अध्याय – 1
प्रस्तावना

1.1 इरेडा के कार्य और उद्देश्य

अक्षय ऊर्जा भारत की ऊर्जा योजना का एक महत्वपूर्ण भाग है। भारत सरकार द्वारा एक स्थायी ऊर्जा आधार के लिए अक्षय ऊर्जा स्रोतों के महत्व को मान्यता देते हुए 1982 में गैर परम्परागत ऊर्जा स्रोतो का विभाग स्थापित किया गया था। इसका उन्नयन कर इसे 1992 में गैर पारंपरिक ऊर्जा स्रोतों का मंत्रालय (एमएनईएस) बना दिया गया था और तदन्तर इसे पुन: नामित करके नवीन और नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय (एमएनआरई) के रूप में रखा गया। *अन्य बातों के साथ-साथ* एमएनआरई के उद्देश्यों में कुल विद्युत मिश्रण में अक्षय ऊर्जा के योगदान में वृद्धि करने के लिए ग्रिड इन्टरएक्टिव नवीकरणीय विद्युत उत्पादन की परियोजनाओं को शुरू करना, ग्रामिण क्षेत्रों में ऊर्जा आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अक्षय ऊर्जा प्रारंभ करने का संवर्धन और शहरी क्षेत्रों, उद्योग और वाणिज्यिक स्थापनाओं में ऊर्जा आवश्यकताओं में वृद्धि करना शामिल है।

भारतीय अक्षय ऊर्जा विकास संस्था सीमित (इरेडा) की स्थापना कम्पनी अधिनियम, 1956 के अन्तर्गत मार्च 1987 में अक्षय ऊर्जा और ऊर्जा दक्षता परियोजनाओं को सावधि ऋण देने के उद्देश्य से की गई थी। यह एमएनआरई के प्रशासनिक नियंत्रण के तहत संचालित है। इरेडा को 1995 में भारत सरकार द्वारा सार्वजनिक वित्तीय संस्थान के रूप में अधिसूचित किया गया था। 1998 में इरेडा को भारतीय रिजर्व बैंक के साथ गैर बैंकिंग वित्तीय कम्पनी[1] (एनबीएफसी) के रूप में पंजीकृत किया गया था। 31 मार्च 2013 तक ₹ 1000 करोड़ की प्राधिकृत शेयर पूंजी और ₹ 699.60 करोड़ की प्रदत्त पूंजी के साथ इरेडा एक 100 प्रतिशत पूर्णत: सरकारी स्वामित्व वाली कम्पनी है।

इरेडा का मिशन स्थायी विकास के लिए ''नवीकरणीय स्रोतों से ऊर्जा सृजन, ऊर्जा क्षमता और पर्यावरण प्रौद्योगिकी में स्वयं धारणीय निवेश संवर्धन और वित पोषण हेतु एक पथ प्रदर्शक, सहभागी अनुकूल और प्रतिस्पर्धी संस्था बनना है।'' इसका उद्देश्य है:

---

[1] *गैर बैंकिंग वित्तीय कंपनी (एनबीएफसी), कंपनी अधिनियम, 1956 के अंतर्गत एक पंजीकृत कंपनी है जो सरकार अथवा स्थानीय प्राधिकरण द्वारा जारी शेयरों/स्टॉक/बांड/डिबेंचर्स/प्रतिभूतियों के अधिग्रहण, ऋण एवं अग्रिम के कारोबार से जुड़ी है और जो इस प्रकृति के अन्य बाजार योग्य प्रतिभूतियों, पट्टाकरण, किराया-खरीद, बीमा कारोबार, चिट कारोबार करती है लेकिन ऐसे संस्थान को नहीं जोड़ती जिसका मूल कारोबार कृषि गतिविधियाँ, औद्योगिक गतिविधियाँ, किसी सामान की खरीद या बिक्री (प्रतिभूतियों के अलावा) अथवा अचल संपति की खरीद/बिक्री/निर्माण अथवा कोई सेवा प्रदान करना हो।*

- विशिष्ट परियोजनाओं और योजनाओं को विद्युत सृजन और/या नए व नवीकरण योग्य स्रोतों के माध्यम से ऊर्जा और ऊर्जा क्षमता के माध्यम से ऊर्जा संरक्षण हेतु वित्तीय सहायता देना है।
- नवीन वित्तीयन पोषण के माध्यम से अक्षय ऊर्जा क्षेत्र में इरेडा के भाग में वृद्धि करना।
- उपभोक्ता संतुष्टि के माध्यम से प्रतिस्पर्धी संस्था बनाने का प्रयत्न करना।
- अक्षय ऊर्जा और ऊर्जा दक्षता/संरक्षण परियोजनाओं को दक्ष और प्रभावी वित्तपोषण प्रदान करने में प्रमुख संगठन के रूप में अपनी स्थिति बनाए रखना।
- प्रणालियों, प्रक्रियाओं और संसाधनों में निरन्तर सुधार के माध्यम से उपभोक्ताओं को मुहैया कराई गई सेवाओं की दक्षता में सुधार करना।

इरेडा, कतिपय कार्यक्रम, जैसे सब्सिडी के रूप में केन्द्रीय वित्तीय सहायता, एमएनआरई की ओर से भी लागू करती है।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

इरेडा के कार्य निदेशक मंडल द्वारा अध्यक्ष एवं प्रबंध निदेशक (सीएमडी) की अध्यक्षता में किए जाते हैं जिसकी सहायता निदेशक (तकनीकी) और निदेशक (वित) करते हैं। दो अंशकालिक सरकारी निदेशकों के अलावा एक अंशकालिक गैर सरकारी (स्वतंत्र) निदेशक भी बीओडी का हिस्सा हैं।

इरेडा के कार्य नई दिल्ली में स्थित इसके मुख्य कार्यालय में केन्द्रीकृत हैं जहाँ से परियोजना आवदेन कार्यान्वयन, परियोजना मूल्यांकन, संस्वीकृति, वितरण, निगरानी, वसूली आदि जैसे अधिकतर कार्य किए जाते हैं। इसके अलावा, इसके क्षेत्र कार्यालय हैदराबाद, चेन्नई, कोलकाता और अहमदाबाद में है जो मुख्यत: संपर्क कार्यालयों की भूमिका अदा करते है।

1.3 भारत सरकार का अक्षय ऊर्जा कार्यक्रम

भारत सरकार राजकोषीय और वित्तीय प्रोत्साहनों के मिश्रण के माध्यम से अक्षय ऊर्जा विकास में सहायता कर रही हैं। इनमें पूंजीगत/ब्याज सहायता, त्वरित मूल्यह्रास, रियायती उत्पाद शुल्क और सीमा शुल्क और सृजन आधारित प्रोत्साहन या फीड-इन-टैरिफ शामिल हैं। भारत में अक्षय ऊर्जा की वृद्धि काफी हद तक निजी क्षेत्रों द्वारा की गई है। इरेडा, अन्य सार्वजनिक क्षेत्र एजेंसिया और निजी वित्तीय संस्थाएं भी सक्रिय रूप से अक्षय ऊर्जा परियोजनाओं का वित्तपोषण कर रहें है।

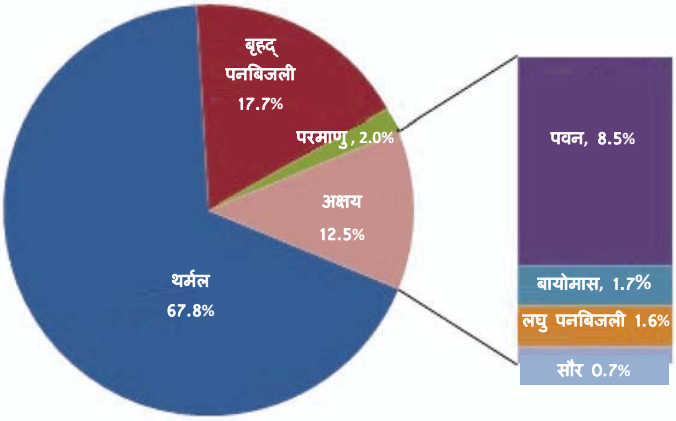
31 मार्च 2013 तक, 28 गीगा वाट (जीडब्ल्यू[2]) की प्रतिष्ठापित अक्षय ऊर्जा (आरई) क्षमता सहित देश में सकल प्रतिष्ठापित विद्युत उत्पादन क्षमता 223 जीडब्ल्यू रही जो कुल प्रतिष्ठापित क्षमता का

[2] *एक गीगावाट 1000 एमडब्ल्यू के बराबर*

12.50 *प्रतिशत* बनती है। इसमें 19.05 जीडब्ल्यू पवन से, 3.63 जीडब्ल्यू लघु पनबिजली, 3.70 जीडब्ल्यू बायोमास से और 1.62 जीडब्ल्यू सौर ऊर्जा शामिल है।

मार्च 2013 की समाप्ति पर कुल प्रतिष्ठापित क्षमता में थर्मल, हाइड्रो, अक्षय और परमाणु ऊर्जा का सापेक्ष हिस्सा निम्न ग्राफ 1.1 के माध्यम से दर्शाया गया है:

ग्राफ 1.1: कुल प्रतिष्ठापित क्षमता में आर ई का हिस्सा



स्रोत: इरेडा वार्षिक रिपोर्ट 2012-13

1.4 इरेडा की वित्तीय स्थिति और कार्यकारी परिणाम

2008-09 से 2012-13 के दौरान इरेडा के कार्य चालन से संबंधित मुख्य वित्तीय संकेतकों का एक सार नीचे तालिका 1.1 में दिया गया है:

तालिका 1.1: इरेडा के मुख्य वित्तीय प्राचलों का सार

₹ करोड़ में

ब्यौरा	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13
ऋण और अग्रिम	2545.56	3022.36	3643.91	5241.09	6830.43
नियोजित पूंजी[3]	3148.90	3715.37	3739.31	5449.82	6634.23
निवल मूल्य[4]	891.12	959.33	1264.12	1457.99	1688.35
सकल आय	275.11	345.25	402.46	534.82	729.56
निवल लाभ	66.00	85.22	160.49	173.13	202.65
नियोजित पूंजी में निवल लाभ की प्रतिशतता	2.10	2.29	4.29	3.18	3.05
उधार की औसतन लागत (प्रतिशतता)	8.99	8.56	8.05	8.32	8.43

स्रोत: इरेडा की वार्षिक रिपोर्टें

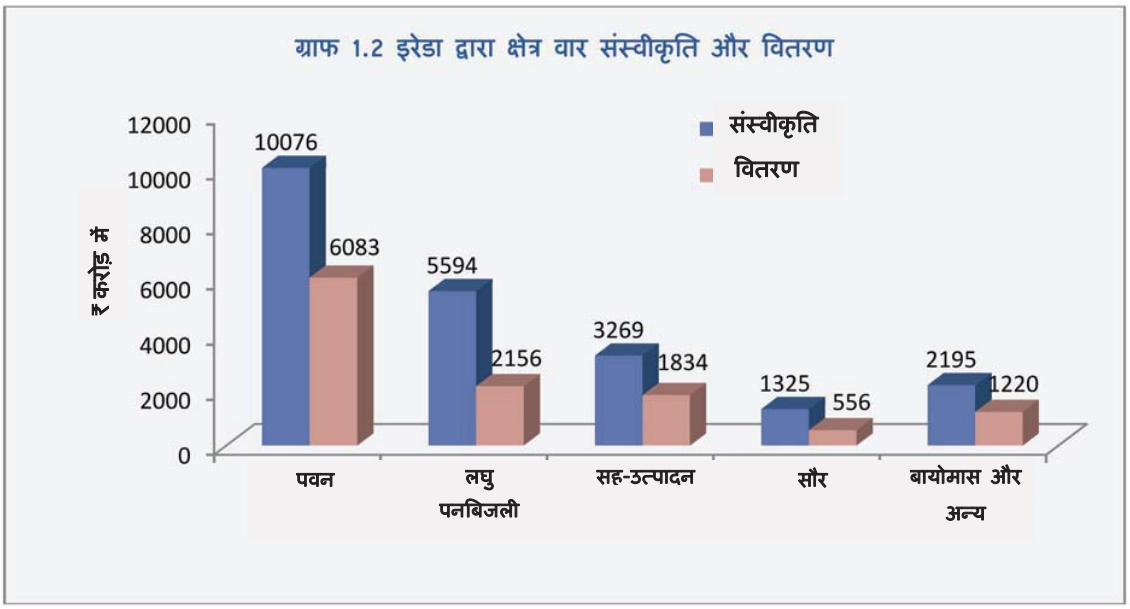
[3] *नियोजित पूँजी: सकल ब्लॉक घटा समेकित मूल्यह्रास जमा कार्यगत पूँजी*

[4] *निवल मूल्य: दत्त पूँजी जमा रिर्ज़व्स घटा बट्टे खाते में न डाली गई समेकित हानियां व स्थगित राजस्व व्यय*

ससांधनो की वित्तीय स्थिति और कार्यकारी परिणामों का ब्यौरा **अनुबंध 1** में है।

1.5 इरेडा द्वारा आरई परियोजनाओं का निधियन

1987 में इसके आरम्भ से 31 मार्च 2013 तक इरेडा ने 2,064 परियोजनाओं के लिए ₹ 22,459.23 करोड़ का ऋण संस्वीकृत किया है और कुल ₹ 11,848.79 करोड़ संवितरित किया है। कम्पनी का ऋण पोर्टफोलियो मुख्य रूप से पवन, लघु पनबिजली और सह उत्पादन[5] क्षेत्रों में केन्द्रित है। संचयी ऋण राशि की मंजूरी और वितरण का क्षेत्र वार ब्रेक अप नीचे ग्राफ 1.2 में दर्शाया गया है:



स्रोत: इरेडा की वार्षिक रिपोर्ट

निष्पादन लेखापरीक्षा द्वारा आच्छादित की गई अवधि अर्थात 2008-09 से 2012-13 के दौरान ₹ 13,593.58 करोड़ की राशि की 219 परियोजनाओं को संस्वीकृती दी गई थी और ₹ 6,865.68 करोड़ वितरित किए गए थे जैसा कि तालिका 1.2 में दर्शाया गया है। इस अवधि के दौरान संस्वीकृत कुल राशि का लगभग आधा (₹ 6,834.30 करोड़ : 50.28 *प्रतिशत*) पवन ऊर्जा हेतु था, जिसके बाद लघु पनबिजली क्षेत्र (₹ 3,498.75 करोड़ : 25.74 *प्रतिशत*) सह उत्पादन परियोजनाओं (₹ 1,949.89 करोड़:14.30 *प्रतिशत*) और सौर फोटोवोल्टेइक क्षेत्र (₹ 739.07 करोड़ : 5.43 *प्रतिशत*) के लिए और बाकी अन्य क्षेत्रों[6] में था (₹ 571.57 करोड़ : 4.25 प्रतिशत)।

[5] *सह उत्पादन उपयोगी उद्देश्यों हेतु समान ईंधन से बिजली और ऊष्मा दोनों का साथ-साथ उत्पादन है।*

[6] *ऊर्जा दक्षता और संरक्षण, वेस्ट टू एनर्जी, औद्योगिक कचरे से बायोमिथेनीकरण तथा विविध*

तालिका 1.2 : 2008-09 से 2012-13 के दौरान इरेडा की संस्वीकृतियां और वितरण

₹ करोड़ में

वर्ष	संस्वीकृत परियोजनाओं की संख्या	संस्वीकृत राशि	वितरित राशि	संस्वीकृत परियोजनाओं की क्षमता (मे.वा में)	चालू परियोजनाओं की क्षमता (मैं.वा में)
2008-09	47	1489.93	770.95	403.75	177.81
2009-10	29	1823.91	890.03	760.75	292.55
2010-11	34	3126.42	1224.17	804.63	270.10
2011-12	64	3405.96	1855.03	1416.90	904.00
2012-13	45	3747.36	2125.50	1249.80	848.00
कुल	**219**	**13593.58**	**6865.68**	**4635.83**	**2492.46**

स्रोत: इरेडा की वार्षिक रिपोर्ट

1.6 लेखापरीक्षा ने 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। इसी पृष्ठ भूमि में लेखापरीक्षा ने 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।

1.7 लेखापरीक्षा उद्देश्य

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

- कम्पनी आरई 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।

1.8 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नलिखित से प्राप्त किए गए थे:

- एमएनआरई के साथ समझौता ज्ञापन (एमओयू) और इरेडा के संस्थापन प्रलेख (एमओए)
- अक्षय ऊर्जा और ऊर्जा दक्षता वित्तपोषण दिशानिर्देश, एक मुश्त निपटान और पुनर्निर्धारण पर दिशानिर्देश, गैर निष्पादित परिसम्पत्तियों से संबंधित विवेकपूर्ण प्रतिमान और इरेडा की उचित व्यवहार संहिता;
- इरेडा के बजट, वार्षिक रिपोर्टें और कॉरपोरेट योजनाएं;
- निदेशक मंडल/निपटान सलाहकार समिति की बैठकों की कार्यसूची/कार्यवृत;
- लोक उद्यम विभाग के कार्यबल के कार्यवृत;
- एमनआरई के परिणाम संरचना दस्तावेज, परिणामी बजट और अनुदेश; और
- विद्युत वित्त निगम और ग्रामीण विद्युतीकरण निगम जैसी अन्य विद्युत क्षेत्र वित्तपोषण कम्पनियों की वार्षिक रिपोर्टें।

1.9 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2008-09 से 2012-13 तक की पाँच वर्षों की अवधि को कवर किया गया है। नियोजन और मॉनीटरिंग पहलुओं की जांच के अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने विस्तृत संवीक्षा के लिए **अनुबंध** III में सूचीबद्ध मामलों का नमूना चयन भी किया, जैसा कि नीचे तालिका 1.3 में विवरण दिया गया है:

तालिका 1.3 : नमूना चयन

₹ करोड़ में

मामलों का प्रकार	आरम्भ करने से /2008-09 से 2012-13 तक मामलों की कुल संख्या (जन संख्या)	शामिल कुल राशि	लेखापरीक्षा के लिए चयनित मामलों की संख्या नमूना आकार	चयन किए गए नमूने में शामिल कुल राशि	चयनित मामलों की प्रतिशतता	चयन किए गए नमूने में शामिल राशि की प्रतिशतता	चयन के लिए मानदंड
संस्वीकृत मामले	229	13431.13	25	4798.38	10.92	35.73	उच्च मूल्य
छोडे गए मामले	298	16199.36	43	3156.68	14.43	19.49	उच्च मूल्य
संवितरण मामले	144	6867.45	17	1865.80	11.81	27.17	उच्च मूल्य
गैर निष्पादित परिसम्पत्तियों के मामले	67	254.80	11	138.71	16.42	54.44	2 वर्ष या उससे अधिक से बकाया उच्च मूल्य वाले मामले
एकमुश्त निपटान (ओटीएस) मामले	29	446.70	17	378.42	58.62	84.72	देयों का अधिकतम घाटा
परित्याग की गई परियोजनाएं	38	284.61	5	45.32	13.16	15.92	देयों का निपटान न करना
आर्थिक सहायता के मामले	123	148.99	12	18.10	9.76	12.15	गैर वसूली

नमूनों का चयन पीआईडीएमओएस डाटाबेस से किया गया था।

1.10 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

प्रारंभिक अध्ययन और पृष्ठभूमि की जानकारी के आधार पर, लेखापरीक्षा ने निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए दिशार्निदेश तैयार किए। एक लेखापरीक्षा योजना जिसमें लेखापरीक्षा कार्य के कार्यक्षेत्र और उद्देश्यों, चिन्ता के विषयों और विभिन्न गतिविधियों के लिए समय सीमा तैयार की गई थी। 2 नवम्बर 2012 को एमएनआरई के साथ एक एन्ट्री कान्फ्रेन्स की गई जिसमें इरेडा के अधिकारियों ने भी भाग लिया, जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा कार्य क्षेत्र, लेखापरीक्षा मानदण्ड और लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली पर चर्चा की गई थी। लेखापरीक्षा ने इरेडा से विभिन्न अभिलेख/सूचना मांगी, मुख्य अधिकारियों से साक्षात्कार किए और लेखापरीक्षा के दौरान इरेडा की प्रोजेक्ट इन्फोर्मेशन एडं डक्यूमेन्टेशन मानीटरिंग सिस्टम (पीआईडीएमओएस) डाटाबेस में से ली गई जानकारी पर भी विश्वास किया गया।

लेखापरीक्षा की समाप्ति के बाद एक एक्जिट कान्फ्रेन्स 28 अप्रैल 2014 को सीएमडी और अन्य इरेडा अधिकारियों के साथ की गई जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्षों और सिफारिशों की चर्चा की गई। इरेडा से प्राप्त हुई प्रतिक्रियाओं पर उचित रूप से विचार किया गया और इस रिपोर्ट में समावेशित किया गया।

नवीन एवं नवीकरणीय ऊर्जा मंत्रालय को 15 जुलाई 2014 को ड्राफ्ट रिपोर्ट जारी किया गया था। मंत्रालय ने दिनांक 17 अक्टूबर 2014 और 07 जनवरी 2015 के पत्रों द्वारा अपनी प्रतिक्रिया दी। सिफारिशों पर मंत्रालय की प्रतिक्रिया और लेखापरीक्षा के खंडन को **अनुबंध I** में दिया गया है।

1.11 आभार

लेखापरीक्षा इरेडा एवं एमएनआरई प्रबंधन द्वारा दिए गए सहयोग और सहायता के लिए आभार व्यक्त करता है।