अध्याय-III: भू-राजस्व

3.1 कर प्रशासन

भू-राजस्व का निर्धारण और संग्रहण राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956 और उसके तहत बनाए गए नियमों के तहत शासित होता है। भू-राजस्व में मुख्य रूप से संपरिवर्तन शुल्क, प्रीमियम, भूमि का किराया, पट्टा किराया और सरकारी भूमि की बिक्री से प्राप्तियाँ शामिल होती हैं।

राजस्व विभाग भू-राजस्व के निर्धारण और संग्रहण से संबंधित सभी मामलों का प्रबंधन करता है। राजस्व अधिकारियों पर पर्यवेक्षण एवं निगरानी के साथ-साथ राजस्व संबंधी न्यायिक मामलों का समग्र नियंत्रण राजस्व बोर्ड के पास है। राजस्व बोर्ड को जिला स्तर पर जिला कलेक्टरों, उप-मंडल स्तर पर उप-मंडल अधिकारीयों और तहसील स्तर पर तहसीलदारों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। भूमि का मूल्य (बाज़ार दर) समय-समय पर जिला स्तरीय समितियों द्वारा निर्धारित किया जाता है।

राजस्थान भू-राजस्व अधिनियम, 1956, के अधीन बनाए गए नियम तथा समय-समय पर सरकार द्वारा जारी अधिसूचनाएं भूमि आवंटन तथा अन्य संबंधित मुद्दों को नियंत्रित करती हैं।

वर्ष 2022-23 के लिए राज्य का कुल राजस्व[1] ₹ 1,07,910.81 करोड़ (2021-22: ₹ 93,562.93 करोड़) था, जबकि वर्ष 2022-23 के लिए राज्य की भू-राजस्व प्राप्तियाँ ₹ 484.01 करोड़ (2021-22: ₹ 631.48 करोड़) थीं। राज्य के कुल राजस्व में भू-राजस्व प्राप्तियों का योगदान 0.45 प्रतिशत था।

3.2 विभाग द्वारा किये गये आतंरिक लेखापरीक्षा

राजस्व बोर्ड के वित्तीय सलाहकार आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा के प्रमुख होते हैं। विभाग में 18 आंतरिक लेखापरीक्षा दल स्वीकृत थे; लेकिन केवल 14 आंतरिक लेखापरीक्षा दलों को ही तैनात किया गया। वर्ष 2018-19 से 2022-23 की अवधि के दौरान किए गए आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति नीचे तालिका **3.1** में दी गई है:

1 कर राजस्व (भारत सरकार से प्राप्त राज्य को आवंटित शुद्ध आय के हिस्से को छोड़कर) और गैर-कर राजस्व।

तालिका 3.1: वर्ष 2018-23 की अवधि के दौरान किए गए आंतरिक लेखापरीक्षा की स्थिति

वर्ष	लेखापरीक्षा के लिए बकाया इकाइयां	वर्ष के दौरान लेखापरीक्षा के लिए योग्य इकाइयाँ	वर्ष के दौरान लेखापरीक्षा के लिए बकाया कुल इकाइयाँ	वर्ष के दौरान लेखापरीक्षित इकाइयाँ			लेखापरीक्षा से शेष रही इकाइयाँ	गैर-लेखापरीक्षित शेष इकाइयों का प्रतिशत
				पिछले वर्ष से संबंधित	चालू वर्ष से संबंधित	कुल		
1	2	3	4 (2+3)	5	6	7	8 (4-7)	9
2018-19	324	816	1,140	324	618	942	198	17
2019-20	198	816	1,014	198	631	829	185	18
2020-21	185	822	1,007	185	567	752	255	25
2021-22	255	846	1,101	255	548	803	298	27
2022-23	298	846	1,144	298	695	993	151	13

स्रोतः राजस्व मंडल, अजमेर द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना।

इसके अतिरिक्त, यह देखा गया कि आंतरिक लेखा परीक्षा प्रतिवेदनों में उल्लिखित 27,585 अनुच्छेदों का अनुपालन वर्ष 2022-23 के अंत तक लंबित था। लंबित अनुच्छेदों का वर्षवार विवरण नीचे **तालिका 3.2** में प्रस्तुत किया गया है:

तालिका 3.2: वर्ष 2022-23 तक बकाया अनुच्छेदों का वर्षवार विवरण

वर्ष	2017-18 तक	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	कुल
वर्ष के दौरान की गई लेखापरीक्षा के बकाया अनुच्छेद	8,235	1,800	2,354	2,972	3,508	8,716	**27,585**
निहित राशि (₹ करोड़ में)	**297.36**	**11.15**	**23.91**	**38.78**	**34.66**	**51.79**	**457.65**

स्रोतः राजस्व मंडल, अजमेर द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना I

कुल 27,585 अनुच्छेदों में से 8,235 अनुच्छेद (29.85 प्रतिशत) अनुपालन/सुधारात्मक कार्रवाई के अभाव में पाँच वर्षों से अधिक समय से लंबित थे। विभाग ने बताया (अगस्त 2024) कि वर्ष 2022-23 के दौरान कोविड से संबंधित लंबित इकाइयों की लेखापरीक्षा हेतु अतिरिक्त कार्य दिवस प्रदान किए गए थे, लेकिन विभिन्न पदों पर रिक्तियों के कारण कम इकाइयों की लेखापरीक्षा की जा सकी, जिसके परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा के लिए इकाइयाँ बकाया रह गईं।

सरकार को आंतरिक लेखा परीक्षा शाखा को सुदृढ़ करने और आंतरिक लेखा परीक्षा शाखा द्वारा गठित लंबित आक्षेपों के शीघ्र अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक कदम उठाने चाहिए।

3.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

भू-राजस्व विभाग के अंतर्गत 704 लेखापरीक्षा योग्य इकाइयाँ हैं। इन लेखापरीक्षा योग्य इकाइयों में से 104 इकाइयों (लगभग 14.77 प्रतिशत) का चयन वर्ष 2022-23 के दौरान नमूना जाँच के लिए किया गया था। नमूना जाँच में 16,138 मामलों में ₹ 175.38 करोड़ की राशि से संबंधित भूमि संपरिवर्तन, भूमि का प्रीमियम, सरकार को भूमि वापस न करने एवं अन्य

से संबंधित अनियमितताएँ पाई गईं थी। इन चयनित इकाइयों की व्यय लेखापरीक्षा में भी 2,977 मामलों में ₹ 10.05 करोड़ की निहित राशि से संबंधित अनियमितताएँ पाई गईं।

ये मामले केवल उदाहरण स्वरूप हैं क्योंकि ये अभिलेखों की नमूना जाँच पर आधारित हैं। लेखापरीक्षा ने पूर्व वर्षों में भी इसी प्रकार की अनियमितताये इंगित की थीं। हालाँकि, ये अनियमितताएँ न केवल बनी रहीं, बल्कि अगली लेखापरीक्षा तक भी अनदेखी रहीं। अतः सरकार को आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ़ करने, विशेष रूप से आंतरिक लेखा परीक्षा को मजबूत करने की दिशा में ठोस कदम उठाने की आवश्यकता है ताकि ऐसे मामलों की पुनरावृत्ति से बचा जा सके। श्रेणीवार अनियमितताओं का विवरण नीचे **तालिका 3.3** में प्रस्तुत किया गया है।

तालिका 3.3: वर्ष 2022-23 के दौरान श्रेणीवार अनियमितताओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	अनियमितताओं की श्रेणी	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	प्रीमियम की अवसूली/कम वसूली	9,024	132.63
2.	स्वातेदारों से संपरिवर्तन शुल्क की वसूली न करना/कम वसूली करना[2]	84	3.93
3.	से संबंधित अन्य अनियमितताएं:		
	(i) राजस्व	7,030	38.82
	(ii) व्यय	2,977	10.05
कुल		**19,115**	**185.43**

वर्ष 2022-23 के दौरान, विभाग ने 516 मामलों में ₹ 11.42 करोड़ मूल्य की लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ स्वीकार कीं, जिनमें से ₹ 0.03 करोड़ मूल्य के 14 मामले वर्ष 2022-23 में इंगित किए गए और शेष 502 मामले जिनमें ₹ 11.39 करोड़ शामिल थे, पूर्व वर्षों से संबंधित थे। विभाग ने 241 मामलों में ₹ 1.82 करोड़ की राशि की वसूली की, जिनमें से ₹ 0.03 करोड़ की राशि वाले 14 मामले वर्ष 2022-23 से संबंधित थे और ₹ 1.79 करोड़ की राशि से संबंधित शेष 227 मामले पूर्व वर्षों के थे।

विभाग की लेखापरीक्षित इकाइयों में ₹ 7.36 करोड़ की राशि से संबंधित कुछ उदाहरणात्मक मामलों पर आगामी अनुच्छेदों में चर्चा की गई है। यह उल्लेख करना उचित होगा कि इसी तरह के मुद्दे पहले भी उठाए गए और भारत के नियंत्रक एवं महालेखा परीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व क्षेत्र) में प्रकाशित किए गए थे, जिनमें सरकार ने आक्षेपों को स्वीकार कर कार्रवाई/वसूली प्रारंभ की थी। हालाँकि, यह देखा गया है कि विभाग ने केवल लेखापरीक्षा द्वारा इंगित मामलों में ही कार्रवाई की और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ़ नहीं किया, जिसके कारण बाद के वर्षों में भी समान प्रकृति के मामलों की पुनरावृत्ति होती रही।

2 एक स्वातेदार काश्तकार (जिसने राजस्व अभिलेखों में काश्तकार के रूप में अपना नाम दर्ज कराया है) द्वारा सम्पत्ति के भू-स्वामी से प्राप्त भूमि से है।

3.4 खनन उद्देश्य के लिए आवंटित चारागाह भूमि के ₹ 7.23 करोड़ के अंतर मूल्य की वसूली का अभाव

राजस्थान सरकार के वित्त विभाग (कर प्रभाग) द्वारा जारी अधिसूचना[3] (मार्च 2015) के खण्ड 3 में प्रावधान किया गया है कि खनन प्रयोजनों के लिए क्रय की गई कृषि भूमि अथवा ऐसी कृषि भूमि, जिसके सम्बन्ध में भू-स्वामी और पट्टेदार के बीच सहमति विलेख निष्पादित किया गया है, के मामले में उस क्षेत्र की कृषि भूमि की दरों के दोगुने के समतुल्य होगी।

राजस्थान काश्तकारी (सरकारी) नियम, 1955 के नियम 7(1) के अनुसार, कलेक्टर किसी भी चारागाह भूमि का वर्गीकरण कृषि या किसी गैर-कृषि प्रयोजन के लिए परिवर्तित कर सकता है। इसकेअतिरिक्त , राजस्थान सरकार के राजस्व विभाग, जयपुर ने राजस्थान काश्तकारी (सरकारी) नियम, 1955 के नियम 7(1) के दूसरे परंतुक में संशोधन हेतु अधिसूचनाएँ[4] (मई 2017 और अक्टूबर 2018) जारी की थीं। संशोधित नियम 7(1) के अनुसार, राज्य सरकार की पूर्व अनुमति के बिना चारागाह वाली भूमि के वर्गीकरण को खनन प्रयोजनों के लिए खाली पड़ी हुई कृषि योग्य सरकारी भूमि (सवाई चक) के रूप में नहीं बदला जाएगा। राज्य सरकार यह अनुमति तब प्रदान कर सकती है जब आवेदक ने उसी पंचायत के भीतर उसी गांव या निकटवर्ती गांव में समान क्षेत्रफल की खातेदारी भूमि को सरकार के पक्ष में समर्पित कर दिया हो, या यदि उसी गांव या निकटवर्ती गांव में भूमि उपलब्ध न हो, तो उसी उद्देश्य के लिए संबंधित पंचायत के निकटवर्ती गांव में समान क्षेत्रफल की खातेदारी भूमि, अथवा विशेष परिस्थितियों में जिले की किसी अन्य पंचायत में समान क्षेत्रफल की खातेदारी भूमि राज्य सरकार को समर्पित की गई हो।

कार्यालय जिला कलेक्टर (भू-राजस्व), चित्तौड़गढ़ की भूमि आवंटन पत्रावलियों की जांच (मई-जुलाई 2022) के दौरान यह पाया गया कि राज्य सरकार ने तीन सीमेंट कंपनियों[5] को खनन के उद्देश्य से समर्पित भूमि के बदले में चारागाह भूमि आवंटित की। समर्पित भूमि का मूल्यांकन केवल ₹ 0.90 करोड़ था, जबकि वित्त विभाग की अधिसूचना (मार्च 2015) के अनुसार गणना करने पर आवंटित चारागाह भूमि का मूल्यांकन ₹ 8.13 करोड़[6] था। इस प्रकार, यह सरकार द्वारा सीमेंट कंपनियों को मूल्यवान चारागाह भूमि का अनुचित आदान-प्रदान था, जिससे ₹ 7.23 करोड़ की राशि सीमेंट कंपनियों से वसूली योग्य है।

राजस्व मंडल ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (जून 2024) कि सीमेंट कम्पनियों ने सरकारी चारागाह भूमि के बदले में समतुल्य क्षेत्रफल की निजी भूमि समर्पित कर दी तथा तीन सीमेंट कम्पनियों से चारागाह भूमि का दोगुना मूल्य वसूल नहीं किया गया।

---

3 संख्या एफ.4 (4) एफडी/टैक्स/2015-226 दिनांक 09 मार्च 2015।

4 अधिसूचना संख्या क्रमशः एफ. 10(3) रेव. 6/2001/19 दिनांक 31 मई 2017 और संख्या एफ.10 (3) रेव. 6/2001/75 दिनांक 04 अक्टूबर 2018।

5 (i) मैसर्स वंडर सीमेंट लिमिटेड, निम्बाहेड़ा, (ii) मैसर्स राजपुताना प्रॉपर्टीज़ प्राइवेट लिमिटेड, नई दिल्ली एवं (iii) मैसर्स जे.के. सीमेंट वर्क्स, निम्बाहेड़ा।

6 सरकार द्वारा आवंटित चारागाह भूमि का वास्तविक मूल्य ₹ 8.13 करोड़ में से कम्पनियों द्वारा समर्पित भूमि का दोगुना मूल्य ₹ 0.90 करोड़ को घटा कर = ₹ 7.23 करोड़।

इस ओर ध्यान दिलाए जाने पर (फरवरी 2024), राज्य सरकार ने बताया (जून 2024) कि सीमेंट कंपनियों को आवंटित चारागाह भूमि पर केवल खनन (50 वर्षों के लिए पट्टा) की अनुमति दी गई थी और कोई राशि वसूलने योग्य नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सरकार ने भूमि के बदले अनुमति प्रदान की थी और जैसा कि ऊपर बताया गया है कि वित्त विभाग की अधिसूचना के अनुसार समर्पित भूमि का मूल्य चारागाह भूमि का दोगुना होना चाहिए।

इस प्रकार, राज्य सरकार ने खनन प्रयोजनों के लिए चारागाह भूमि के आवंटन से पहले समर्पित भूमि के मूल्य का आकलन नहीं किया तथा भू-राजस्व नियमों का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया।

3.5 संपरिवर्तन शुल्क की वसूली नहीं /कम वसूली करना

राजस्थान भू-राजस्व (ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि भूमि का गैर-कृषि प्रयोजनों हेतु रूपांतरण) नियम, 2007 के नियम 9(1) में प्रावधान है कि कृषि भूमि को गैर-कृषि प्रयोजनों हेतु रूपान्तरित करने की अनुमति चाहने वाले खातेदार काश्तकार को प्रपत्र-क में विधिवत भरा हुआ आवेदन, विनिर्दिष्ट दस्तावेजों के साथ ऑनलाइन या भौतिक रूप से निर्धारित प्राधिकारी को प्रस्तुत करना होगा, साथ ही रूपान्तरण शुल्क की भुगतान की गई राशि की रसीद की एक प्रति भी संलग्न करनी होगी और ऑनलाइन आवेदन की स्थिति में, पूर्ण आवेदन की हार्ड कॉपी 7 दिनों के भीतर निर्धारित प्राधिकारी को प्रस्तुत करनी होगी। पूर्वोक्त नियम 9(3) के अनुसार, विनिर्दिष्ट प्राधिकारी आवश्यक जांच करने के बाद, पूर्ण आवेदन प्राप्त होने के 90 दिनों के भीतर प्रपत्र-ख में रूपान्तरण का आदेश जारी करेगा और आवेदक को रूपान्तरण शुल्क की शेष राशि जमा करने के लिए सूचित करेगा या आवेदन को अस्वीकार कर देगा।

पूर्वोक्त नियम 14-ए के अनुसार, जहां विभाग द्वारा रूपांतरण का आवेदन अस्वीकृत कर दिया जाता है या आवेदक रूपांतरण आदेश जारी करने से पूर्व अपना आवेदन वापस ले लेता है, तो रूपांतरण शुल्क की जमा राशि में से पांच प्रतिशत प्रशासनिक शुल्क काट लिया जाएगा।

राजस्थान उद्यम एकल खिड़की सक्षमीकरण एवं निकासी नियम, 2011 के नियम 4 एवं 5 के अनुसार, आवेदनों का प्रसंस्करण एवं निगरानी नोडल एजेंसी एवं सक्षम प्राधिकारी के स्तर पर की जानी चाहिए।

वर्ष 2022-23 के दौरान, जिला कलेक्टर (भू-राजस्व)[7] कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जांच में पाया गया कि राज्य सरकार ने (जनवरी 2021) भूमि परिवर्तन के आवेदनों के इलेक्ट्रॉनिक संचालन और प्रसंस्करण के लिए 60 और 90 दिनों[8] की समय सीमा के भीतर एक ऑनलाइन पोर्टल शुरू किया, जिसमें राजस्थान भू-राजस्व नियम, 2007 के नियम 2(एए)

7 बीकानेर, भीलवाड़ा, चुरू, कोटा, राजसमंद एवं उदयपुर।

8 राजस्थान उद्यम एकल खिड़की सक्षमीकरण एवं निकासी नियम 2011 की अनुसूची-I के क्रम संख्या 3 के अनुसार, रूपांतरण की समय-सीमा जिला कलेक्टर एवं राज्य सरकार को पूर्ण आवेदन प्रस्तुत करने की तिथि से क्रमशः 60 दिन (10 हेक्टेयर तक) एवं 90 दिन (10 हेक्टेयर से अधिक) निर्धारित की गई है।

में निर्धारित संपरिवर्तन शुल्क जमा करने के प्रावधानों को शामिल नहीं किया गया था, जबकि नियम के अनुसार रूपांतरण हेतु आवेदन आवश्यक दस्तावेजों और शुल्कों, यदि कोई हो, के साथ प्रस्तुत किया जाना चाहिए। इसके कारण, ऑनलाइन आवेदनों के 184 मामलों में, जिन्हें या तो आवेदकों द्वारा वापस ले लिया गया था या विभाग द्वारा अस्वीकार कर दिया गया था, विभाग द्वारा ₹ 13.68 लाख की राशि के पांच प्रतिशत प्रशासनिक शुल्क की कटौती नहीं की जा सकी क्योंकि परिवर्तन की ऑनलाइन प्रक्रिया में देय संपरिवर्तन शुल्क जमा करने का प्रावधान शामिल नहीं किया गया था। इस ओर ध्यान दिलाए जाने पर (दिसंबर 2023), विभाग ने सूचित किया (फरवरी और मार्च 2024) कि 177 मामलों में ₹ 2.80 लाख वसूल किए गए, जैसा कि नीचे **तालिका 3.4** में विस्तृत रूप से बताया गया है:

तालिका 3.4: प्रशासनिक शुल्कों की वसूली न होने के मामलों को दर्शाने वाला विवरण

क्र.सं.	लेखापरीक्षित इकाई का नाम	लेखापरीक्षा की अवधि	विवरण				वसूल की गयी राशि (प्रकरणों की संख्या) (₹ में)
			पैरा नं.		प्रकरणों की संख्या	राशि (₹ में)	
			भाग II (क)	भाग II (ख)			
1.	जिला कलेक्टर (भू-राजस्व), बीकानेर	04/2018 से 03/2022	1	-	1	8,68,549	-
				6 (ख)	3	1,834	1,834 (3)
			-	6 (ग)	3	4,552	4,552 (3)
2.	जिला कलेक्टर (भू-राजस्व), राजसमंद	04/2018 से 03/2022	-	2 (क)	140	1,83,961	1,83,961 (140)
			-	2 (ख)	9	31,261	31,193 (9)
3.	जिला कलेक्टर (भू-राजस्व), भीलवाड़ा	04/2018 से 03/2022	-	9 (क)	4	31,994	31,994 (4)
4.	जिला कलेक्टर (भू-राजस्व), कोटा	04/2018 से 03/2022	-	1	6	2,19,332	-
5.	जिला कलेक्टर (भू-राजस्व), उदयपुर	04/2017 से 03/2022	-	9	9	13,535	13,535 (9)
6	जिला कलेक्टर (भू-राजस्व), चूरू	04/2017 से 03/2022	-	8	9	13,033	13,033 (9)
कुल					**184**	**13,68,051**	**2,80,102 (177)**

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया (अप्रैल 2024) कि राजस्थान उद्यम एकल खिड़की सक्षमीकरण एवं निकासी नियम, 2011 के तहत ऑनलाइन प्रक्रिया में रूपांतरण शुल्क जमा करने का प्रावधान शामिल करने के लिए कार्रवाई की जा रही है।

इस प्रकार, विभाग द्वारा ऑनलाइन प्रक्रिया में रूपांतरण शुल्क जमा करने का प्रावधान शामिल न करने के परिणामस्वरूप राज्य कोष को निरंतर राजस्व की हानि हो रही है।

3.6 निष्कर्ष और सिफारिशें

विभाग ने अपने आंतरिक नियंत्रण तंत्र को सुदृढ़ नहीं किया, जिसके परिणामस्वरूप आगामी वर्षों में समान मामलों की पुनरावृत्ति होती रही। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने भू-राजस्व नियमों के अनुसार समर्पित भूमि के मूल्य का आकलन नहीं किया। साथ ही, विभाग की ऑनलाइन प्रणाली में रूपांतरण शुल्क जमा करने के प्रावधान को शामिल न करने से राज्य कोषागार को निरंतर राजस्व की हानि हुई ।

सरकार को चाहिए कि:

- आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा उठाए गए लंबित आक्षेपों का शीघ्र अनुपालन सुनिश्चित करें;
- रूपांतरण आदेशों की शर्तों के अनुपालन की निगरानी के लिए तंत्र को सुदृढ़ करें;
- रूपांतरण शुल्क जमा करने के लिए ऑनलाइन प्रक्रिया में प्रावधान को सम्मिलित करे ।