कार्यकारी सार

1. पृष्ठ भूमि

लौह अयस्क भारतीय रेल (भा रे) द्वारा परिवहन की जाने वाली एक महत्वपूर्ण सामग्री है। भारत में खपत होने वाले और भारत से निर्यात होने वाले कुल लौह अयस्क के एक महत्वपूर्ण भाग भारतीय रेल द्वारा परिवहन किया जाता है। इसका लदान समस्त सात जोनल रेलवें[1] में 97 लदान किए जाने वाले स्थानों से किया जाता है।

भारतीय रेल में, किसी वस्तु के लिए प्रभारित माल भाड़े के लिए दर माल वर्गीकरण के आधार पर निर्धारित किया जाता है जिसमें प्रत्येक वस्तु को एक वर्ग प्रदान किया जाता है। उस वर्ग पर लागू मालभाड़ा दर एक विशेष वर्ग में शामिल सभी वस्तुओं के लिए प्रभारित होती है। सामाजिक-आर्थिक और वाणिज्यिक कारकों को ध्यान में रखते हुए, भारतीय रेल किसी विशेष वस्तु के उसी या विभिन्न रूपों के परिवहन के लिए दूरी और मात्रा, अधिकतम और न्यूनतम दरों को भी विनिर्दिष्ट करती है।

लौह अयस्क के संबंध में भारतीय रेल ने 22 मई 2008 से दोहरी मालभाड़ा नीति (डीएफपी) आरंभ की जिसके अनुसार लौह अयस्क के परिवहन को दो श्रेणियों अर्थात 'घरेलू खपत' और 'घरेलू खपत के अतिरिक्त' में श्रेणीबद्ध किया गया है। उपरोक्त श्रेणियॉ लौह अयस्क[3] की विभिन्न प्रकारों को कवर करती हैं। लागू डीएफपी के कारण उपरोक्त दो श्रेणियों के बीच मालभाड़ा अंतर को दर्शाया गया जो औसत से तीन गुणा अधिक था।

डीएफपी का मुख्य उद्देश्य घरेलू उत्पादकों के लिए लौह अयस्क के परिवहन की कीमत को कम करना और अंतर्राष्ट्रीय स्पॉट बाजार मूल्यों में वृद्धि करने के साथ समकालिक

[1] दक्षिण पूर्व रेल (द पू रे), पूर्व तटीय रेल (पू त रे), दक्षिण पश्चिम रेल (द प रे), पश्चिम मध्य रेल (प म रे), दक्षिण रेल(द रे), दक्षिण पूर्व मध्य रेल (द पू म रे) और पश्चिम रेल (प रे)

[2] भारतीय रेल सम्मेलन संगठन माल टैरिफ भाग-I (संस्करण II)

[3] लौह अयस्क गाठें, लौह अयस्क फाईनंस, अंशशोधित लौह अयस्क और लौह अयस्क पैलेटस आदि।

लौह अयस्क के निर्यात के लिए मालभाड़ा प्रभारों को बनाये रखना और लौह अयस्क के अंतर्राष्ट्रीय मूल्य में वृद्धि होने पर उच्च मालभाड़ा राजस्व को संग्रहित करना है।

लौह अयस्क परिवहन के लिए रैकों का आबंटन रेलवे बोर्ड द्वारा बताई गई आबंटन नीति, निर्धारण प्राथमिकता/वरियता द्वारा संचालित है और डीएफपी के कार्यान्यन पर प्रभाव डालता है। लौह एवं इस्पात और सीमेंट एवं पैलेटस के विनिर्माता रेलवे बोर्ड के नियम और शर्तों के अध्याधीन जारी किये गये दर परिपत्रों के अनुसार घरेलू दर पर 'लौह अयस्क' की बुकिंग के लिए पात्र प्राधिकृत ग्राहक हैं।

2. प्रतिवेदन के मुख्य बातें

लेखापरीक्षा ने सात[4] जोनल रेलवे के 83 मुख्य लदान बिंदुओं (97 लदान बिंदुओं में से) और 15 जोनल रेलवे के 180 उतराई बिंदुओं (198 उतराई बिंदुओं में से) के अभिलेखों की जांच की। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में संबंधित रेल अधिकारियों द्वारा घरेलू दर पर लौह अयस्क की बुकिंग और सुपुर्दगी में दिये गये नियमों और प्रक्रियाओं के अनुपालन में कमियों को दर्शाया गया है जिसके परिणामस्वरूप ₹ 29236.78 करोड़ (₹ 12722.65 करोड़ के मालभाड़ा अपवंचन और दस्तावेजों को आंशिक प्रस्तुतीकरण/प्रस्तुत न करने/अमान्य दस्तावेजों के प्रस्तुतीकरण के कारण ₹ 11418.16 करोड़ की शास्ति न लगाए जाने के अतिरिक्त घरेलू दर पर परिवहन किये गये लौह अयस्क का व्यापार करते समय विपथन के लिए ₹ 5095.97 करोड़ की न लगाई गई शास्ति तक की सीमा के संभावित माल अर्जनों की वित्तीय हानि हुई।

लेखापरीक्षा ने डीएफपी के अंतर्गत भारतीय रेल द्वारा बनाये गये नियमों का अध्ययन यह सुनिश्चित करने के लिए किया कि ये नीति के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए उचित और

[4] केवल सात जोनों में मौजूदा लौह अयस्क लदान बिंदु।

सुविचारित थे। निगरानी, रिपोर्टिंग और नियंत्रण द्वारा डीएफपी के सही कार्यान्वयन के लिए बनाये गये नियंत्रणों और संतुलनों की प्रभावशीलता की भी जांच की गई।

प्रतिवेदन में चार अध्याय हैं। इन अध्यायों में नीचे दर्शाये गये मामले हैं-

अध्याय I- दोहरी मालभाड़ा नीति की पृष्ठ भूमि, भारत में लौह अयस्क परिवहन की सांख्कीय सूचना, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा मानदंड और लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली और नमूना आकार।

अध्याय II- 'घरेलू खपत दर' पर लौह अयस्क की अनियमित बुकिंग और सुपुर्दगी और परिणाम, लौह अयस्क परिवहन हेतु रैकों के आबंटन और वितरण के अतिरिक्त घरेलू रूप से उपभुक्त न किये गये लौह अयस्क की उपयोगिता।

अध्याय III- नीति, प्रशिक्षण, निगरानी और रिपोर्टिंग के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए आंतरिक नियंत्रण।

अध्याय IV- लेखापरीक्षा निष्कर्ष और लेखापरीक्षा सिफारिशें

3. मुख्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष

3.1 रियायती दर की अनियमित अनुमति के कारण मालभाड़े का अपवंचन या शास्ति का न लगाया जाना

- *रेलवे ने उनके द्वारा निर्धारित दस्तावेजों को प्राप्त किये बिना 225 प्रेषितियों के मांग पत्र स्वीकार किये और घरेलू दरों पर मालभाड़ा प्रभारित करते हुए 2079 रैकों में 'लौह अयस्क' आबंटित और बुक किया। इसके कारण मई 2008 से सितम्बर 2013 तक की अवधि के दौरान ₹957.74 करोड़ का मालभाड़ा अपवंचन हुआ।*

(पैराग्राफ 2.5.1)

- *218 प्रेषितियों से आंशिक दस्तावेजों के स्वीकरण और 5083 रैकों के संबंध में रेलवे द्वारा घरेलू दरों पर मालभाड़ा प्रभारित करते हुए 'लौह अयस्क' की बुकिंग को अनुमत करने के कारण मई 2008 से सितम्बर 2013 की अवधि के दौरान ₹957.76 करोड़ का मालभाड़ा अपवंचन हुआ।*

(पैराग्राफ 2.5.2)

- *उनचास प्रेषितियों ने 'घरेलू खपत दर पर प्रभारित मालभाड़े का लाभ प्राप्त करने के लिए अमान्य दस्तावेज प्रस्तुत किये। 190 रैकों की बुकिंग के परिणामस्वरूप ₹108.42 करोड़ का मालभाड़ा अपवंचन हुआ।*

(पैराग्राफ 2.5.3)

- *जहॉ तक की 205 प्रेषितियों ने 5041 रैकों की बुकिंग अग्रेषण टिप्पणी में पृष्ठांकन द्वारा 'घरेलू खपत' दर पर मालभाड़ा प्रभारित करने की अनुमति दी और प्रस्तुत किया गया शपथ पत्र गलत और अवैध था। इस कमी के कारण, ₹10582.67 करोड़ की शास्ति दोषी कंपनियों पर भी उद्ग्राह्य थी।*

(पैराग्राफ 2.5.4)

- *अमान्य दस्तावेजों के प्रस्तुत न करने/आंशिक प्रस्तुतीकरण/प्रस्तुतीकरण के बावजूद खेपों के उतराई बिंदुओं पर रेल प्रशासन ने सुपुर्दगी की अनुमति प्रदान की जो निर्दिष्ट शर्तों का उल्लंघन था। शपथ पत्र में त्रुटियों के मद्देनजर, उन्होंने ₹4508.61 करोड़ के मालभाड़ा अपवंचन की अनुमति प्रदान की। इसके अतिरिक्त ₹830.04 करोड़ की शास्ति भी इस कमी के कारण उद्ग्राह्य थी।*

(पैराग्राफ 2.6.1)

- ***भारतीय स्टील प्राधिकरण लिमिटेड (सेल) के संबंध में अमान्य दस्तावेजों के प्रस्तुत न करने/आंशिक प्रस्तुतीकरण/प्रस्तुतीकरण के परिणामस्वरूप ₹ 5.45 करोड़ की शास्ति के अतिरिक्त ₹ 4838.80*** *का मालभाड़ा कम प्रभारित हुआ।*

(पैराग्राफ 2.7)

3.2 घरेलू दर पर लाये गये लौह अयस्क की घरेलू उपयोग के लिए खपत नहीं की गई

- ***61 प्रेषितियों के संबंध में, पू रे में प्राप्त दर्शाई गई औसतन 71.22 लाख एमटी की मात्रा रेल द्वारा परिवहन की गई मात्रा से काफी कम थी, जो दर्शाता है कि घरेलू दर पर बुक की गई और परिवहन की गई मात्रा व्यापार/निर्यात के लिए तीसरी पार्टी को दी गई थी यह मात्रा घरेलू दर की पात्र नहीं थी और ₹ 5095.97 करोड़ की शास्ति लगी। इन 61 प्रेषितियों में से 48 प्रेषिति निर्धारित दस्तावेज प्रस्तुत करने में असफल रहे।***

(पैराग्राफ 2.8.1)

- ***2009 के दर परिपत्र सं. 36 के खंड 8 के अनुसार विनिर्माता इकाईयों को तकनीकी प्राधिकारी से परामर्श लेते हुए किसी उच्चतम सीमा को निर्धारित किये बिना संयंत्र परिसरों में घरेलू दरों पर लाये गये लौह अयस्क में से निर्यात के लिए बचे हुए/ अवशिष्ट लौह अयस्क फाईंस को हटाने की अनुमति दी गई थी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 23 प्रेषितियों ने 8.79 लाख एमटी की औसत मात्रा के साथ 25 प्रतिशत अधिक तक उनके संयंत्र परिसरों से घरेलू दर पर रेल द्वारा परिवहन किया गया लौह अयस्क हटाया। कुछ मामलों में लौह अयस्क का हटाया जाना 100 प्रतिशत की रेंज तक था।***

(पैराग्राफ 2.8.2 एवं 2.8.2(i))

3.3 विनियम ढांचे में कमियां

- *पैलेट या सिंटर संयंत्र वाले विनिर्माता फाईंस को पैलेट/सिंटर में बदलकर ब्लास्ट भट्ठी में उत्पादित फाईंस का उपयोग कर सकते थे। इन विनिर्माताओं के मामलों में, लौह अयस्क फाईंस को हटाना उनको अनुमत नहीं किया जाना चाहिए। परंतु यह दर परिपत्र में उल्लिखित थी।*

(पैराग्राफ 2.8.2 (ii))

- *यद्यपि, प्राथमिक डी ग्राहकों को रैकों के वितरण आकार में काफी अधिक था, रैकों के आबंटन /वितरण से पूर्व उनकी विनिर्माता इकाईयों पर लोहे और इस्पात के उत्पादन हेतु प्रेषितियों द्वारा लौह अयस्क के उपयोग पर कोई नियंत्रण नहीं था।*

(पैराग्राफ 2.9.1)

- *रैक आबंटन प्रणाली के माध्यम से प्रणाली मानदण्डों को लागू किए बिना श्रेणी के निरपेक्ष आबंटन में हस्तक्षेप की संभावना थी।*

(पैराग्राफ 2.9.2)

3.4 आंतरिक नियंत्रण एवं मॉनीटरिंग की प्रभावकारिता

- *उच्च स्तरीय प्रशासन को फीडबैक देने के विशेष प्रारूप और विशिष्ट मानीटरिंग के अभाव में फीडबैक तंत्र मॉनीटरिंग और नियंत्रण तंत्र के रूप में कार्य नहीं कर सकता।*

- *रेलवे बोर्ड ने स्टेशन लेखे के चल निरीक्षकों और वाणिज्यिक निरीक्षकों द्वारा इन संव्यवहारों पर कोई विशेष जाँच की व्यवस्था नहीं की।*

- *दस्तावेजी साक्ष्य और अन्य-पूर्व वांछित आवश्यकताओं का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न बिन्दुओं पर तैनात कर्मचारी इसके महत्व से पर्याप्त रूप से परिचित/अवगत नहीं थे। इसलिए वे अपनी ड्यूटी करते समय प्रभावी जाँच करने में विफल रहे जिसके कारण घरेलू दर पर कर लाभ लेने हेतु अवैध दस्तावेज/घोषणा/शपथपत्र स्वीकार किए गए, उत्पादन इकाइयों से लौह अयस्क की बड़े पैमाने पर निकासी वाले मामलों का पता नहीं लगा और रेलवे द्वारा घरेलू दर पर वहन किए गए लौह अयस्क की कम मात्रा बताई गई।.*

(पैराग्राफ 3.3.2.1 और 3.3.2.2)

4. सिफारिशें

इस विषय की समीक्षा से दोहरी भाड़ा नीति के संस्थागत ढाँचे को लागू करने, इसकी मॉनीटरिंग और कार्यान्वयन में बहुत अंतर और कमियाँ थी और रेल प्रशासन की लापरवाही से भाड़ा अपवंचन जानबूझकर पालन न करने पर शास्तियों का अनुद्ग्रहण और कम भाड़ा लगाया गया।

आगामी घटनाओं को देखते हुए मौजूदा संस्थागत ढाँचे में विभिन्न कमियों को दूर करने के लिए, दोहरी भाड़ा नीति लागूकरण की प्रभावी नियंत्रण एवं मॉनीटरिंग सुनिश्चित करने तथा राजस्व हानि एवं दुरूपयोग रोकने के लिए नियमों का कड़ाई से अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए प्रभावी कदम उठाने की आवश्यकता है। प्रत्येक श्रेणी के अंतर्गत व मुख्य सिफारिशें निम्नवत् है:

- *चूँकि परेषितियों द्वारा पहले ही लाभ ले लिए जाने के बाद शास्ति ही एकमात्र उपाय है, इसलिए निर्धारित प्रावधानों का कड़ाई से अनुपालन तथा रेकों की आवश्यकता के निर्धारण से लेकर रेकों के आबंटन, लदान एवं उतराई की माँग के*

स्वीकरण तक सभी स्तरों पर प्रारम्भिक संवीक्षा एवं जाँच लागू करने की आवश्यकता है। प्रभावी कार्यान्वयन से भाड़े की चोरी को रोका जा सकेगा जैसा कि लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में बताया गया है।

- *दर परिपत्र निकालते समय रेलवे बोर्ड को जोनल रेलवे को रेल द्वारा परिवहन किए गए लौह अयस्क के उपयोग की प्रकृति निर्धारित करने वाले अनिवार्य दस्तावेज की पूरी जाँच सुनिश्चित करने हेतु अपनायी जानी वाली प्रक्रियाओं का स्पष्ट प्रावधान करने के लिए विस्तृत दिशा-निर्देश बनाने चाहिए। इस संबंध में, परिवहन किए गए लौह अयस्क और घरेलू उपयोग हेतु मासिक/वार्षिक खपत के बीच उत्पाद-रिटर्न की सहायता से तुलना करने हेतु अनुदेश जारी किए जाने चाहिए और उन्हें लागू कराया जाना चाहिए। आबंटन एवं रियायती दर पर परेषितियों द्वारा परिवहन किए जा रहे लौह अयस्क के उपयोग की समीक्षा से पूर्व रैक आवश्यकता का निर्धारण करने हेतु अनिवार्य जाँच किए जाने की आवश्यकता है।*

- *रेलवे को ईआर 1 के साथ ईआर 6 फॉर्म के संग्रहण के माध्यम से लौह एवं इस्पात विनिर्माण कंपनियों द्वारा परिवहन किए गए, खपत और निकासी किए गए लौह अयस्क से संबंधित अभिलेखों से आंकड़ा जुटाकर जाँच करनी चाहिए। एक जांच और नियंत्रण तंत्र होना चाहिए ताकि कंपनियों के चयन, उत्पादन क्षमता के साथ खपत, क्रिस आंकड़े से लदान आंकड़ों की कुल प्राप्तियों इत्यादि और रियायती दर पर लदान अनुमत करने से पूर्व लौह अयस्क के अंतिम उपयोग का सत्यापन किया जा सके। इन दस्तावेजो के संग्रहण का उद्देश्य स्पष्ट किया जाए तथा क्षेत्रीय स्तर पर कर्मचारियों को इससे अवगत कराया जाए।*

- *निर्धारित समयसीमा में सभी लदान/उतराई बिन्दुओं को पूरी तरह शामिल करने हेतु वाणिज्यिक निरीक्षकों द्वारा जाँच की अवधि निर्धारित की जाए। नीति के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु क्षेत्रीय स्तर के कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिया जाए।*

- *रेलवे सतर्कता विंग द्वारा दिए गए सुझावों की व्यवहार्यता का मूल्यांकन करे तथा उनके कार्यान्वयन हेतु कार्रवाई करे। रेलवे दोहरी भाड़ा नीति का प्रभावी कार्यान्वयन सुनिश्चित करने हेतु ढुलाई संचालन के प्रत्येक स्तर पर निरीक्षण मॉनीटरिंग और रिपोर्टिंग को भी सुदृढ़ करे।*

- *'लौह-अयस्क' रेकों की बुकिंग करते समय वस्तुओं के कोड का कड़ाई से पालन किया जाए ताकि कंपनियों के प्रति वस्तुवार लदान पर नजर रखी जा सके। ग्राहकों से संबंधित सभी संव्यवहरों की मॉनीटरिंग और नियंत्रण के लिए उनको एक मात्र कोड भी आबंटित किया जाना चाहिए।*