# अध्याय V: विदेश मंत्रालय

## 5.1 रोम में चांसरी भवन खरीदने में विफलता

**गैर-योजनागत व्यय पर समिति द्वारा जुलाई 2011 में आवश्यक अनुमति तथा निधियों की उपल्बधता के बावजूद मिशन तथा मंत्रालय रोम में चांसरी हेतु भवन खरीदने में विफल रहा जिससे बहिर्गमन उपबंध के बिना भवन को लगातार किराए पर लिया जाता रहा जिसके कारण ₹41.71 करोड़ की प्रतिबद्ध देयता उत्पन्न हुई।**

लोक लेखा समिति (1987-88 का 108वां प्रतिवेदन) तथा विदेश मंत्रालय पर संसदीय स्थायी समिति द्वारा उपयुक्त सम्पत्तियों में विवेकपूर्ण निवेश द्वारा वि.म. के किराया व्यय की उत्तरोत्तर कटौती की आवश्यकता पर बल दिया गया। स्थायी समिति ने यह भी सिफारिश की कि वि.म. को विदेश में सम्पत्तियों के प्रभावी दीर्घकालिक लागत प्रबंधन हेतु निरंतर योजना, मॉनीटरिंग, मूल्यांकन तथा नियंत्रण सहित एक स्पष्ट दीर्घकालिक नीति स्थापित करनी चाहिए।

अगस्त 2013 में भारतीय दूतावास, रोम (मिशन) की लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि चांसरी 1977 से वाया XX सेतैम्ब्रे, 5, रोम में स्थित थी। दूतावास को भवन के मालिक मैसर्स लियोनिदी 3 एस.आर.एल, से 30 नवम्बर 2008 को पट्टे की समाप्ति पर परिसर को खाली करने हेतु दिसंबर 2006 में एक कानूनी नोटिस प्राप्त हुआ। मिशन ने 30 जून 2011 तक परिसर के अधिग्रहण को जारी रखने तथा उस तिथि के बाद रहने हेतु € 1500 प्रतिदिन के जुर्माने सहित मकान मालिक के साथ न्यायालय से बाहर निपटान हेतु एक अनुबंध किया (फरवरी 2008)। अनुबंध को स्वीकृत करते समय, मंत्रालय ने मिशन को सहमत किए गए भारी जुर्माने को देखते हुए मई 2011 से पहले स्थानांतरण हेतु उपयुक्त वैकल्पिक परिसरों की खोज करने का निर्देश दिया। तद्नुसार, मिशन ने वाया दी विलिनी 2, रोम में स्थित सम्पत्ति को चुना।

गैर-योजनागत व्यय पर समिति (गै.व्य.स.)[1] ने 18 जुलाई 2011 को इस सम्पत्ति की खरीद हेतु मंत्रालय के प्रस्ताव पर विचार किया। समिति ने € 23 मिलियन की कुल लागत पर सम्पत्ति की खरीद के प्रस्ताव की अनुशंसा की।

लेखापरीक्षा ने पाया कि मिशन न केवल सम्पत्ति की खरीद तथा अधिग्रहण करने में विफल रहा बल्कि उसने बहिर्गमन उपबंध के बिना करों समेत € 850000 की वार्षिक दर पर 1 अगस्त 2012 से छः वर्ष तथा पांच महीनों हेतु मौजूदा परिसर को किराए पर जारी रखने के लिए एक लीज डीड निष्पादित (दिसंबर 2012) की।

मंत्रालय ने अपने उत्तर (मई 2014) में स्पष्ट किया कि चूंकि वाया दी विलिनी 2, रोम पर संरचनात्मक अभियंता (परियोजना) द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट में भवन की संरचनात्मक स्थिरता संदेहजनक बतायी गई थी तथा साथ ही सम्पत्ति के मालिकों द्वारा भी मिशन की आवश्यकताओं को पूरा करने में अनिच्छा जतायी गयी थी, इसलिए सम्पत्ति की खरीद हेतु प्रस्ताव त्यागने का निर्णय लिया गया था। मंत्रालय ने यह भी जोर देकर कहा कि निर्णय लेते समय भारत सरकार के वित्तीय हित तथा संरचनात्मक रूप से सुरक्षित कार्यालयी वातावरण की आवश्यकता को भी ध्यान में रखा गया था। मंत्रालय ने यह भी बताया कि निर्णय लेने से पूर्व उसने वैकल्पिक चांसरी परिसर किराए पर लेने के विकल्पों सहित मिशन के द्वारा प्रस्तुत सूचनाओं के आधार पर € 850000 प्रति वर्ष के बढ़े हुए किराए के औचित्य की जांच की थी। हालांकि, मंत्रालय ने स्वीकार किया कि मिशन द्वारा बहिर्गमन उपबंध को शामिल न करके गलती की गयी है यद्यपि यह भारत सरकार द्वारा निष्पादित सभी पट्टा अनुबंधों में एक नियमित/मानक उपबंध है।

---

[1] गै.व्य.स.- किसी नई सेवा अथवा विद्यमान सेवाओं के विस्तार हेतु ₹75.00 करोड़ से अधिक के आवर्ती अथवा गैर-आवर्ती व्यय के सभी गैर-योजनागत प्रस्तावों पर विचार करने के लिए सचिव (व्यय), भारत सरकार की अध्यक्षता में गैर-योजनागत व्यय पर गठित एक समिति है।

मिशन/मंत्रालय का उत्तर त्रुटिपूर्ण योजना का परिचायक है क्योंकि संरचनात्मक अभियंता (परियोजनाएं) की नियुक्ति प्रस्ताव की स्वीकृति की तिथि (जुलाई 2011) से पर्याप्त विलम्ब के पश्चात (मार्च 2012) की गई थी। विक्रेता द्वारा कई अवसरों पर सौदा पूरा की मंशा स्पष्ट रूप से दर्शायी गयी थी परंतु उसे मंत्रालय/मिशन की ओर से विलम्ब के कारण पीछे हटना पड़ा। संरचनात्मक सुदृढ़ता के मामले को काफी बाद के चरण में उठाया गया था। जबकि इसे गै.व्य.स. को मामला भेजे जाने से पहले सुनिश्चित किया जाना चाहिए था। सम्पत्ति के चयन (दिसंबर 2010) तथा गै.व्य.स. की स्वीकृति (जुलाई 2011) के बीच के अंतराल का उपयोग संरचनात्मक रूप से सुरक्षित कार्यालयी वातावरण सहित सभी पहलुओं को शामिल कर एस.पी.ए. में आवश्यक सुधार करने हेतु किया जाना चाहिए था।

इससे यह स्पष्ट होता है कि जुलाई 2011 में गै.व्य.स. से स्वीकृति प्राप्त किए जाने तथा निधियों की उपलब्धता के बावजूद मंत्रालय/मिशन समयपूर्व कार्यवाही तथा सभी प्रकार से परिसर की उपयुक्तता के संबंध में स्वयं संतुष्ट न रहने के कारण सितंबर 2014 तक रोम में चांसरी हेतु सम्पत्ति खरीदने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त, वर्तमान पट्टा अनुबंध में बहिर्गमन उपबंध को शामिल करने की चूक से दिसंबर 2018 तक वर्तमान अनुबंध को जारी रखने तथा ₹41.71 करोड़[2] के किराये के भुगतान की बाध्यता हो सकती है।

## 5.2 व्यावसायिक वीज़ा शुल्कों की कम उगाही

**व्यावसायिक विज़ा के मामले पर मंत्रालय के अनुदेशों के गैर-कार्यान्वयन के कारण विदेश स्थित मिशनों तथा केन्द्रों में कुल ₹10.20 करोड़ के व्यवसाय विज़ा शुल्क की कम उगाही।**

[2] € 850000 प्रति वर्ष की दर पर 6 वर्ष तथा 5 महीनों की अवधि हेतु किराया € 5454167 होता है जो 1€ = ₹76.48 की वर्तमान विनिमय दर पर ₹417134692.16 के बराबर है

विदेश मंत्रालय (वि.म.) विदेश स्थित भारतीय मिशनों/केन्द्रों द्वारा जारी किए जाने वाले विभिन्न प्रकार के विज़ाओं के लिए अलग-अलग विज़ा शुल्कों को निर्धारित करता है। मंत्रालय ने 10 जून 2008 को पर्यटन विज़ा शुल्क के सिवाए भारत के साथ द्विपक्षीय समझौते वाले राष्ट्रों को छोड़कर अन्य सभी देशों के नागरिकों, हेतु व्यवसाय विज़ाओं सहित सभी प्रकार के विज़ा शुल्कों में संशोधन किया। वि.मं. ने विज़ा शुल्कों का संशोधन करते समय, विशेष रूप से निर्देश दिया था कि व्यवसायिक विज़ा न्यूनतम एक वर्ष की वैधता हेतु जारी किया जाना चाहिए।

वर्ष 2012-13 के लिए भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन सं. 13 में विदेश मंत्रालय के जून 2008 के अनुदेशों (1 जुलाई 2008 से लागू), जिसके अनुसार व्यवसायिक विज़ा न्यूनतम एक वर्ष की अवधि हेतु जारी किया जाना चाहिए, के उल्लंघन में व्यवसायिक विज़ा शुल्क की कम वसूली के मामले उठाये गये थे। मंत्रालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया था तथा बताया था (नवम्बर 2010) कि व्यवसायिक विज़ा शुल्क पर अनुदेशों को विदेश स्थित सभी मिशनों तथा केन्द्रों को पुन: भेजा गया था। मंत्रालय ने एक ओर स्पष्टीकरण जारी किया (नवम्बर 2010) कि आवेदक द्वारा मांग किए जाने पर मिशन तथा केन्द्र एक वर्ष से कम अवधि के लिए वैध विज़ा जारी कर सकते है परंतु शुल्क एक वर्ष के लिए ही लगाया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित मिशनों तथा केन्द्रों में व्यवसाय विज़ा शुल्क की कम वसूली के मामले पाए:

| मिशन/केन्द्र | स्थानीय मुद्रा में एक वर्ष के लिए व्यवसाय विज़ा शुल्क | स्थानीय मूद्रा में छः महीनों के लिए व्यवसाय विज़ा शुल्क | अंतर | जारी छमाही व्यवसाय विज़ाओं की संख्या | राजस्व की हानि | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | स्थानीय मुद्रा में | भारतीय ₹ में |
| **भा.उ. ओटावा** | सी.ए.डी. 183 | सी.ए.डी 123 | सी.ए.डी 60 | 819 | सी.ए.डी. 49140 | 2722356 |
| **भा.प्र.वा.दू. टोरोंटो** | सी.ए.डी 183 | सी.ए.डी. 123 | सी.ए.डी 60 | 7778 | सी.ए.डी. 466680 | 25854072 |
| **भा.प्र.वा.दू. वनकोवर** | सी.ए.डी 183 | सी.ए.डी 123 | सी.ए.डी 60 | 2593 | सी.ए.डी 155580 | 8619132 |
| **भा. दू. मैक्सिको** | एम.एक्स.एन 1680 | एम.एक्स.एन. 1120 | एम.एक्स. एन. 560 | 3940 | एम.एक्स.एन 2206400 | 10325952 |
| **भा.दू. हैग** | यूरो 148 | यूरो 99 | यूरो 49 | 13152 | यूरो 644448 | 54521718 |
| **योग** | **102043230** | | | | | |

उत्तर में, भा.उ. ओटावा ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार किया तथा बताया कि मंत्रालय के जून 2008 के अनुदेशों की व्याख्या में गलती के कारण भा.उ. ओटावा तथा कनाडा में स्थित इसके केन्द्र छः महीनों के लिए व्यवसायिक विज़ा जारी करते रहे जिसमें निर्धारित शुल्क कम था परंतु दिसंबर 2012 से एक वर्ष का व्यवसायिक विज़ा जारी करना प्रारम्भ कर दिया गया। भा.दू. मैक्सिको ने बताया कि एक वर्ष का व्यवसायिक विज़ा जारी करने के संबंध में मंत्रालय का दिनाँक 10 जून 2008 का पत्र मिशन में प्राप्त नहीं हुआ था। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, मिशन ने मार्च 2014 से मंत्रालय के अनुदेशों के अनुसार निर्धारित दरों पर एक वर्ष का व्यवसायिक विज़ा जारी करना प्रारम्भ कर दिया था। हैग स्थित मिशन भी लेखापरीक्षा से सहमत (अक्तूबर 2014) हुआ तथा इसने बताया कि 31 मार्च 2014 से न्यूनतम एक वर्ष के लिए व्यवसायिक विज़ा शुल्क लगाना प्रारम्भ कर दिया गया था।

मंत्रालय (दिसंबर 2014) ने, लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकर करते हुए, व्यवसायिक विज़ा जारी करने पर मंत्रालय के अनुदेश के गैर-कार्यान्वयन के कारणों का समर्थन किया तथा बताया व्यवसायिक विज़ा शुल्क की वसूली में विसंगति मंत्रालय के परिपत्र की गलतफहमी तथा अनुदेशों की अलग व्याख्या के कारण हुई थी जो वाणिज्यदूतीय अधिकारियों के मन में वास्तविक उलझन का कारण बनी। निश्चित रूप से उलझन को समाप्त करने हेतु इस विषय पर समेकित अनुदेश जारी किए जा रहे हैं।

तथापि, तथ्य यह है कि एक वर्ष के व्यवसायिक वीज़ाओं, जिनमें मंत्रालय के अनुदेशों के अनुसार उच्च निर्धारित दरें लगनी थीं, के स्थान पर कम निर्धारित शुल्क वाले छः महीने के व्यवसायिक विज़ाओं को जारी करने के कारण मिशन तथा केन्द्रों ने राजस्व वसूल नहीं की जिसे अन्यथा भारत सरकार को जमा किया जाना था परिणामस्वरूप ₹10.20 करोड़ के राजस्व की कम वसूली की गई। इसके अतिरिक्त, उपरोक्त मामलों में लेखापरीक्षा द्वारा व्यवसायिक विज़ा शुल्कों की कम उगाही इंगित किए जाने पर मिशनों तथा केन्द्रों द्वारा तुरंत सुधारात्मक कार्रवाई की गई।

अतः मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इसके द्वारा विदेशी मिशनों तथा केन्द्रों को जारी सभी अनुदेशों में पर्याप्त स्पष्टता एवं एक व्याख्या हो तथा यह समय पर पहुंचाएं भी जाएं। सभी मिशनों तथा केन्द्रों द्वारा इसके अनुदेशों की अनुपालना को सुनिश्चित करने हेतु एक अनुपालना तंत्र भी अपेक्षित है क्योंकि कुछ मिशनों तथा केन्द्रों, जो लेखापरीक्षा की नमूना जांच में शामिल नहीं थे, में विज़ा शुल्कों की कम वसूली की संभावना हो सकती है।

### 5.3 संस्वीकृति के बिना आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्ति पर ₹429.81 लाख का अप्राधिकृत व्यय

**ह्यूस्टन तथा शिकागो में महावाणिज्य दूतावास ने मंत्रालय के नियमों तथा अनुदेशों के उल्लंघन में आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्त की।**

सामान्य वित्तीय नियमावली (सा.वि.नि.) के नियम 22 के अनुसार, कोई भी प्राधिकारी तब तक कोई व्यय नहीं करेगा अथवा व्यय की कोई देयता, ग्रहण नहीं करेगा जब तक कि इसे सक्षम प्राधिकारी द्वारा संस्वीकृत न किया गया हो। इसके अतिरिक्त, विदेश में स्थित भारत सरकार के प्रतिनिधियों की वित्तीय शक्तियों की सारणी-1 की मद सं. 12(2) के अनुसार मिशन/केन्द्र द्वारा इस शर्त पर आकस्मिकता स्टाफ नियुक्त किया जा सकेगा कि नियमित प्रवृत्ति के कार्य के लिए अथवा नियमित स्थापना से वहन किये जाने वाले रिक्त पदों के प्रति न हो। विदेश मंत्रालय (वि.मं.) ने मिशनो/केन्द्रों को निर्धारित नियमों एवं विनियमों के उल्लंघन में आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्ति न करने के विभिन्न अनुदेश जारी किए। मंत्रालय ने सभी आकस्मिकता कर्मियों को हटाने हेतु मिशनों तथा केन्द्रों को जनवरी 2009 में पुन: परामर्श दिया था तथा ऐसा करने में विफल होने पर उपयुक्त प्राधिकार के बिना आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्ति करने हेतु उत्तरदायी अधिकारियों पर जवाबदेही निर्धारित की जानी थी।

भारतीय महावाणिज्य दूतावास (भा.म.दू.), ह्यूस्टन (मार्च 2014) में अप्रैल 2011 से फरवरी 2014 तथा भा.म.दू., शिकागो (अक्तूबर 2013) में अप्रैल 2012 से सितंबर 2013 की अवधि हेतु अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि इन वाणिज्य दूतावासों द्वारा सक्षम प्राधिकारी की संस्वीकृति के बिना तथा वर्तमान नियमों तथा मंत्रालय के अनुदेशों का उल्लंघन कर आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्ति पर क्रमश: ₹211.02 लाख तथा ₹218.79 लाख का व्यय किया था।

### भा.म.दू., ह्यूस्टन

लेखापरीक्षा ने पाया कि भा.म.दू., ह्यूस्टन ने वाणिज्यदूतीय कार्य हेतु अप्रैल 2011 से फरवरी 2014 तक की अवधि के दौरान सक्षम प्राधिकारी की संस्वीकृति के बिना नौ आकस्मिकता कर्मियों की नियुक्ति की थी तथा उनमें से

दो को सन्देशवाहक के रूप में उपयोग किया जा रहा था। भा.म.दू., ह्यूस्टन द्वारा आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्ति पर किया गया अप्राधिकृत व्यय ₹211.02[3] लाख का था।

उत्तर में, भा.म.दू., ह्यूस्टन ने बताया (मई 2014) कि ओ.सी.आई. तथा पी.आई.ओ. कार्ड जारी करने से बढ़े कार्य भार की समस्या से निपटने के लिए आकस्मिकता स्टाफ नियुक्त किया गया था। इसके अतिरिक्त, वाणिज्य दूतावास द्वारा दो सन्देशवाहकों को प्रत्यायोजित शक्तियों के तहत नियुक्त किया गया था तथा वि.मं. द्वारा दो पद अगस्त 2011 (क्यू./सी.सी.पी./576/09/10) तथा जनवरी 2012 (क्यू./सी.सी.पी./576/12/2010) में संस्वीकृत किये गये थे।

भा.म.दू., ह्यूस्टन का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि वर्तमान नियमों के तहत् वाणिज्य दूतावास नियमित प्रवृत्ति के कार्य हेतु आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्ति नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त, वाणिज्यदूतावास द्वारा उल्लिखित वि.मं. की संस्वीकृतियॉ आकस्मिकता स्टाफ लगाने के लिए न होकर एक-एक वर्ष की अवधि हेतु स्थानीय कर्मचारियों की नियुक्ति के लिए थी। इसलिए, भा.म.दू., ह्यूस्टन द्वारा आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्ति से नियमों तथा मंत्रालय के अनुदेशों का उल्लंघन हुआ।

**भा.म.दू., शिकागो**

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि भा.म.दू., शिकागो ने वाणिज्यदूतीय कार्य हेतु सक्षम प्राधिकारी की संस्वीकृति के बिना 2012-13 से 2014-15 (सितंबर 2014 तक) की अवधि के दौरान अलग-अलग समय पर 7 से 18 आकस्मिकता कर्मियों की नियुक्ति की तथा उनमें से एक से सन्देशवाहक का कार्य लिया

[3] ₹72.03 लाख 2011-12 के दौरान; ₹52.32 लाख 2012-13 के दौरान; तथा ₹86.67 लाख 2013-14 के दौरान (फरवरी 2014 तक)

जिन पर कुल ₹218.79[4] लाख का अप्राधिकृत व्यय किया गया। लेखापरीक्षा ने यह भी देखा कि 2012-13 के दौरान, वर्तमान नियमों के उल्लंघन में तीन आकस्मिकता कर्मियों को नियमित स्थापना से वहन किये जाने वाले रिक्त पदों के प्रति लगाया गया था।

उत्तर (अक्तूबर 2014) में, लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार करते हुए भा.म.दू., शिकागो ने बताया कि आकस्मिकता स्टाफ की नियुक्ति अपरिहार्य हो गई थी क्योंकि वाणिज्यदूतावास में विज़ा तथा ओ.सी.आई. कार्डों से संबंधित कार्य काफी अधिक था। आकस्मिकता स्टाफ को नियुक्त करने पड़े क्योंकि वाणिज्यदूतावास द्वारा प्रस्तावित कम वेतन-मान के कारण योग्य उम्मीदवार नियमित नियुक्ति हेतु इच्छुक नहीं थे। मंत्रालय को आकस्मिकता स्टाफ हेतु स्वीकृति प्रदान करने का अनुरोध कर दिया गया था।

मंत्रालय ने बताया (दिसंबर 2014) कि सक्षम व्यय की प्राधिकारी द्वारा कार्योत्तर मंजूरी हेतु कार्यवाही कर लेखापरीक्षा अभ्युक्ति का समाधान किया जा रहा है।

किन्तु, तथ्य यही है कि वाणिज्य दूतावसों द्वारा आकस्मिकता स्टाफ पर किया गया ₹429.81 लाख का व्यय अप्राधिकृत एवं मंत्रालय के अनुदेशों के उल्लंघन में था। कार्योत्तर मंजूरी द्वारा मामले का निपटान करना वि.मं. तथा मिशनों/वाणिज्य दूतावासों में व्यय के पुष्टिकरण तथा प्राधिकरण की प्रक्रिया पर कमजोर नियंत्रण को ही दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, मंत्रालय द्वारा नियमित रूप से कार्योत्तर मंजूरी प्रदान किया जाना भविष्य में मिशनों/ वाणिज्यदूतावासों द्वारा बार-बार उलंघनो को बढ़ावा देगा।

---

[4] 110.92 लाख 2012-13 के दौरान; 69.01 लाख 2013-14 के दौरान; तथा 38.86 लाख 2014-15 के दौरान (सितम्बर 2014 तक)