

अध्याय 2: खानपान नीति तथा योजना

लेखापरीक्षा उद्देश्य 1: क्या भारतीय रेल में खानपान सेवाओं के संदर्भ में उचित खानपान नीति तथा योजना थी?

2.1 नीति निर्माण तथा योजना

भारतीय रेल में खानपान नीति ने पिछले वर्षों में इसे शासित करने वाले सिद्धांतों तथा दिशा-निर्देशों में निरन्तर परिवर्तन देखे हैं। 2000 से पूर्व खानपान सेवाओं को विभागीय परिचालनो तथा खानपान सेवाओं को लाइसेंस देने के माध्यम से प्रबंधित किया गया था। 1999 के दौरान, आईआरसीटीसी को कम्पनी अधिनियम के तहत स्थापित किया गया तथा 2002 से आईआरसीटीसी को खानपान सेवाएं दे दी गईं। खानपान नीति 2005 के अनुसार, आईआरसीटीसी ने विभागीय खानपान इकाईयों की हानियों को शून्य तक लाने तथा गुणवत्ता में सुधार करने की प्रतिबद्धता के साथ भारतीय रेल की विभागीय खानपान इकाईयों का प्रबंधन ले लिया। चूंकि आईआरसीटीसी इन खानपान इकाईयों को सुधार नहीं सका तथा खानपान सेवाओं के संदर्भ में कई शिकायतें थी, अतः रेलवे बोर्ड ने आईआरसीटीसी से खानपान सेवाएं वापस लेने तथा यात्रियों के लिए स्वच्छ, बेहतर गुणवत्ता वहन करने योग्य खाना प्रदान करने के उद्देश्य से एक नई खानपान नीति 2010 बनाने का निर्णय लिया। चूंकि खानपान सुविधाओं की गुणवत्ता में अपेक्षानुसार सुधार नहीं हुआ था, रेलवे बोर्ड ने एक नई खानपान नीति 2017 का प्रतिपादन किया जिसे 27 फरवरी 2017 को जारी किया गया है। नई खानपान नीति की मुख्य बातें निम्न हैं:

- नई खानपान नीति चल खानपान इकाईयों बेस किचनो सेल किचनो, ए1 और ए श्रेणी के स्टेशनो पर रिफ्रेशमेंट रूम, फूड प्लाजा, फूड कोर्ट, ट्रेन साइड वेंडिंग, जन आहार द्वारा खानपान सेवाओं को आईआरसीटीसी पर अंतरण की व्यवस्था करती है। सभी अन्य खानपान इकाईयों जैसे बी एवं निम्न श्रेणी स्टेशनों पर रिफ्रेशमेंट रूम और स्वचालित वेंडिंग मशीनो, दूध स्टॉल, ट्रॉली क्षेत्रीय रेलवे के पास बने रहेंगे।
- खाना बनाने एवं खाने के वितरण को अलग कर दिया गया है। खाना आईआरसीटीसी द्वारा अनुरक्षित एवं परिचालित किचनों द्वारा बनाया जायेगा। आईआरसीटीसी ट्रेनों में खाना परोसने के लिए अतिथ्य उद्योग से सेवा प्रदाताओं को अनुबंध करने के लिए अनुमत है।

