



सत्यमेव जयते

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का
राजस्व क्षेत्र पर प्रतिवेदन

31 मार्च 2017 को समाप्त हुए वर्ष के लिए



मध्यप्रदेश शासन
वर्ष 2018 का प्रतिवेदन संख्या 1

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
का
राजस्व क्षेत्र पर प्रतिवेदन

31 मार्च 2017 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

मध्यप्रदेश शासन
वर्ष 2018 का प्रतिवेदन संख्या 1

विषय-सूची

कंडिका	विवरण	पृष्ठ
	प्रस्तावना	v
	विहंगावलोकन	ix
अध्याय 1 : सामान्य		
1.1	परिचय	1
1.2	राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति	1
1.3	राजस्व के बकाया का विश्लेषण	6
1.4	वापसियों के लंबित प्रकरण	7
1.5	लेखापरीक्षा के प्रति विभागों/शासन की प्रतिक्रिया	9
1.6	लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मुद्दों के निराकरण हेतु प्रणाली का विश्लेषण	12
1.7	लेखापरीक्षा परिणाम	15
1.8	इस प्रतिवेदन का कार्यक्षेत्र	16
अध्याय 2 : राज्य उत्पाद शुल्क		
2.1	परिचय	17
2.2	कर प्रशासन	17
2.3	लेखापरीक्षा के परिणाम	17
2.4	पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही	18
2.5	"आबकारी शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण" पर निष्पादन लेखापरीक्षा	18
अध्याय 3 : वाणिज्यिक कर		
3.1	कर प्रशासन	47
3.2	प्राप्तियों की प्रवृत्ति	47
3.3	आन्तरिक लेखापरीक्षा	47
3.4	लेखापरीक्षा के परिणाम	48
3.5	पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही	49
3.6	"मध्यप्रदेश वैट अधिनियम के तहत निर्माण ठेकों और बिल्डरों पर करों का निर्धारण" पर लेखापरीक्षा	49
3.7	टर्नओवर का त्रुटिपूर्ण निर्धारण	67
3.8	अस्वीकार योग्य आगत कर की छूट को लागू करना	68
3.9	प्रवेश कर का अनारोपण/कम आरोपण किया जाना	69
3.10	कर की गलत दर लागू करना	70
3.11	केन्द्रीय कर अधिनियम के अन्तर्गत कर का कम आरोपण/अनियमित छूट मान्य किया जाना	71

कंडिका	विवरण	पृष्ठ
3.12	गलत कटौती प्रदान करना	71
3.13	विलासिता, मनोरंजन, आमोद एवं विज्ञापन कर अधिनियम के अर्न्तगत कर का अनारोपण/कम आरोपण	72
अध्याय 4 : खनन प्राप्तियाँ		
4.1	प्रस्तावना	75
4.2	कर प्रशासन	75
4.3	लेखापरीक्षा के परिणाम	75
4.4	पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही	76
4.5	“रेत खनन और पर्यावरणीय परिणाम” पर लेखापरीक्षा	77
4.6	रॉयल्टी एवं संविदा राशि की अवसूली/कम वसूली	90
4.7	ग्रामीण अवसंरचना और सड़क विकास कर वसूल नहीं हुआ/कम वसूल हुआ और कर का भुगतान न करने पर शास्ति आरोपित नहीं की गयी	92
4.8	पट्टेदारों द्वारा एन.एम.ई.टी. कोष में योगदान नहीं किया/कम योगदान किया	92
4.9	विलम्बित भुगतानों पर ब्याज की वसूली न होना/ कम वसूली होना	93
4.10	अनिवार्य किराया की वसूली न होना या कम वसूली होना	94
4.11	व्यापारिक खदानों से अनुबंध राशि की वसूली न होना/कम वसूली होना	95
अध्याय 5 : जल कर		
5.1	लेखापरीक्षा के परिणाम	97
5.2	“जल कर का निर्धारण और संग्रहण” की लेखापरीक्षा	97
अध्याय 6 : स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस		
6.1	कर प्रशासन	107
6.2	प्राप्तियों की प्रवृत्ति	107
6.3	आंतरिक लेखापरीक्षा	108
6.4	लेखापरीक्षा के परिणाम	109
6.5	पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही	110
6.6	उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में विलम्ब	110
6.7	बाजार मूल्य का गलत निर्धारण	111
6.8	स्टाम्प शुल्क तथा पंजीयन फीस का गलत दरों पर आरोपण	112
6.9	खनन/अन्य पट्टों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति	113

कंडिका	विवरण	पृष्ठ
अध्याय 7 : भू-राजस्व		
7.1	कर प्रशासन	115
7.2	प्राप्तियों की प्रवृत्ति	116
7.3	आंतरिक लेखापरीक्षा	116
7.4	लेखापरीक्षा के परिणाम	117
7.5	पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही	118
7.6	नजूल स्थायी पट्टे का प्रीमियम, भू-भाटक, ब्याज एवं शास्ति वसूल नहीं किया गया	119
7.7	प्रीमियम और भू-भाटक का अवनिर्धारण	120
7.8	व्यपवर्तन किराये और प्रीमियम पर पंचायत उपकर अधिरोपित नहीं किया गया	121
अध्याय 8 : वाहन कर		
8.1	कर प्रशासन	123
8.2	प्राप्तियों की प्रवृत्ति	123
8.3	आंतरिक लेखापरीक्षा	124
8.4	लेखापरीक्षा के परिणाम	124
8.5	पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही	125
8.6	वाहन कर व शास्ति की वसूली न होना	125
8.7	निजी सेवा वाहनों पर कर का त्रुटिपूर्ण आरोपण	126
परिशिष्ट		129
संक्षिप्त रूपों की शब्दावली		133

प्रस्तावना

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के 31 मार्च 2017 को समाप्त होने वाले वर्ष का यह प्रतिवेदन भारतीय संविधान के अनुच्छेद 151 के तहत मध्यप्रदेश के राज्यपाल को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

इस प्रतिवेदन में राजस्व क्षेत्र के राजस्व अर्जित करने वाले प्रमुख विभागों की प्राप्तियों एवं व्यय की लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्षों को सम्मिलित किया गया है जिसे नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के (कर्त्तव्य, शक्तियां तथा सेवा शर्तें) अधिनियम, 1971 के अधीन सम्पादित किया गया।

इस प्रतिवेदन में ऐसे प्रकरण उल्लेखित हैं जो कि वर्ष 2016-17 की अवधि के दौरान नमूना लेखापरीक्षा के समय संज्ञान में आए साथ ही वे प्रकरण भी जो कि पूर्व के वर्षों में संज्ञान में तो आए किंतु पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में उन्हें प्रतिवेदित नहीं किया जा सका। वर्ष 2016-17 के आगे की अवधि के प्रकरण भी, जहाँ आवश्यक था, शामिल किए गए हैं।

इस प्रतिवेदन का कुल वित्तीय निहितार्थ ₹ 4,712.16 करोड़ है जो कि वर्ष 2016-17 के दौरान राज्य द्वारा अर्जित कर एवं कर भिन्न राजस्व का कुल 8.84 प्रतिशत है। शासन/विभागों ने ₹ 2,506.49 करोड़ की लेखापरीक्षा आपत्तियाँ स्वीकार की जिसमें से ₹ 3.74 करोड़ की वसूली की गई।

लेखापरीक्षा का कार्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के द्वारा जारी किये गये लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप किया गया है।

इस प्रतिवेदन में निम्नलिखित महत्वपूर्ण निष्कर्ष सम्मिलित हैं :

1. लेखापरीक्षा में विभिन्न लेखा शीर्षों के अंतर्गत बजट अनुमानों एवं वास्तविक प्राप्तियों के मध्य व्यापक भिन्नता पाई गई। वित्त विभाग ने यह दर्शाने के लिए कोई भी साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया कि अनावश्यक रूप से निर्धारित उच्च बजट अनुमान संबंधित प्रशासनिक विभाग के दृष्टिकोण की आवश्यक जाँच या वास्तविक प्राप्तियों की प्रवृत्ति पर विचार करने के बाद तैयार किये गये।
2. राजस्व संग्रहण करने वाले विभागों के पास लंबित बकाया राजस्व का कोई विश्वसनीय डाटाबेस या बकाया संग्रहण की निगरानी करने हेतु तंत्र नहीं है। परिणामस्वरूप ₹ 5,291.62 करोड़ का बकाया राजस्व असंग्रहित रहा जिसमें से ₹ 1,923.92 करोड़ का बकाया पाँच वर्ष से अधिक समय से वसूल नहीं किया गया है।
3. राजस्व संग्रहण विभाग निरीक्षण प्रतिवेदनों में शामिल सम्भावित राजस्व ₹ 21,576.37 करोड़ राशि की लेखापरीक्षा आपत्तियों का निराकरण करने में असफल रहे।
4. विगत पाँच वर्षों में राजस्व संग्रहण विभाग लेखापरीक्षा को 8,042 प्रकरणों से संबंधित नस्तियों/अभिलेख प्रस्तुत करने में असफल रहे हैं जो कि विभागों में भ्रष्टाचार व धोखाधड़ी की संभावना के लिए चेतावनी का संकेत है। लेखापरीक्षा इन लेनदेनों की विश्वसनीयता सुनिश्चित नहीं कर सकी।
5. वर्ष 2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा ने वाणिज्यिक कर, राज्य उत्पाद शुल्क, वाहन कर, भू-राजस्व, स्टॉप तथा पंजीकरण फीस, खनन प्राप्तियाँ और जलकर से संबंधित 392 इकाईयों की नमूना जाँच की और 2,73,032 प्रकरणों में ₹ 6,270.37 करोड़ के अवनिर्धारण/कम आरोपण/राजस्व हानि का अवलोकन किया। वर्ष 2016-17 में लेखापरीक्षा के दौरान इंगित 14,974 प्रकरणों में

₹ 3,081.23 करोड़ के अवनिर्धारण तथा अन्य कमियों को संबंधित विभागों ने स्वीकार किया तथा 151 प्रकरणों में ₹ 5.15 करोड़ की वसूली की।

पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) के निर्देशों का अनुपालन न करना

6. राज्य आबकारी विभाग विदेशी मदिरा के लाइसेंस/लेबल की तिथि समाप्त होने (एक्सपायरी), नवीनीकरण न होने या रद्द होने की स्थिति में उसके निस्तारण की निगरानी सुनिश्चित करने हेतु लोक लेखा समिति (72वाँ प्रतिवेदन, 2015-16) द्वारा प्रभावी प्रणाली विकसित करने हेतु दिए गए निर्देशों का पालन करने में असफल रहा।
7. वाणिज्यिक कर विभाग लोक लेखा समिति (65वाँ प्रतिवेदन, 2014-15) द्वारा दिये गये निर्देशों, जिनके अनुपालन में एक आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना और पूर्व के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इंगित अनियमितताओं की पुनरावृत्ति को रोकने हेतु उपाय सुनिश्चित करना था, का पालन करने में असफल रहा।
8. खनिज साधन विभाग बकाया की वसूली और उस पर ब्याज की वसूली करने के लिए समय-सीमा निर्धारित करने के लोक लेखा समिति के निर्देशों (27वाँ प्रतिवेदन, 2014-15) का पालन करने में असफल रहा।
9. पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग वर्ष 2004-05 और 2006-07 की अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर लोक लेखा समिति (65वाँ प्रतिवेदन, 2014-15 और 72वाँ प्रतिवेदन, 2015-16) द्वारा दिये गये निर्देशों का पालन करने में असफल रहा।
10. राजस्व विभाग ग्रामीण क्षेत्रों में प्रीमियम पर पंचायत उपकर का आरोपण करने के लिए आवश्यक आदेश जारी करने के लोक लेखा समिति (387वाँ प्रतिवेदन, 2016-17) के निर्देशों का पालन करने में असफल रहा।
11. राज्य परिवहन विभाग कर एवं शास्ति की लंबित राशि को निर्धारित समय-सीमा के अन्दर वसूली करने व समय-सीमा में वसूली करने में असफल विभागीय अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही करने के लोक लेखा समिति के निर्देश (29वाँ प्रतिवेदन, 2014-15) का पालन करने में असफल रहा।

राज्य उत्पाद शुल्क

12. ज्वार और बाजरा से मदिरा उत्पादन करने हेतु न्यून मानदण्डों के निर्धारण, चावल, मक्का और जौ से मदिरा उत्पादन के लिए कोई मानदण्ड न होने, शीरा से मदिरा उत्पादन के लिए निम्न दक्षता मानदण्ड होने तथा अनाज से बीयर उत्पादन के लिए कोई मानदण्ड न होने से शासन को ₹ 1,192.12 करोड़ के उत्पाद शुल्क का नुकसान हुआ।
13. देशी मदिरा के उत्पादन की वास्तविक कीमत का विश्लेषण किए बिना देशी मदिरा की निविदा प्रक्रिया में केवल राज्य के मदिरा निर्माताओं को भाग लेने की अनुमति देने के फलस्वरूप कम प्रतिस्पर्धा व आसवकों के मध्य गुटबंदी हुई और आसवकों को ₹ 653.08 करोड़ का अनुचित लाभ मिला।
14. देशी मदिरा की आपूर्ति के लिए आबकारी नीति में अवांछित परिवर्तन से शासन पर वर्ष 2016-17 में ₹ 48.21 करोड़ की देयता बनी।
15. मद्य निर्माणशाला के अन्दर स्थित बोतल इकाइयों और मद्य निर्माणशाला परिसर के बाहर स्थित बोतल इकाइयों के बीच अति निष्क्रिय एल्कोहल/संशोधित स्पिरिट के परिवहन हेतु शासन द्वारा असममित परिवहन शुल्क के निर्धारण के फलस्वरूप

निर्माताओं के एक वर्ग को अनुचित लाभ हुआ तथा वर्ष 2012-17 के दौरान में ₹ 100.84 करोड़ के उत्पाद शुल्क की हानि हुई।

16. आबकारी विभाग ने विभाग के कम्प्यूटरीकरण के लिए निगरानी व परामर्श टीम पर ₹ 2.16 करोड़ का व्यय किया जो कि ₹ 2.05 करोड़ के सॉफ्टवेयर विकास की लागत से अधिक था। इसके बावजूद 10 वर्ष बीतने के बाद भी कार्य अपूर्ण है।

वाणिज्यिक कर

17. निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा आवश्यक अभिलेखों जैसे लेखापरीक्षित खातों, क्रय की गई सामग्री के विवरण, स्रोत पर कर की कटौती प्रमाण पत्र (टी.डी.एस.) इत्यादि की जाँच करने में हुई चूक के परिणामस्वरूप 125 प्रकरणों में ₹ 872.97 करोड़ के टर्नओवर का कम निर्धारण हुआ, जिसके परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 226.13 करोड़ के मूल्यवर्धित कर (वैट) का कम आरोपण हुआ।
18. मुख्य ठेकेदारों के कर निर्धारण अधिकारी, मुख्य ठेकेदारों को कटौती की अनुमति देते समय, उप ठेकेदारों के कर निर्धारण अधिकारियों से यह प्रति-सत्यापित करने में विफल रहे कि उप ठेकेदारों ने इन कटौतियों पर कर चुकाया है जिसके परिणामस्वरूप उप-ठेकेदारों/मुख्य ठेकेदारों के कर योग्य टर्नओवर में ₹ 171.82 करोड़ की अनुबंध प्राप्तियाँ सम्मिलित नहीं हुई तथा शास्ति सहित ₹ 20.60 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

खनन प्राप्तियाँ

19. मध्यप्रदेश राज्य खनन निगम लिमिटेड (म.प्र.रा.ख.नि.लि.) ने ₹ 136.69 करोड़ की रॉयल्टी सरकार को जमा नहीं की क्योंकि म.प्र.रा.ख.नि.लि. के मध्यप्रदेश सरकार के साथ किए गए पट्टा अनुबंध में म.प्र.रा.ख.नि.लि. द्वारा ठेकेदार से प्राप्त सम्पूर्ण रॉयल्टी की धनराशि शासन के खाते में जमा करने का प्रावधान नहीं था।
20. राज्य स्तरीय पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण (सिया) द्वारा निर्धारित शर्तों के पालन की निगरानी हेतु खनिज साधन विभाग द्वारा कोई तन्त्र नियत नहीं किया गया था।
21. विभाग ने गौण खनिजों के संबंध में जिला खनिज फाउंडेशन को भुगतान की जाने वाली योगदान की राशि निर्धारित नहीं की थी। परिणामस्वरूप खनन प्रभावित क्षेत्रों/लोगों के कल्याण हेतु कोई निधि उपलब्ध नहीं थी।
22. विभाग ने 276 पट्टाधारियों तथा 24 ठेकेदारों से ₹ 67.03 करोड़ की रॉयल्टी/अनिवार्य शुल्क/ठेके की राशि की वसूली नहीं की।

जल कर

23. जल संसाधन विभाग ने उद्योगों, घरेलू जल आपूर्ति इकाइयों और किसानों से ₹ 1,627.54 करोड़ का बकाया जल कर वसूल नहीं किया। कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग, अनूपपुर ने ₹ 771.06 करोड़ के बकाया जलकर की वसूली हेतु ठोस कदम नहीं उठाए यद्यपि इस संबंध में माननीय उच्चतम न्यायालय ने मध्यप्रदेश सरकार के विरुद्ध दायर एक याचिका खारिज (मार्च 2009) कर दी थी।

विहंगावलोकन

विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में “आबकारी शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण” पर निष्पादन लेखापरीक्षा, “रेत खनन एवं पर्यावरणीय परिणाम”, “मध्यप्रदेश वैट अधिनियम के अंतर्गत निर्माण ठेकों और बिल्डरों पर करों का निर्धारण” तथा “जल कर का निर्धारण एवं संग्रहण” विषयों पर तीन लेखापरीक्षाएँ एवं बिक्री, व्यापार आदि पर कर, वाहन कर, स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस, खनन प्राप्तियाँ एवं भू-राजस्व प्राप्तियों पर 22 कण्डिकाएँ सम्मिलित हैं। इस प्रतिवेदन में कुल ₹ 4,712.16 करोड़ की वित्तीय विवेचना की गई है, जो वर्ष 2016-17 के दौरान राज्य सरकार द्वारा अर्जित कर एवं कर-भिन्न राजस्व प्राप्तियों का 8.84 प्रतिशत है। शासन/विभागों ने ₹ 2,506.49 करोड़ के लेखापरीक्षा प्रेक्षकों को स्वीकार किया जिसमें से ₹ 3.74 करोड़ की वसूली की जा चुकी है। कुछ मुख्य निष्कर्षों का उल्लेख नीचे किया गया है:

1 सामान्य

वर्ष 2015-16 के दौरान राज्य सरकार की कुल राजस्व प्राप्तियाँ ₹ 1,05,510.60 करोड़ के विरुद्ध वर्ष 2016-17 के दौरान कुल राजस्व प्राप्तियाँ ₹ 1,23,306.79 करोड़ रहीं। राज्य सरकार का स्वयं का राजस्व ₹ 53,280.16 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 43.21 प्रतिशत), भारत सरकार से प्राप्त प्राप्तियों का अंश ₹ 70,026.63 करोड़ (कुल प्राप्तियों का 56.79 प्रतिशत) है। 14वें वित्त आयोग की अनुशंसा के पश्चात केन्द्रीय करों में राज्यांश 32 प्रतिशत से बढ़कर 42 प्रतिशत हुआ है।

(कंडिका 1.2.1)

लेखापरीक्षा में विभिन्न लेखा शीर्षों के अंतर्गत बजट अनुमानों एवं वास्तविक प्राप्तियों के मध्य व्यापक भिन्नता पाई गई। वित्त विभाग ने यह दर्शाने के लिए कोई भी साक्ष्य प्रस्तुत नहीं किया कि अनावश्यक रूप से निर्धारित उच्च बजट अनुमान संबंधित प्रशासनिक विभाग के दृष्टिकोण की आवश्यक जाँच या वास्तविक प्राप्तियों की प्रवृत्ति पर विचार करने के बाद तैयार किये गये।

(कंडिका 1.2.3)

बिक्री, व्यापार आदि पर कर, राज्य उत्पाद शुल्क, स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस, खनन प्राप्तियाँ तथा विद्युत कर एवं शुल्क के 31 मार्च 2017 को बकाया राजस्व ₹ 5,291.62 करोड़ थी, जिसमें से ₹ 1,923.92 करोड़ पाँच वर्षों से अधिक समय से लंबित थे।

विभागों में बकाया राजस्व वसूली या उसके संग्रहण पर निगरानी रखने हेतु कोई प्रणाली नहीं थी। विभागों के पास लंबित बकाया का कोई डेटाबेस नहीं है। प्रत्येक वर्ष लेखापरीक्षा द्वारा जानकारी माँगे जाने पर विभागों द्वारा फील्ड इकाईयों से बकाया प्रकरणों व राशि के आँकड़े एकत्रित कर संकलित किए जाते हैं। वाणिज्यिक कर विभाग एवं पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग द्वारा 31 मार्च 2016 को बकाया लंबित में संशोधन किया गया, जो अभिलेखों के संधारण में कमियों को प्रदर्शित करता है।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को लंबित बकाया का डाटाबेस तैयार करना चाहिए तथा उसकी वसूली की प्रगति पर नियंत्रण रखने की प्रणाली विकसित करना चाहिए। विभाग बकाया राजस्व की वसूली हेतु प्रत्येक निर्धारण अधिकारी के लिए वर्षवार लक्ष्य निर्धारित कर सकता है।

(कंडिका 1.3)

निरीक्षण प्रतिवेदनों के विश्लेषण में पाया गया कि 5,198 निरीक्षण प्रतिवेदनों से सम्बन्धित 23,415 कंडिकाएँ, जिनमें राशि ₹ 21,576.37 करोड़ अन्तर्निहित थी, जून 2017 के अन्त तक लम्बित थीं।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि शासन द्वारा एक तंत्र बनाया जाए जिससे विभागीय अधिकारियों द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदन पर त्वरित/सुधारात्मक कार्यवाही की जाए एवं लेखापरीक्षा से तारतम्य बनाते हुए निरीक्षण प्रतिवेदनों का त्वरित निराकरण किया जा सके।

(कंडिका 1.5)

वर्ष 2016-17 के दौरान छह विभागीय लेखापरीक्षा समिति (वि.ले.स.) की बैठकें आयोजित की गईं लेकिन परिवहन विभाग के प्रतिनिधियों की पर्याप्त तैयारी के साथ न आने से केवल पाँच वि.ले.स. बैठकें ही सम्पन्न हुईं। वाणिज्यिक कर, खनिज साधन, राज्य आबकारी एवं भू-राजस्व विभागों से संबंधित 251 निरीक्षण प्रतिवेदनों की कुल 1,074 कंडिकाओं में से 24 निरीक्षण प्रतिवेदनों की 313 कंडिकाएँ चर्चा के दौरान निराकृत हुईं। कंडिकाओं के निराकरण न होने का कारण संबंधित अभिलेख प्रस्तुत न करना एवं वसूली की कार्यवाही जारी रहना था।

(कंडिका 1.5.1)

राजस्व संग्रहण विभागों द्वारा वर्ष 2012-17 के दौरान कुल 8,042 कर निर्धारण नस्तियाँ/अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराने में विफल रहें, जो विभागों में भ्रष्टाचार व धोखाधड़ी की संभावना के लिए चेतावनी का संकेत है। लेखापरीक्षा इन लेन-देनों की गतिविधियों की विश्वसनीयता सुनिश्चित नहीं कर सकी।

(कंडिका 1.5.2)

वर्ष 2016-17 के दौरान वाणिज्यिक कर, राज्य उत्पाद शुल्क, वाहन कर, भू-राजस्व, स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस, खनन प्राप्तियाँ एवं जल कर की 392 इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जाँच में 2,73,032 प्रकरणों में ₹ 6,270.37 करोड़ के अवनिर्धारण/कम आरोपण/राजस्व हानि का पता चला। संबंधित विभागों ने वर्ष 2016-17 में लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये गये 14,974 प्रकरणों में अंतर्निहित राशि ₹ 3,081.23 करोड़ के अवनिर्धारण तथा अन्य कमियों को स्वीकार किया तथा 151 प्रकरणों में ₹ 5.15 करोड़ की वसूली की।

(कंडिका 1.7)

2 राज्य उत्पाद शुल्क

“आबकारी शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण” की निष्पादन लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- आबकारी विभाग अनाज से अल्कोहल के उत्पादन में अनाजों में मौजूद स्टार्च की मात्रा व आसवकों द्वारा नियोजित किण्वन एवं आसवन की तकनीक पर विचार करते हुए, उचित या कोई मानक निर्धारित करने में विफल रहा जिससे शासन को न्यूनतम ₹ 1,086.65 करोड़ उत्पाद शुल्क से वंचित रहना पड़ा।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग अनाजों से अल्कोहल के उत्पादन के मानक इन अनाजों में मौजूद स्टार्च की मात्रा और आसवकों द्वारा नियोजित किण्वन एवं आसवन की तकनीक पर विचार करते हुये संशोधन कर सकता है।

(कंडिका 2.5.8.1 एवं 2.5.8.2)

- शीरे से अल्कोहल उत्पादन के लिए आसवक द्वारा नियोजित नई प्रौद्योगिकियों के संदर्भ में किण्वन दक्षता और आसवन दक्षता में संशोधन करने में विभाग की विफलता के कारण ₹ 82.54 करोड़ के न्यूनतम आबकारी शुल्क से शासन वंचित रहा।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग शीरे से अल्कोहल उत्पादन के लिए आसवकों द्वारा नियोजित उन्नत प्रौद्योगिकी के तारतम्य में उत्पादन मानकों को संशोधित कर सकता है।

(कंडिका 2.5.8.3)

- बीयर उत्पादन के मानक प्रस्तावित करने में विभाग की विफलता ने राज्य शासन को ₹ 22.93 करोड़ के न्यूनतम आबकारी शुल्क से वंचित किया।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग अनाज में स्टार्च की मात्रा और मदिरा निर्माता द्वारा नियोजित किण्वन तकनीक पर विचार करके अनाज से बीयर उत्पादन के मानक निर्धारित करने पर विचार कर सकता है।

(कंडिका 2.5.8.4)

- भांग के फुटकर विक्रय मूल्य को निर्धारित करने में विभाग की विफलता से न्यूनतम ₹ 1.99 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग उन अनुज्ञप्तिधारियों पर लगाए जाने वाले भांग की फुटकर विक्रय दर निर्धारित करने पर विचार कर सकता है, जिन्होंने अग्रिम अनुज्ञप्ति शुल्क जमा नहीं किया है।

(कंडिका 2.5.9)

- देशी मदिरा के उत्पादन की वास्तविक कीमत का विश्लेषण किए बिना देशी मदिरा की निविदा प्रक्रिया में केवल राज्य के मदिरा निर्माताओं को भाग लेने की अनुमति देने के फलस्वरूप कम प्रतिस्पर्धा व आसवकों के मध्य गुटबंदी हुई और आसवकों को ₹ 653.08 करोड़ का अनुचित लाभ मिला।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि देशी मदिरा की आपूर्ति के लिए बोली लगाने में कोई गुटबंदी नहीं है और यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि देशी मदिरा पर आबकारी शुल्क पर निर्णय लेने के दौरान पड़ोसी राज्यों की तुलना में राज्य शासन को वित्तीय हानि न हो।

(कंडिका 2.5.10.1)

- देशी मदिरा की आपूर्ति के लिए आबकारी नीति में अवांछित परिवर्तन से शासन पर वर्ष 2016-17 में ₹ 48.21 करोड़ की देनदारी उत्पन्न हुई।

(कंडिका 2.5.10.2)

- आसवनी परिसर से बाहर की तुलना में आसवनी परिसर में ईएनए/आरएस के परिवहन के लिए शासन द्वारा असममित परिवहन शुल्क का निर्धारण किया गया, जिसके परिणामस्वरूप निर्माताओं के एक वर्ग को वर्ष 2012-17 के दौरान अनुचित लाभ पहुँचा और ₹ 100.84 करोड़ के आबकारी शुल्क की हानि हुई।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग आरएस/ईएनए के परिवहन के लिए सभी उत्पादन इकाइयों से समान परिवहन शुल्क लेने पर विचार कर सकता है।

(कंडिका 2.5.11)

- लोक लेखा समिति के निर्देशों (72वाँ प्रतिवेदन, 2015-16) के बावजूद शासन अनुज्ञप्ति/लेवल के समाप्त होने, गैर नवीनीकरण और निरस्त करने के प्रकरणों में विदेशी मदिरा के निराकरण की निगरानी सुनिश्चित करने में विफल रहा। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जिला आबकारी अधिकारी, धार

अनुज्ञप्ति/लेबल के गैर नवीनीकरण के दो प्रकरणों में, जिनमें ₹ 3.03 करोड़ का आबकारी शुल्क शामिल था, 14 से 23 माह बाद भी उचित कार्यवाही करने में असफल रहे।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को लोक लेखा समिति के 72वें प्रतिवेदन के अनुपालन में अनुज्ञप्ति/लेबल की समाप्ति, गैर नवीनीकरण और निरस्त करने के प्रकरणों में विदेशी मदिरा के निराकरण की निगरानी सुनिश्चित करने के लिए तंत्र विकसित करना चाहिए।

(कंडिका 2.5.12)

- बारह निर्माण इकाइयों द्वारा आबकारी सत्यापन प्रमाण पत्र (ई.वी.सी.) 1 से 401 दिनों के विलम्ब से प्रस्तुत किए गये। तथापि विभाग चूककर्ता निर्माताओं पर ₹ 462.77 करोड़ की शास्ति अधिरोपित करने में विफल रहा।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग शास्ति के अधिरोपण हेतु नियमों में संशोधन पर विचार कर सकता है और क्रमशः उच्चतर एवं अनिवार्य शास्ति का प्रावधान कर सकता है।

(कंडिका 2.5.13.1)

- एक माह की नमूना जाँच में पाया गया कि सात निर्माता इकाइयों के प्रभारी अधिकारियों ने सुरक्षा राशि ₹ 2.05 करोड़ के विरुद्ध ₹ 52.72 करोड़ मूल्य की विदेशी मदिरा/ई.एन.ए. के परिवहन/निर्यात की अनुमति दी।

(कंडिका 2.5.14)

- विभाग के कम्प्यूटरीकरण के कार्य पर निगरानी एवं परामर्श के लिए ₹ 2.16 करोड़ व्यय किया गया, जो कि सॉफ्टवेयर के विकास की कीमत ₹ 2.05 करोड़ से अधिक था। इसके बावजूद 10 वर्ष व्यतीत होने के बाद भी कार्य अपूर्ण रहा।

(कंडिका 2.5.15)

3 वाणिज्यिक कर

“मध्यप्रदेश वैट अधिनियम के तहत निर्माण ठेकों और बिल्डरों पर करों का निर्धारण” पर लेखापरीक्षा से पाया गया कि:

- कर निर्धारण अधिकारी निर्माण कार्य ठेकेदारों द्वारा रेत और गिट्टी की खपत पर रॉयल्टी भुगतान एवं संबंधित अभिलेखों के साथ उनकी विवरणियों को प्रतिसत्यापित करने में असफल रहे जिससे निर्माण कार्य में हस्तांतरित अधिसूचित सामग्री के आयतन की गलत गणना हुई। इसके परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 45.51 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

(कंडिका 3.6.9)

- कर निर्धारण अधिकारी द्वारा कर निर्धारण के समय अंकक्षित लेखों, क्रय की गई सामग्री के विवरण, टी.डी.एस. प्रमाण पत्र इत्यादि जैसे अभिलेखों की अनिवार्य जाँच नहीं किये जाने से 125 प्रकरणों में ₹ 872.97 करोड़ के टर्नओवर का अवनिर्धारण हुआ जिसके परिणामस्वरूप ₹ 58.04 करोड़ के कर एवं ₹ 168.09 करोड़ शास्ति का कम आरोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिए तंत्र स्थापित करना चाहिए कि कर निर्धारण प्राधिकारी

कर-निर्धारण के समय निर्माण कार्य ठेकों के निष्पादन में हस्तांतरित वस्तुओं के मूल्य से संबंधित सभी अभिलेखों का सत्यापन करें।

(कंडिका 3.6.10)

- मुख्य ठेकेदार को कटौती की अनुमति देते समय कर निर्धारण अधिकारी यह मिलान करने में विफल रहा कि उप-ठेकेदारों ने इन कटौतियों पर कर चुकाया है, जिसके परिणामस्वरूप उप-ठेकेदारों/मुख्य ठेकेदारों के कर योग्य टर्नओवर में ₹ 171.82 करोड़ की अनुबंध प्राप्तियां सम्मिलित नहीं हुईं, और शास्ति सहित ₹ 20.60 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग एक तंत्र विकसित कर सकता है जिससे मुख्य ठेकेदारों को केवल यह साक्ष्य प्राप्त होने पर ही कटौती की अनुमति दी जा सकती है कि उप-ठेकेदारों ने वास्तव में कर जमा किया था, जिनके टर्नओवर पर मुख्य ठेकेदारों ने कटौती का दावा किया था।

(कंडिका 3.6.11)

- सभी वृत्तों से संबंधित अभिलेखों के लेखापरीक्षा विश्लेषण से प्रकट हुआ कि इस का कोई साक्ष्य नहीं था कि वर्ष 2013-14 से 2015-16 के दौरान ₹ 4,535.40 करोड़ की अनुबंध राशि के लिए प्रशमन सुविधा रखने वाले 646 निर्माण कार्य ठेकेदारों ने वास्तव में ₹ 163.29 करोड़ के प्रशमन कर की राशि का भुगतान किया था।

(कंडिका 3.6.14.2)

- कर निर्धारण आदेश जारी करने से पूर्व अन्य विभागों से या वैटिस सॉफ्टवेयर से आवश्यक जानकारी एकत्र करने में कर निर्धारण अधिकारी द्वारा किए गए प्रयासों की कमी के कारण, ₹ 15.41 करोड़ के टर्नओवर का अवनिर्धारण किया गया था। इसके परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 3.08 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को वैटिस में एक तंत्र को स्थापित करना चाहिए जिससे निर्धारण अधिकारी अनिवार्य रूप से अन्य सरकारी विभागों और स्थानीय निकायों में संबंधित डेटाबेस और अभिलेखों के साथ अपने कर निर्धारण से संबंधित विवरणों को प्रतिसत्यापित करें।

(कंडिका 3.6.18)

- कर निर्धारण अधिकारी बिल्डरों को एक निर्माण कार्य ठेकेदार के रूप में मानने में विफल रहे, भले ही बिल्डर्स ने अग्रिम लेकर संभावित खरीदारों के साथ अनुबंध किया हो। इसके परिणामस्वरूप ₹ 34.77 करोड़ के कर और शास्ति का कम आरोपण हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि बिल्डर द्वारा किये जाने वाले निर्माण कार्य ठेके एवं अचल संपत्ति के हस्तांतरण के संयुक्त ठेके दोनों को निर्माण कार्य ठेका माना जाना सुनिश्चित करने के लिए, विभाग उपयुक्त प्रक्रियाएं बना सकता है।

(कंडिका 3.6.19)

अनुपालन लेखापरीक्षा पर लेखापरीक्षा प्रेक्षण

आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा स्थापित करने एवं पूर्व की लेखापरीक्षा आपत्तियों की पुनरावृत्तियों को रोकने के लिए लोक लेखा समिति द्वारा दिये गये निर्देशों (दिसम्बर 2015) का अनुपालन करने में वाणिज्यिक कर विभाग विफल रहा।

(कंडिका 3.3)

कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा अंकेक्षित लेखे, विक्रय सूची तथा व्यवसायी के अन्य अभिलेखों में दिये गये कर योग्य टर्नआवर के विरुद्ध ₹ 48.95 करोड़ के कर योग्य टर्नआवर का कम निर्धारण किया गया। परिणामस्वरूप ₹ 9.57 करोड़ कर, जिसमें ₹ 18.13 लाख ब्याज एवं ₹ 5.41 करोड़ शास्ति शामिल थी, का आरोपण नहीं हुआ।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग के लिये यह आवश्यक है कि कर निर्धारण व्यवस्था का सुदृढीकरण सुनिश्चित करने हेतु वैटिस में आवश्यक मॉड्यूलस को सम्मिलित करें और अन्य उपाय प्रारम्भ करें।

(कंडिका 3.7)

कर निर्धारण प्राधिकारियों ने मान्य किये जाने योग्य राशि ₹ 117.06 करोड़ के आगत कर छूट के स्थान पर ₹ 120.97 करोड़ का आगत कर छूट मान्य किया जिसके परिणामस्वरूप 92 प्रकरणों में ₹ 5.50 करोड़ शास्ति सहित ₹ 9.41 करोड़ के कर की कम वसूली हुई। विभाग में 2013 में आगत कर छूट प्रकरणों के इलैक्ट्रॉनिक रूप से प्रतिसत्यापन हेतु एक विशेष सैल की स्थापना की है। परन्तु आगत कर छूट के दावों का सत्यापन करते समय कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा विभागीय ऑकड़ों को संज्ञान में नहीं लिया गया।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग आगत कर की छूट के सत्यापन तंत्र को मजबूत करने पर विचार कर सकता है जिससे क्रय विवरण अंकेक्षित लेखे से सत्यापित, समुचित रूप से अभिलेखों द्वारा प्रमाणित/समर्थित हो और संबंधित विक्रय व्यवसायी के द्वारा प्रस्तुत विवरणों से उनका मिलान हो सके।

(कंडिका 3.8)

कर निर्धारण प्राधिकारियों के सही दर से कर न लगाने के परिणामस्वरूप ₹ 2.44 करोड़ शास्ति सहित ₹ 3.98 करोड़ के कर का कम आरोपण किया गया। सामग्रियों पर सही दर से कर आरोपण हेतु विभाग ने सुसंगत वस्तुओं के विवरण संबंधी शब्दावली (एच.एस.एन. कोड) को नहीं अपनाया है जिससे निरीक्षण प्राधिकारियों द्वारा सामग्रियों का सही वर्गीकरण नहीं किया गया तथा उन पर अनुचित दर से कर आरोपण किया गया।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को शीघ्रता से एच.एस.एन. कोड को ग्रहण करना चाहिये और ऐसे उपाय आरम्भ करने के लिए लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं/निर्देशों को लागू करना चाहिए जिससे इन अनियमितताओं की भविष्य में पुनरावृत्ति को रोकना सुनिश्चित किया जा सके।

(कंडिका 3.10)

4 खनन प्राप्तियाँ

“रेत खनन और पर्यावरणीय परिणाम” पर लेखापरीक्षा से पाया गया कि:

- बालाघाट और उज्जैन जिला कलेक्टरों द्वारा 31 रेत खदानों में रेत की अनुमानित मात्रा को आरक्षित मूल्य के रूप में निर्धारित करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 3.37 करोड़ की रायल्टी कम प्राप्त हुई।

(कंडिका 4.5.8.2)

- व्यापारिक खदानों से आय के रजिस्टर के संधारण में जिला खनिज अधिकारियों की विफलता के परिणामस्वरूप नौ जिलों में 48 ठेकेदारों से ₹ 1.38 करोड़ की अनुबंध राशि की कम वसूली हुई, और ₹ 2.35 करोड़ के ब्याज की कम प्राप्ति हुई।

(कंडिका 4.5.9.1)

- म.प्र.राज्य खनन निगम लि. (म.प्र.रा.ख.नि.लि.) ने शासन को ₹ 136.69 करोड़ की रॉयल्टी नहीं दी क्योंकि म.प्र. शासन के साथ निगम के लीज अनुबंध में ठेकेदार से निगम द्वारा प्राप्त रॉयल्टी की संपूर्ण राशि जमा करना निर्धारित नहीं था।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को म.प्र.रा.ख.नि.लि. के साथ अनुबंध में संशोधन करना चाहिए जिससे म.प्र.रा.ख.नि.लि. से अनुबंधित मात्रा या वास्तव में खपत हुई और प्रेषित रेत की मात्रा, जो भी अधिक हो, उस पर रॉयल्टी संग्रह की जाए, जिससे सरकार को राजस्व हानि वहन न करना पड़े।

(कंडिका 4.5.9.3)

- विभाग ने राज्य में गौण खनिजों के संबंध में जिला खनिज फाउंडेशन (डी.एम.एफ.) को भुगतान की जाने वाली राशि का निर्धारण नहीं किया था। परिणामस्वरूप खनन प्रभावित क्षेत्रों/व्यक्तियों के कल्याण के लिए कोई निधियाँ उपलब्ध नहीं थीं।

(कंडिका 4.5.10.1)

- राज्य में पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण (सिया) द्वारा जारी पर्यावरण स्वीकृति की शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली का अभाव है।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग रेत खनन के लिए पर्यावरण स्वीकृति के लिए सिया द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुपालन की निगरानी के लिए तंत्र विकसित कर सकता है। इस उद्देश्य के लिए, विभाग पर्यावरण स्वीकृति से संबंधित मुद्दों की बारीकी से निगरानी करने के लिए आवधिक विवरणी निर्धारित करे।

(कंडिका 4.5.10.2)

- रेत के अवैध परिवहन को रोकने के लिए पर्याप्त जाँच चौकियाँ स्थापित नहीं की गई थीं।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि अवैध खनन और परिवहन को रोकने के लिए विभाग प्रत्येक जिलों में पर्याप्त संख्या में जाँच चौकियाँ स्थापित कर सकता है।

(कंडिका 4.5.10.4)

अनुपालन लेखापरीक्षा पर लेखापरीक्षा प्रेक्षण

18 जिला खनन कार्यालयों में ₹ 62.50 करोड़ की रायल्टी को 58 पट्टेदारों और 11 ठेकेदारों से अवसूल/कम वसूल किया गया। इनमें प्रमुख रूप से मुख्य खनिज के 22 पट्टेदारों ने ₹ 60.50 करोड़ की रॉयल्टी का भुगतान नहीं किया/कम भुगतान किया और अस्थायी पट्टे के दो ठेकेदारों ने ₹ एक करोड़ का अग्रिम रॉयल्टी भुगतान नहीं किया।

(कंडिका 4.6)

चार सौ इक्यावन खनन पट्टेदारों द्वारा ग्रामीण बुनियादी संरचना और सड़क विकास कर ₹ 24.79 करोड़ की देय राशि के विरुद्ध ₹ 7.87 करोड़ का भुगतान किया गया। इसके अलावा ग्रामीण बुनियादी संरचना और सड़क विकास कर के भुगतान न किये जाने पर शास्ति का आरोपण नहीं किया गया। परिणामस्वरूप ₹ 16.92 करोड़ कर एवं ₹ 50.76 करोड़ की शास्ति की वसूली नहीं हुई।

(कंडिका 4.7)

एन.एम.ई.टी. रॉयल्टी के जमा की निगरानी के लिये जिला कलेक्टरों और 11 जि.ख. अधि. की विफलता के कारण 20 अनुज्ञापत्र धारकों से ₹ 8.11 करोड़ की कम प्राप्ति हुई और 42 अनुज्ञापत्र धारकों ने ₹ 8.12 करोड़ रायल्टी का भुगतान नहीं किया।

(कंडिका 4.8)

लोक लेखा समिति ने विभाग को निर्देश दिये थे (27वाँ प्रतिवेदन, वर्ष 2014-15) कि विलंबित भुगतान पर ब्याज की वसूली के लिए समय सीमा निर्धारित की जाए। परन्तु विभाग विलंबित भुगतान पर ब्याज की वसूली के लिए तंत्र विकसित करने में असफल रहा। जिला खनिज अधिकारी 153 पट्टेदारों से अनिवार्य किराया/रॉयल्टी पर ब्याज के ₹ 13.91 करोड़ वसूल नहीं कर पाए।

(कंडिका 4.4 एवं 4.9)

5 जल कर

“जल कर का निर्धारण एवं संग्रहण” की लेखापरीक्षा में निम्नलिखित तथ्य पाये गये कि:

- कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन विभाग (ज.सं.वि.) अनूपपुर द्वारा अक्टूबर 2014 से मार्च 2017 की अवधि के लिए एक कंपनी से जल कर की वसूली हेतु देयक जारी नहीं किये गये। परिणामस्वरूप ₹ 17.13 करोड़ के न्यूनतम जल कर की राशि की वसूली नहीं हुई।

(कंडिका 5.2.10)

- कार्यपालन यंत्री, हिरण संभाग जबलपुर द्वारा कंपनी को निर्दिष्ट अवधि 48 माह में औद्योगिक उत्पादन शुरू करने में असफल रहने पर उसके विरुद्ध दाण्डिक जल कर ₹ 1.30 करोड़ के आरोपण एवं वसूली के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई।

(कंडिका 5.2.11)

- चयनित 18 संभागों के कार्यपालन यंत्री उद्योगों, घरेलू जल आपूर्तिकर्ताओं और किसानों से ₹ 1,489.67 करोड़ के बकाया जल कर की वसूली में असफल रहे। माननीय सर्वोच्च न्यायालय द्वारा मार्च 2009 में याचिका निरस्त किये जाने के बाद भी कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन विभाग, अनूपपुर द्वारा लंबित राशि ₹ 771.06 करोड़ की वसूली के लिए कोई ठोस प्रयास नहीं किया गया।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि बकाया जलकर की वसूली को केन्द्रित करते हुये विभाग एक समर्पित वसूली प्रणाली विकसित करने पर विचार कर सकता है। विभाग अविलंब ऐसे बकाया वसूली के प्रकरणों का पुनरावलोकन कर सकता है और ऐसे प्रकरणों, जहाँ विभाग का मानना है कि राशियों की वसूली संभव नहीं है, वित्त विभाग को अपलेखन के विचारार्थ प्रस्ताव प्रेषित कर सकता है।

(कंडिका 5.2.12)

- तीन संभागों द्वारा बिना किसी अनुबंध के चार स्थानीय निकायों को जल उपलब्ध कराया गया एवं उन स्थानीय निकायों से ₹ 11.55 करोड़ की राशि की वसूली लंबित रही। इसके अतिरिक्त 18 संभागों में बिना किसी अनुबंध के किसानों द्वारा लिये गये जल पर ₹ 107.89 करोड़ की जल कर राशि वसूली योग्य थी।

(कंडिका 5.2.13)

6 स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस

सम्पत्ति के बाजार मूल्य निर्धारण के लिए 24 उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित ₹ 4.90 करोड़ के राजस्व से संबंधित 172 प्रकरणों के निराकरण में जिला पंजीयक विफल रहे, यद्यपि, संदर्भित प्रकरणों के निराकरण के लिए तीन महीने की निर्धारित अवधि समाप्त हो गई थी।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग को उचित बाजार मूल्य निर्धारण एवं उस पर शुल्क आरोपण हेतु उप पंजीयकों द्वारा जिला पंजीयकों को संदर्भित किए गए समस्त प्रकरणों को तीन माह के भीतर निपटाने के लिए जिला पंजीयकों को दिये गये अपने आदेशों का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए।

(कंडिका 6.6)

लोक लेखा समिति (वर्ष 2006-07 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर 72वाँ प्रतिवेदन, 2015-16) ने पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग को विलेखों के गलत वर्गीकरण एवं स्टाम्प शुल्क की अनुचित दरों के लगाये जाने के लिए उत्तरदायी अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही करने के लिए निर्देशित किया था, इसके बावजूद भी विभाग ऐसी अनियमितताओं को रोकने हेतु प्रभावी तंत्र विकसित कर पाने में विफल रहा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उप पंजीयकों द्वारा सम्पत्ति के बाजार मूल्य का उचित निर्धारण न करने या विलेखों का गलत वर्गीकरण करने के परिणामस्वरूप स्टाम्प शुल्क की दरों के गलत लगाये जाने से 226 विलेखों में ₹ 3.92 करोड़ स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस का कम निर्धारण हुआ।

(कंडिका 6.7 एवं 6.8)

7 भू-राजस्व

तीन प्रकरणों में ₹ 2.24 करोड़ के प्रीमियम, 108 प्रकरणों में ₹ 2.61 करोड़ का भू-भाटक मई 2018 तक वसूल नहीं किया गया था। साथ ही, भुगतान न की गई राशि पर ₹ 42.20 लाख का ब्याज एवं ₹ 26.06 लाख की शास्ति भी नहीं आरोपित की गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.53 करोड़ के राजस्व की कम वसूली हुई।

(कंडिका 7.6)

नजूल भूमि के मूल्य का निर्धारण पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप चार प्रकरणों में ₹ 1.77 करोड़ का व्यपवर्तन किराया और प्रीमियम का अवमूल्यांकन हुआ। इसके अलावा, निजी भूमि के बाजार मूल्य का अवमूल्यांकन किये जाने के कारण 86 अन्य प्रकरणों में व्यपवर्तन किराए और प्रीमियम का ₹ 72.15 लाख का कम निर्धारण किया गया था। इसके परिणामस्वरूप शासन को ₹ 2.49 करोड़ के राजस्व की कम प्राप्ति हुई।

(कंडिका 7.7)

ग्राम पंचायत क्षेत्र में स्थित व्यपवर्तित भूमि से संबंधित 311 प्रकरणों में, कलेक्टर और तहसील कार्यालयों ने प्रीमियम पर पंचायत उपकर की न तो माँग जारी की और न ही वसूली की गई। 42 प्रकरणों में प्रीमियम के साथ ही व्यपवर्तन किराये पर भी उपकर

नहीं लगाया गया जिसके कारण ₹ 96.59 लाख के राजस्व से शासन वंचित रहा। वर्ष 2015 एवं 2016 में शासन ने स्वीकार किया था कि ग्रामीण क्षेत्रों में भी उपकर लगाया जाना चाहिए एवं लोक लेखा समिति ने अनुशंसा की थी कि शासन को ग्रामीण क्षेत्रों में प्रीमियम पर उपकर लगाने के लिए आवश्यक आदेश जारी करना चाहिए लेकिन इस संबंध में कोई आदेश जारी नहीं किया गया है।

(कंडिका 7.8)

8 वाहन कर

लो.ले.स. ने (29वाँ प्रतिवेदन, 2014-15) लंबित कर एवं शास्ति की निर्धारित समय सीमा में वसूली करने तथा समय पर देयताओं की वसूली की कार्यवाही न करने वाले ऐसे अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही प्रारंभ करने हेतु परिवहन विभाग को निर्देशित किया था। इसके बावजूद विभाग एक प्रभावी तंत्र विकसित करने में असफल रहा, जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि वाहन कर पूर्ण रूप से एकत्रित हों तथा चूककर्ता कर और शास्ति के भुगतान से बच न सकें।

5,559 वाहन स्वामियों द्वारा अक्टूबर 2010 से मार्च 2016 की अवधि का वाहन कर या तो कम जमा किया या नहीं जमा किया गया। परिवहन प्राधिकारियों ने वसूली योग्य राशि के माँग पत्र नहीं जारी किए तथा कर न जमा करने के लिए मोटर वाहनों को जब्त एवं निरुद्ध करने की कार्यवाही नहीं की, परिणामस्वरूप लंबित राशि पर ₹ 20.28 करोड़ का कर एवं ₹ 11.65 करोड़ की शास्ति वसूल नहीं की गई।

लेखापरीक्षा अनुशंसा करती है कि विभाग यह सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र विकसित कर सकता है कि वाहन कर पूर्ण रूप से एकत्र किए जावें और चूककर्ता कर और शास्ति के भुगतान से बच न सकें।

(कंडिका 8.6)

1,532 निजी सेवा वाहनों पर वाहन कर त्रुटिपूर्ण ढंग से शैक्षणिक संस्था वाले वाहनों के लिए लागू दर से लगाया गया, परिणामस्वरूप ₹ 10.53 करोड़ के कम राजस्व की प्राप्ति हुई।

(कंडिका 8.7)

अध्याय – 1
सामान्य

अध्याय 1 सामान्य

1.1 परिचय

यह अध्याय मध्यप्रदेश शासन द्वारा राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति, राजस्व के बकाया, लंबित वापसी प्रकरणों एवं लेखापरीक्षा पर शासन/विभाग की प्रतिक्रिया का विहंगावलोकन प्रस्तुत करता है।

1.2 राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

1.2.1 अवधि 2012-17 के दौरान मध्यप्रदेश शासन द्वारा वसूल किया गया कर एवं कर भिन्न राजस्व, वर्ष के दौरान राज्यों को समानुदेशित विभाज्य संघीय करों एवं शुल्कों के शुद्ध आगम में से राज्य का अंश एवं भारत सरकार से प्राप्त सहायता अनुदान के आंकड़े तालिका 1.1 में दर्शाए गए हैं।

तालिका 1.1
राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)						
क्र. स.	विवरण	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
1	2	3	4	5	6	7
1.	राज्य शासन द्वारा वसूल किया गया राजस्व					
	• कर राजस्व	30,581.70	33,552.16	36,567.31	40,213.66	44,193.65
	• कर-भिन्न राजस्व	7,000.22	7,704.99	10,375.23	8,568.79	9,086.51
	योग	37,581.92	41,257.15	46,942.54	48,782.45	53,280.16
2.	भारत सरकार से प्राप्तियाँ					
	• विभाज्य संघीय करों एवं शुल्कों के शुद्ध आगम में राज्यों का अंश	20,805.16	22,715.27	24,106.80	38,397.84	46,064.10 ¹
	• सहायता अनुदान	12,040.20	11,776.82	17,591.44	18,330.31	23,962.53
	योग	32,845.36	34,492.09	41,698.24	56,728.15	70,026.63
3.	राज्य शासन की कुल राजस्व प्राप्तियाँ (1 तथा 2)	70,427.28	75,749.24	88,640.78	1,05,510.60	1,23,306.79
4.	3 से 1 का प्रतिशत	53	54	53	46	43

(स्रोत - मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे)

¹ विस्तृत विवरण के लिए कृपया मध्यप्रदेश शासन के वर्ष 2016-17 के वित्त लेखे में विवरण पत्रक क्रमांक 14 "लघु शीर्षों से राजस्व व पूंजीगत प्राप्तियों के विस्तृत लेखे" का अवलोकन करें। शीर्ष "राज्यों को समनुदेशित निवल प्राप्तियों का अंश" के आंकड़ों, जो वित्त लेखे में क-कर राजस्व के अन्तर्गत लेखांकित हैं, एवं जिसमें मुख्य शीर्ष "0020-निगम कर, 0021-आय पर कर-निगम कर से भिन्न, 0032-सम्पत्ति कर, 0037-सीमा शुल्क, 0038-केन्द्रीय उत्पाद कर, 0044-सेवा कर" एवं 0045-वस्तुओं तथा सेवाओं पर अन्य कर तथा शुल्क शामिल हैं, को राज्य द्वारा वसूल की गई राजस्व प्राप्तियों में से हटा दिया गया है और इस विवरण पत्रक में 'विभाज्य संघीय करों में राज्य का अंश' में शामिल किया गया है।

चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसा के पश्चात वित्तीय वर्ष 2015-16 से केंद्रीय करों में राज्यांश 10 प्रतिशत (32 से 42 प्रतिशत) बढ़ा।

वर्ष 2016-17 में राजस्व प्राप्तियों (₹ 17,796 करोड़; 17 प्रतिशत) में बढ़ोत्तरी मुख्य रूप से भारत सरकार द्वारा राज्य शासन को दिए गए शुद्ध आगम के अंश (20 प्रतिशत) एवं बिक्री, व्यापार आदि पर कर (14 प्रतिशत), माल तथा यात्री कर (23 प्रतिशत) के अधिक संग्रहण से थी जो राज्य उत्पाद शुल्क (पाँच प्रतिशत), वानिकी एवं वन्य जीवन (आठ प्रतिशत) और विविध सामान्य सेवा (87 प्रतिशत) की कम राजस्व प्राप्तियों से प्रतिसंतुलित थी।

1.2.2 वर्ष 2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान वसूल किये गए कर राजस्व के विवरण तालिका 1.2 में दर्शाए गए हैं:

तालिका 1.2
कर राजस्व का विवरण

(₹ करोड़ में)

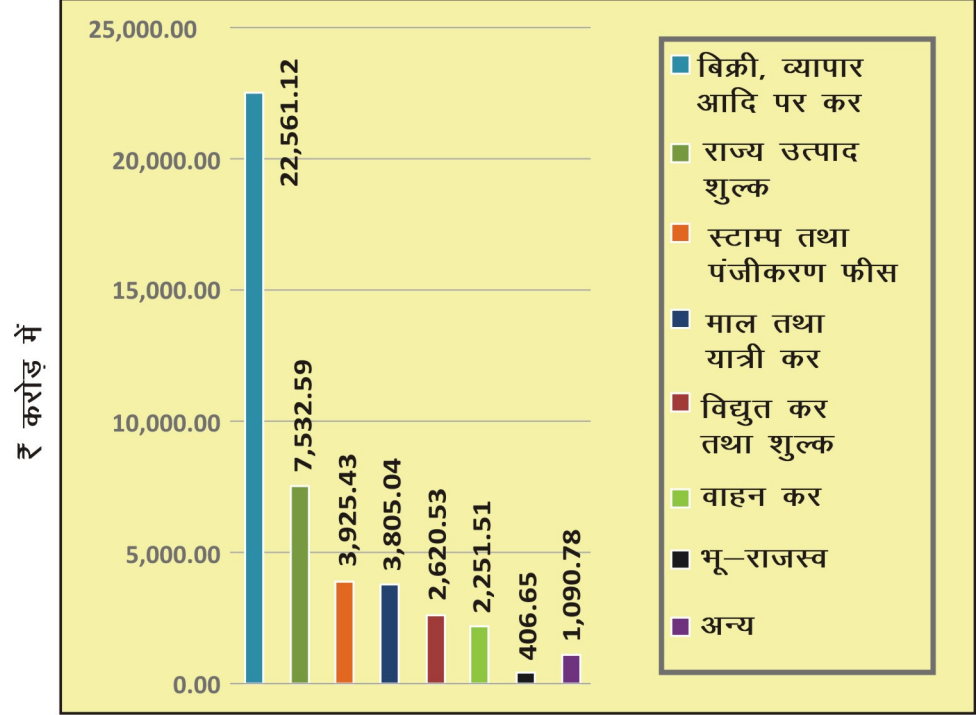
क्र. स.	राजस्व शीर्ष	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2016-17 में वृद्धि (+)/ कमी (-) की तुलना का प्रतिशत	
		बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान 2016-17	2015-16 की वास्तविक प्राप्तियाँ
1.	बिक्री, व्यापार आदि पर कर	14,000.00 14,856.30	16,500.00 16,649.85	19,500.00 18,135.96	21,300.00 19,806.15	22,000.00 22,561.12	(+) 2.55	(+) 13.91
2.	राज्य उत्पाद शुल्क	4,800.00 5,078.06	5,750.00 5,907.39	6,730.00 6,695.54	7,800.00 7,922.84	9,000.00 7,532.59	(-) 16.30	(-) 4.93
3.	स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस	3,200.00 3,944.24	4,000.00 3,400.00	4,000.00 3,892.77	4,700.00 3,867.69	4,500.00 3,925.43	(-) 12.77	(+) 1.49
4.	माल तथा यात्री कर	2,150.00 2,395.03	2,640.00 2,578.74	2,900.00 2,686.39	3,200.00 3,084.76	4,200.00 3,805.04	(-) 9.40	(+) 23.35
5.	विद्युत कर तथा शुल्क	1,370.00 1,477.71	1,600.00 1,972.20	2,050.00 2,010.20	2,200.00 2,257.83	2,500.00 2,620.53	(+) 4.82	(+) 16.06
6.	वाहन कर	1,400.00 1,531.25	1,650.00 1,598.93	2,000.00 1,823.84	2,300.00 1,933.57	2,500.00 2,251.51	(-) 9.94	(+) 16.44
7.	भू-राजस्व	550.00 443.59	572.00 366.23	700.10 243.10	500.00 276.86	500.00 406.65	(-) 18.67	(+) 46.88
8.	अन्य ²	842.00 855.52	670.00 1,078.82	1,109.50 1,079.51	1,447.68 1,063.96	1,300.00 1,090.78	(-) 16.09	(+) 2.52
	योग	28,312.00 30,581.70	33,382.00 33,552.16	38,989.60 36,567.31	43,447.68 40,213.66	46,500.00 44,193.65		

(स्रोत - मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे एवं बजट अनुमान)

² अन्य में वर्ष 2016-17 के दौरान निम्नलिखित राजस्व शीर्षों से प्राप्त वास्तविक प्राप्तियाँ निहित हैं : होटल प्राप्ति कर (₹ 2.15 करोड़), आय तथा व्यय पर कर (₹ 327.42 करोड़), अचल सम्पत्ति पर कर (₹ 583.52 करोड़) और वस्तुओं तथा सेवाओं पर अन्य कर तथा शुल्क (₹ 177.82 करोड़)।

कर राजस्व के अवयव चार्ट 1.1 में दिये गये हैं:

चार्ट 1.1
वर्ष 2016-17 के दौरान कर राजस्व (₹ 44,193.65 करोड़)
(₹ करोड़ में)



1.2.3 2012-17 की अवधि के दौरान वसूल किए गए कर भिन्न राजस्व के विवरण तालिका 1.3 में दर्शाए गए हैं:

तालिका 1.3
कर भिन्न राजस्व का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. स.	राजस्व शीर्ष	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2016-17 में वृद्धि (+)/ कमी (-) की तुलना का प्रतिशत	
		बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान वास्तविक	बजट अनुमान 2016-17	2015-16 की वास्तविक प्राप्ति
1.	अलौह धातु खनन एवं धातुकर्म उद्योग	2,300.00	2,220.00	2,500.00	3,200.00	3,450.00	(-) 8.17	(+) 3.55
		2,443.39	2,306.17	2,813.66	3,059.64	3,168.28		
2.	शिक्षा, खेल, कला एवं संस्कृति	2,567.31	2,469.61	157.73	3,192.18	4,143.72	(-) 55.98	(+) 41.13
		1,682.49	2,008.49	3,276.10	1,292.41	1,824.03		
3.	वानिकी एवं वन्य जीवन	969.04	1,100.00	1,250.23	1,250.31	1,250.00	(-) 26.56	(-) 8.36
		910.38	1,036.80	968.77	1,001.71	917.98		

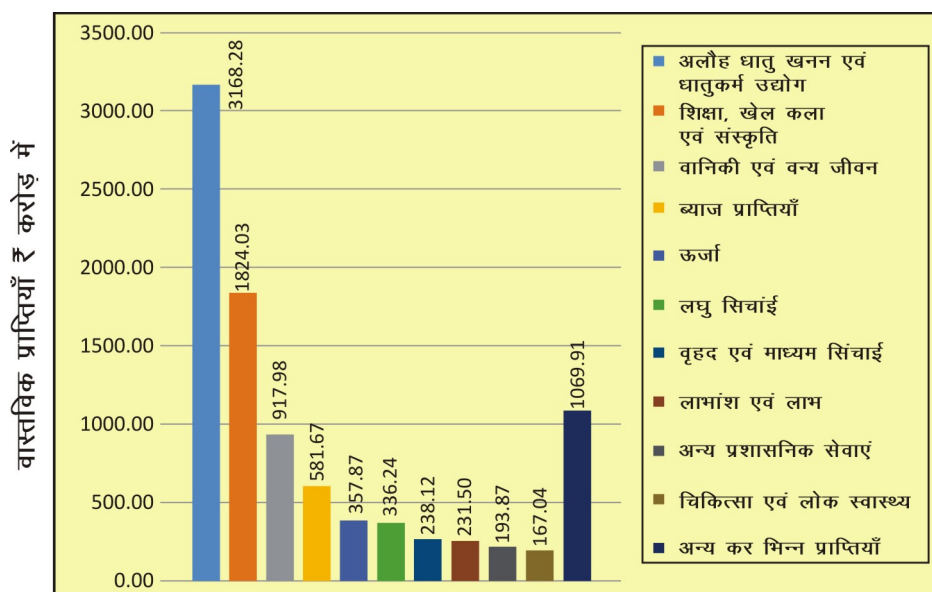
4.	ब्याज प्राप्तियाँ	<u>202.00</u> 301.47	<u>204.15</u> 317.85	<u>1,133.60</u> 1,260.65	<u>383.37</u> 429.47	<u>273.16</u> 581.67	(-) 112.95	(+) 35.44
5.	ऊर्जा	<u>495.68</u> 370.69	<u>524.85</u> 378.66	<u>584.12</u> 381.23	<u>662.14</u> 190.09	<u>374.49</u> 357.87	(-) 4.44	(+) 88.26
6.	लघु सिंचाई	<u>204.11</u> 379.62	<u>233.53</u> 219.37	<u>281.54</u> 299.77	<u>314.25</u> 326.74	<u>379.94</u> 336.24	(-) 11.50	(+) 2.91
7.	वृहद एवं माध्यम सिंचाई	<u>96.18</u> 137.74	<u>116.86</u> 138.48	<u>120.09</u> 137.55	<u>186.08</u> 156.16	<u>120.56</u> 238.12	(+) 97.51	(+) 52.48
8.	लाभांश एवं लाभ	<u>33.82</u> 18.38	<u>41.28</u> 378.72	<u>42.26</u> 80.35	<u>32.57</u> 129.64	<u>108.83</u> 231.50	(+) 112.72	(+) 78.57
9.	अन्य प्रशासनिक सेवाएँ	<u>93.49</u> 239.15	<u>184.40</u> 380.22	<u>165.50</u> 140.21	<u>182.14</u> 147.01	<u>240.59</u> 193.87	(-) 19.42	(+) 31.88
10.	चिकित्सा एवं लोक स्वास्थ्य	<u>21.00</u> 44.83	<u>46.65</u> 57.76	<u>56.25</u> 120.16	<u>101.56</u> 121.04	<u>130.82</u> 167.04	(+) 27.69	(+) 38.00
11.	अन्य कर मिन्न प्राप्तियाँ ³	<u>344.37</u> 472.08	<u>441.67</u> 482.47	<u>467.57</u> 896.78	<u>619.38</u> 1714.88	<u>1008.36</u> 1069.91	(+) 6.10	(-) 37.61
योग		<u>7,327.00</u> 7,000.22	<u>7,583.00</u> 7,704.99	<u>6,758.89</u> 10,375.23	<u>10,123.98</u> 8,568.79	<u>11,480.47</u> 9,086.51		

(स्रोत - मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे एवं बजट अनुमान)

³ अन्य कर में वर्ष 2016-17 के दौरान निम्नलिखित राजस्व शीर्षों से प्राप्त वास्तविक प्राप्तियाँ (₹ करोड़ में) निहित हैं: अन्य राजकोषीय सेवायें (0.01), लोक सेवा आयोग (22.78), जेल (6.19), लेखन सामग्री एवं मुद्रण (13.30), पेंशन तथा अन्य सेवानिवृत्ति लाभों के संबंध में अंशदान तथा वसूली (46.53), परिवार कल्याण (0.09), जलपूर्ति तथा सफाई (31.15), आवास (27.63), शहरी विकास (35.05), सूचना तथा प्रचार (0.24), श्रम तथा रोजगार (26.18), सामाजिक सुरक्षा तथा कल्याण (88.78), अन्य सामाजिक सेवायें (138.43), फसल कृषि-कर्म (48.38), पशुपालन (3.69), डेरी विकास (0.02), मछली पालन (6.70), खाद्य भंडारण तथा भंडागार (0.14), अन्य कृषि कार्यक्रम (1.91), अन्य ग्राम विकास कार्यक्रम (19.54), पेट्रोलियम (0.01), नवीन एवं नवकरणीय ऊर्जा (12.82), ग्राम एवं लघु उद्योग (3.58), उद्योग (23.12), अन्य उद्योग (0.01), सड़क एवं सेतु (2.70), पर्यटन (89.18), अन्य सामान्य आर्थिक सेवाएँ (27.93), लोक निर्माण (115.93), पुलिस (149.89), सहकारिता (12.89), विविध सामान्य सेवा (115.09)

