अध्याय-8

सहमति ज्ञापन के लक्ष्यों का निर्धारण एवं प्राप्ति

8.1 सहमति ज्ञापन

सहमति ज्ञापन, (एमओयू) जैसा कि केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (सीपीएसईज़) पर लागू है, विशिष्ट रूप से दोनो पक्षों के सहमति एवं दायित्वों के उद्देश्यों को स्पष्ट करते हुए भारत सरकार (अर्थात् संबंधित प्रशासनिक मंत्रालय) एवं सीपीएसई के प्रबंधन के बीच एक समझौता दस्तावेज है। एमओयू सीपीएसई के परिचालन निष्पादन का मूल्यांकन करने के लिए है जिसमें विभिन्न मानदण्डों के लिए लक्ष्यों के निर्धारण के माध्यम से परियोजना कार्यान्वयन की प्रगति सम्मिलित है।

8.2 एमओयू लक्ष्यों के प्रति भेल का निष्पादन

डीपीई प्रतिवर्ष सीपीएसइज़ एवं संबंधित प्रशासनिक मंत्रालयों के बीच एमओयूज़ का मसौदा तैयार करने एवं अन्तिम रूप देने के लिए दिशानिर्देश जारी करता है जिसके अनुसार सभी सीपीएसईज़ को संबंधित प्रशासनिक मंत्रालयों के साथ एमओयू पर हस्ताक्षर करना आवश्यक है और जिसमें विफल होने पर उनका निष्पादन "खराब " के रूप में आँके जाने के लिए दायी होता है। भेल प्रतिवर्ष अपने प्रशासनिक मंत्रालय अर्थात् भारी उद्योग मंत्रालय (भारी उद्योग विभाग, जिसे यहाँ बाद में मंत्रालय कहा गया है) के साथ एमओयू पर हस्ताक्षर करता रहा है।

भेल द्वारा पिछले पाँच वर्षों अर्थात् 2007-08 से 2011-12 के दौरान प्राप्त किये गए संयुक्त स्कोर एवं अनुकूल एमओयू रेटिंग के ब्यौरे तालिका 31 में दिये गए थे।

तालिका 31

वर्ष	संयुक्त स्कोर	एमओयू रेटिंग
2007-08	1.19	उत्कृष्ट
2008-09	2.64	अच्छा
2009-10	1.17	उत्कृष्ट
2010-11	1.02	उत्कृष्ट
2011-12	1.08	उत्कृष्ट

एमओयू में मंत्रालय द्वारा भेल के लिए प्रत्येक मानदण्ड के प्रति लक्ष्य समग्र रूप से विनिर्दिष्ट किए गए हैं। एमओयू लक्ष्यों पर आधारित, भेल स्वयं, प्रत्येक वर्ष अपनी इकाईयों के निष्पादन का आन्तरिक रूप से निर्णय करने के लिए उनके सम्बन्ध में पैरामीटर वार लक्ष्य तैयार करता है।

लेखापरीक्षा ने (i) पाँच वर्षों अर्थात् 2007-08 से 2011-12 की अवधि के लिए एमओयू के अन्तर्गत विभिन्न मानदण्डों के लिए निष्पादन लक्ष्यों के निर्धारण की प्रणाली एवं (ii) मुख्य रूप से क्षमता का उपयोग एवं शोध एवं विकास से संबंधित लक्ष्यों की वास्तविक प्राप्ति की सीमा पर एक आश्वासन प्राप्त

करने के विचार से निर्धारित किये गए लक्ष्यों के प्रति वास्तविक निष्पादन के आकलन की पर्याप्तता की जॉच की। इन मुद्दों पर लेखापरीक्षा निष्कर्षो पर क्रमशः पैराग्राफ 8.3 तथा 8.4 में चर्चा की गई है।

8.3 लक्ष्यों का निर्धारण

8.3.1 गैर वित्तीय मानदण्डों के तर्कसंगत निर्धारण की आवश्यकता

एक सीपीएसई प्रशासनिक मंत्रालय/विभाग के साथ परामर्श करके गैर-वित्तीय निष्पादन मानदण्ड चुन सकती है जो इसकी कार्यशैली एवं इसके उद्देश्यों की पूर्ति के लिए महत्वपूर्ण समझे जाते हैं। यद्यपि, निर्धारित किए गए गैर-वित्तीय निष्पादन मानदण्ड स्मार्ट (विशिष्ट,मापने योग्य, प्राप्य, परिणाम-उन्मुख, मूर्त) एवं सीपीएसई के वार्षिक योजना/बजट/कार्पोरेट योजना के अनुसार होने चाहिए। भेल द्वारा हस्ताक्षर किए गए एमओयू में 12 मुख्य गैर-वित्तीय मानदण्ड[53] सम्मिलित हैं। ये मानदण्ड एवं लक्ष्य मंत्रालय द्वारा गठित कार्यबल द्वारा भेल के साथ विवेचना के बाद निर्धारित किए गए थे।

लेखापरीक्षा ने क्षमता उपयोग तथा शोध एवं विकास से सम्बंधित तीन मुख्य गैर वित्तीय मानदण्डो के लिए लक्ष्यों के निर्धारण की जाँच की एवं निम्नलिखित अपर्याप्ततॉए देखीं:

(i) ग्राहक परियोजनाओं में "समय पर" सुपुर्दगियों का सुपुर्दगी सूचकॉंक

इस मानदण्ड के अन्तर्गत मूल्यांकन के लिए कई परियोजनाओं पर विचार किया गया एवं संबंधित वर्षो के दौरान सुपुर्दगी (ग्राहकों के साथ संविदाओं के अनुसार) के लिए सूचीबद्ध परियोजनाओं की कुल संख्या नीचे तालिका 32 में दर्शायी गईं हैं।

तालिका 32

वर्ष	वर्ष के दौरान सुपुर्दगी के लिए सूचीबद्ध परियोजनाओं (क्षमता मेगावाट में) की संख्या	एमओयू मानदण्ड में निष्पादन मूल्यांकन के लिए विचार की गई परियोजनाओं (क्षमता मेगावाट में) की संख्या	एमओयू लक्ष्य में विचार की गई परियोजनाओं (मेगावाट में क्षमता का *प्रतिशत*) की संख्या का *प्रतिशत*
2007-08	70 (16121मे.वा.)	9 (1504 मे.वा.)	13 (9)
2008-09	58 (17571 मे.वा.)	18 (3268 मे.वा.)	31 (19)
2009-10	52 (18054 मे.वा.)	28 (6151 मे.वा.)	54 (34)
2010-11	43 (20750 मे.वा.)	22 (7118 मे.वा.)	52 (34)
2011-12	73(39143 मे.वा.)	58(12201 मे.वा.)	80(31)

अतः एमओयू इन वर्षो के दौरान भेल द्वारा कार्यान्वित होने के लिए अपेक्षित परियोजनाओं (13 से 80 *प्रतिशत*) से कम के निष्पादन पर आधारित थे एवं उनके मौलिक सुपुर्दगी कार्यक्रम की

[53] गुणवत्ता एवं ग्राहक संतुष्टि, मानव संसाधन, अभियांत्रिकी एवं आर एवं डी, परियोजना कार्यान्वयन (आधुनिकीकरण एवं विस्तारण), पूँजीगत व्यय, वैश्वीकरण की सीमा, परियोजनाओं का तकनीकी विकास, ग्राहक परियोजनाओं में समय पर सुपुर्दगियों का सुपुर्दगी सूचकॉंक, हस्ताक्षर किए जाने वाले जे वी अनुबन्ध, कार्पोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व, फुटकर कर्जदार एवं माल सूची तथा उद्योग विशिष्ट उद्देश्य}

तुलना में इन वर्षों के दौरान समय पर परियोजनाओं की सुपुर्दगी करने की भेल की योग्यता को व्यापक रूप से प्रदर्शित नहीं करते। इनके अतिरिक्त, यद्यपि एमओयू में कवर की गई कई परियोजनाओं की संख्या 2007-12 की अवधि में 13 से 80 *प्रतिशत* तक बढ़ी थी, तथापि सुपुर्द की जानी वाली क्षमता वृद्धि (मेगावाट में) के संबंध में उनका महत्व सुपुर्द किये जाने के लिए नियोजित कुल क्षमता (मेगावाट में) का केवल 9 से 34 *प्रतिशत* तक था। बैठकों के कार्यवर्तो अथवा संबंधित वर्षों में मंत्रालय एवं भेल के बीच एमओयू में लक्ष्यों पर बाचचीत के लिए अन्य अभिलेखों में विशिष्ट परियोजनाओं को निकालने अथवा सम्मिलित करने के लिए कोई अभिलिखित कारण नहीं थे।

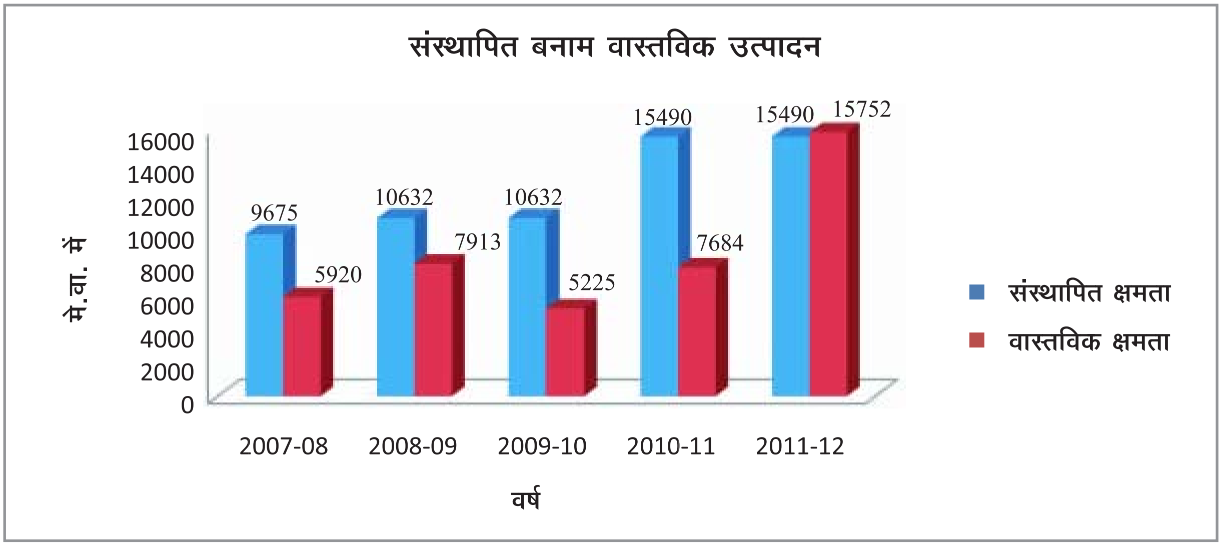
प्रबन्धन ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को नोट किया (सितम्बर 2013) एवं बताया कि एमओयू के अन्तर्गत लक्ष्यों के निर्धारण के लिए परियोजनाओं के चुनाव हेतु अन्तिम प्राधिकरण डीपीई हैं।

तथ्य यह है कि मानदण्ड के तहत मूल्यांकन के लिए सम्मिलित परियोजनाओं को लक्ष्यों को चुनौतीपूर्ण बनाने के लिए वर्ष के दौरान सुपुर्द किये जाने हेतु नियोजित क्षमता का एक महत्वपूर्ण भाग अभिग्रहण करना चाहिए।

(ii) एमओयू मानदण्ड के रूप में क्षमता उपयोग को वास्तविक रूप में सम्मिलित न करना।

31 मार्च 2012 को समाप्त होने वाले पाँच वर्षों के लिए एमओयू मुख्यरूप से भेल द्वारा कारोबार की प्राप्ति पर आधारित थे एवं इसको विनिर्माण इकाईयों का क्षमता उपयोग[54] के लिए कोई महत्त्व नहीं दिया गया था जो प्रतिस्थापित क्षमता[55] (2011-12 को छोड़कर) से नीचे रहा जैसा कि चार्ट 3 में दर्शाया गया है।

चार्ट 3



---

[54] *सम्बन्धित वर्षों के वार्षिक लेखाओं के अनुसार*

[55] *तीन विनिर्माण ईकाईयों अर्थात एचपीईपी-हैदराबाद, एचईपी-भोपाल एवं एचईईपी-हरिद्वार की प्रतिस्थापित क्षमता (मेगावाट में) पर आधारित जैसा कि संबंधित वर्षों के लिए भेल के वार्षिक लेखाओं में दर्शाया गया है।*

इसके अलावा, अन्य सीपीएसईज़ जैसे एनटीपीसी लिमिटेड, एसजेवीएन लिमिटेड द्वारा हस्ताक्षर किये गए एमओयू में उत्पादन को क्रमशः 7 *प्रतिशत* एवं 5 *प्रतिशत* की भारिता के साथ एक मुख्य मानदण्ड के रूप में अपनाया गया था।

प्रबन्धन ने कहा (सितम्बर 2013) कि एमओयू 2013-14 में प्रत्यक्ष निष्पादन को सम्मिलित करने के लिए भेल के प्रस्ताव पर कार्यबल द्वारा विचार नहीं किया गया था।

तथ्य यह है कि एक महत्वपूर्ण मानदण्ड के रूप में प्रत्यक्ष निष्पादन के समावेशन से कम्पनी के समग्र निष्पादन को एक अधिक व्यापक रूप से अभिग्रहण करने की संभावना है।

8.4 एमओयू मानदण्डों के प्रति निष्पादन के आकलन में कमियाँ

लेखापरीक्षा ने डीपीई दिशानिर्देशों के सम्बन्ध में निम्नलिखित मानदण्डों के प्रति निष्पादन के आकलन में कमियाँ देखीं जिसकी नीचे चर्चा की गई है।

(i) ग्राहक परियोजनाओं में "समय पर" सुपुर्दगियों का सुपुर्दगी सूचकाँक

"समय पर" सुपुर्दगियों का सुपुर्दगी सूचकाँक एमओयू में चयनित परियोजनाओं के लक्ष्यों की प्राप्ति में कम्पनी के निष्पादन को मापता है। लेखापरीक्षा ने प्रबन्धन द्वारा उपलब्ध कराए गए सुपुर्दगी सूचकॉक की कार्यप्रणाली के विवरणों की जाँच की एवं देखा कि सुपुर्दगी सूचकॉक की गणना के लिए विचार की गई चयनित परियोजनाओं की कुछ गतिविधियाँ वास्तव में या तो पहले वर्ष के दौरान पूरी हुई थी या फिर एमओयू अवधि के बाद। अतः सूचकॉक में केवल उन्ही गतिविधियों को सम्मिलित करके, जो संबंधित वर्ष के दौरान पूरी हुई थीं, सही रूप से तैयार नही किया गया था।

प्रबन्धन ने कहा (अप्रैल/सितम्बर 2013) कि 2007-08 में विकसित सुपुर्दगी सूचकॉक का मानदण्ड 2008-09 में वैध किया गया एवं डीपीई कार्य बल द्वारा स्वीकार किया गया गया। सुपुर्दगी सूचकॉक की गणना का सिद्धान्त उस वर्ष पर विचार किए बिना जिसमें परियोजना गतिविधि/लक्ष्य पूरा किया गया, अनुकूल भारिताओं के साथ परियोजना के सभी लक्ष्यों को ध्यान मे रखता है। तदनुसार, वर्ष के दौरान लक्ष्य निर्धारित किए गए एवं निष्पादन स्कोर का मूल्यांकन किया गया।

उत्तर को इस तथ्य के मद्देनजर देखा जाना है कि एमओयू का लक्ष्य एक विशिष्ट वर्ष के लिए कम्पनी के निष्पादन का मूल्यांकन करना है। ऐसी गतिविधियों का समावेशन जो संदर्भित वर्ष से नहीं बल्कि दूसरे वर्षों से संबंधित है, उस वर्ष के लिए निष्पादन के मूल्यांकन के आधारभूत उद्देश्य के विरूद्ध है। इसके अतिरिक्त, कम्पनी ने सुपुर्दगी सूचकॉक की गणना के लिए भारिता तथा विधि को अन्तिम रूप देने का आधार उपलब्ध नहीं कराया। विभिन्न लक्ष्यों के लिए अपनाए गए भारिता एवं विधि के आधार के अभाव में, लेखापरीक्षा के लिए कम्पनी के समग्र एमओयू स्कोर पर इस अपर्याप्ता के प्रभाव को समझना संभव नहीं था।

(ii) आर एंड डी के संबंध में राजस्व व्यय की पहचान

इन हाउस आर एंड डी व्यय के लिए एमओयू में "उत्कृष्ट" रेंटिंट की प्राप्ति के लिए मंत्रालय द्वारा निर्धारित लक्ष्य एवं 2007-12 के दौरान इन लक्ष्यों के प्रति भेल द्वारा दावा किया गया वास्तविक व्यय तालिका 33 में दर्शाया गया है

तालिका 33

(₹ करोड़ में)

लक्ष्य	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	कुल
एमओयू में उत्कर्ष रेटिंग के लिए निर्धारित लक्ष्य (आर एवं डी व्यय)	210	340	494	600	900	2544
एमओयू के निष्पादन मे दावा किया गया आर एंड डी व्यय	463.41	690.01	829.27	981.86	1198.82	4163.37
वार्षिक लेखापरीक्षित लेखाओं[56] के अनुसार आर एंड डी व्यय	295.79	421.09	369.88	421.73	444.24	1952.73

डीपीई के दिशानिर्देशों के अनुसार, सीपीएसई का एमओयू मूल्यांकन लेखापरीक्षित लेखाओं के आधार पर किया जाना है एवं सीपीएसईज़ को लेखापरीक्षित डाटा पर आधारित स्व मूल्यांकन रिपोर्ट प्रस्तुत करनी है। हालाँकि, भेल ने एमओयूज में आर एंड डी के अन्तर्गत व्यय के लिए वार्षिक लेखापरीक्षित लेखाओं में दर्शायी गई राशि से अधिक का दावा किया था जिसके परिणामस्वरूप इसकी उपलब्धि का अधिक आकलन हुआ। लेखापरीक्षा ने 2007-12 के दौरान एमओयूज के अन्तर्गत आर एंड डी व्यय के रूप में दावा किये गए ₹ 4163.37 करोड़ में से ₹ 2852.29 करोड़ के विवरण की जाँच की एवं देखा कि एमओयू निष्पादन में दावा किए गए आर एंड डी व्यय में "संविदाओं के प्रति विकास" पर ₹ 2210.64 करोड़ का व्यय सम्मिलित है जिसे मुख्य रूप से ग्राहकों के विशिष्ट वाणिज्यिक आदेशों के भाग के रूप में किए गए संशोधनों को मुख्य रूप से प्रस्तुत किया गया था एवं कम्पनी के लेखाओं में आर एंड डी व्यय के रूप में बुक नहीं किया गया था ।

प्रबन्धन ने बताया (अप्रैल/सितम्बर 2013) कि उन गतिविधियों से अलग जो वार्षिक लेखापरीक्षित लेखाओं में अभिग्रहण की गई है, कई अन्य आर एंड डी गतिविधियां की गई एवं पृथक रूप से अभिग्रहण की गई हैं। ग्राहक आदेशों में नए डिजाइन सम्मिलित थे एवं आर एंड डी ग्राहको की विशिष्ट आवश्यकताओं एवं विद्यमान माड्यूलों के आशोधनों को पूरा करने का प्रयास करता है। अतः इन गतिविधियों पर किया गया व्यय, आर एंड डी व्यय समझा जाता है।

[56] संबंधित वर्षों के वार्षिक लेखापरीक्षित लेखाओं एंव आर एवं डी गतिविधियों (भवन, संयत्र एवं मशीनरी तथा सॉफ्टवेयर) के लिए अचल परिसम्पत्तियों पर किया गया व्यय, एवं आर एवं डी कार्यालय के लिए भुगतान किए गए पट्टा किराये, इत्यादि के अनुसार।

प्रबन्धन का उत्तर इस तथ्य के प्रति देखा जा रहा है कि डीपीई के दिशानिर्देश निर्दिष्ट करते हैं कि एमओयू निष्पादन में वास्तविक आँकड़े कम्पनी के लेखापरीक्षित लेखाओं के अनुसार होने चाहिए। ग्राहक की विशिष्ट आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए आशोधन, डिजाइन एवं प्रक्रिया के विकास के रूप में किया गया व्यय आदेश कार्यान्वयन का हिस्सा है जो ग्राहकों के बिल में जाता है तथा मुख्य उपकरण के प्रति टर्नओवर के रूप में पहचाना जाता है। एएस-26 के अनुसार यह आर एंड डी व्यय का हिस्सा नहीं जैसा कि पहले ही ऊपर पैरा 7.3 में चर्चा की जा चुकी है।

अतः भेल ने आर एंड डी व्यय के कारण सभी तीन वर्षों क्रमशः 2009-10 से 2011-12 के दौरान संयुक्त स्कोर में 0.08 अंको के लाभ का दावा किया।

संक्षेपतः, डीपीई दिशानिर्देशों के अनुरूप समुचित तौर से चुनौतीपूर्ण लक्ष्य निर्धारित करने एवं तथरस्थ भाव से निष्पादन के मूल्याँकन की गुंजाईश थी।

प्रबन्धन ने बताया (अप्रैल 2013) कि एमओयू के प्रत्येक वित्तीय मानदण्ड के प्रति लक्ष्यों को डीपीई कार्यबल के साथ बातचीत के दौरान अन्तिम रूप दिया गया है। भारी उद्योग विभाग भी इन बातचीत में शामिल है। डीपीई कार्यबल जो मानदण्ड पर वार्ता करता है, ही वह कार्यबल है जो एमओयू में निर्धारित लक्ष्यों के प्रति निष्पादन के मूल्यांकन के लिए उत्तरदायी है। मंत्रालय ने प्रबंधन के उत्तर का समर्थन किया (जून 2013)

उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि भेल के साथ मंत्रालय की जिम्मेदारी भी यह सुनिश्चित करना है कि एमओयू लक्ष्य डीपीई द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार निर्धारित एवं मूल्यांकित किए गए हैं। दिशानिर्देशों की अननुपालना एक सीपीएसई के लक्ष्य एवं निष्पादन के पारदर्शी मूल्यांकन के उद्देश्य को विफल करती है।