कार्यकारी सार

हमने लेखापरीक्षा के लिए यह विषय क्यों चुना?

भारत की ऊर्जा सुरक्षा के लिए बढती हुई चिंता के साथ नवीन और अक्षय ऊर्जा की भूमिका का महत्व बढता हुआ प्रत्याशित हो रहा है। भारत की ठोस और सतत आर्थिक वृद्धि अपने ऊर्जा संसाधनों पर भारी मांग कर रही हैं। ऊर्जा स्रोतों में मांग और आपूर्ति का असंतुलन बढता जा रहा है जिससे भारत सरकार (जीओआई) को ऊर्जा आपूर्ति बढाने के लिए प्रयास करने की आवश्यकता है। भारत सरकार देश की ऊर्जा आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अक्षय ऊर्जा कार्यक्रमों और योजना विकास और अक्षय ऊर्जा प्रणालियों के नियोजन की पहल कर रही है।

योजना आयोग ने बारहवीं योजना दस्तावेज में बताया था कि कुल ऊर्जा आवश्यकता की वार्षिक औसत वृद्धि दर ग्यारहवीं योजना में प्रति वर्ष 5.10 *प्रतिशत* से बारहवीं योजना में 5.70 *प्रतिशत* प्रति वर्ष तक बढने की प्रत्याशा है और अक्षय ऊर्जा से आपूर्ति ग्यारहवीं योजना के अन्त में 24,503 *एमडब्ल्यू* से तेजी से बढ़कर बारहवीं योजना के अन्त तक 54,503 एमडब्ल्यू होने की संभावना है, और अक्षय ऊर्जा में निवेशों की जरूरत पर बल दिया। इस पृष्ठ भूमि में लेखापरीक्षा ने भारतीय अक्षय ऊर्जा विकास संस्था सीमित (इरेडा) की कार्यचालन की संवीक्षा का निर्णय लिया, जो उसके एकल केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उपक्रम के रूप में इसे विशेष प्रस्थिति देता है जो नवीकरण योग्य और ऊर्जा दक्षता के क्षेत्र में विशेष रूप से संस्थागत वित्त प्रदान कराता है।

हमारे लेखापरीक्षा उद्देश्य क्या थे?

निष्पादन लेखापरीक्षा यह मूल्यांकन करने के लिए की गई थी कि क्या :

- कम्पनी अक्षय ऊर्जा परियोजनाओं के लिए प्रमुख वित्तीय संस्थान के रूप में अपनी भूमिका का निर्वहन प्रभावी रूप से कर रही थी;

- ऋण आवेदनों के शीघ्र प्रसंस्करण के लिए एक प्रभावी तंत्र मौजूद था;
- अपने ऋणों की वसूली के दृष्टिगत परियोजनाओं की समीक्षा और मानीटरिंग के लिए एक प्रभावी तंत्र मौजूद था;
- संस्वीकृत परियोजनाओं को समय पर चालू/लागू किया गया था; और
- जारी की गई आर्थिक सहायता के परिणामस्वरूप भारत सरकार के परिकल्पित उद्देश्य पूरे हुए।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा से क्या पता चला?

देश की अक्षय ऊर्जा स्रोतों की कुल स्थापित क्षमता में इरेडा की हिस्सेदारी जो कि दसवीं योजना अवधि (2002-07) के शुरू में 52.83 *प्रतिशत* थी उसमें दसवीं योजना के अन्त तक 19.21 *प्रतिशत* और ग्यारहवीं योजना के अन्त में 7.66 *प्रतिशत* तक पुनः गिरावट आई। इस प्रकार, इरेडा अक्षय ऊर्जा क्षेत्र में अग्रणी वित्तीय संस्थान के रूप में अपनी स्थिति बनाए रखने में सक्षम नहीं था।

(पैरा 2.2.3)

इरेडा ने अपनी कॉरपोरेट योजना 2007-12 सार्वजनिक उपक्रम विभाग (डीपीई) के टास्क फोर्स से निर्देशों के बाद तैयार की थी किन्तु इसे निदेशक मंडल (बीओडी) के अनुमोदन के लिए प्रस्तुत नहीं किया था। इसलिए बीओडी कॉरपोरेट योजना में परिकल्पित विभिन्न कार्यों के कार्यान्वयन की प्रास्थिति से अवगत नहीं था। लघु, मध्यम और दीर्घावधि में उठाए जाने वाले प्रस्तावित कदम या तो उठाए नहीं गए या केवल आंशिक रूप से कार्यान्वित किए गए थे। महत्वपूर्ण मामले या तो भारत सरकार के स्तर पर लम्बित थे या उन पर इरेडा द्वारा अभी कार्रवाई की जानी थी। इस प्रकार कॉरपोरेट योजना ने दीर्घावधि योजना तंत्र के रूप में अपना अभिप्रेत उद्देश्य पूरा नहीं किया।

(पैरा 2.4)

समझौता ज्ञापन (एमओयू) में निर्धारित लक्ष्यों का या तो कारपोरेट योजना में दर्शाये गए लक्ष्यों अथवा नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय (एमएनआरई) के परिणामी बजट से कोई अंतर्संबंध नहीं था। इसके अलावा, एमओयू लक्ष्य को कम बताया गया जबकि इरेडा लगातार 'उत्कृष्ट' लक्ष्यों को भी पार कर रही थी।

(पैरा 2.6.3)

जबकि 2005-06 से 2007-08 की अवधि के लिए समझौता ज्ञापन में परियोजनाओं के चालू किए जाने के लक्ष्य प्रत्यक्ष रूप (एमडब्ल्यू) और मूल्य रूप दोनों में दर्शाए गए थे, फिर भी 2008-09, 2009-10 और 2010-11 के समझौता ज्ञापन में केवल मूल्य के रूप में लक्ष्य दर्शाए गए थे। 2011-12 और 2012-13 के लिए एमओयू में ऐसा कोई मूल्यांकन मानदंड निर्धारित नहीं था। इसके अलावा एमओयू में इरेडा के लिए क्षेत्र-विशिष्ट वित्तीयन लक्ष्य नहीं दर्शाया गया था।

(पैरा 2.7)

2008-09 से 2012-13 की अवधि के दौरान संस्वीकृत कुल 211 परियोजनाओं में से 83 परियोजनाओं (39.34 *प्रतिशत*) को 66 दिनों के औसत विलम्ब के बाद संस्वीकृत किया गया था जो कि 90 दिनों की निर्धारित सीमा से परे थी। इसके अलावा दो मामलों में ऋण की संस्वीकृति/वितरण के बाद परियोजनायें पंजीकृत की गई थी।

(पैरा 3.3.1)

2008-09 से 2012-13 के दौरान प्राप्त कुल 457 ऋण आवेदनों में से, 298 आवेदन (65.21 *प्रतिशत*) इरेडा द्वारा विभिन्न स्तरों पर निरस्त किये गये थे अर्थात् पंजीकरण से पूर्व, ऋण मंजूरी से पहले और ऋण मंजूरी के बाद इस प्रकार, अन्ततः केवल 159 ऋण आवेदन (34.79 *प्रतिशत*) को संस्वीकृत किया गया था।

(पैरा 3.4)

लेखापरीक्षा द्वारा चयनित 42 मामलों में यह देखा गया कि 17 मामलों (40 *प्रतिशत*) में इरेडा ने ऋण जोखिम सीमाओं, गिरवी रखने, प्रोत्साहक योगदान, निरीक्षण करने आदि के लिए वित्तीय दिशानिर्देशों में निर्धारित प्रतिमानों से विचलन किया था।

(पैरा 3.7)

2008-09 में कुल ऋणों पर सकल एनपीए 13.34 *प्रतिशत* था और इसके पश्चात वर्ष 2011-12, जिसमें यह मामूली बढ़कर 5.46 *प्रतिशत* हो गया था, को छोड़कर इसने गिरावट का रूझान दर्शाया और 2012-13 में घटकर 3.86 *प्रतिशत* तक हो गया। हालांकि, रूरल इलेक्ट्रिफिकेशन कारपोरेशन लिमिटेड (आरईसी) और पावर फाइनेंस कारपोरेशन लिमिटेड (पीएफसी) जैसी अन्य ऊर्जा क्षेत्र वित्तीय कंपनियों के मामलों में एनपीए की प्रतिशतता बहुत कम (उसी अवधि के दौरान 0.02 *प्रतिशत* से 1.04 *प्रतिशत*) थी।

(पैरा 4.2 और 4.3)

इरेडा की एकमुश्त निपटान (ओटीएस) नीति निर्धारित समय सीमा के बिना निरंतर प्रचालित होने वाली एक चालू योजना थी जो इसके ऋणकर्त्ताओं के मध्य भुगतान न करने की प्रवृति को बढ़ा सकती थी। आरईसी और पीएफसी जैसी दूसरी विद्युत वित्तीयन कम्पनियों में ओटीएस योजनाएं चालू नहीं थी।

(पैरा 4.9)

2008-09 से 2012-13 के दौरान इरेडा ने ओटीएस के तहत 29 मामलों का निपटान किया और ₹ 446.70 करोड़ के बकाया प्राप्यो के प्रति ₹ 208.85 करोड़ की वसूली की। इस प्रकार मूलधन और बकाया ब्याज को बट्टे खाते में डालने से इरेडा द्वारा ₹ 237.85 करोड़ (53.25 *प्रतिशत*) की राशि को छोड़ दिया गया। इसके अलावा, जाँच हेतु लेखापरीक्षा द्वारा संवीक्षा के लिए चयनित 17 ओटीएस मामलों में से 14 मामलों में यह देखा गया कि दुराग्रही चूककर्ताओं को ओटीएस अनुमत करके, परियोजनाओं का भौतिक सत्यापन न करके, वितरण करते समय निर्धारित सीमाओं को पार करके, ऋणकर्ताओं की वित्तीय शर्तों की अपर्याप्त निगरानी आदि के द्वारा ओटीएस/वित्तीय दिशा-निर्देशों का इरेडा द्वारा उल्लंघन किया गया था।

(पैरा 4.9 और 4.10)

लेखापरीक्षा द्वारा चयनित 12 परियोजनाओं (कुल 123 परियोजनाओं से) जिसमें एमएनआरई से प्राप्त पूँजी/ब्याज सब्सिडी (₹ 18.10 करोड़) को इरेडा द्वारा ऋणकर्ताओं को दे दिया (₹ 14.48 करोड़) गया था, पाँच मामलों में सब्सिडी योजनाओं के कार्यान्वयन में कई अनिमियततायें देखी गई थीं जैसे- अयोग्य हो चुके ऋणकर्ताओं को सब्सिडी देना जारी रखना, सब्सिडी की गैर-वसूली और परियोजना की निरंतरता सुनिश्चित करने हेतु तंत्र का अभाव।

(पैरा 5.4)

प्रोजेक्ट इन्फार्मेशन एडं डाक्यूमेंटेशन मॉनिटरिंग सिस्टम (पीआईडीएमओएस) डाटाबेस में एकरूपता, विश्वसनीयता और पूर्णता का अभाव था। इसके अतिरिक्त, पीआईडीएमओएस में ऋण आवेदनों को पंजीकृत करने की प्रक्रिया में कोई एकरूपता नहीं थीं क्योंकि अतिरिक्त ऋणों के लिए कुछ आवेदनों को नए ऋण के रूप में माना गया था।

(पैरा 6.2)

इरेडा के संचालन तंत्र में कई खामियाँ देखी गई थीं जैसे कि परियोजना का आवधिक निरीक्षण न करना, ऋणकर्त्ताओं के निदेशक मंडल में नामित निदेशक की नियुक्ति न करना और आंतरिक नियंत्रण को मजबूत करने हेतु कार्यचालन प्रणाली न बनाना।

(पैरा 6.3)

हम क्या सिफारिश करते हैं?

(1) इरेडा के परिचालन की कुशलता तथा प्रभावकारिता को सुधारने तथा नए व्यवसाय अवसरों का पता लगाने के लिए इरेडा का निदेशक मंडल कॉरपोरेट योजना के कार्यान्वयन में समन्वय तथा इसकी निगरानी करे।

(2) एमएनआरई के साथ हस्ताक्षरित वार्षिक एमओयू में निर्धारित लक्ष्य यथार्थवादी तथा कॉरपोरेट योजना के अनुसार होने चाहिए और एमएनआरआई के परिणामी बजट में उचित रूप से परिलक्षित होने चाहिए।

(3) नई तथा चालू परियोजनाओं के गणना करने योग्य भौतिक आयाम एमओयू में परिलक्षित होने चाहिए।

(4) निर्धारित ऋण जोखिम सीमाएं पार नहीं होनी चाहिए।

(5) इरेडा को सुनिश्चित करना चाहिए कि ऋण की मंजूरी देते समय पर्याप्त सावधानी के साथ उचित परिश्रम किया जाए। अक्षय ऊर्जा और ऊर्जा दक्षता वित्तपोषण दिशा-निर्देशों का सही तरीके से पालन किया जाना चाहिए; विचलन केवल अपवादात्मक मामलों में पर्याप्त स्पष्टीकरण के साथ किया जाना चाहिए।

(6) गैर-निष्पादित परिसंपत्तियों के स्तर को कम करने के लिए बकाया ऋणों की अच्छी तरह से निगरानी की जानी चाहिए।

(7) इरेडा को सब्सिडी की मंजूरी के बदले में आरई परियोजनाओं के माध्यम से विद्युत सृजन सुनिश्चित करने के लिए परियोजनाओं की उनके प्रारम्भ के पश्चात निर्धारित अवधि तक निरन्तरता को मॉनिटर करने के लिए एक तंत्र का विकास करना चाहिए। इसके अलावा ऐसे सभी मामलों में सब्सिडी वापस लेनी चाहिए जहाँ परियोजनाएं निर्धारित अवधि तक नहीं चलती क्योंकि यह योजना के उद्देश्य को कमजोर करता है।

(8) आन्तरिक नियंत्रण तंत्र में कमजोरी का निवारण किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा द्वारा की गई सिफारिशों पर मंत्रालय का मत (7 जनवरी 2015) **अनुबंध I** में दिया गया है।