अध्याय-III
मुद्रांक एवं निबंधन फीस

अध्याय–III : मुद्रांक एवं निबंधन फीस

3.1 कर प्रशासन

राज्य में मुद्रांक एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण, भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899; निबंधन अधिनियम, 1908; बिहार मुद्रांक नियमावली, 1991 तथा बिहार मुद्रांक (लिखतों के अवमूल्यन का निवारण) नियमावली, 1995 के प्रावधानों द्वारा शासित है। यह निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध (निबंधन) विभाग के द्वारा प्रशासित है, जिसके प्रमुख निबंधन महानिरीक्षक होते हैं। निबंधन विभाग के प्रधान सचिव, जो मुख्य राजस्व नियंत्रण प्राधिकारी होते हैं, के प्रशासकीय नियंत्रण के अधीन विभाग कार्य करता है। मुख्यालय स्तर पर निबंधन महानिरीक्षक की सहायता के लिए एक अपर सचिव, दो उप महानिरीक्षक और चार सहायक महानिरीक्षक होते हैं। पुनः प्रमंडलीय स्तर पर नौ सहायक महानिरीक्षक होते हैं। 38 जिला निबंधक, 38 जिला अवर निबंधक, 83 अवर निबंधक और 26 संयुक्त अवर निबंधक, जिला/प्राथमिक ईकाई स्तर पर मुद्रांक और निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी होते हैं।

3.2 आंतरिक लेखापरीक्षा

किसी भी विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का एक विशेष साधन है, जिसे साधारणतया सभी नियंत्रणों का नियंत्रण के रूप में परिभाषित किया जाता है, जिससे एक संगठन को यह सुनिश्चित करने में सहायता मिलती है कि सभी विहित प्रणालियाँ सुचारू रूप से कार्य कर रही है।

आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध, जिसे वित्त (लेखापरीक्षा) कहा जाता है, वित्त विभाग के अंतर्गत कार्य करता है तथा विभिन्न कार्यालयों की आंतरिक लेखापरीक्षा, प्रशासनिक विभागों से प्राप्त अधियाचना के आधार पर किया जाता है। मुख्य लेखा नियंत्रक भी लेखापरीक्षा दल की उपलब्धता पर आंतरिक लेखापरीक्षा हेतु इकाइयों का चयन कर सकते हैं।

वित्त विभाग द्वारा दी गई सूचना (अगस्त 2016) के अनुसार वर्ष 2015–16 के दौरान निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध (निबंधन) विभाग के एक इकाई की आंतरिक लेखापरीक्षा की गई थी तथा नौ कंडिकाओं से सन्निहित निरीक्षण प्रतिवेदन निर्गत कर दी गई थी।

3.3 लेखापरीक्षा के परिणाम

निबंधन, उत्पाद एवं मद्य–निषेध (निबंधन) विभाग के अंतर्गत 140 लेखापरीक्षा योग्य इकाईयाँ हैं, जिसमे से 39 इकाईयाँ वर्ष 2015–16 की अवधि के लेखापरीक्षा योजना में ली गई। हमने वर्ष की अवधि में 34 इकाईयों की लेखापरीक्षा किया तथा ₹ 61.42 करोड़ से सन्निहित 98 मामलों में राजस्व की कम वसूली एवं अन्य अनियमितताएं पाई जो निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आते हैं, जैसाकि **तालिका–3.1** में वर्णित है :

तलिका–3.1

लेखापरीक्षा के परिणाम

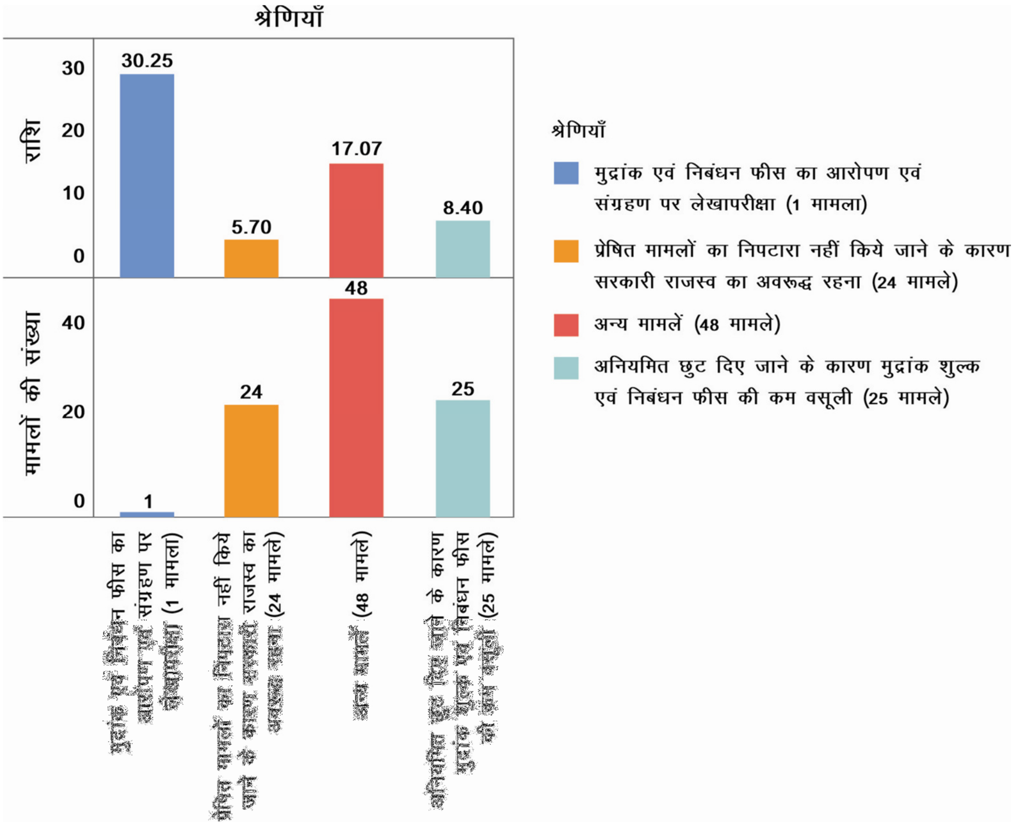
(₹ करोड़ में)

क्रम सं.	श्रेणियाँ	मामलों की सं.	राशि
1.	**'मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का आरोपण एवं संग्रहण'** पर लेखापरीक्षा	**1**	**30.25**
2.	अनियमित छूट दिये जाने के कारण मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली	25	8.40
3.	प्रेषित मामलों का निपटारा नहीं किए जाने के कारण सरकारी राजस्व का अवरूद्ध रहना	24	5.70
4.	अन्य मामले	48	17.07
कुल		**97**	**31.17**
कुल योग		**98**	**61.42**

वर्ष 2015–16 के दौरान मुद्रांक तथा निबंधन फीस पर हमारे लेखापरीक्षा अवलोकनों से संबंधित लेखापरीक्षा परिणाम निम्नलिखित **चार्ट–3.1** में प्रदर्शित किया गया है :

चार्ट–3.1

(₹ करोड़ में)



वर्ष 2015–16 की अवधि के दौरान निबंधन, उत्पाद एवं मद्यनिषेध (निबंधन) विभाग ने 56 मामलों में सन्निहित ₹ 38.18 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य त्रुटियों इत्यादि को स्वीकार किया, इनमें से ₹ 26.89 करोड़ से सन्निहित नौ मामले वर्ष के दौरान तथा शेष पूर्ववर्ती वर्षों के दौरान इंगित किए गए थे।

