अध्याय-5

लेनदेनों पर लेखापरीक्षा

अध्याय-5

लेनदेनों पर लेखापरीक्षा

वित्त विभाग

जम्मू और कश्मीर बैंक लिमिटेड

5.1 निवेश की अनिश्चित वसूली

एक पब्लिक लिमिटेड कंपनी में एक गैर-उधारकर्ता ग्राहक के वाणिज्यिक पेपर में निवेश करने से पहले पूर्ण सावधानी न बरतने के साथ-साथ गलत आंतरिक रेटिंग प्रणाली के कारण ₹48.37 करोड़ के मूलधन और ₹1.63 करोड़ की अतिरिक्त राशि की वसूली अनिश्चित रही।

बैंकों की गैर-वैधानिक मौद्रिक आवश्यकता (एसएलआर) निवेश के संबंध में भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) दिशानिर्देश, 2001 निर्दिष्ट करता है कि निवेश प्रस्ताव किसी ऋण प्रस्ताव के रूप में क्रेडिट विश्लेषण की समान डिग्री के अनुरूप होने चाहिए; बैंक को रेटिड ईश्यूज के संबंध में अपने आंतरिक क्रेडिट विश्लेषण और रेटिंग तैयार करनी चाहिए; केवल बाह्य एजेंसियों की रेटिंग पर पूर्णत: निर्भर नहीं होना चाहिए; और गैर-उधारकर्त्ता ग्राहकों द्वारा जारी किये गये दस्तावेजों में निवेश के संबंध में मूल्यांकन अधिक कड़ा होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, वे कंपनियां जो इसके अपने उधारकर्त्ता ग्राहक नहीं हैं, बैंक के पास रेटिंग की आंतरिक प्रणाली होनी चाहिए।

जम्मू और कश्मीर बैंक लिमिटेड (बैंक) ने एचडीएफसी बैंक लिमिटेड; जो इसका जारीकर्त्ता तथा भुगतानकर्त्ता एजेन्ट है; के द्वारा पब्लिक लिमिटेड कंपनी (कंपनी) के वाणिज्यिक दस्तावेज (सीपी) में 91 दिनों की अवधि के लिए (27 मार्च 2012) ₹48.37 करोड़ का निवेश किया। सीपी ₹50 करोड़ के पूर्णता मूल्य के साथ शोधन हेतु देय (26 जून 2012) थे। यद्यपि, कंपनी शोधन राशि का भुगतान करने में विफल रही और बैंक ने (सितंबर 2012) निवेश को गैर-निष्पादित निवेश (एनपीआई) घोषित किया। बैंक ने ऋण वसूली न्यायाधिकरण-1 (डीआरटी), मुंबई में देय की वसूली हेतु (नवंबर/ दिसंबर 2012) एक आवेदन किया और राष्ट्रीय कंपनी विधि न्यायाधिकरण में याचिका दायर की जो सुनवाई और निर्णय (अप्रैल 2017) के लिए लंबित थी। यद्यपि, औद्योगिक और वित्तीय पुन: निर्माण के लिए औद्योगिक और वित्तीय पुन: निर्माण और अपीलीय प्राधिकरण के लिए बोर्ड को कंपनी का संदर्भ निरस्त कर दिया।

रिकॉर्ड की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि आरबीआई दिशानिर्देशों का उल्लंघन करते हुए एक बाह्य रेटिंग एजेंसी मैसर्स क्रेडिट एनालिसस एंड रिसर्च लिमिटेड (सीएआरई)

द्वारा कंपनी के लघु अवधि प्रपत्रों के अनुसार क्रेडिट विश्लेषण और 'ए1+' की रेटिंग पर भरोसा करते हुए कंपनी के सीपी में निवेश किया। बैंक द्वारा कोई आंतरिक क्रेडिट विश्लेषण और रेटिंग उसके अपने स्तर पर यह कारण बताते हुए नहीं की कि उनकी निवेश नीति के अनुसार, मुद्रा बाजार प्रपत्रों में निवेश आंतरिक रेटिंग के अंतर्गत नहीं होंगे जबकि वे बाह्य रेटिंग के लिए योग्य हैं।

इसके अतिरिक्त, बैंक द्वारा सीपी में निवेश करने से पहले पूर्ण सावधानी नहीं बरती जब सीएआरई ने नवंबर 2011 में रेटिंग प्रदान करते समय अन्य विषयों के साथ-साथ रेटिंग तर्काधार के भाग के रूप में रिपोर्ट किया कि:

- रेटिंग; उच्चतर संग्रहण दिनों तक सीमित थी जिसके कारण सक्रिय पूंजी समय बढ़ गया।
- रेटिंग हानि वाली डिवीजन (जैसे इंडियन प्रीमीयर लीग फ्रेंचाइजी और रिटेल बिजनैस) की संभावना तक भी सीमित थी जिसके कारण लाभप्रद अंतराल और बुनियादी औद्योगिक जोखिम में कमी आई।
- अपने विस्तारों के निधि प्रदान करने के लिए ऋण पर कम निर्भरता सुनिश्चित करते हुए अपने प्रकाशन कारोबार के लिए आंध्र प्रदेश में राजनीतिक अस्थिरता के बीच बढ़ने की कंपनी की योग्यता और मौद्रिक निवेश के प्रबंधन मुख्य रेटिंग प्रवृतियां थीं।
- मार्च 2010 और मार्च 2011 के बीच कंपनी का वर्तमान अनुपात[1] 2.35 से 2.01 और क्विक अनुपात[2] 2.13 से 1.79 तक कम हो गया। इसके अतिरिक्त कंपनी ने प्रकाशन डिवीजन जो कि कंपनी का मुख्य कारोबार था; में 2010-11 में 11.15 प्रतिशत की कमी दर्शाई।

