

अध्याय - III

3. सांविधिक निगम से सम्बन्धित
निष्पादन लेखापरीक्षा

बिहार राज्य पथ परिवहन निगम की
निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय – III

सांविधिक निगम से संबंधित निष्पादन लेखापरीक्षा

3. बिहार राज्य पथ परिवहन निगम पर निष्पादन लेखापरीक्षा

कार्यकारी सारांश

परिचय

बिहार राज्य पथ परिवहन निगम जनता के लिए एक कुशल पर्याप्त और किफायती पथ परिवहन उपलब्ध कराने हेतु पथ परिवहन निगम अधिनियम, 1950 (अधिनियम) की धारा 3 के अन्तर्गत 1 मई 1959 को निगमित हुई। निगम के पास 31 मार्च 2014 को कुल 414 बसों में से 95 बसें सड़क पर चलने योग्य थीं। निगम द्वारा, अपनी बसों के अतिरिक्त, बिना किसी लोक निजी भागीदारी (लो0नि0भा0) हेतु योजना बनाए, लोक निजी भागीदारी योजना लागू की गई जिसके अन्तर्गत निजी संचालकों को कमीशन के आधार पर संचालन करना था।

वित्तीय कार्य-निष्पादन

निगम द्वारा वर्ष 2004-05 तक के अंतिम लेखे बनाए गए थे। निगम के अंतरिम खातों के अनुसार 31 मार्च 2014 को ₹ 101.27 करोड़ प्रदत्त पूँजी के विरुद्ध निगम की कुल संचित हानि ₹ 1395.57 करोड़ थी।

राज्य सरकार पर निगम के कर्मचारियों का बकाया वेतन भुगतान का दायित्व था। राज्य सरकार द्वारा बकाया वेतन भुगतान हेतु राशि की प्रतिपूर्ति कराने के बजाय ₹ 458.77 करोड़ का ऋण 15.50 प्रतिशत ब्याज दर पर निगम को उपलब्ध कराया गया। निगम द्वारा भी इस दायित्व को स्वीकार कर इस ऋण पर ब्याज हेतु ₹ 251.43 करोड़ का परिहार्य प्रावधान किया गया।

किराया नीति के न होने तथा सभी इनपुट को किराया निर्धारण में शामिल किए बिना किराया निर्धारण के कारण निगम को ₹ 8.63 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

परिचालन कार्य-निष्पादन

निगम द्वारा निधि की उपलब्धता के बावजूद सही उम्र के बेड़ा शक्ति को बनाए नहीं रखा गया। परिणामस्वरूप 54 प्रतिशत से 77 प्रतिशत बसों का परिचालन नहीं हो सका तथा निगम को ₹ 165.30 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

अखिल भारतीय औसत 93.52 प्रतिशत के विरुद्ध, निगम द्वारा अपने बेड़े का उपयोग 2009-10 में 35 प्रतिशत से लेकर वर्ष 2013-14 में 23 प्रतिशत तक किया गया जिसके परिणामस्वरूप निगम को ₹ 15.50 करोड़ की योगदान हानि हुई।

निगम की वाहन उत्पादकता, अखिल भारतीय औसत 374.18 कि0मी0 प्रतिदिन तथा निगम के स्वयं के लक्ष्य 280 कि0मी0 प्रतिदिन की अपेक्षा, बहुत कम अर्थात् 232 कि0मी0 से 205 कि0मी0 प्रतिदिन था। परिणामस्वरूप निगम को ₹ 25.16 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

त्रुटिपूर्ण मार्ग योजना के कारण वर्ष 2009-14 के दौरान 17 प्रतिशत से 34 प्रतिशत मार्गों पर बसों के परिचालन से प्राप्त राजस्व से परिवर्तनीय लागत भी पूरा नहीं हो सका। फलस्वरूप निगम को ₹ 1.09 करोड़ की राजस्व हानि हुई। निगम द्वारा हासिल प्रतिलीटर कि०मी० अखिल भारतीय औसत प्रतिलीटर कि०मी० 5.06 से 5.16 की तुलना में बहुत कम था। इसके फलस्वरूप ₹ 11.51 करोड़ का अधिक भुगतान किया गया।

निगम ने मृत कि०मी० का मिथ्या प्रदर्शन कर ₹ 2.49 करोड़ का अधिक व्यय किया।

लो०नि०भा० योजना

निगम द्वारा लोक निजी भागीदारी योजना के तहत लोक निजी भागीदारी नीति बनाए बिना बसों का संचालन प्रारम्भ किया गया।

निगम राज्य से प्राप्त होने वाली ₹ 9.37 करोड़ की अर्थ-साहाय्य की राशि के दोषी संचालकों के विरुद्ध ₹ 21.06 करोड़ के बकाया राशि से समायोजन को सुनिश्चित करने तथा प्राप्त करने में विफल रही।

अंतर्राज्यीय बसों के संचालन के मामलों में खेपों के लिए कम कमीशन की राशि भारित करने के कारण निगम को ₹ 1.35 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

कमीशन की माँग करने से संबंधित लो०नि०भा० योजना अनुबन्ध के लागू नहीं होने से निगम को ₹ 1.01 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

निगम के निजी परिचालकों द्वारा बसों के अनधिकृत परिचालन को रोकने में विफल रहने से इसे ₹ 1.02 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

लो०नि०भा० एकरारनामों में न्यूनतम वाहन उत्पादकता उपवाक्य को सम्मिलित न करने तथा बसों के परिचालन के खराब अनुश्रवण के कारण निगम को ₹ 61 लाख की राजस्व हानि हुई।

आन्तरिक नियंत्रण

निगम में प्रचलित आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली और प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम०आई०एस०) दोषपूर्ण थी। आन्तरिक लेखापरीक्षा शाखा होने के बावजूद 31 मार्च 2014 तक पिछले पाँच वर्षों के दौरान कोई नियमित लेखापरीक्षा नहीं कराया गया था।

निष्कर्ष

किराया नीति के अभाव तथा किराया निर्धारण में दोष होने के कारण निगम को ₹ 8.63 करोड़ राजस्व की हानि हुई।

निगम, निधि की उपलब्धता के बावजूद, अपने पुराने बसों के बेड़े को मजबूत करने में विफल रहा और इस प्रकार जनता को अच्छी तरह से समन्वित परिवहन व्यवस्था उपलब्ध कराने के अपने उद्देश्य में विफल रहा। इससे निगम का परिचालन प्रदर्शन प्रभावित हुआ था।

दोषपूर्ण लोक निजी भागीदारी संविदा तथा खराब अनुश्रवण के कारण निगम को ₹ 13.72 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

निगम में प्रचलित आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली दोषपूर्ण थी।

परिचय

3.1 बिहार राज्य पथ परिवहन निगम (निगम) 1 मई 1959 को बिहार सरकार द्वारा पथ परिवहन निगम अधिनियम, 1950 (अधिनियम) की धारा 3 के अन्तर्गत एक पूर्ण स्वामित्व वाली निगम के रूप में निगमित हुई। निगम को कुशल, पर्याप्त, किफायती, उचित और समन्वित पथ परिवहन प्रदान किए जाने का अधिदेश प्राप्त है। निगम, बिहार सरकार के परिवहन विभाग के प्रशासकीय नियंत्रण के अधीन है। 31 मार्च 2014 को निगम के बेड़े में 414 बसें थीं। 414 बसों में से ऑन-रोड बसों की संख्या जो 2009-10 में 145 थी, 2013-14 में घटकर 95 हो गई। न तो राज्य सरकार ने और न निगम ने ही लोक निजी भागीदारी की नीति बनाई। फिर भी निगम ने लोक निजी भागीदारी योजना को लागू किया। इस योजना के अन्तर्गत निगम, निजी संचालकों को निगम के नाम निर्गत कर, कमीशन के आधार पर, संसूचित मार्ग पर अपनी बसों के संचालन की अनुमति देती है। इस प्रकार लोक निजी भागीदारी योजना के अन्तर्गत निगम द्वारा सिर्फ अपने रोड परमिट के उपयोग का अधिकार निजी संचालकों को दे दिया था।

अधिनियम की धारा 38(1) के अनुसार यदि राज्य सरकार इस मत की है कि सरकार द्वारा स्थापित निगम अधिनियम द्वारा प्रदिष्ट कर्तव्यों के निर्वहन में असमर्थ है, तो राज्य सरकार, केन्द्र सरकार के पूर्व अनुमति से अधिसूचना में निर्दिष्ट अवधि के लिए निगम को अपने अधीन कर सकती है। अधिनियम की धारा 38(1) का प्रयोग करते हुए राज्य सरकार ने निगम के बोर्ड को समाप्त कर दिया था और अक्टूबर 1999 में प्रशासक की नियुक्ति चार वर्षों के लिए की जिसकी अवधि 11 अक्टूबर 2003 को समाप्त हो गई। दिनांक 12 अक्टूबर 2003 से 31 मार्च 2014 के लिए उपर्युक्त अधिग्रहण का विस्तार किया गया। वर्ष 2009-14 की अवधि में प्रशासक की नियुक्ति की गई जो अतिरिक्त प्रभार के रूप में कार्यरत रहे।

निगम द्वारा 2004-05 तक के लेखे को अन्तिम रूप दे दिया गया था तथा वर्ष 2005-06 से लेखे बकाए में थे। निगम के अद्यतन अन्तिम लेखा के अनुसार ₹ 101.27 करोड़ की चुकता पूँजी के विरुद्ध निगम की संचित हानि ₹ 841 करोड़ थी। औपबंधिक खाते के अनुसार 31 मार्च 2014 को समाप्त पाँच वर्षों की अवधि में निगम को ₹ 385.61 करोड़ की हानि हुई तथा दिनांक 31 मार्च 2014 को संचित हानि बढ़कर ₹ 1395.57 करोड़ हो गई जिससे निगम की ₹ 101.27 करोड़ की चुकता पूँजी का पूर्ण क्षरण हो गया था। निगम की वित्तीय स्थिति तथा कार्यकारी परिणाम **परिशिष्ट – 3.1** में दिया गया है।

संगठनात्मक संरचना

3.2 निगम का प्रबंधन प्रशासक में निहित है जिन्हें मुख्यालय स्तर पर प्रशासन-प्रमुख, संचालन-प्रमुख, सतर्कता-प्रमुख, लेखा-प्रमुख, क्रय एवं भंडार प्रमुख, मुख्य यांत्रिक अभियंता, सात प्रमंडलीय प्रबंधकों, 17 प्रतिष्ठान अधीक्षकों तथा वाह्य दलों के दो कार्य प्रबंधकों द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। संगठनात्मक संरचना **परिशिष्ट – 3.2** में दी गई है।

लेखापरीक्षा उद्देश्य

3.3 निष्पादन लेखापरीक्षा इन उद्देश्यों के आकलन करने के लिए किए गए थे कि :

- क्या निगम अपने वित्तीय संसाधनों को बढ़ाने, दावा प्रस्तुत करने तथा उनका उपयोग करने में सक्षम था;
- निगम द्वारा आवश्यक बेड़े की क्षमता को बनाए रखा गया और उसका कुशल और किफायती ढंग से उपयोग किया गया;
- लोक निजी भागीदारी एकरारनामे पूर्ण रूप से निगम के हितों को रक्षा प्रदान करती थी तथा इनकी कंडिकाओं को उचित रूप से लागू किए गए थे;
- निगम में प्रचलित आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की प्रभावशीलता तथा संगठनात्मक लक्ष्यों की प्राप्ति हेतु प्रबंधन का अनुश्रवण व्याप्त था।

लेखापरीक्षा मापदण्ड

3.4 लेखापरीक्षा के उद्देश्यों की उपलब्धि का आकलन करने के लिए अपनाए गए मापदण्ड थे :

- राज्य पथ परिवहन उपक्रमों के संघ द्वारा निर्धारित किए गए प्रदर्शन मानकें तथा परिचालन मानकें;
- प्रबंधन द्वारा निर्धारित भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्य/मानदण्ड;
- निर्माता विनिर्देशों, बसों की आयु से संबंधित मानदण्ड, निवारक रख-रखाव सूची, इंधन दक्षता मानदण्ड, इत्यादि;
- भारत सरकार तथा राज्य सरकार के निर्देशों तथा अन्य प्रासंगिक नियम और विनियम;
- निगम द्वारा बसों के परिचालन से संबंधित अपनाई गई प्रक्रिया, टैरिफ संग्रहण, इत्यादि; तथा
- परिवहन गतिविधियों के संबंध में माननीय उच्च न्यायालय के आदेश।

लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा क्रियापद्धति

3.5 निगम की गतिविधियों की इससे पूर्व समीक्षा की गई थी जिसे 31 मार्च 2006 तथा 31 मार्च 2009 को समाप्त वर्षों के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के बिहार सरकार (वाणिज्यिक) प्रतिवेदन में शामिल किया गया तथा जिसपर लोक उपक्रम समिति द्वारा अभी विवेचना होना है (नवम्बर 2014)।

वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा जो 25 फरवरी 2014 से 5 जुलाई 2014 के मध्य की गई, में 31 मार्च 2014 को समाप्त हुए विगत पाँच वर्षों की निगम की कुल कार्य प्रदर्शन को सम्मिलित किया गया। इस निष्पादन लेखापरीक्षा में मुख्य रूप से परिचालन क्षमता किराया नीति सहित वित्तीय प्रबंधन, सामाजिक दायित्वों की पूर्ति प्रबंधन सूचना प्रणाली पर विचार किया गया है। यदृच्छिक नमूना के आधार पर विस्तृत जाँच हेतु सात¹

¹ गया, पटना, मुजफ्फरपुर, भागलपुर, छपरा, पूर्णियाँ तथा दरभंगा।

प्रमंडलों में से चार² प्रमंडलों (इन प्रमंडलों के 13 प्रतिष्ठान सहित), केन्द्रीय कर्मशाला तथा निगम के मुख्यालय को चुना गया।

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्यों से प्रबंधन तथा सरकार को अवगत कराते हुए दिनांक 19 फरवरी 2014 को प्रवेश सम्मेलन का आयोजन किया गया। लेखापरीक्षा के निष्कर्ष से सरकार/प्रबंधन को अवगत (जुलाई 2014) कराया गया। समापन सम्मेलन का आयोजन दिनांक 28 अगस्त 2014 को किया गया जिसमें अतिरिक्त सचिव, परिवहन विभाग, बिहार सरकार तथा निगम के प्रशासक द्वारा भाग लिया गया। निगम का जवाब शामिल किया गया है। सरकार का जवाब अप्राप्त था। सरकार द्वारा समापन सम्मेलन में व्यक्त किए गए विचार को उचित रूप से शामिल किया गया है।

लेखापरीक्षा क्रिया-विधि में लेखापरीक्षा मापदण्ड के संदर्भ में लेखापरीक्षा उद्देश्यों को प्राप्त करने हेतु मुख्य रूप से प्रबंधन को लेखापरीक्षा की स्पष्ट जानकारी, लेखापरीक्षित इकाई के साथ विचार-विमर्श, मुख्यालय तथा चयनित इकाईयों में अभिलेखों की जाँच, उपलब्ध मानदण्डों के संदर्भ में आँकड़े का विश्लेषण, लेखापरीक्षा आपत्तियों को उठाना, प्रबंधन के साथ लेखापरीक्षा आपत्तियों पर विचार विमर्श तथा सरकार/निगम को निर्गत प्रारूप निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन उनकी टिप्पणी हेतु निर्गत करना शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा परिणामें

वित्तीय कार्य-निष्पादन

3.6 निगम द्वारा वर्ष 2004-05 तक अन्तिम खाते बनाए जा चुके थे तथा वर्ष 2005-06 से लेखे बकाए में थे। वित्तीय स्थिति और निगम के कार्यकारी परिणाम सार तालिका सं0 – 3.1 तथा 3.2 में दिया गया है :

वित्तीय स्थिति तथा कार्यकारी परिणाम

तालिका संख्या – 3.1

वित्तीय स्थिति

(औपबंधिक आँकड़े : ₹ करोड़ में)

विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
पूँजी	101.27	101.27	101.27	101.27	101.27
ऋण एवं निधि	306.03	427.37	556.72	556.72	556.72
व्यापार बकाए तथा अन्य चालू देयताएँ	1212.23	922.53	711.77	746.18	834.58
कुल	1619.53	1451.17	1369.76	1404.17	1492.57
शुद्ध अचल सम्पत्तियाँ	37.00	32.00	27.00	22.00	17.00
चालू सम्पत्तियाँ, ऋण एवं अग्रिम	495.90	325.39	149.75	88.00	80.00
संचित हानि	1086.63	1093.78	1193.01	1294.17	1395.57
कुल	1619.53	1451.17	1369.76	1404.17	1492.57

² गया, पटना, मुजफ्फरपुर तथा भागलपुर।

तालिका संख्या – 3.2

कार्यकारी परिणाम

(औपबंधिक आँकड़े : ₹ करोड़ में)

विवरण	2009–10	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14
कुल राजस्व	22.23	19.56	31.38	26.00	21.06
परिचालन राजस्व	19.50	19.56	21.03	18.00	13.13
कुल व्यय	85.72	39.89	130.61	127.16	122.46
परिचालन व्यय	49.54	36.93	40.98	29.46	25.76
परिचालन लाभ/हानि	-30.04	-17.37	-19.95	-11.46	-12.63
वर्ष हेतु लाभ/हानि	-63.49	-20.33	-99.23	-101.16	-101.40

(स्रोत : निगम द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़े)

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि निगम वर्ष 2009–14 के दौरान अपना परिचालन लागत वसूल करने में समर्थ नहीं था तथा निगम द्वारा उठाई गई हानि वर्ष 2009–10 में ₹ 63.49 करोड़ से बढ़कर 2013–14 में ₹ 101.40 करोड़ हो गया।

निगम वार्षिक योजना/वार्षिक बजट बनाने में विफल रहा जो वित्तीय नियंत्रण तथा वांछित सम्पत्ति प्राप्त करने हेतु आवश्यक था। इसके अतिरिक्त पथ परिवहन निगम अधिनियम, 1950 की धारा 32 के उल्लंघन में निगम द्वारा 2009–14 के दौरान विगत पाँच वर्षों में बजट प्राक्कलन तैयार नहीं किया गया।

परिहार्य दायित्व का अनुचित सृजन

3.6.1 परिशिष्ट 3.1 में देखा जा सकता है कि वर्ष 2009–14 की अवधि की कुल हानि ₹ 385.61 करोड़ का मुख्य कारण उल्लेखित अवधि में राज्य सरकार के ऋण के विरुद्ध ₹ 251.43 करोड़ के ब्याज का प्रावधान था।

माननीय उच्चतम न्यायालय ने दिनांक 12.08.2008 के अपने आदेश में बिहार सरकार तथा झारखण्ड सरकार को बकाया वेतन राशि के भुगतान के संबंध में आदेश पारित किया जो निम्नवत् है :

(क) बिहार सरकार एवं झारखण्ड सरकार कर्मचारियों के बकाया वेतन की राशि के भुगतान के लिए उत्तरदायी होगा।

हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि झारखण्ड सरकार ने कुल ₹ 96.65 करोड़ का भुगतान (नवम्बर 2009 से मार्च 2010) किया। बिहार सरकार ने, वेतन के भुगतान के दायित्व के निर्वहन करने के बजाय, निगम को ₹ 458.77 करोड़ ऋण 15.50³ प्रतिशत ब्याज की दर पर दिया। परिणामस्वरूप राज्य सरकार ने अपने दायित्व का स्थानान्तरण निगम को कर दिया। निगम ने भी अपनी बिगड़ती वित्तीय स्थिति की अवहेलना तथा माननीय उच्चतम न्यायालय के आदेश के अवमानना करते हुए मामले को राज्य सरकार के समक्ष नहीं रखा तथा सरकार से ऋण के दायित्व को स्वीकार कर लिया। इस ऋण के विरुद्ध कुल ब्याज 31 मार्च 2014 को समाप्त विगत पाँच वर्षों में बढ़कर ₹ 251.43⁴ करोड़ हो गया जिसका अभी तक भुगतान नहीं किया गया था (नवम्बर 2014)।

³ 13 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से ब्याज तथा अदायगी में चूक होने की स्थिति में 2.5 प्रतिशत का दंडिक ब्याज। निगम द्वारा उपर्युक्त ब्याज की अदायगी में चूक हुई थी।

⁴ ब्याज जो कि मूल राशि ₹ 458.77 करोड़ के विरुद्ध औपबंधिक खाता में दर्शाया गया।

(ख) उपर्युक्त के अतिरिक्त, बिहार एवं झारखण्ड की राज्य सरकार ने जुलाई 2004 से फरवरी 2009 की अवधि के विरुद्ध निगम द्वारा अपने कर्मचारियों को अदा की गई ₹ 77.47 करोड़ की 65 व 35 के अनुपात में भरपाई की।

हमलोगों ने प्रेक्षित किया कि झारखण्ड सरकार द्वारा उनके हिस्से का ₹ 27.12 करोड़ की राशि (फरवरी 2012) निगम को दे दी गई। परन्तु बिहार सरकार ने अपने हिस्से की ₹ 50.35 करोड़ की राशि निगम को अदा नहीं की। निगम द्वारा भी राज्य सरकार से राशि वापसी हेतु कोई प्रभावी कदम नहीं उठाया गया।

निगम तथा राज्य सरकार ने समापन सम्मेलन (अगस्त 2014) में लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि ₹ 50.35 करोड़ की प्राप्ति हेतु आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

निगम की किराया नीति

3.6.2 मोटर वाहन अधिनियम, 1988 की धारा 67 के अन्तर्गत राज्य में स्टेज कैरेज परिचालन के मामले में किराया निर्धारित करने तथा उसके सावधिक संशोधन की शक्ति राज्य सरकार में निहित है। राज्य सरकार द्वारा निगम को स्वस्थ व्यापार सिद्धांत के आधार पर अपने स्तर से किराया तय करने का अधिकार प्रदत्त (1998) किया गया था। यह अवलोकित किया गया कि वर्ष 2009-10 से 2013-14 की अवधि में निगम में 20 मई 2009, 11 अक्टूबर 2010 तथा 9 अक्टूबर 2012 के प्रभाव से तीन बार किराया पुनरीक्षित किया।

प्रत्येक किराया पुनरीक्षण में मात्र हाई स्पीड डीजल (एच0एस0डी0) के मूल्य को सम्मिलित किया गया तथा अन्य इनपुट लागत यथा टायर स्पेयर्स, ल्युब्रिकेन्ट्स, ह्रास, कर इत्यादि को छोड़ दिया गया। अन्य इनपुट लागतों पर विचार किए बिना निगम के द्वारा असफल किराया निर्धारण करने के फलस्वरूप निगम को **परिशिष्ट-3.3** में यथा वर्णित ₹ 8.63 करोड़ के राजस्व की हानि हुई।

निगम ने कहा (सितम्बर 2014) कि बिहार सरकार के परिवहन विभाग की अधिसूचना के आधार पर निगम की बसों का किराया निर्धारित किया गया था। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य सरकार द्वारा निगम को किराया निर्धारण का अधिकार पूर्व प्रदत्त (1998) था और निगम ने परिणामस्वरूप उसके बाद कई अवसरों पर किराया पुनरीक्षित किया था।

अनुशंसा : हम अनुशंसा करते हैं कि निगम को स्वयं के पुनरुत्थान करने तथा अपने वित्तीय साधनों का विस्तार करने के लिए अपनी वित्तीय संसाधनों का विवेकपूर्ण उपयोग, वित्तीय औचित्य के सिद्धान्त का अवलोकन तथा राज्य सरकार के साथ ऋण को पूँजी/अनुदान में परिवर्तित करने का मामला और/या अन्य वित्तीय सहायता का मामला उठाना चाहिए।

संचालन कार्य-निष्पादन

3.7 निगम के 31 मार्च 2014 को समाप्त विगत पाँच वर्षों में निगम के संचालन कार्य-निष्पादन को तालिका संख्या-3.3 में दर्शाया गया है। निगम के संचालन कार्य-निष्पादन का मूल्यांकन ए0एस0आर0टी0यु0/निगम द्वारा वाहनों की आयु संरचना, बेड़ा उपयोग, वाहन उत्पादकता, लोड फ़ैक्टर, इंधन खपत, मृत कि0मी0, मरम्मत और संसाधन इत्यादि के संबंध में निर्धारित विभिन्न संचालन मापदण्डों के आधार पर किया गया।

⁵ निगम ने 2009-14 की अवधि में स्वविवेक से तीन बार किराया का पुनरीक्षण किया था।

किराया नीति में कमी तथा त्रुटिपूर्ण किराया निर्धारण के कारण निगम को ₹ 8.63 करोड़ के राजस्व की हानि हुई

तालिका संख्या – 3.3

क्रम सं०	विवरण ⁶	2009 –10	2010–11	2011–12	2012–13	2013–14
1	वर्ष के अन्त में वाहनों की कुल संख्या	414	414	414	414	414
2	ऑन रोड वाहनों की संख्या	145	171	170	129	95
3	वाहनों के उपयोग की प्रतिशतता (प्रतिशत में)	35	41	41	31	23
4	वर्ष के अन्त में कर्मचारियों की संख्या	2036	1765	1516	1204	920
5	कर्मचारी वाहन अनुपात (4÷2)	14.04	10.32	8.92	9.33	9.68
6	वर्ष के अन्त में परिचालित मार्गों की संख्या	163	131	132	108	111
7	मार्ग कि०मी०	32218	23916	22476	20164	22376
8	प्रचालित कि०मी०(लाख में)					
	सकल	126.46	143.78	145.18	108.57	75.37
	प्रभावी	122.48	138.35	136.94	100.65	70.91
	मृत	3.98	5.43	8.24	7.92	4.46
9	सकल कि०मी० से मृत कि०मी० की प्रतिशतता	3.15	3.78	5.68	7.29	5.92
10	प्रति वर्ष प्रतिदिन पूरे किए गए औसत कि०मी०	232	222	221	214	205
11	प्रति कि०मी० औसत राजस्व ⁷ (₹)	15.92	14.14	15.36	17.89	18.52
12	प्रचालन प्रतिष्ठानों की संख्या	17	17	17	17	17
13	प्रति दस हजार कि०मी० पर ब्रेक डाउन की औसत संख्या	0.03	0.026	0.221	0.36	0.39
14	प्रति लाख कि०मी० दुर्घटनाओं की औसत संख्या	0.04	0.076	0.013	0.10	0.07
15	यात्री किलोमीटर प्रचालित (करोड़ में)	1.22	1.38	1.37	1.01	0.71
16	अधिभोग अनुपात (लोड फैक्टर)	65	64	64	69	76

(स्रोत : आँकड़े निगम के द्वारा प्रदत्त)

इस संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष उत्तरवर्ती कंडिकाओं में वर्णित हैं :

बेड़ा शक्ति और इसकी आयु संरचना

3.7.1 राज्य पथ परिवहन संघ (ए०एस०आर०टी०यु०) ने निर्धारित किया (सितम्बर 1997) था कि एक बस की वांछनीय आयु आठ वर्ष अथवा पाँच लाख किलोमीटर, जो पहले हो, होगी। निगम की 414 बसों की बेड़ा शक्ति थी। वर्ष 2005–06 के बाद बेड़ा शक्ति में कोई वृद्धि नहीं हुई और निगम 2009–14 की अवधि में सही आयु की बसों के निर्धारित मानक को प्राप्त नहीं कर सका। निगम को सही आयु की बसों के निर्धारित मानक को प्राप्त करने के लिए अतिरिक्त 414 बसों के क्रय करने की आवश्यकता थी

⁶ भाड़े की बसों को छोड़कर।

⁷ प्रचालन राजस्व/ट्रैफिक राजस्व ÷ प्रभावी प्रचालित किलोमीटर।

जिसकी कीमत लगभग ₹ 75.45 करोड़⁸ थी। हमने अवलोकित किया कि बस के क्रय के लिए ₹ 34.45 करोड़ के विशिष्ट/अतिरिक्त कोषों की उपलब्धता एवं निगम के द्वारा माननीय सर्वोच्च न्यायालय के आदेश (अगस्त 2008) के आलोक में 2004-07 की अवधि के दौरान भुगतान की गई वेतन की राशि ₹ 50.35 करोड़ प्रतिभूति के रूप में बिहार सरकार से प्राप्य थी, निगम उपलब्ध कोष के विवेकपूर्ण उपयोग और बिहार सरकार से प्राप्य राशि वसूल करने में विफल रहा। बसों का विस्तृत विवरण परिशिष्ट-3.4 में दिया गया है।

अधिक आयु की बसों के प्रतिस्थापन न होने से निगम को राजस्व की हानि हुई

परिशिष्ट से यह प्रकट होता है कि अधिक आयु के कारण बसें लगातार ऑफ रोड रहीं तथा 54 प्रतिशत से 77 प्रतिशत बसों का परिचालन नहीं हो सका। सड़कों पर अधिक आयु की बसों के नहीं चलने के कारण निगम को 2009-14 की अवधि में ₹ 165.30 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

सरकार ने समापन सम्मेलन (अगस्त 2014) में लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया।

अनुशांसा : हम अनुशांसा करते हैं कि निगम को वित्तीय संसाधनों के प्रभावी प्रबंधन के द्वारा नई बसों का क्रय कर अधिक आयु वाले बसों का प्रतिस्थापन करना चाहिए।

बेड़ा उपयोग

3.7.2 बेड़ा उपयोग, निगम द्वारा धारित कुल बसों में संचालन योग्य बसों के अनुपात का प्रतिनिधित्व करता है। धारित बसों और उनके उपयोग का विवरण निम्न तालिका में दिया गया है :

तालिका संख्या – 3.4

क्रम सं०	विवरण ⁹	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
1	वर्ष के आरम्भ में कुल बसों की संख्या	414	414	414	414	414
2	सड़क पर औसत वाहनों की संख्या	145	171	170	129	95
3	बेड़ा उपयोग का लक्ष्य (कुल बेड़ा का 71 प्रतिशत)	294	294	294	294	294
4	उपयोग में कमी (3-2) (बसों की संख्या)	149	123	124	165	199
5	वाहन उत्पादकता (प्रतिदिन प्रति बस किलोमीटर)	232	222	221	214	205
6	कम वाहन उपयोगिता* के कारण हानि (₹ करोड़ में)	5.87	2.04	2.26	3.33	2.00

(स्रोत : आँकड़े निगम के द्वारा प्रदत्त)

⁸ अतिरिक्त 414 बसों के क्रय लागत की गणना ₹ 14 लाख से ₹ 23 लाख प्रति बस के आधार पर की गई है।

⁹ भाड़े की बसों को छोड़कर।

* कम बेड़ा उपयोग से हानि = (लक्षित बेड़ा उपयोग-उपयोग में लाया गया बेड़ा) * वाहन उत्पादकता * 365 * अंशदान।

निगम 71 प्रतिशत उपयोग के लक्ष्य को प्राप्त करने में असफल रहा तथा इसे ₹ 15.50 करोड़ के अंशदान की हानि हुई

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट होता है कि अखिल भारतीय औसत¹⁰ 93.52 प्रतिशत के विरुद्ध निगम का बेड़ा उपयोग 2009-10 में 35 प्रतिशत से 2013-14 में 23 प्रतिशत के बीच रहा। निगम का बेड़ा उपयोग निगम द्वारा निर्धारित स्वयं के मापदण्ड 71 प्रतिशत से भी नीचे था। कम बेड़ा उपयोग के कारण मुख्य रूप से चालक/कन्डक्टर की कमी, ब्रेकडाउन, टायरों की कमी, इंजन की खराबी की पूर्ण जाँच न होना इत्यादि थे और निगम के द्वारा नियंत्रणीय थे। इसके बावजूद वाहन उपयोग में वृद्धि करने के लिए निगम चालकों/कन्डक्टरों की भर्ती का प्रयत्न करने में, स्पेयर के क्रय करने में तथा संधारण तालिका का पालन करने में विफल रहा जिसके परिणामस्वरूप निगम ने कम बेड़ा उपयोग के कारण ₹ 15.50 करोड़ की अंशदान हानि वहन किया।

निगम ने कहा (सितम्बर 2014) कि बेड़ा उपयोग की कम प्रतिशत का कारण बेड़े में 193 बसों का शामिल होना था जो बेड़े से पृथक् होने की प्रक्रिया में थे। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यक्षमता परीक्षण के पूर्ण होने के बाद, जून 2014 में, निगम ने चिह्नित बसों के पृथक् होने की प्रक्रिया की कार्यवाही प्रारम्भ की थी और अभी तक (नवम्बर 2014) बसों के पृथक् होने की घोषणा किया जाना है।

वाहन उत्पादकता

3.7.3 वाहन उत्पादकता का आशय एक वर्ष में प्रति बस प्रतिदिन चालित औसत किलोमीटर से है। 31 मार्च 2014 तक पाँच वर्षों हेतु निगम के वाहन उत्पादकता निम्न तालिका में प्रदर्शित किया गया है।

तालिका संख्या – 3.5

क्रम सं०	विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
1	सड़क पर वाहनों की औसत संख्या	145	171	170	129	95
2	वाहन उत्पादकता (प्रतिदिन प्रतिबस चालित किलोमीटर)	232	222	221	214	205
3	वाहन उत्पादकता (निगम का मापदण्ड)	280	280	280	280	280
4	प्रति किलोमीटर ट्रैफिक आय (₹ में)	15.92	14.14	15.36	17.88	18.52
5	कम वाहन उत्पादकता के कारण राजस्व की हानि ¹¹	4.04	5.12	5.62	5.56	4.82

(स्रोत : आँकड़े निगम के द्वारा प्रदत्त)

निगम 280 किलोमीटर प्रति दिन के अपने वाहन उत्पादकता लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सका तथा ₹ 25.16 करोड़ के राजस्व हानि का वहन किया

उपर्युक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि निगम का वाहन उत्पादकता 2009-10 में 232 से घटकर 2013-14 में 205 हो गया। अखिल भारतीय औसत 374.18 किलोमीटर प्रतिदिन के विरुद्ध निगम का वाहन उत्पादकता 2009-10 से 2013-14 कि अवधि के दौरान बहुत ही कम रहा। इसके अतिरिक्त निगम का स्वयं के वाहन उत्पादकता लक्ष्य 280 किलोमीटर प्रतिदिन प्राप्त करने में विफल रहने के कारण निगम को ₹ 25.16 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

¹⁰ वर्ष 2009-13 के लिए अखिल भारतीय औसत ए0एस0आर0टी0यु0 के प्रतिवेदन पर आधारित था।

¹¹ कम वाहन उत्पादकता के कारण राजस्व हानि = (निगम का स्वयं का 280 प्रति किलोमीटर का लक्ष्य - निगम का प्रभावी किलोमीटर) * राजस्व प्रति किलोमीटर * 365 * ऑन रोड बसें।

वाहन उत्पादकता में कमी के कारण सभी मार्गों का चलायमान नहीं होना, मार्ग नियोजन की कमी और निर्धारित किलोमीटर में कमी, इत्यादि (यथा कंडिका 3.7.4 एवं 3.7.5 में वर्णित) थे। वाहन उत्पादकता में सुधार के लिए निगम के द्वारा कोई प्रभावी कदम नहीं उठाए गए।

लोड फैक्टर/अधिभोग अनुपात

3.7.4 किसी परिवहन उपक्रम की क्षमता उपयोग का मापन लोड फैक्टर से किया जाता है जो सीट क्षमता के सापेक्ष परिवहित यात्रियों के प्रतिशत को दर्शाता है। मार्गों के समुचित अध्ययन के पश्चात्, संचालन सूची निर्धारित किया जाता है और लोड फैक्टर में सुधार हेतु इसकी सामयिक समीक्षा की भी आवश्यकता होती है। निम्न तालिका 2009-10 से 2013-14 की अवधि में लोड फैक्टर तथा कम अधिभोग/लोड फैक्टर के कारण वहन किए गए हानि को दर्शाता है :

तालिका संख्या – 3.6

क्रम सं०	विवरण	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
1	लोड फैक्टर (प्रतिशत)	65	64	64	69	76
2	ट्रैफिक राजस्व (₹ करोड़ में)	19.50	19.56	21.03	18.00	13.13
3	मानक 80 प्रतिशत लोड फैक्टर पर ट्रैफिक राजस्व (₹ करोड़ में)	24.00	24.45	26.28	20.87	13.82
4	कम अधिभोग/लोड फैक्टर के कारण राजस्व हानि (₹ करोड़ में)	4.50	4.89	5.25	2.87	0.69

(स्रोत : आँकड़े निगम के द्वारा प्रदत्त)

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि निगम का लोड फैक्टर 2010-11 में 64 प्रतिशत से 2013-14 में 76 प्रतिशत के विस्तार में रहा जो कि निगम द्वारा बैठक क्षमता के 80¹² प्रतिशत मानक लोड फैक्टर से कम था। परिणामस्वरूप निगम स्वयं के मानक लोड फैक्टर के 80 प्रतिशत के लक्ष्य को प्राप्त करने में विफल रहा।

निगम द्वारा कम लोड फैक्टर के मुख्य कारण, यथा निगम द्वारा विश्लेषित, थे – उसी मार्ग पर बसों के चलाने की राज्य सरकार द्वारा दी गई अनुमति, बेटिकट यात्रियों के कारण यात्रि राजस्व की हानि, अलाभकारी मार्गों पर बसों का परिचालन, अदक्ष कर्मचारियों के द्वारा अपर्याप्त मरम्मत/संधारण के कारण बार-बार बसों का ब्रेक डाउन होना, अधि आयु बस, इत्यादि। बसों के गिरते हुए लोड फैक्टर को बेहतर बनाने के लिए निगम द्वारा कोई प्रभावी कदम नहीं उठाए गए।

निगम ने कहा (सितम्बर 2014) कि अधि आयु बेड़े और कुछ कम लाभकारी मार्गों के बावजूद निगम बसों के अधिकतम बैठक क्षमता को बनाए रखने हेतु प्रयास कर रहा था। निगम का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह 80 प्रतिशत के अपने अधिभोग लक्ष्य को प्राप्त करने में असफल रहा।

निगम स्वयं हेतु निर्धारित 80 प्रतिशत के अधिभोग लक्ष्य को प्राप्त नहीं कर सका

¹² अपनी बसों के किराया निर्धारण हेतु निगम द्वारा अपनाए गए 80 प्रतिशत लोड फैक्टर के लक्ष्य के आधार पर।

मार्ग नियोजन

3.7.5 चूँकि निगम के पास सभी मार्गों पर चलायमान पर्याप्त संख्या में बसें नहीं थीं, निगम के लिए आवश्यक था कि वह उच्च लोड फैक्टर प्राप्त करने के लिए समुचित मार्ग नियोजन करता। हमने अवलोकन किया कि लोड फैक्टर में सुधार एवं निगम के राजस्व में विस्तार हेतु एक सुदृढ़ मार्ग योजना विकसित करने में निगम विफल रहा। संचालित सारणी एवं लाभदायकता का विवरण निम्न तालिका में दर्शाया गया है :

तालिका संख्या – 3.7

वर्ष	कुल सारणी की सं०	परिवर्तनीय लागत नहीं प्राप्त करनी वाली सारणी	परिवर्तनीय लागत नहीं प्राप्त करनी वाली सारणी की सं०	परिवर्तनीय लागत नहीं प्राप्त करनी वाली सारणी के कारण राजस्व हानि (₹ लाख में)
2009-10	184 (100)	152 (83)	32 (17)	7.83
2010-11	195 (100)	165 (85)	30 (15)	11.11
2011-12	159 (100)	138 (87)	21 (13)	6.48
2012-13	129 (100)	90 (70)	39 (30)	40.48
2013-14	97 (100)	64 (66)	33 (34)	42.89
			कुल	108.79

(स्रोत : आँकड़े निगम के द्वारा प्रदत्त एवं कोष्ठक के अंक प्रतिशत को दर्शाते हैं।)

मार्ग योजना के अभाव में निगम को ₹ 1.09 करोड़ की राजस्व हानि हुई

उपर्युक्त तालिका से यह स्पष्ट है कि परिवर्तनीय लागत नहीं प्राप्त करने वाले मार्गों की प्रतिशतता 2009-10 में 17 प्रतिशत से बढ़कर 2013-14 में 34 प्रतिशत हो गई। मार्ग योजना के अभाव में निगम को ₹ 1.09 करोड़ की राजस्व हानि हुई।

निगम ने कहा (सितम्बर 2014) कि बसें वर्तमान परमिटों के अनुसार मार्गों पर चलायमान थे एवं इसे बुद्धि संगत बनाए रखने हेतु प्रयास किए जा रहे हैं। जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि वाहनों को समग्र मार्ग नियोजन के द्वारा लाभकारी मार्गों पर प्रयोग किया जा सकता था।

3.7.6 निगम के 11 प्रतिष्ठानों के संचालन की समीक्षा दर्शाता है कि निर्धारित किलोमीटर का पूर्णरूपेण संचालन, मुख्य रूप से प्राप्त संख्या में बसों की अनुपलब्धता, कर्मियों की कमी, ब्रेकडाउन, दुर्घटनाएँ, टायर की कमी, इत्यादि के कारण नहीं हो सका था जैसा कि **परिशिष्ट-3.5** में दर्शाया गया है।

अभिसूचित किलोमीटर के रद्द किए जाने से निगम को ₹ 15.04 करोड़ की अंशदान हानि हुई

परिशिष्ट-3.5 यह दर्शाती है कि अचलायमान किलोमीटर के 86 से 90 प्रतिशत के लिए मुख्य रूप से जवाबदेह थे बसों और कर्मियों के कमी के कारण सारणीयों को रद्द किया जाना। निगम की बसें चलने योग्य नहीं थीं। निगम बेड़ा क्षमता से इन बसों को हटाने और इन्हें नई बसों से प्रतिस्थापित करने की योजना विकसित करने में असफल रहा। इसके अतिरिक्त, निगम आवश्यक कर्मियों की व्यवस्था करने में भी असफल रहा। इस प्रकार निगम की ओर से नियोजन की कमी के परिणामस्वरूप निगम को ₹ 15.04 करोड़ की अंशदान की हानि हुई।

मानव-शक्ति लागत

3.7.7 मानव-शक्ति, लागत का एक महत्वपूर्ण तत्व है और 2009-14 की अवधि में निगम की कुल व्यय का अकेले 17.84 प्रतिशत था। निगम के कुल लागत से मानव-शक्ति लागत का प्रतिशत वर्ष 2009-10 एवं 2010-11 में क्रमशः 29.98 प्रतिशत एवं 46.15 प्रतिशत तक बढ़ा हुआ था। आनेवाले वर्षों में मानव-शक्ति लागत में तीव्रता से कमी आई जिसका मुख्य कारण कर्मचारी आवर्त तथा 2011-12 और उसके बाद के वर्षों में सरकार से प्राप्त ऋण के विरुद्ध ब्याज का लेखांकन था। मानव-शक्ति लागत को नियंत्रण में रखने के लिए, निगम को उच्च मानव-शक्ति उत्पादकता को प्राप्त करने हेतु आदर्श मानव-शक्ति के उपयोग की आवश्यकता थी। मानव-शक्ति, इनकी लागत और दक्षता से संबंधित विवरण **परिशिष्ट – 3.6** में दर्शाया गया है।

निगम का मानव-शक्ति उत्पादकता अखिल भारतीय औसत से बहुत कम था

यह स्पष्ट है कि मार्च 2014 को समाप्त विगत पाँच वर्षों में मानव-शक्ति उत्पादकता 16.48 किलोमीटर से 24.75 कि०मी० के विस्तार में था जो कि 2009-13 की अवधि में अखिल भारतीय मानव-शक्ति उत्पादकता¹³ औसत 65.56 कि०मी० से बहुत कम था। साथ ही 2009-14 की अवधि में प्रतिवर्ष मानव-शक्ति अखिल भारतीय औसत 5.71 की तुलना में मानव-शक्ति प्रति बस मूल रूप से अधिक था तथा 8.92 से 14.04 के मध्य था।

निगम ने कहा (सितम्बर 2014) कि राष्ट्रीय औसत की तुलना में बसों की अधिआयु एवं अचलायमान बसों की प्रतिशतता में वृद्धि के कारण प्रति व्यक्ति कि०मी० कम रहा। जवाब पुष्टि करता है कि नई बसों के शामिल करने में विफल रहने के फलस्वरूप मानव-शक्ति उत्पादकता कम रहा।

इंधन लागत

3.7.8 इंधन लागत एक महत्वपूर्ण लागत तत्व है, तथा 2009-14 के दौरान कुल खर्च का औसतन 12.53 प्रतिशत था। एक पथ परिवहन उपक्रम द्वारा इंधन लागत के ऊपर नियंत्रण सीधे लाभ को प्रभावित करता है। निगम द्वारा निर्धारित इंधन खपत का लक्ष्य, वास्तविक खपत, प्रति लीटर वाहन चालन (कि०मी० प्रति लीटर), अखिल भारत औसत तथा अनुमानित अतिरिक्त खपत **परिशिष्ट – 3.7** में दिया गया है।

इंधन की अधिक खपत के कारण निगम ने ₹ 11.51 करोड़ का अतिरिक्त व्यय किया

परिशिष्ट – 3.7 से स्पष्ट है कि निगम का कि०मी० प्रति लीटर इंधन खपत के लिए निर्धारित सीमा अखिल भारत की औसत कि०मी० प्रति लीटर (5.06 से 5.16) तथा उत्तर प्रदेश पथ परिवहन निगम का कि०मी० प्रति लीटर (4.92 से 5.33) से बहुत कम था। पुनः दिए गए सकल लाख कि०मी० के लिए इंधन की खपत अखिल भारत मानक औसत खपत लाख कि०ली० से अधिक था जिसके कारण ₹ 11.51 करोड़ का अधिक व्यय हुआ। अधिक इंधन खपत के मुख्य कारण पुराने बस, बसों का तुच्छ संधारण, इत्यादि थे।

निगम ने कहा (सितम्बर 2014) कि राज्य के सम्पर्क मार्ग की स्थिति खराब होने के कारण कि०मी० प्रति लीटर कम रहा। निगम का जवाब मान्य नहीं है क्योंकि निगम की बसें मुख्यतः राष्ट्रीय राज्य मार्ग या राज्य मार्ग पर चलाए जा रहे थे तथा सम्पर्क मार्ग पर नहीं।

¹³ राज्य पथ परिवहन उपक्रमों के संघ द्वारा वर्ष 2009-2013 हेतु निर्धारित मानव-शक्ति उत्पादकता के आधार पर औसत मानव-शक्ति उत्पादकता की गणना की गई है।

मृत किलोमीटर के अवास्तविक प्रदर्शन के कारण ₹ 2.49 करोड़ की हानि

3.7.9 सकल कि०मी० और सवारी ले जाने में प्रभावी कि०मी० का अन्तर मृत कि०मी० कहलाता है और इस प्रकार यह बस द्वारा प्रतिष्ठान/कार्यशाला से बस स्टैंड की तय की गई दूरी, अपरिहार्य कारणों से लम्बे रास्ते से जाने के कारण तय की गई अधिक दूरी, रास्ते में हुए ब्रेक डाउन के कारण स्थल से कार्यशाला की तय की गई दूरी होती है जिसके लिए निगम को कोई राजस्व की प्राप्ति नहीं होती है। निगम ने मृत कि०मी० के लिए दो प्रतिशत का मानक निर्धारित किया था। निगम के 2009-14 की अवधि में सकल कि०मी०, प्रभावी कि०मी०, मृत कि०मी०, इंधन खपत एवं प्राप्त प्रति लीटर कि०मी० का विवरण नीचे तालिका में वर्णित है :

तालिका संख्या – 3.8

विवरणी	वर्ष					
	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	कुल
वास्तविक सकल कि०मी० (लाख कि०मी० में)	126.46	143.78	145.18	108.57	75.37	599.36
प्रभावी कि०मी० (लाख कि०मी० में)	122.48	138.35	136.94	100.65	70.91	569.33
मृत कि०मी० (लाख कि०मी० में)	3.98	5.43	8.24	7.92	4.46	30.03
सकल कि०मी० में मृत कि०मी० का अंश (प्रतिशत में)	3.15	3.78	5.68	7.29	5.92	5.01

(स्रोत : आँकड़े निगम के द्वारा प्रदत्त)

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि निगम द्वारा तय कि०मी० के दो प्रतिशत के मानक के विरुद्ध वास्तविक मृत कि०मी० 2009-14 के दौरान 3.15 प्रतिशत से 7.29 प्रतिशत के मध्य रहा। जहाँ मृत कि०मी० का प्रतिशत पाँच प्रमण्डलों¹⁴ में मानक के अन्दर था वहीं यह भागलपुर प्रमण्डल में थोड़ा अधिक (3.06 से 3.65 प्रतिशत) था। परन्तु मुजफ्फरपुर प्रमण्डल में मृत कि०मी० असामान्य रूप से अधिक था तथा 6.47 प्रतिशत से 18.47 प्रतिशत के बीच था।

मुजफ्फरपुर प्रमण्डल के अभिलेख अर्थात् फॉर्म बी० पंजी जिसमें संचालन आँकड़े प्रतिष्ठान स्तर पर संकलित की जाती है, की जाँच में देखा गया कि :

- मृत कि०मी० के कारण, यदि कोई है, संबंधित पंजी में प्रविष्ट नहीं की गई;
- चालक द्वारा लम्बी दूरी से वाहन ले जाने का कारण, यदि कोई था, भी दर्ज नहीं किया गया;
- प्रमण्डल के मोतिहारी प्रतिष्ठान में प्रतिष्ठान अधीक्षक के बदलाव होने पर (अप्रैल 2013) मृत कि०मी० में प्रबलता से कमी आ गई;

¹⁴ पटना, गया, छपरा, दरभंगा तथा पूर्णियाँ।

मृत कि०मी० के
अवास्तविक प्रदर्शन
के कारण निगम ने
₹ 2.49 करोड़ का
अधिक व्यय किया

- पटना से मुजफ्फरपुर मार्ग के लिए मुजफ्फरपुर प्रतिष्ठान द्वारा दर्शाए गए सकल कि०मी० जो 194 से 202 कि०मी० के बीच था, दूसरे प्रतिष्ठान द्वारा इसी मार्ग के लिए दर्शाए जा रहे कि०मी० (166 कि०मी०) से अधिक था।

हमने अवलोकित किया कि "फॉर्म बी०" में मृत कि०मी० का प्रदर्शन बिना किसी औचित्य के किया गया। गबन की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता तथा इसकी जाँच होनी चाहिए। इस प्रकार वर्ष 2009-14 की अवधि में मृत कि०मी० के मद में मुजफ्फरपुर प्रमण्डल द्वारा ₹ 2.49 करोड़ का अधिक व्यय किया गया।

निगम द्वारा कहा गया (अगस्त 2014) कि लेखापरीक्षा आपत्ति के आलोक में इस मामले की जाँच की जा रही है। उचित कार्रवाई की जाएगी।

स्क्रेप की बिक्री से प्राप्तियाँ

3.7.10 भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की बिहार सरकार (वाणिज्यिक) प्रतिवेदन, बिहार सरकार की कंडिका 3.20.5 में उल्लेख किया गया था कि उच्चतम न्यायालय के आदेश से गठित एक समिति द्वारा प्रस्तुत पुनरुत्थान योजना (1996) के अनुसार पुराने बसों तथा स्क्रेप की बिक्री से निगम को ₹ 12 करोड़ की आय होनी थी। इस प्रकार से प्राप्त राशि का उपयोग 133 नई बसों के क्रय के लिए किया जाना था।

निगम उपलब्ध
₹ 11.17 करोड़ की
राशि का उपयोग 48
नई बसें क्रय करने के
लिए नहीं कर सका

लेखापरीक्षा द्वारा पाया गया कि निगम के द्वारा 746 बसों का वर्ष 2009-12 की अवधि में निपटान कर ₹ 11.17 करोड़ की राशि प्राप्त की गई। पुराने बसों के निपटान से प्राप्त ₹ आठ करोड़ की राशि को बैंक में दो से पाँच वर्षों के लिए सावधि जमा में रखा गया था। निगम इस राशि से 48 नई बसों के क्रय करने में असफल रहा जिससे निगम के वर्ष 2009-14 की अवधि में 414 नई बसें खरीदने का बोझ कम होता जैसा कि कंडिका 3.7.1 में उल्लेखित है।

निगम ने कहा (सितम्बर 2014) कि बसों के क्रय की प्रक्रिया आरम्भ हो गई है।

अनुशंसा : हमलोग अनुशंसा करते हैं कि परिचालन प्रदर्शन में सुधार करने हेतु निगम को बेड़ा उपयोगिता को बेहतर बनाना चाहिए, वाहन उत्पादकता के लक्ष्य को प्राप्त करने का प्रयास करना चाहिए, उचित मार्ग नियोजन से बसों का परिचालन करना चाहिए, इंधन लागत तथा प्रभावी अनुश्रवण व पर्यवेक्षण द्वारा मानव-शक्ति लागत को कम करना चाहिए।

लोक निजी भागीदारी योजना

बिना लोक निजी
भागीदारी नीति के
निगम ने लोक निजी
भागीदारी योजना लागू
की

3.8 राजस्व की वृद्धि तथा निगम के अधिसूचित मार्गों पर निजी संचालकों द्वारा किए जाने वाले अवैध संचालन को रोकने हेतु निगम द्वारा अधिसूचित मार्गों पर लोक निजी भागीदारी योजना के तहत बसों का संचालन (निगम की अपनी बसों को सम्मिलित करते हुए) दिसम्बर 2009 में एक निश्चित कमीशन के आधार पर लागू किया गया। इस प्रकार इस योजना में निजी तथा निगम की बसों का संचालन निजी संचालकों द्वारा किया जाना सम्मिलित था।

निजी बसों का संचालकों द्वारा संचालन

3.8.1 लोक निजी भागीदारी योजना के अन्तर्गत निजी संचालकों के बसों हेतु परमिट निगम के द्वारा निगम के नाम प्राप्त किया जाना था। परमिट की प्राप्ति में किसी प्रकार की प्रतियोगिता नहीं थी तथा सभी संचालक जिनके द्वारा टेंडर पेपर के साथ प्रतिभूति

राशि तथा बसों के स्वामित्व से संबंधित कागजात जमा किया गया उन्हें एकरारनामा कर इस योजना के तहत बस संचालन की अनुमति दे दी गई। इस प्रकार निगम द्वारा अपना रोड परमिट के उपयोग की अनुमति दी गई। 31 मार्च 2014 को इस योजना के अन्तर्गत 435 बसें संचालन में थीं।

निगम तथा निजी संचालकों के बीच किए गए 180 एकरारनामों में से 97 की नमूना जाँच में तीन मुख्य कमियाँ यथा अपूर्ण एकरारनामों, एकरारनामों की धाराओं का पालन नहीं किया जाना और अनुश्रवण में कमियाँ पाई गई जो नीचे वर्णित हैं :

- निगम ने राज्य सरकार से ₹ 9.37 करोड़ के अर्थ-साहाय्य का मामला नहीं उठाया
 - एकरारनामों के अनुसार, संचालकों से कमीशन की राशि अग्रिम के रूप में प्राप्त किया जाना था। परन्तु निगम द्वारा एकरारनामा की इस शर्त का पालन नहीं किए जाने के कारण निगम दोषी संचालकों से 21.06 करोड़ की राशि वसूल नहीं कर सका। इसके अतिरिक्त निगम ₹ 9.37 करोड़ की अर्थ-साहाय्य राज्य सरकार से प्राप्त करने में विफल रहा जिसके फलस्वरूप दोषी संचालकों के विरुद्ध बकाए की राशि से इस राशि का समायोजन नहीं किया जा सका।
- निगम ने कहा (सितम्बर 2014) कि बकाए के वसूली हेतु अलग-अलग न्यायालय में सर्टिफिकेट वाद किया गया है। निजी बसों का अर्थ-साहाय्य देने से संबंधित कोई भी सरकारी अधिसूचना जारी नहीं की गई है।
- जवाब मान्य नहीं है क्योंकि निगम द्वारा मात्र ₹ 1.56 करोड़ की वसूली के लिए अब तक (नवम्बर 2014) सर्टिफिकेट वाद दायर किए गए थे। जहाँ तक अर्थ-साहाय्य का मामला है राज्य सरकार के अभिलेखों से स्पष्ट होता है कि लोक निजी भागीदारी योजना के तहत अर्थ-साहाय्य देने का प्रावधान किया गया था।
- कमीशन कम भारित करने से ₹ 1.35 करोड़ की राजस्व हानि हुई
 - एकरारनामों के अनुसार रोड परमिट में यथा उल्लेखित, कमीशन की राशि प्रत्येक परमिट के लिए भारित करना था। परन्तु निगम द्वारा झारखण्ड से वापसी से संबंधित खेपों के लिए ₹ 1.35 करोड़ के कमीशन की राशि भारित नहीं की गई।
- कमीशन को अल्प भारित करने के परिणामस्वरूप ₹ 1.01 करोड़ की राजस्व हानि हुई
 - एकरारनामा के अनुसार कमीशन की राशि बसों की कुल बैठक क्षमता के लिए प्रारंभ से अंत तक कुल लाभ पर भारित किया जाना था। अर्थात् यात्री से वसूले जा रहे किराए के अनुसार कमीशन की राशि भारित किया जाना था। परन्तु निगम द्वारा संचालकों के विरुद्ध उनके द्वारा यात्री से वसूले जा रहे भाड़े से कम भाड़े पर कमीशन की राशि भारित की गई जिसके फलस्वरूप निगम को ₹ 1.01 करोड़ की हानि हुई।
- निगम ने बसों के अनधिकृत संचालन को नहीं रोका जिससे इसे ₹ 1.02 करोड़ राजस्व की हानि हुई
 - पटना-मधुबनी मार्ग पर निगम द्वारा उपलब्ध कराए गए बस की परमिट के विरुद्ध अनधिकृत रूप से तीन बसें चलाई जा रही थीं। इसी प्रकार पटना-जोगबनी मार्ग पर एक बस बिना किसी परमिट के अनधिकृत रूप से चलाई जा रही थी। निगम द्वारा मेसर्स गिरीश इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड, हैदराबाद के इस अवैध संचालन¹⁵ को रोका नहीं जा सका जिसके फलस्वरूप निगम को ₹ 1.02 करोड़ की हानि हुई।

