अध्याय-4

स्टाम्प शुल्क

अध्याय-4: स्टाम्प शुल्क

4.1 कर प्रबंध

स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस से प्राप्तियां उपयुक्त संशोधनों के साथ हरियाणा सरकार द्वारा यथा अपनाए गए भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 (आई.एस. अधिनियम), पंजीकरण अधिनियम, 1908 (आई.आर. अधिनियम), पंजाब स्टाम्प नियम, 1934 तथा हरियाणा स्टाम्प (दस्तावेजों के अवमूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 1978 के अंतर्गत विनियमित की जाती हैं। अपर मुख्य सचिव (एस.सी.एस.), राजस्व तथा आपदा प्रबंधन विभाग, हरियाणा, विभिन्न दस्तावेजों के पंजीकरण के संबंध में प्रबंधन हेतु उत्तरदायी हैं। स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस के उद्ग्रहण एवं संग्रहण पर समग्र नियंत्रण एवं अधीक्षण, पंजीकरण महानिरीक्षक (आई.जी.आर.), हरियाणा, चण्डीगढ़ के पास निहित है। आई.जी.आर. की सहायता उपायुक्तों (डी.सी.), तहसीलदारों तथा नायब तहसीलदारों द्वारा क्रमशः रजिस्ट्रारों, सब-रजिस्ट्रारों (एस.आर.) तथा संयुक्त सब-रजिस्ट्रारों (जे.एस.आर.) के रूप में कार्य करते हुए की जाती है।

संपत्तियों के हस्तांतरण पर शुल्क एवं फीस के उद्ग्रहण के लिए करार में उल्लिखित संपत्ति का मूल्य या कलेक्टर द्वारा निर्धारित बाजार दर, जो भी अधिक हो, को माना जाता है। स्टाम्प शुल्क (एस.डी.) पांच प्रतिशत की दर पर उद्ग्राह्य है। नगरपालिका की सीमाओं के भीतर स्थित संपत्तियों पर दो प्रतिशत अतिरिक्त एस.डी. उद्ग्राह्य है। महिलाओं के लिए दो प्रतिशत की छूट है। पंजीकरण शुल्क (आर.एफ.) लेन-देन मूल्य[1] पर आधारित विभिन्न दरों पर उद्ग्राह्य है।

स्टाम्प लेखापरीक्षक प्रत्येक जिले में तैनात है जो जिले में सभी एस.आर./जे.एस.आर. कार्यालयों को कवर करता है और उस जिले के प्रत्येक एस.आर./जे.एस.आर. में सभी दस्तावेजों/कार्यों की जांच करता है। यह विभाग द्वारा स्थापित आंतरिक लेखापरीक्षा तन्त्र है।

---

[1]

लेन-देन मूल्य (₹)	पंजीकरण फीस (₹)
1 से 50,000	100
50,001 से 1,00,000	500
1,00,001 से 5,00,000	1,000
5,00,001 से 10,00,000	5,000
10,00,001 से 20,00,000	10,000
20,00,001 से 25,00,000	12,500
25,00,001 से 30,00,000	15,000
30,00,001 से 40,00,000	20,000
40,00,001 से 50,00,000	25,000
50,00,001 से 60,00,000	30,000
60,00,001 से 70,00,000	35,000
70,00,001 से 80,00,000	40,000
80,00,001 से 90,00,000	45,000
90,00,000 से अधिक	50,000

4.2 लेखापरीक्षा के परिणाम

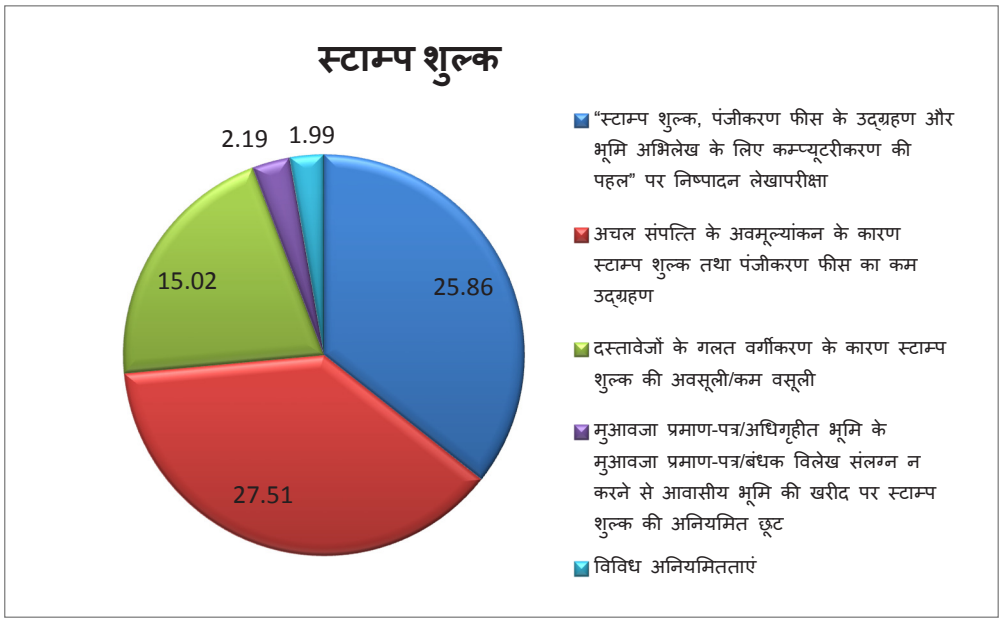
2018-19 में राजस्व विभाग के 143 यूनिटों में से 107 यूनिटों के अभिलेखों की नमूना-जांच ने 1,800 मामलों में ₹ 72.57 करोड़ के स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस, इत्यादि का अनुद्ग्रहण/कम उद्ग्रहण तथा अन्य अनियमितताएं दर्शाईं जो **तालिका 4.1** में निम्नलिखित श्रेणियों के अंतर्गत आती हैं:

तालिका 4.1 - लेखापरीक्षा के परिणाम

राजस्व			
क्र. सं.	**श्रेणियां**	**मामलों की संख्या**	**राशि (₹ करोड़ में)**
1.	"स्टाम्प शुल्क, पंजीकरण फीस के उद्ग्रहण और भूमि अभिलेख के लिए कम्प्यूटरीकरण की पहल" पर निष्पादन लेखापरीक्षा	1	25.86
2.	अचल संपत्ति के अवमूल्यांकन के कारण स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस का कम उद्ग्रहण	1,351	27.51
3.	दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण के कारण स्टाम्प शुल्क की अवसूली/कम वसूली	194	15.02
4.	मुआवजा प्रमाण-पत्र/अधिगृहीत भूमि के मुआवजा प्रमाण-पत्र/बंधक विलेख संलग्न न करने से आवासीय भूमि की खरीद पर स्टाम्प शुल्क की अनियमित छूट	135	2.19
5.	विविध अनियमितताएं	119	1.99
	योग	**1,800**	**72.57**

चार्ट 4.1

(₹ करोड़ में)



वर्ष के दौरान, विभाग ने 1,030 मामलों में आवेष्टित ₹ 61.45 करोड़ की राशि के अवनिर्धारण तथा अन्य कमियां स्वीकार कीं जो वर्ष के दौरान इंगित की गई थीं। विभाग ने 100 मामलों में आवेष्टित ₹ 1.59 करोड़ वसूल किए जिनमें से 10 मामलों में वसूल किए गए ₹ 0.68 करोड़ इस वर्ष से तथा शेष पूर्ववर्ती वर्षों से संबंधित थे।

₹ 25.86 करोड़ से आवेष्टित महत्वपूर्ण मामलों पर निम्नलिखित अनुच्छेदों में उल्लेख किया गया है। इंगित किए गए मामले लेखापरीक्षा द्वारा की गई नमूना-जांच पर आधारित हैं। विभाग इसी तरह के मामलों की जांच करने और आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई करने के लिए कार्रवाई शुरू करे।

4.3 स्टाम्प शुल्क, पंजीकरण फीस के उद्ग्रहण और भूमि अभिलेख के लिए कम्प्यूटरीकरण की पहल

विशिष्टताएं

- विभाग ने कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देश, सॉफ़्टवेयर आवश्यकता विनिर्देश और परिवर्तन प्रबंधन नीति/प्रक्रिया तैयार नहीं की थी।

(अनुच्छेद 4.3.7.1)

- प्रणाली में व्यापार नियमों की मैपिंग की कमी के परिणामस्वरूप ₹ 22.56 करोड़ के स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण फीस का कम उद्ग्रहण हुआ।

{अनुच्छेद 4.3.7.2 (क) से (घ)}

- स्वचालन के अभाव में अपूर्ण प्रणाली डिजाइन तथा मैनुअल सत्यापन प्रक्रिया के लागू न होने के परिणामस्वरूप ₹ 1.54 करोड़ के स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण फीस का कम उद्ग्रहण हुआ।

(अनुच्छेद 4.3.7.3)

- राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम के अंतर्गत भूमि अभिलेखों के आधुनिकीकरण/कम्प्यूटरीकरण से संबंधित कार्य पूरा नहीं हुआ था।

(अनुच्छेद 4.3.10.2)

- आपदा की स्थिति में आई.टी. प्रणाली की निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए व्यावसायिक निरंतरता योजना विकसित नहीं की गई थी।

(अनुच्छेद 4.3.11)

- विभाग ने कोई पासवर्ड नीति नहीं बनाई है। इसके अभाव में, छुट्टी आदि के कारण उनकी अनुपस्थिति के दिन/दिनों पर विभागीय अधिकारियों/कार्मिकों को आबंटित यूजर आई.डी. का प्रयोग करते हुए 3,981 लेनदेन अप्राधिकृत रूप से बनाए/एक्सेस किए गए थे।

(अनुच्छेद 4.3.12)

- पंजीकरण फीस की संशोधित दरों को देरी से लागू करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.69 करोड़ की पंजीकरण फीस का कम उद्ग्रहण हुआ।

(अनुच्छेद 4.3.15)

4.3.1 प्रस्तावना

राज्य में स्टाम्प शुल्क (एस.डी.) तथा पंजीकरण फीस (आर.एफ.) उपयुक्त संशोधनों के साथ हरियाणा सरकार द्वारा यथा अपनाए गए आई.एस. अधिनियम, आई.आर. अधिनियम, पंजाब स्टाम्प नियम, 1934 तथा हरियाणा स्टाम्प (दस्तावेजों के अवमूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 1978 के अंतर्गत विनियमित की जाती है।

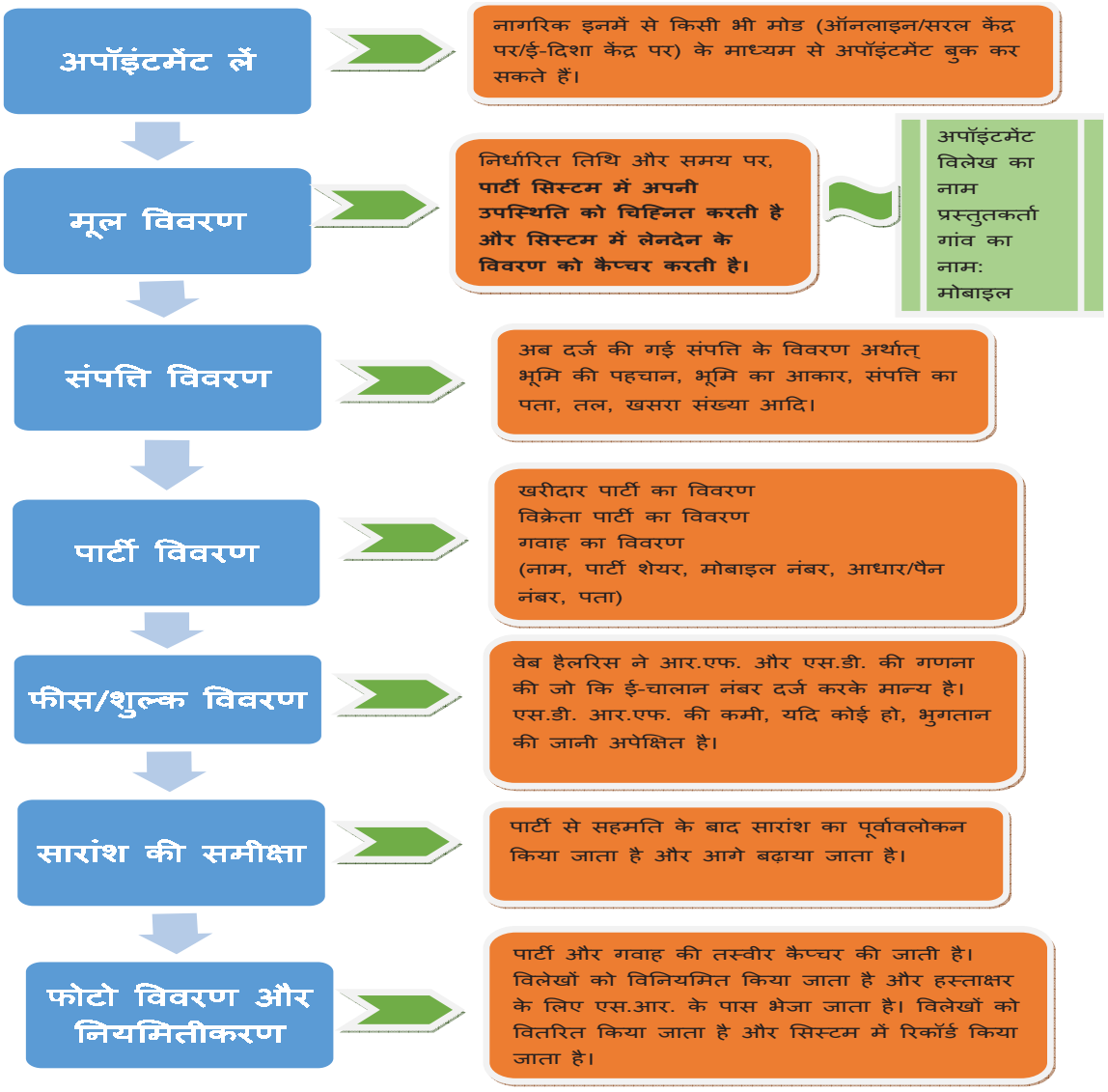
राजस्व और आपदा प्रबंधन विभाग ने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र हरियाणा राज्य इकाई (एन.आई.सी.-एच.एस.यू.) के माध्यम से वर्ष 2000-01 के दौरान राज्य में "हरियाणा पंजीकरण सूचना सिस्टम (हैरिस)" को लागू किया। हैरिस के उद्देश्य में डाटा की गति, शुद्धता, पारदर्शिता, विवाद समाधान और ऑनलाइन प्रबंधन की परिकल्पना की गई है। हरियाणा भूमि अभिलेख सूचना सिस्टम (हैलरिस) को भी मुख्य रूप से भूमि अभिलेख[2] को कंप्यूटरीकृत करने के लिए लागू किया गया था (अगस्त 2003)। यूनिट स्तर पर स्थापित सर्वर पर होस्ट किए गए हैरिस और हैलरिस एप्लीकेशनों का उपयोग वितरित वातावरण में विभाग द्वारा किया गया था। हैरिस और हैलरिस एप्लीकेशनों को एक वेब-सक्षम वर्कफ़्लो आधारित एकीकृत सिस्टम, जिसका नाम वेब-हैलरिस है, के साथ बदल दिया गया था (अप्रैल 2018), जो 142 तहसीलों/उप-तहसीलों में से 69 में क्रियाशील है (नवंबर 2019)।