कर भिन्न राजस्व के अवयव चार्ट 1.2 में दिये गये हैं:

चार्ट 1.2
वर्ष 2016-17 के दौरान कर भिन्न राजस्व (₹ 9,086.51 करोड़)



लेखापरीक्षा में राजस्व प्राप्ति हेतु वित्त विभाग द्वारा निर्धारित अनुमानित बजट एवं वास्तविक प्राप्तियों में लगातार व्यापक भिन्नता पायी गयी है (सन्दर्भ तालिका 1.2 एवं 1.3)। मध्यप्रदेश वित्तीय संहिता खंड-1 के अनुसार विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गये विवरण के आधार पर वित्त विभाग बजट अनुमान तैयार करेगा व प्रस्तुत विवरण की सत्यता हेतु प्रशासनिक विभाग उत्तरदायी होगा।

वित्त विभाग ने सूचित किया (अप्रैल 2018) कि प्रशासनिक विभाग द्वारा दिए गए विवरणों का परीक्षण एवं संकलन किया गया, तत्पश्चात् अनुमानों का अंतिम निर्धारण करने के लिए वित्त विभाग द्वारा अन्य विभाग प्रमुखों से चर्चा की गयी, परन्तु लेखापरीक्षा के बार-बार अनुरोध करने (अप्रैल 2018) पर भी वित्त विभाग ने इस तरह की चर्चाओं के कार्यवृत्त एवं बजट संबंधी नस्तियाँ लेखापरीक्षा के अवलोकनार्थ प्रस्तुत नहीं कीं। लेखापरीक्षा को अभिलेख प्रस्तुत नहीं करना गम्भीर अनियमितता है एवं इससे यह निष्कर्ष निकलता है कि वित्त विभाग द्वारा बिना किसी चर्चा के बजट अनुमानों का निर्धारण किया गया है।

वित्त विभाग ने आगे बताया (अप्रैल 2018) कि प्रशासनिक विभाग द्वारा प्रस्तुत बजट अनुमान को विभाग के राजस्व उपाार्जन की क्षमता में वृद्धि करने के उद्देश्य से वित्त विभाग द्वारा बढ़ाया गया। लेखापरीक्षा ने पाया कि यदि बजट अनुमानों को अत्यधिक बढ़ाने का यह आधार था तो यह प्रयास निरर्थक हुआ क्योंकि बाद में वित्त विभाग को पुनरीक्षित बजट अनुमान स्तर पर पूर्व निर्धारित बजट अनुमानों में कमी कर वास्तविक स्तर पर लाना पड़ा।

इससे स्पष्ट है कि वित्त विभाग द्वारा बजट अनुमान बनाते समय युक्तिसंगत आधार नहीं अपनाया गया।

1.3 राजस्व के बकाया का विश्लेषण

राजस्व के कुछ प्रमुख शीर्षों में 31 मार्च 2017 को बकाया राजस्व की राशि ₹ 5,291.62 करोड़ में से ₹ 1,923.92 करोड़ की राशि तालिका 1.4 में दिए गए विवरण के अनुसार पाँच वर्षों से अधिक अवधि से बकाया थी।

तालिका 1.4

बकाया राजस्व

(₹ करोड़ में)

क्र. स.	राजस्व शीर्ष	31 मार्च 2016 को बकाया कुल राशि	31 मार्च 2017 को बकाया कुल राशि	31 मार्च 2017 को पाँच वर्षों से अधिक समय से बकाया राशि	विभाग के प्रत्युत्तर
1.	बिक्री, व्यापार आदि पर कर	4,298.05 ⁴	4,650.58	1,764.32	राजस्व वसूली प्रमाण-पत्र (आर.आर.सी.) सम्पूर्ण राशि ₹ 4,650.58 करोड़ के जारी कर दिए गए, जिसमें से ₹ 1,976.05 करोड़ विभिन्न न्यायालयों एवं ₹ 134.92 करोड़ विभागीय अपीलीय अधिकारी के पास लंबित हैं।
2.	राज्य उत्पाद शुल्क	158.27	182.19	73.08	₹ 67.00 करोड़ की आर.आर.सी. जारी कर दी गयी, ₹ 16.06 करोड़ न्यायालय में लंबित, ₹ 45.24 करोड़ के वसूली अयोग्य प्रकरण अपलेखन हेतु शासन को भेजे गए, 2017-18 में ₹ 95 लाख की वसूली की गयी, एवं ₹ 52.94 करोड़ वसूली हेतु अन्य स्तरों पर लंबित था।
3.	स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस	163.39 ⁵	243.34	57.34	विभागीय स्तर पर बकाया का कोई डेटाबेस संधारित नहीं किया गया है।
4.	अलौह धातु खनन एवं धातुकर्म उद्योग	13.33	24.52	विभाग के पास कोई जानकारी नहीं है।	सम्पूर्ण राशि की आर.आर.सी. जारी कर दी गई।
5.	विद्युत कर तथा शुल्क	157.95	209.55	29.18	₹ 126.05 करोड़ की आर.आर.सी. जारी कर दिए गई, ₹ 11.34 करोड़ की वसूली न्यायालयों में लंबित है, ₹ 64.08 करोड़ की राशि का आवेदन शासन स्तर पर विद्युत शुल्क/उपकर के विलंबित भुगतानों पर ब्याज की अधिरोपित राशि को माफ करने हेतु विचाराधीन हैं, ₹ 3.67 करोड़ बीमार कपड़ा मिलों पर बकाया हैं एवं ₹ 4.41 करोड़ अन्य स्तरों पर लंबित हैं।
योग		4,790.98	5,291.62	1,923.92	

⁴ वाणिज्यिक कर विभाग ने लंबित कर प्रकरणों की समीक्षा कर वर्ष 2015-16 का अंतिम शेष ₹ 936.91 करोड़ से संशोधित कर ₹ 4,298.05 करोड़ कर दिया।

⁵ पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग ने वर्ष 2015-16 का अंतिम शेष ₹ 190.60 करोड़ से संशोधित कर ₹ 163.39 करोड़ कर दिया एवं बताया गया कि भौतिक सत्यापन के समय प्रकरणों के निपटान के फलस्वरूप लंबित प्रकरणों में कमी आयी।

लेखापरीक्षा ने बकाया राजस्व की वसूली विलंबित रहने के कारण जानने हेतु चार विभागों⁶ की नस्तियों एवं अभिलेखों का परीक्षण (अप्रैल 2018) किया एवं ₹ 249.03 करोड़ बकाया के 4,558 प्रकरणों की नमूना जाँच में पाया कि हालांकि सभी मामलों में आर.आर.सी. जारी कर दी गयी थी, फिर भी वसूली लंबित थी जिसका कारण प्रकरणों का न्यायालय एवं अपीलीय प्राधिकारियों के पास लंबित रहना, बकायादारों की चल/अचल सम्पत्ति बेचकर वसूली के प्रयास प्रारंभ ना करना, बकायादारों का पता ठिकाना ना मालूम होना, वसूली अयोग्य राशि के अपलेखन ना करना आदि पाया गया।

आगे यह पाया गया कि विभागों में बकाया राजस्व वसूली की प्रक्रिया की प्रगति पर निगरानी रखने एवं बकाया के संग्रहित होने के कारणों का पता लगाने हेतु कोई प्रणाली नहीं है। विभागों के पास लंबित बकाया का कोई डाटाबेस नहीं है। प्रत्येक वर्ष लेखापरीक्षा द्वारा जानकारी माँगे जाने पर विभागों द्वारा फील्ड इकाईयों से बकाया प्रकरणों व राशि के आँकड़े एकत्रित कर संकलित किए जाते हैं। वाणिज्यिक कर विभाग ने लंबित बकाया वसूली प्रकरणों की समीक्षा कर 31 मार्च 2016 को लंबित बकाया का अंतिम शेष ₹ 936.91 करोड़ से बढ़ाकर ₹ 4,298.05 करोड़ कर दिया। इसके अलावा पंजीयन तथा स्टाम्प विभाग ने प्रकरणों का भौतिक सत्यापन किया और 31 मार्च 2016 की स्थिति में अंतिम शेष ₹ 190.60 करोड़ में संशोधन कर ₹ 169.39 करोड़ कर दिया। अतः विभागों ने एक निश्चित तिथि पर अपनी लंबित बकाया राजस्व राशि में संशोधन किया, जो उनके द्वारा बकाया राजस्व के अभिलेखों के संधारण में कमियों को प्रदर्शित करता है। इसके अलावा विभागों ने कर निर्धारण अधिकारियों के लिए बकाया राजस्व वसूली हेतु वर्षवार लक्ष्य नहीं रखे जिसके परिणामस्वरूप पुराने प्रकरण लंबित हो गए।

अनुशंसा :

विभागों को लंबित बकाया का डाटाबेस तैयार करना चाहिए तथा वसूली की प्रगति पर निगरानी रखने की प्रणाली विकसित करना चाहिए। विभाग बकाया राजस्व की वसूली हेतु प्रत्येक निर्धारण अधिकारी के लिए वर्षवार लक्ष्य निर्धारित कर सकता है।

1.4 वापसियों के लंबित प्रकरण

विभागों द्वारा प्रतिवेदित जानकारी के अनुसार वर्ष 2016-17 के अंत में लंबित वापसी प्रकरणों की जानकारी का उल्लेख तालिका 1.5 में किया गया है:

⁶ आबकारी विभाग (सहा. आबकारी आयुक्त ग्वालियर, जिला आबकारी अधिकारी मुरैना), खनन विभाग (जिला खनिज अधिकारी- भोपाल, होशंगाबाद और रायसेन), पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग (जिला पंजीयक - भोपाल, होशंगाबाद और रायसेन) और वाणिज्यिक कर विभाग (वृत्त 1 से 6 भोपाल)।

तालिका 1.5
वापसियों के लंबित प्रकरणों का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विवरण	विक्रय, व्यापार इत्यादि पर कर		स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस		राज्य उत्पाद शुल्क		विद्युत कर तथा शुल्क	
		प्रकरणों की संख्या	राशि	प्रकरणों की संख्या	राशि	प्रकरणों की संख्या	राशि	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	वर्ष के प्रारंभ में लंबित दावे	1,065	145.04	1,341	17.25	5	0.06	175	7.40
2.	वर्ष के दौरान प्राप्त दावे	6,640	1,574.92	6,424	1.97	14	1.35	04	0.29
3.	वर्ष के दौरान की गई वापसियाँ	6,518	1,465.03	5,881	15.30	15	1.33	04	0.29
4.	वर्ष के अंत में बकाया शेष	1,187	254.93	1,884	3.92	4	0.08	175	7.40
5.	वापसी का प्रतिशत (3 से 1+2)	84.59	85.18	75.74	79.60	78.95	94.33	2.23	3.77

लेखापरीक्षा कार्यालय ने वाणिज्यिक कर विभाग (वा.क.वि.) एवं ऊर्जा विभाग के अभिलेखों का परीक्षण किया (अप्रैल 2018) और पाया कि:

- वाणिज्यिक कर विभाग के तीन वृत्तों (भोपाल के वृत्त-1, वृत्त-5 और वृत्त-6) के अप्रैल 2016 से सितंबर 2017 की अवधि के कुल ₹ 42.42 करोड़ के 2,397 वापसी प्रकरणों में से ₹ 1.92 करोड़ के 319 वापसी प्रकरणों की लेखापरीक्षा जाँच (अप्रैल 2018) में पाया गया कि 58 प्रकरणों में ₹ 1.72 करोड़ की वापसी निर्धारित 60 दिनों के अतिरिक्त 40 से 2,740 दिनों के विलम्ब से की गई। कर निर्धारण अधिकारियों द्वारा विलम्ब हेतु कोई कारण अभिलेख में दर्ज नहीं किया गया। विभाग द्वारा बताया गया (मार्च 2018) कि न तो किसी व्यापारी द्वारा विलम्ब भुगतान के लिए ब्याज माँगा गया और न ही विभाग द्वारा इसके लिए ब्याज का कोई भी भुगतान किया गया। हालाँकि मध्यप्रदेश वैट कर अधिनियम के अनुसार, यदि व्यापारी द्वारा ब्याज का दावा किया जाता है, तो वापसियों के भुगतान आदेश दिनांक से एक प्रतिशत प्रति माह की दर से ब्याज देय है।
- तीन वृत्तों (इन्दौर, जबलपुर, उज्जैन) के लेखापरीक्षण में पाया गया (अप्रैल 2018) कि विद्युत कर एवं शुल्क के वर्ष 1989-90 से 2016-17 के वापसी प्रकरण लंबित हैं जिनमें राशि ₹ 7.40 करोड़ की वापसी की जानी थी। लेकिन उपभोक्ताओं, जिन्हें वापसी की जानी है, के नाम, वापसी की राशि, वापसी की अवधि इत्यादि की जानकारी विद्युत वितरण कम्पनियों द्वारा ऊर्जा विभाग को उपलब्ध नहीं कराई गई है। विभाग वितरण कम्पनियों से जानकारी प्राप्त करने में असफल रहा।

अनुशंसा :

विभाग द्वारा ऐसी प्रणाली विकसित की जाए कि वापसी के प्रकरणों का शीघ्र निराकरण हो सके।

1.5 लेखापरीक्षा के प्रति विभागों/शासन की प्रतिक्रिया

शासकीय विभागों और कार्यालयों की लेखापरीक्षा पूर्ण होने के पश्चात्, लेखापरीक्षा द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदन (नि.प्र.) संबंधित कार्यालय प्रमुख को भेजते हुए उनकी प्रतियाँ उच्च अधिकारियों को सुधारात्मक कार्यवाही एवं उनकी निगरानी हेतु भेजी जाती हैं। गम्भीर वित्तीय अनियमितताएँ विभागों के प्रमुखों तथा शासन को प्रतिवेदित की जाती हैं।

निरीक्षण प्रतिवेदनों के विश्लेषण में पाया कि 5,198 निरीक्षण प्रतिवेदनों से सम्बन्धित 23,415 कंडिकाएँ, जिनमें राशि ₹ 21,576.37 करोड़ अन्तर्निहित थी, जून 2017 के अंत तक लम्बित थीं। निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं लेखापरीक्षा प्रेक्षणों का विभागवार विवरण तालिका 1.6 में दर्शाया गया है :

तालिका 1.6
निरीक्षण प्रतिवेदनों का विभागवार विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	विभाग का नाम	प्राप्तियों की प्रकृति	लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों की संख्या	लंबित लेखापरीक्षा प्रेक्षणों की संख्या	मौद्रिक मूल्य
1.	वित्त	बिक्री, व्यापार आदि पर कर	1,659	8,998	3,968.95
2.	ऊर्जा	विद्युत कर तथा शुल्क	99	313	873.97
3.	आबकारी	राज्य उत्पाद शुल्क	384	1,554	7600.33
4.	राजस्व	भू-राजस्व	1,454	4,788	5,189.51
5.	परिवहन	वाहन कर	552	3,543	566.63
6.	पंजीयन एवं स्टाम्प	स्टाम्प शुल्क एवं पंजीकरण फीस	707	2,429	739.90
7.	खनन एवं भौमिकी	अलौह धातु खनन एवं धातुकर्म उद्योग	343	1,790	2,637.08
योग			5,198	23,415	21,576.37

वर्ष 2016-17 के दौरान जारी 396 निरीक्षण प्रतिवेदनों के प्रथम उत्तर, निरीक्षण प्रतिवेदनों के जारी होने के चार सप्ताह के अन्दर कार्यालय प्रमुखों के माध्यम से लेखापरीक्षा को प्राप्त नहीं हुए थे।

अनुशंसा :

शासन द्वारा एक तंत्र बनाया जाए जिससे विभागीय अधिकारियों द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदन पर त्वरित/सुधारात्मक कार्यवाही की जाए एवं लेखापरीक्षा से तारतम्य बनाते हुए निरीक्षण प्रतिवेदनों का त्वरित निराकरण किया जा सके।

1.5.1 विभागीय लेखापरीक्षा समिति (वि.ले.स.) की बैठकें

शासन निरीक्षण प्रतिवेदनों की कंडिकाओं के निराकरण की प्रगति पर निगरानी रखने एवं उन पर शीघ्र कार्यवाही करने हेतु लेखापरीक्षा समितियाँ गठित करता है। वर्ष 2016-17 में लेखापरीक्षा समिति की बैठकें एवं समायोजित कंडिकाओं का विवरण तालिका 1.7 में दिया गया है।

तालिका 1.7
वि.ले.स. की बैठकों में समायोजित कंडिकाओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

राजस्व शीर्ष	आयोजित बैठकों की संख्या एवं बैठकों की दिनांक (कोष्ठक में)	नि.प्र. / कंडिकाओं की संख्या जिन पर चर्चा की गई	समायोजित कंडिकाओं की संख्या	समायोजित कंडिकाओं का प्रतिशत	राशि
वाणिज्यिक कर	1 (28.08.2016 और 29.08.2016)	63 / 274	3 / 66	24	0.11
अलौह धातु खनन एवं धातु कर्म उद्योग	1 (22.08.2016 से 24.08.2016)	40 / 219	6 / 102	47	70.69
राज्य उत्पाद शुल्क	1 (03.10.2016 से 05.10.2016)	52 / 214	10 / 113	53	123.62
भू-राजस्व	2 (05.09.2016 से 09.09.2016 और 15.11.2016 से 24.11.2016)	96 / 367	5 / 32	9.7	1.91
योग	5	251 / 1074	24 / 313		196.33

वर्ष 2016-17 के दौरान छह वि.ले.स. बैठकें अनुसूचित थीं किन्तु पाँच बैठकें ही आयोजित हुईं। छह क्षेत्रीय परिवहन अधिकारियों की वि.ले.स. की बैठक (6 फरवरी 2017 से 8 फरवरी 2017) की सूचना (जनवरी 2017) परिवहन आयुक्त को दे दी गई थी परन्तु दो क्षेत्रीय परिवहन अधिकारियों द्वारा बैठक हेतु प्रतिनिधि नहीं भेजे गये और चार क्षेत्रीय परिवहन अधिकारियों द्वारा प्रस्तुत अभिलेख या तो अधूरे थे या सक्षम प्राधिकारियों द्वारा प्रतिहस्ताक्षरित नहीं थे। भू-राजस्व के संबंध में भी समायोजन न होने का कारण संबंधित अभिलेख प्रस्तुत न करना एवं वसूली की कार्यवाही जारी रहना था। वाणिज्यिक कर, राज्य उत्पाद शुल्क एवं खनिज प्राप्ति विभागों में जहाँ अधिकारियों ने माँग पत्र जारी किए, वहाँ अंतिम वसूली पूर्ण न होने के कारण कंडिकाओं का समायोजन नहीं हो सका।

इससे परिलक्षित होता है कि विभागों/शासन को वि.ले.स. बैठक की पूर्व सूचना दिये जाने के बाद भी विभाग द्वारा पुरानी कंडिकाओं के समायोजन हेतु आवश्यक अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए एवं वि.ले.स. बैठक के प्रति विभाग के असंतोषपूर्ण रवैये के फलस्वरूप निरीक्षण प्रतिवेदनों की लंबित कंडिकाओं का समायोजन नहीं हो पाया।

लंबित कंडिकाओं के समायोजन की स्थिति की जानकारी (जनवरी 2017 और मई 2017 के बीच) विभाग/शासन को भेजी गई। इसके पश्चात विभाग/शासन द्वारा कोई उत्तर अथवा वसूली के संबंध में कोई साक्ष्य लेखापरीक्षा को प्रेषित नहीं किया गया।

अनुशंसा :

शासन को सभी विभागों को यह निर्देशित करना चाहिए कि वे वि.ले.स. की आवधिक बैठकों के माध्यम से लंबित लेखापरीक्षा आपत्तियों का निराकरण करें एवं इन बैठकों में विभाग की भागीदारी पर बारीकी से निगरानी रखी जावे।

1.5.2 संवीक्षा हेतु लेखापरीक्षा को अभिलेख प्रस्तुत नहीं किया जाना

कर राजस्व/कर-भिन्न राजस्व कार्यालयों की स्थानीय लेखापरीक्षा का कार्यक्रम पर्याप्त रूप से अग्रिम में तैयार किया जाता है तथा इसकी सूचना, सामान्यतः लेखापरीक्षा आरम्भ होने से एक माह पहले, विभागों को जारी की जाती है जिससे कि वे लेखापरीक्षा जाँच हेतु वांछित अभिलेख तैयार रख सकें।

वर्ष 2012-17 के दौरान, कुल 8,042 कर निर्धारण नस्तियाँ, विवरणियाँ, पंजियाँ एवं अन्य सम्बद्ध अभिलेख⁷ लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराए गए। उपरोक्त तथ्यों को निरीक्षण प्रतिवेदनों में सम्मिलित किया गया और विभागों के सचिवों को भेजा गया। उपरोक्त जानकारी सभी विभागों के सचिवों और प्रशासनिक प्रमुखों के संज्ञान में पुनः लाई गई (मार्च 2018)। सभी प्रकरणों में कर राशि की गणना नहीं की जा सकी। लेखापरीक्षा को अभिलेख प्रस्तुत न करना भ्रष्टाचार और धोखाधड़ी की संभावना के लिए चेतावनी का संकेत है। लेखापरीक्षा इन लेन-देनों की गतिविधियों की विश्वसनीयता सुनिश्चित नहीं कर सकी।

अनुशंसा :

राज्य शासन को ऐसे उपाय सुनिश्चित करना चाहिए कि लेखापरीक्षा को वांछित अभिलेख आवश्यक रूप से उपलब्ध करवाये जाये, विशेषतः तब जब उन्हें इसकी पर्याप्त पूर्व सूचना दी गई हो, तथा उन अधिकारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही सुनिश्चित की जाये, जो लेखापरीक्षा को अभिलेख उपलब्ध कराने में विफल रहे, जिसमें उपरोक्त वर्णित अभिलेख भी शामिल हैं।

1.5.3 लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के अनुवर्तन का संक्षिप्त विवरण

उच्चाधिकार प्राप्त समिति⁸ द्वारा की गई अनुशंसाओं के अनुसार, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के विधानसभा के पटल पर रखे जाने के तीन माह⁹ के भीतर सभी विभागों को लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित उनसे संबंधित सभी कंडिकाओं पर उनके द्वारा किए गए सुधारात्मक/उपचारात्मक उपायों पर व्याख्यात्मक टीप स्वतः ही लोक लेखा समिति को, महालेखाकार से विधिवत जाँच कराने के पश्चात, प्रस्तुत कर देना चाहिए।

राज्य राजस्व विभागों (वाणिज्यिक कर, राज्य उत्पाद शुल्क, वाहन कर, भू-राजस्व, पंजीयन एवं स्टाम्प तथा खनन) की वर्ष 2012-13 से 2015-16 की अवधि की 61 कंडिकाओं¹⁰ पर व्याख्यात्मक टीप प्राप्त (मार्च 2018) नहीं हुई थी।

राज्य के विधायी मामलों के विभाग द्वारा जारी किये गये अनुदेशों (नवम्बर 1994) के अनुसार, लोक लेखा समिति द्वारा अनुशंसा किये जाने की तिथि के छह माह के भीतर लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर विस्तृत कार्यान्वयन प्रतिवेदन प्रस्तुत किये जाने चाहिये। इन प्रावधानों के बावजूद, प्रतिवेदनों की लेखापरीक्षा कंडिकाओं पर कार्यान्वयन प्रतिवेदन अत्यधिक विलम्ब से प्रस्तुत किये गये।

लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं¹¹ के बाद भी राज्य के राजस्व विभागों (वाणिज्यिक कर, राज्य उत्पाद शुल्क, परिवहन, भू-राजस्व, पंजीयन एवं स्टाम्प तथा खनन साधन) के वर्ष 1991-92 से 2010-11 की अवधि के लोक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 135

⁷ भू-राजस्व (394), वाणिज्यिक कर (7,151), आबकारी (49), परिवहन (30), पंजीयन एवं स्टाम्प (47), खनन संसाधन (37) और अन्य (334)

⁸ भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर समीक्षा एवं प्रतिक्रिया हेतु उच्चाधिकार प्राप्त समिति की नियुक्ति की जाती है। (शकधर समिति प्रतिवेदन)

⁹ ऐसी स्थिति में जब लेखापरीक्षा कंडिकाएँ लोक लेखा समिति/COPU द्वारा इस अवधि में चयनित नहीं किये गये हों, स्वतः ही प्रत्युत्तर तीन माह के भीतर प्रस्तुत किये जाने चाहिए

¹⁰ 2012-13 (03), 2013-14 (07), 2014-15 (03), 2015-16 (48)

¹¹ दिसम्बर 2004 से दिसम्बर 2016 के मध्य इस कार्यालय में प्राप्त

कंडिकाओं के कार्यान्वयन प्रतिवेदन मार्च 2017 तक नहीं प्राप्त हुए थे।

अनुशंसा :

शासन को राजस्व हानि रोकने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा बताई गई कमियों एवं विभाग की कार्यप्रणाली के दोषों को दूर करने के लिए कार्य आरंभ कर सकता है। शासन सुनिश्चित कर सकता है कि लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं पर विभाग द्वारा कार्यान्वयन प्रतिवेदन शीघ्र तैयार किया जाए।

1.5.4 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन

विभागों/शासन ने वर्ष 2011-12 से 2015-16 के मध्य लेखापरीक्षा अवलोकनों में ₹ 689.09 करोड़ की आपत्ति स्वीकार की, जिसमें से मार्च 2017 तक केवल ₹ 94.08 करोड़ वसूल किये गये, जिसका विवरण निम्नानुसार है-

तालिका 1.8

पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों का अनुपालन

(₹ करोड़ में)

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	प्रतिवेदन के अनुसार कुल मौद्रिक मूल्य	स्वीकृत मौद्रिक मूल्य	वसूल की गई राशि	स्वीकृत धन राशि से वसूल की गयी राशि का प्रतिशत
2011-12	247.82	115.54	51.80	44.83
2012-13	343.19	181.88	14.45	07.94
2013-14	368.07	54.64	13.49	24.69
2014-15	614.76	153.15	07.79	05.09
2015-16	970.62	183.88	06.55	03.56
योग	2,544.46	689.09	94.08	13.65

पिछले पाँच वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर विभागानुसार वसूली का विवरण आगामी अध्यायों में दर्शाया गया है।

1.6 लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मुद्दों के निराकरण हेतु प्रणाली का विश्लेषण

निरीक्षण प्रतिवेदनों/लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में प्रमुखता से दर्शाये गये मुद्दों का विभाग/शासन द्वारा निराकरण करने की प्रणाली का विश्लेषण करने हेतु पिछले 10 वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित **पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग** से सम्बन्धित कंडिकाओं एवं समीक्षाओं पर की गयी कार्यवाही का मूल्यांकन कर इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

उत्तरवर्ती कंडिकायें 1.6.1 से 1.6.3 पिछले 10 वर्षों के दौरान स्थानीय लेखापरीक्षा के क्रम में संसूचित प्रकरणों तथा वर्ष 2006-07 से 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित प्रकरणों के निराकरण में **पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग** (0030 राजस्व प्राप्तियां मुख्य शीर्ष) के निष्पादन की विवेचना करती है।

1.6.1 निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति

विगत 10 वर्षों के दौरान जारी निरीक्षण प्रतिवेदनों, उनमें सम्मिलित कंडिकाओं तथा 31 मार्च 2017 को इनकी संक्षिप्त स्थिति **तालिका 1.9** में दर्शाई गई है :

तालिका 1.9
निरीक्षण प्रतिवेदनों की स्थिति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आरंभिक शेष			वर्ष के दौरान शामिल			वर्ष के दौरान निराकरण			31 मार्च 2017 को अंतिम शेष		
	नि. प्र.	कंडिकाएं	मौद्रिक मूल्य	नि. प्र.	कंडिकाएं	मौद्रिक मूल्य	नि. प्र.	कंडिकाएं	मौद्रिक मूल्य	नि. प्र.	कंडिकाएं	मौद्रिक मूल्य
2007-08	860	1,893	84.86	57	210	16.03	148	239	15.26	769	1,864	85.63
2008-09	769	1,864	85.63	80	315	26.03	133	397	15.95	716	1,782	95.72
2009-10	716	1,782	95.72	88	290	33.76	223	643	27.83	581	1,429	101.65
2010-11	581	1,429	101.65	65	264	62.16	237	477	20.41	409	1,216	143.39
2011-12	409	1,216	143.39	53	203	60.13	53	232	28.78	409	1,187	174.73
2012-13	409	1,187	174.73	98	344	49.01	69	169	10.88	438	1,362	212.86
2013-14	438	1,362	212.86	74	290	97.73	44	182	18.64	468	1,470	291.95
2014-15	468	1,470	291.95	103	455	318.99	22	81	5.97	549	1,844	604.97
2015-16	549	1,844	604.97	73	317	99.36	0	16	0.50	622	2,145	703.83
2016-17	622	2,145	703.83	78	294	26.16	2	19	0.07	698	2,420	729.92

लंबित कंडिकाओं की संख्या की बढ़ोतरी इस तथ्य का द्योतक है कि विभाग द्वारा लंबित निरीक्षण प्रतिवेदनों एवं कंडिकाओं के निराकरण के पर्याप्त प्रयास नहीं किये गये।

1.6.2 स्वीकृत प्रकरणों में वसूली

पिछले 10 वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित कंडिकाओं, इनमें से विभाग द्वारा स्वीकृत कंडिकाओं तथा विभाग द्वारा मार्च 2017 तक वसूल की गयी राशि की स्थिति तालिका 1.10 में दर्शाई गई है :

तालिका 1.10
स्वीकृत प्रकरणों में वसूली

(₹ करोड़ में)

लेखापरीक्षा प्रतिवेदन का वर्ष	सम्मिलित कंडिकाओं की संख्या	कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य	स्वीकृत कंडिकाओं की संख्या	स्वीकृत कंडिकाओं का मौद्रिक मूल्य	वर्ष 2016-17 के दौरान वसूल की गई राशि	31 मार्च 2017 तक वसूल की गई राशि की संचयी स्थिति
2006-07	6	2.45	4	0.55	0	0.51
2007-08	1 समीक्षा	91.57	1	45.76	0	8.58
2008-09	11	16.81	8	16.35	0	2.15
2009-10	9	14.72	7	14.11	0	2.06
2010-11	13	34.22	7	11.21	3.85	3.99
2011-12	10	32.71	10	28.11	0.24	0.32
2012-13	4 + 1 नि.ले.प.	173.05	3	139.22	0.37	0.41
2013-14	1 नि.ले.प.	85.46	1	15.24	0	0.03
2014-15	6	7.99	2	6.46	2.79	2.79
2015-16	12 + 1 नि.ले.प.	85.11	2	44.50	0	0

यह स्पष्ट है कि वर्ष 2010-11 से पूर्व की पुरानी कण्डिकाओं के सम्बन्ध में स्वीकृत

बकाया राशि की वसूली के लिए विभाग का प्रयास असंतोषजनक था। स्वीकृत प्रकरणों में संबंधित पक्ष से वसूली बकाया राजस्व की वसूली की प्रक्रिया के अनुसार करनी थी। स्वीकृत प्रकरणों में अनुसरण के लिए विभाग/शासन के पास कोई तंत्र उपलब्ध नहीं था।

शासन ने वसूली प्रकरणों में वसूली हेतु न तो अधिनियम में विशेष प्रावधान किए हैं और न ही विभागों को निर्देश दिये हैं कि ऐसे प्रकरणों में निश्चित समय सीमा में वसूली पूर्ण की जाए तथा यह भी सुनिश्चित नहीं किया कि ऐसी अनियमितताएँ भविष्य में न हों। अतः लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की कण्डिकाओं पर शासन द्वारा कोई कार्यवाही न करने के परिणामस्वरूप न केवल स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस की कम आरोपित राशि की वसूली नहीं हो सकी बल्कि उसी प्रकार की अनियमितताएँ बाद के सभी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में पायी गईं। उनमें से कुछ वर्ष 2016-17 के दौरान भी लेखापरीक्षा में पाई गईं, जिन्हें इस प्रतिवेदन के अध्याय छह में शामिल किया गया है।

अनुशंसा :

शासन द्वारा स्वीकार किये प्रकरणों में वसूली सुनिश्चित करने हेतु विशेष प्रयास किये जा सकते हैं।

1.6.3 विभागों/शासन द्वारा स्वीकार की गई अनुशंसाओं पर की गई कार्यवाही

महालेखाकार के निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों को संबंधित विभाग/शासन के पास उनकी जानकारी व उत्तरों के लिए अग्रेषित किया गया। इन निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर निर्गम सम्मेलनों में चर्चा की गई तथा इन्हें लेखापरीक्षा प्रतिवेदन के लिए अंतिम रूप देने के दौरान विभाग/शासन के विचार भी सम्मिलित किये गए।

पिछले पाँच वर्षों के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में सम्मिलित पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग पर निष्पादन लेखापरीक्षाओं, उन में शामिल कुल अनुशंसाएँ, विभाग/शासन द्वारा स्वीकृत अनुशंसाएँ तथा स्वीकृत अनुशंसाओं की अद्यतन स्थिति तालिका 1.11 में दी गई है :

तालिका 1.11

स्वीकृत अनुशंसाओं पर अनुवर्ती कार्यवाही

प्रतिवेदन का वर्ष	निष्पादन लेखापरीक्षा का नाम	अनुशंसाओं की संख्या	स्वीकृत अनुशंसाओं का विवरण
2012-13	"विकास अनुबंधों तथा विकास योग्य भूमि के बंधक विलेखों पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण"	3	<ul style="list-style-type: none"> आरोपणीय मुद्रांक शुल्क के रिसाव को रोकने के लिए शासन को लोक कार्यालयों द्वारा उनके समक्ष प्रस्तुत किए 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। लोक कार्यालयों द्वारा जिला पंजीयक को प्रस्तुत किए गए दस्तावेजों तथा सम्यक् रूप से मुद्रांकित नहीं पाये गये दस्तावेजों की संख्या पर एक आवधिक विवरणी निर्धारित किये जाने के संबंध में शासन द्वारा विचार किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, जिला पंजीयकों द्वारा लोक कार्यालयों के नियमित निरीक्षण हेतु मानक निर्धारित किये जाने चाहिए। शासन द्वारा राजस्व के रिसाव को रोकने के लिए प्राक्कलित विकास व्यय निर्धारित करने हेतु बाजार मूल्य गाईडलाईनों 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 संबंध में भी विचार किया जाना चाहिए कि विकास हेतु अनुमति प्रदान किये जाने के पूर्व

			बंधक विलेखों का पंजीयन तथा उन्हें सम्यक् रूप से स्टांम्पित किया जाता है।
2013-14	मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयक शुल्क के निर्धारण एवं संग्रहण का अनुमान	6	राजस्व के रिसाव को रोकने के लिए अन्य निकायों/विभागों द्वारा समय पर सूचनाओं के आदान प्रदान हेतु आवश्यक सामंजस्य स्थापित किया जाये।
2015-16	"ई-पंजीयन (संपदा)" पर सूचना प्रौद्योगिकी की लेखापरीक्षा	5	<ul style="list-style-type: none"> विभाग अपने कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिए मैनिट भोपाल, आईआईटी इंदौर, आदि राज्य आधारित अनुसंधान संस्थानों की सेवाओं का उपयोग कर सकता है और स्वयं की एक समर्पित आईटी समर्थन टीम बना सकता है। विभाग दस्तावेजों के पंजीयन से संबंधित डाटा की संवेदनशील प्रकृति को ध्यान में रखते हुए संपदा के अंतर्गत ई-पंजीयन से संबंधित कार्य में आउटसोर्स व्यक्तियों की सेवाओं को समाप्त करने पर विचार कर सकता है। परियोजना के क्रियान्वयन के साथ ही हार्डवेयर की आपूर्ति में विलंब के लिए जिम्मेदार व्यक्तियों के विरुद्ध कार्यवाही की जा सकती है। लेगेसी डाटा को प्राथमिकता के आधार पर डिजिटल और प्रणाली में माइग्रेट किया जा सकता है ताकि संपत्ति के बहुविध पंजीयन के खतरे से नागरिकों की रक्षा की जा सके। जब भी शासन अधिनियम/नियमों में परिवर्तन अधिसूचित करें, नियमों को संपदा सॉफ्टवेयर में दर्ज किया जा सकता है। राजस्व के रिसाव को रोकने के लिए अधिनियम के प्रावधानों को एप्लिकेशन में उपयुक्त रूप से दर्ज किया जा सकता है। राजस्व की उचित वसूली सुनिश्चित करने के लिए डाटा और दस्तावेजों का द्वितीय स्तर पर प्राधिकरण, प्राथमिकता के आधार पर क्रियान्वित किया जा सकता है। पंजीकृत दस्तावेज संपदा के उद्देश्यों में परिभाषित समय के भीतर पार्टियों को भेजे जाने चाहिए। शिकायत निवारण तंत्र को मजबूत बनाया जा सकता है, ताकि पारदर्शिता सुनिश्चित करने और उपयोगकर्ताओं को सशक्त बनाने के लिए संपदा के मूल उद्देश्यों को प्राप्त किया जा सके। मानवीय हस्तक्षेप को पूरी तरह से समाप्त करने के लिए शासन संपदा के सभी मॉड्यूल को पूर्णरूप से परिचालित कर सकती है।

निष्पादन लेखापरीक्षाओं पर उपरोक्त सभी अनुशंसाएँ, निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग द्वारा स्वीकार की गईं, परन्तु विभाग द्वारा इन कमियों को दूर करने हेतु कोई कार्यवाही नहीं की गई।

अनुशंसा :

शासन स्तर पर पंजीयन एवं स्टांम्प विभाग को निर्देश जारी किये जावें कि वे पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में स्वीकार की गई अनुशंसाओं पर उचित कार्यवाही करें।

1.7 लेखापरीक्षा परिणाम

वर्ष के दौरान की गई स्थानीय लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2016-17 के दौरान वाणिज्यिक कर, राज्य उत्पाद शुल्क, वाहन कर, भू-राजस्व, स्टांम्प तथा पंजीकरण फीस, खनन प्राप्तियाँ एवं जल कर की 392 इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जाँच में 2,73,032 प्रकरणों में ₹ 6,270.37 करोड़ के अवनिर्धारण/कम आरोपण/राजस्व हानि पाई गई। संबंधित विभागों ने वर्ष 2016-17

में लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये गये 14,974 प्रकरणों में अंतर्निहित राशि ₹ 3,081.23 करोड़ के अवनिर्धारण तथा अन्य कमियों को स्वीकार किया तथा 151 प्रकरणों में ₹ 5.15 करोड़ वसूल किये।

1.8 इस प्रतिवेदन का कार्यक्षेत्र

इस प्रतिवेदन में 22 कंडिकाएँ, (उपरोक्त वर्णित स्थानीय लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा जाँचों में पाई गई लेखापरीक्षा आपत्तियों तथा पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान संसूचित किन्तु पूर्ववर्ती प्रतिवेदनों में सम्मिलित नहीं की गई आपत्तियों में से चयनित) "आबकारी शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण" पर निष्पादन लेखापरीक्षा एवं तीन लेखापरीक्षा "रेत खनन एवं पर्यावरणीय परिणाम", "मध्यप्रदेश वैट अधिनियम के अंतर्गत निर्माण ठेकों और बिल्डरों पर करों का निर्धारण" एवं "जल कर का निर्धारण एवं संग्रहण" जिनमें, ₹ 4,712.16 करोड़ के वित्तीय प्रभाव अंतर्निहित हैं, सम्मिलित हैं।

अधिकांश लेखापरीक्षा आपत्तियाँ इस प्रवृत्ति की हैं जिन्हें लेखापरीक्षा में नमूना जाँच हेतु राज्य के शासकीय विभागों की चयनित इकाईयों के अतिरिक्त अन्य इकाईयों में भी पाए जाने की संभावना है।

अतः विभाग/शासन लेखापरीक्षित इकाईयों के अतिरिक्त अन्य इकाईयों में भी आंतरिक लेखापरीक्षा के माध्यम से यह सुनिश्चित करना चाहेंगे कि समस्त इकाईयों में निर्धारित नियमों व आवश्यकताओं के अनुरूप कार्यकलाप किए जा रहे हैं।

शासन/विभागों ने ₹ 2,506.49 करोड़ के लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को स्वीकार किया है जिसमें ₹ 3.74 करोड़ की वसूली की जा चुकी है। शेष प्रकरणों में उत्तर तथा की गई कार्यवाही की पुष्टि हेतु दस्तावेज विभागों से प्राप्त नहीं हुए हैं। इनकी विवेचना उत्तरवर्ती अध्यायों 2 से 8 में की गई है।

अध्याय – 2
राज्य उत्पाद शुल्क

अध्याय 2 राज्य उत्पाद शुल्क

2.1 परिचय

मध्यप्रदेश आबकारी अधिनियम, 1915 (म.प्र. आबकारी अधिनियम) और इसके अध्याधीन निर्मित नियमों के अंतर्गत राज्य उत्पाद शुल्क में मदिरा, भांग तथा डोडाचूरा के उत्पादन, उपार्जन एवं विक्रय से प्राप्त राजस्व शामिल रहते हैं। म.प्र. आबकारी अधिनियम के अन्तर्गत "मदिरा" का अर्थ नशीला द्रव्य है जिसमें स्पिरिट, वाइन, ताड़ी¹, बीयर, मदिरा, सभी द्रव्य जिनमें अल्कोहल है या ऐसा कोई भी अन्य पदार्थ जिसे राज्य शासन ने अधिसूचना द्वारा मदिरा घोषित किया है, शामिल है।

2.2 कर प्रशासन

प्रमुख सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग, शासन स्तर पर राज्य आबकारी विभाग के प्रशासकीय प्रमुख हैं। आबकारी आयुक्त (आब.आयु.) विभाग प्रमुख है एवं जिनकी सहायता के लिये मुख्यालय, ग्वालियर पर एक अपर आबकारी आयुक्त, तीन उपायुक्त आबकारी (उप.आब.आयु.), संभागों में सात उप.आब.आयु., सभागीय उडनदस्ता, जिलों में 15 सहायक आबकारी आयुक्त (सहा.आब.आयु.) तथा 54 जिला आबकारी अधिकारी (जिला आब.अधि.) हैं। जिला कलेक्टर जिले में आबकारी प्रशासन का नेतृत्व करता है तथा मदिरा एवं अन्य मादक द्रव्यों के फुटकर विक्रय की दुकानों के व्यवस्थापन के लिए अधिकृत होता है और आबकारी राजस्व की वसूली के लिए भी जिम्मेदार होता है।

2.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2016-17 के दौरान राज्य आबकारी विभाग की 61 लेखापरीक्षा इकाईयों में से 41 लेखापरीक्षा इकाईयों² की लेखापरीक्षा की गयी। वर्ष 2016-17 के दौरान विभाग द्वारा सृजित राजस्व ₹ 7,532.59 करोड़ था, जिसमें लेखापरीक्षित इकाईयों ने ₹ 6,058.33 करोड़ संग्रहित किए। वर्ष 2012-13 से 2016-17 तक की अवधि को आच्छादित करते हुये नवंबर 2016 से जुलाई 2017 के मध्य "आबकारी शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण" विषय पर निष्पादन लेखापरीक्षा भी की गई। लेखापरीक्षा में 8,982 प्रकरणों में आबकारी शुल्क की हानि और अन्य आपत्तियाँ, जिसमें ₹ 2,139.75 करोड़ की राशि सन्निहित थी, अवलोकित की गयी, जैसा कि तालिका 2.1 में उल्लेखित किया गया है।

तालिका 2.1
लेखापरीक्षा के परिणाम

क्र. सं.	श्रेणी	प्रकरणों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
1.	"आबकारी शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण" पर निष्पादन लेखापरीक्षा	1	2,004.93
2.	नियम विरुद्ध ठेकों का निष्पादन	22	60.54
3.	अनुज्ञा अनुबंध के उल्लंघन के लिये शास्ति का अनारोपण	381	27.44
4.	देशी मदिरा/ परिशोधित स्पिरिट का मद्य भण्डागार एवं बोतल भराई इकाईयों पर न्यूनतम स्कंध बनाये रखने की विफलता पर शास्ति का अनारोपण	2,187	15.87
5.	मदिरा की दुकानों पर लायसेंस फीस का अनारोपण	31	3.83
6.	काँच की बोतल का न्यूनतम स्कंध न बनाये रखने पर शास्ति का अनारोपण	148	2.15

¹ ताड़ी का अर्थ है किसी भी प्रकार के ताड़ के पेड़ से निकाला गया किण्वित या अकिण्वित रस

² एक आबकारी आयुक्त, चार आबकारी उपायुक्त, 10 सहायक आबकारी आयुक्त और 26 जिला आबकारी अधिकारी के कार्यालय

7.	देशी/विदेशी मदिरा का अनियमित प्रदाय	84	1.65
8.	स्पिरिट/मदिरा के अत्याधिक हानि पर शास्ति का अनारोपण	1,260	0.27
9.	आबकारी सत्यापन प्रतिवेदन न भेजने वाले लायसेंसियों पर शास्ति का अनारोपण	8	0.15
10.	अन्य आपत्तियाँ (बॉटलिंग फीस का कम आरोपण, बैंक गारण्टी कम/न दिया जाना, आबकारी बकाया की वसूली न होना, इत्यादि)	4,860	22.92
योग		8,982	2,139.75

इन आपत्तियों से शासन और विभाग को अवगत कराया गया था। विभाग ने इनमें ₹ 108.60 करोड़ के 3,581 प्रकरणों से संबंधित आपत्तियों को स्वीकार किया। विभाग ने सहायक आबकारी आयुक्त, इंदौर के एक प्रकरण में ₹ 16,500 वसूल किये जबकि अन्य प्रकरणों में अंतिम कार्यवाही प्रतीक्षित है। वर्ष 2016-17 के दौरान, विभाग ने विगत लेखापरीक्षा प्रतिवेदन और निरीक्षण प्रतिवेदन की लेखापरीक्षा आपत्तियों के परिप्रेक्ष्य में 304 प्रकरणों में ₹ 35 लाख की वसूली भी की।

2.4 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

लेखापरीक्षा ने 2011-12 से 2015-16 की अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 67 कण्डिकाओं में ₹ 189.69 करोड़ की विभिन्न आपत्तियों को इंगित किया था, जिनके विरुद्ध विभाग द्वारा मात्र ₹ 7.66 करोड़ की वसूली की गयी। इन 67 कण्डिकाओं में से, 25 कण्डिकायें लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा चर्चा के लिए चुनी गयी थीं। लो.ले.स. द्वारा इन आपत्तियों पर चर्चा किया जाना शेष है (मई 2018)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने लो.ले.स. की पूर्व सिफारिशों का पालन नहीं किया था। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2006-07 पर अपने 72वें प्रतिवेदन, 2015-16 में, लो.ले.स. ने निर्देश दिया था कि विभाग लायसेंस/लेबल के निरस्तीकरण, गैर नवीनीकरण और रद्द करने के प्रकरणों में विदेशी मदिरा के निराकरण की निगरानी सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी करे। हालांकि, वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान समान अनियमितताएँ पायी गयीं।

अनुशंसा:

विभाग को लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए और यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी करना/समुचित कार्यवाही करना चाहिए कि इस प्रकार की अनियमितताओं की पुनरावृत्ति न हो।

2.5 "आबकारी शुल्क का आरोपण एवं संग्रहण" पर निष्पादन लेखापरीक्षा

2.5.1 परिचय

म.प्र. आबकारी अधिनियम के अनुसार "आबकारी राजस्व वह राजस्व है जो इस अधिनियम के, या मदिरा अथवा मादक औषधियों के सम्बन्ध में तत्समय प्रवृत्त किसी अन्य विधि के उपबंधों के अधीन अधिरोपित किये गये, किसी शुल्क, फीस, कर, शास्ति, संदाय (किसी न्यायालय द्वारा अधिरोपित की गई शास्ति को छोड़कर) या अधिहरण से व्युत्पन्न होता या व्युत्पन्न होने योग्य हो"। राज्य आबकारी में राज्य में मदिरा, भाँग, डोडाचूरा, के उत्पादन, उपार्जन, विक्रय, आयात, निर्यात एवं परिवहन पर विभिन्न प्रकार के शुल्क एवं फीस सम्मिलित हैं।

राज्य आबकारी विभाग की संगठनात्मक संरचना कण्डिका 2.2 में वर्णित की गयी है। मध्यप्रदेश आबकारी अधिनियम, 1915 के प्रावधानों के तहत मदिरा का विनिर्माण,

वितरण और विक्रय आब.आयु. द्वारा नियंत्रित की जाती है। आसवनियों, भारत में निर्मित विदेशी मदिरा (आई.एम.एफ.एल) की बोतल भराई इकाईयों, देशी मदिरा की बोतल भराई इकाईयों, यवासिनी, इत्यादि के लिए निर्धारित शुल्क के भुगतान पर राज्य शासन की मंजूरी के साथ आब.आ. द्वारा हर वर्ष लायसेंस दिए/नवीनीकृत किये जाते हैं। देशी एवं विदेशी मदिरा³ और भांग की खुदरा बिक्री के लिए राज्य शासन के पूर्व अनुमोदन के साथ आब.आयु. द्वारा नवीकरण/निविदा की प्रक्रिया के माध्यम से लायसेंस प्रदान किए जाते हैं।

आसवनियों में अल्कोहल का उत्पादन मुख्यतः अनाज और शीरे के किण्वन और आसवन द्वारा किया जाता है। देशी और विदेशी मदिरा का उत्पादन क्रमशः परिशोधित स्पिरिट⁴ (आर.एस.) और अति निष्क्रिय अल्कोहल⁵ (ई.एन.ए.) के सम्मिश्रण/न्यूनीकरण, संयोगीकरण तथा सुस्वादीकरण अथवा रंजन या दोनों की प्रक्रिया द्वारा किया जाता है। मध्यप्रदेश में केवल आर.एस. के आसवनी ही देशी मदिरा का उत्पादन तथा बोतलबंदी कर सकते हैं। यवासिनी द्वारा मॉल्ट, अनाज, शक्कर, हॉप्स इत्यादि से बीयर का उत्पादन किया जाता है। भांग का उत्पादन वन्यजनित कैनाबिस की पत्तियों से होता है जो मध्यप्रदेश में नहीं मिलता है।

2.5.2 राजस्व प्राप्ति की प्रवृत्ति

राज्य आबकारी शुल्क कर प्राप्तियों के महत्वपूर्ण स्रोतों में से एक है और मध्यप्रदेश की कुल कर प्राप्तियों का 17.04 प्रतिशत है। विगत पाँच वर्षों की राज्य आबकारी शुल्क से प्राप्तियों की स्थिति तालिका 2.2 में प्रदर्शित की गई है।

तालिका 2.2
प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	बजट अनुमान से वास्तविक प्राप्तियों की भिन्नता (प्रतिशत में)
2012-13	4,800.00	5,078.06	(+) 5.79
2013-14	5,750.00	5,907.39	(+) 2.74
2014-15	6,730.00	6,695.54	(-) 0.51
2015-16	7,800.00	7,922.84	(+) 1.57
2016-17	7,700.00	7,532.59	(-) 2.17
योग	32,780.00	33,136.42	

(स्रोत : वर्ष 2016-17 के लिए मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे)

मार्च 2015 की राजस्व प्राप्तियाँ अप्रैल 2015 में शासकीय कोष में जमा की गईं जिसके कारण वर्ष 2014-15 में राजस्व लक्ष्य प्राप्त करने में कमी आई थी। वर्ष 2015-16 के दौरान, पहली बार मात्र निविदा प्रक्रिया के माध्यम से खुदरा विक्रेताओं को लायसेंस दिए गए थे और अत्यधिक उच्च दरें प्राप्त हुईं थीं जो बाद के चरण में पूर्ववर्ती दरों का स्तर पर बनाए रखने में अक्षम सिद्ध हुईं। वर्ष 2016-17 के दौरान लायसेंसियो द्वारा पिछले वर्ष की तुलना में कम दरों को उद्धृत किया गया था और इस कारण वर्ष 2016-17 के लिए शासन द्वारा निर्धारित ₹ 9,000 करोड़ के प्रारंभिक बजट अनुमान के लक्ष्य को संशोधित किया गया था। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2016-17 के दौरान डोडाचूरा

³ दो प्रकार की विदेशी मदिरा हैं: भारतीय निर्मित विदेशी मदिरा एवं अन्य देशों से आयातित मदिरा (मूल में बोतलबंद)

⁴ परिशोधित स्पिरिट से अभिप्रेत है 66 डिग्री या उससे अधिक ओवर प्रूफ की शक्ति का अतिकृत सादा स्पिरिट और उसमें अति निष्क्रिय अल्कोहल तथा शुद्ध अल्कोहल सम्मिलित है

⁵ अति निष्क्रिय अल्कोहल से अभिप्रेत है ऐसी सर्वोत्तम गुण की प्रछन्न स्पिरिट, जो निष्क्रिय स्पिरिट के लिए भारतीय मानक संस्थान द्वारा इस प्रयोजन के लिए विहित मानक की पूर्ति करता हो

के खुदरा विक्रेताओं को कोई लायसेंस नहीं दिया गया, जिसके परिणामस्वरूप पिछले वर्ष की तुलना में वर्ष 2016-17 में राजस्व प्राप्तियों में कमी आई।

2.5.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह आंकलन करने के लिए निष्पादित की गयी कि:

- राज्य आबकारी शुल्क के आकलन और संग्रहण की प्रणाली कुशल और प्रभावी थी; तथा
- अधिनियम के प्रावधानों और नियमों का अनुपालन किया गया है और कर/शुल्क/शास्ति आरोपित और एकत्रित किये गये हैं।

2.5.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा के मानदंडों को निम्नलिखित नियमों, अधिनियमों व परिपत्रों से प्राप्त किया गया :

- मध्यप्रदेश आबकारी अधिनियम, 1915 (अधिनियम) ;
- मध्यप्रदेश आसवनी नियम, 1995 (म.प्र. आसवनी नियम) ;
- मध्यप्रदेश विदेशी मदिरा नियम, 1996 (म.प्र. विदेशी मदिरा नियम) ;
- मध्यप्रदेश देशी मदिरा नियम, 1995 (म.प्र. देशी मदिरा नियम) ;
- मध्यप्रदेश यवासिनी एवं मद्य नियम, 1970 (म.प्र.यवासिनी एवं मद्य नियम) ;
- मध्यप्रदेश अल्कोहल उतारी नियम, 1991; और
- शासन/आबकारी आयुक्त द्वारा जारी आदेश, परिपत्र एवं अधिसूचनाएँ।

2.5.5 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र तथा कार्यप्रणाली

मध्यप्रदेश में, 20 जिलों⁶ में 49 उत्पादन इकाईयाँ (आठ आसवनी, 20 भारत निर्मित विदेशी मदिरा की बोतलबंदी इकाईयाँ, 12 देशी मदिरा की बोतलबंदी इकाईयाँ, आठ यवासिनी और एक वाइनरी) प्रचालित हैं। निष्पादन लेखापरीक्षा नवंबर 2016 और जुलाई 2017 के बीच संचालित की गई थी, जिसमें 2012-13 से 2016-17 के लिए आब.आयु. के कार्यालय के साथ सभी 49 उत्पादन इकाईयाँ और जिला आबकारी कार्यालयों, जहाँ उत्पादन इकाईयाँ स्थित थी, के अभिलेखों की जाँच सम्मिलित थी।

शेष जिलों में भाण्डागारों के अभिलेखों में निष्पादन लेखापरीक्षा में दर्शायी गयी अनियमितताओं की उपस्थिति और उपचारात्मक कार्यवाही करने के लिए विभाग आंतरिक परीक्षण कर सकता है।

10 मार्च 2017 को आयोजित एक प्रवेश सम्मेलन में निष्पादन लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर विभाग के प्रमुख सचिव के साथ चर्चा की गई थी और 29 नवंबर 2017 को आयोजित निर्गम सम्मेलन में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर विभाग के प्रमुख सचिव के साथ चर्चा की गई। निर्गम सम्मेलन एवं पश्चातवर्ती तिथियों पर प्राप्त शासन/विभाग के उत्तरों को सम्बंधित कण्डिकाओं में शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा द्वारा अल्कोहल के उत्पादन के लिए केन्द्रीय कृषि अभियांत्रिकी संस्थान (सी.आई.ए.ई.), भोपाल से आसवकों द्वारा उपयोग किए जाने वाले विभिन्न प्रकार के अनाज में मौजूद स्टार्च के बारे में जानकारी एकत्र की गई और राष्ट्रीय शर्करा संस्थान, कानपुर से राज्य के आसवकों द्वारा उपयोग की जाने वाली प्रौद्योगिकियों के लिए किण्वन दक्षता और आसवन दक्षता की जानकारी एकत्र की गई।

⁶ बालाघाट, भिण्ड, भोपाल, छतरपुर, छिंदवाड़ा, धार, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, खरगोन, मुरैना, रायसेन, राजगढ़, रतलाम, रीवा, सागर, सतना, शाजापुर, शिवपुरी और उज्जैन

2.5.6 अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा आवश्यक जानकारी और अभिलेख उपलब्ध करवाने के लिए राज्य आबकारी विभाग, राष्ट्रीय शर्करा संस्थान, कानपुर और केन्द्रीय कृषि अभियांत्रिकी संस्थान, भोपाल के सहयोग को अभिस्वीकृति दी जाती है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

राज्य आबकारी शुल्क के आंकलन और संग्रहण प्रणाली में कमियाँ

आसवनी, बोतलबंदी इकाई और यवासनी में पदस्थ किए गए प्रभारी अधिकारियों (जिला आब.अधि./सहा. जिला आब.अधि.) द्वारा आसवनी, बोतलबंदी इकाई और यवासनी से राज्य आबकारी शुल्क के संग्रहण संबंधित निगरानी की जाती है। ये अधिकारी लायसेंसधारक द्वारा बनाए गए उत्पादन, बोतलबंदी, प्रेषण इत्यादि अभिलेखों की निगरानी के लिए जिम्मेदार हैं और बोतलबंदी शुल्क, परिवहन शुल्क, निर्यात शुल्क, आयात शुल्क इत्यादि जैसे विभिन्न शुल्कों का आंकलन करते हैं। भाण्डागारों से बिक्री के लिए मदिरा, भांग और डोडाचूरा प्रदान करने के समय आबकारी शुल्क का आंकलन किया जाता है।

निष्पादन लेखापरीक्षा ने राज्य आबकारी शुल्क के आंकलन और संग्रहण में प्रणाली संबंधी विभिन्न कमियों को प्रकट किया है, जैसे कि, अनाज से अल्कोहल उत्पादन सम्बन्धी मानकों का निर्धारण न करना (जौ, चावल और मक्का), दो अनाजों (बाजरा और ज्वार) के लिए न्यूनतर मानक निर्धारित करना, बीयर उत्पादन के लिये मानकों की अनुपस्थिति, शीरे से मदिरा के उत्पादन के लिए न्यूनतर दक्षता मानक, देशी मदिरा की आपूर्ति के लिए अनुबंध की शर्तों में परिवर्तन के कारण शासन पर अवांछित दायित्व का निर्माण, गैर नवीनीकृत लायसेंसधारियों के लिए मदिरा के स्कंध की पहचान और निराकरण करने के लिए तंत्र की अनुपस्थिति, इत्यादि पर निम्नानुसार चर्चा की गई है:

2.5.7 आन्तरिक लेखापरीक्षा

संयुक्त संचालक (वित्त) के नेतृत्व में छह सहायक आंतरिक लेखापरीक्षा अधिकारियों की सहायता से एक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ (आं.ले.प्र.) विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा करता है। सहायक आंतरिक लेखापरीक्षा अधिकारी के पद मध्यप्रदेश कोष और लेखा विभाग के अधिकारियों से प्रतिनियुक्ति द्वारा भरे जाते हैं। यद्यपि दिसंबर 2013 से सहायक आंतरिक लेखापरीक्षा अधिकारी के दो पद रिक्त हैं, विभाग ने इन रिक्तियों को भरने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की है।

आं.ले.प्र. प्रत्येक वर्ष अधीनस्थ कार्यालयों की लेखापरीक्षा के लिए रोस्टर तैयार करता है। 2012-13 और 2016-17 के बीच की अवधि के लिए विभागीय लेखापरीक्षा हेतु चयनित इकाइयों, लेखापरीक्षित इकाइयों, इंगित आपत्तियों, निराकृत एवं शेष रहीं आपत्तियों की संख्या तालिका 2.3 में दी गई हैं।

तालिका 2.3

आं.ले.प्र.द्वारा योजनाबद्ध और लेखापरीक्षित इकाइयाँ

वर्ष	सूची के अनुसार इकाइयों की संख्या	लेखापरीक्षित इकाइयों की संख्या	सूची के अनुसार कमी	कमी का प्रतिशत	शामिल कण्डिकाओं की संख्या	निराकृत कण्डिकाओं की संख्या	वर्ष के अंत में शेष कण्डिकाओं की संख्या
2012-13	50	06	44	88.00	111	10	270
2013-14	35	05	30	85.71	41	0	311
2014-15	25	14	11	44.00	96	0	407
2015-16	37	15	22	59.46	93	0	500
2016-17	24	11	13	54.17	114	0	614

लेखापरीक्षा ने पाया कि 17 जिलों⁷ में पिछले पाँच वर्ष से अधिक एवं 12 जिलों⁸ में पिछले दो से तीन वर्षों तक आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गयी थी। आगे इस निष्पादन लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि आं.ले.प्र. विभिन्न प्रकरणों जैसे वीसेट इकाई की स्थापना न करना, भाण्डागारों पर देशी मदिरा का न्यूनतम 25 प्रतिशत संग्रह काँच की बोतलों में न रखना, मदिरा का बैंक गारंटी/बाण्ड से अधिक मात्रा में निर्यात/परिवहन, लायसेंस/लेबल के नवीनीकरण न करने की स्थिति में मदिरा के स्कंध का निराकरण न करना, इत्यादि को उजागर करने में विफल रहा।

अनुशंसा:

विभाग को सुनिश्चित करना चाहिये कि आंतरिक लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ के सभी पद भरे हैं एवं प्रकोष्ठ पूर्ण क्षमता से कार्यरत है।

2.5.8 अनाज एवं शीरे से मदिरा एवं बीयर के उत्पादन के मानक

31 मार्च 2004 को समाप्त हुये वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में अनुशंसा की गई थी कि विभाग सभी अनाज से अल्कोहल के उत्पादन के मानक निर्धारित करे। हालांकि, शासन ने केवल दो अनाजों, बाजरा एवं ज्वार से अल्कोहल के उत्पादन के लिए मानक निर्धारित किए थे (2006) और शेष तीन अनाजों, चावल, मक्का और जौ से अल्कोहल के उत्पादन और अनाज से बीयर के उत्पादन के लिए कोई मानक निर्धारित नहीं किये गये।

अनाज से अल्कोहल उत्पादन की प्रक्रिया में अनाज में मौजूद स्टार्च का ग्लूकोज में (स्टार्च का एक ग्राम 1.11 ग्राम ग्लूकोज का उत्पादन करता है) और ग्लूकोज का इथेनॉल में रूपांतरण होता है। ग्लूकोज का एक अणु इथेनॉल के दो अणुओं और कार्बन डाईऑक्साइड के दो अणुओं का उत्पादन करता है। इस रासायनिक क्रिया को गे-लुसाक समीकरण के रूप में जाना जाता है।

गे-लुसाक समीकरण के अनुसार, मदिरा के उत्पादन की मात्रा ग्लूकोज के मोलर मास के आधार पर निकाली जाती है, और 100 किलोग्राम ग्लूकोज 51.14 किलोग्राम मदिरा और 48.86 किलोग्राम कार्बन डाईऑक्साइड का उत्पादन करता है। इसके अलावा, मदिरा का उत्पादन आसवन में उपयोग की जाने वाली तकनीक के किण्वन दक्षता (कि.द.) और आसवन दक्षता (आ.द.) पर निर्भर करता है।

2.5.8.1 बाजरा और ज्वार से अल्कोहल के उत्पादन के न्यूनतर मानक

बाजरा और ज्वार से अल्कोहल के उत्पादन के लिए न्यूनतर मानकों ने शासन को ₹ 805.76 करोड़ के न्यूनतम आबकारी शुल्क से वंचित कर दिया।

बाजरा और ज्वार राज्य में आसवकों द्वारा उपयोग किए जाने वाले कुल अनाज का 35.58 प्रतिशत है। शासन द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार, मदिरा की न्यूनतम उत्पादन मात्रा 283 बीएल⁹ प्रति मीट्रिक टन (एमटी) होनी चाहिए, लेकिन यह मानक स्टार्च मात्रा, किण्वन दक्षता (कि.द.) और आसवन दक्षता (आ.द.) के किसी भी संदर्भ के बिना निर्धारित किये गये थे। विभाग द्वारा निर्धारित कि.द. (84 प्रतिशत) और आ.द. (97 प्रतिशत) के आधार पर गणना करने पर, यह पाया गया कि उपर्युक्त मानक निर्धारित करते समय स्टार्च की मात्रा 48.45 प्रतिशत ली गई थी।

⁷ आगर, बैतुल, भोपाल, बुरहानपुर, छिंदवाडा, छिंदोरी, हरवा, इन्दौर, खंडवा, मंडला, नरसिंहपुर, नीमच, सतना, सिंगरीली, शहडोल, श्योपुर और उमरिया

⁸ अनूपपुर, बालाघाट, छतरपुर, दमोह, देवास, झाबुआ, कटनी, पन्ना, रायसेन, रतलाम, सागर और सीधी

⁹ बल्क लीटर (थोक या मात्रा के संदर्भ में 0.219 गैलन के समतुल्य एक लीटर)

लेखापरीक्षा ने आसवनी में पदस्थ प्रभारी अधिकारियों से आसवकों द्वारा उपयोग की जाने वाली किण्वन और आसवन प्रौद्योगिकियों के बारे में जानकारी एकत्र की और पाया कि सभी आसवक बैच किण्वन और फीड बैच किण्वन प्रक्रिया और वायुमंडलीय आसवन/बहु दबाव आसवन प्रौद्योगिकी का उपयोग कर रहे हैं। लेखापरीक्षा ने सी.आई.ए.ई., भोपाल से विभिन्न प्रकार के अनाज में स्टार्च की मात्रा के प्रतिशत और राष्ट्रीय शर्करा संस्थान (रा.श.सं.), कानपुर से किण्वन एवं आसवन में इस्तेमाल की जाने वाली विभिन्न तकनीकों की कि.द. और आ.द पर जानकारी एकत्र की। विभिन्न तकनीकों के लिए कि.द. और आ.द. तालिका 2.4 में दर्शायी गयी है।

तालिका 2.4

आसवकों द्वारा नियोजित किण्वन और आसवन प्रौद्योगिकी के लिए क्षमता सीमा

(आँकड़े प्रतिशत में)

विवरण	किण्वन दक्षता		आसवन दक्षता	
	बैच किण्वन	फीड बैच किण्वन	वायुमंडलीय आसवन	बहु दबाव आसवन
शीरा	88 – 90	90 – 92	97 – 98	98.5 – 99
अनाज	90 – 92	90 – 95	97 – 98	98.5 – 99

(स्रोत: राष्ट्रीय शर्करा संस्थान, कानपुर द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े)

इस आधार पर, लेखापरीक्षा ने छह आसवकों द्वारा इस्तेमाल किये जाने वाले अनाज के लिए अल्कोहल उत्पादन की प्रति मीट्रिक टन न्यूनतम मात्रा की गणना की, निष्कर्ष तालिका 2.5 में दर्शाये गये हैं।

तालिका 2.5

मदिरा का अपेक्षित उत्पादन

अनाज	शासन द्वारा निर्धारित उत्पादन मात्रा (बल्क लीटर प्रति मीट्रिक टन में)	स्टार्च की मात्रा (प्रतिशत)	लेखापरीक्षा द्वारा गणना की गयी उत्पादन मात्रा प्रति मीट्रिक टन (बल्क लीटर में)*
बाजरा	283	64 से 79	407 ¹⁰ से 502
ज्वार	283	70 से 75	445 से 477

(* स्रोत: स्टार्च की मात्रा केन्द्रीय कृषि अभियांत्रिकी संस्थान, भोपाल)

लेखापरीक्षा ने छह आसवनियों के अभिलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि इन आसवनियों ने 2012–13 और 2016–17 के बीच तालिका 2.5 में दिए आँकड़ों के आधार पर कम से कम 31.26 करोड़ प्रूफ लीटर¹¹ (पीएल) के अपेक्षित उत्पादन के विरुद्ध 22.61 करोड़ पी.एल. का उत्पादन होना बताया। लेखापरीक्षा द्वारा गणना की गई अल्कोहल उत्पादन की अपेक्षित मात्रा की पुष्टि राजस्थान शासन¹² द्वारा निर्धारित मानकों से भी होती है। इस प्रकार आसवकों द्वारा 8.64 करोड़ पीएल ई.एन.ए./आर.एस का कम उत्पादन दर्शाया गया। चूंकि लागत पत्रक और लेखापरीक्षित खाते

¹⁰ 1,000 कि.ग्रा. x 64 प्रतिशत = 640 कि.ग्रा. स्टार्च, ग्लुकोज यील्ड = 640 कि.ग्रा. x 1.11 = 710.40 कि.ग्रा., ग्लुकोज से इथेनॉल यील्ड गे-लुसेक समीकरण के अनुसार = 710.40 कि.ग्रा x 0.51 = 362.30 कि.ग्रा., किण्वन पश्चात उत्पादित अल्कोहल = 362.30 x 90 प्रतिशत = 326.07 कि.ग्रा., आसवन पश्चात उत्पादित अल्कोहल = 326.07 x 98.5 प्रतिशत = 321.18 कि.ग्रा., अल्कोहल की मात्रा (बी.एल.) = 321.18/0.789 = 407 बी.एल.

आईएमएफएल और देशी मदिरा की उत्पादित मात्रा ज्ञात करने के लिए उपलब्ध नहीं थे, इसलिए, आबकारी शुल्क की गणना देशी मदिरा से की गई है जिस पर आबकारी शुल्क न्यूनतम है। ई.एन.ए/आर.एस के कुल 8.64 करोड़ पीएल की कम उत्पादित बताई गई मात्रा में संबंधित वर्षों के लिए देशी मदिरा के लिए लागू न्यूनतम शुल्क¹³ पर विचार करते हुए ₹ 805.76 करोड़ का आबकारी शुल्क निहित पाया गया है।

राज्य में आसवकों द्वारा मदिरा के उत्पादन की कमी की इस तथ्य से और पुष्टि हुई कि राष्ट्रीय अपराध रिकॉर्ड्स ब्यूरो के "भारत में अपराध" नामक वार्षिक प्रतिवेदन के अनुसार मध्यप्रदेश में जनवरी 2014 और दिसंबर 2016 के बीच 53.54 लाख लीटर¹⁴ मदिरा जब्त की गई थी। यह उत्पादन इकाई/आसवनी के भाण्डागारों में आबकारी विभाग के अधिकारियों को पदस्थ करने की वर्तमान प्रणाली के बावजूद राज्य शासन के राजस्व के रिसाव की ओर भी इंगित करता है।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2017) के दौरान, आबकारी विभाग ने बताया कि चूंकि वह मदिरा नहीं खरीदता है, इसलिए उत्पादन के मानक इसके लिए अप्रासंगिक थे। विस्तृत उत्तर में विभाग ने आगे बताया (जनवरी 2018) कि आसवकों द्वारा घोषित उत्पादन विभाग द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि आबकारी शुल्क का संग्रहण उत्पादित और विक्रित मदिरा की मात्रा पर निर्भर होना चाहिए। साथ ही, यह तर्क कि विभाग अल्कोहल के उत्पादन के लिए मानक निर्धारित नहीं करता है क्योंकि वह मदिरा नहीं खरीदता है, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने बाजरा और ज्वार से अल्कोहल के उत्पादन के मानक निर्धारित किए हैं। इसके अतिरिक्त, भले ही आसवकों द्वारा घोषित उत्पादन शासन द्वारा निर्धारित मानकों के अनुसार था, तथ्य यह है कि सी.आई.ए.ई., भोपाल और रा.श.सं., कानपुर द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ों के अनुसार यह उत्पादन मानक अति न्यूनतर थे।

अनुशंसा:

विभाग बाजरा और ज्वार से अल्कोहल के उत्पादन के मानक इन अनाजों में मौजूद स्टार्च की मात्रा और आसवकों द्वारा नियोजित किण्वन एवं आसवन की तकनीक पर विचार करते हुये संशोधित कर सकता है।

2.5.8.2 चावल, जौ और मक्का से अल्कोहल उत्पादन के लिए मानक न होना

शासन ने चावल, जौ और मक्का से अल्कोहल उत्पादन के लिए मानक निर्धारित नहीं किए हैं, परिणामतः शासन ₹ 280.89 करोड़ के न्यूनतम आबकारी शुल्क से वंचित हुआ।

शासन ने आज दिनांक तक तीन अनाजों, मक्का, चावल और जौ से अल्कोहल के उत्पादन के संबंध में मानक निर्धारित नहीं किए हैं। राज्य में आठ आसवकों में से सात

¹¹ अल्कोहल की शक्ति "डिग्री प्रूफ" में मापी जाती है 51 डिग्री एफ पर ऐसे अल्कोहल की शक्ति जिसके 13 भाग का भार पानी के 12 भाग के भार के समान है उसे 100 डिग्री प्रूफ माना जाता है। अल्कोहल के दिए गये नमूने का आयतन जब 100 डिग्री शक्ति वाले अल्कोहल आयतन में परिवर्तित किया जाता है तो उसे प्रूफ लीटर कहा जाता है

¹² सभी अनाजों में स्टार्च की मात्रा 62 प्रतिशत से 64 प्रतिशत के बीच मानते हुए अल्कोहल का न्यूनतम उत्पादन 400 बीएल प्रति मीट्रिक टन

¹³ वर्ष 2012-13 के लिए ₹ 85 प्रति प्रूफ लीटर, वर्ष 2013-14 और 2014-15के लिए ₹ 92 प्रति प्रूफ लीटर और वर्ष 2015-16 एवं 2016-17 के लिए ₹ 100 प्रति प्रूफ लीटर

¹⁴ 24.39 लाख लीटर देशी मदिरा, 9.18 लाख लीटर फैक्ट्री में बनी अवैध मदिरा और 19.97 लाख लीटर अन्य मदिरा

आसवक इन अनाजों के अलावा उन अनाजों का उपयोग कर रहे हैं जिनके लिए मदिरा के उत्पादन के लिए मानकों को निर्धारित किया गया है। ये अनाज राज्य में आसवकों द्वारा उपयोग किए जाने वाले कुल अनाजों का 64.42 प्रतिशत है।

लेखापरीक्षा ने सी.आई.ए.ई., भोपाल द्वारा निर्धारित स्टार्च की न्यूनतम मात्रा और रा.श.सं., कानपुर द्वारा निर्धारित किण्वन दक्षता (बैच किण्वन/फीड बैच किण्वन) और आसवन दक्षता (वायुमंडलीय आसवन/बहु दबाव आसवन) पर विचार करते हुए सात आसवकों द्वारा उपयोग किए जाने वाले अनाज की मात्रा से अल्कोहल के न्यूनतम उत्पादन की गणना की, जो तालिका 2.6 में वर्णित हैं।

तालिका 2.6
अल्कोहल का अपेक्षित उत्पादन

क्र.	अनाज	शासन द्वारा निर्धारित उत्पादन मात्रा (बल्क लीटर प्रति मीट्रिक टन)	स्टार्च की मात्रा (प्रतिशत)	लेखापरीक्षा के अनुसार गणित अल्कोहल उत्पाद प्रति मीट्रिक टन (बल्क लीटर में)*
1.	जौ	कोई मानक नहीं	65 से 70	413 से 445
2.	मक्का	कोई मानक नहीं	65 से 75	413 से 477
3.	चावल	कोई मानक नहीं	65 से 70	413 से 445

(* स्रोत: स्टार्च की मात्रा केन्द्रीय कृषि अभियांत्रिकी संस्थान, भोपाल द्वारा प्रदत्त, कि.द. (बैच किण्वन और फीड बैच किण्वन के लिए न्यूनतम 90 प्रतिशत) एवं राष्ट्रीय शर्करा संस्थान (रा.श.सं.), कानपुर द्वारा प्रदत्त आ.द. (वायुमंडलीय आसवन के लिए न्यूनतम 97 प्रतिशत और बहुदबाव आसवन के लिए 98.5 प्रतिशत)

लेखापरीक्षा ने पाया कि इन सात आसवनियों द्वारा इन अनाजों से प्रति टन 293 बीएल और 496 बीएल की सीमा में मदिरा का उत्पादन दिखाया जा रहा था। हालांकि, इन तीन अनाजों से अल्कोहल के लिए किसी भी उत्पादन मानक की अनुपस्थिति में, आसवक जो कम उत्पादन दिखा रहे थे, पर कोई दंड प्रावधान आरोपित नहीं किया गया था। इससे शुल्क या दंड के रूप में राज्य की राजस्व क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

लेखापरीक्षा ने सात आसवनियों के अभिलेखों की नमूना जाँच की और पाँच आसवनियों में पाया कि 2012-13 से 2016-17 के दौरान इन आसवनियों ने तालिका 2.6 में विस्तृत मदिरा के अपेक्षित उत्पादन के आधार पर 14.87 करोड़ पीएल के न्यूनतम उत्पादन की तुलना में 11.83 करोड़ पीएल का उत्पादन दर्शाया। इस प्रकार, इन तीन अनाजों से आसवको द्वारा ई.एन.ए./आर.एस. के कुल 3.04 करोड़ पीएल का कम उत्पादन दर्शाया गया। चूंकि लागत पत्रक और लेखापरीक्षित खाते आईएमएफएल और देशी मदिरा की उत्पादित मात्रा ज्ञात करने के लिए उपलब्ध नहीं थे, इसलिए आबकारी शुल्क की गणना देशी मदिरा से की गई है जिस पर आबकारी शुल्क न्यूनतम है। ई.एन.ए./आर.एस. के कुल 3.04 करोड़ पीएल कम उत्पादित बताई गई मात्रा में संबंधित वर्षों के लिए देशी मदिरा के लिए लागू न्यूनतम शुल्क पर गणना करने पर ₹ 280.89 करोड़ का आबकारी शुल्क शामिल पाया गया। यह पुनः इंगित करता है कि उत्पादन इकाई/भाण्डागारों में आबकारी विभाग के अधिकारियों को पदस्थ करने की वर्तमान प्रणाली आबकारी शुल्क की चोरी को रोक नहीं सकती।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2017) के दौरान, आबकारी विभाग ने बताया कि चूंकि वह मदिरा नहीं खरीदता है, इसलिए उत्पादन के मानक इसके लिए अप्रासंगिक थे। हालांकि, विस्तृत उत्तर में विभाग ने आगे बताया (जनवरी 2018) कि अनाज के लिए मानक निर्धारित किए हैं।

विभाग का यह तर्क कि चूंकि वह मदिरा का क्रय नहीं करता है अतः वह अल्कोहल के उत्पादन के लिए मानक निर्धारित नहीं करता है, स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग ने बाजरा और ज्वार से अल्कोहल के उत्पादन के मानक निर्धारित किए हैं। आबकारी शुल्क का संग्रहण उत्पादित और विक्रित मदिरा की मात्रा पर निर्भर होता है। हालांकि, विभाग ने सभी अनाज के लिए मानक निर्धारित नहीं किए हैं।

अनुशंसा:

विभाग जौ, मक्का और चावल से अल्कोहल के उत्पादन के मानक इन अनाजों में मौजूद स्टार्च की मात्रा और आसवकों द्वारा नियोजित किण्वन एवं आसवन की तकनीक पर विचार करते हुये निर्धारित कर सकता है।

2.5.8.3 शीरे से अल्कोहल उत्पादन के लिए न्यूनतर दक्षता मानक

शीरे से अल्कोहल उत्पादन के लिए आसवकों द्वारा नियोजित नई प्रौद्योगिकियों के संदर्भ में किण्वन दक्षता और आसवन दक्षता में संशोधन करने में विभाग की विफलता के कारण ₹ 82.54 करोड़ के न्यूनतम आबकारी शुल्क से विभाग वंचित रहा।

म.प्र. आसवनी नियम 1995 शीरे या किसी अन्य तत्व से अल्कोहल उत्पादन के लिए न्यूनतम किण्वन दक्षता और आसवन दक्षता क्रमशः 84 प्रतिशत एवं 97 प्रतिशत प्रस्तावित करते हैं। हालांकि, नियम वर्तमान में राज्य में आसवकों द्वारा बैच किण्वन/फीड बैच किण्वन प्रक्रिया और वायुमंडलीय आसवन/बहु दबाव आसवन प्रौद्योगिकी का प्रयोग करते हुए उपयोग की जा रही नवीनतम एवं उन्नत प्रौद्योगिकियों को संज्ञान में नहीं लेते हैं। रा.श.सं., कानपुर ने लेखापरीक्षा को अवगत करवाया कि शीरे से अल्कोहल उत्पादन हेतु नई प्रौद्योगिकियों का उपयोग करके बैच किण्वन के लिए न्यूनतम 88 प्रतिशत और फीड बैच किण्वन के लिए 90 प्रतिशत किण्वन दक्षता एवं वायुमंडलीय आसवन के लिए 97 प्रतिशत और बहु दबाव आसवन के लिए 98.5 प्रतिशत आसवन दक्षता प्राप्त की जाती है।

लेखापरीक्षा ने चार आसवनियों के अभिलेखों की नमूना जाँच की जो अल्कोहल उत्पादन के लिए शीरे का उपयोग कर रहे थे और पाया कि 2012-13 से 2016-17 के दौरान इन आसवनियों ने अल्कोहल के अनुमानित उत्पादन के आधार पर 16.17 करोड़ पीएल के न्यूनतम उत्पादन की तुलना में 15.29 करोड़ पीएल का उत्पादन बताया। इस प्रकार, ई.एन.ए./आर.एस. के कुल 0.88 करोड़ पीएल आसवकों द्वारा कम बताया गया था। चूंकि लागत पत्रक और लेखापरीक्षित खाते आई.एम.एफ.एल. और देशी मदिरा की मात्रा ज्ञात करने के लिए उपलब्ध नहीं थे, आबकारी शुल्क की गणना देशी मदिरा के लिए की गयी, जिस पर आबकारी शुल्क न्यूनतम है। ई.एन.ए./आर.एस. के कम बताए गये उत्पादन 0.88 करोड़ पीएल में संबंधित वर्ष के लिए देशी मदिरा के लिए लागू न्यूनतम शुल्क पर विचार करते हुए ₹ 82.54 करोड़ का आबकारी शुल्क सम्मिलित है, जैसा कि तालिका 2.7 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.7

नवीनतम तकनीक के साथ अल्कोहल का अपेक्षित उत्पादन

(₹ करोड़ में)

आसवक	उपयोग किया गया शीरा (क्विंटल में)	उत्पादन		एनएसआई द्वारा बतायी गयी कि.द. एवं आ.द. अनुसार अल्कोहल उत्पादन (करोड़ पीएल)	अंतर (करोड़ पीएल) (5)-(4)	शुल्क की हानि
		राज्य के मानक अनुसार (करोड़ पीएल)	आसवकों द्वारा बताया गया (करोड़ पीएल)			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
सोम डिस्टिलरी	31,43,030.00	12.36	12.69	13.44	0.75	70.36
अग्रवाल ब्रूअरीज	5,35,640.00	2.13	2.13	2.23	0.10	9.70
जगपिन ब्रूअरीज	43,580.00	0.16	0.16	0.17	0.01	0.65
ग्वालियर डिस्टिलरीज	72,178.45	0.30	0.30	0.32	0.02	1.83
योग	37,94,428.45	14.96	15.29	16.17	0.88	82.54

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2017) के दौरान, आबकारी विभाग ने अनुशंसाओं को स्वीकार करने और मानकों को संशोधित करने पर सहमति व्यक्त की। हालांकि, विस्तृत उत्तर (जनवरी 2018) में विभाग ने बताया कि राज्य में आसवनियाँ निजी स्वामित्व में हैं, इसलिए शीरे से अल्कोहल उत्पादन की मात्रा से शासन का राजस्व प्रभावित नहीं होता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आसवकों द्वारा अपनाई गई उन्नत उत्पादन प्रौद्योगिकियों के अनुरूप विभाग के मानकों को संशोधित करने में विभाग की विफलता ने उत्पादन की न्यूनोक्ति को प्रोत्साहित किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 82.54 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

अनुशंसा:

विभाग शीरे से अल्कोहल उत्पादन के लिए आसवकों द्वारा नियोजित उन्नत प्रौद्योगिकी के तारतम्य में उत्पादन मानकों को संशोधित करे।

2.5.8.4 अनाज से बीयर उत्पादन के लिए मानकों का न होना

बीयर उत्पादन के मानक निर्धारित करने में विभाग की विफलता ने राज्य शासन को ₹ 22.93 करोड़ के न्यूनतम आबकारी शुल्क से वंचित किया।

विभाग ने मध्यप्रदेश में उत्पादन और भारत में व्यापार के लिए चार प्रकार के बीयर यथा, लाइट (0.5 और 4 प्रतिशत के बीच अल्कोहल की मात्रा रखते हुए), स्टैंडर्ड (4 से 5 प्रतिशत के बीच अल्कोहल की मात्रा रखते हुए), एक्स्ट्रा स्ट्रॉंग (5 से 6 प्रतिशत के बीच अल्कोहल की मात्रा रखते हुए) और सुपर स्ट्रॉंग (6 से 8 प्रतिशत के बीच अल्कोहल की मात्रा रखते हुए) निर्धारित किये हैं।

बीयर बनाने की प्रक्रिया अल्कोहल बनाने के समान ही है। अल्कोहल उत्पादन के लिए किण्वन और आसवन की आवश्यकता होती है, जबकि बीयर के उत्पादन में केवल किण्वन की आवश्यकता होती है। सी.आई.ए.ई., भोपाल द्वारा प्रदान की गई स्टार्च मात्रा के अनुमान और रा.श.सं., कानपुर द्वारा प्रदान की गई बैच किण्वन तकनीक के लिए न्यूनतम 90 प्रतिशत की किण्वन दक्षता से पता चला कि एक हेक्टो लीटर (100 लीटर) लाइट बीयर जिसमें 4 प्रतिशत की तीव्रता है बनाने के लिए 7.86 किलोग्राम शुद्ध स्टार्च

की आवश्यकता होती है। इस आधार पर, हर प्रकार की बीयर का एक हेक्टो लीटर तैयार करने के लिए वांछित कच्ची सामग्री तालिका 2.8 में दर्शाई गयी है।

तालिका 2.8

एक हेक्टो लीटर बीयर के उत्पादन के लिए आवश्यक स्टार्च

नाम	तीव्रता (प्रतिशत)	आवश्यक स्टार्च (कि.ग्रा.)
लाइट	0.5 से 4	0.98 से 7.86
स्टैण्डर्ड	4 से 5	7.86 से 9.83
एक्स्ट्रा स्ट्रॉंग बीयर	5 से 6	9.83 से 11.8
सुपर स्ट्रॉंग	6 से 8	11.8 से 15.73

लेखापरीक्षा ने आठ यवासनियों के अभिलेखों की नमूना जाँच की और 2012-13 और 2016-17 के बीच इन यवासनियों द्वारा वास्तविक उत्पादन के साथ उपरोक्त आँकड़ों की तुलना में पाया कि म.प्र. यवासनी एवं मद्य नियम के प्रावधानों के अनुसार पाँच प्रतिशत की विनिर्माण हानि को शामिल करते हुए बीयर की 18.80 करोड़ बीएल की उत्पादन क्षमता के विरुद्ध, 17.37 करोड़ बीएल बीयर का उत्पादन प्रतिवेदित किया गया, जिसके परिणामस्वरूप 1.43 करोड़ बीएल बीयर कम प्रतिवेदित की गयी, जिसमें ₹ 16.03 प्रति बीएल¹⁵ के न्यूनतम आबकारी शुल्क की दर पर आबकारी शुल्क ₹ 22.93 करोड़ शामिल है।

उत्तर में विभाग ने बताया (जनवरी 2018) कि बीयर उत्पादन के लिए कोई मानक निर्धारित नहीं किया गया है। इसके अतिरिक्त, चूंकि यवासनी निजी स्वामित्व में हैं, इसलिए सरकारी राजस्व इन यवासनियों द्वारा उत्पादित बीयर से सीधे संबंधित नहीं है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अतिरिक्त बीयर की मात्रा पर आबकारी शुल्क का अनारोपण एवं मानकों का निर्धारण न करना राज्य की राजस्व क्षमता पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगा।

अनुशंसा:

विभाग अनाज में स्टार्च की मात्रा और मदिरा निर्माता द्वारा नियोजित किण्वन तकनीक पर विचार करके अनाज से बीयर उत्पादन के मानक निर्धारित करने पर विचार कर सकता है।

2.5.9 भांग का फुटकर विक्रय मूल्य निर्धारित न होना

भांग के फुटकर विक्रय मूल्य को निर्धारित करने में विभाग की विफलता न्यूनतम ₹ 1.99 करोड़ की राजस्व हानि में परिणत हुई।

मध्यप्रदेश शासन अन्य राज्य सरकारों के अधिकृत अनुज्ञप्तिधारियों से निविदायें आमंत्रित करता है जो वनोपज कैनाबिस से भांग एकत्र करते हैं और अन्य राज्यों को भी आपूर्ति करते हैं। इस प्रकार प्राप्त भांग केंद्रीय भाण्डागार, खंडवा में संग्रहित की जाती है, जहां से भांग दुकान के अनुज्ञप्तिधारियों को प्रदाय हेतु विभिन्न जिलों के देशी मदिरा के भाण्डागारों के प्रभारी अधिकारियों की मांग पर प्रदाय की जाती है। निविदा दस्तावेजों के अनुसार, उसी कैलेंडर वर्ष में उत्पादित भांग की वित्तीय वर्ष के दौरान निविदाकार द्वारा आपूर्ति की जाएगी।

2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए राजपत्र अधिसूचनाएँ वार्षिक अनुज्ञप्ति शुल्क जमा करने के बारे में निर्धारित करती हैं कि अनुज्ञप्ति शुल्क 12 बराबर किशतों में

¹⁵ बीयर प्रति बॉक्स के लिए निर्धारित न्यूनतम शुल्क ₹ 125 है और एक बॉक्स में 7.80 बीएल बीयर पैक किया गया है। इसलिए, बीयर के लिए शुल्क की दर ₹ 16.03 प्रति बीएल है

विभाजित किया जाएगा और अनुज्ञप्तिधारक उस महीने का मासिक अनुज्ञप्ति शुल्क पहले कार्य दिवस या पहले ही अग्रिम जमा करेगा। इसके अलावा, यदि महीने के पहले सात कार्य दिवसों में अनुज्ञप्ति शुल्क का भुगतान नहीं किया जाता है, तो जिला कलेक्टर या तो फुटकर विक्रय दर पर भांग की आपूर्ति करेगा या इसकी आपूर्ति को रोक देगा और यदि महीने के अंत से पहले देय अनुज्ञप्ति शुल्क जमा नहीं किया जाता है, तो जिला कलेक्टर अनुज्ञप्ति निरस्त कर सकता है। भांग के लिए निर्धारित अनुज्ञप्ति शुल्क के साथ भांग के लिए निर्धारित शुल्क¹⁶ के भुगतान पर फुटकर अनुज्ञप्तिधारकों को भांग का प्रदाय किया जाता है। हालांकि, फुटकर ग्राहकों के लिये न्यूनतम विक्रय मूल्य और अधिकतम विक्रय मूल्य के रूप में भांग की फुटकर विक्रय दर विभाग द्वारा निर्धारित नहीं की गई है।

इसके अतिरिक्त, शासन प्रत्येक वर्ष समान राजपत्र अधिसूचनाओं के माध्यम से औषधीय उत्पाद¹⁷ में उपयोग के लिए भांग पर शुल्क निर्धारित करता है।

पांच जिलों (तीन सहा. आब. आयु.¹⁸ कार्यालयों और दो जिला आब. अधि.¹⁹ कार्यालयों) में मांग और संग्रह पंजी और भांग प्रदाय पंजी के लेखापरीक्षा नमूना जाँच (अक्टूबर 2016 और जुलाई 2017 के बीच) से ज्ञात हुआ कि विभिन्न महीनों में सभी अनुज्ञप्तिधारकों द्वारा मासिक अनुज्ञप्ति शुल्क देय तिथि से 4 से 50 दिनों के बाद जमा किया जाने के बावजूद सामान्य शुल्क की दर पर 1.04 लाख किलोग्राम भांग की प्रदाय/आपूर्ति की गई थी। हालांकि, अधिसूचना में फुटकर विक्रय दरों की अनुपस्थिति में, इस बात पर विचार करके कि मादक पदार्थ के रूप में अंतिम उपयोग की दर औषधीय प्रयोजन के लिए मध्यस्थों के लिए निर्धारित दर से अधिक होनी चाहिए, लेखापरीक्षा ने ₹ 1.99 करोड़ के न्यूनतम आबकारी शुल्क की कम प्राप्ति की गणना की है।

विभाग ने स्वीकार किया (दिसंबर 2017) कि भांग की फुटकर दरें निर्धारित नहीं हैं, हालांकि, विस्तृत उत्तर (जनवरी 2018) में विभाग ने कहा कि जिन प्रकरणों में अनुज्ञप्ति शुल्क देर से जमा किया गया था, तीन जिलों में ₹ 2.36 लाख की दंड राशि अनुज्ञप्तिधारक से वसूल की गयी है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनुज्ञप्ति शुल्क देरी से जमा करने के प्रकरणों में शास्ति आरोपण का कोई प्रावधान नहीं है और केवल मामूली शास्ति लगायी गयी या कोई शास्ति नहीं लगायी गयी है। इसके अलावा, शासन को भांग की फुटकर विक्रय दर को अधिसूचित करना चाहिए जिससे कि उसे नियम भंग करने वाले अनुज्ञप्तिधारियों पर अधिरोपित किया जा सके।

अनुशंसा :

विभाग उन अनुज्ञप्तिधारियों पर लगाए जाने वाले भांग की फुटकर विक्रय दर निर्धारित करने पर विचार कर सकता है, जिन्होंने अग्रिम अनुज्ञप्ति शुल्क जमा नहीं किया है।

2.5.10 देशी मदिरा का प्रदाय

2.5.10.1 देशी मदिरा प्रदाय नीति में कमी ने गुटबंदी को बढ़ावा दिया/की ओर ले गयी जो आसवकों को अनुचित लाभ के रूप में परिणत हुई

¹⁶ वर्ष 2012-13 के लिये ₹ 90 प्रति कि.ग्रा. एवं वर्ष 2013-14 से 2016-17 के लिये ₹ 100 प्रति कि.ग्रा.
¹⁷ वर्ष 2012-13 के लिये ₹ 250 प्रति कि.ग्रा. एवं वर्ष 2013-14 से 2016-17 के लिये ₹ 300 प्रति कि.ग्रा.
¹⁸ खरगौन, भोपाल और उज्जैन
¹⁹ मुरैना और शाजापुर

देशी मदिरा की कीमत का विश्लेषण एवं देशी मदिरा प्रदाय के किफायती विकल्पों को तलाशने में विभाग की विफलता आसवको को ₹ 653.08 करोड़ के अनुचित लाभ के रूप में परिणत हुई।

आसवक परिशोधित स्पिरिट का उत्पादन करते हैं जिससे देशी मदिरा बोतल इकाईयों में देशी मदिरा बनायी जाती हैं। आसवनी एवं देशी मदिरा बोतल भराई इकाई दोनों मध्यप्रदेश आबकारी अधिनियम के अधीन संचालित होती है। आसवनी एवं देशी मदिरा बोतल इकाई क्रमशः मध्यप्रदेश आबकारी अधिनियम के अधीन बने मध्यप्रदेश आसवनी नियम एवं मध्यप्रदेश देशी मदिरा नियम के अधीन संचालित होती हैं।

मध्यप्रदेश के सभी जिलों में देशी मदिरा का सील बंद बोतलों में प्रदाय करने हेतु राज्य शासन प्रत्येक वित्त वर्ष में निविदाएँ आमंत्रित करता है। शासन देशी मदिरा की प्रति पेट्टी/बाक्स²⁰ की दर चार श्रेणियों प्लेन²¹ (काँच), प्लेन (पैट), मसाला²² (काँच) एवं मसाला (पैट) के लिए आमंत्रित करता है। जिले में सफल निविदाकार को वित्त वर्ष के दौरान मदिरा की खुदरा दुकान के अनुज्ञप्तिधारक को विशिष्ट श्रेणी की देशी मदिरा प्रदाय का अधिकार दिया जाता है।

लेखापरीक्षा ने मध्यप्रदेश के विभिन्न जिलों में देशी मदिरा के प्रदाय से सम्बंधित नस्तियों और 2012-13 एवं 2016-17 के मध्य सभी आसवकों के उत्पादन के विवरण की जाँच की। निम्नलिखित अनियमितताएं पाई गयीं :

सीमित प्रतिस्पर्धा गुटबंदी की ओर ले गयी

शासन की नीति के अनुसार देशी मदिरा के उत्पादन एवं बोतलबंदी का लायसेंस केवल राज्य के आसवकों को ही प्रदान किये जाते हैं। राज्य में बोतल भराई इकाईयों जिनके पास आसवनी नहीं है उन्हें देशी मदिरा के प्रदाय हेतु निविदा में शामिल नहीं होने दिया जाता है। यह व्यवस्था देशी मदिरा प्रदाय में सीमित प्रतिस्पर्धा के रूप में परिणत हुई क्योंकि राज्य में केवल आठ ही आसवक हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सम्बंधित जिलों में देशी मदिरा की सभी चार श्रेणियों के प्रदाय हेतु वर्ष 2012-13 एवं 2016-17 के दौरान 51 जिलों में से 37 जिले समान आसवक द्वारा रखे गये (परिशिष्ट I)। अन्य शब्दों में समान आसवक उस जिले में देशी मदिरा की सभी चार श्रेणियों के लिए एल1 था।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि संबंधित आसवक, जिन जिलों में किसी वर्ष एल1 के रूप में बोली सुरक्षित करने में सफल रहे उनकी उद्धृत दरों में वहां या तो एक से तीन रुपये का अंतर था या कोई अंतर नहीं था। हालांकि, जब इन्हीं आसवकों ने दरें उद्धृत कीं जहाँ वे असफल रहे (एल2 इत्यादि) वहाँ उनके द्वारा उद्धृत दरों में उनकी एल1 उद्धृत दर से समान श्रेणी के लिए ₹ चार से ₹ 27 (2015-16 को छोड़कर) तक का अंतर था, जैसा कि तालिका 2.9 में दर्शाया गया है।

²⁰ प्लेन देशी मदिरा एवं मसाला देशी मदिरा के एक पेट्टी/बाक्स में 750 मि.ली. की 12 बोतलें, 375 मि.ली. की 24 बोतलें या 180 मि.ली. की 50 बोतलें होती हैं। आगे, प्लेन देशी मदिरा की एक पेट्टी में 4.50 प्रूफ लीटर अल्कोहल एवं मसाला देशी मदिरा की एक पेट्टी में 6.75 प्रूफ लीटर अल्कोहल होता है

²¹ 50 डिग्री अंडर प्रूफ

²² 25 डिग्री अंडर प्रूफ

तालिका 2.9

देशी मदिरा की चार श्रेणियों के लिये विभिन्न वर्षों में एल1 एवं एल2 बोलीदाता द्वारा दी गयी प्रति पेटी दरों की तुलना

(राशि ₹ में)

वर्ष	प्लेन देशी मदिरा				मसाला देशी मदिरा			
	काँच		पैट		काँच		पैट	
	एल1 बोलीदाता	एल2 बोलीदाता	एल1 बोलीदाता	एल2 बोलीदाता	एल1 बोलीदाता	एल2 बोलीदाता	एल1 बोलीदाता	एल2 बोलीदाता
2012-13	362-364	373-387	322-325	333-347	422-424	432-446	381-383	390-407
2013-14	391-394	405-419	348-351	363-376	456-458	471-482	411-416	426-438
2014-15	424-427	449-465	378-381	403-419	495-497	520-536	446-451	473-489
2015-16	423-424	425	378-379	380	494-495	496	447-448	449
2016-17	444-445	448-450	397-398	401-403	519-520	523-525	470-471	474-477

इस प्रकार स्पष्ट है कि राज्य में आठ आसवकों द्वारा गुट का निर्माण किया गया यह सुनिश्चित करते हुए कि केवल चिन्हित बोलीदाता ही चिन्हित जिले में सफल हो और अन्य आसवकों द्वारा उस जिले में एल1 बोली दाता की तुलना में काफी ऊँची बोली दी गयी। इस प्रकार, बोली प्रक्रिया में केवल राज्य के आसवकों को शामिल करने की शासन की नीति ने आसवकों के मध्य केवल गुटबंदी को बढ़ावा दिया।

दर का विश्लेषण न करना आसवकों को अनुचित लाभ की ओर ले गया एवं पड़ोसी राज्यों की तुलना में कम शुल्क की वसूली हुई।

लेखापरीक्षा ने पाया कि उत्तर प्रदेश आबकारी विभाग ने वर्ष 2016-17 में देशी मदिरा की प्रत्येक श्रेणी की दर का विभिन्न पहलुओं को लेकर, जैसे मदिरा की कीमत, बॉटलिंग, लेबलिंग एवं कैप्सूलिंग व्यय, पैकेजिंग खर्च, भाड़ा आदि का विश्लेषण किया। जबकि मध्यप्रदेश आबकारी विभाग ने न तो आसवकों द्वारा दी गयी दर की सत्यता को जानने के लिए इन चार श्रेणियों की देशी मदिरा की लागत के पहलुओं का विश्लेषण किया और न ही इन मदिरा की कीमतों की तुलना पड़ोसी राज्यों में प्रचलित दर से की।

दर के विश्लेषण के अभाव में राज्य शासन के पास यह जानने का कोई आधार नहीं था कि आसवकों द्वारा दी गयी एवं शासनद्वारा स्वीकृत एल1 दरें न्यायसंगत हैं।

इस सीमित प्रतिस्पर्धा के प्रभाव का मूल्यांकन करने के लिए, लेखापरीक्षा ने प्लेन देशी मदिरा के लिए राजस्थान ब्रुअरीज कारपोरेशन लिमिटेड द्वारा निर्धारित दर एवं मसाला देशी मदिरा के लिए उत्तर प्रदेश आबकारी विभाग द्वारा निर्धारित दरों की तुलना²³ निविदाकारों द्वारा दी गयी एवं मध्यप्रदेश शासन द्वारा स्वीकृत दरों से की।

वर्ष 2012-13 एवं 2016-17 के मध्य प्लेन देशी मदिरा की खुदरा दुकानों को प्रदाय की राजस्थान²⁴ शासन एवं मध्यप्रदेश शासन द्वारा स्वीकृत दरों की तुलना करने पर ज्ञात हुआ कि दोनों राज्यों की दरों के मध्य ₹ 37 से ₹ 110.54 प्रति पेटी का अंतर था जो आसवकों को ₹ 429.64 करोड़ के अनुचित लाभ के रूप में परिणत हुआ **(परिशिष्ट II)**। इसी प्रकार, मसाला देशी मदिरा की खुदरा दुकानों को प्रदाय की उत्तर प्रदेश शासन एवं मध्यप्रदेश शासन द्वारा स्वीकृत दरों की तुलना करने पर ज्ञात हुआ कि दोनों राज्यों की दरों के मध्य ₹ 32.50 से ₹ 119.49 प्रति पेटी का अंतर था,

²³ राजस्थान में केवल प्लेन देशी मदिरा का व्यापार होता है, जबकि उत्तर प्रदेश में केवल मसाला देशी मदिरा का व्यापार होता है

²⁴ राजस्थान में प्लेन देशी मदिरा की एक पेटी/बॉक्स में 180 मि.ली. की 48 बोतले होती हैं, जबकि मध्यप्रदेश में एक बॉक्स में 180 मि.ली. की 50 बोतले होती हैं। दोनों राज्यों में देशी मदिरा की कीमतों की तुलना करते समय लेखापरीक्षा ने इस अंतर का ध्यान रखा है

जो आसवकों को ₹ 223.44 करोड़ के अनुचित लाभ के रूप में परिणत हुआ (परिशिष्ट III)। इस प्रकार, देशी मदिरा की कीमत को ज्ञात करने में विभाग की असफलता आसवकों के मध्य सीमित प्रतिस्पर्धा, गुटबंदी और आठ आसवकों को ₹ 653.08 करोड़ के अनुचित लाभ के रूप में परिणत हुई।

लेखापरीक्षा ने आगे देशी मदिरा की 180 मि.ली. बोतल की खुदरा ग्राहकों के लिये दर²⁵ एवं उन पर देय शुल्क की तुलना मध्यप्रदेश एवं पड़ोसी राज्यों राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश के साथ की जिसे तालिका 2.10 में दर्शाया गया है :

तालिका 2.10

देशी मदिरा की 180 मिली बोतल के फुटकर विक्रय मूल्य एवं शामिल शुल्क की पड़ोसी राज्यों से तुलना

(राशि ₹ में)

वर्ष	वर्ग	प्लेन {न्यूनतम विक्रय मूल्य (एम.एस.पी.)}				मसाला {अधिकतम विक्रय मूल्य (एम.आर.पी.)}			
		मध्यप्रदेश		राजस्थान		मध्यप्रदेश		उत्तर प्रदेश	
		एम.एस.पी	शुल्क	एम.एस.पी	शुल्क	एम.आर.पी	शुल्क	एम.आर.पी	शुल्क
2012-13	काँच	27.00	7.65	20.85	10.94	57.00	11.50	53.00	34.03
	पैट	26.00	7.65	20.85	10.94	55.00	11.50	53.00	34.03
2013-14	काँच	29.00	8.28	20.85	10.94	61.00	12.40	60.00	39.38
	पैट	28.00	8.28	20.85	10.94	60.00	12.40	60.00	39.38
2014-15	काँच	30.00	8.28	21.00	10.94	63.00	12.40	64.00	43.66
	पैट	29.00	8.28	21.00	10.94	61.00	12.40	64.00	43.66
2015-16	काँच	38.00	9.00	21.00	10.94	63.60	13.50	69.00	48.58
	पैट	36.00	9.00	21.00	10.94	61.20	13.50	69.00	48.58
2016-17	काँच	40.00	9.00	24.00	11.91	66.00	13.50	69.00	48.36
	पैट	40.00	9.00	24.00	11.91	66.00	13.50	69.00	48.36

अतः इससे स्पष्ट है कि मध्यप्रदेश शासन द्वारा संग्रहित शुल्क की राशि पड़ोसी राज्यों द्वारा संग्रहित शुल्क की तुलना में बहुत कम है।

अन्य राज्यों से परिशोधित स्पिरिट का आयात

यह देखा गया कि आठ आसवकों में से सात ने 2012-13 और 2016-17 की अवधि के दौरान देशी मदिरा के निर्माण के लिए उपयोग किए गए 27.80 प्रतिशत परिशोधित स्पिरिट का आयात किया, और इस मात्रा के सम्बन्ध में आसवकों ने केवल बॉटलर के रूप में कार्य किया। इस प्रकार, देशी मदिरा की आपूर्ति में प्रतिस्पर्धी दरों को प्राप्त करने के लिए विभाग को बॉटलर जैसे अन्य प्रतिभागियों को अनुमति देनी चाहिए कि जो मध्यप्रदेश में देशी मदिरा की बोतलबंदी इकाईयों को स्थापित कर सकें।

निर्गम सम्मेलन के दौरान और उनके विस्तृत उत्तर (क्रमशः नवंबर 2017 और जनवरी 2018) में, विभाग ने कहा कि भारत के संविधान के तहत राज्य देशी मदिरा पर अपनी नीति तैयार करने और स्थानीय उद्योगों को प्रोत्साहित करने के लिए स्वतंत्र है। वर्ष

²⁵ राजस्थान ने न्यूनतम विक्रय मूल्य (एम.एस.पी.) निर्धारित किया है, जबकि उत्तर प्रदेश ने अधिकतम विक्रय मूल्य (एम.आर.पी.) निर्धारित किया है। मध्यप्रदेश में एम.एस.पी. एवं एम.आर.पी. दोनों निर्धारित किया गया है, इसलिए मध्यप्रदेश में प्लेन देशी मदिरा की एम.एस.पी. की तुलना राजस्थान से की गयी है एवं मध्यप्रदेश में मसाला देशी मदिरा की एम.आर.पी. की तुलना उत्तर प्रदेश से की गयी है

2011-12²⁶ से, राज्य शासन ने राज्य में आठ आसवकों को देशी मदिरा बनाने और देशी मदिरा की निविदा प्रक्रिया में भाग लेने की अनुमति दी है। चूंकि खुदरा अनुज्ञप्तिधारक सीधे आसवकों से देशी मदिरा खरीदते हैं, राज्य शासन खुदरा विक्रेताओं को देशी मदिरा की आपूर्ति के मूल्य में अंतर्निहित तर्कसंगतता में शामिल नहीं है।

शासन का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि :

- इस क्षेत्र में शासन का उद्देश्य केवल देशी मदिरा की बोतल भराई तक ही सीमित प्रतीत होता है और परिशोधित स्पिरिट के उत्पादन के पक्ष में नहीं है क्योंकि आसवक-सह-बॉटलर ने अन्य राज्यों से 27.80 प्रतिशत परिशोधित स्पिरिट आयात किया है। स्थानीय उद्योगों को प्रोत्साहित करने का लक्ष्य प्राप्त किया जा सकता है यदि राज्य शासन राज्य में देशी मदिरा के प्रदाय के लिए केवल राज्य में स्थित देशी मदिरा की बोतल भराई इकाई (जो राज्य से एवं बाहर से आर एस क्रय कर सकते हैं) को बोली लगाने की अनुमति देता है।

- यह सच है कि जिस कीमत पर देशी मदिरा खुदरा अनुज्ञप्तिधारियों को प्रदाय की जाती है, वह शासन से सीधे सम्बन्धित नहीं है, हालांकि अन्य राज्यों की तुलना में मध्यप्रदेश में आसवकों द्वारा लगाए गए उच्च मूल्य राज्य शासन को कोई लाभ के रूप में परिणत नहीं होते हैं। पड़ोसी राज्यों राजस्थान और उत्तरप्रदेश ने मध्यप्रदेश की तुलना में प्रति पीएल आबकारी शुल्क अधिक एकत्रित किया, जबकि तब खुदरा विक्रेताओं को मिलने वाला खुदरा मूल्य राजस्थान की तुलना में मध्यप्रदेश में अधिक था।

- प्रतिस्पर्धा जब सीमित हो तब गुटबंदी की अधिक संभावना है। इसके अतिरिक्त, आसवकों द्वारा राज्य के उपभोक्ताओं को विक्रय हेतु दी गयी दरों की निष्पक्षता सुनिश्चित करने के लिए विभाग ने देशी मदिरा की लागत का आंकलन नहीं किया।

अनुशंसा :

- विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि देशी मदिरा की आपूर्ति के लिए बोली लगाने में कोई गुटबंदी नहीं है और यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि देशी मदिरा पर आबकारी शुल्क पर निर्णय लेने के दौरान पड़ोसी राज्यों की तुलना में राज्य शासन को वित्तीय हानि न हो।
- विभाग राज्य में बोतल भराई इकाईयों वाले बॉटलरों या जो राज्य में देशी मदिरा की आपूर्ति के लिए देशी मदिरा की बोतल इकाइयाँ स्थापित कर सकता है, को अनुमति देने पर विचार कर सकता है, जिसके फलस्वरूप अधिक प्रतिस्पर्धा वाले मूल्य सुनिश्चित किये जा सकेंगे।
- विभाग को देशी मदिरा की विभिन्न श्रेणियों की लागत का विश्लेषण करना चाहिए।

2.5.10.2 नीति में अवांछित परिवर्तन

देशी मदिरा की आपूर्ति के लिए आबकारी नीति में अवांछित परिवर्तन से शासन पर वर्ष 2016-17 में ₹ 48.21 करोड़ की देनदारी सृजित हुई।

शासन देशी मदिरा की चार श्रेणियों की दरों के लिए आसवकों पर पूरी तरह से निर्भर रहा और 2012-13 और 2014-15 के बीच किसी विशेष जिले में आसवक द्वारा दी गई

²⁶ वर्ष 2011-12 से पहले, प्रत्येक जिले में आसवक देशी मदिरा का विनिर्माण करते थे। 2011-12 से आसवक देशी मदिरा का विनिर्माण 10 जिलों में स्थित उनके बोतल भराई इकाईयों में करते हैं

सबसे कम दरों (एल1) को स्वीकार किया। हालांकि, वित्तीय वर्ष 2015-16 और 2016-17 में, देशी मदिरा के लिए "आधार दर"²⁷ शासन ने निर्धारित की थी।

आबकारी नीति वर्ष 2015-16 की लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2015-16 के लिए आधार दर और एल1 दरों के बीच के अंतर मुख्य शीर्ष 0039-राज्य आबकारी शुल्क में जमा किया जाना था, शासन के निर्देशानुसार आधार दर से ऊपर के प्रस्ताव अमान्य घोषित कर दिए गए, क्योंकि सभी आसवकों ने वर्ष 2015-16 के लिए सभी जिलों में आधार दर से कम दरें प्रस्तावित की थीं। परिणामस्वरूप आधार दर और एल1 दरों के बीच के अंतर की राशि मात्र ₹ 2.56 करोड़ आबकारी राजस्व शीर्ष में जमा की गई थी।

आबकारी नीति वर्ष 2016-17 में, शासन ने फैसला किया (फरवरी 2016) कि अगर निविदाकार आधार दर से कम दरों का उद्धरण करते हैं, तो प्रस्तावित दरों और आधार दरों के बीच का अंतर राजस्व खाते में जमा किया जाएगा जबकि यदि निविदाकार आधार दर से अधिक दरों का उद्धरण देते हैं तो शासन प्रस्तावित दरों और आधार दरों के बीच अंतर का भुगतान आसवकों को करेगा। शासन द्वारा नीति में किये गये परिवर्तन का मूल आधार अभिलेखों में उपलब्ध नहीं हुआ।

लेखापरीक्षा ने पाया कि चूंकि विभाग द्वारा आसवकों के पक्ष में नीति में संशोधन किया गया था, इसलिए आसवकों ने वर्ष 2016-17 में राज्य भर में समान रूप से बहुत उच्च दरें प्रस्तुत की जैसा कि तालिका 2.11 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.11

आधार दर एवं आसवकों द्वारा प्रस्तावित दरों के बीच अंतर

(प्रति पेटी दर ₹ में)

मद	मसाला		प्लेन	
	काँच	पैट	काँच	पैट
खुदरा विक्रेताओं को प्रदाय हेतु अनुमोदित दरें	519.49	470.82	444.55	397.76
आधार दर	496.00	449.00	425.00	380.00
अंतर (राज्य शासन द्वारा भुगतान किया जाने वाला)	23.49	21.82	19.55	17.76

विभाग द्वारा सूचित किया (मार्च 2018) गया था कि आसवकों द्वारा दी गयी दरों और आधार दर के बीच अंतर के रूप में आसवकों को देय राशि ₹ 48.21 करोड़ है। इस प्रकार, पिछले वर्ष से नीति में अवांछित परिवर्तन के परिणामस्वरूप शासन पर ₹ 48.21 करोड़ की देनदारी पैदा हुई है, जिसमें से 15 मार्च 2018 तक शासन द्वारा आसवकों को ₹ 39.76 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, आबकारी आयुक्त द्वारा यह बताया गया (अप्रैल 2018) कि शासन की नीति के अनुसार आसवकों को भुगतान किया गया है।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आबकारी नीति में अवांछित परिवर्तन ने आसवकों को उच्च दर प्रस्तुत करने की अनुमति दी है और राज्य के राजस्व को एल1 दर और आधार दर के बीच अंतर के भुगतान के रूप में नकारात्मक रूप से प्रभावित किया है। इसके अतिरिक्त, समान श्रेणी एवं मात्रा के लिए देशी मदिरा पर मध्यप्रदेश शासन द्वारा संग्रहित आबकारी शुल्क पड़ोसी राज्यों की तुलना में कम है। यह भी इंगित किया गया है कि समान श्रेणी की देशी मदिरा के लिए फुटकर दुकानों को विक्रय हेतु राजस्थान एवं उत्तर प्रदेश में स्वीकृत दर मध्यप्रदेश शासन द्वारा निर्धारित आधार दर (₹ 45.99 से ₹ 96 प्रति पेटी) से कम थी, जो राजस्थान के उपभोक्ताओं की तुलना में मध्यप्रदेश के उपभोक्ताओं द्वारा उच्च दर की अदायगी के रूप में परिणत हुआ (परिशिष्ट IV)।

²⁷

राज्य के सभी जिलों में 2014-15 की एल1 निवेदित दर के औसत के आधार पर अनुमानित

2.5.11 आसवनी परिसर में बोटल भराई इकाईयों की स्थापना के संबंध में आबकारी शुल्क की हानि

आसवनी परिसर से बाहर की तुलना में आसवनी परिसर में ई.एन.ए./आर.एस. के परिवहन के लिए शासन द्वारा असममित परिवहन शुल्क का निर्धारण किया गया, जिसके परिणामस्वरूप निर्माताओं के एक वर्ग के लिए वर्ष 2012-17 के दौरान अनुचित लाभ दिया गया और ₹ 100.84 करोड़ के आबकारी शुल्क की हानि हुई।

शासन ने दो वर्गों में आर.एस./ई.एन.ए. के लिए परिवहन शुल्क²⁸ निर्धारित (जुलाई 2006) किया अर्थात् आसवनी परिसर के बाहर ₹ 2.50 प्रति बी.एल. और आसवनी परिसर के भीतर ₹ 50 प्रति परमिट²⁹।

लेखापरीक्षा ने आर.एस./ई.एन.ए. के परिवहन के लिए परमिट जारी करने संबंधी पंजी में पाया कि परिवहन के लिए उपयोग किए गए टैंकर औसतन 25,000 बीएल आर.एस./ई.एन.ए. का परिवहन करते हैं। परिवहन शुल्क की उपर्युक्त निर्धारित दो दरों की तुलना से ज्ञात हुआ कि आसवनी परिसर में स्थित बोटल भराई इकाईयों वाले निर्माताओं के द्वारा इस मात्रा के लिए शासन को ₹ 50 का भुगतान किया गया है जबकि आसवनी परिसर के बाहर बोटल भराई की इकाईयों वाले निर्माताओं द्वारा समान मात्रा के लिए शासन को ₹ 62,500 का भुगतान किया गया।

लेखापरीक्षा ने आठ आसवनियों के उत्पादन अभिलेखों की नमूना जाँच (नवंबर 2016 और मार्च 2017) की, जिसमें ज्ञात हुआ कि 2012-17 की अवधि के दौरान ₹ 8.07 लाख परिवहन शुल्क चुकाकर आर.एस. और ई.एन.ए. के 40.36 करोड़ बीएल को उसी परिसर के भीतर आसवनी से संबंधित बोटल भराई इकाईयों में स्थानांतरित किया गया था, जबकि सामान मात्रा पर परिसर के बाहर निर्माताओं से वसूली योग्य परिवहन शुल्क ₹ 100.92 करोड़ था। इस प्रकार विभाग ने आसवनी परिसर के बाहर बोटल भराई इकाईयों के निर्माण के साथ आसवनी के परिसर के भीतर बोटल भराई इकाईयों वाले निर्माताओं से ₹ 100.84 करोड़ का कम आबकारी शुल्क संग्रहित किया। आसवनी परिसर के बाहर की तुलना में आसवनी परिसर के भीतर ई.एन.ए./आर.एस. के परिवहन के लिए शासन द्वारा असममित परिवहन शुल्क का निर्धारण भी निर्माताओं के एक वर्ग के लिए अनुचित लाभ के रूप में परिणत हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2017) के दौरान, शासन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया और दरों में संशोधन की संभावना का पता लगाने का आश्वासन दिया। शासन ने आसवनी परिसर के भीतर ई.एन.ए. के परिवहन के लिए परिवहन शुल्क की दरों में ₹ एक प्रति बीएल³⁰ संशोधित किया, जबकि आर.एस. के संबंध में दरें अपरिवर्तित बनीं रही।

हालांकि, विभाग की कार्यवाही अभी भी अपूर्ण थी क्योंकि भारत निर्मित विदेशी मदिरा निर्माताओं के लिए परिवहन शुल्क मार्च 2018 में शुल्क के संशोधन के बाद भी असममित रहा और इसके परिणामस्वरूप आसवनी परिसर में बोटल भराई इकाईयों के विनिर्माताओं को आसवनी परिसर से बाहर स्थित इकाईयों की तुलना में बोटलबंद मदिरा की लागत कम आएगी।

इसके अतिरिक्त, आसवनी परिसर के बाहर स्थित देशी मदिरा के विनिर्माताओं द्वारा उच्च परिवहन शुल्क का भुगतान करने के बावजूद उसी दर पर मदिरा फुटकर अनुज्ञप्तिधारकों को प्रदाय की गयी जिस दर पर आसवनी परिसर के अंदर स्थित

²⁸ आर.एस./ई.एन.ए. को आसवनी से बोटल भराई इकाई तक स्थानान्तरित करने पर लिये जाने वाला शुल्क
²⁹ परमिट आर.एस./ई.एन.ए. को आसवनी से बोटल भराई इकाई तक स्थानान्तरित करने की एक अनुमति है
³⁰ राजपत्र (असाधारण) क्र. 209 दिनांक 31 मार्च 2018

विनिर्माताओं द्वारा प्रदाय की गयी, कम परिवहन शुल्क का आरोपण मसाला देशी मदिरा के लिए ₹ 10.15 प्रति बॉक्स का और प्लेन देशी मदिरा के लिए ₹ 6.78 प्रति बॉक्स होने से अनुचित वित्तीय लाभ के रूप में परिणत हुआ। इसके अतिरिक्त, चूंकि शासन देशी मदिरा की थोक आपूर्ति के लिए खुली निविदाएं आमंत्रित कर रहा है, इसलिए असममित परिवहन शुल्क आरोपित करने का कोई तर्क नहीं है।

अनुशंसा :

विभाग आर.एस./ई.एन.ए. के परिवहन के लिए सभी उत्पादन इकाइयों से समान परिवहन शुल्क लेने पर विचार कर सकता है।

2.5.12 अनुज्ञप्ति/लेबल के गैर-नवीनीकरण के कारण मदिरा के स्कंध को पहचानने और निराकरण करने के लिए तंत्र का न होना

विदेशी मदिरा के निराकरण के लिए आवश्यक कार्यवाही करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 3.03 करोड़ के शुल्क का अवरुद्ध होना।

भारत निर्मित विदेशी मदिरा के निर्माण के लिए अनुज्ञप्ति प्रत्येक वर्ष आबकारी आयुक्त द्वारा नवीनीकृत की जाती है। इसी प्रकार एक बोतल भराई इकाई में विभिन्न प्रकार के विदेशी मदिरा की बोतलों के लेबल भी प्रत्येक वर्ष नवीनीकृत होते हैं।

मध्यप्रदेश विदेशी मदिरा नियम यह निर्धारित करते हैं कि अनुज्ञप्ति/लेबल की समाप्ति या निरस्तीकरण पर अनुज्ञप्तिधारक पूरे स्कंध को जिला आब. अधि./सहा. आब. आयु. के नियंत्रण में रख सकता है और अनुज्ञप्तिधारक को किसी अन्य अनुज्ञप्तिधारक को, जिसे इसे बेचा जा सकता है, को ऐसी समाप्ति या निरस्तीकरण के 30 दिनों के भीतर इस तरह के शेषों का निराकरण करने की अनुमति दी जा सकती है। यदि वह निर्धारित समय के भीतर इस तरह के शेषों का निराकरण करने में असमर्थ रहता है, तो आबकारी आयुक्त इसके निराकरण के बारे में कोई अन्य दिशा निर्देश दे सकता है, जिसमें नष्टीकरण शामिल है।

जिला आब. अधि., धार के अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा में पाया गया कि दो इकाइयों³¹ में बोतल भराई इकाई की अनुज्ञप्ति एवं लेबल की समाप्ति के 14 से 23 माह की समाप्ति के बाद भी भारत निर्मित विदेशी मदिरा के 1.40 लाख पीएल के स्कंध और ई.एन.ए. के 1.28 लाख पीएल के स्कंध का निराकरण नहीं किया गया था, जिसमें ₹ 3.03 करोड़³² का आबकारी शुल्क सन्निहित है, इसके अलावा विनिर्माण इकाइयों के सहायक जिला आबकारी अधिकारी द्वारा 30 दिनों की निर्धारित समय सीमा समाप्त होने के बाद भी भारत निर्मित विदेशी मदिरा/ई.एन.ए. के निराकरण का प्रकरण आबकारी आयुक्त के संज्ञान में नहीं लाया गया।

आगे यह देखा गया कि लोक लेखा समिति के निर्देशों (72वाँ प्रतिवेदन, 2015-16) के बावजूद, शासन अनुज्ञप्ति/लेबल के समाप्त होने, गैर नवीनीकरण और निरस्तीकरण के प्रकरणों में विदेशी मदिरा के निराकरण की निगरानी सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र विकसित करने में विफल रहा।

विस्तृत उत्तर (जनवरी 2018) में विभाग ने कहा कि अधिनियम में ऐसे कोई नियम मौजूद नहीं हैं। आगे जिला आब. अधि., धार ने सूचित किया (फरवरी 2018) कि आबकारी आयुक्त के आदेशों (मार्च 2017 और मई 2017) के अनुपालन में भारत निर्मित

³¹ एफ.एल. 9 लायसेंसी सिल्वर ओक लिमिटेड (मार्च 2015) और ग्रेट गैलियन लिमिटेड (मार्च 2016)
³² विदेशी मदिरा पर ₹ 125 प्रति प्रूफ लीटर एवं स्पिरिट पर ₹ 100 प्रति प्रूफ लीटर शुल्क

विदेशी मदिरा के 0.96 लाख पीएल के उपरोक्त स्कंध नष्ट किये गए थे, 0.62 लाख पीएल को पुनः आसवन किया गया और शेष 1.10 लाख पीएल का पुनः उपयोग किया गया।

विभाग का उत्तर सही नहीं है क्योंकि मध्यप्रदेश विदेशी मदिरा नियम का नियम 18(6) इस तरह के स्कंध के निराकरण की प्रक्रिया को स्पष्ट रूप से निर्धारित करता है। हालांकि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के बाद विभाग ने मदिरा के निष्क्रिय स्कंध का निराकरण किया है, फिर भी पुराने स्कंध के त्वरित निराकरण के लिए विभाग ने कोई प्रणाली निर्धारित नहीं की है, जिससे मदिरा चोरी की संभावना बनी हुई है।

अनुशंसा :

विभाग को लोक लेखा समिति के 72वाँ प्रतिवेदन के अनुपालन में अनुज्ञप्ति/लेबल की समाप्ति, गैर नवीनीकरण और निरस्त करने के प्रकरणों में विदेशी मदिरा के निराकरण की निगरानी सुनिश्चित करने के लिए तंत्र विकसित करना चाहिए।

अधिनियमों एवं नियमों के प्रावधानों का अनुपालन

निष्पादन लेखापरीक्षा ने म.प्र. राज्य आबकारी अधिनियम एवं उसके अधीन नियमों के अनुपालन में विभिन्न कमियों को उजागर किया, जैसे निर्धारित समय के उपरान्त प्राप्त आबकारी सत्यापन प्रमाण पत्रों पर शास्ति का अधिरोपण न किया जाना, देशी मदिरा गोदामों/भाण्डागार में आसवक द्वारा वीसेट इकाईयों का संस्थापन न किया जाना, विदेशी मदिरा पर परिवहन, हानि का आधिक्य एवं पर्याप्त बैंक गारण्टी की प्रस्तुति के बिना विदेशी मदिरा व ई.एन.ए. का निर्यात/परिवहन, इत्यादि जिन पर निम्नवत् चर्चा की गयी है:

2.5.13 शास्ति का अनारोपण

म.प्र. देशी मदिरा नियमों एवं म.प्र. विदेशी मदिरा नियमों में प्रावधानित है कि आब.आयु. या कलेक्टर उपरोक्त किन्ही भी नियमों के उल्लंघन पर ₹ 50,000 (12 जनवरी 2014 तक) या ₹ दो लाख (13 जनवरी 2014 से) से अनधिक की शास्ति अधिरोपित कर सकता है और देशी मदिरा के प्रकरण में लगातार उल्लंघन की स्थिति में जिस अवधि में उल्लंघन जारी रहा उस पर अतिरिक्त शास्ति ₹ 1,000 तक प्रतिदिन आरोपित कर सकता है।

नियमों में प्रावधानित होने पर भी विभाग द्वारा नियमों के उल्लंघन के लिए शास्ति का अधिरोपण नहीं किया गया, जिस पर नीचे चर्चा की गयी है:-

2.5.13.1 निर्धारित समय सीमा उपरांत प्राप्त आबकारी सत्यापन प्रमाण पत्रों पर शास्ति का अनारोपण

बारह विनिर्माण इकाईयों द्वारा आबकारी सत्यापन प्रमाण पत्र (ई.वी.सी.) 1 से 401 दिनों की विलम्ब अवधि में प्रस्तुत किए गये, तथापि विभाग ने चूककर्ता निर्माताओं पर ₹ 462.77 करोड़ की शास्ति अधिरोपित नहीं की।

म.प्र. विदेशी मदिरा नियमों एवं म.प्र. देशी मदिरा नियमों में प्रावधानित है कि निर्यातकर्ता/परिवहनकर्ता, आयात इकाई के प्रभारी अधिकारी से सत्यापन प्रतिवेदन

प्राप्त करेगा और प्रेषण करने वाली इकाईयों के प्रभारी अधिकारी को अनुज्ञापत्र की वैधता³³ समाप्त होने के 40 दिन के भीतर प्रस्तुत करेगा।

लेखापरीक्षा ने पाँच जिलों (तीन सहा.आब.आयु. कार्यालयों³⁴ एवं दो जिला आब.अधि. कार्यालयों³⁵) में अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि 2012-13 से 2016-17 के मध्य कुल 49,410 अनुज्ञापत्रों में से 23,272 परमितों के संबंध में ई.वी.सी अवधि 1 से 401 दिनों के विलम्ब से प्रस्तुत किए गये। विनिर्माण इकाईयों के प्रभारियों द्वारा किसी भी प्रकरण में शास्ति के अधिरोपण हेतु मामले की सूचना आबकारी आयुक्त को नहीं दी गयी। इन प्रकरणों में अधिकतम आरोपणीय शास्ति ₹ 462.77 करोड़ संगणित होती है, जैसाकि तालिका 2.12 में दर्शाया गया है।

तालिका 2.12

40 दिनों के पश्चात प्राप्त ई.वी.सी. पर अधिरोपणीय शास्ति

(₹ करोड़ में)

इकाई का नाम	मदिरा का प्रकार	निर्माता इकाईयों की संख्या	40 दिन के पश्चात् प्राप्त ई.वी.सी. की संख्या	मीडियन देरी	अधिकतम अधिरोपणीय शास्ति
ए.ई.सी. ग्वालियर	विदेशी मदिरा	5	17,611	60	352.22
ए.ई.सी. खरगौन		1	2,180	60	43.60
ए.ई.सी. धार		2	39	48	0.78
ए.ई.सी. रायसेन		1	198	57	3.96
ए.ई.सी. भोपाल		1	2,560	51	48.53
योग		10	22,588		449.09
ए.ई.सी. रायसेन	बीयर	1	671	49	13.42
योग		1	671		13.42
ए.ई.सी. रायसेन	देशी मदिरा	1	13	50	0.26
योग		1	13		0.26
महायोग		12	23,272		462.77

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान शासन ने बताया कि शास्ति का अधिरोपण सक्षम प्राधिकारी के विवेकाधिकार पर है, यद्यपि नियमों में अस्पष्टता को दूर करने हेतु क्रमशः उच्चतर एवं अनिवार्य शास्ति का प्रावधान नियमों में जोड़ा जा सकता है और "सकता है" शब्द को "करेगा" से बदला जा सकता है तथापि विभाग द्वारा उनके विस्तृत उत्तर (जनवरी 2018) में यह बताया गया कि शास्ति के अधिरोपण हेतु आबकारी आयुक्त के पास विवेकाधिकार है और ई.वी.सी. को प्राप्तियों में कम विलम्ब को ध्यान में रखते हुए कोई शास्ति अधिरोपित नहीं की गयी।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि, किसी भी प्रकरण में इकाई के प्रभारी अधिकारी द्वारा शास्ति के आरोपण हेतु प्रकरण अग्रेषित नहीं किया गया और शास्ति का अधिरोपण किया जाना है अथवा नहीं, तय नहीं हुआ। आगे, शास्ति का अनारोपण ई.वी.सी. की विलम्ब से प्रस्तुति को प्रोत्साहित करेगा। लेखापरीक्षा द्वारा मामले को इंगित किये जाने के पश्चात् शासन द्वारा अधिसूचना 351 दिनांक 13 जुलाई 2017 को उत्तर पूर्व राज्य के लिए 40 से 90 दिवस और अन्य राज्यों के लिए 60 दिवस तक, राज्य के बाहर के निर्यात के प्रकरणों को ई.वी.सी. को अग्रेषित करने की समय सीमा को बढ़ाया गया।

³³ परिवहनकर्ता द्वारा 30 कि.मी./प्रति घण्टे की औसत गति से एक दिन में 360 कि.मी. की अधिकतम दूरी तय करने में लगने वाला पारगमन समय

³⁴ ग्वालियर, खरगौन और भोपाल

³⁵ धार और रायसेन

अनुशंसा:

विभाग शास्ति के अधिरोपण हेतु नियमों में संशोधन पर विचार कर सकता है और क्रमशः उच्चतर एवं अनिवार्य शास्ति का प्रावधान कर सकता है।

2.5.13.2 एक सौ पाँच देशी मदिरा भाण्डागारों में वीसेट संयोजन का संस्थापन न होने पर शास्ति का अनारोपण

एक सौ पाँच देशी मदिरा भाण्डागारों ने संयोजन के लिए वीसेट³⁶ का संस्थापन सुनिश्चित नहीं किया।

