अध्याय - 5
मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस

अध्याय 5
मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस

5.1 कर प्रशासन

पंजीयन एवं मुद्रांक विभाग पूर्ण रूप से वाणिज्यिक कर विभाग के प्रमुख सचिव के अधीन कार्यरत है। महानिरीक्षक, पंजीयन एवं अधीक्षक स्टाम्प मध्य प्रदेश (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 (उ.पं.) 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 रुप में भी जाना जाता है। निम्नलिखित अधिनियमों, नियमों के प्रावधानों तथा उनके अधीन जारी अधिसूचनाओं के अंतर्गत मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस का संग्रहण किया जाता है:

- भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899;
- पंजीयन अधिनियम, 1908;
- भारतीय स्टाम्प (मध्य प्रदेश विलेखों के न्यून मूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 1975;
- मध्य प्रदेश बाजार मूल्य मार्गदर्शिका तैयारी एवं पुनरीक्षण नियम, 2000;
- मध्य प्रदेश स्टाम्प नियम, 1942;
- मध्य प्रदेश नगर निगम अधिनियम, 1956;
- मध्य प्रदेश नगर पालिका अधिनियम, 1961;
- मध्य प्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993;
- मध्य प्रदेश उपकर अधिनियम, 1982 तथा
- मध्य प्रदेश शासन/महानिरीक्षक पंजीयन द्वारा समय समय पर जारी परिपत्र एवं आदेश।

5.2 प्राप्तियों की प्रवृत्ति

2013–14 से 2017–18 की अवधि के दौरान मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की वास्तविक प्राप्तियाँ उसी अवधि से संबंधित बजट अनुमानों सहित **तालिका 5.1** में दर्शायी गई हैं:

तालिका 5.1

मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन 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
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
2017–18	4,300	4,300.00	4,788.51	(+) 11.36

(स्रोतः मध्य प्रदेश शासन के बजट अनुमान एवं वित्त लेखे)

उक्त तालिका से देखा जा सकता है कि, विभाग द्वारा वर्ष 2017–18 के लिए तैयार किए गए बजट अनुमान वित्त विभाग द्वारा अनुमोदित किए थे। आगे, उक्त तालिका से यह भी देखा जा सकता है कि, वर्ष 2017–18 के दौरान समान वर्ष की वास्तविक प्राप्तियों मे बजट अनुमानों के संदर्भ में 11.36 प्रतिशत की वृद्वि हुई थी। वर्ष 2017–18 के दौरान वास्तविक प्राप्तियों में वृद्वि के लिए कर चोरी मामलों की पहचान और बाद में वसूली, सत्त निगरानी और ई–पंजीयन प्रणाली की शुरुआत को विभाग ने वृद्धि का कारण बताया (अक्टूबर 2018), जिससे पंजीयन का समय कम हो गया है।

वास्तविक प्राप्तियों एवं बजट अनुमानों मे अन्तर के संबंध में, विभाग ने निर्गम सम्मेलन के दौरान सूचित (फरवरी 2019) किया कि कई बाह्य घटकों, जैसे नियमों/अधिनियमों और स्थानीय निकायों मे कर की दरों में परिवर्तन आदि, जो विभाग की वास्तविक प्राप्तियों को प्रभावित करती है और जो कि उनके नियंत्रण से परे थे। आगे, यह भी कहा कि, राज्य शासन की नई योजनाओं के व्यय की पूर्ति के लिए वित्त विभाग ने बजट अनुमान संशोधित किए थे।

5.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग में एक आंतरिक लेखापरीक्षा शाखा (आं.ले.प.शा.) है जिसका प्रमुख संयुक्त संचालक (वित्त) होता है। वर्ष 2017–18 के दौरान लेखा अधिकारी (ले.अ.) का एक एवं सहायक लेखापरीक्षा अधिकारियों (स.ले.प.अ.) के 10 स्वीकृत पदों के विरुद्व मात्र एक लेखा अधिकारी एवं चार सहायक लेखापरीक्षा अधिकारी आं.ले.प.शा. में कार्यरत थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि शासन द्वारा जनवरी 2015 मे स.ले.प.अ. के जो छः पद स्वीकृत किए गऐ थे, उनके विरूद्ध कोई नियुक्ति नहीं की गई थी।

