अध्याय-IV

अन्य कर प्राप्तियाँ

अध्याय-IV: अन्य कर प्राप्तियाँ

अ. भू-राजस्व

4.1 लेखापरीक्षा के परिणाम

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा ने राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग की लेखापरीक्षा योग्य 341 इकाइयों में से चार[1] इकाइयों (1.17 प्रतिशत) के अभिलेखों की नमूना-जाँच की। विभाग ने 2016-17 के दौरान ₹ 240.26 करोड़ राजस्व संग्रहण किया जिसमें से लेखापरीक्षित इकाइयों ने ₹ 1.61 करोड़ (0.67 प्रतिशत) संग्रहित किये। इसके अलावा, 19 इकाइयों में "झारखण्ड में भूमि का अर्जन और अलगाव" पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा की गयी। लेखापरीक्षा ने 32 मामलों में ₹ 995.71 करोड़ की अनियमिततायें और कमियां पायी, जैसा कि **तालिका-4.1** में वर्णित है।

तालिका-4.1

क्र. सं.	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	रकम (₹ करोड़ में)
1	**"झारखण्ड में भूमि का अर्जन और अलगाव"**- एक निष्पादन लेखापरीक्षा	1	836.83
2	गैरमजरुआ खास भूमि के स्थायी बंदोबस्त के समय उपकर की वसूली नहीं किया जाना	1	0.37
3	सरकारी धन की अवैध निकासी	1	0.98
4	अन्य मामले	29	157.53
कुल		**32**	**995.71**

विभाग ने निष्पादन लेखापरीक्षा में बताये गये ₹ 283.06 करोड़ के लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया (नवंबर 2019)।

[1] उप समाहर्ता भूमि सुधार का कार्यालय: गोड्डा, कोडरमा और राँची और जिला भू-अर्जन पदाधिकारी का कार्यालय, राँची।

4.2 झारखण्ड में भूमि का अर्जन और अलगाव

4.2.1 परिचय

झारखण्ड में भूमि का अर्जन वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा सरकार, सरकारी या निजी क्षेत्र के लिये निजी (रैयती[2]) भूमि का अर्जन विशिष्ट प्रयोजनों जैसे उद्योगों का विकास, ढाँचागत सुविधायें आदि के लिये करती है। इसके अंतर्गत, सरकार प्रभावित भूमि मालिकों को आवश्यक मुआवजा, अधियाची निकाय[3] (अधि.नि.) से मुआवजा राशि प्राप्त कर प्रदान करती है।

भूमि का अलगाव वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा उद्योग के विकास, ढाँचागत सुविधाओं, शहरीकरण आदि के लिये सरकारी भूमि हस्तांतरित की जाती है। अधिनियम/नियमों और सरकार द्वारा समय-समय पर जारी कार्यकारी आदेश के आधार पर अधि.नि. को सरकारी भूमि स:शुल्क या नि:शुल्क हस्तांतरित की जाती है। भूमि के अलगाव में सरकार के प्रत्यक्ष प्रबंधन की भूमि जैसे कि खास महाल[4], गैरमजरुआ खास भूमि[5], भू-हदबंदी के तहत अधिग्रहित अधिशेष भूमि और नीलामपत्रवाद के द्वारा अर्जित भूमि शामिल है।

4.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

झारखण्ड में भूमि अर्जन/अलगाव को शासित करने वाले कानून का प्रशासन, शीर्ष स्तर पर राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग (विभाग) के सचिव/आयुक्त द्वारा प्रमंडल स्तर पर प्रमंडलीय आयुक्त के सहयोग से किया जाता है।

जिला स्तर पर, राज्य सरकार के अनुमोदन के बाद, भूमि का अर्जन एवं अलगाव के लिये उपायुक्त जिम्मेदार है, जो जिला भू-अर्जन पदाधिकारियों (जि.भू.अ.प.)/विशेष भू-अर्जन पदाधिकारियों (वि.भू.अ.प.) के सहयोग से निजी भूमि का अर्जन करते हैं। राज्य में बड़े/लघु सिंचाई परियोजनाओं के लिये वि.भू.अ.प. भूमि का अर्जन करते है, हालांकि, अन्य सभी अर्जन जि.भू.अ.प. करते हैं और अपर समाहर्ता (अ.स.) सरकारी भूमि का हस्तानांतरण करते हैं। आगे, अ.स. को उप समाहर्ता भूमि सुधार (उ.स.भू.सु.) और अंचल अधिकारी (अं.अ.) द्वारा सहयोग किया जाता हैं। राज्य को पाँच प्रमंडलो[6], 24 जिला भू-अर्जन और अपर समाहर्ता कार्यालयों[7] और 264 अंचल

---

2 रैयती निजी स्वामित्व वाली भूमि है।

3 अधियाची निकाय का अर्थ है एक कंपनी, एक निकाय कारपोरेट, एक संस्था या कोई अन्य संगठन या व्यक्ति जिसके लिये उपयुक्त सरकार द्वारा भूमि का अर्जन किया जाना है।

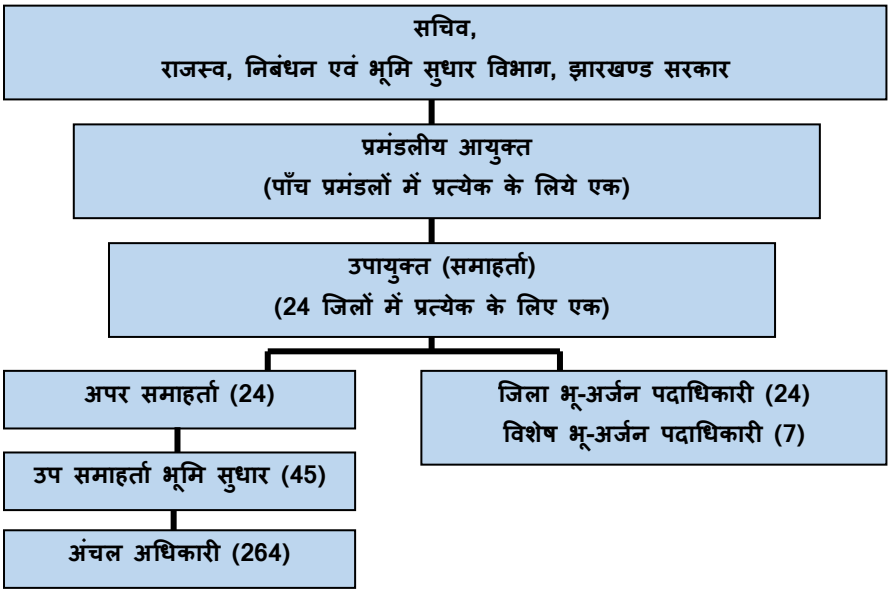
4 सरकार के प्रत्यक्ष कब्जे/प्रबंधन के अंतर्गत संपदा।

5 जमींदारों द्वारा रखी गई भूमि जिसे रैयतों को नहीं बंदोबस्त किया गया बाद में बिहार भूमि सुधार अधिनियम के तहत राज्य में सन्निहित।

6 दक्षिण छोटानागपुर (राँची), उत्तरी छोटानागपुर (हजारीबाग), संथाल परगना (दुमका), पलामू (मेदिनीनगर) और कोल्हान (चाईबासा)।

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

कार्यालयों[8] में बाँटा गया है। विभाग के संगठनात्मक ढाँचा का चार्ट इस प्रकार है:



4.2.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा (नि.ले.प.) यह सुनिश्चित करने के लिये किया गया कि :

- भूमि का अर्जन/अलगाव के दौरान अधिनियम, नियमों और विभागीय निर्देशों के प्रावधानों को ठीक से लागू किया गया था;
- सरकार द्वारा भूमि अर्जन का सामाजिक और वित्तीय प्रभाव का पहले से विश्लेषण किया गया था; और
- नियमों और विनियमों, स्वीकृति आदेश, अधिसूचना आदि के उचित अनुपालन की निगरानी के लिये पर्याप्त आंतरिक नियंत्रण तंत्र मौजूद था।

4.2.4 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से तैयार किये गये थे:

- भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 (1 जनवरी 2014 को निरस्त);
- भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता का अधिकार (भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ.) अधिनियम, 2013;
- झारखण्ड भूमि अर्जन, पुनर्वासन और पुनर्व्यस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता का अधिकार (झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ.) नियमावली, 2015;
- बिहार सरकार सम्पदा (खास महाल) मैनुअल, 1953;

[8] बोकारो (9), चतरा (12), देवघर (10), धनबाद (9), दुमका (10), पूर्वी सिंहभूम (11), गढ़वा (19), गिरिडीह (13), गोड्डा (9), गुमला (12), हजारीबाग (16), जामताड़ा (6), खूंटी (6), कोडरमा (6), लातेहार (9), लोहरदगा (7), पाकुड़ (6), पलामू (20), रामगढ़ (6), राँची (22) साहिबगंज (9), सरायकेला-खरसावाँ (11), सिमडेगा (10) और पश्चिमी सिंहभूम (16)।

- झारखण्ड वित्तीय नियमावली, बिहार कोषागार संहिता (झारखण्ड द्वारा अंगीकृत) और झारखण्ड कोषागार संहिता 2016; और
- राजस्व, निबंधन और भूमि सुधार विभाग, झारखण्ड सरकार के स्थायी आदेश/नीतियाँ।

4.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं सीमा

2013-18 की अवधि के लिये नि.ले.प. अक्टूबर 2018 और जून 2019 के मध्य 24 जिलों[9] में से सात जिलों[10] में व्यय और संबंधित जोखिम मूल्य के आधार पर नमूना चयन विधि[11] से चयन कर किया गया। इसके अलावा, 2016-18 के दौरान साहिबगंज जिले का भी चयन एक बड़ा परियोजना[12] के लिये किये गये भूमि अर्जन के कारण किया गया था।

इन चयनित जिलों में, 19 कार्यालयों (जिसमें आठ जिला भू-अर्जन कार्यालय, तीन विशेष भू-अर्जन कार्यालय[13] और अपर समाहर्ता के आठ कार्यालय[14] जो क्रमश: निजी एवं सरकार के भूमि का अर्जन और अलगाव के मामले से संबंधित कार्य करते हैं) का चयन जाँच के लिये किया गया था। लेखापरीक्षा के दौरान, निदेशालय स्तर पर नीतिगत मामलों के अभिलेखों की जाँच की गयी थी। 2013-18 की अवधि से संबंधित भूमि अर्जन की 94 योजनाओं एवं 2013-18 के पहले के, 40 योजनाओं, जहाँ 2013-18 के दौरान व्यय या भूमि पर कब्जा दिया गया था का नमूना-जाँच किया गया था। आगे, भूमि के अलगाव के 603 योजनाओं (565 नि:शुल्क और 38 स:शुल्क) का जाँच किया गया, जिसमें से भूमि अर्जन के 50 योजनाओं और भूमि अलगाव के 14 योजनाओं में लेखापरीक्षा अवलोकन पाये गये।

राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग, झारखण्ड सरकार के सचिव के साथ निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर चर्चा के लिये एक प्रवेश सम्मेलन (अक्टूबर 2018) का आयोजन किया गया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों पर चर्चा करने के लिये विभाग के सचिव के साथ 8 नवंबर 2019 को एक बहिर्गमण सम्मेलन का आयोजन किया गया था। सरकार/ विभाग के विचारों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

---

[9] बोकारो, चतरा, देवघर, धनबाद, दुमका, पूर्वी सिंहभूम (जमशेदपुर), गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, हजारीबाग, जामताड़ा, खूंटी, कोडरमा, लातेहार, लोहरदगा, पाकुड़, पलामू, रामगढ़, राँची, साहिबगंज, सरायकेला-खरसावाँ, सिमडेगा और पश्चिमी सिंहभूम।

[10] देवघर, धनबाद, गिरिडीह, गोड्डा, हजारीबाग, रामगढ़ और राँची।

[11] उच्च, मध्यम और कम जोखिम वाले कारकों में वर्गीकृत करके स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना विधि:

श्रेणीकरण	जोखिम मूल्य	चयन	चयनित इकाइयों की संख्या
उच्च	>=175	100 प्रतिशत	5
मध्यम	<175>=75	70 प्रतिशत	1
कम जोखिम	<75>0	30 प्रतिशत	1

[12] साहिबगंज मल्टी-मॉडल पोर्ट और रोड (भारत के अंतर्देशीय जलमार्ग प्राधिकरण) का निर्माण।

[13] देवघर, हजारीबाग और राँची।

[14] देवघर, धनबाद, गिरिडीह, गोड्डा, हजारीबाग, रामगढ़, राँची और साहिबगंज।

4.2.6 आभारोक्ति

लेखापरीक्षा के लिये आवश्यक जानकारी और अभिलेखों को उपलब्ध कराने में सहयोग के लिये राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग का आभार प्रकट किया जाता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.2.7 वित्तीय प्रबंधन

झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली, 2015 का नियम 4, भूमि अर्जन की अनुमानित लागत, अधियाची निकाय द्वारा उपायुक्त को प्रदान करने को प्रावधानित करता है, जिसे जिला कोषागार के जमा खाता ("8443- सिविल डिपोजिट") या अनुसूचित बैंक में इसके लिये अलग से संधारित जमा खाते में जमा किया जाना है, जिसका संचालन जि.भू.अ.प. और उपायुक्त द्वारा संयुक्त रूप से किया जाना है। इस प्रकार प्राप्त स्थापना प्रभार[15] को सरकारी खातों में जमा किया जाना है, जबकि आकस्मिकता प्रभार[16] दिन-प्रतिदिन के आकस्मिक व्यय के लिये जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. द्वारा बचत खाते में जमा किया जाना है। आगे, झारखण्ड कोषागार संहिता, झारखण्ड वित्तीय नियमावली और वित्त विभाग द्वारा जारी निर्देश, निर्दिष्ट व्यक्तिगत जमा खाते (पी.डी.ए.) या बैंक खाते में धन रखने को प्रावधानित करता है और रोकड़ पंजी में इसे दर्ज करने के तरीके और बैंक खाते के शेष से आवधिक मिलान करने के लिये विशिष्ट मार्गदर्शन प्रदान करता है।

लेखापरीक्षा जाँच की अवलोकन निम्न प्रकार है :

4.2.7.1 निधि को "8443- सिविल डिपोज़िट" में जमा करना

31 मार्च 2018 तक, ₹ 1,494.39 करोड़ "8443- सिविल डिपोजिट" में जमा किये जाने के बजाय बैंक खातों में रखे गये थे।

झारखण्ड कोषागार संहिता, 2016 के नियम 330 के साथ पठित संघ और राज्यों के खातों के मुख्य और लघु शीर्ष की सूची के अनुसार, नगर निकायों या अन्य निकायों जो आर्थिक रूप से सरकार से स्वतंत्र हैं, से भूमि अर्जन के लिये मुआवजा भुगतान के लिए अग्रिम रूप में प्राप्त रकम "8443- सिविल डिपोजिट (106- व्यक्तिगत डिपोजिट)" शीर्ष में जमा किया जाना है। आगे, विभाग द्वारा जारी कार्यकारी निर्देश (जनवरी 2011) के अनुसार, भूमि अर्जन के उद्देश्य से प्राप्त धनराशि को "8443- सिविल डिपोजिट" में रखा जाना है और तत्काल संवितरण की आवश्यकता होने पर ही इसे निकाला जाना चाहिये। वित्त विभाग ने पाया (जून 2017) कि बैंकों में भूमि अर्जन के लिये प्राप्त राशि को रखना वित्तीय अनुशासनहीनता के समान है।

---

[15] स्थापना प्रभार सरकारी राजस्व है जिसे अर्जन की लागत के साथ-साथ मुआवजा राशि पर पाँच प्रतिशत की दर से अधियाची निकाय से प्राप्त किया जाना है और राजस्व शीर्ष 0029-00-800-0001 मे सरकारी खाते में प्रेषित किया जाना है।

[16] आकस्मिक प्रभार स्टेशनरी अन्य आकस्मिक खर्चों जैसे कंप्यूटर, अमीन, ड्राफ्ट्समैन आदि पर खर्च के लिये अधियाची निकाय से मुआवजा राशि का 0.5 प्रतिशत की दर से प्राप्त किया जाना है।

तदनुसार, पूर्व में जनवरी 2011 का विभागीय निर्देश का अनुपालन न करने का संदर्भ देते हुए राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग ने उपायुक्तों को निर्देश दिया (सितम्बर 2017) कि भूमि अर्जन के लिये प्राप्त राशि को राष्ट्रीयकृत बैंकों में रखने के बजाय सिविल डिपोजिट में जमा किया जाना था।

तथापि, उपर्युक्त उपबंधों के विपरीत, झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली, 2015 के नियम 4 में अधियाची निकाय द्वारा प्रदान की गयी भूमि अर्जन की अनुमानित लागत को अनुसूचित बैंक में इस उद्देश्य के लिये अलग से संधारित खाते में जमा करने का विकल्प प्रावधानित किया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने उपायुक्तों को निर्देश (नवंबर 2017) दिया कि भूमि अर्जन से संबंधित धनराशि प्रत्येक जिले में एक बैंक खाते में और विशेष परिस्थितियों में अधिकतम दो बैंक खातों में (i) सहकारी बैंक (धनबाद को छोड़कर) और (ii) किसी भी राष्ट्रीयकृत बैंक में रखी जानी चाहिये, जो संहिता के प्रावधान के साथ-साथ जनवरी 2011 और सितंबर 2017 के निर्देशों से विरोधाभासी था, जिसमें विशेष रूप से कहा गया था कि भूमि अर्जन के लिये प्राप्त रकम केवल सिविल डिपोजिट शीर्ष में जमा किया जाना था।

झारखण्ड कोषागार संहिता और झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली के मध्य विरोधाभास के साथ-साथ विभाग के विरोधाभासी निर्देशों के परिणामस्वरूप जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. ने अधियाची निकायों से प्राप्त रकम को "8443- सिविल डिपोजिट" में जमा करने के बजाय बैंकों में जमा किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि चयनित जिलों में 31 मार्च 2018 तक ₹ 1,494.39 करोड़[17] बैंक खातों में रखे गये थे। इसके कारण कई अनियमिततायें हुई जो कंडिका 4.2.7.2 से 4.2.7.5 में इंगित है।

भूमि अर्जन के लिये प्राप्त धनराशि को सरकारी खाते में जमा करने के बजाय बैंक खातों में जमा करना धोखाधड़ी और दुर्विनियोजन के जोखिम से भरा था।

विभाग/सरकार ने झारखण्ड कोषागार संहिता और झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली, 2015 में दिये गये प्रावधानों के बीच अस्पष्टता को स्वीकार (नवंबर 2019) किया। आगे, यह कहा गया कि इस मामले को वित्त विभाग को स्पष्टीकरण के लिये भेजा गया है, जिसे महालेखाकार (लेखा एवं हक.) झारखण्ड को भी आवश्यक मार्गदर्शन के लिये संबोधित किया गया है (नवंबर 2019)। तदनुसार, महालेखाकार (लेखा एवं हक.) झारखण्ड ने सलाह दिया (नवंबर 2019) कि झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 330 के प्रावधानों के अनुसार, भूमि अर्जन के मुआवजे की प्राप्ति और भुगतान करने के लिये शीर्ष 8443-00-106 के अंतर्गत व्यक्तिगत जमा खाता संचालित किया जा सकता है। इसके बाद, विभाग ने 23 दिसंबर 2019 को सभी उपायुक्तों को निर्देश दिया कि दिसंबर 2019 तक अपने जिलों के भू-अर्जन पदाधिकारी के पक्ष में व्यक्तिगत जमा खाता खोला जाय और 15 जनवरी 2020 तक बैंकों में जमा राशि

[17] इस राशि में मुआवजे की राशि, स्थापना प्रभार और अधियाची निकायों से प्राप्त आकस्मिक प्रभार शामिल हैं।

(आकस्मिक/स्थापना व्यय को छोड़कर) को व्यक्तिगत जमा खातों में स्थानांतरित करना सुनिश्चित करें।

4.2.7.2 कई बैंक खातों का संधारण

अधिकतम दो बैंक खातों के रखे जाने के सरकारी आदेशों के विरुद्ध नौ चयनित कार्यालयों में 31 मार्च 2018 तक चार से 18 बैंक खातों का संचालन किया जा रहा था।

योजना-सह-वित्त विभाग, झारखण्ड सरकार ने निर्देश दिया (सितंबर 2016) कि नये बैंक खाता खोलने के लिये वित्त विभाग से पूर्व अनुमति लिया जाय और ऐसे सभी बैंक खातों को बंद करने का निर्देश दिया जिनमें ऐसी अनुमति प्राप्त नहीं थी। आगे, विभाग ने नवंबर 2017 में उपायुक्तों को निर्देश दिया कि भूमि अर्जन से संबंधित धनराशि प्रत्येक जिले में एक बैंक खाते में और विशेष परिस्थितियों में अधिकतम दो बैंक खातों में (i) सहकारी बैंक (धनबाद को छोड़कर) और (ii) किसी भी राष्ट्रीयकृत बैंक में रखी जानी चाहिये थी, और दो बैंक खातों से अधिक अन्य सभी बैंक खातों को बंद किया जाना था।

वर्ष 2016-17 और 2017-18 के दौरान चयनित जिलों/कार्यालयों में बैंक खातों के रख-रखाव की स्थिति, जो रोकड़ पंजी एवं लेखापरीक्षा द्वारा बैंक से प्राप्त किये गये बैंक विवरणी से तैयार किया गया, **तालिका-4.2** में दर्शायी गयी है।

तालिका-4.2

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	कार्यालय का नाम	31 मार्च 2017 तक		31 मार्च 2018 तक	
		बैंक खातों की संख्या	बैंकों में राशि	बैंक खातों की संख्या	बैंकों में राशि
1	ज़ि.भू.अ.का., देवघर	13	115.74	8	126.59
2	ज़ि.भू.अ.का., धनबाद	18	158.33	18	183.14
3	ज़ि.भू.अ.का., गिरिडीह	16	37.30	17	45.70
4	ज़ि.भू.अ.का., गोड्डा	10	311.93	12	602.47
5	ज़ि.भू.अ.का., हजारीबाग	20	157.28	17	138.82
6	ज़ि.भू.अ.का., रामगढ़	13	20.55	4	22.07
7	ज़ि.भू.अ.का., राँची	36	159.89	7	138.40
8	ज़ि.भू.अ.का., साहिबगंज	13	100.76	12	103.84
9	वि.भू.अ.का., देवघर	2	6.62	1	79.54
10	वि.भू.अ.का., हजारीबाग	17	38.69	9	28.58
11	वि.भू.अ.का., राँची	1	25.22	1	25.24
कुल		**159**	**1,132.31**	**106**	**1,494.39**

(नोट: उपरोक्त आँकड़े प्रधान निदेशक, सक्षम भूमि अर्जन प्राधिकरण (CALA-PD) द्वारा संधारित बैंक खातों को छोड़कर हैं)

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- 31 मार्च 2018 तक नौ भू-अर्जन कार्यालयों में, चार से 18 बैंक खाते चालू थे, जिसमें ₹ 22.07 करोड़ और ₹ 602.47 करोड़ के मध्य शेष राशि थी जो दो खाते रखने के सीमा के सरकारी निर्देशों का उल्लंघन था। लेखापरीक्षा ने पाया कि जि.भू.अ.का., गिरिडीह और गोड्डा में नवंबर 2017 एवं फरवरी 2018 के मध्य तीन नये बैंक खाते खोले गये जिसमें मार्च 2018 तक ₹ 45.70 करोड़ और ₹ 602.47 करोड़ के मध्य शेष राशि थी। वित्त विभाग की कार्यकारी निर्देशों में निर्धारित मंजूरी प्राप्त किये बिना बैंक खाते खुले और संचालित पाये गये थे।

- लेखापरीक्षा ने 10 चयनित कार्यालयों[18] की अवधि 2013-18 का संबंधित बैंकों से बैंक विवरणी प्राप्त कर उसे चेक निर्गत पंजी से तिर्यक जाँच किया और पाया कि 287 अवसरों पर कुल ₹ 1,255.80 करोड़ को एक बैंक खाते से दूसरे बैंक खाते में या तो एक ही बैंक में नया खाता खोलकर या किसी अन्य बैंक में नए/चल रहे खाते में स्थानांतरित किया गया था। धन के अनियमित स्थानांतरण का कारण और उच्चाधिकारियों से इसकी स्वीकृति अभिलेख में नहीं थी।

- लेखापरीक्षा ने नमूना-जाँच किये गये जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. से पूछा कि क्या अवधि 2013-18 के दौरान वित्त विभाग द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा और विभागीय अधिकारियों द्वारा निरीक्षण किया गया था। जि.भू.अ.प., धनबाद ने कहा कि आंतरिक लेखापरीक्षा से संबंधित कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था, जबकि शेष दस जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. ने कहा कि उनके कार्यालयों का आंतरिक लेखापरीक्षा वित्त विभाग द्वारा 2013-18 की अवधि के दौरान नहीं किया गया था। आगे, दो जि.भू.अ.प. (हजारीबाग और रामगढ़) ने कहा कि उनके कार्यालय का निरीक्षण विभागीय अधिकारियों द्वारा 2013-18 की अवधि के दौरान एक बार किया गया था, जबकि शेष जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. ने कहा था कि विभागीय निरीक्षण नहीं किया गया था या इस संबंध में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था। परिणामस्वरूप, विभाग संचालित बैंक खातों की संख्या और इन खातों में जमा राशि से अनभिज्ञ रहा और बैंकों में जमा राशि पर प्रभावी नियंत्रण नहीं रख सका।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा (नवंबर 2019) कि संबंधित उपायुक्तों को निर्देश दिये गये थे (नवंबर 2017 एवं मई 2018 के मध्य) कि केवल दो बैंक खातों के रखने के लिये उचित कार्रवाई की जाय। आगे, वित्त विभाग की मंजूरी के बिना बैंक खाते खोलने और निर्देश निर्गत होने (नवंबर 2017) के बाद गिरिडीह और गोड्डा में तीन नये बैंक खाते खोलने के मुद्दों पर आश्वासन दिया गया कि आवश्यक कार्रवाई की जायेगी। पुन:, एक बैंक खाते से

[18] जि.भू.अ.का.: देवघर, धनबाद, गिरिडीह, गोड्डा, हजारीबाग, रामगढ़, राँची और साहिबगंज और वि.भू.अ.का.: हजारीबाग और राँची।

दूसरे बैंक खाते में निधि के अनियमित स्थानांतरण के मुद्दे पर यह कहा गया था कि प्रधान निदेशक (सक्षम भूमि अर्जन प्राधिकरण) और एन.एच.ए.आई/केन्द्रीय परियोजना के प्रणाली के अध्ययन के बाद मौजूदा वित्तीय प्रबंधन प्रणाली में सुधारात्मक उपाय किये जाएंगे।

हालांकि, जैसा कि कंडिका 4.2.7.1 में उल्लिखित है, महालेखाकार (लेखा एवं हक.) से स्पष्टीकरण के बाद कि झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 330 के प्रावधानों के अनुसार, भूमि अर्जन के मुआवजे की प्राप्ति और भुगतान करने के लिये शीर्ष 8443-00-106 के अंतर्गत व्यक्तिगत जमा खाता संचालित किया जा सकता है, विभाग ने 23 दिसंबर 2019 को सभी उपायुक्तों को निर्देश दिया कि दिसंबर 2019 तक अपने जिलों के भू-अर्जन पदाधिकारी के पक्ष में व्यक्तिगत जमा खाता खोला जाय और 15 जनवरी 2020 तक बैंकों में जमा राशि (आकस्मिक/स्थापना व्यय को छोड़कर) को व्यक्तिगत जमा खातों में स्थानांतरित करना सुनिश्चित करें।

4.2.7.3 बैंक समाशोधन नहीं किया जाना

11 चयनित कार्यालयों में, समाशोधन कार्य करने में विफलता के कारण रोकड़ पंजी और बैंक खातों की शेष राशि के बीच ₹ 121.71 करोड़ का अंतर पाया गया।

बिहार कोषागार संहिता (झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत) का नियम 86 प्रावधानित करता है कि कार्यालय प्रमुख को प्रत्येक महीने के अंत में रोकड़ पंजी में नगदी शेष की जाँच करनी चाहिये। यदि अंतर, कोई हो तो उसका समाशोधन किया जाना चाहिये और आवश्यक सुधार/प्रविष्टियों को रोकड़ पंजी में दर्ज किया जाना चाहिये।

लेखापरीक्षा ने चयनित कार्यालयों में संधारित रोकड़ पंजी, बैंक खातों की विवरणी और अन्य संबंधित अभिलेखों का नमूना-जाँच किया और पाया कि किसी भी चयनित कार्यालयों में 2013-18 के दौरान बैंकों के साथ खाता शेष का आवधिक बैंक समाशोधन नहीं किया गया था।

चयनित 11 कार्यालयों की रोकड़ पंजी में दर्ज बैंकों में शेष राशि की, लेखापरीक्षा द्वारा बैंको से प्राप्त बैंक विवरणी से तिर्यक जाँच में पाया गया कि 31 मार्च 2018 को बैंक खातों में ₹ 121.71 करोड़ अधिक था जो **तालिका-4.3** वर्णित है।

तालिका-4.3

(₹ करोड़ में)

कार्यालय का नाम	रोकड़ पंजी के अनुसार 31 मार्च 2018 को बैंक में अवशेष	लेखापरीक्षा द्वारा संग्रहित बैंक विवरणी के अनुसार बैंक में अवशेष	बैंक अवशेष में वास्तविक अंतर
ज़ि.भू.अ.का., देवघर	125.33	126.59	1.26
ज़ि.भू.अ.का., धनबाद	182.97	183.14	0.17
ज़ि.भू.अ.का., गिरिडीह	8.41	45.70	37.29
ज़ि.भू.अ.का., गोड्डा	545.60	602.47	56.87
ज़ि.भू.अ.का., हजारीबाग	130.04	138.82	8.78

तालिका-4.3

(₹ करोड़ में)

कार्यालय का नाम	रोकड़ पंजी के अनुसार 31 मार्च 2018 को बैंक में अवशेष	लेखापरीक्षा द्वारा संग्रहित बैंक विवरणी के अनुसार बैंक में अवशेष	बैंक अवशेष में वास्तविक अंतर
ज़ि.भू.अ.का., रामगढ़	22.00	22.07	0.07
ज़ि.भू.अ.का., राँची	128.89	138.40	9.51
ज़ि.भू.अ.का., साहिबगंज	97.34	103.84	6.50
वि.भू.अ.का., देवघर	79.33	79.54	0.21
वि.भू.अ.का., हजारीबाग	28.18	28.58	0.40
वि.भू.अ.का., राँची	24.59	25.24	0.65
कुल	**1,372.68**	**1,494.39**	**121.71**

उपरोक्त अंतर का समाशोधन संबंधित जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. द्वारा नहीं किया गया था जिनके कारणों का उल्लेख अभिलेख में नहीं था। संबंधित कार्यालयों द्वारा रोकड़ पंजी और बैंक शेष के समाशोधन के अभाव के अलावा कई बैंक खातों के रखे जाने के कारण, लेखापरीक्षा ने जि.भू.अ.प. की जानकारी/प्राधिकार के बिना कुछ बैंक खातों में लेनदेन का अवलोकन किया। यह विभाग के लिये एक भयावह संकेत है कि इस तरह के सभी मामलों की एक विस्तृत स्वतंत्र जाँच करवाएं। जि.भू.अ.प. राँची और साहिबगंज के कार्यालयों में समाशोधन नहीं होने के प्रभाव के कुछ दृस्टान्तस्वरूप मामले नीचे इस प्रकार हैं:

मामला I: जि.भू.अ.प., राँची के कार्यालय के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि जून 2017 के रोकड़ पंजी के अनुसार यूनाइटेड बैंक ऑफ इंडिया, मोराबादी शाखा, राँची के बैंक खाते में ₹ 39.24 लाख दिखाया जा रहा था। लेखापरीक्षा ने संबंधित बैंक से खाते का विवरणी प्राप्त किया और देखा कि दिसंबर 2013 के बाद से बैंक अवशेष शून्य था। लेखापरीक्षा द्वारा नवंबर 2017 में बताये जाने के बाद, जि.भू.अ.प., राँची ने बैंक को सूचित (दिसंबर 2017) किया कि दिसंबर 2013 में कार्यालय द्वारा जारी डिमांड ड्राफ्ट का अभी तक भुगतान नहीं हुआ था और बैंक से डिमांड ड्राफ्ट रद्द करने और राशि को इलाहाबाद बैंक खाते में स्थानांतरित करने के लिये अनुरोध किया था। इसके बाद, बैंक द्वारा 19 दिसंबर 2017 को रकम वापस जमा किया गया था।

इस प्रकार, रोकड़ पंजी के अनियमित संधारण और खातों का समाशोधन न होने के कारण, सरकारी धन चार वर्षों से अधिक समय तक खातों से बाहर रहा।

मामला II: लेखापरीक्षा ने बैंक ऑफ इंडिया, तालझरी शाखा से जि.भू.अ.प., साहिबगंज के एक खाते का बैंक विवरणी प्राप्त किया और देखा कि खाता निष्क्रिय घोषित (अगस्त 2009) किया गया था और खाते में उपलब्ध शेष ₹ 45.62 लाख को डेबिट कर (अक्टूबर 2015) बैंक के जमा खाते में स्थानांतरण किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने पर, जि.भू.अ.प. ने राशि की वापसी के लिये बैंक अधिकारियों के साथ पत्राचार शुरू किया (जून 2019) और इसके बाद उक्त राशि को बैंक द्वारा 2 दिसंबर 2019 को वापस जमा किया गया।

इस प्रकार, रोकड़ पंजी के अनियमित संधारण और खातों का समाशोधन न होने के कारण, सरकारी धन चार वर्षों से अधिक समय तक खातों से बाहर रहा।

मामला III: जि.भू.अ.प., राँची के कार्यालय में चेक निर्गत पंजी व अन्य अभिलेखों के लेखापरीक्षा में पता चला कि इलाहाबाद बैंक, अलबर्ट एक्का चौक शाखा से ₹ पाँच करोड़ बैंक ड्राफ्ट के रूप में निकासी (जनवरी 2017) की गयी थी, जिसे कोषागार में शीर्ष "0029- भू-राजस्व" में जमा किया जाना था। हालाँकि, 24 नवंबर 2018 तक बैंक ड्राफ्ट, कोषागार में जमा नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, ₹ पाँच करोड़ की राशि 22 महीने से अधिक समय तक अवरुद्ध रही।

लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने (नवंबर 2018) के बाद दिसंबर 2018 को यह राशि कोषागार में जमा करायी गयी।

विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि सभी उपायुक्तों को निर्देश (नवंबर 2019) जारी किया गया है कि रोकड़ पंजी एवं बैंक खाते का आवश्यक रूप से समाशोधन प्रत्येक माह के अंत में सुनिश्चित किया जाय।

बैंक खाते और रोकड़ पंजी की तिर्यक-जाँच के दौरान पायी गयी अन्य अनियमिततायें नीचे इस प्रकार हैं :

- जि.भू.अ.प., राँची के कार्यालय में अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया (सितंबर 2017) कि केनरा बैंक, कांके रोड शाखा ने जि.भू.अ.प., राँची को सूचित किया (18 फरवरी 2016) कि पूर्व जि.भू.अ.प. के हस्ताक्षर वाले चार चेकों के विरुद्ध 12 फरवरी 2016 को ₹ 2.01 करोड़ का भुगतान किया गया था और उनसे इस बात की पुष्टि करने का अनुरोध किया कि ये चेक उनके कार्यालय द्वारा जारी किये गये थे। जि.भू.अ.प., राँची ने बैंक को सूचित किया कि उनके कार्यालय में मूल चेक उपलब्ध थे। वर्तमान जि.भू.अ.प. के हस्ताक्षर पहले ही 26 अगस्त 2015 को बैंक को उपलब्ध कराया गया था। इस प्रकार धोखे से रकम निकाल ली गयी थी। जि.भू.अ.प. ने थाना प्रभारी, गोंदा, राँची को बैंक खाते से फर्जी तरीके से राशि की निकासी के संबंध में सूचित किया (19 फरवरी 2016) और उचित कार्रवाई करने का अनुरोध किया। इसके बाद, बैंक द्वारा ₹ 1.03 करोड़ (मार्च 2016) की राशि वापस कर दी गयी। शेष राशि ₹ 98.22 लाख की वसूली अभी तक बाकी थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि जि.भू.अ.प. ने मामले को सतर्कता विभाग के पास नहीं भेजा था। लेखापरीक्षा द्वारा (सितंबर 2017) बताये जाने के बाद, जि.भू.अ.प. ने बैंक प्राधिकारियों के साथ मामला उठाया और परिणामस्वरूप, बैंक, ₹ 98.22 लाख की शेष राशि वापस करने पर सहमत हुआ (जून 2019)। राशि वापसी की वर्तमान स्थिति प्रतीक्षित है (फरवरी 2020)।

- जि.भू.अ.प., राँची के कार्यालय के लेखापरीक्षा में पाया गया कि इलाहाबाद बैंक, अल्बर्ट एक्का चौक शाखा द्वारा ₹ 1.68 करोड़ स्रोत पर कर कटौती (टी.डी.एस.) के मद में निकाली गयी थी जबकि राशि को रोकड़ पंजी के अवशेष में दर्शाया गया था। लेखापरीक्षा ने संबंधित बैंक से खाते की विवरणी प्राप्त किया और देखा कि 16 मार्च 2015 को टी.डी.एस. के रूप में ₹ 1.68 करोड़ की कटौती की गयी थी। हालांकि 2014-15 के दौरान बैंक द्वारा कोई ब्याज जमा नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा द्वारा बताये जाने के बाद, जि.भू.अ.प. ने बैंक के साथ मामला उठाया (जुलाई 2019)। आगे की कार्रवाई प्रतीक्षित थी (फरवरी 2020)।

जि.भू.अ.प., राँची और साहिबगंज की जानकारी के बिना धोखाधड़ी से निकासी/ लेन-देन के विशिष्ट मुद्दों पर विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि ऐसे मामलों में बैंक अधिकारियों की मिलीभगत से इनकार नहीं किया जा सकता, जिसकी जिम्मेदारी तय करने के लिये जाँच की जाएगी।

उपरोक्त मामले वे हैं जो अभिलेखों के नमूना-जाँच के दौरान लेखापरीक्षा में आये हैं। विभाग, राज्य के सभी जिलों में बैंक खातों में किये गये सभी लेन-देन की समयबद्ध तरीके से जाँच कर सकती है।

4.2.7.4 सरकारी राजस्व का प्रेषण नहीं किया जाना

अधिनियमों/नियमों के प्रावधानों का पालन न करने के परिणामस्वरूप सरकार के खाते में ₹ 37.75 करोड़ राजस्व का प्रेषण नहीं किया गया।

भू.अ. अधिनियम, 1894 और झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 के साथ पठित झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली, 2015 के नियम 4 में यह प्रावधानित किया गया है कि अधियाची निकाय को स्थापना प्रभार, लगान और उपकर सहित भूमि अर्जन की अनुमानित लागत जमा करना है। स्थापना प्रभार, लगान और उपकर सरकार के खाते (0029- भू-राजस्व) में जमा करना है। आगे, राज्यादेश[19] में शामिल कंडिका के साथ पठित मुख्य एवं लघु शीर्ष की सूची के अनुसार लगान और उपकर सहित सरकारी भूमि के पट्टे/हस्तांतरण के बदले प्राप्त राजस्व को राजस्व मद "0029- भू-राजस्व" में जमा किया जाना है।

चयनित जिलों के रोकड़ पंजी की जाँच में पाया गया कि तीन जि.भू.अ.प.[20] ने 54 भूमि अर्जन मामलों में से 13 मामलों में स्थापना प्रभार, लगान और उपकर के मद में वर्ष 2013-14 से 2017-18 के मध्य प्राप्त ₹ 26.11 करोड़ राजस्व को शीर्ष "0029- भू-राजस्व" में जमा करने के बजाय बैंक खातों में रखा था। आगे, अपर समाहर्ता देवघर और गोड्डा के कार्यालय में वर्ष 2010-11 और 2017-18 के मध्य पाँच मामलों में सरकारी भूमि के अलगाव के लिये प्राप्त ₹ 11.64 करोड़ की राशि मार्च 2018 तक सरकारी खाते में जमा नहीं करायी गयी और बैंक खातों में रखी गयी थी।

सरकारी राजस्व को सरकारी खातों में जमा करने के बजाय बैंक खातों में रखना धोखाधड़ी और दुर्विनियोजन के जोखिम से भरा था।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा (नवंबर 2019) कि उपायुक्तों को नवंबर 2019 में निर्देश निर्गत किये गये हैं कि स्थापना प्रभार की राशि राजस्व शीर्ष "0029-00-800-0001" में जमा किया जाय।

---

[19] राज्यादेश: झारखण्ड सरकार द्वारा लगायी गयी शर्तों के साथ भूमि हस्तानांतरण की मंजूरी का आदेश।

[20] गिरिडीह, गोड्डा और रामगढ़।

4.2.7.5 बैंक खातों से अर्जित ब्याज का लेखांकन

अर्जित ब्याज जमा करने के प्रावधानों के अभाव के अलावा अभिलेखों के अनियमित संधारण के कारण ₹ 42.77 करोड़ ब्याज का लेखांकन/प्रेषण नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा ने झारखण्ड सरकार द्वारा विभिन्न बैंकों में जमा भूमि अर्जन की मुआवजा राशि से अर्जित ब्याज के लेखांकन और प्रेषण के लिये निर्गत कोई अधिसूचना/निर्देश नहीं पाया।

लेखापरीक्षा ने चयनित जिलों में जि.भू.अ./वि.भू.अ. कार्यालयों की रोकड़ पंजी की जाँच की और पाया गया कि आठ कार्यालयों[21] में बैंक खातों से अर्जित ब्याज के लेखांकन के लिये अलग से अभिलेख नहीं रखा गया जबकि तीन जि.भू.अ. कार्यालयों[22] ने अर्जित ब्याज[23] के लेखांकन के लिये अलग से रोकड़ पंजी का संधारण किया था। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि जि.भू.अ./वि.भू.अ. कार्यालय खातों का समाशोधन न होने और अर्जित ब्याज के लेखांकन की प्रक्रिया की जानकारी नहीं होने के कारण बैंक खातों से अर्जित वास्तविक ब्याज से अनभिज्ञ था। लेखापरीक्षा ने बैंक विवरणी प्राप्त किया और मार्च 2013 एवं मार्च 2018 के मध्य बैंक खातों में जमा ब्याज की राशि की गणना की। यह पाया गया कि ब्याज के रूप में अर्जित ₹ 42.77 करोड़ की राशि को राजस्व मद में जमा किये जाने के बदले बैंक खातों में रखा गया था।

विभाग/सरकार ने स्वीकार किया (नवम्बर 2019) कि बैंक खातों से अर्जित ब्याज को जमा करने के लिये भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 और झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली, 2015 में प्रावधान विशेष रूप से उल्लिखित नहीं है और आगे कहा कि बैंक खातों से अर्जित ब्याज का लेखांकन और राजस्व मद "0029-00-800-0001" में प्रेषण के लिये उपायुक्तों को विशिष्ट निर्देश निर्गत किये गये हैं (नवंबर 2019)।

सरकार प्रत्येक कार्यालय द्वारा रखे गये बैंक खातों की संख्या पर नज़र रखने, बैंक खाते में रखी गयी राशि का प्राप्त निधि और उसके उपयोग से समाशोधन करने और उचित शीर्ष में राशि को शीघ्र जमा सुनिश्चित करने के लिये एक प्रणाली विकसित करने पर विचार कर सकती है।

---

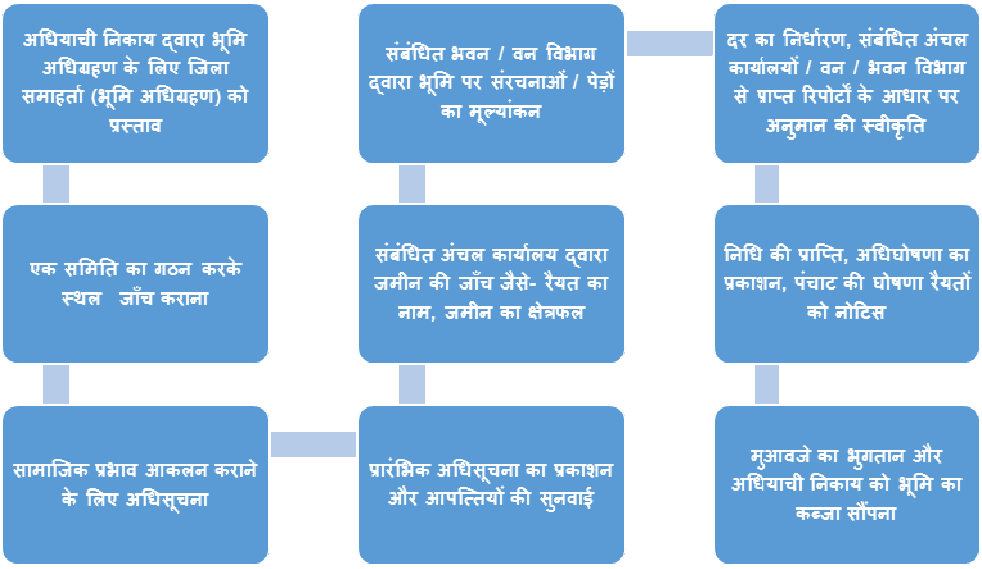
[21] जि.भू.अ. कार्यालय: धनबाद, गिरिडीह, देवघर, हजारीबाग, साहिबगंज और वि.भ.अ. कार्यालय: देवघर, हजारीबाग, राँची।

[22] गोड्डा, रामगढ और राँची।

[23] ₹ 42.77 करोड़ के अर्जित ब्याज में से तीन जि.भू.अ.प. के कार्यालय (गोड्डा, रामगढ़ और राँची) के द्वारा केवल ₹ 22.00 करोड़ को रोकड़ पंजी में लेखापित किया गया था।

4.2.8 भूमि अर्जन

राज्य में भूमि अर्जन की प्रक्रिया को निम्नलिखित आरेख के माध्यम से दिखाया गया है:



लेखापरीक्षा ने सचिव, राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग के कार्यालय से 2013-18 के दौरान भूमि अर्जन की स्थिति से संबंधित आँकड़े की माँग की (फरवरी 2018)। विभाग ने लेखापरीक्षा को अपेक्षित जानकारी प्रदान करने के लिये जिला कार्यालयों को निर्देश दिया (फरवरी 2018)। विभाग ने आगे कहा (अप्रैल 2018) कि भूमि अर्जन से संबंधित जानकारी जिलों (जि.भू.अ./वि.भू.अ. कार्यालयों) में उपलब्ध थी और वहां से एकत्र किया जा सकता था। यह इंगित करता है कि विभाग ने राज्य में भूमि अर्जन के मामलों का डेटाबेस नहीं रखा था, जो शीर्ष स्तर पर निगरानी की कमी को दर्शाता है।

नवंबर 2019 तक न तो विभाग और न ही जिला कार्यालयों (जि.भू.अ.प./ वि.भू.अ.प.) ने लेखापरीक्षा को भूमि अर्जन से संबंधित जानकारी प्रदान की। जिसके कारण, लेखापरीक्षा पूरे राज्य का भूमि अर्जन से संबंधित आँकड़ा प्राप्त नहीं कर सका। भूमि अर्जन के मामलों से संबंधित जानकारी को चयनित जिलों में जाकर एकत्र किया गया था एवं इस तरह लेखापरीक्षा चयनित जिलों में ही भूमि अर्जन के मामलों की जाँच तक सीमित थी।

4.2.8.1 नमूना-जाँच किये गये जिलों में भूमि अर्जन की स्थिति

चयनित जिलों में, लेखापरीक्षा ने भूमि अर्जन के 134 मामलों की जाँच की, जिनमें से 94 मामले 2013-18 के दौरान के थे और 40 मामले ऐसे थे, जिनमें 2013-18 से पहले पंचाट तैयार किये गये थे, लेकिन व्यय या भूमि पर दखल-कब्ज़ा 2013-18 में दिया गया था। 94 मामलों की 31 मार्च 2018 तक की स्थिति **तालिका-4.4** में दर्शायी गयी है।

तालिका-4.4

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	कार्यालय का नाम	योजनाओं की संख्या	अर्जित किया जाने वाला क्षेत्र (एकड़ में)	अनुमानित लागत	अधियाची निकाय से प्राप्त रकम	योजना की संख्या जिसमे पंचाट बनाया गया	अर्जित क्षेत्र	पंचाटियों में वितरित रकम	दखल-कब्ज़ा दी गयी मामलों की संख्या
1	जि.भू.अ.का., देवघर	16	1,543.47	595.51	595.50	14	1,536.80	459.95	9
2	जि.भू.अ.का., धनबाद	7	743.99	927.74	846.87	7	514.82	520.24	6
3	जि.भू.अ.का., गिरिडीह	6	694.85	1,098.38	971.70	5	664.80	624.97	4
4	जि.भू.अ.का., गोड्डा	10	2,036.37	579.74	653.48	6	1,148.60	221.29	2
5	जि.भू.अ.का., हजारीबाग	5	390.49	304.88	304.88	5	390.49	183.72	3
6	जि.भू.अ.का., रामगढ़	8	157.07	91.85	90.21	7	150.38	85.00	1
7	जि.भू.अ.का., राँची	21	216.96	235.62	197.18	8	131.44	76.23	7
8	जि.भू.अ.का., साहिबगंज	16	299.79	179.34	179.34	8	221.80	107.95	2
9	वि.भू.अ.का., देवघर	3	104.38	88.34	88.34	3	104.38	24.12	0
10	वि.भू.अ.का., हजारीबाग	1	30.22	11.96	11.96	1	30.22	0.34	0
11	वि.भू.अ.का., राँची	1	250.66	65.12	14.84	0	0	0	0
कुल		**94**	**6,468.25**	**4,178.48**	**3954.30**	**64**	**4,893.73**	**2,303.81**	**34**

स्रोत: जि.भू.अ.का./वि.भू.अ.का. द्वारा प्रस्तुत जानकारी।

नमूना-जाँच किये गये 134 मामलों में पायी गयी अनियमितताओं की चर्चा अनुवर्ती कंडिकायें 4.2.8.2 से 4.2.8.9 में की गयी है।

4.2.8.2 सामाजिक प्रभाव मूल्यांकन (एस.आई.ए.)

एस.आई.ए. किये जाने में अनियमितताओं से भूमि अर्जन के सामाजिक प्रभाव का समग्र विश्लेषण विफल हुआ।

भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 की धारा 9 के साथ पठित धारा 40 और उसके अंतर्गत बनाये गये नियमों के अनुसार, एस.आई.ए. रक्षा, राष्ट्रीय सुरक्षा और प्राकृतिक आपदा से उत्पन्न किसी आपात स्थिति के लिये भूमि अर्जन के मामले को छोड़कर सभी मामलों में लागू है।

झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली, 2015 प्रावधानित करता है कि अधियाची निकाय से भूमि अर्जन के लिये प्रस्ताव प्राप्त होने पर, स्थल जाँच के लिये, उपायुक्त, राजस्व अधिकारी, कृषि अधिकारी, वन अधिकारी और किसी अन्य अधिकारी का एक दल गठित करेगा जो यह जाँच करेगा कि प्रस्ताव भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम,

2013 की धारा 10 द्वारा निर्धारित खाद्य सुरक्षा के विशेष प्रावधान के अनुरूप है या नहीं। यदि उपायुक्त संतुष्ट हैं कि प्रस्ताव प्रावधान के अनुरूप है तो राज्य एस.आई.ए. इकाई द्वारा चयनित दल द्वारा एस.आई.ए. अध्ययन किया जायगा। एस.आई.ए. दल प्रस्तावित परियोजना से जुड़े सकारात्मक और नकारात्मक सामाजिक प्रभावों की प्रकृति, सीमा और गहनता की पहचान और आकलन करेगी और इसकी शुरुआत होने की तारीख से छह महीने के भीतर अपना प्रतिवेदन उपायुक्त को सौंपेगी।

उपायुक्त द्वारा गठित एक विशेषज्ञ समूह जिसमें दो गैर-आधिकारिक सामाजिक वैज्ञानिक, पंचायत, ग्राम सभा या नगर पालिका के दो प्रतिनिधि और परियोजना से संबंधित विषय में एक तकनीकी विशेषज्ञ शामिल हों, गठन की तारीख से दो महीने के भीतर एस.आई.ए प्रतिवेदन का मूल्यांकन करेंगे और इसकी सिफारिश करेंगे। समुचित सरकार भूमि अर्जन का निर्णय लेने के लिये एस.आई.ए. प्रतिवेदन, विशेषज्ञ समूह की सिफ़ारिशें और उपायुक्त के प्रतिवेदन की जाँच करेगी।

चयनित जिलों के 94 भूमि अर्जन मामलों में, लेखापरीक्षा ने एस.आई.ए. कराने से संबंधित निम्नलिखित अनियमिततायें पायी:

- जि.भू.अ.का., राँची में, दो भूमि अर्जन परियोजनाओं, जिसमें, दो मौजों में 17.91 एकड़ भूमि शामिल थी, एक मौजा के लिये अभिलेख पर उपलब्ध घटनाक्रम में राजस्व, कृषि और वन अधिकारियों के दल द्वारा स्थल जाँच के बारे में उल्लेख नहीं किया गया था। एक अन्य मौजा के मामले में, स्थल जाँच दल का गठन अभिलेख में दर्ज नहीं पाया गया था।

- जि.भू.अ.का., देवघर में, एक भूमि अर्जन परियोजना के मामले में, अधियाची निकाय से प्रस्ताव प्राप्त होने की तारीख से 16 महीने बाद स्थल जाँच किया गया था। हालाकि, स्थल जाँच से पहले एस.आई.ए. कराया गया था और विशेषज्ञ समूह द्वारा अनुमोदित किया गया था।

- दो जि.भू.अ.का.[24] में, तीन भूमि अर्जन परियोजनायें, जिसमें 38 मौजा में 91.42 एकड़ भूमि शामिल थी, 2013-14 और 2015-16 के मध्य शुरु किया गया था और पंचाट घोषित किया गया था। जि.भू.अ.प., गिरिडीह ने एक परियोजना के मामले में एस.आई.ए. नहीं कराया। जि.भू.अ.का., देवघर में, दो परियोजनाओं के लिये तैयार घटनाक्रम में एस.आई.ए. कराने के बारे में उल्लेख नहीं किया गया था।

- दो भूमि अर्जन परियोजनाओं में जि.भू.अ.का., गोड्डा और हजारीबाग में, एस.आई.ए. प्रतिवेदन क्रमशः 8 और 10 महीने से अधिक विलंब से प्रस्तुत की गयी थी।

[24] देवघर और गिरिडीह।

- जि.भू.अ.का., राँची में, एक भूमि अर्जन परियोजना में, एस.आई.ए. के बारे में अधिसूचना जुलाई 2016 में अनुमोदित किया गया था लेकिन तीन महीने से अधिक विलंब से नवंबर 2016 में समाचार पत्रों में प्रकाशन के लिये भेजा गया था।
- जि.भू.अ.का., हजारीबाग में एक परियोजना, जिसमें सात मौजा में 151.45 एकड़ जमीन शामिल थी, एस.आई.ए. प्रतिवेदन में यह उल्लेख नहीं किया गया था कि रैयतों ने भूमि अर्जन के लिये सहमति दी थी या नहीं।

- जि.भू.अ.का., राँची में, एक मौजा में 0.64 एकड़ भूमि से संबंधित भूमि अर्जन योजना के मामले में, एस.आई.ए. के मूल्यांकन के लिये गठित (सितंबर 2017) विशेषज्ञ समूह ने अपनी सिफारिश प्रस्तुत नहीं की। हालांकि, फरवरी 2018 में अधियाची निकाय को दखल-कब्जा दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया गया कि एस.आई.ए. करने के लिये निर्धारित प्रक्रियाओं और समय सीमा का पालन न करना, एस.आई.ए. प्रतिवेदन प्रस्तुत करने में विलंब, एस.आई.ए. प्रतिवेदन का मूल्यांकन नहीं करना, स्थल जाँच से पहले एस.आई.ए. कार्य का आवंटन आदि ने प्रस्तावित अर्जन के सामाजिक प्रभाव के व्यापक विश्लेषण के उद्देश्य को विफल किया।

विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि अनियमितताओं की जाँच की जायेगी और प्रणालीगत त्रुटियों की पहचान की जायेगी।

4.2.8.3 निधि के कम/नहीं प्राप्ति के बावजूद भूमि अर्जन की अधिघोषणा

तीन भूमि अर्जन मामलों में ₹ 84.01 करोड़ कम प्राप्ति के बावजूद भूमि अर्जन के लिये अधिघोषणा प्रकाशित की गयी थी और दो मामलों में अधियाची निकायों को भूमि पर दखल-कब्जा दिया गया था।

झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली, 2015 के नियम 24 (1) के प्रावधानों के अनुसार, अर्जन की अधिघोषणा के प्रकाशन से पहले अधियाची निकायों से अर्जन की लागत की पूरी राशि की वसूली किया जाना है। भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 की धारा 80 में यह प्रावधान किया गया है कि यदि भूमि का दखल-कब्जा लेने या उसके पहले मुआवजा राशि का भुगतान नहीं किया जाता है या जमा नहीं किया जाता है तो समाहर्ता प्रति वर्ष नौ प्रतिशत की दर से ब्याज सहित मुआवज़ा की राशि, दखल-कब्जा लेने की तिथि से भुगतान या जमा करने तक भुगतान करेगा, बशर्ते कि अगर ऐसा मुआवजा या उसके किसी भाग का भुगतान उस तिथि से एक वर्ष की अवधि के लिये नहीं किया जाता है या जमा नहीं किया जाता है, एक वर्ष की समाप्ति की तिथि से प्रति वर्ष, 15 प्रतिशत की दर से मुआवजे या उसके हिस्से पर ब्याज देय होगा यदि भुगतान या जमा नहीं किया गया है।

जि.भू.अ.प., राँची और वि.भू.अ.प., राँची के कार्यालयों में भूमि अर्जन के 33 नमूना-जाँच मामलों में से, दो मामलों में यह पता चला कि 254.17 एकड़ भूमि के

अर्जन की अधिसूचना अगस्त 2017 एवं जनवरी 2018 के मध्य निर्गत की गयी थी, जिसके लिये अधिघोषणा दिसंबर 2017 एवं दिसंबर 2018 के मध्य निर्गत की गयी थी। हालांकि, यह देखा गया कि अनुमानित लागत ₹ 74 करोड़ में से, ₹ 20.56 करोड़ मात्र ही अधियाची निकाय द्वारा जमा कराया गया था यद्यपि पूरी राशि अधिघोषणा के प्रकाशन की तारीख से पहले जमा करानी थी। यह भी देखा गया कि जि.भू.अ.का., राँची के एक मामले में, भूमि पर दखल-कब्जा भी प्रदान कर दी गयी थी। पूर्ण राशि की प्राप्ति के बिना अधिघोषणा का प्रकाशन अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन था। इसके अलावा, जि.भू.अ.का., राँची के मामले में पूर्ण भुगतान करने से पहले भूमि पर दखल-कब्जा कर लिया गया था, जो अतिरिक्त ब्याज के रूप में अतिरिक्त देयता का सृजन करता था।

आगे, जि.भू.अ.का., धनबाद में, इंडियन स्कूल ऑफ माइंस विस्तार के लिये भूमि अर्जन की प्रक्रिया मार्च 2012 में ₹ 10 करोड़ की रकम प्राप्त होने पर शुरू की गयी थी। अधियाची निकाय द्वारा अर्जन की अनुमानित लागत ₹ 40.57 करोड़ (₹ 1.93 करोड़ की स्थापना लागत सहित) का पूरा भुगतान सुनिश्चित कराये बिना सितंबर 2013 में 3.02 एकड़ भूमि अर्जन के लिये अधिघोषणा की गयी थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि संबंधित 41 में से केवल 13 रैयतों को मुआवजा का 80 प्रतिशत जो ₹ 9.98 करोड़ था, का भुगतान (अप्रैल 2014) करने के बाद भूमि का दखल-कब्जा फरवरी 2015 में दिया गया था, जो उपरोक्त नियमों के प्रावधानों का उल्लंघन था। अधियाची निकाय ने भूमि का दखल-कब्ज़ा लेने के बाद ₹ 30 करोड़ का भुगतान फरवरी 2016 में किया था जो कुल मुआवजा से ₹ 57.02 लाख कम था। रकम "8443-सिविल डिपोजिट" में रखा गया था और मार्च 2018 तक अवितरित था, जिसका कारण अभिलेख में दर्ज नहीं था।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा (नवम्बर 2019) कि यद्यपि भूमि का दखल-कब्ज़ा कागज पर प्रदान किया गया था, भौतिक कब्ज़ा नहीं हुआ है जिसकी जाँच करने की आवश्यकता है। पुन:, यह कहा गया कि बिना उपलब्धता और मुआवजे का पूरा भुगतान किये, कागज पर भी दखल-कब्ज़ा दिया जाना अत्यधिक अनियमित था।

आगे, जि.भू.अ.का., धनबाद के मामले में यह सूचित किया गया कि मामला सतर्कता विभाग को भेज दिया गया है और तत्कालीन जि.भू.अ.प. के खिलाफ दंडात्मक कार्रवाई शुरू की गयी है।

4.2.8.4 मुआवजे के भुगतान के लिये अधिक पंचाट की गणना

मुआवजे की गणना के लिये गलत दिशा-निर्देशों, भूमि का गलत वर्गीकरण और भूमि के बाजार मूल्य के गलत अनुप्रयोग के कारण पंचाट, स्थापना और आकस्मिक प्रभार की गणना ₹ 368.94 करोड़ अधिक किया जाना।

भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 में उल्लिखित धारा 26 से 30 और पहली अनुसूची में, प्रभावित रैयतों को देय मुआवजे की राशि[25] के निर्धारण का प्रावधान है, जिसमें भूमि की लागत, संरचनाओं की लागत, तोषण और अतिरिक्त बाजार मूल्य शामिल हैं।

➢ लेखापरीक्षा ने देखा कि विभाग ने भूमि अर्जन की लागत की गणना के लिये दिशा-निर्देश जारी किया था (अक्टूबर 2014) जो प्रावधानित करता था कि अतिरिक्त बाजार मूल्य की गणना भूमि के बाजार मूल्य पर गुणक के साथ की जायेगी और अतिरिक्त बाजार मूल्य पर तोषण भी प्रदान किया जायेगा। यह दिशा-निर्देश भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 के प्रावधानों के विपरीत होने के कारण, अगस्त 2018 में एक नया संकल्प जारी करके विभाग द्वारा रद्द कर दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-12 और 2017-18 के मध्य 10 कार्यालयों[26] में प्रारम्भ किये गये 93 भूमि अर्जन मामलों में से 39 मामले में, जिसमें 497 मौज़ा में 2,615.54 एकड़ भूमि का अर्जन किया जाना था, अक्टूबर 2014 में जारी गलत दिशा-निर्देश के आधार पर मुआवजे की सही रकम ₹ 2,765.71 करोड़ के बजाय ₹ 3,024.85 करोड़ की गलत गणना की गयी थी। जि.भू.अ.का., राँची के एक मामले में, मुआवजा की अधिक गणना भूमि के गलत वर्गीकरण के कारण भी हुई थी। इसके परिणामस्वरूप मुआवजा का पंचाट ₹ 259.14 करोड़ अधिक बनाया गया था। किसी विशेष मामले के लिये रैयतों को किये गये भुगतान के अभिलेखों के उचित संधारण के अभाव के कारण, अद्यतन भुगतान की गणना लेखापरीक्षा द्वारा नहीं किया जा सकता था।

इसके अतिरिक्त, पंचाट के अधिक गणना के कारण, स्थापना और आकस्मिक प्रभार की अधिक राशि ₹ 14.03 करोड़ (स्थापना लागत: ₹ 12.82 करोड़ और आकस्मिक शुल्क: ₹ 1.21 करोड़) अधियाची निकायों पर आरोपित किये गये थे।

---

[25] भूमि की लागत (अधिसूचना के समय प्रचलित बाजार मूल्य पर शहरी भूमि के लिये 1 और ग्रामीण भूमि के लिये 2 गुणक से गुणा करने के बाद निर्धारित की जाती है) + संरचनाओं का मूल्य आदि + तोषण भूमि की लागत और संरचनाओं की लागत पर 100 प्रतिशत की दर से + अतिरिक्त बाजार मूल्य (एस.आई.ए. अधिसूचना की तारीख से पंचाट बनाने की तारीख तक) 12 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से भूमि के बाजार मूल्य पर गुणक से गुणा किये बिना (अधिनियम, 2013 की अनुसूची 1 के अनुसार)।

[26] जि.भू.अ.का.: देवघर, धनबाद, गिरिडीह, गोड्डा, हजारीबाग, रामगढ़, राँची और साहिबगंज एवं वि.भू.अ.का.: देवघर और राँची।

➢ भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 23 प्रावधानित करता है कि भूमि का अतिरिक्त बाजार मूल्य, पेड़ों/संरचनाओं के मूल्य को शामिल किये बिना भूमि के बाजार मूल्य पर प्रदान किया जाना है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि छह कार्यालयों[27] में, 2008-09 एवं 2012-13 के मध्य 210 मौज़ा के लिये 2,309.44 एकड़ क्षेत्र को अर्जित करने के लिये 30 भूमि अर्जन मामलों में से 15 में, मुआवजे की सही रकम ₹ 482.60 करोड़ के बजाय ₹ 573.81 करोड़ की गणना गलत तरीके से पेड़ों/संरचनाओं के मूल्य पर अतिरिक्त बाजार मूल्य की गणना के कारण हुई थी। 15 में से दो मामलों में, पंचाट की अधिक गणना भूमि की बाजार दर का गलत अनुप्रयोग करने के कारण भी हुई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 91.21 करोड़ के मुआवजे की पंचाट का अधिक गणना किया गया था। किसी विशेष मामले के लिये रैयतों को किये गये भुगतान के अभिलेखों के उचित संधारण के अभाव के कारण, अद्यतन भुगतान की गणना लेखापरीक्षा द्वारा नहीं किया जा सकता था।

इसके अतिरिक्त, पंचाट के अधिक गणना के कारण, अधियाची निकायों पर ₹ 4.56 करोड़ अधिक स्थापना और आकस्मिक प्रभार आरोपित किया गया था।

विभाग/सरकार इस तथ्य से सहमत (नवंबर 2019) थे कि अधिक अनुमान की गणना तथा उसका भुगतान, इस संदर्भ में पूर्व में निर्गत (अक्टूबर 2014) आदेश के कारण था जिसे अगस्त 2018 में रद्द कर दिया गया था। हालांकि, यह कहा गया कि अधिक भुगतान की वसूली संभव नहीं है।

4.2.8.5 पंचाट की कम गणना/भुगतान

पंचाट की रकम से आयकर की अनियमित कटौती, मुआवजा की अनियमित गणना और विभागीय निर्देश के अनुसार पंचाट का पुनरीक्षण न करने के कारण मुआवजा का कम भुगतान हुआ।

➢ आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 194 एल. ए., कृषि भूमि के अर्जन के लिये भुगतान की गयी मुआवजा राशि पर टी.डी.एस. कटौती को निषेध करती है। आगे, भू.अ.पु.पु.उ.प्र.पा. अधिनियम, 2013 की धारा 96 प्रावधानित करता है कि धारा 46 को छोड़कर इस अधिनियम के तहत किसी भी पंचाट के लिये आयकर कटौती नहीं किया जायेगा।

लेखापरीक्षा ने पाया गया कि तीन भूमि अर्जन परियोजनाओं में तीन जि.भू.अ. कार्यालयों[28] में जुलाई 2015 और सितंबर 2016 के मध्य मुआवजे की राशि पर 507 रैयतों से ₹ 3.33 करोड़ टी.डी.एस. की कटौती की गयी थी। इसके परिणामस्वरूप रैयत को ₹ 3.33 करोड़ मुआवजे से वंचित किया गया।

---

[27] जि.भू.अ.का.: देवघर, धनबाद, हजारीबाग, रामगढ़, राँची और साहिबगंज।

[28] राँची, रामगढ़ और गिरिडीह।

➢ भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 की धारा 40 प्रावधानित करता है कि आपातकालीन प्रावधानों के तहत भूमि और संपत्ति का अर्जन के मामले में धारा 27 के तहत निर्धारित कुल मुआवजे का पचहत्तर प्रतिशत अतिरिक्त मुआवजा का भुगतान किया जाएगा।

जि.भू.अ.प., गिरिडीह के कार्यालय में, यह देखा गया कि भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 में निर्धारित आपातकालीन प्रावधानों को लागू करते हुए कोडरमा गिरिडीह नई रेलवे लाइन निर्माण के लिये 21 मौजा में 148.008 एकड़ भूमि के अर्जन की प्रक्रिया 2012-13 में शुरू की गयी थी, जिसे झारखण्ड के राज्यपाल द्वारा अनुमोदित (दिसंबर 2012) किया गया था। सरकार ने निर्देश दिया (दिसंबर 2013) कि यदि भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 के तहत भूमि अर्जित की जाती है, तो इस अधिनियम की शर्तें लागू होंगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने नये अधिनियम के तहत नया अधिसूचना जारी करके मामले को शुरू किया, जिसमें यह उल्लेख नहीं किया गया कि भूमि को आपातकालीन प्रावधानों के तहत अर्जित किया जा रहा था। आगे यह देखा गया कि धारा 11 के तहत प्रारंभिक अधिसूचना और धारा 19 के तहत अधिघोषणा का प्रकाशन (मार्च 2013 एवं जुलाई 2015 के मध्य) एक ही तिथि को निर्गत किये गये थे, जो रैयतों को उनके सहमति के अधिकार से वंचित करता था, जो केवल भूमि अर्जन के आपातकालीन प्रावधान के मामलों में किया जाता है। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि भूमि अर्जन की पूरी प्रक्रिया आपातकालीन प्रावधानों के तहत की गयी थी। आपातकालीन प्रावधान का उल्लेख किये बिना प्रारंभिक अधिसूचना निर्गत करना, दिसंबर 2013 के सरकारी आदेश का उल्लंघन था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि अर्जन की अनुमानित लागत ₹ 80.65 करोड़ थी और अर्जन की प्रक्रिया चार से पाँच महीनों में पूरी हो गयी थी और भूमि पर दखल-कब्ज़ा मई 2016 में दिया गया था। यद्दपि, विभाग ने आपातकालीन प्रावधान के लिये निर्धारित प्रक्रियाओं के अनुसार भूमि का अर्जन किया, लेकिन पंचाट में ₹ 57.07 करोड़[29] अतिरिक्त मुआवजे की गणना नहीं की गयी थी जिसका प्रावधान नये अधिनियम में था। इससे अतिरिक्त मुआवजे की राशि से रैयतों को वंचित किया गया जिसकी माँग अधियाचित निकाय से नहीं की गयी थी। आगे, किसी विशेष मामले के लिये रैयतों को किये गये भुगतान के अभिलेखों के उचित संधारण के अभाव के कारण अद्यतन भुगतान की गणना लेखापरीक्षा द्वारा नहीं किया जा सकता था।

➢ विभागीय अधिसूचना संख्या 1336 दिनांक 28 अक्टूबर 2015, संथाल परगना में स्थित अविक्रयशील भूमि के लिये बाजार मूल्य को प्रावधानित करती थी। बाद में, विभाग ने (अप्रैल 2016) प्रमंडलीय आयुक्त और उपायुक्त को निर्देश दिया कि यदि कोई पंचाट अधिसूचना संख्या 1336 दिनांक 28 अक्टूबर 2015 के आलोक में

[29] कार्यालय द्वारा ₹ 76.10 करोड़ के सही अनुमान के बजाय ₹ 80.65 करोड़ का ग़लत अनुमान की गणना की थी, इस प्रकार ₹ 76.10 करोड़ का 75 प्रतिशत, ₹ 57.07 करोड़ अतिरिक्त मुआवजा का गणना नहीं किया गया था।

घोषित किया गया था तो उसे रद्द कर, उस क्षेत्र की फसलों की उपज पर लाभ के आधार पर भूमि की दर निर्धारित कर, पंचाट संशोधित कर घोषित किया जाय।

लेखापरीक्षा ने पाया कि जि.भू.अ.प., देवघर और गोड्डा में दो भूमि अर्जन मामलों[30] में प्रारंभिक अधिसूचना मई 2013 एवं मई 2015 में प्रकाशित हुई थी, जिसमें 351.21 एकड़ भूमि शामिल थी। नवंबर 2015 एवं मार्च 2016 के मध्य ₹ 52.37 करोड़ का पंचाट बनाया गया था। हालांकि, जि.भू.अ.प. ने विभागीय निर्देश (अप्रैल 2016) के अनुसार पंचाट को संशोधित नहीं किया और ₹ 18.38 करोड़ (35.10 प्रतिशत) का भुगतान मार्च 2018 तक किया गया था। उन वर्षों के लिये उपज पर लाभ के आधार पर भूमि की दर के अनुसार, लेखापरीक्षा ने इन दो मामलों के लिये पंचाट की रकम ₹ 93.33 करोड़ की गणना की। इस प्रकार, पंचाट को संशोधित नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹ 40.96 करोड़ कम पंचाट का गणना किया गया और परिणामस्वरूप रैयतों को इससे वंचित किया गया।

उपरोक्त मामलों में विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि लेखापरीक्षा द्वारा बताये गये मामलो में प्राक्कलन को संशोधित करके सुधारात्मक उपाय किये जाएंगे।

4.2.8.6 मुआवजे की स्वीकृति/भुगतान में अनियमितताएँ

➢ ***सक्षम प्राधिकारी द्वारा पंचाट की स्वीकृति***

सक्षम प्राधिकारी/विभाग की स्वीकृति के बिना ₹ 104.10 करोड़ के पंचाट को अंतिम रूप दिया गया।

मार्च 2009 में जारी किये गये कार्यकारी निर्देशों के अनुसार, जिले का समाहर्ता ₹ 50 लाख तक की मुआवजा राशि को स्वीकृत/अनुमोदित करने के लिये सक्षम था, ₹ 50 लाख से ₹ 1.5 करोड़ तक प्रमंडलीय आयुक्त और उससे ऊपर सरकार के अनुमोदन की आवश्यकता थी। इसे नवंबर 2013 में संशोधित किया गया था जो अप्रैल 2015 तक प्रभावित था, जिसमें समाहर्ता ₹ 1.5 करोड़ तक, प्रमंडलीय आयुक्त ₹ 5 करोड़ तक तथा ₹ 5 करोड़ और उससे अधिक के मुआवज़ा में सरकार की स्वीकृति आवश्यक थी।

तीन जि.भू.अ.अ. कार्यालयों[31] द्वारा 2009-10 और 2014-15 के मध्य किये गये 78 भूमि अर्जन के मामलों में से पाँच में, जिसमे 42 मौजाओं में 282.78 एकड़ भूमि शामिल थी, लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 104.10 करोड़ के पंचाट को निर्देशों का

[30] जीतपुर कोल ब्लॉक (गोड्डा) और मधुपुर बस स्टैंड (देवघर)।

[31] रामगढ़, राँची और साहिबगंज।

उल्लंघन कर, उपयुक्त प्राधिकारी/सरकार की स्वीकृति[32] के बिना अंतिम रूप दिया गया (जनवरी 2010 एवं मार्च 2015 के मध्य)।

लेखापरीक्षा अवलोकन के जवाब में, तथ्यों को स्वीकार करते हुए विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि उपायुक्तों को मामलों की जाँच करने और आवश्यक कार्रवाई करने का निर्देश दिया गया है।

➢ ***अयोग्य व्यक्तियों को भुगतान***

उत्तराधिकार प्रमाणपत्रों को जाँच करने और अंतर-विभागीय समन्वय बनाये रखने में जि.भू.अ.प. की विफलता के परिणामस्वरूप अयोग्य व्यक्ति को ₹ 89.19 लाख भुगतान किया गया।

भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 की धारा 11 (4) में यह प्रावधान है कि कोई भी व्यक्ति प्रारंभिक अधिसूचना में निर्दिष्ट भूमि का इस तरह की अधिसूचना के प्रकाशन की तिथि से कोई लेन-देन नहीं करेगा या ऐसी भूमि पर कोई अतिक्रमण नहीं करेगा, जब तक कि उपरोक्त अधिनियम के अध्याय IV के अंतर्गत कार्यवाही पूरा नहीं किया जाता है, बशर्ते कि समाहर्त्ता द्वारा अधिसूचित भूमि के मालिक द्वारा दिये गये आवेदन पर विशेष परिस्थितियों में छूट दी जा सकती है जो लिखित रूप में दर्ज हो।

लेखापरीक्षा द्वारा पाये गये उपरोक्त प्रावधानों का उल्लंघन इस प्रकार है:

- जि.भू.अ.प., राँची ने मई 2017 में एक रैयत को ₹ 86.11 लाख के मुआवजे का भुगतान किया, हालांकि रैयत ने नवंबर 2016 में निर्गत प्रारंभिक अधिसूचना के बाद चिन्हित भूमि को बिना अनुमति के खरीदा (दिसम्बर 2016) था। भुगतान को रोकने के बजाय, लेनदेन की तिथि और इस तरह के लेनदेन के लिये अनुमति की जाँच किये बिना, बिक्री विलेख के आधार पर मुआवजा का भुगतान किया गया था। परिणामस्वरूप ₹ 86.11 लाख का गलत भुगतान हुआ।
- भूमि अर्जन के एक मामले में जि.भू.अ.प., हजारीबाग ने ₹ 5.14 लाख के मुआवजे (मार्च 2016) का भुगतान किया जिसमें अंचल अधिकारी के प्रतिवेदन के अनुसार पाँच उत्तराधिकारी पंचाट प्राप्त करने के लिये अधिकृत थे, हालांकि, अन्य चार उत्तराधिकारियों में से एक उत्तराधिकारी द्वारा दिये गये हलफनामे के आधार पर मुआवजे की पूरी राशि का भुगतान केवल एक उत्तराधिकारी को किया गया था। इस प्रकार, अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन कर ₹ 3.08 लाख मुआवजा का भुगतान अयोग्य व्यक्ति को किया गया था।

[32] उचित सरकार के बिना अनुमोदन-: देवघर: 2 मामले, रामगढ़: 15 मामले, राँची: 11 मामले और साहिबगंज: 5 मामले। प्रमंडलीय आयुक्त के बिना अनुमोदन: देवघर: 1 मामला, रामगढ़: 2 मामले, राँची: 8 मामले और साहिबगंज: 3 मामले।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अर्जन के लिये प्रारंभिक अधिसूचना जारी करने के बाद इन भूमि की बिक्री की रोक सुनिश्चित करने के लिये निबंधन डेटाबेस में भूमि अर्जन के लिये सीमांकित भूमि को चिह्नित करने के लिये कोई व्यवस्था नहीं थी। आगे, रैयतों के उत्तराधिकारियों को किये गये भुगतानों के मामले में यह पाया गया कि यद्यपि भुगतान से पहले निर्धारित दस्तावेजों के प्रस्तुत करने के लिये एक प्रणाली थी, लेकिन प्रत्येक रैयत के लिये व्यक्तिगत उत्तराधिकारियों को भुगतान की प्रभावी निगरानी के लिये कोई तंत्र नहीं था। आगे, एक वेब-आधारित उपयोगकर्ता के अनुकूल पोर्टल भी प्रभावित लोगों के लिये नहीं था जिससे किये गये भुगतान की जानकारी हो या अनियमित भुगतान पर आपत्ति किया जाय, परिणामस्वरूप अयोग्य व्यक्ति को भुगतान हुआ।

विभाग/सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (नवंबर 2019) कि इस तरह के मामलों में कानूनी कार्रवाई शुरू की जायेगी और उपायुक्त/एन.आई.सी. को सुधारात्मक उपाय के लिये निर्देश, यह सुनिश्चित करने के लिये निर्गत (नवंबर 2019) किये गये हैं कि सभी भूमि अर्जन परियोजनायें निबंधन डेटाबेस में चिह्नित हो ताकि प्रारंभिक अधिसूचना के बाद उसकी बिक्री को रोका जाय।

- ***अमान्य दस्तावेज़ प्रस्तुत करने पर भुगतान***

सक्षम प्राधिकारी/न्यायालय से उत्तराधिकार प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना ₹ 8.11 करोड़ का भुगतान किया गया।

विभागीय संकल्प (मार्च 2016) के अनुसार, मृत पंचाटी के मामले में, मुआवजा प्राप्त करने के लिये वैध रैयत दिखाते हुए संबंधित अंचल अधिकारी द्वारा निर्गत उत्तराधिकार प्रमाण पत्र प्रस्तुत करने पर ₹ 10 लाख तक मुआवजे का भुगतान किया जाएगा। 10 लाख से ऊपर के मुआवजे के भुगतान के लिये, सक्षम न्यायालय द्वारा जारी उत्तराधिकार प्रमाण पत्र आवश्यक है।

चार जि.भू.अ.प. के कार्यालयों[33] ने भूमि अर्जन के छह मामलों में सक्षम प्राधिकारी/ न्यायालय से उत्तराधिकार का प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना 45 रैयतों को ₹ 8.11 करोड़ का मुआवजा भुगतान किया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने यह सुनिश्चित करने के लिये कोई प्रणाली नहीं बनायी थी कि भुगतान उचित प्राधिकारी से स्वीकृति प्राप्त करने और आवश्यक दस्तावेजों के प्रस्तुत करने के बाद ही किया जाय। मुआवजे की गणना से भुगतान तक अर्जन की पूरी प्रक्रिया मैनुअल थी। भुगतान के लिये निर्धारित अभिलेख की जाँच करने के लिये एम.आई.एस./कम्प्यूटरीकृत प्रणाली की अनुपस्थिति में, भुगतान करते समय आवश्यक दस्तावेजों का प्रस्तुतीकरण, सक्षम प्राधिकारियों की स्वीकृति, रैयतों की प्रामाणिकता आदि की अनदेखी की गयी थी।

[33] गिरिडीह, हजारीबाग, रामगढ़ और राँची।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए लेखापरीक्षा अवलोकन के जवाब में, विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि मामले की जाँच की जायेगी।

विभाग यह सुनिश्चित करने के लिये एक प्रणाली विकसित करने पर विचार कर सकती है कि सभी भूमि अर्जन परियोजनायें निबंधन डेटाबेस में चिन्हित किया जाय ताकि प्रारंभिक अधिसूचना के बाद उसकी बिक्री को रोका जा सके।

4.2.8.7 भूमि अर्जन की वापसी

यद्यपि 911.33 एकड़ भूमि के अर्जन की आवश्यकता नहीं थी, लेकिन भूमि अर्जन को वापस करने की प्रक्रिया शुरू नहीं की गयी थी।

भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के अंतर्गत निर्गत जून 2003 के विभागीय निर्देश के अनुसार, विशिष्ट सार्वजनिक उद्देश्यों के लिये अर्जित सभी भूमि, जब अधियाचित निकाय द्वारा अपेक्षित नहीं हो, को राजस्व, निबंधन और भूमि सुधार विभाग को वापस कर दिया जाएगा। आगे, भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 की धारा 93 (1) और (2) प्रावधानित करता है कि किसी भी भूमि जिसका दखल-कब्ज़ा नहीं लिया गया है के अर्जन को वापस लेने के लिये समुचित सरकार स्वतंत्र होगी। जब भी समुचित सरकार ऐसे किसी भी अर्जन को वापस ले लेती है, तो समाहर्त्ता इसके अंतर्गत किसी भी कार्यवाही के लिये सूचना के कारण रैयत को हुई क्षति की मुआवजा राशि का निर्धारण करेगा और संबंधित व्यक्ति को ऐसी राशि के साथ ही, उक्त भूमि से संबंधित इस अधिनियम के अंतर्गत कार्यवाही में यथोचित रूप से सभी लागतों का भुगतान करेगा।

उपरोक्त मानदंडों के उल्लंघन के उदाहरण निम्नानुसार हैं:

- जि.भू.अ.का., हजारीबाग में यह देखा गया कि दो मामलों[34] में ₹ 32.89 करोड़ की प्राप्त निधि से ₹ 18.82 करोड़ व्यय के बाद अर्जन की प्रक्रिया को रोक दिया गया था (सितंबर 2014 एवं मई 2015 के मध्य)। इसका मुख्य कारण था, एक मामले में अधियाची निकाय का कोयला ब्लॉक का आवंटन रद्द किया जाना और दूसरे में अधियाची निकाय को जलाशय बनाने के लिये भूमि की आवश्यकत्ता नहीं रही थी। यह दिखाने के लिये अभिलेख पर कुछ भी नहीं था कि जि.भू.अ.प. ने उच्च अधिकारियों को सूचित किया था या उपरोक्त मामलों को वापस लेने के लिये कोई कार्रवाई की थी।

- भूमि अर्जन के एक मामले[35] में जि.भू.अ.प., गिरिडीह ने जून 2015 में, 19 मौजा में शामिल 86.65 एकड़ भूमि अर्जन के लिये अर्जन की प्रक्रिया प्रारंभ की जिसमें अधियाची निकाय द्वारा दी गयी ₹ 19.15 करोड़ (मार्च 2012 एवं मार्च

[34] तेनुघाट एमटा कोल माइंस (2011-12) और गरही जलाशय (2001-02 से 2008-09)।
[35] कादंबरी मुंडरो रानीडीह अस्को पथ।

2016 के मध्य) की निधि के विरुद्ध ₹ 19.1489 करोड़ व्यय की गयी। अधियाची निकाय ने सूचित (अगस्त 2018) किया कि 19 मौजाओं में से 16 मौजाओं में शामिल भूमि की अब आवश्यकता नहीं थी। यह दिखाने के लिये अभिलेख पर कुछ भी नहीं था कि जि.भू.अ.प. ने उच्च अधिकारियों को सूचित किया था या उपरोक्त मामलों को वापस लेने के लिये कोई कार्रवाई की थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग द्वारा भूमि अर्जन अधिसूचना रद्द करने या भूमि बैंक में अर्जित भूमि की हस्तांतरण की प्रक्रिया शुरू करने के लिये प्रभावी कदम नहीं उठाये गये हैं। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि भूमि अर्जन मामलों की प्रगति देखने के लिये आवधिक प्रतिवेदन निर्धारित नहीं किये गये थे, विभाग अनियमितताओं से अनभिज्ञ रहा और इस संबंध में कोई कार्रवाई शुरू करने में विफल रहा।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा (नवंबर 2019) कि उपायुक्तों को नवंबर 2019 में प्रतिवेदित किये गये मामलों और अन्य सदृश्य मामलों की समीक्षा करने और भूमि अर्जन की अधिसूचना रद्द करने या भूमि को भूमि बैंक में हस्तांतरण की प्रक्रिया को शुरू करने के निर्देश निर्गत किये गये हैं।

4.2.8.8 देयता का सृजन

विभाग ने अवितरित राशि को भूमि अर्जन विवादित न्यायालयों में जमा करने के बजाय इसे बैंकों में रखा, जिसके परिणामस्वरूप ब्याज के रूप में ₹ 17.07 करोड़ की देयता का सृजन हुआ।

भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 31 और भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 की धारा 77 के साथ पठित अगस्त 2017 का विभागीय निर्देश प्रावधानित करता है कि यदि मुआवजे का हकदार व्यक्ति इसे प्राप्त करने के लिये सहमत नहीं हो, या यदि भूमि को अलग करने के लिये कोई व्यक्ति सक्षम नहीं हो, या मुआवज़ा की राशि प्राप्त करने की हकदारी में या इसके विभाजन में कोई विवाद है तो समाहर्ता मुआवजा राशि को भूमि अर्जन विवाद न्यायालयों में जमा करेगा।

भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 की धारा 34 और भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 की धारा 80 के अनुसार यदि भूमि का दखल-कब्जा लेने या उसके पहले मुआवजा राशि का भुगतान नहीं किया जाता है या जमा नहीं किया जाता है तो समाहर्त्ता प्रति वर्ष नौ प्रतिशत की दर से ब्याज सहित मुआवज़ा की राशि, दखल-कब्जा लेने की तारीख से भुगतान या जमा करने तक भुगतान करेगा, बशर्ते कि अगर ऐसा मुआवजा या उसके किसी भाग का भुगतान उस तारीख से एक वर्ष की अवधि के लिये नहीं किया जाता है या जमा नहीं किया जाता है, एक वर्ष की समाप्ति की तारीख से प्रति वर्ष, 15 प्रतिशत की दर से मुआवजे या उसके हिस्से पर ब्याज देय होगा यदि भुगतान या जमा नहीं किया गया है।

लेखापरीक्षा ने चयनित जिलों में 2013-18 के दौरान चल रहे भूमि अर्जन मामलों की स्थिति प्राप्त की और देखा कि 134 योजनाओं में से 59 में ₹ 4,064.14 करोड़ के अनुमानित लागत (₹ 4,051.70 करोड़ की वसूली) में से ₹ 2,844.53 करोड़ (70 प्रतिशत) मात्र के व्यय के बाद अधियाची निकायों को भूमि का दखल कब्ज़ा प्रदान किया गया था। इस प्रकार, रैयतों को अभी भी ₹ 1,207.17 करोड़ का भुगतान किया जाना बाकी था।

लेखापरीक्षा ने तीन जि.भू.अ.प. के कार्यालयों[36] में भुगतान के अभिलेखों की नमूना-जाँच की और 63 में से पाँच भूमि अर्जन मामलों में जो 2008-09 एवं 2014-15 के मध्य शुरू किये गये थे (अनुमानित पंचाट ₹ 243.34 करोड़) पाया कि ₹ 165.49 करोड़ का भुगतान किया गया था और ₹ 20.15 करोड़ को भूमि अर्जन विवाद न्यायालय में जमा किया गया था। बैंक खातों में धन की उपलब्धता के बावजूद मार्च 2018 तक शेष ₹ 57.70 करोड़ का भुगतान न तो रैयतों को किया गया और न ही भूमि अर्जन न्यायालयों को हस्तांतरित किया गया जो उपरोक्त अधिनियमों के प्रावधानों का उल्लंघन था। इसका कारण अभिलेख में दर्ज नहीं था या लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप मुआवजे या उसके भाग पर नौ और 15 प्रतिशत की दर से देय अतिरिक्त ब्याज ₹ 17.07 करोड़ की देयता का सृजन हुआ।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों (नवंबर 2019) को स्वीकार करते हुए कहा कि इस प्रक्रिया की समीक्षा की जायेगी और सुधारात्मक उपायों को अपनाया जायेगा।

4.2.8.9 दखल-कब्ज़ा सौंपने के बाद भूमि का सत्यापन नहीं किया जाना

विभाग ने भूमि के आवंटन के बाद भूमि के निर्धारित उपयोग/उद्देश्य का सत्यापन के लिये अधिनियम के प्रावधानों को लागू करने के लिये प्रणाली विकसित नहीं किया।

भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. अधिनियम, 2013 की धारा 101 के अनुसार जब कोई भी भूमि इस अधिनियम के तहत अर्जित की जाती है और दखल-कब्जा लेने की तारीख से पाँच साल की अवधि के लिये अप्रयुक्त रहती है तो मूल स्वामी या मालिकों या उनके कानूनी उत्तराधिकारियों को जैसा भी मामला हो, वापस कर दिया जायेगा या उपयुक्त सरकार के भूमि बैंक में उस तरीके से वापस कर दिया जायेगा, जिस तरह उपयुक्त सरकार द्वारा निर्धारित किया जाय।

लेखापरीक्षा ने देखा कि विभाग ने भूमि के आवंटन के बाद निर्धारित उद्देश्यों के लिये अर्जित भूमि के उपयोग का सत्यापन सुनिश्चित करने के लिये एक प्रणाली विकसित नहीं किया था। लेखापरीक्षा चयनित कार्यालयों में विभाग द्वारा भूमि के आवंटन के बाद सत्यापन का एक भी मामला नहीं पाया। यह इंगित करता है कि विभाग

[36] देवघर, धनबाद और राँची.

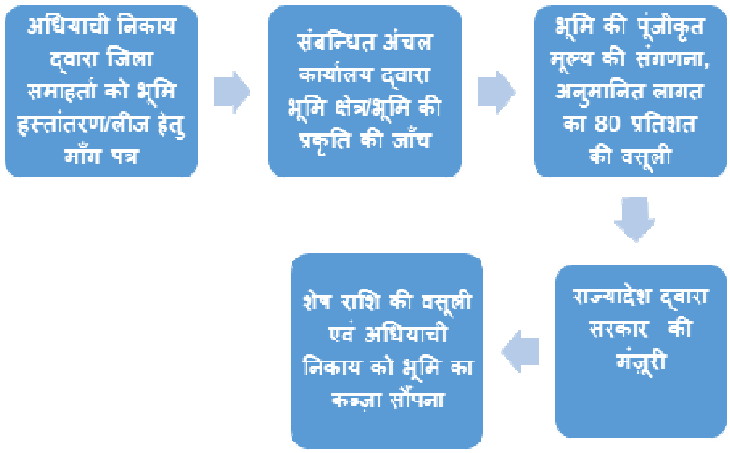
अधियाची निकायों को सौंपी गयी भूमि की वर्तमान स्थिति से अनभिज्ञ था और इसलिए अधिनियम के उपरोक्त प्रावधानों को लागू नहीं कर सका, जिससे भूमि के अप्रयुक्त रहने के मामले में प्रभावित लोगों को उनके अधिकारों से वंचित किया गया।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा (नवंबर 2019) कि कर्मचारियों की कमी के कारण यह कार्य नहीं किया जा रहा था। हालांकि, यह आश्वासन दिया गया कि पिछले पाँच वर्षों में उठाये गये मामलों के लिये आवश्यक सत्यापन किया जाएगा। इसके अलावा, उपायुक्तों को इस संबंध में निर्देश जारी किया गया है (नवंबर 2019)।

सरकार भूमि आवंटन के बाद निर्धारित उद्देश्य से विचलन के मामले या आवंटन से पाँच साल की अवधि के लिये अप्रयुक्त रहने पर भूमि वापसी के अधिनियम के प्रावधानों का अनुपालन के लिये भूमि का सत्यापन सुनिश्चित करने के लिये एक प्रणाली विकसित करने पर विचार कर सकती है।

4.2.9 सरकारी भूमि के अलगाव/हस्तांतरण में अनियमितता

राज्य में भूमि के अलगाव की प्रक्रिया को निम्नलिखित आरेख में प्रदर्शित किया गया है:



लेखापरीक्षा ने सचिव, राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग के कार्यालय से 2013-18 के दौरान झारखण्ड में सरकारी भूमि का हस्तांतरण/पट्टे पर अलगाव की स्थिति से संबंधित आँकडे की माँग की (फरवरी 2018)।

विभाग ने बदले में क्षेत्रीय कार्यालयों को अपेक्षित जानकारी लेखापरीक्षा को प्रदान करने का निर्देश दिया (फरवरी 2018) और आगे कहा कि सरकारी भूमि के अलगाव से संबंधित जानकारी जिलों (अपर समाहर्ता कार्यालयों) में उपलब्ध थी और वहाँ से प्राप्त की जा सकती थी। यह इंगित करता है कि विभाग ने राज्य स्तर पर सरकारी भूमि के अलगाव का डेटाबेस नहीं रखा था, जो शीर्ष स्तर पर निगरानी की कमी को दर्शाता है।

अगस्त 2019 तक न तो विभाग और न ही जिला कार्यालयों (अपर समाहर्ता) ने लेखापरीक्षा को सरकारी भूमि के अलगाव से संबंधित जानकारी प्रदान की। इस तरह, लेखापरीक्षा को पूरे राज्य की सरकारी भूमि के अलगाव से संबंधित जानकारी नहीं मिली।

लेखापरीक्षा ने चयनित जिलों के अपर समाहर्ता के कार्यालयों में अभिलेखों की नमूना-जाँच करके सरकारी भूमि के अलगाव से संबंधित जानकारी प्राप्त की और इसलिये लेखापरीक्षा चयनित जिलों में ही भूमि अलगाव के मामलों की जाँच करने के लिये सीमित था।

4.2.9.1 चयनित जिलों में भूमि के अलगाव की स्थिति

चयनित जिलों में, लेखापरीक्षा ने 2013-18 के दौरान सरकारी भूमि का हस्तांतरण/पट्टे के मामलों के साथ ही साथ उन मामलों का जहाँ 2013-18 से पहले राज्यादेश[37] जारी किये गये थे लेकिन भूमि का हस्तांतरण/पट्टा 2013-18 के दौरान किया गया था का जाँच किया। विवरण **तालिका-4.5** में दर्शायी गयी है।

तालिका-4.5

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	अपर समाहर्ता कार्यालय का नाम	नि:शुल्क हस्तांतरित परियोजनाओं की संख्या	नि:शुल्क हस्तांतरित क्षेत्र (एकड़ में)	सशुल्क हस्तांतरित परियोजनाओं की संख्या	सशुल्क हस्तांतरित क्षेत्र (एकड़ में)	लागत की वसूली
1	देवघर	106	466.69	3	24.00	45.11
2	धनबाद	95	339.49	1	69.17	56.30
3	गिरीडीह	107	551.29	1	7.06	15.32
4	गोड्डा	24	225.38	3	212.33	14.30
5	हजारीबाग	3	5.68	1	817.46	33.77
6	रामगढ़	30	277.89	1	16.35	3.61
7	राँची	159	1,006.94	18	121.74	166.87
8	साहिबगंज	41	158.45	10	14.60	2.31
कुल		**565**	**3,031.81**	**38**	**1,282.71**	**337.59**

स्रोत: संबंधित जिलों के अपर समाहर्ता द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचना।

4.2.9.2 भूमि बैंक की स्थिति

विभाग ने (जुलाई 2004) झारखण्ड के सभी उपायुक्तों को निवेशकों/विभागों/उद्योगों के लिये उपयुक्त भूमि के चयन करने में सुविधा प्रदान करने के लिये एक भूमि बैंक बनाने का निर्देश दिया और भूमि की प्रकृति एवं उसके आधार पर सरकारी और निजी भूमि के लिये दो अलग-अलग पंजियों का संधारण निर्धारित किया। आगे, विभाग ने (दिसंबर 2004) भूमि बैंक के लिये रैयतों से गैर कृषि योग्य भूमि खरीदने का निर्णय किया।

[37] राज्यादेश: अधिरोपित शर्तों के साथ भूमि के हस्तांतरण को मंजूरी देने का झारखण्ड सरकार का आदेश।

विभाग ने (मार्च 2015) प्रमंडलीय आयुक्तों/उपायुक्तों को उपलब्ध गैर मजरूआ भूमि को विभिन्न क्लस्टर आकार में वर्गीकृत कर संकलित करने और भूमि जो विवाद से मुक्त हो और जिसका तुरंत इस्तेमाल किया जा सके का स्पष्ट संकेत के साथ एक प्रतिवेदन प्रस्तुत करने का निर्देश दिया।

राज्य सरकार ने जनवरी 2016 में भूमि बैंक का उद्घाटन किया। वर्ष 2015-16 के लिये राजस्व और भूमि सुधार विभाग की प्रगति प्रतिवेदन में शामिल भूमि बैंक में उपलब्ध भूमि का विस्तृत विवरण **तालिका-4.6** में है।

तालिका-4.6

क्र. सं.	श्रेणी	उपलब्ध भूमि (एकड़ में)
1	गैर मजरूआ ख़ास भूमि	8,51,947.71
2	गैर मजरूआ आम भूमि	2,29,345.43
3	गैर मजरूआ जंगल झाडी भूमि	10,06,072.83
4	विभिन्न विभागों की अप्रयुक्त भूमि	7,173.23
कुल		**20,94,539.20**

स्रोत: झारखण्ड सरकार के राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग के वर्ष 2015-16 का प्रगति प्रतिवेदन

फरवरी 2019 में लेखापरीक्षा द्वारा माँगे गये भूमि बैंक के आँकड़ा/सूचना के जवाब में, विभाग ने (मार्च 2019) स्थिति में बिना किसी परिवर्तन के 20.95 लाख एकड़ भूमि की उपलब्धता की जानकारी दी, जैसा कि 2015-16 की प्रगति प्रतिवेदन में दर्शाया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 470 मामलों में शामिल 2,198.43 एकड़[38] भूमि चयनित जिलों में 2016-17 से 2017-18 के दौरान विभिन्न संस्थानों को हस्तांतरित/पट्टे पर दिया गया था जिसे भूमि बैंक के आँकड़ों में नहीं दर्शाया गया। इस प्रकार, यह स्पष्ट है कि भूमि बैंक आँकड़ों को अद्यतन नहीं किया जा रहा था, जिससे, उस उद्देश्य को जिसके लिये इसे बनाया गया था, वह सफल नहीं हो रहा था।

विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि आँकड़ा का अद्यतिकरण विभिन्न बाधाओं के कारण नहीं किया गया, जो सीधे विभाग के नियंत्रण में नहीं था; हालाँकि, आँकड़ा का अद्यतिकरण का प्रयास किया जायेगा। निवेशकों/उद्योगपतियों द्वारा भूमि बैंक से भूमि के उपयोग के लिये क्या निजी भूमि के अर्जन के बदले सरकारी भूमि के आवंटन के लिये एक प्रणाली मौजूद है, पर यह कहा गया कि इस तरह के कार्य जैसे कि उपयोगकर्ता निकाय द्वारा भूमि का चयन, विशुद्ध रूप से प्राथमिकताओं के अनुसार उनके द्वारा की जाती है। आगे, यह कहा गया कि भूमि बैंक का मुख्य उद्देश्य सरकारी परियोजनाओं के लिये भूमि उपलब्ध कराना और भूमिहीनों को भूमि प्रदान करना था। जवाब उन उद्देश्यों के अनुरूप नहीं है, जिनके लिये भूमि बैंक बनाया गया था, जैसे, निवेशकों/विभागों/उद्योगों को उपयुक्त भूमि चयन करने की सुविधा प्रदान करना।

[38] देवघर: 444.50 एकड़; धनबाद: 245.20 एकड़; गिरीडीह: 406.936 एकड़; गोड्डा: 232.157 एकड़; रामगढ़: 259.52 एकड़; राँची: 475.71 एकड़; और साहिबगंज: 134.41 एकड़।

4.2.9.3 गलत दर के अनुप्रयोग के कारण सलामी, लगान एवं उपकर का गलत आरोपण

वाणिज्यिक के बजाय कृषि भूमि मान कर भूमि के गलत दर के अनुप्रयोग के कारण सलामी, लगान और उपकर ₹ 181.98 करोड़ की कम वसूली हुई।

बिहार सरकार संपदा (ख़ास महाल) मैनुअल, 1953 और समय-समय पर जारी किये गये सरकारी संकल्पें[39] स्थायी रूप से भूमि हस्तांतरण के मामलों में अधियाची निकाय से सलामी[40], लगान का पूंजीकृत मूल्य[41] और उपकर[42] की वसूली प्रावधानित करता है। पट्टे पर 30 साल के लिये भूमि हस्तांतरण के मामले में सलामी, वार्षिक लगान और उपकर की वसूली, लगान पर 7.5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि के साथ की जानी है।

अपर समाहर्ता (अ.स.) के चार कार्यालयों[43] में अप्रैल 2013 एवं मार्च 2018 के मध्य निर्गत राज्यादेशों के आलोक में 832.88 एकड़ भूमि, चार परियोजनाओं[44] में वाणिज्यिक प्रयोजनों के लिये स्थायी रूप से/पट्टे पर हस्तांतरित की गयी थी और ₹ 54.39 करोड़ सलामी, लगान और उपकर के रूप में आरोपित किये गये थे। यद्यपि सलामी पर पाँच प्रतिशत की दर से लगान, वाणिज्यिक उपयोग के अनुसार लगाया गया था जिसके लिये भूमि हस्तांतरित था, लेकिन भूमि के सलामी की गणना कृषि भूमि मानकर किया गया था। लेखापरीक्षा ने प्रचलित न्यूनतम मूल्यांकन पंजी (न्यू.मू.पं.) के अनुसार लागू दरों के आधार पर वाणिज्यिक उद्देश्यों के लिये आरोप्य सलामी, लगान और उपकर ₹ 236.37 करोड़ की गणना की। इस प्रकार, सलामी, लगान और उपकर ₹ 181.98 करोड का अल्पारोपण हुआ **(परिशिष्ट-I)**।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (नवंबर 2019) कि नवंबर 2019 में संबंधित कार्यालयों को अपेक्षित उपयोग के अनुसार भूमि की दर की गणना करने के लिये आवश्यक निर्देश जारी कर दिये गये हैं। आगे, गलत दर के अनुप्रयोग से बचने के लिये राज्यादेश में सलामी की दर को शामिल करने के लेखापरीक्षा के सुझाव पर भी सहमति व्यक्त की गयी।

---

[39] जनवरी, 2011 के संकल्प संख्या 241 की कंडिका संख्या (5) (i) (अ) और (ब) तथा अक्टूबर, 2014 के संकल्प संख्या. 4306 की कंडिका संख्या (1) (अ) और (ब)।

[40] सलामी भूमि का वर्तमान बाजार मूल्य है जैसा कि निबंधन विभाग (न्यू.मू.प.) द्वारा समय-समय पर निर्धारित और परिचालित किया जाता है।

[41] लगान आवासीय और वाणिज्यिक प्रयोजनों के लिये सलामी पर क्रमशः दो और पाँच प्रतिशत की दर से आरोप्य है। लगान का पूंजीकृत मूल्य: वार्षिक आवासीय/वाणिज्यिक लगान का 25 गुना।

[42] उपकर लगान के पूंजीकृत मूल्य पर 145 प्रतिशत की दर से आरोप्य है।

[43] देवघर, गिरीडीह, हज़ारीबाग और साहिबगंज।

[44] स्थायी हस्तानांतरण: 1. देवघर: भारतीय स्टेट बैंक; 2. साहिबगंज: अंतर्देशीय जलमार्ग और 3. गिरीडीह: डी.एफ.सी.सी.एल.। 30 वर्षों के लिये पट्टा: हज़ारीबाग: 1. नेशनल थर्मल पावर कॉर्पोरेशन।

विभाग अधियाची निकाय द्वारा भूमि की अपेक्षित उपयोग के आधार पर भूमि की दर को निर्दिष्ट करते हुए सलामी के निर्धारण के लिये राज्यादेश निर्गत करने पर विचार कर सकता है।

4.2.9.4 भूमि अलगाव के मामलों में सलामी, लगान और उपकर की नहीं/कम वसूली

सलामी, लगान और उपकर का वसूल नहीं किया जाना/कम वसूल किया जाना अथवा विलंब से वसूल किया जाना।

सरकारी भूमि के हस्तांतरण/पट्टे की प्रक्रिया को समय-सीमा के भीतर पूरा करने और आवेदक द्वारा मना करने से बचने के लिये, बिहार सरकार संपदा (खास महाल) मैनुअल, 1953 के साथ पठित जून 2004 एवं अक्टूबर 2014 के मध्य जारी किये गये कार्यकारी आदेशों/संकल्प, विभाग/सरकार को अलगाव/हस्तांतरण/पट्टा के प्रस्ताव को अग्रेषित करने से पहले भूमि की सलामी, लगान और उपकर की अनुमानित राशि का 80 प्रतिशत की वसूली प्रावधानित करता है। किसी भी परिस्थिति में, भूमि के अलगाव/हस्तांतरण/पट्टा की प्रक्रिया को भूमि के सलामी, लगान और उपकर की अनुमानित राशि का 80 प्रतिशत की वसूली के बिना शुरू नहीं किया जाना था। आगे, शेष राशि राज्यादेश के जारी होने के 60 दिनों के भीतर वसूली योग्य थी, जिसके विफल रहने पर, इस तरह के हस्तांतरण को निरस्त माना जाना था। संकल्प आगे हस्तांतरण की तिथि पर प्रभावी वर्तमान बाजार मूल्य पर अंतर राशि की वसूली के लिये प्रावधानित करता है। किसी भी परिस्थिति में, यह राशि राज्यादेश के अनुसार अनुमोदित राशि से कम नहीं होगी।

लेखापरीक्षा जाँच के दौरान पाये गये उपरोक्त मानदंडों का उल्लंघन विस्तृत में निम्नानुसार है:

- ***अलगाव की प्रक्रिया आरम्भ करने के पूर्व भूमि की सलामी, लगान और उपकर की अनुमानित मूल्य का 80 प्रतिशत की नहीं/कम वसूली।***

भूमि हस्तांतरण के 75 मामलों[45] में अपर समाहर्ता के चार कार्यालयों[46] के अंतर्गत 226.157 एकड़ भूमि 11 परियोजनाओं[47] के लिये नवंबर 2015 एवं मार्च 2018 के मध्य जारी किये गये राज्यादेशों के आधार पर स्थायी/पट्टा पर हस्तांतरित की गयी थी। अपर समाहर्ता ने हस्तांतरण/पट्टे की अनुमानित लागत ₹ 102.54 करोड़ आकलित किया था और इन मामलों को अनुमोदन के लिये सरकार को अग्रेषित करने से पहले इसमें से ₹ 82.03 करोड़, 80 प्रतिशत होने के कारण, वसूली योग्य था।

[45] स्थायी हस्तानांतरण: 47 मामले और पट्टा पर हस्तानांतरण: 28 मामले।

[46] स्थायी हस्तानांतरण- धनबाद, राँची और साहिबगंज; पट्टा- हज़ारीबाग।

[47] धनबाद- डी.एफ.सी.सी.एल.; राँची- जी.एस.आई., ए.एस.आई., डी.सी., नाबार्ड, डी.वी.सी., आर.बी.आई., आई.बी.एम. और सी.पी.डब्लू.डी.; साहिबगंज- अंतर्देशीय जलमार्ग; हज़ारीबाग- एन.टी.पी.सी.- पकरी बरवाडीह कोल माइंस परियोजना।

हालाँकि, सरकार को अनुमोदन हेतु इन मामले को अग्रेषित करने से पूर्व 75 में से 50 मामलों में, अपर समाहर्ता ने ₹ 39.98 करोड़ की वसूली योग्य राशि के विरूद्ध केवल ₹ 14.42 करोड़ की वसूली की थी जबकि शेष 25 मामलों में ₹ 42.05 करोड़ की वसूली योग्य राशि के विरुद्ध कोई वसूली नहीं की गयी थी। इस प्रकार, भूमि अलगाव की प्रक्रिया शुरू करने से पहले सलामी, लगान और उपकर की अनुमानित राशि ₹ 67.61 करोड़ की वसूली नहीं किया जाना उपरोक्त प्रावधानों का उल्लंघन था।

लेखापरीक्षा ने विभाग में कोई भी ऐसा तंत्र नहीं पाया, जहाँ से उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा यह पता लगाया जा सकता था कि उच्चतर प्राधिकारियों को प्रस्ताव भेजने से पहले 80 प्रतिशत पूंजीकृत मूल्य की वसूली की गयी थी।

- ***सलामी, लगान और उपकर की विलंब से वसूली***

अपर समाहर्ता के तीन कार्यालयों[48] में, 69 मामलों में 79.52 एकड़ भूमि 10 परियोजनाओं[49] के लिये नवंबर 2015 एवं जुलाई 2017 के मध्य जारी किये गये राज्यादेशों के आधार पर स्थायी रूप से हस्तांतरित किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अनुमानित लागत (₹ 74.63 करोड़) का 80 प्रतिशत ₹ 59.70 करोड़ वसूली योग्य था, लेकिन हस्तांतरिती द्वारा केवल ₹ 10.53 करोड़ का भुगतान किया गया था तथा ₹ 49.17 करोड़ शेष था। आगे, राज्यादेशों के जारी करने के बाद अनुमानित लागत का शेष 20 प्रतिशत ₹ 14.93 करोड़ के साथ 80 प्रतिशत का बकाया (₹ 49.17 करोड़) का भुगतान एक से 22 महीने की विलंब से फरवरी 2016 एवं जुलाई 2018 के मध्य किया गया था जबकि भुगतान जनवरी 2016 एवं अक्टूबर 2017 के मध्य किया जाना था। परिणामस्वरूप, सरकारी राजस्व ₹ 64.10 करोड़ (₹ 49.17 करोड़ + ₹ 14.93 करोड़) इस अवधि के लिए अवरुद्ध रहा। हालाँकि, कोई जुर्माना नहीं लगाया जा सकता था क्योंकि ख़ास महाल नियमावली में निहित राज्य सरकार के परिपत्र में इसका उल्लेख नहीं हैं।

इस प्रकार, सरकार को विलंबित भुगतानों की जाँच करने के लिये कोई निवारक उपाय नहीं हैं।

सरकार सलामी, लगान और उपकर के भुगतान में विलंब के लिये अर्थदण्ड लगाने के प्रावधानों पर विचार कर सकती है।

- ***भूमि के वर्तमान बाजार मूल्य लागू नहीं करने के कारण सलामी, लगान और उपकर की कम वसूली***

अपर समाहर्ता के दो कार्यालयों, धनबाद और रामगढ़, में मार्च 2016 एवं मई 2017 के मध्य भारतीय रेलवे को 39 मामलों में 55.504 एकड़ जमीन हस्तांतरित की गयी थी। अपर समाहर्ता ने 2012-13 और 2015-16 के मध्य प्रचलित बाजार मूल्य पर

[48] धनबाद, राँची और साहिबगंज।

[49] धनबाद- डी.एफ.सी.सी.आई.एल.; राँची- जी.एस.आई., ए.एस.आई., डी.सी., नाबार्ड, डी.वी,सी., आर.बी.आई., आई.बी.एम. एवं सी.पी.डब्लू.डी.; साहिबगंज- अंतर-देशीय जल मार्ग।

भूमि के अलगाव के लिये सलामी, लगान और उपकर ₹ 19 करोड़ आरोपित किया। जनवरी 2011 की संकल्प संख्या 241 और अक्टूबर 2014 की 4306 में निहित प्रावधानों के अनुसार सलामी के साथ लगान और उपकर की गणना और वसूली, ऐसी भूमि के हस्तांतरण की तिथि यथा मार्च 2016 से मई 2017 के मध्य लागू दर पर की जानी थी। अपर समाहर्ता ने हस्तांतरण के समय भूमि के प्रचलित वर्तमान बाजार मूल्य को लागू नहीं किया जो सलामी, लगान और उपकर की वसूली की गणना हेतु जनवरी 2011 एवं अक्टूबर 2014 के मध्य जारी किये गये प्रावधानों का उल्लंघन था, परिणामस्वरूप ₹ 15.85 करोड़ सलामी, लगान और उपकर की कम वसूली हुई **(परिशिष्ट II)**।

विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि मामलों की समीक्षा की जायेगी और तदनुसार कार्रवाई की जायेगी। आगे, इस तथ्य को स्वीकार करते हुए कि देय राशि के नहीं/विलंबित भुगतान के लिये कोई दंडात्मक प्रावधान नहीं है, विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि दंडात्मक प्रावधानों को शामिल किया जायेगा और गंभीर मामलों में प्रस्ताव को रद्द करने और अधियाची निकाय द्वारा पहले से भुगतान की गयी राशि की जब्ती जैसे दंडात्मक प्रावधानों को लागू किया जायेगा।

4.2.10 विभाग में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

4.2.10.1 पंजियो का संधारण और अद्यतनीकरण

बिहार सरकार संपदा (खास महाल) मैनुअल, 1953 (झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत) पंजी-II के संधारण के लिये प्रावधानित करती है। यह पंजी, जो अंचल कार्यालयों में संधारित किया जाता है, में प्रत्येक काश्तकार के लिये एक अलग पृष्ठ होता है जिसमें रैयतों का नाम, खाता संख्या, भू-खंड संख्या, भूमि का रकबा आदि का विवरण होता है।

विभाग ने (सितंबर 2010) उपायुक्तों को भूमि अर्जन के बाद भूमि के अभिलेख (यथा पंजी-II) में अधियाची निकाय का नाम दर्ज करने के लिये समय पर कार्रवाई करने का निर्देश दिया ताकि एक ही संपत्ति के लिये भूमि का अर्जन फिर से शुरू न किया जा सके, जैसा कि विभाग द्वारा कुछ मामलों में देखा गया है।

लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि चार कार्यालयों[50] में 66 में से 12 भूमि अर्जन मामलों में 568.80 एकड़ जमीन का कब्जा अधियाची निकाय को मार्च 2010 से नवंबर 2017 के मध्य सौंप दिया गया था। **लेखापरीक्षा** ने विभागीय वेबसाइट (jharbhoomi.nic.in) पर उपलब्ध पंजी-II का नमूना-जाँच किया और पाया कि भूमि अर्जन के इन 12 मामलों में 310 खातों में से 73 में संबंधित भूमि का दाख़िल-ख़ारिज अधियाची निकाय के पक्ष में नहीं किया गया था और तदनुसार

[50] जि.भू.अ.का.: देवघर (49.92 एकड़), धनबाद (18.19 एकड़) और राँची (432.99 एकड़), वि.भू.अ.का.: देवघर (67.70 एकड़)।

पंजी-II में सुधार नहीं किया गया था। भू-अर्जन कार्यालयों और अंचल कार्यालयों के मध्य समन्वय न होने के कारण, अधियाची निकायों के पक्ष में भूमि अभिलेखों का संधारण/अद्यतनीकरण शुरू नहीं हो सका था।

विभाग मौजूदा सॉफ्टवेयर (jharbhoomi) में एक मॉड्यूल जोड़कर या एक नया एप्लिकेशन सॉफ़्टवेयर के माध्यम से भूमि अभिलेख में दाख़िल-ख़ारिज/सुधार को भूमि अर्जन के साथ एकीकृत करने तथा भूमि अलगाव के मामले में अभिलेख का अद्यतनीकरण करने पर विचार कर सकती है।

4.2.10.2 विभागीय अधिकारियों द्वारा निरीक्षण

बिहार सरकार संपदा (ख़ास महाल) मैनुअल, 1953 (झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत) का नियम 47, निर्धारित पंजियों[51] का समाहर्ता द्वारा निरीक्षण और इस तरह के निरीक्षण को जिला के वार्षिक भू-राजस्व प्रशासन प्रतिवेदन में प्रतिवेदित करने के लिये प्रावधानित करता है। आगे, भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 के तहत निर्गत निर्देश, समाहर्ताओं के द्वारा वर्ष में कम से कम एक बार और आयुक्तों के द्वारा ऐसे अंतराल पर जो सुविधाजनक हो सके, निरीक्षण के लिए प्रावधानित करता है। समाहर्ताओं द्वारा किये गये निरीक्षण की टिप्पणी प्रमंडल के आयुक्त को प्रस्तुत किये जाने चाहिये।

लेखापरीक्षा ने नमूना-जाँच किये गये जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. से पूछा कि क्या विभागीय अधिकारियों द्वारा 2013-18 की अवधि के दौरान निरीक्षण किया गया था। छः जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प.[52] ने उत्तर दिया कि इस अवधि के दौरान उच्च अधिकारियों द्वारा निरीक्षण नहीं किया गया था, तीन जि.भू.अ.प.[53] ने जवाब दिया कि किये गये निरीक्षण के संबंध में कोई अभिलेख उनके कार्यालय में उपलब्ध नहीं था, जबकि जि.भू.अ.प., हजारीबाग और रामगढ़ ने जवाब दिया कि इस अवधि के दौरान एक बार निरीक्षण किया गया था।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और कहा (नवंबर 2019) कि विभागीय उच्च अधिकारियों द्वारा वर्ष में कम से कम एक बार निरीक्षण करने का निर्देश जारी किया गया है।

4.2.10.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग के पास अपनी कोई आंतरिक लेखापरीक्षा ईकाई नहीं है। योजना-सह-वित्त विभाग, विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षक के रूप में कार्य करता है।

लेखापरीक्षा ने नमूना-जाँच किये गये जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. से पूछा कि क्या 2013-18 की अवधि के दौरान आंतरिक लेखापरीक्षा किया गया था। दस

---

[51] 56: पंजियों की सूची; 57: पंजी-I; 58: पंजी-II; 59: पंजी-III अ; 60: पंजी-IIIब; 61: पंजी-IV और 62: पंजी-V

[52] जि.भू.अ.प.- गिरीडीह, गोड्डा और राँची; वि.भू.अ.प-: देवघर, हज़ारीबाग और राँची।

[53] जि.भू.अ.प.- धनबाद, देवघर और साहिबगंज।

जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. ने जवाब दिया कि इस अवधि के दौरान वित्त विभाग द्वारा उनके कार्यालय का आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं किया गया था जबकि जि.भू.अ.प., धनबाद ने उत्तर दिया कि आंतरिक लेखापरीक्षा से संबंधित अभिलेख कार्यालय में उपलब्ध नहीं था।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा टिप्पणियों को स्वीकार किया और कहा (नवंबर 2019) कि आंतरिक लेखापरीक्षा करने के लिये वित्त विभाग से (नवंबर 2019) अनुरोध किया गया है।

4.2.10.4 भूमि अर्जन के लिये वेब-आधारित कार्य प्रवाह और प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.)

झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली, 2015 के नियम 15 के अनुसार, राज्य सरकार समर्पित उपयोगकर्ता-अनुकूल वेबसाइट स्थापित कर सकेगी तथा जो एक लोक मंच रूप में सेवा प्रदान करेगा, जिस पर एस.आई.ए. की अधिसूचना से लेकर विनिश्चय, कार्यान्वयन और लेखापरीक्षा करने तक प्रत्येक कार्रवाई को रखते हुए प्रत्येक भूमि अर्जन मामले का पूरा कार्यप्रवाह रखा जायेगा।

लेखापरीक्षा ने देखा कि भूमि अर्जन मामलों के प्रगति को दर्शाने के लिये विभाग ने कोई समर्पित उपयोगकर्ता-अनुकूल वेबसाइट विकसित नहीं किया है। इसकी अनुपस्थिति में, जि.भू.अ.प./वि.भू.अ.प. या तो जिला एन.आई.सी. वेबसाइट पर या विभागीय वेबसाइट पर आँकड़े डाल रहे थे। हालाँकि, सामाजिक प्रभाव मूल्यांकन (एस.आई.ए.) अधिसूचना आदि की शूरूआत के साथ भूमि अर्जन की विस्तृत विवरणी इन वेबसाइटों पर नहीं पाया गया। इससे हितधारकों को एक विशेष योजना के लिये भूमि अर्जन की वास्तविक स्थिति को जानने से वंचित किया गया जो एक समर्पित वेबसाइट के माध्यम से सूचना प्रसार के विशिष्ट उद्देश्य को विफल किया।

विभाग/सरकार ने कहा (नवंबर 2019) कि जनवरी 2020 तक भूमि अर्जन की प्रगति की निगरानी के लिये विशेष रूप से एक व्यापक वेबसाइट कार्यात्मक होगी, जिसके लिये एन.आई.सी. से अनुरोध (नवंबर 2019) किया गया है।

4.2.11 निष्कर्ष

विभाग के शीर्ष स्तर पर 2013-18 के दौरान राज्य में अर्जित या अलगाव की गयी भूमि के कुल क्षेत्रफल के बारे में वृहत-स्तरीय आँकड़ों के साथ ही लंबित मामलों की स्थिति की जानकारी का अभाव था।

झारखण्ड कोषागार संहिता और झा.भू.अ.पु.पु.प्र.पा.अ. नियमावली के मध्य विरोधाभास के साथ-साथ विभाग के विरोधाभासी निर्देशों के परिणामस्वरूप अधियाची निकायों से प्राप्त धनराशि को "8443- सिविल डिपोजिट" के बजाय बैंकों में जमा किया गया। चयनित जिलों में 31 मार्च 2018 तक भूमि अर्जन के लिये प्राप्त ₹ 1,494.39 करोड़ की राशि बैंक खातों में पड़ी थी।

भू-अर्जन कार्यालयों ने अधिकतम दो बैंक खातों की निर्धारित संख्या के बजाय कई बैंक खातों को खोले रखा। बैंक अवशेष एवं रोकड़ पंजी के अंतशेष में अंतर का समाशोधन नहीं किया गया था। **अर्जित ब्याज** के लेखांकन और प्रेषण के प्रावधानों का अभाव था जिसके कारण अर्जित **ब्याज** भूमि अर्जन कार्यालयों के बैंक खातों में पड़ा हुआ था।

चयनित जिलों में **पंचाट** की अधिक/कम संगणना, उचित प्राधिकारी की मंजूरी के बिना पंचाटों को अंतिम रूप दिया जाना और अस्वीकार्य दस्तावेजों को प्रस्तुत करने पर पंचाट के भुगतान के मामले पाये गये।

भूमि बैंक के **आँकड़ों** का अद्यतनीकरण नहीं किया जा रहा था, जिससे आवश्यकता के अनुसार उपयुक्त भूमि के चयन की सुविधा से हितधारक को वंचित किया गया।

उच्च अधिकारियों द्वारा चयनित 11 **जि.भू.अ./वि.भू.अ.** कार्यालयों में से दो में 2013-18 के दौरान केवल एक बार निरीक्षण किया गया था। चयनित **जि.भू.अ./वि.भू.अ.** कार्यालयों में वित्त विभाग द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं किया गया था।

उपयोगकर्ता के अनुकूल एक समर्पित वेबसाइट जो एक लोक मंच रूप में सेवा प्रदान करे जिसमें प्रत्येक भूमि अर्जन मामले का संपूर्ण कार्यप्रवाह, सामाजिक प्रभाव मूल्यांकन (सा.प्र.मू.) की अधिसूचना से आरंभ करते हुए विनिश्चय, कार्यान्वयन और लेखापरीक्षा के प्रत्येक चरण पर निगरानी का समावेश हो, को विकसित नहीं किया गया था।

इस प्रतिवेदन में लेखापरीक्षा अवलोकनों द्वारा प्रमुख क्षेत्रों को बताया और प्रकाश में लाया गया है, जिस पर भूमि अर्जन और अलगाव के उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु ध्यान देने की आवश्यकता है। आगे, यह लेखापरीक्षा अवलोकन वे हैं जो चयनित नमूना लेखापरीक्षा में आये हैं और ऐसी संभावनाएं हैं कि राज्य में भूमि अर्जन/अलगाव का कार्य करने वाले अन्य जिलों/कार्यालयों में समान अनियमितताएं हों। विभाग, राज्य के सभी जिलों में ऐसे सभी मामलों की विस्तृत जाँच कर आवश्यक कार्रवाई कर सकती है।

विभाग/सरकार ने लेखापरीक्षा के प्रयासों की (नवंबर 2019) सराहना की और भूमि अर्जन/हस्तांतरण की पूरी प्रक्रिया को कारगर बनाने के लिये आवश्यक कदम उठाने का आश्वासन दिया।

ब. मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस

4.3 कर प्रशासन

भारतीय मुद्रांक (भा.मु.) अधिनियम, 1899 एवं उसके अंतर्गत निर्मित नियमावलियों तथा निबंधन अधिनियम, 1908 के द्वारा झारखण्ड राज्य में मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण शासित होता है। 15 नवम्बर 2000 को झारखण्ड राज्य की स्थापना होने पर, बिहार राज्य में विद्यमान भारतीय मुद्रांक (बिहार संशोधन) अधिनियम, 1991, बिहार मुद्रांक नियमावली, 1954, बिहार मुद्रांक (दस्तावेजों के अवमूल्यन की रोकथाम) नियमावली, 1995 एवं कार्यकारी आदेशों को झारखण्ड राज्य द्वारा अंगीकृत किया गया।

शासकीय स्तर पर राजस्व, निबंधन एवं भूमि सुधार विभाग (निबंधन विभाग) प्रधान सचिव/सचिव के समस्त प्रशासकीय नियंत्रण में है। निबंधन के महानिरीक्षक (नि.म.नि.) समय-समय पर सरकार द्वारा निर्गत अधिनियम, नियम एवं आदेशों के प्रशासन हेतु उत्तरदायी है। उन्हें मुख्यालय में उप/सहायक महानिरीक्षक (उ.म.नि./स.म.नि.) एवं एक उप सचिव द्वारा तथा प्रमण्डलों में निबंधन निरीक्षक के द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। तदन्तर, 24 निबंधन जिले[54] एवं 18 अवर-निबंधक कार्यालय[55] हैं जो क्रमश: जिला अवर निबंधकों (जि.अ.नि.) और अवर-निबंधक (अ.नि.) के प्रभार में कार्य करता है। ये सभी कार्यालय भा.मु. अधिनियम, 1899 और निबंधन अधिनियम, 1908 के अधीन मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण के लिये प्राथमिक उत्तरदायी इकाइयाँ हैं।

4.4 लेखापरीक्षा के परिणाम

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा ने निबंधन विभाग की लेखापरीक्षा योग्य 56 इकाइयों में से 15 इकाइयों[56] (27 प्रतिशत) के अभिलेखों की नमूना-जाँच की। लेखापरीक्षा में शामिल अवधि के दौरान राज्य में कुल 2,26,911 अभिलेख निबंधित किये गये थे, जिनमें 34,408 अभिलेख चयनित नमूना-जाँच लेखापरीक्षा इकाइयों में निबंधित थे, तथा लेखापरीक्षा ने 3,685 (10 प्रतिशत) अभिलेखों की जाँच की। लेखापरीक्षा ने झारखण्ड में निबंधित अभिलेखों से संबंधित डंप आँकड़ों (26 नवंबर 2018 तक) का विश्लेषण किया। विभाग ने 2016-17 के दौरान ₹ 607 करोड़ के

---

[54] बोकारो, चतरा, चाईबासा, देवघर, धनबाद, दुमका, गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, हजारीबाग, जमशेदपुर, जामताड़ा, कोडरमा, खूँटी, लातेहार, लोहरदगा, पाकुड़, पलामू, राँची, रामगढ़, साहिबगंज, सिमडेगा और सरायकेला-खरसावाँ।

[55] बरही (हजारीबाग), बेरमों (बोकारो), बुण्डू (राँची), चक्रधरपुर (चाईबासा), चांडिल (सरायकेला-खरसावाँ), डुमरी (गिरिडीह), घाटशिला (जमशेदपुर), गोविन्दपुर (धनबाद), गोला (रामगढ़), हुसैनाबाद (पलामू), जमुआ (गिरिडीह), मधुपुर (देवघर), नगर उंटारी (गढ़वा), राजधनवार (गिरिडीह), राजमहल (साहिबगंज), राँची शहरी क्षेत्र-02 डोरंडा प्रक्षेत्र, राँची शहरी क्षेत्र-03, कांके प्रक्षेत्र एवं राँची ग्रामीण क्षेत्र।

[56] जिला निबंधन/अवर निबंधन का कार्यालय, चाईबासा, चक्रधरपुर, देवघर, गिरिडीह, गोविंदपुर, गुमला, जमशेदपुर, जामताड़ा, लोहरदगा, मधुपुर, पाकुड़, पलामू, साहिबगंज, राँची शहरी क्षेत्र-02 डोरंडा प्रक्षेत्र, और राँची शहरी क्षेत्र-03, कांके प्रक्षेत्र।

राजस्व का (मुद्रांक शुल्क: ₹ 426.52 करोड़ और निबंधन फीस एवं अन्य प्राप्तियाँ: ₹ 180.48 करोड़) संग्रहण किया जिसमें लेखापरीक्षित इकाइयों ने ₹ 198.12 करोड़ (33 प्रतिशत) के राजस्व का संग्रहण किया। लेखापरीक्षा ने 421 मामलों में ₹ 14.89 करोड़ के कमियों एवं अनियमितताओं की पहचान की, जैसा कि **तालिका-4.7** मे वर्णित है।

तालिका-4.7

क्र. सं.	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
1	खनन पट्टों पर मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का अल्पारोपण	166	12.68
2	मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस पर छूट की अनियमित स्वीकृति	207	1.01
3	दस्तावेजों का गलत वर्गीकरण	13	0.57
4	संपतियों का अवमूल्यांकन	04	0.52
5	अन्य मामले	31	0.11
कुल		**421**	**14.89**

2017-18 के दौरान, विभाग ने 403 मामलों में ₹ 13.69 करोड़ की लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया और 43 मामलों में ₹ 24.37 लाख वसूली किया।

इस अध्याय में ₹ 13.44 करोड़ के 366 मामलों में अनियमितताओं को प्रदर्शित किया गया है।

4.5 अधिनियमों/नियमों का अनुपालन

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, (भा.मु.अ.) निबंधन अधिनियम, 1908 अधिसूचना संख्या 500/निबंधन दिनांक 19 जून 2017 तथा बिहार निबंधन नियमावली, 1937, बिहार निबंधन हस्तक, 1946 और बिहार मुद्रांक (दस्तावेजों के अवमूल्यन की रोकथाम) नियमावली, 1995 (झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत) के अधीन प्रावधान है:

(i) विनिर्दिष्ट दर से निबंधन फीस का भुगतान;
(ii) निष्पादक द्वारा विनिर्दिष्ट दर से मुद्रांक शुल्क का भुगतान; और
(iii) महिलाओं के पक्ष में ₹ 50 लाख तक के मूल्य वाली संपत्ति की बिक्री पर एक विक्रय विलेख पर महिलाओं को मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की छूट है।

उपरोक्त वर्णित प्रावधानों के अनुपालन में विभागीय अधिकारियों की विफलताओं को नीचे दर्शाया गया है:

4.6 खनन पट्टों पर मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का अल्पारोपण

पट्टों का निबंधन स्वीकृत खनन योजनाओं में औसत वार्षिक रॉयल्टी के सत्यापन के आधार पर मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस सुनिश्चित करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 12.43 करोड़ का अल्पारोपण हुआ।

निबंधन अधिनियम, 1908 निर्धारित करता है कि अचल संपतियों के एक वर्ष से अधिक समय के लिये पट्टे को निबंधित होना अनिवार्य है। भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 के अनुसार मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस औसत वार्षिक किराया के मूल्यांकन पर भारित होता है जो पट्टे की अवधि पर निर्भर करता है। झारखण्ड लघु खनिज रियायत (संशोधन) नियमावली, 2014 विहित करता है कि खनन कार्य स्वीकृत खनन योजना के अनुसार ही किया जायगा। आगे खनन एवं भूतत्व विभाग के निर्देश (नवंबर-1996) के अनुसार एक वर्ष का रॉयल्टी (स्वीकृत खनन योजना के अनुसार) या नियत लगान[57] जो भी अधिक है खनन पट्टा के मामले में मुद्रांक शुल्क की गणना हेतु मान्य होगा।

लेखापरीक्षा (मई एवं अक्टूबर 2017 के मध्य) ने 10 जिला अवर-निबंधक कार्यालयों/ अवर-निबंधक कार्यालयों[58] के अभिलेखों की नमूना-जाँच और 10 जिला खनन कार्यालयों[59] के अभिलेखों के तिर्यक जाँच में उदघटित हुआ कि जून 2015 एवं मार्च 2017 के मध्य जिला अवर-निबंधक/अवर-निबंधक द्वारा 159 पट्टा दस्तावेजों के निबंधन का मूल्यांकन (166 पट्टा दस्तावेजों के नमूना-जाँच में से) औसत वार्षिक रॉयल्टी, जो कि खनन योजना के अनुसार है, के बजाय गलत मूल्यांकन के आधार पर किया गया। इसके परिणामस्वरूप, ₹ 12.43 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का अल्पारोपण हुआ।

मामले को इंगित (जून 2017 एवं जनवरी 2018 के मध्य) किये जाने के बाद, नौ जिला अवर-निबंधकों/अवर-निबंधकों[60] ने (जून 2017 एवं मार्च 2019 के मध्य) कहा कि राजस्व की प्राप्ति के लिये संबंधित विभाग के साथ पत्राचार किया गया था, जबकि जि.अ.नि. गुमला ने (मार्च 2019) उत्तर दिया कि मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस प्रावधानों के अनुसार आरोपित किया गया था। जि.अ.नि., गुमला का उत्तर संतोषप्रद नहीं था जैसा कि लेखापरीक्षा में पाया गया कि दस्तावेजों का मूल्यांकन अनुमोदित खनन योजना में अनुमानित औसत वार्षिक रॉयल्टी से कम था, हालांकि लेखापरीक्षा, दस्तावेज़ मूल्य पर पहुंचने के लिये गणना के आधार का पता नहीं लगा सका।

---

[57] खनन पट्टे में काम ना करने और खनिज संसाधन को निष्क्रिय रखने में लीज/पट्टे धारकों की प्रवृति के विरुद्ध निवारक।

[58] जिला अवर निबंधन कार्यालय/अवर निबंधन का कार्यालय, चाईबासा, देवघर, गिरिडीह, गोविंदपुर, गुमला, जामताड़ा, जमशेदपुर, पाकुड़, पलामू और साहिबगंज।

[59] जिला खनन कार्यालय, चाईबासा, देवघर, धनबाद, गिरिडीह, गुमला, जामताड़ा, जमशेदपुर, पाकुड़, पलामू और साहिबगंज।

[60] जिला निबंधन/अवर निबंधन का कार्यालय, चाईबासा, देवघर, गिरिडीह, गोविंदपुर, जामताड़ा, जमशेदपुर, पाकुड़, पलामू और साहिबगंज।

मामले सरकार को (अगस्त 2018 एवं अप्रैल 2019 के मध्य) प्रतिवेदित किया गया; उनके जवाब प्रतीक्षित है (फ़रवरी 2020)।

लेखापरीक्षा का प्रभाव

2017-18 के अनुपालन लेखापरीक्षा के दौरान पाँच सदृश्य मामलों मे लेखापरीक्षा अवलोकन की पूरी राशि ₹ 10.40 लाख जि.अ.नि., लोहरदगा द्वारा वसूली गयी।

4.7 मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस पर छुट की अनियमित स्वीकृति

सत्यापन नियंत्रण और अधिसूचना में अस्पष्टता की कमी के कारण डुप्लिकेट लाभार्थियों को पता लगाने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.01 करोड़ मुद्रांक शुल्क एवं निबधन फ़ीस का अल्पारोपण हुआ।

झारखण्ड सरकार ने झारखण्ड की महिलाओं को सशक्त बनाने की दृष्टि से, 19 जून 2017 के अधिसूचना द्वारा राज्य में महिलाओं के पक्ष में संपत्ति की बिक्री से संबंधित विक्रय विलेखों पर मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस में छूट प्रदान किया। इन विलेखों को टोकन राशि के रूप में एक रूपया मुद्रांक शुल्क पर निबंधित किया गया था। यह योजना केवल महिला क्रेताओं के विक्रय विलेखों पर लागू थी। प्रत्येक लाभार्थी को केवल एक बिक्री विलेख में ₹ 50 लाख तक की संपत्ति पर छूट दी गई थी। यदि संपत्ति का मूल्य ₹ 50 लाख से अधिक है, तो मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस ₹ 50 लाख से अधिक की राशि पर देय था। इस योजना का लाभ उठाने के लिये, लाभार्थी को इस आशय का एक हलफनामा प्रस्तुत करना था कि यह लाभ पूर्व में उसके द्वारा नहीं लिया गया है।

लेखापरीक्षा ने दिसंबर 2018 में जैप-आईटी[61] से झारखण्ड में दस्तावेजों के निबंधन से संबंधित डंप आँकड़े (26 नवंबर 2018 तक) एकत्र किये और पाया कि 1,61,592 बिक्री विलेखों को 19 जून 2017 एवं 26 नवंबर 2018 के मध्य निबंधित किये गये थे, जिनमें से महिलाओं के पक्ष में निबंधित 1,08,636 बिक्री विलेखों पर योजना के तहत छूट दी गयी थी।

लेखापरीक्षा ने आधार संख्या के आधार पर, महिलाओं के पक्ष में निबंधित बिक्री विलेखों पर योजना के तहत दी गयी छूट के आँकड़ो को फ़िल्टर किया। लेखापरीक्षा द्वारा महिलाओं के पक्ष में निबंधित 1,08,636 बिक्री विलेखों में से 44,336 मामलों का विश्लेषण नहीं किया जा सका, क्योंकि या तो आधार संख्या क्षेत्र रिक्त था या उसमें गलत आँकड़ा प्रविष्टि की गयी थी। लेखापरीक्षा द्वारा विश्लेषण किये गये शेष 64,300 मामलों में, यह देखा गया कि 31 निबंधन कार्यालयों[62] में 412

[61] झारखण्ड एजेंसी फॉर प्रमोशन ऑफ़ इनफार्मेशन टेकनोलॉजी।

[62] जिला निबंधन कार्यालय/अवर निबंधन का कार्यालय, बरही, बोकारो, चाईबासा, चक्रधरपुर, चांडिल, चतरा, धनबाद, गढ़वा, घाटशिला, गिरिडीह, गोविंदपुर, गुमला, हजारीबाग, हुसैनाबाद, जमशेदपुर, जमुआ, कोडरमा, लोहरदगा, नागरंटारी, पाकुड़, पलामू, राजधनवार, राजमहल, रामगढ़, राँची ग्रामीण, राँची शहरी 2, राँची शहरी 3, साहिबगंज, सरायकेला और तेनुघाट।

मामलों[63] में, 205 महिलाओं के पक्ष में एक से अधिक अवसरों पर बिक्री विलेखों को निबंधित किये गये थे और योजना के प्रावधानों के उल्लंघन में छूट भी स्वीकृत की गयी थी। इस प्रकार जि.अ.नि. द्वारा 207 बिक्री विलेखों में अनियमित रूप से छूट दी गयी थी। आगे लेखापरीक्षा ने इन 412 मामलों को मैनुअल रिकॉर्ड के साथ सत्यापित किया और पाया कि दी गयी छुट अनियमित थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि छूट केवल लाभार्थियों द्वारा प्रस्तुत हलफनामों के आधार पर दी गयी। आगे यह भी देखा गया कि जून 2017 की अधिसूचना ने इन बिक्री विलेखों की पहचान करने और उन्हें अलग करने के लिये कोई विशिष्ट पहचान चिह्न जैसे कि विलेख संख्याओं का विशेष क्रमांक, पहचान संख्या आदि या अद्वितीय क्षेत्र जैसे पैन, आधार संख्या, मतदाता कार्ड संख्या आदि को निर्धारित नहीं किया। सॉफ्टवेयर में सत्यापन जाँचों की अनुपस्थिति के कारण, निबंधन प्राधिकारी द्वारा दुबारा छूट के मामलों का पता नहीं लगाया जा सका। तदन्तर, अधिसूचना में योजना के उद्देश्य के लिये 'महिला' शब्द को परिभाषित नहीं किया। लेखापरीक्षा में यह पाया कि 207 मामलों में से 12 महिलाओं को नाबालिगों के लिये कानूनी संरक्षक के रूप में छूट दी गयी थी, यद्यपि अन्य मामलों में खुद के लिये छूट का लाभ उनके द्वारा उठाया गया था। इस प्रकार, अधिसूचना में अपर्याप्त आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एवं अस्पष्टता के कारण विभाग दोहरे लाभार्थियों को रोकने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस ₹ 1.01 करोड़ (मुद्रांक शुल्क: ₹ 56.01 लाख एवं निबंधन फीस: ₹ 45.07 लाख) का अल्पारोपण हुआ।

मामले को इंगित (फरवरी 2019) किये जाने के बाद, जि.अ.नि. ने कहा कि संबंधित लाभार्थियों को माँग पत्र जारी किये गये और 10 निबंधन कार्यालयों[64] में 38 मामलों में ₹ 13.97 लाख की वसूली की गयी। 169 मामलों में शेष ₹ 87.11 लाख राशि की वसूली प्रतीक्षित हैं।

मामले सरकार को प्रतिवेदित (फरवरी एवं अप्रैल 2019 के मध्य) किया गया; उनके जवाब प्रतीक्षित है (फरवरी 2020)।

विभाग इन विलेखों के लिये विशिष्ट पहचान आवंटित करने पर विचार कर सकती है। आगे, विशिष्ट क्षेत्रों को निर्धारित किया जा सकता है और छूट के लिये दोबारा प्रयास के मामलों में निबंधन प्रक्रिया को अवरुद्ध करने के लिये ऐप्लिकेशन सॉफ्टवेयर को संशोधित किया जा सकता है।

[63] 205 मामलो में दो बार छुट दी गयी जिसमें से दो मामलों में छुट का लाभ तीन बार प्राप्त किया (यानि 205x2+2=412)।

[64] जिला निबंधन कार्यालय/अवर निबंधन का कार्यालय, चक्रधरपुर, चतरा, धनबाद, धनवार, गोविंदपुर, हजारीबाग, राँची ग्रामीण, राँची शहरी 2, राँची शहरी 3, और तेनुघाट।

स. राज्य उत्पाद

4.8 कर प्रशासन

उत्पाद शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण बिहार उत्पाद अधिनियम, 1915 के प्रावधानों तथा उसके अधीन बनाये गये नियमावलियों/निर्गत अधिसूचनाओं, झारखण्ड सरकार द्वारा यथा अंगीकृत, से शासित होता है। उत्पाद एवं मद्य निषेध विभाग के सचिव राज्य उत्पाद नियमों के प्रशासन के लिये सरकार के स्तर पर उत्तरदायी होते हैं। आयुक्त उत्पाद (आ.उ.) विभाग के प्रमुख होते हैं और सरकार की उत्पाद नीतियों एवं कार्यक्रमों के प्रशासन एवं कार्यान्वयन के लिये मुख्य तौर पर जिम्मेवार होते हैं। मुख्यालय में एक संयुक्त आयुक्त उत्पाद, उपायुक्त उत्पाद एवं सहायक आयुक्त उत्पाद द्वारा उनको सहयोग किया जाता है। तदंतर, झारखण्ड राज्य तीन उत्पाद प्रमंडलों[65] प्रत्येक उपायुक्त उत्पाद के नियंत्रणाधीन विभक्त हैं। प्रमंडलों को पुन: 19 उत्पाद जिलों[66] में विभक्त किया गया है जो एक सहायक आयुक्त उत्पाद/अधीक्षक उत्पाद (स.आ.उ/अ.उ.) के प्रभार के अधीन होते हैं।

4.9 लेखापरीक्षा के परिणाम

2017-18 के दौरान, लेखापरीक्षा ने विभाग की 24 लेखापरीक्षा योग्य इकाइयों में से 14 इकाइयों[67] (58 प्रतिशत) के अभिलेखों की नमुना जाँच की। 2016-17 के दौरान राज्य में कुल 1,432 खुदरा उत्पाद दुकानें बंदोबस्त के लिये थी जिनमें से नमुना-जाँच के लिये चयनित जिलों में 731 खुदरा उत्पाद दुकानें बंदोबस्त थी और लेखापरीक्षा ने नमूना-जाँच के लिये चयनित इकाइयों के शत प्रतिशत बंदोबस्त खुदरा उत्पाद दुकानों के अभिलेखों का जाँच किया। विभाग ने 2016-17 के दौरान ₹ 961.68 करोड़ का राजस्व संग्रहित किया, जिसमें से लेखापरीक्षित इकाइयों ने ₹ 319.52 करोड़ (33 प्रतिशत) संग्रहित किये। लेखापरीक्षा ने 1,170 मामलों में ₹ 43.92 करोड़ की अनियमितता पायी, जो **तालिका-4.8** में वर्णित है।

तालिका-4.8

क्र. सं.	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
1	खुदरा उत्पाद दुकानों की अबंदोबस्ती के कारण राजस्व की हानि	38	27.44
2	खुदरा अनुज्ञाधारियों को न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा के अनुपयुक्त बँटवारा के कारण अनुचित वितीय लाभ	658	8.88

[65] उत्तरी छोटानागपुर प्रमंडल, हजारीबाग, दक्षिणी छोटानागपुर प्रमंडल, राँची और संथाल परगना प्रमंडल, दुमका।

[66] बोकारो, चाईबासा, धनबाद, देवघर, दुमका, गढ़वा, गिरिडीह, गोडडा, गुमला-सह-सिमडेगा, हजारीबाग-सह-रामगढ़-सह-चतरा, जमशेदपुर, जामताड़ा, कोडरमा, लोहरदगा, पाकुड, पलामु-सह-लातेहार, राँची, साहिबगंज एवं सरायकेला-खरसावाँ।

[67] स.आ.उ. का कार्यालय बोकारो, हज़ारीबाग तथा अ.उ. का कार्यालय चाईबासा, चतरा, देवघर, दुमका, गिरिडीह, गोडडा, कोडरमा, लोहरदगा, पलामु, सरायकेला-खरसावाँ एवं उपायुक्त उत्पाद हजारीबाग और आयुक्त उत्पाद, राँची।

तालिका-4.8

क्र. सं.	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
3	खुदरा विक्रेता द्वारा शराब के कम उठाव के कारण हानि	293	4.38
4	अन्य मामले	181	3.22
कुल		**1,170**	**43.92**

लेखापरीक्षा के द्वारा ₹ 6.90 करोड़ के 662 मामले को इंगित (जनवरी एवं मार्च 2018 के मध्य) किये जाने पर विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकनों को स्वीकार किया तथा अगस्त 2019 तक सन्निहित 20 मामलों में ₹ 34.63 लाख की वसूली की गयी।

इस अध्याय में 132 मामलों में ₹ 2.86 करोड़ की अनियमितता दृष्टान्त स्वरुप दिया जा रहा है। इस प्रकार की कुछ अनियमिततायें विगत चार वर्षों से बारम्बार प्रतिवेदित की जा रही है जो **तालिका-4.9** में वर्णित है।

तालिका-4.9

(₹ करोड़ में)

अवलोकन की प्रकृति	2013-14		2014-15		2015-16		2016-17		कुल	
	मामलें	राशि	मामलें	राशि	मामलें	राशि	मामलें	राशि	मामलें	राशि
खुदरा विक्रेताओं द्वारा शराब का कम उठाव	263	2.00	542	4.67	447	5.57	695	23.20	1,947	35.44

4.10 खुदरा विक्रेताओं द्वारा शराब का कम उठाव

न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा का उठाव सुनिश्चित करने हेतु विभाग ने कोई कार्रवाई नहीं की जिसके परिणामस्वरूप शराब का कम उठाव हुआ एवं ₹ 2.86 करोड़ के उत्पाद शुल्क की हानि के समतुल्य अर्थदण्ड का आरोपण नहीं हुआ।

झारखण्ड उत्पाद अधिनियम, नियम तथा नीति यह निर्दिष्ट करता है कि खुदरा उत्पाद दुकानों के प्रत्येक अनुज्ञाधारी विक्रेता विभाग द्वारा दुकानों के लिये प्रत्येक प्रकार की शराबों के लिये निर्धारित न्यूनतम प्रत्याभूत मात्रा (न्यू.प्र.मा.) के उठाव के लिये बाध्य है। इसमें असफल रहने पर सरकार द्वारा उत्पाद शुल्क की उठायी गयी हानि के समतुल्य अर्थदण्ड वसूलनीय होगी।

2015-16 तथा 2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा पाँच उत्पाद जिलों[68] के अभिलेखों की नमूना-जाँच की (मई एवं दिसम्बर 2017 के मध्य) तथा यह देखा गया कि 132 दुकानों द्वारा (301 दुकानों में से) 6.69 लाख एल.पी.एल./बी.एल. (25.12 लाख एल.पी.एल./बी.एल. के सापेक्ष में) कम शराब का उठाव किया गया। यह देखा गया कि खुदरा उत्पाद दुकानों का न्यू.प्र.मा. वार्षिक आधार पर निर्धारित किये गये थे जिसे बारह भागों में बाँटा गया था एवं खुदरा उत्पाद दुकानों के विक्रेता द्वारा शराब का मासिक उठाव उनके आवश्यकता के आधार पर किया गया। उत्पाद जिलों द्वारा

[68] चतरा, गिरीडीह, लोहरदगा, पलामु और सरायकेला-खरसावाँ।

दुकानवार न्यू.प्र.मा. का निर्धारण, उसके विरुद्ध माह में उठाव तथा माह तक के उठाव का प्रतिवेदन निर्धारित प्रपत्र में तैयार किया गया एवं उसे आयुक्त उत्पाद को अग्रेषित किया गया। तथापि, विभाग द्वारा अनुवर्ती माह में शराब के कम उठाव के लिये कोई कार्रवाई सुनिश्चित नहीं की गयी जिससे कि वर्ष के अंत तक कुल न्यू.प्र.मा. का उठाव किया जा सके। इसके परिणामस्वरूप शराब का कम उठाव हुआ एवं ₹ 2.86 करोड़ के उत्पाद शुल्क की हानि के समतुल्य अर्थदण्ड का आरोपण नहीं हुआ।

मामले को इंगित किये जाने (मई एवं दिसम्बर 2017 के मध्य) के उपरांत, उत्पाद अधीक्षक, गिरीडीह तथा सरायकेला-खरसावाँ द्वारा यह बताया गया (फरवरी एवं सितम्बर 2018 के मध्य) कि क्रमशः ₹ 24.13 लाख तथा ₹ 10.50 लाख की वसूली कर ली गयी है। शेष मामलों में सम्बद्ध उत्पाद अधीक्षकों द्वारा यह बताया गया कि संबंधित अनुज्ञाधारियों द्वारा जमा की गयी प्रत्याभूत राशि से उत्पाद शुल्क की वसूली की जाएगी। उत्पाद अधीक्षकों द्वारा दिया गया उत्तर संतोषप्रद नहीं था क्योंकि जमा प्रत्याभूत राशि प्रत्येक मामले में पर्याप्त नहीं था।

मामले को मई 2018 एवं मई 2019 के मध्य सरकार को प्रतिवेदित किया गया; उनका जबाब प्रतीक्षित है (फरवरी 2020)।

(इन्दु अग्रवाल)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
झारखण्ड

राँची
दिनांक: 02 जुलाई 2020

प्रतिहस्ताक्षरित

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक: 15 जुलाई 2020