विभाग ने भारत सरकार द्वारा प्रायोजित राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम (एन.एल.आर.एम.पी.) (2009) के अंतर्गत एक आधुनिक, व्यापक और पारदर्शी भूमि अभिलेख प्रबंधन सिस्टम विकसित करने के लिए भी पहल की, जिसे बाद में नाम बदलकर डिजिटल भारतीय भूमि अभिलेख प्रबंधन कार्यक्रम (डी.आई.एल.आर.एम.पी.) कर दिया गया (2014-15)।

4.3.2 सिस्टम की स्थापना

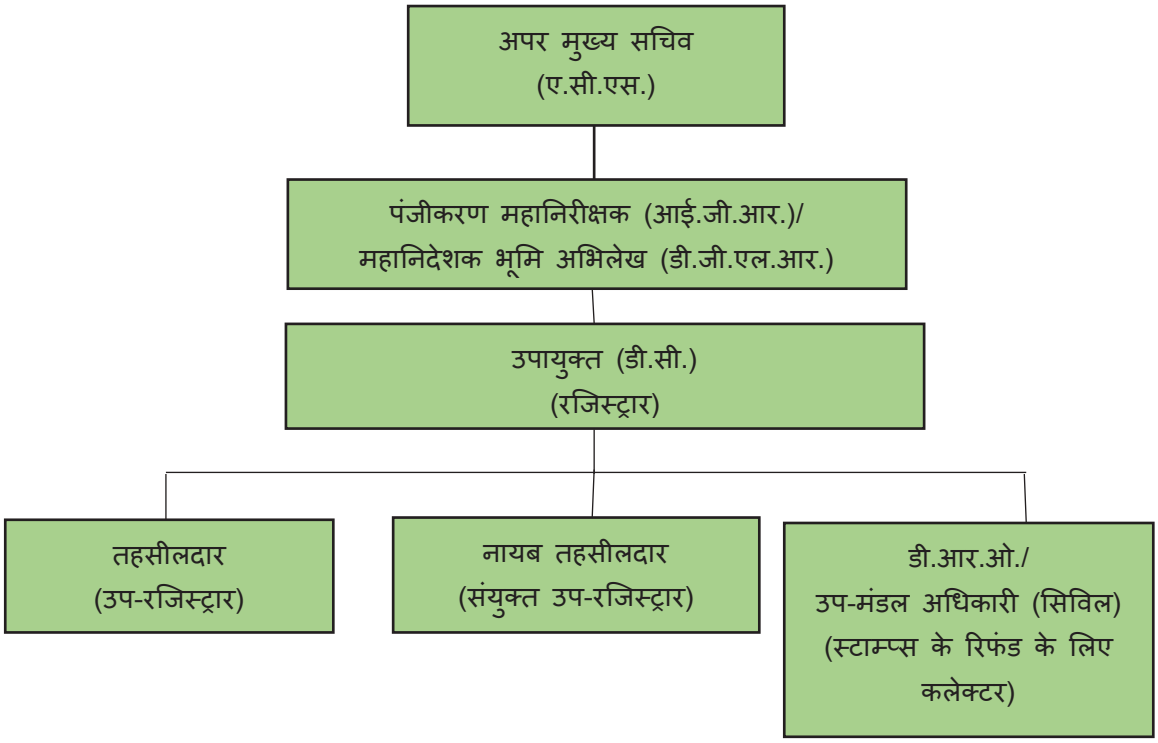
वेब-हैलरिस एप्लिकेशन को विंडो प्लेटफॉर्म के साथ संगत करके एन.आई.सी.-एच.एस.यू. द्वारा डिजाइन किया गया था तथा क्लाइंट/सर्वर आर्किटेक्चर पर कार्यान्वित किया गया। फ्रंट एंड आउटलाइनिंग और वेब पेज एएसपी.नेट और एमएस विज़ुअल बेसिक का उपयोग करके डिज़ाइन किए गए थे। डाटाबेस को माइक्रोसॉफ्ट एमएस एसक्यूएल सर्वर में होस्ट किया गया था। नागरिक द्वारा किसी भी दस्तावेज के पंजीकरण के लिए वेब-हैलरिस में वर्कफ्लो निम्नानुसार है:

[2] खसरा गिरदावरी डाटा एंट्री, जमाबंदी, म्यूटेशन और नकल।



- दस्तावेजों के पंजीकरण के लिए अपॉइंटमेंट ई-पंजीकरण मॉड्यूल के माध्यम से बुक की जाती है ताकि अपॉइंटमेंट तिथि पर उपस्थित हो सकें।
- मूल विवरण, संपत्ति विवरण और पार्टी विवरण के बारे में जानकारी सिस्टम के माध्यम से कैप्चर की जाती है।
- सिस्टम अपने आप भूमि अभिलेखों से विक्रेता के कब्जे में हिस्से की पुष्टि करता है।
- सिस्टम, दस्तावेज के पंजीकरण के लिए देय स्टाम्प शुल्क/पंजीकरण फीस की देय राशि की गणना करता है।
- भुगतान का विवरण अर्थात् ई-स्टाम्प नंबर और ई-चालान सिस्टम द्वारा सत्यापित किया जाता है।
- अंत में एस.आर./जे.एस.आर. के साथ विक्रेता, क्रेता और गवाह की तस्वीरों को कैप्चर किया जाता है और दस्तावेजों के नियमितीकरण के बाद यूनिक पंजीकरण नंबर प्रदान किया जाता है।

4.3.3 संगठनात्मक स्थापना



4.3.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा यह निर्धारण करने के लिए की गई थी कि क्या:

- पारदर्शिता और प्रभावशीलता सुनिश्चित करने के लिए पंजीकरण प्रक्रिया का स्वचालन और स्टाम्प शुल्क का उद्ग्रहण कुशलतापूर्वक किया गया था;
- अभिलेख के समयबद्ध अद्यतन और इसके उपयोग को सुनिश्चित करने के लिए भूमि अभिलेखों को प्रभावी ढंग से कम्प्यूटरीकृत किया गया था; तथा
- डाटा की पूर्णता, सटीकता और विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए आई.टी. नियंत्रण थे।

4.3.5 क्षेत्र एवं पद्धति

राज्य में स्टाम्प शुल्क एवं पंजीकरण फीस और भू-राजस्व से प्राप्तियों की लेखापरीक्षा नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के (कर्तव्य, शक्तियां और सेवा की शर्तें) अधिनियम, 1971 की धारा 16 के अंतर्गत की जाती है।

छः राजस्व मंडलों के अंतर्गत 22 जिलों में से आठ जिलों[3] का चयन किया गया था। निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान 2014-15 से 2018-19 की अवधि को कवर करने के लिए उच्चतम राजस्व संग्रहण के आधार पर फरीदाबाद और गुरूग्राम तथा आइडिया एप्लीकेशन का उपयोग करते हुए स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना पद्धति पर शेष छः जिलों का चयन किया गया था। आठ चयनित जिलों में 56 में से एस.आर./जे.एस.आर. के 20 कार्यालयों[4] को विस्तृत विश्लेषण के लिए चुना गया था। इसके अतिरिक्त 20 में से आठ कार्यालयों को जिला मुख्यालय होने के कारण चुना गया था और शेष 12 कार्यालयों को आइडिया एप्लिकेशन का उपयोग करके स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना पद्धति द्वारा चुना गया था। ए.सी.एस. और डी.जी.एल.आर./आई.जी.आर. के कार्यालय में अनुरक्षित अभिलेखों/डाटा की भी आवश्यकता पड़ने पर जांच की गई थी।

निष्पादन लेखापरीक्षा फरवरी 2019 और जनवरी 2020 के मध्य आयोजित की गई जिसमें सिस्टम डॉक्यूमेंटेशन की पर्याप्तता का निर्धारण करके, व्यावसायिक नियमों की मैपिंग, आइडिया/टैब्लेयू का उपयोग करते हुए हैरिस और वेब-हैलरिस के डाटा के विश्लेषण द्वारा एप्लीकेशन नियंत्रणों की पर्याप्तता जैसी गतिविधियों को कवर किया गया। अभिलेख/डाटा/पंजीकरण की प्रक्रिया के अतिरिक्त, गिरदावरी, जमाबंदी, म्यूटेशन, क्षेत्र माप बुक आदि के अद्यतनीकरण की भी जांच की गई। हरियाणा के राजस्व और आपदा प्रबंधन विभाग के साथ 07 फरवरी 2019 को एक एंट्री कांफ्रेंस आयोजित की गई थी जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, लेखापरीक्षा के मानदंड और क्षेत्र एवं पद्धति पर चर्चा की गई थी।

मसौदा निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट सरकार/विभाग को जारी (मार्च 2020) की गई थी और मसौदा निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट पर चर्चा करने के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (एन.आई.सी.) सहित विभाग/सरकार के साथ दिनांक 28 मई 2020 को एक एग्जिट कॉन्फ्रेंस आयोजित की गई थी। उनके उत्तरों/विचारों पर विचार किया गया है और उपयुक्त रूप से इस निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट में शामिल किया गया है।

4.3.6 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से तैयार किए गए थे:

- भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899;
- पंजीकरण अधिनियम, 1908;
- संपत्ति अंतरण अधिनियम, 1882;

---

3 फरीदाबाद, गुरुग्राम, हिसार, कुरुक्षेत्र, पानीपत, पलवल, रेवाड़ी और सोनीपत।

4 धौज, फरीदाबाद, गौंछी (जिला-फरीदाबाद), गुरुग्राम, हरसरू, वजीराबाद (जिला-गुरुग्राम), हिसार, नारनौद, उकलाना (जिला-हिसार), पिहोवा, थानेसर (जिला-कुरुक्षेत्र), होडल, पलवल (जिला-पलवल), इसराना, पानीपत (जिला-पानीपत), धारूहेड़ा, मनेठी, रेवाड़ी (जिला-रेवाड़ी), गोहाना और सोनीपत (जिला-सोनीपत)।

- हरियाणा सरकार द्वारा उपयुक्त संशोधनों के साथ यथा अपनाया गया पंजाब स्टाम्प नियम, 1934;
- हरियाणा स्टाम्प (दस्तावेजों के अवमूल्यांकन की रोकथाम) नियम, 1978;
- डिजिटल भारतीय भूमि अभिलेख प्रबंधन कार्यक्रम के दिशानिर्देश;
- पंजाब भूमि अभिलेख अधिनियम, 1887; तथा
- सरकार द्वारा समय-समय पर जारी अधिसूचनाएं और निर्देश।

लेखापरीक्षा उपलब्धियां

4.3.7 योजना और कार्यान्वयन

4.3.7.1 दस्तावेज अपर्याप्त/तैयार नहीं किए गए

बेहतर प्रशासन के नागरिक केंद्रित दृष्टिकोण के साथ सॉफ्टवेयर एप्लिकेशन सक्षम सिस्टम का विकास करना सरकार के लिए बहुत महत्वपूर्ण हो गया है। संरचनात्मक दृष्टिकोण एक सूचना सिस्टम विकास परियोजना को अलग-अलग चरणों में विभाजित करता है। एक प्रणाली के निर्बाध कार्यान्वयन के लिए, यह आवश्यक है कि सिस्टम/यूजर आवश्यकता विनिर्देश (एस.आर.एस.), कार्यात्मक आवश्यकता विनिर्देश (एफ.आर.एस.), सिस्टम डिजाइन डॉक्यूमेंट (एस.डी.डी.), चेंज मैनेजमेंट आदि तैयार किए गए हैं और प्रलेखित किए गए हैं। एफ.आर.एस./एस.आर.एस. के अनुसार नए/उन्नत सिस्टम (वेब-हैलरिस) का अंतिम स्वीकृति परीक्षण करना अनिवार्य है।

