

ऋणों की संस्वीकृति

विद्युत अधिनियम 2003 के गठन के साथ विद्युत उत्पादन में निजी क्षेत्र की भागीदारी में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। विदेश में स्थित निजी इक्विटी निधियों द्वारा भी भारतीय विद्युत क्षेत्र में निवेश किया गया। आरईसी और पीएफसी द्वारा उधारदाताओं के रूप में, इन परियोजनाओं में भागीदारी की गयी। आरईसी और पीएफसी ने आरबीआई, केन्द्रीय विद्युत नियामक आयोग (सीईआरसी), केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण (सीईए), विभिन्न मंत्रालय जैसे विद्युत मंत्रालय, कोयला मंत्रालय आदि द्वारा जारी दिशा-निर्देशों पर आधारित ऋणों का संवितरण और संस्था मूल्यांकन, परियोजना मूल्यांकन के लिए आंतरिक दिशा-निर्देशों को अपनाया था और इन ऋणों की संस्वीकृति के लिए बैंकों जैसे स्टेट बैंक ऑफ इंडिया (एसबीआई), आईडीबीआई बैंक इत्यादि की सर्वोत्तम प्रक्रियाएँ अपनाई गयी थी।

परियोजना प्रस्ताव विशिष्ट मात्रात्मक और गुणात्मक मापदंड पर मूल्यांकित किये गये थे, और छः-बिन्दु³ पैमाने पर प्रत्येक मापदंड के लिए अंक प्रदान किये गये थे। एक कर्जदार जो कि कुल ग्रेड पांच तक प्राप्त करता है वह परियोजना वित्त पोषण के लिए पात्र माना जाता है। इसके परिणामस्वरूप, सत्व/कर्जदार ने औसत और औसत से निम्न (4 और 5 अंक) प्राप्त किये थे, वे वित्त पोषण के लिए पात्र माने गये और उनके ऋण संस्वीकृत किये गये थे।

2013-14 से 2015-16 के दौरान आईपीपीज़ को संस्वीकृत और संवितरित ऋणों की समीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि दोनों कम्पनियों ने आंतरिक के साथ-साथ आरबीआई दिशा-निर्देश दोनों का पालन नहीं किया और प्रायः एक व्यक्तिपरक आधार पर प्रस्तावों का मूल्यांकन किया गया था। इस संबंध में लेखापरीक्षा आपत्तियों की नीचे चर्चा की गई है:

³ आरईसी और पीएफसी का इकाई मूल्यांकन ग्रेड-1 सर्वोच्च ग्रेड-2 उच्च, ग्रेड-3- संतोषजनक, ग्रेड-4 औसत, ग्रेड-5 औसत से नीचे, ग्रेड-6 कम

2.1 परियोजना को विकसित करने की क्षमता

पीएफसी और आरईसी द्वारा सत्व मूल्यांकन के लिए तैयार आंतरिक दिशा-निर्देशों के अनुसार, वित्तपोषण के अधीन प्रस्तावित परियोजना के विकास के लिए मुख्य विकासकों की क्षमता का मूल्यांकन किया जाना चाहिए। ऐसा विकासक द्वारा अतीत में पूरी की गयी तथा वर्तमान में परिचालित इसी प्रकार की लागत, क्षमता व प्रौद्योगिकी वाली परियोजनाओं पर विचार करके किया जाता है।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 12 ऋण मामले (आरईसी और पीएफसी के पांच संयुक्त ऋण मामले⁴ आरईसी के पांच एकल ऋण मामले⁵ और पीएफसी के दो एकल मामले⁶) संस्वीकृत किये गये थे, इस तथ्य के बावजूद कि विकासकों को विद्युत क्षेत्र और/एवं समान स्तर की बुनियादी परियोजनाओं के सफल कार्यान्वयन का पर्याप्त अनुभव नहीं था। पीएफसी और आरईसी के दिशा-निर्देशों में इस मानदंड के प्रति ऋण प्रस्तावों के मूल्यांकन के लिए मानदंड/प्रणाली का उल्लेख नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, व्यक्तिगत निर्णय पर आधारित मूल्यांकन किया गया था।

2.1.1 में. इंड-भारत एनर्जी उत्कल लिमिटेड (आईबीईयूएल) के मुख्य विकासक, 2x350 मे.वा. तक के कोयला आधारित तापीय विद्युत परियोजना को स्थापित करने के लिए तय, 378.25 मे.वा. की कुल क्षमता को रखते हुए नौ विद्युत परियोजनाओं को विकसित करने का अनुभव रखती थी। निम्न क्षमता में कार्यान्वयन के अनुभव को रखते हुए भी ऋण प्रस्ताव को इस मानदंड के प्रति आरईसी द्वारा 87.5 प्रतिशत प्रदान किया गया और ऋण संस्वीकृत किया गया था।

2.1.2 में. एसपीआईसी इलेक्ट्रिक पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड (एसईपीसी) के मुख्य विकासकों, 1x525 मे.वा. तक के कोयला-आधारित थर्मल पावर संयंत्र के प्रतिस्थापन के लिए तय, सिचाई और जल प्रबंधन, सिविल विनिर्माण और विद्युत संचरण लाइनों, 105 मे.वा. की कुल क्षमता की तीन सोलर विद्युत परियोजनाओं को विकसित करने का

⁴ पैरा 2.1.1 से 2.1.5

⁵ पैरा 2.1.6 से 2.1.10

⁶ पैरा 2.1.11 से 2.1.12

अनुभव रखते थे, थर्मल पावर परियोजना का अनुभव होते न हुए भी इस मानदंड के संबंध में आरईसी द्वारा 33.33 प्रतिशत दिये गये थे तथा ऋण संस्वीकृत किया गया।

2.1.3 में. आर.के.एम पावरजेन प्राइवेट लिमिटेड (आरपीपीएल) के मुख्य विकासकों⁷ को 4x360 मे.वा. की थर्मल विद्युत परियोजना की प्रतिस्थापना के लिए (फेज-I 1x360 मे.वा. और फेज-II 3x360 मे.वा.), 25 मे.वा. की क्षमता की बायो मास पर आधारित विद्युत परियोजना कार्यान्वयन का अनुभव था। थर्मल पावर परियोजना विकसित करने में कार्यान्वयन के किसी भी अनुभव के बिना इस मानदंड के विरुद्ध आरईसी ने परियोजना को 100 प्रतिशत प्रदान किया गया और ऋण संस्वीकृत किया था।

2.1.4 में. एनसीसी पावर प्रोजेक्ट्स लिमिटेड (एनपीपीएल) के विकासकों को सिविल विनिर्माण कार्य, सड़क परियोजनाओं, जल आपूर्ति, पर्यावरण परियोजनाओं, विद्युत संचरण लाइनों और अचल संपत्ति का विकास का अनुभव था, जबकि 1320 मे.वा. (2x660 मे.वा.) की कोयला आधारित विद्युत परियोजना को स्थापित करने के लिये उनको प्रस्तावित किया गया था। समान प्रौद्योगिकी और क्षमता परियोजना के कार्यान्वयन में किसी भी अनुभव के बिना भी इस मानदंड के विरुद्ध आरईसी द्वारा विकासक को 33.33 प्रतिशत प्रदान किया गया था और ऋण को संस्वीकृत किया गया था।

2.1.5 में. लैंको अमरकंटक पावर लिमिटेड (एलएपीएल) (III व IV इकाईयां) के मुख्य विकासक को कोयला-आधारित थर्मल पावर परियोजना के 1320 मे.वा. (2x660 मे.वा.) तक की प्रतिस्थापना के लिए तय किया गया, जबकि यह 3 मे.वा. से 368 मे.वा. तक की क्षमताओं के साथ अक्टूबर 2000 और अप्रैल 2010 के बीच आठ पावर संयंत्रों (1487 मे.वा. की कुल क्षमता) का प्रचालन कर रहा था। इस मानदंड के विरुद्ध समान प्रौद्योगिकी/परियोजना क्षमता के कार्यान्वयन में किसी भी अनुभव के बिना विकासक को अनुभव मानदंड पर आरईसी द्वारा 75 प्रतिशत दिया गया।

⁷ मैसर्स आरकेपी और एसोसियेट्स (74 प्रतिशत) और मैसर्स एमसीजे एसोसियेट्स (26 प्रतिशत)

2.1.6 में. मिनाक्षी एनर्जी प्राइवेट लिमिटेड (एमईपीएल) के मुख्य विकासकों⁸ को, 600 मे.वा. (2x300 मे.वा.) थर्मल विद्युत परियोजना की प्रतिस्थापना करने के लिए तय किया गया था वे, वाणिज्यिक और आवासीय संपत्तियों के विकास राष्ट्रीय और राज्य राज्यमार्ग और बंदरगाह सेवाओं के विनिर्माण में रत थे। विकासकों में मिनाक्षी पावर लिमिटेड (एमपीएल) ने 25 मे.वा. और 12 मे.वा. के दो लघु हाइड्रोइलेक्ट्रिक विद्युत परियोजनाओं⁹ को निष्पादित किया था। थर्मल पावर प्रोजेक्ट के कार्यान्वयन में किसी भी अनुभव के बिना विकासक को इस मानदंड के विरुद्ध आरईसी द्वारा 50 प्रतिशत प्रदान किये गये और ऋण संस्वीकृत किया गया था।

2.1.7 में. इंड-भारत पावर (मद्रास) लिमिटेड¹⁰ (आईबीपीएमएल) के मुख्य विकासक को 660 मे.वा. (1x660 मे.वा.) तक के कोयला आधारित थर्मल पावर प्लांट के प्रतिस्थापन के लिए तय किया गया था, जबकि यह 712.50 मे.वा. की कुल क्षमता के साथ आठ विद्युत परियोजनाओं को विकसित करने का अनुभव रखता था। समान प्रौद्योगिकी और परियोजना क्षमता के कार्यान्वयन में किसी भी अनुभव बिना विकासक को इस मानदंड के विरुद्ध आरईसी द्वारा 50 प्रतिशत प्रदान किये गये और परियोजना संस्वीकृत की गयी थी।

2.1.8 में. लैंको बाबंध पावर लिमिटेड (एलबीपीएल), के विकासक को 1320 मे.वा. (2x660 मे.वा.) तक के थर्मल पावर प्रोजेक्ट की प्रतिस्थापना के लिए तय किया गया जो कि 3 मे.वा. से लेकर 368 मे.वा. की क्षमताओं के साथ अक्टूबर 2000 और अप्रैल 2010 के बीच शुरू किये गये आठ विद्युत संयंत्रों (1487 मे.वा.) का प्रचालन कर रहा था। समान प्रौद्योगिकी, लागत और क्षमता के परियोजना कार्यान्वयन में किसी प्रकार का अनुभव नहीं होते हुए भी विकासक को इस मानदंड के विरुद्ध आरईसी ने 75 प्रतिशत प्रदान किया और ऋण संस्वीकृत किया गया था।

⁸ मैसर्स मिनाक्षी इन्फ्रास्ट्रक्चर प्राइवेट लिमिटेड (एमआईपीएल), मैसर्स मिनाक्षी पावर लिमिटेड (एमपीएल), मैसर्स काकीनाड़ा सीपोर्ट लिमिटेड, मैसर्स यूनाइटेड पोर्ट्स सर्विसिज प्राइवेट लिमिटेड और पीटीसी इंडिया फाइनेन्सियल सर्विसिज लिमिटेड

⁹ मिडिल कोलाब स्मॉल हाइड्रो इलेक्ट्रिक प्रोजेक्ट और लोअर कोलाब स्मॉल हाइड्रो इलेक्ट्रिक प्रोजेक्ट

¹⁰ आईबीपीआईएल और आरके एनर्जी (रामेश्वरम) लिमिटेड (ईईआरएल)

2.1.9 में. लैंको विदर्भा थर्मल पावर लिमिटेड (एलवीटीपीएल) के मुख्य विकासक, 1320 मे.वा. (2x660 मे.वा.) तक की थर्मल विद्युत परियोजना प्रतिस्थापना के लिए तय थे, 3 मे.वा. से लेकर 368 मे.वा. की क्षमताओं के साथ अक्टूबर 2000 और अक्टूबर 2009 के बीच शुरू किये गये सात विद्युत संयंत्रों (1044 मे.वा.) का परिचालन कर रहे थे। समान प्रौद्योगिकी, लागत और विगत में परियोजना क्षमता के कार्यान्वयन में किसी प्रकार का अनुभव न होने के बावजूद इसे इस मानदंड के विरुद्ध आरईसी ने 75 प्रतिशत प्रदान किया और ऋण संस्वीकृत किया गया।

2.1.10 में. कॉर्पोरेट पावर लिमिटेड (सीपीएल) के मुख्य विकासक, 2x270 मे.वा. (फेज- I) के कोयला आधारित थर्मल पावर प्रोजेक्ट की प्रतिस्थापना करने के लिए तय था जिसे 15 मे.वा. की अधिकतम क्षमता वाली तीन विद्युत परियोजनाओं और स्टील इन्डस्ट्री/सड़क परियोजनाओं का अनुभव था। समान लागत और विगत में परियोजना क्षमता के कार्यान्वयन में किसी प्रकार का अनुभव न होने के बावजूद इसे इस मानदंड के विरुद्ध 25 प्रतिशत प्रदान किये गये और ऋण संस्वीकृत किया गया।

2.1.11 में. झाबुआ पावर लिमिटेड (जेपीएल) के विकासक को 600 मे.वा. के कोयला-आधारित थर्मल पावर संयंत्र की प्रतिस्थापना करने हेतु समान परियोजनाओं के कार्यान्वयन का कोई अनुभव नहीं था। विकासक मैसर्स अवंथा पावर एण्ड इंफ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड (एपीआईएल) 95 मे.वा. की लघु विद्युत उत्पादन परिसंपत्तियों के विनिवेश के माध्यम से बनाई गई थी (व्यक्तिगत इकाई क्षमता 13 मेगावाट और 30 मे.वा. के बीच थी) और इसने कुछ विस्तारित परियोजना को लागू किया था, किंतु ऋण संस्वीकृत किया गया।

2.1.12 कोयला आधारित 60 मेगावाट की विद्युत परियोजना जो में. कृष्णा गोदावरी पावर यूटीलिटी लिमिटेड (केजीपीयूएल) कार्यान्वित किया गया जो तीन संस्थाओं द्वारा प्रचारित किया गया डा. एम वेंकटरतनम एण्ड एसोसिएट्स (37.50 प्रतिशत), में. पीटीसी इंडिया लिमिटेड (52 प्रतिशत) और में. कर्ब्स बायो केमिकल्स एण्ड इण्डस्ट्रीज (10.50 प्रतिशत) लेखापरीक्षा ने देखा कि पूर्व में परियोजनाओं के कार्यान्वयन में विकासकों को किसी प्रकार का अनुभव नहीं था। मूल्यांकन टिप्पणी इंगित करती है कि डॉ. एम वेंकटरतनम ने विभिन्न वरिष्ठ पदों को धारण किया और आन्धा बैंक और

भारतीय तम्बाकू बोर्ड, आरईसी के अध्यक्ष के रूप में सेवाएं दी थी। यद्यपि, डॉ. एम. वेंकटरतनम एण्ड एसोसियेट्स या उनके परिचालन से संबंधित क्षेत्र का कोई विशिष्ट अनुभव नहीं बताया गया था। मै. पीटीसी इंडिया लिमिटेड विद्युत ट्रेडिंग गतिविधियों में संलग्न थी, जबकि तीसरा विकासक चिकित्सा, कृषि और उद्योग कार्य के साथ व्यावसायिक रूप से व्यवहार्य बायोटेक प्रक्रिया विकसित करने के काम में लगा हुआ था, विकासक को ग्रेड-4 अर्थात् संतोषजनक प्रदान किया गया था, और ऋण संस्वीकृत किया गया।

एमओपी/पीएफसी/आरईसी ने अपने उत्तर (फरवरी, मार्च व जून 2017/नवंबर 2016/दिसंबर 2016) में निम्नलिखित कहा:

- (i) विभिन्न परियोजनाओं को लागू करने में विकासक के अनुभव को ध्यान में रखते हुए परियोजना की संस्वीकृति दी गयी थी, परियोजना की तैयारी के स्तर और अनुभव की कमी कर्जदार को दिये गये ग्रेड से भली प्रकार प्रतिबिंबित हो गयी थी। यह भी बताया गया कि दिशा-निर्देशों के अनुसार ऋण संस्वीकृति के लिए कम अनुभव एक अर्हकारी मानदंड नहीं था।
- (ii) एलबीपीएल और एलवीटीपीएल के संबंध में, विकासकों को 1200 मे.वा. तक की क्षमता की परियोजनाओं को सम्मिलित करते हुए 4700 मे.वा. से अधिक की कुल क्षमता की विद्युत परियोजनाओं का विकसित करने का अनुभव था।
- (iii) केजीपीयूएल के संबंध में पीटीसी, बिजली ट्रेडिंग के काम में लगी हुई थी परन्तु संयंत्रों का स्वयं अपने आप प्रत्यक्ष रूप से परिचालन नहीं कर रही थी किंतु वेंकटरतनम ने आरईसी के अध्यक्ष के रूप में कार्य किया। जिसे सामर्थ्य के रूप में माना गया था।
- (iv) ऋणों की संस्वीकृति हेतु अनुभव को पूर्व- आवश्यकता बनाने के लेखापरीक्षा के सुझाव प्रस्तावित सत्व मूल्यांकन दिशानिर्देशों की समीक्षा में आरईसी के विचारधीन था।

लेखापरीक्षा सत्व मूल्यांकन दिशानिर्देशों की प्रस्तावित समीक्षा संबंधी आरईसी के प्रत्युत्तर की सराहना करता है। अन्य उत्तर निम्नलिखित के संदर्भ में स्वीकार्य नहीं थे।

- (i) ऋण की संस्वीकृति और तदनुसार नई परियोजनाओं के सफल कार्यान्वयन के लिए विकासकों का अनुभव महत्वपूर्ण पूर्व आवश्यकता है। सभी 12 परियोजनाएं दर्शाती हैं कि उपरोक्त को समय पर पूरा नहीं किया जा सका था जो कि विकासकों के अनुभव और परियोजना के सफल कार्यान्वयन के बीच संबंध को इंगित करता है।
- (ii) एलबीपीएल और एलवीटीपीएल के संबंध में विकासकों के अनुभव जैसे कि एमओपी द्वारा इंगित किया गया है, ऋणों की मंजूरी के बाद प्राप्त किए गए थे और उस रूप में अवलोकन से संबंधित नहीं थे।
- (iii) केजीपीयूएल के मामले में मूल्यांकन नोट में कहा गया कि उन्हें विद्युत परियोजनाओं के कार्यान्वयन का कोई अनुभव नहीं था। विद्युत क्षेत्र में अनुभव नहीं होने पर भी ग्रेड-4 दिया जाना न्यायोचित नहीं था।

दोनों कंपनियों के आंतरिक दिशानिर्देशों की समीक्षा करने की आवश्यकता है ताकि अनुभव मानदंड पर सत्व/विकासक का मूल्यांकन निष्पक्ष रूप से किया जा सके, जिसमें निधियन हेतु पात्र होने के लिए परियोजना प्रस्ताव के लिए न्यूनतम अंक तय किया जाना शामिल है।

2.2 इक्विटी निधिकरण संभाव्यता

सत्व के मूल्यांकन के लिए आरईसी के आंतरिक दिशानिर्देशों ने एक पूर्व-शर्त के तौरपर अनुबंध किया कि *परियोजना में इक्विटी के योगदान में रुचि व्यक्त करते हुए एक पत्र अभिज्ञात इक्विटी अंशदाताओं से अवश्य प्राप्त करना चाहिए।* इसके अलावा सत्व मूल्यांकन के लिए आरईसी और पीएफसी के आंतरिक दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजना में इक्विटी के योगदान के लिए विकासकों की संभाव्यता को सत्यापित करने की आवश्यकता है। तथापि, लेखापरीक्षा ने देखा कि निम्न नौ परियोजनाएं (आरईसी और

पीएफसी के तीन सामूहिक ऋण मामले¹¹, अकेले आरईसी के तीन ऋण मामले¹² और अकेले पीएफसी के तीन मामले¹³) प्रस्तावित परियोजनाओं में इक्विटी के अंशदान के लिए विकासकों के पास पर्याप्त स्रोत नहीं होने के बावजूद आरईसी और पीएफसी द्वारा संस्वीकृत की गई थी।

2.2.1 पीएफसी ने मैन. इंड-भारत एनर्जी उत्कल लिमिटेड (आईबीईयूएल) को 700 एमडब्ल्यू परियोजना विकास हेतु एक ऋण संस्वीकृत (06 जनवरी 2010) किया था। मूल्यांकन नोट के अनुसार, विकासक 1915 एमडब्ल्यू की कुल क्षमता के साथ चार¹⁴ अन्य परियोजनाएं कार्यान्वित कर रहा था। तथापि, पीएफसी के मूल्यांकन में विकासक की वित्तीय वचनबद्धता या इन चार परियोजनाओं के निधिकरण के स्रोत को नहीं दर्शाया गया था। बाद में आरईसी ने भी इस परियोजना में भाग लिया और 02 जुलाई 2012 को ऋण संस्वीकृत किया जिस समय ₹ 220 करोड़ की इक्विटी प्रदान की जानी शेष थी। आरईसी के परियोजना में प्रवेश के समय, विकासक 1910 एमडब्ल्यू की कुल क्षमता के साथ तीन¹⁵ परियोजनाओं का कार्यान्वयन कर रहा था। आरईसी के मूल्यांकन नोट में न तो अन्य परियोजनाओं के लिए विकासकों की वित्तीय वचनबद्धता को ध्यान में रखा गया और न ही इन परियोजनाओं के निधिकरण के स्रोत का आंकलन किया गया।

2.2.2 मैन. आरकेएम पावर जेन पावर लिमिटेड (आरपीपीएल) के विकासकों को उनकी वित्तीय स्थिति के संबंध में महत्वपूर्ण सूचना पर विधिवत विचार किए बिना 1440 मेगावाट की तापीय विद्युत परियोजना हेतु, वित्तीय रूप से सक्षम माना गया था। दो विकासक (मैन. आरके पावरजेन प्राइवेट लिमिटेड और मैन. मुदजया कॉरपोरेशन बरहाद) को इस परियोजना में ₹ 1589.50 करोड़ की इक्विटी (₹ 381.40 करोड़ और ₹ 1208.10 करोड़) निवेश करना था। तथापि, पीएफसी और आरईसी के मूल्यांकन नोट ने इक्विटी निधिकरण के स्रोत को नहीं दर्शाया था। मूल्यांकन के समय पर ज्ञात था कि मैन. मुदजया

¹¹ पैरा 2.2.1 से 2.2.3

¹² पैरा 2.2.4, 2.2.6 और 2.2.7

¹³ पैरा 2.2.5, 2.2.8 और 2.2.9

¹⁴ इंड-भारत (मद्रास) लिमिटेड- 1320 एमडब्ल्यू, इंड-भारत (करवर) पावर लिमिटेड- 450 एमडब्ल्यू, इंड-भारत पावर जेनकॉम लिमिटेड- 140 एमडब्ल्यू और धर्मशाला हाइड्रो पावर लिमिटेड II-5 एमडब्ल्यू