- आईआरसीटीसी नये अथवा वर्तमान किचन इकाईयों में सुधार/नवीकरण करेगा। ये किचन आधुनिक, यांत्रिक एवं गुणवत्ता सुनिश्चित होने के लिए एक वैध आईएसओ प्रमाणित होना अपेक्षित हैं। आईआरसीटीसी स्वामित्व बनाये रखेगा और बेस किचनो के संस्थापन एवं परिचालन और खाने की गुणवत्ता से संबंधित सभी मामलों के लिए पूर्ण रूप से उत्तरदायी होगा।
- पुरानी खानपान स्टॉलों को धीरे-धीरे सर्वोत्कृष्ट गुणवत्ता सामग्री की कॉम्पेक्ट मॉड्यूलर स्टॉल के साथ प्रतिस्थापित किया जायेगा। खानपान इकाईयो (फूड प्लाजा आदि के अलावा) की व्यंजन सूची एवं टैरिफ क्षेत्रीय रेलवे/रेलवे बोर्ड की सलाह पर आईआरसीटीसी द्वारा सुनिश्चित किये जायेंगे। आईआरसीटीसी द्वारा ट्रेनो में परोसे गए खाने के दाम रेलवे बोर्ड द्वारा निर्धारित किए जायेंगे।
- रेलवे बोर्ड, क्षेत्रीय रेलवे एवं मंडल के अधिकारी किचन इकाईयों/चल खानपान इकाईयों की जांच एवं खानपान सेवाओं में पाई गई कमियों के लिए दंडात्मक कार्रवाई करने के लिए प्राधिकृत होंगे।
- लाइसेंस शुल्क के मापदंड को कुल बिक्री के 12 प्रतिशत पर रखा गया है। लाइसेंस शुल्क का निर्धारण क्षेत्रीय रेलवे द्वारा किया जाना है। लाइसेंस शुल्क के निर्धारण का फार्मूला प्रत्येक क्षेत्रीय रेलवे द्वारा निकाला जाना है। खानपान ठेकेदारों के पास खानपान इकाईयों की उच्चतम सीमा का संशोधित मापदंड भी निर्धारित किया गया है।

2.2 नीति अनिश्चितता तथा इसके प्रभाव

चूंकि भारतीय रेल ने कई बार खानपान नीति परिवर्तित की थी, अतः स्टेशनों के साथ-साथ ट्रेनो में खानपान इकाईयो का प्रबंध करने का उत्तरदायित्व आईआरसीटीसी तथा क्षेत्रीय रेलवे के बीच विनियमित रहा। नई खानपान नीति 2010 के कारण, खानपान इकाईयों को आईआरसीटीसी से क्षेत्रीय रेलवे में स्थानांतरित किया जाना था। तथापि, आईआरसीटीसी से क्षेत्रीय रेलवे को इकाईयाँ सौंपने में कठिनाइयां देखी गई क्योंकि आईआरसीटीसी द्वारा दिए गए ठेके अभी भी परिचालन में थे। यद्यपि भारतीय रेल को खानपान इकाईयों को विभागीय रूप से चलाने के लिए ऐसे समय तक लक्षित किया गया जब वे उन्हें लेने तथा विभागीय रूप से चलाने में सक्षम हो जाये, तथापि उन्होंने कुछ इकाईयों को लाइसेंसधारी ठेकेदारों के माध्यम से परिचालित किया तथा उन्हें लाइसेंस धारको के कार्य की निगरानी हेतु योग्य पर्यवेक्षक प्रदान/नियुक्त करना था। चूंकि इकाईयों की केवल बहुत कम प्रतिशतता विभागीय रूप से चलाई जा रही थी अतः अधिकतर इकाईयाँ

अभी भी लाइसेंसधारकों के माध्यम से चल रही थी, परन्तु योग्य पर्यवेक्षक कार्मिक को लाइसेंसधारकों के कार्य को मॉनीटर करने के लिए नियुक्त नहीं किया गया है। इन क्षेत्रीय रेलवे द्वारा लाइसेंसधारकों का प्रबंध करना तथा परोसे गए खाने की गुणवत्ता, स्वच्छता तथा मूल्य को सुनिश्चित करना भी रेलवे के चिंता के विषयो में से एक रहा है।

आईआरसीटीसी से रेलवे में तथा वापस स्टॉफ के पुनः नियोजन जैसे स्टॉफ मामलों ने भी खानपान सेवा को प्रभावित किया है। यह देखा गया कि यद्यपि चार क्षेत्रीय रेलवे (पूतरे, पूरे, उमरे तथा दपरे) ने ठेका इकाई के विभागीय इकाई में परिवर्तन हेतु अपेक्षित स्टॉफ की आवश्यकता निर्धारित की, तथापि, इन्हें प्रदान नहीं किया गया। दरे में, 1172 ग्रुप सी एवं डी स्टॉफ, अप्रैल 2010 से आईआरसीटीसी में प्रतिनियुक्ति पर थे तथा 832 को वापस भेजा गया था जब खानपान इकाईयों को क्षेत्रीय रेलवे द्वारा प्रबंधन किया जाना था। दमरे में 295 पदों की संस्वीकृत संख्या के प्रति, वास्तविक परिचालित संख्या केवल 100 थी। पूतरे में छः ग्रुप बी, 499 ग्रुप सी तथा 2605 अन्य श्रेणी स्टॉफ की आवश्यकता का निर्धारण किया गया परन्तु इन्हें प्रदान नहीं किया गया। दपरे में, वाणिज्य विभाग द्वारा 278 पदों की प्रस्तावित आवश्यकता के प्रति 36 समूह सी तथा 56 अन्य पदों की मंजूरी दी गई।

