है। तदन्तर, आवासीय/व्यावसायिक प्रयोजनों के लिये सार्वजनिक भूमि की बंदोबस्ती के मामलों में ऐसी भूमि के प्रचलित बाजार मूल्य के बराबर सलामी सहित सलामी के दो/पाँच प्रतिशत की दर से वार्षिक आवासीय/व्यावसायिक लगान भुगतान है।



86 बस्ती में भूमि का अतिक्रमण

टाटा लीज कार्यालय के भू अभिलेखों/अनुसूची और बंदोबस्ती कार्यालय, जमशेदपुर द्वारा दिये गये विवरणियों के नमूना जाँच से उद्घटित हुआ कि सरकार ने टिस्को को अतिक्रमण मुक्त 12,708.59 एकड़ भूमि 40 वर्षों के लिये पट्टे पर दिया (जनवरी 1956) जो दिसंबर 1995 में समाप्त हुआ। पट्टा समाप्ति के पूर्व, टिस्को ने आगामी 30 वर्षों की अवधि

के लिये मात्र 10,852.27 एकड़ के पट्टे के नवीनीकरण हेतु आवेदन दिया और पूर्व के पट्टे से 1,786.89 एकड़ (86 बस्ती) के क्षेत्र को अलग करने का आग्रह किया। यह 1,786.89 एकड़ भूमि विभिन्न तरह के लोगों द्वारा पूर्णतया अतिक्रमित था जिसमें से 1,111.04 एकड़ भूमि में 17,986 भवन बने हुए थे और शेष 675.85 एकड़ सड़कों, गलियों, परनाला, बंजर भूमि, सामुदायिक हॉल, मंदिर, मस्जिद, गुरुद्वारा, विद्यालयों, कब्रिस्तान, खेल के मैदान इत्यादि से आच्छादित था। हमने अभिलेखों में इंगित करता हुआ ऐसा कुछ नहीं पाया कि अतिक्रमणकारियों को बेदखल करने के लिये कदम उठाये गये थे। तदन्तर, शेष 69.43 एकड़ भूमि का विवरण जिसे गणना में नहीं लिया गया था, विभाग ने नहीं दिया। यह इंगित किया कि विभाग पट्टाकृत भूमि के अनुश्रवण में लापरवाह था परिणामतः 1996-97 से 2014-15 की अवधि हेतु सलामी व लगान के रूप में ₹ 220.04 करोड़ के राजस्व की हानि हुई (परिशिष्ट - XII)।



रेल्वे द्वारा अतिक्रमित भूमि

अपर समाहर्त्ता, चाईबासा के अभिलेखों के नमूना जाँच (दिसम्बर 2015) से उद्घटित हुआ कि सरकार ने अप्रैल 1979 में 30 वर्षों की अवधि के लिये अतिक्रमण मुक्त 463.69 एकड़ भूमि स्टील अथॉरिटी ऑफ इंडिया लिमिटेड (सेल) को पट्टे पर दिया। पट्टा समाप्ति के पूर्व, सरकार ने अप्रैल 2009 में पूर्व के पट्टे से 84.79

एकड़ के क्षेत्र को अलग करते हुए मात्र 378.90 एकड़ के क्षेत्र हेतु पट्टे को आगामी 30 वर्षों की अवधि के लिये नवीनीकृत किया। हमने आगे पाया कि 72.79 एकड़ का गै. म. क्षेत्र रेलवे द्वारा अधिकृत था और शेष 12 एकड़ रेलवे साइडिंग के निर्माण हेतु जिंदल स्टील प्लांट लिमिटेड (जेएसपीएल) के कब्जे में था। इन मामलों में नए पट्टे का अनुदान अभिलेखों में नहीं पाया गया। विभाग ने अतिक्रमण हटाने के लिये कार्रवाई आरंभ नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप 2009-10 से 2014-15 की अवधि हेतु सलामी, लगान व उपकर के रूप में भूमि के वर्तमान बाजार मूल्य के अनुसार ₹ 28.73 करोड़ के राजस्व की हानि हुई (परिशिष्ट- XIII)।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016), सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि 12.00 एकड़ भूमि जून 2016 में सरकार द्वारा वापस ले ली गयी और शेष 72.79 एकड़ भूमि के सत्यापन हेतु रेलवे के साथ जिला स्तर पर कार्रवाई की जा रही थी। विभाग ने आगे बताया कि टाटा लीज के छोड़े गये क्षेत्र/भूमि को सम्मिलित करने हेतु विकास आयुक्त, झारखण्ड सरकार की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया है। 86 बस्ती का मामला उक्त समिति के समक्ष विचाराधीन है।

सदृश मामला 31 मार्च 2010 को समाप्त वर्ष हेतु लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) की कंडिका 5.2.7.7 में इंगित किया गया था पर अवैध कब्जाधारियों को बेदखल करने हेतु कोई कदम नहीं उठाया गया।

हम अनुशांसा करते हैं कि सरकार को अतिक्रमण को खाली कराने और इसके नियमितीकरण पर एक स्पष्ट नीति विकसित करनी चाहिये। सरकार को पट्टाकृत भूमि के शुद्ध एवं अद्यतन आँकड़े का संधारण सुनिश्चित करना चाहिये। लंबित पट्टा समझौतों को एक समयबद्ध कार्यक्रम में निष्पादन किया जाना चाहिये। अवैध अतिक्रमण की बेदखली के अनुसरण के लिये प्रभावी कार्रवाई की जानी चाहिये।

5.3.11 पट्टा लगान, उपकर, ब्याज, सलामी और भूमि के पूँजीकृत मूल्य की वसूली

हमारे लेखापरीक्षा निष्कर्षों ने यह उद्घटित किया कि 1,291.88 एकड़ भूमि के संबंध में पट्टा लगान, उपकर, ब्याज, सलामी और भूमि के पूँजीकृत मूल्य की वसूली हेतु समय पर कार्रवाई नहीं की गयी जिसने 2006-07 से 2014-15 की अवधि के दौरान सरकार को ₹ 216.59 करोड़ के राजस्व से वंचित किया जिसे अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित किया गया है:

5.3.11.1 राजस्व की वसूली नहीं की गयी

सरकार पट्टा समझौते के नियम व शर्तों के उल्लंघन के कारण ₹ 195.31 करोड़ की राशि के राजस्व से वंचित हुई।

टाटा पट्टा दस्तावेज की अनुच्छेद 6 नियत करता है कि पट्टाधारी द्वारा खाली भूमि का उपयोग कारखाना, उत्पादन प्रक्रियाएँ, शहर को नागरिक सुख सुविधाएँ एवं पट्टाधारी



फॉर्च्यून होटल सेंट्रल पॉइंट



टाटा रॉबिन्स फ्रेजर (टी। आर.एफ.) कंपनी

के कर्मचारियों को आवासीय सुविधाएँ उपलब्ध कराने में किया जा सकता है। यदि खाली भूमि का ऐसा किसी तरह का उपयोग किया जाता है तो ऐसे उपयोग के लिये इस पट्टा में निर्धारित दर के अनुसार पट्टाकर्ता को पट्टा किराया का भुगतान किया जायेगा। तदंतर, पट्टा दस्तावेज के इकरारनामे की धारा 8 नियत करता है कि यदि पट्टाधारक भविष्य में खाली भूमि के किसी अंश को किसी व्यक्ति के साथ उप-पट्टे पर देना अनिवार्य समझता है तो ऐसा आवंटन पट्टादाता के बंदोबस्त करने की शर्तों के पूर्व अनुमोदन पर किया जा सकेगा। पट्टादाता द्वारा ऐसे उप-पट्टे के शीघ्र निष्पादन के लिये पट्टाधारक के विचार विमर्श से एक उपयुक्त तंत्र समिति की स्थापना की गयी है (6.12.2005)।



