

अध्याय- IV : भू-राजस्व

4.1 कर प्रशासन

भूमि का आवंटन एवं भू-राजस्व का निर्धारण एवं संग्रहण, राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956 तथा इसके अन्तर्गत बनाये गये नियमों से शासित होता है। भू-राजस्व में मुख्यतः भूमि का किराया, लीज किराया, प्रीमियम¹, संपरिवर्तन प्रभार तथा सरकारी भूमि के विक्रय की प्राप्ति शामिल होती है।

राजस्व विभाग (विभाग), सरकार के प्रशासनिक विभाग की तरह कार्य करता है। राजस्व से संबंधित सभी न्यायिक मामलों, राजस्व अधिकारियों के पर्यवेक्षण एवं निगरानी का समग्र नियंत्रण एवं भू-अभिलेखों का प्रबन्धन राजस्व मण्डल, अजमेर में निहित है। जिला स्तर पर राजस्व मण्डल की सहायता हेतु 33 जिला कलक्टर हैं। इसके अतिरिक्त, जिला कलक्टर की सहायता हेतु उपखण्ड स्तर पर 289 उपखण्ड अधिकारी एवं तहसील स्तर पर 331 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 2014-15 से 2018-19 के दौरान निष्पादित की गयी आन्तरिक लेखापरीक्षा की स्थिति निम्न प्रकार है:

वर्ष	लेखापरीक्षा के लिये बकाया इकाइयों का प्रारंभिक शेष	वर्ष के दौरान लेखापरीक्षा के लिये बकाया इकाइयां	लेखापरीक्षा के लिये कुल बकाया इकाइयां	वर्ष के दौरान लेखापरीक्षित इकाइयां	लेखापरीक्षा से शेष इकाइयां	कमी (प्रतिशत में)
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
2018-19	324	816	1,140	942	198	17

स्रोत: राजस्व मण्डल अजमेर द्वारा प्रदत्त सूचना।

यह देखा गया कि 31 मार्च 2019 तक आन्तरिक लेखापरीक्षा निरीक्षणों के 23,071 अनुच्छेद बकाया थे। बकाया अनुच्छेदों का वर्षवार विवरण निम्न प्रकार है:

वर्ष	2013-14 तक	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	योग
अनुच्छेद	7,383	767	1,581	2,434	3,666	7,240	23,071

स्रोत: राजस्व मण्डल अजमेर द्वारा प्रदत्त सूचना।

बकाया 23,071 अनुच्छेदों में से 7,383 अनुच्छेद अनुपालना/सुधारात्मक कार्यवाही के अभाव में गत पांच वर्षों से अधिक अवधि से बकाया थे।

¹ यहां प्रीमियम का आशय भूमि की कीमत से है।

विभाग ने बताया कि लेखापरीक्षा से बकाया इकाइयों एवं अनुच्छेदों के निपटान की धीमी गति का कारण मानव संसाधन की कमी तथा वित्त वर्ष 2018-19 के दौरान लोकसभा तथा विधानसभा चुनावों में स्टाफ की नियुक्ति किया जाना था।

सरकार आन्तरिक लेखापरीक्षा समूह के सुदृढीकरण तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा समूह द्वारा गठित बकाया आपत्तियों की त्वरित अनुपालना सुनिश्चित करने हेतु कदम उठा सकती है।

4.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

भू-राजस्व विभाग में लेखापरीक्षा योग्य 692 इकाइयां हैं, इनमें से 105 इकाइयों का नमूना जांच के लिए चयन किया गया (लगभग 15.17 प्रतिशत)। इन चयनित इकाइयों में भूमि के आवंटन, संपरिवर्तन/नियमितीकरण तथा भूमि की लीज इत्यादि के 9,122 प्रकरण निष्पादित हुये, इनमें से 5,154 प्रकरणों का चयन लेखापरीक्षा के लिये किया गया (लगभग 56.50 प्रतिशत)। जांच के दौरान लेखापरीक्षा को 460 मामलों (चयनित मामलों का लगभग 8.93 प्रतिशत) में संपरिवर्तन/नियमितिकरण, आवंटन, लीज, इत्यादि से संबंधित राशि ₹ 37.29 करोड़ की अनियमितताओं का पता चला। लेखापरीक्षा को 283 मामलों में राशि ₹ 0.62 करोड़ के व्यय से संबंधित अनियमितताओं का भी पता चला।

ये मामले उदाहरण मात्र हैं क्योंकि ये अभिलेखों की नमूना जांच पर आधारित हैं। समान प्रकृति की कुछ त्रुटियां लेखापरीक्षा द्वारा पिछले वर्षों में भी ध्यान में लायी गयी थीं, ना केवल ये अनियमिततायें बनी रही अपितु अगली लेखापरीक्षा होने तक उजागर नहीं हो पायीं। इस प्रकार ऐसे प्रकरणों की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए सरकार को आन्तरिक लेखापरीक्षा के सुदृढीकरण के साथ-साथ आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली में सुधार की आवश्यकता है। पायी गयी अनियमितताएं मुख्य रूप से निम्नलिखित श्रेणियों में आती हैं:

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	श्रेणी	मामलों की संख्या	राशि
1	आवंटित भूमि के प्रीमियम एवं लीज किराये की अवसूली/कम वसूली	29	32.54
2	स्वातेदारों से संपरिवर्तन/नियमितीकरण प्रभारों की अवसूली/कम वसूली	387	4.53
3	सरकार को भूमि के प्रत्यावर्तन का अभाव	22	0.17
4	अन्य अनियमितताओं से संबंधित		
	(i) राजस्व	22	0.05
	(ii) व्यय	283	0.62
	योग	743	37.91

वर्ष 2018-19 के दौरान विभाग ने 737 प्रकरणों में निहित राशि ₹ 23.60 करोड़ के लेखापरीक्षा आक्षेपों को स्वीकार किया, जिनमें से ₹ 1.39 करोड़ के 81 प्रकरण वर्ष 2018-19 में बताये गये तथा बाकी पूर्व के वर्षों में बताये गये थे। विभाग ने वर्ष 2018-19 के दौरान 605 प्रकरणों में ₹ 1.01 करोड़ वसूल किए, जिनमें से ₹ 0.11 करोड़ के 23 प्रकरण वर्ष 2018-19 से संबंधित थे तथा बाकी पूर्व के वर्षों में बताये गये थे।

लेखापरीक्षा द्वारा ध्यान में लाये जाने (मई 2019) के उपरान्त "जिला स्तरीय समिति की पुरानी दरें लागू किये जाने के परिणामस्वरूप भूमि की कीमत का कम आरोपण" के एक

प्रकरण (जिला कलक्टर सीकर से संबंधित) में सम्पूर्ण राशि ₹ 22.56 लाख राज्य सरकार द्वारा स्वीकार एवं वसूल की गयी। इस अनुच्छेद की चर्चा प्रतिवेदन में नहीं की गई है।

उदाहरणस्वरूप कुछ प्रकरण जिनमें राशि ₹ 3.98 करोड़ निहित है, की चर्चा आगामी अनुच्छेदों में की गई है।

4.4 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।

तीन जिला कलक्टरों² के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने गलत दरें लागू किये जाने तथा कृषि भूमि का अनाधिकृत रूप से अकृषि प्रयोजनार्थ उपयोग के परिणामस्वरूप भूमि की कीमत एवं नियमितिकरण प्रभारों का कम आरोपण पाया। ये प्रकरण उदाहरण मात्र हैं क्योंकि ये अभिलेखों की नमूना जांच पर आधारित हैं। ऐसे प्रकरणों की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए सरकार को विभाग में विद्यमान आन्तरिक नियंत्रण में सुधार करने की आवश्यकता है। वर्ष 2018-19 में देखे गये कुछ प्रकरण, जिनमें राशि ₹ 3.98 करोड़ निहित है, नीचे बताये गये हैं:

क.सं.	विवरण	सरकार का उत्तर
1	नियमितीकरण प्रभारों का कम आरोपण एक कम्पनी ने तहसील निवाई (टोंक) के गांव गुन्सी में स्थित 6.14 बीघा (16,946.17 वर्गमीटर) कृषि भूमि के आवासीय कॉलोनी प्रयोजनार्थ संपरिवर्तन हेतु आवेदन किया (जून 2013)। इस संबंध में उपखण्ड कार्यालय निवाई ने प्रतिवेदित किया (फरवरी 2014) कि भूमि पर ग्रेवल सड़क बनी हुई है तथा भूखण्डों हेतु सीमांकन भी किया गया है, इसलिए भूमि का संपरिवर्तन नियम 13 के अन्तर्गत किया जाना चाहिए। तदनुसार सक्षम प्राधिकारी ने संपरिवर्तन प्रभार ₹ 7.74 लाख ³ आरोपित एवं वसूल किये तथा संपरिवर्तन आदेश जारी किया (दिसम्बर 2015)। सक्षम प्राधिकारी ने संपरिवर्तन प्रभारों की गणना के लिये जिला स्तरीय समिति की गलत दरें प्रयुक्त की (₹ 3.85 लाख प्रति बीघा)। संपरिवर्तन प्रभारों का आरोपण एवं वसूली भूमि के लिए लागू तत्समय जिला स्तरीय समिति की दरें ⁴ जो कि ₹ 11 लाख प्रति बीघा थी, पर किया जाना चाहिए था। इसलिए, संपरिवर्तन प्रभार ₹ 22.11 लाख ⁵ आरोपित एवं वसूल किये जाने चाहिए थे। इस प्रकार, जिला स्तरीय समिति की गलत दरें लागू करने के परिणामस्वरूप संपरिवर्तन प्रभार ₹ 14.37 लाख ⁶ का कम आरोपण एवं वसूली की गयी।	सरकार ने उत्तर में बताया (अगस्त 2019) कि संबंधित को वसूली के लिए नोटिस जारी किया गया तथा संबंधित अधिकारी को अनुपालना/ वसूली के लिए निर्देशित किया गया है, इस प्रकार वसूली प्रक्रियाधीन है। वसूली की प्रगति अपेक्षित रही (मई 2020)।
2	गलत दरें लागू करने के परिणामस्वरूप भूमि की कीमत का कम आरोपण भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण को तहसील बाप (जोधपुर) के गांव स्वीरवा में स्थित 10 बीघा (1,74,240 वर्गफीट) राजकीय भूमि टोल प्लाजा के निर्माण हेतु आवंटित की गयी (मार्च 2018)। आवंटन प्राधिकारी ने राज्य सरकार से भूमि के आवंटन की कीमत के संबंध में स्पष्टीकरण का आग्रह किया (नवम्बर 2017)। राज्य सरकार ने स्पष्ट किया (जनवरी 2018) कि भूमि का आवंटन केवल तब जब वह वाणिज्यिक गतिविधि हेतु उपयोग में नहीं ली जाये, निःशुल्क	विभाग ने उत्तर में बताया (जनवरी 2020) कि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण को टोल प्लाजा के निर्माण हेतु राजकीय भूमि का आवंटन जिला स्तरीय समिति की दरों (कृषि भूमि हेतु लागू) पर

² जयपुर, जोधपुर तथा टोंक।

³ ₹ 7.74 लाख: 16,946.17 वर्गमीटर X ₹ 11.4169 प्रति वर्गमीटर (जिला स्तरीय समिति की कृषि भूमि के लिए लागू दरों (₹ 3.85 लाख प्रतिबीघा) का 7.50 प्रतिशत X 4 गुणा।

⁴ टोंक जिला स्तरीय समिति ने तहसील निवाई में स्थित कृषि भूमि की दरें 29 दिसम्बर 2014 को संशोधित की।

⁵ ₹ 3.14 करोड़: 16,946.17 वर्गमीटर X ₹ 32.6179 प्रति वर्गमीटर (जिला स्तरीय समिति की कृषि भूमि के लिए लागू दरों (₹ 11 लाख प्रतिबीघा) का 7.50 प्रतिशत X 4 गुणा।

⁶ ₹ 14.37 लाख: ₹ 22.11 लाख (-) ₹ 7.74 लाख।

	<p>किया जाये। तथापि हमने पाया कि आवंटन प्राधिकारी ने भूमि की कीमत जिला स्तरीय समिति की कृषि भूमि की दरों से मात्र ₹ 13.20 लाख⁷ वसूल किये। यद्यपि, भूमि का आवंटन वाणिज्यिक गतिविधि यथा टोल प्लाजा के संचालन हेतु किया गया, इसलिए, जिला स्तरीय समिति की प्रचलित वाणिज्यिक दरों से भूमि की कीमत, ₹ 3.14 करोड़⁸ वसूल की जानी चाहिए थी। प्रकरण में राज्य सरकार के स्पष्टीकरण के बावजूद आवंटन प्राधिकारी द्वारा कृषि भूमि हेतु जिला स्तरीय समिति की दरें लागू करने की कार्यवाही के परिणामस्वरूप ₹ 3.01 करोड़⁹ का कम आरोपण एवं कम वसूली हुई।</p>	<p>किया जाना उचित है क्योंकि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण द्वारा राष्ट्रीय राजमार्गों का निर्माण जनहित में किया जाता है तथा इससे लाभ अर्जित करने का उद्देश्य नहीं होता है। राष्ट्रीय राजमार्गों पर टोल शुल्क का संग्रहण प्रदान की गई सेवाओं के बदले किया जाता है जो कि वाणिज्यिक गतिविधि होना प्रतीत नहीं होता है।</p> <p>उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण एक कम्पनी है तथा भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण अधिनियम, 1988 के स्वण्ड 10 के अनुसार प्राधिकरण वाणिज्यिक सिद्धान्तों पर कार्य करेगा तथा भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण की वेबसाइट के अनुसार भी टोल शुल्क का संग्रहण एक वाणिज्यिक गतिविधि है। इसलिए, टोल प्लाजा के निर्माण हेतु आवंटित भूमि की कीमत वाणिज्यिक दरों से वसूल की जानी चाहिए। आगामी प्रगति तथा सरकार का उत्तर प्रतीक्षित रहा (मई 2020)।</p>
<p>3</p>	<p>कृषि भूमि का अकृषि प्रयोजनार्थ अनाधिकृत उपयोग</p> <p>जिला कलक्टर कार्यालय जयपुर के चार प्रकरणों में कृषि भूमि सक्षम प्राधिकारी की अनुमति के बिना अकृषि प्रयोजनार्थ यथा आवासीय उपयोग में ली जा रही थी। जांच में पता चला कि चार विकासकर्ताओं ने 2,68,221 वर्गमीटर कृषि भूमि के आवासीय प्रयोजनार्थ संपरिवर्तन हेतु आवेदन किया तथा संपरिवर्तन प्रभार ₹ 13.35 लाख जमा करवाये। अभिलेखों की जांच में पता चला कि सक्षम प्राधिकारी ने, विकासकर्ता द्वारा आवेदन वापस लिये जाने पर (एक प्रकरण), भूमि का स्वामित्व स्पष्ट न होने पर (एक प्रकरण) तथा आवेदकों द्वारा आवश्यक सूचना की अनुपालना के अभाव में (दो प्रकरण) आवेदन निरस्त कर दिये थे (अप्रैल 2017 से फरवरी 2018 के मध्य)। संबंधित तहसीलदारों द्वारा प्रदत्त प्रतिवेदनों (जनवरी 2019 से फरवरी 2019 के मध्य) के अनुसार सभी चारों प्रकरणों में कृषि भूमियों पर आवासीय कॉलोनियां विकसित कर ली गई थी। इनमें से एक प्रकरण में बिना संपरिवर्तन के आवासीय भू-स्वण्ड बेचे जा रहे थे। यद्यपि, अनुमति प्रदान नहीं की गई थी फिर भी विकासकर्ता भूमि को अकृषि प्रयोजनार्थ उपयोग में ले रहे थे। तथापि, सक्षम प्राधिकारी ने ना तो संपरिवर्तन प्रभारों की वसूली और ना ही उन्हें भूमि से बेदखल करने हेतु कोई कार्यवाही शुरू की। इसके परिणामस्वरूप संपरिवर्तन प्रभार ₹ 83.22 लाख का कम आरोपण रहा।</p>	<p>सरकार ने उत्तर में बताया (दिसम्बर 2019) कि तीन प्रकरणों में संबंधित अधिकारियों को स्नातेदारों के विरुद्ध नियमानुसार कार्यवाही करने हेतु निर्देश दे दिये गये हैं।</p> <p>शेष एक प्रकरण में कहा कि मौका निरीक्षण के अनुसार भूमि पर कोई निर्माण नहीं है/अकृषि प्रयोजनार्थ उपयोग नहीं हुआ है। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि आवासीय भूस्वण्ड बेचे जा रहे थे, इसलिए, इसे आवासीय माना जाना चाहिए अर्थात् भूमि का अकृषि प्रयोजनार्थ उपयोग किया जा रहा था। आगामी प्रगति प्रतीक्षित रही (मई 2020)।</p>

⁷ ₹ 13.20 लाख: 10 बीघा X ₹ 1.32 लाख प्रति बीघा।

⁸ ₹ 3.14 करोड़: 1,74,240 वर्गफीट X ₹ 180 प्रति वर्गफीट।

⁹ ₹ 3.01 करोड़: ₹ 3.14 करोड़ (-) ₹ 13.20 लाख।