# अध्याय 1: प्रस्तावना

## 1.1 प्रस्तावना

आईएफसीआई लिमिटेड भारतीय रिज़र्व बैंक (आरबीआई) के नियामक नियंत्रण के अंतर्गत और वित्तीय सेवाएँ विभाग (डीएफएस), वित्त मंत्रालय (एमओएफ), भारत सरकार (जीओआई) के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत प्रणालीगत महत्वपूर्ण जमा राशियाँ न स्वीकार करने वाली गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनी (एनबीएफसी-एनडी-एसआई) है। आईएफसीआई की स्थापना 1948 में एक सांविधिक निगम के तौर पर भारतीय औद्योगिक वित्त निगम (आईएफसीआई) अधिनियम, 1948 के तहत औद्योगिक क्षेत्र की दीर्घकालीन वित्त संबंधी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए देश में पहले विकास वित्त संस्थान के तौर पर हुई थी। यह बाद में आईएफसीआई (उपक्रम का हस्तान्तरण एवं निरसन) अधिनियम, 1993 के आधार पर कम्पनी अधिनियम, 1956 के तहत एक कम्पनी के तौर पर पंजीकृत हुई थी। सरकारी नियंत्रण कायम रखने के उद्देश्य के लिए निरसन अधिनियम, 1993 के अधिनियमन के प्रभावानुसार यह था कि आईएफसीआई लिमिटेड के मामले, इसके खाते एवं लेखापरीक्षा पर संघ सरकार के नियंत्रण संबंधी आईएफसीआई अधिनियम, 1948 के प्रावधान[1], निरसन के बाद भी लागू होते रहे।

## 1.2 आईएफसीआई का सरकारी कम्पनी में रूपांतरण

संघ कैबिनेट ने कम्पनी अधिनियम, 1956 के तहत आईएफसीआई लिमिटेड (पूर्व में सांविधिक निगम) का रूपांतरण एक नयी सरकारी कम्पनी के रूप में अनुमोदित (10 अगस्त 1992) किया था। संघ सरकार ने निर्णय किया कि आईएफसीआई लिमिटेड के 51 *प्रतिशत* शेयर आरबीआई/सरकार द्वारा स्वामित्व वाले या नियंत्रित संस्थान, जैसे कि सार्वजनिक क्षेत्र बैंक (पीएसबीज)/वित्तीय संस्थान (एफआईज़)/बीमा कम्पनियाँ जिनके पास आईएफसीआई के शेयर थे, द्वारा रखे जायेंगे।

इसके पश्चात, आईएफसीआई की बिगड़ रही वित्तीय स्थिति एवं देनदारियों पर आईएफसीआई की चूक के संभावित प्रणालीगत प्रभाव के परिप्रेक्ष्य में सरकार ने 20 वर्षीय परिवर्तनीय डिबेंचर के रूप में ₹ 400 करोड़ रूपये डालने का निर्णय (2001) लिया। तत्पश्चात 20 वर्षों की अवधि के साथ वैकल्पिक परिवर्तनीय डिबेंचर (ओसीडीज़) के रूप में आईएफसीआई के लिए वित्त मंत्रालय द्वारा ₹ 5220 करोड़ का एक विशेष वित्तीय सहायता

[1] धाराएँ 33, 34, 34ए, 35 एवं 43

पैकेज संस्तुत किया गया। इस पैकेज के अंतर्गत ₹ 523 करोड़ की पहली किश्त वैकल्पिक परिवर्तनीय डिबेंचर के रूप में जारी (28 मार्च 2003) की गयी। इस पैकेज के तहत उत्तरवर्ती निर्मुक्तियों को (2003-04 के बाद) सहायता अनुदान में परिवर्तित कर दिया गया। इस पैकेज को फरवरी 2005 में कैबिनेट का कार्योत्तर अनुमोदन प्राप्त हुआ। ₹ 2409.31 करोड़ की राशि 2003-04 से 2006-07[2] तक सहायता अनुदान[3] के तौर पर जारी की गई थी। परन्तु इस वित्तीय पैकेज के तहत की जा रही निर्मुक्तियों को वर्ष 2007-08 में रोक दिया गया, क्योंकि आईएफसीआई ने लाभ उत्पन्न करना प्रारंभ कर दिया था।

