

अध्याय IV: वाणिज्य एवं उद्योग मंत्रालय

गवर्नमैन्ट ई-मार्केटप्लेस

4.1 गवर्नमैन्ट ई-मार्केटप्लेस की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा

4.1.1 प्रस्तावना

1951 से, भारत सरकार (जीओआई) के आपूर्ति और निपटान महानिदेशालय (डीजीएसएंडडी), केंद्रीय खरीद संगठन ने आमतौर पर उपयोग किए जाने वाले माल की अधिप्राप्ति के लिए सरकारी उपयोगकर्ताओं और आपूर्तिकर्ताओं के लिए संपर्क का एक बिंदु प्रदान किया। डीजीएसएंडडी वाणिज्यिक एवं उद्योग मंत्रालय के वाणिज्यिक विभाग के तहत एक संलग्न कार्यालय के रूप कार्यरत है।

परिचालनात्मक प्रक्रियाओं में सुधार के लिए, फरवरी 2016 में सरकारी क्रेताओं के लिए एक ऑन लाइन शुरू से अंत तक अधिप्राप्ति प्रणाली के रूप में एक वन-स्टॉप दुकान की परिकल्पना की गई थी। सचिवों के समूह की सिफारिशों के आधार पर सरकारी संगठनों/ विभागों/ पीएसयू द्वारा विभिन्न माल और सेवाओं की अधिप्राप्ति के लिए एक समर्पित ई-मार्केट स्थापित करने का निर्णय लिया था। बाद में, गवर्नमैन्ट ई-मार्केटप्लेस (जैम) को कंपनी अधिनियम 2013 के तहत 17 मई 2017 को निगमित किया गया था और बदले में डीजीएसएंडडी को 31 अक्टूबर 2017 को परिसमाप्त किया गया था। जैम विशेष प्रयोजन वाहन (एसपीवी) जैम प्लेटफॉर्म के निर्माण, परिचालन और अनुरक्षण के लिए उत्तरदायी है, जो आमतौर पर उपयोग के माल और सेवाओं की अधिप्राप्ति के लिए केन्द्र और राज्य सरकार के मंत्रालय/ विभागों, केंद्रीय एवं राज्य सार्वजनिक उपक्रमों (सीपीएसयू एंड एसपीएसयू), स्वायत्त संस्थाओं और सांविधिक और संवैधानिक निकायों के लिए एक शुरू से अंत तक ऑनलाइन मार्केट प्लेस प्रदान करता है।

जैम अनुप्रयोग (नया संस्करण) (जिसे जैम संस्करण 3.0 भी कहा जाता है) का 26 जनवरी 2018 से परिचालन किया गया है। सरकारी उपयोगकर्ताओं द्वारा जैम के माध्यम से खरीद को और सामान्य वित्तीय नियमावली 2017 के नियम (सं. 149) के अनुसार वित्त मंत्रालय द्वारा अधिकृत किया गया है और अनिवार्य किया गया है।

राष्ट्रीय सार्वजनिक अधिप्राप्ति पोर्टल के रूप में जैम एसपीवी एक पारदर्शी और कुशल तरीके में आमतौर पर प्रयुक्त माल और सेवाओं की अधिप्राप्ति के लिए, केंद्रीय एवं राज्य सरकार के मंत्रालयों/ विभाग, केंद्रीय एवं राज्य पीएसयू, स्वायत्त संस्थाओं और स्थानीय निकायों के लिए एक शुरू से अंत तक ऑनलाइन मार्केट प्लेस प्रदान करेगा। जैम एक प्रबंधित सेवा प्रदाता (एमएसपी) के साथ व्यवसायिक रूप से प्रबंधित होगा, जो मार्केट

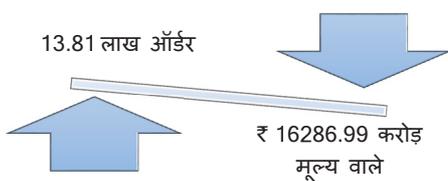
प्लेस के विकास, प्रबंधन और परिचालन के लिए जिम्मेदार होगा और एसपीवी के समग्र नियंत्रणाधीन होगा।

जैम एसपीवी के औचित्य में डीजीएसएंडडी के दर ठेका प्रणाली (जैसे कोई मांग समुच्चयन नहीं, व्यवसायी समूहन को प्रोत्साहित करना, केवल उत्पादों तक ही सीमित रहना, डीजीएसएंडडी या एनएसआईसी¹ के साथ पंजीकृत फर्मों तक सीमित, भुगतान प्रक्रिया का गैर-एकत्रीकरण, भुगतानों में देरी, गैर-गतिशील कीमतें, दर ठेको के संचालन की सीमित पैमाना) में कमियां शामिल थी।

राष्ट्रीय सार्वजनिक अधिप्राप्ति पोर्टल के रूप में जैम एसपीवी की स्थापना और निधीयन के लिए सरकार द्वारा प्राधिकृत सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन (अप्रैल 2017) के अनुसार, जैम एक मापनीय प्रणाली है और पूर्णरूप से ऑनलाइन, पारदर्शी और प्रणाली चलित होने के कारण, दर ठेका प्रणाली के साथ आने वाली समस्याओं पर ध्यान देती है। जैम विक्रेता को ऑनलाइन भुगतान करने के लिए पूरी अधिप्राप्ति प्रक्रिया श्रृंखला को ठीक विक्रेता पंजीकरण से लेकर, क्रेता द्वारा मद का चयन, आपूर्ति ऑर्डर तैयार करना और परेषिती द्वारा माल/ सेवाओं की प्राप्ति को कवर करता है।

बड़े आर्डरों के लिए, प्रणाली क्रेताओं को स्वचालित रूप से बोली लगाने/ प्रति नीलामी के लिए निर्देशित करता है और पूरी प्रक्रिया ऑनलाइन और पूरी तरह से सुरक्षित वातावरण में पूरी होगी। कीमत पारदर्शिता लाने के लिए जैम द्वारा प्रमुख ई-कामर्स पोर्टलों के साथ कीमत तुलना भी उपलब्ध कराई जाती है।

जैम पर मांग एकत्रीकरण का विकल्प सरकारी उपयोगकर्ताओं को बाजार में सर्वोत्तम कीमत निकालने की अनुमति देता है जिससे सार्वजनिक अधिप्राप्ति अधिक प्रभावी हो जाती है।



चित्र 4.1.1: जैम पर दिए गए ऑर्डर

मार्च 2019 तक जैम संस्करण 3.0 के माध्यम से कारोबार संबंध में, ₹16286.99 करोड़² मूल्य के कुल 13.81 लाख ऑर्डर विभिन्न क्रेता संगठनों³ द्वारा जैम के माध्यम से दिए गए थे।

¹ एनएसआईसी: राष्ट्रीय लघु उद्योग निगम

² उन आदेशों को छोड़कर जो मांग निर्माण चरण के तहत थे

³ 30 मार्च 2020 तक, यह संचयी मूल्य ₹51,467 करोड़ मूल्य के 38.38 लाख ऑर्डर (मांग सृजन चरण के तहत ऑर्डरों सहित) तब बढ़ गया था, जो मार्च 2019 तक स्थिति से काफी वृद्धि को दर्शाता है

इसके अलावा, इस समय तक, लगभग 8.85 लाख उत्पादों और 0.07 लाख सेवाएं अधिप्राप्ति⁴ के लिए उपलब्ध थी।



चित्र 4.1.2: उत्पादों और सेवाओं की संख्या

4.1.2 संगठनात्मक संरचना

जैम की अध्यक्षता एक मुख्य कार्यकारी अधिकारी द्वारा की जाती है जिसका सात अतिरिक्त मुख्य कार्यकारी अधिकारियों, एक मुख्य तकनीकी अधिकारी और बारह उप मुख्य कार्यकारी अधिकारियों द्वारा सहायता की जाती है। इन अधिकारियों की आगे कार्यकारियों और स्टाफ द्वारा सहायता की जाती है जो सभी मॉड्यूलों और जैम अनुप्रयोग के परिचालन को देखता है।

4.1.3 जैम अनुप्रयोग का विकास और कार्यान्वयन

जैम का प्रायोगिक चरण राष्ट्रीय ई-शासन प्रभाग (एनईजीडी) की तकनीकी सहायता से डीजीएसएंडडी द्वारा विकसित किया गया था। एनईजीडी को जैम प्रायोगिक चरण के परिचालनात्मक पहलुओं के लिए परियोजना प्रबंधन इकाई के भाग के रूप में शामिल किया गया था। पायलेट, जब तक कि पूर्ण-विकसित जैम को क्रियात्मक नहीं किया जाता, तब तक कार्य करने की अपेक्षा की जाती है जिसे केवल 120 उत्पादन श्रेणियों और एक सेवा श्रेणी में कैटरिंग देते हुए, जैम समाधान की कार्यात्मकताओं के सीमित सेट के साथ 09 अगस्त 2016 को लॉन्च किया गया था।

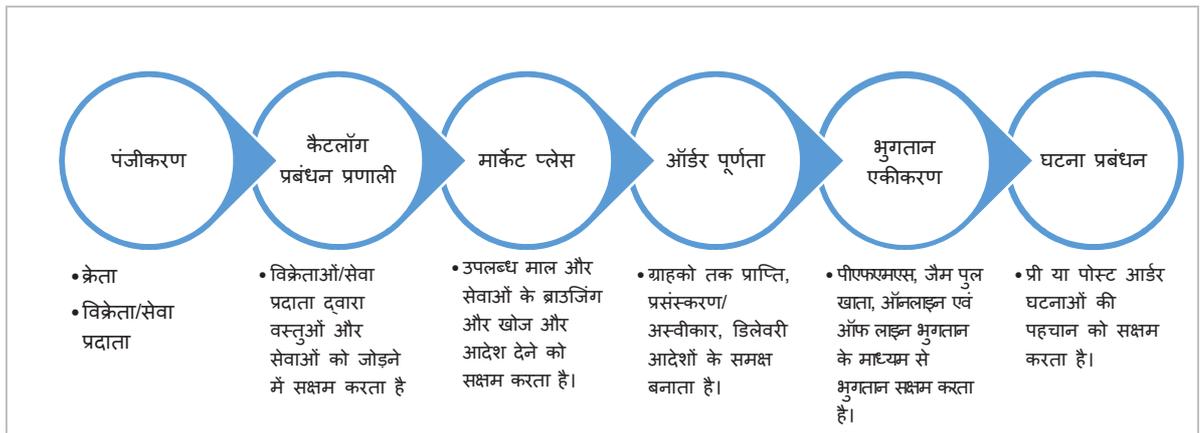
इसके बाद, जैम अनुप्रयोग के पूर्ण-विकसित संस्करण के लिए, डीजीएसएंडडी ने सीमित निविदा के माध्यम से, एक उपयुक्त प्रबंधित सेवा प्रदाता (एमएसपी) के चयन के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) और प्रस्ताव के लिए अनुरोध (आरएफपी) तैयार करने के लिए ₹49.36 लाख (मार्च 2016) की लागतपर मैसर्स पीडब्ल्यूसी को लगाया गया। डीपीआर और मसौदा आरएफपी को क्रमशः जुलाई 2016 और जनवरी 2017 में मैसर्स पीडब्ल्यूसी द्वारा प्रस्तुत किया गया था। खुली निविदाओं के आधार पर मैसर्स इंटेलेक्ट डिजाइन एरिना लिमिटेड (मैसर्स इंफीबीम इनकॉर्पोरेशन लिमिटेड साझेदार के साथ) मैसर्स टाटा कम्युनिकेशन लिमिटेड के साथ नेटवर्क सेवा प्रदाता के रूप में, एक संघ को प्रबंधित सेवा प्रदाता (एमएसपी) के रूप में चयनित किया गया था और जैम अनुप्रयोग के डिजाइन, विकास कार्यान्वयन, परिचालन और अनुरक्षा के लिए 31 अगस्त 2017 को करार पर हस्ताक्षर किए गए थे।

⁴ 30 मार्च 2020 तक, यह बढ़कर 22.00 लाख उत्पाद एवं 0.25 लाख सेवाएं हो गई थी

आरएफपी की शर्तों के अनुसार, परियोजना को दो चरणों में विभाजित किया गया था - चरण 1 और 2 जिस को करारों पर हस्ताक्षर करने के क्रमशः छह और दस महीने के अन्दर प्राप्त किया जाना था, जिसके बाद पांच वर्षों के लिए एमएसपी द्वारा अनुप्रयोग का परिचालन और अनुरक्षण किया गया। चरण 1 में ई-कामर्स मार्केट प्लेस, ई-अनुबंध, ई-निविदा, सीआरएम कार्यान्वयन, तकनीकी हेल्पडेस्क एवं संपर्क केन्द्र और सीमित क्रेता, विक्रेता, उत्पादों और सेवा प्रबंधन के लिए अनुप्रयोग विकास को कवर किया गया है जबकि चरण-॥ में शेष क्रियात्मकता और कार्यक्षेत्र को कवर किया गया।

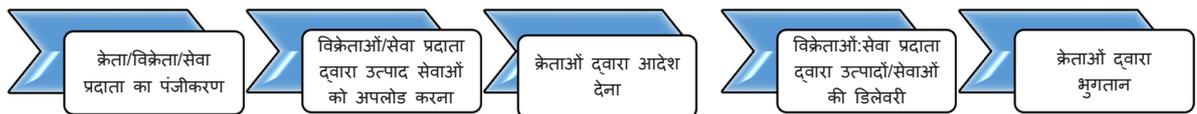
चरण-॥ का कार्यान्वयन 26 जनवरी 2018 (यानि निर्धारिततिथि से एक महीने पहले) को ही शुरू हो गया जबकि चरण-2 गो लाइव को दिसम्बर 2018 में प्राप्त किया गया था।

4.1.3.1 जैम में कार्यान्वित माइयूलस: ई-अधिप्राप्ति में शामिल विभिन्न प्रक्रियाओं को स्वचालित करने के लिए, अन्य सहायक माइयूल⁵ के अलावा, निम्नलिखित माइयूल कार्यान्वित किए गए हैं जो जैम के माध्यम से सीधे अधिप्राप्ति में संबंधित हैं:



चित्र 4.1.3: जैम में कार्यान्वित माइयूलस

4.1.3.2 जैम में शामिल प्रक्रिया: जैम में अधिप्राप्ति प्रक्रिया क्रेता/ विक्रेताओं के पंजीकरण के साथ शुरू होती है और विक्रेताओं को भुगतान पर समाप्त होती है, यदि कोई घटना उक्त आदेश के प्रति नहीं उठाई जाती है।



चित्र 4.1.4: जैम पर अधिप्राप्ति प्रक्रिया

⁵ जैसे कि खरीदारों और विक्रेताओं/सेवा प्रदाता की रेटिंग 'और GeM विश्लेषणात्मक डैशबोर्ड

प्रक्रिया में चरणों को चित्र 4.1.4 में रेखाचित्र से दर्शाया गया है।

जैम प्लेटफार्म तीन मुख्य खरीदतरी के प्रदानकरता है - ₹50,000 (अब ₹25,000) तक के आदेशों के लिए सीधी खरीद, ₹50,000 से ₹30,00,000 (अब ₹25,000 से ₹500,000) तक के बीच के आदेशों के लिए एल₁ के साथ सीधी खरीद और ई-बोली/ रिजर्व नीलामी (आरए) जो ₹30,00,000 (अब ₹5,00,000) के ऊपर के आदेश मूल्यों के लिए अनिवार्य प्लेटफार्म पर माल और सेवाओं के लिए एक इलेक्ट्रॉनिक बोली के लिए क्रेताओं को अनुमति देता है।

4.1.4 लेखापरीक्षा उद्देश्य, कार्यक्षेत्र और पद्धति

लेखापरीक्षा के उद्देश्यों को यह निर्धारण करना था:

- क्या सरकारी अधिप्राप्ति और उपयोगकर्ताओं तथा अन्य हितधारकों की आवश्यकताओं के संबंध में भारत सरकार के नियमों विनियमों और क्रियाविधियों का निर्धारण किया गया था और जैम के विकास और कार्यान्वयन में विधिवत शामिल किया गया था;
- क्या उल्लिखित उद्देश्यों को प्राप्त किया गया था;
- क्या ई-अधिप्राप्ति प्रणाली के लिए कार्यात्मक, गुणवत्ता और सुरक्षा आवश्यकताओं जैसा कि आरएफपी, भारत सरकार के दिशानिर्देश, जीएफआर में निर्दिष्ट था, को कार्यान्वित किया गया था;
- क्या कार्यात्मक और गैर-कार्यात्मक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सामान्य अनुप्रयोग नियंत्रण पर्याप्त और प्रभावी थे।

उपर्युक्त लेखापरीक्षा उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए, लेखापरीक्षा ने जैम के मुख्य मॉड्यूल⁶ के डेटा का विश्लेषण किया, जो कि जैम संस्करण 3.0 अर्थात् 26 जनवरी 2018, के गो-लाइव के चरण-1 से 31 मार्च 2019 तक (माइग्रेट डेटा सहित) की अवधि के लिए है। डेटा के नमूनों का विश्लेषण आवश्यकता के अनुसार किया गया था। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा ने जैम अनुप्रयोग संस्करण 3.0 के विकास, कार्यान्वयन और परिचालन से संबंधित रिकॉर्डों की जांच की। लेखापरीक्षा ने जैम पर पंजीकृत क्रेताओं और विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं के “उपयोगकर्ता संतुष्टि सर्वेक्षण” भी किया। लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र में एमएसपी के चयन के लिए संविदा प्रक्रिया को कवर नहीं किया गया था।

⁶ पंजीकरण, कैटलॉग प्रबंधन प्रणाली, मार्केटप्लेस, ऑर्डर पूर्ति, भुगतान एकीकरण, घटना प्रबंधन

4.1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित से तैयार किए गए थे:

- जैम एसपीवी के अनुमोदन (अप्रैल 2017) हेतु सरकार द्वारा नियुक्त सक्षम प्राधिकारी द्वारा आयोजित बैठक की कार्यसूची तथा कार्यवृत्त।
- ई-अधिप्राप्ति प्रणाली (अगस्त 2011) की गुणवत्ता आवश्यकताओं की अनुपालना के लिए भारत सरकार, एमईआईटीवाई के दिशानिर्देश; सूचना प्रौद्योगिकी, सावर्जनिक अधिप्राप्ति और तृतीय पक्ष सूचना के संबंध में निर्धारित अन्य निर्देशों, अनुदेशों, नीतियों, नियमों और क्रियाविधियां।
- जैम दस्तावेजों जैसे प्रस्ताव के लिए अनुरोध, एमएसपी करार, प्रणाली आवश्यकता विनिर्देशन आदि।
- विभिन्न माइयूल्स के लिए कारोबार आवश्यकता दस्तावेज और अन्य तकनीकी दस्तावेजों जैसे नियपुस्तिका, नीतियां आदि।

4.1.6 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

इन आवश्यकताओं की प्राप्ति के निर्धारण के आधार पर लेखापरीक्षा निष्कर्षों को आगामी पैराओं में उल्लेखित किया गया है।

4.1.6.1 प्रमाणपत्रों, बेंचमार्किंग और आपदा राहत ड्रिल से संबंधित भारत सरकार के निर्देशों और आरएफपी का अननुपालन

- i) *इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय की "अधिप्राप्ति प्रणाली की गुणवत्ता आवश्यकताओं के अनुपालन हेतु दिशा-निर्देश" के अनुपालन के लिए एसटीक्यूसी लेखापरीक्षा का आवेदन न होना*

आरएफपी के पैरा 5.3.1.1 ने यह अनुबंधित किया कि एमएसपी 'अधिप्राप्ति प्रणाली की गुणवत्ता आवश्यकता के अनुपालन' पर मानकीकरण परीक्षण और गुणवत्ता प्रमाणन (एसटीक्यूसी) निदेशालय, इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय (एमईआईटीवाई)⁷ के प्रकाशित दिशानिर्देशों के अनुपालन में ई-प्रोक्योरमेंट सॉल्यूशन का प्रावधान करेगा।

एसटीक्यूसी निदेशालय द्वारा 31 अगस्त 2011 को जारी अधिप्राप्ति प्रणाली की गुणवत्ता आवश्यकता का अनुपालन करने के लिए दिशानिर्देशों के अनुसार, संपूर्ण ई-प्रोक्योरमेंट सॉल्यूशन के प्रमाणन हेतु लेखापरीक्षा इसके नियोजन के पश्चात तथा इसके उपयोग से पूर्व की जाएगी। इस बात को सीवीसी द्वारा दिनांक 12 जनवरी 2012 के अपने परिपत्र में भी दोहराया गया। वित्त मंत्रालय व्यय विभाग ने अपने 3 सितम्बर 2012 के ओएम

⁷ तत्कालीन संचार एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय

में दोहराया कि ई-प्रोक्योरमेंट सॉल्यूशन इन दिशानिर्देशों के तहत आवश्यकताओं को पूरा करते हैं और आगे अनुबद्ध किया कि ई-प्रोक्योरमेंट सॉल्यूशन की जांच एसटीक्यूसी द्वारा की जाएगी। दिशानिर्देशों का फोकस प्रमुख रूप से ई-निविदाकरण है (अर्थात् एन्क्रिप्टेड बोली के साथ निविदाकरण जिसमें मैनुअल संदर्भ के बराबर 'सील्ड बिड्स' होगी)।

तथापि, लेखापरीक्षा में अवलोकन किया गया कि अगस्त 2011 के (सीवीसी तथा वित्त मंत्रालय द्वारा संलग्न) उपरोक्त कथित दिशानिर्देशों के अनुपालन हेतु कोई ऐसी एसटीक्यूसी लेखापरीक्षा नहीं की गई थी। जैम एसपीवी ने एसटीक्यूसी की ओर से अगस्त 2018 तथा दिसम्बर 2018 को दो लेखापरीक्षा प्रमाण-पत्र/ रिपोर्ट्स उपलब्ध कराई, हालाँकि, जिसका क्षेत्र भारत सरकार की गाइड लाइन्स के अनुसरण में नहीं था। इसके अलावा, प्रबंधन ने कहा (मई 2020) कि एसटीक्यूसी ने एक सीवीसी तथा आईटी एक्ट कम्प्लायन्स तथा जैम का सुरक्षा प्रणाली लेखापरीक्षा अगस्त 2019 में पूर्ण की तथा इसका क्षेत्र सीवीसी परिपत्र दिनांक 29 नवम्बर 2009, 17 नवम्बर 2009 तथा दिनांक 18 अप्रैल 2010, दिनांक 26 अप्रैल 2010 तथा आईटीएक्ट 2000 (आईटीए 2008) के अनुसरण में था। तथापि, कुछ क्षेत्रों को संबोधित करने हेतु जैम से अपेक्षित रिपोर्ट तथा उत्तर के प्रस्तुत किए जाने के उपरान्त, अन्तिम प्रमाण-पत्र जारी करने के उद्देश्य से जैम का एसटीक्यूसी के साथ विचार-विमर्श जारी है। प्रबंधन ने कहा (मई 2020) के जैम द्वारा ई-प्रोक्योरमेंट सिस्टम का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए एसटीक्यूसी के साथ कई अनुबंधन किए गए थे। एसटीक्यूसी ने अगस्त 2019 में सीवीसी, आईटी अधिनियम अनुपालन, जैम पोर्टल की सिक्योरिटी प्रोसेस लेखापरीक्षा की और इसका कार्यक्षेत्र सीवीसी परिपत्र संख्या 29 सितम्बर 2009, दिनांक 17 सितम्बर 2009 और 18 अप्रैल 2010 दिनांक 26 अप्रैल 2010 और आईटी अधिनियम 2000 (आईटीए 2008) के अनुसार था। तथापि, जैम को रिपोर्ट में कुछ क्षेत्रों को संबोधित करने की आवश्यकता थी तथा प्रतिक्रिया देने के पश्चात्, जैम अंतिम प्रमाणपत्र जारी करने के लिए एसटीक्यूसी के साथ चर्चा कर रहा है।

प्रबंधन की प्रति क्रिया स्वीकार्य नहीं है। एमईआईटीवाई के "ईप्रोक्योरमेंट सिस्टम की गुणवत्ता की आवश्यकताओं के अनुपालन के लिए दिशानिर्देश", और जनवरी 2012 में सीवीसी द्वारा अनिवार्य और सितंबर 2012 में एमओएफ द्वारा पूर्ण अनुपालन का प्रदर्शन करते हुए, एसटीक्यूसी ऑडिट नहीं था। यहां तक कि अगस्त 2019 की एसटीक्यूसी रिपोर्ट प्रबंधन द्वारा संदर्भित (जो गुंजाइश को कवर नहीं करता है, जैसा कि ऊपर उल्लेख किया गया है) प्रमुख क्षेत्रों में कई कमियों को इंगित करता है, और इसका अनुपालन नहीं कहा जा सकता है। दिशा निर्देशों के अनुपालन के अभाव में, जैसा कि संतोषजनक एसटीक्यूसी रिपोर्ट द्वारा स्पष्ट किया गया है, जैम प्लेटफॉर्म अनुपालन योग्य नहीं है, और ऑडिट जैम के ई-बिडिंग मॉड्यूल की प्रामाणिकता, गैर-शोधन क्षमता और अखंडता के

बारे में आश्वासन प्राप्त करने में असमर्थ है। विशेष रूप से यह देखते हुए कि जैम के ई-बिडिंग मोड के माध्यम से खरीद में जैमसे खरीद के कुल मूल्य का 37 प्रतिशत से अधिक शामिल है।

(ii) **उपयोगकर्ताओं की अपेक्षित संख्या के अनुसार ऐप्लिकेशन की बेंचमार्किंग न होना जिसके परिणामस्वरूप जैम ऐप्लिकेशन का बार-बार ब्रेकडाउन हुआ**

आरएफपी के खण्ड 5.3.2.7 में अपेक्षित है कि सिस्टम को अनुमानित क्रेताओं तथा विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं के अनुसार प्रति वर्ष 20 प्रतिशत की वृद्धि के साथ ऐप्लिकेशन के गो-लाइव के समय क्रमशः 2 लाख तथा 4 लाख तक बेंचमार्क किया जाए। आरएफपी ने यह ब्यौरा भी दिया कि पीक लोड पर अनुमानित समवर्ती उपयोगकर्ताओं की संख्या पहले तीन वर्षों के लिए 20 प्रतिशत तथा अगले दो वर्षों के लिए 25 प्रतिशत वर्षानुवर्ष वृद्धि सहित 7500 होगी इस संबंध में, लेखापरीक्षा ने पाया कि थर्ड पार्टी द्वारा की जाने वाली बेंचमार्किंग उपयोगकर्ताओं की अनुमानित संख्या सहित नहीं की गई। इसके बजाय, आरएफपी के खण्ड 5.3.2.5⁸ की आवश्यकता के अनुसार निष्पादन तथा लोड जांच थर्ड पार्टी के माध्यम से ही गई थी (जनवरी 2019)। विपथन निम्नानुसार था:

तालिका 4.1.1 : एमएसपी द्वारा वास्तव में की गई जांच के प्रति जांच किए जाने वाले उपयोगकर्ता लोड के विवरण

विवरण	आरएफपी के अनुसार जांच किया जाने वाला उपयोगकर्ता लोड	वास्तव में जांच किया गया उपयोगकर्ता लोड
चरण-2 के गो-लाइव के समय	15,000 उपयोगकर्ता	600-900 उपयोगकर्ता
चरण-2 के पश्चात् प्रति वर्ष	वास्तविक समवर्ती उपयोगकर्ता का 5 गुना	अभी होना है

यह वर्णित करना उचित है कि मार्च 2019 तक जैम में 2.37 लाख पंजीकृत क्रेता तथा 2.32 लाख विक्रेता/ सेवा प्रदाता थे जिनमें से 1.85 लाख क्रेता और 2.23 लाख विक्रेता/ सेवा प्रदाता सक्रिय है (जैम प्रबंधन द्वारा प्रदत्त डेटा के अनुसार)। इसके अलावा, जैम ऐप्लिकेशन का उपयोग करने वाले समवर्ती उपयोगकर्ताओं की औसत संख्या 1500 से 1750 के बीच थी। तथापि, निष्पादन की जांच केवल 600 से 900 समवर्ती उपयोगकर्ताओं पर की गई थी। लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि पोर्टल का उपयोग करते समय जैम ऐप्लिकेशन बार-बार ब्रेक डाउन हुई तथा “वेबसाइट पर भारी लोड है हमें खेद है कि कई

⁸ एमएसपी ट्रेसिबिलिटी मेट्रिक्स तथा संगत जांच मामलों सहित जांच रणनीति प्रदान करेगा तथा पूर्ण रूप से साल्यूशन के साथ विकसित/कस्टमाइज सॉफ्टवेयर के विभिन्न घटकों की जांच भी करेगा। जांच व्यापक होनी चाहिए तथा विकास के साथ-साथ क्रियान्वयन के प्रत्येक चरण पर की जानी चाहिए

लोग एक ही समय पर वेबसाइट पर अभिगम कर रहे हैं”, “502 खराब गेटवे”, “हमें खेद है परन्तु कुछ गलत हो रहा है” जैसे मैसेज प्रदर्शित किए गए। चूंकि ऐप्लिकेशन को अपेक्षित स्तर के अनुसार बेंचमार्क नहीं किया गया था तथा लोड जांच समवर्ती उपयोगकर्ताओं की वास्तविक संख्या से कम पर की गई थी अतः जैम प्रबंधन ऐप्लिकेशन में उन ब्रेकडाउन मामलों के प्रति प्री-एम्पटिव कार्रवाई करने में असक्षम होगा जो बाध्यकारी है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में यह कहा कि थर्ड पार्टी द्वारा एक व्यापक बेंचमार्किंग कार्यकलाप किया जाएगा और आगे यह आश्वासन दिया गया कि केपीएमजी का चयन निष्पादन लेखापरीक्षा, सुरक्षा लेखापरीक्षा, प्रणाली लेखापरीक्षा तथा ऐप्लिकेशन लेखापरीक्षा करने के लिए किया गया है।

लेखापरीक्षा प्रबंधन की इस प्रतिक्रिया को नोट करता है लेकिन यह दोहराता है कि यह लेखापरीक्षा भारत सरकार के अधिप्राप्ति दिशा निर्देशों के साथ अनुपालन लेखापरीक्षा का विकल्प नहीं हो सकती जिसे केवल एसटीक्यूसी के माध्यम से किया जाना है।

(iii) आपदा राहत ड्रिल का संचालन न करना

क्लाउड सेवा एसएलए से संबंधित आरएफपी के खण्ड 10.8.9.3 को वर्ष में कम से कम दो बार आपदा राहत ड्रिल (प्रत्येक छः माह में एक बार) करने के लिए एमएसपी की आवश्यकता थी। इसे प्रत्येक छः माह में मॉनीटर किया जाना था तथा निर्णीत हर्जाने का उद्ग्रहण छः माह की अवधि समाप्त होने पर अगली तिमाही में किया जाना था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि जैम संस्करण 3.0 के कार्यान्वयन से लेखापरीक्षा तक कोई ड्रिल नहीं की गई तथा एमएसपी से कोई निर्णीत हर्जाना संग्रहित नहीं किया गया। आपदा राहत ड्रिल न करने के परिणामस्वरूप ऐप्लिकेशन की एक अप्रत्याशित स्थिति तथा डेटा हानि हो सकती थी।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (जुलाई, अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) में यह कहा कि डीसी-डीआर ड्रिल अगस्त 2019 में की गई थी तथा दूसरी ड्रिल जनवरी 2020 में की गई थी। प्रबंधन ने आगे कहा कि इसके लिए एमएसपी पर उचित निर्णीत हर्जाना लागू होगा।

4.1.6.2 पंजीकरण की दोषपूर्ण प्रक्रिया

जैम की पंजीकरण प्रक्रिया के (क्रेताओं एवं विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं की) आसान, सहज और न्यूनतम डेटा एन्ट्री के सिद्धांतों द्वारा संचालित होने की उम्मीद थी।

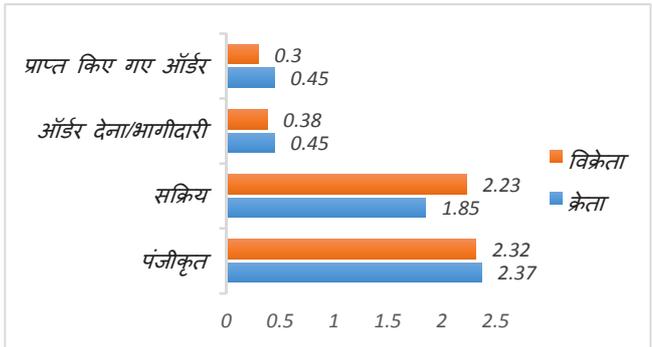
31 मार्च 2019 तक कुल 2.37 लाख क्रेता जैम पर पंजीकृत हुए थे, जिनमें से 1.85 लाख को 'सक्रिय' के तौर पर

लिया गया था, जबकि इनमें से केवल 24.32 प्रतिशत⁹ क्रेताओं को जैम के माध्यम में खरीद का आदेश दिया गया था। इसी प्रकार, कुल 2.32 लाख विक्रेता/ सेवा प्रदाता जैम पर पंजीकृत थे जिनमें से 2.23 लाख को प्रणाली द्वारा "सक्रिय"¹⁰ के रूप में लिया गया था। हालांकि, लेखापरीक्षा ने पाया कि इस अवधि के दौरान, केवल 17.04 प्रतिशत¹¹ विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं ने आदेशों/ बोलियों में भाग लिया और 13.45 प्रतिशत¹² विक्रेताओं को आदेश प्राप्त हुए।

क) क्रेता पंजीकरण

उपयोगकर्ता का सत्यापन जैम क्रेता पंजीकरण नियमपुस्तिका के अनुसार, आधार के माध्यम से होता है। प्राथमिक उपयोगकर्ता (विभागाध्यक्ष-एचओडी), पंजीकरण के बाद, एक विशेष संगठन की अधिप्राप्ति प्रक्रिया के भाग के रूप में उनकी भूमिका और जिम्मेदारियों के आधार पर विभिन्न उपयोगकर्ताओं¹³ को प्राधिकृत करेगा।

प्राथमिक उपयोगकर्ता के पंजीकरण की प्रक्रिया में निम्नलिखित कदमों को शामिल किया गया:



चित्र 4.1.5: पंजीकरण एवं क्रेताओं की भागीदारी (लाख में)

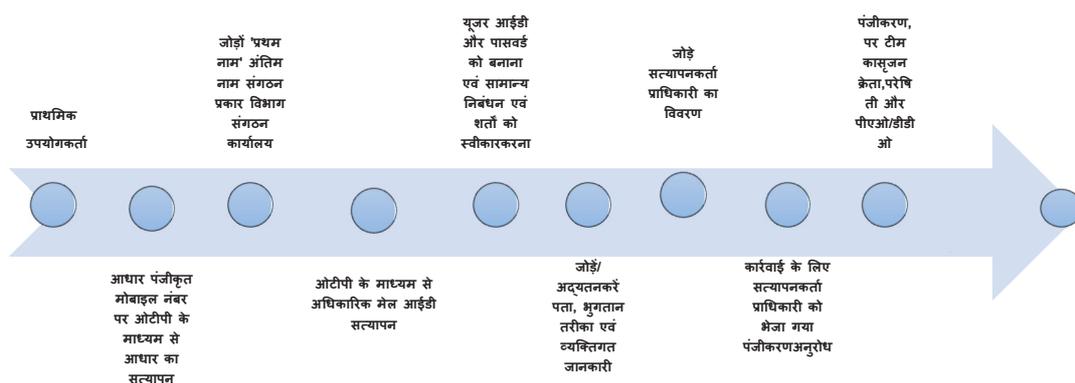
⁹ 0.45 लाख

¹⁰ सभी सफलतापूर्वक पंजीकृत उपयोगकर्ताओं को 'सक्रिय' स्थिति के रूप में चिन्हित किया जाता है

¹¹ 0.38 लाख

¹² 0.30 लाख

¹³ क्रेता, परेषिती और पीएओ/डीडीओ



चित्र 4.1.6: प्राथमिक उपयोगकर्ता पंजीकरण में कदम

(i) 'सत्यापनकर्ता' और सक्षम 'प्राधिकारी' की गैर-मैपिंग के परिणामस्वरूप सरकारी उपयोगकर्ता के पंजीकरण पर नियंत्रण का अभाव

जैम की क्रेता पंजीकरण नियमपुस्तिका में एस संगठन के लिए जैम पर निम्नलिखित उपयोगकर्ताओं और भूमिकाओं का होना अपेक्षित था:

तालिका 4.1.2: जैम में उपयोगकर्ता-वार भूमिका

उपयोगकर्ता	पदनाम	उत्तरदायित्व/ भूमिका
सक्षम प्राधिकारी	सचिव/ प्रधान सचिव/ प्रबंध निदेशक/ मुख्य प्रबंध निदेशक/ मुख्य कार्यकारी अधिकारी/ अध्यक्ष/ डीजी/ निदेशक और जेएस (केंद्रीय मंत्रालय हेतु) या प्रधान सचिव (राज्य के लिए)।	जब सत्यापनकर्ता प्राधिकारी और प्राथमिक उपयोगकर्ताओं को जोड़ा जाता है तो अधिसूचित किया जाएगा (ई-मेल के माध्यम से)।
सत्यापनकर्ता प्राधिकारी	अवर सचिव/ समतुल्य या ऊपर/ सक्षम प्राधिकारी द्वारा नामित।	सभी प्राथमिक उपयोगकर्ताओं के पंजीकरण को अनुमोदित करने के लिए उत्तरदायी।
प्राथमिक उपयोगकर्ता	उप सचिव या ऊपर, कार्यालयाध्यक्ष, उपकेन्द्र/ इकाई सरकारी संगठन की शाखा/ पीएसयू/ स्वायत्त निकाय/ स्थानीय निकाय/ संवैधानिक निकाय/ सांविधिक निकाय/ निदेशक/ समतुल्य अधिकारी	सभी द्वितीयक उपयोगकर्ताओं का सृजन करता है और व्यवस्था करता है।
द्वितीयक उपयोगकर्ता; क्रेता परेषिती एवं भुगतान करने वाला प्राधिकारी	जैसा कि प्राथमिक उपयोगकर्ताओं द्वारा परिभाषित किया गया है	क्या प्राथमिक उपयोगकर्ताओं द्वारा सौंपी गई भूमिका के अनुसार तलाश करना, कैंटलॉग देखना, ऑर्डर देना, बोली लगाना, प्रेषण प्राप्त/ अस्वीकार करना और भुगतान जारी कर सकते हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यह प्रक्रिया सुभेद्य थी क्योंकि इसमें नियंत्रण कमजोर था। पंजीकरण से संबंधित प्रक्रिया और नियंत्रणी की जांच करने के लिए, एक लेखापरीक्षा टीम के सदस्य ने “सरकारी आईडी” के साथ जैम पोर्टल पर एक प्राथमिक क्रेता के रूप में पंजीकरण करने की कोशिश की। मूल विवरणों जैसे आधार संख्या, नाम आदि भरने के बाद, उसने “सत्यापनकर्ता ई-मेल” के रूप में उसके समकक्ष की ‘सरकारी’ ई-मेल आईडी (समान पदनाम वाली) भरी। पंजीकरण प्रक्रिया के अनुसार, एक ई-मेल सूचना के लिए “सत्यापनकर्ता प्राधिकारी” को भेजा गया था और 48 घंटों के बाद पंजीकरण को “स्वीकृत समझा गया” (यदि कोई कार्यवाही नहीं की जाती है या निष्क्रिय नहीं की जाती है) के रूप में माना गया था। अतः लेखापरीक्षा टीम सदस्य स्वयं को जैम पोर्टल पर एक “प्राथमिक उपयोगकर्ता” के रूप में पंजीकरण करने में सफल हो गया था। इसके अलावा, ‘क्रेता’, ‘परेषिती’ और ‘पीएओ/ डीडीओ’ की भूमिका को लेखापरीक्षा टीम सदस्य द्वारा आसानी से जोड़ा गया था।

इस संबंध में, लेखापरीक्षा में पाया कि:

- पंजीकरण नियमपुस्तिका के अनुसार, केवल एक अधिकारी ‘अवर सचिव’ या ‘कार्यालय अध्यक्ष’ से नीचे की रैंक का नहीं, सत्यापनकर्ता प्राधिकारी की भूमिका निभा सकता है। हालांकि, ‘सत्यापनकर्ता प्राधिकारी’ के संबंध में मंत्रालय-वार/ विभाग-वार मैपिंग अनुप्रयोग में उपलब्ध नहीं थी, अनुप्रयोग स्वीकार करने वाले उपयोगकर्ताओं का जोखिम हो सकता था जो ‘सत्यापनकर्ता प्राधिकार्य’ के रूप में ‘अवर सचिव’ या ‘कार्यालय अध्यक्ष’ के पद से नीचे के पद के न हों।
- केवल ‘मंत्रालयों’ और ‘राज्यों’ के मामले में ‘सक्षम प्राधिकारी’ को पुष्टिकरण ई-मेल भेजे जा रहे थे क्योंकि अन्य संगठनों (केन्द्रीय/ राज्य पीएसयू और स्वायत्त निकायों) को अभी तक मैप नहीं किया गया था।

इस प्रकार, यह सुनिश्चित करने के लिए कि केवल उन अधिकारियों को प्राथमिक उपयोगकर्ता के रूप में जैम पर पंजीकृत किया गया जो सार्वजनिक अधिप्राप्ति करने के लिए प्राधिकृत थे, पर्याप्त नहीं थे और उन्हें और मजबूत बनाने की आवश्यकता थी। किसी भी पदनाम का कोई भी जांच अधिकारी, भले ही निकाला गया या सेवानिवृत्त हो एक ‘सरकारी’ आईडी होने पर वह जैम पोर्टल पर पंजीकृत हो सकता है और अधिप्राप्ति कर सकता है। सरकारी (सरकार) ई-मेल आईडी के माध्यम से जांच के अलावा, कोई अन्य जांच/ नियंत्रण एक अधिकृत सरकारी कर्मचारी की अनन्य भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए नहीं था, और इसलिए, जब कोई उपयोगकर्ता जैम पर सफलता पूर्ण पंजीकृत होता है तो प्रणाली अधिप्राप्ति करने वाले उपयोगकर्ता को रोकने के लिए अक्षम होगी। इसके अलावा, सक्षम प्राधिकारी के संबंध में कार्यान्वित अतिरिक्त जांचों को ऐसे तरीके से और

अधिक मजबूत बनाने की आवश्यकता है कि 'सत्यापनकर्ता प्राधिकारी' और 'सक्षम प्राधिकारी' को भेजे गए ई-मेल, केवल तभी पंजीकरण की अनुमति दे जब यह वास्तव में उनके द्वारा अनुमोदित या 'स्वीकृत किया गया और 'माने गए अनुमोदन' के आधार पर नहीं।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) आश्वस्त किया कि मेकर्स चेकर की प्रक्रिया को जैम पर कार्यान्वित किया जाएगा, जिसमें विभागाध्यक्ष के पंजीकरण को सत्यापनकर्ता प्राधिकारी के अनुमोदन प्राप्त करने के बाद सक्षम किया जाएगा, जैसाकि सीजीडीए उपयोगकर्ताओं के मामले में।

(ii) आगत नियंत्रणों के अभाव के कारण आवश्यकताओं के उल्लंघन में सरकारी ई-मेल आईडी के बिना पंजीकरण

लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि कुल क्रेताओं¹⁴ में से, 16.87 प्रतिशत (40,196 क्रेता) ने क्रेता पंजीकरण नियमपुस्तिका में अपेक्षित सरकारी ई-मेल आईडी के साथ पंजीकरण नहीं किया। इसके बजाय, प्रणाली ने इन क्रेताओं को जीमेल, याहू या रेडिफमेल आईडी के साथ पंजीकरण करने दिया गया। यह उल्लेख करना उचित है कि इन उपयोगकर्ताओं ने ₹4349.18 करोड़ की राशि के आदेश दिए जिनमें से शीर्ष तीन मंत्रालयों (मानव संसाधन विकास मंत्रालय¹⁵, रक्षा मंत्रालय¹⁶ और गृह मंत्रालय¹⁷) की अधिप्राप्ति ₹446.81 करोड़ की थी।

इस प्रकार, पर्याप्त आगत नियंत्रण के अभाव के कारण, किसी ऐसे व्यक्ति द्वारा आदेश दिए जाने का जोखिम था, जो एक सरकारी कर्मचारी नहीं हो सकता। इस अलावा, उपयोगकर्ताओं के लेखाओं की नियमित रूप से निगरानी और पुनः सत्यापन के लिए 'पंजीकरण नियमपुस्तिका' की आवश्यकताओं के प्रति, आदेश दिए जाने से पहले इन क्रेताओं को अपनी ई-मेल आईडी को सरकारी मेल के साथ अद्यतन करने के लिए अनुप्रयोग द्वारा पुनः सत्यापित या बाध्य नहीं किया गया है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में कहा कि जैम को एनआईसी की सेवा एलडीएपी¹⁸ के साथ जोड़ा गया था, जो रियल टाइम में एनआईसी के साथ पंजीकृत उपयोगकर्ताओं द्वारा दी गई ई-मेल की पुष्टि करने के लिए जैम को अनुमति देगा और सरकारी कर्मचारियों की सेवानिवृत्ति की तिथि को पकड़ेगा। प्रबंधन ने आगे आश्वस्त किया

¹⁴ 2.37 लाख नग

¹⁵ सरकारी या जैमक्रेता ईमेल आईडी के बिना उपयोगकर्ता ने ₹205.71 करोड़ मूल्य के 431 नगों के आदेश दिए

¹⁶ सरकारी या जैमक्रेता ईमेल आईडी के बिना उपयोगकर्ता ने ₹127.42 करोड़ मूल्य के 982 नगों के आदेश दिए

¹⁷ सरकारी या जैमक्रेता ईमेल आईडी के बिना उपयोगकर्ता ने ₹113.68 करोड़ मूल्य के 375 नगों के आदेश दिए

¹⁸ एलएडीपी: लाइटवेट डायरेक्ट्री एक्सेस प्रोटोकॉल इंटरनेट प्रोटोकॉल (आईपी) नेटवर्क पर वितरित निर्देशिका सूचना सेवाओं तक पहुंचने एवं बनाए रखने की एक विधि है

कि सरकारी एचओडी द्वारा न तो “gov.in” (“गव.इन”) और न ही सार्वजनिक क्षेत्र डोमेन-आधारित ई-मेल को शुरू करने वाले उपयोगकर्ताओं की एक स्वचालित प्रक्रिया को परिभाषित और विकसित किया जाएगा ताकि एनआईसी द्वारा बनाई गई जैम क्रेता डोमेन आधारित ई-मेल आईडी को उन्हें सौंपा जा सके।

(iii) वैधीकरण नियंत्रण के अभाव के परिणामस्वरूप सेवानिवृत्ति की आयु से बाद उपयोगकर्ताओं का पंजीकरण करना

सरकारी मंत्रालय और विभागों में, एक कर्मचारी की अधिकतम सेवानिवृत्ति आयु 60¹⁹ वर्ष है। लेखापरीक्षा समीक्षा में दर्शाया गया कि क्रेताओं की जन्म तिथि को भरने के संबंध में वैधीकरण नियंत्रणों की कमी के कारण, 426 उपयोगकर्ताओं की आयु 60 से 65 वर्षों से अधिक पाई गई थी। इसी प्रकार, ‘33’ क्रेताओं की आयु 66 से 75 वर्षों से अधिक पाई गई थी, 2 क्रेता 75 से 95 की आयु के थे और 21 क्रेताओं की आयु 95 वर्ष से अधिक थी। इस प्रकार, जैम पर पंजीकृत होने के लिए ‘सेवानिवृत्त कर्मचारी²⁰ को अनुप्रयोग ने अनुमती दी और अधिप्राप्ति की और सेवानिवृत्ति के बाद पहुँच अधिकारों को रद्द नहीं किया गया। केस स्टडी 1 इस मुद्दे से जुड़ी समस्याओं का उदाहरण है और यह कि उनकी सेवानिवृत्ति की तारीख के बाद भी किसी अधिकारी के अनुप्रयोग को कैसे ब्लॉक नहीं किया गया।

केस स्टडी 1

एक्स संगठन में, प्राथमिक उपयोगकर्ता 31 जुलाई 2018 को सेवानिवृत्त हुआ, हालांकि, उसे जैम से संदेश और अधिसूचना लगातार प्राप्त हो रहे हैं। उसका उपयोगकर्ता पहुँच अधिकार सितम्बर 2019 तक स्वचालित रूप से रद्द नहीं किया गया था, जब संगठन ने हस्तक्षेप किया और प्राथमिक उपयोगकर्ता का परिवर्तन/अद्यतन किया है।

जैम सरकारी उपयोगकर्ताओं के लिए एक अनन्य अधिप्राप्ति पोर्टल है, इसलिए, यह जरूरी है कि जैम यह सुनिश्चित करे कि एक उपयोगकर्ता की पात्रता की जांच करने के लिए प्रासंगिक शर्तों को प्रणाली में मैप किया जाए क्योंकि इस तरह के नियंत्रणों में कमजोरी ऐसे जोखिम को बढ़ाती है जो अनुप्रयोग की कार्य प्रणाली में समझौते के लिए अतिसंवेदनशील हो सकती है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में आश्वासन दिया कि जैम एनआईसी के साथ पंजीकृत उपयोगकर्ताओं की ईमेल को वैधीकृत करने के लिए, रियल टाइम में एकीकृत करेगा और सरकारी कर्मचारी की सेवानिवृत्ति की तिथि को लेगा। जैम ने यह भी आश्वस्त किया कि अधिप्राप्त करने के लिए सेवानिवृत्त सरकारी उपयोगकर्ताओं को यह अनुमति

¹⁹ केंद्रीय सरकार के डाक्टरों और केंद्रीय विश्वविद्यालय के प्रोफेसरों को छोड़कर

²⁰ 60 वर्षों के आयु के बाद भी 92 उपयोगकर्ताओं ने जैम के माध्यम से ऑर्डर दिए थे

नहीं देगा और सेवानिवृत्ति से तीन महीने पहले या ईमेल वैधीकरण की समाप्ति तिथि पर कर्मचारी के खाते के हस्तांतरण की वैकल्पिक व्यवस्था करने के लिए सरकारी संगठन को नियमित रूप से अधिसूचनाएं भेजने के लिए कार्यप्रणाली (एनआईसी के साथ एकीकरण में) शुरू करेगा।

(iv) वैधीकरण जांचों के अभाव के कारण गलत मोबाइल नम्बरों की फीडिंग

जैम अनुप्रयोग तक पहुंचने के लिए एक वैध आधार नम्बर पूर्व-अपक्षित है। इसके फलस्वरूप, आधार से जुड़े मोबाइल नंबर का सत्यापन और प्रणामीकरण प्रक्रिया के लिए महत्वपूर्ण हो जाता है, क्योंकि आधार का वैधीकरण इस नम्बर पर ओटीपी (वन-टाइम पासवर्ड) भेजकर किया जाता है। इसलिए, उपयोगकर्ता द्वारा भरा गया मोबाइल नम्बर, इस प्रक्रिया को शुरू करने के लिए, सही होना चाहिए।

तदनुसार, लेखापरीक्षा ने नम्बरों की पात्रता और/ या उनकी सत्यता प्रमाणित करने के लिए कुल 'सक्रिय उपयोगकर्ताओं'²¹ पर विभिन्न जांचें की। यह देखते हुए कि यह निर्धारण संपूर्ण नहीं था और अस्वीकार्य नम्बरों के अलग-अलग क्रमपरिवर्तन संभव है, नमूना जांच से पता चला:

- 75 उपयोगकर्ताओं के मामले में, मोबाइल नम्बर अभी तक प्रणाली में नहीं जोड़ा/ डाला गया था²² ।
- 11 मामलों में, मोबाइल नम्बर 10 डिजिटों से कम का था²³;
- 652 उपयोगकर्ताओं के मामले में एक ही मोबाइल नम्बर अर्थात् '9999999999' डाला गया था²⁴;
- अन्य यादृच्छिक मामलों में, गलत मोबाइल नम्बरों जैसे '111111111' या '1111112222' आदि वाले 28 रिकॉर्डों पाए गए थे।

उपयोगकर्ताओं द्वारा मोबाइल नम्बरों को भरने के संबंध में आगत और वैधीकरण नियंत्रणों की कमी के अलावा सही मोबाइल नम्बरों के अभाव ने यह संकेत दिया कि ऐसे मामलों में, सत्यापन प्रक्रिया अपूर्ण रही होगी, कोई भी ओटीपी नहीं भेजा गया/ भेजा जा सका।

प्रबंधन ने अपने पहले के जबाव (अक्टूबर 2019) के तारतम्य में, जिसमें यह कहा गया कि ये उदाहरण ज्यादातर तब हुए जब ई-साइन या आधार सेवाएं बाधित हो गई थी और

²¹ 1.86 लाख

²² जैम के माध्यम से 75 में से 6 उपयोगकर्ताओं ने ऑर्डर दिए

²³ जैम के माध्यम से 11 में से 1 उपयोगकर्ता ने ऑर्डर दिए

²⁴ जैम के माध्यम से 652 में से 57 उपयोगकर्ताओं ने ऑर्डर दिए

कुछ प्रविष्टियां माइग्रेट किए गए डेटा की थी, पुष्टि (फरवरी 2020) की कि मौजूदा उपयोगकर्ताओं को (पहले के संस्करण से) जैम के माध्यम से लेन-देन करने से पहले किसी भी गलत मोबाइल नम्बर को सही करने के लिए प्रेरित किया जा रहा है और विवरण दिया (डेटा के माध्यम से) कि ऐसे उपयोगकर्ताओं की संख्या कम हो रही है। प्रबंधन ने आगे कहा कि आधार से जुड़े मोबाइल नम्बर को ओटीपी के माध्यम से सत्यापित किया जाता है और कि मोबाइल नम्बर की लम्बाई से संबंधित बुनियादी जांचे सही होगी।

(v) उपयोगकर्ता संगठन के संबंध में आगत नियंत्रण के अभाव के कारण 'मंत्रालय का नाम', 'राज्य' और 'संगठन के नाम' की गैर-फीडिंग

पर्याप्त आगत नियंत्रणों के अभाव में, क्रेता संगठन मूल विवरणों जैसे मंत्रालय/ राज्य का नाम, संगठन का नाम, कार्यालय का नाम भरे बिना ही पंजीकरण करने के लिए सक्षम थे क्योंकि इन क्षेत्रों को अनुप्रयोग में भरना अनिवार्य नहीं था। हालांकि इसके परिणामस्वरूप मंत्रालय-वार/ राज्य-वार डेटा/ आदेशों का अधूरा वर्गीकरण किया गया, उदाहरण के लिए ₹14,145.46 करोड़²⁵ की राशि के आदेशों को किसी मंत्रालय/ राज्य के लिए मैप नहीं किया जा सका, अधिक सुमेद्यता इस तथ्य में है कि पंजीकृत क्रेताओं द्वारा गैर-सरकारी अधिप्राप्तियों के लिए जैम अनुप्रयोग का उपयोग किया जा सकता है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में आश्वस्त किया है कि जैम अनुप्रयोग उन सभी उपयोगकर्ताओं को, जिन्होंने संगठनात्मक पदानुक्रम का गलत विवरण दिया है, को जैम पर लेन-देन करने से पहले सही करने के लिए आगाह कर रहा है। इसने आगे आश्वस्त किया कि जैम पदानुक्रम के सभी चार स्तरों को भरने के लिए सभी संगठनों के लिए इसे अनिवार्य बनाएगा। प्रबंधन ने यह भी कहा कि 30 अप्रैल 2019 तक ₹1.78 करोड़ की वैल्यू वाले केवल 118 ऑर्डर्स हैं जिसमें 24 उपयोगकर्ता सम्मिलित करते हैं, जहाँ कि मंत्रालय/ राज्य/ डिपो/ संगठन/ कार्यालय शून्य है।

ऑडिट प्रबंधन का जवाब स्वीकार करता है। हालांकि ऑडिट अवलोकन उन मामलों से संबंधित है जहां मंत्रालय/ राज्यों से संबंधित क्षेत्र रिक्त है, जबकि जैम में उन मामलों को शामिल नहीं किया गया है, जिनमें चार स्तरीय पदानुक्रम का एक स्तर भी भरा हुआ है। इसलिए आंकड़े तुलनात्मक नहीं हो सकते हैं, विशेषकर क्योंकि इस दौरान नल प्रविष्टि के मामले अपडेट किए गए हैं। इसलिए, वे आगे सत्यापन के अधीन होंगे।

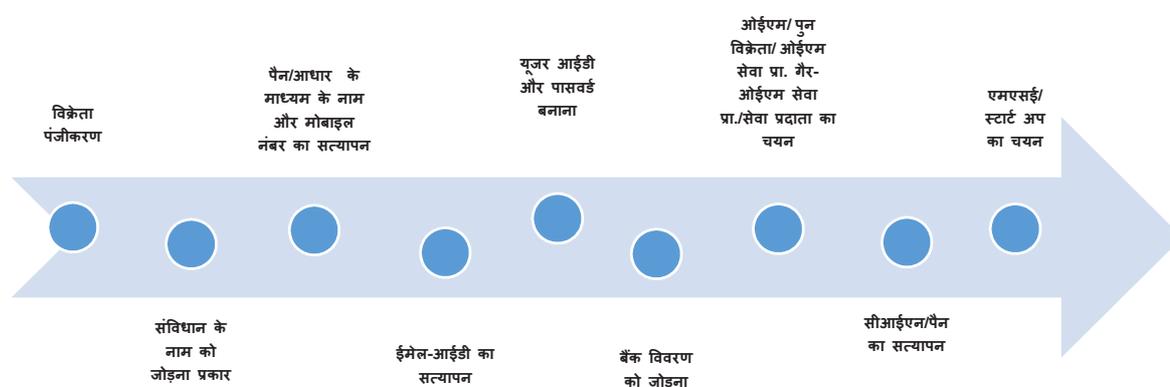
²⁵ रिक्त प्रविष्टियां: ₹7,080.54 करोड़, 'एन/ ए' के साथ प्रविष्टियां - ₹7,064.91 करोड़²⁶

2.41 लाख में से

इस प्रकार, क्रेता विवरणों से संबंधित आगत नियंत्रणों में कुछ कमियां थी जिन्हें मजबूत करने की आवश्यकता है, क्रेताओं की विरासत/ माइग्रेट किए गए डेटा को साफ करने की आवश्यकता है।

ब. विक्रेता पंजीकरण

विक्रेता पंजीकरण के संबंध में, कारोबार आवश्यकता दस्तावेज (बीआरडी) में अपेक्षित था कि प्राथमिक विक्रेता को जैम पोर्टल पर आधार या पैन का उपयोग करके ऑनलाइन पंजीकरण करने में सक्षम होना चाहिए। पंजीकरण की प्रक्रिया में निम्नलिखित कदमों को शामिल किया है:



चित्र 4.1.7: विक्रेता पंजीकरण के कदम

(i) वैधीकरण जांच के अभाव में अनेक विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता द्वारा एक ही ईमेल आईडी का प्रयोग जाना

विक्रेता पंजीकरण बीआरडी के पैरा 3.1 में कहा गया है कि, 'प्राथमिक विक्रेता के लिए अकाउंट बनाते समय प्राथमिक विक्रेता के लिए यूनिक ईमेल आईडी जांच लागू थी जिसका अर्थ है कि एक ईमेल आईडी का उपयोग केवल एक प्राथमिक विक्रेता द्वारा पंजीकरण के लिए किया जाना है। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस नियम के उल्लंघन में, 841 ईमेल आईडी को एक साथ अनेक उपयोगकर्ताओं द्वारा प्रयोग किया गया था और इनमें से 32 ईमेल आईडी को एक साथ चार से अधिक उपयोगकर्ताओं द्वारा प्रयोग किया गया था। इसके अतिरिक्त जैम पर परिचालन के लिए इसके अनिवार्य होने के बावजूद, छः विक्रेताओं के मामलों में ईमेल आईडी रिक्त पाई गई थी। इस प्रकार, ईमेल पर 'विशिष्ट जांच' से संबंधित नियम को अनुप्रयोग में मैप नहीं किया गया और उपयोगकर्ताओं के लिए ईमेल फील्ड को भरना अनिवार्य नहीं किया गया।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में कहा कि जैम का अनुप्रयोग उन सभी उपयोगकर्ताओं, जिन्होंने डुप्लिकेट ईमेल भरी है, को इस बात के लिए प्रेरित कर रहा है कि जब वे लॉगिन करते हैं तो एक ईमेल आईडी का चयन करें और उन्हें लेन-देन करने की अनुमति नहीं है जब तक वे इसे सही नहीं करते हैं। इसने यह भी विवरण दिया है कि जैम पर ऐसे उपयोगकर्ताओं की संख्या कम होने लगी है। इसके अलावा, यह सुनिश्चित किया गया है कि केवल एक ईमेल आईडी का ही एक प्राथमिक विक्रेता द्वारा पंजीकरण के लिए उपयोग किया जाना है। प्रबंधन ने अक्टूबर 2019 तथा दिसम्बर 2019 तक तुलनात्मक स्थिति वाले वस्तु आंकड़े दिए और ऑडिट द्वारा बताए आकड़ों को स्वीकार किया। प्रबंधन के आगे कहा कि यदि ऐसे उपयोगकर्ता 841 (अक्टूबर 2019 तक) से घटकर 194 (दिसम्बर 2019 तक) और 4 (अक्टूबर 2019 तक) से 0 (दिसम्बर 2019 तक) हो गए तथा यह भी कहा गया कि इन 194 उपयोगकर्ताओं में से 70 माध्यमिक उपयोगकर्ता थे।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार्य है, हालाँकि, दूसरे उपयोगकर्ताओं के संबंध में, यह उल्लेख करना उचित हो ताकि 2.32 लाख कुल विक्रेताओं में से केवल 4834 द्वितीयक उपयोगकर्ता हैं तथा जैम द्वारा उल्लिखित इन मामलों में से, केवल 36 प्रतिशत (लगभग) मामले द्वितीयक विक्रेता होने के पाए गए जिसका अर्थ है कि आवेदन ने अन्य प्राथमिक उपयोगकर्ताओं को उसी ई-मेल आईडी का उपयोग करने से नहीं रोका।

(ii) विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता के 'अनुभव' के संबंध में आगत वैधीकरण के अभाव के कारण अवास्तविक जानकारी का भरन

'अनुभव' से संबंधित विक्रेता पंजीकरण बीआरडी के पैरा सं.4.8 में अपेक्षित है कि 'विक्रेता' को कुल अनुभव के साथ सरकार के साथ अनुभव को भी दर्ज करना चाहिए और कि जैम पर कैंटलॉग खोजते समय अनुभव का विक्रेताओं द्वारा फिल्टर मानदंडों के रूप में उपयोग किया जाएगा। बीआरडी ने आगे कहा कि अनुभव के कुल वर्ष को निगमन की तारीख से वासित किया जाएगा। हालाँकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि इस संबंध में अनुप्रयोग में कोई आगत वैधीकरण कार्यान्वित नहीं किया गया था जिसके परिणामस्वरूप अनुचित अवधि को अनुभव डेटा रहा जैसे '1 करोड़ वर्ष', '15 लाख वर्ष' आदि। 16 मामलों में, 100 वर्षों से अधिक का अनुभव पाया गया था, जिसमें से 10 मामलों में 1000 वर्षों से अधिक का अनुभव था।

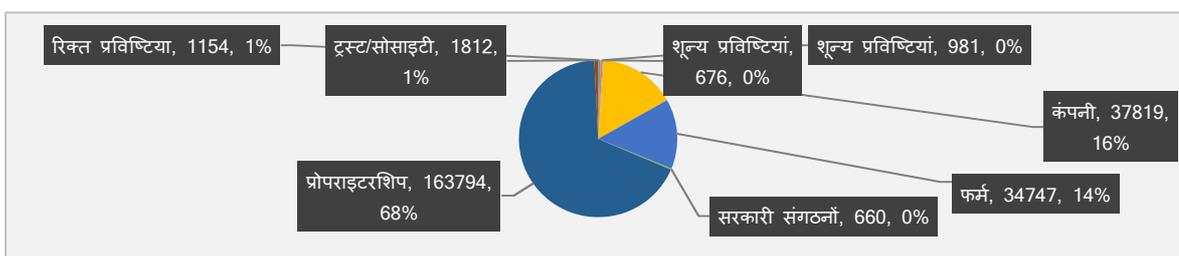
इस प्रकार, अनुभव निगमन की तारीख के साथ वासित नहीं था और वैधीकरण जांच के अभाव के कारण भ्रामक जानकारी वाले विक्रेता/ सेवा प्रदाता जैम पर परिचालन कर रहे थे। यह तकनीकी मूल्यांकन प्रक्रिया से भी समझौता करेगा, यदि अनुभव एक चयन का मापदंड है।

प्रबंधन ने अपने पहले के उत्तर (अक्टूबर 2019) जिसमें इसका संकेत दिया था कि माइग्रेट/ मौजूदा विक्रेताओं के लिए 'अनुभव' के संबंध में वैधीकरण के लिए आवश्यक जांचे

थीं, के तात्पर्य में आगे बताया (फरवरी 2020) है कि विक्रेता अनुभव के 'फिल्टर' को मार्केट प्लेस से हटा दिया गया है इसलिए यह चयन प्रक्रिया को प्रभावित नहीं कर सकता है। इसे भविष्य के ऑडिट में सत्यापित किया जाएगा।

(iii) आगत नियंत्रण के अभाव के कारण संगठन के प्रकार का गैर-वर्गीकरण

विक्रेता पंजीकरण बीआरडी में अपेक्षित है कि एक प्राथमिक विक्रेता को या तो प्रोपराइटर, साझेदारी फर्म, कंपनी, ट्रस्ट या सोसायटी राज्य या केंद्र सरकार के रूप में पंजीकृत किया जाए।



चित्र 4.1.8: जैम पर संगठनों के प्रकार

हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 1,154 मामलों²⁶ में 'संवैधानिक प्रकार' रिक्त था, 981 मामलों में, फिल्ड को '0' के साथ भरा गया था और 676 केसों के मामले में फिल्ड को 'एन' के साथ भरा गया था। इस प्रकार, कुल 2811 विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता ने 'संवैधानिक प्रकार' नहीं भरा क्योंकि फिल्ड को भरना अनिवार्य नहीं किया गया था। इसके

केस स्टडी - 2

लेखापरीक्षा ने एक प्रतिपुष्टि प्राप्त की जिसमें एक क्रेता संगठन ने 13 यूपीएस की अधिप्राप्ति के लिए सीधी खरीद के माध्यम से एक ऑर्डर दिया था। ऑर्डर को विक्रेता द्वारा स्वीकार किया गया था। हालांकि, 15 दिन में ऑर्डर के प्रति कोई डिलीवरी प्राप्त नहीं हुई थी। विक्रेता के संपर्क नंबर के अभाव में और स्थानीय पता होने के कारण, क्रेता विक्रेता के कार्यालय के पते पर पहुँच गया। यहां यह पता लगा कि विक्रेता के पंजीकृत नाम में 'कंस्ट्रक्शन कंपनी' शामिल है जबकि जैम पर विक्रेता को आईटी हार्डवेयर बेचने के लिए पंजीकृत किया गया था।

परिणामस्वरूप संबंधित संवैधानिक प्रकार में सत्यापन और विभिन्न जांचें (सीआईएन सत्यापन, पैन सत्यापन और अन्य थर्ड पार्टी सत्यापन आदि) को दरकिनार कर दिया गया। केस अध्ययन 2 में इस मुद्दे से संबंधित समस्याओं को दर्शाया है और इसके कारण प्रतिष्ठित जोखिम के लिए जैम का निष्पादन कैसे उजागर होता है।

²⁶ 2.41 लाख में से

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) में कहा कि एमएसपी को अधूरी प्रोफाइल के साथ ऐसे डेटा और विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता की नियमित सफाई का कार्य सौंपा गया, जो लेन-देन करने के लिए सक्षम नहीं होंगे।

केस स्टडी-2 के संबंध में इसने बताया कि कंपनी का नाम वास्तव में विक्रेता के सम्पूर्ण कारोबार स्पेक्ट्रम को प्रतिबिम्बित नहीं करता है और यह कि किसी के लिए उत्पादों को बेचने के लिए कोई कानूनी रोक नहीं है, जहां कि कंपनी के नाम से सहज बोध नहीं हो सकता है, बशर्ते कि कंपनी की गतिविधियां अन्यथा मौजूदा कानूनों और नियमों और विनियमों के अनुरूप हों। हालांकि, प्रबंधन का उत्तर नोट किया जाता है, यह जरूरी है कि प्रणाली को इस तरह से बेहतर बनाया जा सकता है कि फोलो-अप और विक्रेता की जांच के लिए डेटा एनालिटिक्स रिपोर्ट के माध्यम से भ्रामक या गलत जानकारी वाले विक्रेताओं को विधिवत चिन्हित किया जाए।

(iv) विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता के प्रमाण-पत्रों का अपर्याप्त सत्यापन और थर्ड पार्टियों के साथ अपूर्ण एकीकरण

- आयकर विभाग द्वारा जारी स्थायी खाता संख्या (पैन) कर विभाग के पास 'व्यक्ति' के लिए एक पहचानकर्ता है और करदाताओं के लिए अनिवार्य है और निर्दिष्ट वित्तीय लेन-देन के लिए उद्घृत किया जाना है। विक्रेता पंजीकरण बीआरडी के पैरा सं.4.2 जो 'पैन' सत्यापन से संबंधित है इसमें अपेक्षित है कि एक बार आयकर डेटाबेस के साथ एकीकृत जैम, उपयोगकर्ता द्वारा दर्ज किए गए पैन संख्या और 'नाम' का प्रति-सत्यापन करेगा। हालांकि, यह पाया गया था कि 'पैन संख्या' के 42.79 प्रतिशत²⁷ रिकॉर्डों में गलत पैन संख्या या पैन संख्या न भरने के कारण प्रणाली द्वारा 'पैन संख्या' असत्यापित रही। इसके अलावा, 36.96 प्रतिशत²⁸ रिकॉर्डों में पैन कार्ड के माध्यम से पैन 'नाम' प्रणाली द्वारा नहीं भरा गया था। इसके अलावा, जैम ने विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता द्वारा भरी गई जानकारी को भी सत्यापित नहीं किया और अधूरी प्रोफाइल के बावजूद जैम के माध्यम से परिचालन और संव्यवहार करने के लिए विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता को अनुमति दी गई।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) में कहा कि प्रणाली में मौजूद किसी पुराने डेटा के लिए पैन प्रारूप और पैन नाम की सत्यता को सुनिश्चित करने के लिए अतिरिक्त जांचों को जोड़ा गया है और यह प्रक्रिया पूरी तरह से और विशेष रूप से स्वचालित है केवल ऐसे उपयोगकर्ताओं को संव्यवहार करने की अनुमति दी जाती है यदि पैन की जानकारी पैन डेटाबेस के माध्यम से पूरी और सत्यापित है कि और उन सभी

²⁷ 2.25 लाख विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता में से 96,106

²⁸ 2.15 लाख विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता में से 79,417

विक्रेताओं को जिनके द्वारा पैन संख्या भरी नहीं गई है, उन्हें जैम पर लेन-देन करने में पहले सुधार के लिए जैम द्वारा प्रेरित किया जाता है।

- 'की पर्सन' सत्यापन से संबंधित विक्रेता पंजीकरण बीआरडी के पैरा 4.3 में अपेक्षित था कि जैम, जो आयकर डेटाबेस के साथ एकीकृत था, पैन संख्या, अधिकृत व्यक्ति का नाम आईटीआर टाइप, पावती संख्या और निर्धारण वर्ष के आधार पर 'की पर्सन' को प्रति-सत्यापित करेगा। हालांकि, यह पाया गया था कि रिकार्डों के 81.34 प्रतिशत²⁹ में, 'अधिकृत व्यक्ति' का नाम रिक्त पाया गया था। इस प्रकार, प्रणाली ने न तो ऑटो-कैप्चर किया न ही विवरणों को सत्यापित किया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) में कहा कि जब कभी यह डेटाबेस के सालिक आधार के साथ सिक्रॉनाइज करेंगे तो यह समय अंतराल के साथ प्लग हो जाएगा। आधार और आईटीआर डेटाबेस के बीच नामों के एकीकरण और गैर-सिंक्रनाइजेशन से संबंधित सीमाओं के कारण, की पर्सन सत्यापन विशेषता यद्यपि मौजूदा थी, अनिवार्य आवश्यकता के रूप में शिथिल किया जाना था। इसने आगे एमसीए21 या आयकर डेटाबेस से की पर्सन का ई-मेल डेटा प्राप्त करने का आश्वासन दिया जिसमें की पर्सन को जैम पोर्टल पर उनकी कंपनी के पंजीकरण के लिए अधिसूचित किया जाएगा।

- विक्रेता पंजीकरण बीआरडी के पैरा 4 में अपेक्षित था कि कंपनी के मामले में, प्रणाली कॉर्पोरेट पहचान संख्या (सीआईएन) के लिए प्रेरित करेगी और उसके बाद, प्रणाली स्वचालित रूप से सीआईएन को एमसीए21³⁰ के साथ वैद्य करेगा और एमसीए21 डेटाबेस से निगमन की तारीख भी प्राप्त करेगा। लेखापरीक्षा में पाया गया कि कंपनी के रूप में पंजीकृत विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं के 36.12 प्रतिशत³¹ मामलों में सीआईएन संख्या को प्रणाली में यह कहते हुए फीड नहीं किया गया कि यह क्षेत्र उपयोगकर्ताओं के लिए अनिवार्य नहीं था। इसके अलावा, केवल 56.27 प्रतिशत³² विक्रेताओं/ सेवाप्रदाताओं के सीआईएन संख्या को सत्यापित किया गया था। साथ ही, 697 विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं के मामले में, निगमन की तारीख को सीआईएन के भरने के बाद भी नहीं लिया गया था यद्यपि प्रणाली को सीआईएन संख्या की प्राप्ति के बाद निगमन की तारीख को स्वतः प्राप्त करना चाहिए था।

²⁹ 2.19 लाख विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता में से 1,78,285

³⁰ एमसीए21 भारत सरकार के कॉर्पोरेट मामलों के मंत्रालय (एमसीए) की एक ई-गवर्नेंस पहल है जो कॉर्पोरेट संस्थाओं, पेशेवरों और भारत के नागरिकों द्वारा एमसीए सेवाओं तक आसान और सुरक्षित पहुँच को सक्षम बनाता है।

³¹ कुल 37819 कंपनियों में से कम्पनियों की संख्या 13,659

³² 21279 कंपनियां

इसके अलावा, लेखापरीक्षा ने जैम अनुप्रयोग द्वारा प्राप्त 'निगमन की तारीख (वर्ष)' के साथ सीआईएन संख्या³³ में प्रदर्शित होने वाले वर्ष की तुलना की और पाया कि 211 विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं के मामले में, एमसीए21 से प्राप्त की गई 'निगमन की तारीख (वर्ष)' सीआईएन संख्या में वर्णित निगमन के 'वर्ष' से मेल नहीं खा रही थी। इसके अलावा, 117 मामलों में प्रणाली के माध्यम से प्राप्त किया गया निगमन का वर्ष 'सीआईएन संख्या के अनुसार निगमन के वर्ष' से अधिक था।

इस प्रकार, एमसीए21 के साथ एकीकरण पर्याप्त नहीं था। इसके अलावा, अनुप्रयोग में इस तरह के बेमेल और असंगति को इंगित करने के लिए पर्याप्त नियंत्रण नहीं था। सीआईएन संख्या के माध्यम से सफल सत्यापन के बिना जैम पर कंपनियों का पंजीकरण, इन कंपनियों की औचित्यपूर्णता/ वैधता के बारे में चिंता पैदा करता है।

प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) कि ये मामले प्रारंभिक संस्करणों से संबंधित हैं प्लेटफॉर्म स्थिर हो रहा था। प्रबंधन ने आगे आश्वासन दिया है कि जुलाई 2019 के बाद, उपयोगकर्ताओं को केवल तभी लेन-देन करने की अनुमति दी गई है यदि सीआईएन जानकारी एमसीए डेटाबेस के माध्यम से पूर्ण और सत्यापित है और निगमन की तारीख प्राप्त की जा रही है। इसके अलावा, जैम में कंपनियों के लिए सीआईएन अनिवार्य है और प्रणाली में मौजूद किसी भी पुराने डेटा के लिए सीआईएन प्रारूप की शुद्धता सुनिश्चित करने के लिए अतिरिक्त जांच जोड़ी गई है।

पूर्व से चले आ रहे डेटा को न तो अद्यतन किया गया और न ही उसे स्वच्छ (त्रुटिरहित) किया गया था। इस प्रकार, अनुप्रयोग में अनधिकृत उपयोगकर्ता द्वारा उपयोग को रोकने के लिए पर्याप्त नियंत्रण या दोषमुक्त सत्यापन प्रक्रिया नहीं हैं और एक बेईमान उपयोगकर्ता द्वारा अनुप्रयोग के दुरुपयोग का खतरा मौजूद था। विक्रेताओं की जीएसटी संख्या, यदि विक्रेताओं का टर्नओवर एक मिश्रित सीमा से अधिक है, तो उन्हें पंजीकरण के लिए एक प्रमाण के रूप में भी शामिल किया जा सकता है।

4.1.6.3 अधिप्राप्ति प्रक्रिया के विभिन्न चरणों में देरी

सरकार द्वारा नियुक्त सक्षम प्राधिकारी तथा आरएफपी के अनुमोदन (अप्रैल 2017) के अनुसार, जैम पोर्टल से अधिप्राप्ति की शुरु से अंत तक की प्रक्रिया को तेज करने, दक्षता लाने और गति प्रदान करने की उम्मीद थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अधिप्राप्ति प्रक्रिया के विभिन्न चरणों में काफी देरी हुई थी। जो ऑर्डर देने से लेकर विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता को भुगतान तक है जिनका आगामी पैराओं में विवरण दिया है।

³³ सीआईएन एक 21 डिजिटों की अल्फा नयुमेरिक संख्या है जिसमें निगमन वर्ष के अंक भी होते हैं

क) ऑर्डर देने में देरी

सीधी खरीद के लिए ऑर्डर देने की प्रक्रिया के अनुसार, एक संगठन अपना चयन करने के बाद, एक विशेष विक्रेता को ऑर्डर देता है। ऑर्डर से संबंधित बीआरडी में प्रावधान है कि एक विक्रेता के पास सीधी खरीद ऑर्डर को स्वीकार करने या अस्वीकार करने के लिए पांच कैलेंडर दिन होंगे। पांच दिनों की समाप्ति के बाद विक्रेता से कोई प्रत्युत्तर नहीं मिलने के मामले में ऑर्डर स्वतः रद्द हो जाएगा। अन्यथा, क्रेता तब आदेश या उसे प्रदान करने की पुष्टि करता है। आदर्श रूप से, यह विक्रेता द्वारा स्वीकृति के तुरन्त या कम से कम एक दिन के भीतर हो सकता है।

केस स्टडी 3
 एक संगठन ने टाटा मोटर्स के एलपीटी 1613 काँउल चेंसिस4x2 बीएस IV के 03 नगों की अधिप्राप्ति के लिए ₹4,847,259 की राशि का आदेश दिया। यह आदेश 22 सितम्बर 2018 को सृजित किया गया था लेकिन 15 फरवरी 2019 को प्रदान किया गया अर्थात 146 दिनों की चूक के साथ और सामान की डिलिवरी की।

हालांकि, यह देखा गया है कि क्रेता द्वारा ऑर्डर देने की पुष्टि सुनिश्चित करने के लिए किसी भी समय-सीमा का कोई नियंत्रण या मैपिंग नहीं है। फलस्वरूप लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹792.41 करोड़ मूल्य के कुल 12.33 प्रतिशत³⁴ ऑर्डर को अधिकतम 312 दिनों तक ऑर्डर को तैयार करने की तारीख में 5 दिनों से अधिक की देरी के बाद प्रदान किए गए थे। इसके अलावा 90 दिनों के बाद 18 ऑर्डर प्रदान किए गए जबकि जैम पर पूरा बोली चक्र केवल 90 दिनों का था। यह देखा गया था कि ऑर्डर देने में देरी के इन मामलों में से ₹172.40 करोड़ मूल्य के 88.66 प्रतिशत³⁵ ऑर्डर के मामले में दिए गए ऑर्डर ₹50,000 से नीचे थे जिसका अर्थ है कि विक्रेता का चयन क्रेता के विवेक पर था, तब भी ऑर्डर समय पर नहीं दिए गए थे। इस प्रकार निर्दिष्ट समय अवधि के अन्दर ऑर्डर देना सुनिश्चित करने के लिए नियंत्रण अर्याप्त था। केस स्टडी 3 बताता है कि कैसे इस नियंत्रण के अभाव ने अधिप्राप्ति की प्रक्रिया असक्षम बना दिया और अनावश्यक देरी की संभावना रही।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में कहा कि इन मामलों में विक्रेता द्वारा सहमति के अधीन ऑर्डर देने के बाद क्रेता द्वारा ऑर्डर में संशोधन के कारण है। सृजित संशोधन ऑर्डर मूल आदेश के कार्टिंग समय को वहन करता है और इसलिए ऑर्डर की पुष्टि समय और कार्टिंग समय के बीच अधिक समय अंतराल दिखा सकता है और मूल डिलीवरी अवधि की समाप्ति तक किया जा सकता है। हालांकि, प्रबंधन ने यह भी आश्वासन दिया कि भविष्य में कार्टिंग की मूल तारीख के साथ-साथ संशोधन संख्या के साथ ऑर्डर की

³⁴ 11,25,392 ऑर्डरों में से 1,38,837 ऑर्डर

³⁵ 1,38,837 ऑर्डरों में से 1,23,096 ऑर्डर

संशोधित तारीख को संशोधित आदेश से जोड़ दिया जाएगा ताकि डिलीवरी की तारीख और संशोधित ऑर्डर की तारीख के बीच का अंतर लेकर डिलीवरी समय की गणना की जा सके। प्रबंधन का दावा, है कि ये मामले संशोधन के कारण हैं, को विवरणों के अभाव में सत्यापित नहीं किया जा सका। इसके अलावा प्रबंधन का उत्तर तथ्यों से वहन नहीं किया जाता है कि ऑर्डर में एकबार संशोधन किया जा सकता है और विक्रेता द्वारा स्वीकार किया जा सकता है क्योंकि लेखापरीक्षा टिप्पणी उस विलम्ब से संबंधित है जो कॉर्ट से प्लेसमेंट तक आर्डर जाने के बाद और केवल प्लेसमेंट से प्रदान करने तक लिए गए समय के कारण थी।

ख) उत्पादों के वितरण में देरी

सीधी खरीद (मार्केट प्लेट) से संबंधित कारोबार आवश्यकता दस्तावेज में अपेक्षित है कि क्रेता को खरीद के लिए वितरण के दिनों में प्रवेश करने का विकल्प मिलना चाहिए और सीधी खरीद के लिए अधिकतम वितरण दिन 15 दिन होने चाहिए जब तक एक अलग मूल्य को श्रेणी अर्थात ऑटोमोबाइल के लिए कॉन्फिगर न किया जाए।

हालांकि आंकड़े के विश्लेषण से पता चला कि मार्च 2019 तक दिए गए कुल ऑर्डर का 39.64 प्रतिशत³⁶ में डिलीवरी या तो शुरू नहीं की गई थी या निर्धारित समय से अधिक की देरी हुई थी। अधिकतम देरी 418 दिनों की थी। केस स्टडी-4 दर्शाता है कि एक विक्रेता ने एक वर्ष से अधिक समय के बाद स्टेशनरी की एक छोटी सी सामग्री की आपूर्ति की थी। चूंकि सरकारी खरीद के लिए जैम अनिवार्य है, इसलिए डिलीवरी में सुनिश्चित विश्वसनीयता का उच्च स्तर होना चाहिए अन्यथा इलेक्ट्रॉनिक ऑर्डरिंग की सुविधा अलग हो जाएगी, विशेषकर छोटी मर्दों/ नियमित कामकाज के लिए अपेक्षित मर्दों के मामले में।

केस स्टडी 4

एक्स संगठन ने 9 मार्च 2018 को ₹860 के लिए 'टेप 2 इंच पारदर्शी' के 20 टुकड़ों के लिए ऑर्डर दिया। ऑर्डर को 9 मार्च 2018 को विक्रेता द्वारा स्वीकार किया गया था, हालांकि, मद का वितरण 1 मई 2019 (418 दिनों) को किया गया था जिसे क्रेता द्वारा स्वीकार कर लिया गया था।

प्रबंधन ने (मई 2019, अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) कहा कि अब तक 71 प्रतिशत से ज्यादा ऑर्डर डिलीवर किए जा चुके हैं, जिनमें से 78 प्रतिशत ऑर्डर समय पर डिलीवर किए गए थे। प्रबंधन ने इसमें और सुधार करने का आश्वासन दिया है।

केस स्टडी 5

लेखापरीक्षा ने एक क्रेता संगठन से प्रतिपुष्टि प्राप्त की, जिसमें कहा गया कि 'प्रत्यक्ष खरीद' के माध्यम से 'डेस्कटॉप' की अधिप्राप्ति करते समय प्रणाली ने एल, का चयन किया, जिसकी रेटिंग 1.37 अंक (5 में से) की थी और उसे एक बार निलंबित कर दिया गया था और दो बार अक्षम किया गया था।

³⁶ माल के लिए कुल 11,25,392 ऑर्डर में से क्रमशः 1,93,850 एवं 2,52,161 ऑर्डर की देरी और गैर-वितरित ऑर्डर

प्रबंधन ने आगे दोहराया है कि जैम अनुप्रयोग क्रेता को अधिप्राप्ति के प्रत्यक्ष खरीद मोड में कम रेटिंग वाले विक्रेताओं को बाहर करने के लिए मार्केट प्लेस में “विक्रेता रेटिंग” फिल्टर लागू करने की अनुमति देता है।

प्रबंधन का उत्तर स्वीकार किया जाता है, हालांकि, रेटिंग के संबंध में प्रबंधन का उत्तर इस तथ्य को नजर अंदाज करता है कि जैम अनुप्रयोग के माध्यम से एल₁ का चयन ‘विक्रेता रेटिंग’ पर फिल्टर के उपयोग द्वारा प्रभावित नहीं होता है क्योंकि विशिष्ट रेटिंग के बाद भी, उसे अनुप्रयोग द्वारा अनदेखा किया जाता है और अनुप्रयोग द्वारा चयनित एल₁ को निर्दिष्ट रेटिंग में नहीं रख सकते हैं। इस प्रकार, विक्रेता रेटिंग अपने महत्व को खो देता है जैसाकि केस स्टडी-5 में इंगित किया गया है। इसके विपरीत, विक्रेताओं को क्रेताओं की रेटिंग पर आधारित ऑर्डर को अस्वीकार करने की अनुमति है।

ग) विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं को भुगतान में देरी

‘सरकारी ई-मार्केट प्लेस में विक्रेताओं/ आपूर्तिकर्ताओं को भुगतान करने की क्रियाविधि’ शीर्षक के वित्त मंत्रालय के ओएम (दिनांक 20.09.2016) में अपेक्षित था कि भुगतान करने के लिए लगने वाला समय छुट्टियों सहित 10 दिनों से अधिक नहीं होना चाहिए। इसके अलावा, सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम विकास (एमएसएमईडी), अधिनियम 2006 प्रावधान किया गया कि एमएसएमई इकाइयों द्वारा माल और सेवाओं की आपूर्ति के लिए, क्रेता को 45 दिनों के अन्दर भुगतान करना है।

हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 31 मार्च 2019 तक, ₹6780.36 करोड़ मूल्य के कुल 10.29 लाख सीआरएसी³⁷ जारी किए गए थे, लेकिन 50 प्रतिशत से अधिक मामलों में कोई भुगतान नहीं किया गया था। भुगतान ‘समय पर’³⁸ केवल 3.79³⁹ प्रतिशत सीआरएसी के ₹298.12 करोड़ के मूल्य के मामले में किया गया था और बाकि मामले में या तो भुगतान बिल्कुल भी नहीं किया गया था या नीचे दिए गए अनुचित समय के बाद देरी से किए गए थे:

तालिका 4.1.3: भुगतानों में देरी के मामले

ऐसे मामले जिनमें विलंबित भुगतान सहित भुगतान किया गया था		ऐसे मामले जिनमें निर्धारित समय के बाद भुगतान किया गया था		ऐसे मामले जिनमें कोई भुगतान नहीं किया गया था		एमएसई विक्रेता को भुगतान में देरी के मामले
प्रतिशत	करोड़ में मूल्य	प्रतिशत	करोड़ में मूल्य	प्रतिशत	करोड़ में मूल्य	प्रतिशत
49.08 ⁴⁰	3308.18	45.29 ⁴¹	3,010.05	50.92 ⁴²	3,785.04	69.11 ⁴³

³⁷ जैम पर मौजूदा प्रक्रिया के अनुसार, जैम पर भुगतान की सलाह क्रेता द्वारा परेषिती रसीद और स्वीकृति प्रमाण पत्र (सीआरएसी) के उत्पादन के बाद तैयार की जाएगी

³⁸ 10 दिनों के भीतर

³⁹ 10.29 लाख में से 38506 सीआरएसी

⁴⁰ 5.05 लाख सीआरएसी

⁴¹ 10.29 लाख में से 4.66 लाख सीआरएसी

भुगतान में देरी 439 दिनों की अनुचित अवधि तक हुई (जैसा कि केस स्टडी 6 में दर्शाया है) और ऐसे मामलों में जिनमें कोई भुगतान नहीं किया गया था लंबन 415⁴⁴ दिनों तक था। इसके अलावा, एमएसई (सूक्ष्म और लघु उद्यम) अधिनियम का उल्लंघन करते हुए, एमएसई विक्रेता को 436 दिनों की देरी हुई। लेखापरीक्षा ने नोट किया कि क्रेताओं द्वारा भुगतान की स्थिति का गैर-अद्यतन इन आंकड़ों के लिए एक कारण हो सकता है।

विक्रेताओं को समय पर भुगतान की कमी के मुद्दे को जैम द्वारा अपनी जैम गुणवत्ता रिपोर्टों में विशेष रूप से जनवरी-मार्च 2019 के लिए और अप्रैल-जून 2019 के लिए रिपोर्टों में ध्वजांकित किया गया। जैम पर सचिवों की समिति की सिफारिशों में (मई 2018¹) में भी संकेत दिया गया है कि क्रेता मंत्रालयों/विभागों की जैम की स्थायी समिति (एससीओजैम) को सुनिश्चित करना चाहिए कि सभी खरीदें जैम प्लेटफॉर्म के माध्यम से की गई हैं और समय पर भुगतान किया गया है।

केस स्टडी 6

एक्स संगठन ने 'जेकेकोपियर ए475 जीएसएम (ए4 साइज पेपर)' के 250 नगो की अधिप्राप्ति के लिए '46000 की राशि का एक ऑर्डर दिया गया। ऑर्डर को 16 फरवरी 2018 को विक्रेता को दिया गया था, उत्पाद की डिलीवरी 25 फरवरी 2018 को गई थी, हालांकि, भुगतान 11 मई 2019 को 439 दिनों की देरी के बाद किया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2019 व फरवरी 2020) में कहा कि भुगतान क्रेता एजेंसी की सेवा स्तर की प्रतिबद्धता है और यह विशेष रूप से उनकी आन्तरिक प्रक्रियाओं का एक कार्य है और पूरी तरह से जैम एसपीवी के दायरे से बाहर है; एएस/ जेएस व एफए के नेतृत्व वाली एससीओजैमएस को यह सुनिश्चित करना अनिवार्य है क्रेता सेवा स्तरों का पालन कर रहे हैं। यह समग्र सरकारी प्रणालियों का एक परिवर्तन प्रबंधन मुद्दा हैं और इसमें समय लगेगा; सितम्बर 2019 तक समय पर भुगतान का प्रतिशत बढ़कर 25 प्रतिशत हो गया है। व्यय विभाग ने जैम पर भुगतान की प्रक्रिया के संबंध में नए निर्देश (23 जनवरी 2020) भी जारी किए हैं। प्रबंधन ने आगे कहा कि जैम गैर-पीएफएमएस संस्थाओं के लिए ऑटो डेबिट 80-20 सुविधा जारी करने जा रहा है, जिसमें सम्पूर्ण बिल को दो भागों में 45 दिनों के अन्दर जारी किया जाएगा और अपनी ईआरपी प्रणालियों को एकीकृत करने के लिए केंद्रीय पीएसयू के साथ भी काम कर रहा हैं। इसके अलावा, प्रणाली अब भुगतान को बंद कर देगा जो 60 दिनों से अधिक के लिए पोस्ट सीआरएसी को देय है क्योंकि क्रेताओं ने जैम पोर्टल पर ऑफलाइन भुगतान स्थिति को अद्यतन नहीं किया है। प्रबंधन ने आगे दोहराया कि जैम ने एक गतिशील जैम रेटिंग

⁴² 5.24 लाख सीआरएसी

⁴³ 1.36 लाख में से 0.94 लाख सीआरएसी

⁴⁴ ऐसे मामले जिनमें सीआरएसी को जारी किया गया लेकिन भुगतान लंबित है (31.03.2019 के बाद जारी किए गए सीआरएसी को छोड़कर)

प्रणाली को शुरू किया है जिसमें क्रेताओं और विक्रेताओं दोनों के निष्पादन को मापा जाता है।

लेखापरीक्षा की राय में, क्रेताओं के लिए कम रेटिंग, अपने आप में, भुगतानों में तेजी लाने के लिए पर्याप्त नहीं होगी।

इस प्रकार, ऑर्डर देने से माल की डिलीवरी तक भुगतान में देरी के लिए काफी देरी हुई थी। जैम अनुप्रयोग पर औसत अधिप्राप्ति समय (ऑर्डरों को तैयार करने से लेकर भुगतानों तक लगने वाला समय) 136.31 दिनों का था और ऐसे मामलों में जिनमें भुगतान प्रारम्भ भी नहीं किया गया था, औसत समय 118 दिनों (31 मार्च 2019 तक लंबित) का रहा था। इस प्रकार, अधिप्राप्ति के लिए एक दक्ष और तेज प्लेटफॉर्म प्रदान करने का उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2019 व फरवरी 2020) में कहा कि 'प्रत्यक्ष खरीद' के मामले में, कार्ट से ऑर्डर देने तक लिया गया औसत समय एक दिन में भी कम है, ऑर्डर देने से डिलीवर तक का औसत समय 8 दिनों का है और डिलीवरी से सीआरएसी तैयार करने तक का औसत समय 4 दिन है। बोली के मामलों में, बोली प्रस्तुतिकरण से ऑर्डर देने तक का औसत समय 12 दिन है, बोली/ आरए में ऑर्डर देने के बाद औसत डिलीवरी समय 18 दिन है और बोली/ आरए में डिलीवरी में सीआरएसी तैयार करने तक औसत समय 8 दिन का है।

लेखापरीक्षा की राय में, भुगतान में देरी एक गम्भीर प्रक्रियाबद्ध मामला है जोकि जैम के उद्देश्यों की प्राप्तियों का प्रभावित करता है। जबकि जैम एसपीवी को क्रेताओं तथा विक्रेताओं की ओर से ऐसी देरी को फौलो अप करने के लिए निरन्तर तथा सक्रीय कार्यवाही करने की आवश्यकता है, दियों के समय पर भुगतान को अनिवार्य रूप से सुनिश्चित करने हेतु सभी सरकारी संस्थाओं को निर्देश जारी करने के उद्देश्य से वाणिज्य मंत्रालय द्वारा इस मामले को वित्त मंत्रालय के साथ लिया जाना चाहिए।

कुल मिलाकर, जैसा कि पूर्ववर्ती पैराओ में लेखापरीक्षा द्वारा बताया गया है, जैम के निष्पादन में और सुधार की आवश्यकता है। जबकि हमने नोट किया कि निष्पादन में इस तरह के सुधार के लिए सभी हितधारकों (क्रेता विभागों/ संस्थाओं और विक्रेता सहित) के सहयोग की आवश्यकता होती है, जैम एसपीवी को क्रेताओं और विक्रेताओं के साथ इस तरह की देरी पर अनुर्वतन के लिए निरंतर, सक्रीय कार्रवाई करने की आवश्यकता है।

4.1.6.4 यथा उल्लिखित अधिप्राप्ति प्रक्रिया में पारदर्शिता की प्राप्ति सुनिश्चित करने के लिए अपर्याप्त नियंत्रण

सरकारी ई-मार्केट प्लेस में पारदर्शी और कुशल तरीके में आमतौर पर उपयोग में आने वाले माल और सेवाओं की अधिप्राप्ति के लिए शुरू से अंत तक ऑनलाइन मार्केटप्लेस प्रदान करने की परिकल्पना की गई थी। इसके अलावा, एमएसपी के चयन के लिए जारी आरएफपी के अनुसार, जैम को आपूर्तिकर्ताओं और क्रेताओं के बीच एक सार्वजनिक अधिप्राप्ति प्लेटफार्म के रूप में कार्य कराना था, जिसने जैम के साथ पंजीकृत माल और सेवाओं की आपूर्ति और अधिप्राप्ति के लिए एक सामान्य, एकीकृत और पारदर्शी सरकार कारोबार (जी2बी) के लिए उनको उपलब्ध कराना था। हालांकि, अनुप्रयोग में निम्नलिखित कमियां देखी गई थी जो इन उद्देश्यों की गैर-प्राप्ति के कारण थे:

क) एक ही विक्रेता को बार-बार ऑर्डर देना

लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹1,206.45 करोड़ के मूल्य के ऑर्डर⁴⁵ को जनवरी 2018 से मार्च 2019 की अवधि के दौरान एक ही क्रेता संगठन ने बार-बार एक ही आपूर्तिकर्ता को 20 बार से अधिक दिया था। इसके अलावा, क्रेताओं ने एक ही विक्रेता को 100 बार से अधिक ₹117.41 करोड़ मूल्य के ऑर्डर⁴⁶ दिए और 30 क्रेता संगठनों ने एक ही विक्रेता (जैसा कि केस स्टडी 7 के माध्यम से बताया गया) को 200 बार से अधिक ऑर्डर दिए थे। इस प्रकार, प्रणाली में पारदर्शिता सुनिश्चित करने और पक्षपात को नियंत्रित करने के लिए नियंत्रण नहीं थे।

केस स्टडी 7

एक्स संगठन ने 'कार्टिज'या 'टोनर' की अधिप्राप्ति के लिए जनवरी 2018 से मार्च 2019 तक एक ही विक्रेता को बार-बार ₹2.81 करोड़ मूल्य के 558 ऑर्डर दिए गए। ऑर्डर का अधिकतम मूल्य 12.78 लाख था और न्यूनतम मूल्य 569 था। दिलचस्प बात यह है कि इस अवधि के दौरान उक्त क्रेता द्वारा दिए गए कुल ऑर्डर 687 थे।

इसलिए, जीएफआर में निर्दिष्ट सीमा के नीचे के ऑर्डरों के विभाजन से बचने के लिए, यह सुनिश्चित करने हेतु अनुप्रयोग में इन-बिल्ट नियंत्रण विकसित किया जा सकता है कि सीलिंग जिसके ऊपर एक ही विक्रेता को बार-बार दिए जाने वाले ऑर्डरों के मूल्य को लागू किया जा सकता है।

प्रबंधन ने (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) में कहा कि यह जैम पर पारदर्शिता का एक निशान है कि यह सूचना पहली बार केन्द्रीय रूप से उपलब्ध है। प्रबंधन ने आगे आश्वासन दिया कि विक्रेता की पहचान के मास्किंग, पक्षपात को नियंत्रित करने के लिए क्रेताओं के सक्षम प्राधिकरण के डैशबोर्ड का प्रावधान, ऐसे क्रेताओं को पाक्षिक चेतावनी और दिनांक

⁴⁵ 3,25,925 मामलें

⁴⁶ 37,572 मामलें

2 अप्रैल 2019 के जीएफआर में संशोधन के माध्यम से ₹50,000 से ₹25,000 तक सीधी खरीद की सीमा में कमी जैसे नियंत्रण थे। प्रबंधन ने आगे कहा कि कारोबार नियम जिसमें क्रेता प्रत्यक्ष खरीद में एक ही विक्रेता से उसी सप्ताह में एक ही उत्पाद का ऑर्डर नहीं दे सकता, को अनुप्रयोग में कार्यान्वित किया गया है।

ख) एकल विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता को बोलियों में भागीदारी के लिए निमंत्रण

आरएफपी के अनुसार, जैम प्रणाली की मानकीकृत उत्पादों और सेवाओं की अधिप्राप्ति को बढ़ावा देने के लिए कल्पना की गई थी जो उत्पाद के विनिर्देशों को बहुत 'विशिष्ट' बनाने जैसे बोली में हेराफेरी सहित अधिप्राप्ति प्रक्रिया से कदाचारों का कम/ समाप्त कर देगा। हालांकि, भागीदारी के लिए विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता को भेजी गई बोली अधिसूचनाओं से संबंधित डेटा के परीक्षण जांच से पता चला कि 31,993 बोलियों में से, 256 बोलियों में, अधिसूचनाएं 'केवल एक विक्रेता' को भेजी गई थी जबकि इन बोलियों के माध्यम से

केस स्टडी 8

एक्सवार्डजेड संगठन ने ₹10.51 लाख मूल्य की 100 ओवर विस्तर टेबलों (अस्पताल बेड़ों) की अधिप्राप्ति के लिए एक बोली प्रकाशित की गई। समान मर्दों को बेचने वाले सभी विक्रेताओं के बजाय केवल एक विक्रेता को अधिसूचना भेजी गई थी। बोली के प्रति एकल भागीदारी केवल एक विक्रेता से प्राप्त हुई थी जिसे अधिसूचना प्राप्त हुई थी और ऑर्डर फलस्वरूप उस विक्रेता को प्रदान कर दिया गया था।

अधिप्राप्त मद जैसे डेस्कटॉप, राइटिंग एवं प्रिंटिंग पेपर्स, बैटरी सेल, चेयर, कम्प्यूटर सर्वर, ड्रिंकिंग वाटर कूलर, नोटबुक-लैपटॉप, आदि मदे शामिल हैं जिनके लिए जैम पर अनेक विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं हो सकते हैं।

यह इंगित करता है कि क्रेता इस तरह से मापदंडों का चयन करने में सक्षम थे कि कई विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता की उपलब्ध के बावजूद जैम प्रणाली ने एकल विक्रेता को अधिसूचना भेजी (जैसा कि केस स्टडी 8 में इंगित किया)।

प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) कि जैम ने पुनः विक्रेताओं के लिए पहले से ही टर्नओवर की आवश्यकता पर सीमाएं लगा दी हैं और समय-समय पर अतिरिक्त निबंधन और शर्तों के पुस्तकालय की समीक्षा की जाती है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि बोलियों के लिए कोई प्रतिबंधात्मक शर्तों में कोई छूट नहीं दी है। इसके अलावा, किसी भी अतिरिक्त निबंधन और शर्तों को शामिल करने का अनुरोध केवल क्रेता के संगठन के भीतर सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के साथ शामिल किया जाता है। बोलियों के लिए अपलोड किए गए किसी भी शुद्धिपत्र को जैम की कानूनी टीम के माध्यम में जांचा जाता है। इसके अलावा, प्रक्रिया में सुधार किया गया है ताकि अधिसूचना विक्रेताओं के बड़े समूह को जाती है; विक्रेता की पात्रता निर्धारित करने के लिए टर्नओवर के फिल्टर में छूट दी गई है।

ग) सेवा प्रदाताओं के नामों की गैर मास्किंग

लेखापरीक्षा में पाया गया कि सेवाओं का चयन करते समय 'सेवा प्रदाताओं के नाम छिपाए' नहीं गए थे और इसलिए क्रेता सेवा प्रदाता के नामों को देखने में सक्षम थे और आसानी में उसी सेवा प्रदाता का चयन बार-बार कर सकते थे जिससे पारदर्शिता का उद्देश्य विफल हो गया।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और मार्केट प्लेस में सेवा प्रदाताओं के नामों को छिपाने के लिए आश्वस्त दिया।

4.1.6.5 मितव्ययिता और कीमत तर्कसंगतता के संबंध में कमियां

लेखापरीक्षा ने कीमत तर्कसंगतता और मितव्ययिता के संबंध में कुछ कमियां देखी हैं जैसा कि नीचे विवरण दिया है।

क. असामान्य रूप से कम कीमतों पर उत्पादों की बिक्री

लेखापरीक्षा में पाया गया कि कुछ उत्पाद बेहद कम दर पर उपलब्ध थे जो प्रस्तावित उत्पाद की गुणवत्ता और प्रामाणिकता के बारे में चिंता बढ़ा रहे थे। इसके अलावा बेहद कम कीमतों के कारण, इस तरह के उत्पादों को अनुप्रयोग द्वारा एल₁ के रूप में चयनित किए जाने की संभावना थी। एक नमूना जांच से पता चला कि 'सुसंगत कार्टिज' ₹30 (₹9,000 के बाजार मूल्य है) में उपलब्ध थी; इसी प्रकार, एक ट्रॉली बैग ₹67 (इसकी बाजार कीमत ₹1,455 है) में उपलब्ध था।

इस प्रकार, इन अनियमितताओं को नियंत्रित करने के लिए अनुप्रयोग में निहित-तंत्र में एक प्रभावी और रियल-टाइम को इस तरह विकसित करने की आवश्यकता है कि विक्रेता द्वारा एल₁ बनने के लिए असामान्य परिवर्तनों का रियल-टाइम में पता लगाया जा सके और उनकी जांच की जा सके।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में आश्वासन दिया कि जैम अन्य उपायों के अलावा, ऐसे रियल टाइम नियंत्रणों की विकसित करने की प्रक्रिया में हैं, जैम श्रेणी/ उत्पाद स्तर पर और प्रतिशत छूट पर मूल्य सीमा निर्धारण, बोली लगाने के दौरान कीमत परिवर्तन की निगरानी सुनिश्चित करेगा, अधिकृत पुनर्विक्रेता/ ओईएम का टैग प्रदर्शित करेगा, मामले के आधार क्यू 3 से क्यू 2 तक श्रेणियों की आवाजाही को जांचेगा, विक्रेताओं/ ओईएम/ श्रेणियों और उत्पादों पर आवधिक स्वास्थ्य रिपोर्ट की प्रणाली विकसित करेगा और उपकरण के उपयोग से असामान्य रूप से कम या उच्च कीमतों के उत्पाद के साथ उत्पादों की पहचान करेगा। प्रबंधन ने आगे कहा कि जैम बाजार समझदारी को सुनिश्चित करने के लिए अतिरिक्त कार्यात्मकताएं विकसित करने और मूल्यांकन कराने हेतु ओईएम के लिए इसे आवश्यक बना देता है।

ख) अधिप्राप्त की जाने वाली मात्रा एल₁ के पास उपलब्ध नहीं होने की स्थिति में उच्च दरों पर वस्तुओं की अधिप्राप्ति (प्रत्यक्ष खरीद)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि मर्चों के चयन के समय पर, एल₁ दरों को एल₁ के पास उपलब्ध स्टॉक के साथ क्रेता को दर्शाया गया था। यदि, क्रेता द्वारा अपेक्षित मात्रा एल₁ के पास उपलब्ध स्टॉक से अधिक थी, तो एल₁ परिवर्तित हो जाता है और नया एल₁ विभिन्न दरों पर समान/ एक ही उत्पादों की उपलब्धता के कारण पहले एल₁ से उच्च दरों पर उपलब्ध होगा। यहां कोई विकल्प नहीं है या तो (1) पुराने एल₁ से कम मात्रा प्राप्त करे और अन्य विक्रेता से अतिरिक्त मात्रा प्राप्त करे या (2) एल₂ से कहे कि यदि वह एल₁ की कीमतों पर मर्चों की अपेक्षित मात्रा की आपूर्ति कर सकता है। यद्यपि, यह कार्यात्मकता बीआरडी/ आरएफपी द्वारा कार्यान्वित होने के लिए अपेक्षित नहीं थी, हालांकि, जैम अनुप्रयोग में इस विकल्प की कमी के परिणामस्वरूप उच्च दरों पर मर्चों की अधिप्राप्ति की गई है।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति का खंडन किए बिना प्रबंधन ने कहा (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) कि जैम कीमत तर्कसंगतता सुनिश्चित करने पर अधिक जोर देता हैं और इसने प्लेटफॉर्म पर कई उपकरणों का प्रावधान किया है। एक क्रेता पिछले रूझान और उत्पाद का मूल्य देख सकता है जो अन्य ई-वाणिज्यिक पोर्टल पर उपलब्ध है। प्रबंधन ने आगे कहा कि टॉप-10 श्रेणियों (ऑटोमोबाइल को छोड़कर) के लिए पोर्टल से बचत लगातार 25 प्रतिशत से अधिक रही है।

प्रबंधन का उत्तर प्रशासनीय है, हालांकि, क्रेताओं को अधिप्राप्ति में मितव्ययिता को प्राप्त करने के लिए और अधिक विकल्प उपलब्ध कराए जा सकते हैं क्योंकि मौजूदा मामले में एक ही उत्पाद की कीमते भिन्न और अलग-अलग पाई गई थी जिसके कारण यद्यपि एल₂ की कीमते एल₁ से अधिक थी परंतु उसके पास अपेक्षित मात्रा थी। इसके अलावा, अन्य ई-वाणिज्यिक वेबसाइटों के साथ पिछले रूझान और कीमत तुलना भी जैम पर सभी उत्पादों के लिए उपलब्ध हो सकती है क्योंकि यह वर्तमान में सभी उत्पादों के लिए उपलब्ध नहीं है।

ग) समान उत्पाद की कीमतों में भिन्नता

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उसी दिन समान मर्च के लिए जैम पर प्रस्तुत कीमत में भिन्नता थी। एक ही विभाग ने एक ही तारीख को समान मर्च के लिए विभिन्न कीमतों पर ऑर्डर दिए थे। 'प्रस्तावित कीमत' में समान मर्च के लिए भिन्नता ₹139 से लेकर ₹6,000 से अधिक थी (केस स्टडी 9 में दर्शाया गया)।

केस स्टडी 9
एक विभाग ने एक ही दिन ₹23181 और ₹17181 में 'मीटिंग टेबल' का ऑर्डर दिया। इसी प्रकार, 'स्टील क्लोथ लॉकर' उसी विभाग के द्वारा उसी दिन पर ₹24000 और ₹21159 के लिए ऑर्डर दिए थे।

प्रबंधन ने तर्क दिया कि ये वस्तुएं बड़े आकार की/ भारी वजन वाली फर्नीचर वस्तुएं थीं और भाड़ा अधिक होने के कारण, इसलिए कीमते परेशिती के स्थान के लिए भी बहुत सुग्राही थी। इसलिए, बहुत अधिक संभावना थी कि बिल्कुल समान विनिर्देश के साथ समान वस्तु की दर भी परेशिती के स्थान आदि के आधार पर काफी भिन्न हो सकती हैं। हालांकि, लेखापरीक्षा समीक्षा में दर्शाया गया कि प्रणाली ने क्रेता को उसी या आस-पास के स्थान से विक्रेता का चयन करने की अनुमति नहीं दी, जिसके परिणामस्वरूप दूरी के लिए लदान की अतिरिक्त लागत आई। इसके अलावा, ऐसे मामलों में, अनुप्रयोग ने कीमतों में मितव्ययिता और छूट प्राप्त करने के लिए ऑर्डर में उनके ऑर्डरों को जोड़ने के लिए क्रेताओं को प्रेरित/ प्रोत्साहित कर सकते हैं। इसके अलावा, उत्तर ने उन मामलों समाधान नहीं किया जहां एक ही विभाग को एक ही परेशिती के स्थान के लिए एक ही दिन अलग-अलग कीमतें मिली हैं।

प्रबंधन में आगे अपने उत्तर (फरवरी 2020) में आश्वस्त दिया कि जैम वर्तमान में मार्केट प्लेस में अंतिम अधिप्राप्ति कीमत पर जानकारी प्रदान करता है और लेखापरीक्षा द्वारा सुझाए गए क्रेताओं को अधिक जानकारी प्रदान करने के लिए कार्यात्मकता बढ़ाएगा।

घ) बाजार और प्रस्तावित कीमतों में भिन्नता और 'बचत' में परिणामी वृद्धि

जैम मार्केटप्लेस में दर्शाई गई 'बाजार कीमत' में और बोली के माध्यम से बिक्री के लिए प्रस्तावित कीमत में भी भिन्नता देखी गई थी। उनके उच्च मूल्य (20 करोड़ रुपये से अधिक) के कारण जैम द्वारा "डिमांड एग्रीगेशन" के रूप में माने जाने वाले 131 मामलों की एक परीक्षण समीक्षा से ज्ञात हुआ कि बाजार मूल्य और प्रस्तुत मूल्य के मध्य 1.72 करोड़⁴⁷ रुपये जितनी भिन्नता थी जिसकी उच्चतम दर 93.07 प्रतिशत थी। 131 मामलों में से 22 मामलों⁴⁸ में भिन्नता ₹2 लाख से अधिक थी। इसी प्रकार, 12 मामलों में, भिन्नता ₹10 लाख से अधिक थी।

इस तरह के भारी बदलाव के परिणामस्वरूप 'बचत' में वृद्धि हुई, जिसे जैम ने अपनी तिमाही जैम गुणवत्ता रिपोर्ट (इसकी वेबसाइट पर प्रकाशित) में संस्करण 3.0 के कार्यान्वयन के बाद प्राप्त करने का दावा किया गया क्योंकि 'बचत' की गणना बाजार कीमत और प्रस्तावित कीमत के बीच अंतर के आधार पर की जाती है। चूंकि सरकारी संगठनों के लिए विशेष अधिप्राप्ति पोर्टल होने के कारण जैम एक लाभप्रद स्थिति में हैं, इसलिए क्रेता संगठनों द्वारा प्राप्त की गई वास्तविक मितव्ययिताएं और बचत को दिनांकित आंकड़ों के आधार पर आनुमानिक बचतों के बजाय दर्शाई जानी चाहिए। इस प्रकार, ये आंकड़े प्लेटफॉर्म की दक्षता और प्रभावशीलता का बेहतर ढंग से मूल्यांकन करेंगे।

⁴⁷ आइटम-पूर्ण एचडी वीडियो कॉन्फ्रेंसिंग प्रणाली

⁴⁸ यूपीएस, राउटर, डीजल जनरेटर, सर्वर, फ़ायरवॉल आदि जैसे आइटम

अतः जैम पर 'बचत' की गणना के लिए पद्धति मजबूत प्रतीत नहीं होती है और इसे आगे समीक्षा की आवश्यकता है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में कहा कि जैम ने आईआईएम लखनऊ से जैम पर बचत की गणना करने के लिए और जैम से अधिप्राप्ति के कारण होने वाली बचत के निर्धारण के लिए एक ढांचा विकसित करने का अनुरोध किया है और कार्य प्रगति पर हैं।

इससे पेश किए जा रहे उत्पादों की गुणवत्ता के बारे में भी चिंता पैदा होती है खासकर ऐसे मामलों में जहां उत्पाद की पेशकश बाजार मूल्य पर 93 प्रतिशत से अधिक की कमी के बाद की जाती है।

मूल्य देयता तथा संबंधित गुणवत्ता (पैरा क, ख तथा घ) के विषय में उठाई गई चिंताओं के मद्देनजर, जैम प्रबंधन इस तरह के लेनदेन की पहचान कर सकता है और ऐसे मामलों को उत्पन्न करने वाले कारकों का विस्तृत विश्लेषण कर सकता है, अनियमितताओं तथा वास्तविक समय में सम्बद्ध विक्रेताओं की पहचान करने हेतु परिस्थिति उत्पन्न करना तथा ऐसी परिस्थितियों में परिणामों की समीक्षा भी एवं यदि आवश्यकता हो तो उचित कार्यवाही भी कर सकता है। इस लेनदेन को खरीदार के संगठन के लिए भी चिन्हित किया जा सकता है ताकि वे अपने स्तर पर कमियों का ठीक कर सकें।

4.1.6.6 कैटलॉग प्रबंधन की शर्तों की मैपिंग न करना

जैम में कैटलॉग प्रबंधन प्रणाली (सीएमएस), नए 'उत्पाद श्रेणी' की प्रक्रिया का विवरण, तकनीकी मापदंडों की परिभाषा, उत्पाद कैटलॉग का अनुमोदन/ अस्वीकृति के ब्यौरे प्रदान करती है। यह विक्रेता के प्रमाणीकरण जैसे 'मूल उपकरण निर्माता' (ओईएम) या 'अधिकृत पुनर्विक्रेता' की प्रक्रिया का विवरण देती है। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि कैटलॉग प्रबंधन की निम्नलिखित शर्तें अनुप्रयोग में मैप नहीं की गई थी।

क) ओईएम प्राधिकार की वैधता के साथ गैर-एकीकरण के कारण वैधता की समाप्ति के बावजूद उत्पाद/ ब्रांड की स्थिति 'सक्रिय' बनी रही

ओईएम प्राधिकार से संबंधित डेटा का विश्लेषण करने से पता चला कि जनवरी 2018 से मार्च 2019 तक, कुल 65,234 ब्रांडों/ उत्पादों के लिए अनुरोध किया गया या ओईएम प्राधिकरण के लिए अनुमोदित किया गया जिसमें से 51,557 'सक्रिय' थे और 13,672 'निष्क्रिय' थे। यह भी पाया गया था कि 5,669 उत्पाद/ ब्रांडों के संबंध में प्राधिकार की वैधता 'समाप्त' हो चुकी थी हालांकि, बीआरडी की शर्तों की गैर-मैपिंग और अपर्याप्त एकीकरण के कारण, इन उत्पादों/ ब्रांडों की स्थिति 'सक्रिय' के रूप में प्रकट हो रही थी, जो यह दर्शाता है कि उत्पाद संबंधित ओईएम से अपने प्राधिकार की समाप्ति के बावजूद जैम पर 'बिक्री' के लिए उपलब्ध थे। इस प्रकार, ओईएम के पास उत्पाद/ ब्रांड प्राधिकार की

वैधता अवधि के साथ अपर्याप्त एकीकरण हैं और जैम के माध्यम से अनधिकृत उत्पाद की बिक्री या अवाधिकृत विक्रेता के माध्यम से हो सकती है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) कहा कि जैम समाप्त/ समाप्त होने वाले सभी प्राधिकारों के ओईएम अधिसूचित कार्यात्मकता को कार्यान्वित करेगा ताकि ओईएम आवश्यकता अनुसार जरूरी कार्रवाई कर सकें, जिसमें ओईएम ऐसे विक्रेताओं के प्राधिकार को नवीनीकृत/ हटाने का विकल्प रखेगा और सभी बिक्रेताओं जिनके प्राधिकार को समाप्त हो चुके हैं ओईएम के पैनल पर विशिष्ट रूप से दर्शाया जाएगा। इसके अलावा, प्राधिकृत पुनर्विक्रेताओं के लिए अपील तंत्र अस्थापित करने के लिए कदम उठाए जा रहे हैं जिन्हें ओईएम द्वारा जैम पर ऑनबोर्ड की अनुमति नहीं दी जा रही है।

ख) 'ब्रांड'के अनुमोदन से संबंधित शर्तों की मैपिंग न करना

कैटलॉग प्रबंधन प्रणाली के लिए आवश्यक है कि विक्रेताओं /सेवाप्रदाताओं द्वारा अपलोड किए गए पूरे कैटलॉग को मार्केटप्लेस पर प्रकाशित होने से पहले सीएमएसटीएम द्वारा मान्य किया जाता है। ब्रांड अनुमोदन के संबंध में, उपयोगकर्ता 15 दिनों के भीतर आवेदित ब्रांड को 'अनुमोदन', 'अस्वीकार', 'होल्ड पर रख' सकता है।

इस संबंध में, डेटा के नमूना जांच से पता चला कि 1,146 ब्रांडों को अनुमोदन के लिए 'आवेदित' किया गया था; हालांकि, 15 दिनों के भीतर ब्रांड के अनुमोदन से संबंधित शर्त को मैप नहीं किया गया था जिसके कारण ब्रांडों के अनुमोदन में अनुचित देरी हुई। ब्रांड अनुमोदन के संबंध में अनुमोदन, अस्वीकरण और लंबन में देरी का विवरण निम्नानुसार था:

तालिका 4.1.4: ब्रांडों के अनुमोदन और अनुमोदन में देरी का विवरण

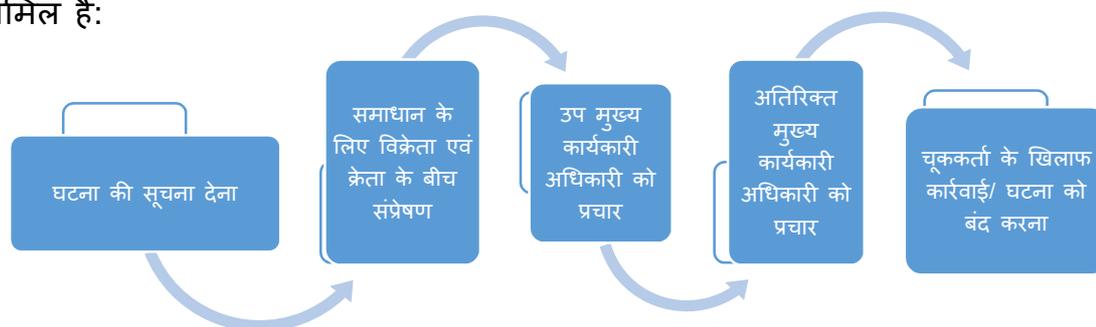
अनुमोदन की स्थिति	ब्रांडों की संख्या	विलंबित ब्रांडों की संख्या	विलंब की सीमा
अनुमोदित	636	398	85 दिनों तक
लंबित	502	370	80 दिनों में अधिक
अस्वीकृत	8	1	23 दिनों तक

प्रबंधन ने अपने उत्तर में (जून, अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) कहा कि कभी-कभी विक्रेता/ सेवा प्रदाता अपूर्ण दस्तावेजों को अपलोड कर देते हैं जिसके लिए जैम टीम को आवेदन के अनुमोदन या अस्वीकृति से पहले सही दस्तावेजों को प्रस्तुत करने के लिए विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता का मार्गदर्शन करने की आवश्यकता है। इसके अलावा, कुछ मामलों में, विक्रेता के साथ पत्राचार कई पुनरावृत्तियों में चला जाता है क्योंकि विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं ने सही दस्तावेजों की व्यवस्था करने में लंबा लिया। हालांकि, प्रबंधन ने आश्वस्त किया कि परिवर्तन जैसे दस्तावेज को अपलोड करना, ब्रांड आवेदन के समय पर वेबसाइट

लिंग, अनुमोदन पैनल/ विक्रेता पैनल के माध्यम से अतिरिक्त सहायक दस्तावेजों की मांग करना और प्रस्तुत करना, तीन बार तक श्रेणी में ब्रांड के प्रस्तुतिकरण पर प्रतिबंध और सदस्यों द्वारा एक के बाद एक का अनुमोदन सुनिश्चित करने के लिए एक स्वचालित कतार प्रबंधन प्रणाली को शुरू करने, कार्यान्वित किया जाएगा।

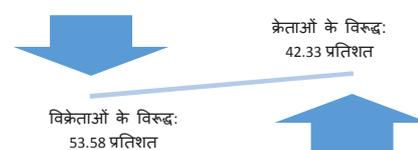
ग) स्थितियों की मैपिंग न करने के कारण घटना प्रबंधन प्रणाली का अप्रभावी उपयोग

‘घटना प्रबंधन’ (आईएम) से संबंधित बीआरडी, उन घटनाओं⁴⁹ की पहचान और व्यवस्था के लिए समग्र ढांचे का विवरण देती है जो पूर्व-आदेश⁵⁰ और पश्च-आदेश चरणों दोनों में जैम पोर्टल पर विचलन से हुई हैं। घटनाओं के समाधान के लिए प्रक्रिया में निम्नलिखित चरण शामिल हैं:



चित्र: 4.1.9 घटनाओं के समाधान में शामिल चरण

विचलनों को विकरता के आधार पर ‘मध्यम’⁵¹, ‘गंभीर’⁵² और ‘विकर’⁵³ घटनाओं में वर्गीकृत किया गया है। 31 मार्च 2019 तक, 55,984⁵⁴ आदेशों के प्रति सृजित 93,222 घटनाएं, ‘घटना प्रबंधन मॉड्यूल के माध्यम से रिपोर्ट की गई थी। कुल घटनाओं में से, 39,460 घटनाएं क्रेताओं के प्रति उत्पन्न हुई थी जबकि 49,948 घटनाएं विक्रेताओं/ सेवा प्रदाताओं के प्रति उत्पन्न हुई थी।



चित्र 4.1.10: उत्पन्न घटनाओं के प्रति

⁴⁹ सामान्य निबंधन एवं शर्तों, विशेष निबंधन एवं शर्तों सहित, जैम पर अधिप्राप्ति की निबंधन और शर्तों से विचलन

⁵⁰ पंजीकरण, उत्पाद सूची, अधिप्राप्ति प्रक्रिया आदि

⁵¹ मध्यम घटनाएं जैसे अपूर्ण या अनजाने में गलत जानकारी प्रस्तुत करना

⁵² गंभीर घटनाएं जैसे प्रत्यक्ष/ एल, खरीद के लिए डिलीवरी न करना, सरकारी लेन-देन के अनुभव या वित्तीय जानकारी की गलत घोषणा, घटिया/ अनमानक गुणवत्ता की आपूर्ति, गलत, झूठा, भ्रामक या जाली दस्तावेजों को प्रस्तुत करना

⁵³ विकट घटनाएं जैसे सफलतापूर्ण बोली के बाद उत्पाद/ सेवाओं की डिलीवरी न करना, विक्रेता द्वारा किसी भी संबंध में बोली को वापस लेना/ संशोधित करना/ बिगाडना/ अप्रतिष्ठा, अपेक्षित पीबीजी प्रस्तुत करने में असफल, झूठी पहचान के साथ पंजीकरण, किसी भी विरोधी प्रतिस्पर्धी व्यवहार या कार्टेल जानकारी में लिप्तता, क्षुब्ध प्रभाव, एमआरपी की गलत घोषणा

⁵⁴ बिना किसी क्रम संख्या संदर्भ के घटनाओं को छोड़कर

• घटनाओं के समाधान में देरी

लेखापरीक्षा में पाया गया कि घटनाओं के समाधान में असामान्य देरी हुई थी। 31 मार्च 2019 तक सूचित कुल घटनाओं में से, केवल 51.92 प्रतिशत⁵⁵ घटनाओं को 'बंद' किया गया था और शेष 48.08 प्रतिशत घटनाएं अंतिम समाधान के लिए (अप्रैल 2019 तक) लंबित थीं। विवरण निम्नानुसार है:

तालिका 4.1.5: घटनाओं के समाधान का विवरण

घटना का प्रकार	कुल सूचित घटनाएं	निर्धारित अवधि के बाद कुल घटनाओं का समाधान	निर्धारित समय ² के बाद समाधान की गई घटनाओं की प्रतिशतता ⁵⁶	एक घटना में सबसे लंबा समाधान समय
मध्यम	2,232	1,645	73.70	283 दिन
गंभीर	65,320	35,369	54.15	338 दिन
विकट	21,772	13,475	61.89	336 दिन

इस प्रकार, स्थितियों की मैपिंग के अभाव में, अनुप्रयोग ने निर्धारित समय के भीतर कार्रवाई करने हेतु उपयोगकर्ताओं/ हितधारकों को न तो प्रचार किया और ना ही सचेत किया। घटनाओं के समाधान में इस तरह की लंबी देर के कारण, घटना प्रबंधन तंत्र ने एक निवारक के रूप में अपनी प्रभावशीलता खो दी। समाधान में ऐसी देरी मानसीय हस्तक्षेप की ओर भी इशारा करती हैं। इसके अलावा, यह चूककर्ता क्रेताओं/ विक्रेताओं को घटना के विचार की अवधि के दौरान भी जैम पर परिचालन करने की अनुमति देता है जो 6-10 महीनों तक चलती हैं।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) में कहा कि प्रत्यक्ष खरीद के लिए उत्पादों और सेवाओं की डिलीवरी न करने के मामले में स्वतः-प्रचार और स्वतः-कारण बताओं नोटिस, उत्पाद/ सेवा की गुणवत्ता में संबंधित मुद्दे और जैम के लिए जाली दस्तावेजों का प्रस्तुतिकरण को कार्यान्वित किया जा रहा है और गतिविधियों जैसे प्रचार हेतु देय अप्रचारित घटनाओं को स्वतः बंद, प्रणाली पहचाने योग्य विचलनों के लिए स्वतः शास्ति का आरोपण भी आईएम पोर्टल की प्रभावशीलता को बढ़ाने के लिए विकास के अधीन है।

जैम हस्तपुस्तिका (जुलाई 2018) में कहा गया है कि यद्यपि जैम विवाद समाधान और घटना प्रबंधन के लिए प्लेटफॉर्म प्रदान करता है, जैम आखिरकार केवल एक प्लेटफॉर्म है।

⁵⁵ 93,222 में से 48,399

⁵⁶ मध्यम, गंभीर और विकट घटनाओं के मामले में क्रमशः 25, 24 एवं 22 दिन

इस प्रकार, जैम प्रशासनिक कार्रवाई करने के लिए, विक्रेता/ क्रेता के प्रति दर्ज विचलनों से लेकर चूककर्ता क्रेता/ विक्रेता के खाते को अवरूद्ध करने या निलंबित करने और बोर्ड/ वाणिज्यिक मंत्रालय के समक्ष ब्लैकलिस्ट करने की सिफारिश करने तक सीमित है। फिर भी, लेखापरीक्षा का मानना है कि जैम एसपीवी को इस तरह की प्रशासनिक कार्रवाई को पूरी तरह से संभव करने की आवश्यकता है।

- **घटनाओं की विकटता के स्तर का वर्गीकरण न करना**

प्रक्रिया के अनुसार, घटनाओं के प्रकार को विकटता के स्तर के आधार पर 'मध्यम', गंभीर या 'विकट' में वर्गीकृत किया गया था। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि घटना के 'विकटता स्तर' के संदर्भित फील्ड को उपयोगकर्ताओं द्वारा रिपोर्ट की गई घटनाओं के प्रकार के आधार पर स्वचालित रूप से नहीं भरा जाता था, इसने 58 घटनाओं के विकटता स्तर पर 'रिक्त' अर्थात् प्रणाली द्वारा अपरिभाषित छोड़ दिया था। किसी घटना के समाधान के लिए अनुसरण किए जाने वाले समाधान समय और प्रक्रिया घटनाओं की 'विकटता' पर निर्भर करती है, इसलिए, ऐसे वर्गीकरण के अभाव में, समाधान समय प्रतिकूल रूप से प्रभावित हुआ।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में कहा कि प्रणाली को अब विकसित और स्थिर कर लिया गया है और एक कारण का चयन के बिना कोई भी घटना सृजित नहीं जा सकती हैं और ये कारण तालिका में घटना की विकटता को दर्ज करते हैं; इसलिए अब ऐसे मामलें नहीं आते।

- घ) **भारत सरकार, जीएफआर और आरएफपी की आवश्यकताओं के अनुसार कार्यात्मकताओं की मैपिंग न करना**

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारत सरकार, जीएफआर और आरएफपी की निम्नलिखित आवश्यकताओं को जैम अनुप्रयोग में विकसित और कार्यान्वित नहीं किया गया था।

- **सूक्ष्म और लघु उद्यम के लिए आरक्षित मदों की विशेष अधिप्राप्ति:** यद्यपि, अपने संबंधित उत्पादों के साथ एमएसई विक्रेताओं की जैम पोर्टल पर पहचान की गई हैं, हालांकि, 358 मदों को एमएसई से विशेष अधिप्राप्ति (वार्षिक लक्ष्य का 20 प्रतिशत) के लिए आरक्षित किया गया है, जैसेकि सूक्ष्म और लघु उद्यमों (एमएसई) आदेश, 2012 के लिए सार्वजनिक अधिप्राप्ति नीति के तहत आवश्यकता अनुसार प्रणाली में गैप या जोड़ा नहीं गया था।

- **सामग्री की अधिप्राप्ति 2017 नियमपुस्तक का 'विकल्प खंड' (वित्त मंत्रालय):** सामग्री की अधिप्राप्ति 2017 की नियमपुस्तक का 'विकल्प खंड' निर्दिष्ट करता है कि क्रेता ठेके की अवधि के दौरान ठेके की समान दर और शर्तों पर मूल रूप से अनुबंधित

मात्रा के एक निर्दिष्ट प्रतिशत (25 से 30 प्रतिशत) तक की एक अतिरिक्त मात्रा (वृद्धि/कमी) के लिए आदेश देने का अधिकार रखता है। यह आगे प्रावधान करता है कि यह खंड और प्रतिशतता बोली दस्तावेज का हिस्सा होना चाहिए और नियमित और साल-दर-साल की आवर्तक आवश्यकताओं के कच्चे/ उपभोज्य सामग्रियों के लिए संविदा और 50 लाख से ऊपर के मूल्य की सभी निविदाओं में अनिवार्य रूप से यह खंड शामिल होना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि 'विकल्प खंड' की अपेक्षित शर्तें बोली प्रक्रिया की निबंधन एवं शर्तों में उल्लेखित थी, हालांकि, इस विकल्प का लाभ उठाने के लिए प्रक्रिया को बोली के माध्यम से अधिप्राप्ति के लिए अनुप्रयोग में मैप नहीं किया गया था। इसलिए क्रेता बोली के समय पर चयनित उत्पाद की मात्रा को नहीं बढ़ा सकते हैं क्योंकि इसके लिए विकल्प अनुप्रयोग में उपलब्ध ही नहीं था।

- **वापसी खरीद के लिए कार्यात्मकता:** वापसी खरीद मोड के माध्यम से मौजूदा पुरानी मर्दों को नई अधिप्राप्ति के साथ बदलने के लिए वापसी खरीद प्रस्ताव का प्रावधान, विशेष रूप से इलेक्ट्रॉनिक्स मर्दों, ई-कचरे या खतरनाक मर्दों के मामले में, जैसाकि जीएफआर के नियम 176 के तहत अपेक्षित था, मैप नहीं किया गया था।

- **अग्रणीत नीलामी:** प्रस्ताव हेतु अनुरोध (आरएफपी) में आवश्यकता अनुसार उपयोगकर्ताओं के लिए 'अग्रणीत नीलामी' कार्यात्मकता को अभी तक विकसित नहीं किया था।

- **मांग का एकत्रीकरण:** मांग और आपूर्ति के बीच संतुलन बनाए रखने के लिए आरएफपी में मांग एकत्रीकरण को जैम के लक्ष्यों में से एक के रूप पेश किया गया था, जिससे मांग एकत्रीकरण के चक्र में भाग लेने के लिए क्रेता को अनुमति द्वारा थोक अधिप्राप्ति के लिए समक्ष किया जा रहा है और अपनी मांग आवश्यकताओं को विक्रेताओं को पोर्टल में उत्पादों के ऑफर देने और सर्वश्रेष्ठ कीमतों ऑफर देने के लिए पोर्टल में डाल दिया जिसके परिणामस्वरूप अधिक प्रतिस्पर्धी कीमतें होंगी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मांग एकत्रीकरण से संबंधित कार्यात्मकता को जैम पोर्टल पर कार्यान्वित नहीं किया गया था और क्रेता द्वारा मांग एकत्रीकरण के चक्र में भाग लेने के लिए आवेदन करने का विकल्प पोर्टल पर उपलब्ध नहीं था।

- **क्यूआर कोड से संबंधित प्रावधान:** आरएफपी के लिए आवश्यक है कि जैम प्रणाली के भीतर सामग्री की प्रभावी ट्रैकिंग की सुविधा के लिए प्रणाली में जैम प्लेटफार्म के माध्यम से लेन-देन की गई विभिन्न सामग्री के लिए जैम विशिष्ट क्यूआर कोड सृजित करने की कार्यात्मकता होगी। यह आगे कहा गया कि विक्रेताओं को जैम क्यूआर कोड प्रिंट करना और उसे आपूर्ति की जाने वाली सामग्री पर चस्पा करना आवश्यक होगा और विक्रेता अपने स्वयं के क्यूआर कोड/ बार कोड रख सकते हैं जो आपूर्ति किए जाने वाली

सामग्री पर अतिरिक्त रूप से चिपकाया जा सकता है। हालांकि, उक्त कार्यात्मकता उपलब्ध नहीं कराई गई थी जिसमें आदेशित वस्तु को ट्रेक करने में उपयोगकर्ता को अक्षमता होगी।

- **ई-ईएमडी और ई-पीबीजी का अपर्याप्त कार्यान्वयन:** लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि जीएफआर 170 और 171 में विक्रेता से ईएमडी और पीबीजी प्राप्त करने में आदेश के मूल्य पर किसी भी मौद्रिक प्रतिबंध के लिए प्रावधान नहीं किया गया था, जैम अनुप्रयोग पर ईएमडी के लिए विकल्प 25 लाख से कम मूल्य वाले आदेशों के लिए उपलब्ध नहीं था और पीबीजी के लिए विकल्प 30 लाख से कम मूल्य वाले आदेशों के लिए उपलब्ध नहीं था। यह भी पाया गया था कि ईएमडी स्वचालित नहीं था।

- **जैम आईओएस अनुप्रयोग:** आरएफपी के लिए आवश्यक है कि एमएसपी फेज-2 में एक जैम मोबाइल ऐप्प (एन्ड्रॉयड और आईओएस दोनों के लिए) बनाएगा जिसमें प्लेन बाय, प्लेन एल₁ बाय, रिवर्स ऑक्शन, फॉरवर्ड ऑक्शन, डिमांड एग्रीगेशन आदि तक पहुँच शामिल होगी। हालांकि, आईओएस समर्थित फोनों के लिए मोबाइल ऐप्प को अभी तक रोल आउट नहीं किया गया था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (मई, अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) से आश्वस्त किया है कि उपरोक्त सभी प्रकार की कार्यात्मकता/ अनुपालन को कार्यान्वित करने/ सक्षम करने के लिए आवश्यक उपाय ई-ईएमडी और ई-पीबीजी के मामले को छोड़कर पहले ही प्रक्रिया में है जिसमें यह उत्तर दिया गया है कि जीएफआर के नियम 170 (iii)⁵⁷ के अनुपालन में, सभी विक्रेताओं की बोली प्रतिभूति घोषणा प्राप्त करने के लिए 'जैम सामान्य निबंधन एवं शर्तें' में प्रावधान किया गया है।

ई-ईएमडी और ई-पीबीजी के संबंध में प्रबंधन का उत्तर इस लक्ष्य की अनदेखी करता है कि जीएफआर आदेश के मूल्य पर प्रतिबंध नहीं लगाता है। इसके अलावा, नियम 170 (iii) में उल्लिखित प्रावधान 'बोली प्रतिभूति' के स्थान पर उपलब्ध एक 'विकल्प' है और यह कहते हुए बोली प्रतिभूति प्राप्त करने का अधिकार नहीं छीनता है कि क्रेताओं को दोनों विकल्प प्रदान किए जा सकते हैं।

⁵⁷ बोली प्रतिभूति के स्थान पर, मंत्रालयों/ विभागों में बोलीदाताओं के लिए एक बोली प्रतिभूति घोषणा पर हस्ताक्षर आवश्यक किया जाए जिसमें स्वीकार किया गया हो कि यदि वे वैधता अवधि के दौरान उनकी बोली को वापस या संशोधित करते हैं या यदि उन्हें ठेका दिया जाता है और वे ठेका हस्ताक्षरित करने में विफल होते हैं या बोली दस्तावेजों के लिए आवेदन में समय-सीमा से पहले निष्पादन प्रतिभूति प्रस्तुत करने में विफल होते हैं तो उन्हें बोली आमंत्रित करने वाले सत्त्व के साथ ठेकों के लिए बोली प्रस्तुत करने के लिए अर्हक होने से बोली दस्तावेजों में निर्दिष्ट समय अवधि के लिए लंबित किया जाएगा

ड) 'मार्केटप्लेस' में कार्यात्मकता का अभाव और कमी

जैम एक शुरु से अंत तक प्रणाली, निर्वाध प्रक्रिया प्रवाह और मानकीकृत विनिर्देशन प्रदान करना चाहता था; हालांकि, लेखापरीक्षा में कुछ कमियां पाई गईं:

(i) 'कीमत तुलना' और 'कीमत प्रवृत्ति' की कार्यात्मकता का सीमित विकास

कीमत तर्कसंगतता से संबंधित 'मार्केट प्लेस' पर बीआरडी के पैरा 3.2 में कहा गया है कि क्रेता को जैम पर कीमत प्रवृत्ति आधार, एक उत्पाद की खरीद का इतिहास और श्रेणी को देखने का प्रावधान होना चाहिए। यह आगे बताता है कि क्रेता को विभिन्न मार्केट प्लेस पर उसी या समान उत्पाद के मूल्यों को देखने का प्रावधान भी होना चाहिए।

हालांकि, एक नमूना जांच से पता चला कि जैम पर उपलब्ध सभी मर्दों के लिए प्रवृत्तियों और तुलनाओं के लिए लिंक संपूर्ण रूप से कार्यान्वित नहीं किया गया था और यह सीमित उत्पादों के लिए उपलब्ध था। मूल्य तुलना गुण कार्यालय फर्नीचर (अलमारी) ओपरेटिंग सिस्टम सॉफ्टवेयर आदि जैसे श्रेणियों के लिए उपलब्ध नहीं था। इसके अलावा, 'पृथक' मर्दों⁵⁸ की प्रवृत्ति के बजाय सम्पूर्ण 'श्रेणी' की प्रवृत्ति को दिखाया गया, जिससे तुलना अवैध और सीमित उपयोग के लिए हो गई थी। एक नमूना जांच से यह भी पता चला कि तुलना लिंक की उपलब्धता के बावजूद, एसी, टेलीविजन, डेस्कटॉप और प्रोजेक्टर जैसे मर्दों के संबंध में 'तुलना लिंक' पर क्लिक करते हुए कोई तुलना नहीं दिखायी गई थी। इस प्रकार, प्रवृत्तियों और तुलनाओं की कार्यात्मकता सम्पूर्ण नहीं है और इसे बढ़ाने की आवश्यकता है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में (मई, अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) आश्वस्त किया कि इसने 32 श्रेणियों के लिए मूल्य तुलना को कार्यान्वित किया है और चरणों में अन्य सबसे प्रासंगिक श्रेणियों के लिए कार्यान्वित करने की प्रक्रिया में है। प्रबंधन ने आगे कहा कि समान मेल वाले उत्पादों के आधार पर कीमत प्रवृत्ति उन्नत संस्करण 72 श्रेणियों के लिए उपलब्ध है और इसे शेष श्रेणियों के लिए भी कार्यान्वित किया जाएगा।

(ii) संस्थापन तथा चालू करने के प्रभारों के ब्यौरे प्रदर्शित न करना

लेखापरीक्षा ने पाया कि संस्थापन तथा चालू करने के लिए अपेक्षित कुछ माल की कीमतों को संस्थापन एवं चालू करने के प्रभारों को मिलाकर दर्शाया गया था जबकि इसी प्रकार के अन्य माल की कीमतों को इन प्रभारों से अलग दर्शाया गया। चूंकि मर्दों की अधिप्राप्ति काफी हद तक 'कीमत' से प्रभावित होती है अतः ऐसी मर्दों जो संस्थापन एवं चालू करने के प्रभारों को अलग से दर्शाती है, के मामले में क्रेता को इन प्रभारों की संभावित राशि का पता लगाना कठिन होगा। इसलिए, लेखापरीक्षा का मत है कि संस्थापन एवं चालू करने के प्रभार चाहे मिलाकर हो या न हो, इनका उत्पाद की लागत के साथ विशेष रूप उल्लेख

⁵⁸ एक स्कूटी की बुलेट जैसी बाइकों के साथ तुलना की गई थी

किया जाएं क्योंकि यदि ऐसे उत्पादों को जैम आवेदन द्वारा एल₁ के रूप में चयनित किया जाता है तो यह क्रेताओं के लिए असुविधा उत्पन्न करता है।

प्रबन्धन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में यह कहा कि संस्थापन तथा चालू करने की लागत के ब्यौरे प्रदान करने के संदर्भ में वृद्धि पहले की आरंभ हो चुकी है।

(iii) अंग्रेजी को छोड़कर अन्य किसी भाषा में आवेदन का उपलब्ध न होना

आरएफपी के खण्ड 10.2.4 के उप-पैरा 2 के अनुसार, पोर्टल में क्षेत्रीय, स्थानीयकरण तथा यूनिकोड समर्थन के साथ बहु-भाषी क्षमताएं होनी चाहिए तथा प्रमुख विशेषताओं में से एक विषय-वस्तु को कई भाषाओं में दिखाने की क्षमता होगी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि यद्यपि होम पेज के टॉप बार में एक भाषा ड्राप डाउन मेनु है तथापि, 'हिन्दी' भाषा विकल्प चुनने पर हिन्दी भाषा में केवल 'लॉगइन पेज' उपलब्ध था तथा एक बार उपयोगकर्ता द्वारा एप्लिकेशन में लॉग इन करने पर अगले पृष्ठ की विषय-वस्तु हिन्दी की बजाय अंग्रेजी भाषा में दिखाई दी। इस प्रकार, विभिन्न भाषाओं में पोर्टल प्रदान करने की आवश्यकता को जैम पर लागू नहीं किया गया तथा एप्लिकेशन क्षेत्रीय उपयोगकर्ताओं की आवश्यकताओं को उनकी अपनी क्षेत्रीय भाषाओं में पूरा नहीं कर रही है। इसलिए, उपयोगकर्ताओं के पास 'अंग्रेजी' भाषा में एप्लिकेशन का उपयोग करने के अलावा अन्य कोई विकल्प नहीं है।

प्रबंधन ने आश्वासन दिया (मई एवं अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) कि इस कार्यात्मकता के विकास को अप्रैल 2020 में करने के लिए प्राथमिकता दी गई है क्योंकि इस वृद्धि के लिए चार से छः सप्ताह हेतु स्रोत कोड को स्थिर रखना अपेक्षित है।

(iv) जैम ऐप्लिकेशन के माध्यम से शुद्धिपत्र को लागू करने के लिए कार्यात्मकता का उपलब्ध न होना

बोली निबंधन एवं शर्तों के खण्ड 7.1 का उप-खण्ड 4 वर्णित करता है कि क्रेता बोली बंद होने के न्यूनतम शेष 03 दिनों में आरंभ किसी भागीदारी से पूर्व तक चालू बोली के लिए क्रेता विशिष्ट अतिरिक्त निबंधन तथा शर्तों (एटीसी) को बदल सकता है तथा उसे बोली में शुद्धिपत्र के रूप में प्रकाशित करेगा तथा यह मौजूदा भागीदारों को अधिसूचना के साथ क्रेताओं, विक्रेताओं/ सेवा प्रदाता तथा जनता द्वारा देखा जा सकता है।

तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि शुद्धिपत्र जारी करने की प्रक्रिया आरंभ करने के लिए विक्रेता के डेशबोर्ड पर कोई विकल्प उपलब्ध नहीं था तथा यदि एक क्रेता शुद्धिपत्र जारी करना चाहे तो क्रेता को इसके लिए अनुमोदन हेतु जैम को एक ईमेल भेजना पड़ता है। मानवीय हस्तक्षेप की वजह से प्रक्रिया उपयोगकर्ता के लिए असुविधा उत्पन्न करती है। मानवीय हस्तक्षेप, पूर्वाग्रहों तथा व्यक्तिवाद को समाप्त करने तथा पूर्ण ऑडिट ट्रेल की

उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए, यह अनिवार्य है कि प्रक्रिया को क्रेता के डेशबोर्ड पर स्वयं ऐप्लिकेशन में मैप किया जाए।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में यह पुष्टि की कि लेखापरीक्षा की सिफारिश के अनुसार, पूर्व में उपयोग किए गए ईमेल आधारित अनुमोदन के स्थापन पर, अनुरोध एवं अनुमोदन भाग को अब स्वयं अनुरोध प्रबंधन मॉड्यूल ऐप्लिकेशन में ही उपलब्ध कराया गया है। इस प्रकार, शुद्धिपत्र अनुरोध प्रक्रिया पूर्ण रूप से स्वचालित है।

(v) निर्माण का बैच/ वर्ष न दर्शाना

जैम पोर्टल पर अधिप्राप्ति करते समय, एक क्रेता मद की सभी सभी विशेषताओं के साथ उत्पादन की विशिष्टताओं को देख सकता है। तथापि, मद के विनिर्माण का बैच अथवा वर्ष नहीं दर्शाया गया है जो उत्पाद, विशेष रूप से उन उत्पादों जो खराब होने वाले होते हैं तथा जिन्की शैल्फ लाइफ सीमित है, की गुणवत्ता/ उपयोग काल को सुनिश्चित करने में सहायता कर सकता है। सीआरएसी चरण पर माल के अस्वीकरण की वजह से विलंब से बचने तथा क्रेताओं को पहले ही पर्याप्त गुणवत्ता का आश्वासन जिसे पैकिंग/ विनिर्माण तिथि से सुनिश्चित किया जा सकता है, देने के लिए शिपमेंट का प्रेषण करते समय क्रेता को विनिर्माण की बैच संख्या/ वर्ष सूचित किए जाएं।

प्रबंधन ने अपने उत्तर में यह कहा (जून एवं अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) कि चूंकि जैम पर विक्रेता मालसूची सूचना का अनुरक्षण नहीं किया गया है अतः पोर्टल पर दर्शाने के लिए स्टॉक सूचना उपलब्ध नहीं है। तथापि, प्रबंधन ने यह आश्वासन भी दिया कि जैम क्यूआरकोड के कार्यान्वयन पर कार्य कर रहा है जो शिपमेंट का प्रेषण करते समय क्रेता को विनिर्माण की बैच संख्या/ वर्ष उपलब्ध कराने में लेखापरीक्षा की सिफारिश को पूरा करेगा।

(vi) विभिन्न 'फिल्टर्स' तथा 'सोर्टिंग' से संबंधित कार्यात्मकता का अपर्याप्त विकास

लेखापरीक्षा ने पाया कि जैम द्वारा 'आर्डर काउंट की संख्या' तथा 'उत्पाद/ सेवा रेटिंग' के आधार पर सोर्टिंग लागू नहीं की गई तथा उत्पाद विवरण पेज (पीडीपी) ने बीआरडी के तहत अपेक्षित अनुसार श्रेणी तथा पीएमए मूल्य⁵⁹ के रूप में एमएसई प्रदर्शित नहीं किया।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) द्वारा यह आश्वासन दिया कि संशोधित करोबार आवश्यकता दस्तावेज (बीआरडी) को नियंत्रक मंत्रालयों अर्थात् एमएसएमई मंत्रालय तथा डीपीआईआईटी के परामर्श से नवीनतम नीतियों के आधार पर एमएसई तथा मैक इन इंडिया (तत्कालीन पीएमए) के एकसाथ क्रियान्वयन हेतु तैयार किया जा रहा है तथा यह भी आश्वासन दिया गया कि सोर्टिंग विशेषता को बढ़ाया जा रहा है।

⁵⁹ देश में विनिर्मित इलेक्ट्रॉनिक माल के लिए प्राथमिकता

(vii) ऐप्लिकेशन के माध्यम से नेविगेट करते समय कठिनाइयाँ

लेखापरीक्षा ने पाया कि ऐप्लिकेशन में 'स्विचिंग टू प्रिवियस पेज' जैसी कार्यात्मता में कमियों की वजह से ऐप्लिकेशन के माध्यम से नेविगेट करते समय सुगमता की कमी थी क्योंकि ऐप्लिकेशन सीधे उपयोगकर्ता को लॉग आउट करती थी, ऐप्लिकेशन ने कीबोर्ड के 'एन्टर' बटन पर कोई प्रतिक्रिया नहीं दी। ऐप्लिकेशन ने यह नहीं दर्शाया कि सेवा को अपलोड करते समय सेवा के अनुमोदन में कितना समय लगेगा। इस प्रकार, सेवा के लिए अनुमोदन तथा इसमें लिए गए समय हेतु अनिश्चितता बनी रही। लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित सेवाओं में विसंगतियाँ पाई जिसके फलस्वरूप उपयोग की सुगमता में असुविधा तथा कमी हुई:

तालिका 4.1.6

सेवा का नाम	पाई गई कमी
'परामशी सेवाएं' तथा 'ऐप्लिकेशन डेवलपमेंट सेवाएं'	इन सेवाओं को जोड़ने के लिए कार्यात्मकता ड्राप डाउन मेनु में उनके 'नाम' होने के बावजूद नहीं थी।
'फ्लोरिस्ट', 'क्लिनिंग एवं सेनिटाइजेशन' तथा 'डेटा एंव वॉयस सेवा'	फिलिंग लोकेशन के प्रकार हेतु टूल टीप उपलब्ध नहीं था जो इसे स्थान का चयन करने की प्रक्रिया को समझने के लिए कठिन बनाता है।
'बेक अप सर्विस'	'आकलक' में मात्रा फील्ड की सूचना भरते समय टूल टीप का अभाव जिसकी वजह से यह समझा नहीं जा सकता था कि 'आकलन' फील्ड में क्या सूचना भरी जानी थी।
'क्लिनिंग एवं सेनिटाइजेशन 2.0'	'क्लिनिंग एवं सेनिटाइजेशन 2.0' के संबंध में लोकेशन टेब/ फिल्टर्स उपलब्ध नहीं थे।

चूंकि उपयोगकर्ता अनुभव भिन्न होते हैं इसलिए ऐप्लिकेशन को आगे समर्थन तथा सुगम कार्यात्मकता के लिए पर्याप्त टूल टीप के साथ आसान तथा समझने योग्य शब्दों की समावेश सुनिश्चित करना चाहिए।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में यूआई/ यूएक्स (उपयोगकर्ता इंटरफेस/ उपयोगकर्ता अनुभव) वृद्धि कार्य में इन सभी पर विचार करने का आश्वासन दिया जो वर्तमान में जैम में डिजाइन चरण में है तथा जैम पोर्टल की पुनः डिजाइनिंग का कार्य चल रहा है।

च) 'सेवाओं की अधिप्राप्ति तथा अपलोड से संबंधित कार्यात्मकता में अपर्याप्तताएं'

जैम की परिकल्पना सेवाओं की अधिप्राप्ति की कार्यात्मकता को प्रस्तुत करने के लिए की गई थी क्योंकि डीजीएसएंडडी से अधिप्राप्ति को केवल उत्पादों तक प्रतिबंधित किया गया था। लेखापरीक्षा ने सेवा अधिप्राप्त करने की मौजूदा प्रक्रिया में निम्नलिखित कमियां पाई:

(i) सेवाओं का अपर्याप्त विकास

ऐल्पिकेशन डिजाइन, विकास तथा क्रियान्वयन से संबंधित खण्ड 5.3.2 आरएफपी के अनुसार, जैम पोर्टल पर कुल 79 सेवाओं को लागू किया जाना था। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि आरएफपी में अपेक्षित अनुसार 'निरीक्षण सेवा', 'सर्वेक्षण', 'ऊर्जा संरक्षण', 'कस्टोडियल', 'भूमि रिकॉर्ड सेवा', 'परियोजना प्रबंधन सेवा', 'राजमार्ग सेवा', 'पुल और सुरंगे', 'सिंचाई और अन्य जल कार्य' आदि जैसी सेवाओं को अभी तक जैम पोर्टल पर आरंभ नहीं किया गया है, इसके बजाए सेवाओं को क्रेताओं की मांग से जोड़ा गया है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (अक्टूबर 2019 एवं फरवरी 2020) में यह कहा कि आरएफपी में सेवाओं को केवल फ्लैट रूप में परिभाषित किया गया है। सेवा ऑन-बोर्डिंग जैम पर एक चालू कार्य है, वर्तमान में इसमें 105 सेवाएं हैं। तथापि, प्रबंधन ने यह सुनिश्चित किया कि जैम आवधिक समीक्षा तथा सेवा श्रेणी की उपयुक्तता के आधार पर आरएफपी में वर्णित सेवा के क्रियान्वयन पर विचार करेगा। तथापि, प्रबंधन ने उत्तर दिया कि 105 सेवाओं को इस तथ्य को नजरअदाज करते हुए क्रियान्वित किया गया है कि जैम पर सेवाएं एक पृथक पूर्ण सेवा के रूप में उप-सेवा/ मुख्य सेवा की श्रेणी आरंभ करने की वजह से बढ़ी हुई हैं।

(ii) वित्त मंत्रालय और सीवीसी के निर्देशों का उल्लंघन करते हुए विभिन्न सरकारी कार्यालयों द्वारा किराए पर लिए गए वाहनों की प्रकृति का सत्यापन न होना

सरकारी कार्यालयों को वाहन किराए पर रखने के लिए ठेके देने में भ्रष्ट/ अवांछनीय पद्धतियों को रोकने के लिए, वित्त मंत्रालय के दिनांक 23 सितम्बर 2016 के परिपत्र में यह अपेक्षा की गयी है कि टैक्सी अथवा सार्वजनिक परिवहन वाहन के रूप में पंजीकृत वाहनों को ही किराए पर लिया जाए। तथापि, लेखापरीक्षा ने पाया कि जैम पोर्टल पर, इस बात की पुष्टि करने के लिए कोई तंत्र नहीं था कि सरकारी कार्यालयों को प्रदान किए जा रहे वाहन निजी वाहन है या टैक्सी वाहनों के रूप में पंजीकृत है। इसके अलावा, वाहन परमिट आदि जैसी अन्य संबंधित सांविधिक आवश्यकताओं को भी जैम द्वारा सत्यापित नहीं किया जा रहा था।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में यह कहा कि जैम क्रेताओं द्वारा सत्यापन के लिए बोली में सभी सांविधिक दस्तावेजों को संलग्न करने की विक्रेताओं को अनुमति देने की योजना बना रहा है और कि दस्तावेज सेवा संविदा ठेका अवधि की समय-सीमा के दौरान समयबाधित हो सकते हैं जिन्हें केवल क्रेता द्वारा सत्यापित करना होगा। इसलिए यह क्रेता संगठनों के लिए है कि वे वित्त मंत्रालय तथा सीवीसी के संबंधित दिशानिर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करें।

(iii) पंजीकरण प्रमाणपत्र अपलोड करने के लिए विकल्प की अनुपलब्धता

‘डेटा एण्ड वॉइस सर्विस’ के एसएलए के खण्ड 4.1 के अनुसार, विक्रेता का समय-समय पर डीओटी/ टीआरएआई द्वारा निर्धारित सभी नियमों तथा विनियमों के अनुसार पंजीकृत होने तथा उनका अनुपालन करने की आवश्यकता है। तथापि, विक्रेता द्वारा इस सेवा के विस्तार के समय ‘पंजीकरण प्रमाणपत्र’ देने का कोई विकल्प नहीं है। इस प्रकार, सिस्टम ने जैम पर परिचालन के लिए टीआरएआई के साथ ‘पंजीकरण प्रमाणपत्र’ के बिना भी क्रेताओं को अनुमति दी। ये प्रारंभिक सत्यापन है और पंजीकरण के समय जैम द्वारा किए जा सकते हैं ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि केवल सत्यापित साखवाले सेवा प्रदाताओं को अनुमति दी गई है।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (फरवरी 2020) में डेटा और वॉइस सेवा के लिए पंजीकरण प्रमाणपत्र अपलोड करने के लिए प्रावधान करने का आश्वासन दिया।

(iv) मानव संसाधन सेवाओं की आउटसोर्सिंग के मामले में संसाधनों के अनुभव मापदंडों में कमी

मानव संसाधन सेवा की आउटसोर्सिंग के लिए मापदंडों का चयन करते समय, यह पाया गया कि संसाधनों के ‘अनुभव’ के चयन के मामलों में दिए गए विकल्प ‘0-3 वर्ष’, ‘3-7 वर्ष’ तथा ‘7 वर्ष से अधिक वर्ष’ थे। इस प्रकार, प्रथम स्लैब (0-3 वर्ष के अनुभव) में, गैर-अनुभवी (शून्य अनुभव) संसाधनों के साथ-साथ अनुभवी (शून्य अनुभव से ऊपर) संसाधन एक ही श्रेणी में हैं। इसकी वजह से, विशेष रूप से कुशल सेवाओं के मामलों में एक गैर-अनुभवी संसाधन प्राप्त करने की संभावना समान है भले ही यह वांछित न हो।

प्रबंधन ने अपने उत्तर (जुलाई तथा अक्टूबर 2019) में यह आश्वासन दिया है कि जैम ‘अनुभवहीन’, ‘> 0 वर्ष तथा < 3 वर्ष’, ‘> 3 तथा < 7 वर्ष’ तथा ‘>7 वर्ष’ के स्लैब में मानव संसाधन सेवाओं की आउटसोर्सिंग के मामले में अनुभव को पुनः परिभाषित करेगा।

4.1.7 निष्कर्ष

जैम की परिकल्पना पारदर्शिता, गति, दक्षता तथा करोबार करने में आसानी, भुगतान में विलंब पर अंकुश लगाने, मितव्ययिता तथा कीमत औचित्य के लिए की गई थी। सरकारी अधिप्राप्ति के लिए ऑनलाइन समाधान लागू करने में जैम सफल रहा है। तथापि, अधिप्राप्ति प्रणाली की गुणवत्ता आवश्यकताओं के अनुपालन के लिए भारत सरकार के एमईआईटीवाई दिशानिर्देशों (अगस्त 2011) का पालन सुनिश्चित करने के लिए एसटीक्यूसी लेखापरीक्षा की महत्वपूर्ण आवश्यकता का आंशिक रूप से अनुपालन किया गया था। इसलिए, लेखापरीक्षा जैम के ई-बोली मोड (मैनुअल ‘सील्ड बोली’ प्रक्रिया के समतुल्य

इलेक्ट्रॉनिक) की मजबूती, गोपनीयता और अखंडता के विषय में आश्वासन प्राप्त करने में असमर्थ है।

इसके अलावा, सरकार द्वारा नियुक्त सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन (अप्रैल 2017) के अनुसार जैम के उद्देश्य आंशिक रूप से प्राप्त हुए क्योंकि अधिप्राप्ति प्रक्रिया के विभिन्न चरणों विशेष रूप से भुगतान में विलंब के संबंध में कई विलंब है। क्रेता तथा विक्रेता पंजीकरण हेतु इनपुट नियंत्रण में भी कमियां थी। केन्द्र सरकार के सभी कार्यालयों के लिए अनिवार्य होने के बावजूद सुस्त अथवा निष्क्रिय उपयोगकर्ता की अधिक संख्या यह दर्शाती है कि सार्वभौमिक स्वीकृति प्राप्त नहीं हुई होगी। जीएफआर तथा भारत सरकार के अन्य नियमों तथा विनियमों तथा करोबार आवश्यकता दस्तावेजों की मैपिंग में कमियां थी। मामला समाधान तंत्र में भी अत्यधिक विलंब थे। यद्यपि, जैम ने जैम के माध्यम से सेवाओं की अधिप्राप्ति आरंभ करने विचार किया था तथापि, जैम पर विभिन्न सेवाएं अभी आरंभ करनी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पहले चरण के कार्यान्वयन के लिए एमएसपी समझौते (31 अगस्त 2017) पर हस्ताक्षर करने की तारीख से छह महीने की समय सीमा चुनौती पूर्ण थी, जिसके बावजूद जैम 3.0 के पहले चरण गो-लाइव को समय से पूर्व किया हुआ घोषित किया गया था। इस रिपोर्ट में कमियाँ देखी गईं, अर्थात् अपेक्षित स्पष्टीकरण प्राप्त करने में तथा विभिन्न सामान्य एवं अनुप्रयोग नियंत्रणों में और अधिक से अधिक परिश्रम की आवश्यकता प्रतीत होती है।

मितव्ययिता के संबंध में, लेखापरीक्षा ने अनुभव किया कि जैम द्वारा बचत को दर्शाने में उपयोग की गई कार्यप्रणाली ने यथार्थ स्थिति प्रस्तुत नहीं की। ऐप्लिकेशन में कार्यात्मकता तथा सहायता के अभाव की वजह से उपयोग में सुगमता का अभाव था। ऐप्लिकेशन को धीमा तथा निरन्तर ब्रेकडाउन में छोड़ते हुए ऐप्लिकेशन को उपयोगकर्ताओं की अपेक्षित संख्या के अनुसार निर्धारित नहीं किया गया था।

4.1.8 सिफारिशें

- ई-अधिप्राप्ति प्रणालियों की गुणवत्ता आवश्यकताओं के लिए भारत सरकार के एमईआईटीवाई दिशानिर्देशों के अनुपालन की एसटीक्यूसी लेखापरीक्षा हेतु आवश्यकता का तुरन्त उच्च प्राथमिकता पर अनुपालन किया जाना चाहिए। ऐसी लेखापरीक्षाओं को नई/ संशोधित कार्यात्मकताओं के लिए यह सुनिश्चित करने के लिए भी लागू किया जाना चाहिए कि ऐप्लिकेशन रिलीज को उत्पादन वातावरण में केवल तभी रिलीज किया जाए जब दिशानिर्देशों के अनुपालन हेतु एसटीक्यूसी लेखापरीक्षा की जाए।

- विक्रेता विश्वसनीयता तथा बाजार संतुलन का चालू अनुरक्षण जैम के लिए ध्यान देने का एक प्रमुख क्षेत्र होना चाहिए जो विक्रेता दुर्व्यवहार को संबोधित करने तथा विक्रेता

अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त रूप से उपयोग की जा रही ब्लैकलिस्ट करने के साथ इस रिपोर्ट में निर्धारित अनुसार आउटलेट/ विसंगितियों के लिए विश्लेषणात्मक रिपोर्टों (अर्थात् आसामान्य रूप से कम कीमतों, कीमतों में असामान्य अंतर/ वृद्धि, वितरण न होना/ अधिक विलंब से वितरण होना; अन्य विक्रेता मामले आदि) का उपयोग करके तथा मजबूत विक्रेता प्रबंधन टीमों के माध्यम हो।

- क्रेता की ओर से विलंबित भुगतान एक महत्वपूर्ण मुद्दा है जो जैम प्लेटफॉर्म के निष्पादन पर प्रतिकूल प्रभाव डाल सकता था। जैम एसपीवी को सामयिक भुगतान पर एमओएफ निर्देशों के कार्यान्वयन की बारीकी से निगरानी करनी चाहिए तथा अनुचित विलंब के मामलों को त्वरित सुधारात्मक कार्रवाई के लिए संबंधित विभाग के सचिव/ संगठन प्रमुख के साथ उच्चतम स्तर पर उठाया जाना चाहिए।
- क्रेताओं तथा विक्रेताओं के अपूर्ण/ गलत डेटा के मामलों को संबोधित करने के लिए एक कठोर डेटा क्लिनिंग प्रक्रिया (पूर्व से चले आ रहे डेटा सहित) को स्पष्ट समय सीमा के साथ लागू करने की आवश्यकता है जिससे क्रेताओं तथा विक्रेताओं को गलत डेटा को सही न करने के लिए निष्क्रिय/ बंद किया जाना चाहिए ।
- खरीद में अर्थव्यवस्था को प्राप्त करने के लिए, विशेष रूप से थोक खरीद में, जिसे माँग के एकत्रीकरण की आवश्यकता होती है और वास्तविक गुणवत्ता वाले उत्पादों की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए ओईएमएस एवं अधिकृत विक्रेताओं की भागीदारी बढ़ाने की आवश्यकता होती है। यह समय पर डिलीवरी भी सुनिश्चित करेगा तथा उत्पाद की अस्वीकृति एवं भुगतान न करने के मामलों को और कम करेगा।

पैरा मंत्रालय को नवम्बर 2019 में जारी किया गया था; उनका उत्तर प्रतीक्षित था (जून 2020)।