

अध्याय V: वित्त मंत्रालय

सेंट बैंक होम फाइनेंस लिमिटेड

5.1 क्रेडिट नीति का पालन न करना

ऋण की स्वीकृति और संवितरण के समय क्रेडिट नीति का पालन न करने और क्रेडिट मूल्यांकन प्रणाली की विफलता के कारण ऋण खाते एनपीए हुये और बाद में बड़े खाते में डाले गये।

सेंट बैंक होम फाइनेंस लिमिटेड (सीबीएचएफएल) की क्रेडिट नीति निर्धारित करती है कि लोन की स्वीकृति के समय, सीबीएचएफएल अन्य बातों के साथ-साथ निम्नलिखित दस्तावेज़ प्राप्त करेगा और इनकी जांच करेगा:

- प्रतिभूति का प्रमाण जिसमें निजी स्थल/मकान की खरीद के मामले में मूल पंजीकृत स्वत्व विलेख, फ्लैट की खरीद के मामले में नकद भुगतान विवरण और संपत्ति को गिरवी रखने के लिये वचन शामिल होता है।
- ऋणी की ऋण चुकाने की क्षमता दर्शाते हुये किशत/आय अनुपात शाखा कार्यालय स्तर पर स्वीकृत ऋण हेतु सकल आय की अधिकतम 40 प्रतिशत होनी चाहिये। कुल आय के 45 प्रतिशत तक रियायत क्षेत्रीय कार्यालय से प्राप्त की जा सकती है।
- सीआईबीआईएल¹ रिपोर्ट या मौजूदा ऋणों का विवरण
- आय, पते और पहचान के प्रमाण, पिछले छह महीनों की बैंक पासबुक की प्रति, खरीददार और विक्रेता के बीच संपत्ति की बिक्री का करार, पिछले तीन सालों के आयकर रिटर्न (आईटीआर) की प्रति।

30 जून 2016 तक, सीबीएचएफएल की अनर्जक परिसंपत्तियां (एनपीए) ₹28.55 करोड़ थीं। इसमें से ₹19.25 करोड़ (67 प्रतिशत) सीबीएचएफएल की पांच शाखाओं के 359 एनपीए खातों से संबंधित थीं। लेखापरीक्षा ने इन पांच शाखाओं से संबंधित ₹4.68 करोड़ के बकाया देय वाले 23 ऋण खातों की निम्नलिखित रूप से नमूना जांच की:

¹ सीआईबीआईएल: ऋण आसूचना ब्यूरो (इंडिया) लिमिटेड

शाखा का नाम	एनपीए ऋण खाते		लेखापरीक्षा कवरेज	
	संख्या	राशि (₹ करोड़)	संख्या	राशि (₹ करोड़)
आगरा	8	1.98	7	1.95
भोपाल	39	3.07	4	0.50
इंदौर	79	5.85	2	0.19
जबलपुर	228	7.76	8	1.70
नासिक	5	0.59	2	0.34
कुल	359	19.25	23	4.68

23 ऋण खातों का विवरण **अनुबंध-VII** में है। लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि शाखा कार्यालय लोन की स्वीकृति के समय क्रेडिट नीति का पालन करने में विफल रहे जैसा नीचे विस्तृत रूप से दिया गया है:

प्रतिभूति की कमी : अध्ययन किये गये 23 मामलों में से आठ में, ऋण बिना पर्याप्त प्रतिभूति के स्वीकृत और संवितरित किए गए थे:

- पांच मामलों में (ऋण खाते 01702070000006, 01702070000007, 01702070000011, 01702070000012, 01702070000001) में 'बिक्री करार' के आधार पर ऋण स्वीकृत किया गया था। इनमें से चार मामलों में, ऋण की स्वीकृति के समय इन संपत्तियों का 95 प्रतिशत निर्माण कार्य पूर्ण हो गया था। तथापि, यह संपत्तियां ऋण स्वीकृति और संवितरित होने के दो से तीन वर्षों के बाद भी पंजीकृत नहीं हुई थी। एक मामले में, ऋणी ने सूचित किया कि निर्माण कार्य स्थानीय प्राधिकरण द्वारा बंद करा दिया गया था। यह देखा गया कि इस संपत्ति के लिये ऋण के संवितरण के समय बिल्डर ने सीबीएचएफएल को सूचित किया कि निर्माण हेतु अपेक्षित सभी अनुमोदन प्राप्त कर लिये गये थे, यद्यपि संबंधित ऋण फाइल में ऐसे दावे के समर्थन में प्रासंगिक दस्तावेज नहीं पाये गये थे।
- दो ऋण (ऋण खाते 01402250000064 और 01402250000065) दो उधारकर्ताओं को एक ही संपत्ति की प्रतिभूति के आधार पर स्वीकृत किये गये थे। दोनों उधारकर्ताओं का एक ही पता था, दोनों ऋण एक ही दिन (25 अगस्त 2014) स्वीकृत किये गये थे और ऋण के प्रति संवितरण भी एक ही दिन (31 अगस्त 2014) किया गया था। संपत्ति का पता उपलब्ध नहीं था और इसलिये सीबीएचएफएल के पास कोई प्रतिभूति उपलब्ध नहीं थी।
- अन्य ऋण (ऋण खाता 00402070001921) फर्जी दस्तावेजों के आधार पर स्वीकृत किया गया था। कानूनी जांच रिपोर्ट दिनांक 25 अगस्त 1980 और 26 सितंबर 2013 के दो बिक्री विलेख के आधार पर थी जबकि मूल्यांकन रिपोर्ट दिनांक 27 अगस्त 2013 के

पंजीकृत बिक्री विलेख के आधार पर थी। इस स्पष्ट विसंगति के बावजूद, ऋण संस्वीकृत किया गया था। बाद में, संपत्ति को जब्त करने हेतु कानूनी कार्रवाई के दौरान, यह पता लगा कि संपत्ति किसी अन्य पार्टी की थी।

उधारकर्ता की ऋण चुकाने की क्षमता : 23 ऋण मामलों में से पांच मामलों में, ऋण स्वीकृत करने वाली शाखा द्वारा आयकर रिटर्न में घोषित अनुसार उधारकर्ता की कुल आय को ध्यान में रखते हुये भी 45 प्रतिशत का 'किश्त आय अनुपात' का उल्लंघन किया; जैसा नीचे विस्तृत रूप से दिया गया है:

ऋण खाते	औसत मासिक आय (₹ लाख)	मासिक किश्त (₹ लाख)	किश्त/आय अनुपात (%)
01702070000006 01702070000007	1.43	1.10	76.92
01702070000011	0.73	0.40	54.79
01702070000012	0.61	0.34	55.74
01702070000001	0.67	0.73	108.96

यदि मौजूदा ऋणों में उधारकर्ता की पुनर्भुगतान देयताओं को ध्यान में रखा जाता, अनुपात काफी खराब होता। इस प्रकार, इन ऋणों की संस्वीकृति के समय, उधारकर्ताओं पुनः भुगतान क्षमता का उचित आकलन नहीं किया गया था। जिससे उच्चतर जोखिम लिया गया।

सीआईबीआईएल रिपोर्ट : सीबीएचएफएल की क्रेडिट नीति के अनुसार लोन की संस्वीकृति से पूर्व उधारकर्ता की सीआईबीआईएल रिपोर्ट प्राप्त करना और जांच करना अपेक्षित था। सीआईबीआईएल रिपोर्ट शाखा कार्यालय को उधारकर्ता के मौजूदा ऋण, ऋण पात्रता और क्रेडिट जोखिम का पता लगाने में सक्षम करेगा। लेखापरीक्षा ने इस शर्त के अनुपालन के संबंध में निम्नलिखित देखा:

- तीन ऋण मामलों (ऋण खाते 01702070000006, 01702070000007, 01702070000001) में लोन की स्वीकृति से पूर्व सीआईबीआईएल रिपोर्ट प्राप्त नहीं की गई थी। लोन की स्वीकृति और संवितरण के बाद प्राप्त सीआईबीआईएल रिपोर्ट यह दर्शाती हैं कि लोन की स्वीकृति के समय इन उधारकर्ताओं पर काफी बकाया देयता थी और इसलिये उनकी ऋण पात्रता संदेहपूर्ण थी।
- दो अन्य लोन मामलों (लोन खाते 01702070000012, 01702070000011), में, सीआईबीआईएल रिपोर्ट प्राप्त की गई थी लेकिन इन रिपोर्टों में प्रतिबिंबित उधारकर्ताओं की मौजूदा देयता पर लोन की संस्वीकृति और संवितरण करने से पूर्व उचित रूप से ध्यान नहीं दिया गया था।

स्वीकृति का उल्लंघन करते हुये संवितरण : दो मामलों (लोन खाता 00202070004589 और 00202070004590), में, ऋण स्वीकृति पत्रों में निर्धारित संवितरण की शर्तों का उल्लंघन करते हुये संवितरण किया गया था। संस्वीकृति की शर्तों के अनुसार, ऋण निर्माण की प्रगति के आधार पर संवितरित किए जाने थे। तथापि, लोन संवितरित किया गया जबकि प्लॉट पर कोई भी निर्माण कार्य नहीं किया गया था।