2010 में नीति परिवर्तन के बाद, लेखाओं की सुपुर्दगी/लेना और लेखों के समाधान को उचित प्रकार से नहीं किया गया तथा आईआरसीटीसी तथा क्षेत्रीय रेलवे के बीच देय काफी समय तक बिना निपटान के रहे। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2011-12 से पूर्व/इसके दौरान, क्षेत्रीय रेलवे द्वारा आईआरसीटीसी से 5264¹ अचल इकाई तथा 236² चल खानपान इकाईयाँ ली गई थी। यह देखा गया कि भारतीय रेल तथा आईआरसीटीसी के बीच लेखाओं का समाधान न होने के कारण, आईआरसीटीसी द्वारा भारतीय रेल को भुगतान करने हेतु देय ₹ 25.56 करोड़ की राशि को 14³ क्षेत्रीय रेलवे द्वारा वसूल नहीं किया जा सका। वसूल न की गई राशि खानपान इकाईयों पर समाप्त व्यवसाय शेयर, आईआरसीटीसी को सौंपते समय विभागीय खानपान इकाई के उपकरण एवं भण्डार, समाप्त व्यवसाय पर जमा प्रतिभूति तथा वर्तमान व्यवसाय शेयर आदि के कारण बकाया थी।

¹ मरे 363, पूतरे 128, पूमरे 808, पूरे 203, उमरे 396, उपूरे 331, उसीरे 294, उरे 586, उपरे 520, दमरे 133, दपूरे 238, दरे 698, दपरे 191, पमरे 375

² मरे 28, पूतरे 27, पूरे 16 उसीरे 24, उरे 34, उपरे 6, दमरे 11, दपूरे 25, दरे 45, दपरे 20

³ पूतरे, पमरे, पूरे, उमरे, उपूरे, उसीरे, उरे, उपरे, दमरे, दपूरे, दपूमरे, दरे, दपरे तथा पमरे

खानपान नीति में बार-बार परिवर्तन तथा बाद में खानपान इकाईयों का प्रबंध करने हेतु रेलवे से आईआरसीटीसी को उत्तरदायित्व के स्थानान्तरित होने ने यात्रियों को वर्षों से दी गई खानपान सेवाओं के प्रबंधन में अनिश्चितता की स्थिति बनाई है। इन नीति परिवर्तनों के कारण, रेलवे ने बेस किचन, अचल खानपान इकाई, ट्रेन साइड वेडिंग व्यवस्थाएं तथा स्वचालित वेंडिंग मशीनों आदि के अनुसार अनिवार्य बुनियादी सुविधाएं प्रदान करने के अन्तर को भरने के लिए प्रभावी कार्रवाई नहीं की है। निरन्तर परिवर्तनों के परिणामस्वरूप रेलवे तथा आईआरसीटीसी के बीच समन्वय मामले तथा ठेकेदार के साथ कानूनी विवाद हुआ (पैरा 3.3 में चर्चा अनुसार)।

रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में कहा (फरवरी 2017) कि चूंकि भारतीय रेल में खानपान सेवाओं की स्थिति बेहतर नहीं हुई अतः देबरॉय समिति तथा श्रीधरन समिति नामतः दो समितियों द्वारा सिफारिश के अनुसार भारतीय रेल एक नई खानपान नीति बना रही है जहां खानपान सेवाओं को एक चरणवद्ध तरीके से आईआरसीटीसी को सौंपना प्रस्तावित है। एक्जिट कान्फ्रेंस के दौरान रेलवे बोर्ड ने कहा (फरवरी 2017) कि नई नीति सेवाओं को विच्छिन्न करेगी जिसमें खाद्य मर्दों के पकाने तथा यात्रियों को इसकी आपूर्ति से सम्बंधित कार्यों को पृथक रूप से प्रबंधित तथा पर्यवेक्षित किया जाएगा।