दृष्टांतस्वरूप ₹ 30.25 करोड़ के कर प्रभाव से सन्निहित कुछ मामले अनुवर्ती कंडिकाओं में वर्णित हैं।

3.4 ''मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का आरोपण तथा संग्रहण'' की लेखापरीक्षा

3.4.1 परिचय

राज्य में मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस से प्राप्तियाँ, भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 तथा भारतीय निबंधन अधिनियम, 1908 तथा इसके अधीन बनाये गये नियमों के तहत् विनियमित होता है। मुद्रांक शुल्क, दस्तावेज के कार्यान्वयन पर आरोप्य है तथा निबंधन फीस दस्तावेजों के निबंधन पर भुगतेय होती है। मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की आय को ''0030–मुद्रांक तथा निबंधन फीस'' शीर्ष के अधीन सरकारी लेखा में विप्रेषित की जाती है।

अधिनियमों तथा नियमावलियों के अधीन मुद्रांक शुल्क, निबंधन फीस, जुर्माना तथा अन्य बकायों का आरोपण तथा संग्रहण, बिहार सरकार के उत्पाद एवं मद्य निषेध (निबंधन) विभाग द्वारा प्रशासित किया जाता है।

3.4.2 संगठनात्मक ढाँचा

अधिनियमों तथा नियमावलियों के अधीन मुद्रांक शुल्क, निबंधन फीस, जुर्माना तथा अन्य बकायों का आरोपण तथा संग्रहण निबंधन विभाग द्वारा प्रशासित हैं, जिसके प्रमुख निबंधन महानिरीक्षक होते हैं। निबंधन विभाग के प्रधान सचिव, जो मुख्य राजस्व नियंत्रण प्राधिकारी होते हैं, के प्रशासकीय नियंत्रण के अधीन विभाग कार्य करता है। मुख्यालय स्तर पर निबंधन महानिरीक्षक की सहायता के लिए एक अपर सचिव, दो उप महानिरीक्षक और चार सहायक महानिरीक्षक होते हैं। पुनः प्रमंडलीय स्तर पर नौ सहायक महानिरीक्षक होते हैं। 38 जिला निबंधक, 38 जिला अवर निबंधक, 83 अवर निबंधक और 26 संयुक्त अवर निबंधक, जिला/प्राथमिक ईकाई स्तर पर मुद्रांक और निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी होते हैं।

3.4.3 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था किः

- भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899, भारतीय निबंधन अधिनियम, 1908 के प्रावधानों तथा इसके अधीन बनाये नियमों का निष्ठापूर्वक पालन किया गया था; तथा
- मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस से राजस्व के रिसाव की सुरक्षा के लिए विभाग के पास एक सुदृढ़ अनुश्रवण तंत्र था।

3.4.4 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा हेतु लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्त्रोतों से ली गई हैः

- भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899;
- भारतीय निबंधन अधिनियम, 1908;
- बिहार मुद्रांक नियमावली, 1991;

- बिहार मुद्रांक (लिखतों के अवमूल्यन का निवारण) नियमावली, 1995;
- बिहार बजट प्रक्रिया;
- बिहार निबंधन नियम पुस्तिका; तथा
- समय–समय पर जारी विभागीय निदेश, परिपत्र तथा कार्यकारी आदेश।

3.4.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र तथा कार्यपद्धति

वर्ष 2013–14 से 2015–16 की अवधि के लिए यह लेखापरीक्षा फरवरी से जुलाई 2016 के बीच संचालित की गयी थी। राजस्व संग्रहण के आधार पर आईडिया सॉफ्टवेयर का उपयोग करते हुए यादृच्छिक पद्धति द्वारा लेखापरीक्षा के लिए 38 जिलों में से 10[1] का चयन किया गया था।

लेखापरीक्षा कार्य पद्धति में चयनित जिलों के जिला अवर निबंधकों के कार्यालयों में अभिलेखों की जाँच के लिए क्षेत्र दौरा शामिल था। विक्रय, सम्पत्ति के पट्टे, जिसमें खास महल भूमि, गिरवी, मुख्तारनामा इत्यादि शामिल है, से संबंधित विभिन्न प्रकृति के दस्तावेजों की नमूना जाँच के आधार पर लेखापरीक्षा ज्ञापन तथा प्रश्नावली संबंधित जिला अवर निबंधक तथा निबंधन महानिरीक्षक को जारी किया गया था तथा लेखापरीक्षा अवलोकन एवं निष्कर्ष पर पहुँचने के लिए जवाब प्राप्त किया गया था।

सहायक महानिरीक्षक (मुख्यालय), निबंधन विभाग के साथ 4 अप्रैल 2016 को आरंभिक सम्मेलन का आयोजन किया गया था, जिसमें लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, पद्धति तथा लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, जिसमें अपनाये गये नमूना तकनीक शामिल है, विभाग को स्पष्ट किया गया था। निबंधन महानिरीक्षक के साथ 26 अक्टूबर 2016 को एक अंतिम सम्मेलन हुआ, जिसमें निष्कर्षों पर चर्चा की गयी। उनकी टिप्पणियों को उचित रूप से संबंधित कंडिकाओं में समाविष्ट कर लिया गया है।

3.4.6 स्वीकृति

भारतीय लेखापरीक्षा एवं लेखा विभाग, लेखापरीक्षा के लिए आवश्यक सूचना तथा अभिलेख उपलब्ध कराने में निबंधन विभाग के सहयोग को स्वीकार करता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

'मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का आरोपण तथा संग्रहण' की लेखापरीक्षा ने काफी संख्या में कमियों को उजागर किया, जैसा कि अनुवर्ती कंडिकाओं में उल्लिखित है।

3.4.7 राजस्व की प्रवृति

बजट का प्रतिपादन

बिहार बजट प्रक्रिया के नियम 54 के प्रावधानों के तहत् राजस्व तथा प्राप्तियों के प्राक्कलन में वर्ष के अंदर वसूल की जाने वाली प्रत्याशित राशि दिखानी चाहिए। बकाया तथा वर्तमान माँगों को पृथक रूप से दिखाया जाना चाहिए तथा यदि पूर्ण वसूली प्रत्याशित नहीं हो सकती है तो कारण दिया जाना चाहिए तथा विभाग द्वारा प्रस्तुत प्राक्कलन के आधार पर होना चाहिए।

इसके अतिरिक्त, बिहार बजट प्रक्रिया प्रावधित करता है कि बजट बनाये जाने में सटीकता, प्राक्कलन के निचले स्तर से उपर की ओर प्रारंभ होना चाहिए। सभी प्राक्कलन पदाधिकारियों के लिए नियम होना चाहिए कि सभी चीजों, जिसका अनुमान

---

[1] भागलपुर, बक्सर, गया, किशनगंज, मुजफ्फरपुर, नालन्दा (बिहार शरीफ), पटना, पुर्णिया, सीवान और वैशाली (हाजीपुर)।

पहले से ही लगाया जा सके, हेतु बजट में प्रावधान किया जाना चाहिए तथा जितना आवश्यक हो उतना ही प्रदान किया जाना चाहिए।

वर्ष 2011–12 से 2015–16 के लिए मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस के संबंध में वित्त लेखा के अनुसार बजट प्राक्कलन/संशोधित बजट प्राक्कलन तथा राजस्व की वास्तविक वसूली की तुलना **तालिका–3.2** में दी गयी हैं{।

तालिका 3.2

राजस्व की प्रवृत्ति

(₹ करोड़ में)