यदि प्रबंधन ने क्रेडिट रेटिंग एजेंसी द्वारा सूचित की गई इन योग्यताओं के संज्ञान और प्रभाव को ध्यान में रखा होता तो ₹48.37 करोड़ की सीमा तक सीपी में किये गये निवेश से बचा जा सकता था।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने दर्शाया कि:

- दिसंबर 2011 में समाप्त वर्ष 2011-12 की तीसरी तिमाही हेतु कंपनी के वित्तीय परिणामों की दिसंबर 2010 को समाप्त तिमाही हेतु संबंधित आंकडों से की गई

---

1 चालू देयताओं के लिए चालू परिसंपत्तियों का अनुपात - निवेशक द्वारा अपनी अल्पावधि परिसंपत्तियों के साथ अल्पावधि देयताओं का भुगतान करने की कंपनी की क्षमता का आंकलन करने के लिए उपयोग किया जाता है

2 चालू देयताओं के लिए तरल परिसंपत्तियों का अनुपात - वर्तमान परिसंपत्तियों के साथ वर्तमान देयताओं का भुगतान करने की कंपनी की क्षमता का प्रतीक है

तुलना ने दर्शाया कि कंपनी का लाभ ₹209.02 करोड़ से ₹54.60 करोड़ (73.87 प्रतिशत) तक घट गया था।

- अप्रैल 2010 के दौरान मुबंई स्टॉक एक्सचेंज में ₹180 पर ट्रेड कर रही कंपनी के स्टॉक दिसंबर 2011 में ₹49.20 तक कम हो गये।
- समान मूल्य अर्थात ₹50 करोड़ के वाणिज्यिक पेपर (सीपी) की कंपनी की ओर से एक समस्या थी, जिसे बैंक द्वारा सब्सक्राईब किया गया था, उसके लिए 27 मार्च 2012 की निपटान तिथि निर्धारित मौजूदा सीपी अर्थात रॉल ओवर; जिसका वह निपटान नहीं कर पाया था, की आरंभ तिथि थी। इसने दर्शाया कि सीपी को नये सिरे से जारी किया जाना नवीकरण या पूर्व सीपी में अपनी पुन: भुगतान प्रतिबद्धता पूरी करने के लिए कंपनी को निधि प्रदान करने के साधन के रूप में मिला।

अतः, आरबीआई के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में सीपी में निवेश तथा सीएआरई के इस अस्वीकरण के बावजूद सीएआरई की रेटिंग पर पूर्ण विश्वास करना सही नहीं था कि "सीएआरई की रेटिंग क्रेडिट गुणवत्ता पर राय है और संबंधित बैंक सुविधाओं की संस्वीकृति, नवीकरण, संवितरण या प्रत्याहार के लिए अथवा किसी प्रतिभूति को खरीदने, बेचने या धारण करने के लिए कोई सिफारिश नहीं है। सीएआरई ने रेटिंग इसके विश्वस्त स्रोतों, जो उसके अनुसार सटीक एवं विश्वसनीय है, से प्राप्त सूचना पर तैयार की है। तथापि, सीएआरई किसी सूचना की सटीकता, पर्याप्तता या पूर्णता की गारंटी नहीं देता और किसी त्रुटि या चूक के लिए तथा इस सूचना के उपयोग से प्राप्त परिणामों के लिए उत्तरदायी नहीं है। अधिकतर एन्टिटियाँ, जिनकी बैंक सुविधाओं/ उपकरणों को सीएआरई द्वारा रेटिंग की जाती है, राशि और बैंक सुविधाओं/ उपकरणों के प्रकार के आधार पर क्रेडिट रेटिंग शुल्क का भुगतान करती हैं जो सही नहीं था।

प्रबंधन ने बताया (नवम्बर 2016) कि वे भारतीय रिजर्व बैंक-नियामक द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों से भटके नहीं है। आरबीआई ने सीपी जारी करने हेतु न्यूनतम ए2 रेटिंग का अनुबंध किया है जबकि बैंक की निवेश नीति में ए1+ रेटिंग का अनुबंध किया गया है जो लघु अवधि दस्तावेजों के लिए उच्चतम क्रेडिट रेटिंग थी जिससे न्यूनतम क्रेडिट जोखिम सुनिश्चित करने हेतु सुरक्षा की सुदृढ स्थिति का पता चलता है। आगे बैंक ने बताया कि लेखापरीक्षा में केवल रेटिंग के अवरोध को उजागर किया गया था और रेटिंग के औचित्य में सूचीबद्ध विभिन्न गुणों पर ध्यान नहीं दिया गया।

प्रबंधन का यह उत्तर सही नहीं है कि यह निवेश करते समय बैंक, आरबीआई द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों से भटका नहीं था क्योंकि नियामक ने सभी वाणिज्यिक बैंकों

को बाहरी रेटिंग एजेंसियों द्वारा प्रदत रेटिंग पर ध्यान दिए बिना निवेश प्रस्तावों का आंतरिक क्रेडिट विश्लेषण भी करने का निर्देश दिया था। जैसे कि, बैंक की निवेश नीति, जो विशेषत: गैर-ऋणी ग्राहक के लिए सम्यक सतर्क प्रक्रिया के माध्यम से निवेश निर्णय की आंतरिक संवीक्षा एवं मूल्यांकन की गुंजाइश को प्री-एम्प्ट/ रोकता है, त्रुटिपूर्ण थी और इसलिए इस पर पुन: विचार करने की आवश्यकता है। इसके अलावा, लेखापरीक्षा टिप्पणी कंपनी की वित्तीय स्थिति के दूसरे पहलू के बारे में थी, जिसे रेटिंग औचित्य में दर्शाया गया था, जो निवेश करने से पहले महत्वपूर्ण विचारणीय कारक था। तथापि, उचित आंतरिक रेटिंग प्रणाली के अभाव में उक्त पर ध्यान नहीं दिया गया था। प्रबंधन ने लेखापरीक्षा की टिप्पणी, कि जारी किया गया नया सीपी कंपनी को चल निधि प्रदान करने के लिए पिछले उपकरण के लिए रोल ऑवर उपकरण था, पर कोई प्रतिक्रिया नहीं दी।