अपूर्ण दस्तावेज: 23 मामलों में से 8 में, वे दस्तावेज जिनके आधार पर ऋण स्वीकृत किए गए थे, पूर्ण नहीं थे। तथापी, सीबीएचएफएल द्वारा क्रेडिट मूल्यांकन में इन स्पष्ट विसंगतियों के बारे में ध्यान नहीं दिया गया था:

- तीन ऋण खातों में प्रस्तुत दस्तावेज पूर्ण नहीं थे। ऋण खाता 00402070001917, के लिये, कोई आयकर रिटर्न प्रस्तुत नहीं किया गया था जबकि ऋण खाता 01302090000019, के लिये, उधारकर्ता ने निर्धारित तीन वर्षों के बजाय दो वर्षों का आयकर रिटर्न प्रस्तुत किया था। अन्य ऋण खाता 00402080000135 के लिये, रिकार्ड में उधारकर्ता का बैंक विवरण उपलब्ध नहीं था।
- वे दस्तावेज, जिनके आधार पर ऋण स्वीकृत किए गए थे उनमें छह मामलों में स्पष्ट विसंगतियां की।
 - ऋण खाता 00402070001917, के मामले में आवेदन फार्म, बैंक पास बुक, बिक्री करार, बिक्री विलेख और ऋण स्वीकृति पत्र में अलग-अलग आवासीय पता दर्शाया गया था।
 - दो लोन (00202070004618 और 00202280000001) मकान की खरीद और सौंदर्यीकरण हेतु स्वीकृत किये गये थे। संपत्ति की मूल्यांकन रिपोर्ट (22 मार्च 2014) में कहा गया कि यह निर्माणाधीन है जबकि क्रेडिट मूल्यांकन (20 अक्टूबर 2014) में कहा गया कि संपत्ति का निर्माण 2013 में किया गया था। बिल्डर ने विक्रेता जो उधारकर्ता को संपत्ति बेचने के लिये सहमत था और जिसके लिये ऋण लिया गया था, को 2016 में संपत्ति का वास्तविक कब्जा दिया। इस संपत्ति को तैयार करने हेतु अक्टूबर 2014 में ऋण स्वीकृत किया गया था, जबकि यह न तो विक्रेता और न ही खरीददार के कब्जे में थी।
 - ऋण खाता 01302080000065, के मामले में, खरीदार ने आय के समर्थन में अहस्ताक्षरित दस्तावेज प्रस्तुत किये थे।

- दो ऋण मामलों (01702080000006 और 01702080000009), के संबंध में दिनांक 26 नवंबर 2013 की आवास प्रमाणीकरण रिपोर्ट और कारोबार प्रमाणीकरण रिपोर्ट ने ऋण संस्वीकृत करने की सिफारिश नहीं की थी क्योंकि उधारकर्ताओं के पते वास्तविक नहीं पाए गए थे और निरीक्षण के समय कारोबार इकाई बंद हो गई थी। तथापि ऋण संस्वीकृत और संवितरित किया गया था।

प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर 2017) कि उन ऋणों को बड़े खाते में डाल दिया गया था जहां वसूली की संभावना न्यूनतम थी और लंबित मामले जिनकी ध्यानपूर्वक निगरानी की जा रही थी में संग्रहण और वसूली को प्रभावी करने के लिये कदम उठाये गये थे। प्रबंधन ने यह भी कहा कि नेशनल हाउसिंग बैंक (एनएचबी) को पांच लोन के मामले फर्जी के रूप में सूचित किए गये हैं (मई 2017)। दो लोन के संबंध में अप्रैल 2017 में एफआईआर दर्ज की गई थी जबकि अन्य मामलों में एफआईआर फरवरी 2016 में दर्ज की गई थी। पांच मामलों में संपत्ति का वास्तविक कब्जा ले लिया गया था और संपत्ति की शीघ्र नीलामी की जायेगी। शेष मामलों में, संपत्ति का वास्तविक कब्जा लेने हेतु कार्रवाई शुरू कर दी गई थी।

फरवरी 2017 में लेखापरीक्षा में बताये जाने के बाद ही प्रबंधन द्वारा एनएचबी को पांच फर्जी मामलों के बारे में बताने, अप्रैल 2017 में एफआईआर करने और पांच मामलों में संपत्ति के कब्जे के लिये कानूनी कार्रवाई की गई थी। आठ मामलों में, यह देखा गया कि यद्यपि कानूनी कार्रवाई शुरू की गई थी, किंतु संपत्ति का कब्जा अभी तक (अक्टूबर 2017) लिया जाना बाकी था। लेखापरीक्षा में कवर किये गये ₹4.68 करोड़ से, सीबीएचएफएल ने 2016-17 के दौरान ₹2.05 करोड़ (आगरा ब्रांच के पांच मामलों, नासिक ब्रांच के दो मामलों, और जबलपुर ब्रांच के एक मामले से संबंधित) बड़े खाते में डाले।

लोन की संस्वीकृति और संवितरण के समय क्रेडिट नीति का पालन न करने और क्रेडिट मूल्यांकन प्रणाली की विफलता के कारण लोन खाते एनपीए हुये और बाद में बड़े खाते में डाले गये।

चूंकि लेखापरीक्षा ने छोटे नमूने की नमूना जांच की है, अतः प्रबंधन को सभी एनपीए खातों का विस्तृत विश्लेषण करने और उचित कार्रवाई करने की आवश्यकता है। प्रबंधन को उन अधिकारियों की जिम्मेदारी तय करने के लिये उचित कार्रवाई करनी चाहिये, जो अशोध्य ऋण संस्वीकृत करने से पूर्व अनिवार्य जांच करने में विफल रहे।

मामले को नवंबर 2017 में मंत्रालय को बताया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2018)।

आईएफसीआई इंफ्रास्ट्रक्चर डिवेलपमेंट लिमिटेड

5.2 अनुमत सीमा से अधिक फ्लोर क्षेत्रफल अनुपात सहित आवासीय परियोजना जारी रखने के अनुचित निर्णय ने परियोजना को अलाभकारी बनाया

आईएफसीआई इंफ्रास्ट्रक्चर डिवेलपमेंट लिमिटेड ने गाजियाबाद विकास प्राधिकरण द्वारा अनुमत 1.5 के एफएआर के प्रति, परियोजना की लाभकारिता का विश्लेषण किये बिना गाजियाबाद में 2.5 फ्लोर क्षेत्रफल अनुपात (एफएआर) के 21 माइलस्टोन रेसिडेंसी, हाउसिंग परियोजना का निर्माण किया। इसके अतिरिक्त, कंपाउंडिंग प्रक्रिया के माध्यम से अतिरिक्त एफएआर प्राप्त करने के लिये कार्रवाई करने में विलंब से ₹11.36 करोड़ की हानि हुई।

आईएफसीआई इंफ्रास्ट्रक्चर डिवेलपमेंट लिमिटेड (कंपनी) ने ₹23.38 करोड़ के इक्विटी अंशदान के प्रति आईएफसीआई लिमिटेड (अपनी नियंत्रक कंपनी) से प्राप्त भूमि पर गाजियाबाद, उत्तर प्रदेश में 21 माइलस्टोन रेसिडेंसी नाम आवासीय परियोजना बनाने का निर्णय लिया (फरवरी 2009)।

कंपनी ने वास्तविक परियोजना लागत के 4.5 प्रतिशत (बाद में, दिसंबर 2011 में 9.5 प्रतिशत तक बढ़ा दी गई थी) के समेकित शुल्क पर नामांकन आधार पर उक्त परियोजना के लिये वास्तुकार और परियोजना प्रबंधन सलाहकार के रूप में मैसर्स होलिस्टिक अर्बन इनोवेशन्स प्राइवेट लिमिटेड की नियुक्ति की (फरवरी 2009)।

सलाहकार ने भूमि की लागत को छोड़कर ₹118.53 करोड़ की अनुमानित लागत पर 2.5 के फ्लोर क्षेत्रफल अनुपात (एफएआर)² (प्रत्येक चार टावर में 14 फ्लोर) के आधार पर अवधारणा योजना बनाई। योजना के बारे में कंपनी के बोर्ड को बताया गया (फरवरी 2009)। इसके बाद, बोर्ड को यह भी बताया गया (जून 2010) कि इस परियोजना से अनुमानित लाभ ₹34 करोड़ होगा। गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (जीडीए) को ड्राइंग प्रस्तुत करने पर (नवंबर 2009), जीडीए द्वारा सूचित किया गया था कि उक्त भूमि कम घनत्व वाले आवासीय क्षेत्र रूप में निर्धारित की गई है और लागू एफएआर केवल 1.5 (22921.54 वर्ग मीटर के बराबर) था। तदनुसार, सलाहकार ने 1.5 के एफएआर वाली संशोधित योजना प्रस्तुत की और प्रत्येक चार टावरों में अधिकतम 10 फ्लोर की अनुमति के साथ जीडीए ने उसे अनुमोदित किया था (मार्च 2010) बशर्ते कि आवश्यक अनापत्ति प्रमाणपत्र (एनओसी) और वैधानिक अनुमोदन उचित समय के अंदर प्रस्तुत किये जायेंगे।

² फ्लोर क्षेत्रफल अनुपात (एफएआर) प्लॉट के कुल क्षेत्रफल को भाग करके विशेष प्लॉट पर बिल्डिंग के सभी फ्लोरों के कुल क्षेत्रफल का अनुपात है।

जीडीए के नियम के अनुसार कंपाउंडिंग के माध्यम से अनुमोदित एफएआर का 10 प्रतिशत और अतिरिक्त शुल्क के भुगतान पर 33 प्रतिशत की खरीद की जा सकती है। तदनुसार, अतिरिक्त एफएआर सहित अधिकतम अनुमत एफएआर जो इस परियोजना हेतु खरीदा जा सकता था केवल 2.15³ था। कंपनी ने जुलाई 2012 में पूर्णता निर्धारित करते हुये ₹59.79 करोड़ के टर्नकी आधार पर निर्माण कार्य के लिये मैसर्स सोल्यूटीन बिल्डिंग टेक्नॉलॉजीस लिमिटेड (एसबीटीएल) के साथ करार किया (जुलाई 2010) और परियोजना में लाभ बढ़ाने हेतु सलाहकार की सिफारिश के आधार पर 2.5 के एफएआर पर बिल्डिंग का निर्माण कार्य शुरू किया (अगस्त 2010)। जब अनुमोदित योजना के अनुसार प्रत्येक टावर में 10 मंजिल की अधिकतम अनुमत सीमा के प्रति तीन टावरों में 11वीं मंजिल की अधिकतम अनुमत सीमा के प्रति तीन टावरों में 11वीं मंजिल और एक टावर में 10वीं मंजिल से ऊपर पहुँच गया, जीडीए ने निर्माण कार्य रोकने का नोटिस जारी किया (जुलाई 2011)। तथापि, आंतरिक फिनिशिंग कार्य जारी रहा और दिसंबर 2012 में जीडीए द्वारा उसे भी रोका गया।

सलाहकार ने दिसंबर 2012 में भारतीय विमानपत्तन प्राधिकरण से ऊंचाई की क्लीयरेंस हेतु संशोधित एनओसी के लिये आवेदन किया। एनओसी प्राप्त होने पर (अप्रैल 2013), अतिरिक्त एफएआर की खरीद हेतु संशोधित योजना प्रस्तुत की गई (18 दिसंबर 2013) और उसे अनुमोदित किया गया था (फरवरी 2014), बशर्ते कंपाउंडिंग शुल्क और ₹6.94 करोड़ के जुर्माने का भुगतान किया जाये। इसके अतिरिक्त, जीडीए ने रोड़ के चौड़ीकरण के लिये 1362.97 वर्ग मीटर भूमि के लिये उपहार विलेख प्रस्तुत करने के निर्देश दिये (मई 2014)। अपेक्षित भुगतान⁴ करने पर (मार्च से जून 2014) निर्माण कार्य दिसंबर 2014 में फिर से शुरू किया गया था। 2 वर्षों के लिये कार्य रूक जाने के कारण बढ़ी हुई लागत को ध्यान में रखते हुये, एसबीटीएल के साथ एक अनुपूरक करार किया गया था (सितंबर 2015)। जीडीए ने 33459.27 वर्ग मीटर (जो 2.19⁵ एफएआर होता है) में 258 यूनिटे जो जुलाई 2011 में पहले ही बन चुकी थी के कुल अनुमत एफएआर की अनुमति देने वाली अंतिम कंपाउंडिंग ड्राइंग जारी की (07 सितंबर 2016)। इन 258 यूनिटों में से, कंपनी ने 213 यूनिटें बेची (अक्टूबर 2017 तक) और 45 यूनिटें नहीं बिकी।

³ स्वीकृत एफएआर 1.5, 1.5 का 10 प्रतिशत अर्थात 0.15 + 1.5 का 33 प्रतिशत अर्थात 0.5 = 2.15

⁴ कंपाउंडिंग शुल्क के भुगतान में विलंब के प्रति ₹0.51 करोड़ के शास्तिक ब्याज सहित ₹7.45 करोड़ का भुगतान किया।

⁵ कुल प्लॉट क्षेत्र द्वारा भाग करके 33459.27 वर्ग मीटर अर्थात 15281.03 वर्ग मीटर = 2.19। कंपनी द्वारा दी गई 1362.97 वर्ग मीटर भूमि के उपहार विलेख के बदले अनुमत 50 प्रतिशत प्रतिपूरक एफएआर के प्रति 681.48 वर्ग मीटर एफएआर सहित 33459.27 वर्ग मीटर अनुमत एफएआर।

परियोजना पूर्ण रूप से तैयार थी और दिसंबर 2017 में जीडीए से पूर्णता प्रमाणपत्र प्राप्त हुआ।

लेखापरीक्षा ने देखा कि –

- कंपनी ने अतिरिक्त एफएआर की खरीद हेतु कोई भी कार्रवाई किये बिना 10 मंजिल की अनुमत सीमा के प्रति 11/12वीं मंजिल का अनधिकृत रूप से निर्माण कार्य शुरू किया।
- कंपनी ने अधिकतम खरीदयोग्य एफएआर की स्वीकार्यता और परियोजना की लाभकारिता का विश्लेषण किये बिना बोर्ड के अनुमोदन के बिना 2.5 एफएआर आधार पर निर्माण कार्य शुरू किया। यह कंपाउंडिंग शुल्क के भुगतान हेतु अनुमोदन मांगते समय बोर्ड के नोटिस में लाया गया था। जीडीए को कंपाउंडिंग शुल्क के भुगतान के अनुमोदन के अलावा बोर्ड के पास कोई विकल्प नहीं था।
- सलाहकार जुलाई 2010 में एसबीटीएल को ठेका मिलने पर अतिरिक्त एफएआर⁶ की खरीद हेतु कार्रवाई करने में विफल रहा। कार्रवाई जुलाई 2012 में शुरू की गई थी अर्थात् 2 वर्ष समाप्त होने के बाद जिसके कारण फ्लैटों के निर्माण में ₹6.28 करोड़ की अधिक लागत लगी। परियोजना पर वास्तविक व्यय (₹141.88 करोड़⁷) की तुलना में अर्जित राजस्व (₹84 करोड़) और कंपनी के अनुमानानुसार न बिकी हुई यूनिटों के लिये संभावित आय (₹46.52 करोड़) के लेखापरीक्षा विश्लेषण से पता चला कि, परियोजना से ₹11.36 करोड़ की हानि होगी इस तथ्य के बावजूद कि नवंबर 2012 में बिक्री के लिये प्राप्त ₹3500 प्रति वर्ग मीटर की दर के प्रति कंपनी ने राजस्व का अनुमान लगाते समय ₹6400 प्रति वर्ग मीटर की दर का अनुमान लगाया गया था। इसके अतिरिक्त, हानि बढ़ सकती थी क्योंकि कंपनी को फ्लैट मालिकों को कब्जा देने में विलंब के लिये रियल एस्टेट (नियम और विकास) अधिनियम 2016 के अंतर्गत जुर्माना देना होगा।

कंपनी ने कहा (अक्टूबर 2017) कि 1.5 एफएआर के साथ परियोजना का निर्माण करना हानिकर होता। इसलिये, यह सुनिश्चित करने के लिये कि परियोजना लाभकारी हो और राजस्व अधिकतम करने हेतु, कंपनी ने सलाहकार की सलाह पर 1.5 एफएआर से अधिक में निर्माण कार्य करने का निर्णय लिया। परियोजना में हानि की गणना गलत है क्योंकि

⁶ 10वीं मंजिल के ऊपर निर्माण हेतु अपेक्षित

⁷ कंपाउंडिंग शुल्क, शास्ति और कर (102.16 करोड़) और ऋण लागत (₹11.40 करोड़) सहित भूमि लागत, (₹28.32 करोड़), निर्माण कार्य लागत।

परियोजना के लिये कंपनी द्वारा कोई भी राशि उधार नहीं ली गई। इसके अतिरिक्त, लागत वृद्धि के बावजूद वर्तमान में भी परियोजना नुकसान में नहीं थी और ₹2.77 करोड़ का लाभ अर्जित कर सकती है।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि-

