अध्याय XVIII : पर्यटन मंत्रालय

18.1 सामान तथा सेवाओं के प्रापण में अनियमितताएं

भारत पर्यटन कार्यालय, बीजिंग ने सामान्य वित्तीय नियमावली के उल्लंघन में ₹7.17 करोड़ की सीमा तक के सामान तथा सेवाओं का प्रापण किया

पर्यटन मंत्रालय में पांच विदेशी क्षेत्रीय भारत पर्यटन कार्यालय[1] तथा नौ उप-क्षेत्रीय कार्यालय[2] हैं। विदेशी भारत सरकार के पर्यटन कार्यालय (भा.स.प.का.) का मुख्य कार्य विदेशी विपणन करना, पर्यटन प्रोत्साहन बजारों में भारत को एक वरीय पर्यटन गंतव्य के रूप में स्थान बनाना, विभिन्न भारतीय पर्यटन उत्पादों को प्रोत्साहित करना तथा सार्वभौम पर्यटन बाजार में भारतीय अंश को बढ़ाना है।

2009-12 की अवधि हेतु भा.स.प.का., बीजिंग के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने अवधि के दौरान भा.स.प.का., बीजिंग द्वारा सामान तथा सेवाओं के प्रापण में सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 (सा.वि.नि.) के प्रावधानों के गैर-अनुपालन को प्रकट किया (जून 2013)। सामान्य वित्तीय नियमावली 2005 (सा.वि.नि.) का नियम 137 सार्वजनिक खरीद के मौलिक सिद्धांतों का उल्लेख करता है जिसके अनुसार प्रस्ताव स्पष्ट, पारदर्शी तथा व्यवहार्य प्रक्रिया का अनुपालन करते हुए आमंत्रित किया जाना चाहिए। सा.वि.नि. का नियम 160 निर्धारित करता है कि धन का उत्तम मान सुरक्षित करने हेतु सभी सरकारी क्रय पारदर्शी, प्रतियोगी तथा स्पष्ट प्रकार से किए जाने चाहिए। इसके अतिरिक्त, नियम 168 बताता है कि जहॉ कार्य अथवा सेवा की अनुमानित लागत रूपये पच्चीस लाख तक है, तो वहॉ ऐसे कार्यों में शामिल अन्य मंत्रालयों अथवा विभागों अथवा संगठनों, वाणिज्य एवं उद्योग मण्डल, सलाहकार फर्म संघ आदि से औपचारिक तथा अनौपचारिक पूछताछ के आधार

---

1 दुबई, फ्रैंकफर्ट, न्यूयार्क, सिडनी तथा टोक्यो

2 एम्सटरडेम, बीजिंग, जोहान्सबर्ग, लन्दन, लॉस ऐंजल्स, मिलान, पेरिस, सिंगापुर तथा टोरंटो

पर संभव सलाहकारों की एक लम्बी सूची तैयार करनी चाहिए। इसके अतिरिक्त जहां कार्य अथवा सेवा की अनुमानित लागत ₹ पच्चीस लाख से अधिक है तो वहॉ सलाहकार से 'हित की अभिव्यक्ति' की मांग से संबंधित पूछताछ को कम से कम एक राष्ट्रीय दैनिक तथा मंत्रालय की वैबसाईट पर प्रकाशित किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि:

(i) भा.स.प.का., बीजिंग ने 2009 से 2012 के दौरान उपरोकथित सा.वि.नि. के प्रावधानों की अनुपालना किए बिना प्रचार, सेमीनारों, प्रदर्शनियों, मेलों हेतु तथा बीजिंग तथा चीन में अन्य मुख्य शहरों में अन्य पर्यटन संबंधित प्रोत्साहन कार्यों हेतु विभिन्न उत्पादों तथा सेवाओं के प्रापण हेतु 2009-12 के दौरान जारी आर.एम.बी. 1,06,86,297 (₹7,46,97,216[3]) की कीमत के कुल 155 कार्य आदेशों में से भा.स.प.का., बीजिंग ने आर.एम.बी. 1,02,62,752 (₹7,17,36,636[3]) की कीमत के 153 कार्यों, जो कि कुल 155 कार्यों की कीमत का लगभग 96 *प्रतिशत* है, को एक कम्पनी अर्थात् मेसर्स डी.पी.एस. कंसल्टिंग कम्पनी लिमिटेड को सौंपा। इन अधिकांश मामलों में, तीन कम्पनियों से कोटेशनें प्राप्त की गयी थी, जिसमें से एक स्थिर रूप से मेसर्स डी.पी.एस. कंसल्टिंग कम्पनी लिमिटेड थी। दोबारा, इन अधिकांश मामलों में, अन्य दो कम्पनियां मेसर्स बीजिंग जिनगुआन एंड कम्पनी लिमिटेड तथा योमो एडवर्टाईजिंग कम्पनी लिमिटेड था। मेसर्स बीजिंग जिनगुआन एंड कम्पनी लिमिटेड तथा योमो एडवर्टाईजिंग कम्पनी लिमिटेड से प्राप्त कोटेशनें सादे कागजों पर थीं तथा उनमें उनका पता, दूरभाष संख्या अथवा ई-मेल जैसे आधारभूत विवरण भी शामिल नहीं थे।