मामले को सरकार के पास भेजा गया (जून 2017) था; उनका उत्तर प्रतीक्षित (नवम्बर 2017) था।

5.2 ऋणों की अनिश्चित वसूली

उधारकर्ता की ऋण पात्रता का निर्धारण करते समय अपर्याप्त सम्यक सतर्कता के कारण ₹50.99 करोड़ की वसूली अनिश्चित हुई।

जम्मू और कश्मीर बैंक लिमिटेड (बैंक) ने पहले संवितरण की तिथि से 12 माह से शुरू करके ₹2.50 करोड़ की 16 समान तिमाही किस्तों में चुकाने हेतु भूमि विकासक के पक्ष में ₹40 करोड़ (सुविधा-I) की दीर्घावधि कार्यकारी पूंजीगत सुविधा संस्वीकृत की थी (जुलाई 2014) और ब्याज अलग से प्रभारित किया जाना था। क्रेडिट सुविधा को ₹68.44 करोड़ मूल्य की परियोजना परिसंपत्तियों शीर्षक 'ऐस्पन गार्डन्स, मेरठ' की भावी प्राप्यता की उपप्राधीयन की प्राथमिक प्रतिभूति के प्रति प्रत्याभूत किया गया था। सुविधा को ₹8.50 करोड़ मूल्य के भूखंड (स्वयं का नहीं) के साम्पिक बंधक द्वारा और गुजरात में संस्थापित भूमि विकासक के ₹34.50 करोड़ मूल्य के पवन ऊर्जा जेनरेटरों (पनचक्की) पर प्रभार विस्तारण द्वारा साथ-साथ प्रत्याभूत किया गया था। संस्वीकृत ₹40 करोड़ की राशि सितम्बर और अक्टूबर 2014 के बीच संवितरित की गई थी। बैंक ने ₹16.63 करोड़ के कुल नकद प्रोद्भवन के साथ विद्युत की आपूर्ति से छ: पनचक्कियों से उपरोक्त प्राप्यों के उपप्राधीयन की प्राथमिक प्रतिभूति के प्रति दीर्घावधि कार्यकारी पूंजी आवश्यकता के संवर्धन हेतु भूमि विकासक के पक्ष में ₹10 करोड़ (सुविधा- II) की आवधिक ऋण सुविधा भी संस्वीकृत (जुलाई 2014) की थी। ऋण को ₹34.50 करोड़ मूल्य की पवन चक्कियों (मार्च 2014) के उपप्राधीयन और ₹8.50 करोड़ मूल्य की उपरोक्त भूमि पर प्रभार विस्तारण द्वारा साथ-साथ सुरक्षित किया गया था। आवधिक ऋण पहली किश्त के भुगतान की तिथि के बाद

पहले माह से शुरू करके ₹16.67 लाख प्रत्येक की 60 मासिक किश्तों में चुकाने थे। ऋण का संवितरण ₹3.01 करोड़ (सितम्बर 2014) और ₹6.99 करोड़ (अक्टूबर 2014) की दो किस्तों में किया गया था।

संस्वीकृति के संवितरण-पूर्व निबंधन एवं शर्तों में अन्य बातों के साथ-साथ यह अनुबंध किया गया था (क) परियोजना 'ऐस्पन गार्डन्स मेरठ' हेतु बैंक ऑफ महाराष्ट्र (बीओएम) से भूमि विकासक द्वारा लिए गए ₹2.38 करोड़ के मौजूदा ऋण को स्वयं के संसाधनों से चुकाना (ख) परियोजना 'ऐस्पन गार्डन्स मेरठ' की भौतिक स्थिति की जांच हेतु चार्टर्ड इंजीनियर से निरीक्षण रिपोर्ट और भूखंड और अन्य वाणिज्यिक स्थानों विकास और बिक्री से संबंधित वित्तीय स्थिति की जांच के लिए चार्टर्ड लेखाकार से प्रमाणपत्र प्राप्त करना।

लेखापरीक्षा में पाया गया (नवम्बर 2016) कि जैसा कि भूमि विकासक ऋण की किश्त नहीं चुका रहा था, अत: बैंक ने ₹50.99 करोड़ के बकाया एनपीए शेष (मूलधन: ₹43.72 करोड़ तथा अनुप्रयुक्त ब्याज: ₹7.27 करोड़) के साथ दिसम्बर 2015 में अकाउंट को गैर-निष्पादित परिसंपत्ति (एनपीए) घोषित कर दिया। बैंक ने वित्तीय परिसंपत्तियों के प्रतिभूतिकरण और पुनर्निर्माण तथा प्रतिभूति हित प्रवर्तन अधिनियम, 2002 (एसएआरएफएएसईआई) के अंतर्गत विकासक को चूक राशि के लिए मार्च 2016 में नोटिस जारी किया था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि:

