चौथा अध्याय : भू-राजस्व

कार्यपालिक सारांश

हमने इस अध्याय में जो मुख्यांकित किया	इस अध्याय में हमने ₹ 16.76 लाख के उदाहरणात्मक प्रकरण प्रस्तुत किए है जो प्रक्रिया व्यय की कम आरोपण से संबंधित है। जिसे हमने अभिलेखों की नमूना जाँच में देखा था।
भू - राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति	वर्ष 2009-10, 2010-11 एवं 2011-12 के दौरान भू-राजस्व की वास्तविक प्राप्तियाँ बजट अनुमान से क्रमशः 32.67 प्रतिशत 45.51 प्रतिशत एवं 8.22 प्रतिशत अधिक थी किन्तु वर्ष 2012-13 में यह 32.34 प्रतिशत कम थी। यह कमि नक्सल प्रभावित क्षेत्र में भू-राजस्व की अवसूली एवं अधोसंरचना विकास उपकर की अपेक्षित राशि की अवसूली से हुई है।
आंतरिक लेखापरीक्षा का अभाव	विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा (आ.ले. शा) नहीं है। आ.ले. शा. के अभाव में विभाग बकाया की वसूली, नियमित माँग श्रृजित करना इत्यादि पर प्रभावी नियंत्रण रखने में असफल रहा।
हमार निष्कर्ष	विभाग के लिए आवश्यक है कि आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को मजबुत करने के साथ आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा का गठन करें ताकि प्रणाली के कमियों को सुधारा जा सके एवं हमारे द्वारा संज्ञान में लाई गई कमियों को भविष्य में दूर किया जा सकें।

4.1 कर प्रशासन

भू-राजस्व विभाग राजस्व का संग्रहण कृषि और वाणिज्यिक फसलों पर कर, भूमि विकास कर, ग्रामीण विकास कर, पर्यावरण एवं विकास उपकर, शाला भवन उपकर, प्रब्याजी और भाटक, भूमि के व्यपवर्तन पर कर, भू-भाटक और शास्तियों इत्यादि के रूप में करता है। शासकीय देय बकायादारों से राजस्व वसूली प्रमाण पत्र (रा.व.प्र.प.) जारी करके वसूल की जाती है। तहसीलदारों की बकायादारों से शासकीय देय वसूल करने में महत्वपूर्ण भूमिका होती है।

- भू-राजस्व सहिता 1959
- छत्तीसगढ़ लोकधन (शोध्य राशियों की वसूली) नियम 1988;
- राजस्व पुस्तक परिपत्र (रा.पु.प.) खण्ड I से VI एवं
- छत्तीसगढ़ अधोसंरचना विकास एवं पर्यावरण उपकर अधिनियम, 2005

शासन स्तर पर भू-राजस्व विभाग का प्रमुख, प्रमुख सचिव होता है। इनकी सहायता के लिए आयुक्त, बंदोबस्त एवं भू-अभिलेख (आ.बं.भू.अभि.) तथा चार संभागीय आयुक्त (सं.आ.) होते है, संभागों के अंतर्गत शामिल जिलों के उपर संभागीय आयुक्त, प्रशासनिक एवं वित्तीय नियंत्रण रखते है। प्रत्येक जिले में, विभाग की गतिविधियों को कलेक्टर प्रशासित करता है। जिले में एक या अधिक सहायक कलेक्टर/संयुक्त कलेक्टर/जिले के उप संभागों के प्रभारी/डिप्टी कलेक्टर, कलेक्टर को सहायता प्रदान करते है।

4.2 भू-राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

वर्ष 2008-09 से 2012-13 के दौरान भू-राजस्व की वास्तविक प्राप्तियों सहित कुल कर प्राप्तियाँ उक्त अवधि के दौरान निम्न तालिका में प्रदर्शित है :

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियां	अंतर आधिक्य (+)/ कमी (-)	अंतर का प्रतिशत	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल कर प्राप्तियों से वास्तविक प्राप्तियों का प्रतिशत
2008-09	100.00	359.49	(+) 259.49	259.49	6,593.72	5.45
2009-10	120.36	159.68	(+) 39.32	32.67	7,123.25	2.24
2010-11	170.00	247.37	(+) 77.37	45.51	9,005.14	2.75
2011-12	250.00	270.56	(+) 20.56	8.22	10,712.25	2.53
2012-13	346.00	234.11	(-) 111.89	(-) 32.34	13,034.21	1.80

(स्रोतः छत्तीसगढ़ शासन के वित्त लेखे)

राज्य में पिछले पाँच वर्षों के दौरान भू-राजस्व की प्राप्तियां कुल कर प्राप्तियों की 1.80 और 5.45 प्रतिशत के मध्य रही। उक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वास्तविक प्राप्तियाँ बजट अनुमान से वर्ष 2008-09, 2009-10, 2010-11 एवं 2011-12 में क्रमशः 259.49 प्रतिशत, 32.67 प्रतिशत, 45.51 प्रतिशत, 8.22 प्रतिशत आधिक थी। जो वर्ष 2012-13 में 32.34 प्रतिशत कम थी। उपरोक्त अंतर त्रुटि पूर्ण बजट बनाने को प्रदर्शित करता है। यह बढ़ोतरी मुख्य रूप से वर्ष 2010-11 में अधोसंरचना विकास उपकर, पर्यावरण उपकर और पंचायत कर की अधिक वसूली से हुई।

वर्ष 2012-13 के संबंध में विभाग ने सूचित किया कि नये जिला बनाने एवं बस्तर, दन्तेवाड़ा एवं सुकमा जिसे नकसल प्रभावित क्षेत्र होने से अधोसंरचना विकास उपकर, पर्यावरण उपकर के लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हो सका।

4.3 बकाया राजस्व का विश्लेषण

विभाग द्वारा दी गई जानकारी अनुसार 31 मार्च 2013 की स्थिति में ₹ 31.65 करोड़ का राजस्व बकाया था। अवधि 2008-09 से 2012-13 तक के दौरान राजस्व बकाया का विवरण निम्न तालिका में प्रदर्शित है :

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बकाया का प्रारंभिक शेष	बकाया का अंतिम शेष	वसूली कि गई राशि	बकाया का अंतिम शेष
2008-09	9.52	37.75	35.42	11.85
2009-10	11.85	56.06	30.54	37.37
2010-11	37.37	29.52	32.37	34.52
2011-12	34.52	61.48	72.83	23.17#
2012-13	23.17	42.19*	33.71*	31.65

(स्रोतः विभाग द्वारा प्रदत्त आकड़ें)

* राज्य के 27 जिलों में से 15 जिलों[1] के संदर्भ में दी गई जानकारी पर आधारित।

राज्य के 27 जिलों में से 14 जिलों के संदर्भ में दी गई जानकारी पर आधारित।

विभिन्न स्मरण पत्र दिये जाने पर भी विभाग द्वारा पाँच वर्ष से अधिक समय से बकाया राशि का विवरण उपलब्ध नहीं कराया है।

4.4 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा, (आं.ले.प.शा.) किसी संगठन में आंतरिक नियंत्रण तंत्र का महत्वपूर्ण अंग है, और सामान्य तौर पर सभी नियंत्रणों के ऊपर नियंत्रण के रूप में परिभाषित है। यह संगठन को आश्वासन देने योग्य बना है कि निर्धारित पद्धतियां उचित रूप

[1] बस्तर, बीजापुर, बिलासपुर, दंतेवाड़ा, धमतरी, दुर्ग, गरियाबाद, जशपुर, कांकेर, सुकमा, कुंड़ागांव, नरायणपुर, महासमुंद्र, सुरगुजा और जांजगीर-चांपा।

से कार्यशील है। कर्मचारी वर्ग की कमी के कारण विभाग में आ.ले.प.शा. की स्थापना नहीं की गई और इससे 2012-13 में कोई आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की जा सकी।

हम यह अनुशंसा करते है कि शासन को विभाग में आं.ले.प.शा. की स्थापना पर विचार करना चाहिए जिससे राजस्व का कम/अवसूली, रिसाव इत्यादि को रोका जा सके।