विभाग के अभिलेखों की जांच से पता चला कि यह बताने के लिए अभिलेख पर कुछ भी नहीं था कि आई.टी. सिस्टम/एप्लीकेशन के विकास के लिए किसी भी संरचनात्मक दृष्टिकोण को अपनाया या प्रलेखित किया गया था। किसी भी दस्तावेज के अभाव में, विभाग न तो सिस्टम के विकास और कार्यान्वयन की निगरानी कर सका और न ही यह सुनिश्चित कर सका कि विभाग द्वारा मानवीय रूप से निष्पादित सभी कार्यों को कम्प्यूटरीकृत सिस्टम में शामिल किया गया था। इस प्रकार विभाग कार्यान्वयन और निगरानी के लिए एन.आई.सी. पर काफी हद तक निर्भर था। इसके अतिरिक्त, यह भी देखा गया कि हैरिस के लिए कोई भी एफ.आर.एस., एस.डी.डी. तथा एस.आर.एस. दस्तावेज़ यह प्रमाणित करने के लिए अभिलेख में नहीं था कि उपयोगकर्ता आई.टी. सिस्टम के विकास की प्रक्रिया में शामिल नहीं थे। यह देखा गया कि हैलरिस के लिए एस.आर.एस. तैयार किया गया था, लेकिन 2007 से सिस्टम में किए गए परिवर्तनों के लिए इसे अद्यतन नहीं किया गया था।

आगे लेखापरीक्षा में देखा गया कि विभाग ने सिस्टम में किए गए सॉफ़्टवेयर परिवर्तनों के परीक्षण के लिए न तो कोई समिति बनाई, न ही वेब-सक्षम एप्लिकेशन (वेब-हैलरिस) के विकास की आवश्यकता का निर्धारण करने वाले अंतर विश्लेषण का अध्ययन किया और न ही कम्प्यूटरीकृत आई.टी. सिस्टम के कार्यान्वयन से पहले किसी भी परीक्षण डाटा या परीक्षण रिपोर्टों का प्रलेखन किया। इसके अतिरिक्त, सिस्टम में किए गए परिवर्तनों को इन परिवर्तनों के कार्यान्वयन से पहले किसी भी अनुमोदन को दिखाने के लिए प्रलेखित नहीं किया गया था। अप्रलेखन/अपर्याप्त प्रलेखन का मामला इंगित किया गया था (जनवरी 2020)।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. ने विकास के प्रत्येक चरण में दस्तावेजों की तैयारी न करने के तथ्यों को स्वीकार किया। एग्जिट कॉन्फ्रेंस में, विभाग ने आगे बताया कि वेब-हैलरिस का परीक्षण किया गया था और परीक्षण रिपोर्ट और विभिन्न विकास पुनरावृत्तियों में किए गए परिवर्तनों को लेखापरीक्षा के साथ साझा किया जाएगा, तथापि, ऐसी कोई रिपोर्ट उपलब्ध नहीं करवाई गई थी।

अप्रलेखन/अपर्याप्त प्रलेखन के अतिरिक्त नीचे उल्लिखित अन्य कमियां देखी गईं थी:

परिवर्तन नियंत्रण तंत्र का अभाव

किसी भी सूचना सिस्टम को सिस्टम के चल रहे रख-रखाव, रिकॉर्डिंग के लिए मानक पद्धति और सिस्टम में परिवर्तन करने के लिए ठोस परिवर्तन प्रबंधन प्रक्रिया की आवश्यकता होती है, जिसे प्रशासन में उचित स्तर पर अधिकृत करने की आवश्यकता होती है।

विभाग के अभिलेख की जांच से पता चला कि विभाग ने इस तरह के परिवर्तनों और परियोजना के जीवन चक्र के दौरान उन परिवर्तनों के प्रभाव विश्लेषण का अभिलेख रखते हुए सिस्टम में किए गए परिवर्तनों को नियंत्रित करने के लिए किसी भी नीति को तैयार और प्रलेखित नहीं किया था। प्रलेखन के अभाव में, यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि आवश्यक परिवर्तन समय पर और प्रभावी ढंग से संपन्न हुए थे या नहीं।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि परिवर्तन प्रबंधन नीति तैयार और प्रलेखित नहीं की गई है। एन.आई.सी. ने बताया कि जब-जब सरकार के आदेश एन.आई.सी. को भेजे जाते हैं, तो जल्द से जल्द सिस्टम में अपेक्षित बदलाव किए जाते हैं। इसके अतिरिक्त, विभाग ने सूचित किया कि परिवर्तन प्रबंधन समिति का गठन किया जाएगा।

4.3.7.2 व्यावसायिक नियमों की मैपिंग न होना

एक संगठन द्वारा आई.टी. वातावरण में किए जाने वाले आवश्यक कार्यों को रूपांतरित करते समय, आई.टी. सिस्टम में सभी आवश्यक कार्यों को मैप[5] करना आवश्यक है ताकि राजस्व के संग्रहण को सुरक्षित किया जा सके और मानवीय हस्तक्षेप को कम किया जा सके।

हैरिस/वेब हैलरिस के डाटा के विश्लेषण से पता चला कि अचल संपत्तियों के लेन-देन की कुछ श्रेणियों में एस.डी. और आर.एफ. के उद्ग्रहण से संबंधित व्यावसायिक नियमों को सही ढंग से मैप नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, प्रणाली संपत्ति के अवमूल्यांकन को रोकने में विफल रही, जिसके परिणामस्वरूप एस.डी. और आर.एफ. की कम वसूली/अवसूली हुई, जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

(क) 1,000 वर्ग गज से कम भूमि क्षेत्र/भूमि के हिस्से के मामले में आवासीय दरों के आधार पर भूमि की लागत की स्वत: गणना सुविधा की कमी के कारण स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण फीस का कम उद्ग्रहण

व्यावसायिक नियम संख्या 5097 एस.टी.आर.-1-2000/विशेष दिनांक 14 जनवरी 2000 तथा विभाग के दिनांक 03 सितंबर 2013 को जारी स्थायी आदेश के अनुसार, 1,000 वर्ग गज से कम क्षेत्र में बेची गई कृषि भूमि अथवा ऐसे मामले में जहां खरीददार एक से ज्यादा हैं तथा

[5] व्यावसायिक नियमों की मैपिंग का अर्थ है लागू अधिनियम के प्रावधान, उनके अधीन बनाए गए नियम और समय-समय पर सरकार/विभाग द्वारा जारी किए गए निर्देश।

प्रत्येक खरीददार का हिस्सा 1,000 वर्ग गज से कम है, पर एस.डी. एवं आर.एफ. लगाने के उद्देश्य से उस इलाके में आवासीय संपत्ति के लिए निर्धारित दर पर मूल्यांकन किया जाएगा।

उपर्युक्त व्यावसायिक नियम के अनुसार, कृषि भूमि के प्रत्येक क्रेता के हिस्से को मान्य करने के लिए एप्लीकेशन में एक जांच को शामिल किया जाना चाहिए। यदि, इस तरह की हिस्सेदारी 1,000 वर्ग गज से कम है, बेची गई अचल संपत्ति का मूल्यांकन आवासीय दरों के आधार पर किया जाना अपेक्षित था। एप्लीकेशन में उपर्युक्त व्यावसायिक नियमों का ऐसा कोई प्रावधान नहीं था, जिसके परिणामस्वरूप एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ जैसा कि अनुवर्ती अनुच्छेदों (i से iii) में चर्चा की गई है:-

(i) अचल संपत्तियों की बिक्री

एप्लीकेशन और चयनित इकाइयों के अभिलेखों की नमूना-जांच (दिसंबर 2017 से जनवरी 2020) के विश्लेषण से पता चला कि 18 एस.आर./जे.एस.आर.[6] कार्यालयों में, अचल संपत्तियों के 282 बिक्री विलेख (अगस्त 2015 और जनवरी 2019 के मध्य पंजीकृत), जिनमें प्रत्येक क्रेता का क्षेत्र/हिस्सा 1,000 वर्ग गज से कम था, में आवासीय क्षेत्रों के लिए निर्धारित दरों के आधार पर ₹ 175.18 करोड़ का निर्धारण किया जाना था, जिस पर ₹ 8.47 करोड़ का स्टाम्प शुल्क और ₹ 41.25 लाख की पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी। तथापि, पंजीकरण प्राधिकारियों ने कृषि भूमि के लिए निर्धारित दरों के आधार पर इन दस्तावेजों में अचल संपत्तियों का मूल्य ₹ 51.19 करोड़ निर्धारित किया और ₹ 2.41 करोड़ का स्टाम्प शुल्क और ₹ 22.13 लाख की पंजीकरण फीस उद्गृहीत की। इसके परिणामस्वरूप ₹ 6.25 करोड़ की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया कि 282 मामलों में से 138 मामलों को मूल्य या प्रतिफल तथा उन पर देय उचित शुल्क के निर्धारण के लिए आई.एस. अधिनियम की धारा 47-ए के अंतर्गत कलेक्टर के पास भेजा गया था और उपर्युक्त में से एक मामला कलेक्टर द्वारा तय किया गया था किंतु वसूली लंबित थी। इसके अतिरिक्त यह सूचित किया गया था कि शेष 144 मामलों को निर्णय के लिए कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

(ii) अचल संपत्तियों का विनिमय

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की अनुसूची 1-ए के अनुसार, दो पक्ष अपनी अचल संपत्तियों का विनिमय कर सकते हैं और उसे श्रेणी 'विनिमय' के अंतर्गत पंजीकृत किया जा सकता है, जिस पर उच्च मूल्य वाली संपत्ति के समान स्टाम्प शुल्क उद्ग्राह्य होगा।

चयनित इकाइयों के 120 विनिमय विलेखों/अभिलेखों के डाटा विश्लेषण और नमूना-जांच (जनवरी 2017 से जनवरी 2020) से पता चला कि 13 एस.आर./जे.एस.आर.[7] कार्यालयों में सितंबर 2015 और जनवरी 2020 के मध्य पंजीकृत अचल संपत्तियों, जिनमें प्रत्येक क्रेता का क्षेत्र/हिस्सा 1,000 वर्ग गज से कम था, के 32 विलेखों में विनिमय किया गया था तथा इसलिए ₹ 12.87 करोड़ का निर्धारण किया जाना था, जिस पर ₹ 64.17 लाख का स्टाम्प

---

6 धारूहेड़ा, धौज, फरीदाबाद, गौंछी, गोहाना, गुरुग्राम, हरसरू, हिसार, होडल, इसराना, मनेठी, पलवल, पानीपत, रेवाड़ी, सोनीपत, थानेसर, उकलाना और वजीराबाद।

7 धौज, फरीदाबाद, गौंछी, गोहाना, हरसरू, हिसार, मनेठी, पलवल, पिहोवा, रेवाड़ी, सोनीपत, उकलाना और वजीराबाद।

शुल्क और ₹ 4.37 लाख की पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी। तथापि, पंजीकरण प्राधिकारियों ने अचल संपत्तियों का मूल्य ₹ 2.95 करोड़ निर्धारित किया और ₹ 16.67 लाख का स्टाम्प शुल्क और ₹ 1.59 लाख की पंजीकरण फीस उद्गृहीत की। इसके परिणामस्वरूप ₹ 50.28 लाख की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया (अप्रैल 2019 से जनवरी 2020) कि सात मामले कलेक्टर के पास भेजे गए थे और शेष 25 मामलों को अधिनियम की धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

(iii) अचल संपत्तियों का उपहार

चयनित इकाइयों के 435 उपहार विलेखों/अभिलेखों के डाटा और नमूना-जांच (जनवरी 2017 से मई 2019) के विश्लेषण से पता चला कि पांच एस.आर./जे.एस.आर.[8] कार्यालयों में अक्तूबर 2015 और फरवरी 2019 के मध्य पंजीकृत अचल संपत्तियों, जिनमें प्रत्येक क्रेता का क्षेत्र/हिस्सा 1,000 वर्ग गज से कम था, के सात दस्तावेजों में उपहार दिया गया था। इन विलेखों में आवासीय क्षेत्रों के लिए निर्धारित दरों के आधार पर ₹ 3.41 करोड़ का निर्धारण किया जाना था, जिस पर ₹ 13.39 लाख का स्टाम्प शुल्क (एम.सी. क्षेत्र के भीतर मामलों में पाँच प्रतिशत और एम.सी. क्षेत्र के बाहर के मामलों में तीन प्रतिशत की दर से) और ₹ 0.95 लाख की पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी। तथापि, पंजीकरण प्राधिकारियों ने अचल संपत्तियों का मूल्य ₹ 72.43 लाख निर्धारित किया और ₹ 5.89 लाख का स्टाम्प शुल्क और ₹ 0.61 लाख की पंजीकरण फीस उद्गृहीत की। इसके परिणामस्वरूप ₹ 7.84 लाख[9] की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया (अप्रैल 2019 से नवंबर 2019) कि एस.आर. पानीपत से संबंधित एक मामला कलेक्टर के पास भेजा गया था और शेष छः मामलों को अधिनियम की धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. और विभाग ने स्वीकार किया कि व्यापार नियमों को प्रणाली में मैप नहीं किया गया था और आगे बताया कि विभाग की सिफारिश पर कार्रवाई करने के लिए एन.आई.सी. को इस संबंध में आवश्यक दिशा-निर्देश प्रदान किए जाएंगे।

सिस्टम में सरकार द्वारा जारी (नवंबर 2000) किए गए व्यावसायिक नियम की मैपिंग न करने के कारण 321 मामलों में ₹ 6.83 करोड़ के स्टाम्प शुल्क एवं पंजीकरण फीस का कम उद्ग्रहण हुआ।

---

8 मनेठी, पलवल, पानीपत, रेवाड़ी और वजीराबाद।

9

विलेखों की संख्या	निर्धारित किए जाने वाला मूल्य (₹ करोड़ में)	उद्ग्राह्य एस.डी. (₹ लाख में)	उद्ग्राह्य आर.एफ. (₹ लाख में)	विभाग द्वारा निर्धारित मूल्य (₹ लाख में)	उद्गृहीत एस.डी. (₹ लाख में)	उद्गृहीत आर.एफ. (₹ लाख में)	कमी (₹ लाख में)
7	3.41	13.38	0.95	72.43	5.88	0.61	7.84

(ख) निर्मुक्त/हस्तांतरण विलेख में अनियमित छूट की अनुमति के कारण एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण

पहली और दूसरी पार्टी के मध्य संबंधों को मान्य करने के उद्देश्य से, अधिसूचित अंतर-पार्टी संबंधों को कैप्चर के लिए एप्लीकेशन तैयार किया जाना चाहिए था। यह देखा गया था कि सिस्टम में अचल संपत्ति के लेन-देन में शामिल अंतर-पार्टी संबंधों को कैप्चर करने के प्रावधान के अभाव के परिणामस्वरूप एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ, जैसा कि अनुच्छेद (i) और (ii) में चर्चा की गई है।

(i) निर्मुक्त विलेख

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की अनुसूची 1-ए में अनुच्छेद 55 के बारे में 2008 में हरियाणा सरकार के स्पष्टीकरण के अनुसार, यदि पैतृक संपत्ति का दस्तावेज बहन या भाई (परित्यक्त के माता-पिता के बच्चे) या परित्यक्त के पुत्र या पुत्री या पिता या माता या पति/पत्नी या पोता-पोती या भतीजा या भतीजी या सहभागी[10] के पक्ष में निष्पादित होता है, स्टाम्प शुल्क ₹ 15 प्रति दस्तावेज की दर पर उद्गृहीत किया जाएगा और किसी अन्य मामले में वही शुल्क जो अचल संपत्ति की बिक्री के द्वारा हस्तांतरण के रूप में हिस्सा, हित, त्यागे गए दावे या भाग के बाजार मूल्य के बराबर राशि पर उद्गृहीत किया जाएगा।

चयनित इकाइयों के 2,412 निर्मुक्त विलेखों/अभिलेखों के डाटा और नमूना-जांच (जनवरी 2018 से जनवरी 2020) की संवीक्षा के दौरान पता चला कि 16 एस.आर./जे.एस.आर.[11] कार्यालयों में अप्रैल 2016 से मार्च 2019 के मध्य पंजीकृत 78 मामलों में अचल संपत्तियों को सरकार के स्पष्टीकरण के अनुसार अनुमत के अतिरिक्त अन्य संबंधों के लिए जारी किया गया था तथा इसलिए ₹ 23.55 करोड़ का निर्धारण किया जाना था, जिस पर ₹ 1.17 करोड़ का स्टाम्प शुल्क और ₹ 8.20 लाख की पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी। तथापि, पंजीकरण प्राधिकारियों ने ₹ 0.09 लाख का स्टाम्प शुल्क और ₹ 0.05 लाख की पंजीकरण फीस उद्गृहीत की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.25 करोड़ की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया (अप्रैल 2019 से जनवरी 2020) कि अधिनियम की धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए 18 मामले कलेक्टर के पास भेजे गए थे और शेष 60 मामलों को कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

(ii) हस्तांतरण विलेख

16 जून 2014 के सरकारी आदेश के अनुसार सरकार किसी दस्तावेज पर प्रभार्य स्टाम्प शुल्क को छूट दे सकती है यदि यह मालिक द्वारा उसके जीवनकाल में किसी भी खून के रिश्तों जैसे माता-पिता, बच्चे, पोता-पोती, भाईयों, बहनों और पति/पत्नी के मध्य परिवार के भीतर अचल संपत्ति के हस्तांतरण से संबंधित हो।

---

[10] एक व्यक्ति जिसे हिंदू अविभाजित परिवार से संपत्ति विरासत में मिली है।

[11] धारूहेड़ा, धौज, फरीदाबाद, गोहाना, गुरुग्राम, हिसार, इसराना, मनेठी, नारनौंद, पलवल, पानीपत, पिहोवा, रेवाड़ी, थानेसर, उकलाना और वजीराबाद।

एप्लिकेशन और चयनित इकाइयों के 16,999 हस्तांतरण विलेखों/अभिलेखों की नमूना-जांच (मार्च 2018 से दिसंबर 2020) की संवीक्षा से पता चला कि छः एस.आर./जे.एस.आर.[12] कार्यालयों में जनवरी 2017 तथा अक्तूबर 2018 के मध्य पंजीकृत 28 मामलों में अचल संपत्तियों को रक्त संबंधों के अलावा अन्य रिश्तेदार को हस्तांतरित किया गया था, इसलिए ₹ 10.79 करोड़ का निर्धारण किया जाना था, जिस पर ₹ 70.44 लाख का स्टाम्प शुल्क और ₹ 2.60 लाख की पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी। तथापि, पंजीकरण प्राधिकारी ने ₹ 0.02 लाख का स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण फीस उद्गृहीत की जिसके परिणामस्वरूप ₹ 73.02 लाख की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया (अप्रैल से दिसंबर 2019) कि अधिनियम की धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए 16 मामले कलेक्टर के पास भेजे गए थे और शेष 12 मामलों को कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. ने स्वीकार किया कि सिस्टम में अंतर पार्टी संबंध कैप्चर नहीं किए जा रहे थे और विभाग ने बताया कि इस संबंध में एन.आई.सी. को आवश्यक दिशा-निर्देश जारी किए जाएंगे ताकि मामले पर आवश्यक कार्रवाई की जा सके।

हस्तांतरण और निर्मुक्त विलेखों के मामले में सिस्टम में सरकारी अधिसूचनाओं के अंतर्गत अनुमत संबंध की मैपिंग न करने के परिणामस्वरूप 106 मामलों में ₹ 1.98 करोड़ के स्टाम्प शुल्क और पंजीकरण फीस का कम उद्ग्रहण हुआ।

(ग) एप्लीकेशन में खसरा की मैपिंग न होना

(i) प्राइम दरों के साथ प्राइम खसरा

हरियाणा सरकार ने अनुदेशों (नवंबर 2000) के अंतर्गत राज्य के सभी पंजीकरण प्राधिकारियों को जिला स्तरीय मूल्यांकन समिति द्वारा राष्ट्रीय राजमार्गों, राज्य राजमार्गों तथा लिंक सड़कों पर स्थित कृषि/आवासीय/वाणिज्यिक भूमियों के खसरा नंबरों की पहचान करने का निर्देश दिया। आगे, यह भी निर्देश (अगस्त 2018) दिया गया था कि इन खसरा नंबरों को सिस्टम में दर्ज किया जाना चाहिए ताकि स्टाम्प शुल्क के उद्ग्रहण हेतु उन खसरों के लिए निर्धारित प्राइम दरों पर ऐसे खसरों का मूल्यांकन सुनिश्चित किया जा सके।

एप्लिकेशन और चयनित इकाइयों के 1,02,274 विलेखों/अभिलेखों की नमूना-जांच (फरवरी 2018 से जनवरी 2020) की संवीक्षा से पता चला कि सिस्टम में प्राइम खसरा जुड़ा नहीं था। आगे, छः एस.आर./जे.एस.आर.[13] कार्यालयों में यह देखा गया था कि अप्रैल 2016 और मार्च 2019 के मध्य पंजीकृत 24 बिक्री विलेखों में अचल संपत्तियां प्राइम खसरा में स्थित थी, इसलिए प्राइम भूमि के लिए निर्धारित उच्च दरों के आधार पर ₹ 13.92 करोड़ का निर्धारण किया जाना था, जिस पर ₹ 59.86 लाख का स्टाम्प शुल्क और ₹ 4.40 लाख की पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी। तथापि, सिस्टम में प्राइम खसरा की मैपिंग न होने के कारण इन दस्तावेजों में गलत ढंग से सामान्य दरों के आधार पर अचल संपत्ति का मूल्य ₹ 10.35 करोड़ निर्धारित किया गया था और ₹ 45.24 लाख का स्टाम्प शुल्क और

---

12 गोहाना, गुरुग्राम, नारनौंद, सोनीपत, उकलाना और वजीराबाद।

13 गोहाना, हिसार, होडल, पिहोवा, सोनीपत और थानेसर।

₹ 3.26 लाख की पंजीकरण फीस उद्गृहीत की गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 15.76 लाख की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ। आगे यह देखा गया था कि चार एस.आर.[14] कार्यालयों में प्राइम खसरा की पहचान नहीं की गई थी।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया (अगस्त 2019 से जनवरी 2020) कि छः मामले कलेक्टर के पास भेजे गए थे और शेष 18 मामलों को धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. ने बताया कि खसरा की मैपिंग न होने के कारणों की जांच की जाएगी।

(ii) एम.सी. सीमा के भीतर आने वाली भूमि का खसरा

सरकार द्वारा जारी 11 मार्च 2004 की अधिसूचना संख्या 9/33/2000-5ए-1 के अनुसार, एम.सी. सीमा के भीतर भूमि/संपत्ति की बिक्री के मामले में दो प्रतिशत अतिरिक्त एस.डी. उद्ग्राह्य है।

एस.आर. पानीपत के कार्यालय में एप्लीकेशन की संवीक्षा और अभिलेखों की नमूना-जांच (नवंबर 2019) के दौरान यह देखा गया था कि छः मामलों में, अप्रैल 2018 और मई 2018 के मध्य पंजीकृत लेनदेन वाली अचल संपत्तियों के खसरा नंबर एम.सी. के अंदर आते हैं। इन विलेखों का ₹ 1.76 करोड़ के लिए निर्धारण किया जाना था, जिस पर ₹ 10.34 लाख का स्टाम्प शुल्क उद्ग्राह्य था। तथापि, ₹ 6.80 लाख का स्टाम्प शुल्क उद्गृहीत किया गया था जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.54 लाख की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

यह इंगित किए जाने पर एस.आर. पानीपत ने सूचित किया (नवंबर 2019) कि सभी मामलों को धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, यह सूचित किया गया था कि विभाग शहरी स्थानीय निकाय विभाग से एम.सी. क्षेत्र में आने वाले खसरा नंबर की सूची प्राप्त करेगा और इसे सॉफ्टवेयर में शामिल किया जाएगा।

सिस्टम में प्राइम दरों के साथ प्राइम खसरा की मैपिंग न होने और एम.सी. सीमा के भीतर आने वाली भूमि के खसरा के परिणामस्वरूप 30 मामलों में ₹ 19.30 लाख के स्टाम्प शुल्क का कम उद्ग्रहण हुआ।

(घ) अचल संपत्ति के कम मूल्यांकन के कारण एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 27 निर्धारित करती है कि शुल्क या शुल्क की राशि जिसके साथ यह प्रभार्य है, वाले किसी दस्तावेज की प्रभार्यता प्रभावित करने वाले प्रतिफल तथा अन्य सभी तथ्य एवं परिस्थितियां इसमें पूर्णतया अथवा सत्यता से सामने रखी जानी चाहिए। आगे, आई.एस. अधिनियम की धारा 64 में प्रावधान है कि कोई व्यक्ति, जो सरकार को धोखा देने के उद्देश्य से दस्तावेज निष्पादित करता है जिसमें सभी तथ्य एवं

[14] फरीदाबाद, गौंछी, नारनौंद और पलवल।

परिस्थितियां जो कि इस दस्तावेज में सामने रखनी अपेक्षित हैं; पूर्णतया एवं सत्यतः नहीं रखी गई है तो वह जुर्माने से दंडनीय है जो ₹ 5,000 प्रति दस्तावेज तक बढ़ सकता है।

हैरिस/वेब-हैलरिस एप्लीकेशन की संवीक्षा और चयनित इकाइयों के अभिलेखों की नमूना-जांच (दिसंबर 2017 से जनवरी 2020) से यह पता चला कि 18 एस.आर./जे.एस.आर.[15] कार्यालयों में अप्रैल 2016 और मार्च 2019 के मध्य पंजीकृत वाणिज्यिक/आवासीय भूमि के 158 बिक्री विलेखों में इस श्रेणी के लिए नियत दरों पर ₹ 509.83 करोड़ का निर्धारण किया जाना था तथा ₹ 20.22 करोड़ का एस.डी. और ₹ 26.72 लाख की आर.एफ. उद्ग्राह्य थी। तथापि, इन दस्तावेजों में अचल संपत्ति का मूल्य ₹ 108.70 करोड़ निर्धारित किया गया था जिस पर ₹ 6.73 करोड़ का स्टाम्प शुल्क और ₹ 20.88 लाख की पंजीकरण फीस उद्गृहीत की गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 13.55 करोड़[16] की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया (मार्च 2019 से जनवरी 2020) कि 83 मामले आई.एस. अधिनियम की धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए कलेक्टर के पास भेजे गए थे और शेष 75 मामलों को कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने इस तथ्य को स्वीकार किया और सूचित किया कि 2019 में भारतीय सर्वेक्षण विभाग को कैडस्ट्राल मानचित्रों के डिजिटलीकरण से संबंधित कार्य आवंटित किया गया था और यह प्रगति पर था। परियोजना के पूर्ण होने के बाद, प्रत्येक संपत्ति को यूनीक आई.डी. नंबर दिया जाएगा और इस यूनीक आई.डी. नंबर का उपयोग करके संपत्ति का सटीक स्थान निर्धारित किया जा सकता है।

सिस्टम में पंजीकरण प्रक्रिया के साथ संपत्ति की श्रेणी/प्रकार की मैपिंग न होने के परिणामस्वरूप 158 मामलों में ₹ 13.55 करोड़ के स्टाम्प शुल्क का कम उद्ग्रहण हुआ।

4.3.7.3 सिस्टम डिज़ाइन की कमी

हैरिस/वेब-हैलरिस एप्लीकेशन और डाटा के विश्लेषण की संवीक्षा के दौरान यह देखा गया था कि मुआवजे, पट्टे और विनिमय विलेख के मामलों में एस.डी. एवं आर.एफ. के उद्ग्रहण से संबंधित व्यावसायिक नियम के संबंध में सिस्टम डिजाइन अपूर्ण थे, जिसके परिणामस्वरूप एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ, जैसा कि अनुच्छेद (i) से (iii) में चर्चा की गई है:

---

15 धारूहेड़ा, धौज, फरीदाबाद, गौंछी, गोहाना, गुरुग्राम, हिसार, होडल, इसराना, मनेठी, पलवल, पानीपत, पिहोवा, रेवाड़ी, सोनीपत, थानेसर, उकलाना और वजीराबाद।

16

विलेखों की संख्या	निर्धारित किए जाने वाला मूल्य (₹ करोड़ में)	संपत्ति मूल्य के 3 से 7 प्रतिशत की दर पर उद्ग्राह्य एस.डी. (₹ करोड़ में)	उद्ग्राह्य आर.एफ. (₹ लाख में)	विभाग द्वारा निर्धारित मूल्य (₹ करोड़ में)	उद्गृहीत एस.डी. (₹ करोड़ में)	उद्गृहीत आर.एफ. (₹ लाख में)	कमी (₹ करोड़ में)
158	509.83	20.22	26.72	108.70	6.73	20.88	13.55

(i) स्टाम्प शुल्क की छूट

जनवरी 2011 को जारी सरकार के आदेश के अनुसार सरकार उन किसानों द्वारा निष्पादित विक्रय विलेखों के संबंध में स्टाम्प शुल्क तथा पंजीकरण फीस की छूट देती है, जिनकी भूमि हरियाणा सरकार द्वारा सार्वजनिक प्रयोजनों के लिए अधिगृहीत की जाती है और जो उनके द्वारा मुआवजा राशि की प्राप्ति के दो वर्षों के भीतर राज्य में कृषीय भूमि खरीदते हैं। छूट मुआवजा राशि तक सीमित होगी और नियमानुसार कृषीय भूमि की खरीद में शामिल अतिरिक्त राशि पर स्टाम्प शुल्क एवं पंजीकरण फीस उद्ग्रहणीय होगी।

हैरिस/वेब-हैलरिस एप्लिकेशन की संवीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि राशि की स्वीकार्यता, स्टाम्प शुल्क की छूट के लिए मुआवजा प्रमाण-पत्र की वैधता अवधि और मुआवजा राशि के विरूद्ध आवासीय/वाणिज्यिक संपत्ति की खरीद के मामले में छूट को अस्वीकार करने के लिए उपर्युक्त वर्णित महत्वपूर्ण जानकारी को कैप्चर करने के लिए सिस्टम डिज़ाइन नहीं किया गया था। चयनित इकाइयों के 1,02,274 विलेखों/अभिलेखों की आगे नमूना-जांच (नवंबर 2016 से जनवरी 2020) में पता चला कि 17 एस.आर./जे.एस.आर.[17] कार्यालयों में अप्रैल 2015 और जनवरी 2019 के मध्य पंजीकृत 32 विलेखों में मुआवजे की राशि से खरीदी गई भूमि सरकार द्वारा निर्धारित शर्तों के अनुसार नहीं थी। उल्लिखित मामलों में निम्न प्रकार की अनियमितताएं पाई गईं:

ऐसे मामले जिनमें वाणिज्यिक/ आवासीय भूमि खरीदी गई थी	ऐसे मामले जिनमें प्रत्येक क्रेता की भूमि/भूमि का हिस्सा 1,000 वर्ग गज से कम था, के कारण आवासीय दरें उद्ग्राह्य थीं	ऐसे मामले जिनमें प्रमाण-पत्र या तो कम राशि के लिए संलग्न किया गया था या कटौती खरीदी गई भूमि के मूल्य से कम थी	ऐसे मामले जिनमें अचल संपत्ति का अवमूल्यांकन किया गया था	कुल मामले
10	4	14	4	32

इन विलेखों पर ₹ 24.94 करोड़ का निर्धारण किया जाना था, जिस पर ₹ 1.39 करोड़ का स्टाम्प शुल्क और ₹ 4.41 लाख की पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी। परंतु इन विलेखों पर ₹ 14.99 लाख के एस.डी. एवं आर.एफ. उद्गृहीत किया गया था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 1.28 करोड़ की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ। आगे यह देखा गया कि मई 2015 और जनवरी 2019 के मध्य पंजीकृत अन्य 22 विलेखों में स्टाम्प शुल्क में छूट की अनुमति दी गई थी, तथापि अभिलेख में कोई मुआवजा प्रमाण-पत्र नहीं पाया गया था।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया (मई 2019 से जनवरी 2020) कि 13 विलेख कलेक्टर के पास भेजे गए थे और शेष 41 मामलों को आई.एस. अधिनियम की धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि भूमि अधिग्रहण डाटाबेस की अनुपस्थिति में, स्टाम्प शुल्क की छूट की राशि की स्वीकार्यता के बारे में जाँच सॉफ्टवेयर द्वारा नहीं की जा सकी, तथापि ऐसे मामलों में आवेदक को भूमि अधिग्रहण अधिकारी द्वारा जारी मुआवजे के

[17] धारूहेड़ा, धौज, फरीदाबाद, गौंछी, गोहाना, इसराना, हरसरू, हिसार, नारनौंद, पलवल, पानीपत, पिहोवा, रेवाड़ी, सोनीपत, थानेसर, उकलाना और वजीराबाद।

प्रमाण-पत्र को संलग्न करना अपेक्षित था। उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि न तो प्रणाली को पर्याप्त रूप से डिज़ाइन किया गया था, ताकि उन मामलों में स्टाम्प शुल्क की छूट को समाप्त किया जा सके, जहां सरकारी निर्देश (जनवरी 2011) में निहित शर्तें पूरी नहीं हुई थीं और न ही ऐसे मामलों में स्टाम्प शुल्क की छूट को समाप्त करने के लिए मैनुअल सत्यापन के लिए कोई प्रभावी/मजबूत प्रक्रिया तैयार की गई थी।

(ii) पट्टा विलेखों के लिए वार्षिक औसत किराए की गणना

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 35, जो हरियाणा राज्य में भी लागू है, यह प्रावधान करती है कि पट्टा विलेख पर स्टाम्प शुल्क औसत वार्षिक किराए के आधार पर प्रभार्य है। पट्टे पर स्टाम्प शुल्क 5 वर्ष तक की अवधि के लिए 1.5 प्रतिशत, 5 वर्ष से अधिक एवं 10 वर्ष तक के लिए 3 प्रतिशत, 10 वर्ष से अधिक एवं 20 वर्ष तक के लिए 6 प्रतिशत और 20 वर्ष से अधिक एवं 30 वर्ष तक के लिए 9 प्रतिशत और 30 वर्ष से ऊपर की अवधि के लिए 12 प्रतिशत की दर से प्रभारित किया जाता है।

हैरिस/वेब-हैलरिस एप्लिकेशन की जांच के दौरान, यह देखा गया था कि सिस्टम को वार्षिक औसत किराए, जिस पर स्टाम्प शुल्क उद्ग्राह्य था, की गणना के लिए किराए में वर्षवार/आवधिक वृद्धि को कैप्चर करने के लिए डिज़ाइन नहीं किया गया था। आगे, चयनित इकाइयों के 16,923 पंजीकृत पट्टा विलेखों में से 2,821 की नमूना-जांच (फरवरी 2018 से मई 2019) में पता चला कि 13 एस.आर./जे.एस.आर.[18] में मई 2016 और मार्च 2019 के मध्य पंजीकृत अचल संपत्तियों के पट्टे किराए के 42 विलेखों का मूल्यांकन वार्षिक औसत किराए के आधार पर ₹ 18.54 करोड़ के लिए किया गया था जिस पर ₹ 56.74 लाख का स्टाम्प शुल्क और ₹ 3.32 लाख की पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी। तथापि, वार्षिक औसत किराया ₹ 15.06 करोड़ निर्धारित किया गया था और ₹ 30.87 लाख का स्टाम्प शुल्क और ₹ 2.83 लाख की पंजीकरण फीस उद्गृहीत की गई थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 26.35 लाख की राशि के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

यह इंगित किए जाने पर संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने सूचित किया (फरवरी 2019 से दिसंबर 2019) कि आई.एस. अधिनियम की धारा 47-ए के अंतर्गत निर्णय के लिए चार मामले कलेक्टर के पास भेजे गए थे और शेष 38 मामलों को कलेक्टर के पास भेजा जाएगा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग और एन.आई.सी. ने सूचित किया कि सॉफ्टवेयर में अपेक्षित प्रावधान किए जाएंगे।

(iii) विनिमय विलेख में संपत्ति के उच्च मूल्य का निर्धारण न करना

भारतीय स्टाम्प अधिनियम 1899 की अनुसूची 1-ए के अनुसार, दो पक्ष अपनी अचल संपत्तियों का विनिमय कर सकते हैं और उसी को श्रेणी "विनिमय" के अंतर्गत पंजीकृत किया जा सकता है, जिस पर एस.डी., उच्च मूल्य वाली अचल संपत्ति के समान उद्ग्राह्य है।

---

[18] धारूहेड़ा, गुरुग्राम, हरसरू, हिसार, मनेठी, नारनौंद, पलवल, पानीपत, रेवाड़ी, सोनीपत, थानेसर, उकलाना और वजीराबाद।

नमूना-जांच किए गए कार्यालयों में हैरिस/वेब-हैलरिस एप्लिकेशन की संवीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि एप्लीकेशन को विनिमय किए जाने हेतु अभिप्रेत दोनों अचल संपत्तियों के विवरणों को कैप्चर के लिए डिज़ाइन नहीं किया गया था, इसलिए सिस्टम स्टाम्प शुल्क के उद्देश्य के लिए उच्च मूल्य वाली अचल संपत्ति की पहचान करने में असमर्थ था।

इस प्रकार, इस सीमा तक सिस्टम में डिजाइन की कमी थी क्योंकि विनिमय किए जाने हेतु अभिप्रेत दोनों अचल संपत्तियों के विवरणों को कैप्चर करने के लिए कोई क्षेत्र सृजित नहीं किया गया था।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग और एन.आई.सी. ने सूचित किया कि सॉफ्टवेयर में अपेक्षित प्रावधान किए जाएंगे।

इस प्रकार, अपूर्ण सिस्टम डिजाइन और स्वचालन के अभाव में मैनुअल सत्यापन प्रक्रिया के अकार्यान्वयन के परिणामस्वरूप 74 मामलों में ₹ 1.54 करोड़ के एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ।

4.3.8 स्टाम्प रिफंड की अपूर्ण/अप्रभावी सिस्टम/प्रक्रिया

भारतीय स्टाम्प अधिनियम, 1899 की धारा 54 में स्टाम्प के रिफंड के बारे में बताया गया है जो यह प्रावधान करता है (क) कि ऐसे व्यक्ति द्वारा इनका उपयोग करने के इरादे से इस तरह के स्टाम्प या स्टाम्पस खरीदे गए थे; और (ख) कि उसने इसकी पूरी कीमत चुका दी है। आई.एस. अधिनियम, 1899 में यह प्रावधान भी किया गया था कि फॉर्म एस.आर.-1 को अपनी रसीद से वापसी चरण तक स्टाम्प वापसी में शामिल चरणों का ट्रैक रखने के लिए बनाए रखने की आवश्यकता है। यद्यपि, आई.एस. अधिनियम और आई.आर. अधिनियम के प्रावधानों के अंतर्गत दस्तावेज़ पंजीकरण से संबंधित कार्यों को स्वचालित किया गया था, लेकिन स्टाम्प वापसी प्रक्रिया के स्वचालन के लिए कोई पहल नहीं की गई थी। नमूना-जांच की गई छ:[19] इकाइयों में स्टाम्प के रिफंड से संबंधित अभिलेख की नमूना-जांच के दौरान निम्नलिखित कमियाँ देखी गईं थी:

(i) निर्धारित अभिलेखों का रख-रखाव न करना

छ: एस.डी.ओ.[20] (सिविल) के कार्यालयों में अभिलेखों की नमूना-जांच के दौरान, यह देखा गया था कि रिफंड प्रक्रिया में शामिल विभिन्न चरणों को रिकॉर्ड करने के लिए निर्धारित प्रारूप (फॉर्म एस.आर.-1) का उपयोग नहीं किया जा रहा था।

यह इंगित किए जाने पर (नवंबर 2019 से जनवरी 2020), संबंधित अधिकारियों ने बताया (नवंबर 2019 से जनवरी 2020) कि निर्धारित प्रारूप भविष्य में अपनाया जाएगा।

---

19 फरीदाबाद, गोहाना, होडल, पलवल, पानीपत और सोनीपत।

20 फरीदाबाद, गोहाना, होडल, पलवल, पानीपत और सोनीपत।

(ii) स्टाम्प के वास्तविक खरीदार की बजाय किसी अन्य व्यक्ति के बैंक खाते में रिफंड का भुगतान

एस.डी.ओ. (सिविल) सोनीपत के कार्यालय में अभिलेख की नमूना-जांच के दौरान (2018-19) यह देखा गया था कि दो मामलों में, ₹ 3.30 लाख की राशि के स्टाम्पस के रिफंड को स्टाम्प के वास्तविक खरीदार की बजाय किसी अन्य व्यक्ति के बैंक खाते में जमा किया गया था।