¹⁵ इंड-भारत (मद्रास लिमिटेड-1320 एमडब्ल्यू, इंड-भारत (करवर) पावर लिमिटेड-450 एमडब्ल्यू और इंड-भारत पावर जेन कॉम लिमिटेड 140 एमडब्ल्यू

कारपोरेशन बरहाद दो राजमार्ग परियोजनाओं और एक विद्युत परियोजना के कार्यान्वयन के लिए वचनबद्ध हुआ था, किंतु इन परियोजनाओं के लिए इक्विटी वचनबद्धता पर चालू परियोजना हेतु इक्विटी लागू करने के लिए विकासक की वित्तीय क्षमता के मूल्यांकन के दौरान ध्यान नहीं दिया गया था। विकासक आवश्यक इक्विटी नहीं ला सके। कार्यचालन पूंजी के अभाव के कारण संस्थापित इकाईयां भी परिचालित नहीं हो सकी।

2.2.3 परियोजना प्रस्ताव के अनुसार, मै. एनसीसी पावर प्रोजेक्ट्स लिमिटेड (एनपीपीएल) के दो विकासकों अर्थात्, नागार्जुन कन्स्ट्रक्शन कम्पनी लिमिटेड (एनसीसीएल) और गायत्री प्रोजेक्ट्स लिमिटेड (जीपीएल) को अक्टूबर 2014 तक ₹ 1761.72 करोड़ (एनसीसीएल- ₹ 831.19 करोड़ और जीपीएल- ₹ 930.53 करोड़) निवेश करने की आवश्यकता थी। विकासकों को मार्च 2015 तक अन्य चालू परियोजनाओं (₹ 646.94 करोड़ एनसीसीएल द्वारा और ₹ 982.50 करोड़ जीपीएल द्वारा) में भी निवेश करने की आवश्यकता थी। इस प्रकार, एनसीसीएल के पास ₹ 1478.13 करोड़ की कुल इक्विटी वचनबद्धता थी जबकि जीपीएल की वचनबद्धता ₹ 1913.03 करोड़ थी। इसकी तुलना में, 2014-15 तक मूल्यांकन नोट में जीपीएल में ₹ 685.74 करोड़ के अपेक्षित निधि अन्तर्वाह की शुद्ध उपलब्धता को दर्शाया गया था। एनसीसीएल के मामले में, यद्यपि मूल्यांकन नोट में पर्याप्त अपेक्षित निधि अन्तर्वाह को दर्शाया, परन्तु लेखापरीक्षा ने देखा कि कंपनी ने अन्य परियोजनाओं जैसे कि हिमाचल सोरंग पावर परियोजना और केवीके नीलांचल पावर परियोजना में अभिकल्पित इक्विटी का निवेश नहीं किया था (2011)। इस प्रकार, चालू परियोजना हेतु आवश्यक इक्विटी के निधिकरण के लिए विकासकों की वित्तीय योग्यता का मूल्यांकन पर्याप्त ढंग से नहीं किया गया था।

2.2.4 3600 एमडब्ल्यू (6 x 600 एमडब्ल्यू) ताप विद्युत परियोजना के कार्यान्वयन के लिए प्रारंभिक मूल्यांकन के समय पर मै. केएसके महानदी पावर कम्पनी लिमिटेड (केएमपीसीएल) के इक्विटी अंशदाताओं¹⁶ द्वारा इक्विटी अंशदान में रुचि व्यक्त करता पत्र प्रस्तुत नहीं किया गया था। इस आवश्यकता का अनुपालन ऋण संवितरण हेतु एक

¹⁶ केएसके एनर्जी वेन्चर लिमिटेड (केएसकेईवीएल)- 38 प्रतिशत गुजरात मिनरल डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन लिमिटेड (जीएमडीसी)- 13 प्रतिशत, गोआ इंडस्ट्रियल डेवलपमेंट कॉर्पोरेशन (जीआईडीसी)-13 प्रतिशत, नेवेली लिग्नाइट कॉर्पोरेशन लिमिटेड (एनएलसी)-12 प्रतिशत और आईआईएफ-9 प्रतिशत। आवेदन के समय पर शेष 15 प्रतिशत के लिए कोई इक्विटी अंशदाता अभिज्ञात नहीं था।

पूर्व-वचनबद्धता शर्त¹⁷ के तौर पर समान्य ऋण करार (सीएलए) खण्ड 20.38 में अनुबंधित किया गया था। आरईसी ने परियोजना विकासकों से इक्विटी प्रतिबद्धता प्राप्त न होने पर भी अगस्त 2011 से ऋण किशतों का वितरण किया था। इस शर्त का समय समय पर विस्तारण किया गया था, तथा मार्च 2016 में अधिक लागत के अनुमोदन के समय पर, इस आवश्यकता को हटाया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि परियोजना में बहुत अधिक विलम्ब हुआ था और संशोधित परियोजना लागत ₹ 8078 करोड़ के इक्विटी निवेश के साथ ₹ 27080 करोड़ तक बढ़ गई (मार्च 2016) थी जिसका अब भी भुगतान करना है (सितम्बर 2016)।

2.2.5 पीएफसी द्वारा मै. लैन्को अमरकन्टक पावर लिमिटेड (एलएपीएल) को ऋण संस्वीकृत करने के समय, मूल्यांकन नोट में दर्शाया गया कि विकासक आठ परियोजनाओं का निष्पादन कर रहा था और उसे इन परियोजनाओं (₹ 1721 करोड़ की इक्विटी आवश्यकता वाली विचाराधीन परियोजना सहित) के लिए ₹ 3077 करोड़ का इक्विटी अंशदान करना था। किंतु, विकासक ₹ 2773 करोड़ की इक्विटी आवश्यकता वाली 2640 एमडब्ल्यू की दो¹⁸ विद्युत परियोजनाओं का भी कार्यान्वयन कर रहा था। विकासको की वित्तीय क्षमता के आंकलन के दौरान पीएफसी ने विकासकों की इन परियोजनाओं में वित्तीय वचनबद्धता पर ध्यान नहीं दिया। लेखापरीक्षा ने देखा कि इनमें से, मई 2017 तक चार¹⁹ परियोजनाएं पूरी नहीं हुई थीं चूंकि विकासक वित्तीय दबाव झेल रहा था और ₹ 7772 करोड़ की अभिकल्पित इक्विटी में से ₹ 3816 करोड़ की इक्विटी ही निवेश कर सका।

2.2.6 1320 एमडब्ल्यू की क्षमता वाली थर्मल विद्युत परियोजना के विकासक मै. लैन्को बबंघ पावर लिमिटेड (एलबीपीएल) के विकासक (मै. लैन्को इन्फ्राटेक लिमिटेड) को सितम्बर 2014 तक परियोजना में ₹ 1386 करोड़ की इक्विटी का निवेश करना था। विकासक जून 2010 और मार्च 2014 के बीच पूरी की जाने वाली 5610 एमडब्ल्यू की

¹⁷ सीएलए के अनुसार ऋण उपलब्ध कराने में ऋणदाताओं की बाध्यता, शर्तों को पूरा करने वाले देनदार पर प्रभावी होंगी।

¹⁸ लैको बाबंघ पावर परियोजना और लैको विदर्भा पावर परियोजना

¹⁹ लैको अमरकन्टक III एंड IV, लैको विदर्भा, लैको बाबंघ और लैको तीस्ता

सात²⁰ अन्य विद्युत परियोजनाओं के निर्माण में भी शामिल था। आईसी बोर्ड को प्रस्तुत मूल्यांकन नोट में विकासकों द्वारा 2013-14 तक डाली जाने वाली ₹ 4616 करोड़ की आवश्यकता दर्शायी गई किंतु विकासकों की वित्तीय क्षमता के आंकलन के दौरान ऐसे निधिकरण के स्रोत पर ध्यान नहीं दिया था। परियोजना मई 2017 तक पूर्ण नहीं की गई थी।

2.2.7 आरईसी ने 1320 एमडब्ल्यू की विद्युत परियोजना के कार्यान्वयन के लिए मैसर्स लैन्को विदर्भा थर्मल पावर लिमिटेड (एलवीटीपीएल) को ऋण मंजूर (21 जुलाई 2010) किया था। इस परियोजना की इक्विटी आवश्यकता ₹ 1387 करोड़ थी। ऋण के मूल्यांकन/मंजूरी के समय पर, विकासक ₹ 6731 करोड़ के इक्विटी निवेश की आवश्यकता वाली नौ²¹ परियोजनाओं का भी कार्यान्वयन कर रहा था, इन सभी परियोजनाओं में कुल इक्विटी ₹ 8118 करोड़ थी। आरईसी का मूल्यांकन नोट यह दर्शाता है कि विकासकों की परियोजना में इक्विटी निवेश करने की क्षमता थी। लेखापरीक्षा ने तथापि, देखा कि योग्य संस्थागत स्थापन से ₹ 727 करोड़ और समूहित कम्पनियों से भविष्य में लाभ से ₹ 3561 करोड़ प्राप्त निहित है। भावी लाभ अनुमानों में स्वयं के परिचालन से लाभ (₹ 1353 करोड़) और एसपीवी कंपनियों से लाभ (₹ 2088 करोड़) से शामिल है। तथापि, विकासक की 14 एसपीवी कम्पनियों में से, केवल पांच (811 एमडब्ल्यू की क्षमता) परिचालन में थी जबकि शेष (6195 एमडब्ल्यू की क्षमता) निर्माण/कार्यान्वयन के तहत थी। इस प्रकार, ₹ 3561 करोड़ का अनुमानित लाभ विकासक के भविष्य की व्यवसायिक संभावनाओं के संबंध में महत्वपूर्ण धारणाओं पर आधारित था। ऋण संस्वीकृत करने के समय पर (जुलाई 2010) विकासक के पास उपलब्ध निवेश योग्य निधि केवल ₹ 684 करोड़ थी, जबकि विकासकों के पास ₹ 5247 करोड़ का बकाया ऋण था। परियोजना मई 2017 तक पूर्ण नहीं की गई थी।

2.2.8 पीएफसी ने 850 एमडब्ल्यू की क्षमता वाली विद्युत परियोजना के कार्यान्वयन के लिए मै. जीवीके रैटले हाइड्रो इलेक्ट्रिक पावर परियोजना लिमिटेड (जीआरएचईपीपीएल)

²⁰ (i) उडूपी पावर, (ii) लैको ग्रीन, (iii) अनपरा 'सी', (iv) लैको टीस्ट, (v) लैको अमरकन्टक III एंड IV, (vi) लैको हाइड्रो उत्तरांचल-फाटा ब्यंग और (vii) लैको हाइड्रो उत्तरांचल-रामबारा

²¹ (i) उडूपी पावर, (ii) लैको ग्रीन, (iii) अनपरा 'सी', (iv) लैको तीस्त, (v) कांडापल्ली विस्तार (vi) लैको हाइड्रो उत्तरांचल-फाटा ब्यंग, (vii) लैको हाइड्रो एनर्जी, (viii) लैको अमरकन्टक III एंड IV इकाई, (ix) लैको बाबंध

को ऋण मंजूर (02 अप्रैल 2013) किया। विकासक को इस परियोजना में ₹ 1568.77 करोड़ की इक्विटी लाने की आवश्यकता थी। मूल्यांकन नोट के अनुसार, विकासक बहुत अधिक लाभ उठा रहा था और उसके लाभ घट रहे थे। विकासक की निवल सम्पत्ति का ऋण अनुपात 2008-09 में 1.86 से 2011-12 में 3.21 तक बढ़ गया था जबकि लाभ घट रहा था (2010-11 में ₹ 185 करोड़ से 2011-12 में ₹ 105 करोड़)। तथापि अनुमानित कर पश्चात लाभ ने इस धारणा पर ₹ 73 करोड़ (2012-13) से ₹ 595 करोड़ (2015-16) की महत्वपूर्ण वृद्धि दर्शायी कि चालू परियोजनाएं²² पूरी की जायेंगी जो कि पीएफसी द्वारा स्वीकृत की गई थी, हालांकि पीएफसी द्वारा वित्तपोषित इनमें से एक परियोजना पहले से ही पुर्नगठन के तहत थी। बाद में, विकासक की लाभप्रदता के संबंध में धारणाएं पूरी नहीं हुईं और विकासक कम्पनी ने निरंतर बढ़ रही हानियों 2012-13, 2013-14 और 2014-15 में क्रमानुसार ₹ 406.59 करोड़, ₹ 420.22 करोड़, और ₹ 1168.48 करोड़ की हानि उठाई।

2.2.9 मूल्यांकन नोट में कहा गया कि मै. कृष्णा गोदावरी पावर यूटीलिटीज लिमिटेड (केजीपीयूएल) के एक विकासक (डा. एम वेंकटरतनम एवं एसोसिएट्स) को ₹ 28.74 करोड़ की राशि की 37.50 प्रतिशत इक्विटी की सहायता करनी थी। इस विकासक की निवल सम्पत्ति का बड़ा भाग भूमि एवं ग्रह सम्पत्ति के रूप में था, जिसकी कोई तुरंत उगाही संभावना नहीं थी। इसे विकासकों/परियोजना की कमजोरी के तौर पर पहचाना गया। पीएफसी की आंतरिक नीति के अनुसार, ऐसे विकासकों को 100 प्रतिशत इक्विटी अग्रिम लाना चाहिए था जिस पर पीएफसी ने जोर नहीं दिया। मूल्यांकन नोट में यह भी दर्शाया गया कि तीसरा विकासक यथा मै. कर्बस बायोकेमिकल एंड इंडस्ट्रीज लिमिटेड ने 2003 से कर के बाद घट रहे लाभ और 2006 में हानियों को दर्शाया। इस विकासक का इक्विटी पण का भार ग्रहण (30 मई 2008) ₹ 36.78 करोड़ (48 प्रतिशत इक्विटी) की इक्विटी वचनबद्धता को बढ़ाते हुए डा. एम वेंकटरतनम एंड एसोसिएट्स द्वारा लिया गया था। परियोजना का पुर्नगठन हुआ और क्योंकि इक्विटी वचनबद्धता बढ़ी थी, इसलिए विकासक वांछित इक्विटी निवेश नहीं कर सका। परियोजना मई 2017 तक पूरी नहीं हुई है।

²² मुम्बई अंतर्राष्ट्रीय हवाई अड्डे (2012-13), में 37 प्रतिशत पण, 870 एमडब्ल्यू की दो पावर परियोजनाओं को प्रारंभ करना कोयला खान और कोटा एक्सप्रेसवे (2013-14), प्रारंभ करना, बागोदरा एक्सप्रेसवे प्रारंभ (2014-15) करना

एमओपी/पीएफसी ने कहा (फरवरी 2017/जून 2017 व, नवम्बर 2016) कि

- (i) विकासकों की क्षमताओं का मूल्यांकन एक विशेष परियोजना के संबंध में किया गया था और कथित परियोजना के लिए इक्विटी वचनबद्धता को ध्यान में रखते हुए विकासक श्रेणीकृत किए गए थे। रेटिंग माडल वित्तपोषित की जाने वाली परियोजना के लिए अभिकल्पित था और विकासकों की अन्य चालू परियोजनाओं के लिए नहीं क्योंकि विकासक समूह/विकासक के पास विभिन्न सामयिकताओं और विभिन्न वित्तीय संरचनाओं के साथ किसी भी समय पर विचाराधीन अनेक परियोजनाएं हो सकती हैं।
- (ii) इक्विटी के तौर पर संचार के लिए उपलब्ध निधियों के स्रोतों में वर्तमान में उपलब्ध निधियां, अपेक्षित आंतरिक संभूतियां, नई उधार राशियां और विकासकों द्वारा अतिरिक्त पूंजी जुटाना शामिल है। इसलिए, पूर्वावधि या संचित आरक्षित निधि के लिए कर के बाद लाभ के साथ प्रस्तावित इक्विटी संचार को सहसंबंधित करना उचित नहीं था।
- (iii) पिछले वित्तीयों एवं प्रक्षेपणों के संबंध में मुख्य धारणाएँ विकासक की सत्व रेटिंग तक पहुंचने के लिए मानी गई थीं जिसे एजेंडा/मूल्यांकन नोट में प्रदर्शित किया गया था। विकासकों की ऑर्डर बुक स्थिति को परिकल्पित इक्विटी को पूरा करने के लिए पर्याप्त माना गया था और निवेशों की बिक्री से इक्विटी के संचार को विकासक द्वारा आश्वासित किया गया था।
- (iv) मूल्यांकन प्रणाली ने डा. एम वेंकटरतनम एंड एसोसिएट्स की शुद्ध सम्पत्ति और मै. कर्बस बायोकेमिकल एंड इंडस्ट्रीज लिमिटेड द्वारा रिपोर्ट हानियों पर विचार किया। अंतिम सत्व ग्रेडिंग एक निवेश योग्य ग्रेड था, इसलिए ऋण संस्वीकृत हुआ था।

एमओपी/आरईसी ने कहा (मार्च 2017/जून 2017 तथा दिसम्बर 2016) कि सत्व मूल्यांकन दिशानिर्देश समीक्षा के तहत थे और यह भी कहा कि:

- (i) मूल्यांकन वर्तमान दिशानिर्देशों के अनुसार किया गया है और परियोजनाएं जहां ऋण संस्वीकृत किए गए थे उचित निवेश श्रेणी वाली थी। अन्य परियोजनाओं में इक्विटी वचनबद्धता पर परियोजना मूल्यांकन में ध्यान दिया गया था। यह भी कहा गया था कि विकासकों की ऑर्डर बुक स्थिति को परिकल्पित इक्विटी को प्राप्त करने के लिए पर्याप्त माना गया था, जबकि उन्होंने निवेशों की बिक्री से भी इक्विटी के संचार को सुनिश्चित किया था।
- (ii) केएमपीसीएल के मामले में, आरईसी ने परियोजना में 38 प्रतिशत इक्विटी के निवेश के लिए विकासक (केएसके समूह कम्पनियों) की वित्त समिति का अनुमोदन प्राप्त किया था। इसके अलावा, कोयला आपूर्ति और निवेश करार के अनुसार, जीएमडीसी 13 प्रतिशत इक्विटी के संचार के लिए सहमत हो गया। यह भी कहा गया कि आरईसी ने इस संबंध में पूर्व-वचनबद्धता शर्त अनुबंधित की थी।
- (iii) आईबीईयूएल के मामले में, ऋण आवेदन के अनुसार, केवल दो परियोजनाएं यथा आईबीईयूएल और आईबीपीएमएल कार्यान्वयन के अधीन थीं और पूर्व परियोजना के लिए 100 प्रतिशत इक्विटी आवश्यकता संचारित की गई थी।
- (iv) एलवीटीपीएल के मामले में, एलआईटीएल एक नियंत्रक कम्पनी थी और उन्होंने समूह के समेकित नकद प्रवाह से इक्विटी के संचार को प्रस्तावित किया। एलआईटीएल में वित्तीय दबाव, गैस आधारित पावर प्लांट के गैर-परिचालन और अन्य स्थूल आर्थिक कारकों के कारण थे।

लेखापरीक्षा वर्तमान मूल्यांकन दिशानिर्देशों की समीक्षा के आरईसी की प्रस्तावित सुधारात्मक कार्रवाई की प्रशंसा करती है। विशिष्ट मामलों के संबंध में उत्तर निम्न को ध्यान में रखते हुए स्वीकार्य नहीं है:

- (i) परियोजना में इक्विटी के संचार के लिए विकासक की क्षमता का मूल्यांकन इसकी सफलता के लिए बहुत महत्वपूर्ण है। ऊपर वर्णित सभी नौ परियोजनाओं के पुनर्संरचना की आवश्यकता थी और तीन एनपीएज़ में परिवर्तित हो गईं। यह परियोजनाएं मई 2017 तक भी पूरी नहीं की गई हैं तथा बहुल पुनर्संरचना परिणामस्वरूप छह ऋण मामलों में निर्माण के दौरान ब्याज (आईडीसी) में

₹ 13312.78 करोड़ तक और तीन ऋण मामलों में ₹ 3038.44 करोड़ एनपीए वृद्धि हुई।

- (ii) मंत्रालय/पीएफसी का तर्क कि विचाराधीन परियोजना के अलावा परियोजना पर विचार करने की आवश्यकता नहीं है, स्वीकार्य नहीं है। इक्विटी के लिए प्रतिस्पर्धा कर रही परियोजनाओं की बड़ी संख्या के साथ, समीक्षा के अधीन परियोजना का जोखिम काफी हद तक बढ़ जाता है। इसलिए इसे मूल्यांकन के दौरान ध्यान में रखने की आवश्यकता है।
- (iii) पीएफसी और आरईसी का तर्क कि विकासकों का अपेक्षित निधि प्रवाह, उनकी परिकल्पित ऑर्डर बुक स्थिति के आधार पर देखा गया था, तथ्यों पर आधारित नहीं था। जीपीएल के मामले में, ऑर्डर बुक स्थिति ने ₹ 685.74 करोड़ का निधि अंतर्प्रवाह दर्शाया जबकि इक्विटी वचनबद्धता उस राशि का तीन गुना थी (₹ 1913.03 करोड़) और वे इक्विटी का संचार करने में असमर्थ थे। इसके अलावा, परिकल्पित नकद प्रवाह अक्सर अभी पूरी की जाने वाली परियोजनाओं पर आधारित था, यह मानते हुए कि वे सफलतापूर्वक पूरी की जायेगी और राजस्व अर्जित करेंगी जो कि अक्सर वास्तविक घटनाओं द्वारा गलत सिद्ध हुआ।
- (iv) केएमपीसीएल के मामले में, आंतरिक दिशानिर्देशों से एक विचलन हुआ था जिसमें प्रावधान है कि एक ऋण आवेदन पर प्रसंस्करण के लिए केवल तभी विचार किया जायेगा जब विकासक इक्विटी अंशदान के लिए एक वचनबद्धता प्रस्तुत करते हैं। सीएलए के खण्ड 20.38 के अनुसार एक परियोजना में निधि निवेश की बाध्यता केवल इसके बाद होगी जिसे मार्च 2016 में हटाया गया था, जिस समय तक आरईसी ने ₹ 1547 करोड़ का संवितरण पहले ही कर दिया था।
- (v) आईबीएमपीएल के मामलों में विकासक ने ₹ 885 करोड़ की परिकल्पित इक्विटी के प्रति केवल ₹ 532.73 करोड़ संचारित की और निधियों की कमी के कारण परियोजना रूक गई। इंड-भारत एनर्जी उत्कल लिमिटेड के मामले में परियोजना पूरी नहीं हुई थी चूंकि विकासक लागत बढ़ने के बाद इक्विटी निवेश करने में सक्षम नहीं था।

2.3 परियोजनाओं की व्यवहार्यता

आंतरिक एवं आरबीआई दिशानिर्देशों के अनुसार, परियोजना चुकौती अदायगी अवधि के दौरान ऋण की अदायगी की चुकौती सुरक्षा के लिए व्यवहार्य होनी चाहिए। इस उद्देश्य के लिए आंतरिक दिशानिर्देशों में कहा गया कि ऋण सेवा कवरेज अनुपात (डीएससीआर) कम से कम 1 होना चाहिए और औसत डीएससीआर 1.2 से अधिक होना चाहिए। इसके अलावा, प्रतिफल की आंतरिक दर (आईआरआर) आंशिक ऋण की मंजूरी के लिए आरईसी और पीएफसी के ब्याज की आंतरिक संदर्भ दर²³ (आरआरआर) से अधिक होनी चाहिए। आरबीआई प्रावधान करता है कि आईआरआर, पूंजी लागत से 1 प्रतिशत अधिक होना चाहिए, तथापि पीएफसी और आरईसी के दिशानिर्देशों में कोई विनिर्दिष्ट प्रतिशत दर्शाया नहीं गया है।

आंतरिक दिशानिर्देशों ने उचित टैरिफ पर पहुंचने की विधि अनुबंधित नहीं थी तथा उन परियोजनाओं की व्यवहार्यता के आंकलन के लिए कोई दिशानिर्देशों की व्यवस्था नहीं की गई थी जिनके लिए विद्युत खरीद करार (पीपीए) हस्ताक्षरित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि आरईसी और पीएफसी ने ऋण प्रस्तावों के मूल्यांकन के समय पर उच्चतर टैरिफ का प्राक्कलन किया था जिसके परिणामस्वरूप, छः मामलों (आरईसी से संबंधित तीन एकल मामलों²⁴ और पीएफसी से संबंधित तीन एकल मामलों²⁵) में ₹ 8662 करोड़ के ऋणों की मंजूरी हुई। इन सभी मामलों में, स्तरित उत्पादन लागत²⁶ स्तरित टैरिफ²⁷ से अधिक थी और इसलिए डीएससीआर आरआरआर से कम आईआरआर के साथ नकारात्मक था।

2.3.1 आरईसी ने में. इंड-भारत पावर (मद्रास) लिमिटेड (आईबीपीएमएल) को ₹ 1166 करोड़ के एक मियादी ऋण संस्वीकृत (10 नवंबर 2014) करने के समय पर ₹ 4.86 प्रति यूनिट स्तरित टैरिफ और ₹ 4.52 प्रति यूनिट की स्तरित उत्पादन लागत

²³ आरईसी की ब्याज की संदर्भित दर (आरआरआर) परम्परागत उत्पादन (बड़ी) परियोजनाओं के लिए निजी क्षेत्र कर्जदार की ग्रेड 1 श्रेणी के लिए प्रचलित/प्रयोज्य ब्याज दर है।

²⁴ पैरा सं. 2.3.1 से 2.3.3

²⁵ पैरा सं. 2.3.4 से 2.3.6

²⁶ स्तरित उत्पादन लागत परियोजना की कुल समय सीमा के लिए प्रति यूनिट विद्युत लागत का शुद्ध वर्तमान मूल्य है।

²⁷ स्तरित टैरिफ परियोजना/पीपीए के समयसीमा में प्रति इकाई विद्युत के टैरिफ के शुद्ध वर्तमान मूल्य थी।

को ध्यान में रखा था। इस आधार पर, आरईसी ने परियोजना आईआरआर 14.19 प्रतिशत परिकल्पित की थी। ऋण पर 13.75 प्रतिशत की ब्याज दर के प्रति, आईआरआर सीमांत रूप से सकारात्मक थी। परियोजना के मूल्यांकन के समय पर न्यूनतम डीएससीआर 1.06 लिया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि वर्ष 2014 के लिए भारतीय विद्युत विनियम (आईईएक्स) में औसत टैरिफ ₹ 3.59 प्रति यूनिट था जबकि अक्टूबर 2014 में आयोजित मामला-1²⁸ बोली आमंत्रण में प्राप्त टैरिफ ₹ 3.60 से ₹ 4.15 प्रति यूनिट की सीमा में था। जब परियोजना आईआरआर ₹ 4.15 प्रति यूनिट की उच्चतम टैरिफ दर पर और 2 प्रतिशत के मूल्य वृद्धि (आरईसी द्वारा मानी गई) के आधार पर 4.13 प्रतिशत परिकल्पित किया गया जो 13.75 प्रतिशत आरआरआर से कम थी। न्यूनतम डीएससीआर व औसत डीएससीआर क्रमशः 0.56 व 0.81 थे जो बेंचमार्क डीएससीआर क्रमशः 1.00 व 1.20 से कम थे। इसलिए परियोजना मूल्यांकन के समय पर भी ऋण हेतु अव्यवहार्य थी।

एमओपी/आरईसी ने कहा (मार्च 2017/जून 2017 तथा दिसम्बर 2016/) कि 2011 से अगस्त 2016 में मामला-I बोली आमंत्रण के तहत टैरिफ दर ₹ 3.60 प्रति यूनिट से ₹ 5.73 प्रति यूनिट के बीच थी। परियोजना सूचना ज्ञापन में यथा परिकल्पित टैरिफ अवधारणा पर विचार किया गया था और अगस्त 2016 तक मामला-I बोली आमंत्रण दरों के अन्दर पाई गई थीं।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। मामला-I बोली आमंत्रण दर ने 2014 से घटती प्रवृत्ति दर्शायी और 2014 के दौरान जब परियोजना स्वीकृत की गई थी ₹ 3.60 प्रति यूनिट पर या अधिक पर कोई पीपीए निर्धारित नहीं किया गया था।

2.3.2 में. केएसके महानदी पावर कम्पनी लिमिटेड (केएमपीसीएल) की थर्मल विद्युत परियोजना को इस शर्त पर ₹ 1547 करोड़ का मियादी ऋण संस्वीकृत किया गया था (अगस्त 2009) कि भारत औसत टैरिफ ऋण की अवधि के दौरान ₹ 2.70 प्रति यूनिट से कम नहीं होना चाहिए। परियोजना के मूल्यांकन के दौरान पाया गया कि परियोजना के लिए स्तरीय उत्पादन लागत ₹ 2.34 प्रति यूनिट होगी, जबकि ₹ 2.33 प्रति यूनिट

²⁸ प्रतियोगितात्मक बोली द्वारा विद्युत की खरीद जहां स्थान, तकनीक या ईंधन खरीदकर्ता द्वारा विनिर्दिष्ट नहीं है।

(सीईआरसी प्रतिमानों के अनुसार आरईसी द्वारा संगणित) पर स्तरीय टैरिफ से अधिक पर परियोजना अव्यवहार्य होगी। तथापि पीएफसी ने ₹ 2.32 प्रति इकाई पर निम्न उत्पादन की लागत और ₹ 2.68 प्रति यूनिट पर उच्चतर स्तरीय टैरिफ संगणित किया जिसने परियोजना को व्यवहार्य दर्शाया जिसके आधार पर ऋण संस्वीकृत किया गया था।

लेखापरीक्षा ने देखा कि कम्पनी ने ₹ 2.00 प्रति यूनिट के भारत औसत टैरिफ पर 2780 एमडब्ल्यू (3600 एमडब्ल्यू में से) की आपूर्ति के लिए पीपीए (1010 एमडब्ल्यू के लिए नवम्बर 2006, 1350 एमडब्ल्यू के लिए फरवरी 2008 में और 420 एमडब्ल्यू के लिए जनवरी 2009 में) किया। इसने स्तरीय टैरिफ के तौर पर ₹ 2.68 प्रति यूनिट की धारणा पर शंकाओं को उठाया। लेखापरीक्षा ने सहमत मात्रा के लिए ₹ 2 प्रति यूनिट की पीपीए दरों और विद्युत की शेष मात्रा के लिए सीईआरसी टैरिफ दर (₹ 2.33 प्रति यूनिट) पर ध्यान दिया और ₹ 2.05 प्रति यूनिट पर स्तरीय टैरिफ बनाया जो परियोजना की अव्यवहार्यता दर्शाता है। परियोजना की अव्यवहार्यता इस तथ्य से भी प्रमाणित है कि परियोजना की दो इकाईयां अगस्त 2013 और अगस्त 2014 में प्रारंभ हुईं जिसके बाद परियोजना को 2013-14, 2014-15 और 2015-16 में क्रमानुसार ₹ 56.93 करोड़, ₹ 173.76 करोड़ और ₹ 118.26 करोड़ की हानि हुई।

एमओपी/आरईसी ने कहा (जून 2017/मार्च 2017 तथा दिसम्बर 2016) कि मुद्रण की एक त्रुटि हुई थी जहां उत्पादन की स्तरीय लागत गलती से ₹ 2.32 प्रति यूनिट उल्लेखित हुई थी, जबकि यह ₹ 2.02 प्रति यूनिट थी। ₹ 2.05 प्रति यूनिट का औसत टैरिफ लेखापरीक्षा द्वारा वर्तमान परिस्थिति के आधार पर बनाया गया था व लघु आवधिक/विद्युत विनिमय दर की दीर्घावधि पीपीए टैरिफ के साथ तुलना नहीं की जा सकती। जुलाई 2012 से अक्टूबर 2014 के बीच मामला-I बोली आमंत्रण पर विचार करते हुए भारत औसत स्तरीय टैरिफ ₹ 4.45 प्रति इकाई था। इस प्रकार, लागत वृद्धि के बाद भी परियोजना व्यवहार्य थी।

हालांकि मूल्यांकन के समय पर उपलब्ध पीपीए (2780 एमडब्ल्यू) टैरिफ के साथ खुली विद्युत (558.28 एमडब्ल्यू) की शेष मात्रा के लिए सीईआरसी टैरिफ के आधार पर लेखापरीक्षा ने स्तरीय टैरिफ बनाया था।

2.3.3 जुलाई 2010 में में. लैन्को विदर्भा थर्मल पावर लिमिटेड (एलवीटीपीएल) को ऋण मंजूरी के समय पर आरईसी, ने सीईआरसी द्वारा निर्धारित कुछ परिचालित प्रतिमानों²⁹ से विचलन किया और 85 प्रतिशत प्लांट लोड फैक्टर (पीएलएफ) और परियोजना के लिए 1.21 के औसत डीएससीआर पर आईआरआर 12.75 प्रतिशत पर पहुंचा। सत्व मूल्यांकन रिपोर्ट में यह भी कहा गया था कि यदि सीईआरसी प्रतिमानों का अनुपालन होता तो परियोजना निधिकरण के लिए अर्हता प्राप्त नहीं करती चूंकि औसत डीएससीआर 1 से कम होगी और आईआरआर ऋण की लागत से कम होगी। सीईआरसी प्रतिमानों से किया गया विचलन और कल्पित उच्चतर टैरिफ दर (प्रचलित मरचेंट टैरिफ दरों की तुलना में) के परिणामस्वरूप परियोजना को व्यवहार्य माना गया और ऋण मंजूर हुए।

एमओपी/आरईसी ने कहा (मार्च 2017/जून 2017 तथा दिसम्बर 2016) कि वह परियोजना एमओयू पर आधारित नहीं थी और, इसलिए 45 प्रतिशत बिक्री मरचेन्ट टैरिफ द्वारा बेची जाने के लिए अपेक्षित थी। मूल्यांकन अग्रणी ऋणदाता के अनुरूप किया गया था और सीईआरसी प्रतिमानों से भिन्न कुछ पैरामीटरों की धारणाओं पर विचार किया गया था जिसकी सूचना सक्षम प्राधिकारी को दी गई थी। एमओपी ने आगे कहा कि इन परियोजनाओं के शुरू होने के समय विनिमय दरें शीर्ष पर थीं और विनिमय दरों के न्यूनतम स्तर पर आ जाने से परिदृश्य बदल गया है। अतः चालू परियोजनाओं की व्यवहार्यता मापने के लिए इन परिदृश्यों की कल्पना करना विवेकपूर्ण नहीं था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। राष्ट्रीय विद्युत नीति 2005 के अनुसार, आईपीपीज को आवश्यक था कि 85 प्रतिशत उत्पादन मामला-1 बोली के अंतर्गत तथा केवल 15 प्रतिशत मरचेन्ट टैरिफ द्वारा ही बेचा जा सकता था। यह अनुमान कि परियोजना का 45 प्रतिशत विद्युत मरचेन्ट टैरिफ पर बेची जाएगी इस नीती का उल्लंघन करता था। सीईआरसी के परिचालन प्रतिमानों से विचलन के बाद ही आरईसी परियोजना निधिकरण के योग्य बनी जो आरईसी के हितों के प्रतिकूल था।

²⁹ निम्न मुख्य सीईआरसी प्रतिमानों/आरईसी प्रतिमानों में निहित है (i) 6 महीने के प्रति 12 महीनों की अधिस्थगत अवधि (ii) बराबर तिमाही किशतों के प्रति संरचित भुगतान (iii) सीईआरसी प्रतिमानों की तुलना में निचली ओर एसएचआर, ओ एंड एम, सक्रिय पूंजी, इक्विटी पर प्रतिफल आदि का प्रक्षेपण और (iv) कुल क्षमता के 45 प्रतिशत के लिए ₹ 3.25 प्रति यूनिट पर विद्युत की बिक्री की अवधारणा, जबकि 55 प्रतिशत पहले से ही ₹ 2.70 प्रति इकाई पर केस-1 बोली द्वारा आमंत्रण का तय हुआ था।

2.3.4 पीएफसी से ऋण मांगते हुए मैं. जीवीके रेटले हाइड्रो इलेक्ट्रिक प्राईवेट लिमिटेड (जीआरएचईपीपीएल) के परियोजना प्रस्ताव में परियोजना लागत के एक सेट (i) जल खपत प्रभारों का अधिरोपण (वित्तीय प्रभार: ₹ 1.05 प्रति यूनिट), (ii) सीमाशुल्क एवं उत्पादशुल्क (वित्तीय प्रभाव: ₹ 132.41 करोड़) और (iii) प्रवेश कर, बिक्री कर, वैट और अन्य स्थानीय करों की उगाही (वित्तीय प्रभार: ₹ 255 करोड़) पर ध्यान नहीं दिया गया था। परियोजना के मूल्यांकन के दौरान, पीएफसी ने भी इन पहलुओं पर ध्यान नहीं दिया और ऋण को मंजूरी दी। यदि इन तत्वों पर व्यय पर ध्यान दिया जाता, तो परियोजना अव्यवहार्य बन जाती।

एमओपी/पीएफसी ने कहा (जून 2017 और नवम्बर 2016) कि इसने विभिन्न परियोजना दस्तावेजों से एकत्रित सूचना के आधार पर मूल्यांकन किया था। विकासकों को जम्मू और कश्मीर सरकार (जीओजेएण्डके) द्वारा प्रस्तावित आशय पत्र में अथवा जीओजेएण्डके के साथ पीपीए में जल खपत प्रभारों को उल्लेखित नहीं किया गया था। वित्तीय विश्लेषण पूंजी/परिचालन संबंधी लागत जैसा कि परियोजना दस्तावेजों जैसे कि डीपीआर, पीपीए आदि द्वारा निर्धारित किया गया था के आधार पर किया गया था। ऋण वसूली व इस संबंध में पीएफसी के कार्य करने का अधिकार न्यायाधीन थे और इस समय कोई टिप्पणी पीएफसी के वित्तीय हित को अवरूद्ध कर सकती है। एमओपी ने यह भी कहा (फरवरी 2017) कि परियोजना विकासक को इस आश्वासन पर आधारित कि कोई प्रवेश कर/जल खपत प्रभार इस परियोजना पर नहीं लगाए जायेंगे, जे एण्ड के में हाईड्रो पावर परियोजनाओं को बढ़ावा देने के लिए दी गई थी। इसलिए मूल्यांकन के समय पर पीएफसी द्वारा इस पर ध्यान नहीं दिया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। राज्य सरकार ने फरवरी 2011 में जल खपत प्रभारों की उगाही को अधिसूचित किया था, जबकि केन्द्रीय उत्पाद शुल्क और सीमाशुल्क बोर्ड ने सितम्बर 2012 में इस परियोजना में 'शून्य' सीमाशुल्क और उत्पादशुल्क की गैर-प्रयोज्यता को अधिसूचित किया था। बिक्री कर, वैट एवं अन्य स्थानीय कर परियोजना मूल्यांकन के समय पर प्रचलित थे। इसलिए यह उगाहियां मूल्यांकन के समय प्रत्याशा योग्य थी। किंतु पीएफसी पूर्ण रूप से विकासकों द्वारा उपलब्ध कराए गए दस्तावेजों/सूचना पर

निर्भर थी और कोई स्वतंत्र आंकलन नहीं किया गया था। परियोजना पूर्ण नहीं की गई है व ऋण खाता एनपीए हो गया है (जनवरी 2016)।

2.3.5 में. डीएनएएस एनर्जी प्राइवेट लिमिटेड (डीईपीएल) को संस्वीकृति की शर्तों के अनुसार, पीपीए प्रारंभिक जलावतन (अर्थात् 30 मार्च 2011 तक) की तिथि से एक वर्ष के भीतर या शुरू करने से छह महीने पूर्व (अर्थात् दिसम्बर 2011 तक) हस्ताक्षरित करना था। चूंकि इस शर्त का अनुपालन नहीं किया गया था, इसलिए पीएफसी ने परियोजना के निष्पादन के दौरान, इस शर्त के अनुपालन में बहुत बार छूट दी थी। सितम्बर 2016 तक पीपीए हस्ताक्षरित नहीं हो सका था। पीपीए की अनुपस्थिति में, कर्जदार को ₹ 4.06 प्रति यूनिट (15 वर्षों के लिए) स्तरीय उत्पादन की लागत के प्रति लगभग ₹ 2 प्रति यूनिट के मरचेन्ट टैरिफ पर विद्युत बेचनी पड़ी थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि परियोजना को ₹ 2.26 प्रति यूनिट की स्तरीय उत्पादन की लागत के प्रति ₹ 2.88 प्रति यूनिट के स्तरीय टैरिफ के साथ व्यवहार्य माना गया था। कर्जदार ने उधारदाताओं की दिनांक 02 अगस्त 2016 की सभा में यह पुष्टि की कि मरचेन्ट टैरिफ पर विद्युत की बिक्री के कारण ऋणों की व्यवस्था के लिए रोकड़ प्रवाह अपर्याप्त था। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि ₹ 4 प्रति यूनिट के उत्तराखण्ड विद्युत नियामक आयोग से अपेक्षित तत्कालिक टैरिफ के साथ भी परियोजना ऋणों की व्यवस्था करने में समर्थ नहीं होगी।

एमओपी/पीएफसी ने कहा (जून 2017 व नवम्बर 2016) कि परियोजना 2014-15 में अग्रिम चरण में थी और वित्तीय वर्ष 2014-15 में पूर्ण होनी संभावित थी। चूंकि डीईपीएल पहले से ही विद्युत की बिक्री के लिए विभिन्न उपयोगिताओं के साथ चर्चा में लगा था, इसलिए समय 28 फरवरी 2015 तक बढ़ाया गया था। उस चरण पर वितरणों के रोके जाने के कारण परियोजना में विलम्ब होता। 30 सितंबर 2015 को चालू करने की तिथि के बाद कोई निविदा जारी नहीं की गई थी जिसके लिए कर्जदार आवेदन के योग्य था। कर्जदार दीर्घावधिक पीपीए में प्रवेश होने के लिए विभिन्न विकल्पों का अन्वेषण कर रहा था और समयसीमा 31 मार्च 2016 तक बढ़ायी गयी थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। हालांकि पीपीए वास्तविक प्रारंभ की तिथि 30 जून 2012 से कम से कम छह महीने पहले हस्ताक्षरित किया जाना था, परन्तु कर्जदार सितम्बर 2016

तक इस शर्त का अनुपालन करने में असफल रहा। कर्जदार 2014-15 के दौरान विभिन्न उपयोगिताओं के साथ चर्चा में लगा था और इसलिए पीपीए अन्तिम करने में असफल रहा जो कि इंगित करता है कि परियोजना द्वारा प्रस्तावित टैरिफ प्रतियोगात्मक नहीं था, हालांकि विद्युत को ₹ 2 प्रति यूनिट पर बेचा गया था, पीएफसी ने फरवरी 2016 में परियोजना की चौथी लागत वृद्धि के अनुमोदन के लिए मूल्यांकन नोट में ₹ 7.29 प्रति यूनिट के स्तरीय टैरिफ को दर्शाया।

2.3.6 में. कोनासीमा गैस पावर लिमिटेड (केजीपीएल) को ऋण की मंजूरी (30 जुलाई 2001) के समय पर परियोजना ने गैस की उपलब्धता के संबंध में अनिश्चितताओं का सामना किया। परियोजना को आंध्र प्रदेश सरकार के साथ पीपीए आधार पर व्यवहार्य माना गया जिसमें ₹ 0.96 प्रति इकाई के निर्धारित मूल्य की वसूली का प्रावधान था। किंतु ये दरें पीपीए कार्यकाल के लिए निर्धारित थी (चालू होने की वास्तविक तिथि से 15 वर्ष) तथा परियोजना लागत में कोई भी वृद्धि, ब्याज आदि की पीपीए में अनुमति नहीं थी। इस प्रकार, परियोजना में एक वित्तीय जोखिम निहित था जिससे परियोजना व्यवहार्यता प्रभावित हो सकती थी और इससे ऋण/बकाए की वसूली प्रभावित होगी। अंततः, परियोजना की लागत बढ़ गई और परियोजना की लागत दर्शाई गई शुरुआती लागत ₹ 1383 करोड़ (जुलाई 2001) से बढ़कर ₹ 2035 करोड़ हो गई (जून 2009)।

एमओपी/पीएफसी ने बताया (फरवरी 2017/जून 2017 तथा नवम्बर 2016) कि एजेंडा के अनुसार, पीपीए में संशोधन किया गया जिसमें अल्पावधि आधार पर विद्युत विपणन अथवा किसी अन्य पक्ष के रूप में परियोजना क्षमता (89 मे.वा.) की 20 प्रतिशत बिजली अन्य पक्ष को बेचना शामिल था। उपरोक्त के आधार पर परियोजना लागत को संशोधित करके ₹ 2035 करोड़ कर दिया गया जिस पर परियोजना व्यवहार्य मानी गई।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। परियोजना की मंजूरी के समय परियोजना की व्यवहार्यता का निर्धारण नहीं किया गया था इसके अलावा परियोजना को गैस आपूर्ति के संबंध में काफी अनिश्चितताए थीं। व्यापारी दर या अल्पावधि आधार पर 20 प्रतिशत बिक्री के प्रस्ताव को भी अंतिम रूप नहीं दिया गया क्योंकि राज्य इकाईयाँ इस संबंध में माननीय सर्वोच्च न्यायालय में याचिका दायर कर चुकी थी।

2.4 विकासक से जुड़े ठेकेदार

पीएफसी और आरईसी के दिशा-निर्देशों में ऐसी स्थिति की परिकल्पना नहीं है जहां परियोजना के कार्यान्वयन हेतु विकासक द्वारा संबद्ध ठेकेदार विकासकों के संबंधित पक्ष हों। लेखापरीक्षा ने देखा कि ऋण वाले सात मामलों में ठेकेदार और विकासक वही/संबंधित सत्व थे। इन सभी मामलों में पीएफसी और आरईसी द्वारा परियोजना के निष्पादन के लिए विकासक को संस्वीकृत ऋण अभी भी विकासक समूह के पास था और परियोजना के कार्यान्वयन में विकासक की वास्तविक हिस्सेदारी का मूल्यांकन करना कठिन था। यह भी देखा गया कि ठेकेदारों की साख और संविदागत उत्तरदायित्वों को पूरा करने की उनकी क्षमता का पीएफसी और आरईसी द्वारा मूल्यांकन नहीं किया जा रहा था, जैसा कि ऋण एवं अग्रिम-सांविधिक एवं अन्य प्रतिबंधों पर आरबीआई के दिशा-निर्देशों द्वारा अपेक्षित था।

2.4.1 मै. आरकेएम पावरजेन प्राइवेट लिमिटेड (आरपीपीएल) ने एक मुख्य विकासक, मै. मुदजया कॉरपोरेशन बेरहाद की सहायक कम्पनी, एमआईपीपी इंटरनेशनल लिमिटेड (एमआईपीपी) को सिविल कार्य के ठेके के साथ-साथ बॉयलर टर्बाइन जनरेटर और बैलेंस ऑफ प्लॉट पैकेज दिया। एमआईपीपी को इस परियोजना के पहले एवं दूसरे चरण के लिए इंजीनियरिंग एवं क्रय ठेका (ईपीसी) करने के लिए 03 मई 2007 को एक निजी कम्पनी के रूप में मॉरीशस गणराज्य में निगमित किया गया था। लेखापरीक्षा ने देखा कि पीएफसी और आरईसी ने एमआईपीपी की क्रेडिट साख का मूल्यांकन नहीं किया और न ही इसमें हितों के टकराव पर ध्यान दिया और उनके निविदा दस्तावेज की पुनरीक्षा भी नहीं की। लेखापरीक्षा को प्रदान किए गए अभिलेखों के अनुसार ऐसा कोई सत्यापन नहीं किया गया जिससे एमआईपीपी के पास उपलब्ध निधियों का उपयोग सुनिश्चित किया जा सके। यह भी देखा गया कि कम्पनी फरवरी 2015 से मनी लॉड्रिंग रोकथाम अधिनियम के तहत जांच का सामना कर रही है।

2.4.2 आरईसी और पीएफसी ने मै. एसपीआईसी इलेक्ट्रिक पावर कॉरपोरेशन लिमिटेड (एसईपीसी) को ₹ 2267 करोड़ का सावधि ऋण संस्वीकृत किया। ऋणदाताओं (आरईसी एवं पीएफसी) की 02 सितंबर 2015 की बैठक में नोट किया गया कि मुख्य विकासक (मै. एमईआईएल) ने इक्विटी के रूप में ₹ 331 करोड़ का निवेश किया था जिसमें से ₹ 290 करोड़ मै. एमईआईएल को अग्रिम के रूप में दिया गया था जो परियोजना का

ईपीसी ठेकेदार था। ऋणदाताओं की बैठक में निधि का अंतिम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए संवितरण हेतु एक उपयुक्त तंत्र विकसित करने का निर्णय लिया गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि इस संबंध में कोई विशेष तंत्र नहीं स्थापित किया गया था और आरईसी एवं पीएफसी ने कर्जदार को फिर से ₹ 90.66 करोड़ का ऋण संवितरित किया (जनवरी 2016/नवम्बर 2015)। यह जानते हुए कि ठेकेदार के पास ₹ 290 करोड़ उपलब्ध था, इक्विटी निधियों की स्थिति का सत्यापन किए बिना ऋण के रूप में ₹ 90.66 करोड़ देने का निर्णय अविवेकपूर्ण था। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि सामान्य ऋण करार (सीएलए) में न्यास और धारण लेखों³⁰ में उपलब्ध निधियों के उपयोग की योजना बनाने के लिए किसी तंत्र का प्रावधान नहीं था।

2.4.3 मुख्य विकासक अर्थात् मै. लैंको इंफ्राटेक लिमिटेड (एलआईटीएल) स्वयं ही मै. लैंको विदर्भा थर्मल पावर प्रोजेक्ट के लिए टर्न की ईपीसी ठेकेदार था। आरईसी ने इस परियोजना के लिए ₹ 490.06 करोड़ का ऋण संवितरित किया। मुख्य विकासक ने ईपीसी ठेकेदार के रूप में संसाधन अग्रिम प्राप्त किया। लेखापरीक्षा ने देखा कि, जून 2016 में संसाधन अग्रिम के रूप में ईपीसी ठेकेदार को दिये गए लगभग ₹ 920 करोड़ का उपयोग विवरण ऋणदाताओं को नहीं प्रदान किया गया था। ऋणदाताओं ने देखा कि इस अग्रिम का एक हिस्सा विकासक के अन्य एसपीवीज़ में निवेश के रूप में अवरूद्ध प्रतीत हुआ जो निधियों का उनके उद्देश्य से विचलन दर्शाता है। यह ईपीसी ठेकेदार को दी गई निधियों के अंतिम उपयोग की कमजोर मॉनीटरिंग दर्शाती है, जबकि सीएलए के अनुसार, इसकी अनिवार्य रूप से जाँच की जानी थी और ऋणदाताओं के वित्तीय सलाहकार (एलएफए)/ऋणदाताओं के इंजीनियर (एलई) से प्रमाणपत्र/फीडबैक के माध्यम इसकी पुष्टि की जानी चाहिए थी।

2.4.4 मुख्य विकासक में लैंको इंफ्राटेक लिमिटेड (एलआईटीएल) स्वयं ही मै. लैंको बाबंध पावर प्रोजेक्ट का ईपीसी ठेकेदार था। सलाहकारी सेवाओं का ठेका भी इसी कम्पनी ग्रुप में से एक कम्पनी अर्थात् लैंको पावर लिमिटेड को दिया गया था। आरईसी ने इस परियोजना के लिए ₹ 1000 करोड़ संवितरित किया। ऋणदाता की बैठक के कार्यवृत्त से पता चला कि

³⁰ एक खाते के रूप में एक उपयुक्त भुगतान तंत्र जो किसी नामित बैंक में यह सुनिश्चित करने के लिए खोला जाएगा कि ऋणदाता एवं कर्जदार के बीच तैयार समझौता पत्र के अनुसार कड़ाई से परियोजना के सभी नकद लेनदेन हों।

ईपीसी ठेकेदार को दिए गए अग्रिम पैसों और तथा उनके द्वारा निष्पादित कार्यों की मात्रा व मूल्य में मिलान करने पर अंतर पाया गया, जिसके परिणामस्वरूप ऋणदाताओं ने ईपीसी ठेकेदार को दिए गए अग्रिम का समायोजन करने की अनुमति नहीं दी थी।

2.4.5 मुख्य विकासक में लैंको इंफ्राटेक लिमिटेड (एलआईटीएल) स्वयं ही लैंको अमरकंटक पावर प्रोजेक्ट का ईपीसी ठेकेदार था। 1320 मेगावाट के लिए ₹ 5523.70 करोड़ पर एलआईटीएल को ईपीसी ठेका दिया गया था। इस परियोजना के लिए आरईसी ने ₹ 1804.29 करोड़ तथा पीएफसी ने ₹ 1809.77 करोड़ (कुल: ₹ 3614.06 करोड़) का संवितरण किया। मैं लैंको अमरकंटक पावर लिमिटेड (एलएपीएल), जो परियोजना विकास के लिए जिम्मेदार था, ने निर्धारित समय पर परियोजना को पूर्ण करने हेतु गति बनाए रखने के लिए एलआईटीएल को अतिरिक्त अग्रिम जारी किया। हालांकि, ईपीसी ठेकेदार संसाधनों का संग्रहण स्तर बनाए रखने में विफल रहा। 11 अगस्त 2015 तक एलआईटीएल को भुगतान किया गया कुल अतिरिक्त अग्रिम ₹ 636.70 करोड़ था, जिसका 31 अगस्त 2016 तक समायोजन किया जाना था। हालांकि समायोजन का विवरण अभी भी लेखापरीक्षा को नहीं दिया गया है।

2.4.6 मैं जीवीके रेटले हाइड्रो इलेक्ट्रिक प्रोजेक्ट प्राइवेट लिमिटेड (जीआरएचईपीपीएल) की विकासक ग्रुप कंपनियों में से एक, मैं जीवीके प्रोजेक्ट्स एण्ड टेक्निकल सर्विसेज़ लिमिटेड, परियोजना की ईपीसी ठेकेदार थी। पीएफसी ने ईपीसी ठेकेदार को ₹ 264.72 करोड़ जारी किया, यद्यपि कई निर्धारित शर्तों का अनुपालन नहीं किया गया था और परियोजना स्थल पर कार्य नहीं शुरू किए गए थे। चूंकि, ईपीसी ठेकेदार को जारी निधियों का उपयोग परियोजना कार्य के लिए नहीं किया गया था और न ही इसे वापस लौटाया गया था, पीएफसी की एनपीए³¹ अनअर्जक परिसम्पत्तियां समिति ने अनुशंसा की (मार्च 2016) कि परियोजना के लिए दिए गए सम्पूर्ण ऋण को वापस मांग लिया जाए और, यदि कर्जदार 15 दिनों के भीतर पीएफसी की सभी देयताओं को चुकाने में विफल रहता है तो ₹ 264.72 करोड़ की निगम प्रतिभूति जब्त की जाए तथा विकासक/कर्जदार के विरुद्ध जानबूझकर चूक करने संबंधी आरबीई का परिपत्र लागू किया जाए। किंतु छः महीने बाद भी (सितम्बर 2016), पीएफसी द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई है।

³¹ अनअर्जक परिसंपत्ति

2.4.7 में. मीनाक्षी एनर्जी प्राइवेट लिमिटेड (एमईपीएल) ने अलग-अलग ठेकेदारों को विभिन्न पैकेजों में परियोजना का ठेका दिया था। बॉयलर कार्यों के लिए तथा बीओपी के लिए नियुक्त ठेकेदार के पास वित्तीय समस्याएँ थी और परियोजना रूक गई। अगस्त, 2012 तक परियोजना समाप्ति की परिकल्पना के प्रति कुल प्रगति केवल 71.61 प्रतिशत (31 मई 2016) थी। मुख्य ऋणदाता होने के बावजूद आरईसी ने यह सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी कदम नहीं उठाया कि परियोजना कार्य निर्धारित स्थापन तिथि के भीतर पूर्ण हो जाए। यह इस आवश्यकता पर भी प्रकाश डालता है कि आरईसी द्वारा वित्तपोषित परियोजना में नियुक्त किए जाने से पूर्व ठेकेदार का मूल्यांकन किया जाए।

एमओपी/आरईसी ने ईपीसी ठेकेदार के मूल्यांकन से संबंधित आपत्ति नोट कर लिया (मार्च 2017/दिसम्बर 2016) और यह आश्वासन दिया कि आंतरिक दिशा-निर्देशों में संशोधन करते समय इसे ध्यान में रखा जाएगा। एमओपी/आरईसी ने आगे कहा (जून 2017/दिसम्बर 2016) कि:

- (i) एमईपीएल के मामले में, ऋणदाता के इंजीनियर, जिसने परियोजना पूर्णता में देरी नवम्बर 2015 में बताई थी, द्वारा तिमाही स्तर पर मॉनीटर की जा रही थी।
- (ii) आरपीपीएल के मामले में, चरण-I सफलतापूर्वक पूरा हो गया है और चरण-II 95.51 प्रतिशत तक पूरा हो चुका है। केवल वित्तीय समस्याओं के कारण ही परियोजना में देरी हुई थी।
- (iii) लैंको बाबंध पावर प्रोजेक्ट के मामले में सीएलए में एक मॉनीटरिंग तंत्र³² का प्रावधान था तथा तथा आरईसी ने प्रत्येक दावे के निपटान, संबंधित प्रमाणपत्र के साथ ऋणदाता पुष्टि सूचना प्राप्त होने के बाद ही किया था।

³² सीएलए के अनुसार (खण्ड 9.3.4: ऋणदाता के इंजीनियर का प्रमाण-पत्र, प्रति आहरण की पूर्व शर्त), ऋणदाता का एजेंट (मुख्य बैंक आईसीआईसीआई) इस सत्यापन के बाद ही ऋणदाता पुष्टि नोटिस (एलसीएन) जारी करेगा कि प्रत्येक पिछला आहरण (निधि जारी करना) आधारभूत कारोबारी योजना के अनुरूप है और परियोजना की वास्तविक भौतिक प्रगति दर्शाती है

