अध्याय 1

ई-प्रोक्योरमेंट परियोजना की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा

अध्याय 1

वित्त विभाग

ई-प्रोक्योरमेंट परियोजना की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा

1.1 प्रस्तावना

राज्य सरकार ने खरीद प्रक्रियाओं में एकरूपता बनाए रखने, खरीद प्रणालियों में दक्षता और पारदर्शिता बढ़ाने के उद्देश्य से राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली (जी.ई.पी.एन.आई.सी.) का उपयोग करके इलेक्ट्रॉनिक प्रोक्योरमेंट (ई-प्रोक्योरमेंट) परियोजना प्रारंभ की (जून 2009)। राज्य सरकार ने सभी संगठनों के लिए ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली का विस्तार किया (जनवरी 2015)। ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के उपयोग हेतु एक समान सीमा, ₹ एक लाख (बिना क्रय आदेश को परिवर्तित किए) निर्धारित की गई थी (जून 2016)। राज्य सरकार ने (मई 2014 और मई 2019 के मध्य) एक एजेंसी मैसर्स नेक्स्टेंडर्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड द्वारा विकसित एक अन्य ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल का भी उपयोग किया। खरीद करने वाले विभागों/एजेंसियों से यह अपेक्षित था कि वे किसी भी पोर्टल का उपयोग करके खरीदारी करें। बाद में, राज्य सरकार ने मैसर्स नेक्स्टेंडर्स इंडिया प्राइवेट लिमिटेड द्वारा विकसित पोर्टल को बंद कर दिया (मई 2019) और सभी विभागों को राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली का उपयोग करने के निर्देश दिए।

इससे पूर्व, ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा, 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए हरियाणा सरकार के सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों) पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (2019 की प्रतिवेदन संख्या 3) में शामिल की गई थी।

ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल में सात मॉड्यूल हैं (i) मांग-पत्र प्रबंधन (ii) विक्रेता प्रबंधन (iii) ई-निविदा (iv) ई-भुगतान (v) ई-नीलामी (vi) कैटलॉग प्रबंधन और (vii) अनुबंध प्रबंधन।

जी.ई.पी.एन.आई.सी. सॉफ्टवेयर के कार्यप्रवाह को नीचे दर्शाया गया है:

बोली खोलने तक की प्रक्रिया ऑनलाइन आयोजित की जाती है, जबकि बोली मूल्यांकन और दस्तावेज सत्यापन मैन्युअल रूप से किया जाता है। मूल्यांकन के अंतिम परिणाम प्रणाली में अद्यतित किए जाते हैं।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र (एन.आई.सी.) ने निदेशालय, आपूर्ति एवं निपटान (डी.एस.डी.) हरियाणा के माध्यम से राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली का डेटा डंप प्रदान किया (जून 2023)। डेटा डंप के अनुसार, वर्ष 2018-23 के दौरान 162 संगठनों[1] ने ₹ 2.12 लाख करोड़ मूल्य की 2.46 लाख निविदाएं प्रकाशित की थी; जिनमें से ₹ 0.51 लाख करोड़ मूल्य की 82,923 निविदाएं प्रदान/आवंटित की गई और 1.05 लाख निविदाएं या तो अधूरी थी या पोर्टल पर अद्यतित नहीं की गई थी। वर्ष-वार निविदाओं का विवरण ***तालिका 1.1*** में दिया गया है।

तालिका 1.1: निविदाओं के वर्ष-वार विवरण और उनकी स्थिति दर्शाने वाला ब्यौरा

वर्ष	निविदाओं का वर्ष-वार विवरण और उनकी स्थिति					(₹ करोड़ में)
	कुल निविदाएं	निविदा राशि (₹ करोड़ में)	निरस्त/पुनः निविदा जारी की गई	प्रकाशित निविदा (विभिन्न चरणों में लंबित)	आवंटित निविदाएं	आवंटित निविदाओं का निविदा मूल्य
2018-19	22,091	10,501	2,663	19,239	189	171
2019-20	56,603	51,270	10,110	35,762	10,731	4,929
2020-21	49,109	32,681	12,590	13,933	22,586	14,365
2021-22	58,659	48,965	14,368	17,238	27,053	19,842
2022-23	59,852	69,189	19,005	18,483	22,364	11,945
कुल	**2,46,314**	**2,12,606**	**58,736**	**1,04,655**	**82,923**	**51,252**

1.2 संगठनात्मक संरचना

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय, हरियाणा, वित्त विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अधीन अनुपालन और कुशल ई-प्रोक्योरमेंट संचालन सुनिश्चित करने के लिए नोडल एजेंसी के रूप में कार्य करता है। राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र राज्य में ई-प्रोक्योरमेंट परियोजना के तकनीकी कार्यान्वयन का प्रबंधन करता है।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

ई-प्रोक्योरमेंट परियोजना की सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा के निम्नलिखित उद्देश्य थे:

- क्या ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली को प्रभावी तरीके से लागू किया गया है और प्रतिस्पर्धा, पारदर्शिता एवं जवाबदेही को बढ़ावा देने के इसके उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए कुशलतापूर्वक उपयोग किया गया है;
- क्या पर्याप्त नियंत्रण सुनिश्चित करने और प्रणाली में व्यावसायिक नियमों की मैपिंग के साथ-साथ डेटा की पूर्णता, वास्तविकता और विश्वसनीयता बनाए रखी गई थी; तथा
- ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा में उठाए गए मामलों और 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए हरियाणा सरकार के सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों) पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (2019 की प्रतिवेदन संख्या 3) में प्रकाशित लिगेसी डेटा के हस्तांतरण से संबंधित मामलों का अनुवर्तन/अनुपालन।

[1] विभाग, बोर्ड, निगम, कंपनियां, स्वायत्त निकाय आदि।

1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

ई-प्रोक्योरमेंट परियोजना की प्रभावशीलता का आकलन करने के लिए 2018 से 2023 तक की अवधि को शामिल करते हुए इसकी सूचना प्रणाली लेखापरीक्षा की गई थी। यह लेखापरीक्षा 10 संगठनों ***(परिशिष्ट 1.1)*** के 26 चयनित निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों (टी.आई.ए) की 331 निविदाओं को कवर करते हुए, दस्तावेजों की संवीक्षा और संबंधित कंप्यूटर संचालन के साथ आयोजित की गई थी। इसके अतिरिक्त, नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के कार्यालय के डेटा प्रबंधन और विश्लेषण केंद्र (सी.डी.एम.ए.) द्वारा तैयार की गई विश्लेषण रिपोर्ट के आधार पर 33 निविदाओं का भी चयन किया गया था। लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंडों और दायरे पर जुलाई 2023 में आयोजित एक एंट्री कॉन्फ्रेंस में हरियाणा सरकार, वित्त विभाग के अपर मुख्य सचिव के साथ चर्चा की गई। ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के डेटा का विश्लेषण कंप्यूटर एडेड ऑडिट टूल्स जैसे "पोस्टग्रे एस.क्यू.एल., टैब्लो और इंटरैक्टिव डेटा एक्सट्रैक्शन एंड एनालिसिस" (आईडिया) का उपयोग करके किया गया था। फील्ड लेखापरीक्षा के परिणामस्वरूप प्रारंभिक टिप्पणियां निदेशालय, आपूर्ति एवं निपटान और निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को जारी की गई थी, और उनके उत्तर, जहां भी प्राप्त हुए, उन्हें प्रतिवेदन में शामिल कर लिया गया। जून 2025 में आयोजित एक एग्जिट कांफ्रेंस में निदेशालय, आपूर्ति एवं निपटान, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र और संबंधित विभागों के साथ लेखापरीक्षा टिप्पणियों पर चर्चा भी की गई थी।

1.5 लेखापरीक्षा के मानदंड

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन हेतु उपयोग किए गए लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित थे:

- पंजाब वित्तीय नियम (जैसा कि हरियाणा राज्य में लागू हैं) और 30 जून 2015 तक संशोधित;
- आपूर्ति और निपटान निदेशालय का मैनुअल, स्टोर की खरीद पर दिशानिर्देश/निर्देश;
- हरियाणा लोक निर्माण विभाग (पी.डब्ल्यू.डी.) कोड;
- नियम, दिशानिर्देश, निर्देश और नीतियां अर्थात, सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000, राष्ट्रीय ई-शासन नीतियां और मानक, आई.एस.ओ. **27001**, आदि।

1.6 आभारोक्ति

लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा संचालन के दौरान राज्य सरकार, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र और चयनित निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा दिए गए समग्र सहयोग को स्वीकार करती है।

लेखापरीक्षा उपलब्धियां

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को सात भागों में वर्गीकृत किया गया है अर्थात परियोजना प्रबंधन; निविदा प्रक्रिया और नियंत्रण; दोषपूर्ण बोली; डेटा गुणवत्ता और प्रबंधन सूचना प्रणाली (एम.आई.एस.) रिपोर्टिंग विश्वसनीयता; वित्तीय नियमों से संबंधित अनुपालन के संबंध में कमियां; सुरक्षा और जोखिम प्रबंधन और अनुवर्ती अनुच्छेदों में विस्तृत पिछली लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर अनुवर्ती कार्रवाई:

1.7. परियोजना प्रबंधन

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ करार को निष्पादित न करने, परियोजना निगरानी इकाई (पी.एम.यू.) के अप्रभावी कामकाज, महत्वपूर्ण कार्यों/मॉड्यूल की अनुपस्थिति, अपर्याप्त निगरानी और उपयोगकर्ताओं के अपर्याप्त प्रशिक्षण के कारण प्रणाली का कार्यान्वयन दोषपूर्ण था, क्योंकि कुछ गतिविधियां या तो नहीं की गई या ऑफलाइन की गई, जिससे ई-प्रोक्योरमेंट के उद्देश्य विफल हो गए।

जोखिमों को कम करने, त्रुटियों और अनियमितताओं को रोकने, संगठनात्मक नीतियों के अनुपालन को बढ़ावा देने, निधियों को कुशलतापूर्वक प्रबंधित करने और विनियामक आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए एक मजबूत शासन ढांचा अनिवार्य है। यह खंड ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के लिए स्थापित शासन ढांचे और निरीक्षण तंत्रों की जांच करता है।

1.7.1 राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ करार का निष्पादन न करना

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र वर्ष 2009 से हरियाणा सरकार को सेवाएं प्रदान कर रहा था और राज्य की विशिष्ट आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए पोर्टल को अनुकूलित करने का उत्तरदायित्व राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र का था। हरियाणा सरकार ने प्रणाली के उपयोग हेतु वर्ष 2018-19 से 2021-22 के दौरान राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र को ₹ 5.09 करोड़ का भुगतान किया, परंतु हरियाणा सरकार और राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के बीच कोई औपचारिक करार निष्पादित नहीं किया गया था।

आगे, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि हरियाणा सरकार द्वारा राज्य की आवश्यकताओं के अनुरूप पोर्टल के अनुकूलन के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से कई अनुरोध किए गए थे, लेकिन कुछ प्रमुख अनुकूलन अनुरोधों को लागू नहीं किया गया, जिनका विवरण ***तालिका 1.2*** में उनके प्रभाव के साथ दिया गया है।

तालिका 1.2: प्रमुख अनुकूलन जो लागू नहीं किए गए और उनके प्रभाव

क्र. सं.	संबंधित अनुकूलन	अनुरोध की तिथि	प्रभाव
1.	बोलीदाताओं की निविदा दस्तावेज फीस और सेवा फीस को रिफंड न करना	जनवरी एवं जून 2020	त्रुटिपूर्ण रिफंड ₹ 19.71 करोड़ (अनुच्छेद 7.5.1 देखें)
2.	ई-प्रोक्योरमेंट एप्लिकेशन को क्रॉस ब्राउजर संगत बनाया जाए	मई 2021	उपयोगकर्ताओं द्वारा पोर्टल के एक्सेस में आने वाली कठिनाइयां, जिससे अपर्याप्त प्रतिस्पर्धा का जोखिम बना रहता है।
3.	उपयोगकर्ताओं की जानकारी हेतु सूचना अपलोड करने के लिए पोर्टल पर एक पैनल	मई 2021	उपयोगकर्ताओं तक सूचनाएं/अधिसूचनाएं प्रसारित नहीं की जा सकी
4.	भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा अपने प्रतिवेदनों में पिछले पोर्टल (haryanaeprocurement.gov.in) की विभिन्न कमियों को रेखांकित किया गया था	मई 2021	ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल में बोली प्रचार अवधि से संबंधित नियंत्रणों का अभाव, अंतिम समय में शुद्धिपत्र जारी करना, शिकायत निवारण समय, और मिसिंग लॉग जैसी कमियां अभी भी बनी हुई हैं, जैसा कि इस प्रतिवेदन के अनुच्छेद 1.8.2.4, 1.8.2.7, 1.8.4.7, 1.12.8 और 1.12.9 में चर्चा की गई है। 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए हरियाणा सरकार के सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्रों (गैर-सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रमों) पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (2019 की प्रतिवेदन संख्या 3) में प्रकाशित ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा के लिए लोक लेखा समिति को अपना उत्तर प्रस्तुत करते समय विभाग ने इन कमियों को सुधारने पर सहमति व्यक्त की थी। हालांकि, प्रणाली में इन कमियों का बना रहना प्रबंधन की निष्क्रियता को दर्शाता है।

चूंकि कोई औपचारिक करार नहीं किया गया था, इसलिए हरियाणा सरकार ₹ 5.09 करोड़ का व्यय करने के बावजूद इन अनुकूलनों के कार्यान्वयन को लागू नहीं करा सकी। इसके अतिरिक्त, यदि करार होता तो उपर्युक्त वर्णित प्रभावों को रोका जा सकता था।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग में इस अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया था (जून 2025)।

1.7.2 परियोजना निगरानी इकाई की कार्यप्रणाली में कमियां

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने (मार्च 2019) में आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय को राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के लिए परियोजना प्रस्ताव प्रस्तुत किया था, जिसमें परियोजना के संचालन और सभी मामलों के समाधान हेतु एक परियोजना निगरानी इकाई के गठन का प्रावधान था। इस परियोजना निगरानी इकाई में अधिकारियों का मार्गदर्शन करने के लिए चार से छः सदस्य होने थे, जिनका उत्तरदायित्व विभाग के साथ निष्पादन रिपोर्ट, विफलता रिपोर्ट और अपवाद रिपोर्ट साझा करना तथा मानक सेवा प्रक्रियाओं/शर्तों से किसी भी विचलन की निगरानी करना शामिल था। इसके साथ ही, तकनीकी सहायता हेतु दृश्य-श्रव्य उपकरण प्रदान करने, फोन या ईमेल के माध्यम से उपयोगकर्ताओं को सहायता देने और उपयोगकर्ताओं द्वारा उठाए गए मामलों का रिकॉर्ड रखने व उनकी मासिक स्थिति रिपोर्ट तैयार करने के लिए एक हेल्पडेस्क स्थापित करने की भी परिकल्पना की गई थी।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने परियोजना निगरानी इकाई की संरचना निर्धारित करने और कर्मचारियों की भर्ती के लिए एक चयन समिति का गठन (जून 2020) किया था, लेकिन इस संबंध में आगे कोई कार्रवाई नहीं की गई। परिणामस्वरूप, परियोजना निगरानी इकाई और हेल्पडेस्क विंग राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र की सिफारिशों पर भर्ती किए गए केवल एक कर्मचारी के भरोसे कार्य कर रहे थे। पोर्टल पर कुल 2,038 निविदा आमंत्रण प्राधिकरण और 74,551 उपयोगकर्ता पंजीकृत थे, जिनका प्रबंधन मात्र एक कर्मचारी द्वारा किया जा रहा था। कर्मचारियों की भारी कमी के कारण, परियोजना निगरानी इकाई और हेल्पडेस्क प्रणाली के निष्पादन की निगरानी करने, विफलता रिपोर्ट व अपवाद रिपोर्ट को ट्रैक करने, दृश्य-श्रव्य उपकरण प्रदान करने और विभागों द्वारा सूचित किए गए मामलों से संबंधित रिकॉर्ड रखने के अपने निर्धारित कार्यों को पूरा करने में असमर्थ थे। उपयोगकर्ताओं द्वारा रिपोर्ट किए गए मामलों से संबंधित रिकॉर्ड के आभाव में, लेखापरीक्षा इन मामलों की प्रकृति और स्थिति का आकलन करने या इनके समाधान की समयबद्धता को मापने में असमर्थ थी।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने इस अभ्युक्ति को स्वीकार किया (जून 2025) और बताया कि चिह्नित कमियों को दूर करने के लिए वह परियोजना निगरानी इकाई का विस्तार करेगा।

1.7.3 पोर्टल के कार्यान्वयन की निगरानी का न होना

यद्यपि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के माध्यम से ई-प्रोक्योरमेंट को राज्य की सभी खरीद इकाइयों के लिए लागू (फरवरी 2014) कर दिया गया था और इसके लिए ₹ एक लाख की सीमा निर्धारित (जून 2016) की गई थी, फिर भी आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय या निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों के पास पोर्टल को अपनाए जाने की वास्तविक स्थिति और इसके गैर-अनुपालन के मामलों को ट्रैक करने के लिए कोई तंत्र उपलब्ध नहीं था।

ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के कार्यान्वयन की सीमा का पता लगाने के लिए, लेखापरीक्षा ने उन खरीद इकाइयों और उपयोगकर्ता विभागों का विवरण मांगा था, जिन्हें राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली पर स्थानांतरित होना अनिवार्य था। हालांकि, नोडल विभाग द्वारा मांगी गई जानकारी प्रदान नहीं की गई। ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के अनुसार, 2,038 पंजीकृत निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों में से 907 ने वर्ष 2018-19 से 2022-23 के दौरान कोई भी निविदा प्रकाशित नहीं की थी। चयनित निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों में प्रत्येक चयनित वर्ष के मार्च महीने के रिकॉर्ड की नमूना जांच से पता चला कि पांच[2] निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा ₹ 2.29 करोड़ की खरीदारी पोर्टल का उपयोग किए बिना की गई थी। यह दर्शाता है कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल का कड़ाई से उपयोग नहीं किया जा रहा था।

निविदा आमंत्रण प्राधिकरण, लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें) प्रांतीय मंडल, रेवाड़ी ने उल्लेख किया (जुलाई 2025) कि कार्यों को प्रत्यायोजित शक्तियों के अनुसार कोटेशन के माध्यम से निष्पादित किया गया था। हालांकि, निविदा प्रक्रिया के लिए पोर्टल का उपयोग न करने के मामले पर कोई टिप्पणी नहीं दी गई।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने इस अभ्युक्ति को स्वीकार किया (जून 2025) और बताया कि वह संगठनों/इकाइयों को राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली पर स्थानांतरित करने के लिए मई 2019 में जारी किए गए निर्देशों के कार्यान्वयन की निगरानी करेगा।

1.7.4 मॉड्यूल की अनुपलब्धता

डेटा विश्लेषण से यह पता चला है कि मांग-पत्र प्रबंधन, कैटलॉग प्रबंधन और अनुबंध प्रबंधन मॉड्यूल पोर्टल का हिस्सा नहीं थे। इसके कारण, मांग-पत्र प्रबंधन और अनुबंध प्रबंधन मॉड्यूल से संबंधित गतिविधियां ऑफलाइन माध्यम से की गई और कैटलॉग प्रबंधन मॉड्यूल से संबंधित गतिविधियां निष्पादित ही नहीं की गई।

ये कमियां खरीद जांच को कमजोर करती हैं, निर्णय लेने में बाधा डालती हैं, पारदर्शिता और दक्षता को कम करती हैं और समग्र प्रणाली के निष्पादन को प्रभावित करती हैं। इसके अलावा, प्रणाली के माध्यम से आपूर्ति/कार्य आदेश जारी करने की कार्यक्षमता न होने के कारण, बयाना जमा राशि (ई.एम.डी.) या तो पूल खाते में पड़ी रही या लंबे समय के बाद वापस की गई, जैसा कि *अनुच्छेद 1.11.4* में चर्चा की गई है। ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में इन मॉड्यूल को शामिल करने का उल्लेख 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए हरियाणा सरकार के सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्रों (गैर-पीएसयू) पर नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन (2019 की प्रतिवेदन संख्या 3 - अनुच्छेद संख्या 3.9.8) में भी किया गया था; हालांकि, छः वर्ष बीत जाने के उपरांत भी वर्तमान प्रणाली में इसे सुनिश्चित नहीं किया गया है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने इस अभ्युक्ति को स्वीकार किया (जून 2025) और बताया कि इस मामले को उच्च स्तर के साथ-साथ राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के अधिकारियों के समक्ष भी उठाया जाएगा।

---

[2] हरियाणा पुलिस आवास निगम, पंचकुला: ₹ 58.04 लाख, नगर निगम, करनाल: ₹ 90.48 लाख, लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें) प्रांतीय मंडल, रेवाड़ी: ₹ 2.2 लाख, अधीक्षण अभियंता संचालन, उत्तर हरियाणा बिजली वितरण निगम, करनाल: ₹ 14.89 लाख, मुख्य अभियंता, एम.एम, उत्तर हरियाणा बिजली वितरण निगम, पंचकुला: ₹ 63.36 लाख।

1.7.5 गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस का अपर्याप्त कार्यान्वयन

हरियाणा सरकार ने राज्य के लिए 'गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस' (जी.ई.एम.) को अपनाया (जुलाई 2017) और सभी खरीद इकाइयों को निर्देश दिया (अप्रैल 2019) कि वे यह सुनिश्चित करें कि सभी मौजूदा विक्रेता/आपूर्तिकर्ता गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस पर पंजीकृत हों। इसके अतिरिक्त, ₹ एक करोड़ तक के परिव्यय वाली उन वस्तुओं और सेवाओं की खरीद, जो गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस पर उपलब्ध हैं, गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस के माध्यम से ही की जानी थी।

लेखापरीक्षा में राज्य में गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस के उपयोग हेतु जारी निर्देशों के कार्यान्वयन में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

- बिना किसी कारण दर्ज किए ₹ 5.28 करोड़[3] की खरीद गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस पोर्टल के बजाय ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के माध्यम से की गई। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली ऐसी खरीद के कारणों को दर्ज नहीं करती है।
- केवल चार विभागों/एजेंसियों ने गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस पर वस्तुओं/स्टोर/सेवाओं की आपूर्ति करने वाले मौजूदा विक्रेताओं/आपूर्तिकर्ताओं का पंजीकरण सुनिश्चित किया। हालांकि, इन संस्थाओं के अंतर्गत आने वाले 453 विक्रेता/आपूर्तिकर्ता अभी भी अपंजीकृत हैं।
- चार राज्य एजेंसियों[4] ने उन वस्तुओं और सेवाओं की खरीद बाजार कोटेशन के माध्यम से की, जिन्हें गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस के माध्यम से खरीदा जाना था। हालांकि, गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस की अनदेखी करने के लिए फाइलों पर कोई कारण दर्ज नहीं किए गए। इसके अतिरिक्त, राज्य के पास निर्धारित प्रणालियों (etenders.hry.nic.in या गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस) के बाहर की गई खरीद का विवरण रखने के लिए कोई केंद्रीकृत तंत्र उपलब्ध नहीं है।
- वर्ष 2021-22 से गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस पोर्टल पर वार्षिक खरीद योजना को प्रदर्शित नहीं किया गया है।
- आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने राज्य में सबसे अधिक बिकने वाली 10[5] वस्तुओं की पहचान की थी, जिनकी 50 प्रतिशत खरीद गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस के माध्यम से की जानी थी, भले ही खरीद का परिव्यय ₹ एक करोड़ की निर्धारित सीमा से अधिक क्यों न हो। इस सूची की समय-समय पर समीक्षा की जानी थी। हालांकि, नोडल विभाग होने के नाते आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने न तो इस सूची की समीक्षा की और न ही इसके अनुपालन की निगरानी के लिए कोई तंत्र विकसित किया।

---

3 (i) हरियाणा पुलिस आवास निगम: 11 निविदाएं, ₹ 3.74 करोड़, (ii) विद्युत मंडल, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, पंचकुला: 3 निविदाएं, ₹ 13 लाख और (iii) नगर निगम, करनाल: 27 निविदाएं, ₹ 1.41 करोड़।

4 (i) हरियाणा पुलिस आवास निगम: ₹ 58.04 लाख, (ii) नगर निगम, करनाल: ₹ 90.48 लाख, (iii) अधीक्षण अभियंता संचालन, करनाल: ₹ 14.89 लाख, (iv) लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें) मंडल, रेवाड़ी: ₹ 2.2 लाख।

5 एच.डी.पी.ई./पी.पी. बैग, उपयोगिता वाहन, कार, बस, ट्रैक्टर, एम्बुलेंस, डेस्कटॉप/कंप्यूटर/पी.सी./लैपटॉप, बहु-कार्यात्मक मशीनें, कार्यालय फर्नीचर, एयर कंडीशनर/पेयजल कूलर।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने उल्लेख किया (मई 2025) कि मई 2023 से सर्वाधिक बिकने वाली 10 वस्तुओं की ₹ पांच करोड़ तक की खरीद पूरी तरह से गवर्नमेंट ई-मार्केटप्लेस के माध्यम से की जा सकती है। हालांकि, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने सर्वाधिक बिकने वाली 10 वस्तुओं की समय-समय पर समीक्षा न किए जाने के मामलों पर कोई टिप्पणी नहीं दी।

1.7.6 अपर्याप्त प्रशिक्षण के कारण पोर्टल का अक्षम उपयोग

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली पर सुचारू स्थानांतरण सुनिश्चित करने के लिए, हरियाणा सरकार ने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र द्वारा प्रशिक्षण कार्यक्रमों के प्रारंभिक दो से चार चरणों के संचालन के प्रस्ताव को स्वीकृति दी थी (मई 2019), साथ ही विभागीय उपयोगकर्ताओं और बोलीदाताओं को आगे का प्रशिक्षण प्रदान करने का उत्तरदायित्व आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय को सौंपा गया था।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि मई 2023 तक पोर्टल पर 74,551 उपयोगकर्ता[6] थे, लेकिन जून 2019 तक केवल 463 (0.62 प्रतिशत) विभागीय उपयोगकर्ताओं को प्रशिक्षण प्रदान किया गया था। उसके बाद किसी भी प्रशिक्षण की व्यवस्था नहीं की गई थी। प्रशिक्षण के अभाव के कारण कई समस्याएं उत्पन्न हुई, जैसे कि निविदा की अपूर्ण स्थिति, बयाना राशि/फीस का समायोजन न होना, निविदाओं के पुनः आमंत्रण का लिंक न होना आदि, जिन्हें इस लेखापरीक्षा में रेखांकित किया गया है। विभागीय उपयोगकर्ताओं के प्रभावी प्रशिक्षण से संभावित बोलीदाताओं को बोली प्रस्तुत करने में आने वाली तकनीकी समस्याओं के समाधान में सहायता मिल सकती थी और इससे बोलीदाताओं की भागीदारी बढ़ने में प्रोत्साहन मिलता।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025 एवं जून 2025) कि उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से विभागीय उपयोगकर्ताओं को समय-समय पर प्रशिक्षण प्रदान करने का अनुरोध किया था और यह आश्वासन दिया कि पहचानी गई कमियों को दूर करने के लिए वह परियोजना निगरानी इकाई का विस्तार करेगा।

1.7.7 परिवर्तन प्रबंधन, व्यवसाय निरंतरता और आपदा वसूली से संबंधित दस्तावेजों का अभाव

प्रणाली में परिवर्तनों को नियंत्रित और सुरक्षित तरीके से सुनिश्चित करने के लिए परिवर्तन प्रबंधन नीति, व्यावसायिक निरंतरता योजना और आपदा प्रबंधन योजना अनिवार्य थे। हालांकि, नोडल विभाग द्वारा उपर्युक्त दस्तावेज उपलब्ध नहीं कराए गए। इसके परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा इस बात की पुष्टि नहीं कर सकी कि क्या परिवर्तन उचित रूप से अधिकृत, जांचे और कार्यान्वित किए गए थे। इसके अतिरिक्त, प्रणाली परिवर्तनों की पर्याप्तता और परिचालन निरंतरता की तैयारी के संबंध में भी आश्वासन प्राप्त नहीं किया जा सका।

एग्जिट मीटिंग में आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने आश्वासन दिया (जून 2025) कि लेखापरीक्षा को दस्तावेज/अभिलेख उपलब्ध करा दिए जाएंगे। हालांकि ये दस्तावेज प्रतीक्षित थे (दिसंबर 2025)।

[6] 6,424 विभागीय उपयोगकर्ता और 68,127 बोलीदाता।

1.8 निविदा प्रक्रिया और नियंत्रण

निविदा प्रक्रिया त्रुटिपूर्ण पाई गई क्योंकि बोली का अपर्याप्त प्रचार-प्रसार, बोली प्रस्तुत करने के लिए अपर्याप्त समय देना, निविदा-सह-नीलामी कार्यक्षमता का उपयोग न करना, पुन: आमंत्रित और मूल निविदाओं के बीच संबंध का अभाव तथा निविदा प्रक्रिया के लिए डुप्लिकेट उपयोगकर्ताओं के नामांकन जैसे मामले पाए गए। इसके अतिरिक्त, प्रणाली डिजाइन कमजोर था क्योंकि समय विस्तार, बोली खुली रखने की अवधि, शिकायत निवारण के लिए दिया गया समय, शुद्धिपत्र जारी करने आदि से संबंधित व्यावसायिक नियमों को मैप नहीं किया गया था। प्रणाली में अनियमित प्रथाओं को रोकने के लिए नियंत्रणों की भी कमी थी, जैसे कम अवधि के लिए निविदाओं का विस्तार, विभिन्न तिथियों पर बोलियों को डिक्रिप्ट करना और बोलियों का क्रम से हटकर खोला जाना।

1.8.1 उपयोगकर्ताओं का पंजीकरण

उपयोगकर्ता पंजीकरण मॉड्यूल प्रणाली में सभी हितधारकों के लिए पहला कदम है और निविदा गतिविधियों में भाग लेने वाले उपयोगकर्ताओं की प्रामाणिकता तथा जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण है। लेखापरीक्षा संवीक्षा में, उपयोगकर्ताओं के पंजीकरण के संबंध में निम्नलिखित अभ्युक्तियां/कमियां उजागर हुई।

क) उपयोगकर्ता विवरण को कैप्चर न किया जाना

डेटाबेस के विश्लेषण से पता चला कि मई 2023 तक पोर्टल पर 68,127 बोलीदाता और 6,424 विभागीय उपयोगकर्ता पंजीकृत थे, लेकिन अनिवार्य फील्ड्स जैसे कि 7,604 बोलीदाताओं के लिए कंपनी पंजीकरण संख्या, 683 उपयोगकर्ताओं के लिए कंपनी का नाम, 7,662 उपयोगकर्ताओं के लिए राज्य का नाम, 7,604 उपयोगकर्ताओं के लिए पोस्टल कोड और 57 उपयोगकर्ताओं के लिए पैन नंबर पोर्टल पर कैप्चर नहीं किए गए थे। अतः, इन मामलों में अनिवार्य फील्ड्स की जानकारी अनुपलब्ध थी।

ख) एक समान क्रेडेंशियल्स के साथ उपयोगकर्ताओं का पंजीकरण

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 9,425 मोबाइल नंबरों पर एक से अधिक उपयोगकर्ता (23,711) पंजीकृत थे, जबकि 4,764 ई-मेल पतों पर एक से अधिक उपयोगकर्ता (12,649) पंजीकृत पाए गए। यह भी पाया गया कि 3,138 मोबाइल नंबरों और ई-मेल आई.डी. पर भी एक से अधिक उपयोगकर्ता (7,162) पंजीकृत थे। इसके अतिरिक्त, नौ उपयोगकर्ताओं का पंजीकरण 10 अंकों से कम मोबाइल नंबरों के साथ किया गया था और 561 उपयोगकर्ता अवैध मोबाइल नंबरों[7] के साथ पंजीकृत थे, जो डेटा सत्यापन में विसंगतियों को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, समान नाम, मोबाइल नंबर और ईमेल आई.डी. वाले 37 डुप्लिकेट विभागीय उपयोगकर्ता पाए गए, इनमें से 23 डुप्लिकेट विभागीय उपयोगकर्ता एक ही इकाई में सृजित किए गए थे, जबकि शेष 14 अलग-अलग इकाइयों में सृजित किए गए थे। इस विसंगति के कारण एक ही उपयोगकर्ता द्वारा दो अलग-अलग आई.डी. के माध्यम से 529 निविदाओं को खोलना संभव हो पाया, जैसा कि *अनुच्छेद 1.8.3.1* में रेखांकित किया गया है।

[7] सभी अंक एक समान थे या अंक बढ़ते क्रम में थे।

ग) एक ही पैन/गलत पैन के साथ उपयोगकर्ताओं का पंजीकरण

डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि 235 उपयोगकर्ताओं ने गलत पैन भरा था, जबकि यह एक अनिवार्य फील्ड थी। इसके अतिरिक्त, 9,512 पैन पर कई उपयोगकर्ता (24,520) पंजीकृत पाए गए जो पहचान के दोहराव को दर्शाता है, तथा एक ही पैन नंबर (AESTG2458A) का उपयोग 577 उपयोगकर्ताओं के लिए किया गया था। दूसरी ओर, 29 उपयोगकर्ताओं को कई पैन के साथ पंजीकृत किया गया था। इन मामलों में, प्रणाली द्वारा इन उपयोगकर्ताओं को आवंटित यूजर आई.डी. तो समान थी, लेकिन उनके पैन अलग-अलग थे।

घ) एक ही वस्तु एवं सेवा कर संख्या (जी.एस.टी.एन.) के साथ उपयोगकर्ताओं का पंजीकरण

पंजीकृत 68,127 बोलीदाताओं में से केवल 12,575 के लिए ही वस्तु एवं सेवा कर संख्या उपलब्ध थी, जिसके परिणामस्वरूप 55,552 बोलीदाताओं (81.54 प्रतिशत) के वस्तु एवं सेवा कर संख्या का अभाव पाया गया। इसके अतिरिक्त, 494 वस्तु एवं सेवा कर संख्या पर एक से अधिक बोलीदाता (1,043) पंजीकृत थे, जो पहचान के दोहराव को दर्शाता है।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने उत्तर दिया (दिसंबर 2024) कि लेखापरीक्षा की सिफारिश के आधार पर, नए पंजीकरण के लिए पैन में पैटर्न सत्यापन लागू कर दिया गया है और जीएसटीएन के साथ पैन/जीएसटीएन एकीकरण की ऑनलाइन जांच का कार्य प्रगति पर था। एकीकरण पूरा होने के बाद पुराने रिकॉर्ड भी सत्यापित किए जाएंगे। इसका परिणाम प्रतीक्षित था (दिसंबर 2025)।

इस प्रकार, उपर्युक्त मामलों के संबंध में प्रणाली में सत्यापन का अभाव था जिसे लागू किया जाना अपेक्षित है। नियंत्रणों की कमी के कारण, एक ही निविदा में एक ही उपयोगकर्ता द्वारा दी गई कई बोलियों को प्रतिबंधित नहीं किया जा सका, साथ ही एक ही मोबाइल नंबर/ईमेल के साथ पंजीकृत अन्य अनपेक्षित उपयोगकर्ताओं के साथ अलर्ट संदेश साझा होने का जोखिम बना रहा।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने आगे बताया (दिसंबर 2024) कि एक ही मोबाइल नंबर या ईमेल के साथ कई लॉगिन खाते बनाना एक व्यावसायिक आवश्यकता थी। उपयोगकर्ता एक ही कंपनी के विभिन्न स्थानों से हो सकते हैं या अलग-अलग विभागों से हो सकते हैं जो विभिन्न निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की निविदाओं में भाग ले रहे हों।

हालांकि, यह देखा गया कि प्रणाली अलग-अलग कंपनियों के उपयोगकर्ताओं के लिए भी समान विवरण (मोबाइल नंबर, ई-मेल आई.डी., पैन, जीएसटीएन) के साथ कई उपयोगकर्ता सृजित करने पर कोई प्रतिबंध नहीं लगाती है। इसके अतिरिक्त, अवैध मोबाइल नंबरों/पैन को कैप्चर करने के संबंध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने इस अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया (मई 2025) कि उसने अनिवार्य फील्ड्स पर आवश्यक सत्यापन लागू करने और उचित कार्रवाई करने हेतु राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध किया था। इस संबंध में अंतिम कार्रवाई प्रतीक्षित (दिसंबर 2025) थी।

1.8.2 निविदाओं का आमंत्रण

1.8.2.1 'निविदा-सह-नीलामी' कार्यक्षमता का उपयोग न किया जाना

निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों से पोर्टल पर निविदा बनाते समय ड्रॉप-डाउन में उपलब्ध 21 विभिन्न विकल्पों में से उपयुक्त 'अनुबंध के प्रपत्र' का चयन करना अपेक्षित था। निविदा-सह-नीलामी और 'निविदा और नीलामी' दोनों का एक संयोजन था जिसका उपयोग नीलामी प्रणाली के माध्यम से मूल्य निर्धारण के लिए किया जाना था।

डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि दुकानों/विज्ञापनों के अधिकारों की नीलामी और स्टॉक तथा स्टोर के निपटान हेतु 377 निविदाओं में, निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों ने 'निविदा-सह-नीलामी' के स्थान पर केवल 'नीलामी' विकल्प का चयन किया। चार निविदाओं[8] की नमूना जांच के दौरान भी इसकी पुष्टि हुई। यद्यपि दरों के अधिकतमीकरण के लिए निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा 'रियल टाइम बिडिंग' के तहत मदों की नीलामी का विकल्प चुना जाना अपेक्षित था, फिर भी निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों ने निश्चित मूल्य का विकल्प चुना और इसे एच1 बोलीदाता को बेच दिया, जिससे उप-इष्टतम मूल्य प्राप्ति का जोखिम था।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग (जून 2025) के दौरान लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया कि संबंधित निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को इस संबंध में निर्देश जारी कर दिए गए।

1.8.2.2 पुनः आमंत्रित निविदाओं का मूल निविदाओं के साथ लिंक न होना

प्रणाली में उन सभी निविदाओं का लिंक रखने की कार्यक्षमता विद्यमान है जिन्हें उनके अंतिम पूर्ववर्ती निविदाओं के साथ पुनः आमंत्रित किया जाता है, ताकि मूल निविदा के साथ पुनः आमंत्रित निविदाओं का एक ट्रेल उपलब्ध रहे। इस प्रकार, प्रणाली पुनः आमंत्रित निविदा को अगली अनुक्रमिक संख्या आवंटित करके मूल निविदा और पुनः निविदा के बीच एक लिंक बनाए रखती है। उदाहरण के तौर पर, यदि किसी निगम (एच.बी.सी.) द्वारा वर्ष 2022 में क्रम संख्या 211548 के साथ एक निविदा निकाली गई और इसे 'तीसरी बार' प्रकाशित किया गया, तो इसकी निविदा आई.डी. 2022_ एच.बी.सी.211548_3 होगी।

लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि 14,750 निविदाएं पुनः आमंत्रित की गई, लेकिन उन्हें नई निविदा के रूप में निकाला गया क्योंकि निविदा आमंत्रण प्राधिकरण पोर्टल पर पुनः आमंत्रित निविदा को उसकी पिछली निविदा के साथ लिंक करने में विफल रहे। इसके परिणामस्वरूप, डेटाबेस में ऐसी पुनः आमंत्रित / पुनः निविदाओं के लिंक के संबंध में कोई 'ऑडिट ट्रेल' विद्यमान नहीं था, जिससे निविदा इतिहास को ट्रैक करना कठिन हो गया। इसके अतिरिक्त, पुनः निविदा के स्थान पर नई निविदा प्रकाशित करने में अधिक समय लग रहा था क्योंकि इसमें निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा निविदा के सभी विवरणों की पुनः प्रविष्टि करनी पड़ती थी, जबकि पुनः निविदा में केवल सीमित विवरण ही भरने/संलग्न करने होते थे।

26 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों के रिकॉर्ड की नमूना जांच के दौरान, लेखापरीक्षा में पाया गया कि 16 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा 61 नमूना जांच की गई निविदाओं को पुनः आमंत्रित

[8] (i) 2018_HRY_72907_1, (ii) 2021_HRY_161187_1, (iii) 2022_HBC_209308_1, (iv) 2022_HBC_243291_1

किया गया था, लेकिन पुन: निविदा को पिछली निविदा से लिंक करने की प्रक्रिया का अनुपालन नहीं किया गया। पांच निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[9] ने भविष्य में अनुपालन के लिए इस अभ्युक्ति को नोट किया। लोक निर्माण विभाग प्रांतीय मंडल-1, सिरसा का यह उत्तर कि बोली प्रस्तुत करने का समय समाप्त होने के बाद पुन: निविदा नहीं की जा सकती और लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सडकें) प्रांतीय मंडल, रेवाड़ी (जुलाई 2025) का यह उत्तर कि निविदाओं को पुनः आमंत्रित के लिए उचित प्रक्रिया अपनाई गई थी, लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए मामलों के संदर्भ में प्रासंगिक नहीं थे। शेष नौ निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[10] ने कोई टिप्पणी प्रस्तुत नहीं की। प्रारंभिक निविदा के साथ पुन: निविदा को लिंक न करने का उदाहरणात्मक मामला, जैसा कि लेखापरीक्षा के दौरान देखा गया है, नीचे चर्चा की गई है:

- नगर निगम, गुरुग्राम ने ट्यूबवेलों और बूस्टिंग स्टेशनों के रखरखाव हेतु एक एजेंसी को ₹ 123.24 लाख के तीन टेंडर[11] आवंटित किए (मई 2020), जबकि इनकी अनुमानित लागत ₹ 54.37 लाख थी, जो कि अनुमानित मूल्य से 119 से 134 प्रतिशत अधिक थी। डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि इन निविदाओं को (अप्रैल 2020) में पुनः आमंत्रित किया गया था, क्योंकि (मार्च 2020) में निविदा आमंत्रण प्राधिकरण द्वारा पिछली निविदाओं[12] को अस्वीकृत कर दिया गया था। यह अस्वीकृति तब की गई जब प्राप्त दरें ₹ 34.47 लाख थी, जो ₹ 54.37 लाख की अनुमानित लागत से 31 से 42 प्रतिशत कम थी। इसके परिणामस्वरूप, पुनः निविदा के दौरान ₹ 88.77 लाख (₹ 123.24 लाख में से ₹ 34.47 लाख घटाकर) अधिक मूल्य पर निविदा स्वीकार की गई। यह उल्लेख करना प्रासंगिक है कि आगामी वर्षों में, इसी प्रकार के कार्य विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना (डी.एन.आई.टी.) राशि से 26 प्रतिशत से 50 प्रतिशत कम दर पर आवंटित किए गए (अप्रैल-जुलाई 2022) थे, जो यह दर्शाता है कि पुन: आमंत्रित निविदाओं को आपस में लिंक करने से सक्षम प्राधिकारी को महत्वपूर्ण जानकारी मिल सकती थी। अप्रैल 2020 में की गई पुन: निविदा प्रक्रिया में किसी भी प्रकार की अनुचित प्रक्रिया अपनाए जाने की संभावना को समाप्त करने के लिए, उपयुक्त प्राधिकारियों द्वारा इसकी जांच किया जाना अपेक्षित है।

मूल निविदाओं के साथ पुनः आमंत्रित निविदाओं के लिंकेज के अभाव में पूर्व प्रयासों में प्राप्त निम्नतम बोलियों की अनदेखी हुई और निविदाओं को उच्च दरों पर स्वीकार कर लिया गया। जवाबदेही और लागत-प्रभावशीलता में सुधार के लिए पुनः आमंत्रित निविदाओं का अनिवार्य लिंकेज सुनिश्चित करने हेतु एक सुदृढ़ तंत्र अपेक्षित है। इसके अतिरिक्त, पुनः आमंत्रित

---

9 1. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल, मंडी डबवाली, सिरसा; 2. महाप्रबंधक, हरियाणा वन विकास निगम लिमिटेड, कुरुक्षेत्र; 3. जीडब्ल्यूआई जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल, रेवाड़ी; 4. कुलपति, पंडित भगवत दयाल शर्मा स्वास्थ्य विज्ञान विश्वविद्यालय, रोहतक; और 5. हरियाणा पुलिस आवास निगम लिमिटेड।

10 1. निदेशक, चिकित्सा शिक्षा और अनुसंधान, हरियाणा, पंचकुला; 2. नगर निगम, गुरुग्राम; 3. नगर निगम, करनाल; 4. नगर परिषद, चरखी दादरी; 5. कार्यकारी अभियंता, मंडल-V, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, गुरुग्राम; 6. कार्यकारी अभियंता, विद्युत मंडल, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, पंचकुला; 7. कार्यकारी अभियंता, मंडल-I, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, फरीदाबाद; 8. कार्यकारी अभियंता, मंडल-III, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, फरीदाबाद; और 9. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल संख्या 1, अंबाला।

11 2020_HRY_125821_1, 2020_HRY_125822_1 एवं 2020_HRY_125823_1

12 2020_HRY_123500_1, 2020_HRY_122943_1 एवं 2020_HRY_123525_1

निविदाओं का अनिवार्य लिंकेज सुनिश्चित करने से निर्णय लेने के उद्देश्य हेतु एक सटीक प्रबंधन सूचना प्रणाली भी सुनिश्चित होगी।

1.8.2.3 कुछ महत्वपूर्ण तिथि फील्ड्स हेतु इनपुट नियंत्रणों का अभाव

निविदा सृजन प्रक्रिया के दौरान प्रणाली में दस्तावेज बिक्री प्रारंभ तिथि, स्पष्टीकरण समाप्ति तिथि, बोली-पूर्व बैठक तिथि, निविदा प्रकाशन तिथि, बोली प्रस्तुत करने की समय सीमा और बोली खोलने की तिथि सहित कई तिथियों की प्रविष्टि अपेक्षित होती है। ये तिथियां निविदा समयचक्र में विभिन्न गतिविधियों और महत्वपूर्ण चरणों के लिए निर्णायक मानक के रूप में कार्य करती हैं। हालांकि, डेटा विश्लेषण से पता चला है कि इनपुट नियंत्रण के अभाव के कारण तिथि फील्ड्स में छः[13] अलग-अलग प्रकार की विसंगतियां पाई गई। इसके परिणामस्वरूप, कार्यों का निष्पादन निर्धारित क्रम के विपरीत किया गया, जिससे संभावित रूप से निविदा प्रक्रिया बाधित हुई और खरीद प्रक्रिया की निष्पक्षता तथा पारदर्शिता प्रभावित हुई। अतः पर्याप्त इनपुट नियंत्रण की कमी से एक व्यवस्थित निविदा प्रबंधन प्रक्रिया सुनिश्चित करने की प्रणाली की क्षमता से समझौता हुआ।

1.8.2.4 बोली प्रस्तुत करने हेतु अपर्याप्त समय

डेटा डंप के अनुसार, राज्य ने वर्ष 2018-23 के दौरान कुल 2.18 लाख निर्माण कार्य से संबंधित, 15,726 वस्तुओं और 12,930 सेवाओं से संबंधित निविदाएं प्रकाशित की थी। डेटा विश्लेषण से यह स्पष्ट हुआ कि आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय[14] मैनुअल के नियम 6.5(ii) और लोक निर्माण विभाग के निर्देशों[15] के अनुसार, बोली प्रस्तुत करने के लिए निर्धारित समय-सीमा का बड़ी संख्या में मामलों में अनुपालन नहीं किया गया था:

- **वस्तु निविदाएं:** कुल 15,726 निविदाओं में से 13,334 (84.79 प्रतिशत) मामलों में 30 दिनों का निर्धारित समय नहीं दिया गया था।
- **निर्माण कार्य निविदाएं:** कुल 2.18 लाख निविदाओं में से 1.28 लाख (58.83 प्रतिशत) मामलों में सात[16] से 14[17] दिनों का निर्धारित समय नहीं दिया गया था। तीन निविदाओं में, जिनका कुल मूल्य ₹ 81.56 लाख था, उनको प्रदान किया गया समय मात्र 20-25 मिनट से कम था, और इसी अवधि के दौरान सभी बोलियां एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई थी।

---

13 (i) निविदा दस्तावेज बिक्री प्रारंभ तिथि का स्पष्टीकरण मांगने की प्रारंभ तिथि के बाद– 38 मामले; (ii) दस्तावेज बिक्री प्रारंभ तिथि का स्पष्टीकरण मांगने की अंतिम तिथि के बाद– 3 मामले; (iii) निविदा दस्तावेज बिक्री प्रारंभ तिथि का बोली पूर्व बैठक की तिथि के बाद– 12 मामले; (iv) बोली प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि का बोली खोलने की तिथि के बाद– 6 मामले; (v) बोली खोलने की तिथि का निविदा दस्तावेज बिक्री समाप्ति तिथि से पहले– 6 मामले; (vi) बोली प्रस्तुत करने की तिथि का बोली खोलने की तिथि के बाद– 8 मामले।

14 खुली निविदाओं के लिए न्यूनतम 30 दिन और अल्पकालिक/विशेष निविदाओं के लिए दो सप्ताह की समय-सीमा।

15 ₹ पांच लाख तक के कार्यों के लिए सात दिन और नोटिस के परिचालन हेतु अतिरिक्त दो दिन; तथा ₹ पांच लाख से अधिक के कार्यों के लिए दो सप्ताह और समाचार पत्रों में उपयुक्त विज्ञापन के प्रकाशन हेतु अतिरिक्त सात दिन की समय-सीमा निर्धारित है।

16 ₹ पांच लाख तक के निविदा मूल्य वाली कुल 83,346 निविदाओं में से 29,449 निविदाएं।

17 ₹ पांच लाख से अधिक मूल्य वाली कुल 1,34,312 निविदाओं में से 98,596 निविदाएं।

- **सेवा निविदाएं:** यद्यपि सेवाओं की खरीद से संबंधित निविदाओं के लिए कोई विशिष्ट समय-सीमा निर्धारित नहीं थी, फिर भी कुल 12,930 निविदाओं में से 3,887 (30.06 प्रतिशत) मामलों में सात दिनों से भी कम समय दिया गया था।

चयनित निविदाओं की संवीक्षा से यह भी पता चला कि नौ निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा बिना किसी कारण दर्ज किए, ₹ 136.96 करोड़ मूल्य की 57 निविदाओं ***(परिशिष्ट 1.2)*** में बोली प्रस्तुत करने के लिए पर्याप्त समय प्रदान नहीं किया गया था।

निर्धारित समय-सीमा के संबंध में प्रणाली में व्यवसायिक नियमों की मैपिंग के अभाव के कारण बोलीदाताओं को अपर्याप्त समय दिया गया, जिसके परिणामस्वरूप प्रतिस्पर्धा सीमित हुई और निविदा प्रक्रिया की पारदर्शिता एवं प्रभावशीलता प्रभावित हुई।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि उसने सभी विभागों को लागू नियमों के अनुसार समय-सीमा प्रदान करने के लिए सामान्य निर्देश जारी (मई 2025) कर दिए थे। हालांकि, उत्तर पर इस तथ्य को ध्यान में रखते हुए विचार किया जा सकता है कि बोली प्रस्तुत करने से संबंधित नियम पहले से ही प्रभावी/अस्तित्व में थे।

1.8.2.5 नियम निर्धारित किए बिना सीमित निविदाएं आमंत्रित करना

पंजाब वित्तीय नियमावली (पीएफआर) 2015 (जैसा कि हरियाणा पर लागू है) में तत्काल आवश्यकताओं के लिए सीमित निविदा प्रणाली का उपयोग करके स्टोर मदों की खरीद के लिए नियम निर्धारित किए गए थे। इस संबंध में वित्तीय शक्तियां सरकार द्वारा समय-समय पर निर्धारित की जानी थी।

डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि वस्तुओं की कुल 15,726 निविदाओं में से 173 निविदाएं सीमित आधार पर आमंत्रित की गई थी, हालांकि वित्तीय सीमा निर्धारित नहीं थी, जिसके अंतर्गत सीमित माध्यम से माल के लिए निविदाएं आमंत्रित की जा सकती थी। किसी निर्धारित वित्तीय सीमा के अभाव में, प्रणाली में भी नियम निर्धारित नहीं किए जा सके। इसी प्रकार, किसी भी निर्धारित वित्तीय सीमा की अनदेखी करते हुए निर्माण कार्यों के लिए 61 निविदाएं और सेवाओं के लिए 20 निविदाएं सीमित आधार पर आमंत्रित की गई थी। निविदाओं की नमूना जांच में निम्नलिखित तथ्य सामने आए:

- वस्तुओं के लिए आमंत्रित 152 सीमित निविदाओं में, पांच या पांच से कम आपूर्तिकर्ताओं ने भाग लिया, जो पंजाब वित्तीय नियमावली का उल्लंघन था; क्योंकि उक्त नियमावली के अंतर्गत कम से कम छः बोलीदाताओं से कोटेशन प्राप्त करना अनिवार्य था। इसने प्रणाली में सीमित निविदाओं के लिए मौजूदा प्रावधानों की गैर-मैपिंग का संकेत दिया।
- उपर्युक्त 152 निविदाओं में से 64 मामलों में, पांच या पांच से कम बोलियों के आधार पर अनुबंध आवंटित किए गए।
- 173 निविदाओं के लिए आमंत्रित कुल 2,470 बोलीदाताओं में से केवल 625 ने अपनी बोलियां प्रस्तुत की, जो अत्यंत कम भागीदारी को दर्शाता है।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा आमंत्रित अधिकांश सीमित निविदाएं सामान्य प्रकृति के कार्यों/खरीद के लिए थी, जो उपर्युक्त नियमों के अनुरूप नहीं थी।

आगे, नमूना जांच के दौरान यह देखा गया कि विद्युत मंडल, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण (हुडा), पंचकुला द्वारा कार्यालय भवन के रखरखाव हेतु ₹ 40.45 लाख मूल्य की एक निविदा, सीमित निविदा के रूप में आमंत्रित की गई थी, जिसमें केवल तीन बोलीदाताओं को आमंत्रित किया गया था। इन तीन आमंत्रित बोलीदाताओं में से केवल दो बोलीदाताओं ने निविदा में भाग लिया। कार्य की तात्कालिकता यदि कोई थी, तो उसे फाइल पर दर्ज नहीं किया गया था।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि राज्य द्वारा सभी खरीद राज्य के नियमों और निर्देशों के अनुसार की गई थी। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि पंजाब वित्तीय नियमावली, 2015 में केवल स्टोर वस्तुओं की खरीद के लिए ही सीमित निविदाओं का प्रावधान था, जबकि निर्माण कार्यों और सामान्य प्रकृति की खरीद के लिए भी सीमित निविदाएं आमंत्रित की गई थी।

1.8.2.6 निविदाएं आमंत्रित करते समय कार्य का विखंडन

राज्य के लोक निर्माण विभाग कोड के पैरा संख्या 13.20.3 में यह निर्धारित है कि निविदाएं आमंत्रित करते समय किसी भी निर्धारित सीमा के अनुपालन से बचने के उद्देश्य से कार्य के विभाजन का सहारा नहीं लिया जाना चाहिए; ऐसा कोई भी कार्य संबंधित अधिकारी की ओर से वित्तीय औचित्य का उल्लंघन माना जाएगा।

चयनित इकाइयों के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान, लेखापरीक्षा ने कार्यों के विभाजन के निम्नलिखित मामलों को देखा:

- मंडलीय वन अधिकारी, नूंह ने एक ही कार्य, अर्थात् अरावली के पुनर्वास के लिए एक ही दिन 11 अलग-अलग निविदाएं प्रकाशित की, जिनमें से प्रत्येक की अनुमानित विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना राशि ₹ 15.1 लाख थी। इन निविदाओं की विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना को मंडलीय वन अधिकारी, नूंह के स्तर पर तकनीकी रूप से अनुमोदित कराया गया था।
- कार्यकारी अभियंता, पंचायती राज संस्थान (पी.आर.आई.), नूंह ने एक ही दिन समान कार्यों के लिए छः अलग-अलग निविदाएं प्रकाशित की, जिनमें से प्रत्येक मामले में अनुमानित विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना राशि ₹ 9.76 लाख थी।
- नगर निगम, फरीदाबाद ने एक ही दिन समान प्रकृति के कार्य के लिए तीन अलग-अलग निविदाएं प्रकाशित की।
- जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, तोशाम ने अपने तीन उपमंडलों के लिए एक ही दिन समान प्रकृति की 31 निविदाएं[18] प्रकाशित की, जिनमें से प्रत्येक की विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना राशि ₹ 10 लाख से कम थी।
- वर्ष 2021-22 और 2022-23 के दौरान, जिलों में पेड़ों की कटाई का वार्षिक अनुमान हरियाणा वन विकास निगम के पास पहले से ही उपलब्ध था। हरियाणा वन विकास

[18] (i) बवानी खेड़ा: 13 निविदाएं; (ii) कैरू: 10 निविदाएं; (iii) तोशाम: 8 निविदाएं।

निगम ने पहले कुरुक्षेत्र और कैथल के लिए ₹ 80 लाख (अर्थात् मुख्य वन संरक्षक की प्रत्यायोजित शक्तियों की सीमा) की निविदाएं जारी की और कार्य पूरा होने पर, पुनः ₹ 80 लाख की निविदाएं जारी कर दी। तदनुसार, दो वर्षों में कुल चार[19] (कुरुक्षेत्र) और पांच[20] (कैथल) निविदाएं समान कार्यों के लिए दो/तीन भागों में विभाजित करके जारी की गई।

इन निविदाओं को कई अलग-अलग निविदाओं में जारी करने के बजाय एक ही निविदा में समेकित किया जा सकता था। कार्य के विभाजन ने विभाग को निविदा प्रक्रिया में प्रतिस्पर्धी बोली के अंतर्निहित लाभों से वंचित कर दिया, क्योंकि इससे उच्च-मूल्य वाले कार्यों को निष्पादित करने में सक्षम एजेंसियों की भागीदारी हतोत्साहित हुई।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए, हरियाणा वन विकास निगम ने बताया (सितंबर 2024) कि भविष्य में समग्र वित्तीय के लिए सक्षम प्राधिकारी से एक बार में ही अनुमोदन प्राप्त किया जाएगा। वर्तमान में ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल पर अनुमान तैयार करने और उनके अनुमोदन की कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं है, जिससे कार्यों के विभाजन की पहचान करने और उन्हें रोकने में सहायता मिल सकती थी। हालांकि, निविदा सृजन के समय भरी गई जानकारी, जैसे कि निविदा राशि, प्रकाशन तिथि और कार्य के शीर्षक के आधार पर अलर्ट उत्पन्न करने के लिए पोर्टल में ऐसे मामलों को चिह्नित करने की कार्यक्षमता शामिल की जा सकती है।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार करते हुए, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि यह पोर्टल के बारे में उपयोगकर्ताओं के ज्ञान की कमी के कारण हुआ था। उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से उपयोगकर्ताओं के लिए समय-समय पर प्रशिक्षण आयोजित करने का अनुरोध (मई 2025) किया है।

1.8.2.7 शुद्धिपत्र के पश्चात प्रदान की गई सीमित अवधि और समय-सीमा समाप्त होने के बाद बोली विस्तार

निविदा के लिए बोली प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि और बोली खोलने की तिथि तब निर्धारित की जाती है जब निविदा को पोर्टल पर प्रकाशित किया जाता है। प्रकाशन के पश्चात, यदि आवश्यक हो, तो निविदा आमंत्रण प्राधिकरण शुद्धिपत्र अपलोड कर सकते हैं। राज्य सरकार ने (अप्रैल 2019) निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को निर्देश दिए थे कि वे शुद्धिपत्र पर्याप्त समय रहते अपलोड करें अथवा सही जानकारी के साथ निविदा को पुन: आमंत्रित करें। लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि शुद्धिपत्र जारी करने के बाद निविदाओं को खुली रखने की अवधि के संबंध में व्यवसायिक नियमों को न तो निर्धारित किया गया था और न ही प्रणाली में लागू किया गया था। डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि कुल 12,741 निविदाओं के लिए (समय विस्तार को छोड़कर) कुल 15,065 शुद्धिपत्र जारी किए गए थे, जो सभी निर्धारित निविदा खुलने की तिथि से पहले जारी किए गए थे। हालांकि, 898 मामलों में बोली प्रस्तुत करने से एक दिन से कम समय पहले शुद्धिपत्र जारी किए गए थे, जिसमें बोली प्रस्तुत करने के अंतिम घंटे में 58 शुद्धिपत्र जारी किए गए थे, 1-2 दिनों के भीतर 1,182 शुद्धिपत्र, 2-5 दिनों के भीतर

[19] (i) 2021_HBC_172898_2, (ii) 2021_HBC_198216_1, (iii) 2022_HBC_214519_1, (iv) 2022_HBC_244523_1

[20] (i) 2021_HBC_159129_1, (ii) 2021_HBC_172931_2, (iii) 2021_HBC_198206_1, (iv) 2022_HBC_214520_1, (v) 2022_HBC_240335_1

3,541 शुद्धिपत्र, और शेष 9,444 शुद्धिपत्र बोली प्रस्तुत करने से पांच दिन से अधिक पहले जारी किए गए थे। 5,621 मामलों (37.31 प्रतिशत) में, बोलीदाताओं को प्रतिक्रिया देने के लिए पर्याप्त समय दिए बिना ही शुद्धिपत्र जारी कर दिए गए, जिससे प्रतिस्पर्धा कम हुई और पारदर्शिता के साथ समझौता हुआ। इस प्रकार, शुद्धिपत्र जारी होने के बाद निविदा को खुला रखने की समय अवधि के संबंध में व्यापार नियमों को न तो प्रणाली में निर्धारित किया गया था और न ही उन्हें लागू किया गया था।

इसके अतिरिक्त, डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि 31,248 निविदाओं में समय वृद्धि के लिए शुद्धि-पत्र जारी किए गए थे। जिनमें से 943 मामलों में, निविदा प्रस्तुत करने की समय सीमा समाप्त होने के बाद बोली प्रस्तुत करने की अवधि में वृद्धि, वह भी 24 घंटे से कम समय के लिए की गई थी। 7,558 निविदाओं की समय सीमा पांच दिनों तक बढ़ाई गई थी। विशेष रूप से, 3,553 निविदाओं में बोली प्रस्तुत करने की समय सीमा प्रारंभिक अंतिम तिथि समाप्त होने से पहले बढ़ाई गई थी, जबकि 4,005 निविदाओं में समय सीमा बीतने के बाद विस्तार किया गया, जो कि एक गंभीर विषय है, क्योंकि समय सीमा समाप्त होने के बाद संस्था को बोलियों की दृश्यता प्राप्त हो जाती है। 31,248 निविदाओं में से, 24,590 निविदाओं में बोली प्रस्तुत करने की समय सीमा बढ़ाने के बाद बोलियां प्राप्त हुई थी।

प्रारंभिक अंतिम तिथि बीतने के बाद अल्पकालिक विस्तार अधिक बार किए गए, जिनमें से कुछ तो केवल दो मिनट जैसे कम अंतराल के लिए थे, अनुचित प्रथाओं का संदेह उत्पन्न करता है।

एक दिन तक बोली प्रस्तुत करने की अवधि बढ़ाने वाले 943 शुद्धिपत्रों में से, 833 (88 प्रतिशत) छः प्रमुख विभागों द्वारा जारी किए गए थे, जिसमें अकेले शहरी स्थानीय निकाय विभाग की हिस्सेदारी 541 (57 प्रतिशत) शुद्धिपत्रों की थी।

तथ्यों का यह स्वरूप अधिकारियों और ठेकेदारों के बीच संभावित मिलीभगत की ओर संकेत करता है, जिसके परिणामस्वरूप निविदाएं उच्च दरों पर आवंटित की गई।

- 228 निविदाओं में शुरू में कोई बोली प्राप्त नहीं हुई थी, लेकिन समय विस्तार के पश्चात बोलीदाता अचानक सक्रिय हो गए और एक से सात तक बोलियां प्रस्तुत की गई। इनमें से 166 मामलों में बोलियां एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई।
- 370 निविदाओं में शुरू में केवल एक ही बोली प्राप्त हुई थी, लेकिन समय विस्तार के पश्चात, 329 निविदाओं में एक से छः नई बोलियां प्राप्त हुई, और 172 मामलों में पूर्व बोलीदाताओं ने अपनी बोलियों को संशोधित किया। 76 निविदाओं में सभी बोलियां एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई।
- 345 निविदाओं में शुरू में कई बोलियां थी, लेकिन 74 मामलों में केवल संशोधन किया गया, और 20 निविदाओं में सभी बोलीदाताओं ने एक ही आई.पी. एड्रेस से अपनी बोलियां पुनः प्रस्तुत की।

तथ्यों के विश्लेषण से संदिग्ध स्वरूप सामने आए, जो निविदा परिणामों में हेरफेर करने के लिए कर्मचारियों और ठेकेदारों के बीच संभावित मिलीभगत की ओर संकेत करते हैं। विशिष्ट रूप से, 228 निविदाओं में शुरू में कोई बोली प्राप्त नहीं हुई थी, लेकिन समय विस्तार के बाद

बोलीदाता सक्रिय हो गए, और कई मामलों में एक ही आई.पी. एड्रेस से कई बोलियां प्राप्त हुई। इसी प्रकार, जिन निविदाओं में एक या अधिक प्रारंभिक बोलियां प्राप्त हुई थी, उनमें समय विस्तार के बाद कई नई बोलियां या संशोधित बोलियां प्राप्त हुई, जो प्राय: एक ही आई.पी. एड्रेस से भेजी गई थी। बोली प्रस्तुत करने की समय सीमा समाप्त होने के बाद उसे बढ़ाना कर्मचारियों को प्राप्त बोलियों की संख्या देखने की सुविधा देता है, जो प्रक्रिया की निष्पक्षता और इसमें होने वाले हेरफेर के संबंध में गंभीर चिंताएं पैदा करता है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने (मई 2025) यह अवगत कराया कि जांच के लिए 28 उच्च मूल्य वाली निविदाओं का चयन किया गया था, तथा शहरी स्थानीय निकाय विभाग से संदिग्ध समय विस्तारों की जांच करने का अनुरोध किया गया। हालांकि, एग्जिट मीटिंग (जून 2025) के दौरान, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया कि यह मामला निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों से संबंधित है और उनके द्वारा ही उत्तर प्रस्तुत किए जाएंगे। इस उत्तर को अस्वीकार्य माना गया क्योंकि आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ऐसी अनियमितताओं को रोकने के लिए आवश्यक नियंत्रण की व्यवस्था कर सकता था। जांच के अंतिम परिणाम की प्रतीक्षा है।

1.8.3 निविदा खोलना

1.8.3.1 निविदा खोलने के लिए डुप्लिकेट उपयोगकर्ताओं का नामांकन

पोर्टल पर निविदा खोलने वाले के रूप में न्यूनतम दो विशिष्ट उपयोगकर्ताओं का होना अनिवार्य था। डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि 24 विभागीय उपयोगकर्ताओं ने अपने विवरणों में मामूली परिवर्तन करके स्वयं को दो बार पंजीकृत किया और दो अलग-अलग यूजर आई.डी. प्राप्त की। प्रणाली ने एक ही मोबाइल नंबर वाले उपयोगकर्ताओं को अलग-अलग उपयोगकर्ताओं के रूप में स्वीकार कर लिया, जो प्रणाली में सत्यापन नियंत्रणों के अभाव को दर्शाता है।

आगे, यह देखा गया कि डुप्लिकेट आई.डी. वाले इन 24 उपयोगकर्ताओं को ₹ 1,388 करोड़ मूल्य की 2,438 निविदाओं में अपनी दोनों आई.डी. के साथ विशिष्ट बोली खोलने वालों के रूप में नामित किया गया था। इनमें से 2,438 निविदाओं में से 529 निविदाएं इन 24 उपयोगकर्ताओं द्वारा अपनी डुप्लिकेट आई.डी. का उपयोग करके खोली गई, ताकि दो विशिष्ट उपयोगकर्ताओं की आवश्यकता की शर्त को अनदेखा किया जा सके। निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि एक निविदा आमंत्रण प्राधिकरण, अर्थात जन स्वास्थ्य यांत्रिकी विभाग, भूजल अन्वेषण, रेवाड़ी में, एक ही उपयोगकर्ता को दो आई.डी. अर्थात 33,570 एवं 51,647 के साथ पंजीकृत किया गया था। इन उपयोगकर्ताओं को 220 निविदाएं खोलने के लिए अलग-अलग नामित भी किया गया था।

उपयोगकर्ता आई.डी. की डुप्लीसिटी निविदा प्रक्रिया की निष्पक्षता और पारदर्शिता को कमजोर करती है, जो प्रभावी रूप से खरीद मानदंडों का उल्लंघन है। इसके परिणामस्वरूप, एक ही उपयोगकर्ता द्वारा एक से अधिक निविदाएं खोली गई। एक ही निविदा के लिए डुप्लीकेट उपयोगकर्ता सृजन और उन्हें नामित करने के संबंध में वैधता नियंत्रण की अनुपस्थिति के कारण निविदाएं एक ही उपयोगकर्ता द्वारा खोली गई और इस संबंध में व्यापार नियम का उल्लंघन हुआ।

एग्जिट मीटिंग (जून 2025) के दौरान, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्तियों को स्वीकार कर लिया।

1.8.3.2 समान पैकेटों की बोलियां लंबे विलंब के साथ खोलना

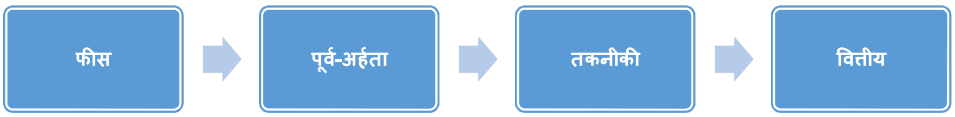
निविदा आमंत्रण सूचनाओं (एन.आई.टी.) में निविदा खोलने की निर्दिष्ट तिथियां और समय निर्धारित होते हैं, जो एक निष्पक्ष और कुशल खरीद प्रक्रिया के लिए अनिवार्य हैं। डेटा विश्लेषण से यह स्पष्ट हुआ कि 2,363 निविदाओं के 2,378 पैकेटों में, एक ही पैकेट (तकनीकी और वित्तीय दोनों) की बोलियों को खोलने में एक दिन से लेकर तीन दिनों से अधिक का विलंब हुआ। इस प्रकार के विलंब निर्णय लेने की प्रक्रिया को प्रभावित कर सकते हैं और निविदा प्रक्रिया की पारदर्शिता से समझौता कर सकते है।

प्रणाली में पर्याप्त नियंत्रणों का अभाव है क्योंकि यह पैकेट के भीतर की बोलियों को स्वचालित रूप से नहीं खोलती है; इसके बजाय, बोलियां उपयोगकर्ता द्वारा मैनुअल रूप से खोली जाती हैं।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने (मई 2025) यह उल्लेख किया कि पैकेट खोलने में होने वाला विलंब संबंधित अधिकारी की अनुपलब्धता या व्यस्त कार्यसूची के कारण हो सकता है। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निविदा दस्तावेजों की आवश्यकता के अनुसार निर्दिष्ट तिथि और समय पर निविदाएं खोलने की अनिवार्यता यह दर्शाती है कि एक बार निविदा खोलने की प्रक्रिया शुरू होने के बाद, इसे पूर्ण होने तक जारी रखा जाना चाहिए था।

1.8.3.3 बोली के पैकेट खोलते समय क्रमबद्धता सुनिश्चित न करना

निविदाएं खोलते समय, बोलीदाताओं से प्राप्त विभिन्न पैकेटों को निम्नलिखित क्रम में खोला जाना था:



प्रत्येक पैकेट को क्रमिक रूप से खोला जाना था, जिसमें अगले पैकेट पर जाने से पहले एक पैकेट की सभी बोलियों को डिक्रिप्ट करना अनिवार्य था। अत: प्रणाली को यह सुनिश्चित करना चाहिए था कि जब तक पिछले पैकेट की सभी बोलियां नहीं खुल जाती, तब तक अगला पैकेट न खोला जाए।

डेटा विश्लेषण से यह पता चला कि आठ निविदाओं की 10 बोलियों में, एक से अधिक पैकेट वाली निविदाओं के मामले में, पिछले पैकेट के दस्तावेजों को खोले बिना ही अगले पैकेट के दस्तावेज खोल दिए गए। इसके अतिरिक्त, सात निविदाओं में 16 बोलीदाताओं को उनकी वित्तीय बोलियों को खोले बिना ही वित्तीय रूप से अस्वीकृत कर दिया गया और पांच निविदाओं में छ: बोलीदाताओं को उनके तकनीकी पैकेट खोले बिना तकनीकी रूप से अस्वीकृत कर दिया गया। उपर्युक्त सात निविदाओं में से ₹ 42.95 लाख के मूल्य की तीन निविदाएं आवंटित की जा चुकी थी, जबकि शेष चार निविदाओं का आवंटन किया जाना अभी बाकी था।

इस प्रकार, प्रणाली उपयोगकर्ता को उस विशेष पैकेट से संबंधित बोली को अस्वीकृत करने में विफल रही, जिसके लिए अन्य बोलीदाताओं की बोलियां पहले ही खोली जा चुकी थी। इसके अतिरिक्त, यह बोलियों को खोलने के अनुक्रम को सुनिश्चित करने की प्रणाली की क्षमता पर नियंत्रण की कमी को दर्शाता है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने स्वीकार किया (मई 2025) कि इस समस्या के समाधान के लिए प्रणाली में सुधार अपेक्षित है और अवगत कराया कि उन्होंने डेटा की निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक हार्डवेयर/इन्फ्रास्ट्रक्चर को अपग्रेड करने हेतु राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध (मई 2025) किया है।

1.8.3.4 बोली दस्तावेजों से संबंधित अनियमितताएं

(क) अनिवार्य दस्तावेजों के अपलोड के बिना प्रणाली द्वारा बोलियों की स्वीकृति

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि 12 मामलों में "विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना के अनुसार दस्तावेज", 'शुल्क भुगतान विवरण' और 'सूचीबद्धता प्रमाण-पत्र' जैसे एक या अधिक अनिवार्य दस्तावेज पोर्टल पर अपलोड नहीं किए गए थे, फिर भी प्रणाली द्वारा इन बोलियों को स्वीकार कर लिया गया। इसके अतिरिक्त, निविदाओं के तकनीकी मूल्यांकन के दौरान इन बोलियों को बाद में पात्र घोषित कर दिया गया। दो निविदाओं[21] से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान इस अनियमितता की पुष्टि हुई थी।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अवगत कराया (मई 2025) कि उसने पोर्टल पर निविदाएं अपलोड करते समय विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना, फीस भुगतान विवरण आदि अपेक्षित दस्तावेजों को अनिवार्य रूप से अपलोड करने के लिए सभी विभागों को निर्देश जारी (मई 2025) कर दिए थे। विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यह मामला प्रणालीगत कमी से संबंधित था, जिसका समाधान नहीं किया गया।

(ख) दस्तावेजों की भौतिक प्रस्तुति का ई-निविदा की अवधारणा को निष्प्रभावी बनाना

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली की शुरुआत सार्वजनिक क्षेत्र की खरीद गतिविधि को श्रम-प्रधान कागजी प्रक्रिया से बदलकर एक कुशल ई-प्रोक्योरमेंट (ई-खरीद) प्रक्रिया में परिवर्तित करने के उद्देश्यों के साथ की गई थी।

तथापि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि निविदा दस्तावेजों की भौतिक प्रति प्रस्तुत न करने के कारण 233 बोलियों को निरस्त कर दिया गया। इसके अतिरिक्त, एच.एस.वी.पी.[22] के सभी 14 निविदाओं में चार मंडलों की नमूना जांच, बोलीदाताओं के लिए अपने निविदा दस्तावेज ऑनलाइन और भौतिक रूप से प्रस्तुत करना अनिवार्य था। परिणामस्वरूप, तीन निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[23] की निविदाओं से पता चला कि बोलियां इसी आधार पर निरस्त की गई थी। बोलीदाता द्वारा दस्तावेजों की भौतिक प्रस्तुति, ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के उपयोग के उद्देश्य को ही विफल कर देती है।

एग्जिट मीटिंग (जून 2025) के दौरान, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय द्वारा यह उल्लेख किया गया था कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा विशिष्ट उत्तर प्रस्तुत किए जाएंगे। हालांकि, उनके उत्तर की प्रतीक्षा थी (दिसंबर 2025)।

---

21 (i) 2020_HBC_128882_1 एवं (ii) 2022_HRY_230659_7

22 हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण।

23 1. कार्यकारी अभियंता, विद्युत मंडल, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, पंचकूला; 2. कार्यकारी अभियंता, मंडल-V, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, गुरुग्राम; और 3. कार्यकारी अभियंता, मंडल-I, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, फरीदाबाद।

1.8.3.5 पात्र बोलीदाताओं की वित्तीय बोलियां न खोलना

डेटा विश्लेषण से पता चला कि ₹ 22.23 करोड़ मूल्य की 77 निविदाओं में कुल 330 बोलियां तकनीकी रूप से योग्य पाई गई, जहां सभी 77 पैकेटों को डिक्रिप्ट और खोला गया था। इनमें से केवल 167 वित्तीय बोलियां ही डिक्रिप्ट हुई थी, जबकि 163 वित्तीय बोलियां डिक्रिप्ट नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि 32 निविदाएं निरस्त/पुनः निविदा की गई थी, 44 प्रकाशित स्थिति में लंबित थी, और एक निविदा पोर्टल पर आवंटित कर दी गई थी। केवल कुछ वित्तीय बोलियां खोलने के आधार पर निविदाओं को निरस्त करने का निर्णय अनियमित था। ₹ 53.74 लाख मूल्य की तीन निविदाओं की नमूना-जांच से इस तथ्य की पुष्टि हुई कि वित्तीय पैकेट डिक्रिप्शन के बावजूद वित्तीय बोलियां डिक्रिप्ट नहीं की जा रही थी।

यह दर्शाता है कि प्रणाली में उचित नियंत्रणों का अभाव था, जिसके परिणामस्वरूप (क) सभी बोलीदाताओं की वित्तीय बोलियां खोले बिना अनुबंध आवंटित कर दिए गए, और (ख) चुनिंदा बोलीदाताओं की वित्तीय बोलियां खोलने के बाद निविदाओं को निरस्त किया गया या प्रक्रियाधीन रखा गया। इस प्रकार, प्रणाली में नियंत्रणों के अभाव के कारण यह एक पैकेट के भीतर सभी पात्र बोलियों को खोलने की प्रक्रिया को स्वचालित करने में विफल रही और पैकेट के भीतर बोलियां खोलते समय यह मानवीय हस्तक्षेप की अनुमति देती है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने सूचित किया (मई 2025) कि उन्होंने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र को बोलियों के खोलने में तकनीकी एवं वित्तीय सत्यापन नियंत्रण लागू करने के निर्देश (मई 2025) दिए थे।

1.8.3.6 निविदा की मुख्य घटनाओं के लिए ई-मेल/संदेश अलर्ट का अभाव

ई-प्रोक्योरमेंट प्रक्रिया में पारदर्शिता, समय पर पत्राचार और जवाबदेही सुनिश्चित करने के लिए निविदा प्रक्रिया के प्रत्येक चरण पर उपयोगकर्ताओं को उनके पंजीकृत मोबाइल नंबरों और ई-मेल पतों पर ई-मेल/एस.एम.एस. के माध्यम से अलर्ट भेजा जाना अनिवार्य था।

डेटा विश्लेषण से, अधिसूचना प्रणाली में कमियां उजागर हुई, क्योंकि अनिवार्य गतिविधियों के लिए संबंधित उपयोगकर्ताओं को ई-मेल अलर्ट नहीं भेजे गए थे, जैसे उपयोगकर्ता खाते को ब्लॉक करना (95.1 प्रतिशत मामलों में), खाते को अनब्लॉक करना (80.3 प्रतिशत), और निविदा मूल्यांकन की अस्वीकृति (39.8 प्रतिशत)। इसी प्रकार, महत्वपूर्ण घटनाओं जैसे मूल्यांकन की अस्वीकृति (39.8 प्रतिशत) और अनुबंध का आवंटन (ए.ओ.सी.) आदि के लिए एस.एम.एस अलर्ट भी प्रेषित नहीं हुए थे।

इसके अतिरिक्त, यह देखा गया कि कुछ महत्वपूर्ण मामलों जैसे शुद्धि-पत्र जारी करना, उपयोगकर्ता को ब्लॉक/अनब्लॉक करने की सूचना, निविदा निरस्त करने/पुनः निविदा की सूचना, और अनुबंध आवंटन की अस्वीकृति स्थिति आदि के लिए बोलीदाताओं को कोई भी एस.एम.एस. अलर्ट नहीं भेजे गए थे, हालांकि इन मामलों के लिए ई-मेल भेजे गए थे। इससे विभाग कम भागीदारी के प्रति संवेदनशील हो जाते हैं।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया (मई 2025) कि उन्होंने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से इस समस्या के समाधान हेतु अनुरोध (मई 2025) किया था।

1.8.3.7 पोर्टल पर गलत आवंटन विवरण प्रदर्शित होना

20 निविदाओं से संबंधित अभिलेखों की नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि ₹ 1.87 करोड़ मूल्य की 12 निविदाओं में, जिन बोलीदाताओं को पोर्टल पर अनुबंध आवंटित दर्शाया गया था, वे उन बोलीदाताओं से भिन्न थे जिन्हें वास्तव में अनुबंध आवंटित किए गए थे। इससे यह संकेत मिलता है कि विभाग द्वारा अनुबंधों के अनुबंध आवंटन का गलत डेटा/सूचना अपलोड की गई थी, जिससे ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में पारदर्शिता लाने का उद्देश्य विफल हो गया। यह भी देखा गया कि गलत अपलोडिंग/अपडेशन के कारण, उन सफल बोलीदाताओं की बयाना जमा राशि वापस कर दी गई जिन्हें निविदा आवंटित की गई थी, जबकि अस्वीकृत बोलीदाताओं की बयाना राशि त्रुटिवश विभाग के खाते में अंतरित कर दी गई।

इसके कारण अविश्वसनीय रिपोर्टें भी सृजित हुई, क्योंकि वे सफल बोलीदाताओं के संबंध में गलत जानकारी दर्शाती हैं।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि यह पोर्टल के संबंध में उपयोगकर्ताओं के ज्ञान के अभाव के कारण हुआ था और उन्होंने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से उपयोगकर्ताओं के लिए समय-समय पर प्रशिक्षण आयोजित करने का अनुरोध (मई 2025) किया था।

1.8.4 बोलियों का मूल्यांकन और निविदाओं का आवंटन

1.8.4.1 वित्तीय बोलियां खोलने के बाद तकनीकी आधार पर बोलियों को अनुचित रूप से निरस्त करना

निविदा को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया के दौरान, तकनीकी बोली को पहले खोलना और मूल्यांकन किया जाना चाहिए। तत्पश्चात, केवल तकनीकी रूप से योग्य बोलीदाताओं की ही वित्तीय बोलियां खोली जानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, यदि तकनीकी मूल्यांकन के दौरान यह स्पष्ट हो जाता है कि केवल एक ही बोलीदाता शेष बचा है, तो वित्तीय बोलियां खोलने से पहले उस बोली की स्वीकार्यता निर्धारित की जानी चाहिए। अतः, एक बार वित्तीय बोलियां खुल जाने के बाद, केवल एकल बोली की उपस्थिति निविदा निरस्त करने का कारण नहीं होनी चाहिए।

हालांकि, डेटा विश्लेषण के दौरान निम्नलिखित कमियां पाई गईः

- ₹ 111.58 करोड़ मूल्य की 79 निविदाओं में से 109 बोलियों की वित्तीय बोलियां खोल दी गई थी, हालांकि बाद में इन बोलियों को तकनीकी आधार पर अस्वीकृत घोषित कर दिया गया। इसके अतिरिक्त, इन 109 अस्वीकृत बोलियों में से 22 बोलियां, वित्तीय बोलियां खुलने के बाद एल-1 पाई गई थी।
- इसी प्रकार, 135 निविदाओं की वित्तीय बोलियां खोल दी गई थी, जबकि बाद में इन निविदाओं को केवल एकल बोलीदाता की भागीदारी होने के आधार पर निरस्त कर दिया गया।

वित्तीय बोलियां खोलने के बाद तकनीकी आधार पर या एकल बोली के आधार पर निविदाओं को निरस्त करना उचित नहीं था, क्योंकि तकनीकी उपयुक्तता और भागीदारी का स्तर (एकल बोलीदाता की भागीदारी) वित्तीय बोली खोलने से पहले की प्रक्रिया है। प्रणाली के माध्यम से तकनीकी/वित्तीय मूल्यांकन करने से (मैन्युअल रूप से मूल्यांकन करने और फिर प्रणाली पर कारण अपलोड करने के बजाय), अनुचित आधारों पर बोलियों की अस्वीकृति से बचा जा सकता था।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया (मई 2025) कि यह पोर्टल के संबंध में उपयोगकर्ताओं के ज्ञान के अभाव के कारण हुआ था और उपयोगकर्ताओं के लिए समय-समय पर प्रशिक्षण आयोजित करने हेतु राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध किया गया है (मई 2025)।

इस प्रकार की चूकों का कारण उपयोगकर्ताओं की अनभिज्ञता को दर्शाना, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय द्वारा की गई अपर्याप्त निगरानी को दर्शाता है। नोडल एजेंसी के रूप में, निविदा प्रक्रिया की विश्वसनीयता बनाए रखने के लिए उचित प्रशिक्षण और मानक प्रक्रियाओं का अनुपालन सुनिश्चित करना आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय का उत्तरदायित्व था।

1.8.4.2 निविदाओं के आवंटन में अनियमितताएं

(क) ब्लैकलिस्ट में दर्ज फर्मों को अनुबंध आवंटित करना

- डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि विभिन्न नगर निगम कार्यालयों की 170 निविदाओं में चार ब्लैकलिस्टेड बोलीदाताओं[24] ने भाग लिया था, जिनमें से ₹ 2.06 करोड़ की अनुमानित लागत वाली 19 निविदाएं उक्त में से एक ब्लैकलिस्टेड बोलीदाता को आवंटित कर दी गई थी। इसके अतिरिक्त, संबंधित कार्यालयों द्वारा पोर्टल पर उन 47 निविदाओं का पूर्ण विवरण अपलोड नहीं किया गया था जिनमें इन ब्लैकलिस्टेड बोलीदाताओं ने भाग लिया था। यह निगरानी और पारदर्शिता में चूक को दर्शाता है।
- इसी प्रकार, दो ब्लैकलिस्टेड[25] बोलीदाताओं ने अपनी प्रतिबंध अवधि के दौरान निविदाओं में भाग लिया। यद्यपि, उन्हें कोई निविदा आवंटित नहीं की गई थी, फिर भी उनमें से एक ने तकनीकी मूल्यांकन में अर्हता प्राप्त कर ली और उसकी वित्तीय बोली खोल दी गई।

यह निविदा मूल्यांकन समिति के बीच ब्लैकलिस्टिंग के प्रति जागरूकता के अभाव को भी दर्शाता है, क्योंकि पोर्टल पर इस जानकारी की मैपिंग नहीं की गई थी, जिससे बोलीदाता को तकनीकी रूप से पात्र होने का अवसर मिला।

पोर्टल में बोलीदाताओं को ब्लैकलिस्टिंग या ब्लॉक करने का प्रावधान होने के बावजूद, ब्लैकलिस्टिंग में दर्ज बोलीदाताओं की भागीदारी यह दर्शाती है कि ब्लैकलिस्टिंग की स्थिति को अद्यतन करने और संप्रेषित करने में विफलता हुई। इसके परिणामस्वरूप, उन गैर-अनुपालनकारी बोलीदाताओं पर भी अनुबंध आवंटन के लिए विचार किया गया जो इसके पात्र नहीं थे।

(ख) एकल बोली के आधार पर निविदाओं का आवंटन

हरियाणा लोक निर्माण विभाग कोड के पैरा 13.18.1 (जी) के अनुसार, "एकल निविदा पर सामान्यतः तब तक विचार नहीं किया जाएगा जब तक कि ऐसा करने के लिए विशेष परिस्थितियां न हों। यदि विशेष परिस्थितियां विद्यमान नहीं हैं, तो निविदा को निरस्त कर पुनः आमंत्रित किया जाएगा। यदि पुनः निविदा आमंत्रित करने पर भी परिणाम एकल निविदा ही रहता है, तो उचित औचित्य और कारणों के साथ इसकी स्वीकृति पर विचार किया जा सकता है।"

---

[24] (i) मैसर्स मुकेश कुमार कांट्रेक्टर, (ii) द स्वच्छ हरियाणा को-ऑप एल/सी मल्टीपर्पज सोसाइटी लिमिटेड (iii) द रोहिणी को-ऑप एल एंड सी सोसाइटी लिमिटेड (iv) संदीप कुमार ठेकेदार।

[25] (i) ग्रामीण विकास ट्रस्ट (ii) रेडिकल क्रॉप साइंस प्राइवेट लिमिटेड।

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि 6,895 निविदाओं के मामलों में (पुनः आमंत्रित निविदाओं को छोड़कर) एकल वित्तीय बोलियां खोली गई, और ये निविदाएं उसी एकल बोलीदाता को आवंटित कर दी गई।

इसके अतिरिक्त, 26 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों में से, पांच[26] में 16 नमूना[27] जांच के लिए चयनित निविदाओं की संवीक्षा करने पर यह पाया गया कि ₹ 2.62 करोड़ मूल्य की नौ निविदाएं एकल निविदा के आधार पर आवंटित की गई थी, जबकि एकल बोली पर निविदा आवंटित करने के कारणों को रिकॉर्ड में दर्ज नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि प्रणाली में एकल बोली के आधार पर निविदा आवंटित करने के विशिष्ट कारणों को दर्ज करने की कार्यक्षमता विद्यमान नहीं थी। परिणामस्वरूप, प्रणाली इस सीमा तक त्रुटिपूर्ण थी कि एकल बोली पर निविदा आवंटित करने के लिए सक्षम प्राधिकारी का अनुमोदन प्रणाली के माध्यम से नहीं लिया जा रहा था।

निविदा आमंत्रण प्राधिकरण, राज्य चुनाव आयोग ने (अप्रैल 2024) उल्लेख किया कि समय की कमी के कारण पुन: निविदा व्यवहार्य नहीं थी। हालांकि, एकल बोली के आधार पर अनुबंध देने के विशिष्ट कारणों को दर्ज करने हेतु प्रणाली में कार्यक्षमता के अभाव पर निविदा आमंत्रण प्राधिकरण ने कोई टिप्पणी नहीं की थी।

(ग) जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग-1, अंबाला में पांच निविदाएं आवंटित की गई थी, जो उनके विरुद्ध प्राप्त न्यूनतम बोली मूल्य से अधिक मूल्य पर थी। इनमें से चार निविदाओं के मामले में डेटा प्रविष्टि त्रुटि को कारण बताया गया, जबकि एक निविदा[28] न्यूनतम बोली मूल्य की तुलना में उच्च कीमत पर प्रदान की गई। लेखापरीक्षा विश्लेषण से यह तथ्य सामने आया कि एल1 बोलीदाता के तकनीकी रूप से पात्र होने के बावजूद उसकी वित्तीय बोली पर विचार नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप, ₹ 29.42 लाख की एल1 राशि के विरुद्ध ₹ 31.75 लाख पर कार्य आवंटित किया गया।

(घ) हरियाणा वन विकास निगम, कुरुक्षेत्र में तीन निविदाएं[29] उनके विरुद्ध प्राप्त न्यूनतम बोली मूल्य से अधिक मूल्य पर आवंटित की गई, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 9.39 लाख की उच्च दर पर बोली स्वीकार की गई। लेखापरीक्षा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि यह अनियमितता गलत तकनीकी/वित्तीय मूल्यांकन के कारण हुई, जो कि मैन्युअल रूप से किया गया था।

इस प्रकार, वित्तीय मूल्यांकन की ऑफलाइन प्रोसेसिंग ने ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल की उपयोगिता को समाप्त कर दिया।

---

26 (i) हरियाणा वन विकास निगम, कुरुक्षेत्र (ii) हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण विद्युत मंडल, पंचकुला (iii) नगर निगम, गुरुग्राम (iv) नगर निगम, करनाल (v) राज्य चुनाव आयोग

27 (i) 2020_HBC_123043_1 (ii) 2019_HBC_102655_1 (iii) 2020_HBC_139465_1 (iv) 2020_HBC_138414_1 (v) 2022_HBC_221651_2 (vi) 2019_HRY_109637_1 (vii) 2019_HRY_109638_1 (viii) 2022_HRY_203416_1 (ix) 2020_HRY_153868_1 (x) 2022_HRY_247624_1 (xi) 2023_HRY_254557_1 (xii) 2021_HRY_164864_1 (xiii) 2021_HRY_165454_1 (xiv) 2022_HRY_206002_1 (xv) 2021_HRY_165083_1 (xvi) 2022_HRY_245617_1

28 2021_HRY_ 181953_1

29 (i) 2022_HBC_216732_1, (ii) 2022_HBC_226226_1, (iii) 2021_HBC_173993_6

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग में बताया (जून 2025) कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा विशिष्ट उत्तर प्रस्तुत किया जाएगा। हालांकि, उक्त उत्तर अभी भी प्रतीक्षित था (दिसंबर 2025)।

1.8.4.3 डेटाबेस में बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत बोली मूल्यों की अनुपलब्धता

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि पोर्टल कुछ निविदाओं को पढ़ने में असमर्थ था; जिसका विस्तृत विवरण नीचे दिया गया है:

(i) 9,174 निविदाओं[30] के वित्तीय पैकेट खोले गए और उनकी बोलियों को वित्तीय रूप से डिक्रिप्ट किया गया, किंतु बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत बिलों की मात्रा (बी.ओ.क्यू.) की फाइलों को प्रणाली द्वारा पढ़ा नहीं जा सका और उनके वित्तीय बोली मूल्य डेटाबेस में उपलब्ध नहीं थे। इस कारण, प्रणाली इन मामलों में तुलनात्मक बिलों की मात्रा सृजित नहीं कर सकी और परिणामस्वरूप, बिलों की मात्रा को मैन्युअल रूप से तैयार किया गया। अतः, लेखापरीक्षा इन मामलों में वित्तीय मूल्यांकन की विश्वसनीयता और सटीकता सुनिश्चित नहीं कर सकी।

121 निविदाओं की नमूना जांच के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रणाली, बोलीदाताओं द्वारा अपलोड किए गए बिलों की मात्रा को पढ़ने में असमर्थ थी, क्योंकि निविदा सृजन के दौरान निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों ने बिलों की मात्रा को निर्धारित बिलों की मात्रा सेक्शन के बजाय 'अतिरिक्त दस्तावेजों' के अंतर्गत या अपेक्षित प्रारूप/टेम्पलेट के स्थान पर पीडीएफ/गैर-मानक टेम्पलेट में अपलोड किया था। उदाहरणत:, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, डबवाली में प्रणाली ने तुलनात्मक विवरण की गणना सही तरीके से नहीं की और इसे मैन्युअल रूप से तैयार करना पड़ा। आगे, संवीक्षा में ज्ञात हुआ कि बिलों की मात्रा में कुछ मदें पुराने सामान की बिक्री से संबंधित थी, जिन्हें प्रणाली द्वारा घटाने के बजाय जोड़ दिया गया, जिसके परिणामस्वरूप कुल राशि बढ़ाकर दर्शायी गई। बिलों की मात्रा टेम्पलेट में इस कार्यात्मकता को सुधारना अपेक्षित था।

(ii) 7,539 निविदाओं के अंतर्गत 15,677 बोलियां वित्तीय रूप से खोली गई थी, किंतु उनके बोली मूल्य डेटाबेस में अनुपलब्ध थे, जबकि, उन्हीं 7,539 निविदाओं के भीतर 15,971 वित्तीय रूप से खोली गई बोलियों के मूल्य डेटाबेस में उपलब्ध थे। यह इंगित करता है कि प्रणाली ने कुछ बोलियों को सफलतापूर्वक पढ़ा लेकिन यह दूसरों को पढ़ने में विफल रही।

उपर्युक्त वर्णित 16,713[31] निविदाओं में, जिन बोलीदाताओं के बोली मूल्य डेटाबेस में दर्ज नहीं हो सके थे, उन्हें प्रणाली द्वारा सृजित किए गए तुलनात्मक विवरण में शामिल नहीं किया गया। इसलिए, या तो प्रणाली द्वारा तुलनात्मक विवरण सृजित ही नहीं किए गए, या फिर सृजित किए गए विवरणों में उन सभी बोलीदाताओं की दरें विद्यमान नहीं थी जिनकी वित्तीय बोलियां खोली गई थी। यह विश्वसनीय और निष्पक्ष वित्तीय तुलनात्मक विवरण उत्पन्न करने के लिए प्रणाली की कार्यक्षमता को कमजोर करता है।

प्रणाली में बिलों की मात्रा को सत्यापित करने की कार्यात्मकता होनी चाहिए और निविदा सृजन के समय बिलों की मात्रा को अतिरिक्त दस्तावेजों के अंतर्गत अपलोड करने से रोकने के लिए प्रणाली में एक फीचर जोड़ा जा सकता था।

---

30 दर अनुबंध या पैनल में शामिल करने से संबंधित 717 निविदाओं को छोड़कर।

31 9,174 निविदाएं बिलों की मात्रा फाइलें अपठनीय थी + 7,539 निविदाएं जिनमें बोली मूल्य अनुपलब्ध थे।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया (मई 2025) कि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से मांगा गया उत्तर अभी प्रतीक्षित था।

1.8.4.4 मूल्यांकन सारांश को अनिवार्य रूप से अपलोड करने में विसंगति

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि संबंधित निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा ₹ 2.07 करोड़ मूल्य के 85 मामलों का अनिवार्य तकनीकी मूल्यांकन सारांश और ₹ 47.36 करोड़ मूल्य की 57 निविदाओं का वित्तीय मूल्यांकन सारांश पोर्टल पर अपलोड नहीं किया गया था। इसके बावजूद, प्रणाली ने उन्हें निविदा के अगले चरण 'अनुबंध आवंटन' पर जाने की अनुमति दे दी। पिछले चरण से संबंधित दस्तावेजों को अपलोड किए बिना निविदा के अगले चरण की प्रक्रिया का आगे बढ़ना प्रणाली नियंत्रण की कमजोरी को दर्शाता है। परिणामस्वरूप, खरीद प्रक्रिया में पारदर्शिता का उद्देश्य भी प्रभावित हुआ।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में इस अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र को वर्तमान में लागू नियंत्रणों की स्थिति स्पष्ट करने के निर्देश दिए।

1.8.4.5 वित्तीय बोलियां आमंत्रित करने में अस्पष्टता, जिसके कारण बोलीदाताओं को अस्वीकृत किया गया

महाप्रबंधक, हरियाणा वन विकास निगम, कुरुक्षेत्र के कार्यालय में अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि मद-वार दरें प्रस्तुत करने के लिए विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना में वित्तीय बोली का एक प्रोफार्मा दो कॉलम अर्थात् मदों के नाम और दरें में संलग्न किया गया था। हालांकि, निर्देश अपलोड करते समय बोलीदाताओं को पोर्टल पर ही बिलों की मात्रा शीट भरने के निर्देश प्रभावी रूप से नहीं दिए गए।

चूंकि इस संबंध में कोई स्पष्टता नहीं थी, इसलिए दो निविदाओं के मामलों में ज्ञात हुआ कि, एक बोलीदाता ने इस प्रोफार्मा में वित्तीय दरें प्रस्तुत की और इसे तकनीकी पैकेट के साथ संलग्न कर दिया, क्योंकि बोलीदाताओं को तकनीकी पात्रता के अनुपालन के लिए विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना में अपेक्षित सभी विवरण भरने थे और प्रत्येक पृष्ठ पर हस्ताक्षर करने थे। परिणामस्वरूप, तकनीकी मूल्यांकन के समय ही उसकी वित्तीय कोट्स उजागर हुई, जिससे बोलीदाता को अयोग्य घोषित कर दिया गया।

आगे, इन दो मामलों[32] के अभिलेखों की विस्तृत जांच से यह ज्ञात हुआ कि एक मामले में निविदा निरस्त कर दी गई और एक मामले में पुनः आमंत्रित करने का निर्णय लिया गया, जबकि अन्य मामले में, बोलीदाता को अस्वीकृत कर दिया गया और हरियाणा वन विकास निगम ने पुनः निविदा की प्रक्रिया नहीं अपनाई।

लक्षित प्रशिक्षण लागू किया जाना चाहिए था ताकि अस्पष्टताओं को दूर किया जा सके, प्रतिस्पर्धा में बाधा डालने से बचा जा सके और अनावश्यक अयोग्यताओं को कम किया जा सके।

हरियाणा वन विकास निगम ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया (सितंबर 2024) और भविष्य में अनुपालन का आश्वासन दिया।

---

[32] (i) 2022_HBC_212235_2, और (ii) 2022_HBC_216732_1

1.8.4.6 समान बोलियों की स्थिति में एल1 बोलीदाता का निर्धारण न करना

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि पोर्टल में उन मामलों में एल-1 बोलीदाता निर्धारित करने के लिए कोई प्रावधान नहीं था जहां 2 से लेकर 35 तक कई बोलीदाताओं ने समान दरें उद्धृत की थी और प्रणाली इन सभी बोलीदाताओं को एल-1 के रूप में दर्शाती है और आगे के निर्णय के लिए मैन्युअल हस्तक्षेप अपेक्षित होता है।

आगे यह पाया गया कि 1,335 निविदाओं (मूल्य ₹ 695.07 करोड़) में कई बोलीदाताओं द्वारा समान दरें उद्धृत की गई थी, जिनमें से 848 निविदाएं (मूल्य ₹ 499.95 करोड़) आवंटित की गई, 89 निविदाएं (मूल्य ₹ 72.13 करोड़) निरस्त/पुनः आमंत्रित की गई, जबकि शेष 398 निविदाओं (मूल्य ₹ 122.99 करोड़) का विवरण पोर्टल पर अद्यतन नहीं किया गया था और उपलब्ध नहीं था। इसके अतिरिक्त, इन 1,335 निविदाओं में से 196 मामलों (मूल्य ₹ 30.50 करोड़) में बोलीदाताओं के आई.पी. एड्रेस भी समान पाए गए।

समान बोलियों के मामलों में एल-1 बोलीदाता को निर्धारित करने के प्रावधान के अभाव के कारण मैन्युअल हस्तक्षेप बढ़ता है, जिससे प्रक्रिया में विलंब, अक्षमता और संभावित पक्षपात की संभावना बनी रहती है। चूंकि प्रणाली को ऑनलाइन वार्ता द्वारा तय दरें प्राप्त करने के लिए डिजाइन नहीं किया गया था, इसलिए समान बोलियों के लिए एल-1 का निर्णय करने में व्यक्तिपरकता का जोखिम बढ़ गया क्योंकि यह प्रक्रिया मैन्युअल रूप से निष्पादित की गई थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि निविदा दस्तावेजों में समान एल-1 प्राप्त होने की स्थिति में की जाने वाली कार्रवाई के संबंध में कोई व्यावसायिक नियम शामिल नहीं किए गए थे। इसके कारण निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा निर्णय लेने में विवेकाधीन शक्तियों का उपयोग किया गया, जिससे निविदा को अंतिम रूप देने की प्रक्रिया में पारदर्शिता प्रभावित हुई।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने उत्तर दिया (दिसंबर 2024) कि टाई ब्रेकर मॉड्यूल राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में उपलब्ध था और इसे नोडल/कार्यान्वयन एजेंसी के अनुरोध के आधार पर राज्य पोर्टल के लिए सक्षम किया जा सकता है। आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया (जून 2025) और बताया कि उसने हरियाणा राज्य के लिए मॉड्यूल को सक्षम करने के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध किया था (मई 2025)।

1.8.4.7 अभ्यावेदन के लिए अपर्याप्त समय

शिकायत निवारण निर्देशों (2016) के अनुसार, सूचना प्राप्त होने के बाद बोलीदाताओं को तकनीकी मूल्यांकन के संबंध में अभ्यावेदन प्रस्तुत करने के लिए पांच दिन का समय दिया जाना चाहिए, और अगले पांच दिनों के भीतर अंतिम निर्णय लिया जाना चाहिए। वित्तीय बोलियां इस 10 दिवसीय शिकायत अवधि के बाद ही खोली जानी चाहिए।

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि 15,222 निविदाओं की वित्तीय बोलियां पांच दिनों की अवधि समाप्त होने से पहले ही खोल दी गई थी, जबकि उनमें से एक या अधिक बोलियां तकनीकी रूप से निरस्त कर दी गई थी। इन मामलों में, तकनीकी बोलियां खुलने के तीन मिनट से लेकर पांच दिनों के भीतर ही वित्तीय बोलियां खोल दी गई थी। 26 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की नमूना जांच में पाया गया कि 10 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों में, बोलीदाताओं को 32 मामलों में तकनीकी अस्वीकृति हेतु प्रतिवाद करने के लिए पर्याप्त समय नहीं दिया गया था ***(परिशिष्ट 1.3)***।

दस्तावेजों के स्व-सत्यापन न करने अथवा उनके अपठनीय होने के कारण पांच बोलीदाताओं को अपात्र घोषित कर दिया गया, जबकि चार बोलीदाताओं को गलत आधार पर निरस्त कर दिया गया। इस उचित तत्परता की कमी ने निविदा प्रक्रिया में निष्पक्ष प्रतिस्पर्धा को बाधित किया।

तकनीकी और वित्तीय बोलियां खोलने के बीच निर्धारित समय-सीमा से संबंधित नियंत्रणों को प्रणाली में मैप नहीं किया गया था, जिसके कारण बोलीदाताओं को उचित समय दिए बिना ही इन निविदाओं की वित्तीय बोलियां खोल दी गई। इसके अतिरिक्त, प्रणाली के माध्यम से शिकायत निवारण की कार्यक्षमता भी उपलब्ध नहीं थी।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि उसने इस संबंध में विभागों को सामान्य निर्देश जारी (मई 2025) कर दिए थे।

उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि अभ्यावेदन के लिए समय-सीमा निर्धारित करने वाले नियम पहले से ही अस्तित्व में थे, और प्रणाली में उनकी मैपिंग सुनिश्चित की जानी अपेक्षित थी।

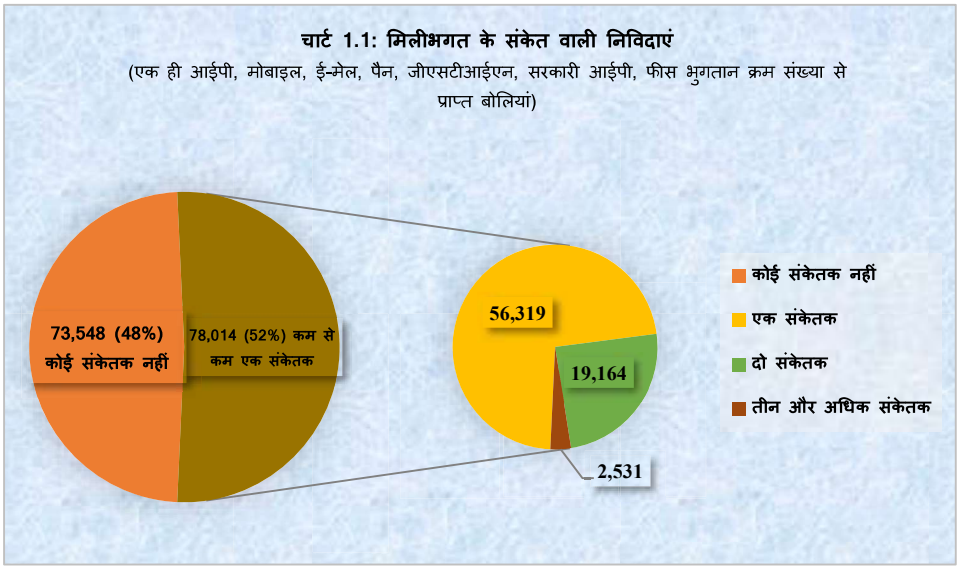
1.9 निविदा प्रक्रिया में मिलीभगतपूर्ण बोली एवं गुटबंदी

निविदा प्रक्रिया में मिलीभगतपूर्ण बोली और बोली में हेरफेर के संकेत देने वाले उदाहरण पाए गए, जिससे निविदा प्रक्रिया की निष्पक्षता और प्रतिस्पर्धात्मकता प्रभावित हुई। यह पाया गया कि एक ही आई.पी. एड्रेस और खरीद संस्था के कंप्यूटरों से, बहुत ही कम समय के अंतराल के भीतर कई बोलियां प्रस्तुत की गई, जो संभावित हेरफेर या पर्याप्त प्रणाली नियंत्रण की कमी की ओर संकेत करती है।

डेटा के विश्लेषण और नमूना जांच किए गए मामलों की संवीक्षा जांच से बोली लगाने के ऐसे कई पैटर्न सामने आए, जो बोली में हेरफेर और गुटबंदी का संकेत देते हैं, जैसे कि खरीद संस्था के कंप्यूटर से बोली जमा करना, एक ही आई.पी. एड्रेस से अलग-अलग बोलीदाताओं द्वारा निविदा के लिए बोली लगाना और बयाना राशि जमा प्रपत्रों के नंबरों का क्रमिक होना। इसके अतिरिक्त, कुल 1,51,562 प्रकाशित/समाप्त हो चुकी निविदाओं में से 78,014 मामलों (52 प्रतिशत) में मिलीभगतपूर्ण बोली का कम से कम एक पैटर्न देखा गया, जैसा कि नीचे दिए गए चार्ट 1.1 में दर्शाया गया है:

चार्ट 1.1: मिलीभगत के संकेत वाली निविदाएं

(एक ही आईपी, मोबाइल, ई-मेल, पैन, जीएसटीआईएन, सरकारी आईपी, फीस भुगतान क्रम संख्या से प्राप्त बोलियां)



निम्नलिखित कमियां पाई गई:

1.9.1 आई.पी. एड्रेस से बोली प्रस्तुत करने के असंगत पैटर्न पाए गए

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने (अक्तूबर 2017 और अप्रैल 2021 में) निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को निविदा प्रक्रिया में फर्मों द्वारा मिलीभगत/बोली में हेरफेर के चेतावनी संकेतों और उनके विरुद्ध की जाने वाली कार्रवाई के बारे में सूचित किया था; एक ही आई.पी. एड्रेस से बोलियां प्राप्त होना मिलीभगत/बोली में हेरफेर के चेतावनी संकेतों में से एक था। ऐसी स्थिति देखे जाने पर, विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना में किए गए प्रावधानों के अनुसार संबंधित फर्म/फर्मों के विरुद्ध नियमों के तहत कार्रवाई की जा सकती है, जैसे कि बयाना राशि की जब्ती/फर्मों को ब्लैकलिस्ट करना आदि। ऐसे मामलों पर निम्नलिखित अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

- लेखापरीक्षा द्वारा 1,51,562 निविदाओं का विश्लेषण किया गया और यह पाया गया कि एक ही निविदा के अंतर्गत कई बोलियां या सभी बोलियां एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई थी, जिसका विवरण ***तालिका 1.3*** में नीचे दिया गया है:

तालिका 1.3: कई बोलियों का विश्लेषण

निविदाओं की कुल संख्या	1,51,562	
	एक ही आई.पी. एड्रेस से कई बोलियां	**एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई कुल बोलियां**
एक ही आई.पी. एड्रेस से प्राप्त बोलियों वाली निविदाओं की संख्या	47,660	17,260
उन निविदाओं की प्रतिशतता जिनमें बोलियां एक ही आई.पी. एड्रेस से प्राप्त हुई	31%	11%
एक ही आई.पी. एड्रेस से बोलियों की संख्या की सीमा	2 से 21	2 से 6
आवंटित निविदाओं की संख्या	27,303	10,037
उस बोलीदाता को आवंटित निविदाओं की संख्या जिसने एक ही आई.पी. एड्रेस से बोली प्रस्तुत की थी	19,142 **(मूल्य ₹ 6,492.85 करोड़)**	10,037 **(मूल्य ₹ 1,678.83 करोड़)**

आगे, विश्लेषण से यह स्पष्ट हुआ कि 17,260 निविदाओं में से 10,037 निविदाओं के लिए सभी बोलियां दो मिनट से लेकर 15 दिनों के समय अंतराल के भीतर एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई थी और 10,037 निविदाओं में से 4,698 (47 प्रतिशत) मामलों में, सभी बोलियां 30 मिनट के समय अंतराल के भीतर एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई थी।

चयनित इकाइयों के अभिलेखों की नमूना जांच के दौरान, छः निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[33] में मिलीभगत के 10 संदिग्ध मामले पाए गए, जिनका विवरण ***परिशिष्ट 1.4*** में दिया गया है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने इस मामले को स्वीकार किया और बताया (मई 2025) कि यह बोलीदाताओं द्वारा इंटरनेट कैफे से बोलियां प्रस्तुत करने के कारण और बोली प्रस्तुत करने की प्रक्रिया के बारे में उनकी जानकारी के अभाव के कारण हुआ था। इसके अतिरिक्त, विभाग ने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध किया था कि वह निविदाओं के तकनीकी दस्तावेज डाउनलोड करते समय सभी भाग लेने वाले बोलीदाताओं के आई.पी. एड्रेस उपलब्ध कराए।

[33] 1. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग मंडल II, हिसार, 2. हरियाणा वन विकास निगम, कुरुक्षेत्र 3. नगर निगम, करनाल, 4. भू-जल अन्वेषण, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, रेवाड़ी 5. नगर निगम, फरीदाबाद और 6. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, नारनौल।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि तकनीकी दस्तावेज डाउनलोड करते समय आई.पी. एड्रेस का विवरण निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को दिखाई दे रहा था। एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ इस संभावना को तलाशने पर सहमति व्यक्त की थी कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों के लॉगिन करने पर समान बिंदुओं वाली निविदाओं के लिए एक पॉप-अप/अलर्ट विंडो तंत्र लागू किया जाए, जो मिलीभगतपूर्ण बोली का संकेत दे सके।

1.9.2 विभागीय उपयोगकर्ता के इंटरनेट प्रोटोकॉल (आई.पी.) एड्रेस से बोलियां प्रस्तुत करना

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 45,720 निविदाओं के लिए 68,390 बोलियां उसी आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई थी, जिससे बोली प्रस्तुत करने की अवधि के दौरान सरकारी विभाग के उपयोगकर्ताओं (कर्मचारियों) ने लॉगिन किया था और प्रत्येक आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत ऐसी बोलियों की संख्या एक से लेकर 20 तक थी। इसके अतिरिक्त, 14,473 निविदाओं में 21,166 बोलियां उसी निविदा आमंत्रण प्राधिकरण के आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई थी, जिससे वे निविदाएं संबंधित थी।

बोलीदाताओं को विभाग की प्रणालियों तक पहुंच प्रदान करना आचरण नियमावली का उल्लंघन है और इससे डेटा सुरक्षा से समझौता होता है, जिसके लिए तत्काल सुधारात्मक कार्रवाई की आवश्यकता है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि उसने सभी विभागों को यह निर्देश जारी कर दिए थे (मई 2025) कि कोई भी बोलीदाता समान/विभागीय आई.पी. एड्रेस से अपनी बोलियां प्रस्तुत नहीं करेगा।

1.9.3 एक ही मोबाइल नंबर, ई-मेल, वस्तु एवं सेवा कर पहचान संख्या और पैन से कई बोलियां

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि निविदाओं के विरुद्ध एक ही मोबाइल नंबर, ई-मेल आईडी, वस्तु एवं सेवा कर पहचान संख्या और पैन के साथ कई बोलियां प्रस्तुत की गई थी, जैसे कि अनुवर्ती ***तालिका 1.4*** में चर्चा की गई है:

तालिका 1.4: एक ही मोबाइल नंबर/ई-मेल से बोलियां प्रस्तुत करने संबंधी विवरण

	एक ही मोबाइल नंबर से कई बोलियां		एक ही ई-मेल आई.डी. से कई बोलियां		एक ही मोबाइल नंबर और ई-मेल आई.डी. से कई बोलियां	
	एक ही मोबाइल नंबर वाले बोलीदाताओं से एक से अधिक बोलियां	सभी बोलियां एक ही मोबाइल नंबर से	एक ही ई-मेल आईडी से एक से अधिक बोलियां	सभी बोलियां एक ही ई-मेल आईडी से	एक ही मोबाइल नंबर और ई-मेल आईडी से एक से अधिक बोलियां	सभी बोलियां एक ही ई-मेल आईडी और मोबाइल नंबर से
निविदाओं की संख्या	3,893	861	2,304	619	720	124
एक निविदा में बोलियों की सीमा	2 से 10	2 से 6	2 से 11	2 से 5	2 से 10	2 से 3

- लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि तीन बोलीदाताओं के डिमांड ड्राफ्ट नंबर क्रमिक थे।
- 10 निविदाओं में मिलीभगत के ऐसे संकेतक पाए गए जैसे कि विभिन्न बोलीदाताओं द्वारा जमा किए गए दस्तावेज़ों का एक ही तिथि पर एक ही नोटरी द्वारा सत्यापन, वित्तीय अभिलेखों का एक ही चार्टर्ड अकाउंटेंट द्वारा सत्यापन, और दस्तावेजों का एक ही लिखावट में भरा होना आदि।

- आठ निविदाओं में नौ बोलीदाताओं द्वारा एक ही वस्तु एवं सेवा कर पहचान संख्या का उपयोग करके कई उपयोगकर्ता आई.डी. सृजित की गई और कई बोलियां प्रस्तुत की गई, तथा प्रति निविदा बोलियों की संख्या दो से आठ तक थी। इसके अतिरिक्त, कुल आठ निविदाओं में से तीन निविदाएं उसी बोलीदाता को आवंटित की गई जिसने कई बोलियां प्रस्तुत की थी।
- इसी प्रकार, 228 निविदाओं के लिए एक ही पैन वाले उपयोगकर्ताओं द्वारा दो से आठ बोलियां जमा की गई, जिनमें से 95 निविदाएं आवंटित की गई। इसके अतिरिक्त, इन 95 में से 72 निविदाएं उसी बोलीदाता को आवंटित की गई जिसने एक ही पैन का उपयोग कर कई बोलियां प्रस्तुत की थी।

₹ 442.20 करोड़ मूल्य की 57 निविदाओं की नमूना जांच के दौरान, दो से आठ बोलीदाताओं के मोबाइल नंबर या ई-मेल समान पाए गए, जो बोलीदाताओं के बीच आपसी संबंध को दर्शाते हैं। ₹ 4.11 करोड़ मूल्य की 18 निविदाओं में बोलीदाताओं के पते एक ही थे, जबकि ₹ 220.69 करोड़ मूल्य की 10 निविदाओं में बोलीदाताओं के पते समान थे। ₹ 269.43 करोड़ मूल्य की 17 निविदाओं में बोलीदाताओं के बीच आपसी संबंध (जैसे पिता-पुत्र, माता-पुत्र, एक ही व्यक्ति आदि) पाए गए। 11 निविदाओं की नमूना जांच के दौरान, जहां एक ही निविदा में एक से अधिक बोलीदाताओं का पैन एक ही था, यह पाया गया कि आठ निविदाओं में बोलीदाताओं के नाम या पते भी एक ही थे।

चार निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[34] ने (दिसंबर 2023 से सितंबर 2024 के दौरान) लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया।

इस प्रकार, एक निविदा के लिए उपयोगकर्ताओं द्वारा एक ही मोबाइल नंबर और/या ई-मेल आई.डी. से कई बोलियां प्रस्तुत करना, और अन्य संकेतक मिलीभगतपूर्ण बोली की संभावना को दर्शाते हैं। इसके अतिरिक्त, वस्तु एवं सेवा कर पहचान संख्या/पैन के लिए सत्यापन नियंत्रणों की अनुपस्थिति के कारण एक ही वस्तु एवं सेवा कर पहचान संख्या/पैन के साथ एक से अधिक उपयोगकर्ता पंजीकृत हो सके और कई बोलियां प्रस्तुत करने की अनुमति मिली। हालांकि, प्रणाली ने इस संबंध में कोई अलर्ट प्रदान नहीं किया।

विक्रेताओं के एक से अधिक पंजीकरण के संबंध में यह अभ्युक्ति, 31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए हरियाणा सरकार की सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्रों (गैर-पीएसयू) पर नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक के प्रतिवेदन के अनुच्छेद 3.9.5.2 में भी रेखांकित किया गया था, जिस पर नोडल विभाग ने आश्वासन दिया था कि निकट भविष्य में इस कार्यक्षमता को प्रणाली में शामिल कर लिया जाएगा। समान कमियों की पुनरावृत्ति मिलीभगत वाली बोली को रोकने के लिए महत्वपूर्ण नियंत्रण कमियों को सुधारने के प्रति संस्थागत प्रतिबद्धता की कमी को दर्शाती है।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने उत्तर दिया (दिसंबर 2024) कि एक ही मोबाइल नंबर या ई-मेल के साथ कई लॉगिन खाते बनाना एक व्यावसायिक आवश्यकता थी, क्योंकि उपयोगकर्ता एक ही कंपनी के अलग-अलग स्थानों से हो सकते हैं या

[34] (i) हरियाणा वन विकास निगम, कुरुक्षेत्र, (ii) मुख्य अभियंता (सामग्री प्रबंधन), उत्तर हरियाणा बिजली वितरण निगम लिमिटेड पंचकुला, (iii) जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (भू-जल अन्वेषण), रेवाड़ी और (iv) लोक निर्माण विभाग (परियोजना मंडल-1), सिरसा।

विभिन्न विभागों से हो सकते हैं जो अलग-अलग निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की निविदाओं में भाग ले रहे हों।

उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि यह पाया गया कि पांच निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[35] की 11 निविदाओं में, एक ही मोबाइल नंबर/ई-मेल एड्रेस के साथ पंजीकृत बोलीदाताओं ने एक ही निविदा के लिए बोलियां प्रस्तुत की थी, जबकि वे एक ही कंपनी के उपयोगकर्ता नहीं थे। इसके अतिरिक्त, निविदा खुलने के समय प्रणाली संबंधित निविदा आमंत्रण प्राधिकरण को इस संबंध में कोई अलर्ट प्रदान नहीं करती है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि उसने सभी विभागों को यह सुनिश्चित करने के निर्देश जारी किए थे (मई 2025) कि एक ही बोलीदाता अलग-अलग लॉगिन आई.डी. का उपयोग करके निविदा में भाग न ले और इसकी बोलीदाता के दस्तावेज सत्यापन की प्रक्रिया के दौरान इसकी जांच की जाए।

हालांकि, डुप्लिकेट भागीदारी की पहचान करने और उन्हें प्रतिबंधित करने के लिए एक प्रणाली-आधारित नियंत्रण अनिवार्य था, ताकि बोली प्रक्रिया में निरंतरता और विश्वसनीयता सुनिश्चित की जा सके।

1.9.4 बयाना राशि फीस के भुगतान विवरण से मिलीभगत बोली के संकेत

बयाना राशि का ऑफलाइन भुगतान जून 2020 तक स्वीकार किया जाता था, जब तक कि पोर्टल में बयाना राशि जमा करने की ऑनलाइन सुविधा नहीं जोड़ी गई थी। ऑफलाइन भुगतान चेक, डिमांड ड्राफ्ट या लघु बचत के रूप में हो सकता था, और बोली प्रस्तुत करते समय ऑफलाइन भुगतान का विवरण, जैसे कि डिमांड ड्राफ्ट/चेक/लघु बचत संख्या और उन्हें जारी करने की तारीख, पोर्टल पर मैन्युअल रूप से भरी जाती थी।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 6,490 निविदाओं के लिए दो से 35 बोलीदाताओं ने एक ही निविदा के अंतर्गत एक ही तिथि पर जारी किए गए और एक-दूसरे के अत्यंत निकट की क्रम संख्या वाले चेक/डिमांड ड्राफ्ट/लघु बचत प्रस्तुत किए थे। इसके अतिरिक्त, 3,017 निविदाओं में अलग-अलग बोलीदाताओं द्वारा एक ही निविदा के लिए एक ही तिथि पर जारी किए गए क्रमिक चेक/डिमांड ड्राफ्ट/लघु बचत संख्या प्रस्तुत किए गए थे। इन मामलों में, प्रणाली को बोली खोलने वाले को बोली के सत्यापन के समय सावधानी के लिए चेतावनी अपेक्षित थी, लेकिन प्रणाली में ऐसे किसी तंत्र के अभाव के कारण ऐसी कोई चेतावनी प्राप्त नहीं हुई।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि इन 6,490 निविदाओं में से 4,230 निविदाओं के लिए बोलियां एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई थी। इसके अतिरिक्त 1,660 निविदाओं में प्रत्येक निविदा में प्रस्तुत की गई बोलियां एक ही आई.पी. एड्रेस से प्रस्तुत की गई थी; इसके अलावा, एक बोली में सभी बोलीदाताओं द्वारा प्रस्तुत किए गए चेक/डिमांड ड्राफ्ट/लघु बचत के क्रम संख्या का अंतर एक से नौ की सीमा के भीतर था और वे एक ही बैंक द्वारा एक ही तिथि पर जारी किए गए थे।

[35] (i) हरियाणा वन विकास निगम, कुरुक्षेत्र, (ii) मुख्य अभियंता (सामग्री प्रबंधन), उत्तर हरियाणा बिजली वितरण निगम लिमिटेड, पंचकुला, (iii) जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (भू-जल अन्वेषण), रेवाड़ी और (iv) लोक निर्माण विभाग (प्रान्तीय मंडल-1), सिरसा (v) नगर निगम, करनाल।

यह दर्शाता है कि बोलीदाताओं ने मिलीभगतपूर्ण तरीके से निविदा के लिए बोलियां प्रस्तुत की और प्रतिस्पर्धा को भंग किया। हालांकि, किसी भी मामले में प्रणाली ने बोली में हेरफेर/गुटबंदी की संभावना से बचने के लिए बोलियों के सत्यापन के दौरान बोली खोलने वाले को सावधानी बरतने के लिए संकेत नही दिया।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि दिसंबर 2019 से फीस के सभी लेनदेन ऑनलाइन मोड में किए जा रहे थे। तथापि, तथ्य यह है कि इंगित किए गए मामले दिसंबर 2019 से पूर्व की अवधि से संबंधित हैं, जब ऑफलाइन भुगतान की अनुमति थी। इसके अतिरिक्त, मिलीभगतपूर्ण बोली के संदिग्ध मामलों में प्रणाली द्वारा अलर्ट सृजित न करने के मामले का अभी समाधान नहीं हुआ।

इस प्रकार, उपर्युक्त वर्णित बोली पैटर्न खरीद इकाई और बोलीदाताओं के बीच मिलीभगत की ओर संकेत करते हैं। यह निविदाओं के मूल्यांकन और अनुमोदन में शामिल कार्मिकों की विफलता को भी दर्शाता है, जो सहभागिता बढ़ाने, लागत कम करने और पारदर्शिता में सुधार लाने के सरकार के प्रयासों को बाधित करता है।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाए गए पैटर्न यह दर्शाते हैं कि प्रणाली एक ही क्रेडेंशियल्स के साथ अलग-अलग उपयोगकर्ताओं के पंजीकरण को रोकने में विफल रही। इसके अलावा, बोली खोलने के दौरान राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र प्रणाली द्वारा मिलीभगतपूर्ण बोली के संकेतकों जैसे एक ही आई.पी. एड्रेस से बोली, फीस भुगतान विवरण आदि का मिलान नहीं किया गया, जिससे निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को संभावित मिलीभगत का सुझाव मिल सके।

1.10 डेटा की गुणवत्ता और प्रबंधन सूचना प्रणाली रिपोर्टिंग की विश्वसनीयता

महत्वपूर्ण डेटा विश्वसनीयता और प्रबंधन सूचना प्रणाली की कमियों के कारण प्रणाली की प्रभावशीलता कम हो गई थी। देखे गए मुख्य मामलों में निविदा चरणों का अद्यतन न होना, मूल्यांकन सारांश अपलोड न करना, उपयोगकर्ता डेटा और प्रोफाइल प्रबंधन में विसंगतियां, तथा पोर्टल पर आवंटन मूल्य और निविदा स्थिति आदि में विसंगतियां शामिल थी।

ई-प्रोक्योरमेंट में सूचनापूर्ण निर्णय लेने के लिए सटीक और विश्वसनीय डेटा अत्यंत महत्वपूर्ण है। हितधारकों द्वारा खरीद निष्पादन की निगरानी के लिए डेटा की गुणवत्ता और प्रबंधन सूचना प्रणाली रिपोर्ट की विश्वसनीयता आवश्यक है। यह सेक्शन ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में डेटा की गुणवत्ता और प्रबंधन सूचना प्रणाली रिपोर्टिंग की विश्वसनीयता का मूल्यांकन करता है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि उत्पन्न जानकारी सटीक, पूर्ण और प्रभावी खरीद निर्णयों में सहायक है।

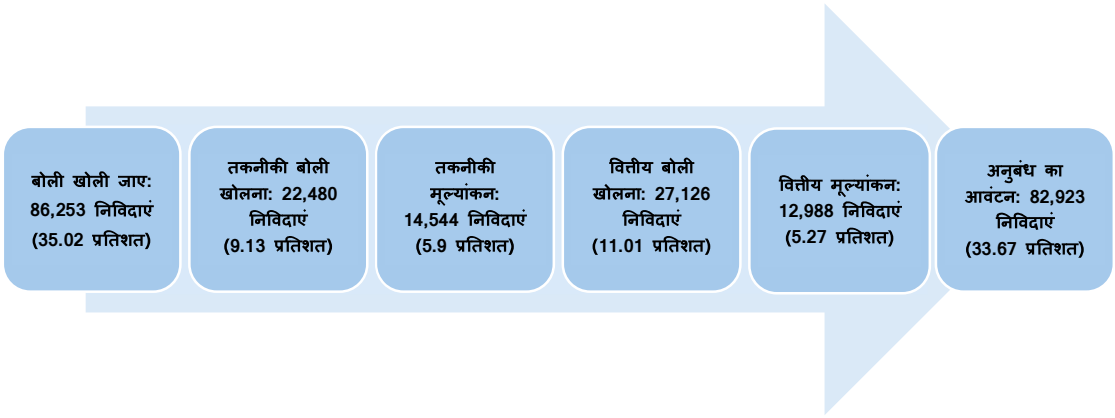
1.10.1 स्थिति को अद्यतित करने के लिए पोर्टल का उपयोग

पोर्टल पर निविदा प्रक्रिया छः क्रमिक चरणों[36] के माध्यम से प्रगति करती है और निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों के लिए पोर्टल पर निविदा के प्रत्येक चरण को अद्यतित करना अपेक्षित था। सफल बोलीदाता को अनुबंध आवंटन (ए.ओ.सी) पोर्टल के पूर्ण और प्रभावी उपयोग के प्रमुख संकेतकों में से एक था।

[36] (i) 'बोली खोली जाए,' (ii) 'बोली खुली_1,' (iii) 'तकनीकी रूप से मूल्यांकित,' (iv) 'बोली खुली_2,' (v) 'वित्तीय रूप से मूल्यांकित,' और (vi) 'अनुबंध का आवंटन'।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि पोर्टल पर 2,46,314 निविदाओं में से केवल 82,923 (33.67 प्रतिशत) निविदाएं ही अनुबंध आवंटन के चरण तक पहुंची। छः अलग-अलग चरणों के माध्यम से निविदाओं का विवरण नीचे दिए गए चार्ट 1.2 में दर्शाया गया है:

चार्ट 1.2: पोर्टल पर प्रक्रिया के विभिन्न चरणों में निविदाओं का विवरण
(कुल निविदाओं की प्रतिशतता)



जैसा कि उपर्युक्त दिए गए फ्लो चार्ट में दर्शाया गया है, महत्वपूर्ण संख्या में निविदाएं विभिन्न चरणों में अपूर्ण रही। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरण ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल को अद्यतित करने में विफल रहे, जिसके परिणामस्वरूप पोर्टल के डेटा और निविदाओं की वास्तविक स्थिति के बीच विसंगतियां पाई गई। 331 नमूना जांच निविदाओं की संवीक्षा से यह ज्ञात हुआ कि 41 निविदाओं के मामले में पोर्टल पर अद्यतन की कार्रवाई नहीं की गई थी।

इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा में पाया गया कि बोली दस्तावेजों को डाउनलोड करने और प्रणाली द्वारा तुलनात्मक बोली मूल्य विवरणियां जनरेट करने के बाद, निविदाओं को मैन्युअल रूप से संसाधित किया गया, और संबंधित चरणों को पोर्टल पर अद्यतित नहीं किया गया, जिससे पोर्टल अपनाने के उद्देश्य को अर्थात् खरीद प्रक्रिया के सभी चरणों के संचालन के लिए एक ऑनलाइन समाधान प्रदान करना विफल हो गया।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बताया कि (मई 2025) कि उसने सभी विभागों को 15 दिनों के भीतर निविदाओं के विभिन्न चरणों के पूरा होने के संबंध में अपने सक्षम प्राधिकारियों के आदेशों को पोर्टल पर अपलोड करने के निर्देश जारी कर दिए थे (मई 2025)।

निविदा स्थिति को अद्यतित न करने से संबंधित कमियों पर आगामी अनुच्छेदों में चर्चा की गई है।

i) प्रकाशित श्रेणी में लंबित निविदाएं (प्रगति के अधीन)

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि 2,46,314 निविदाओं में से 98,035 (39.80 प्रतिशत) निविदाएं चार से 61 महीनों[37] की अवधि से प्रगति श्रेणी के अधीन थी, जो यह दर्शाता है कि संबंधित विभाग/इकाई द्वारा इन निविदाओं की पूर्ण जानकारी पोर्टल पर अपलोड नहीं की गई

[37] वर्तमान निविदाओं को बाहर रखने के लिए, केवल उन्हीं निविदाओं पर विचार किया गया जिनमें बोली प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि 01 जनवरी 2023 से पहले थी। इसमें निविदा को अंतिम रूप देने के लिए चार महीने का उचित समय दिया गया (03 मई 2023 तक, अर्थात वह तिथि जब तक का डेटा डंप प्राप्त किया गया था)।

थी। इसके परिणामस्वरूप, इन निविदाओं की वास्तविक स्थिति का पोर्टल से पता नहीं लगाया जा सका, जिससे निविदा प्रक्रिया की पारदर्शिता प्रभावित हुई। इसके अतिरिक्त, भाग लेने वाले बोलीदाताओं की ₹ 84.92 करोड़ की बयाना राशि, जिसकी स्थिति पोर्टल पर अद्यतित नहीं हुई थी, पूल खाते में ही पड़ी रही और न तो विभाग के खाते में अंतरित हुई और न ही संबंधित बोलीदाताओं को वापस की गई (जैसा कि **अनुच्छेद 1.11.4** में चर्चा की गई)।

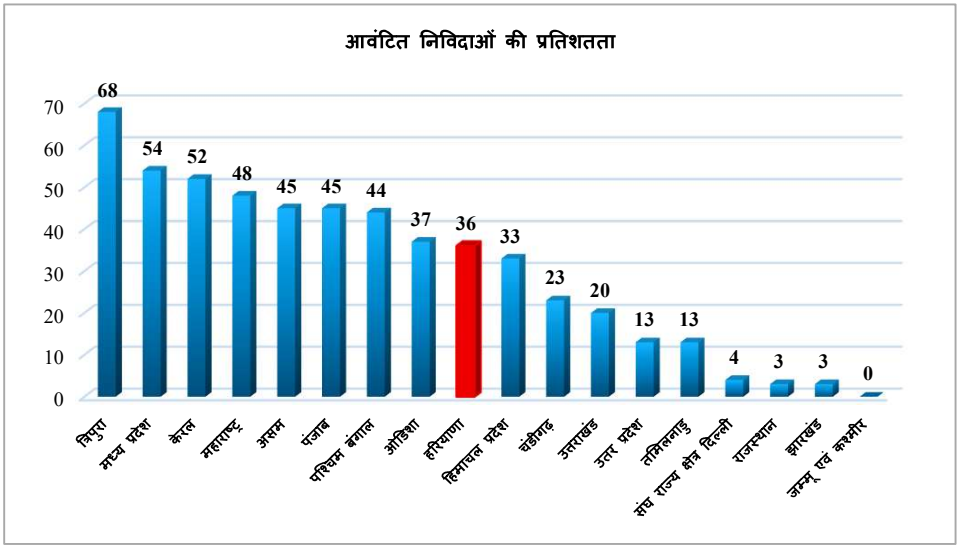
चयनित 18 निविदा आमंत्रण निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की 42 निविदाओं ***(परिशिष्ट 1.5)*** की नमूना जांच से यह पता चला कि 41 निविदाओं को भौतिक फाइलों में तो अंतिम रूप दे दिया गया था, परंतु पोर्टल पर वे अभी भी 'प्रकाशित' दर्शायी जा रही थी।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एक्जिट मीटिंग (जून 2025) में इस अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया।

ii) प्रकाशित निविदाओं की स्थिति का अद्यतन

हरियाणा सरकार और 18 अन्य राज्य सरकारों, जिन्होंने 2018-23 के दौरान 10,000 से अधिक निविदाएं प्रकाशित की थीं, उनके द्वारा ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल पर प्रकाशित निविदाओं और उनके अनुबंध के आवंटन की स्थिति के अद्यतन का एक तुलनात्मक विश्लेषण फरवरी 2025 तक ई-प्रोक्योरमेंट डैशबोर्ड पर उपलब्ध डेटा का उपयोग करके किया गया। तुलना के परिणाम नीचे दिए गए चार्ट 1.3 में दर्शाए गए हैं:

चार्ट 1.3: आवंटित निविदाओं की प्रतिशतता का राज्य-वार तुलनात्मक विवरण



उपर्युक्त में यह देखा जा सकता है कि 18 राज्यों में से हरियाणा नौवें स्थान पर रहा क्योंकि इसने ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल पर प्रकाशित कुल निविदाओं में से केवल 36.30 प्रतिशत के ही अनुबंध आवंटन अद्यतित किए थे, जबकि इस प्रणाली को लागू हुए 15 वर्ष बीत चुके थे।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और (मई 2025) सूचित किया कि वह निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को खरीद प्रणाली में दक्षता और प्रभावशीलता बढ़ाने हेतु प्रोत्साहित करने के लिए ई-प्रोक्योरमेंट हेतु कार्यशालाएं एवं जागरूकता कार्यक्रम आयोजित करने जैसे आवश्यक कदम उठाकर राज्य की रैंकिंग में सुधार करने का प्रयास करेगा।

iii) दस्तावेजों को अपलोड न करना

निविदा प्रक्रिया की पारदर्शिता बढ़ाने और असफल बोलीदाताओं को उनके प्रस्ताव अस्वीकार किए जाने के कारणों से अवगत कराने के उद्देश्य से, निविदा के छः चरणों के सापेक्ष निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा पोर्टल पर पांच दस्तावेजों[38] को अपलोड किया जाना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरण निविदाओं के लिए अपेक्षित दस्तावेजों को अपलोड करने में विफल रहे, जिसका विवरण ***तालिका 1.5*** में दिया गया है:

तालिका 1.5: दस्तावेजों को अपलोड न किए जाने के विवरण को दर्शाने वाला ब्यौरा

निविदा का प्रकार[39]	शीर्षक	उन निविदाओं की संख्या जिनमें पैकेट खोले गए	उन निविदाओं की संख्या जिनके लिए ओपनिंग दस्तावेज अपलोड नहीं किए गए	निविदाओं की संख्या जिनके लिए मूल्यांकन सारांश अपलोड नहीं किया गया
एक से अधिक पैकेट	तकनीकी	1,55,420	62,232 (40 प्रतिशत)	21,127 (14 प्रतिशत)
	वित्तीय	1,31,071	55,413 (42 प्रतिशत)	38,156 (29 प्रतिशत)
एकल पैकेट	तकनीकी	10,411	4,002 (38 प्रतिशत)	7,144 (68 प्रतिशत)
	वित्तीय			7,420 (71 प्रतिशत)

331 परीक्षण-जांच निविदा फाइलों की संवीक्षा में यह भी पाया गया कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों ने 11 प्रतिशत से 72 प्रतिशत निविदाओं के मामलों में या तो पोर्टल पर कोई दस्तावेज अपलोड नहीं किया था या अप्रासंगिक दस्तावेज अपलोड किए थे, जैसा कि ***तालिका 1.6*** में दर्शाया गया है:

तालिका 1.6: उन मामलों का विवरण जिनमें निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा कोई दस्तावेज अपलोड नहीं किया गया या अप्रासंगिक दस्तावेज अपलोड किए गए

विवरण/चरण	तकनीकी निविदा खोलने का सारांश	तकनीकी मूल्यांकन का सारांश	वित्तीय निविदा खोलने का सारांश	वित्तीय मूल्यांकन का सारांश	अनुबंध आवंटन दस्तावेज
क. उन निविदाओं की कुल संख्या जिनमें सारांश दस्तावेज अपलोड किए जाने थे	325	317	293	240	200
ख. उन निविदाओं की संख्या जिनमें अप्रासंगिक दस्तावेज अपलोड किए गए या कोई दस्तावेज अपलोड नहीं किया गया	233	220	33	158	92
क की तुलना में ख का प्रतिशत	**72**	**69**	**11**	**66**	**46**

पोर्टल पर आवश्यक या प्रासंगिक दस्तावेज़ अपलोड करने में विफलता ने खरीद प्रक्रिया में पारदर्शिता और प्रतिस्पर्धात्मकता को बाधित किया, क्योंकि हितधारक निविदा की प्रगति की निगरानी करने या बोलियों की अस्वीकृति/निविदा के आवंटन के औचित्य का पता लगाने में असमर्थ थे।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में इस अभ्युक्ति को स्वीकार किया।

---

[38] (i) तकनीकी निविदा खोलना, (ii) तकनीकी मूल्यांकन, (iii) वित्तीय निविदा खोलना, (iv) वित्तीय मूल्यांकन और (v) अनुबंध का आवंटन।

[39] एकल पैकेट निविदा में एक ही पैकेट में सभी दस्तावेज शामिल होते हैं ताकि उनका एक साथ मूल्यांकन किया जा सके, जबकि बहु-पैकेट निविदा में तकनीकी और वित्तीय बोलियों को अलग-अलग रखा जाता है, जिसमें मूल्य पर विचार करने से पहले तकनीकी योग्यताओं का मूल्यांकन किया जाता है।

1.10.2 प्रणाली द्वारा पोर्टल पर निविदा के चरण का अद्यतन न किया जाना

पोर्टल पर एक निविदा छः चरणों[40] के माध्यम से प्रगति करती है। प्रत्येक चरण क्रमिक रूप से तब अद्यतित होता है जब विभाग बोलियां खोलता है, तकनीकी एवं वित्तीय विवरणों का मूल्यांकन करता है और आवंटन को अंतिम रूप देता है। निविदा आवंटन के विवरण अपलोड करने के बाद, इसका अंतिम चरण "अनुबंध आवंटन" के रूप में अद्यतित हो जाता है। डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि प्रणाली द्वारा निविदा के चरणों को अद्यतित नहीं किया गया था, जिसका विस्तृत विवरण नीचे दिया गया है:

- ऐसी 10,453 निविदाएं थीं जिन्हें खोल दिया गया था, लेकिन पोर्टल पर उनकी स्थिति अभी भी 'खोला जाए' के रूप में ही प्रदर्शित हो रही थी।
- बहु-पैकेट वाली 8,500 निविदाओं के वित्तीय पैकेट खोल दिए गए थे, परंतु पोर्टल पर इन निविदाओं का चरण 'बोली खुली_2' के स्थान पर 'तकनीकी रूप से मूल्यांकित' प्रदर्शित हो रहा था।

इस प्रकार, इन मामलों में प्रणाली द्वारा निविदाओं के सही चरण को अद्यतित नहीं किया गया, जिससे उपयोगकर्ताओं को निविदा में खोले गए पैकेटों के बारे में गलत जानकारी मिली। इसके परिणामस्वरूप, बोलीदाताओं द्वारा अपलोड किए गए दस्तावेज़ फ्रंट एंड पर उपलब्ध नहीं हो सके और बिलों की मात्रा परिणाम जेनरेट न होने के कारण अन्य बोलीदाताओं के लिए सत्यापन हेतु इसकी उपलब्धता सुनिश्चित नहीं हो सकी। इन दस्तावेजों का अभाव प्रणाली की पारदर्शिता और प्रभावशीलता को कमजोर करता है। चयनित निविदाओं की नमूना जांच के दौरान, तीन निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की तीन निविदाओं[41] में भी इसी प्रकार की कमियां पाई गई।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में इस अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया।

1.10.3 निविदाओं की प्रोसेसिंग में अत्यधिक विलंब

निविदा प्रोसेसिंग के समय में कमी लाना ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के मुख्य उद्देश्यों में से एक था। इसके अतिरिक्त, दक्षता सुनिश्चित करने के लिए निविदाओं को बोली की वैधता अवधि के भीतर अंतिम रूप दिया जाना चाहिए और पोर्टल पर उनकी स्थिति को अद्यतित किया जाना चाहिए। हालांकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 98,035 निविदाओं की प्रोसेसिंग में लगे वास्तविक समय का सत्यापन नहीं किया जा सका, क्योंकि पोर्टल पर उनका अद्यतन लंबित था।

82,923 निविदाओं के डेटा विश्लेषण से, जिनमें पोर्टल पर स्थिति अद्यतन की गई थी, यह पाया गया कि निविदा प्रोसेसिंग में लगने वाला समय 56 माह तक था, जिसका विवरण ***तालिका 1.7*** में दिया गया है:

---

[40] (i) 'बोली खोली जाए,' (ii) 'बोली खुली_1,' (iii) 'तकनीकी रूप से मूल्यांकित,' (iv) 'बोली खुली_2,' (v) 'वित्तीय रूप से मूल्यांकित,' और (vi) 'अनुबंध का आवंटन'।

[41] 2023_HRY_270198_1 (जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (भू-जल अन्वेषण), रेवाड़ी), 2021_HBC_177125_1 (हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, मंडल III, फरीदाबाद) और 2022_HRY_241402_1 (जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग I, अंबाला)।

तालिका 1.7: निविदाओं की प्रोसेसिंग में लिया गया समय

क्र.सं.	लिया गया समय (निविदा खोलने से अनुबंध आवंटन तक)	निविदाओं की संख्या
1	4 महीने तक	66,712
2	4 से 12 महीने	13,348
3	12 महीने से दो वर्ष	2,373
4	दो वर्ष से अधिक	490
कुल		**82,923**

इसके अतिरिक्त, 11 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों में 33 नमूना जांच की गई निविदाओं ***(परिशिष्ट 1.6)*** की संवीक्षा में यह पाया गया कि 16 निविदाएं (48.48 प्रतिशत) उनकी बोली की वैधता अवधि समाप्त होने के बाद आवंटित की गई और 17 निविदाएं उनकी बोली की वैधता अवधि के भीतर आवंटित की गई थी, परंतु उनके आवंटन का विवरण बोली वैधता समाप्त होने के पश्चात पोर्टल पर अपलोड किया गया।

आगे, लेखापरीक्षा में पाया गया कि पोर्टल पर बोली वैधता विस्तार से संबंधित कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी, जिसके परिणामस्वरूप यह गतिविधि मैन्युअल रूप से की गई। इसके अतिरिक्त, ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में निविदा प्रक्रिया में होने वाले अत्यधिक विलंब के मामलों को उजागर करने के लिए फ्लैगिंग तंत्र का अभाव था।

आगे, डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि 25,152 निविदाएं (आवंटित निविदाओं का 30 प्रतिशत) प्रारंभिक बोली वैधता समाप्त होने के बाद आवंटित की गई। इन विलंबों के कारण बयाना राशि विभाग के पास अवरुद्ध रही, जिसके परिणामस्वरूप बोलीदाताओं का मोहभंग हुआ और प्रतिस्पर्धा में कमी आई, अंततः इसने सार्वजनिक खरीद की दक्षता और प्रभावशीलता को प्रभावित किया, क्योंकि एल-1 बोलीदाता द्वारा बोली वैधता बढ़ाने से इनकार करने के कारण 158 निविदाओं को या तो निरस्त करना पड़ा या अन्य बोलीदाताओं को आवंटित करना पड़ा। इन 158 निविदाओं में से तीन निविदाओं[42] की नमूना जांच की गई और यह पाया गया कि दो मामलों में बोलीदाता ने वैधता बढ़ाने से इनकार कर दिया था तथा एक मामले में बोली वैधता अवधि समाप्त होने के कारण निविदा को निरस्त कर दिया गया था।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई और जून 2025) कि सभी निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों के लिए निविदा के विभिन्न चरणों (तकनीकी निविदा खोलना/ तकनीकी मूल्यांकन/ वित्तीय निविदा खोलना/ वित्तीय मूल्यांकन/ अनुबंध का आवंटन/ निरस्तीकरण या पुनः निविदा आदि) के पूर्ण होने की जानकारी 15 दिनों के भीतर अपलोड करना अनिवार्य बनाने के निर्देश जारी कर दिए गए हैं, और यह आश्वासन दिया कि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ पोर्टल पर समय-सीमा के भीतर निविदा के चरणों को पूरा करने के बाद अपलोड करने का प्रावधान करने की संभावना तलाशी जाएगी। हालांकि, उत्तर में उन उपायों का उल्लेख नहीं किया गया है जो बोली वैधता अवधि के भीतर निविदाओं को अंतिम रूप देना सुनिश्चित करने के लिए किए जाने हैं; जिनसे व्यापार नियमों की मैपिंग करके, बोली वैधता अवधि के भीतर निविदाओं को अंतिम रूप देने हेतु अलर्ट जारी करके और प्रणाली में बोली विस्तार के प्रावधान को शामिल करके सुनिश्चित किया जा सकता था।

[42] (i) 2020_HRY_ 118625_1, (ii) 2021_HRY_ 173858_1 एवं (iii) 2020_HRY_ 149475_1

1.10.4 आवंटित उच्च मूल्य के अनुबंधों से संबंधित सूचना का प्रसार

हरियाणा सरकार ने (अगस्त 2021 में) अपने सभी विभागों, बोर्डों, निगमों और प्राधिकरणों को ₹ पांच करोड़ से अधिक की सभी निविदाओं को निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों और आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय की वेबसाइटों पर प्रकाशित करने का निर्देश दिया था। हालांकि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि ₹ 13,385.97 करोड़ मूल्य की 562 निविदाएं (प्रत्येक ₹ पांच करोड़ से अधिक) वेबसाइटों पर प्रकाशित नहीं की गई थी, जिसके परिणामस्वरूप अपर्याप्त प्रचार-प्रसार हुआ और सरकारी निर्देशों का गैर-अनुपालन हुआ। फील्ड लेखापरीक्षा के दौरान, छः निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[43] के मामलों में ₹ पांच करोड़ से अधिक मूल्य की निविदाओं के विवरण को निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों और आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय की वेबसाइट पर दर्ज न किए जाने की अनियमितता पाई गई। इन छः निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों में से दो[44] ने भविष्य में अनुपालन हेतु इस अभ्युक्ति को नोट कर लिया। शेष चार प्राधिकरणों से उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2025)।

1.10.5 उपयोगकर्ता डेटा और प्रोफाइल प्रबंधन में विसंगतियां एवं अनियमिताएं

अवरुद्ध उपयोगकर्ताओं के डेटा विश्लेषण से प्रणाली में कई विसंगतियां उजागर हुई, जिनका विस्तृत विवरण नीचे दिया गया है:

- डेटाबेस की एक तालिका में जहां 566 अवरुद्ध उपयोगकर्ताओं का उल्लेख था, वहीं दूसरी तालिका में ऐसे 826 उपयोगकर्ताओं को सूचीबद्ध किया गया था, जो 260 अवरुद्ध उपयोगकर्ताओं के अंतर को दर्शाता है।
- डेटाबेस में 'किसके द्वारा अवरुद्ध', 'अवरुद्ध करने का कारण', 'किसके द्वारा अनब्लॉक किया गया' और 'अनब्लॉक करने का कारण' से संबंधित फील्ड क्रमशः 642, 727, 510 और 663 अभिलेखों में रिक्त पाए गए।
- *'gep_user'* एवं *'gep_user_block_history'* तालिकाओं में 33 अवरुद्ध उपयोगकर्ताओं की स्थिति आपस में मेल नहीं खाती थी, जो वर्तमान उपयोगकर्ता स्थिति में विसंगतियों को दर्शाती हैं।

ये विसंगतियां डेटा की प्रामाणिकता, डेटा की सटीकता और विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए नियंत्रणों के अभाव को दर्शाती है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बताया (मई 2025) कि उसने अवरुद्ध उपयोगकर्ताओं के डेटा को एक समान तरीके से प्रबंधित करना सुनिश्चित करने हेतु इस मामले के समाधान के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध किया था (मई 2025)। हालांकि, इस पर अंतिम कार्रवाई प्रतीक्षित थी।

---

[43] 1. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल, मंडी डबवाली, सिरसा; 2. लोक निर्माण विभाग, प्रांतीय मंडल संख्या 1, सिरसा; 3. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल संख्या 1, अंबाला; 4. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल संख्या 2, हिसार; 5. नगर निगम, गुरुग्राम; और 6. नगर निगम, करनाल।

[44] 1. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल, मंडी डबवाली, सिरसा; और 2. लोक निर्माण विभाग, प्रांतीय मंडल संख्या 1, सिरसा।

- प्रणाली में सेवानिवृत्ति की तिथि दर्ज नहीं की जा रही थी, जिससे सेवानिवृत्त उपयोगकर्ताओं को सक्रिय रहने की अनुमति मिली, इसके परिणामस्वरूप खरीद प्रक्रिया में अनधिकृत पहुंच, प्रणाली नियंत्रण में कमियां और पारदर्शिता संबंधी समस्याएं उत्पन्न हुई। पोर्टल पर 58 वर्ष से अधिक आयु के 812 विभागीय उपयोगकर्ता सक्रिय पाए गए और 101 उपयोगकर्ता तो पोर्टल पर पंजीकरण के समय ही 58 वर्ष की आयु सीमा पार कर चुके थे, जिनकी आयु 58 वर्ष से लेकर 71 वर्ष से अधिक तक थी। ऐसे 92 उपयोगकर्ताओं ने 3,240 निविदाएं बनाई और 170 ऐसे उपयोगकर्ताओं को 12,199 निविदाएं खोलने के लिए नामित किया गया था।
- 26 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की नमूना जांच से ज्ञात हुआ कि 14 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[45] में 38 उपयोगकर्ता सेवानिवृत्ति की आयु पार कर चुके थे और अब सेवा में नहीं थे, फिर भी उनके खाते प्रणाली में सक्रिय बने हुए थे। इसके अतिरिक्त, सेवानिवृत्ति के पश्चात इन खातों का उपयोग करके निविदाएं बनाई गई और इन उपयोगकर्ताओं को निविदा खोलने के लिए भी नामित किया गया था, जो प्रणाली में नियंत्रण और निगरानी की कमियों को दर्शता है।

यह दर्शाता है कि आयु संबंधी फील्ड के लिए प्रणाली में अपेक्षित नियंत्रण विद्यमान नहीं था और इन उपयोगकर्ताओं को सेवानिवृत्ति की आयु (58 वर्ष) प्राप्त करने पर विभागों द्वारा निष्क्रिय नहीं किया गया था, जो सेवानिवृत्त कर्मचारियों द्वारा अनधिकृत उपयोग के संभावित जोखिम उत्पन्न करता है।

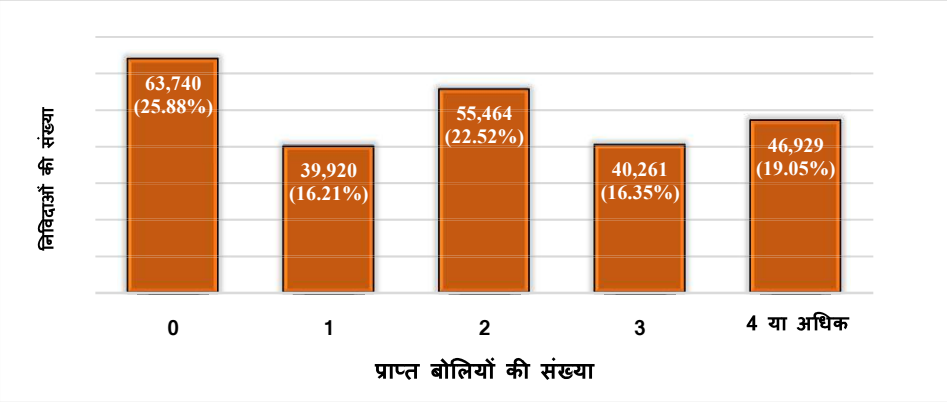
आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने (जून 2025 में) इस लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया था।

1.10.6 प्रतिस्पर्धा का अपर्याप्त स्तर

ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के प्राथमिक उद्देश्यों में से एक, अधिक प्रतिस्पर्धी बोली को बढ़ावा देना था। 2,46,314 निविदाओं के डेटा विश्लेषण से पता चला कि प्राप्त बोलियों की संख्या शून्य से लेकर 256 तक थी, जैसा कि नीचे दिए गए चार्ट 1.4 में दर्शाया गया है:

[45] 1. महानिदेशक राज्य परिवहन हरियाणा, चंडीगढ़; 2. हरियाणा पुलिस आवास निगम लिमिटेड; 3. कार्यकारी अभियंता, मंडल-I, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, फरीदाबाद; 4. कार्यकारी अभियंता, मंडल-III, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, फरीदाबाद; 5. कार्यकारी अभियंता, मंडल-V, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, गुरुग्राम; 6. कार्यकारी अभियंता, विद्युत मंडल, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, पंचकुला; 7. नगर परिषद, चरखी दादरी; 8. नगर निगम, गुरुग्राम; 9. नगर निगम, सोनीपत; 10. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल संख्या 1, अंबाला 11. भू-जल अन्वेषण जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल, रेवाड़ी; 12. जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी मंडल संख्या 2, हिसार; 13. लोक निर्माण विभाग, यांत्रिक मंडल, हिसार; और 14. राज्य चुनाव आयुक्त हरियाणा, पंचकुला।

चार्ट 1.4: प्रत्येक निविदा के लिए प्राप्त बोलियों की संख्या

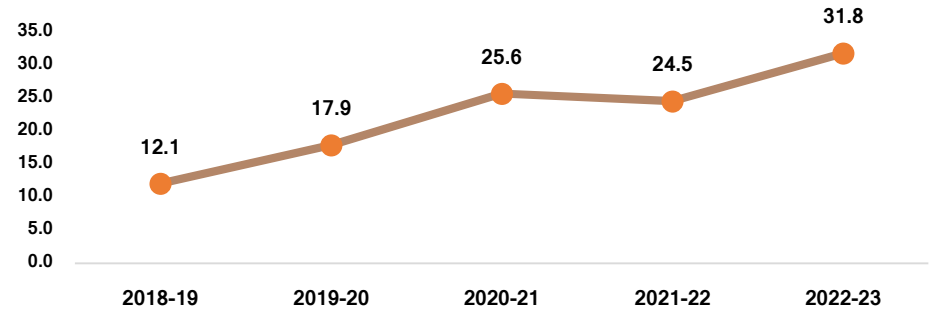


ई-प्रोक्योरमेंट पोर्टल के डेटा के विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि वैध बोलियां प्राप्त करने वाली 1,82,574 निविदाओं में से 95,384 (52 प्रतिशत) निविदाओं में केवल एक या दो बोलियां प्राप्त हुई, जो राज्य की निविदा प्रक्रिया में बोलीदाताओं की खराब भागीदारी और कम प्रतिस्पर्धा को दर्शाता है।

पोर्टल की प्रबंधन सूचना प्रणाली रिपोर्ट के अनुसार, वर्ष 2018-23 की अवधि के दौरान प्रति निविदा प्राप्त बोलियों की औसत संख्या के मामले में हरियाणा 28 राज्यों में 24वें स्थान पर रहा। इन 28 राज्यों में औसत बोलियां 1.66 से 6.03 प्रति निविदा के बीच रही। हरियाणा में प्रति निविदा औसत बोलियां 1.86 थी, जो कि 28 राज्यों के कुल औसत (2.77) से कम थी।

"निरस्त" या "पुनः आमंत्रित" की गई निविदाओं का अनुपात ई-प्रोक्योरमेंट के उपयोग की प्रभावशीलता को दर्शाने वाले मापदंडों में से एक है। डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि कुल 2,46,314 निविदाओं में से 58,736[46] (24.85 प्रतिशत) निविदाएं निरस्त की गई या पुनः निविदा निकाली गई। वर्ष 2018-23 के दौरान निरस्त/पुनः निविदा वाली निविदाओं के प्रतिशत में निरंतर वृद्धि हुई थी जैसा कि नीचे दिए गए चार्ट 1.5 में दर्शाया गया है:

चार्ट 1.5: कुल प्रकाशित निविदाओं की तुलना में निरस्त या पुनः आमंत्रित की गई निविदाओं की प्रतिशतता



आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि उसने विभागों को निर्देश जारी किए थे कि निविदाएं बोली लगाने की तिथि आरंभ होने से सात दिन पहले पब्लिक डोमेन में प्रकाशित

[46] कुल 27,724 निविदाओं के मामले में कोई भी बोली प्राप्त नहीं हुई तथा 13,957 निविदाओं के मामले में केवल एक ही बोली प्राप्त हुई।

की जाएं और बोली प्रस्तुत करने के लिए 30 दिनों/14 दिनों का समय दिया जाए, ताकि अधिकतम पात्र बोलीदाता निविदा प्रक्रिया में भाग ले सकें।

यह उत्तर आश्वस्त करने वाला नहीं है, क्योंकि निष्पक्ष भागीदारी सुनिश्चित करने के लिए बोली शुरू होने की तिथि से काफी पहले पब्लिक डोमेन में निविदाएं प्रकाशित करने के प्रावधान पहले से ही आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय के खरीद मैनुअल में शामिल थे।

1.10.7 आवंटित मूल्य और निविदा स्थिति से संबंधित डेटा विसंगतियां और प्रणालीगत कमियां

एक बोली निविदा प्रक्रिया कई चरणों से होकर गुजरती है, जिसमें डेटाबेस नवीनतम स्थिति को दर्ज करता है। वित्तीय पैकेट खोलने और स्वीकार किए जाने के बाद, बोलियां अनुबंध के आवंटन चरण में चली जाती हैं, जहां आवंटित होने पर उन्हें "स्वीकृत-अनुबंध आवंटन" या अस्वीकृत होने पर "अस्वीकृत-अनुबंध आवंटन" के रूप में चिह्नित किया जाता है। वास्तव में, आवंटित मूल्य केवल स्वीकृत बोलियों के लिए ही दर्ज किया जाना चाहिए। हालांकि, डेटा विश्लेषण से कई विसंगतियां ज्ञात हुई:

- 39 बोलियां जिन्हें "अस्वीकृत-अनुबंध आवंटन" के रूप में चिह्नित किया गया था, उनमें "आवंटित मूल्य" शामिल था, और "स्वीकृत-वित्त" स्थिति वाली छः बोलियां अनुबंध आवंटन अभिलेख में आवंटित मूल्य के साथ दर्शायी गई थी, जो डेटा रिकॉर्डिंग में संभावित त्रुटियों को दर्शाता है।
- 62 निविदाएं आवंटित की जा चुकी थी, लेकिन फिर भी उनकी स्थिति 'प्रकाशित' ही दर्ज थी। इसके अतिरिक्त, इनमें से सात निविदाओं के लिए आवंटित मूल्य भी दर्ज किया गया था। यह दर्शाता है कि प्रणाली द्वारा निविदा की स्थिति को अद्यतित नहीं किया जा सका, जिसके परिणामस्वरूप डेटा में विसंगतियां उत्पन्न हुई।
- डेटाबेस की विभिन्न तालिकाओं के मिलान पर यह पाया गया कि 82,923 अनुबंध आवंटन में से 31,402 (38 प्रतिशत) मामलों में दर्ज किया गया आवंटन मूल्य अनुबंध राशि से भिन्न था, जो डेटा में विसंगतियों को दर्शाता है। 26 निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की नमूना जांच के दौरान, चार निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों[47] से संबंधित 20 ऐसे मामले पाए गए जहां निविदा आमंत्रण प्राधिकरण द्वारा त्रुटिपूर्ण डेटा प्रविष्टि के कारण आवंटन मूल्य और अनुबंध मूल्य का मिलान नहीं हो रहा था। यह इन दोनों फील्ड के संबंध में, प्रणाली में सत्यापन नियंत्रण की कमी को इंगित करता है, जिसका समाधान किया जाना अपेक्षित था।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बताया (मई 2025) कि उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से प्रणाली में सुधार करने का अनुरोध किया था तथा इन समस्याओं के समाधान के लिए विभागों को सामान्य निर्देश भी जारी किए। हालांकि, अंतिम सुधारात्मक कार्रवाइयां प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2025)।

[47] 1. महानिदेशक राज्य परिवहन, हरियाणा, चंडीगढ़ 2. निदेशक, चिकित्सा शिक्षा एवं अनुसंधान, हरियाणा, पंचकुला 3. हरियाणा पुलिस हाउसिंग कॉर्पोरेशन लिमिटेड; और 4. कार्यकारी अभियंता, विद्युत मंडल, हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण, पंचकुला।

1.10.8 अनुबंध डेटा में कमियां

डेटा विश्लेषण से कई ऐसी कमियां ज्ञात हुई, जिनके कारण अनुबंध डेटा में विसंगतियां उत्पन्न हुई, जिनका विवरण नीचे दिया गया है, यह स्थिति निर्णय संबंधी जोखिम पैदा कर सकती है, क्योंकि त्रुटिपूर्ण डेटा के आधार पर लिए गए निर्णय दोषपूर्ण हो सकते हैं। कुल 2,33,316 अनुबंधों में से 8,071 अनुबंधों का निविदा मूल्य गलत तरीके से शून्य दर्ज किया गया, जबकि इस तरह का मूल्य केवल दर और सूचीबद्ध अनुबंधों के लिए ही लागू होता है।

- इसी प्रकार, वित्तीय अभिलेखों में विसंगतियों के परिणामस्वरूप, दर और सूचीबद्ध अनुबंधों को छोड़कर, 111 निविदाओं में आवंटित मूल्य को त्रुटिपूर्ण रूप से शून्य, 739 निविदाओं में एक, और 3,127 निविदाओं में दो से 1,000 के मध्य दर्ज किया गया था।
- 12,651 निविदाओं को वस्तुओं, सेवाओं या कार्यों की श्रेणी के अंतर्गत गलत तरीके से वर्गीकृत किया गया था।
- 306 'दर अनुबंध' और 157 सूचीबद्ध निविदाओं को 'निविदा' के रूप में दर्ज किया गया था, जबकि इसके लिए 'दर अनुबंध' या 'सूचीबद्धीकरण' की अलग श्रेणी उपलब्ध थी।
- 3,886 मामलों में बोलीदाताओं द्वारा अनिवार्य तकनीकी/वित्तीय बोली दस्तावेजों को अपलोड करने की तिथि, बोली प्रस्तुत करने की अंतिम तिथि के पश्चात् की पाई गई, जिनमें से 1,115 मामलों में वास्तव में अनुबंध प्रदान कर दिए गए थे।

इन कमियों के परिणामस्वरूप प्रबंधन सूचना प्रणाली रिपोर्टिंग गलत हुई और रिकॉर्ड/दस्तावेजों को समय पर अपलोड नहीं किया गया, जो आंतरिक या आवश्यक नियंत्रणों की कमी को उजागर करता है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अवगत कराया (मई 2025) कि उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से पोर्टल पर नई सुविधाओं के संबंध में उपयोगकर्ताओं के लिए मासिक सत्र आयोजित करने का अनुरोध (मई 2025) किया था।

1.10.9 निविदा दस्तावेजों तक सीमित सार्वजनिक पहुंच

पोर्टल, पब्लिक को निविदा की स्थिति देखने और विभिन्न रिपोर्टों तक पहुंचने की अनुमति देता है, जिसमें प्रारंभिक सारांश, मूल्यांकन सारांश, बिलों की मात्रा तुलनात्मक चार्ट, और अनुबंध आवंटन विवरण शामिल हैं, जो पारदर्शिता सुनिश्चित करता है। हालांकि, कार्य के दायरे और विस्तृत विवरण वाले निविदा दस्तावेज केवल प्रकाशन की तिथि से लेकर दस्तावेज डाउनलोड/बिक्री की अंतिम तिथि तक ही देखने और डाउनलोड करने के लिए उपलब्ध थे।