यह इंगित किए जाने पर (दिसंबर 2019), एस.डी.ओ. (सिविल) सोनीपत ने (दिसंबर 2019) रिफंड के गलत क्रेडिट के तथ्यों को स्वीकार किया और सूचित किया कि मामले की जांच की जाएगी।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि रिफंड का भुगतान रिफंड के लिए आवेदन करने के समय दिए गए बैंक खाते में किया गया था क्योंकि ऑनलाइन भुगतान गेटवे दिशानिर्देशों के अनुसार सरकार उस खाते का रिकॉर्ड नहीं रखती है जिससे नागरिक द्वारा भुगतान किया गया है।

तथापि, तथ्य यह है कि स्टाम्प के वास्तविक खरीदार के अलावा किसी अन्य व्यक्ति के बैंक खातों में रिफंड किया गया था।

(iii) पहले ही रिफंड किए गए स्टाम्प पेपर और जमा चालान के उपयोग को रोकने में विफलता

यह जांच करने के लिए कि क्या पहले ही रिफंड किए गए स्टाम्प पेपर और जमा चालान के उपयोग को रोकने के लिए अंतर्निहित/स्वचालित तंत्र मौजूद है, लेखापरीक्षा ने एस.आर. पानीपत के कार्यालय के साथ संयुक्त रूप से पार्टी के डमी विवरणों के साथ पहले ही रिफंड किए गए 14 स्टाम्प पेपरों का उपयोग करके डमी दस्तावेज़ के पंजीकरण के लिए एक डमी अपॉइंटमेंट बुक करने का निर्णय लिया (नवंबर 2019)। यह देखा गया कि जब पहले ही रिफंड किए गए इन 14 स्टाम्प पेपरों का विवरण दर्ज किया गया तो सिस्टम ने 13 ई-स्टाम्प पेपर के संबंध में "पहले से ही डिफेस्ड" प्रदर्शित किया, इस प्रकार पहले ही रिफंड किए गए ई-स्टाम्पस को अननुमत कर दिया, लेकिन पहले ही रिफंड किए गए ₹ 25,000 मूल्य वाले एक ई-स्टाम्प नंबर "क्यू0272017एल41" को स्टाम्प शुल्क के भुगतान के लिए सिस्टम द्वारा स्वीकार किया गया था।

आगे, सिस्टम ने डमी विलेख के पंजीकरण के संबंध में पंजीकरण फीस के भुगतान के लिए ₹ 25,000 की राशि के साथ पहले ही उपयोग किए गए चालान, जी.आर.एन. नंबर 47972435 (संपत्ति डीलर को लाइसेंस जारी करने के लिए किए गए उपयोग) का उपयोग करने की अनुमति दी। इस प्रकार, यह सिस्टम पहले से रिफंड किए गए ई-स्टाम्प पेपर और जमा किए गए चालान के उपयोग का पता लगाने/अस्वीकार करने में पूरी तरह से सक्षम नहीं था।

यह इंगित किए जाने पर (नवंबर 2019) एस.आर. पानीपत ने उपर्युक्त वर्णित अनुसार प्रणाली की विफलता के बारे में तथ्यों को स्वीकार किया (नवंबर 2019) और सूचित किया कि लेखापरीक्षा को सूचना के अंतर्गत इसके कारणों की जांच की जाएगी।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग और एन.आई.सी. ने बताया कि अपॉइंटमेंट मॉड्यूल में ई-स्टाम्प की स्थिति की जांच करने का प्रावधान शामिल किया गया था।

उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि उपर्युक्त मामले में, पंजीकरण फीस के भुगतान के लिए स्टाम्प शुल्क और ई-चालान के भुगतान के लिए अपॉइंटमेंट के समय सिस्टम ने पहले ही उपयोग किए गए ई-स्टाम्प को ब्लॉक नहीं किया। इसलिए, पंजीकरण प्रक्रिया में पहले से ही वापस किए गए स्टाम्प पेपर और जमा चालान के उपयोग की संभावना है। लेखापरीक्षा की राय में, पहले से उपयोग किए गए/रिफंड किए गए ई-स्टाम्प पेपर की स्वचालित ब्लॉकिंग अत्यंत महत्वपूर्ण है और विफलता के पृथक उदाहरण ही ई-स्टांप अवरोधन कार्यक्षमता की मजबूती और अखंडता पर संदेह करते हैं।

रिफंड की त्रुटिपूर्ण प्रणाली/प्रक्रिया के परिणामस्वरूप निर्धारित फार्म में अभिलेखों का रखरखाव न करना, स्टाम्प के वास्तविक खरीदार की बजाय किसी अन्य व्यक्ति के बैंक खाते में स्टाम्प रिफंड के भुगतान की अनुमति और विलेखों के पंजीकरण में एस.डी. एवं आर.एफ. के भुगतान हेतु क्रमशः पहले ही रिफंड किए गए स्टाम्प पेपर और जमा किए गए चालान के उपयोग की अनुमति हुई।

4.3.9 अपर्याप्त एप्लीकेशन नियंत्रण

एप्लीकेशन नियंत्रण, विशेष रूप से एक एप्लीकेशन के लिए होते हैं जो यह सुनिश्चित करने के लिए उपयोग किए जाते हैं कि सभी लेन-देन वैध, अधिकृत, पूर्ण तथा रिकॉर्ड किए गए हैं।

4.3.9.1 ई-पंजीकरण मॉड्यूल

विभाग ने नागरिकों को पारदर्शिता और परेशानी मुक्त सेवाएं प्रदान करने के उद्देश्य से ई-पंजीकरण मॉड्यूल लागू किया (फरवरी 2015)। मॉड्यूल का उद्देश्य पंजीकरण प्रलेखन के लिए अपॉइंटमेंट प्राप्त करने के लिए सेवा का अधिकार अधिनियम 2014 में निर्धारित समय-सीमाओं का कार्यान्वयन करना तथा सिस्टम से बिचौलियों को हटाना था।

सिस्टम के माध्यम से अपॉइंटमेंट को सीधे या किसी अन्य व्यक्ति के माध्यम से ऑन-लाइन या नागरिक सेवा केंद्र/ई-दिशा केंद्र द्वारा बुक किया जा सकता है। अपॉइंटमेंट बुक करने के लिए, अपॉइंटमेंट लेने वाले के आई.डी. नंबर का उल्लेख करना अनिवार्य है जो यह सुनिश्चित करने में मदद करता है कि जिस व्यक्ति ने अपॉइंटमेंट बुक किया था, वह वास्तव में पंजीकरण प्रक्रिया के लिए उपस्थित हुआ था, जिसके लिए अपॉइंटमेंट बुक किया गया है। यह आई.डी. नंबर एक अपॉइंटमेंट के विरूद्ध दस्तावेज़ के पंजीकरण के समय सत्यापित किया जाता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि जिस नागरिक के लिए अपॉइंटमेंट बुक की गई थी, वह वास्तव में दस्तावेज़ के पंजीकरण के लिए उपस्थित हुआ था। जारी किए गए अपॉइंटमेंट स्लॉट को अपॉइंटमेंट बुक करते समय उपलब्ध कराए गए मोबाइल नंबर पर एस.एम.एस. भेजकर सूचित किया जाता है।

ई-पंजीकरण प्रणाली से संबंधित डाटा के विश्लेषण के दौरान यह देखा गया कि अप्रैल 2015 से जून 2019 तक दस्तावेजों के पंजीकरण के लिए राज्य में 29,67,390 अपॉइंटमेंटस बुक की गई थी। आगे, डाटा के विश्लेषण ने निम्नलिखित कमियों को प्रकट किया:

(i) इनपुट नियंत्रण की कमी

इनपुट नियंत्रण वे नियंत्रण हैं जो सत्यापन जांचों, डुप्लिकेट जांचों और अन्य संबंधित नियंत्रणों को लागू करके गलत डाटा प्रविष्टि के जोखिम को कम करते हैं। ये संभावित इनपुट गलतियों का पता लगाने और उन्हें सही करने का शीघ्रतम अवसर प्रदान करते हैं। ई-पंजीकरण मॉड्यूल में कैप्चर किए गए डाटा की जांच के दौरान निम्नलिखित अभ्युक्तियां देखी गई थीं:

- 18,922 और 4,93,864 अपॉइंटमेंट चाहने वालों के क्रमशः पैन और आधार विवरण अवैध थे।
- 1,64,074 अपॉइंटमेंट की बुकिंग के लिए उपयोग किए गए 1,262 फोन नंबर मानकीकृत नहीं थे, जिन्हें सिस्टम ने अभी तक स्वीकार नहीं किया है, अत: अवैध थे।
- 119 मामलों में अपॉइंटमेंट की आवंटित की गई तिथि उस तिथि से पहले की थी जब बुकिंग का अनुरोध किया गया था।
- 6,784 दस्तावेजों को उस तारीख से पहले पंजीकृत होना दिखाया गया था जिस पर अपॉइंटमेंट नियत की गई थी।
- 1,097 दस्तावेजों को उस तारीख से पहले वितरित होना दिखाया गया था जिस पर पंजीकरण किया गया था।

इस प्रकार, ई-पंजीकरण प्रणाली में इनपुट नियंत्रण की कमी के परिणामस्वरूप अविश्वसनीय डाटा को कैप्चर करना और स्वीकार करना पड़ा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. ने बताया कि भविष्य में एन.एस.डी.एल. पोर्टल से पैन को मान्य करने के लिए ई पंजीकरण प्रणाली में प्रावधान किया जाएगा। आई.डी. के रूप में आधार अनिवार्य नहीं था, ई-पंजीकरण का डाटा पब्लिक डोमेन में उपलब्ध नहीं था इसलिए यह जानकारी एन्क्रिप्ट नहीं की गई थी। तथापि, आधार नंबर की कैप्चरिंग और स्टोरेज के सभी चरणों में इस जानकारी को एन्क्रिप्ट करने के लिए एप्लिकेशन को संशोधित किया जाएगा।

(ii) एकल मोबाइल नंबर पर कई अपॉइंटमेंट

ई-पंजीकरण मॉड्यूल से संबंधित डाटा के विश्लेषण के दौरान, यह देखा गया था कि 28,03,316 अपॉइंटमेंट में से, 9,07,854 आवंटित अपॉइंटमेंट को 3,105 मोबाइल नंबरों का उपयोग करके बुक किया गया था और प्रत्येक मोबाइल नंबर का उपयोग 50 तथा 8,559 के मध्य अपॉइंटमेंट बुक करने के लिए किया गया था।

आगे, यह भी देखा गया कि सिस्टम में सत्यापन के लिए ओ.टी.पी. भेजकर अपॉइंटमेंट मांगने के लिए उपयोग किए गए मोबाइल नंबर को प्रमाणित करने में प्रणाली सक्षम नहीं थी इसलिए प्रक्रिया में अपॉइंटमेंट मांगने के लिए पारदर्शिता और बिचौलियों को हटाना सुनिश्चित नहीं किया जा सका, इस प्रकार, ई-पंजीकरण मॉड्यूल के पास न तो मोबाइल नंबर को प्रमाणित करने और न ही एक मोबाइल से बुक की गई अपॉइंटमेंट की संख्या को प्रतिबंधित करने के लिए कोई वैधता नियंत्रण था।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. ने बताया कि इस संबंध में आवश्यक सुधारात्मक उपाय किए गए थे ताकि एक मोबाइल नंबर से केवल पांच अपॉइंटमेंट बुक किए जा सकें और अपॉइंटमेंट चाहने वाले नागरिक के मोबाइल नंबर पर ओ.टी.पी. भेजा जा रहा था।

(iii) व्यावसायिक घंटों से परे पंजीकरण प्रक्रिया

ई-पंजीकरण डाटा की जांच के दौरान यह देखा गया था कि 2015-16 से जुलाई 2019 की अवधि के दौरान 25,33,686 पंजीकृत दस्तावेजों में से 3,51,347 की पंजीकरण प्रक्रिया सायं 07.00 बजे से प्रात: 08.00 बजे के मध्य थी। आगे, 2,888 दस्तावेज शनिवार और रविवार को पंजीकृत किए गए थे। इसलिए यह स्पष्ट था कि लॉगिन एक्सेस समय पर कोई नियंत्रण नहीं था।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि रजिस्ट्री को केंद्रीयकृत सर्वर से लॉगिंग-ऑफ करके सायं 05.00 बजे के बाद वेब-हैलरिस प्रणाली में प्रतिबंधित कर दिया गया था। बी.पी.एल. विलेखों की रजिस्ट्री शनिवार और रविवार को एक-बारगी अभ्यास के रूप में की गई थी।

4.3.9.2 पैन को कैप्चर न करना

आयकर अधिनियम, 1961 के नियम 114-बी में यह प्रावधान है कि ₹ 10 लाख से अधिक मूल्य की अचल संपत्ति के विक्रेता/क्रेता के पैन विवरण उपलब्ध करवाना अनिवार्य है।

20 एस.आर./जे.एस.आर. में वेब-हैलरिस डाटाबेस की जांच के दौरान, यह देखा गया था कि पंजीकरण प्रक्रिया के लिए प्रणाली में पैन विवरण भरना अनिवार्य नहीं था, इसलिए 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान पंजीकृत ₹ 10 लाख से अधिक मूल्य वाले 1,83,316 विलेखों में से 1,60,428 विलेख विक्रेता/क्रेता के आवश्यक पैन विवरणों का उल्लेख किए बिना पंजीकृत किए गए थे।

यह इंगित किए जाने पर (अप्रैल 2019 से जनवरी 2020) सभी 20 एस.आर./जे.एस.आर. ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया (अप्रैल 2019 से जनवरी 2020) और सूचित किया कि प्रणाली में पैन की विशेषताओं को अनिवार्य बनाया जाएगा।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग और एन.आई.सी. ने बताया कि सॉफ्टवेयर में तदनुसार संशोधन किया जाएगा।

4.3.9.3 वसूले गए स्टाम्प शुल्क की अवैधता

एप्लीकेशन उद्ग्राह्य स्टाम्प शुल्क की देय राशि की गणना करती है और स्टाम्प शुल्क की कम राशि, यदि कोई हो, दिखाई जाती है और ई-स्टाम्पस के माध्यम से भुगतान किया जाना अपेक्षित है। सिस्टम एस.डी. एवं आर.एफ. की देय राशि के भुगतान के बिना विलेख को पंजीकृत करने की अनुमति नहीं देता है। भारतीय स्टाम्प अधिनियम की धारा 35 में यह प्रावधान है कि विधि या पक्षकारों की सहमति से साक्ष्य लेने के लिए अधिकृत किसी व्यक्ति द्वारा ऐसे दस्तावेज को, जो शुल्क से प्रभार्य है, साक्ष्य में स्वीकार नहीं किया जाएगा, या ऐसे व्यक्ति द्वारा या किसी जन अधिकारी द्वारा उसको कार्यान्वित, पंजीकृत या प्रमाणीकृत नहीं किया जाएगा, जब तक वह दस्तावेज यथाविधि स्टाम्पित न हो।

पांच एस.आर./जे.एस.आर.[21] कार्यालयों में वेब-हैलरिस के डाटा और पंजीकरण अभिलेख की जांच (फरवरी 2019 से जनवरी 2020 के मध्य) के दौरान, यह देखा गया था कि जून 2016 और फरवरी 2019 के मध्य पंजीकृत अचल संपत्तियों के 55 बिक्री विलेखों में, यद्यपि सिस्टम ने भुगतान किए जाने के लिए स्टाम्प शुल्क की देय राशि के रूप में ₹ 38.53 लाख का आकलन किया किंतु इन विलेखों को ₹ 31.16 लाख की राशि के स्टाम्प शुल्क पर पंजीकृत करने की अनुमति दी गई, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 7.36 लाख की राशि के कम स्टाम्प शुल्क की वसूली नहीं हुई। इस प्रकार इस संबंध में एप्लीकेशन नियंत्रण पर्याप्त नहीं था ताकि स्टाम्प शुल्क के कम भुगतान के साथ दस्तावेजों के पंजीकरण को रोका जा सके और इन दस्तावेजों को किसी भी उद्देश्य के लिए साक्ष्य में तब तक स्वीकार नहीं किया जाएगा जब तक ऐसे दस्तावेज यथाविधि स्टाम्पित न हो।

यह इंगित किए जाने पर (फरवरी 2019 से जनवरी 2020) एस.आर. फरीदाबाद ने सूचित किया (दिसंबर 2019) कि स्टाम्प शुल्क की कमी की राशि की वसूली की जाएगी और शेष एस.आर.[22] ने सूचित किया (नवंबर 2019 से जनवरी 2020) कि मामले की जांच की जाएगी।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग और एन.आई.सी. ने बताया कि इन मामलों की जांच की जाएगी।

4.3.10 भूमि अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण

4.3.10.1 म्यूटेशन की संस्वीकृति में विलंब

एन.एल.आर.एम.पी. कार्यक्रम को भूमि अभिलेखों से संबंधित कार्यों को गति देने के इसके एक उद्देश्य के साथ वर्ष 2008-09 में शुरू किया गया था जिसमें म्यूटेशन का सत्यापन और अनुमोदन भी शामिल था, इसके सत्यापन से 15 दिनों के भीतर म्यूटेशन को मंजूरी देनी भी आवश्यक है।

तहसीलदार/नायब तहसीलदारों के 17 कार्यालयों में म्यूटेशन से संबंधित डाटा के विश्लेषण के दौरान, यह देखा गया था कि 2014-15 से 2018-19 के दौरान म्यूटेशन की संस्वीकृति में विलंब निम्नानुसार थे:

जिले का नाम	कुल म्यूटेशन की संख्या	01 वर्ष से कम के विलंब के साथ संस्वीकृत म्यूटेशन	01 से 03 वर्ष के विलंब के साथ संस्वीकृत म्यूटेशन	03 वर्ष से अधिक के विलंब के साथ संस्वीकृत म्यूटेशन
हिसार	37,738	3,450	53	13
फरीदाबाद(2)	14,693	3,153	76	50
पलवल	9,419	1,957	78	90
पानीपत	70,397	9,928	176	186
सोनीपत	47,426	9,050	166	56
कुरूक्षेत्र	40,787	4,110	36	05
रेवाड़ी	14,969	1,748	24	11
गुरूग्राम(9)	51,936	9,899	203	124
कुल	**2,87,365**	**43,295**	**812**	**535**

21 फरीदाबाद, गौंछी, पलवल, पानीपत और सोनीपत।

22 गौंछी, पलवल, पानीपत और सोनीपत।

44,107 (15 प्रतिशत) म्यूटेशनों को 03 वर्ष तक के विलंब के साथ संस्वीकृति दी गई थी, जिसके कारण नागरिक, सेवाओं के समय पर वितरण से वंचित थे।

यह इंगित किए जाने पर (अक्तूबर 2019), कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (फरवरी 2020)।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, अपर सचिव ने बताया कि मामले की जांच की जाएगी।

4.3.10.2 राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम के अंतर्गत भूमि अभिलेखों के आधुनिकीकरण/कम्प्यूटरीकरण से संबंधित कार्य का पूरा न होना

पंजीकरण और भूमि अभिलेख प्रणाली में प्रभावशीलता, दक्षता और पारदर्शिता को बढ़ाने के लिए, अभिलेखों के अधिकार (आर.ओ.आर.) के बारे में आसानी से सुलभ जानकारी प्रदान करने के अतिरिक्त भूमि संसाधन विभाग (डी.ओ.एल.आर.) तथा ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम (एन.एल.आर.एम.पी.) शुरू किया गया था (2009)। एन.एल.आर.एम.पी. का मुख्य घटक भूमि अभिलेखों जैसे कि खसरा, गिरदावरी, डाटा एंट्री, जमाबंदी, म्यूटेशन और नकल का कम्प्यूटरीकरण था और इसमें भूस्खलन मानचित्रों का डिजिटलीकरण और अभिलेखों के अधिकार के साथ इसका जुड़ाव, पंजीकरण का कम्प्यूटरीकरण, आधुनिक अभिलेख कक्षों/भूमि अभिलेख प्रबंधन केंद्रों, प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण आदि शामिल थे। इस योजना के अंतर्गत कार्य 31 दिसंबर 2011 तक पूरा किया जाना था।

डी.जी.एल.आर. के कार्यालय में अभिलेख की संवीक्षा के दौरान, यह देखा गया था कि भूमि अभिलेख के कम्प्यूटरीकरण से संबंधित कार्य जैसे कि खसरा गिरदावरी, डाटा एंट्री, जमाबंदी, म्यूटेशन और नकल को डिजिटल किया गया था। तथापि, अन्य कार्य जैसे फील्ड माप पुस्तक, विलेखों, सर्वेक्षण/पुन: सर्वेक्षण का डिजिटलीकरण और कैडस्ट्राल मानचित्र का डिजिटलीकरण कार्य पूरा होने की निर्धारित तिथि से आठ वर्ष से अधिक समय बीतने के बाद भी पूरा नहीं हुआ था।

यह इंगित किए जाने पर (जुलाई 2019), विभाग ने सूचित किया (सितंबर 2019) कि विक्रेता जिला न्यायालय में चले गए (2016) और निर्णय न्यायालय के पास लंबित है। तथापि हरियाणा सरकार ने एन.एल.आर.एम.पी. के अंतर्गत परिकल्पित उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए राज्य परियोजना (हरियाणा भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम) के अंतर्गत 08 मार्च 2019 को भारतीय सर्वेक्षण के साथ एक और समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए हैं।

उत्तर से पता चलता है कि कार्य पूरा होने की अभिप्रेत तिथि (दिसंबर 2011) से आठ वर्ष की अवधि बीतने के बाद भी नागरिक अभिप्रेत उद्देश्य का लाभ नहीं ले सके।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने उपरोक्त तथ्यों को स्वीकार किया और सूचित किया कि कार्य को सर्वे ऑफ इंडिया को आवंटित किया गया था और उसी पर काम चल रहा था।

4.3.10.3 क्षेत्र माप पुस्तकों (एफ.एम.बी.) का डिजिटलीकरण न करना

एन.एल.आर.एम.पी. में एफ.एम.बी.[23] के डिजिटलीकरण के लिए प्रावधान है जो सीमा-विवाद की जांच, अतिक्रमणों का पता लगाने आदि में मदद करता है, जिससे एफ.एम.बी. के स्केच को उच्च स्पष्टता के साथ संशोधित किया जाता है और त्वरित वितरण सुनिश्चित होता है।

20 तहसीलदारों/नायब तहसीलदारों के कार्यालयों में भूमि अभिलेख की जांच के दौरान यह देखा गया था कि क्षेत्र माप पुस्तकों को डिजिटल नहीं किया गया था और मानवीय रूप से तैयार और रखरखाव किया गया था। इस प्रकार, नागरिकों को कार्यक्रम के अभिप्रेत लाभ से वंचित किया गया था।

यह इंगित किए जाने पर (अप्रैल 2019 से जनवरी 2020), सभी एस.आर./जे.एस.आर. ने एफ.एम.बी. के गैर-डिजिटलीकरण के तथ्य को स्वीकार किया।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि क्षेत्र माप पुस्तक के डिजिटलीकरण से संबंधित कार्य आधुनिक राजस्व अभिलेख परियोजना के हिस्से के रूप में किया जा रहा था।

4.3.10.4 विलेखों का डिजिटलीकरण न करना

एन.एल.आर.एम.पी. दिशानिर्देशों के अध्याय 3 के पैरा 2.3 और 2.4 (ii) में विलेख की स्कैनिंग, वर्तमान और पुराने विलेखों के डिजिटल अनुक्रमण का प्रावधान है ताकि नागरिकों को अचल संपत्तियों के विवरणों की स्वचालित उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके।

20 एस.आर./जे.एस.आर. के कार्यालयों में स्कैन किए गए विलेखों के अभिलेखों की जांच के दौरान, यह देखा गया था कि 2014-15 की अवधि से पहले के विलेखों को बिल्कुल भी स्कैन नहीं किया गया था और उसके बाद की अवधि के विलेखों की स्कैनिंग भी अभी तक पूरी नहीं हुई थी। इस प्रकार, नागरिकों को भूमि का विवरण प्राप्त करने के लिए संबंधित अधिकारियों से भौतिक रूप से संपर्क करना पड़ता था।

यह इंगित किए जाने पर (अप्रैल 2019 से जनवरी 2020), संबंधित एस.आर./जे.एस.आर. ने विलेखों की स्कैनिंग और अनुक्रमण की कमी के तथ्य को स्वीकार किया (अप्रैल 2019 से जनवरी 2020)।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि आधुनिक राजस्व अभिलेख परियोजना के हिस्से के रूप में विलेखों के डिजिटलीकरण से संबंधित कार्य किया जा रहा था।

4.3.11 आपदा वसूली योजनाओं की गैर मौजूदगी

व्यावसायिक निरंतरता एवं आपदा रिकवरी योजना और संबंधित नियंत्रण रखने का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना है कि कंप्यूटर सुविधाओं के अस्थायी या स्थायी नुकसान के लिए रुकावट या आपदा की स्थिति में, संगठन अभी भी अपने मिशन को पूरा कर सकता है और यह अनुरक्षित जानकारी को प्रोसेस करने, पुनः प्राप्त करने और सुरक्षित करने की क्षमता को कमजोर नहीं करेगा।

ए.सी.एस. के कार्यालय में अभिलेख की नमूना-जांच के दौरान, यह देखा गया था कि न तो व्यापार निरंतरता और आपदा वसूली की योजना तैयार की गई थी और न ही स्रोत दस्तावेजों

---

[23] व्यक्तिगत क्षेत्रों और उपखंडों के माप का अभिलेख रखता है।

को बनाए रखने के लिए आपदा की स्थिति में व्यापार को वापस लाने के लिए दिशा-निर्देश, आपातकालीन प्रक्रिया, प्रतिक्रिया और वसूली प्रक्रिया को बनाए रखा गया था ताकि डाटा प्रतिलिपि प्रस्तुत करने योग्य हो और आपदाओं के मामले में पुनर्निर्माण की सुविधा प्रदान करे।

यह इंगित किए जाने पर (जनवरी 2020), विभाग ने आपदा रिकवरी सर्वर की स्थापना नहीं होने के तथ्य को स्वीकार किया (फरवरी 2020)।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग ने बताया कि वेब-हैलरिस के लिए डी.आर. साइट प्रदान करने हेतु आई.टी. विभाग से अनुरोध किया गया था।

इस प्रकार, आपदाओं के मामले में आई.टी. संपत्तियों की देखभाल के लिए व्यापार निरंतरता योजना विकसित नहीं की गई थी।

4.3.12 पासवर्ड नीति का अस्तित्व न होना

पर्याप्त तार्किक पहुंच सुरक्षा का अस्तित्व विशेष रूप से महत्वपूर्ण है जहां एक संगठन व्यापक क्षेत्र नेटवर्क और वैश्विक सुविधाओं जैसे कि इंटरनेट का उपयोग करता है। पासवर्ड की प्रभावशीलता के लिए उपयुक्त पासवर्ड नीतियां और प्रक्रियाएं होनी चाहिए। पासवर्ड नीति और प्रक्रिया की जानकारी सभी कर्मचारियों को होनी चाहिए और उनके द्वारा पालन किया जाना चाहिए।

