

अध्याय

V

लागत अनुमान और प्रतिस्पर्धात्मकता

5.1 लागत अनुमान और मूल्य निर्धारण अनुमोदन हेतु प्रक्रिया

भेल में बोली तैयार करने और प्रस्तुत करने की प्रक्रिया में निम्नलिखित चरण शामिल हैं:

- निविदा प्राप्त/एकत्र करना और जहां भी आवश्यक हो, स्पष्टीकरण/पूछताछ हेतु संबंधित निर्माण इकाईयों और निष्पादन एजेंसियों को अग्रेषित करना;
- निर्माण इकाईयों/क्षेत्रों से लागत अनुमान और अन्य विवरण प्राप्त करना; और
- लागत अनुमान का समेकन और संबंधित कारोबार क्षेत्र द्वारा बोली प्रस्तुत करना।

बोली प्रस्तुत करने से पूर्व, कारोबार क्षेत्र द्वारा उद्धृत किये जाने वाले प्रस्तावित मूल्य को भेल के अनुमोदित शक्तियों के प्रत्यायोजन²¹ (डीओपी) के अनुसार सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित होना चाहिये।

5.2 लागत अनुमान

लेखापरीक्षा ने भेल में लागत अनुमान और मूल्य निर्धारण अनुमोदन की प्रक्रिया की तीन कारोबार क्षेत्रों²² में डीओपी के प्रावधानों की तुलना में जांच की और निम्नलिखित देखा:

5.2.1 लागत अनुमान वास्तविक स्थिति नहीं दर्शाता

विद्युत क्षेत्र (पीएस)-मार्केटिंग को भेल इकाईयों द्वारा प्रस्तुत अनुमानित लागत में पांच स्तरों में लागत शामिल है:

- स्तर-1: वृद्धिशील लागत;
- स्तर-2: प्रत्यक्ष लागत;
- स्तर-3: उत्पादन लागत;
- स्तर-4:यूनिट स्तर लागत; और
- स्तर-5: कॉर्पोरेट स्तर लागत

²¹ यदि उद्धृत किये जाने वाला मूल्य पूर्ण लागत सहित 10 प्रतिशत लाभ प्राप्त करता है, तो मूल्य निर्धारण अनुमोदन कार्यकारी निदेशक द्वारा दिया जायेगा; यदि प्राप्त किये जाने वाला प्रस्तावित मार्जिन 10 प्रतिशत से कम हो, अनुमोदन विद्युत क्षेत्र ऑर्डरों के मामले में क्षेत्र प्रमुख (अर्थात् निदेशक (पावर), औद्योगिक क्षेत्र ऑर्डरों के मामले में निदेशक (आईएसएंडपी) और अंतर्राष्ट्रीय परिचालन ऑर्डरों के मामले में सीएमडी) का अनुमोदन प्राप्त करना होगा; और यदि मूल्य पूर्ण लागत से कम उद्धृत किया जाना हो, तो निदेशक (वित्त) और सीएमडी दोनों का अनुमोदन अपेक्षित था। संशोधित (नवम्बर 2012) डीओपी के अनुसार, अंतर्राष्ट्रीय परिचालन के संबंध में, इस कारोबार क्षेत्र के प्रमुख के पास ₹500 करोड़ मूल्य तक के प्रस्ताव प्रस्तुत करने का पूर्ण प्राधिकार होता है। ₹500 करोड़ से अधिक के प्रस्ताव को कार्यकारी निदेशकों और सीएमडी के अनुमोदन की आवश्यकता होती है।

²² विद्युत क्षेत्र, औद्योगिक क्षेत्र और अंतर्राष्ट्रीय परिचालन

पीएस- मार्केटिंग द्वारा प्राप्त किए और प्राप्त न हुये ऑर्डरों हेतु उद्धृत/आदेशित मूल्यों और निर्धारित लागत की समीक्षा से पता चला कि 44 पीएस-मार्केटिंग आर्डर में से लेखापरीक्षा को 22 मामलों की विस्तृत पांच-स्तर लागत जानकारी उपलब्ध कराई गई थी। यह देखा गया कि भेल ने 13 मामलों (स्तर 3 और 2 के बीच नौ मामले; स्तर 2 और 1 के बीच दो मामलों और स्तर-1 के नीचे दो मामलों) में स्तर-3 लागत से कम उद्धृत किया था। तथापि, भेल ने दर्शाया कि इन 11 परियोजनाओं को लागत लाभ-सीमा सहित निष्पादित किया जा रहा था। अन्य नौ आर्डर के मामले में, आदेशित मूल्य स्तर-3 लागत (0.57 से 18.59 प्रतिशत तक) से अधिक था यद्यपि परियोजनाएं उच्चतर लागत लाभ-सीमा सहित क्रियान्वित की गई थी। यह दर्शाता है कि बोली के लिये भेल की निर्माण इकाईयों/क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा प्रयोग की जा रही लागत जानकारी वास्तविक स्थिति नहीं दर्शाती थी तथा प्राप्त न हुई निविदा के मामले में भेल द्वारा उद्धृत मूल्यों को और अधिक तर्कसंगत बनाया जा सकता था जिसके परिणामस्वरूप भेल की प्रतिस्पर्धात्मकता बढ़ा सकती थी।

मंत्रालय ने कहा (मई 2017) कि लागत अनुमान हेतु अच्छी तरह से निर्धारित तर्कसंगत प्रक्रिया थी जिसका निविदा प्रस्तुत करते समय पालन किया गया था। निविदा हेतु मूल्य बाजार जानकारी, प्रतिस्पर्धा स्तर, निविदा शर्तों और अन्य नीतिगत विचारणाओं के आधार पर थे, जबकि इकाईयों/क्षेत्रों से अनुमानों को मागदर्शक कारक के रूप में माना जाता था। इसके अतिरिक्त, जब मात्रा अधिक थी, अधिक ऑर्डर पर लागत वितरित हुई। निष्पादन अवधि के दौरान, प्रबंधन ने समग्र लागत कम करने पर ध्यान दिया और सामग्री और अन्य लागत पर सुधार के लिये प्रयास किये गये थे।

परियोजनाओं के निष्पादन के लिये भेल द्वारा अनुमानित लागत से परियोजनाओं के लिये उद्धृत मूल्य काफी कम होने के कारण और यह तथ्य कि भेल ने उन परियोजनाओं में भी लाभ कमाया जहां उद्धृत मूल्य प्रत्यक्ष लागत से कम था (स्तर-2/स्तर-1 के नीचे) को ध्यान में रखते हुये उत्तर तर्कपूर्ण नहीं था।

5.2.2 बोली हेतु मूल्य निर्धारण का अननुमोदन

2012-16 के दौरान, पीएस-मार्केटिंग ने 62 आर्डर हेतु बोली लगाई जिसमें से उसे 44 प्राप्त हुए और 18 गंवाएँ। लेखापरीक्षा ने देखा कि 62 आर्डर जिनके लिये पीएस-मार्केटिंग ने बोली लगाई थी, में से पांच मामलों में निदेशक (पावर) का अनुमोदन अपेक्षित था जबकि अन्य 51 मामलों में भेल में शक्तियों के प्रत्यायोजन (डीओपी) के अनुसार निदेशक (वित्त) और सीएमडी दोनों का अनुमोदन अपेक्षित था। तथापि बोली प्रस्तुत करने से पूर्व इन मामलों में निदेशक (पावर)/निदेशक (वित्त) और सीएमडी से अनुमोदन नहीं लिया गया था। इसके परिणामस्वरूप कम्पनी के स्वयं के शक्ति के प्रत्यायोजन का उल्लंघन हुआ।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2017) कि सक्षम प्राधिकारी की सहमति प्राप्त करने के बाद मूल्य पर विचार और उद्धृत किया गया था। तथापि, रिकॉर्ड में सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन लेने के लिये अब उचित ध्यान दिया जा रहा था। मंत्रालय ने कहा (मई 2017) कि कम्पनी ने इस क्षेत्र में प्रणाली में सुधार भी किया।

लेखापरीक्षा सराहना करती है कि प्रबंधन ने प्रणाली में सुधार किया, जिसकी अनुवर्ती कार्रवाई विवरण के माध्यम से पुष्टि की जायेगी।

5.2.3 गंवाई गई निविदा का विश्लेषण

भेल प्रबंधन द्वारा प्रस्तुत जानकारी के अनुसार, 2012-16 के दौरान प्रतिस्पर्धा²³ के प्रति ऑर्डर प्राप्त करने में व्यवसाय क्षेत्र-वार कारोबार सफलता दर को तालिका 5.1 में सारबद्ध किया गया है।

तालिका 5.1: 2012-16 के दौरान प्रतिस्पर्धा के प्रति व्यवसाय क्षेत्र-वार कारोबार सफलता दर

कारोबार क्षेत्र	प्राप्त किये गये ऑर्डर	गंवाए ऑर्डर	सफलता दर
	(₹ करोड़ में)	(₹ करोड़ में)	(प्रतिशत)
विद्युत क्षेत्र	38602	29797 ²⁴	56.44
औद्योगिक क्षेत्र	16045	17318	48.09
अंतर्राष्ट्रीय परिचालन	3633	3184	53.29

यद्यपि प्रबंधन ने, प्रत्येक गंवाई गई निविदा के पश्चात गंवाई गई निविदा का विश्लेषण किया तथापि इसके, विवरण रिकॉर्ड में उपलब्ध नहीं थे। प्रबंधन ने निविदा गंवाने के व्यापक कारण प्रस्तुत किये। तालिका 5.2 में 2012-16 के दौरान उन्हें सारबद्ध किया गया है।

तालिका 5.2: 2012-16 के दौरान तीन कारोबार क्षेत्रों द्वारा प्राप्त न की गई निविदाओं का कारण-वार विवरण

निविदा गंवाने के कारण	गंवाई गई निविदाएं							
	विद्युत क्षेत्र		औद्योगिक क्षेत्र		अंतर्राष्ट्रीय परिचालन		कुल	
	सं.	मूल्य (₹ करोड़)	सं.	मूल्य (₹ करोड़)	सं.	मूल्य (₹ करोड़)	सं.	मूल्य (₹ करोड़)
मूल्यनिर्धारण	8	6857	288	13776	14	2633	310	23266
वितरण	-	-	41	871	-	-	41	871
प्रौद्योगिकी	-	-	33	1587	1	80	34	1667
मूल्य और वितरण/ प्रौद्योगिकी और वाणिज्यिक लोडिंग्स	5	15811	16	925	2	361	23	17097
ग्राहक वरीयता	3	1219	3	89	1	110	7	1418
भेल की बोली अयोग्य घोषित की गई	2	5910	17	70	-	-	19	5980
कुल	18	29797	398	17318	18	3184	434	50299

²³ नामांकन आधार के प्रति प्राप्त परियोजनाओं को छोड़कर या परियोजनाएँ जहां बोलीदाता केवल भेल ही हो।

²⁴ शॉगटॉग करछम एचईपी जहां एल1 का घोषित मूल्य माना गया था और गॉंगरी एचईपी और रेंटले एचईपी जहां भेल के निर्धारित मूल्य को माना गया था क्योंकि प्रबंधन ने यह कहते हुये कि बोली एकांत में खोली गई थी एल1 निर्धारित मूल्य प्रस्तुत नहीं किये को छोड़कर एल1 के निर्धारित मूल्य के आधार पर।

निविदा गंवाने के सबसे महत्वपूर्ण कारण मूल्य और उसके बाद मूल्य व सुपुर्दगी/प्रौद्योगिकी और वाणिज्यिक लोडिंग थी। कुल मिलाकर ये उन ऑर्डर का 85.29 प्रतिशत है (मूल्य के संदर्भ में) जो नहीं मिले थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- भेल का मूल्य²⁵ पीएस-मार्केटिंग को प्राप्त न हुई 18 निविदाओं में से 13 में 4.36 से 71.08 प्रतिशत तक एल1 मूल्य से अधिक था। प्राप्त न हुई दो निविदाओं के मामले में, एल1 मूल्य से भेल उद्धृत मूल्य में अंतर की गणना नहीं की गई क्योंकि भेल की बोली पहले चरण में ही असक्षम घोषित कर दी गई थी। तीन मामलों में, मूल्य घोषित करने के चरण तक एल1 होने के बावजूद भेल को ऑर्डर नहीं दिये गये थे। भेल का ग्राहकों की वरीयता में न होने के कारण इन मामलों में विचार नहीं किया गया था।
- औद्योगिक क्षेत्र (आईएस) द्वारा गंवाई गई निविदा में, भेल का मूल्य अपने प्रतिस्पर्धियों²⁶ से ढाई गुना तक अधिक था। आईएस (अनुबंध 5.1 में सूचीबद्ध) में निविदा प्राप्त न होने के आठ मामलों में यद्यपि आईएस-मार्केटिंग ने संबंधित निर्माण इकाईयों (एमयूज) को बाजार स्तर मूल्य दर्शाया था, तथापि एमयूज बाजार स्तर मूल्य के साथ अपना अनुमान समरूप नहीं कर सका। यह देखा गया कि भेल का मूल्य मुख्य रूप से उच्चतर सामग्री और अतिरिक्त लागत के कारण अधिक था। आईएस-मार्केटिंग को प्रौद्योगिकी कारणों की वजह से पांच निविदाएँ (अनुबंध 5.2 में विवरण) नहीं मिली क्योंकि भेल द्वारा दी गई तकनीक या तो ग्राहक की आवश्यकता के अनुसार नहीं थी या पुरानी थी। छह ऑर्डर (चार कैपटिव पावर प्लांट ऑर्डर और दो ट्रांसमिशन बिजनेस ग्रुप ऑर्डर) प्रतिस्पर्धियों द्वारा दी गई कम सुपुर्दगी अवधि के कारण नहीं मिल पाये थे (अनुबंध 5.3 में विवरण)।
- अंतर्राष्ट्रीय परिचालन द्वारा प्राप्त न हुई 18 निविदाओं में से 15 में, भेल का मूल्य एल1 से 5.69 से 98.17 प्रतिशत अधिक था। दो मामलों में, एल1 मूल्य के संदर्भ में भेल द्वारा उद्धृत मूल्य में अंतर को एल1 मूल्य की उपलब्धता न होने के कारण सुनिश्चित नहीं किया जा सका जबकि एक मामले में भेल और एल1 का मूल्य एक समान था और भेल को प्रौद्योगिकी-वाणिज्यिक आधार पर निविदा नहीं मिली।

प्रबंधन/मंत्रालय ने कहा (फरवरी/मई 2017) कि:

- (i) प्रतिस्पर्धा के प्रति भेल की सफलता दर निकालते समय, 2x660 एमडब्ल्यू आरआरवीयूएनएल छाबड़ा ईपीसी परियोजनाओं पर विचार नहीं किया गया था, जहां भेल एल1 बना जबकि परियोजना एल2 बोलीदाता को दी गई थी। इसके अतिरिक्त, आईसीबी बोली जैसे 1x800 टीएनजीईडीसीओ नार्थ चेन्नै; 1x500 मे.वा. एनटीपीसी विध्यांचल एसजी एंड टीजी आदि पर भी विचार नहीं किया गया था। ये बोलियां अन्य प्रतिस्पर्धियों

²⁵ निर्धारित मूल्य की अनुपलब्धता के कारण 12 मामलों में निर्धारित मूल्य और चार मामलों में घोषित मूल्य (शौंगटोंग करछम एचईपी, गोंगरी एचईपी, रैटले एचईपी और बंजोली होली एचईपी)।

²⁶ 93 निविदाओं में 0 से 10 प्रतिशत, 86 निविदाओं में 10 से 20 प्रतिशत, 85 निविदाओं में 20 से 50 प्रतिशत, 30 निविदाओं में 50 से 100 प्रतिशत और 11 निविदाओं में 100 प्रतिशत से अधिक का अंतर था।

द्वारा भाग लेने के लिए खोली गई और भेल अपनी प्रतिस्पर्धी बोली के कारण अकेला बोलीदाता के रूप में उभरा।

- (ii) कारोबारी क्षेत्र और उत्पादन इकाइयों ने मिलकर बाजार स्तर मूल्यों के साथ लागत अनुमानों का संतुलन बनाने के लिये बहुत अधिक प्रयास किए थे।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि:

- (i) लेखापरीक्षा ने भेल की सफलता दर पर चर्चा की है जहां इसने अन्य पक्षों के साथ प्रतिस्पर्धा की और आर्डर सुनिश्चित किए। यद्यपि छाबड़ा परियोजना के लिए भेल एल1 के रूप में उभरा, फिर भी यह आर्डर सुरक्षित नहीं कर सका क्योंकि निविदा शर्तों में भेल को एक से अधिक परियोजना देने की अनुमति नहीं थी। इसलिए, सफलता दर निकालने के लिए छाबड़ा परियोजना को 'लुप्त निविदा' के रूप में नहीं माना गया।
- (ii) प्रबंधन का तर्क कि बाजार स्तर मूल्यों के साथ लागत अनुमानों का संतुलन बनाने के लिये बहुत अधिक प्रयास किए थे, को संबंधित कारोबारी क्षेत्रों द्वारा बाजार स्तर मूल्य बताए जाने के बावजूद भेल इकाइयों द्वारा बाजार स्तर मूल्य से संतुलन बनाने में विफलता के प्रति देखा जाना है। कई मामलों में विपणन विभाग द्वारा बताई गई बाजार स्तर मूल्यों के समीप मूल्यों के साथ परियोजना के लिए प्रतिस्पर्धी बोली लगी।

5.3 मात्रा का गलत प्राक्कलन

विद्युत परियोजनाओं से संबंधित सिविल कार्यों के निष्पादन हेतु सीमेंट और इस्पात, दो आवश्यक प्रमुख सामग्रियां हैं। भेल के विद्युत क्षेत्र ने सिविल उप-ठेकेदारों को जारी करने हेतु इन सामग्रियों की खरीद की। हालांकि यह देखा गया कि पीएस-उत्तरी एवं पश्चिमी क्षेत्रों ने तीन परियोजनाओं के लिए आवश्यक विभिन्न प्रकार के इस्पात (जैसे-इस्पात एसएस, लाइनर, इस्पात एसआर, इस्पात रेबर) और सीमेंट का वास्तविक प्राक्कलन नहीं किया। परिणामस्वरूप खपत हुई वास्तविक मात्रा, प्राक्कलित मात्रा से काफी अधिक बढ़ गई जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

तालिका 5.3: इस्पात और सीमेंट की प्राक्कलित एवं वास्तविक मात्रा

परियोजना का नाम	सामग्री	प्राक्कलित मात्रा	वास्तविक मात्रा	अधिक मात्रा		दर	अतिरिक्त व्यय
		मी.ट.	मी.ट.	मी.ट.	%	₹/ मी.ट.	₹ करोड़
अनपरा डी (पीएस-एनआर)	इस्पात एसएस	0	250	250	-	170000	4.25
	इस्पात लाइनर	0	16059	16059	-	38131	61.23
	इस्पात एसटीआर	30500	42500	12000	39	47685	57.22
	इस्पात रेबर	15500	42400	26900	174	43893	118.07
	सीमेंट	90000	165400	75400	84	4142	31.23
बवाना (पीएस-एनआर)	इस्पात एसटीआर	15000	19675	4675	178	41628	19.46
	इस्पात रेबर	10000	20900	10900	109	41291	45.00
	सीमेंट	75000	92550	17550	23	4099	7.19
पीपावाव (पीएस-डब्ल्यूआर)	ढाँचागत एवं मजबूत इस्पात	12000	22889	10889	91	46634	50.78
कुल							394.43

इस प्रकार, मात्रा के गलत प्राक्कलन के कारण भेल ने ₹394.43 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया। यह उल्लेख करना प्रासंगिक होगा कि अनपरा-डी परियोजनायें जिन पर भेल ने ₹272 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया, वह ₹210.28 करोड़ की हानि पर पूरी हुई।

प्रबंधन ने कहा (फरवरी 2017) कि विचलनों का पूर्वानुमान नहीं लगाया जा सका क्योंकि अनपरा-डी में 13 मीटर तक गहराई वाले परित्यक्त राख के गड्ढों पर विद्युत संयंत्र का निर्माण भारत में पहली बार शुरू किया गया था। बवाना परियोजना में भी वास्तविक आवश्यकताओं के अनुसार ही विचलन हुआ था। पीपावाव परियोजना संयुक्त चक्र मॉड में फ्रेम 9एफए गैस टर्बाइन वाली नई तकनीक के साथ निष्पादित की गई जिसे भेल ने पहली बार निष्पादित किया और प्राथमिक अध्ययन के आधार पर तैयार मात्रा बिल (बीओक्यू) में सभी आगामी चुनौतियों को शामिल नहीं किया जा सका। मंत्रालय ने कोई टिप्पणियां नहीं दी।

बीओक्यू और वास्तविक मात्राओं के बीच 23 से 178 प्रतिशत तक का महत्वपूर्ण अंतर था। भले ही परियोजनायें पहली बार शुरू की गई थी, परन्तु बड़े पैमाने पर सामग्री की अधिक खपत की उम्मीद नहीं थी और इससे हानि हुई।

5.4 बिना अनुमोदन के बोली मूल्य कम करके निजी पार्टियों को लाभ पहुँचाना

मै. एसपीईसी पावर प्राइवेट लिमिटेड (एसपीईसी) ने बनाओ, मालिक बनों और प्रचालित करों आधार पर तूतीकोरीन में 1x525 मेगावाट ताप विद्युत-स्टेशन-चरण IV स्थापित करने के लिए पूर्व-योग्यता अनुरोध (आरएफपीक्यू) आमंत्रित किया (28.09.2012)। भेल ने परियोजना के लिए बॉयलर, टर्बाइन और जनरेटर (बीटीजी) के निर्माण और आपूर्ति के लिए मै. मेघा इंजीनियरिंग एण्ड इंफ्रास्ट्रक्चर्स

लिमिटेड (एमईआईएल) के साथ एक समझौता ज्ञापन किया (29.10.2012)। मै. एमईआईएल को ₹2901 करोड़ के कुल मूल्य पर परियोजना का ठेका दिया गया (18.11.2013)।

लेखापरीक्षा ने देखा कि समझौता ज्ञापन के अनुरूप भेल ने ₹1473 करोड़ के निश्चित मूल्य (कर एवं शुल्क सहित) पर मै. एमईआईएल को बीटीजी भाग हेतु अपना प्रौद्योगिकी-वाणिज्यिक प्रस्ताव दिया था (17.04.2013)। तत्पश्चात, हालांकि भेल ₹1108 करोड़ (₹42 करोड़ के अनिवार्य कलपुर्जों के मूल्य के अलावा) के कम मूल्य को स्वीकार करने पर सहमत हो गया (07.12.2013) जो लागत अनुमान का 88.62 प्रतिशत था। भेल के शक्ति प्रत्यायोजन (डीओपी) के अनुसार, इस मामले में निदेशक (वित्त) और सीएमडी का अनुमोदन अपेक्षित था, जो अभिलेख में नहीं पाया गया।

मंत्रालय ने कहा (मई 2017) कि सक्षम प्राधिकारी की सहमति प्राप्त करने के बाद ही मूल्य उद्धृत किए गए थे और इस पर चर्चा की गई थी तथा कार्योत्तर औपचारिक अनुमोदन लिया गया था। एमईआईएल द्वारा अन्य (चाइनीज) विनिर्माताओं से भी प्रस्ताव लेना स्वतः ही स्पष्ट था। अंतिम उद्धृत मूल्य घटाए गए कार्यक्षेत्र (इलेक्ट्रिकल पैकेज को छोड़कर) के लिए था और दिनांक 26.11.2013 की मूल्य अनुमोदन टिप्पणी में इस पर संज्ञान लिया गया था।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन, न कि सहमति कम्पनी के अपने डीओपी के अनुसार अपेक्षित था। यहां तक कि कार्योत्तर अनुमोदन भी केवल ईडी (पीएस-विपणन) को ही प्रस्तुत किया गया था और डीओपी के अनुसार अपेक्षित निदेशक (वित्त) एवं सीएमडी को नहीं प्रस्तुत किया गया था। यद्यपि एमईआईएल ने भेल या मै. दूषन से लिये गए बीटीजी के साथ शुरुआती आरएफपी प्रस्तुत किया था, परन्तु अंतिम बोली भेल के साथ जुड़े बीटीजी को दर्शाते हुए प्रस्तुत की गई थी, जिसमें यह स्पष्ट था कि भेल द्वारा प्रस्तावित मूल्य (₹1473 करोड़) मै. दूषन द्वारा प्रस्तावित मूल्य की तुलना में प्रतिस्पर्धी था। इसके अलावा, दिनांक 26.11.2013 की मूल्य अनुमोदन टिप्पणी में चाइनीज़ फर्म से प्रतिस्पर्धा का कोई उल्लेख नहीं था। इस प्रकार, मूल्य में कटौती एक गैर विद्यमान प्रतिस्पर्धा के प्रति की गई थी। कार्यक्षेत्र में कमी भी मूल्य कटौती को सही ठहराने हेतु पर्याप्त नहीं थी क्योंकि ₹1250.26 करोड़ के शुरुआती 'सम्पूर्ण मूल्य' प्राक्कलन के प्रति अगस्त 2015 में किए गए बीटीजी के 'सम्पूर्ण मूल्य' का प्राक्कलन ₹1232.08 करोड़ था।

5.5 प्रतिस्पर्धा में कमी और प्रतिस्पर्धा बढ़ाने हेतु अपर्याप्त प्रयास

बदलते कारोबारी परिवेश में वृद्धि बनाए रखने के लिए भेल को लागत में कमी, तेजी से परियोजना सौंपने तथा कार्यचालन पूँजी के बेहतर प्रबंधन के माध्यम से अपनी सक्षमता बनाए रखने की आवश्यकता थी। हालांकि यह देखा गया कि:

5.5.1 विद्युत उपकरण विनिर्माता द्वारा क्षमता संवर्धन का निर्धारण उस विनिर्माता द्वारा आपूर्त और चालू किए गए टर्बाइन-जेनरेटर (टीजी) के मेगावाट के आधार पर किया जाता है। भेल की प्रतिस्पर्धात्मकता का मूल्यांकन करने के लिए लेखापरीक्षा ने 2012-16 के दौरान इसके द्वारा पाए गए एवं गँवाए गए टीजी आर्डर का विश्लेषण किया और पाया कि:

(क) 2012-16 के दौरान भेल की टीजी पैकेज आर्डर पाने की सम्पूर्ण सफलता दर 68.97 प्रतिशत थी। हालांकि उपरोक्त अवधि के दौरान 40.52 प्रतिशत टीजी आर्डर भेल को नामांकन आधार पर दिए गए थे। वास्तविक प्रतिस्पर्धा (अर्थात् जहां अन्य बोलीदाताओं की बोलियां भी खोली²⁷ गई थी) के प्रति टीजी आर्डर प्राप्त करने में भेल की सफलता दर 49.66 प्रतिशत²⁸ थी।

(ख) प्रतिस्पर्धा के प्रति टीजी आर्डर प्राप्त करने में भेल की सफलता दर के वर्षवार विश्लेषण से पता चला कि 31 मार्च 2016 को समाप्त पिछले तीन वर्षों के दौरान भेल की सफलता दर में लगातार गिरावट आई थी अर्थात् 2013-14 में 80.44 प्रतिशत से घटकर 2014-15 में 43.95 प्रतिशत तथा 2015-16 में शून्य प्रतिशत हो गई।

(ग) भेल 2015-16 के दौरान प्रतिस्पर्धा के प्रति अन्तिम की गई चार निविदाओं (टीजी अवयव वाली), ताप परियोजनाओं के लिए तीन तथा जल परियोजना हेतु एक में से कोई भी निविदा प्राप्त नहीं कर सकी, जहां भेल का उद्धृत मूल्य एल1 मूल्य से 4.36 प्रतिशत से 73.85 प्रतिशत तक अधिक था।

मंत्रालय ने कहा (मई 2017) कि लेखापरीक्षा ने ऐसे आर्डर का संज्ञान नहीं लिया (i) जहां किसी अन्य बोलीदाताओं ने भाग नहीं लिया जबकि यह सभी के लिए खुली थीं (ii) आपसी समझौते के आधार पर दिए गए तथा (iii) एनटीपीसी (एसजी पैकेज) का करीमनगर परियोजना आर्डर जो भेल की सफलता दर को सही तरीके से दर्शाते हैं। बड़े पैमाने पर अन्य बोलीदाताओं द्वारा भाग न लिया जाना भेल से प्रतिस्पर्धा के प्रति आर्डर प्राप्त करने की बहुत कम संभावना के कारण था। विकासक आपसी बातचीत के आधार पर आर्डर दे रहे थे क्योंकि वे भेल को आर्डर देने पर होने वाले लाभ के बारे में जानते थे। यह भी कहा गया कि प्रतिस्पर्धा के प्रति टीजी आर्डर प्राप्त करने में सफलता दर में 2015-16 को समाप्त पिछले तीन वर्षों के दौरान शून्य प्रतिशत तक की गिरावट सही नहीं थी।

हालांकि, उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि लेखापरीक्षा ने भेल द्वारा प्राप्त सभी आर्डर पर संज्ञान लिया है और कुल सफलता दर 68.97 प्रतिशत निकाली है। हालांकि, लेखापरीक्षा ने ऐसी निविदाओं में सफलता दर में गिरावट की प्रवृत्ति पर प्रकाश डाला जहां भेल ने अन्य बोलीकर्ताओं से प्रतिस्पर्धा की। यद्यपि 2015-16 के दौरान आर्डर आपसी बातचीत और नामांकन आधार पर दिए गए थे, परन्तु भेल चार निविदाओं में से कोई भी निविदा प्राप्त नहीं कर सका जहां इस अवधि के दौरान इसने वास्तव में अन्य बोलीदाताओं से प्रतिस्पर्धा की। करीमनगर आर्डर पर विचार नहीं किया गया चूँकि यह टीजी पैकेज आर्डर नहीं था।

5.5.2 प्रतिस्पर्धा न केवल आर्डर प्राप्त करने की क्षमता है; बल्कि अन्य प्रतिस्पर्धियों की तुलना में शीघ्र और तुलनीय समय के भीतर तथा लाभ मार्जिन के साथ आर्डर के निष्पादन की सक्षमता है।

²⁷ ऐसे मामलों को छोड़कर जहां भेल के एकल बोली के आधार पर निविदा का निर्धारण किया गया था।

²⁸ थोक निविदा के प्रति प्राप्त टीजी आर्डर को शामिल करने के पश्चात् जहां भेल एल1 बोलीदाता नहीं था, लेकिन निविदा शर्तों के कारण इसे आर्डर मिल गए।

हालांकि यह देखा गया कि 31 मार्च 2016 को समाप्त पिछले पांच वर्षों के दौरान अनुमानित हानि (एएस-7 सूचना²⁹ के अनुसार) आर्डरों में वृद्धि हुई जिसका विवरण इस प्रकार है:

तालिका 5.4: अनुमानित हानि के साथ निष्पादन के अधीन आर्डर की संख्या

31 मार्च को समाप्त वर्ष	अनुमानित हानि के साथ निष्पादन के अधीन आर्डर की संख्या	अनुमानित हानि की राशि (₹ करोड़)
2012	1	2
2013	3	56
2014	14	1115
2015	18	1581
2016	20	2104

यह संज्ञान लेना उचित है कि वास्तविक हानि और अधिक होगी, क्योंकि अनुमानित हानि, इकाई एवं निगम स्तरीय ऊपरी व्यय को ध्यान में रखे बिना दर्शाई गई थी। इसके अतिरिक्त, अनुमानित हानि उसी परियोजना में वर्ष दर वर्ष बढ़³⁰ गई जो दर्शाता है कि प्रबंधन का दावा (पैराग्राफ 5.2.1) कि इसने सम्पूर्ण लागत को कम करने पर ध्यान केंद्रित किया और सभी मामलों में निष्पादन के दौरान सामग्री और अन्य लागत में सुधार करने के लिए प्रयास किए गए, सही नहीं था।

मंत्रालय ने कहा (मई 2017) कि अधिकांश मामलों में लेखापरीक्षा द्वारा सूचीबद्ध कुछ मामलों को छोड़कर विभिन्न प्रक्रिया सुधारों के परिणामस्वरूप जैसे- निष्पादन में प्रगति हुई, एएस-7 फैक्टर में सुधार हुआ है (लाभ बढ़ा है/हानि घटी है)।

उत्तर को हालांकि इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि लेखापरीक्षा ने ऐसे मामलों को इंगित किया जिनमें महत्वपूर्ण हानि होने की संभावना थी (31 मार्च 2016 तक ₹ 100 करोड़ से अधिक)। 31 मार्च 2016 तक हानि वाली 20 परियोजनाओं में से 18 परियोजनाओं का निष्पादन दो वर्ष से अधिक समय से चल रहा है। जबकि 18 में से 12 परियोजनाओं (67 प्रतिशत) में वर्ष दर वर्ष हानि बढ़ती गई, पांच परियोजनाओं में हानि में मामूली कमी आई और केवल एक मामले में 2014-15 में ₹ 37 करोड़ की हानि 2015-16 में ₹ 76 करोड़ के लाभ के रूप में बदल गई।

5.5.3 मार्जिन, प्रतिस्पर्धा और कारोबारी वृद्धि बनाए रखने के लिए श्रमबल का सुव्यवस्थीकरण संचालन के स्तर के अनुसार किया जाना अनिवार्य था। श्रमबल लागत भेल के कुल व्यय का

²⁹ भेल भारत के सनदी लेखाकार संस्थान द्वारा जारी लेखांकन मानक 7-निर्माण ठेके हेतु लेखांकन के अनुसार निर्माणाधीन परियोजना की लाभप्रदता तैयार करता है।

³⁰ उत्तरी कर्णपुरा: अनुमानित हानि 31 मार्च 2014 को ₹ 256 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2015 तक ₹ 465 करोड़ तथा 31 मार्च 2016 तक ₹ 622 करोड़ हो गई; अनपरा डी: अनुमानित हानि 31 मार्च 2014 तक ₹ 151 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2015 तक ₹ 195 करोड़ तथा 31 मार्च 2016 तक ₹ 210 करोड़ हो गई; एनटीपीसी/मौडा: अनुमानित हानि 31 मार्च 2014 को ₹ 127 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2015 तक ₹ 343 करोड़ तथा 31 मार्च 2016 तक ₹ 378 करोड़ हो गई; न्यू नवीनगर एसजी पैकेज: अनुमानित हानि 31 मार्च 2015 को ₹ 73 करोड़ से बढ़कर 31 मार्च 2016 तक ₹ 163 करोड़ हो गई।

महत्वपूर्ण भाग था और यह 2011-12 में 11.04 प्रतिशत से लगातार बढ़कर 2015-16 में 20.84 प्रतिशत हो गया, जैसा कि नीचे तालिका में दर्शाया गया है:

तालिका 5.5: भेल में वर्षवार कारोबार एवं कर्मचारी लागत

वर्ष	कारोबार (₹ करोड़)	श्रमबल* (संख्या)	कर्मचारी लागत (₹ करोड़)	प्रति कर्मचारी कारोबार (₹ करोड़)	कारोबार से कर्मचारी लागत (प्रतिशत)
1	2	3	4	5=(2/3)	6=(4/2*100)
2011-12	49510	47546	5466	1.04	11.04
2012-13	50156	48876	5753	1.03	11.47
2013-14	40338	47449	5934	0.85	14.71
2014-15	30947	45537	5450	0.68	17.61
2015-16	26587	42784	5541	0.62	20.84

* संबंधित वित्तीय वर्ष के 01 जनवरी तक।

इस संबंध में लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- भेल प्रबंधन को 2010-11 की दूसरी छमाही से ही विद्युत क्षेत्र में समस्याओं और भारतीय अर्थव्यवस्था में गिरावट के संकेतों के बारे में पता था।
- भेल की आर्डर बुकिंग स्थिति ने गिरावट के लक्षण दर्शाए। 2010-11 में ₹60507 करोड़ की तुलना में 2011-16 के दौरान बुक किए गए औसत वार्षिक आर्डर का मूल्य ₹31259 करोड़ था। परिणामस्वरूप आर्डर बुकिंग की स्थिति 2011-12 में ₹135300 करोड़ से गिरकर 2015-16 में ₹110730 करोड़ हो गई। इसके अतिरिक्त, आर्डर की महत्वपूर्ण राशि "ऑन होल्ड" परियोजनाओं की प्रकृति की थी और इन परियोजनाओं के प्रति कोई कार्य नहीं किया जा रहा था। वर्ष 2010-11 की समाप्ति पर 'ऑन होल्ड' परियोजनाओं के अंतर्गत निष्पादित किए जाने वाले कार्य का मूल्य ₹5842 करोड़ (5 परियोजनायें) था, जो लगातार बढ़कर 2011-12 की समाप्ति पर ₹8477 करोड़ (7 परियोजनायें), 2012-13 की समाप्ति पर ₹17804 करोड़ (15 परियोजनायें), 2013-14 की समाप्ति पर ₹18563 करोड़ (17 परियोजनायें) और 2014-15 की समाप्ति पर ₹20408 करोड़ (19 परियोजनायें) तथा 2015-16 की समाप्ति पर ₹50645 करोड़ (25 परियोजनायें) हो गया।
- यद्यपि नीतिगत योजना 2012-17 में 2017 तक ₹100000 करोड़ का कारोबार करना निर्धारित किया गया परन्तु, प्रबंधन विद्युत क्षेत्र में गिरावट को देखते हुए इस लक्ष्य को प्राप्त करने हेतु सहमत नहीं हुआ। इस अवधारणा को नीतिगत योजना बनाते समय रिकार्ड किया गया था।
- वर्ष 2010-11 से विद्युत क्षेत्र में मंदी और निवेश भावनाओं के प्रति उदासीनता के कारण 2008-09 से कई परियोजनाओं के 'ऑन होल्ड' होने के बावजूद भेल ने कैलेण्डर वर्ष 2011 और 2012 में इस अवधि में सेवानिवृत्त हुए 5844 कर्मचारियों की सेवानिवृत्ति के प्रति

9346 कर्मचारी शामिल किए। यद्यपि 2013 से सेवानिवृत्ति की तुलना में नए कर्मचारियों की भर्ती में नियंत्रण किया गया, लेकिन विविधीकरण हेतु प्रबंधन पहल और नवाचार का कोई साक्ष्य नहीं था (जैसा कि अध्याय 3 एवं 4 में चर्चा की गई है), जिसके परिणामस्वरूप बहुत कम उत्पादकता मापदण्ड बना जैसा कि उपर्युक्त तालिका में दर्शाया गया है। इसी प्रकार, बड़े हुए श्रमबल लागत से भी भेल की सक्षमता प्रभावित हुई क्योंकि प्रतिस्पर्धियों की तुलना में अधिक लागत के कारण इसे बहुत सारी निविदायें नहीं मिल पाई (जैसा कि पूर्वगामी पैराग्राफों में चर्चा की गई है)।

मंत्रालय ने बताया (मई 2017) कि 2011-12 में विद्युत क्षेत्र में स्पष्ट मंदी के संकेत थे, भेल ने वर्ष दर वर्ष सकारात्मक वृद्धि की जो 2011-12 में 14.20 प्रतिशत और 2012-13 में 1.30 प्रतिशत थी। तापीय कारोबार में कमी को देखते हुए श्रमबल की भर्ती 2012-13 में सावधानिपूर्वक नियंत्रित हुई थी। कारोबारी परिदृश्य के साथ व्यवस्थित श्रमबल संतुलित करने के लिए बड़े पैमाने पर 11000 तक कर्मचारियों की सेवानिवृत्ति के बावजूद 2012-17 की योजना अवधि के आगामी वर्षों में श्रमबल भर्ती में और कमी की गई थी।

हालांकि, नीतिगत योजना दस्तावेज में ही दर्शाया गया था कि वित्तीय वर्ष 2010-11 की दूसरी छमाही से ही विद्युत क्षेत्र में गिरावट थी। सामान्यतया एक विद्युत परियोजना के लिए निविदाकरण प्रक्रिया में 1½ वर्ष लगते हैं और इसलिए एक निश्चित वित्तीय वर्ष में बुक किया गया आर्डर परियोजना बोली से 1 से 2 वर्ष पूर्व से संबंधित होता है। 2010-11 से पहले से ही मंदी के स्पष्ट संकेत थे क्योंकि विद्युत क्षेत्र से बुक किए गए आर्डर में महत्वपूर्ण गिरावट आई थी जो 2007-08 से 2010-11³¹ के दौरान ₹ 44143 करोड़ के औसत आर्डर से वर्ष 2011-12 में घटकर ₹ 14012 करोड़ हो गया। इसी प्रकार, उपयोगिता सेटों के मुख्य संयंत्र उपकरणों के अन्तिमीकरण से संबंधित डाटा में गिरावट आई जो 2009-10 से 36478 मेगावाट से घटकर 2010-11 में 24551 मेगावाट और 2011-12 में 8482 मेगावाट हो गया।

5.6 भेल निगम वित्त दिशा-निर्देशों के विपरीत 10 प्रतिशत से कम अग्रिम वाले आर्डर स्वीकार करना

पूरे देश में चल रही नकदी की समस्या और कर्जदार बढ़ने तथा भेल में मांग स्थिति में कमी को देखते हुए भेल निगम वित्त ने 'नकदी समस्या' की स्थिति से बचने के लिए भेल ने निर्देश दिया (अक्टूबर 2008) कि (i) भुगतान शर्तों के साथ ऐसे कोई भी आर्डर स्वीकार नहीं किए जाने चाहिए जिसमें कम से कम 10 प्रतिशत अग्रिम न हो, (ii) अग्रिम में पूरी राशि प्राप्त किए बिना किसी पक्की तारीख पर सहमत नहीं होना चाहिए, और (iii) उपरोक्त निर्देशों से किसी भी विचलन के लिए आर्डर स्वीकार करने से पूर्व निदेशक (वित्त) एवं सीएमडी से विशेष मंजूरी लेनी होगी। इन निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए तत्संबंधी कारोबारी क्षेत्रों पर जवाबदेही तय की गई थी। हालांकि यह देखा गया कि पीएस-मार्केटिंग द्वारा 10 प्रतिशत अग्रिम से कम वाले अथवा किशतों में

³¹ बुक किए गए विद्युत क्षेत्र के आर्डर: 2007-08 में ₹ 41069 करोड़, 2008-09 में ₹ 47167 करोड़, 2009-10 में ₹ 41982 करोड़ और 2010-11 में ₹ 46393 करोड़

अग्रिम प्राप्त किए जाने वाले आर्डर स्वीकार किए गए तथा अग्रिम की पूरी राशि प्राप्त करने की तिथि से पूर्व 'जीरो डेट' के रूप में स्वीकार किया गया (विवरण **अनुबंध 5.4** में है)। तथापि निदेशक (वित्त) और सीएमडी की मंजूरी न तो लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए अभिलेखों में पाई गई और न ही प्रबंधन ने लेखापरीक्षा को ऐसी मंजूरी अलग से प्रस्तुत की। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि उपरोक्त अनुबंध 5.4 में सूचीबद्ध नौ आर्डर्स में से छः को बाद में भुगतान संबंधी मामलों के कारण लटका दिया गया था।

प्रबंधन ने बताया (फरवरी 2017) कि वाणिज्यिक सूझबूझ के आधार पर कारोबारी क्षेत्र द्वारा 10 प्रतिशत से कम अग्रिम वाले कुछ आर्डर स्वीकार किए गए थे। मंत्रालय ने आगे कहा (मई 2017) कि दिनांक 13.04.2012 के नोट में सक्षम प्राधिकारी का निर्णय दर्शाया गया था।

हालांकि उत्तर को इस तथ्य के प्रति देखा जाना है कि उत्तर में संदर्भित नोट में बताया गया था कि ऐसा कोई भी निर्णय अनुमोदित शक्ति प्रत्यायोजन (डीओपी) के अनुसार होना चाहिए। ग्राहक आर्डर के साथ-साथ अग्रिम प्राप्ति के संबंध में अक्टूबर 2008 में अनुमोदित डीओपी के अनुसार 10 प्रतिशत अग्रिम से कम वाले आर्डर स्वीकार करने के लिए निदेशक (वित्त) एवं सीएमडी की मंजूरी ली जानी चाहिए थी, जो अनुबंध 5.4 में दर्शाए गए मामलों में नहीं ली गई थी।