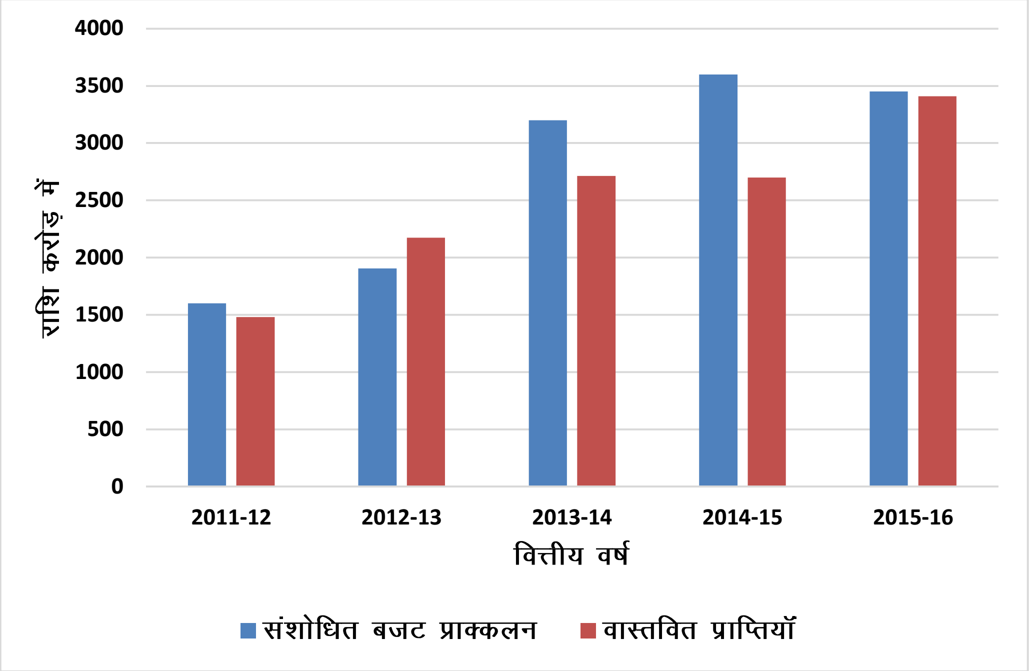
वर्ष	संशोधित बजट प्राक्कलन	वास्तविक प्राप्तियाँ	भिन्नता अधिकता (+) कमी (–)	भिन्नता की प्रतिशतता	राज्य की कुल कर प्राप्तियाँ	वास्तविक प्राप्तियों के साथ –साथ कुल कर प्राप्तियाँ की प्रतिशतता
2011–12	1,600.00	1,480.07	(–) 119.93	(–) 7.50	12,612.10	11.73
2012–13	1,906.00	2,173.02	(+) 267.02	(+) 14.01	16,253.08	13.36
2013–14	3,200.00	2,712.41	(–) 487.59	(–) 15.24	19,960.68	13.58
2014–15	3,600.00	2,699.49	(–) 900.51	(–) 25.01	20,750.23	13.00
2015–16	3,450.00	3,408.57	(–) 41.43	(–) 1.20	25,449.11	13.39

{स्रोतः वित्त लेखे, बिहार सरकार एवं राजस्व एवं पूंजीगत प्राप्तियाँ (विस्तृत)}

संशोधित बजट प्राक्कलनों के साथ साथ राज्य की वास्तविक प्राप्तियों की स्थिति निम्न **चार्ट–3.2** में दर्शायी गयी है।

चार्ट 3.2

संशोधित बजट प्राक्कलन यथा वास्तविक प्राप्तियाँ



उपर्युक्त तालिका संसूचित करता है कि वर्ष 2011–12 एवं 2014–15 के दौरान वास्तविक प्राप्तियों में संशोधित बजट प्राक्कलन का क्रमशः 7.50 प्रतिशत एवं 25.01

प्रतिशत की कमी आई। वर्ष 2012–13 के दौरान वास्तविक प्राप्तियों में बजट प्राक्कलन से 14.01 प्रतिशत की बढोत्तरी हुई।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने कहा (अक्टूबर 2016) कि वर्ष 2014–15 के दौरान अपार्टमेन्ट के नक्शे के अनुमोदन में देरी तथा तदन्तर अपार्टमेन्ट के निर्माण तथा खरीद/बिक्री में देरी के कारण प्राप्तियों का संग्रहण प्रभावित हुआ।

पुनः, सकल राज्य घरेलू उत्पाद के संदर्भ में मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस से राजस्व की उत्पलावकता अनुपात **तालिका–3.3** में दी गयी हैः

तालिका 3.3

सकल राज्य घरेलू उत्पाद के संदर्भ में मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की प्रवृत्ति

ब्योरे	2011–12	2012–13	2013–14	2014–15	2015–16
सकल राज्य घरेलू उत्पाद (₹ करोड़ में)	2,43,269	2,93,616	3,43,663	4,02,283	4,86,430
सकल राज्य घरेलू उत्पाद की वृद्धि दर	19.51	20.70	17.05	17.06	20.92
मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस से राजस्व (₹ करोड़ में)	1,480.07	2,173.02	2,712.41	2,699.49	3,408.57
मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस से राजस्व की वृद्धि दर	34.71	46.82	24.82	(–) 0.48	26.27
सकल राज्य घरेलू उत्पाद के संदर्भ में मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस से राजस्व की उत्पलावकता अनुपात	1.78	2.26	1.46	(–) 0.03	1.26

(स्रोतः संबंधित वर्षों के लिए राज्य का वित्त लेखा)

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि वर्ष 2011–12 से 2015–16 के दौरान, सकल राज्य घरेलू उत्पाद के संबंध में मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस से राजस्व की उत्पलावकता अनुपात 1.26 तथा 2.26 के बीच थी सिवाय वर्ष 2014–15 के जब उत्पलावकता अनुपात ऋणात्मक था।

3.4.8 संदर्भित मामलों का निष्पादन नहीं किए जाने के कारण सरकारी राजस्व का अवरूद्ध होना

सहायक निबंधन महानिरीक्षक द्वारा 93 संदर्भित मामलों को अंतिम रूप नहीं दिया गया, जिसके परिणामस्वरूप सरकार को ₹ 1.65 करोड़ के मुद्रांक शुल्क के राजस्व का अवरोधन हुआ।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 47 (क) के प्रावधान के तहत् जब निबंधन प्राधिकारी को यह विश्वास होता है कि सम्पत्ति के बाजार मूल्य की घोषणा दस्तावेज में सही नहीं की गई है, तब उसे बाजार मूल्य निर्धारण हेतु समाहर्त्ता के पास प्रेषित कर सकता है। पुनः, आयुक्त तथा सचिव–सह–महानिरीक्षक, निबंधन विभाग, बिहार सरकार, पटना ने सभी निबंधन पदाधिकारियों को मामलों को 90 दिनों के अंदर त्वरित निष्पादन हेतु संबंधित सहायक निबंधन महानिरीक्षक को भेजने हेतु निर्देश (मई 2006) दिया।

वर्ष 2013–14 से 2015–16 की अवधि हेतु चार जिला अवर निबंधक के कार्यालयों[2] के संदर्भित मामलों की पंजियों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया (फरवरी तथा जून 2016 के बीच) कि वर्ष 2013 से 2016 से संबंधित 293 मामले, भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 47 (क) के अधीन सम्पत्ति के बाजार मूल्य के निर्धारण के लिए जनवरी 2013 से दिसम्बर 2015 के बीच सहायक निबंधन महानिरीक्षक को संदर्भित किया गया था। जिनमें से 200 मामलों को निष्पादित किया गया था तथा ₹ 1.65 करोड़ के मुद्रांक शुल्क से सन्निहित शेष 93 मामले निपटारा हेतु लेखापरीक्षा की अवधि तक लंबित थे, जबकि उन्हें 90 दिनों के भीतर निपटाया जाना था। संबंधित पक्षों द्वारा उत्तर नहीं/विलंब से दिया जाना, संबंधित जिला अवर निबंधक द्वारा स्थल का निरीक्षण नहीं करना, संबंधित अंचल पदाधिकारियों से वांछित सूचनाओं की विलंब से प्राप्ति आदि संदर्भित मामलों के निष्पादन न होने के कारण थे।

इसे इंगित किए जाने के बाद विभाग ने कहा (अक्टूबर 2016) कि संदर्भित मामलों के त्वरित निपटारा हेतु आवश्यक कार्रवाई प्रारंभ कर दी गयी है। संबंधित सहायक निबंधक महानिरीक्षक ने बताया (दिसम्बर 2016) कि लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये जाने के बाद उपरोक्त 93 मामलों में से 69 मामलों को निष्पादित कर दिया गया है।

3.4.9 निष्पादित संदर्भित मामलों से सरकारी राजस्व की वसूली नहीं होना

जिला अवर निबंधकों ने उन मामलों में जहाँ कम आरोपित मुद्रांक शुल्क का भुगतान नहीं किया गया था, राजस्व वसूली प्रमाणपत्र शुरू नहीं किया जिससे ₹ 1.23 करोड़ के सरकारी राजस्व का वसूली नहीं की गयी।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 48 प्रावधित करता है कि भुगतान किए जाने वाले आवश्यक सभी मुद्रांक शुल्कों, जुर्मानों की वसूली संबंधित व्यक्ति, जिससे यह बकाया है, की चल सम्पत्ति की कुर्की एवं बिक्री द्वारा या भू–राजस्व के बकाये हेतु उस समय लागू किसी अन्य प्रक्रिया द्वारा की जा सकती है।

इसके अतिरिक्त, समाहर्ता–सह–जिला निबंधक/जिला अवर निबंधक को निबंधन के सचिव–सह–महानिरीक्षक द्वारा जारी (जनवरी 2007) निदेश के अनुसार, यदि कोई पक्ष निष्पादित संदर्भित मामलों में मुद्रांक शुल्क का भुगतान नहीं करते हैं तो उन्हें एक नोटिस दी जा सकती है तथा 30 दिनों के बाद मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की वसूली के लिए स्थानीय समाचार पत्रों में उनके नाम के प्रकाशन के पश्चात् लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914 (पी.डी.आर., अधिनियम) के अधीन राजस्व वसूली नीलामवाद मामले दर्ज किए जाएगें।

जनवरी 2013 से दिसम्बर 2015 की अवधि के लिए छः जिला अवर निबंधक[3] द्वारा उपलब्ध करायी गयी सूचनाओं एवं संदर्भित मामलों की पंजी की संवीक्षा के दौरान हमने अवलोकन किया कि भारतीय मुद्रांक अधिनियम की धारा 47 (क) के अधीन 229 संदर्भित मामलों को निष्पादित किया गया था। पुनः इन सभी मामलों की जाँच करने पर हमने पाया कि सहायक महानिरीक्षक ने मुद्रांक शुल्क के रूप में ₹ 1.23 करोड़ की राशि निर्धारित की जो इन सभी मामलों में कम आरोपित की गयी थी तथा जनवरी 2013 एवं दिसम्बर 2015 के बीच माँग पत्र निर्गत की गयी थी। हालाँकि, सरकार के निदेशानुसार (जनवरी 2007) ₹ 1.23 करोड़ के सरकारी बकायों की वसूली हेतु अग्रेतर कार्रवाई के लिए निर्धारित 60 दिनों के बीत जाने पर भी जिला अवर निबंधक ने न तो कम आरोपित मुद्रांक शुल्क की वसूली की और न ही संबंधित पक्षों के विरूद्ध राजस्व वसूली नीमालवाद मामले ही दर्ज किया ।

[2] बक्सर, मुजफ्फरपुर, पटना तथा सीवान।

[3] भागलपुर, बक्सर, गया, मुजफ्फरपुर, नालंदा तथा पटना।

इसे इंगित किए जाने पर, विभाग ने कहा (अक्टूबर 2016) कि जिला अवर निबंधक भागलपुर, गया तथा मुजफ्फरपुर से संबंधित 114 मामलों में ₹ 1.58 करोड़ की राशि की वसूली कर ली गयी है तथा शेष मामलों में राजस्व की वसूली के लिए पी. डी. आर. अधिनियम के अधीन आवश्यक कार्रवाई कर दी गयी है। हालाँकि, जिला अवर निबंधक, गया के 110 मामलों में ₹ 1.58 करोड़ की राशि की वसूली लेखापरीक्षा में बताये गये मामलों से अलग थी, अतः लेखापरीक्षा के दौरान इंगित किया गया राजस्व अवसूलित है।

3.4.10 मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की अनियमित छूट

छूट के दावे के लिए शर्तों को पूरा किये जाने को सुनिश्चित किए बिना 99 मामलों में ₹ 7.57 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की अनियमित छूट दी गयी।

राज्य सरकार ने विभिन्न अधिसूचनाओं के माध्यम से तथा जिला निबंधक ने अपनी दिशानिर्देश पंजी के तहत् मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस पर छूट के दावे के लिए शर्ते निर्धारित की।

हमने नौ निबंधन प्राधिकारियों[4] के कार्यालयों के अभिलेखों से पाया (फरवरी तथा जून 2016 के बीच) कि 3,750 नमूना–जाँचित दस्तावेजों (निबंधन दस्तावेजों की कुल संख्या 11,00,557) में से 99 मामलों में दावे की शर्तों को पूरा किये जाने को सुनिश्चित किए बिना ₹ 7.57 करोड़ के मुद्रांक शुल्क की छूट दी गयी, जैसाकि निम्नलिखित **तालिका–3.4** में वर्णित है।

तालिका 3.4

मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की अनियमित छूट

(राशि ₹ में)

क्रमांक संख्या	दस्तावेज का प्रकार	जिला अवर निबंधक/ अवर निबंधक का नाम	मामलों की संख्या	मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की अनियमित छूट	मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की छूट की शर्त	अभ्युक्ति
1	पट्टा प्राथमिक कृषि साख सहयोग समिति (पैक्स)	सिवान	22	10,01,707	अधिसूचना सं. 1 एम/117/2010–75 के साथ पठित भारतीय मुद्रांक अधिनियम की अनुसूची 1 ए के अनुच्छेद 33 के अनुसार राज्य के राज्यपाल के पक्ष में निबंधित दस्तावेजों को मुद्रांक शुल्क तथा निबंधित फीस से छूट है।	उन मामलों में जहाँ राज्यपाल के पक्ष में दस्तावेज निबंधित नहीं किए गए, मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस में छुट दी गयी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 15.90 लाख का कम आरोपण हुआ **(परिशिष्ट–VII)**। जवाब में, विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) तथा बताया कि घटे हुए मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की वसूली के लिए सीवान तथा पटना सिटी के मामले में आवश्यक कार्रवाई प्रारंभ कर दी गयी है।
		दानापुर	8	3,80,000		
		पटना सिटी	3	2,07,813 **15,89,520**		

---

[4] जिला अवर निबंधक – भागलपुर, बिहारशरीफ, गया, मुजफ्फरपुर, पटना तथा सीवान; अवर निबंधक – बिक्रम, दानापुर तथा पटना सिटी।

2	**पट्टा** बिहार औद्योगिक क्षेत्र विकास प्राधिकरण (बियाडा)	मुजफ्फरपुर	36	4,39,38,949	औद्योगिक प्रोत्साहन नीति (अधिनियम सं. एस.ओ.सं.–1/एम 190/3216, 3217 दिनांक 24 अक्टूबर 2011) निर्धारित करता है कि मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस पर छूट उद्योग विभाग द्वारा जारी प्राधिकार के प्रस्तुत करने के बाद ही दिया जाना है।	उद्योग विभाग से इस संबंध में जारी प्राधिकार प्राप्त किए बिना मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस पर छूट दी गयी थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.42 करोड़ का कम आरोपण हुआ। (**परिशिष्ट–VIII**)। जवाब में, विभाग ने मुजफ्फरपुर, भागलपुर, पटना सिटी, बिहार शरीफ तथा बिक्रम से संबंधित लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) तथा बताया कि घटे हुए मुदांक शुल्क तथा निबंधन फीस की वसूली के लिए आवश्यक कार्रवाई आरंभ की जा चुकी है।
		भागलपुर	8	40,66,400		
		पटना सिटी	14	49,35,874		
		बिहार शरीफ	5	9,41,743		
		गया	1	87,209		
		बिक्रम	1	1,87,200		
				5,41,57,375		
3	**विक्रय** धनराज टावर	पटना	1	1,99,61,000	डेवलपमेंट एकरारनामें के माध्यम से विकसित बहुमंजली इमारत का मूल्यांकन एमवीआर की फ्लैट के लिए प्रावधित दर आकर्षित करता है। इसके अतिरिक्त, मूल्यांकन समिति की अनुशंसा (15 मई 2013) संदर्भित करती है कि बिना छत की संरचना को अपूर्ण संरचना माना जाएगा तथा मूल्यांकन एमवीआर की आधी दर पर किया जाएगा।	फ्लैट के लिए विहित दर पर सम्पत्ति का मूल्यांकन नहीं किया गया था। चुँकि सम्पत्ति का विकास, डेवलपमेंट एकरारनामा के माध्यम से किया गया था, इसलिए सम्पत्ति के मूल्यांकन के लिए फ्लैट के लिए प्रावधित दर प्रभावी थी। इसके अतिरिक्त, अपूर्ण संरचना के लिए छूट की (एमवीआर की आधी दर) अनुमति दी गयी, जबकि छत का निर्माण पूर्ण था। जवाब में विभाग ने बताया (सितम्बर 2016) कि सम्पत्ति का मूल्यांकन बाजार मूल्य पर किया गया था तथा तदनुसार मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस वसूल किया गया था। निम्नलिखित कारणों से जवाब स्वीकार्य नहीं है: 1. चुँकि सम्पत्ति का विकास डेवलपमेंट एकरारनामा के माध्यम से किया गया था, फ्लैट के लिए प्रावधित दर सम्पति के मूल्याकंन के लिए लागू थी। 2. केवल बिना छत की संरचना पर छूट की अनुमति है तथा इस मामले में संरचना पूरी थी।
		कुल	**99**	**7,57,07,895**		

अनुशंसा–1: सरकार/विभाग को लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किये गये त्रुटियों/विचलनों पर सुधारात्मक कार्रवाई करने पर विचार करना चाहिए। भारतीय मुद्रांक अधिनियम तथा इसके अधीन जारी अधिसूचना के प्रावधानों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस से छूट के मामलों की समीक्षा के लिए एक तंत्र विकसित करना चाहिए।

3.4.11 मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली

3.4.11.1 खनन पट्टों में मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की कम वसूली

जिला अवर निबंधक, गया ने खनन पट्टों के प्रतिभूति राशि पर मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का गलत दर लगाया जिसके फलस्वरूप ₹ 15.99 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 के अनुच्छेद 35 (ख) प्रावधित करता है कि जहाँ पट्टे को जुर्माना या प्रीमियम पर या अग्रिम धन पर दिया गया हो तथा कोई किराया आरक्षित नहीं किया गया हो, तब इसे विक्रय मानते हुए प्रीमियम मूल्य पर छः प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क तथा दो प्रतिशत की दर से निबंधन फीस देय होगा।

पुनः, भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की अनुसूची–1 ए के लेख पत्र संख्या 57 के विवरणों के अनुसार प्रतिभूति बॉण्ड अथवा बंधक पत्र, किसी कार्यालय के कार्यान्वयन हेतु प्रतिभूति के रूप में क्रियान्वयन अथवा किसी राशि या उसके बदले प्राप्त कोई अन्य सम्पति अथवा किसी संविदा के निष्पादन की सुरक्षा हेतु जमानतदार द्वारा क्रियान्वयन पर तीन प्रतिशत का मुद्रांक शुल्क का भुगतान करना आवश्यक है।

वर्ष 2013–14 से 2015–16 की अवधि के लिए जिला अवर निबंधक, गया के कार्यालय में पट्टा दस्तावेजों की नमूना जाँच के दौरान हमने पाया (मई 2016) कि खनन पट्टे के लिए बिहार के राज्यपाल के पक्ष में जिला समाहर्त्ता, गया द्वारा छः पट्टा दस्तावेज क्रियान्वित किए गये थे। प्रत्येक पट्टेधारी को पाँच वर्षों के लिए 12.5 एकड़ जमीन प्रदान की गयी थी। छः पट्टा दस्तावेजों में से मात्र एक मामले में नीलामी राशि का छः प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क तथा दो प्रतिशत की दर से निबंधन फीस का भुगतान किया गया था। यद्यपि, इस दस्तावेज में प्रतिभूति जमा पर कोई मुद्रांक शुल्क भुगतान नहीं किया गया था। शेष पाँच पट्टा दस्तावेजों में प्रीमियम राशि पर मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस क्रमशः छः प्रतिशत तथा दो प्रतिशत के स्थान पर प्रतिभूति जमा पर तीन प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क तथा एक प्रतिशत की दर से निबंधन फीस का आरोपण किया गया था। इस प्रकार पाँच मामलों में मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का गलत आधार मूल्य तथा गलत दर लगाया गया था तथा एक मामले में प्रतिभूति जमा पर मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का भी आरोपण नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 15.99 करोड़ के राजस्व की कम वसूली हुई, जैसाकि **परिशिष्ट–IX** में वर्णित है।

इसके इंगित किये जाने पर विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार (अक्टूबर 2016) किया तथा कहा कि मामलों को जब्त कर लिया गया है तथा कम वसूल की गयी राशि की वसूली के लिए जून 2016 में समाहर्त्ता को भेज दिया गया है।

3.4.11.2 सम्पत्तियों के अवमूल्यन के कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की कम वसूली

तीन जिला अवर निबंधकों द्वारा ₹ 58.16 करोड़ से सम्पत्ति के अवमूल्यन के परिणामस्वरूप ₹ 1.99 करोड़ की मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की कम वसूली हुई।

निबंधन, उत्पाद एवं मद्य निषेध (निबंधन) विभाग, बिहार सरकार द्वारा जारी (फरवरी तथा जुलाई 2013) अधिसूचना के अनुसार न्यूनतम मूल्यांकन पंजी (एमवीआर) पर आधारित सम्पत्ति के बाजार मूल्य पर मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस आरोपित किया जायेगा।

तीन जिला अवर निबंधक के कार्यालयों[5] में निबंधित पट्टा दस्तावेजों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया (फरवरी 2016 एवं मई 2016 के बीच) कि जिला अवर निबंधकों ने पाँच मामलों में सम्पत्तियों के बाजार मूल्य की गणना करते समय भूमि पर खड़ी संरचना के मूल्य पर विचार नहीं किया था। इसके परिणामस्वरूप सम्पत्ति के मूल्य का ₹ 58.16 करोड़ से अवमूल्यन हुआ तथा फलस्वरूप ₹ 1.99 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ। इन मामलों का विवरण निम्न **तालिका–3.5** में दिया गया है।

<u>तलिका 3.5</u>

सम्पत्तियों का अवमूल्यन

क्र. सं.	जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक का नाम	दस्तावेज का टोकन संख्या/ वर्ष	भूमि पर संरचना का वास्तविक मूल्यांकन/जिला अवर निबंधक के अनुसार मूल्यांकन	कम मूल्याकंन	मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की कम वसूली	अभ्युक्ति
1.	पटना	11973/2013	<u>34,82,27,250</u> शुन्य	34,82,27,250	1,39,29,090	जवाब में, विभाग ने बताया (अक्टूबर 2016) कि कानूनी पहलुओं की जाँच के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।
		5562/2015	<u>25,01,975</u> शुन्य	25,01,975	1,00,080	
		12053/2015	<u>2,32,18,000</u> शुन्य	2,32,18,000	2,78,616	
2.	गया	17146/2013	<u>12,60,00,000</u> शुन्य	12,60,00,000	50,40,000	जवाब में, विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) तथा बताया कि राजस्व की वसूली के लिए आवश्यक कार्रवाई आरंभ कर दी गयी थी।
3.	वैशाली	1011/2014	<u>14,96,86,200</u> 6,80,00,000	8,16,86,200	5,13,686	
कुल			**<u>64,96,33,425</u>** **6,80,00,000**	**58,16,33,425**	**1,98,61,472**	

3.4.11.3 सम्पत्तियों के मूल्यांकन में गलत दर लगाये जाने के कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की कम वसूली।

जिला अवर निबंधक, पटना द्वारा सम्पत्ति के मूल्यांकन में गलत दर लगाये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 54.75 लाख के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

5 गया, पटना तथा वैशाली।

जिला मूल्यांकन समिति, पटना की अनुशंसा के अनुसार बहुमंजिली/वाणिज्यिक इमारतों में द्वितीय तल से ऊपर कार्यालय स्थान माना जाएगा तथा तदनुसार दरें सम्पत्ति के मूल्यांकन में लागू होनी चाहिए।

जिला अवर निबंधक, पटना के अभिलेखों की संवीक्षा से हमने पाया (फरवरी 2016) कि बहुमंजिली इमारतों (सूर्य प्रभा मेनसन तथा नूतन टावर) के दो मामलों में निचले भू–तल का मूल्याकंन दुकान हेतु दर के स्थान पर कार्यालय के स्थान हेतु दर पर किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 5.48 करोड़ की सम्पत्ति का अवमूल्यन हुआ तथा फलस्वरूप ₹ 54.75 लाख[6] के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने कहा (अक्टूबर 2016) कि सूर्य प्रभा मेन्सन के मामले में जिला मूल्यांकन समिति द्वारा अनुमोदित मार्गदर्शनों का अनुपालन सम्भव नहीं था। विभाग का जवाब स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि जिला मूल्यांकन समिति द्वारा अनुमोदित मार्गदर्शनों का इन सभी मामलों में अनुपालन किया जाना है। विभाग ने पुनः कहा कि नूतन टावर (क्रिश हुन्डयी) का मामला अगस्त 2016 में पुनर्मुल्यांकन के लिए सहायक महानिरीक्षक को संदर्भित किया गया था।

3.4.11.4 पट्टा दस्तावेजों के मामलों में गलत दर लगाये जाने के कारण मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण

पट्टा दस्तावेजों के मूल्यांकन में गलत दर लगाये जाने के परिणामस्वरूप ₹ 4.98 लाख के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

अधिसूचना सं. 1026 दिनांक 15 फरवरी 2013 के अनुसार, पट्टा दस्तावेजों पर पट्टा की आवधिकता के अनुसार सम्पत्ति के मूल्याकंन के छः प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क का भुगतान किया जाना था। इसके अतिरिक्त, अधिसूचना संख्या 1810 दिनांक 26 जुलाई 2013 के अनुसार पट्टे की सम्पत्ति के मूल्यांकन के दो प्रतिशत की दर से निबंधन फीस का भुगतान किया जाना था।

- अवर निबंधक कार्यालय, बिक्रम में निबंधित दस्तावेजों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया (दिसम्बर 2015) कि 231.25 डिसमिल के दो पट्टे दस्तावेज, चावल मिल की अधिष्ठापन तथा स्कूल खोलने के लिए 30 वर्षों के लिए पट्टे पर दिए गए थे, परन्तु इन पट्टों पर 30 वर्ष से कम पर विचार करते हुए अवर निबंधक के द्वारा सम्पत्तियों के मूल्यांकन की गलत गणना की गई, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.95 लाख के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की कम वसूली हुई।

इसे इंगित किये जाने पर अवर निबंधक, बिक्रम ने बताया (दिसम्बर 2015) कि माँग पत्र जारी की जाएगी।

[6] गणना:

सम्पत्ति का नाम	सम्पत्ति का क्षेत्रफल	लगाया जाने वाला दर/लगाया गया दर	सम्पत्ति का अवमूल्यन	आरोप्य मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस/आरोपित मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस	कम शुल्क एवं निबंधन फीस
सूर्य प्रभा मेन्सन	2,400	10,000/7,500	60,00,000	24,00,000/18,00,000	6,00,000
नूतन टावर	7,500	14,000/7,500	4,87,50,000	1,05,00,000/56,25,000	48,75,000
कुल			**5,47,50,000**	**1,29,00,000/74,25,000**	**54,75,000**

- जिला अवर निबंधक, पटना के कार्यालय में निबंधित दस्तावेजों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया (फरवरी 2016) कि एक वाणिज्यिक दुकान हेतु 12 वर्षों के लिए एक पट्टा दस्तावेज निष्पादित किया गया था। यद्यपि, सम्पत्ति के बाजार मूल्य के निर्धारण हेतु वाणिज्यिक दर लागू नहीं की गयी थी। इसके परिणामस्वरूप, सम्पत्ति का अवमूल्यन हुआ तथा फलस्वरूप ₹ 3.03 लाख के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

इसे इंगित किये जाने पर जिला अवर निबंधक, पटना ने कहा (अगस्त 2016) कि मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की वसूली के लिए माँगपत्र जारी (जुलाई 2016) की जा चुकी थी।

3.4.12 अतिरिक्त अन्तरीय मुद्रांक शुल्क की वसूली नही किया जाना

बिहार राज्य से बाहर सम्पादित मुख्तारनामें में ₹ 21.67 लाख के अतिरिक्त अन्तरीय मुद्रांक शुल्क की वसूली नहीं की गई थी।

सरकार ने अधिसूचना (मार्च तथा अक्टूबर 2012) के तहत् राज्य से बाहर सम्पादित मुख्तारनामें के मामले में अन्तरीय मुद्रांक शुल्क (बिहार राज्य में आरोप्य मुद्रांक शुल्क तथा बिहार राज्य से बाहर भुगतान किए गए मुद्रांक शुल्क के बीच अंतर) वसूल करने का निदेश दिया।

