अध्याय – 5

भू–राजस्व

अध्याय – 5

भू–राजस्व

5.1 लेखापरीक्षा के परिणाम

हमने वर्ष 2014–15 में 393 भू–राजस्व की इकाइयों में से 122 इकाइयों (20–क्लेक्टरेट, 101–तहसीलदार एवं 1–राजधानी परियोजना) की नमूना जांच की तथा इसमें ₹ 416.15 करोड़ के 2,55,068 प्रकरणों में राजस्व के कम निर्धारण तथा अन्य अनियमितताएं पायी गई जिन्हें तालिका 5.1 में विभिन्न श्रेणियों में दर्शाया गया है :–

तालिका 5.1

(राशि करोड़ ₹ में)

क्र. सं.	श्रेणियाँ	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	निष्पादन लेखापरीक्षा **'मध्यप्रदेश में भू–राजस्व प्राप्तियों'**	1	121.56
2.	गलत दरों के कारण प्रब्याजि एवं भू–भाटक की हानि	10	6.58
3.	नजूल भूमि पट्टों के नवीनीकरण न होना	5,688	1.90
4.	व्यपवर्तन किराया एवं प्रब्याजि का कम निर्धारण	6,188	33.36
5.	व्यपवर्तन किराया, प्रब्याजि एवं आर्थिक दण्ड (पेनाल्टी) की मांग न करना	1,02,019	1,493
6.	प्रक्रिया व्यय की अवसूली एवं अनारोपण	142	49.21
7.	आर.आर.सी. (राजस्व वसूली प्रमाण–पत्रों) की प्रविष्टि (दर्ज) न होना	4,777	7.89
8.	अन्य अनियमितताएं (प्रक्रिया व्यय, भू–राजस्व बकाया, राजस्व वसूली प्रमाण–पत्रों पर कार्यवाही न करना, बी–7 में चूककर्त्ताओं की सूची तैयार कर, कार्यवाही न करना)	1,36,243	180.72
	कुल	**2,55,068**	**416.15**

वर्ष 2014–15 के दौरान की गई लेखापरीक्षा में 58,411 प्रकरणों में ₹ 163.94 करोड़ के कम निर्धारण एवं अन्य कमियों को इंगित किया गया जिन्हे विभाग द्वारा स्वीकार किया गया। विभाग ने वर्ष 2014–15 में 293 प्रकरणों में ₹ 1.20 करोड़ की वसूली की।

मध्यप्रदेश में भू–राजस्व प्राप्तियों पर निष्पादन लेखापरीक्षा में ₹ 121.56 करोड़ एवं ₹ 13.13 लाख की लेखापरीक्षा में पाई गई कमियों को अनुवर्ती कण्डिकाओं में दर्शाया गया है।

5.2 मध्यप्रदेश में भू–राजस्व प्राप्तियों पर निष्पादन लेखापरीक्षा

प्रमुख विशेषताएँ

जनवरी से जून 2015 के मध्य हमने भू–राजस्व के निर्धारण एवं वसूलियों से सम्बन्धित अभिलेखों की नमूना जाँच की। इसमें राजस्व के अनिर्धारण, कम निर्धारण एवं माँग कायम न करने से सम्बन्धित ₹ 121.56 करोड़ की कई कमियाँ जानकारी में आई। इनमें से कुछ महत्वपूर्ण कमियाँ निम्न प्रकार है :–

निजी संस्थाओं को निजी विश्वविद्यालय की स्थापना, उच्च शिक्षण संस्थान कॉम्पलेक्स तथा पेट्रोल पम्प की स्थापना के लिए राजस्व परिपत्र पुस्तक के प्रावधानों के विरूद्ध कम मूल्य पर शासकीय भूमि का आवंटन किया गया परिणामस्वरूप ₹ 29.80 करोड़ के राजस्व की कम प्राप्ति हुई।

(कण्डिका 5.2.8)

नजूल भूमि के स्थायी पट्टों के 2010–11 से 2014–15 की अवधि के नवीनीकरण के लम्बित 15,590 पट्टों में से केवल 917 प्रकरणों में स्थाई पट्टों के नवीनीकरण के लिए आवेदन प्राप्त हुए। 1962–63 से 2014–15 के मध्य 14,673 प्रकरणों की समाप्त हुई अवधि के नवीनीकरण के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई।

(कण्डिका 5.2.9)

बारह कलेक्ट्रेट्स में अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा ग्राम पंचायत क्षेत्रों की भूमि पर आरोपित प्रब्याजि तथा भू–भाटक पर पंचायत उपकर का आरोपण नहीं किया परिणामस्वरूप शासन को 1,063 प्रकरणों में ₹ 14.33 करोड़ के राजस्व से वंचित होना पड़ा।

(कण्डिका 5.2.15)

तीन कलेक्ट्रेट्स में अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) लोक अधिकारी के रूप में अपने दायित्वों के निर्वहन न करते हुए सम्यक रूप से अधूरे स्टाम्पित विलेखों को परिबद्ध न करने से स्टाम्प डयूटि, पंजीयन फीस तथा शास्ति के ₹ 4.84 करोड की वसूली नहीं हुई।

(कण्डिका 5.2.16)

चौदह कलेक्ट्रेट्स में भू–राजस्व के विभिन्न मदों में 30 दिन से ज्यादा अवधि के ₹ 264.80 करोड़ की राशि लम्बित थी। बकाया राजस्व की वसूली तथा इस पर 100 प्रतिशत तक आरोपणीय शास्ति के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई।

(कण्डिका 5.2.19)

मुख्य खनिज के 252 पट्टों की 18,099.241 हेक्टेयर भूमि पर आरोपणीय भू–राजस्व का निर्धारण न करने से ₹ 31.15 करोड़ के भू–राजस्व की वसूली नहीं हुई।

(कण्डिका 5.2.20)

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान चार आयुक्त कार्यालयों में हमने देखा कि इन्दौर आयुक्त कार्यालय ने अधीनस्थ कार्यालयों की आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए 120 इकाइयों एवं भोपाल आयुक्त कार्यालय में 47 इकाइयों की लेखापरीक्षा योजना बनाई गई जबकि सागर संभाग आयुक्त कार्यालय में कोई लेखापरीक्षा योजना नहीं बनाई गई। इन्दौर में 60 इकाइयों की लेखा परीक्षा की गई जबकि भोपाल सम्भाग में किसी भी इकाई की लेखापरीक्षा नहीं की गई। उज्जैन सम्भाग एक मात्र सम्भाग था जहाँ लेखापरीक्षा के लिए निर्धारित लक्ष्यों में से 90 प्रतिशत अधीनस्थ इकाइयों की लेखापरीक्षा कर लक्ष्य प्राप्त किया गया। इसके अलावा तहसील कार्यालयों द्वारा राजस्व

के मासिक पत्रकों में दिखाये गये आंकड़ों की सत्यता की जाँच के लिए मासिक तौजी नहीं बनाई गई।

(कण्डिका 5.2.23)

5.2.1 प्रस्तावना

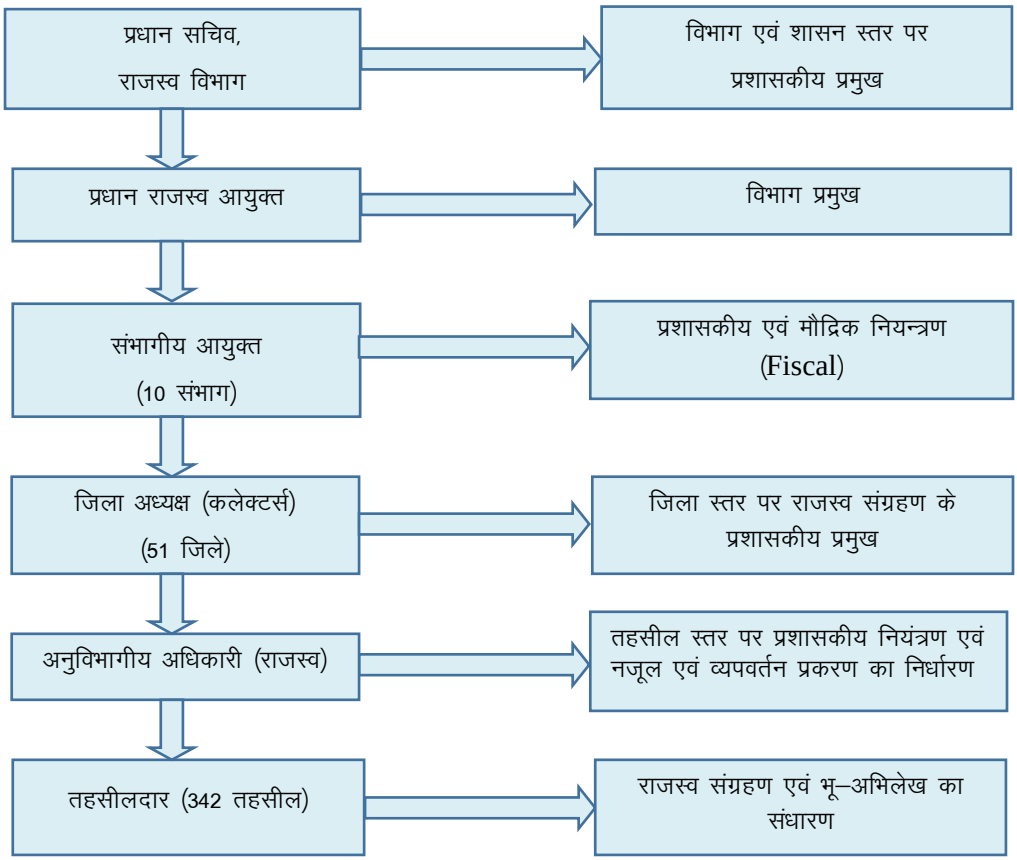
सभी भूमि, चाहे किसी भी उद्देश्य के लिए अथवा किसी भी स्थान पर स्थित हो, राज्य शासन को राजस्व भुगतान के लिए दायित्वाधीन है। केवल वे भूमि राजस्व भुगतान से मुक्त होंगी जिन्हें राज्य शासन के साथ किसी विशेष छूट, अनुबन्ध अथवा किसी नियम के प्रावधानों अथवा समय–समय पर प्रचलित नियमों के तहत मुक्त रखा गया है। शासन को भूमि के लिए भुगतान योग्य सभी धन राशियां जो प्रब्याजि या भाटक के रूप में वर्णित हों, भू–राजस्व कहलाता हैं । जब कृषि भूमि आवासीय/वाणिज्यिक उद्देश्य के लिए व्यपवर्तित की जाती है तब अनुविभागीय अधिकारी द्वारा व्यपवर्तित की गई भूमि पर प्रब्याजि पर व्यपवर्तन किराए का निर्धारण किया जाता है।

राज्य में स्थायी अथवा अस्थाई पट्टे के रूप आवंटित की जाने वाली नजूल भूमि पर भू–भाटक, प्रब्याजि तथा ब्याज का आरोपण किया जाता है। नजूल भूमि वह शासकीय भूमि है जिस पर निर्माण या सार्वजनिक उद्देश्यों जैसे बाजार और मनोरंजन स्थल आदि का उपयोग किया जाता है। भू–राजस्व, उपकर, अर्थदण्ड, शास्ति, प्रक्रिया व्यय एवं ब्याज का आरोपण एवं संग्रहण मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959 एवं राजस्व पुस्तक परिपत्र (आर.बी.सी.) और अधिसूचनाओं/कार्यकारी अनुदेशों द्वारा नियंत्रित होता है। इसके अतिरिक्त पंचायत क्षेत्र में स्थित भूमि पर आरोपित भू–राजस्व पर पंचायत उपकर भी आरोपित किया जाता है।

5.2.2 संगठनात्मक संरचना

शासन स्तर पर राजस्व विभाग प्रमुख सचिव के अधीन होता है। प्रधान राजस्व आयुक्त विभाग प्रमुख है। सभी जिलों में विभागीय क्रियाकलापों पर प्रबन्ध नियंत्रण का कार्य कलेक्टर करते हैं। उपसंभाग स्तर पर पदस्थ किये गये प्रभारी अधिकारियों को अनुविभागीय अधिकारी कहते हैं। ये कलेक्टर की उन शक्तियों का उपभोग करते हैं जिनके सम्बन्ध में राज्य शासन द्वारा अधिसूचना के माध्यम से निर्देशित किया जाता है। राजस्व अभिलेखों एवं बन्दोबस्त के रखरखाव के लिए अधीक्षक/सहायक अधीक्षक (भू–अभिलेख) की पदस्थापना होती है । तहसीलदार/अपर तहसीलदार राजस्व विभाग के प्रतिनिधि के रूप में कार्य करते हैं। नीचे चार्ट में संगठन अधिक्रम एवं विभागीय दायित्व को चार्ट–एक में दर्शाया गया है।

चार्ट 1: संगठनात्मक संरचना



5.2.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

भू–राजस्व संहिता के अन्तर्गत लगान, प्रब्याजि, शुल्क एवं अर्थदण्ड के निर्धारण एवं संग्रहण की दक्षता एवं प्रभावकारिता के मूल्यांकन के उद्देश्य से वर्ष 2010–11 से 2014–15 के मध्य अवधि के कलेक्टर्स, अनुविभागीय अधिकारियों तथा तहसीलदारों के अभिलेखों की जाँच की गई। इसके अतिरिक्त प्रधान राजस्व कमिश्नर कार्यालय से भी जानकारियाँ एकत्र की गई। जनवरी से जून 2015 के मध्य प्रदेश के 51 कलेक्ट्रेट्स में से 14 जिले[1] के कलेक्टर्स एवं इनका 74 तहसीलों[2] में से 25 तहसील कार्यालयों के क्रियाकलापों को निष्पादन लेखा परीक्षा की गई। इन इकाइयों का चयन प्रतिस्थापन रहित साधारण यादृच्छिक विधि से किया गया।

5.2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नलिखित मापदण्डों पर आधारित है :–

- मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959
- मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993
- मध्यप्रदेश उपकर अधिनियम, 1982
- मध्यप्रदेश लोकधन (शोध्य राशियों की वसूली), अधिनियम, 1987 एवं

[1] भोपाल (राजधानी परियोजना सहित), छतरपुर,, छिन्दवाडा, धार, हरदा, इन्दौर, जबलपुर, खरगोन, सागर, सतना, सवनी, सीधी, सिगंरोली और उज्जैन।

[2] बीना, छापारा, छतरपुर, छिन्दवाडा, धार, गोपदबनास (सीधी), हरदा, हुजूर (भोपाल), इन्दौर, जबलपुर, खरगोन, लखनादोन, मेहर, महिदपुर, महेशवर, मऊ, नोगांव, पंधुरना, रघुराजनगर (सतना), राजनगर, सागर, सिहोनी, सिहोरा, सिगंरोली और उज्जैन

- राजस्व परिपत्र पुस्तक

5.2.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलन करने के लिए की गई कि

- नियम प्रक्रिया एवं शासकीय आदेशों का नजूल भूमि आवंटन भू–राजस्व प्रब्याजि एवं नजूल रेंट के निर्धारण एवं उस पर उपकर के आरोपण का पालन दक्षतापूर्वक किया गया।
- भू–भाटक, प्रीमियम तथा उस पर आरोपित ब्याज का सही निर्धारण एवं नियत समय पर वसूली की गई एवं
- राजस्व वसूली के नियन्त्रण एवं उपयुक्त प्रणाली का होना

5.2.6 अभिस्वीकृति

भारतीय लेखापरीक्षा एवं लेखा विभाग राजस्व विभाग द्वारा आवश्यक जानकारियाँ एवं अभिलेख उपलब्ध कराने में किये गये सहयोग को स्वीकार करते हैं। लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली की चर्चा हेतु विभाग के प्रधान सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन 19 जनवरी 2015 को आयोजित किया गया। प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जून 2015 में विभाग एवं शासन को अग्रेषित की गई।

निष्पादन लेखापरीक्षा के निष्कर्षों एवं अनुशंसाओं पर प्रधान सचिव राजस्व, मध्यप्रदेश शासन के साथ 26 सितम्बर 2015 को निर्गम सम्मेलन में चर्चा हुई। विभाग एवं शासन का दृष्टिकोण इस निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल कर लिया गया है। लेखापरीक्षा द्वारा दिये गये सभी पाँचों अनुशंसाओं को विभाग द्वारा स्वीकार किया गया।

5.2.7 राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

राजस्व परिपत्र पुस्तक (आर.बी.सी.वाल्युम–I) क्र.11 की कण्डिका 6.6.1 एवं मध्यप्रदेश बजट मेन्युअल 2012 के अनुसार राजस्व प्राप्ति अनुमान वास्तविक माँग जिसमें पूर्व वर्षों की बकाया राशि भी शामिल हो तथा उनके वर्ष के दौरान प्राप्ति की वास्तविक सम्भावना पर आधारित होनी चाहिए। मध्यप्रदेश वित्तीय संहिता के नियम 192 के अनुसार, वित्त विभाग सम्बन्धित विभागों से प्राप्त जानकारियों एवं आंकड़ों के आधार पर बजट अनुमान तैयार करेंगे।

भू–राजस्व की वर्ष 2010–11 से 2014–15 तक की कुल प्राप्तियाँ एवं इसी अवधि की कुल कर प्राप्तियां **तालिका 5.2** में दर्शाई गई है :–

तालिका 5.2

(₹ करोड़ में)

वर्ष	पुनरीक्षित अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	आधिक्य (+) एवं कमी (–) का परिवर्तन	परिवर्तन का प्रतिशत	राज्य की कुल कर प्राप्तियां	वास्तविक कर प्राप्ति एवं कुल प्राप्ति का प्रतिशत
2010–11	400.24	360.81	(–) 39.43	(–) 9.85	21419.38	1.68
2011–12	475.00	279.06	(–) 195.94	(–) 41.25	26973.44	1.03
2012–13	550.00	443.59	(–) 106.41	(–) 19.35	30581.70	1.45
2013–14	572.00	366.23	(–) 205.77	(–) 35.97	32342.12	1.13
2014–15	700.10	243.10	(–) 457.00	(–) 65.28	36567.31	0.66

(स्त्रोत : मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे)

उपरोक्त तालिका से ये परिलक्षित है कि वर्ष 2010–11 से 2014–15 में वास्तविक प्राप्तियाँ बजट अनुमानों से 10 से 65 प्रतिशत कम रही। इससे स्पष्ट है कि बजट अनुमान पूर्व वर्षों की वास्तविक प्राप्तियों जिनमें पूर्व वर्षों के बकाया भी शामिल हैं को ध्यान में न रखकर तदर्थ आधार पर बनाये गये। भू–राजस्व प्राप्तियाँ विगत दो वर्षों में लगातार कम रही।

विभाग द्वारा राजस्व प्राप्ति में बजट के अनुमानों की तुलना में आई गिरावट के कारणों का आंकलन नहीं किया। विभाग ने राजस्व प्राप्ति में, आई गिरावट के लिए वर्ष 2013–14 एवं 2014–15 में राजस्व अधिकारियों के चुनावों में व्यस्त होने तथा अनपेक्षित बारिश एवं ओलावृष्टि को मुख्य कारण माना।

लेखापरीक्षा के निष्कर्ष

शासकीय भूमि से सम्बन्धित प्रकरण

5.2.8 नजूल भूमि का कम दरों पर आवंटन के परिणामस्वरूप प्रब्याजि भू–भाटक का कम निर्धारण

निजी संस्थानों को निजी विश्वविद्यालय की स्थापना, उच्च शिक्षण संस्थान कॉम्पलेक्स तथा पेट्रोल पम्प की स्थापना के लिए राजस्व परिपत्र पुस्तक के प्रावधानों के विरूद्ध कम मूल्य पर शासकीय भूमि का आवंटन किया गया परिणामस्वरूप ₹ 29.80 करोड़ के राजस्व की कम प्राप्ति हुई।

5.2.8.1 शैक्षणिक उद्देश्य के लिए भूमि का आवंटन

राजस्व परिपत्र पुस्तक–IV–I के अनुसार शैक्षणिक उद्देश्य के लिए नजूल भूमि का आवंटन न्यूनतम दर पर निर्धारित प्रीमियम के 50 प्रतिशत पर प्रीमियम तथा उसके 2 प्रतिशत के बराबर भू–भाटक पर किया जावेगा। राजस्व विभाग मध्यप्रदेश शासन द्वारा जनवरी 1992 में जारी परिपत्र के अनुसार, शासकीय भूमि का मूल्यांकन कलेक्टर गाइडलाइन के प्रावधानों या पुनरीक्षित न्यूनतम दर दोनों में जो अधिक हो, के आधार पर किया जावेगा।

विभाग द्वारा दिसम्बर 2009, में पुनः परिपत्र जारी कर स्पष्ट किया कि विनिर्देश निम्नतम दरों को ''कलेक्टर्स गाईडलाईन वेल्यू'' पढा जाए। इस प्रकार लागू प्रावधानों के अनुसार, नजूल भूमि का आवंटन सम्बन्धित वर्ष की कलेक्टर्स गाइडलाइन की दरों अनुसार किया जावेगा। राजस्व परिपत्र पुस्तक खण्ड IV–1 के अनुसार नजूल भूमि वह भूमि है जिसका स्थल महत्व ज्यादा है तथा कृषि महत्व नहीं है। इस प्रकार नजूल भूमि का मूल्यांकन कृषि भूमि के रूप में नहीं किया जा सकता।

निष्पादन लेखा परीक्षा में शामिल कार्यालयों में शासकीय भूमि आवंटन के निर्धारित प्रकरणों की नमूना जाँच में हमने पाया कि कुल आवंटित 15 प्रकरणों में से छः प्रकरणों में भूमि आवंटन प्राइवेट संस्थानों को और नौ प्रकरणों में शासकीय संस्थानों आवंटन किया गया। हमने पाया कि इन्दौर में फरवरी 2014 में 20.803 हेक्टेयर शासकीय नजूल भूमि दो प्राइवेट संस्थानों क्रमशः सिमबायसिस फाउण्डेशन एवं श्री विले पार्ले केलवानी मण्डल, इन्दौर प्राइवेट विश्वविद्यालय एवं उच्च शिक्षण संस्थान स्थापित करने को दी। विभाग ने जमीन का मूल्यांकन कृषि भूमि दर ₹ 2,500 प्रति वर्ग मीटर की दर से किया। उल्लेखनीय है कि नजूल भूमि का स्थल मूल्य, महत्व होता है न कि कृषि महत्व। अतः यह कृषि दर पर आवंटन हेतु मूल्यांकित नहीं की जानी चाहिए थी। इस

प्रकार नजूल भूमि को आवासीय महत्व की भूमि के अनुसार ₹ 5,000 प्रति वर्ग मीटर की दर से प्रीमियम एवं भू–भाटक की गणना अनुसार ₹ 26.52 करोड़[3] होती है।

नजूल भूमि के आवंटन में गलत दरों पर गणना करने से शासन को ₹ 26.42 करोड़ के प्रीमियम एवं भू–भाटक से वंचित होना पड़ा। इसके अतिरिक्त शासन पट्टा अवधि में प्रतिवर्ष आवर्ति रूप से आरोपणीय वार्षिक भू–भाटक ₹ 52 लाख की कम प्राप्ति होगी।

निर्गम सम्मेलन में प्रधान सचिव, राजस्व ने बताया (सितम्बर, 2015) कि सुधार के लिए पुनरीक्षित आदेश जारी किये जावेंगे।

5.2.8.2 हमने मार्च, 2015 में भोपाल कलेक्ट्रेट नजूल के भूमि आवंटन के पट्टों की नमूना जांच में पाया कि मध्यप्रदेश शासन ने 0.424 हेक्टेयर नगर निगम सीमा में स्थित भूमि नवयुवक सभा, बैरागढ़ को दिसम्बर, 2010 में शैक्षणिक उद्देश्य से ₹ 13.69 लाख प्रीमियम एवं ₹ 27,399 के वार्षिक भू–भाटक पर आवंटित की गई थी। शासन ने यह भूमि ₹ 30 प्रति वर्गफुट के न्यूनतम प्रीमियम एवं प्रीमियम के दो प्रतिशत की राशि के बराबर वार्षिक भू–भाटक पर आवंटित की। यह आवंटन शासन के पूर्व आदेशों (दिसम्बर 2009) कलेक्टर गाइडलाइन की दरों[4] के प्रावधानों का उल्लंघन था।

इस प्रकार कलेक्टर गाइडलाइन की दरों के स्थान पर निम्नतम दरों के लागू करने से ₹ 2.46 करोड़ के प्रीमियम एवं भू–भाटक का कम निर्धारण एवं ₹ 4.82 लाख प्रति वर्ष के भू–भाटक का पट्टे के जीवनकाल में अनारोपण हुआ। भूमि के पट्टे के प्रीमियम एवं भू–भाटक के कम निर्धारण से पट्टा अनुबन्ध में ₹ 38.41 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई। **(तालिका 5.3)**

तालिका 5.3

आरोपणीय प्रीमियम एवं भू–भाटक	आरोपणीय प्रीमियम वार्षिक भू–भाटक	प्रीमियम एवं भू–भाटक का कम आरोपण	मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण
2,54,63,755 5,09,275	13,69,950 27,399	2,40,93,805 4,81,876	3,97,545 2,98,060
कुल		2,45,75,681	38,41,246

(गणना लेखापरीक्षा द्वारा की गई)

निर्गम सम्मेलन में प्रधान सचिव, राजस्व ने बताया (सितम्बर 2015) कि वसूली के लिए पुनरीक्षित आदेश जारी किये जावेंगे।

5.2.8.3 वाणिज्यिक उद्देश्य के लिए भूमि आवंटन

कलेक्टर कार्यालय, हरदा में हमने पाया (मई 2015) कि शासन द्वारा 16,500 वर्गफुट शासकीय नजूल भूमि एक प्राइवेट पार्टी को पेट्रोल पम्प की स्थापना के लिए मार्च 2006 में आवंटित की गई थी। यह भूमि 30 वर्ष की अवधि के लिए पट्टे पर बाजार मूल्य के 50 प्रतिशत के स्थान पर 10 प्रतिशत के नाम मात्र प्रीमियम पर आवंटित की गई।

यह आवंटन मध्यप्रदेश शासन के (नवम्बर 1995) आदेशों का उल्लंघन था, जिसके अनुसार शासकीय भूमि का आवंटन अनुसूचित जाति एवं जनजाति के सदस्यों को भूमि

---

[3]

भूमि का क्षेत्रफल	भूमि का बाजार मूल्य प्रभार्य	देय प्रीमियम/भू–भाटक	प्रभारित प्रीमियम/भू–भाटक	कमी
20.803 हे.	104.02 करोड़	52.01/1.04 करोड़	26/0.52 करोड़	26/0.52 करोड़

[4] ₹ 12,000 प्रतिवर्ग मीटर का 50 प्रतिशत, वर्ष 2010–11 के कलेक्टरर्स गाईडलाइन के अनुसार

के बाजार मूल्य के 50 प्रतिशत के रियायती मूल्य पर पेट्रोलियम कंपनी के आउटलेट स्थापित करने के लिए किया जावेगा। इसके कारण प्रीमियम एवं भू–भाटक की ₹ 37.01 लाख की कम वसूली एवं ₹ 2.57 लाख के भू–भाटक की पट्टा अवधि में प्रतिवर्ष आवर्ती रुप से कम आरोपण हुआ।

इस प्रकार **तालिका 5.4** दर्शाये गये विवरणानुसार प्रीमियम एवं भू–भाटक के कम निर्धारण से भूमि के पट्टा अनुबन्ध में ₹ 6.95 लाख की मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन की कम प्राप्ति हुई ।

तालिका 5.4

(राशि ₹ में)

आरोपणीय प्रीमियम वार्षिक भू–भाटक	प्रीमियम आरोपित वार्षिक भू–भाटक	प्रीमियम का कम आरोपण भू–भाटक	मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण
42,93,680	8,50,800	34,42,880	3,97,545
3,22,026	64,260	2,57,766	2,98,060
कुल		**37,00,646**	**6,95,605**

(गणना लेखापरीक्षा द्वारा की गई)

निर्गम सम्मेलन में प्रधान सचिव, राजस्व ने (सितम्बर 2015) बताया कि शासन द्वारा इस प्रकरण को विशेष प्रकरण मानते हुए रियायत दी गई थी।

हम शासन के उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि राजस्व परिपत्र पुस्तक में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है कि शासकीय भूमि को, पेट्रोल पम्प आवंटन के लिए, भूमि के बाजार मूल्य के 50 प्रतिशत के स्थान पर 10 प्रतिशत प्रीमियम पर आवंटित किया जाए एवं भूमि आवंटन आदेश में रियायत पर भूमि आवंटन करने हेतु प्रकरण को विशेष प्रकरण मानने सम्बन्धी कोई निर्देश नहीं थे।

5.2.9 नजूल भूमि के स्थाई पट्टों का नवीनीकरण न होना

वर्ष 2010–11 से 2014–15 के मध्य नजूल भूमि के स्थायी पट्टों के 15,590 नवीनीकरण प्रकरणों में से केवल 917 प्रकरणों में नवीनीकरण हेतु आवेदन प्राप्त हुए 1962–63 से 2014–15 के मध्य समाप्त हुए स्थायी पट्टों के 14,673 प्रकरणों में नवीनीकरण हेतु विभाग द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई।

मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता सहपठित राजस्व परिपत्र पुस्तक–IV-1 के अनुसार, शहरी क्षेत्र में पट्टे पर धारित नजूल भूखण्ड हेतु देय भू–भाटक पट्टे के नवीनीकरण हो जाने पर, पुनरीक्षण योग्य हो जाता है । पुनरीक्षित भाटक (किराया) पुनरीक्षण के तुरंत पूर्व के भाटक के छः गुना पर निर्धारित किया जाता है । पुनरीक्षित निर्धारण जिस वर्ष में लागू किया जाता है उसके आगामी वित्तीय वर्ष या पूर्व पट्टे के समाप्ति की तिथि में से जो पहले हो, मान्य होगा ।

इसके अतिरिक्त राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधानों के अनुसार नजूल अधिकारी द्वारा एक पंजी का संधारण किया जावेगा। इस पंजी में सभी पट्टेदारों को पट्टा आवंटन की तिथि, वसूला जाने वाला वार्षिक किराया एवं पट्टा नवीनीकरण की आगामी तिथि संबंधी जानकारी संधारित की जाएगी।

हमने जनवरी से मई 2015 के मध्य देखा कि सागर एवं सिवनी के अलावा नजूल अधिकारियों ने पट्टों के नवीनीकरण की निगरानी रखने के लिए लीज रजिस्टर संधारित नहीं की। जिला कलेक्टर कार्यालयों में लीज आवंटन सम्बन्धी मूल अभिलेख

संधारित न होने के कारण लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि वास्तव में इन कार्यालयों में कितनी लीज पूर्व में स्वीकृत कर पट्टेदारों को आवंटित की गई थी, कितनी लीज नवीनीकरण योग्य थी एवं उनका कितना किराया वसूली योग्य था।

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु चयनित 14 कलेक्टर कार्यालयों में नजूल भूमि पट्टों के सम्बन्ध में प्राप्त जानकारी में हमने पाया कि वर्ष 2010–11 से 2014–15 में कुल 22,690 स्थायी नजूल पट्टों में से 15,590 पट्टे नवीनीकरण योग्य थे। इसमें से नवीनीकरण के लिए केवल 917 आवेदन पट्टेदारी से प्राप्त हुए। नजूल अधिकारियों ने 513 पट्टा नवीनीकरण आवेदनों को निर्णित किया तथा 404 प्रकरण अनिर्णित लम्बित रखे। वर्ष 1962–63 से 2014–15 के मध्य तक पट्टा अवधि समाप्त हुए 14,673 प्रकरणों पर विभाग द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई।

केवल जबलपुर कलेक्टर कार्यालय में जिला कलेक्टर एवं प्रधान सचिव, राजस्व विभाग के मध्य हुए पत्राचार (फरवरी 2015) में हमने पाया कि 13,989 स्थायी पट्टों के प्रकरण नवीनीकरण के लिए लम्बित थे। जिसके विरुद्ध जुलाई 2014 तक जिला कलेक्टर ने पट्टो नवीनीकरण हेतु मात्र 238 प्रकरण पंजीकृत किये विभाग द्वारा 64 प्रकरणों में ₹ 15.77 करोड़ की मांग जारी की गई और उनमें से मात्र ₹ 19.92 लाख की वसूली 33 प्रकरणों में की गई तथा ₹ 15.57 करोड़ वसूली हेतु लम्बित रहे।

यह विचारणीय तथ्य है कि जबलपुर में 13,989 स्थायी पट्टों के प्रकरण नवीनीकरण के लिए लम्बित थे। अन्य कलेक्टर कार्यालयों द्वारा देय स्थायी पट्टों के नवीनीकरण सम्बन्धी न्यूनतम संख्या की सत्यता भी संदेहास्पद है। चूँकि स्थायी पट्टा सम्बन्धी पंजियां संधारित नहीं की गई, पट्टों के प्रकरणों का विवरण उपलब्ध न होने के कारण लेखा परीक्षा में उपरोक्त प्रकरणों में शामिल सम्भावित राजस्व को निर्धारित नहीं किया जा सका।

निर्गम सम्मेलन में प्रधान सचिव राजस्व ने बताया (सितम्बर, 2015) कि स्थायी पट्टों की पंजियां संधारित की जावेगी एवं मांग एवं वसूली प्रणाली को कम्प्यूटरीकृत किया जावेगा।

हमारी अनुषंसा है कि विभाग द्वारा शासकीय भूमि के स्थायी पट्टों का संपूर्ण अभिलेख संधारित किया जावे जिससे पट्टों का नियत समय पर नवीनीकरण एवं यथोचित मांग कायम कर उस पर नियन्त्रण रखा जा सके। शासकीय भूमि के सम्बन्ध में देय राशियों की नियत समय पर मांग कायम न करने एवं अभिलेख संधारित न करने में हुई चूक के लिए शासकीय सेवकों की जिम्मदारी तय की जावे।

5.2.10 अस्थायी पट्टों की अवधि समाप्त होने के उपरान्त शासकीय भूमि पर अवैध कब्जा ।

यद्यपि 1979 से 2006 के मध्य 100 अस्थायी शासकीय भूमि के पट्टों की पट्टावधि समाप्त हो चुकी थी, परन्तु विभाग ने केवल सात पट्टेदारों की भूमि का कब्जा अधिग्रहित किया तथा 48,307.25 वर्गफुट भूमि के 93 अस्थायी पट्टे अवैध रूप से पट्टेदारों के कब्जे में थी।

हमने पाया कि जनवरी से मई 2015 के मध्य सम्पन्न निष्पादन लेखापरीक्षा में किसी भी कलेक्टर कार्यालय में नजूल अधिकारियों ने राजस्व पुस्तक परिपत्र IV(1) की कण्डिका 28 एवं 35 के अनुसार अस्थायी पट्टों की पट्टावधि समाप्ति की निगरानी रखने के लिए आवश्यक पंजियां संधारित नहीं की थी। अस्थायी पट्टा पंजी में पट्टाधारकों की

संख्या, पट्टा आवंटन की तिथि, पट्टा अवधि एवं पट्टा नवीनीकरण की तिथि शामिल होती है।

अस्थायी पट्टों की प्रारम्भिक जानकारी सम्बन्धी बुनियादि अभिलेख संधारित न होने के कारण लेखापरीक्षा में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि इन कार्यालयों द्वारा पूर्व में स्वीकृत अस्थायी पट्टों की वास्तविक संख्या क्या थी तथा विभाग द्वारा कोई कार्यवाही न करने के कारण शासकीय भूमि इन अस्थायी पट्टेदारों के कब्जे में अवैध रूप से थी। अस्थायी पट्टे से सम्बन्धित मूल अभिलेख संधारित न होने के कारण हम विभाग द्वारा उपलब्ध करायी गई जानकारी पर निर्भर थे। नौ कलेक्टर[5] कार्यालय ने बताया उनके यहाँ कोई अस्थाई पट्टों के अभिलेख अस्तित्व में नहीं हैं तथा पांच जिला कलेक्टर कार्यालयों[6] द्वारा उनके अधिकार क्षेत्र में अस्थायी पट्टों की जानकारी लेखापरीक्षा को उपलब्ध करायी गई।

इन पाँच कलेक्टर कार्यालयों में (जनवरी से मई 2015 के मध्य) में हमने पाया कि 101 में से 100 अस्थायी भूमि पट्टों की पट्टावधि वर्ष 1979 से 2006 के मध्य समाप्त हो चुकी थी, इन 100 में से मात्र 07 पट्टों का ही कब्जा शासन द्वारा वापिस लिया गया। शेष 93 प्रकरणों में 48,307.25 वर्गफुट शासकीय भूमि पर शासन द्वारा न तो इसे पट्टा के नवीनीकरण की अथवा इन्हे कब्जा मुक्त कराने हेतु राजस्व पुस्तक परिपत्र पुस्तक भाग–IV(1) की कंडिका–28 एंव 35 के प्रावधानों के अनुसार कोई कार्यवाही नहीं की गई। इन प्रावधानों के अनुसार नजूल अधिकारी अस्थायी पट्टों के नवीनीकरण हेतु दायित्वाधीन है तथा यदि पट्टेदार पट्टा नवीनीकरण हेतु आवेदन प्रस्तुत नहीं करता है तो पट्टा निरस्त माना जायेगा।

विर्निदिष्ट 93 प्रकरणों में सात अस्थायी पट्टों की कुल आवंटित भूमि 13,797 वर्गफुट शासकीय भूमि जो अवैध रूप से कब्जे में थी, उसकी कलेक्टर गाइडलाइन के अनुसार कुल कीमत ₹ 10.27 करोड़ थी। शेष 86 पट्टों जिनकी भूमि क्षेत्र 34,570.25 वर्गफुट था, की वास्तविक बाजार मूल्य की गणना लेखापरीक्षा में नहीं की जा सकी क्योंकि विभाग द्वारा इन पट्टों के सम्बन्ध में उपलब्ध करायी गई जानकारी में इन पट्टों के स्थल के बारे में कोई उल्लेख नहीं था। यदि विभाग द्वारा पट्टेधारियों के अवैध कब्जे की शासकीय भूमि का पूर्ण संबंधित अभिलेख संधारित कर लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराया होता तो इस अवैध कब्जे की भूमि के बाजार मूल्य का आकार और अधिक होता।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव, राजस्व ने लेखापरीक्षा के तर्क को स्वीकार (सितम्बर 2015) कर बताया कि वसूली की जावेगी।

5.2.11 अवैध कब्जे की भूमि का बेदखली प्रतिवेदनों का उपलब्ध न होना

पन्द्रह तहसीलों के 141.89 हेक्टेयर शासकीय भूमि के निर्णित 778 प्रकरणों की अभिलेखों में बेदखली प्रतिवेदन न होना।

हमने जनवरी से मई 2015 के मध्य 15 तहसीलों[7] के 10,368 भूमि अतिक्रमण के 1,463 प्रकरणों की नमूना जाँच में पाया कि तहसीलदार ने वर्ष 2010–11 एवं 2014–15 के मध्य 141.89 हेक्टेयर भूमि के 778 प्रकरण निर्णित किये, जिनमें अर्थदण्ड आरोपित करने के साथ भूमि पर बेदखली के भी आदेश पारित किये लेकिन अभिलेखों में इन

5 भोपाल, छतरपुर, छिन्दवाडा, हरदा, इन्दौर,, सागर, सीधी, सिगंरोली और उज्जैन।

6 धार, जबलपुर, खरगोन, सतना और सिओनी।

7 बीना, भोपाल (हुजूर), छतरपुर, छिन्दवाडा, धार, हरदा, इन्दौर, इन्दौर (नजूल), खरगोन, लखनादोन, महेश्वर, मैहर, मऊ, राजनगर, रघुराजनगर (सतना)।

अतिक्रमण भूमि के सम्बन्ध में उपयुक्त अधिकारी द्वारा हस्ताक्षरित बेदखली रिपोर्ट नहीं पाई गई।

सम्बन्धित तहसीलदारों ने उपरोक्त अतिक्रमण भूमि की बेदखली तथा उसकी प्रतिवेदन प्राप्ति हेतु कोई कार्यवाही नहीं की। इन बेदखली प्रतिवेदनों के अभाव में शासकीय भूमि पर अतिक्रमणकारियों द्वारा अवैध कब्जा जारी रखने की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता। इन 778 प्रकरणों की अतिक्रमण की गई भूमि की गणना निर्धारित नहीं की जा सकी क्योंकि विभाग द्वारा इन पट्टों की भूमि के वास्तविक स्थल की जानकारी के बारे में अभिलेख उपलब्ध नहीं कराई गई ।

यह भी देखा गया कि विभाग ने इन प्रकरणों में कोई जुर्माना भी आरोपित नहीं किया। विभाग ने जुर्माना आरोपित न कर इन भूमि अतिक्रमणकारियों को अनुचित लाभ दिया जो मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता 1959 की धारा 248 के प्रावधानों का उल्लंघन है जिसके अनुसार यदि अतिक्रमित भूमि के बेदखली आदेश पारित होने के बाद भी खाली नहीं की जाती है तो तहसीलदार ऐसे दण्ड को आरोपित कर सकेंगे जो बेदखली आदेश पारित होने की तिथि से ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के लिए क्रमशः ₹ 500 एवं ₹ 2,000 प्रतिदिन से अधिक नहीं होगा।

हमारे द्वारा इंगित करने पर तहसीलदारों ने (जनवरी से मई 2015 के मध्य) बताया कि बेदखली रिपोर्ट प्राप्त कर एवं नियमानुसार कार्यवाही की जावेगी।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव, राजस्व ने बताया (सितम्बर 2015) कि अवैध कब्जे वाली भूमि की बेदखली करायी जाकर अर्थदण्ड भी आरोपित किया जावेगा।

5.2.12 नजूल भूमि के भू–भाटक की माँग कायम न करना

दो तहसील कार्यालयों में वर्गीकरण पंजी एवं चालानों की समीक्षा में पाया गया कि नजूल भूमि के भू–भाटक की मांग कायम नहीं की गई परिणामस्वरूप ₹ 80.55 लाख के भू–भाटक की अवसूली रही।

तहसील कार्यालयों महेश्वर एवं बीना की (जनवरी से मई 2015 के मध्य) निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल अवधि में हमने पाया कि शासकीय भूमि से संबंधित मांग एवं वसूली पंजी तथा स्थायी पट्टों के पंजियां महेश्वर तहसील में संधारित नहीं थे, जबकि बीना तहसील कार्यालय में यह अभिलेख तो संधारित थे परन्तु अद्यतन नहीं थे। अभिलेखों के नियमित संधारण में कमी एवं अपूर्णता के कारण भी लीज आंवटन की वास्तविक संख्या एवं वार्षिक भू–भाटक राशि को अंतिम रुप से निर्धारित नहीं किया जा सका ।

आगे, वर्गीकरण पंजी एवं चालानो की नमूना जांच में हमने पाया कि शासकीय भूमि के आवंटन से संबंधित नजूल भू–भाटक की मांग वार्षिक मांग में शामिल नहीं की गई। 853 पट्टा आवंटन के प्रकरणों, जिनमें ₹ 16.11 लाख की वार्षिक मांग वसूली हेतु लम्बित थी। मांग एवं वसूली पंजियों के संधारण के अभाव में निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि की ₹ 80.55 लाख[8] की मांग कायम नहीं की गई। यह राजस्व पुस्तक परिपत्र की कण्डिका 15 से 18 के प्रावधानों का उल्लंघन था जिसमें तहसील कार्यालयों में मांग एवं वसूली के प्रावधान सन्निहित है।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव राजस्व ने बताया (सितम्बर 2015) कि उपयुक्त कार्यवाही की जावेगी।

[8] वर्ष 2010–11 से 2014–15 की अवधि के लिए ₹ 16.11 लाख प्रतिवर्ष की दर से

व्यपवर्तन से सम्बन्धित प्रकरण

5.2.13 व्यपवर्तन प्रीमियम जमा कराये बिना अनियमित रूप से व्यपवर्तन आदेश जारी किया जाना

दस कलेक्टर कार्यालयों में मांग एवं वसूली पत्रकों तथा सम्बन्धित व्यपवर्तन प्रकरणों में देखा गया कि भूमि के कृषि प्रयोजन से भिन्न प्रयोजन के लिए बिना व्यपवर्तन प्रीमियम तथा चालू अवधियों के वार्षिक किराये को जमा कराये बिना व्यपवर्तन आदेशों को जारी किया गया जिसके फलस्वरूप व्यपवर्तन प्रीमियम ₹ 19.68 करोड़ की वसूली नहीं हुई।

हमने 10 कलेक्टर कार्यालयों[9] में (जनवरी तथा मई 2015 के मध्य) 2010–11 से 2014–15 की अवधियों के मांग एंव वसूली पत्रकों तथा सम्बन्धित व्यपवर्तन प्रकरणों की जांच के दौरान पाया कि सम्बन्धित अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा अनियमित रूप से व्यपवर्तन आदेश आवेदकों को जारी किये गये जबकि व्यपवर्तन प्रीमियम की राशि आवेदकों द्वारा जमा नहीं की गई थी।

जिसके परिणामस्वरूप शासकीय राजस्व ₹ 19.68 करोड़ की वसूली नहीं हुई। यह राशि मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959 की धारा 59 एवं 172 के प्रावधान के अर्न्तगत यदि भूमि, जो एक प्रयोजन हेतु निर्धारित है, को अन्य प्रयोजन हेतु व्यपवर्तन कराये जाने पर अनुविभागीय (राजस्व) एवं पुर्नरीक्षित तथा पुनःनिर्धारित भू–राजस्व एवं प्रीमियम देय होता है, का पालन न करने से आवेदको द्वारा अदत्त रही ।

निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2015) के दौरान, प्रमुख सचिव राजस्व द्वारा सम्बन्धित अधिकारियों को शीघ्र वसूली हेतु निर्देशित किया गया।

हम अनुशंसा करते हैं कि विभाग व्यपवर्तन आदेष जारी करने से पूर्व व्यपवर्तन प्रीमियम एवं किराया पूर्ण वसूल करें जिससे शासकीय राजस्व लम्बी अवधि तक बिना वसूली न रहे।

5.2.14 व्यपवर्तन प्रब्याजि एवं भू–भाटक का अवनिर्धारण

त्रुटिपूर्ण दरों के आरोपण, नगर एवं निवेश योजना द्वारा अनुमोदित सम्पूर्ण भूमि का संज्ञान लिये बिना व्यपवर्तन करने तथा व्यपवर्तन आदेशों में दण्ड एवं दरों को सम्मिलित न किये जाने से 53 प्रकरणों में राशि ₹ 1.31 करोड़ के व्यपवर्तन प्रब्याजि एवं भू–भाटक का अवनिर्धारण हुआ।

हमने व्यपवर्तन प्रकरणों की जांच के दौरान छः कलेक्टर (व्यपवर्तन)[10] कार्यालयों में जनवरी और मार्च 2015 के मध्य इन ईकाइयों में निर्धारित कुल 11,353 प्रकरणों में से 2,803 व्यपवर्तन प्रकरणों की नमूना जांच की, जिसमें 53 प्रकरण प्रब्याजि तथा भू–भाटक के अवनिर्धारण के अवलोकित किये गये। उक्त स्थिति एवं निवेश योजना (3 प्रकरण) द्वारा अनुमोदित सम्पूर्ण भूमि का संज्ञान लिये बिना व्यपवर्तित करने, भू–भाटक एवं दण्ड को व्यपवर्तन प्रकरणों में सम्मिलित न करने (1 प्रकरण), भू–भाटक के वर्ष 2012–13 से प्रभार्य होने किन्तु वर्ष 2013–14 से प्रभावित करने (47 प्रकरण) तथा दरों के त्रुटिपूर्ण आरोपण (2 प्रकरण) के कारण निर्मित हुई।

9 भोपाल, छतरपुर, छिंदबाड़ा, जबलपुर, खरगौन, सतना, सागर, सिवनी, सिंगरौली तथा उज्जैन

10 भोपाल (राजधानी परियोजना), छतरपुर, धार, इंदौर, सतना एवं उज्जैन

परिणामस्वरूप मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959 की धारा 59 तथा 172 की शर्तों के अन्तर्गत जब एक उद्देश्य के लिये निर्धारित भूमि किसी अन्य प्रयोजन हेतु व्यपवर्तित की जाती है तो ऐसी भूमि पर देय भू–राजस्व, ऐसे व्यपवर्तन के दिनांक से जो शासन द्वारा समय–समय पर निर्धारित दरों पर उस उद्देश्य के अनुसार जिसे लिये उसे व्यपवर्तित किया गया है, संशोधित एवं पुनर्निर्धारित किया जायेगा, का अनुपालन न करने से व्यपवर्तन प्रब्याजि तथा भू–भाटक की राशि ₹ 1.31 करोड़ का कम आरोपण किया जाना पाया गया। **(परिशिष्ट– XVIII)**

इसके अतिरिक्त जहां अनुविभागीय अधिकारियों की अनुमति प्राप्त किये बिना भू–स्वामी भूमि को किसी अन्य उद्देश्य के लिये व्यपवर्तित करता है वहां उस अनाधिकृत व्यपवर्तित भूमि हेतु बाजार मूल्य से 20 प्रतिशत अनाधिक शास्ति के आरोपण का प्रावधान है।

प्रमुख सचिव, राजस्व द्वारा निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया (सितम्बर 2015) की प्रकरणों की पुनर्जांच एवं उनमें आवश्यक कार्यवाही की जावेगी। भोपाल में संबंधित भू–स्वामियों को सूचना जारी की गई।

5.2.15 पंचायत उपकर का अनारोपण/अवनिर्धारण

अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा ग्राम पंचायत क्षेत्रों में स्थित भूमि के पट्टों एवं व्यपवर्तन प्रकरणों में पंचायत उपकर का आरोपण तथा मांग न किये जाने से शासन ₹ 14.33 करोड़ के राजस्व प्राप्ति से वंचित रहा।

हमने 12 कलेक्टर कार्यालयों[11] की जनवरी और मई 2015 के दौरान दर्ज किये गये व्यपवर्तन प्रकरणों की जांच में पाया कि अवधि 2010–11 से 2014–15 के मध्य 9,889 प्रकरणों में से 1,063 प्रकरणों में अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा प्रब्याजि एवं भू–भाटक पर पंचायत उपकर का आरोपण नहीं किया गया। आगे हमने जांच में पाया कि कलेक्टर कार्यालय हरदा, द्वारा प्रब्याजि एवं भू–भाटक दोनों पर उपकर का आरोपण एवं संग्रहण किया गया। जबकि 12 कलेक्टर कार्यालयों में शासन के आदेशों का गलत अर्थ निकालने के परिणामस्वरूप प्रब्याजि/भू–भाटक पर उपकर का आरोपण नहीं किया गया। जो कि मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 74 की शर्तों का उल्लंघन था जिसमें स्पष्ट है कि ग्राम पंचायत क्षेत्र में स्थित भूमि पर प्रति रुपया 50 पैसे की दर से पंचायत उपकर का आरोपण एवं संग्रहण किया जायेगा। इस प्रकार नीचे दी गई **तालिका 5.5** अनुसार शासन ₹ 14.33 करोड़ के राजस्व प्राप्ति से वंचित रहा।

तालिका 5.5

(राशि करोड़ ₹ में)

स. क्र.	कलेक्टर कार्यालय का नाम	पंचायत उपकर के अवनिर्धारण की प्रकृति	कुल प्रकरणों की संख्या आपत्तिगत प्रकरण	प्रब्याजि/ वार्षिक भू–भाटक (2009–10 से 2014–15)	निर्धारण योग्य एवं प्रभार्य योग्य उपकर/ वार्षिक भू–भाटक (2009–10 से 2014–15)	कुल राशि
1.	छिन्दवाड़ा, सतना, सीधी और	व्यपवर्तन, प्रब्याजि एवं भू–भाटक पर	7401/ 627	4.46/ 7.89	2.23/ 3.95	6.18

[11] भोपाल, छिंदबाड़ा, धार, इंदौर, जबलपुर, खरगौन, सागर, सतना, सिवनी, सीधी, सिंगरौली एवं उज्जैन

	सिंगरौली	निर्धारण नहीं किया गया / अवनिर्धारण				
2.	भोपाल, धार, इंदौर, जबलपुर, खरगौन, सागर, सतना, सिवनी तथा उज्जैन	प्रब्याजि पर अवनिर्धारण	2465 / 413	0.00 / 4.46	0.00 / 2.23	2.23
3.	छिंदवाड़ा, धार, सागर तथा उज्जैन	शासकीय भूमि के प्रब्याजि एवं भू–भाटक पर निर्धारण नहीं किया गया	23 / 23	10.07 / 1.76	5.04 / 0.88	5.92
		कुल योग	**9889 / 1063**	**14.53 / 14.11**	**7.27 / 7.06**	**14.33**

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव, राजस्व द्वारा बताया (सितम्बर 2015) कि अधिनियम में पंचायत उपकर के आरोपण हेतु प्रावधान है एवं विभाग द्वारा इसके वसूली हेतु आवश्यक निर्देश जारी किये जावेंगे।

हम अनुशंसा करते हैं कि विभाग ग्राम पंचायत क्षेत्र में प्रब्याजि के साथ–साथ भू–भाटक पर पंचायत उपकर के आरोपण हेतु निर्देश जारी करने के संबंध में विचार कर सकता है।

5.2.16 लोक अधिकारी के कर्त्तव्यों के निर्वहन में विफल रहने से स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस की वसूली न होना।

भूमि के व्यपवर्तन हेतु आवेदकों द्वारा प्रस्तुत 11 लिखतों में भूमि के विक्रय एवं विकास हेतु अधिकार विकासकर्त्ताओं को प्रदान किये गये, जिनपर प्रावधानों के अनुसार स्टाम्प शुल्क नहीं चुकाया गया साथ ही ऐसी लिखतें पंजीकृत भी नहीं करायी गई। अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा भूमि के व्यपवर्तन के आवेदनों पर विचार करने से पूर्व मुद्रांक संग्राहक को न तो इन लिखतों अपूर्ण स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस की वसूली हेतु संदर्भित किया और न हीं शास्ति आरोपित की।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 33 सहपठित धारा 35 के अनुसार, प्रत्येक लोक अधिकारी का कर्त्तव्य है कि वह, जिसके समक्ष उसकी राय में शुल्क से प्रभार्य कोई लिखत उसके कृत्यों के पालन में प्रस्तुत की जाती है, जिसमें कि यह प्रतीत होता है ऐसी लिखत सम्यक रूप से मुद्रांकित नहीं है। उस दशा में उसे परिबद्ध कर उचित स्टाम्प शुल्क आरोपित करने हेतु मुद्रांक संग्राहक को संदर्भित करेगा, असम्यक रूप से मुद्रांकित लिखतें साक्ष्य में ग्राह्य नहीं की जा सकती है जब तक कि उन पर कमी मुद्रांक शुल्क सहित कम मुद्रांक की राशि सहित मुद्रांक शुल्क की राशि का दस गुना शास्ति का भुगतान न कर दिया गया हो।

हमने कलेक्टर कार्यालय धार, हरदा एवं राजधानी परियोजना, भोपाल में व्यपवर्तन प्रकरण नस्तियों की जांच (जनवरी तथा मई 2015 के मध्य) में पाया कि अचल सम्पत्तियों के विक्रय अनुबंध, संयुक्त उपक्रम अनुबंध एवं बंधक पत्र की 11 लिखतें चार व्यपवर्तन नस्तियों के साथ संलग्न थी। यह लिखतें नियमानुसार सम्यक रूप से मुद्रांकित नहीं पायी गई। संबंधित अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा इन लिखितों को अपूर्ण मुद्रांक शुल्क एवं शास्ति की राशि के साथ अपूर्ण राशि के दस गुना दर से वसूल किये बिना ही स्वीकार किया गया ।

जिसके परिणामस्वरूप स्टाम्प शुल्क ₹ 43.36 लाख सहित दस गुना शास्ति (₹ 4.34 करोड़) तथा पंजीयन फीस (₹ 7.12 लाख) के रूप में राजस्व की वसूली नहीं हुई जैसा कि **तालिका 5.6** में दर्शाये गये विवरणानुसार –

तालिका 5.6

(राशि लाख ₹ में)

इकाई का नाम	लिखतों की संख्या/ लिखत की प्रकृति	सम्पत्तियों का बाजार मूल्य	स्टाम्प शुल्क			प्रभार्य पंजीयन फीस बाजार मूल्य का 0.8% + ₹ 145	शास्ति कमी स्टाम्प शुल्क के दस गुना की दर से
			प्रभार्य	प्रभारित	कम प्रभारित		
राजधानी परियोजना भोपाल	1/संयुक्त उपक्रम अनुबंध	520.33	37.72	0.01	37.71	4.16	377.14
कलेक्टर (डायवर्सन) धार	8/कब्जा सहित भूमि विक्रय के अनुबंध	49.71	2.49	0.02	2.47	0.41	24.65
कलेक्टर (डायवर्सन) हरदा	2/बंधक पत्र	318.00	3.18	0.002	3.18	2.55	31.78
कुल योग	**11 लिखतें**	**888.04**	**43.39**	**0.032**	**43.36**	**7.12**	**433.57**

(गणनाएं लेखापरीक्षा द्वारा की गई)

निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2015) के दौरान, प्रमुख सचिव, राजस्व द्वारा बताया गया कि कार्रवाई कर वसूली की जावेगी जबकि भोपाल में सम्बन्धित पक्षों को नोटिस जारी किये गये।

5.2.17 कॉलोनाइजरों द्वारा प्रतिभूति राशि का भुगतान न किया जाना।

कॉलोनाइजरों द्वारा 15 प्रकरणों में भूमि व्यपवर्तन के आवेदन के साथ प्रतिभूति जमा नहीं की गई जबकि अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा ₹ 3.85 करोड़ की प्रतिभूति जमा कराये बिना भूमि व्यपवर्तित की गई।

5.2.17.1 कलेक्टर कार्यालय भोपाल एवं इंदौर की लेखापरीक्षा (फरवरी और मार्च 2015 के मध्य) से संबंधित अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा वर्ष 2010 एवं 2015 के मध्य निर्णीत किये गये 670 प्रकरणों में से 103 व्यपवर्तन प्रकरणों की नमूना जांच की गई। उक्त प्रकरणों में से 15 प्रकरणों में कॉलोनाइजरों द्वारा आवेदन प्रस्तुत किये जाने के समय पर ₹ 3.85 करोड़ की प्रतिभूति जमा की जाना अपेक्षित थी। जबकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि न ही कॉलोनाइजरों द्वारा उक्त प्रकरणों में प्रतिभूति जमा की गई और न ही अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा उनकी वसूली की गई।

मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता की धारा 172 के अधीन निर्मित नियम 4 का अनुपालन न किये जाने से देय राशि ₹ 3.85 करोड़ की प्रतिभूति की वसूली नहीं की गई जिसके अंर्तगत प्रावधान है, कि कॉलोनाइजर, अनुविभागीय अधिकारी की भूमि के व्यपवर्तन हेतु प्रस्तुत आवेदन पत्र के साथ भूमि के अनुमानित विकास व्यय के पांचवे भाग की रकम जमा करेगा और चालान आवेदन पत्र के साथ संलग्न करेगा, इसमें विफल रहने पर आवेदन पत्र पर विचार नहीं किया जावेगा।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव, राजस्व द्वारा (सितम्बर 2015) के दौरान बताया किया कि उचित कार्यवाही की जावेगी।

5.2.17.2 आगे हमने अवलोकित किया कि कलेक्टर कार्यालय, हरदा, खरगौन, सागर तथा सिवनी (जनवरी और मई 2015 के मध्य) कॉलोनाइजरों द्वारा प्रस्तुत 663 व्यपवर्तन प्रकरणों की नमूना जांच में 53 प्रकरणों में पाया गया कि न ही कॉलोनाइजरों द्वारा अनुमानित विकास व्यय की राशि, उनके आवेदनों में उल्लेखित की गई और न ही उनके द्वारा कोई प्रतिभूति राशि जमा की गई। संबंधित अनुविभागीय अधिकारियों द्वारा आवेदनों पर विचार नहीं किया जाना था किन्तु वर्ष 2009–10 तथा 2013–14 के मध्य इन आवेदनों को निर्णीत किया गया तथा व्यपवर्तन की अनुमति भी दी गई। परिणामस्वरूप जहां आवेदनों पर अनियमित प्रवेश दिया गया वहीं उन्हें व्यपवर्तन की अनियमित अनुमति भी प्रदान की गई।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव, राजस्व द्वारा बताया (सितम्बर 2015) कि उक्त संबंध में उचित कार्यवाही की जावेगी।

5.2.18 अनाधिकृत व्यपवर्तन के प्रकरणों का निराकरण न होना

कलेक्टर कार्यालय भोपाल में वर्ष 2012–13 में भूमि उपयोग के अनाधिकृत व्यपवर्तन के नौ प्रकरण प्रकाश में आये। तथापि दो वर्ष व्यतीत होने के पश्चात भी अनुविभागीय अधिकारी द्वारा राशि ₹ 1.84 करोड़ की शास्ति का आरोपण नहीं किया गया।

मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता 1959 की धारा 59 में यह प्रावधान है कि यदि कोई व्यक्ति अनुविभागीय अधिकारी की पूर्व अनुमति के बिना भूमि उपयोग व्यपवर्तित करता है, तो ऐसी भूमि के बाजार मूल्य का 20 प्रतिशत की दर से शास्ति आरोपित कर भू–राजस्व का पुनर्निर्धारण किया जायेगा।

हमने कलेक्टर कार्यालय, भोपाल के अवधि 2010–11 से 2014–15 की दायरा पंजियों[12] की जांच (मार्च 2015) में पाया कि वर्ष 2012–13 में अनुविभागीय अधिकारी से अनुमति प्राप्त किये बिना भू–स्वामियों द्वारा भूमि उपयोग परिवर्तन के 14 प्रकरण शास्ति आरोपण की कार्यवाही हेतु दर्ज किये गये। इनमें से केवल पांच प्रकरण ही निराकृत किये गये एवं शेष नौ प्रकरणों में शास्ति आरोपण तथा पुनर्निर्धारण की कार्यवाही होना नहीं पाया गया।

आगे जांच में पाया गया कि इन नौ प्रकरणों को पश्चात्वर्ती दायरा पंजियों में अग्रेषित किया जाना नहीं पाया गया। जिसके परिणामस्वरूप इन अवैध व्यपवर्तन के नौ प्रकरणों पर नियंत्रण नहीं रखा जा सका। इन प्रकरणों के निराकरण न होने के फलस्वरूप राशि ₹ 1.84 करोड़ की शास्ति आरोपित नहीं हो सकी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव, राजस्व द्वारा बताया (सितम्बर 2015) गया कि कार्यवाही की जावेगी।

निगरानी प्रणाली तथा आंतरिक नियंत्रण

5.2.19 भू–राजस्व के बकाया की वसूली न होना तथा शास्ति का अनारोपण

चौदह कलेक्टर कार्यालयों के वसूली पत्रकों में देखा गया कि भू–राजस्व की विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत ₹ 264.80 करोड़ की राशि 30 दिनों से अधिक समय से बकाया थी जिस पर 100 प्रतिशत तक की शास्ति आरोपण योग्य थी।

[12] दायरा पंजी में भूमि व्यपवर्तन के आवेदनों संबंधी जानकारी दर्ज की गयी है।

मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959 के प्रावधानों के अनुसार भू–राजस्व के बकाया राशि की वसूली शीघ्र की जानी चाहिए। मध्यप्रदेश शासन, राजस्व विभाग के परिपत्र (दिसम्बर 2013) द्वारा चालू मांग का शत–प्रतिशत सहित पूर्व वर्षों की बकाया का 90 प्रतिशत वसूली किये जाने हेतु निर्दिष्ट किया गया। चूककर्ता को मांग–पत्र जारी किया जाना तथा इस प्रकार वसूल किया गया राजस्व भू–राजस्व शीर्ष के अंतर्गत जमा किया जाना चाहिये था।

इसके अतिरिक्त, यदि भुगतानकर्त्ता द्वारा देयक तिथि से 30 दिनों के अंदर देय राशि का भुगतान न किया जाये, तो अनुविभागीय अधिकारी या नजूल अधिकारी, जैसा भी प्रकरण हो, मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता की धारा–143 के अंतर्गत भू–राजस्व की मूल राशि के 100 प्रतिशत से अनाधिक शास्ति आरोपित कर सकते हैं। देय भू–राजस्व का भुगतान एक वर्ष के अंदर न किये जाने पर पटवारी चूककर्ताओं की सूची तैयार कर नियमों के तहत तहसीलदार न्यायालय में चूककर्ताओं से शासकीय देय राशियों की वसूली हेतु सम्पत्ति की कुर्की की कार्यवाही प्रारम्भ करने हेतु प्रस्तुत करेगा। राजस्व पुस्तक परिपत्र खण्ड–1 क्रमांक 1 की कंडिका 12(5) के अनुसार, प्रत्येक वित्तीय वर्ष के आरंभ में तहसीलदार एक वर्ष से अधिक के बकायादारों के विरूद्ध राजस्व प्रकरण दर्ज करेगा और इसकी सूचना कलेक्टर को प्रतिवर्ष पहली नवम्बर तक प्रस्तुत करेगा।

निष्पादन लेखापरीक्षा के अंतर्गत आने वाले सभी कलेक्टर कार्यालय में अवधि 2010–11 से 2014–15 के वर्गीकरण पंजी तथा मांग एवं वसूली पत्रकों की जांच में हमने पाया कि (जनवरी एवं मई 2015 के मध्य) भू–राजस्व के विभिन्न शीर्षों जैसे व्यपवर्तन प्रीमियम एवं किराया, नजूल प्रीमियम, भू–भाटक, शास्ति आदि के अंतर्गत ₹ 264.80 करोड़ की राशि वसूली हेतु बकाया थी किन्तु तहसीलदारों द्वारा नियमनुसार कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की गई। भू–राजस्व बकाया की कुल राशि ₹ 264.80 करोड में से ₹ 201.17 करोड एक वर्ष से अधिकतम तथा ₹ 63.63 करोड़ की राशि एक वर्ष से कम किन्तु 30 दिनों से अधिक अवधि से बकाया थी।

प्रावधानों के अनुसार भू–राजस्व के भुगतान में विलम्ब, बकाया राशि पर अधिकतम 100 प्रतिशत तक की शास्ति के विषय को आकर्षित करती है किन्तु सम्बन्धित कलेक्टरों द्वारा भू–राजस्व की बकाया दर हेतु कोई शास्ति का आरोपण नहीं किया गया। तहसीलदारों द्वारा भी एक वर्ष से अधिक की अवधि की चूक के प्रकरणों में चुककर्ताओं पर प्रकरण पंजीबद्ध कर तथा उनकी चल–अचल सम्पत्ति की कुर्की कर भू–राजस्व की वसूली प्रक्रिया पर निगरानी नहीं रखी गई।

यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि मध्यप्रदेश सरकार की वित्तीय आवश्यकता की पूर्ति हेतु निधियां सृजित करने के उद्देश्य से प्रत्येक वर्ष नये शुल्क एवं कर आरोपित करती है या विद्यमान शुल्कों की दरों में वृद्धि करती है, साथ ही ऐसे समय में ही सरकार वर्ष 2014–15 के अंत तक कर राजस्व की बकाया राशि ₹ 264.80 करोड़ के संग्रहण हेतु अपनी वसूली प्रणाली को उपयोग करने में विफल रही है।

निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2015) के दौरान, लेखापरीक्षा प्रेषण को स्वीकार करते हुए प्रमुख सचिव, राजस्व द्वारा विभाग के अधिकारियों को शास्ति आरोपित करने तथा बकाया के प्रकरणों में बकायादारों की चल–अचल सम्पत्ति की कुर्की कर, वसूली के निर्देश दिये गये।

हम अनुशंसा करते हैं कि विभाग, भू–राजस्व की बकाया वसूली पर कुशलतापूर्वक निगरानी रखे तथा लागू प्रावधानों के अनुसार भुगतान में एक वर्ष से अधिक विलम्ब के प्रकरणों में बकायादारों की सम्पत्ति कुर्की की कार्यवाही की जाये।

5.2.20 खनन पट्टों पर भू–राजस्व का अनिर्धारण एवं वसूली न होना।

मुख्य खनिज के 252 पट्टों की 18,099.241 हेक्टेयर भूमि पर आरोपणीय भू–राजस्व का निर्धारण न करने से ₹ 31.15 करोड़ के भू–राजस्व की वसूली नहीं हुई।

हमने निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु चयनित नौ कलेक्टर कार्यालयों[13] तथा जिला खनिज कार्यालयों से जहां मुख्य खनिज हेतु पट्टे दिये गये से एकत्रित सूचना की, नमूना जांच में पाया गया कि खनिज पट्टाधारी भूमि पर भू–राजस्व के निर्धारण, आरोपण तथा वसूली से संबंधित अभिलेख कलेक्टर कार्यालयों तथा जिला खनिज कार्यालयों दोनों में न तो उपलब्ध थे और न ही संधारित किये गये।

