अध्याय 5
मुद्रांक एवं निबंधन फीस

अध्याय 5: मुद्रांक एवं निबंधन फीस

5.1 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 (दस्तावेजों के अवमूल्यन का निवारण) नियमावली, 1995 के प्रावधानों द्वारा शासित होते हैं।

मद्य निषेध, उत्पाद एवं निबंधन (निबंधन) विभाग के प्रमुख निबंधन महानिरीक्षक होते हैं। विभाग, निबंधन विभाग के सचिव के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन कार्य करता है। मुख्यालय स्तर पर निबंधन महानिरीक्षक की सहायता के लिए एक अपर सचिव, दो उप महानिरीक्षक और चार सहायक महानिरीक्षक होते हैं। इसके अतिरिक्त, 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 इकाई स्तर पर मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी हैं।

5.2 लेखापरीक्षा के परिणाम

वर्ष 2017–18 के दौरान लेखापरीक्षा ने निबंधन विभाग के कुल 152 इकाइयों में से 52[1] (34.21 प्रतिशत) इकाइयों में निबंधित कुल 11,14,910 दस्तावेजों में से 10,265 (0.92 प्रतिशत) दस्तावेजों का नमूना जाँच किया। वर्ष 2016–17 के दौरान निबंधन विभाग द्वारा संग्रहित राजस्व ₹ 3,072.15 करोड़ था जिसमें से लेखापरीक्षित इकाइयों ने ₹ 1,551.26 करोड़ संग्रहित किया। लेखापरीक्षा ने सिर्फ इन लेखापरीक्षित इकाइयों में 224 मामलों में ₹ 1,037.71 करोड़ राजस्व की कम वसूली एवं अन्य अनियमितताओं को पाया जैसा कि **तालिका 5.1** में वर्णित है।

---

[1] **जिला अवर निबंधक** : अररिया, औरंगाबाद, बाँका, बेगुसराय, भागलपुर, भोजपुर (आरा), दरभंगा, गया, लखीसराय, मधुबनी, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, पुर्णिया, सासाराम, सहरसा, समस्तीपुर, सारण (छपरा), सिवान एवं शिवहर। **निबंधन महानिरीक्षक, बिहार, पटना; अवर निबंधक** : बहेरा (दरभंगा), बलिया, चकिया (पूर्वी चम्पारण), दानापुर, हवेली खड़गपुर (मुंगेर), हिलसा (नालंदा), जगदीशपुर (भोजपुर), कटरा (मुजफ्फरपुर), खजौली (मधुबनी), महुआ (वैशाली), मोतीपुर (मुजफ्फरपुर), पारू (मुजफ्फरपुर), पटना सिटी (पटना), फुलपरास (मधुबनी), फुलवारीशरीफ (पटना), पीरो (भोजपुर), रजौली (नवादा), सिमरी–बख्तियारपुर (सहरसा), सुर्यगढ़ा (लखीसराय), तारापुर (मुंगेर), उदाकिशनगंज (मधेपुरा), सोनपुर (सारण) और बिक्रम (पटना), **डी.सी. स्टाम्प**: गया, मधुबनी, नालंदा, नवादा, पूर्णिया, सहरसा, सीतामढ़ी, पटना और हाजीपुर (वैशाली)।

तालिका 5.1

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	श्रेणियाँ	मामलों की संख्या	राशि
1.	**निबंधन विभाग में कम्प्युटरीकरण का लेखापरीक्षा**	**1**	**184.61**
2.	संदर्भित मामलों का निपटारा नहीं किये जाने के कारण सरकारी राजस्व का अवरूद्ध रहना	66	34.40
3.	दस्तावेजों के गलत वर्गीकरण के कारण कम उद्ग्रहण	11	0.92
4.	छूट का अनियमित दिया जाना	13	2.73
5.	अवास्तविक निर्धारण के कारण मुद्रांक के भंडार का अनुपयोगी पड़ा रहना एवं निर्गत करने योग्य नहीं होना	2	773.97
6.	एसी विपत्र के विरूद्ध डीसी विपत्र का जमा नहीं किया जाना	5	14.99
7.	मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली	49	11.13
8.	बालू घाट के खनन लीज में सुरक्षित जमा पर मुद्रांक शुल्क की कम वसूली	3	7.63
9.	मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की हानि	29	4.26
10.	अतिरिक्त अन्तरीय मुद्रांक शुल्क की वसूली नहीं होना	2	1.21
11.	अन्य	43	1.86
	कुल	**224**	**1,037.71**

विभाग ने 482 मामलों में ₹ 54.10 करोड़ के अवनिर्धारण एवं अन्य त्रुटियों को स्वीकार किया (अप्रैल 2017 एवं जुलाई 2019 के बीच)। इन 482 मामलों में से ₹ 43.82 करोड़ के 150 मामले 2017–18 के दौरान इंगित किये गये थे। तदन्तर, विभाग ने अप्रैल 2017 से जुलाई 2019 के दौरान 249 मामलों में ₹ 3.89 करोड़ का वसूली किया। 233 स्वीकृत मामलों में वसूली एवं 2017–18 के शेष मामलों तथा पूर्ववर्त्ती वर्षों के मामलों के उत्तर प्रतीक्षित थे (सितम्बर 2019)।

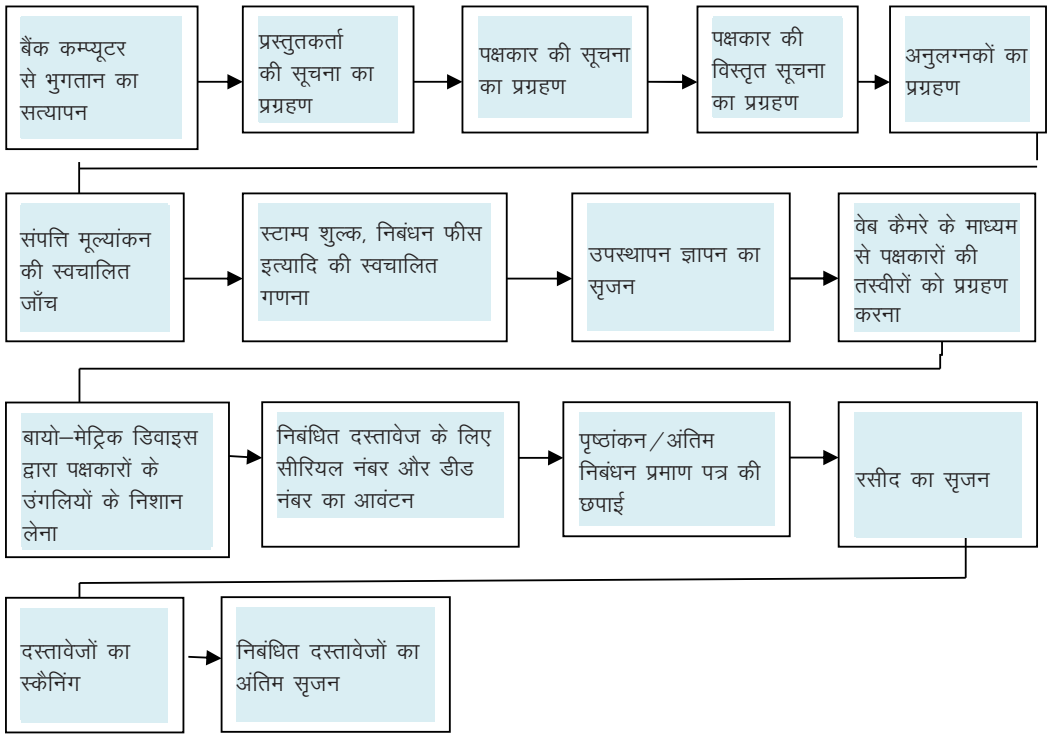
5.3 निबंधन विभाग में कम्प्यूटरीकरण की लेखापरीक्षा

5.3.1 प्रस्तावना

बिहार सरकार ने राज्य के सभी निबंधन कार्यालयों को सिस्टम फॉर कम्प्यूटराईज्ड रजिस्ट्रेशन (स्कोर) सॉफ्टवेयर के माध्यम से कम्प्यूटरीकृत करने का निर्णय (मार्च 2005) लिया था, जिसे शुरू में नेशनल इनफॉरमेटिक्स सेन्टर, बिहार द्वारा विकसित किया गया था और बाद में इसे स्कोर–3 और स्कोर–4 में क्रमशः मैसर्स इंफोसिस्टम एंड सॉल्यूशंस लिमिटेड और मेसर्स आई. एल.एंड.एफ.एस लिमिटेड द्वारा अपग्रेड किया गया था। सभी जिलों में स्कोर सॉफ्टवेयर के माध्यम से मई–जून 2006 से निबंधन शुरू हुआ।

बिहार निबंधन नियमावली, 2008 के अनुसार, कम्प्यूटरीकरण राज्य स्तर के सोसाइटी जैसे बिहार सोसाइटी फॉर कम्प्यूटराइजेशन ऑफ रजिस्ट्रेशन ऑफिसेज (बाईस्कोर) और प्रत्येक जिला स्तर पर डिस्ट्रीक्ट सोसाइटी फॉर कम्प्यूटराइजेशन ऑफ रजिस्ट्रेशन ऑफिसेज (डाईस्कोर) के माध्यम से किया गया था। इन सोसाइटियों के सभी सदस्य निबंधन विभाग के अधिकारी थे। सोसाइटी निबंधन अधिनियम, 1860 के तहत ये सोसाइटियाँ निबंधित थी।

निबंधन के कम्प्यूटराईज्ड सिस्टम का निर्बाध कामकाज सुनिश्चित करने, सॉफ्टवेयर का संरक्षण एवं रखरखाव करने व मार्गदर्शन एवं पर्यवेक्षण करने के लिए बाईस्कोर जिला स्तर तक कम्प्यूटराईज्ड सेवा प्रदान करने के लिए जिम्मेदार था। विभाग ने सॉफ्टवेयर का विकास करवाया और इसे सोसाइटी को प्रदान किया, जबकि सिस्टम के लिए हार्डवेयर को बाईस्कोर के समग्र मार्गदर्शन में डाईस्कोर द्वारा विभिन्न विक्रेताओं से किराया पर लिया गया था। निबंधन की प्रक्रिया प्रवाह इस प्रकार है:



(स्रोतः निबंधन विभाग, बिहार सरकार द्वारा दी गई सूचना)

निबंधन का क्षेत्र

निबंधन अधिनियम, 1908 की धारा 17 में उन दस्तावेजों को विहित किया गया है जिन्हें अनिवार्य रूप से निबंधित होना आवश्यक है। इसमें (क) अचल सम्पत्ति के दान का दस्तावेज (ख) वर्षानुवर्ष या एक वर्ष से अधिक की किसी अवधि के लिए या वार्षिक किराया को आरक्षित रखने वाले अचल सम्पत्ति के पट्टे, (ग) न्यायालय के किसी डिक्री या आदेश का, या किसी पंचाट का अन्तरण या समनुदेशन करने वाली निर्वसीयती दस्तावेज जबकि ऐसी डिक्री या आदेश या पंचाट से यह तात्पर्यित हो या उसका प्रवर्तन ऐसा हो कि वह अचल सम्पत्ति पर या अचल सम्पत्ति में एक सौ रूपए या उससे अधिक मूल्य का कोई अधिकार, हक या हित चाहे वह निहित चाहे समाश्रित हो, चाहे वर्तमान में चाहे भविष्य में सृष्ट, घोषित, परिसीमित या निर्वापित करता हो। (घ) ऐसे दस्तावेजों की, जिनमें अचल संपत्ति को प्रतिफलार्थ अन्तरित करने की संविदा अंतर्विष्ट हो, शामिल हैं। 2013–14 से 2017–18 के दौरान, 52,80,428 दस्तावेजों का निबंधन किया गया, जो **तालिका 5.2** में वर्णित हैं :

तालिका 5.2

वर्ष	निबंधित दस्तावेजों की संख्या	मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की वसूली (करोड़ में)
2013–14	10,98,524	2,868.94
2014–15	10,37,458	2,769.38
2015–16	11,03,174	3,171.23
2016–17	9,46,261	3,072.15
2017–18	10,95,011	3,596.94
कुल	**52,80,428**	**15,478.64**

(स्रोतः निबंधन विभाग द्वारा दी गई सूचना)

5.3.2 संगठनात्मक ढ़ाँचा

सरकार के स्तर पर निबंधन विभाग, प्रधान सचिव के समग्र प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत है। निबंधन महानिरीक्षक विभाग के प्रमुख होते हैं। वह अधिनियम, नियमावली और समय–समय पर सरकार/विभाग द्वारा जारी परिपत्रों/निर्देशों के प्रशासन के लिए जिम्मेदार होते हैं। मुख्यालय स्तर पर निबंधन महानिरीक्षक की सहायता के लिए एक अपर सचिव, दो उप महानिरीक्षक और चार सहायक महानिरीक्षक होते हैं। मुख्यालय स्तर पर कम्प्यूटरीकरण के कार्य का पर्यवेक्षण एक सहायक महानिरीक्षक द्वारा किया जाता है। बिहार के सभी निबंधन कार्यालयों में स्कोर को डिजाइन करने, लागू करने और रख रखाव के लिए आईटी सेल (जून 2011 में आपूर्तिकर्ता द्वारा स्थापित), जो मुख्य रूप से आउटसोर्स किये गये व्यक्तियों द्वारा संचालित है, जिम्मेदार था। इसके अलावा, एक सहायक महानिरीक्षक प्रत्येक नौ प्रमंडलों में हैं। 38 जिला अवर निबंधक, 86 अवर निबंधक, जिला/प्राथमिक इकाई स्तर पर मुद्रांक और निबंधन फीस के आरोपण एवं संग्रहण के लिए उत्तरदायी होते हैं।

5.3.3 स्कोर का उद्देश्य

स्कोर के मुख्य उद्देश्य इस प्रकार थे:

1. सभी प्रकार के दस्तावेजों के लिए मैन्युअल निबंधन का पूर्ण रूप से बंद किया जाना।
2. सभी निबंधन कार्यालयों में सॉफ्टवेयर समाधान की तीव्र प्रतिकृति।
3. पक्षकारों को मूल निबंधित दस्तावेजों की त्वरित सुपुर्दगी।
4. अत्याधुनिक तकनीकों जैसे वेब कैमरा, फिंगर प्रिंट स्कैनर आदि का व्यापक उपयोग।
5. बिजनेस प्रोसेस री–इंजीनियरिंग के माध्यम से सरलीकरण, पारदर्शिता, जवाबदेही प्राप्त किया जाना।
6. एक सॉफ्टवेयर समाधान जिसमें प्रौद्योगिकियों के साथ बाजार मूल्य के आधार पर मुद्रांक शुल्क, अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क, निबंधन फीस और अन्य विविध फीस की स्व–गणना समाहित है।
7. सूची I, सूची II, सूची III, सूची IV, दैनिक शुल्क पंजी, मासिक शुल्क पंजी, फिंगर प्रिंट पंजी, नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र, खोज और प्रतिलिपि आदि का सृजन।
8. सभी निबंधन कार्यालयों को तकनीकी सहायता और संशोधित नियमों को सॉफ्टवेयर में समय पर शामिल करना।
9. पुराने अभिलेखों और वर्त्तमान में स्कैन किए गए दस्तावेजों का संरक्षण।

स्कोर को स्कोर–2, स्कोर–3 और स्कोर–4 में कई अतिरिक्त सुविधाओं के साथ अपग्रेड किया गया था ताकि हितधारकों को बेहतर सुविधा मुहैया तंत्र उपलब्ध कराया जा सके, हालाँकि, इसके उद्देश्य समान थे।

इससे पहले निबंधन विभाग के कम्प्यूटरीकरण का आई0टी0 लेखापरीक्षा वर्ष 2009 में आयोजित किया गया था जो 31 मार्च 2009 को समाप्त वर्ष के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (राजस्व प्राप्तियाँ) में प्रस्तुत किया गया था। आई.टी. लेखापरीक्षा की मुख्य विशेषताएँ इस प्रकार थीं:

- यूजर रिक्वायरमेंट स्पेसीफिकेशन का सही मूल्यांकन नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, दस्तावेजों के निबंधन की प्रक्रिया में मैन्युअल हस्तक्षेप जारी रहा।

- जिला स्तर के सोसाईटी द्वारा किए गए समझौते सर्वोतम व्यवसायिक पद्धति के अनुसार नहीं थे, जो वेंडरों के लिए आवर्ती लाभदायक स्रोत की सुविधा प्रदान करते थे।
- सुरक्षा नीति अपर्याप्त थी और कंप्यूटर सिस्टम को जोड़तोड़ या अनाधिकृत विलोपनों/संशोधनों के लिए असुरक्षित बना दिया गया था।
- इनपुट कंट्रोल में कमी के कारण डाटाबेस अधूरा पाया गया और दस्तावेजों के वर्गीकरण, निष्पादनकर्ताओं की पहचान और एक ही संपत्ति के दोहरे निबंधन का निवारण के संबंध में त्रुटिपूर्ण सिस्टम डिजाइन के कारण कम्प्यूटरीकरण के लाभों को प्राप्त नहीं किया जा सका।

2008–09 के दौरान, स्कोर–2 परिचालन में था और ऊपर उल्लिखित कमियां इससे संबंधित थी। लेखापरीक्षा अनुशंसाओं के आधार पर, स्कोर–2 को स्कोर–3 में अपग्रेड (2012) किया गया था, जिसमें प्रमाणीकरण, लॉग का रख रखाव, अनिवार्य फील्ड के साथ–साथ सत्यापन और जाँच जैसी अतिरिक्त सुविधाएँ थीं। स्कोर–3 को बाद में स्कोर–4 में अपग्रेड (फरवरी 2016) किया गया जिसमें ऑनलाइन भुगतान गेटवे का एकीकरण, दस्तावेजों के निबंधन के लिए ऑनलाइन आवेदन और वेब पोर्टल के माध्यम से दस्तावेजों का छपाई शामिल था।

5.3.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह मूल्यांकन और निर्धारण करना था कि क्याः

- कम्प्यूटरीकृत प्रणाली ने निबंधन विभाग के अभिप्रेत उद्देश्य और कम्प्यूटरीकरण के उद्देश्य को प्राप्त किया,
- सूचना प्रणाली और परिसंपत्तियों की सुरक्षा और डाटा अखंडता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक सत्यापन और नियंत्रण मौजूद थे, तथा
- आंतरिक नियंत्रण ढाँचा और निगरानी तंत्र पर्याप्त थे और कारोबार निरन्तरता और आपदा समुत्थान योजना के लिए नियंत्रण मौजूद थे।

5.3.5 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से ली गई हैं:

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899; निबंधन अधिनियम, 1908; आयकर अधिनियम, 1961; बिहार निबंधन नियमावली, 2008; बिहार मुद्रांक (दस्तावेजों के अवमूल्यन का निवारण) नियमावली, 1995; बिहार निबंधन हस्तक और बिहार वित्तीय नियमावली, बिहार कोषागार संहिता, 2011; बिहार कोर्ट फीस (फ्रैन्किंग मशीन द्वारा मुद्रांकों की बिक्री) नियमावली, 2008, राष्ट्रीय ई–गवर्नेंस प्लान (एनईजीपी), सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (आईसीटी) नीति 2011; समय–समय पर जारी किये गये विभागीय निर्देश, परिपत्र तथा कार्यकारी आदेश और अंतर्राष्ट्रीय मानक संगठन (आईएसओ) 27001।

5.3.6 क्षेत्र तथा कार्यपद्धति

कंप्यूटर असिस्टेड ऑडिट तकनीक (सी.ए.ए.टी) की सहायता से अप्रैल और अक्टूबर 2018 के बीच निबंधन विभाग में कम्प्यूटरीकरण की लेखापरीक्षा संचालित की गयी। स्कोर की लेखापरीक्षा के दौरान (स्कोर–3 और स्कोर–4 सहित) जनवरी 2013 से मार्च 2018 तक की अवधि के डाटा को निबंधन विभाग के डाटा सेंटर से एकत्रित डंप डाटा से निकाला गया और लेखापरीक्षा विश्लेषण किया गया।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को इंटरएक्टिव डाटा एक्सट्रैक्शन एनालिसिस (आईडीईए) सॉफ्टवेयर का उपयोग करके स्तरीकृत रैंडम सैंपलिंग के आधार पर चयनित नौ जिला अवर निबंधक कार्यालयों[2] और चार अवर निबंधक कार्यालयों[3] में सत्यापित किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान, विभाग और चयनित कार्यालयों को प्रश्नावली और लेखापरीक्षा ज्ञापन जारी किया गया था। निबंधन महानिरीक्षक के साथ 5 सितंबर 2018 को एक आरंभिक सम्मेलन आयोजित की गयी थी जिसमें उद्देश्यों, क्षेत्र और लेखा परीक्षा पद्धति के संबंध में चर्चा की गई। अपर मुख्य सचिव, मद्य निषेध, उत्पाद और निबंधन विभाग के साथ 7 फरवरी 2019 को एक अंतिम सम्मेलन आयोजित की गयी जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गयी। विभाग के जवाब को प्रासंगिक कंडिकाओं में समुचित रूप से शामिल किया गया है।

5.3.7 स्कोर के उद्देश्यों की उपलब्धि की स्थिति

तालिका 5.3 में स्कोर के उद्देश्यों की उपलब्धि पर चर्चा की गई है:

तालिका 5.3

क्र.सं.	स्कोर का उद्देश्य	उद्देश्यों की उपलब्धि की स्थिति
1.	सभी प्रकार के दस्तावेजों के लिए मैन्युअल निबंधन का पूर्ण रूप से बंद किया जाना।	सभी दस्तावेजों को स्कोर के माध्यम से निबंधित किया जा रहा था और इसलिए उद्देश्य प्राप्त हुआ।
2.	सभी निबंधन कार्यालयों में सॉफ्टवेयर समाधान की तीव्र प्रतिकृति।	सभी निबंधन कार्यालयों में स्कोर सॉफ्टवेयर का उपयोग किया जा रहा था और इसलिए उद्देश्य प्राप्त हुआ।
3.	पक्षकारों को मूल दस्तावेजों की त्वरित सुपुर्दगी।	मूल निबंधित दस्तावेजों को निबंधन की तिथि पर सुपुर्द किया जा रहा था और इसलिए उद्देश्य प्राप्त हुआ।
4.	अत्याधुनिक तकनीकों जैसे वेब कैमरा, फिंगर प्रिंट स्कैनर आदि का व्यापक उपयोग।	वेब कैमरा और फिंगर प्रिंट स्कैनर का उपयोग दस्तावेजों के निबंधन के लिए किया जा रहा था और इसलिए उद्देश्य प्राप्त हुआ।
5.	बिजनेस प्रोसेस री–इंजीनियरिंग (बी.पी.आर) के माध्यम से सरलीकरण, पारदर्शिता, जवाबदेही प्राप्त किया जाना।	शुल्क और फीस की स्व–गणना के लिए महत्वपूर्ण फील्ड यथा भूमि का क्षेत्रफल, लीज की अवधि, नहीं भरा गया था जो स्कोर डाटाबेस में मैन्युअल हस्तक्षेप को इंगित कर रहा था **(कंडिका संख्या 5.3.16)**। इसके अलावा, लेखापरीक्षा में पाया गया कि सिस्टम जनित किये गये टोकन संख्या/दस्तावेज संख्या में अन्तराल और सिस्टम जनित दस्तावेज संख्या/बुक दस्तावेज संख्या में डुप्लीकेशन था **(कंडिका नंबर 5.3.18 और 5.3.19)**। ये कमियाँ यह इंगित करती हैं कि वांछित पारदर्शिता पूरी तरह से हासिल नहीं की गई।
6.	एक सॉफ्टवेयर समाधान किया जाना जिसमें प्रौद्योगिकियों के साथ बाजार मूल्य के आधार पर मुद्रांक शुल्क, अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क, निबंधन फीस और अन्य विविध फीस की स्वतः–गणना शामिल है।	कुछ मामलों में स्कोर डाटाबेस में भूमि का क्षेत्रफल, लीज की अवधि जैसे महत्वपूर्ण फील्ड दर्ज नहीं किये गये, जो वसूल की जानेवाली शुल्कों और फीस की स्व–गणना के लिए अनिवार्य रूप से आवश्यक थे, जैसा कि **कंडिका संख्या 5.3.16** में विस्तृत है। यह इंगित करता है कि स्वतः–गणना का उद्देश्य पूरी तरह से हासिल नहीं किया गया था।

[2] अरवल, भभुआ, गया, जहानाबाद, खगड़िया, नालंदा, पटना, पूर्णिया और सीवान।

[3] बाढ़, दानापुर, दरौली और राजगीर।

7.	सूची I, सूची II, सूची III, सूची IV, दैनिक फीस पंजी, मासिक फीस पंजी, फिंगर प्रिंट पंजी, गैर अतिक्रमण प्रमाण पत्र, खोज और प्रतिलिपि आदि का सृजन।	• स्कोर के माध्यम से उत्पन्न दैनिक फीस पंजी और मासिक फीस पंजी में दस्तावेजों के खोज, निरीक्षण, दस्तावेजों की प्रमाणित प्रतिलिपि जारी करने आदि के लिए शुल्क से प्राप्तियाँ शामिल नहीं थीं **(कंडिका संख्या 5.3.22)**। • गैर अतिक्रमण प्रमाणपत्र अभी भी मैन्युअल रूप से निर्गत किए जा रहे थे **(कंडिका संख्या 5.3.24)**। इसलिए, उद्देश्य अभी तक हासिल नहीं हुआ है।
8.	सभी निबंधन कार्यालयों को तकनीकी सहायता और संशोधित नियमों को सॉफ्टवेयर में समय पर शामिल करना।	विक्रेता ने लेखापरीक्षा में शामिल की गई अवधि के दौरान स्कोर एपलिकेशन की विशेषताओं और उपयोग पर विभागीय अधिकारियों को प्रशिक्षण नहीं दिया **(कंडिका संख्या 5.3.12)**। इसलिए, उद्देश्य पूरी तरह से हासिल नहीं किया गया था।
9.	पुराने अभिलेखों और वर्तमान स्कैन किए गए दस्तावेजों का संरक्षण।	अप्रैल 2011 और मार्च 2018 के बीच निष्पादित किए गए मात्र 27 प्रतिशत दस्तावेजों को स्कोर डाटाबेस पर अपलोड किया गया (मार्च 2018 तक)। हालाँकि, छह वेंडरों को 1995 से 2010 की अवधि के 1,26,37,896 अभिलेखों के डिजिटाईजेशन तथा अपलोड करने के लिए ₹ 23.94 करोड़ का भुगतान किया गया था, केवल 5,87,576 दस्तावेजों का विवरण डाटाबेस में उपलब्ध था और केवल 23 दस्तावेजों का पी.डी.एफ. प्रारूप अपलोड किया गया था (मार्च 2018) जैसा कि **कंडिका संख्या 5.3.15** में वर्णित है। इस प्रकार, पुराने अभिलेखों और वर्तमान स्कैन किए गए दस्तावेजों के संरक्षण का उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

परियोजना कार्यान्वयन से संबंधित कंडिकाएँ

5.3.8 सिस्टम डिजाइन डॉक्यूमेंट (एस.डी.डी.) की अनुपलब्धता

एस.डी.डी. की अनुपलब्धता के कारण इस महत्वपूर्ण परियोजना को संभालने के लिए विभाग पूरी तरह से प्राइवेट सॉफ्टवेयर डेवलपर्स पर निर्भर था।

सिस्टम डिजाइन डॉक्यूमेंट, सिस्टम रिक्वायरमेन्ट, ऑपरेटिंग इनवारनमेन्ट, सिस्टम और सब–सिस्टम आर्किटेक्चर, फाइल और डाटाबेस डिजाइन, इनपुट प्रारूपों, आउटपुट ले–आउट, ह्यूमन–मशीन इंटरफेस, डिटेल्ड डिजाइन, प्रोसेसिंग लॉजिक और एक्सटरनल इंटरफेस, का वर्णन करता है।

विभाग के कम्प्यूटरीकरण से संबंधित संचिकाओं की लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि विभाग के पास सिस्टम डिजाईन डॉक्यूमेन्ट उपलब्ध (दिसंबर 2018) नहीं था। सिस्टम डिजाईन डॉक्यूमेन्ट की अनुपस्थिति में, विभाग पूरी तरह से महत्वपूर्ण परियोजना को संभालने के लिए प्राइवेट सॉफ्टवेयर डेवलपर्स पर निर्भर था।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि सॉफ्टवेयर के विकास और इसके कार्यान्वयन के लिए तकनीकी विशेषज्ञता की कमी के कारण विभाग एस.डी.डी. प्राप्त नहीं कर सका। इस प्रकार, एस.डी.डी. की अनुपस्थिति में, मौजूदा वेंडर द्वारा चूक करने पर विभाग अन्य वेंडरों के साथ इसका प्रबंधन करने में सक्षम नहीं हो सकता है।

अनुशंसा : विभाग को भविष्य के कम्प्यूटरीकरण में सिस्टम डिजाइन डॉक्यूमेंट प्राप्त करना चाहिए, ताकि सॉफ्टवेयर डेवलपर्स पर निर्भरता से बचा जा सके।

5.3.9 कारोबार निरन्तरता और आपदा समुत्थान योजना

विभाग ने कोई भी कारोबार निरन्तरता और आपदा समुत्थान योजना को प्रलेखित नहीं किया था।

एन.ई.जी.पी. दिशानिर्देश के अनुसार, राज्य को उचित डाटा बैकअप और रिकवरी इन्फ्रास्ट्रक्चर के साथ उचित कारोबार निरन्तरता और आपदा समुत्थान योजना स्थापित करना आवश्यक है।

कम्प्यूटरीकरण से संबंधित संचिका की लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि विभाग ने वेंडर (मेसर्स आई.एल.एंड.एफ.एस लिमिटेड) के साथ समझौते में न तो कारोबार निरन्तरता और आपदा समुत्थान योजना के लिए कोई प्रावधान किया और न ही इसे एन.ई.जी.पी. दिशानिर्देश के अनुसार प्रलेखित किया। इसके अभाव में, वेंडर ने सर्वोत्तम प्रथाओं जिसमें अन्य भूकंपीय क्षेत्र में डाटा का बैकअप रखना शामिल हैं, को सुनिश्चित किए बिना सॉफ्टवेयर और डाटा संधारित किया। इस प्रकार, कारोबार निरन्तरता योजना के रूप में विभाग ने अन्य भूकंपीय क्षेत्र में डाटा का बैकअप नहीं रखा।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि अन्य भूकंपीय क्षेत्र में बैकअप डाटा रखने के बारे में ज्ञान की कमी के कारण इसे संधारित नहीं किया गया था और भविष्य में उचित कार्रवाई की जाएगी।

अनुशंसा : विभाग को कारोबार निरन्तरता और आपदा समुत्थान योजना का विकास एन.ई.जी.पी. के दिशानिर्देशों के अनुरूप करना चाहिए। सफल कम्प्यूटरीकरण के लिए विभाग को अपने अधिकारियों के बीच आई.टी. जागरूकता विकसित करने की भी आवश्यकता है।

5.3.10 सूचना और संचार प्रौद्योगिकी नीति 2011 का अनुपालन नहीं किया जाना

विभाग ने सूचना और संचार प्रौद्योगिकी नीति 2011 के प्रावधान का पालन नहीं किया।

बिहार सरकार के सूचना और संचार प्रौद्योगिकी नीति 2011 के अनुसार, विभाग को आई. टी. इंफ्रास्ट्रक्चर में, कर्मियों के प्रशिक्षण आदि में और नागरिक केंद्रित सेवाओं की उच्च मात्रा प्रदान करने में निवेश के ब्योरों को समाहित करते हुये वार्षिक प्रदेय मात्रा के साथ पंचवर्षीय आई.टी. योजनाएं तैयार करने की आवश्यकता थी। नोडल आई.टी. अधिकारी को राज्य आई. टी. परियोजनाओं को अवधारित करने और कार्यान्वयन के लिए आई.टी. विभाग के साथ समन्वय करना था और विभाग को नियमित आधार पर आई.टी. परियोजनाओं के निष्पादन पर मुख्य सचिव के अधीन गठित एस.ई.जी.पी. उच्चस्थ समिति को व्यापक प्रतिवेदन प्रस्तुत करनी थी।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि विभाग ने आई.टी. परियोजना के सुचारू रूप से कार्य करने के लिए सूचना और संचार प्रौद्योगिकी नीति, 2011 के अनुसार पंचवर्षीय आई.टी. योजनाएँ तैयार नहीं किया था और राज्य के आई.टी. योजनाओं को अवधारित करने और कार्यान्वयन के लिए आई.टी. विभाग के साथ समन्वय हेतु किसी भी अधिकारी को नोडल आई.टी. अधिकारी के रूप में नियुक्त नहीं किया था। मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित एस.ई.जी.पी. उच्चस्थ समिति को आई.टी. परियोजनाओं के निष्पादन पर व्यापक प्रतिवेदन प्रस्तुत करने में भी विभाग विफल रहा। आई.टी. विभाग ने सूचना और संचार प्रौद्योगिकी नीति के अनुपालन के लिए निबंधन विभाग के साथ कोई पत्राचार नहीं किया क्योंकि इस संबंध में निबंधन विभाग या आई.टी. विभाग की संचिकाओं में कोई अभिलेख नहीं पाया गया। सूचना

और संचार प्रौद्योगिकी नीति का अनुपालन न करने के कारण, विभाग ने डाटा के भंडारण के लिए स्टेट डाटा सेंटर और नेटवर्किंग के प्रयोजनों के लिए स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क की सुविधा का लाभ नहीं उठाया।

जवाब में, विभाग ने सूचना और संचार प्रौद्योगिकी नीति के आवश्यकतानुसार नोडल अधिकारी को नामित (मार्च 2019) किया और कहा (सितंबर 2019) कि 2011 के आई.सी.टी. नीति तैयार करने से बहुत पहले 2005 में विभाग का कम्प्यूटरीकरण शुरू किया गया था और इसलिए इसका पालन पहले नहीं किया गया।

विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि विभाग को नोडल आई.टी. अधिकारी को नामित करना था और सूचना और संचार प्रौद्योगिकी नीति के लागू होने के तुरंत बाद आई.टी परियोजनाओं के निष्पादन पर व्यापक प्रतिवेदन मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित एस.ई. जी.पी. उच्चस्थ समिति को प्रस्तुत करना था।

5.3.11 स्टैन्डर्डाइजेशन टेस्टिंग और क्वालिटी सर्टिफिकेशन

एस.टी.क्यू.सी. का आयोजन नहीं होने के कारण विभाग सुरक्षित डाटा संचरण की सुरक्षा सुनिश्चित नहीं कर सका।

बिहार सरकार के निबंधन विभाग और वेंडर (मेसर्स आई.एल.एंड.एफ.एस लिमिटेड) के बीच निबंधन अभिलेखों के डिजिटाईजेशन, वेब आधारित रिट्रीवल सिस्टम का विकास और डाटाबेस को दैनिक आधार पर अपडेट करने के लिए ऑनलाइन एक्सेस मैकेनिज्म के लिए हुये समझौते (सितंबर 2010) के अनुसार, साझेदार (मेसर्स आई.एल.एंड.एफ.एस. लिमिटेड) भारत सरकार के एस.टी.क्यू.सी. निदेशालय जैसी एजेंसियों द्वारा सुरक्षित डाटा संचरण के लिए सुरक्षा प्रमाणन सुनिश्चित करेंगे।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि विभाग ने सॉफ्टवेयर की लाइव शुरूआत करने और भुगतान जारी करने से पहले वेंडर से एस.टी.क्यू.सी. को सुनिश्चित नहीं किया। इस प्रकार, विभाग यह आकलन करने की स्थिति में नहीं है कि उनका डाटा संचरण कितना सुरक्षित है और उनका डाटाबेस कितना भेद्य है।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि, भविष्य में एस.टी.क्यू.सी. के लिए आवश्यक कदम उठाए जाएंगे।

अनुशंसाः विभाग को सुरक्षित डाटा संचरण के पर्याप्त आश्वासन के लिए एस.टी.क्यू.सी. प्राप्त करना चाहिए।

5.3.12 वेंडरों द्वारा विभागीय अधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान नहीं करना

सर्विस लेवल एग्रीमेंट के अनुसार वेडर ने विभागीय अधिकारियों को प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया।

सर्विस लेवल एग्रीमेंट में एप्लीकेशन की सुविधाओं और उपयोग के बारे में चुनिंदा विभागीय अधिकारियों को वेंडर द्वारा प्रशिक्षण दिये जाने का प्रावधान है। हालाँकि, वेंडर द्वारा अधिकारियों को प्रशिक्षित करने से संबंधित विभाग द्वारा किये गये पहल संबंधी जानकारी अभिलेख में उपलब्ध नहीं था। इसे कई अनुस्मारक के बावजूद, लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था। इस प्रकार, विभाग अप्रत्याशित परिस्थितियों के मामले में इस सिस्टम को संभालने के लिए अपनी स्वयं की आई.टी. सहायता टीम विकसित नहीं कर सका और आउटसोर्स किये गये एजेंसियों की सेवा पर निर्भर रहा।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि लेखापरीक्षा आपत्ति के मद्देनजर विभागीय अधिकारियों को आवश्यक प्रशिक्षण प्रदान कराने की व्यवस्था की जाएगी। विभाग को

सर्विस लेवेल एग्रीमेंट के संदर्भ में ऐसा करना था और लेखापरीक्षा आपत्ति का इंतजार नहीं करना था।

5.3.13 मल्टी प्रोटोकॉल लेवेल स्विचींग वर्चुअल प्राइवेट नेटवर्क कनेक्टिविटी पर परिहार्य व्यय

मल्टी प्रोटोकॉल लेवल स्विचींग वर्चुअल प्राइवेट नेटवर्क कनेक्टिविटी पर प्राईवेट वेंडर को ₹ 1.35 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया गया हालाँकि स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क की सुविधा उपलब्ध थी।

स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क की स्थापना सरकार से सरकार और सरकार से नागरिक सेवाओं को प्रदान करने हेतु न्यूनतम लीज्ड लाईन के साथ एक सुरक्षित सरकारी नेटवर्क बनाने के उद्येश्य से राज्य मुख्यालय से सभी जिला मुख्यालयों और सभी प्रखंड मुख्यालयों को जोड़ने के लिए किया गया था।

विभाग में एवं अन्य नमूना जाँचित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि वर्ष 2010 से पूरे राज्य में नेटवर्क कनेक्टिविटी के लिए स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क की उपलब्धता के बावजूद, निबंधन विभाग ने अलग से प्राइवेट वेंडर के माध्यम से फरवरी 2016 में मल्टी प्रोटोकॉल लेवल स्विचिंग वर्चुअल प्राइवेट नेटवर्क कनेक्टिविटी की सेवा लिया और अप्रैल 2016 से मई 2018 के दौरान ₹ 1.35 करोड़ का भुगतान किया। हालाँकि, राज्य सरकार पहले से ही सी.टी.एम.आई.एस[4] और वैटमिस[5] जैसी महत्वपूर्ण परियोजनाओं के लिए स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क का उपयोग कर रही थी। यह दर्शाता है कि विभाग ने उपलब्ध नेटवर्क के संसाधनों का उपयोग नहीं किया और प्राईवेट वेंडरो को परिहार्य भुगतान किया। विभाग ने नेटवर्क मॉनिटरींग सिस्टम (एन.एम.एस) के माध्यम से डाउनटाइम के लिए गैर–निष्पादन प्रभार की कटौती सुनिश्चित नहीं किया क्योंकि यह अधिष्ठापित नहीं था।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि वास्तविक समय के आधार पर टेक्स्ट इन्फॉरमेशन और इमेज फाइल को अपलोड करने/डाउनलोड करने की सुविधा स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क में 2016 में उपलब्ध नहीं थी और इसलिए मल्टी प्रोटोकॉल लेवल स्विचींग वर्चुअल प्राइवेट नेटवर्क की सुविधा प्राप्त की गई थी। विभाग ने आगे कहा कि कई स्मार पत्र के बावजूद वेंडर ने एन.एम.एस. स्थापित नहीं किया था, हालाँकि सेवा में व्यवधान के कारण ₹ 4.31 लाख एक वेंडर को किए गए भुगतान से काट लिए गए थे और ₹ 20.47 लाख की बैंक गारंटी भी जब्त कर ली गई थी। विभाग ने आगे कहा कि स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क की सेवा का लाभ उठाने के लिए निरंतर प्रयास किए जा रहे हैं और आवश्यक कार्य बेलट्रान, राज्य द्वारा नामित एक एजेंसी, द्वारा किया जा रहा है जो स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क की देखभाल करती है। हालाँकि, तथ्य यह है कि विभाग ने मल्टी प्रोटोकॉल लेवल स्विचींग वर्चुअल प्राइवेट नेटवर्क कनेक्टिविटी प्राप्त करने से पहले स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क के लिए बिहार स्टेट इलेक्ट्रॉनिक डेवलपमेंट कॉरपोरेशन लिमिटेड के साथ कोई पत्राचार नहीं किया और प्राईवेट वेंडर को परिहार्य भुगतान किया।

विभाग का जवाब गलत है क्योंकि वास्तविक समय के आधार पर टेक्सट इन्फॉरमेशन और इमेज फाइल को अपलोड करने/डाउनलोड करने की सुविधा स्टेट वाइड एरिया नेटवर्क में उपलब्ध थी क्योंकि यह पूरी तरह से अप्रैल 2010 में लागू हुई थी।

---

[4] कमप्रिहेन्सिव ट्रेजरी मैनेजमेन्ट इनफार्मेशन सिस्टम।

[5] वैल्यु ऐडेड टैक्स मैनेजमेन्ट इनफॉरमेशन सिस्टम।

5.3.14 स्कोर के अपने डाटा सेंटर पर परिहार्य व्यय

विभाग ने स्टेट डाटा सेंटर की उपलब्धता के बावजूद अपने स्वयं के डाटा सेंटर पर ₹ 2.63 करोड़ का भुगतान किया।

