अध्याय III : विदेश मंत्रालय

3.1 वाणिज्यदूत स्कंध का निष्पादन

प्रस्तावना

विदेश में भारतीय मिशन तथा केन्द्र अपने वाणिज्यदूत स्कंध के माध्यम से विदेशी नागरिकों तथा विदेश में भारतीयों को पासपोर्ट, वीजा तथा अन्य वाणिज्यदूत सेवाएं प्रदान करते हैं। विदेश मंत्रालय (वि.मं.) का वाणिज्यदूत, पासपोर्ट एवं वीजा (का.पा.वी.) प्रभाग भारत में केन्द्रीय पासपोर्ट संगठन (के.पा.सं.) के माध्यम से भारतीय नागरिकों को यह सेवाएं प्रदान करता है। इस संबंध में नीतियां, नियम, विनियम तथा प्रक्रियाएं मंत्रालय के वा.पा.वी. प्रभाग द्वारा तैयार की जाती हैं। यह प्रभाग मुख्य रूप से अन्य मंत्रालयों तथा भारत में पासपोर्ट जारी करने वाले प्राधिकरणों[14] के साथ समन्वय में पासपोर्ट अधिनियम 1967 तथा पासपोर्ट अधिनियम 1980 के प्रावधानों को कार्यान्वित करने हेतु उत्तरदायी है।

मंत्रालयों की प्राप्तियों में मुख्यतः भारत में क्षेत्रीय पासपोर्ट कार्यालयों/पासपोर्ट कार्यालयों (क्षे.पा.का./पा.का.) द्वारा वसूली गई पासपोर्ट शुल्क तथा विदेश में मिशनों तथा केन्द्रों द्वारा प्रभारित वाणिज्यदूत शुल्क शामिल है। विदेश में सभी मिशनों तथा केन्द्रों द्वारा वसूले गए राजस्व के लेखो को प्रधान मुख्य लेखा नियंत्रक (प्र.मु.ले.नि.), विदेश मंत्रालय, नई दिल्ली द्वारा अनुरक्षित किया जाता है। पिछले चार वर्षों के दौरान पासपोर्ट एवं वीजा शुल्क से मंत्रालय की प्राप्तियाँ निम्नानुसार थीः

वर्ष	कुल प्राप्तियाँ (₹ करोड़ में)
2007-08	1667.27
2008-09	2045.85
2009-10	2101.13
2010-11	2266.65

लेखापरीक्षा द्वारा विदेश में 176 मिशनों एवं केन्द्रों में से 92 के वाणिज्यदूत स्कंध के अभिलेखों की नमूना जाँच की गई थी। ब्यौरे **अनुबंध-VIII** में दिए गए हैं।

[14] क्षेत्रीय पासपोर्ट कार्यालय

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

वाणिज्यदूत शुल्क

3.1.1 वीजा शुल्क का कम उदग्रहण

विदेश मंत्रालय के जून 2008 के अनुदेशों (1 जुलाई 2008 से प्रभावी) के अनुसार व्यावसायिक वीजा न्यूनतम एक वर्ष की वैधता हेतु जारी किए जाने थे। अनुदेशों ने आगे निर्धारित किया कि पंजीकरण अपेक्षित होगा यदि प्रत्येक दौरा 180 दिनों से अधिक का है (उन देशों को छोड़कर जिनका उल्लेख समय-समय पर संशोधित वीजा नियमपुस्तिका 2003 के पैरा 50, में किया गया है)। विनिर्दिष्ट तथा गैर-विनिर्दिष्ट देशों हेतु व्यावसायिक वीजा शुल्क अलग-अलग थे।

लेखापरीक्षा ने पाया कि 25 मिशनों तथा केन्द्रों[2] ने अनुदेशों के उल्लंघन में एक वर्ष से कम की वैधता के वीजा जारी किए। इसका परिणाम विनिर्दिष्ट[3] देशों हेतु 489 मामलों के संबंध में ₹ 21 लाख तथा गैर-विनिर्दिष्ट देशों हेतु 1,38,711 मामलों के संबंध में ₹ 36.85 करोड़ की सीमा तक वीजा शुल्क की कम वसूली में हुआ। इसका ब्यौरा **अनुबंध-IX (क एवं ख)** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि आबू धाबी तथा दुशानबे में मिशनों ने एक वर्ष से अधिक हेतु व्यावसायिक वीजा जारी करते समय गलती से एक वर्ष हेतु निर्धारित वीजा शुल्क प्रभारित किया था। इसका परिणाम 536 मामलों के संबंध में ₹ 20 लाख के कम उदग्रहण में हुआ जैसा कि **अनुबंध -IX (ग)** में ब्यौरा दिया गया है।

मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा बताया (नवम्बर 2010) कि व्यावसायिक वीजा शुल्कों पर अनुदेशों को विदेश में सभी मिशनों तथा केन्द्रों को दो बार बता दिया गया था। इसने यह भी बताया कि मिशन तथा केन्द्रों के संबंधित अध्यक्षों को जहाँ कहीं संभव हो शुल्क वसूलने की संभाव्यता का पता लगाने हेतु अनुरोध भी किया गया था। मंत्रालय ने आगे एक स्पष्टीकरण जारी किया (नवम्बर 2010) कि मिशन तथा केन्द्र यदि आवेदन माँग करता है तो एक वर्ष से कम के लिए वैध वीजा जारी करें परंतु शुल्क एक वर्ष हेतु ही प्रभारित किया जाना चाहिए।

---

[2] आबू धाबी, अडीस अबाबा, अल्जीयर्स, बहरीन, बीजिंग, बेरूट, ब्रुसेल, डमास्कस, दार-एस-सलाम, दुबई, दुशानबे, गुंआंजू, जेदाह, काठमाण्डु, मेह (विक्टोरिया), मंडाले, मिलान, मोमबासा, नैरोबी, ओसाका, रोम, सिओल, शंघाई, द हेग एवं त्रिपोली।

[3] सं.अ.अ.. (एक विनिर्दिष्ट देश जहाँ वीजा शुल्क पारस्परिक आधार पर एकत्रित किया जाता है) हेतु एक वर्षीय व्यवसायिक वीजा शुल्क $415 यू.एस. डालर है जबकि शेष देशों (गैर-विनिर्दिष्ट देशों) हेतु एक वर्षीय वीजा शुल्क $ 120 यू.एस. डालर है।

3.1.2 अतिरिक्त शुल्क का गैर-प्रभार-भारतीय समुदाय कल्याण निधि योजना

भारतीय समुदाय कल्याण निधि योजना (भा.स.क.नि.यो.) को मंत्रिमण्डल की स्वीकृति से 17 उत्प्रवास जाँच की आवश्यकता वाले देशों[4] तथा मालदीव में भारतीय मिशनों में अक्तूबर 2009 में स्थापित किया गया था। निधि को संकट में विदेशी भारतीय नागरिकों के कल्याण कार्य हेतु स्थापित किया गया था। निधि के आच्छादन को बाद में अप्रैल 2010 में 24 भारतीय मिशनों तथा मार्च 2011 में शेष 157 भारतीय मिशनों तथा केन्द्रों तक बढ़ा दिया गया था। इस योजना के अंतर्गत, मिशनों तथा केन्द्रों को उनके द्वारा प्रदान की गई प्रत्येक प्रकार की वाणिज्यदूत सेवा {पासपोर्ट, वीजा, भारतीय प्रवासी नागरिक (ओ.सी.आई.) तथा भारतीय मूल के व्यक्ति (पी.आई.ओ.) कार्ड जारी करना} हेतु ₹ 100 (स्थानीय मुद्रा में पूर्णांकित) के एक अतिरिक्त शुल्क का उदग्रहण करके निधियां एकत्रित करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया था कि 17 मिशनों तथा केन्द्रों[5] में योजना को कार्यान्वित करने में दो से 17 महीनों का पर्याप्त विलम्ब था जिसका परिणाम ₹ 15.29 करोड़ के अतिरिक्त शुल्क के गैर-संग्रहण में हुआ **(अनुबंध-X)**।

स.रा.अ. ने मिशनों तथा केन्द्रों को अप्रैल 2010 के वि.मं. के आदेश के माध्यम से भा.स.क.नि. योजना के अंतर्गत लाया गया था। लेखापरीक्षा ने पाया कि संयुक्त राष्ट्र अमेरिका (सं.रा.अ.) में भारतीय मिशनों तथा केन्द्रों ने भा.स.क.नि. योजना का कार्यान्वित नहीं किया था। यह ₹ 6.26 करोड़ के अतिरिक्त शुल्क के गैर-संग्रहण का कारण बना **(अनुबंध-XI)**।

लूआंडा में मिशन तथा राजशाही में केन्द्र ने सूचित किया (क्रमशः अगस्त तथा सितम्बर 2011 में) कि भा.स.क.नि. शुल्क वसूलने के संबंध में उन्हें मंत्रालय से कोई आदेश/अनुदेश प्राप्त नहीं हुए थे। कोलम्बों में मिशन ने बताया (जनवरी 2012) कि योजना मिशन तथा केन्द्रों के बीच रूपरेखा तैयार करने के पश्चात 1 जून 2011 से कार्यान्वित किया जाना था क्योंकि मंत्रालय द्वारा कोई समय सीमा निर्धारित नहीं की गई थी। कम्पाला में मिशन ने बताया (सितम्बर 2011) कि यूगांडा में विभिन्न भारतीय संघों के अध्यक्षों को लगा कि वाणिज्यदूत सेवाओं पर प्रभार स्थानीय वीजा मांग कर्ताओं पर एक अतिरिक्त वित्तीय भार डालेगा। इसने यह भी बताया कि उसका अतीत में ऐसे

---

[4] अफगानिस्तान, बहरीन, इण्डोनेशिया, ईराक, जार्डन, कुवैत, लेबनान, लिबिया, मलेशिया, ओमान, कतर, सऊद्री अरेबिया, सुडान, सीरिया, थाईलैण्ड, यू.ए.ई. तथा यमन

[5] बैंकाक, बर्लिन, बर्मिंघम, कोलम्बो, इडेनबर्ग, फ्रैंकफर्ट, हैमबर्ग, हाँगकॉग, कम्पाला, लन्दन, लुआंडा, मिलान, म्यूनिख, पेरिस, राजशशी, रोम एवं द हेग

किसी मामले से सामना नहीं हुआ था। बैंकांक में मिशन ने योजना के कार्यान्वयन में विलम्ब का आरोप कार्यान्वयन से पहले अपेक्षित प्रशासनिक, क्रियात्मक, वित्तीय तथा प्रौद्योगिकी रूपरेखाओं पर लगाया (दिसम्बर 2011)। हांग कांग में केन्द्र ने बताया (दिसम्बर 2011) कि विलम्ब दिनाँक 24 मार्च 2011 के मंत्रालय के आदेश की समय पर गैर-प्राप्ति के कारण था। इसने आगे बताया कि आदेश में योजना के दिशानिर्देश स्पष्ट नहीं थे तथा वि.मं. तथा अन्य मिशनों के साथ परामर्श की आवश्यकता थी।

वाशिंगटन डी.सी. में मिशन ने बताया (अप्रैल 2011) कि योजना कुछ अन्य उदग्रहणों तथा वीजा बाध्यताओं के संबंध में स.रा.अ. में भारतीय समुदाय के बीच नाराजगी के कारण कार्यान्वित नहीं की जा रही थी। इसने आगे बताया कि इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए कि सं.रा.अ. में संकट में भारतीय नागरिकों की घटना नगण्य थी योजना को कार्यान्वित करने का निर्णय जान-बूझकर अस्थगित कर दिया था।

मंत्रालय से आदेशों की गैर-प्राप्ति के संबंध में मिशनों तथा केन्द्रों के उत्तर युक्तियुक्त नहीं हैं क्योंकि यह आदेश ई-मेल के माध्यम के साथ-साथ डाक के माध्यम से भी संप्रेषित किए गए थे तथा कार्यान्वयन की तिथि स्पष्ट रूप से उल्लेखित की गई थी। इसके अतिरिक्त यह भी पाया गया कि लेखापरीक्षा में इंगित (दिसम्बर 2010) किए जाने के पश्चात योजना अप्रैल 2011 से सं.रा.अ. में मिशनों तथा केन्द्रों द्वारा कार्यान्वित की गई थी। मिशनों के उत्तर मंत्रालय में उपयुक्त मानीटरिंग क्रियाविधि के अभाव का भी सूचक था जो मिशनों से अपने आदेशों की अनुपालना की माँग नहीं करता था।

3.1.3 भा.स.क.नि. से अप्राधिकृत व्यय

भा.स.क.नि. विदेशी भारतीय नागरिकों जो संकट में थे हेतु आनसाईट कल्याण कार्य करने हेतु थी तथा किसी अन्य उद्देश्य हेतु इसका अपवर्तन नहीं किया जाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि सिडनी तथा मेलबार्न में भारतीय केन्द्रों ने योजना के प्रावधानों के उल्लंघन में भा.स.क.नि. से आकस्मिक स्टाफ के वेतन के प्रति क्रमशः ₹ 7.13 लाख तथा ₹ 6.05 लाख का भुगतान किया।

सिडनी में केन्द्र ने बताया (फरवरी 2012) कि भुगतान कैनबेरा में मिशन की स्वीकृति से केवल भारतीय समुदाय के कल्याण से संबंधित मामलों के निपटान हेतु किए गए थे न कि नियमित वाणिज्यदूत कार्य हेतु। मेलबार्न में केन्द्र ने बताया (अक्तूबर 2011) कि अक्तूबर 2010 से जनवरी 2011 तक नियुक्त स्टाफ को योजना के प्रारम्भिक शुरूआत को संभालने हेतु था तथा इसके पश्चात इसने भा.स.क.नि. को संभालने हेतु अतिरिक्त श्रमशक्ति की मांग नहीं की थी।

तथापि, तथ्य यही है कि आकस्मिक स्टाफ के वेतन हेतु भुगतान भा.सा.क.नि. ढाँचे के दायरे से बाहर था, इसलिए अनियमित था।

3.1.4 संशोधित शुल्कों के विलम्बित कार्यान्वयन के कारण हानि

सितम्बर 2002 में, भारत सरकार ने भारतीय मूल का व्यक्ति (भा.मू.व्य.) कार्ड योजना का संशोधन किया जो पूरे देश में रह रहे भारतीय मूल के व्यक्तियों को 15 वर्षों तक भारत में वीजा मुक्त आगमन अनुमत करती है। बाद में, सरकार ने भारतीय मूल के विदेशी नागरिकों को आजीवन वीजा लाभ प्रदान करने हेतु 2 दिसम्बर 2005 से भारतीय विदेशी नागरिकता (भा.वि.ना.) योजना प्रारम्भ की। भा.वि.ना. योजना हेतु निर्धारित शुल्क गैर-भा.मू.व्य. कार्ड धारकों हेतु 275 अमेरिकी डालर (₹ 12537) तथा भा.मू.व्य. कार्ड धारकों हेतु 25 अमेरिकी डालर था।

भा.मू.व्य. कार्ड धारकों हेतु 25 अमेरिकी डालर के शुल्क का भारत सरकार, गृह मंत्रालय (गृ.मं.) की अधिसूचना दिनांक 25 फरवरी 2009 के अनुसार बाल भा.मू.व्य. कार्ड धारकों के संबंध में 145 अमेरिकी डालर तक संशोधित कर दिया था। इस संबंध में आदेश गृ.मं. द्वारा 30 जुलाई 2009 को जारी किया गया था। सं.रा.अ. में मिशन तथा केन्द्रों में बाल भा.मू.व्य. कार्ड धारकों के संबंध में 145 अमेरिकी डालर के संशोधित शुल्क को सितम्बर से अक्तूबर 2009 के बीच विभिन्न तिथियों से एकत्रित किया गया था जो मिशनों तथा केन्द्रों में गृ.मं. के आदेशों की प्राप्ति पर निर्भर था। लेखापरीक्षा ने पाया कि आदेश जारी करने की तिथि तथा संशोधित शुल्क के वास्तविक संग्रहण की तिथि के बीच की मध्यावधि के दौरान 503 बाल भा.मू.व्य. कार्ड धारक वि.भा.ना. कार्ड धारकों में बदल गए थे। मंत्रालय से आदेशों की देरी से प्राप्ति के कारण संशोधित शुल्क संरचना के कार्यान्वयन का विलम्ब ₹ 27.16 लाख की हानि का कारण बना।

3.1.5 वाणिज्यदूत प्राप्तियों का त्रूटिपूर्ण रोकड़ प्रबंधन

वाणिज्यदूत नियमपुस्तिका के पैरा 16 के अनुसार सभी शुल्कों को प्रदान की जाने वाली संबंधित सेवाओं से पहले अदा किया जाना चाहिए। मंत्रालय ने दोहराया (अक्तूबर 2000) कि मिशनों तथा केन्द्रों द्वारा केवल वाणिज्यदूत शुल्क की वसूली के पश्चात ही सेवाएं प्रदान की जानी चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि वाशिंगटन डी.सी. में मिशन ने गैर-समाधान पड़े शुल्कों के प्रति 60 चैक प्राप्त किए थे क्योंकि मिशन इन्हें आवेदकों के साथ जोड़ने में असमर्थ था। इन

60 चैकों मे से 580 अमेरिकी डालर (₹ 26442[6]) की राशि चार चैक काल-बाधित हो गए तथा वसूले नहीं जा सके। इसके अतिरिक्त, शिकागो में केन्द्र में 2043 अमेरिकी डालर (₹ 93140) की राशि के चैक अस्वीकृत थे क्योंकि आवेदकों ने वाणिज्यदूत सेवाएं प्राप्त करने के पश्चात अपने बैंकों को भुगतान रोकने की सलाह दी। इस प्रकार, मंत्रालय के अनुदेशों की गैर-अनुपालना के कारण मिशन तथा केन्द्र 2623 अमेरिकी डालर (₹ 119583) का वाणिज्यदूत शुल्क वसूलने में विफल रहा।

इस प्रकार, निर्धारित प्रावधानों की गैर-अनुपालना के परिणामस्वरूप सरकारी प्राप्तियों को सरकारी लेखों में शामिल करने हेतु उचित रूप से वसूली, दर्ज तथा तत्काल रूप से बैंक में जमा नहीं कराया गया था। इसने मिशनों में कमजोर रोकड़ नियंत्रण क्रियाविधि को दर्शाया तथा इससे सरकारी धन के रिसाव संबंधी जोखिम का भी डर था।

3.1.6 वाणिज्यदूत शुल्क के प्रेषण में विलम्ब

भारत सरकार ने मेडरिड में मिशन के क्षेत्राधिकार के अंतर्गत बार्सीलोना तथा तेनेराइफ में क्रमशः 1969 तथा 1993 से मानद महावाणिज्य दूतावासों (मा.म.दू.) को नियुक्त किया था। दोनो मा.म.दू. ने साथ-साथ मिशन को अपने वाणिज्यदूत कार्यों अर्थात् वीजा जारी करना, पासपोर्ट का पंजीकरण, भारतीय समुदाय के सदस्यों के दस्तावेजों का अनुप्रमाणन आदि को पूरा करने में मदद की। उनके कार्यों में वीजा आवेदनों को स्वीकार करना, आवेदकों से निर्धारित शुल्क एकत्रित करना तथा आवेदनां को एवं प्राप्तियों को मिशन को प्रेषित करना शामिल था।

मेड्रिड में 2005 से 2011 की अवधि के दौरान मा.म.दू. द्वारा एकत्रित कुल ₹ 5.60 करोड़ के वाणिज्यदूत शुल्क का 30 दिनों से तीन वर्षों के बीच के विलम्ब के पश्चात मिशन को प्रेषण किया गया था **(अनुबंध-XII)**।

इस प्रकार, वाणिज्यदूत शुल्क के प्रति एकत्रित राशि को तत्परता से सरकारी लेखे में जमा नहीं कराया गया था। इससे मिशन में सरकारी धन के गैर-विनियोग का जोखिम भी झलकता था।

[6] 1 अमेरिकी डालर=₹ 45.59 (माह मार्च 2011 हेतु विनियम की सरकारी दर के अनुसार)

3.1.7 सेवा प्रदाताओं के चयन में अनियमितताएं

नवम्बर 2006 में, मंत्रालय ने 19 मिशनों तथा केन्द्रों में वीजा सहायता सेवाओं[7] का आउटसोर्स करने का निर्णय लिया। इसे बाद में 56 मिशनों तथा केन्द्रों[8] तक विस्तारित कर दिया गया था। मिशनों तथा केन्द्रों को मंत्रालय द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों तथा सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.)के प्रावधानों के अनुसार पारदर्शी तरीके से प्रतियोगितात्मक बोली के माध्यम से सेवाओं का आउटसोर्स करने के निर्देश दिए गए थे।

मंत्रालय ने आउटसोर्सिंग संविदा में शामिल किए जाने वाले आवश्यक नियम एवं शर्तों को निर्धारित करने वाली एक प्रारूप संविदा भी मिशनों तथा केन्द्रों को बाँटी थी (अप्रैल 2007)।

लेखापरीक्षा ने निविदाओं के मूल्यांकन, सेवा प्रदाताओं (से.प्र.) के चयन, सेवा प्रदाताओं के साथ बातचीत तथा निर्धारित नियम एवं शर्तों तथा संविदाओं की निष्पादन की प्रक्रिया में कुछ कमियाँ प्रकट की। इनका वर्णन नीचे किया गया है:

3.1.7.1 प्रतियोगितात्मक बोलियों के बिना सेवाओं की आउटसोर्सिंग

हेमबर्ग में केन्द्र ने किसी प्रतियोगितात्मक निविदा प्रक्रिया का अनुपालन किए बिना सेवा प्रभार के रूप में वैट सहित 13.50 यूरों की दर पर 10 वर्षों की अवधि हेतु अपनी सहायता सेवाओं को एक फर्म (मेसर्स आई.जी.सी.एस.) को आउटसोर्स किया। यह इस आधार पर उचित था कि यही कम्पनी इसी दर पर फ्रैंकफर्ट में केन्द्र में भी सहायता सेवाएं प्रदान कर रही थी। बताए गए कारण सा.वि.नि. के प्रावधानों तथा मंत्रालय के अनुदेशों के उल्लंघन में थे। इसके अतिरिक्त 11.78 यूरो प्रति आवेदन के दर पर केन्द्र द्वारा सहमत की गई दरें बर्लिन में मिशन तथा म्यूनिख में केन्द्र, जहाँ सेवाओं को संयुक्त प्रतियोगितात्मक निविदा प्रक्रिया करके आउटसोर्स किया गया था, में दरों की तुलना में मंहगी थी।

---

[7] वीजा सहायता सेवाओं में मुख्य रूप से रिक्त आवेदन पत्रों का संवितरण, समर्थन देने वाले दस्तावेजों तथ निर्धारित शुल्क सहित वीजा आवेदन की संवीक्षा, मिशनों/केन्द्रों के पास शुल्क जमा करना, आवेदन पत्र के डाटा को इलेक्ट्रानिक प्रारूप में डालना तथा इसे मिशनों/केन्द्रों को अंतरित करना शामिल है।

[8] आबू धाबी, अमन,एथेन्स, बैंकाक, बीजिंग, बर्लिन, बर्न, बरमिंघम, ब्रुसेल, कैनबेरा, शिकागो, चिटगोंग, कोलम्बो, ढ़ाका, दुबई, इडिनबर्ग, फ्रेंकफर्ट, गुंआंजु, हेमबर्ग, हाँगकांग, होस्टन, इस्लामाबाद, जेदाह, काबुल, काठमांडु, खार्तूम, कोबे, क्वालालमपुर, कुवैत, लन्दन, मैडरीड, मैलबोरने, मिलान, मास्को, म्यूनिख, न्यूयार्क, ओसाका, ओस्लो, ओटावा, पेरिस, पीटर्सबर्ग, रियाध, सैन-फ्रांसिस्को, सिओल, शंघाई, सिंगापुर, स्टाकहोम, सिडनी, तेल अवीव, द हेग, टोक्यो, टोरंटो, वैनकोवर, विएना, वारसा, वाशिंगटन डी.सी.

3.1.7.2 बोलियों के मूल्यांकन में उचित संचेतना का अभाव

ओटावा में मिशन ने वीजा सहायता सेवाओं के आउटसोर्सिंग हेतु चार बोलियाँ प्राप्त की थी। दो बोलियाँ तकनीकी रूप से योग्य थी तथा उनकी वित्तीय बोलियाँ खोली गई थीं। मेसर्स वी.एफ.एस. सर्विसेस (तकनीकी रूप से योग्य दो फर्मों में से एक) को सबसे कम माना गया था जबकि उद्धत दरों का अनुमान लगाते समय सामान एवं सेवा कर (सा.से.क.) प्रतिपादन दो बोलियों के बीच तुलनात्मक नहीं था। फर्म को सा.से.क. तथा अन्य प्रभारों के अतिरिक्त 15.75 कनाडियन डॉलर प्रति आवेदन की दर पर संविदा सौंपी गई थी। अन्य तकनीकी रूप से योग्य बोलीकर्ता मेसर्स टी.टी. सर्विसिस ने सभी लागू स्थानीय करों जमा कोरियर तथा लोजिस्टिक लागत सहित 16.45 कनाडियन डॉलर के समरूप मूल्य की बोली दी थी।

निविदा समिति ने मेसर्स टी.टी. सविर्सिस की वित्तीय बोली को इस आधार पर रद्द कर दिया था कि उद्धत मूल्य स्थानीय करों, जो कनाडा में क्षेत्र-क्षेत्र में अलग हैं, के शामिल होने से आवश्यक रूप से अनिश्चित था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि कनाडा के किसी राज्य में पाँच प्रतिशत के न्यूनतम सा.से.क. को शामिल करके मेसर्स वी.एफ.एस. का परिकलित मूल्य सी. $16.54 निकलना चाहिए जो मेसर्स टी.टी. सर्विसिस द्वारा घोषित मूल्य से अधिक था जबकि इसमें कोरियर तथा अन्य लोजिस्टिक संघटक शामिल नहीं थे। इसका परिणाम आवेदकों पर अतिरिक्त वित्तीय भार सहित सेवा प्रदाता को 512,000 कनाडियन डॉलर (₹ 2.33 करोड़[9]) वार्षिक के अनुचित लाभ के रूप में हुआ।

मिशन ने बताया (जनवरी 2010) कि प्रस्ताव अनुरोध (प्र.अ.) में स्थानीय करों के अतरिक्त अप्रतिबंधित बोलियों की मांग की गई थी। इसने आगे बताया कि जबकि वी.एफ.एस. की बोली प्र.अ. के अनुरूप थी फिर भी टी.टी. सर्विसिस ने एक धारा रखी थी कि इसमें लागू स्थानीय कर शामिल है। उत्तर को तथ्य के प्रकाश में देखा जा सकता है कि अगर न्यूनतम पाँच प्रतिशत सा.से.क. को वी.एफ.एस. की दरों में जोड़ा गया होता तो (कनाडा ने सा.से.क. दरें सभी प्रदेशों में पाच प्रतिशत सा.से.क. से अधिक थी) फिर दरें टी.टी. सर्विसिस द्वारा घोषित दर जिसमें कर शामिल थे, से अधिक होंगी।

3.1.7.3 सेवा प्रदाता चयन न्यूनतम उद्धरण पर आधारित नहीं था

(i) केनबेरा में मिशन ने वीजा सहायता सेवाओं के आउटसोर्सिंग हेतु आठ बोलियाँ प्राप्त की थीं। इसमें से पांच बोलियों को तकनीकी आधार पर नामंजूर कर दिया

[9] 1 ₹=0.022 कनेडियन डालर (सी $) (माह मार्च 2011 हेतु विनिमय की सरकारी दर के अनुसार)

गया था तथा शेष तीन को इनकी वित्तीय बोलियों हेतु खोलने के लिए चुना गया था। मिशन ने 16.36[10] आस्ट्रेलियन डॉलर जमा सा.से.क. प्रति आवेदन की दर पर नवम्बर 2007 में मेसर्स वी.एफ.एस. ग्लोबल को संविदा सौंपी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि बोलियों को खोलते समय मेसर्स मर्केन्टाईल पेसिफिक प्रा. लि. तकनीकी रूप से योग्य एक फर्म, ने 16.46 आस्ट्रेलियन डॉलर जमा सा.से.क. प्रति आवेदन की न्यूनतम दर घोषित की जबकि मेसर्स वी.एफ.एस. ने 17.50 आस्ट्रेलियन डॉलर जमा सा.से.क. प्रति आवेदन की दर घोषित की थी। मिशन ने न्यूतम बोलीकर्ता के साथ बात-चीत करने के प्रयास किए बिना एल.2 (मैसर्स वी.एफ.एस.) के साथ बातचीत की और संवीदा सौंप दी। इसके अतिरिक्त, मेसर्स मर्केन्टाईल पेसिफिक प्रा.लि. ने मिशन के साथ कई अवसरों पर पत्राचार किया तथा अपनी दरों को आगे और कम करने का प्रस्ताव दिया। फिर भी मिशन ने कोई उत्तर नहीं दिया। इसलिए मेसर्स वी.एफ.एस. का चयन अनुपयुक्त तथा केन्द्रीय सतकर्ता आयोग (के.स.ओ.) के दिशानिर्देशों के उल्लंघन में था। मिशन ने उत्तर दिया (जुलाई 2010) कि मेसर्स वी.एफ.एस. का चयन किया गया था क्योंकि इसे मंत्रालय की आवश्यकताओं का ज्ञान था तथा अन्य भारतीय मिशनों में भी सेवाएं प्रदान कर रहा था जबकि मेसर्स मकेन्टाईल पेसिफिक प्रा.लि. के पास अपेक्षित क्षेत्र में पर्याप्त ज्ञान तथा अनुभव की कमी थी। मिशन का उत्तर इस तथ्य को स्वीकृत नहीं करता है कि मेसर्स मर्केन्टाईल पेसिफिक प्रा.लि. आस्ट्रेलिया में नौ वर्षों के अनुभव सहित एक आई.एस.ओ. 9001 प्रमाणित कम्पनी थी तथा सबसे मुख्य बात यह कि इसकी उपयुक्तता मिशन द्वारा तकनीकी मूल्यांकन के दौरान पहले ही स्वीकृत कर ली गई थी। इस प्रकार, मेसर्स वी.एफ.एस. ग्लोबल को कार्य सौपने की मिशन की कार्रवाई अनियमित थी।

(ii) सामान्य वित्तीय नियमावली के अनुसार सामान का प्रापण करने की वित्तीय शक्तियों सहित प्रत्यायोजित प्रत्येक प्राधिकरण जन प्रापण में दक्षता, मितव्यता तथा पारदर्शिता लाने के लिए जिम्मेदार होगा।

हेग में मिशन में प्राप्त सात बोलियों में से दो तकनीकी रूप से योग्य बोलियों की वित्तीय बोलियां खोली थी। संविदा एल 2 (मेसर्स वी.एफ.एस. ग्लोबल) को सौंपी गई थी (नवम्बर 2010)। संविदा को न्यूनतम बोलीकर्ता मेसर्स आई.वी.एस. ग्लोबल द्वारा उद्वत वेट सहित यूरो 7.70 प्रति आवेदन की दर की तुलना में सभी स्थानीय करों तथा वेट सहित यूरो 11.50[11] की दर पर सौंपी गई थी। इसलिए सा.वि.नि. के प्रावधानों तथा

[10] 1 ₹=0.022 आस्ट्रेलियन डालर (ए $) (माह मार्च 2011 हेतु विनिमय की सरकारी दर के अनुसार)
[11] 1 यूरो= ₹ 62.570 (मार्च 2011 के महीने के लिए लागू सरकारी विनिमय दर के अनुसार)

मंत्रालय के अनुदेशों का अनुपालन नहीं किया गया था। चयन की प्रक्रिया ने पारदर्शिता की कमी को दर्शाया।

मिशन ने उत्तर दिया (जुलाई 2011) कि वी.एफ.एस. ग्लोबल ने सभी सेवाओं हेतु वेट सहित 11.50 यूरो को घोषित किया था। आई.वी.एस. ने पासपोर्ट एवं वीजा सेवाओं हेतु वेट सहित 7.70 यूरो तथा वि.भा.ना. तथा भा.मू.व्य. कार्डों हेतु कोई सेवा प्रभार घोषित नहीं किया था। वी.एफ.एस. ग्लोबल का अनुभव आई.वी.एस. ग्लोबल से अधिक उत्तम था। मेसर्स वी.एफ.एस. ग्लोबल दूसरों के अलावा लंदन में मिशन के साथ-साथ भारत में डच दूतावास तथा वाणिज्यिक दूतावासों को सफल सेवाएं प्रदान कर रहा था। यह अनुभव किया गया था कि मेसर्स वी.एफ.एस., भारत में डच मिशनों के साथ काम करने के अपने अनुभव, के कारण अधिक प्रभावी तथा कार्यकुशल साबित हो सकेगा। तथ्य की दृष्टि से कि नीदरलैण्ड में 200,000 एन.आर.आई. तथा भा.मू.व्य के बराबर भारतीय प्रवासी थे इसलिए समिति को लगा कि वि.भा.ना. तथा भा.मू.व्य कार्डों हेतु मेसर्स आई.वी.एस. ग्लोबल द्वारा निशुल्क सेवाओं का प्रस्ताव वि.भा.ना. तथा भा.मू.व्य कार्ड आवेदनों की बढ़ती संख्या के कारण शायद संभालने योग्य नहीं होगा। बताई गई उपरोक्त बातों से यह देखा गया था कि मेसर्स वी.एफ.एस. ग्लोबल का चयन बिल्कुल स्पष्ट था।

मिशन द्वारा प्रस्तुत तर्क इस तथ्य के दृष्टांत से युक्तियुक्त नहीं था कि दोनों फर्मे तकनीकी रूप से योग्य थी। इसलिए मिशन को न्यूनतम बोलीकर्ता का चयन करना चाहिए था।

3.1.7.4 अशुद्ध करार ₹ 2.38 करोड़ तक सेवा शुल्क के अधिक प्रभार का कारण बना

स्टाकहोम में मिशन ने दिसम्बर 2008 से लागू तीन वर्षों की अवधि हेतु वीजा सहायता सेवाओं की आउटसोर्सिंग के लिए मेसर्स टी.टी इन्टरप्राईस प्रा.लि. के साथ एक करार पर हस्ताक्षर किए (सितम्बर 2008)।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सेवा प्रदाता को संविदा सौंपने हेतु सेवा प्रभार के रूप में एस.ई.के.[12] 171 प्रति आवेदन (सभी स्थानीय करों तथा वेट सहित) की न्यूनतम वित्तीय बोली के आधार पर चयन किया गया था। तथापि, करार को एस.ई.के. 170 प्रति आवेदन, किसी भी लागू करों के अतिरिक्त, पर तय किया गया था तथा सेवा प्रदात्ता ने प्रभावी रूप से आवेदकों से एस.ई.के. 212 (सेवा प्रभार के रूप में एस.ई.के. 170 जमा

[12] 1 ₹=0.154 स्वेडिश क्रोनास (एस.ई.के) (माह अगस्त 2010 हेतु विनियम की सरकारी दर के अनुसार).

वेट के प्रति एस.ई.के. 42) प्रति आवेदन प्रभारित किया। दिसम्बर 2008 से मई 2011 के दौरान, सेवा प्रदाता ने 87207 आवेदनों का निष्पादन किया था तथा सेवा प्रभारों के रूप में एस.ई.के. 1,84,87,884 प्राप्त किए थे। इसमें वैट के प्रति एस.ई.के. 36,62,694 (₹ 2.38 करोड़) शामिल थे जिसे आवेदकों द्वारा नहीं भरा जाना चाहिए था।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किए जाने पर (अक्तूबर 2010) मिशन ने गलती को सुधारने हेतु अक्तूबर 2010 में सेवा प्रदाता के साथ मामला उठाया। सेवा प्रदाता ने दावा किया था कि मिशन के साथ चर्चा के दौरान जिसे बाद में अंतिम करार में बदल दिया गया था, इसे वेट के अतिरिक्त एस.ई.के. 170 प्रति आवेदन प्रभारित करने की अनुमति दी गई थी। तथापि, मिशन ने सुनिश्चित किया (नवम्बर 2010) कि किसी भी बैठक अथवा चर्चा, जैसा कि सेवा प्रदाता द्वारा कहा गया था, का कोई ऐसा अभिलेख पाया गया नहीं था। इसने दर्शाया कि करार को तैयार करने में मिशन द्वारा उचित सावधानी नहीं बरती गई थी। यह एस.ई.के. 36,62,694 (₹ 2.38 करोड़) तक सेवा प्रदात्ता को परिणामी अनभिप्रेत लाभ सहित आवेदकों पर अनुचित वित्तीय भार का कारण बना। मंत्रालय ने बताया (अक्तूबर 2011) कि मिशन ने राशि वापस करने हेतु सेवा प्रदाता को नोटिस जारी कर दिया था जिसकी विफलता पर राशि को प्रत्याभूति धन से वसूला जाएगा तथा कम्पनी को काली सूची में डाला जाएगा।

3.1.7.5 संविदा की शर्तों से विचलन

(i) पेरिस में मिशन ने 12 यूरो प्रति सामान्य आवेदन तथा तत्काल आवेदन हेतु 22 यूरो की दर पर तीन वर्षों की अवधि हेतु वीजा सहायता सेवाएं प्रदान करने हेतु मेसर्स वी.एफ.एस. के साथ फरवरी 2008 में एक करार किया था। सेवा प्रदाता ने सेवा प्रभारों के संशोधन हेतु अप्रैल 2009 में मिशन को निवेदन किया क्योंकि यह फ्रांस में अपने कार्यकलापों पर भारी घाटे का वहन कर रहा था। निवेदन के आधार पर मिशन ने निविदा प्रक्रिया का अनुपालन किए बिना अपने विवेकाधीन प्रकार से अप्रैल 2009 से 12 यूरो से 14 यूरो प्रति सामान्य आवेदन तथा तत्काल आवेदनों हेतु 22 यूरो से 25 यूरो तक सेवा प्रभार का संशोधन किया।

संविदा अवधि के मध्य में सेवा प्रभार में कोई भी तदर्थ वृद्धि खुले निविदा के माध्यम से न्यूनतम बोलीकर्ता के चयन के मुख्य उद्देश्य को विफल करती है। मिशन ने बताया (जून 2011) कि मंत्रालय के अनुदेशों पर 6 जून 2011 से सेवा प्रभारों को वास्तविक दरों पर वापिस ला दिया गया था। तथ्य रहता है कि मिशन ने पर्याप्त औचित्य के अनुचित रूप

से सेवा प्रभारों में वृद्धि की। इसका परिणाम सेवा प्रदात्ता को ₹ 5.34 करोड़ के अनभिप्रेत लाभ में हुआ जिसे अप्रैल 2009 से जून 2011 की अवधि के दौरान जारी 3,41,656 सामान्य वीजा तथा 56,596 तत्कालीन वीजा पर बढ़े हुए सेवा प्रभारों के रूप में एकत्रित किया गया था।

(ii) मेड्रिड में मिशन ने वीजा सहायता सेवाओं का मार्च 2009 में मेसर्स वी.पी.एस., (मेसर्स बी.एल.एस. डिटेक्टिवस लि. का एक प्रभाग) को आउटसोर्स कर दिया गया था। तथापि, यह पाया गया था कि बाद में सेवा प्रदात्ता ने सेवाओं को एक स्थानीय फर्म को उपसंविदा से सौंप दिया था जो मंत्रालय की प्रारूप संविदा के प्रावधानों, जो अनुबंधित करते हैं कि केवल कोरियर, केटरिंग तथा सुरक्षा कर्मियों की नियुक्ति आदि जैसे केवल छोटे कार्यों को उप संविदा से सौंपा जा सकता है, के उल्लंघन में था।

