# अध्याय – 6

# मुद्रांक एवं पंजीयन फीस

# कार्यपालन सारांश

| | |
|---|---|
| **हमने जो इस अध्याय में प्रमुखता से दर्शाया है** | इस अध्याय में हमने उप पंजीयक कार्यालयों में राजस्व की प्राप्ति न होने/कम प्राप्ति होने, मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की गलत छूट आदि से सम्बन्धित अभिलेखों की हमारे द्वारा की गई नमूना जाँच के दौरान लिये गये प्रेक्षणों में से चयनित ₹ 173.05 करोड़ के राजस्व प्रभाव से सन्निहित **"विकास अनुबंधों एवं विकासशील भूमि के बंधक विलेखों पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण"** पर एक कंडिका तथा अन्य उदाहरणात्मक प्रकरणों को प्रस्तुत किया है जहाँ हमने पाया कि अधिनियमों/नियमों के प्रावधानों का पालन नहीं किया गया था।<br>यह चिंता का विषय है कि यद्यपि पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में बार–बार इसी प्रकार की चूकों को हमारे द्वारा इंगित किया गया है, फिर भी विभाग ने सुधारात्मक कार्रवाई नहीं की है। |
| **प्राप्तियों की प्रवृत्ति** | वर्ष 2012–13 में विभाग द्वारा प्रतिवेदित जानकारी के अनुसार अधिक दस्तावेजों के पंजीयन तथा अचल संपत्तियों के बाजार मूल्य में वृद्धि होने के कारण मुद्रांक एवं पंजीयन फीस से संग्रहण में विगत वर्ष की तुलना में 20.09 प्रतिशत की वृद्धि हुई । |
| **लम्बित निरीक्षण प्रतिवेदनों के अनुपालन की स्थिति (2007–08 से 2011–12)** | वर्ष 2007–08 से 2011–12 की अवधि के दौरान, हमने अपने निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से 22,998 प्रकरणों में ₹ 212.91 करोड़ के राजस्व से सन्निहित अनारोपण/कम आरोपण, प्राप्ति न होना/कम प्राप्ति होना, सम्पत्तियों के बाजार मूल्य के गलत निर्धारण के कारण मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का अवनिर्धारण, दस्तावेजों का गलत वर्गीकरण, गलत छूट, उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलम्ब आदि को इंगित किया था। इनमें से, विभाग/शासन ने ₹ 82.59 करोड़ के 16,738 प्रकरणों में लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को स्वीकार किया था तथा 1,681 प्रकरणों में ₹ 13 करोड़ वसूल किये । |
| **निरीक्षण प्रतिवेदनों के अनुपालन की स्थिति 2012–13** | वर्ष 2012–13 में, हमने मुद्रांक एवं पंजीयन फीस से सम्बंधित 101 इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जांच की जिसमें 2,299 प्रकरणों में ₹ 188.74 करोड़ के, प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलम्ब के कारण राजस्व की प्राप्ति न होना, मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति, गलत छूट तथा अन्य प्रेक्षणो को पाया। |

| | |
|---|---|
| | विभाग ने वर्ष 2012–13 के दौरान हमारे द्वारा इंगित किये गये 1,578 प्रकरणों में ₹ 154.99 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार किया । वर्ष 2012–13 के दौरान 12 प्रकरणों में ₹ 3.51 लाख की राशि वसूल की गई थी । |
| **हमारा निष्कर्ष** | विभाग को आन्तरिक लेखापरीक्षा को सशक्त बनाने के साथ ही आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में सुधार करने की आवश्यकता है जिससे प्रणालीगत कमियों की ओर ध्यान दिया जा सके तथ हमारे द्वारा संसूचित की गई चूकों से भविष्य में बचा जा सके ।<br>विभाग को हमारे द्वारा इंगित किये गये मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के अनारोपण/कम आरोपण के कारण राशि को वसूल करने के लिए त्वरित कार्रवाई करने की आवश्यकता है। |

# अध्याय–6

# मुद्रांक एवं पंजीयन फीस

## 6.1 कर प्रशासन

मुद्रांक एवं पंजीयन विभाग प्रमुख सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग के अधीन कार्यरत है। महानिरीक्षक पंजीयन एवं अधीक्षक मुद्रांक, मध्य प्रदेश (आई.जी.आर.) विभाग प्रमुख हैं । दो संयुक्त महानिरीक्षक, पंजीयन (जे.आई.जी.आर.), एक उप महानिरीक्षक पंजीयन (डी.आई.जी.आर.), एक वरिष्ठ जिला पंजीयक (एस.डी.आर.), एक जिला पंजीयक (डी.आर.) और एक लेखा अधिकारी (ए.ओ.) मुख्यालय पर कार्यरत हैं। राज्य में 50 पंजीयन जिले अधिसूचित हैं । पन्द्रह पंजीयन जिलों में से प्रत्येक में एक वरिष्ठ जिला पंजीयक तथा शेष जिलों में से प्रत्येक में एक जिला पंजीयक है। राज्य में 233 उप पंजीयक कार्यालय हैं। विलेखों का पंजीकरण उप पंजीयक कार्यालयों में किया जाता है। जिला स्तर पर कलेक्टर पंजीयन प्रशासन का प्रमुख होता है। मध्य प्रदेश में पंजीयन विभाग की प्राप्तियों के दो प्रमुख अवयव हैं: मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस, जिसका संग्रहण निम्नलिखित अधिनियमों एवं नियमों के प्रावधानों तथा उनके अंतर्गत जारी अधिसूचनाओं के अंतर्गत विनियमित किया जाता है :

- भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899;
- पंजीयन अधिनियम, 1908;
- भारतीय मुद्रांक (मध्य प्रदेश विलेखों के न्यून मूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 1975;
- मध्य प्रदेश बाजार मूल्य मार्गदर्शिका को तैयार करना एवं पुनरीक्षण नियम, 2000;
- मध्य प्रदेश मुद्रांक नियम, 1942;
- मध्य प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1956;
- मध्य प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1961;
- मध्य प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993; तथा
- मध्य प्रदेश पंचायत उपकर अधिनियम, 1982

## 6.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

मध्य प्रदेश बजट मैन्युअल (मैन्युअल), 2012 की कंडिका ए–15 सहपठित कंडिका 6.6.1 के अनुसार, राजस्व प्राप्तियों के अनुमानों में विगत वर्षों से सम्बन्धित शेष बकाया राशि एवं वर्ष के दौरान उनकी वसूली की प्रायिकता सहित वास्तविक माँग सम्मिलित/प्रक्षेपित की जानी चाहिए। मध्य प्रदेश वित्तीय संहिता के नियम 192 के अनुसार, वित्त विभाग द्वारा सम्बन्धित विभाग/शासन से आवश्यक जानकारी/आँकड़े प्राप्त करने के पश्चात राजस्व अनुमानों को तैयार किया जाना अपेक्षित है।

वर्ष 2008–09 से 2012–13 की अवधि के दौरान मुद्रांक एवं पंजीयन फीस की वास्तविक प्राप्तियों को उसी अवधि से सम्बंधित कुल कर प्राप्तियों सहित तालिका क्र. 6.1 में दर्शाया गया है :

**तालिका क्र. 6.1**

(₹ करोड़ में)

| वर्ष | पुनरीक्षित बजट अनुमान | वास्तविक प्राप्तियां | भिन्नता अधिकता (+)/कमी (-) | भिन्नता का प्रतिशत | राज्य की कुल कर प्राप्तियां | कुल कर प्राप्तियों से वास्तविक कर प्राप्तियों का प्रतिशत |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. |
| 2008-09 | 1700.00 | 1479.29 | (-) 220.71 | (-) 12.98 | 13613.50 | 10.87 |
| 2009-10 | 1650.00 | 1783.15 | (+) 133.15 | (+) 8.07 | 17272.77 | 10.32 |
| 2010-11 | 2200.00 | 2514.27 | (+) 314.27 | (+) 14.29 | 21419.33 | 11.74 |
| 2011-12 | 2800.00 | 3284.41 | (+) 484.41 | (+) 17.30 | 26973.44 | 12.18 |
| 2012-13 | 3450.00 | 3944.24 | (+) 494.24 | (+) 14.33 | 30581.70 | 12.90 |

*(स्रोतः मध्य प्रदेश शासन का बजट अनुमान एवं वित्त लेखे)*

यह देखा जा सकता है कि यद्यपि वर्ष 2008–09 से 2012–13 के दौरान प्राप्तियों में वृद्धि की प्रवृत्ति थी, पुनरीक्षित अनुमानों तथा वास्तविक प्राप्तियों में भिन्नता का प्रतिशत (-) 12.98 तथा (+) 17.30 के मध्य रहा। विगत पाँच वर्षों में इस शीर्ष के अंतर्गत राजस्व में 18.55 प्रतिशत की चक्रवृद्धि वार्षिक दर से वृद्धि हुई है। वर्ष 2012–13 में, मुद्रांक एवं पंजीयन फीस से प्राप्त राजस्व संग्रहण में विगत वर्ष की तुलना में ₹ 659.83 करोड़ (20.09 प्रतिशत) की वृद्धि हुई, जिसका कारण विभाग द्वारा अचल सम्पत्तियों के बाजार मूल्य तथा पंजीकृत विलेखों की संख्या में वृद्धि होना बताया गया।

## 6.3 संग्रहण की लागत

वर्ष 2010–11, 2011–12 तथा 2012–13 के दौरान मुद्रांक एवं पंजीयन फीस के सकल संग्रहण, इसके संग्रहण पर किया गया व्यय, सकल संग्रहण की तुलना में व्यय का प्रतिशत, विगत वर्ष के संग्रहण पर व्यय के राष्ट्रीय औसत प्रतिशत के साथ तालिका क्र. 6.2 में दर्शाया गया है :

**तालिका क्र. 6.2**

**(₹ करोड़ में)**

| वर्ष | संग्रहण | राजस्व के संग्रहण पर व्यय | संग्रहण पर व्यय का प्रतिशत | विगत वर्ष में राष्ट्रीय औसत प्रतिशत |
|---|---|---|---|---|
| **1.** | **2.** | **3.** | **4.** | **5.** |
| 2010-11 | 2,514.27 | 52.22 | 2.08 | 2.47 |
| 2011-12 | 3,284.41 | 63.71 | 1.94 | 1.60 |
| 2012-13 | 3,944.24 | 79.00 | 2.00 | 1.89 |

*(स्रोतः मध्य प्रदेश शासन के वित्त लेखे)*

वर्ष 2010–11 के दौरान संग्रहण पर व्यय का प्रतिशत राष्ट्रीय औसत प्रतिशत से काफी कम था। तथापि, यह वर्ष 2011–12 तथा 2012–13 के दौरान राष्ट्रीय औसत से अधिक था।

**शासन द्वारा संग्रहण की लागत को कम करने के लिए उपयुक्त उपाय किये जाने चाहिये।**

## 6.4 आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा की कार्यप्रणाली

विभाग की आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा के लिए आन्तरिक लेखापरीक्षा अधिकारी के चार पद, लेखा अधिकारी का एक पद तथा कोषालय अधिकारी का एक पद स्वीकृत किया गया है जिसके विरूद्ध एक आन्तरिक लेखापरीक्षा अधिकारी, एक लेखा अधिकारी तथा एक कोषालय अधिकारी आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा में कार्यरत हैं। आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रत्येक वर्ष के लिए तैयार किये गये रोस्टर के अनुसार निष्पादित की जाती है ।

विभाग की 233 इकाइयों में से, 73 इकाइयों की आन्तरिक लेखापरीक्षा की योजना बनाई गई जिनमें से आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा 26 इकाइयों का निरीक्षण किया गया । आन्तरिक लेखापरीक्षा के दौरान दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण तथा सम्पत्तियों के न्यून मूल्यांकन से सम्बन्धित आपत्तियाँ ली गईं। अनुरोध के बावजूद, लिए गये प्रेक्षणों की संख्या तथा अंतर्निहित राशि से सम्बन्धित जानकारी विभाग द्वारा उपलब्ध नहीं कराई गई। विभाग ने आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा द्वारा पाई गई विसंगतियों में सुधार करने के सम्बंध में कार्रवाई करने हेतु इकाईयों को अनुदेश जारी किये।

## 6.5 राजस्व का बकाया

पंजीयन विभाग से प्राप्त जानकारी के अनुसार 2008–09 से 2012–13 की अवधि के दौरान मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के बकाया की स्थिति तालिका क्र. 6.3 में दी गई है :

**तालिका क्र. 6.3**

**(₹ करोड़ में)**

| वर्ष | प्रारम्भिक शेष | वर्ष के दौरान वृद्धि | योग | वर्ष के दौरान वसूली | अंतः शेष |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. |
| 2008-09 | 49.59 | 25.78 | 75.37 | 12.63 | 62.74 |
| 2009-10 | 62.74 | 19.99 | 82.73 | 15.63 | 67.10 |
| 2010-11 | 67.10 | 23.35 | 90.45 | 18.28 | 72.17 |
| 2011-12 | 72.17 | 19.46 | 91.63 | 19.25 | 72.38 |
| 2012-13 | 72.38 | 33.44 | 105.82 | 20.50 | 85.32 |

*(स्रोतः विभाग से प्राप्त जानकारी)*

₹ 32.67 करोड़ की बकाया राशि न्यायालयों में लम्बित थी। इसके अतिरिक्त, मार्च 2013 के अंत तक ₹ 34.25 करोड़ की राशि पाँच वर्षो से अधिक समय से बकाया थी। बकाया राशि को कम करने के लिए विभाग के पास कोई समयबद्ध कार्यक्रम नहीं था।

**हम अनुशंसा करते हैं कि विभाग द्वारा वसूली हेतु लक्ष्य निर्धारित कर बकाया राशि को कम करने के लिए उचित कार्रवाई की जानी चाहिए।**

## 6.6 लेखापरीक्षा का प्रभाव

### 6.6.1 लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों के अनुपालन की स्थिति (2007–08 से 2011–12)

वर्ष 2007–08 से 2011–12 की अवधि के दौरान, हमने अपने निरीक्षण प्रतिवेदनों के माध्यम से 22,998 प्रकरणों में ₹ 212.91 करोड़ के राजस्व प्रभाव से सन्निहित सम्पत्तियों के बाजार मूल्य के गलत निर्धारण, दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण, अनियमित छूट, उप पंजीयकों द्वारा सन्दर्भित प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलम्ब आदि के कारण मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का अनारोपण/कम आरोपण, वसूली न होना/कम वसूली, अवनिर्धारण/हानि को इंगित किया था । इनमें से, विभाग/शासन ने 16,738 प्रकरणों में राशि ₹ 82.59 करोड़ के लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को स्वीकार किया तथा 1,681 प्रकरणों में ₹ 13 करोड़ वसूल किये (31 मार्च 2013 की स्थिति में)। विवरण तालिका क्र. 6.4 में दर्शाया गया है :

**तालिका क्र. 6.4**

(₹ करोड़ में)

| निरीक्षण प्रतिवेदन का वर्ष | लेखापरीक्षित इकाईयों की संख्या | आक्षेपित | | स्वीकृत | | वसूली | | स्वीकृत राशि में से वसूली का प्रतिशत |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | प्रकरणों की संख्या | राशि | प्रकरणों की संख्या | राशि | प्रकरणों की संख्या | राशि | |
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | 9. |
| 2007-08 | 66 | 3,021 | 16.10 | 1,607 | 5.40 | 537 | 1.49 | 27.59 |
| 2008-09 | 82 | 10,113 | 52.42 | 8,374 | 29.96 | 698 | 7.87 | 26.27 |
| 2009-10 | 64 | 5,809 | 31.95 | 4,415 | 8.05 | 154 | 0.85 | 10.56 |
| 2010-11 | 64 | 2,188 | 52.28 | 1,474 | 27.61 | 287 | 0.81 | 2.93 |
| 2011-12 | 51 | 1,867 | 60.16 | 868 | 11.57 | 5 | 1.98 | 17.11 |
| | **Total** | **22,998** | **212.91** | **16,738** | **82.59** | **1,681** | **13.00** | |

*(स्रोतः विभाग से प्राप्त जानकारी)*

विगत पांच वर्षों में स्वीकृत प्रकरणों की तुलना में वसूली का प्रतिशत कम रहा है । हम इस मुद्दे को विभाग प्रमुख के साथ–साथ शासन के वित्त सचिव के ध्यान में लाये हैं (अगस्त 2013) ।

**हम अनुशंसा करते हैं कि शासन को वसूली की स्थिति में, कम से कम स्वीकार किये गये प्रकरणों में, सुधार हेतु उपयुक्त कदम उठाने चाहिए ।**

## 6.6.2 निरीक्षण प्रतिवेदनों के अनुपालन की स्थिति (2012–13)

वर्ष 2012–13 के दौरान मुद्रांक एवं पंजीयन फीस से सम्बंधित 101 ईकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच में 2,299 प्रकरणों में ₹ 188.74 करोड़ से अंतर्निहित प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलम्ब के कारण राजस्व की प्राप्ति न होना, मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति, गलत छूट तथा अन्य प्रेक्षणों का पता चला, जिन्हें तालिका क्र. 6.5 में निम्नलिखित श्रेणियों में वर्गीकृत किया जा सकता है :

**तालिका क्र. 6.5**

**(₹ करोड़ में)**

| क्र.सं. | श्रेणी | प्रकरणों की संख्या | राशि |
|---|---|---|---|
| **1.** | **2.** | **3.** | **4.** |
| 1 | **"विकास अनुबंधों तथा विकासशील भूमि के बंधक विलेखों पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण"** | 1 | 138.23 |
| 2. | प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलंब के कारण राजस्व की प्राप्ति न होना | 765 | 10.01 |
| 3. | संपत्तियों के अवमूल्यांकन/गलत छूट के कारण मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति | 933 | 13.33 |
| 4. | मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के भुगतान से गलत छूट | 67 | 0.24 |
| 5. | विलेखों के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व की कम प्राप्ति | 24 | 0.30 |
| 6. | अन्य प्रेक्षण | 509 | 26.63 |
| **योग** | | **2,299** | **188.74** |

वर्ष के दौरान, विभाग ने 1,578 प्रकरणों में ₹ 154.99 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार किया जिन्हे वर्ष 2012–13 के दौरान लेखापरीक्षा में इंगित किया गया था। वर्ष 2012–13 के दौरान, लेखापरीक्षा में इंगित किये गये 12 प्रकरणों में ₹ 3.51 लाख की राशि वसूल की गई थी।

**"विकास अनुबंधों तथा विकासशील भूमि के बंधक विलेखों पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण"** पर एक कंडिका तथा कुछ अन्य उदाहरणात्मक लेखापरीक्षा प्रेक्षणों, जिनमें ₹ 173.05 करोड़ की राशि अन्तर्निहित है, का उल्लेख आगामी कंडिकाओं में किया गया है।

## 6.7 लेखापरीक्षा प्रेक्षण

हमने विभिन्न पंजीयन कार्यालयों के अभिलेखों की जाँच की तथा अधिनियमों नियमों/शासकीय अधिसूचनाओं/अनुदेशों के प्रावधानों का पालन न किये जाने के परिणामस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्राप्ति न होना/ कम प्राप्ति के कई प्रकरण तथा अन्य प्रकरण पाये जैसा कि इस अध्याय की अनुवर्ती कंडिकाओं में उल्लिखित है। ये प्रकरण उदाहरणात्मक हैं तथा हमारे द्वारा की गई नमूना जाँच पर आधारित हैं। पंजीयन प्राधिकारियों की ऐसी चूकों को पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इंगित किया गया है। इस प्रतिवेदन में सम्मिलित कंडिकायें तथा पूर्व में लिए गए इसी प्रकार के प्रेक्षणों का संदर्भ **परिशिष्ट–1** में दिया गया है लेकिन न केवल ये अनियमितताएं बनी रहती हैं, बल्कि लेखापरीक्षा किये जाने तक असंसूचित रहतीं हैं। शासन को आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली में सुधार करने की आवश्यकता है जिसमें ऐसी चूकों से बचा जा सके।

## 6.8 "विकास अनुबंधों तथा विकासशील भूमि के बंधक विलेखों पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण"

### 6.8.1 प्रस्तावना

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 5 (घ) में प्रावधान है कि किसी भूमि पर ऐसी भूमि के स्वामी या पट्टेदार को छोड़कर किसी अन्य व्यक्ति द्वारा भवन निर्माण हेतु भूमि के विकास से सम्बन्धित अनुबंधों की लिखतों पर समय–समय पर निर्धारित दर से मुद्रांक शुल्क आरोपणीय है।

इसके अतिरिक्त, मध्य प्रदेश नगर पालिका (कॉलोनाइजर का रजिस्ट्रीकरण, निबन्धन तथा शर्तें) नियम, 1998 (म.प्र.न.पा.नि.) के नियम 12 के अनुसार, किसी कॉलोनाइजर को उपरोक्त नियम में निर्धारित मानकों के अनुसार, भूमि का विकास करना होता है तथा भूमि के विकास पर व्यय के विरूद्ध प्रतिभूति के रूप में स्थानीय प्राधिकारियों के पक्ष में भूमि/भू–खण्ड का 25 प्रतिशत बंधक रखना होता है। पंजीयन अधिनियम, 1908 की धारा 17 में प्रावधान है कि ऐसे बंधक विलेखों तथा भू–स्वामी/पट्टेदार को छोड़कर किसी अन्य व्यक्ति द्वारा भूमि पर विकास/निर्माण से सम्बन्धित अनुबंध की लिखतों का पंजीयन अनिवार्य है।

हमने यह सुनिश्चित करने के लिए कि क्या प्राक्कलित विकास व्यय के संदर्भ में विकासशील भूमि के विकास अनुबंधों तथा बंधक विलेखों पर उचित मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपित की गई थी, अधिनियम/नियमों/अधिसूचनाओं/विभाग द्वारा जारी आदेशों के प्रावधानों का पालन किया गया तथा विकास अनुबंध/बंधक विलेखों के संदर्भ में शासकीय राजस्व की सुरक्षा के लिए आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली पर्याप्त थी।

हमने अप्रैल तथा जुलाई 2013 के मध्य 14 नगर निगम जिलों में से उप पंजीयक कार्यालयों में प्रमुख राजस्व प्राप्तियों के आधार पर छः जिलों[1] में उप पंजीयक कार्यालयों, नगर निगमों, विकास प्राधिकरण तथा अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) के कार्यालयों में 2008–09 से 2012–13 की अवधि से सम्बन्धित अभिलेखों का परीक्षण किया। महानिरीक्षक पंजीयन तथा उप सचिव (वाणिज्यिक कर विभाग) के साथ दिनांक 22 मई 2013 को एक प्रवेश सम्मेलन

---

[1] जिला/नगर निगम : भोपाल, देवास, ग्वालियर, जबलपुर, इन्दौर, तथा उज्जैन अनुविभागीय अधिकारी : बड़नगर (उज्जैन), बागली (देवास), बैरसिया (भोपाल), भिचोली हप्सी (इन्दौर), देपालपुर (इन्दौर), देवास, घटिया (उज्जैन), ग्वालियर, हातोद (इन्दौर), हुजूर (भोपाल), जबलपुर, कनाडिया (इन्दौर,) कस्बा इन्दौर, महिदपुर (उज्जैन), महू (इन्दौर), नागदा (उज्जैन), पाटन (जबलपुर), राउ (इन्दौर), सांवेर (इन्दौर), सिहोरा (जबलपुर), सोनकच्छ (देवास) तथा उज्जैन उप पंजीयक कार्यालय : भोपाल, देवास, नागदा (उज्जैन), नवलखा (इन्दौर), सुखलिया (इन्दौर), तथा उज्जैन, विकास प्राधिकरण इन्दौर

आयोजित किया गया। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए 4 सितम्बर 2013 को निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया। लेखापरीक्षा में बहुत सी प्रणालीगत तथा अनुपालन सम्बंधी कमियों का पता चला जिनका उल्लेख आगामी कंडिकाओं में किया गया है। विभाग ने निर्गम सम्मेलन के दौरान लेखापरीक्षा प्रेक्षण को स्वीकार किया तथा बताया (सितम्बर 2013) कि जिला पंजीयकों को लेखापरीक्षा में इंगित किये गये सभी प्रकरणों को पंजीकृत कर तीन माह के भीतर इन प्रकरणों को निर्णीत करने के अनुदेश जारी किये गये हैं। इसके अतिरिक्त, सभी जिला पंजीयकों को प्रभावी एवं नियमित रूप से लोक कार्यालयों[2] का निरीक्षण करने तथा क्षेत्रीय उप महानिरीक्षकों को प्रतिमाह जिला पंजीयकों के निरीक्षण का पर्यवेक्षण करने के अनुदेश जारी किये गये थे।

## 6.8.2 लोक कार्यालयों के अभिलेखों की संवीक्षा की प्रभावकारिता तथा अन्य विभागों के साथ समन्वय का अभाव

> भारतीय स्टाम्प अधिनियम की धारा 33 में प्रावधान है कि प्रत्येक लोक अधिकारी के लिए असम्यक रूप से मुद्रांकित* विलेख को परिबद्ध कर अधिनियम की धारा 38 के अंतर्गत कार्रवाई प्रारम्भ करना अनिवार्य होगा। पंजीयन विभाग के कार्यपालिक अनुदेशों की कंडिका 469 के अनुसार, जिला पंजीयक द्वारा यह देखने के लिए लोक कार्यालयों के अभिलेखों का निरीक्षण किया जाना अपेक्षित है कि क्या मुद्रांक शुल्क सही ढंग से चुकाया जा रहा है तथा ऐसे दस्तावेज जिनका पंजीयन आवश्यक है, उप पंजीयक कार्यालयों में प्रस्तुत किये जाते हैं।
>
> * उचित मूल्य से मुद्रांकित न किये गये विलेख

हमने जिला पंजीयक इन्दौर द्वारा उपलब्ध कराई गई जानकारी की संवीक्षा के दौरान अवलोकित किया कि मई 2010 में नगर निगम, इन्दौर विकास प्राधिकरण तथा तहसील कार्यालय इन्दौर का निरीक्षण किया गया था। निरीक्षण टीप से पता चला कि केवल सामान्य प्रकृति[3] की आपत्तियाँ ली गई थीं तथा राजस्व हानि का कोई प्रकरण इंगित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, अनुरोध के बावजूद लोक कार्यालयों के किये गये निरीक्षण की

---

2 अधिसूचना क्र 196—छः—एस.आर.—80 दिनांक 20 मार्च 1980 द्वारा भारतीय स्टाम्प अधिनियम के प्रयोजनों के लिए उद्देश्य से शासकीय विभागों, हाउसिंग बोर्डो, स्थानीय निकायों, निगमों तथा बैंकों को लोक कार्यालय घोषित किया गया था।

3 नगर निगम तथा इन्दौर विकास प्राधिकरण के निरीक्षण के दौरान, केवल विभिन्न प्रकार की लिखतों के पंजीयन की आवश्यकता से सम्बन्धित अनुदेश जिला पंजीयक द्वारा जारी किये गये जबकि तहसील कार्यालयों में नामान्तरण प्रकरण इंगित किये गये। कोई राजस्व हानि इंगित नहीं की गई थी।

जानकारी/विवरण न तो सम्बन्धित जिला पंजीयकों और न ही पाँच जिलों[4] के लोक कार्यालयों द्वारा उपलब्ध कराया गया।

इसी प्रकार के प्रेक्षण लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2007–08 की कंडिका क्र.5.2.9 में भी इंगित किये गये थे जिसके प्रत्युत्तर में महानिरीक्षक पंजीयन तथा शासन ने बताया था (जुलाई तथा अक्टूबर 2008 के मध्य) कि जिला पंजीयकों को लोक कार्यालयों के और अधिक निरीक्षण करने के निर्देश दिये गये हैं तदापि, हमें इस सम्बन्ध में कोई साक्ष्य प्राप्त नहीं हुआ कि जिला पंजीयक, इन्दौर को छोड़कर, जिला पंजीयकों ने लोक कार्यालयों का निरीक्षण किया था।

हमने यह भी अवलोकित किया कि विभाग ने मुद्रांक शुल्क का सामयिक तथा सही भुगतान पर निगरानी रखने के लिए लोक अधिकारियों द्वारा लोक कार्यालयों को प्रस्तुत किये गये दस्तावेजों का विवरण दर्शाने वाला कोई प्रतिवेदन या विवरणी निर्धारित नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप सारभूत राजस्व की प्राप्ति नहीं हुई जिसे अनुवर्ती कंडिकाओं में प्रमुखता से दर्शाया गया है।

**आरोपणीय मुद्रांक शुल्क के रिसाव को रोकने के लिए शासन को लोक कार्यालयों द्वारा उनके समक्ष प्रस्तुत किये गये दस्तावेजों का विवरण दर्शाते हुए जिला पंजीयकों को प्रेषित करने के लिए कोई आवधिक विवरणी निर्धारित किये जाने के संबंध में विचार करना चाहिए।**

### 6.8.3 विकास/निर्माण अनुबंध पर मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण

भारतीय स्टाम्प अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 5 (घ) में प्रावधान है कि किसी भूमि पर ऐसी भूमि के स्वामी या पट्टेदार को छोड़कर किसी अन्य व्यक्ति द्वारा भवन निर्माण हेतु भूमि के विकास से सम्बन्धित अनुबंधों की लिखतों पर 31 मार्च 2011 तक भूमि के बाजार मूल्य के दो प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क आरोपणीय था।

विकसित की जाने वाली भूमि के बाजार मूल्य के अनुसार मुद्रांक शुल्क आरोपित नहीं किया गया।

**6.8.3.1** नगर निगम भोपाल तथा उज्जैन में, 9.963 हेक्टेयर भूमि के विकास के लिए दो विकास अनुबंध अप्रैल 2008 तथा सितम्बर 2010 में क्रमशः ₹ 100 तथा ₹ 500 के स्टाम्प पेपर पर गलत ढंग से निष्पादित किये गये थे। लेखापरीक्षा द्वारा आँकलित सम्बन्धित जिलों की बाजार मूल्य गाइडलाइन के अनुसार भूमि का बाजार मूल्य ₹ 341.60 करोड़ था जिस पर दो प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क आरोपणीय था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 6.83 करोड़ के मुद्रांक शुल्क की प्राप्ति नहीं हुई। हमने यह भी अवलोकित किया कि इन दस्तावेजों का पंजीयन भी नहीं कराया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.73 करोड़ के पंजीयन फीस की प्राप्ति नहीं हुई।

---

[4] भोपाल, देवास, ग्वालियर, जबलपुर तथा उज्जैन

अप्रैल 2011 से, मुद्रांक शुल्क भारतीय स्टाम्प अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 5 (घ) के अंतर्गत निर्धारित दर से विलेख में उल्लिखित प्राक्कलित विकास एवं निर्माण व्यय के आधार पर प्रभारित किया जाता है। मध्य प्रदेश नगर पालिका नियम तथा मध्य प्रदेश ग्राम पंचायत नियम के नियम 2 में प्रावधान है कि विकास व्यय वह व्यय है जो सक्षम प्राधिकारी (नगर निगम कमिश्नर/ अनुविभागीय अधिकारी) के अनुमोदन से उसमें निर्धारित मानकों के अनुसार भूमि को विकसित करने में किया जाता है।

145 प्रकरणों में लिखतें केवल ₹ 10 से ₹ 100 मूल्य के स्टाम्प पेपर पर प्राक्कलित विकास व्यय/निर्माण व्यय का उल्लेख किये विना गलत ढंग से निष्पादित की गई थीं।

**6.8.3.2** दस अनुविभागीय अधिकारियों[5] तथा दो नगर निगम कार्यालयों[6] में विकास/निर्माण अनुबंधों की लिखतों की संवीक्षा के दौरान, हमने पाया कि 145 प्रकरणों में, जिनमें 640.910 हैक्टेयर भूमि अंतर्निहित थी, लिखतें मात्र ₹ 10 से ₹ 100 मूल्य के स्टाम्प पेपर पर प्राक्कलित विकास/ निर्माण व्यय का उल्लेख किये बिना गलत ढंग से निष्पादित[7] की गई थीं। लेखापरीक्षा द्वारा संबंधित नगर निगमों तथा मध्य प्रदेश हाउसिंग बोर्ड द्वारा लागू दरों[8] के आधार पर प्राक्कलित विकास/निर्माण व्यय की राशि ₹ 1514.17 करोड़ आँकलित की गई। इन विलेखों पर प्राक्कलित विकास/निर्माण व्यय के आधार पर मुद्रांक शुल्क आरोपित करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 47.56 करोड़ का कम आरोपण हुआ। हमने यह भी देखा कि इन दस्तावेजों का पंजीयन नहीं कराया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 13.99 करोड़ की पंजीयन फीस का अनारोपण हुआ।

[5] अनुविभागीय अधिकारी : मिचोलीहप्सी, देपालपुर, घटिया, हातोद, हुजूर, इन्दौर, कनाडिया, कस्बा इन्दौर, महू तथा सांवेर

[6] नगर निगम : भोपाल तथा उज्जैन

[7] अप्रैल 2011 तथा मार्च 2013 के मध्य निष्पादित

[8] नगर निगम भोपाल तथा इन्दौर द्वारा विकास दरें निर्धारित की गई है। जहां नगर निगमों तथा अनुविभागीय अधिकारी (राजस्व) द्वारा कोई दर निर्धारित नहीं है, सम्बन्धित हाउसिंग बोर्ड की दरें लागू की गई है । निर्माण दरें जिलों की निर्मित संपत्तियों के बाजार मूल्य से सम्बंधित बाजार मूल्य मार्गदर्शिका से ली गयी हैं ।

मध्य प्रदेश नगर पालिका (कॉलोनाइजर का रजिस्ट्रीकरण, निबन्धन तथा शर्तें) नियम, 1998 (म.प्र.न.पा.नि.) तथा मध्य प्रदेश ग्राम पंचायत (कॉलोनाइजर का रजिस्ट्रीकरण, निबन्धन तथा शर्तें), नियम 1999 (म.प्र.ग्रा.पं.नि.) के नियम 8 के अनुसार, प्रत्येक कॉलोनाइजर को कॉलोनी के विकास के लिए निर्धारित प्रपत्र में आवेदन प्रस्तुत करना होता है। विकासकर्ता/कॉलोनाइजर द्वारा उस सम्पत्ति के स्वत्वाधिकार तथा हित से सम्बन्धित विवरण प्रस्तुत किया जाना अपेक्षित है जिसके विकास की अनुमति उसके द्वारा माँगी जाती है।

विकास अनुमति प्राप्त की गई लेकिन विकास अनुबंध न तो निष्पादित किये गये और न ही पंजीकृत कराये गये।

**6.8.3.3** नगर निगम भोपाल, इन्दौर जिले के पाँच अनुविभागीय अधिकारियों[9] तथा उप पंजीयक, सुखलिया (इन्दौर) कार्यालयों में विकास अनुमति की नस्तियों की संवीक्षा के दौरान, हमने अवलोकित किया कि अप्रैल 2011 तथा फरवरी 2013 के मध्य 16 प्रकरणों में आयुक्त, नगर निगम भोपाल तथा सम्बन्धित अनुविभागीय अधिकारियों (राजस्व) द्वारा 147.155 हैक्टेयर भूमि के विकास के लिए अनुमति प्रदान की गई थी। इनमें से 12 प्रकरणों में विकास के लिए, दो प्रकरणों में विकास तथा निर्माण के लिए तथा दो प्रकरणों में केवल निर्माण के लिए अनुमति प्रदान की गई थी। इन प्रकरणों में, लेखापरीक्षा द्वारा मध्य प्रदेश हाउसिंग बोर्ड तथा सम्बन्धित जिलों की बाजार मूल्य गाइडलाइनों द्वारा निर्धारित दरों के आधार पर प्राक्कलित विकास तथा निर्माण लागत की राशि ₹ 251.59 करोड़ आँकलित की गई। तथापि, हमने देखा कि विकास तथा निर्माण से सम्बन्धित लिखतों का न तो निष्पादन किया गया था और न ही उनका पंजीयन कराया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 8.11 करोड़ (मुद्रांक शुल्क ₹ 6.09 करोड़ तथा पंजीयन फीस ₹ 2.02 करोड़) का अनारोपण हुआ/प्राप्ति नहीं हुई।

विकासकर्ताओं द्वारा लिखतों में उल्लिखित प्राक्कलित विकास व्यय की शुद्धता की जाँच करने के लिए कोई प्रणाली निर्धारित नहीं है।

**6.8.3.4** पाँच कार्यालयों[10] में अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, हमने देखा कि अप्रैल 2011 तथा मार्च 2013 के मध्य पंजीकृत विकास अनुबंधों के 17 विलेखों में, 28.487 हैक्टेयर भूमि विकसित की जानी थी। हमने अवलोकित किया कि विकासकर्ताओं/कॉलोनाइजरों द्वारा विकास व्यय के रूप में दस्तावेजों में उल्लिखित ₹ 21.35 करोड़ पर मात्र ₹ 43.04 लाख मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 13.75 लाख पंजीयन फीस आरोपित की गई। चूँकि विलेखों में उल्लिखित प्राक्कलित विकास व्यय के आधार पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपित करने के लिए अधिनियम में प्रावधान है, अतः विकासकर्ताओं द्वारा प्राक्कलित विकास व्यय को कम बताने की संभावना/प्रवृत्ति है। उपरोक्त 17 प्रकरणों में लेखापरीक्षा द्वारा नगर

---

9 मिचोली हप्सी, हातोद, हुजूर, महू तथा सांवेर

10 नगर निगम भोपाल तथा जबलपुर, अनुविभागीय अधिकारी, जबलपुर, उप पंजीयक भोपाल तथा उज्जैन

निगम/मध्य प्रदेश हाउसिंग बोर्ड में लागू दरों के आधार पर प्राक्कलित विकास व्यय की राशि ₹ 129.63 करोड़ आँकलित की गई जिसमें ₹ 2.29 करोड़ का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 66 लाख की पंजीयन फीस अंतर्निहित थी । लेखापरीक्षा ने अवलोकित किया कि प्राक्कलित विकास व्यय की शुद्धता की जाँच करने के लिए अधिनियम या नियमों में कोई निर्धारित प्रावधान नहीं है यद्यपि यह एक अनिवार्य आवश्यकता है क्योंकि मुद्रांक शुल्क का आरोपण ऐसे प्राक्कलित व्यय पर निर्भर करता है।

**लोक कार्यालयों द्वारा जिला पंजीयकों को प्रस्तुत करने के लिए प्रस्तुत किये गये दस्तावेजों तथा सम्यक रूप से स्टाम्पित नहीं पाये गये दस्तावेजों की संख्या पर एक आवधिक विवरणी निर्धारित किये जाने के संबंध में शासन द्वारा विचार किया जाना चाहिए। शासन द्वारा मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के प्रयोजन हेतु सम्बन्धित जिलों की बाजार मूल्य गाइडलाइनों[11] में भूमि के विकास के लिए दरें निर्धारित की जानी चाहिए। चूँकि लोक कार्यालय विकास/निर्माण हेतु अनुमति प्रदान करते हैं, अतः उन्हें भी मुद्रांक शुल्क के सही भुगतान को सुनिश्चित करने के लिए जबाबदेह बनाया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, जिला पंजीयकों द्वारा लोक कार्यालयों के नियमित निरीक्षण हेतु मानक निर्धारित किये जाने चाहिए।**

---

11 बाजार मूल्य गाइड लाइन से तात्पर्य मध्य प्रदेश बाजार मूल्य गाइडलाइन को तैयार करना तथा संशोधन नियमावली, 2000 के अनुसार समय–समय पर सम्बन्धित समिति द्वारा तय किया गया राज्य में विभिन्न ग्रामों, नगर निगमों, निगमों तथा अन्य स्थानीय क्षेत्रों में स्थित स्थावर सम्पत्तियों के मूल्यों के समूह से है।

## 6.8.4 विलेखों का गलत वर्गीकरण

1 अप्रैल 2011 से प्रभावी भारतीय स्टाम्प अधिनियम के संशोधित अनुच्छेद 5 (घ) के अनुसार, मुद्रांक शुल्क प्रस्तावित निर्माण या विकास के प्राक्कलित व्यय के बराबर बाजार मूल्य के 3 प्रतिशत की दर से आरोपणीय था। अप्रैल 2013 में जारी विभागीय अनुदेशों में प्रावधान है कि जहाँ भूमि स्वामी द्वारा विकासकर्ता को भूमि के विक्रय का अधिकार दिया जाता है तो विकास अनुबंध शीर्षक के अंतर्गत लिखतों पर हस्तान्तरण की तरह पाँच प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क प्रभारित किया जायेगा। अनुदेशों में यह भी प्रावधान है कि अप्रैल 2011 से पंजीकृत ऐसे सभी विलेखों की समीक्षा की जाये। भारतीय स्टाम्प अधिनियम की धारा 33 में प्रावधान है कि प्रत्येक लोक अधिकारी के लिए असम्यक रूप से स्टाम्पित प्रकरणों को परिबद्ध कर अधिनियम की धारा 38 के अंतर्गत कर्रवाई करना अनिवार्य होगा।

"विकास अनुबंध" शीर्षक के अंतर्गत दस्तावेजों को निष्पादक द्वारा पंजीकृत नहीं करवाया गया था। साथ ही, इन दस्तावेजों के उप वर्णनों से इंगित होता था कि इन प्रकरणों में विक्रय का अधिकार हस्तान्तरित किया गया था । अतः इस प्रकार इन्हें हस्तान्तरण विलेख के रूप में वर्गीकृत किया जाना अपेक्षित था जो नहीं किया गया था।

**6.8.4.1** हमने चार कार्यालयों[12] के अभिलेखों से अवलोकित किया कि अप्रैल 2011 तथा जुलाई 2012 के मध्य 133 विलेख विकास अनुबंध के रूप में ₹ 100 से ₹1000 के स्टाम्प पेपर पर गलत ढंग से निष्पादित किये गये थे। इन विलेखों के उपवर्णनों से पता चला कि भू–स्वामी द्वारा विकासकर्ता को 47.934 हैक्टयर भूमि को विक्रय करने का अधिकार हस्तान्तरित किया गया था। अतः ये विलेख हस्तान्तरण की तरह प्रभारणीय थे तथा तदनुसार ₹ 3.28 करोड़ का मुद्रांक शुल्क आरोपणीय था। इसके अतिरिक्त, इन विलेखों का पंजीयन भी नहीं कराया गया यद्यपि यह अनिवार्य था। परिणामस्वरूप ₹ 52.78 लाख की पंजीयन फीस वसूल नहीं की जा सकी। इस प्रकार शासन ₹ 3.81 करोड़ के राजस्व से वंचित हो गया।

लोक अधिकारियों ने भी भारतीय स्टाम्प अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार इन दस्तावेजों पर आरोपणीय उचित शुल्क के निर्धारण हेतु अपने कर्तव्य का पालन नहीं किया।

[12] इन्दौर विकास प्राधिकरण, अनुविभागीय अधिकारी : ग्वालियर तथा कस्बा इन्दौर एवं उप पंजीयक उज्जैन

21 विलेखों को विकास अनुबंध के रूप में पंजीकृत किया गया। हालांकि, इन विलेखों के उप वर्णनों से इंगित होता था कि इन प्रकरणों में विक्रय का अधिकार हस्तान्तरित किया गया था और इस प्रकार इन्हें हस्तान्तरण विलेख के रूप में वर्गीकृत किया जाना अपेक्षित था जो नहीं किया गया था।

**6.8.4.2** हमने छः कार्यालयों[13] के अभिलेखों से अवलोकित किया कि अक्टूबर 2011 तथा फरवरी 2013 के मध्य विकास अनुबंध शीर्षक के अंतर्गत 21 विलेख पंजीकृत किये गये जिनके अनुसार 46.909 हैक्टेयर भूमि विकासकर्ता द्वारा विकसित की जानी थी। विलेखों के उपवर्णनों से इंगित होता था कि भूमि–स्वामी ने 22.589 हैक्टयर भूमि के विक्रय का अधिकार विकासकर्ता के पक्ष में हस्तान्तरित किया था। इस प्रकार, ये विलेख हस्तान्तरण की तरह प्रभारणीय थे तथा ₹ 1.56 करोड़ का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 20.37 लाख का पंजीयन फीस आरोपणीय थी। तथापि, हमने देखा कि विलेखों को हस्तान्तरण के बजाय विकास अनुबंध मानकर केवल ₹ 36.64 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 10.07 लाख की पंजीयन फीस आरोपित की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.30 करोड़ (मुद्रांक शुल्क ₹ 1.19 करोड़ तथा पंजीयन फीस ₹ 10.51 लाख) का कम आरोपण हुआ। लोक अधिकारी तथा सम्बन्धित उप पंजीयक[14] सही मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के आरोपण के सम्बन्ध में विफल रहे।

विलेखों के गलत वर्गीकरण से सम्बन्धित दिसम्बर 2011 में जारी विभागीय अनुदेशों में प्रावधान है कि जहाँ किसी मुखत्यारनामा विलेख में विकास या/तथा निर्माण के अधिकार अभिकर्ता को दिये जाते हैं, तो ऐसे विलेख को विकास अनुबंध मानकर प्रभारित किया जायेगा। महानिरीक्षक पंजीयन के अनुदेश दिनांक 14.12.2011 में भी यह प्रावधान था कि 1 अप्रैल 2011 से तथा इसके बाद निष्पादित/पंजीकृत विलेखों की उप पंजीयकों/जिला पंजीयकों द्वारा समीक्षा की जानी थी।

"मुखत्यारनामा" शीर्षक के अंतर्गत एक दस्तावेज को निष्पादक द्वारा पंजीकृत नहीं करवाया गया था। साथ ही, दस्तावेज के उप वर्णनों से इंगित होता था कि विकास का अधिकार प्रदान किया गया था। अतः इस विलेख विकास अनुबंध के रूप में वर्गीकृत किया जाना अपेक्षित था जो नहीं किया गया था।

**6.8.4.3** हमने जून 2013 में अनुविभागीय अधिकारी, महू के अभिलेखों से अवलोकित किया कि जून 2012 में एक मुखत्यारनामा विलेख ₹ 100 मूल्य के स्टाम्प पेपर पर निष्पादित किया गया था। विलेख के उप वर्णनों से पता चला कि अभिकर्ता को 9.768 हैक्टेयर भूमि के विकास तथा 7551 वर्गमीटर पर निर्माण के अधिकार दिये गये थे तथा इस प्रकार विलेख को विकास अनुबंध के रूप में वर्गीकृत किया जाना अपेक्षित था जिस पर ₹ 25.40 लाख का मुद्रांक शुल्क आरोपणीय था, जो नहीं किया गया था। विलेख का पंजीयन भी नहीं कराया गया था, यद्यपि यह अनिवार्य था। अनुविभागीय अधिकारी ने इस प्रकरण में न तो पक्षकारों से दस्तावेज का पंजीयन कराने का आग्रह किया और न ही उप पंजीयकों ने दिसम्बर 2011 में जारी विभागीय अनुदेशों के अनुसार कोई कार्रवाई की। परिणामस्वरूप ₹ 11.86 लाख की पंजीयन फीस भी प्राप्त नहीं हुई।

13 नगर निगमः जबलपुर तथा उज्जैन, अनुविभागीय अधिकारी हुजूर, उप पंजीयक भोपाल, देवास तथा नागदा

14 भोपाल, देवास, जबलपुर, नागदा (उज्जैन) तथा उज्जैन

पाँच विलेखों को मुखत्यारनामा के रूप में पंजीकृत किया गया। हालांकि, इन विलेखों के उप वर्णनों से इंगित होता था कि इन प्रकरणों में विकास का अधिकार प्रदान किया गया था तथा इस प्रकार इन्हें विकास अनुबंध के रूप में वर्गीकृत किया जाना अपेक्षित था जो नहीं किया गया।

**6.8.4.4** हमने तीन कार्यालयों[15] के अभिलेखों से अवलोकित किया कि अप्रैल 2011 तथा अक्टूबर 2012 के मध्य मुखत्यारनामा के पाँच विलेख (प्रत्येक प्रकरण में ₹ 100 की पंजीयन फीस सहित ₹ 1100 मूल्य के स्टाम्प पेपर पर) पंजीकृत किये गये थे। विलेख के उप वर्णनों से पता चला कि अभिकर्ता को 8.281 हैक्टेयर भूमि के विकास के अधिकार प्रदान किये गये थे और इस प्रकार विलेख को विकास अनुबंध के रूप में वर्गीकृत किया जाना अपेक्षित था जिस पर ₹ 34.38 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 10.36 लाख की पंजीयन फीस आरोपणीय थी जो नहीं किया गया। उप पंजीयक ने दिसम्बर 2011 में जारी विभागीय अनुदेशों के अनुसार कोई कार्रवाई नहीं की । इसके परिणामस्वरूप ₹ 44.74 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

## 6.8.5 कॉलोनाइजरों/विकासकर्ताओं द्वारा निष्पादित बंधक विलेखों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्राप्ति न होना/कम प्राप्ति

भारतीय स्टाम्प अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 38 (ख) सहपठित शासन की अधिसूचना दिनांक 24.09.2007 तथा मध्य प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 75 में बंधक विलेख (कब्जा रहित) पर ऐसे विलेख द्वारा प्रत्याभूत राशि के एक प्रतिशत की दर से शुल्क के आरोपण का प्रावधान है। इसके अतिरिक्त, मध्य प्रदेश नगर पालिका नियम तथा मध्य प्रदेश ग्राम पंचायत नियम के नियम 12 के अंतर्गत, प्रत्येक कॉलोनाइजर को उपरोक्त नियमों में निर्धारित मानकों के अनुसार भूमि को विकसित करना होता है तथा भूमि के विकास पर व्यय के विरूद्ध प्रतिभूति के रूप में भूमि/ भू–खण्ड का 25 प्रतिशत स्थानीय प्राधिकारियों के पक्ष में बंधक रखना होते है। ऐसे प्रकरणों में, विकास व्यय जिस पर दो प्रतिशत पर्यवेक्षण प्रभार विकासकर्ताओं से वसूल किया जाता है, प्रत्याभूत राशि होगी। साथ ही, पंजीयन अधिनियम, 1908 की धारा 17 में प्रावधान है कि ऐसे बंधक विलेख का पंजीयन अनिवार्य है।

विकास व्यय, जिस पर इन नगर निगमों द्वारा विकासकर्ताओं से पर्यवेक्षण प्रभार वसूल किया गया था, के बजाय स्वयं कॉलोनाइजरों द्वारा विलेखों में उल्लिखित राशियों के आधार पर बंधक विलेखों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपित की गई।

**6.8.5.1** हमने नगर निगम, भोपाल तथा इन्दौर के अभिलेखों से अवलोकित किया कि अप्रैल 2008 तथा मार्च 2013 के मध्य पंजीकृत कॉलोनाइजरों द्वारा निष्पादित बंधक विलेख की 118 लिखतों के प्रकरण में, पंजीयन प्राधिकारियों ने विकास व्यय, जिस पर विकासकर्ताओं से इन नगर निगमों द्वारा पर्यवेक्षण प्रभार वसूल किया गया था, के बजाय कॉलोनाइजरों द्वारा विलेखों में उल्लिखित राशियों के आधार पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के आरोपण का निर्धारण किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 4.45 करोड़ के मुद्रांक

[15] अनुविभागीय अधिकारी – बैरसिया तथा हुजूर तथा नगर निगम जबलपुर

शुल्क तथा ₹ 5.21 करोड़ के पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई।

मुद्रांक शुल्क सम्पूर्ण प्राक्कलित विकास व्यय के बजाय बंधक रखी गई 25 प्रतिशत भूमि के बाजार मूल्य पर प्रभारित की गई।

**6.8.5.2** हमने 19 कार्यालयों[16] के अभिलेखों से अवलोकित किया कि मई 2008 तथा मार्च 2013 के मध्य पंजीकृत 301 विलेखों में मुद्रांक शुल्क सम्पूर्ण प्राक्कलित विकास व्यय के बजाय बंधक रखी गई 25 प्रतिशत भूमि के बाजार मूल्य पर प्रभारित किया गया। इन विलेखों का पंजीकृत मूल्य ₹ 206.48 करोड़ था। तथापि, लेखापरीक्षा द्वारा म.प्र. हाउसिंग बोर्ड में लागू दरों के आधार पर कुल प्राक्कलित विकास व्यय ₹ 2063.34 करोड़ आँकलित किया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 13.20 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 14.87 करोड़ की पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई।

बंधक विलेखों को निष्पादित किया गया था लेकिन उनका पंजीयन नहीं कराया गया।

**6.8.5.3** हमने 19 कार्यालयों[17] में अभिलेखों तथा संग्रहीत जानकारी से अवलोकित किया कि अप्रैल 2008 तथा मई 2013 के मध्य 193 प्रकरणों में नगर निगम तथा अनुविभागीय अधिकारियों (राजस्व) द्वारा भूमि के विकास हेतु अनुमति प्रदान की गई थी जिसके अनुसार 1092.04 हैक्टेयर भूमि, जिसमें म.प्र. हाउसिंग बोर्ड में लागू दरों के आधार पर ₹ 1012.61 करोड़ का प्राक्कलित विकास व्यय अंतर्निहित था, कॉलोनाइजरों द्वारा विकसित की जानी थी। यद्यपि कॉलोनाइजरों द्वारा इस अवधि के दौरान 25 प्रतिशत भू–खंड बंधक रखे गये थे, लेकिन बंधक विलेखों की लिखतों को ₹ 10 तथा ₹ 100 मूल्य के स्टाम्प पेपर पर विकास व्यय का उल्लेख किये बिना गलत तरीके से निष्पादित किया गया। इस प्रकार, कॉलोनाइजरों द्वारा न तो लागू मुद्रांक शुल्क चुकाया गया और न ही उनके द्वारा बंधक विलेखों की इन लिखतों को पंजीकृत करवाया गया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 7.25 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 8.10 करोड़ के पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई।

विकास अनुमति प्राप्त की गई किन्तु बंधक विलेख न तो निष्पादित किये गये और न ही पंजीकृत कराये गये ।

**6.8.5.4** हमने 33 प्रकरणों में अवलोकित किया कि अक्टूबर 2006 तथा मार्च 2013 के मध्य नगर निगम, उज्जैन, इन्दौर तथा दस अनुविभागीय अधिकारियों (राजस्व)[18] द्वारा 575.890 हैक्टेयर भूमि के विकास हेतु कॉलोनाइजरों को अनुमति प्रदान की गई थी।

उन्होंने 33 प्रकरणों में से 26 में पर्यवेक्षण प्रभार भी वसूल किया। हमने आगे देखा कि 25 प्रतिशत भू–खण्डों के बंधक विलेख की लिखतों को निष्पादित एवं पंजीकृत नहीं करवाया गया यद्यपि विकास की अनुमति प्रदान करने के पूर्व यह वांछित था। लेखापरीक्षा द्वारा म.प्र.

---

16 अनुविभागीय अधिकारी–बड़नगर, मिचौलीहप्सी, देपालपुर, ग्वालियर, हुजूर, जबलपुर, कस्बा इन्दौर, महू, राउ, सांवेर तथा उज्जैन, उप पंजीयक कार्यालय : भोपाल, महिदपुर, नवलखा एवं सुखालिया (इन्दौर) नगर निगम–देवास, ग्वालियर, जबलपुर तथा उज्जैन

17 नगर निगम, जबलपुर; अनुविभागीय अधिकारी.बैरसिया, मिचालीहप्सी, देपालपुर, देवास, घटिया, ग्वालियर, हातोद, जबलपुर, कस्बा इन्दौर, कनाडिया, महिदपुर, महू, नागदा, पाटन ,राउ, सांवेर, सिहोरा तथा उज्जैन

18 बड़नगर, बागली, भिचोलीहप्सी, देवास, जबलपुर, महू, नागदा, पाटन, सांवेर, तथा सोनकच्छ

हाउसिंग बोर्ड में लागू दरों के आधार पर कुल प्राक्कलित विकास व्यय ₹ 489.26 करोड आंकलित किया गया। इन विलेखों पर ₹ 2.06 करोड़ का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 3.91 करोड़ की पंजीयन फीस आरोपणीय थी। इस प्रकार बंधक विलेखों की लिखतों का निष्पादन न किये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 5.97 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्राप्ति नहीं हुई।

**शासन द्वारा शासकीय राजस्व के रिसाव को रोकने के लिए प्राक्कलित विकास व्यय निर्धारित करने हेतु बाजार मूल्य गाइडलाइनों में भूमि के विकास की दरें तथा एक कार्यप्रणाली निर्धारित करने के संबंध में विचार किया जाना चाहिए जिससे बंधक विलेख में विकास व्यय का सही निर्धारण सुनिश्चित किया जा सके। शासन द्वारा यह सुनिश्चित करने के सम्बंध में भी विचार किया जाना चाहिए कि विकास हेतु अनुमति प्रदान किये जाने के पूर्व बंधक विलेखों का पंजीयन तथा उन्हें सम्यक रूप से स्टाम्पित किया जाता है।**

## 6.9 पट्टा विलेखों की लिखतों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण/शस्ति का अनारोपण

मध्य प्रदेश शासन, खनिज संसाधन विभाग द्वारा जारी अनुदेशों (मार्च 1993) के अनुसार, खनन पट्टों हेतु अनुबंध के प्रकरणों में आवेदन या माइनिंग प्लान में दर्शाई गई खनिजों की प्रत्याशित मात्रा पर, देय रायल्टी, जो भी अधिक हो, भारतीय स्टाम्प अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 33 के अंतर्गत मुद्रांक शुल्क की गणना हेतु विचार किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, पंजीयन अधिनियम की धारा 23 में प्रावधान है कि वसीयत विलेख को छोड़कर कोई भी दस्तावेज पंजीयन हेतु स्वीकार नहीं किया जायेगा यदि उसे उसके निष्पादन के दिनांक से चार माह के भीतर उचित अधिकारी को उस उद्देश्य हेतु प्रस्तुत नहीं किया जाता है। यदि प्रस्तुतीकरण में विलम्ब चार माह के प्रारम्भिक अनुग्रह अवधि से एक माह से अधिक लेकिन दो माह से कम है, तो पंजीयन फीस की तालिका के अनुच्छेद–XV(ख) के अनुसार आरोपणीय पंजीयन फीस की चार गुना शास्ति प्रभारणीय होगी।

अक्टूबर तथा नवम्बर 2012 के मध्य उप पंजीयक कार्यालय कटनी तथा सतना में पंजीकृत विलेखों तथा सम्बंधित जिला खनिज कार्यालयों से संग्रहीत जानकारी की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकित किया कि जनवरी 2011 तथा फरवरी 2012 के मध्य निष्पादित पांच खनिज पट्टों का पंजीयन अक्टूबर 2011 तथा मार्च 2012 के मध्य किया गया। हमने देखा कि विभाग द्वारा सम्पूर्ण पट्टा अवधि के बजाय केवल पांच वर्षों के लिए प्राक्कलित राज्यांश का औसत लेकर प्राक्कलित राज्यांश के गलत निर्धारण के कारण इन विलेखों पर,

₹ 12.49 करोड़[19] (मुद्रांक शुल्क ₹ 7.29 करोड़ तथा पंजीयन फीस ₹ 5.20 करोड़) के विरूद्ध ₹ 2.75 करोड़ का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 2.05 करोड़ की पंजीयन फीस आरोपित की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 4.54 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 3.15 करोड़ की पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ जैसा कि तालिका क्र. 6.6 में उल्लेख किया गया है:

**तालिका क्र. 6.6**

(₹ लाख में)

| क्र. सं. | उप पंजीयक/ लेखापरीक्षा का दिनांक | पट्टों की संख्या/पट्टे की अवधि | पट्टा विलेख के पंजीयन/ निष्पादन का दिनांक | औसत प्राक्कलित वार्षिक राज्यांश | | मुद्रांक शुल्क/उपकर/पंजीयन फीस | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | माइनिंग प्लान के अनुसार | विभाग द्वारा निर्धारित | आरोपणीय | आरोपित | कम आरोपित |
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | 9. |
| 1. | कटनी<br>अक्टूबर तथा नवम्बर 2012 | 2<br>30 वर्ष | 8.2.12<br>31.1.12 | 1394.88 | 581.49 | 348.72<br>17.44<br>261.54 | 152.65<br>निरंक<br>114.48 | 196.07<br>17.44<br>147.06 |
| | | | 7.3.12<br>13.2.12 | 40.84 | 13.84 | 10.11<br>0.50<br>7.58 | 3.65<br>निरंक<br>2.74 | 6.46<br>0.50<br>4.84 |
| 2. | सतना<br>अक्टूबर 2012 | 3<br>30 वर्ष | 21.10.2011<br>20.1.2011 | 665.15 | 210.92 | 249.43<br>12.47<br>187.07 | 83.05<br>निरंक<br>62.29 | 166.38<br>12.47<br>124.78 |
| | | | 15.12.2011<br>5.9.2011 | 284.20 | 130.21 | 71.05<br>3.55<br>53.29 | 34.18<br>0.34<br>25.64 | 36.87<br>3.21<br>27.65 |
| | | | 4.2.2012<br>14.12.2011 | 58.31 | 1.86 | 14.58<br>0.73<br>10.93 | 0.78<br>निरंक<br>0.58 | 13.80<br>0.73<br>10.35 |
| | | | | | कुल योग | **693.89**<br>**34.69**<br>**520.41**<br>**1248.99** | **274.31**<br>**0.34**<br>**205.73**<br>**480.38** | **419.58**<br>**34.35**<br>**314.68**<br>**768.61** |

[19] 1 अप्रैल 2011 के पूर्व निष्पादित 30 वर्ष के पट्टा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क औसत प्राक्कलित वार्षिक राज्यांश के पांच गुने के 7.5 प्रतिशत की दर से, 1 अप्रैल 2011 से औसत प्राक्कलित वार्षिक राज्यांश के पांच गुने के 5 प्रतिशत की दर से, उपकर–मुद्रांक शुल्क की राशि का 5 प्रतिशत, तथा पंजीयन फीस, मुद्रांक शुल्क की राशि का तीन चौथाई आरोपणीय है ।

इसके अतिरिक्त, हमने यह भी अवलोकित किया कि 20 जनवरी 2011 को निष्पादित एक पट्टा विलेख पट्टेदार द्वारा 19 जुलाई 2011 को पंजीयन हेतु उप पंजीयक कार्यालय सतना में प्रस्तुत किया गया । यद्यपि पट्टा विलेख चार माह की प्रारम्भिक अनुग्रह अवधि की समाप्ति से एक माह तथा 29 दिन व्यतीत हो जाने के बाद पंजीयन हेतु प्रस्तुत किया गया था, फिर भी पंजीयन प्राधिकारी ने आरोपणीय पंजीयन फीस ₹ 1.87 करोड़ की चार गुना शास्ति ₹ 7.48 करोड़ आरोपित नहीं की ।

इस प्रकार, शासन ₹ 4.54 करोड़ के मुद्रांक शुल्क, ₹ 3.15 करोड़ की पंजीयन फीस के कम आरोपण तथा ₹ 7.48 करोड़ की शास्ति के अनारोपण के कारण शासन ₹ 15.17 करोड़ के राजस्व से बंचित हो गया ।

इन कार्यालयों का निरीक्षण भी सम्बन्धित जिला पंजीयकों द्वारा नहीं किया गया था ।

हमारे द्वारा अक्टूबर 2012 में प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, उप पंजीयक, सतना ने बताया (अक्टूबर 2012) कि प्राक्कलित राज्यांश का निर्धारण कलेक्टर द्वारा किया गया था, अतः पट्टे का पंजीयन कर उस प्राक्कलित राज्यांश के अनुसार मुद्रांक शुल्क प्रभारित किया गया था । हालांकि, उत्तर में मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के कम आरोपण की वसूली के सम्बन्ध में कोई उल्लेख नहीं किया गया । विलम्बित प्रस्तुतीकरण तथा शास्ति के अनारोपण के सम्बंध में, यह बताया गया (अक्टूबर 2012) कि पट्टा विलेख का पंजीयन अधिनियम, 1908 की धारा 24 के अनुपालन में किया गया था । उत्तर पंजीयन तथा जिला खनिज कार्यालय के अभिलेखों में तथ्यों के अनुरूप नही हैं जिनसे इंगित होता था कि पट्टा विलेख 20 जनवरी 2011 को निष्पादित किया गया था तथा 19 जुलाई 2011 को पंजीयन हेतु प्रस्तुत किया गया था । इस प्रकार पट्टेदारों से कम राशि को वसूल करने के लिए इन प्रकरणों की समीक्षा की जाना अपेक्षित थे । उप पंजीयक कार्यालय, कटनी के प्रकरण में, जिला पंजीयक, कटनी ने फरवरी 2013 में बताया कि प्रकरण पंजीकृत कर पट्टेदार को नोटिस जारी किया जा चुका है। प्रकरण में आगामी प्रगति के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (जनवरी 2014) ।

हमने प्रकरण विभाग तथा शासन को जून 2013 में प्रतिवेदित किया, उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जनवरी 2014) ।

## 6.10 नजूल भूमि के पट्टा विलेख के निष्पादन एवं पंजीयन में विलम्ब के कारण राजस्व की हानि

जुलाई 2009 में जारी मध्य प्रदेश शासन, राजस्व विभाग के परिपत्र में भूमि के आवंटन के कारण प्रीमियम के पूर्ण भुगतान की प्राप्ति के दिनांक से 90 दिन के भीतर पट्टा विलेख के निष्पादन एवं पंजीयन का प्रावधान है। निर्धारित अवधि के भीतर निष्पादित न किये गये पट्टा विलेख के प्रकरण में की जाने वाली कार्रवाई के बारे में नियमों में कोई उल्लेख नहीं है। हस्तान्तरण विलेख पर शुल्क की दर 1 अप्रैल 2011 से बाजार मूल्य के 7.5 प्रतिशत से घटाकर 5 प्रतिशत कर दी गई थी। इसके अतिरिक्त, मध्य प्रदेश उपकर अधिनियम, 1982 की धारा 9 में 30 वर्ष या अधिक अवधि के पट्टा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क के पाँच प्रतिशत की दर से उपकर भी प्रभारणीय है। पंजीयन फीस की तालिका के अनुच्छेद–II के अनुसार, पट्टा विलेख पर आरोपित मुद्रांक शुल्क का तीन चौथाई पंजीयन फीस प्रभारणीय है। साथ ही राजस्व पुस्तक परिपत्र II-1 की कंडिका 34 में प्रावधान है कि संभाग के आयुक्त को प्रत्येक कलेक्टर एवं तहसील कार्यालय के राजस्व न्यायालयों का क्रमशः दो तथा तीन वर्ष में निरीक्षण करना चाहिए जबकि कलेक्टर को अपने जिले की प्रत्येक तहसील का प्रति वर्ष निरीक्षण करना चाहिए।

मार्च 2013 में राजधानी परियोजना (नजूल), भोपाल में नजूल भूमि[20] के आवंटन से सम्बन्धित नस्तियों की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकित किया कि 14.88 एकड़ शासकीय भूमि एक पट्टेदार को ₹ 335.30 करोड़ के प्रीमियम के प्रतिफल पर वाणिज्यिक उद्देश्य हेतु आवंटित की गई थी (अप्रैल 2008)। प्रतिफल का भुगतान तीन किस्तों में किया जाना था। अंतिम किस्त का भुगतान 31 जुलाई 2010 को किया गया था। चूँकि 31 जुलाई 2010 को प्रीमियम का पूर्ण भुगतान प्राप्त हो चुका था, अतः 31 जुलाई 2010 से 90 दिन के भीतर कलेक्टर भोपाल तथा पट्टेदार के मध्य पट्टा विलेख का निष्पादन किया जाना अपेक्षित था जिस पर ₹ 26.40 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 18.86 करोड़ की पंजीयन फीस का भुगतान किया गया होता तथापि, हमने अवलोकित किया कि पट्टा विलेख प्रीमियम के पूर्ण भुगतान के दिनांक से 90 दिन के बाद 10 माह तथा 23 दिन की अवधि व्यतीत हो जाने के पश्चात

20 नजूल भूमि– शासकीय भूमि जो निर्माण या सार्वजनिक सुविधाओं जैसे बाजार या मनोरंजन स्थलों के लिए उपयोग की जाती है। इस भूमि का स्थल मूल्य होता है लेकिन कृषि सम्बन्धी महत्व नहीं होता है।

22 सितम्बर 2011 को निष्पादित एवं पंजीकृत किया गया। चूँकि शुल्क की दर 1 अप्रैल 2011 से 7.5 प्रतिशत से घटाकर 5 प्रतिशत कर दी गई थी, परिणामस्वरूप ₹ 17.60 करोड़ का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 12.57 करोड़ की पंजीयन फीस आरोपित की गई। इस प्रकार, पट्टेदार को लाभ दिया गया तथा राजकोष ₹ 15.09 करोड़ (मुद्रांक शुल्क ₹ 8.80 करोड़ तथा पंजीयन फीस ₹ 6.29 करोड़) के राजस्व से वंचित हो गया। पट्टा विलेख के विलम्बित निष्पादन के कारण भी अभिलेख में नहीं पाये गये। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि वित्त मंत्री के बजट भाषण के अनुसार हस्तान्तरण पर शुल्क की दर वर्ष 2011–12 से 7.5 प्रतिशत से घटाकर पाँच प्रतिशत किया जाना प्रस्तावित किया गया था। वर्ष 2009–10 से 2012–13 के दौरान संभाग के आयुक्त तथा जिले के कलेक्टर द्वारा इस कार्यालय का निरीक्षण भी नहीं किया गया था।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने के बाद, तहसीलदार, राजधानी परियोजना (नजूल), भोपाल ने बताया (मार्च 2013 ) कि अभिलेखों की संवीक्षा के उपरान्त शासकीय राजस्व के हित में नियमानुसार कार्रवाई की जायेगी। आगामी प्रगति के संबंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (जनवरी 2014) ।

हमने प्रकरण विभाग तथा शासन को जून 2013 में प्रतिवेदित किया, उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जनवरी 2014) ।

**शासन द्वारा पट्टा विलेख के विलम्बित निष्पादन हेतु उत्तरदायी व्यक्ति के विरूद्ध दाण्डिक कार्रवाई निर्धारित किये जाने के सम्बन्ध में विचार किया जाना चाहिए।**

## 6.11 उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों का निराकरण न होना/बाजार मूल्य का गलत निर्धारण

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, की धारा 47–क के अंतर्गत, यदि पंजीयन अधिकारी किसी विलेख का पंजीयन करते समय यह पाता है कि उल्लिखित संपत्ति का बाजार मूल्य उस बाजार मूल्य से कम है जो बाजार मूल्य गाइडलाइन में दर्शाया गया है, तो उसे ऐसे विलेख को पंजीयन के पूर्व ऐसी सम्पत्ति के सही बाजार मूल्य और उस पर आरोपणीय शुल्क के निर्धारण के लिए कलेक्टर को संदर्भित कर देना चाहिए। जुलाई 2004 में जारी विभागीय अनुदेशों के अनुसार, उप पंजीयक कार्यालयों द्वारा सम्पत्तियों के सही बाजार मूल्य एवं उस पर आरोपणीय शुल्क के निर्धारण हेतु कलेक्टर को संदर्भित किये गये प्रकरणों के निराकरण हेतु तीन माह की अधिकतम अवधि निर्धारित की गई है। इसके अतिरिक्त, सम्पत्ति के बाजार मूल्य की गणना बाजार मूल्य गाइड लाइन में निर्धारित दरों एवं प्रावधानों के अनुसार की जाती है।

**6.11.1** हमने मार्च 2012 तथा जनवरी 2013 के मध्य पाँच उप पंजीयक कार्यालयों[21] में उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों की पंजी से अवलोकित किया कि अगस्त 2008 तथा मार्च 2012 के मध्य सम्पत्तियों के बाजार मूल्य के निर्धारण के लिए उप पंजीयकों द्वारा 436 प्रकरण कलेक्टर को संदर्भित किये गये थे। इनमें से 182 प्रकरण तीन माह की निर्धारित अवधि के बाद 20 माह तक की अवधि व्यतीत हो जाने के पश्चात भी निराकृत नहीं किये गये थे । इन प्रकरणों में, उप पंजीयकों द्वारा आंकलित बाजार मूल्य के आधार पर मुद्रांक शुल्क का अंतर ₹ 2.25 करोड़ वसूली योग्य था । इन दस्तावेजों को पंजीयन हेतु प्रस्तुत किये जाने पर ₹ 37 लाख की पंजीयन फीस वसूली योग्य थी इस प्रकार, इन प्रकरणों का निराकरण न किये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 2.62 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्राप्ति नहीं हुई ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने पर, उप पंजीयक, कटनी ने 25 प्रकरणों के सम्बन्ध में बताया (मई 2013) कि 11 प्रकरणों में मई तथा दिसम्बर 2012 के मध्य ₹ 2.88 लाख की वसूली की गई थी तथा शेष 14 प्रकरणों में ₹ 10.02 लाख के राजस्व वसूली प्रमाण पत्र जारी किये गये थे। जिला पंजीयक, नरसिंहपुर ने करेली (नरसिंहपुर) के आठ प्रकरणों के सम्बन्ध में जून 2013 में बताया कि जुलाई 2012 में एक प्रकरण में लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर ₹ 62,500 की वसूली की गई थी तथा शेष सात प्रकरणों का यथाशीघ्र निराकरण किया जायेगा। शेष 149 प्रकरणों के सम्बंध में सम्बंधित उप पंजीयकों ने मई 2012 तथा जनवरी 2013 के मध्य

21 छिन्दवाड़ा, इन्दौर, करेली (जिला नरसिंहपुर), कटनी तथा मंदसौर

बताया कि प्रकरणों के शीघ्र निराकरण हेतु कलेक्टर आफ स्टाम्प से अनुरोध किया जायेगा। प्रकरण में आगामी प्रगति के सम्बंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (जनवरी 2014) ।

हमने प्रकरण विभाग तथा शासन को जून 2013 में प्रतिवेदित किया; उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जनवरी 2014) ।

**6.11.2** हमने मई 2012 तथा जनवरी 2013 के मध्य 16 उप पंजीयक कार्यालयों[22] में अवलोकित किया कि अप्रैल 2008 तथा मार्च 2012 के मध्य पंजीकृत 158 विलेखों में ₹ 51.63 करोड़ के पंजीकृत मूल्य के विरूद्ध, विभाग द्वारा सम्बन्धित वर्षों हेतु जारी बाजार मूल्य गाइडलाइनों के अनुसार, सम्पत्तियों का बाजार मूल्य ₹ 74.97 करोड़ था। उप पंजीयकों ने इन विलेखों में सम्पत्तियों के अवमूल्यांकन को संसूचित नहीं किया। इसके परिणामस्वरूप तालिका क्र. 6.7 में किये गये उल्लेख के अनुसार ₹ 1.52 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 18.67 लाख की पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआः

**तालिका क्र. 6.7**

**(₹ लाख में)**

| क्र. सं. | उप पंजीयक कार्यालयों/ विलेखों की संख्या | पंजीयन की अवधि | अनियमितताओं की प्रकृति | आरोपणीय/आरोपित मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस | मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण |
|---|---|---|---|---|---|
| **1.** | **2.** | **3.** | **4.** | **5.** | **6.** |
| 1. | 9<br>36 | 4/2011 तथा 3/2012 के मध्य | गाइडलाइनों में निर्धारित रोड पर स्थित सम्पत्ति या कार्नर के भू–खण्डों से सम्बन्धित प्रावधानों का पालन न किया जाना | 286.43<br>204.24 | 82.19 |
| 2. | 12<br>97 | 4/2008 तथा 3/2012 के मध्य | गाइडलाइनों में निर्धारित नगर निगम सीमा के भीतर स्थित भूमि सम्पत्तियों/विशिष्ट नगरीय ग्रामों से सम्बन्धित प्रावधानों का पालन न किया जाना | 170.81<br>112.34 | 58.47 |
| 3. | 5<br>17 | 5/2008 तथा 3/2012 के मध्य | भवन/भू–खण्ड सम्पत्तियों से सम्बन्धित दरों का गलत लागू किया जाना | 54.54<br>35.18 | 19.36 |
| 4. | 5<br>8 | 4/2011 तथा 2/2012 के मध्य | सिंचित भूमि को असिंचित मानकर मूल्यांकन किया गया | 24.57<br>14.09 | 10.48 |
| **योग** | **16**<br>**158** | | | **536.35**<br>**365.85** | **170.50** |

[22] बैरसिया (भोपाल), बेगमगंज (रायसेन), बैतूल, बीना (सागर), छिन्दवाड़ा, चौरई (छिन्दवाड़ा), ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, करेली (नरसिंहपुर), मुरैना, नसरूल्लागंज (सीहोर), राजपुर (बड़वानी), सबलगढ़ (मुरैना), उज्जैन तथा विजयपुर (श्योपुर)

10 उप पंजीयक कार्यालयों का निरीक्षण सम्बन्धित जिला पंजीयकों द्वारा नहीं किया गया । यद्यपि शेष छः कार्यालयों[23] का निरीक्षण सम्बन्धित जिला पंजीयकों द्वारा (जुलाई 2011 तथा जनवरी 2012 के मध्य) किया गया था, फिर भी उनके द्वारा चूक को संसूचित नहीं किया गया ।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने पर, उप पंजीयक बैतूल ने चार विलेखों के सम्बन्ध में बताया (अगस्त 2012) कि भूमि राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित नहीं थी, इसलिए राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित भू–खण्डों की दरें लागू नहीं की गई थीं। उत्तर अभिलेखों में उपलब्ध तथ्यों के अनुरूप नहीं है; दस्तावेजों में उल्लिखित भूमि की चतुर्सीमा में यह स्पष्ट रूप से दर्शाया गया था कि भूमि राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित थी । उप पंजीयक, जबलपुर ने दो विलेखों के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार नहीं किया तथा बताया (नवम्बर 2012) कि भूमि दो विभिन्न मार्गों पर स्थित थी, अतः इन मार्गों के लिए लागू दरों को अनुपातिक रूप से लगाया गया था । उन्होंने यह भी बताया कि दस्तावेज को कलेक्टर आफ स्टाम्प को संदर्भित किया जायेगा । हम उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि सम्पत्ति विक्रेताओं (जो परिवार के सदस्य भी थे) के मध्य विभाजित नहीं की गई थी और इस प्रकार सम्पूर्ण सम्पत्ति को एक इकाई माना जाना था । इसके अतिरिक्त, अनुपातिक मूल्यांकन के बारे में बाजार मूल्य गाइडलाइन में कोई प्रावधान नहीं था । उप पंजीयक, उज्जैन ने एक विलेख के सम्बंध में दिसम्बर 2012 में बताया कि भूमि असिंचित थी । उत्तर दस्तावेज के साथ संलग्न खसरा की प्रति के अनुरूप नहीं है जिसमें यह स्पष्ट रूप से इंगित किया गया था कि भूमि सिंचित थी । जहाँ तक शेष 151 विलेखों का सम्बंध है, सम्बन्धित उप पंजीयकों ने मई 2012 तथा जनवरी 2013 के मध्य बताया कि प्रकरणों को कलेक्टर आफ स्टाम्प को संदर्भित किया जायेगा । आगामी प्रगति के सम्बन्ध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (जनवरी 2014) ।

हमने प्रकरण विभाग तथा शासन को जून 2013 में प्रतिवेदित किया; उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जनवरी 2014) ।

---

[23] बैतूल, बीना (सागर), चौरई (छिन्दवाड़ा), मुरैना, नसरूल्लागंज (सीहोर) तथा उज्जैन

## 6.12 मुखत्यारनामा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण

> भारतीय स्टाम्प अधिनियम की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 45 (घ) के अनुसार, जब मध्य प्रदेश में स्थित किसी अचल सम्पत्ति का एक वर्ष से अनधिक अवधि के लिए विक्रय, दान, विनिमय या स्थायी रूप से संक्रात करने हेतु बिना प्रतिफल के किसी अभिकर्ता को प्राधिकृत करते हुए मुखत्यारनामा दिया जाता है तो ऐसे विलेखों पर ₹ 1000 का शुल्क (मार्च 2011 तक ₹ 100) प्रभारणीय है। पुनश्च, जब ऐसे अधिकार प्रतिफल सहित या विना प्रतिफल के एक वर्ष से अधिक की अवधि के लिए प्रदान किये जाते हैं या जब यह अप्रतिसंहरणीय हों या जब यह किसी निश्चित अवधि के लिए तात्पर्यित न हों तो ऐसे विलेखों पर सम्पत्ति के बाजार मूल्य पर हस्तान्तरण के समान शुल्क प्रभारणीय है।

हमने मई तथा नवम्बर 2012 के मध्य तीन उप पंजीयक कार्यालयों[24] में अवलोकित किया कि जुलाई 2009 तथा अगस्त 2011 के मध्य पंजीकृत/निष्पादित आठ मुखत्यारनामा विलेखों में यद्यपि विभाग द्वारा जारी सम्बन्धित वर्षों की बाजार मूल्य गाइडलाइनों के अनुसार ₹ 3.94 करोड़ मूल्य की स्थावर सम्पत्ति को विक्रय करने का अधिकार प्रदान किया गया था, दस्तावेजों में इस आशय का कोई उल्लेख नहीं था कि मुखत्यारनामा एक वर्ष से अनधिक अवधि के लिए दिया गया था। इन प्रकरणों में उपरोक्त प्रावधानों के अनुसार ₹ 20.04 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 3.16 लाख की पंजीयन फीस आरोपणीय थी। तथापि, हमने देखा कि इन सभी प्रकरणों में विलेखों को एक साल से अनधिक अवधि के लिए विना प्रतिफल के विक्रय करने हेतु मुखत्यारनामा माना गया। विभाग द्वारा ₹ 7100 का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 800 की पंजीयन फीस प्रभारित की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 23.12 लाख (मुद्रांक शुल्क ₹ 19.97 लाख तथा पंजीयन फीस ₹ 3.15 लाख) का अनारोपण हुआ। उप पंजीयक कार्यालय, इन्दौर का निरीक्षण भी जिला पंजीयक, इन्दौर द्वारा नहीं किया गया, जबकि मुरैना तथा बदनावर (धार) के प्रकरणों में चूक को संसूचित नहीं किया जा सका यद्यपि उप पंजीयक कार्यालयों मुरैना तथा बदनावर (धार) का निरीक्षण मई 2010 तथा अगस्त 2011 के मध्य किया गया था जो उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा निष्प्रभावी निरीक्षण का परिचायक है।

हमारे द्वारा प्रकरणों को इंगित किये जाने पर, उप पंजीयक मुरैना तथा बदनावर ने सात प्रकरणों के सम्बंध में मई तथा जुलाई 2012 के मध्य बताया कि दस्तावेजों की छायांकित प्रति मुद्रांक संग्राहक (कलेक्टर आफ स्टाम्प्स) को संदर्भित की जायेगी । शेष एक प्रकरण में उप पंजीयक इन्दौर ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया तथा नवम्बर 2012 में बताया कि

---

24 बदनावर (धार), इन्दौर तथा मुरैना

अधिक कार्यभार के कारण सही शुल्क आरोपित करने में चूक हुई । प्रकरण में आगामी प्रगति के सम्बंध में जानकारी प्राप्त नहीं हुई है (जनवरी 2014) ।

हमने प्रकरण विभाग तथा शासन को जून 2013 में प्रतिवेदित किया; उनका उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (जनवरी 2014) ।