स्टेट डाटा सेंटर को राज्य का केन्द्रीय भंडार, सुरक्षित डाटा भंडारण, सेवाओं की ऑनलाइन सुपुर्दगी, नागरिक सूचना/सेवा पोर्टल, राज्य इंट्रानेट पोर्टल, आपदा समुत्थान, दूरस्थ प्रबंधन और सर्विस एकीकरण आदि के रूप में कार्य करने के लिए स्थापित किया गया था।

- अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि स्टेट डाटा सेंटर की उपलब्धता के बावजूद विभाग ने स्वयं के डाटा सेंटर का संचालन जारी रखा और स्कोर का डाटा रखने और स्वयं के डाटा सेंटर के रखरखाव के लिए अप्रैल 2015 से अप्रैल 2018 के दौरान मेसर्स आई.एल. एंड.एफ.एस. को ₹ 2.63 करोड़ का भुगतान किया। यह इंगित करता है कि विभाग ने उपलब्ध स्टेट डाटा सेंटर का उपयोग नहीं किया और प्राईवेट वेंडर को परिहार्य भुगतान किया।

- आई.एस.ओ. 27001 एक प्रबंधन प्रणाली को निर्दिष्ट करता है जिसका उद्देश्य प्रबंधन नियंत्रण के तहत सूचना सुरक्षा लाना है और जो डाटा स्वामित्व, डाटा की गोपनीयता और डाटा की सुरक्षा के लिए विशिष्ट आवश्यकताएँ देता है। हालाँकि, आई.एस.ओ. 27001 की विस्तृत आवश्यकता, डाटा स्वामित्व और गोपनीयता नीति और इसका अनुपालन संचिका में उपलब्ध नहीं थी। आई. एस.ओ 27001 की आवश्यकता की पूर्ति और मजबूत डाटा स्वामित्व और गोपनीयता नीति और प्रक्रियाओं की अनुपस्थिति के कारण, विभाग ने डाटा पर अपना स्वामित्व, डाटा की गोपनीयता और डाटा की सुरक्षा कैसे सुनिश्चित किया, को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा में बताये जाने के बाद, विभाग ने निबंधन विभाग के डाटा को डालने हेतु स्टेट डाटा सेंटर में आवश्यक स्थान प्रदान करने के लिए (मार्च 2019) आई.टी. विभाग से अनुरोध किया। विभाग ने डाटा सुरक्षा, डाटा स्वामित्व और डाटा गोपनीयता सुनिश्चित करने के लिए आई.एस.ओ. की आवश्यकता का पालन नहीं करने के तथ्य को स्वीकार (सितंबर 2019) किया और कहा कि इन मामलों को नए एप्लीकेशन में शामिल किया जाएगा। हालाँकि, मौजूदा एप्लीकेशन में इन आवश्यकताओं को शामिल करने पर विभाग ने कुछ नहीं कहा।

अनुशंसा : विभाग को नेटवर्क कनेक्टिविटी के लिए स्टेट वाईड एरिया नेटवर्क और सुरक्षित डाटा भंडारण के लिए स्टेट डाटा सेंटर की सेवाओं का लाभ उठाना चाहिए ताकि मितव्ययिता सुनिश्चित हो सके। विभाग को डाटा स्वामित्व, डाटा की गोपनीयता और डाटा सुरक्षा से संबंधित आई.एस.ओ. की आवश्यकता की पूर्ति भी सुनिश्चित करनी चाहिए।

5.3.15 डिजीटाईज्ड डाटा अपलोड करने के लिए डाटा सेंटर में स्थान सुनिश्चित किए बिना दस्तावेजों के डिजिटाईजेशन पर अलाभकारी व्यय

निष्पादित दस्तावेजों के डिजिटाईज्ड डाटा को अपलोड करने के लिए अपने स्वयं के डाटा सेंटर/सर्वर में स्थान सुनिश्चित किए बिना, विभाग ने दस्तावेजों के डिजिटाइजेशन और डाटा सेंटर में इसके अपलोड करने हेतु ₹ 23.94 करोड़ का अलाभकारी व्यय किया।

स्कोर डाटाबेस के लेखापरीक्षा विश्लेषण में निम्नलिखित बातें प्रकट हुई :

- अप्रैल 2011 से मार्च 2018 की अवधि के दौरान निष्पादित किए गए कुल 74,66,977 दस्तावेजों में से केवल 19,85,477 दस्तावेजों (26.59 प्रतिशत) के पोर्टेबल डॉक्यूमेंट फार्मेट (पी.डी.एफ.) डाटाबेस में अपलोड (मार्च 2018) किए गए थे।

- लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि बाईस्कोर ने 1995 से 2010 की अवधि से संबंधित 1,26,37,896 अभिलेखों को डिजिटाईजेशन और अपलोड करने के लिए छह वेंडरों को

₹ 23.94 करोड़ का भुगतान किया, लेकिन केवल 5,87,576 दस्तावेजों (4.64 प्रतिशत) का विवरण डाटाबेस में उपलब्ध था और केवल 23 दस्तावेजों का पी.डी.एफ. फॉर्मेट अपलोड (मार्च 2018) किया गया। इस प्रकार विक्रेताओं को ₹ 23.94 करोड़ का किया गया भुगतान अलाभकारी था क्योंकि दस्तावेजों एवं इसका विवरण डाटाबेस से पुनर्प्राप्त नहीं किया जा सकता था। इसके अलावा, पुराने अभिलेखों के डिजिटाईजेशन का उद्देश्य भी हासिल नहीं किया गया।

कम्प्यूटरीकरण के प्रभारी सहायक महानिरीक्षक ने भी अभिलेखों के डिजिटाईजेशन और डाटा सेंटर में इसके अपलोडिंग को पूरा करना सुनिश्चित नहीं किया। इसके अलावा, डिजीटाईज्ड डाटा के अभाव में आम जनता और विशेष रूप से निष्पादकों/दावेदारों को विभाग के कम्प्यूटरीकरण का लाभ नहीं मिल सका जिसमें वेब पोर्टल के माध्यम से दस्तावेजों का मुद्रण भी शामिल है।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि डाटा सेंटर में जगह की कमी के कारण, सभी पी. डी.एफ. दस्तावेजों को अपलोड नहीं किया गया था। नमूना–जाँचित मामलों में आगे सत्यापन करने पर डाटा हार्ड ड्राइव में पाया गया था, लेकिन सर्वर पर अपलोड नहीं किया गया था। सर्वर पर डाटा के अभाव में डिजिटाईजेशन का मुख्य उद्देश्य, डिजिटाईज्ड डाटा तक ऑनलाईन पहुँच को प्रदान करना, प्राप्त नहीं हो सका।

एप्लीकेशन कंट्रोल से संबंधित कंडिकाएँ

5.3.16 लागू मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की गणना में मैन्युअल हस्तक्षेप

स्कोर डाटाबेस में भूमि का क्षेत्रफल, पट्टे की अवधि जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्र दर्ज नहीं पाये गये, जो इंगित करता है कि लगाए जाने वाले मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस मैन्युअल रूप से दर्ज किए गए थे और स्कोर द्वारा स्वतः गणना नहीं किया गया था जिससे इसके उद्देश्यों में से एक विफल हो गया।

पट्टे के दस्तावेजों और बिक्री के दस्तावेजों के लिए मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की गणना अचल संपत्ति के बाजार मूल्य के आधार पर की जाती है। संपत्ति के बाजार मूल्य पर पहुंचने के लिए और लगाए जाने वाले मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस (स्कोर के उद्देश्यों में से एक) की स्वतः गणना करने के लिए, संपत्ति का क्षेत्रफल और संपत्ति के पट्टे की अवधि जैसी जानकारी अनिवार्य रूप से स्कोर में दर्ज किये जाने की आवश्यकता होती है।

स्कोर डाटाबेस के लेखापरीक्षा विश्लेषण में निम्नलिखित बातें सामने आईं:

- जनवरी 2013 से मार्च 2018 के दौरान निष्पादित 47,319 पट्टा दस्तावेजों में से, 2,981 मामलों में भूमि का क्षेत्रफल शून्य और 3,283 मामलों में पट्टे की अवधि शून्य दिखाया गया था। इसी तरह जनवरी 2013 से मार्च 2018 के दौरान निष्पादित 49,79,071 बिक्री दस्तावेजों में से 1,43,418 मामलों में भूमि का क्षेत्रफल शून्य दिखाया गया था। इन महत्वपूर्ण सूचनाओं के अभाव के बावजूद स्कोर डाटाबेस में उपरोक्त सभी मामलों में वसूल किये जाने वाले मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस प्रदर्शित थे जो स्कोर डाटाबेस में मैन्युअल हस्तक्षेप के माध्यम से संभव हो सका। यह इंगित करता है कि डाटाबेस में मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की स्वतः गणना को सक्षम करने के लिए महत्वपूर्ण क्षेत्र को भरना सभी मामलों में अनिवार्य नहीं किया गया था। नतीजतन, स्कोर के उद्देश्यों में से एक, लागू मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की स्वतः गणना, को प्राप्त नहीं किया जा सका। पुनः संबंधित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक ने इन दस्तावेजों को निष्पादित करने से पहले अचल संपत्ति से संबंधित इन सूचनाओं को भरना सुनिश्चित नहीं किया।

आगे लेखापरीक्षा द्वारा 11 नमूना जाँचित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों[6] में 202 मामलों में दस्तावेजों के कागजी प्रतियों के सत्यापन के बाद पाया गया कि, निर्धारित मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की वसूली की गयी थी जबकि महत्वपूर्ण जानकारी उस सिस्टम में अनुपस्थित थी जो इंगित करता है कि ऑनलाइन निबंधन प्रणाली में निर्धारित मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की गणना में मैन्युअल हस्तक्षेप किया गया था।

जवाब में, विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (मार्च 2019) कि इस विसंगति की पहचान करने के लिए एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में अब आवश्यक नियंत्रण को शामिल किया गया है।

- लेखापरीक्षा ने स्कोर डाटाबेस के विश्लेषण के दौरान आगे पाया कि जनवरी 2013 और मार्च 2018 के बीच निष्पादित 4,69,428 दस्तावेजों में ₹ 106.14 करोड़ अधिक मुद्रांक शुल्क और 4,70,322 दस्तावेजों में ₹ 20.62 करोड़ का अधिक निबंधन फीस वसूल किया गया प्रदर्शित था। लेखापरीक्षा ने आगे यह भी पाया गया कि जनवरी 2013 से मार्च 2018 की अवधि के दौरान 588 मामलों में मुद्रांक शुल्क और 52 मामलों में निबंधन फीस संपत्ति के कीमत से भी अधिक वसूल किया गया प्रदर्शित था।

लेखापरीक्षा द्वारा सात नमूना जाँचित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों[7] में 291 दस्तावेजों की स्कैन की गई कागजी प्रतियों की जाँच से पाया गया कि 191 मामलों में लगाए जाने वाले मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस ₹ 1.29 करोड़ थे, जिसके विरुद्ध ₹ 1.90 करोड़ की वसूली की गई, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 61.64 लाख मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस की अधिक वसूली हो गई। शेष 100 मामलों में, मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस सही वसूल किया गया था।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि इस विसंगति की पहचान करने के लिए एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में आवश्यक एम.आई.एस प्रतिवेदन को अब शामिल किया गया और संबंधित जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों से प्रतिवेदन प्राप्त करने के बाद आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। आगे सत्यापन में लेखापरीक्षा ने पाया (अप्रैल 2019) कि आवश्यक एम.आई.एस. एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में शामिल किया गया।

5.3.17 स्कोर डाटाबेस में चालान का विवरण दर्ज नहीं किया गया और डीड/टोकन नंबर के साथ संबद्ध नहीं किया गया

स्कोर डाटाबेस में 50,62,399 दस्तावेजों के चालान का विवरण दर्ज नहीं किया गया और 42,350 चालान को संबंधित दस्तावेज/टोकन संख्या के साथ संबद्ध नहीं किया गया यद्यपि यह सुविधा एप्लीकेशन सिस्टम में उपलब्ध थी।

स्कोर डाटाबेस के लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि जनवरी 2013 और मार्च 2018 के बीच निबंधित किए गए 56,47,243 दस्तावेजों में से 50,62,399 दस्तावेजों का विवरण एप्लीकेशन सिस्टम में दर्ज नहीं किया गया था। संबंधित जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों ने भी दस्तावेजों को निष्पादित करने से पहले चालान की जानकारी भरना सुनिश्चित नहीं किया। इसके अलावा, डाटाबेस में दर्ज 42,350 चालान भी संबंधित दस्तावेज/टोकन संख्या के साथ संबद्ध नहीं थे। इस प्रकार, एप्लीकेशन सिस्टम में संबंधित दस्तावेज संख्या/टोकन संख्या के साथ चालान संबद्ध न करने और संबंधित जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों द्वारा इस जानकारी को न भरने के कारण, 2013 से 2018 की अवधि में निबंधित किए गए 51,04,749 दस्तावेजों में शामिल ₹ 14,092.95 करोड़ के चालान के विवरण स्कोर में उपलब्ध नहीं थे और इसलिये लेखापरीक्षा उन्हें सत्यापित नहीं कर सका।

[6] अरवल, बाढ़, भभुआ, दरौली, गया, जहानाबाद, खगड़िया, नालन्दा, पटना, पूर्णिया और राजगीर

[7] भभुआ, गया, जहानाबाद, खगड़िया, नालन्दा, पटना और राजगीर।

विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि चालान तालिका में केवल ओ–जी.आर.ए.एस.[8] के माध्यम से किये गये भुगतान का विवरण था और डीड तालिका में किए गए सभी भुगतान का विवरण था।

अनुशंसाः विभाग को स्कोर डाटाबेस में सभी भुगतान के संबंध में चालान का विवरण दर्ज करना और संबंधित दस्तावेज/टोकन संख्या के साथ उनको संबद्ध करना सुनिश्चित करना चाहिए।

5.3.18 सिस्टम के द्वारा सृजित दस्तावेज संख्याओं में अंतराल

एप्लीकेशन कंट्रोल की विफलता और डाटा सत्यापन के अभाव के कारण, दो लगातार टोकन संख्या और दस्तावेज संख्या में अंतराल था।

टोकन संख्या, दस्तावेज संख्या (एक दस्तावेज की क्रम संख्या) और बुक दस्तावेज संख्या एक दस्तावेज के निबंधन के बाद एप्लीकेशन सिस्टम द्वारा सृजित यूनिक फील्ड हैं। चूँकि, ये सिस्टम द्वारा सृजित किए गए नंबर हैं, इनमें दो लगातार निबंधित दस्तावेजों के बीच कोई अंतराल नहीं होना चाहिए।

2013–14 से 2017–18 की अवधि के स्कोर डाटा की लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि 12 जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों कार्यालयों[9] में, एप्लीकेशन सिस्टम के माध्यम से सृजित दस्तावेजों के क्रम संख्या में 693 मामलों में और टोकन संख्या में 2,376 मामलों में अंतराल था। यह एप्लीकेशन कंट्रोल की विफलता और डाटा सत्यापन जांच की अनुपस्थिति को इंगित करता है।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि 2018 से पहले के मामलों में अंतराल पाए गए थे। विभाग ने आगे कहा कि विभाग द्वारा उपलब्ध कराए गए डॉट डीएमपी डाटा में केवल निबंधित दस्तावेजों की जानकारी थी तथा दस्तावेज संख्या/टोकन संख्या/बुक दस्तावेज संख्या में जो अंतराल दिखाए गए हैं, वे अनिबंधित दस्तावेजों से संबंधित थे।

जवाब स्वीकार्य नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा प्रदान किया गया डॉट डी.एम.पी. डाटा में अनिबंधित दस्तावेजों की जानकारी सहित निबंधन विभाग का पूरा डाटाबेस था।

5.3.19 सिस्टम से सृजित दस्तावेज संख्या और बुक दस्तावेज संख्या का प्रतिरूप पाया जाना

दस्तावेज/बुक दस्तावेज संख्या का प्रतिरूप पाया गया जो दर्शाता था कि खास दस्तावेज की विशिष्टता को सुनिश्चित करने के लिए एप्लीकेशन सिस्टम को उचित रूप से डिजाइन नहीं किया गया था।

टोकन संख्या, क्रम संख्या और बुक दस्तावेज संख्या सिस्टम द्वारा सृजित यूनिक फील्ड हैं जो एक दस्तावेज के निबंधित होने के बाद दस्तावेज के पूर्ण निबंधन की पहचान कराते हैं। चूँकि यह एक मशीन (सिस्टम) द्वारा सृजित की गई संख्या है, इसलिए कोई प्रतिरूपण नहीं होना चाहिए।

स्कोर डाटाबेस के लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि सात जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों के कार्यालयों[10] में, 39 मामलों में दस्तावेज संख्या और 106 मामलों में बुक दस्तावेज संख्या दोबारा पाए गए। यह इंगित करता है कि खास दस्तावेज संख्या की विशिष्टता सुनिश्चित करने के लिए एप्लीकेशन सिस्टम को उचित रूप से डिजाइन नहीं किया गया था। जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों ने भी प्रतिरूप संख्याओं के ऐसे सृजन का पता नहीं लगाया।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि सभी प्रतिरूप रिस्पांस टाईम में देरी के कारण, ऑनलाइन निबंधन प्रक्रिया शुरू (2016) होने से पहले के थे। विभाग का जवाब सही नहीं है क्योंकि चार मामले 2017 से संबंधित थे।

[8] ओ–जी.आर.ए.एस. एक पोर्टल है जिसके माध्यम से विभाग के राजस्व को सरकारी शीर्ष में भेजा जाता है।
[9] अरवल, पटना, गया, नालंदा, जहानाबाद, कैमूर, खगड़िया, पूर्णिया, सिवान, राजगीर, बाढ़ और दानापुर।
[10] अरवल, दानापुर, गया, खगड़िया, नालन्दा, पटना और सिवान।

5.3.20 डाटा एंट्री ऑपरेटरों को सहायक का यूजर आईडी उपलब्ध कराया गया

डाटा एंट्री ऑपरेटर्स को सहायक की यूजर आईडी दी गई थी जो डाटा एंट्री ऑपरेटर के काम को सत्यापित करने वाले थे।

सर्वोत्तम आईटी नीति के अनुसार, कर्तव्यों का अलगाव यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक है कि प्रत्येक लेनदेन उचित रूप से अधिकृत एवं अभिलेखित किये गये हो और यह कि संपत्ति सुरक्षित रहे।

स्कोर डाटाबेस की लेखापरीक्षा जाँच में 124 में से 47 जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक के कार्यालयों में पता चला कि 128 मामलों में, डाटा एंट्री ऑपरेटरों को सहायक की यूजर आईडी दी गई थी, जो डाटा एंट्री ऑपरेटर के काम को सत्यापित करने के लिए अधिकृत थे। यह कमजोर लॉजिकल एक्सेस कंट्रोल को इंगित करता है।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि कार्यबल की कमी के कारण एक व्यक्ति को विभिन्न विशेषाधिकार स्तर की एक से अधिक यूजर आईडी आवंटित की गई थी। जवाब स्वीकार्य नहीं था, क्योंकि 13 में से तीन जाँचित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों में सहायक/प्रधान लिपिक पदस्थापित थे, लेकिन तब भी डाटा इंट्री ऑपरेटरों को सहायक की यूजर आईडी दी गई थी।

5.3.21 निबंधन प्रमाण पत्र का गलत पृष्ठांकन

जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक निबंधन प्रमाण पत्र का गलत पृष्ठांकन का पता लगाने में विफल रहे।

निबंधन अधिनियम की धारा 60, बुक के संख्या और पृष्ठ से संबंधित जिला अवर निबंधक के प्रमाण पत्र को उपबंधित करता है।

स्कोर डाटाबेस के लेखापरीक्षा विश्लेषण में पाया गया कि तीन जिला अवर निबंधक कार्यालयों[11] में 18 मामलों में स्कोर सॉफ्टवेयर द्वारा सृजित किए गए पृष्ठांकन प्रमाणपत्र में उल्लेखित पृष्ठ संख्या या तो एक ही थे या एक ही सीमा के भीतर थे। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि न तो सिस्टम को प्रत्येक दस्तावेज के लिए विशिष्ट पृष्ठ संख्या उत्पन्न करने के लिए डिजाइन किया गया था और न ही संबंधित जिला अवर निबंधक ने एप्लीकेशन सिस्टम में दस्तावेज की उपलब्धता के बावजूद निबंधन के प्रमाण पत्र का पृष्ठांकन करने से पहले यथोचित जॉच किया था। बुक जिसमें दस्तावेज संरक्षित था के पृष्ठ संख्या के सही अंकन के अभाव में, वांछित दस्तावेज को पुनः प्राप्त करना मुश्किल होगा।

जवाब में, विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (मार्च 2019) कि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में आवश्यक सुधार किया गया।

अन्य आईटी संबंधी कंडिकाएँ

5.3.22 मैन्युअल रूप से लिये गये फीस का स्कोर डाटाबेस में परिलक्षित नहीं होना

दस्तावेजों की खोज, निरीक्षण, दस्तावेजों की प्रमाणित प्रति जारी करने आदि से संबंधित फीस को मैन्युअल रूप से संग्रह किया गया और स्कोर डाटाबेस में नहीं दिखाया गया। परिणामस्वरूप, स्कोर डाटाबेस द्वारा सृजित दैनिक फीस पंजी और मासिक फीस पंजी में सभी लेनदेन शामिल नहीं हुये।

स्कोर का एक उद्देश्य दैनिक फीस पंजी और मासिक फीस पंजी को स्वचालित करना था।

[11] जहानाबाद, कैमूर और पूर्णिया

लेखापरीक्षा ने 13 नमूना–जाँचित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों में पाया कि स्कोर डाटाबेस के अनुसार 2013–14 से 2017–18 की अवधि में ₹ 3,714.95 करोड़ मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस संग्रहित किया गया था। हालाँकि, दैनिक फीस पंजी के आधार पर तैयार किए गए जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक के मासिक प्रतिवेदन के अनुसार, इसी अवधि के दौरान संग्रहित मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस ₹ 3,796.82 करोड़ था। इस प्रकार, स्कोर डाटाबेस में उपलब्ध एवं नमूना जाँचित जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों द्वारा प्रतिवेदित मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस में ₹ 81.87 करोड़ का अंतर था। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि इस अंतर के कारणों में दस्तावेजों की खोज, निरीक्षण, दस्तावेजों की प्रमाणित प्रति जारी करने आदि से संबंधित शुल्क का मैन्युअल संग्रहण और इन सभी का केवल मैन्युअल रूप में अभिलेखों का रखरखाव शामिल था। यह इंगित करता है कि संबंधित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक के कार्यालयों में संधारित दैनिक फीस पंजी और मासिक फीस पंजी जिसमें सभी लेन–देन शामिल रहते हैं को स्वचालित करने के स्कोर का एक उद्देश्य हासिल नहीं किया जा सका।

लेखापरीक्षा आपत्ति के जवाब में, विभाग ने स्कोर डाटाबेस में राजस्व संग्रह से संबंधित सभी लेनदेन को दर्ज करने को सुनिश्चित करने और स्कोर डाटाबेस में उपलब्ध एम.आई.एस. के माध्यम से मासिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करने के लिए सभी जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों को निर्देश जारी किया (फरवरी और मई 2019)।

5.3.23 एप्लीकेशन सिस्टम में कार्यकारी नियमों के प्रावधान का परिमापन नहीं किया जाना

निष्पादित संदर्भित मामलों, रिफंड के मामलों और शुल्क की तालिका में उल्लेखित दस्तावेजों के अतिरिक्त दस्तावेजों के लिए निबंधन फीस से संबंधित कार्यकारी नियमों को एप्लीकेशन सिस्टम में परिमापित करने में विभाग विफल रहा।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 47(क) के प्रावधान के तहत जब निबंधन प्राधिकारी यह पाता है कि किसी सम्पत्ति के बाजार मूल्य की घोषणा दस्तावेज में बाजार मूल्य से कम की गई थी, तब उस मामले को सहायक निबंधन महानिरीक्षक के पास संपत्ति के मूल्यांकन का निर्धारण हेतु संदर्भित कर सकता है। पुनः अधिनियम का धारा 54, मुद्रांक शुल्क की वापसी को विहित करता है। इसके अलावा, विभाग ने जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक को निर्देश जारी (जनवरी 2007) किया कि जल्द से जल्द अंतर मुद्रांक शुल्क की वसूली करें और सहायक निबंधन महानिरीक्षक के आदेश के 60 दिनों के भीतर अंतर मुद्रांक शुल्क वसूली नहीं होने के स्थिति में राजस्व वसूली हेतु नीलामवाद दर्ज किए जाए।

स्कोर डाटाबेस के लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि एप्लीकेशन सिस्टम में संदर्भित मामलों के निष्पादन और अनुश्रवण हेतु कोई प्रावधान नहीं था। 2013–14 से 2017–18 की अवधि के लिए उपलब्ध कराए गए संदर्भित मामलों की पंजी एवं उपलब्ध कराये गये सूचना की लेखापरीक्षा में पता चला कि चार जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों[12] में, 2013–14 और 2017–18 के बीच सहायक निबंधन महानिरीक्षक को संदर्भित 606 मामलों का निष्पादन किया गया था। सहायक निबंधन महानिरीक्षक ने 169 मामलों में देय मुद्रांक शुल्क के रूप में ₹ 4.50 करोड़ का अतिरिक्त राशि निर्धारित किया। हालाँकि, जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों ने न तो अंतर मुद्रांक शुल्क का वसूली किया और न ही तीन महीने से 71 महीने बीतने के बाद भी राजस्व वसूली हेतु नीलामवाद दायर किया। संबंधित सहायक निबंधन महानिरीक्षक ने निष्पादित संदर्भित मामलों में अंतर मुद्रांक शुल्क की वसूली का अनुश्रवण भी नहीं किया।

लेखापरीक्षा आपत्ति के जवाब में, संबंधित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक ने 31 मामलों में ₹ 53.05 लाख के मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस का वसूली किया और ₹ 3.43 करोड़ के राजस्व से सन्निहित 121 मामलों में नीलामवाद दायर किया। इसी तरह रिफंड और फीस तालिका में नहीं उल्लेखित दस्तावेजों के लिए निबंधन फीस के प्रावधान को एप्लीकेशन

[12] गया, कैमूर, खगड़िया और राजगीर।

सिस्टम में परिमापित नहीं किया गया, जिसके कारण विभाग द्वारा इन मामलों का अनुश्रवण नहीं किया गया और कम्प्यूटरीकरण के उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि विभाग और संबंधित सहायक निबंधन महानिरीक्षक द्वारा संदर्भित मामलों के अनुश्रवण का प्रावधान बाद में परिमापित कर दिए गए। हालाँकि, विभाग ने रिफंड के प्रावधान का परिमापन क्यों नहीं किया गया पर कुछ नहीं कहा।

5.3.24 नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र का मैन्युअल जारी किया जाना

नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र मैन्युअल रूप से जारी किए गए थे, यद्यपि इनका ऑनलाइन जारी करना स्कोर के उद्देश्यों में से एक था।

नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाणपत्र[13] जारी करना आईटी प्रणाली के तहत स्वचालन प्रक्रिया के उद्देश्यों में से एक था।

नमूना–जाँचित 13 जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों में अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि 2013–14 से 2017–18 की अवधि में मैन्युअल रूप से 1,15,743 नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र जारी किए गए थे। इस प्रकार, कम्प्यूटरीकरण के उद्देश्यों में से एक नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र ऑनलाइन जारी करने को प्राप्त नहीं किया गया था। इसके अलावा, सहायक निबंधन महानिरीक्षक (कम्प्यूटरीकरण) ने भी डाटाबेस और उनके कार्यालयों के काम का अनुश्रवण नहीं किया ताकि एप्लीकेशन सिस्टम का उपयोग करके नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र का ऑनलाइन जारी करना सुनिश्चित किया जा सके। विभाग ने भी जिला अवर निबंधकों को मैन्युअल रूप से नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र जारी करने से रोकने के लिए कोई निर्देश जारी नहीं किया।

जवाब में, विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया और कहा (मार्च 2019) कि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में आवश्यक व्यवस्था की जाएगी।

5.3.25 आयकर अधिनियम की आवश्यकता की पूर्ति नहीं होना

स्कोर डाटाबेस में पाँच लाख (1.1.2016 से 10 लाख) मूल्य से अधिक के 1,49,065 संपत्तियों के संबंध में स्थाई खाता संख्या (पैन) को दर्ज नहीं किया गया था, जो सिस्टम में अपर्याप्त वैलीडेसन कंट्रोल को इंगित किया।

आयकर अधिनियम, 1961 में 31 दिसंबर 2015 तक ₹ पांच लाख और उसके बाद ₹10 लाख से अधिक मूल्य के अचल संपत्ति की बिक्री/खरीद के मामले में स्थायी खाता संख्या (पैन) को अनिवार्य रूप से उद्धृत करने की आवश्यकता है और इसकी अनुपस्थिति में फॉर्म 60 और 61 का प्रस्तुतिकरण अनिवार्य है।

स्कोर डाटाबेस के लेखापरीक्षा जाँच से पता चला कि जनवरी 2013 से दिसंबर 2015 के दौरान निबंधित अचल संपत्ति के 15,93,805 दस्तावेजों में से पाँच लाख से अधिक मूल्य के 1,05,442 दस्तावेजों के लिए डाटाबेस में पैन विवरण दर्ज नहीं किया गया था। इसके अलावा, जनवरी 2016 से मार्च 2018 के दौरान निबंधित 10 लाख से अधिक मूल्य के अचल संपत्ति के 1,73,493 दस्तावेजों में से, 43,623 दस्तावेजों के लिए पैन विवरण डाटाबेस में दर्ज नहीं किए गए थे। इन मामलों में, फॉर्म 60 और 61 को प्रस्तुत करने से संबंधित क्षेत्र भी रिक्त थे।

लेखापरीक्षा ने 321 दस्तावेजों के स्कैन किये गये प्रति का जाँच किया और पाया कि 90 दस्तावेजों में संपत्तियों की कीमत निर्धारित सीमा से अधिक होने के बावजूद भी पैन का उल्लेख नहीं किया गया था।

[13] नॉन–इन्कमब्रेंस प्रमाण पत्र एक प्रमाण पत्र है जो संपत्ति को किसी भी अतिक्रमण से मुक्त होने के लिए निरूपित किया जाता है।

इस प्रकार, डाटाबेस में ₹ पाँच लाख या ₹ 10 लाख, जैसा भी मामला हो, से अधिक की संपत्ति के संबंध में, पैन की जानकारी अपलोड नहीं करना, सिस्टम में अपर्याप्त वैलीडेसन कंट्रोल का संकेत था।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि एप्लीकेशन सॉफ्टवेयर में पैन प्रारूपों के सत्यापन के लिए आवश्यक प्रावधान को अब शामिल किया गया। आगे सत्यापन पर लेखापरीक्षा में पाया गया कि पैन को दर्ज करने के लिए स्कोर सॉफ्टवेयर में आवश्यक परिवर्तन किए गए हैं।

5.3.26 भूमि अभिलेखों के डाटा के साथ एकीकरण

विभाग ने स्कोर डाटाबेस को राजस्व और भूमि सुधार विभाग के डाटाबेस के साथ एकीकृत नहीं किया, जिससे भूमि या संपत्ति से संबंधित जानकारी का ऑनलाइन सत्यापन नहीं हो पाया।

राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम भूमि अभिलेख डाटा के साथ निबंधन के डाटा के एकीकरण का प्रावधान करता है। तदनुसार, जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक को किसी भी संपत्ति के निबंधन पर स्वतः संबंधित राजस्व अधिकारियों को निबंधित संपत्ति के ऑनलाइन विवरण को अग्रेषित करना आवश्यक था। इन विवरणों में संपत्ति का विवरण, निबंधन संख्या और निबंधन की तारीख और पक्षकारों के नाम शामिल होंगे, जिनका उपयोग राजस्व अधिकारियों द्वारा संपत्ति के दाखिल खारिज के लिए किया जाएगा।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि राजस्व और भूमि सुधार विभाग द्वारा जनवरी 2018 तक अपनी वेबसाइट पर 4,29,76,776 खेसरा के डिजिटाइज्ड अभिलेख को अपलोड करने के बावजूद निबंधन विभाग के अभिलेखों को राजस्व एवं भूमि सुधार विभाग के संबंधित अभिलेखों से जोड़ने का प्रावधान वर्तमान एप्लीकेशन सिस्टम में नहीं किया गया जैसा कि राष्ट्रीय भूमि अभिलेख आधुनिकीकरण कार्यक्रम में परिकल्पित था। एप्लीकेशन सिस्टम में इस प्रावधान के अभाव में, राजस्व अधिकारी संपत्ति के दाखिल खारिज के लिए निबंधन विभाग के पास उपलब्ध जानकारी का उपयोग नहीं कर सके और निबंधन विभाग भी निष्पादनकर्ताओं द्वारा प्रस्तुत भूमि/संपत्ति से संबंधित सूचना की सत्यता का ऑनलाइन सत्यापन नहीं कर सका। इस प्रकार, महत्वपूर्ण कार्य के गैर–स्वचालन के कारण, विभाग के आंतरिक नियंत्रण से भी समझौता किया गया तथा निर्धारित उद्देश्य को हासिल नहीं किया जा सका।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि भूमि अभिलेखों का कम्प्यूटरीकरण नहीं होने के कारण राजस्व और भूमि सुधार विभाग के साथ निबंधन विभाग के अभिलेखों का एकीकरण नहीं किया गया था, लेकिन अब दिसंबर 2018 के प्रभाव से राजस्व और भूमि सुधार विभाग द्वारा वेब सर्विस के माध्यम से भूमि अभिलेख को उपलब्ध कराया जा रहा है अतः निबंधन विभाग के डाटा के साथ इसे एकीकृत करने के लिए कार्रवाई की जाएगी।

प्रमुख विविध मुद्दे

5.3.27 बिहार निबंधन नियमावली, 2008 में सेवा प्रभार के संग्रह का अवैध प्रावधान

निबंधन विभाग ने बिहार निबंधन नियमावली, 2008 में सेवा प्रभार के संग्रहण से संबंधित अवैध प्रावधान बनाया, जिसके परिणामस्वरूप न केवल हितधारकों पर वित्तीय बोझ डालकर 2008–09 से 2017–18 के दौरान ₹ 152.60 करोड़ का सेवा प्रभार का संग्रह किया गया अपितु इनको राज्य के समेकित निधि के बदले बैंक खाता में जमा किया गया।

निबंधन अधिनियम, 1908 की धारा 69 निबंधन महानिरीक्षक को निबंधन कार्यालय के निरीक्षण एवं निम्नलिखित पर नियम बनाने की शक्ति विहित करता है : (अ) पुस्तकों, कागजों और

दस्तावेजों की सुरक्षित अभिरक्षा के लिए उपबन्ध (अअ) उस रीति का और उन रक्षोपायों का जिनके अधीन रहते हुए पुस्तकें कम्प्यूटर फ्लॉपियों या डिस्केटों में या किसी अन्य इलेक्ट्रॉनिक रूप में रखी जा सकेंगी के लिए उपबन्ध, (ब) यह घोषणा करने के लिये कि प्रत्येक जिले में किन भाषाओं को साधारणतः प्रयुक्त किया जाएगा, के लिए उपबन्ध।

इस प्रावधान का इस्तेमाल करते हुए, बिहार सरकार के अनुमोदन के उपरांत निबंधन महानिरीक्षक ने बिहार निबंधन नियमावली, 2008 को बनाया जिसमें निबंधित दस्तावेज के प्रत्येक पृष्ठ के आधार पर सेवा प्रभार उद्ग्रहण करने का प्रावधान बनाया। हालाँकि उपरोक्त अधिनियम की धारा 69 ने निबंधन महानिरीक्षक को सेवा प्रभार के लिए कोई भी प्रावधान बनाने के लिए अधिकृत नहीं किया था। इस प्रकार, सेवा प्रभार लगाने का प्रावधान अधिनियम की धारा 69 के विधायी इरादे से परे था और इसलिए अवैध है।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि स्वचालित निबंधन प्रक्रिया और सॉफ्ट प्रतियों में दस्तावेजों के संरक्षण के लिए सेवा प्रभार लगाया जा रहा था, जबकि निबंधन अधिनियम की धारा 78 के तहत समान उद्देश्य हेतु मैन्युअल प्रक्रिया से दस्तावेजों का निबंधन एवं कागजी प्रतियों में संरक्षण के लिए निबंधन फीस वसूला जा रहा था। इस प्रकार, कोई अतिरिक्त सेवा प्रदान नहीं की जा रही थी। सरकारी कार्यालयों में कार्यालय प्रक्रियाओं का कम्प्यूटरीकरण/ स्वचालन कारोबार करने में आसानी प्रदान करने हेतु बेहतर सेवा मुहैया कराना सरकार की निहित जिम्मेदारी है। हालाँकि, विभाग ने बिना कोई अतिरिक्त सेवा प्रदान किये निबंधन शुल्क के अलावा सेवा प्रभार लगाया।

स्कोर डाटाबेस के लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि विभाग ने विधायिका के अनुमोदन के बिना 2008–09 से 2017–18 की अवधि के दौरान सेवा प्रभार के रूप में ₹ 152.60 करोड़ संग्रह किया और 39 सोसाईटी (38 डाईस्कोर और एक बाईस्कोर) के निजी बैंक खाते में जमा किया; इस प्रकार, इन सोसाईटी को धन खर्च करने की अनुमति देकर इस संग्रहित धन को विधायी और कार्यकारी निरीक्षण के बाहर रखा। इसके अलावा, हितधारकों को ₹ 152.60 करोड़ का वित्तीय भार वहन करना पड़ा। संग्रहित सेवा प्रभार को राज्य के समेकित निधि में जमा नहीं करना भारत के संविधान का अनुच्छेद 266(1) का उल्लंघन है जो यह प्रावधित करता है कि राज्य सरकार द्वारा उद्ग्रहित समस्त राजस्व राज्य के समेकित निधि में जमा होंगे। सेवा प्रभार को बैंक खाते में जमा करने का चलन तुरंत रोका जाना चाहिए क्योंकि यह धोखाधड़ी एवं दुर्विनियोजन जैसे जोखिमों से भरा है।

इस प्रकार, बिहार सरकार ने अवैध रूप से बिहार निबंधन नियमावली में सेवा प्रभार के संग्रहण का प्रावधान किया और आउटसोर्स किये गये फर्म को वित्त प्रदान करने हेतु अपना मुख्य कार्य करने के लिए सेवा प्रभार के संग्रह की अनुमति दिया, जिसके परिणामस्वरूप न केवल राज्य के वित्तीय मामले में विधायी निरीक्षण को दरकिनार किया गया, बल्कि हितधारकों पर अनुचित बोझ डाल दिया गया।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि बिहार निबंधन नियमावली, 2008, जो सेवा प्रभार के आरोपण को प्रावधित करता है विधि विभाग और वित्त विभाग की सहमति और राज्य मंत्रिमंडल के अनुमोदन सहित सभी उचित प्रक्रिया के बाद तैयार किया गया था।

विभाग का जवाब गलत था क्योंकि अधिसूचना निबंधन अधिनियम की धारा 69 (1) (अ) और (अअ) के तहत जारी किया गया था, जिसने राज्य सरकार को कोई सेवा प्रभार लगाने के लिए अधिकृत नहीं किया था और विभाग ने भी बिहार निबंधन नियमावली, 2008 पर अनुमोदन के समय इस तथ्य को राज्य मंत्रिमंडल के संज्ञान में नहीं लाया था।

अनुशंसाः विभाग को बिहार नियमावली 2008 को संशोधित करना चाहिए जिससे की निबंधन अधिनियम के धारा 69 के विधायी इरादे का उल्लंघन करते हुए सेवा प्रभार की वसूली नहीं हो। विभाग को संग्रहित सेवा प्रभार (बैंक खाता में रखा हुआ) का समाधान करना चाहिए और इसे तुरंत राज्य के समेकित निधि में जमा करना चाहिए। पुनः विभाग को, इस प्रकार से संग्रहित रकम का उपयोग बाईस्कोर एवं डाईस्कोर द्वारा कैसे किया जा रहा है की जाँच करनी चाहिए।

5.3.28 भूमि के मूल्य में अनियमित कमी

न्यूनतम मूल्य पंजी (एम.वी.आर) में भूमि के मूल्य में अनियमित कमी से ₹ 13.86 लाख के राजस्व का नुकसान।

बिहार मुद्रांक (दस्तावेजों के अवमूल्यन का निवारण) (संशोधन) नियमावली 2013, संपत्ति के न्यूनतम मूल्य निर्धारित करने के लिए जिला मूल्यांकन समिति को दिशा–निर्देश प्रदान करती है, जिसमें अन्य बातों के साथ–साथ एक क्षेत्र की संपत्ति का न्यूनतम मूल्य उस क्षेत्र के उच्चतम मूल्य वाले पाँच निबंधित बिक्री दस्तावेजों के औसत मूल्य से कम नहीं होगा, को प्रावधित करता है।

स्कोर डाटाबेस और जिला अवर निबंधक, पटना के कार्यालय के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि उपरोक्त निर्धारित मानदंडो का पालन किये बिना जिला मूल्यांकन समिति पटना द्वारा (फरवरी 2016) श्रीकृष्णापुरी की भूमि का मूल्य घटाकर ₹ 18.00 लाख प्रति डेसीमल से ₹ 16.25 लाख प्रति डेसीमल कर दिया गया। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि चूँकि यह मानदंड एप्लीकेशन सिस्टम में परिमापित नहीं किया गया था अतः सिस्टम ने न्यूनतम मूल्य पंजी के मूल्य में अनुचित परिवर्तन के बारे में कोई रेड फ्लैग सूचित नहीं किया था। इस प्रकार, न्यूनतम मूल्य पंजी में भूमि के मूल्य में की गई कमी अनियमित थी जिसके कारण फरवरी 2016 और मार्च 2018 के बीच निष्पादित 51 दस्तावेजों से ₹ 13.86 लाख[14] के राजस्व का नुकसान हुआ।