एस.आर. पानीपत और फरीदाबाद के कार्यालय में अभिलेख की जांच के दौरान, यह देखा गया था कि उपयोगकर्ता आई.डी. चार उपयोगकर्ताओं को आवंटित किए गए थे, छुट्टी आदि पर होने के कारण उनकी अनुपस्थिति में जिनका उपयोग क्रमशः 481 और 3,500 लेनदेन के लिए किया गया था तथा एस.आर. सोनीपत के कार्यालय में पंजीकरण प्रक्रिया पर काम करने वाले विभिन्न ऑपरेटरों द्वारा एक एकल उपयोगकर्ता आई.डी. का उपयोग किया गया था। इस प्रकार, इन मामलों में दर्ज डाटा के लिए कोई जवाबदेही सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

आगे, यह देखा गया था कि विभाग ने कोई पासवर्ड नीति नहीं बनाई। उपयोगकर्ता द्वारा अपने सुविधाजनक समय पर पासवर्ड को बदलने के लिए न तो सिस्टम में कोई प्रावधान था और न ही सिस्टम ने उपयोगकर्ता को नियमित अंतराल पर अपना पासवर्ड बदलने के लिए मजबूर किया।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. ने बताया कि पासवर्ड नीति तैयार की जाएगी और विभाग की मंजूरी के बाद उपयोगकर्ताओं के बीच परिचालित की जाएगी।

इस प्रकार, किसी भी व्यापक पासवर्ड नीति के अभाव में, छुट्टी आदि पर होने के कारण उनकी अनुपस्थिति के दिन/दिनों पर विभागीय अधिकारी/कार्मिकों को आवंटित उपयोगकर्ता आई.डी. का उपयोग करके अनधिकृत रूप से 3,981 लेनदेन किए गए/एक्सेस किए गए थे। इस प्रकार, प्रणाली अनधिकृत उपयोगकर्ताओं द्वारा उपयोग/संचालन के जोखिम से परिपूर्ण थी।

4.3.13 सिस्टम में लेखापरीक्षा मॉड्यूल की कमी

राजस्व विभाग में आंतरिक लेखापरीक्षा की व्यवस्था है। मानवीय के साथ-साथ कम्प्यूटरीकृत आंतरिक लेखापरीक्षा प्रणाली यह सुनिश्चित करती है कि नियंत्रण विद्यमान हैं। डिजाइन चरण में इलेक्ट्रॉनिक नियंत्रण और डिजिटल ट्रेल्स को लागू करना महत्वपूर्ण है।

वेब-हैलरिस एप्लिकेशन की जांच के दौरान यह देखा गया था कि कम्प्यूटरीकृत वातावरण में लेखापरीक्षा करने के लिए आंतरिक लेखापरीक्षकों की सुविधा के लिए लेखापरीक्षा क्वेरी मॉड्यूल को डिज़ाइन नहीं किया गया था। यह इंगित करता है कि यद्यपि आंतरिक लेखापरीक्षा एक सिस्टम का अनिवार्य हिस्सा है, लेकिन इलेक्ट्रॉनिक डाटा की लेखापरीक्षा की सुविधा के लिए लेखापरीक्षा की आवश्यकताओं को सिस्टम में शामिल नहीं किया गया था।

यह इंगित किए जाने पर (जुलाई 2019) विभाग ने सिस्टम में लेखापरीक्षा मॉड्यूल की कमी के तथ्य को स्वीकार किया (अगस्त 2019)।

आगे, एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. ने बताया कि अपेक्षित मॉड्यूल को विकसित और परिनियोजित किया जाएगा।

4.3.14 डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण-पत्रों (डी.एस.सी.) का उपयोग न करना

जमाबंदी, म्यूटेशन आदेश, गिरदावरी जैसे भूमि अभिलेखों की प्रमाणित प्रति निर्धारित फीस का भुगतान करके तहसील कार्यालय से प्राप्त की जा सकती है। तथापि, जमाबंदी की कॉपी को *jamabandi.nic.in* से डाउनलोड किया जा सकता है, जो केवल सूचनात्मक उद्देश्य पूरा करती है और किसी भी राजस्व प्राधिकरण को तब तक स्वीकार्य नहीं है, जब तक कि उस पर डिजिटल हस्ताक्षर नहीं किए जाते हैं। डिजिटल हस्ताक्षरों का उपयोग व्यक्तियों की पहचान करने और उन्हें सत्यापित करने तथा संदेश की अखंडता सुनिश्चित करने और डाटा की अखंडता को सुरक्षित रखने और सुरक्षित करने में मदद के लिए किया जा सकता है। डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण-पत्रों (डी.एस.सी.) को मूल निवास प्रमाण-पत्र, जाति प्रमाण-पत्र, आय प्रमाण-पत्र, निवासी प्रमाण-पत्र इत्यादि के अतिरिक्त विभिन्न ई-सेवाओं जैसे कि ई-स्टाम्पिंग, ई-पंजीकरण, हैरिस और हैलरिस एप्लिकेशन के लिए उपयोग करने के उद्देश्य से खरीदा जाना था। आरंभिक रूप से दो वर्षों की अवधि के लिए वैध डी.एस.सी. को अभिप्रेत उद्देश्यों के लिए निरंतर उपयोग हेतु नवीकृत किया जा सकता है।

ए.सी.एस. और नौ एस.आर./जे.एस.आर.[24] के कार्यालय में डी.एस.सी. की खरीद/उपयोग से संबंधित अभिलेखों की जांच के दौरान यह देखा गया था कि उपर्युक्त उद्देश्य के अनुसार उपयोग के लिए 830 डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाण-पत्रों (डी.एस.सी.) की खरीद के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र सेवा इंक (एन.आई.सी.एस.आई.) को ₹ 8.44 लाख का अग्रिम भुगतान किया गया था (फरवरी 2017)। इन डी.एस.सी. के उपयोग के बारे में डाटाबेस में कोई लॉग नहीं पाया गया था, इसलिए यह स्पष्ट था कि डी.एस.सी. का उपयोग अभिप्रेत उद्देश्य के लिए नहीं किया जा रहा था।

यह इंगित किए जाने पर (नवंबर 2019 से जनवरी 2020) एस.आर./जे.एस.आर. होडल, पलवल और सोनीपत ने बताया कि उनके कार्यालय द्वारा कोई भी डी.एस.सी. प्राप्त नहीं

[24] धौज, फरीदाबाद, गौंछी, गोहाना, होडल, इसराना, पलवल, पानीपत और सोनीपत।

किया गया था और शेष छः एस.आर./जे.एस.आर. ने बताया कि सिस्टम में प्रावधान के अभाव के कारण डी.एस.सी. को पंजीकरण प्रक्रिया के लिए उपयोग नहीं किया जा सका। दस्तावेजों/भूमि अभिलेखों पर डिजिटल हस्ताक्षर के अभाव में, दस्तावेजों की वैधता के साथ-साथ डाटा की सुरक्षा और अखंडता सुनिश्चित नहीं की जा सकती है और इस तरह डी.एस.सी. के उद्देश्यों को प्राप्त नहीं किया जा सकता है। तथापि, इन डी.एस.सी. का उपयोग विभिन्न प्रकार के प्रमाण-पत्र जारी करने के लिए किया गया था।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, विभाग/एन.आई.सी. ने स्वीकार किया कि डी.एस.सी. को हैरिस प्रणाली में उपयोग करने के लिए नहीं रखा गया था। उन्होंने आगे बताया कि वेब-हैलरिस सिस्टम में ई-साईन का उपयोग परीक्षण पूरा होने के बाद किया जाएगा।

4.3.15 अन्य अनुपालन मामला

पंजीकरण फीस की संशोधित दरों का विलंबित कार्यान्वयन

हरियाणा सरकार ने अपनी अधिसूचना संख्या एस.ओ.65/सी.ए.16/1908/एस.एस.78 एवं 79/2018 दिनांक 3 अक्तूबर 2018 के अंतर्गत विभिन्न दस्तावेजों के पंजीकरण के लिए उद्ग्राह्य पंजीकरण फीस की दरों को संशोधित किया। ₹ 30 लाख से अधिक के लेन-देन के मूल्य वाले विलेखों के पंजीकरण के लिए आर.एफ. की दरें संशोधित/बढ़ाई गई थीं।

20 एस.आर./जे.एस.आर. के कार्यालय में अभिलेखों की जांच ने प्रकट किया कि दिनांक 03 अक्तूबर 2018 की अधिसूचना को 17 अक्तूबर 2018 को फील्ड कार्यालयों में परिचालित किया गया था। आगे, 3 और 17 अक्तूबर 2018 के मध्य, बिक्री, उपहार, पट्टे, विनिमय और संप्रेषण के 5,963 विलेख पंजीकृत किए गए थे और इनमें से 945 विलेखों **(परिशिष्ट-V)** में लेन-देन का मूल्य ₹ 30 लाख से अधिक था, जिन पर अधिसूचना की तारीख से वृद्धित दरों पर पंजीकरण फीस उद्ग्राह्य थी लेकिन विभाग ने पूर्व-संशोधित दरों पर पंजीकरण फीस उद्गृहीत की। विभाग ने सिस्टम में इस तरह के बदलावों को तुरंत प्रभाव से लागू करने के लिए कोई प्रक्रिया तैयार नहीं की थी, इसलिए बदलावों के विलंबित कार्यान्वयन के परिणामस्वरूप ₹ 1.69 करोड़ की पंजीकरण फीस का कम उद्ग्रहण हुआ।

एग्जिट कॉन्फ्रेंस के दौरान, एन.आई.सी. ने बताया कि इस संबंध में निर्देश 16 अक्तूबर 2018 को विभाग से प्राप्त हुए थे और उसी के अनुसार बदलाव लागू किए गए थे। आगे, विभाग ने बताया कि पंजीकरण फीस के कम उद्ग्रहण की राशि की वसूली की जाएगी और केंद्रीय सर्वर में परिवर्तन के कार्यान्वयन के लिए समय अवधि और परिवर्तन प्रबंधन प्रक्रिया को निर्धारित/प्रलेखित किया जाएगा।

4.3.16 निष्कर्ष

आई.टी. प्रणाली की योजना और कार्यान्वयन कंप्यूटरीकरण के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए त्रुटिपूर्ण और अपर्याप्त था। विभाग ने यू.आर.एस./एस.आर.एस. (हैरिस) तैयार करके एक संरचित दृष्टिकोण का पालन नहीं किया, जिसके कारण सिस्टम में कुछ व्यावसायिक नियमों की मैपिंग में कमियां थीं जिसके परिणामस्वरूप अचल संपत्ति के अवमूल्यांकन और एस.डी. की अनियमित छूट के कारण राजस्व की कम वसूली/अवसूली हुई। एक व्यवस्थित और प्रलेखित परिवर्तन प्रबंधन तंत्र के अभाव के परिणामस्वरूप शुल्कों/फीस की दर में परिवर्तन के बारे में सरकारी निर्देशों के कार्यान्वयन में देरी हुई। त्रुटिपूर्ण सिस्टम डिज़ाइन और

स्वचालन की अनुपस्थिति में मैनुअल सत्यापन प्रक्रिया के अकार्यान्वयन के परिणामस्वरूप एस.डी. एवं आर.एफ. का कम उद्ग्रहण हुआ। ई-पंजीकरण प्रणाली में अपर्याप्त एप्लीकेशन नियंत्रण पारदर्शिता, बिचौलिए को हटाने, सेवा के अधिकार अधिनियम में परिकल्पित के रूप में नागरिकों को परेशानी मुक्त सेवाओं के प्रावधान के उद्देश्य को प्रभावित करते हैं। पासवर्ड नीति की कमी ने सिस्टम को अनधिकृत पहुंच के लिए भेद्य बना दिया। आपदाओं के मामले में आई.टी. संपत्तियों की देखभाल के लिए व्यापार निरंतरता योजना विकसित नहीं की गई थी। म्यूटेशनों की संस्वीकृति में विलंब थे और एन.एल.आर.एम.पी. के अंतर्गत आधुनिकीकरण/कम्प्यूटरीकरण से संबंधित कार्य पूर्णता की निर्धारित तिथि से आठ वर्ष की समाप्ति के बाद भी पूरा नहीं हुआ था।

4.3.17 सिफारिशें

सरकार निम्नलिखित पर विचार करें:

- एक अच्छी तरह से परिभाषित व्यापक आई.टी. योजना तथा परिवर्तन प्रबंधन नीति/प्रक्रिया तैयार और प्रलेखित करना;
- विभिन्न लागू अधिनियमों और नियमों के प्रावधानों के अनुसार व्यावसायिक प्रक्रियाओं की मैपिंग के लिए एक व्यवस्थित और प्रलेखित कार्यप्रणाली सुनिश्चित करना और इसमें परिवर्तन के लिए एक परिवर्तन नियंत्रण तंत्र बनाना;
- पासवर्ड नीति बनाकर और लागू करके सिस्टम में अनधिकृत पहुंच को रोकने के लिए सुरक्षा नियंत्रणों को मजबूत करना;
- प्राकृतिक या मानव निर्मित आपदाओं की स्थिति में डाटाबेस के नुकसान के उच्च जोखिम को कम करने के लिए विशेष रूप से एक डिजास्टर रिकवरी सिस्टम में मजबूत व्यावसायिक निरंतरता योजना को तैयार करना और लागू करना;
- भूस्खलन मानचित्रों और एफ.एम.बी. का पूर्ण डिजिटलीकरण, समयबद्ध ढंग से विलेखों की स्कैनिंग और इंडेक्सिंग करना; तथा
- दस्तावेजों की वैधता सुनिश्चित करने के लिए डिजिटल हस्ताक्षर के उपयोग को लागू किया जाए।