

अध्याय-IV : भू-राजस्व

4.1 कर प्रशासन

भूमि का आवंटन एवं भू-राजस्व का निर्धारण एवं संग्रहण, राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956 तथा उसके अन्तर्गत बनाए गए नियमों से शासित होता है। भू-राजस्व में मुख्यतः भूमि का किराया, लीज किराया, प्रीमियम¹, संपरिवर्तन प्रभार तथा सरकारी भूमि के विक्रय की प्राप्तियां शामिल होती हैं।

राजस्व विभाग (विभाग), सरकार के प्रशासनिक विभाग की तरह कार्य करता है। राजस्व से सम्बन्धित सभी न्यायिक मामलों, राजस्व अधिकारियों के पर्यवेक्षण और निगरानी का समग्र नियंत्रण एवं भू-अभिलेखों का प्रबन्धन राजस्व मण्डल, अजमेर में निहित है। जिला स्तर पर भूमि के प्रबन्धन के लिये राजस्व मण्डल की सहायता हेतु 33 जिला कलक्टर हैं। इसके अतिरिक्त, कलक्टर की सहायता हेतु उपस्वण्ड स्तर पर 289 उपस्वण्ड अधिकारी एवं तहसील स्तर पर 314 तहसीलदार हैं।

4.2 आन्तरिक लेखापरीक्षा

राजस्व मण्डल के वित्तीय सलाहकार आन्तरिक लेखापरीक्षा समूह के प्रमुख होते हैं। आन्तरिक लेखापरीक्षा के 18 दल हैं। अवधि 2013-14 से 2017-18 के दौरान लेखापरीक्षा के लिये बकाया इकाइयों की संख्या, लेखापरीक्षित इकाइयों की वास्तविक संख्या तथा लेखापरीक्षा से शेष रही इकाइयों की संख्या की स्थिति निम्न प्रकार है:

वर्ष	लेखापरीक्षा के लिये बकाया इकाइयां	वर्ष के दौरान लेखापरीक्षा के लिये बकाया इकाइयां	लेखापरीक्षा के लिये कुल बकाया इकाइयां	वर्ष के दौरान लेखापरीक्षित इकाइयां	लेखापरीक्षा से शेष रही इकाइयां	कमी प्रतिशत में
2013-14	72	672	744	586	158	21
2014-15	158	672	830	551	279	34
2015-16	279	809	1,088	883	205	19
2016-17	205	815	1,020	772	248	24
2017-18	248	815	1,063	739	324	30

स्रोत: राजस्व मण्डल अजमेर द्वारा प्रदत्त सूचना।

विभाग पिछले तीन वर्षों से लगातार बता रहा है कि आंतरिक लेखापरीक्षा दलों द्वारा बतायी गयी लेखापरीक्षा आपत्तियों की बकाया को निपटाने के लिये स्टाफ को पदस्थापित करने तथा पदों की कमी के कारण इकाइयों की लेखापरीक्षा बकाया रही।

¹ यहां प्रीमियम का आशय भूमि की कीमत से है।

यह देखा गया की वर्ष 2017-18 के अंत में 17,926 अनुच्छेद बकाया थे। आन्तरिक लेखापरीक्षा समूह के बकाया अनुच्छेदों का वर्षवार विवरण निम्न प्रकार है:

वर्ष	2012-13 तक	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	योग
अनुच्छेद	8,176	814	871	1,744	2,711	3,610	17,926

स्रोत: राजस्व मण्डल अजमेर द्वारा प्रदत्त सूचना।

बकाया 17,926 अनुच्छेदों में से 8,176 अनुच्छेद अनुपालना/सुधारात्मक कार्यवाही के अभाव में गत पांच वर्षों से अधिक अवधि से बकाया थे। निपटान की धीमी गति का कारण विभिन्न संवर्गों में पदों की कमी होना बताया गया।

सरकार आन्तरिक लेखापरीक्षा समूह द्वारा बताई गई बकाया आपत्तियों की त्वरित अनुपालना सुनिश्चित करने के लिये कदम उठा सकती है।

4.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

विभाग में लेखापरीक्षा योग्य 690 इकाइयां हैं। 2014-17 के दौरान विभाग के द्वारा राज्य में अतिक्रमण के 12,08,800 प्रकरण पाये गये।

- 14 इकाइयों में 'राजकीय भूमि पर अतिक्रमण' की लेखापरीक्षा की गयी जिनमें 2014-17 के दौरान विभाग द्वारा 74,627 प्रकरण (कुल अतिक्रमण प्रकरणों के लगभग छः प्रतिशत) पाये गये। लेखापरीक्षा को अतिक्रमण के 10,194 प्रकरणों (नमूना प्रकरणों के लगभग 14 प्रतिशत) में दर्ज करने, इनके निपटान, अतिक्रमियों की बेदखली, इत्यादि से संबंधित अनियमितताएं पायी गयी।
- इसके अतिरिक्त, 128 इकाइयों की लेखापरीक्षा में राजकीय भूमि के संपरिवर्तन, आवंटन एवं लीज से संबंधित 1,426 प्रकरणों में अनियमितताएं पायी गयी। इसके परिणामस्वरूप, राशि ₹ 66.69 करोड़ के भूमि की कीमत, संपरिवर्तन/नियमितीकरण प्रभारों की कम वसूली/अवसूली, राज्यांश की कम प्राप्ति एवं सरकार को भूमि के प्रत्यावर्तन का अभाव, इत्यादि रहे।

समान प्रकृति की कुछ त्रुटियां लेखापरीक्षा द्वारा पिछले वर्षों में भी ध्यान में लायी गयी थी, ना केवल ये अनियमितताएं बनी रही तथापि अगली लेखापरीक्षा होने तक उजागर नहीं हो पायी। इस प्रकार, ऐसे प्रकरणों की पुनरावृत्ति रोकने के लिए सरकार को आंतरिक लेखापरीक्षा के सुदृढीकरण के साथ-साथ आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में सुधार की आवश्यकता है। पायी गयी

अनियमितताएं मुख्य रूप से निम्नलिखित श्रेणियों के अन्तर्गत आती हैं:

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	प्रकरणों की संख्या	राशि
1	'राजकीय भूमि पर अतिक्रमण' पर एक अनुच्छेद	1	-
2	प्रीमियम और लीज किराये की अवसूली/कम वसूली	83	12.45
3	स्वातेदारों ² से संपरिवर्तन प्रभारों की अवसूली/कम वसूली	512	23.00
4	सरकार को भूमि के प्रत्यावर्तन का अभाव	6	9.77
5	अन्य अनियमितताओं से सम्बन्धित:		
	(i) राजस्व	714	0.11
	(ii) व्यय	110	21.36
	योग	1,426	66.69

वर्ष 2017-18 के दौरान विभाग ने 1,000 प्रकरणों में ₹ 55.86 करोड़ के लेखापरीक्षा आक्षेपों को स्वीकार किया, जिनमें से ₹ 2.17 करोड़ के 47 प्रकरण वर्ष 2017-18 में बताये गए तथा ₹ 53.69 करोड़ के 953 प्रकरण वर्ष 2017-18 से पूर्व बताये गए थे। विभाग ने वर्ष 2017-18 के दौरान 461 प्रकरणों में ₹ 3.58 करोड़ वसूल किए जिसमें से ₹ 0.01 करोड़ के 2 प्रकरण वर्ष 2017-18 से संबंधित थे तथा ₹ 3.57 करोड़ के 459 प्रकरण वर्ष 2017-18 से पूर्व बताये गए थे।

'राजकीय भूमि पर अतिक्रमण' पर एक अनुच्छेद एवं उदाहरणस्वरूप कुछ प्रकरण जिनमें राशि ₹ 2.80 करोड़ सन्निहित है, की चर्चा अगले अनुच्छेदों में की गई है।

² स्वातेदार राजकीय भूमि पर किरायेदार होते हैं जिन्हें कृषि प्रयोजनार्थ भूमि दी जाती है।

4.4 'राजकीय भूमि पर अतिक्रमण' पर लेखापरीक्षा

4.4.1 प्रस्तावना

राजकीय भूमि का प्रबंधन राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956 एवं इसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों के प्रावधानों के तहत किया जाता है। राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम की धारा 88 के अनुसार समस्त सड़कें, जल संरचनाएं एवं भूमि, जो कि किसी की व्यक्तिगत या विधिक सम्पत्ति नहीं हो, राज्य की सम्पत्ति कहलाती है।

