अध्याय - V
निष्कर्ष और सिफारिशें

5.1 निष्कर्ष

विद्युत अधिनियम 2003 के गठन के साथ विद्युत उत्पादन में निजी क्षेत्र की भागीदारी काफी बढ गई। आरईसी और पीएफसी ने स्वतंत्र विद्युत उत्पादकों (आईपीपीज़) को ऋण दिए। इन ऋण खातों का एक भारी अनुपात स्ट्रेस्ड या गैर निष्पादक हो गया। लेखापरीक्षा में इस संदर्भ में आईपीपीज़ को दिए गए ऋणों की संस्वीकृति, संवितरण, पुनर्संरचना और वसूली की समीक्षा की गई थी।

लेखापरीक्षा ने देखा कि पीएफसी और आरईसी ने क्रेडिट मूल्यांकन के दौरान उचित सावधानी नहीं बरती जिसके कारण ऋण खातों में अधिक जोखिम हुए। पीएफसी और आरईसी दोनों ने अपने आन्तरिक दिशानिर्देशों से विचलन किया और गैर बैंकिंग वित्तीय कम्पनियों (एनबीएफसीज़) पर लागू आरबीआई दिशा-निर्देशों का भी अनुपालन नहीं किया। परियोजना के विकास में विकासकों के अनुभव और क्षमता का निष्पक्ष रूप से निर्धारित नहीं किया गया। प्रतिस्पर्धी मांगो के दृष्टिगत परियोजना के लिए इक्विटी लाने की विकासक की वित्तीय क्षमता का निर्धारण नहीं किया गया था। उस मामले में यदि विकासक प्रमुख ठेकेदार के रूप में कार्य करता है, परियोजना की व्यवहार्यता या हितों में विरोध से संबंधित यथा सावधानी नहीं बरती गई थी। इसके कारण ऋण वित्तीय रूप से कमजोर और तकनीकी रूप से अनुभवहीन विकासकों को संस्वीकृत किए गए जो समय पर परियोजना का कार्यान्वयन करने में विफल रहे जिसके परिणामस्वरूप समय और लागत आधिक्य हुआ।

ऋणदाताओं के हितों की रक्षा करने के लिए यह अनिवार्य है कि ऋण करार में उल्लिखित पूर्व-संवितरण शर्तों को पूरा करने के बाद ही ऋण दिए जाएं। लेखापरीक्षा ने देखा कि इन निर्धारित शर्तों में पीएफसी और आरईसी दोनों द्वारा कई बार छूट दी गई थी। ऋण खाते को 'मानक' रखने के लिए निर्माण के दौरान ब्याज के लिए ऋणों के समायोजन के मामले भी देखे गए थे। संवितरित निधियों का अन्तिम उपयोग भी सुनिश्चित नहीं किया गया था और कई मामलों में ऋणों को (2013-14 से 2015-16 की तीन वर्षों की अवधि में ₹ 2457.60 करोड़ तक की निधियों का विपथन देखा गया था) ऋणदाताओं की अनुरूप कार्रवाई के बिना विपथित किया गया था।

परियोजनाओं को लागत आधिक्य का सामना करना पडा और कई बार ऋणों को पुनर्संरचित करना पडा था। ऐसे लागत आधिक्य और ऋणों का पुनर्संरचना पीएफसी और आरईसी दानों द्वारा पर्याप्त सावधानी बरते बिना कई बार संस्वीकृत किया गया था। परियोजना के उत्पादन की बढ़ती हुई लागत को देखते हुए परियोजनाओं की वित्तीय व्यवहार्यता के संवर्धन हेतु उच्चतर टैरिफ की कल्पना की गई थी। अतिरिक्त ऋण स्वीकृत करते समय कर्जदारों की वित्तीय संस्थानों/बैंकों के साथ चूक स्थिति पर विचार नहीं किया गया। हालांकि विकासक प्राय: अनुबंधित इक्विटी लाने में विफल रहे परन्तु अतिरिक्त ऋण पीएफसी व आरईसी द्वारा स्वीकृत किए गए। इन सबने ऋणदाता का जोखिम बढ़ाया।

31 मार्च 2016 को समाप्त पिछले तीन वर्षों के दौरान पीएफसी तथा आरईसी दोनों में एनपीएज़ में तीव्र वृद्धि हुई थी। 2015-16 की समाप्ति पर आइपीपी ऋणों हेतु ₹ 11762.61 करोड़ की सकल एनपीएज़ को दोनो कंपनियों की लेखा-बहियों में स्वीकृत कर लिया गया था जो आरईसी तथा पीएफसी में बकाया ऋणों का क्रमश: 13.90 प्रतिशत तथा 19.86 प्रतिशत बनता है। आरबीआई द्वारा निर्धारित किए गए पुनर्संरचना मानको के 2016-17 में अपनाये जाने के साथ, 31 मार्च 2017 को पीएफसी का सकल एनपीए ₹ 30702.21 करोड़ (पीएफसी के कुल बकाया ऋणों का 12.50 प्रतिशत) था।

5.2 सिफारिशें

लेखापरीक्षा ने इस प्रतिवेदन में दर्शाए गए मुद्दों के समाधान के लिए निम्नलिखित सिफारिशें की हैं।

- ऋण प्रस्तावों, उनकी संस्वीकृति तथा संवितरण के मूल्यांकन की प्रक्रिया को सुदृढ़ किया जाए। विकासकों की वित्तीय तथा तकनीकी क्षमताओं के मूल्यांकन के वस्तुपरक तरीके को तैयार करने हेतु मौजूदा मूल्यांकन मानदंडों पर दुबारा चर्चा की जाए।
- आंतरिक दिशानिर्देशों तथा आरबीआई के मानदंड़ों के अनुपालन को ऋण मूल्यांकन, संस्वीकृति तथा संवितरण के प्रत्येक चरण पर सुनिश्चित किया जाए।
- यह सुनिश्चित करने के लिए मॉनिटरिंग तंत्र स्थापित किया जाए कि संवितरित ऋण राशियों को उस विशिष्ट उद्देश्य हेतु उपयोग किया गया है जिसके लिए यह संस्वीकृत हुई है तथा ऋण निधियों के जानबूझकर दूसरी जगह नियोजित किए जाने/विपथन करने की घटनाओं को समाप्त किया जाए।
- उन मामलों में विशेष सचेत होने की आवश्यकता है जहां विकासक या इसकी समुह कंपनियां मुख्य ठेकेदार के रूप में परियोजना को कार्यान्वित करती है। ऐसे

मामलों में, यह सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक उपाय करने की आवश्यकता है कि कोई अधिमूल्यन नहीं हुआ है और ऐसे मामलों में ठेकेदारों को दिए गए धन को वास्तव में परियोजना के कार्यान्वयन पर ही उपयोग किया गया है तथा परियोजना इक्विटी के रूप में पुन: नियत नहीं किया गया है।

- विकासक द्वारा इसकी सटीकता को सुनिश्चित करने के लिए प्रस्तुत किए गए डाटा के स्वतंत्र सत्यापन पर विचार किए जाने की आवश्यकता है। स्वतंत्र क्रेडिट रेटिंग एजेंसियों से प्राप्त सूचना पर भी विकासक/कर्जदार की वित्तीय क्षमता का मूल्यांकन करने हेतु वास्तविक रूप में विचार किया जाए।
- परियोजनाओं की अधिक लागत के साथ-साथ उनकी व्यवहार्यता की कड़ाई से निगरानी किए जाने की आवश्यकता है। अधिक लागत की अनुमति संबंधित आंतरिक दिशानिर्देशों/आरबीआई मानदंड़ों के अनुसार पात्र परियोजनाओं को ही दी जाए।

एमओपी सिफारिशों से सामान्यत: सहमत था (जून 2017)।

नई दिल्ली
दिनांक: 10 जुलाई 2017

(नन्द किशोर)
उप नियंत्रक-महालेखापरीक्षक एवं
अध्यक्ष, लेखापरीक्षा बोर्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 11 जुलाई 2017

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक