अध्याय-IV

मास्टर सेवा अनुबन्ध तथा अभिशासन ढ़ाचे का कार्यान्वयन

पी.पी.पी. अथवा आउटसोर्स आधार पर सरकारी परियोजना के सफल कार्यान्वयन को एक उचित तन्त्र के माध्यम से निर्धारित मानकों के अनुसार परियोजना के कार्यान्वयन को पर्याप्त सेवा सुपुर्दगी मानक और प्रभावी मॉनीटरिंग के प्रतिपादन की आवश्यकता है।

4.1 परियोजना कार्यान्वयन शर्तें

मंत्रालय ने सेवा प्रदाता के चयन हेतु बोलियां आमंत्रित की (अक्टूबर 2007)। मंत्रालय में आठ बोलियां प्राप्त हुई थीं। बोलियों के मूल्यांकन हेतु विदेश मंत्री के अनुमोदन से एक निविदा समिति गठित की गई थी। तकनीकी तथा वित्तीय बोलियों के मूल्यांकन के बाद समिति ने एल1, अर्थात मै. टाटा कंसल्टेंसी सर्विसेज लिमिटेड (मै. टी.सी.एस.) की बोली का चयन किया (जुलाई 2008)। एमईए और मै. टी.सी.एस. लिमिटेड के बीच एक मास्टर सेवा अनुबन्ध हस्ताक्षर किया गया था (अक्टूबर 2008)।

आर.एफ.पी. पुस्तक-II के खण्ड 2.2 के अनुसार, परियोजना पायलट अभिगम अपनाकर कार्यन्वित किए जाने को आयोजित थी जहाँ पी.एस.के. सेवाएं दो पायलट स्थानों-बंगलौर (3 पी.एस.के.) और चण्डीगढ़ (2 पी.एस.के.) में पहले आरम्भ की जाएगी और तब तीन माह के परीक्षण चालन, जो एमईए द्वारा नामित तीसरे पक्ष द्वारा सकारात्मक प्रमाणन पर पराकाष्ठा तक किया था, के बाद कार्यान्वयन शेष स्थानों पर आरम्भ किया जाना था। इसके अलावा, केन्द्रीय सुविधाएं जैसे पासपोर्ट पोर्टल, डाटा सेंटर, डाटा रिकवरी सेंटर, केन्द्रीय पासपोर्ट मुद्रण सुविधा, कॉल सेंटर (नागरिकों के लिए) और सहायता डैस्क स्थापित और पायलट परीक्षण चालन आरम्भ किए जा सकने से पूर्व तीसरे पक्ष द्वारा प्रमाणित किए जाने थे। इस खण्ड के अनुसार, एसपी आर.एफ.पी. पुस्तक-।। की धारा 3.2 अर्थात् एम.एस.ए. की अनुसूची-IX में यथा सांकेतिक सामयिकता के अन्दर टर्नकी

आधार पर परियोजना कार्यान्वयन योजना में सभी वेब अनुसूची के कार्यान्वयन के लिए उत्तरदायी था।

आर.एफ.पी. पुस्तक-I के खण्ड 10.4 के अनुसार "गो-लिव" से पूर्व जैसे ही एसपी इस प्रयोजन हेतु प्रणाली को तैयार किया जाना घोषित करता है परियोजना निदेशक को तीसरे पक्ष के माध्यम से पासपोर्ट प्रणाली के परीक्षण, स्वीकृति तथा प्रमाणन कराना था। परियोजना की 'गो-लिव' तारीख उस तारीख के रूप में परिभाषित की गई थी जिसको

(i) आर.एफ.पी. में आवश्यकताओं के अनुसार पासपोर्ट प्रणाली पूर्णतया प्रचालन में थी

(ii) सभी स्वीकृति परीक्षण सीपीवी/एमईए की सन्तुष्टि के अनुसार सफलतापूर्वक किए गए थे।

(iii) प्रणाली आर.एफ.पी. की आवश्यकताओं के अनुसार तीसरे पक्ष द्वारा प्रमाणित थी और

(iv) एस.एल.ए. अनुपालन कम से कम 80% के स्तर पर पहुँच गए थे।

मानकीकरण, परीक्षण एवं गुणवत्ता प्रमाणन (एस.टी.क्यू.सी.) जो इलेक्ट्रॉनिकी एवं सूचना प्रौद्योगिकी विभाग (डी.ई.आई.टी.वाई.), भारत सरकार का एक सम्बद्ध कार्यालय है, पी.एस.पी. हेतु तृतीय पक्ष लेखापरीक्षा एजेंसी है। जनवरी 2011 में एसटीक्यूसी (चरण-II) द्वारा परियोजना के प्रमाणन के बाद पी.एस.पी. सम्पूर्ण देश में आरम्भ करने के लिए निर्बाधित की गई थी। एम.एस.ए. की अनुसूची-IX के अनुसार पी.एस.पी. के गो-लिव की अनुसूचित तारीख 23 अगस्त 2011 थी। आर.एफ.पी. पुस्तक-II के अनुबन्ध-VI के खण्ड 3.2 के अनुसार एमईए अनुप्रयोग कार्यात्मकता और सत्यनिष्ठा सुनिश्चित करने के लिए तीसरे पक्ष के माध्यम से नियमित अन्तरालों पर व्यापक अनुप्रयोग लेखापरीक्षाएं करेगा। एसटीक्यूसी ने 12 जून 2012 को अन्तिम सत्यापन रिपोर्ट (चरण-III) जारी की और अपेक्षित गो-लिव प्रमाणन सौंप दिया। उसके बाद परियोजना का प्रचालन एवं अनुरक्षण चरण छः वर्षों अर्थात 12 जून 2012 से 11 जून 2018 तक एम.एस.ए. की शर्तों के अनुसार आरम्भ हुआ।