- बैंक ने विकासक को बीओएम के पास बकाया ऋण चुकाने से पूर्व ऋण दे दिया जिसका परिणाम हुआ कि ₹2.38 करोड़ का मूलधन सितम्बर 2016 तक बीओएम के पास भी बकाया रहा। इसके अलावा, परियोजना 'ऐस्पन गार्डन्स मेरठ' की प्रत्यक्ष स्थिति की जांच हेतु चार्टर्ड इंजीनियर से कोई निरीक्षण रिपोर्ट और भूखंडों तथा अन्य वाणिज्यिक स्थानों के विकास एवं बिक्री से संबंधित वित्तीय स्थिति की जांच हेतु चार्टर्ड लेखाकार का प्रमाणपत्र प्राप्त नहीं किया गया था।
- बैंक ने भारतीय प्रतिभूति एवं विनिमय बोर्ड (सेबी) के आदेशों (जून 2014) की अनदेखी की जिसमें भूमि विकासक को इसकी मौजूद योजनाओं के अंतर्गत निवेशकों से कोई नई राशि एकत्र न करने तथा कोई नई योजनाएं शुरू न करने का निर्देश दिया गया था। सेबी ने बाद में भूमि विकासक के पिछले और वर्तमान निदेशकों को सेबी से पंजीकरण प्राप्त किए बिना निधि मोबलाइजिंग कार्यकलाप करने से रोकने का निर्देश दिया था। तथापि, बैंक ने पूर्ववृत्त की जांच किए बिना परियोजना 'ऐस्पन गार्डन्स मेरठ' के लिए भूमि विकासक के पक्ष में क्रेडिट सुविधाएं दी थी (सितम्बर 2014) जिसने इसे ऋण की संदेहास्पद वसूली के

जोखिम में डाल दिया क्योंकि प्राथमिक प्रतिभूति के रूप में बैंक द्वारा धारित ₹68.44 करोड़ के भावी प्राप्यों की वसूली अनिश्चित थी।

- भूमि विकासक द्वारा प्रस्तुत और क्रेडिट सुविधा के प्रस्ताव को अनुमोदित करते समय बैंक द्वारा स्वीकृत प्रक्षेपणों को गलत पाया गया क्योंकि 'ऐस्पन गार्डन्स मेरठ' की परियोजना से भावी प्राप्यों की गणना बैंक द्वारा अनुमोदित ₹68.44 करोड़[3] की बजाय ₹55.81 करोड़ पर की गई थी। इसके अलावा, ₹9.70 करोड़ का अधिशेष नकद प्रवाह प्रक्षेपण (2015-2019) भी उचित नहीं था क्योंकि लेखापरीक्षा विश्लेषण के दौरान संगणित नकद प्रवाह (2015-19) ₹2.93 करोड़ (घाटा) था।

इस प्रकार, बैंक प्रक्षेपणों का उचित मूल्यांकन करने में विफल रहा। बैंक की (क) विश्लेषणात्मक क्रेडिट मूल्यांकन करने, (ख) क्रेडिट सुविधा देने से पूर्व कंपनी के पूर्ववृत की जांच करने (ग) क्रेडिट सुविधा की संवितरण पूर्व शर्तों का पालन करने में विफलता के परिणामस्वरूप ₹50.99 करोड़ की वसूली अनिश्चित प्रतीत होती है।

मामले को सरकार और प्रबंधन के पास भेज दिया गया (अप्रैल 2017) था; उनका उत्तर प्रतीक्षित (नवम्बर 2017) था।

5.3 करार की शर्तों पर ध्यान न देने के कारण अधिक भुगतान

करार की शर्तों पर ध्यान दिए बिना भुगतान करने के परिणामस्वरूप सेवा प्रदाताओं को ₹28.70 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

जम्मू और कश्मीर बैंक लिमिटेड (बैंक) ने 1 फरवरी 2014 से तीन वर्षों की अवधि हेतु बैंक के विभिन्न स्थानों पर सुरक्षा सेवाएं प्रदान करने के लिए दो[4] सुरक्षा फर्मों के साथ करार (21 जनवरी 2014) किया था। करारों के खंड 3 की शर्तों में सभी करों सहित सुरक्षा एजेंसी द्वारा किए गए सभी व्यय, कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम, 1948, सेवा कर अधिनियम आदि, केवल कर्मचारी भविष्य निधि अधिनियम 1952 तक सीमित नहीं, सहित विभिन्न अधिनियमों के अंतर्गत विभिन्न सरकार और अन्य संगठनों को किए जाने वाले अनिवार्य अंशदान शामिल है।

जोनल कार्यालय, जम्मू सेन्ट्रल-II, कठुआ के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि परस्पर सहमत दरों के अतिरिक्त सेवा प्रदाताओं ने अपने अक्टूबर 2015 से नवम्बर 2016 की अवधि के बिलों में 12.60 प्रतिशत की दर पर ₹28.70 लाख का अतिरिक्त सेवा कर प्रभारित किया था जिसका भुगतान बैंक द्वारा

---

3 प्राप्यों की गलत गणना की गई थी

4 (1) मैसर्स डोगरा प्लेसमेंट एण्ड सिक्योरिटी (2) मैसर्स त्रिकुटा सिक्योरिटीज (सेवा प्रदाता)

किया गया था। अत: बैंक द्वारा करार की शर्तों पर ध्यान न देने के परिणामस्वरूप सेवा प्रदाताओं को ₹28.70 लाख का अधिक भुगतान हुआ।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने (दिसम्बर 2016) पर प्रबंधन ने बताया (जनवरी 2017) कि सुरक्षा सेवाओं के लिए सेवा कर का भुगतान दिसम्बर 2013 में कार्पोरेट कार्यालय द्वारा जारी स्वीकृति आदेश के अनुसार किया गया था जिसमें बताया गया था कि सुरक्षा गार्डों के विस्तृत भत्तों के अलावा समय-समय पर लागू सेवा कर के लिए सुरक्षा एजेंसियाँ हकदार होंगी। उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि दिसम्बर 2013 में जारी स्वीकृति आदेश सेवा प्रदाता के साथ औपचारिक करार (जनवरी 2014) करने से पूर्व जोनल कार्यालय (जम्मू सेन्ट्रल) के कॉर्पोरेट कार्यालय द्वारा जारी किया गया आंतरिक अनुदेश था।