नई खानपान नीति 2017 में, खानपान गतिविधियों की एक संख्या जो कि 2005 नीति में आईआरसीटीसी को सौंपी गई थी और तब 2010 नीति में क्षेत्रीय रेलवे को स्थानान्तरित की गई थी कों, अब वापस आईआरसीटीसी को सौंपा गया है। तथापि, गुणवत्ता, स्वच्छता, सामर्थ्य एवं यात्रियों को खाने की उपलब्धता के मुद्दे जैसा कि इस रिपोर्ट में चिंहित किया है, को पर्याप्त ढंग से देखे जाने की आवश्यकता है।

2.3 पर्याप्त खानपान सुविधाओं के प्रावधान हेतु योजना

निर्देशों⁴ के अनुसार क्षेत्रीय रेलवे को प्रत्येक स्टेशन तथा ऑनबोर्ड ट्रेनों में प्रदान की जाने वाली खानपान सेवाओं का एक मास्टर प्लान (ब्लू प्रिंट) तैयार करना अपेक्षित था। 'ब्लू प्रिंट' को योजना के लिए एक 'विजन दस्तावेज' के रूप में व्यवहारित किया जाना था तथा यात्रा करने वाले लोगों के लिए पर्याप्त खानपान सेवाओं का प्रावधान सुनिश्चित करना था। रेलवे बोर्ड ने एक व्यापक मास्टर प्लान की आवश्यकता तथा क्षेत्रीय रेलवे द्वारा इस योजना के नियमित अद्यतन पर जोर दिया था (फरवरी 2014)।

⁴ खानपान नीति 2010 का नियम 5.1 तथा नवम्बर 2010 के रेलवे बोर्ड के निर्देश

समीक्षा अवधि के दौरान विभिन्न क्षेत्रीय रेलवे द्वारा मास्टर प्लान (ब्लू प्रिंट) बनाने की स्थिति की लेखापरीक्षा में जांच की गई। यह देखा गया कि

- सात क्षेत्रीय रेलवे (पूमरे, पूरे, उसीरे, उपरे, दपूरे दपरे तथा पूतरे) में खानपान सेवाओं के प्रावधान हेतु ब्लू प्रिंट नहीं बनाया गया था।
- नौ क्षेत्रीय रेलवे (दरे, परे, दमरे, उमरे, उरे, दपूमरे, मरे, उपूरे, तथा पमरे) में ब्लू प्रिंट बनाया गया था। रेलवे बोर्ड द्वारा दरे तथा उरे के ब्लू प्रिंट को अनुमोदित नहीं किया गया था।
- केवल छः क्षेत्रीय रेलवे (मरे, उपूरे, उरे, दमरे, परे, तथा पमरे) ने मास्टर प्लान की समीक्षा की तथा आवधिक रूप से उसका अद्यतन किया। अन्य क्षेत्रीय रेलवे ने योजना की समीक्षा तथा अद्यतन नहीं किया था।

इस प्रकार स्टेशनों तथा ट्रेनों में खानपान सुविधा की आवश्यकता को मास्टर प्लान (ब्लू प्रिंट) के रूप में प्रत्येक स्टेशन के लिए व्यापक रूप से निर्धारित नहीं किया गया।

रेलवे बोर्ड ने अपने उत्तर में कहा (फरवरी 2017) कि ब्लू प्रिंट के निर्माण के पश्चात स्टेशनों तथा प्लेटफार्म पर खानपान इकाईयों की स्थापना/प्रावधान निरन्तर प्रक्रिया है। तथापि, सभी क्षेत्रीय रेलवे द्वारा ब्लू प्रिंट बनाने, आवधिक तौर पर इसकी समीक्षा तथा अद्यतन करने की आवश्यकता है, ताकि योजना के अनुरूप सेवाएं प्रदान की जाएं।

नई खानपान नीति 2017 के अनुसार, क्षेत्रीय रेलवे को डिविजन एवं आईआरसीटीसी के साथ समन्वयन में, प्रत्येक स्टेशन पर खानपान इकाईयों के लिए एक नया विस्तृत ब्लू प्रिंट बनाने की आवश्यकता है। क्षेत्रीय रेलवे को यह सुनिश्चित करने की आवश्यकता है कि यात्रियों को खानपान सेवाएं प्रदान करने के लिए स्टेशनों पर पर्याप्त सुविधाएं उपलब्ध हैं। अतः एक विस्तृत योजना बनाने की जिम्मेदारी क्षेत्रीय रेलवे के पास बनी रही है जिसे उन्हें आईआरसीटीसी के साथ समन्वयन में पूरा करना है। 2010 से क्षेत्रीय रेलवे द्वारा इस पहलू के गैर-अनुपालन पर ध्यान दिए बिना 2010 नीति के निर्देशों को नई नीति में उसी रूप में रखा गया है।

2.4 रसोईयान पर नीति

2.4.1 एलपीजी सिलेंडरो के प्रावधान के साथ रसोईयानों का निर्माण करना

खानपान नीति 2010 के अनुसार, उपयुक्त डिजाइन के रसोई यान तथा उच्चतम स्तर की तकनीक के उपकरण के साथ चल खानपान सेवाएं प्रदान की जाएंगी। इसमें गैस बर्नर का विद्युत उपकरणों में निरन्तर/क्रमिक परिवर्तन किया जाना चाहिए।

जहां तक अचल इकाईयों का सम्बन्ध है, वहां उप शहरी स्टेशनों पर प्लटफॉर्म पर कोई कुकिंग नहीं होनी चाहिए।

प्राथमिकता के अनुसार बेस किचन की स्थापना पर टिप्पणी करते समय अतिरिक्त सदस्य (टीएंडसी) ने कहा (मार्च 2011) कि रसोईयानों में कुकिंग तथा स्टेशन परिसरों के बाहर स्थित किचनों से खाना लेने को भी प्रोत्साहित नहीं किया जाना चाहिए। ट्रेनों में आग दुर्घटना की जांच करने वाली उच्च स्तरीय समिति (2012) ने रसोई यानों में कुकिंग को निषेध करने के लिए निर्देश को कठोरता से लागू करने की सिफारिश की थी तथा यदि रसोईयानों में कुकिंग पाई जाए तो उल्लंघन करने वाले ठेकेदार का लाइसेंस रद्द करने तथा गंभीर जुर्माना लगाने के लिए सिफारिश की थी।

आईसीएफ, पेराम्बूर में समीक्षा अवधि में रसोईयानों के निर्माण के अभिलेखों की समीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि:

- आईसीएफ ने ₹ 111.94 करोड़ की कुल लागत पर अप्रैल 2011 से मार्च 2016 के दौरान 103 रसोईयानों का निर्माण किया। नए बने रसोईयानों में खानपान नीति, 2010 के अनुसार विद्युत ऊर्जा उपकरण पैनल, काउंटर आदि प्रदान करने की बजाए खुले लौ वाले केंद्रीकृत एलपीजी सिलिण्डरों का प्रावधान किया गया था। सभी क्षेत्रीय रेलवे को नए बने रसोईयान वितरित कर दिया गए।
- दरे में, उपरोक्त का उल्लंघन करते हुए ₹ 0.13 करोड़ की लागत से 50 रसोईयानों में केंद्रीकृत एलपीजी गैस पाइपलाइनों की मरम्मत की गई तथा उन्हें प्रतिस्थापित किया गया (2013-14)।



चित्र 1: ट्रेन सं. 12955 मुंबई सेंट्रल - जयपुर सुपरफास्ट एक्सप्रेस में खुली आग गैस चूल्हा का प्रयोग (07.10.2016)



चित्र 2: ट्रेन सं. 12925 पश्चिम एक्सप्रेस में खुली आग गैस चूल्हा का प्रयोग (29.10.2016)



चित्र 3: ट्रेन सं. 12541 के रसोईयान में गैस चूल्हे के उपयोग (22.10.2016)

⁵दरे-10, पूतरे-10, पमरे-1, पूमरे-8, दपूमरे-4, मरे-13, दपरे-4, दपूरे-7, पूसीरे-10, पमरे-3, उपूरे-1, उरे-9, परे-8, केआरसी-2, दमरे-10, पूरे-3

- जुलाई 2016 से अक्टूबर 2016 के दौरान चल इकाईयों के संयुक्त निरीक्षण के दौरान 17 ट्रेनों⁶ में यह देखा गया कि भारी मात्रा में सिलिण्डर रखे थे और खाना बनाने हेतु उनका प्रयोग किया जा रहा था।
- 2011-12 से 2014-15 के दौरान आरसीएफ, कपूरथला ने 73 रसोईयानों का निर्माण किया, इन सभी में विद्युतीय कुकिंग उपकरणों का प्रावधान था। उप-शहरी स्टेशनों पर प्लेटफार्म पर खाना नहीं बनाने, प्लेटफार्म पर स्टॉल एवं ट्रॉली आदि पर उत्तरोत्तर कमी करते हुए खाना पकाने के कार्य के संबंध में निर्देश नई खानपान नीति 2017 में रखे गये हैं।

2.4.2 जनशताब्दी में पेंट्री क्षेत्र का उपयोग न किया जाना

भारतीय रेल में 38 जोड़ी जनशताब्दी ट्रेने चलती हैं। एक रैक बनाने में 13 द्वितीय श्रेणी तथा तीन एसी कुर्सीयान कोच शामिल हैं। सभी कोचों में एक छोटा रसोईयान है जिसमें बिजली से चलने वाली हीटिंग व्यवस्था है। संयुक्त निरीक्षण के दौरान लेखापरीक्षा ने देखा कि इन सुविधाओं का उपयोग नहीं किया जा रहा था और छोटे पेंट्री क्षेत्र का उपयोग यात्रियों को गर्म एवं ताजा खाना परोसने के लिए नहीं किया जा रहा था। इस पेंट्री सुविधा को द्वितीय श्रेणी कोचों में चार सीटें तथा एसी कुर्सीयान में दो सीटें कम करके बनाया गया था। समूचे भारतीय रेल में 38 जनशताब्दी ट्रेनों की इन सीटों की राजस्व अर्जन क्षमता ₹ 13.74 करोड़ प्रतिवर्ष थी।

आईसीएफ में रसोईयान बनाते समय रसोईयानों में गैस चूल्हे के स्थान पर क्रमिक रूप से विद्युत ऊर्जा उपकरण की नीति का पालन नहीं किया गया। पेंट्री सुविधा को द्वितीय श्रेणी कोचों में चार सीटें तथा एसी कुर्सीयान में दो सीटें कम करके बनाए जाने का उपयोग यात्रियों को गर्म एवं ताजा खाना परोसने के लिए नहीं किया गया।

अपने उत्तर में, रेलवे बोर्ड ने बताया (फरवरी 2017) कि राजधानी/दूरंतों ट्रेनों में इलेक्ट्रिक बर्नर/इंडक्शन आधारित खाना पकाने की सुविधा प्रदान की जा रही है। तथापि, आरडीएसओ को अन्य मेल/एक्सप्रेस ट्रेनों के लिए रसोईयान में संवर्धन/संशोधन संबंधी व्यवहार्यता अध्ययन करने का सुझाव दिया गया है ताकि आग पर खाना पकाने पर पूर्णतः प्रतिबंध लगाया जा सके।

⁶हबीबगंज एक्सप्रेस-12153, नंदनकानन एक्सप्रेस-12815, अजमेर-पुरी एक्सप्रेस 18422, पटना कोटा एक्सप्रेस-13239, जियारत एक्सप्रेस-12395, कामरूप एक्सप्रेस-15959/60, कामाख्या रांची एक्सप्रेस-15662, लोहित एक्सप्रेस-15651, पूर्वोत्तर सम्पर्क क्रांति-12501, स्वराज एक्सप्रेस-12472, बीकानेर कोयम्बटूर सुपरफास्ट एक्सप्रेस 22475, छत्तीसगढ़ एक्सप्रेस-18238, हावड़ा अहमदाबाद एक्सप्रेस-12834, हावड़ा यशवंतपुर एक्सप्रेस-12863, यशवंतपुर सम्पर्क क्रांति-12629, गोवा एक्सप्रेस-12780, कर्नाटक एक्सप्रेस-12628, जबलपुर कटरा एक्सप्रेस-11449/50

