अध्याय-V: अन्य कर प्राप्तियाँ

5.1 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2009–10 के दौरान निम्नलिखित प्राप्तियों के अभिलेखों की हमारी नमूना जाँच से 411 मामलों में अंतर्निहित ₹ 54.73 करोड़ के कर, फीस, शुल्क के अवनिर्धारण एवं राजस्व की हानि इत्यादि का पता चला, जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं :

(₹ करोड़ में)

क्रम सं0	श्रेणियाँ	मामलों की सं0	राशि
क. मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस			
1.	**मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण (एक समीक्षा)**	**01**	**1.48**
2.	संदर्भित मामलों का निपटारा नहीं किए जाने के कारण सरकारी राजस्व का अवरोधण	26	1.77
3.	जब्त मामलों का निपटारा नहीं किए जाने के कारण सरकारी राजस्व का अवरोधण	11	0.57
4.	दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण के कारण कम आरोपण	09	0.89
5.	संशोधित दरों की विलम्ब से प्राप्ति के कारण मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली	18	1.05
6.	अन्य मामले	27	1.12
कुल		**92**	**6.88**
ख: भू–राजस्व			
1.	उपकर एवं/या बकाया उपकर पर ब्याज का नहीं/कम आरोपण	37	13.27
2.	सन्निहित भूमि की बंदोबस्ती नहीं होना	33	8.85
3.	सैरातों की बंदोबस्ती नहीं होना	08	0.05
4	अन्य मामले	241	25.68
कुल		**319**	**47.85**
कुल योग		**411**	**54.73**

वर्ष 2009–10 के दौरान संबंधित विभागों ने 371 मामलों में सन्निहित ₹ 50.83 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया, इनमें से ₹ 50.02 करोड़ से अंतर्निहित 357 मामले वर्ष 2009–10 में एवं शेष पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान इंगित किए गए थे। संबंधित विभागों ने नौ मामलों में सन्निहित ₹ 15.44 लाख की वसूली भी प्रतिवेदित किया है।

वित्तीय प्रभाव ₹ 1.48 करोड़ से संबंधित **'मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण'** पर एक समीक्षा पर लेखापरीक्षा अवलोकन निम्नलिखित कंडिकाओं में वर्णित है।

मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस

5.2 मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण

मुख्य अंश

निबंधन विभाग एवं अन्य लोक कार्यालयों के बीच समन्वय के अभाव के फलस्वरूप नमूना जाँचित जिलों में वर्ष 2004–05 से 2008–09 के दौरान ₹ 1.42 करोड़ के मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस का आरोपण नहीं हुआ।

(कंडिका 5.2.8)

संदर्भित मामलों का निष्पादन लंबित रहने तथा विलेखों के क्रियान्वयन का निष्पादन न होने के कारण अंतिम रूप दिये गये, संदर्भित और जब्त किए गए मामलों में हुये मुद्रांक शुल्क की कमी की वसूली नहीं की जा सकी जिसके फलस्वरूप ₹ 8.57 करोड़ का सरकारी राजस्व अवरूद्ध हुआ।

(कंडिका 5.2.10)

आंतरिक लेखापरीक्षा कमजोर थी, जैसा कि विभागीय निरीक्षणों की कमी एवं आंतरिक लेखापरीक्षा से प्रमाणित होता है।

(कंडिका 5.2.12)

5.2.1 प्रस्तावना

राज्य में मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस से प्राप्तियों का नियमन भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, बिहार मुद्रांक नियमावली, 1991 और समय–समय पर संशोधित बिहार मुद्रांक (लिखतों के अवमूल्यन का निवारण) नियमावली, 1995 के अंतर्गत होता है। मुद्रांक शुल्क का भुगतान लिखत[1] के लेख्यकारियों के द्वारा जुलाई 1899 के प्रथम दिवस को या उसके पश्चात या तो मुद्रांकित टिकट के द्वारा अथवा मुद्रांक चिपकाकर या शीर्ष "0030 मुद्रांक तथा निबंधन फीस" के अंतर्गत चालान के माध्यम से सीधे सरकार के खाते में मुद्रांक शुल्क जमा कर किया जाता है।

निबंधन अधिनियम, 1908 वह विधान है जो दस्तावेजों के निबंधन से संबंधित अध्यादेशों को समेकित करता है। निबंधन फीस का आरोपण, निबंधन अधिनियम की धारा 17 और 18 के साथ पठित धारा 78 से 80 और समय–समय पर संशोधित निबंधन (बिहार संशोधन) अधिनियम के द्वारा शासित है। राज्य सरकार को दस्तावेजों के निबंधन हेतु भुगतेय फीस, पंजियों की खोज, तथ्यों, प्रविष्टियों या दस्तावेजों एवं अन्य शुल्कों आदि की प्रतियों को बनाने या देने तथा अन्य शुल्कों आदि की एक तालिका तैयार करने की आवश्यकता थी। फीस की गणना दस्तावेजों में अभिव्यक्त हक, मालिकाना अधिकार और हित के अनुरूप यथा मूल्य पैमाने पर की जाएगी।

5.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

अधिनियमों एवं नियमों के अंतर्गत मुद्रांक शुल्क, निबंधन फीस, दंड राशि एवं अन्य बकायों का आरोपण एवं संग्रहण, निबंधन विभाग के द्वारा शासित है, जिसके प्रमुख निबंधन महानिरीक्षक होते हैं। विभाग, निबंधन विभाग के सचिव, जो मुख्य राजस्व नियंत्रण अधिकारी होते हैं, के प्रशासकीय नियंत्रण के अधीन कार्य करता है। महानिरीक्षक निबंधन की सहायता के लिए एक संयुक्त सचिव, दो उप महानिरीक्षक और

[1] लिखतः लिखत में वे दस्तावेज शामिल हैं जिसके द्वारा कोई अधिकार या दायित्व या उसके अभिप्राय सृजित, हस्तांतरित, परिसीमित, विस्तारित, विलोपित अथवा अभिलेखित किया जाता है।

चार सहायक महानिरीक्षक मुख्यालय स्तर पर होते हैं। पुनः प्रमंडलीय स्तर पर नौ निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक होते हैं। 38 जिला निबंधक, 38 जिला अवर निबंधक और 72 अवर निबंधक, जिला/प्राथमिक इकाई स्तर पर मुद्रांक और निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी होते हैं।

5.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

हमने समीक्षा यह सुनिश्चित करने हेतु की, कि क्याः

- मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण से संबंधित अधिनियम/नियमावली और विभागीय निर्देश राज्य के राजस्व संग्रहण को सुनिश्चित करने हेतु संगत एवं पर्याप्त है;
- भारतीय मुद्रांक अधिनियम, निबंधन अधिनियम और उनके तहत् बनाए गए नियमों के प्रावधानों का प्रभावकारी क्रियान्वयन किया जा रहा था तथा
- विभाग का आंतरिक नियंत्रण तंत्र प्रभावकारी था और लिखतों पर शुल्क और फीस की वसूली की संरक्षा करने हेतु नियंत्रण पर्याप्त थे।

5.2.4 लेखापरीक्षा के मानदण्ड

हमने समीक्षा के दौरान निम्नलिखित अधिनियमों और नियमों को संदर्भित कियाः

- भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899
- निबंधन अधिनियम, 1908
- बिहार मुद्रांक नियमावली, 1991
- बिहार मुद्रांक (लिखतों के अवमूल्यन का निवारण) नियमावली, 1995
- बिहार निबंधन मैनुअल
- बिहार बजट प्रक्रिया
- बिहार वित्तीय नियमावली
- समय–समय पर सरकार के द्वारा निर्गत आदेश और अधिसूचनाएँ
- विभागीय निर्देश, परिपत्र और कार्यपालक आदेश, निदेश तथा समय–समय पर किए गए संशोधन।

5.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं कार्य पद्धति

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के लिए हमने समीक्षा के उद्देश्य से महानिरीक्षक (निबंधन) के कार्यालय, नौ निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक में से तीन[2] और 38 जिला अवर निबंधक कार्यालयों में से 11[3] कार्यालयों के अभिलेखों की नमूना जाँच की। लिखतों से संबंधित सूचना भी नमूना जाँचित जिलों के लोक कार्यालयों[4] से प्राप्त की गई ताकि शुल्क और फीस की समुचित वसूली का सत्यापन किया जा सके।

दस जिलों का चयन वर्ष 2008–09 में वसूले गए राजस्व के आधार पर सरल रैंडम प्रतिचयन विधि तथा प्रतिस्थापन सहित समग्र अनुपात प्रतिचयन विधि पर आधारित था

---

2 भागलपुर, मुजफ्फरपुर एवं पटना।

3 भागलपुर, पूर्वी चंपारण, गया, गोपालगंज, जमुई, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया एवं सीवान।

4 बिहार राज्य पुल निर्माण निगम, बिहार राज्य विद्युत बोर्ड, जिला मत्स्य कार्यालय, जिला नजारत, सामान्य बीमा कंपनी, नगरपालिका/नगर परिषद और संबद्ध जिलों के पुलिस अधीक्षक कार्यालय।

तथा पटना जिला का चयन सर्वाधिक राजस्व क्षमता के आधार पर किया गया था। राजस्व के संचयी योग और रैण्डम संख्या के आधार पर नमूना लिए गए थे।

5.2.6 स्वीकृति

हम आवश्यक सूचना एवं अभिलेख उपलब्ध कराने में निबंधन विभाग के सहयोग के लिए आभार प्रकट करते हैं। मार्च 2010 में निबंधन विभाग के सचिव के साथ एक आरंभिक सम्मेलन आयोजित की गई थी, जिसमें अपनाए गये प्रतिचयन विधि को शामिल करते हुए लेखापरीक्षा के कार्यक्षेत्र, प्रणाली और लेखापरीक्षा के उद्देश्यों की व्याख्या की गई। सरकार के सचिव के साथ सितंबर 2010 में अंतिम सम्मेलन की गई एवं सरकार के दृष्टिकोण को समीक्षा प्रतिवेदन में शामिल कर लिया गया है।

लेखापरीक्षा परिणाम

मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस के निर्धारण एवं आरोपण की समीक्षा से अनेक त्रुटियों का पता चला, जिन्हें अनुवर्ती कंडिकाओं में उल्लिखित किया गया है:

5.2.7 राजस्व की प्रवृत्ति

बजट का निर्माण

बिहार बजट प्रक्रिया के नियम 54 के प्रावधानों के तहत् राजस्व और प्राप्तियों के अनुमानों में वर्ष के अंदर वसूली जाने वाली अनुमानित राशि दर्शाया जाना चाहिए। बकाए और चालू माँगों को अलग से दिखाया जाना चाहिए और यदि पूर्ण वसूली नहीं की जा सकने की संभावना हो, तब कारण दिया जाना चाहिए तथा विभाग द्वारा दिए गए आकलन पर आधारित होना चाहिए।

पुनः, बिहार बजट प्रक्रिया यह प्रावधित करता है कि प्राक्कलन में शुद्धता, आकलन के निम्नतम स्तर से उच्चतम स्तर की ओर अवश्य शुरू होनी चाहिए। सभी आकलन पदाधिकारियों के लिए यह नियम होनी चाहिए कि सभी संभावनाओं को आवश्यकतानुसार शामिल किया जाए।

वर्ष 2004–05 से 2008–09 के लिए मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस से संबंधित बजट आकलन/पुनरीक्षित बजट आकलन, वित्त लेखे के अनुसार राजस्व की वास्तविक वसूली तथा विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ों की तुलनात्मक विवरणी निम्न सारणी में दी गई है:

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आकलन	पुनरीक्षित बजट आकलन	राजस्व प्राप्ति		विभागीय आँकड़े और वित्त लेखे के बीच भिन्नता (5–4)	वित्त लेखे और बजट आकलन के अनुसार राजस्व प्राप्ति के बीच भिन्नता	
			वित्त लेखे के अनुसार	विभाग के अनुसार		राशि (4–2)	प्रतिशतता
1	2	3	4	5	6	7	8
2004-05	500.00	500.00	429.14	487.80	(+) 58.66	(-) 70.86	(-) 14.17
2005-06	600.00	550.00	505.29	586.80	(+) 81.51	(-) 94.71	(-) 15.79
2006-07	700.00	700.00	455.02	559.13	(+) 104.11	(-)244.98	(-) 35.00
2007-08	720.00	550.00	654.15	717.06	(+) 62.91	(-) 65.85	(-) 9.15
2008-09	581.02	700.00	716.19	755.29	(+) 39.10	(+)135.17	(+) 23.26

(स्रोतः विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना)

बिहार वित्तीय नियमावली के प्रावधानों के अनुसार नियंत्री पदाधिकारी को समय पर राजस्व के विभागीय आँकड़ों और वित्त लेखे में दर्शाए गए आँकड़ों के मिलान को सुनिश्चित करना अपेक्षित है।

अभिलेखों की संवीक्षा से हमें निम्नलिखित विसंगतियों का पता चलाः

- वर्ष 2004–09 की अवधि के दौरान शीर्ष "0030 मुद्रांक और निबंधन फीस" के अंतर्गत वित्त लेखे में दर्शाए गए कुल प्राप्तियों तथा विभाग द्वारा लेखापरीक्षा को दिए गए आँकडों में ₹ 346.29 करोड़ का अंतर था। यह दर्शाता है कि समय पर आँकड़ों का मिलान, जो विद्यमान नियमों के तहत् आवश्यक है, नहीं किया गया।

विभाग ने जवाब दिया (अक्टूबर 2010) कि दो तरह के आँकड़ों में अंतर का मुख्य कारण दोनों के बीच मिलान नहीं किया जाना था, जो निम्नलिखित हैः

(क) वित्त लेखे के आँकड़े कोषागार के आँकड़ों पर आधारित है जबकि विभाग द्वारा दिए गए आँकड़े वास्तविक प्राप्ति पर आधारित है।

(ख) लेख्यकारियों को मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की वापसी और स्थानीय निकायों तथा प्राधिकारों को अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क की वापसी बजट तैयार करते समय कुल प्राप्तियों में से घटायी गई थी। जवाब सही नहीं है क्योंकि हमने नमूना जाँचित छः जिलों[5] **(परिशिष्ट IV)** के उप समाहर्त्ता (मुद्रांक) के अभिलेखों की समीक्षा की जहाँ समाहर्त्ता ने 10 प्रतिशत की कटौती करने के बाद ₹ 96.05 लाख के मूल्य के अव्यवहृत मुद्रांक की वापसी का आदेश दिया था। समाहर्त्ता के आदेश के तहत् वापस किए गए अव्यवहृत मुद्रांक का मूल्य विभाग के बजट प्रस्ताव के बाहर रह गए क्योंकि विभाग ने मुद्रांक की वापसी के संबंध में उप समाहर्त्ता द्वारा समर्पित की जानेवाली कोई रिपोर्ट/रिटर्न का निर्धारण नहीं किया था। जबकि राजस्व बजट तैयार करते समय विभाग ने वर्ष के दौरान अव्यवहृत मुद्रांक और स्थानीय निकायों का वापस की गई अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क की वापसी राशि पर विचार नहीं किया था फलतः विभाग द्वारा बढ़ा हुआ बजट प्रस्ताव दिया गया।

- निबंधन विभाग द्वारा किसी प्रस्ताव के अभाव में वित्त विभाग ने वर्ष 2005–06 के लिए राजस्व प्राप्ति बजट को ₹ 600 करोड़ से ₹ 550 करोड़, वर्ष 2007–08

[5] भागलपुर, गया, गोपालगंज, मुजफ्फरपुर, नालंदा एवं सीवान।

के लिए ₹ 720 करोड़ से ₹ 550 करोड़ तथा वर्ष 2008–09 के लिए ₹ 581.02 करोड़ से ₹ 700 करोड़ पुनरीक्षित कर दिया।

- हमने बजट आकलन के विरूद्ध वास्तविक प्राप्ति में (–) 35 प्रतिशत और 23.26 प्रतिशत के बीच भारी अंतर का अवलोकन किया जो वित्त विभाग द्वारा विभागीय आँकड़ों पर विचार नहीं किए जाने के कारण था।

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (अक्टूबर 2010) कि वित्त विभाग के आँकड़ों का मिलान शीर्ष ''0030 मुद्रांक एवं निबंधन फीस'' के तहत् सरकारी लेखे में वास्तविक जमा से करने के लिए कार्रवाई की जाएगी। सभी समाहर्त्ताओं को मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की सभी वापसी के संबंध में प्रतिवेदित करने हेतु निदेश जारी करने पर विचार किया जाएगा, जिससे कि बजट तैयार करते समय इसे लेखे में लिया जा सके।

विभाग ने आगे कहा कि लेखापरीक्षा अवलोकनों से, वित्त विभाग को अवगत करा दिया जाएगा और वित्त विभाग से विचार–विमर्श करने के पश्चात् प्रभावकारी कदम उठाए जाएंगे ताकि विभाग के राजस्व आँकड़ों का वित्त विभाग के आँकड़ों के साथ समय पर मिलान सुनिश्चित किया जा सके।

वित्त विभाग को निबंधन विभाग के साथ सामंजस्य रखते हुये बजट आकलन तैयार करना चाहिए। सरकार को बजट आकलन तैयार करते समय बजट मैनुअल के प्रावधानों के अनुपालन को सुनिश्चित करना चाहिए। सरकार विभाग के राजस्व आँकड़ों को वित्त लेखे के आँकड़ों के साथ समय पर मिलान सुनिश्चित करने हेतु प्रभावकारी कदम भी उठा सकती है।

कः आरोपण

5.2.8 अंतर विभागीय समन्वय की कमी

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों के अंतर्गत राज्य सरकार पट्टा संलेख पर अनुसूची 1 ए के मद संख्या 35 के अनुसार मुद्रांक शुल्क तथा भारतीय निबंधन अधिनियम की धारा 17 के अनुसार निबंधन फीस का आरोपण करती है। पुनः भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 73 प्रावधित करता है कि प्रत्येक लोक पदाधिकारी जिसकी अभिरक्षा में कोई पंजी, पुस्तक, अभिलेख, दस्तावेज, प्रलेख अथवा कार्यवाही है, जिसके निरीक्षण के क्रम में कोई शुल्क प्राप्त हो सकता हो अथवा कोई शुल्क के संबंध में किसी प्रकार का धोखाधड़ी या चूक साबित होने अथवा प्रकाश में आने की संभावना हो, समाहर्त्ता किसी व्यक्ति को उचित समय पर पंजी, पुस्तकें, अभिलेख, संलेख और कार्यवाही को इस उद्देश्य से निरीक्षण करने के लिए लिखित रूप से प्राधिकृत करेगा। राज्य सरकार के मुख्य सचिव ने सभी विभागों के सचिवों, विभागों के प्रमुखों, अध्यक्ष, बिहार राज्य विद्युत बोर्ड, आयुक्त, सभी निगमों के प्रबंध निदेशकों, जिलाधिकारियों, अनुमंडल पदाधिकारियों, अंचलाधिकारियों तथा प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों को सभी पट्टा संलेखों (हाट, बाजार, घाट, जलकर, बस पड़ाव तथा मेला स्थल) पर मुद्रांक शुल्क आरोपित करने हेतु तथा जहाँ पट्टा अवधि एक वर्ष से अधिक हो उन्हें निबंधित करवाने हेतु निर्देश जारी किया (अगस्त 2002)।

हमने पाया कि मुख्य सचिव के निर्देश का अनुपालन की निगरानी हेतु कोई प्रणाली नहीं बनायी गयी थी। साथ ही निबंधन विभाग ने समाहर्त्ता द्वारा लोक कार्यालयों के निरीक्षण हेतु कोई मानदंड अथवा लक्ष्य तय नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 73 के प्रावधानों के अनुसार विभाग ने समाहर्त्ता द्वारा किए गए निरीक्षणों का अनुश्रवण करने के लिए कोई रिपोर्ट/रिटर्न प्रावधित नहीं किया था।

नमूना जाँचित जिलों के लोक कार्यालयों के अभिलेखों की हमारी संवीक्षा से प्रकट हुआ कि उनके द्वारा प्रस्तुत किए जाने वाले विहित रिपोर्ट/रिटर्न के अभाव में, लोक कार्यालयों में प्रस्तुत लिखतों पर किस हद तक मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का आरोपण करना था अथवा किया गया था, इससे विभाग अनभिज्ञ था। लेखापरीक्षा के दौरान पाए गए कुछ विसंगतियों की चर्चा निम्न कंडिकाओं में की गई है:

5.2.8.1 लिखतों के त्रुटीपूर्ण वर्गीकरण के कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का आरोपण नहीं किया जाना

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 33 तथा 38(2) के अनुसार, किसी लोक पदाधिकारी के समक्ष प्रस्तुत कोई लिखत, जो कि उनके विचार से शुल्क प्रभार योग्य है तथा यदि उन्हें यह प्रतीत होता है कि ऐसे लिखत समुचित ढंग से मुद्रांकित नहीं है, वे इसे जब्त कर सकते हैं तथा इसको समुचित मुद्रांक शुल्क के अधिनिर्णय के लिए समाहर्त्ता को मूल रूप से भेज सकते हैं।

नमूना जाँचित नौ[6] जिलों के नगर निगम/नगर परिषद के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकन किया कि नौ[7] मोबाइल टावर कंपनियों ने उनके अधिकार क्षेत्र में मोबाइल टावर की स्थापना हेतु अनापत्ति प्रमाणपत्र के लिए आवेदन दिया था तथा भूमि/भवन मालिकों से पाँच से बीस वर्षों के लिए 100 रुपये के मुद्रांक पत्र पर एकरारनामा किया। लिखतों का अध्ययन करने पर हमने पाया कि ये सभी एकरारनामा एक वर्ष से अधिक की अवधि वाले पट्टा[8] दस्तावेज की श्रेणी में आते थे जिसके लिए मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस अपेक्षित था। परंतु समाहर्त्ता द्वारा समुचित मुद्रांक शुल्क के अधिनिर्णय हेतु भारतीय मुद्रांक अधिनियम के प्रावधानों का नगर निगम/नगर परिषद के कार्यपालक पदाधिकारियों द्वारा अनुपालन करने में विफल रहने के फलस्वरूप ₹ 33.83 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का आरोपण नहीं किया गया।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँच की जा रही है तथा यदि आवश्यक हुआ तो मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। विभाग ने आगे कहा कि निबंधन फीस तभी आरोपण योग्य है, जब कोई दस्तावेज निबंधन अधिनियम के अंतर्गत निबंधित होता हो तथा हमारे द्वारा दिए गए सुझाव पर भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 73 के प्रावधानों के कार्यान्वयन के लिए समाहर्त्ता को निर्देश जारी किया। आगे उत्तर हेतु हम प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

---

6 गया, गोपालगंज, मधुबनी, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया एवं सीवान।

7 डिश नेट वायरलेस लि0, भारती टेलि वेन्चर, टावर विजन इंडिया प्रा0 लि0, भारती इन्फ्राटेल लि0, आईडिया सेलुलर इन्फ्रास्ट्रकचर सर्विस, टाटा टेलि0 सर्विस लि0, ऐसार टेलिकॉम इन्फ्रास्ट्रक्चर प्रा0 लि0, वायरलेस टी0 टी0 इन्फो सर्विस लि0 तथा आदित्य बिरला टेलिकॉम लि0।

8 'पट्टा' का अर्थ है स्थाई सम्पती को पट्टा पर देना और इसमें शामिल है
(क) पट्टा,
(ख) काबूलियत (कबूलियत या काबूलियत) एक वचनबंध है जो खेती करने या हासिल करने और पट्टे पर देने का एकरारनामा या लिखित रूप से कोई अन्य बचनबंध है जो कि खेती करने, हासिल करने या लगान देने से संबंधित अचल सम्पति को पट्टे पर देने का पूरक नहीं है।
(ग) कोई लिखत जिसके द्वारा किसी भी तरह का पथकर किराया पर दिया जाना।
(घ) पट्टे पर दिये जाने के लिए कोई लिखावट जो आवेदन स्वीकृत होने का द्योतक हो।

5.2.8.2 जलकर पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण नहीं किया जाना

बिहार जलकर प्रबंधन अधिनियम, 2006 की धारा 7 (xii) (च) के अनुसार, जिला मत्स्य पदाधिकारी को उन मामलों में मत्स्य शिकारमाही आदेश रद्द करने की आवश्यकता थी, जहाँ एकरारनामा निबंधित नहीं किए गए थे।

नौ[9] जिला मत्स्य कार्यालयों में हमने पाया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में 149 अंचलों में विभिन्न पट्टेदारों को जलकर[10] की बन्दोबस्ती वार्षिक आधार पर किया गया परन्तु तीन प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क तथा चार प्रतिशत की दर से निबंधन फीस (वर्ष 2006–07 तक) का आरोपण पट्टेदारों पर नहीं किया गया था। ₹ 17.44 लाख का मुद्रांक शुल्क तथा ₹ 10.73 लाख का निबंधन फीस का आरोपण नहीं होने के कारण ₹ 28.17 लाख के सरकारी राजस्व की क्षति हुई। जिला मत्स्य पदाधिकारी ने अधिनियम के उपर्युक्त प्रावधान के अनुपालन हेतु कोई कर्रवाई भी प्रारंभ नहीं की।

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया और कहा (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँच तथा मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। आगे उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

5.2.8.3 बंदोबस्त सैरातों पर मुद्रांक शुल्क आरोपित नहीं किया जाना

नौ[11] नमूना जाँचित जिलों में हमने सैरात[12] पंजी तथा नगर निगम/नगर परिषद के संचिकाओं की संवीक्षा की तथा पाया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान एक वर्ष के लिए 110 बंदोबस्त सैरातों पर तीन प्रतिशत की दर पर मुद्रांक शुल्क आरोपित नहीं की गई जिससे ₹ 31.26 लाख की सरकारी राजस्व की क्षति हुई। इस प्रकार नगर निगम/नगर परिषद के प्रशासक बंदोबस्ती दस्तावेजों पर मुद्रांक शुल्क आरोपित करने से संबंधित मुख्य सचिव के अनुदेशों का पालन करने में विफल रहे।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँच की जाएगी तथा मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। आगे उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

5.2.8.4 पुल टॉल प्लाजा पर मुद्रांक शुल्क का आरोपण नहीं किया जाना

बिहार राज्य पुल निर्माण निगम पटना के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकन किया कि वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान सभी पुल टॉल प्लाजा जो कि वार्षिक आधार पर बंदोबस्त किये गये थे, की बंदोबस्ती[13] पर तीन प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क आरोपित नहीं किया गया था बिहार राज्य पुल निर्माण निगम, पटना के प्रशासक द्वारा पट्टा दस्तावेजों पर मुद्रांक शुल्क आरोपित करने के मुख्य सचिव के अनुदेशों का पालन करने में विफल रहने के फलस्वरूप ₹ 48.99 लाख की राजस्व की क्षति हुई जिसका विवरण निम्नवत है:

---

9 भागलपुर, गया, गोपालगंज, जमुई, मधुबनी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना एवं सीवान।

10 "जलकर" से अभिप्रेत है पशुपालन एवं मत्स्य विभाग बिहार के अधिन तालाब, पोखर, आहर, नदी–नाला, नहर, चौर, ढ़ाव, जलाशय, मन, झील आदि जिनमें मत्स्य, सिंघारा एवं मखाना का उत्पादन होता हो।

11 गया, गोपालगंज, जमुई, मधुबनी, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पूर्णिया एवं सीवान।

12 सैरात का अर्थ है उद्योग, हाट, मेला, तोडी, महाल, तथा नौका पर अधिकार से प्राप्त आय।

13 बन्दोबस्ती का अर्थ है पट्टा पर देना।

(₹ लाख में)

क्रम संख्या	वर्ष	जिलों की संख्या जिसमें पुल बंदोबस्त किए गए	डाक की राशि	तीन प्रतिशत की दर पर मुद्रांक शुल्क
1	2004-05	12	157.32	4.72
2	2005-06	14	139.69	4.19
3	2006-07	23	475.68	14.27
4	2007-08	14	457.46	13.72
5	2008-09	14	403.11	12.09
कुल		**77**	**1,633.26**	**48.99**

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया तथा कहा (अक्टूबर 2010) कि मामलें की जाँच की जाएगी तथा मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। आगे उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

सरकार सभी लोक कार्यालयों की सावधिक निरीक्षण हेतु मानदंड निर्धारित करे तथा उन्हें मुख्य सचिव के अनुदेशों का कार्यान्वयन हेतु एक अनुपालन व्यवस्था के माध्यम से मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस के आरोपण का अनुश्रवण हेतु प्रस्तुत किए जाने वाले आवधिक रिपोर्ट/रिटर्न को भी विहित करे।

5.2.9 सैरात पर मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 3 के प्रावधानों के अनुसार राज्य सरकार ने पट्टा लिखतों पर अनुसूची 1 ए के मद संख्या 35 के अनुसार मुद्रांक शुल्क का आरोपण किया।

दो जिलों[14] के सैरात पंजियों तथा बंदोबस्त सैरातों के विवरण की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकन किया कि 20 सैरात बंदोबस्त किए गए थे, परंतु मुद्रांक शुल्क का आरोपण कम किया गया था, जैसाकि नीचे दर्शाया गया है:

(राशि ₹ में)

ईकाइयों के नाम	आरोप्य मुद्रांक शुल्क	आरोपित मुद्रांक शुल्क	अंतर (मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण)
नगर परिषद नालंदा	4,51,251	58,395	3,92,856
नगर परिषद गोपालगंज	4,680	3,219	1,461
कुल	**4,55,931**	**61,614**	**3,94,317**

इस प्रकार ₹ 3.94 लाख के मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण हुआ।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि मामले की जाँच की जाएगी तथा मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी। आगे उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010) ।

[14] नालंदा: 7 तथा गोपालगंज: 13

खः संग्रहण

5.2.10 अधिनियम तथा नियम में समय सीमा हेतु प्रावधान का अभाव

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 33 (1) के अंतर्गत प्रत्येक व्यक्ति जो किसी लोक कार्यालय का प्रभारी हो, जिसके समक्ष किसी प्रकार का लिखत प्रस्तुत किया जाता है तथा यदि उसे यह प्रतीत होता है कि ऐसा लिखत सही रूप से मुद्रांकित नहीं है तो उसे जब्त करेगा तथा उपरोक्त अधिनियम की धारा 38(2) के अनुसार इसे मूल रूप से समाहर्त्ता को भेजेगा। समाहर्त्ता द्वारा ₹ पाँच के अर्थदण्ड अथवा वह राशि, जो उचित शुल्क के दस गुणा से ज्यादा न हो, के साथ मुद्रांक शुल्क की वसूली करेगें और इसे जब्त करने वाले पदाधिकारी को वापस कर देगें।

पुनः भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 48 प्रावधित करता है कि सभी शुल्क, अर्थदण्ड तथा अधिनियम के तहत् भुगतान करने हेतु अन्य आवश्यक राशि की वसूली समाहर्त्ता द्वारा कुर्की से तथा उस व्यक्ति के चल संपत्ति की बिक्री से, जिस पर यह बकाया है अथवा भूमि राजस्व के बकाए की वसूली हेतु उस समय लागू किसी अन्य प्रक्रिया द्वारा कर सकते है।

हमने पाया कि नियमावली में राजस्व वसूली नीलामवाद प्रारम्भ करने का कोई समय–सीमा निर्धारित नहीं है। साथ ही विलेख प्रस्तुत करते समय निष्पादक के स्थायी आवासीय पता का साक्ष्य और जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक के कार्यालयों द्वारा उनके सत्यापन का अधिनियम/नियम में कोई प्रावधान नहीं है। पुनः पक्षों द्वारा विक्रय दस्तावेज के निष्पादन को लागू करने एवं समाहर्त्ता द्वारा अंतिम रूप से निष्पादित मामलों में मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस वसूल करने का प्रावधान नियम में नहीं है। अधिनियमों/नियमों तथा विभागीय निदेशों में जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक द्वारा समाहर्त्ता/निबंधन कार्यालय के निरीक्षक को आवश्यक कार्रवाई करने हेतु मामलों को भेजने की समय–सीमा निर्धारित नहीं किया गया है।

5.2.10.1 जब्त मामलों का निष्पादन नहीं होना

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 38(2) तथा 40 के अंतर्गत जब किसी लिखत को जब्त कर मूलरूप से समाहर्त्ता को भेजा जाता है तथा यदि उनको ऐसा परिलक्षित होता है कि वह दस्तावेज पूर्ण रूप से मुद्रांकित नहीं है तथा प्रभार लगाए जाने योग्य है तो समाहर्त्ता द्वारा ₹ पाँच के अथवा उचित शुल्क की राशि का अधिकतम दस गुणा से कम अर्थदण्ड के साथ भुगतेय मुद्रांक शुल्क की वसूली की जाएगी और वे इसे जब्त करने वाले पदाधिकारी को वापस करेगें। पुनः भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 48 प्रावधित करता है कि सभी शुल्क, अर्थदण्ड तथा भुगतेय अन्य राशि की समाहर्त्ता द्वारा कुर्की से अथवा उस व्यक्ति के चल संपत्ति की बिक्री से, जिसपर यह बकाया है, अथवा उस समय लागू किसी अन्य प्रक्रिया द्वारा हो सकती है। संबंधित व्यक्ति को सूचना जारी करने तथा लोक माँग वसूली अधिनियम के अंतर्गत उनके विरूद्व मामले दर्ज किए जाने के उपरांत ही यह कार्रवाई की जा सकती है।

जब्त मामलों के पंजी के साथ अभिलेखों की नमूना जाँच के दौरान हमने अवलोकन किया कि वर्ष 2006–09 के दौरान तीन[15] जिला अवर निबंधक द्वारा 16 जब्त मामले समाहर्त्ता को अधिनिर्णय के लिए भेजा गया था। अधिनियम/ नियमावली में समय सीमा के प्रावधानों के अभाव के कारण ये सभी मामले लेखापरीक्षा की तिथि तक निपटारा हेतु लंबित थे। जब्त मामलों का निपटारा न होने के कारण ₹ 4.71 लाख की सरकारी राजस्व अवरूद्ध रहा।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि लेखापरीक्षा के उद्धरण के आलोक में संदर्भित एवं जब्त मामलों के निष्पादन के लिए एक माह का समय सीमा निर्धारण हेतु अनुदेश निर्गत (सितम्बर 2010) किया गया है।

5.2.10.2 अंतिम रूप से निष्पादित तथा जब्त मामलों में राजस्व की वसूली नहीं होना

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के लिए दो जिला अवर निबंधकों तथा एक उप समाहर्त्ता (मुद्रांक)[16] द्वारा उपलब्ध कराए गए विवरणियों एवं जब्त मामलों की पंजियों की हमने तिर्यक जाँच किया तथा पाया कि जिला अवर निबंधकों द्वारा मुद्रांक शुल्क के अधिनिर्णय हेतु 81 जब्त मामलों का समाहर्त्ताओं द्वारा निष्पादन कर दिया गया था। समाहर्त्ताओं ने उन मामलों को अधिनिर्णीत कर दिया तथा ₹ 7.51 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं अर्थदण्ड का आरोपण किया। निष्पादकों को सूचनाएँ निर्गत किया गया/निर्गत किया जा रहा था। अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार मुद्रांक शुल्क एवं अर्थदण्ड की वसूली हेतु निष्पादकों के विरूद्ध आगे की कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की गई थी।

इस प्रकार, स्थापित माँगों में राजस्व वसूली नीलामवाद निर्गत करने हेतु कोई समय सीमा का प्रावधान, नियमावली अथवा विभागीय अनुदेशों में नहीं रहने के फलस्वरूप राजस्व वसूली नीलामवाद के तहत् कोई मामला प्रारम्भ नहीं किया गया था।

---

15 भागलपुर (9 मामले – ₹ 3.84 लाख), गया (4 मामले – ₹ 36,840) तथा गोपालगंज (3 मामले – ₹ 49,960)।

16 गोपालगंज (25 मामले – ₹ 4.11 लाख), मोतिहारी (54 मामले – ₹ 2.79 लाख) एवं उपसमाहर्त्ता (मुद्रांक), भागलपुर (2 मामले – ₹ 60,859)।

5.2.10.3 संदर्भित मामलों के कार्यान्वयन में विलम्ब

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 47 (ए) के अनुसार यदि निबंधन प्राधिकारी को यह विश्वास हो कि लिखतों में सम्पत्ति के बाजार मूल्य को सही प्रवृत्त नहीं किया गया है, तब वह इसे समाहर्त्ता को बाजार मूल्य निर्धारित करने के लिए संदर्भित करेगा। पुनः आयुक्त–सह–सचिव तथा निबंधन विभाग, बिहार सरकार के महानिरीक्षक ने दिनांक 20 मई 2006 को सभी समाहर्त्ताओं को धारा 47 (ए) के अंतर्गत संदर्भित मामलों को 90 दिनों के भीतर त्वरित निष्पादन हेतु संबंधित निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को हस्तानान्तरित करने का निदेश दिया।

नमूना जाँचित नौ[17] जिलों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया कि जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक द्वारा अक्टूबर 1997 से मार्च 2009 के बीच उपस्थापित किए गए ₹ 1.67 करोड़ की राशि से सन्निहित 616 मामले, भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 47 (ए) के तहत् समाहर्त्ता/ निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक को संपत्तियों के बाजार मूल्य के निर्धारण हेतु एक से 3,233 दिनों के विलम्ब से संदर्भित (दिसम्बर 2002 एवं मार्च 2009 के बीच) किया गया था। फलतः संदर्भित मामलों का कार्यान्वयन नहीं हुआ। मामलों को संदर्भित करने एवं उनका समय पर निष्पादन में विलम्ब से निष्पादकों को कठिनाई हुई।

5.2.10.4 अंतिम रूप से निष्पादित संदर्भित मामलों से मुद्रांक शुल्क की कमी का वसूली नहीं किया जाना

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि में तीन[18] निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों तथा पाँच[19] जिला अवर निबंधकों द्वारा उपलब्ध कराई गई विवरणियों तथा संदर्भित मामलों के पंजियों की तिर्यक जाँच के दौरान हमने पाया कि धारा 47(ए) के तहत् भूमि/संपत्ति के मूल्यांकन हेतु समाहर्त्ता/निबंधन कार्यालय के निरीक्षक को संदर्भित मामलों में 1,565 मामलों को समाहर्त्ताओं/निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों द्वारा अंतिम रूप से निष्पादित कर दिया गया था और उसे जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक को नवम्बर 2004 तथा फरवरी 2008 के बीच दस्तावेजों को निष्पादन हेतु वापस भेज दिया गया जो उनके पास लंबित था। निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों/जिला अवर निबंधकों द्वारा दिए गए विवरण के आधार पर इसके परिमाणस्वरूप ₹ 5.24 करोड़ राशि की सरकारी राजस्व की वसूली नहीं हुई।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि संदर्भित एवं जब्त मामलों का त्वरित निष्पादन करने हेतु निदेश निर्गत किया गया है। आगे की उत्तर हेतु हमलोग प्रतीक्षित हैं (दिसम्बर 2010)।

5.2.10.5 संदर्भित मामलों का निष्पादन नही किया जाना

वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के लिए दो निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों (मुजफ्फरपुर और पटना) तथा 10[20] जिला अवर निबंधकों द्वारा उपलब्ध कराई गई विवरणियों और संदर्भित मामलों के पंजियों की संवीक्षा से हमने पाया कि

---

17 भागलपुर, गया, गोपालगंज, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया एवं सीवान।

18 भागलपुर, मुजफ्फरपुर एवं पटना।

19 गया, गोपालगंज, मधुबनी, मुजफ्फरपुर एवं सीवान।

20 भागलपुर, गया, गोपालगंज, जमुई, मोतिहारी, मुजफ्फरपुर, नालंदा, पटना, पूर्णिया एवं सीवान।

समाहर्त्ताओं/निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को सम्पत्ति का बाजार मूल्य निर्धारित करने के लिए भेजे गये 3,968 मामलों में से वर्ष 2004–05 से 2008–09 से संबंधित 1,034 मामले लेखापरीक्षा की तिथि तक लंबित थे, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.21 करोड़ का सरकारी राजस्व अवरूद्ध रहा। इसके अतिरिक्त वर्ष 1991–92 से 2003–04 से संबंधित ₹ 4.29 करोड़ की वसूलनीय राशि से सन्निहित 2,934 मामलों को समाहर्त्ताओं ने मई 2006 के आदेश के आलोक में निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को हस्तानांतरित कर दिया, जो निष्पादन हेतु लंबित थे।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि सरकार मामलों को शीघ्र निष्पादन हेतु निर्देश जारी कर चुकी थी तथा एक सुधारात्मक उपाय के तौर पर भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 47 (ए) के उद्देश्य की प्राप्ति हेतु निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को समाहर्त्ता के रूप में अधिकृत कर दिया गया है।

सरकार को संदर्भित मामलों के शीघ्र निष्पादन हेतु उचित कदम उठानी चाहिए। सरकार बाजार मूल्य का निर्धारण तथा जब्त मामलों के निबटारा हेतु मामलों को भेजने के लिए समय–सीमा निर्दिष्ट करने और माँग निर्धारित करने के बाद राजस्व वसूली नीलामवाद प्रारंभ करने पर भी विचार कर सकती है।

5.2.11 प्रासंगिक व्यय का निर्धारण न होना

बिहार क्षेत्रीय विकास प्राधिकार अधिनियम, 1981 की धारा 44(2) (iii) एवं बिहार तथा उड़ीसा नगरपालिका अधिनियम, 1922 की धारा 136 (2) और (4) प्रावधित करता है कि निबंधन विभाग बिक्री, उपहार तथा अचल संपत्ति के भोग बंधकग्राही के लिखतों के मूल्य पर बिहार क्षेत्रीय विकास प्राधिकार हेतु 5 प्रतिशत (दिसम्बर 2005 तक) तथा नगरपालिका निकाय/अधिसूचित क्षेत्र समिति हेतु दो प्रतिशत के समतुल्य शुल्क का अतिरिक्त राशि संग्रह करेगा और ऐसे वृद्धि के फलस्वरूप सभी संग्रहण का भुगतान प्रासंगिक व्यय (यदि कोई हो) घटाने के बाद प्राधिकार/निकाय को किया जाएगा, जैसा कि राज्य सरकार द्वारा बनाए नियमों में निर्दिष्ट किया गया हो।

अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकट हुआ कि निबंधन विभाग का उपयोग पूर्वोक्त स्थानीय निकायों/प्राधिकारों की ओर से संग्रहण तथा भुगतान करने के लिए किया गया था। परन्तु सरकार/विभाग द्वारा किसी प्रासंगिक व्यय का निर्धारण के अभाव में, उनके द्वारा संग्रहित कुल राशि का भुगतान बिना प्रासंगिक व्यय घटाये निकायों/प्राधिकारों को कर दिया गया था।

इसी प्रकार, निबंधन हेतु प्रस्तुत लिखतों के स्कैनिंग व्यय तथा निबंधन की कम्प्युटरीकरण हेतु समितियों (स्कोर), जो समितियाँ निबंधन अधिनियम, 1807 के तहत् निबंधित है, द्वारा किए गए संग्रहण पर निबंधन विभाग द्वारा कोई प्रासंगिक व्यय न तो निर्धारित किया गया था और न ही वसूली की गई थी, यद्यपि निबंधन विभाग के कार्यालयों का उपयोग स्कैनिंग प्रभार के संग्रहण पर किया गया था।

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन स्वीकार करते हुए उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि यह एक नीतिगत मामला है तथा इस पर विचार किया जाएगा।

सरकार किसी निकाय अथवा प्राधिकार की ओर से राजस्व के संग्रहण हेतु प्रासंगिक व्यय की दर को निर्दिष्ट कर सकती है, जैसा कि भूमि राजस्व विभाग के लिए निर्धारित है। निबंधन की कम्प्यूटरीकरण हेतु समितियों के लिए

संग्रहण प्रभार विभागीय मानव शक्ति तथा आधारभूत संरचना की उपयोगिता के आधार पर निर्धारित होनी चाहिए।

5.2.12 आंतरिक नियंत्रण तंत्र

5.2.12.1 आंतरिक लेखापरीक्षा

किसी विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध इसके आंतरिक नियंत्रण तंत्र का एक महत्वपूर्ण अवयव है तथा विभाग को सामर्थ्य देता है कि वह स्वयं आवश्वस्त हो कि निर्धारित प्रणाली समुचित ढंग से कार्यान्वित है।

हमने पाया कि निबंधन विभाग में कोई अलग आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध नहीं है। वित्त विभाग (अंकेक्षण कोषांग), निबंधन विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा का कार्य करता है। विभाग द्वारा आंतरिक लेखापरीक्षा का क्षेत्र तथा विस्तार हमें उपलब्ध नहीं कराया गया। वर्ष 2004–05 से 2008–09 की अवधि के दौरान जिला अवर निबंधन कार्यालय गया, जसमें सिर्फ व्यय पहलू शामिल था, को छोड़कर विभाग के किसी और कार्यालय का लेखापरीक्षा नहीं किया गया था।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि निरीक्षण को सुदृढ़ करने के लिए एक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली विकसित करने पर विचार कर रही है तथा आंतरिक लेखापरीक्षा/निरीक्षण करने हेतु निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को अधिकृत किया जाना है।

5.2.12.2 अपर्याप्त निरीक्षण

प्रशासन के हाथों में निरीक्षण, आंतरिक नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण औजार है जो यह सुनिश्चित करता है कि विभाग हेतु निर्दिष्ट नियमों तथा क्रिया–प्रणालियों का पालन किया जा रहा है तथा समुचित संग्रहण की सुरक्षा एवं राजस्व क्षति को रोकने के लिए पर्याप्त है। बिहार निबंधन नियमावली, जिला अवर निबंधक, जिला निबंधक, निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों तथा निबंधन महानिरीक्षक द्वारा निबंधन कार्यालयों का निरीक्षण करने हेतु प्रावधित करता है। जिला अवर निबंधक सामान्यतः अपने जिले के प्रत्येक अवर निबंधन कार्यालय का निरीक्षण वर्ष में दो बार तथा अपने कार्यालय का निरीक्षण वर्ष में एक बार करेगें। जिला निबंधक/निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक को उनके अधिकार क्षेत्र के अधीन प्रत्येक कार्यालय की जाँच, जिसमें जिला कार्यालय भी शामिल है, वर्ष में कम–से–कम एक बार करनी चाहिए। निबंधन महानिरीक्षक को जिला अवर निबंधन के कार्यालयों का 50 प्रतिशत तथा इससे अधिक कार्यालयों का, जितना वे सुविधापूर्वक कर सकते हैं, निरीक्षण करना अपेक्षित है।

बिहार निबंधन नियमावली के मानदण्डों के अनुसार वर्ष 2004–05 से 2008–09 के दौरान निरीक्षण प्राधिकारियों द्वारा 2,105 कार्यालयों का निरीक्षण किया जाना था। वर्ष 2004–05 से 2006–07 के दौरान किए गए निरीक्षणों की संख्या हमें उपलब्ध नहीं कराया गया। हालाँकि वर्ष 2007–08 तथा 2008–09 से संबंधित उपलब्ध कराये गये आँकड़ों के अनुसार हमने पाया कि निरीक्षण हेतु अपेक्षित 842 कार्यालयों में से मात्र 127 कार्यालयों (15 प्रतिशत) का निरीक्षण किया गया था, जैसा कि निम्न सारणी में वर्णित है:

वर्ष	निरीक्षण हेतु अपेक्षित कार्यालयों की संख्या	निरीक्षण किए गए कार्यालयों की संख्या	कमी	निरीक्षण की प्रतिशतता
2004–05	421	प्रस्तुत नहीं किया गया	.	.
2005–06	421	प्रस्तुत नहीं किया गया	.	.
2006–07	421	प्रस्तुत नहीं किया गया	.	.
2007–08	421	53	368	13
2008–09	421	74	347	18

वर्ष 2008 तथा 2009 के दौरान निरीक्षण प्राधिकारियों द्वारा किये गये निरीक्षण की विवरणी नीचे दर्शायी गई है:

निरीक्षण अधिकारी का नाम	वर्ष					
	2008			2009		
	निरीक्षण हेतु अपेक्षित कार्यालयों की संख्या	निरीक्षण किए कार्यालयों की संख्या (प्रतिशत में)	कमी	निरीक्षण हेतु अपेक्षित कार्यालयों की संख्या	निरीक्षण किए कार्यालयों की संख्या (प्रतिशत में)	कमी
निबंधन महानिरीक्षक	19	1 (5)	18	19	4 (21)	15
निबंधन कार्यालयों के निरीक्षक	110	37 (33)	73	110	63 (57)	47
जिला निबंधक	110	प्रदत्त नहीं	110	110	प्रदत्त नहीं	110
जिला अवर निबंधक	182	15 (8)	167	182	7 (4)	175
कुल	**421**	**53 (13)**	**368**	**421**	**74 (18)**	**347**

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि निरीक्षण को सुदृढ़ करने के लिए एक आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली विकसित करने पर विचार कर रही है तथा आंतरिक लेखापरीक्षा/निरीक्षण करने हेतु निबंधन कार्यालयों के निरीक्षकों को अधिकृत किया जाएगा।

सरकार सभी निबंधन कार्यालय के निरीक्षक/जिला अवर निबंधक/लोक कार्यालयों की सावधिक निरीक्षण तथा नियमित अंतराल पर उनका आंतरिक लेखापरीक्षा सुनिश्चित कर सकती है।

5.2.13 अनुच्छेद 'ओ' के अंतर्गत फीस की अनुचित छूट

भारतीय निबंधन अधिनियम के अंतर्गत फीस की तालिका के अनुच्छेद 'ओ' के अनुसार, निबंधन पूर्ण होने के पश्चात् जब कोई दस्तावेज बिना दावा किए एक माह से अधिक तक पड़ा रहता है, तब निबंधन पूर्ण होने के उपरांत प्रथम माह के बाद प्रत्येक माह अथवा उसके किसी भाग के लिए ₹ पाँच का शुल्क प्रभारित किया जाएगा, किसी अवस्था में शुल्क की राशि ₹ 100 से अधिक नहीं होगी। कठिनाई के अलावा किसी भी स्थिति में, जिला निबंधक 'ओ' फीस माफ करने हेतु अधिकृत नहीं हैं।

जिला अवर निबंधक, गोपालगंज के फीस पुस्तक, सुपुर्दगी पंजी तथा 'ओ' फीस की छूट की पंजी तथा संचिकाओं की संवीक्षा से हमने अवलोकन किया कि 16 जुलाई 2003 से 19 जुलाई 2004 की अवधि से संबंधित 8,167 दस्तावेज संबंधित व्यक्तियों को सुपुर्दगी हेतु लंबित थे। जिला निबंधक, गोपालगंज

ने 5,783 दस्तावेजों को ₹ 2.10 लाख 'ओ' फीस लिये बिना ही सुपुर्द करने का आदेश दिया।

विभाग ने कहा (अक्टूबर 2010) कि निष्पादकों की कठिनाई को दूर करने हेतु छूट दिया गया था जिसका कारण तत्कालीन जिला अवर निबंधक के द्वारा दस्तावेजों के अंतिम रूप से पृष्ठांकन करने में विलंब था। विभाग ने आगे कहा कि जिला निबंधक–सह–समाहर्त्ता अनुच्छेद 'ओ' तथा 'पी' के टिप्पणी के अंतर्गत प्रदत्त शक्ति का प्रयोग करते हुए आदेश की तिथि से केवल एक माह के 'ओ' फीस को माफ किया था। हमलोग जवाब से सहमत नहीं हैं क्योंकि दी गई छूट 'कठिनाई' के श्रेणी से संबंधित नहीं थे। इसके अतिरिक्त दोषी पदाधिकारी के विरूद्ध की गई कार्रवाई से भी अवगत नहीं कराया गया।

5.2.14 निष्कर्ष

समीक्षा से संसूचित हुआ कि विभाग द्वारा मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस के निर्धारण, उद्ग्रहण तथा संग्रहण हेतु स्थापित प्रणालियाँ त्रुटिपूर्ण थीं। अधिनियमों/नियमों में प्रावधानों की कमी के कारण विभाग को बकाएदारों से समय पर वसूली करने में कठनाई हुई।

विभाग निबंधन किए जाने वाले दस्तावेजों की संख्या पर ससमय सूचना प्राप्त करने हेतु अन्य निकायों/विभागों से समन्वय स्थापित करने में असफल रहा जिसके कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की पर्याप्त हानि हुई। साथ ही विभाग अधिनियमों/नियमों के विभिन्न प्रावधानों का अनुसरण करने में विफल रहा जिसके कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की काफी राशि की नहीं/कम निर्धारण तथा वसूली हुई।

5.2.15 अनुशंसाओं का सार

सरकार/विभाग प्रणालीय एवं अनुपालन त्रुटियों को सुधारने के लिए विशेष ध्यान देते हुए संबंधित कंडिकाओं के तहत् दिये गये अनुशंसाओं के कार्यान्वयन पर विचार कर सकती है:

- बजट आकलन की तैयारी में बिहार बजट प्रक्रिया के नियम 54 के प्रावधानों के अंतर्गत बजटीय प्रक्रियाओं का कड़ाई से पालन करना;
- यह सुनिश्चित करना कि आंतरिक नियंत्रण प्रणाली सुदृढ़ है तथा इसके प्रभावशीलता का सामयिक पुनर्वलोकन हो रहा है;
- सभी लोक कार्यालयों के सामयिक निरीक्षण के लिए मानदण्ड तय करना तथा उनके द्वारा प्रस्तुत किये जाने वाले रिपोर्ट/रिटर्न तथा उनके प्रस्तुतीकरण की समयावधि निर्दिष्ट करना;
- राजस्व वसूली नीलामवााद प्रारंभ करने के लिए के लिए समय–सीमा निर्दिष्ट करना तथा उनके कार्रवाई का अनुपालन करना;
- संदर्भित/ जब्त मामलों को भेजे जाने तथा इसके अंतिम रूप से निष्पादन हेतु समय–सीमा निर्दिष्ट करना, तथा
- किसी निकाय/प्राधिकार/'स्कोर' की ओर से राजस्व के संग्रहण हेतु प्रासंगिक व्यय की दर निर्दिष्ट करना।