कार्यकारी सार

विद्युत अधिनियम 2003 के गठन के साथ विद्युत उत्पादन में निजी क्षेत्र की भागीदारी काफी बढ़ गई। रूरल इलेक्ट्रिफिकेशन कारपोरेशन लिमिटेड (आरईसी) और पावर फाईनेन्स कारपोरेशन लिमिटेड (पीएफसी) ने भी ऋणदाताओं के रूप में इन परियोजनाओं में भाग लिया। 2013-14 से 2015-16 के दौरान, आरईसी तथा पीएफसी ने स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों (आईपीपीज़) को ₹ 47706.88 करोड़ के ऋण संस्वीकृत किए।

आईपीपीज़ को दिए गए ऋण का बड़ा भाग स्ट्रेस्ड/अनर्जक परिसंपत्तियाँ (एनपीएज़) बन गया। इस संदर्भ में लेखापरीक्षा ने 2013-14 से 2015-16 के दौरान आईपीपीज़ को ऋण संवितरण करने में मूल्यांकन, संस्वीकृति तथा संवितरण हेतु आरईसी एवं पीएफसी द्वारा अपनाई गई क्रियाविधियों की समीक्षा की। लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सार नीचे दिया गया है:

आरईसी व पीएफसी ने ऋण मूल्यांकन के दौरान उचित सावधानी नहीं बरती और ऋण खातों पर उच्चतर जोखिम उठाए। आरईसी और पीएफसी ने अपने आंतरिक दिशानिर्देशों से विचलन किया और इस संबंध में भारतीय रिर्जव बैंक के दिशानिर्देशों का भी अनुपालन नहीं किया। परियोजनाओं को विकसित करने के संबंध में विकासकों के अनुभव तथा क्षमता का वस्तुपरक आकलन नहीं किया गया। परियोजना विकासकों का अनुभव व्यक्तिगत विवेक के आधार पर आकलन किया गया और वे विकासक जिन्हें संगत क्षेत्र में अनुभव नहीं था, को ऋणों हेतु पात्र माना गया। लेखापरीक्षा ने देखा कि कई परियोजनाएँ, जहाँ विकासक के पास बहुत कम अनुभव था, समय सीमा के भीतर पूरी नहीं की गई।

(पैराग्राफ 2.1)

प्रतिस्पर्धा मांगों के समक्ष परियोजना के लिए इक्विटी लाने में विकासक की वित्तीय क्षमता का पर्याप्त आकलन नहीं किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा चयनित नमूने में, नौ परियोजनाओं को कई बार पुनर्संरचित करना पड़ा जिससे छः ऋण मामलो में निर्माण के दौरान ब्याज ₹ 13312.78 करोड़ तक बढ़ गया और तीन ऋण मामलों में ₹ 3038.44 करोड़ एनपीएज़ हुए।

(पैराग्राफ 2.2)

परियोजनाओं की व्यवहार्यता सुनिश्चित करने के लिए आरईसी और पीएफसी के आंतरिक दिशानिर्देशों में प्रावधान था कि डेट सर्विस कवरेज रेशियों (डीएससीआर) न्यूनतम 1 होना चाहिए, औसत डीएससीआर 1.2 से अधिक होना चाहिए और प्राप्ति की आंतरिक दर (आईआरआर) प्रारंभिक ऋण की संस्वीकृति हेतु आरईसी और पीएफसी की आंतरिक ब्याज संदर्भ दर से अधिक होनी चाहिए। आरईसी और पीएफसी द्वारा अपने आंतरिक दिशानिर्देशों में उन परियोजनाओं की व्यवहार्यता के आकलन हेतु अपनाई जाने वाली टैरिफ दरों के संबंध में कोई निर्देश नहीं दिया गया था, जिन परियोजनाओं के लिए विद्युत क्रय करार पर हस्ताक्षर नहीं किए गए थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि आरईसी और पीएफसी ने ऋण प्रस्तावों के मूल्यांकन के समय उच्चतर टैरिफ का अनुमान लगाया जिसके कारण छः मामलो में ₹ 8662 करोड़ मूल्य के ऋण संस्वीकृत हुए। इन सभी मामलों में, स्तरीकृत उत्पादन लागत वास्तविक स्तरीकृत लागत से अधिक थी, और इसलिए आरंभ से ही परियोजना की व्यवहार्यता संदेहास्पद थी।

(पैराग्राफ 2.3)