उन्होंने आगे कहा (जुलाई 2017) कि कर सहित दरों के भुगतान से संबंधित करार खंड गलत रूप से तैयार/ ड्राफ्ट किए गए थे और बैंक ने सेवा प्रदाताओं के पक्ष में कोई अधिक भुगतान नहीं किया था।

तथापि, तथ्य है कि सेवा प्रदाताओं को अक्टूबर 2015 से नवम्बर 2016 की अवधि के लिए सेवा कर भुगतान 21 जनवरी 2014 के करार की शर्तों के अनुसार नहीं किया गया था।

गृह विभाग

जम्मू एवं कश्मीर पुलिस आवासीय निगम

5.4 संविदाकार को अनुचित लाभ देना तथा शास्ति/ निष्पादन गारंटी की वसूली न होना

कंपनी ने निविदा आमंत्रित किए बिना निर्माण कार्य आंवटित किए तथा कार्यों को पूर्ण करने में विलम्ब/ पूर्ण न होने के बावजूद शास्ति के खण्ड का उपयोग नहीं किया तथा संविदाकार से ₹0.28 करोड़ की निष्पादन गारंटी वसूल नहीं की। इसने मांग करने वाले विभाग से ₹7.50 करोड़ का अग्रिम प्राप्त किया था परन्तु यह फरवरी 2015 की लक्षित तिथि तक कार्य पूर्ण नहीं कर सका।

जम्मू एवं कश्मीर पुलिस आवासीय निगम (कंपनी) से प्राप्त परियोजना रिपोर्टों के आधार पर, निदेशक, स्वास्थ्य सेवाएं, जम्मू द्वारा केन्द्रीय प्रायोजित योजना ''राज्य नर्सिंग सेवाओं का अद्यतन/ सशक्तिकरण'' के तहत रामबन में ऑग्जिल्यरी नर्सिंग मिडवाइफरी (एएनएम) विद्यालय (₹2.50 करोड़) तथा उधमपुर में जनरल नर्सिंग मिडवाइफरी (जीएनएम) विद्यालय (₹5 करोड़) के निर्माण हेतु ₹7.50 करोड़ की राशि (दिसम्बर 2013) जारी की गई। जम्मू एवं कश्मीर, स्वास्थ्य तथा चिकित्सा शिक्षा विभाग ने बाद में तीन माह के अन्दर अर्थात् फरवरी 2015 तक मुख्य इंजीनियर

(सीई), डिजाइन, निरीक्षण एवं गुणवत्ता नियंत्रण (डीआईक्यूसी) जम्मू एवं कश्मीर सरकार द्वारा स्वीकृत डिजाइन के अनुसार इन कार्यों को पूर्ण करने के लिए निर्देशों के साथ ₹6.27 करोड़[5] की लागत पर इन कार्यों को क्रियान्वित करने के लिए प्रशासनिक संस्वीकृति (अक्टूबर 2014) दी। कंपनी ने निविदा आमंत्रित किए बिना ₹5.72 करोड़[6] की मोलभाव की गई लागत पर संविदाकार को प्री-इंजीनियर्ड मोड में क्रियान्वित होने के लिए निर्माण कार्य आवंटित किए। संविदाकार के साथ किए (नवम्बर 2014) करार की शर्तों के अनुसार, मोलभाव की गई लागत के 25 प्रतिशत के समान मोबिलाइजेशन अग्रिम को रनिंग बिलों से आनुपातिक रूप से वसूल किए जाने के लिए समान राशि की बैंक गारंटी के प्रति प्रदान किया जाना था। परियोजना का समापन मोबिलाइजेशन अग्रिम प्रदान करने की तिथि से पांच माह के अन्दर सुनिश्चित किया जाना चाहिए था तथा विफलता या चूक के मामले में, निर्दिष्ट समय से अधिक विलम्ब के लिए मोलभाव की गई लागत के 5 प्रतिशत तक ₹10,000 प्रति दिन की शास्ति उद्ग्रहित होनी थी। परियोजना की चूक देयता अवधि दो वर्ष थी तथा प्रस्तावित लागत के 5 प्रतिशत के समान निष्पादन गारंटी की रनिंग बिलों से कटौती की जानी थी तथा इसे परियोजना सौंपने की तिथि से प्रत्येक छ: माह के पश्चात् चार समान किश्तों में जारी किया जाना था।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा (अगस्त 2016) से यह पता चला कि कंपनी ने 25 जुलाई 2015 तक मान्य समान राशि की बैंक गारंटी के प्रति इन कार्यों के क्रियान्वयन हेतु संविदाकार को ₹1.33 करोड़[7] के मोबिलाइजेशन अग्रिम जारी किए (नवम्बर 2014) थे। एएनएम विद्यालय, रामबन से संबंधित निर्माण कार्य को रामबन से बनिहाल में तथा पुन: बनिहाल से रामबन में कार्यस्थल के परिवर्तन की वजह से आरंभ नहीं किया जा (अगस्त 2016) सका। जीएनएम विद्यालय, उधमपुर पर दिसम्बर 2014 में लिया गया निर्माण कार्य ₹2.33 करोड़ का व्यय करने के पश्चात भी अपूर्ण रहा। संविदाकार ने इसका आगे क्रियान्वयन (अगस्त 2015) बन्द कर दिया। कंपनी ने उस बैंक गारंटी के समय ₹0.50 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम की वसूली की (जून 2015) जिसके प्रति इसका भुगतान किया गया था, वह कालातीत हो गई (जुलाई 2015) थी। ₹0.83 करोड़ के शेष मोबिलाइजेशन अग्रिम को किसी बैंक गारंटी के बिना संविदाकार द्वारा रोक कर रखा गया तथा केवल मार्च 2017 में वसूल किया गया था। बैंक गारंटी का इसकी वैद्यता अवधि के अन्दर पुन: वैधीकरण अथवा नकदीकरण करके मोबिलाइजेशन अग्रिम वसूल करने के लिए कंपनी द्वारा प्रयास

---

5 एएनएम विद्यालय रामबन: ₹1.85 करोड़; जीएनएम विद्यालय उधमपुर: ₹4.42 करोड़

6 एएनएम विद्यालय रामबन: ₹1.70 करोड़; जीएनएम विद्यालय उधमपुर: ₹4.02 करोड़

7 जीएनएम उधमपुर के लिए ₹100.60 लाख और एएनएम रामबन के लिए ₹32.42 लाख

नहीं किए गए थे तथा कार्यों के विलम्ब से पूर्ण होने/ पूर्ण न होने के लिए शास्ति[8] के खण्ड का उपयोग नहीं किया गया तथा ₹0.28 करोड़ की निष्पादन गारंटी[9] वसूल नहीं की गई। ₹7.50 करोड़ का अग्रिम प्राप्त करने के बावजूद कंपनी फरवरी 2015 की लक्षित तिथि तक मांगकर्त्ता विभाग के कार्यों को पूर्ण नहीं कर सकी तथा इसमें 30 माह से अधिक का विलम्ब था।

इस विषय में बताए जाने पर, कार्यकारी इंजीनियर, पीएचसी डिविजन, जम्मू ने कहा (अगस्त 2016) कि एएनएम विद्यालय, रामबन का कार्य प्री-फेब्रिकेटिड स्ट्रक्चर से आरसीसी फ्रेम स्ट्रक्चर में परिवर्तन सहित कई कारकों की वजह से नहीं किया जा सका कि जीएनएम विद्यालय, उधमपुर का कार्य प्रगति पर है। बैंक गारंटी का नवीकरण न होने के संबंध में उन्होंने कहा कि मामला संविदाकार तथा मुख्यालय के साथ (अगस्त 2016) बैंक गारंटी की वैद्यता समाप्त होने के पश्चात् उठाया गया। यह भी कहा गया (सितम्बर 2017) कि संविदा 27 जुलाई 2017 को रद्द हो गयी थी तथा एएनएम विद्यालय, रामबन का निर्माण अब छोटी-छोटी संविदा देकर किया गया है जबकि जीएनएम विद्यालय, उधमपुर का कार्य कंपनी द्वारा विभागीय रूप से किया जा रहा था, सितम्बर 2017 तक किए गए कार्य का कुल मूल्य ₹5 करोड़[10] था।

तथ्य यह हैं कि संविदाकार ने किसी बैंक गारंटी के बिना तथा कार्यों को पूर्ण किए बिना जुलाई 2015 से मार्च 2017 के दौरान ₹0.83 करोड़ के मोबिलाइजेशन अग्रिम को रोक कर रखा। कंपनी कार्यों के पूर्ण न होने पर संविदाकार के प्रति दण्डात्मक कार्रवाई करने में भी विफल हुई तथा इसे इन कार्यों के क्रियान्वयन हेतु वैकल्पिक व्यवस्थाएं करनी पड़ीं। कंपनी समय पर मांग करने वाले विभाग को परियोजना की सुपुर्दगी नहीं कर सकी तथा संविदाकार के जोखिम एवं लागत पर कार्यों को पूर्ण नहीं कर सकी क्योंकि करार में ऐसा कोई प्रावधान नहीं था। चूँकि कंपनी को प्री-इंजीनियरिंग मोड में निर्माण के संबंध में कोई अनुभव नहीं था, अत: इसमें यह जोखिम है कि क्या कंपनी द्वारा डीआईक्यूसी द्वारा अनुमोदित डिजाइन शर्तों का अनुपालन किया जा सकता है।

सरकार/ प्रबंधन को मामला अप्रैल 2017 में भेजा गया था, उनका उत्तर प्रतीक्षित (नवम्बर 2017) था।

---

8 जीएनएम उधमपुर की ₹4.02 करोड़ की मोलभाव की गई लागत के 5 प्रतिशत की दर: ₹20.10 लाख

9 ₹2,33,40,360 के किए गए कार्य के मूल्य की 5 प्रतिशत की दर पर देय निष्पादन गारंटी: ₹11.67 लाख, संविदाकार के रनिंग बिलों में वसूल की गई राशि: ₹3.89 लाख, कम कटौती: ₹7.78 लाख

10 एएनएम विद्यालय रामबन: ₹2 करोड़ (भवन पूर्ण हो गया, फिनिशिंग प्रगति पर है); जीएनएम विद्यालय उधमपुर: ₹3 करोड़ (संरचना पूर्ण)

उद्योग एंव वाणिज्य विभाग

जम्मू एवं कश्मीर लघु स्तर उद्योग विकास निगम लिमिटेड

5.5 निष्फल व्यय तथा निधियों का अवरोधन

जम्मू व कश्मीर लघु उद्योग विकास निगम (एसआईसीओपी) मजाल्ता में लघु औद्योगिक क्षेत्र की स्थापना हेतु चुने गए स्थल की साध्यता के मूल्यांकन करने में विफल रही, जिसको बीच में ही रोकना पड़ा, परिणामस्वरूप् ₹46.65 लाख के निष्फल व्यय के साथ ₹1.42 करोड़ की राशि अवरूद्ध हुई।