वर्ष 2013 से 2016 की अवधि के लिए जिला अवर निबंधक, बक्सर के कार्यालय में विक्रय दस्तावेजों की संवीक्षा के दौरान हमने पाया (जून 2016) कि अक्टूबर 2013 से मार्च 2014 के दौरान पश्चिम बंगाल में मुख्तारनामा के चार दस्तावेज निष्पादित किए गये थे परन्तु संबंधित पक्षों से अंतरीय राशि की वसूली नहीं की गयी थी, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 21.67 लाख[7] के मुद्रांक शुल्क की कम वसूली हुई।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने बताया (अक्टूबर 2016) कि एक मामले में ₹ 4.87 लाख के मुद्रांक शुल्क की वसूली की गई है। शेष मामलों में जवाब प्रतिक्षित थे (अक्टूबर 2016)।

3.4.13 भूमि के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण के कारण सम्पत्ति का अवमूल्यन

पाँच जिला अवर निबंधक द्वारा भूमि के त्रुटिपूर्ण वर्गीकरण के परिणामस्वरूप सम्पत्तियों का ₹ 19.76 करोड़ से अवमूल्यन हुआ तथा फलस्वरूप ₹ 1.02 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

न्यूनतम मूल्यांकन पंजी (एमवीआर) के प्रावधान के अनुसार प्रधान मुख्य सड़कों के दोनों ओर स्थित भूमि को वाणिज्यिक भूमि माना जाएगा तथा तदनुसार सम्पत्ति का मूल्यांकन किया जाएगा। राष्ट्रीय राजमार्ग तथा राज्य राजमार्ग को प्रधान सड़क माना जाएगा।

[7]

(राशि ₹ में)

क्र. सं.	टोकन सं.	दस्तावेज सं.	तिथि	मूल्यांकन	छः प्रतिशत की दर से वांछित मुद्रांक शुल्क
1	12,322	11,922	23.10.2013	95,00,000	5,70,000
2	12,729	12,311	04.11.2013	95,00,000	5,70,000
3	13,023	12,605	14.11.2013	90,00,000	5,40,000
4	2,871	2,779	20.03.2014	81,15,000	4,86,900
			कुल	**3,61,15,000**	**21,66,900**

पाँच जिला अवर निबंधक के कार्यालयों[8] में विक्रय तथा पट्टे के दस्तावेजों की संवीक्षा (फरवरी तथा जून 2016 के बीच) के दौरान हमने पाया कि 10 मामलों में सम्पत्तियों के बाजार मूल्य की गणना निम्न दरों पर की गयी थी, यद्यपि ऐसी सम्पत्तियाँ वैसे स्थान पर अवस्थित थी, जहाँ उच्चतर दरें लागू थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 19.76 करोड़ तक सम्पत्तियों का अवमूल्यन हुआ तथा फलस्वरूप ₹ 1.02 करोड़ के मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ, जैसाकि नीचे **तालिका–3.6** में वर्णित हैः

<u>तालिका–3.6</u>

भूमि के त्रुटिपुर्ण वर्गीकरण के कारण सम्पत्ति का अवमूल्यन

(राशि ₹ में)

क्र. सं.	जिला अवर निबंधक/ अवर निबंधक का नाम	दस्तावेज का टोकन सं.	भूमि का वास्तविक मूल्यांकन/ जिला अवर निबंधक के अनुसार मूल्यांकन	कम मूल्यांकन	कम मुंद्राक शुल्क एवं निबंधन फीस	अभ्युक्ति
1.	बिक्रम	5985/2014	4,84,50,000 64,60,000	4,19,90,000	31,00,800	भूखण्ड राष्ट्रीय राजमार्ग पर अवस्थित था तथा इसलिए वाणिज्यिक दर लागू था, परन्तु जिला अवर निबंधक ने कम दर लगाया। जवाब में, विभाग ने में बिक्रम के एक मामले में लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) तथा उपरोक्त अधिनियम की धारा 47 (क) के अधीन मूल्यांकन के लिए सहायक महानिरीक्षक को संदर्भित कर दिया, जबकि दूसरे मामले में विभाग ने कहा कि मामले की पुनः जाँच की जायेगी।
		3278/2015	2,78,43,750 50,62,500	2,27,81,250	18,19,500	
2.	बक्सर	10015/2013	1,54,25,760 34,43,000	1,19,82,760	4,78,029	भूखण्ड औद्योगिक क्षेत्र में स्थित था परन्तु जिला अवर निबंधक ने वाणिज्यिक/औद्योगिक क्षेत्र के स्थान पर विकासशील क्षेत्र का दर लगाया। जवाब में, विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) तथा कहा कि माँग पत्र जारी कर दी गयी है।

8 बिक्रम, बक्सर, पटना, सिवान तथा वैशाली।

		9840 / 2013	2,80,00,000 68,25,000	2,11,75,000	16,94,000	भूखण्ड राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित था और इसलिए वाणिज्यिक दर लागू होना चाहिए था, परन्तु जिला अवर निबंधक ने निम्न दर लगाया। जवाब में, विभाग ने कहा (अक्टूबर 2016) कि मामले की पुनः जाँच की जायेगी।
3.	पटना	3789 / 2014	4,07,23,150 2,60,36,000	1,46,87,150	14,68,715	भूखण्ड प्रधान सड़क पर अवस्थित था और इसलिए वाणिज्यिक दर लागू था, परन्तु जिला अवर निबंधक ने निम्न दर लगाया। जवाब में, विभाग ने कहा (अक्टूबर 2016) कि मामले को जिला मूल्याकंन समिति को संदर्भित किया जाएगा।
		5024 / 2015	9,59,98,500 7,38,45,000	2,21,53,500	2,61,981	भूखण्ड प्रधान सड़क पर स्थित था और इसलिए वाणिज्यिक दर लागू था परन्तु जिला अवर निबंधक ने निम्न दर लगाया। जवाब में, विभाग ने लेखा परीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) और कहा कि माँग पत्र जारी कर दी गयी है।
4.	सीवान	11259 / 2014	7,79,67,015 4,58,62,950	3,21,04,065	3,70,964	जिला अवर निबंधक ने वाणिज्यिक दर के बदले आवासीय दर लगाया। जवाब में, विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) और कहा कि इस मामले को जब्त कर दी गयी है तथा आवश्यक कार्रवाई के लिए समाहर्त्ता को भेज दिया गया है।
5.	वैशाली	2934 / 2014	2,69,60,000 67,40,000	2,02,20,000	8,08,800	पट्टा दस्तावेज का विवरण इंगित किया कि भू–खण्ड वाणिज्यिक वर्ग का हैं, परन्तु जिला अवर निबंधक ने निम्न दर लगाया। जवाब में विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) और कहा कि माँग पत्र जारी कर दी गयी है।
		5867 / 2014	1,41,00,000 54,05,000	86,95,000	1,04,320	भूखण्ड प्रधान सड़क पर स्थित था तथा इसलिए वाणिज्यिक दर लागू होना चाहिए था, लेकिन जिला अवर निबंधक ने निम्न दर

		695 / 2014	27,90,000 10,23,000	17,67,000	69,640	लगाया। जवाब में, विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (अक्टूबर 2016) और कहा कि एक मामले में ₹ 1.14 लाख का घटा हुआ मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस वसूल कर लिया गया है और दूसरे मामले में माँग पत्र जारी कर दी गयी है।
कुल			**37,82,58,175** **18,07,02,450**	**19,75,55,725**	**1,01,76,749**	

3.4.14 आंतरिक नियंत्रण तंत्र

3.4.14.1 आंतरिक लेखापरीक्षा

किसी भी विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा, आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का एक विशेष साधन है, जिसे साधारणतया सभी नियंत्रणों का नियंत्रण के रूप में परिभाषित किया जाता है, जिसमें एक संगठन को यह सुनिश्चित करने में सहायता मिलती है कि सभी विहित प्रणाली सुचारू रूप से कार्य कर रही है।

हमने पाया कि निबंधन विभाग में कोई पृथक आंतरिक लेखापरीक्षा स्कंध नहीं था। वित्त विभाग (लेखापरीक्षा कोषांग) निबंधन विभाग के आंतरिक लेखापरीक्षा विभाग के रूप में कार्य करता है।

आंतरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन की कंडिका का अनुपालन उपलब्ध कराने का अनुरोध करने पर विभाग ने जवाब दिया (मई 2016) कि वित्त विभाग (लेखापरीक्षा कोषांग) ने वर्ष 2013–14 तथा 2014–15 के दौरान निबंधन विभाग का लेखापरीक्षा संचालित नहीं किया था (वहीं वित्त विभाग, लेखापरीक्षा कोषांग द्वारा दी गयी प्रतिवेदन के अनुसार वित्त विभाग द्वारा वर्ष 2013–14 के दौरान तीन इकाईयों तथा वर्ष 2014–15 के दौरान दो इकाईयों की लेखापरीक्षा संचालित की गयी थी)।

वित्त विभाग द्वारा लेखापरीक्षा के संबंध में विभाग का विरोधाभासी जवाब, कमजोर नियंत्रण तंत्र को दर्शाता है।

इसे इंगित किये जाने पर विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2016) तथा आवश्यक कार्रवाई करने का आश्वासन दिया।

3.4.14.2 अपर्याप्त निरीक्षण

वर्ष 2013–14 से 2015–16 के दौरान निरीक्षण के लिए आवश्यक 1,395 कार्यालयों के विरूद्ध, निरीक्षण प्राधिकरियों द्वारा केवल 548 कार्यालयों (39 प्रतिशत) का निरीक्षण किया गया था।

विभाग के लिए निर्धारित नियमों तथा कार्यविधियों का अनुपालन को सुनिश्चित करने के लिए प्रशासन के हाथों में निरीक्षण, आंतरिक नियंत्रण का एक महत्वपूर्ण औजार है तथा यह भी सुनिश्चित करता है कि राजस्व का संग्रहण उचित रूप से किया गया है तथा कोई रिसाव नहीं हुआ है। बिहार निबंधन मैनयुअल में जिला अवर निबंधक, जिला निबंधक, सहायक महानिरीक्षक तथा महानिरीक्षक निबंधन द्वारा निबंधन कार्यालयों के निरीक्षण का प्रावधान है। जिला अवर निबंधक वर्ष में साधारणतः दो बार प्रत्येक अवर निबंधक कार्यालयों की तथा वर्ष में एक बार अपने कार्यालय का निरीक्षण करेंगे। जिला निबंधक/सहायक महानिरीक्षक को वर्ष में कम से कम एक बार जिला कार्यालय सहित

अपने क्षेत्राधिकार के प्रत्येक कार्यालय का निरीक्षण करना चाहिए। महानिरीक्षक, निबंधन को जिला अवर निबंधक के कार्यालयों का 50 प्रतिशत तथा अपने सुविधानुसार जितने कार्यालय हो सके, का निरीक्षण करना चाहिए।

बिहार निबंधन मैन्युअल द्वारा वर्णित प्रावधानों के अनुसार वर्ष 2013–14 से 2015–16 के दौरान निरीक्षण प्राधिकारियों द्वारा 1,395 कार्यालयों का निरीक्षण किया जाना था। यद्यपि, वर्ष 2013–14 से 2015–16 की अवधि से संबंधित विभाग द्वारा उपलब्ध कराये गये आंकड़ों के अनुसार हमने पाया कि निरीक्षण हेतु आवश्यक 1,395 कार्यालयों के विरूद्ध निरीक्षण प्राधिकारियों के द्वारा केवल 548 कार्यालयों (39 प्रतिशत) का निरीक्षण किया गया था, जिसका विवरण **तालिका–3.7** में दिया गया है।

तालिका 3.7

निरीक्षण की कम संख्या

वर्ष	निरीक्षण किये जाने वाले कार्यालयों की संख्या	निरीक्षण किये गये कार्यालयों की संख्या	कमी	कमी की प्रतिशतता
2013–14	465	145	320	68.81
2014–15	465	182	283	60.86
2015–16	465	221	244	52.47
कुल	**1,395**	**548**	**847**	

वर्ष 2013–14 से 2015–16 की अवधि के दौरान जिला अवर निबंधक के अलावे उच्च प्राधिकारियों द्वारा निरीक्षण किये गये कार्यालयों की संख्या के संबंध में कोई सूचना उपलब्ध नहीं थी। इसके अतिरिक्त, विस्तृत आंकड़े, जैसे कि निबंधित दस्तावेजों की संख्या जिसमें भूमि की श्रेणी के साथ ही संपति के मूल्य की तिर्यक जाँच की गई, मामलों की संख्या, जहाँ कम मूल्यांकन पाया गया तथा कम वसूली की गई, निरीक्षण प्राधिकारी के निर्देश पर वसूली की गई राशि, अनुरोध किये जाने के बावजूद भी विभाग द्वारा लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई। अतः उच्च प्राधिकारियों द्वारा किये गये निरीक्षणों की प्रभाविता तथा उनके द्वारा निबंधित दस्तावेजों के मूल्यांकन की जांच के मामले लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किये जा सके।

यद्यपि विभाग द्वारा यह कहा गया (मई 2016) कि किसी शिकायत के मामले के अलावा उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा निबंधित दस्तावेजों के मूल्यांकन की पुनः जांच का कोई प्रावधान नहीं था।

विभाग ने पुनः कहा (सितम्बर 2016) कि भविष्य में सभी अधीनस्थ कार्यालयों का विहित मानकों के अनुसार निरीक्षण किया जाएगा।

अनुशंसा–2: आंतरिक नियंत्रण तंत्र तथा इसकी प्रभाविता को सुदृढ़ करने हेतु अधीनस्थ कार्यालयों की समीक्षा तथा आवधिक पर्यवेक्षण सुनिश्चित करने हेतु सरकार/विभाग को उचित कदम उठाना चाहिए।

3.4.15 निष्कर्ष

लेखापरीक्षा से इंगित होता था कि मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस के आकलन, आरोपण तथा संग्रहण हेतु विभाग द्वारा स्थापित प्रणाली का पालन ईमानदारी से नहीं किया गया था। निबंधन होने वाले दस्तावेजों की संख्या की समय पर सूचना प्राप्त करने के लिए विभाग अन्य विभाग/लोक कार्यालयों के साथ समन्वय करने में असफल रहा, जिससे मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस की कम वसूली हुई।

3.4.16 अनुशंसाओं का सार

सरकार/विभाग इन पर विचार कर सकती है:

- लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए गए त्रुटियों/विचलनों पर सुधारात्मक कार्रवाई करने तथा उच्चतर प्राधिकारियों द्वारा भारतीय मुद्रांक अधिनियम एवं इसके अधीन जारी अधिसूचनाओं के तहत् मुदांक शुल्क तथा निबंधन फीस से छूट के मामलों की समीक्षा सुनिश्चित करना।
- आंतरिक नियंत्रण तंत्र तथा इसकी प्रभाविता सुदृढ़ करने हेतु अधीनस्थ कार्यालयों की समीक्षा तथा आवधिक पर्यवेक्षण सुनिश्चित करना।