लेखापरीक्षा आपत्ति के जवाब में, विभाग ने शिवपुरी में निष्पादित दस्तावेजों की संख्या और न्यूनतम मूल्य पंजी की तुलना उत्तर और दक्षिण श्रीकृष्णापुरी के न्यूनतम मूल्यपंजी से किया और कहा कि सर्वेक्षण टीम द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन (जनवरी 2016) के आधार पर भूमि के मूल्य में कमी की गई थी और न्यूनतम मूल्य पंजी में कमी के कारण कोई राजस्व हानि नहीं हुई।

विभाग का जवाब तथ्यात्मक रूप से गलत है क्योंकि जनवरी 2016 के सर्वेक्षण प्रतिवेदन में श्रीकृष्णापुरी शामिल नहीं था।

[14]

(राशि ₹ में)

थाना संख्या	निष्पादित दस्तावेजों की संख्या	कुल क्षेत्रफल डेसीमल में	न्यूनतम मूल्य पंजी के दर में अन्तर	सम्पत्ति के मूल्य में कमी	10 प्रतिशत की दर से राजस्व की हानि
204	8	25.2453	1,75,000	44,17,927	4,41,792
224	43	53.9548	1,75,000	94,42,090	9,44,209
कुल	**51**				**13,86,001**

5.3.29 कोर्ट फीस मुद्रांक (न्यायिक) की बिक्री से हुये आय को विलंब से सरकारी खाते में प्रेषण

जिला अवर निबंधक पटना ने कोर्ट फीस मुद्रांक (न्यायिक) की बिक्री से हुये आय को एक से 121 दिनों की देरी से सरकार के खाते में प्रेषित किया।

बिहार कोर्ट फीस (फ्रैंकिंग मशीन द्वारा मुद्रांकों की बिक्री) नियमावली 2008 के नियम 4(1) के साथ पठित नियम 7 (1) के अनुसार, फ्रैंकिंग मशीन के द्वारा कोर्ट फीस मुद्रांक की बिक्री के लिये फ्रैंकिंग मशीन में राशि की पूर्व–प्रविष्टि नहीं की जाएगी। सचिव, डाईस्कोर को फ्रैंकिंग मशीन को रिचार्ज करने के लिए संबंधित जिला अवर निबंधक को राशि जमा करनी थी जो सचिव, डाईस्कोर से संग्रहित राशि को सरकारी खाते में प्रेषित करता तथा इसका साप्ताहिक प्रतिवेदन निबंधन महानिरीक्षक को भेजता। यद्यपि, इन नियमों को स्कोर में परिमापित नहीं किया गया था।

जिला अवर निबंधक, पटना के कार्यालय में फ्रैंकिंग मशीन से संबंधित वर्ष 2016–17 और 2017–18 के अभिलेखों/प्रतिवेदनों की लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि फ्रैंकिंग मशीनों को रिचार्ज किया गया और रिचार्ज किये गये राशि की वसूली को सुनिश्चित किये बिना हीं ₹ 5.94 करोड़ के मुद्रांक की बिक्री की गई। यह उपरोक्त नियमावली के प्रावधान का घोर उल्लंघन था जो रिचार्ज के समय हीं राजस्व की प्राप्ति को प्रावधित करता है। इसके अलावा, फ्रैंकिंग मशीनों से मुद्रांक की बिक्री से हुये आय को डाईस्कोर के पृथक बैंक खाते में जमा किया गया और उसके बाद एक से 121 दिनों की विलम्ब से सरकार के खाते में प्रेषित किया गया। इसके अलावा, फ्रैंकिंग मशीन को रिचार्ज करने और सरकारी खाते में इसके प्रेषण के बारे में कोई साप्ताहिक प्रतिवेदन निबंधन महानिरीक्षक को नहीं भेजी गई। इस प्रकार, फ्रैंकिंग मशीनों के माध्यम से मुद्रांकों की बिक्री से हुये प्राप्तियों से संबंधित कार्यकारी नियमों का परिमापन न होने के कारण, विभाग फ्रैंकिंग मशीनों के माध्यम से मुद्रांकों की बिक्री और उससे राजस्व की प्राप्ति पर आवश्यक नियंत्रण रखने में विफल रहा, जिससे फ्रैंकिंग मशीन को रिचार्ज करने के समय राजस्व की प्राप्ति नहीं हुई और बाद में इसे विलम्ब से सरकारी खाते में प्रेषण किया गया।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि भविष्य में इस प्रकार की लापरवाही नहीं दोहराई जाएगी।

5.3.30 निबंधन कार्यालयों का निरीक्षण

आवश्यक संख्या में निबंधन कार्यालयों का निरीक्षण नहीं किया गया, जो खराब आंतरिक नियंत्रण को दर्शाता है।

बंगाल सरकार के पत्र सं0 745–प दिनांक 4.11.1899, जैसा कि बिहार में लागू है, के अनुसार 2016–17 और 2017–18 के दौरान निरीक्षण प्राधिकारियों द्वारा 96 निबंधन कार्यालयों का निरीक्षण किए जाने थे। यद्यपि, 13 नमूना जाँचित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों में उपलब्ध अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच मे पाया गया कि 96 आवश्यक निरीक्षणों के विरुद्ध निरीक्षण प्राधिकारियों द्वारा 2016–17 और 2017–18 के दौरान केवल 17 निरीक्षण (17.71 प्रतिशत) किए गए, जो खराब आंतरिक नियंत्रण को दर्शाता है।

जवाब में, विभाग ने कहा (मार्च 2019) कि 2016–17 और 2017–18 के दौरान संबंधित नियंत्री कार्यालयों द्वारा 124 निबंधन कार्यालयों में क्रमशः 92 और 82 निरीक्षण किए गए।

विभाग के उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि 13 नमूना जाँचित कार्यालयों में 2016–17 और 2017–18 के दौरान आवश्यक 96 निरीक्षणों के विरुद्ध क्रमशः 11 और छह निरीक्षण किए गए थे।

अनुशंसा : विभाग को निर्धारित मानदंडों के अनुसार कार्यालयों का निरीक्षण सुनिश्चित करना चाहिए और एप्लीकेशन सिस्टम में उचित एम.आई.एस. और मॉड्यूल के माध्यम से निरीक्षण करने का प्रयास करना चाहिए।

5.3.31 निष्कर्ष

- सिस्टम डिजाइन डॉक्यूमेंट, कारोबार निरंतरता और आपदा समुत्थान योजना उपलब्ध/अभिलेखित नहीं था। स्कोर का स्टैन्डर्डाइजेशन टेस्टिंग और क्वालिटी सर्टिफिकेशन नहीं किया गया था।

- स्कोर डाटाबेस राजस्व और भूमि सुधार विभाग के भूमि अभिलेख डाटाबेस के साथ एकीकृत भी नहीं था, जिसके कारण निबंधन प्राधिकारियों द्वारा दस्तावेजों में उल्लेखित भूमि/संपत्ति से संबंधित जानकारी का ऑनलाइन सत्यापन नहीं किया गया।

- सिस्टम द्वारा सृजित टोकन संख्या/दस्तावेज संख्या में अंतराल, सिस्टम द्वारा सृजित किए गए दस्तावेज संख्या/बुक दस्तावेज संख्या में डुप्लीकेशन और निबंधन प्रमाण पत्र के पृष्ठांकन में गलत पृष्ठ संख्या का संदर्भ देखा गया।

- स्कोर डाटाबेस में भूमि का क्षेत्रफल, लीज की अवधि जैसे महत्वपूर्ण फील्ड दर्ज नहीं किये गये, जो इंगित करता है कि लगाए जाने वाले मुद्रांक शुल्क और निबंधन फीस मैन्युअल रूप से दर्ज किए गए और स्कोर द्वारा गणना नहीं की गई जिससे इसके एक उद्देश्य को प्राप्त नहीं किया जा सका।

- विभाग ने स्टेट वाईड एरिया नेटवर्क और स्टेट डाटा सेन्टर की सुविधा का लाभ नहीं उठाया और आउटसोर्स किये गये वेंडरों से इंट्रानेट सेवाएं और डाटा सेन्टर की सुविधा प्राप्त किया और ₹ 3.98 करोड़ का परिहार्य भुगतान किया।

- अप्रैल 2011 और मार्च 2018 के बीच निष्पादित किए गए दस्तावेजों के केवल 27 प्रतिशत को स्कोर डाटाबेस पर अपलोड किया गया (मार्च 2018 तक)। हालाँकि, छह वेंडरो को 1995 से 2010 की अवधि के 1,26,37,896 अभिलेखों के डिजिटाईजेशन और अपलोड करने के लिए ₹ 23.94 करोड़ का भुगतान किया गया था, जबकि केवल 5,87,576 दस्तावेजों (पाँच प्रतिशत) के विवरण डाटाबेस में उपलब्ध थे और केवल 23 दस्तावेजों के पी.डी.एफ. प्रारूप अपलोड किये गये थे (मार्च 2018)। सर्वर पर डाटा की अनुपस्थिति में, डिजिटाईजेशन का मुख्य उद्देश्य डाटा तक ऑनलाइन पहुँच की सुविधा प्राप्त नहीं हुई।

- बिहार सरकार ने अवैध रूप से बिहार निबंधन नियमावली, 2008 में सेवा प्रभार के संग्रहण का प्रावधान किया, क्योंकि निबंधन अधिनियम की धारा 69 सेवा प्रभार के आरोपण एवं संग्रहण को अधिकृत नहीं किया था।

अनुपालन लेखापरीक्षा के अन्य अवलोकन

5.4 संपत्ति के अवमूल्यन के कारण मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली

अवर निबंधक, चकिया द्वारा संदर्भित मामले के निष्पादन में सहायक निबंधन महानिरीक्षक, मुजफ्फरपुर ने तथ्यात्मक स्थिति का अनदेखी किया जिसके परिणामस्वरूप ₹ 4.32 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ। छह निबंधन प्राधिकारी संपत्ति के अवमूल्यन का पता लगाने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप ₹ 3.96 करोड़ के मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 के अनुसार दस्तावेजों में संपत्ति का प्रतिफल/बाजार मूल्य तथा शुल्क के आरोपण को प्रभावित करने वाले सभी अन्य तथ्यों और परिस्थितियों को सत्यतः एवं पूर्णतः प्रकट करना है। इसके अलावा निबंधन, उत्पाद एवं मद्यनिषेध (निबंधन) विभाग, बिहार सरकार द्वारा निर्गत अधिसूचना (फरवरी एवं जुलाई 2013) के अनुसार मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का वसूली न्यूनतम मूल्य पंजी (एम.वी.आर.) पर आधारित संपत्ति के बाजार मूल्य पर किया जाएगा तथा 30 वर्ष की अवधि के पट्टा के मामलों में मुद्रांक शुल्क की दर छह या आठ[15] प्रतिशत एवं निबंधन फीस पट्टा राशि के मूल्य के 50 प्रतिशत का दो प्रतिशत होगा।

- अवर निबंधक चकिया के कार्यालय में अप्रैल 2012 से नवम्बर 2017 के दौरान निबंधित दस्तावेजों के जाँच में लेखापरीक्षा (जनवरी 2018) ने पाया कि जुलाई 2016 में जमीन की बिक्री से संबंधित एक दस्तावेज निबंधन के लिए उपस्थापित किया गया था। तत्पश्चात् अवर निबंधक ने स्थल जाँच करवाया (15 जुलाई 2016) एवं उपरोक्त जाँच प्रतिवेदन के अनुसार जमीन वाणिज्यिक श्रेणी के अंतर्गत आता था एवं इसीलिए भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 47–ए के अंतर्गत अवर निबंधक ने मामले को (23 जुलाई 2016) सहायक महानिरीक्षक, मुजफ्फरपुर को संदर्भित कर दिया।

सहायक महानिरीक्षक, मुजफ्फरपुर ने पुनः स्थल जाँच करवाया (दिसम्बर 2016) एवं उस जाँच प्रतिवेदन के आधार पर भूमि के एक भाग को आवासीय एवं शेष भाग को विकासशील के रूप में मानते हुए निष्पादित किया (दिसम्बर 2016) एवं तद्नुसार अवर निबंधक द्वारा दिसम्बर 2016 में दस्तावेजों का निबंधन किया गया। हालाँकि सहायक निबंधन महानिरीक्षक ने स्वयं अपने आदेश में यह उल्लेख किया कि विक्रेता ने भूमि का उपयोग सड़क निर्माण गतिविधि हेतु संयंत्र एवं मशीनों की स्थापना के लिए किया था (वाणिज्यिक गतिविधि)। आगे, उसी विक्रेता द्वारा उसी क्रेता को उसी परिसर से संबंधित भूमि की बिक्री के दूसरे दस्तावेज की लेखापरीक्षा जाँच (जनवरी 2017 में निबंधित) ने खुलासा किया कि वह भूमि राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित थी इसलिए वाणिज्यिक श्रेणी के अंतर्गत माना गया था। चूँकि दोनों दस्तावेजों की भूमि एकल चहारदीवारी के अंतर्गत थी एवं एक ही विक्रेता और क्रेता होने के कारण पूरी भूमि को राष्ट्रीय राजमार्ग पर स्थित होने के कारण वाणिज्यिक श्रेणी के अधीन माना जाना चाहिए था। इस प्रकार यह स्पष्ट था कि उच्चतर मुदांक शुल्क से बचने हेतु भूमि को गलत तरीके से वर्गीकृत कर बाँटा गया था। दस्तावेज के निबंधन के समय अवर निबंधक ने भूमि के विभाजन का पता नहीं लगाया।

