अध्याय – 8
भू–राजस्व

अध्याय 8

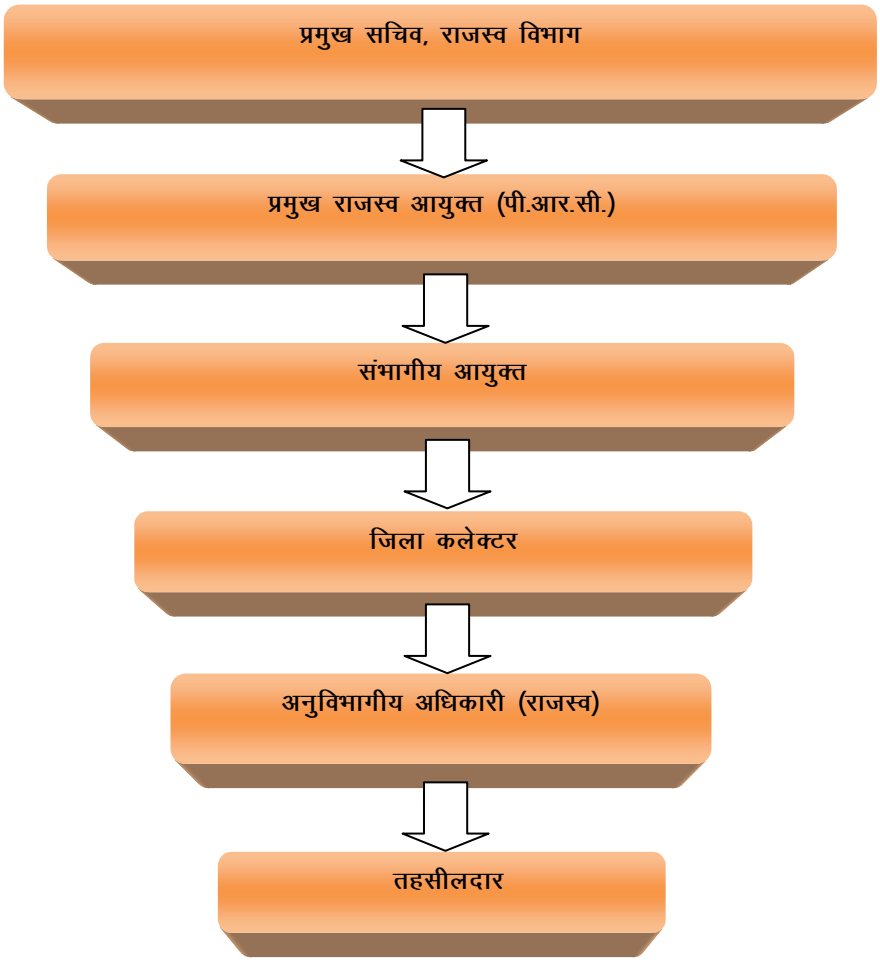
भू–राजस्व

8.1 कर प्रशासन

शासन स्तर पर प्रमुख सचिव राजस्व विभाग का प्रमुख होता है। प्रमुख राजस्व आयुक्त विभाग प्रमुख होता है जिसकी सहायता के लिए आयुक्त, बंदोबस्त एवं भू–अभिलेख होता है। संभागीय आयुक्त, संभाग में सम्मिलित जिलों पर प्रशासनिक एवं वित्तीय नियंत्रण रखते हैं। प्रत्येक जिले में विभाग की गतिविधियों पर कलेक्टर का प्रशासनिक नियंत्रण होता है। जिले के उप–संभाग के प्रभार हेतु एक या अधिक सहायक कलेक्टर या संयुक्त कलेक्टर या डिप्टी कलेक्टर की पदस्थापना करने का दायित्व जिला कलेक्टर का होता है। उप–संभाग के प्रभार में इस प्रकार पदस्थापित अधिकारी अनुविभागीय अधिकारी कहलाते हैं। वे कलेक्टर की उन शक्तियों का उपयोग करते हैं जो राज्य शासन द्वारा अधिसूचना के माध्यम से निर्देशित की जाये। राजस्व अभिलेख एवं बंदोबस्त के संधारण हेतु कलेक्टर कार्यालय में अधीक्षक/सहायक अधीक्षक, भू–अभिलेख (एस.एल.आर./ए.एस.एल.आर) की पदस्थापना की जाती है। तहसीलदार/अतिरिक्त तहसीलदार को तहसीलों में राजस्व विभाग के प्रतिनिधि के रूप में नियुक्त किया जाता है। राज्य में 10 राजस्व संभाग (जिनमें प्रत्येक का प्रमुख आयुक्त होता है), 50 जिले (जिनमें प्रत्येक का प्रमुख कलेक्टर होता है) तथा 341 तहसीलें हैं।

विभाग की संगठनात्मक संरचना निम्नानुसार है:

चार्ट 8.1 संगठनात्मक संरचना



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 के दायित्व से पूर्णतः मुक्त होंगी जिन्हें राज्य शासन द्वारा किसी नियम के प्रावधानों अथवा समय–समय पर प्रचलित नियमों के तहत् मुक्त रखा गया हो। शासन को भूमि के लिए भुगतान योग्य सभी धन राशियां, चाहे वह धन राशियां प्रीमियम या लगान के रूप में वर्णित हों, भू–राजस्व कहलाती हैं। जब कृषि भूमि आवासीय/वाणिज्यिक उद्देश्य के लिए व्यपवर्तित की जाती है तब अनुविभागीय अधिकारी द्वारा व्यपवर्तित की गई भूमि पर प्रीमियम एवं व्यपवर्तन लगान का निर्धारण किया जाता है। राज्य में स्थायी अथवा अस्थायी पटटे के रूप में आवंटित की जाने वाली नजूल[1]/शासकीय भूमि पर भू–भाटक, प्रीमियम तथा ब्याज का आरोपण किया जाता है। पंचायत क्षेत्र में स्थित भूमि पर आरोपणीय भू–राजस्व पर पंचायत उपकर भी आरोपित किया जाता है। पंचायत राज अधिनियम 1993 की धारा–74 के अनुसार ग्राम पंचायत क्षेत्र में व्यपवर्तन लगान

[1] नजूल भूमि वह शासकीय भूमि है जिस पर निर्माण या जनोपयोगी उद्देश्यों जैसे बाजार और मनोरंजन स्थल आदि का उपयोग किया जाता है।

एवं प्रीमियम पर उपकर का भी आरोपण किया जाता है। मध्यप्रदेश शासन के अन्तर्गत पंचायत एवं ग्रामीण विकास विभाग इस राशि का प्रशासक एवं उपयोगकर्ता है। इस निधि का उपयोग पंचायतों के विकास कार्यों के लिये किया जाता है। वर्ष 2011–12 से 2015–16 के मध्य राजस्व विभाग ने पंचायत उपकर के रूप में ₹ 69.40 करोड़ का संग्रहण किया।

भू–राजस्व प्राप्तियों का विनियमन निम्नलिखित अधिनियमों तथा नियमों के प्रावधानों तथा उनके अंतर्गत जारी अधिसूचनाओं के अनुसार किया जाता है:

- मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता (एम.पी.एल.आर.सी), 1959;
- मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम (एम.पी.पी.आर.ए.), 1993;
- मध्यप्रदेश उपकर अधिनियम, 1982;
- मध्यप्रदेश लोकधन (शोध्य राशियों की वसूली) अधिनियम (एम.पी.एल.ए.), 1987; एवं
- राजस्व पुस्तक परिपत्र (आर.बी.सी.)

8.2 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु एक महत्वपूर्ण कार्य प्रणाली है कि विभागीय क्रिया–कलाप, लागू कानूनों, विनियमों तथा अनुमोदित प्रक्रियाओं के अनुसार मितव्ययता एवं निपुणता के साथ प्रभावी तरीके से कार्यान्वित किये जाते है, अधीनस्थ कार्यालय विभिन्न अभिलेख पंजियाँ/लेखापुस्तकों का संधारण उचित रीति व परिशुद्धता से कर रहे हैं और राजस्व का संग्रहण न होने/कम संग्रहण या अपवंचन की रोकथाम के लिए समुचित रक्षोपाय किये जा रहे हैं।

अगस्त 2016 में विभाग ने बताया कि आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा (आई.ए.डब्ल्यू.) वर्तमान में गठित नहीं है। हालांकि, आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना का प्रस्ताव प्रशासन विभाग को प्रशासनिक स्वीकृति हेतु भेजा जा चुका है।

आंतरिक लेखापरीक्षा के अभाव में वर्ष दर वर्ष कई अनियमितताएं नियमित रूप से जारी हैं एवं अधिकारी मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता के कुछ प्रावधानों पर अलग–अलग दृष्टिकोण अपना रहे हैं।

8.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

हमने वर्ष 2015–16 में 384 भू–राजस्व की इकाईयों में से 79 इकाईयों (26 कलेक्ट्रेट एवं 53 तहसील कार्यालयों) के अभिलेखों की नमूना जांच की तथा कुल 56,832 प्रकरणों में ₹ 625.73 करोड़ के राजस्व के कम निर्धारण तथा अन्य अनियमितताएं अंतर्निहित हैं, जिन्हें **तालिका 8.1** में दर्शायी गई विभिन्न श्रेणियों में रखा जा सकता है:

तालिका 8.1

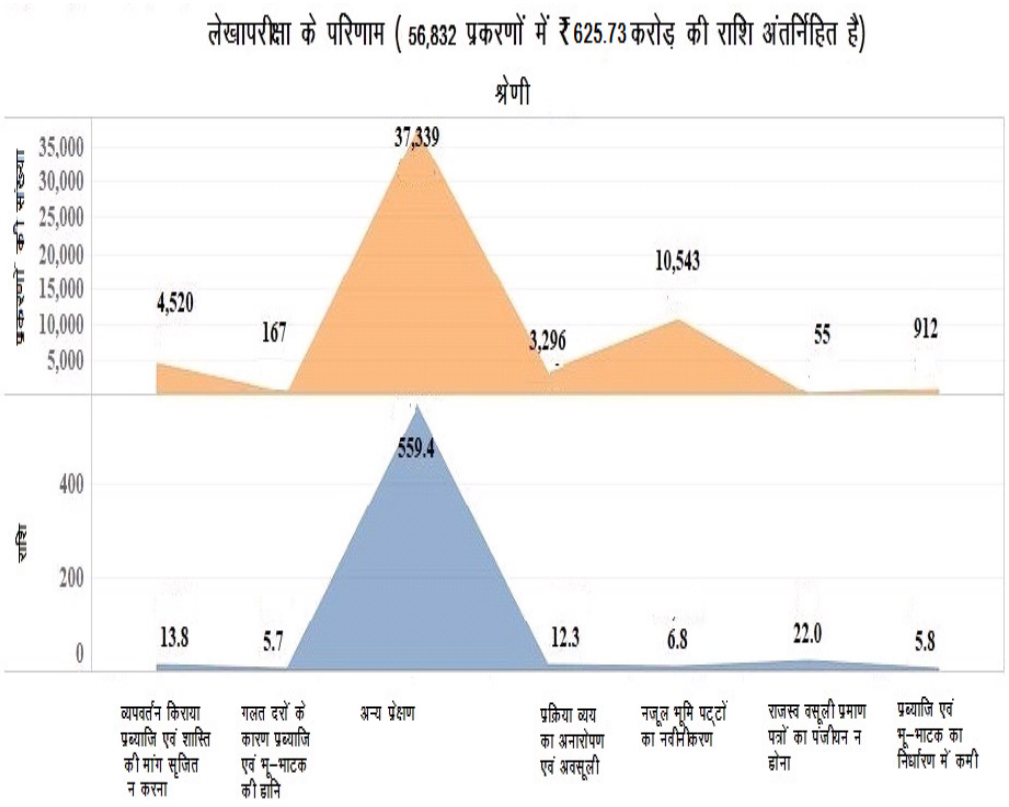
लेखापरीक्षा के परिणाम

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	श्रेणियां	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	गलत दरों के कारण प्रीमियम एवं भू–भाटक की हानि	167	5.67
2.	नजूल भूमि पट्टों का नवीनीकरण	10,543	6.80
3.	व्यपवर्तन लगान एवं प्रीमियम का कम निर्धारण	912	5.80
4.	व्यपवर्तन लगान, प्रीमियम एवं शास्ति की मांग सृजित न करना	4,520	13.81

क्र. सं.	श्रेणियां	प्रकरणों की संख्या	राशि
5.	प्रक्रिया व्यय का अनारोपण एवं वसूली न होना	3,296	12.30
6.	राजस्व वसूली प्रमाणपत्रों का पंजीयन न होना	55	21.98
7.	अन्य प्रेक्षण (भू–राजस्व के बकाया की वसूली प्रक्रिया का प्रारम्भ न किया जाना, राजस्व वसूली प्रमाणपत्रों के विरूद्ध वसूली प्रभावी नहीं होना एवं फार्म बी–7 में चूककर्ताओं की सूची संधारित न किया जाना।	37,339	559.37
	योग	**56,832**	**625.73**

चार्ट 8.2



लेखापरीक्षा में उठायी गयी आपत्तियां विभाग एवं शासन को अग्रषित की गई थीं। विभाग ने लेखापरीक्षा में उठाए गए 10,194 प्रकरणों में ₹ 167.27 करोड़ राशि से संबंधित कम निर्धारण एवं अन्य अनियमितताओं संबंधी आपत्तियां स्वीकार की जिन्हें वर्ष 2015–16 की लेखापरीक्षा में इंगित किया गया था एवं विभाग द्वारा 6,308 प्रकरणों में ₹ 70 लाख की वसूली की गई।

विभाग द्वारा सितम्बर 2016 में हुई बैठक के दौरान दिये गये उत्तरों को संबंधित कंडिकाओं में शामिल किया गया है।

शासकीय राजस्व की हानि से संबंधित ₹ 3.86 करोड़ के कुछ उदाहरणात्मक प्रकरणों का उल्लेख निम्नलिखित कंडिकाओं में किया गया है :

8.4 व्यपवर्तन लगान एवं प्रीमियम पर पंचायत उपकर का अनारोपण

ग्राम पंचायत क्षेत्रों में स्थित भूमि के व्यपवर्तन से सम्बंधित 473 प्रकरणों में कलेक्ट्रेट एवं तहसील कार्यालयों द्वारा व्यपवर्तन लगान एवं प्रीमियम पर पंचायत के उपकर की मांग एवं आरोपण नहीं किये जाने के कारण शासन को ₹ 2.48 करोड़ के राजस्व से वंचित होना पड़ा।

पंचायत राज अधिनियम, 1993 के अनुसार पंचायत उपकर, प्रत्येक राजस्व वर्ष में प्रत्येक भूमि धारक एवं शासकीय भूमि पट्टाधारी, जिसकी भूमि ग्राम पंचायत क्षेत्र में स्थित है, के ऐसे प्रत्येक भू–भाग पर निर्धारित भू–राजस्व अथवा/एवं भू–भाटक के प्रत्येक रूपये पर 50 पैसे की दर से आरोपित किया जायेगा। उपकर भू–राजस्व अथवा/एवं भू–भाटक के अतिरिक्त आरोपणीय होता है। मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता की धारा–58(2) के अनुसार प्रीमियम भू–राजस्व की परिभाषा में शामिल है अतः पंचायत उपकर प्रीमियम एवं लगान (भू–भाटक) पर भी आरोपणीय है।

हमने जुलाई 2015 से अप्रैल 2016 के मध्य नौ कलेक्ट्रेट[2] एवं 12 तहसील कार्यालयों[3] के व्यपवर्तन प्रकरणों की नमूना जांच के दौरान अवलोकित किया कि वर्ष 2009–10 से 2015–16 के मध्य जांचे गये 1040 प्रकरणों में से व्यपवर्तित भूमि के 473 प्रकरणों में ₹ 2.48 करोड़ के पंचायत उपकर का आरोपण, व्यपवर्तन, लगान एवं प्रीमियम पर नहीं किया गया जबकि, यह भूमि ग्राम पंचायत क्षेत्र में ही स्थित थी।

तहसीलदार, रतलाम (नवम्बर 2015) एवं शाहपुरा (मार्च 2016) लेखापरीक्षा की आपत्ति से सहमत नहीं थे और उन्होंने बताया कि प्रीमियम पर पंचायत उपकर की वसूली हेतु कोई प्रावधान नहीं है। कलेक्टर अनूपपुर ने (अप्रैल 2016) बताया कि पंचायत उपकर का निर्धारण कर लेखापरीक्षा को सूचित किया जायेगा जबकि, शेष कार्यालयों के कलेक्टरों एवं तहसीलदारों ने (जुलाई 2015 से मार्च 2016 के मध्य) बताया कि पंचायत उपकर का निर्धारण एवं वसूली सत्यापन के उपरांत की जाएगी।

तहसीलदार, रतलाम एवं शाहपुरा के उत्तर स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता अधिनियम 58(2) में यह स्पष्ट प्रावधान है कि, प्रीमियम भू–राजस्व की परिभाषा में शामिल है अतः पंचायत उपकर प्रीमियम पर भी आरोपणीय है।

हमने प्रकरण विभाग एवं शासन को मई 2016 एवं जून 2016 में प्रतिवेदित किया। विभाग ने बैठक (सितम्बर 2016) के दौरान उत्तर में बताया कि प्रीमियम एवं भू–भाटक पर आरोपणीय पंचायत उपकर के संबंध से शासन से निर्देश प्राप्त किए जाएंगे।

8.5 प्रक्रिया व्यय की वसूली न होना

विभाग द्वारा अवधि 2007–08 से 2015–16 के मध्य राजस्व वसूली प्रमाणपत्रों के विरूद्ध वसूली गयी राशि ₹ 40.22 करोड़ पर प्रक्रिया व्यय ₹ 1.14 करोड़ की वसूली नहीं की गई।

मध्यप्रदेश लोकधन (शोध्य राशियों की वसूली) अधिनियम, 1987 (एम.पी.एल.ए.) एवं मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता (एम.पी.एल.आर.सी.) में यह प्रावधान है कि वसूली अधिकारी राजस्व वसूली प्रमाणपत्र की प्राप्ति के पश्चात् राजस्व प्रकरण, राजस्व वसूली प्रमाणपत्र रजिस्टर में दर्ज करेंगे एवं तत्संबंधी मांग 15 दिवस में जारी करेंगे। मांग पत्र में मुख्य राशि के साथ प्रक्रिया राशि तथा अनुबंध में उल्लेखित दर के अनुसार देय राशि पर, वसूली की तिथि तक का ब्याज भी शामिल किया जाएगा। राजस्व वसूली

2 आगर मालवा, अनुपपुर, अशोक नगर, बुरहानपुर, छतरपुर, देवास जबलपुर रायसेन और सागर
3 आष्टा (सीहोर), अशोक नगर, भानपुरा, (मन्दसौर), देवास, कसरावद, हुजूर (भोपाल) लवकुश नगर (छतरपुर), रतलाम, सांवेर (इन्दौर), शाहपुरा (डिण्डौरी), उज्जैन, विजयपुर

प्रमाणपत्रों के प्रकरणों में अधिनियम तथा उसके अर्न्तगत बनाए गये नियमों के अनुसार, मूल राशि पर तीन प्रतिशत की दर से प्रक्रिया व्यय भी आरोपणीय है।

उपरोक्त अधिनियम के तहत् बनाये गये नियम के अनुसार समस्त वसूली को, जो उपरोक्त अधिनियम के अन्तर्गत प्रभावी हो, वसूली पंजी के फार्म–II में दर्ज किया जाना चाहिए जिसमें व्यक्ति का विवरण, वसूली प्रमाणपत्र में दर्शायी गई वसूली की राशि, वसूला गया प्रक्रिया व्यय तथा कुल वसूल की गई राशि दिनांक सहित संधारित किया जाना चाहिए। संबंधित बैंकों की शाखाओं द्वारा मासिक विवरण, प्रपत्र–4 में अग्रेषित किया जाना चाहिए जिसमें विभाग द्वारा वसूली गई आर.आर.सी. के विरुद्ध पक्षकार द्वारा शाखा में सीधे जमा राशि एवं कोषालय में जमा की गई प्रक्रिया व्यय की राशि का विवरण दर्ज किया जाना चाहिए।

हमने (अप्रैल 2015 से जुलाई 2016 के मध्य) चार कलेक्टर कार्यालयों[4] एवं 17 तहसील कार्यालयों[5] के वसूली के विवरणों (वसूली पत्रकों) की नमूना जांच में पाया कि अवधि 2007–08 से 2015–16 तक वसूली गई आर.आर.सी की राशि ₹ 40.22 करोड़ के विरूद्ध ₹ 1.14 करोड़ प्रक्रिया व्यय वसूलनीय था। तथापि आर.आर.सी. एवं प्रक्रिया व्यय की वसूली गई राशि की निगरानी हेतु निर्धारित प्रणाली का अनुसरण न करने एवं तहसील कार्यालयों द्वारा निर्धारित पंजियां संधारित न किये जाने के कारण राशि, वसूली हेतु शेष रही। बैंकों की संबंधित शाखाओं द्वारा प्रपत्र–4 में मासिक विवरण भी प्रस्तुत नहीं किये गये। इस तरह राशि ₹ 1.14 करोड़ की प्रक्रिया व्यय की राशि वसूली की निगरानी हेतु निर्धारित प्रणाली के अभाव में वसूल नहीं हो सकी। **(परिशिष्ट–XXIII)**

हमने मई 2015 एवं जुलाई 2016 के मध्य प्रकरणों को शासन एवं विभाग को प्रतिवेदित किया। कलेक्टर शिवपुरी ने बताया (सितम्बर 2016) कि ₹ 7.32 लाख की बकाया प्रक्रिया व्यय की राशि में से ₹ 2.87 लाख की वसूली की जा चुकी है। विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि बैंकों को प्रक्रिया व्यय जमा करने हेतु मांग पत्र जारी किये जा चुके हैं।

8.6 व्यपवर्तित लगान एवं प्रीमियम का कम निर्धारण

त्रुटिपूर्ण दरों के कारण 31 प्रकरणों में राशि ₹ 23.98 लाख के व्यपवर्तित लगान एवं प्रीमियम का कम निर्धारण किया गया।

मध्यप्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959 की धारा–59 एवं 172 के अन्तर्गत यदि एक प्रयोजन के लिए निर्धारित भूमि किसी अन्य प्रयोजन हेतु व्यपवर्तित की जाती है तो ऐसी भूमि पर देय भू–राजस्व (प्रीमियम एवं व्यपवर्तित लगान) ऐसे व्यपवर्तन के दिनांक से विभाग/शासन द्वारा समय–समय पर निर्धारित दरों पर व्यपवर्तन के उद्देश्य के अनुसार संशोधित एवं पुनः निर्धारित किया जायेगा।

हमनें दो कलेक्टर कार्यालयों (छिन्दवाड़ा एवं रतलाम) एवं चार तहसील कार्यालयों (अलीराजपुर, डबरा, पिपरिया एवं कुरवई) की नमूना जांच में पाया (मई 2015 एवं जनवरी 2016 के मध्य) कि इन इकाईयों में व्यपवर्तन के कुल 296 प्रकरणों में से निर्धारित किये गये 31 प्रकरणों (अप्रैल 2014 से नवम्बर 2015 के मध्य) में व्यपवर्तित लगान एवं प्रीमियम का कम निर्धारण किया गया। कम निर्धारण मुख्यतः करों की पुरानी दरों को लागू करने के कारण हुआ। जिसके परिणामस्वरूप 2013–14 से 2014–15 की अवधि के दौरान ₹ 4.62 लाख का व्यपवर्तित लगान एवं ₹ 19.36 लाख के प्रीमियम की कम वसूली हुई जिसे **परिशिष्ट–XXIV** में दर्शाया गया है।

[4] आगर मालवा, डिण्डौरी, रायसेन और रतलाम

[5] अशोक नगर, बैतूल, भानपुरा, देवास, गुलाना, गुना, मन्दसौर, मोमन बड़ौदिया, नीमच, निवारी, पन्ना, पानसेमल, पथरिया, शिवपुरी, शुजालपुर, सोनकच्छ और सुवासरा

हमनें अप्रैल 2016 से मई 2016 के मध्य प्रकरण शासन एवं विभाग को सूचित किये। विभाग द्वारा बताया गया (सितम्बर 2016) कि संबंधित इकाईयों से विस्तृत उत्तर प्राप्त कर पृथक से प्रस्तुत किये जाएंगे।

दीपक कपूर

भोपाल
दिनांक: 21 दिसम्बर 2016

(दीपक कपूर)
महालेखाकार
(आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा)
मध्यप्रदेश

प्रतिहस्ताक्षरित

शशि कान्त शर्मा

नई दिल्ली
दिनांक: 23 दिसम्बर 2016

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक