



## अध्याय - III

### श्रमिक प्रबंधन और प्रोत्साहन राशि का भुगतान

#### 3.1 प्रस्तावना

एफसीआई के अपने/भाड़े पर लिए गए खाद्य भंडारण डिपो (एफएसडी) में भंडारण और हैंडलिंग प्रचालन हैंडलिंग श्रमिकों के माध्यम से करवाया जाता है। इस कार्य में रेल वैगनों/ट्रकों में लदाई, रेल वैगनों/ट्रकों से उतराई, एफएसडी में बोरी का ढेर लगाना और ढेर उतारना, एफएसडी के भीतर बोरियों को इधर से उधर रखना, खुला (लूज) आनाज और मानकीकरण के साथ बोरियाँ पुनः भरना/भरना आदि शामिल हैं। एफसीआई निम्नलिखित चार प्रणालियों के अंतर्गत खाद्यान हैंडलिंग के लिए श्रमिक की तैनाती करता है:

- (i) **विभागीय श्रमिक प्रणाली:** ये मजदूर ओवर टाइम, प्रोत्साहन राशि एवं अन्य लाभों जैसे अंशदायी भविष्य निधि (सीपीएफ), ग्रेच्यूटी आदि के अलावा नियमित वेतनमान पाते हैं।
- (ii) **सीधे भुगतान श्रमिक प्रणाली (डीपीएस):** इन मजदूरों को उस दिन के लिए भी जिस दिन काम न हो एक समान मात्रानुपात दर से न्यूनतम गारंटी मजदूरी का भुगतान किया जाता है। ये एफसीआई के नियमित कर्मचारी हैं तथा सीपीएफ, ग्रेच्यूटी एवं ओवरटाइम भत्ता (ओटीए) पाते हैं।
- (iii) **काम नहीं तो वेतन नहीं प्रणाली (एनडब्ल्यूएनपी):** ये मजदूर मात्रानुपात दर कमाई अथवा दैनिक न्यूनतम मजदूरी, जो भी उस दिन के लिए ज्यादा हो जहां वह काम में लगे हैं, के हकदार हैं। इन्हें भी सीपीएफ, ग्रेच्यूटी, ओटीए इत्यादि का लाभ मिलता है।
- (iv) **संविदा श्रमिक प्रणाली:** इस प्रणाली के अंतर्गत खाद्यानों की हैंडलिंग हेतु निजी हैंडलिंग तथा परिवहन संवेदकों को डिपोवार संविदा दी जाती है।

विभागीय श्रमिक के माध्यम से हैंडलिंग प्रचालन सबसे महंगे होते हैं क्योंकि यह श्रमिक श्रेणी नियमित वेतन के अंतर्गत मजदूरी व अन्य लाभ कमाने के अलावा बहुत ज्यादा प्रोत्साहन राशि कमाते हैं।<sup>18</sup> विभागीय श्रमिक सिर्फ 145 डिपो (136 अपने तथा 9 भाड़े

<sup>18</sup> प्रति मीट्रिक टन हैंडलिंग लागत: विभागीय श्रमिक ₹ 654.00; डीपीएस ₹ 214.00; एनडब्ल्यूएनपी ₹ 85.00 ।

के डिपो) में, डीपीएस 206 डिपो में, एनडब्ल्यूएनपी 94 डिपो में तथा शेष डिपो में संविदा श्रमिक प्रणाली तैनात की गई थी। यद्यपि विभागीय श्रमिक कुल अपने/भाड़ें के एफएसडी के 9.37 प्रतिशत में ही तैनात किए गए थे, विभागीय श्रमिक के माध्यम से हैंडलिंग लागत एफसीआई में कुल हैंडलिंग लागत का 48 प्रतिशत था। वर्ष 2013-14 के दौरान कुल हैंडलिंग व्यय ₹ 3,977 करोड़ (विभागीय श्रमिक ₹ 1,899 करोड़, डीपीएस ₹ 825 करोड़, एनडब्ल्यूएनपी ₹ 39 करोड़ तथा संविदा श्रमिक ₹ 1,214 करोड़ था।)

विभागीय श्रमिक को प्रोत्साहन राशि का भुगतान तथा उच्च हैंडलिंग लागत के प्रभाव पर विचार करते हुए एफसीआई ने पूर्व में औद्योगिक लागत और मूल्य निर्धारण ब्यूरो (बीआईसीपी-1989-90), मेकेन्सी एंड कंपनी (2003), दिल्ली उत्पादक परिषद (2002), सक्सेना समिति (2005), भारतीय प्रबंधन संस्थान अहमदाबाद, प्राइस वॉटरहाउस कूपर (2013) एवं मेसर्स डेलोइट टूच टोमत्सु इंडिया प्राइवेट लिमिटेड (मेसर्स डेलोइट) (2014) के माध्यम से विभिन्न अध्ययन किये। इसके अतिरिक्त खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर संसदीय स्थायी समिति ने भी अप्रैल 2005 में इस विषय पर अनुशंसा दी थी।

विभागीय श्रमिकों से युक्त 18 एफएसडी (पश्चिम बंगाल और असम क्षेत्र से प्रत्येक में नौ) छह उच्चतम हैंडलिंग लागत एफएसडी और चार न्यूनतम हैंडलिंग लागत वाली एफएसडी के नमूना जाँच के आधार पर लेखा परीक्षा किया गया ताकि हैंडलिंग लागत और निष्क्रिय मजदूरी को कम करने के लिए एफसीआई द्वारा अपने विभागीय श्रमिकों के एफएसडी में तैनाती के लिए किए गए कार्यों का मूल्यांकन कर सके। हरियाणा, दिल्ली, मध्य प्रदेश और आंध्र प्रदेश के एफसीआई के क्षेत्रीय कार्यालयों के अंतर्गत 62 एफएसडी<sup>19</sup> में से बारह शीर्ष सबसे अधिक हैंडलिंग लागत वाली एफएसडी और आठ सबसे कम लागत वाली एफएसडी का लेखापरीक्षा निष्कर्ष भी इन दोनों क्षेत्रों के निष्कर्षों के पूरक थे। लेखापरीक्षा में तीन वर्षों 2012-13 से 2014-15 तक की अवधि को शामिल किया है।

<sup>19</sup> 62 एफएसडी में हरियाणा क्षेत्र में विभागीय श्रमिक से युक्त 18 एफएसडी; दिल्ली क्षेत्र में 6 एफएसडी (4 विभागीय श्रमिक से युक्त एवं 2 डीपीएस श्रमिक से युक्त); मध्य प्रदेश क्षेत्र में 11 एफएसडी (6 विभागीय श्रमिक से युक्त एवं 5 डीपीएस श्रमिक से युक्त) और आंध्र प्रदेश में 27 एफएसडी (1 विभागीय श्रमिक से युक्त एवं 26 डीपीएस श्रमिक से युक्त) शामिल हैं।

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष:

### 3.2 श्रमिक प्रबंधन

#### 3.2.1 अधिशेष श्रमिक के गैर तर्कसंगतता के कारण अनुत्पादक मजदूरी

एफसीआई मुख्यालय ने (नवम्बर 2007) में अपने सभी क्षेत्रीय कार्यालयों को पिछले तीन सालों में औसत वार्षिक कारोबार के आधार पर विभागीय श्रमिकों की आवश्यकताओं का मूल्यांकन करने और उसी को संबंधित एफएसडी का स्वीकृत बल समझने के लिए निर्देशित किया। जो विभागीय श्रमिक के साथ कार्य कर रहे थे उनको एफएसडी में अंतर-डिपो, अंतर-जिला, अंतर-क्षेत्र और अंतर-मंडल स्थानान्तरण करके लघु/अधिक श्रमिकों का समायोजन किया जाना था। प्रति 5000 मीट्रिक टन कवर क्षमता वाले एफएसडी में चार सहायक श्रमिकों<sup>20</sup> के मानदंड का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए भी निर्देशित किया था। एफसीआई के मण्डलीय और क्षेत्रीय कार्यालयों को अधिकार दिया गया था कि लघु/अधिक श्रमिकों का समायोजन अंतर-डिपो और अंतर-क्षेत्रीय स्थानान्तरण करके करे।

हालांकि, लेखा परीक्षा ने पाया कि इस आदेश का विभिन्न राज्यों में कई एफएसडी में अनुपालन नहीं किया गया था और न ही विभागीय श्रमिक/डीपीएस के अधिशेष का समायोजन अधिशेष एफएसडी से अन्य क्षेत्रों में स्थित घाटे वाले एफएसडी में किया गया। इसके परिणामस्वरूप वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान अधिशेष श्रमिकों के गैर-समायोजन के कारण ₹ 137.99 करोड़ का अनुत्पादक मजदूरी भुगतान करना पड़ा।

इसके अलावा, लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि एफसीआई मुख्यालय और मण्डलीय कार्यालयों के द्वारा अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को बार-बार निर्देश देने के बावजूद अधिशेष सहायक श्रमिकों को तर्कसंगत बनाने और उसे चार सहायक श्रमिक प्रति 5000 मीट्रिक टन कवर क्षमता के अनुकूल बनाने के लिए कोई कार्यवाही नहीं की गई। अधिशेष सहायक श्रमिकों को तर्कसंगत बनाने में प्रबंधन की निष्क्रियता के परिणामस्वरूप वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 33.26 करोड़ का अनुत्पादक व्यय हुआ।

<sup>20</sup> सहायक श्रमिक को खाद्य भंडारण डिपो में गोदामों/वैगन/ट्रक, बिखरे पड़े अनाजों का संग्रह आदि सहित अकुशल प्रवृत्ति के विविध कार्य का निष्पादन।

नवंबर 2015 में, बाँम्बे के माननीय उच्च न्यायालय की नागपुर बेंच ने एफसीआई हैंडलिंग लागत को कम करने के लिए अधिशेष विभागीय श्रमिक को दूसरे एफएसडी जिनके पास श्रमिक की कमी है उनको स्थानान्तरण करने के लिए निर्देशित किया। माननीय न्यायालय द्वारा निर्देश जारी करने के सात महीनों के बाद, एफसीआई ने अपने क्षेत्रीय कार्यालयों को श्रमिक के अंतर-डिपो, अंतर-जिला अंतर-क्षेत्र, अंतर-मंडल स्थानान्तरण के माध्यम से श्रमिक बल को तर्कसंगत बनाने के लिए निर्देशित किया। हालांकि इस पहलू (फरवरी 2017) पर आगे कोई ठोस कार्यवाही नहीं की गई थी।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि एक डिपो की श्रम शक्ति अधिकतम कार्य भार के अनुपात में श्रम की आवश्यकता को प्रतिबिंबित नहीं करती है।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि स्वीकृत बल की गणना और लघु/अधिशेष श्रमिक का समायोजन कैसे किया जाए इस बारे में नवंबर 2007 में एफसीआई द्वारा जारी निर्देशों के आधार पर लेखापरीक्षा ने अधिशेष श्रमिक की गणना की थी। एफसीआई ने नवंबर 2007 के निर्देशों के कार्यान्वयन के लिए कोई अनुवर्ती कार्यवाही नहीं की और इसे तर्कसंगत बनाने के लिए माननीय न्यायालय के निर्देशों पर देर से केवल आदेश जारी किया, जिस पर डिपो में कोई ठोस कार्यवाही नहीं की गयी।

### 3.2.2 विभागीय श्रमिकों की अविवेकपूर्ण तैनाती

मेसर्स प्राइस वॉटरहाउस कूपर द्वारा की गई परिचालन दक्षता अध्ययन ने एफसीआई में हैंडलिंग परिचालन के लिए संविदा श्रमिक की तैनाती की अनुशंसा की क्योंकि इसने पाया कि एफसीआई में प्रचलित सभी श्रमिक प्रणाली में, संविदा श्रमिक प्रणाली सबसे किफायती थी।

कुछ डिपो जिन्हें अधिसूचित एफएसडी कहा जाता है उनमें नियमित हैंडलिंग कामगारों (विभागीय श्रमिक, डीपीएस श्रमिक और एनडब्ल्यूएनपी श्रमिक) की तैनाती अनिवार्य थी। लागत अर्थव्यवस्था को देखते हुए हैंडलिंग लागत का कम करने के लिए कम से कम गैर-अधिसूचित एफएसडी और रेलवे स्वामित्व वाले रेलवे सिडिंग पर संविदा श्रमिक की तैनाती प्रबंधन के लिए विवेकपूर्ण थी।

हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि एफसीआई ने किराए के एफएसडी<sup>21</sup> (बिहार क्षेत्र में तीन एफएसडी, असम क्षेत्र में दो एफएसडी और उत्तर प्रदेश के बस्ती में एक केंद्रीय भंडारण निगम डिपो) और चार रेलवे सिडिंग, पश्चिम बंगाल और मध्य प्रदेश प्रत्येक क्षेत्र से दो में विभागीय श्रमिक की तैनाती जारी रखी थी। वर्ष 2012-13 से 2015-16 (दिसंबर 2015 तक) में इस तैनाती की वजह से ₹ 50.98 करोड़ का अधिक व्यय हुआ था।

चूंकि, असम क्षेत्र में विभागीय श्रमिक की कमी थी, यह प्रबंधन के लिए विवेकपूर्ण था कि वे विभागीय श्रमिक को उन एफएसडी को स्थानांतरित करे जहां कमी थी, डीपीएस श्रमिक द्वारा संचालित गैर-अधिसूचित एफएसडी को रिक्त करे, रिक्त एफएसडी में संविदा श्रमिक को काम पर लगाना और बहुत कम दर पर काम का लाभ प्राप्त करने के लिए डीपीएस श्रमिक को अधिसूचित किराए के एफएसडी को स्थानान्तरण करे। हालांकि, इन एफएसडी/रेलवे सिडिंग में श्रमिकों की इष्टतम तैनाती को अनुकूलन नहीं पाया गया।

इस प्रकार विभागीय श्रमिक के अविवेकपूर्ण तैनाती के परिणामस्वरूप ₹ 50.98 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

