अध्याय 3
राजस्व एवं भूमि सुधार

अध्याय–3: राजस्व एवं भूमि सुधार

3.1 कर प्रशासन

बिहार में राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग भूमि का अधिग्रहण एवं हस्तान्तरण तथा भू–राजस्व का आरोपण एवं संग्रहण करता है। भूमि अधिग्रहण के लिए समाहर्ता उत्तरदायी होते हैं जिनको जिला–भू–अर्जन पदाधिकारी सहयोग करते है।

प्रधान सचिव–सह–आयुक्त प्रशासनिक प्रधान होते हैं और उनको मुख्यालय स्तर पर तीन निदेशक एवं विशेष सचिव, संयुक्त सचिव, उप सचिव सहयोग करते हैं। क्षेत्रीय स्तर पर प्रमंडलीय आयुक्त, समाहर्ता, अपर समाहर्ता, जिला भू–अर्जन पदाधिकारी, उपसमाहर्ता एवं अंचलाधिकारी कार्य करने के लिए उत्तरदायी होते हैं। अंचलाधिकारी, भू–अभिलेखों के रख–रखाव एवं भू–राजस्व के संग्रहण के लिए उत्तरदायी होते हैं।

3.2 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2017–18 के दौरान लेखापरीक्षा ने राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग के 824 इकाईयों में से 76[1] इकाईयों का नमूना जाँच किया जिसमें ₹ 3,637.51 करोड़ का वित्तीय लेन–देन सन्निहित था। लेखापरीक्षा संवीक्षा में 755 मामलों में स्थापना प्रभार का नहीं/कम आरोपण, अतिरिक्त मुआवजा का नहीं/कम आरोपण, राजस्व का सरकारी खाते में प्रेषण नहीं किया जाना तथा अन्य अनियमितताएँ पायी गयी जिनमें ₹ 755.25 करोड़ की राशि सन्निहित थी।

विभाग ने 178 मामलों में ₹ 950.60 करोड़ के कम आरोपण, कम वसूली तथा अन्य कमियों को स्वीकार किया। इनमें से ₹ 426.81 करोड़ के 93 मामलों को 2017–18 के दौरान एवं शेष को पूर्व के वर्षों में इंगित किया गया था। विभाग ने तीन मामलों में ₹ 4.96 करोड़ का वसूली प्रतिवेदित किया। 2017–18 के शेष मामलों एवं पूर्व के वर्षों के मामलों में जवाब प्रतीक्षित हैं (सितम्बर 2019)।

इस अध्याय में ₹ 318.91 करोड़ मूल्य के अनियमितताओं से जुड़े तीन कंडिकाओं को दर्शाया गया है।

3.3 राज्य की समेकित निधि में स्थापना प्रभार का प्रेषण नहीं किया जाना

पाँच जिला भू–अर्जन पदाधिकारी ₹ 299.65 करोड़ के स्थापना प्रभार की राशि राज्य सरकार के समेकित निधि में प्रेषण करने में विफल रहे जबकि निधि उनके पास उपलब्ध थी।

राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग के संयुक्त सचिव के निर्देश (मई 2006) के साथ पठित बिहार भूमि अर्जन, पुनर्वास एवं पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर और पारदर्शिता अधिकार नियमावली 2014, 20 प्रतिशत से 35 प्रतिशत के मध्य चार[2] स्तरों के निर्धारित दर से स्थापना प्रभार को भूमि अधियाची निकाय से वसूल कर सरकारी खाते के भू–राजस्व शीर्ष में जमा करने हेतु प्रावधान करता है।

---

[1] अंचल कार्यालय–31, जिला भू–अर्जन कार्यालय–23, भूमि सुधार उप समाहर्ता का कार्यालय–2, अपर समाहर्ता का कार्यालय–19, सर्वेक्षण एवं बन्दोबस्ती कार्यालय–1

[2] स्थापना प्रभार का दरः 20 प्रतिशत यदि मुआवजा राशि 15 लाख से अधिक हो, 25 प्रतिशत यदि मुआवजा राशि 10 लाख से अधिक लेकिन 15 लाख से कम हो, 30 प्रतिशत यदि मुआवजा राशि 5 लाख से अधिक और 10 लाख से कम हो तथा 35 प्रतिशत यदि मुआवजा राशि 5 लाख से कम हो।

पाँच जिला भू–अर्जन कार्यालयों[3] (नमूना जाँचित जिला भू–अर्जन कार्यालयः 23) के 49 परियोजनाओं में से 16 भूमि अधिग्रहण परियोजनाओं के लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि अप्रैल 2005 एवं अगस्त 2018 के बीच की अवधि के दौरान 16 परियोजनाओं[4] से संबधित भूमि अधिग्रहण के लिए अधियाची निकायों से ₹ 2,081.48 करोड़ प्राप्त हुए थे। इन परियोजनाओं में प्राप्त कर लिये गये अधिग्रहण लागत के समानुपातिक आरोप्य स्थापना प्रभार ₹ 582.14 करोड़ था। हालाँकि संबंधित जिला भू–अर्जन पदाधिकारियों ने मात्र ₹ 282.49 करोड़ सरकारी खाते में प्रेषित किया तथा स्थापना प्रभार का ₹ 299.65 करोड़ बिहार भूमि अर्जन, पुनर्वास एवं पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर एवं पारदर्शिता अधिकार नियमावली, 2014 का उल्लंघन करते हुये राज्य के समेकित निधि के संबंधित राजस्व शीर्ष के अंतर्गत प्रेषित नहीं किया, यद्यपि ₹ 73.82 करोड़ की राशि व्यक्तिगत जमा खाता[5] में तथा ₹ 64.33 करोड़ बैंकों में संचालित बचत खातों में पड़ा हुआ था। स्थापना प्रभार को राज्य के समेकित निधि में जमा करने के बजाए व्यक्तिगत जमा खाता और बैंक खातों में रखना बिहार भूमि अर्जन, पुनर्वास एवं पुनर्व्यवस्थापन में उचित प्रतिकर एवं पारदर्शिता अधिकार नियमावली, 2014 का उल्लंघन है। इसके अतिरिक्त, यह धोखाधड़ी एवं दुर्विनियोजन के जोखिम से भी भरा हुआ है।

संबंधित जिला भू–अर्जन पदाधिकारियों ने स्थापना प्रभार का परियोजना–वार खाता तैयार नहीं किया था तथा इसके अभाव में निधि की प्राप्ति तथा स्थापना प्रभार का राज्य के समेकित निधि के अन्तर्गत संबंधित राजस्व शीर्ष में प्रेषण सुनिश्चित नहीं किया। इसके अतिरिक्त न तो जिला समाहर्ता ने और न ही भूमि अधिग्रहण के निदेशक, जो कि क्रमशः जिला स्तर एवं विभागीय स्तर पर जिला भू–अर्जन पदाधिकारी के पर्यवेक्षण अधिकारी थे, ने स्थापना प्रभार के सरकारी खाते में प्रेषण को सुनिश्चित करने के लिए यथोचित निगरानी किया। इस प्रकार जिला भू–अर्जन पदाधिकारी ₹ 299.65 करोड़ के स्थापना प्रभार की राशि राज्य के समेकित निधि में जमा करने में विफल रहे जैसा कि **परिशिष्ट–2** में वर्णित है।

आगे जाँच करने पर, लेखापरीक्षा ने पाया कि जिला भू–अर्जन पदाधिकारी भभुआ ने एनएच–30 तथा एनएच– 2 के मामलों में क्रमशः ₹ 1.03 करोड़ एवं ₹ 3.93 करोड़ जमा (फरवरी 2018) किया। जिला भू–अर्जन पदाधिकारी, भोजपुर ने कहा (फरवरी 2018) कि 45 में से 11 मौजा के मामलों में अधियाची निकाय ने भूमि अधिग्रहण रोकने का निवेदन (अप्रैल 2017) किया और मुआवजा राशि का स्थानांतरण नहीं किया अतएव स्थापना प्रभार जमा नहीं किया गया। जिला भू–अर्जन पदाधिकारी का उत्तर प्रासंगिक नहीं था चूँकि हमारा अवलोकन शेष 34 मौजा (इन 11 मौजा को छोड़कर) से संबंधित था जिसमें मुआवजा राशि पहले ही प्राप्त हो चुका था। शेष तीन जिला भू–अर्जन पदाधिकारियों[6] के उत्तर प्रतीक्षित हैं।

मामला विभाग को प्रतिवेदित (अगस्त 2017 एवं अप्रैल 2018) किया गया था; उनके जवाब अभी भी प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2019)।

---

[3] भभुआ, भोजपुर, नवादा, पटना एवं वैशाली

[4] एस.एच.–81 सकडी नासरीगंज का निर्माण, कुदरा भभुआ पथ की 20 कि.मी. के अंतिम छोर पर बाईपास, पीपीपी प्रणाली के अंतर्गत मोहनिया– आरा (एन.एच. 30 का भाग) परियोजना का फोरलेन करना, एन.एच.–2 के 6–लेन का चौड़ीकरण, एन.एच.–82 गया–हिसुआ बिहारशरीफ खंड, एस.एच.–83 बाघी–बरडीहा–बरबीघा पथ, 220/132 केवी पावर सब स्टेशन ग्रिड, ठोस दूषित जल उपचार, रेल उपरी पुल का पहुँच पथ (कंकड़बाग), पटना साहिब के निकट रेल उपरी पुल, एन.एच.–83 पटना गया डोभी फोरलेन, एन.एच.–98 अनीसाबाद अरवल फोरलेन एनएचएआई, एन.एच.–31 बख्तियारपुर–खगड़िया फोरलेन, एस.एच.–78 बिहटा सरमेरा राजमार्ग, पुलिस थाना भवन निर्माण तथा 132/133 के.वी. सबस्टेशन ग्रिड

[5] व्यक्तिगत जमा (पीडी) खाता, बिहार कोषागार संहिता 2011 के प्रावधान के अनुसार जिला भू–अर्जन पदाधिकारी द्वारा खोले गये लोक लेखा का एक भाग है।

[6] नवादा, पटना एवं वैशाली

अनुशंसा : विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वसुली योग्य, वसुली किये गये तथा व्यक्तिगत जमा/बैंक खाता में रखे गये स्थापना प्रभार की राशि का समाधान किया जाये और शेष राशि को बिना और विलम्ब किये राज्य के समेकित निधि में जमा कर दिया जाये तथा चूक करने वाले जिला भू–अर्जन पदाधिकारियों, जिन्होंने स्थापना प्रभार को राज्य के समेकित निधि में जमा करने में अत्यधिक विलम्ब किया, पर उत्तरदायित्व का निर्धारण किया जाए।

3.4 सरकारी भूमि के हस्तांतरण में राजस्व की वसूली/प्रेषण नहीं किया जाना

अपर समाहर्ता/अंचलाधिकारी द्वारा स्वीकृत्यादेश का अनुपालन नहीं किए जाने के कारण, सरकार ₹ 16.01 करोड़ के राजस्व से वंचित रहा।

बिहार सरकार संपदा (खासमहल) मैन्युअल, 1953 तथा राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग के आयुक्त–सह–सचिव का निर्देश (12 मार्च 1991) यह विहित करता है कि सरकारी भूमि के हस्तांतरण की स्थिति में अंतरीति विभाग/सार्वजनिक उपक्रम सलामी[7] के साथ सलामी के दो से पाँच प्रतिशत की दर से 25 वर्ष के लिए वार्षिक लगान के संचयित मूल्य का भुगतान के लिए उत्तरदायी हैं।

- लेखापरीक्षा ने 23 नमूना जाँचित जिलों में से दो जिलों (भोजपुर एवं वैशाली) में पाया (जुलाई तथा सितम्बर 2017 के बीच) कि अपर समाहर्ता/अंचलाधिकारी ने सितम्बर 2015 में 4.16 एकड़ सरकारी भूमि सार्वजनिक उपक्रमों[8] को सलामी एवं भूमि के लगान के संचयित मूल्य राशि की वसूली के बगैर ही हस्तांतरित कर दिया था। हालाँकि स्वीकृत्यादेश के अनुसार ये प्राप्तियाँ भूमि के हस्तांतरण के पूर्व ही वसूल की जानी थी। अतः अपर समाहर्ता/अंचलाधिकारी द्वारा उपरोक्त स्वीकृत्यादेश का अनुपालन नहीं किए जाने के कारण तथा उच्च प्राधिकारियों द्वारा निगरानी तंत्र के अभाव में सरकार ₹ 14.97 करोड़[9] के राजस्व से वंचित रहा।

- जिला भू–अर्जन कार्यालय, वैशाली में लेखापरीक्षा (अगस्त 2017) ने पाया कि मार्च 2010 एवं मई 2011 के बीच 5.85 एकड़ सरकारी भूमि को एन.एच.–77 के निर्माण के लिए राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण को हस्तांतरित किया गया था। अनुमोदित प्राक्कलनों के अनुसार इन भूमि का मूल्य ₹ 1.04 करोड़ था तथा 116.80 एकड़ भूमि से सन्निहित संपूर्ण परियोजना का लागत ₹ 172.95 करोड़ था। भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण ने इस परियोजना के लिए जिला भू–अर्जन पदाधिकारी को जून 2010 तथा जून 2016 के बीच ₹ 164.20 करोड़ हस्तांतरित किया था। इसमें से, ₹ 12.90 करोड़ बचत बैंक खाता में 2016 से पड़ा हुआ था फिर भी जिला भू–अर्जन पदाधिकारी ने निधि की उपलब्धता के बावजूद ₹ 1.04 करोड़ मूल्य के सरकारी भूमि का राशि सरकारी खाते में प्रेषित नहीं किया। परिणामस्वरूप, सरकार को ₹ 1.04 करोड़ के राजस्व से वंचित रहना पड़ा।

जवाब में जिला भू–अर्जन पदाधिकारी वैशाली ने कहा (दिसम्बर 2018) कि सरकारी भूमि की प्रकृति जाँच के दायरे में थी। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरकारी भूमि की प्रकृति

[7] सलामी, भूमि के बाजार मूल्य का द्योतक है।

[8] बिहार स्टेट पावर ट्रांसमिशन कम्पनी लिमिटेड तथा दक्षिण बिहार पावर ट्रांसमिशन कम्पनी लिमिटेड।

[9] ¼₹ djkM+ e½

जिला का नाम	परियोजनाओं की संख्या	भूमि का क्षेत्रफल (एकड़ में)	सलामी तथा लगान का योग	अभियुक्ति
भोजपुर	1	0.50	0.15	सार्वजनिक उपक्रमों को सलामी एवं भूमि के लगान के संचयित मूल्य की वसूली के बगैर सरकारी भूमि का हस्तांतरण किया गया।
वैशाली	1	3.66	14.82	
कुल	**2**	**4.16**	**14.97**	

गैर मजरूआ आम/खास थी जो परियोजना के मौजावार प्राक्कलन में पहले से ही उपलब्ध थी।

मामला विभाग को प्रतिवेदित (सितम्बर तथा दिसम्बर 2017) किया गया था; उनका जवाब अभी भी प्रतीक्षित था (सितम्बर 2019)।

3.5 आकस्मिक प्रभार की अधिक वसूली

तीन जिला भू–अर्जन पदाधिकारियों ने अधियाची निकायों से ₹ 3.25 करोड़ के आकस्मिक प्रभार का अधिक वसूली किया।

बिहार भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894, के तहत सरकार द्वारा निर्गत संकल्प (फरवरी 2017) के अनुसार अधियाची इकाई परियोजना के लिए अधिग्रहित भूमि के प्राक्कलित मूल्य पर 0.5 प्रतिशत की दर से अधिकतम ₹ दो लाख तक आकस्मिक प्रभार[10] का भुगतान करेगा जिसे पुनरीक्षित (2014) कर मुआवजा राशि का 0.5 प्रतिशत की दर को अक्षुण्ण रखते हुए अधिकतम ₹ पाँच लाख तक कर दिया गया।

लेखापरीक्षा ने 23 नमूना जाँचित जिलों में से तीन जिला भू–अर्जन कार्यालयों[11] में भूमि अधिग्रहण के लागत के प्राक्कलनों की संवीक्षा (अगस्त एवं दिसम्बर 2017 के बीच) किया और पाया कि जिला भू–अर्जन पदाधिकारियों ने अधिनियम के उक्त प्रावधानों का उल्लंघन कर संपूर्ण परियोजना के बदले मौजावार तैयार प्राक्कलन के अनुसार अधियाची निकाय से ₹ 3.69 करोड़ आकस्मिक प्रभार संग्रहित किया था। वास्तव में, पूरे परियोजना के लिए अधिकतम ₹ दो लाख या ₹ पाँच लाख तक सीमित करने पर इन परियोजनाओं के लिए ₹ 44 लाख आकस्मिक प्रभार ही वसूलनीय था। प्राक्कलन सक्षम प्राधिकारियों द्वारा अनुमोदित थे, हालाँकि, उनमें से किसी ने भी आकस्मिक प्रभार के गलत आरोपण का पता लगाने के लिए जाँच नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.25 करोड़ अधिक आकस्मिक प्रभार का वसूली किया गया।

मामला सरकार/विभाग को दिसम्बर 2018 में प्रतिवेदित किया गया था; उनका जवाब अभी भी प्रतीक्षित था (सितम्बर 2019)।

बताई गई त्रुटियाँ/चूकें नमूना लेखापरीक्षा आधारित हैं। इसलिए, विभाग/सरकार सभी इकाइयों का यह जाँच करने के लिए कि क्या समान त्रुटियाँ/चूकें अन्य जगह भी घटित हुई हैं, अगर हाँ, तो उसे सुधारने तथा एक प्रणाली, जो इस तरह के त्रुटियों/चूकों को रोक सके, को स्थापित करने के लिए व्यापक पुनरीक्षण कर सकती है।

---

[10] आकस्मिक प्रभार का आरोपण पुनर्वासन, सर्वेक्षण, अनुश्रवण, तथा वाहन एवं कम्प्यूटर परिचालक, अमीन, प्रारूपकार के आउटसोर्सिंग सहित अन्य आकस्मिक व्यय के उद्देश्य से किया जाता है।

[11] पटना, समस्तीपुर एवं वैशाली।