4.2 एम.एस.ए. तथा सेवा स्तर अनुबन्ध शर्तें

एम.एस.ए. का अर्थ आर.एफ.पी. की सभी पुस्तकों की सभी अनुसूचियों और विषय वस्तुओं तथा विनिर्दिशनों के साथ अनुबन्ध था। एम.एस.ए. की अनुसूची-VI में भुगतान अनुसूची अनुबद्ध की गई। जबकि अनुसूची-VIII एमईए और सेवा प्रदाता (एसपी) के बीच हुआ सेवा स्तर अनुबंध (एस.एल.ए.) था। एसपी से एस.एल.ए. के अन्तर्गत सेवा स्तर मापविद्या **अनुबंध-II** में दिए गए 27 मानदण्डों के सेट का अनुपालन करने की प्रत्याशा की गई थी। एस.एल.ए. में परियोजना के विभिन्न पणधारियों को एसपी द्वारा प्रस्तुत की जाने वाली सेवा के प्रत्याशित स्तरों का विशेष उल्लेख किया गया। यह प्रत्याशित स्तर आधार रेखा सेवा स्तर (आधाररेखा मापविद्या) कहा गया था। एसपी को तिमाही लेनदेन प्रभारों (क्यूटीसी) का भुगतान एस.एल.ए. मापविद्या के अनुपालन से जुडा था। आर.एफ.पी. के खण्ड 4.2(घ) के अनुसार एसपी को 100 प्रतिशत क्यूटीसी का भुगतान प्राप्त करना था यदि आधाररेखा निष्पादन मापविद्या का अनुपालन किया गया था। एस.एल.ए. में निर्दिष्ट अंक के अनुसार निम्न निष्पादन के मामले में एस पी कम भुगतान प्राप्त करेगा।

एम.एस.ए. तथा एस.एल.ए. से सम्बन्धित विशेष लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है:

4.2.1 एम.एस.ए. के खण्डों में असंगति

एम.एस.ए. की अनुसूची VI के खण्ड 2(ग) अनुबद्ध करता है कि पासपोर्ट सेवा प्रणाली के कार्यान्वयन, प्रचालन तथा अनुरक्षण की सम्पूर्ण शेष लागत एसपी द्वारा वहन की जाएगी और वाणिज्यिक प्रस्ताव में उसके द्वारा उद्धरित तथा एमईए द्वारा स्वीकृत सेवाओं की निम्नलिखित दो श्रेणियों के संबंध में दो प्रकार के सेवा प्रभारों के माध्यम से वसूल की जाएगी।

i. पासपोर्ट सेवाएं जो नई पासपोर्ट पुस्तिका के मुद्रण की अपेक्षा करती हैं और

ii सभी विविध सेवाएं, जिनको नई पासपोर्ट पुस्तिका के मुद्रण की आवश्यकता नहीं है।

एम.एस.ए. की अनुसूची vi का खण्ड 2(ट) अनुबद्ध करता है कि "सेवा प्रदाता को सेवा की प्रत्येक श्रेणी के लिए उस तिमाही में अभिलिखित संव्यवहारों की संख्या

के आधार पर और एसपी तथा एमईए के बीच अनुबन्ध में निर्दिष्ट एस.एल.ए. शर्तों के अध्यधीन प्रत्येक तिमाही के अन्त में एमईए द्वारा भुगतान किया जाएगा।" यह खण्ड दर्शाता है कि एसपी द्वारा उद्धरित सेवा प्रभारों का एमईए द्वारा भुगतान किया जाएगा।

तथापि अनुबन्ध का खण्ड 2(ङ) अनुबद्ध करता है कि "उपर्युक्त सेवा की दोनों श्रेणियों के लिए आवेदक जो ऑनलाइन आवेदन करते हैं, के लिए सेवा प्रभार ऊपर उद्धरित मूल सेवा प्रभारों के 75 प्रतिशत होंगे। यह ऑनलाइन लेनदेन करने के लिए नागरिकों को प्रोत्साहित करने के लिए किया गया था"। अनुसूची VI का खण्ड 2(ञ) अनुबद्ध करता है कि नागरिकों को सेवा प्रभारों की अनुसूची के बारे में उचित प्रकार सूचित किया जाएगा और सेवा प्रदाता इसका उचित प्रकार प्रचार से करेगा। एम.एस.ए. के ये दो खण्ड संकेत करते हैं कि पासपोर्ट सेवा प्रणाली के कार्यान्वयन, प्रचालन तथा अनुरक्षण के सेवा प्रभारों का एसपी को आवेदकों द्वारा भुगतान किया जाना है और ऑनलाइन आवेदक 25 प्रतिशत की छूट प्राप्त करेंगे। तथापि, मंत्रालय द्वारा अपनाई गई प्रणाली के अनुसार आवेदक पासपोर्ट फीस का सरकार को भुगतान करते हैं जो निर्धारित है (ऑनलाइन आवेदकों को कोई छूट नहीं है) और एक मंत्रालय है जो सेवा प्रभारों का एसपी को भुगतान करता है और ऑनलाइन आवेदकों के सेवा प्रभारों में 25 प्रतिशत छूट प्राप्त करता है।

इस प्रकार, खण्ड 2(ङ) और 2(ञ) खण्ड 2(ट) से संगत नहीं हैं। यह स्पष्ट नहीं है कि क्या सरकार ऑनलाइन आवेदकों को छूट देने का कोई इरादा रखती थी। एम.एस.ए. के खण्डों के बीच इस असंगति को दूर किए जाने की आवश्यकता है।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2015) कि यदि किसी अनुबन्ध के दो या अधिक खण्ड अस्पष्ट अथवा एक दूसरे के प्रतिकूल हैं तब खण्डों की व्याख्या सुसंगत व्याख्या के अनुसार होनी चाहिए। मंत्रालय का उत्तर प्रत्यायक नहीं है क्योंकि अनुबन्ध की शर्तें दर्शाती हैं कि आवेदक, जो ऑनलाइन आवेदन करते हैं, 25 प्रतिशत की छूट प्राप्त करेंगे जिस पर मंत्रालय द्वारा अपनाई गई प्रणाली में ध्यान नहीं दिया गया था। इसके अतिरिक्त, सेवा प्रभारों का प्रचार करने के लिए खण्ड 2(ञ) की कोई संगति नहीं है क्योंकि आवेदकों को एसपी इन प्रभारों का भुगतान करना अपेक्षित नहीं है।

सिफारिश: मंत्रालय एम.एस.ए. के खण्डों की जांच करे और विसंगति को दूर करने के लिए उचित कार्रवाई करें।

4.2.2 वॉक इन आवेदक की परिभाषा में परिवर्तन

एम.एस.ए. ने आवेदकों की दो श्रेणीयां-वाक इन तथा ऑनलाइन मानीं। पासपोर्ट सेवाएं देने के लिए निम्नलिखित दरें **(तालिका : 4.1)** लागू थीं जो नई पासपोर्ट पुस्तिका के मुद्रण की अपेक्षा करती हैं:

तालिका : 4.1
वॉक इन तथा ऑनलाइन दरें

(I) वॉक-इन आवेदक	₹ 199 (यदि तिमाही मात्रा 15 लाख से कम है)
(II) ऑनलाइन आवेदक	₹ 149.25 (यदि तिमाही मात्रा 15 लाख से कम है)

वॉक-इन आवेदक वो हैं जो पी.एस.के. में हाथ से आवेदन फार्म जमा करते हैं और काउंटर आपरेटर आवेदन फार्म भरने में तथा भौतिक आवेदन फार्म से प्रणाली में अपने विवरण लेने में सहायता करता है। डाटा एंट्री पूर्ण करने के बाद और आवेदक से पुष्टि करने के बाद काउंटर आपरेटर को वांछित पी.एस.के. जाने के लिए मुलाकात समय प्राप्त करने के लिए प्रणाली में आवेदन प्रस्तुत करना पड़ता है। इसकी तुलना में ऑनलाइन आवेदक मुलाकात तारीख तथा समय पर पी.एस.के. जाने से पूर्व स्वयं उन सभी कार्यकलापों को पहले ही पूर्ण कर चुका होता है। चूंकि ऑनलाइन आवेदकों की तुलना में वॉक-इन आवेदकों के मामले में सेवा प्रदाता द्वारा अधिक सेवाएं दी जानी थीं इसलिए वॉक-इन आवेदकों की सेवा प्रभार दरें ऑनलाइन आवेदकों की अपेक्षा अधिक थीं।

लेखापरीक्षा संवीक्षा में पता चला कि 100 प्रतिशत ऑनलाइन मुलाकात की प्रणाली परियोजना वॉक-इन की परिभाषा में परिवर्तन के कारण 26 जुलाई 2012 से लागू की गई थी। सेवा प्रदाता के बिलों की संवीक्षा से पता चला कि ₹199 प्रति आवेदन की दर पर वॉक-इन आवेदनों को भुगतान मई 2015 तक अभी भी विद्यमान था। मंत्रालय ने मै. टी.सी.एस. को वॉक-इन आवेदनों के लिए परियोजना के आरम्भ से मई 2015 तक ₹81.30 लाख (**अनुबन्ध-III**) का भुगतान किया था।

मंत्रालय ने स्पष्ट किया (नवम्बर 2015) कि नागरिक जो सरकारी/राजनयिक पासपोर्टों की मांग कर रहे थे, ने ए.आर.एन.[1] बिना पी.एस.के. का दौरा किया और सम्पूर्ण डाटा भौतिक आवेदन फार्मों में भरा गया था और पी.एस.के. के 'ए' क्षेत्र में सेवा प्रदाता द्वारा उत्तरदायित्व लिया गया था और इसलिए वॉक-इन आवेदक के लिए ₹199 प्रति आवेदन भुगतान सही था तथा गलत नहीं था।

यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वर्ष 2013 तथा 2014 के प्रकाशित वार्षिक डाटा से लेखापरीक्षा ने देखा कि सरकारी तथा राजनायिक पासपोर्ट प्राप्त करने के लिए केवल 4086 आवेदन सेवा प्रदाता द्वारा हाथ में लिये गये थे जबकि, वॉक-इन आवेदन के लिए ₹54.12 लाख की राशि का 27198 आवेदनों के लिए भुगतान किया गया था। इस प्रकार मंत्रालय ने सेवा प्रदाता को ₹11.50 लाख[2] का अधिक भुगतान किया गया था जिसे वसूल किए जाने की आवश्यकता है।

4.2.3 व्यस्त समय पारिभाषिकी के आधार पर सेवा प्रदाता को इनाम

आर.एफ.पी. चरण के दौरान, यह माना गया था कि 80 प्रतिशत आवेदक हस्तचालित (वॉक-इन) आवेदन करेंगे और 20 प्रतिशत ऑनलाइन आवेदन करेंगे। लक्ष्य पूरा करने के लिए भीड़ तथा मात्रा से निपटने के लिए और एसपी को इनाम देने के लिए व्यस्त घंटा तथा गैर व्यस्त घंटा की संकल्पना परिकल्पित की गई थी। तथापि, परिवर्तन नियंत्रण टिप्पणी (सी.सी.एन.) 0147 (जुलाई 2012), के अनुसार वॉक-इन की परिभाषा ए.आर.एन. के साथ वॉक-इन में बदली गई थी जिसमें पी.एस.के. आने से पूर्व फार्म ऑनलाइन भरना आवश्यक है। इस प्रकार, व्यस्त घंटा निष्पादन से सम्बन्धित इनाम को तदनुसार संशोधित किया जाना अपेक्षित था।

---

[1] ए.आर.एन. आवेदन संदर्भ संख्या है। यह नागरिकों द्वारा ऑनलाइन आवेदन भरने के पश्चात पावती रसीद का प्रिंट आउट है।

[2] (वॉक-इन आवेदनों की संख्या जिसके लिए भुगतान ₹ 199 की दर पर किया गया 27198 है घटाएं वास्तविक आवेदनों की संख्या जिनके लिए सरकारी/राजनयिक पासपोर्ट से संबंधित सेवाएं दी गई 4086)× ₹ 49.75

लेखापरीक्षा ने पाया कि सेवा देने के लिए आधाररेखा समय 45 मिनट से अधिक अथवा बराबर के लिए शास्ति के साथ 45 मिनट से कम था और 30 मिनट से कम के लिए इनाम था। ऑनलाइन आवेदकों के मामले में सम्बन्धित निष्पादन मानदण्ड क्रमश: 25 मिनट तथा 18 मिनट थे। चूंकि अब सभी आवेदन ऑनलाइन हैं इसलिए वॉक-इन आवेदकों से सम्बन्धित खण्ड अब सुसंगत नहीं है और आॅनलाइन आवेदकों के निष्पादन संकेतक ए.आर.एन. वाले आवेदकों को लागू होने चाहिए थे। लेखापरीक्षा ने देखा कि वॉक-इन आवेदकों से सम्बन्धित निष्पादन संकेतकों के आधार पर सितम्बर 2012 से मई 2015 तक के दौरान सेवा प्रदाता को ₹ 61.49 लाख का भुगतान किया गया था जो उचित नहीं था।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2015) कि एन.आई.एस.जी. सिफारिश के अनुसार पी.एस.के. प्रचालन का सम्पूर्ण दिन व्यस्त समय दिन के रूप में माना जाना था जिसके लिए प्रति तिमाही ₹ 2.00 करोड़ की राशि के बोनस/इनाम के अतिरिक्त भुगतान की लागत मंत्रालय को आनी थी। उन्होने आगे बताया कि अब ऑनलाइन मुलाकात समय के माध्यम से पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाओं के लिए नागरिकों के प्रवाह को विनियमित करने का निर्णय लिया गया है।

उत्तर प्रत्यायक नहीं है क्योंकि प्रणाली में परिवर्तन के बाद वॉक-इन आवेदकों की कोई संकल्पना नहीं थी जहाँ पी.एस.के. को आवेदन की डाटा एन्ट्री भी करनी होगी। इसलिए वॉक-इन आवेदकों के मामले में सेवा देने के लिए 45 मिनट और 30 मिनट से कम आधाररेखा समय रखना उचित नहीं है।

सिफारिश: मंत्रालय प्रणाली में परिवर्तन के अनुरूप एस.पी. को इनाम भुगतान तन्त्र की समीक्षा करे।

4.2.4 पी.एस.के. में नागरिकों द्वारा बिताए गए औसत समय की गणना में परिवर्तन

एस.पी. द्वारा भेजे गए तिमाही आधार पर डाटा के आधार पर सेवा प्रदाता को भुगतान तिमाही आधार पर जारी किया गया था। एस.पी. को देय तिमाही संव्यवहार प्रभारों का भुगतान एम.एस.ए. की अनुसूची VIII के परिशिष्ट क में दी गई तालिका (**अनुबन्ध-II**) में निर्धारित एस.एल.ए. मापविद्या के अनुपालन से जुड़ा

था। तालिका में निम्न/उच्च निष्पादन और उल्लंघन स्तरों की सीमाएं तथा मापविद्या निर्दिष्ट है। एस.पी. 100 प्रतिशत तिमाही संव्यवहार प्रभार प्राप्त करेगा यदि आधार रेखा निष्पादन मापविद्या का अनुपालन किया जाता है। निम्न निष्पादन/उल्लंघन स्तर के मामले में कम भुगतान और उच्च निष्पादन के मामले में एस.पी. अधिक भुगतान प्राप्त करेगा। एम.एस.ए. के एस.एल.ए. में प्रदत्त पी.एस.के. में नागरिक द्वारा बिताए गए औसत समय की गणना की कार्यप्रणाली नीचे की **तालिका 4.2** के अनुसार संशोधित की गई थी:

तालिका 4.2

एस.एल.ए. में विचलनों पर लेखापरीक्षा निष्कर्ष

क्र.सं.	एम.एस.ए. के अनुसार एस.एल.ए.	एस.एल.ए. में संशोधित कार्यप्रणाली	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
1.	एस.एल.ए. 1 के अनुसार 45 मिनट (आधार रेखा मापविद्या) वॉक-इन नागरिक के लिए था और एस.एल.ए. 2 के अनुसार 25 मिनट (आधार रेखा मापविद्या) ऑनलाइन नागरिक के लिए थी। एस.एल.ए. 1 (वॉक-इन) आधार रेखा मापविद्या अंक के लिए 45 मिनट के अन्दर होने पर पी.एस.के. में नागरिकों के 99 प्रतिशत अथवा	प्रणाली जुलाई 2012 से (सी.सी.एन. 0147) 100 प्रतिशत ऑनलाइन हो गई है जिसमें वॉक-इन श्रेणी ए.आर.एन. के साथ वॉक-इन में बदल गई थी। एस.एल.ए. 1 (ए.आर.एन. के साथ वॉक-इन)- 90 प्रतिशत नागरिकों का औसत सेवा समय/आधार रेखा	वॉक-इन नागरिक के मामले में हस्तचालित आवेदन में व्यक्तिगत विवरण एसपी द्वारा भरने पड़ते हैं परन्तु अब चूंकि प्रणाली 100 प्रतिशत ऑनलाइन हो गई है इसलिए ए.आर.एन. के साथ वॉक-इन श्रेणी में एसपी द्वारा व्यक्तिगत विवरण हाथ से भरने की आवश्यकता नहीं है। इसलिए ए.आर.एन. के साथ वॉक-इन के मामले में 45 मिनट के आधार पर सेवा प्रदाता को भुगतान गलत था। चूंकि सेवा प्रदाता को तिमाही भुगतान पी.एस.के. में नागरिकों द्वारा बिताए

क्र.सं.	एम.एस.ए. के अनुसार एस.एल.ए.	एस.एल.ए. में संशोधित कार्यप्रणाली	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
	अधिक तक औसत प्राप्त किया जाना चाहिए।	मापविद्या अंक के लिए टोकन 45 मिनट के अन्दर होना चाहिए।	गए औसत समय की गणना करने के लिए 99 प्रतिशत से 90 प्रतिशत तक (एस.एल.ए. सं. 1 तथा 2) और 95 प्रतिशत से 90 प्रतिशत तक (एस.एल.ए. सं. 3 तथा 4) नागरिकों की संख्या कम करने के द्वारा इस माप पर आधारित थे इसलिए सेवा प्रदाता को अधिक आधार रेखा माप अंक उपलब्ध कराने के द्वारा अनुचित लाभ दिया गया है। चूंकि गणना की कार्यप्रणाली में परिवर्तन एसपी को किए जा रहे भुगतानों पर प्रत्यक्ष प्रभाव रखता था इसलिए औचित्य बिना एसपी के पक्ष में परिवर्तन गलत था।
2.	एस.एल.ए. 2 (ऑनलाइन)- आधाररेखा मापविद्या अंक के लिए 25 मिनट के अन्दर होने पर पी.एस.के. में 99 प्रतिशत अथवा अधिक नागरिकों द्वारा बिताए गए समय के साथ औसत प्राप्त किया जाना चाहिए।	एस.एल.ए. 2 (मुलाकात के साथ ऑनलाइन) - 90 प्रतिशत नागरिकों/ टोकनों का औसत सेवा समय आधाररेखा मापविद्या अंक के लिए 25 मिनट के अन्दर होना चाहिए।	
3.	एस.एल.ए. 3 (वॉक-इन)- 30 मिनट के अन्दर होने पर पी.एस.के. में 95 प्रतिशत अथवा अधिक नागिरिकों द्वारा बिताए गए समय और आधार रेखा मापविद्या अंक के लिए 45 मिनट के अन्दर होने पर 4 प्रतिशत अथवा कम नागरिकों द्वारा बिताए गए समय के साथ औसत प्राप्त किया जाना चाहिए।	एस.एल.ए. 3 (ए आर.एन. के साथ वॉक-इन)- आधार रेखा माप अंक के लिए 90 प्रतिशत नागरिकों/टोकनों का औसत सेवा समय 45 मिनट के अन्दर होना चाहिए।	

क्र.सं.	एम.एस.ए. के अनुसार एस.एल.ए.	एस.एल.ए. में संशोधित कार्यप्रणाली	लेखापरीक्षा निष्कर्ष
4.	एस.एल.ए. 4 (ऑनलाइन)- 18 मिनट के अन्दर होने पर पी.एस.के. में 95 प्रतिशत अथवा अधिक नागरिकों द्वारा बिताए गए समय और आधार रेखा मापविद्या अंक के लिए 25 मिनट के अन्दर होने पर 4 प्रतिशत अथवा कम नागरिकों द्वारा बिताए गए समय के साथ औसत प्राप्त किया जाना चाहिए।	एस.एल.ए. 4 (मुलाकात के साथ ऑनलाइन) - 90 प्रतिशत नागरिकों/टोकनों का औसत सेवा समय आधार रेखा मापविद्या अंक के लिए 25 मिनट के अन्दर होना चाहिए।	
5.	एस.एल.ए. 3 के मामले में गैर व्यस्त घंटो के दौरान नागरिक द्वारा बिताया गया औसत समय निम्नवत था। आधाररेखा मापविद्या- <30 मिनट निम्न निष्पादन->=30 मिनट उल्लंघन- >45 मिनट	गैर व्यस्त घंटो के दौरान पी.एस.के. में नागरिक (ए.आर.एन. के साथ वॉक-इन) द्वारा बिताया गया औसत समय आधार रेखा मापविद्या-<45 मिनट निम्न निष्पादन->= 45 मिनट उल्लघंन- >60 मिनट	वर्तमान प्रणाली के अनुसार ए.आर.एन. आवेदक के साथ वॉक-इन को स्वयं द्वारा ऑनलाइन मुलाकात समय लेना पड़ता था इसलिए नीचे दिए अनुसार ऑनलाइन समय वॉक-इन आवेदक को लागू होना चाहिए था। आधार रेखा मापविद्या -<18 मिनट निम्न निष्पादन->= 18 मिनट उल्लंघन- >25 मिनट

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2015) कि आर.एफ.पी. में यथा सम्मिलित एस.एल.ए. 1 से 4 राष्ट्रीय स्मार्ट सरकार संस्थान द्वारा संस्तुत किए गए थे और आर.एफ.पी. के अनुसार एस.एल.ए. की समीक्षा विशेष समय अन्तराल पर की जानी अपेक्षित थी। इसलिए, एस.एल.ए. 1 से 4 संशोधित किए गए हैं और एन.आई.एस.जी. ने भी सिफारिश की पी.एस.के. प्रचालन का सम्पूर्ण दिन व्यस्त समय दिन माना जाना चाहिए। मंत्रालय ने आगे बताया (नवम्बर 2015) कि सामाजिक व्यवहार कारकों के कारण 10 प्रतिशत नागरिक टोकन जारी करने के बाद काउंटरों पर नहीं आ रहे थे जो सेवा प्रदाता के नियंत्रण से बाहर था, इसलिए, सेवा प्रदाता को दण्डित न करने के लिए सावधानी बरती गई थी।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि एस.एल.ए. 1 के मामले में पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाओं के लिए आवेदन करने की प्रणाली एसएसए करने के बाद मंत्रालय द्वारा बदल दी गई थी। प्रणाली में परिवर्तन को कारण आवेदनों के संसाधन के लिए एसपी द्वारा लिए गए समय में पर्याप्त कमी हुई क्योंकि सभी आवेदन अब ऑनलाइन आवेदन हैं। एनआईएसजी की रिपोर्ट के आधार पर सामाजिक व्यवहार कारकों के कारण कार्यप्रणाली परिवर्तन के संबंध में यह नोट किया जाये कि उपर्युक्त परिवर्तन करने वाले सी.सी.एन. जुलाई 2012 में किए गए थे जिनमें परिवर्तनों के लिए कोई औचित्य शामिल नहीं किया गया था जबकि एन.आई.एस.जी. की अध्ययन रिपोर्ट नवम्बर 2012 में मंत्रालय को दी गई थी। इसके अतिरिक्त, एन.आई.एस.जी. ने, अपनी रिपोर्ट में सामाजिक व्यवहार का कोई मात्रात्मक विश्लेषण नहीं दिया था। तर्क कि 10 प्रतिशत नागरिक टोकन जारी होने के बाद काउंटर पर नहीं आ रहे थें, के समर्थन में कोई मात्रात्मक विश्लेषण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया था।

सिफारिश: एस.एल.ए. 1 के निष्पादन मानदण्डों को प्रणाली में परिवर्तन के अनुरूप संशोधित करने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त एस.एल.ए. के परिकलन की कार्यप्रणाली में परिवर्तन पर्याप्त औचित्य पर आधारित होने चाहिए।

4.3 अभिशासन ढ़ाचा-कमियां

पासपोर्ट सेवा परियोजना के मास्टर सेवा अनुबन्ध (एम.एस.ए.) की अनुसूची-IV का खण्ड 4.1 परियोजना के कार्यान्वयन की निगरानी के लिए कार्यक्रम

अभिशासन ढांचा निर्धारित करता है और यथा अपेक्षित मार्गनिर्देश प्रदान करता है। एम.एस.ए. में नीचे दिए अनुसार अभिशासन और कार्यान्वयन की परिकल्पना की गई है:

अधिकार प्राप्त समिति	• शिखर निर्णय करने का निकाय • सभी झलक तथा नीति स्तर निर्णय
कार्यक्रम प्रबन्धन समिति	• निष्पादन मॉनीटरिंग के लिए उत्तरदायी • प्रबन्धन सम्बन्धित मामलों में परिवर्तन अनुमोदित करना

उपर्युक्त अभिशासन ढांचे का उद्देश्य निम्न के लिए प्रक्रियाएं स्थापित और अनुरक्षित करना था।

- मंत्रालय तथा सेवा प्रदाता के बीच संबंध की व्यवस्था करना,
- सेवाओं का वितरण सुनिश्चित करने, पार्टियों के हितों का सतत संरेखण सुनिश्चित करने के लिए अपनाएं जाने वाले सिद्धान्तों को परिभाषित करना,
- प्रत्येक पार्टी के अन्दर सही स्तर पर बनाए गए सम्बन्ध सुनिश्चित करना
- संबंध संशोधित करने और बनाए रखने के लिए नमनीयता स्थापित करना

जैसा उपर उल्लेख किया गया कि एम.एस.ए. (आर.एफ.पी. पुस्तक-III) प्रत्येक स्तर के लिए सुपरिभाषित तथा स्पष्टतया अलग-अलग भूमिकाओं के साथ अभिशासन ढॉचा निर्धारित करता है। तथापि यह देखा गया था कि वास्तविक कार्यान्वयन में शिखर स्तर अभिशासन तथा निगरानी का पूर्णतया अभाव था जैसा नीचे वर्णित है:-

4.3.1 अधिकार प्राप्त समिति

एम.ई.ए. द्वारा गठित अधिकार प्राप्त समिति समग्र संदृश्य तथा नीतिगत मामलों से सम्बन्धित सभी निर्णय लेने के लिए उत्तरदायी थी। एम.ई.ए. ने अध्यक्ष के रूप में विदेश सचिव और समिति के सदस्यों के रूप में ए.एस. (सी.पी.वी.), ए.एस. (एफ.ए.), जे.एस. (पी.एस.पी. एवं सी.पी.ओ.), जे.एस. (ई.जी. एवं आई.टी.), सचिव (डाइटवाई)[3] से बनी अधिकार प्राप्त समिति गठित की। अधिकार प्राप्त समिति की छः माह में कम से कम एक बार बैठक अपेक्षित थी।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा में पता चला कि अधिकार प्राप्त समिति की अगस्त 2015 तक केवल तीन बैठकें अर्थात् 11 जनवरी 2007, 16 फरवरी 2007 और 09 जुलाई 2007 को हुईं। लेखापरीक्षा ने आगे देखा कि अधिकार प्राप्त समिति (पैरा 4.2) के अनुमोदन बिना अनेक नीति निर्णय जैसे, अनिवार्य ऑनलाइन पंजीकरण और वॉक-इन आवेदक की परिभाषा से लिए गए थे।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2015) कि अधिकार प्राप्त समिति की बैठक आर.एफ.पी./एम.एस.ए. के अन्तिमीकरण, सफल बोलीदाता के साथ करार हस्ताक्षर करने से पूर्व अनिवार्य थी और इसने विस्तृत परियोजना रिपोर्ट और प्रस्ताव के अनुरोध के अन्तिमीकरण के दौरान निर्णायक भूमिका निभाई थी। उसके बाद ए.एस. (सी.पी.वी.) की अध्यक्षता वाली निर्णायक भूमिका निभाई थी। उसके बाद ए.एस. (सी.पी.वी.) की अध्यक्षता वाली कार्यक्रम प्रबन्धन समिति ने परियोजना के कार्यान्वयन में अग्रणी भूमिका अदा की।

मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनिवार्य आनलाइन पंजीकरण के प्रस्ताव पर भी 09 जुलाई 2007 को आयोजित पी.एस.पी. की अधिकार प्राप्त समिति में चर्चा की गई थी और यह निर्णय हुआ था कि प्रणाली वॉक-इन आवेदकों तथा आनलाइन पंजीकरण दोनों के लिए प्रदान की जानी चाहिए। बाद में अधिकार प्राप्त समिति की सहमति बिना आनलाइन अनिवार्य बनाया गया था। तथ्य यह शेष रहा कि अधिकार प्राप्त समिति की यथा निर्धारित बैठकें नहीं हुई थीं और महत्वपूर्ण नीति मामले अधिकार प्राप्त समिति द्वारा अनुमोदित नहीं थे।

---

[3] डाइटवाई- इलेक्ट्रॉनिक एवं सूचना प्रौद्योगिकी विभाग

सिफारिश: अधिकार प्राप्त समिति की छ: माह में एक बार बैठक होनी चाहिए और सम्पूर्ण झलक तथा नीति मामले यथा निर्धारित इसके माध्यम से होने चाहिए।

4.3.2 कार्यक्रम प्रबन्धन समिति (पी.एम.सी.)

एम.ई.ए. ने अध्यक्ष के रूप में ए.एस. (सी.पी.वी.) और सदस्य के रूप में जे.एस. (पी.एस.पी. एवं सी.पी.ओ.), परियोजना निदेशक, निदेशक (वित्त) की बनी पी.एम.सी. गठित की। एस.पी. और एन.आई.एस.जी., एस.टी.क्यू.सी., एन.आई.सी., आई.एस.पी. नासिक तथा भारतीय डाक के प्रतिनिधि आवश्यकता आधार पर समिति बैठकों में बुलाए जा सकेंगे। प्रधान सलाहकार (तकनीकी) को समिति का संयोजक बनाया गया था। पी.एस.सी. की मासिक आधार पर कम से कम एक बैठक अपेक्षित थी और निम्नलिखित मदें शामिल करेगी:

(i) मासिक निष्पादन रिपोर्टों पर विचार विमर्श

(ii) परिवर्तन नियंत्रण अनुसूची से उत्पन्न मामलों पर विचार विमर्श

(iii) एम.एस.ए. तथा अनुसूचियों के अनुसार पी.एम.सी. के समक्ष लाए जाने वाले मामले,

(iv) इस अनुच्छेद के अन्तर्गत सेवा प्रदाता द्वारा पी.एम.सी. के समक्ष लाया गया कोई मामला,

(v) कोई अन्य मामला जिसे दोनों पक्ष कार्यसूची में शामिल करना चाहते हैं।

अभिलेखों की संवीक्षा में पता चला कि पी.एम.सी. द्वारा कोई बैठक नहीं की गई थी। अकार्यात्मक पी.एम.सी. के परिणामस्वरूप निम्नलिखित मामले देखे गए थे:

- सभी परिवर्तन नियंत्रण टिप्पणिया (सी.सी.एन.) और एस.एल.ए. में परिवर्तन पी.एम.सी. के अनुमोदन बिना किए गए थे। कुल 41 सी.सी.एन. किए गए थे जिसके लिए टी.सी.एस. को ₹11.59 करोड़ **(अनुबन्ध-IV)** का भुगतान किया गया था। कार्यचालन पी.एम.सी. के अभाव में सी.सी.एन. की तकनीकी समीक्षा नहीं की गई थी और मंत्रालय सी.सी.एन. अथवा उनके लागत निर्धारण की आवश्यकता का सत्यापन नहीं कर सका था।

- यह देखा गया था कि विक्रेता द्वारा निष्पादन आवश्यकताओं और उल्लंघन मापविद्या से सम्बन्धित 10 एस.एल.ए. संशोधित किए गए थे। इन परिवर्तनों ने हमेशा सेवा प्रदाता के पक्ष में मापदण्डों की शिथिलता को आवश्यक बनाया।

पी.एम.सी. बनाने का मूल उद्देश्य अर्थात् मासिक निष्पादन रिपोर्टों पर विचार विमर्श, परिवर्तन नियंत्रण अनुसूची से उत्पन्न मामलों पर विचार विमर्श, आदि विफल हो गया।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2015) कि ए.एस. (सी.पी.वी.) की सम्पूर्ण निष्पादन अवधि और रौल आउट/पश्च रौल आउट अवधि के दौरान लगातार बैठकें हुई और इसी प्रकार जे.एस. (पी.एस.पी. एवं सी.पी.ओ.) ने साप्ताहिक आधार पर परियोजना निष्पादन की प्रगति की समीक्षा की और उनके द्वारा सामना किए गए मामलों के निपटान के लिए क्षेत्रीय आधार पर आर.पी.ओ. की भी बैठक हुई।

मंत्रालय ने उत्तर नहीं दिया कि यथा निर्धारित बैठक क्यों नहीं हुई और महत्वपूर्ण सी.सी.एन., जिनके कारण, ₹11.59 करोड़ का भुगतान सेवा प्रदाता को किया गया था और एस.एल.ए. आवश्यकता में शिथिलता पीएससी के माध्यम से क्यों नहीं की गई थी।

सिफारिश: पी.एम.सी. की यथा निर्धारित माह में एक वार बैठक होनी चाहिए और सभी महत्वपूर्ण सी.सी.एन. तथा एस.एल.ए. आवश्यकताओं में शिथिलता इसके माध्यम से होनी चाहिए।

4.4 लीगेसी डाटा स्थानान्तरण पर लेखापरीक्षा को सूचना प्रस्तुत न करना

आर.एफ.पी. पुस्तक-I के खण्ड 12 के अनुसार सेवा प्रदाता हस्तचालित और/अथवा पूर्व प्रणालियों से नई पासपोर्ट प्रणाली के डाटा बेस को डाटा डिजिटीकरण एवं स्थानान्तरण सम्पन्न करेगा। डाटा डिजीटीकरण एवं स्थानान्तरण एस.पी. द्वारा तैयार और सी.पी.वी./एम.ई.ए. द्वारा अनुमोदित डाटा स्थानान्तरण प्रणाली द्वारा प्रारम्भ किया जाना था। डाटा स्थानान्तरण के समय पर निम्नलिखित आवश्यकताएं पूरी की जानी थी:

(क) अभिलेखों की संख्या, वैधीकरणों, त्रुटियों के विशेष उल्लेख, असामान्यताओं और विचलनों सहित सत्यापन हेतु परियोजना निदेशक को स्थानान्तरित डाटा से जांच सूची उपलब्ध कराना।

(ख) स्थानान्तरित/डिजिटीकृत डाटा के लिए परियोजना निदेशक का अन्तिम अनुमोदन।

लेखापरीक्षा में सेवा प्रदाता द्वारा तैयार और मंत्रालय द्वारा अनुमोदित स्थानान्तरण कार्यप्रणाली तथा स्थानान्तरित/डिजिटीकृत डाटा के लिए परियोजना निदेशक के अनुमोदन से सम्बन्धित डाटा की मांग की गई तथापि जो लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2015) कि डाटा स्थानान्तरण कार्यप्रणाली (डाटा स्थानान्तरण नियम विनिर्देशन रूपान्तर 1.5) पर एक दस्तावेज सेवा प्रदाता द्वारा तैयार और एम.ई.ए. द्वारा अनुमोदित किया गया था तथा 70 मिलियन से अधिक अभिलेख आधार डाटा स्थानान्तर प्रक्रिया के भाग के रूप में स्थानान्तरित किए गए थे। तथापि यह दस्तावेज लेखापरीक्षा को दिया नहीं गया था।

अनेक अनुरोधों के बावजूद लेखापरीक्षा के दौरान डाटा स्थानान्तरण से सम्बन्धित किसी अभिलेख के प्रस्तुतीकरण के अभाव में और उत्तर के साथ किसी साक्ष्य के प्रस्तुतीकरण (स्थानान्तरित/डिजिटीकृत डाटा के लिए परियोजना निदेशक का अन्तिम अनुमोदन) के अभाव में लेखापरीक्षा यह अभिनिश्चित करने में समर्थ नहीं थी कि क्या पी.आई.एस.ओ.एन. (पूर्व प्रणाली) में यथा उल्लिखित लीगेसी डाटा प्राइड (नई प्रणाली) को स्थानान्तरित किया था अथवा नहीं।

4.5 प्राप्तियों के मिलान से सम्बन्धित आन्तरिक नियंत्रण

हमने पासपोर्ट सेवाओं से प्राप्तियों (ऑनलाइन तथा पी.एस.के. में) के मिलान से सम्बन्धित आन्तरिक नियंत्रणों की जांच की। हमने पाया:

- सामान्य पासपोर्ट फीस पासपोर्ट के आवेदन करने के समय पर ऑनलाइन संग्रहीत की गई थी। तथापि तत्काल फीस और शास्तियां पी.एस.के. तथा आरपीओ में आवेदकों से नकद संग्रहीत की गई थी। अभिलेखों की संवीक्षा

से पता चला कि पासपोर्ट सेवा परियोजना पर बैंकिग प्रबन्धों के संबंध में द्वीपक्षी अनुबन्ध केवल टी.सी.एस. तथा एसबीआई के बीच हस्ताक्षर किया गया था जबकि मंत्रालय जो सीएफआई को अपनी प्राप्तियों का अन्तरण करने के लिए उत्तरदायी था, अनुबन्ध में एक पार्टी भी नहीं था।

- ऑनलाइन प्राप्त आवेदन फीस एसबीआई खाते में सीधे जमा की जाती हैं। एमईए अधिकारियों द्वारा इन प्राप्तियों का कोई आवधिक मिलान नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने उत्तर दिया (फरवरी 2016) कि मान्यता प्राप्त बैंक, सेवा प्रदाता एवं मंत्रालय के बीच त्रिपक्षीय समझौते को अंतिम रूप दिया गया था। इसने आगे बताया कि ऑनलाइन रसीद के संदर्भ में 6 जनवरी 2016 को नमूना जांच की गई थी एस.बी.आई. और टी.सी.एस. के बीच पुर्नमिलान किया जा रहा था। मंत्रालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि समीक्षा के अंतर्गत आवृत अवधि के दौरान ऐसा कोई समाधान नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, ऑनलाइन रसीदों का समाधान मंत्रालय द्वारा भी करना होता है।

निष्कर्ष

एम.एस.ए. की शर्तें मंत्रालय द्वारा सावधानी पूर्वक नहीं बनाई गई थी। मंत्रालय ने पुरानी प्रणाली के अनुसार प्रोत्साहनों का भी भुगतान किया था जो न्यायोचित नहीं था। इसके अलावा गणना की कार्यप्रणाली का अर्थात् 99 प्रतिशत से 90 प्रतिशत तक और 95 प्रतिशत से 90 प्रतिशत तक नागरिकों की संख्या कम करने के द्वारा विचलन का एसपी को किए जा रहे भुगतानों पर प्रत्यक्ष प्रभाव था। पी.एस.पी. ने परियोजना के कार्यान्वयन की निगरानी करने और मार्गनिर्देश प्रस्तुत करने के लिए कार्यक्रम अभिशासन ढ़ांचा (अधिकार प्राप्त समिति, कार्यक्रम प्रबन्धन समिति) का निर्धारण किया। अधिकार प्राप्त समिति की निर्धारित बैठकें नहीं हुई थीं और अनेक नीति-निर्णय इसके अनुमोदन बिना किए गए थे। चूंकि कार्यक्रम प्रबन्धन समिति की बैठक नहीं हुई थीं एस.एल.ए. मानकों में छूट/रियायत सम्बन्धी समस्त परिवर्तन नियंत्रण (चैन्ज कन्ट्रोल) नोट्स पी.एफ.सी. के अनुमोदन के बगैर ही किए गए थे। शासन स्तर की समितियों की वांछित

संख्या में बैठकें न हो पाने की वजह से कार्यक्रम अभिशासन कमजोर था। ऑनलाइन प्राप्तियों के मिलान से सम्बन्धित आन्तरिक नियंत्रण कमजोर थे क्योंकि मंत्रालय द्वारा ऑनलाइन आवेदनों से इन प्राप्तियों का कोई आवधिक मिलान नहीं किया गया था।

(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

नई दिल्ली
दिनांक: 7 मार्च 2016

प्रतिहस्ताक्षरित

(शशि कान्त शर्मा)
(भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक)

नई दिल्ली
दिनांक: 11 मार्च 2016