5.7 ग्राहक सर्वेक्षणों में भेल के बारे में खराब धारणा

प्रशासनिक मंत्रालय के साथ एमओयू के अनुसार भेल ने वर्ष 2012, 2013 और 2014 के लिए अपने निष्पादन का मूल्यांकन करने हेतु ग्राहक सर्वेक्षणों को शुरू किया। सर्वेक्षणों में प्रतिस्पर्धियों के 69, 70 और 74 प्रतिशत सीएसआई के प्रति क्रमशः 2012, 2013 और 2014 के लिए भेल का ग्राहक संतुष्टि सूचकांक (सीएसआई) क्रमशः 65, 67 और 71 प्रतिशत दर्शाया गया। सीएसआई की गणना करते समय मार्केटिंग, परियोजना इंजीनियरिंग प्रबंधन, आपूर्तियों, परियोजना स्थापन एवं प्रबंधन, बिक्री के दौरान व बाद सेवा तथा ब्राण्ड छवि जैसे पहलुओं पर विचार किया गया था। चूंकि 'मार्केटिंग' एवं 'परियोजना स्थापन एवं प्रबंधन' इस निष्पादन लेखापरीक्षा से संबंधित थे, इसलिए लेखापरीक्षा में इन दोनों क्रियाकलापों वाले प्रतिस्पर्धियों और भेल द्वारा लिए गए गतिविधि-वार स्कोर और उप गतिविधि-वार स्कोर की समीक्षा की गई थी।

5.7.1 विपणन कार्य

ग्राहक सर्वेक्षणों में दर्शाये भेल के गतिविधि वार निष्पादन तथा 2012-14 के दौरान विपणन कार्यों से संबंधित प्रतिस्पर्धी निष्पादन निम्नवत थे:

तालिका 5.6: भेल और प्रतिस्पर्धियों के विपणन कार्य के अंतर्गत गतिविधि-वार निष्पादन
(प्रतिशत में)

गतिविधियां	वर्ष	भेल	प्रतिस्पर्धी (औसत)	एलएण्डटी (मुख्य प्रतिस्पर्धी)
बिक्री-पूर्व	2012	52	68	79
	2013	54	45	52
	2014	49	68	72
बिक्री	2012	47	54	48
	2013	55	55	67
	2014	56	70	81
ठेका प्रबंधन	2012	45	56	59
	2013	38	51	54
	2014	55	67	70

विपणन कार्य से संबंधित सभी गतिविधियों के संबंध में भेल अपने प्रतिस्पर्धियों से काफी पीछे था। 2014 के हाल के ग्राहक सर्वेक्षण में पांच के पैमाने (जहां पांच अधिकतम स्कोर था) पर विपणन कार्य की 15 उप-गतिविधियों में से 11 के संबंध में प्रतिस्पर्धियों के स्कोर भेल से बेहतर थे जिसका विवरण *अनुबंध 5.5* में दिया गया है।

5.7.2 परियोजना स्थापन एवं प्रबंधन कार्य

2012-14 ग्राहक सर्वेक्षण में दर्शाए गए परियोजना स्थापन एवं प्रबंधन कार्य के संबंध में भेल एवं प्रतिस्पर्धियों का गतिविधि-वार निष्पादन निम्नवत दर्ज किए गए थे:

तालिका 5.7: तीन ग्राहक सर्वेक्षणों में भेल एवं इसके प्रतिस्पर्धियों का प्रबंधन कार्य तथा परियोजना स्थापन के अंतर्गत गतिविधिवार-निष्पादन

(आंकड़े प्रतिशत में)

परियोजना स्थापन एवं प्रबंधन गतिविधि	वर्ष	भेल	प्रतिस्पर्धी (औसत)	एलएण्डटी (मुख्य प्रतिस्पर्धी)
परियोजना निर्माण	2012	46	61	83
	2013	43	72	78
	2014	45	70	78
परियोजना की पूर्व शुरुआत	2012	51	55	77
	2013	42	60	56
	2014	45	65	71
परियोजना की शुरुआत	2012	51	61	77
	2013	47	65	67
	2014	54	64	69

परियोजना स्थापन एवं प्रबंधन गतिविधि	वर्ष	भेल	प्रतिस्पर्धी (औसत)	एलएण्डटी (मुख्य प्रतिस्पर्धी)
परियोजना समापन	2012	33	45	53
	2013	31	57	60
	2014	39	62	60

भेल एवं प्रतिस्पर्धियों द्वारा पांच स्कोर वाले पैमाने पर उप-गतिविधि-वार औसत स्कोर, जैसा कि **अनुबंध 5.6** में दर्शाया गया है, ने दर्शाया कि 2014 के ताजा ग्राहक सर्वेक्षण के अनुसार 25 उप-गतिविधियों में से 24 के संबंध में भेल के स्कोर इसके प्रतिस्पर्धियों से कम थे।

उपरोक्त से यह देखा गया है कि:

- (क) भेल ने 2012 से 2014 की अवधि में 'परियोजना निर्माण' में कोई सुधार नहीं दर्शाया;
- (ख) परियोजना को पहले शुरू करने के मोर्चे पर पिछले दो ग्राहक सर्वेक्षणों के दौरान 2012 के पहले सर्वेक्षण की तुलना में भेल की स्थिति में गिरावट आई;
- (ग) 'परियोजना प्रारंभ' और 'परियोजना समापन' के संबंध में यद्यपि भेल से ग्राहकों के जुड़ने में 2014 के ताजा ग्राहक सर्वेक्षण के दौरान मामूली सुधार हुआ जबकि प्रतिस्पर्धियों के पक्ष में ग्राहकों का जुड़ना काफी अधिक था;
- (घ) केवल 'साइट इंजीनियर्स की प्रौद्योगिकी क्षमता' के संबंध में भेल ने 2014 के सर्वेक्षण में अपने प्रतिस्पर्धियों से मामूली अधिक स्कोर किया। विनिर्माण इकाईयों द्वारा क्रमबद्ध आपूर्तियां एक उप-गतिविधि थी जिसके संबंध में भेल और इसके प्रतिस्पर्धियों के बीच स्कोर में अंतर अधिकतम था।

ग्राहक सर्वेक्षणों के परिणामों ने ऐसे क्षेत्र दर्शाए जहां भेल को सम्पूर्ण ग्राहक संतुष्टि बढ़ाने के क्रम में सुधार की आवश्यकता थी। ग्राहक संतुष्टि सूचकांक में सुधार हेतु कदम उठाने और आगामी वर्षों में उनकी निगरानी करने की बजाए भेल 2014 के बाद ग्राहक सर्वेक्षणों करने में विफल रहा।

मंत्रालय ने बताया (मई 2017) कि एक परियोजना पर कार्य करने वाली कई एजेंसियों के बीच भेल के सबसे बड़ी एजेंसी होने के कारण परियोजना मालिक/विकासक सामान्यतः अपनी स्वयं की देरी को ढकने के लिए एक विकृत अवधारणा बनाकर सारा दोष भेल पर मढ़ देते हैं। परियोजना निष्पादन अभी भी भेल का मुख्य क्षेत्र रहा था और लम्बे समय से महत्वपूर्ण सुधार हुए थे। परिणामस्वरूप यह लगातार चार वर्षों के लिए 10000 मेगावाट से अधिक क्षमता स्थापित कर सका है।