- 2.5 के एफएआर के साथ निर्माण कार्य करने का निर्णय लेते समय, लागत विश्लेषण नहीं किया गया था। 1.5, 1.89 और 2.2 के तीन अलग-अलग एफएआर लेकर लागत विश्लेषण मार्च 2014 में किया गया था और विश्लेषण से पता चला कि तीनों विकल्पों के अंतर्गत परियोजना को हानि होगी। इसलिये, परियोजना की लाभकारिता के आधार पर 2.5 का एफएआर अपनाने का कंपनी का तर्क उचित नहीं था।
- कंपनी ने ₹60 करोड़ का मियादी ऋण लिया और जारी परियोजनाओं के लिये ₹75 करोड़ मूल्य के बांड जारी किये और ब्याज लागत को विभाजित किया गया था। इस परियोजना के लिये विभाजित ब्याज ₹11.40 करोड़ था। उत्तर में दिये गये ₹2.77 करोड़ के अनुमानित लाभ की इस उधार को ध्यान में रखे बिना गणना की गई थी। इसके अतिरिक्त, राजस्व में शामिल घटक ₹2.73 करोड़ की राशि सड़क चौड़ीकरण के लिये भूमि के उपहार विलेख को ध्यान में रखते हुए अनुपूरक एफएआर थी। यह उचित नहीं था क्योंकि राजस्व की 2.18 के एफएआर के आधार पर गणना की गई थी जिसमें उपहार विलेख के बदले अनुपूरक एफएआर की अनुमति पहले ही थी। इसलिये, अतिरिक्त राजस्व के रूप में अनुपूरक एफएआर के प्रति ₹2.73 करोड़ का मुद्रिकृत मूल्य मानना उचित नहीं था।

इस प्रकार, वैधानिक मंजूरी प्राप्त करने के लिये समय पर कार्रवाई न करके 2.5 के एफएआर सहित परियोजना के निष्पादन के अनुचित निर्णय से ₹11.36 करोड़ की हानि होने की संभावना है।

मामले को नवंबर 2017 में मंत्रालय को बताया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2018)।

इंडिया इंफ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कंपनी लिमिटेड

5.3 देय राशि की अनिश्चित वसूली

आईआईएफसीएल, नोएडा और आगरा के बीच 165 कि.मी एक्सप्रेस वे के साथ स्थित भूमि के 2500 हेक्टेयर के रियल एस्टेट विकास से अपेक्षित राजस्व का वास्तविक रूप से आकलन करने में विफल रहा यद्यपि परियोजना में रियल एस्टेट घटक अपनी व्यवहार्यता के लिये महत्वपूर्ण था। आईआईएफसीएल ने उस समय भी लोन संस्वीकृत और संवितरित किया जब रियल एस्टेट उद्योग दबाव में था और परियोजना का रियल एस्टेट विकास, ओखला पक्षी अभयारण्य के 10 कि.मी के दायरे के आस-पास निर्माण कार्य पर नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल द्वारा प्रतिबंध लगाने के कारण रुका था। आईआईएफसीएल ने परियोजना की दूसरी क्रेडिट रेटिंग प्राप्त करने की पूर्व प्रतिबद्धता शर्त में भी अनुचित रूप से छूट दी और परियोजना कंपनी के गंभीर वित्तीय संकट का सामना करने के बावजूद भी लोन की राशि संवितरित की। इससे ₹1089.89 करोड़ के देय राशि की अनिश्चित वसूली हुई।

इंडिया इंफ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कंपनी लिमिटेड (आईआईएफसीएल) ने यमुना एक्सप्रेस वे परियोजना के पुनर्वित्तीयन के लिये टेकआउट फाइनेंस स्कीम⁸ के अंतर्गत मैसर्स जेपी इंफ्राटेक लिमिटेड (उधारकर्ता) को ₹900 करोड़ का लोन स्वीकृत किया (30 जुलाई 2014)। भारतीय रिजर्व बैंक के निर्देशों के अनुसार गठित स्वतंत्र मूल्यांकन समिति (14 मार्च 2015) द्वारा लोन प्रस्ताव की जांच की गई थी। जांच के बाद, आईआईएफसीएल ने संस्वीकृति का पुनः वैधीकरण किया (24 मार्च 2015) तथा ₹900 करोड़ की लोन राशि संवितरित की (01 जून 2015)। आईआईएफसीएल का खाता वसूली विहिन रहा और दिसंबर 2016 में एनपीए⁹ हो गया। दिसंबर 2017 में बकाया देय ₹1089.89 करोड़ था (₹189.89 करोड़ के ब्याज घटक सहित)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- परियोजना में नोएडा और आगरा के बीच 165 कि.मी के एक्सप्रेस वे का निर्माण कार्य और ऑपरेशन और एक्सप्रेस वे के साथ 2500 हेक्टेयर भूमि का रियल एस्टेट विकास कार्य शामिल था। परियोजना काफी हद तक रियल एस्टेट विकास से आय पर निर्भर थी। वास्तव में, परियोजना का कर्ज चुकौती कवरेज अनुपात (डीएससीआर) रियल

⁸ संयोजक के रूप में सचिव (वित्तीय क्षेत्र) तथा उनकी अनुपस्थिति में विशेष सचिव/अतिरिक्त सचिव (वित्तीय क्षेत्र) तथा संबंधित लाईन मंत्रालय के सचिव सहित सचिव (आर्थिक मामले), सचिव योजना आयोग व सचिव (व्यय) वाली सशक्त समिति द्वारा अनुमोदित।

⁹ एनपीए:- अनर्जक परिसंपत्ति

एस्टेट से 42 प्रतिशत कुल राजस्व मानते हुये स्वीकार्य पाया गया था। परियोजना की व्यवहार्यता में रियल एस्टेट घटक के महत्व को नवंबर 2013 में ही आईआईएफसीएल द्वारा चिन्हित किया गया, जब उसके प्रबंधक और निवेशक समिति (एमआईसी) ने सलाह दी कि यह ध्यान में रखना आवश्यक होगा कि कंपनी अपनी लोन की देयता तब कैसे पूर्ण करेगी जब रियल एस्टेट विकास के माध्यम से प्रस्तावित नकद प्रवाह बंद हो जायेगा। इसलिये, यह ज्ञात था कि रियल एस्टेट घटक को पूर्ण करने में कोई भी विलंब और/या रियल एस्टेट से अपेक्षित राजस्व में कमी का परियोजना व्यवहार्यता और कर्ज चुकौती पर काफी प्रभाव पड़ेगा।

- एक्सप्रेस वे के साथ रियल एस्टेट विकास पर ओखला पक्षी अभ्यारण्य के आसपास (10 कि.मी. दायरे के अंदर) निर्माण कार्य पर पर्यावरण कार्यकर्ताओं द्वारा आपत्ती उठाने के कारण नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल (एनजीटी) द्वारा प्रतिबंध लगाया गया था (अक्टूबर 2013)। आईआईएफसीएल द्वारा लोन की स्वीकृति (जुलाई 2014/मार्च 2015) और संवितरण (जून 2015) के समय प्रतिबंध जारी थे। इसका ध्यान रखते हुये कि ऋण चुकौती सुनिश्चित करने के लिये रियल एस्टेट घटक का कार्यान्वयन महत्वपूर्ण था, लोन की संस्वीकृति/संवितरण से पूर्ण रियल एस्टेट विकास घटक पर एनजीटी प्रतिबंध के प्रभाव का आकलन करना उचित होगा। लोन की स्वीकृति के समय, आईआईएफसीएल को ज्ञात नहीं था कि एनजीटी प्रतिबंध हटायेगी और यदि ऐसा हुआ तो, यह प्रतिबंध कब हटाया जाएगा। एनजीटी ने अगस्त 2015 में प्रतिबंध हटाया लेकिन तब तक, रियल एस्टेट परियोजनाओं में विलंब हो चुका था, प्रमोटरों को काफी वित्तीय संकट का सामना करना पड़ा और रियल एस्टेट परियोजना अनुमानित अनुसार पूर्ण नहीं हो सकी।
- इस अवधि के दौरान रियल एस्टेट क्षेत्र काफी दबाव में था। यह देखा गया कि उधारकर्ता ने अपने रियल एस्टेट कारोबार में गिरावट दर्ज की; 2010-11 में 67 प्रतिशत से 2013-14 में 43 प्रतिशत तक कमी आई। 2013-14 में अर्जित राजस्व ₹3184 करोड़ के अनुमानित राजस्व के प्रति ₹1258 करोड़ था। इस गिरावट के बावजूद, आईआईएफसीएल ने लोन संस्वीकृत करते समय मुख्य ऋणदाता के सूचना ज्ञापन में प्रस्तावित क्रमशः वर्ष 2014-15, 2015-16, 2016-17, 2017-18 के लिये रियल एस्टेट से ₹2203 करोड़, ₹3312 करोड़, ₹4954 करोड़, ₹5279 करोड़ के राजस्व का अनुमान लगाया। इस प्रकार लोन स्वीकृत करते समय आईआईएफसीएल द्वारा परियोजना से रियल एस्टेट राजस्व का आकलन अवास्तविक था। उधारकर्ता द्वारा प्रस्तुत जानकारी के अनुसार (जनवरी 2017), 2014-15 और 2015-16 के दौरान

रियल एस्टेट से वास्तविक राजस्व क्रमशः ₹553 करोड़ और ₹147 करोड़ था। चूंकि कर्ज चुकौती रियल एस्टेट राजस्व पर निर्भर थी, अवास्तविक उच्च रियल एस्टेट राजस्व को आकलन करने से खराब ऋण पूर्व मूल्यांकन हुआ।

- आईआईएफसीएल के लिये टेकआउट फाइनैस स्कीम शासी दिशानिर्देश निर्धारित करते हैं कि आईआईएफसीएल को बीबी¹⁰ के बराबर या नीचे की क्रेडिट रेटिंग वाली किसी भी परियोजना के लिये ऋण नहीं देना चाहिये। अन्य बातों के साथ-साथ, वर्तमान परियोजना में ऋण की शर्तों में प्रावधान था कि दो सम्मानित एजेंसियों से परियोजना के लिये क्रेडिट रेटिंग प्राप्त होने के बाद ही स्वीकृति प्रभावी होगी। प्रमोटरों ने मार्च 2015 में क्रेडिट अनेलिसिस एंड रिसर्च लिमिटेड (सीएआरई) से प्राप्त एक क्रेडिट रेटिंग प्रस्तुत की जिसने परियोजना को 'बीबीबी' रेटिंग दी। प्रमोटरों ने दूसरी रेटिंग प्रस्तुत करने के लिये 90 दिनों की छूट मांगी और आईआईएफसीएल से लोन संवितरण का अनुरोध किया। आईआईएफसीएल ने इस शर्त में रियायत दी और ₹900 करोड़ का संवितरण किया। तथापि, उधारकर्ता ने विस्तारित समय के अंदर भी दूसरी एजेंसी से रेटिंग प्राप्त नहीं की और एक वर्ष समाप्त होने के बाद भी (जून 2016) इस शर्त का अनुपालन नहीं किया। लेखापरीक्षा ने देखा कि सीएआरई द्वारा अनुवर्ती रेटिंग में डाउनग्रेड कर जून 2015 में 'बीबी' और सितंबर 2015 में 'डी' रेटिंग पर परियोजना रेटिंग डाउनग्रेड हुई। क्रेडिट रेटिंग में गिरावट रियल एस्टेट बिक्री में कमी और उच्च ऋण स्तरों के कारण थी जिसके कारण नकद प्रवाह कम हुआ और ऋण चुकाने में विलंब हुआ। दूसरी क्रेडिंग रेटिंग के संबंध में पूर्व प्रतिबद्धता शर्तों में छूट आईआईएफसीएल के वित्तीय हित में नहीं थी। इसके अतिरिक्त, क्रेडिट रेटिंग में गिरावट रियल एस्टेट कारोबार में दबाव के कारण थी जो आईआईएफसीएल के लोन संस्वीकृत करते समय स्पष्ट थी।
- यह भी देखा गया कि पूर्व प्रतिबद्धता शर्तों में छूट देने की शक्ति बोर्ड के एमआईसी की थी। इस मामले में, सीएमडी, आईआईएफसीएल द्वारा छूट अनुमोदित की गई थी लेकिन इस छूट के अनुसमर्थन के लिये प्रस्ताव एमआईसी के समक्ष नहीं रखा गया था।

वर्तमान में परियोजना इन्साल्वनसी और बैंक्रप्सी कोड 2016 के अनुसार वियोजन के अंतर्गत है। इस प्रकार, इस लोन खाते के प्रति देयताओं की वसूली अनिश्चित है।

¹⁰ इस रेटिंग वाले उपकरणों से वित्तीय देयताओं को समय से पूर्ण करने के संबंध में चूक को मध्यम जोखिम माना जाता है।

प्रबंधन ने कहा (जुलाई/ सितंबर 2017) कि:

- (i) डीएससीआर को व्यवहार्यता उद्देश्य के लिये बेंचमार्क के रूप में निर्धारित किया गया था। परियोजना का डीएससीआर परियोजना के भूमि विकास भाग के पूर्ण न होने के कारण प्रभावित था। तथापि, परियोजना के सड़क का भाग संभावित से अधिक राजस्व अर्जित कर रहा था।
- (ii) समय पर संवितरण की सुविधा के लिये अंतरिम व्यवस्था के रूप में दूसरी क्रेडिट रेटिंग प्राप्त करने में 90 दिनों की छूट दी गई थी। अनुमत छूट के संबंध में अनुपालन की पूर्ण स्थिति एमआईसी को बताई गई थी और उसकी पुष्टि की गई थी।
- (iii) यद्यपि एनजीटी ने ओखला पक्षी अभयारण्य के आस-पास निर्माण के क्षेत्र को कम किया था, तथापि सभी प्रतिबंध 2015 में हटाए गए थे, जिसने मार्च 2015 में आईआईएफसीएल के लोन स्वीकृत करने के निर्णय की पुष्टि की।

निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुये उत्तर स्वीकार्य नहीं है:

- परियोजना का डीएससीआर काफी हद तक रियल एस्टेट विकास से राजस्व पर निर्भर था। आईआईएफसीएल द्वारा लोन की संस्वीकृति के समय (जुलाई 2014/मार्च 2015), एनजीटी ने एक्सप्रेस वे के साथ रियल एस्टेट विकास पर प्रतिबंध लगाया था और यह ज्ञात नहीं था कि यह प्रतिबंध हटेगा या नहीं और कब हटाया जाएगा। जब तक एनजीटी ने प्रतिबंध हटाया (अगस्त 2015) परियोजना क्षेत्र के आस-पास में रियल एस्टेट परियोजनाओं पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था और इसके कारण निर्माण कार्य से जुड़ी राशि प्राप्त न होने के कारण निधियों में कमी आई इससे संभावित राजस्व प्रवाह और ऋण देयता का पुनर्भुगतान प्रभावित हुआ।
- वे कारण जिनकी वजह से अनुवर्ती क्रेडिट रेटिंग में परियोजना की कम ग्रेडिंग हुई थी, लोन की स्वीकृति के समय स्पष्ट थे। इसलिये दूसरी रेटिंग प्राप्त करने और लोन के संवितरण में अधिक समय देना आईआईएफसीएल के हितों के लिये हानिकारक था।
- लोन संवितरण के एक वर्ष बाद (जून 2015), एमआईसी को परियोजना के लिये अनुमत छूट के प्रति अनुपालन के संबंध में सूचना देना (जून 2016), एमआईसी से छूट के लिये पुष्टि प्राप्त करने के रूप में नहीं समझा जा सकता।

इस प्रकार, आईआईएफसीएल नोएडा और आगरा के बीच 165 कि.मी एक्सप्रेस वे के साथ भूमि के 2500 हेक्टेयर के रियल एस्टेट विकास से अपेक्षित राजस्व का वास्तविक रूप से आकलन करने में विफल रहा जबकि परियोजना में रियल एस्टेट घटक उसकी व्यवहार्यता के लिये महत्वपूर्ण था। आईआईएफसीएल ने उस समय भी लोन स्वीकृत और संवितरित किया जब रियल एस्टेट उद्योग दबाव में था और परियोजना का रियल एस्टेट विकास, ओखला पक्षी अभयारण्य के 10 कि.मी के दायरे के आस-पास निर्माण कार्य पर नेशनल ग्रीन ट्रिब्यूनल द्वारा प्रतिबंध होने के कारण रुका था। आईआईएफसीएल ने परियोजना की दूसरी क्रेडिट रेटिंग प्राप्त करने की पूर्व प्रतिबद्धता शर्त में भी अनुचित रूप से छूट दी और परियोजना कंपनी के गंभीर वित्तीय संकट का सामना करने के बावजूद भी लोन की राशि संवितरित की। इससे ₹1089.89 करोड़ के देयों की अनिश्चित वसूली हुई।

मामले को अक्टूबर 2017 में मंत्रालय को बताया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2018)।

5.4 क्रेडिट मूल्यांकन में अनियमितता और दिशानिर्देशों का पालन न करना

आंतरिक क्रेडिट मूल्यांकन ने चार परियोजनाओं के मुख्य प्रमोटरों की वित्तीय और निष्पादन क्षमता के प्रति अलग-अलग जोखिम स्कोर नियत किया यद्यपि वो समान प्रकार की सूचना के आधार पर था। इसके कारण तकनीकी और वित्तीय रूप से कमजोर प्रमोटर को लोन स्वीकृत हुआ। आरबीआई दिशानिर्देशों का पालन किये बिना लोन के संवितरण के कारण परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति के अनुपात में निधि जारी नहीं हुई। अंततः परियोजनाएँ रद्द की गईं और ₹76.46 करोड़ के संवितरित लोन को बड़े खाते में डाला गया।

इंडिया इंफ्रास्ट्रक्चर फाइनेंस कंपनी लिमिटेड (आईआईएफसीएल) ने चार सड़क परियोजनाओं¹¹ के निष्पादन हेतु मुख्य प्रमोटर¹² के रूप में कॉन्कास्ट इंफ्राटेक लिमिटेड (सीआईएल) द्वारा निगमित चार विशेष उद्देश्य वाहन (एसपीवीएस)¹³ कंपनियों को ₹104.98 करोड़ का लोन स्वीकृत किया (जुलाई 2012 से जुलाई 2013)। सड़क परियोजनाएँ 22 दिसंबर 2011 और

¹¹ 92.83 कि.मी की धानेटा रोड परियोजनाओं के चार स्ट्रेच, 44.97 कि.मी की जवासा सड़क परियोजनाओं के दो स्ट्रेच, 91.34 कि.मी की अम्भा सड़क परियोजनाओं के चार स्ट्रेच और 71.86 कि.मी का मोरेना सड़क परियोजना का एक स्ट्रेच।

¹² एसपीवी में 74 प्रतिशत इक्विटी रखी और शेष 24 प्रतिशत पहली तीन एसपीवी में रोमन टारमाट लिमिटेड द्वारा रखी गई और चौथी एसपीवी में प्रकाश अस्फाल्टिंग्स और टोल हाई वे (इंडिया) लिमिटेड

¹³ (i) कॉन्कास्ट धानेटा रोड परियोजना प्राइवेट लिमिटेड (ii) कॉन्कास्ट जवासा रोड परियोजना प्राइवेट लिमिटेड (iii) कॉन्कास्ट अम्भा रोड परियोजना प्राइवेट लिमिटेड और (iv) कॉन्कास्ट जमोरेना रोड परियोजना प्राइवेट लिमिटेड

15 अक्टूबर 2012 के बीच हस्ताक्षरित रियायत करार और डिजाइन, बनावट, वित्त, ऑपरेट और ट्रांसफर (डीबीएफओटी) के आधार पर मध्य प्रदेश सड़क विकास निगम लिमिटेड (एमपीआरडीसी) द्वारा इन एसपीवीएस को सौंपी गई थीं। आईआईएफसीएल ने सितंबर 2012 और दिसंबर 2014 के बीच इन परियोजनाओं के लिये ₹76.46 करोड़ का संवितरण किया और मार्च 2016 में पूर्ण राशि बढ़े खाते में डाल दी गई थी जैसा नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	प्रस्ताव की तिथि	नया कारोबार समिति क्लियरेंस	क्रेडिट मूल्यांकन ग्रिड क्लियरेंस	स्वीकृति की तिथि	लोन की राशि (₹ करोड़)	संवितरित राशि और बढ़े खाते में डाली गई राशि (₹ करोड़)
1	धानेटा	23.05.2012	23.05.2012	23.05.2012	05.06.2012	26.00	21.74
2	जवासा	09.07.2012	09.07.2012	19.07.2012	03.08.2012	14.08	11.97
3	अम्भा	11.07.2012	20.07.2012	23.07.2012	03.09.2012	31.75	28.00
4	मौरैना	21.05.2013	14.06.2013	19.06.2013	19.07.2013	33.15	14.75
कुल						104.98	76.46

उपरोक्त लोन से संबंधित रिकॉर्ड की समीक्षा ने क्रेडिट मूल्यांकन और लोन के संवितरण में कमियां दर्शाई जिसकी नीचे चर्चा की गई है:

(i) **क्रेडिट मूल्यांकन में कमियां:**

आईआईएफसीएल ने लोन स्वीकृत करने से पूर्व आंतरिक क्रेडिट मूल्यांकन किया। निम्नलिखित तालिका चार परियोजनाओं की आंतरिक क्रेडिट रेटिंग स्कोर दर्शाती है, जिसके आधार पर यह लोन स्वीकृत किये गये थे:

विवरण	वित्तीय वर्ष 2011-12 के आधार पर आंतरिक क्रेडिट रेटिंग स्कोर ¹⁴			
	धानेट	जवासा	अम्भा	मौरैना
पर्यावरणीय जोखिम	4.00	4.00	4.00	4.00
कारोबार जोखिम	5.00	5.00	5.00	5.17
महत्वपूर्ण जोखिम – निर्माण चरण	5.33	5.33	5.33	5.33
वित्तीय जोखिम – निर्माण चरण	5.80	4.80	7.80	7.40
निष्पादन जोखिम – निर्माण चरण	4.00	3.67	4.34	5.00
पूर्णता जोखिम – निर्माण चरण	5.50	5.25	4.75	4.00
संपूर्ण रेटिंग	4.75	4.46	4.54	4.50
मूल्यांकन की तिथि	24.05.2012	16.07.2012	20.07.2012	18.06.2013

¹⁴ प्रत्येक पैरामीटर में स्कोर 0 से 10 के स्केल पर निकाला गया; उच्चतर स्कोर कम जोखिम दर्शाता है।

जैसा कि उपरोक्त तालिका से देखा जा सकता है, चार परियोजनाओं के लिये जोखिम स्कोर नियमित नहीं थे यद्यपि सभी चार परियोजनाओं के लिये मुख्य प्रमोटर एक ही थे और मूल्यांकन एक ही जानकारी के आधार पर किया गया था:

- परियोजनाओं में 'निर्माण चरण' के दौरान प्रयोजक के वित्तीय जोखिम के आकलन में काफी भिन्नता थी। धानेटा परियोजना के संबंध में बोर्ड को ज्ञापन में इक्विटी लाने के लिये मुख्य प्रायोजक की वित्तीय क्षमता के संबंध में शंका व्यक्त की गई थी। तथापि, अन्य तीन परियोजनाओं के लिये, बोर्ड को ज्ञापन (जुलाई/अगस्त 2012 और जून 2013) ने दर्शाया कि मुख्य प्रायोजक की वित्तीय स्थिति ठीक थी। लेखापरीक्षा ने देखा कि सभी चार ज्ञापन मुख्य प्रायोजक के वित्तीय विवरण के समान सेट के आधार पर थे। यह देखा गया कि मुख्य प्रायोजक ने नौ सड़क परियोजनाएँ (उपरोक्त चार परियोजनाओं सहित) ली हैं और साथ ही उनके क्रियान्वयन के लिये इक्विटी अंशदान ₹351.85 करोड़ था। तथापि, इन सभी परियोजनाओं के निष्पादन के लिये मुख्य प्रयोजक की वित्तीय क्षमता की आईआईएफसीएल द्वारा किये गये क्रेडिट मूल्यांकन के दौरान जांच नहीं की गई थी। बाद में जवासा परियोजना के मामले में सितंबर 2014 में और मुख्य प्रयोजक को वित्तीय संकट के कारण धानेटा, अम्भा और मोरना परियोजनाओं के मामलों में दिसंबर 2014 से परियोजना कार्य रोक दिया गया था।
- चार परियोजनाओं में मुख्य प्रायोजक के अनुभव का भी अलग अलग आकलन किया गया था। धानेटा परियोजना के मामले में बोर्ड को ज्ञापन में कहा गया (मई 2012) कि मुख्य प्रायोजक को सड़क परियोजनाओं का अनुभव नहीं है और मुख्य प्रायोजक की मूल कंपनी टीएमटी बार और अन्य धातु की वस्तुओं के निर्माण से जुड़ी थी। तथापि, अन्य तीन परियोजनाओं के संबंध में अनुवर्ती ज्ञापन में कहा (जुलाई/अगस्त 2012 और जून 2013) कि मुख्य प्रायोजक को अपेक्षित अनुभव है और अवसंरचना परियोजनाओं के विकास, निर्माण और निष्पादन में अच्छा कार्य-निष्पादन रिकॉर्ड था। लेखापरीक्षा ने नोटिस किया कि मुख्य प्रायोजक सितंबर 2010 में निगमित किये गये थे और जुलाई 2013 में अंतिम लोन की स्वीकृत तक कोई परियोजना पूर्ण नहीं की थी या कोई परिचालन राजस्व प्राप्त नहीं हुआ था। यह भी देखा गया कि सभी चार परियोजनाओं के निष्पादन हेतु इंजीनियरिंग, खरीद और निर्माण कार्य (ईपीसी) ठेके मुख्य प्रयोजक (सीआईएल) को सौंपे गये थे।

(ii) **लोन के संवितरण में कमियां:**

आईआईएफसीएल ने 2011-12 से गैर-बैंकिंग वित्तीय कंपनियों में लागू भारतीय रिजर्व बैंक (आरबीआई) के विवेकपूर्ण मानदंड स्वेच्छा से अपनाए थे और औपचारिक रूप से 09 सितंबर 2013 से आरबीआई सर्वेक्षण के अंतर्गत आया था। आरबीआई ने बाहरी एजेंसियों पर निर्भरता कम करने और लोन निधि का अंतिम उपयोग सुनिश्चित करने के लिये वित्तीय संस्थानों से आंतरिक तंत्र को मजबूत बनाने का आग्रह करते हुये जुलाई 2013 में दिशानिर्देश जारी किये थे।

लेखापरीक्षा ने देखा कि निधि के अंतिम उपयोग के संबंध में आईआईएफसीएल द्वारा कोई भी स्वतंत्र मूल्यांकन किये बिना परियोजना के लिये संवितरण किया गया था। वास्तव में, इन लोनों के प्रति संवितरित ₹76.46 करोड़ में से, ₹48.23 करोड़ का सितंबर 2013 के बाद संवितरण किया गया था जब आरबीआई दिशानिर्देश आईआईएफसीएल के लिये लागू हो गया था। ऋणदाता के स्वतंत्र इंजीनियर (एलआईई)¹⁵ की रिपोर्टों और सनदी लेखाकारों (सीए)¹⁶ के प्रमाणपत्रों के आधार पर समय-समय पर संवितरण किया गया था। एमपीआरडीसी द्वारा नियुक्त स्वतंत्र इंजीनियर (आईई) के मूल्यांकन (मार्च 2015) ने दर्शाया कि परियोजना की वास्तविक प्रगति ईपीसी ठेकेदार को किये गये भुगतान के अनुरूप नहीं थी और एलआईई द्वारा बताई गई भौतिक प्रगति से काफी अलग थी; जैसा निम्नलिखित तालिका में दर्शाया है:

क्रम संख्या	परियोजना का नाम	ईपीसी ठेका मूल्य	ईपीसी ठेकेदार को दी गई राशि	भुगतान कब तक किया गया	भौतिक प्रगति (प्रतिशत में)		आईई द्वारा आकलित प्रगति के आधार पर किया गया व्यय
		(₹ करोड़)			एलआईई के अनुसार	आईई के अनुसार	
1	धानेटा	112.68	112.25	31.08.2014	70.00	56.00	63.10
2	जवासा	64.45	55.14	31.05.2014	55.00	38.00	24.49
3	अम्भा	136.22	129.96	09.12.2014	50.00	30.00	40.87
4	मौरैना	137.30	55.74	31.07.2014	21.00	<20.00	27.44
कुल			353.09				155.90

¹⁵ ऋणदाता, का स्वतंत्र इंजीनियर मुख्य ऋणदाता के साथ परामर्श करने के बाद उधारकर्ता द्वारा नियुक्त किया गया था और उसकी तैनाती की लागत उधारकर्ता द्वारा वहन की जानी होगी।

¹⁶ सनदी लेखाकार को कंपनी (एसपीवी) के लेखापरीक्षक के रूप में उधारकर्ता द्वारा नियुक्त किया जाता है।

₹353.09 करोड़ के भुगतान (कुल ईपीसी ठेका मूल्य का 78 प्रतिशत दर्शाते हुये) के प्रति एमपीआरडीसी के आईई द्वारा आकलन के अनुसार वास्तविक प्रगति केवल ₹155.90 करोड़ (अर्थात ईपीसी ठेका मूल्य का 35 प्रतिशत) था। महत्वपूर्ण अंतर को देखते हुये और तथ्यों को ध्यान में रखते हुये कि मुख्य प्रयोजक ईपीसी ठेकेदार भी था, लोन निधि के डायवर्जन की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

(iii) प्रतिभूति की कमी और देय को बड़े खाते में डालना:

एमपीआरडीसी ने रियायत करार¹⁷ के अनुसार कार्य की धीमी प्रगति, परियोजना माइलस्टोन प्राप्त न करने और देय के भुगतान में चूक के कारण रियायत करार रद्द किया (अप्रैल 2015)। यद्यपि एमपीआरडीसी ने रियायत करार को बदलने के इरादे के बारे में सूचना देते हुये परियोजनाओं के मुख्य ऋणदाताओं को रद्दीकरण नोटिस भेजा था (फरवरी/मार्च 2015), उन्होंने यह नोटिस जारी होने की तिथि से 15 दिनों की निर्धारित अवधि के अंदर उत्तर नहीं दिया था। परिणामस्वरूप, ऋणदाताओं ने इन परियोजनाओं में अपने वित्तीय हित को सुरक्षित रखने के अपने अवसर को खो दिया। एमपीआरडीसी ने बाद में अलग ठेकेदार को ठेके प्रदान किये। इन लोनों की संवितरित राशि (₹76.46 करोड़) मार्च 2016 में अंतिम रूप से बड़े खाते में डाल दी गई थी।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (सितंबर 2017) कि:

- उन्होंने मुख्य ऋणदाता के उचित उद्यम और मुख्य प्रयोजक की मूल कंपनी के कुल कारोबार, निवल संपत्ति और अनुभव पर निर्भर किया। रियायत करार रद्द करते समय, चार परियोजनाओं में से तीन में 50 प्रतिशत से अधिक कार्य पूरा किया गया था। प्रायोजको ने सभी परियोजनाओं में अपेक्षित आंशदान किया था और मोरेना परियोजना में आंशदान उसकी वास्तविक प्रगति के अनुरूप था। परियोजनाओं ने रियायत करारों की बाध्यता से संबंधित विभिन्न कारणों से माइलस्टोन प्राप्त नहीं किया।
- मुख्य बैंक ने नियमित मॉनीटरिंग की और ऋणदाता के स्वतंत्र इंजीनियर (एलआईई) की रिपोर्टों और सनदी लेखाकारों के प्रमाणपत्र के आधार पर संवितरण किया गया था। एलआईई ने प्रगतिशील कार्य और सॉफ्ट लागत सहित भौतिक प्रगति को माना जबकि आईई ने अपने मूल्यांकन में केवल पूर्ण कार्य को ही माना।

¹⁷ वित्तीय समापन, एमपीआरडीसी द्वारा तैनात स्वतंत्र इंजीनियर की फीस, निष्पादन गारंटी प्रस्तुत करने में विलंब के प्रति शास्ति और परियोजना माइलस्टोन प्राप्त करने में विलंब के प्रति जुर्माना प्राप्त करने में विलंब हेतु जुर्माने का भुगतान।

- आईआईएफसीएल 9 सितंबर 2013 को आरबीआई के निरीक्षण के अंतर्गत आया, जबकि यह लोन इससे काफी पहले स्वीकृत किये गये थे।

निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुये उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं:

- किसी भी वित्तीय संस्थान की मुख्य जिम्मेदारी, अन्य वित्तीय संस्थानों द्वारा उसके मूल्यांकन पर ध्यान दिये बिना, लोन की स्वीकृति के लिये विचाराधीन परियोजनाओं की साख के बारे में स्वयं को संतुष्ट करना है। परियोजना कार्य की धीमी प्रगति और बाद में रियायत करार रद्द करना, मुख्य प्रायोजक की कमजोर वित्तीय और तकनीकी क्षमताओं की पुष्टि करता है। एमपीआरडीसी ने यह भी नोट किया कि परियोजना कार्य को रोकने का कारण मुख्य प्रायोजक के पास निधि की कमी था। रियायत करार रद्द करते समय, सिर्फ धनेटा परियोजना में वास्तविक प्रगति 50 प्रतिशत से अधिक थी।
- यह तर्क कि आईई ने परियोजनाओं की भौतिक प्रगति का आकलन करते समय सॉफ्ट लागत को ध्यान में नहीं रखा तर्कसंगत नहीं है। लेखापरीक्षा ने ईपीसी ठेकेदार के पास उपलब्ध निधि का अंतिम उपयोग सुनिश्चित किये बिना निधि जारी करने पर प्रकाश डाला। वास्तव में, स्वयं आईआईएफसीएल ने एलआईई और आईई की रिपोर्टों में काफी अंतर को ध्यान में रखते हुये धानेटा और अम्भा परियोजनाओं के लेखों की फॉरेंसिक लेखापरीक्षा का अनुरोध किया (नवंबर 2015)।
- प्रबंधन का तर्क कि आईआईएफसीएल सितंबर 2013 से आरबीआई के पर्यवेक्षण के अंतर्गत आया तर्कसंगत नहीं है क्योंकि इसने 2011-12 से आरबीआई के विवेकपूर्ण मानदंड अपनाये थे। इसके अतिरिक्त अधिकतम संवितरण आरबीआई मानदंडों को औपचारिक रूप से अपनाने के बाद किया गया था (सितंबर 2013)।

आंतरिक क्रेडिट मूल्यांकन ने चार परियोजनाओं के मुख्य प्रमोटरों की वित्तीय और निष्पादन क्षमता के प्रति अलग-अलग जोखिम स्कोर नियत किया यद्यपि वो एक ही सूचना के आधार पर था। इसके कारण तकनीकी और वित्तीय रूप से कमजोर प्रमोटर को लोन स्वीकृत हुआ। आरबीआई दिशानिर्देशों का पालन किये बिना लोन के संवितरण के कारण परियोजनाओं की वास्तविक प्रगति के अनुपात में निधि जारी नहीं हुई। अंततः परियोजनाएँ रद्द की गईं और ₹76.46 करोड़ के संवितरित लोन को बट्टे खाते में डाला गया।

मामले को अक्टूबर 2017 में मंत्रालय को बताया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2018)।

द ओरिएंटल इंश्योरेंस कंपनी लिमिटेड

5.5 मंत्रालय के विशिष्ट निर्देशों का उल्लंघन करने से प्रीमियम की हानि

ओरिएंटल इंश्योरेंस कंपनी लिमिटेड ने ग्रुप हेल्थ इंश्योरेंस पॉलिसी जारी करते समय उचित मूल्य निर्धारण के संबंध में वित्त मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देशों का पालन नहीं किया। जिसके परिणामस्वरूप, कंपनी ने 2014-15 से 2016-17 के दौरान ₹145.26 करोड़ का कम प्रीमियम प्रभारित किया।

ग्रुप हेल्थ इंश्योरेंस पोर्टफोलियो में सार्वजनिक क्षेत्र सामान्य बीमा कंपनियों (पीएसजीआईसी) को हो रही लगातार हानि को ध्यान में रखते हुये, वित्तीय सेवा विभाग, वित्त मंत्रालय (एमओएफ), ने हेल्थ इंश्योरेंस पॉलिसियों के मूल्य निर्धारण हेतु दिशानिर्देश जारी किये (मई/जुलाई 2012)। दिशानिर्देशों के अनुसार, ग्रुप हेल्थ इंश्योरेंस पॉलिसियों (जीएचआईपी) की बर्निंग कोस्ट¹⁸, प्रबंधन व्यय (एमई), मेडिकल मुद्रास्फीति (एमआई) आदि को उचित रूप से ध्यान में रखते हुये उचित कीमत लगानी चाहिये यह सुनिश्चित करने के लिये कि संयुक्त अनुपात (सीआर)¹⁹ प्रभारित प्रीमियम के 95 प्रतिशत से कम होना चाहिये। इस अनुपात के अनुरूप न होने वाली पॉलिसियों का पुनः वैधीकरण नहीं किया जायेगा। पूर्वोक्त दिशानिर्देशों में यह भी निर्धारित था कि, एकल जीएचआईपी में कोई छूट नहीं दी जायेगी, जहां सीआर 100 प्रतिशत से अधिक था। जुलाई 2012 में, यह कहा गया कि यह दिशानिर्देश अनिवार्य हैं और इस संबंध में किसी भी पीएसयू कंपनियों को कोई विकल्प नहीं था।

लेखापरीक्षा ने 2014-15 से 2016-17 के दौरान ओरिएंटल इंश्योरेंस कंपनी लिमिटेड (ओआईसीएल) के मुंबई क्षेत्रीय कार्यालय (एमआरओ)-I एमआरओ II, एमआरओ-III, आरओ-बेंगलुरु और आरओ-चेन्नै द्वारा जारी/नवीकृत 63 एकल जीएचआईपी (₹1 करोड़ या अधिक के प्रीमियम वाले) की समीक्षा की और देखा कि 40 जीएचआईपी²⁰ के संबंध में दावा अनुपात (आईसीआर)²¹ व्यय 100 प्रतिशत से अधिक था (अनुबंध-VIII)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि ओआईसीएल ने यह सुनिश्चित किये बिना कि सीआर 95 प्रतिशत के अंदर है इन पॉलिसियों के लिये प्रीमियम निर्धारित करके उपरोक्त दिशानिर्देशों का

¹⁸ बीमे के संख्या, कवर की प्रकृति और मेडिकल मुद्रास्फीति में परिवर्तन हेतु समायोजित पूर्व वर्ष के अनुभव से निकाली गई आगामी बीमा अवधि में दावों की अनुमानित लागत।

¹⁹ दावे के प्रति व्यय सहित प्रबंधन व्यय, एजेंट/ब्रोकर के कमीशन, तृतीय पार्टी प्रशासक/टीपीए/कमीशन और प्रभारित प्रीमियम में कोई भी अन्य व्यय का अनुपात।

²⁰ एमआरओ-II, आरओ- बेंगलुरु और आरओ-चेन्नै द्वारा बीमा कराया हुआ/नवीकृत।

²¹ यह कुल अर्जित प्रीमियम के प्रति कुल अर्जित दावे के अनुपात को दर्शाता है।

उल्लंघन करते हुये इन जीएचआईपी में से 40 का पुनः वैधीकरण किया। आईओसीएल ने पुनः नवीकृत होने वाले पॉलिसियों के अंतर्गत कवर किये जाने वाले प्रस्तावित लोगों के साथ समायोजित पूर्व वर्ष के वार्षिक दावे के व्यय, टीपीए प्रभार और ब्रोकरिज को ध्यान में रखते हुये प्रीमियम निकाला। लेकिन इसमें मेडिकल मुद्रास्फीति और प्रबंधन व्यय को शामिल नहीं किया। इसके अतिरिक्त, अंतिम रूप से प्रभारित प्रीमियम आईओसीएल द्वारा निकाले गये प्रीमियम से भी कम था। यह एमओएफ के दिशानिर्देशों का स्पष्ट रूप से उल्लंघन था।

पूर्वोक्त दिशानिर्देशों के अनुसार लोगों के साथ समायोजित अनुमानित वार्षिक दावे के व्यय, टीपीए प्रभारों, ब्रोकरिज/कमिशन और केवल एमआई²² को ध्यान में रखते हुये प्रभारित किये जाने वाला न्यूनतम प्रीमियम ₹786.19 करोड़ निकला (**अनुबंध-IX**)। कोई भी बेंचमार्क न होने के कारण उपरोक्त गणना में एमई को शामिल नहीं किया जा सका। इसके प्रति, ओआईसीएल ने नवीकरण पर केवल ₹640.93 करोड़ का प्रीमियम प्रभारित किया जिससे वित्त मंत्रालय के विशिष्ट दिशानिर्देशों का उल्लंघन हुआ, परिणामस्वरूप ₹145.26 करोड़ की हानि हुई।

प्रबंधन ने उत्तर दिया (दिसंबर 2017) कि:

- लेखापरीक्षा ने टीपीए प्रभार और ब्रोकरेज और वार्षिक दावे के व्यय का कमीशन जोड़ने के बाद बर्निंग कॉस्ट निकाली। वास्तव में, बर्निंग कॉस्ट हमेशा शुद्ध दावे की लागत होती है और उमसें टीपीए प्रभार और ब्रोकरेज या कमीशन शामिल नहीं होता।
- कुछ पॉलिसियों का उच्च आईसीआर, दिशानिर्देशों का पालन न करने के कारण नहीं था। वास्तव में, इन तदनुकूल बनाई गई ग्रुप हेल्थ इंश्योरेंस पॉलिसियों का मूल्य निर्धारण बाजार से प्रेरित था और प्रतिस्पर्धा पर निर्भर था। पॉलिसियों के मूल्य को सीमित मापदण्डों के साथ विभाजित और निर्धारित नहीं किया जा सकता था क्योंकि ग्रुप हेल्थ इंश्योरेंस मूल्य निर्धारण में काफी प्रतिस्पर्धा देखी गई थी और ऐसी पॉलिसियों का अंतिम मूल्य बाजार द्वारा निर्धारित किया गया था अर्थात ग्राहक और उसका ब्रोकर 30 सामान्य बीमाकर्ताओं और एकल हेल्थ बीमाकर्ता जो ऐसे अधिक मात्रा के कारोबार को अत्यधिक लक्षित करते हैं के साथ कितनी सौदेबाजी कर सकते हैं। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा निर्धारित मूल्य हमेशा वह मूल्य नहीं होता जिस पर प्रतिस्पर्धी बाजार में कारोबार उपलब्ध था।

²² सांख्यिकी और कार्यक्रम कार्यान्वयन मंत्रालय/एमओएसपीआई भारत सरकार की उपभोक्ता मूल्य सूची रिपोर्ट के अनुसार।

निम्नलिखित को ध्यान में रखते हुये प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है:

- लेखापरीक्षा ने मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार संयुक्त अनुपात संयुक्त अनुपात में दावे पर व्यय, प्रबंधन व्यय, एजेंट/ब्रोकर का कमीशन, टीपीए कमीशन, मेडिकल मुद्रास्फीती और कोई अन्य व्यय शामिल होते हैं। जैसा कि पहले ही कहा गया है लेखापरीक्षा द्वारा प्रबंधन के व्यय के घटक को उसके लिये कोई बेंचमार्क न होने के कारण उपरोक्त राशि निकालने में सम्मिलित नहीं किया गया। यदि प्रबंधन व्यय भी शामिल किया जाता, हानि की राशि होती।
- वित्त मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार, पॉलिसियां जो 95 प्रतिशत से अधिक संयुक्त अनुपात के अनुरूप नहीं हैं उनको नवीकृत नहीं किया जाना था। उत्तर इस विषय में मौन था कि इन एकल पीएचआईपी को क्यों नवीकृत किया गया था।

पॉलिसियों को नवीकृत करते समय 95 प्रतिशत से अधिक उच्च सीआर कवर करने के लिये पर्याप्त प्रीमियम प्रभारित न करना कंपनी की दीर्घकालिक वहनीयता को प्रभावित कर सकता है और उसकी प्रतिस्पर्धात्मकता को हानि पहुंचा सकता है। इस संबंध में वित्त मंत्रालय ने भी सभी सार्वजनिक क्षेत्र सामान्य बीमा कंपनियों (पीएसजीआईसी) के सीएमडी को संबोधित अपने पत्र (जून 2017) के माध्यम से जोर डाला जिसमें यह स्पष्ट रूप से कहा गया था कि पीएसजीआईसी सरकारी परामर्श का उल्लंघन कर रहे थे जिससे काफी हानि हुई परिणामस्वरूप यह कंपनियां पूर्ण रूप से निवेश आय पर निर्भर हो गई थी जो लंबे समय के लिये धारणीय व्यवस्था नहीं थी।

मामले को अक्टूबर 2017 में मंत्रालय को बताया गया; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (फरवरी 2018)।