*संविदा व्यवस्था की पुनः स्थापना और तर्कसंगतता के द्वारा डिपो/रेलवे सिडिंग में हैंडलिंग लागत को कम करने के लिए उठाए गए हालिया कदमों के बारे में विस्तार से स्पष्टीकरण (नवंबर 2016) देते हुए प्रबंधन ने कहा था कि उन्हें उन श्रमिकों जो मान्यता प्राप्त श्रमिक व्यवस्था के अंतर्गत काम कर रहे थे उन पर एकतरफा निर्णय का जोर डालने पर कानून व्यवस्था की समस्या की आशंका थी।*

प्रबंधन ने संभावित कानून व्यवस्था की समस्याओं के आधार पर एक अभ्यास जो एफसीआई के साथ-साथ भारत सरकार के हित में है, को लागू करने में अपनी असमर्थता व्यक्त की है। इस पहलू को मंत्रालय, एफसीआई और श्रमिकों की भागीदारी से अतिसक्रियता/कानूनी रूप से निपटाने की आवश्यकता है अन्यथा इसके परिणामस्वरूप वर्षों में परिहार्य व्यय की पुनरावृत्ति हो जाएगी।

<sup>21</sup> *विभागीय श्रमिक के साथ किराए के एफएसडी और रेलवे सिडिंग के नाम: (बिहार - फारबिसगंज, मुंगेर तथा राघोपुर); (असम - एसडब्ल्यूसी बोंगाईगांव तथा निजी सिबसागर); (उत्तर प्रदेश - सीडब्ल्यूसी बस्ती); पश्चिम बंगाल - रेलवे सिडिंग हावड़ा तथा सूरी); (मध्य प्रदेश - रेलहेड ग्वालियर तथा सतना)।*

### 3.2.3 अधिशेष विभागीय श्रमिक का गैर-पूलिंग

श्रमिक अधिष्ठापन और अन्य संबंधित मुद्दों पर व्यापक अध्ययन करने के लिए एफसीआई द्वारा लगाए गए (2014) मेसर्स डेलोइट ने, कुछ अधिसूचित एफएसडी में विभागीय श्रमिक की पूलिंग और खाली पड़े गैर-अधिसूचित एफएसडी को अनुबंध श्रमिक के साथ संचालित करने की अनुशंसा की थी। मेसर्स डेलोइट ने अनुमान लगाया कि इस अभ्यास के परिणामस्वरूप ₹ 606 करोड़ की बचत होगी। एफसीआई के निदेशक मंडल (बीओडी) द्वारा अनुशंसा स्वीकार (अप्रैल 2015) कर ली गई थी।

हालांकी, जाँच परीक्षण के दौरान लेखापरीक्षा ने पाया कि मेसर्स डेलोइट की स्वीकृत अनुशंसा का असम, पश्चिम बंगाल और बिहार क्षेत्र में पालन नहीं किया गया था। इससे अगस्त 2015 से दिसंबर 2015 तक पाँच महीने की अवधि के दौरान ₹ 15.42 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

इस प्रकार, अधिशेष श्रमिक की पूलिंग के संबंध में स्वीकार किए गए अनुशंसा को लागू न करने के कारण एफसीआई के असम, पश्चिम बंगाल और बिहार क्षेत्र में अगस्त 2015 से दिसम्बर 2015 के दौरान ₹ 15.42 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि 226 अधिसूचित डिपो के संबंध में संविदा श्रमिक (विनियमन और उन्मूलन) अधिनियम की धारा 31 के अंतर्गत श्रम और रोजगार मंत्रालय द्वारा दी गई छूट के परिणामस्वरूप श्रमिक बल की पूलिंग/तर्कसंगतता साबित करेगा कि उक्त अधिसूचना के जारी होने के पहले विभागीय श्रमिक प्रणाली की पूलिंग के बाद खाली हुए डिपो में संविदा श्रमिक की तैनाती संभव नहीं थी।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा में पाया गया कि गैर-पूलिंग अधिसूचित डिपो के निरूपण से नहीं बल्कि पहले से निरूपित डिपो से संबंधित था जो अन्य डिपो में लगे हुए विभागीय श्रमिकों को अधिसूचित/विभागीय श्रमिकों के लिए सौंपे गए डिपो में संलग्न विभागीय श्रमिक को स्थानांतरित करके रिक्त किया जा सकता था।

### 3.2.4 परोक्षी (प्रोक्सी) श्रमिक

हालांकि एफसीआई आधिकारिक तौर पर अपने डिपो में परोक्षी श्रमिक की मौजूदगी को स्वीकार नहीं करता है, खाद्य, उपभोक्ता मामलों और सार्वजनिक वितरण संबंधी संसदीय स्थायी समिति ने अपनी रिपोर्ट (25 अगस्त 2004) में एफसीआई में परोक्षी श्रमिकों की



मौजूदगी के बारे में बताया था। स्थायी समिति द्वारा उठाए गए प्रश्नों के उत्तर में, एफसीआई के तत्कालीन प्रबंध निदेशक ने यह भी स्वीकार किया कि एक हैंडलिंग श्रमिक के लिए एक दिन में खाद्य अनाज के 600 से 700 बोरे हैंडल करना संभव नहीं था (जैसा अक्सर एफसीआई रिकार्ड में होता है)। एफसीआई पर उच्च स्तरीय समिति ने प्रति व्यक्ति प्रोत्साहन पर अधिकतम सीमा तय करने की अनुशंसा (जनवरी 2015) की थी जो कि उसे उसके साथ सहमत कार्य से 1.25 गुना से अधिक कार्य करने की अनुमति नहीं देगा।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि गैंग की उत्पादकता में समग्र वृद्धि हुई, हालांकि काम की कुल मात्रा में वृद्धि हुई और विभागीय श्रमिकों की संख्या में समय के साथ कमी हुई। यह डिपो में परोक्षी श्रमिकों की मौजूदगी का संकेत था। कुछ संबंधित महत्वपूर्ण अवलोकन निम्नलिखित हैं:

- पश्चिम बंगाल, असम, मध्य प्रदेश, हरियाणा, दिल्ली और आंध्र प्रदेश क्षेत्रों के तहत एफएसडी के आउटपुट स्लिप्स की जाँच परीक्षण में पाया गया कि चयनित महीनों में ऐसे उदाहरण थे जहां अभिलेख दर्शाए गए हैं कि हैंडलिंग श्रमिकों ने प्रतिदिन खाद्य अनाज की 600 बोरियों से बहुत अधिक ढोया है और संबंधित क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा प्रोत्साहन और अतिरिक्त समय के लिए उच्च व्यय किया गया। उदाहरण के लिए 30 अक्टूबर 2014 को छह हैंडलिंग श्रमिकों से मिलकर बने हुए गैंग न. 15 ने नई गुवाहाटी डिपो में कार्य करते हुए प्रति श्रमिक खाद्य अनाज की 998 बोरियों से अधिक हैंडल किया (प्रति बोरी दो मिनट से कम समय) और ₹ 1,23,186 (औसतन ₹ 20,531 प्रति श्रमिक) का कुल दैनिक प्रोत्साहन अर्जित किया।
- यह भी देखा गया कि उत्तर क्षेत्र के मायापुरी, घेवरा और नरेला डिपो में कुछ हैंडलिंग श्रमिक लकवा, क्रोनिक हार्ट और किडनी रोग जैसे क्रोनिक बीमारियों से पीड़ित थे फिर भी जनवरी, 2016 से मार्च 2016 कि अवधि के दौरान प्रोत्साहन और अतिरिक्त समय से ₹ 90,836 से ₹ 3,05,311 तक अर्जित किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि ऐसे कई उदाहरण थे जिनमें ज्यादा से ज्यादा 1,350 बोरीयाँ (क्षेत्रीय कार्यालय नागांव), 1,550 बोरीयाँ (एफएसडी श्रीरामपुर) और 1,776 बोरीयाँ (एफएसडी ग्वालियर) प्रतिदिन प्रति श्रमिक हैंडलिंग की गई।
- एफएसडी दिमापुर के मामले में, लेखापरीक्षा ने नोटिस किया कि श्रमिकों को असमान्य रूप से उच्च प्रोत्साहन का भुगतान किया गया। उत्तर पूर्व क्षेत्र में दिमापुर क्षेत्रीय कार्यालय के तहत, पाँच एफएसडी हैं। एफएसडी दिमापुर,



एफ़सीआई में हैंडलिंग कार्य विभागीय श्रमिकों के द्वारा और अन्य सभी चार एफ़एसडी में, हैंडलिंग कार्य संविदा श्रमिकों के द्वारा किया जाता है। विभागीय श्रमिकों और संविदा श्रमिकों कि हैंडलिंग लागत कि तुलना करने के बाद लेखापरीक्षा ने पाया कि विभागीय श्रमिक द्वारा किए गए कार्य का हैंडलिंग लागत संविदा श्रमिक द्वारा समान तरह के किए गए कार्य से असामान्य रूप से उच्चतर था। लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि अक्टूबर 2015 में, 61 श्रमिकों ने मासिक प्रोत्साहन के रूप में ₹ दो लाख से अधिक अर्जित किया और दो श्रमिकों के संबंध में मासिक प्रोत्साहन कि कमाई ₹ तीन लाख से अधिक थी। यह भी देखा गया था कि सात श्रमिकों से मिलकर बने हुए गैंग नं. 5 ने 06 अक्टूबर 2015 को 8,093 बोरियों को हैंडल किया (औसतन हैंडलिंग प्रति श्रमिक 1,156 बोरीयाँ थी)।

लेखापरीक्षा विश्लेषण में पता चला कि (वर्ष 2013-14 से 2015-16 तक) दिमापुर एफ़एसडी में श्रमिक बल 116 से 97 तक कम हो गया लेकिन अतिरिक्त बोरी हैंडलिंग 62.90 लाख से 66.06 लाख तक बढ़ गया (वर्ष 2014-15 में 88.16 लाख के असमान्य उचाई के साथ)। विवरण निम्नलिखित तालिका 3.1 में दिया गया है:

तालिका 3.1: श्रमिक बल और एफ़एसडी दिमापुर में हैंडल कि गई बोरियाँ

वर्ष	विभागीय श्रमिकों की वास्तविक संख्या	एफ़सीआई मुख्यालय के मानदंडों के अनुसार श्रमिकों की आवश्यकता	कमी	कार्य दिवसों की संख्या	प्रति श्रमिक प्रतिदिन 105 बोरियों के मानदंडों के अनुसार हैंडल की गई बोरियों की संख्या	हैंडल की गई बोरियों की वास्तविक संख्या	हैंडल की गई अतिरिक्त बोरियाँ	मानदंडों के ऊपर अतिरिक्त बोरियों के हैंडलिंग से अर्जित प्रोत्साहन
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)	(6)=(2)x(5)x105	(7)	(8)=(7)-(6)	(9)
2013-14	116	322	206	296	36,05,280	98,94,884	62,89,605	1,234.55
2014-15	112	322	210	290	34,10,400	1,22,26,805	88,16,405	1,830.63
2015-16 (दिसंबर 15 तक)	97	322	225	240	24,44,400	90,50,643	66,06,243	1,337.71

उपरोक्त विसंगतियां परोक्षी श्रमिक के काम में लगे होने की संभावना का मजबूत संकेतक है, एक तथ्य जिस पर संसदीय स्थायी समिति ने भी गंभीर चिंता व्यक्त की थी।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि परोक्षी श्रमिक को रोकने के लिए विभिन्न प्रतिबंधक उपाय किये गए थे।*

तथ्य बना हुआ है कि प्रति श्रमिक हैंडल कि गई बोरियों कि दर असमान्य रूप से उच्च बनी रहती है जिसके परिणामस्वरूप कुछ श्रमिकों को अत्यधिक प्रोत्साहन का भुगतान किया गया और एफ़सीआई को अपने डिपो में परोक्षी श्रमिकों की उपस्थिति से अभी भी निपटना है।

### 3.2.5 डिपो बंदी के दौरान मजदूरी का अनियमित भुगतान

विभागीय श्रमिकों के द्वारा हैंडलिंग संचालन की लागत संविदा श्रमिक की तुलना में बहुत अधिक थी। इसको विचार में रखते हुए, आरओ, एफ़सीआई, कोलकाता ने रेलवे सीडिंग श्रीरामपुर में हैंडलिंग और परिवहन कार्य के लिए एक निविदा (अगस्त 2013) जारी की। इसके परिणामस्वरूप एफ़सीआई श्रमिक संघ ने एफ़सीआई प्रबंधन को हड़ताल का नोटिस दिया और रेलवे सीडिंग श्रीरामपुर में अगस्त 2013 से अप्रैल 2015 की अवधि के दौरान रेक की कोई आवाजाही नहीं हुई। जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 की अवधि के दौरान डिपो में लगभग शून्य लेन देन हुआ और डिपो की उपयोग क्षमता भी शून्य रही। 16 महीने की लंबी अवधि के दौरान एफ़एसडी, श्रीरामपुर में विभागीय श्रमिकों को निष्क्रिय रखा गया था (जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 के दौरान केवल 20 अवसरों को छोड़कर जब श्रीरामपुर डिपो के श्रमिकों को रेको के उतराई के लिए एफ़एसडी चिनसुरा में प्रतिनियुक्त किया गया था)। श्रीरामपुर एफ़एसडी में तैनात विभागीय श्रमिकों को क्षेत्रीय कार्यालय/क्षेत्र/मण्डल के अंदर स्थानांतरण करके उनके लाभप्रद उपयोग के बारे में प्रबंधन द्वारा कोई कार्यवाही नहीं की गई थी। जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 के अवधि के दौरान श्रीरामपुर डिपो के विभागीय श्रमिकों के गैर उपयोगिता के परिणामस्वरूप निष्क्रिय मजदूरी पर ₹ 5.90 करोड़ राशि का भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 के दौरान एफ़सीआई श्रमिक संघ द्वारा क्षेत्रीय श्रमिक आयुक्त, कोलकाता के समक्ष औद्योगिक विवाद मुकदमा दर्ज करने के कारण किसी भी कार्य का संचालन नहीं हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है चूंकि प्रबंधन हड़ताल कि अवधि के दौरान अन्य डिपो को स्थानांतरित करके श्रमिकों कि सेवा का लाभप्रद उपयोग करने में विफल रहा, लेकिन तब भी ऐसे सभी दिनों के लिये मजदूरी का भुगतान किया गया।*

### 3.2.6 पर्याप्त कार्य के बिना विभागीय श्रमिकों की बुकिंग

एफसीआई में विभागीय श्रमिक किसी माह में चार या पाँच साप्ताहिक छुट्टियों के अलावा 21 दिनों के लिए न्यूनतम मजदूरी गारंटी (एमजीडब्ल्यू) और उसी माह में बाकी दिनों के लिए यदि वे ड्यूटी में रिपोर्ट करते हैं लेकिन रिपोर्टिंग के दो घंटे के अन्दर डिपो में काम की अनुपलब्धता के कारण उन्हें काम पर नहीं लगाया जाता है तो वे उपस्थिति भत्ता पाने के पात्र होते हैं। अतः गैंग को विवेकपूर्ण ढंग से केवल तभी लगाया जाना चाहिए था जब पर्याप्त कार्य अर्थात् रोक पर लादना, उतारना, इत्यादि कार्य हो, अन्यथा बुकिंग के 25-26 दिनों के अलावा बुकिंग के प्रत्येक अतिरिक्त दिन के लिए उच्चतर मूल वेतन, महँगाई भत्ता (डीए) एवं सीपीएफ का भुगतान करना पड़ता था।

पश्चिम बंगाल, असम और बिहार के क्षेत्रीय कार्यालयों में आकस्मिक आधार पर चयनित आउटपुट परीचियों की जाँच परीक्षा से लेखापरीक्षा में पाया गया कि असंख्य उदाहरण थे जहाँ या तो काम नहीं था अथवा बहुत कम काम था तब भी काम के लिए विभागीय श्रमिकों (अनुषंगी श्रमिकों सहित) के गैंग<sup>22</sup> को काम में लगाया गया था। यद्यपि डिपो प्रबंधकों को प्राप्ति एवं निर्गत प्रचालनों के आधार पर श्रमिकों को काम पर लगाने की आवश्यकता के संबंध में उचित विश्लेषण करना चाहिए था लेकिन ऐसा नहीं हुआ था और उन्होंने बिना किसी काम/पर्याप्त काम के दिनों पर गैंग को काम पर लगाया।

वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान बिना किसी काम/पर्याप्त काम के विभागीय श्रमिकों की जरूरत से ज्यादा बुकिंग से निष्क्रिय मजदूरियों का परिहार्य भुगतान ₹ 3.40 करोड़ पाया गया।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए (नवम्बर 2016) प्रबंधन ने कहा कि रोक लगाना एफसीआई के नियंत्रण में नहीं था तथा रेलवे रोक को अपनी सुविधानुसार लगा रहा था। प्रबंधन का उत्तर इस तथ्य का संकेत है कि रेलवे के साथ अच्छे समन्वय एवं कुशल श्रमशक्ति योजना के द्वारा निष्क्रिय मजदूरी को कम किया जा सकता था।

<sup>22</sup> एक मानक गैंग 1 सरदार, 1 मंडल तथा 12 हैंडलिंग श्रमिकों से मिलकर बना होता है।

### 3.2.7 छोटे/खिण्डित गैंग का पूर्ण सामर्थ्य गैंग में विलयन द्वारा गैर-अनुकूलन

हैंडलिंग श्रमिकों को डिपों में खाद्यानों की बोरियों के ढेर लगाने/ढेर हटाने सहित रेलवे वैगनों, ट्रकों तथा अन्य वाहनों पर अथवा उसे लादना, उतारना आपेक्षित है। सरदार एवं मंडल हैंडलिंग कार्य नहीं करते हैं लेकिन गैंग में हैंडलिंग श्रमिकों द्वारा किए गए संपूर्ण कार्य के आधार पर प्रोत्साहन राशि पाते हैं। इस तरह, यदि गैंग में श्रमिकों की संख्या कम हो जाती है तो गैर-निष्पादक सदस्य को दिए जाने वाले प्रोत्साहन अदायगी के प्रतिशत में बढोतरी होगी जैसा कि तालिका 3.2 में वर्णित है:

तालिका 3.2: सरदार एवं मंडल सहित गैंग

गैंग की संरचना*	गैर-निष्पादक श्रमिक	निष्पादक श्रमिक	गैंग की मानक संरचना में निष्पादक श्रमिक	गैर निष्पादक श्रमिक से कुल श्रमिकों (प्रतिशत) की प्रोत्साहन राशि का न्यूनतम शेयर	मानक गैंग (प्रतिशत) अर्थात् 1 (एस)+1 (एम)+12 (एच/एल) में गैर-निष्पादक श्रमिकों की प्रोत्साहन राशि का शेयर	गैर-मानक संरचना (प्रतिशत) के कारण अतिरिक्त प्रोत्साहन राशि
1(एस)+1(एम)+12(एच/एल)	2	12	12	14.29	14.29	0.00
1(एस)+1(एम)+11(एच/एल)	2	11	12	15.38	14.29	1.10
1(एस)+1(एम)+5(एच/एल)	2	5	12	28.57	14.29	14.29

\*एस= सरदार, एम=मंडल और एच/एल=हैंडलिंग श्रमिक

एफएसडी में अधिकांश श्रमिक गैंग की क्षमता में श्रमिकों के स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति/निवर्तन/मृत्यु के कारण पिछले कुछ वर्षों में काफी गिरावट हुई एवं कोई नई भर्ती भी नहीं की गई। जिसके परिणाम स्वरूप गैंग छोटे/खंडित हो गए और इसका प्रतिकूल प्रभाव श्रमिकों की दक्षता एवं उत्पादकता पर पड़ा। अतः प्रबंधन तथा कामगारों दोनों को गैंग के विलयन की जरूरत महसूस हुई। तदनुसार, दोनों पक्षों ने इन गैंग को पूर्ण सामर्थ्य गैंग बनाने के लिए समझौता ज्ञापन (नवम्बर 2007) पर हस्ताक्षर किए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार क्षेत्रों<sup>23</sup> के 23 एफएसडी में गैंग श्रमिकों की सेवानिवृत्तियों/मृत्यु के बाद छोटे/खिण्डित गैंगों का विलयन नहीं किया गया था। घटे हुए बल के साथ गैंग के प्रचालनों से उच्चतर प्रोत्साहन राशियों एवं समयोपरि मजदूरियों का भुगतान हुआ क्योंकि प्रोत्साहन राशि एवं ओटीए के भुगतान की सीधी निर्भरता श्रमिकों

<sup>23</sup> 4 क्षेत्रों में (पश्चिम बंगाल: एफएसडी श्री रामपुर, चिंसुरा, ओजेएम तथा कल्याणी); (असम: एफएसडी रामपुर); (हरियाणा: बीजी कुरुक्षेत्र); (बिहार: एफएसडी फुलवारीशरीफ, मोकामा, ब्रह्मपुरा, नारायणपुरा, चनपटिया, फारबिसगंज, कटिहार, बिल्लौरी, भागलपुर, मुंगेर, कटारीहिल्स, दरभंगा जयनगर, सहरसा, राघोपुर, मधेपुरा, छपरा) शामिल हैं।

द्वारा बोरीयों की औसत संख्या हैंडलिंग प्रतिदिन पर होती है जैसा कि तालिका 3.2 में वर्णित है। किसी गैंग में प्रत्येक हैंडलिंग श्रमिक की संख्या में कमी के साथ ही गैर-निष्पादक श्रमिक अर्थात् सरदार एवं मंडल को दिए जाने वाले प्रोत्साहन राशि का शेयर किसी मानक गैंग में उनके शेयर की तुलना में बढ़ जाता है। इसका परिणाम सरदार तथा/अथवा मंडल को अत्यधिक प्रोत्साहन राशि के व्यय के रूप में होता है। इस प्रकार, पश्चिम बंगाल, असम, बिहार तथा हरियाणा क्षेत्रों के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत क्षेत्रीय कार्यालयों द्वारा छोटे/खंडित गैंग के गैर-विलयन के परिणामस्वरूप लेखापरीक्षा के लिए चयनित अवधि के दौरान ₹ 3.25 करोड़ का परिहार्य भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि प्रारंभ में कोर्ट के मामलों की लंबितता के कारण गैंग के विलय/पुनर्गठन नहीं किए गए थे। इस मामले पर अगस्त 2013 में अंतिम रूप से निर्णय लिया गया था और उसके तुरंत बाद ही कार्यवाही की गई थी।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अगस्त 2013 के बाद भी गैर-विलयन के असंख्य मामले थे जिसके कारण परिहार्य भुगतान हुआ।

### 3.2.8 बाँयोमीट्रिक्स तथा क्लोज्ड सरकिट टेलीविजन (सीसीटीवी) आदि का गैर-कार्यान्वयन

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ऐसे असंख्य उदाहरण थे जहाँ श्रमिक प्रतिरोध के कारण एफसीआई अपने डिपो में दक्षता को बेहतर बनाने वाले प्रौद्योगिकी यथा बाँयोमीट्रिक्स, सीसीटीवी, पोर्टेबल बैग हैंडलिंग सिस्टम का कार्यान्वयन नहीं कर सका जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

#### (i) बाँयोमीट्रिक्स उपस्थिति प्रणाली का गैर-कार्यान्वयन

संसदीय स्थायी समिति ने खाद्य, उपभोक्ता मामलों तथा सार्वजनिक वितरण पर अपनी रिपोर्ट में देखा कि एफसीआई में परोक्षी श्रमिकों को हटाने के लिए समिति (2004-05 रिपोर्ट) की सिफारिशों<sup>24</sup> को गंभीरता पूर्वक नहीं लिया गया था। समिति का मत था कि

<sup>24</sup> i) प्रत्येक एवं सभी श्रमिक द्वारा आवश्यक रूप से उपस्थिति के टोकन के रूप में अपना हस्ताक्षर तथा अँगुली का छाप लगाना ii) मैकेनिकल गेट एंट्री डिवाइस, अँगुली छाप सहित पंचिंग कार्ड सिस्टम की शुरुआत; iii) आयकर अधिनियम के प्रावधान के अनुसार चेक के माध्यम से सभी श्रमिकों को मजदूरी का भुगतान; करना और iv) दिवस के अंत में प्रत्येक श्रमिक द्वारा दैनिक कार्य आउटपुट पर्ची पर हस्ताक्षर करना तथा मंडल/सरदार/शंड प्रभारी द्वारा प्रतिहस्ताक्षर करना परोक्षी श्रमिक के मामले को नियंत्रित करने में कारगर होगा।

परोक्षी श्रमिकों को नियंत्रित करने के लिए कोई सार्थक कदम न उठाकर एफसीआई प्रणाली को संस्थागत बनाने की कोशिश कर रहा था। समिति ने, इसलिए, सिफारिश की कि खजाने से और निकासी रोकने के लिए उपस्थिति प्रणाली का विनियमन कर परोक्षी श्रमिक प्रणाली का उन्मूलन करना आवश्यक है।

एफसीआई ने डिपो में बाँयोमीट्रिक्स उपस्थिति प्रणाली के माध्यम से उपस्थिति प्रणाली को विनियमित करने का प्रयास किया एफसीआई के पूर्वी तथा उत्तरी-पूर्वी क्षेत्रों ने ₹ 49.20 लाख की कुल लागत से 150 बाँयोमीट्रिक्स फिंगर प्रिंटिंग उपस्थिति उपकरणों की खरीद (मार्च 2006 से जुलाई 2009 के दौरान) की और उनके नियंत्रणाधीन एफएसडी में उसे लगाया। हालांकि दस वर्षों के बाद भी श्रमिकों द्वारा प्रतिरोध के कारण प्रबंधन इस प्रणाली को प्रचालित नहीं कर सका। इसी प्रकार, नमूना जाँच परीक्षा में पाया गया कि दिल्ली क्षेत्र के अंतर्गत मायापुरी एवं शक्तिनगर क्षेत्रीय कार्यालयों के अंतर्गत एफएसडी में भी बाँयोमीट्रिक उपस्थिति प्रणाली को क्रियान्वित नहीं किया जा सका। लेखापरीक्षा में मध्य प्रदेश तथा आंध्र प्रदेश क्षेत्रों के आठ एफएसडी में बायोमीट्रिक उपकरणों के काम न करने, उपकरणों की गैर-सुपुर्दगी, 2जी कनेक्टिविटी के साथ गैर-संपर्क आदि जैसे कारणों से बाँयोमीट्रिक्स प्रणाली का गैर-कार्यान्वयन भी देखा गया।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि एफसीआई मुख्यालय में बाँयोमीट्रिक उपस्थिति प्रणाली को लगाया जा चुका है और दूसरे चरण में सभी मंडल कार्यालयों, क्षेत्रीय कार्यालयों, जिला कार्यालयों तथा डिपो में बाँयोमीट्रिक्स उपस्थिति प्रणाली का कार्यान्वयन किया जाएगा।*

प्रबंधन का उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि वह संसदीय स्थायी समिति द्वारा दिए गए सुझावों के दस वर्षों के बाद भी डिपो में बाँयोमीट्रिक उपस्थिति प्रणाली को पूरी तरह से कार्यान्वित नहीं कर सका।

## (ii) सीसीटीवी का गैर-कार्यान्वयन

एफसीआई के सभी अपने एफएसडी में सुरक्षा निगरानी प्रणाली में वृद्धि करने के लिए, मंत्रालय के निर्देशानुसार, एफसीआई ने सीसीटीवी कैमरा के माध्यम से निगरानी को क्रियान्वित करने का निर्णय (अगस्त 2015) में लिया। यह देखा गया कि यद्यपि ₹ 1.19 करोड़ की लागत से आंध्र प्रदेश क्षेत्र के अंतर्गत प्रयोगिक आधार पर तीन एफएसडी अर्थात् मिर्यालगुडा [जिला कार्यालय (डीओ) नीलगोंडा], हनुमान जंक्शन (डीओ विजयवाड़ा) तथा चेरलापल्ली (डीओ तारनाका) में सीसीटीवी कैमरे लगाए गए थे तथापि वे

## 2017 का प्रतिवेदन सं. 18

अगस्त 2015 से काम करने की स्थिति में नहीं थीं। इसके अलावा, एफसीआई ने डिपो में सीसीटीवी कार्यान्वयन के प्रभाव का कोई परिणाम विश्लेषण नहीं किया है।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि 65 डिपो में सीसीटीवी कैमरे (वर्ष 2013-14 में 58 तथा 2014-15 में 7) लगाए गए थे तथा 482 डिपो में (वर्ष 2016-17 में 457 डिपो के लिए निविदा जारी किए गए थे।) में सीसीटीवी कैमरा लगाने के लिए कार्यवाही की गई थी और 25 डिपो के लिए सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति हो चुकी थी।*

उत्तर संकेत करता है कि सीसीटीवी कैमरा बहुत कम डिपो में लगाए गए थे तथा एफसीआई अब अन्य डिपो में उसे लगाने की प्रक्रिया में है। जिन डिपो, में सीसीटीवी कैमरा लगाए गए थे, उनके प्रभावी विश्लेषण के संबंध में उत्तर की अभी भी प्रतीक्षा (फरवरी 2017) थी।

### (iii) पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली

पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली एक यांत्रिक कन्वेयर प्रणाली है जिसका उपयोग वैगन/ट्रक से बोरियों को उतारने तथा ढेर लगाने में किया जाता है जिससे समय के साथ लागत की भी बचत होती है। यांत्रिक प्रणाली के विरुद्ध श्रमिक असंतोष आधार पर ₹ 78.85 लाख की लागत से क्रमशः असम, झारखंड, बिहार तथा पश्चिम बंगाल क्षेत्रों के अंतर्गत रामनगर (मार्च 2014), राँची (अगस्त 2014), फुलवारीशरीफ (मई 2014) तथा चराह (मई 2014) एफएसडी में खरीदे गए पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली का प्रयोग नहीं किया गया। लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि दो एफएसडी के लिए ₹ 15.76 लाख की कुल लागत पर आंध्र प्रदेश क्षेत्र द्वारा खरीदे गए (जून/सितम्बर 2014) दो पोर्टेबल हैंडलिंग सिस्टमों (हैंडलिंग प्रचालनों हेतु) की उपयुक्तता एवं तकनीकी पहलू सुनिश्चित किए बगैर उसकी अधिप्राप्ति के कारण प्रयोग नहीं किया जा सका। इसके परिणामस्वरूप ₹ 94.61 लाख का निष्फल व्यय हुआ तथा इन डिपो को आधुनिकीकरण का कोई लाभ प्राप्त नहीं हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली विभिन्न बाधाओं जैसे उनका इतना अधिक भारी ढाँचा होने से अपर्याप्त जगह के कारण गोदामों के अंदर सुचारू रूप से स्थानांतरित होने की असमर्थता के कारण क्रियाशील नहीं थीं।*



प्रबंधन का उत्तर यह संकेत करता है कि पोर्टेबल बैग हैंडलिंग प्रणाली पर निवेश करने के पहले कोई व्यवहार्यता अध्ययन नहीं किया गया था जिसके कारण उनके लगाए जाने पर निष्फल व्यय हुआ।

### 3.3 मौजूदा कानूनों/नियमों का उल्लंघन करके श्रमिकों को अनुचित लाभ दिया गया

#### 3.3.1 अंशदायी भविष्य निधि में अनियमित/अत्यधिक योगदान

माननीय सर्वोच्च न्यायालय ने दो निर्णयों<sup>25</sup> में कर्मचारी भविष्य निधि (ईपीएफ) की धारा 2(बी) के तहत "मूल मजदूरी" को परिभाषित करने के निम्नलिखित मूल सिद्धांतों को निर्धारित किया:

(अ) जहाँ पूरे बोर्ड में सभी को सार्वभौमिक रूप से, अनिवार्य रूप से तथा सामान्य रूप से मजदूरी दी जाती है, तो ऐसी पारिश्रमिक मूल मजदूरी होती हैं।

(ब) जहाँ भुगतान विशिष्ट रूप से उन लोगों, जो अवसर का उपयोग करते हैं, को दिए जाने के लिए उपलब्ध होता है वह मूल मजदूरी नहीं है। उदाहरण द्वारा समयोपरि भत्ते के संबंध में निर्णय हुआ कि यद्यपि यह सभी व्यापारिक संस्थाओं में सामान्य रूप से लागू है तथापि यह किसी एक व्यापारिक संस्था के सभी कर्मचारियों द्वारा अर्जित नहीं किया जाता है। यह रोजगार की संविदा की शर्तों के अनुरूप भी अर्जित किया जाता है लेकिन क्योंकि यह किसी व्यापारिक संस्था के सभी कर्मचारियों द्वारा अर्जित नहीं किया जा सकता है, इसलिए इसे मूल मजदूरी से अलग कर दिया गया है।

(स) इसके विपरीत, विशिष्ट प्रोत्साहन राशि अथवा कार्य के द्वारा किया गया कोई भी भुगतान मूल मजदूरी नहीं है।

(ड) किए गए अतिरिक्त कार्य के संबंध में दी गई प्रोत्साहन मजदूरी को मूल मजदूरी से अलग किया जाना है क्योंकि उनका अतिरिक्त आउटपुट की मात्रा के साथ सीधे सांठ-गाँठ और संबंध है। यह नोट किया जाये कि योगदान की कोई भी राशि विभिन्न आकस्मिक व्यय तथा अनिश्चितताओं पर आधारित नहीं हो सकती है। यह जाँच सार्वभौमिकता में से एक है।

<sup>25</sup> 'ब्रिज एंड रूफ्स क.लि. बनाम भारत संघ वाद' (11/9/1962) एवं 'टीआई साइकिल ऑफ इंडिया, अंबतुर बनाम एम.के. गुरुमनी एवं अन्य' (2001 (7) एसएससी 204)

एफसीआई की सेवा में संलग्न विभागीय श्रमिकों के लिए एफसीआई (अंशदायी भविष्य निधि) विनियम, वर्ष 1967 'वेतन' के अंतर्गत प्रोत्साहन राशि/ओटीए शामिल नहीं करता है। फिर भी माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णयों तथा 'एफसीआई (अंशदायी भविष्य निधि) विनियम, वर्ष 1967, को पूरी तरह उपेक्षा कर प्रबंधन तथा एफसीआई श्रमिक यूनियन के बीच 24 मई 1984 को समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए गए। शर्तों के अनुसार प्रबंधन ने सीपीएफ योगदान के विभागीय श्रमिकों द्वारा अर्जित प्रोत्साहन राशि को 'आमदनी' के रूप में मानने का निर्णय लिया। जैसा कि किसी विनियम, परिपत्र अथवा समझौते (किसी संगठन अथवा संस्थान द्वारा जारी अथवा निपटारा किया गया) के प्रावधान शीर्ष न्यायालय के न्यायित फैसले की अनदेखी नहीं कर सकते हैं, फिर भी एफसीआई प्रबंधन द्वारा हस्ताक्षरित समझौता ज्ञापन विधि एवं न्यायिक फैसले के प्रावधानों का उल्लंघन था।

नमूना जाँच परीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा में पाया गया कि पश्चिम बंगाल, असम, दिल्ली, हरियाणा, मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश तथा झारखंड<sup>26</sup> क्षेत्रों में विभागीय श्रमिकों द्वारा प्रोत्साहन राशि की कमाई को सीपीएफ गणना के उद्देश्य हेतु 'मजदूरी/आमदनी' में शामिल किया गया था और एफसीआई ने माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन कर अप्रैल 2012 से मार्च 2016 के दौरान न्योक्ता के अंशदान के रूप में ₹ 218.76 करोड़ का अधिक अंशदान किया।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि सांविधिक प्रावधानों से ज्यादा बेहतर लाभ का विस्तार कानूनन वैध था।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि बेहतर लाभ एक चयनित दल को केवल एमओएस के आधार पर दिया गया जो कि माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन था। इसके अलावा, एफसीआई अपनी कार्यवाही के कानूनन वैध होने के संबंध में कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं कर सका, उसने तथ्य दिया कि एमओएस माननीय सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय का उल्लंघन नहीं कर सकता है।

<sup>26</sup> केवल झारखंड क्षेत्र के मामले में मई 2014 से नवंबर 2015 तक की अवधि

### 3.3.2 ग्रेच्युटी की गणना करते समय प्रोत्साहन राशि का अनुचित समावेशन

ग्रेच्युटी भुगतान अधिनियम 1972, के अनुसार ग्रेच्युटी किसी कर्मचारी को रोजगार की समाप्ति तथा कम से कम पाँच वर्षों की निरंतर सेवा पूरी करने पर देय होता है। मजदूरी महंगाई भत्ते सहित कर्मचारी द्वारा अर्जित किए गए कुल परिलब्धियों से बना होता है लेकिन किसी बोनस, कमीशन, गृह किराया भत्ता, समयोपरि मजदूरी तथा किसी अन्य भत्ते को शामिल नहीं करता। इसके अलावा, एफसीआई के कर्मचारियों पर लागू ग्रेच्युटी भुगतान अधिनियम के अनुसार ग्रेच्युटी की गणना के लिए केवल मूल वेतन और उस पर महंगाई भत्ते को ही मजदूरी के रूप में स्वीकार किया गया था।

तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ग्रेच्युटी की गणना के लिए विभागीय श्रमिकों के मामले में प्रोत्साहन राशि को मजदूरी में एक अवयव के रूप में शामिल किया गया था और विभागीय श्रमिकों को देय ग्रेच्युटी की गणना में प्रोत्साहन राशि के इस समावेशन के फलस्वरूप वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान दिल्ली, हरियाणा, मध्य प्रदेश तथा आंध्र प्रदेश में ₹ 10.99 करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि सांविधिक आवश्यकता के अतिरिक्त द्विपक्षीय समझौते के माध्यम से दिया गया लाभ कानूनन वैध था तथा न्यायिक निर्णय का विषय नहीं था।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ग्रेच्युटी अधिनियम, 1972 का उल्लंघन करके केवल एक चयनित दल को ही अधिक लाभ दिए गए थे। इसके अतिरिक्त, एफसीआई अपनी कार्यवाही के अपने दावे का कानूनन वैध होने का कोई साक्ष्य प्रस्तुत नहीं कर सका उसने तथ्य दिया कि एमओएस संसद के किसी अधिनियम के प्रावधानों का उल्लंघन नहीं कर सकता है।

### 3.3.3 प्रोत्साहन राशि एवं ओटीए की गणना हेतु एचआरए अवयव का अनुचित समावेशन

एफसीआई के गोदामों/डिपो में कार्यरत विभागीय मजदूरों के लिए निर्मित (मई 1999) प्रोत्साहन राशि योजना के अनुसार विभिन्न प्रोत्साहन जैसे हैंडलिंग, ऊंचाई तथा दूरी देय थे। ये प्रोत्साहन मानदंड/वास्तविक तथ्य से अधिक आउटपुट के क्रमिक खंडों में, यथास्थिति, हैंडल किए गए, ढेर लगाए गए अथवा ढोए गए बोरियों की वास्तविक संख्या के लिए संपूर्ण मजदूरी पर देय थे। माननीय भारतीय सर्वोच्च न्यायालय ने रिट याचिका

1984 के 222 में 20 जुलाई 1990 को अपने निर्णय में न्यायमूर्ति के.के. मित्रा द्वारा यह ठहराया गया कि दिए गए मध्यस्थ पंच निर्णय के आधार पर देशभर में विभागीय श्रमिक की मजदूरी एवं अनुषंगी लाभों में समानता होना चाहिए। लेखापरीक्षा में पाया गया कि एफसीआई ने प्रोत्साहन राशि तथा ओटीए की गणना के उद्देश्य से मजदूरी में एचआरए अवयव को अनुचित रूप से शामिल किया। यह पूरी तरह अनुचित था क्योंकि प्रदर्शन संबद्ध प्रोत्साहन राशि, अवकाश नकदीकरण तथा अधिवर्षिता पर विभागीय श्रमिक को देय ग्रेच्युटी की गणना के उद्देश्य हेतु एचआरए अवयव को शामिल नहीं किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पश्चिम बंगाल, असम, दिल्ली, हरियाणा, मध्य प्रदेश तथा बिहार क्षेत्र एवं एएनजेड विभाग के अंतर्गत चयनित एफएसडी में देखा गया कि एफसीआई ने प्रोत्साहन राशि तथा ओटीए की गणना के लिए एचआरए को शामिल कर वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 118.84 करोड़ का अनुचित भुगतान किया।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि विभागीय तथा डीपीएस श्रमिकों को शॉप एंड इस्टेबलिशमेंट एक्ट के प्रावधानों को आगे बढ़ाकर श्रमिक यूनियन के साथ समझौता जापन के अनुसार, इस तथ्य पर विचार किये बिना कि क्या एफसीआई की स्थापना को उक्त अधिनियम के ओटीए प्रावधानों से संबंधित राज्य सरकार द्वारा छूट दी गई थी, ओटीए का भुगतान किया जा रहा था।*

प्रबंधन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि वह श्रमिक यूनियन के साथ समझौते के अलावा कार्यवाही की कानूनी वैधता पर कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं कर सका था। अतः प्रोत्साहन राशि की गणना के लिए विभिन्न स्थानों पर एचआरए (10, 20 तथा 30 प्रतिशत) के विभिन्न दरों को अनुमति देने के परिणामस्वरूप एक ही काम के लिए प्रोत्साहन राशि का भिन्न-भिन्न भुगतान हुआ जो समान काम के लिए समान वेतन की अवधारणा को भी निष्फल करता है तथा माननीय सर्वोच्च न्यायालय के पूर्वोक्त निर्णय के विरुद्ध है।

### 3.3.4 हैंडलिंग श्रमिक के रूप में मंडल पर विचार नहीं किया जाना

सरदारों<sup>27</sup> तथा मंडलों<sup>28</sup> के कार्यों पर एफसीआई द्वारा जारी (मई 2002) परिपत्र के अनुसार जब डिपो में तौल करने का कोई काम न हो, तब मंडल को गैंग के अंग के रूप

<sup>27</sup> सरदार वह लीडर होता है जिसका गैंग पर पर्याप्त नियंत्रण होता है तथा जो प्रचालनों के विभिन्न चरणों का पर्यवेक्षण करता है।

<sup>28</sup> मंडल का कार्य खादयानों की बोरियों को तौलना है तथा तौल के अभाव में गैंग के हिस्से के रूप में काम करना है।

में कार्य करना चाहिए तथा हैंडलिंग श्रमिकों के कार्य निष्पादित करने चाहिए। एफएसडी में विधुतीय तौल के माध्यम से बोरियों को वजन करने की शुरुआत के साथ ही वजन करने के दौरान मंडल की आवश्यकता नहीं थी तथा एफसीआई द्वारा निर्धारित कार्यों के विवरण के अनुसार मंडल को हैंडलिंग श्रमिक के रूप में कार्य करना था। आगे, मेसर्स डेलोइट ने एफएसडी में तौल की शुरुआत को देखते हुए मंडल की भूमिका की समीक्षा हेतु सिफारिश भी की तथा उसे 8 अप्रैल 2015 को आयोजित बैठक में एफसीआई के निदेशक मंडल द्वारा स्वीकृत किया गया था।

फिर भी, यह देखा गया कि विधुतीय तौल से सुसज्जित एफएसडी में कार्यरत मंडलों को मई 2002 में जारी पत्र में परिभाषित कार्यों के अनुरूप हैंडलिंग श्रमिक नहीं समझा गया था। पटना के क्षेत्रीय कार्यालयों तथा असम, पश्चिम बंगाल, हरियाणा, दिल्ली, मध्य प्रदेश क्षेत्रों एवं दिमापुर के अंतर्गत एफएसडी में यह देखा गया कि एफसीआई ने ऐसे मंडलों को वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान ₹ 58.82 करोड़ का भुगतान किया जिन्हें प्रति श्रमिक प्रोत्साहन राशि की कमाई की गणना के उद्देश्य से हैंडलिंग श्रमिक समझा जाना चाहिए था। अतः प्रबंधन द्वारा परिभाषित मंडल के कार्यों के अनुरूप मंडल को हैंडलिंग श्रमिक के रूप में न मानने के परिणामस्वरूप मंडल को प्रोत्साहन राशि का अनुचित भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि मंडल का कार्य पर्यवेक्षी प्रवृत्ति का है और मैनुअल तौल के अभाव में मंडल गैंग के अवयव के रूप में कार्य करता है तथा हैंडलिंग श्रमिकों के कार्य निष्पादित करता है जिसका यह अर्थ नहीं है कि उसे गैंग के हैंडलिंग श्रमिकों द्वारा आवश्यक आउटपुट देना है।*

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सरदारों एवं मंडलों के कार्यों पर एफसीआई के परिपत्र में (13 मई 2002) स्पष्ट रूप से कहा गया था कि जब डिपो में वजन करने का कोई कार्य न हो तो, मंडल को गैंग के अवयव के रूप में कार्य तथा हैंडलिंग श्रमिकों के कार्यों को निष्पादित करना चाहिए। इस तरह, डिपो में जहाँ मैनुअल तौल का कोई काम नहीं था, मंडल द्वारा विनिर्दिष्ट कार्य आउटपुट पर जोर न देने के परिणामस्वरूप ₹ 58.82 करोड़ का अनुचित अतिरिक्त भुगतान हुआ।

### 3.3.5 'बी' तथा 'सी' क्षेत्रों में कार्यरत डीपीएस श्रमिकों को 'ए' क्षेत्र के दरों का अनुचित भुगतान

भारत सरकार द्वारा प्रदत्त शक्तियों का प्रयोग करते हुए श्रम एवं रोजगार मंत्रालय (एमओएलएंडई) ने औसत उपभोक्ता कीमत सूचकांक (सीपीआई) में वृद्धि के आधार पर अस्थायी मंहगाई भत्ते की दरों को समय-समय पर संशोधित करता है। तदनुसार न्यूनतम मजदूरी गारंटी को भी प्रत्येक छह महीनों में संशोधित किया जाता है। संशोधित दरें भारत सरकार द्वारा अधिसूचित क्षेत्रों अर्थात् 'ए', 'बी', 'सी'<sup>29</sup> पर आधारित होती हैं।

डीपीएस श्रमिकों को दी जानेवाली मजदूरी के संशोधन पर एफसीआई श्रमिक यूनियन द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रबंधन एवं श्रमिकों के बीच हुए समझौता ज्ञापन (अगस्त 2012) के अनुसार यह सहमति दी गई थी कि भारत सरकार द्वारा यथा अधिसूचित 'ए' क्षेत्र की न्यूनतम दैनिक मजदूरी तैनाती के स्थान के आधार पर विचार किए बिना देशभर में मूल वेतन के रूप में श्रमिकों को दिया जाएगा।

लेखापरीक्षा ने पाया कि देशभर में 'ए' क्षेत्रों की दर लागू करने के फलस्वरूप 'बी' क्षेत्र के एफएसडी के लिए मध्य प्रदेश तथा आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में डीपीएस श्रमिकों को दिए जाने वाले दैनिक मजदूरी में वृद्धि ₹ 44 से लेकर ₹ 56 तक तथा 'सी' क्षेत्र में एफएसडी के लिए ₹ 85 से लेकर ₹ 110 तक के बीच पहुँच गई थी। अप्रैल 2012 से मार्च 2016 तक इस वृद्धि के कारण श्रमिकों को ₹ 59.22 करोड़ की राशि का भुगतान किया गया था। चूँकि भारत सरकार द्वारा निर्धारित दर औसत सीपीआई पर आधारित होते हैं तथा प्रत्येक छह महीनों में संशोधित किए जाते हैं, इसलिए 'ए' क्षेत्र के दरों को देशभर में समान रूप से बढ़ाना उचित नहीं था। देशभर में 'ए' क्षेत्र के दरों को समान रूप से देने का निर्णय क्षेत्रों को 'ए', 'बी', 'सी' के रूप में अधिसूचित करने के भारत सरकार के निर्णय के शुरुआती उद्देश्य को निष्फल किया एवं ₹ 59.22 करोड़ का भुगतान पूरी तरह अनुचित था।

<sup>29</sup> (क्षेत्र 'ए' एवं क्षेत्र 'बी' के) श्रम एवं रोजगार मंत्रालय भारत सरकार की अधिसूचना सं. एसओ 131 (ई) दिनांक 13 जनवरी 2009 के अनुसार परिशिष्ट में विनिर्दिष्ट सभी स्थान समाहित हैं। इस प्रकार के क्षेत्रों में किसी नगर निगम अथवा नगर पालिका अथवा छावनी परिसर अथवा किसी विशिष्ट स्थान की अधिसूचित क्षेत्रीय समिति की परिधि से 15 कि.मी. की दूरी के भीतर सभी स्थान शामिल हैं। क्षेत्र 'सी' में परिशिष्ट के 'ए' एवं 'बी' में उल्लेख नहीं किये गए अन्य सभी स्थान समाहित होगा और जिसके लिए न्यूनतम मजदूरी अधिनियम 1948 (1948 का 11) लागू होता है।

प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि एफसीआई श्रमिक यूनियन ने 'ए', 'बी', 'सी' क्षेत्रों में नियुक्त डीपीएस श्रमिक के संबंध में भिन्न-भिन्न न्यूनतम दैनिक मजदूरी की स्वीकार्यता का जोरदार तरीके से विरोध किया तथा देशभर में क्षेत्र 'ए' के संबंध में भारत सरकार द्वारा अधिसूचित न्यूनतम दैनिक मजदूरी की दरों को समान रूप से लागू करने की मांग करते हुए 22 मार्च 2011 के प्रभाव से धीरे चलो/कार्य से इंकार/सीधे कार्यवाही के रूप में आन्दोलन का सहारा लिया। उसने यह भी कहा कि जब एफसीआई न्यूनतम मजदूरी अधिनियम के दायरे में तथा देशभर में 'ए' क्षेत्र की दरों को समान रूप से लागू करने के अंतर्गत आया तब श्रमिक यूनियन ने अपने अत्यंत दृढ़ मोल-भाव की शक्ति के बल पर एफसीआई की न्यूनतम मजदूरी की तुलना में उच्चतर केंद्र सरकारी न्यूनतम मजदूरी का दोहरा लाभ उठाया।

स्पष्टतः, एफसीआई श्रमिक यूनियन के दृढ़ मोल-भाव की शक्ति के कारण भारत सरकार द्वारा अधिसूचित परिवर्तनशील डीए की आपेक्षित संशोधित दरों को लागू करने में असफल हुआ।

### 3.3.6 श्रमिकों को उत्पादकता से जुड़े प्रोत्साहन राशि (पीएलआई) का अनुचित भुगतान

वर्ष 2010-11 के बाद से एफसीआई में नई पीएलआई में नई पीएलआई योजना के कार्यान्वयन हेतु भारत सरकार द्वारा स्वीकृति के परिणामस्वरूप एफसीआई (अगस्त 2015) द्वारा यथास्थिति औद्योगिक मंहगाई भत्ता (आईडीए) अथवा केंद्रीय मंहगाई भत्ता (सीडीए) सहित मूल वेतन के 15 प्रतिशत के संशोधित दर पर वर्ष 2010-11 से वर्ष 2013-14 के लिए पीएलआई जारी करने का निर्णय लिया गया था। यह बोर्ड स्तर के नीचे के सभी पात्र कर्मचारियों एवं विभागीय/सीधे भुगतान प्रणाली श्रमिकों को दिया जाना था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि एफसीआई में विभागीय श्रमिकों के लिए प्रोत्साहन राशि की पहले से ही योजना विद्यमान थी जिसके अनुसार निर्धारित मानदंडों<sup>30</sup> के अतिरिक्त किए गए कार्य की मात्रा के लिए प्रोत्साहन राशियों का भुगतान किया गया था। अतः विभागीय श्रमिकों को पीएलआई का भुगतान नहीं किया जाना चाहिए था क्योंकि यह उन्हीं कार्यकलापों के लिए प्रोत्साहन राशि के भुगतान को अपरिहार्य बना देगा जिन पर वर्ष के दौरान उनके द्वारा प्रोत्साहन राशि का पहले से ही लाभ उठाया जा चुका था।

<sup>30</sup> यदि कार्य आउटपुट के सामान्य मानदंड, जो हैंडलिंग के लिए 105 बोरियों, स्टेकिंग के लिए 10 बोरी ऊंचाई और लीड दूरी के मामलों में 66 फिट थी, से ज्यादा होता है तो प्रोत्साहन राशि देय है।



लेखापरीक्षा में देखा गया कि पश्चिम बंगाल, असम, मध्य प्रदेश तथा आंध्र प्रदेश क्षेत्रों में वर्ष 2012-13 से वर्ष 2015-16 के दौरान विभागीय तथा डीपीएस श्रमिक को प्रोत्साहन राशि के भुगतान के अलावा ₹ 27.77 करोड़ तक के अस्वीकार्य पीएलआई का भुगतान किया गया था।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) कि प्रोत्साहन मजदूरी पीएलआई से अलग है।*

प्रबंधन का उत्तर एक ही काम के लिए विभागीय श्रमिकों को दो तरह के लाभ देने के तथ्य को सम्बोधित नहीं करता है।

### 3.3.7 ओटीए तथा एचआरए से संबंधित बकाया के लिए अनियमित पूर्वव्यापी प्रभाव से भुगतान

एफसीआई में विभागीय श्रमिकों की वेतन संरचना को 05 मई 2014 को आयोजित इस बैठक में निदेशक मंडल से स्वीकृति प्राप्त करने के बाद परिशोधित किया गया था। उक्त वेतन पुनरीक्षण को 01 जनवरी 2012 के प्रभाव से लागू किया गया था। यद्यपि निदेशक मंडल ने 16 मई 2014 को जारी अनुदेश में ओटीए तथा प्रोत्साहन राशि के बकाया के भुगतान हेतु कोई स्वीकृति नहीं दी थी तथापि इस आधार पर कि, भूतकाल में इस प्रकार के बकाया का भुगतान किया गया था, एफसीआई की विशिष्ट स्वीकृति के बिना कुछ क्षेत्रों में प्रोत्साहन राशि तथा ओटीए के बकाया का भुगतान किया गया था। बाद में निदेशक मंडल ने 01 जनवरी 2012 के प्रभाव से प्रोत्साहन राशि तथा ओटीए के बकाया का भुगतान करने के लिए कार्योत्तर मंजूरी दी थी। लेखापरीक्षा में दिल्ली क्षेत्रीय कार्यालय के अंतर्गत दो क्षेत्रीय कार्यालयों में देखा गया कि ओटीए के बकाया के लिए विभागीय श्रमिकों को ₹ 2.17 करोड़ का भुगतान किया गया था। इसके अलावा, पुरानी पद्धतियों के आधार को छोड़कर विभागीय श्रमिकों को बकाया के भुगतान के लिए कोई औचित्य अभिलेख नहीं मिला।

इसी प्रकार, वेतन पुनरीक्षण पर परिपत्र के अनुसार आवास की सुविधा प्रदान नहीं किए गए विभागीय श्रमिकों को एफसीआई/केंद्र सरकार कर्मचारियों सहित सम मूल्य पर 10 से 30 प्रतिशत की दर पर एचआरए का भुगतान किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि पश्चिम बंगाल के अंतर्गत जेजेपी डिपो में अगस्त 2014 में 582 श्रमिकों को 01 जनवरी 2012 से 31 मई 2014 की अवधि के लिए ₹ 5.71 करोड़ के बकाया एचआरए का भुगतान किया गया था। यह भुगतान सही नहीं था क्योंकि एचआरए क्रमशः केंद्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों तथा लोक उद्यम विभाग के दिशानिर्देशों के

कार्यान्वयन के अनुसार केंद्र सरकार के कर्मचारियों तथा केंद्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम के कर्मचारियों को भावी प्रभाव से दिया जाना था। अतः विभागीय श्रमिकों को ओटीए तथा एचआरए के बकाया के माध्यम से ₹ 7.88 करोड़ का अनुचित लाभ दिया गया था।

*प्रबंधन ने कहा (नवम्बर 2016) की श्रमिक यूनियन के साथ ऐसा कोई समझौता नहीं था जिसके आधार पर मध्यस्थ अवधि हेतु ओटीए तथा प्रोत्साहन मजदूरी के बकाया के भुगतान को पूर्व में अलग रखा गया था। पिछली परिपाटी तथा पूर्वताक्रम को देखते हुए निदेशक मंडल ने अपने विवेक से 01 जनवरी 2012 के प्रभाव से विभागीय श्रमिकों को उनके मजदूरी पुनरीक्षण पर बकाया के भुगतान की स्वीकृति दी।*

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कर्मचारियों के किसी चयनित दल को केवल इस आधार पर लाभों को देना जारी रखना, कि ऐसा पूर्व में किया गया था, अनुचित वित्तीय लाभ को बढ़ाने के लिए एक वैध आधार के रूप में स्वीकृत नहीं किया जा सकता है।

### 3.3.8 प्रोत्साहन भुगतान के लिए 135 बोरी हैंडलिंग मानदंडों के गैर-कार्यान्वयन के कारण अत्यधिक प्रोत्साहन राशि का भुगतान

एफसीआई प्रबंधन तथा श्रमिक यूनियन के बीच मजदूरी पुनरीक्षण पर हुए द्विपक्षीय समझौते को अंतिम रूप दिए जाने के फलस्वरूप विभागीय श्रमिकों के संबंध में मात्रानुपाती दर प्रोत्साहन योजना में संशोधन किया गया (मई 1999) तथा 01 अप्रैल 1998 के प्रभाव से एक नई योजना की शुरुआत की गई। इस प्रोत्साहन योजना में, अन्य बातों के साथ-साथ, क्रमशः 66 किलोग्राम की बोरियों से ज्यादा तथा 66 किलोग्राम हैंडलिंग बोरियों से कम के संबंध में 70 तथा 105 बोरियों के आउटपुट के एकीकरण के लिए मानदंड शामिल थे।

खाद्यानों की प्रत्येक बोरियों को 50 किलोग्राम के आकार तक कम करने की अंतरराष्ट्रीय श्रम संगठन (आईएलओ) की सिफारिश के बाद एफसीआई ने 50 किलोग्राम के बैग के मानदंड को कार्यान्वित किया। इसलिए, विभागीय श्रमिकों द्वारा 50 किलोग्राम की बोरियों की हैंडलिंग के लिए अलग हैंडलिंग मानदंड होने की आवश्यकता महसूस की गई। इस उद्देश्य हेतु विभागीय श्रमिकों के लिए प्रोत्साहन मजदूरी योजना पर सुझाव देने के लिए दिल्ली उत्पादता परिषद (डीपीसी) को अध्ययन का कार्य सौंपा गया जिसने 155 बोरी प्रति श्रमिक प्रति शिफ्ट के मानदंड का सुझाव (वर्ष 2002) दिया जिसे श्रमिक यूनियन ने स्वीकार नहीं किया। डीपीसी के निष्कर्षों के कार्यान्वयन की संभावनाएं दृढ़ने

के लिए सक्सेना समिति गठित की गई। सक्सेना समिति के निष्कर्षों के आधार पर 135 बोरी प्रति श्रमिक प्रतिदिन के मानदंड को स्वीकार कर एफसीआई द्वारा प्रोत्साहन मजदूरी योजना तैयार की गई जिसे क्षेत्रीय इकाईयों को परिचालित (दिसम्बर 2015) किया गया तथा जिसे 01 दिसंबर 2015 से लागू किया जाना था। हालांकि, यह भी क्रियान्वित नहीं किया जा सका क्योंकि श्रमिक यूनियन ने औद्योगिक विवाद खड़े कर दिए थे।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 1 बोरी के वजन को 66 किलोग्राम से 50 किलोग्राम में कम करवाया गया था लेकिन बोरियों की संख्या जिसकी सीमा के बाद प्रोत्साहन राशि दी जानी थी 105 बोरी प्रति श्रमिक प्रतिदिन पर अपरिवर्तित रही। अतः कम वजनी बोरियों के हैंडलिंग के कारण कुल कार्यभार यद्यपि कम हुआ लेकिन प्रोत्साहन राशि पूर्व संशोधित मानदंड पर दिया जाना जारी रहा। प्रोत्साहन राशि पर इसके प्रभाव को जानने के लिए लेखापरीक्षा द्वारा 135 बोरी मानदंड के आधार पर प्रोत्साहन राशि की गणना करने के लिए एक प्रयोग किया गया था। असम क्षेत्र के अंतर्गत 3 एफएसडी तथा पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत एक डिपो में किए गए तीन महीनों के दैनिक हैंडलिंग कार्य के आधार पर यह देखा गया कि पूर्व मानदंडों को जारी रखने के कारण श्रमिकों ने 8.40 प्रतिशत उच्चतर प्रोत्साहन राशि अर्जित किया। प्राप्त कमाई में विविधता पर विचार करते हुए यह विश्लेषण पता चला कि वर्ष 2012-13 से 2015-16 के दौरान असम तथा पश्चिम बंगाल क्षेत्र में ₹ 53.85 करोड़ के प्रोत्साहन राशि के अतिरिक्त भुगतान की गणना की गई थी।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि औद्योगिक विवाद अधिनियम की धारा 33 के संचालन के कारण 15 दिसंबर 2005 को प्रसारित प्रोत्साहन राशि योजना को स्थगित रखना पड़ा था। माननीय न्यायाधिकरण ने आईडी प्रकरण सं. 195/2011 में एफसीआई के पक्ष में पंच निर्णय पारित किया तथा उसे क्रियान्वित किया गया है। मध्यस्थ अवधि के दौरान दिए गए अतिरिक्त प्रोत्साहन मजदूरी की वसूली संबंधित श्रमिकों की आयु प्रोफाइल के अनुसार जारी है।*

फिर भी, 135 बोरियों के मानदंड के आधार पर प्रोत्साहन राशि के अतिरिक्त भुगतान की वसूली की स्थिति अभी भी प्रतिकारत (फरवरी 2017) थी तथा यह असत्यापित रहती है।

### 3.4 अनियमितताओं के कारण श्रमिकों को अनुचित/अत्यधिक भुगतान

पश्चिम बंगाल, असम, दिल्ली, हरियाणा, मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश, बिहार तथा नागालैंड एवं मणिपुर क्षेत्रों के अंतर्गत चयनित एफएसडी में विभागीय श्रमिकों को प्रोत्साहन राशियों, मजदूरियों तथा ओटीए के निम्नलिखित संदिग्ध अत्यधिक भुगतान देखे गए:

#### 3.4.1 अभिलेखों में वर्णित असंभाव्य ढेर निर्माण के कारण उच्चतर प्रोत्साहन राशियां

खाद्यान के किसी मानक ढेर का निर्माण इस प्रकार किया जाता है कि तल से बोरियों के सात कतारें रहती हैं। प्रत्येक कतार में खाद्यानों की दो बोरियों की 12 इकाईयों को एक-दूसरे के लंबवत रखकर तैयार किया जाता है। ढेर की अधिकतम ऊँचाई में 24 पर्तों की मंजूरी होती है।

11 गैंग के लिए अक्टूबर 2015 हेतु एफएसडी दीमापुर में जारी किए गए 254 बुकिंग सह-आउटपुट-पर्ची की समीक्षा से पता चला कि 20 अक्टूबर 2015 को गैंग संख्या 9 और 10 उसी दिन एक ही ढेर (डी/5, शेड II) बना रहे थे।

हालांकि इन स्पष्ट अनियमितताओं को एफएसडी में शेड/डिपो प्रभारी द्वारा पकड़ा नहीं गया और तदनुसार उपर्युक्त असंभव ढेर गठन के निर्माण हेतु अस्वीकार्य प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया गया।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) की दीमापुर में जगह के अभाव के कारण 24 के स्तर से ज्यादा का ढेर गठन हो गया था। इसके अलावा, वास्तविक प्रचालन में सभी उपलब्ध ढेर सिर्फ प्राप्ति के लिए नहीं थे बल्कि निर्गम प्रचालन के तहत भी थे।*

प्रबंधन का उत्तर आपत्ति से संबन्धित नहीं है क्योंकि दो भिन्न गैंगों द्वारा एक ही दिन एक ही ढेर (डी/5) निर्माण से संबन्धित टिप्पणी का उत्तर उसने नहीं दिया है।

#### 3.4.2 पुनर्भरण/मान कार्य के गलत प्रमाणीकरण

पुनर्भरण कार्य हेतु हैंडलिंग संविदा के मॉडल निविदा प्रपत्र के भाग-II उपबंध 13 के अनुसार गोदाम के भीतर निर्धारित वजन तक खुले आनाज से बोरी भरना, और सिलना और ढेर लगाना शामिल है। इसी तरह एफसीआई द्वारा गोदामों/एफएसडी में कार्यरत विभागीय श्रमिकों हेतु बनाई गई प्रोत्साहन योजना (मई 1999) के अनुसार, मानकीकरण कार्य में बोरियों को तौल तक ले जाना और निर्धारित ऊँचाई तक ढेर लगाना अथवा वैगन

या ट्रकों में लोड करना निहित है। चूंकि फिर से बैग भरने/पुनर्भरण कार्य को प्रोत्साहन राशि हेतु हैंडलिंग मानदंड के उद्देश्य हेतु मानकीकरण के अंतर्गत वर्गीकृत किया गया था, इसलिए पुनर्भरण/फिर से बोरी भरने के कार्य में वज़न सहित खुले आनाज से बोरियां भरना, सिलाई करना और गोदाम के भीतर ढेर लगाना शामिल है।

न्यू गुवाहाटी डिपो के मामले में जनवरी 2013, फरवरी 2014 और अप्रैल 2014 से मार्च 2015 माह के लिए आउटपुट पर्ची से लेखापरीक्षा ने पाया की उसने पुनर्भरण/फिर से बैग भरने, और भरे हुए बैग के वज़न करने/ढेर लगाने को प्रोत्साहन योजना के अनुरूप पूरी गतिविधि को एक मानने के बजाए दो अलग-अलग गतिविधि मान लिया था। उसने इन्हे दो अलग-अलग कार्य मानते हुए प्रोत्साहन राशि का भुगतान भी किया था।

इसी प्रकार, वर्ष 2014-15 को समाप्त तीन वर्ष की अवधि हेतु क्षेत्रीय कार्यालय नवगांव के अंतर्गत एफएसडी होजाई और असम राज्य भंडार निगम, हैबरगांव की आउटपुट पर्ची से यह पाया गया कि डिपो प्रभारी ने मानकीकरण/पुनर्भरण/फिर से बैग भरने, धान के मानकीकृत/फिर से भरे हुए बैग का वज़न करने तथा ढेर लगाने को प्रोत्साहन योजना के अनुरूप पूरी गतिविधि को एक मानने के बजाए तीन अलग-अलग कार्य मानकर गलत रूप से प्रमाणित किया।

यद्यपि फिर से भरे गए बोरियों को ढेर लगाने हेतु अलग से कोई प्रोत्साहन राशि (ऊँचाई इंसेंटिव छोड़कर) भी देय नहीं थी, किंतु, क्षेत्रीय कार्यालय गुवाहाटी और क्षेत्रीय कार्यालय नगांव ने गलत तरीके से उपर्युक्त अवधि के लिए ₹ 4.25 करोड़ के हैंडलिंग प्रोत्साहन राशि की अनुचित अनुमति प्रदान की।

### 3.4.3 पुनर्भरण कार्य का अत्यधिक प्रमाणीकरण

बुकिंग सह आउटपुट पर्ची में दर्ज बोरियों की कुल संख्या मासिक स्टॉक लेखा तथा डिपो/क्षेत्रीय कार्यालय द्वारा संधारित अन्य अभिलेखों में दर्शाए गए बोरियों की संख्या से मिलान होना चाहिए। लेखापरीक्षा ने वर्ष 2012-13 से वर्ष 2014-15 की अवधि हेतु असम क्षेत्र के अंतर्गत क्षेत्रीय कार्यालय/एफएसडी द्वारा संधारित मासिक स्टॉक लेखा से बुकिंग सह आउटपुट पर्ची से दोहरा सत्यापन किया तथा पाया कि पुनर्भरण कार्य के विरुद्ध दर्शाए गए बोरियों की संख्या, जैसा कि बुकिंग सह आउटपुट पर्ची में डिपो/शेड प्रभारी द्वारा प्रमाणित किया गया था, बोरियों के लिए मासिक स्टॉक लेखा से मेल नहीं खा रहे थे। अभिलेखों के दो सेट के बीच 38.23 लाख बोरियों का अंतर था। आगे के विश्लेषण से पता चला की एफएसडी, नई गुवाहाटी, होजाई, नगांव और दुर्गापुर में

अत्यधिक प्रमाणीकरण के कारण यह हुआ था। असम और पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत डिपो/शेड प्रभारी द्वारा पुनर्भरण कार्य के इस अत्यधिक प्रमाणीकरण का परिणाम उस कार्य के लिए ₹ 7.63 करोड़ की प्रोत्साहन राशि के अत्यधिक भुगतान के रूप में हुआ जिसे किया ही नहीं गया था। ₹ 7.63 करोड़ की वसूली के लिए कोई कार्यवाही शुरू (जनवरी 2017) नहीं की गई थी।

इसके अतिरिक्त, एक अन्य लेखापरीक्षा टिप्पणी के आधार पर, नई गुवाहाटी डिपो में ₹3.30 करोड़ के अत्यधिक भुगतान के बारे में एफसीआई के सीएमडी ने असम क्षेत्र के महाप्रबंधक (जीएम)/ पूर्वोत्तर मंडल के कार्यकारी निदेशक को तत्काल कार्यवाई करने तथा विभागीय श्रमिकों से ₹ 3.30 करोड़ की प्रोत्साहन राशि के अत्यधिक भुगतान की वसूली करने की सलाह दी। असम क्षेत्र ने वसूली प्रक्रिया अगस्त 2016 में यानी 17 महीने बाद शुरू की; वसूली किया जाना (जनवरी 2017) अभी भी बाकी था।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि रैक्स को खाली करने के समय या निर्गम/रवानगी प्रचालन के दौरान बहुत बोरियाँ सामान्यतः कटे, फटे और खुली स्थिति में प्राप्त हुए थे जिसे मामूली मरम्मत और खुले अनाज से भरने के बाद प्रयोग किया जा रहा था जिसके लिए बोरी खाते से अलग से बोरियाँ निर्गत नहीं कि गई थी। ये डिपो प्रचालन में ये बहुत सामान्य थे और इस तरह आउटपुट पर्ची में भरी हुए बोरियाँ बोरी खाता से मेल नहीं खा सकती हैं।*

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह स्पष्ट नहीं करता है कि पुनर्भरण के लिए इतनी अधिक मात्रा में ₹ 38.23 लाख बोरियाँ कैसे आवश्यक होंगी और असम के जीएम ने अनियमितताओं को स्वीकार्य कर लिया तथा इस वजह से हुए अत्यधिक भुगतान की वसूली का आदेश दे दिया।

#### 3.4.4 लीड दूरी का गलत प्रमाणीकरण

प्रोत्साहन मजदूरी की गणना करने के उद्देश्य से श्रमिकों द्वारा तय की गई लीड दूरी का सटीक आकलन सुनिश्चित करने के लिए एफसीआई ने कदम उठाने हेतु निर्देश (जनवरी 2014) जारी किए क्योंकि दूरी उपबंध (लीड क्लोज) का दुरुपयोग हैंडलिंग लागत को बढ़ा देगा। स्वतः प्रोत्साहन राशि की गणना हेतु उचित डिपो नक्शा, सही ढेर योजना (sound stack plan), आउटपुट पर्ची में ढेर की संख्या का उल्लेख, डिपो नक्शा के साथ आउटपुट पर्ची में उल्लेखित ढेर की स्थिति का सत्यापन, वित्तीय लेखांकन पैकेज

(एफएपी) में डिपो नक्शे की मापन दूरी प्रोत्साहन राशि के दुरुपयोग को रोकने के लिए महत्वपूर्ण आंतरिक नियंत्रण है।

अभिलेखों के नमूना जांच से पता चला कि एफएसडी झिंझीरापुल, पश्चिम बंगाल और एफएसडी नई गुवाहाटी असम क्षेत्र द्वारा लीड दूरी के गलत प्रमाणीकरण के परिणाम स्वरूप चयनित अवधि के लिए ₹ 23.82 लाख के दूरी प्रोत्साहन राशि का अत्यधिक भुगतान किया। पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत एफसीआई क्षेत्रीय कार्यालय पोर्ट डिपो ने 11 नवंबर 2003 को एक परिपत्र जारी किया जिसमें अधिकतम 148 फिट की दूरी (लीड) कही गई थी जबकि लेखापरीक्षा ने कई मामलों में 166 फीट या इससे ज्यादा की अनुमति देने का मामला पाया जिसका परिणाम दूरी (लीड) प्रोत्साहन राशि के लिए मानी गई मजदूरी का 50 प्रतिशत (132-165 फीट) की अनुमति देने के स्थान पर दूरी प्रोत्साहन राशि के लिए मानी गई मजदूरी का 100 प्रतिशत (165 फीट) अनुमति दिए जाने के रूप में हुआ। इसी तरह के मामले एफएसडी गुवाहाटी में भी देखे गए।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि हैंडलिंग प्रचालन में तेजी लाने के लिए विभागीय श्रमिकों को कुछ दूरी की अनुमति देनी पड़ती है।*

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि अस्वीकार्य अत्यधिक लीड दूरी की अनुमति दी जा रही थी जिसके परिणामस्वरूप श्रमिकों को अत्यधिक प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया जा रहा था।

### 3.4.5 अत्यधिक मजदूरी/समयोपरि मजदूरी/प्रोत्साहन राशि का भुगतान

- न्यूनतम मजदूरी गारंटी (एनजीडब्ल्यू) पर एफसीआई मुख्यालय के परिपत्र दिनांक 11 जून 1991 और पत्र दिनांक 30 अप्रैल 1996 के अनुसार, अगर डिपो में कोई काम नहीं हो तो अधिकतम स्वीकार्य मजदूरी एमजीडब्ल्यू का 25/26 दिन और महीने के बाकी दिनों के लिए उपस्थिति भत्ता होगा। हालांकि, यह देखा गया कि जनवरी 2014 से अप्रैल 2015 (16 महीने में 20 दिन को छोड़कर जब श्रमिकों को रैंक खाली करने हेतु एफएसडी, चिंसुरा भेजा गया था) के दौरान 16 महीने की लंबी अवधि के लिए एफएसडी श्रीरामपुर में कोई लेनदेन नहीं हुआ था तथापि श्रमिकों को महीने के लगभग सभी दिन (26 से लेकर 31 दिन तक) के लिए बुक किया गया था। यह तथ्य जानते हुए कि एफएसडी श्रीरामपुर में श्रमिकों की समस्या थी क्षेत्रीय कार्यालय हुगली ने उन्हें एमजीडब्ल्यू दिनों (यानि 25/26 दिन) से ज्यादा की मजदूरी की स्वीकृति दी। इस तरह बिना आवश्यकता के विभागीय



श्रमिकों की बुकिंग का परिणाम उपर्युक्त अवधि के दौरान ₹ 37.98 लाख के अत्यधिक भुगतान के रूप में हुआ।

- बिहार और पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत मोकामा (अक्टूबर 2014) और चिंसुरा (मार्च 2015) की आउटपुट पर्ची से लेखापरीक्षा ने देखा कि बिना आवश्यकता के विभागीय श्रमिकों को समयोपरि घंटे की अनुमति दी गई थी जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.65 लाख का ओटीए भुगतान हुआ। इसी प्रकार, पर्याप्त आवश्यकता के बगैर ओवरटाइम के दौरान श्रमिकों की ज्यादा बुकिंग और कार्य पर्ची पर समय का अनुचित अभिलेखन के परिणाम स्वरूप हरियाणा क्षेत्र के अंतर्गत एफएसडी रोहतक में मई 2014 के दौरान ₹ 17.90 लाख तक के ओटीए के अत्यधिक भुगतान के रूप में हुआ।
- एफएसडी चिंसुरा से संबंधित मई 2013 माह के लिए एफएपी के माध्यम से तैयार की गई उपस्थिती सारांश रिपोर्ट तथा कमाई रिपोर्ट से पता चला कि सभी गैंग के विभागीय श्रमिक उपस्थित थे और सभी ने 31 दिनों की मजदूरी ली। हालांकि उसी महीने की आउटपुट पर्ची में यह इंगित किया कि विभागीय श्रमिक महीने के सभी दिन उपस्थित नहीं थे। यह दिखाता है कि एफएसडी, चिंसुरा के शेड प्रभारी ने प्रति व्यक्ति आउटपुट पर्ची में बढ़ोतरी करके ज्यादा प्रोत्साहन राशि की सुविधा प्रदान करने के लिए विभागीय श्रमिकों को अनुपस्थित दिखाकर भ्रामक आउटपुट पर्ची तैयार की। एफएसडी, चिंसुरा के शेड प्रभारी द्वारा आउटपुट पर्ची में हेरफेर के परिणाम स्वरूप मई 2013 माह के लिए ₹ 5.41 लाख तक की अत्यधिक हैंडलिंग प्रोत्साहन राशि का भुगतान हुआ।

*क्षेत्रीय कार्यालय हुगली के संबंध में प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि इन मुद्दों पर क्षेत्रीय कार्यालय हुगली से रिपोर्ट अपेक्षित है जो कि मांगी गयी है। बिहार क्षेत्र के अंतर्गत मोकामा डिपो के मामले में, प्रबंधन ने कहा कि कई मौकों पर बिना किसी आवश्यकता के अत्यधिक समयोपरि घंटे के लिए जरूरी वसूली की गई थी। हरियाणा क्षेत्र के मामले में प्रबंधन ने कहा कि अत्यधिक ओटीए भुगतान कि कोई घटना नहीं देखी गई।*

हरियाणा क्षेत्र के मामले में प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अभिलेख स्पष्ट रूप से इंगित करते हैं कि विभागीय श्रमिकों को अत्यधिक ओटीए की अनुमति दी गई थी।

### 3.4.6 एफ़एपी में उपस्थिती आंकड़ों की गलत प्रविष्टि

यदि किसी विभागीय श्रमिक को भुगतान रहित अवकाश के दिन बुक किया जाता है तो इसे एफ़पीए में 'बी' यानी भुगतान रहित अवकाश के दिन बुक किए गए, के रूप में प्रविष्टि की जानी थी, अन्यथा 'डी' यानी उपस्थिती दिवस प्रविष्टि करना था। इसके अलावा, अगर वित्तीय लेखांकन पैकेज में 'एच' (यानी अवकाश) अथवा 'डब्ल्यू' (कार्य पर) प्रविष्टि की जाती है तो विभागीय मजदूर को उन दिनों के लिए पूरी मजदूरी मिलेगी।

वर्ष 2014-15 को समाप्त तीन वर्षों की अवधि के लिए एफ़एपी में की गई प्रविष्टि से असम क्षेत्र के अंतर्गत होजई, ईटाचली, सेनचोवा और एएसडब्ल्यूसी, हैबरगांव के डिपो प्रभारी द्वारा प्रमाणित किए गए उपस्थिती शीट तथा बुकिंग सह आउटपुट पर्ची का लेखापरीक्षा ने दोहरा सत्यापन किया और पाया कि यद्यपि 21 मौकों पर विभागीय श्रमिक सिर्फ उपस्थिती भत्ता के हकदार थे तथापि क्षेत्रीय कार्यालय, नगांव ने एफ़एपी के माध्यम से भुगतान करते समय श्रमिकों को 'कार्य' (डब्ल्यू) पर अथवा 'अवकाश' (एच) पर अंकित कर दिया जिसका परिणाम उन दिनों के लिए पूरी मजदूरी के भुगतान के रूप में हुआ। क्षेत्रीय कार्यालय, नगांव द्वारा एफ़एपी में उपस्थिति की गलत प्रविष्टि करने के कारण विभागीय श्रमिकों को, यद्यपि भुगतान रहित अवकाश के दौरान बुक नहीं किए गए थे, उपस्थिति भत्ता के बजाए मजदूरी का भुगतान किया गया जिसके परिणाम स्वरूप ₹ 14.73 लाख की मजदूरी का अत्यधिक भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि असम क्षेत्र के अंतर्गत सभी जिला कार्यालयों को एफ़एपी आंकड़ों के साथ उपस्थिति और आउटपुट पर्ची का मिलान करने का निर्देश दिया गया था साथ ही, लेखापरीक्षा टिप्पणी के आधार पर वसूली का भी आदेश दिया गया था।*

प्रबंधन ने टिप्पणी को स्वीकार कर लिया था। हालांकि वसूली का विवरण प्रतिक्षित (फरवरी 2017) था।

### 3.4.7 छुट्टियों पर अनुचित तैनाती

हैंडलिंग लागत को कम करने के लिए, विभागीय श्रमिकों की न्यायसंगत तैनाती छुट्टियों के दिन तभी लगायी जानी थी जब पर्याप्त कार्य (जैसे कि रैक कि लदाई/उतराई) था। हरियाणा क्षेत्र के अंतर्गत कुरुक्षेत्र, करनाल के जिला कार्यालय और एफ़एसडी रोहतक और बिहार क्षेत्र के अंतर्गत मोकामा डिपो में डिपो प्रबंधक ने बिना पर्याप्त आवश्यकता के

छुट्टियों में विभागीय श्रमिकों की तैनाती की। छुट्टियों पर विभागीय श्रमिकों की इस तैनाती से ₹ 72 लाख के ओटीए का परिहार्य भुगतान हुआ।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि श्रमिक हमेशा छुट्टियों पर संभावित रैंक लगाने की पूर्व में लिखित सूचना की मांग करते हैं।*

चूंकि लेखापरीखा टिप्पणी रविवार और छुट्टियों पर गैर-रेलवे कार्य से संबंधित था इसलिए प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है।

### 3.5 बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची के संधारण में उचित नियंत्रण का अभाव

बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची एक महत्वपूर्ण दस्तावेज है क्योंकि प्रोत्साहन राशि के साथ-साथ समयोपरी मजदूरी का भुगतान विभागीय श्रमिकों को पूरी तरह बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची में दर्ज विवरणों के आधार पर किया जाता है। इसलिए प्रोत्साहन राशि और समयोपरी मजदूरी की सही से गणना हेतु बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची में उल्लेख किये जाने वाले अपेक्षित सभी विवरणों को सही-सही दर्ज करना अति आवश्यक है। हालांकि, चयनित एफ़एसडी के संदर्भ में बुकिंग-सह-आउटपुट पर्चियों में निम्नलिखित गम्भीर कमियाँ देखी गयी।

#### 3.5.1 आउटपुट पर्ची पर शेड और स्टैक संख्या का उल्लेख नहीं किया जाना

नियमानुसार बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची पर स्टैक संख्या के साथ स्टैक के नक्शा का उल्लेख किया जाना है। हालांकि यह देखा गया कि नई गुवाहाटी डिपो से संबंधित समीक्षा के लिए चयनित 2,212 आउटपुट-पर्चियों में से 147 आउटपुट-पर्चियों में स्टैक संख्या का उल्लेख नहीं था। इसी प्रकार पश्चिम बंगाल क्षेत्र के अंतर्गत एफ़एसडी चिनसुरा (427 आउटपुट पर्ची) और एफ़एसडी श्रीरामपुर (476 आउटपुट पर्ची) के किसी भी आउटपुट पर्ची में स्टैक सं./नक्शा का उल्लेख नहीं था। हरियाणा क्षेत्र के अंतर्गत चयनित माह के लिए चार एफ़एसडी के मामले में यह देखा गया कि 325 पर्चियों में से 276 आउटपुट पर्चियों में स्टैक संख्या का उल्लेख नहीं था जबकि किसी भी आउटपुट पर्ची में शेड संख्या का उल्लेख नहीं था। दिल्ली क्षेत्र के अंतर्गत एफ़एसडी मायापुरी और आंध्रप्रदेश क्षेत्र में पाँच चयनित डिपो में समीक्षा के लिए चयनित आउटपुट पर्चियों के मामले में कोई स्टैक संख्या का उल्लेख आउटपुट पर्ची में नहीं था। इसके अलावा बिहार व पश्चिम बंगाल तथा नागालैंड व मणिपुर क्षेत्र में आउटपुट पर्चियों में दर्ज बोरियों कि कुल संख्या और जिला कार्यालय/डिपो (मूवमेंट डिविशन) में संधारित अभिलेखों के बीच विसंगति देखी गई।

बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची में स्टैक संख्या के अभाव में बोरियों कि पहचान सुनिश्चित नहीं की जा सकती है और इस प्रकार स्टैक निर्गत करते समय फर्स्ट इन फर्स्ट आउट के सिद्धांत का पालन नहीं किया जा सकता है जिससे भंडार में लम्बे समय से पड़े पुराने अनाज के खराब होने का खतरा बढ़ जाएगा। इसके अलावा इस तरह के मामलों में लीड दूरी आधारित प्रोत्साहन राशि के भुगतान का सत्यापन नहीं किया जा सकता है।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि एफएसडी में उपलब्ध खाद्यानों का विवरण स्टैक लेजर और शेड लेजर में संधारित किया गया था।*

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि सही-सही भुगतान करने के लिए किये गए कार्यों के दस्तवेज हासिल करने के लिए शेड और स्टैक संख्या का संविदा आउटपुट पर्ची में उल्लेख किया जाना चाहिए।

### 3.5.2 प्रोत्साहन राशि देने हेतु अहस्ताक्षरित आउटपुट पर्ची की स्वीकृति

परोक्षी श्रमिक की रोकथाम हेतु खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर स्थायी समितियों की सिफारिशों (25 अगस्त 2004) तथा एफसीआई द्वारा जारी किए गए पत्र (मार्च 2015) के अनुसार दिन की समाप्ति पर दैनिक आउटपुट पर्ची पर प्रत्येक श्रमिक द्वारा अनिवार्य रूप से हस्ताक्षर किया जाना था और सरदार/मण्डल/शेड प्रभारी द्वारा भी उस पर प्रतिहस्ताक्षर किया जाना था। हालांकि, चयनित एफएसडी<sup>31</sup> में आउटपुट पर्चियों के नमूना जांच में यह देखा गया कि किसी भी आउटपुट पर्ची पर सरदार/मण्डल/श्रमिक द्वारा हस्ताक्षर नहीं किया गया था।

प्रासंगिक हस्ताक्षरों के अभाव में श्रमिकों द्वारा किया गया कार्य अप्रमाणित रह गया। हालांकि श्रमिकों को अत्याधिक/अनुचित भुगतान के जोखिम को बढ़ाते हुए पर्ची का उपयोग भुगतान के लिए किया जा रहा था।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि सरदार/मण्डल एवं श्रमिकों द्वारा आउटपुट पर्ची पर हस्ताक्षर को यूनियन के प्रतिरोध के साथ-साथ प्रचालन कठिनाइयों की वजह से क्रियान्वित नहीं किया जा सका।*

इस तरह प्रबंधन ने स्वीकार किया कि यूनियन द्वारा प्रतिरोध करने के कारण परोक्षी श्रमिक के रोकथाम हेतु अपेक्षित प्रशासनिक कार्यवाही नहीं की जा सकी। यह एक ऐसा

<sup>31</sup> चयनित एफएसडी - पश्चिम बंगाल-5, बिहार-1, असम-5, आंध्र प्रदेश-5, मध्य प्रदेश-5, हरियाणा-5, नागालैण्ड-1 और दिल्ली-5 = कुल-32।

तथ्य है जो इस क्षेत्र में सुधारात्मक कार्यवाही हेतु अतिआवश्यक जरूरत को इंगित करता है।

### 3.5.3 बुकिंग सह-आउटपुट पर्ची एवं संबंधित भुगतान की आंतरिक लेखापरीक्षा

एफसीआई द्वारा जारी निर्देशों के अनुसार, बुकिंग-सह-आउटपुट पर्चियों एवं संबंधित भुगतानों जैसे कि प्रोत्साहन राशि, समयोपरि मजदूरी आदि की लेखापरीक्षा प्रत्येक तीन माह में की जानी थी। इस निर्देश का उद्देश्य प्रोत्साहन राशि और समयोपरि मजदूरी के भुगतान में अनियमितता/कदाचार का पता लगाना था। हालांकि, यह देखा गया कि प्रोत्साहन राशि और समयोपरि मजदूरी के भुगतान में कोई अनियमितता/कदाचार नहीं हुआ था यह सुनिश्चित करने के लिए अलग से इस तरह की कोई लेखापरीक्षा आयोजित नहीं की गई।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि एफसीआई में पूर्ण रूपेण आंतरिक लेखापरीक्षा और भौतिक सत्यापन अनुभाग था जो नियमित आधार पर श्रमिकों की बुकिंग पर्ची और संबंधित दस्तावेज सहित एफसीआई के सभी प्रचालन की लेखापरीक्षा करता है।*

उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि एफसीआई उपर्युक्त टिप्पणी की पुष्टि करने के लिये कोई साक्ष्य मुहैया नहीं करा सका। इसके अलावा, क्षेत्रीय कार्यालयों की लेखापरीक्षा के दौरान प्रबंधन आउटपुट पर्चियों की कोई लेखापरीक्षा रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं कर सका।

### 3.5.4 आउटपुट पर्चियों पर बोरियों के प्रारंभिक शेष का उल्लेख नहीं होना

यदि डिपो मौजूदा स्टैक में और अधिक प्राप्ति को स्थान देना चाहता है तो आउटपुट पर्ची में आवश्यक रूप से बोरियों की प्रारंभिक शेष तथा स्टैक के नक्शे का उल्लेख होना चाहिए ताकि यह सुनिश्चित कर सके कि बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची में उल्लेखित ऊँचाई सही है कि नहीं। हालांकि चयनित एफएसडी में आउटपुट पर्चियों की नमूना जांच से पता चला कि बोरियों के प्रारंभिक शेष तथा स्टैक्स के नक्शे का उल्लेख नहीं किया गया था।

चूंकि आउटपुट पर्ची पर स्टैक विवरण का उल्लेख नहीं था इसलिए श्रमिकों द्वारा लायी गयी नई बोरियों के नए स्टैक निर्माण के बदले पहले से मौजूद स्टैक (24 स्तर से नीचे) में बोरियों में जोड़ने का जोखिम रहता है, जो श्रमिकों को अधिक ऊँचाई के लिये प्रोत्साहन राशि का हकदार बना देता है।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि किसी विशिष्ट स्टैक के प्रारंभिक शेष के साथ-साथ अंत शेष का हर दिन के निर्माण का विवरण लेजर में संधारित किया गया था।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफ़सीआई ने अपने उत्तर की पुष्टि करने के लिये कोई कागजी साक्ष्य मुहैया नहीं कराया है।

### 3.5.5 अनुषंगी श्रमिकों के अनिवार्य विवरण का आउटपुट पर्ची पर उल्लेख नहीं किया जाना

खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर स्थायी समिति की सिफ़ारिशों (25 अगस्त 2004) और एफ़सीआई द्वारा पत्र (मार्च 2015) के अनुसार, अनुषंगी श्रमिकों की अनुपस्थिति और उपस्थिति को बुकिंग-सह-आउटपुट पर्ची पर अनिवार्य रूप से अंकित किया जाना था। हालांकि, यह पाया गया कि किसी भी आउटपुट पर्ची पर अनुषंगी श्रमिकों की उपस्थिति दर्ज नहीं की गई थी। आउटपुट पर्ची में उपस्थिति अंकित नहीं होने के कारण अनुषंगी श्रमिकों की भौतिक उपस्थिति का सत्यापन नहीं किया जा सका और यह सत्यापित करने के लिये कोई साक्ष्य नहीं था कि वे अपने संबंधित डिपो में उन दिनों वास्तव में कार्य किया या नहीं।

प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि डिपो में अनुषंगी श्रमिकों की भौतिक उपस्थिति प्रबंधक (डिपो/शेड प्रभारी) द्वारा सुबह में उनकी उपस्थिति और कार्यावधि के दौरान नियमित जांच करके सुनिश्चित की जा रही थी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफ़सीआई अपने उत्तर को साबित करने के लिये कोई कागजी साक्ष्य मुहैया कराने में असफल रहा, और लेखापरीक्षा टिप्पणी एफ़सीआई के अभिलेखों पर आधारित थी।

### 3.5.6 उपस्थिति के भौतिक प्रमाण का संधारण नहीं किया जाना

खाद्य, उपभोक्ता मामले और सार्वजनिक वितरण पर स्थायी समिति की सिफ़ारिशों (25 अगस्त 2004) के अनुसार विभागीय श्रमिकों की उपस्थिति रजिस्टर में हस्ताक्षर करके या अंगूठे का निशान लगाकर हाजिरी देनी है। हालांकि, यह पाया गया कि श्रमिकों का हस्ताक्षर/अंगूठे का निशान प्राप्त नहीं किया गया था, जैसा कि अपेक्षित था। इसके अलावा, यह भी देखा गया कि हरियाणा क्षेत्र के अंतर्गत समीक्षा की गई 325 आउटपुट पर्चियों में से सिर्फ 158 बुकिंग-सह-आउटपुट पर्चियों में समय दर्ज पाया गया। साथ ही, आउटपुट पर्चियों पर अनिवार्य गैंग आउटपुट अभिलेख और आउटपुट के समेकित आंकड़ों

का उल्लेख नहीं किया जा रहा था। आउटपुट पर्चियों पर समय दर्ज नहीं होने से समय आधारित प्रोत्साहन/ओटी भुगतान की सत्यता को लेखापरीक्षा में सत्यापित नहीं किया जा सका।

*प्रबंधन ने कहा (नवंबर 2016) कि श्रमिकों की उपस्थिति संबंधित डिपो प्रभारी द्वारा उपस्थिति रजिस्टर में उनकी प्रविष्टि करके सुनिश्चित की जा रही थी।*

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एफ़सीआई ने अपने उत्तर की पुष्टि के लिए कोई कागजी साक्ष्य मुहैया नहीं कराया था। इसके अलावा, अभिलेख उस स्थिति को स्पष्ट रूप से दर्शाते हैं जो एफ़सीआई के उत्तर का विरोधाभासी है।

जैसा कि उपर्युक्त टिप्पणी से यह स्पष्ट है, कि आउटपुट पर्ची पर अनिवार्य विवरण जैसे कि शेड एवं स्टैक संख्या, श्रमिकों के हस्ताक्षर, श्रमिकों के विवरण, प्रारंभिक शेष आदि के संधारण में बड़ी चूक थी। हैंडलिंग ऑपरेशन पर प्रोत्साहन, ओटीए आदि से संबंधित समस्त व्यय पर इन कमियों का महत्वपूर्ण प्रभाव था क्योंकि ये आउटपुट पर्ची ही श्रमिकों द्वारा किए गए कार्य के परिमाण का एकमात्र मूल अभिलेख है। चूंकि आउटपुट पर्ची ही वह आधार है जिसपर श्रमिकों के भुगतान की गणना की जाती है, इसलिए श्रमिकों को किए गए प्रोत्साहन राशि/ओटीए के भुगतान की सत्यता पर गंभीर संदेह खड़ा करते हैं।

### 3.6 निष्कर्ष

एफ़सीआई डिपो में श्रम प्रबंधन कार्य प्रणाली, खराब प्रशासनिक नियंत्रण के साथ अपूर्ण पायी गई जिसके परिणाम स्वरूप निष्क्रिय मजदूरी का भुगतान, नियमों का उल्लंघन कर अस्वीकार्य प्रोत्साहन राशि के भुगतान के रूप में हुआ। एफ़सीआई डिपो में परोक्षी श्रमिकों की समस्या से निपटने में सक्षम नहीं रहा है। इसके अलावा, एफ़सीआई ने सीपीएफ़ अधिनियम, ग्रेच्युटी अधिनियम और न्यायालय के फैसलों/दिशा-निर्देशों का उल्लंघन करके विभागीय श्रमिकों को बड़ी मात्रा में अस्वीकार्य प्रोत्साहन राशि का भुगतान किया। साथ ही, श्रमिकों द्वारा किए गए कार्य से संबंधित प्रारंभिक अभिलेखों की तैयारी में अपूर्ण नियंत्रण ने अत्याधिक समयोपरि/प्रोत्साहन राशि भुगतान के अवांछनीय जोखिम को बढ़ा दिया।



### 3.7 सिफ़ारिशें

हम सिफ़ारिश करते हैं

- (i) कम एफ़एसडी में विभागीय श्रमिकों का संयोजन तथा संविदा श्रमिकों के माध्यम से खाली एफ़एसडी का हैंडलिंग संचालन करना।
- (ii) प्रोत्साहन राशि व अन्य वैधानिक बकायों जैसे सीपीएफ़, ग्रेच्युटी की गणना करने के लिये अपनाए गए प्रोत्साहन मानदंड तथा पद्धति मौजूदा अधिनियमों/नियमों और न्यायिक निर्देशों/निर्णयों के अनुरूप होने चाहिए।
- (iii) परोक्षी श्रमिकों के उन्मूलन के लिए कार्यवाही:
  - अ) बुकिंग सह आउटपुट पर्ची में निर्धारित विवरण का उचित प्रलेखीकरण सुनिश्चित करके।
  - ब) बाँयोमीट्रिक उपस्थिति प्रणाली और सीसीटीवी के स्थापना में तेजी लाकर।
  - स) प्रोत्साहन राशि और ओटीए के प्रति असामान्य रूप से संदिग्ध उच्च दावों के लिये वित्तीय लेखांकन पैकेज में स्वचालित रेड फ्लैग संकेतक को शामिल करके।