लेखापरीक्षा ने भी जनवरी 2019 में अवर निबंधक, चकिया के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन किया जो भूमि के व्यवसायिक श्रेणी का पुष्टि किया। लेखापरीक्षा ने संबंधित भूमि–प्राधिकारी से स्वीकारोक्ति भी प्राप्त किया कि भूमि के बिक्री से पहले भूमि के उपयोग में कोई बदलाव

[15] नगरपालिका क्षेत्र में मुद्रांक शुल्क के अलावा संपति के मूल्याकंन के दो प्रतिशत की दर से एक अतिरिक्त मुद्रांक शुल्क लागू है जिससे प्रभावित दर आठ प्रतिशत हो जाता है।

नहीं हुआ। इस प्रकार उपलब्ध भौतिक तथ्यों पर विचार नहीं किये जाने के कारण सहायक निबंधन महानिरीक्षक ने संदर्भित मामले के निष्पादन के समय गलती से भूमि को व्यवसायिक श्रेणी के बदले आवासीय के रूप में वर्गीकृत कर दिया। इस प्रकार भूमि का गलत तरीके से वर्गीकरण के कारण भूमि का ₹ 53.98 करोड़ से अवमूल्यन हुआ एवं ₹ 4.32 करोड़[16] मुद्रांक शुल्क तथा निबंधन फीस का कम आरोपण हुआ।

जवाब में विभाग ने बताया कि (जनवरी 2019) जिला अवर निबंधक, पूर्वी चम्पारण को सहायक निबंधन महानिरीक्षक के आदेश के विरूद्ध आयुक्त, तिरहुत प्रमंडल, मुजफ्फरपुर के समक्ष अपील दायर करने का निर्देश दिया गया। जिसके बाद अवर निबंधक चकिया ने सहायक निबंधन महानिरीक्षक के आदेश के विरूद्ध आयुक्त के समक्ष एक अपील दायर किया (12 मार्च 2019) जो निष्पादन हेतु लंबित था (सितम्बर 2019)।

अनुशंसा : विभाग संबंधित सहायक निबंधन महानिरीक्षक के विरूद्ध उसके मनमाना निर्णय/आदेश, जिससे राजस्व का नुकसान हुआ, के लिए तत्काल कार्रवाई कर सकता है।

- लेखापरीक्षा ने (मई 2017 एवं जनवरी 2018 के मध्य) छह जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक कार्यालयों[17] में मई 2015 एवं नवम्बर 2017 के दौरान निबंधित दस्तावेजों के जाँच के दौरान पाया कि 11 दस्तावेजों (आठ बिक्री दस्तावेजों, दो पट्टा दस्तावेजों एवं एक दान दस्तावेज) में संबंधित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक या तो भूमि के विभाजन का पता नहीं लगा पाये या गलत मुद्रांक शुल्क एवं निबंधक फीस की दर को लागू किया। विक्रय दस्तावेजों के तीन मामलों में संबंधित जिला अवर निबंधक भूमि को विभाजित करने एवं उसके बाद इसका गलत वर्गीकरण को पता नहीं लगा पाये क्योंकि बड़े भाग को राष्ट्रीय राजमार्ग/प्रधान सड़क से नहीं जुड़ा हुआ दिखाकार पूर्व में ही निबंधित कर दिया गया था एवं उसके बाद बड़े भाग से सटा हुआ छोटे भाग को राष्ट्रीय राजमार्ग/मुख्य सड़क पर दिखाकर निबंधित किया गया। शेष पाँच मामलों में संबंधित जिला अवर निबंधकों ने वास्तविक स्थल जाँच प्रतिवेदन पर विचार नहीं किया जबकि यह जिला अवर निबंधकों के स्वयं के द्वारा स्वीकृत अभिलखों में उल्लेखित था। पट्टा दस्तावेजों के दो मामलों में जिला अवर निबंधक ने सही मुद्रांक शुल्क एवं निबंधक फीस लगाने हेतु कम मूल्याकंन/गलत वर्गीकरण का पता नहीं कर पाये। इसी प्रकार भूमि के दान दस्तावेज के एक मामले में जिला अवर निबंधक ने कारण दर्ज किए बिना, स्थल जाँच प्रतिवेदन जिसमें भूमि पर संरचना अवस्थित था, पर विचार नहीं किया। इन अनियमितताओं के परिणामस्वरूप सम्पत्ति का अवमूल्यन हुआ एवं फलस्वरूप ₹ 3.96 करोड़ मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली हुई जैसा कि **परिशिष्ट–3** में वर्णित है।

जवाब में विभाग ने बताया (जनवरी 2019) कि तीन मामलों में ₹ 7.08 लाख की राशि की वसूली कर ली गई, दो मामलों को जब्त कर संबंधित जिला समार्हता को अंतर मुद्रांक शुल्क के वसूली हेतु संदर्भित किया गया था, दो मामलों में माँग का सूचना–पत्र जारी किया गया था, एक मामले में संबंधित पक्षकार ने सहायक निबंधन महानिरीक्षक के आदेश के विरूद्ध अपील दायर किया था, एक मामला सहायक महानिरीक्षक स्तर पर लंबित था एवं शेष मामलों

[16]

(₹ करोड़ में)

भूमि का क्षेत्रफल (डिसमील में)	भूमि का वास्तविक मूल्य (चार लाख प्रति डिसमील की दर से)	सहायक निबंधन महानिरीक्षक द्वारा निष्पादन के अनुसार भूमि का मूल्य (₹ 55,000 प्रति डिसमील की दर से 42 डिसमील, ₹ 36,000 प्रति डिसमील की दर से 343 डिसमील एवं ₹ 24,000 प्रति डिसमील की दर से 1,065 डिसमील)	आरोप्य मुद्रांक शुल्क (छह प्रतिशत की दर से) एवं निबंधन फीस (दो प्रतिशत की दर से)	उद्ग्रहीत मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस	मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का कम उद्ग्रहण
1,450	58.00	4.02	4.64	0.32	4.32

[17] अररिया, भोजपुर, दानापुर, गया, पूर्णिया और सासाराम।

में सहायक महानिरीक्षक ने बताया कि (जुन 2019) मामलों के निष्पादन में कोई राजस्व का हानि नहीं हुआ। सहायक निबंधन महानिरीक्षक का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इन मामलों में क्रेता एवं विक्रेता दोनों व्यवसायिक गतिविधि में सम्मिलित थे तथा भूमि व्यवसायिक इकाइयों से घिरा हुआ था।

5.5 निष्पादित संदर्भित मामलों में सरकारी राजस्व की वसूली नहीं होना

155 मामलों में अन्तरीय मुद्रांक शुल्क की वसूली के लिए सात निबंधन अधिकारियों द्वारा राजस्व वसूली हेतु नीलामवाद मामलें दर्ज करने में हुई विफलता के कारण ₹ 2.02 करोड़ के सरकारी राजस्व की वसूली नहीं हुई।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की धारा 48 यह प्रावधित करता है कि सभी मुद्रांक शुल्क, भुगतेय दंड जिस व्यक्ति से देय है की चल संपति की बिक्री और कुर्की–जब्ती आदि से या भू–राजस्व के बकाये की वसूली हेतु उस समय लागू किसी अन्य तरीके से किया जा सकता है। आगे, सचिव–सह–निबंधन महानिरीक्षक द्वारा समाहर्ता–सह–जिला निबंधक/जिला अवर निबंधक को जारी निर्देश (जनवरी 2007) के अनुसार यदि पक्षकार निष्पादित संदर्भित मामलों में मुद्रांक शुल्क का भुगतान नहीं करता है तो 30 दिनों के अंदर मुद्रांक शुल्क जमा करने हेतु सूचना दिया जा सकता है एवं उनका नाम स्थानीय समाचार पत्र में प्रकाशित किया जाना चाहिए एवं 30 दिनों के बाद लोक माँग वसूली अधिनियम, 1914 के अन्तर्गत नीलामवाद दर्ज किये जाएंगे।

अप्रैल 2012 से जून 2017 के दौरान सात[18] जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों द्वारा उपलब्ध कराये गये सूचनाओं एवं संदर्भित मामलों के जाँच के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि (मई एवं नवम्बर 2017 के मध्य) 361 मामले जो चार[19] सहायक महानिरीक्षकों को भारतीय मुद्रांक शुल्क अधिनियम के धारा 47(ए) के अधीन संदर्भित किये गये थे, को उनके द्वारा निष्पादित किया गया एवं अप्रैल 2012 से जून 2017 के दौरान संबंधित जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक को वापस भेजा गया। आगे, सभी मामलों के जाँच में लेखापरीक्षा ने पाया कि सहायक निबंधन महानिरीक्षक ने ₹ 2.02 करोड़ के अतिरिक्त देय मुद्रांक शुल्क निर्धारित किया जिसकी 155 मामलों में कम वसूली की गई थी एवं इन मामलों को संबंधित जिला अवर निबंधकों/अवर निबंधकों को अंतरीय मुद्रांक शुल्क वसूली के लिए भेज दिया। यद्यपि जिला अवर निबंधक/अवर निबंधक ने न तो अन्तरीय मुद्रांक शुल्क का वसूली किया न ही 60 दिन बीत जाने के बाद भी नीलामवाद दायर किया। यह निष्पादित संदर्भित मामलों से मुद्रांक शुल्क की वसूली सुनिश्चित करने हेतु अनुश्रवण तंत्र के अभाव को भी इंगित करता है।

जवाब में, विभाग ने बताया (जनवरी 2019) कि 190 मामलों में ₹ 1.58 करोड़ की वसूली की जा चुकी एवं ₹ 1.84 करोड़ के लिए 105 मामलों में नीलामवाद दायर किये गये।

5.6 पत्थर के खनन पट्टा से मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली

पत्थर के खनन पट्टा के गलत वर्गीकरण का पता लगाने में दो निबंधन अधिकारियों के विफल होने के परिणामस्वरूप ₹ 1.91 करोड़ मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली हुई।

भारतीय मुद्रांक अधिनियम, 1899 की अनुसूची–1 का अनुच्छेद 35(ख) प्रावधित करता है कि जहाँ पट्टा को जुर्माना या प्रीमियम पर या अग्रिम धन पर दिया गया हो तथा कोई किराया आरक्षित नहीं किया गया हो तब इसे विक्रय हस्तान्तरण मानते हुए प्रीमियम मूल्य पर छह

[18] औरंगाबाद, भोजपुर, गया, पारू (मुजफ्फरपुर), सहरसा, सासाराम और सिमरी बख्तियारपुर (सहरसा)।
[19] मगध (गया), पटना, तिरहुत, (मुजफ्फरपुर) और कोशी (सहरसा)।

प्रतिशत की दर से मुद्रांक शुल्क तथा दो प्रतिशत की दर से निबंधन फीस देय होगा। पुनः, उपरोक्त अधिनियम का अनुसूची–1 का अनुच्छेद 35(क), पट्टा के मामले में, जो एक वर्ष से कम नहीं किंतु दस वर्षों से अधिक नहीं; जहाँ किराया तय है एवं कोई प्रीमियम का भुगतान नहीं किया गया हो या विक्रय हस्तान्तरण की तरह सुपुर्दगी नहीं किया गया हो, मुद्रांक शुल्क न्यूनतम मूल्यांकन पंजी के अनुसार सम्पत्ति के बाजार मूल्य का पाँच प्रतिशत प्रावधित करता है।

दो जिला अवर निबंधक कार्यालयों (औरंगाबाद एवं बाँका) में जनवरी 2015 से जुलाई 2017 के दौरान निबंधित पट्टा दस्तावेजों के जाँच के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया (जुलाई एवं सितम्बर 2017 के मध्य) कि अप्रैल 2016 एवं मार्च 2017 के मध्य ₹ 25.27 करोड़ की राशि के पत्थर खदान के दो पट्टा समझौतें पाँच वर्षों के लिए निबंधित हुये थे। उक्त अनुसूची के अनुसार इन मामलों में वसूली योग्य मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस क्रमशः ₹ 1.52 करोड़ एवं ₹ 50.54 लाख था। हालाँकि, जिला अवर निबंधक, औरंगाबाद ने इसे किराया मानते हुये मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की वसूली प्रीमियम राशि पर किया जबकि जिला अवर निबंधक, बाँका ने इसे प्रीमियम राशि के बदले भूमि के कुल कीमत को किराया मानते हुए क्रमशः ₹ 8.10 लाख एवं ₹ 2.70 लाख मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस का वसूली किया। पट्टा के इस गलत वर्गीकरण के कारण ₹ 1.91 करोड़[20] मुद्रांक शुल्क एवं निबंधन फीस की कम वसूली हुई।

हमारे द्वारा इंगित करने के बाद जिला अवर निबंधक, औरंगाबाद ने ₹ 1.63 करोड़ का वसूली (मई 2019) किया एवं जिला अवर निबंधक, बाँका नें ₹ 29.03 लाख का माँग पत्र (दिसम्बर 2018) निर्गत किया। जिला अवर निबंधक, बाँका से वसूली का प्रतिवेदन अब तक प्रतीक्षित था (सितम्बर 2019)।

बताई गई त्रुटियाँ/चूकें नमूना लेखापरीक्षा आधारित हैं। इसलिए, विभाग/सरकार सभी इकाइयों का यह जाँच करने के लिए कि क्या समान त्रुटियाँ/चूकें अन्य जगह भी घटित हुई हैं, अगर हाँ, तो उसे सुधारने तथा एक प्रणाली, जो इस तरह के त्रुटियों/चूकों को रोक सके, को स्थापित करने के लिए व्यापक पुनरीक्षण कर सकती है।

[20]

(₹ लाख में)

क्रम संख्या	जिला अवर निबंधक का नाम	प्रीमियम मूल्य	मुद्रांक शुल्क			निबंधन फीस			कुल कम वसूली (अ + ब)
			आरोप्य	भुगतित	कम वसूली (अ)	आरोप्य	भुगतित	कम वसूली (ब)	
1.	औरंगाबाद	2,151.00	129.06	6.45	122.61	43.02	2.15	40.87	163.48
2.	बाँका	376.00	22.56	1.65	20.91	7.52	0..55	6.97	27.88
कुल			**151.62**	**8.10**	**143.52**	**50.54**	**2.70**	**47.84**	**191.36**