

कार्यकारी सार

लेखापरीक्षा के लिए हमने ये विषय क्यों चुना?

मंत्रालय का कान्सूलर, पासपोर्ट तथा वीजा प्रभाग 37 क्षेत्रीय पासपोर्ट कार्यालयों (आर.पी.ओ.) के नेटवर्क को कवर कर केन्द्रीय पासपोर्ट संगठन (सी.पी.ओ.) के माध्यम से पासपोर्ट सेवाएं प्रदान करता है। मंत्रालय ने राष्ट्रीय ई-गवर्नेंस योजना के अन्तर्गत एक मिशन मोड परियोजना अर्थात् पासपोर्ट सेवा परियोजना (पी.एस.पी.) आरम्भ करने के द्वारा पासपोर्ट प्रचालन प्रणाली में सुधार किया। नागरिकों को लाभ सुस्पष्ट सेवा स्तर, सेवाओं हेतु अभिगम स्थलों की निकटतम तथा बड़ी संख्या, आनलाइन फीस भुगतान सहित वास्तविक समय स्थिति पता करने तथा पूछताछ के साथ ऑनलाइन सेवाओं के पोर्टफोलियों की उपलब्धता, शिकायत निवारण की प्रभावी प्रणाली और सेवाएं देने में पहले आओ पहले जाओ सिद्धान्त के सख्त अनुपालन थे। नए पी.एस.पी. में सेवा प्रदाता (एस.पी.) को अग्रान्त कार्यकलापों की ऑउटसोर्सिंग तथा पश्च अन्त कार्यकलापों जैसे दस्तावेजों का सत्यापन और मंत्रालय द्वारा पासपोर्ट जारी करना अंतर्ग्रस्त थे। परियोजना के कार्यान्वयन हेतु जुलाई 2008 में सेवा प्रदाता के साथ एक मास्टर सेवा अनुबन्ध (एम.एस.ए.) हस्ताक्षर किया गया था। बेंगलुरु तथा चण्डीगढ़ में पायलट आरम्भ के बाद परियोजना को जून 2012 में गो-लिव घोषित किया गया था। सी.जी.ओ. प्रबन्धन से भी, व्यापक प्रबन्धन सूचना प्रणाली के माध्यम से संगठन के सभी भागों तथा कार्यकलापों पर प्रभावी नियंत्रण करने की प्रत्याशा की गई थी।

नया पी.एस.पी. लागू करने के द्वारा, पासपोर्ट जारी करने में सुधारों के दृष्टिगत हमने यह निष्पादन लेखापरीक्षा करने का निर्णय लिया। लेखापरीक्षा, पासपोर्ट जारी करने में नागरिक सेवाओं को प्रभावित करने वाले क्षेत्रों तथा एस.पी. द्वारा पूरे किए गए सेवा स्तरों पर केन्द्रित थी।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा की कवरेज अवधि जून 2012 में परियोजना के आरम्भ से अगस्त 2015 तक थी।

हमारे लेखापरीक्षा उद्देश्य क्या थे?

निष्पादन लेखापरीक्षा के उद्देश्य यह सत्यापन करना था कि क्या:

- (i) पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाएं निर्धारित समय के अन्दर नागरिकों को दी जा रही थीं;
- (ii) पासपोर्ट सम्बन्धित सेवाओं के लिए नागरिकों को सुखद तथा पारदर्शी वातावरण उपलब्ध था;
- (iii) मास्टर सेवा अनुबन्ध का कार्यान्वयन तथा संबंधित अभिशासन ढांचा दक्ष तथा प्रभावी था।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा से क्या पता चला?

अध्याय-1 पी.एस.पी. तथा हमारे लेखापरीक्षा अभिगम और कार्यप्रणाली पर सूचना प्रस्तुत करता है। अध्याय-II पासपोर्ट जारी करने हेतु लिए गए समय के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष प्रस्तुत करता है। अध्याय-III नागरिक सेवाओं के संबंध में लेखापरीक्षा निष्कर्ष प्रस्तुत करता है। अध्याय-IV मास्टर सेवा अनुबन्ध के कार्यान्वयन तथा अभिशासन ढांचे के विषयों पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों से संबंध रखता है। निष्पादन लेखापरीक्षा के महत्वपूर्ण निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं।