टाटा ब्लू स्कोप स्टील भवन सोल्युशन प्रा. लिमिटेड



एक्स. एल. आर. आई. जमशेदपुर

हमने टाटा लीज कार्यालय के अभिलेखों का नमूना जाँच किया और पाया कि 2006-07 से 2010-11 के दौरान टाटा लीज क्षेत्र के 10,852.27 एकड़ में से 144.33 एकड़ भूमि उपयुक्त तंत्र समिति (21.09.2012) और सरकार के अनुमोदन से 59 तत्वों को उप-पट्टे पर दिया गया। तदनुसार सरकार ने ऐसे उप-पट्टे की भूमि पर सलामी व लगान के आरोपण के एक राज्यादेश निर्गत किया। उप-पट्टाधारकों को अधिकार हस्तगत कर दिया गया और टाटा स्टील द्वारा सुपुर्दगी का प्रमाणपत्र निर्गत कर दिया गया। तथापि, सलामी, लगान और उपकर के रूप में ₹ 195.31 करोड़ के राजस्व की वसूली नहीं की गयी (परिशिष्ट-XIV)। यह भी पाया गया कि पट्टा समझौते का अनुच्छेद 6 एवं 8 व्यावसायिक गतिविधियों हेतु अनुसूची 'ई' के अंतर्गत खाली भूमि के वर्गीकरण की परिकल्पना करता है पर पट्टा समझौते का उल्लंघन करते हुए उप-पट्टा अनुसूची 'ए' के अंतर्गत दिया गया (कंपनी द्वारा कारखाना, मिल या गोदामों के उद्देश्य से उपयोग में लाया गया)। दूसरे, संपत्ति हस्तांतरण अधिनियम, 1882 की धारा 107 और निबंधन अधिनियम, 1908 की धारा 17 के अनुसार उप-पट्टे का निबंधन नियत समय सीमा के भीतर संपादित नहीं किया गया।

मामले को हमारे प्रतिवेदित करने के बाद (जुलाई 2016) विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि आयुक्त, कोल्हान प्रमण्डल, चाईबासा की अध्यक्षता में समिति ने अपना निरीक्षण प्रतिवेदन सरकार को समर्पित कर दिया है और सरकार के समक्ष विचाराधीन है। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार मामले के समय पर निपटान हेतु उचित कार्रवाई कर सकती है और ₹ 195.31 करोड़ के राजस्व की वसूली कर सकती है।

5.3.11.2 गै. म. भूमि पर व्यावसायिक लगान और उपकर सृजित नहीं किया गया

गै.म. भूमि के तीन पट्टाधारकों से ₹ 14.65 करोड़ राशि के व्यावसायिक लगान और उपकर की वसूली नहीं की गयी।

जनवरी 2011 के संकल्प संख्या 241 के कंडिका संख्या (i)(ए) एवं (ii) (ए) के अनुसार, यदि आवासीय/व्यावसायिक उद्देश्यों हेतु गैर मजरूआ भूमि की पट्टे पर बंदोबस्ती की जाती है, सलामी का दो/पाँच प्रतिशत की दर से वार्षिक आवासीय/व्यावसायिक लगान 7.5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि सहित भुगतेय है। तदन्तर, पट्टा लगान पर उपकर भी वसूलनीय है।

- अंचल कार्यालय, गम्हरिया (पूर्वी सिंहभूम) और बड़कागाँव (हजारीबाग) के अभिलेखों के नमूना जाँच से उद्घटित हुआ कि राज्यादेश के माध्यम से 107.54 और 995.11 एकड़ गै. म. भूमि आधुनिक पावर एण्ड नैचुरल रिसोर्सज लिमिटेड और नेशनल थर्मल पावर कॉरपोरेशन (एन.टी.पी.सी.) को औद्योगिक/व्यावसायिक उद्देश्यों हेतु संस्वीकृत किया गया। पर विभाग ने 2013-14 से 2014-15 की अवधि हेतु लगान की माँग सृजित नहीं किया। इस तरह ₹ 14.31 करोड़ राशि के व्यावसायिक लगान और उपकर की वसूली नहीं हुई।
- अंचल कार्यालय, बड़कागाँव (हजारीबाग) के अभिलेखों के नमूना जाँच ने उद्घटित किया कि एनटीपीसी को 13.44 एकड़ गैरमजरूआ खास भूमि 30 वर्षों के लिये बंदोबस्त किया गया। अंचल अधिकारी ने लगान का निर्धारण करते समय बिना किसी कारण पट्टाकृत क्षेत्र को 8.48 एकड़ कम कर दिया। इसका परिणाम 2013-14 और 2014-15 की अवधि हेतु सलामी, व्यावसायिक लगान और उपकर के रूप में ₹ 34.17 लाख की कम वसूली के रूप में हुआ।

मामले को हमारे प्रतिवेदित करने के बाद (जुलाई 2016), विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि लगान एवं उपकर की वसूली की कार्रवाई की गयी। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

5.3.11.3 व्यावसायिक पट्टा लगान की वसूली नहीं हुई

23 पट्टाधारकों में से 15 पट्टाधारकों ने 2009-10 से 2014-15 की अवधि हेतु पट्टा लगान व ब्याज के रूप में ₹ 2.32 करोड़ की सन्निहित राशि के पट्टा लगान का भुगतान नहीं किया।

खासमहल हस्तक में सम्मिलित परिशिष्ट ए-17 और राज्य सरकार के परिपत्रों व आदेशों के अनुसार, भुगतान हेतु निर्धारित तिथि या उसके पूर्व पट्टाधारक के भुगतान में विफल रहने की स्थिति में, ऐसे बकाये पर पट्टादाता के किसी अन्य अधिकार या प्रतिकार के पूर्वाग्रह के बिना 10 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज भुगतेय होगा।

हमने 14 चयनित जिलों के गै.म. भूमि के अभिलेखों और विवरण का नमूना जाँच किया और अंचल कार्यालय, नोआमुंडी में पाया कि क्रशर व्यवसाय के लिये 23 पट्टाधारकों को पट्टा प्रदान किया गया जिसके लिये व्यावसायिक लगान और ब्याज निर्धारित किया गया, पर अभिलेखों की जाँच से उद्घटित हुआ कि 23 पट्टाधारकों में से, 15 पट्टाधारक 2009-10 से 2014-15 की अवधि हेतु पट्टा लगान का भुगतान नहीं कर रहे थे जिसकी राशि ₹ 2.11 करोड़ थी। इसके अतिरिक्त, ₹ 21 लाख का ब्याज भी आरोप्य था। इस तरह, ₹ 2.32 करोड़ के पट्टा लगान और ब्याज की वसूली नहीं हुई।

मामले को हमारे प्रतिवेदित करने के बाद (जुलाई 2016), विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कि पूर्वोक्त मामलों में की गयी विशिष्ट कार्रवाई के संबंध में सूचना संबंधित जिलों/अंचलों से एकत्रित की जा रही थी। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)

5.3.11.4 औद्योगिक भूमि का कृषि भूमि के रूप में गलत वर्गीकरण

सलामी की गणना करने हेतु औद्योगिक दर के बजाय कृषि दर के अनुप्रयोग के कारण ₹ 2.27 करोड़ की राशि के राजस्व से सरकार वंचित हुई।

जनवरी 2011 के संकल्प के साथ पठित बिहार खासमहल हस्तक के प्रावधानों के अनुसार किसी कंपनी को सरकारी भूमि (गै.म. खास एवं आम) पट्टा आधार पर व्यावसायिक या औद्योगिक उद्देश्य हेतु 30 वर्षों की अवधि के लिये भूमि के प्रचलित बाजार मूल्य, जो निबंधन विभाग के मूल्य सूची में निर्दिष्ट हो, के आधार पर परिगणित सलामी की वसूली पर हस्तांतरित किया जा सकता है।

हमने चयनित जिलों के सरकारी भूमि के हस्तांतरण से संबंधित अभिलेखों का नमूना जाँच किया और अंचल कार्यालय, गम्हरिया में पाया कि राज्यादेश द्वारा मार्च एवं अप्रैल 2013 के बीच 38.94 एकड़ भूमि औद्योगिक उद्देश्य हेतु मेसर्स आधुनिक पावर एण्ड नैचुरल रिसोर्सज लिमिटेड को संस्वीकृत और हस्तांतरित किया गया। प्रावधान के अनुसार औद्योगिक उद्देश्य हेतु लागू दर पर सलामी की गणना और वसूली किया जाना अपेक्षित था। पर यह पाया गया कि औद्योगिक की जगह कृषि भूमि हेतु लागू दर पर सलामी की वसूली की गयी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.27 करोड़ के सरकारी राजस्व की कम वसूली हुई।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016), विभाग सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि संबंधित जिलों/अंचलों से प्रत्येक मामले में की गयी विशिष्ट कार्रवाई के संबंध में सूचना एकत्रित की जा रही थी। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)

5.3.11.5 भूमि के पूँजीकृत मूल्य की वसूली नहीं की गयी

सरकार ₹ 1.62 करोड़ राशि के राजस्व से वंचित हुई चूँकि भूमि के पूँजीकृत मूल्य की वसूली नहीं की गयी।

राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग, झारखण्ड सरकार द्वारा कार्यकारी आदेश (जून 2004) के साथ पठित बिहार खासमहल हस्तक के प्रावधानों के अंतर्गत, सक्षम प्राधिकारी समय सूची के भीतर प्रक्रिया पूरी करने और आवेदक द्वारा अस्वीकृति से बचने के लिये हस्तांतरित गै.म./सरकारी भूमि के महानिरीक्षक (आई.जी.), निबंधन द्वारा अनुमोदित मूल्यांकन सूची के आधार पर पूँजीकृत मूल्य निर्धारित करने और भूमि के अपवर्तन/हस्तांतरण के प्रस्ताव को अग्रसारित करने के पूर्व पूँजीकृत मूल्य के 80 प्रतिशत की वसूली के लिये उत्तरदायी हैं।

हमने चयनित जिलों में सरकारी भूमि के हस्तांतरण से संबंधित अभिलेखों का नमूना जाँच किया और अंचल कार्यालय, धनबाद में पाया कि जून 2007 में शाखा कार्यालयों के निर्माण हेतु भारतीय जीवन बीमा निगम (भा.जी.बी.नि.) द्वारा 30 वर्ष के पट्टे पर एक एकड़ भूमि के एक माँग का प्रस्ताव उपायुक्त धनबाद को दिया गया पर अंचल अधिकारी ने प्रावधानों के विपरीत प्रस्ताव को अग्रसारित करते समय पूँजीकृत मूल्य के 80 प्रतिशत की वसूली नहीं किया। इस तरह, ₹ 1.62 करोड़ के राजस्व की वसूली नहीं हुई।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016) विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि भूमि के मूल्य के 80 प्रतिशत के भुगतान के बिना पट्टों के आवेदन स्वीकार नहीं किये जा रहे हैं। तथापि, पूँजीकृत मूल्य न तो विभाग द्वारा सृजित किया गया और न ही पट्टाधारक द्वारा अद्यतन तिथि तक जमा किया गया। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)

5.3.11.6 व्यावसायिक पट्टा लगान के बकाये पर ब्याज की वसूली नहीं की गयी

विभाग ने पट्टा लगान के बकाये पर ब्याज आरोपित नहीं किया।

परिशिष्ट ए-17 और राज्य सरकार परिपत्रों और खासमहल हस्तक में संधारित आदेशों के अनुसार, पट्टाधारक के लगान भुगतान में ऐसे भुगतानों हेतु निर्धारित तिथि या उसके पूर्व भुगतान में विफल रहने की स्थिति में, ऐसा बकाया पट्टादाता के किसी अन्य अधिकार या प्रतिकार के पूर्वाग्रह के बिना, दस प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज वहन करेगा।

हमने 14 चयनित जिलों के अभिलेखों का नमूना जाँच किया और अपर समाहर्ता, चाईबासा के कार्यालय में पाया कि सेल को दिये गये पट्टे के एक मामले में ₹ 4.16

करोड़ की सलामी और ₹ 4.52 लाख का उपकर सहित पट्टा लगान का भुगतान पट्टा अवधि की समाप्ति के पश्चात किया गया। हालाँकि, विभाग द्वारा ब्याज आरोपित नहीं किया गया जिसका परिणाम ₹ 42.07 लाख के राजस्व की कम वसूली में हुआ।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016) सरकार/विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि संबंधित जिलों/अंचलों से प्रत्येक मामलों में की गयी विशिष्ट कार्रवाई के संबंध में सूचना एकत्रित की जा रही थी। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)

5.3.12 आंतरिक नियंत्रण

5.3.12.1 टाटा लीज क्षेत्र के संबंध में भू राजस्व का बकाया

राजस्व के बकाये का डाटाबेस संधारित नहीं किया जा रहा था और पिछले वर्षों के बकाये के बावजूद, भू-राजस्व के पुराने बकायों की वसूली हेतु नीलामपत्रवाद दायर नहीं किया गया।

बिहार काश्तकारी अधिनियम (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) के अनुसार, एक काश्तकार द्वारा भुगतये भू-लगान जो कृषि वर्ष²⁵ के प्रत्येक तिमाही के अंतिम दिन को देय होता है का भुगतान चार बराबर किस्तों में किया जाना है। समय पर भुगतान नहीं किया गया लगान कृषि वर्ष के अंत में भू-राजस्व का बकाया माना जाता है और बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग वसूली (लो. माँ. व.) अधिनियम, 1914 के अंतर्गत नीलामपत्रवाद प्रक्रियाओं के माध्यम से वसूलनीय है।

हमने रिटर्न-1²⁶ का जाँच किया जिसने उद्घटित हुआ कि टाटा लीज कार्यालय द्वारा कृषि वर्ष की समाप्ति पर भू राजस्व के बकायों की कुल राशि सुनिश्चित करने के लिये विवरणियों को न तो एकीकृत/संकलित किया गया न ही समाधान किया।

हमने कार्यालय द्वारा प्रस्तुत रिटर्न-1 के आधार पर राजस्व के बकायों की गणना की जिसकी राशि 31 मार्च 2015 को ₹ 223.30 करोड़ थी जैसा कि तालिका-5.3 में उल्लिखित है।

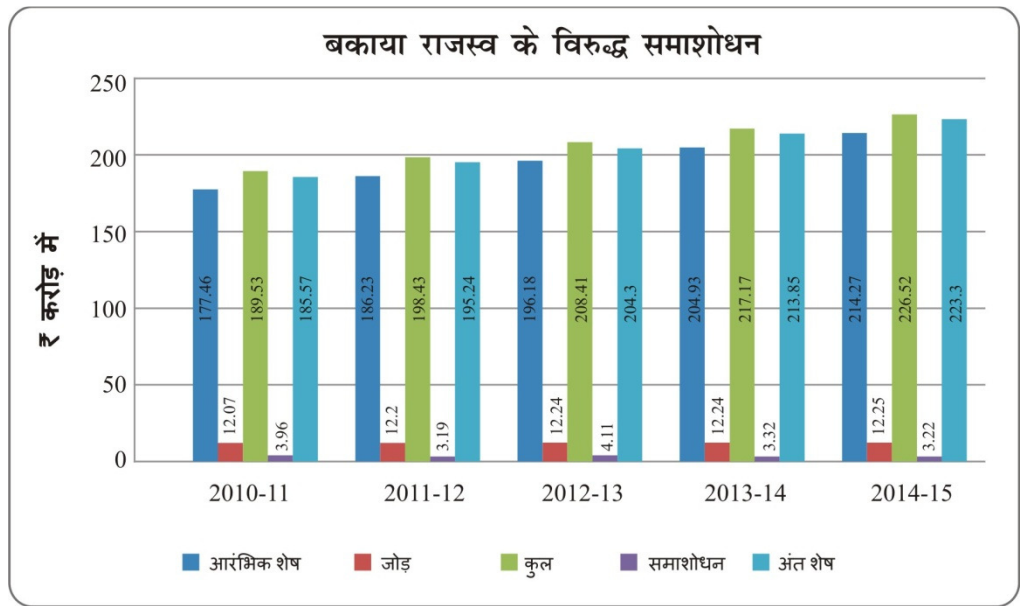
²⁵ अर्थात् जहाँ बँगाली वर्ष प्रचलित है, बैसाख के प्रथम दिन को प्रारंभ होने वाला वर्ष जहाँ फसली या अमली वर्ष प्रचलित हो, आश्विन के प्रथम दिन को प्रारंभ होने वाला वर्ष जहाँ कृषि उद्देश्यों हेतु कोई अन्य वर्ष प्रचलित हो, वह वर्ष।

²⁶ रिटर्न-1 में सरकार के सीधे प्रबंधन वाली संपदा के माँग, संग्रहण, प्रेषण और लगान, उपकर का शेष होता है।

तालिका-5.3

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आरंभिक शेष	जोड़	कुल बकाया	समाशोधन	अंत शेष	कुल बकाये से बकायों के समाशोधन की प्रतिशतता	अभ्युक्तियाँ
2010-11	177.46	12.07	189.53	3.96	185.57	2.08	2011-12 से 2014-15 के आरंभिक शेष पूर्ववर्ती वर्षों के अंतशेष से अधिक दर्शाये गये हैं।
2011-12	186.23	12.20	198.43	3.19	195.24	1.60	
2012-13	196.18	12.24	208.41	4.11	204.30	1.97	
2013-14	204.93	12.24	217.17	3.32	213.85	1.53	
2014-15	214.27	12.25	226.52	3.22	223.30	1.42	



पूर्व के वर्षों में बकाया लंबित होने के बावजूद, भू-राजस्व के पुराने बकायों की वसूली हेतु नीलामपत्रवाद दायर नहीं किये गये। मामले को हमारे प्रतिवेदित करने के बाद (जुलाई 2016) विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि विधि विभाग से मंतव्य माँगा गया है जिस आधार पर अग्रेत्तर कार्रवाई की जायेगी। तदंतर उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार भूमि अभिलेखों के डिजिटाइजेशन हेतु कर्नाटक के भूमि परियोजना की तर्ज पर राजस्व के बकायों के एक इलेक्ट्रॉनिक डाटाबेस के संधारण पर विचार कर सकती है जो भू-राजस्व के लंबित बकायों पर नजर रखने में उपयोगी साबित हो सकता है और इसकी शीघ्र वसूली सुनिश्चित कर सकता है।

5.3.12.2 भूमि अभिलेखों का कंप्यूटरीकरण

रा. भू. अ. आ. का. के अंतर्गत भूमि अभिलेखों का कंप्यूटरीकरण किसी जिले में छः वर्षों की समाप्ति के बाद भी पूर्ण नहीं किया गया।

देश में भूमि अभिलेख प्रणाली के आधुनिकीकरण हेतु, भूमि अभिलेखों के कंप्यूटरीकरण और राजस्व प्रशासन को मजबूत बनाने और भूमि अभिलेखों को अद्यतन करने के लिये एक संशोधित कार्यक्रम राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम (रा.भू.अ.आ.का.) का प्रतिपादन किया गया है। कार्यक्रम का मुख्य उद्देश्य भूमि अभिलेखों का कंप्यूटरीकरण, अभिलेखों का सर्वेक्षण एवं बंदोबस्ती, निबंधन, आधुनिक अभिलेख कक्ष का निर्माण और उद्देश्य प्राप्त हेतु प्रशिक्षण था।

हमने पाया कि भारत सरकार द्वारा भूमि अभिलेखों के कंप्यूटरीकरण हेतु ₹ 41.79 करोड़ की राशि संस्वीकृत की गयी जिसमें से ₹ 25.03 करोड़ झारखण्ड सरकार को दिया गया और 2010-11 और 2015-16 के बीच राज्य के 24 जिलों के सभी उपायुक्तों को विमुक्त किया गया। ₹ 15.97 करोड़ की उपयोगिता अभिलेखों पर था, उपायुक्तों के पास पड़े शेष ₹ 9.06 करोड़ की शेष राशि का विवरण प्रस्तुत नहीं किया गया। हमने आगे पाया कि कंप्यूटरीकरण की प्रगति का किसी स्तर पर अनुश्रवण नहीं किया गया, इस संबंध में प्रतिवेदन/विवरणियाँ अभिलेखों में नहीं पाया गया। इस तरह, कंप्यूटरीकरण की धीमी प्रगति और अनुश्रवण के अभाव के कारण राज्य में किसी भी जिले ने छः वर्षों की समाप्ति के बाद भी भूमि अभिलेखों को कंप्यूटरीकृत नहीं किया है। खासमहल भूमि के संबंध में कमियाँ जैसा कि कंडिका 5.3.12.3 में उल्लिखित है को सुधारा नहीं जा सका चूँकि भूमि अभिलेख कंप्यूटरीकृत नहीं हैं।

मामले को हमारे प्रतिवेदित किये जाने के बाद (जुलाई 2016) सरकार/विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि इस संबंध में उपयोगिता प्रमाण पत्र तदनुसार प्रस्तुत किया जायेगा।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार अन्य राज्यों यथा कर्नाटक के भूमि परियोजना की तर्ज पर (भूमि और मोजिनी परियोजना) भूमि अभिलेखों का कंप्यूटरीकरण पूर्ण कर सकती है। प्रणाली को एक निर्धारित समय सूची के भीतर विभिन्न स्तरों पर आँकड़ा संग्रहण के एकीकरण द्वारा प्रभावी राजस्व प्रशासन, भूमि सुधारों और विकास योजना आयोजन के लिये सटीक भूमि अभिलेखों के सृजन, संधारण और निर्गमन हेतु नियत किया जाना चाहिये।

5.3.12.3 अधिसूचित खास महल भूमि में विसंगति

अभिलेखों के अनुपयुक्त संधारण के कारण 12,098.25 एकड़ क्षेत्र खास महल भूमि की विसंगति थी।

बिहार संपदा (खासमहल) हस्तक का नियम 78 कहता है कि प्रत्येक जिला कार्यालय में सरकारी संपदा की एक सूची निर्धारित प्रारूप में संधारित की जानी चाहिये। ऐसी सूची प्रत्येक अनुमंडल के सरकारी संपदा हेतु अनुमंडल कार्यालय में भी पृथक रूप से संधारित की जानी चाहिये। सूची को आवधिक रूप से संशोधित और अद्यतन किया जाना चाहिये।

हमने मार्च 2011 से अप्रैल 2015 की अवधि हेतु खासमहल भूमि से संबंधित आँकड़ों का नमूना जाँच किया जिसने उद्घटित किया कि खास महल भूमि का पिछला सर्वेक्षण वर्ष 2008 तक संचालित किया गया जिसने 47,803.60 एकड़ खासमहल भूमि की पहचान हुई, पर वर्ष 2015 हेतु भू-राजस्व विभाग द्वारा प्रस्तुत विवरण ने 59,901.85 एकड़ का क्षेत्र दर्शाया। हालाँकि, खास महल आँकड़ों से संबंधित विविध माँगों की पंजी संधारित नहीं थी। इस तरह, सर्वे प्रतिवेदन की तुलना में खास महल भूमि 12,098.25 एकड़ ज्यादा थी और इसका कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया गया। इस तरह, पंजियों और विवरणियों के अपूर्ण संधारण के कारण 12,098.25 एकड़ के क्षेत्र की विसंगति थी जैसा कि तालिका-5.4 में वर्णित है।

तालिका-5.4

क्र.सं.	जिला का नाम	3/2011 को खास महल क्षेत्र (एकड़ में)	4/2015 को खास महल क्षेत्र (एकड़ में)	क्षेत्र में अंतर (एकड़ में)
1	राँची	287.25	489.73	202.48
2	सिमडेगा	88.57	88.57	-
3	पूर्वी सिंहभूम	373.89	373.89	-
4	पश्चिमी सिंहभूम	767.30	775.75	18.45
5	हजारीबाग	796.17	796.17	-
6	कोडरमा	331.55	333.97	2.42
7	गिरिडीह	42,908.77	54,793.70	11,884.93
8	साहिबगंज	1,421.00	1,421.00	-
9	पलामू	622.45	622.42	(-) 0.03
10	गढ़वा	43.96	43.96	-
11	लातेहार	162.69	162.69	-
	कुल	47,803.60	59,901.85	12,098.25

गिरिडीह के मामले में अपर समाहर्ता द्वारा प्रस्तुत अभिलेख खासमहल भूमि की चर्चा नहीं करता जबकि विभाग ने अप्रैल 2015 में 54,793.70 एकड़ का खासमहल क्षेत्र दर्शाया है। यह स्पष्टतः इंगित करता है कि खासमहल भूमि के अभिलेखों के संधारण के संबंध में प्रणाली की कमी भूमि के अवसूलनीय हस्तांतरण सहित वैध सरकारी राजस्व के रिसाव की ओर जा सकता है।

हमने मामले को विभाग को फरवरी 2016 में प्रतिवेदित किया; तदंतर विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन में लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा कि

संबंधित जिलों/अंचलों से प्रत्येक मामले में विशिष्ट कार्रवाई के संबंध में सूचना एकत्रित की जा रही है और राजस्व की वृद्धि के लिये कार्रवाई की जायेगी।

5.3.12.4 आंतरिक लेखापरीक्षा

इसके विभिन्न कार्यालयों सहित राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा करने हेतु वित्त विभाग उत्तरदायी है। हमने अवलोकित किया कि नमूना जाँच किये गये चयनित 29 इकाइयों/कार्यालयों में से किसी में भी 2010-11 से 2014-15 की अवधि के दौरान कोई आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं किया गया।

पंजियों और विवरणियों का संधारण

आंतरिक नियंत्रण, अधिनियमों, नियमावलिओं, विभागों/कार्यकारी आदेशों के यथोचित क्रियान्वयन का उचित आश्वासन प्रदान करने हेतु अभिप्रेत है। आंतरिक नियंत्रण का एक आवश्यक अव्यव प्रबंधन को आश्वस्त करता है कि विहित प्रणाली उचित ढंग से क्रियाशील है।

बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक, पट्टाकृत भूमि के योग्य प्रबंधन और भू राजस्व के संग्रहण एवं अन्य भू-सुधारों के लिये समाहर्ता और अं.अ. द्वारा निम्नलिखित पंजियों/विवरणियों के संधारण का प्रावधान करता है :

पंजी-IXA (परती भूमि का विवरण): यह पंजी परती भूमियों के बंदोबस्ती का विवरण अंकित करने हेतु है। यह पंजी चयनित किसी भी इकाई द्वारा संधारित नहीं पाया गया।

रिटर्न-III (प्रमादियों की सूची): पंजी-II के आधार पर प्रमादियों, जो देय बकायों का भुगतान नहीं कर रहे, की विस्तृत सूची वाला यह रिटर्न अंचल स्तर पर संधारित किया जाता है। यह रिटर्न प्रमादियों के विरुद्ध नीलामपत्रवाद प्रक्रिया आरंभ करने हेतु उपायुक्त को समर्पित किया जाना अपेक्षित है।

हमने लेखापरीक्षा हेतु चयनित इकाइयों के अभिलेखों का नमूना जाँच किया और अवलोकित किया कि अं.अ. द्वारा रिटर्न-III संधारित नहीं किया जा रहा था।

सरकारी भूमि के हस्तांतरण को दर्शाने वाली वार्षिक विवरणी संधारित नहीं किया गया:

खासमहल हस्तक में संधारित नियम 173 के अनुसार सरकारी भूमि, जब बंदोबस्त हो, का हस्तांतरण संबंधित पंजी में खासमहल हस्तक के परिशिष्ट “सी (12)” में दिये गये प्रारूप में प्रविष्ट किया जाना चाहिये।

हमने चयनित इकाइयों के अभिलेखों का नमूना जाँच किया और अवलोकित किया कि सरकारी भूमि के हस्तांतरण हेतु उक्त पंजी लेखापरीक्षा हेतु चयनित इकाइयों द्वारा संधारित नहीं किये जा रहे थे।

“विविध माँग की पंजी” संधारित नहीं किया गया:

खासमहल हस्तक के नियम 89 के अनुसार प्रत्येक जिले में अंचल कार्यालयों द्वारा “विविध माँग की पंजी” संधारित किया जाना है। पंजी-32 के अभ्युक्ति कॉलम में इन माँगों का सिर्फ स्थिति अंकित किया जायेगा, उदाहरणार्थ शहर खासमहल में सलामी से आय। अग्रेतर, ऐसे मामलों में सलामी की वसूली जहाँ यह देय हो सुनिश्चित करने के लिये, शहर खासमहल के पंजी-1 की “विविध माँग की पंजी” के साथ वार्षिक परीक्षण अवश्य की जानी चाहिये। इस पंजी में, पंजी-1 का जमाबंदी संख्या जो सलामी के भुगतान के पश्चात नई काश्तकारी को दिया जायेगा, अंकित कर तिर्यक संदर्भ दिया जायेगा। लेखापरीक्षा हेतु चयनित किन्हीं इकाइयों द्वारा यह पंजी संधारित नहीं किया गया।

पंजी-IX न तो तैयार किया गया और न ही संधारित किया गया

खासमहल हस्तक के नियम 97 के अनुसार प्रमाणपत्र बनाने के लिये तहसीलदार को अंचल अधिकारी द्वारा परामर्श अवश्य दिया जाना चाहिये और उसे भेजे गये प्रपत्र में काश्तकार का नाम, रेंट रोल की संख्या, वर्ष और राशि जिस हेतु प्रमाण पत्र बनाया गया है और प्रमाणपत्र जमा करने की तिथि दर्शाना चाहिये। खासमहल विभाग बिहार एवं उड़ीसा लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914 की अनुसूची II के प्रपत्र सं. I में प्रारूप नीलामपत्र तैयार करेगा और इसे हस्ताक्षर और हेतु नीलामपत्रवाद अधिकारी को भेजेगा।

हमने अभिलेखों का नमूना जाँच किया और अवलोकित किया कि लेखापरीक्षा हेतु चयनित किन्हीं इकाइयों द्वारा पंजी-IX में “बकायों के भुगतान नहीं किये जाने के कारण नीलामपत्रवाद” की सूची संधारित नहीं की जा रही थी।

हमने आगे पाया कि चयनित अंचलों में भूमि अधिकारों, भूमि अधिकारों का हस्तांतरण, वसूलनीय राजस्व, परती भूमि का विवरण और पट्टा/बंदोबस्त हेतु अतिरिक्त भूमि का स्थायी अभिलेख रखने के लिये हस्तक में निर्धारित उपरोक्त पंजियाँ/विवरणियाँ न तो संधारित की गयी थीं और न ही नियमित रूप से अद्यतन की जा रही थी। ऐसे विवरणों की अनुपस्थिति में, राजस्व और भूमि सुधारों से संबंधित विभिन्न गतिविधियों का उच्च स्तर पर अनुश्रवण और नियंत्रण संभव नहीं था जिससे भू-राजस्व के संग्रहण का प्रभावित होना संभावित था। विभाग में आंतरिक नियंत्रण पर्याप्त नहीं था और इसे मजबूत किये जाने की जरूरत थी।

उपरोक्त के अलावा, हमने अधिनियमों और नियमावलियों²⁷ में निर्धारित प्रावधानों के अनुसार अंचल अधिकारी या अन्य उच्चाधिकारियों द्वारा निरीक्षण के संबंध में भी कोडरमा, गम्हरिया, सरायकेला और लातेहार के अतिरिक्त निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु चयनित किन्हीं इकाइयों में कोई अभिलेख नहीं पाया।

²⁷ बिहार सरकार संपदा (खासमहल) हस्तक, 1953 का नियम-47।

हम अनुशंसा करते हैं कि सरकार भूमि अधिकारों, भूमि के हस्तांतरण, वसूलनीय राजस्व और परती भूमि/अतिरिक्त भूमि के विवरणों का स्थायी अभिलेख रखने के लिये भू-राजस्व से संबंधित आँकड़ों के संधारण हेतु प्रक्रिया को मजबूत करने के लिये कदम उठा सकती है।

5.3.13 परिणाम

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान हमने निम्न अवलोकित किया:

विभाग में पट्टाकृत भूमि का आँकड़ा उपलब्ध नहीं था। विभाग ने पट्टे पर दी गयी भूमि का आवधिक निरीक्षण संचालित करने के लिये कोई प्रणाली विकसित नहीं किया था। विभाग पट्टा के अनुदान को शासित करने वाली परिस्थिति का अनुश्रवण नहीं कर रहा था। हालाँकि कई पट्टाधारक पट्टे के नियम व शर्तों के गंभीर उल्लंघन में शामिल थे, कठिनाई को सुधारने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गयी। टाटा स्टील लिमिटेड द्वारा उप-पट्टे के मामले में पट्टा समझौता संपादित और निबंधित नहीं किया गया। भू-राजस्व के आधार को विस्तृत करने और भू-राजस्व की वृद्धि हेतु पट्टे की बंदोबस्ती/सरकारी भूमि (खास महल और गै.म.खास) पर उचित नियंत्रण रखने में विभाग विफल रहा। ₹ 8,846.91 करोड़ राजस्व की कम वसूली हुई। भू-राजस्व के बकायों का आँकड़ा पूर्ण नहीं था जिस कारण पट्टा लगान, उपकर और ब्याज के वसूली हेतु प्रभावी कार्रवाई नहीं की जा सकी। आंतरिक नियंत्रण तंत्र कमजोर था जो इस तथ्य से स्पष्ट था कि कोडरमा, गम्हरिया, सरायकेला और लातेहार के अतिरिक्त निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान कोई आंतरिक लेखापरीक्षा या निरीक्षण संचालित नहीं किया गया। तदंतर, अपेक्षित पंजियाँ, जैसा कि राजस्व विभाग के विभिन्न हस्तकों में निर्धारित था, भी संधारित नहीं थे। इन वर्षों में राजस्व में कमी, यदि विशेष ड्राइव में संग्रहित किया जाता तो राज्य के अपने राजस्व संग्रहण का 80 प्रतिशत का योगदान होता और परिणामतः पूँजीगत निवेश करने हेतु पर्याप्त निधि उपलब्ध होता जिसकी राज्य में कमी है।

5.3.14 अनुशंसाओं का सारांश

सरकार कर सकती है

- पट्टा समझौते की शर्तों के उल्लंघन पर पट्टे पर आवंटित खासमहल भूमि की वापसी हेतु कार्रवाई;
- नियम एवं शर्तों के उल्लंघन का पता करने हेतु एक समीक्षा समिति का गठन करना और ये सुनिश्चित करना कि सभी पट्टाधारक पट्टाकृत भूमि के उद्देश्य में परिवर्तन/उप-पट्टा/वापसी हेतु सरकार से पूर्व अनुमति प्राप्त करें और छोड़ दिये गये राजस्व की वसूली के लिये कार्यवाहियाँ प्रारंभ करना;
- कलेक्ट्रेट में विद्यमान पट्टों को वेबसाइट में प्रमुखता से दर्शाना;

- अतिक्रमण को खाली कराने/नियमितिकरण पर स्पष्ट नीति विकसित करने जो प्रशासकीय रूप से आवश्यक समझा गया है तथा प्रभावी कारवाई के लिए प्रक्रिया को सरल एवं कारगर बनाना;
- भूमि अभिलेखों का कंप्यूटरीकरण पूर्ण करना जैसा कि अन्य राज्यों में किया गया है। यह पट्टाकृत भूमि के सटीक आँकड़ों के संधारण व अद्यतन किये जाने के मामले में राज्य में सुशासन को सुनिश्चित करेगा और लंबित पट्टा समझौतों का समयबद्ध तरीके से संपादन में समर्थ बनायेगा एवं
- प्रभावी कारवाई के माध्यम से मुक्त किये गये अवैध अतिक्रमण पर अनुगामी कारवाई।

विभाग/सरकार ने बहिर्गमन सम्मेलन में हमारी सभी अनुशंसाओं को स्वीकार किया और सराहा (अगस्त 2016)।

ब. मुद्रांक एवं निबंधन शुल्क

5.4 कर प्रशासन

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 एवं उसके अंतर्गत निर्मित नियमावलियों तथा निबंधन अधिनियम, 1908 के द्वारा झारखण्ड राज्य में मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण शासित होता है। 15 नवम्बर 2000 को झारखण्ड राज्य की स्थापना होने पर, बिहार राज्य में विद्यमान अधिनियम, नियमावली एवं कार्यकारी आदेशों को झारखण्ड राज्य द्वारा अंगीकृत किया गया।

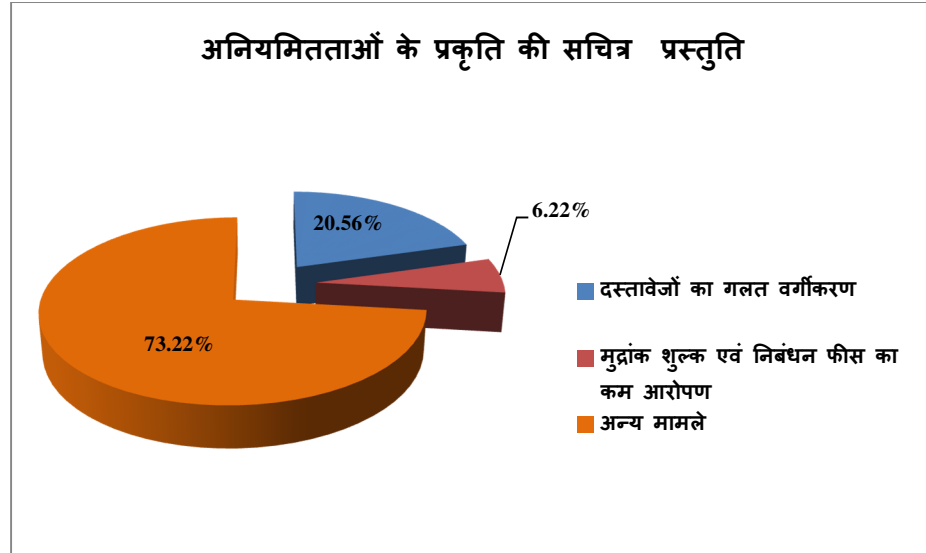
5.5 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2015-16 के दौरान हमने राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग के 'मुद्रांक एवं निबंधन फीस' से संबंधित 56 इकाइयों में से पाँच वार्षिक इकाइयों तथा 15 द्विवार्षिक इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जांच की योजना बनायी और उक्त सभी योजनाकृत इकाइयों²⁸ की नमूना की जिनके द्वारा ₹ 2.79 करोड़ के राजस्व का संग्रहण किया गया था। हमारे लेखापरीक्षा में दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण, मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस आदि के अल्पारोपण के 2,242 मामले में सन्निहित ₹ 7.88 करोड़ का पता चला जैसा कि तालिका-5.5 में वर्णित है।

तालिका-5.5

(₹ करोड़ में)			
क्रम संख्या	श्रेणी	मामले की संख्या	राशि
1	दस्तावेजों का गलत वर्गीकरण	16	1.62
2	मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का कम आरोपण	42	0.49
3	अन्य मामले	2,184	5.77
कुल		2,242	7.88

²⁸ जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक, बेरमो, बोकारो, चाईबासा, देवघर, धनबाद, धनवार, गिरीडीह, गोला, गुमला, जमशेदपुर, जामतारा, लोहरदगा, पाकुड़, पलामू, राजमहल, ग्रामीण रांची, शहरी रांची (कांके), शहरी रांची (डोरण्डा) तथा रांची एवं निबंधन के महानिरीक्षक, रांची का कार्यालय



वर्ष 2015-16 के दौरान विभाग ने हमारे द्वारा इंगित 106 मामलों में ₹ 29.48 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस के कम आरोपण को स्वीकार किया।

इस अध्याय में हम ₹ 29.48 लाख के वित्तीय प्रभाव के दृष्टांतस्वरूप एक मामला प्रस्तुत करते हैं, जिसकी चर्चा अनुवर्ती कंडिका में की गई है।

5.6 अधिनियमों/नियमावलियों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं होना

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, (भा.मु.अधिनियम), निबंधन अधिनियम, 1908 तथा बिहार निबंधन नियमावली 1937, बिहार निबंधन हस्तक, 1946 और बिहार मुद्रांक (दस्तावेजों के अवमूल्यन की रोकथाम) नियमावली, 1995 (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) के अधीन प्रावधान हैं :

- (i) विनिर्दिष्ट दर से पंजीयन शुल्क का भुगतान; और
- (ii) निष्पादक द्वारा विनिर्दिष्ट दर से मुद्रांक शुल्क का भुगतान।

हमने देखा कि निम्नांकित मामलों में राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग ने अधिनियमों/नियमावलियों के प्रावधानों का पालन नहीं किया :

5.7 पट्टों पर मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण नहीं किया जाना

अंचल कार्यालयों, नगर परिषद, अधिसूचित क्षेत्र समिति आदि के द्वारा 2011-12 और 2014-15 के मध्य निष्पादित पट्टों के आंकड़ों और संबंधित छः जिला अवर निबंधक कार्यालयों के अभिलेखों के तिर्यक-जांच से पता चला कि इन दस्तावेजों का निबंधन नहीं किया गया, परिणामतः ₹ 29.48 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण नहीं हुआ।

निबंधन अधिनियम की धारा 17(1) (डी) के प्रावधानों के अंतर्गत, वर्ष प्रति वर्ष या एक वर्ष से अधिक किसी अवधि के लिए या वार्षिक रक्षित किराये वाले अचल सम्पत्ति के पट्टों का निबंधन कराया जाना अनिवार्य है। भा0 मु0 अधिनियम के

अनुसूची I-ए के अनुच्छेद 35 के अनुसार, पट्टे की अवधि के अनुरूप मुद्रांक शुल्क प्रभार्य है तथा जिस मूल्य पर मुद्रांक शुल्क प्रभारित है उस पर निबंधन फीस भी आरोप्य है।



हमने आठ कार्यालयों²⁹ से सैरात, जो कि राजस्व अर्जित करने वाले हाट, बाजार, मेला, वृक्ष, नावघाट, तालाब आदि के संबंध में अधिकार एवं हित हैं, की बंदोबस्ती से संबंधित सूचना (जुलाई 2015 और जनवरी 2016 के मध्य) प्राप्त किया। हमने संबंधित छः जिला अवर निबंधक³⁰ के अभिलेखों से तिर्यक-जांच किया जिससे

उद्घटित हुआ कि नमूना जांच किए गये 156 सैरातों, में से 106 सैरातों की बंदोबस्ती 2011-12 और 2014-15 के मध्य विभिन्न डाकवक्ताओं के साथ एक वर्ष से अधिक या वर्ष प्रति वर्ष के आधार पर किया गया। परन्तु निबंधन अधिनियम के प्रावधानों के अन्तर्गत इनका निबंधन नहीं किया गया। इस प्रकार ₹ 14.77 लाख का निबंधन फीस सहित ₹ 29.48 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण नहीं हुआ।

विभाग ने बताया (जुलाई 2016) कि बारम्बार पत्राचार किये जाने के बावजूद अन्य विभागों द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई। तथापि, भविष्य में राजस्व के क्षरण को रोकने हेतु, निरन्तर अनियमितताओं के मामले को गम्भीरतापूर्वक लिये जाने का आश्वासन दिया गया।

31 मार्च 2015 को समाप्त हुए वर्ष का (राजस्व क्षेत्र) लेखा परीक्षा प्रतिवेदन के कंडिका संख्या 5.9 में सदृश मामला बताया गया था, विभाग ने बताया था कि अन्य संबंधित विभागों से पत्राचार किया जायेगा और तदनुसार कार्रवाई की जायेगी। तथापि चूँके अभी भी बरकरार है।

²⁹ अंचल कार्यालय, चास (बोकारो), जिला मत्स्य कार्यालय, जमशेदपुर एवं रांची, नगर परिषद, गिरिडीह, नगर निगम, देवघर, धनबाद तथा रांची और अधिसूचित क्षेत्र समिति, जमशेदपुर।

³⁰ बोकारो देवघर, धनबाद, गिरिडीह, जमशेदपुर और रांची।

स. विद्युत पर कर एवं शुल्क

5.8 कर प्रशासन

झारखण्ड विद्युत शुल्क (संशोधन) अधिनियम, 2011 के प्रावधानों के अंतर्गत वाणिज्यकर विभाग विद्युत शुल्क के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी है। सचिव-सह-आयुक्त वाणिज्यकर विभाग जिनको एक अपर आयुक्त, तीन वाणिज्यकर संयुक्त आयुक्त (वा.क.सं.आ.), तीन वाणिज्यकर उपायुक्त (वा.क.उ.) एवं दो वाणिज्यकर सहायक आयुक्त (वा.क.स.आ.) द्वारा सहयोग किया जाता है, अधिनियम एवं नियमावली के प्रशासन हेतु उत्तरदायी हैं। राज्य पाँच वाणिज्यकर प्रमण्डलों³¹, प्रत्येक के प्रभारी एक वा.क.स.आ. (प्रशासन) एवं 28 अंचलों, प्रत्येक के प्रभारी एक वा.क.आ/वा.क.स.आ में विभाजित है। वा.क.उ./वा.क.स.आ. विद्युत शुल्क के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी हैं जिन्हें वाणिज्यकर पदाधिकारियों द्वारा सहयोग किया जाता है।

5.9 लेखापरीक्षा के परिणाम

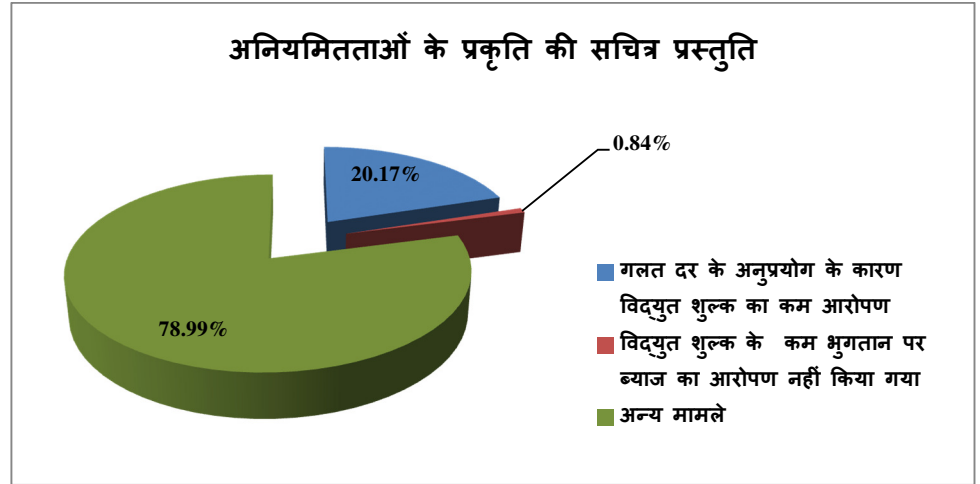
2015-16 की अवधि में विद्युत शुल्क (वि.शु.) का संग्रहण ₹ 125.68 करोड़ था। 2015-16 में विद्युत शुल्क से संबंधित 28 वाणिज्यकर अंचलों³² में से तीन वाणिज्यकर अंचलों के अभिलेखों के हमारे नमूना जाँच से पांच मामलों में ₹ 1.19 करोड़ के शुल्क और अधिभार के नहीं/कम आरोपण का पता चला जैसा कि तालिका - 5.6 में वर्णित है।

तालिका - 5.6

(₹ करोड़ में)			
क्र.सं.	श्रेणी	मामलों की संख्या	राशि
1	गलत दर के अनुप्रयोग के कारण विद्युत शुल्क का कम आरोपण	2	0.24
2	विद्युत शुल्क के कम भुगतान पर ब्याज का आरोपण नहीं किया गया	2	0.01
3	अन्य मामले	1	0.94
कुल		5	1.19

³¹ धनबाद, हजारीबाग, जमशेदपुर, राँची एवं संथालपरगना (दुमका)।

³² हजारीबाग, झरिया एवं तेनूघाट।



वर्ष के दौरान विभाग ने 2015-16 में हमारे द्वारा बताये गये दो मामले में ₹ 24.34 लाख का गलत दर के अनुप्रयोग के कारण विद्युत शुल्क के कम आरोपण को स्वीकार किया।

अध्याय के इस भाग में हम ₹ 24.34 लाख के वित्तीय प्रभाव का दृष्टांतस्वरूप एक मामला प्रस्तुत करते हैं, जिसकी चर्चा अनुवर्ती कंडिका में की गई है।

5.10 अधिनियमों/नियमावलियों के प्रावधानों का अनुपालन नहीं होना

बिहार विद्युत शुल्क (बि.वि.शु.) अधिनियम, 1948 एवं उसके अधीन बनाये गये नियम, झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत, के प्रावधानों के अंतर्गत खनन प्रयोजनों के लिए विद्युत शुल्क की दर 15 पैसे प्रति इकाई और अधिभार विद्युत उर्जा के उपयोग या खपत का 2 पैसे प्रति इकाई की दर से भुगतये होगा। जून 2011 से दर को संशोधित किया गया, यथा खनन प्रयोजनों के लिए विद्युत शुल्क 20 पैसे प्रति इकाई की दर पर एवं (बि.वि.शु.) अधिनियम, 1948, की धारा 3(ए) के अनुसार विद्युत उर्जा के उपयोग या खपत पर 2 पैसे प्रति इकाई की दर से आरोप्य अधिभार को झारखण्ड विद्युत शुल्क (संशोधन) अधिनियम, 2011 द्वारा समाप्त कर दिया गया। बि.वि.शु. अधिनियम, 1948 एवं बिहार विद्युत शुल्क (बि.वि.शु.) नियमावली, 1949, झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत, ने करनिर्धारण पर अंतिम निर्णय लेने हेतु समय सीमा विहित नहीं किया। तथापि, झारखण्ड विद्युत शुल्क (संशोधन) नियमावली, 2012 के नियम 12 (यथा संशोधित), 18 जून 2012 से प्रभावी, वार्षिक विवरणी दाखिल करने के 18 महीने के अन्दर निर्धारितियों के करनिर्धारण को पूर्ण करने का प्रावधान करता है।

हमने पाया कि वाणिज्यकर विभाग ने अनुवर्ती कंडिका में वर्णित मामले में अधिनियमों/नियमावलियों के प्रावधानों का पालन नहीं किया।

5.11 विद्युत शुल्क का कम आरोपण

विद्युत शुल्क का आरोपण खनन प्रयोजन के लिए लागू दरों के बजाय पूर्व संशोधित दरों पर या औद्योगिक प्रयोजन के लिए लागू दरों पर किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 24.34 लाख के विद्युत शुल्क का कम आरोपण हुआ।

बि.बि.शु. अधिनियम के प्रावधानों के तहत, सभी परिसरों, जहां कुल भार 100 ब्रिटिश अश्व शक्ति (बीएचपी) से अधिक है, में खनन प्रयोजनों के लिए विद्युत शुल्क की दर 24 जून 2011 से ऊर्जा की बिक्री या खपत पर 20 पैसे प्रति यूनिट है। औद्योगिक उद्देश्यों के लिए विद्युत ऊर्जा की बिक्री पर शुल्क की दर 24 जून 2011 से पांच पैसे प्रति यूनिट है। यह न्यायिक निर्णय है कि जब खान से अयस्क उत्सर्जित होकर, धोकर, छनकर, संवार कर, ढेर कर, खननस्थल पर रखा जाता है तब खनन प्रक्रिया का अंत होता है।



हमने हजारीबाग वाणिज्यकर अंचल में दो निर्धारितियों के कर निर्धारण आदेशों की जाँच की (अक्टूबर 2015) और पाया कि उन्होंने 2011-12 के दौरान खनन प्रयोजनों के लिए 2.39 करोड़ इकाई विद्युत ऊर्जा की खपत की। कर निर्धारण प्राधिकारी(क.नि.प.) ने कर निर्धारण सम्पन्न करते समय एक

मामला में विद्युत ऊर्जा के 1.10 करोड़ इकाई पर पूर्व संशोधित दरों पर विद्युत शुल्क का आरोपण किया (अक्टूबर 2014)। एक अन्य मामले में 1.29 करोड़ इकाई विद्युत ऊर्जा की खपत पर विद्युत शुल्क, खनन प्रयोजनों के लिए लागू दर के बजाय औद्योगिक उद्देश्यों के लिए लागू दर पर आरोपित किया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 24.34 लाख के विद्युत शुल्क का कम आरोपण हुआ।

हमने जून 2016 में विभाग को मामले की सूचना दी; सरकार/विभाग ने बहिर्गमन सम्मेलन इस तथ्य के साथ सहमति व्यक्त की और कहा कि उचित कार्रवाई की जाएगी (अगस्त 2016)। तदन्तर उत्तर अप्राप्त है (अक्टूबर 2016)।

हम अनुशंसा करते हैं कि विभाग सभी कर निर्धारण के मामलों की जाँच करे क्योंकि सिर्फ दो मामलों में नमूना जांच से ₹ 24.34 लाख के राजस्व की कम वसूली का पता चला।