उपरोक्त के अतिरिक्त, सीएलए के खण्ड 9.3.7 के अनुसार, कर्जदार को लेखापरीक्षक द्वारा सत्यापन प्रदान करना होगा कि पिछले आहरण की कार्यवाही का अन्तिम उपयोग इस करार के तहत अनुमत परियोजना लागत के लिए ही किया गया है

सीएलए (खण्ड 9.3.11: प्रत्येक आहरण की निर्धारित पूर्व शर्त) के अनुसार, ऋणदाता की एजेंट आईसीआईसीआई को इस सूचना सहित परियोजना प्रगति रिपोर्ट प्राप्त करनी चाहिए थी, कि, परियोजना द्वारा वहन किया गया व्यय प्राकलित परियोजना लागत, परियोजना कार्यक्रम और शुरुआती आहरण तिथि से पूर्व प्रेषित निर्माण बजट के अनुसार था।

(iv) आरईसी ने एक ऋण मामले में मानीरिंग भुगतान तंत्र तय किया है जहाँ विकासक ईपीसी ठेकेदार था और लीड पीएफसी को तंत्र लागू करने का अनुरोध किया। आरईसी उन मामलों में इसी तंत्र पर बल देगा जहाँ परियोजनाओं के विकासक व ठेकेदार एक ही हो।

एमओपी/पीएफसी ने बताया (फरवरी 2017/जून 2017 व नवंबर 2016) कि:

(i) जीआरएचईपीपीएल के मामले में, सभी सहयोग प्रदान करने के जीओजेएण्डके के आश्वासन (01 जनवरी 2015) और कर्जदार द्वारा निधि जारी करने के अनुरोध (21 जनवरी 2015 एवं 25 मार्च 2015) के आधार पर पीएफसी ने कार्यस्थल पर तेजी से कार्य शुरू करने के लिए ₹ 314.57 करोड़ जारी करने की मंजूरी दी। एमओपी ने आगे कहा (फरवरी 2017) कि ₹ 264.72 करोड़ की निगम प्रतिभूति लेने की शर्त का भी प्रावधान किया गया था। निधि जारी करना गलत नहीं था, क्योंकि ऐसा परियोजना कार्यों को फिर से चालू करने की प्रामाणिक मंशा के साथ किया गया था। चूंकि मामला इस समय न्यायाधीन था, अतः लेखापरीक्षा द्वारा पीएफसी की भूमिका पर टिप्पणी पीएफसी के वित्तीय हितों को अवरूद्ध कर सकती है या परियोजना पुनः शुरू करने के उसके प्रयास रूक सकते हैं

(ii) मै. आरकेएम पावरजेन लिमिटेड के मामले में एमआईपीपी को दिए गए सभी ठेका पैकेज एलई द्वारा समीक्षा किए गए और निधियों का अंतिम प्रयोग एलएफए द्वारा लगातार मानीटर किया जा रहा है।

(iii) एसईपीसी के मामले में पीएफसी से वितरण से पहले एलएफए से ₹ 290 करोड़ की अग्रिम राशि हेतु उपयोग प्रमाणपत्र प्राप्त कर लिया गया था। निगरानी तंत्र का प्रस्ताव तथा 14 सितम्बर 2016 और 19 अप्रैल 2017 को हुयी लेण्डर्स मीट में चर्चा की गई और तीसरे अदायगी से पहले लागू किया गया।

लेखापरीक्षा सराहना करती है कि आरईसी ऐसे मामलों से निपटने के लिए अपने आंतरिक दिशा-निर्देशों में संशोधन का विचार करेगी। निम्नलिखित बिन्दुओं को देखते हुए अन्य उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं:

- (i) एमईपीएल के मामले में, बायलर और बीओपी से संबंधित कार्यों की धीमी गति पर चर्चा करने के लिए ऋणदाताओं की पहली बैठक परियोजना के लिए संवितरण के चार वर्ष नौ महीने बाद, दिसम्बर 2015 में हुई।
- (ii) आरपीपीएल के मामले में विकासक की वित्तीय समस्याओं के कारण ठेकेदार पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा (जो विकासक की सहायक कंपनी थी) जिससे परियोजना कार्यान्वयन में देरी हुई।
- (iii) लैंको बाबंध पावर प्रोजेक्ट से संबंधित उत्तर में दर्शाए गए मॉनीटरिंग तंत्र में ईपीसी ठेकेदार/अन्य ग्रुप कम्पनियों को भुगतान का वास्तविक उपयोग सुनिश्चित करने की योजना के संबंध में कोई उल्लेख नहीं था।
- (iv) जीआरएचईपीपीएल के मामले में निर्धारित शर्तों के गैर-अनुपालन के बावजूद निधि जारी करना औचित्यपूर्ण नहीं था। विकासकों द्वारा निधियों का वांछित उद्देश्य से इतर उपयोग करने के इतिहास से पीएफसी अवगत था और जब तक कार्य फिर से शुरू करने का स्पष्ट संकेत न हो, तब तक विकासक/ग्रुप कम्पनियों को निधि नहीं जारी की जानी चाहिए थी। पीएफसी द्वारा कारपोरेट गारंटी लागू करने में काफी बिलंब था।
- (v) एसईपीसी के मामले में, ऋण का अंतिम उपयोग सुनिश्चित करने हेतु ईपीसी ठेकेदार को भुगतान की निगरानी किए जाने की आवश्यकता थी। आरबीआई दिशानिर्देश भी ऋण पोर्टफोलियो में सुधार करने हेतु आंतरिक नियंत्रणों और ऋण जोखिम प्रबंधन प्रणाली का सुदृढ़ करना अधिदेशित करते हैं।

2.5 पीएफसी में दिशानिर्देशों से विचलन

लेखापरीक्षा ने पीएफसी द्वारा अपने आंतरिक दिशानिर्देशों से विचलन के कुछ मामले देखे जो नीचे दिए गए हैं:

2.5.1 पीएफसी ने सम्पूर्ण ऋण भाग पर सहमति प्रदान करते हुए परियोजना की अनुमानित लागत ₹ 6274.77 करोड़ के प्रति मै. जीवीके रैटले हाइड्रो इलेक्ट्रिक प्रोजेक्ट प्राइवेट लिमिटेड (जीआरएचईपीपीएल) को ₹ 4706 करोड़ ऋण संस्वीकृत किया

(02 अप्रैल 2013)। पीएफसी की एक सहायक कम्पनी, पीएफसी कैपिटल एडवाइजरी सर्विसेज़ लिमिटेड को ऋण के एक हिस्से की डाउन सेलिंग के लिए संभावित ऋणदाताओं की व्यवस्था करनी थी। पीएफसी ने अगस्त 2013 में ऋण करार पर हस्ताक्षर किया तथा इस परियोजना में अन्य वित्तीय संस्थायें/अन्य ऋणदाताओं की भागीदारी सुनिश्चित किए बिना सितम्बर 2013 में ₹ 816.90 करोड़ का पहला संवितरण किया (₹ 433.97 करोड़ का धारित भाग एवं ₹ 382.93 करोड़ की डाउन सेलिंग)। लेखापरीक्षा ने देखा कि विकासक कम्पनी की निरंतर हानियों के कारण पीएफसी अब तक (सितम्बर 2016) अन्य ऋणदाता (अन्य बैंक/एफआईज़) नहीं खोज पाई। ऋण करार पर हस्ताक्षर तथा संवितरण करके पीएफसी अकेली ऋणदाता के रूप में परियोजना के वित्तपोषण हेतु प्रतिबद्ध थी, जो उसके आंतरिक दिशा-निर्देशों के अनुसार अनुमत नहीं था।

एमओपी/पीएफसी ने बताया (फरवरी 2017/जून 2017 तथा नवम्बर 2016) कि ऋण उसकी आंतरिक निर्धारित नीति के अनुसार संस्वीकृत किया गया था, जिसमें प्रकटन सीमाओं के विषयगत परियोजना के कुल ऋण सहमति की अनुमति थी। इस नीति के अनुसार, यदि पीएफसी डाउन सेलिंग भाग के प्रति संवितरण करती है तो लागू ब्याज दर पर 0.50 प्रतिशत अतिरिक्त ब्याज लगाया जाना था, जो इस मामले में किया गया था। नीति के अनुसार पीएफसी को सहमत ऋण को डाउन सेल करने हेतु सारे प्रयास करने थे व इस दिशा में लगातार प्रयास किए गए हैं। अतः पीएफसी ने अपने किन्हीं आंतरिक दिशानिर्देशों का उल्लंघन नहीं किया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है। एकमात्र ऋणदाता के रूप में भारी पूँजी वाली परियोजना के लिए अकेले प्रतिबद्धता विवेकपूर्ण नहीं था। विवेकपूर्ण कदम के रूप में, पीएफसी को संवितरण से पूर्व अन्य ऋणदाताओं से भी गठबंधन करना चाहिए था। पीएफसी की आंतरिक दिशा-निर्देशों/ आरबीआई दिशा-निर्देशों के अनुसार अधिकतम अनुमत जोखिम प्रकटन सीमा परियोजना लागत की 50 प्रतिशत थी। हालांकि पीएफसी ने पूरी परियोजना लागत की प्रतिबद्धता की, जो इसके आंतरिक/आरबीआई दिशानिर्देशों के अनुरूप नहीं थी।

2.5.2 मै. कोणासीमा गैस पावर लिमिटेड (केजीपीएल) को ऋण मंजूरी प्रस्ताव के बोर्ड के एजेंडे (30 जुलाई 2001) में कहा गया कि पेट्रोलियम एवं प्राकृतिक गैस मंत्रालय (एमओपीएण्डएनजी) ने सुझाव दिया था कि कोणासीमा पर विद्युत संयंत्र दोहरी ईंधन

क्षमता पर बनाया जाना चाहिए तथा गैस उपलब्धता से जुड़ी अनिश्चितता को देखते हुए केवल प्राकृतिक गैस पर निर्भर नहीं रहना चाहिए। परियोजना कम्पनी का आंध्र सरकार के साथ पीपीए था, जिसमें प्रावधान था कि राज्य इकाईयां तभी परियोजना से बिजली खरीदेंगी जब ईंधन के रूप में केवल गैस का प्रयोग होगा। ऋण मूल्यांकन के समय पीएफसी ने दोहरी ईंधन क्षमता न होने तथा अन्य ईंधन के माध्यम से विद्युत उत्पादन के मामले में बिजली विक्रय की अनिश्चितता के परिणामों को महत्व नहीं दिया। पीएफसी ने ऋण संस्वीकृत कर दिया और तत्पश्चात गैस की कमी के कारण परियोजना का वाणिज्यिक प्रचालन प्रभावित हुआ। परियोजना का कार्यान्वयन 2006 में किया गया था, लेकिन गैस आपूर्ति के अभाव में अक्टूबर 2011 में ऋण खाता एनपीए हो गया।

एमओपी/पीएफसी ने बताया (फरवरी 2017/जून 2017 व नवम्बर 2016) कि यद्यपि एमओपीएण्डएनजी ने दोहरी ईंधन क्षमता का प्रावधान किया था, आंध्र प्रदेश सरकार के साथ पीपीए केवल गैस-आधारित विद्युत उत्पादन के लिए था। मुख्य ऋणदाता (आईडीबीआई बैंक) ने प्रावधान किया कि वैकल्पिक ईंधन से विद्युत उत्पादन शामिल करने के लिए पीपीए में संशोधन किया जाए। यद्यपि वैकल्पिक ईंधन से विद्युत उत्पादन हेतु पीपीए में संशोधन किया गया था, तथापि अक्टूबर 2008 में इसे हटा दिया गया था।

परियोजना पूर्ण होने के बाद भी प्रचालित नहीं हो सकी और ऋण खाता एनपीए हो गया।