सेवा प्रदात्ता को संविदा पर हस्ताक्षर करने के चार महीनो के भीतर दो स्थानों (मेडरिड तथा बार्सलोना) से आंशिक कार्यकलापों तथा आंशिक कार्यकलापों को शुरू करने के दो महीनों के भीतर पूर्ण कार्यकलापों को आरम्भ करना अपेक्षित था। सेवा प्रदात्ता ने जून 2009 से मेडरिड में कार्यकलाप प्रारम्भ किया। तथापि, वार्सलोना में केन्द्र को 16 जनवरी 2011 तक प्रचालनात्मक नहीं बनाया गया था। मार्च 2010 में, आवेदनों की कम संख्या पर विचार करते हुए मिशन ने निर्णय लिया कि वार्सलोना में केन्द्र खोलना किसी उपयोगी उद्देश्य को पूरा नहीं करेगा तथा मामला मंत्रालय के साथ उठाया। मंत्रालय ने संप्रेषित किया (सितम्बर 2010) कि सेवा प्रदाता को अपनी संविदागत बाध्याताओं की पूर्ति में वार्सलोना में केन्द्र खोलने की सलाह दी जानी चाहिए। मिशन ने फिर जनवरी 2011 में केन्द्र खोलने हेतु विलम्बित कार्रवाई की। वार्सलोना में केन्द्र खोलने हेतु सेवा प्रदाता द्वारा विलम्ब ने संविदागत बाध्यताओं का उल्लंघन स्थापित किया।

3.1.8 बजटीय आबंटन का अनुपयुक्त उपयोग

वित्त मंत्रालय ने विदेश में मिशनों तथा केन्द्रों के वाणिज्यदूत स्कंधों में अवसंरचना सुविधाओं के सुधार हेतु अप्रैल 2008 में ₹ 39 करोड़ की राशि का आवंटन किया। मंत्रालय ने बाद में निर्देशित किया कि आवंटित राशि को निर्धारित सरकारी प्रक्रियाओं तथा नियमों के अनुसार मिशनों/केन्द्रों के अध्यक्ष के पूर्ण नियंत्रण के अंतर्गत विनिर्दिष्ट उद्देश्य हेतु ही खर्च किया जाना चाहिए।

तथापि, 13[13] मिशनों तथा केन्द्रों में आवंटित तथा उपयोग निधियों की एक समीक्षा ने

[13] एथेंस, ब्रूसेल, कोपेंहग, इडिनबर्ग, हेलिस्कि, लंदन, मैडरीड, मिलान, ओसलो, पेरिस, रोम, द होग तथा वेनकोवर

प्रकट किया कि वाणिज्यदूत सुविधाओं के सुधार हेतु सम्पूर्ण प्रस्ताव कई मिशनों तथा केन्द्रों द्वारा तैयार नहीं किए गए थे। इसके अतिरिक्त, आठ मिशनों में, आवंटित निधियों का 30 प्रतिशत से अधिक का अभ्यपर्ण कर दिया गया था अथवा उन्हें व्यपगत होने दिया गया था। विशेष बजट के आवंटन तथा उपयोग को दर्शाने वाली तालिका नीचे दी गई है:

(₹ लाख में)

क्र.सं.	मिशन का नाम	बजट आवंटन	उपयोग	बचतें (%)
1	लंदन	1100.00	985.00	115.00(10.45)
2	रोम	60.00	37.00	23.00(38.33)
3	पेरिस	129.00	82.36	46.64(36.16)
4	हेलिस्कि	28.50	13.18	15.32(53.75)
5	कोपेंहग	32.05	21.97	10.08(31.45)
6	मिलान	84.75	48.50	36.25(42.77)
7	ब्रसल	45.00	36.35	08.65(19.22)
8	ओसलो	12.30	0.79	11.51(93.58)
9	इडिनबर्ग	5.00	2.92	2.08(41.60)
10	वेनकोवर	100.00	20.93	79.07(79.07)
कुल		**1596.60**	**1249.00**	**347.60(21.77)**

पर्याप्त बचत दर्शाती है कि मंत्रालय द्वारा वास्तविक आधार पर निधियों का आवंटन नहीं किया गया था।

विशेष बजट के उपयोग में पाई गई अन्य अनियमितताओं पर नीचे चर्चा की गई है:

3.1.8.1 निधियों का विपथन

वित्त मंत्रालय द्वारा विशेष शर्त कि आवंटित राशि का सुविधाओं के सुधार हेतु ही व्यय किया जाना चाहिए जिसमें अगर आवश्यकता है तो अतिरिक्त स्थान किराये पर लेना, काउंटरों की पर्याप्त संख्या का निर्माण, आंगतुको हेतु बैठने का पर्याप्त प्रबंध, शौचालय एवं जल जैसी आधारभूत आवश्यकताओं का प्रावधान तथा वाणिज्यदूत एवं वीजा स्कंधों हेतु अतिरिक्त उपकरण का प्रावधान शामिल था, सहित निधियों का आबंटन किया गया था।

तथापि मिशनो तथा केन्द्रों द्वारा किए गए कार्यों की समीक्षा ने दर्शाया की ₹ 198.84 लाख का व्यय उस कार्य पर किया गया था जो निधियों के इस विशेष आवंटन के प्रत्याशित उद्देश्य के अनुसार नहीं था जैसा नीचे दर्शाया गया है:

(₹ लाख में)

मिशन/केन्द्र	वाणिज्यदूत अनुभाग से गैर संबंधित कार्य	राशि
भा.उ.आ. लन्दन	एंटीक मूल्य की पुरानी टूटी हुई कुर्सी की मरम्मत एवं पालिश	42.29
	अन्य स्कंधों प्रयोग हेतु कार्यालयी उपकरण जैसे कि पी.सी., सॉफ्टवेयर, प्रिंटर, की खरीद	28.68
	जलपान कक्ष की सुसज्जा*	100.11
भारतीय दूतावास, एंथेस	चांसरी की सीढियो का रंग रोगन, स्वागत कक्ष, मेज की खरीद एवं संस्थापन जो वाणिज्यदूत स्कंध हेतु नहीं थी तथा पुस्तकालय हेतु पुस्तक शेल्फ का निर्माण	10.45
भारतीय महावाणिज्यिक दूतावास, मिलान	स्टेशनरी तथा अन्य विविध मदों की खरीद	8.59
भारतीय महावाणिज्यिक दूतावास, बेनकोवर	वाणिज्यदूत स्कंध हेतु खरीदे गए फर्नीचर को महावाणिज्य के आवास में सुपूर्द किया गया	8.72
कुल		**198.84**

** आम जनता हेतु जलपान कक्ष तक जाना निषेध था।*

उक्त प्रकार के निधियों के विपथण के उदाहरणों ने मिशनों तथा केन्द्रों में कमजोर वित्तीय प्रबंधन तथा आंतरिक नियंत्रणों को दर्शाया।

वेनकोवर में केन्द्र ने बताया (अक्तूबर 2011) कि 2009 में वाणिज्यदूत सेवाओं का आउटसोर्स कर दिया गया था तथा यह प्रत्याशित था कि वाणिज्यिक दूतावास में आगंतुकों की संख्या 300 से 20-25 प्रति दिवस तक प्रबल रूप से कम होगी। इसलिए वाणिज्यदूत स्कंध की स्थिति को ध्यान में रखते हुए फर्नीचर खरीदने का निर्णय लिया गया था।

महावाणिज्यिक दूतावास हेतु फर्नीचर की खरीद, केन्द्रों को मंत्रालय द्वारा आवंटित विशेष बजट के उद्देश्यों के उल्लंघन में थी। इसके अतिरिक्त महावाणिज्यिक दूतावास हेतु फर्नीचर खरीद मिशन के कार्यालय व्यय के बजट में से की जानी थी तथा न की वाणिज्यदूत स्कंध हेतु विशेष आवंटन से।

अन्य मिशनों/केन्द्रों से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुए थे।

3.1.9 कार्य का अनियमित सौंपा जाना

(i) सा.वि.नि. के नियम 176 के अनुसार, सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति सहित केवल विशेष परिस्थितियों के अंतर्गत तथा ब्यौरेवार औचित्य, विशेष रूचि तथा पूरा किए जाने वाले उद्देश्य को दर्ज करने के पश्चात ही एकल स्रोत चयन अनुमत है। तथापि,

लंदन में मिशन निर्धारित प्रक्रियाओं से विचलित हुआ तथा बिना किसी प्रतियोगितात्मक निविदा के एक परामर्शी फर्म अर्थात् मेसर्स कथबर्ट लेक चार्टर सर्वेयर को नियुक्त किया (मई 2008) जो कि अनियमित था। फर्म को भवन तथा निर्माण कार्य परामर्शी सेवाएं प्रदान करने हेतु ₹ 30.14 लाख (मई 2008 से अप्रैल 2009) अदा किए गये थे।

मिशन ने उत्तर दिया (मार्च 2010) कि मेसर्स कथबर्ट लेक चार्टड सर्वेयर 1942 के आरम्भ से ही इंडिया हाउस में कई परियोजनाओं में शामिल रहा था तथा उनके व्यावसायिक शुल्क रायल इस्टीटूयट ऑफ चार्टड सर्वेयर्स की दरों के अनुसार थे तथा प्रतियोगी पाए गए थे। तथापि, प्रतियोगितात्मक निविदा के अभाव में दरों का उचित होना सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

3.1.10 डिजीटल डाटा स्टोरेज प्रणाली की खरीद पर निष्फल व्यय

सुविधाओं के सुधार हेतु योजना के अंतर्गत मिलान में केन्द्र ने एक स्थानीय फर्म[14] से सरल पुनः प्राप्ति हेतु वीजा, पासपोर्ट तथा वाणिज्यदूत अभिलेखों के इलेक्ट्रानिक संग्रहण के लिए एक डिजीटल डाटा स्टोरेज प्रणाली[15] खरीदी (मार्च 2009)। प्रणाली की लागत 44089 यूरो (₹ 27.78 लाख[16]) थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रणाली को ऐपलिकेशन सॉफ्टवेयर के अभाव के कारण उपयोग में नहीं लाया जा सका जिसे एन.आई.सी. द्वारा प्रदान किया जाना था। मंत्रालय उपकरण को चलाने के लिए अपेक्षित सॉफ्टवेयर की उपलब्धता को सुनिश्चित करने में विफल रहा। इसी बीच, प्रणाली की वारंटी भी मार्च 2010 में समाप्त हो गई।
केन्द्र ने बताया (मार्च 2012) कि सॉफ्टवेयर के संस्थापन तथा प्रशिक्षण के प्रावधान हेतु बार-बार अनुरोध के बावजूद एन.आई.सी. के दल ने मिलान में केन्द्र का दौरा नहीं किया था। इसके अतिरिक्त इसने यह भी सूचित किया कि सभी पेरिफेरेलों (कम्प्यूटर प्रणाली तथा स्केनर) को विभिन्न कार्यालयी कार्यों हेतु उपयोग किया जा रहा था तथा केवल सर्वर तथ बैकअप प्रणाली अप्रयुक्त रही।

तथ्य रहता है कि वि.मं. द्वारा आवश्यक समन्वय की कमी पिछले तीन वर्षों के लिए अभिप्रेत उद्देश्य हेतु ₹ 27.78 लाख की कीमत की डाटा स्टोरेज प्रणाली के गैर-उपयोग का कारण बनी।

---

[14] मैसर्स ओपीमेन्ट, मिलान

[15] एल.सी.डी. मानीटर, पी.सी., स्केनर, सर्वर तथा पूर्ण बैकअप प्रणाली

[16] एक यूरो=₹ 63.010 (माह मार्च 2009 हेतु सरकारी विनिमय दर के अनुसार)

निष्कर्ष

मिशन तथा केन्द्र कांउसलर सेवाओं के प्रबंधन तथा प्रदान करने हेतु उत्तरदायी हैं। इन उत्तरदायित्वों को निभाने में इन्हें भारत सरकार द्वारा निर्धारित नियमों तथा प्रक्रियाओं का अनुपालन करना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मिशन तथा केन्द्र वीजा तथा अन्य वाणिज्यदूत सेवाओं हेतु मंत्रालय द्वारा निर्धारित दरों के अनुसार शुल्कों का उद्ग्रहण नहीं कर रहे थे जिसका परिणाम ₹ 37.26 करोड़ के कम उद्ग्रहण में हुआ। मिशनों तथा केन्द्रों द्वारा भारतीय समुदाय कल्याण निधि की योजना का कार्यान्वयन विलम्बित था जिसका परिणाम ₹ 21.55 करोड़ के शुल्क के गैर-उद्ग्रहण में हुआ। इसके अतिरिक्त, वाणिज्यदूत प्राप्तियों को सरकारी लेखे में प्रेषण में अधिक विलम्ब थे। विदेश में मिशन निर्धारित प्रावधानों के उल्लंघन में वीजा सेवाओं की आउटसोर्सिंग कर रहे थे जिसका परिणाम वित्तीय अनौचित्य तथा सेवा प्रदात्ताओं के चयन में पारदर्शिता की कमी में हुआ।

मिशन तथा केन्द्र, वाणिज्यदूत सेवाओं हेतु अवसंरचना सुविधाओं के सुधार हेतु प्रदान विशेष बजट का उपयोग नहीं कर सके तथा कुछ मामलों में अन्य गतिविधियों हेतु निधियों का विपथण किया।

मंत्रालय ने बताया (अक्तूबर 2011) कि विदेश में मिशन तथा केन्द्र लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों से सहमत हुए थे तथा इनके संदर्भ में भविष्य में ऐसी चूकों से बचने हेतु कदम उठाने प्रारम्भ कर दिए थे। इसने कांउसलर स्कंध के कार्यों को नियंत्रित करने वाले नियमों तथा प्रावधानों की अनुपालना की आवश्यकता पर भी जोर दिया।

अनुशंसाएं

- मिशन तथा केन्द्र यह सुनिश्चित करे कि उद्ग्रहित तथा एकत्रित शुल्क की राशि का शीघ्रता से बैंक में प्रेषण किया गया है। मिशन यह भी सुनिश्चित करें कि कांउसलर प्राप्तियॉ उचित रूप से वसूली गई हैं तथा सेवाएं प्रदान करने से पहले सरकारी खाते में ली गई है।
- मिशन सेवाओं की आउटसोर्सिंग हेतु मंत्रालय के दिशानिर्देशों तथा सा.वि.नि. का अनुपालन सुनिश्चित करे। वह यह भी सुनिश्चित करें कि सेवा प्रदाताओं द्वारा संविदागत बाध्यताओं को पूर्ण रूप से पूरा किया गया है।

- मंत्रालय प्रत्येक मिशन तथा केन्द्र की विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुसार बजटीय आवंटनों का उपयुक्त निर्धारण सुनिश्चित करें। मिशन तथा केन्द्र विशिष्ट उद्देश्यों हेतु विशेष बजटों का उपयुक्त उपयोग सुनिश्चित करें।
- मंत्रालय यह सुनिश्चित करने हेतु कि प्राप्तकर्ता अपने संचारणों/आदेशों की प्राप्ति स्वीकारे तथा शीघ्रता से इनके आदेशों की अनुपालना करे, एक मानीटरिंग तन्त्र स्थापित करें।

3.2 लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर वसूली

विदेश मंत्रालय तथा विदेश में मिशनों एवं केन्द्रों के लेन-देनों की लेखापरीक्षा ने कमजोर आंतरिक नियंत्रणों को प्रकट किया जो अधिक भुगतानों का कारण बने। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर आवश्यक वसूलियां की गई थी। जैसा कि नीचे चर्चा की गई है:

3.2.1 निर्धारित नियमों तथा प्रक्रियाओं की अनुपालना में विफलता के कारण अधिक भुगतान

निर्धारित नियमों तथा प्रक्रियाओं का पालन करने में विदेश में मिशनों/केन्द्रों की विफलता 263 मामलों में 56 मिशनों द्वारा कुल ₹ 91.96 लाख की राशि तक के वेतन एवं भत्तों तथा अन्य विविध भुगतानों के अधिक भुगतान का कारण बनी। इन्हें 2009-11 के दौरान लेखापरीक्षा दृष्टांत पर वसूला गया था।

2008-09 के भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन सं. 14 का पैरा 3.3.3 2005-08 के दौरान लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर विदेश में मिशनों/केन्द्रों के कर्मचारियों से ₹ 36.55 लाख के अधिक अदा किए वेतन एवं भत्तों की वसूली को पदर्शित किया था।

मंत्रालय ने, अपनी कार्यवाही टिप्पणी में, चूकों के होने को स्वीकार किया था (जनवरी 2010) जिसका परिणाम विदेश में मिशनों/केन्द्रों के कर्मचारियों को अधिक भुगतान में हुआ। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय ने बताया था कि वित्तीय मामलों में निर्धारित प्रक्रियाओं का सख्ती से पालन करने हेतु सभी मिशनों/केन्द्रों को अनुदेश जारी कर दिए गए थे।

विदेश में विभिन्न भारतीय मिशनों/केन्द्रों के अभिलेखों की अनुवर्ती लेखापरीक्षा ने प्रकट किया कि वेतन एवं भत्तों तथा अन्य विविध भुगतानों के अधिक भुगतान होने जारी रहे जिसने दर्शाया कि उनके वित्तीय नियंत्रण कमजोर थे। 2009-11 के दौरान लेखापरीक्षा दृष्टांत पर 263 मामलों में ₹ 91.96 लाख की वसूली की गई थी जैसा कि **अनुबंध - XIII** में ब्यौरा दिया गया है।

3.2.2 अनुबंध प्रदान करने में विवेकपूर्णता का अभाव

इंडोनेशिया में एक सू.प्रौ. प्रयोगशाला के संस्थापन हेतु बोलियों के मूल्यांकन में समुचित विवेकपूर्णता का अभाव, अनुचित वार्षिक अनुरक्षण प्रभार एवं अतिरिक्त मूल्य वर्द्धित कर में छूट, के बाबत 51.67 लाख के अतिरिक्त राशि पर अनुबंध को सौंपे जाने का कारण बना । लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर, मिशन ने ₹ 30.56 लाख की वसूली की तथा ₹ 21.11 लाख के भुगतान को रोका।

भारतीय दूतावास द्वारा (सितम्बर 2010 में) इंडोनेशिया की थल सेना के लिए एक सू.प्रौ. प्रयोगशाला की परियोजना के संस्थापन हेतु निविदाएं प्रसारित की गई। प्राप्त चार बोलियों के तकनीकी एवं वाणिज्यिक मूल्यांकन के आधार पर मैसर्स पीटी सीट्रा कार्या सेमेस्टा के प्रस्ताव को $ 5,24,882.91 अमेरिकी डॉलर के कुल अनुबंध मूल्य, जिसमें $ 40,925.17 अमेरिकी डॉलर वैट के लिए तथा $ 74,706.04 अमेरिकी डॉलर 5 वर्ष के वार्षिक अनुरक्षण प्रभार के लिए शामिल थे, पर सबसे कम पाया गया। इसलिए प्रतिष्ठान को (फरवरी 2011) कार्यादेश दिया गया।

दस्तावेजों के लेखापरीक्षण ने प्रकट किया कि मंत्रालय की स्वीकृति के अनुसार, वारंटी की समाप्ति के पश्चात् उपकरणों के अनुरक्षण का उत्तरदायित्व इंडोनेशिया सरकार का था। इसके अतिरिक्त, मिशन इंडोनेशिया सरकार द्वारा वैट के भुगतान से छूट प्राप्त था और इस संबंध में मिशन द्वारा विक्रेता को एक प्रमाण-पत्र दिया गया था। इस प्रकार मिशन ने बोली दस्तावेजों के मूल्यांकन में गलती की तथा $ 1,15,631.21 अमेरिकी डॉलर (₹ 51.67 लाख) की अतिरिक्त राशि पर न्यूनतम निविदाकर को आदेश दिया।

लेखापरीक्षा द्वारा यह इंगित किए जाने पर (मई 2011), मिशन ने प्रतिष्ठान के समक्ष इस मुद्दे को उठाया और $ 68,391.75 अमेरिकी डॉलर (₹ 30.56 लाख[17]) के अधिक अदायगी की वसूली (मई 2011) की और यह बताया कि वैट राशि अदा नहीं की जाएगी। इस प्रकार, लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर, ₹ 30.56 लाख की वसूली की गयी और ₹ 21.11 लाख की अदायगी रोकी गयी।

3.2.3 कमजोर आंतरिक नियंत्रण के कारण अधिक भुगतान

चीन में भारतीय समारोह आयोजित करने हेतु मिशन द्वारा भाड़े पर नियुक्त अभिकरण के दावों को प्राधिकृत करने में उपयुक्त विवेकपूर्णता की कमी सहित कमजोर आंतरिक नियंत्रण का परिणाम डुप्लीकेट इनवाईस पर दोहरे भुगतान में हुआ। लेखापरीक्षा दृष्टांत पर इस कारण से ₹ 13.32 लाख के अधिक भुगतन की वसूली की गई

[17] 1 अमेरकी डॉलर = ₹ 44.69 की दर पर

बीजिंग में भारतीय दूतावास ने अप्रैल से अक्तूबर 2010 के दौरान, भारतीय महोत्सव हेतु चीन के विभिन्न शहरों में भारत से नृत्य एवं संगीत मण्डलियों का आयोजन करने हेतु एक अभिकरण की सेवाएं किराए पर लीं। अभिकरण द्वारा प्रस्तावित की जाने वाली सेवाओं में मण्डलियों का होटल में आवास, हवाई टिकट, यात्री सामान तथा स्थानीय परिवहन शामिल था।

लेखापरीक्षा द्वारा संबंधित इनवाईस तथा भुगतान वाउचरों की जाँच ने निम्नलिखित के कारण आर.एम.बी. 1,63,840 अर्थात् ₹ 13.32 लाख **(अनुबंध-XIV)** के अधिक भुगतान को प्रकट किया:

क समरूप इनवाईस संख्या तथा सेवाओं के वर्णन सहित तीन इनवाईस को अभिकरण द्वारा तीन बार प्रस्तुत तथा मिशन द्वारा तीन बार अदा किया गया था।

ख समरूप इनवाईस संख्या तथा सेवाओं के वर्णन सहित आठ इनवाईस को अभिकरण द्वारा तीन बार प्रस्तुत तथा मिशन द्वारा दो बार अदा किया गया था।

उपरोक्त को इंगित किए जाने पर (जुलाई 2011) मिशन संपूर्ण अधिक अदा की राशि की वसूली की (दिसम्बर 2011)।

3.2.4 स्पीड पोस्ट शुल्क की थोक बुकिंग पर योग्य छूट हेतु दावे का अनुसरण न करना।

स्पीड पोस्ट की थोक बुकिंग पर योग्य छूट हेतु दावे का अनुसरण न करने के परिणामस्वरूप ₹ 19.80 लाख का परिहार्य व्यय हुआ। लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर डाक प्राधिकरण द्वारा ₹ 11.66 लाख की राशि लौटा दी गई है।

डाक विभाग के अंतर्गत व्यवसाय विकास एवं विपणन निदेशालय (व्य.वि.वि.नि.) उन उपभाक्ताओं को जो ₹ 2,50,001 तथा अधिक का मासिक स्पीड पोस्ट व्यवसाय प्रदान करते है उन्हें स्पीड पोस्ट शुल्क पर 20 प्रतिशत की छूट प्रदान (अगस्त 2001) की। संपूर्ण छूट प्राप्त करने हेतु इलेक्ट्रानिक प्रारूप में स्पीड पोस्ट डाटा प्रस्तुत करना अपेक्षित था। व्य.वि.वि.नि. ने स्पष्ट (जुलाई 2009) किया था कि अगर बुंकिंग डाटा इलेक्टानिक प्रारूप की बजाए कागज में लिखकर प्रदान किया गया है तो सितम्बर 2009 से थोक छूट को आधा कर दिया जाएगा।

क्षेत्रीय पासपोर्ट कार्यालय (क्षे.पा.का.) मुंबई नियमित रूप से ₹ 4 लाख से अधिक का मासिक स्पीड पोस्ट व्यवसाय प्रदान करता आ रहा था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि क्षे.पा.का. ने थोक बुकिंग पर छूट दिसम्बर 2008 तक प्राप्त की थी। तथापि, जनवरी 2009 से छूट प्राप्त करने के अभ्यास को बंद कर दिया गया इसके लिए अभिलेखों में कारण दर्ज नहीं था। लेखापरीक्षा के दृष्टांत पर, क्षे.पा.का. मुंबई ने जनवरी 2009 की अवधि से उपयुक्त छूट के लिए डाक प्राधिकारियों से माँग प्रस्तुत (अगस्त 2010) की।

इसके पश्चात् जनवरी 2009 से मार्च 2010 तक की अवधि के लिए ₹ 11.66 लाख की राशि वसूल की गई थी (सितम्बर 2010)।