निगम की बसों का निजी संचालकों द्वारा संचालन

3.8.2 मानव-शक्ति की कमी, पुरानी बसों की संचालन तथा बिना टिकट यात्रा के कारण राजस्व हानि आदि से निपटने के लिए निगम द्वारा अपनी बसों का निजी

¹⁵ वैध परमिट के बिना बसों का संचालन।

संचालकों द्वारा संचालन हेतु दो योजनाएँ यथा साझेदारी योजना¹⁶ तथा प्रति प्रभावी कि०मी० आय (आई०पी०ई०के०एम०)¹⁷ योजना लागू की गई।

निगम ₹ 36 लाख की बकाया राशि को वसूलने में विफल रहा

- निगम, सितम्बर 2012 से जनवरी 2014 की अवधि का, तीन प्रमंडलों¹⁸ से संबंधित 12 निजी संचालकों से ₹ 36 लाख की राशि वसूल करने में असफल रहा। संचालकों द्वारा बसों का संचालन बंद कर दिया गया है। अतः बकाए की राशि की वसूली की संभावना कम है।

त्रुटिपूर्ण एकरारनामा के कारण निगम को ₹ 61 लाख की राजस्व हानि हुई

- प्रति प्रभावी कि०मी० आय योजना के लिए किया गया लोक निजी भागीदारी एकरारनामा त्रुटिपूर्ण था क्योंकि इसमें निजी संचालकों द्वारा संचालन का न्यूनतम कि०मी० का प्रावधान नहीं किया गया था। लोक निजी भागीदारी एकरारनामा में न्यूनतम वाहन उत्पादकता कंडिका समाहित नहीं किए जाने के कारण तथा इस योजना का निगम द्वारा तुच्छ अनुश्रवण के कारण निगम को ₹ 61 लाख की हानि हुई जिसकी गणना वर्ष 2009-10 से वर्ष 2013-14 के अवधि के दौरान निजी संचालक द्वारा निगम के वास्तविक उत्पादकता को प्राप्त करने में विफल रहने से हुई क्षति के आधार पर की गई है।

निगम द्वारा कहा गया (सितम्बर 2014) कि वाहनों के पुराना होने के कारण इनका संचालन मानक के अनुसार नहीं किया जा सका। जवाब मान्य नहीं है क्योंकि निगम द्वारा वाहन की क्षमता से सम्बन्धित लक्ष्य एकरारनामा में समाहित नहीं किया गया था।

अनुशंसा : हमलोग अनुशंसा करते हैं कि लोक निजी भागीदारी योजना के अन्तर्गत बसों के संचालन में वित्तीय हित सुनिश्चित करने हेतु निगम को एकरारनामा का मानक प्रारूप बनाने, लोक निजी भागीदारी एकरारनामों की कंडिकाओं का पालन करने और उचित अनुश्रवण तथा पर्यवेक्षण द्वारा राजस्व की हानि को रोकने का प्रयास करना चाहिए।

आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली तथा शीर्ष प्रबंधन द्वारा अनुश्रवण

3.9 आन्तरिक नियंत्रण एक प्रबंधन का साधन है जिसका प्रयोग न्यायोचित आश्वासन प्राप्त करने के लिए किया जाता है कि प्रबंधन उद्देश्यों की प्राप्ति सक्षम, प्रभावी तथा सुव्यवस्थित तरीके से हो रहा है। पथ परिवहन निगम जैसी संस्थाओं के लिए लिखित संचालन मानदण्ड, सेवा मानक तथा लक्ष्य होना चाहिए। इसके अलावा लक्ष्य और मानदण्डों की उपलब्धि पर प्रतिवेदन हेतु प्रबंधन सूचना प्रणाली होनी चाहिए जिससे निर्धारित मानकों से विचलन, यदि कोई हो, जाना जा सके और इसके लिए जिम्मेदारी का निर्धारण किया जा सके तथा सुधारात्मक उपाय किया जा सके। इसके साथ ही संगठन निर्धारित लक्ष्य/मानदण्ड यथार्थवादी होना चाहिए जिससे संगठन आत्मनिर्भर हो सके। संस्था में व्याप्त आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली की समीक्षा से पता चला कि :

- निगम कार्यात्मक परिचालन मैनुअल बनाने में असफल रहा;
- बाहरी एजेंसी द्वारा निष्पादित कार्य का विवरण प्रमण्डल तथा प्रतिष्ठानों के पास उपलब्ध नहीं था;

¹⁶ एक योजना जिसके अन्तर्गत, शर्तों के आधार पर, बसों का स्वामित्व निजी संचालकों को हस्तांतरित किया जाना था।

¹⁷ आई०पी०ई०के०एम० योजना के अन्तर्गत निजी संचालक द्वारा प्रति प्रभावी कि०मी० के लिए अदायगी के विरुद्ध बसों का संचालन होना था।

¹⁸ मुजफ्फरपुर, पटना और गया।

- मूल अभिलेखों यथा अचल संपत्तियों से संबंधित पंजी का संधारण नहीं किया जा रहा था। वार्षिक भौतिक सत्यापन की कोई व्यवस्था नहीं थी। वर्ष 2005-06 से भौतिक सत्यापन नहीं कराया गया था; तथा
- निगम में एक आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रभाग था। आन्तरिक लेखापरीक्षा प्रतिवेदन, संचालन मुख्य के माध्यम से, जो आन्तरिक लेखापरीक्षा के प्रभार में थे, प्रशासन को प्रस्तुत किया जाना था। परन्तु 26 स्वीकृत पदों के विरुद्ध कोई भी पदाधिकारी इस प्रभाग में पदस्थापित नहीं थे। 31 मार्च 2014 को समाप्त पिछले पाँच वर्षों के दौरान कोई नियमित लेखापरीक्षा नहीं कराई गई।

आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली एवं एम0आई0एस0 त्रुटिपूर्ण थे

इस प्रकार संस्था में व्याप्त आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली तथा शीर्ष प्रबन्धन द्वारा अनुश्रवण त्रुटिपूर्ण था। निगम द्वारा कोई जवाब नहीं दिया गया।

अनुशंसा : हमलोग अनुशंसा करते हैं कि परिचालन में मितव्ययिता, दक्षता एवं प्रभावशीलता सुनिश्चित करने के लिए निगम को कार्यात्मक मैनुअल तैयार कर आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली को सुदृढ़ करने, सेवा-मानकों को स्थापित करने तथा साथ-साथ शीर्ष प्रबन्धन द्वारा प्रभावी अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण करने की आवश्यकता है।

निष्कर्ष

- निगम के पास किराया नीति नहीं थी। किराया का निर्धारण केवल एच0एस0डी0 की कीमत वृद्धि पर आधारित था तथा अन्य इनपुट के मूल्य में वृद्धि को ध्यान में नहीं रखा गया था। मात्र किराया निर्धारण नीति में कमी के कारण निगम ₹ 8.63 करोड़ की संभाव्य राजस्व से वंचित रहा।
- निगम, निधि की उपलब्धता के बावजूद, पुरानी बसों के अपने बेड़े को मजबूत करने में विफल रहा और इस प्रकार बड़े पैमाने पर जनता को पर्याप्त और समन्वित तरीके से परिवहन व्यवस्था उपलब्ध कराने के अपने उद्देश्य में विफल रहा जिससे इसका परिचालन प्रदर्शन प्रभावित हुआ।
- लोक निजी भागीदारी एकरारनामे में कमी, निगम के वित्तीय हित की रक्षा करने में विफलता तथा अनुश्रवण में कमी के कारण निगम को ₹ 13.72 करोड़ की राजस्व हानि हुई।
- निगम में व्याप्त आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली त्रुटिपूर्ण था। निगम ने वार्षिक योजना, वार्षिक बजट तैयार नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, शीर्ष प्रबंधन द्वारा मुख्य संचालन मानकों के अनुश्रवण में कमी थी तथा आन्तरिक लेखापरीक्षा स्कंध लगभग अक्रियाशील था।