अध्याय – 2
मुद्रांक एवं पंजीयन फीस

अध्याय–2
मुद्रांक एवं पंजीयन फीस

2.1 कर प्रशासन

मुद्रांक और पंजीयन विभाग वाणिज्यिक कर विभाग के प्रमुख सचिव के अधीन कार्यरत है। महानिरीक्षक पंजीयन एवं अधीक्षक मुद्रांक, मध्यप्रदेश विभाग प्रमुख हैं। दो संयुक्त महानिरीक्षक, पंजीयन, एक उप महानिरीक्षक पंजीयन, एक वरिष्ठ जिला पंजीयक, एक जिला पंजीयक और एक लेखा अधिकारी मुख्यालय पर पदस्थ हैं। राज्य में 51 पंजीयन जिले अधिसूचित हैं। राज्य में 15 पंजीयन जिलों में 15 वरिष्ठ जिला पंजीयक शेष जिलों में 36 जिला पंजीयक और राज्य में 233 उप पंजीयक कार्यालय हैं। उप पंजीयक कार्यालय वह जगह है जहां पंजीयन कार्य किए जाते हैं और आम जनता के साथ अधिकतम इंटरफेस (आमना–सामना) होता है। जिला स्तर पर कलेक्टर पंजीयन प्रशासन का प्रमुख होता हैं। जिला पंजीयक की भूमिका दिन प्रति दिन के कार्यों में उप–पंजीयकों को मार्गदर्शन देना, आवश्यक मुद्रांक के मूल्यांकन, शास्ति, वापसी के मामलों में आदेश पारित करना और उप पंजीयक और सार्वजनिक कार्यालयों, जहां मुद्रांक शुल्क शामिल हैं, का निरीक्षण करना है।

2.2 आंतरिक लेखापरीक्षा

आंतरिक लेखापरीक्षा आंतरिक नियंत्रण तंत्र का एक महत्वपूर्ण अंग है और सामान्यतः सभी नियंत्रणों के नियंत्रण के रूप में परिभाषित है। यह संगठन को विश्वास दिलाने में सहायता करता है कि निर्धारित तंत्र यथोचित रूप से कार्य कर रहे हैं।

विभाग की आंतरिक लेखापरीक्षा विंग की स्वीकृत संख्या के अंर्तगत एक संयुक्त संचालक (वित्त) और 10 सहायक आंतरिक लेखापरीक्षा अधिकारी की हैं, किन्तु वर्ष 2015–16 के दौरान केवल एक संयुक्त संचालक (वित्त) और एक सहायक आंतरिक लेखापरीक्षा अधिकारी विंग में पदस्थ थे। वर्ष 2015–16 के दौरान विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा विंग द्वारा कोई आंतरिक लेखापरीक्षा योजना नहीं बनायी गयी।

2.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2015–16 के दौरान विभाग की 233 इकाइयों में से 76[1] इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जांच हमारे द्वारा की गई। इन इकाइयों में कुल पंजीकृत 18,60,599 विलेखों में से 1,89,060 विलेखों की लेखापरीक्षा की गई, जिनमें प्रकरणों को अंतिम रूप देने में अत्यधिक विलंब से राजस्व प्राप्ति न होना, मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस की कम

[1] एक महानिरीक्षक, पंजीयन का कार्यालय, एक जिला पंजीयक का कार्यालय एवं 74 उप पंजीयक कार्यालय।

प्राप्ति, गलत छूट एवं अन्य प्रेक्षण में ₹ 126.79 करोड़ के 2,978 प्रकरणों पर टिप्पणियाँ की गई थीं जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आती हैं जैसा की **तालिका 2.1** में वर्णित है।

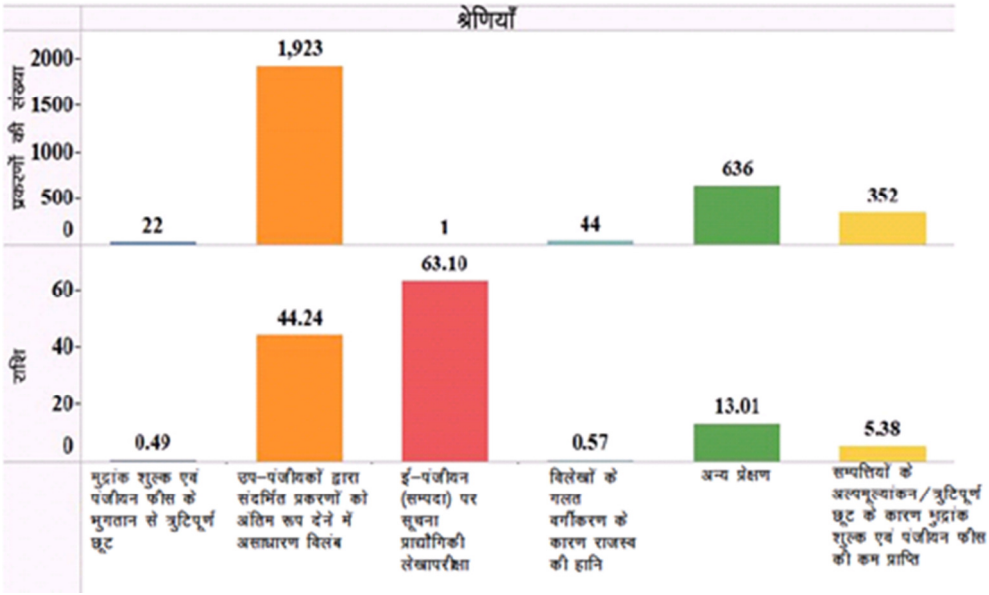
तालिका 2.1

(₹ करोड़ में)

क्र. स.	श्रेणियाँ	प्रकरणों की संख्या	राशि
1.	**ई–पंजीयन (सम्पदा) पर सूचना प्राद्यौगिकी लेखापरीक्षा**	**1**	**63.10**
2.	उप–पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों को अंतिम रूप देने में असाधारण विलंब	1.923	44.24
3.	सम्पत्तियों के अल्पमूल्यांकन/त्रुटिपूर्ण छूट के कारण मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति	352	5.38
4.	मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के भुगतान से त्रुटिपूर्ण छूट	22	0.49
5.	विलेखों के गलत वर्गीकरण के कारण राजस्व की हानि	44	0.57
6.	अन्य प्रेक्षण	636	13.01
	योग	**2,978**	**126.79**

चार्ट 2.1

लेखापरीक्षा के परिणाम (2,978 प्रकरणों में निहित ₹ 126.79 करोड़ की राशि)



लेखापरीक्षा प्रेक्षण शासन और विभाग के पास भेजे गये थे। विभाग ने 1,348 प्रकरणों में ₹ 101.03 करोड़ की अल्पमूल्यांकन एवं अन्य कमियाँ स्वीकार कीं जो वर्ष 2015–16 के दौरान लेखापरीक्षा में इंगित की गई थी तथा 35 प्रकरणों में ₹ 38 लाख की राशि वसूल की गई। ''ई–पंजीयन (संपदा)'' पर सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) लेखापरीक्षा में अंर्तनिहित राशि ₹ 63.10 करोड़ तथा ₹ 22.01 करोड़ के कुछ उदाहरणार्थ प्रकरणों पर निम्नलिखित कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.4 "ई–पंजीयन (संपदा)" पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा

प्रमुख विशेषतायें

प्रणाली की योजना और क्रियान्वयन

विभाग अपनी स्वयं की आईटी सहायता टीम को विकसित नहीं कर सका, यद्यपि विभाग के कम्प्यूटरीकरण की परिकल्पना वर्ष 2000 में की गई थी।

(कंडिका 2.4.11.3)

सॉफ्टवेयर के विकास में असामान्य विलंब के बावजूद विभाग ने सॉफ्टवेयर विक्रेता पर ₹ 82.01 लाख की राशि की शास्ति नहीं लगायी।

(कंडिका 2.4.12.1)

विभाग ने विक्रेता द्वारा सॉफ्टवेयर में किए गए परिवर्तन के लिए सॉफ्टवेयर विक्रेता को ₹ 1.53 करोड़ का भुगतान किया था यद्यपि, यह कार्य की परिधि में था।

(कंडिका 2.4.12.3)

लेगेसी डाटा डिजिटाइज नहीं किया गया जैसा परिकल्पित था, जिसकी अनुपस्थिति से एक ही संपत्ति के बहुविध विक्रय की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

(कंडिका 2.4.12.4)

हार्डवेयर विक्रेता को एकीकरण और परीक्षण रिपोर्ट प्राप्त किए बिना ₹ 3.73 करोड़ का भुगतान जारी किया गया।

(कंडिका 2.4.13.1)

प्रणाली के डिज़ाइन में कमियाँ

403 प्रकरणों में ₹ 4.08 करोड़ के ऋणात्मक शेष खातों के बावजूद ई–मुद्रांक उत्पन्न किये गये और सेवा प्रदाताओं को कमीशन का भुगतान भी किया गया।

(कंडिका 2.4.16.7)

संपदा प्रणाली में पर्यवेक्षी नियंत्रण के अभाव के फलस्वरूप ₹ 1.90 करोड़ के पंजीयन फीस और मुद्रांक शुल्क की कम वसूली हुई।

(कंडिका 2.4.16.8)

सेवा प्रदान करने में कमियाँ

उपयोगकर्ताओं की शिकायतों और प्रतिपुष्टियों पर प्रतिक्रिया विलंबित थी। संपदा में प्राप्त 3,360 शिकायतों में से 2,534 अनिर्णीत रहीं। दो सौ चालीस अंतिम उपयोगकर्ताओं और सेवा प्रदाताओं के बीच संपदा के अंतर्गत उपलब्ध कराई गई सेवाओं के लाभार्थी सर्वेक्षण के दौरान 142 उत्तरदाताओं में से 73 ने असंतोष व्यक्त किया।

(कंडिका 2.4.32)

आंतरिक नियंत्रण तंत्र में खामियाँ

ई–पंजीयन प्रणाली में कोई तंत्र नहीं था जिसके अंतर्गत सेवा प्रदाता द्वारा किए गए ई–भुगतान के माध्यम से अथवा कोषालय के माध्यम से साइबर कोषालय की सभी प्राप्तियों का पुनर्मिलान किया जा सके।

(कंडिका 2.4.36)

2.4.1 परिचय

गैर न्यायिक मुद्रांक के माध्यम से एकत्रित शुल्क या फीस के अलावा अन्य मुद्रांक शुल्क का विषय भारत के संविधान की सातवीं अनुसूची की समवर्ती सूची में शामिल है। मध्यप्रदेश में मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस से प्राप्ति भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, पंजीयन अधिनियम, 1908, मध्यप्रदेश दस्तावेज के अधोमूल्यांकन की रोकथाम नियम, 1975, मध्यप्रदेश मुद्रांक नियम, 1942, मध्यप्रदेश बाजार मूल्य तैयार करने और पुनरीक्षण दिशानिर्देश नियमावली, 2000 तथा राज्य शासन द्वारा जारी अधिसूचनाएं/आदेश के अंतर्गत विनियमित होती हैं।

मुद्रांक एवं पंजीयन विभाग ने 15 दिसम्बर 2014 से पांच[2] पायलट जिलों में ई–पंजीयन (संपदा)[3] सॉफ्टवेयर के माध्यम से दस्तावेजों के पंजीयन के लिए और शेष 46 जिलों के लिए 1 अगस्त 2015 से व्यापक कंप्यूटरीकरण परियोजना आरंभ की थी। 31 मार्च 2016 तक कुल 4,22,387 विलेखों का संपदा एप्लिकेशन के माध्यम से पंजीयन किया गया था।

इस प्रणाली में मुद्रांक शुल्क ''ई–स्टाम्प'' के माध्यम से संग्राहित किया जाऐगा। लाइसेंसी सेवा प्रदाता, जिनको मुद्रांक जारी करने के लिए अधिकृत किया गया था, के द्वारा पंजीकृत दस्तावेजों की खोज और डिजिटली हस्ताक्षरित प्रतियां डाउनलोड करने की सुविधा प्रदान की जानी थी। कोई भी पंजीकृत उपयोगकर्ता, पंजीयन के लिए दस्तावेजों की ऑनलाइन प्रस्तुति आरंभ कर सकता है। कंप्यूटरीकरण के अंर्तगत नागरिक सेवा के लिए ठोस, कुशल और उपयोगकर्ता के अनुकूल प्रणाली प्रदान कर, जिला पंजीयकों के लिए राजस्व वसूली प्रणाली की कड़ी निगरानी को उन्नत करने, रिकॉर्ड रखने की एक प्रणाली जो सुरक्षित हो, आसानी से बचाने या सुधार करने योग्य, छेड़छाड़ रोधी हो साथ ही जनता का विश्वास कायम करना और संपत्ति के मूल्यांकन के लिए एक कुशल प्रणाली के क्रियान्वयन में मदद की परिकल्पना की गई थी।

इलेक्ट्रॉनिक पंजीयन प्रणाली ''संपदा'' में राज्य में कहीं भी स्थित संपत्ति के मूल्यांकन, दस्तावेजों के विभिन्न प्रकारों पर प्रभार्य मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस की गणना और उप पंजीयक के कार्यालय में स्लॉट बुकिंग जैसी सुविधाएं उपलब्ध थीं।

संपदा सॉफ्टवेयर से महानिरीक्षक पंजीयन के कर्मचारियों की प्रभावकारिता और दक्षता में सुधार करना, ग्राहकों को बेहतर और लागत प्रभावी सेवाएं प्रदान करना एवं जानकारी, पारदर्शिता, राजस्व संग्रह और दस्तावेजों का पंजीयन और ''ई–स्टैम्प्स'' जारी करने में सुधार करने में मदद अपेक्षित था।

---

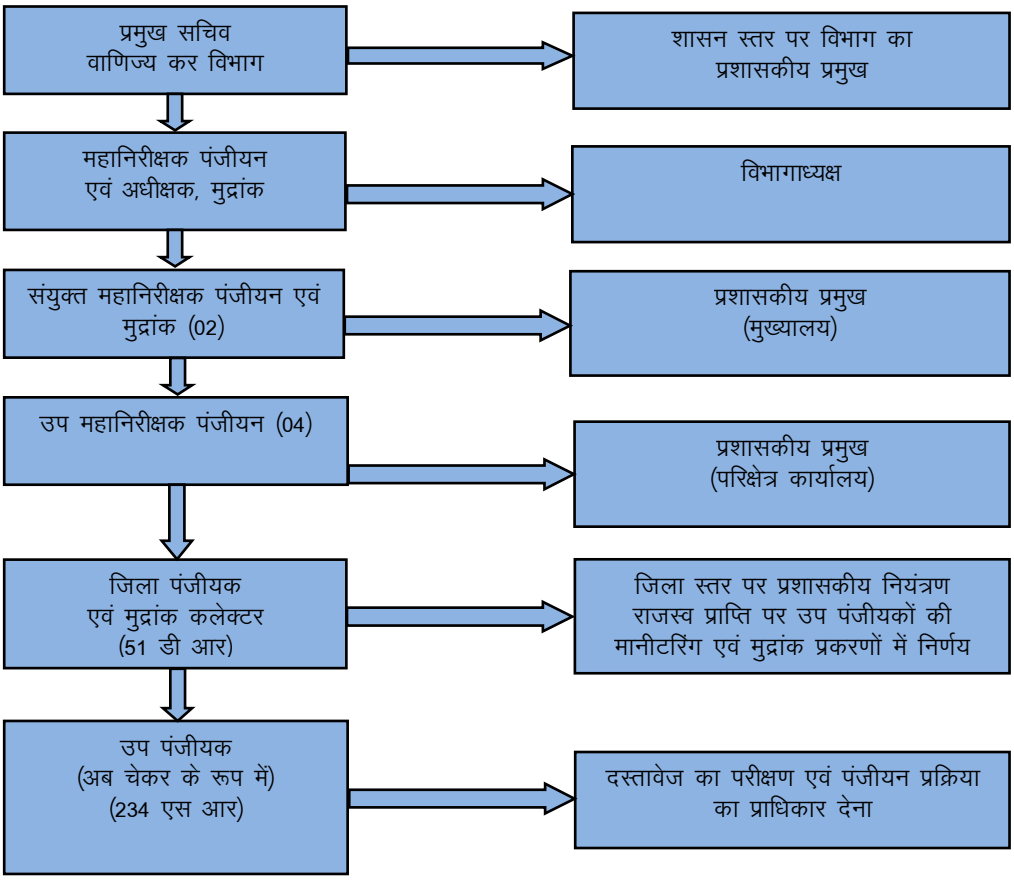
[2] अनूपपूर, बालाघाट, सीहोर, टीकमगढ़ और उज्जैन

[3] मुद्रांक एण्ड मेनेजमेंट ऑफ़ प्रापर्टी एण्ड डाक्युमेंट एप्लिकेशन (संपदा)

2.4.2 संगठनात्मक ढांचा

विभाग का संगठनात्मक ढांचा नीचे दिए गए चार्ट में दिखाया गया है:

चार्ट 2.2



2.4.3 निधिकरण एवं कार्य सौंपना

विभाग ने कंप्यूटरीकरण और हार्डवेयर की आपूर्ति के लिए ₹ 20.25 करोड़ की राशि का प्रशासकीय अनुमोदन और तकनीकी स्वीकृति प्रदान की थी (जनवरी 2005)। प्रशासकीय अनुमोदन/तकनीकी स्वीकृति को ₹ 34.98 करोड़ (जुलाई 2008), ₹ 58.88 करोड़ (दिसम्बर 2012) और अंत में ₹ 65.94 करोड़ रुपये (अप्रैल 2013) के लिए तीन बार पुनरीक्षित किया गया।

विभाग ने मैसर्स 3 आई इंफोटेक लिमिटेड को प्रौद्योगिकी, विक्रेताओं और उपकरण के मूल्यांकन में सहायता के लिए ₹ 39.74 लाख की राशि पर परियोजना प्रबंधन परामर्शदाता (पीएमसी) के रूप में नियुक्त किया था (नवम्बर 2005)।

''प्रणाली अध्ययन, विश्लेषण और डिज़ाइन, विकास, कार्यान्वयन और वेब आधारित एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के अभिनियोजन और पंजीयन और मुद्रांक विभाग में प्रशिक्षण का कार्य ₹ 4.10 करोड़ की राशि पर मैसर्स विप्रो लिमिटेड को सौंपा गया था (नवम्बर 2006)।

कार्य के निष्पादन के लिए आपेक्षित हार्डवेयर और सेवाएं प्रदान करने हेतु विभाग द्वारा मैसर्स एन आई आई टी टेक्नोलॉजीज़ लिमिटेड के साथ ₹ 58.88 करोड़ का एक और अनुबंध निष्पादित किया गया था (जनवरी 2013)।

2015–16 (मई 2016) तक इस परियोजना पर ₹ 53.66 करोड़ का व्यय किया गया था।

2.4.4 ''ई–पंजीयन (संपदा)'' एप्लिकेशन

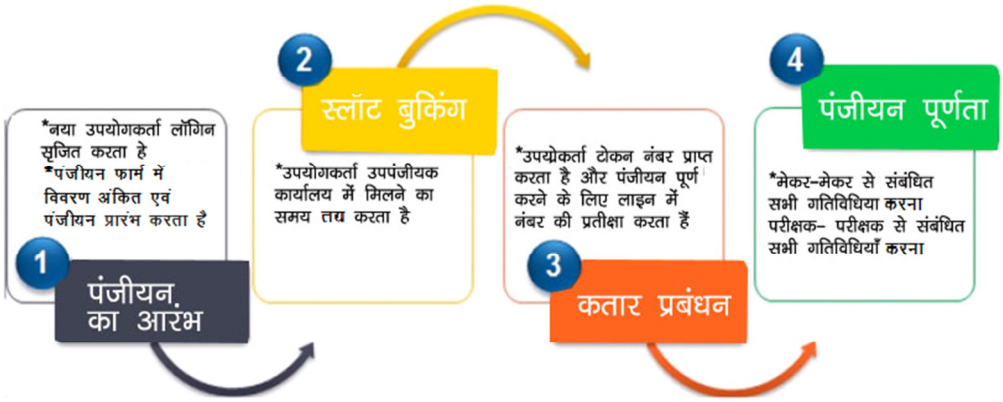
''ई–पंजीयन (संपदा)'' एपलिकेशन, एक वेब आधारित अनुप्रयोग, फ्रंट एण्ड के रूप में जे2ईई (J2EE) और ओरेकल 11 जी संबंधपरक डाटाबेस प्रबंधन प्रणाली (बैक एण्ड) पर विकसित किया गया था। यह एप्लिकेशन लाइनक्स ऑपरेटिंग प्रणाली पर नियोजित थी एवं एक केंद्रीयकृत डाटाबेस सर्वर भोपाल में मध्यप्रदेश शासन के डाटा सेंटर में स्थित था।

पंजीकृत उपयोगकर्ताओं के कार्य करने एवं लेनदेन का प्रबंधन करने के लिए संपदा के 27 मॉड्यूल और विभिन्न उप मॉड्यूल थे। विभागीय अधिकारी जैसे जिला पंजीयक और उप पंजीयक इंट्रानेट (एस.डब्ल्यू.ए.एन.)[4] के माध्यम से और सेवा प्रदाता तथा नागरिक इंटरनेट के माध्यम से ''ई–पंजीयन (संपदा)'' से जुड़ सकते हैं।

2.4.5 प्रक्रिया

संपदा के कार्य प्रवाह और प्रक्रिया प्रवाह इस प्रकार थे :

चार्ट 2.3



2.4.6 संपदा के उद्देश्य

परियोजना को निम्नलिखित उद्देश्यों के लिए डिज़ाइन किया गया है;

- बेहतर विश्लेषण और अन्य प्रशासनिक कार्यालयों के निर्णय लेने के लिए केन्द्रीकृत डाटा संग्रह
- 15 मिनट में पंजीयन की प्रक्रिया को पूरा करना
- डाटा का केंद्रीकृत ई–भण्डारण
- ई–स्टाम्प के माध्यम से मुद्रांक शुल्क का ऑनलाइन भुगतान
- पंजीकृत उपयोगकर्ता पंजीयनके लिए विलेखों की ऑनलाइन प्रस्तुति आरंभ कर सकते हैं
- संपत्ति का ऑनलाइन मूल्यांकन
- धोखाधड़ी को रोकने के लिए बटन के एक क्लिक पर संपत्ति का लेन–देन संबंधी इतिहास उपलब्ध कराना
- अधिक पारदर्शिता

[4] स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क

- वेब पोर्टल के माध्यम से शासन के रिकॉर्ड में डाटा प्रविष्टि करके नागरिकों का सशक्तिकरण

2.4.7 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह मूल्यांकन करने के लिए है कि क्या :

- विभाग के कम्प्यूटरीकरण के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए प्रणाली की योजना और कार्यान्वयन उपयुक्त थे;
- प्रणाली की अखंडता को सुनिश्चित करने के लिए एप्लिकेशन नियंत्रण पर्याप्त थे और इसने नियमों और विनियमों का पालन किया है;
- डाटा सुरक्षा सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली में विश्वसनीय नियंत्रण उपलब्ध थे और आवश्यक लेखापरीक्षा ट्रेल्स को शामिल किया गया है; तथा
- क्या ई–पंजीयन (संपदा) के कार्यान्वयन के बाद परिचालन क्षमता सहित सार्वजनिक/नागरिक/हितधारकों को प्रदाय सेवाओं में सुधार हुआ है।

2.4.8 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा ने संपदा में उपलब्ध फ्रंट एण्ड रिपोर्ट्स[5] के साथ स्ट्रक्चर्ड क्वेरी लैंग्वेज (SQL) और कंप्यूटर असिस्टेड लेखापरीक्षा तकनीक (CAATs) का उपयोग करते हुए दिसम्बर 2014 से मार्च 2016 की अवधि के लिए संपदा सॉफ्टवेयर के बैक एण्ड डाटा का विश्लेषण किया। निष्पादन लेखापरीक्षा फरवरी और जून 2016 के बीच की गयी थी। 51 जिलों में से पांच जिलों का अनिवार्य चयन किया गया था क्योंकि ये जिले ई–पंजीयन के लिए पायलट जिले थे और शेष 46 जिलों में से 12 जिले[6] सरल यादृच्छिक नमूना विधि के आधार पर चयनित किये गये थे। इन 17 इकाइयों का वर्ष 2015–16 का कुल राजस्व संग्रहण ₹ 2,214.55 करोड़ था। लेखापरीक्षा ने 17 चयनित जिलों में से 11 जिलों[7] में ई–पंजीयन के प्रभाव का आकलन करने के लिए एक लाभार्थी सर्वेक्षण भी किया था। अंतिम उपयोगकर्ताओं और सेवा प्रदाताओं से ई–पंजीयन की कार्यप्रणाली पर विचार और राय प्राप्त करने के लिए, उनसे एक प्रश्नावली फार्म भरने का अनुरोध किया गया था। शामिल किये गए 11 जिलों से मिली प्रतिक्रियाओं को उपयुक्त रूप से शामिल किया गया है।

अप्रैल 2016 में आयोजित प्रवेश सम्मेलन में प्रमुख सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग के साथ लेखापरीक्षा उद्देश्य, मानदंड और कार्यप्रणाली पर चर्चा की गयी थी। प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन जुलाई 2016 में शासन और विभाग के पास अग्रेषित की गई थी एवं सितम्बर 2016 में आयेजित निर्गम सम्मेलन में प्रमुख सचिव, वाणिज्य कर विभाग के साथ इस पर विचार विमर्श किया गया था। शासन के दृष्टिकोण को कंडिकाओं में शामिल किया गया है।

2.4.9 लेखापरीक्षा मानदंड

संपदा की योजना और कार्यान्वयन, डाटा प्रबंधन और मॉनीटरिंग की निम्न के संदर्भ में जांच की गई:

- भारतीय मुद्रांक अधिनियम 1899, पंजीयन अधिनियम, 1908 और समय–समय पर आईटी अधोसंरचना एवं ''ई–पंजीयन (संपदा)'' के कार्यान्वयन के संबंध में

---

5 विभाग ने पंजीयन दस्तावेजों और लेखापरीक्षा पृच्छाओं को देखने के लिए महानिरीक्षक पंजीयन के कार्यालय में दो उपयोगकर्ता आईडी उपलब्ध करायी हैं।

6 बैतुल, भोपाल, बुरहानपुर, छिंदवाड़ा, धार, ग्वालियर, होशंगाबाद, इन्दौर, जबलपुर, सतना, शाजापुर और विदिशा।

7 बुरहानपुर, भोपाल, देवास, धार, ग्वालियर, इन्दौर, जबलपुर, सीहोर, शाजापुर, टीकमगढ़ और उज्जैन।

शासन और महानिरीक्षक पंजीयन एवं मुद्रांक विभाग द्वारा जारी किए गए नियम, अधिसूचनाएं, परिपत्र और आदेश,

- उपयोगकर्ता की आवश्यकता के मापदण्ड, प्रणाली की आवश्यकता के मापदण्ड और संपदा एपलिकेशन के प्रणाली डिज़ाइन दस्तावेज़,
- एजेंसियों के साथ किया गया सेवा स्तर अनुबंध,
- मध्यप्रदेश शासनकी आईटी नीति और मध्यप्रदेश के आईटी नियम, 2011, और
- सामान्य रूप से स्वीकार्य उत्तम आई टी प्रेक्टिसेस।

2.4.10 अभिस्वीकृति

भारतीय लेखापरीक्षा और लेखा विभाग लेखापरीक्षा के लिए आवश्यक जानकारी, उपयोगकर्ता पहचान (आईडी) और डाटा उपलब्ध कराने के लिए विभाग के आभारी हैं।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

योजना और प्रणाली के कार्यान्वयन

विभाग के कम्प्यूटरीकरण के उद्देश्यों को पूरा करने की योजना और प्रणाली के कार्यान्वयन से संबंधित टिप्पणियों पर नीचे चर्चा की गई है:

2.4.11 परियोजना प्रबंधन सलाहकार की नियुक्ति से संबंधित मुद्दे

विभाग ने प्रौद्योगिकी, विक्रेताओं, उपकरण और निविदाओं के दस्तावेजों की तैयारी के मूल्यांकन में सहायता करने के लिए परियोजना प्रबंधन परामर्शदाता (पीएमसी) के रूप में मैसर्स 3 आई इंफोटेक लिमिटेड को नवम्बर 2005 में नियुक्त किया था। कार्यादेश ₹ 39.74 लाख की राशि का जारी किया गया। कार्यादेश जारी होने के बाद 26 फरवरी 2007 तक यानि 65 सप्ताह के निर्धारित समय के भीतर कार्य पूरा किया जाना था।

मैसर्स 3 आई इंफोटेक इस अवधि में कार्य पूरा नहीं कर सका। तथापि, छह वर्षों में विभाग द्वारा न तो कार्य विच्छेद किया गया और न ही कोई दंडात्मक कार्यवाही की गयी। इसके बजाय 30 जून 2013 तक शेष कार्य पूरा करने के लिए एक अनुपूरक अनुबंध निष्पादित किया गया (जनवरी 2013)।

2.4.11.1 पीएमसी को मुआवज़े का अनियमित भुगतान

पत्राचार नस्तियों की संवीक्षा में हमनें पाया कि पीएमसी ने दस्तावेजों की तैयारी और उसके प्रशासक के लिए किए गए कार्यों हेतु अनुबंध में निर्द्रिष्ट राशि से ₹ 17.66 लाख अधिक राशि के मुआवजे का दावा किया। अनुबंध में इस तरह के मुआवज़े के भुगतान के लिए कोई प्रावधान नहीं था, तथापि महानिरीक्षक पंजीयन ने ₹ 16.45 लाख के भुगतान की अनुशंसा की तथा बाद में शासन के अनुमोदन से मुआवजे के रूप में ₹ 7.00 लाख (जनवरी 2011) तथा ₹ 9.45 लाख (जनवरी 2014) की दो किश्तों में पीएमसी को भुगतान किया गया। आगे हमनें यह भी पाया कि पीएमसी ने (फरवरी 2006 से जून 2006 तक और मार्च 2007 से दिसम्बर 2007 तक) कार्य में 363 दिन के विलंब की जिम्मेदारी स्वीकार कर ली थी, तथापि विभाग द्वारा पीएमसी को अनियमित भुगतान किए गए।

2.4.11.2 विभाग द्वारा स्वयं का डाटाबेस प्रशासक नियोजित नहीं करना

कार्य के क्षेत्र के अनुसार प्रणाली के गो–लाइव[8] घोषित किए जाने के बाद डाटाबेस प्रशासक सह प्रणाली मैनेजर का कार्य ₹ 16.98 लाख प्रति वर्ष की निर्धारित दर से

[8] गो–लाइव का मतलब है राज्य भर में वेब आधारित ई–पंजीकरण प्रणाली का कार्यान्वयन

तीन वर्ष की अवधि के लिए पीएमसी को सौंपा जाना था जो कार्य के हित में पांच वर्ष बढ़ाई जाने योग्य थी।

अगस्त 2015 में प्रणाली को ''गो–लाइव'' घोषित किया गया और उसी पीएमसी को प्रति वर्ष ₹ 33.18 लाख का कार्यादेश जारी किया गया (सितम्बर 2015)। विभाग ने प्रति वर्ष ₹ 16.20 लाख (₹ 33.18 लाख – ₹ 16.98 लाख) की अतिरिक्त लागत वहन की थी। पीएमसी की मासिक निष्पादन रिपोर्ट से यह भी प्रकट हुआ कि पीएमसी द्वारा डाटाबेस प्रशासक के रूप में नियुक्त कर्मी वास्तव में सलाहकार के रूप में कार्य कर रहे थे, और डाटाबेस प्रशासक की भूमिका नहीं निभा रहे थे। डाटाबेस प्रशासक की भूमिका मैसर्स एन आई आई टी टेक्नोलॉजीज लिमिटेड द्वारा निभायी गयी।

2.4.11.3 विभागीय आई टी सहायता टीम का अभाव

परियोजना वर्ष 2000–01 से विचाराधीन थी। यहाँ तक कि लगभग 16 वर्ष व्यतीत होने के बाद भी विभाग राजस्व के अत्यधिक सृजन के निहितार्थ प्रणाली को संभालने के लिए अपनी स्वयं की आई टी सहायता टीम विकसित नहीं कर सका। उपरोक्त के अलावा, विभाग आउटसोर्स व्यक्तियों की सेवा पर निर्भर है जिन्हें ''मेकर''[9] के रूप में जाना जाता है। अपनी स्वयं की डाटाबेस प्रशासक/प्रणाली व्यवस्थापक और आई टी सहयक टीम का नियोजन नहीं होने के कारण, संपदा का डाटाबेस, जो संवेदनशील प्रकृति का था, बाहरी व्यक्तियों/संस्थाओं के हाथ में था। इसके अलावा, विभाग ने अपने कर्मचारियों को प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए कोई कदम भी नहीं उठाए ताकि सॉफ्टवेयर विक्रेता के कर्मियों पर निर्भरता को कम किया जा सके।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि उपयुक्त कार्यवाही की जाएगी।

हम अनुशंसा करते हैं कि विभाग अपने कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिए एम.ए.एन.आई.टी भोपाल, आई.आई.टी इंदौर, आदि राज्य में स्थित अनुसंधान संस्थानों की सेवाओं का उपयोग कर सकता है और स्वयं की एक समर्पित आई टी सहायता टीम बना सकता है। विभाग दस्तावेजों के पंजीयन से संबंधित डाटा की संवेदनशील प्रकृति को ध्यान में रखकर संपदा प्रबंधन के अर्तगत ई–पंजीयन से संबंधित कार्य में आउटसोर्स व्यक्तियों की सेवाओं को दूर करने पर विचार कर सकता है।

2.4.12 सॉफ्टवेयर विकास के कार्य निष्पादन से संबंधित मुद्दे

विभाग के कम्प्यूटरीकरण हेतु पांच तकनीकी सदस्यों सहित 12 सदस्यों की एक एकीकृत कम्प्यूटरीकरण परियोजना कार्यान्वयन एवं पर्यवेक्षण समिति का गठन किया गया (मार्च 2005)।

वाणिज्यिक बोलियाँ उक्त समिति के अध्यक्ष और केवल एक तकनीकी सदस्य के साथ तीन सदस्यों की उपस्थिति में 3 अगस्त 2006 को खोली गयी।

''प्रणाली अध्ययन, विश्लेषण और डिज़ाइन, विकास, कार्यान्वयन और वेब आधारित एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर के अभिनियोजन और विभाग में प्रशिक्षण ''का कार्य एल–1 विक्रेता मैसर्स विप्रो लिमिटेड को सौंपा गया (4 नवम्बर 2006)। अनुबंध कार्य आदेश जारी होने की दिनांक से 32 सप्ताह की निर्धारित अवधि के साथ ₹ 4.10 करोड़ की बिड राशि के लिए निष्पादित किया गया था (दिसम्बर 2006) अर्थात् 8 अगस्त 2007 तक कार्य पूर्ण किया जाना था।

[9] पंजीयन आरंभ होने के दौरान मेकर सभी विवरण भरेगा और जांच करेगा। वह सभी लेनदेन पार्टियों के दस्तावेजों का सत्यापन तस्वीरों की कैप्चरिंग और गवाहों के विवरण सुनिश्चित करेगा।

अनुबंध के अनुच्छेद 7.32 में निर्धारित था कि ''गो लाइव'' से पहले यदि अनुमोदित समय अनुसूची के अनुसार संतोषजनक ढंग से कोई भी स्टेज पूरी नहीं की गयी तो अपूर्ण शेष कार्य की लागत के अधिकतम 20 प्रतिशत के अध्यधीन सक्षम प्राधिकारी द्वारा प्रति सप्ताह बोली मूल्य के दो प्रतिशत की दर से शास्ति लगायी जा सकती है। आगे, अनुबंध में प्रावधानित था कि यदि विलंब 10 सप्ताह से अधिक हो तो, सक्षम प्राधिकारी अनुबंध के शेष भाग को निरस्त कर सकेगा और विक्रेता की जोखिम और लागत पर किसी अन्य एजेंसी से इसे करवाने के लिए स्वतंत्र होगा।

2.4.12.1 कार्य निष्पादित नहीं करने के लिए शास्ति का आरोपण नहीं करना

वेण्डर, निर्धारित समय अवधि के भीतर कार्य पूरा नहीं कर सका। ऐसा असामान्य विलंब अनुबंध के अनुच्छेद 7.32 के अंतर्गत कार्यवाही को आकर्षित करता था और ₹ 82.01 लाख की राशि की शास्ति (₹ 4.10 करोड़ के बोली मूल्य के विरूद्ध 20 प्रतिशत) सॉफ्टवेयर विक्रेता पर लगाया जाना चाहिए था। तथापि, महानिरीक्षक पंजीयन ने विक्रेता पर शास्ति अधिरोपित करने के लिए कार्यवाही शुरू नहीं की। विभाग को दोषी विक्रेता की जोखिम और लागत पर संपूर्ण कार्य की पुनः निविदा हेतु एक पारदर्शी तंत्र को अपनाना चाहिए था। अनुबंध न तो निरस्त किया गया और न ही विभाग द्वारा किसी भी प्रकार की दंडात्मक कार्यवाही आरंभ की गई। इसके बजाय 30 जून 2013 तक शेष कार्य को पूर्ण करने के लिए एक अनुपूरक अनुबंध 3 जनवरी 2013 को किया गया।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि संपदा सॉफ्टवेयर के कार्यान्वयन में कुछ व्यावहारिक कठिनाइयाँ थीं और विलंब के लिए शास्ति आरोपित किए जाने से सॉफ्टवेयर के कार्यान्वयन में और भी विलंब होता और यह कि एक विस्तृत उत्तर दिया जाएगा।

2.4.12.2 प्रणाली डिजाइन दस्तावेज विभाग द्वारा अनुमोदित नहीं होना

प्रणाली डिजाइन दस्तावेज, प्रणाली की आवश्यकताऐं, परिचालन वातावरण, प्रणाली और उप–प्रणाली वास्तुकला, फाइलें और डाटाबेस डिजाइन, इनपुट फ़ार्मेट्स, आउटपुट लेआउट्स, मानव–मशीन इंटरफेस, विस्तृत डिजाइन, प्रसंस्करण तर्क, और बाहरी इंटरफेस का वर्णन करता है।

अनुबंध के अनुच्छेद 10 के अनुसार प्रणाली का डिजाइन फरवरी 2007 तक सॉफ्टवेयर विक्रेता द्वारा पूर्ण किया जाना था, लेकिन यह कार्य अक्टूबर 2008 में पूरा किया गया और प्रणाली डिजाइन दस्तावेज़ विभाग को सौंप दिया गया। हमने आगे देखा कि सॉफ्टवेयर में तालिकाओं की संरचना और नाम दोनों प्रणाली डिजाइन दस्तावेज के अनुसार डिज़ाइन संरचना से अलग थे। इंगित किए जाने पर प्रणाली डिजाइन दस्तावेज को प्रयुक्त किये जा रहे सॉफ्टवेयर के डिजाइन के अनुरूप में अद्यतन किया गया। एक अद्यतन प्रणाली डिजाइन दस्तावेज विक्रेता द्वारा मई 2016 में प्रस्तुत किया गया था जिसके लिए विभाग का अनुमोदन लंबित है (2016 जून) और एप्लिकेशन में किए गए परिवर्तनों के लिखित प्रमाण भी नहीं पाए गऐ।

हमारे इंगित किए जाने के बाद (जून 2016), विभाग ने उत्तर दिया (जुलाई 2016) कि अद्यतन प्रणाली डिजाइन दस्तावेज के अनुमोदन का कार्य प्रगति पर था।

2.4.12.3 परिवर्तन अनुरोध पर अनुचित भुगतान

अनुबंध के अनुच्छेद 8 सहपठित बोली दस्तावेज की धारा IV(X), के अनुसार कोई भी सुविधा जो **महानिरीक्षक पंजीयन** के अधीन कार्यालयों के कंप्यूटरीकृत संचालन के लिए महत्वपूर्ण और आवश्यक मानी जाए, और पूर्व में गतिविधियों की सूची में शामिल नहीं थी, उसे सम्मिलित समझा जाएगा और सॉफ्टवेयर विक्रेता इसे कार्य के क्षेत्र में शामिल

करने के लिए बाध्य होगा। इसके अलावा, विभाग ने अपने पत्र दिनांक 25 अप्रैल 2008 में, स्पष्ट रूप से कहा था कि सॉफ्टवेयर विक्रेता द्वारा सुझाए गए सभी परिवर्तन अनुरोध कार्य के अनुबंध में परिभाषित क्षेत्र में पहले से ही थे।

महानिरीक्षक पंजीयन से एकत्र जानकारी से पता चला (नवम्बर 2015) कि विभाग ने सॉफ्टवेयर के कार्यान्वयन से पहले संपदा सॉफ्टवेयर के लिए कम से कम 14 बार सॉफ्टवेयर विक्रेता से परिवर्तन के लिए अनुरोध किया था।

हमने पाया कि सॉफ्टवेयर विक्रेता द्वारा सॉफ्टवेयर में किए गए परिवर्तन, कार्य के क्षेत्र का हिस्सा थे। तथापि, महानिरीक्षक पंजीयन ने एपलिकेशन में परिवर्तन करने के लिए ₹ 2.67 करोड़ के भुगतान की अनुशंसा की और शासन के अनुमोदन के लिए इसे भेजा। शासन के अनुमोदन से सॉफ्टवेयर विक्रेता को अप्रैल 2016 तक ₹ 1.53 करोड़ का भुगतान जारी किया गया।

सॉफ्टवेयर में परिवर्तन के लिए किए गए भुगतान अनियमित थे और अनुबंध की शर्तों के विरूद्ध सॉफ्टवेयर विक्रेता को अनुचित वित्तीय सहायता में परिणित हुए। इसने विभाग द्वारा एक सॉफ्टवेयर एप्लिकशन के विकास की आवश्यकता के आकलन की अपर्याप्त योजना को इंगित किया।

हमारे इंगित किए जाने के बाद विभाग ने कहा (जनवरी 2016) कि स्पॉट निरीक्षण, कतार प्रबंधन, सेवा प्रदाता मॉड्यूल की तरह के कुछ मॉड्यूल, एस आर एस में शामिल नहीं थे इसलिए इन कार्यों को ''परिवर्तन अनुरोध'' के अंतर्गत माना गया और तदनुसार भुगतान किया गया।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्पॉट निरीक्षण और सेवा प्रदाता मॉड्यूल का सृजन एस आर एस का एक हिस्सा था। इसके अलावा कतार प्रबंधन संपदा के उद्देश्यों का एक हिस्सा था इसलिए इन कार्यों के लिए किए गए अलग से भुगतानों का ''परिवर्तन अनुरोध'' के अंतर्गत मान्य नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त, ''परिवर्तन अनुरोध'' के अंतर्गत मान्य कर अतिरिक्त कार्य के रूप में इन कार्यों का निष्पादन अनुबंध के प्रावधानों और महीनिरीक्षक पंजीयन के पत्र दिनांक 25 अप्रैल 2008 के विरूद्ध था।

2.4.12.4 लेगेसी डाटा को ई–पंजीयन प्रणाली में माइग्रेट नहीं किया गया और ठेकेदार को अनुचित सहायता दी गई

पुराने विलेखों के डिजिटलीकरण का कार्य डुप्लिकेट रजिस्ट्री पर नियंत्रण लागू करने के लिए एक महत्वपूर्ण पहलू था और संपदा के सफल कार्यान्वयन के लिए विभाग द्वारा विकसित किये जा रहे पी ए एस के सर्च मॉड्यूल के लिए आवश्यक घटक था। अनुबंध[10] के अनुच्छेद 3.2.1.1 के खंड 3 के अनुसार पूर्व में पंजीकृत संपत्ति के दस्तावेजों के रिकॉर्ड एवं स्वामित्व की जानकारी ढूँढनें के लिए एप्लिकेशन में प्रावधान था।

विभाग ने चार परिक्षेत्रों में पिछले 13 साल में लगभग एक करोड़ दस्तावेजों के डिजिटलीकरण के लिए, प्रति दस्तावेज ₹ 9.05 की दर से कार्य को पूरा करने के लिए चार एजेंसियों को नियुक्त किया (मई 2014)। डिजिटलीकरण का कार्य 390 दिन के भीतर अर्थात् 2 जून 2014 तक पूरा किया जाना था। पुराने पंजीकृत दस्तावेजों के डिजिटलीकरण के लिए अनुबंध के प्रावधानों में उपबंधित था कि चार महीने से अधिक के विलंब के मामले में सुरक्षा प्रतिभूति राजसात कर अनुबंध समाप्त किया जाना था।

विभाग को संपदा सॉफ्टवेयर के कार्यान्वयन के साथ–साथ लेगेसी डाटा के डिजिटलीकरण को पूर्व नियोजित और अग्रिम रूप में निष्पादित करना चाहिये था ताकि

[10] मैसर्स विप्रो प्रायवेट लिमिटेड का अनुबंध–1/2006

संपदा के कार्यान्वयन के समय, लेगेसी डाटा भी संपदा सॉफ्टवेयर के साथ एकीकृत किया जा सकता।

लेगेसी डाटा के डिजिटलीकरण का कार्य 26 महीने व्यतीत होने के बाद भी अपूर्ण था (जून 2016)। डिजिटलीकरण के कार्य में असामान्य विलंब के कारण, सभी एजेंसियों के ठेके समाप्त किये गये थे और दो ठेकेदारों की निष्पादन प्रतिभूति की क्रमश ₹ 21.40 लाख और ₹ 15.98 लाख राजसात कर ली गई थी (फरवरी और अप्रैल 2015)। तथापि, ₹ 31.12 लाख की निष्पादन प्रतिभूति इंदौर और उज्जैन संभागों (अक्टूबर 2015) के ठेकेदार को इस तथ्य के बावजूद वापस कर दी गई जबकि अनुबंध के अंतर्गत केवल 5.96 प्रतिशत कार्य पूरा किया गया था, जो इन ठेकेदार को अनुचित वित्तीय सहायता के रूप में परिणित हुई। चौथे ठेकेदार का मामला न्यायालय के अधीन था।

पुराने दस्तावेजों के डिजिटलीकरण का कार्य अधूरा पड़ा हुआ था और कार्य पूरा करने के लिए विभाग द्वारा आगे कोई प्रयास नहीं किए गए (मई 2016)। यद्यपि, नागरिक/हितधारकों द्वारा पुराने दस्तावेजों की खोज के लिए संपदा में सुविधा उपलब्ध थी, किंतु लेगेसी डाटा के अभाव के कारण यह सुविधा अप्रयुक्त पडी थी।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने के बाद (नवम्बर 2015), विभाग ने कहा (नवम्बर 2015) कि पुराने दस्तावेजों के डिजिटलीकरण का कार्य करने के लिए चार एजेंसियों को कोई भुगतान नहीं किया गया था। आगे यह भी कहा गया था कि कार्य अधूरा था क्योंकि कार्य का भौतिक सत्यापन विभागीय अधिकारियों द्वारा किया जाना था और इसलिए सेवा प्रदाताओं को इसके लिए जिम्मेदार ठहराना उचित नहीं होगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि असामान्य विलंब के कारण, दो एजेंसियों की बैंक गारंटी जब्त की गई थी। इंदौर और उज्जैन संभागों के ठेकेदार की बैंक गारंटी भी उसी आधार पर जब्त की जानी चाहिए थी कि कार्य निर्धारित समय के भीतर पूरा नहीं किया गया था।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रमुख सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग ने लेगेसी डाटा माइग्रेटिंग नहीं करने से संबंधित तथ्य को स्वीकार करते हुए कहा (सितम्बर 2016) कि संपदा के दूसरे चरण में लेगेसी डाटा डिजिटाइज़ करने के लिए वे अतिरिक्त संसाधनों को नियोजित कर रहे थे।

2.4.13 हार्डवेयर के प्राप्ति से संबंधित मुद्दे

कार्य के निष्पादन के लिए आवश्यक हार्डवेयर और सेवाऐं प्रदान करने के लिए विभाग द्वारा ₹ 58.88 करोड़ में मैसर्स एन आई आई टी टेक्नोलॉजीज लिमिटेड के साथ 10 महीने के भीतर कार्य पूरा करने के लिए अनुबंध निष्पादित किया गया (जनवरी 2013)। प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आरएफपी) अनुच्छेद 28.1 के अनुसार ठेकेदार ने ₹ 11.78 करोड़ (बोली मूल्य का 20 प्रतिशत) की निष्पादन प्रतिभूति जमा की थी।

2.4.13.1 हार्डवेयर की आपूर्ति के लिए अनुचित भुगतान

आरएफपी के अध्याय 2 के अनुसार सभी आवश्यक उपकरणों की सुपुर्दगी पर मध्यप्रदेश राज्य इलेक्ट्रॉनिक्स विकास निगम लिमिटेड से तीसरे पक्ष के सत्यापन रिपोर्ट प्राप्त करने के बाद, भुगतान का 60 प्रतिशत दिया जाना था। भुगतान का 20 प्रतिशत सफलतापूर्वक प्रतिष्ठापन, मध्यप्रदेश राज्य इलेक्ट्रॉनिक्स विकास निगम लिमिटेड द्वारा स्थापना, प्रणाली एकीकरण और संपत्ति प्रशासन प्रणाली (पीएएस) एप्लिकेशन सॉफ्टवेयर के परीक्षण के सत्यापन की रिपोर्ट प्राप्त करने के बाद दिया जाना था जबकि शेष 20 प्रतिशत राशि वारंटी अवधि के लिए रोकी जानी थी।

हमने पाया कि भुगतान अनुसूची के अनुसार भुगतान का 60 प्रतिशत देने के बाद मध्यप्रदेश राज्य इलेक्ट्रॉनिक्स विकास निगम लिमिटेड से एकीकरण और परीक्षण रिपोर्ट

प्राप्त किए बिना महानिरीक्षक पंजीयन ने ठेकेदार को दूसरी किस्त के रूप में ₹ 3.73 करोड़ की राशि का भुगतान जारी किया (जनवरी 2016)। इस प्रकार, ₹ 3.73 करोड़ रुपये का भुगतान अनियमित और अनुबंध के प्रावधानों के विरूद्ध था।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने के बाद (मई 2016), विभाग ने कहा (मई 2016) कि ई–पंजीयन के कार्यान्वयन के बाद, 4.18 लाख दस्तावेजों को सफलतापूर्वक पंजीकृत किया गया जो सिद्ध करता है कि हार्डवेयर, एप्लिकेशन के साथ सफलतापूर्वक एकीकृत किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ठेकेदार को जारी किया गया भुगतान न केवल आरएफपी के प्रावधानों के विरूद्ध था किन्तु राज्य के एक तकनीकी निकाय से प्रणाली के परीक्षण और एकीकरण के लिए प्राधिकार भी विभाग द्वारा प्राप्त नहीं किया गया था।

2.4.13.2 विलंब के लिए शास्ति का आरोपण नहीं करना

आरएफपी के अनुच्छेद 27 में व्यवस्था है कि चरण बद्ध समय अनुसूची का पालन नहीं करने पर बोलीदाता शास्ति हेतु दायी होगा। चार माह के विलंब तक ₹ 60 लाख की शास्ति वसूली योग्य होगी और चार महीने से अधिक विलंब के लिए, सक्षम प्राधिकारी अनुबंध को निरस्त और निष्पादन प्रतिभूति की राशि को राजसात कर सकता है।

हमने अवलोकन किया कि परियोजना जिसे नवम्बर 2013 तक पूरा किया जाना नियत था, वह जुलाई 2015 में पूरी की गई। यद्यपि, परियोजना के पूरा होने में 19 महीने का विलंब हुआ पर न तो शास्ति आरोपित की गयी थी और न ही ₹ 11.77 करोड की निष्पादन प्रतिभूति को राजसात् किया गया था। इसके अलावा, ठेकेदार ने परियोजना में भारी विलंब के कारण लागत के लिए मुआवजे के रूप में ₹ 20.18 करोड़ की राशि का एक दावा प्रस्तुत किया था जिसे विभाग द्वारा स्वीकार कर लिया गया और उचित निर्णय हेतु शासन को अग्रेषित किया गया (मई 2016)। यह अत्यधिक अनियमित था, क्योंकि हार्डवेयर विक्रेता की निष्पादन प्रतिभूति को राजसात् किए जाने के बजाय विभाग ने विलंब के लिए मुआवजे के उसके दावे को स्वीकार कर लिया और स्वीकृति के लिए शासन को अग्रेषित कर दिया।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने के बाद (मई 2016) विभाग ने कहा (मई 2016) कि हार्डवेयर की आपूर्ति की निविदाएं बार–बार निरस्त होने और सॉफ्टवेयर में किए गए परिवर्तनों के कारण हार्डवेयर की आपूर्ति में विलंब हुआ था जिसके लिए हार्डवेयर विक्रेता जिम्मेदार नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि पूर्व में निविदाएं निरस्त होने और सॉफ्टवेयर में परिवर्तन के मामले का हार्डवेयर की आपूर्ति के साथ कोई संबंध नहीं था।

निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रधान सचिव वाणिज्यिक कर विभाग ने कहा (सितम्बर 2016) कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.14 कार्य निरंतरता योजना का अभाव

कार्य निरंतरता योजना का सर्वोत्तम अभिप्राय किसी आपदा के दौरान एवं उसके पश्चात् के काल में आवश्यक व्यापारिक गतिविधियों को निरंतर संचालित रखने के लिए संगठन द्वारा अपनाई गई प्रक्रियाओं एवं पद्धतियों से है।

हमने देखा है कि दिसम्बर, 2014 से मार्च 2016 के दौरान 10 दिनों (16 जनवरी 2015 से 25 जनवरी 2015) और 11 दिनों (5 अप्रैल 2015 से 15 अप्रैल 2015) सहित कुल 30 दिनों के लिए डाटाबेस में कोई कार्य संपादन नहीं पाया गया। इन तिथियों के अलावा अन्य चार अलग–अलग अवसरों पर नौ दिनों (दो दिनों से लेकर तीन दिनों के बीच) के लिए पंजीयन की प्रक्रिया को बंद किया गया था।

विभाग ने कहा (अप्रैल 2016) कि 10 दिन की समयावधि का सर्वर के रखरखाव और 11 दिन पायलट जिलों के दिशानिर्देश की प्रविष्टि के लिए उपयोग किया गया था।

उत्तर से पता चलता है कि काम बंद रहने के समय के दौरान विभाग कार्य को निरंतर जारी रखने में विफ़ल रहा जिससे काम बंद रहने के समय पंजीयन की प्रक्रिया में रुकावट रही।

तथापि, निर्गम सम्मेलन के दौरान प्रधान सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग ने कहा (सितम्बर 2016) कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

हम अनुशंसा करते हैं कि परियोजना के क्रियान्वयन में विलंब के साथ ही हार्डवेयर की आपूर्ति के लिए वेण्डर्स के विरूद्ध उचित कार्यवाही की जानी चाहिए जैसा कि ठेका अनुबंधों में निहित है। विभाग की ओर से खामियों के लिए भी जिम्मेदार लोगों के विरूद्ध उचित कार्यवाही की जा सकती है। पूर्व में पंजीकृत संपत्तियों की ऑनलाइन खोज की सुविधा एवं एक संपत्ति की बहुविध रजिस्ट्री के खतरे से नागरिकों की रक्षा के लिए प्रणाली में प्राथमिकता के आधार पर लेगेसी डाटा का डिजीटाइजेशन तथा प्रणालीमय स्थानांनतरण को माइग्रेट किया जा सकता है। संचालन प्रणालियों को निर्बाध रूप से सुनिश्चित करने और कार्य की निरंतरता के लिए विभाग एक योजना को सूत्रबद्ध कर लागू कर सकता है।

प्रणाली के डिजाइन में कमियाँ

संपदा प्रणाली की जांच के दौरान, हमने इसके डाटाबेस और फ्रंट एण्ड रिपोर्ट्स का विश्लेषण किया। प्रणाली के डिजाइन और सत्यापन के नियंत्रणों के अभाव के अलावा, लेखापरीक्षा ने अपूर्ण, त्रुटिपूर्ण और अवैध डाटा का अवलोकन किया जो सिद्ध करता है कि विभाग प्रणाली में एप्लिकेशन नियंत्रण लागू करने में विफल रहा था जैसी कि अनुवर्ती कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.4.15 व्यवसाय नियमों की मैपिंग में विलंब/मैपिंग नहीं होना

2.4.15.1 भूमि के विकास से संबंधित अनुबंध

(i) यदि करार ऐसी भूमि के स्वामी या पट्टेदार के अलावा किसी अन्य व्यक्ति द्वारा उसपर भूमि के विकास एवं/अथवा उस पर भवन निर्माण से संबंधित है तथा उसमें यह अनुबंध हो कि विकास के पश्चात ऐसी विकसित सम्पत्ति या उसका भाग विकासकर्ता, स्वामी के साथ या तो पृथकतः या संयुक्ततः धारित/विक्रय किया जायेगा, ऐसे अनुबंध पर भारतीय मुद्रांक अधिनियम 1899 की अनुसूची–1 क के अनुच्छेद 6 (घ) के प्रावधानों के अनुसार शुल्क लिया जाएगा। इसके अलावा पंजीयन फीस सारणी के अनुच्छेद एक के अनुसार पंजीयन फीस उस रकम का 0.8 प्रतिशत, जिस पर कि मुद्रांक शुल्क प्रभार्य है उदग्रहणीय है।

हमने 15 उपपंजीयक कार्यालयों में अवलोकन किया कि, अगस्त 2015 और मार्च 2016 के बीच, पंजीकृत विकासकर्ता अनुबंधों के 32 दस्तावेज भूमि के विकास[11] के लिए भूमि के स्वामी और विकासकर्ता के बीच निष्पादित की गई थीं जिनमें विकासकर्ता का अंश 50 प्रतिशत या उससे कम था। प्रणाली द्वारा मुद्रांक शुल्क के 50 प्रतिशत की सही गणना की गई थी। तथापि, पंजीयन फीस जो विकासकर्ता की हिस्सेदारी की भूमि पर ध्यान दिए बिना सम्पूर्ण भूमि के बाजार मूल्य पर लगाया जाना चाहिए था, प्रणाली द्वारा पचास प्रतिशत पर संगणित किया गया था। इसने व्यवसाय के नियमों की गलत

[11] बड़वानी, भोपाल, देवास, धार, हरदा, इंदौर, जबलपुर, खरगोन, महेश्वर, नरसिंहपुर, औबेदुल्लागंज, सागर, सीहोर, सिरोंज (विदिशा) और विदिशा

मैपिंग और प्रणाली आउटपुट में दूसरे स्तर पर सत्यापन के अभाव को निर्दिष्ट किया। इसके परिणामस्वरूप ₹ 33.33 लाख की पंजीयन फीस की कम वसूली हुई।

(ii) अनुच्छेद 6(घ)(i) शुल्क की गणना के लिए दो विकल्प उपबंधित करता है, यथा शुल्क या तो विकासकर्ता के हिस्से की भूमि पर (पांच प्रतिशत की दर से) या विकसित की जाने व संपूर्ण भूमि पर (2.5 प्रतिशत की दर से) जो भी अधिक हो उद्ग्राह्य थी। प्रणाली में संपूर्ण भूमि पर मूल्यांकन की सुविधा दी गई थी किन्तु विकासकर्ता के अंश के मूल्यांकन की सुविधा अनुपस्थित थी।

चूंकि प्रणाली में विकासकर्ता के अंश के बाजार मूल्यांकन की सुविधा सम्मिलित नहीं की गयी थी, मूल्यांकन केवल संपूर्ण भूमि के बाजार मूल्य पर किया जा सका। हमने पांच उप पंजीयक कार्यालयों[12] के 12 दस्तावेजों में अवलोकित किया कि इस प्रणाली के डिज़ाइन की कमी से विकासकर्ता के हिस्से की भूमि के बाजार मूल्य का अल्प मूल्यांकन हुआ और ₹ 11.84 लाख रुपए का मुद्रांक शुल्क एवं ₹ 1.89 लाख का पंजीयन फीस कम वसूला गया।

(iii) हमने छतरपुर, ग्वालियर, इंदौर और जबलपुर के चार उप पंजीयक कार्यालयों में अवलोकन किया कि सितम्बर 2015 और मार्च 2016 के बीच पंजीकृत भूमि के विकास/भूमि पर निर्माण से संबंधित पांच अनुबंधों में अनुच्छेद 6(घ)(ii) के अंतर्गत त्रुटिपूर्ण तरीके से बाजार मूल्य की 0.25 प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क प्रभारित किया गया था। अनुबंध के उपवर्णनों से पता चला कि विकासकर्ता और भूमि के स्वामी द्वारा विकसित/निर्मित संपत्ति संयुक्त रूप से विक्रय की गई।

पांच में से तीन दस्तावेजों में विकासकर्ता के अंश का उल्लेख नहीं किया गया था। इस तरह के मामलों में अनुच्छेद 6(घ)(ii) के अंतर्गत स्पष्टीकरण (ii) के अनुसार यदि विकासकर्ता की हिस्सेदारी का दस्तावेज में स्पष्ट उल्लेख नहीं किया गया तो विकासकर्ता का अंश 100 प्रतिशत ही समझा जाएगा।

छतरपुर और जबलपुर के शेष दो दस्तावेजों में, विकासकर्ता की हिस्सेदारी का क्रमशः 35 और 60 प्रतिशत उल्लेखित किया गया था। इसलिए, दस्तावेज अनुच्छेद 6(घ)(i) के अंतर्गत मूल्यांकित की जानी थी।

इस प्रकार, शुल्क की दर की गलत प्रयुक्ति के परिणामस्वरूप से ₹ 1.38 करोड के मुद्रांक शुल्क और ₹ 2.95 लाख के पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई।

हमारे द्वारा इंगित करने पर जिला पंजीयक जबलपुर ने कहा (मई 2016) कि यह मान कर कि संपदा सॉफ्टवेयर में शुल्कों की सही ढंग से गणना की थी दस्तावेजों को पंजीकृत किया गया था। जिला पंजीयक ग्वालियर और इंदौर ने (मई और जून 2016 के बीच) कहा कि प्रकरण दर्ज किए गए और वसूली की कार्यवाही की जाएगी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने प्रकरणों को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.15.2 बाजार मूल्य मार्गदर्शिका की उच्च दरें लागू नहीं करने के कारण राजस्व की कम प्राप्ति

वर्ष 2015–16 के लिए संपत्ति के बाजार मूल्य के निर्धारण के लिए बाजार मूल्य मार्गदर्शिका में कृषि भूमि हेतु उपबंध की कंडिका–11 के अनुसार यदि एक संपत्ति के शुल्क की गणना के लिए एक से अधिक दर उपलब्ध हों तो उपलब्ध उच्च दर लागू होगी।

[12] भोपाल, इंदौर, जबलपुर, सतना और विदिशा

हमने ग्वालियर की बाजार मूल्य मार्गदर्शिका की जांच के दौरान देखा कि ''सिरोल'' और ''सूरो'' गांव के बाजार मूल्य तथा उज्जैन जिले के लिए गांव ''शंकरपुर'' के बाजार मूल्य का दो स्थानों पर उल्लेख किया गया था अर्थात पटवारी हल्का[13] और वार्ड। दोनों स्थानों पर संपत्ति की दरें अलग थीं और प्रावधान के अनुसार, शुल्कों की गणना के लिए प्रणाली द्वारा उच्च दरों को लिया जाना था।

दिसम्बर 2015 और मार्च 2016 के बीच पंजीकृत दस्तावेजों की नमूना जांच के दौरान हमने देखा कि ग्राम सिरोल, सूरो एवं शंकरगढ़ से संबंधित सभी आठ मामलों में प्रणाली द्वारा संपत्ति के बाजार मूल्य की उच्च दर दरों को नहीं लिया गया था जिससे ₹ 96.62 लाख की राशि के मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस की कम वसूली हुई।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने प्रकरणों को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.15.3 एप्लिकेशन में संशोधन की मैपिंग में विलंब

विभाग ने दिनांक 14 जनवरी 2016 के राजपत्र अधिसूचना के जरिये एक संशोधन जारी किया था जिसके द्वारा भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, में अनुच्छेद 38(ख) को सम्मिलित किया गया था। संशोधन में निर्धारित है कि खनन पट्टे के दस्तावेज पर संपूर्ण भुगतान योग्य राशि पर 0.75 प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क उद्ग्राह्य था।

संशोधन 14 जनवरी 2016 से प्रभावशील था और तदनुसार संशोधित प्रावधानों की मैपिंग द्वारा प्रणाली को जल्द से जल्द अद्यतन किया जाना था। लेकिन यह अवलोकित किया कि उपरोक्त अधिसूचना के संबंध में प्रणाली प्रशासक द्वारा 15 जनवरी 2016 को विलंबित रूप से एपलिकेशन में अद्यतन किया गया। इन दिनांकों पर नौ खनन पट्टे निष्पादित किए गए थे, जिनमें से सात प्रकरणों में मुद्रांक शुल्क संशोधित दरों से लगाया जाना चाहिए था। तथापि, इन विलेखों के लिए संशोधित दर प्रयुक्त नहीं की गयी थी, परिणामस्वरूप ₹ 93.82 लाख की राशि के मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई। विभाग को इस राशि को तुरंत वसूल करना चाहिए।

इसे इंगित किए जाने के बाद (मई 2016) उप पंजीयक शिवपुरी, रीवा, पन्ना और सीहोर ने कहा (जून 2016) कि वसूली के लिए लीज धारकों के विरूद्ध प्रकरण दर्ज किये गये थे जबकि जिला पंजीयक होशंगाबाद ने ₹ 65.15 लाख की वसूली के लिए आदेश जारी किए थे।

हम अनुशंसा करते हैं कि जब कभी शासन अधिनियम/नियमों में परिवर्तन अधिसूचित करता है, संपदा सॉफ्टवेयर में नियम को मैप किया जाए।

2.4.15.4 पंजीयन प्रक्रिया की त्रुटिपूर्ण शुरूआत

भारतीय मुद्रांक अधिनियम,1899 की धारा 3 के अंतर्गत, अनुसूची 1–क में निर्दिष्ट या शासन द्वारा अनुसूचित निर्धारित दरों पर उनके विवरण के अनुसार दस्तावेजों पर मुद्रांक शुल्क उद्ग्रहणीय था। आगे, विभाग ने यह सुनिश्चित करने के लिए कर्मचारियों को अनुदेशित किया (मई 2015), कि मुद्रांक शुल्क की सही प्रभार्यता के लिए निष्पादनकर्ताओं के आवेदन में उल्लेखित संपत्ति विवरण/मूल्यांकन की शुरूआती प्रक्रिया में और पंजीकृत विलेख के विवरण परस्पर उपयुक्त हो। निष्पादनकर्ताओं के आवेदन और दस्तावेज के विवरण के बीच किसी विसंगति के मामले में, मुद्रांक शुल्क दस्तावेज के विवरण के अनुसार लगाया जाना था।

हमने ग्वालियर और उज्जैन में नमूना जांच के दौरान अवलोकन किया (अप्रैल से जून 2016 के बीच) कि जनवरी 2015 और मार्च 2016 के बीच पंजीकृत नौ दस्तावेजों[14] में

[13] पटवारी शासकीय कर्मचारी है जा भूमि के स्वामित्व के संबंध में अभिलेख रखता है और हल्का उसके क्षेत्र के अंतर्गत ग्रामों का समूह है।
[14] ग्वालियर के तीन प्रकरण और उज्जैन के छः प्रकरण

निष्पादनकर्ताओं द्वारा पंजीयन प्रक्रिया के दौरान आवेदन में प्रस्तुत जानकारी और पंजीकृत दस्तावेजों के विवरण में दिखाये गये संपत्ति के ब्यौरे के बीच विसंगति थी। प्रणाली में विलेख सृजन के समय दस्तावेज के विवरण में उल्लेखित संपत्ति के ब्यौरे का उपयोग करने के लिए कोई तंत्र नहीं था। हालांकि, मुद्रांक शुल्क दस्तावेज़ के विवरण के अनुसार लगाया जाना चाहिए, प्रणाली में खामियों से हटकर, उप पंजीयकों की ओर से भी कमियाँ थीं, जिन्होंने दस्तावेज़ के विवरण नहीं देखे थे। परिणामतः निष्पादनकर्ताओं द्वारा आवेदन में दी गई जानकारी के अनुसार मुद्रांक शुल्क वसूल किया जा रहा था, परिणामस्वरूप ₹ 47.86 लाख की राशि के शुल्क का अपवंचन हुआ। इससे संपदा में दूसरे स्तर पर सत्यापन तंत्र का अभाव परिलक्षित होता है।

हमारे द्वारा इसे इंगित किए जाने के बाद जिला पंजीयक ग्वालियर ने कहा (जून 2016) कि सभी तीन प्रकरण दर्ज किये गये थे और कार्यवाही की जाएगी। उप पंजीयक उज्जैन ने कहा (जून 2016) कि एक प्रकरण में वसूली के लिए मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित किया गया था जबकि तीन मामलों में मूल्यांकन सही था क्योंकि भूमि मुख्य सड़क/बायपास पर स्थित नहीं थी। अन्य मामले में उप पंजीयक ने कहा कि कृषि दर कृषि भूमि के लिए सही ढंग से प्रयुक्त की गई थी।

उप पंजीयक उज्जैन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि दस्तावेजों के विवरण के अनुसार तीन मामलों में भूखंड मुख्य/बायपास सड़क पर स्थित थे और एक मामले में भूमि के सही स्थान की दर प्रयुक्त नहीं की गयी थी।

2.4.16 सत्यापन नियंत्रण

2.4.16.1 सेवा प्रदाताओं से संबंधित अनियमितताएं

लाइसेंस जारी करने के लिए सेवा प्रदाता को कोई एक पहचान साक्ष्य[15] प्रस्तुत करना था जिसमें पैन[16] कार्ड भी शामिल था। सेवा प्रदाता को ₹ 1000 प्रति लाइसेंस के निर्धारित लाइसेंस शुल्क के भुगतान पर लाइसेंस दिया जाना था। आगे, सेवा प्रदाताओं के लाइसेंस केवल दो साल के लिए वैध थे।

हमने 4,170 सेवा प्रदाताओं के डाटाबेस की जांच की और अवलोकन किया कि 3,595 आवेदकों ने लाइसेंस जारी करने के लिए पहचान के साक्ष्य के रूप में पैन को चुना था जिनमें से 57 पैन नंबर अमान्य थे। सात सेवा प्रदाताओं को निर्धारित लाइसेंस फीस प्राप्त किए बिना ही लाइसेंस जारी किए गए थे। लाइसेंस की अवधि समाप्त होने के बाद भी 33 सेवा प्रदाताओं ने दस्तावेजों के पंजीयन की सुविधा के लिए 2,618 दस्तावेजों को संसाधित किया था। इसी तरह 31 सेवा प्रदाताओं ने उनके लाइसेंस की अवधि समाप्त होने के बाद भी ₹ 11.26 करोड़ की राशि के 2,672 ई–स्टाम्प उत्पन्न किये थे।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि प्रकरणों के विश्लेषण के बाद कार्यवाही आरंभ की जाएगी और अनुपस्थित सत्यापन के नियंत्रणों को प्रणाली में शामिल किया जाएगा।

2.4.16.2 दिनांक और समय दर्ज करने में अशुद्धियाँ

डाटाबेस में डाटा को जोड़ने या संशोधित करते समय डाटाबेस में तालिकाओं में इस तरह के बदलाव करने वाले उपयोगकर्ता की यूजर आईडी संग्रहीत होती है। तालिकाएं रिकॉर्ड के सृजन/अपडेशन की दिनांक और समय भी दर्ज करती हैं।

---

[15] निर्वाचन कार्ड, किसान कार्ड, पासपोर्ट, पैन कार्ड, ड्रायविंग लाइसेंस, बैंक पास बुक एवं आधार कार्ड

[16] पैन – स्थायी खाता संख्या

पंजीयन के लिए भुगतान विवरण संबंधित तालिका की जांच से प्रकट हुआ कि 148 मामलों में भुगतान के सृजन की दिनांक, भुगतान के अपडेशन की दिनांक से आगे की थी। इसके आगे, चेकर समय की तालिका जो पंजीयन प्रक्रिया के पूरा होने के लिए चेकर द्वारा लिए गए समय के डाटा कैप्चर करती है, की जांच से पता चला कि 107 रिकॉर्ड के मामले में पंजीयन की प्रक्रिया का शुरुआती समय पंजीयन की प्रक्रिया के समाप्ति के समय की तुलना में अधिक/आगे था।

प्रणाली द्वारा दिनांक और समय ''ऑटो जेनरेटेड'' था और इसलिए, डाटा में विसंगति इस बात के सूचक थे कि या तो एप्लिकेशन दोषपूर्ण था या रिकॉर्ड बैक एंड से संशोधित किये गये थे।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने लेखापरीक्षा प्रेक्षण स्वीकार कर लिया (सितम्बर 2016)।

2.4.16.3 जिले का नाम और उद्देश्य का उल्लेख किए बिना मुद्रांक जारी किया जाना

मध्यप्रदेश स्टाम्प नियम 1942 के नियम 38 (1 नवम्बर 2014 को संशोधित) के अनुसार, ई–स्टाम्प क्रय के उद्देश्य के बारे में प्रविष्टियों को मुद्रांक वेंडर द्वारा ई–स्टाम्प डाटाबेस में रखा जाएगा।

संपदा प्रणाली में ई–स्टाम्प विवरण की जांच से प्रकट हुआ कि विभिन्न मुद्रांक विक्रेताओं द्वारा 31 मार्च 2016 तक 13.83 लाख ई–स्टाम्प उत्पन्न और जारी किए गए थे जिनमें से ₹ 4.32 करोड़ मूल्य वाले 739 ई–स्टाम्प क्रय के उद्देश्य का उल्लेख किए बिना जारी किए गए थे। इसी तरह ₹ 1.38 करोड़ की राशि के 498 लेन–देन में, ई–स्टाम्प जारी करने के जिलों का नाम डाटाबेस में उपलब्ध नहीं था।

इससे पता चलता है कि नियमों के अंतर्गत अनिवार्य, आवश्यक विवरण तैयार करने की इनपुट प्रणाली में नियंत्रण उपलब्ध नहीं थे।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.16.4 गलत वर्गीकरण के कारण मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस का कम आरोपण

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, की धारा 3 के अंतर्गत, दस्तावेजों पर स्टॉम्प शुल्क अनुसूची 1 ए में निर्दिष्ट दर अथवा शासन की अधिसूचना के तहत् विहित दर से उद्ग्रहणीय थी। इसके अलावा, विभाग ने यह सुनिश्चित करने के लिए कर्मचारियों को अनुदेशित किया (मई 2015), कि मुद्रांक शुल्क के सही आरोपण के लिए निष्पादनकर्ताओं के आवेदन में मूल्यांकन की आरंभिक प्रक्रिया में उल्लेखित संपत्ति विवरण और विलेखों के विवरण उचित थे एवं उचित रूप से वर्गीकृत थे। पंजीयन से पूर्व उप पंजीयक द्वारा दस्तावेज़ की जांच की सुविधा संपदा में उपलब्ध है, विलेख के पंजीयन के बाद उप पंजीयकों द्वारा निरीक्षण की प्रक्रिया का अनुगमन किया जाना है।

पंजीकृत दस्तावेजों की जांच के दौरान, पांच उप पंजीयक कार्यालयों[17] में कुल 24,248 दस्तावेजों में से 6,062 दस्तावेजों की जांच के दौरान पाया कि नौ प्रकरणों में दस्तावेजों का गलत वर्गीकरण था जैसा नीचे दी गई तालिका में उल्लेखित है।

[17] अनूपपुर, भोपाल–I, भोपाल– II सतना एवं विदिशा

तालिका 2.2
दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण के कारण मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस का कम आरोपण

(₹ लाख में)

क्र. सं.	उप पंजीयक कार्यालय का नाम	प्रकरणों की संख्या	पंजीयन का माह	अनियमितता की प्रकृति	उद्ग्रहणीय / उद्ग्रहित मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस	कम उद्ग्रहीत मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस
1	भोपाल–2	1	अक्टूबर 2015	प्रतिफल सहित सहमति के हस्तांतरण पत्र को प्रतिफल रहित माना गया	45.35 26.20	19.15
2	अनूपपुर	1	फ़रवरी 2016	पट्टा विलेख को कब्जे बिना बिक्री के लिए अनुबंध के रूप में माना गया	1.93 0.02	1.91
3	सतना एवं विदिशा	2	अक्टूबर 2015 और मार्च 2016	डेवलपर अनुबंध को कब्जे बिना बिक्री के लिए अनुबंध के रूप में माना गया	2.11 0.26	1.85
4	भोपाल–1	1	मार्च 2016	महत्वपूर्ण परिवर्तन सरल संशोधन के रूप में माना गया	1.08 0.02	1.06
5	अनूपपुर	1	फ़रवरी 2016	कब्जे के स्थिति के बारे में उल्लेख के बिना विक्रय के अनुबंध को कब्जे के बिना विक्रय अनुबंध माना गया	0.26 0.04	0.22
6	अनुपपुर	3	मार्च 2016	प्रीमियम एवं किराया के साथ पट्टा विलेख को केवल प्रीमियम के साथ विलेख माना गया	27.40 25.49	1.91
योग		**9**			**78.13** **52.03**	**26.10**

यह देखा गया कि प्रणाली में प्रारंभिक प्रविष्टियाँ सेवा प्रदाताओं द्वारा की गई थीं और उप पंजीयकों से ई–पंजीयन की प्रक्रिया को अंतिम रूप देने से पहले डाटा को अधिकृत करने की अपेक्षा थी। इसी तरह, जिला पंजीयकों से पंजीकृत दस्तावेज के नियमित रूप से निरीक्षण एवं शुल्क की चोरी के मामले में निष्पादनकर्ताओं के विरूद्ध मामला दर्ज करने के बाद वसूली की कार्यवाही करने की अपेक्षा थी। हमने देखा है कि उपरोक्त नौ विलेखों के प्रकरण में उप पंजीयकों एवं जिला पंजीयकों द्वारा दूसरे और तीसरे स्तर पर प्राधिकरण नहीं किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 26.10 लाख का मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस कम अधिरोपित हुई।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने प्रकरणों को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.16.5 डाटाबेस में महत्वपूर्ण जानकारी का अभाव

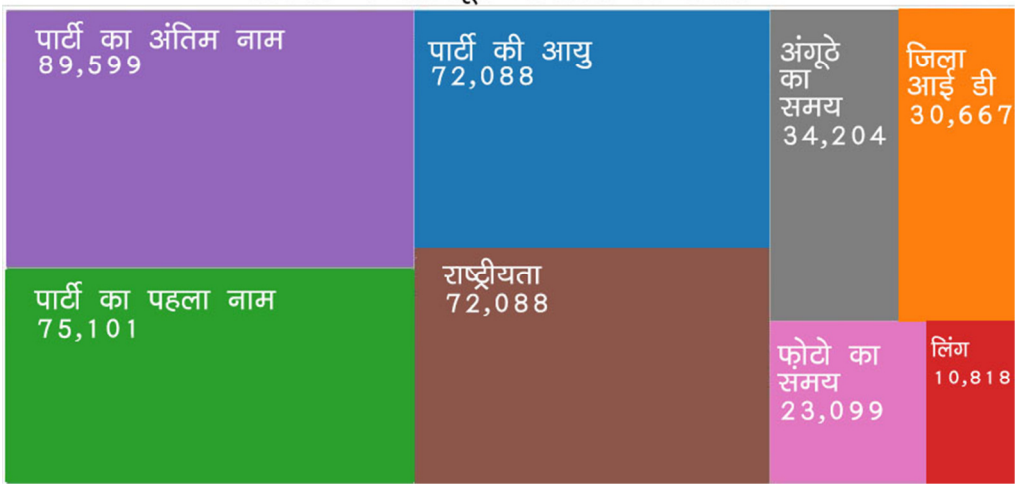
भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, की धारा 27 के अनुसार दस्तावेजों/विलेखों में संपत्ति और पार्टी/ पार्टियों के बारे में विस्तृत जानकारी/विवरण शामिल होंगें।

पंजीयन के प्रारम्भिक प्रक्रिया प्रपत्र की संवीक्षा से पता चला कि प्रपत्र के कुछ क्षेत्र पंजीयन प्रारम्भ करने की प्रक्रिया के दौरान अनिवार्य किए गए थे लेकिन कई मामलों में डाटाबेस में इन क्षेत्रों में कोई विवरण उपलब्ध नहीं थे जैसा कि नीचे दिए चार्ट में दर्शाया गया है। इसके अलावा, जिन दस्तावेजों के पंजीयन की प्रक्रिया पूर्ण हो गई थी उन दस्तावेजों के विश्लेषण से प्रकट हुआ कि इस प्रणाली में प्रस्तुति की दिनांक, पार्टियों के अंगूठे का निशान लेने का समय और पार्टियों की तस्वीर लेने के समय को कैप्चर नहीं किया था, जो कुछ अभिलेखों में अनुपस्थित था।

इसके अलावा, कई अभिलेखों में महत्वपूर्ण जानकारी उपलब्ध नहीं थी जैसा नीचे दिए गए चार्ट में दर्शाया गया है

चार्ट 2.4

डाटाबेस में महत्वपूर्ण जानकारी का अभाव



2.4.16.6 आयकर अधिनियम की आवश्यकताओं को पूरा नहीं किया गया

आयकर अधिनियम, 1961 की धारा 285 बी ए के अनुसार, वित्तीय वर्ष के दौरान ₹ 30 लाख से ऊपर की पंजीकृत संपत्तियों के विवरण उप पंजीयक/पंजीयन अधिकारी द्वारा आयकर विभाग को प्रस्तुत किए जाने थे। आयकर के नियम 114 बी (पैन का अनिवार्य उद्धरण) के अनुसार संपत्ति के पंजीयन के समय ₹ पांच लाख से ऊपर की अचल संपत्ति के विक्रय/क्रय में पैन का उद्धरण आवश्यक था।

संपदा एप्लिकेशन के डाटाबेस की संवीक्षा से पता चला कि ₹ पांच लाख से अधिक मूल्य की पंजीकृत अचल संपत्तियों के 1,49,750 दस्तावेजों में से ₹ 6,055.57 करोड़ मूल्य के 34,038 विलेखों में पैन कार्ड विवरण उपलब्ध नहीं थे।

इस प्रकार ₹ पांच लाख से अधिक मूल्य की पंजीकृत संपत्तियों के संबंध में डाटाबेस में पैन कार्ड की जानकारी दर्ज नहीं होने से प्रणाली में अपर्याप्त सत्यापन नियंत्रण प्रतिबिम्बित हुआ। आगे ₹ 30 लाख से अधिक मूल्य की पंजीकृत संपत्तियों के विवरण उत्पन्न की जाने की कोई रिपोर्ट एपलिकेशन में उपलब्ध नहीं थी जिसका मतलब यह था कि ऐसे प्रकरण आयकर विभाग को सूचित नहीं किये जा रहे थे।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने इस तथ्य को स्वीकार कर लिया और कहा (सितम्बर 2016) कि विभाग प्रमाणीकरण नियंत्रण में सुधार करेगा।

2.4.16.7 सेवा प्रदाताओं के खातों में ऋणात्मक शेष

सेवा प्रदाताओं द्वारा उनके खातों में क्रेडिट सीमा की आपूर्ति के लिए, दो प्रकार के भुगतान तरीके उपलब्ध थे। एक प्रणाली में, सेवा प्रदाता, संपदा के माध्यम से चालान

उत्पन्न करते थे जिसमें एप्लिकेशन द्वारा आवंटित इलेक्ट्रॉनिक भुगतान संदर्भ संख्या (इपीआरएन) निहित थी। इसके बाद सेवा प्रदाता संपदा के माध्यम से उत्पन्न चालानों की प्रति के साथ बैंक/कोषालय में नकदी प्रेषित करता है। संबंधित कोषालय से यह राशि साइबर कोषालय में ऑनलाइन स्थानांतरित की जाती थी और सेवा प्रदाता, पूर्ति की गई राशि के विरूद्ध क्रेडिट सीमा प्राप्त करते थे। एक अन्य विकल्प संपदा में उपलब्ध कराई गई एक लिंक के माध्यम से ई–भुगतान था जहां सेवा प्रदाता ऑनलाइन भुगतान कर सकते हैं। इस प्रकार जमा राशि सीधे साइबर कोषालय[18] के लिए जाती थी। दोनों तरीकों से प्रणाली में भुगतान की प्राप्ति के बाद, साइबर कोषालय दिन के अंत में प्राप्त राशियों का डाटा संपदा प्रणाली को स्थानांतरित करता है। तदनुसार, प्रणाली सेवा प्रदाता की क्रेडिट सीमा में वृद्धि कर देती थी जो ई–स्टाम्प उत्पन्न करने के लिए सेवा प्रदाताओं द्वारा उपयोग की जाती थी।

हमने ई–स्टाम्प जमा शेषों की नमूना जांच के दौरान अवलोकित किया कि सेवा प्रदाताओं के खातों में ऋणत्मक राशि शेष थी। 4,171 सेवा प्रदाताओं में से 403 सेवा प्रदाताओं के खाते में 31 मार्च 2016 तक ऋणात्मक शेष राशि कुल ₹ 4.08 करोड़ थी। यहाँ तक कि सेवा प्रदाताओं द्वारा ऋणात्मक शेष राशि के साथ ई–स्टाम्प उत्पन्न किये जा रहे थे और उन्हें कमीशन का भुगतान किया गया। इन ऋणात्मक शेषों का आज दिनांक तक पुनर्मिलान नहीं किया गया है (अक्टूबर 2016)।

प्रणाली सेवा प्रदाताओं के लेनदेन को प्रतिबंधित नहीं कर सकी थी जब उनके खातों में कोई शेष नहीं था। ऋणात्मक खाते सेवा प्रदाताओं द्वारा क्रेडिट सीमा को अत्यधिक निःशेष करने के कारण हो सकते थे या खाते के शेषों को अद्यतन करने में प्रणाली में कमी थी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने कहा (सितम्बर 2016) यह प्रणाली में त्रुटि की वजह से था और जनवरी 2016 के बाद, ऐसे कोई मामले सूचित नहीं हुए थे तथापि इस विषय की पुनः जांच की जायेगी।

2.4.16.8 पर्यवेक्षण नियंत्रण का अभाव

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की अनुसूची 1–ए के अनुच्छेद 38(ख) (राजपत्र अधिसूचना दिनांक 14 जनवरी 2016 द्वारा संशोधित) के अनुसार खनन पट्टे की किसी भी अवधि सहित, पट्टे या उप पट्टे, के अंतर्गत भुगतान योग्य या प्रदेय योग्य संपूर्ण राशि पर 0.75 प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क उद्ग्राह्य था। इसके अलावा, भारतीय पंजीयन अधिनियम, 1908, के अनुसार, पंजीयन फीस, मुद्रांक शुल्क के 75 प्रतिशत की दर से लगाया जाएगा।

नौ उप पंजीयक कार्यालयों[19] में रिपोर्ट मॉड्यूल से खनन पट्टे (लीज डीड) दस्तावेजों की जांच के दौरान हमने पाया कि जनवरी और मार्च 2016 के बीच पंजीकृत की गई खदानों में से 21 खनन पट्टों को खनन पट्टों के अलावा अन्य के रूप में मान्य किया गया। पट्टेदारों ने ₹ 69.81 लाख की उदग्राहय राशि के विरूद्ध मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस ₹ 11.68 लाख की राशि का भुगतान किया था। पट्टे की गलत श्रेणी के चयन के परिणामस्वरूप ₹ 58.13 लाख का मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस की कम वसूली हुई।

पांच उप पंजीयक कार्यालयों[20] में लीज डीड दस्तावेजों की जांच के दौरान हमने पाया कि पांच से 10 साल के लिए आवंटित खदानों के पट्टों के 10 दस्तावेज़ फरवरी और मार्च 2016 के बीच पंजीकृत किए गए थे।

---

[18] साइबर कोषालय राज्य के लिए इंटरनेट के माध्यम से ऑनलाइन भुगतान करने की सुविधा प्रदान करता है

[19] आगर मालवा, अनूपपुर, बड़वानी, दतिया, धार, कटनी, सोहागपुर (शहडोल), सीधी और सिंगरौली

[20] आगर मालवा, डबरा (ग्वालियर), जबलपुर, कटनी, और सोहागपुर (शहडोल)

इन 10 दस्तावेजों के लिए मुद्रांक शुल्क की राशि पांच से 10 वर्ष के पट्टे की अवधि के लिए, ₹ 113.90 करोड़ रुपये की राशि के संगणन के बजाय खनन विभाग को भुगतान योग्य एक वर्ष के लिए रॉयल्टी (₹ 11.64 करोड़ प्रतिवर्ष) की राशि की गणना की गई थी।

विभाग द्वारा पट्टे की अवधि के त्रुटिपूर्ण चयन से ₹ 1.32 करोड़[21] के मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई।

पर्यवेक्षी नियंत्रण के लिए द्वितीय स्तरीय प्राधिकरण तंत्र के अभाव के कारण पट्टों का गलत वर्गीकरण हुआ।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने मामलों को स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

हम अनुशंसा करते हैं कि शासन को डाटा की पूर्णता, सत्यता और प्राधिकार को सुनिश्चित करना चाहिए। ऋणात्मक शेषों के लिए कारणों की जांच की जाए और सेवा प्रदाता से वसूली एक समयबद्ध ढंग से सुनिश्चित की जाए। संबंधित क्षेत्रों को भी उपयुक्त रूप से संशोधित किया जाए, ताकि एप्लिकेशन शून्य/ऋणात्मक शेष राशि होने पर सेवा प्रदाताओं को संव्यवहार की अनुमति नहीं दे।

सूचना प्रणाली सुरक्षा

हमने अवलोकन किया कि ई–पंजीयन संपदा के लिए विभाग द्वारा कोई भी आईटी सुरक्षा नीति तैयार नहीं की गई। कमियों का विवेचन निम्नलिखित कंडिकाओं में किया गया है:

2.4.17 मास्टर तालिका में डुप्लीकेट प्रयोक्ता आईडी

संपदा प्रणाली के उपयोगकर्ताओं की मास्टर तालिका की जांच से पता चला कि उपयोगकर्ता मास्टर तालिका में 19 डुप्लिकेट उपयोगकर्ताओं की आईडी थी। लॉग इन आईडी जिसके माध्यम से उपयोगकर्ताओं को डाटाबेस देखने और डाटा में फेरबदल की पहुंच थी इस तालिका के लिए मैप थी। इंटीग्रिटी बाध्यता के अभाव में डुप्लीकेट आईडी को नियंत्रित करने के लिए, प्रणाली फ़ेरबदल के लिए उन्मुख थी।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर, विभाग ने कहा (मई 2016) कि उपयोगकर्ता आईडी की विशिष्टता ''फ्रंट एण्ड'' के माध्यम से सृजित की गई थी। हालांकि, एप्लिकेशन टीम ने अब उत्पादन में भी अपेक्षित रोकधाम को प्रयुक्त किया है।

''फ्रंट एण्ड'' यूजर आईडी की विशिष्टता पर नियंत्रण के संबंध में विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अगर ''फ्रंट एण्ड'' में इस तरह का नियंत्रण होता, तो डुप्लिकेट यूजर आईडी, डाटाबेस में अस्तित्व में ही नहीं होते।

2.4.18 पासवर्ड नीति तय नहीं होना

हमने देखा कि पासवर्ड की लंबाई, पासवर्ड के परिवर्तन की अवधि, पासवर्ड की रचना आदि के बारे में विभाग द्वारा कोई पासवर्ड नीति नहीं अपनायी गयी थी। यद्यपि, उपयोगकर्ता पासवर्ड डालने के बाद ही इस प्रणाली का उपयोग कर सकता है, लेकिन नीति के अभाव में कमजोर पासवर्ड भी स्वीकार किये जा रहे थे।

---

[21]

वार्षिक देय राशि/कुल राशि	लगाए जाने वाले मुद्रांक शुल्क/पंजीयन फीस	लगाया गया मुद्रांक शुल्क/पंजीयन फीस	कम लगाया गया मुद्रांक शुल्क/पंजीयन फीस
₹ 116385840 ₹ 1139029200	₹ 8542719 ₹ 6407039	₹ 1022083 ₹ 769564	₹ 7520636 ₹ 5637475

हमारे द्वारा इंगित किए जाने के बाद विभाग ने कहा कि सूचना प्राद्यौगिकी विभाग सुरक्षा/पासवर्ड नीति तैयार करने की प्रक्रिया में है।

2.4.19 सेवानिवृत्त अधिकारियों के खाते निष्क्रिय नहीं करना

उपयोगकर्ताओं की मास्टर तालिका की जांच से पता चला कि विभाग के 16 सेवानिवृत्त कर्मचारियों (आंतरिक उपयोगकर्ता) की लॉगिन एक्सेस उनकी सेवानिवृत्ति तिथि के बाद भी सक्रिय थी। सेवानिवृत्ति के बाद भी कर्मचारियों की लॉजिकल ऐक्सिस निष्क्रिय नहीं करने से उनके द्वारा परिसंपत्तियों की सूचना के दुरुपयोग का खतरा था।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर विभाग ने कहा (जून 2016) कि एप्लिकेशन में दोहरी सत्यापन प्रक्रिया थी; एक फ्रंट एण्ड से और एक बैक एंड से, सेवानिवृत्त अधिकारियों की सभी आईडी फ्रंट एण्ड से निष्क्रिय कर दी गयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एक अधिकारी की सेवानिवृत्ति की तिथि पर उसकी आईडी डाटाबेस में निष्क्रिय किया जाना चाहिए था और साथ ही डाटा तक उसकी पहुँच को बैक एण्ड से भी अवरुद्ध कर दिया जाना चाहिए था।

2.4.20 कार्य के समय से परे पंजीयन प्रक्रिया

पंजीयन के लेन–देन की तालिका की जांच से पता चला है कि 6324 पंजीयन विभिन्न विभागीय उपयोगकर्ताओं द्वारा रात 08.00 बजे और सुबह 09.00 बजे (31 मार्च 2015 और 2016 की तिथियों को छोड़कर) के बीच पूर्ण किया गया था। इससे पता चला कि लॉगिन के उपयोग के समय पर कोई नियंत्रण नहीं था। कार्यालयों में मध्य रात्रि के समय भी कामकाज के लिए कोई आदेश रिकॉर्ड पर नहीं पाए गए।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर विभाग ने कहा (जून 2016) कि सुबह 10.30 बजे से शाम 5.30 बजे स्लॉट बुक किया जा सकता है और स्थानीय कनेक्टिविटी समस्याओं के कारण दस्तावेजों आदि के मुद्रण के लिए आंतरिक उपयोगकर्ताओं ने कार्य के घंटे प्रास्थगित और स्थगित कर दिए होंगे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग अपनी नीति और अपने उपयोगकर्ताओं के कार्य समय पर नियंत्रण के बारे में अनुत्तरित है। हालांकि, निर्गम सम्मेलन के दौरान, विभाग ने कहा (सितम्बर 2016) कि यथोचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.21 सेक्योर सॉकेट्स लेयर (एसएसएल) प्राप्त किये बिना परियोजना का कार्यान्वयन

सिक्योर सॉकेटस लेयर (एसएसएल) एक वेब ब्राउजर और एक वेब सर्वर के मध्य एन्क्रिप्टेड और सुरक्षित संचार को सक्षम बनाता है।

भारत शासन के पैनल में शामिल एक कंपनी द्वारा निष्पादित की गई संपदा की सुरक्षा ऑडिट में सुरक्षा को बढ़ाने के लिए उत्पादन सर्वर पर एसएसएल के नियोजन का सुझाव दिया गया था (जुलाई 2015)।

विभाग ने ई–पंजीयन सॉफ्टवेयर ''संपदा'' के लिए एसएसएल प्रमाण पत्र प्राप्त नहीं किया जिसने ऑनलाइन भुगतान और संवेदनशील जानकारी के हस्तांतरण के लिए प्रणाली को असुरक्षित बना दिया है।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने (मई 2016) के बाद विभाग ने उत्तर दिया (मई 2016) कि एसएसएल क्रियान्वयन प्रक्रिया में था।

अन्य विभागों/एपलिकेशन के साथ संपदा को एकीकृत नहीं करना

2.4.22 संदर्भित प्रकरणों के लिए प्रणाली में प्रावधान का अभाव

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 47–ए, के अंतर्गत यदि पंजीयन अधिकारी, किसी भी दस्तावेज़ के पंजीयन करते समय पाता है कि किसी भी संपत्ति का बाजार मूल्य जो दस्तावेज की विषय वस्तु है उस बाजार मूल्य से कम था जो बाजार मूल्य मार्गदर्शिका में दिखाया गया है तो उसे इस तरह के दस्तावेजों के पंजीयन से पहले, ऐसी संपत्तियों पर शुल्क लगाए जाने हेतु सही मूल्य के निर्धारण के लिए मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित करना चाहिए। इसके अलावा जुलाई 2004 के विभागीय निर्देशों के अनुसार इस तरह के मामलों के निपटान के लिए तीन महीने की अधिकतम अवधि निर्धारित की गयी थी।

हमने 22 उप पंजीयक कार्यालयों में उप पंजीयकों द्वारा निर्दिष्ट प्रकरणों की पंजी से अवलोकन किया कि मार्च 2016 तक कुल 1,358 प्रकरण संपत्तियों बाजार मूल्य के निर्धारण के लिए मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित किए गए थे। इनमें से 775 प्रकरणों में अंतिम रूप नहीं दिया गया था, यद्यपि 75 महीने की अवधि पहले से ही निर्धारित अवधि से अधिक व्यतीत हो चुकी थी। इन प्रकरणों में उप–पंजीयकों द्वारा बाजार मूल्य के आधार पर संगणित कम लगाये गये मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस की राशि ₹ 34.87 करोड़ वसूली योग्य थी। मुद्रांक कलेक्टर द्वारा अंतिम रूप दिए जाने के बाद, इन दस्तावेजों का पंजीयन मानवीय रूप से करना था, क्योंकि संपदा एप्लिकेशन में इन प्रकरणों के ई–पंजीयन के लिए कोई प्रावधान नहीं था।

हमारे इंगित किए जाने के बाद (मई 2016), विभाग ने कहा (मई 2016) कि लंबित मामलों को निगरानी मॉड्यूल में अद्यतन किया जा सकता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निगरानी मॉड्यूल को उपयोग में नहीं लाया गया जैसा कि इस तथ्य से प्रमाणित है कि कोई डाटा मॉड्यूल में नहीं पाया गया।

तथापि, निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने कहा कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.23 ऑनलाइन सत्यापन के लिए प्रावधानों की कमी

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, की धारा 47–ए 1 (1–ए) के अनुसार जब दस्तावेज में उल्लिखित बाजार मूल्य इस अधिनियम के अंतर्गत किसी भी नियम के अनुसार निर्धारित न्यूनतम मूल्य से कम नहीं था और पंजीयन अधिकारी को यह विश्वास करने का पर्याप्त कारण था कि दस्तावेज में उल्लिखित बाजार मूल्य वास्तव में सही नहीं था तो वह इस तरह के दस्तावेज को पंजीयन करेगा और उसके बाद इस तरह की संपत्ति के बाजार मूल्य के निर्धारण और देय उचित शुल्क के लिए मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित करेगा।

संपदा में कोई सुविधा उपलब्ध नहीं थी जिसमें दस्तावेजों को सत्यापन के लिए मुद्रांक कलेक्टर को ऑनलाइन भेजा जा सके। इसलिए संपदा की शुरूआत के बाद भी मुद्रांका कलेक्टर को दस्तावेज संदर्भित करने की मानवीय प्रणाली जारी रही।

हमारे इंगित किए जाने के बाद (अप्रैल 2016) विभाग ने कहा (अप्रैल 2016) कि उप पंजीयक, पंजीयन के पूरा होने के बाद मुद्रांक कलेक्टर को मूल दस्तावेज भेज सकते हैं।

(ii) पंजीयन अधिनियम, 1908 की धारा 64 के अनुसार, प्रत्येक उप पंजीयक ऐसी किसी संपत्ति के संबंध में जो पूरी तरह उसके उप–जिले में स्थित नहीं है गैर–वसीयती दस्तावेज के पंजीयन पर पृष्ठांकन और प्रमाण पत्र (अगर कोई है), एक ज्ञापन तैयार करेगा और उसी पंजीयक के अधीनस्थ जिसके अधीन वह भी है प्रत्येक दूसरे उप

पंजीयक को जिसके उप–जिले के किसी भी भाग में ऐसी संपत्ति स्थित है भेज देगा और उप पंजीयक अपनी पुस्तक क्रमांक 1 में ज्ञापन फाइल करेगा।

हमने देखा कि उप पंजीयक कार्यालयों में ज्ञापन फ़ाइल करने के लिए उप पंजीयकों की सुविधा के लिए ऐसा कोई मॉड्यूल उपलब्ध नहीं था।

2.4.24 भूमि अभिलेखों के डाटा के साथ एकीकरण

राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम (एनएलआरएमपी)[22] भूमि रिकार्ड डाटा के साथ पंजीयन के डाटा के एकीकरण की व्यवस्था करता है। तदनुसार, उप पंजीयकों को किसी भी संपत्ति के पंजीयन पर स्वचालित रूप से संबंधित राजस्व अधिकारी को ऑनलाइन विवरण आगे प्रेषित करने आवश्यक थे। इन विवरणों में संपत्ति विवरण, पंजीयन संख्या, पंजीयन की तिथि और पार्टियों के नाम जो संपत्ति के उत्परिवर्तन के लिए राजस्व अधिकारी द्वारा उपयोग किये जाते हैं, शामिल होंगे।

हमने देखा कि भूमि अभिलेखों के डाटा के साथ पंजीयन के डाटा जोड़ने के लिए वर्तमान एप्लिकेशन में प्रावधान नहीं किया गया था। इस के अभाव में दोहरे पंजीयन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर (अप्रैल 2016) विभाग ने कहा (अप्रैल 2016) कि मध्यप्रदेश भू–अभिलेख विभाग द्वारा उपलब्ध कराया जा रहा खसरा और मानचित्र के एकीकरण का कार्य किया जाना था। पांच जिलों में सैटेलाइट नक्शे एकीकृत किये गये थे जो सेवा प्रदाताओं द्वारा उपयोग किये जा रहे थे।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने कहा कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.25 संपत्ति की ऋणात्मक सूची उत्पन्न नहीं की गई

शासन की अनुमति के बिना जनोपयोगी भूमि और शासकीय भूमि के पंजीयन और आयकर विभाग, प्रवर्तन विभाग और न्यायालयों द्वारा निषिद्ध संपत्तियों के लेन–देन को रोकने के उद्देष्य से इन विभागों ने पंजीयन विभाग को नोटिस जारी किया और नोटिस में किए गए अनुरोध के अनुसार कार्य करने के लिए कहा।

हमने देखा कि ऐसी संपत्तियों का ब्यौरा दर्ज करने के लिए फाइलों को मानवीय रूप से संधारित किया जा रहा था।

इस तरह की संपत्तियों के पंजीयन स्वचालित रूप से प्रतिबंधित करने के लिए प्रणाली में एक प्रावधान सृजित करना चाहिए।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने कहा कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.26 डाटाबेस तथा मार्गदर्शिका से अधिक प्रतिफल पर संपत्ति के विश्लेषण का अभाव

मध्यप्रदेश बाजार मूल्य मार्गदर्शिका निर्माण और पुनरीक्षण दिशानिर्देश नियमावली, 2000 के नियम 4(2) के अनुसार जिला मूल्यांकन समिति, संपत्ति के मूल्यों और संपत्ति के रुझान पर जानकारी इकट्ठा करने का कार्य करेगी जिसे मौजूदा डाटा के साथ–साथ प्राथमिक डाटा के रूप में संकलित किया जाएगा और उप जिले से प्राप्त अन्य जानकारी के साथ संपदा के माध्यम से प्राप्त फ़ार्मेट में प्रस्तावित मूल्यों का विश्लेषण करेगी।

[22] भारत सरकार का भूमि संसाधन विभाग राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम (एनएलआरएमपी)का क्रियान्वयन कर रहा है जिसमें आधुनिक प्रौद्योगिकी का उपयोग कर भूमि का सर्वेक्षण/पुनः सर्वेक्षण, भू–अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण, नक्शों के डिजिटलीकरण, पंजीकरण और उत्परिवर्तन प्रणाली के कम्प्यूटरीकरण और इन सभी का एक सहज प्रणाली में एकीकरण

तथापि, हमने संपदा प्रणाली में देखा कि लेनदेन के संबंध में जिला मूल्यांकन समिति को आवश्यक डाटा संचारित करने के लिए सॉफ्टवेयर में कोई मॉड्यूल विकसित नहीं किया गया था, जहां प्रतिफल, दरों के वार्षिक विवरण (एएसआर) के अनुसार बाजार मूल्य/दिशानिर्देश की तुलना में अधिक था। इसके अलावा, पंजीयन अधिकारियों को प्रणाली उत्पन्न मूल्यांकन के बजाय बाजार मूल्य की हस्तगणना पर निर्भर रहना था।

हमारे इंगित किए जाने के बाद (मई 2016), विभाग ने कहा (मई 2016) कि लेखापरीक्षा अवलोकन को अगले संस्करण के लिए एक सुझाव के रूप में नोट किया गया था।

सेवा प्रदान करने में कमियाँ

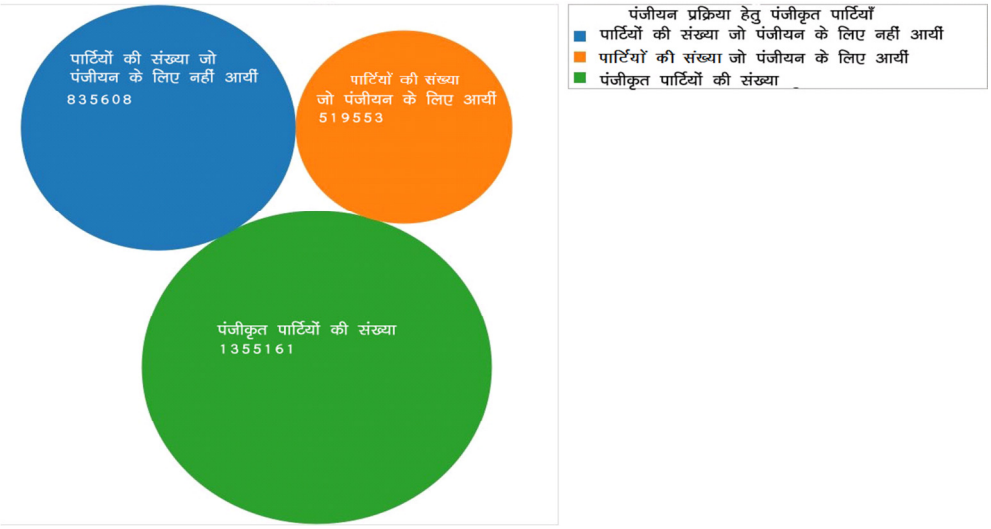
ई–पंजीयन (संपदा) के कार्यान्वयन के बाद नागरिकों को सेवाएं प्रदान करने में परिचालन दक्षता के अभाव के उदाहरण लेखापरीक्षा द्वारा देखे गये हैं जिन पर नीचे चर्चा की जा रही है :

2.4.27 प्रणाली उपयोगकर्ता के लिए सुलभ प्रारूप में न होना

संपत्ति के मूल्यांकन और शुल्क गणना के लिए एक व्यक्ति को लॉगिन आईडी बनानी होती है और पंजीकृत करने के लिए उसके विवरण देने होते हैं जिसमें कम से कम 20 अनिवार्य क्षेत्र शामिल हैं। संपदा डाटाबेस की जांच के दौरान हमने देखा कि उन पंजीकृत 13,55,161 उपयोगकर्ताओं (पार्टियों) में से केवल 5,19,553 पार्टियाँ अंतिम रूप से दस्तावेजों के पंजीयन के लिए उप पंजीयक (परीक्षक) तक पहुंची थीं। इससे पता चला कि 62 प्रतिशत (8,35,608) पार्टियाँ जिन्होंने पंजीयन किया था सेवा प्रदाता के स्तर पर शुरूआत के बाद दस्तावेजों की ई–पंजीयन की प्रक्रिया तक नहीं पहुँच सके थे जैसा कि नीचे दिए गए चार्ट में दिखाया गया है:

चार्ट 2.5

प्रणाली का उपयोगकर्ता के लिए सुलभ प्रारूप में न होना



एक संपत्ति मूल्यांकन और शुल्क संगणक सभी नागरिकों के लिए वेबसाइट में उपलब्ध कराया जा सकता था। लॉग इन आईडी का सृजन केवल उन नागरिकों के लिए अनिवार्य बनाया जाना चाहिए था जो दस्तावेजों को पंजीकृत करना चाहते थे।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने पर, विभाग ने उत्तर दिया कि पंजीयन की प्रक्रिया को इस तरह डिजाइन किया गया था कि उपयोगकर्ता पंजीयन से संबंधित आंशिक विवरण सुरक्षित रख सकता है।

2.4.28 पंजीकृत दस्तावेजों की डिलीवरी में विलंब

महानिरीक्षक पंजीयन और मुद्रांक अधीक्षक के आदेश (जून 2015) के अनुसार, दस्तावेजों के प्रिन्ट ई–पंजीयन के पूरा होने के तुरंत बाद लिया जाएगा और समय पर पार्टी को दिया जाएगा।

मानवीय प्रक्रिया में पंजीयन की प्रक्रिया को पूरा करने के लिए एक से दो दिन आवश्यक थे और पंजीयन के समय को घटाकर 15 मिनट करने के उद्देश्य से संपदा को क्रियान्वित किया गया था।

संपदा की पंजीयन लेनदेन विवरण डाटाबेस की तालिका से संबंधित डाटा की संवीक्षा से पता चला कि पूर्ण पंजीयन के 4,22,387 प्रकरणों में से 1,22,164 (29 प्रतिशत) में पंजीकृत दस्तावेजों की डिलीवरी के लिए एक दिन से लेकर 460 दिनों का विलंब था। आगे, 541 मामलों में लिया गया समय मापा नहीं जा सकता क्योंकि ''पंजीयन के पूरा होने की दिनांक'' या ''मुद्रण समय'' की जानकारी डाटाबेस में उपलब्ध नहीं थी। 10 प्रकरणों में लिया गया समय ऋणात्मक मान में पाया गया क्योंकि मुद्रण समय, पंजीयन पूरा होने की दिनांक/समय से भी कम था।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने के बाद विभाग ने प्रणाली में विसंगति को स्वीकार करने हुए बताया (जून 2016) कि दस्तावेजों में कुछ क्षेत्रों का मुद्रण न होने और दस्तावेजों में से कुछ का आंशिक मुद्रण होने के कारण दस्तावेजों की डिलीवरी विलंबित हुई।

निर्गम सम्मेलन के दौरान विभाग ने कहा कि स्वान कनेक्टिविटी और अन्य संबंधित मुद्दों जैसी कई बाहरी बाधाएं हैं।

2.4.29 संपदा की कतार प्रबंधन सुविधा का क्रियान्वयन नहीं होना

संपदा का उद्देश्य पंजीयन की प्रक्रिया को गतिमान, सरल, पारदर्शी और जवाबदेह बनाना था। उप पंजीयक कार्यालयों में लंबे समय तक प्रतीक्षा और अनावश्यक भीड़ जमा होने को कम करने के लिए एप्लिकेशन में कतार प्रबंधन की एक प्रणाली को विकसित किया गया था।

तथापि, हमने पाया कि जल्दी और आसानी से ई–पंजीयन के लाभ प्राप्त करने की सुविधा से नागरिकों को वंचित करते हुए विभाग द्वारा कतार प्रबंधन को कार्यान्वित नहीं किया जा सका था।

हमारे द्वारा इंगित किए जाने के बाद विभाग ने कहा कि कतार प्रबंधन प्रणाली को प्रणाली में विकसित किया गया है, लेकिन कुछ अपडेशन किया जा रहा था।

2.4.30 एप्लिकेशन में ऑन लाइन वापसी और उपयोगकर्ता द्वारा ई–स्टाम्प के मुद्रण को शामिल नहीं किया गया

भारतीय मुद्रांक अधिनियम 1899, की धारा 54 के अनुसार जब किसी व्यक्ति के पास ऐसे मुद्रांक थे जो खराब नहीं हुए थे या अयोग्य अथवा नियत उद्देश्य के लिए अनुपयुक्त नहीं थे, कलेक्टर, मुद्रांक के मूल्य के 10 प्रतिशत की कटौती कर ऐसे मुद्रांका का मूल्य उस व्यक्ति को चुकता करेगा।

हमने देखा कि संपदा एप्लिकेशन में इस तरह ऑनलाइन वापसी की कोई सुविधां शामिल नहीं थी और वापसियाँ मानवीय रूप से की जा रहीं थीं।

हमारे द्वारा इंगित किये जाने के बाद (अप्रैल 2016) विभाग ने उत्तर दिया (अप्रैल 2016) कि प्रकरणों को अलग से प्रकरण निगरानी मॉड्यूल के अंतर्गत वापसी के लिए पंजीकृत किया जा सकता है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रकरण निगरानी मॉड्यूल कार्यरत नहीं था। इसके अलावा, निष्क्रिय ई–स्टाम्प जिसके लिए वापसी पहले ही कर दी गई है के दुरुपयोग रोकने के लिए ई–स्टाम्प कोड की वास्तविक निष्क्रियता जांचने के लिए ई–स्टाम्प वार वापसी रिपोर्ट प्रणाली में उपलब्ध नहीं थी।

तथापि, निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने कहा कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.31 पंजीयन और पंजीयन शुल्क के ऑनलाइन भुगतान पर न्यून प्रतिक्रिया

संपदा के उद्देश्यों के अनुसार, एक बाहरी उपयोगकर्ता सेवा प्रदाता की सेवाएं प्राप्त किए बिना अपनी संपत्ति पंजीकृत कर सकता है। यह देखा गया है कि 4.22 लाख प्रकरणों (दिसम्बर 2014 और मार्च 2016 के मध्य) में से केवल 8,620 बाहरी उपयोगकर्ताओं ने संपदा के माध्यम से अपने दस्तावेजों का ई–पंजीयन किया था। इतने कम बाहरी उपयोगकर्ताओं द्वारा इस सुविधा के उपयोग ने दर्शाया कि विभाग द्वारा नागरिकों के बीच जागरूकता पैदा करने के लिए पर्याप्त प्रचार नहीं किया गया था। इस प्रकार किसी भी मध्यस्थ के बिना व्यक्तियों द्वारा ई–पंजीयन का मूल उद्देश्यों हासिल नहीं हुआ। इसके अलावा, जिन दस्तावेजों के लिए पंजीयन वैकल्पिक था उनके मामले में, बाहरी उपयोगकर्ता अभी भी ई–स्टाम्प क्रय के लिए सेवा प्रदाताओं पर निर्भर थे।

पंजीयन कार्यालयों में नकद लेनदेन से बचने के लिए विभाग ने ई–पंजीयन (संपदा) के माध्यम से अगस्त 2015 से ई–स्टेम्पिंग और पंजीयन फीस के ऑनलाइन भुगतान की प्रणाली आरंभ की। मुद्रांक शुल्क के संग्रह की व्यवस्था को पूरी तरह से ''कैश–लेस'' कर दिया गया था, पंजीयन फीस का नकद या ऑनलाइन भुगतान किया जा सकता है।

ई–पंजीयन की ऑनलाइन प्रणाली के कार्यान्वयन के बाद भी लेखापरीक्षा द्वारा भारी नकदी लेनदेन के उदाहरण देखे गए। हमने चयनित 17 जिलों में अगस्त 2015 से मार्च 2016 की अवधि में देखा कि पंजीयन फीस के लिए ₹ 0.27 लाख की राशि ऑनलाइन भुगतान माध्यम से और ₹ 1,776.32 लाख की शेष राशि नकदी के माध्यम से एकत्रित की गयी थी।

तथापि, निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने सहमति व्यक्त की और आश्वासन दिया कि जल्द ही प्रणाली कैशलेस होगी।

2.4.32 प्रतिपुष्टि और शिकायतों पर विलंबित प्रतिक्रिया

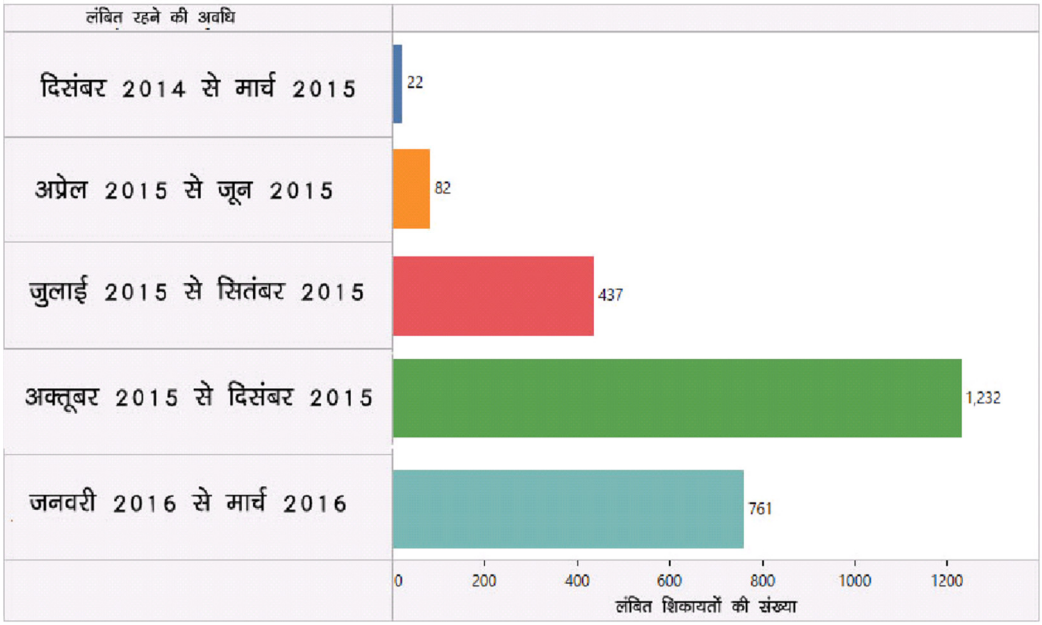
महानिरीक्षक के एसआरएस परिशिष्ट की कंडिका 3.2 के अनुसार, प्रणाली, नागरिकों को प्रतिपुष्टि/शिकायतों की सुविधा प्रदान करेगी। इस तरह की शिकायतों का निराकरण अंतिम उपयोगकर्ताओं को ईमेल के माध्यम से अपनी टिप्पणी भेजकर जिला पंजीयक द्वारा किया जाना था।

प्रतिपुष्टि और शिकायतों के डाटाबेस की संवीक्षा (अप्रैल 2016) से पता चला है कि संपदा एप्लिकेशन में प्राप्त 3,360 शिकायतों में से 2,534 शिकायतें लंबित पड़ी थीं। शिकायतों की प्रमुख प्रकृति मुद्रण से संबंधित मुद्दे (232 प्रकरण) क्रेडिट सीमा नहीं बढ़ाने (227 प्रकरण), सेवा प्रदाता से संबंधित मुद्दे (81 प्रकरण) स्लॉट संबंधित (43 प्रकरण), असफल लेनदेन (25 प्रकरण) और विविध अन्य शिकायतों (1,926) के मुद्दे थे।

शिकायतों के लंबित मामले नीचे दिए गए चार्ट में दिखाये गए है :

चार्ट 2.6

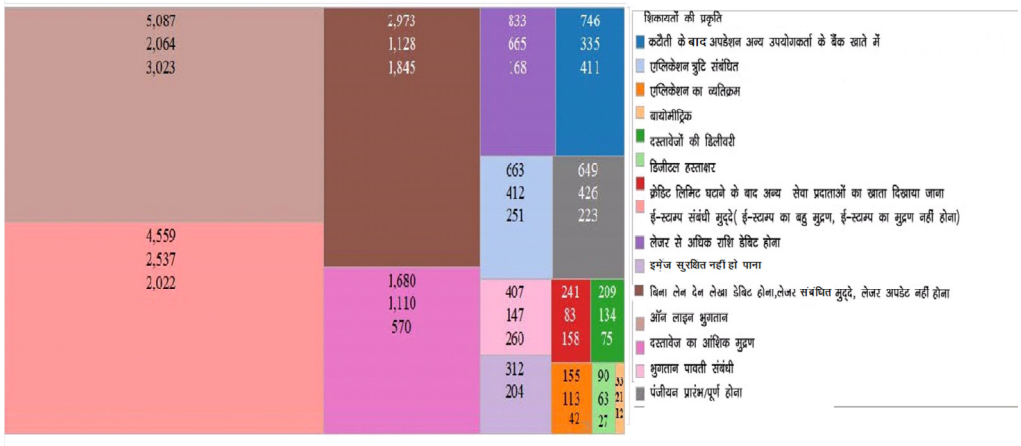
फीड बैक/शिकायतों पर विलंबित प्रतिक्रिया



विभाग ने अपने आंतरिक उपयोगकर्ताओं और सेवा प्रदाताओं के लिए ''बीएमसी टिकट उपकरण'' सॉफ्टवेयर का शिकायत निवारण तंत्र के रूप में उपयोग किया। यह देखा गया कि लेखापरीक्षा को अपूर्ण डाटा उपलब्ध कराया गया था (जून 2016) क्योंकि 24,306 अभिलेखों में से 3,192 अभिलेख अप्राप्त थे परिणामतः, बीएमसी टिकट उपकरण के पूरे डाटा का विश्लेषण लेखापरीक्षा द्वारा नहीं किया जा सका। उपलब्ध डाटा की जांच से पता चला है कि किसी भी रिकॉर्ड के विरूद्ध शिकायतों के समाधान के समय और दिनांक का उल्लेख नहीं किया गया था। इस प्रकार, शिकायतों के समाधान में लिया गया समय लेखापरीक्षा द्वारा अवधारित नहीं किया जा सका। प्राप्त हुई प्रमुख प्रकृति की 18,637 शिकायतों में से 9,195 प्रकरणों (49 प्रतिशत) की शिकायतों का समाधान नहीं किया गया था जिसका विवरण नीचे दिए गए चार्ट में दिखाया गया है :

चार्ट 2.7

शिकायतों की कुल संख्या, शिकायतों का उत्तर दिया एवं बीएमसी डाटाबेस में नहीं दिखाई गई शिकायतें



इस प्रकार, जिन मुद्दों पर पिछली कंडिकाओं में प्रकाश डाला गया है से देखा जा सकता है, पंजीकृत दस्तावेजों की डिलीवरी में देरी, प्रतिक्रिया (फीड बैक)/शिकायतों के लिए विलंबित प्रतिक्रिया आदि जैसे कारणों से समग्र परिचालन प्रभावकारिता का परिकल्पित स्तर तक सुधार नहीं किया जा सका। हमारे द्वारा किए गए एक लाभार्थी सर्वेक्षण से भी इस की और पुष्टि हुई।

हमने अंतिम उपयोगकर्ताओं और सेवा प्रदाताओं हेतु लाभार्थी सर्वेक्षण के लिए लगभग 240 प्रश्नावली फार्म (**परिशिष्ट–I**) वितरित किए। हमें 142 अंतिम उपयोगकर्ताओं और सेवा प्रदाताओं की प्रतिक्रियाएं प्राप्त हुईं। इनमें से 73 (लगभग 50 प्रतिशत) अंतिम उपयोगकर्ताओं और सेवा प्रदाताओं ने संपदा (**परिशिष्ट–II**) के अंतर्गत प्रदत्त सेवाओं पर असंतोष व्यक्त किया था।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने कहा कि यह जल्द ही सुलझा लिया जाएगा।

हमारा अनुशंसा करते हैं कि नागरिकों की सुविधा के लिए संपत्ति मूल्यांकन और शुल्क गणना का संगणक वेबसाइट में उपलब्ध कराया जा सकता है। पारदर्शिता सुनिश्चित करने के लिए शिकायत निवारण तंत्र मजबूत बनाया जाना चाहिए।

आंतरिक नियंत्रण तंत्र में कमियाँ

2.4.33 लेखापरीक्षा और निरीक्षण मॉड्यूल का उपयोग नहीं करना

संपदा के अंतर्गत लेखापरीक्षा और निरीक्षण मॉड्यूल, जिला पंजीयक द्वारा उचित वर्गीकरण और मूल्यांकन सुनिश्चित करने के लिए प्रत्येक दस्तावेज के निरीक्षण हेतु आंतरिक नियंत्रण तंत्र बनाने के उद्देश्य के साथ तैयार किया गया था।

इसके अलावा, विभाग ने दस्तावेजों के वर्गीकरण और मूल्यांकन सत्यापित करने के लिए जिला पंजीयकों के लिए अनुदेश (मई 2015) जारी किए।

हमने लेखापरीक्षा और निरीक्षण मॉड्यूल्स की जांच के दौरान अवलोकित किया कि मॉड्यूल्स कार्य नहीं कर रहे थे। मॉड्यूल में आन्तरिक निरीक्षण और आंतरिक लेखापरीक्षा से संबंधित कोई रिपोर्ट नहीं पायी गई।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016), प्रमुख सचिव, वाणिज्यिक कर विभाग ने कहा है कि वे डाटा एनालिसिस विंग की स्थापना द्वारा आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ़ बना रहे थे।

2.4.34 अप्रभावी स्थल सत्यापन नीति

दिसम्बर 2012 तक शहरी क्षेत्रों में स्थल सत्यापन नीति शत प्रतिशत लागू थी। यादृच्छिक स्थल सत्यापन नीति जनवरी 2013 में लागू की गयी थी। महानिरीक्षक पंजीयन ने ई–पंजीयन प्रणाली में, कंप्यूटरीकृत वातावरण के साथ सुसंगत करने के लिए नई यादृच्छिक स्थल सत्यापन नीति (मई 2015) जारी की। संपदा के अंतर्गत स्पॉट निरीक्षण मॉड्यूल जिला पंजीयकों को पंजीकृत संपत्तियों का यादृच्छिक चयन करने और उप पंजीयकों के लिए निरीक्षण आवंटित करने के लिए सक्षम बनाता है। उप पंजीयक इस मॉड्यूल पर क्लिक करके इन संपत्तियों को देख सकते थे।

हमने पाया किया कि उप पंजीयकों को संपत्तियों के निरीक्षण आवंटित करने तथा इसकी निगरानी के लिए जिला पंजीयकों द्वारा इस मॉड्यूल का उपयोग नहीं किया जा रहा था।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने कहा कि उचित कार्यवाही की जाएगी।

2.4.35 जब्त दस्तावेजों के परीक्षण में निष्क्रियता

भारतीय मुद्रांका अधिनियम 1899 की धारा 33 के अनुसार, हर व्यक्ति को विधि द्वारा या पार्टियों की सहमति से, साक्ष्य प्राप्त करने का प्राधिकार है और एक सार्वजनिक कार्यालय के प्रभारी प्रत्येक व्यक्ति को, जिसके सामने कोई दस्तावेज प्रस्तुत किया जाता है या उसके कार्यों के निष्पादन में सामने आता है जिस पर उसकी राय में शुल्क प्रभार्य है यदि उसे यह प्रतीत होता है कि ऐसी दस्तावेज पर सम्यक रूप से मुद्रांक नहीं लगे हैं, वह उसे जब्त कर लेगा।

ई–संपदा के प्रकरण निगरानी मॉड्यूल के अंतर्गत, उप पंजीयक असम्यक रूप से मुद्रांक के प्रकरणों को जिला पंजीयक को ऑनलाइन भेज सकता है और जिला पंजीयक इन मामलों के निपटान के लिए निष्पादनकर्ताओं को नोटिस भेज सकता है। जिला पंजीयक लोक अधिकारी के रूप में कार्य करते हुए प्रकरणों की जांच के लिए जहां उचित मुद्रांक शुल्क का भुगतान नहीं किया गया था अन्य कार्यालयों का निरीक्षण कर सकता है और इस तरह के प्रकरण इस मॉड्यूल में दर्ज करेगा।

हमने डाटाबेस से अवलोकित किया कि अगस्त, 2015 से मार्च 2016 की अवधि से संबंधित ₹ 3.32 करोड़ रुपये मूल्य के 30 प्रकरण जब्त किए गए थे जो अनिराकृत पड़े थे और प्रकरणों के निपटान के लिए कभी भी जिला पंजीयकों ने कोई कार्यवाही नहीं की थी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान (सितम्बर 2016) विभाग ने कहा कि जिला पंजीयक इन मामलों के निपटान के लिए जिम्मेदार था; हालांकि, विभाग इन मामलों की नियमित रूप से निगरानी करेगा।

2.4.36 मुद्रांक शुल्क और पंजीयन फीस के पुनर्मिलान का अभाव

मध्यप्रदेश वित्तीय संहिता के नियम 30 के अनुसार, विभाग को शासन के खाते में प्रेषित प्रत्येक प्राप्ति का कोषालय के माध्यम से पुनर्मिलान आवश्यक था। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि ई–पंजीयन प्रणाली में ऐसा कोई तंत्र नहीं था जिससे साइबर कोषालय में सभी प्राप्तियों का कोषालय के माध्यम से या ई–पेमेंट के माध्यम से पुनर्मिलान किया जा सके। यद्यपि, प्रणाली के माध्यम से ₹ 2,478.39 करोड़ की राशि के ई–स्टाम्प जून 2016 तक उत्पन्न किए गए थे दिसम्बर 2014 से मई 2016 तक पुनर्मिलान के लिए प्रणाली में न तो कोई मॉड्यूल अस्तित्व में था, और न ही इस उद्देश्य के लिए कोई प्रणाली विकसित की गयी थी। साइबर कोषालय से प्राप्तियों के लेनदेन की परिशुद्धता की पुष्टि करने के लिए प्रणाली में कोई व्यवस्था नहीं थी। पैसे के लेन–देन के बाद इनको ई.पी.आर.एन. से समुचित मिलान नहीं किये जा रहे थे और इसके अभाव में यह संभव है कि लेन–देन के परिषुद्धता को सत्यापित नहीं किया जा सकता था। निहित जोखिम इस तथ्य से और भी मजबूत होता है कि सेवा प्रदाताओं के 403 प्रकरणों में ₹ 4.08 करोड़ के ऋणात्मक शेष ध्यान में आए थे।

2.4.37 शासन के खाते में प्रेषण में विलंब

मध्यप्रदेश कोषालय संहिता के नियम सात के अनुसार शासकीय कर्मचारियों द्वारा एकत्रित/प्राप्त सभी नकदी बिना विलंब के कोषालय या बैंक में जमा की जानी चाहिये। इसके अलावा, विभाग के कार्यकारी निर्देशों की कंडिका 120 के अनुसार, शासकीय कर्मचारी द्वारा किसी दिन के दौरान प्राप्त नकदी को अगले दिन बैंक में जमा किया जाना है।

इस उद्देश्य हेतु संपदा के राजस्व प्रबंधन मॉड्यूल के माध्यम से पुनर्मिलान की रिपोर्ट के स्वयं सृजन की सुविधा के लिए कोषालय, बैंक और संपदा एप्लिकेशन के साथ एक एकीकृत प्रणाली विकसित की गयी थी।

पुनर्मिलान रिपोर्ट की जांच से ज्ञात हुआ कि 11 जिलों में नकदी में प्राप्त ₹ 38.71 लाख की पंजीयन फीस चार से लेकर 83 दिन के विलंब से राजकोष में जमा की गयी थी (अगस्त और सितम्बर 2015)।

विभाग द्वारा सॉफ्टवेयर में उपलब्ध मॉनीटरिंग तंत्र का उपयोग नहीं किया गया था।

निर्गम सम्मेलन (सितम्बर 2016) के दौरान विभाग ने स्वीकार किया और आश्वासन दिया कि पुनर्मिलान प्रक्रिया और इसकी रिपोर्ट का सृजन शीघ्र ही आरंभ किया जाएगा।

2.4.38 निष्कर्ष

मध्यप्रदेश में अगस्त 2015 से लागू ई–पंजीयन प्रणाली पारदर्शिता, सेवाओं की समय से उपलब्धता और उपयोगकर्ता के लिए अनुकूलता की दिशा में, एक अच्छा कदम है। तथापि, निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान, ठेका प्रबंधन, एप्लिकेशन और सामान्य नियंत्रण तथा परिचालन निष्पादन में कुछ कमियाँ भी परिलक्षित हुई थीं जैसा नीचे संक्षेपित है:

- विभाग अभी भी सॉफ्टवेयर और हार्डवेयर प्रदाताओं की सेवाओं पर निर्भर है क्योंकि इसके स्वयं के कर्मचारी कंप्यूटरीकृत वातावरण में कार्य करने के लिए प्रशिक्षित नहीं हैं।
- विभाग के कम्प्यूटरीकरण के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए योजना और प्रणाली के कार्यान्वयन अपर्याप्त थे; इसके फलस्वरूप परियोजना असामान्य रूप से विलंबित हुई।
- विभाग अधिनियम और नियमों में संशोधनों को दर्ज करने में विफल रहा जब उनमें परिवर्तन अधिसूचित किये गये।
- सॉफ्टवेयर में व्यापार के नियम पूरी तरह से मैप्ड नहीं थे और विभिन्न स्तरों पर मानवीय हस्तक्षेप आवश्यक था। द्वितीय स्तर पर अपर्याप्त प्राधिकरण विक्रय विलेखों के गलत वर्गीकरण, दस्तावेजों के अधोमूल्यांकन और दरों की गलत प्रयुक्ति में परिणित हुआ।
- निष्पादनकर्ताओं को पंजीकृत दस्तावेजों के प्रदाय में अत्यधिक विलंब हुआ था। नागरिकों की शिकायतों का शीघ्रता से समाधान किया जाना नहीं पाया गया क्योंकि बड़ी संख्या में शिकायतें लंबित थीं।

2.4.39 अनुशंसाएँ

- 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 समप्रित 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 विरूद्ध कार्यवाही की जा सकती है। लेगेसी डाटा को प्राथमिकता के आधार पर डिजीटल 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 दस्तावेज़ 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 मॉड्यूल्स को पूर्णरूप से परिचालित कर सकती है।

2.5 उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में विलम्ब

उप पंजीयकों द्वारा संपत्ति के बाजार मूल्य निर्धारण हेतु मुद्रांक कलेक्टर (जिला पंजीयक) को संदर्भित प्रकरणों का निराकरण नहीं किया गया, यद्यपि प्रकरणों के निराकरण के लिये निर्धारित तीन माह की अवधि समाप्त हो गई थी।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम 1899 की धारा 47–क के अंतर्गत, यदि पंजीयन अधिकारी किसी विलेख का पंजीयन करते समय यह पाता है कि उल्लिखित संपत्ति का बाजार मूल्य उस बाजार मूल्य से कम है जो बाजार मूल्य गाईडलाइन में दर्शाया गया है, तो उसे ऐसे विलेख को पंजीयन के पूर्व ऐसी सम्पत्ति के सही बाजार मूल्य और उस पर आरोपणीय शुल्क के निर्धारण के लिए मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित कर देना चाहिए। जुलाई 2004 में जारी विभागीय अनुदेशों के अनुसार, उप पंजीयक कार्यालयों द्वारा सम्पत्तियों के सही बाजार मूल्य एवं उस पर आरोपणीय शुल्क के निर्धारण हेतु मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित किये गये प्रकरणों के निराकरण हेतु तीन माह की अधिकतम अवधि निर्धारित की गई है।

हमने 39 उप पंजीयक कार्यालयों[23] द्वारा संदर्भित 1,484 प्रकरणों (मई 2010 तथा दिसम्बर 2015 के मध्य) की नमूना जांच (अप्रैल 2015 एवं जून 2016 के मध्य) में पाया कि मुद्रांक कलेक्टर ने तीन माह की अवधि व्यतीत हो जाने के बाद भी 844 प्रकरणों में संपत्तियों के बाजार मूल्य का निर्धारण नहीं किया था। निर्धारित तीन माह की अवधि के पश्चात् विलम्ब की अवधि 40 दिन से लेकर तीन वर्ष नौ माह तक थी। इस प्रकार उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरण जिन पर ₹ 13.67 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस अंतर्निहित थी, का निराकरण नहीं हुआ था ।

विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि संदर्भित प्रकरणों के 3 माह में निराकरण का आदेश विभागीय आदेश था, एवं जिला पंजीयक स्तर पर विलंब, समय की कमी के कारण हुआ है। तथापि, प्रमुख सचिव ने कहा कि अधिसूचना के आधार पर प्रकरण में पुनः विचार किया जायेगा।

हम विभाग के उत्तर से सहमत नहीं हैं क्योंकि संबंधित आदेश अभी भी लागू है तथा उसका पालन होना चाहिये। इसके अलावा निर्धारित तीन माह की अवधि से विलंब 40

[23] अमरपाटन (सतना), बरेली (रायसेन), गाडरवाड़ा, इटारसी (होशंगाबाद), तराना (उज्जैन), अम्बाह (मुरैना), बड़वाह (खरगोन), महू (इन्दौर), खण्डवा, नीमच, सागर, श्योपुर, सौंसर (छिन्दवाड़ा), बड़नगर (उज्जैन), बड़वानी, जावरा (रतलाम), कालापीपल (शाजापुर), कटनी, करैरा (शिवपुरी), मैहर (सतना), मंदसौर, पिपरिया, रायसेन, रतलाम, सिवनी, अलीराजपुर, हरदा, खरगोन, पोहरी (शिवपुरी), रामपुर बघेलन (सतना), सनावद (खरगोन), सिवनी, सिंगरौली, सुसनेर (आगर), छतरपुर, डबरा (ग्वालियर), दतिया, रीवा एवं शिवपुरी।

दिन से तीन वर्ष नौ माह का था। यह स्पष्ट रूप से दर्शाता है कि उप पंजीयकों द्वारा संदर्भित प्रकरणों के निराकरण में अनावश्यक विलंब हुआ।

2.6 बाजार मूल्य का गलत निर्धारण

यद्यपि 297 विलेखों में संबंधित वर्ष की गाईडलाइन के अनुसार संपत्ति का बाजार मूल्य अधिक था, उप पंजीयकों द्वारा ये विलेख संपत्तियों के बाजार मूल्य की सही गणना हेतु मुद्रांक कलेक्टर की ओर संदर्भित नहीं किये गये। इसके परिणामस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस ₹ 3.89 करोड़ का कम आरोपण किया गया।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम 1899 की धारा 47–क के अंतर्गत, यदि पंजीयन अधिकारी किसी विलेख का पंजीयन करते समय यह पाता है कि उल्लिखित संपत्ति का बाजार मूल्य उस बाजार मूल्य से कम है जो बाजार मूल्य गाईडलाइन में दर्शाया गया है, तो उसे ऐसे विलेख को पंजीयन के पूर्व ऐसी सम्पत्ति के सही बाजार मूल्य और उस पर आरोपणीय शुल्क के निर्धारण के लिए मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित कर देना चाहिए।

हमने 42 उप पंजीयकों कार्यालयों[24] में अप्रैल 2008 से मार्च 2015 के मध्य पंजीकृत 49,642 विलेखों की जांच की (मई 2015 से मार्च 2016 के मध्य) और पाया कि 297 विलेखों में गाईडलाइन अनुसार बाजार मूल्य ₹ 159.51 करोड़ के स्थान पर पंजीकृत मूल्य केवल ₹ 109.50 करोड़ था। उप पंजीयकों ने मूल्य निर्धारण हेतु प्रभावी कारक जैसे व्यवसायिक संपत्ति को आवासीय मानना, सड़क किनारे की गाईडलाइन अनुसार उच्च मूल्य सम्पत्ति, विकसित एवं व्यपवर्तित भू–खण्ड को अविकसित एवं कृषि भूमि मानना आदि का संज्ञान नहीं लिया। उप पंजीयकों ने इन विलेखों को उचित मूल्य निर्धारण एंव आरोपणीय शुल्क हेतु मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित नहीं किया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.89 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

हमने प्रकरण को शासन तथा विभाग के ध्यान में लाया (मार्च 2016 एवं अगस्त 2016 के मध्य)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

2.7 बंधक विलेखों का पंजीयन न होना

कॉलोनाइजर द्वारा विकास कार्य करने के लिए प्रतिभूति के रूप में बंधक रखे गये भू–खण्डों का पंजीयन नहीं किया गया। इन भू–खण्डों पर अनुमानित विकास व्यय ₹ 54.24 करोड़ था। इसके परिणामस्वरूप अनुमानित विकास व्यय की लागत पर ₹ 97.41 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपित नहीं की गई।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 38(ख) सहपठित शासन की अधिसूचना दिनांक 24.09.2007 तथा मध्यप्रदेश पंचायत राज अधिनियम, 1993 की धारा 75 में कब्जा रहित बंधक विलेख पर ऐसे विलेख द्वारा प्रत्याभूत राशि के एक प्रतिशत की दर से शुल्क के आरोपण का प्रावधान है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक कॉलोनाइजर को स्थानीय प्राधिकारियों के निर्धारित मानकों के अनुसार भूमि को विकसित करना होता है तथा भूमि के विकास पर व्यय के विरुद्ध प्रतिभूति के रूप में भूमि/ भूखण्ड का 25 प्रतिशत स्थानीय प्राधिकारियों के पक्ष में बंधक रखना होता है।

[24] बड़वाह (खरगोन), छतरपुर, दमोह, धार, गोहद (भिण्ड), इन्दौर–4, महू (इन्दौर), नीमच, शहडोल, सौंसर (छिदंवाड़ा), अलीराजपुर, बैतूल, हरदा, इन्दौर–1, जवाहर चौक (भोपाल'2) पन्ना, परी बाजार (भोपाल–1), पांढुर्ना (छिन्दवाड़ा), विदिशा, बड़नगर (उज्जैन), बड़वानी, ईशागढ़ (अशोक नगर), जावरा (रतलाम), कटनी, मंदसौर, नलखेड़ा (आगर) रायसेन, सनावद (खरगोन), सेंधवा (बड़वानी), श्योपुर, सिंगरौली, सुसनेर (आगर), डबरा, ग्वालियर–1, ग्वालियर–2, हाटा (दमोह), जबलपुर–2, नलखेड़ा (इन्दौर–2), रीवा, शाजापुर, सुखलिया (इन्दौर–3) एवं थांदला (झाबुआ)।

ऐसे प्रकरणों में अनुमानित विकास व्यय प्रत्याभूत राशि होगी। साथ ही, पंजीयन अधिनियम, 1908 की धारा 17 में प्रावधान है कि ऐसे बंधक विलेख का पंजीयन अनिवार्य है। भारतीय स्टाम्प अधिनियम की धारा 33 में प्रावधान है कि प्रत्येक लोक अधिकारी के लिये असम्यक रूप से मुद्रांकित विलेख को परिबद्ध कर अधिनियम की धारा 38 के अंतर्गत कार्रवाई प्रारम्भ करना अनिवार्य होगा। विभाग के कार्यपालिक अनुदेशों की कंडिका 439 के अनुसार (पंजीयन अधिनियम का भाग) जिला पंजीयक द्वारा यह सुनिश्चित करने के लिये लोक कार्यालयों का निरीक्षण किया जाना अपेक्षित है कि ऐसे विलेखो पर मुद्रांक शुल्क सही ढंग से चुकाया जा रहा है।

हमने पांच उप पंजीयक कार्यालयों[25] में अप्रैल 2010 से मार्च 2015 के मध्य निष्पादित 993 बंधक विलेखों की नमूना जांच की (अप्रैल 2015 से फरवरी 2016 के मध्य) और पाया कि 17 पट्टा विलेखों में विकास कार्य हेतु बंधक बनाये गये 25 प्रतिशत भू–खण्ड़ों को न तो पंजीकृत किया गया और न ही इन पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस जमा की गयी। यह लेखापरीक्षा के संज्ञान में तब आया जब हमने संबंधित नगर निगम कार्यालय के अभिलेखों का प्रति परीक्षण (क्रॉस चेकिंग) की।

नगर निगम प्राधिकारियों जो लोक अधिकारी के तौर पर भी कार्य करते है, को भारतीय स्टाम्प अधिनियम की धारा 33 के अंतर्गत इन विलेखों को परिबद्ध कर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के उचित मूल्यांकन हेतु जिला पंजीयक को भी संदर्भित करना चाहिये था। साथ ही इन विलेखों पर मुद्रांक शुल्क के उचित निर्धारण सुनिश्चित करने हेतु जिला पंजीयक को भी संबंधित नगर निगम कार्यालयों का निरीक्षण करना चाहिये।

मध्यप्रदेश गृह निर्माण मण्डल द्वारा उपलब्ध करायी गयी दरों के आधार पर भूमि का अनुमानित विकास व्यय ₹ 54.24 करोड़ था। इन भूमि/भूखण्डों के बंधक विलेखों का नियमानुसार पंजीयन नहीं किया गया जिसके फलस्वरूप मुद्रांक शुल्क ₹ 54.24 लाख एवं पंजीयन फीस ₹ 43.17 लाख का आरोपण नहीं हुआ।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (मई 2015 एवं मार्च 2016 के मध्य)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

2.8 पट्टा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण

पंजीयन प्राधिकारियों ने पट्टा विलेखों के 16 दस्तावेजों पर मुद्रांक शुल्क ₹ 29.03 लाख एवं पंजीयन फीस ₹ 21.78 लाख आरोपित की, जबकि मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस क्रमशः ₹ 86.64 लाख एवं ₹ 60.48 लाख लगाई जानी चाहिये थी। जिसके परिणामस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस ₹ 96.31 लाख की कम प्राप्ति हुई।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 38 (दिनांक 16 सितम्बर 2014 को संशोधित) के अनुसार पट्टा विलेखों पर निर्धारित दर से अनुसार मुद्रांक शुल्क आरोपित किया जायेगा। इसके अलावा पंजीयन अधिनियम 1908 के अंर्तगत पंजीयन फीस की तालिका के अनुच्छेद–2 के अनुसार, ऐसे पट्टा विलेखों पर आरोपित मुद्रांक शुल्क का तीन चौथाई पंजीयन फीस प्रभारणीय है।

हमने जून 2015 एवं मार्च 2016 के मध्य 13 उप पंजीयक कार्यालयों[26] की नमूना जांच की एवं पाया कि 16 पंजीकृत पट्टों में पंजीयन अधिकारियों द्वारा या तो मुद्रांक शुल्क आरोपित करने हेतु पट्टा अवधि की गणना सही नहीं की गयी या मुद्रांक शुल्क की

[25] आगर, हटा (दमोह), सेंधवा (बड़वानी), सौंसर (छिन्दवाड़ा), सुसनेर (आगर)।

[26] छतरपुर, छिंदवाड़ा, डबरा (ग्वालियर), खण्डवा, जबलपुर–2, खरगोन, नवलखा (इन्दौर–2) शहडोल, शाजापुर, सिंगरौली, सौंसर (छिन्दवाड़ा) एवं सुखलिया (इन्दौर 3), परी बाजार भोपाल–1।

गलत दर आरोपित की गयी। आरोपणीय मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस ₹ 147.12 लाख की जगह केवल ₹ 50.81 लाख की मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपित की गयी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 96.31 लाख की मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (जुलाई 2015 एवं अप्रैल 2016 के मध्य)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

2.9 मुखत्यारनामा के विलेखों पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण

मुखत्यारनामा के 14 विलेखों में, दस्तावेजों को बिना प्रतिफल लिये एक वर्ष से अनाधिक समय का मुखत्यारनामा विलेख मान लिया गया जबकि उसमें स्पष्ट रूप से यह उल्लेख नहीं था कि विक्रय के अधिकार एक वर्ष से अनाधिक अवधि के लिये दिये गये हैं। परिणामस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस ₹ 71.90 लाख का कम आरोपण हुआ।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 45(घ) (07.01.2015 को संशोधित अनुच्छेद 50–घ) के अनुसार, जब मध्यप्रदेश में स्थित किसी अचल सम्पत्ति का एक वर्ष से अनाधिक अवधि के लिए विक्रय, दान, विनिमय या स्थायी रूप से संक्रात करने हेतु बिना प्रतिफल के किसी अभिकर्त्ता को प्राधिकृत करते हुए मुखत्यारनामा दिया जाता है तो ऐसे विलेखों पर ₹ 100/1000 (31.03.2011 तक ₹ 100 एवं उसके बाद ₹ 1000) का शुल्क प्रभारणीय है। आगे जब ऐसे अधिकार प्रतिफल सहित या बिना प्रतिफल के एक वर्ष से अधिक की अवधि के लिए प्रदान किये जाते हैं या जब यह अप्रतिसंहरणीय हों या जब यह किसी निश्चित अवधि के लिए तात्पर्यित न हों तो ऐसे विलेखों पर सम्पत्ति के बाजार मूल्य पर हस्तान्तरण के समान शुल्क प्रभारणीय है। अनुच्छेद 19–क (i) के अनुसार जहाँ कोई लिखित मध्यप्रदेश के अतिरिक्त भारत के किसी भाग में इस अधिनियम के अधीन या भारत के किसी भाग में तत्समय प्रवृत किसी अन्य अधिनियमित के अधीन शुल्क से प्रभार्य हो तथा इसके पश्चात् धारा 3 के प्रथम परन्तुक के पद (ख) के अधीन मध्यप्रदेश में शुल्क की उच्चतर दर से प्रभार्य होती हो तो धारा 3 के प्रथम परन्तुक में किसी बात के होते हुए ऐसी लिखत पर प्रभार्य शुल्क की रकम वह रकम होगी, जो उस पर भारत में चुकाई जा चुकी रकम का, अनुसूची 1–क के अधीन उस पर प्रभार्य रकम से कम करते हुये आती है।

हमने 10 उप पंजीयक कार्यालयों[27] में पंजीकृत (अप्रैल 2013 से मार्च 2015 के मध्य) 6,491 मुख्त्यारनामों की नमूना जांच (अप्रैल 2015 एवं मार्च 2016 के मध्य) की एवं 14 विलेखों में पाया कि इनमें विक्रय, दान, विनिमय या स्थायी रूप से संक्रांत करने हेतु अधिकार दिया गया था, परन्तु इनमें बिना प्रतिफल के एक वर्ष से अनाधिक अवधि के लिये प्राधिकृत करने का कोई उल्लेख नहीं था। इन प्रकरणों में ऊपर दिये प्रावधानों के तहत ₹ 71.90 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपणीय था। फिर भी, इन समस्त प्रकरणों में इन्हें बिना प्रतिफल के एक वर्ष से अनाधिक अवधि का मुखत्यारनामा मानकर केवल ₹ 100/1,000 का शुल्क आरोपित किया गया। परिणामस्वरूप ₹ 71.90 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस कम आरोपित हुआ।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (अगस्त 2015 एवं अप्रैल 2016 के मध्य)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

[27] गोहद (भिण्ड), जावरा (रतलाम), महू (इन्दौर), नीमच, पिछोर (शिवपुरी), सिंगरौली, बेतूल, इन्दौर–1, जबलपुर–2 एवं नवलखा (इन्दौर–2)।

2.10 विकास/निर्माण अनुबंध पर मुद्रांक शुल्क तथा पंजीयन फीस का कम आरोपण

पक्षकारों के मध्य निष्पादित आवासीय सह व्यवसायिक विकास अनुबंधों के सात प्रकरणों को कब्जा रहित विक्रय अनुबंध माना गया था। विलेखों के इस गलत वर्गीकरण से ₹ 42.24 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 (आई एस एक्ट) की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 5(घ) में प्रावधान है कि किसी भूमि पर ऐसी भूमि के स्वामी या पट्टेदार को छोड़कर किसी अन्य व्यक्ति द्वारा भवन निर्माण हेतु भूमि के विकास से संबंधित अनुबंधों की लिखतों पर 31 मार्च 2011 तक भूमि के बाजार मूल्य के दो प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क आरोपणीय था। अनुच्छेद 5(घ) में 1 अप्रैल 2011 से संशोधन किया गया है, जिसके अन्तर्गत अनुबंध में यथा वर्णित प्रस्तावित निर्माण या विकास के प्राक्कलित व्यय के बराबर बाजार मूल्य का तीन प्रतिशत मुद्रांक शुल्क आरोपित किया जायेगा। इसके बाद 1 अप्रैल 2012 को राज्य सरकार ने आवासीय कॉलोनी के विकास के प्रयोजन के लिये भूमि के विकास से संबंधित अनुबंध की लिखतों पर प्रभार्य मुद्रांक शुल्क को घटाकर एक प्रतिशत कर दिया।

इसके अतिरिक्त, विकास अनुबंध से सम्बन्धित प्रावधान जो कि अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 6 के अधीन लाये गये, यह प्रावधानित करते हैं कि 16 सितम्बर 2014 से प्रभावी भारतीय स्टाम्प अध्यादेश 2014 की अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 6 के अन्तर्गत विकास अनुबंध से संम्बधित प्रावधान है कि अनुबंध या अनुबंध का ज्ञापन जिसमें प्रावधानित है कि विकास के पश्चात ऐसी विकसित संपत्ति या उसका भाग विकासकर्त्ता, चाहे वह किसी भी नाम से जाना जाता हो, स्वामी/पट्टेदार के साथ या तो पृथकतः या तो संयुक्ततः धारित/विक्रय किया जायेगा, तो ऐसी लिखित पर वही शुल्क प्रभावी होगा जो कि हस्तांतरण–पत्र पर प्रभार्य होगा।

हमने तीन उप पंजीयक कार्यालयों[28] में अप्रैल 2014 से मार्च 2015 के मध्य पंजीयत 7,126 अनुबंधों की नमूना जांच की (दिसम्बर 2015 एवं जनवरी 2016 में) एवं पाया कि सात आवासीय सह–व्यवसायिक विकास अनुबंधों को बिना कब्जे का विक्रय अनुबंध माना गया था। इनके प्रस्तावित विकास का प्राक्कलित व्यय ₹ 16.26 करोड़ था, जिस पर ₹ 79.09 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस प्रभार्य थी। परन्तु विभाग ने केवल ₹ 36.85 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपित किया। विलेखों के गलत वर्गीकरण से ₹ 42.24 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई।

हमने प्रकरण (दिसम्बर 2015 एवं जनवरी 2016) प्रतिवेदित किया। पंजीयकों ने उत्तर में कहा कि परीक्षण उपरान्त कार्यवाही की जायेगी एवं आवश्यक कार्यवाही हेतु प्रकरण मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित किये जायेंगे।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (अगस्त 2015 एवं अप्रैल 2016 के मध्य)। विभाग ने चर्चा में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

[28] गोविन्दपुरा (भोपाल–3), जवाहर चौक (भोपाल–2) एवं परी बाजार (भोपाल–1)।

2.11 मोबाइल टॉवर के पट्टा विलेखों का पंजीयन न होने के फलस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण

मोबाइल टॉवर लगाने हेतु भूमि के 203 पट्टा विलेखों का अधिनियम 1908 की धारा 17 के तहत पंजीयन किया जाना अनिवार्य था। तथापि इन पट्टा विलेखों का पंजीयन नहीं किया गया और केवल ₹ 100 के स्टाम्प पेपर पर निष्पादन किया गया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 35.91 लाख का मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899, अनुसूची 1–क के अनुच्छेद 33 में निहित सूची दर अनुसार पट्टा विलेखों पर मुद्रांक शुल्क प्रभार्य होगा। पंजीयन अधिनियम 1908 की धारा 17 के तहत एक वर्ष से अधिक समयावधि के लिये निष्पादित विलेख का पंजीयन अनिवार्य है। भारतीय स्टाम्प अधिनियम की धारा 33 में प्रावधान है कि प्रत्येक लोक अधिकारी के लिये असम्यक रूप से मुद्रांकित विलेख को परिबद्ध कर अधिनियम की धारा 38 के अंतर्गत कार्रवाई प्रारम्भ करना अनिवार्य होगा। पंजीयन विभाग के कार्यपालिक अनुदेशों की कंडिका 469 के अनुसार, जिला पंजीयक द्वारा यह देखने के लिए लोक कार्यालयों के अभिलेखों का निरीक्षण किया जाना अपेक्षित है कि क्या मुद्रांक शुल्क सही ढंग से चुकाया जा रहा है तथा ऐसे दस्तावेज जिनका पंजीयन आवश्यक है, उप पंजीयक कार्यालयों में प्रस्तुत किये जाते हैं।

दस नगर निगम/नगर पालिका कार्यालयों[29] से जानकारी एकत्रित करने पर (अप्रैल 2015 से मार्च 2016 के मध्य) पाया गया कि 203 प्रकरणों में नगर निगम/नगर पालिका ने मोबाइल टॉवर लगाने हेतु अनापत्ति प्रमाण–पत्र जारी किये थे। इनमें मोबाइल फोन कम्पनियों ने मोबाइल टॉवर लगाने हेतु भू–स्वामी से एक वर्ष से तीस वर्ष तक की अवधि के लिये भूमि पट्टे पर ली थी। पंजीयन अधिनियम 1908 की धारा 17 के अन्तर्गत इन पट्टा विलेखों का पंजीयन अनिवार्य था। परन्तु हमने पाया कि इनका पंजीयन नहीं किया गया एवं मात्र ₹ 100 के स्टाम्प पेपर पर निष्पादन हुआ था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 35.91 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

हमने प्रकरण को शासन तथा विभाग के ध्यान में लाया (मई 2015 एवं अप्रैल 2016 के मध्य)। सितम्बर 2016 में बैठक के दौरान विभाग ने लेखापरीक्षा आपत्ति को स्वीकार किया और कहा कि विभाग के राजस्व में बढ़ोत्तरी के लिये ऐसे सभी कार्यालयों के निरीक्षण की प्रणाली को सुदृढ़ किया जायेगा, जहाँ ऐसे विलेखों का निष्पादन होता है।

2.12 विलेखों के गलत वर्गीकरण से मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण

दान–पत्र, हस्तान्तरण पत्र तथा विक्रय के विलेख के आठ प्रलेखों का गलत वर्गीकरण किया गया था एवं कम मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस आरोपित की गई थी। परिणामस्वरूप मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस ₹ 30.14 लाख का कम आरोपण हुआ।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899, के अनुसार विलेखों में दी गयी लिखित के आधार पर अनुसूची 1–क में दी गयी दरों अनुसार मुद्रांक शुल्क या फिर शासन द्वारा जारी अधिसूचना के आधार पर प्रभावी होगा। इसके अलावा अधिनियम की धारा 2(15)(iii) के अनुसार विभाजन की लिखत से अभिप्रेत है कोई ऐसी लिखत जिसके द्वारा किसी संपत्ति के सह–स्वामी ऐसी सम्पत्ति को अनाधिकृत रूप से विभाजित करे और विभाजित करने के लिये सहमति करे और इसके अन्तर्गत ऐसी लिखतें भी है जो सह–स्वामियों

[29] दमोह, हटा (दमोह), होशंगाबाद, इन्दौर–1, इन्दौर–4, इटारसी (होशंगाबाद), पेटलाबाद (झाबुआ), राजनगर (छतरपुर), सागर एवं विदिशा।

द्वारा हस्ताक्षरित हो तथा जिनमें सह–स्वामियों के बीच हुए ऐसे विभाजन के निबंधन, चाहे ऐसे विभाजन की घोषणा के रूप में या अन्यथा, अभिलिखित हों।

हमने जून 2015 और मार्च 2016 के मध्य सात उप पंजीयक कार्यालयों[30] की नमूना जांच की एवं पाया कि दान–पत्र, हस्तान्तरण–पत्र एवं विक्रय पत्र के आठ विलखों को गलत रूप से अविभाजित हिन्दु परिवार में संपत्ति का विभाजन, संपत्ति का हस्तांतरण एवं उससे जुड़े अधिकारों के हस्तांतरण की घोषणा माना गया था। उप पंजीयकों ने इन असम्यक मुद्रांकित अभिलेखों को पंजीयन के लिये स्वीकार किया था। परिणामस्वरूप ₹ 30.14 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ। **(परिशिष्ट–III)**

हमारे द्वारा इंगित किये जाने पर उप पंजीयक जबलपुर–1 (जून 2015) सहमत नहीं हुए और कहा कि संपत्ति का बंटवारा हिंदू परिवार में हुआ है तथा वह संपत्ति स्वामी द्वारा स्वयं खरीदी गयी थी और उसे उसके परिवार में विभाजन के पूरे अधिकार थे, अतः विलेख को विभाजन विलेख माना गया था। जबकि अन्य उप पंजीयकों ने कहा (जून 2015 एवं मार्च 2016 के मध्य) कि प्रकरण को आवश्यक कार्यवाही हेतु मुद्रांक कलेक्टर को भेजा जायेगा। हम उप पंजीयक जबलपुर–1 के उत्तर से सहमत नहीं है क्योंकि संपत्ति उसके स्वामी ने स्वयं खरीदी थी। वह न तो पैतृक संपत्ति थी और न ही विभाजनकर्त्ता उसके सह–स्वामी थे। इसके अलावा संपत्ति की लिखत में ऐसा कोई उल्लेख नहीं था कि संपत्ति अविभाजित हिंदू परिवार की हैसियत से खरीदी जा रही है, अतः दान–पत्र के अन्तर्गत आती है।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (अगस्त 2016)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

2.13 मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस में दी गयी छूट की प्रतिपूर्ति नहीं की गयी

2.13.1 नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण (एन.वी.डी.ए.) ने मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्रतिपूर्ति नहीं की

नर्मदा घाटी विकास परियोजना द्वारा विस्थापित लोगों के पक्ष में निष्पादित पांच विलेखों पर देय मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्रतिपूर्ति नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा शासन को की जानी चाहिये थी, परन्तु प्रतिपूर्ति नहीं की गई। इसके परिणामस्वरूप विभाग को मद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस के ₹ 5.68 लाख कम प्राप्त/नहीं प्राप्त हुये।

मध्यप्रदेश शासन की 12 जुलाई 2002 की अधिसूचना के अनुसार नर्मदा घाटी विकास परियोजना द्वारा विस्थापित हुये परिवार के सदस्यों द्वारा भूमि अधिग्रहण करने पर निष्पादित पट्टा अनुबंध/विक्रय अनुबंध पर उसके मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्रतिपूर्ति संबंधित उप पंजीयक द्वारा मांग–पत्र जारी करने पर नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा शासन को की जानी थी।

हमने उप पंजीयक हरदा के अभिलेखों की नमूना जांच की (दिसम्बर 2015) एवं पाया कि नर्मदा घाटी परियोजना द्वारा विस्थापित व्यक्तियों के पक्ष में (मई 2014 से मार्च 2015 के मध्य) पांच विलेख निष्पादित किये गये। हमने पाया कि इन विलेखों के निष्पादन पर देय मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की राशि ₹ 5.68 लाख की प्रतिपूर्ति नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण द्वारा शासन को की जानी थी, परन्तु संबंधित उप पंजीयक द्वारा नर्मदा घाटी विकास प्राधिकरण को मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की

[30] बड़वानी, ग्वालियर–1, इन्दौर–4, जबलपुर–1, जबलपुर–2, शहडोल एवं शाजापुर।

मांग पत्र जारी न करने के कारण प्रतिपूर्ति नहीं हुई। परिणामस्वरूप ₹ 5.68 लाख के राजस्व की प्राप्ति नहीं हुई।

प्रकरण इंगित किये जाने पर उप पंजीयक हरदा ने कहा कि मांग–पत्र जारी किये जा रहे हैं। प्रकरण महानिरीक्षक पंजीयन एवं शासन को प्रतिवेदित किया गया (अगस्त 2016)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

2.13.2 वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगार विभाग द्वारा मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्रतिपूर्ति नहीं की गयी

ऑटो टेस्टिंग ट्रैक प्रोजेक्ट, पीथमपुर (जिला धार) के कारण विस्थापित हुये लोगों के पक्ष में निष्पादित 15 विलेखों के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्रतिपूर्ति वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगार विभाग द्वारा की जानी थी, परन्तु प्रतिपूर्ति नहीं की गयी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 17.78 लाख की प्राप्ति नहीं हुई/कम प्राप्ति हुई।

मध्यप्रदेश शासन की अधिसूचना दिनांक 20 नवम्बर 2007 (यथा संशोधित) के अनुसार ऑटो टेस्टिंग ट्रैक प्रोजेक्ट, पीथमपुर (जिला धार) के कारण विस्थापित हुये लोगों के पक्ष में विक्रय विलेख निष्पादन होने पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की छूट दी जायेगी। अधिसूचना में यह भी उल्लेख है कि ऐसे विलेखों के पंजीयन के एक माह के अन्दर उन पर देय मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की प्रतिपूर्ति वाणिज्य, उद्योग एवं रोजगार विभाग द्वारा की जायेगी।

हमने उप पंजीयक धार एवं इंदौर–1 कार्यालयों की नमूना जांच की एवं पाया कि अप्रैल 2014 से मार्च 2015 के मध्य ऑटो टेस्टिंग ट्रैक प्रोजेक्ट, पीथमपुर (जिला धार) के कारण विस्थापित हुये लोगों के पक्ष में 15 विलेख निष्पादित किये गये थे। हमने पाया कि इन विलेखों पर इन पर देय मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की राशि ₹ 17.78 लाख की प्रतिपूर्ति शासन को की जानी चाहिये थी, परन्तु प्रतिपूर्ति नहीं की गयी। परिणामस्वरूप ₹ 17.78 लाख के राजस्व की प्राप्ति नहीं हुयी।

हमारे द्वारा प्रकरण इंगित किये जाने पर उप पंजीयक धार ने कहा कि आठ प्रकरणों में मांग–पत्र जारी किये जा चुके हैं और शेष पांच प्रकरणों में मांग–पत्र बाद में जारी किये जायेंगे, जबकि उप पंजीयक इंदौर ने कहा कि जांच उपरान्त कार्यवाही की जायेगी।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (अगस्त 2016)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

2.14 हक विलेख के निक्षेप के अनुबंध/अनुबंध का ज्ञापन, पर मुद्रांक शुल्क का कम आरोपण

पांच उप पंजीयक कार्यालयों के हक विलेख के निक्षेप के पांच प्रकरणों में अनियमित दर लगाने के कारण ₹ 29.61 लाख प्रभार्य मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की जगह केवल ₹ 7.88 लाख आरोपित की गयी, परिणामस्वरूप ₹ 21.73 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

हक विलेख के निक्षेप के अनुबंध पर मुद्रांक शुल्क भारतीय स्टाम्प अधिनियम 1899 की अनुसूची 1(क) के अन्तर्गत धारा 6(क) के अन्तर्गत समय–समय पर अधिसूचित दरों पर प्रभार्य होगा एवं धारा 6(क) के साथ दिये गये स्पष्टीकरण के अनुसार हक विलेखों के निक्षेप चाहे वह प्रथम उधार के लिये या बाद में लिए गये किसी अतिरिक्त उधार या उधारों के लिये प्रतिभूति के संबंध में हो, हक विलेख के निक्षेप से संबंधित अनुबंध को

साक्षियत करने वाली लिखत समझा जायेगा। अतिरिक्त राशि पर मुद्रांक शुल्क भी केवल तभी प्रभारित होगा जब पिछले उधार पर मुद्रांक शुल्क चुकाया गया हो। मध्यप्रदेश पंचायती राज अधिनियम 1993, के अनुच्छेद 75 के अनुसार खण्ड के भीतर संपत्ति के विक्रय, दान या बंधक पर भारतीय स्टाम्प अधिनियम 1899 के तहत लगने वाले मुद्रांक शुल्क को उस सम्पत्ति के मूल्य पर या बंधक के प्रकरण में जितनी राशि बंध के पत्र के प्रलेख द्वारा सुरक्षित की गई उतनी राशि पर एक प्रतिशत बढ़ा दिया गया है, बशर्ते इन बंधको पर आरोपित ऐसा अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क उक्त पर कुल मुद्रांक शुल्क से अधिक न हो।

हमने पांच उप पंजीयक कार्यालयों[31] के लेखाओं की नमूना जांच की (जून 2015 से मार्च 2016 के मध्य) और पाया कि अप्रैल 2014 से अगस्त 2014 के मध्य हक विलेख के निक्षेप के पांच अनुबंध या विवरण निष्पादित किये गये जिनसे ₹ 254.50 करोड़ की राशि प्राप्त की गयी एवं उन पर ₹ 29.61 लाख का मुद्रांक शुल्क प्रभार्य था। परन्तु गलत दर लगाकर केवल ₹ 7.88 लाख का मुद्रांक शुल्क आरोपित किया गया था। अतः मुद्रांक शुल्क के कम आरोपण के परिणामस्वरूप शासन ₹ 21.73 लाख के राजस्व से वंचित रहा।

हमारे द्वारा प्रकरण इंगित किये जाने पर उप पंजीयकों ने कहा कि प्रकरण मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित किये जायेंगे।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (अगस्त 2016)। विभाग ने चर्चा में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

2.15 खनिज पट्टों के नवीनीकरण में बाजार मूल्य के कम आंकलन के कारण मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति

राष्ट्रीय खनिज विकास निगम (एन एम डी सी) के खनिज पट्टे का 20 साल के लिये नवीनीकरण किया गया जिस पर भूमि के बाजार मूल्य की जगह आवंटन मूल्य को आधार मानने की वजह से मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की राशि ₹ 15.22 लाख की कम प्राप्ति हुई।

पंजीयन गाईडलाइन 2014–15 की कंडिका 3 के अनुसार मुख्य खनिज उत्खनन पट्टे (गौण खनिज के अलावा) के लिये चिन्हित भूमि का मूल्यांकन सिंचित भूमि के मूल्य से 50 प्रतिशत अधिक होगा। गाईडलाइन में विभिन्न स्थानों की भूमि का बाजार मूल्य दिया गया है जिसके आधार पर मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की गणना की जानी चाहिये।

हमने उप पंजीयक पन्ना के अभिलेखों की नमूना जांच की (जनवरी 2016) और पाया कि एन.एम.डी.सी की 280.08 एकड़ भूमि का पट्टा दिनांक 31 जनवरी 2015 को 20 साल के लिये 15 जुलाई 2005 से 14 जुलाई 2025 तक नवीनीकृत किया गया था। पट्टा नवीनीकृत करते समय औसत वार्षिक राज्यांश की गणना के स्थान पर, मूल्यांकन भूमि के बाजार मूल्य पर ₹ 7.65 करोड़ किया जबकि कलेक्टर गाईडलाइन के अनुसार पट्टा भूमि का मूल्य ₹ 9.82 करोड़ था। परिणामस्वरूप ₹ 15.22 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस की कम प्राप्ति हुई (मुद्रांक शुल्क ₹ 8.70 लाख एवं पंजीयन फीस ₹ 6.52 लाख) **(परिशिष्ट–IV)**।

हमारे द्वारा प्रकरण इंगित किये जाने पर उप पंजीयक पन्ना ने कहा कि अभिलेखों की जांच उपरान्त कार्यवाही की जायेगी।

[31] डबरा, ग्वालियर–2, पन्ना, सुखलिया (इन्दौर–3), विदिशा।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (अगस्त 2016)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।

2.16 विलेखों में शुल्क को प्रभावित करने वाले तथ्यों का उल्लेख न करने से मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण

पांच विलेखों में संपत्ति के मूल्यांकन तथा उन पर देय मुद्रांक शुल्क/पंजीयन फीस को प्रभावित करने वाले महत्वपूर्ण कारकों का उल्लेख नहीं किया गया। परिणामस्वरूप ₹ 10.51 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

भारतीय स्टाम्प अधिनियम 1899 की धारा 47–क के अंतर्गत, यदि पंजीयन अधिकारी किसी विलेख का पंजीयन करते समय यह पाता है कि उल्लिखित संपत्ति का बाजार मूल्य उस बाजार मूल्य से कम है जो बाजार मूल्य गाईडलाइन में दर्शाया गया है, तो उसे ऐसे विलेख को पंजीयन के पूर्व ऐसी सम्पत्ति के सही बाजार मूल्य और उस पर आरोपणीय शुल्क के निर्धारण के लिए मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित कर देना चाहिए।

आगे यह भी कि भारतीय स्टाम्प अधिनियम 1899 की धारा 27 के अन्तर्गत संपत्ति का बाजार मूल्य और समस्त अन्य तथ्य तथा परिस्थितियां, जिनसे कि किसी लिखत पर शुल्क की प्रभार्यता पर प्रभाव पड़ता हो या शुल्क की वह रकम जो कि उस लिखत पर प्रभार्य है, उसमें (लिखत में) पूर्णतः तथा सही–सही वर्णित किये जायेंगे।

हमने तीन उप पंजीयक कार्यालयों, नवलखा (इन्दौर–2), महू (इंदौर) और विदिशा के लेखाओं की नमूना जांच की (सितम्बर 2015 से मार्च 2016 के बीच) और पाया कि जून 2014 से मार्च 2015 के मध्य निष्पादित पांच विलेखों में पक्षकारों द्वारा महत्वपूर्ण तथ्यों का खुलासा नहीं किया गया था। उप पंजीयक नवलखा (इंदौर–2) के अन्तर्गत पक्षकार द्वारा निर्मित दुकान को प्लिंथ दर्शाया गया, जबकि महू (इंदौर) में यह नहीं दर्शाया गया कि भूमि व्यवसायिक है या आवासीय। विदिशा में 2 प्रकरणों की लिखत में यह उल्लेख नहीं था कि भूमि राष्ट्रीय राजमार्ग पर है या राजकीय राजमार्ग पर। इन जानकारियों के अभाव में गाईडलाइन में दी गयी उच्च दर प्रभावी होना चाहिये थी। परिणामस्वरूप ₹ 10.51 लाख के मुद्रांक शुल्क एवं पंजीयन फीस का कम आरोपण हुआ।

प्रकरण इंगित किये जाने पर उप पंजीयकों ने कहा (सितम्बर 2015 से मार्च 2016 के मध्य) कि प्रकरण मुद्रांक कलेक्टर को संदर्भित किये जायेंगे।

हमने प्रकरण शासन तथा विभाग को प्रतिवेदित किया (अक्टूबर 2015 से अप्रैल 2016 के बीच)। विभाग ने बैठक में बताया (सितम्बर 2016) कि विस्तृत उत्तर बाद में दिया जायेगा। विभाग का उत्तर प्राप्त नहीं हुआ है (अक्टूबर 2016)।