---

[3] जबकि लेखापरीक्षा में जनवरी 2009 से मार्च 2012 (39 महीनों) की अवधि को शामिल किया गया था। फिर भी परिवर्तन दर को अगस्त 2010, 19 महीने अर्थात आर.एम.बी. 1=₹6.99 हेतु सरकारी विनिमय दर के रूप में माना गया था।

(ii) भा.स.प.का., बीजिंग ने सौंपे गए कार्यों की कीमत को निदेशक भा.स.प.का., बीजिंग की शक्तियों के अंतर्गत रखने हेतु कार्य आदेशों को बारंबार बांटा।

(iii) अप्रैल 2012 की अवधि तक किए गए प्रापणों में, आर.एम.बी. 10,71,586 (₹74,90,386) की राशि सेवा शुल्क के रूप में अदा की गई थी, जबकि अप्रैल 2012 के बाद से किसी भी नए विक्रेता ने सेवा शुल्क के रूप में 15 *प्रतिशत* तक का दावा नहीं किया।

भा.स.प.का. बीजिंग ने उत्तर दिया (जनवरी 2014) कि अभ्युक्तियों को संज्ञान में ले लिया गया है तथा भविष्य में अनुपालना हेतु उचित ध्यान भी रखा जाएगा। उसने आगे बताया कि वर्तमान में भा.स.प.का. बीजिंग पूर्ण सम्पर्क विवरण सहित केवल शीर्ष पत्र पर ही कोटेशन स्वीकार करता है।

मंत्रालय अपने उत्तर (मार्च 2014) में लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों से सहमत हुआ तथा बताया कि उन्होंने सभी विदेशी पर्यटन कार्यालयों को मानक संचालन प्रक्रिया जारी कर दी है जिसने उनके द्वारा संबंधित नियमावली के अनुसार कार्रवाई की जानी शामिल है। इसके अतिरिक्त, विदेशी कार्यालयों से संबंधित वाउचरों की पश्च जांच के दौरान पाई गई सामान्य अनियमितताओं/कमियों से बचने के लिए वित्तीय नियंत्रक (पर्यटन) द्वारा एक जांच सूची प्रेषित कर दी गई है। मंत्रालय ने आगे बताया कि इसने वर्तमान में संबंधित अधिकारियों के विरूद्ध अपेक्षित अनुशासनिक कार्रवाई की है।

18.2 गैर-मौजूदा संस्थाओं को कार्य की सुपुर्दगी

भारत सरकार पर्यटन कार्यालय लंदन के सामान्य वित्तीय नियमावली में निर्धारित पारदर्शी एवं उचित प्रापण प्रक्रिया के अनुपालन की विफलता गैर-मौजूदा संस्थाओं को अनुबंध प्रदान करने और ₹97.44 लाख[4] के परिणामी भुगतान में परिणत हुई।

सामान्य वित्तीय नियमावली, 2005 (सा.वि.नि.) व्यवस्था करता है कि विज्ञापन द्वारा निविदा का आमंत्रण (खुली निविदा) का उपयोग उन वस्तुओं अथवा सेवाओं के लिए किया जाए, जिनकी लागत ₹25 लाख अथवा अधिक के प्राक्कलित मूल्य वाली हो। विज्ञापन को कम से कम एक राष्ट्रीय दैनिक एवं संगठन की वेबसाइट पर प्रकाशित किया जाए।

भारत सरकार पर्यटन कार्यालय (भा.स.प.का.), लंदन के 2010-11 की अवधि के अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा ने उद्घाटित किया (जून 2011) कि निम्न दो मामलों में भा.स.प.का., लंदन ने खुली निविदाएं आमंत्रित नहीं की जबकि निर्माण कार्य का मूल्य ₹25 लाख से अधिक था एवं निमार्ण कार्य को ऐसी संस्थाओं को सौंप दिया और भुगतान कर दिया, जिनके पते ठिकाने सत्यापन योग्य नहीं थे:

(क) 2010-11 के दौरान यू.के. एवं आयरलैण्ड में 18 पर्यटन मेलों एवं प्रदर्शनियां मे स्थित भारत पर्यटन निर्माण है

भा.स.प.का., लंदन द्वारा उपरोक्त निर्माण-कार्य हेतु कोई प्राक्कलन तैयार नहीं किया गया था, यद्यपि निर्माण-कार्य का मूल्य ₹25 लाख से अधिक था। सा.वि.नि. के प्रावधानों के अनुसार खुली निविदा आमंत्रित करने के बजाए, भा.स.प.का., लंदन ने तीन अभिकरणों यथा, मैसर्स आर.ए.आर. ओकेजन्स आर.ए.आर. (01 मई 2010), मैसर्स ऑरेंज इवेंट्स (16 अप्रैल 2010) एवं मैसर्स एब्सोल्यूट इवेंट्स (22 अप्रैल 2010) से उद्धरण प्राप्त किया।

---

[4] ₹59.40 लाख जमा ₹38.04 लाख

लेखापरीक्षा ने पाया कि मैसर्स आर.ए.आर. ओकेजन्स को अनुबंध प्रदान करने का प्रस्ताव भा.स.प.का., लंदन द्वारा 29 अप्रैल 2010 को संस्वीकृति कर दिया गया था। अर्थात उनसे बोली प्राप्त करने के पूर्व, जो बाद में 1 मई 2010 को प्राप्त किया गया था। मैसर्स आर.ए.आर. को उपरोक्त निर्माण-कार्य हेतु उसके चयन के बारे में सूचित (मई 2010) करते हुए भा.स.प.का., लंदन ने बगैर किसी औपचारिक अनुबंध किए ही कार्य शुरू करने के लिए कहा। भा.स.प.का., लंदन ने जून 2010 से मार्च 2011 की अवधि के दौरान मैसर्स आर.ए.आर को वैट के प्रति £12960 की राशि सहित £82276.34 की राशि (₹59.40 लाख के बराबर) का भुगतान किया। भा.स.प.का., लंदन एक सरकारी संगठन होने के कारण वैट वापसी का हकदार था। यह वैट की वापसी का दावा नहीं कर सकता था क्योंकि मैसर्स आर.ए.आर. द्वारा प्राप्त किए गए इनवॉयसों में वैट पंजीकरण संख्या का उल्लेख नहीं किया गया था। भा.स.प.का., लंदन द्वारा मैसर्स आर.ए.आर को उनके वैट पंजीकरण संख्या की मांग करते हुए जारी किया गया पत्र (अप्रैल 2011) भी बगैर सुपुर्दगी के वापस प्राप्त हुआ था। मैसर्स ऑरेंज इवेंट्स (मामले के तीन बोली कर्ताओं में से एक) के लेखाकार ने भा.स.प.का., लंदन को सूचित किया कि मैसर्स आर.ए.आर. ओकेजन्स, मैसर्स औरेंज इवेंटस का ही एक व्यवसायिक नाम था।

अत:, भा.स.प.का., लंदन ने सा.वि.नि. के प्रावधानों का पालन किये बगैर निर्माण-कार्य सौपें और जून 2010 से मार्च 2011 के दौरान मैसर्स आर.ए.आर. ओकेजन्स की £82276.34 (₹59.40 लाख)[5] की राशि का भुगतान किया, जो एक अवास्तिविक संस्था अर्थात् मैसर्स औरेंज इवेंटस लि. के लिए केवल एक व्यवसायिक नाम था।

[5] जून 2010 से मार्च 2011 के दौरान प्रभावी विनिमय दर के अनुसार।

(ख) नवम्बर 2010 में विश्व यात्रा बाजार (वि.या.बा.) के दौरान 'भारतीय शाम' हेतु 550 मेहमानों के लिए कार्पोरेट रात्रि भोज का आयोजन

भा.स.प.का., लंदन ने सा.वि.नि. के प्रावधानों का फिर से उल्लंघन किया और मैसर्स करी स्पेशल, मैसर्स मधुस लि. तथा मैसर्स एस.एल. इवेंट्स एवं कैटरिंग (मैसर्स एस.एल.ई.सी.) नामक तीन अभिकरणों द्वारा कार्पोरेट रात्रि भोज के आयोजन हेतु कोटेशन प्राप्त (सितम्बर 2010) किये। मैसर्स एस.एल.ई.सी. का प्रस्ताव सबसे कम पाया गया था। बाद में, इवेंट के दौरान कार्पोरेट रात्रि भोज के स्थान पर केवल जलपान कराने का निर्णय (अक्तूबर 2010) लिया गया था। नये प्रस्ताव मंगाने के बजाय, भा.स.प.का. लंदन ने सबसे कम बोली लगाने वाले मैसर्स एस.एल.ई.सी. को केवल जलपान हेतु कोटेशन देने को कहा गया। मैसर्स एस.एल.ई.सी. (अक्तूबर 2010) केवल जलपान हेतु £52000 (₹38.04 लाख के बराबर)[6] की कोटेशन प्रस्तुत की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मैसर्स करी स्पेशल तथा मैसर्स एस.एल.ई.सी. द्वारा प्रस्तुत कोटेशनों में कोई टेलीफोन नम्बर या ई-मेल पता नहीं दिया गया था। भा.स.प.का., लंदन ने, हालांकि बोलीकर्ता को संपर्क नम्बर देने के लिए नहीं कहा था। इसके अतिरिक्त भा.स.प.का., लंदन ने £52000 की पूरी राशि का भुगतान मैसर्स एस.एल.ई.सी. (29 सितम्बर 2010 को £25000 और 9 अक्तूबर 2010 को £27,000) को मैसर्स एस.एल.ई.सी. द्वारा संशोधित प्राक्कलन (जो बोलीकर्ता द्वारा 15 अक्तूबर 2010 को बाद में प्रस्तुत किए) प्राप्त किए बगैर ही तथा 'भारतीय शाम' आयोजित किए जाने के पूर्व ही (10 नवम्बर 2010) कर दिया। लेखापरीक्षा को भा.स.प.का., लंदन मैसर्स एस.एल.ई.सी. के साथ हुए किसी आपूर्ति आदेश अथवा अनुबंध भी प्राप्त नहीं हुआ। 'भारतीय शाम' हेतु निमंत्रण पत्र पर मैसर्स आर.ए.आर. ओकेजन्स का

---

[6] £25000, जो ₹18.48 लाख के बराबर है (सितम्बर 2010 के दौरान 1£ = ₹73.91 के विनिमय दर पर) का भुगतान 29 सितम्बर 2010 को तथा ₹19.56 लाख के बराबर £27000 (अक्तूबर 2010 में प्रभावी 1£ = ₹72.46 के विनिमय दर पर) का भुगतान 9 अक्तूबर 2010 को किया गया था।

नाम आर.एस.वी.पी.[7] के रूप में और मैसर्स औरेंज इवेंटस के टेलीफोन नम्बर के साथ था, जो मैसर्स एस.एल.ई.सी. को एक संदिग्ध संस्था सिद्ध करता था।

लेखापरीक्षा द्वारा जुलाई 2011 में इंगित करने पर, पर्यटन मंत्रालय (मंत्रालय) ने उत्तर दिया (अप्रैल 2013) कि भा.स.प.का., लंदन के तत्कालीन निदेशक के विरूद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई शुरू की जा चुकी है।

लेखापरीक्षा का मत था कि भा.स.प.का., लंदन द्वारा सा.वि.नि. प्रावधानों का अनुपालन किये बगैर अनुबंधों की ऐसी संस्थाओं को सुपुर्दगी, जिनकी मौजूदगी अभिलेखों के माध्यम से सत्यापित नहीं की जा सकती थीं। पर्यटन मंत्रालय की ओर से निम्न स्तर के मॉनीटरिंग को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त भा.स.प.का., लंदन द्वारा उपरोक्त मामलों में निधियों के दुर्विनियोजन से इंकार नहीं किया जा सकता है।

अत:, भा.स.प.का., लंदन द्वारा पारदर्शी, प्रतिस्पर्धा एवं सही प्रापण प्रक्रिया के अनुपालन में विफलता गैर-मौजूदा संस्थाओं केा अनुबंधों की सुपुर्दगी एवं ₹97.44 लाख[8] के परिणामी भुगतान में परिणत हुआ।

---

[7] प्रतिक्रिया हेतु अनुरोध (फ्रेंच रेसपॉन्डेज सीलवस प्लैट)।

[8] ₹59.40 लाख जमा ₹38.04 लाख