

अध्याय 3: खानपान सेवाओं की उपलब्धता एवं पर्याप्तता

लेखापरीक्षा उद्देश्य 2: क्या भारतीय रेल ने स्टेशनों एवं ट्रेनों में पर्याप्त खानपान सेवाओं की उपलब्धता सुनिश्चित की तथा क्या उनका समुचित प्रबंधन किया ?

3.1 विभिन्न स्टेशनों एवं ट्रेनों में खानपान सेवाओं की उपलब्धता

खानपान नीति 2010 के खण्ड 9.4 में यह प्रावधान है कि दूरंतों, राजधानी, लंबी दूरी की प्रीमियर ट्रेनों, 24 घंटे से अधिक की यात्रा या मार्गस्थ सुपरफास्ट और मेल/एक्सप्रेस ट्रेनों में रसोईयान लगाया जाना चाहिए। नीति में यह भी प्रावधान है कि अधिक से अधिक प्रीमियम/सुपरफास्ट और मेल/एक्सप्रेस ट्रेनों में रसोईयान लगाये जाने चाहिए। विभिन्न क्षेत्रीय रेलवे के लिए रसोईयानों के आबंटन की प्राथमिकता इस प्रकार होगी:

- पहली प्राथमिकता दूरंतो एवं राजधानी एक्सप्रेस ट्रेनों को।
- दूसरी प्राथमिकता लंबी दूरी की प्रीमियम, सुपरफास्ट ट्रेनों को।
- तीसरी प्राथमिकता 24 घंटे से अधिक यात्रा (दोतरफा) मेल/एक्सप्रेस ट्रेनों को।
- चौथी प्राथमिकता बाकी ट्रेनों को, जिनमें वेस्टिबेयुल प्रदान किया गया हो।

नीति में लंबी दूरी की प्रीमियम, सुपरफास्ट ट्रेनों और 24 घंटे से अधिक यात्रा वाली मेल/एक्सप्रेस ट्रेनों में रसोईयान लगाने हेतु प्राथमिकता देने का प्रावधान है। तथापि लेखापरीक्षा ने देखा कि 24 घंटे से अधिक यात्रा वाली 718 मेल/एक्सप्रेस ट्रेनों में से 291 ट्रेनों में रसोईयान उपलब्ध नहीं थे।

लेखापरीक्षा ने जुलाई 2016 से अक्टूबर 2016 के दौरान चयनित 80 ट्रेनों का संयुक्त निरीक्षण किया और पाया कि:

- 24 घंटे से अधिक की यात्रा वाली नौ ट्रेनों में रसोई यान नहीं था। इन नौ ट्रेनों में से सात¹ ट्रेनों में न तो ट्रेन की तरफ से वेंडिंग प्रदान किए गए थे और न ही खाना उपलब्ध कराने हेतु कोई बेस किचन नामित किया गया था।
- इसी प्रकार, 12 घंटे से अधिक लेकिन 24 घंटे से कम यात्रा वाली दस ट्रेनों में कोई रसोईयान नहीं था। इन दस में से आठ² ट्रेनों में न तो ट्रेन साइड वेंडिंग

¹ 22847 - विशाखापट्टनम - लोकमान्य तिलक टर्मिनस एक्सप्रेस, 11123/24-ग्वालियर-बरोनी मेल, 15018 - गोरखपुर-लोकमान्य तिलक टर्मिनस एक्सप्रेस, बिलासपुर-एर्नाकुलम सुपरफास्ट एक्सप्रेस, 11466 - जबलपुर - सोमनाथ एक्सप्रेस और 19019/20 - बांद्रा टर्मिनस - देहरादून एक्सप्रेस और 15661/16552 कामख्या-रांची एक्सप्रेस
² 13141- सियालदाह-हल्दीबारी तिस्ता एक्सप्रेस, 12333 - विभूति एक्सप्रेस हावड़ा - इलाहाबाद सिटी, 12403/04 इलाहाबाद-जयपुर एक्सप्रेस, 12555 - गोरखपुर-हिसार एक्सप्रेस, 12849 - बिलासपुर-पुणे सुपरफास्ट एक्सप्रेस और

प्रदान किए गए थे और न ही खाना उपलब्ध कराने हेतु कोई बेस किचन नामित किया गया था।

- ट्रेन सं. 12403/12404 में कोई खानपान/ई-कैटरिंग सुविधा नहीं पाई गई, जो लगातार 16 घंटे चलती है (उमरे)। लेखापरीक्षा द्वारा 55 यात्रियों (28 आने वाले और 27 जाने वाले) से यात्री सर्वेक्षण के दौरान यात्रियों ने भी इस ट्रेन में खानपान सेवाओं की आवश्यकता जताई।
- उपर्युक्त की 36 घंटे से अधिक (2 दिन एवं 1 रात) एवं 1710 किमी. की यात्रा करने वाली गोरखपुर-लोकमान्य तिलक टर्मिनस एक्सप्रेस (15018) में रसोईयान नहीं था। इसी प्रकार, 12 घंटे से अधिक यात्रा करने वाली ट्रेन गोरखधाम सुपरफास्ट एक्सप्रेस (12555) में कोई रसोईयान नहीं है। यात्री पूरी यात्रा के दौरान अप्राधिकृत वेंडरों की सेवायें लेने के लिए बाध्य हैं। बिना रसोईयान के चलने वाली ट्रेन सं. 13248 गुवाहाटी - राजेन्द्रनगर कैपिटल एक्सप्रेस और ट्रेन सं. 15662 कामाख्या-राँची एक्सप्रेस के संयुक्त निरीक्षण के दौरान यह देखा गया कि 25-30 अप्राधिकृत वेंडर ट्रेन में गैर-अनुमोदित/गैर-ब्रॉन्डेड/प्रतिबंधित/स्थानीय बनी वस्तुएं जैसे ब्रेड-आमलेट, रोटी-सब्जी, बिरयानी, चीन में बनी इलेक्ट्रॉनिक वस्तुएं, तंबाकू, सिगरेट, झालमुड़ी आदि बेच रहे थे। यात्रियों ने इन ट्रेनों में रसोई यान की आवश्यकता पर ज़ोर दिया ।

अतः ट्रेनों में प्रदान की गई सेवाओं में काफी हद तक सुधार की आवश्यकता थी।

74 चयनित स्टेशनों में जुलाई 2016 से अक्टूबर 2016 के दौरान अचल खानपान इकाईयों के संयुक्त निरीक्षण के दौरान यह देखा गया था कि-

- लोकमान्य तिलक टर्मिनस, राजेन्द्र नगर, गुवाहाटी, कामाख्या, राउरकेला, कन्याकुमारी और चेन्नई सेंट्रल सहित छः ए और ए1 श्रेणी के स्टेशनों पर फूड प्लाज़ा/ फूड कोर्ट/फॉस्ट फूड इकाई/जलपान कक्ष की सुविधा उपलब्ध नहीं थी।
- इनमें से चार स्टेशनों (लोकमान्य तिलक टर्मिनस, राजेन्द्र नगर, गुवाहाटी, और कामाख्या) में स्वचालित वेंडिंग मशीन (एवीएम)³ भी उपलब्ध नहीं थी।
- लेखापरीक्षा में संयुक्त निरीक्षण किए गए 74 स्टेशनों में से 55⁴ स्टेशनों पर एवीएम उपलब्ध नहीं थी।

22181 - जबलपुर-निजामुद्दीन एक्सप्रेस, 19005/06 सौराष्ट्र मेल और 13247/13248 गुवाहाटी-राजेन्द्रनगर कैपिटल एक्सप्रेस

³ स्वच्छ पैकज्ड खानपान मदों जैसे- पी.एडू मदें, पी.डब्ल्यू.डी, खाद्यपदार्थ, चाय कॉफी, शीतल पेय, आदि के लिए एवीएम प्रयोग में लायी जाती है।

- उमरे में आईआरसीटीसी से ली गई सभी 20 स्वचालित वेंडिंग मशीनें को 30 अप्रैल 2016 को बंद कर दिया गया था।

अनुबंध 1 ए और 1 बी

क्षेत्रीय रेलवे ने लम्बी दूरी की कई ट्रेनों में रसोई यानों के प्रावधानों को सुनिश्चित नहीं किया था। लेखापरीक्षा में जाँची गई कुछ ट्रेनों में ट्रेन साइड वेंडिंग द्वारा वैकल्पिक सेवाएँ एवं/अथवा बेस किचन भी प्रदान नहीं की गई थी।

अपने उत्तर में रेलवे बोर्ड ने कहा (फरवरी 2017) कि सभी मुख्य स्टेशनों पर ई-केटरिंग प्रारंभ की गई है, जो कि लगभग सभी महत्वपूर्ण ट्रेनों में खानपान सेवाओं के प्रावधान को सुनिश्चित करेगा।

नई खानपान नीति 2017 के अनुसार, बेस किचन और चल खानपान को क्षेत्रीय रेलवे से आईआरसीटीसी में अंतरण के लिए निर्णय लिया गया है। खानपान पॉलिसी 2010 लागू होने के बाद इन गतिविधियों को क्षेत्रीय रेलवे द्वारा के लिया गया था।

3.2 क्षेत्रीय रेलवे द्वारा बेस किचन की स्थापना

खानपान नीति 2010 का पैरा 6.1 के अनुसार आधुनिक मेगा, मध्यम एवं छोटी बेस किचन की एक ग्रिड की स्थापना की जानी थी, जो कि खानपान की गुणवत्ता, स्वच्छता एवं साफ-सफाई को सुधारने के लिए और ट्रेनों में परोसे गए भोजन में मानक सामग्री के उपयोग के लिए काम आनी थी। सभी चल इकाईयाँ नामांकित बेस किचन से खाने को लेंगी। बेस किचन रेलवे परिसर में संस्थापित की जायेंगी ताकि ऐसी बेस किचन से ट्रेन तक खाने के स्थानान्तरण की दूरी को घटाया जाये। नीति का पैरा 6.3 कहता है कि क्षेत्रीय रेलवे बेस किचन को विभागीय तौर पर व्यवस्थित करेगा और बीच की अवधि के दौरान, वे उच्चतम तकनीक की बेस किचन बनाने के लिए प्रतिष्ठित पेशेवरों को अनुबंधित करेगा।

31 मार्च 2016 तक भारतीय रेलवे में 131 बेस किचन कार्यान्वित थीं। यह देखा गया था कि

⁴मुंबई सीएसटी, पुणे, भुसावल, लोकमान्य तिलक टर्मिनस, वाडी, टिटलागढ़, पटना, राजेंद्र नगर, शेकपुरा, हावड़ा, आसनसोल, बोलपुर, इलाहाबाद, आगरा फोर्ट, ग्वालियर, गोरखपुर, काठगोदाम, लखनऊ, मंडुआडीह, सेलमपुर, कामाख्या, तिनसुकिया, न्यू बोंगईगांव, रंगापारा नॉर्थ जं., नई दिल्ली, पठानकोट, लुधियाना, ह. निजामुद्दीन, जयपुर, जोधपुर, आबू रोड, मोद्रान, सिकंदराबाद, महबूबनगर, काजीपेट, रेनूगुंटा, गोंडिया, नादिकुड़ी, रायपुर, अनुपपुर, रायगढ़, बिलासपुर, आद्रा, टाटा एवं बोकारो स्टील सिटी, कन्याकुमारी, एरनाकुलम जं., केएसआर बेंगलुरु, बेंगलुरु कैंट, गदग, गुना, दमोह, मुंबई सेंट्रल, जाम नगर, नंदुरबार, मुंबई चर्चगेट

- भारतीय रेल में 131 बेस किचन में से, केवल चार बेस किचनों (तीन प्रतिशत) (मुम्बई सीएसटी, बल्लारशाह, नागपुर, मुम्बई सेंट्रल,) को विभागीय तौर पर व्यवस्थित किया गया था। शेष 127 बेस किचन को समीक्षा अवधि के दौरान क्षेत्रीय रेलवे के लाइसेंस धारियों द्वारा संस्थापित किया गया था। विभागीय तौर पर बेस किचन बनाने के अभिप्राय को निर्धारित करने के छह वर्ष बाद भी क्षेत्रीय रेलवे ने समीक्षा अवधि के दौरान मेगा/मध्यम बेस किचन की एक ग्रिड नहीं बनाई थी ।
- खानपान नीति का खण्ड 6.2के अनुसार केवल रेलवे परिसरों में ही बेस किचन संस्थापित होने चाहिए। यह देखा गया कि 16 बेस किचन रेलवे परिसरों में स्थित थे और 115 बेस किचन रेलवे परिसर के बाहर थे ।
- चूँकि उपलब्ध बेस किचन ट्रेन की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं थे, बेस किचन में खाना बनाने के बजाय खाना लाइसेंसी द्वारा बाहर से लाया जा रहा था। यह देखा गया, कि सात क्षेत्रीय रेलवे (पूतरे-24, पूमरे-15, दरे-38, उपूरे-9, उसीरे-1, उमरे-1 और उरे-40) की 128 ट्रेनों में खाना बाहर के बेस किचन से लिया गया था।
- क्षेत्रीय रेलवे खाने की गुणवत्ता और मात्रा के साथ-साथ बेस किचन की स्वच्छता एवं साफ-सफाई के लिए जिम्मेदार है ताकि रेलवे बोर्ड द्वारा निर्धारित मानकों का अनुपालन हो। रेलवे परिसरों में स्थित 16 बेस किचन में, क्षेत्रीय रेलवे द्वारा गुणवत्ता जाँच रेलवे अधिकारियों द्वारा किया गया था। 115 बेस किचन के संबंध में (88 प्रतिशत) जो कि रेलवे के बाहर स्थित थे, जुलाई 2016 से अक्टूबर 2016 के दौरान संयुक्त जाँच के दौरान क्षेत्रीय रेलवे द्वारा संचालित गुणवत्ता जाँच के सम्बंध में लेखापरीक्षा दल को कोई दस्तावेजी प्रमाण नहीं मिले।
- उपूरे प्रशासन द्वारा अभिलेखों में उपूरे में कोई भी बेस किचन नहीं दिखाये गये थे । संयुक्त जाँच के दौरान, लेखापरीक्षा दल ने गोरखपुर पर एक बेस किचन



चित्र 4: गोरखपुर, उपूरे पर बेस किचन
(18 अक्टूबर 2016)

देखी। तथापि, इस किचन द्वारा चालू ट्रेनों में कोई पैक किये हुए खाने की आपूर्ति नहीं की गई और इसे मुख्य तौर पर वीआईपी कर्तव्यों के लिए प्रयुक्त किया गया।

- दूपरे में, दो बेस किचन का निर्माण किया गया और रेलवे बोर्ड से एसबीडी की गैर-प्राप्ति के कारण किचन का उपयोग नहीं किया जा सका और दो किचन बनाने पर ₹1.51 करोड़ का व्यय व्यर्थ रहा।
- पूमरे में, राजेंद्रनगर में एक बेस किचन स्थापित है जो दो राजधानी ट्रेनों की आवश्यकताओं को पूरा करती है। ए1 श्रेणी के स्टेशनों जैसे पटना और दरभंगा, जहां से एक बड़ी संख्या में ट्रेनें चलती हैं, बेस किचन का प्रोवधान नहीं किया गया था।
- उमरे में, कोई बेस किचन नियोजित नहीं की गई थीं और पमरे और दमरे में, यद्यपि बेस किचन ब्लू प्रिंट के अनुसार नियोजित की गई थी, समीक्षा की अवधि के दौरान कोई बेस किचन स्थापित नहीं की गई।

- मुम्बई सेंट्रल (बीसीटी) पर बेस किचन को ₹ 1.96 करोड़ की लागत पर संवर्धित एवं आधुनिकीकृत किया गया था, जो कि ट्रेनों की संख्या और बेस किचन द्वारा सेवा प्रदान की जा सकने वाली खाने की संख्या पर आधारित थी। अभिलेखों की समीक्षा ने दर्शाया कि बीसीटी पर बेस किचन संवर्धन से पूर्व एवं बाद में दो ट्रेनों में खाने की



चित्र 5: मुम्बई सेंट्रल पर बेस किचन के एक स्टोर रूम में फैकी गई सामग्री/उपकरण के परिणामस्वरूप परिसरों की अव्यवस्था हुई और स्वच्छता प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुई, परे (21 जुलाई 2016)

आपूर्ति कर रहा था। बेस किचन/बीसीटी की संयुक्त जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया गया कि ₹ 0.23 करोड़ मूल्य के संयंत्र और मशीनरी जैसे रसोईयानों की बेस किचन से खाना/भोजन के लाने ले जाने के लिए खरीदी गई बैट्री से संचालित मोटर ट्रालियां, इंडक्शन स्टोव एवं भट्टी, बेल्ट सहित केस रॉल पेकेट रॉलर, मोटर, स्टार्टर, इंडक्शन स्टोव आदि या तो बिना अनुरक्षण के या उक्त की अनुपयोगिता के बिना बेकार पड़े हुए थे। परे प्रशासन ने एग्जिट कांफ्रेंस में

चर्चा के दौरान कहा कि कम उपयोगिता और उपस्करों का बेकार पड़े रहना कम आवश्यकता के कारण था।

- रेलवे बोर्ड निर्देशों (नवम्बर 2010) के अनुसार रिफ्रेशमेंट रूम मुख्य अचल खानपान इकाईयों को मुख्यतः आवश्यकता के आधार पर सेल किचन या जन आहार में बदल देना चाहिए। यद्यपि मुख्य अचल इकाईयाँ विभिन्न स्टेशनों पर उपलब्ध थीं; क्षेत्रीय रेलवे द्वारा उन्हें सेल किचन/जन आहार में बदलने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई।
- छपरा स्टेशन (उपूरे) के लिये कोई बेस किचन/सेल किचन उपलब्ध नहीं था। स्टॉल के खानपान कार्मिक एलपीजी सिलेंडरों का उपयोग प्लेटफार्म पर चाय/काँफी और खाना पकाने में प्रयोग कर रहे थे, जो कि प्लेटफार्म पर खाना पकाने के लिए आग के प्रयोग न करने के निर्देशों का उल्लंघन है।



चित्र 6: छपरा स्टेशन, उपूरे
(04.10.2016) पर प्लेटफार्म पर एलपीजी सिलेंडर का उपयोग कर खाना पकाते हुए।

केवल तीन प्रतिशत बेस किचन विभागीय रूप से कार्य कर रहे थे और शेष लाइसेंस द्वारा प्रबंधित थे। काफी संख्या में बेस किचन रेलवे परिसरों से बाहर स्थित थे और गुणवत्ता जांच के अधीन नहीं थे। इस प्रकार, इसका कोई आश्वासन नहीं था कि बेस किचन द्वारा चल खानपान इकाईयों में गुणवत्ता, स्वच्छता, सफाई में सुधार करने के लिए और रेलगाड़ियों में दिये गये खाने के लिए मानक सामग्री के उपयोग का उद्देश्य प्राप्त कर लिया था।

अपने उत्तर में, रेलवे बोर्ड ने कहा (फरवरी 2017) कि आरंभ में, बेस किचन की आधारभूत संरचना क्षेत्रीय रेलवे द्वारा निर्धारित की जानी प्रस्तावित की गई थी और चल इकाईयों के लाइसेंस धारकों को स्थानांतरण दर पर बेस किचन से भोजन की आपूर्ति की जानी थी। पर्याप्त प्रशिक्षित स्टाँफ की अनुपलब्धता के मद्देनजर, पेशेवर लाइसेंस धारकों और विभागीय पर्यवेक्षण द्वारा बेस किचन और चल इकाईयों को संचालित करने का निर्णय लिया गया। इसके अतिरिक्त, एसबीडी के पैरा 1.2.2 के अनुसार यह कहा गया कि, स्थान की अनुपलब्धता के मामले रेलवे परिसरों में या स्थान उपलब्ध न होने के मामले में रेलवे अनुमोदित क्षेत्रों में (लाइसेंस धारक) आधुनिक यंत्रिकृत बेस किचन स्थापित करेगा। यद्यपि, खानपान पॉलिसी 2010 के

अनुसार, बेस किचन रेलवे परिसर में ही तैयार की जानी थी, जिसके लिए प्लेटफार्मों पर उपलब्ध मौजूदा बेस किचन/सेल किचन बनाई जानी थी और मौजूदा बेस किचन/सेल किचन की अनुपलब्धता के मामले में, किचन के निर्माण के लिए क्षेत्रीय रेलवे को कदम उठाने थे। रेलवे परिसरों पर पर्याप्त बेस किचनों के निर्माण के लिये, क्षेत्रीय रेलवे ने कोई प्रयास नहीं किये थे। खानपान नीति, 2010 में यह उद्देश्य विहित था कि बेस किचन रेलवे विनिर्दिष्ट, पर्यवेक्षित और नियंत्रित होंगी ताकि ट्रेनों में परोसे जाने वाले भोजन की गुणवत्ता सुनिश्चित की जा सके, परंतु इसका अनुसरण न हो सका, क्योंकि अधिकांश बेस किचन परिसरों के बाहर थीं।

नई खानपान नीति 2017 में, बेस किचन के संस्थापन एवं परिचालन की जिम्मेदारी आईआरसीटीसी को दी गई है। वे नीति जारी करने के 30 दिनों के भीतर एक व्यापार योजना प्रस्तुत करेंगे ताकि अगले 30 दिनों में रेलवे बोर्ड उसका अनुमोदन कर सके। परोसे गए खाने की गुणवत्ता को अनुरहित करने की जिम्मेदारी आईआरसीटीसी की होगी। आईआरसीटीसी प्रत्यक्ष रूप से निजी लाइसेंस धारकों को खानपान सेवाओं के प्रावधान के लिए लाइसेंस आउटसोर्स/जारी नहीं करेगा। किचन संस्थापन आधुनिक, यांत्रिक होगा एवं एक विनिर्दिष्ट समयावधि के भीतर वैध आईएसओ प्रमाण-पत्र प्राप्त करेगा। नीति आगे कहती है कि क्षेत्रीय रेलवे एवं आईआरसीटीसी यह नीति जारी करने के 30 दिनों के भीतर एक कार्य योजना निर्धारित कर रेलवे बोर्ड को प्रस्तुत करेगा, जिसमें स्थिति एवं समय-सीमा के साथ इकाइयों की सूची जिसमें यह सौंपी/ली जाएंगी, बताया जायेगा।

साइट को पहचानने, जीएडी योजना को बनाने एवं अनुमोदन, साइट को सौंपने, किचन के संस्थापन के लिए करार पर हस्ताक्षर से प्रारंभ करते हुए बेस किचन के संस्थापन के लिए पांच से आठ महीनों की समय सीमा निर्धारित की गई है। क्षेत्रीय रेलवे मुख्यालय, मंडल एवं आईआरसीटीसी के अधिकारियों को इन कार्यों की जिम्मेदारी निभानी है। निर्धारित समय सीमाओं में, प्रारंभिक 72 दिनों में उपक्रमित गतिविधियों को आईआरसीटीसी के साथ मुख्यतः क्षेत्रीय रेलवे द्वारा किया जाना है। उसके बाद, इस पर निर्भर करते हुए कि क्या क्षेत्रीय रेलवे द्वारा मूल ढाँचा प्रदान किया गया है या क्षेत्रीय रेलवे द्वारा केवल रिक्त भूमि ही प्रदान की गई है, आईआरसीटीसी तीन से छह महीनों की एक निश्चित समय-सीमा में बेस किचन संस्थापित करेगा। उसके बाद, तीन से छह महीनों की समय-सीमा के बाद बेस किचन के संस्थापन में विलम्ब के मामले में आईआरसीटीसी पर ₹ एक लाख प्रति माह प्रति इकाई के जुर्माने का नियम है। इस प्रकार क्षेत्रीय रेलवे द्वारा आईआरसीटीसी को साइट सौंपने के बाद ही विलम्ब के लिए आईआरसीटीसी पर

दण्ड लागू है। तथापि, निश्चित समय सीमा के प्रारंभिक 72 दिनों में यदि क्षेत्रीय रेलवे के भाग पर विलम्ब है तो, जिम्मेदारी सुनिश्चित करने के लिए कोई प्रक्रिया निर्धारित नहीं की गई है। सौंपे गए कई कार्यों में चूक क्षेत्रीय रेलवे के अधिकारियों पर भी आरोप्य है एवं जब तक निर्धारित समयावधि के भीतर उन्हें उनकी जिम्मेदारियों के लिए उत्तरदायी ठहराया नहीं जाता है, गतिविधियों को समय पर पूरा करने के लक्ष्य को प्राप्त नहीं किया जा सकता। बेस किचन स्थापित करने के संबंध में खानपान नीति 2010 क्षेत्रीय रेलवे द्वारा इसकी बाध्यताओं के पूरा होने पर निर्भर थी, जो कि उनके द्वारा त्रुटिपूर्ण कार्यान्वयन के कारण प्राप्त नहीं की जा सकी। बेस किचन की संस्थापना, यात्रियों को सस्ते मूल्य पर उत्तम, स्वच्छ खाना उपलब्ध कराने को सुनिश्चित करने के लिए खानपान नीति 2010 का सबसे महत्वपूर्ण घटक था। अतः, 2017 की नई खानपान नीति को आगे ले जाने की क्षेत्रीय रेलवे की जिम्मेदारी को स्पष्ट रूप से सीमांकित करने की आवश्यकता है।

3.3 अचल खानपान इकाईयों का प्रबंधन

खानपान नीति 2010 के पैरा 4.1 के अनुसार, रेलवे द्वारा स्थाई खानपान इकाईयों के ठेकों के प्रसंस्करण हेतु मानक बोली दस्तावेज (एसबीडी) उपयुक्त पेशेवर एजेंसी की सहायता से रेलवे बोर्ड द्वारा तैयार की जानी थी। बोली मूल्यांकन मानदंड और योग्यता मानदंड एसबीडी दस्तावेज में स्पष्ट रूप से परिभाषित थे।

यह देखा गया कि एसबीडी, नीति परिपत्र के जारी करने के एक वर्ष के बाद सितम्बर 2012 में तैयार किया गया और सभी क्षेत्रीय रेलवे को प्रसारित/जारी किया गया। लिया गया समय विधि, वित्त लेखे और संबंधित कार्यकारी विभाग की पुष्टि के साथ एसबीडी की सावधानी पूर्वक ड्राफ्टिंग के कारण था। लेखापरीक्षा ने पाया कि एसबीडी को अंतिम रूप देने में विलंब के कारण, समझौते में विसंगतियां, ज्यादा वसूली पर यात्री शिकायतें, लाइसेंस अवधि के अस्थाई विस्तार, अधिकतम सीमा शर्तों के उल्लंघन आदि के कारण खानपान इकाईयों में रेलवे और लाइसेंस प्राप्त कर्ता के बीच विधिक विवाद⁵ थे।

मुख्य स्थाई खानपान इकाईयों जैसे सभी श्रेणियों के स्टेशनों पर फॉस्ट फूड इकाई, फूट प्लाजा, फूड कोर्ट, ए1 और ए श्रेणी के स्टेशनों पर रिफ्रेशमेंट रूम, जन आहार, चल खानपान इकाईयाँ आदि के संचालन, जिन्हें खानपान नीति 2010 के अनुसार आईआरसीटीसी से क्षेत्रीय रेलवे द्वारा वापस ले लिया गया था, पर विलंब का प्रभाव

⁵ दरे-7 चल और 70 स्टेटिक (चेन्नै सेंट्रल-8, तिरुचिरापल्ली-12, मदुरै-17 और सेलम-43)

पड़ा। 31 मार्च 2016 तक, 5,264 इकाईयों आईआरसीटीसी द्वारा क्षेत्रीय रेलवे को सौंपी गई थीं। यह पाया गया कि:

- आईआरसीटीसी से 4210 खानपान इकाईयों को प्राप्त करने के बाद, क्षेत्रीय रेलवे एसबीडी के अभाव के कारण खानपान इकाईयों का संचालन नहीं कर सके। इसलिए, मौजूदा आईआरसीटीसी ठेके आगे बढ़ा दिये गये थे।
- यद्यपि 30 खानपान इकाईयाँ 2010-11 के दौरान आईआरसीटीसी को दरे द्वारा सौंपी गई थी, दरे, रेलवे बोर्ड द्वारा एसबीडी को अंतिम रूप न देने के कारण मार्च 2013 तक ठेका नहीं दे सका। रेलवे बोर्ड से एसबीडी की प्राप्ति के बाद, 2013-14 के दौरान दरे द्वारा ठेके सौंपे गये। 31 मार्च 2016 तक, दरे द्वारा केवल 23 मुख्य अचल इकाईयों के लिये ठेके प्रदान किय गये थे। शेष सात इकाईयों के लिए, 2015-16 के दौरान पाँच खानपान इकाईयों के लिए एलओए जारी किये गये थे और ठेकेदारों का अभी भी अपने कार्य आरंभ करने थे। अन्य दो इकाईयों के मामलों में, जिनके लिए ठेके 2013-14 के दौरान सौंपे गये थे; शाकाहारी रिफ्रेशमेंट रूम/इगमोर (वीआरआर/एमएस) और एनवीआरआर/एमएस पर मै. एरेंको केटरिंग के लाइसेंस करार बार-बार शिकायतों के कारण 2015-16 के दौरान निरस्त कर दिये गये थे।
- एसबीडी को अंतिम रूप दिए जाने में विलंब के कारण, मौजूदा ठेकों को आगे बढ़ाया गया। 2005 नीति के आधार पर लाइसेंस अवधि के अस्थाई विस्तार के कारण, अनुवर्ती रूप में 2010 नीति के परिवर्तन और 2010 नीति के अनुसार अधिकतम सीमा शर्तों का उल्लंघन के कारण दरे में सात चल और 70 अचल खानपान इकाईयों (चेन्नै-8, तिरुचिरापल्ली जंक्शन-12, मदुरै-17 और सेलम-43) के बीच विधिक विवाद थे।
- उमरे में, 2010-11 के दौरान आईआरसीटीसी से वापस ली गई 63 मुख्य स्थाई इकाईयों में से, नये ठेके रेलवे बोर्ड से एसबीडी की प्राप्ति में विलंब के कारण नहीं दिये जा सके। उमरे ने अप्रैल 2016 के दौरान आगरा फोर्ट में रिफ्रेशमेंट रूम के लिए केवल एक नया खानपान ठेका दिया गया। अन्य स्थाई इकाईयाँ पुराने ठेकों के अंतर्गत बढ़ाई गई वैधता अवधि के विस्तार से चलाई जा रही थीं। झांसी डिविजन में, 20 स्वचालित वेडिंग मशीनों के पुराने ठेके अप्रैल 2016 के दौरान समाप्त हो चुके थे और कोई नये ठेके नहीं दिये गये थे।

- पूतरे में टिटलागढ़ स्टेशन की संयुक्त जांच के दौरान, यह पाया गया कि स्टेशन के रिफ्रेशमेंट रूम में, कोई खाना नहीं बेचा जा रहा था। लाइसेंस धारक ने कहा कि यात्री कभी भी रिफ्रेशमेंट रूम में नहीं गये और इसलिए बहुत कम खाना तैयार किया गया। उक्त को पैक किया गया और केवल



चित्र 7: द्वीप प्लेटफार्म सं. 2 एवं 3 पर तितलागढ़ रिफ्रेशमेंट रूम (21 सितम्बर 2016)

रेलगाड़ियों में बेचा गया। इसके अतिरिक्त, कुछ स्नैक तैयार किये गये और रेलगाड़ियों में यात्रियों को बेचे गये, जिसके लिए लाइसेंसधारी प्राधिकृत नहीं था। यह देखा गया कि यद्यपि प्लेटफार्म सं. 1 पर रेलगाड़ी रूकने की संख्या अधिकतम थी, रिफ्रेशमेंट रूम द्वीप प्लेटफार्म न. 2 और 3 के अंत पर स्थित था। रिफ्रेशमेंट रूम तक पहुँचने के लिए यात्रियों को प्लेटफार्म सं. 1 से फुट ओवर ब्रिज के द्वारा जाना पड़ता। लाइसेंसधारी को स्थान प्रदान करते समय रेल प्रशासन द्वारा इस पहलू को ध्यान में नहीं रखा गया। उक्त में सुधार हेतु कोई सुधारात्मक कार्यवाई भी नहीं की गई।

उक्त के आधार पर, यह देखा जा सकता है कि एसबीडी को अंतिम रूप प्रदान करने में विलंब था और रेलवे, आईआरसीटीसी से प्रभार लेने के बाद भी विभागीय खानपान सेवाएं आरंभ नहीं कर सकी। दो रेलवे में 22 इकाईयाँ (उमरे-20 और दरे-2) की सेवाएं संबंधित स्टेशनों में आरंभ नहीं की जा सकी, जिसके कारण रेल उपयोगकर्ताओं को असुविधा हुई।

अपने उत्तर में, रेलवे बोर्ड ने कहा (फरवरी 2017) कि एसबीडी को पेशेवर एजेंसी के रूप में राईट्स के सहयोग से तैयार किया गया था, जिसने चल इकाईयाँ, मुख्य अचल इकाईयाँ और सामान्य छोटी इकाईयाँ के लिए एसबीडी तैयार किया था। इसके अतिरिक्त रेलवे बोर्ड में कार्यकारी निदेशक की समिति द्वारा एसबीडी की जांच की गई और जुलाई 2011 और जुलाई 2013 के बीच क्षेत्रीय रेलवे को जारी किये गये। तथापि, पूरी प्रक्रिया में काफी समय लिया गया और क्षेत्रीय रेलवे में एसबीडी जारी करने में विलंब हुआ।

नई खानपान नीति 2017 के अनुसार, ए1 एवं ए श्रेणी स्टेशनों में निश्चित अचल इकाईयाँ जैसे रिफ्रेशमेंट रूम, जन आहार, सेल किचन आईआरसीटीसी को अवसंरचना एवं उपकरण सहित 'जहाँ है जैसा है' आधार पर सौंपा जायेगा। इसके

अलावा, फॉस्ट फूड इकाईयों, फूड प्लाज़ा एवं फूड कोर्ट का प्रबंधन आईआरसीटीसी द्वारा जारी रहेगा। हस्तांतरित की जाने वाली खानपान इकाईयों के लिए क्षेत्रीय रेलवे द्वारा सौंपी गई संविदा उन्ही नियम एवं शर्तों पर आईआरसीटीसी को पुनः सौंपी जायेंगी। आईआरसीटीसी को सौंपी जा रही सभी मुख्य इकाईयों का कार्यकाल संविदाओं के समाप्त होने तक 2010 की नीति के अनुसार शासित किया जायेगा। इसके अतिरिक्त, नीति के अनुसार, संबंधित क्षेत्रीय रेलवे के सीसीएम एवं आईआरसीटीसी को, आईआरसीटीसी को सौंपी जाने वाली प्रत्येक इकाई के संबंध में एक समझौते करना होगा। पूर्वकथित के लिए रेलवे बोर्ड एक ड्राफ्ट मॉडल समझौता जारी करेगा। यह समझौता आईआरसीटीसी को इकाईयों को सौंपने के पहले निष्पादित किया जायेगा। आईआरसीटीसी को इकाईयों के सुचारू रूप से सौंपने को सरल बनाने हेतु ड्राफ्ट मॉडल समझौते को समय पर जारी करना आवश्यक होगा। ए1 एवं ए श्रेणी स्टेशनों (आईआरसीटीसी द्वारा प्रबंधित किए जाने की आवश्यकता के अलावा) एवं अन्य श्रेणी स्टेशनों पर सभी अन्य अचल खानपान इकाईयों के संबंध में जिम्मेदारी क्षेत्रीय रेलवे की ही रहेगी। लाइसेंस शुल्क के निर्धारण की जिम्मेदारी क्षेत्रीय रेलवे को दी गई है एवं उनके निर्धारित मानकों पर आधारित लाइसेंस शुल्क के निर्धारण के लिए एक नया फार्मूला बनाना है। इन लाइसेंसों की पात्रता शर्तों में अचल इकाईयों के वार्षिक बिक्री कारोबार के 12 प्रतिशत की न्यूनतम सीमा जारी रहेगी। ठेकेदारों को ठेके दिये जाने की नयी सीमायें विनिर्दिष्ट की गई हैं। आरक्षण के लिए प्रयोज्य नये प्रतिमान विनिर्दिष्ट किए गए हैं। ब्लू प्रिंट बनाने, क्षेत्रीय रेलवे द्वारा लाइसेंस शुल्क का निर्धारण, कारोबार एवं अनुभव पर आधारित पात्रता मापदंड, खानपान इकाईयों के लिए आरक्षणों का प्रयोजन आदि द्वारा आवश्यकता की पहचान की सम्पूर्ण प्रक्रिया में बदलाव नहीं है। तथापि, सभी वर्तमान प्रक्रियाधीन निविदायें रद्द कर दी गई हैं। इकाईयों के आबंटन की सम्पूर्ण प्रक्रिया नई नीति में प्रस्तावित परिवर्तनों के कारण स्थगित कर दी गई हैं।

3.4 चल खानपान इकाईयों का प्रबंधन

खानपान नीति 2010 का पैरा 3.1 के अनुसार रेलवे चरणबद्ध रूप से विभागीय खानपान द्वारा बेस किचन और चल खानपान सहित सभी चल खानपान सेवाओं का प्रबंधन धीरे-धीरे अपने अधीन करेगा। इसके अतिरिक्त, पैरा 3.3.2 दर्शाता है कि खानपान सेवाओं में रूकावट रोकने के लिए, क्षेत्रीय रेलवे को ऐसे समय तक इन सेवाओं के पर्यवेक्षण के लिए प्रसिद्ध पेशेवरों को अनुबंधित करना चाहिए, जब तक कि वे स्वयं विभागीय रूप से उन्हें प्रबंधित करने की स्थिति में हों। विभागीय स्टॉफ

की अनुपलब्धता की अवधि के दौरान, रेलवे नामित बेस किचन से किये गये भोजन की सर्विस के लिए विभागीय पर्यवेक्षकों द्वारा पर्यवेक्षित सर्विस ठेके सौंप सकता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-12 से पहले, 267 चल खानपान इकाईयाँ आईआरसीटीसी द्वारा संचालित थी। नीति में संशोधन के बाद, आईआरसीटीसी द्वारा क्षेत्रीय रेलवे को 236 इकाईयाँ सौंपी गई। शेष 31 इकाईयाँ विशिष्ट कारणों जैसे ठेकेदारी बाध्यता के कारण क्षेत्रीय रेलवे के विशेष अनुरोध के आधार पर आईआरसीटीसी द्वारा प्रबंधित की गई थीं। यह पाया गया कि

- मार्च 2016 तक, 358 चल खानपान इकाईयाँ भारतीय रेल में उपलब्ध थीं। इनमें से, 279 चल इकाईयाँ क्षेत्रीय रेलवे द्वारा प्रबंधित थी। शेष 79 चल इकाईयाँ आईआरसीटीसी द्वारा अब भी प्रबंधित थी। 279 चल खानपान इकाईयाँ में से, केवल चार इकाईयाँ (1.4 प्रतिशत) क्षेत्रीय रेलवे द्वारा विभागीय रूप से प्रबंधित थीं।
- नीति के अनुसार, चल इकाईयाँ के प्रबंधन के लिए, क्षेत्रीय रेलवे उपयुक्त पेशेवर एजेंसी को अनुबंधित कर सकती थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि समीक्षावधि के दौरान, किसी भी क्षेत्रीय रेलवे ने चल खानपान सेवाओं के पर्यवेक्षण के लिए प्रसिद्ध पेशेवरों को अनुबंधित नहीं किया। इसके विपरित, 275 चल इकाईयाँ लाइसेंसधारियों द्वारा प्रबंधित थीं।
- किसी भी क्षेत्रीय रेलवे द्वारा खानपान नीति में विनिर्दिष्ट नियमानुसार नामित बेस किचन से प्राप्त किये गये भोजन की सर्विस हेतु विभागीय पर्यवेक्षकों द्वारा पर्यवेक्षण के लिए कोई सर्विस ठेका नहीं दिया गया।
- दरे और उसीरे ने 17 चल इकाईयाँ (दरे-12 और उसीरे-5) के प्रबंधन के लिए आईआरसीटीसी को अनुरोध किया चूंकि उनके पास उक्त को चलाने के लिए उपयुक्त श्रमबल नहीं था और ठेकों को वैधता अवधि अब भी चल रही थी।

अनुबंध 2

इस प्रकार, विभागीय रूप से इकाईयाँ को प्रबंधित करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सका था क्योंकि काफी संख्या में इकाईयाँ या तो आईआरसीटीसी द्वारा या लाइसेंस धारकों द्वारा प्रबंधित की जा रही थीं। रेलवे ने भी विभागीय या लाइसेंस धारकों द्वारा संचालित चल खानपान सेवाओं के पर्यवेक्षण के लिए प्रतिष्ठित पेशेवरों को अनुबंधित नहीं किया था।

अपने उत्तर में, रेलवे बोर्ड ने कहा (फरवरी 2017) कि क्षेत्र में विनिर्दिष्ट अनुभव के साथ आईआरसीटीसी सहित पेशेवर खानपान ठेकेदारों को खानपान और चल खानपान इकाईयों को प्रबंधित करने के लिए लाइसेंस दिये गये थे। यद्यपि, इन ठेकेदारों द्वारा प्रदान की गई सेवाओं के पर्यवेक्षण के लिए, रेलवे ने प्रतिष्ठित पेशेवरों को अनुबंधित नहीं किया था।

नई खानपान नीति 2017 में, क्षेत्रीय रेलवे द्वारा प्रदान की गई सभी रसोई यान सेवा संविदाएँ आईआरसीटीसी एवं रेलवे द्वारा पारस्परिक रूप से निर्धारित योजना के अनुसार उन्हीं नियम एवं शर्तों पर आईआरसीटीसी को पुनः सौंपी गई हैं। आईआरसीटीसी को सौंपी जा रही सभी मुख्य इकाईयों की समयावधि संविदा की समाप्ति तक 2010 की नीति के अनुसार शासित की जायेगी। आईआरसीटीसी को ट्रेनों में खाना परोसने के लिए आतिथ्य उद्योग से सेवा प्रदाताओं को अनुबंधित करने हेतु अनुमत किया गया है। क्षेत्रीय रेलवे से आईआरसीटीसी को परिवर्तन के अलावा परिचालन के लिए पूर्वकथित मानक अब भी लागू हैं।

3.5 आईआरसीटीसी द्वारा प्रबंधित विशिष्ट खानपान इकाईयों द्वारा खानपान

सीसीएम की सभा में लिये गये निर्णय के अनुसार (जुलाई 2010) में अतिरिक्त 160 फूड प्लाजा/फूड कोर्ट/फास्ट फूड इकाईयाँ यात्रा कर रहे लोगों को उपयुक्त खानपान सुविधाएं सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न क्षेत्रीय रेलवे में खोली जानी थीं। समीक्षा अवधि के दौरान, 141 स्थाई विशिष्ट खानपान इकाईयाँ (एससीयू)⁶ खोली गई थीं और 33 एससीयू बंद की गई थीं। समीक्षा अवधि के दौरान आईआरसीटीसी द्वारा प्रबंधित एससीयू की सेवाओं को आरंभ करने की समीक्षा ने दर्शाया कि:

- 126 एससीयू ने स्वीकृति पत्र की तिथि से तीन से 45 महीनों के विलंब के बाद अपनी खानपान सेवाएं आरंभ की। संबंधित क्षेत्रीय रेल प्रशासनों द्वारा योजनाओं को अंतिम रूप देने में विलम्ब, ड्राइंग, साईट के गैर हस्तांतरण विलंब के कारण थे। सभी क्षेत्रीय रेलवे⁷ में विलंबित आरंभ के कारण, रेल उपयोगकर्ताओं को इस अवधि के दौरान खानपान सेवाएं उपलब्ध नहीं कराई गईं और क्षेत्रीय रेलवे ने लेखापरीक्षा द्वारा आकलित ₹ 8.23 करोड़ की राशि आईआरसीटीसी से लाइसेंस फीस का 40 प्रतिशत प्राप्त करने का अवसर गंवा दिया।

⁶ एससीयू फूड प्लाजा, फूटकोर्ट और फास्ट फूड के लिये विनिर्दिष्ट इकाईयाँ हैं।

⁷ मरे-6, पूतरे-5, पमरे-17, पूरे-11, उमरे-7, उपूरे-6, उसीरे-3, उरे-5, उपरे-6, दमरे-23, दपूतरे-6, दपूरे-2, दरे-3, दपूरे-10, पमरे-3 और परे-12

- 10⁸ क्षेत्रीय रेलवे के 20 स्टेशनों⁹ में, एससीयू आरंभ करने में 20 और 30 महीने के बीच विलंब था। दस रेलवे (मरे, दमरे, पूरे, पूमरे, दपरे, उमरे, उरे, परे, उसीरे, पमरे) के 13 स्टेशनों¹⁰ में एससीयू के आरंभ में 30 महीनों से अधिक का विलंब था।
- कुछ महत्वपूर्ण स्टेशनों विजयवाड़ा, कानपुर, ग्वालियर, जयपुर, आगरा फोर्ट, इंदौर, जोधपुर, बीकानेर, अलीगढ़, भागलपुर, कोहलापुर, पटना, चेन्नै सेंट्रल, दीमापुर, रायगढ़, बेलगाम, उज्जैन, पालनपुर, मैसूर आदि में इन एससीयू द्वारा सेवाओं को आरंभ करने में विलंब हुआ।
- सृजित 141 एससीयू के अतिरिक्त, क्षेत्रीय रेलवे ने कई एससीयू के सृजन के लिए आईआरसीटीसी को अनुरोध किया था। मांग के आधार पर, आईआरसीटीसी ने 15 क्षेत्रीय रेलवे¹¹ में 33 एफपी और 53 एफएफयू स्थापित करने का प्रस्ताव किया। तथापि, क्षेत्रीय रेलवे की ओर से साईट को अंतिम रूप देने में, योजना और ड्राईंग के अनुमोदन में विलंब और साईट में परिवर्तन आदि के कारण, आईआरसीटीसी को साईट हस्तांतरित नहीं की गई थी। परिणामस्वरूप, एससीयू अब तक भी शुरू न हो सके। यह विलंब 48 महीनों तक का था।
- इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने पाया कि 90 एससीयू को आरंभ करने में विलंब के कारण, क्षेत्रीय रेलवे कई महत्वपूर्ण स्टेशनों जैसे राऊरकेला, मुजफ्फरपुर, अजमेर, अंबाला, गाजियाबाद, संबलपुर, छपरा, बोंगईगांव, बर्दवान, वाराणसी, निजामुद्दीन, हरिद्वार, चेन्नै सेंट्रल, मथुरा, रायपुर, गुवाहाटी, गोरखपुर, यशवंतपुर, पुणे, लखनऊ आदि में रेल उपयोगकर्ताओं को खानपान सेवा की उपलब्धता सुनिश्चित नहीं करा सका। इसके अतिरिक्त, क्षेत्रीय रेलवे ने इस अवधि के दौरान, आईआरसीटीसी द्वारा क्षेत्रीय रेलवे के देय न्यूनतम लाइसेंस फीस पर आकलित राशि, आईआरसीटीसी के लाइसेंस धारकों से लाइसेंस फीस के 40 प्रतिशत, ₹ 12.85 करोड़ की राशि को प्राप्त करने का अवसर भी खो दिया।

लेखापरीक्षा ने समीक्षा की अवधि के दौरान छपरा, चेन्नै सेंट्रल, अंबाला कैंट, आगरा के मामलों की नमूना जांच की और क्षेत्रीय रेलवे की ओर से योजना और साईट

⁸ नलगौड़ा, निजामाबाद, नादेड़, बेलगांव, रक्सौल, बहरामपुर, आसनसोल, मनीनगर, लालकुआं, नेकलस रोड़, खुर्दा रोड़, दमोह, कंगरी, पालीमरवार, बेटिहा यशवंतपुर, सांगली, अरसीकेर और आबू रोड़

⁹ दमरे, पूतरे, दपरे, परे, मरे, उमरे, उपूरे, मरे

¹⁰ गुदूर, भागलपुर, दरभंगा, बैंगलुरू, बेटिहा, यशवंतपुर, छपरा, फिराजपुर कैंट, जामनगर, किशनगंज, बख्तियारपुर, सोगोर, इंदौर, कटनी, सूरत

¹¹ मरे-6, पूतरे-1, पूमरे-4, पूरे-3, मरे-4, उपूरे-13, उसीरे-6, उरे-21, उपरे-4, दमरे-5, दपूमरे-3, पूमरे-3, दपूरे-1, दरे-8, दपरे-6 और परे-5

ड्राईंग के अनुमोदन, साईट स्थिति में परिवर्तन को अंतिम रूप देने में विलम्ब आदि, के कारण एससीयू आरंभ नहीं किये गये या काफी विलंब से आरंभ किये गये। इसके अतिरिक्त, ऐसे पांच मामले देखे गये जहाँ रेलवे ने लेटर ऑफ एवार्ड के जारी करने के बाद, लाइसेंस धारकों को आईआरसीटीसी द्वारा सौंपे गये स्थान को वापस ले लिया गया था जिसके परिणामस्वरूप खानपान इकाईयाँ आरंभ नहीं की जा सकी थीं। इसमें जौनपुर स्टेशन (उरे) पर फास्ट फूड यूनिट और फूड प्लाजा, नांदेड स्टेशन (परे) पर फूड प्लाजा, सियालदाह स्टेशन पर फूड प्लाजा (पूरे) और लोनावला और चालीसगांव स्टेशन (मरे) में फास्ट फूड इकाईयाँ और फूड प्लाजा शामिल हैं।

अनुबंध 3 और 4

इस प्रकार, क्षेत्रीय रेलवे ने योजना के अनुसार फूड प्लाजा खोल कर रेल उपभोगकर्ताओं को उपयुक्त खानपान सेवाओं के प्रावधान सुनिश्चित नहीं किये। इसके अतिरिक्त, इन स्थानों पर खानपान सेवाएं आरंभ करने में विलंब के कारण, इन स्टेशनों पर रेल उपयोगकर्ताओं को इस महत्वपूर्ण यात्री सुविधा के प्रावधान को प्रभावित किया।

नई खानपान पॉलिसी 2017 में एससीयू के प्रबंधन में कोई परिवर्तन नहीं है।

3.6 ट्रेन साईड वैडिंग (टीएसवी)

चूंकि प्रत्येक रेल गाड़ी में रसोई यान का प्रावधान न तो प्राप्य था और न ही आर्थिक रूप से उचित था, रेलवे बोर्ड ने ट्रेन साईड वैडिंग (टीएससी)¹² के प्रावधान का निर्णय लिया। खानपान नीति 2010 के पैरा 10 के अनुसार, ट्रेन साईड वैडिंग (टीएसवी) मार्गस्थ के नामित स्टेशन/स्टेशनों की उपयुक्त इकाई से उपलब्ध कराया जाएगा क्योंकि सभी रेल गाड़ियों में पैट्री कार उपलब्ध नहीं कराई गई थी। इस उद्देश्य के लिए, यात्रा के भाग या आदि से अंत आधार पर, जैसा भी व्यवहारिक हो, द्वारा स्थाई इकाईयाँ द्वारा प्रबंधन किया जाना था। समीक्षा अवधि के दौरान, यह देखा गया कि

- दिन के समय में 12 घंटों से अधिक के लिए चलने वाली रेलगाड़ियों के लिए उमरे, दपूमरे और दरे द्वारा कोई टीएसवी का प्रावधान नहीं था। दरे ने टीएसवी के लिए ठेकों को जारी नहीं रखा क्योंकि आईआरसीटीसी ने इन रेलगाड़ियों के लिए ई-केटरिंग आरंभ कर दी थी। यद्यपि, ई-केटरिंग के लिए प्रतिक्रिया

¹² काफी संख्या में रेल गाड़ियों से रसोई यान या मिनी पैट्री जूड़ी हुई नहीं थी। महत्वपूर्ण स्टेशनों की स्थाई इकाईयाँ से, विक्रेता जो रेल गाड़ी में यात्रा करते हैं और आदेश देते हैं, से खाने के समय के दौरान खाना दिया जाता है।

उत्साहवर्धक नहीं थी। इस प्रकार, टीएसवी को जारी न करके, अप्राधिकृत विक्रेताओं को खानपान सेवाएं उपलब्ध करवाने के लिए अवसर दिया गया। उमरे में, रेलगाड़ी सं. 11124/11123 (ग्वालियर-बरौनी-ग्वालियर एक्सप्रेस) और 12403/12404 (इलाहाबाद-जयपुर-इलाहाबाद एक्सप्रेस) की संयुक्त जांच (27 अक्टूबर 2016 से 29 अक्टूबर 2016) के दौरान यह देखा गया कि कोई टीएसवी सेवा उपलब्ध नहीं कराई गई थी और अप्राधिकृत वेंडरों को इन रेलगाड़ियों में देखा गया।

- दमरे में, अनुभागीय टीएसवी सेवाएं दमरे को 12 भागों में विभाजित करके और दमरे क्षेत्राधिकार में बिना रसोई यान की सभी रेलगाड़ियों को कवर करते हुए उपलब्ध कराई गई थी। इनमें से, केवल पांच अनुभागीय टीएसवी 31 मार्च 2016 तक कार्यान्वित थीं। दमरे ने भी अगस्त 2015 के दौरान रेलवे बोर्ड को सूचित किया कि ई-केटरिंग आरंभ करने के बाद टीएसवी विक्रेताओं के प्रति प्रतिक्रिया बहुत खराब थी और टीएसवी ठेकों को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका।
- पमरे ने रेलवे बोर्ड को सलाह (जुलाई 2015) दी कि ई-केटरिंग को वहां बंद कर दिया जाना चाहिए जहां टीएसवी ठेके पहले ही सौंपे जा चुके थे, क्योंकि ई-केटरिंग ने टीएसवी के व्यापार का अधिग्रहण कर लिया था।
- पूमरे में, टीएसवी सेवाएँ केवल एक रेलगाड़ी अर्थात् 12569-70 जयनगर-आनन्द विहार-गरीब रथ (पटना स्टेशन से सेवित) में उपलब्ध थी।
- दपूरे में, 24 घंटों के यात्रा समय वाली 38 मेल/एक्सप्रेस रेलगाड़ियों में से, 20 रेलगाड़ियों में न तो रसोई यान सुविधा और न ही टीएसवी सुविधा उपलब्ध कराई गई थी (मार्च 2016)।
- उसीरे में, 24 घंटों से अधिक यात्रा समय वाली 13 रेलगाड़ियाँ रसोई यान के बिना चल रही थीं और टीएसवी सुविधा उपलब्ध नहीं थीं। रेलगाड़ी सं. 12518/12517-कोलकाता-गुवाहाटी-गरीबरथ एक्सप्रेस की टीएसवी सुविधा आईआरसीटीसी से लेने के बाद 27 अप्रैल 2012 से बंद कर दी गई थी।
- उरे में 11 जोड़ी ट्रेनों के लिए आदि से अंत टीएसवी ठेके लगभग ₹ 11 करोड़ की लागत पर पांच वर्षों की अवधि के लिए दून केटरर्स को सौंपी गई थी (29 नवम्बर 2014)। एक ठेकेदार को ग्यारह ट्रेनों के लिए ठेकों का सौंपा जाना एकाधिकार का सूचक था।

- परे में, 24 घंटों से अधिक यात्रा समय वाली 30 मेल/एक्सप्रेस बिना रसोई यान वाली रेलगाड़ियों में टीएसवी उपलब्ध नहीं कराये गये हैं।

इस प्रकार, बिना रसोई यान वाली रेलगाड़ियों में ट्रेन साईड वेडिंग के प्रॉवधान अपर्याप्त थे।

अपने उत्तर में, रेलवे बोर्ड ने कहा (फरवरी 2017) कि ई-केटरिंग सेवाएं उन रेलगाड़ियों में आरंभ कर दी गई हैं जो बिना रसोई यान के चल रही थीं और जहां टीएसवी सेवाएं उपलब्ध नहीं थी।

नई खानपान नीति 2017 में, टीएसवी का प्रॉवधान की ज़िम्मेदारी के लिये क्षेत्रीय रेलवे के स्थान पर आईआरसीटीसी की होगी।

3.7 जनता भोजन/जन आहार की उपलब्धता

रेलवे बोर्ड ने जनता खाने की कम बिक्री/उपलब्धता पर चिंता व्यक्त की (जनवरी 2012) और दोहराया कि जनता खाने की बिक्री/उपलब्धता को सुधारने के लिए क्षेत्रीय रेलवे द्वारा प्रयास किये जाने चाहिए ताकि रेल यात्रियों को सस्ती कीमत पर अच्छी गुणवत्ता वाला भोजन उपलब्ध हो सके। रेलवे बोर्ड ने स्थाई इकाई में ₹ 15/- की दर पर और चल इकाई में ₹ 20/- (गुणवत्ता परक प्रयोज्य कार्ड बॉक्स में पैक किये जाने 175 ग्रा. की सात पूरियां) की दर पर जनता भोजन/सस्ता भोजन/ जनता खाने के लिए संशोधित शुल्क परिचालित किया (दिसम्बर 2012)। जांच के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- चार क्षेत्रीय रेलवे (उमरे, उरे, दमरे और दपूमरे) में, ब्लू प्रिंट की योजना के अनुसार जन आहार इकाईयों को पूर्णतः लागू नहीं किया गया है।
- 74 स्टेशनों में से जहां लेखापरीक्षा द्वारा संयुक्त जांच की गई थीं, 46 स्टेशनों¹³ पर जन आहार इकाईयाँ उपलब्ध नहीं थीं। **(अनुबंध 1 क)**
- उरे में, जांच किये गये पांच स्टेशनों में से, तीन स्टेशनों पर जन आहार इकाईयाँ उपलब्ध नहीं थीं।
- उमरे के आगरा मण्डल के आगरा फोर्ट स्टेशन पर संयुक्त रूप से जांच के दौरान, सात स्टालों में से चार स्टालों में, सभी पांच ट्रालियों में और फूड

¹³ वाडी, कटक, टिटलागढ़, राजेंद्रनगर, समस्तीपुर, बरौनी जक्शेखपुरा, इलाहाबाद, आगरा फोर्ट, ग्वालियर, काठगोदाम, लखनऊ जक., मंडुवाडीह, सेलमपुर, कामाख्या, क्यू बोंगाईगांव, रंगापारा नार्थ जंक्शन, लखनऊ जंक्शन, पठानकोर्ट, ह. निजामुद्दीन, जोधपुर, आबूरोड, मोडरान, महबूबनगर, काजीपेट, रेनीगुंटा, नाडीकुडी, रायपुर, गोंडिया, अनुपपुर, रायगढ़, बिलासपुर, राऊरकेला, आदरा, टाटा एंड बोकारो स्टील सिटी, कोयंबदूर, त्रिरुचिल्लापल्ली, इर्नाकलम, बैंगलुरु कैंट, गडग, गुना, दमोह, जामनगर, नंदरबार, मुंबई, चर्चगेट, सोमनाथ

प्लाजा में कोई जनता भोजन नहीं उपलब्ध था। ब्लू प्रिंट के अनुसार, आगरा कैंट स्टेशन पर एक जन आहार इकाई को गुजरने वाली ट्रेनों (8 दैनिक, 4 सप्ताह में तीन बार, सप्ताह में 2 बार और 20 साप्ताहिक ट्रेनों) के लिये भोजन को लेने के लिये संचालित किया जाना था। उक्त के लिए उमरे प्रशासन द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी।

- संयुक्त निरीक्षण के दौरान, यह पाया गया कि दो ट्रेनों (पूमरे) में जनता आहार उपलब्ध नहीं था।
- दपरे में, संयुक्त निरीक्षणों के दौरान ट्रेन सं. 12780 और 12628 में कोई जनता आहार उपलब्ध नहीं पाया गया।

छः क्षेत्रीय रेलवे (मरे, पूतरे, उमरे, दरे, दमरे और पमरे) में बेचे जाने वाले जनता आहार और अन्य आहार का विवरण तालिका 3.1 में दिया गया है:-

तालिका 3.1- परोसे गए जनता आहार की भाग			
वर्ष	बेचे गए आहार की संख्या		अन्य भोजन के प्रति जनता आहार की प्रतिशतता
	जनता आहार	अन्य आहार	
2013-14	3953147	8031931	49.22
2014-15	4634126	15344651	30.20
2015-16	4038424	17651868	22.88

जुलाई 2016 से अक्टूबर 2016 के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा किए गए यात्री सर्वेक्षण के उत्तर में, 22 प्रतिशत यात्रियों ने बताया कि कम लागत सम्मिश्रित खाने, जन आहार/क्षेत्रीय भोजन/आदि मर्दे उपलब्ध नहीं थे।

जनता आहार का प्रारंभ सभी को कम कीमत पर अच्छी गुणवत्ता वाला भोजन उपलब्ध करवाने के उद्देश्य से किया गया था। यह देखा गया कि छः क्षेत्रीय रेलवे में पिछले तीन वर्षों में बेचे जाने वाले समय आहारों से जनता आहार के भाग में गिरावट आ रही थी। स्टेशनों पर जनता आहार की उपलब्धता भी अपर्याप्त थी।

अपने उत्तर में रेलवे बोर्ड ने कहा (फरवरी 2017) कि जन आहार केन्द्रों की स्थापना और यात्रियों को जनता आहार की बिक्री सुनिश्चित करने के निर्देश दिए गए थे। तथापि, उन्होंने कहा कि यात्रियों की क्रय शक्ति सहित जनता आहार की बिक्री को प्रभावित करने वाले कई कारक हो सकते हैं। उन्होंने आगे कहा कि मानक बिक्री के लिए निर्धारित दरें भी यथोचित थी और कि यात्रियों को विभिन्न प्रकार की खानपान सेवाएं प्रदान की जा रही है जिससे उन्हें उनकी पसंद के खाने प्राप्त हो सके।

नई खानपान नीति ने जन आहार के प्रबंधन की जिम्मेदारी आईआरसीटीसी को हस्तांतरित की है। अतः रेलवे को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि आईआरसीटीसी यात्रियों को कम मूल्य में जनता आहार की पर्याप्त मात्रा प्रदान करता है और इसे यात्रियों के बीच प्रभावी ढंग से विज्ञापित करना चाहिए।

3.8 विभागीय खानपान इकाईयों का वित्तीय निष्पादन

रेलवे बोर्ड ने बढ़ती हुई हानि, स्टाफ पर व्यय में कई गुणा वृद्धि, कच्चे माल/सामग्री की खरीद, अन्य इनपुटों की लागत पर चिन्ता जताई, (जनवरी 2002 और जुलाई 2013) किन्तु विभागीय खानपान इकाईयों में हानि में वृद्धि का रुझान जारी रहा।

क्षेत्रीय रेलवे की 7790 अचल इकाईयों में से 85 और 279 चल इकाईयों में से चार विभागीय रूप से प्रबंधित थी। बाकी इकाईयों का प्रबंधन लाइसेंसियों के माध्यम से किया जा रहा था। इन विभागीय इकाईयों के माध्यम से खानपान सेवाएं प्रदान करने के लिए 11¹⁴ क्षेत्रीय रेलवे ने 2011-12 से 2015-16 के दौरान ₹ 757.91 करोड़ का कुल व्यय किया। ₹ 550.30 करोड़ की कुल बिक्री के प्रति, विभागीय खानपान इकाईयों को 2011-12 से 2015-16 के दौरान ₹ 207.62 करोड़ की हानि हुई। हानि में भी वृद्धि का रुझान रहा। हानियों का मुख्य कारण कम बिक्री और स्टाफ लागत में वृद्धि थी। ये विभागीय इकाईयाँ, आईआरसीटीसी और एफएफ/एफसी/एफपी के अन्य खानपान स्टालों के साथ प्रतिस्पर्धा नहीं कर पा रही थीं।

अनुबंध 2 और 5

निर्देशों¹⁵ के अनुसार, एक विभागीय खानपान इकाई की बिक्री आय का उपयोग काफी कम मामलों में किया जाता है। बिक्री आय का कच्चे माल की प्राप्ति में उपयोग केवल उन इकाईयों के मामले में लिया जाना चाहिए जहाँ कोई नकद पेशगी संस्वीकृत न की गई हो या जब हाथ में रकम आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अपर्याप्त हो। यदि रकम अपर्याप्त पाई जाती है, तो रकम बढ़ाने के लिए प्रबंध किया जाना चाहिए ताकि दैनिक बिक्री आय के आहरण से बचा जा सके। लेखापरीक्षा ने समीक्षावधि के दौरान भारतीय रेल की 36 विभागीय खानपान इकाईयों द्वारा अधिप्राप्ति के लिए प्रक्रिया की जांच की और पाया कि:

- उपरोक्त निर्देशों के विपरीत, नौ¹⁶ क्षेत्रीय रेलवे द्वारा निविदा अधिप्राप्ति का सहारा लिए बिना सामग्री, और सब्जियों की खरीद के लिए बिक्री से आय

¹⁴ मरे, पूमरे, पूरे, उपूरे, उरे, दमरे, दपूरे, दरे, दपरे और परे।

¹⁵ भारतीय रेल वाणिज्यिक नियमावली का पैरा 2845

¹⁶ 26 मरे, पूमरे, दमरे, पूरे, दरे, दपूरे, उसीरे, उमरे और उरे

का उपयोग किया जा रहा था जबकि 2015-16 के दौरान उरे में प्रति वर्ष अधिप्राप्त सामग्री का मूल्य ₹ 10.78 करोड़ तक था। इन नौ क्षेत्रीय रेलवे में सामग्रियों की खरीद के लिए 29 प्रतिशत से 87.87 प्रतिशत की बिक्री आय का उपयोग किया गया था।

अनुबंध 6

- केवल दरे और दमरे में ₹ 20,000 और ₹ 15,000 की पेशगी राशि संस्वीकृत की गई थी। तथापि, 2015-16 के दौरान, इस विभागीय खानपान इकाईयों की बिक्री से आय का 50 प्रतिशत से अधिक दैनिक नकद खरीद के लिए उपयोग गया था। शेष 87 विभागीय खानपान इकाईयों में कोई नकद राशि संस्वीकृत नहीं की गई थी।
- परिणामस्वरूप पांच विभागीय इकाईयों-विशाखापट्टनम (पूतरे) में जन आहार, न्यू जलपाईगुडी, (उसीरे), अन्नपुर (दपूमरे), गुंटुर और राजमुंद्री (दमरे), में जन आहार इकाईयों को समीक्षावधि के दौरान बंद कर दिया गया था।
- उमरे के आगरा मंडल में, यह देखा गया कि छः खानपान निरीक्षकों, दो रसोइयों और 15 वेटर्स सहित 23 स्टाफ सदस्यों को खानपान कार्यों के पर्यवेक्षण के साथ साथ एक स्टॉल चलाने और उसके अनुरक्षण और पीएडी (प्रोप्राइटी आर्टिकल डिपो) और पीडीडब्ल्यू मर्चें की बिक्री की तीन ट्रालियों के लिए लगाया गया था। तथापि, आगरा मंडल के अभिलेखों से आगरा मंडल द्वारा चलाई जा रही और अनुरक्षित चार विभागीय खानपान इकाईयों से केवल छः खानपान निरीक्षकों और 13 वेटर्स की नियुक्ति स्थल का ही पता चल सका। दो वेटर्स और दो रसोइयों की नियुक्ति अस्पष्ट रही जिनकी औसतन ₹ 3.20 लाख प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति वेतन को विभागीय खानपान इकाईयों के लाभ और हानि खातों में प्रभारित किया जा रहा था। उमरे के झांसी मंडल में, 59 खानपान स्टाफ में से, दो रसोइयों और चार वाहकों को खानपान कार्यों के अलावा अन्य गतिविधियों में लगाया गया था। इन 06 खानपान स्टाफ की नियुक्ति अस्पष्ट बनी रही जिनकी औसतन प्रति वर्ष प्रति व्यक्ति वेतन ₹ 2.28 लाख (लगभग) की दर से विभागीय खानपान इकाई के लाभ और हानि खाते में प्रभारित की जा रही है।

अतः विभागीय इकाईयों को अकुशलता से प्रबंधित किया जा रहा था और उनमें लगातार हानियां जारी रहीं। बिक्री से आय को दैनिक नकद क्रय के लिए उपयोग किया जा रहा था यह पेशगी की संस्वीकृति न करना/अपर्याप्तता के कारण था।

नई खानपान नीति 2017, भारतीय रेल की विभागीय इकाईयों में कार्यरत स्टाफ एवं कार्मिक, जिसे आईआरसीटीसी को हस्तांतरित किया जायेगा, के लिए योजना विनिर्दिष्ट नहीं करती है।

3.9 अप्राधिकृत खानपान वेंडर/विक्रेता

रेलवे बोर्ड ने क्षेत्रीय रेलवे को मेल/एक्सप्रेस रेलगाड़ियों में मिलावटी, अस्वास्थ्यकर खाद्य उत्पादों की अप्राधिकृत फेरी और बिक्री के प्रति चल लाइसेंस धारियों की जांच के लिए निर्देश दिए थे (अगस्त 2011)। रेलवे बोर्ड ने यह भी कहा था कि भारतीय रेल में गाड़ियों और स्टेशनों पर फेरी वाले तेजी से फैल रहे हैं और उन गाड़ियों जिसमें रसोई यान लगी है अप्राधिकृत फेरी वाले एसी कोचों के अलावा रसोई यान से सेवा अनुमत नहीं होने देते।

2013-14 से 2015-16 की अवधि के लिए आँकड़ों के विश्लेषण से और जुलाई से अक्टूबर 2016 के दौरान चयनित 80 रेलगाड़ियों की संयुक्त जाँच के दौरान लेखापरीक्षा ने निम्न पाया:

- प्लेटफार्मों और गाड़ियों में कई अप्राधिकृत विक्रेता वाले थे। आठ क्षेत्रीय रेलवे में 2,39,096 मामलों में (पूरे-11763 मामले, पूमरे-4811, पूतरे-39686, उमरे-16134, उसीरे-7861, दरे-19982 और पमरे-43333 मामले)

आरपीएफ द्वारा मुकदमा चलाया गया और जुर्माना लगाया गया।

- तीन क्षेत्रीय रेलवे के रसोई यानों के बिना चयनित गाड़ियों में लेखापरीक्षा द्वारा की गई संयुक्त जांच/सर्वेक्षण के दौरान अप्राधिकृत विक्रेता (73 मामले, दरे-12, उमरे-6 और उसीरे-55) अननुमोदित ब्राण्ड के बोतल बंद पेय जल को उच्च दर पर (₹ 20/-) बेचते हुए और पैक किए गए खाने को बेचते हुए पाए गए थे।



चित्र 8; अप्राधिकृत वेंडिंग चलान एक्सप्रेस गाड़ी सं. 16853, दरे 21 अक्टूबर 2016



चित्र 9. गाड़ी सं. 15018, दपूरे में अप्राधिकृत विक्रेता 21 अक्टूबर 2016



चित्र 10. गाड़ी सं. 15018, उपूरे में अननुमोदित बोतल बंद पानी की बिक्री 22 अक्टूबर 2016

- उसीरे में गाड़ी सं. 12552 (कामाख्या-यशवंतपुर एसी एक्सप्रेस) रसोई यान सहित में कम से कम 10-20 अप्राधिकृत विक्रेता अननुमोदित बोतल बंद पानी बेचते हुए पाए गए। शताब्दी एक्सप्रेस (गाड़ी सं. 12041) में रेलवे बोर्ड द्वारा अननुमोदित आठ मर्दे यात्रियों को परोसी गई थीं। रेलगाड़ी में अप्राधिकृत वस्तुयें जैसे अननुमोदित पानी की बोतल, पान, चना, झालमुरी इत्यादि बेचते हुए पाए गए थे।
- बिना रसोई यान के रेलगाड़ी में किए गए यात्री सर्वेक्षण के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि पाँच क्षेत्रीय रेलवे (पूरे, पूतरे, उपूरे, उसीरे और दपूमरे) में खाद्य पदार्थों और पेय जल की आवश्यकता पूर्ण रूप से अप्राधिकृत विक्रेताओं की मदद से पूरी की गई थी। मार्ग में ट्रेनों के विराम/ठहराव के दौरान यह पाया गया कि अचल खानपान इकाईयों के विक्रेता रेलगाड़ी में खाद्य पदार्थ और पेय जल बेच रहे थे।

अप्राधिकृत खानपान मर्दे अस्वास्थ्यकारी और मिलावटी हो सकती हैं और यात्री रेलगाड़ी में प्राधिकृत और अप्राधिकृत सेवाओं में अन्तर नहीं कर पाते हैं। फेरी वालों की गाड़ी में लगातार मौजूदगी और गाड़ियों में अप्राधिकृत खाद्य पदार्थों की बिक्री भी दर्शाती है कि गाड़ियों में प्रदान की गई खानपान सेवाएं पर्याप्त नहीं थी।

एग्जिट कान्फ्रेंस के दौरान, दरे प्रशासन ने कहा कि वे वाणिज्यिक विभाग द्वारा निगरानी तंत्र को मजबूत करेंगे और आरपीएफ द्वारा अप्राधिकृत विक्रय को नियंत्रित करेगा।