निविदा नोटिसों के अनुसार सीलबन्द बोतलों में देशी मदिरा की आपूर्ति हेतु सफल निविदाकार को भाण्डागारों में वीसेट संयोजन का प्रबंध स्वयं की लागत पर करना होगा तथा इसमें असफल होने पर ₹ दो लाख की शास्ति अधिरोपित की जाएगी तथा इसके लगातार उल्लंघन की स्थिति में आबकारी आयुक्त ₹ 1,000 प्रतिदिन के मान से अनधिक की अतिरिक्त शास्ति, उस अवधि के लिए जिसमें उल्लंघन जारी रहा, अधिरोपित कर सकता है।

लेखापरीक्षा ने आबकारी आयुक्त एवं 20 चयनित जिलों के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि वर्ष 2015-16 और 2016-17 के आठ सफल निविदाकारों द्वारा, 51 जिलों में स्थित 105 देशी मदिरा भाण्डागारों में, वीसेट संयोजन का संस्थापन नहीं किया गया। इन भाण्डागारों के प्रभारी अधिकारियों ने इस मामले की सूचना उच्चाधिकारियों को नहीं दी। विभाग द्वारा न तो वीसेट संयोजन का संस्थापन सुनिश्चित किया गया और न ही म.प्र. देशी मदिरा नियमों के नियम 12 के तहत ₹ 11.87 करोड़ की शास्ति अधिरोपित की गयी।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने लेखापरीक्षा प्रेक्षकों पर सहमति जताई और बताया कि लेखापरीक्षा प्रेक्षण के आधार पर सभी प्रकरणों में शास्ति अधिरोपित की जाएगी। आगे, विभाग द्वारा सूचित (जनवरी 2018) किया गया कि वित्तीय वर्ष 2015-16 के लिए ₹ 10.60 लाख के मांग पत्र जारी किए गए हैं और वर्ष 2016-17 से संबंधित प्रकरणों में शास्ति अधिरोपित की जा रही है।

2.5.13.3 आई.एम.एफ.एल./बीयर के निर्यात/परिवहन के दौरान अत्यधिक क्षय पर शास्ति का अनारोपण

आई.एम.एफ.एल./बीयर के निर्यात/परिवहन के दौरान अत्यधिक क्षय पर ₹ 1.44 करोड़ शास्ति का अधिरोपण नहीं किया गया।

मध्यप्रदेश विदेशी मदिरा नियमों में प्रावधान है कि बोतलों में भरी हुई आई.एम.एफ.एल./बीयर के सभी निर्यात/परिवहन के दौरान क्षय की अधिकतम सीमा 0.25 प्रतिशत होगी। आगे, अनुमत्य सीमा से अधिक हानि होने पर लायसेंसी, आबकारी आयुक्त अथवा उसके द्वारा प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी द्वारा अधिरोपित ऐसी शास्ति का भुगतान करने के लिए बाध्य होगा जो राज्य में निर्मित विदेशी मदिरा पर उस समय प्रचलित देय शुल्क से अधिक नहीं होगी।

विभागीय परिपत्र (जुलाई 2013) में देशी मदिरा, विदेशी मदिरा, आर.एस./ई.एन.ए. एवं बीयर के निर्यात/परिवहन के दौरान अधिक परिवहन क्षय की मात्रा की निगरानी के लिए मासिक प्रतिवेदन स्पष्ट रूप से प्रावधानित है। निर्माता इकाईयों के प्रभारी

³⁶ अतिलघु अपरचर टर्मिनल (वीसेट का इस्तेमाल) सुदूर स्थान पर सेटलाइट इन्टरनेट पहुँच के प्रावधान के लिए ब्राडबैंड डेटा संचारित करने के लिए किया जाता है, वीसेट इकाई का उद्देश्य उन खुदरा लायसेंसियों, जो भाण्डागारों से मदिरा उठाते हैं, के लिए आनलाइन परमिट उत्पन्न करने का था, साथ ही बॉटलिंग इकाईयों से देशी मदिरा के खेप की पावती भाण्डागारों से उसकी प्राप्ति के वास्तविक समय में दी जा सकती है

अधिकारियों को यह प्रतिवेदन संबंधित संभागीय क्षेत्रीय उपायुक्त को प्रस्तुत करना है एवं इसकी प्रति आबकारी आयुक्त को पृष्ठांकित करनी है।

लेखापरीक्षा ने तीन आई.एम.एफ.एल. बोटलबंदी इकाईयों तथा तीन यवासनियों की अनुज्ञा पंजियों की नमूना जाँच में पाया कि 1,144 अनुज्ञा के माध्यम से आई.एम.एफ.एल. के 60.75 लाख पीएल परिवहनित/निर्यातित किये गये थे (सितम्बर 2015 और दिसम्बर 2016 के मध्य) जिन पर अनुमत्य सीमा से 52,671.46 पीएल का अतिरिक्त क्षय हुआ और 982 अनुज्ञा के माध्यम से 91.66 लाख बीएल बियर का परिवहनित/निर्यातित किये गये (दिसम्बर 2015 और मार्च 2017 के मध्य) जिन पर अनुमत्य सीमा से 23,497.14 बीएल का अधिक क्षय अभिलेखित किया गया था। निर्माता इकाईयों के प्रभारी अधिकारियों द्वारा इन प्रकरणों को अपने संभागीय उपायुक्त को सूचित किया गया। तथापि, उपायुक्तों द्वारा अधिक क्षय पर ₹ 1.44 करोड़ की शास्ति का अधिरोपण नहीं किया गया था।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान शासन ने उत्तर दिया कि उपायुक्त द्वारा नियमित रूप से शास्ति आरोपित की जा रही है। आगे विस्तृत उत्तर (जनवरी 2018) में विभाग ने बताया कि शास्ति के अधिरोपण की वस्तुस्थिति हेतु उपायुक्त को पत्र लिखे गये हैं।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन प्रकरणों में शास्ति का अधिरोपण और वसूली नहीं की गयी।

2.5.13.4 भाण्डागारों में काँच की बोटलों में न्यूनतम 25 प्रतिशत स्कंध न बनाए रखने पर शास्ति का अनारोपण

उनहत्तर देशी मदिरा भाण्डागारों द्वारा बोटलों में देशी मदिरा का निर्धारित न्यूनतम स्कंध बनाए नहीं रखा गया और विभाग इन भाण्डारागारों पर ₹ 5.46 करोड़ की शास्ति अधिरोपित करने में विफल रहा।

देशी मदिरा की आपूर्ति के अनुबंध की शर्त के अनुसार आसवक, प्लास्टिक बोटल के उपयोग पर प्रतिबंध की स्थिति में देशी मदिरा की आपूर्ति बनाये रखने के उद्देश्य से प्रत्येक भाण्डागार में देशी मदिरा की औसत दैनिक आपूर्ति का 25 प्रतिशत स्कंध काँच की बोटलों में बनाए रखेगा, जिसके उल्लंघन पर दो लाख रुपये की शास्ति आरोपित की जाएगी। आगे, लगातार उल्लंघन की स्थिति में आबकारी आयुक्त प्रत्येक दिन, जिसके दौरान उल्लंघन जारी रहता है, के लिए अतिरिक्त शास्ति जो ₹ 1,000 से अधिक न हो, अधिरोपित कर सकता है।

लेखापरीक्षा ने 33 जिलों³⁷ में 69 भाण्डागारों एवं आबकारी आयुक्त कार्यालय के अभिलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि उपरोक्त शर्तों के उल्लंघन में विभिन्न भाण्डागारों में, वित्तीय वर्ष में 1 से 366 दिवस (मीडियन-275 दिन) की अवधि में मदिरा की औसत दैनिक आपूर्ति का न्यूनतम 25 प्रतिशत स्कंध काँच की बोटलों में बनाए नहीं रखा गया। आगे, लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग द्वारा इन शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने हेतु कोई निगरानी तंत्र स्थापित नहीं किया गया। विभाग, म.प्र. देशी मदिरा नियमों 1995 के नियम 12 के अनुसार अनुबंध की शर्तों के लगातार उल्लंघन और अनुपालन नहीं करने पर ₹ 5.46 करोड़ की शास्ति अधिरोपित करने में भी असफल रहा।

³⁷

20 चयनित जिले; चार सहा. आयुक्त (बड़वानी, होशंगाबाद, झाबुआ और सीहोर) और नौ जिला आबकारी अधिकारी (बैतूल, बुरहानपुर, दमोह, दतिया, गुना, मंदसौर, नीमच, सिवनी और सीधी)

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने लेखापरीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया और बताया कि शास्ति अधिरोपण की प्रक्रिया प्रगति पर है। विस्तृत उत्तर में विभाग ने ₹ 1.73 करोड़ की शास्ति का अधिरोपण सूचित किया (जनवरी 2018)।

विभाग द्वारा शास्ति अधिरोपण की प्रक्रिया का चालू किया जाना सराहनीय है। तथापि जब तक कि विभाग अनुबंध की शर्तों के अनुपालन हेतु एक निगरानी तंत्र स्थापित नहीं करता इस तब तक इस प्रावधान के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हो सकती है। साथ ही वित्तीय वर्ष 2016-17 की ₹ 3.73 करोड़ की शास्ति अधिरोपित किया जाना अपेक्षित है।

2.5.13.5 बॉटलिंग इकाइयों एवं भाण्डागारों में देशी मदिरा का न्यूनतम स्कंध न रखा जाना

यद्यपि देशी मदिरा के लायसेंसियों द्वारा बॉटलिंग इकाइयों और भाण्डागारों में बोतलबंद देशी मदिरा का न्यूनतम स्कंध नहीं बनाए रखा गया, नियमों के भंग करने एवं लगातार उल्लंघन करने पर भी ₹ 2.58 करोड़ अधिरोपित नहीं की गयी।

लेखापरीक्षा ने आठ सहा.आब.आयु. कार्यालयों³⁸ एवं 16 जिला आब. अधि.³⁹ के अभिलेखों जैसे स्कंध पंजी, मासिक पंजी इत्यादि की नमूना जाँचमें पाया (मई 2016 एवं फरवरी 2017 के मध्य) कि लायसेंसियों द्वारा 41 भाण्डागारों में अप्रैल 2014 से दिसम्बर 2016 के मध्य देशी मदिरा का न्यूनतम स्कंध नहीं रखा गया। ऐसे 20 भाण्डागारों में वर्ष में 100 दिन से अधिक समय तक स्कंध की कमी रही।

इसी प्रकार, लेखापरीक्षा ने मई 2016 और जुलाई 2017 के मध्य चार सहा.आब.आयु. कार्यालयों⁴⁰ तथा चार जिला आब. अधि. के कार्यालयों⁴¹ के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि अप्रैल 2014 तथा दिसम्बर 2016 के मध्य सभी पाँच अनुज्ञाधारियों के द्वारा देशी मदिरा की बोतल बंदी इकाइयों पर स्पिरिट बोतल बंद मदिरा का न्यूनतम स्कंध विगत माह के पाँच दिनों के औसत प्रदाय के बराबर नहीं था। म.प्र. देशी स्पिरिट नियमों के अनुसार नियमों को भंग करने एवं लगातार उल्लंघन करने पर ₹ 2.58 करोड़ की शास्ति अधिरोपित नहीं की गई।

देशी मदिरा का न्यूनतम स्कंध नहीं बनाये रखने संबंधी प्रकरणों को उचित समय पर कार्रवाई करने के लिये आबकारी आयुक्त को भेजने की समय सीमा निर्धारित करने संबंधी आवश्यक निर्देश विभाग द्वारा जारी नहीं किये गये।

निर्गम सम्मलेन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग द्वारा सूचित किया गया कि 2016-17 के दौरान इंगित अधिकतर प्रकरणों में माँग पत्र जारी कर दिये गए हैं, हालांकि वसूली संबंधी स्थिति नहीं बताई गई (मई 2018)।

2.5.14 पर्याप्त बैंक गारंटी/बॉण्ड प्रस्तुत किए बिना विदेशी मदिरा (आई.एम.एफ.एल.) और ई.एन.ए. का निर्यात/परिवहन

रुपये दो करोड़ पाँच लाख की बैंक गारंटी के विरुद्ध ₹ 52.72 करोड़ के शुल्क की विदेशी मदिरा/ई.एन.ए. के परिवहन/निर्यात की अनुमति दी गयी।

म.प्र. विदेशी मदिरा नियमों एवं म.प्र. आसवनी नियमों के अनुसार लायसेंसधारक निर्यात/परिवहन की जाने वाली पूरी मात्रा पर आरोपणीय निर्धारित शुल्क जमा करेगा,

³⁸ छतरपुर, ग्वालियर, होशंगाबाद, इन्दौर, झाबुआ, खरगोन, रीवा और सतना

³⁹ अनूपपुर, अशोकनगर, बालाघाट, बैतूल, भिण्ड, दमोह, देवास, धार, गुना, मंदसौर, नीमच, सिवनी, श्योपुर, शिवपुरी, सीधी और विदिशा

⁴⁰ छतरपुर, ग्वालियर, खरगोन और रीवा

⁴¹ बालाघाट, धार, राजगढ़ और शिवपुरी

अथवा उक्त राशि के लिए बैंक गारण्टी प्रस्तुत करेगा या पर्याप्त शोधक जमानतों के साथ एक बॉण्ड निष्पादित करेगा। व्यक्तिगत प्रेषित वस्तुओं के संदर्भ में बैंक गारंटी इत्यादि उत्पाद शुल्क का भुगतान होने या आबकारी सत्यापन प्रमाणपत्र प्राप्त होने की अवधि तक प्रभावशील होंगी।

विभाग ने निर्यात/परिवहित की गई मदिरा/ई.एन.ए. की मात्रा के विरुद्ध जमा सुरक्षा निधि की पर्याप्तता की निगरानी हेतु मासिक विवरणी निर्धारित (अगस्त 2007) की। उत्पादन इकाई के प्रभारी अधिकारी को यह विवरणी उस जोन के उपायुक्त को प्रस्तुत करना चाहिए तथा एक प्रति आबकारी आयुक्त को पृष्ठांकित करना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने तीन जिलों (दो सहा.आब.आयु. कार्यालयों⁴² एवं एक जि.आब.अधि. कार्यालय⁴³) में चयनित निर्माता इकाईयों के निर्यात/परिवहन अनुमति पंजियों की नमूना जाँच की और पाया कि न तो किसी भी निर्माता इकाईयों के प्रभारी अधिकारियों ने निर्धारित विवरणी प्रस्तुत किया, न ही आब.आयु./उप. आयु. द्वारा विवरणी की निगरानी/माँग की गयी।

लेखापरीक्षा ने चयनित एक माह में जारी किए गए सभी अनुज्ञापत्रों में निहित आबकारी शुल्क की गणना की और इसकी तुलना निर्माता इकाईयों द्वारा प्रस्तुत सुरक्षा जमा राशि से की। यह पाया गया कि सात⁴⁴ निर्माता इकाईयों के प्रभारी अधिकारियों ने चयनित माह में ₹ 2.05 करोड़ की बैंक गारंटी के विरुद्ध ₹ 52.72 करोड़ के आबकारी शुल्क के आई.एम.एफ.एल./ई.एन.ए. का परिवहन/निर्यात अनुमत किया। चयनित माह में जारी किसी भी परमिट के संबंध में आबकारी सत्यापन प्रमाण पत्र चयनित माह के दौरान प्राप्त नहीं हुआ था। इस प्रकार, निर्माता इकाईयों के प्रभारी अधिकारियों द्वारा ₹ 50.67 करोड़ के आबकारी शुल्क से संबंधित मदिरा का परिवहन/निर्यात वांछित सुरक्षा निधि के समर्थन के बिना अनुमत किया गया।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान, शासन ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और भविष्य में नियमों के पालन का आश्वासन दिया। यद्यपि विस्तृत उत्तर में विभाग द्वारा बताया गया (जनवरी 2018) कि समुचित बैंक गारण्टी प्राप्त करने में विफल रहने से राज्य के राजस्व पर कोई विपरीत प्रभाव नहीं पड़ा।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है। नियम विरुद्ध बिना सुरक्षा राशि जमा किए मदिरा के निर्यात/परिवहन की अनुमति दिया जाना, लायसेंसी द्वारा चूक की स्थिति में एक बड़ा जोखिम है। साथ ही, प्रभारी अधिकारियों द्वारा बिना समुचित बैंक गारंटी के अनुज्ञाधारियों को मदिरा के निर्यात/परिवहन की अनुमति दिए जाने की प्रथा के कारण अनुज्ञाधारकों को अनुचित वित्तीय लाभ पहुँचा है।

2.5.15 विभाग का कम्प्यूटरीकरण

राज्य सरकार द्वारा (मई 2007) राज्य आबकारी विभाग के एकीकृत कम्प्यूटरीकरण का कार्य ₹ 14.89 करोड़ में अनुमोदित किया गया। यद्यपि, हार्डवेयर के क्रय एवं स्थापना का कार्य मार्च 2012 में पूर्ण हो गया था तथापि सॉफ्टवेयर विकास का कार्य अब तक अपूर्ण रहने से हार्डवेयर पर किया गया ₹ 16.50 करोड़ का व्यय निष्फल रहा है।

मेसर्स सी.एम.सी. लिमिटेड को (मई 2007) परामर्शदाता-सह-सॉफ्टवेयर विकासकर्ता का ठेका ₹ 2.05 करोड़ में दिया गया था। उक्त कार्य 44 सप्ताहों के अंदर पूर्ण हो जाना

⁴² ग्वालियर और खरगौन

⁴³ धार

⁴⁴ एफएल-9 ए (पीआरआईपीएल, एबीडी, यूएसएल, आरकेएल, एसोसिएटेड एवं ओआसिस) और एफएल-9 जीएपीएल

चाहिए था और 19 सितम्बर 2015 तक राशि ₹ 83.25 लाख का भुगतान किया जा चुका था।

इसके अलावा, एक निगरानी एवं सलाहकार दल सी.एम.सी. के कार्य पर निगरानी हेतु नियुक्त किया (जून 2010) गया था। मई 2017 तक परामर्श दल को ₹ 2.16 करोड़ का भुगतान किया जा चुका है। सॉफ्टवेयर विकास की लागत से अधिक राशि निगरानी एवं सलाहकार दल को भुगतान करने के बावजूद एवं 10 वर्ष व्यतीत होने के बाद भी कार्य अब तक अपूर्ण है।

2.5.15.1 निष्पादन सुरक्षा निधि जब्त न करना/शास्ति न लगाना

ठेकेदार द्वारा अनुबंध के प्रावधानों का पालन न किये जाने के बावजूद विभाग निष्पादन सुरक्षा निधि की जब्ती करने और राशि ₹ 45.47 लाख की शास्ति अधिरोपित करने में असफल रहा।

विभाग द्वारा संधारित बोली दस्तावेज के अनुसार, यदि अनुमोदित समय-अनुसूची के अनुसार किसी भी चरण का कार्य या तो पूर्ण न हो या संतोषजनक रूप से पूर्ण न हुआ हो, तो सी.एम.सी. पर अनुबंध में निर्धारित दर से शास्ति लगाई जायेगी। यदि परामर्शदाता अपने सभी अथवा कुछ दायित्वों का निष्पादन अनुबंध में निर्दिष्ट समयावधि(यों) में करने में विफल होता है तो सक्षम प्राधिकारी अनुबंध को निरस्त कर सकता है और प्रतिभूति/निष्पादन सुरक्षा निधि जब्त हो जायेगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 499 सप्ताहों (नौ वर्ष से अधिक) का समय व्यतीत होने के बाद भी कार्य अपूर्ण (मार्च 2018) था। तथापि, इस विलम्ब के लिए विभाग द्वारा न तो शास्ति ₹ 20.50 लाख (₹ 2.05 करोड़ का 10 प्रतिशत) अधिरोपित की गई और न ही निष्पादन सुरक्षा निधि ₹ 25 लाख जब्त करते हुए अनुबंध को निरस्त किया गया।

इसके बावजूद, सरकार को ₹ 2.16 करोड़ का अतिरिक्त वित्तीय व्यय, सी.एम.सी. लिमिटेड की कार्यप्रणाली की निगरानी और कम्प्यूटरीकरण से संबंधित मुद्दों पर परामर्श देने हेतु सलाहकारों की नियुक्ति पर वहन करना पड़ा, इस तथ्य के बावजूद कि परियोजना अभी भी अपूर्ण है और फलस्वरूप परियोजना लागत में वृद्धि हुई है।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में प्रमुख सचिव द्वारा लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया गया और विलम्ब के लिए संविदाकार के उत्तरदायी होने के प्रकरणों में शास्ति अधिरोपित करने और निष्पादन सुरक्षा निधि जब्त करने के लिए विभाग को निर्देशित किया। हालांकि, विभाग द्वारा दिये गये विस्तृत उत्तर में बताया गया (फरवरी 2018) कि विभाग द्वारा परियोजना को लागू करने हेतु भरसक प्रयास किए गए हैं। विभाग की जटिल प्रक्रियाओं को ध्यान में रखते हुए, वर्तमान में सॉफ्टवेयर विकास का कार्य शीघ्र पूर्ण होने जा रहा है। शास्ति की गणना कार्य पूर्ण होने के पश्चात की जाएगी एवं तदुपरान्त शास्ति अधिरोपित की जायेगी।

विभाग का उत्तर मान्य नहीं है, क्योंकि ठेकेदार ने कार्य का निष्पादन निविदा की शर्तों के अनुसार नहीं किया और ₹ 19.49 करोड़⁴⁵ के भारी निवेश के बावजूद, अनुबंध की शर्तों का उल्लंघन करने के लिए उस पर कोई शास्ति अधिरोपित नहीं की गई थी।

⁴⁵ मैसर्स ट्यूलिप टेलीकॉम को भुगतान (₹ 16.50 करोड़) में जोड़ें सलाहकार को भुगतान (₹ 2.16 करोड़) और सी.एम.सी. को भुगतान (₹ 83.25 लाख)

हार्डवेयर की अधिप्राप्ति एवं स्थापना

2.5.15.2 विलम्ब से कार्य प्रारम्भ करने पर विभाग द्वारा न तो बोली प्रतिभूति/निष्पादन सुरक्षा निधि जब्त की गई और न ही कार्य पूर्ण करने में विलम्ब के लिए शास्ति अधिरोपित की गई

अनुबंध के प्रावधानों का अनुपालन करने में ठेकेदार की विफलता के बावजूद भी विभाग द्वारा निविदा प्रतिभूति/निष्पादन प्रतिभूति की जब्ती एवं शास्ति ₹ 4.96 करोड़ की राशि जब्त/आरोपित नहीं की गई।

निविदा के अभिलेखों के अनुसार यदि सफल बोली लगाने वाला, निर्धारित समय में निष्पादन प्रतिभूति प्रस्तुत करने में असफल रहता है और/या ठेका देने (फरवरी 2009) के दिनांक से निर्धारित समयावधि में कार्य निष्पादित करने में विफल रहता है तो यह ठेका समापन एवं/अथवा शास्ति आरोपण, जो भी लागू हो, में परिणत होगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया की मेसर्स ट्यूलिप टेलीकॉम, जिसको ठेका आवंटित किया गया था (5 फरवरी 2009), ने 138 दिनों के विलम्ब से निष्पादन सुरक्षा निधि जमा की, अनुबंध का निष्पादन 271 दिनों के विलम्ब से किया और हार्डवेयर की आपूर्ति 37 सप्ताहों के विलम्ब से की। इन विलंबों के बाद भी विभाग, प्रतिभूति राशि ₹ 20 लाख जब्त करने में, शास्ति ₹ 2.67 करोड़ (हार्डवेयर के मूल्य ₹ 13.35 करोड़ का 20 प्रतिशत) अधिरोपित करने में और निष्पादन सुरक्षा निधि ₹ 2.09 करोड़ जब्त करने में असफल रहा।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में विभाग द्वारा लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया तथा निर्देशित किया कि ऐसे प्रकरणों में शास्ति अधिरोपण की जाए और जहाँ अनुज्ञप्तिधारक विलंब के लिये जिम्मेदार है वहाँ निष्पादन सुरक्षा निधि जब्त की जाये। हालांकि उनके विस्तृत उत्तर में विभाग द्वारा बताया गया (फरवरी 2018) कि चूंकि एल1 एवं एल2 बोलीकर्ता में द्विस्तरीय अंतर था, बोलीकर्ता मेसर्स ट्यूलिप टेलीकॉम को अयोग्य घोषित नहीं किया गया एवं निविदा प्रतिभूति जब्त नहीं की गई। इसके आगे, शास्ति अधिरोपण पर विभाग द्वारा बताया गया की ट्यूलिप टेलीकॉम लिमिटेड को भुगतान, शास्ति की राशि रोक कर किया गया था।

उत्तर मान्य नहीं हैं, क्योंकि विभाग द्वारा शास्ति अधिरोपण का कोई आदेश जारी नहीं किया गया है और अंतिम भुगतान के समय रोकੀ गई राशि के भुगतान की संभावना को भी नकारा नहीं जा सकता है।

2.5.15.3 सरकार की अनुमति के बिना परियोजना को बाह्य स्रोतों से निष्पादित कराना

विभाग ने विक्रेता को बिना अनुमोदन के बाह्य स्रोतों से कार्य कराने की अनुमति दी।

निविदा दस्तावेजों में उल्लिखित है कि विक्रेता को सक्षम प्राधिकारी की लिखित पूर्व-सहमति के बिना पूरा या कार्य का भाग, अपने दायित्व के साथ किसी अन्य विक्रेता को नहीं सौंपना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विक्रेता (मेसर्स ट्यूलिप टेलीकॉम) ने विभाग के अनुमोदन के बिना ही कार्यबाह्य स्रोत में वायाम टेक्नॉलोजीस को सौंप दिया। हालांकि विभाग

इस तथ्य से अवगत था, फिर भी कोई कार्यवाही नहीं की और वास्तव में भुगतान विक्रेता व उप-विक्रेता के पक्ष में बनाए गये एक एस्करो⁴⁶ खाते में किये गए।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग ने बताया कि लेखापरीक्षा द्वारा मामला इंगित किए जाने के पश्चात् शासन से अनुमति प्राप्त कर ली गई। हालांकि, विभाग के विस्तृत उत्तर (फरवरी 2018) में बताया गया कि, ट्यूलिप टेलीकॉम लिमिटेड द्वारा कोई कार्य वायाम टेक्नॉलोजीस को नहीं दिया गया था, जो ट्यूलिप टेलीकॉम लिमिटेड के लिए मात्र एक आपूर्तिकर्ता था।

उपरोक्तानुसार, अभिलेखों से समर्थित तथ्यों के संदर्भ में उत्तर मान्य नहीं है।

2.5.16 निष्कर्ष

निष्पादन लेखापरीक्षा में स्पष्ट हुआ कि :

- अनाजों से मदिरा के उत्पादन के लिए मानदण्डों का निर्धारण न करना/निम्न मानदण्डों का निर्धारण करना, किण्वन के मानदण्डों और आसवन-दक्षता मानदण्डों का पुनरीक्षण नहीं करना एवं अनाजों से बीयर के उत्पादन मानदण्डों का निर्धारण न करने से शासन कम से कम ₹ 1,192.12 करोड़ मूल्य के उत्पाद शुल्क से वंचित रहा।
- देशी मदिरा की लागत का विश्लेषण किए बिना केवल राज्य के आसवकों को देशी मदिरा की आपूर्ति हेतु निविदा प्रक्रिया में भाग लेने देने की सरकारी नीति के परिणामस्वरूप निविदाकारों के मध्य गुटबंदी हुई और आसवकों को ₹ 653.08 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ।
- बाहरी आसवनी परिसरों की तुलना में आसवनी परिसर में ई.एन.ए./आर.एस. के परिवहन हेतु सरकार द्वारा असममित परिवहन शुल्क के निर्धारण के परिणामस्वरूप निर्माताओं के एक वर्ग को अनुचित लाभ हुआ और ₹ 100.84 करोड़ के उत्पाद शुल्क की हानि हुई।
- प्रभारी अधिकारी ने उत्पाद शुल्क सत्यापन के प्रमाण पत्रों की विलम्ब से प्रस्तुति, देशी मदिरा हेतु न्यूनतम आवश्यक भंडार का संधारण न करने, देशी मदिरा के भाण्डागारों में वी-सेट की कनेक्टिविटी स्थापित न करने इत्यादि के प्रकरणों में शास्ति अधिरोपण की कोई कार्यवाही प्रारम्भ नहीं की।
- उत्पादन इकाईयों के प्रभारी अधिकारी द्वारा आवश्यक सुरक्षा निधि जमा कराये बिना, ₹ 50.67 करोड़ के उत्पाद-शुल्क से संबंधित मदिरा के परिवहन/निर्यात की अनुमति प्रदान की गई थी।
- विभाग द्वारा कम्प्यूटरीकरण पर भारी व्यय किया गया। इसके बावजूद परियोजना शुरू होने के 10 वर्षों के बाद भी कम्प्यूटरीकरण अब तक अपूर्ण है, परिणामस्वरूप अभीष्ट लाभ प्राप्त नहीं किये जा सके।

⁴⁶

एस्करो एक संविदात्मक व्यवस्था हैं, जिसमें तृतीय पक्ष प्राथमिक लेन देन करने वाले पक्षों हेतु धन प्राप्त और वितरण उन शर्तों पर करता है, जिसमें लेन-देन करने वाले पक्ष सहमत हों

अध्याय – 3
वाणिज्यिक कर

अध्याय 3 वाणिज्यिक कर

3.1 कर प्रशासन

प्रमुख सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग (वा.क.वि.) के सर्वोच्च स्तर पर प्रशासनिक प्रमुख है। वाणिज्यिक कर विभाग, आयुक्त वाणिज्यिक कर (आ.वा.क.) के समग्र नियंत्रण में एक निदेशक एवं अतिरिक्त आयुक्त के सहयोग से कार्य करता है। विभाग को पाँच क्षेत्रों में विभाजित किया गया है, प्रत्येक क्षेत्र एक अतिरिक्त क्षेत्रीय आयुक्त के अधीन होता है। इन क्षेत्रों में संभागीय उप आयुक्तों (उप.आयु.) के अधीन 16 संभागीय कार्यालय सम्मिलित हैं। इन संभागों में वाणिज्यिक कर अधिकारियों (वा.क.अधि.)/सहायक आयुक्तों (सहा.आयु.) के नियंत्रण में 84 वृत्त कार्यालय एवं 19 क्षेत्रीय सहायक आयुक्त के कार्यालय हैं।

3.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

वाणिज्यिक कर विभाग के राजस्व शीर्ष बिक्री एवं व्यापार आदि पर कर एवं माल और यात्री कर के राजस्व बजट अनुमान के विरुद्ध राजस्व प्राप्तियों के प्रवृत्ति को तालिका 3.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 3.1
प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियों	अन्तर का प्रतिशत
2012-13	16,150.00	17,251.33	(+)6.82
2013-14	19,140.00	19,228.59	(+)0.46
2014-15	22,400.00	20,822.35	(-)7.04
2015-16	24,500.00	22,890.91	(-)6.57
2016-17	26,200.00	26,366.16	(+)0.63

(स्रोत: मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे एवं बजट अनुमान)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मध्यप्रदेश विद्युत उत्पादन कम्पनी लिमिटेड (म.प्र.वि.उ.क.लि.) ने अप्रैल 2007 से मार्च 2017 तक कोयले के क्रय पर प्रवेश कर का भुगतान नहीं किया था और प्रकरण उच्च न्यायालय में विचाराधीन था। अन्ततः 25 अगस्त 2015 को दो मंत्रालयों के मध्य आयोजित बैठक में यह निर्णय लिया गया कि म.प्र.वि.उ.क.लि. प्रवेश कर राशि ₹ 875.13 करोड़ का भुगतान करेगा। कम्पनी ने बकाये की राशि में से ₹ 12.90 करोड़ का 2013-14 के दौरान तथा ₹ 590.09 करोड़ का 2016-17 के दौरान भुगतान किया था। विभाग के 2016-17 के बजट अनुमान की तुलना में वास्तविक प्राप्ति में वृद्धि का यह मुख्य कारण था।

3.3 आन्तरिक लेखापरीक्षा

लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) ने अपने 65वें प्रतिवेदन (दिसम्बर 2015) में विभाग को आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा स्थापित करने एवं उसके प्रभावी कार्यान्वयन हेतु निर्देशित किया था। हालांकि, विभाग द्वारा लो.ले.स. के आदेशों का पालन किया जाना शेष है।

विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया (जुलाई 2017), लेकिन बताया कि विभाग में वित्त/लेखा सेवा में पदस्थ कर्मचारियों के द्वारा रोस्टर के अनुसार आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य सम्पादित किया गया है। उत्तर निम्नलिखित कारणों से स्वीकार्य नहीं

हैं: (1) विभाग ने यह नहीं स्पष्ट किया कि वह लोक लेखा समिति के आदेशों का पालन करने में क्यों असफल रहा; (2) विभाग ने अपने कथन के समर्थन में साक्ष्य के रूप में लेखापरीक्षित इकाईयों एवं ली गई आपत्तियों का ब्यौरा प्रस्तुत नहीं किया; (3) जैसा कि विभाग ने स्वीकार किया, कि विभाग में वरि. लेखा अधिकारी का पद रिक्त है अतः आन्तरिक लेखापरीक्षा कार्य, जिसे सम्पादित किया जाना बताया गया है, उस पर कोई पर्यवेक्षणीय नियंत्रण नहीं था।

अनुशंसा:

विभाग को लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं का तत्काल पालन और पूर्णकालिक रूप से कार्य करने वाली आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा की स्थापना सुनिश्चित करना चाहिये।

3.4 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2016-17 के दौरान वाणिज्यिक कर विभाग (वा. क. वि.) के 113 इकाईयों¹ (132 लेखापरीक्षा योग्य इकाईयों में से) को लेखापरीक्षा के लिये सम्मिलित किया गया। विभाग द्वारा वर्ष 2016-17 के दौरान लगभग ₹ 26,366.16 करोड़ सकल राजस्व प्राप्त किया गया जिसमें से लेखापरीक्षित इकाईयों ने ₹ 20,590.54 करोड़ एकत्रित किया। "म.प्र. वैट अधिनियम के तहत निर्माण ठेकों और बिल्डरों पर करों का निर्धारण" की लेखापरीक्षा दिसम्बर 2016 और नवम्बर 2017 के मध्य की गई। लेखापरीक्षा में 1,398 प्रकरणों में ₹ 1,030.24 करोड़ के कर निर्धारण एवं अन्य अनियमिततायें पाई गयीं जिन्हें तालिका 3.2 में निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया है:

तालिका 3.2

लेखापरीक्षा के परिणाम

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	वर्गीकरण	प्रकरणों की संख्या	धनराशि
1	"म.प्र. वैट अधिनियम के तहत निर्माण ठेकों और बिल्डरों पर करों का निर्धारण" पर लेखापरीक्षा	1	667.02
2	कर की कम आरोपण/अनारोपण नहीं किया जाना।	291	49.41
3	कर की त्रुटिपूर्ण दर का आरोपण	137	43.81
4	कर का त्रुटिपूर्ण निर्धारण	381	132.85
5	त्रुटिपूर्ण छूट/कटोत्रा प्रदान किया जाना	179	33.64
6	अन्य	409	103.51
योग		1,398	1,030.24

विभाग ने 872 प्रकरणों में ₹ 961.40 करोड़ के कर का कम निर्धारण एवं अन्य अनियमितताओं को स्वीकार किया। शेष प्रकरणों में यह उत्तर दिया गया कि प्रकरणों को पुनः खोला जायेगा और लेखापरीक्षा को तदनुसार अवगत करवाया जायेगा। इस संबंध में वसूली की आगामी प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में की जायेगी।

¹ आयुक्त वाणिज्यिक कर, 26 संभागीय कार्यालयों, 21 क्षेत्रीय कार्यालयों और 65 वृत्त कार्यालयों

विभाग ने यह भी सूचित किया कि वर्ष 2016-17 के दौरान पूर्व लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित 24 प्रकरणों में ₹ 2.68 करोड़ का राजस्व वसूल किया गया।

3.5 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में लेखापरीक्षा ने 116 कण्डिकाओं में ₹ 542.10 करोड़ की विभिन्न आपत्तियों को इंगित किया था जिसके विरुद्ध विभाग द्वारा केवल ₹ 1.11 करोड़ की वसूली की गई। आगे, लेखापरीक्षा ने अनुशंसा की (ले.प. प्रतिवेदन 2014-15) थी कि, विभाग वैट निर्धारण के संबंध में नीतियों एवं सामान्य नियमों का अनुसरण करने वाली कार्यप्रणाली की रूप रेखा बनाने के लिए मैनुअल तैयार करे। हालांकि, विभाग ने ऐसा कोई मैनुअल नहीं बनाया था।

लोक लेखा समिति ने वर्ष 2004-05 एवं 2006-07 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की सदृश कण्डिकाओं के लिए पहले ही अपनी अनुशंसा एवं निर्देश दिये (65वें प्रतिवेदन, 2014-15 एवं 72वाँ प्रतिवेदन, 2015-16) थे। कुछ निर्देश इस प्रकार थे: (1) विभाग समान प्रकृति की आपत्तियों की पुनरावृत्ति पर रोक लगाने के लिये निर्देश जारी करे; (2) चूककर्ता अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही की जाये।

हालांकि इन निर्देशों का पालन करने में विभाग असफल रहा और इस प्रकार की अनियमिततायें जारी हैं।

अनुशंसा:

- विभाग को लोक लेखा समिति के निर्देशों का पालन करना चाहिए और निर्देश जारी करना चाहिए तथा यह सुनिश्चित करने के लिए कि इस प्रकार की अनियमितताएं न हो, कार्यवाही करना चाहिए;
- विभाग को अधिकारियों तथा कर्मचारियों के उपयोग के लिये नियमों, कार्यविधि और दिशानिर्देशों इत्यादि का मैनुअल तैयार करना चाहिये।

3.6 "मध्यप्रदेश वैट अधिनियम के तहत निर्माण ठेकों और बिल्डरों पर करों का निर्धारण" पर लेखापरीक्षा

3.6.1 परिचय

मध्यप्रदेश मूल्यसंवर्धित कर अधिनियम, 2002 (म.प्र. वैट अधिनियम) के अंतर्गत "विक्रय" की परिभाषा में "निर्माण ठेके के निष्पादन में अंतर्निहित वस्तु में संपत्ति का हस्तांतरण" शामिल है। प्रत्येक निर्माण कार्य ठेकेदार जिसका कारोबार एक वर्ष में पाँच लाख रुपये से अधिक हो जाता है, वह स्वयं को वाणिज्यिक कर विभाग (वा.क.वि.) के साथ पंजीकृत करेगा और निर्माण ठेके के निष्पादन में हस्तांतरित वस्तुओं के मूल्य पर धारा 9 के अंतर्गत निर्दिष्ट दरों² पर कर का भुगतान करेगा। हालांकि, निर्माण कार्य ठेकेदार, प्रशमन सुविधा³ का चयन कर सकते हैं लेकिन हस्तांतरित वस्तु के क्रय मूल्य पर आगत कर छूट (आई.टी.आर.) के पात्र नहीं होंगे।

म.प्र. वैट अधिनियम संशोधित किया गया था (अप्रैल 2011) और धारा 9-बी "भवनों पर कर" को बिल्डरों पर उनके द्वारा निर्मित एवं विक्रय किए गए या पट्टे पर दिए गए भवनों के पूंजी मूल्य पर पाँच प्रतिशत की दर से कर लगाने के लिए जोड़ा गया था।

² कर की पाँच प्रतिशत दर जैसा कि अनुसूची II के भाग II में उल्लेखित है और कर की 13/14 प्रतिशत दर जैसा कि अनुसूची II के भाग IV में उल्लेखित है

³ प्रशमन सुविधा के अंतर्गत, निर्माण ठेकेदारों को म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 9 के तहत कर चुकाने के बजाय धारा 11-ए के अंतर्गत एक या पाँच प्रतिशत की दर से एकमुश्त कर का भुगतान करने की अनुमति है

इस धारा के तहत कोई कर उन लेनदेनों के संबंध में नहीं लगाया जाएगा जो निर्माण ठेके की प्रकृति में हैं और जिन पर धारा 9 के तहत निर्माण कार्य ठेकेदार के रूप में कर देय है। प्रत्येक बिल्डर धारा 9-बी के तहत कर चुकाने के लिए उत्तरदायी है और ऐसा व्यवसायी जो धारा 9 के तहत कर चुकाने के लिए उत्तरदायी नहीं है, वह स्वयं को वाणिज्य कर विभाग के साथ नामांकित करेगा।

सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय⁴ के अनुसार, यदि किसी क्रेता से अग्रिम लेकर क्रेता के साथ बिल्डर द्वारा अनुबंध कर भवन का निर्माण किया जाता है तथा इस हेतु क्रेता से अग्रिम भी लिया जाता है तो इस तरह के लेनदेन को निर्माण ठेके के रूप में माना जाएगा और धारा 9 के तहत कर निर्धारण निर्माण ठेके के निष्पादन में हस्तांतरित वस्तुओं के मूल्य पर किया जाना चाहिए।

3.6.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए आयोजित की गई थी कि :

- निर्माण कार्य ठेकेदारों और बिल्डरों द्वारा भुगतान योग्य कर की निगरानी के लिए विभाग में एक प्रभावी प्रणाली विद्यमान है;
- राजस्व की क्षति को रोकने के लिए अधिनियमों/नियमों के प्रावधान, परिपत्रों/अधिसूचनाओं में निहित अनुदेश/आदेशों का पालन किया गया था; और
- घोषित टर्नओवर यथार्थ था, आगत कर छूट (आई.टी.आर.) का लाभ उठाया गया एवं निर्माण कार्य ठेकेदारों और बिल्डरों द्वारा स्रोत पर कर कटौती (टी.डी.एस.) पर किये गए दावे सुनिश्चित किए गए थे।

3.6.3 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित से लिये गए थे:

- मध्यप्रदेश वैट अधिनियम, 2002;
- मध्यप्रदेश वैट नियम, 2006;
- मध्यप्रदेश प्रवेश कर अधिनियम, 1976 और
- राज्य शासन और विभाग द्वारा जारी नियम, अधिसूचनाएं, परिपत्र और निर्देश।

3.6.4 लेखा परीक्षा का कार्यक्षेत्र और पद्धति

लेखापरीक्षा दिसंबर 2016 और नवम्बर 2017 के बीच संपादित की गई थी। 1 अप्रैल 2015 और 31 मार्च 2017 के बीच कर निर्धारण अधिकारियों (क. नि. अ.) द्वारा किए गए कर निर्धारण पर 2012-13 से 2014-15 की अवधि से संबंधित अभिलेखों की जाँच की गई थी।

लेखापरीक्षा ने सभी निर्माण वृत्तों⁵ और उनके संभागीय कार्यालयों⁶ का चयन किया जो विशेष रूप से बिल्डरों और ठेकेदारों के प्रकरणों का निर्धारण करने के लिए स्थापित किए गए थे। शेष 45 वृत्तों में से, लेखापरीक्षा ने यादृच्छिक नमूना आधार पर नौ वृत्तों⁷ का चयन किया था।

राज्य में 33,810 पंजीकृत निर्माण कार्य ठेकेदार और 311 नामांकित बिल्डर थे (दिसंबर 2016), जिनमें से 16,176 निर्माण कार्य ठेकेदार और 236 बिल्डर चयनित इकाईयों में

⁴ 2013 की सिविल अपील संख्या 8672 -मैसर्स लार्सन एंड टुब्रो लिमिटेड बनाम कर्नाटक राज्य 2013

⁵ वा.क.अधि.- भोपाल-6, ग्वालियर- 1, इंदौर -3 और जबलपुर-2

⁶ उप.आयु.- भोपाल-1, ग्वालियर-1, इंदौर-2 और जबलपुर-1

⁷ वा.क.अधि.- अनूपपुर, बालाघाट, बैतूल, छतरपुर, झाबुआ, रतलाम-1, रीवा, सेंधवा और वैदहन

पंजीकृत/नामांकित थे। लेखापरीक्षा ने चयनित इकाईयों में लेखापरीक्षा में आवृत्त अवधि के दौरान कर निर्धारण किये गये 691 निर्माण कार्य ठेकेदारों और 162 बिल्डरों के अभिलेखों की जाँच की। विभाग यह सुनिश्चित करने के लिए शेष निर्माण ठेकेदारों और बिल्डरों के अभिलेखों की आंतरिक रूप से जाँच कर सकता है कि उन्होंने कर की सही राशि का भुगतान किया है।

लेखापरीक्षा ने विभाग से मूल्यवर्धित कर सूचना प्रणाली (वैटिस⁸) का डेटा⁹ प्राप्त किया और ई-विवरण पत्र, निर्माण ठेकेदारों द्वारा दिए गए कर के प्रशमन के लिए विकल्प, प्रशमन के माध्यम से कर का आरोपण, जमा किया गया कर, आगत कर छूट का सत्यापन, जारी किए गए वैधानिक प्रपत्र और कर निर्धारण आदेशों का विश्लेषण किया। नगर निगम और पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग जैसे बाहरी स्रोतों से भी आँकड़े प्राप्त किये गये और वाणिज्यिक कर विभाग के डेटाबेस के साथ ये आँकड़े प्रति सत्यापित किए गये।

10 मार्च 2017 को विभाग के प्रमुख सचिव के साथ एक प्रवेश सम्मेलन आयोजित किया गया, जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, कार्यक्षेत्र और पद्धति पर चर्चा की गई। विभाग के प्रमुख सचिव के साथ 29 नवम्बर 2017 को एक निर्गम सम्मेलन आयोजित किया गया था। विभाग के उत्तरों को कण्डिकाओं में यथोचित रूप से सम्मिलित किया गया है।

अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा को आवश्यक जानकारी और अभिलेख प्रदान करने में विभाग के सहयोग को अभिस्वीकृति दी जाती है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा ने ₹ 667.02 करोड़ के वित्तीय प्रभाव से जुड़े अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों/नियमों का अनुपालन नहीं होने एवं प्रणाली की कमियाँ पायीं, जैसा अनुवर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है:

प्रणाली में कमियाँ

3.6.5 निर्माण ठेके एवं कर योग्य टर्नओवर निर्धारित करने की प्रक्रिया मध्यप्रदेश वैट अधिनियम में परिभाषित नहीं की गई थी

मध्यप्रदेश वैट अधिनियम निर्माण कार्य ठेके और कर योग्य टर्नओवर को निर्धारित करने के लिए प्रक्रिया को परिभाषित नहीं करता। परिणामतः, निर्धारण प्राधिकारियों ने निर्माण ठेके पर करों के निर्धारण के लिए एक समान प्रक्रिया लागू नहीं की।

भारत के संविधान के अनुच्छेद 366 की धारा 29-ए राज्यों को निर्माण कार्य ठेके के निष्पादन में हस्तांतरित वस्तु के मूल्य पर विक्रय कर लगाने के लिए अधिकृत करता है और यह परिभाषा म.प्र. वैट अधिनियम में भी सम्मिलित की गई थी।

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि निर्माण कार्य ठेके म.प्र. वैट अधिनियम के तहत विशेष रूप से परिभाषित नहीं है; विवरणी के लिए कोई प्रारूप निर्धारित नहीं है, न ही ठेकेदारों के कर योग्य टर्नओवर (हस्तांतरित सामग्री का मूल्य) के निर्धारण के लिए कोई प्रक्रिया अपनाई गई है। इसलिए, निर्धारण प्राधिकारी ने ठेकेदारों के कर योग्य टर्नओवर को निर्धारित करने के लिए अलग-अलग तरीकों को अपनाया था या तो सकल प्राप्ति से प्रत्यक्ष व्यय की कटौती या क्रय की गई हस्तांतरित वस्तु के मूल्य में

⁸ विभागीय कार्य यानी पंजीकरण, विवरण पत्र प्रस्तुत करना, वैधानिक प्रपत्र जारी करना, वैट ऑडिट रिपोर्ट जमा करना और निर्धारण इत्यादि करना, एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर 'वैटिस' के माध्यम से किया जाता है

⁹ वर्ष 2012-13 से 2015-16 के लिए विभाग से प्राप्त वैटिस डेटा (दिसंबर 2016)

लाभ और संबंधित अन्य व्ययों को जोड़ने को अनुमत्य किया गया। इसके परिणामस्वरूप 125 प्रकरणों में अवनिर्धारण हुआ जैसा कि कण्डिका 3.6.10 में चर्चा की गई है।

निर्गम सम्मेलन में, विभाग ने बताया (नवम्बर 2017) कि इस तथ्य पर ध्यान दिया गया था, लेकिन आगामी वस्तु और सेवा कर व्यवस्था में उपर्युक्त विसंगति को ठीक कर लिया जावेगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वैट व्यवस्था के पुराने प्रकरणों में कर निर्धारण/पुनर्निर्धारण पूरा नहीं हुआ है और इसलिए निर्माण कार्य अनुबंध और संबंधित प्रक्रियाओं को परिभाषित करने की आवश्यकता है।

अनुशंसा:

विभाग निर्माण कार्य ठेकेदारों के कर योग्य टर्नओवर के निर्धारण के लिए दिशानिर्देश/निर्देश जारी करने पर विचार कर सकता है।

3.6.6 निर्माण कार्य ठेकेदारों/बिल्डरों के प्रकरण निर्माण वृत्तों में शामिल नहीं किये गये थे

चार निर्माण वृत्तों के गठन के बाद भी, निर्माण कार्य ठेकेदारों/बिल्डरों के 1,947 प्रकरणों का कर निर्धारण अन्य वृत्तों में किया गया था।

राज्य शासन ने ठेकेदारों, बिल्डरों और निर्माण सामग्री जैसे सीमेंट, लौह और इस्पात, गिट्टी, मुरुम¹⁰, ईटें, संगमरमर और टाईल्स का व्यवसाय करने वाले डीलरों के प्रकरणों में कर देयता की प्रभावी निगरानी और इनपुट टैक्स छूट के सत्यापन के उद्देश्य से चार नए निर्माण कार्य वृत्तों¹¹ का गठन अधिसूचित किया (सितंबर 2012)। ऐसे प्रकरणों के निर्धारित संबंधित राजस्व जिलों¹² के अनुरूप निर्माण कार्य वृत्तों में सम्मिलित किए जाने थे।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि चार राजस्व जिलों के निर्माण ठेकेदारों/बिल्डरों के 8,913 प्रकरणों में से 1,947 प्रकरण नए निर्माण वृत्तों में शामिल नहीं किए गए थे और ये निर्धारित सितम्बर 2012 और नवम्बर 2017 के बीच उनके पूर्व वृत्तों में विवरणी जमा करते रहे। परिणामतः चार विशिष्ट निर्माण कार्य वृत्तों के गठन का उद्देश्य ही असफल हो गया था।

निर्गम सम्मेलन के दौरान लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार करते हुए विभाग ने कहा (नवम्बर 2017) कि ठेकेदारों का कर निर्धारण प्रशासनिक सुविधा के लिए राजस्व वृत्तों में जारी रहा है, क्योंकि चिन्हांकित चारों वृत्त ऐसे सभी प्रकरणों को संभालने में सक्षम नहीं थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि विभाग को अतिरिक्त कार्य भार संभालने के लिए निर्माण वृत्तों को सक्षम करना है और विद्यमान प्रणाली जो राज्य शासन की आवश्यकताओं को पूरा नहीं करती है, जारी नहीं रखना है।

अनुशंसा:

विभाग यह सुनिश्चित कर सकता है कि चार राजस्व जिलों के निर्माण ठेकेदारों के सभी प्रकरणों को संबंधित निर्माण वृत्तों में हस्तांतरित कर दिया जावे।

¹⁰ सड़क सतहों के लिए इस्तेमाल किया जाने वाला एक प्रकार का लेटराइट

¹¹ वा.क.अधि.— भोपाल-6, ग्वालियर-1, इंदौर-3 और जबलपुर-2

¹² भोपाल, ग्वालियर, इंदौर और जबलपुर के राजस्व जिले

3.6.7 टी.डी.एस. प्रमाण पत्र और संबंधित विवरणियों की निगरानी न होना

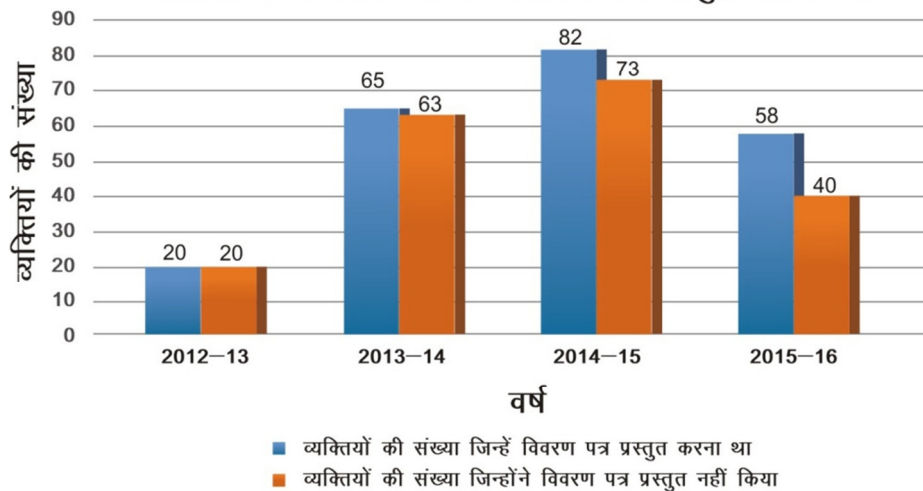
विभाग ने प्रपत्र 35 में उन व्यक्तियों द्वारा वार्षिक विवरणियों को जमा करना सुनिश्चित नहीं किया था जिन्होंने रिक्त टी.डी.एस. प्रमाण पत्र लिए थे।

म.प्र. वैट अधिनियम और म.प्र. वैट नियम प्रावधानित करते हैं कि व्यक्ति¹³ निर्माण कार्य ठेकेदारों से कटौती की गई टी.डी.एस. की राशि अगले माह के 10 वें दिन से पहले शासकीय कोषालय में जमा करेगा। व्यक्ति वाणिज्यिक कर विभाग से रिक्त टी.डी.एस. प्रमाणपत्र (प्रपत्र 32) प्राप्त करेंगे और निर्माण कार्य ठेकेदारों को विधिवत भरा टी.डी.एस. प्रमाण पत्र देंगे। वे वित्तीय वर्ष की समाप्ति के तीस दिनों के भीतर प्रपत्र 35¹⁴ में उपयोग किए गए टी.डी.एस. प्रमाणपत्रों से संबंधित वार्षिक विवरणी जमा करने के लिए भी बाध्य हैं। आयुक्त, वाणिज्यिक कर (आ.व.क.) के परिपत्रों¹⁵ के माध्यम से टी.डी.एस. के विवरण प्राप्त करने की आवश्यकता पर बल दिया गया था।

तेरह वृत्तों में से चार वृत्तों¹⁶ की लेखापरीक्षा जाँच में प्रकट हुआ कि 2012-13 और 2015-16 के बीच की अवधि के लिए अधिकांश व्यक्तियों, जिन्होंने वाणिज्यिक कर विभाग से रिक्त टी.डी.एस. प्रमाणपत्र के प्रपत्र प्राप्त किए थे, ने प्रपत्र 35 में वार्षिक विवरणियाँ जमा नहीं की थी एवं कमी 69 प्रतिशत से 100 प्रतिशत के बीच थी। विभाग ने इन व्यक्तियों द्वारा विवरणियाँ जमा करवाने के लिए कार्यवाही भी प्रारंभ नहीं की गई। विवरण चार्ट 3.1 में दिया गया है।

चार्ट 3.1

व्यक्तियों का विवरण जिन्होंने विवरण पत्र प्रस्तुत नहीं किया



विभाग वार्षिक विवरणियाँ जमा करने की अनिवार्य आवश्यकता की निगरानी करने में असफल रहा, जिससे विभाग को टी.डी.एस. की कम कटौती, शासकीय कोषालय में जमा करने में विलम्ब और अपंजीकृत डीलरों की पहचान का पता लगाने में सुविधा होती।

¹³ व्यक्ति का अर्थ है—केन्द्र या राज्य सरकार, सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम, नगर निगम, तत्समय प्रभावी किसी कानून के अध्याधीन गठित प्राधिकरण पब्लिक लिमिटेड कंपनी

¹⁴ फॉर्म 35 में ठेकेदार को भुगतान का पूरा विवरण और टी.डी.एस. की कटौती और जमा राशि का विवरण भी शामिल होता है

¹⁵ परिपत्र संख्या 164/2012-13/30/15/डायरी/6, इंदौर दिनांक 15 फरवरी 2013 और संख्या/184/2012-13/30/15/22, इन्दौर दिनांक 31 मार्च 2013

¹⁶ वा.क.अधि.— इंदौर 3, झाबुआ, रीवा और सेंधवा

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग इस तथ्य से सहमत हुआ और व्यक्तियों द्वारा विवरणियाँ की प्रस्तुति के लिए सुधारात्मक कार्यवाही करने का आश्वासन दिया।

अनुशंसा:

विभाग को टी.डी.एस. कटौती करने वाले व्यक्तियों द्वारा वार्षिक विवरणियाँ जमा करने के संबंध में विभागीय अनुदेशों का अनुपालन सुनिश्चित कर सकता है।

3.6.8 बिल्डरों और ठेकेदारों का पंजीयन नहीं होना

पाँच लाख रुपये से अधिक के वार्षिक कारोबार वाले 656 ठेकेदारों को पंजीकृत करने में विभाग की विफलता के परिणामस्वरूप ठेकेदारों की ₹ 456.99 करोड़ की प्राप्तियाँ कर निर्धारण से छूट गईं।

म.प्र. वैट अधिनियम यह निर्धारित करता है कि प्रत्येक ठेकेदार, जिसका कारोबार एक वर्ष में पाँच लाख रुपये से अधिक हो, वह स्वयं को वाणिज्यिक कर विभाग में पंजीकृत करेगा। आयुक्त ने निर्माण वृत्तों के वृत्त प्रभारियों को परिपत्रों¹⁷ के माध्यम से ऐसे निर्माण कार्य ठेकेदारों की कर देयता का निर्धारण करने के लिए अपने अधिकार क्षेत्र में निष्पादित कार्यों पर नगर निगमों से वार्षिक विवरण पत्र प्राप्त करने के लिए निर्देशित किया था।

चार नगर निगमों¹⁸ से संबंधित अभिलेखों की लेखापरीक्षा नूमना जाँच से प्रकट हुआ कि वृत्त प्रभारी, नगर निगमों द्वारा विवरणियाँ नियमित रूप से प्रस्तुत करना सुनिश्चित करने में विफल रहे और जाँच के दौरान पता चला था कि इसके परिणामस्वरूप, 656 अपंजीकृत ठेकेदारों द्वारा प्राप्त ₹ 456.99 करोड़ की राशि का कर निर्धारण नहीं हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग ने वाणिज्यिक कर इकाईयों को नगर निगमों के साथ अभिलेखों का पुनर्मिलान करने के अनुदेश जारी किए। प्रगति की निगरानी आगामी लेखापरीक्षा में की जाएगी।

अनुशंसा:

विभाग यह सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र स्थापित करे कि वाणिज्यिक कर इकाईयाँ अनिवार्य रूप से नगर निगमों और नगर परिषदों के साथ उनके अभिलेखों का पुनर्मिलान करें ताकि सभी ठेकेदार जिनका पंजीकृत होना आवश्यक हो उनका पंजीयन हो एवं उनके कारोबार पर कर निर्धारित किया जाये।

अनुपालन की कमियाँ

निर्माण कार्य ठेकेदारों पर कर का कम आरोपण

3.6.9 निर्माण कार्य ठेकों के निष्पादन में अधिसूचित वस्तुओं पर कर का कम आरोपण

¹⁷ संख्या/164/2012-13/30/पंद्रह/झायरी/06 दिनांक 15 फरवरी 2013 और संख्या/164/2012-13/30/पंद्रह/झायरी/365, दिनांक 09 मई 2014

¹⁸ भोपाल, ग्वालियर, इंदौर और जबलपुर

कर निर्धारण प्राधिकारी निर्माण कार्य ठेकेदारों द्वारा रेत और गिट्टी की खपत पर रॉयल्टी भुगतान एवं सम्बन्धित अभिलेखों के साथ उनकी विवरणियों को प्रतिसत्यापित करने में असफल रहे, जिसके परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 45.51 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

राज्य शासन ने रेत और गिट्टी (पत्थर के छोटे टुकड़े) जैसी सामग्रियों को ₹ 20 प्रति घन मीटर (घ.मी.) की दर से कर के लिए अधिसूचित¹⁹ किया। साथ ही, यदि कर का अवनिर्धारण ठेकेदार पर आरोपणीय है, तो म.प्र. वैट अधिनियम के तहत निर्धारित कर की राशि के 3 से 3.5 गुना के बीच शास्ति आरोपित की जाएगी।

आठ वृत्त कार्यालय²⁰ और संभाग-1, भोपाल के अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया गया कि 30 प्रकरणों में कर निर्धारण प्राधिकारियों ने लेखा-पुस्तिकाओं और अन्य सम्बन्धित अभिलेखों में दर्शाई गई रेत/गिट्टी भुगतान की गई रॉयल्टी के आधार पर आयतन को सत्यापित किए बिना 70,92,014 घ.मी. के समग्र आयतन के विरुद्ध रेत और गिट्टी की मात्रा का निर्धारण 12,83,535 घ.मी. किया था। रेत और गिट्टी के 58,08,479 घ.मी. का कम निर्धारण करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 11.62 करोड़ के कर और ₹ 33.89 करोड़ की शास्ति की राशि का कम आरोपण हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमत हुआ और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और लेखापरीक्षा को सूचित करते हुए उचित कार्यवाही की जाएगी।

3.6.10 अनिवार्य जाँच करने में विफलता के कारण कर का कम आरोपण

कर निर्धारण के समय अंकक्षित लेखों, क्रय की गई सामग्री के विवरण, टी.डी.एस. प्रमाण पत्र इत्यादि अभिलेखों की अनिवार्य जाँच करने में निर्धारण प्राधिकारी की विफलता से ₹ 872.97 करोड़ के कारोबार का अवनिर्धारण हुआ परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 226.13 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

तीन संभागीय कार्यालय²¹ एवं 10 वृत्त कार्यालयों²² के अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच ने व्यक्त किया कि निर्माण ठेकेदारों के 125 प्रकरणों में निर्माण कार्यों से संबंधित अनुबंध, कार्य आदेश, चलित-लेखा देयक जैसे कुछ महत्वपूर्ण दस्तावेज प्रकरणों की फाइलों में नहीं पाए गए थे। निर्माण कार्य ठेकों के निष्पादन में हस्तांतरित वस्तु की प्रकृति, मूल्य और मात्रा की जाँच किए बिना, कर निर्धारण प्राधिकारियों ने ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत किए गए कर प्रस्तावों के आधार पर ही ₹ 1,907.67 करोड़ के कुल कारोबार के विरुद्ध ₹ 1,034.70 करोड़ के कर योग्य कारोबार का कर निर्धारण किया जो विभाग के पास उपलब्ध अंकक्षित लेखों, क्रय की गई सामग्री के मूल्य, टी.डी.एस. प्रमाणपत्र इत्यादि के आधार पर संगणित किया गया था। इस प्रकार, कर निर्धारण प्राधिकारी कर निर्धारण के समय अभिलेखों की अनिवार्य जाँच करने में विफल रहे, जिससे ₹ 872.97 करोड़ के कारोबार का अवनिर्धारण हुआ, परिणामस्वरूप ₹ 58.04 करोड़ के कर एवं ₹ 168.09 करोड़ की शास्ति का कम आरोपण हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमत हुआ और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और लेखापरीक्षा को सूचित करते हुए उचित कार्यवाही की जाएगी।

¹⁹ 27 जनवरी 2010 की शासकीय अधिसूचना संख्या 35

²⁰ वा.क.अधि.- भोपाल-6, ग्वालियर-1, इन्दौर-3, जबलपुर-2, झाबुआ, रतलाम-1, रीवा और सेंधवा

²¹ उप.आयु.- भोपाल-1, ग्वालियर-1 और इंदौर-2

²² वा.क.अधि.- बैतूल, भोपाल-6, छतरपुर, ग्वालियर-1, इंदौर-3, जबलपुर-2, झाबुआ, रतलाम-1, रीवा और सेंधवा

अनुशंसा:

विभाग को यह सुनिश्चित करने के लिए तंत्र स्थापित करना चाहिये कि कर निर्धारण प्राधिकारी कर निर्धारण के समय निर्माण कार्य ठेकों के निष्पादन में हस्तांतरित वस्तुओं के मूल्य से संबंधित सभी अभिलेखों का सत्यापन करें।

उप-ठेकेदार

3.6.11 उप-ठेकेदारों द्वारा कर भुगतान की पुष्टि किए बिना मुख्य ठेकेदारों से कटौतियाँ मान्य की गई

मुख्य ठेकेदारों को कटौतियों की अनुमति देते समय कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा उप-ठेकेदारों के कर निर्धारण प्राधिकारियों से उप-ठेकेदारों द्वारा इन कटौतियों पर कर भुगतान को सत्यापित करने में विफलता के परिणामस्वरूप उप-ठेकेदारों/मुख्य ठेकेदारों के कर योग्य कारोबार में ₹ 171.82 करोड़ की ठेका प्राप्तियाँ सम्मिलित नहीं हुई, और शास्ति सहित ₹ 20.60 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

म.प्र. वैट अधिनियम प्रस्तावित करता है कि निर्माण कार्य ठेके उप-ठेकेदारों के माध्यम से निष्पादित होने के प्रकरणों में, मुख्य ठेकेदार और उप-ठेकेदार ऐसे कार्यों के ठेके के संबंध में कर चुकाने के लिए संयुक्त रूप से और व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी होंगे। यदि ठेकेदार विभाग की संतुष्टि के लिए निर्धारित तरीके²³ से सिद्ध करता है कि उप-ठेकेदार द्वारा निर्माण ठेकों के टर्नओवर पर कर का भुगतान किया गया है, तो ठेकेदार उस टर्नओवर पर फिर से कर चुकाने के लिए उत्तरदायी नहीं होगा। लेखापरीक्षा जाँच ने निम्नलिखित प्रकरणों में कर के निर्धारण के समय उप-ठेकेदारों के कर योग्य टर्नओवर को सम्मिलित करने के लिए कर निर्धारण प्राधिकारी की विफलता को प्रकट किया:

- मैसर्स सरला मैनटेना एम.पी.जे.वी. (मुख्य ठेकेदार) ने पेंच डायवर्सन परियोजना में टर्नकी आधार पर ₹ 145 करोड़ और ₹ 100 करोड़ के दो निर्माण कार्य ठेके प्राप्त किए थे (क्रमशः मई 2013 एवं जुलाई 2013)। मुख्य ठेकेदार ने संपूर्ण निर्माण कार्यों को मैसर्स मैनटेना इंफ्रा एल.एल.पी. और मैसर्स सरला प्रोजेक्ट वर्क्स प्राइवेट लिमिटेड को उपठेके पर दे दिए। 2014-15 से संबंधित कर निर्धारण में, कर निर्धारण प्राधिकारी ने इस तथ्य को सत्यापित किए बिना कि दोनों उप-ठेकेदारों ने उनके विवरणियों में टर्नओवर के निर्धारण में उपरोक्त प्राप्तियाँ सम्मिलित नहीं की थीं, उप-ठेकेदारों द्वारा कर-देयता की स्वीकृति के आधार पर ठेका प्राप्तियों में से ₹ 93.95 करोड़ की राशि की मुख्य ठेकेदार को कटौती की अनुमति दी (मैनटेना इंफ्रा के लिए ₹ 51.69 करोड़ और सरला प्रोजेक्ट वर्क्स परियोजना के लिए ₹ 42.26 करोड़)।
- मैसर्स एच.ई.एस. इंफ्रा प्राइवेट लिमिटेड (मुख्य ठेकेदार) ने पेंच डायवर्सन परियोजना में टर्नकी आधार पर ₹ 126 करोड़ और ₹ 76.50 करोड़ की राशि के दो निर्माण कार्य ठेके प्राप्त किए थे (दोनों अगस्त 2013 में)। मुख्य ठेकेदार ने दोनों निर्माण कार्यों को मैसर्स मैनटेना इंफ्रा एल.एल.पी. को उपठेके पर दे दिया। 2014-15 से संबंधित कर निर्धारण में, कर निर्धारण प्राधिकारी ने इस तथ्य को सत्यापित किए बिना कि उप-ठेकेदार ने उसके विवरणी में टर्नओवर के निर्धारण में उपरोक्त प्राप्तियाँ सम्मिलित नहीं की थीं, उप-ठेकेदार द्वारा कर देयता की स्वीकृति के आधार पर ठेका प्राप्तियों में से ₹ 10.23 करोड़ की राशि की कटौती की मुख्य ठेकेदार को अनुमति दी।

