अध्याय - 6
भू–राजस्व

अध्याय 6
भू–राजस्व

6.1 कर प्रशासन

शासन स्तर पर प्रमुख सचिव राजस्व विभाग का प्रमुख होता है। प्रधान राजस्व आयुक्त (पी.आर.सी.) विभाग प्रमुख होता है जिसकी सहायता के लिए आयुक्त, बंदोबस्त एवं भू–अभिलेख (सी.एस.एल.आर.) होते हैं। संभागीय आयुक्त संभाग के अंतर्गत सम्मिलित जिलों पर प्रशासनिक और वित्तीय नियंत्रण रखते हैं। प्रत्येक जिले में विभाग की गतिविधियों पर कलेक्टर का प्रशासनिक नियंत्रण होता है तथा उसकी सहायता हेतु एक या अधिक उप–संभागीय अधिकारियों के रूप में सहायक कलेक्टर/उप–कलेक्टर /संयुक्त कलेक्टर पदस्थ रहते हैं। राजस्व अभिलेख और बंदोबस्त के संधारण हेतु कलेक्टर कार्यालय में अधीक्षक/सहायक अधीक्षक, भू–अभिलेख (एस.एल.आर./ ए.एस.एल.आर.) की पदस्थापना की जाती है। तहसीलदारों/अपर तहसीलदारों को तहसीलों में राजस्व विभाग के प्रतिनिधियों के रूप में नियुक्त किया जाता है। राज्य में 10 राजस्व संभाग (प्रत्येक का प्रमुख आयुक्त होता है), 51 जिले (प्रत्येक का प्रमुख कलेक्टर होता है) और 335 तहसीलें हैं।

मध्य प्रदेश भू–राजस्व संहिता, 1959 की धारा 58, 59 और 60 के प्रावधानों के अनुसार, सभी भूमि राज्य शासन को राजस्व के भुगतान के लिए बाध्य है, भले ही इस तरह के राजस्व को प्रीमियम[83], किराया[84] या पट्टे पर राशि[85] के रूप में निर्धारित किया गया हो। जब कृषि भूमि, आवासीय/वाणिज्यिक उद्देश्यों हेतु व्यपवर्तित की जाती है, तब उप–संभागीय अधिकारी (एसडीओ) और संबंधित तहसीलदारों द्वारा व्यपवर्तित की गई भूमि पर प्रीमियम एवं व्यपवर्तन किराये का निर्धारण व संग्रहण किया जाता है। राज्य में स्थायी अथवा अस्थायी पट्टे के रूप में आवंटित की जाने वाली नजूल[86]/शासकीय भूमि पर भू–भाटक एवं प्रीमियम का आरोपण किया जाता है। पंचायत क्षेत्रों में स्थित भूमि के संबंध में भू–राजस्व पर पंचायत उपकर (सैस) भी आरोपित किया जाता है।

भू–राजस्व से प्राप्तियों को निम्नलिखित अधिनियमों और नियमों एवं इनके तहत जारी अधिसूचनाओं के प्रावधानों के तहत विनियमित किया जाता है:

- मध्य प्रदेश भू–राजस्व संहिता (म.प्र.एल.आर.सी.), 1959;
- मध्य प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993;
- मध्य प्रदेश उपकर अधिनियम, 1982;
- मध्य प्रदेश लोकधन (शोध्य राशियों की वसूली) अधिनियम, 1987; एवं
- राजस्व पुस्तक परिपत्र।

6.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

2013–14 से 2017–18 अवधि के लिए भू–राजस्व की प्राप्ति की प्रवृत्ति का विवरण **तालिका 6.1** में दिया गया है।

---

83 "प्रीमियम" वह एकमुश्त राशि है जो भूमि का प्रयोजन व्यपवर्तित करने अथवा शासकीय भूमि पट्टे पर दिए जाने के एवज़ में देय होता है।

84 "किराया" से तात्पर्य धन या अन्य वस्तु के रूप में भुगतान की गई या भुगतान योग्य राशि जो – (1) एक अधिभोगी किराएदार द्वारा उसके भू–स्वामी को या (2) शासकीय पट्टेदार द्वारा देय है।

85 "पट्टा धन" पट्टे की शर्तों के अनुरूप हस्तांतरी द्वारा आवधिक रूप से हस्तांतरणकर्ता को दिये जाने वाला मूल्य है।

86 नजूल भूमि वह सरकारी भूमि है जिसका उपयोग सार्वजनिक सुविधाओं जैसे बाजार या मनोरंजन स्थलों के निर्माण के लिए किया जाता है।

तालिका 6.1
भू–राजस्व की प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	अन्तर का प्रतिशत
2013–14	572.00	366.23	(–) 35.97
2014–15	700.10	243.10	(–) 65.28
2015–16	500.00	276.86	(–) 44.63
2016–17	500.00	406.65	(–) 18.67
2017–18	700.00	490.99	(–) 29.86

(स्रोतः मध्य प्रदेश शासन के वित्त लेखे और बजट अनुमान)

उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है कि विभाग द्वारा वर्ष 2017–18 के लिए तैयार किये गये बजट अनुमान प्राप्त नहीं हुए तथा 29.86 प्रतिशत कम हो गये। विभाग ने सूचित (दिसंबर 2018) किया कि वर्ष 2017–18 के लिए वित्त विभाग के द्वारा निर्धारित बजट लक्ष्य उच्चतर थे और आगे बताया गया कि वर्ष 2017–18 की राजस्व प्राप्ति वर्ष 2016–17 की राजस्व प्राप्ति की तुलना में 20.74 प्रतिशत अधिक थी। यद्यपि, वर्ष 2014–15 एवं 2015–16 के दौरान राजस्व प्राप्ति में कमी के कोई विशिष्ट कारण नहीं बताए गए।

6.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग ने सूचित किया (दिसंबर 2018) कि पी.आर.सी. कार्यालय में कोई पृथक आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा (आं.ले.प.शा.) नहीं थी। संभागीय आयुक्त तथा कलेक्टर द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही के साथ ही भू–राजस्व शाखा का निरीक्षण किया जाता है। इसके अतिरिक्त उच्च अधिकारी जिला कार्यालयों का निरीक्षण करने के लिए निरीक्षण दल गठित करते हैं, प्रस्तुत निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा करते हैं तथा सुधारात्मक कार्यवाही करने के लिए निर्देश जारी करते हैं। साथ ही आर.सी.एम.एस. (राजस्व प्रकरण प्रबंधन प्रणाली) सॉफ्टवेयर के माध्यम से निरीक्षण कार्यक्रम और निरीक्षण टीप, जो निरीक्षण अमले द्वारा अपलोड किये गये थे, की निगरानी पी.आर.सी. कार्यालय में की जा रही थी, और उच्च अधिकारियों द्वारा अधीनस्थों को आवश्यक निर्देश जारी किए गये थे।

संभागीय आयुक्त नर्मदापुरम, होशंगाबाद के द्वारा दो तहसील कार्यालय[87], संभागीय आयुक्त भोपाल के द्वारा तहसील सीहोर एवं कलेक्टर होशंगाबाद के द्वारा किए गए आठ तहसील कार्यालयों[88] के निरीक्षणों के प्रतिवेदनों की लेखापरीक्षा (दिसंबर 2018) में पाया गया कि कलेक्टर एवं संभागीय आयुक्तों ने आर.आर.सी. प्रकरण, शास्ति प्रकरण एवं बकाया वसूली पर टिप्पणियाँ की थी। यद्यपि, भूमि के बाजार मूल्य का कम मूल्यांकन जिसके परिणामस्वरूप व्यपवर्तन किराया एवं प्रीमियम की कम वसूली होना तथा प्रीमियम और भू–भाटक पर सैस का आरोपण नहीं किये जाने जैसी टिप्पणियाँ इन कार्यालयों में मौजूद थीं, जिन्हें निरीक्षण के दौरान इंगित नहीं किया गया था।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान विभाग ने बताया कि न्यायालीन प्रकरण, लोक सेवाऐं प्रदान करने एवं भू–अभिलेख संबंधी पूछताछ पर अधिक ध्यान केन्द्रीत करने के कारण ऐसा हुआ।

यद्यपि, राजस्व संग्रहण को प्रभावित करने वाले मुख्य कारकों पर निरीक्षण के दौरान टिप्पणियों की जानी थी।

---

87 बाबई और इटारसी।

88 बाबई, बनखेड़ी, डोलारिया, होशंगाबाद, इटारसी, पिपरिया, सिवनी–मालवा और सोहागपुर।

6.4 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2017–18 के दौरान लेखापरीक्षा ने भू–राजस्व की 388 इकाईयों में से 49 इकाईयों (51 कलेक्टर कार्यालयों में से 13 एवं 335 तहसील कार्यालयों में से 34, प्रमुख राजस्व आयुक्त, भोपाल का एक कार्यालय तथा आयुक्त, भू–अभिलेख, ग्वालियर का एक कार्यालय) के अभिलेखों की नमूना जाँच की। विभाग ने वर्ष 2016–17 के दौरान ₹ 406.65 करोड़ का राजस्व संग्रहित किया था जिसमें से लेखापरीक्षित इकाईयों ने ₹ 51.98 करोड़ (12.78 प्रतिशत) संग्रहित किये थे। लेखापरीक्षा में 18,687 प्रकरणों में ₹ 325.67 करोड़ के राजस्व का कम निर्धारण और अन्य अनियमितताएँ पाई गयीं, जिनमें पूर्व वर्षों के भू–राजस्व के बकाया भी सम्मिलित थे। यह देखा गया कि इनके वसूली के संबंध में विभाग ने कोई उपयुक्त कार्यवाही नहीं की थी। ये प्रेक्षण **तालिका 6.2** में निम्नानुसार वर्गीकृत किये गये हैं।

तालिका 6.2
लेखापरीक्षा के परिणाम

(₹ करोड़ में)

क्र. स.	श्रेणियाँ	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	राजस्व वसूली प्रमाण पत्र स्थापित नहीं किया जाना	4	35.79
2.	गलत दरों के लागू किये जाने के परिणामस्वरूप प्रीमियम एवं भू–भाटक की हानि और प्रीमियम या भू–भाटक पर पंचायत उपकर की वसूली न होना।	280	29.10
3.	पट्टे निष्पादित या नवीनीकृत नहीं किये जाना	172	21.99
4.	प्रक्रिया व्यय का अनारोपण एवं वसूली न होना	2	6.06
5.	नजूल भूमि के संबंध में लीज नवीनीकृत नहीं होने के परिणामस्वरूप शासन को राजस्व हानि	276	5.45
6.	व्यपवर्तन किराया/प्रीमियम और जुर्माने की मांग करने में विफलता	2,881	3.52
7.	भू–राजस्व एवं पंचायत उपकर लेखों के मुख्य शीर्ष में जमा नहीं किया जाना	145	2.55
8.	नजूल भूमि के पट्टे (लीज) पंजीकृत नहीं किये जाना	4	2.38
9.	व्यपवर्तन किराया/प्रीमियम का कम निर्धारण	70	0.78
10.	कारणों के बिना भू–राजस्व में छूट	26	0.59
11.	अन्य आपत्तियाँ (बिना व्यपवर्तन किये कृषि भूमि पर अतिक्रमण और अनाधिकृत निर्माण के कारण दंड नहीं लगाया गया, आर.आर.सी.जारी करने के बाद भू–राजस्व के बकाया वसूलने के लिए अपर्याप्त कार्यवाही)	14,827	217.46
योग		**18,687**	**325.67**

सभी टिप्पणियों से विभाग को मई 2017 एवं फरवरी 2018 के मध्य अवगत कराया गया। विभाग ने 1,217 प्रकरणों में ₹ 26.59 करोड़ के कम निर्धारण की अनियमितताओं को स्वीकार किया तथा ₹ 3.21 करोड़ के 1,736 प्रकरणों की समीक्षा किये जाने का आश्वासन दिया। यद्यपि, विभाग द्वारा अद्यतन (सितंबर 2019) कोई वसूली सूचित नही की है।

6.5 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

वर्ष 2012–13 से 2016–17 की अवधि में जारी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 39 कंडिकाओं में ₹ 264.92 करोड़ के विभिन्न आपत्तियों को इंगित किया जिसके विरूद्ध विभाग ने अभी तक (मई 2019) केवल ₹ 13.19 करोड़ वसूल किये थे। इन 39 कंडिकाओं में से, मार्च 2015 और मई 2017 के मध्य लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा चर्चा के लिए 28 कंडिकायें[89] चयनित की गई थीं, जिनमें से अभी तक एक कंडिका पर चर्चा की गई है। लो.ले.स. के माध्यम से 33 कंडिकाओं के संबंध में विभाग के उत्तर प्राप्त हुये हैं। 2012–13 के पूर्व के प्रतिवेदनों की समान कंडिकाओं पर लो.ले.स. पहले ही अपनी अनुशंसा दे चुकी है, जिसका अनुपालन विभाग द्वारा अभी भी नहीं किया गया है क्योंकि न तो लंबित प्रकरणों में वसूली के लिए समय सीमा तय की गई है और न ही ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति रोकने हेतु आवश्यक कदम उठाए गए हैं।

निम्नलिखित कंडिकाओं में ₹ 2.01 करोड़ के शासकीय राजस्व की हानि से जुड़े कुछ उदाहरणात्मक प्रकरणों का उल्लेख किया गया है:

6.6 प्रीमियम और भू–भाटक का अवनिर्धारण तथा शास्ति का अनारोपण

197 प्रकरणों में गलत दर लगाने के परिणामस्वरूप ₹ 1.17 करोड़ के प्रीमियम और भू–भाटक का अवनिर्धारण तथा शास्ति का अनारोपण हुआ।

म.प्र.एल.आर.सी. 1959 की धारा 59 के अनुसार, अगर किसी एक उद्देश्य के लिए निर्धारित भूमि को किसी अन्य उद्देश्य हेतु व्यपवर्तित किया जाता है तो भूमि के उद्देश्य अनुसार भू–राजस्व (प्रव्याजि एवं व्यपर्तिक वार्षिक किराया) का संशोधन एवं पुनः निर्धारण किया जाएगा। यह व्यपवर्तन के दिनांक से शासन/विभाग द्वारा समय समय पर निर्धारित दरों से किया जाएगा। साथ ही, धारा 143 के अंतर्गत यदि भू–राजस्व की किसी किश्त का भुगतान निर्धारित दिनांक से एक माह के अंदर नहीं किया जाता है तो शास्ति, जो कि देय राशि से 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होगी, आरोपणीय होगी।

छः कलेक्टर[90] एवं 13 तहसील कार्यालयों[91] में व्यपवर्तन प्रकरणों की नमूना जाँच में लेखापरीक्षा ने पाया (अप्रैल 2017 से दिसंबर 2017 के मध्य) कि अक्टूबर 2009 से सितम्बर 2017 के बीच पारित 1,596 प्रकरणों में से नमूना जाँच किए गए 197 प्रकरणों में प्रीमियम और भू–भाटक का अवनिर्धारण किया गया तथा शास्ति आरोपित नहीं की गई। 197 प्रकरणों में से 55 प्रकरणों में सम्पूर्ण भूमि के बाजार मूल्य का निर्धारण, कृषि भूमि पर देय दरों पर किया गया, 122 प्रकरणों में मूल्य का निर्धारण उस उद्देश्य की दरों से नहीं किया गया जिसके लिए वह व्यपवर्तित की गई तथा 20 प्रकरणों में अनाधिकृत व्यपवर्तन पर शास्ति आरोपित नहीं कि गई। इसके परिणामस्वरूप वर्ष 2009–17 के दौरान ₹ 19.25 लाख के भू–भाटक, ₹ 59.30 लाख के प्रीमियम एवं ₹ 38.06 लाख की शास्ति की कम वसूली हुई। शासन को कुल ₹ 1.17 करोड़ के राजस्व की हानि हुई (**परिशिष्ट XXVI**)। संबंधित कलेक्टर एवं तहसीलदार भू–भाटक एवं प्रीमियम की उचित दर लगाने तथा स्वैच्छिक चूककर्ताओं पर शास्ति आरोपण करने में असफल रहे।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान प्रमुख राजस्व आयुक्त ने बताया कि कुछ कार्यालयों में बकाया भू–राजस्व प्रीमियम तथा शास्ति की वसूली की जा रही थी।

---

89 2012–13 (01), 2013–14 (02), 2014–15 (24) और 2015–16 (01)।

90 अनूपपुर, दमोह, डिंडोरी, रतलाम, उमरिया और विदिशा।

91 अलीराजपुर, आलोट, आष्टा, देवास, गाडरवारा, हरदा, इच्छावर, जावद (नीमच), कसरावद, मल्हारगढ़, मंडला, मोमन बड़ोदिया और पुष्पराजगढ़।

यद्यपि कुछ जिला कार्यालयों जैसे दमोह, नरसिंहपुर आदि ने बताया कि भूमि का मूल्यांकन शासन के आदेशों के अनुसार किया गया था। साथ ही आगे यह भी कहा कि प्रकरण पर गौर किया जाएगा एवं लेखापरीक्षा को अंतिम कार्यवाही से अवगत कराया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण शासन को प्रतिवेदित किया (दिसंबर 2017 एवं जून 2018 के मध्य) परन्तु उत्तर प्रतिक्षित हैं (सितम्बर 2019)।

6.7 अप्राधिकृत रूप से भूमि पर कब्जा करने पर शास्ति की वसूली न होना

भूमि के अप्राधिकृत कब्जे के 962 प्रकरणों में ₹ 84.06 लाख की शास्ति आरोपित नहीं की गई।

म.प्र.एल.आर.सी. 1959 की धारा 248 के अंतर्गत, कोई भी व्यक्ति जो अनर्धिकृत रूप से दखल रहित भूमि, आबादी, सेवा भूमि या किसी ऐसी अन्य भूमि पर जो धारा 237 के अधीन किसी विशेष प्रयोजन के लिए पृथक रखी गई हो या किसी ऐसी भूमि पर जो शासन की संपत्ति हो, कब्जा कर लेता है या उस पर कब्जा बनाए रखता है, तहसीलदार के आदेश द्वारा पूर्ण रूप से बेदखल किया जा सकेगा और कोई भी फसल जो भूमि पर खड़ी हो तथा कोई भी भवन या अन्य निर्माण जो उसने उस पर निर्मित किया हो, यदि ऐसे समय के भीतर जैसा कि तहसीलदार नियत करें, उसके द्वारा नहीं हटाया जाता है, तो जब्त किया जा सकेगा। ऐसा व्यक्ति तहसीलदार के विवेकानुसार शास्ति के लिये जिसका, अप्राधिकृत कब्जा की गई भूमि के बाजार मूल्य के 20 प्रतिशत राशि तक विस्तार हो सकता है, दायी होगा। धारा 248 (2–ए) के अंतर्गत, यदि कोई व्यक्ति बेदखली के आदेश की तारीख के पश्चात सात दिन से अधिक दिनों तक भूमि पर अप्राधिकृत दखल या कब्जा जारी रखें, तो ऐसे जुर्माने पर प्रतिकूल प्रभाव डाले बिना जो उक्त उप धारा के अधीन आरोपित किया जा सकता हो, तहसीलदार उस व्यक्ति को पकड़वायेगा और उसे 15 दिन/छः माह की कालावधि के लिए सिविल कारागार में निरूद्ध किए जाने के लिए वारंट के साथ भेजेगा। शासन (अथवा ग्राम सभा) को देय भू–राजस्व के बकाया की वसूली तहसीलदार द्वारा चल संपत्ति की कुर्की एवं बिक्री से की जा सकती है।

लेखापरीक्षा ने पाँच तहसील कार्यालयों[92] में मूलभूत भू–अभिलेखों[93] की जाँच (अक्टूबर 16 और अप्रैल 2017 के बीच) की और पाया कि नमूना जाँच किए गए 1,145 प्रकरणों में से 962 प्रकरणों में अक्टूबर 2007 से सितंबर 2016 के मध्य की अवधि के अप्राधिकृत कब्जे के कारण उत्पन्न शास्ति ₹ 84.06 लाख[94] की वसूली नहीं की गई (**परिशिष्ट XXVII**)। तहसीलदार ग्वालियर एवं पुष्पराजगढ़ ने क्रमशः नौ एवं आठ प्रकरणों में राजस्व आदेश पत्र जारी किए परंतु अन्य प्रकरणों में तहसीलदारों द्वारा कोई आदेश जारी किया जाना नहीं पाया गया एवं संबंधित शास्ति पंजियों में मात्र प्रविष्टियाँ दर्ज की गईं। इस प्रकार, शासकीय भूमि पर अप्राधिकृत कब्जे या अतिक्रमण की जाँच के अधिनियम के प्रावधानों को लागू कराने में एवं शास्ति की वसूली में तहसीलदार असफल रहे।

निर्गम सम्मेलन (अप्रैल 2019) के दौरान पी.आर.सी. ने आश्वस्त किया कि संबंधित जिलों से जानकारी संकलित कर अभिलेखों सहित विस्तृत जवाब दिया जाएगा। तथापि,

---

92 बलदेवगढ़ (टिकमगढ़), गौरीहार (छतरपुर), ग्वालियर, पुष्पराजगढ़ (अनूपपुर) और सुवासरा (मंदसौर)।

93 दायरा पंजी (राजस्व प्रकरण पंजी), अतिक्रमण (ए–68), अर्थदंड पंजी (शास्ति रजिस्टर), माँग पंजी और व्यक्तिगत प्रकरण नस्तियाँ।

94 तहसीलदार ग्वालियर (₹ 18.60 लाख), तहसीलदार बलदेवगढ़ (₹ 9.04 लाख), तहसीलदार गौरीहार (₹ 2.55 लाख), तहसीलदार सुवासरा (₹ 4.81 लाख) और तहसीलदार पुष्पराजगढ़ (₹ 49.06 लाख) द्वारा शास्ति की वसूली नहीं की गई।

तहसीलदारों द्वारा 31 प्रकरणों में ₹ 1.06 लाख की वसूली की सूचना लेखापरीक्षा को दी गई।

लेखापरीक्षा ने प्रकरण शासन को प्रतिवेदित (अप्रैल 2017 एवं जून 2018 के मध्य) किया, परंतु उत्तर प्रतीक्षित है (सितंबर 2019)।

अधिकांश लेखापरीक्षा आपत्तियाँ इस प्रवृत्ति की हैं, कि समान त्रुटियाँ/चूक राज्य के सबंधित शासकीय विभागों की अन्य इकाईयों में भी पायी जा सकती हैं, परन्तु जिन्हें वर्ष के दौरान नमूना जाँच में शामिल नहीं किया गया। अतः विभाग/शासन अन्य सभी इकाईयों की आंतरिक जाँच यह सुनिश्चित करने के लिये कर सकते हैं कि वे नियमों एवं आवश्यकताओं के अनुरूप कार्य कर रहे हैं।