पासपोर्ट निर्गमन के लिए समय

पासपोर्ट प्राप्त करने की प्रक्रिया में विभिन्न कदम जैसे ऑनलाइन मुलाकात समय प्राप्त करना, पासपोर्ट सेवा केन्द्र (पी.एस.के.) जाना, पुलिस सत्यापन, मुद्रण तथा प्रेषण अन्तर्गस्त हैं। हमने प्रक्रिया के सभी चरणों पर विलम्ब देखे जो नीचे गिनाए गए हैं:

- पासपोर्ट मांगने वाले व्यक्तियों को दिया गया मुलाकात समय 1 से 68 दिनों के बीच था। मुलाकात समय देने की प्रतीक्षा अवधि 38 पी.एस.के. में 0-3 दिन, 12 पी.एस.के. में 3-10 दिन, 17 पी.एस.के. में 11-30 दिन और 12 पी.एस.के. में 30 दिन से अधिक के बीच थी। पुलिस सत्यापन प्रक्रिया में लिया गया औसत समय 21 दिनों की निर्धारित सीमा के प्रति 2014 में राष्ट्रीय स्तर पर 42 दिन था। लम्बित पुलिस सत्यापन रिपोर्टों

(पी.वी.आर.) के कालवार विश्लेषण ने दर्शाया कि 31 अगस्त 2015 को कुल लम्बित पी.वी.आर. में से, 48 प्रतिशत 21 दिनों की निर्धारित सीमा से अधिक से लम्बित थे। सात राज्यों/यू.टी. में पुलिस सत्यापन रिपोर्टों के निर्बाधन में 100 दिनों से अधिक के लम्बन देखे गए थे। पासपोर्टों के मुद्रण ने और विलम्ब किया। कुछ आर.पी.ओ. में मुद्रण में लम्बन तीन से आठ दिनों के बीच था।

- पासपोर्ट आवेदन प्रक्रिया में अन्तिम चरण डाक विभाग द्वारा आवेदक को पासपोर्ट वितरण है। मंत्रालय के पास 27.38 लाख प्रेषित पासपोर्टों के वितरण की कोई स्थिति नहीं थी।
- इसके अलावा टाटा परामर्श सेवाएं (टी.सी.एस.) द्वारा प्रदत्त डाटा के विश्लेषण से पता चला कि भारत में पासपोर्ट प्राप्त करने के लिए 2014 में लिया गया औसत समय 2013 में 9 दिनों की तुलना में 16 दिन था और सामान्य श्रेणी के अन्तर्गत केवल 21 प्रतिशत पासपोर्ट तीन कार्यदिवसों की निर्धारित अवधि के अन्दर जारी किए गए थे। आर.पी.ओ. दिल्ली के संबंध में, पासपोर्ट प्राप्त करने में लिया गया औसत समय 52 दिन था (मुलाकात समय प्राप्त करने की प्रतीक्षा अवधि और पुलिस सत्यापन समय सहित)। यह 24 दिनों की निर्धारित अवधि से काफी अधिक था।

नागरिक सेवाएं

हमने पाया कि आर.पी.ओ. दिल्ली के अंतर्गत चार पी.एस.के. में पासपोर्ट प्राप्त करने वाले आवेदनकर्ता की प्रतीक्षा अवधि एक घंटे से अधिक थी जबकि पी.एस.के. में नागरिक द्वारा लिया गया औसत समय 25 मिनटों की (टोकन जारी करने के समय से निकास समय तक) निर्धारित समय सीमा के प्रति 78 मिनट था। जिसके कारणवश पी.एस.के. में भीड़ हुई।

मंत्रालय द्वारा प्रदत्त डाटा के अनुसार, प्राप्त कुल शिकायतों का 25 प्रतिशत वर्ष के अन्त तक उपेक्षित रहा। लम्बित शिकायतों के कालवार विश्लेषण से पता चला कि 41 प्रतिशत शिकायतें 60 दिनों से अधिक पुरानी थीं जिसने शिकायतों के निवारण की धीमी गति दर्शाई।

पी.एस.पी. में आवेदकों को कोई प्रतिदाय विकल्प नहीं दिया गया है जिसके परिणामस्वरूप अक्टूबर 2013 से दिसम्बर 2014 तक के दौरान 5,42,168

आवेदकों से ₹78.46 करोड़ का संग्रहण हुआ जिन्हें अन्ततः मुलाकात का समय नहीं दिया गया था।

मास्टर सेवा अनुबन्ध का कार्यान्वयन और अभिशासन ढांचा

पी.एस.पी. चलाने के लिए मंत्रालय तथा सेवा प्रदाता के बीच एक मास्टर सेवा अनुबंध (एम.एस.ए.) हस्ताक्षर किया गया था। पी.एस.पी. की निगरानी हेतु एम.एस.ए. ने अभिशासन ढांचा (अधिकार प्राप्त समिति, कार्यक्रम प्रबन्धन समिति) निर्धारित किया। हमने एम.एस.ए. के कार्यान्वयन और कमजोर अभिशासन ढांचे से संबंधित अनेक विषय देखे जिनकी नीचे गणना की गई है:

- एम.एस.ए. की भुगतान अनुसूची की शर्तों से संबंधित कुछ खण्ड असंगत थे और संशोधन की आवश्यकता थी।
- एम.एस.ए. के पुराने मानदण्डों के अनुसार सेवा स्तर अनुबंध-1 (एस.एल.ए.) की प्राप्ति के आधार पर सेवा प्रदाता को ₹61.49 लाख की राशि का भुगतान किया गया था जो एम.एस.ए. के हस्ताक्षर के बाद मंत्रालय द्वारा प्रणाली को बदलने (आने से ए.आर.एन के साथ आना) के दृष्टिगत उचित नहीं था। इसी प्रकार पी.एस.के. में नागरिक द्वारा बिताए गए औसत समय के परिकलन की कार्य प्रणाली उचित औचित्य बिना एस.एल.ए. 1 से 4 के संबंध में सेवा प्रदाता के पक्ष में परिवर्तित की गई थी।
- हमने कमजोर अभिशासन देखा क्योंकि अधिकार प्राप्त समिति और कार्यक्रम कार्यान्वयन समिति या तो कार्यरत नहीं थीं अथवा उस कार्य में अन्तर्ग्रस्त नहीं थीं जिसके लिए वे गठित की गई थीं। परिणामस्वरूप पर्याप्त औचित्य और अनुमोदन बिना महत्वपूर्ण परिवर्तन/सेवा स्तर अनुबन्ध से विचलन किए गए थे।

हमने क्या सिफारिश की?

सिफारिशों के ब्यौरे इस प्रतिवेदन के सुसंगत अध्यायों में हैं। निम्नलिखित कुछ महत्वपूर्ण सिफारिशें हैं:

- *मंत्रालय पुलिस सत्यापन रिपोर्ट (पी.वी.आर.) में विलम्ब में अन्तरराज्यीय विभिन्नताओं के कारणों का विश्लेषण करे और यह कि योजना में यथा*

निर्दिष्ट 21 दिनों के अन्दर पी.वी.आर. किया जाता है, सुनिश्चित करने के लिए गृह मंत्रालय के साथ निगरानी की प्रणाली स्थापित करे। मंत्रालय पासपोर्ट सेवा प्रक्रिया के अन्य चरणों पर लम्बन के कारणों का विश्लेषण करे और उनको कम करने के लिए आवश्यक कदम उठाए।

- मंत्रालय दिल्ली में पासपोर्ट सेवा केन्द्र (पी.एस.के.) में लम्बे प्रतीक्षा समय के कारणों की जांच करे और इसे कम करने के प्रभावी उपाय करे। यह पी.एस.के. में नागरिक द्वारा बिताए गए कुल समय की गणना करते समय मुलाकात समय तथा टोकन जारी समय के बीच प्रतीक्षा समय शामिल करने के द्वारा प्रतीक्षा समय की सही स्थिति भी प्रदर्शित करे। मंत्रालय एक समयबद्ध रीति में शिकायत निवारण तन्त्र को भी सुदृढ़ करे।
- मंत्रालय प्रतिदायों से सम्बन्धित प्रक्रिया को सरल और कारगर बनाए और सभी आवेदकों के लिए उसे प्रचारित करे।
- मंत्रालय मास्टर सेवा अनुबंध के खण्डों की जांच करे और विसंगतियां दूर करने के लिए उचित कार्रवाई करे।
- मंत्रालय पासपोर्ट आवेदन प्रणाली में परिवर्तन के अनुकूल एस.पी. को पुरस्कार भुगतान तन्त्र की समीक्षा करे और सुनिश्चित करे कि सेवा स्तर अनुबंध के अन्तर्गत निष्पादन मानदण्डों में संशोधन उचित औचित्य के साथ होने चाहिए।
- मंत्रालय स्तर पर अभिशासन ढांचे को अधिकार प्राप्त समिति और परियोजना प्रबन्धन समिति की नियमित बैठकें सुनिश्चित करने के द्वारा सुदृढ़ करे। यह भी सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि महत्वपूर्ण निर्णय केवल उचित स्तर पर लिए जाते हैं।