वर्ष 2003-2004 तक आईएफसीआई में सरकार द्वारा नियंत्रित संस्थानों की इक्विटी शेयर पूँजी 51 प्रतिशत की सीमा-रेखा के उपर थी। उसके बाद आईडीबीआई, स्टेट बैंक ऑफ इंडिया एंव इनकी कुछ सहायक कम्पनियाँ, राष्ट्रीयकृत बैंक एंव वित्तीय संस्थानों जैसे कि भारतीय जीवन बीमा निगम, सामान्य बीमा निगम आदि ने अपनी इक्विटी शेयर पूंजी को घटा दिया जिसके परिणामस्वरूप सरकार द्वारा नियंत्रित संस्थानों की शेयर पूँजी 51 प्रतिशत के नीचे गिर गई (मार्च 2005 तक)। परिणामस्वरूप, आईएफसीआई ने एक डीम्ड सरकारी कम्पनी होने का दर्जा खो दिया। तथापि, संघ कैबिनेट के अनुमोदन (अगस्त 2012) के साथ वित्त मंत्रालय ने ₹ 923 करोड़ मूल्य के वैकल्पिक परिवर्तनीय ऋणपत्रों को इक्विटी में बदलकर सरकारी कम्पनी के रूप में आईएफसीआई का दर्जा बहाल कर दिया। इस परिवर्तन से आईएफसीआई एक डीम्ड सरकारी (2012-13) कम्पनी बन गई। बाद में जब सरकार ने आईएफसीआई के वर्तमान अधिमान शेयर धारकों (अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों) से छः करोड़ अधिमान शेयर प्राप्त कर लिए, तब आईएफसीआई 7 अप्रैल 2015 से एक सरकारी कम्पनी बन गई।

## 1.3 भारत में गैर बैंकिंग वित्तीय कम्पनियाँ

गैर-बैकिंग वित्तीय कम्पनियाँ (एनबीएफसीज़) पारम्परिक बैंकिंग का एक बहुमूल्य विकल्प प्रदान करके भारत की वित्तीय प्रणाली के एक अभिन्न भाग के तौर पर उभरी है। तथापि एनबीएफसीज़ बढ़े हुए जोखिम की अवधारणा से उत्पन्न धीमी आर्थिक वृद्धि एवं अपेक्षाकृत उच्च क्रेडिट लागत के कारण पिछले कुछ वर्षों में चुनौती पूर्ण आर्थिक हालात का सामना करती रहीं हैं।

---

[2] ₹ 1573 करोड़ (2003-04), ₹ 316 करोड़ (2004-05), ₹ 300 करोड़ (2005-06) और ₹ 220.31 करोड़ (2006-07)

[3] आईएफसीआई को सहायता को बाद में प्रतिपूरक बजट में सहायक अनुदान (2003-2004) में परिवर्तित किया।

एनबीएफसीज़ ने आर्थिक गिरावट एवं कमज़ोर परिचालन माहौल के कारण पिछले कुछ वर्षों के दौरान परिसम्पत्ति गुणवत्ता में दबाव देखा। चूँकि कम्पनियों की पुनर्भुगतान क्षमता प्रभावित होती जा रही थी जिससे खातों की पुनर्संरचना के बावजूद अनर्जक परिसम्पत्ति में वृद्धि हो रही थी। बढते परिसम्पत्ति आकार ने क्षेत्र में जोखिम प्रबंधन की आवश्यकता को बढ़ा दिया है। विशेषकर बढ़ते हुए अनर्जक परिसम्पत्ति के संदर्भ में, ₹ 100 करोड़ के परिसम्पत्ति आकार वाली एनबीएफसीज़ को आरबीआई द्वारा प्रणालीगत रूप से महत्वपूर्ण जमा राशियाँ न स्वीकारने वाली गैर-बैकिंग वित्तीय कंपनी (एनबीएफसी-एनडी-एसआई) के तौर पर वर्गीकृत किया गया था। तथापि, नवम्बर 2014 से इस सीमा-रेखा मापदंड को ₹ 500 करोड़ तक बढ़ाया गया है।

## 1.4 आईएफसीआई लिमिटेड के कार्य एवं उद्देश्य

आरबीआई द्वारा विनियमित एक एनबीएफसी-एनडी-एसआई के तौर पर आईएफसीआई लिमिटेड लघु, मध्यम या दीर्घ-अवधि ऋणों या इक्विटी भागीदारी, मुख्यत: कृषि आधारित उद्योगों, सेवा क्षेत्र, इन्फ्रास्ट्रक्चर एवं पूंजी व मध्यवर्ती माल उद्योग के रूप में वित्तीय सहायता प्रदान कर रही थी। आईएफसीआई लिमिटेड ने वित्तीय/सलाहकार क्षेत्र में सहायक[4] कम्पनियों को भी स्थापित किया।

## 1.5 संगठनात्मक ढांचा

कम्पनी का प्रबंधन निदेशक मण्डल द्वारा किया जाता है जिसकी सहायता के लिये मुख्य कार्यपालक अधिकारी व प्रबंध निदेशक (सीईओ एंड एमडी) एवं उप-प्रबंध निदेशक (डीएमडी) है। इसके अलावा कार्यपालक निदेशक (ईडीज़), कंपनी के संचालन को नियंत्रित करने के लिए मुख्य महा-प्रबंधक एवं महा-प्रबंधक की सहायता लेते हैं जो अपने संबधित विभागों की अध्यक्षता करते हैं।

कम्पनी विभिन्न विभागों द्वारा परिचालन करती है जिसमें मुख्यत: क्रेडिट मूल्यांकन, अनुवीक्षण एवं उद्योग अनुसंधान, एनपीए अधिग्रहण, समाधान एवं विधि है।

[4] आईएफसीआई फैक्टर लिमिटेड, आईएफसीआई वित्तीय सेवाएँ लिमिटेड, आईएफसीआई इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड, आईएफसीआई वेन्चर कैपिटल फन्ड लिमिटेड, एमपीसीओएन लिमिटेड एवं स्टॉक होल्डिंग कॉर्पोरेशन ऑफ इंडिया लिमिटेड।

## 1.6 लेखापरीक्षा के लिए विषय के चयन के तर्काधार

आईएफसीआई लिमिटेड में 'क्रेडिट जोखिम प्रबंधन' की निष्पादन लेखापरीक्षा निम्न को देखते हुए की गई थी:

- 31 मार्च 2016 तक ₹ 3544.54 करोड़ के अनर्जक परिसम्पत्ति के अत्यधिक स्तर की विद्यमानता जो कि कुल बकाया ऋणों का 13.05 प्रतिशत है।
- लेखापरीक्षा अवधि अर्थात 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान लेखा बहियों से ₹ 1637.87 करोड़ की मूल राशि बट्टे खाते डाली गई;
- 2012-13 से 2015-16 की अवधि के दौरान वसूल न किए गये ब्याज में ₹ 40638.98 करोड़ की वृद्धि;
- ₹ 3332.31 करोड़ का भारत सरकार द्वारा सारभूत वित्त-पोषण;
- पूर्व सीएजी लेखापरीक्षाओं के दौरान दोषपूर्ण क्रेडिट मूल्यांकन प्रक्रियाएं, अनुचित संस्वीकृतियां/संवितरण पर टिप्पणियाँ।

## 1.7 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य निम्न थे:

- कम्पनी की सामान्य उधार नीति के अनुपालन की जांच करना;
- ऋणों की संस्वीकृति तथा संवितरण में विधिवत सचेतना सहित सुदृढ़ क्रेडिट मूल्यांकन तंत्र की विद्यमानता की जांच करना;
- वसूली तंत्र की प्रभावकारिता की जांच करना;
- क्रेडिट निगरानी तंत्र की दक्षता की जांच करना।

## 1.8 लेखापरीक्षा मानदण्ड तथा कार्यप्रणाली/मापदंड

कम्पनी के निष्पादन की समीक्षा करने के मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से लिए गए थे:

- एनबीएफसी-एनडी-एसआई के आरबीआई दिशा-निर्देश
- प्रशासनिक मंत्रालय के दिशा-निर्देश/परिपत्र
- उद्योग प्रथाएं
- कम्पनी की उधार नीति
- कम्पनी की व्यवसाय योजना
- क्रेडिट मूल्यांकन प्रणाली
- संस्वीकृति/संवितरण शर्तें
- ऋण समझौते
- वसूली नीति
- मामलों से सम्बन्धित कानूनी दस्तावेज

**लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली/ पद्धति:**

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र, उद्देश्य, मानदंड आदि पर चर्चा करने के लिए आईएफसीआई प्रबंधन और डीएफएस, एमओएफ के प्रतिनिधियों के साथ 7 अप्रैल 2016 को एन्ट्री कान्फ्रेंस की गई थी। अप्रैल 2016 से जुलाई 2016 तक की अवधि के दौरान लेखापरीक्षा की गई थी। ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 19 सितम्बर 2016 को आईएफसीआई को जारी किया गया था और उसके उत्तर 4 नवम्बर 2016 को प्राप्त हुए थे। प्रबंधन की प्रतिक्रिया को शामिल करने के बाद ड्राफ्ट निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 10 जनवरी 2017 को मंत्रालय को जारी किया गया था। मंत्रालय के उत्तर (16 फरवरी 2017) तथा एक्जिट कान्फ्रेंस (17 फरवरी 2017) के दौरान प्राप्त प्रतिक्रिया को इस निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन को अन्तिम रूप देते समय उचित स्थान दिया गया है।

## 1.9 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं नमूना चयन

लेखापरीक्षा ने क्रेडिट मूल्यांकन, संस्वीकृति प्रक्रिया, मंजूरी के बाद निगरानी एंव क्रेडिट वसूली पद्धतियों में कम्पनी के निष्पादन की समीक्षा की। आरबीआई द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुपालन और प्रशासनिक मंत्रालय द्वारा निगरानी की प्रभावशीलता की भी समीक्षा की गई।

संस्वीकृत ऋणों की समीक्षा के लिए, लेखापरीक्षा में शामिल अवधि चार वर्षों की, 2012-13 से 2015-16 तक थी। समीक्षा में वित्तीय दिशानिर्देश, ऋण समझौते एवं वित्तीय सहायता की संस्वीकृति एवं संवितरण के संबंध में आरबीआई दिशानिर्देशों के अनुपालन की जाँच निहित है। तथापि जहाँ तक एनपीएज़ की समीक्षा का संबंध है, संस्वीकृति की जाँच, निगरानी एवं वसूली आदि के लिए 2012-13 से पहले की अवधि भी शामिल है। यह इस तथ्य के कारण था कि आरबीआई द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार वह परिसम्पत्तियां, जिनके संबंध में ब्याज या मूल-धन पाँच महीनों से अधिक शेष रहा हो, उनको अनर्जक परिसम्पत्तियों के रूप में वर्गीकृत किया जाता है। इसके अलावा वह परिसम्पत्तियां, जो अधिकतम 16 महीनों[5] की अवधि के लिए अनर्जक रहीं, उनको अव-मानक परिसम्पत्तियों के तौर पर वर्गीकृत किया जाना था जबकि परिसम्पत्तियां, जो 16 महीनों की अवधि से अधिक अव-मानक रहीं, उनको संदिग्ध परिसम्पत्तियों के तौर पर वर्गीकृत किया जाना था।

[5] पहले के 18 महीनों के प्रतिमानों से, 16 महीनों (2015-16 से प्रभावी) के लिए संशोधित किया गया।

## नमूना चयन

लेखापरीक्षा ने निष्पादन लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान ऋणों की संस्वीकृति एवं संवितरण, अनर्जक परिसम्पत्तियां, बट्टे खाते में डाले गए ऋणों की समीक्षा की। नमूना चयन निम्न प्रकार से था:

**A. संस्वीकृतियां एंव संवितरण:** लेखापरीक्षा ने नमूने के चयन के लिए संस्वीकृत राशि के आधार पर कम्पनी द्वारा संस्वीकृत ऋणों को स्तरीकृत किया जैसा कि नीचे वर्णन किया गया है:

| संस्वीकृत राशि | ₹ 100 करोड़ से कम | ₹ 100 करोड़ से ₹ 200 करोड़ के बीच | ₹ 200 करोड़ से अधिक |
|---|---|---|---|
| नमूना (प्रतिशत) | 20 | 40 | 100 |
| चयनित मामलों की संख्या | 36 | 45 | 47 |

स्तरीकृत यादृच्छिक नमूना विधि द्वारा प्रत्येक स्तर के लिए वर्ष-वार चयनित नमूना नीचे दिखाया गया है:

**तालिका-1: संस्वीकृतियां एवं संवितरणों का प्रतिचयन**

| वर्ष | कुल संस्वीकृत मामले (कुल संख्या) | | नमूना आकार | |
|---|---|---|---|---|
| | सं. | राशि (₹ करोड़ में) | सं. | राशि (₹ करोड़ में) |
| 2012-13 | 20 | 1,911.53 | 8 | 1,008.04 |
| 2013-14 | 53 | 8,915.18 | 32 | 7,056.50 |
| 2014-15 | 127 | 11,144.17 | 45 | 6,038.54 |
| 2015-16 | 130 | 10,854.69 | 43 | 5,252.69 |
| **कुल** | **330** | **32,825.57** | **128** | **19,355.77** |

**B. अनर्जक परिसम्पत्तियां एवं बट्टे खाते में डाले गए ऋण:**

31 मार्च 2016 तक एनपीए के 413 मामले (बट्टे खाते में डाले गए मामलों सहित) हुए थे। इनमें से, लेखापरीक्षा ने 43 एनपीए मामलों की समीक्षा की जो कि 2008-09 के बाद से संस्वीकृत किए गए थे एवं इसके साथ लेखापरीक्षा की अवधि के दौरान मूल धन के बट्टे खाते में डाले गए 11 मामलों की समीक्षा भी की।