आगे सम्बन्धित जिला खनिज कार्यालयों से जानकारी एकत्रित करने पर पाया गया कि मुख्य खनिजों हेतु स्वीकृत 252 खनन पट्टों जिनका क्षेत्रफल 18,099.241 हेक्टेयर था, पर वार्षिक राशि ₹ 6.23 करोड़ पट्टाधारियों से भू–राजस्व के रूप में अवधि 2010–11 से 2014–15 में वसूली योग्य थी। जिला खनिज अधिकारियों द्वारा भू–राजस्व के निर्धारण हेतु कलेक्टरों को न तो प्रकरण प्रस्तुत किये और न ही कलेक्टरों द्वारा जिला खनिज अधिकारियों से प्रकरण मंगाये गये साथ ही इन शीर्षों के अधीन किसी भी कलेक्टर कार्यालय में राजस्व की वसूली किया जाना नहीं पाया गया।

कलेक्टर तथा जिला खनिज दोनों कार्यालयों में निगरानी के अभाव में भू–राजस्व ₹ 31.15 करोड़[14] का अनिर्धारण/अनारोपण हुआ । जो मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959 की धारा–59 के अधीन बनाये गये मध्यप्रदेश खनन पट्टों पर भू–राजस्व हेतु निर्धारण नियम, 1987 के नियम–3 का उल्लघंन है जिसमें खनन प्रयोजन हेतु पट्टे पर दी गई भूमि पर कुल भूमि अनुसार ₹ 200 से ₹ 5,000 प्रति हेक्टेयर की दर से भू–राजस्व के निर्धारण एवं वसूल किये जाने के प्रावधान है।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव, राजस्व द्वारा बताया (सितम्बर 2015) कि मुख्य खनिज पट्टों पर, भू–राजस्व वसूल करने हेतु आवश्यक कार्यवाही की जावेगी।

5.2.21 कलेक्टर कार्यालयों में परिवीक्षण प्रणाली के न होने के कारण प्रक्रिया व्यय वसूल न होना

विभाग द्वारा राजस्व वसूली प्रमाणपत्रों के विरूद्ध वसूली गई राशि ₹ 129.98 करोड़ पर प्रभार्य ₹ 3.90 करोड़ के प्रक्रिया व्यय को चूककर्ताओं को जारी मांग पत्रो में सम्मिलित न किये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 3.90 करोड़ के प्रक्रिया व्यय की वसूली नही की गई।

मध्य प्रदेश लोकधन (शोध्य राशियों की वसूली) अधिनियम 1987 एवं मध्य प्रदेश भू–राजस्व संहिता में यह प्रावधान है कि वसूली अधिकारी राजस्व वसूली प्रमाणपत्र (आर आर सी) प्राप्त होने के पश्चात राजस्व प्रकरण पंजी में राजस्व प्रकरण दर्ज करेगा तथा 15 दिनों के अन्दर मांग–पत्र जारी करेगा। अधिनियम एवं उसके अंर्तगत बनाये गये नियमों के अनुसार, मूल राशि के तीन प्रतिशत की दर से प्रक्रिया व्यय आरोपणीय है।

इसके अतिरिक्त नियम–10 के अनुसार प्रत्येक वसूली अधिकारी आर.आर.सी. प्राप्त होने पर, प्रत्येक आर.आर.सी. पर राजस्व प्रकरण संख्या दर्ज करेगा तथा प्रपत्र–VII में निर्धारित वसूली पंजी में इसके विवरण को संधारित करेगा। जिसमें बैकवार प्रत्येक

---

13 छतरपुर, छिंदबाड़ा, धार, जबलपुर, खरगोन, सागर, सतना, सिवनी तथा सिंगरौली

14 भू–राजस्व की गणना पाँच वर्षो के लिए ₹ 6.23 करोड़ प्रति वर्ष की दर से 252 खनि पट्टों के लिए

प्रकरण की मांग, संग्रहण एवं प्रक्रिया व्यय का इन्द्राज होता है। वसूली अधिकारी प्रपत्र–IX में एक प्रतिवेदन कलेक्टर को प्रत्येक माह की 20 तारीख को प्रस्तुत करेगा, जिसमें उनके द्वारा अथवा आर.आर.सी. जारीकर्ता प्राधिकारी द्वारा वसूल किये गये प्रक्रिया व्यय तथा आदेशिका शुल्क का विवरण दर्ज होगा। कलेक्टर द्वारा प्रपत्र–IX में प्राप्त ऐसे प्रतिवेदनों को प्रपत्र–X एकीकृत कर प्रत्येक माह शासन को अग्रेषित किया जावेगा।

5.2.21.1 हमने निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि 2010–11 से 2014–15 के दौरान सभी कलेक्टर कार्यालयों की लेखापरीक्षा में पाया (जनवरी और मई 2015 के मध्य) कि वसूली अधिकारियों (तहसीलदार) द्वारा निर्धारित प्रपत्र में आर.आर.सी. से सम्बंधित जानकारी एवं विवरण तैयार नहीं किये गये थे।

निर्धारित प्रपत्र में आर.आर.सी. प्रकरणों की मांग एवं वसूली का विवरण संधारित न करने से, प्रकरणों की संख्या, मांग एवं वसूली की सही स्थिति तथा उन पर आरोपणीय प्रक्रिया व्यय की जांच नहीं की जा सकी। आगे हमने पाया कि धार, जबलपुर तथा उज्जैन जिलों को छोड़कर किसी कलेक्टर द्वारा प्रतिमाह शासन को एकीकृत सूचना प्रस्तुत नहीं की गई, इस प्रकार वसूली योग्य प्रक्रिया व्यय की जानकारी शासन को प्रत्येक माह के अन्त में उपलब्ध नही करायी गई थी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव राजस्व द्वारा स्पष्ट किया गया कि (सितम्बर 2015) सभी प्रकरणों में प्रक्रिया व्यय की वसूली हेतु सामान्य निर्देश जारी किये जायेंगें।

5.2.21.2 हमने 12 कलैक्टर कार्यालयों[15] के (जनवरी और मई 2015 के मध्य) बैकं आर.आर.सी. के संबंध में मांग एवं वसूली पत्रको (अवधि 2010–11 से 2014–15) की नमूना जांच में पाया कि संबंधित तहसीलदारों द्वारा बैकं आर.आर.सी. के विरूद्ध वसूल किये गये ₹ 129.98 करोड़ पर वसूली योग्य प्रक्रिया व्यय ₹ 3.90 करोड़ की वसूली नहीं की गई। विभाग द्वारा प्रक्रिया व्यय की वसूली का परिवीक्षण नहीं किया गया; इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.90 करोड़ का प्रक्रिया व्यय वसूल नहीं हुआ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान, प्रमुख सचिव, राजस्व ने स्पष्ट किया (सितम्बर 2015) कि सभी प्रकरणों व्यय की वसूली हेतु सामान्य निर्देश जारी किये जायेंगें।

5.2.22 सेवा प्रभार का अनारोपण/शासकीय खाते में जमा न होना

विभिन्न विभागों के भू–अर्जन से संबंधित अभिलेखों में पाया कि 42 प्रकरणों में राशि ₹ 9.75 करोड के सेवा प्रभार की मांग एवं वसूली नहीं की गई तथा पांच प्रकरणों में राशि ₹ 29.73 लाख की वसूली तो की गई किन्तु उसे शासकीय खाते में जमा न करते हुए निजी जमा खाते में रखा गया जिससे शासन राशि ₹10.05 करोड के राजस्व से वंचित रहा ।

भू–अर्जन कार्य में संलग्न अधिकारियों एवं स्टाफ को प्रोत्साहन देने तथा इस सर्वे कार्य के व्यय की प्रतिपूर्ति करने के उददेश्य से शासन ने (जुलाई–1991) में भू– अर्जन के अवार्ड का दस प्रतिशत की दर से सेवा प्रभार आरोपित करने का निर्णय लिया । यह संबंधित विभागों/उपक्रमों/स्थानीय निकायों जिनके लिए भू–अर्जन किया जाना था, से भूमि के प्रत्याशित मूल्य पर अग्रिम के रूप में वसूल किया जाना और वसूली गई राशि मुख्य शीर्ष 0029 भू–राजस्व के अंतर्गत शासकीय खाते में जमा कराया जाना था।

आगे राजपत्र अधिसूचना दिनांक 03 अक्टूबर 2014 के अनुसार सेवा प्रभार भू–अर्जन के मूल्य का पांच प्रतिशत आरोपित किया गया ।

---

15 भोपाल, छतरपुर, छिंदबाड़ा, हरदा, इंदौर, जबलपुर, खरगौन, सागर, सतना, सीधी, सिओनी और सिंगरौली

कलेक्टर कार्यालय भोपाल, हरदा, इंदौर एवं सिंगरौली द्वारा उपलब्ध कराये गए भू–अर्जन के प्रकरण अभिलेखों एवं जानकारी (जनवरी एवं मई 2015 के मध्य) में हमने पाया कि वर्ष 2010–11 एवं 2014–15 के मध्य विभिन्न विभागों के भू–अर्जन के सभी 42 प्रकरणों मे ₹ 213.96 करोड के भू–अर्जन आदेश के अवार्ड स्वीकृत किये गए ।

विभिन्न विभागों से (मार्च 2010 तथा दिसम्बर 2013 के बीच) 04 प्रकरणों में राशि ₹ 29.73 लाख की वसूली गई एवं उसे निजी जमा खाते/बैंक खाते में रखा गया तथा इसी दौरान संबंधित विभागों से 38 प्रकरणों में राशि ₹ 9.75 करोड़ की न मांग की गई और न ही वसूली की गई । सेवा प्रभार की वसूली की संपूर्ण प्रक्रिया की देखरेख करने में कलेक्टर असफल रहे जिसके परिणामस्वरुप राजकोष ₹10.05 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा ।

निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव राजस्व ने बताया (सितम्बर 2015) कि वसूली की कार्यवाही की जावेगी और निजी जमा खाते में रखी गई राशि के प्रकरणों में हुई त्रुटि को सुधारा जावेगा ।

5.2.23 आन्तरिक नियन्त्रण तन्त्र

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली एक महत्त्वपूर्ण तंत्र है जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि विभागीय गतिविधियां, प्रचलित नियमों, अधिनियमों तथा स्वीकृत कार्यप्रणाली के अनुरूप किफायती, दक्षतापूर्ण तथा प्रभावी तरीके से संचारित हैं, अधीनस्थ कार्यालय विभिन्न अभिलेखो, पंजियो/लेखा पुस्तको को उचित तथा सही रूप में संधारित कर रहे हैं तथा राजस्व चोरी कम एवं अवसूली को रोकने के लिए सुरक्षा उपाय सुनिश्चित किये गये हैं।

5.2.23.1 आन्तरिक लेखा परीक्षा एवं विभागीय निरीक्षण

- **आन्तरिक लेखापरीक्षा**

आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा, विभाग की आन्तरिक नियन्त्रण पद्धति का एक महत्त्वपूर्ण घटक है । हमने पाया कि आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा जो विभाग की लेखापरीक्षा के माध्यम से भू–राजस्व के अधिनियम एवं नियमों के कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए है, प्रधान राजस्व के कमिश्नर कार्यालय में अस्तित्व में नही थी। जबकि संभागीय आयुक्त कार्यालय में एक आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा कार्यरत है जो आयुक्त कार्यालय के कार्यक्षेत्र के अधीनस्थ कार्यालयो में लेखापरीक्षा करती है। समर्पित आन्तरिक लेखापरीक्षा विभाग के अस्तित्व में न होने के कारण नियमित गलतियों की निष्पादन लेखापरीक्षा में की गई चर्चा, विभाग के जानकारी में नही आयी।

हमने निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान इन्दौर एवं भोपाल आयुक्त कार्यालयों में पाया कि अधीनस्थ कार्यालयों की आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए 120 एवं 47 इकाईया स्वीकृत की गई। इसमें से केवल 60 इकाईयॉ की इन्दौर आयुक्त कार्यालय द्वारा लेखापरीक्षा की गई, जबकि भोपाल में एक भी इकाई की लेखापरीक्षा नहीं की गई। सागर आयुक्त कार्यालय द्वारा आन्तरिक लेखापरीक्षा के लिए कोई लेखापरीक्षा योजना नहीं बनायी गयी। आन्तरिक लेखापरीक्षा की उज्जैन आयुक्त कार्यालय में स्थिति संतोषजनक रही क्योंकि 90 प्रतिशत इकाईयों का लक्ष्य हासिल किया गया।

- **निरीक्षण**

राजस्व पुस्तक परिपत्र–II–1 की कंडिका–34 के अनुसार संभाग के आयुक्त को प्रत्येक कलेक्टर कार्यालयों के राजस्व अधिकारी को एक वर्ष में तथा तहसील को तीन वर्ष में निरीक्षण करना चाहिए, जबकि कलेक्टर की अधीनस्थ तहसील को प्रत्येक वर्ष निरीक्षण करना होता है।

हमने निष्पादन लेखापरीक्षा अवधि में पाया कि सभी चार संभागीय आयुक्त कार्यालयों में क्रमशः 70 एवं 50 के विरूद्ध 23 एवं 14 कलेक्टर एवं तहसील कार्यालयों के निरीक्षण किये गये। कलेक्टरों को 125 तहसीलो का निरीक्षण करना था परन्तु उनके द्वारा केवल 30 तहसीलों का निरीक्षण किया गया। विभाग द्वारा इन निरीक्षणों में बिन्दुओं/आपत्तियों तथा निरीक्षण नोट्स/ज्ञापनों की विस्तृत जानकारी लेखापरीक्षा को उपलब्ध नही कराई गई।

निर्गम सम्मेलन में विभाग ने आन्तरिक लेखा परीक्षा की योजना की कमियो को स्वीकार किया (सितम्बर 2015) ।

5.2.23.2 मासिक तौजी का तैयार न करना एवं कोषालय से सत्यापन न करना।

राजस्व पुस्तक परिपत्र तथा मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के अनुसार प्रत्येक कार्यालय प्रमुख को माँग एवं वसूली पत्रक मासिक तौजी[16] के रूप में बनाकर प्रत्येक माह में कोषालय से सत्यापित करना चाहिए। सत्यापित तौजी उच्च प्राधिकारियों को प्रस्तुत किया जाने वाली एक महत्त्वपूर्ण जानकारी है जिसकी निगरानी से कलेक्टर एवं तहसील कार्यालयो में कपटपूर्ण चालानों की प्राप्ती एवं धन के र्विनियोजन से बचा जा सकता है।

हमने राजधानी परियोजना भोपाल, सभी जिला कलेक्टर तथा तहसील कार्यालयो में (जनवरी से मई 2015 के मध्य) में पाया कि किसी भी कार्यालय में तौजी न तो बनाई गई और न ही कोषालयों से सत्यापित कराई गई। केवल उज्जैन में मासिक तौजी बनाकर कोषालय से सत्यापित कराई गई। इस प्रकार मासिक पत्रकों में दिखाए वसूली के आंकड़ो की सत्यता की जाँच नही की जा सकी। मासिक तौजी के अभाव में शासकीय धन से सम्बन्धित प्रस्तुत किये गये चालानों के माध्यम से कपट तथा गबन की सम्भावना से इंकार नही किया जा सकता।

निर्गम सम्मेलन में प्रधान सचिव राजस्व ने बताया (सितम्बर 2015) कि मासिक तौजी के लिए आवश्यक निर्देश सभी जिलों को जारी किये जावेंगे।

5.2.23.3 विभागीय नियमावली का न बनाया जाना

भू–राजस्व विभाग में ऐसा कोई विभागीय नियमावली नहीं है जिसमें सभी श्रेणियों के स्टाफ सदस्यो के कर्त्तव्य, कार्य, दायित्व शासन द्वारा जारी निर्देशों के अनुरूप पूर्ण जानकारी उपलब्ध हो। इस नियमावली के अभाव में विभाग द्वारा भू–राजस्व निर्धारण आरोपण तथा वसूली हेतु विभिन्न स्तर पर अपनायी जाने वाली जाँचो को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। विभागीय नियमावली, अधिनियम एवं नियमो के प्रावधानों विभाग को सुचारु रुप से चलाने तथा प्रशासन के उद्देश्य से अति महत्तवपूर्ण होता है।

विभागीय नियमावली के अभाव में शासकीय प्राप्तियों का गलत जमा, बकाया राशियों की वसूली पर नियन्त्रण का अभाव एवं नियमित माँग कायम करने में असफलता की सम्भांवना बनी रहती है।

हम सिफारिश करते है कि विभाग, भू–राजस्व विभाग में आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली को मजबूत बनाने के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना करे, मासिक तौजी को बनाकर कोषालय अभिलेख से सत्यापित कराना सुनिश्चित करे और तैयार विभागीय नियमावली के माध्यम से मध्य प्रदेश भू–संहिता के नियमों अर्न्तगत प्रभावशाली प्रशासन सुनिश्चित करे।

---

16 मासिक तौजी एक तिथिवार चालानों का विवरण है जिससे कोषालय के अभिलेखों से समाशोधन हेतु तैयार किया जाता है।

प्रमुख सचिव, राजस्व विभाग ने निर्गम सम्मेलन में बताया (सितम्बर 2015) कि विभागीय नियमावली तैयार करने की प्रक्रिया को शीघ्र ही प्रारंभ किया जायेगा ।

5.2.24 निष्कर्ष एवं अनुषंसायें

- स्थायी नजूल भूमि के स्थायी पट्टो के नमूना जाँचों में 14 में से 12 कलेक्टर कार्यालयो में रजिस्टर्स संधारित नही किया गया और नजूल भूमि के स्थायी आवंटन पट्टो की कोई विस्तृत जानकारी इन कार्यालयो में उपलब्ध नही थी। इन पट्टा आवंटन के संधारण के अभाव में नजूल भूमि के पट्टो के नवीनीकरण नही हुए।

अनुषंसाः विभाग शासकीय भूमि के स्थायी पट्टो का पूर्ण अभिलेख संधारित करे जिससे इनके नवीनीकरण एवं माँग कायम कर वसूली पर प्रभावी नियन्त्रण रखा जा सके।

- कृषि भिन्न उद्देश्य हेतु कृषि भूमि के व्यपवर्तन आदेश जारी किये गये परिणाम स्वरूप प्रब्याजि की ₹ 19.68 करोड़ की अवसूली रही।

अनुषंसा : विभाग व्यपवर्तन आदेश जारी करने के पूर्व व्यपवर्तन प्रब्याजि एवं किराया ब्यपवर्तन आदेश जारी करने के पूर्व जमा कराए।

- ग्रामीण क्षेत्र की शासकीय भूमि के आवंटन एवं कृषि भूमि के व्यपवर्तन पर आरोपणीय पंचायत उपकर ₹ 14.33 का अनारोपण/अवसूली रही।

अनुषंसा : विभाग ग्राम पंचायत क्षेत्र में आरोपणीय प्रब्याजि एवं किराये पर पंचायत उपकर के आरोपण हेतु निर्देश जारी करने पर विचार करें।

- भू–राजस्व के विभिन्न मदों पर 30 दिन से ज्यादा पुराना बकाया राजस्व ₹ 264.80 करोड़ वसूली के लिए लम्बित था जिस पर 100 प्रतिशत तक अर्थदण्ड भी आरोपणीय था। परन्तु तहसीलदारों ने इस बकाया भू–राजस्व पर कोई भी अर्थदण्ड आरोपित नहीं किया।

अनुषंसा : विभाग बकाया भू–राजस्व की वसूली पर ईमानदारी से निगरानी रखे तथा एक वर्ष से ज्यादा पुराने राजस्व की वसूली हेतु प्रावधानो के अनुरूप चूक कर्त्ताओ की सम्पत्ति की कुर्की कार्यवाही करें।

- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली अधूरी पाई गई जैसे आन्तरिक लेखा परीक्षा शाखा का न होना, अधीनस्थ कार्यालयो की अपर्याप्त निरीक्षण मासिक तौजी का साधारण न होना तथा विभागीय मेन्यूअल का न बनाया जाना।

अनुषंसा : विभाग आन्तरिक लेखा परीक्षा शाखा की स्थापना कर, नियमित मासिक तौजी का बनाया जाना तथा कोषालय से इसका समाधान कर तथा मध्य प्रदेश भू राजस्व संहिता तथा नियमों मे प्रभावी नियन्त्रण कर भू राजस्व विभाग में आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली में सुधार कर सकता।

5.3 अन्य लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ

हमने भू–राजस्व के निर्धारण तथा संग्रहण से संबंधित प्रलेखो की संवीक्षा की जिसमें भू–राजस्व तथा उपकर के शासकीय खाते में प्रेषण संबंधित अनियमितता ज्ञात हुई जिसे निम्नलिखित कण्डिका में दर्शाया गया है।

5.4 भू–राजस्व एवं उपकर का शासकीय खाते में प्रेषण न किया जाना

तीन तहसील कार्यालयों में भू–राजस्व प्रातियॉ, जिन्हे शासकीय खातो में मुख्य शीर्ष "0029–भू–राजस्व" के अंतर्गत जमा किया जाना चाहिये था, को पंचायती राज निधि में जमा किया गया जिससे राजकोष ₹ 13.13 लाख के राजस्व से वंचित रहा।

हमने नवम्बर 2014 एवं मार्च 2015 के मध्य तीन[17] तहसील कार्यालयों, में अवलोकित किया कि वित्तीय वर्ष 2015–2016 एवं 2013–2014 के मध्य संग्रहित ₹ 13.13 लाख का भू–राजस्व एवं पंचायत उपकर कोषालय में मुख्य शीर्ष "0029–भू–राजस्व" में जमा कराने के बजाय पंचायत राज निधि में जमा किया गया, यद्यपि, मध्य प्रदेश कोषालय संहिता (भाग–1) के नियम 7(i) सहपठित नवम्बर 2001 में जारी अधिसूचना के अनुसार, तहसील कार्यालयों द्वारा संग्रहित भू–राजस्व एवं उपकर, कोषालय को प्रेषित कर शासकीय खाते में मुख्य शीर्ष "0029–भू–राजस्व" के अंतर्गत जमा किया जाना चाहिये। इस प्रकार राजकोष ₹ 13.13 लाख के राजस्व से वंचित रह गया।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर (नवम्बर 2014 एवं मार्च 2015 के मध्य), तहसीलदार टोंक–खुर्द ने बताया (नवम्बर 2014) की जिला पंचायत से पत्राचार करने के पश्चात् कार्यवाही की जायेगी। तहसीलदार पानसेमल (बड़वानी) ने बताया (मार्च 2015) कि जिला पंचायत से पत्राचार करने पश्चात राशि वसूल की जायेगी तथा तहशीलदार शुजालपुर (शाजापुर) ने बताया (मार्च 2015) कि जनपद पंचायत से वसूली कर राशि मुख्य शीर्ष "0029" में जमा की जायेगी।

प्रकरण विभाग तथा शासन को (मई तथा जून 2015 के मध्य) प्रतिवेदित किया; उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (नवम्बर 2015)।

[17] पनसेमल (बड़वानी), शुजालपुर एवं टोंक–खुर्द (देवास)