4.5 लेखापरीक्षा का प्रभाव

4.5.1 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की स्थिति (2007-08 से 2011-12):

वर्ष 2007-08 से 2011-12 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के द्वारा कर का अनारोपण/कम आरोपण शास्ति इत्यादि पर राशि ₹ 14.91 करोड़ के प्रकरण इंगित किए गए। विभाग द्वारा ₹ 4.96 करोड़ के लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को स्वीकार किया गया जिसमें से ₹ 2.82 करोड़ राशि वसूली की गई, जिसे निम्न तालिका में दर्शाया गया है :

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष	कुल राशि	स्वीकार राशि	मार्च 2013 तक की गई वसूली
1	2007-08	0.07	निरंक	निरंक
2	2008-09	2.23	2.23	2.23
3	2009-10	0.71	0.65	0.57
4	2010-11	10.86	2.08	0.02
5	2011-12	1.04	निरंक	निरंक
योग		**14.91**	**4.96**	**2.82**

4.5.2 निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति (2007-08 से 2011-12):

विगत पाँच वर्ष के दौरान निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से 26,378 प्रकरणों में प्रक्रिया फीस, प्रब्याजी, शास्ति इत्यादी की अवसूली जिसमें राजस्व ₹ 173.36 करोड़ सन्निहित था को इंगित किया गया। इनमें से 13,506 प्रकरणों में ₹ 125.85 करोड़ सन्निहित को लेखापरीक्षा प्रेक्षण विभाग/शासन द्वारा स्वीकार किए गए एवं ₹ 72.17 लाख की वसूली है। निम्न तालिका में विस्तृत विवरण दर्शाया गया है।

(₹ लाख में)

निरीक्षण प्रतिवेदन का वर्ष	लेखापरीक्षित इकाइयों की संख्या	आक्षेपित राशि		स्वीकार राशि		वसूली कि गई राशि	
		प्रकरणों की संख्या	राशि	प्रकरणों की संख्या	राशि	प्रकरणों की संख्या	राशि
2007-08	24	2,721	2,570.00	2,700	2,516.00	1	0.36
2008-09	24	3,616	6,023.00	2,566	4,147.92	3	65.75
2009-10	20	4,037	2,744.00	3,099	2,710.00	360	5.77
2010-11	19	4,042	1,244.41	2,160	610.13	निरंक	निरंक
2011-12	38	11,962	4,755.00	2,981	2,601.00	18	0.29
योग		26,378	17,336.41	13,506	12,585.05	382	72.17

उपरोक्त तालिका से प्रतित होता है कि स्वीकार की गई राशि में से विभाग द्वारा विगत पांच वर्षो में 0.57 प्रतिशत वसूली हुई है जो कि बहुत कम है।

4.5.3 निरीक्षण प्रतिवेदनों की अनुपालन की स्थिति (2012-13):

हमने वर्ष 2012-13 के दौरान भू-राजस्व विभाग को 165 इकाइयों में से 20 इकाइयों की अभिलेखों को नमूना जाँच की और भू-राजस्व और प्रब्याजी की वसूली न होना, प्रक्रिया फीस की अवसूली/कम वसूली, आकर का अनारोपण/अप्राप्ति इत्यादि के ₹ 15.01 करोड़ के 3,475 प्रकरण पाए गए जिसे निम्न श्रेणियों में वर्गीकृत किया गया है :

(₹ करोड़ में)

स. क्र.	श्रीणी	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	भू-राजस्व और प्रब्याजी की वसूली न होना	41	6.04
2.	उपकर का अनारोपण/अवसूली	8	0.09
3.	प्रक्रिया फीस की अवसूली/कम वसूली	750	0.30
4	रा.व.प्र.प. के निर्गम में विलम्ब	2	0.49
5	अन्य अनियमितताएँ	2674	8.09
योग		**3,475**	**15.01**

हमारे द्वारा वर्ष 2012-13 के दौरान, भू-भाटक और प्रब्याजी की वसूली न होना, प्रक्रिया फीस का अनारोपण/कम आरोपण, उपकर का अनारोपण/अवसूली, रा.व.प्रा.प. के निर्गम में विलम्ब इत्यादि के इंगित 3,216 प्रकरणों में जो ₹ 6.83 करोड़ के थे। को विभाग ने मान्य किया किन्तु कोई वसूली नहीं की।

एक उदाहरणात्मक प्रकरण जिसमें ₹ 16.76 लाख समाहित है, को निम्न कंडिका में दर्शाया गया है :

4.6 लेखापरीक्षा टिप्पणी

हमारे द्वारा भू-राजस्व के निर्धारण तथा संग्रहण से संबंधित अभिलेखों की जांच में भू-राजस्व और प्रब्याजी का कम आरोपण पाया गया, जो इस अध्याय के अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित है। यह उदाहरणात्मक प्रकरण है एवं हमारे द्वारा की गई नमूना जांच पर आधारित है। इस प्रकार की अनियमितताएं लेखापरीक्षा में प्रत्येक वर्ष इंगित की जाती है लेकिन ये अनियमितताएं न केवल बनी रहती है, बल्कि लेखापरीक्षा सम्पादित होने तक इनका पता नहीं लगा पता है। शासन के लिए यह आवश्यक है कि, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ़ किया जाए एवं आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना की जाए जिससे इन त्रुटियों को टाला, पता लगाया तथा सुधारा जा सके।

4.7 प्रक्रिया व्यय की कम वसूली

मध्यप्रदेश लोकवन नियम, 1988(शाब्द राशियों की वसूली) के नियम 4(क) के अनुसार (छ.ग. शासन द्वारा अंगीकृत) मूल राशि के वसूली पर तीन प्रतिशत की दर से प्रक्रिया व्यय के आरोपण कर वसूली की जावेगी, तथा वसूले गये प्रक्रिया व्यय को मुख्य शीर्ष 0070, अन्य प्रशासनिक सेवा, विविध प्राप्ति के अंतर्गत कोषालय में जमा की जावेगी (प्रक्रिया व्यय)

हमने 20 कलेक्टर/तहसील कार्यालयों में अवधि अक्टूबर 2001 से मार्च 2013 तक के राजस्व वसूली प्रमाणक पंजी की जाँच की (मई 2012 से मार्च 2013 के मध्य) और देखा कि कार्यालय कलेक्टर कांकेर द्वारा मूल राशि ₹ 19.90 करोड़ के 1,941 प्रकरणों के विरूद्ध राजस्व वसूली के प्रमाण पत्र जारी किए गये, जिसमें से अप्रैल 2008 से मार्च 2012 के दौरान 463 प्रकरणों से ₹ 5.65 करोड़ की वसूली की गई थी। वसूली गई राशि पर तीन प्रतिशत की दर से ₹ 16.94 लाख प्रक्रिया व्यय का आरोपण कर वसूलनीय था। जिसके विरूद्ध केवल ₹ 17,569 की वसूली की गई थी। इस प्रकार राजस्व वसूली प्रमाण पत्र में प्रक्रिया व्यय को राशि न जोड़ने से ₹ 16.76 लाख की कम वसूली हुई। (विस्तृत विवरण **परिशिष्ट 4.1** में दिया गया है)

हमने शासन/विभाग को इस संबंध में इंगित किया (जून 2013) शासन से लेखापरीक्षा आपत्ती को स्विकार किया (सितम्बर 2013) तथा प्रक्रिया व्यय के बकाया लंबित राशियों की वसूली हेतु निर्देश जारी किया गया।

लेखापारीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्ति) वर्ष 2007-08 एवं 2010-11 में कंडिका क्र 6.2 एवं कंडिका क्र. 5.8.8 में इस प्रकार की कंडिका जारी की गई थी। कंडिका क्र 6.2

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2007-08 आक्षेपित राशि ₹ 6.35 लाख में से ₹ 3.55 लाख की वसूली विभाग द्वारा की गई, तथा लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2010-11 का कंडिका क्र 5.88 का कोई जवाव प्राप्त नहीं हुआ।