²³

ठेकेदार द्वारा कटौती के दावों को उप-ठेकेदार द्वारा फॉर्म 3 में एक घोषणा द्वारा समर्थित किया जाएगा

- मैसर्स एच.ई.एस. मैनेटेना एम.पी.जे.वी. (मुख्य ठेकेदार) ने माही बांध परियोजना में पूरे निर्माण कार्यों को मैसर्स मैनेटेना कंस्ट्रक्शन प्राइवेट लिमिटेड को सबलेट कर दिया। 2014-15 से संबंधित कर निर्धारण में, निर्धारण प्राधिकारी ने उपरोक्त प्राप्तियों पर उप-ठेकेदार द्वारा कर देयता की स्वीकृति के आधार पर मुख्य ठेकेदार की ठेका प्राप्तियों में से ₹ 67.34 करोड़ की कटौती की अनुमति दी। यद्यपि, उप-ठेकेदार ने अपने टर्नओवर में ठेका प्राप्तियों को सम्मिलित नहीं किया था और कर निर्धारण प्राधिकारी द्वारा इसका पता नहीं लगाया गया था।

उपरोक्त सभी प्रकरणों में, मुख्य ठेकेदारों के निर्धारण प्राधिकारियों ने, मुख्य ठेकेदारों को कटौती की अनुमति देते समय, उप-ठेकेदारों के कर निर्धारण अधिकारी से यह प्रतिसत्यापन नहीं किया था कि उप-ठेकेदारों ने इन कटौतियों पर कर चुकाया था या नहीं। परिणामतः ₹ 171.82 करोड़ की ठेका प्राप्तियाँ न तो मुख्य ठेकेदारों और न ही उप-ठेकेदारों ने उनके कर योग्य टर्नओवर में सम्मिलित की थीं। इससे ₹ 5.15 करोड़ के कर और ₹ 15.45 करोड़ की शास्ति का कम आरोपण हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमत हुआ। विभाग ने आगे सूचित किया (फरवरी 2018) कि सभी प्रकरणों को म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 21 (1) के तहत पुनर्निर्धारण के लिए पुनः खोल दिया गया था।

अनुशंसा :

विभाग एक तंत्र विकसित कर सकता है जिससे मुख्य ठेकेदारों को केवल यह साक्ष्य प्राप्त होने पर ही कटौती की अनुमति दी जा सकती है कि उन उप-ठेकेदारों ने वास्तव में कर जमा किया था, जिनके टर्नओवर पर मुख्य ठेकेदारों ने कटौती का दावा किया था।

3.6.12 वांछित प्रमाणपत्र प्रपत्र-3 के अभाव में उप ठेका मूल्य का अनियमित अपवर्जन

कर निर्धारण प्राधिकारियों ने उप-ठेके मूल्य को सम्मिलित किए बिना कर योग्य टर्नओवर निर्धारित किया, परिणामस्वरूप ₹ 5.20 करोड़ की राशि के कर और शास्ति का कम आरोपण हुआ।

म.प्र. वैट अधिनियम और म.प्र. वैट नियम विहित करते हैं कि मुख्य ठेकेदार द्वारा दावा की गई ठेके प्राप्ति से कटौती को, मुख्य ठेकेदार को उप-ठेकेदार द्वारा जारी किए जाने वाले प्रपत्र-3 में एक घोषणा द्वारा समर्थित किया जाएगा और मुख्य ठेकेदार पुनः उक्त टर्नओवर पर कर चुकाने के लिए उत्तरदायी नहीं होगा।

निर्माण कार्य ठेकेदारों से संबंधित अभिलेखों (कर निर्धारण आदेश, अंकेक्षित लेखे, विवरणियाँ, वैटिस प्रतिवेदन इत्यादि) की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि सात वृत्त कार्यालयों²⁴ में अप्रैल 2015 और मार्च 2017 के बीच ठेकेदारों के 17 प्रकरणों में, कर निर्धारण वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लिए कर निर्धारण अधिकारी ने प्रपत्र-3 की अनुपस्थिति में भी उप-ठेके के व्यय को छोड़कर अनियमित रूप से कर योग्य टर्नओवर निर्धारित किया। यद्यपि, उप-ठेकेदार के अंकेक्षित लेखों में उनके द्वारा किये गये ₹ 70.96 करोड़ के व्यय प्रमाणित हुए, जिन्हें मुख्य ठेकेदारों के टर्नओवर में सम्मिलित करना आवश्यक था। इस प्रकार, मुख्य ठेकेदारों के कर योग्य टर्नओवर को निर्धारित करने में उप-ठेकेदारों के व्यय को शामिल न करने के कारण ₹ 70.96 करोड़ तक के कर योग्य टर्नओवर का अवनियमित हुआ, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.12 करोड़ रुपये की राशि के कर और ₹ 3.08 करोड़ की शास्ति का कम आरोपण हुआ।

²⁴

वा.क.अधि.- भोपाल-6, ग्वालियर-1, इंदौर-3, जबलपुर-2, झाबुआ, रतलाम और रीवा

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में विभाग लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सहमत हुआ और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और उचित कार्यवाही कर लेखापरीक्षा को तदनुसार अवगत करवाया जाएगा।

कर-प्रशमन के प्रबंधन में कमियाँ

मध्यप्रदेश में निर्माण कार्य ठेकों से जुड़े पंजीकृत विक्रेता उनके द्वारा निष्पादित कार्यों के संबंध में प्रशमन सुविधा का चयन कर सकते हैं। प्रशमन सुविधा के अंतर्गत, निर्माण कार्य ठेकेदारों को कर योग्य टर्नओवर पर म.प्र. वैट अधिनियम की अनुसूची-2 में निर्धारित दर पाँच से 14 प्रतिशत के बीच कर के बजाय सकल ठेके प्राप्तियों पर एक या पाँच प्रतिशत²⁵ की दर से एकमुश्त कर का भुगतान करने की अनुमति है। ठेकेदार प्रशमित कर का भुगतान करेगा और भुगतान के प्रमाण के साथ तिमाही के बाद 30 दिनों के भीतर प्रपत्र 4-बी में अपना त्रैमासिक विवरण पत्रक प्रस्तुत करेगा। प्रशमन का चयन करने वाले विक्रेताओं को विवरणी जमा करने (धारा 18), अंकक्षित लेखों के संधारण (धारा 39), कर निर्धारण की देयता (धारा 20) और कर की राशि के भुगतान में विलम्ब के प्रकरणों में ब्याज की [धारा 18 (4) (क)] माँग नहीं की जा सकती। यदि विक्रेता जो प्रशमन का चयन करते हैं, म.प्र. वैट नियमों के नियम 8-ए के अंतर्गत निर्धारित प्रतिबंधों और शर्तों को पूरा नहीं करते हैं, तो वा.क.अ. पंजीकृत विक्रेता को दी गई अनुमति को निरस्त कर सकता है, एवं तब वह धारा 20 के अंतर्गत कर निर्धारण के पात्र होंगे और धारा 18, 20 और 39 के प्रावधान निर्माण कार्य ठेके के संबंध में लागू होंगे, जिसके संबंध में ऐसी अनुमति निरस्त की गई थी।

3.6.13 प्रशमन सुविधा के लिए विकल्प की गलत स्वीकृति

कर के प्रशमन के विकल्प के लिए आवेदनों को निर्माण कार्य आरंभ होने से 60 दिनों के भीतर प्रस्तुत करना आवश्यक था। तथापि, निर्धारण प्राधिकारी ने उन प्रकरणों में कारणों को अभिलिखित किए बिना कर के प्रशमन की अनुमति दी, जहाँ आवेदन 10 से 3,296 दिनों के बीच विलम्ब से प्राप्त हुए थे।

म.प्र. वैट अधिनियम और म.प्र. वैट नियम प्रस्तावित करते हैं कि कर प्रशमन हेतु आवेदन निर्माण कार्य ठेके निष्पादन आरंभ होने के 60 दिनों के भीतर संबंधित वा.क.अधि. को प्रपत्र 4-ए में ऑनलाइन प्रस्तुत करना होगा। प्रपत्र 4-ए जमा करने में विलम्ब के प्रकरणों में, व.क.आ. आवेदन को अस्वीकार कर सकता है। किन्तु, यदि इस तरह के विलम्ब के लिए पर्याप्त और उचित कारण हैं, तो विलम्ब को माफ़ किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा ने विभाग द्वारा प्रदान किए गए उन ठेकेदारों से संबंधित आंकड़ों का विश्लेषण किया जिन्होंने कर के प्रशमन का विकल्प दिया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि सभी वृत्त कार्यालयों में व.क.आ. द्वारा 3,618 प्रशमन आवेदनों को स्वीकृत किया गया था, जिनमें से ₹ 3,402.49 करोड़ की ठेके राशि के 310 प्रशमन आवेदन निर्धारित समय के बाद 10 से 3,296 दिनों के विलंब से प्रस्तुत किये गये थे। विलम्ब का विवरण तालिका 3.3 में दर्शाया गया है।

²⁵

म.प्र. वैट नियमों के संदर्भ में, कर का प्रशमन एक प्रतिशत (राज्य के भीतर क्रय की गई सामग्री पर लागू) अन्यथा पाँच प्रतिशत की दर से लगाया जाएगा

तालिका 3.3

कर के प्रशमन की गलत स्वीकृति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवेदनों की संख्या (प्रशमन स्वीकृत किया गया)	निर्धारित समय के बाद प्रस्तुत प्रशमन आवेदनों की संख्या	विलम्ब का अंतराल (दिनों में)	विलम्ब का मध्यमान	ठेका कार्यों की राशि
2013-14	1,091	5	10 से 228	108	105.95
2014-15	1,272	213	10 से 3,112	425	2,567.35
2015-16	1,255	92	10 से 3,296	265	729.19
योग	3,618	310	10 से 3,296		3,402.49

इन प्रकरणों में, आवेदनों को अस्वीकृत करने के बजाय, व.क.आ. ने विलम्ब के कारणों को अभिलिखित किए बिना कर के प्रशमन के आवेदनों की विलंबित प्रस्तुति को माफ कर दिया था। व.क.आ. ने इन निर्माण कार्य ठेकेदारों को प्रशमन सुविधा के अंतर्गत एकमुश्त कर का भुगतान करने की गलत रूप से अनुमति दी और विवरणियाँ व लेखों की प्रस्तुति के दायित्व एवं कर निर्धारण से छूट प्रदान की। हालांकि, वे म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 20 के अंतर्गत कर निर्धारण किए जाने के लिए बाध्य थे।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग लेखापरीक्षा निष्कर्षों से सहमत हुआ।

3.6.14 कर के प्रशमन की अस्वीकार्य अनुमति

कुल दो सौ अट्ठासी ठेकेदारों ने कर के प्रशमन के अपने त्रैमासिक विवरण पत्र 877 दिनों तक के विलम्ब से प्रस्तुत किये, 646 ठेकेदारों ने ₹ 163.29 करोड़ राशि के प्रशमन के कर जमा नहीं किए और 698 ठेकेदारों ने ₹ 38.78 करोड़ की राशि के कर विलम्बित रूप से जमा किए थे।

3.6.14.1 त्रैमासिक विवरणों की विलम्बित प्रस्तुति

लेखापरीक्षा ने विभाग द्वारा प्रदान किए गए आंकड़ों का विश्लेषण किया और सभी वृत्त कार्यालयों में पाया कि प्रशमन सुविधा का विकल्प देने वाले 402 में से 288 ठेकेदारों ने प्रपत्र 4-बी में निर्धारित समय से 877 दिनों तक के विलम्ब से त्रैमासिक विवरण पत्र प्रस्तुत किये थे। विवरण तालिका 3.4 में दर्शाया गया है:

तालिका 3.4

त्रैमासिक विवरणों की विलम्बित प्रस्तुति

वर्ष	डीलर की संख्या जिन्होंने त्रैमासिक विवरण पत्र प्रस्तुत किए	डीलर की संख्या जिन्होंने नियत समय के बाद त्रैमासिक विवरण पत्र प्रस्तुत किए	विलम्ब की सीमा दिनों में
2013-14	54	46	01 से 877
2014-15	150	131	01 से 807
2015-16	198	111	01 से 601
योग	402	288	

विभाग ने ऐसे ठेकेदारों की प्रशमन सुविधा की अनुमति निरस्त नहीं की और म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 20 के अंतर्गत उनके प्रकरणों का निर्धारण नहीं किया।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर, 2017) में, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमति व्यक्त की और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और उचित लेखापरीक्षा को अवगत करवाते हुये कार्यवाही की जावेगी।

3.6.14.2 कर के प्रशमन का जमा नहीं किया जाना

सभी वृत्तों से संबंधित अभिलेखों के लेखापरीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि इसका कोई साक्ष्य नहीं था कि वर्ष 2013-14 से 2015-16 के दौरान तालिका 3.5 में दर्शाये अनुसार ₹ 4,535.40 करोड़ की ठेका राशि के लिए प्रशमन सुविधा प्राप्त 646 निर्माण कार्य ठेकेदारों ने वास्तव में ₹ 163.29 करोड़ के प्रशमन कर की राशि का भुगतान किया था।

तालिका 3.5
कर का प्रशमन जमा नहीं किया गया

(₹ करोड़ में)

वर्ष	निर्माण कार्य ठेकेदारों की संख्या जहां भुगतान का कोई प्रमाण नहीं है	ठेका राशि	देय प्रशमन कर की राशि
2013-14	226	1,565.99	55.16
2014-15	106	287.66	8.72
2015-16	314	2,681.75	99.41
योग	646	4,535.40	163.29

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमत हुआ और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और लेखापरीक्षा को अवगत कराते हुए समुचित कार्यवाही की जावेगी।

3.6.14.3 कर के प्रशमन का विलम्बित जमा किया जाना

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि 941 ठेकेदारों ने 2013-14 और 2015-16 की अवधि के लिए ₹ 38.78 करोड़ की राशि के कर का प्रशमन 32 से 1,233 दिनों के विलम्ब से जमा किया था, जैसा कि तालिका 3.6 में दर्शाया गया है :

तालिका 3.6
कर के प्रशमन का विलम्ब से जमा किया जाना

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कर का प्रशमन जमा करने वाले ठेकेदारों की संख्या	जमा किए गए कर की राशि	ठेकेदारों की संख्या, जिन्होंने विलम्ब के साथ कर का प्रशमन जमा किया	विलम्बित जमा में अंतर्गुस्त कर की राशि	दिनों में विलम्ब	विलम्ब का मध्यमान
2013-14	108	12.26	52	1.95	32 से 473	67
2014-15	369	52.82	213	16.25	32 से 765	78
2015-16	464	65.00	433	20.58	32 से 1,233	70
योग	941	130.08	698	38.78	32 से 1,233	

विभाग को म.प्र. वैट नियमों के नियम 8-ए के उप-नियम 8 के अंतर्गत प्रशमन सुविधा की अनुमति निरस्त करनी चाहिए थी और म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 20 के अंतर्गत इन प्रकरणों का निर्धारण किया जाना चाहिए था। तथापि, ऐसा नहीं किया गया था।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमत हुआ और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और लेखापरीक्षा को अवगत करवाते हुए समुचित कार्रवाई की जावेगी।

3.6.15 कर के प्रशमन की गलत दर लागू करना

राज्य के बाहर से सामग्री क्रय करने वाले ठेकेदारों पर कर के प्रशमन की सही दर लागू करने में निर्धारण प्राधिकारी की विफलता के परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 119.04 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि संभाग-II, इंदौर और वा.क.अधि.-6, भोपाल के दो प्रकरणों²⁶ में ठेकेदारों को एक प्रतिशत की दर से (राज्य के भीतर क्रय की गई सामग्री पर लागू) ₹ 86.21 लाख के कर के प्रशमन की अनुमति दी गई थी, हालांकि इन दो ठेकेदारों ने राज्य के बाहर से सामग्री खरीदी थी, जिसके लिए कर प्रशमन की दर पाँच प्रतिशत थी। इस प्रकार निर्धारण प्राधिकारी की सही दर लागू करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 3.44 करोड़ की राशि के कर और ₹ 10.32 करोड़ की शास्ति का कम आरोपण हुआ। इसी प्रकार, लेखापरीक्षा ने सभी वृत्तों से संबंधित आंकड़ों का विश्लेषण किया और पाया कि 218 ठेकेदारों को 2013-14 और 2015-16 के बीच की अवधि के लिए एक प्रतिशत की दर से ₹ 26.32 करोड़ के कर के प्रशमन की अनुमति दी गई थी। तथापि, इन ठेकेदारों ने राज्य के बाहर से सामग्री क्रय की थी जिन्हें निर्माण कार्य ठेके को हस्तांतरित कर दिया गया था। इस प्रकार ये ठेकेदार ₹ 26.32 करोड़ के बजाय पाँच प्रतिशत की दर से ₹ 131.60 करोड़ का कर चुकाने के लिए उत्तरदायी थे। निर्धारण प्राधिकारी ने प्रपत्र 4-बी और प्रपत्र 49 में उपलब्ध इस तथ्य की जाँच नहीं की कि ठेकेदारों ने राज्य के बाहर से सामग्री खरीदी थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 105.28 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ। इस प्रकार कम आरोपित कर की शास्ति सहित राशि ₹ 119.04 करोड़ (₹ 13.76 करोड़ + ₹ 105.28 करोड़) संगणित हुई।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमति व्यक्त की और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और लेखापरीक्षा को अवगत करवाते हुए समुचित कार्रवाई की जावेगी।

3.6.16 कर के प्रशमन का कम आरोपण

कर निर्धारण प्राधिकारी ने चार प्रकरणों में त्रुटिपूर्वक प्रशमन सुविधा प्रदान की, पाँच प्रकरणों में कर की गलत दर लागू की और तीन प्रकरणों में निर्माण कार्य ठेकों के भुगतान विवरणों से प्रमाणित ठेका प्राप्तियों के विरुद्ध कम कर योग्य टर्नओवर निर्धारित किया। इसके परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 7.26 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

म.प्र. वैट अधिनियम निर्धारित करता है कि निर्माण कार्य ठेके निष्पादित करने वाले किसी भी पंजीकृत विक्रेता को उसके द्वारा निष्पादित किसी एक या अधिक निर्माण कार्य ठेकों के संबंध में प्रशमन सुविधा प्रदान की जा सकती है और धारा 18 (विवरणियाँ), धारा 20 (निर्धारण) और धारा 39 (अंकेक्षित लेखों) के प्रावधान इन विक्रेता पर लागू नहीं होंगे। ठेकेदार जिन्होंने इस सुविधा का चयन नहीं किया है, म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 20 के अंतर्गत कर निर्धारण के लिए बाध्य होंगे।

²⁶

मैसर्स हाईवे इंजीनियरिंग प्रा. लिमिटेड और मैसर्स पीएस कंस्ट्रक्शन

एक संभाग²⁷ और छह वृत्त कार्यालयों²⁸ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि कर निर्धारण प्राधिकारी ने चार प्रकरणों में प्रशमन सुविधा की गलत अनुमति दी, जहाँ निर्माण कार्य प्रशमन सुविधा के अंतर्गत समाहित नहीं थे, पाँच प्रकरणों में कर की गलत दर लागू की गई और ठेके के निर्माण ठेकों के भुगतान विवरण से प्रमाणित प्राप्तियों के विरुद्ध तीन प्रकरणों में कम कर योग्य टर्नओवर निर्धारित किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.91 करोड़ की शास्ति और ₹ 3.35 करोड़ की राशि के कर का कम आरोपण हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमत हुआ और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा एवं लेखापरीक्षा को अवगत करवाते हुए समुचित कार्रवाई की जावेगी।

अनुशंसा:

निर्धारित समय के बाद प्राप्त आवेदन अस्वीकार करने के लिए, विवरणों की प्रस्तुति के लिए ठेकेदारों को सतर्क करने एवं राज्य के बाहर से सामग्री क्रय करने वाले ठेकेदारों का पता लगाने और कर के प्रशमन की उच्च दर लागू करने के लिए विभाग वैटिस में एक स्वचालित प्रणाली विकसित कर सकता है।

बिल्डर्स पर कर का कम आरोपण

3.6.17 वैटिस का उपयोग किये बिना बिल्डरों का कर निर्धारण

विभाग ने (जनवरी 2012) अपने वृत्त कार्यालयों को निर्देश²⁹ दिया कि पंजीकरण, विवरणियाँ, कर निर्धारण इत्यादि से संबंधित सभी प्रक्रियाओं को 1 फरवरी 2012 से अनिवार्य रूप से वैटिस मॉड्यूल के माध्यम से भेजा जावे।

लेखापरीक्षा ने सभी चयनित वृत्त कार्यालयों के अभिलेखों में पाया कि विभागीय निर्देशों की स्पष्ट अवहेलना करते हुए कर निर्धारण प्राधिकारी द्वारा वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लिए बिल्डरों के सभी प्रकरणों का कर निर्धारण 2015-16 और 2016-17 के बीच धारा 9-बी के अंतर्गत वैटिस का उपयोग किए बिना किया गया था। इसके अलावा, कर निर्धारण आदेश वैटिस में अपलोड नहीं किए गए थे। आगे की जाँच के दौरान यह पाया गया कि नामांकित बिल्डरों के कर निर्धारण के लिए आवश्यक मॉड्यूल विभाग द्वारा वैटिस में विकसित नहीं किया गया था। इस प्रकार, वैटिस मॉड्यूल में बिल्डरों के कर निर्धारण से संबंधित आँकड़ों की अनुपलब्धता के कारण, विभाग कर निर्धारण की शुद्धता का पता लगाने के लिए आँकड़ों (क्रय और विक्रय विवरण, विवरणियाँ इत्यादि) का उपयोग नहीं कर सका।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमति व्यक्त की और कहा कि यद्यपि विभाग में कम्प्यूटरीकरण कार्य पूरा हो गया है, लेकिन ये मुद्दे बने रहे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं सीधे तौर पर समस्या इसलिये उत्पन्न हुई कि विभाग बिल्डरों के कर निर्धारण के लिये वैटिस में माड्यूल विकसित करने में असफल रहा।

²⁷ उप.आयु.- भोपाल-1

²⁸ वा.क.अधि.- भोपाल-6, ग्वालियर-1, इंदौर-3, जबलपुर-2, झाबुआ और रतलाम-1

²⁹ परिपत्र क्रं. 83/2011-12/30/पंद्रह/120, इंदौर दिनांक 31 जनवरी 2012 द्वारा

3.6.18 विवरणियों के अभाव में टर्नओवर का गलत निर्धारण

एक पक्षीय कर निर्धारण आदेश जारी करने से पूर्व अन्य विभाग से या वैटिस से आवश्यक जानकारी एकत्र करने में कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा किए गए प्रयासों की कमी के कारण, टर्नओवर का अवनिर्धारण किया गया था। इसके परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 3.08 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

म.प्र. वैट अधिनियम निर्धारित करता है कि यदि किसी विक्रेता ने अधिनियम में निर्धारित विवरणियाँ और विवरण पत्रक अधिनियम के प्रावधान अनुसार प्रस्तुत नहीं किया है और जारी किए गए नोटिस की किसी भी शर्त का पालन करने में असफल रहा है, तो ऐसे विक्रेताओं के प्रकरणों का कर निर्धारण कर प्राधिकारी द्वारा उसके सर्वोत्तम निर्णय से किया जाएगा। इसके अलावा, म.प्र. वैट नियम यह निर्धारित करते हैं कि प्रत्येक पंजीकृत/नामांकित बिल्डर एक वर्ष की प्रत्येक तिमाही के लिए प्रपत्र 10 बी में त्रैमासिक विवरण पत्र सक्षम वाणिज्यिक कर अधिकारी या इस संबंध में आयुक्त द्वारा प्राधिकृत किसी अन्य अधिकारी को उस तिमाही जिससे विवरण पत्र संबंधित है, की समाप्ति की दिनांक से तीस दिनों के भीतर प्रस्तुत करेगा।

वा.क.अधि.-6, भोपाल के तीन³⁰ प्रकरणों में बिल्डरों ने कोई विवरणी जमा नहीं की थी और कर निर्धारण प्राधिकारी ने उनके सर्वोत्तम निर्णय से एकपक्षीय आधार पर प्रकरणों का निपटारा किया था। कर निर्धारण प्राधिकारियों ने अपने कर निर्धारण आदेशों में बिल्डरों के कर की देयता निर्धारित करने के आधार को अभिलेखित नहीं किया। लेखापरीक्षा ने पाया कि कर निर्धारण प्राधिकारी इन बिल्डरों के डेटा को पंजीयन विभाग में उपलब्ध संबंधित अभिलेखों एवं वैटिस डेटाबेस के साथ सत्यापित करने में विफल रहे थे, यद्यपि, बिल्डरों ने ₹ 11.57 करोड़ में भवन बेचे थे, कर निर्धारण प्राधिकारी ने उनका सकल टर्नओवर ₹ 1.26 करोड़ निर्धारित किया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 6.19 करोड़³¹ के कर योग्य टर्नओवर पर कर आरोपण में विफलता हुई। इसी प्रकार, वा.क.अ.-3, इंदौर में भी बिल्डरों के सात प्रकरणों में कर निर्धारण प्राधिकारी ने प्रकरणों का एक पक्षीय कर निर्धारण किया, बिल्डरों ने 2014-15 की अवधि के दौरान ₹ 8.38 करोड़ की सामग्री खरीदी लेकिन कर निर्धारण अधिकारी ने उनके कर योग्य टर्नओवर पर कर को निरंक के रूप में निर्धारित किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 9.22 करोड़ के करयोग्य टर्नओवर (सामग्री का मूल्य ₹ 8.38 करोड़ और सामग्री मूल्य पर 10 प्रतिशत लाभ जोड़कर) पर कर आरोपण में विफलता हुई।

इस प्रकार, एकपक्षीय कर निर्धारण आदेश जारी करने से पूर्व पंजीयन विभाग और वैटिस डेटाबेस में उपलब्ध जानकारी सत्यापित करने में कर निर्धारण प्राधिकारियों की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 15.41 करोड़ (₹ 6.19 करोड़ + ₹ 9.22 करोड़) के टर्नओवर का अवनिर्धारण हुआ और (पाँच प्रतिशत की न्यूनतम दर पर) राशि ₹ 77.03 लाख के कर और ₹ 2.31 करोड़ की शास्ति का कम आरोपण हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर, 2017) में, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया, और निर्देश जारी किए कि कर के एकपक्षीय निर्धारण से पूर्व कर निर्धारण प्राधिकारियों को संबंधित विभागों और स्थानीय निकायों और वैटिस डेटाबेस के साथ समन्वय करना चाहिए।

³⁰ अल्टीमेट कन्सट्रक्शन (81329000173), साई कन्सट्रक्शन (81459000257) और प्रधान होम्स (81419000164)

³¹ ₹ 10.31 करोड़ के सकल कारोबार का 60 प्रतिशत सामग्री मूल्य [₹ 11.57 करोड़ (-) ₹ 1.26 करोड़]

अनुशंसा:

विभाग को वैटिस में एक तंत्र को स्थापित करना चाहिए जिससे निर्धारण प्राधिकारी अनिवार्य रूप से अन्य सरकारी विभागों और स्थानीय निकायों में संबंधित डेटाबेस और अभिलेखों के साथ अपने करदाता से संबंधित विवरणों को प्रतिसत्यापित करें।

3.6.19 निर्माण कार्य ठेकेदारों को गलत तरीके से बिल्डर्स माना गया

निर्धारण प्राधिकारी बिल्डर्स को निर्माण कार्य ठेकेदार मानने में विफल रहे, जबकि बिल्डर्स ने अग्रिम लेकर संभावित खरीदारों के साथ अनुबंध किया था। जिसकी परिणामतः ₹ 34.77 करोड़ के कर और शास्ति का कम आरोपण हुआ।

म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 9-बी निर्धारित करती है कि प्रत्येक बिल्डर उसके द्वारा निर्मित और बेचे गए या किराए पर दिये भवन के पूंजी मूल्य पर पाँच प्रतिशत की दर से कर चुकाने के लिए बाध्य होगा। जहां कारोबार निर्माण कार्य ठेकों की प्रकृति में होते हैं, निर्माण कार्य ठेकेदारों के लिए लागू धारा 9 के अंतर्गत कर आरोपित किया जाता है। इसके अतिरिक्त, पाँच लाख रुपये और उससे अधिक मूल्य वाले ठेके करने वाले ठेकेदार स्वयं को विभाग के साथ पंजीकृत करायेंगे।

सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय³² के अनुसार यदि भवन को बिल्डर द्वारा भावी खरीदारों से अग्रिम लेकर अनुबंध करके निर्माण किया जाता है, तो ऐसे लेनदेन को निर्माण ठेकों के रूप में माना जाएगा और म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 9 के अंतर्गत करों का निर्धारण किया जाएगा। म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 20 (6) के अंतर्गत अपंजीकृत ठेकेदार निर्धारित कर पर दो गुना शास्ति भुगतान के लिए बाध्य होंगे और पहले से पंजीकृत ठेकेदारों के मामले में, वे म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 21(2) के अंतर्गत अवनिर्धारित कर की राशि से तीन गुना शास्ति का भुगतान करने के लिए बाध्य होंगे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पाँच वृत्त कार्यालयों³³ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया कि 36 प्रकरणों में कर निर्धारण प्राधिकारियों ने म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 9-बी के अंतर्गत ₹ 3.23 करोड़ की राशि का कर निर्धारण किया, यद्यपि, ऐसे बिल्डरों ने संभावित खरीदारों से अग्रिम लिए थे और धारा 9 के अंतर्गत कर चुकाने के लिए बाध्य थे। यह भी देखा गया कि भूमि मालिक, बिल्डर/डेवलपर और क्रेता के बीच आर्थिक प्रतिफल के लिए विकास कार्य के लिए ठेके/त्रिपक्षीय ठेके हुये थे। यह दर्शाता है कि लेनदेन को निर्माण कार्य ठेकों के रूप में माना जाना चाहिए था और कार्यों के निष्पादन में सम्मिलित सामग्रियों के मूल्य पर कर लगाया जाना था। ₹ 26.46 करोड़ की कर देयता के विरुद्ध ₹ 3.23 करोड़ के करों के निर्धारण के परिणामस्वरूप न केवल ₹ 23.22 करोड़ की राशि के कर का कम आरोपण हुआ, अपितु करों के यथार्थपूर्ण निर्धारण में कर निर्धारण प्राधिकारियों की विफलता भी इंगित हुई। यह ₹ 11.55 करोड़ की शास्ति के आरोपण योग्य है।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर, 2017) में विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों के साथ सहमति व्यक्त की और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और लेखापरीक्षा को अवगत करवाते हुए समुचित कार्रवाई की जावेगी।

³² कर्नाटक राज्य बनाम मैसर्स लार्सन एंड टूब्रो लिमिटेड के मामले में 2013 की सिविल अपील संख्या 8672

³³ वा.क.अधि.- भोपाल-6, ग्वालियर-1, जबलपुर-2, रतलाम-1 और रीवा

अनुशंसा:

बिल्डर द्वारा किये जाने वाले निर्माण कार्य ठेके एवं अचल संपत्ति के हस्तांतरण के संयुक्त ठेके दोनों को निर्माण कार्य ठेका माना जाना सुनिश्चित करने के लिए, विभाग उपयुक्त प्रक्रियाएं बना सकता है।

आगत कर छूट (आई.टी.आर.) की अमान्य स्वीकृति**3.6.20 निर्माण कार्य ठेकेदारों को अमान्य आगत कर छूट प्रदान करना**

ऐसे बिल्डरों को, जिन्हें अपंजीकृत निर्माण ठेकेदारों के रूप में माना जाना चाहिए था, और निर्माण कार्य ठेकेदारों को संबंधित विक्रेताओं द्वारा चुकाए गए कर की पुष्टि किए बिना अमान्य आगत कर छूट की अनुमति प्रदान करने से शास्ति सहित ₹ 36.67 करोड़ की राशि के कर का कम आरोपण हुआ।

म.प्र. वैट अधिनियम निर्धारित करता है कि आगत कर छूट की केवल तभी अनुमति दी जाएगी, जब एक पंजीकृत विक्रेता आगत कर के भुगतान के बाद किसी अन्य पंजीकृत विक्रेता से राज्य के भीतर कोई भी निर्दिष्ट सामग्री खरीदता है। साथ ही सामग्री के किसी भी क्रय पर आगत कर छूट की राशि सामग्री के ऐसे क्रय के संबंध में वास्तविक रूप से शासकीय कोषालय में जमा की गई कर की राशि से अधिक नहीं होगी। यदि कर निर्धारण करते समय आगत कर छूट की गलत अनुमति दी गई है और यह विक्रेता के कारण से है, तो अधिनियम की धारा 21 (2) के अंतर्गत निर्धारित कर की राशि के 3 से 3.5 गुना के बीच शास्ति आरोपित की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने संभाग-1, भोपाल और सात वृत्त कार्यालयों³⁴ के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि 20 प्रकरणों में कर निर्धारण प्राधिकारियों ने नामांकित बिल्डरों को ₹ 2.76 करोड़ की राशि की आगत कर छूट की अनुमति दी थी। इस तरह के बिल्डरों ने संभावित खरीददारों से अग्रिम लिया था और धारा 9 के अंतर्गत कर चुकाने के लिए उत्तरदायी थे। यह भी देखा गया कि भूमि मालिक, बिल्डर/डेवलपर और क्रेता ठेकों के बीच आर्थिक प्रतिफल के लिए विकास कार्य अनुबंध/त्रिपक्षीय अनुबंध हुए थे। यह दर्शाता है कि लेनदेन को निर्माण कार्य ठेकों के रूप में माना जाना चाहिए था। साथ ही, चूंकि ये बिल्डर्स म.प्र. वैट अधिनियम के अंतर्गत पंजीकृत नहीं थे, इसलिए इन बिल्डरों को नामांकित बिल्डरों के बजाय अपंजीकृत निर्माण कार्य ठेकेदारों के रूप में माना जाना चाहिए था। बिल्डरों के कर निर्धारण के दौरान उपर्युक्त तथ्यों को सत्यापित करने में कर निर्धारण प्राधिकारियों की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 2.76 करोड़ की अमान्य आगत कर छूट प्रदान की गई।

इसके अतिरिक्त, 18 प्रकरणों में, निर्धारण अधिकारियों ने निर्माण कार्य ठेकेदारों को ₹ 22.63 करोड़ की आगत कर छूट प्रदान की जबकि संबंधित विक्रेता डीलरों ने केवल ₹ 63.97 लाख का कर चुकाया था। अतः आगत कर की छूट को ₹ 63.97 लाख तक सीमित किया जाना चाहिए था। इस प्रकार, कर निर्धारण प्राधिकारियों ने ₹ 21.99 करोड़ की अमान्य आगत कर छूट प्रदान की।

इस प्रकार, लेखापरीक्षा जाँच में ₹ 24.74 करोड़ के कर और ₹ 11.93 करोड़ की शास्ति का कम आरोपण होना पाया गया।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सहमति व्यक्त की और आश्वासन दिया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और लेखापरीक्षा को अवगत करवाते हुए समुचित कार्रवाई की जावेगी।

34

वा.क.अधि.- भोपाल-6, ग्वालियर-1, जबलपुर-2, झाबुआ, रतलाम-1, रीवा और सेंधवा

प्रवेश कर

3.6.21 प्रवेश कर का कम आरोपण

गिट्टी, मुरुम, सीमेंट, लोहा और स्टील, फ़रनेस ऑयल, बिटुमिन इत्यादि जैसे सामग्रियों पर प्रवेश कर, या तो आरोपित नहीं किया गया था या गलत दरों पर आरोपित किया गया था। इसके परिणामस्वरूप शास्ति सहित ₹ 5.47 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

मध्यप्रदेश प्रवेश कर अधिनियम, 1976 (प्र.क.अधिनियम) निर्धारित करता है कि जहां प्रवेश कर का अवनिर्धारण ठेकेदार के कारण हो वहाँ शास्ति की वह राशि जो निर्धारित कर के तीन गुने से कम न हो, आरोपित की जाएगी।

लेखापरीक्षा ने दो संभागीय कार्यालयों³⁵ और नौ वृत्त कार्यालयों³⁶ की जाँच में पाया कि वर्ष 2012-13 से 2014-15 के लिए अप्रैल 2015 और मार्च 2017 के बीच निर्माण कार्य ठेकेदारों के कर निर्धारित किए गए 48 प्रकरणों में लेखों की पुस्तकों और वैधानिक प्रपत्रों³⁷ में प्रमाणित क्रय के विरुद्ध कर योग्य टर्नओवर के कम आंकलन, अपंजीकृत डीलरों के माध्यम से क्रय की गई कर योग्य सामग्री को गलत तरीके से कर भुगतान की गई सामग्री मानने से एवं गिट्टी, मुरुम, सीमेंट, लोहा और स्टील, फ़रनेस ऑयल, बिटुमिन इत्यादि जैसी सामग्री पर कर की गलत दर लागू करने के कारण कर निर्धारण प्राधिकारियों ने कर योग्य टर्नओवर कम आंकलित कर कम कर का आरोपण किया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.47 करोड़ राशि के कर और ₹ 4.00 करोड़ की शास्ति का कम आरोपण हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर, 2017) में, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सहमति व्यक्त की और आश्वस्त किया कि इन सभी प्रकरणों को पुनः खोला जाएगा और लेखापरीक्षा को अवगत करवाते हुए समुचित कार्रवाई की जावेगी।

3.6.22 निष्कर्ष

- म.प्र. वैट अधिनियम में निर्माण कार्य ठेका को विशेष रूप से परिभाषित नहीं किया गया है और निर्माण कार्य ठेकों के मामले में करयोग्य टर्नओवर निर्धारित करने के लिए विभाग द्वारा कोई विशिष्ट दिशानिर्देश जारी नहीं किए गए थे। इससे ₹ 226.13 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।
- विभाग ने उन निर्माण कार्य ठेकेदारों के अंतर-विभागीय डेटाबेस के यह प्रतिसत्यापित के लिए कोई प्रणाली स्थापित नहीं की है, जिन्होंने एक वर्ष में पाँच लाख रुपये से अधिक राशि प्राप्त की थी और स्वयं को विभाग के साथ पंजीकृत नहीं किया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 656 अपंजीकृत निर्माण कार्य ठेकेदार, जिन्होंने नगर निगमों से एक वर्ष में पाँच लाख रुपये से अधिक की राशि प्राप्त की थी, वे पंजीकृत नहीं थे और उनके द्वारा प्राप्त ₹ 456.99 करोड़ की ठेका प्राप्तियाँ कर निर्धारण से छूट गई थीं।
- ठेके की प्राप्तियों से मुख्य ठेकेदार को कटौती प्रदान करते समय, मुख्य ठेकेदारों के कर निर्धारण प्राधिकारियों ने उप-ठेकेदारों के निर्धारण प्राधिकारियों से प्रतिसत्यापन नहीं की थी कि उप-ठेकेदारों ने इन कटौती पर कर चुकाया है या नहीं। परिणामस्वरूप न तो मुख्य ठेकेदारों ने और न ही उप-ठेकेदारों ने अपने कर योग्य टर्नओवर में ₹ 171.82 करोड़ की अनुबंध प्राप्तियों को सम्मिलित किया।

³⁵ उप.आयु.— भोपाल-1 और इंदौर-2

³⁶ वा.क.अधि.— बालाघाट, भोपाल-6, छतरपुर, ग्वालियर-1, जबलपुर-2, झाबुआ, रतलाम-1, रीवा और संधवा

³⁷ डीलर्स ने राज्य के बाहर से सामग्री क्रय के लिए प्रपत्र-49 और प्रपत्र-सी का उपयोग किया था

- विभाग ने कर के प्रशमन की अनुमति को निरस्त नहीं किया जहां निर्माण कार्य ठेकेदारों ने म.प्र. वैट अधिनियम की धारा 11-ए के अंतर्गत प्रतिबंधों और शर्तों का उल्लंघन किया था।
- विभाग ने उन बिल्डरों को निर्माण कार्य ठेकेदारों के रूप में मानने के संबंध में निर्देश जारी नहीं किए, जिन प्रकरणों में बिल्डर्स संभावित क्रेताओं के साथ अनुबंध करते हैं और निर्माण कार्य के लिए अग्रिम लेते हैं। इसके परिणामस्वरूप ₹ 34.77 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ।

अनुपालन लेखापरीक्षा में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियाँ

3.7 टर्नओवर का त्रुटिपूर्ण निर्धारण

कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा ₹ 48.95 करोड़ के कर योग्य टर्नओवर का कम निर्धारण करने के परिणामस्वरूप ₹ 3.98 करोड़ कर, ₹ 18.13 लाख ब्याज एवं ₹ 5.41 करोड़ शास्ति का आरोपण नहीं होना।

मध्यप्रदेश वैट अधिनियम में यह प्रावधान है कि कम कर के निर्धारण के लिए यदि करदाता उत्तरदायी है तो निर्धारित किये गये कर के 3 से 3.5 गुना के मध्य शास्ति आरोपित की जा सकती है।

पाँच संभागीय कार्यालयों³⁸, 10 क्षेत्रीय कार्यालयों³⁹ और 33 वृत्त कार्यालयों⁴⁰ के 2011-12 और 2013-14 के अवधि के 94 प्रकरणों, जिनका कर निर्धारण नवम्बर 2014 और जुलाई 2016 के मध्य किया गया था, के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा ₹ 48.95 करोड़ के कम टर्नओवर निर्धारित किये गये थे जिनमें विक्रय मूल्य, लाभ एवं अन्य प्राप्ति को लेखे में नहीं/कम दर्शाने के 55 प्रकरण, अंकक्षित लेखे के आँकड़ों को नहीं लेने के 10 प्रकरण एवं वैट तथा उत्पाद शुल्क की निम्न दरों को अपनाने के 13 प्रकरण थे। 15 प्रकरणों में कम कटौती की गई थी जबकि एक प्रकरण में अपीलीय प्राधिकारी द्वारा कर निर्धारण प्राधिकारी के विचारों को मान्य नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप ₹ 18.13 लाख ब्याज और ₹ 5.41 करोड़ शास्ति सहित कुल ₹ 9.57 करोड़ के कर का आरोपण नहीं किया गया।

विभाग ने नवम्बर 2017 में बताया कि प्रकरणों का पुनः कर निर्धारण प्रगति पर है। अन्तिम वसूली और की गई कार्यवाही की निगरानी लेखापरीक्षा में की जाएगी।

2011-12 से 2015-16 तक के पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी समान प्रकृति की आपत्तियाँ इंगित की गई थी, लेकिन विभाग ने ऐसे पुनरावृत्ति की प्रकृति वाली आपत्तियों को रोकने के लिये कोई प्रभावी तंत्र विकसित नहीं किया। “मध्यप्रदेश में वैट के अंतर्गत कर निर्धारण की प्रणाली” के निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु किये गये निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2015) के दौरान प्रमुख सचिव ने विभाग को निश्चित समयावधि में अनियमितताओं के समाधान, आन्तरिक जाँच व्यवस्था में सुधार और कर निर्धारण व्यवस्था को मजबूत करने के लिये वेटिस में आवश्यक माड्यूल को सम्मिलित करने के

³⁸ उप.आयु.— छिन्दवाड़ा, ग्वालियर (कर ले.प. शाखा), इन्दौर (एल.टी.पी.यू.), इन्दौर-1 (कर ले.प. शाखा) और रतलाम

³⁹ सहा.आयु.— भोपाल-3, छिन्दवाड़ा, ग्वालियर-1, इन्दौर-2, जबलपुर-2, कटनी-1, खण्डवा, नीमच, पीथमपुर (धार) और सीवा

⁴⁰ वा.क.अधि.— अनूपपुर, बालाघाट, बैतूल, भोपाल-1, भोपाल-4, भोपाल-5, छिन्दवाड़ा-1, दमोह, देवास, ग्वालियर-2, ग्वालियर-3, ग्वालियर-4, हरदा-1, इन्दौर-1, इन्दौर-2, इन्दौर-3, इन्दौर-8, इन्दौर 10, इन्दौर-11, इन्दौर-12, इन्दौर-14, इन्दौर-15, इटारसी, जबलपुर-1, कटनी-2, खरगौन, मण्डीदीप, मण्डला, नीमच, सागर, शहडोल, टीकमगढ़ और उज्जैन-2

लिये निर्देशित किया था। यद्यपि, विभाग ने ऐसे स्थाई अनियमितताओं को रोकने के लिये प्रभावी तंत्र का विकास नहीं किया।

अनुशंसा :

विभाग के लिये यह आवश्यक है कि कर निर्धारण व्यवस्था का सुदृढीकरण सुनिश्चित करने हेतु वैटिस में आवश्यक माड्यूलस को सम्मिलित करे और अन्य उपाय प्रारम्भ करे।

3.8 अस्वीकार योग्य आगत कर की छूट को लागू करना

कर निर्धारण प्राधिकारियों ने लागू किये जाने योग्य ₹ 117.06 करोड़ के आगत कर छूट के स्थान पर ₹ 120.97 करोड़ का आगत कर छूट लागू किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.50 करोड़ शास्ति सहित ₹ 9.41 करोड़ कर की कम वसूली हुई।

म.प्र. वैट अधिनियम के अंतर्गत जब एक पंजीकृत व्यवसायी किसी अन्य पंजीकृत व्यवसायी से कुछ विशिष्ट सामग्रियों को क्रय करता है व उसके लिए आगत कर चुकाता है तो उसे आगत कर छूट की पात्रता होगी बशर्ते यह आगत कर छूट वास्तव में भुगतान किये गये आगत कर छूट से अधिक नहीं होगी। यदि आगत कर छूट त्रुटिपूर्वक लागू की जाती है और इसके लिए व्यापारी उत्तरदायी है, तो शास्ति भी आरोपणीय होगी।

सात संभागीय कार्यालयों⁴¹, 11 क्षेत्रीय कार्यालयों⁴² और 25 वृत्त कार्यालयों⁴³ के 2010-11 से 2013-14 के मध्य के 92 प्रकरणों, जिनका कर निर्धारण अप्रैल 2014 और दिसम्बर 2016 के मध्य किया गया था, के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि कर निर्धारण प्राधिकारियों ने क्रय सूचियों एवं अंकक्षित लेखे पर विचार किये बिना व्यापारियों द्वारा प्रस्तुत विवरणियों के आधार पर अधिक आगत कर मान्य किया। 32 प्रकरणों में व्यापारियों द्वारा भुगतान किये गये आगत कर छूट से अधिक छूट की माँग अपने विवरणियों में की गई और 31 प्रकरणों में आगतकर छूट स्वीकार किया गया जबकि वह स्वीकार योग्य नहीं था। अन्य प्रकरणों में या तो कर मुक्त मालों पर आगत कर छूट दी गई या आगतकर की दोहरी छूट दी गई। परिणामस्वरूप स्वीकार नहीं करने योग्य आगत कर छूट ₹ 3.91 करोड़ और शास्ति ₹ 5.50 करोड़ का वसूली किया जानाशेष है।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग ने सूचित किया कि प्रकरणों का पुनः कर निर्धारण प्रगति पर था। प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में की जायेगी।

समान प्रकृति की आपत्तियाँ पूर्व में वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी इंगित की गई थीं। लेखापरीक्षा ने, लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2014-15 में सम्मिलित "मध्यप्रदेश में वैट कर के अंतर्गत निर्धारण व्यवस्था" विषय पर की गई अनुपालन लेखापरीक्षा में अपनी अनुशंसा में कहा था कि आगतकर छूट दावे को स्वीकार करने के पूर्व क्रय विवरण उचित रूप से प्रमाणित, अभिलेखों द्वारा समर्थित एवं अंकक्षित लेखे से पुष्टिकृत होने चाहिये। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में ली गई आपत्तियों पर चर्चा हेतु अक्टूबर 2015 में आयोजित निर्गम सम्मेलन में, विभाग ने सूचित किया था कि 2013-14 के पश्चात सभी आगत कर छूट प्रकरणों का इलेक्ट्रॉनिक रूप से मिलान

⁴¹ उप.आयु.-भोपाल-2, ग्वालियर (कर ले.प. शाखा), इन्दौर-1, इन्दौर-1 (कर ले.प. शाखा), खण्डवा, रतलाम और उज्जैन।

⁴² सहा.आयु.- भोपाल-1, भोपाल-3, ग्वालियर-2, इन्दौर-1, इन्दौर-2, इन्दौर-3, खण्डवा, पीथमपुर (धार), रतलाम, रीवा और सागर-2

⁴³ वा.क.अधि.- अनूपपुर, बैतूल, भोपाल-1, छतरपुर, छिन्दवाडा-1, छिन्दवाडा-2, दमोह, देवास, गुना, ग्वालियर-2, ग्वालियर-3, ग्वालियर-4, हरदा-1, इन्दौर-1, इन्दौर-2, इन्दौर-3, इन्दौर-7, इन्दौर-11, इन्दौर-12, इन्दौर-14, इन्दौर 15, जबलपुर 3, जौरा (रतलाम) खरगौन और मण्डला

किया जा रहा था और आगत कर छूट के सत्यापन हेतु एक विशेष सैल भी स्थापित किया गया था। हालांकि, स्वीकार नहीं किये जाने योग्य आगत कर छूट के प्रकरणों को लेखापरीक्षा में निरन्तर इंगित किया गया। विभाग में सही आगत कर छूट के दावे/भुगतान की निगरानी हेतु तंत्र के अस्तित्व में होने के बाद भी आगत कर छूट के दावों के लिये अन्तर्विभागीय आँकड़ों/सूचनाओं को संज्ञान में नहीं लिया गया था।

अनुशंसा:

विभाग आगत कर की छूट के सत्यापन तंत्र को मजबूत करने पर विचार कर सकता है जिससे क्रय विवरण अंकक्षित लेखे से सत्यापित, समुचित रूप से अभिलेखों द्वारा प्रमाणित/समर्थित हों और संबंधित विक्रय व्यवसायी के द्वारा प्रस्तुत विवरणों से उनका मिलान हो सके।

3.9 प्रवेश कर का अनारोपण/कम आरोपण किया जाना

स्थानीय क्षेत्र में माल के प्रवेश पर या तो प्रवेश कर का आरोपण नहीं किया गया या त्रुटिपूर्ण दर से आरोपण किया गया, परिणामस्वरूप प्रवेश कर, ₹ 2.04 करोड़, शास्ति ₹ 2.15 करोड़ और ₹ 10.23 लाख ब्याज की वसूली नहीं हुई।

प्रवेशकर अधिनियम में प्रावधान है कि यदि व्यापारी पर देय प्रवेश कर का कम आरोपण किया गया है तो निर्धारित किये गये कर के ऊपर कम से कम तीन गुना शास्ति लगाने का प्रावधान है।

चार संभागीय कार्यालयों⁴⁴, नौ क्षेत्रीय कार्यालयों⁴⁵ और 19 वृत्त कार्यालयों⁴⁶ के 2012-13 से 2013-14 तक की अवधि के 62 प्रकरणों जिनका कर निर्धारण/पुनः कर निर्धारण अप्रैल 2015 और जनवरी 2016 के मध्य किया गया था, की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया गया कि माल जैसे मशीनरी, मोटर साईकल, ऑटो पार्ट्स, तेल, अस्त्र एवं शस्त्र, सोयाबीन, एचडीपीई फ़ैब्रिक्स, कोयला आदि के स्थानीय क्षेत्र में प्रवेश पर या तो प्रवेशकर का आरोपण नहीं किया गया या त्रुटिपूर्ण दर से आरोपण हुआ था।

इन 62 प्रकरणों में से, 32 प्रकरणों में प्रवेश कर, लगाये जाने वाले दर की तुलना में निम्न दर से कर आरोपित किया गया; 14 प्रकरणों में, आरोपणीय प्रवेश कर को आरोपित नहीं किया गया, छह प्रकरणों में जिस माल पर प्रवेश कर आरोपणीय था को कर योग्य सकल विक्रय में सम्मिलित नहीं किया गया, और अन्य प्रकरणों में साक्ष्य के बिना त्रुटिपूर्ण छूट या कमी को मान्य किया गया। परिणामस्वरूप राशि ₹ 2.15 करोड़ शास्ति एवं ₹ 10.23 लाख ब्याज सहित ₹ 4.29 करोड़ के प्रवेश कर की वसूली नहीं हुई।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग ने सूचित किया कि प्रकरणों का पुनः कर निर्धारण प्रगति पर है। अन्तिम कार्यवाही लेखापरीक्षा में (मई 2018) अपेक्षित थी।

समान आपत्तियों को पूर्व में भी वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इंगित किया गया था, लेकिन कर निर्धारण प्राधिकारियों के अधिनियम/अनुसूचियों में स्पष्ट प्रावधानों/कर दरों की उपेक्षा से समान त्रुटियाँ निरन्तर जारी थीं जो स्पष्टतः कमजोर आन्तरिक नियंत्रण को दर्शाता है।

⁴⁴ उप.आयु.—इन्दौर (एल.टी.पी.यू.), भोपाल-2, खण्डवा और रतलाम

⁴⁵ सहा.आयु.— भोपाल-1, भोपाल-3, ग्वालियर-2, ग्वालियर (कर ले.प. शाखा), इन्दौर-3, खण्डवा, नीमच, पीथमपुर (धार) और रीवा

⁴⁶ वा.क.अधि.— अनूपपुर, भोपाल-5, छिन्दवाडा-1, छिन्दवाडा-2, दमोह, देवास, ग्वालियर-3, इन्दौर-1, इन्दौर-2, इन्दौर-7, इन्दौर-8, इन्दौर-11, इन्दौर-12, इन्दौर-14, जबलपुर-1, जबलपुर-3, कटनी-2, मण्डीदीप और सागर

अनुशंसा:

विभाग यह सुनिश्चित करे कि कर योग्य कुल बिक्री से क्रय भुगतान प्रवेश कर के कटौती के लिए दावों का उचित रूप से अभिलेखों द्वारा प्रमाणित और सकल क्रय व्यवसायी के अंकक्षित लेखों से मिलान हो।

3.10 कर की गलत दर लागू करना

कर निर्धारण प्राधिकारियों के सही दर से कर लागू करने में असफल होने के परिणामस्वरूप ₹ 2.44 करोड़ शास्ति सहित ₹ 3.98 करोड़ कर का कम आरोपण किया गया।

मध्यप्रदेश वैट अधिनियम के अनुसार, प्लाण्ट एवं मशीनरी, स्कैप पैकिंग सामग्री, इमल्शन, ट्रैक्टर एसेसरीज आदि 13 प्रतिशत की दर से कर योग्य हैं।

एक संभागीय कार्यालय⁴⁷, एक क्षेत्रीय कार्यालय⁴⁸ और आठ वृत्त कार्यालयों⁴⁹ के 2010-11 से 2013-14 के मध्य अवधि के 17 व्यवसायियों के 20 प्रकरणों जिनका कर निर्धारण सितम्बर 2013 और जनवरी 2016 के मध्य किया गया था के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया कि कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा ट्रैक्टर एसेसरीज, सेनेट्रीज माल, फर्नीचर, किचन पेनलों, धातु के क्रैश बेरीयर सिस्टम और मशीनरी पार्ट्स के विक्रय पर 5 प्रतिशत या 4 प्रतिशत दर से कर आरोपित किया गया जो 13 प्रतिशत की दर से कर योग्य थे। इसके परिणामस्वरूप उन पर ₹ 1.54 करोड़ कर और ₹ 2.44 करोड़ शास्ति का कम निरूपण किया गया।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में, विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्तियों पर सहमति देते हुए सूचित किया कि प्रकरणों का पुनः कर निर्धारण प्रगति पर था। अन्तिम कार्यवाही लेखापरीक्षा में (मई 2018) प्रतीक्षित थी।

समान प्रकृति की आपत्तियों को पूर्व में वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी इंगित किया गया था और विभाग ने भी स्वीकार (अक्टूबर 2015) किया था कि सामग्रियों के कर दर पर मत भिन्नता एवं सुसंगत वस्तुओं के विवरण संबंधी शब्दावली (एच.एस.एन.) कोड⁵⁰ के अभाव के कारण इस प्रकार के गलती की संभावना थी। लोक लेखा समिति ने समान प्रकृति की अनियमितताओं के इंगित किये जाने पर अनुशंसा की थी (2015-16) कि विभाग कर के ब्याज सहित वसूली करने के साथ-साथ ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति से भी बचे। लोक लेखा समिति ने स्वीकार किये गये प्रकरणों के संबंध में उचित कार्यवाही नहीं करने के लिये विभागीय अधिकारियों को उत्तरदायी माना था।

विभाग ने एच. एस. एन. कोड को नहीं अपनाया था तथा ऐसा कोई निगरानी तंत्र नहीं था जिससे कर निर्धारण अधिकारियों को नियम, नियमावली एवं विभागीय आदेशों के कड़ाई से पालन सुनिश्चित किए जाने तथा कर की उचित दर लगाने की बाध्यता हो।

अनुशंसा:

विभाग को शीघ्रता से एच. एस. एन. कोड को ग्रहण करना चाहिये और ऐसे उपाय आरम्भ करने के लिए लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं/निर्देशों को लागू करना चाहिए जिससे इन अनियमितताओं की भविष्य में पुनरावृत्ति को रोकना सुनिश्चित किया जा सके।

⁴⁷ उप.आयु.-उज्जैन

⁴⁸ सहा.आयु.- जबलपुर-2

⁴⁹ वा.क.अधि.- भोपाल-1, भोपाल-5, छिन्दवाड़ा-1, छिन्दवाड़ा-2, ग्वालियर-4, हरदा-1, खरगोन और कटनी-2

⁵⁰ एच.एस.एन. सामग्रियों के विवरण एवं कोडिंग की अन्तर्राष्ट्रीय रूप से मान्य व्यवस्था है

3.11 केन्द्रीय कर अधिनियम के अन्तर्गत कर का कम आरोपण/अनियमित छूट मान्य किया जाना

अन्तर्राज्यीय विक्रय के प्रावधानों को लागू करने में कर निर्धारण प्राधिकारियों के असफल होने के फलस्वरूप ₹ 2.52 करोड़ के कर और ₹ 4.45 लाख के शास्ति की कम वसूली हुई।

केन्द्रीय विक्रय कर (सी.एस.टी.) अधिनियम में यह प्रावधान है कि यदि व्यापारी अन्तर्राज्यीय विक्रय पर कर (वह दो प्रतिशत के दर से कर भुगतान के लिये पात्र है) का दावा करता है परन्तु क्रय करने वाले व्यापारी द्वारा हस्ताक्षरित प्रपत्र 'ग' में आवश्यक घोषणा प्रस्तुत करने में असफल होता है, तो वह संबंधित राज्य के अन्दर ऐसे माल के क्रय या विक्रय पर लगने वाले कर के दर से कर के भुगतान के लिए उत्तरदायी होगा, और इसके अतिरिक्त, ऐसे निर्धारित कर की तीन गुना शास्ति का भुगतान करेगा।

दो संभागीय कार्यालयों⁵¹, पाँच वृत्त कार्यालयों⁵² और सहायक आयुक्त, नीमच कार्यालय के कर निर्धारण वर्ष 2012-13 और 2014-15 के लिये नौ व्यापारियों के नौ प्रकरणों, जिनका कर निर्धारण अप्रैल 2015 और दिसम्बर 2015 के मध्य किया गया था के अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा (अक्टूबर 2016 और फरवरी 2017 के मध्य) में पाया गया कि कर निर्धारण प्राधिकारियों ने अन्तर्राज्यीय विक्रय अधिनियम के अंतर्गत गलत छूट मान्य किया था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सात प्रकरणों में कर निर्धारण प्राधिकारियों ने प्रपत्र 'ग' में बिना घोषणा के समर्थित अन्तर्राज्यीय विक्रय पर त्रुटिपूर्णरूप से निम्न दर से कर मान्य किया था। कर निर्धारण प्राधिकारियों ने तीन प्रकरणों में दो प्रतिशत की दर से कर आरोपित किया जबकि पाँच प्रतिशत से कर आरोपणीय था और चार प्रकरणों में दो प्रतिशत दर से कर आरोपित किया जबकि 13 प्रतिशत दर से कर आरोपणीय था। एक प्रकरण में कर निर्धारण प्राधिकारियों ने अन्तर्राज्यीय विक्रय जो प्रपत्र 'ग' से समर्थित नहीं था को सकल विक्रय में सम्मिलित नहीं किया। पुनः एक प्रकरण जिसमें गणना की त्रुटि थी (दो प्रतिशत केन्द्रीय विक्रय कर से आरोपणीय था, यद्यपि 0.2 प्रतिशत से कम से निरूपित किया गया)। परिणामस्वरूप ₹ 2.52 करोड़ के कम कर की वसूली हुई और ₹ 4.45 लाख की शास्ति नहीं लगाई गई।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में विभाग ने यह सुनिश्चित किया कि पुनः कर निर्धारण किया जायेगा। अन्तिम कार्यवाही (मई 2018) प्रतीक्षित थी।

समान प्रकृति की आपत्तियों को पूर्व में वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी इंगित किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया था कि कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा अधिनियम में स्पष्ट प्रावधानों, की उपेक्षा करने से उचित दर से कर लगाने में त्रुटि हुई।

3.12 गलत कटौती प्रदान करना

कर निर्धारण प्राधिकारियों के द्वारा गलत कटौती की अनुमति देने के परिणामस्वरूप ₹ 72.80 लाख शास्ति सहित ₹ 1.92 करोड़ के कर का कम आरोपण हुआ था।

म.प्र. वैट अधिनियम में कर योग्य विक्रय राशि को निकालने के लिये सूत्र का प्रावधान है और कहा गया है कि सूत्र के आधार पर कोई कटौती नहीं दी जायेगी, यदि

⁵¹ उप.आयु.—इन्दौर-3 और रतलाम

⁵² वा.क.अधि.— भोपाल-4, भोपाल-5, छिन्दवाडा-1, इन्दौर-2 और इन्दौर-7

पंजीकृत व्यापारी द्वारा संग्रहित कर की राशि या तो विक्रय मूल्य में सम्मिलित ही नहीं है अथवा विक्रय मूल्य में से अन्यथा काटी जा चुकी है। छह माह के बाद का विक्रय वापसी स्वीकार्य नहीं है। पुनः, समव्यवहार निर्धारित घोषणा प्रपत्रों से समर्थित नहीं होने पर छूट मान्य नहीं है।

दो क्षेत्रीय कार्यालयों⁵³ और 10 वृत्त कार्यालयों⁵⁴ के जुलाई 2014 और जनवरी 2016 के मध्य कर निर्धारित 2011-12 तथा 2013-14 से संबंधित 12 व्यवसायियों के 19 प्रकरणों के अभिलेखों के नमूना जाँच में पाया गया कि कर निर्धारण प्राधिकारियों ने निम्नानुसार गलत कटौती को मान्य किया था: 10 प्रकरणों में कर निर्धारण प्राधिकारियों ने सकल विक्रय में से कर की राशि की कटौती को मान्य किया था यद्यपि वह इसमें सम्मिलित नहीं थी। दो प्रकरणों में सकल विक्रय में से भाड़े की राशि की गलत कटौती को मान्य किया गया था और शेष सात प्रकरणों में छह माह से अधिक के विक्रय वापसियों, छूट एवं घोषणा प्रपत्र के बिना समर्थित अन्तर्राज्यीय विक्रयों की गलत कटौती प्रदान की गई थी। इन गलत कटौतियों को मान्य करने के परिणामस्वरूप ₹ 72.80 लाख की शास्ति सहित ₹ 1.92 करोड़ के कम कर का आरोपण किया गया।

समान प्रकृति की आपत्तियों को पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों वर्ष 2011-12 से 2015-16 में भी इंगित किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिनियम में स्पष्ट प्रावधानों एवं विभाग के निर्देशों के बावजूद कर निर्धारण प्राधिकारियों ने कर निर्धारण प्रकरणों के निराकरण में समान व्यवहार को नहीं अपनाया था। जबकि कर योग्य टर्नओवर के निर्धारण में कटौतियों को मनमाने रूप से मान्य किया था तथा कुछ प्रकरणों में विभाग के पास उपलब्ध आँकड़ों/सूचनाओं को भी संज्ञान में नहीं लिया था।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में विभाग ने यह सुनिश्चित किया कि पुनः कर निर्धारण किया जायेगा। अन्तिम कार्यवाही (मई 2018) प्रतीक्षित थी।

3.13 विलासिता, मनोरंजन, आमोद एवं विज्ञापन अधिनियम के अर्न्तगत कर का अनारोपण/कम आरोपण

कर निर्धारण प्राधिकारियों द्वारा विलासिता कर के सात प्रकरणों में, मनोरंजन कर के एक प्रकरण में और विज्ञापन कर के एक प्रकरण में, कम कर निर्धारण के परिणामस्वरूप ₹ 37.75 लाख के कर और ₹ 1.13 करोड़ के शास्ति का कम आरोपण किया था।

मध्यप्रदेश विलासिता, मनोरंजन, आमोद एवं विज्ञापन अधिनियम (म.प्र.एल.ई.ए.टी. अधिनियम), 2011 के संबंध में विलासिता, मनोरंजन एवं विज्ञापन पर कर आरोपणीय है।

तीन वृत्त कार्यालयों⁵⁵ के 2012-13 एवं 2013-14 तक की अवधि के अभिलेखों के नमूना लेखापरीक्षा में पाया गया कि कर निर्धारण प्राधिकारियों ने नौ प्रकरणों में निम्नानुसार कम कर निर्धारित किया। पाँच प्रकरणों में शादी/बैंक्वेट हॉल से संबंधित कमरों के लिए प्राप्त किराये, और दो प्रकरणों में होटल सुविधाओं एवं बैंक्वेट विक्रय को सकल विक्रय में सम्मिलित नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹ 32.93 लाख का कम विलासिता कर आरोपित किया गया। एक प्रकरण में विज्ञापन से आय को सकल विक्रय में सम्मिलित नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹ 2.54 लाख कम कर लगाया गया। एक प्रकरण में व्यवसायी पर अतिथि शुल्क पर 10 प्रतिशत मनोरंजन कर मान्य किया गया, जो केवल नियमित सदस्यों को मान्य योग्य है, परिणामस्वरूप ₹ 2.29 लाख का कम

⁵³ सहा.आयु.— भोपाल-3 और कटनी-1

⁵⁴ वा.क.अधि.— भोपाल-1, भोपाल-5, बीना, दमोह, देवास, ग्वालियर-3, हरदा-1, इन्दौर-7, इन्दौर-11 और मण्डला

⁵⁵ वा.क.अधि.— इन्दौर, जबलपुर और ग्वालियर (आमोद विलास)

कर आरोपित किया गया। अतः ₹ 1.13 करोड़ की शास्ति सहित कुल राशि ₹ 1.51 करोड़ के कर का कम आरोपण किया गया।

विभाग ने कर निर्धारण प्रकरणों के निराकरण में समान व्यवहार का पालन नहीं किया। स्पष्ट प्रावधानों के बावजूद कर निर्धारण प्राधिकारियों ने व्यवहार से संबंधित राशियों को विवादास्पद रूप से मान्य या अमान्य किया।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) में विभाग ने सूचित किया कि पुनरीक्षित कर निर्धारण किया जायेगा। अन्तिम कार्यवाही (मई 2018) अपेक्षित थी।

अध्याय – 4
खनन प्राप्तिर्याँ

अध्याय 4 खनन प्राप्तियाँ

4.1 प्रस्तावना

खनिजों को मुख्य खनिज (लौह अयस्क, मैग्नीज़, सोना इत्यादि) और गौण खनिज (रेत, ग्रेनाइट, कंकड़, इमारती पत्थर इत्यादि) के रूप में वर्गीकृत किया गया है। खनिजों की खुदाई के लिए खनन पट्टे¹/उत्खनन पट्टे² एवं व्यापारिक खदान³ के रूप में खदानों को आवंटित/स्वीकृत किया जाता है। राज्य में खनिजों पर रॉयल्टी का करारोपण एवं संग्रहण खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम 1957, खनिज रियायत नियम 1960 एवं म.प्र. गौण खनिज नियम 1996 द्वारा निर्धारित होता है।

4.2 कर प्रशासन

खनिज साधन विभाग, सचिव, मध्यप्रदेश शासन के पूर्णतः अधीन कार्य करता है। संचालक, भौमिकी एवं खनिकर्म, विभाग का प्रमुख होता है जिसकी सहायता मुख्यालय और ग्वालियर, इंदौर, जबलपुर एवं रीवा में स्थित क्षेत्रीय कार्यालयों के उपसंचालकों द्वारा की जाती है। कलेक्टर जिला स्तर पर प्रशासनिक प्रमुख है और जिला खनिज अधिकारी (जि.ख.अ.), सहायक खनिज अधिकारी (स.ख.अ.) एवं खनिज निरीक्षक (ख.नि.) उन्हें राजस्व संग्रहण संबंधी कर्तव्यों का निर्वहन करने में सहायता करते हैं। जि.ख.अ./स.ख.अ और ख.नि. रॉयल्टी और अन्य खनन प्राप्तियों के निर्धारण, अधिरोपण और संग्रहण के लिए उत्तरदायी हैं। जि.ख.अ एवं ख.नि. खदानों का निरीक्षण, उत्पादन की समीक्षा और खनिजों के प्रेषण के लिए अधिकृत हैं।

4.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2016-17 के दौरान, खनिज साधन विभाग के 33 जिला खनिज कार्यालय (51 में से) लेखापरीक्षा के लिये शामिल किये गये। वर्ष 2016-17 के दौरान विभाग द्वारा उत्पन्न कुल राजस्व ₹ 3,168.28 करोड़ था जिसमें से, लेखापरीक्षित इकाईयों ने ₹ 2,610.66 करोड़ एकत्रित किये। इसके अतिरिक्त जनवरी से जून 2017 के दौरान वर्ष 2012-13 से 2016-17 तक की अवधि के लिए "रेत खनन और पर्यावरणीय परिणाम" पर एक लेखापरीक्षा की गई। लेखापरीक्षा के दौरान 2,272 प्रकरणों में ₹ 605.49 करोड़ के राजस्व की कम वसूली होने/वसूली नहीं होने एवं अन्य अनियमितताओं के मामले संज्ञान में आए, जो निम्नानुसार **तालिका 4.1** में उल्लेखित श्रेणियों के अन्तर्गत आते हैं:

¹ खनन पट्टा से आशय खनन संचालन के उद्देश्य से दिया गया पट्टा है और इसमें उक्त उद्देश्य हेतु स्वीकृत उप-पट्टा सम्मिलित है। यह मुख्य खनिजों के लिए दिया जाता है
² उत्खनन पट्टे से आशय गौण खनिजों के लिए खनन पट्टा है
³ व्यापारिक खदान से आशय एक खदान से है, जिसके लिए 'कार्य का अधिकार' नीलाम किया जाता है

तालिका 4.1 लेखापरीक्षा के परिणाम

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	श्रेणियाँ	प्रकरणों की संख्या	राशि
1	“रेत खनन और पर्यावरणीय परिणाम” पर लेखापरीक्षा	1	153.18
2	जिला खनिज फाउंडेशन (जि.ख.फा.) का अनारोपण	153	298.12
3	अनिवार्य किराया/रॉयल्टी का अनारोपण	518	72.66
4	विलम्बित भुगतानों पर ब्याज की वसूली नहीं/कम वसूली	375	26.22
5	खदानों पर ग्रामीण अवसंरचना और सड़क विकास कर का अनारोपण/कम आरोपण	506	18.73
6	राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट (एन.एम.ई.टी.) निधि का अनारोपण	140	16.32
7	ठेका राशि की वसूली नहीं/कम वसूली	22	1.83
8	वसूल न किया गया बकाया राजस्व	27	0.55
9	अन्य (शास्ति का अनारोपण, पट्टा अनुबंधों पर स्टाम्प ड्यूटी एवं पंजीयन शुल्कों का अनारोपण आदि)	530	17.88
	योग	2,272	605.49

इन प्रकरणों में से, विभाग ने ₹ 338.95 करोड़ की राशि वाले 2,263 प्रकरण स्वीकार किये और केवल ₹ 4.19 करोड़ की वसूली (फरवरी 2018) की गई। अन्य प्रकरणों के संबंध में बताया गया कि जाँच के उपरान्त लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा। लेखापरीक्षा में आगामी प्रगति पर निगरानी रखी जायेगी।

वर्ष 2016-17 के दौरान पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों एवं निरीक्षण प्रतिवेदनों में उठाई गई लेखापरीक्षा प्रेक्षणों से संबंधित 117 प्रकरणों में ₹ 1.03 करोड़ राशि की वसूली की गयी।

4.4 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में लेखापरीक्षा द्वारा 68 कंडिकाओं में ₹ 212.34 करोड़ के विभिन्न प्रेक्षणों को दर्शाया गया था, जिनमें से विभाग द्वारा केवल ₹ 39.17 करोड़ की वसूली की गई थी। इन 68 कंडिकाओं में से जून 2014 और मई 2017 के बीच 26 कंडिकार्य⁴ चर्चा हेतु लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा चुनी गई। लो.ले.स. ने वर्ष 2011-12 से 2014-15 की 14 कंडिकाओं पर चर्चा की। यद्यपि 57 कंडिकाओं के संबंध में विभाग का उत्तर लो.ले.स. के माध्यम से प्राप्त हुआ है।

लोक लेखा समिति ने वर्ष 2008-09, 2010-11 एवं 2011-12 की अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समान कंडिकाओं पर अपनी अनुशंसा एवं दिशा-निर्देश (27वाँ प्रतिवेदन 2014-15, 390वाँ प्रतिवेदन 2016-17 एवं 393वाँ प्रतिवेदन, 2016-17) भी दिए जो इस प्रकार थे—(1) सभी प्रकरणों में विभाग को अनुशंसा की तारीख से तीन माह के भीतर वसूली करना था। (2) भविष्य में समान अनियमितताओं की पुनरावृत्ति को रोकना और आवश्यक आदेश जारी करना, जिसमें जिम्मेदार जि.ख.अ. के खिलाफ

⁴ 2011-12 (06), 2012-13 (09), 2013-14 (03), 2014-15 (04) और 2015-16 (04)

आवश्यक कार्यवाही प्रारम्भ करना भी शामिल है। इसके अलावा कुछ अनुशंसाएँ थीं। (1) विभाग को लंबित राशि की वसूली के साथ-साथ लेखे से संभावित अवसूलनीय राशि के अपलेखन की कार्यवाही करनी थी। (2) लंबित बकाया राशि और ब्याज की वसूली के लिए विभाग द्वारा समय-सीमा निर्धारित की जानी थी।

तथापि, विभाग ने अनुशंसाओं का पालन नहीं किया है।

अनुशंसा:

विभाग को वसूली के लिये लोक लेखा समिति के दिशा-निर्देशों का शीघ्र पालन करना चाहिये।

खनिज विभाग की “रेत खनन और पर्यावरणीय परिणाम” विषय पर आधारित लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा निष्कर्ष जिसमें राशि ₹ 153.18 करोड़ निहित हैं तथा साथ ही अनुपालन लेखापरीक्षा में पाई गई मुख्य अनियमितताएँ जिनमें राशि ₹ 164.85 करोड़ की राशि निहित है निम्नलिखित अनुच्छेदों में वर्णित हैं।

4.5 “रेत खनन और पर्यावरणीय परिणाम” पर लेखापरीक्षा

4.5.1 परिचय

रेत मुख्य रूप से नदियों से उत्खनित होती है। अत्यधिक और अवैध रेत खनन नदियों की अवनति का कारण है, नदी को अपना रास्ता बदलने के लिए मजबूर करता है, भू-जल स्तरों को प्रभावित करता है तथा सूक्ष्म जीवों के रहवास पर प्रतिकूल प्रभाव डालता है। भू-जल पुनर्भरण के लिए रेत महत्वपूर्ण है, चूंकि यह नदी के तल का भाग है अतः नदी में बहने वाले जल और भू-जल स्तर के बीच एक कड़ी के रूप में कार्य करती है, और यह जलीय चट्टानी परत का भाग है।

पर्यावरण की सुरक्षा के लिए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा सुझाए गए निवारक उपायों और मार्गदर्शक सिद्धांतों को ध्यान में रखते हुए, राज्य शासन द्वारा रेत खनन नीति 2015 तैयार की गयी थी। इसका आगामी लक्ष्य राज्य में परिचालित रेत खदानों की संख्या को बढ़ाना है ताकि सार्वजनिक उपयोग के लिए उचित मूल्य पर रेत उपलब्ध करायी जा सके। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा जारी धारणीय रेत खनन प्रबंधन दिशानिर्देश 2016 में प्रदत्त पर्यावरण सुरक्षा उपायों के परिप्रेक्ष्य में नदी के किनारों से रेत के खनन और परिवहन को विनियमित करते हुए इसकी निगरानी रखी जानी चाहिए।

रेत का खनन मध्यप्रदेश शासन के खनिज साधन विभाग की परिधि में आता है। पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के अधीन गठित (जनवरी 2008) राज्य पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण (सिया), मुख्य एवं गौण, दोनों खनिजों की खनन गतिविधियों के लिए पर्यावरण स्वीकृति जारी करता है। रेत एवं बजरी सहित गौण खनिजों के पाँच हेक्टेयर पट्टा क्षेत्र तक खनन परियोजनाओं के संबंध में पर्यावरण स्वीकृति के लिए भारत शासन द्वारा जिला स्तर पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण (डिया) का गठन (जनवरी 2016) किया गया था। डिया में चार सदस्य सम्मिलित होते हैं जिनमें से तीन शासकीय अधिकारी⁵ और एक पर्यावरण के क्षेत्र का विशेषज्ञ होता है।

तैतीस जिलों में स्थित 4,537 हेक्टेयर क्षेत्र में 586 रेत खदानों में खनन गतिविधियों को जिला प्रशासन द्वारा विनियमित किया जाता है जबकि शेष 18 जिलों में स्थित 4,318 हेक्टेयर क्षेत्र में 449 रेत खदानें रेत खनन के निष्पादन हेतु जिला कलेक्टरों द्वारा मध्यप्रदेश राज्य खनिज निगम लिमिटेड (म.प्र.रा.ख.नि.लि.) को आवंटित की जाती हैं।

⁵ जिला कलेक्टर, अनुविभागीय अधिकारी और वरिष्ठ वन मण्डलाधिकारी

मध्यप्रदेश शासन, म.प्र.रा.ख.नि.लि. को अनिवार्य किराये⁶ या रॉयल्टी के आधार पर रेत की खदानें पट्टे पर देता है। म.प्र.रा.ख.नि.लि. नीलामी मूल्य के आधार पर रेत खनन के लिए ठेकेदारों को रेत की खदानों को उप-पट्टे पर देता है। विभाग के सीधे नियंत्रण के अंतर्गत रेत खदानों के मामले में जिला कलेक्टरों को नीलामी और बाद में खदानों के आवंटन और रेत की खदानों के पट्टों के नवीनीकरण पर नियंत्रण के लिए उत्तरदायी बनाया गया है। जिला कलेक्टर अवैध खनन के मामलों की जाँच और रोकथाम के लिए भी उत्तरदायी है। जिला कलेक्टरों को राजस्व के रूप में रॉयल्टी, अनिवार्य किराया, सतह का किराया, ब्याज और शास्ति की समय पर प्राप्ति तथा समय पर शासन के खाते में उनका प्रेषण भी सुनिश्चित करना चाहिए।

4.5.2 संगठनात्मक संरचना

खनिज साधन विभाग, मध्यप्रदेश शासन के सचिव खनिज साधन विभाग के समग्र प्रभार के अधीन कार्य करता है संचालक भौमिकी एवं खनिकर्म विभाग के प्रमुख हैं, जिनकी सहायता मुख्यालय के एवं ग्वालियर, इंदौर, जबलपुर और रीवा में क्षेत्रीय कार्यालयों के उप संचालकों द्वारा की जाती है। कलेक्टर जिला स्तर पर प्रशासनिक प्रमुख हैं और राजस्व संग्रहण से संबंधित उनके कर्तव्यों का निर्वहन करने में जिला खनिज अधिकारी (जि.ख.अ.), सहायक खनिज अधिकारी (स.ख.अ.) एवं खनिज निरीक्षकों जैसे विभागीय अधिकारी सहायता करते हैं।

मध्यप्रदेश शासन द्वारा 18 जिलों में रेत खदानें मध्यप्रदेश राज्य खनिज निगम लिमिटेड (म.प्र.रा.ख.नि.लि.) के लिए आरक्षित की गई थी। मध्यप्रदेश रा.ख.नि. लिमिटेड, निगम के प्रबंध संचालक की अध्यक्षता में संचालक मंडल द्वारा संचालित है एवं एक कार्यपालक संचालक, मुख्य महाप्रबंधकों एवं महाप्रबंधकों द्वारा उनकी सहायता की जाती है। म.प्र.रा.ख.नि.लि. को आवंटित खदानों के लिए लीज अनुबंध जिला कलेक्टर और म.प्र.रा.ख.नि.लि. के बीच निष्पादित की जाती है जहां जिला प्रशासन पट्टादाता है और म.प्र.रा.ख.नि.लि. पट्टेदार है। इसके बाद म.प्र.रा.ख.नि.लि. रेत की खदानें ठेकेदारों को उप-पट्टे पर देता है।

4.5.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के उद्देश्य से संपादित की गयी कि:

- अनुबंधित मात्रा से अधिक अवैध खनन को रोकने के लिए रेत खनन पट्टों का आवंटन/नवीकरण समय पर किया गया;
- फीस, किराया, रॉयल्टी, शास्ति आदि जैसे राजस्व का उद्ग्रहण एवं संग्रहण समय पर और सही ढंग से किया गया;
- रेत खनन गतिविधियों पर निगरानी रखने के लिए प्रभावी नियंत्रण विद्यमान था जिससे पर्यावरण और पारिस्थितिकी से संबद्ध चिंतनीय मुद्दों पर उचित रूप से चौकसी रखी जा सके।

4.5.4 कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

“रेत खनन और पर्यावरणीय परिणाम” की लेखापरीक्षा में 2012-13 से 2016-17 तक की अवधि को सम्मिलित किया गया। लेखापरीक्षा ने स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना पद्धति

⁶ अनिवार्य किराया लीज धारक द्वारा खनन पट्टे में सम्मिलित उस क्षेत्र के लिए भुगतान किया जाने वाला प्रभार/शुल्क है जहाँ से खनिज नहीं निकाले जा रहे हैं। सक्रिय खदानों के मामले में यदि रॉयल्टी अनिवार्य किराए से अधिक है, तो केवल रॉयल्टी का भुगतान किया जाता है और रॉयल्टी के विरुद्ध अनिवार्य किराया समायोजित किया जाता है

के आधार पर खनिज विभाग की 18 इकाईयों⁷ (33 जिला खनिज अधिकारियों में से 11 और म.प्र.रा.ख.नि.लि. को आवंटित 18 जिलों में से 7) का चयन किया।

मध्यप्रदेश के 51 जिलों में कुल 1,035 रेत खदानों (2012-13 से 2016-17 के दौरान ₹ 1,057.44 करोड़ का राजस्व सन्निहित) में से लेखापरीक्षा में 18 चयनित जिलों में ₹ 470.43 करोड़ (44 प्रतिशत) के राजस्व की 638 रेत खदानों के अभिलेखों की जाँच की गई। विभाग शेष रेत खदानों के अभिलेखों की आंतरिक रूप से जाँच यह सुनिश्चित करने के लिए कर सकता है कि उन्होंने सही मात्रा में रॉयल्टी/अनुबंध राशि/अनिवार्य किराए का भुगतान किया है।

जनवरी से जून 2017 के बीच स्थानीय लेखापरीक्षा की गई। 22 मार्च 2017 को आयोजित प्रवेश सम्मेलन में सचिव, खनिज साधन विभाग के साथ लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई। प्रारूप रिपोर्ट अगस्त 2017 में शासन और विभाग को भेजी गयी थी तथा 6 अक्टूबर 2017 को विभाग के सचिव और संचालक, भौमिकी एवं खनिकर्म के साथ आयोजित निर्गम सम्मेलन में विभाग/शासन से प्राप्त उत्तर संबंधित कण्डिकाओं में सम्मिलित किए गए हैं।

अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा को आवश्यक जानकारी और अभिलेख प्रदान करने में विभाग के सहयोग को अभिस्वीकृति दी जाती है।

4.5.5 लेखापरीक्षा के मानदंड

लेखापरीक्षा के मानदंड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए हैं:

- पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा जारी किए गए धारणीय (सतत) रेत खनन प्रबंधन दिशानिर्देश 2016;
- मध्यप्रदेश रेत खनन नीति 2015;
- मध्यप्रदेश खनिज नीति 2010;
- मध्यप्रदेश खनिज (अवैध खनन, परिवहन तथा भण्डारण का निवारण) नियम, 2006;
- मध्यप्रदेश गौण खनिज नियम 1996;
- खान एवं खनिज (विकास एवं विनियमन) अधिनियम 1957; और
- केंद्र/राज्य शासन एवं संचालनालय, भौमिकी तथा खनिकर्म द्वारा जारी अधिसूचनाएँ तथा परिपत्र।

4.5.6 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

विगत पाँच वर्षों के दौरान खनिज संसाधन विभाग की कुल प्राप्तियों के विरुद्ध रेत खनन से प्राप्ति की प्रवृत्ति निम्नानुसार है:

⁷ अनूपपुर, बालाघाट, भिंड, छिंदवाड़ा, दमोह, हरदा, होशंगाबाद, खंडवा, खरगौन, पन्ना, राजगढ़, सीहोर, सिवनी, शहडोल, सीधी, सिंगरौली, टीकमगढ़ और उज्जैन

तालिका 4.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कुल खनन प्राप्तियाँ (मुख्य एवं गौण खनिजों से)	रेत खनन से कुल प्राप्तियाँ	कुल खनन प्राप्तियों पर रेत खनन प्राप्तियों का प्रतिशत
2012-13	2,443.39	184.93	7.57
2013-14	2,306.17	179.41	7.78
2014-15	2,813.66	238.64	8.48
2015-16	3,059.64	214.30	7.00
2016-17	3,168.28	240.16	7.58
योग	13,791.14	1,057.44	7.67

(स्रोत: मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे एवं विभाग द्वारा दी गई जानकारी)

विभाग ने रेत खनन प्राप्तियों में उतार-चढ़ाव के लिए 2013-14 में पर्यावरण स्वीकृति को आवश्यक बनाए जाने से खनन गतिविधियों में विराम लगने व 2015-16 में ई-नीलामी प्रक्रिया आगमन से खदानों के आवंटन में हुये विलंब को उत्तरदायी बताया (दिसम्बर 2017)। साथ ही राष्ट्रीय हरित अभिकरण व अन्य न्यायालयों में प्रकरणों के लंबित रहने के कारण खनन गतिविधियों में कमी रही।

स्पष्टीकरण पूरी तरह से स्वीकार नहीं किया जा सकता है। यह सत्य है कि 2013-14 में कुल खनन (रेत खनन सहित) प्राप्तियाँ कम थी। यद्यपि, 2015-16 में रेत खनन प्राप्तियों में उल्लेखनीय कमी आई तथापि 2015-16 में कुल खनन प्राप्तियों में कोई कमी नहीं हुई थी (इसे भी कम होना था यदि ई-नीलामी आवंटन में विलंब का एक कारक था) इसके अलावा, विभाग के स्पष्टीकरण (जो कुल खनन और रेत खनन को समान रूप से प्रभावित करता है) इस अवधि के दौरान कुल खनन प्राप्तियों में रेत खनन के प्रतिशत में उतार-चढ़ाव के कारणों पर प्रकाश नहीं डालते हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

4.5.7 खनन गतिविधियों की निगरानी के लिए अपर्याप्त मानव शक्ति

स्वीकृत पदों के विरुद्ध कार्यरत व्यक्तियों की स्थिति पर्याप्त नहीं थी। राज्य में खनन गतिविधियों पर निगरानी रखने के लिए केवल 21 खनिज अधिकारी और 98 खनिज निरीक्षक पदस्थ किए गए थे। कर्मचारियों की कमी के कारण, खनन गतिविधियों की निगरानी पर्याप्त रूप से नहीं की जा सकी। इसके अलावा, राजस्व वसूली भी प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई थी।

ख.अ. और ख.नि. विभाग के कामकाज के लिए महत्वपूर्ण हैं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि खनिज अधिकारी और खनिज निरीक्षक के स्वीकृत पदों के विरुद्ध कार्यरत व्यक्तियों की स्थिति मध्यप्रदेश के कुल खनन क्षेत्र के हिसाब से पर्याप्त नहीं थी। स्वीकृत पदों और कार्यरत व्यक्तियों का विवरण तालिका 4.3 में दिया गया है।

तालिका 4.3

खनन गतिविधियों के लिए अपर्याप्त मानव शक्ति

क्र.सं.	पद का नाम	स्वीकृत कार्मिक संख्या	स्थिति में कार्मिक	कमी	कमी का प्रतिशत
1.	खनिज अधिकारी	31	21	10	32.26
2.	खनिज निरीक्षक	112	98	14	12.50

उपरोक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि केवल 21 खनिज अधिकारियों को 51 जिलों में पदस्थ किया गया था, यहाँ तक कि उनकी स्वीकृत संख्या भी कम थी। इसी तरह 367 तहसीलों में, खनिज निरीक्षकों की स्वीकृत संख्या केवल 112 थी अर्थात् तीन से अधिक तहसीलों में केवल एक खनिज निरीक्षक था, एवं इसके विरुद्ध केवल 98 खनिज निरीक्षक पदस्थ किए गए थे। विभाग कम मानव शक्ति की संख्या के साथ कार्य कर रहा था; इस तथ्य के बावजूद कि खनन गतिविधियों के नियमन के अतिरिक्त इसे पर्यावरण की सुरक्षा का उत्तरदायित्व भी दिया गया था।

अनुशंसा:

विभाग खनिज अधिकारियों और खनिज निरीक्षकों को विद्यमान स्वीकृत पदों की समीक्षा करे और यह भी सुनिश्चित करे कि सभी मौजूदा रिक्तियों को भरा जाए।

4.5.8 रेत खदानों की नीलामी

ई-नीलामी प्रक्रिया में अपूर्णता एवं नीलामी में आरक्षित मूल्य के कम निर्धारण के परिणामस्वरूप ₹ 3.37 करोड़ के राजस्व की कम प्राप्ति हुई जिसकी नीचे चर्चा की गई है:

4.5.8.1 ई-नीलामी प्रक्रिया में कमियाँ

ई-नीलामी में सफल बोलीदाताओं को जो अनुबंध का निष्पादन करने में विफल रहे उन्हें कालीसूची में डालने के लिए कोई नियम नहीं बनाया गया।

लेखापरीक्षा ने पाया कि (अप्रैल 2017) कि, आरक्षित मूल्य के दस प्रतिशत पर सुरक्षा जमा को राजसात करने के अलावा, विभाग ने ई-नीलामियों में सफल बोली लगाने वाले, जो अनुबंधों को निष्पादित करने में विफल रहते हैं, उन्हें कालीसूची में डालने के लिए कोई नियम नहीं बनाया है।

छिंदवाड़ा में, अक्टूबर 2015 और मई 2016 के मध्य आयोजित ई-नीलामी के दौरान, पाँच रेत खदानों में ₹ 6.23 करोड़ के आरक्षित मूल्य के विरुद्ध ₹ 46.71 करोड़ की वार्षिक बोली प्राप्त हुई थी, लेकिन सफल बोलीदाता अनुबंध को निष्पादित करने में विफल रहे। विभाग ने ₹ 62.34 लाख की सुरक्षा जमा को राजसात कर लिया और इन खदानों (तीन से पाँच महीनों के बाद) की ₹ 20.10 करोड़ के लिए पुनः नीलामी की गई।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान शासन ने बताया कि सुरक्षा जमा को नीलामी मूल्य के 25 प्रतिशत तक बढ़ा दिया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इस तरह की सांकेतिक वृद्धि की ऐसे निविदाकारों के प्रति निवारक के रूप में कार्य करने की संभावना नहीं है, जो बोलियाँ निष्पादित करने में विफल रहते हैं।

अनुशंसा:

विभाग को या तो सुरक्षा जमा आरक्षित मूल्य के बराबर बढ़ाना चाहिए या भविष्य में बोली प्रक्रिया में भाग लेने से इस तरह की प्रथाओं को हतोत्साहित करने के लिए ऐसे दोषियों को कालीसूची में डालना चाहिए।

4.5.8.2 रेत खदान की नीलामी के लिए कम आरक्षित मूल्य का निर्धारण

जिला कलेक्टरों द्वारा रेत की अनुमानित मात्रा के स्थान पर अनिवार्य किराया को आरक्षित मूल्य के रूप में निर्धारित करने के परिणामस्वरूप ₹ 3.37 करोड़ की रॉयल्टी कम प्राप्त हुई।

संचालक, भौमिकी एवं खनिकर्म ने आदेश दिया (मार्च 2013 एवं नवंबर 2014) कि गौण खनिज की नीलामी के लिए उपलब्ध खनिज की अनुमानित मात्रा पर आरक्षित मूल्य निर्धारित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा द्वारा दो जिला खनिज अधिकारी कार्यालयों बालाघाट और उज्जैन की 31 रेत खदानों की नीलामी (दिसंबर 2014) के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि संबंधित जिला कलेक्टरों ने बालाघाट में 19 रेत खदानों और उज्जैन में 12 खदानों में रेत की मात्रा का अनुमान लगाए बिना अनिवार्य किराए के आधार पर आरक्षित मूल्य ₹ 1.31 करोड़ निर्धारित किया था। तथापि, ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत खनन योजना से लेखापरीक्षा में पाया गया कि बालाघाट में रेत की मात्रा 10.39 लाख घनमीटर और उज्जैन में 67,830 घनमीटर थी, जिसके आधार पर रेत की ₹ 100 प्रति घनमीटर की रॉयल्टी की दर से ₹ 11.07 करोड़⁸ पर आरक्षित मूल्य तय किया जाना चाहिए था। इस प्रकार, कम आरक्षित मूल्य के निर्धारण के कारण, नीलामी राशि केवल ₹ 7.70 करोड़ वसूल हुई जिसके परिणामस्वरूप राजकोष के लिए ₹ 3.37 करोड़ का कम राजस्व वसूल हुआ।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने बताया कि 2015 में रेत खनन नीति प्रभावशील होने तक रेत की खदानों की नीलामी के लिए आरक्षित मूल्य निर्धारित करने के लिए कोई प्रावधान नहीं था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि मार्च 2013 के विभागीय परिपत्र में यह निर्धारित था कि सभी गौण खनिजों के नीलामी के लिए आरक्षित मूल्य उपलब्ध खनिज की अनुमानित मात्रा पर निर्धारित किया जाना चाहिए।

4.5.9 अनुबंध प्रबंधन

उनचास रेत खदानों में अनुबंध राशि का कम मूल्यांकन/वसूली, विलंबित भुगतान पर ब्याज का कम आरोपण एवं अनियमित अस्थायी परमिट जारी करने के परिणामस्वरूप ₹ 4.68 करोड़ की कम प्राप्ति हुई। इसके अलावा, रेत की अनुबंधित मात्रा के कम खनन के कारण ₹ 136.69 करोड़ की रॉयल्टी की हानि हुई।

4.5.9.1 रेत खदान में अनुबंध राशि एवं विलंबित भुगतान पर ब्याज की कम प्राप्ति

व्यापारिक खदानों से आय के रजिस्टर के संधारण में जिला खनिज अधिकारियों की विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 1.38 करोड़ की अनुबंध राशि की कम वसूली हुई और ₹ 2.35 करोड़ के ब्याज की कम प्राप्ति हुई।

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियमों और अनुबंध की मानक शर्तें निर्धारित करती हैं कि व्यापारिक खदान के ठेकेदार निर्धारित दिनांक से एक महीने से अधिक तक अनुबंध राशि का भुगतान करने में असफल रहे तो अनुबंध रद्द कर दिया जाएगा और खदान फिर से नीलाम की जाएगी। इसके अलावा, चूक की अवधि के लिए 24 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से ब्याज लगाया जाएगा।

⁸ 11,06,830 घ.मी. रेत (10,39,000+67,830) @ 100 प्रति घ.मी. रेत = ₹ 11.07 करोड़

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि पाँच जिला खनिज कार्यालयों⁹ में 18 ठेकेदारों ने अप्रैल 2016 और जनवरी 2017 की अवधि के लिए ₹ 1.79 करोड़ की देय राशि के विरुद्ध केवल ₹ 40.53 लाख की अनुबंध राशि चुकायी थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.38 करोड़ की कम वसूली हुई। तथापि, विभाग ने अनुबंध रद्द करने और खदानों की पुनः नीलामी करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की थी।

इसके अतिरिक्त, आठ जिला खनिज कार्यालयों¹⁰ में, व्यापारिक खदानों के 36 ठेकेदारों ने अनुबंध राशि (वर्ष 2015-16 और 2016-17 के लिए) के भुगतान में 8 से 391 दिनों का विलंब किया था, जिस पर, उन्होंने भुगतान योग्य ₹ 2.49 करोड़ की राशि के विरुद्ध ₹ 13.76 लाख का ब्याज चुकाया था। विभाग ने ₹ 2.35 करोड़ के ब्याज के अंतर की राशि की वसूली के लिए माँग पत्र जारी नहीं किए थे।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया गया कि नौ जिला खनिज कार्यालयों में से किसी ने भी अनुबंध राशि की समय पर प्राप्ति और विलंबित भुगतान पर ब्याज के आरोपण की निगरानी हेतु फॉर्म 23 में व्यापारिक खदानों से आय की पंजी संधारित नहीं की थी। इसके परिणामस्वरूप निर्धारित समय पर अनुबंध राशि संग्रहित करने और विलंबित भुगतान पर ब्याज आरोपण में विफलता हुई।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार कर लिया और आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति की निगरानी रखी जाएगी।

4.5.9.2 रेत खनन के परमिट का अनियमित रूप से जारी करना

उप-ठेकेदार को अनियमित रूप से परमिट जारी हुआ एवं रेत के परमिट के संबंध में ₹ 95.69 लाख की रॉयल्टी की कम वसूली हुई।

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियमों के अनुसार, जिला खनिज अधिकारी किसी भी निर्दिष्ट खदान से किसी भी गौण खनिज के उत्खनन, स्थानांतरण और परिवहन के लिए अनुमति प्रदान करेगा। ऐसी अनुमति केवल संबंधित विभागीय प्राधिकारी या उसके अधिकृत ठेकेदार को ठेका सौंपने के प्रमाण प्रस्तुत करने पर तथा रॉयल्टी के अग्रिम भुगतान पर दी जाएगी।

लेखापरीक्षा में अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया गया (जून 2017) कि जिला खनिज अधिकारी, सीधी ने एक ठेकेदार को एनएच-75 के सड़क निर्माण कार्यों के लिए रेत खनन का परमिट जारी किया था (जून 2013)। जिला खनिज अधिकारी ने एक उप-ठेकेदार को अस्थायी परमिट जारी किया जो मूल ठेकेदार के अतिरिक्त था और जिसके लिए शासकीय अभिकरण द्वारा कार्य नहीं दिया गया था। यह आगे देखा गया कि यद्यपि रेत की मात्रा का उल्लेख किए बिना अस्थायी परमिट जारी किया गया था, उप-ठेकेदार ने 1,00,000 घ.मी. की मात्रा के लिए पर्यावरण स्वीकृति हेतु आवेदन किया था। आगे यह भी देखा गया कि रेत की मात्रा पर अग्रिम रॉयल्टी भी वसूल नहीं की गयी थी। ठेकेदार ने रुपये एक करोड़ (1,00,000 घ.मी. के लिए 100 प्रति घ.मी. की दर से) की देय रॉयल्टी के विरुद्ध ₹ 4.31 लाख का भुगतान किया था। इसके परिणामस्वरूप, न केवल ₹ 95.69 लाख के राजस्व की कम प्राप्ति हुई बल्कि इस ठेकेदार को शासकीय निर्माण कार्य का ठेका प्राप्त होने के साक्ष्य प्राप्त किए बिना अनियमित परमिट जारी किया गया।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने आश्वासन दिया कि उचित कार्रवाई की जाएगी। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति देखी जाएगी।

⁹ अनूपपुर, छिंदवाड़ा, दमोह, सिवनी और उज्जैन

¹⁰ अनूपपुर, बालाघाट, छिंदवाड़ा, दमोह, पन्ना, सिवनी, शहडोल और सिंगरौली

4.5.9.3 पट्टा अनुबंध में त्रुटि के कारण हानि

म.प्र.रा.ख.नि.लि. ने शासन को ₹ 136.69 करोड़ की रॉयल्टी नहीं दी क्योंकि म.प्र. शासन के साथ म.प्र.रा.ख.नि.लि. के लीज अनुबंध में ठेकेदारों से म.प्र.रा.ख.नि.लि. द्वारा प्राप्त रॉयल्टी की संपूर्ण राशि जमा करना निर्धारित नहीं था।

शासन और म.प्र.रा.ख.नि.लि. के बीच पट्टा के अनुबंध के अनुसार, म.प्र.रा.ख.नि.लि. को रेत की खपत एवं प्रेषित मात्रा पर रॉयल्टी का भुगतान करना था। दूसरी ओर, म.प्र.रा.ख.नि.लि. और ठेकेदारों के बीच निष्पादित अनुबंध के अनुसार, ठेकेदारों को अनुबंधित मात्रा पर म.प्र.रा.ख.नि.लि. को कुल राशि (रॉयल्टी + लाभ मार्जिन + कर) का भुगतान करना था।

लेखापरीक्षा ने म.प्र.रा.ख.नि.लि. के सात चयनित जिलों में 386 रेत खदानों के अभिलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि 372 मामलों में ठेकेदारों ने 2013-14 से 2016-17 की अवधि के लिए 226.29 लाख घ.मी. रेत की अनुबंधित मात्रा के विरुद्ध 109.13 लाख घ.मी. का खनन किया था। ठेकेदारों ने रेत की अनुबंधित मात्रा पर ₹ 257.91 करोड़ की रॉयल्टी का भुगतान किया था। तथापि, म.प्र.रा.ख.नि.लि. ने शासकीय खाते में वास्तविक रूप से कम खपत और प्रेषित मात्रा की रेत पर प्राप्त होने वाले राजस्व केवल ₹ 121.22 करोड़ जमा किए। इस प्रकार, म.प्र.रा.ख.नि.लि. ने शासन को ₹ 136.69 करोड़ की रॉयल्टी जमा नहीं की क्योंकि मध्यप्रदेश शासन के साथ म.प्र.रा.ख.नि.लि. के लीज अनुबंध में ठेकेदारों से म.प्र.रा.ख.नि.लि. द्वारा प्राप्त रॉयल्टी की संपूर्ण राशि जमा करना निर्धारित नहीं था।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी। लेखापरीक्षा में इस संबंध में प्रगति देखी जाएगी।

अनुशंसा:

विभाग को मध्यप्रदेश राज्य खनिज निगम लिमिटेड के साथ अनुबंध में संशोधन करना चाहिए जिससे म.प्र.रा.ख.नि.लि. से अनुबंधित मात्रा या वास्तव में खपत हुई और प्रेषित रेत की मात्रा, जो भी अधिक हो, उस पर रॉयल्टी संग्रह किया जाए, जिससे शासन को राजस्व हानि वहन न करना पड़े।

4.5.9.4 पूरक अनुबंध का निष्पादन नहीं करने के कारण स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस का आरोपण नहीं किया गया

शासन के आदेशों के बावजूद पट्टों के पूरक अनुबंधों के निष्पादन एवं पंजीयन नहीं करने के परिणामस्वरूप ₹ 8.44 करोड़ के स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस का आरोपण नहीं किया गया।

मध्यप्रदेश शासन ने म.प्र.रा.ख.नि.लि. को आवंटित रेत खदानों की मौजूदा लीज अवधि अप्रैल 2010 से 10 वर्षों के लिए विस्तारित (जून 2014) की थी और म.प्र.रा.ख.नि.लि. को विस्तारित अवधि के लिए पूरक अनुबंधों को निष्पादित करने और पंजीकृत करने का निर्देश दिया था।

लेखापरीक्षा द्वारा म.प्र.रा.ख.नि.लि. से संबंधित चार जिलों हरदा, होशंगाबाद, खरगोन और टीकमगढ़ के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि 64.31 लाख घ.मी.¹¹ की वार्षिक उत्पादन क्षमता के साथ 37 रेत खदानों की पट्टे की अवधि अप्रैल 2010 से मार्च 2020 तक अगले दस वर्ष के लिए बढ़ायी गयी थी। इन खदानों के लिए पूरक अनुबंधों को म.प्र.रा.ख.नि.लि. द्वारा निष्पादित और पंजीकृत नहीं किया गया था, जबकि, म.प्र.गौण खनिज नियमों के नियम 26 के अंतर्गत यह अनिवार्य था। इन रेत खदानों की उत्पादन

¹¹ अप्रैल 2013 और मार्च 2014 के बीच प्रस्तुत खनन योजनाओं के अनुसार

क्षमता के आधार पर, अनुमान लगाया गया है कि इन खदानों के लिए नवीन पट्टे को निष्पादित करने और पंजीकृत करने में विफलता के चलते मध्यप्रदेश शासन को ₹ 8.44 करोड़ के स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस से वंचित कर दिया गया था।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी। लेखापरीक्षा में इस संबंध में प्रगति देखी जाएगी।

4.5.10 पर्यावरण प्रबंधन

4.5.10.1 जिला खनिज फाउंडेशन के लिए निधि संग्रह करने के प्रावधान का अभाव

विभाग ने राज्य में गौण खनिजों के संबंध में जिला खनिज फाउंडेशन (जि.ख.फा.) को भुगतान की जाने वाली राशि का निर्धारण नहीं किया था। परिणामस्वरूप खनन प्रभावित क्षेत्रों/व्यक्तियों के कल्याण के लिए कोई निधियाँ उपलब्ध नहीं थीं।

2015 में संशोधित खान और खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम के अनुसार राज्य शासन गौण खनिजों के खनिज रियायत¹² धारकों द्वारा जिला खनिज फाउंडेशन (जि.ख.फा.) को भुगतान की जाने वाली अंशदान राशि एवं खनन से प्रभावित व्यक्तियों और क्षेत्रों के लाभ के लिए जि.ख.फा. निधि के उपयोग का तरीका निर्धारित कर सकता है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि राज्य शासन ने संशोधित अधिनियम के प्रावधानों को अभी तक लागू नहीं किया है।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी। इसके बाद, नई रेत खनन नीति, 2017 (दिसंबर 2017 में जारी) ने निर्धारित किया कि रेत पर रॉयल्टी में से ₹ 50 प्रति घन मीटर की दर से जि.ख.फा. को भुगतान किया जाएगा। अन्य गौण खनिजों के संबंध में अंशदान अब तक निर्धारित नहीं किया गया (अप्रैल 2018)। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति देखी जाएगी।

4.5.10.2 राज्य पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण (सिया) द्वारा जारी पर्यावरण स्वीकृति की शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए तन्त्र का अभाव

रेत खनन के लिए राज्य पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण द्वारा निर्धारित की गई शर्तों के अनुपालन पर निगरानी रखने के लिए विभाग ने कोई भी तन्त्र विकसित नहीं किया गया।

रेत खनन पट्टे के लिए सफल बोलीदाताओं को राज्य पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण (सिया) से पूर्व पर्यावरण स्वीकृति लेना आवश्यक है। सिया द्वारा जारी पर्यावरण स्वीकृति में विस्तृत निबंधन और शर्तें शामिल हैं, जिन्हें खनन गतिविधियों के दौरान पट्टेदार द्वारा पालन किया जाना चाहिए। कुछ महत्वपूर्ण नियम और शर्तें थीं: (1) गड्ढे की औसत गहराई तीन मीटर या पानी के स्तर से अधिक नहीं होनी चाहिए, जो भी कम हो; (2) खनन गतिविधि को मानवीय रूप से किया जाना चाहिए, किनारों पर रेत भरने के लिए भारी वाहनों की अनुमति नहीं है; (3) जलधारा में खनन की अनुमति नहीं है; (4) किनारों पर वृक्षारोपण किया जाना चाहिए; और (5) स्थापित

¹² खनिज रियायत का अर्थ है एक पूर्व परीक्षण परमिट, एक गैर अनन्य टोहना परमिट, एक पूर्वक्षण लाइसेंस, एक पूर्वक्षण लाइसेंस सह खनन पट्टा, या एक खनन पट्टा, जैसा लागू हो

जलधारा को सरकाना, सुदृढ़ीकरण करना, या परिवर्तित नहीं किया जाना। यदि इनमें से किसी भी शर्तों का उल्लंघन किया गया हो, तो रेत खदानों के पट्टे निरस्त किए जा सकते हैं।

नदी के प्रवाह को बदलकर रेत की खदानों में भारी मशीनरी के उपयोग से रेत के खनन का एक दृश्य



(स्रोत: खनिज निरीक्षक, सिंगरौली की रिपोर्ट)

लेखापरीक्षा में 18 चयनित जिलों में 638 रेत खदानों के अभिलेखों की नमूना जाँच एवं रेत खदानों से सम्बंधित पत्राचार नस्तियों और खनिज निरीक्षकों के प्रतिवेदनों की जाँच में पाया गया कि चार जिला खनिज कार्यालयों¹³ में 18 प्रकरणों में खनन गतिविधियाँ भारी मशीनरी द्वारा की गयी थी और नदी तट के समीप भारी वाहनों से रेत का परिवहन किया गया था। खनन के लिए नदी की धारा को परिवर्तित कर और नदी में सड़क निर्माण कर जल धारा में खनन कर नदी को भारी क्षति पहुंचायी गयी। संबंधित जिला खनिज अधिकारियों ने पट्टेदारों/ठेकेदारों को कारण बताओ नोटिस जारी (जून 2016 एवं मार्च 2017 के मध्य) किए थे। इनमें से केवल जिला खनिज अधिकारी सिंगरौली ने तीन मामलों में सुरक्षा जमा में से ₹ 1.62 लाख राजसात कर लिये जहाँ ठेकेदार को दोषी पाया गया था, और शेष 15 मामलों में संबंधित जिला खनिज अधिकारी ठेकेदारों की सहभागिता स्थापित नहीं कर सके थे।

विभाग ने रेत खनन के लिए पर्यावरण स्वीकृति के लिए सिया द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुपालन की निगरानी के लिए एक कुशल तंत्र विकसित नहीं किया था। पर्यावरण संबंधी स्वीकृति से संबंधित मुद्दों पर निकट से निगरानी रखने और रेत खनन के लिए सिया द्वारा निर्धारित शर्तों पर नजर रखने के लिए जिम्मेदार अधिकारियों से आश्वासन प्राप्त करने के लिए कोई भी आवधिक विवरणी निर्धारित नहीं की गयी थी। इससे उस उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई जिसके लिए सिया की स्थापना हुई थी।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने ऐसी अनियमितताओं पर निगरानी रखने और कार्यवाही करने में विफलता के लिये विभाग में विद्यमान मानवशक्ति की कमी को उत्तरदायी ठहराया।

अनुशंसा:

विभाग रेत खनन के लिए पर्यावरण स्वीकृति के लिए सिया द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुपालन की निगरानी के लिए तंत्र विकसित कर सकता है। इस उद्देश्य के लिए, विभाग पर्यावरण स्वीकृति से संबंधित मुद्दों की बारीकी से निगरानी करने के लिए आवधिक विवरणी निर्धारित कर सकता है।

¹³

अनूपपुर, बालाघाट, पन्ना और सिंगरौली

4.5.10.3 ऑनलाइन त्रैमासिक विवरणी जमा करने के क्रियान्वयन में विफलता

विभाग त्रैमासिक विवरणी की ऑनलाइन फाइलिंग को सक्षम करने के लिए खनिज वाहक मालिकों को ऑनलाइन एक्सेस प्रदान करने में विफल रहा।

वर्ष 2012 में संशोधित मध्यप्रदेश खनिज (अवैध खनन, परिवहन तथा भण्डारण का निवारण) नियम, 2006 के संदर्भ में, खनिजों के परिवहन के लिए सभी वाहन/वाहक विभाग के साथ पंजीकृत होंगे। इसके अलावा, पंजीकृत वाहकों के मालिकों को परिवहन किए गए खनिजों का विवरण देकर ऑनलाइन त्रैमासिक विवरणी जमा करने की आवश्यकता थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नियमों में संशोधन के पाँच वर्ष बाद भी, विभाग ने खनिज वाहकों द्वारा ऑनलाइन त्रैमासिक विवरणी जमा करने के लिए किसी भी प्रणाली या मॉड्यूल का विकास नहीं किया। खनिजों के खनन और परिवहन की गई मात्रा पर निगरानी के अभाव में अवैध खनन और पर्यावरण को क्षति की संभावना को नकारा नहीं जा सकता है।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने स्वीकार किया कि खनिज वाहकों द्वारा त्रैमासिक विवरणी जमा नहीं की गई थी क्योंकि विभाग द्वारा खनिज वाहकों के लिए लॉग-इन पासवर्ड उपलब्ध नहीं कराया गया था।

अनुशंसा:

विभाग मॉड्यूल विकसित कर सकता है और ऑनलाइन त्रैमासिक विवरणी जमा करने एवं उन्हें सुविधाजनक बनाने के लिए खनिज वाहकों को लॉग-इन एक्सेस प्रदान कर सकता है।

4.5.10.4 अवैध खनन को रोकने के लिए अपर्याप्त जाँच चौकियाँ

रेत के अवैध परिवहन को रोकने के लिए पर्याप्त जाँच चौकियाँ स्थापित नहीं की गई थीं।

मध्यप्रदेश खनिज (अवैध खनन, परिवहन तथा भण्डारण का निवारण) नियम और खनिज नीति के अनुसार, अवैध खनन और खनिजों के परिवहन पर प्रभावी सतर्कता सुनिश्चित करने के लिए राज्य के मुख्य मार्गों पर वाणिज्यिक कर, वन और परिवहन विभागों के समन्वय में जाँच चौकियाँ स्थापित की जानी थीं।

मार्च 2017 तक 11 जिलों में केवल 62 जाँच चौकियाँ अधिसूचित की गई थीं, और शेष 40 जिलों के लिए कोई जाँच चौकियाँ अधिसूचित नहीं की गई थीं। 62 अधिसूचित जाँच चौकियों में से केवल सात जाँच चौकियाँ¹⁴ कार्य कर रही हैं, और शेष 55 अधिसूचित जाँच चौकियाँ स्थापित नहीं की गई हैं। इस प्रकार, अवैध खनन को कम करने के लिए विभाग की क्षमता सीमित थी।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी, लेकिन यह भी कहा गया कि विद्यमान नियमों में संशोधन की आवश्यकता है क्योंकि वाहनों की गतिविधियों की अब ई-ट्रांजिट पास के माध्यम से निगरानी की जा रही है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ई-ट्रांजिट पास के माध्यम से केवल वैध रेत परिवहन की निगरानी की जा सकती है।

¹⁴ सीहोर में चार, टीकमगढ़ में दो और रायसेन में एक

अनुशंसा:

अवैध खनन और परिवहन को रोकने के लिए विभाग प्रत्येक जिलों में पर्याप्त संख्या में जाँच चौकियाँ स्थापित कर सकता है।

4.5.11 आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

4.5.11.1 पर्यावरण प्रबंधन योजना की निगरानी और अनुपालन का अभाव

पर्यावरण प्रबंधन योजना के अनुपालन की निगरानी के लिए 18 चयनित जिलों में से केवल एक जिले में ठेकेदारों द्वारा निर्धारित त्रैमासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत की गई थी। इसके अलावा, केवल दो जिलों में पर्यावरण प्रबंधन योजना उपलब्ध थी।

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियमों के अनुसार जिन ठेकेदारों को खनन के लिए क्षेत्रों को आवंटित किया जाता है, उन्हें जिला कलेक्टर द्वारा अनुमोदन और निगरानी के लिए पर्यावरण प्रबंधन योजना प्रस्तुत करना आवश्यक है और उसके बाद, पर्यावरण प्रबंधन योजना की पूर्ति पर त्रैमासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत किया जाना होता है।

लेखापरीक्षा में 18 चयनित जिलों के अभिलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि पर्यावरण प्रबंधन योजना केवल अनूपपुर और राजगढ़ जिलों में उपलब्ध थी, और त्रैमासिक प्रतिवेदन केवल अनूपपुर जिले में ठेकेदारों द्वारा प्रस्तुत किया गया था। इसके अलावा, कलेक्टर या जि.ख.अ. द्वारा पर्यावरण प्रबंधन योजना की निगरानी और रेत खदानों के निरीक्षण के संबंध में पुष्टि में कोई प्रतिवेदन या अन्य अभिलेख किसी भी जिले में नहीं पाए गए थे। यह दर्शाता है कि जिला खनिज अधिकारियों में से किसी ने भी पर्यावरण प्रबंधन योजना के अनुपालन की निगरानी नहीं की है। पर्यावरण प्रबंधन योजना की अनुपलब्धता के कारण एवं त्रैमासिक प्रतिवेदनों को न जमा करने और उनकी निगरानी की कमी के कारण विभाग, पर्यावरण पर रेत खनन गतिविधियों के प्रभाव का आकलन नहीं कर सका। इसके अलावा, जिला खनिज अधिकारियों ने पर्यावरण प्रबंधन योजना के अनुपालन के संबंध में ठेकेदारों को कोई निर्देश नहीं दिये थे।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने मानव शक्ति की कमी के कारण निगरानी में चूक को जिम्मेदार ठहराया। यह आगे कहा गया था कि पर्यावरण स्वीकृति से संबंधित मामले डिया से संबंधित थे।

यह उत्तर स्वीकार नहीं किया जा सकता है। नियमों के साथ-साथ विभागों का परिपत्र (सितंबर 2014) जिला कलेक्टर को पर्यावरण प्रबंधन योजना के अनुपालन को सुनिश्चित करने की अपेक्षा करता है।

4.5.11.2 खनिज व्यापारियों द्वारा विवरणी प्रस्तुत न करना एवं मॉनीटरिंग का अभाव

18 चयनित जिला खनिज कार्यालयों में केवल 13.50 प्रतिशत पंजीकृत खनिज व्यापारियों ने त्रैमासिक विवरणी जमा की थी और इसके परिणामस्वरूप, जिला खनिज अधिकारी व्यापारियों द्वारा रेत के स्टॉक की स्थिति, विक्रय और खरीद की निगरानी नहीं कर सके।

मध्यप्रदेश खनिज (अवैध खनन, परिवहन तथा भण्डारण का निवारण) नियमों के अनुसार सभी खनिज व्यापारियों को त्रैमासिक विवरणी प्रस्तुत करना आवश्यक होता है जो कि खनिजों के स्टॉक और बिक्री के विवरण देते हैं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 18 चयनित जिला खनिज कार्यालयों में 67 पंजीकृत रेत व्यापारियों में से केवल नौ रेत व्यापारियों ने त्रैमासिक विवरणी जमा किये गये थे। इस प्रकार, जिला खनिज अधिकारियों ने शेष रेत व्यापारियों द्वारा त्रैमासिक विवरणी जमा करने को सुनिश्चित नहीं किया और इस प्रकार खनिज व्यापारियों द्वारा रेत के स्टॉक की स्थिति, विक्रय और रेत की क्रय की निगरानी नहीं की।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान विभाग ने आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी। लेखापरीक्षा में इस संबंध में प्रगति देखी जाएगी।

4.5.11.3 विभागीय मैनुअल एवं आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा का अभाव

विभाग के पास कोई विभागीय मैनुअल और आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा नहीं थी। जिसके अभाव में, विभाग के विभिन्न पदाधिकारियों द्वारा राजस्व का निर्धारण, उदग्रहण और संग्रह आदि की जाँच एवं संतुलन सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा ने अवलोकन किया कि विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा नहीं थी और 2012-13 से 2016-17 के दौरान कोई आंतरिक लेखापरीक्षा आयोजित नहीं की गई थी। इसके अलावा, विभाग के पास विभिन्न स्तरों पर कर्मचारियों के कार्यों और जिम्मेदारियों का विवरण देने वाला कोई विभागीय मैनुअल नहीं था। इनकी अनुपस्थिति में, विभाग के विभिन्न पदाधिकारियों द्वारा मूल्यांकन, आरोपण और राजस्व संग्रहण के लिए विभिन्न जाँच और संतुलन सुनिश्चित नहीं किया जा सकता है जिसकी पूर्ववर्ती कण्डिकाओं में चर्चा की गई है।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी। लेखापरीक्षा में इस संबंध में प्रगति देखी जाएगी।

अनुशंसा:

विभाग को विभागीय मैनुअल तैयार करना चाहिए तथा आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा स्थापित करना चाहिए।

4.5.12 निष्कर्ष

- विभाग अपर्याप्त मानवशक्ति के साथ कार्य कर रहा है और आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा और विभागीय मैनुअल नहीं है। इन के अभाव में, विभाग के विभिन्न पदाधिकारियों द्वारा राजस्व के आरोपण, संग्रहण आदि के आंकलन, हेतु प्रयोग की जाने वाली विभिन्न जाँचें सुनिश्चित नहीं की जा सकी थीं। पूरक अनुबंधों के निष्पादन नहीं करने, न्यून आरक्षित मूल्य निर्धारण, रॉयल्टी का अव निर्धारण, अनुबंध राशि की कम प्राप्ति, विलंबित भुगतान पर ब्याज का आरोपण न करने और परमिट के अनियमित जारी किये जाने से ₹ 16.49 करोड़ के राजस्व की कम वसूली के मामले संज्ञान में आए।
- म.प्र.रा.ख.नि.लि. ने ठेकेदारों से रेत की अनुबंधित मात्रा पर ठेकेदारों से ₹ 257.91 करोड़ की रॉयल्टी वसूल की लेकिन वास्तविक उत्खनन की मात्रा पर शासन को ₹ 121.22 करोड़ की रॉयल्टी का भुगतान किया क्योंकि शासन और म.प्र.रा.ख.नि.लि. के बीच पट्टे अनुबंध में ठेकेदार से म.प्र.रा.ख.नि.लि. द्वारा प्राप्त रॉयल्टी की संपूर्ण राशि जमा किया जाना निर्धारित नहीं था।
- विभाग ने रेत खनन के लिए सिया द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुपालन की निगरानी के लिए कोई भी तन्त्र विकसित नहीं किया गया।

- विभाग ने पर्यावरण प्रबंधन योजना के अनुपालन की निगरानी के लिए निर्धारित त्रैमासिक प्रतिवेदन जमा करना सुनिश्चित नहीं किया। इसलिए, विभाग पर्यावरण पर रेत खनन गतिविधियों के प्रभाव का आंकलन नहीं कर सका।
- विभाग ने मध्यप्रदेश खनिज (अवैध खनन, परिवहन तथा भण्डारण का निवारण) नियम, 2006 के नियम 5 ए में निर्धारित रूप में (अप्रैल 2012) खनिज वाहकों द्वारा ऑनलाइन त्रैमासिक विवरणी जमा करने के लिए किसी भी प्रणाली या मॉड्यूल का विकास नहीं किया है।

अनुपालन लेखापरीक्षा के लेखापरीक्षा प्रेक्षण

4.6 रॉयल्टी एवं संविदा राशि की अवसूली/कम वसूली

अठ्ठारह जिला खनिज कार्यालयों में 58 पट्टेदारों और 11 ठेकेदारों से ₹ 62.50 करोड़ की रॉयल्टी को वसूल नहीं/कम वसूल किया गया।

4.6.1 खनन पट्टा

मध्यप्रदेश खदान एवं खनिज अधिनियम के अनुसार प्रत्येक पट्टाधारी द्वारा अधिनियम की अनुसूची-II में निर्दिष्ट दरों पर पट्टे वाले क्षेत्र से खनिजों को हटाने या उनके उपयोग पर रॉयल्टी का भुगतान करना पड़ता है।

सात जिला खनिज कार्यालयों¹⁵ के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि जाँचे गये 431 मुख्य खनिज पट्टेदारों में से 22 ने अप्रैल 2013 से मार्च 2016 की अवधि में ₹ 116.16 करोड़ की देय राशि के विरुद्ध ₹ 55.66 करोड़ की रॉयल्टी का भुगतान किया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 60.50 करोड़¹⁶ की रॉयल्टी की या तो वसूली नहीं हुई या कम वसूली हुई। जिला खनिज अधिकारियों ने रॉयल्टी की बकाया राशि की वसूली भू-राजस्व के बकाया के समान नहीं की।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि लेखापरीक्षा में इंगित 22 प्रकरणों में से 12 प्रकरणों में ₹ 18.81 करोड़ की वसूली की गई एवं 10 प्रकरणों में ₹ 41.69 करोड़ की वसूली की कार्यवाही जारी थी।

4.6.2 व्यापारिक खदान

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियमों के अनुसार यदि ठेकेदार निर्धारित मात्रा से अधिक खनिजों की खुदाई कर स्थानांतरित करता है तो उस अतिरिक्त मात्रा के लिए प्रचलित दर पर रॉयल्टी के भुगतान हेतु बाध्य होगा।

लेखापरीक्षा द्वारा दो जिला खनिज कार्यालयों¹⁷ में 2015-16 की अवधि के लिए 22 व्यापारिक खदानों के दस्तावेजों की नमूना जाँच के दौरान नौ व्यापारिक खदानों से 1,13,600.77 घ.मी. अधिक खनिजों की खुदाई हुई थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 0.54 करोड़¹⁸ का राजस्व कम वसूल हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही की जा रही है। लेखापरीक्षा में आगामी कार्यवाही की निगरानी की जावेगी।

¹⁵ बालाघाट, धार, मण्डला, नरसिंहपुर, रीवा, सतना और सीधी

¹⁶ जि.ख.अ. मण्डला (1 प्रकरण, ₹ 1.81 लाख), जि.ख.अ. सतना (2 प्रकरण, ₹ 5.19 करोड़), जि.ख.अ. नरसिंहपुर (1 प्रकरण, ₹ 1.15 लाख), जि.ख.अ. धार (4 प्रकरण, ₹ 5.58 लाख), जि.ख.अ. सीधी (3 प्रकरण, ₹ 13.71 करोड़), जि.ख.अ. रीवा (7 प्रकरण, ₹ 40.04 करोड़), जि.ख.अ. बालाघाट (4 प्रकरण, ₹ 1.47 करोड़)

¹⁷ हरदा और शहडोल

¹⁸ जि.ख.अ. हरदा (6 प्रकरण, ₹ 36.38 लाख), जि.ख.अ. शहडोल (3 प्रकरण, ₹ 17.69 लाख)

2011-12 से 2015-16 तक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी इसी प्रकार की आपत्तियाँ ली गई थी, लेकिन विभाग ने अनियमितताओं की रोकथाम के लिए कोई प्रभावी तन्त्र विकसित नहीं किया है।

4.6.3 उत्खनि पट्टा

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियमों के अनुसार पट्टेदार प्रत्येक खनिज के लिए अनिवार्य किराया या रॉयल्टी की राशियों में से जो भी अधिक हो, उस राशि का भुगतान करेगा, लेकिन दोनों का नहीं। जैसे ही पट्टेदार के द्वारा परिवहित/उपयोग किए गए खनिजों पर रॉयल्टी उसके द्वारा पूर्व में जमा अनिवार्य किराये के बराबर होगी, वह पट्टेवाले क्षेत्र से उपयोग या परिवहन हेतु लिये गये खनिज की मात्रा पर रॉयल्टी का भुगतान करेगा।

लेखापरीक्षा की नमूना जाँच में पाया गया कि अप्रैल 2014 से मार्च 2016 की अवधि में नौ जिला खनिज कार्यालयों¹⁹ के 852 प्रकरणों की नमूना जाँच में से 36 उत्खनिपट्टों में रॉयल्टी की राशि ₹ 0.46 करोड़ की कम वसूली हुई थी। इनमें से यद्यपि, जि.ख.अ ने तीन मामलों में ₹ दो लाख की माँग के सूचना पत्र जारी किये, जिसकी वसूली सुनिश्चित करने में वे असफल रहे, शेष मामलों में कोई सूचनापत्र जारी नहीं किया गया था।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही की जा रही थी। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति की निगरानी की जावेगी।

2011-12 से 2015-16 तक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इसी प्रकार की आपत्तियाँ ली गईं, लेकिन विभाग ने अनियमितताओं की रोकथाम के लिए कोई तन्त्र विकसित नहीं किया है।

4.6.4 अस्थायी अनुज्ञापत्र

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियमों के अनुसार जि.ख.अ. किसी विशेष खदान या भूमि से किसी भी गौण खनिज को खोदने, हटाने एवं परिवहन की अनुमति प्रदान करेगा जिसकी किसी भी विभाग के कार्यों या केन्द्र शासन या राज्य शासन के किसी विभाग या उपक्रम के लिए आवश्यकता हो। इसके अलावा, ऐसी अनुमति केवल निर्दिष्ट दरों पर गणना की गई अग्रिम रॉयल्टी के भुगतान पर दी जायेगी। साथ ही, ऐसी अनुमति निर्माण कार्यों के लिए आवश्यक खनिजों की मात्रा से अधिक नहीं होगी और उसकी अवधि निर्माण कार्य की अवधि से अधिक नहीं होगी।

2015-16 की अवधि के लिये दो जि.ख.अ.²⁰ के अभिलेखों की नमूना लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि जाँच किये गये छह अनुज्ञापत्रों में से दो अस्थायी पट्टा अनुज्ञापत्र ठेकेदारों को खुदाई करने, खनिजों को स्थानांतरित करने और सरकारी निर्माण कार्य में उपयोग करने हेतु जारी किये गये थे। यद्यपि जि.ख.अ द्वारा अग्रिम में देय रॉयल्टी की सम्पूर्ण राशि वसूली नहीं की गई, तथापि ठेकेदारों को आंशिक भुगतान पर अनुज्ञापत्र जारी किये गये। अस्थायी अनुज्ञापत्र जारी करने वाले जिला कलेक्टरों ने जि.ख.अ द्वारा राजस्व प्राप्ति की निगरानी नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप विभाग ₹ एक करोड़²¹ का राजस्व प्राप्त करने में असफल रहा।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही आरम्भ की गई है। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति पर निगरानी देखी जायेगी।

¹⁹ अलीराजपुर, भोपाल, बुरहानपुर, देवास, धार, नरसिंहपुर, रतलाम, शहडोल और टीकमगढ़

²⁰ सिवनी और कटनी

²¹ जि.ख.अ. सिवनी (1 प्रकरण, ₹ 40.00 लाख) और जि.ख.अ. कटनी (1 प्रकरण, ₹ 60.00 लाख)

2011-12 से 2015-16 तक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इसी प्रकार की आपत्तियाँ ली गईं, लेकिन विभाग ने अनियमितताओं की रोकथाम के लिए कोई तन्त्र विकसित नहीं किया है।

4.7 ग्रामीण अवसंरचना और सड़क विकास कर वसूल नहीं हुआ/कम वसूल हुआ और कर का भुगतान न करने पर शास्ति आरोपित नहीं की गयी

चार सौ इक्यावन निष्क्रिय खदानों में खनन पट्टेदारों द्वारा ग्रामीण अवसंरचना और सड़क विकास कर ₹ 16.92 करोड़ या तो भुगतान नहीं हुआ था या कम भुगतान हुआ, जो ₹ 50.76 करोड़ के जुर्माने के साथ वसूली योग्य था।

मध्यप्रदेश ग्रामीण अवसंरचना और सड़क विकास अधिनियम 2005 और मई 2006 की अधिसूचना के अनुसार निष्क्रिय खदानों पर प्रतिवर्ष ₹ 4,000 प्रति हेक्टेयर की दर से ग्रामीण अवसंरचना और सड़क विकास कर खनन पट्टेदारों पर लगाया जाना था। जिन मामलों में कर का भुगतान नहीं किया गया हो, सक्षम प्राधिकारी देय कर के अधिकतम तीन गुणा तक सीमित शास्ति लगायेगा, बकाया कर और दण्ड की राशि भू-राजस्व के बकाया के रूप में वसूल की जायेगी।

चौदह जिला खनिज कार्यालयों²² की खनन पट्टे के संबंध में मुख्य खनिजों की व्यक्तिगत प्रकरण नस्तियों की लेखापरीक्षा की नमूना जाँच में पाया कि जि.ख.का. कटनी और जि.ख.का. सागर के एक-एक पट्टेदार द्वारा 2013-16 की अवधि के दौरान निष्क्रिय खदानों के लिये ग्रामीण अवसंरचना और सड़क विकास कर के रूप में ₹ 13.12 करोड़ की देय राशि के विरुद्ध ₹ 7.87 करोड़ का भुगतान किया गया। इसके अतिरिक्त 449 पट्टेदारों ने ₹ 11.67 करोड़ के देय कर के विरुद्ध कोई भुगतान नहीं किया। परिणामस्वरूप ₹ 16.92 करोड़ कम वसूल हुए/वसूल नहीं हुए और ₹ 50.76 करोड़ तक की शास्ति की राशि वसूली योग्य हो गई थी।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही की जा रही थी। लेखापरीक्षा में आगामी प्रगति प्रतीक्षित होगी।

2011-12 से 2015-16 तक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इसी प्रकार के प्रेक्षण इंगित किये गये थे, लेकिन विभाग ने ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति की रोकथाम के लिए कोई तन्त्र विकसित नहीं किया है।

4.8 पट्टेदारों द्वारा एन.एम.ई.टी. कोष में अंशदान नहीं किया/कम अंशदान किया

एन.एम.ई.टी. रॉयल्टी जमा करने की निगरानी के लिए जिला कलेक्टरों और 11 जि.ख.अ. की विफलता के कारण 20 अनुज्ञापत्र धारकों से ₹ 8.11 करोड़ की कम प्राप्ति और 42 अनुज्ञापत्र धारकों द्वारा ₹ 8.12 करोड़ रॉयल्टी का भुगतान नहीं किया गया।

भारत शासन ने (अगस्त 2015 में) राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट (एन.एम.ई.टी.) स्थापित किया है जिसके नियमों के अनुसार खनन पट्टाधारक या संभावित-सह-खनन पट्टा के धारकों-जो कि खनन के माध्यम से उत्पादन की स्थिति में हैं, को रॉयल्टी के आवधिक भुगतान के साथ रॉयल्टी के दो प्रतिशत के बराबर राशि संबंधित राज्य शासनों को भुगतान करना आवश्यक है। आगे यह भी निर्देशित किया गया कि रॉयल्टी

²²

बालाघाट, छतरपुर, छिन्दवाड़ा, दमोह, दतिया, कटनी, मंदसौर, नरसिंहपुर, रीवा, सागर, सतना, सिवनी, सीधी और टीकमगढ़

राज्य शासन के खाते में तब तक जमा नहीं की जानी चाहिए, जब तक कि अनुज्ञापत्र धारक द्वारा एन.एम.ई.टी. कोष में अंशदान का भुगतान नहीं कर दिया जाता है।

अप्रैल 2014 से मार्च 2016 की अवधि में 11 जि.ख.का.²³ के 353 अनुज्ञापत्र धारकों/पट्टेधारकों और रॉयल्टी के विवरण की व्यक्तिगत प्रकरण नस्तियों की लेखापरीक्षा नमूना-जाँच से ज्ञात हुआ कि 20 अनुज्ञापत्र धारकों ने एन.एम.ई.टी. कोष में ₹ 8.11 करोड़ कम जमा किये और 42 अनुज्ञापत्र धारकों ने उनके अंशदान ₹ 8.12 करोड़ के विरुद्ध कोई राशि जमा नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 16.23 करोड़ की राशि की कम प्राप्ति हुई।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही की जा रही थी। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति पर निगरानी रखी जायेगी।

4.9 विलम्बित भुगतानों पर ब्याज की वसूली न होना या कम वसूली होना

जिला खनिज अधिकारियों की 153 पट्टेदारों से अनिवार्य किराया/रॉयल्टी के विलम्बित भुगतान पर ब्याज वसूलने में विफलता से ₹ 13.91 करोड़ के राजस्व की कम प्राप्ति।

4.9.1 उत्खनि पट्टों में अनिवार्य किराये का विलंब से भुगतान

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियमों के अनुसार खदानों के पट्टेदार निर्धारित दिनांक या उससे पहले राज्य शासन को अनिवार्य किराये या रॉयल्टी का भुगतान करने में विफल रहने पर चूक की अवधि हेतु प्रतिवर्ष 24 प्रतिशत की दर से ब्याज का भुगतान करना आवश्यक होगा।

लेखापरीक्षा अवधि 2012-13 से 2015-16 में खदान पट्टेदारों से संबंधित 23 जि.ख.का.²⁴ में 1,770 प्रकरण नस्तियों की नमूना जाँच में पाया गया कि 143 खदान पट्टेदारों ने अनिवार्य किराये के भुगतान में 30 से 1,651 दिनों तक का विलंब किया। उनमें से तीन पट्टेदारों ने राशि ₹ 14 लाख अनिवार्य किराये का विलम्बित भुगतान किया, किन्तु दाण्डिक ब्याज का ₹ 2.94 लाख का कम भुगतान किया और शेष 140 पट्टेदारों ने अनिवार्य किराये के विलम्ब से भुगतान की राशि ₹ 3.32 करोड़ पर ब्याज ₹ 79.68 लाख का भुगतान नहीं किया। इस प्रकार जि.ख.अ. अनिवार्य किराये के विलम्बित भुगतान पर ब्याज ₹ 82.62 लाख वसूलने में असफल रहे।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही की जा रही थी। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति प्रतीक्षित होगी।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों वर्ष 2011-12 से 2015-16 में इसी तरह की आपत्तियाँ ली गईं, लेकिन विभाग ने ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति की रोकथाम के लिये कोई तन्त्र विकसित नहीं किया है।

4.9.2 खनन पट्टे में रॉयल्टी का विलम्ब से भुगतान

खनिज रियायत नियम 1960 के अनुसार पट्टाधारक के निर्धारित तिथि तक रॉयल्टी, किराया व दरों का भुगतान करने में विफल होने पर वह निश्चित तिथि की समाप्ति के 60वें दिन से ऐसी रॉयल्टी के भुगतान की तिथि तक 24 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज के भुगतान हेतु उत्तरदायी होगा।

²³ अनूपपुर, बालाघाट, छिन्दवाड़ा, धार, कटनी, नरसिंहपुर, रीवा, सागर, सतना, सीधी और सिंगरौली

²⁴ अनूपपुर, अशोकनगर, बालाघाट, भोपाल, बुरहानपुर, छतरपुर, छिन्दवाड़ा, दमोह, दतिया, देवास, धार, कटनी, नरसिंहपुर, रायसेन, रतलाम, रीवा, सागर, शहडोल, शाजापुर, सिवनी, सीधी, टीकमगढ़ और उज्जैन

दो जि.ख.का.²⁵ के 52 प्रकरणों की नस्तियों की नमूना जाँच अप्रैल 2015 से मार्च 2016 में 10 पट्टेदारों ने निर्धारित तिथि व्यतीत होने के पश्चात् 30 से 456 दिनों के विलम्ब से रॉयल्टी का भुगतान किया। तथापि, दो जि.ख.अ. ₹ 13.08 करोड़²⁶ ब्याज वसूलने में असफल रहे।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही की जा रही थी। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति की निगरानी की जायेगी।

वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इसी तरह की प्रेक्षण इंगित किये गये थे, लेकिन विभाग ने ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति की रोकथाम के लिये कोई तन्त्र विकसित नहीं किया है।

4.10 अनिवार्य किराये की वसूली न होना या कम वसूली होना

जिला कलेक्टर 218 पट्टेदारों से अनिवार्य किराया ₹ 2.92 करोड़ वसूलने में असफल रहे।

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियम/खदान एवं खनिज विकास एवं विनियमन अधिनियम के अनुसार प्रत्येक पट्टेदार, खदान पट्टे/उत्खनि पट्टे में शामिल समस्त क्षेत्रों के संबंध में निर्धारित दरों पर अनिवार्य किराये का प्रतिवर्ष भुगतान करेगा, बशर्ते कि पट्टेदार निकासी या उपयोग किये गये खनिज पर रॉयल्टी के भुगतान का देय हो जाने की स्थिति में, उस क्षेत्र के लिए अनिवार्य किराया अथवा रॉयल्टी की राशि में से जो भी अधिक हो, के भुगतान हेतु उत्तरदायी होगा।

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियमों के अनुसार जहाँ पट्टेदार निर्धारित तिथि तक खदान पट्टे के अनिवार्य किराये का वार्षिक भुगतान करने में विफल रहते हैं, जिला कलेक्टर/अतिरिक्त कलेक्टर पर्याप्त सूचना पत्र जारी करने के बाद पट्टे का आंकलन करने और सुरक्षा जमा राशि के पूरे या आंशिक हिस्से को राजसात करने या विकल्पतः पट्टेदार से इस नियम-उल्लंघन हेतु शास्ति वसूल कर सकेगा जो पट्टेदाता द्वारा निर्धारित पट्टे के अनिवार्य किराये की अर्द्धवार्षिक दर की चार गुणा राशि से अधिक न हो।

लेखापरीक्षा द्वारा 30 जि.ख.का.²⁷ के अभिलेखों की अप्रैल 2013 से मार्च 2016 की अवधि की नमूना जाँच में पाया कि जाँचे गये 1,940 खदान पट्टों में से 203 और जाँचे गए 37 खनन पट्टों में से 15 ने ₹ 2.92 करोड़ कम जमा किये थे। यद्यपि, जि.ख.अ. ने 54 मामलों में माँग सूचना पत्र जारी किये, तथापि न तो इन 54 प्रकरणों और न ही शेष 164 प्रकरणों में कोई कार्यवाही की गई।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही की जा रही थी। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति पर निगरानी रखी जायेगी।

वर्ष 2011-12 से 2015-16 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इसी तरह के प्रेक्षण इंगित किए गए थे, लेकिन विभाग ने ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति की रोकथाम के लिये कोई तन्त्र विकसित नहीं किया है।

²⁵ रीवा और सीधी

²⁶ जि.ख.अ. सीधी (3 प्रकरण, ₹ 1.69 करोड़) और जि.ख.अ. रीवा (7 प्रकरण, ₹ 11.39 करोड़)

²⁷ अलीराजपुर, अनूपपुर, अशोकनगर, बालाघाट, भोपाल, बुरहानपुर, छतरपुर, छिन्दवाड़ा, दमोह, दतिया, देवास, धार, हरदा, कटनी, मण्डला, मंदसौर, नरसिंहपुर, रायसेन, राजगढ़, रतलाम, रीवा, सागर, सतना, सीहोर, सिवनी, शहडोल, शाजापुर, सीधी, उज्जैन और उमरिया

4.11 व्यापारिक खदानों से अनुबंध राशि की वसूली न होना/कम वसूली होना

व्यापारिक खदानों के 13 ठेकेदारों से संविदा राशि ₹ 1.61 करोड़ वसूलने में विभाग विफल रहा।

मध्यप्रदेश गौण खनिज नियम एवं मानक संविदा अनुबंध की शर्तों के अनुसार निर्धारित तिथि से एक माह के भीतर ठेकेदार व्यापारिक खदान की संविदा राशि का भुगतान करने में विफल होता है तो ठेका निरस्त कर दिया जायेगा एवं खदान की पुनर्नीलामी की जायेगी। इसके फलस्वरूप खदान की पुनर्नीलामी होने पर शासन को कोई हानि होती है तो वह चूककर्ता ठेकेदार से सूचना जारी करने के उपरान्त भू-राजस्व के बकाया की तरह वसूल की जायेगी। नियमों में यह भी प्रावधानित है कि जि.ख.अ. फार्म 23 में व्यापारिक खदान की आय की पंजी के माध्यम से संविदा राशि की समय पर प्राप्ति या देरी से प्राप्त भुगतानों पर ब्याज का आरोपण करने पर निगरानी रखेंगे।

पाँच जि.ख.का.²⁸ में 53 व्यापारिक खदानों की प्रकरण नस्तियों की नमूना जाँच अप्रैल 2013 से मार्च 2016 में पाया गया कि 13 ठेकेदारों ने भुगतान योग्य राशि ₹ 2.03 करोड़ के विरुद्ध ₹ 41.99 लाख की संविदा राशि का भुगतान किया। जि.ख.अ. ने सात प्रकरणों में ₹ 75 लाख की माँग हेतु जारी सूचनाओं पर अनुवर्ती कार्यवाही नहीं की तथा शेष छह प्रकरणों में ₹ 86 लाख के लिए माँग पत्र जारी नहीं किए गए थे। परिणामस्वरूप, 13 ठेकेदारों से ₹ 1.61 करोड़ की अनुबंध राशि की वसूली नहीं हुई।

आगे देखा गया कि जि.ख.अ. रायसेन, सिवनी, शाजापुर ने व्यापारिक खदान से आय की पंजी का संधारण नहीं किया; जो कि अनुबंध राशि की प्राप्ति की निगरानी हेतु साधन के रूप में निर्धारित किया गया है। अन्य दो जि.ख.अ. ने उक्त पंजी का संधारण किया, किन्तु संविदा राशि के भुगतान की निगरानी नहीं की।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि उचित कार्यवाही की जा रही थी। लेखापरीक्षा में आगे की प्रगति पर निगरानी रखी जायेगी।

लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों 2011-12 से 2015-16 तक में समान प्रेक्षण इंगित किए गए थे, किन्तु विभाग द्वारा इस तरह की अनियमितताओं की पुनरावृत्ति की रोकथाम हेतु कोई तन्त्र विकसित नहीं किया गया है।

28

बुरहानपुर, मण्डला, रायसेन, सिवनी और शाजापुर

अध्याय – 5
जल कर

अध्याय 5 जल कर

5.1 लेखापरीक्षा के परिणाम

जल संसाधन विभाग के 18 संभागों में “जल कर का निर्धारण एवं संग्रहण” विषय पर आधारित लेखापरीक्षा फरवरी 2017 से जून 2017 की अवधि के दौरान की गई और ₹ 1,627.54 करोड़ की अनियमितताएँ पाई गईं। विभाग ने ₹ 1,626.24 करोड़ की अनियमितताओं को स्वीकार किया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर निम्नलिखित कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

5.2 “जल कर का निर्धारण और संग्रहण” की लेखापरीक्षा

5.2.1 परिचय

मध्यप्रदेश में जल संसाधन विभाग (विभाग) सिंचाई और गैर सिंचाई उद्देश्यों के लिए जल कर के निर्धारण और संग्रहण के लिए उत्तरदायी है। जल कर का निर्धारण और संग्रहण मध्यप्रदेश सिंचाई अधिनियम, 1931 और उसके अध्याधीन निर्मित मध्यप्रदेश सिंचाई नियम, 1974 द्वारा शासित होता है।

उपर्युक्त अधिनियम/नियमों के तहत, सिंचाई, औद्योगिक उपयोग और घरेलू जल आपूर्ति के उद्देश्य के लिए जल लिया जा सकता है। जल संसाधन संभागों और स्थानीय निकायों, उद्योगों और किसानों के बीच समझौतों/करारों के माध्यम से जल प्रदान किया जाता है।

जमाबंदी पंजी¹ जल कर की गणना के लिए प्रारंभिक और मूल अभिलेख है जिसे खसरा² के आधार पर तैयार किया जाता है। सिंचाई के उद्देश्यों के लिए सिंचित की जाने वाली कृषि भूमि (प्रति हेक्टेयर) के आधार पर जल कर आरोपित किया जाता है, जबकि गैर-सिंचाई प्रयोजनों के लिए जल की उपयुक्त मात्रा सुनिश्चित करने के लिये मापक उपकरणों का संस्थापन किया जाता है। जल के अनाधिकृत उपयोग के लिए अतिरिक्त दरों पर भुगतान तथा जल कर का भुगतान न करने पर ब्याज वसूलने के प्रावधान हैं। जल कर के बकाया की वसूली भू-राजस्व के बकाया की वसूली की तरह की जावेगी³।

5.2.2 संगठनात्मक संरचना

विभाग का नेतृत्व शासन स्तर पर प्रमुख सचिव और विभागीय स्तर पर प्रमुख अभियंता (ई-इन-सी) द्वारा किया जाता है। मुख्य अभियंता और अधीक्षण यंत्री क्रमशः क्षेत्रीय कार्यालयों और वृत्त कार्यालयों के प्रमुख होते हैं जबकि फील्ड कार्यालयों अर्थात् संभागीय कार्यालयों और उप संभागीय कार्यालयों के प्रमुख क्रमशः कार्यपालन यंत्री और उप संभागीय अधिकारी होते हैं। उप संभागीय अधिकारी, सिंचाई निरीक्षक और अमीन⁴ सिंचाई के लिए उपयोग किए जाने वाले जल पर कर के निर्धारण और संग्रहण के लिए प्राथमिक रूप से उत्तरदायी हैं।

¹ जमाबंदी पंजी में भूस्वामियों के नाम, भूमि का क्षेत्र, भूस्वामियों की भागीदारी और उनके अधिकार दर्शाये जाते हैं। यह खेती, किराया और राजस्व एवं भूमि पर देय अन्य उपकरणों को भी इंगित करता है

² जमीन और फसल संबंधी विवरण दर्शाने वाला एक कृषि अभिलेख

³ मध्यप्रदेश सिंचाई अधिनियम, 1931 की धारा 61

⁴ अमीन खसरा तैयार करते हैं जो किसानों से वसूले जाने वाले जल कर के आकलन का आधार होता है

5.2.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित करने के लिए की गई थी कि क्या:

- जल कर के निर्धारण और संग्रहण की प्रणाली कुशल और प्रभावी थी;
- जल कर की वसूली के लिए एक पर्याप्त राजस्व वसूली प्रणाली विद्यमान थी; तथा
- विभाग का एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र स्थापित है।

5.2.4 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नलिखित नियमों/अधिनियमों/अधिसूचनाओं से व्युत्पन्नित है:

- मध्यप्रदेश सिंचाई अधिनियम, 1931;
- मध्यप्रदेश सिंचाई नियम, 1974;
- मध्यप्रदेश वित्तीय संहिता;
- मध्यप्रदेश कोषालय संहिता तथा
- समय-समय पर शासन/विभाग द्वारा जारी आदेश/अधिसूचनाएं।

5.2.5 कार्यक्षेत्र एवं क्रियाविधि

जल कर वसूली से सम्बद्ध 86 जल संसाधन संभागों में से यादृच्छिक नमूना पद्धति के आधार पर 18 जल संसाधन संभागों⁵ को चुना गया था। फरवरी 2017 और जून 2017 के मध्य 2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए 18 जल संसाधन संभागों के अभिलेखों की जाँच की गई थी और क्षेत्रीय कार्यालयों से जानकारी एकत्र कर जाँच की गई थी।

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों और कार्यक्षेत्र पर चर्चा करने हेतु 4 अप्रैल 2017 को आयोजित आगम सम्मेलन में जल संसाधन विभाग के प्रमुख सचिव एवं अन्य अधिकारियों ने भाग लिया। 27 अक्टूबर 2017 को आयोजित एक निर्गम सम्मेलन में विभाग के प्रमुख सचिव के साथ निष्कर्षों पर चर्चा की गई। विभाग द्वारा निर्गम सम्मेलन में दिए गए उत्तर एवं फरवरी 2018 में दिए गए विस्तृत उत्तर (उद्योगों से संबंधित मुद्दों पर) को यथोचित रूप से शामिल किया गया है।

विभाग नमूना जाँच किये गये संभागों में इंगित की गई अनियमितताओं की आवृत्ति अन्य संभागों में भी पाई जाने की संभावना की जाँच हेतु अन्य इकाईयों के अभिलेखों की आंतरिक लेखापरीक्षा कर सकता है व सुधारात्मक कार्यवाही कर सकता है।

अभिस्वीकृति

लेखापरीक्षा को आवश्यक जानकारी और अभिलेख प्रदान करने में विभाग के सहयोग को अभिस्वीकृति दी जाती है।

लेखापरीक्षा के निष्कर्ष

5.2.6 राजस्व कर्मचारियों की कमी

मध्यप्रदेश कार्य विभाग नियमावली प्रत्येक 800 हेक्टेयर भूमि के लिए एक अमीन और हर 10 अमीन के लिए एक सिंचाई निरीक्षक प्रस्तावित करती है।

⁵ अनूपपुर, बैतूल, छिंदवाड़ा, दतिया, दमोह, देवलौंद, इन्दौर, इटारसी, जबलपुर, कटनी, नसरुल्लागंज, सीहोर, सीवनी मालवा, शिवपुरी, सोहागपुर, सिंगरौली, उमरिया और उज्जैन

लेखापरीक्षा ने पाया कि 18 जल संसाधन संभागों के अन्तर्गत 5,50,757 हेक्टेयर भूमि की सिंचाई के लिए जल उपलब्ध था, आवश्यक 688 अमीन और 72 सिंचाई निरीक्षकों के विरुद्ध, इन संभागों में केवल 195 अमीन और पांच सिंचाई निरीक्षक पदस्थ थे।

कर्मचारियों की कमी के कारण राजस्व वसूली और अनुवर्ती कार्यवाही पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। विभाग ने मानदंडों के अनुसार राजस्व कर्मचारियों (अमीन एवं सिंचाई निरीक्षकों) की स्थिति का आंकलन कर तदनुसार नियुक्तियाँ नहीं की थी।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और भर्ती प्रक्रिया शुरू करने का आश्वासन दिया।

अनुशंसा :

शासन कर्मचारियों की स्थिति की समीक्षा कर जल्द से जल्द भर्ती प्रक्रिया शुरू कर सकता है।

5.2.7 आन्तरिक लेखापरीक्षा

विभाग में आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा नहीं है। संभागीय कार्यालयों में संधारित स्थापना एवं निर्माण कार्य संबंधी अभिलेख, नियंत्रण कार्यालयों के अधिकारियों द्वारा जाँचे जाते हैं।

कार्यपालन यंत्री द्वारा केवल राजस्व वसूली के प्रतिवेदन उच्च अधिकारियों को भेजे जा रहे थे, लेकिन किसानों और स्थानीय निकायों द्वारा अनुबंध के निष्पादन के बिना जल लेने तथा जल कर के भारी बकाया के संग्रह पर विभागीय उच्च अधिकारियों द्वारा उपचारात्मक कदम नहीं उठाया गया था।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने आश्वासन दिया कि आंतरिक नियंत्रण के मुद्दे को सभी श्रेणियों में राजस्व वसूली तंत्र को मजबूत करने के लिए उचित रूप से संबोधित किया जाएगा। लेखापरीक्षा में इस संबंध में प्रगति पर निगरानी रखी जाएगी।

5.2.8 जल कर का लक्ष्य एवं वसूली

पिछले पाँच वर्षों के दौरान जल कर की कुल वसूली योग्य राशि के विरुद्ध विभाग द्वारा निर्धारित लक्ष्य और वसूल की गई राशि तालिका 5.1 में दी गई है।

तालिका 5.1

जल कर के लक्ष्य और वसूली का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रारम्भिक शेष	चालू माँग	कुल माँग	वसूली का लक्ष्य (कुल माँग का प्रतिशत)	वसूली			अन्तिम शेष
					बकाया माँग के विरुद्ध	चालू माँग के विरुद्ध	कुल (लक्ष्य का प्रतिशत)	
2012-13	577.86	378.13	955.99	328.90 (34.40)	36.33	238.69	275.02 (83.62)	680.97
2013-14	680.96	119.91	800.87	316.71 (39.55)	22.65	54.49	77.14 (24.36)	723.73
2014-15	723.73	229.30	953.03	313.40 (32.88)	19.00	62.20	81.20 (25.91)	871.83
2015-16	871.83	238.07	1,109.90	406.47 (36.62)	14.94	50.29	65.23 (16.05)	1,044.67
2016-17	1,044.67	127.57	1,172.24	414.28 (35.34)	18.65	56.39	75.04 (18.11)	1,097.20

(स्रोत: कार्यालय प्रमुख अभियंता द्वारा प्रदान किये गए आँकड़े)

इससे यह स्पष्ट है कि कुल माँग में वृद्धि के बावजूद विभाग ने 2012-13 के बाद से राजस्व वसूली का लक्ष्य 40 प्रतिशत से नीचे रखा जबकि वास्तविक वसूली 2013-14 से 2016-17 की अवधि के दौरान वसूली लक्ष्य के 16 प्रतिशत से 26 प्रतिशत तक थी। नस्तियों की जाँच से पता चला कि जल कर वसूली के लक्ष्य को निर्धारित करने के लिए शासन के कोई आदेश या कोई विभागीय निर्देश नहीं थे। इसके अतिरिक्त 2013-14 से 2016-17 की अवधि के दौरान माँगों और लक्ष्यों में गिरावट और उतार-चढ़ाव के कारण लेखापरीक्षा को विभागीय नस्तियों से ज्ञात नहीं हो सके।

माँग के आँकलन के तरीके के बारे में पूछे जाने पर प्रमुख अभियंता ने बताया (अगस्त 2017) कि माँग का निर्धारण बजट प्रावधानों, पिछले वर्षों में की गई वसूली और सिंचित की जानेवाली भूमि के आधार पर किया जाता है। हालांकि माँग और लक्ष्यों में असामान्य गिरावट और उतार चढ़ाव के बारे में जवाब प्रदान नहीं किया गया था।

अनुशंसा :

माँग के आँकलन और जल कर वसूली के लक्ष्य को निर्धारित करने के लिए विभाग उपयुक्त तंत्र का निर्माण कर सकता है।

5.2.9 सिंचाई पंचायतों का गठन नहीं किया जाना

18 संभागों में से किसी ने भी सिंचाई पंचायतों, जिन्हें जल कर की वसूली में महत्वपूर्ण भूमिका निभानी थी, का गठन नहीं किया था।

मध्यप्रदेश सिंचाई अधिनियम किसानों से जल कर संग्रहण के उद्देश्य से नहर के कमांड क्षेत्र में प्रत्येक ग्राम अथवा ग्राम के समूह के लिए सिंचाई पंचायतों के गठन का प्रावधान करता है।

अधिनियम के अनुसार, कार्यपालन यंत्री को सिंचाई पंचायत में चुने जाने वाले सदस्यों की संख्या के अतिरिक्त चुनाव प्रक्रिया के संचालन बाबत एक सिंचाई निरीक्षक की नियुक्ति करने की जिला कलेक्टर को अनुशंसा करनी होगी। सरपंच जो कि सिंचाई पंचायत का प्रमुख होता है, को किसानों को पर्चा या माँगपत्र वितरित करना, किसानों से जल कर संग्रह करना, किसानों को पावती देना और सरकार को कर जमा करना होता है। इस प्रकार सिंचाई पंचायतें जल कर के संग्रह में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती हैं।

नमूना लेखापरीक्षा ने 18 संभागों के अभिलेखों की जाँच में पाया कि किसी भी संभाग ने सिंचाई पंचायतों का गठन नहीं किया। कार्यपालन यंत्रियों ने सिंचाई पंचायतों के गठन के लिए कोई कार्यवाही नहीं की जिसके कारण राजस्व वसूली प्रक्रिया कमजोर हुई जो इस तथ्य से स्पष्ट है कि 2012-13 से 2016-17 की अवधि के लिए किसानों से ₹ 162.13 करोड़ की जल कर राशि बकाया है।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि सिंचाई पंचायत की व्यवस्था शुरू में प्रावधान के अनुसार प्रारम्भ की गई थी लेकिन त्रुटिपूर्ण कार्यप्रणाली के कारण प्रक्रिया को बंद कर दिया गया था। हालांकि विभाग ने आश्वासन दिया कि सिंचाई पंचायत के गठन के मुद्दे पर पुनर्विचार किया जाएगा ताकि सभी श्रेणियों में राजस्व वसूली तंत्र को मजबूत किया जा सके। इस संबंध में प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में रखी जाएगी।

5.2.10 न्यूनतम जल कर की वसूली न होना

₹ 17.13 करोड़ की न्यूनतम जल कर की राशि वसूल न किया जाना।

जल संसाधन संभागों और उद्योगों के बीच निष्पादित अनुबंधों के अनुसार संबंधित उद्योग जल की अनुमत्य मात्रा के कम से कम 90 प्रतिशत (समझौते में दिखाए गए प्रभावी तिथियों और मात्रा के अनुसार) के लिए जल कर का भुगतान करेगा भले ही कंपनी द्वारा ली गई जल की वास्तविक मात्रा स्वीकृत मात्रा के 90 प्रतिशत से कम हो।

जल संसाधन संभाग, अनूपपुर के अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया गया कि मैसर्स मोज़रबीयर पावर एंड इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड ने सालाना 75.60 एमसीएम⁶ जल लेने के लिए अनुबंध (अक्टूबर 2014) निष्पादित किया था। हालांकि, कार्यपालन यंत्री, जल संसाधन संभाग, अनूपपुर कंपनी द्वारा लिये गये जल की मात्रा या अनुमत्य मात्रा का 90 प्रतिशत, जो भी अधिक था, के लिए देयक जारी करने में असफल रहे थे, जिसके परिणामस्वरूप अक्टूबर 2014 से मार्च 2017 की अवधि के लिए ₹ 17.13 करोड़ के न्यूनतम जल कर की वसूली नहीं हुई।

विभाग ने उत्तर दिया (फरवरी 2018) कि जल के 90 प्रतिशत मात्रा के आधार पर देयक जारी किये गए हैं। इस संबंध में प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में की जाएगी।

5.2.11 एन.टी.पी.सी. से दाण्डिक जल कर की वसूली न होना

एन.टी.पी.सी., जो 48 महीने के निर्दिष्ट अवधि के भीतर औद्योगिक उत्पादन शुरू करने में विफल रहा था, से ₹ 1.30 करोड़ का दाण्डिक जल कर वसूल नहीं किया गया।

मध्यप्रदेश सिंचाई नियम, 1974 के नियम 71 अ (31 अगस्त 2016 के राजपत्र अधिसूचना द्वारा संशोधित) के उपनियम 3(सी) के अनुसार, एक औद्योगिक इकाई अगर जल आवंटन आदेश की तिथि से 48 महीनों के भीतर औद्योगिक उत्पादन शुरू नहीं करती है तो जल की वार्षिक आवंटित मात्रा पर देय जल कर के पाँच प्रतिशत के समतुल्य जल कर का भुगतान करेगी।

जल संसाधन हिरन संभाग, जबलपुर द्वारा जून 2009 में नेशनल थर्मल पावर कॉरपोरेशन (एनटीपीसी), नई दिल्ली को प्रति वर्ष 111.64 एम.सी.एम. जल प्राप्त करने के लिए जल आवंटन आदेश जारी किया गया था। आगे, एनटीपीसी और विभाग के बीच डोंगरगांव, गाडरवाड़ा में इसके 4 x 800 मेगावाट थर्मल पावर प्लांट के लिए 30 अप्रैल 2015 को उक्त तिथि से 30 वर्षों तक के लिए अनुबंध निष्पादित किया गया था।

एनटीपीसी 48 महीने की निर्दिष्ट अवधि अर्थात् 12 जुलाई 2016 तक, संयंत्र से औद्योगिक उत्पादन शुरू करने में असफल रहा और इसलिए 12 जनवरी 2018 तक 18 महीने के विलम्ब के लिए ₹ 1.30 करोड़⁷ का भुगतान करना आवश्यक था लेकिन कार्यपालन यंत्री ने दाण्डिक जल कर के आरोपण और वसूली की कोई कार्यवाही नहीं की थी।

विभाग ने उत्तर दिया (फरवरी 2018) कि एनटीपीसी को अगस्त 2018 तक समयवृद्धि (अक्टूबर 2017) दी गई है और उत्पादन शुरू करने में विफल रहने पर प्रावधानों के अनुसार ₹ 1.85 करोड़ की राशि वसूल की जाएगी।

⁶ मिलियन क्यूबिक मीटर

⁷ 11,16,40,000 क्यूबिक मीटर (जल की अनुबंधित मात्रा) x ₹ 1.55 (दर प्रति क्यूबिक मीटर) x 5 प्रतिशत x 11/2 वर्ष = ₹ 1,29,78,150 (लगभग ₹ 1.30 करोड़)

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समयवृद्धि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने के बाद दी गई थी। साथ ही, नियम 71 अ का उपनियम 3(सी) दाण्डिक जल कर के भुगतान से छूट प्रदान नहीं करता है।

5.2.12 बकाया जल कर की वसूली न होना

जल संसाधन संभाग उद्योगों, घरेलू जल आपूर्ति इकाईयों (स्थानीय निकायों) और किसानों से ₹ 1,489.67 करोड़ बकाया जल कर की वसूली में असफल रहा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उद्योगों, घरेलू जल आपूर्तिकर्ताओं और किसानों से ₹ 1,489.67 करोड़ का जल कर निम्नानुसार बकाया (मार्च 2017) था:

5.2.12.1 उद्योगों से बकाया जल कर

मानक अनुबंध की धारा 12 के अनुसार उद्योग, पिछले महीने के दौरान ली गई जल की मात्रा के लिये मासिक देयकों की प्राप्ति के 30 दिनों के भीतर जल कर का भुगतान करेंगे, भुगतान की देय तिथि से छह महीने तक देयकों का भुगतान न करना अनुबंध का उल्लंघन माना जाएगा। इसके अतिरिक्त, शासन अनुबंध को तुरंत समाप्त कर सकता है और कंपनी द्वारा देय और बकाया राशि कंपनी से भू-राजस्व के बकाया की तरह वसूली योग्य होगी।

सात जल संसाधन संभागों⁸ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया गया कि 10 उद्योगों की 11 इकाईयाँ अनुबंधों के अन्तर्गत जल ले रहीं थी लेकिन समय पर जल कर का भुगतान नहीं कर रही थीं। मासिक देयकों और विवरणियों की जाँच में पाया गया कि अप्रैल 1988 से मार्च 2017 तक की अवधि में ब्याज सहित ₹ 506.34 करोड़ जल कर वसूली के लिए लंबित (मार्च 2017) था।

कार्यपालन यंत्रियों ने कंपनियों को मासिक देयक जारी किये थे परन्तु देयकों का समय पर भुगतान सुनिश्चित करने के लिए जल की आपूर्ति रोकने या अनुबंधों को समाप्त करने जैसे उपायों को नहीं अपनाया गया था।

विभाग ने बताया (फरवरी 2018) कि बकाया राशि की वसूली के लिए कार्यवाही की जा रही है। इस संबंध में प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में की जाएगी।

5.2.12.2 याचिका के निरस्त होने के बाद कम्पनी से जल कर वसूल न होना

जल संसाधन संभाग, अनूपपुर में जून 1998 से मार्च 2018 तक की अवधि के लिये मेसर्स ओरिएंट पेपर मिल, अमलाई से वसूली के लिए ₹ 771.06 करोड़ की राशि लंबित थी।

कंपनी ने सितंबर 1970 में सोन नदी से जल लेने के लिए विभाग के साथ एक अनुबंध किया था जबकि जल कर अस्तित्व में नहीं था। हालांकि अनुबंध की धारा 10 विभाग को अधिकृत करती थी कि भविष्य में जल कर की वसूली का निर्णय लेने पर वह उसकी वसूली कर सकेगा। बाद में 6 मई 1998 के राजपत्र अधिसूचना के अधिसूचित प्रावधानों के अनुपालन में विभाग ने जून 1998 से कंपनी से जल कर की माँग की। इससे क्षुब्ध होकर कंपनी ने माननीय उच्च न्यायालय, जबलपुर और माननीय सर्वोच्च न्यायालय में याचिका दायर की जिन्हें उक्त न्यायालयों ने क्रमशः जनवरी 2009 और मार्च 2009 में निरस्त कर दिया।

⁸ जल संसाधन संभाग क्रमांक 2 सिंगरोली, बाणसागर पक्का बाँध संभाग देवलौद, तवा परियोजना संभाग इटारसी, जल संसाधन हिरण संभाग जबलपुर, जल संसाधन संभाग छिंदवाड़ा, जल संसाधन संभाग उज्जैन और जल संसाधन संभाग अनूपपुर

माननीय सर्वोच्च न्यायालय एवं माननीय उच्च न्यायालय, जबलपुर द्वारा याचिका निरस्त किये जाने के बाद भी कार्यपालन यंत्री ने जल कर की वसूली के लिए कोई ठोस प्रयास नहीं किया।

विभाग ने बताया (फरवरी 2018) कि कंपनी ने मध्यस्थ की नियुक्ति के लिए माननीय उच्च न्यायालय जबलपुर को उद्धृत (फरवरी 2015) किया है तथा न्यायालय का निर्णय प्रतीक्षित है (मई 2018)।

विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दिनांक 11 फरवरी 2015 तक जल कर की वसूली पर कोई प्रतिबंध नहीं था जबकि माननीय उच्च न्यायालय, जबलपुर ने प्रकरण को मध्यस्थ को उद्धृत करने का सुझाव दिया था और विभाग को कठोर कार्यवाही करने से रोका था। विभाग ने मध्यस्थता के सुझाव को स्वीकार नहीं किया तथा प्रकरण अन्तिम सुनवाई के लिये लम्बित है।

5.2.12.3 स्थानीय निकायों से बकाया जल कर

लेखापरीक्षा ने 18 जल संसाधन संभागों के अभिलेखों की नमूना जाँच में पाया कि चार जल संसाधन संभागों⁹ में छह स्थानीय निकायों ने विभाग के साथ अनुबंध निष्पादित कर जल लिया था। हालांकि, 31 मार्च 2017 को इन छह स्थानीय निकायों¹⁰ से वसूली के लिए ₹ 158.03 करोड़ की राशि लंबित थी।

कार्यपालन यंत्रियों ने देयक जारी किये थे लेकिन बकाया राशि की वसूली के लिए कोई ठोस उपाय नहीं किए गए थे। उन्होंने न तो जल की आपूर्ति को बंद किया और न ही अनुबंध को समाप्त करने के लिए कोई कार्यवाही की। नगर निगम, भोपाल के प्रकरण में प्रमुख अभियंता ने विभाग को सूचना (अप्रैल 2014) दी थी लेकिन अभिलेखों में आगे और कोई कार्यवाही किया जाना नहीं पाया गया।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान विभाग ने बताया कि बकाया जल कर की वसूली के प्रकरण पर ध्यान दिया जाएगा और उपयुक्त राजस्व वसूली तंत्र जल्द ही विकसित किया जाएगा। इस संबंध में प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में रखी जाएगी।

5.2.12.4 किसानों से बकाया जल कर

16 जल संसाधन संभागों (अनुपपुर और दमोह के अतिरिक्त) में अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया गया कि किसानों ने सिंचाई हेतु जल लेने के लिए अनुबंध किए थे लेकिन समय पर जल कर का भुगतान नहीं कर रहे थे। चूककर्ता किसानों से ₹ 54.24 करोड़ की राशि वसूली योग्य थी जैसा कि तालिका 5.2 में वर्णित है।

तालिका 5.2

अनुबंध के अन्तर्गत जल लेने वाले किसानों से बकाया जल कर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	किसानों की संख्या	जल कर			वसूली का प्रतिशत
		माँग	वसूली	बकाया	
2012-13	1,36,926	14.74	4.76	9.98	32.29
2013-14	1,44,982	15.99	4.25	11.74	26.58
2014-15	1,39,128	16.59	4.72	11.87	28.45
2015-16	1,40,561	17.11	4.28	12.83	25.01
2016-17	1,22,751	10.17	2.35	7.82	23.11
योग		74.60	20.36	54.24	

(स्रोत: जल संसाधन संभागों द्वारा प्रदत्त आँकड़े)

⁹ जल संसाधन संभाग छिंदवाड़ा, कोलार नहर संभाग नसरुल्लागंज, जल संसाधन संभाग उज्जैन और जल संसाधन संभाग इन्दौर

¹⁰ नगर निगम छिंदवाड़ा, नगर निगम भोपाल, नगर निगम उज्जैन, नगर पंचायत तराना, नगर निगम नागदा और पी.एच.ई.डी. इन्दौर

लेखापरीक्षा को कार्यपालन यंत्रियों द्वारा उपर्युक्त बकाया राशि की वसूली के लिये उठाये गये कदमों की जानकारी संभागीय अभिलेखों से प्राप्त नहीं हो सकी।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान विभाग ने बताया कि बकाया जल कर की वसूली के प्रकरण पर ध्यान दिया जाएगा और उपयुक्त राजस्व वसूली तंत्र जल्द ही विकसित किया जाएगा। इस संबंध में प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में रखी जाएगी।

अनुशंसा :

बकाया जल कर की वसूली को केन्द्रित करते हुये विभाग एक समर्पित वसूली प्रणाली विकसित करने पर विचार कर सकता है। विभाग अविलंब ऐसे बकाया वसूली के प्रकरणों का पुनरावलोकन कर सकता है और ऐसे प्रकरणों में जहाँ विभाग का मानना है कि राशियों की वसूली संभव नहीं है, वित्त विभाग को अपलेखन के विचारार्थ प्रस्ताव प्रेषित कर सकता है।

5.2.13 बिना अनुबंध के जल का अनियमित निकासी

तीन जल संसाधन संभागों ने बिना किसी अनुबंध के चार स्थानीय निकायों को जल उपलब्ध कराया था। उन स्थानीय निकायों से ₹ 11.55 करोड़ की राशि वसूली के लिए लंबित थी। इसके अतिरिक्त 18 जल संसाधन संभागों के 1.50 लाख से अधिक किसानों ने बिना किसी अनुबंध के जल लिया था और उनसे ₹ 107.89 करोड़ की राशि वसूली योग्य थी।

5.2.13.1 बिना अनुबंध के स्थानीय निकायों को जल प्रदान करना

मध्यप्रदेश सिंचाई नियमों के अनुसार विभाग एवं संस्था के बीच हुये अनुबंधों के आधार पर निर्दिष्ट दरों पर किसी भी ग्रामीण जलाशय, शहर या औद्योगिक उद्देश्यों के लिए जल प्रदान किया जा सकता है।

तीन जल संसाधन संभागों में अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया कि चार स्थानीय निकायों ने बिना किसी अनुबंध के शासकीय स्रोतों से जल लिया था। उन स्थानीय निकायों से वसूली के लिए ₹ 11.55 करोड़ की राशि लंबित थी जैसा कि तालिका 5.3 में वर्णित है।

तालिका 5.3

बिना अनुबंध के जल लेने वाले स्थानीय निकायों से बकाया जल कर

(₹ करोड़ में)

क्र.स.	जल संसाधन संभाग	स्थानीय निकायों के नाम	अवधि	राशि
1.	इन्दौर	नगर परिषद, मानपुर	2009-14	0.12
2.	सीहोर	नगर निगम, सीहोर	2000-16	7.11
		नगर निगम, आष्टा	2000-16	4.17
3.	दमोह	नगर निगम, दमोह	2014-16	0.15
योग				11.55

(स्रोत: संबंधित जल संसाधन संभागों द्वारा प्रदान किये गये आँकड़े)

कार्यपालन यंत्रियों ने उपर्युक्त संस्थाओं के साथ अनुबंध निष्पादित करने का कोई प्रयास नहीं किया था। यद्यपि माँग पत्र जारी किए गए थे तथापि उनसे जल कर की वसूली के लिए अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान विभाग ने बताया कि बकाया जल कर की वसूली के प्रकरण पर ध्यान दिया जाएगा और उपयुक्त राजस्व वसूली तंत्र जल्द ही विकसित किया जाएगा। इस संबंध में प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में रखी जाएगी।

5.2.13.2 बिना अनुबंध के किसानों को जल उपलब्ध करना

मध्यप्रदेश सिंचाई नियमों के अनुसार, उन प्रकरणों को छोड़कर जिन्हें इन नियमों के अन्तर्गत मुक्त किया गया है, किसी भी नहर से तब तक सिंचाई नहीं की जा सकेगी जबतक कि मध्यप्रदेश शासन और भूमि के स्थायी धारक के बीच अनुबंध निष्पादित नहीं किया जाता है। अनुबंध के बिना की गई सिंचाई को अनाधिकृत माना जाएगा और भूमिधारक मध्यप्रदेश सिंचाई अधिनियम के अन्तर्गत सजा पाने और कर निर्धारण के लिए उत्तरदायी होगा।

सभी चयनित जल संसाधन संभागों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में पाया गया कि 1.50 लाख से अधिक किसान बिना कोई अनुबंध निष्पादित किए जल ले रहे थे। उन अनधिकृत किसानों से ₹ 107.89 करोड़ की राशि वसूली योग्य थी जैसा कि तालिका 5.4 में वर्णित है।

तालिका 5.4
बिना अनुबंध के जल लेने वाले किसानों से बकाया जल कर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	किसानों की संख्या	जल कर			वसूली का प्रतिशत
		माँग	वसूली	बकाया	
2012-13	2,03,946	24.00	3.33	20.67	13.88
2013-14	2,10,483	26.49	2.87	23.62	10.83
2014-15	2,14,069	29.20	3.56	25.64	12.19
2015-16	1,82,327	21.20	2.64	18.56	12.45
2016-17	1,49,457	20.96	1.56	19.40	7.44
योग		121.85	13.96	107.89	

(स्रोत: जल संसाधन संभागों द्वारा प्रदान किया गया डाटा)

कार्यपालन यंत्रियों ने उन किसानों के साथ अनुबंध निष्पादित किये जाने या किसानों को अनाधिकृत तरीके से जल लेने से रोकने का कोई प्रयास नहीं किया था।

निर्गम सम्मेलन (अक्टूबर 2017) के दौरान, विभाग ने स्वीकार किया कि किसानों के साथ अनुबंध निष्पादित किया जाना चाहिए। बकाया जल कर की वसूली के संबंध में यह बताया गया कि प्रकरण पर ध्यान दिया जाएगा और उपर्युक्त राजस्व वसूली तंत्र जल्द ही विकसित किया जाएगा। इस संबंध में प्रगति की निगरानी लेखापरीक्षा में की जाएगी।

5.2.14 निष्कर्ष

- विभाग में अमीन और सिंचाई निरीक्षकों, जो मुख्य रूप से जल कर के निर्धारण और संग्रहण के लिए उत्तरदायी थे, की कमी थी।
- मध्यप्रदेश सिंचाई अधिनियम, 1931 के तहत जल कर संग्रह के लिए उत्तरदायी सिंचाई पंचायतें गठित नहीं की गईं।
- कंपनियों पर ₹ 1,277.40 करोड़ की, एक वृहद राशि बकाया थी लेकिन कार्यपालन यंत्रियों द्वारा जल की आपूर्ति रोकने और करार को समाप्त करने जैसी कार्यवाही नहीं की गई थी।
- संभागीय अधिकारियों द्वारा अनुमत्य जल आपूर्ति और जल कर आरोपण को नियंत्रित करने के लिये किसानों के साथ अनुबंध नहीं किये गये थे।

अध्याय – 6
स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस

अध्याय 6

स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस

6.1 कर प्रशासन

पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग पूर्ण रूप से वाणिज्यिक कर विभाग के प्रमुख सचिव के अधीन कार्यरत है। महानिरीक्षक, पंजीयन एवं अधीक्षक स्टाम्प मध्यप्रदेश (महा.पंजी.) विभाग प्रमुख हैं। एक संयुक्त महानिरीक्षक, पंजीयन (सं.महा.पंजी.), एक उप महानिरीक्षक पंजीयन (उप.महा.पंजी.), एक वरिष्ठ जिला पंजीयक (व.जि.पं.), एक जिला पंजीयक (जि.पं.) एवं एक लेखा अधिकारी (ले.अ.) मुख्यालय पर पदस्थ हैं। विभाग के अन्तर्गत चार क्षेत्रीय कार्यालय भोपाल, ग्वालियर, जबलपुर एवं इन्दौर में स्थित चार क्षेत्रीय उप महानिरीक्षक, पंजीयन के अधीन कार्यरत हैं। राज्य में 51 जिला पंजीयक एवं 234 उप पंजीयक कार्यालय हैं। जिलों में पंजीयन प्रशासन का प्रमुख जिला कलेक्टर है। 51 जिलों में पदस्थ 14 वरिष्ठ जिला पंजीयकों एवं 37 जिला पंजीयकों के द्वारा जिला कलेक्टरों को सहयोग दिया जाता है। 234 उप पंजीयक कार्यालयों में 262 उप पंजीयक पदस्थ हैं।

उप पंजीयक पंजीकरण अधिकारी होते हैं। जिला पंजीयकों की भूमिका उप पंजीयकों को उनके दिन-प्रतिदिन के कार्यकलापों में दिशा-निर्देश देना, उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों में भूमि के सही बाजार मूल्य या स्टाम्प शुल्क का निर्धारण, शास्ति लगाने के आदेश जारी करना या वापसी करना और पंजीयन कार्यालयों का निरीक्षण करना है। जिला पंजीयक को स्टाम्प संग्राहक के रूप में भी जाना जाता है।

निम्नलिखित अधिनियमों, नियमों के प्रावधानों तथा उनके अधीन जारी अधिसूचनाओं के अंतर्गत स्टाम्प शुल्क तथा पंजीयन फीस का संग्रहण किया जाता है:

- भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899;
- पंजीयन अधिनियम, 1908;
- भारतीय स्टाम्प (मध्यप्रदेश विलेखों के न्यून मूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 1975;
- मध्यप्रदेश बाजार मूल्य मार्गदर्शिका तैयारी एवं पुनरीक्षण नियम, 2000;
- मध्यप्रदेश स्टाम्प नियम, 1942;
- मध्यप्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1956;
- मध्यप्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1961;
- मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993;
- मध्यप्रदेश उपकर अधिनियम, 1982 तथा
- मध्यप्रदेश शासन/महानिरीक्षक पंजीयन द्वारा समय समय पर जारी परिपत्र एवं आदेश।

6.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

2012-13 से 2016-17 की अवधि के दौरान स्टाम्प एवं पंजीकरण फीस की वास्तविक प्राप्तियाँ उसी अवधि से संबंधित बजट अनुमानों सहित तालिका 6.1 में दर्शाई गई हैं:

तालिका 6.1

स्टाम्प तथा पंजीकरण फीस से प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	विभाग द्वारा तैयार किया गया बजट अनुमान	वित्त विभाग द्वारा अनुमोदित बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	भिन्नता का प्रतिशत
2012-13	3,200	3,200.00	3,944.24	(+) 23.26
2013-14	3,500	4,000.00	3,400.00	(-) 15.00
2014-15	4,000	4,000.00	3,892.77	(-) 2.68
2015-16	4,200	4,700.00	3,867.69	(-) 17.71
2016-17	4,000	4,500.00	3,925.43	(-) 12.77

(स्रोत: मध्यप्रदेश शासन के बजट अनुमान एवं वित्त लेखे)

उक्त तालिका से दृष्टिगत होता है कि, विभाग द्वारा वर्ष 2013-14, 2015-16 एवं 2016-17 के लिए तैयार किए गए बजट अनुमान वित्त विभाग द्वारा बढ़ाए गये थे। वित्त विभाग ने सूचित किया (अप्रैल 2018) कि अनुमानों को इसलिए बढ़ाया गया ताकि विभाग अपनी क्षमता के अनुरूप अधिक राजस्व अर्जित करने के लिए प्रयास करें। वित्त विभाग द्वारा इस उच्च लक्ष्य को प्राप्त किए जाने के तरीके के पक्ष में कोई साक्ष्य नहीं पाया गया और वास्तविक प्राप्तियाँ वित्त विभाग द्वारा तैयार अनुमानों से कम पाई गईं।

6.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग में एक आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा (आं.ले.प.शा.) है जिसका प्रमुख संयुक्त संचालक (वित्त) होता है। वर्ष 2016-17 के दौरान लेखा अधिकारी (ले.अ.) के एक एवं सहायक लेखापरीक्षा अधिकारियों (स.ले.प.अ.) के 10 स्वीकृत पदों के विरुद्ध एक लेखा अधिकारी एवं चार सहायक लेखापरीक्षा अधिकारी आं.ले.प.शा. में कार्यरत थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि शासन द्वारा जनवरी 2015 में स.ले.प.अ. के जो छह पद स्वीकृत किए गए थे, उनके विरुद्ध कोई नियुक्ति नहीं की गई थी।

आं.ले.प.शा. द्वारा 2016-17 में 30 जिला पंजीयक कार्यालयों की लेखापरीक्षा की योजना के विरुद्ध मात्र आठ जिला पंजीयक कार्यालयों की लेखापरीक्षा की जा सकी थी। लेखापरीक्षा ने आं.ले.प. की आठ निरीक्षण प्रतिवेदनों की जाँच (अप्रैल 2018) की और पाया कि लंबित 246 आर.आर.सी प्रकरणों, जिसमें राशि ₹ 1.26 करोड़ एवं उप पंजीयकों द्वारा जिला पंजीयकों को भूमि के बाजार मूल्य के मूल्यांकन के लिए संदर्भित किये 543 प्रकरणों जिसमें राशि ₹ 2.66 करोड़ निहित थी, पर अनियमितताएँ इंगित की गई थीं, तथापि, विभाग जिला पंजीयकों को संदर्भित प्रकरणों का निराकरण निर्धारित समय सीमा में पूर्ण नहीं करा सका और इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में भी इसे इंगित किया गया है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2012-13 से 2016-17 के दौरान जिला पंजीयक/उप पंजीयक कार्यालयों को जारी किए गए 83 आं.ले.प. प्रतिवेदनों में से माह अप्रैल 2018 तक मात्र सात प्रतिवेदनों का पालन प्रतिवेदन कार्यालय महानिरीक्षक पंजीयन में प्राप्त हुआ था। यह दर्शाता है कि आं.ले.प. प्रतिवेदनों के पालन पर विभाग द्वारा उचित रूप से निगरानी नहीं की जा रही थी।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान, विभाग ने सूचित किया कि कर्मचारियों के अभाव के कारण लेखापरीक्षा में कमी थी। आगे यह भी सूचित किया गया कि, पंजीयन संहिता के अनुसार महानिरीक्षक पंजीयन/उप महानिरीक्षक पंजीयन/जिला पंजीयक द्वारा अधीनस्थ कार्यालयों की वैकल्पिक निरीक्षण व्यवस्था की गई थी और पंजीयन प्रकरणों की भी जाँच की गई थी। इसके अतिरिक्त, विभागीय कार्यालयों के यादृच्छिक निरीक्षण हेतु समय समय पर कई निर्देश भी जारी किये गए थे।

अनुशंसा:

विभाग को आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा को सुदृढ़ बनाने के उपाय करने चाहिए।

6.4 लेखापरीक्षा के परिणाम

2016-17 के दौरान विभाग की 273 इकाईयों में से 89¹ के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई। वर्ष 2015-16 के दौरान विभाग द्वारा ₹ 3,867.69 करोड़ का राजस्व सृजित किया जिसमें से लेखापरीक्षित इकाईयों द्वारा ₹ 2,688.47 करोड़ एकत्रित किया गया था। लेखापरीक्षा ने इन कार्यालयों में लेखापरीक्षा अवधि के दौरान पंजीकृत 4,95,333 विलेखों में से 59,440 विलेखों का परीक्षण किया और जिला पंजीयकों को संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलंब के कारण राजस्व प्राप्त नहीं होने, विलेखों का गलत वर्गीकरण, सम्पत्तियों का कम मूल्यांकन, स्टाम्प शुल्क तथा पंजीयन फीस की कम प्राप्ति, गलत छूट एवं अन्य आपत्तियों में 1,393 प्रकरणों में शामिल ₹ 30.74 करोड़ के प्रेक्षण सम्मिलित थे जैसा तालिका 6.2 में उल्लेखित है।

तालिका 6.2

लेखापरीक्षा के परिणाम

(₹ करोड़ में)

क्र.सं.	श्रेणी	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	भारतीय स्टाम्प अधिनियम की धारा 47-ए के तहत जिला पंजीयकों को संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलंब के कारण राजस्व की प्राप्ति न होना	576	23.90
2.	सम्पत्ति का कम मूल्यांकन	230	3.77
3.	मुख्तारनामा, पट्टा विलेख, विकास/बिल्डर अनुबंधों एवं बंधक विलेखों के दस्तावेजों पर स्टाम्प शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण	48	1.38
4.	विलेखों का गलत वर्गीकरण	44	0.74
5.	स्टाम्प एवं पंजीयन फीस की अनियमित छूट	244	0.59
6.	अन्य	251	0.36
	योग	1,393	30.74

उपरोक्त आपत्तियाँ विभाग को सूचित (मई 2016 और अप्रैल 2017 के मध्य) की गई थीं। विभाग ने 329 प्रकरणों में ₹ 2.36 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार (मई 2016 और नवम्बर 2017 के मध्य) किया, जिसके विरुद्ध 61 प्रकरणों में राशि ₹ 75.65 लाख की वसूली की गई, जिनमें से 35 प्रकरण आंशिक वसूली के थे। अन्य प्रकरणों में, विभाग ने उत्तर दिया कि जिला पंजीयकों द्वारा प्रकरणों के सत्यापन उपरान्त लेखापरीक्षा को अवगत कराया जायेगा। लेखापरीक्षा में इसकी निगरानी की जायेगी।

विभाग द्वारा 2016-17 के दौरान पिछले लेखापरीक्षा एवं निरीक्षण प्रतिवेदनों से संबंधित लेखापरीक्षा आपत्तियों के संबंध में 1,012 प्रकरणों में ₹ 7.38 करोड़ की वसूली की गई। वसूली की गई राशि में से ₹ 3.35 करोड़ लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010-11 से संबंधित हैं।

¹ एक जिला पंजीयक कार्यालय एवं 88 उप पंजीयक कार्यालय

6.5 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की अनुवर्ती कार्यवाही

लेखापरीक्षा ने वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में, 101 कंडिकाओं में ₹ 384.32 करोड़ की विभिन्न आपत्तियाँ इंगित की थीं जिसके विरुद्ध विभाग ने ₹ 236.33 करोड़ की आपत्तियाँ स्वीकार की एवं ₹ 5.77 करोड़ वसूल किए गए। इन 101 कंडिकाओं में से 79 कंडिकाएँ² जून 2014 और मई 2017 के मध्य लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा चयनित की गई थीं एवं समस्त कंडिकाएँ चर्चा हेतु प्रतीक्षित हैं। लो.ले.स. वर्ष 2014-15 एवं 2015-16 के दौरान 2004-05 एवं 2006-07 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की समान कंडिकाओं पर विभाग को पहले ही अपनी अनुशंसाएँ और निर्देश दे चुकी थी। निर्देश थे: (1) लंबित प्रकरणों के निराकरण और वसूली को प्रभावशाली बनाने हेतु विभाग को निश्चित समय सीमा निर्धारित करना था (2) विभाग को उन विभागीय अधिकारियों के विरुद्ध जिम्मेदारी तय करनी थी जिन्होंने दिशा-निर्देशों के अनुसार बाजार मूल्य की गणना नहीं की और शासन को राजस्व हानि हुई।

तथापि, विभाग द्वारा अनुशंसाओं का पालन नहीं किया गया है।

अनुशंसा:

वसूली को प्रभावित करने, लंबित प्रकरणों का निराकरण करने और दोषी अधिकारियों पर उत्तरदायित्व निर्धारित करने के लिए विभाग को तत्काल लोक लेखा समिति के निर्देशों का पालन करना चाहिए।

6.6 उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में विलम्ब

सम्पत्ति के बाजार मूल्य निर्धारण के लिए उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित ₹ 4.90 करोड़ के राजस्व से संबंधित 172 प्रकरणों के निराकरण में जिला पंजीयक विफल रहे, यद्यपि, संदर्भित प्रकरणों के निराकरण हेतु विभाग द्वारा अधिकतम तीन माह की निर्धारित अवधि समाप्त हो गई थी।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम में प्रावधान है कि पंजीयन अधिकारी, विशिष्ट परिस्थितियों में, सम्पत्ति के सही बाजार मूल्य निर्धारण एवं उस पर आरोपणीय शुल्क के निर्धारण हेतु पंजीकरण विलेख को जिला पंजीयक को संदर्भित करें। जिला पंजीयकों द्वारा ऐसे संदर्भित प्रकरणों के निराकरण हेतु विभाग द्वारा अधिकतम तीन माह की समय सीमा निर्धारित (जुलाई 2004) की गई थी।

लेखापरीक्षा ने 24 उप पंजीयक कार्यालयों³ (234 उप पंजीयक कार्यालयों में से) द्वारा अप्रैल 2009 और मार्च 2016 के मध्य संदर्भित 252 प्रकरणों की नमूना जाँच (अगस्त 2016 और मार्च 2017 के मध्य) की और पाया कि 172 प्रकरणों में, जिला पंजीयकों ने सम्पत्ति के बाजार मूल्य का निर्धारण नहीं किया था, यद्यपि तीन माह की अवधि समाप्त हो चुकी थी। इन 172 प्रकरणों में से, 29 प्रकरणों में 4 से 12 माह का विलम्ब, 122 प्रकरणों में 13 से 35 माह का विलम्ब और 21 प्रकरणों में निर्धारित अवधि से 36 से 85 माह का विलम्ब शामिल है। जिला पंजीयकों ने विभागीय निर्देशों का पालन नहीं किया और उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों में निहित ₹ 4.90 करोड़ की स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस निर्णीत नहीं की गई थी।

² 2011-12 (05), 2012-13 (09), 2013-14 (23), 2014-15 (02) एवं 2015-16 (40)

³ आगर मालवा, अम्बाह (मुरैना), बडनगर (उज्जैन), बागली (देवास), दतिया, देवास, धार, गरोठ (मंदसौर), गंजबासोदा (विदिशा), ग्वालियर-1, ग्वालियर-2, होशंगाबाद, इन्दौर-4, जावद (नीमच), जीरापुर (राजगढ़), मनासा (नीमच), मेहगांव (भिण्ड), नरसिंहगढ़ (राजगढ़), रायसेन, राजपुर (बड़वानी), सतना, सनावद (खरगोन), सोनकच्छ (देवास) और सुसनेर (आगर)

वर्ष 2011-12 से 2015-16 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इसी तरह की आपत्तियाँ इंगित की गई थीं किन्तु इस तरह की सतत् अनियमितताओं की जाँच हेतु विभाग द्वारा उचित कार्यवाही नहीं की गई थी। विभाग तीन महीने की निर्धारित सीमा के अन्दर जिला पंजीयकों को संदर्भित प्रकरणों के निपटारे के संबंध में जुलाई 2004 के अपने निर्देशों को लागू कराने में असफल रहा।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान, विभाग ने आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जायेगी।

अनुशंसा:

विभाग को उचित बाजार मूल्य निर्धारण एवं उस पर शुल्क आरोपण हेतु उप पंजीयकों द्वारा जिला पंजीयकों को संदर्भित किए गए समस्त प्रकरणों को तीन माह के भीतर निपटाने के लिए जिला पंजीयकों को दिये गये अपने आदेशों का अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए।

6.7 बाजार मूल्य का गलत निर्धारण

उप पंजीयकों ने 180 विलेखों में सम्पत्ति का सही बाजार मूल्य निर्धारण नहीं किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.70 करोड़ के स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण फीस का कम आरोपण हुआ।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम निर्धारित करता है कि, यदि पंजीयन अधिकारी किसी भी विलेख के पंजीयन के समय पाता है कि उल्लेखित सम्पत्ति का बाजार मूल्य उस बाजार मूल्य से कम है जो बाजार मूल्य गाईडलाईन में दर्शाया गया है, तब उसे ऐसे विलेख को पंजीयन करने से पूर्व ऐसी सम्पत्ति के सही बाजार मूल्य और उस पर आरोपणीय शुल्क के निर्धारण के लिए संबंधित जिला पंजीयक को संदर्भित करना चाहिए। जिला कलेक्टर अचल सम्पत्तियों के मूल्यांकन हेतु प्रति वर्ष बाजार मूल्य का दिशा-निर्देश जारी करता है।

लेखापरीक्षा ने 38 उप पंजीयक कार्यालयों⁴ में अप्रैल 2009 और मार्च 2016 के मध्य पंजीकृत 44,111 विलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि 180 विलेखों में पंजीकृत मूल्य ₹ 72.34 करोड़ के विरुद्ध गाईडलाईन अनुसार सम्पत्तियों का बाजार मूल्य ₹ 114.12 करोड़ था। लेखापरीक्षा ने पाया कि उप पंजीयकों ने व्यावसायिक भूमि को व्यावसायिक-सह-आवासीय भूमि, राज्य/राष्ट्रीय मार्गों से लगी मूल्यवान सम्पत्तियों को ऑफ रोड सम्पत्ति, विकसित प्लॉट्स को कृषि भूमि इत्यादि के रूप में मानते हुए गलत तरीके से भूमि के बाजार मूल्य का निर्धारण किया। उप पंजीयकों ने ₹ 6.83 करोड़ के आरोपणीय शुल्क के विरुद्ध इन सम्पत्तियों पर ₹ 4.48 करोड़ का स्टाम्प शुल्क लगाया और आरोपणीय पंजीकरण फीस ₹ 93.90 लाख के विरुद्ध ₹ 58.98 लाख की पंजीकरण फीस आरोपित की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.70 करोड़ का कम आरोपण हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान, विभाग ने सूचित किया कि 95 प्रकरणों में कार्यवाही की गई थी और ₹ 40 लाख की वसूली हुई थी। विभाग ने आश्वासन दिया कि जिला पंजीयकों/उप पंजीयकों को कलेक्टर गाईडलाईन का पालन करने और भारतीय स्टाम्प अधिनियम की धारा 47-ए के प्रावधानों का सख्ती से पालन करने का

⁴ आष्टा (सीहोर), अजयगढ़ (पन्ना), बक्सवाह (छतरपुर), भाबरा (अलीराजपुर), ब्यावरा (राजगढ़), चन्देरी (अशोकनगर), डबरा (ग्वालियर), दतिया, देवसर (सिंगरौली), धार, गाडरवारा (नरसिंहपुर), गंजबासोदा (विदिशा), ग्वालियर-1, ग्वालियर-2, इन्दौर-4, जबलपुर-1, जबलपुर-2, जावद (नीमच), कालापीपल (शाजापुर), करेरा (शिवपुरी), केलारस (मुरैना), कोलारस (शिवपुरी), कुरवाई (विदिशा), मनासा (नीमच), मनावर (धार), नसरुल्लागंज (सीहोर), नवलखा (इन्दौर-2), परीबाजार (भोपाल-1), रायसेन, राजनगर (छतरपुर), राजपुर (बड़वानी), रामपुर बघेलन (सतना), सनावद (खरगौन), शहडोल, शाजापुर, श्योपुर, सुखलिया (इन्दौर-3) और विदिशा

निर्देश दिया जाएगा। इस संबंध में आगामी प्रगति पर लेखापरीक्षा में निगरानी रखी जायेगी।

पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में इसी प्रकार की आपत्तियाँ इंगित की गई थीं और विभाग/शासन ने न तो ऐसी अनवरत अनियमितताओं की जाँच की और न ही विलेखों के गलत वर्गीकरण एवं स्टाम्प शुल्क की गलत दर लागू करने हेतु उत्तरदायी अधिकारियों के विरुद्ध कार्रवाई करने के लिए लोक लेखा समिति (वर्ष 2006-07 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर 72वाँ प्रतिवेदन, 2015-16) की अनुशंसाओं का पालन किया। इसके बावजूद विभाग ऐसी अनियमितताओं की दृढ़ता से जाँच हेतु प्रभावी तंत्र विकसित करने में असफल रहा।

6.8 स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस का गलत दरों पर आरोपण

छियालीस विलेखों में गलत दरों के लागू करने से ₹ 1.22 करोड़ के स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस की कम प्राप्ति हुई।

लेखापरीक्षा ने 23 उप पंजीयक कार्यालयों⁵ में अप्रैल 2010 एवं मार्च 2016 के मध्य पंजीकृत 41,674 विलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि 46 विलेखों में, मुख्तारनामा⁶ के गलत वर्गीकरण, बिल्डर अनुबंधों को अनियमित तौर पर मुख्तारनामा मानना, हक विलेख को ऋण अनुबंध, उपहार विलेख⁷ को निर्मुक्ति विलेख⁸ मानने इत्यादि, के कारण गलत दरों पर स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस आरोपित की गई थी। उप पंजीयकों ने पंजीयन हेतु इन अविधिवत मुद्रांकित विलेखों को स्वीकार किया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.22 करोड़ के स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस का कम आरोपण हुआ।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान, विभाग ने 11 प्रकरणों में वसूली स्वीकार की जिसमें से नौ प्रकरणों में आर.आर.सी. जारी किए गए थे, एक प्रकरण में वसूली लंबित थी और एक प्रकरण में राशि ₹ 5.95 लाख वसूल की गई थी। यद्यपि विभाग द्वारा सूचित किया गया कि जिला पंजीयकों द्वारा आठ प्रकरण सही पाये गये थे, तथापि संशोधित आदेश लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराये गये थे। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित शेष 27 प्रकरणों में विभाग की कार्यवाही अपर्याप्त है। सभी प्रकरणों में दस्तावेजी साक्ष्य एवं अन्तिम कार्यवाही अपेक्षित (मई 2018) थी।

गलत वर्गीकरण एवं दरों के गलत लगाए जाने से संबंधित समान अनियमिततायें पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी इंगित की गई थी और आपत्ति के प्रकरणों में वसूली के लंबित (छह वर्ष तक) रहने पर लोक लेखा समिति (वर्ष 2006-07 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर 72वाँ प्रतिवेदन, 2015-16) के असंतुष्ट होने के बावजूद, विभाग/शासन ने ऐसी अनवरत अनियमितताओं की जाँच हेतु प्रभावी तंत्र विकसित नहीं किया।

⁵ अनूपपुर, बिजावर (छतरपुर), बुरहानपुर, देवास, ग्वालियर-1, इन्दौर-1, जबलपुर-1, जबलपुर-2, जवाहर चौक (भोपाल-2), जीरापुर (राजगढ़), कालापीपल (शाजापुर), करेरा (शिवपुरी), कृष्णी (धार), मनावर (धार), परी बाजार (भोपाल-1), रायसेन, राजपुर (बड़वानी), रामपुर बधेलन (सतना), रीवा, सतना, शहडोल, सुखलिया (इन्दौर-3) और उमरिया

⁶ मुख्तारनामा एक दस्तावेज है जो एक व्यक्ति विशेष को मुख्तारनामा जारी करने वाले व्यक्ति के बदले या उसके नाम पर कार्य के लिए अधिकृत करता है

⁷ उपहार विलेख एक विलेख है जिसके द्वारा एक व्यक्ति उसकी स्वयं की सम्पत्ति को उपहार स्वरूप दूसरे व्यक्ति को स्थानान्तरित करता है

⁸ निर्मुक्ति विलेख एक विलेख है जिसके द्वारा कई सह-मालिकों की सम्पत्ति में से एक मालिक दूसरों के पक्ष में अपने दावे को त्याग देता है

6.9 खनन/अन्य पट्टों पर स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस की कम प्राप्ति

ग्यारह खनन पट्टों और 10 अन्य पट्टों में ₹ 1.13 करोड़ राशि के स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस की कम प्राप्ति हुई।

लेखापरीक्षा ने छह जिला खनिज कार्यालयों⁹ में जनवरी 2016 से फरवरी 2017 के मध्य निष्पादित 196 खनन पट्टा विलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि खनन पट्टों के छह विलेखों में, इस तरह के खनन पट्टों के तहत देय रायल्टी पर पूरी राशि या प्रदेय पूर्ण राशि, जैसा कि अनुमोदित खनन योजना में उल्लेखित है, पर स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस के निर्धारण हेतु विचार नहीं किया गया था जबकि पाँच प्रकरणों में स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस का आरोपण 14 जनवरी 2016 से पहले लागू दरों पर किया गया था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने अप्रैल 2013 एवं मार्च 2016 के मध्य निष्पादित पाँच उप पंजीयक कार्यालयों¹⁰ के 3,402 पट्टा विलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि छह पट्टा विलेखों में जमीन के बाजार मूल्य के कम निर्धारण के कारण स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस का कम आरोपण किया था जबकि चार प्रकरणों में पट्टे की कम अवधि हेतु लागू दरों को लगाया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹ 1.83 करोड़ की राशि स्टाम्प शुल्क तथा पंजीयन फीस के रूप में आरोपणीय थी जिसके विरुद्ध ₹ 70.48 लाख आरोपित की गई। उप पंजीयकों के सही स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस के आरोपण की विफलता के परिणामस्वरूप राशि ₹ 1.13 करोड़ की कम प्राप्ति हुई।

विभाग ने सूचित किया (नवम्बर 2017) कि खनन पट्टों के अतिरिक्त अन्य पट्टा विलेखों के तीन प्रकरणों में आर.आर.सी. जारी किए जा चुके थे। खनन पट्टों के प्रकरणों में, विभाग ने सूचित किया (जनवरी 2018) कि जिला पंजीयकों द्वारा की गई अन्तिम कार्यवाही से सूचित किया जायेगा। इस संबंध में आगामी प्रगति पर लेखापरीक्षा में निगरानी रखी जायेगी।

⁹ अनूपपुर, बुरहानपुर, शहडोल, सीधी, हरदा और होशंगाबाद

¹⁰ छतरपुर, धार, करेरा (शिवपुरी), नवलखा (इन्दौर-2), और सुखलिया (इन्दौर-3)

अध्याय – 7
भू-राजस्व

अध्याय 7

भू-राजस्व

7.1 कर प्रशासन

शासन स्तर पर प्रमुख सचिव राजस्व विभाग का प्रमुख होता है। प्रधान राजस्व आयुक्त (पी.आर.सी.) विभाग प्रमुख होता है जिसकी सहायता के लिए आयुक्त, बंदोबस्त एवं भू-अभिलेख (सी.एस.एल.आर.) होते हैं। संभागीय आयुक्त संभाग के अंतर्गत सम्मिलित जिलों पर प्रशासनिक और वित्तीय नियंत्रण रखते हैं। प्रत्येक जिले में विभाग की गतिविधियों पर कलेक्टर का प्रशासनिक नियंत्रण होता है तथा उसकी सहायता हेतु एक या अधिक उप-संभागीय अधिकारियों के रूप में सहायक कलेक्टर/संयुक्त कलेक्टर/उप-कलेक्टर पदस्थ रहते हैं। राजस्व अभिलेख और बंदोबस्त के संधारण हेतु कलेक्टर कार्यालय में अधीक्षक/सहायक अधीक्षक, भू-अभिलेख (एस.एल.आर./ ए.एस.एल.आर.) की पदस्थापना की जाती है। तहसीलदारों/अपर तहसीलदारों को तहसीलों में राजस्व विभाग के प्रतिनिधियों के रूप में नियुक्त किया जाता है। राज्य में 10 राजस्व संभाग (प्रत्येक का प्रमुख आयुक्त होता है), 51 जिले (प्रत्येक का प्रमुख कलेक्टर होता है) और 335 तहसीलें हैं।

मध्यप्रदेश भू-राजस्व संहिता, 1959 की धारा 58, 59 और 60 के प्रावधानों के अनुसार, सभी भूमि राज्य शासन को राजस्व के भुगतान के लिए बाध्य है, भले ही इस तरह के राजस्व को प्रीमियम¹, किराया² या पट्टे पर राशि³ के रूप में निर्धारित किया गया हो। जब कृषि भूमि, आवासीय/वाणिज्यिक उद्देश्यों हेतु व्यपवर्तित की जाती है, तब उप-संभागीय अधिकारी (एसडीओ) और संबंधित तहसीलदारों द्वारा व्यपवर्तित की गई भूमि पर प्रीमियम एवं व्यपवर्तन किराये का निर्धारण व संग्रहण किया जाता है। राज्य में स्थायी अथवा अस्थायी पट्टे के रूप में आवंटित की जाने वाली नजूल⁴/शासकीय भूमि पर भू-भाटक एवं प्रीमियम का आरोपण किया जाता है। पंचायत क्षेत्रों में स्थित भूमि के संबंध में भू-राजस्व पर पंचायत उपकर⁵ (सैस) भी आरोपित किया जाता है।

भू-राजस्व से प्राप्तियों को निम्नलिखित अधिनियमों और नियमों एवं इनके तहत जारी अधिसूचनाओं के प्रावधानों के तहत विनियमित किया जाता है:

- मध्यप्रदेश भू-राजस्व संहिता (म.प्र.एल.आर.सी.), 1959;
- मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993;
- मध्यप्रदेश उपकर अधिनियम, 1982;
- मध्यप्रदेश लोकधन (शोध्य राशियों की वसूली) अधिनियम, 1987; एवं
- राजस्व पुस्तक परिपत्र।

¹ "प्रीमियम" वह एकमुश्त राशि है जो भूमि का प्रयोजन व्यपवर्तित करने अथवा शासकीय भूमि पट्टे पर दिए जाने के एवज में देय होता है

² "किराया" से तात्पर्य धन या अन्य वस्तु के रूप में भुगतान की गई या भुगतान योग्य राशि जो— (1) एक अधिभोगी किराएदार द्वारा उसके भू-स्वामी को या (2) शासकीय पट्टेदार द्वारा देय है

³ "पट्टा धन" पट्टे की शर्तों के अनुरूप हस्तांतरी द्वारा आवधिक रूप से हस्तांतरण कर्ता को दिये जाने वाला मूल्य है

⁴ नजूल भूमि वह सरकारी भूमि है जिसका उपयोग सार्वजनिक सुविधाओं जैसे बाजार या मनोरंजन स्थलों के निर्माण के लिए किया जाता है

⁵ पंचायत उपकर ग्रामीण क्षेत्र में स्थित भूमि पर आरोपित किया जाता है

7.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

2012-13 से 2016-17 अवधि के लिए भू-राजस्व का विवरण तालिका 7.1 में दिया गया है।

तालिका 7.1
भू-राजस्व की प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	अन्तरका प्रतिशत
2012-13	550.00	443.59	(-) 19.35
2013-14	572.00	366.23	(-) 35.97
2014-15	700.10	243.10	(-) 65.28
2015-16	500.00	276.86	(-) 44.63
2016-17	500.00	406.65	(-) 18.67

(स्रोत: मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे और बजट अनुमान)

वर्ष 2016-17 में भू-राजस्व में उल्लेखनीय वृद्धि के संबंध में, विभाग ने सूचित किया (मार्च 2018) कि उन बड़े चूककर्ताओं को लक्षित करके बकाया भू-राजस्व की वसूली की गई, जिन्होंने सरकारी भूमि का पट्टा किराया जमा नहीं किया था। तहसील हुजूर भोपाल, तहसील विदिशा एवं तहसील दमोह के अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में वर्ष 2016-17 के दौरान 40 प्रकरणों में ₹ 92.59 लाख के बकाया की वसूली की पुष्टि हुई।

विभाग ने सूचित किया (अप्रैल 2018) कि जिला कलेक्टरों द्वारा भू-राजस्व वसूली के प्रयास किए जाने थे और जिलावार बकाया वसूली के विवरण पी.आर.सी. के पास उपलब्ध नहीं थे। इसके अतिरिक्त वर्ष 2012-13 के दौरान उच्च राजस्व प्राप्तियों के विशिष्ट कारणों को विभाग द्वारा सूचित नहीं किया गया।

7.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग ने सूचित किया (सितंबर 2017 एवं मई 2018) कि पी.आर.सी. कार्यालय में कोई पृथक आंतरिक लेखा परीक्षा शाखा (आं.ले.प.शा.) नहीं थी। संभागीय आयुक्त कार्यालयों द्वारा जिला कार्यालयों की आंतरिक लेखापरीक्षा के साथ-साथ आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही भी जाती है। इसके अतिरिक्त उच्च अधिकारी जिला कार्यालयों का निरीक्षण करने के लिए निरीक्षण दल गठित करते हैं, प्रस्तुत निरीक्षण प्रतिवेदनों की समीक्षा करते हैं तथा सुधारात्मक कार्यवाही करने के लिए निर्देश जारी करते हैं। साथ ही आर.सी.एम.एस. (राजस्व प्रकरण प्रबंधन प्रणाली) सॉफ्टवेयर के माध्यम से निरीक्षण कार्यक्रम और निरीक्षण टीप, जो निरीक्षण अमले द्वारा अपलोड किये गये थे, की निगरानी पी.आर.सी. कार्यालय में की जा रही थी, और उच्च अधिकारियों द्वारा अधीनस्थों को आवश्यक निर्देश जारी किए गये थे।

संभागीय आयुक्त भोपाल के द्वारा तहसीलदार रायसेन, तहसीलदार खिलचीपुर और कलेक्टर, रायसेन के कार्यालयों में किये गये आंतरिक लेखापरीक्षा के निरीक्षण प्रतिवेदनों की संवीक्षा में पाया गया कि निरीक्षण के दौरान संभागीय आयुक्त ने आर.आर.सी. प्रकरण, शास्ति प्रकरण एवं बकाया वसूली पर टिप्पणियाँ की थीं। यद्यपि भूमि के बाजार मूल्य का कम मूल्यांकन, जिसके परिणामस्वरूप व्यपवर्तन किराया एवं प्रीमियम की कम वसूली होना, प्रीमियम और भू-भाटक पर सैस का आरोपण, और प्रक्रिया शुल्क सरकारी खाते में जमा नहीं किए जाने जैसी टिप्पणियाँ निरीक्षण के दौरान नहीं ली गई थीं।

लेखापरीक्षा ने पाया कि विभाग ने म.प्र. भू-राजस्व संहिता के कुछ प्रावधानों, जिनमें भूमि के मूल्यांकन तथा प्रीमियम और किराया सम्मिलित भू-राजस्व पर सैस का आरोपण शामिल थे, के कार्यान्वयन में एकरूपता व नियमितता नहीं थी।

7.4 लेखापरीक्षा के परिणाम

लेखापरीक्षा ने वर्ष 2016-17 के दौरान भू-राजस्व की 387 इकाईयों में से 75 इकाईयों (51 कलेक्टर कार्यालयों में से 19 एवं 335 तहसील कार्यालयों में से 55 और प्रमुख राजस्व आयुक्त, भोपाल का एक कार्यालय) के अभिलेखों की नमूना जाँच की। विभाग ने वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 276.86 करोड़ का राजस्व संग्रहित किया था जिसमें से लेखापरीक्षित इकाईयों ने ₹ 29 करोड़ संग्रहित किये थे। लेखा परीक्षा में 1,97,028 प्रकरणों में ₹ 759.65 करोड़ के राजस्व का कम निर्धारण और अन्य अनियमितताएँ पाई गयीं, जिनमें पिछले वर्षों के भू-राजस्व के वे बकाया भी सम्मिलित थे, जिनके संबंध में विभाग ने वसूली के लिए कोई उपयुक्त कार्यवाही नहीं की थी। ये प्रेक्षण तालिका 7.2 में निम्नानुसार वर्गीकृत किये गये हैं।

तालिका 7.2
लेखापरीक्षा के परिणाम

क्र. स.	श्रेणियाँ	प्रकरणों की संख्या	राशि (₹ करोड़ में)
1.	गलत दरों के लागू किये जाने के परिणामस्वरूप प्रीमियम एवं भू-भाटक की हानि और प्रीमियम या भू-भाटक पर पंचायत उपकर की वसूली न होना।	250	3.08
2.	नजूल भूमि के संबंध में लीज नवीनीकृत नहीं होने के परिणामस्वरूप शासन को राजस्व हानि	39,688	49.29
3.	व्यपवर्तन किराया/प्रीमियम का कम निर्धारण	654	4.83
4.	भू-राजस्व एवं पंचायत उपकर लेखों के मुख्य शीर्ष में जमा नहीं किया जाना	113	122.00
5.	व्यपवर्तन किराया/प्रीमियम और जुर्माना की मांग करने में विफलता	17,497	5.99
6.	प्रक्रिया व्यय का अनारोपण एवं वसूली न होना	29,859	38.13
7.	राजस्व वसूली प्रमाण पत्र स्थापित नहीं किया जाना	52	30.22
8.	कारणों के बिना भू-राजस्व में छूट	1,822	8.59
9.	पट्टे निष्पादित या नवीनीकृत नहीं किये जाना	930	8.22
10.	नजूल भूमि के पट्टे (लीज) पंजीकृत नहीं किये जाना	1,649	10.70
11.	अन्य आपत्तियाँ (बिना व्यपवर्तन किये कृषि भूमि पर अतिक्रमण और अनाधिकृत निर्माण के कारण दंड नहीं लगाया गया, आर.आर. सी.जारी करने के बाद भू-राजस्व के बकाया वसूलने के लिए अपर्याप्त कार्यवाही)	1,04,514	478.60
योग		1,97,028	759.65

सभी टिप्पणियों से विभाग को अवगत (मई 2016 से मई 2017 के बीच) कराया गया। विभाग ने 2,066 प्रकरणों में ₹ 23.21 करोड़ के कम निर्धारण और अन्य अनियमितताओं को स्वीकार किया। 393 प्रकरणों में माँग पत्र जारी किए और दो प्रकरणों में ₹ 78,610 की वसूली सूचित की गई।

2016-17 के दौरान लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2010-11 से संबंधित 1,931 प्रकरणों में ₹ 27.29 करोड़ की वसूली की गई थी।

7.5 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

वर्ष 2011-12 से 2015-16 की अवधि में जारी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 43 कंडिकाओं में ₹ 270.18 करोड़ के विभिन्न आपत्तियों को इंगित किया जिसके विरुद्ध विभाग ने केवल ₹ 7.26 करोड़ वसूल किये थे। इन 43 कंडिकाओं में से, जून 2014 और मई 2017 के मध्य लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा चर्चा के लिए 32 कंडिकायें⁶ चयनित की गई थीं, जिनमें से चार कंडिकाओं पर चर्चा की गई है। लो.ले.स. के माध्यम से 40 कंडिकाओं के संबंध में अब तक विभाग के उत्तर प्राप्त हुये हैं। 2011-12 के पूर्व के प्रतिवेदनों की समान कंडिकाओं पर लो.ले.स. पहले ही अपनी अनुशंसा दे चुकी है, जिसका अनुपालन विभाग द्वारा अभी भी नहीं किया गया है क्योंकि न तो लंबित प्रकरणों में वसूली के लिए समय सीमा तय की गई है और न ही ऐसी अनियमितताओं की पुनरावृत्ति रोकने हेतु आवश्यक कदम उठाए गए हैं। पिछली लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों और लो.ले.स. की अनुशंसा की ओर ध्यानाकर्षित किए जाने के पश्चात् भी कुछ अनियमितताओं की पुनरावृत्ति होती रही जिसका विस्तृत विवरण तालिका 7.3 में है।

तालिका 7.3

पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के संबंध में विभाग द्वारा की गई वसूली और लो.ले.स. अनुशंसाओं का विवरण

(₹ करोड़ में)

श्रेणियाँ	2011-12 से 2015-16 के दौरान मुद्रित कंडिकाओं की राशि	लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की कंडिकाओं के संबंध में वसूली की राशि	लो.ले.स. द्वारा पिछली अनुशंसाएँ ⁷ (क्रमशः नि.प्र.2008-09 और 2009-10 पर 26 वीं और 387 वीं अनुशंसा प्रतिवेदन)	इकाईयों जिनमें पुनरावृत्ति हुई
दरों के गलत लागू करने के परिणामस्वरूप प्रीमियम और भू-भाटक की हानि	1.06	0.19	लो.ले.स. ने सरकार और विभाग को आक्षेपित संपत्तियों के संशोधित मूल्यांकन उपलब्ध कराने एवं उचित कार्यवाही करने के निर्देश दिए।	ग्वालियर
प्रीमियम/व्यपवर्तन किराया का न्यून मूल्यांकन	115.40	0.27	लो.ले.स. ने सरकार और विभाग को आक्षेपित संपत्तियों के संशोधित मूल्यांकन उपलब्ध कराने एवं उन पर कार्यवाही के निर्देश दिए।	भोपाल, छिंदवाड़ा रतलाम, उज्जैन
नजूल भूमि के संबंध में लीज नवीनीकृत नहीं होने के परिणामस्वरूप शासन को राजस्व हानि	15.57	0	लो.ले.स. ने इसी मुद्दे पर अपनी पिछली अनुशंसाओं के लिए विभागीय अधिकारियों की उदासीनता पर असंतोष दिखाया और विभाग को इस अनियमितता की पुनरावृत्ति की जाँच के लिए आवश्यक निर्देश जारी करने का निर्देश दिया।	भोपाल
प्रक्रिया व्यय नहीं लगाया गया/वसूल नहीं किया गया	0.77	0.04	लो.ले.स. ने राजस्व प्राप्ति के लिए विभागीय अधिकारियों के उदासीन दृष्टिकोण पर अपना असंतोष व्यक्त किया। इसके अलावा, लो.ले.स. ने वसूली नहीं किये जाने के लिए जिम्मेदार अधिकारियों के खिलाफ कार्यवाही शुरू करने और कलेक्टर कार्यालयों में निगरानी प्रणाली स्थापित करने की सिफारिश की।	छिंदवाड़ा, इंदौर

⁶ 2011-12(4), 2012-13(1), 2013-14(2), 2014-15(24) और 2015-16(1)

⁷ 26वाँ और 387वाँ अनुशंसा प्रतिवेदन क्रमशः वर्ष 2014-15 और 2016-17 के दौरान जारी किए गए थे

व्यपवर्तन किराया और प्रीमियम पर पंचायत उपकर नहीं लगाया गया	16.81	2.6	लो.ले.स. ने अनुशंसा की कि सरकार को यह सुनिश्चित करने के लिए कि, ग्रामीण क्षेत्र में प्रीमियम पर पंचायत उपकर लगाया गया है, आवश्यक आदेश जारी करना चाहिए और वसूली के लिए प्रभावी समय-सीमा निश्चित होनी चाहिए।	उज्जैन
--	-------	-----	--	--------

अनुशंसा :

विभाग द्वारा ऐसे उपायों की पहल करना आवश्यक है जिनसे यह सुनिश्चित किया जा सके कि लोक लेखा समिति की अनुशंसाओं का अनुपालन हो तथा कम-वसूली अथवा वसूली नहीं किये जाने जैसे प्रकरणों की पुनरावृत्ति न हो।

निम्नलिखित कंडिकाओं में ₹ 8.96 करोड़ के शासकीय राजस्व की हानि से जुड़े कुछ उदाहरणात्मक प्रकरणों का उल्लेख किया गया है:

7.6 नजूल स्थायी पट्टे का प्रीमियम, भू-भाटक, ब्याज एवं शास्ति वसूल नहीं किया गया

तीन प्रकरणों में ₹ 2.24 करोड़ के प्रीमियम, 108 प्रकरणों में ₹ 2.61 करोड़ का भू-भाटक, भुगतान न की गई राशि पर ₹ 42.20 लाख का ब्याज एवं ₹ 26.06 लाख की शास्ति वसूलने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 5.53 करोड़ के राजस्व की कम वसूली हुई।

मध्यप्रदेश राजस्व पुस्तक परिपत्र (रा.पु.प.), पट्टा प्रीमियम का अग्रिम में और वार्षिक भू-भाटक का पूर्ण भुगतान किये जाने पर जिला कलेक्टर द्वारा सरकारी भूमि आवंटित किया जाना प्रावधानित करता है। भू-राजस्व संहिता (एल.आर.सी.) यह निर्धारित करती है कि यदि नियत तिथि के एक महीने के भीतर भू-राजस्व की किसी किश्त का भुगतान नहीं किया जाता है, तो जानबूझकर न चुकाने की स्थिति में चूककर्ता पर 100 प्रतिशत से अनधिक शास्ति आरोपित की जायेगी। आगे, शासकीय अधिसूचना (11 जुलाई 2014) निर्धारित करती है कि भू-भाटक के बकाया के विलम्बित भुगतान पर 15 प्रतिशत ब्याज एवं 10 प्रतिशत जुर्माना अधिरोपित किया जायेगा।

कलेक्टर (नजूल) रतलाम के अन्तर्गत 155 नजूल भूमि के लीज अभिलेखों⁸ की नमूना जाँच (अप्रैल 2016) में पाया गया कि चार पट्टा अनुबंधों में, कलेक्टर ने शासकीय भूमि, प्रीमियम की पूर्ण राशि जमा करवाये बिना ही आवंटित (1987-88 से 2012-13 के मध्य) कर दी थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 2.68 करोड़ का प्रीमियम, ₹ 5.55 करोड़ की शास्ति के साथ वसूली हेतु लम्बित था। लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने के पश्चात्, एक पट्टेदार ने ₹ 44.21 लाख का प्रीमियम जमा (सितंबर 2016) कर दिया था।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि 108 पट्टाधारियों के सम्बंध में ₹ 2.61 करोड़ का भू-भाटक बकाया था (अक्टूबर 2017), जिसके लिए 10 प्रतिशत की दर से ₹ 26.06 लाख की शास्ति भी आरोपणीय थी। लेखापरीक्षा ने आरोपणीय ब्याज की गणना (सितम्बर 2017 तक) 13 बड़े चूककर्ताओं के वार्षिक बकाया भू-भाटक (अवधि अगस्त 2014 से सितम्बर 2017 तक) पर की जो ₹ 42.20 लाख थी।

इस प्रकार कलेक्टर द्वारा प्रीमियम जमा करवाये बिना पट्टाधारियों को जमीन का आवंटन करने और तहसीलदार की भू-भाटक की वसूली में विफलता के परिणामस्वरूप ₹ 2.24 करोड़ के प्रीमियम और ₹ 2.61 करोड़ के भू-भाटक के अलावा ₹ 42.20 लाख के ब्याज और प्रीमियम एवं भू-भाटक पर ₹ 26.06 लाख की शास्ति की कम वसूली/वसूली नहीं हुई।

⁸ मॉग और संग्रहण पंजी, व्यक्तिगत प्रकरण नस्तियाँ और चालानों

विभाग ने निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2017) के दौरान बताया कि कलेक्टर, रतलाम का पालन प्रतिवेदन अपेक्षित था। यद्यपि, आपत्ति में इंगित प्रकरण में कलेक्टर, रतलाम द्वारा कोई वसूली (मई 2018) नहीं की गई थी।

7.7 प्रीमियम और भू-भाटक का अवनिर्धारण

नजूल भूमि के मूल्य का निर्धारण कलेक्टर द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप चार प्रकरणों में ₹ 1.77 करोड़ का व्यपवर्तन किराया और प्रीमियम का अवमूल्यांकन हुआ। इसके अलावा, निजी भूमि के बाजार मूल्य का अवमूल्यांकन किये जाने के कारण 86 प्रकरणों में व्यपवर्तन किराए और प्रीमियम का ₹ 72.15 लाख का अवनिर्धारण हुआ। इस प्रकार भूमि के अवमूल्यांकन के परिणामस्वरूप शासन को ₹ 2.49 करोड़ के राजस्व की कम प्राप्ति हुई।

राजस्व पुस्तक परिपत्र यह निर्धारित करता है कि, नजूल भूमि के पट्टे, प्रीमियम और भू-भाटक पर आवंटन संबंधी सभी प्रकरणों में कलेक्टर द्वारा अनुमोदित दिशानिर्देशों की दर पर गणना की जानी चाहिए और कम दरों पर आवंटन किसी भी प्रकरण में स्वीकार्य नहीं होगा। इसके अतिरिक्त राजस्व पुस्तक परिपत्र के प्रावधानों के अनुसार यदि नगर निगम/परिषद् को भूमि आवंटित की जाती है, जिससे निगम/परिषद् नियमित आय प्राप्त करता है तो ऐसी भूमि के निर्धारित मूल्य का 50 प्रतिशत प्रीमियम व 7.5 प्रतिशत वार्षिक भू-भाटक निगम/परिषद् द्वारा देय होगा। निजी भूमि के मामले में भी, कलेक्टर द्वारा जारी बाजार मूल्य हेतु दिशानिर्देशों के आधार पर भूमि का मूल्यांकन किया जाता है।

कलेक्टर कार्यालय, शिवपुरी के लेखापरीक्षण (मार्च 2017) के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि नगर पालिका, शिवपुरी के चार बाजारों के नियोजित निर्माण के लिए नजूल भूमि आवंटित (अक्टूबर 2016 से दिसंबर 2016 के बीच) की गई थी। सभी चार बाजारों के संबंध में नजूल भूमि के मूल्य का निर्धारण कलेक्टर द्वारा जारी बाजार मूल्य के दिशानिर्देशों के अनुसार नहीं किया गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.77 करोड़ (₹ 1.54 करोड़ का प्रीमियम एवं ₹ 0.23 करोड़ का किराया) की राजस्व हानि हुई। कलेक्टर के दिशानिर्देशों के आधार पर सभी प्रकरणों में प्रथम 500 वर्ग मीटर भूमि की गणना ₹ 8,500 प्रति वर्ग मीटर की दर से और शेष भूमि की गणना ₹ 0.63 करोड़ रुपये प्रति हेक्टेयर की दर से की जानी थी। तथापि कलेक्टर ने सम्पूर्ण भूमि के लिए ₹ 0.63 करोड़ प्रति हेक्टेयर की दर से प्रस्तावित गणना को अनुमोदित कर दिया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.77 करोड़ का राजस्व कम प्राप्त हुआ।

इसके अतिरिक्त, 10 कलेक्टर कार्यालयों⁹ और 10 तहसील कार्यालयों¹⁰ में जुलाई 2016 और अप्रैल 2017 के बीच निर्णीत हुए प्रकरणों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में, 1,385 प्रकरणों में से 86 प्रकरणों में व्यपवर्तन किराया और प्रीमियम का कम निर्धारण पाया गया, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 60.33 लाख के प्रीमियम और ₹ 11.82 लाख के व्यपवर्तन किराये की कम वसूली हुई। 80 प्रकरणों में, सम्पूर्ण भूमि का बाजार मूल्य का निर्धारण कृषि भूमि के लिए हेक्टेयर में लागू दरों पर किया गया था, तीन प्रकरणों में मूल्य का निर्धारण उस उद्देश्य के लिए नहीं किया गया था जिसके लिए भूमि को व्यपवर्तित किया गया था और तीन प्रकरणों में राज्य/राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित भूमि पर सामान्य दरें लागू की गई थीं, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 72.15 लाख के राजस्व की कम वसूली हुई।

⁹ आगर मालवा, अनूपपुर, अशोकनगर, देवास, नरसिंहपुर, रायसेन, सागर, शिवपुरी, उज्जैन और उमरिया

¹⁰ आलोट (रतलाम), अरोन (गुना), बड़ा मलहरा (छतरपुर), दमोह, देवास, गुना, खनियाधाना (शिवपुरी), कुरवाड़ा (विदिशा), पिपरिया (होशंगाबाद) और राहतगढ़ (सागर)

विभाग ने निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2017) में, सूचित किया कि कलेक्टरों और तहसीलदारों से अनुपालन प्रतिवेदन प्रतीक्षित है।

लेखापरीक्षा ने पूर्व की सभी लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में भी समान प्रेक्षणों की ओर ध्यान आकर्षित किया था लेकिन विभाग द्वारा राजस्व कर्मचारियों को कलेक्टर द्वारा जारी बाजार मूल्य दिशानिर्देशों का सख्ती से पालन करने और भूमि के मूल्य का सही निर्धारण प्राप्त करने के लिए पंजीयन एवं स्टाम्प विभाग के साथ समन्वय बनाये जाने हेतु आवश्यक निर्देश जारी नहीं किये।

अनुशंसा:

विभाग को प्रीमियम एवं किराया की गणना के दौरान जिला कलेक्टर के द्वारा जारी बाजार मूल्य के दिशानिर्देशों का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करना चाहिए।

7.8 व्यपवर्तन किराये और प्रीमियम पर पंचायत उपकर अधिरोपित नहीं किया गया

ग्राम पंचायत क्षेत्र में स्थित व्यपवर्तित भूमि से संबंधित 311 प्रकरणों में, कलेक्टर और तहसील कार्यालयों ने प्रीमियम पर पंचायत उपकर का न तो आरोपण किया और न ही वसूली की गई। 42 प्रकरणों में प्रीमियम के साथ ही व्यपवर्तन किराये पर भी उपकर नहीं लगाया गया जिसके कारण ₹ 96.59 लाख के राजस्व से शासन वंचित रहा।

भू-राजस्व संहिता (एल.आर.सी.) सह पठित म.प्र. पंचायत राज अधिनियम के अनुसार, भूमि धारकों और शासकीय पट्टाधारियों द्वारा उनकी ग्राम पंचायत क्षेत्र में धारित भूमि पर प्रीमियम के साथ व्यपवर्तन किराये पर पंचायत उपकर (सेस) का भुगतान किया जाना चाहिए।

सात कलेक्टर¹¹ और नौ तहसील¹² कार्यालयों में अक्टूबर 2010 और सितंबर 2016 के बीच निर्णीत हुए व्यपवर्तन प्रकरणों की लेखापरीक्षा नमूना जाँच में देखा गया कि 353 प्रकरणों (नमूना जाँच में लिए गए कुल 2,418 प्रकरणों में से) में व्यपवर्तन किराये एवं प्रीमियम पर ₹ 96.59 लाख उपकर का आरोपण नहीं किया गया था यद्यपि भूमि ग्राम पंचायत क्षेत्र में स्थित थी। इन 353 प्रकरणों में से 311 प्रकरणों में, व्यपवर्तन किराये पर उपकर आरोपित किया गया था लेकिन प्रीमियम पर आरोपित नहीं किया गया जबकि 42 प्रकरणों में प्रीमियम एवं व्यपवर्तन किराये दोनों पर इसे आरोपित नहीं किया गया था।

विभाग ने निर्गम सम्मेलन (नवंबर 2017) में, सूचित किया कि संबंधित कलेक्टरों और तहसीलदारों से अनुपालन प्रतिवेदन प्रतीक्षित था।

इस संबंध में, यह भी ध्यान में लाया जाता है कि यद्यपि 2014-15 और 2015-16 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में समान प्रेक्षण पाए गए थे, और विभाग ने संबंधित निर्गम सम्मेलनों (सितंबर 2015 और सितंबर 2016) के दौरान निष्कर्षों को स्वीकार भी किया था, तथापि पंचायत उपकर के आरोपण और संग्रहण को सुनिश्चित करने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की। इसके अतिरिक्त लो.ले.स. ने भी अनुशंसा की थी कि (लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2009-10 के लिए 387वाँ सिफारिश प्रतिवेदन) सरकार को यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक आदेश जारी करने चाहिए कि ग्रामीण क्षेत्रों में प्रीमियम पर

¹¹ अशोकनगर, बुरहानपुर, दमोह, झाबुआ, नरसिंहपुर, रायसेन और शिवपुरी

¹² आष्टा (सिहोर), बड़नगर (उज्जैन), दमोह, हुजूर (सीवा), कसरावद (खरगोन), मोहन बड़ोदिया (शाजापुर), पिपरिया (होशंगाबाद), टीकमगढ़ और ठीकरी (बड़वानी)

पंचायत उपकर आरोपित किया जाए और वसूली प्रभावी किये जाने के लिए समय सीमा निर्धारित की जाए। इस तरह के आदेश अभी विभाग द्वारा जारी किए जाने शेष हैं।

अध्याय – 8
वाहन कर

अध्याय 8 वाहन कर

8.1 कर प्रशासन

परिवहन विभाग पूर्ण रूप से प्रमुख सचिव (परिवहन) के अधीन कार्य करता है। परिवहन आयुक्त (प.आ.) चालक अनुज्ञप्ति/परमिट जारी किये जाने एवं वाहनों पर कर/शुल्क/शास्ति का आरोपण एवं संग्रहण की प्रक्रिया पर प्रशासनिक नियंत्रण एवं परिवीक्षण करता है। इस कार्य हेतु मुख्यालय स्तर पर एक अपर परिवहन आयुक्त (प्रवर्तन), दो संयुक्त परिवहन आयुक्त (प्रशासन/वित्त), तीन उप परिवहन आयुक्त एवं एक आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा परिवहन आयुक्त को सहयोग प्रदान करते हैं। मैदानी स्तर पर 10 संभागीय परिवहन उपायुक्त, 10 क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय (क्षे.प.का.), 10 सहायक क्षेत्रीय परिवहन कार्यालय (स.क्षे.प.का.) एवं 31 जिला परिवहन कार्यालय (जि.प.का.) हैं। अपर परिवहन आयुक्त (प्रवर्तन) विभाग के कम्प्यूटरीकरण संबंधी कार्यकलापों का परिवीक्षण करते हैं। क्षे.प.अ./स.क्षे.प.अ./जि.प.अ. विभाग के कराधान प्राधिकारी (क.प्रा.) हैं।

वाहनों पर कर का संग्रहण निम्नलिखित अधिनियमों, नियमों के प्रावधानों एवं उनके अंतर्गत जारी अधिसूचनाओं के अधीन किया जाता है—

- मोटरयान अधिनियम, 1988 (मो.या.अधिनियम);
- केन्द्रीय मोटरयान नियम, 1989 (के.मो.या.नियम);
- मध्यप्रदेश मोटरयान कराधान अधिनियम, 1991 (अधिनियम); तथा
- मध्यप्रदेश मोटरयान कराधान नियम, 1994 (नियम)।

8.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

अवधि 2012-13 से 2016-17 के दौरान वाहनों पर करों के बजट अनुमानों एवं वास्तविक प्राप्तियों का विस्तृत विवरण तालिका 8.1 में है।

तालिका 8.1
प्राप्तियों की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	अन्तर का प्रतिशत
2012-13	1,400.00	1,531.25	(+) 9.38
2013-14	1,650.00	1,598.93	(-) 3.10
2014-15	2,000.00	1,823.84	(-) 8.81
2015-16	2,300.00	1,933.57	(-) 15.93
2016-17	2,500.00	2,251.51	(-) 9.94

(स्रोत: मध्यप्रदेश शासन के वित्त लेखे एवं बजट अनुमान)

वर्ष 2016-17 में राजस्व प्राप्तियों में वृद्धि का कारण मार्च 2017 के दौरान बीएस-III श्रेणी वाहनों के पंजीकरण की संख्या में वृद्धि, दिसम्बर 2016 से कर दरों में वृद्धि एवं वर्ष 2016-17 को "पुराने बकाया एवं लेखापरीक्षा राजस्व वसूली वर्ष" घोषित करने के फलस्वरूप ₹ 165.35 करोड़ के पुराने बकाये की वसूली थी।

8.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा (आं.ले.प.शा.) संयुक्त परिवहन आयुक्त (सं.प.आ.) (वित्त) के पर्यवेक्षण के अधीन कार्य करती है। वर्ष 2016-17 के दौरान, विभाग ने आंतरिक लेखापरीक्षा के लिए 39 क्षेत्रीय इकाइयों की योजना बनाई, यद्यपि, केवल 17 इकाइयों की लेखापरीक्षा पूर्ण की जा सकी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आं.ले.प.शा. हेतु विभाग के पास पृथक से कोई अमला नहीं था जिसके कारण आं.ले.प. योजना 2016-17 में चयनित इकाइयों की आं.ले.प. में कमी आई तथा परिवहन आयुक्त कार्यालय में पदस्थ अमले ने बजट, लेखा एवं स्थापना से संबंधित उनके नियमित कार्य के साथ आं.ले.प. भी संपादित की। परिवहन आयुक्त के कार्यालय हेतु स.ले.प.अ. के आठ पद स्वीकृत हैं, जिसके विरुद्ध मात्र चार स.ले.प.अ. पदस्थ हैं एवं स.ले.प.अ. के शेष चार पद रिक्त हैं।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि परिवहन आयुक्त ने आयुक्त कार्यालय में स.ले.प.अ. के चार पदों की रिक्तियों को भरने हेतु प्रमुख सचिव, परिवहन विभाग से अनुरोध (अक्टूबर 2011 एवं दिसम्बर 2016) किया, तथापि शासन ने विभाग में स.ले.प.अ. की भर्ती नहीं की।

अनुशंसा:

शासन को आं.ले.प.शा. हेतु समर्पित कर्मचारी उपलब्ध कर शाखा को सुदृढ़ करना चाहिए।

8.4 लेखापरीक्षा के परिणाम

लेखापरीक्षा ने वर्ष 2016-17 में परिवहन विभाग की 52 इकाइयों में से 37 इकाइयों (परिवहन आयुक्त कार्यालय, 12 क्षे.प.का., आठ स.क्षे.प.का. एवं 16 जि.प.का.) के अभिलेखों की नमूना जाँच की। वर्ष 2015-16 में विभाग द्वारा एकत्रित ₹ 1,933.57 करोड़ के राजस्व में से ₹ 1,412.39 करोड़ लेखापरीक्षित इकाइयों ने एकत्रित किए। लेखापरीक्षा ने लेखापरीक्षा आवृत्त अवधि में नमूना जाँच की गई इकाइयों में कुल पंजीकृत 1,21,722 वाहनों में से 98,439 वाहनों के अभिलेखों की जाँच की तथा 61,958 प्रकरणों में ₹ 76.96 करोड़ के करों का अवनिर्धारण एवं अन्य अनियमितताएँ पायीं जो तालिका 8.2 में उल्लिखित श्रेणियों के अन्तर्गत आती हैं।

तालिका 8.2
लेखापरीक्षा के परिणाम

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वाहन की श्रेणी	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	लोक सेवा यानों पर यान कर और शास्ति का अनारोपण/कम आरोपण	25,021	24.65
2.	माल यानों पर यान कर और शास्ति का अनारोपण/कम आरोपण	3,116	13.21
3.	मैक्सी कैब यानों पर यान कर और शास्ति का अनारोपण/कम आरोपण	1,493	12.25
4.	अन्य	32,328	26.85
योग		61,958	76.96

लेखापरीक्षा प्रेक्षणों को विभाग को प्रेषित (अप्रैल 2016 तथा फरवरी 2017 के मध्य) किया गया था। 2016-17 के दौरान 5,863 प्रकरणों में राशि ₹ 22.47 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को विभाग ने स्वीकार किया एवं 61 प्रकरणों में ₹ 18.97 लाख की वसूली की गई।

2016-17 के दौरान विभाग ने लेखापरीक्षा प्रतिवेदन वर्ष 2012-13 की दो कंडिकाओं (जिनमें ₹ 1.51 करोड़ के 379 प्रकरण शामिल थे) के 192 प्रकरणों में राशि ₹ 53.12 लाख वसूल किये।

8.5 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

लेखापरीक्षा ने लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों, अवधि 2011-12 से 2015-16, की 57 कंडिकाओं में ₹ 92.67 करोड़ के विभिन्न प्रेक्षणों को इंगित किया, जिसके विरुद्ध विभाग द्वारा मात्र ₹ 4.75 करोड़ की ही वसूली की गयी। इन 57 कंडिकाओं में से 24 कंडिकाएँ लोक लेखा समिति (लो.ले.स.) द्वारा चर्चा हेतु चयनित की गयीं। लो.ले.स. ने 2011-12 से 2013-14 तक के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की 10 कंडिकाओं पर चर्चा की। लो.ले.स. ने लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2011-12 की चार कंडिकाओं और 2011-12 से पहले के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों (ले.प.प्र.) की समरूप कंडिकाओं पर अपनी अनुशंसाएँ पहले ही दे दी हैं। लो.ले.स. के दिशानिर्देश थे—(1) विभाग को तत्काल कार्यवाही करनी चाहिए और लंबित कर निर्धारित समय सीमा के भीतर शास्ति सहित वसूल करना चाहिए। (2) विभाग को उन अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही प्रारंभ करनी चाहिए जिन्होंने बकाया राशि वसूली हेतु समय पर कार्यवाही नहीं की।

हालांकि, विभाग ने अनुशंसाओं का पालन नहीं किया है।

अनुशंसा:

विभाग को कर एवं शास्ति की वसूली करने और चूककर्ता अधिकारियों पर उत्तरदायित्व निर्धारित करने हेतु लो.ले.स. की अनुशंसाओं का शीघ्र पालन करना चाहिए।

8.6 वाहन कर व शास्ति की वसूली न होना

विभिन्न श्रेणियों के 5,559 वाहनों पर वाहन कर ₹ 20.28 करोड़ एवं शास्ति ₹ 11.65 करोड़ का अनारोपण/कम आरोपण।

अधिनियम विभिन्न श्रेणियों के उपयोगी वाहनों पर कर लगाने या राज्य में उपयोग हेतु रखे गये वाहनों पर कर की दरें नियत करता है और यह प्रावधानित करता है कि निर्धारित समयावधि में वाहन स्वामी द्वारा कर का भुगतान न करने की स्थिति में, कर की अदत्त राशि पर प्रति माह चार प्रतिशत की दर से शास्ति देय होगी जो कि कर की राशि का अधिकतम दोगुना होगी। कराधान प्राधिकारी (क.प्रा.) ऐसे वाहन स्वामी पर, जो कर, शास्ति या ब्याज का भुगतान नहीं करता है, देय राशि हेतु नोटिस जारी करेगा एवं इनकी वसूली, वाहनों तथा उसके सहायक उपकरणों को संलग्न कर और बेचकर भू-राजस्व बकाया के रूप में वसूली करेगा।

लेखापरीक्षा ने (अप्रैल 2016 एवं मार्च 2017 के मध्य) 12 क्षे.प.का.¹, आठ स.क्षे.प.का.² एवं 11 जि.प.का.³ के अभिलेखों की नमूना जाँच की और पाया कि अक्टूबर 2010 एवं मार्च 2016 के मध्य की अवधि के लिए वाहन स्वामियों द्वारा 5,559 वाहनों⁴ का वाहन कर का भुगतान नहीं किया गया या कम भुगतान किया गया, जो कि नमूना जाँच किये गये

¹ क्षे.प.का.— अलीराजपुर, भोपाल, होशंगाबाद, ग्वालियर, इंदौर, जबलपुर, मुरैना, राजगढ़, रीवा, सागर, शहडोल और उज्जैन

² स.क्षे.प.का.— छिन्दवाड़ा, धार, गुना, कटनी, खण्डवा, खरगौन, मंदसौर और सतना

³ जि.प.का.— आगर मालवा, अशोकनगर, बालाघाट, बडवानी, बैतूल, देवास, नीमच, शिवपुरी, सीधी, सिंगरौली और उमरिया

⁴ माल यान (2,175), आरक्षित रूप में रखा लोक सेवा यान (644), अर्थमूवर/हार्वेस्टर (662), मैक्सी कैब/टैक्सी कैब (1,285), मंजिली गाडी (404), अखिल भारतीय अनुज्ञापत्र पर प्रचालित वाहन (54), एम्बुलेंस (82) और लोक सेवा यान (253)

34,551 वाहनों का 16.09 प्रतिशत था। अभिलेख में इस आशय का कोई उल्लेख नहीं था कि वाहनों को अप्रचलित घोषित किया गया था अथवा किसी अन्य जिला/राज्य में स्थानांतरित कर दिया गया था। परिवहन अधिकारियों ने बकाया राशि के लिए माँग पत्र जारी नहीं किये और कर के अदत्त भुगतान के लिए मोटर वाहनों को जब्त करने और निरुद्ध करने की कार्यवाही नहीं की। परिणामस्वरूप ₹ 20.28 करोड़ के कर और कर की असंदत्त राशि पर ₹ 11.65 करोड़ की शास्ति की वसूली नहीं हुई।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान, विभाग ने लेखापरीक्षा प्रेक्षकों को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि अद्यतन वसूली की स्थिति से अवगत कराया जावेगा। इस सम्बन्ध में प्रगति लेखापरीक्षा में दृष्टिगत रहेगी।

वर्ष 2011-12 से 2015-16 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में समान प्रेक्षकों को इंगित किया गया था, किंतु इन अनियमितताओं की निरंतरता को रोकने के लिए विभाग द्वारा उपयुक्त कार्यवाही नहीं की गयी। लो.ले.स. ने भी (वर्ष 2009-10 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर 29वाँ प्रतिवेदन, 2014-15) लंबित कर एवं शास्ति की निर्धारित समय सीमा में वसूली तथा समय पर देयताओं की वसूली की कार्यवाही न करने वाले अधिकारियों के विरुद्ध कार्यवाही प्रारंभ करने हेतु परिवहन विभाग को निर्देशित किया था। इसके बावजूद विभाग एक प्रभावी तंत्र विकसित करने में असफल रहा, जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि वाहन कर पूर्ण रूप से एकत्रित हों तथा चूककर्ता कर और शास्ति के भुगतान से बच न सकें।

अनुशंसा:

विभाग यह सुनिश्चित करने के लिए एक तंत्र विकसित कर सकता है कि वाहन कर पूर्ण रूप से एकत्र किए जावें और चूककर्ता कर और शास्ति के भुगतान से बच न सकें।

8.7 निजी सेवा वाहनों पर कर का त्रुटिपूर्ण आरोपण

1,532 निजी सेवा वाहनों पर वाहन कर त्रुटिपूर्ण ढंग से शैक्षणिक संस्था वाले बसों के लिए लागू दर से लगाया गया, परिणामस्वरूप ₹ 10.53 करोड़ के कम राजस्व की प्राप्ति हुई।

मोटरयान अधिनियम परिभाषित करता है कि "शैक्षणिक संस्था बस" से तात्पर्य उस वाहन से है जो महाविद्यालय, विद्यालय या अन्य शैक्षणिक संस्था के स्वामित्व में हो तथा जिसका उपयोग पूर्णतः शैक्षणिक संस्था के छात्रों या कर्मचारियों के लिए संस्था की गतिविधियों के संबंध में परिवहन हेतु हो। आगे प्रावधानित है कि "स्वामी" का तात्पर्य एक ऐसे व्यक्ति से भी है जिसके कब्जे में लीज अनुबन्ध या दृष्टिबंधक (हायपोथिकेटेड) वाहन है। शैक्षणिक संस्था वाले वाहनों पर कर ₹ 30 प्रति सीट प्रति तिमाही (अक्टूबर 2014 से ₹ तीन प्रति सीट प्रति तिमाही) की रियायती दर से लगाया जाना चाहिए। दूसरी ओर, निजी सेवा वाहन जिसमें चालक को छोड़कर छह से अधिक व्यक्तियों के बैठने की क्षमता है, जो कि लोक प्रयोजन के लिए उपयोग ना किया जाकर आम तौर पर वाहन स्वामी के कारोबार या व्यापार के संबंध में उपयोग किया जाता है, पर ₹ 450 प्रति सीट प्रति तिमाही (अक्टूबर 2014 से ₹ 480 प्रति सीट प्रति तिमाही) की दर से कर लगाया जाता है।

लेखापरीक्षा (अप्रैल 2016 एवं फरवरी 2017 के मध्य) में 18 कार्यालयों⁵ के 5,723 वाहनों के अप्रैल 2013 से मार्च 2016 के मध्य की अवधि के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई

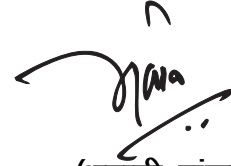
⁵ जि.प.का.— आगर मालवा, बालाघाट, बड़वानी, देवास, नीमच और उमरिया
क्षे.प.का.— भोपाल, ग्वालियर, होशंगाबाद, इन्दौर, मुरैना और उज्जैन
स.क्षे.प.का.— धार, खण्डवा, खरगौन, मंदसौर, रीवा और सतना

एवं पाया गया कि कराधान प्राधिकारियों द्वारा 1,532 ऐसे वाहनों पर शैक्षणिक संस्था के वाहन के लिए निर्धारित दर से वाहन कर लगाया गया जो कि महाविद्यालय, विद्यालय या अन्य शैक्षणिक संस्थाओं के स्वामित्व में नहीं थे अथवा शैक्षणिक संस्थाओं को लीज पर नहीं दिये गये थे। 1,532 आक्षेपित वाहनों में से 1,053 वाहन शैक्षणिक सोसायटी, समितियों और न्यासों के नाम पर पंजीकृत थे जबकि शेष 479 वाहन व्यक्तिगत नामों पर पंजीकृत थे।

कराधान प्राधिकारियों द्वारा कर की त्रुटिपूर्ण दर लगाने के परिणामस्वरूप शैक्षणिक सोसायटी, समितियों और न्यासों से ₹ 7.12 करोड़ तथा निजी व्यक्तियों से ₹ 3.41 करोड़ को सम्मिलित करते हुए कुल ₹ 10.53 करोड़ के वाहन कर की कम प्राप्ति हुई।

निर्गम सम्मेलन (नवम्बर 2017) के दौरान, विभाग शैक्षणिक सोसायटी, समितियों और न्यासों के नाम पर पंजीकृत वाहनों पर रियायती दरों से कर लगाने के संबंध में लेखापरीक्षा प्रेक्षण से सहमत नहीं था। यद्यपि, यह आश्वासन दिया गया था कि शैक्षणिक सोसायटी, समितियों और न्यासों के नाम पर पंजीकृत वाहनों का स्वामित्व संस्था के प्रधानाचार्यों को लीज अनुबंधों के माध्यम से दिया जायेगा तथापि विभाग द्वारा ऐसा कोई आदेश अभी तक जारी नहीं किया गया (मई 2018) है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। मोटर यान अधिनियम के अनुसार, कर की रियायती दर प्रदान करने हेतु वाहन के उपयोग के अतिरिक्त शैक्षणिक संस्था द्वारा वाहन का स्वामित्व भी आवश्यक था। शेष प्रकरणों, जिनमें वाहन निजी व्यक्तियों के नाम से पंजीकृत थे, विभाग ने उत्तर प्रस्तुत नहीं किया।



(भवानी शंकर)

महालेखाकार

(आर्थिक एवं राजस्व क्षेत्र लेखापरीक्षा)

मध्यप्रदेश

भोपाल

दिनांक: 24 जुलाई 2018

प्रतिहस्ताक्षरित



(राजीव महर्षि)

भारत के नियंत्रक—महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 30 जुलाई 2018

परिशिष्ट

परिशिष्ट I

(कण्डिका 2.5.10.1 में संदर्भित)

2012-13 और 2016-17 के बीच अवधि के लिए देशी मदिरा के आपूर्ति क्षेत्र को दर्शाने वाला आसवनीवार विवरण

वर्ष	एसोसिएटेड अल्कोहल एंड ब्रेवरीज लिमिटेड, खरगौन	जैगपिन ब्रेवरीज लिमिटेड, छतरपुर	ग्वालियर डिस्टिलरीज लिमिटेड, ग्वालियर	सोम डिस्टिलरीज प्रा. लिमिटेड, रायसेन	केडिया ग्रेट गैलेन लिमिटेड, धार	अग्रवाल ब्रेवरीज, खरगौन	विंध्याचल डिस्टिलरीज प्रा.लिमिटेड, राजगढ़	ओएसिस डिस्टिलरीज लिमिटेड, धार	कुल जिले
2012-13	बड़वानी, डिंडोरी, खरगौन, रतलाम, रीवा, सतना, सिवनी, सीधी, सिंगरौली, उज्जैन	अनूपपुर, छतरपुर, पन्ना, टीकमगढ़	भिंड, दतिया, ग्वालियर, हरदा, जबलपुर, कटनी, मुरैना, श्योपुर	छिंदवाड़ा, दमोह, देवास, रायसेन, सागर, शहडोल, शाजापुर, विदिशा	अलीराजपुर, बालाघाट, धार, होशंगाबाद, इंदौर, झाबुआ, मंडला, नरसिंहपुर	बुरहानपुर, खंडवा, उमरिया	भोपाल, बैतूल, राजगढ़, सिहोर	अशोकनगर, गुना, मंदसौर, नीमच, शिवपुरी	50
2013-14	बड़वानी, डिंडोरी, खरगौन, रतलाम, रीवा, सतना, सिवनी, सीधी, सिंगरौली, उज्जैन	अनूपपुर, छतरपुर, पन्ना, टीकमगढ़	भिंड, दतिया, ग्वालियर, हरदा, जबलपुर, कटनी, मुरैना, श्योपुर	छिंदवाड़ा, दमोह, देवास, रायसेन, सागर, शहडोल, शाजापुर, विदिशा	अलीराजपुर, बालाघाट, धार, होशंगाबाद, इंदौर, झाबुआ, मंडला, नरसिंहपुर	बुरहानपुर, खंडवा, उमरिया	भोपाल, बैतूल, राजगढ़, सिहोर	अशोकनगर, गुना, मंदसौर, नीमच, शिवपुरी	50
2014-15	अनूपपुर, हरदा, बड़वानी, खरगौन, रतलाम, रीवा, सतना, सिवनी, सीधी, उज्जैन	छतरपुर, पन्ना, सिंगरौली, टीकमगढ़	भिंड, दतिया, ग्वालियर, होशंगाबाद, जबलपुर, कटनी, मुरैना, श्योपुर	आगर, छिंदवाड़ा, दमोह, देवास, रायसेन, सागर, शाजापुर, विदिशा	अलीराजपुर, बालाघाट, धार, इंदौर, झाबुआ, मंडला, नरसिंहपुर	बुरहानपुर, खंडवा, उमरिया, शहडोल	अशोकनगर, भोपाल, राजगढ़, सिहोर	बैतूल, गुना, मंदसौर, नीमच, शिवपुरी	51
2015-16	बड़वानी, खरगौन, रतलाम, रीवा, सतना, सिवनी, सीधी, उज्जैन	अनूपपुर, छतरपुर, हरदा, पन्ना, सिंगरौली, टीकमगढ़	भिंड, दतिया, डिंडोरी, ग्वालियर, जबलपुर, कटनी, शाजापुर, मुरैना, श्योपुर	छिंदवाड़ा, देवास, होशंगाबाद, रायसेन, सागर, विदिशा	अलीराजपुर, बालाघाट, बैतूल, धार, इंदौर, झाबुआ, मंडला, उमरिया	आगर, दमोह, खंडवा	भोपाल, राजगढ़, सिहोर, शहडोल	अशोकनगर, बुरहानपुर, गुना, मंदसौर, नीमच, शिवपुरी	51
2016-17	बड़वानी, खरगौन, रतलाम, रीवा, सतना, सिवनी, सीधी, उज्जैन	अनूपपुर, छतरपुर, पन्ना, सिंगरौली, टीकमगढ़	भिंड, दतिया, डिंडोरी, ग्वालियर, जबलपुर, कटनी, मुरैना, शाजापुर, श्योपुर	छिंदवाड़ा, देवास, होशंगाबाद, नरसिंहपुर, रायसेन, सागर, विदिशा	अलीराजपुर, बालाघाट, बैतूल, धार, इंदौर, झाबुआ, मंडला, उमरिया	आगर, दमोह, खंडवा	भोपाल, राजगढ़, सिहोर, शहडोल	अशोकनगर, बुरहानपुर, गुना, हरदा, मंदसौर, नीमच, शिवपुरी	51

परिशिष्ट II

(कण्डिका 2.5.10.1 में संदर्भित)

**प्लेन देशी मदिरा के क्रय पर शासन द्वारा किए गए अतिरिक्त भुगतान को दर्शाने वाला विवरण
(राजस्थान बुअरीज निगम¹ के साथ तुलना)**

(राशि ₹ में)

	2012-13		2013-14		2014-15		2015-16		2016-17	
	पैट	काँच	पैट	काँच	पैट	काँच	पैट	काँच	पैट	काँच
कुल प्रूफ लीटर	4,53,65,277.35	64,91,405.5	3,49,34,253.85	1,92,59,309.2	5,96,02,074	61,08,394.7	7,49,63,237.5	27,69,857	7,07,77,269	19,66,036.5
बेची गयी पेटी	1,00,81,173	14,42,535	77,63,168	42,79,846	1,32,44,905	13,57,421	1,66,58,497	6,15,524	1,57,28,282	4,36,897
दरें (म.प्र.)	323.46	363.28	349.46	392.32	379.57	425.37	378.75	423.55	397.76	444.55
दरें (राजस्थान)	286.46	286.46	286.46	286.46	314.04	314.04	334.01	334.01	334.01	334.01
दरों का अंतर	37.00	76.82	63.00	105.86	65.53	111.33	44.74	89.54	63.75	110.54
अतिरिक्त भुगतान	37,30,03,401	11,08,15,539	48,90,79,584	45,30,64,498	86,79,38,625	15,11,21,679	74,53,01,156	5,51,14,019	1,00,26,77,978	4,82,94,594
	योग									4,29,64,11,073

¹ राजस्थान केवल बॉटलिंग और प्लेन देशी मदिरा के विक्रय की अनुमति देता है

परिशिष्ट III

(कण्डिका 2.5.10.1 में संदर्भित)

मसाला देशी मदिरा के क्रय पर शासन द्वारा किए गए अतिरिक्त भुगतान को दर्शाने वाला विवरण
(उत्तर प्रदेश आबकारी विभाग² के साथ तुलना)

(राशि ₹ में)

	2012-13		2013-14		2014-15		2015-16		2016-17	
	पैट	काँच	पैट	काँच	पैट	काँच	पैट	काँच	पैट	काँच
कुल पूफ़ लीटर	3,52,62,331	67,55,129	2,45,96,544	1,55,09,091	3,86,10,696	50,81,829	4,05,53,483	14,76,432	5,66,49,220	15,73,587
बेची गयी पेटी	52,24,049	10,00,760	36,43,932	22,97,643	57,20,103	7,52,864	60,07,923	2,18,731	83,92,477	2,33,124
दरें (म.प्र.)	382.72	422.78	413.72	456.78	448.82	495.8	447.78	494.49	470.82	519.49
दरें (उत्तर प्रदेश)	350.22	350.22	344.92	344.92	378.24	378.24	390.02	390.02	400.00	400.00
दरों का अंतर	32.50	72.56	68.80	111.86	70.58	117.56	57.76	104.47	70.82	119.49
अतिरिक्त भुगतान	16,97,81,593	7,26,15,146	25,07,02,522	25,70,14,346	40,37,24,870	8,85,06,692	34,70,17,632	2,28,50,828	59,43,55,221	2,78,55,987
	योग									2,23,44,24,742

² उत्तर प्रदेश केवल मसाला देशी मदिरा के विक्रय की अनुमति देता है

परिशिष्ट IV

(कण्डिका 2.5.10.2 में संदर्भित)

देशी मदिरा की चार श्रेणियों के लिए मध्यप्रदेश में प्रति पेटी आधार दर की तुलना पड़ोसी राज्यों की अनुमोदित दरों के साथ दर्शाने वाला विवरण

(राशि ₹ में)

वर्ष	बोतल का प्रकार	प्लेन देशी मदिरा			मसाला देशी मदिरा		
		मध्यप्रदेश	राजस्थान	अंतर	मध्यप्रदेश	उत्तर प्रदेश	अंतर
2015-16	पैट	380.00	334.01	45.99	449.00	390.02	58.98
	काँच	425.00	334.01	90.99	496.00	390.02	105.98
2016-17	पैट	380.00	334.01	45.99	449.00	400.00	49.00
	काँच	425.00	334.01	90.99	496.00	400.00	96.00

संक्षिप्त रूपों की शब्दावली

संक्षिप्त रूपों की शब्दावली	
आई.टी.आर	आगत कर छूट (इनपुट टैक्स रिबेट)
आं.ले.प.शा.	आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा (इंटरनल ऑडिट विंग)
आं.ले.प्र.	आंतरिक लेखापरीक्षा प्रकोष्ठ (इंटरनल ऑडिट सैल)
आब.आयु.	आबकारी आयुक्त (एक्साइज कमिश्नर)
आ.द.	आसवन दक्षता (डिस्टिलेशन एफिशिएन्सी)
आयु.वा.क	आयुक्त वाणिज्यिक कर
आर.आर.सी	राजस्व वसूली प्रमाण पत्र (रेवन्यू रिकवरी सर्टिफिकेट)
आर.एस.	परिशोधित स्पिरिट (रेक्टिफाईड स्पिरिट)
आर.सी.एम.एस	राजस्व प्रकरण प्रबंधन प्रणाली (रेवन्यू केस मॉनीटरिंग सिस्टम)
ई-इन-सी	प्रमुख अभियंता (इंजीनियर-इन-चीफ)
ई.एन.ए.	अतिरिक्त निष्क्रिय अल्कोहल (एक्स्ट्रा न्यूट्रल अल्कोहल)
ई.एम.पी.	पर्यावरण प्रबंधन योजना (एनवायरनमेंट मैनेजमेंट प्लान)
ई.वी.सी.	आबकारी सत्यापन प्रमाण पत्र (एक्साइज वेरीफिकेशन सर्टिफिकेट)
उप.आयु.	उप आयुक्त
एच.एस.एन	सुसंगत वस्तुओं के विवरण संबंधी शब्दावली (हॉर्मोनाइज्ड सिस्टम ऑफ नॉमेनक्लेचर)
एन.एम.ई.टी.	राष्ट्रीय खनिज अन्वेषण ट्रस्ट (नेशनल मिनरल एक्सप्लोरेशन ट्रस्ट)
एम.आई.पी.	कार्यरत पदों की स्थिति (मैन इन पोज़िशन)
एम.एम.डी.आर. एक्ट	खान एवं खनिज (विकास और विनियमन) अधिनियम (माइन्स एंड मिनरल्स (डेवलपमेंट एंड रेगुलेशन) एक्ट)
एम.पी.एम.एम. रूल्स	मध्यप्रदेश गौण खनिज नियम (मध्यप्रदेश माइनर मिनरल्स रूल्स)
एस.डी.ओ	उप संभागीय अधिकारी (सब-डिवीजनल ऑफिसर)
एल.आर.सी	भू-राजस्व संहिता (लैंड रेवन्यू कोड)
कि.द.	किण्वन दक्षता (फरमेन्टेशन एफिशिएन्सी)
क.प्रा.	कराधान प्राधिकारी
जिला. आब. अधि.	जिला आबकारी अधिकारी
जि.ख.अ	जिला खनिज अधिकारी
जि.प.अ.	जिला परिवहन अधिकारी
जि.प.का.	जिला परिवहन कार्यालय
नि.प्र.	निरीक्षण प्रतिवेदन
प.आ.	परिवहन आयुक्त
पी.आर.सी	प्रमुख राजस्व आयुक्त (प्रिंसिपल रेवन्यू कमिश्नर)
पी.एल.	पूफ लीटर
प्र.क.अधि.	प्रवेश कर अधिनियम
प.व.ज.प.मं	पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय

बी.एल.	बल्क लीटर
म.प्र.एल.ई.ए.टी.अधि.	मध्यप्रदेश विलासिता, मनोरंजन, आमोद एवं विज्ञापन अधिनियम (मध्यप्रदेश लक़री, एन्टरटेनमेंट, एम्यूज़मेंट एन्ड एडवर्टाईज़मेंट टैक्स एक्ट)
म.प्र.रा.ख.नि.लि.	मध्यप्रदेश राज्य खनिज निगम लिमिटेड (मध्यप्रदेश स्टेट माइनिंग कॉर्पोरेशन लिमिटेड)
म.प्र.वैट अधि.	मध्यप्रदेश मूल्य सवंधित कर अधिनियम (मध्यप्रदेश वैल्यू एडेड टैक्स एक्ट)
महा. पंजी.	महानिरीक्षक पंजीयन एवं अधीक्षक स्टाम्प
टी.डी.एस.	स्रोत पर कर कटौती (टैक्स डिडक्टेड एट सोर्स)
डिया	जिला स्तर पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण (डिसट्रिक्ट लेवल एनवायरनमेंट इम्पैक्ट असेसमेंट अथॉरिटी)
डी.एम.एफ.	जिला खनिज फाउंडेशन (डिसट्रिक्ट मिनरल फाउंडेशन)
रा.श.स.	राष्ट्रीय शर्करा संस्थान (नेशनल शुगर इन्स्टीट्यूट)
ले.अ.	लेखा अधिकारी
लो.ले.स.	लोक लेखा समिति
वैटिस	मूल्यवर्धित कर सूचना प्रणाली (वैल्यू एडेड टैक्स इनफॉर्मेशन सिस्टम)
वा.क.वि	वाणिज्यिक कर विभाग
व.जि.प.	वरिष्ठ जिला पंजीयक
वि.ले.स.	विभागीय लेखापरीक्षा समिति
सहा. आब. आ.	सहायक आबकारी आयुक्त
सिया	राज्य पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण (स्टेट एनवायरनमेंट इम्पैक्ट असेसमेंट अथॉरिटी)
सी.आई.ए.ई.	केन्द्रीय कृषि अभियांत्रिकी संस्थान (सेन्ट्रल इंस्टीट्यूट ऑफ ऐग्रीकल्चर इंजीनियरिंग)
सी.एस.एल.आर	आयुक्त बंदोबस्त एवं भू-अभिलेख (कमिश्नर सैटलमैन्ट एंड लैंड रिकार्ड)
स.ख.अ.	सहायक खनिज अधिकारी
सं.प.आ.	संयुक्त परिवहन आयुक्त
क्ष.प.अ.	क्षेत्रीय परिवहन अधिकारी

©
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in