वर्ष 2017–18 मे, 128 जिला पंजीयक और उप पंजीयक कार्यालयों की लेखापरीक्षा की योजना के विरुद्व मात्र सात जिला पंजीयक कार्यालयों और 42 उप पंजीयक कार्यालयों की लेखापरीक्षा की जा सकी। लेखापरीक्षा ने आंतरिक लेखापरीक्षा की 10 निरीक्षण प्रतिवेदनों (नि.प्र.) की जाँच की (दिसम्बर 2018) और पाया कि जारी राजस्व वसूली प्रमाणपत्र (आर.आर.सी.) के लंबित 158 प्रकरणों और सम्पत्ति के न्यून मूल्यांकन के 38 प्रकरणों में राशि ₹ 8.78 लाख की अनियमितताएँ इंगित की गई। तथापि, विभाग पंजीयन अधिकारियों द्वारा सम्पत्ति के न्यून मूल्यांकन की पुनरावृत्ति को रोकने में विफल रहा, और इसे इस लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इंगित किया गया है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि वर्ष 2013–14 से 2017–18 के मध्य जिला पंजीयक/उप पंजीयक कार्यालयों को जारी किए गए 104 आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में से माह अप्रैल 2019 तक मात्र 12 निरीक्षण प्रतिवेदनों के पालन प्रतिवेदन कार्यालय महानिरीक्षक पंजीयन में प्राप्त हुये थे। शेष निरीक्षण प्रतिवेदनों के लिए विभाग ने सूचित किया

(अप्रैल 2019) कि संबंधित जिला पंजीयकों/उप पंजीयकों से पालन प्रतिवेदन प्राप्त करने की कार्रवाई प्रचलित थी। निरीक्षण प्रतिवेदनों के समय पर पालन हेतु संबंधित कार्यालयों के जिला पंजीयक/उप पंजीयक उत्तरदायी थे। यह दर्शाता है कि आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों के पालन पर विभाग द्वारा उचित रूप से निगरानी नहीं की गयी।

अनुशंसाः

विभाग को आंतरिक लेखापरीक्षा द्वारा निरीक्षण प्रतिवेदनों में उठाये मुद्दों का जिला पंजीयकों/उप पंजीयकों द्वारा समय पर पालन सुनिश्चित करना चाहिए।

5.4 लेखापरीक्षा के परिणाम

विभाग के अन्तर्गत 274 लेखापरीक्षा योग्य इकाईयाँ हैं। जिनमें से, लेखापरीक्षा ने 51[78] ईकाईयों को नमूना जाँच हेतु चयनित किया, जिनमें, कुल 3,19,667 विलेख निष्पादित/पंजीकृत किए गये थे, जिनमें से, वर्ष 2017–18 के दौरान लेखापरीक्षा ने 16,573 विलेखों की नमूना जाँच की गई (लगभग 5.18 प्रतिशत) और 861 विलेखों (लेखापरीक्षित नमूनों का लगभग 5.20 प्रतिशत) में अनियमितताएँ, जैसे जिला पंजीयकों को संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में असाधारण विलंब, विलेखों का गलत वर्गीकरण, सम्पत्तियों का कम मूल्यांकन, मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस की कम प्राप्ति एवं अन्य आपत्तियाँ प्रकाश में आई। ये सभी प्रकरण उदहारणात्मक हैं न कि विवरणात्मक एवं अभिलेखों के नमूना जाँच पर आधारित हैं। लेखापरीक्षा ने पूर्व वर्षों में भी समान चूक इंगित की गई थी किन्तु न केवल अनवरत/आपत्तियाँ जारी थीं बल्कि वे आगामी लेखापरीक्षा तक अनदेखी रही। पाई गई अनियमितताओं को मुख्य तौर पर निम्नलिखित श्रेणियों मे वर्गीकृत किया गया है, जैसा **तालिका 5.2** में उल्लेखित हैः

तालिका 5.2

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	364	3.48
2.	सम्पत्ति का न्यून मूल्यांकन	213	1.59
3.	विलेखों का गलत वर्गीकरण	110	1.52
4.	अन्य (मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस का कम आरोपण)	174	3.54
योग		**861**	**10.13**

उपरोक्त आपत्तियाँ विभाग को सूचित (मई 2017 और फरवरी 2018 के मध्य) की गई थीं। विभाग ने 26 प्रकरणों में ₹ 30 लाख के अवनिर्धारण एवं अन्य कमियों को स्वीकार (मई 2017 और फरवरी 2018 के मध्य) किया, एवं राशि ₹ 8.03 करोड़ के 684 प्रकरणों की समीक्षा हेतु आश्वस्त किया। विभाग ने एक प्रकरण मे राशि ₹ 1.91 लाख की वसूली सूचित की (सितम्बर 2019)।

5.5 पूर्व लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों पर अनुवर्ती कार्यवाही

लेखापरीक्षा ने वर्ष 2012–13 से 2016–17 की अवधि के लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में, 95 कंडिकाओं में ₹ 361.56 करोड़ की विभिन्न आपत्तियाँ इंगित की थीं जिसके विरूद्ध विभाग ने ₹ 231.66 करोड़ की आपत्तियाँ स्वीकार की एवं ₹ 5.82 करोड़ वसूल किए

[78] 01 कार्यालय महानिरीक्षक पंजीयन भोपाल तथा 50 उप पंजीयक।

गए। इन 95 कंडिकाओं में से 74 कंडिकाएँ[79] मार्च 2015 और मई 2017 के मध्य लोक लेखा समिति द्वारा चयनित की गई थीं तथापि समस्त कंडिकाएँ चर्चा हेतु अभी तक प्रतीक्षित हैं (सितम्बर 2019)।

5.6 उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में विलम्ब

सम्पत्ति के बाजार मूल्य निर्धारण के लिए उप पंजीयकों द्वारा मुद्रांक एवं संग्राहक (जिला पंजीयकों) को संदर्भित 328 प्रकरणों में, मूल्यों को अंतिम रूप नहीं दिया गया था। यद्यपि, संदर्भित प्रकरणों के निराकरण हेतु विभाग द्वारा निर्धारित तीन माह की अवधि समाप्त हो गई थी, जिसके परिणामस्वरुप राशि ₹ 3.33 करोड़ के राजस्व की प्राप्ति नहीं हुई।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम प्रावधान करता है कि पंजीयन अधिकारी, विशिष्ट परिस्थितियों में, ऐसी सम्पत्ति के सही बाजार मूल्य निर्धारण एवं उस पर आरोपणीय शुल्क हेतु किसी सम्पत्ति पंजीकरण विलेख को जिला पंजीयक (जि.प.) को संदर्भित करें। विभाग द्वारा ऐसे संदर्भित प्रकरणों के निराकरण हेतु अधिकतम तीन माह की समय सीमा निर्धारित (जुलाई 2004) हुई थी जिसमें जिला पंजीयक को ऐसे प्रकरणों का निराकरण करना था।

लेखापरीक्षा ने अप्रैल 2011 से मार्च 2017 की अवधि के लिए 11 उप पंजीयक कार्यालयों[80] द्वारा संदर्भित 470 प्रकरणों में से 427 प्रकरणों की नमूना जाँच (अगस्त 2017 और नवंबर 2017 के मध्य) की और पाया कि 328 प्रकरणों (70 प्रतिशत) में मुद्रांक संग्राहक ने, निर्धारित तीन माह की समयावधि में सम्पत्ति के बाजार मूल्य का निर्धारण नहीं किया था।

इन 328 प्रकरणों में से, 55 प्रकरणों में दो से 18 माह का विलम्ब और 273 प्रकरणों में निर्धारित अवधि से 23 से 104 माह का विलम्ब शामिल है। जिला पंजीयकों ने विभागीय निर्देशों का पालन नहीं किया और उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों में निहित ₹ 3.33 करोड़ की मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस का निर्धारण नहीं किया गया था **(परिशिष्ट XXIII)**।

निर्गम सम्मेलन (फरवरी 2019) के दौरान विभाग ने सूचित किया कि ये मुद्दे विभाग में मैनुअल निगरानी प्रणाली के कारण हो रहे थे। यह भी अवगत कराया कि विभाग अपने समयबद्ध निराकरण को सुनिश्चित करने के लिए इस प्रकार के प्रकरणों की निगरानी के लिए ऑनलाइन प्रणाली पर विचार कर रहा था, ताकि अतिरिक्त राजस्व की प्राप्ति हो सके। विभाग ने (अप्रैल 2019) में बताया कि 63 मामलों में ₹ 51.01 लाख की वसूली प्रभावित हुई, आठ प्रकरणों में आर.आर.सी. जारी की गई और शेष प्रकरणों में उचित कार्यवाही करने का आश्वासन दिया।

5.7 खनन पट्टों पर मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस की कम प्राप्ति

15 खनन पट्टों में ₹ 2.55 करोड़ राशि के मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की अनुसूची I-A के अनुच्छेद 38 (16 सितंबर 2014 और 14 जनवरी 2016 को संशोधित) में निर्धारित दरों पर खनन पट्टों पर मुद्रांक शुल्क लगाने का प्रावधान करता है। आगे, ऐसे दस्तावेजों पर पंजीयन अधिनियम, 1908 के तहत पंजीयन तालिका के अनुच्छेद II के अनुसार, मुद्रांक शुल्क के मूल्य के तीन–चौथाई की दर से पंजीयन फीस प्रभार्य है।

---

[79] 2012–13 (09), 2013–14 (23), 2014–15 (02) एवं 2015–16 (40)।

[80] अमरवाड़ा (छिंदवाड़ा), अशोकनगर, बंडा (सागर), भोपाल–1, बैतूल, छिंदवाड़ा, हरदा, जावरा (रतलाम), खंडवा, लवकुश नगर (छतरपुर) और सिवनी।

लेखापरीक्षा ने पाँच जिला खनिज कार्यालयों[81] में संधारित 118 खनि पट्टा विलेखों में से 101 खनि पट्टा विलेखों की नमूना जाँच (जून 2017 एवं मार्च 2018 के मध्य) की और पाया कि 15 खनन पट्टा अनुबंधों में ₹ 2.71 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस प्रभार्य थी, जिसके विरूद्ध पंजीयन प्राधिकारियों द्वारा मात्र ₹ 15.88 लाख की राशि प्रभारित की गई। इसके परिणामस्वरूप ₹ 2.55 करोड़ की कम प्राप्ति हुई **(परिशिष्ट XXIV)**। खनन पट्टा विलेख जिला खनिज अधिकारियों एवं संबंधित पट्टेदारों के मध्य निष्पादित किये गये थे, यद्यपि, ऐसे पट्टों के तहत देय पूरी राशि का उल्लेख अनुबंध एवं प्रस्तावित खनन योजना में किया गया था, उप पंजीयक इन विलेखों के पंजीकरण के समय तक सही मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस लगाने में विफल रहे।

निर्गम सम्मेलन (फरवरी 2019) के दौरान विभाग ने कहा कि इन प्रकरणों की जाँच की जायेगी और उपचारात्मक कार्यवाही का आश्वासन दिया। विभाग ने सूचित किया (अप्रैल 2019) कि चार प्रकरणों में ₹ 2.83 लाख की वसूली की गई और चार प्रकरणों में आर.आर.सी. जारी की गई।

5.8 पट्टा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस की कम प्राप्ति

पंजीयन अधिकारियों द्वारा तीन खनन पट्टा विलेखों मे प्रभार्य योग्य मुद्रांक शुल्क की राशि ₹ 53.44 लाख एवं पंजीयन फीस की राशि ₹ 39.59 लाख के विरूद्व क्रमशः राशि ₹ 32.75 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं ₹ 24.46 लाख के पंजीयन फीस की राशि प्रभारित की गई, जिसके फलस्वरूप राशि ₹ 35.83 लाख के मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की अनुसूची I-A के अनुच्छेद 38 (16 सितंबर 2014 और 14 जनवरी 2016 को संशोधित) में निर्धारित दरों पर खनन पट्टों पर मुद्रांक शुल्क लगाने का प्रावधान करता है। आगे, ऐसे दस्तावेजों पर पंजीयन अधिनियम, 1908 के तहत पंजीयन तालिका के अनुच्छेद II के अनुसार, मुद्रांक शुल्क के मूल्य के तीन–चौथाई की दर से पंजीयन फीस प्रभार्य है।

लेखापरीक्षा ने दो उप पंजीयक कार्यालयों[82] के अप्रैल 2014 से मार्च 2017 तक की अवधि के 13,199 लीज विलेखों में से कुल 37 पट्टा विलेखों की नमूना जाँच (जुलाई 2017 एवं दिसंबर 2017 के मध्य) की और पाया कि तीन पंजीकृत पट्टा विलेखों में ₹ 93.03 लाख की मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस प्रभार्य थी किन्तु पंजीयन प्राधिकारियों द्वारा मात्र ₹ 57.20 लाख ही प्रभारित की गई। उप पंजीयक इस तरह के पट्टों के तहत देय या वितरण योग्य सही राशि के निर्धारण में विफल रहे, जिसके परिणमस्वरूप राशि ₹ 35.83 लाख के मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई **(परिशिष्ट XXV)**।

निर्गम सम्मेलन (फरवरी 2019) के दौरान विभाग ने कहा कि इन प्रकरणों की जाँच की जायेगी और उपचारात्मक कार्यवाही का आश्वासन दिया। विभाग ने सूचित (अप्रैल 2019) किया कि दो प्रकरणों में आर.आर.सी. जारी की गई थी। यद्यपि, अब तक किसी भी वसूली की सूचना नहीं दी गई है।

[81] गुना, नरसिंहपुर, पन्ना, सिवनी और सीधी।
[82] छिंदवाड़ा और नरसिंहपुर।

अधिकांश लेखापरीक्षा आपत्तियाँ इस प्रवृत्ति की हैं, कि समान त्रुटियाँ/चूक राज्य के सबंधित शासकीय विभागों की अन्य इकाईयों में भी पायी जा सकती हैं, परन्तु जिन्हें वर्ष के दौरान नमूना जाँच में शामिल नहीं किया गया। अतः विभाग/शासन अन्य सभी इकाईयों की आंतरिक जाँच यह सुनिश्चित करने के लिये कर सकते हैं कि वे नियमों एवं आवश्यकताओं के अनुरूप कार्य कर रहे हैं।