आरईसी और पीएफसी के दिशानिर्देश ऐसी परिस्थिति की परिकल्पना नहीं करते जहाँ परियोजना के कार्यान्वयन हेतु लगाए गए ठेकेदार विकासकों से संबंधित हैं। लेखापरीक्षा ने देखा कि सात ऋण मामलों में ठेकेदार व विकासक एक ही/ संबध्द इकाईयाँ थे। इन मामलों में आरईसी व पीएफसी द्वारा विकासक को परियोजना के क्रियान्वयन हेतु दिया गया ऋण विकासक ग्रुप के पास रहा और परियोजना के क्रियान्वयन में विकासक के वास्तविक हित का आकलन करना कठिन था। यह भी देखा गया कि ठेकेदारों की ऋण अर्हता और ठेके सम्बंधि उनके दायित्वों को पूर्ण करने की उनकी योग्यता आरईसी व पीएफसी द्वारा आकलित नहीं की जा रही थी।

(पैराग्राफ 2.4)

सामान्य ऋण करार (सीएलए) के अनुसार, ऋण निधियाँ ऋण करारों में वर्णित संवितरण-पूर्व शर्तों को पूरा करने के बाद संवितरित की जानी थी। इन शर्तों को देनदारों द्वारा आवश्यक इक्विटी निधियों की व्यवस्था करने संबंधी उनकी योग्यता के संबंध में विस्तृत आकलन करने के समय अभिकल्पित किए गए जोखिमों को कम करने तथा विहित समय सीमा के भीतर ऋण की वसूली हेतु ऋण करारो में शामिल किया गया था। हालांकि लेखापरीक्षा ने देखा कि आरईसी तथा पीएफसी द्वारा पांच ऋण मामलों मे समय- समय पर संवितरण पूर्व शर्तों में छूट दी गई थी। प्रथम संवितरण के बाद,

अनुवर्ती संवितरण अधिकांशतः पहले ही वितरित की जा चुकी निधियों को बचाने के लिए किए गए थे, जिससे शर्तों में और अधिक ढील दी गई और समय सीमा बढ़ गई।

(पैराग्राफ 3.1.1 से 3.1.5)

सीएलए में उसकी शर्तों अथवा अन्य वित्तपोषण दस्तावेजों में ऋण की संस्वीकृति से संबंधित शर्तों के गैर-अनुपालन के मामले में अतिरिक्त ब्याज़ वसूलने की व्यवस्था है। लेखापरीक्षा ने देखा कि आरईसी ने चार देनदारों से अतिरिक्त ब्याज वसूलते समय ₹ 169.75 करोड़ की कम राशि वसूल की।

(पैराग्राफ 3.1.6)

किसी परियोजना के लिए ऋण परियोजना वित्त कारकों के आधार पर संस्वीकृत किया जाता है, जिसमें अन्य बातों के साथ-साथ परियोजना लागत में निर्माण के दौरान ब्याज (आईडीसी) का अनुपात भी शामिल होता है। लेखापरीक्षा ने देखा कि मै. लेंको बाबंध पावर प्रोजेक्ट, मै. लेंको विदर्भ थर्मल पावर प्रोजेक्ट तथा मै. लेंको अमरकंटक पावर प्रोजेक्ट को ₹ 3294.35 करोड़ की ऋण राशि के संवितरण के दौरान, आरईसी ने ऋण संस्वीकृति के दौरान अनुमोदित आईडीसी राशि से अधिक आईडीसी के प्रति ₹ 496.02 करोड़ समायोजित किया। इन समायोजनों के साथ, ऋण लेखा 'मानक' रहा हालांकि देनदार द्वारा ऋण पुर्नअदायगी समय सीमा के अनुसार कोई पुनर्भुगतान नहीं किया गया था। यदि ब्याज इस प्रकार समायोजित नहीं किया गया होता, तो ये ऋण खाते 2013 में ही एनपीए हो गए होते। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि परियोजना शुरू करने के बाद भी आईडीसी समायोजन किया गया, जिससे आरईसी के आंतरिक दिशानिर्देशों का उल्लंघन हुआ।

(पैराग्राफ 3.2.1 से 3.2.4)

आरबीआई दिशानिर्देशों (जुलाई 2013) के अनुसार, वित्तपोषण अभिकर्ताओं को पूर्णतः सनदी लेखाकारों द्वारा जारी प्रमाणपत्रों पर निर्भर नहीं रहना चाहिए परंतु अपने ऋण पोर्टफोलियो की गुणवत्ता में सुधार लाने हेतु अपने आंतरिक नियंत्रणों और ऋण जोखिम प्रबंधन प्रणाली को सुदृढ़ करना चाहिए। किंतु आरईसी और पीएफसी में देनदारों द्वारा ऋणों के पूर्ण उपयोग को सुनिश्चित करने हेतु कोई नीति विद्यमान नहीं थी और दोनों कंपनियाँ निधियों के पूर्ण उपयोग के संबंध में एकमात्र लेखापरीक्षकों के प्रमाणपत्र पर

निर्भर थीं। लेखापरीक्षा ने समीक्षित नमूने में देनदारों/विकासकों द्वारा ₹ 2457.60 करोड़ का गबन/विपथन देखा।

(पैराग्राफ 3.5)

आरबीआई दिशानिर्देशों में प्रावधान है कि ऋणों की पुनर्संरचना के समय परियोजनाएँ वित्तीय रूप से व्यवहार्य होनी चाहिए। पुनर्संरचना के दौरान परियोजनाओं की वित्तीय व्यवहार्यता का आकलन करने हेतु, यह देखा जाए कि स्तरीकृत टैरिफ उत्पादन की स्तरीकृत लागत से अधिक हो और डीएससीआर व आईआरआर पर्याप्त हों। लेखापरीक्षा ने देखा कि आरईसी व पीएफसी द्वारा सात परियोजनाओं को अतिरिक्त ऋण संस्वीकृत किए गए थे हालांकि ये परियोजनाएँ ऋणों के पुनर्संरचना के दौरान वित्तीय रूप से व्यवहार्य नहीं थीं।

(पैराग्राफ 4.1)

आरईसी और पीएफसी के विवेकपूर्ण मानकों के अनुसार, विकासक/देनदार किसी अन्य वित्तीय संस्था (आरईसी व पीएफसी सहित) के वर्तमान ऋणों के पुनर्भुगतान में व्यतिक्रमी नहीं होने चाहिए और ऋण की पुनर्संरचना के समय प्रमुख विकासक के पिछले तीन वर्षों के वित्तीय विवरणियों में हानि/नकद हानि/उपचित हानि नहीं होनी चाहिए, इसके अलावा, आरबीआई दिशानिर्देशों के अनुसार, विकासक को लागत आधिक्य के तुरंत वित्तपोषण हेतु 100 प्रतिशत इक्विटी लानी चाहिए। किंतु लेखापरीक्षा ने देखा कि आरईसी व पीएफसी ने इन शर्तों में ढ़ील देते हुए कई मामलों में लागत आधिक्य की पूर्ति हेतु अतिरिक्त ऋण संस्वीकृत किए।

(पैराग्राफ 4.2 से 4.4)

लेखापरीक्षा सिफारिशेः

- ऋण प्रस्तावों के मूल्यांकन, उनकी संस्वीकृति और संवितरण की प्रक्रिया सुदृढ़ की जाए। वर्तमान मूल्यांकन मानकों पर विकासकों की वित्तीय व तकनीकी क्षमताओं का आकलन करने के लिए वस्तुपरक दिशानिर्देशों को तैयार करने हेतु पुनः विचार किया जाना चाहिए।
- ऋण मूल्यांकन, संस्वीकृति और संवितरण के प्रत्येक चरण पर आंतरिक दिशानिर्देशों और आरबीआई मानकों का अनुपालन सुनिश्चित किया जाए।

- निगरानी तंत्र को यह सुनिश्चित करने हेतु सुदृढ़ किया जाना चाहिए कि संवितरित ऋण उसी विशिष्ट प्रयोजन के लिए प्रयुक्त किए गए हैं जिसके लिए वे संस्वीकृत किए गए हैं और निधियों के गबन/विपथन की घटनाएँ समाप्त की गई हैं।
- उन मामलों में विशेष रूप से सतर्कता बरतने की आवश्यकता है जहाँ विकासक या उसकी ग्रुप कंपनियाँ प्रधान ठेकेदार के रूप में परियोजना का निष्पादन करते हो। ऐसे में यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता होगी कि अधिक मूल्य न लगाया गया हो और ठेकेदारों को दिया गया धन परियोजना के निष्पादन में वास्तव में लगाया गया है और इसे परियोजना इक्विटी के रूप में पुनः नहीं दर्शाया गया हों।
- विकासकों द्वारा प्रस्तुत किए गए डाटा की सटीकता सुनिश्चित करने हेतु उसके स्वतंत्र सत्यापन पर विचार किए जाने की आवश्यकता है। विकासक/देनदार की वित्तीय क्षमता का वास्तविक मूल्यांकन करने हेतु स्वतंत्र क्रेडिट वर्गीकरण अभिकर्ताओं से उपलब्ध जानकारी पर भी विचार किया जाना चाहिए।
- परियोजनाओं की व्यवहार्यता की तुलना में उनके लागत आधिक्य की कड़ाई से निगरानी करने की आवश्यकता है। लागत आधिक्य संगत आंतरिक दिशानिर्देशों/आरबीआई मानकों के अनुपालन में केवल पात्र परियोजनाओं में ही अनुमत किए जाने चाहिए।