भूमि की कमी एवं सीमित उपलब्धता के कारण राज्य सरकार द्वारा इसका कुशलता से उपयोग आवश्यक है। सरकारी भूमि पर अनाधिकृत कब्जा एवं इसकी बेदखली राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956 की धारा 91 एवं राजस्थान भू-राजस्व (अतिक्रमियों की बेदखली) नियम, 1975 के तहत संपादित की जाती है। अतिक्रमियों के विरुद्ध अतिक्रमण के प्रकरणों को तहसीलदार/नायब तहसीलदार के न्यायालय में अतिक्रमियों को सुनवाई का अवसर देते हुए निर्णित किया जाता है।

सरकारी भूमि पर अतिक्रमणों को मुख्यतः दो श्रेणियों में विभाजित किया जा सकता है यथा कृषि प्रयोजनार्थ एवं अकृषि प्रयोजनार्थ। वर्तमान लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र राज्य सरकार के राजस्व विभाग के क्षेत्राधिकार में स्थित राजकीय भूमि पर अतिक्रमण तक सीमित है तथा इसमें स्थानीय निकायों के नियंत्रण में स्थित भूमि पर हुए अतिक्रमणों को शामिल नहीं किया गया है।

4.4.2 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिये की गयी कि:

- अतिक्रमण के प्रकरणों से संबंधित भू-राजस्व अभिलेखों का संधारण उचित ढंग से किया गया था;
- अतिक्रमित भूमि को पहचानने, अतिक्रमण की बेदखली एवं नियमन के लिए विभाग में उचित प्रक्रिया विद्यमान थी; तथा
- राजकीय भूमि की सुरक्षा के लिए पर्याप्त एवं प्रभावी नियंत्रण उपलब्ध था।

4.4.3 लेखापरीक्षा के मानदण्ड

लेखापरीक्षा के मानदण्डों का निर्धारण निम्नलिखित अधिनियमों एवं उनके अन्तर्गत जारी नियमों/अधिसूचनों/परिपत्रों/आदेशों के प्रावधानों से किया गया:

- राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956;
- राजस्थान काश्तकारी अधिनियम, 1955;
- राजस्थान भू-राजस्व (अतिक्रमियों की बेदखली) नियम, 1975;
- राजस्थान भू-राजस्व (सिंचाई प्रयोजनार्थ कुआँ खोदने तथा पम्पिंग सैट लगाने के लिए भूमि का आवंटन) नियम, 1979;
- राजस्थान भू-राजस्व (औद्योगिक क्षेत्र भू-आवंटन) नियम, 1959; तथा
- राजस्थान भू-राजस्व (ईट भट्टों की स्थापना के लिए भूमि का आवंटन) नियम, 1987

4.4.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

राज्य सात राजस्व संभागों में विभाजित है। लेखापरीक्षा द्वारा 33 जिलों की कुल 314 तहसीलों में से प्रत्येक राजस्व संभाग में से एक जिले को लेते हुए सात जिलों³ की 14 तहसीलों के अभिलेखों की नमूना जांच की गयी। तहसीलों का चयन रैंडम स्टेटीस्टिकल सैम्पलिंग से किया गया। तहसीलों के द्वारा संधारित अतिक्रमण एवं उनकी बेदखली से संबंधित अभिलेखों, उपखण्ड अधिकारियों द्वारा अतिक्रमण प्रकरणों का नियमितीकरण तथा जिला कलक्टरों एवं राजस्व मण्डल द्वारा अतिक्रमण गतिविधियों की निगरानी, नियंत्रण एवं योजना से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच की गयी।

2014-15 से 2016-17 तक की अवधि के लिए लेखापरीक्षा नवम्बर 2017 से मई 2018 के मध्य की गई। सरकार तथा राजस्व मण्डल को एक तथ्यात्मक विवरण 4 जुलाई 2018 को जारी किया गया, जिसका उत्तर प्रतीक्षित रहा (फरवरी 2019)।

4.4.5 अतिक्रमणों की प्रवृत्ति

जिला कलक्टरों से संकलित करने के पश्चात राजस्व मण्डल, अजमेर द्वारा उपलब्ध करवायी गयी सूचना के अनुसार वर्ष 2014-15 से 2016-17 के मध्य 33 जिलों में अतिक्रमणों एवं उनके निस्तारण की स्थिति निम्नानुसार थी:

वर्ष	प्रारम्भिक शेष		वृद्धि		निस्तारित प्रकरण		31 मार्च को अन्तिम शेष	
	प्रकरणों की संख्या	क्षेत्रफल हैक्टेयर में	वर्ष के दौरान दर्ज प्रकरणों की संख्या	क्षेत्रफल हैक्टेयर में	प्रकरणों की संख्या	क्षेत्रफल हैक्टेयर में	प्रकरणों की संख्या	क्षेत्रफल हैक्टेयर में
2014-15	28,315	29,207	3,95,530	2,94,877	3,93,543	2,95,572	30,302	28,511
2015-16	30,302	28,511	4,04,012	3,51,805	4,13,561	3,55,007	20,753	25,309
2016-17	20,753	25,309	4,09,258	3,44,288	4,10,999	3,38,174	19,012	31,423

स्रोत: राजस्व मण्डल व जिला कलक्टरों द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना।

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है 31 मार्च 2017 को राजकीय भूमि पर अतिक्रमण के 19,012 प्रकरण बकाया थे जिनमें 31,423 हैक्टेयर भूमि निहित थी। अवधि 2014-15 की तुलना में 2016-17 के दौरान प्रकरणों की संख्या व अतिक्रमित भूमि के क्षेत्र में क्रमशः 3.47 व 16.76 प्रतिशत की वृद्धि हुयी। 1 अप्रैल 2014 की तुलना में 31 मार्च 2017 को प्रकरणों की संख्या 28,315 से 32.36 प्रतिशत घटकर 19,012 रह गयी, जबकि अतिक्रमित क्षेत्र 7.59 प्रतिशत बढ़कर 29,207 से 31,423 हैक्टेयर हो गया।

उक्त में से, वर्ष 2014-15 से 2016-17 के दौरान सात जिलों की 14 चयनित तहसीलों में

³ 1. बारां (तहसील: बांरा तथा शाहबाद), 2. भरतपुर (तहसील: वैर तथा भुसावर), 3. बीकानेर (तहसील: बीकानेर), 4. दौसा (तहसील: दौसा तथा रामगढ़ पंचवारा), 5. डूंगरपुर (तहसील: बिच्छीवाड़ा तथा सागवाड़ा), 6. जोधपुर (तहसील: बिलाड़ा, पिपाड़ा सिटी तथा शेरगढ़) तथा 7. टोंक (तहसील: टोंक तथा निवाई)।

अतिक्रमणों एवं उसके निस्तारण की स्थिति निम्न प्रकार थी:

वर्ष	प्रारम्भिक शेष		वृद्धि		निस्तारित प्रकरण		31 मार्च को अन्तिम शेष	
	प्रकरणों की संख्या	क्षेत्रफल हैक्टियर में	वर्ष के दौरान दर्ज प्रकरणों की संख्या	क्षेत्रफल हैक्टियर में	प्रकरणों की संख्या	क्षेत्रफल हैक्टियर में	प्रकरणों की संख्या	क्षेत्रफल हैक्टियर में
2014-15	660	356	24,441	21,309	24,141	21,219	960	446
2015-16	960	446	23,260	21,177	23,644	21,001	576	622
2016-17	576	622	26,926	38,662	25,552	35,205	1,950	4,079

स्रोत: राजस्व मण्डल तथा जिला कलक्टरों द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना।

इनकी जांच में अतिक्रमणों प्रकरणों की पहचान एवं नियमन से संबंधित प्रणाली एवं अनुपालना की अनेक कमियां उजागर हुईं। इनकी चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गयी है।

प्रणाली एवं अनुपालन की कमियां

4.4.6 अभिलेखों का संधारण एवं अतिक्रमणों की पहचान

4.4.6.1 राजकीय भूमि का डेटाबेस

सामाजिक व कल्याणकारी गतिविधियों जैसे कि आवास, शिक्षा, चिकित्सा व स्वास्थ्य इत्यादि के लिए राजकीय भूमि के प्रभावी उपयोग के साथ-साथ अतिक्रमणों की निगरानी सुनिश्चित करने के लिए राजकीय भूमि का पूर्ण एवं उचित डेटाबेस रखा जाना आवश्यक है।

यह देखा गया कि उचित योजना बनाने एवं निगरानी को सुनिश्चित करने के लिए राज्य/राजस्व मण्डल/जिला/तहसील स्तर पर राजकीय भूमि के डेटाबेस के संधारण की कोई केन्द्रीकृत प्रणाली मौजूद नहीं थी। सरकार द्वारा यह कहा गया (सितम्बर 2018) कि इस संबंध में कोई भौतिक अथवा रिमोट सेंसिंग सर्वे नहीं किया गया है। सरकार के अधीन कुल राजकीय भूमि एवं अतिक्रमणाधीन भूमि की स्थिति विभाग के पास उपलब्ध नहीं थी। अतिक्रमणाधीन भूमि की स्थिति को सुनिश्चित करने के लिए उच्च स्तर पर कार्यरत प्राधिकारी ग्रामों में कार्यरत पटवारियों पर पूर्णतः निर्भर थे, जैसा कि नीचे दिये गए अनुच्छेदों में दर्शाया गया है।

4.4.6.2 अतिक्रमणों के अभिलेखों का संधारण

अतिक्रमण के प्रकरणों को पटवारी की रिपोर्ट के आधार पर राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956 की धारा 91 के अन्तर्गत दर्ज किया जाता है एवं इसके पश्चात् तहसीलदार/नायब तहसीलदार द्वारा अतिक्रमियों को सुनवाई का अवसर देते हुए ये निर्णित किए जाते हैं। इस उद्देश्य के लिए तहसीलदार/नायब तहसीलदार द्वारा एक *दायरा* रजिस्टर⁴ का संधारण किया जाता है जिसमें प्रकरण संख्या, प्रकरण के पंजीयन की दिनांक, अतिक्रमी का नाम व पता, ग्राम, भूमि का प्रकार, स्वसरा संस्था एवं अतिक्रमित भूमि का क्षेत्रफल, निर्णय की दिनांक, प्रभारित की गई शास्ति एवं फसल की नीलामी के द्वारा अतिक्रमियों से वसूल की गई राशि का ब्यौरा होता

⁴ प्रत्येक तहसील/उप तहसील पर अतिक्रमण के समस्त प्रकरणों का विवरण रसने के लिए संधारित किये जाने वाला रजिस्टर।

है। भू-अभिलेख निरीक्षक तथा पटवारी एक नीलामी रिपोर्ट⁵ तैयार करते हैं जो कि भाग लेने वालों से प्राप्त बोलियों पर आधारित होती है।

यह देखा गया कि *दायरा* रजिस्टर कम्प्यूटरीकृत नहीं थे तथा प्रत्येक तहसीलदार/नायब तहसीलदार द्वारा इनका संधारण हस्तलिखित रूप में किया जा रहा था। विभाग द्वारा रजिस्टर का कोई प्रारूप निर्धारित नहीं किया गया था। संबंधित कार्यालयों के रजिस्ट्रों की जांच में यह पाया गया कि ये अपूर्ण थे अर्थात् आवश्यक प्रविष्टियां जैसे कि बार-बार अतिक्रमण के मामलों में प्रथम अतिक्रमण की तारीख, अतिक्रमण की अवधि, बेदखली की तारीख, अतिक्रमणकारियों के खिलाफ की गई कार्यवाही इत्यादि रजिस्ट्रर्स में दर्ज नहीं की गई थी। वर्षवार रजिस्ट्रों का संधारण नहीं किया गया था, अतिक्रमण के वर्ष का ध्यान न रखते हुए सभी मामलों को एक ही रजिस्टर में दर्ज किया गया था। इसके अतिरिक्त दर्ज किये गये विवरणों की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए रजिस्ट्रों को समय-समय पर तहसीलदार/नायब तहसीलदार को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

पटवारी की रिपोर्ट: पटवारियों की रिपोर्टों की जांच के दौरान निम्नलिखित कमियां दृष्टिगत हुयी:

- एक ही अतिक्रमी द्वारा बार-बार किये गये अतिक्रमण के मामलों में, अतिक्रमी द्वारा प्रथम बार किए गए अतिक्रमण की दिनांक का उल्लेख नहीं किया गया था।
- कुओं के लिए किए गए अतिक्रमण के मामलों में निर्माण का उद्देश्य जैसे पीने, सिंचाई या वाणिज्यिक के लिए एवं यह विद्युतीकृत था या नहीं से संबंधित विवरण पटवारियों की रिपोर्ट में उल्लेखित नहीं था।

नीलामी रिपोर्ट: चयनित तहसीलों के अभिलेखों की जांच में प्रकट हुआ कि जब्त फसल की मात्रा और फसल के आरक्षित मूल्य का उल्लेख नीलामी रिपोर्टों में नहीं किया गया था। तहसील वैर की नीलामी रिपोर्टों से प्रकट हुआ कि रिपोर्ट के प्रारूप में एक मुद्रित वाक्य था 'फसल की हालत देखते हुए इससे अधिक बोली लगाने को कोई तैयार नहीं है।' इस प्रकार, यह देखा जा सकता है कि रिपोर्ट कर्मठतापूर्वक तैयार नहीं की गयी थी।

4.4.6.3 *दायरा* रजिस्टर में अतिक्रमण के प्रकरणों को दर्ज न करना

आवासीय उद्देश्य हेतु भूमि आवंटन के लिए आबादी विस्तार⁶ के प्रस्ताव ग्राम पंचायतों द्वारा तहसीलदारों को भेजे जाते हैं। चयनित तहसीलों में से पांच तहसीलों⁷ में 12 आबादी विस्तार प्रस्ताव अभिलेखों में उपलब्ध थे, शेष तहसीलों में कोई आबादी विस्तार प्रस्ताव अभिलेखों में नहीं पाये गये या लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये गये। आबादी विस्तार प्रस्तावों के साथ *दायरा* रजिस्ट्रों के मिलान से पता चला कि अतिक्रमियों ने आवासीय उद्देश्य (मकानों के निर्माण) के लिए 1.78 लाख वर्ग मीटर राजकीय भूमि पर अतिक्रमण किया जिसका विवरण नीचे दिया गया है:

- तहसील बीकानेर के एक आबादी विस्तार प्रस्ताव में 40 से 45 अतिक्रमियों द्वारा 37,600 वर्ग मीटर राजकीय भूमि पर 32 से 37 वर्षों से अतिक्रमण दिखाया गया।

⁵ भू-अभिलेख निरीक्षकों तथा पटवारियों द्वारा अतिक्रमित भूमि से जब्त की गई की फसल की नीलामी रिपोर्ट।

⁶ ग्राम पंचायतों द्वारा आवासीय उद्देश्य के लिए भूमि आवंटन हेतु तहसीलदारों को भेजा गया प्रस्ताव।

⁷ बारां, बिच्छीवाड़ा, बीकानेर, बिलाड़ा तथा शेरगढ़।

- तहसील बारां के एक अन्य आबादी विस्तार प्रस्ताव में 25 अतिक्रमियों द्वारा 20 वर्षों से 8,000 वर्ग मीटर राजकीय भूमि पर अतिक्रमण दिखाया गया।
- शेष 10 आबादी विस्तार प्रस्तावों जिसमें 1.32 लाख वर्ग मीटर भूमि पर अतिक्रमण दिखाया गया, जिसमें अतिक्रमण की अवधि का उल्लेख किसी भी प्रकरण में नहीं किया गया तथा केवल चार प्रस्तावों में अतिक्रमियों की संख्या का उल्लेख किया गया था।

ये अतिक्रमण संबंधित *दायरा* रजिस्ट्रों में दर्ज नहीं थे, इसलिए, अभिलेखों से बाहर रहे। इस प्रकार, अतिक्रमणों को पहचानने एवं अभिलेख संधारण में कमी थी तथा इसे सुदृढ़ करने की आवश्यकता है।

4.4.6.4 दायरा रजिस्टर में अतिक्रमण के प्रकरणों को देरी से दर्ज करना

चार तहसीलों⁸ के पांच आबादी विस्तार प्रस्तावों एवं संबंधित अभिलेखों के साथ दायरा रजिस्ट्रों के मिलान से पता चला कि पांच प्रकरणों में 314 अतिक्रमियों द्वारा 44,837 वर्गमीटर राजकीय भूमि पर अतिक्रमण किया गया तथा उस पर मकानों का निर्माण किया गया। इनमें से, तीन प्रकरणों में 74 अतिक्रमियों द्वारा राजकीय भूमि पर 5 वर्ष से 50 वर्ष की अवधि से अतिक्रमण किया गया, इनकी पहचान एवं *दायरा* रजिस्ट्रों में प्रविष्टि 4 से 49 वर्ष की देरी के बाद 2009 से 2015 के मध्य की गई। शेष दो प्रकरणों में 240 अतिक्रमियों द्वारा अतिक्रमण की वास्तविक अवधि को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

आबादी विस्तार प्रस्तावों में उल्लेखित था कि अतिक्रमण वर्ष 2014 से पहले के थे। अतिक्रमणों की पहचान/दर्ज करने में निष्क्रियता/अत्यधिक देरी एवं बेदखली के लिए समय पर कार्यवाही नहीं करने के परिणामस्वरूप अतिक्रमियों को अदेय लाभ हुआ तथा मवेशियों को चारागाह भूमि⁹ पर चरने से वंचित होना पड़ा।

विभाग में तहसील स्तर पर अतिक्रमण के प्रकरणों की रिपोर्टिंग की व्यवस्था है। जिला कलक्टरों के माध्यम से कुल अतिक्रमणों की संख्या एवं इसमें सम्मिलित क्षेत्रफल की आवधिक विवरणियां राजस्व मण्डल एवं राज्य सरकार को भेजी गई थी। तथापि, अतिक्रमियों की बेदखली एवं निगरानी के लिए जिला कलक्टरों, राजस्व मण्डल एवं राज्य सरकार के पास अतिक्रमणों की विस्तृत सूचनाएं सहजरूप में उपलब्ध नहीं थी। जिला कलक्टरों द्वारा लेखापरीक्षा को सूचना क्षेत्रीय कार्यालयों से संग्रहित करने के पश्चात् उपलब्ध करवाई गई इससे अभिलेखों के उचित संधारण, कम्प्यूटराईजेशन एवं शीर्ष स्तर पर केन्द्रीकरण की प्रणाली को सुदृढ़ बनाने की आवश्यकता प्रदर्शित होती है।

4.4.7 अकृषि प्रयोजनार्थ राजकीय भूमि का अनाधिकृत उपयोग-निवारक उपाय

कृषि उद्देश्य के लिए भूमि पर अतिक्रमण करने पर शास्ति आरोपण के प्रावधान भू-राजस्व अधिनियम में है। आवासीय, वाणिज्यिक, औद्योगिक आदि उद्देश्यों के लिए शास्ति की पृथक दरें निर्धारित नहीं की गई हैं। इन उद्देश्यों के लिए शास्ति की दरें कृषि भूमि के लिए निर्धारित किराए

⁸ भुसावर, बिलाड़ा, शेरगढ़ तथा वैर।

⁹ चारागाह भूमि से तात्पर्य भू-अभिलेखों में दर्ज ऐसी भूमि से है जो ग्रामों या ग्राम के मवेशियों के चरने के काम आती है।

की दर जो *लगान* भी कहलाती है पर आधारित थीं एवं धारा 91(2)¹⁰ के तहत लगान का 50 गुणा थी।

10 तहसीलों¹¹ में यह देखा गया कि 3,101 अतिक्रमियों ने 30.77 लाख वर्गमीटर राजकीय भूमि पर आवासीय, वाणिज्यिक, औद्योगिक और ईट भट्टा प्रयोजनार्थ अतिक्रमण किया। पृथक प्रावधान के अभाव में तहसीलदारों ने कृषि भूमि के लिए लागू किराये (*लगान*) के आधार पर शास्ति लगाई। यदि शास्ति की गणना जिला स्तरीय समितियों/राज्य सरकार द्वारा आवासीय, वाणिज्यिक, औद्योगिक आदि प्रयोजनों के लिए निर्धारित दरों के आधार पर की जाती तो यह बहुत अधिक होती। उदाहरण के लिए 3,101 अतिक्रमियों में से आठ अतिक्रमियों द्वारा औद्योगिक उपयोग के मामले में यह मात्र ₹ 272 की शास्ति के बजाय ₹ 3.33 लाख होती यदि इसकी गणना राजकीय भूमि के औद्योगिक प्रयोजनार्थ आवंटन के लिए लागू किराये के आधार पर की जाती। इसके अतिरिक्त 77 अतिक्रमियों द्वारा राजकीय भूमि को ईट भट्टों के लिये उपयोग में लेने के मामले में यदि ईट भट्टों के लिये राजकीय भूमि के आवंटन हेतु लागू किराये दरों के आधार पर शास्ति आरोपित की गई होती तो वह ₹ 2.08 लाख के स्थान पर ₹ 37.49 लाख होती।

इसलिए, अकृषि प्रयोजनों के लिए अतिक्रमणों के संबंध में शास्ति की पृथक दरें निर्धारित करने की आवश्यकता है जो अतिक्रमियों के खिलाफ एक प्रभावी निवारक उपाय के रूप में कार्य कर सके।

4.4.8 कृषि प्रयोजनों के लिए शास्ति प्रावधानों के नवीनीकरण का अभाव

भूमि के मृदा वर्गीकरण व उत्पादन क्षमता को ध्यान में रखते हुए किराये (*लगान*) के निर्धारण हेतु बन्दोबस्त¹² प्रक्रिया अपनाई जाती है। भू-राजस्व अधिनियम की धारा 175 के अनुसार सभी जिलों में बन्दोबस्त की अवधि 20 वर्ष है तथापि, कुछ निश्चित परिस्थितियों में राज्य सरकार बन्दोबस्त की अवधि को बढ़ा या घटा सकती है।

यह देखा गया कि किसी भी चयनित तहसील में 20 से अधिक वर्षों के पश्चात् भी बन्दोबस्त प्रक्रिया प्रारंभ नहीं हुई तथा जिसके कारण *लगान* की दरें संशोधित नहीं की गयी। चूंकि *लगान* दरें वर्षों से स्थिर थी इसलिए शास्ति जिसका निर्धारण *लगान* के आधार पर करना था, भी अपरिवर्तित रही। इसलिए, समय के साथ शास्ति के प्रावधानों ने अपनी निवारक शक्ति खो दी क्योंकि अतिक्रमण से प्राप्त होने वाले लाभ अत्यधिक लाभप्रद थे। उदाहरण के लिए तीन तहसीलों में *लगान* की दरें निम्न प्रकार हैं:

क्र.सं.	तहसील का नाम	अन्तिम बन्दोबस्त का वर्ष	लगान की दर	
			न्यूनतम	अधिकतम
1	दौसा	संवत् 2041 (1984)	₹ 2.50 प्रति हैक्टेयर	₹ 55.00 प्रति हैक्टेयर
2	रामगढ़ पचवारा	संवत् 2021 (1964)	₹ 0.48 प्रति हैक्टेयर	₹ 25.98 प्रति हैक्टेयर
3	टोंक	संवत् 2028 (1971)	₹ 0.40 प्रति बीघा	₹ 7.50 प्रति बीघा

¹⁰ अतिक्रमी अतिक्रमण के प्रथम कृत्य के लिये प्रत्येक कृषि वर्ष या इसके किसी भाग के लिये जिसमें उसने ऐसा अनाधिकृत कब्जा किया हो, वार्षिक *लगान* अथवा कर निर्धारण, जैसा भी मामला हो, के 50 गुणा तक शास्ति के लिए उत्तरदायी होगा। प्रत्येक अनुवर्ती अतिक्रमण कृत्य के लिए वह शास्ति भुगतान के अतिरिक्त तीन माह तक बढ़ायी जा सकने वाली अवधि के लिए दीवानी (सिविल) कारावास की सजा के लिये उत्तरदायी होगा।

¹¹ बारां, बिलाड़ा, भुसावर, दौसा, निवाई, पीपाड़ सिटी, रामगढ़ पचवारा, शाहबाद, शेरगढ़ तथा टोंक।

¹² बन्दोबस्त से तात्पर्य किराये या राजस्व या दोनों के बन्दोबस्त या पुनः बन्दोबस्त से हैं एवं इसमें राजस्थान लैण्ड समरी सैटलमेन्ट एक्ट, 1953 के अन्तर्गत किया गया समरी बन्दोबस्त भी सम्मिलित है।

ध्यान में लाये जाने पर संयुक्त शासन सचिव राजस्व द्वारा जवाब दिया गया (सितम्बर 2018) कि बन्दोबस्त प्रक्रिया पूर्ण होने के पश्चात् भूमि बन्दोबस्त विभाग द्वारा लगान की दरों में वृद्धि की जाएगी।

4.4.9 नीति बनाने में देरी तथा कार्ययोजना का अभाव

उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्देशित किया गया (28 जनवरी 2011) कि सभी राज्य सरकारें ग्राम सभा/ग्राम पंचायत भूमि पर किये गये अवैध/अनाधिकृत कब्जों की बेदखली के लिए नीति तैयार करें एवं ग्रामीणों के सामान्य उपयोग के लिए इसे ग्राम सभा/ग्राम पंचायत को वापस लौटायें। इस उद्देश्य हेतु समस्त राज्य सरकारों/केन्द्र शासित प्रदेशों के मुख्य सचिवों को सरकारों के अन्य उच्च अधिकारियों की सहायता लेकर आवश्यक कार्यवाही करने के निर्देश दिए गए। यह नीति इस प्रकार के अवैध कब्जाधारियों को कारण बताओ नोटिस देकर एवं संक्षिप्त सुनवाई का अवसर देते हुए इनकी त्वरित बेदखली हेतु तैयारी की जानी थी। लम्बी अवधि से अवैध कब्जा अथवा इस पर निर्माण के लिये किये गये भारी स्वर्च अथवा राजनैतिक जुड़ाव इस अवैधानिक कृत्य को माफ करने अथवा अवैध कब्जे के नियमितीकरण की वजह नहीं होनी चाहिये। केवल अपवादस्वरूप प्रकरणों जहां किसी राजकीय अधिसूचना के द्वारा भूमिहीन मजदूरों अथवा अनुसूचित जाति/जनजाति के सदस्यों को लीज स्वीकृत की गयी हो, अथवा जहां भूमि पर पहले से ही विद्यालय, डिस्पेन्सरी अथवा अन्य सार्वजनिक सुविधाएं स्थित हो, में ही नियमितीकरण अनुमत्य किया जाना चाहिये। तथापि, राज्य सरकार द्वारा नीति नहीं बनाई गई। इसके पश्चात्, राजस्थान उच्च न्यायालय, जयपुर द्वारा राज्य सरकार को चार माह के भीतर इस उद्देश्य हेतु एक उचित नीति बनाने के निर्देश दिए गए (7 नवम्बर 2016)। निर्देशों के 10 माह पश्चात् राज्य सरकार द्वारा विलम्ब से एक नीति बनाई गई (11 सितम्बर 2017)। तथापि, दिसम्बर 2017 से मई 2018 के दौरान पूछे जाने के उपरान्त भी राजकीय भूमि से अतिक्रमणों को हटाने की कार्ययोजना लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं की गई।

यद्यपि, चयनित तहसीलों में से नौ तहसीलों¹³ द्वारा यह अवगत कराया गया (दिसम्बर 2017 से मई 2018 के मध्य) कि इस संबंध में कोई कार्य योजना नहीं बनाई गई है। यह राजकीय भूमि पर अतिक्रमणों को हटाने के प्रति राज्य सरकार की उदासीनता को दर्शाता है।

4.4.10 कृषि प्रयोजनार्थ अतिक्रमण

चयनित तहसीलों के अभिलेखों की समीक्षा के दौरान प्रकट हुआ कि प्राधिकारियों द्वारा अप्रभावी कार्यवाही करने के कारण अतिक्रमियों द्वारा पुनः अतिक्रमण कर लिया गया एवं राजकीय भूमि पर बनाए गए कुओं का नियमितीकरण नहीं किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा नमूना जांच में पाये गये प्रकरणों में इन कमियों के कारण निम्नलिखित तालिका में बताये अनुसार राशि

¹³ भुसावर, बिच्छीवाड़ा, बीकानेर, दौसा, निवाई, पीपाड़ सिटी, सागवाड़ा, टोंक तथा वैर।

₹ 2.43 करोड़ का वित्तीय प्रभाव पड़ा:

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनियमितता की प्रकृति	राशि
1	<p>प्रभावहीन कार्यवाही के कारण राजकीय भूमि पर बार-बार अतिक्रमण होना</p> <p>भू-राजस्व अधिनियम की धारा 91(6) के अनुसार चारागाह भूमि, सार्वजनिक कुएं, नाडी, जोहड़ एवं तालाब (जिसे विशिष्ट भूमि कहा गया है) पर अतिक्रमण करने पर अतिक्रमी दोष सिद्धी पर सामान्य कारावास, जो एक माह से कम का नहीं होगा, किन्तु जो तीन वर्ष तक विस्तारित हो सकेगा और बीस हजार रुपये तक जुर्माने से दण्डित किये जाने के लिये उत्तरदायी होगा। अतिक्रमण के अन्य मामलों में धारा 91(2) के अनुसार अतिक्रमण के प्रथम कृत्य के लिये लगान के 50 गुणा तक शास्ति एवं अतिक्रमण के ऐसे कृत्यों को दोहराने के लिए अतिक्रमी उपरोक्त सीमा तक शास्ति अदायगी के साथ कारावास जो तीन माह तक के लिए विस्तारित किया जा सकेगा लिये उत्तरदायी होंगे।</p> <p>(i) 13 तहसीलों¹⁴ के दायरा रजिस्ट्रारों, फर्द¹⁵ एवं अन्य अभिलेखों की जांच में प्रकट हुआ कि अतिक्रमण के 6,832 प्रकरणों में 2,671 अतिक्रमियों अथवा उनके परिवार के सदस्यों द्वारा उसी राजकीय भूमि के टुकड़े पर अथवा उसके पास के क्षेत्र में, जो कुल मिलाकर 2,426.07 हैक्टेयर था पर वर्ष दर वर्ष कृषि प्रयोजनार्थ लगातार अतिक्रमण किया गया। यह अवगत कराया गया कि 175 अतिक्रमियों के विरुद्ध कारावास की कार्यवाही की गयी। शेष अतिक्रमियों के विरुद्ध कार्यवाही नहीं करने के कारणों से अवगत नहीं कराया गया।</p> <p>(ii) उपरोक्त में से 999 अतिक्रमियों द्वारा 742.36 हैक्टेयर विशिष्ट भूमि पर अतिक्रमण किया गया जिसके लिए ₹ 2.00 करोड़ की शास्ति आरोपित की जा सकती थी। कोई कार्यवाही न करने के परिणामस्वरूप उक्त सीमा तक राजस्व की वसूली नहीं हो सकी।</p>	2.00
<p>टिप्पणी: तहसीलदारों द्वारा अपने अभिलेखों में अतिक्रमण के वर्ष में इन अतिक्रमियों की बेदखली की पुष्टि की गई, तथापि, उसी व्यक्ति द्वारा उसी भूमि अथवा समीप की भूमि पर किया गया बार-बार अतिक्रमण यह दर्शाता है कि उस विशिष्ट वर्ष में बेदखली प्रभावहीन थी।</p>		
2	<p>राजकीय भूमि पर निर्मित कुओं के नियमन का अभाव</p> <p>राजस्थान भू-राजस्व नियमों¹⁶, 1979 के नियम 12अ¹⁷ सपठित नियम 7 के अनुसार खाली राजकीय भूमि पर यदि कोई व्यक्ति कुएं का निर्माण करता है अथवा पम्पिंग सैट लगाता है तो संबंधित जिला कलक्टर भूमि आवंटन के लिए प्रचलित दरों¹⁸ के बराबर एक मुश्त लीज राशि लेकर 20 वर्ष के लिए भूमि¹⁹ का आवंटन, कर सकता है।</p> <p>आठ तहसीलों²⁰ के 170 अतिक्रमियों से संबंधित 230 दर्ज प्रकरणों में अतिक्रमियों द्वारा अवधि 2014-15 से 2016-17 के दौरान 6.36 हैक्टेयर राजकीय भूमि पर कुओं का निर्माण किया गया। तथापि संबंधित जिला कलक्टर द्वारा न तो अतिक्रमियों को भूमि का आवंटन किया गया और ना ही अतिक्रमणों को हटाया गया। इन कुओं का नियमितीकरण नहीं किये जाने के कारण अतिक्रमियों द्वारा जिला स्तरीय समिति की दरों के अनुसार भूमि का मूल्य ₹ 43.47 लाख चुकाए बिना कुओं के लिए उपयोग किया जा रहा था।</p> <p>तहसीलदार टोंक द्वारा अपने जवाब में अतिक्रमियों के विरुद्ध कार्यवाही न करने का कोई कारण प्रस्तुत नहीं किया गया। तहसीलदार वैर द्वारा बताया गया कि अतिक्रमियों को नोटिस जारी किये गये। अन्य तहसीलदारों से कोई जवाब प्राप्त नहीं हुआ।</p>	0.43

¹⁴ बारां, भुसावर, बिच्छीवाड़ा, बीकानेर, बिलाड़ा, दौसा, निवाई, पीपाड़ा सिटी, रामगढ़ पचवारा, सागवाड़ा, शाहबाद, टोंक तथा वैर।

¹⁵ फर्द: पटवारी द्वारा अतिक्रमण के प्रकरण में बनाई गई पत्रावली।

¹⁶ सिंचाई प्रयोजनार्थ कुओं खोदने तथा पम्पिंग सैट लगाने के लिए भूमि का आवंटन।

¹⁷ अधिसूचना दिनांक 13 अक्टूबर 2009 द्वारा संशोधित।

¹⁸ जिला स्तरीय समिति द्वारा अनुशासित अथवा महानिरीक्षक पंजीयन एवं मुद्रांक द्वारा स्वीकृत अथवा राज्य सरकार द्वारा निर्धारित की गई दरों में से जो भी अधिक हो।

¹⁹ नियमित या आवंटित की जाने वाली भूमि का कुल क्षेत्रफल प्रति कुएं या पंपिंग सैट के लिए 0.25 बीघा से अधिक नहीं होगा।

²⁰ भुसावर, बिलाड़ा, दौसा, निवाई, पीपाड़ा सिटी, रामगढ़ पचवारा, टोंक तथा वैर।

4.4.11 विद्यालयों, धर्मशालाओं तथा आश्रमों के लिए अतिक्रमण

पांच तहसीलों²¹ में नौ अतिक्रमियों से संबंधित 10 अतिक्रमण के प्रकरणों में यह देखा गया कि अतिक्रमियों द्वारा 62,820.73 वर्ग मीटर राजकीय भूमि पर विद्यालयों, धर्मशालाओं तथा आश्रमों के निर्माण के लिए अतिक्रमण किया गया। ध्यान में लाये जाने पर तहसीलदार वैर द्वारा यह कहा गया (मार्च 2018) कि अतिक्रमियों को नोटिस जारी किये गये थे। अन्य तहसीलों से कोई जवाब प्राप्त नहीं हुआ।

इनमें से एक प्रकरण के अध्ययन की चर्चा नीचे की गई है:

प्रकरण अध्ययन						
तहसील सागवाड़ा के ग्राम दिवराबाड़ा में 26.50 बीघा (42,896.61 वर्ग मीटर) राजकीय भूमि 1992 से सन्त श्री आशाराम जी आश्रम (आश्रम) के अतिक्रमणाधीन थी। तहसीलदार सागवाड़ा ने अपने निर्णय दिनांक 4 नवम्बर 2008 द्वारा इसे सार्वजनिक हित में होने का तर्क देते हुए रियायती दरों पर भूमि आवंटित करने की अनुशंसा कर अतिक्रमी का पक्ष लिया। तहसीलदार की अनुशंसा के आधार पर जिला कलक्टर, डूंगरपुर द्वारा 23 बीघा भूमि के आवंटन का प्रस्ताव राज्य सरकार को भेजा गया (2 जून 2011)। उपरखण्ड अधिकारी, सागवाड़ा द्वारा भी प्रस्ताव का समर्थन किया गया (14 मार्च 2013)। बाद में जनता द्वारा आक्रोश व्यक्त करने पर, जिला कलक्टर द्वारा सरकार से प्रस्ताव को वापस करने का निवेदन किया गया (12 नवम्बर 2013), जिसकी सरकार द्वारा स्वीकृति दे दी गई (12 मार्च 2014)। इस संबंध में विभिन्न न्यायालयों में निम्न विवरणानुसार न्यायिक प्रकरण बकाया है:						
क्र.सं.	न्यायालय का नाम	प्रकरण दर्ज करने की दिनांक	निर्णय दिनांक	निर्णय का विवरण	निर्णय के विरुद्ध अपील दायर करने हेतु दी गई अवधि	उच्चतर न्यायालय में अपील की दिनांक
1	तहसीलदार सागवाड़ा	5 सितम्बर 2005	28 नवम्बर 2005	अतिक्रमी घोषित किया गया एवं बेदखली के आदेश दिये गये।	निर्णय की प्रति पत्रावली में उपलब्ध नहीं	10 जनवरी 2006
2	जिला कलक्टर, डूंगरपुर	10 जनवरी 2006	5 जुलाई 2006	अतिक्रमण अनियमित था, इसलिए इसे हटाया जाना था।	निर्णय में किसी समयसीमा का उल्लेख नहीं किया गया	-
3	राजस्व अपीलीय प्राधिकारी उदयपुर ²²	5 मई 2014	6 मई 2014	राजस्व अपील प्राधिकारी द्वारा स्थगन प्रदान किया गया।	-	-
4	राजस्व अपील प्राधिकारी, उदयपुर	-	23 नवम्बर 2016	अतिक्रमण हटाने का आदेश जारी किया गया।	निर्णय में उल्लेख नहीं किया गया	7 दिसम्बर 2016
5	राजस्व मण्डल, अजमेर	7 दिसम्बर 2016	प्रकरण की पत्रावली उपलब्ध नहीं	प्रकरण की पत्रावली उपलब्ध नहीं	-	-
अतिक्रमण को समय पर हटाने के स्थान पर, संबंधित प्राधिकारियों द्वारा अतिक्रमी का स्पष्ट रूप से पक्ष लिया गया जिसके परिणामस्वरूप गत 25 वर्षों से अतिक्रमण नहीं हटा, वर्तमान में प्रकरण राजस्व मण्डल में विचाराधीन है।						

4.4.12 राजकीय विभागों द्वारा चारागाह भूमि पर अतिक्रमण

बिच्छीवाड़ा व शाहबाद तहसीलों के चार प्रकरणों में यह देखा गया कि राजकीय विभागों द्वारा 8.05 बीघा चारागाह भूमि पर अनियमित रूप से भवनों का निर्माण किया गया था। शाहबाद के दो प्रकरणों में राजकीय विभागों द्वारा 1983 में भवनों का निर्माण करवाया गया, जबकि अभी तक भूमि का आवंटन नहीं किया गया (अप्रैल 2018)। बिच्छीवाड़ा के दो प्रकरणों में राजकीय

²¹ दौसा, निवाई, रामगढ़ पंचवारा, सागवाड़ा तथा वैर।

²² जिला कलक्टर के अतिक्रमण को हटाने के आदेश दिनांक 24 मार्च 2014 के विरुद्ध प्रकरण दर्ज किया गया।

विभागों द्वारा भवनों का निर्माण कर लिया गया हालांकि, भवनों के निर्माण के पश्चात् आवंटन आदेश जारी कर दिये गये (फरवरी व अगस्त 2014)। यह दर्शाता है कि भवनों का निर्माण करने के पूर्व सरकार द्वारा भूमि को चिन्हित नहीं किया गया।

4.4.13 निगरानी एवं निरीक्षण

4.4.13.1 राजकीय भूमि पर अतिक्रमणों के आंकलन हेतु सर्वे

अतिक्रमणों से राजकीय भूमि की सुरक्षा के लिए डाटा संग्रहण तकनीकों जैसे आवधिक सर्वे, रिमोट सेंसिंग, इत्यादि आवश्यक है। विभाग द्वारा यह नहीं किया गया तथा विभाग पटवारियों द्वारा प्रस्तुत रिपोर्टों पर ही निर्भर रहा।

भूमि पर अतिक्रमणों की पहचान के लिए किए गए सर्वे के संबंध में विभाग द्वारा लेखापरीक्षा को कोई सूचना प्रस्तुत नहीं की गई। तहसीलदार बीकानेर द्वारा सूचित किया गया कि नवम्बर 2016 के दौरान एक सर्वे किया गया था। तथापि, इसके संबंध में कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गए। संयुक्त शासन सचिव राजस्व द्वारा यह कहा गया (सितम्बर 2018) कि भौतिक/रिमोट सेंसिंग सर्वे नहीं किया गया।

प्रभावी निगरानी एवं योजना हेतु अतिक्रमणों की सम्पूर्ण सूचनाएं संग्रहित करने के लिए पर्याप्त उपाय किये जाने की आवश्यकता है, जिसके लिए विभाग अनिवार्य पालना के प्रावधान नियमों में कर सकता है।

4.4.13.2 सतर्कता एवं अतिक्रमण निरोधक प्रकोष्ठ का गठन

अतिक्रमणों को रोकने एवं इनकी समय पर बेदखली के लिए सतर्कता व अतिक्रमण निरोधक प्रकोष्ठ के माध्यम से उचित निगरानी एक प्रभावी साधन है। तथापि, राजस्थान में राज्य/जिला/तहसील स्तर पर इस तरह की कोई प्रणाली विद्यमान नहीं है।

लेखापरीक्षा द्वारा देखा गया कि महाराष्ट्र राज्य में अतिक्रमणों को पहचानने एवं रोकने के लिए महाराष्ट्र सरकार के राजस्व तथा वन विभाग द्वारा मई 1999 में जिला स्तर पर एक सेल के गठन के लिए परिपत्र जारी किया गया था। यह अनुशंसा की जाती है कि राजस्थान में भी समान प्रणाली स्थापित की जा सकती है।

यह ध्यान में लाये जाने पर संयुक्त शासन सचिव राजस्व द्वारा लेखापरीक्षा मत से सहमति व्यक्त की गई तथा उत्तर में बताया गया (सितम्बर 2018) कि न तो सतर्कता व अतिक्रमण निरोधक प्रकोष्ठ के गठन के लिए कोई आदेश जारी किया गया है और ना ही इसका गठन किया गया है।

4.4.13.3 जिला कलक्टरों तथा राज्य सरकार द्वारा निगरानी एवं पर्यवेक्षण

तहसीलदारों द्वारा अतिक्रमणों प्रकरणों के निस्तारण के संबंध में एक त्रैमासिक रिपोर्ट तैयार की जाती है तथा इसे संबंधित जिला कलक्टर को प्रस्तुत किया जाता है। संबंधित जिला कलक्टर इन रिपोर्टों को संकलित करने के पश्चात् राजस्व मण्डल को भेजते हैं तथा इसके पश्चात् यह राज्य सरकार को भेजी जाती है।

चार जिलों²³ में यह देखा गया कि जिला कलक्टरों द्वारा बैठकों का आयोजन किया गया तथा तहसीलदारों, उपस्वण्ड अधिकारियों एवं अन्य राजस्व कार्मिकों को अतिक्रमण के प्रकरणों के शीघ्र निस्तारण तथा भू-राजस्व अधिनियम के प्रावधानों के तहत अतिक्रमियों के विरुद्ध प्रभावी कार्यवाही करने के सामान्य निर्देश जारी किये गए। यह भी देखा गया कि तहसीलदारों द्वारा इन निर्देशों पर नियमित अनुपालना रिपोर्ट नहीं भेजी गई। जिससे, इन बैठकों की प्रभावशीलता को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। विभाग बैठकों में जारी निर्देशों की पालना सुनिश्चित कर सकता है।

4.4.14 निष्कर्ष एवं सिफारिशें

सरकार द्वारा तहसील/जिला/राज्य स्तर पर सरकारी भूमि के डेटाबेस का मैनुअल रूप से या इलेक्ट्रॉनिक रूप से संधारण नहीं किया गया। अतिक्रमण प्रकरणों का प्रलेखन तथा अभिलेख संधारण त्रुटिपूर्ण था। *दायरा* रजिस्ट्रों के संधारण में विसंगतियां थीं। अतिक्रमणों की पहचान के लिए आवधिक सर्वेक्षण नहीं किये गये। अतिक्रमियों को बेदखल करने के लिए प्रभावी कार्यवाही नहीं की गई। यद्यपि सर्वोच्च न्यायालय एवं राजस्थान उच्च न्यायालय के निर्देशों के पश्चात् अतिक्रमणों को रोकने के लिए नीति बनाई गई परन्तु अतिक्रमणों को समयबद्ध रूप से हटाने के लिए कोई कार्य योजना नहीं बनाई गई। सजा के प्रावधान कमजोर थे तथा पुनरावृत्ति करने वाले अपराधियों के विरुद्ध प्रभावी निवारक के रूप में कार्य नहीं कर रहे थे। अकृषि प्रयोजनार्थ किये गए अतिक्रमणों के लिए शास्ति की पृथक दरें निर्धारित नहीं की गई थी।

- अतिक्रमणों से निपटने के लिए प्रभावी कार्यवाही करने हेतु किसी एक स्थान पर राजकीय भूमि की सूचना तथा अतिक्रमणों की पहचान करना दो महत्वपूर्ण पहलू हैं जिनका ध्यान रखने की जरूरत है। तदनुसार राजकीय भूमि एवं उस पर अतिक्रमणों के लिए कम्प्यूटराइज्ड डाटाबेस बनाया जाना चाहिए, जिसमें अतिक्रमियों के नाम, अतिक्रमण की अवधि, अतिक्रमण का क्षेत्रफल एवं की गई कार्यवाही का विवरण होना चाहिए;
- राजकीय भूमि का आवधिक सर्वे एवं जिला/तहसील स्तर पर सतर्कता तथा अतिक्रमण निरोधक प्रकोष्ठ का गठन तथा अतिक्रमियों की बेदखली के लिए कार्ययोजना पर विचार किया जा सकता है; तथा
- अकृषि प्रयोजनार्थ किये गए अतिक्रमणों के लिए शास्ति की पृथक दरें निर्धारित की जा सकती हैं।

4.5 अधिनियम/नियमों के प्रावधानों की अनुपालना का अभाव

भूमि का आवंटन एवं संपरिवर्तन राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम एवं इसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों के साथ-साथ सरकार द्वारा जारी अधिसूचनाओं के प्रावधानानुसार होता है।

अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने भूमि की कीमत एवं संपरिवर्तन/नियमितीकरण प्रभारों की कम वसूली/अवसूली, राज्यांश की कम प्राप्ति तथा सरकार को भूमि के प्रत्यावर्तन का अभाव पाया। ये प्रकरण उदाहरण मात्र हैं क्योंकि ये अभिलेखों की नमूना जांच पर आधारित हैं। ऐसे प्रकरणों की पुनरावृत्ति को रोकने के लिये सरकार को विभाग में

²³ भरतपुर, बीकानेर, डूंगरपुर तथा जोधपुर।

विद्यमान आंतरिक नियंत्रण में सुधार करने की आवश्यकता है। वर्ष 2017-18 में देखे गये, कुछ प्रकरण जिनमें राशि ₹ 2.80 करोड़ सम्मिलित है नीचे बताये गये हैं:

जिले का नाम/समाहित अवधि	लेखापरीक्षा मानदण्ड	अनियमितता की प्रकृति
1. संपरिवर्तन प्रभारों की दरों का गलत अनुप्रयोग		
अलवर जून 2015 तथा सितम्बर 2016	नियम ²⁴ 7 के अनुसार, कृषि भूमि के अकृषि प्रयोजनार्थ संपरिवर्तन पर प्रीमियम सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित दरों ²⁵ के अनुसार प्रभार्य होगा।	जिला कलक्टर ने अलवर-भिवाड़ी मेगा हाइवे पर स्थित भूमि के संपरिवर्तन प्रभारों की गणना के लिये गलत दरें प्रयुक्त की। तिजारा तहसील के ग्राम पावटी एवं शाहबाद में स्थित 9.88 हेक्टेयर भूमियों के लिये संपरिवर्तन प्रभार ₹ 1.90 करोड़ ²⁶ के स्थान पर ₹ 1.18 करोड़ ²⁷ प्रभारित किये गये। इसके परिणामस्वरूप संपरिवर्तन प्रभारों की राशि ₹ 0.72 करोड़ ²⁸ का कम आरोपण एवं कम वसूली हुई।
सरकार ने लेखापरीक्षा मत से सहमति जताते हुये उत्तर में बताया (मई 2018) कि निष्पादनकर्ताओं को वसूली के लिये नोटिस जारी किये जा चुके थे तथा तहसीलदार को दोनो मामलो में वसूली हेतु निर्देश जारी कर दिये गये थे।		
2. नियमितीकरण प्रभारों का अनारोपण		
जयपुर दिसम्बर 2017 से पूर्व	नियमों ²⁴ का नियम 13 निर्धारित करता है कि यदि कोई व्यक्ति बिना अनुमति के कृषि भूमि को अकृषि प्रयोजनार्थ उपयोग में लाता है तो वह संपरिवर्तन प्रभारों का चार गुणा जमा करवाकर चालान की प्रति सहित भूमि के नियमितीकरण हेतु निर्धारित प्राधिकारी को आवेदन प्रस्तुत कर सकेगा।	तीन तहसीलों ²⁹ में 72,481 वर्ग मीटर कृषि भूमि, संपरिवर्तन प्रीमियम अदा किये बिना ही अकृषि प्रयोजनार्थ (ईट भट्टों) उपयोग में ली गयी। तथापि, विभागीय प्राधिकारियों द्वारा नियमितीकरण प्रभार राशि ₹ 33.33 लाख ³⁰ की वसूली के लिये कोई कार्यवाही नहीं की गयी।
सरकार ने उत्तर में बताया (जुलाई 2018) कि भू-राजस्व अधिनियम की धारा '90ए' जो कि बेदस्वली की प्रक्रिया, नियमितीकरण एवं जुर्माने के रूप में प्रीमियम आरोपण का प्रावधान करती है, के अन्तर्गत कार्यवाही की जावेगी।		
3. मांग कायम का अभाव		
जोधपुर मई 2002 से जुलाई 2017	सरकार द्वारा जारी (जुलाई 2017) स्वीकृति आदेश की अनुपालना में भूमि की कीमत वसूली जानी चाहिए थी।	तहसील जोधपुर के ग्राम स्वरु में स्थित 5 बीघा भूमि एक शैक्षणिक संस्था को बालिकाओं की प्राथमिक शिक्षा हेतु विद्यालय की स्थापना के लिये निःशुल्क आवंटित (मई 2002) की गयी। आवंटन की शर्तों के विरुद्ध विद्यालय में 2,947 बालकों को प्रवेश दिया गया जिसके कारण जुलाई 2017 में भूमि के कीमतन आवंटन की स्वीकृति प्रदान की

²⁴ राजस्थान भू-राजस्व (ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि भूमि का अकृषि प्रयोजनार्थ संपरिवर्तन) नियम, 2007

²⁵ आवासीय कालोनी: ₹ 7.5 प्रति वर्ग मीटर अथवा जिला स्तरीय समिति की कृषि दर का 7.5 प्रतिशत अथवा पंजीकृत विक्रय विलेस में दर्शायी गयी कृषि भूमि के क्रय मूल्य का 7.5 प्रतिशत, जो भी अधिक हो।

²⁶ ₹ 1.90 करोड़: ₹ 1.08 करोड़ (48,904 वर्ग मीटर × ₹ 221.80 प्रति वर्ग मीटर जिला स्तरीय समिति की दरों के अनुसार) + ₹ 81.75 लाख (49,900 वर्ग मीटर × ₹ 163.83 प्रति वर्ग मीटर जिला स्तरीय समिति की दरों के अनुसार)।

²⁷ ₹ 1.18 करोड़: ₹ 54.23 लाख (48,904 वर्ग मीटर × ₹ 110.90 प्रति वर्ग मीटर जिला स्तरीय समिति की दरों के अनुसार) + ₹ 64.05 लाख (49,900 वर्ग मीटर × ₹ 128.35 प्रति वर्ग मीटर विक्रय विलेस में दर्शाये गये क्रय मूल्य के अनुसार)।

²⁸ ₹ 0.72 करोड़: ₹ 1.90 करोड़ (-) ₹ 1.18 करोड़।

²⁹ बस्सी, मोजमाबाद तथा फागी।

³⁰ ₹ 33.33 लाख: ₹ 27.26 लाख (52,500 वर्ग मीटर × ₹ 12.98 प्रति वर्ग मीटर × 4) + ₹ 4.05 लाख (9,864 वर्ग मीटर × ₹ 10.26 प्रति वर्ग मीटर × 4) + ₹ 2.02 लाख (10,117 वर्ग मीटर × ₹ 5 प्रति वर्ग मीटर × 4)

जिले का नाम/ समाहित अवधि	लेखापरीक्षा मानदण्ड	अनियमितता की प्रकृति
		गयी। तथापि, विभाग द्वारा आवंटित भूमि की कीमत राशि ₹ 28.30 लाख ³¹ की मांग कायम नहीं की गयी।
सरकार ने उत्तर में बताया (अक्टूबर 2018) कि जिला कलक्टर द्वारा जून 2018 में राशि ₹ 14.15 लाख की मांग कायम की गयी। कम मांग कायम किये जाने के कारणों से लेखापरीक्षा को अवगत नहीं करवाया गया।		
4. राजकीय भूमि के विक्रय से राज्यांश की कम प्राप्ति		
जयपुर नवम्बर 2007 से जनवरी 2008	अधिसूचना दिनांक 8 दिसम्बर 2010 के अनुसार जयपुर विकास प्राधिकरण के द्वारा राजकीय भूमि की विक्रय आय में से 20 प्रतिशत अंश राशि सरकार के स्वाते में आवश्यक रूप से जमा करवायी जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, परिपत्र दिनांक 8 अक्टूबर 2007 के अनुसार राज्यांश देरी से जमा करवाये जाने पर 12 प्रतिशत वार्षिक दर से ब्याज भी वसूलनीय है।	तहसील सांगानेर के ग्राम झालाना में स्थित 4,716 वर्ग मीटर राजकीय भूमि जयपुर विकास प्राधिकरण द्वारा एक निजी कम्पनी को राशि ₹ 18.86 करोड़ ³² में आवंटित की गयी (नवम्बर 2007)। जयपुर विकास प्राधिकरण को राजकीय हिस्से के रूप में राशि ₹ 3.77 करोड़ ³³ राजकीय स्वाते में जमा करवानी थी जिसके विरुद्ध राशि ₹ 3.11 करोड़ जमा करवायी गयी (जनवरी 2008)। इसके परिणामस्वरूप वसूलनीय ब्याज राशि ₹ 0.81 करोड़ ³⁴ के अतिरिक्त राज्यांश राशि ₹ 0.66 ³⁵ करोड़ की कम प्राप्ति रही। सरकार के द्वारा इस राशि की मांग नहीं की गयी।
सरकार ने उत्तर में बताया (अगस्त 2018) कि राशि जमा करवाने हेतु जयपुर विकास प्राधिकरण को एक पत्र लिखा गया है (जुलाई 2018) तथा वसूली हेतु प्रयास जारी है।		
5. सरकार को भूमि के प्रत्यावर्तन का अभाव		
अजमेर, भरतपुर एवं जैसलमेर जून 1990, जुलाई 2012 एवं जनवरी 2013	आवंटन आदेशों के निबंधनों एवं शर्तों में प्रावधान था कि भूमि आवंटन की किसी भी शर्त के उल्लंघन की स्थिति में भूमि सरकार को प्रत्यावर्तित हो जावेगी।	तीन आवंटियों ³⁶ ने ना तो आवंटित राजकीय भूमि को निर्धारित समयावधि में निर्दिष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग में लिया, ना ही उपयोग करने हेतु समयावधि में विस्तार हेतु आवेदन किया। तथापि, विभाग द्वारा 1,659.31 बीघा भूमि सरकार को प्रत्यावर्तित करने हेतु कार्यवाही शुरू नहीं की गयी।
सरकार ने उत्तर में बताया (जुलाई 2018) कि भरतपुर के प्रकरण में भूमि के प्रत्यावर्तन की कार्यवाही प्रक्रियाधीन है एवं इस हेतु आवंटि को नोटिस जारी किया गया (अप्रैल 2018)। विभाग ने उत्तर में बताया (अक्टूबर 2018) कि अजमेर के प्रकरण में आवंटन निरस्तीकरण जिला कलक्टर स्तर पर प्रक्रियाधीन है। शेष एक प्रकरण में उत्तर प्राप्त नहीं हुआ।		

³¹ ₹ 28.30 लाख: 5 बीघा × 2 × ₹ 2.83 लाख प्रति बीघा जिला स्तरीय समिति की दरों के अनुसार (13 फरवरी 2018 से प्रभावी)।

³² ₹ 18.86 करोड़: ₹ 0.40 लाख प्रति वर्ग मीटर × 4,716 वर्ग मीटर।

³³ ₹ 3.77 करोड़: ₹ 18.86 करोड़ का 20 प्रतिशत।

³⁴ फरवरी 2008 से मार्च 2018 तक गणना की गयी (₹ 0.66 करोड़ पर 12 प्रतिशत वार्षिक की दर से 122 माह के लिये)।

³⁵ ₹ 0.66 करोड़: ₹ 3.77 करोड़ (-) ₹ 3.11 करोड़।

³⁶ शेरगढ़ ट्री ग्रावर को ऑपरेटिव सोसायटी सरवाड़ (अजमेर) तहसील सरवाड़ के ग्राम शेरगढ़ में 156.25 बीघा राजकीय भूमि); राजस्थान राज्य कृषि विपणन बोर्ड, जयपुर (तहसील नदबई भरतपुर के ग्राम स्वाटोटी में 110.02 बीघा राजकीय भूमि तथा मै. सुजलोन गुजरात विण्ड पार्क लिमिटेड, जयपुर (जैसलमेर में 1,393.04 बीघा राजकीय भूमि)।