साम्बा में आयोजित जिला विकास बोर्ड बैठक (जुलाई 2010) में लिए गए निर्णय के आधार पर उद्योग एंव वाणिज्य निदेशालय ने जिला उधमपुर में मजाल्ता पर मिनी इंडस्ट्रियल एस्टेट की स्थापना करने का निर्देश दिया। जिला औद्योगिक केन्द्र (डीआईसी) ने परियोजना के लिए तजूर गांव में 200 कनाल भूमि निर्धारित की (अगस्त 2010) जिसे उद्योग एंव वाणिज्य विभाग को हस्तांतरित किया गया (सितम्बर 2012) तथा बाद में औद्योगिक एस्टेट के विकास हेतु एसआईसीओपी को सौंपा गया। निर्धारित भूमि को एक संकरी सड़क के माध्यम से राजमार्ग से जोड़ा गया तथा यह एक पृथक लिंक सड़क के सर्जन हेतु निजी भूमि (लगभग 30 कनाल) के अधिग्रहण हेतु प्रस्तावित था। इसी बीच, एसआईसीओपी ने व्यवहार्यता अध्ययन किया (जून 2011) तथा इंडस्ट्रियल एस्टेट की स्थापना के लिए भूमि क़ो उपयुक्त पाया और ₹22.62 करोड़[11] की अनुमानित लागत पर विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) प्रस्तुत की (मार्च 2013)।

अभिलेखों की संवीक्षा से यह पता चला कि राज्य सरकार ने ₹46.65 लाख जारी किए (मार्च 2013) जिसे 2012-16 के दौरान भूमि की चारदीवारी के निर्माण के लिए उपयोग[12] किया गया था। परियोजना लागत को विद्युत तथा जल आपूर्ति के संशोधन की वजह से ₹23.60 करोड़ तक संशोधित किया गया (अप्रैल 2014), इसके अलावा, 3.3 किमी. प्रवेश मार्ग के निर्माण के लिए ₹3 करोड़ की अतिरिक्त राशि को भी उद्योग एंव वाणिज्य विभाग के लिए प्रक्षेपित किया था। उद्योग एंव वाणिज्य विभाग ने प्रस्तावित भूमि को पुन: औद्योगिक एस्टेट में रूपान्तरित करने के संबंध में तथा कथित प्रयोजन हेतु किसी वैकल्पिक कार्यस्थल की पहचान करने की संभावनाओं को उजागर करने के लिए भी व्यवहार्यता रिपोर्ट बनाने हेतु अधिकारियों की एक टीम[13]

---

11 चारदीवारी के निर्माण हेतु ₹50 लाख को सम्मिलित करके

12 2012-13: ₹0.44 लाख; 2013-14: ₹13.37 लाख; 2014-15: ₹29.23 लाख; 2015-16: ₹0.20 लाख; 2016-17: ₹0.50 लाख; देयता: ₹2.91 लाख

13 जिला विकास आयुक्त, उधमपुर, निदेशक उद्योग एंव वाणिज्य जम्मू तथा प्रबंध निदेशक, एसआईसीओपी सहित

बनाई (जून 2014)। टीम ने अपनी रिपोर्ट (जून 2015) में यह मत दिया कि प्रस्तावित भूमि लघु स्तर उद्योग (एसएसआई) की स्थापना के प्रयोजन को पूरा नहीं करती तथा बड़े औद्योगिक घरानों को मेगा औद्योगिक पार्कों के विकास तथा स्थापना के लिए मनाने की आवश्यकता है। तथापि, कथित परियोजना के विकास के लिए निजी सार्वजनिक भागीदारी (पीपीपी) मोड से जुड़ने के लिए कोई रूचि प्राप्त नहीं हुई (दिसम्बर 2016)।

राज्य सरकार ने प्रवेश मार्ग के निर्माण के लिए 75.60 कनाल[14] भूमि का अधिग्रहण करने के लिए भूमि अधिग्रहण अधिकारियों (एलएओ) उधमपुर को (₹80 लाख) तथा जम्मू (₹62.25 लाख) को ₹142.25 लाख[15] का अग्रिम दिया। विभाग को ₹28 लाख का भुगतान करने के पश्चात् केवल 28.90 कनाल भूमि का कब्जा प्राप्त हुआ तथा शेष ₹114.25 लाख एलएओ के पास पड़े रहे।

इस प्रकार, मजाल्ता में मिनी औद्योगिक एस्टेट की स्थापना के लिए चयनित कार्यस्थल की व्यवसायी व्यवहार्यता का निर्धारण करने में एसआईसीओपी की विफलता के परिणामस्वरूप अपेक्षित लाभ प्राप्त न करके ₹46.65 लाख का व्यय तथा ₹1.42 करोड़ का अवरोधन भी हुआ।

निदेशक वित्त, उद्योग एंव वाणिज्य विभाग ने उत्तर दिया (जून 2017) कि औद्योगिक एस्टेट की अधिक विकास लागत के मद्देनजर, राज्य सरकार ने पुन: व्यवहार्यता रिपोर्ट बनाने के लिए एक समिति का गठन किया (जून 2014)। समिति की सिफारिशों पर सक्षम प्राधिकारी द्वारा विचार किया जा रहा है। यह भी कहा गया कि चारदीवारी के निर्माण पर किया गया व्यय निष्फल नहीं था क्योंकि इसने सरकारी भूमि को अतिक्रमण से बचाया। इस प्रकार, मुद्दा यह है कि प्रस्तावित औद्योगिक एस्टेट की स्थापना नहीं की जा सकी तथा भूमि के अधिग्रहण हेतु दी गई अग्रिम राशि का अवरोधन जारी रहा तथा निधियाँ औद्योगिक एस्टेट के विकास करने तथा रोजगार सृजित करने के लिए थी न की अतिक्रमण रोकने के लिए।

---

[14] उधमपुर जिला: 63.15 कनाल, जम्मू जिला: 12.45 कनाल

[15] एलएओ, उधमपुर: 2014-15 के दौरान ₹80 लाख, एलएओ, जम्मू: मार्च तथा दिसम्बर 2016 में ₹62.25 लाख

पर्यटन विभाग

जम्मू एवं कश्मीर पर्यटन विकास निगम लिमिटेड

5.6 मशीनरी की खरीद पर निष्फल व्यय

मलजल प्रशोधन संयंत्र (एसटीपी) की कमिशनिंग के लिए अपेक्षित सिविल कार्यों की अनुपलब्धता के परिणामस्वरूप मशीनरी की खरीद पर ₹21.53 लाख का व्यय निष्फल रहा।

वायु (प्रदूषण की रोकथाम तथा नियंत्रण) अधिनियम, 1981 की धारा 21 तथा जल (प्रदूषण की रोकथाम तथा नियंत्रण) अधिनियम, 1974 की धारा 25/ 26 के तहत जम्मू एवं कश्मीर प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (जेकेपीसीबी) ने (अक्टूबर 2013 में) निर्देश दिया कि राज्य में 20 अथवा अधिक कमरों की क्षमता वाले सभी होटलों को अपेक्षित क्षमता के मलजल प्रशोधन संयंत्र (एसटीपी) संस्थापित करके गन्दे पानी/ मल का प्रशोधन करना अपेक्षित है।

जम्मू एवं कश्मीर पर्यटन विकास निगम लिमिटेड (कंपनी) द्वारा इन निर्देशों का उल्लंघन करने के कारण पीसीबी ने इसकी कटरा स्थित एक इकाई के वाणिज्यिक परिचालन को तत्काल स्थगित करने का आदेश (फरवरी 2014) दिया। जेकेपीसीबी के आदेश के बावजूद, इकाई ने अपना परिचालन जारी रखा।

सांविधिक प्रावधानों के अनुपालन के लिए, कंपनी ने एक वर्ष से अधिक समय बीत जाने के पश्चात अपनी तीन इकाईयों[16] में एसटीपी के डिजाइन, आपूर्ति, संस्थापन तथा कमिशनिंग के लिए एक फर्म को कार्य/ आपूर्ति आदेश (जून/ अक्टूबर 2015) जारी किया। फर्म ने घटकों की आपूर्ति (सितम्बर 2015) की तथा इसके लिए ₹21.53 लाख[17] का भुगतान किया गया। आपूर्ति आदेश के निबंधनों तथा शर्तों के अनुसार, आपूर्त संयंत्र को कमिशन करने की तिथि से 12 माह की अवधि अथवा आपूर्ति की तिथि से 15 माह, जो भी पहले हो, के लिए विनिर्माण चूकों के प्रति गारंटी थी।

अभिलेख की लेखापरीक्षा संवीक्षा (मार्च 2017) ने यह दर्शाया कि यद्यपि आपूर्त मशीनरी की गारंटी अवधि नवम्बर 2016 तक समाप्त हो चुकी थी, परंतु इसे अभी तक चालू नहीं किया गया था क्योंकि एसटीपी को कमिशन करने के लिए अपेक्षित सिविल कार्य उपलब्ध नहीं थे। अभिलेखों ने आगे दर्शाया कि मुख्य संयंत्र को निपटान टैंक के साथ जोड़ने के लिए सिविल घटकों हेतु निविदाएं आमंत्रित की गई थी परन्तु निधियों की अनुपलब्धता की वजह से इन कार्यों के लिए वित्तीय संस्वीकृति नहीं दी

16 होटल अल्पाइन, पत्नीटॉप; पर्यटक बंगलो, कटरा और पर्यटक केंद्र, यात्री निवास, कटरा

17 ₹35.88 लाख की मशीनरी की आपूर्ति के प्रति 60 प्रतिशत

गई थी। यह अपर्याप्त योजना को दर्शाता है क्योंकि मशीनरी के लिए ऑर्डर देते समय एसटीपी को चालू करने हेतु वित्तीय संस्वीकृति प्रदान की जानी चाहिए थी।

इस प्रकार, ₹21.53 लाख का व्यय 20 माह से अधिक समय तक निष्फल रहा जिसके फलस्वरूप सांविधिक प्रावधानों का अननुपालन हुआ तथा जेकेपीसीबी द्वारा इकाई को मजबूरन बन्द करने का जोखिम हुआ।

प्रबंधन ने कहा (मार्च 2017) कि संयंत्र को निपटान टैंक के साथ जोडने के लिए सिविल घटकों हेतु निविदाएं आमंत्रित की गई थी परन्तु निधियों की अनुपलब्धता के कारण इन कार्यों के लिए वित्तीय सहमति नहीं दी गई थी। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि मशीनरी का ऑर्डर देते समय एसटीपी को चालू करने के लिए वित्तीय आवश्यकताओं का भी प्रावधान किया जाना चाहिए, जिसकी अनुपलब्धता के फलस्वरूप जेकेपीसीबी के आदेशों के अननुपालन के साथ-साथ ₹21.53 लाख का व्यय निष्फल रहा।

श्रीनगर/ जम्मू
दिनांक: 8 फरवरी 2020

(सुशील कुमार ठाकुर)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा)
जम्मू एवं कश्मीर और लद्दाख

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 13 फरवरी 2020

(राजीव महर्षि)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक