अध्याय–I
परिचय
हमने विषय का चुनाव क्यों किया
लेखापरीक्षा के उद्देश्य
संगठनात्मक ढांचा
लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्य पद्धति
आभार
बजट अनुमान एवं राजस्व प्राप्तियों की प्रवृति
राजस्व की बकाया
संग्रहण की लागत
निर्णयाधीन लम्बित मामलें

अध्याय–I

परिचय

1.1 परिचय

मुद्रांक कर (मु.क.) एवं पंजीयन शुल्क (पं.शु.) के आरोपण एवं संगहण के प्रबंधन का दायित्व भारत सरकार एवं राज्य सरकार दोनों का है।

भारत सरकार द्वारा अधिनियमित भारतीय मुद्रांक अधिनियम (भा.मु.अ.) 1899 के अन्तर्गत विनिमय पत्रों, चैकों, प्रोमेसरी नोटस, बिल ऑफ लैडिग, साखपत्र, इन्श्योरेन्स नीति, शेयरों का हस्तांतरण, डिबेन्चर, प्रोक्सी एवं रसीदों जैसा कि भारतीय संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची–I संघ सूची की प्रविष्टि कमांक 91 में वर्णित है, पर देय मुद्रांक कर की दरें भारत सरकार द्वारा निर्धारित की जाती है। प्रविष्टि कमांक 91 में वर्णित दस्तावेंजों के अलावा, भारतीय संविधान की सातवीं अनुसूची की सूची–II राज्य सूची की प्रविष्टि कमांक 63 के अन्तर्गत मुद्रांक कर की दरें निर्धारित करने के लिए राज्य सरकार सक्षम है।

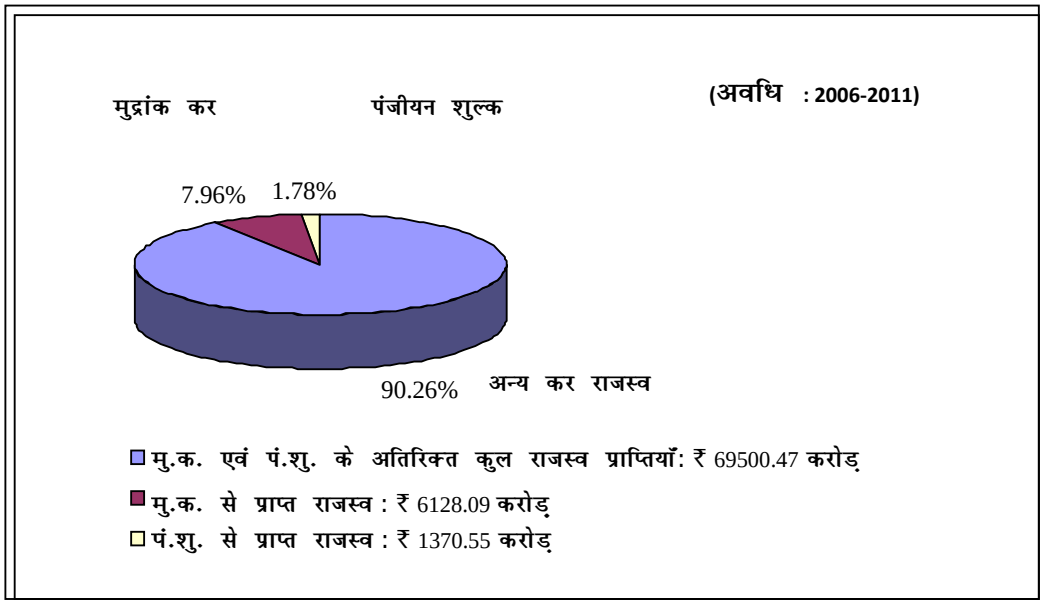
राजस्थान राज्य में मु.क. एवं पं.शु. से प्राप्तियाँ राजस्थान मुद्रांक अधिनियम (रा. मु.अ.) 1998; पंजीयन अधिनियम 1908 और इनके अधीन बनाये गये नियमों से विनियमित की जाती है। भा.मु.अ. या रा.मु.अ. में समय–समय पर निर्धारित दर से मुद्रांक कर (मूल्य आधारित या नियत) निष्पादित लेख्य पत्रों के बाजार मूल्य पर प्रभार्य है तथा पं.शु. पंजीयन अधिनियम (पं.अ.) 1908 में निर्धारित दर से प्रभार्य है।

मु.क. लेख्य पत्रों में लेन देनों के साक्ष्यों के रूप में प्रभार्य है। मुद्रांक अधिनियम, कुछ निष्पादित दस्तावेजों पर मुद्रांक कर को सुनिश्चित करने के लिए राज्य की नीति के तहत अधिनियमित किया गया मौद्रिक कानून है। मुद्रांक अधिनियम का उद्देश्य लेख्य पत्रों पर मुद्रांक कर प्रभारित कर, लेख्य पत्रों के साक्ष्य में अनियमित रूप से मुद्रांकित दस्तावेजों की स्वीकार्यता पर शास्ति आरोपित कर, मु.क. की अपवंचना के प्रकरण में विधिक कार्यवाही कर राज्य के लिए राजस्व एकत्रित करना है। मुद्रांक कर रा.मु.अ. के अन्तर्गत निर्धारित दर (मूल्य आधारित या नियत) से बाजार मूल्य पर दस्तावेजों के निष्पादन पर देय है। रा.मु.अ. 1998 जो 27 मई 2004 से प्रभाव में आया, भा.मु.अ. 1899 राजस्थान मुद्रांक विधि (अनुकूलन अधिनियम 1952 (1952 का नंबर VII) को निरसित कर लाया गया था।

भारत सरकार द्वारा अधिनियमित पं.अ. 1908 है, जो जम्मू कश्मीर राज्य को छोडकर सम्पूर्ण भारत में लागू है। पं.अ. क्रेता और विक्रेता के मध्य अचल सम्पत्ति के संबंध में किसी लेन देन का पंजीकृत दस्तावेज का साक्ष्य उपलब्ध कराता है। ₹ 100 तथा इससे अधिक मूल्य से संबंधित अचल सम्पत्तियों के हस्तान्तरण का पंजीयन कराना अनिवार्य है। प्रत्येक लेख्य पत्र पर पं.शु. निर्धारित दर से वसूल किया जाता है जो राज्य की आय का स्त्रोत नहीं बल्कि दस्तावेजों के पंजीयन पर हुए खर्च के पुनर्भरण एवं सरकार की निगरानी में सुरक्षित रखने के लिए वसूल किया जाता है।

1.2 हमने विषय का चयन क्यों किया

मु.क. राज्य के राजस्व का महत्वपूर्ण स्त्रोत है। राजस्थान में मु.क. से प्राप्तियाँ वर्ष 2006-07 में ₹ 1293.68 करोड़ से बढकर वर्ष 2010-11 में ₹ 1941.07 करोड़ हो गयी है। वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान मु.क. एवं पं.शु. से प्राप्त औसत राजस्व नीचे दिये गये चार्ट के अनुसार प्राप्त कुल राजस्व का लगभग दस प्रतिशत रहा:-



इस प्रकार, मु.क. एवं पं.शु. का संग्रहण राज्य की अर्थव्यवस्था में अति आवश्यक एवं महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। वर्तमान समय में इस क्षेत्र की वृद्धि इन तथ्यों से प्रमाणित है कि उक्त अवधि में प्रतिवर्ष औसतन 9,34,652 दस्तावेज पंजीकृत हुए थे।

राज्य राजस्व में इस क्षेत्र की राजस्व संभावनाओं को देखते हुए तथा अचल सम्पत्ति के लेन-देनों में वृद्वि को देखते हुए हमने इस क्षेत्र की निष्पादन लेखापरीक्षा सम्पादित करने का निश्चय किया।

वर्ष 2002-03 से 2005-06 की अवधि के लिए इस विषय पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा पूर्व में की गई थी और वर्ष 2006-07 के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में, मु.क. एवं पं.शु. आदि की अवसूली/कम वसूली आदि, के अतिरिक्त 'पंजीयन एवं मुद्रांक विभाग में सूचना तकनीक प्रणाली' पर समीक्षा शामिल की गई थी। इस प्रतिवेदन पर 19-20 जुलाई 2011 को लोक लेखा समिति में चर्चा की गयी थी। समीक्षा पर लोक लेखा समिति की सिफारिशें प्रतीक्षित है (जनवरी 2012)।

1.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा यह विश्वास सुनिश्चित करने के लिये की गयी कि:-

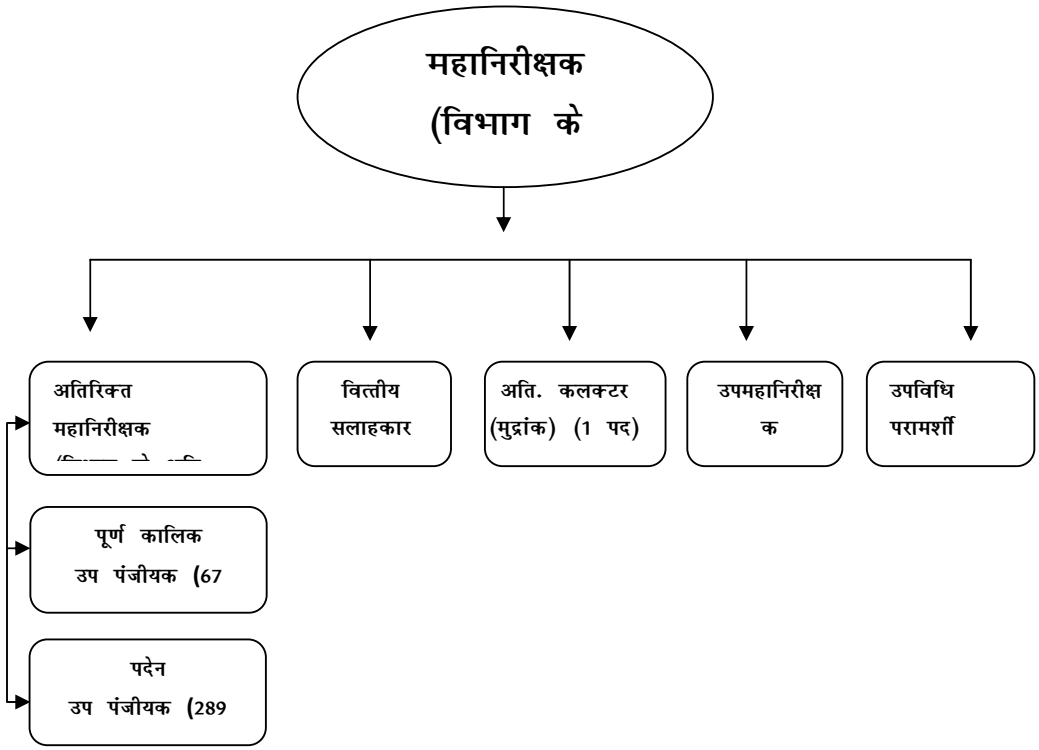
- सम्बन्धित अधिनियम के प्रावधानो/नियमो तथा विभागीय निर्देश पर्याप्त थे तथा राज्य राजस्व की सुरक्षा के लिये पर्याप्त एवं सही रुप से लागू किये गये थे;
- विभाग द्वारा प्रणाली में ऐसे उपाय किये गये थे कि दस्तावेज जिनका पंजीयन अपेक्षित था पंजीयन हेतु प्रस्तुत किये गये थे एवं आवश्यक मु.क. प्रभारित किया गया था;
- पर्याप्त प्रणाली एवं प्रकिया यह सुनिश्चित करने के लिये उपलब्ध थे कि छूट/माफी सही रुप से प्रदान की गयी थी;
- पंजीयन प्राधिकारियों द्वारा अपने कर्त्तव्यो का निष्पादन निर्धारित नियमों/प्रकियाओं के अनुरुप किया जा रहा था; और
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मु.क. एवं पं.शु. के सग्रंहण की सुरक्षा के लिये प्रभावी एवं प्रर्याप्त थी।

1.4 संगठनात्मक ढाचॅा

विभाग, वित्त विभाग के पूर्ण प्रशासनिक नियन्त्रण में कार्य करता है। महानिरीक्षक, पंजीयन एवं मुद्रांक (मु.नि.) विभाग के प्रमुख है। इनकी सहायता हेतु प्रशासनिक मामलो में अतिरिक्त महानिरीक्षक एवं वित्तीय मामलों मे वित्तीय सलाहकार है। राज्य को 13 वृतों में विभाजित किया गया है, जिनमे से 12 वृतों के प्रमुख उप महानिरीक्षक (उ.म.नि.) कम पदेन कलक्टर (मुद्रांक) और जयपुर

वृत के प्रमुख अतिरिक्त कलक्टर (अ.क.) (मुद्रांक) है। विभाग में 67 उप पंजीयक कार्यालयों के प्रमुख उप पंजीयक (उ.पं.) और 289 पदेन उप पंजीयक कार्यालयों (उ.पं.का.) के प्रमुख तहसीलदार या नायब तहसीलदार है।

31 मार्च 2010 को पदों की स्थिति निम्न प्रकार थी:-



1.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्य पद्धति

हमारे द्वारा सचिव वित्त (राजस्व), महानिरीक्षक कार्यालय, 33 मे से दस जिला पंजीयक कार्यालयों, 13 मे से नौ उप महानिरीक्षक कार्यालयों, 356 मे से 36 उ. पं.का. एवं कुछ मुख्य लोक कार्यालयों के वर्ष 2006-07 से 2009-10 तक की अवधि के अभिलेखों की समीक्षा की। हमारे द्वारा लेखापरीक्षा सितम्बर 2010 से अप्रेल 2011 के दौरान की गई। वर्ष 2009-10 से 2010-11 तक की लेखापरीक्षा के दौरान हमारे द्वारा की गई नमूना जाँच में पाई गई मुख्य लेखापरीक्षा आपत्तियों को भी इस प्रतिवेदन में शामिल किया गया है।

हमारी कार्य पद्धति द्विस्तरीय नमूनों पर आधारित थी। प्रारंभतः हमने सभी 356 उ.पं.का. की उनके पिछले चार वर्षों के बजट को दर्शाते हुए तथा बढ़ते हुए क्रम में योग को शामिल करते हुए वर्णानुसार सूची तैयार की। हमने 36 कार्यालयों का (जो कि 356 कार्यालयों का 10 प्रतिशत है) चयन साधारण रेन्डम सैम्पलिंग के साथ रिप्लेसमेन्ट के आधार पर किया। द्वितीय स्तर पर हमनें 36 उ. पं.का. में 12,640 दस्तावेजों का चयन सिस्टमेटिक रेन्डम सैम्पलिंग पद्धति से किया।

उ.पं.का. में पंजीकृत दस्तावेजों को निम्न प्रकार की पुस्तकों में दर्ज किया जाता है:–

(1) पुस्तक संख्या–1 : अचल सम्पत्ति से संबंधित नान टेस्टामेन्ट्री दस्तावेजों का रजिस्टर।

(2) पुस्तक संख्या–3 : 'वसीयत' एवं 'गोदनामें' का रजिस्टर।

(3) पुस्तक संख्या–4 : नोन टेस्टामेन्ट्री दस्तावेज (वसीयत के अलावा) चल सम्पत्ति से संबंधित तथा वैकल्पिक दस्तावेज जो रजिस्ट्रेशन एक्ट, 1908 के अनुच्छेद 18 (एफ) के अन्तर्गत आते है, के लिए विविध रजिस्टर।

वृहद सैम्पल चयन की धारणा के आधार पर हमने अधिकतम 350 दस्तावेंजों (n) का चयन एक कार्यालय में किया। प्रत्येक कार्यालय में पंजीकृत पुस्तक सं. I, III तथा IV के कुल दस्तावेजों (N) को सैम्पल साइज (n) से विभाजित कर दो दस्तावेजों के मध्य एक अन्तराल निकाला गया । एक नियमित अन्तराल से 350 दस्तावेजों का चयन कर विस्तृत लेखापरीक्षा हेतु लिया गया, जिसे कुल दस्तावेजो (N) को सैम्पल साइज (n) से विभाजित कर प्राप्त अन्तराल को रेन्डम टेबल के प्रथम चयनित नम्बर में जोडा गया।

1.6 आभार

भारतीय लेखापरीक्षा विभाग, वित्त (राजस्व) विभाग तथा महानिरीक्षक, पंजीयन एवं मुद्रांक विभाग का लेखापरीक्षा के लिए आवश्यक सूचनाऐं एवं अभिलेख उपलब्ध कराने में दिये गये सहयोग के लिए आभार प्रकट करता है। दिनांक 14 अक्टुबर

2010 को सचिव वित्त (राजस्व) के साथ आयोजित एक परिचयात्मक परिचर्चा में लेखापरीक्षा के उद्देश्यों एवं प्रणाली के बारे में अवगत कराया गया।

दिनांक 17 जनवरी 2012 को सचिव, वित्त (राजस्व) के साथ सम्पन्न समापन परिचर्चा में लेखापरीक्षा के परिणामों एवं उसकी सिफारिशों पर चर्चा की गयी। सरकार/विभाग के प्रत्युत्तरों को निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल कर लिया गया है।

1.7 बजट अनुमान एवं राजस्व प्राप्तियों की प्रवृत्ति

मुद्रांक कर एवं पंजीयन शुल्क के वर्ष 2006-07 से 2010-11 तक के बजट अनुमान एवं

वास्तविक आय की तुलनात्मक स्थिति नीचे दी गयी तालिका में स्पष्ट की गई है:-

(राशि ₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट अनुमान	वास्तविक प्राप्तियाँ	अन्तर वृद्धि (+)/ कमी (-)	अन्तर का प्रतिशत	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	कुल राजस्व प्राप्तियों पर प्राप्त राजस्व का प्रतिशत
2006-07	1,275.00	1,293.68	(+) 18.68	(+) 1.47	11608.24	11.14
2007-08	1,500.00	1,544.35	(+) 44.35	(+) 2.96	13274.73	11.63
2008-09	1,575.00	1,356.63	(-) 218.37	(-) 13.86	14943.75	9.08
2009-10	1,450.00	1,362.94	(-) 87.06	(-) 6.00	16414.27	8.30
2010-11	1,750.00	1,941.07	(+) 191.07	(+) 10.91	20758.12	9.35

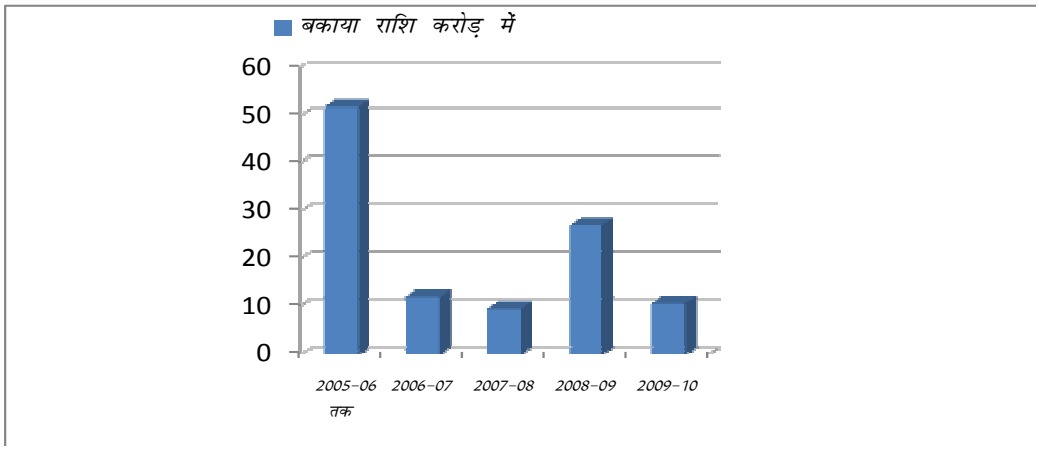
वर्ष 2008-09 में बजट अनुमान के विरूद्ध वास्तविक प्राप्तियों में 13.86 प्रतिशत की कमी रही। विभाग ने बताया (जनवरी 2011) कि वर्ष 2008-09 से 2009-10 में वास्तविक प्राप्तियों में कमी का कारण वर्ष 2008-09 में दस्तावेजों का कम पंजीकृत होना एवं वर्ष 2009-10 में महिलाओं के पक्ष में दस्तावेजों के पंजीयन पर छूट एवं मुद्रांक कर में माफी दिया जाना है।

वर्ष 2009-10 के दौरान राज्य की कुल कर प्राप्तियों में मु.क. एवं पं.शु. 8.30 प्रतिशत था, जबकि वर्ष 2007-08 में यह 11.63 प्रतिशत था। वर्ष

2007-08 से 2009-10 तक मु.क. एवं पं.शु. से राजस्व संग्रहण में राज्य की कुल कर प्राप्तियों की तुलना में कमी को देखा गया।

1.8 राजस्व की बकाया

दस्तावेजों के पंजीयन के बाद, यदि सम्पत्तियों के मूल्यांकन संबंधी विषय वस्तु में कोई अनियमितता ध्यान में आती है, तो मु.क. में कमी के लिए नयी मांग जारी की जाती है। पक्षकार मूल्यांकन के लिए न्यायालय सहित उच्च प्राधिकारियों के पास पुर्नविचार हेतु जा सकता है। हमनें पाया कि 31 मार्च 2010 को ₹ 119.60 करोड़ की वसूली बकाया थी, जैसाकि नीचे दिखाया गया है।



विभाग ने अवगत (अक्टूबर 2010) कराया कि ₹ 44.70 करोड की मांग वसूली प्रमाण-पत्रों एवं ₹ 74.90 करोड की मांग की वसूली पर माननीय उच्च न्यायालय एवं अन्य न्यायिक प्राधिकारियों द्वारा स्थगन दिया गया है।

1.9 संग्रहण की लागत

वर्ष 2006-07 से 2010-11 के दौरान मु.क. एवं पं.शु. के सकल संग्रहण तथा उसके संग्रहण पर किया गया व्यय एवं उसके संग्रहण पर व्यय का प्रतिशत, अखिल भारतीय स्तर पर सकल संग्रहण पर भारित व्यय का औसत प्रतिशत संबंधित वर्षो के साथ नीचे दिया जा रहा है:-

(राशि ₹ करोड़ में)

वर्ष	सकल संग्रहण	संग्रहण पर व्यय	सकल संग्रहण पर व्यय का प्रतिशत	वर्ष के लिए सम्पूर्ण भारत का औसत व्यय
2006-07	1,293.68	19.21	1.49	2.33
2007-08	1,544.35	22.80	1.48	2.09
2008-09	1,356.63	29.09	2.14	2.77
2009-10	1,362.94	31.33	2.30	2.47

2010-11	1,941.07	35.95	1.85	उपलब्ध नहीं

सकल संग्रहण पर व्यय का प्रतिशत सम्पूर्ण भारत के औसत से कम रहा, फिर भी वर्ष (2006-07) में सकल संग्रहण के संग्रह का संग्रहण व्यय 1.49 प्रतिशत से बढ़कर (2009-10) में 2.3 प्रतिशत हो गया।

1.10 निर्णयाधीन लम्बित मामले

राजस्थान मुद्रांक नियम (रा.मु.नि.) 2004 के नियम 51 एवं 65 के अधीन अवमूल्यांकित सम्पत्तियों या कम मुद्रांकित लेख्य-पत्रों को पंजीयन प्राधिकारी द्वारा कलक्टर (मुद्रांक) को अधिनिर्णय हेतु प्रेषित किया जाता है। कलक्टर (मुद्रांक) द्वारा संबंधित व्यक्ति जो शुल्क चुकाने हेतु उत्तरदायी है, को कारण बताओं नोटिस जारी करके प्रकरण की जॉच तीन माह में पूर्ण

हमने पाया कि 31 मार्च 2010 तक 13 वृत्तों[1] में 3,770 मामले जिनमें मुद्रांक कर तथा पं.शु. के ₹ 91.09 करोड़ बकाया थे, निर्णयाधीन लम्बित थे। वर्ष 2006-10 तक के लम्बित मामलों का वर्षवार विवरण निम्न प्रकार था:

वर्ष	निर्णयाधीन लम्बित मामलों की स्थिति				सन्निहित राशि (₹ करोड़ में)			
	प्रारंभिक बकाया	वर्ष के दौरान वृद्धि	वर्ष के दौरान निपटान	बकाया मामले	प्रारंभिक बकाया	वर्ष के दौरान वृद्धि	वर्ष के दौरान निपटान	बकाया राशि
2006-07	8,646	10,498	13,665	5,479	83.25	16.55	50.27	49.53
2007-08	5,479	9,258	10,073	4,664	49.53	70.72	51.89	68.35
2008-09	4,664	7,364	7,101	4,927	68.35	89.20	51.21	106.34
2009-10	4,927	6,904	8,061	3,770	106.34	23.98	39.23	91.09
योग		**34,024**	**38,900**			**200.45**	**192.60**	

हमनें पाया कि 31 दिसम्बर 2009 को मु.क. एवं पं.शु. राशि ₹ 85.67 करोड़ के 3,295 मामलें निर्धारित तीन माह की अवधि से अधिक समय से बकाया थे। निर्णयाधीन लम्बित मामलों का अवधि अनुसार विश्लेषण निम्न प्रकार है:-

क्र.	बकाया अवधि	प्रकरणों की	सन्निहित राशि

[1] अजमेर, अलवर, भरतपुर, भीलवाडा, बीकानेर, हनुमानगढ, जोधपुर, अति. कलक्टर (स्टाम्प) जयपुर, उपमहानिरीक्षक (ग्रामीण) जयपुर, उपमहानरीक्षक (सर्तकता) जयपुर, कोटा, पाली तथा उदयपुर ।

सं.	से अधिक	से कम	संख्या	(₹ करोड़ में)
1	तीन माह	एक वर्ष (01.04.09 से 31.12.09)	1,491	18.55
2	एक वर्ष	तीन वर्ष (01.04.06 से 31.03.09)	1,693	57.78
3	तीन वर्ष	पाँच वर्ष (01.04.04 से 31.03.06)	67	1.28
4	पाँच वर्ष और अधिक (31.03.06 से पूर्व के प्रकरण)		44	8.06
योग			**3,295**	**85.67**

उपरोक्त तालिका को देखने से पता चलता है कि कलक्टर (मुद्रांक) निर्धारित समय में 3,295 लम्बित मामलों को निस्तारित करने में असफल रहे। जिसके कारण ₹ 85.67 करोड़ के पर्याप्त राजस्व वसूली का अभाव रहा। हमने यह भी पाया कि विभाग ने निर्णयाधीन लम्बित मामलों पर निगरानी के लिए कोई प्रपत्र निर्धारित नहीं कर रखा था।

सरकार को बकाया मामलों के समय पर निस्तारण के लिए निर्धारित समयावधि में आवधिक विवरणियों के माध्यम से निगरानी रखने की पद्धति पर विचार करना चाहिए।