यह प्रतिबंध, पब्लिक और इच्छुक बोलीदाताओं को परियोजनाओं की प्रगति पर नजर रखने अथवा निविदा विनिर्देशों के साथ परिणामों की तुलना करने से रोकता है। चूंकि ये दस्तावेज एक बार प्रकाशित होने के बाद गैर-संवेदनशील हो जाते हैं, अतः इनकी पहुंच को सीमित करना पोर्टल के पारदर्शिता के मूल उद्देश्य को विफल करता है। एक पूर्णतः पारदर्शी प्रणाली को ऐसी गैर-संवेदनशील जानकारी तक पब्लिक की अप्रतिबंधित पहुंच सुनिश्चित करनी चाहिए।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और सूचित किया (मई 2025) कि उसने निविदा दस्तावेजों तक स्थायी पहुंच सक्षम करने के लिए पोर्टल में संशोधन हेतु राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध किया था (मई 2025)।

1.11 प्रणाली में वित्तीय नियमों से संबंधित अनुपालन

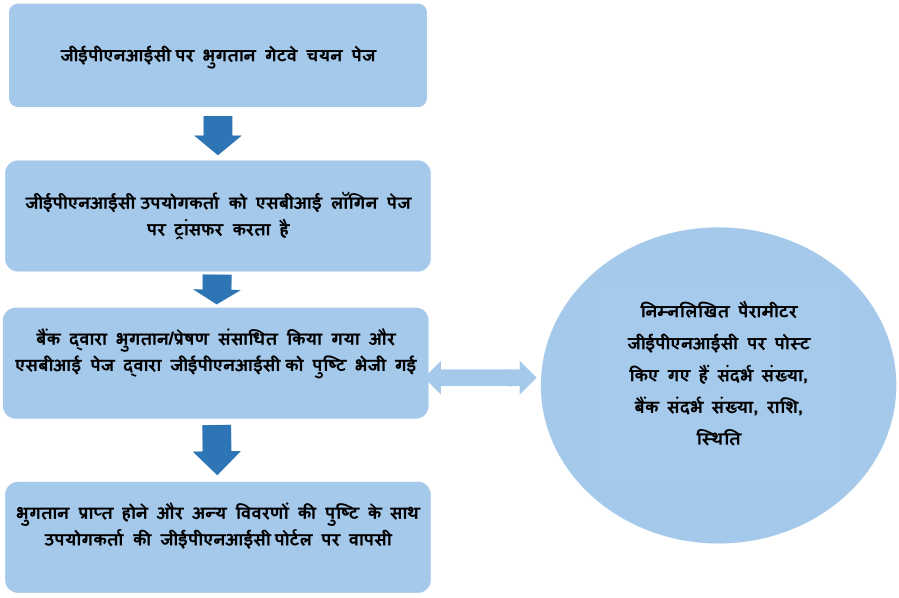
फीस एवं बयाना राशि के संबंध में वित्तीय नियमों का गैर-अनुपालन पाया गया क्योंकि राशियों को सही से अंतरित/समायोजित नहीं किया गया था, गलत तरीके से वापस कर दिया गया था या वापस नहीं किया गया था अथवा फीस की कम या अधिक वसूली, गैर-समाधान और सरकार को वस्तु एवं सेवा कर नहीं लगाने / प्रेषित नहीं करने के संबंध में भी मामले पाए गए।

लेखापरीक्षा जांच में ई-प्रोक्योरमेंट से संबंधित वित्तीय लेनदेन में महत्वपूर्ण अनियमितताएं और विसंगतियां ज्ञात हुई। विशेष रूप से, लेखापरीक्षा ने पूल खातों के गैर-समाधान, वस्तु एवं सेवा कर संग्रह में अनियमितताओं, और बोलीदाताओं को राशियों की वापसी में विसंगतियों को नोट किया। ये चूक प्रभावी आंतरिक नियंत्रणों और निरीक्षण की कमी को दर्शाते हैं, जिससे संभावित वित्तीय नुकसान और ई-प्रोक्योरमेंट प्रक्रिया की विश्वसनीयता कमजोर हो सकती है, जिसकी चर्चा नीचे की गई है:

1.11.1 पूल खाते का गैर-समाधान

निम्नलिखित फ्लोचार्ट (चार्ट 1.6) राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के माध्यम से सभी प्रकार के भुगतान प्राप्त करने और प्रेषित करने वाले बैंकिंग पोर्टल के सिंक्रनाइज को दर्शाता है।

चार्ट 1.6: बैंकिंग पोर्टल का सिंक्रनाइजेशन



आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय और पूल खाते का रखरखाव करने वाले नोडल बैंक के बीच हुए करार के अनुसार, नोडल बैंक द्वारा समाधान उद्देश्य के लिए आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय को एक निर्दिष्ट प्रारूप में लेनदेन की मासिक रिपोर्ट प्रदान की जानी थी। हालांकि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि ऐसी रिपोर्ट न तो नोडल बैंक द्वारा प्रदान की गई और न ही आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय द्वारा मांगी गई। इसके अलावा, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय द्वारा पूल खाते का मैन्युअल समाधान नहीं किया गया था। जनवरी 2019 से अगस्त 2022 के दौरान बैंक विवरण की पोर्टल डेटा के साथ तुलना से पता चला कि बैंक के अनुसार कुल निकासी और

पोर्टल के अनुसार कुल निकासी के बीच का अंतर कुल ₹ 127.45 करोड़[48] था। इसी तरह, बैंक के अनुसार कुल जमा और पोर्टल के अनुसार कुल जमा के बीच का अंतर कुल ₹ 41.54 करोड़[49] था। वर्ष 2019-23 के दौरान ₹ 22.46 करोड़ की ब्याज राशि पूल खाते में जमा की गई थी, जिसे सरकारी खाते में अंतरित किया जाना अनिवार्य था। हालांकि, यह राशि सरकारी खाते में भेजने के बजाय पूल खाते में ही पड़ी रही।

इसके अतिरिक्त, बैंक द्वारा प्रदान किए गए पूल खाते के लेन-देन डेटा के विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि कुछ लेन-देन रिफंड प्रक्रिया के दौरान, राशि को सीधे लक्षित खाते में भेजने के बजाय पहले नौ मध्यवर्ती खातों में अंतरित किया गया था। अतः, लेखापरीक्षा द्वारा इन अंतरणों की वैधता सुनिश्चित नहीं की जा सकी, क्योंकि निधियों का प्रेषण सीधे लाभार्थी के खाते में न करके मध्यवर्ती खातों के माध्यम से किया गया था।

इसके अतिरिक्त, पोर्टल द्वारा क्रमशः ₹ 83.39 करोड़ की रिफंड फीस और ₹ 6.73 करोड़ के निपटान की प्रक्रिया शुरू की गई थी, लेकिन ये लेन-देन विफल हो गए या बैंक से कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई। इस प्रकार, प्रणाली उन लेन-देन की अंतिम स्थिति बताने में विफल रही जिनमें कोई प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं हुई थी। पूल खाते से बोलीदाताओं को ₹ 83.39 करोड़ का रिफंड अभी भी लंबित था, और इन मामलों के लंबित रहने की अवधि एक माह से 30 माह (मई 2023 तक) के मध्य थी।

पोर्टल पर पूल खाते के मिलान के लिए किसी तंत्र के अभाव और आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय द्वारा ऑफलाइन माध्यम से भी इसका मिलान न किए जाने के कारण, निकासी में ₹ 127.45 करोड़ और जमा में ₹ 41.54 करोड़ का अस्पष्ट अंतर पाया गया। इस प्रकार के मिलान के अभाव में, यदि कोई अनधिकृत/अनपेक्षित निकासी हुई है, तो उसका पता नहीं चल पाएगा, जो संगठन अर्थात आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय में कमजोर आंतरिक नियंत्रण को दर्शाता है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में इस अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया।

1.11.2 ऑफलाइन माध्यम से प्राप्त सेवा फीस का मिलान न किया जाना

बोलीदाताओं से फीस (निविदा दस्तावेज फीस, ई-सेवा फीस, और बयाना राशि) स्वीकार करने के लिए फरवरी 2019 में प्रणाली में ऑनलाइन भुगतान का प्रावधान जोड़ा गया था, और सभी निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को दिसंबर 2019 तक ऑनलाइन भुगतान प्रणाली के साथ सिंक्रनाइज किया जाना था। ऑनलाइन भुगतान के साथ निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों के सिंक्रनाइज होने तक, ऑफलाइन माध्यम से ₹ 6.53 करोड़[50] की सेवा फीस प्राप्त की गई थी, परंतु इस राशि का न तो मिलान किया गया और न ही इसे ई-गवर्नेंस हेतु सूचना प्रौद्योगिकी पहल की सोसायटी निधि (आई.टी. सोसायटी) को अंतरित किया गया। इसके परिणामस्वरूप, लेखापरीक्षा द्वारा इन अंतरणों की सटीकता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

---

48 ₹ 3,361.51 करोड़ (बैंक) - ₹ 3,234.06 करोड़ (पोर्टल)

49 ₹ 3,619.16 करोड़ (बैंक) - ₹ 3,577.62 करोड़ (पोर्टल)

50 सभी भुगतानों जैसे बयाना राशि, निविदा फीस एवं सेवा फीस में से, केवल सेवा फीस को सूचना प्रौद्योगिकी पहल की सोसायटी निधि में जमा किया जाना था।

नगर निगम, सोनीपत में दो निविदाओं[51] की नमूना जांच के दौरान पाया गया कि ऑफलाइन माध्यम से ₹ 33,040[52] की सेवा फीस प्राप्त की गई थी (अगस्त, सितंबर 2019), लेकिन इसे सूचना प्रौद्योगिकी सोसायटी के खाते में क्रेडिट नहीं किया गया था।

इस प्रकार, ₹ 6.53 करोड़ की निधियों का मिलान और अंतरण न किए जाने के परिणामस्वरूप निधि प्रबंधन में पारदर्शिता की कमी हुई।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने इस लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया (जून 2025) और सूचित किया कि उसने सूचना प्रौद्योगिकी सोसायटी से आवश्यक कार्रवाई करने तथा उसके द्वारा प्राप्त ऑफलाइन फीस के संबंध में अपेक्षित जानकारी प्रदान करने का अनुरोध किया था (मई 2025)।

1.11.3 वस्तु एवं सेवा कर के उद्ग्रहण, संग्रहण और प्रेषण से संबंधित अनियमितताएं

निविदा दस्तावेज की बिक्री और ई-सेवाओं को सेवाओं की आपूर्ति के रूप में वर्गीकृत किया गया है और ये 18 प्रतिशत की दर से कर योग्य हैं। लेखापरीक्षा के दौरान वस्तु एवं सेवा कर अधिनियम, 2017 के अनुपालन से संबंधित पाई गई अनियमितताओं का विवरण नीचे दिया गया है:

- वस्तु एवं सेवा कर अधिनियम, 2017 की धारा 31 के तहत अनिवार्य होने के बावजूद, पोर्टल में कर इनवॉइस जनरेट करने का कोई प्रावधान नहीं है, जो कि वैधानिक उल्लंघन की श्रेणी में आता है।
- ई-सेवा फीस पर बोलीदाताओं से ₹ 6.68 करोड़[53] की वस्तु एवं सेवा कर राशि संगृहीत की गई थी, फिर भी वस्तु एवं सेवा कर राशि को सरकार को आगे प्रेषण करने से संबंधित रिकॉर्ड लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए, जिसके अभाव में यह सत्यापित नहीं किया जा सका कि राशि सरकार के पास जमा की गई थी या नहीं।
- पोर्टल पर ₹ 79.34 करोड़ की निविदा दस्तावेज फीस राशि संगृहीत की गई थी, लेकिन इसमें वस्तु एवं सेवा कर घटक के संबंध में कोई स्पष्टता नहीं थी। इस प्रकार, निविदा दस्तावेज फीस को वस्तु एवं सेवा कर सहित मानते हुए, ₹ 12.1 करोड़ की वस्तु एवं सेवा कर राशि सरकार को भुगतान की जानी थी। हालांकि, सरकार को वस्तु एवं सेवा कर के अग्रेषण प्रेषण से संबंधित कोई भी अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया।

चूंकि, आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय/निविदा आमंत्रण प्राधिकरण द्वारा वस्तु एवं सेवा कर प्रेषण से संबंधित अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए, इसलिए उपर्युक्त बताई गई संभावित कर चोरी के जोखिम को नकारा नहीं जा सका।

चूंकि प्रणाली में वस्तु एवं सेवा कर संग्रह और प्रेषण को दर्ज करने और उसकी निगरानी करने के लिए आवश्यक प्रावधानों का अभाव है, यह सांविधिक आवश्यकताओं के अनुपालन को

---

51 2019_HRY_93283_1, 2019_HRY_100900_1

52 1180 x 28 बोलीदाता।

53 ₹ 6.68 करोड़ (3,71,125 बोलियां * ₹ 180 प्रति बोली वस्तु एवं सेवा कर, जिसकी गणना ₹ 1,000 प्रोसेसिंग फीस के 18% के रूप में की गई) [3,31,030 बोलियां जहां बयाना राशि विभागों को अंतरित कर दी गई थी + 40,095 ऑफलाइन बयाना राशि बोलियां] ।

कमजोर करती है और कर अपवंचन एवं उसके परिणामस्वरूप उत्पन्न होने वाली वित्तीय देनदारियों के जोखिम को बढ़ाती है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में इस लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया।

1.11.4 पोर्टल के अद्यतित न होने के कारण निधियों का अवरोधन

प्रत्येक बोलीदाता को बोली प्रस्तुत करने के साथ बयाना राशि प्रस्तुत करना अपेक्षित है, जो बोली की अस्वीकृति (तकनीकी/वित्तीय) की जानकारी पोर्टल पर पोस्ट होने के बाद असफल बोलीदाता को वापस कर दी जाती है। लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा पोर्टल को अद्यतित न किए जाने के कारण, ₹ 84.92 करोड़ की निधियां पूल खाते में ही पड़ी रही। इसका विवरण निम्नानुसार है:

- निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा 1,059 निविदाओं का प्रारंभिक सारांश पोर्टल पर अपलोड नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, 1,671 बोलीदाताओं की ₹ 13.17 करोड़ की बयाना राशि पूल खाते में ही पड़ी रही।
- निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा पोर्टल पर 8,378 निविदाओं की स्थिति को अस्वीकृत या चयनित बोलीदाताओं को दर्शाने हेतु अद्यतित नहीं किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, 13,105 बोलीदाताओं की ₹ 71.75 करोड़ की बयाना राशि भी पूल खाते में ही पड़ी रही। लोक निर्माण विभाग (मैकेनिकल मंडल), हिसार और जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग (भू-जल अन्वेषण), रेवाड़ी ने (सितंबर-अक्तूबर 2024) इस अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बयाना राशि को समायोजित कर दिया; जबकि लोक निर्माण विभाग (प्रांतीय मंडल-1), सिरसा ने (अगस्त 2024) यह बताया कि बयाना राशि पूल खाते में नहीं पड़ी थी। हालांकि, लेखापरीक्षा ने सत्यापित किया कि बयाना राशि अभी भी पूल खाते में ही उपलब्ध थी।
- 2,027 निविदाओं की स्थिति पोर्टल पर "खोले जाने हेतु" दर्शायी गई थी। परिणामस्वरूप, इन निविदाओं में 3,585 बोलीदाताओं की ₹ 87.85 लाख की कुल निविदा दस्तावेज फीस और ई-सेवा फीस की राशि पांच से 46 महीनों की अवधि के लिए पूल खाते में ही पड़ी रही।
- पोर्टल द्वारा 57 अमान्य बोलियों[54] के लिए ₹ 20.03 लाख की बयाना राशि का रिफंड शुरू नहीं किया गया था। इसके कारणों को भी पोर्टल पर दर्ज नहीं किया गया था।
- 2,32,140 असफल बोलीदाताओं में से 1,95,483 बोलीदाताओं की बयाना राशि निविदा खुलने के 90 दिनों के भीतर रिफंड कर दी गई थी, जबकि शेष 36,657 बोलीदाताओं की ₹ 520.26 करोड़ की बयाना राशि 90 दिनों से लेकर दो वर्ष से अधिक की अवधि के पश्चात रिफंड की गई।
- 24,324 सफल बोलीदाताओं की ₹ 249.24 करोड़ की बयाना राशि संबंधित विभागों को 90 दिनों से अधिक की देरी से अंतरित की गई।

[54] जहां उचित दस्तावेज संलग्न नहीं किए गए थे, अंतिम प्रस्तुतिकरण निष्पादित नहीं किया गया था, इत्यादि।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि विलंब का मुख्य कारण निविदाओं का मैनुअल मूल्यांकन था, जिसके कारण पोर्टल पर संबंधित विवरणों को अद्यतन करने में विलंब हुआ। इस प्रकार, प्रणाली-जनरेटेड वर्कफ्लो के बजाय मैनुअल प्रक्रियाओं पर निर्भरता के कारण चरण-वार अद्यतनीकरण में देरी हुई, जिसके परिणामस्वरूप बयाना राशि के विलंबित/गैर-रिफंड के कारण निधियों का अवरोधन हुआ।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने (मई 2025) बताया कि उसने तकनीकी निविदा खोलने/ तकनीकी मूल्यांकन/वित्तीय निविदा खोलने/वित्तीय मूल्यांकन/अनुबंध आवंटन/निरस्तीकरण और पुन: निविदा आदि को अपलोड करने के संबंध में सभी विभागों को निर्देश जारी (मई 2025) कर दिए थे।

यह उत्तर मैनुअल प्रक्रिया पर निर्भरता के संबंध में लेखापरीक्षा की उस मुख्य टिप्पणी का समाधान नहीं करता है, जिसके कारण निधियों को अंतरित नहीं किया जा सका।

1.11.5 बयाना राशि, निविदा दस्तावेज फीस और ई-सेवा फीस का प्रबंधन

निविदा दस्तावेजों के अनुसार, बोलीदाताओं को बोली प्रस्तुत करने के समय निविदा फीस, ई-सेवा फीस, और बयाना राशि का भुगतान करना अपेक्षित था।

बयाना राशि अस्वीकृत बोलीदाताओं को रिफंड की जानी थी, जबकि निविदा दस्तावेज फीस और ई-सेवा फीस गैर-रिफंड योग्य थी। निविदा फीस और ई-सेवा फीस को निविदा खुलने और पोर्टल पर प्रारंभिक सारांश अपलोड होने के बाद क्रमशः निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों/विभाग के बैंक खाते और ई-गवर्नेंस खाते (आई.टी. सोसाइटी) के लिए सूचना प्रौद्योगिकी पहल की सोसायटी निधि में अंतरित किया जाना था। हरियाणा सरकार ने भारतीय स्टेट बैंक को राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली पोर्टल के लिए ऑनबोर्डेड बैंक के रूप में नियुक्त करने का निर्णय लिया (जनवरी 2019) और शुरुआत में सभी फीस के अस्थायी अवरोधन के लिए एक पूल खाते के रूप में बचत खाता खोला गया।

किसी भी स्तर के मूल्यांकन में बोलीदाता की अस्वीकृति की स्थिति अद्यतित होते ही उसे बयाना राशि रिफंड करने की प्रक्रिया तुरंत प्रारंभ हो जाती है। वहीं, जिन सफल बोलीदाताओं को निविदा आवंटित की जाती है, उनकी बयाना राशि पोर्टल पर अनुबंध आवंटन के विवरण का अद्यतन होते ही संबंधित विभाग/निविदा आमंत्रण प्राधिकरण के बैंक खाते में जमा कर दी जाती है।

लेखापरीक्षा में बयाना राशि, निविदा दस्तावेज फीस और ई-सेवा फीस के प्रबंधन से संबंधित कई अनियमितताएं पाई गई, जिनका विस्तृत विवरण अनुवर्ती अनुच्छेदों में दिया गया है:

1.11.5.1 त्रुटिपूर्ण रिफंड के कारण हुई हानि

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि पोर्टल में नियंत्रणों के लागू न होने के कारण 51,250 बोलीदाताओं के ₹ 19.71 करोड़[55] की गैर-वापसी योग्य निविदा दस्तावेज फीस/ई-सेवा फीस को पोर्टल द्वारा रिफंड कर दिया गया था, जिसका विस्तृत विवरण ***तालिका 1.8*** में दिया गया है:

[55] कुल ₹ 20.17 करोड़ के जारी किए गए रिफंड में से ₹ 0.46 करोड़ का रिफंड निष्फल रहा और 2 मई 2023 तक पूल खाते में ही लंबित रहा।

तालिका 1.8: निविदा/ई-सेवा फीस के रिफंड को दर्शाने वाला विवरण

रिफंड का प्रकार	निविदाओं की संख्या	बोलियों की संख्या	रिफंड की गई राशि (₹ करोड़ में)	विफल राशि (₹ करोड़ में)	कारण/उत्तरदायित्व
निविदा खोले बिना	11,354	17,429	5.59	0.09	प्रणाली में बिना खोले निरस्त की गई निविदाओं के मामले में रिफंड को रोकने की कोई कार्यक्षमता नहीं थी।
निविदा खोलने के बाद	7,618	20,599	8.85	0.13	निविदा खुलने के बाद निरस्त या पुनः निविदा की गई निविदाओं के मामले में बोलीदाताओं को रिफंड रोकने के लिए प्रणाली में कोई कार्यक्षमता उपलब्ध नहीं थी।
अमान्य बोलियों के लिए	11,252	13,222	5.27	0.23	अमान्य बोलियों के मामले में रिफंड को प्रतिबंधित करने के लिए प्रणाली में कोई कार्यक्षमता नहीं थी।
कुल	**30,224**	**51,250**	**19.71**	**0.46**	

प्रणाली में यह सुनिश्चित करने के लिए अपेक्षित नियंत्रण नहीं थे कि निविदा फीस/ई-सेवा फीस को रोककर रखा जाए और उन्हें रिफंड न किया जाए। इस प्रकार, पोर्टल में नियंत्रणों के गैर-प्रवर्तन या लेनदेन के गलत बिंदु पर नियंत्रण निर्धारित करने के कारण ₹ 19.71 करोड़ की हानि हुई, बावजूद इसके कि आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने जनवरी 2020 से जून 2020 के बीच राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से ऐसे नियंत्रणों को लागू करने के लिए तीन बार अनुरोध किया था।

एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने इस लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया।

1.11.5.2 ई-सेवा फीस की अवसूली/कम वसूली/अधिक वसूली

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने (जून 2019) राज्य सरकार के अंतर्गत सभी विभागों, बोर्डों, निगमों, संघों और रजिस्ट्रारों को पोर्टल के संचालन और रखरखाव की लागत को पूरा करने के लिए प्रत्येक बोलीदाता से भागीदारी हेतु ₹ 1,000 ई-सेवा फीस वसूलने का निर्देश दिया था। लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि पोर्टल में इसके अनुरूप प्रावधान शामिल नहीं किए गए थे और निविदा आमंत्रण प्राधिकरण भी 1,707 निविदाओं में 4,456 बोलीदाताओं से ई-सेवा फीस वसूलने में विफल रहे, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 52.58 लाख की गैर-वसूली हुई। इसके अतिरिक्त, 121 निविदाओं में निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों ने ₹ 11 से ₹ 750 के बीच ई-सेवा फीस दर्ज की, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 1.98 लाख की कम प्राप्ति हुई।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों ने 532 बोलीदाताओं से ₹ 1,188 से ₹ 11,800 के बीच ई-सेवा फीस वसूली, जो कि ₹ 1,180[56] की निर्धारित फीस से अधिक थी। इसके परिणामस्वरूप ₹ 5.63 लाख की अधिक सेवा फीस वसूली गई। ई-सेवा फीस की अवसूली/कम वसूली/अधिक वसूली पोर्टल में व्यावसायिक नियमों की गैर-मैपिंग को दर्शाता है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बताया (मई 2025) कि उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र को ई-सेवा फीस ₹ 1,000 निर्धारित करने

[56] फीस: ₹ 1,000 + वस्तु एवं सेवा कर: ₹ 180 (₹ 1,000 का 18 प्रतिशत)।

के लिए निर्देशित किया था (मई 2025), ताकि भविष्य में कोई भी निविदा निर्धारित फीस के बिना प्रकाशित न हो सके।

1.11.5.3 प्रभारित निविदा दस्तावेज फीस में विसंगतियां

विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना के अनुसार, राज्य में सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यम के रूप में पंजीकृत फर्मों को छोड़कर अन्य सभी बोलीदाताओं से निविदा दस्तावेज फीस प्रभारित की जानी थी। इसके अतिरिक्त, उन बोलीदाताओं से कोई निविदा फीस प्रभारित नहीं की जानी थी, जिन्होंने एकल निविदा प्राप्त होने या एकल बोलीदाता के पात्र होने के कारण निविदा के पुन: आमंत्रण पर फिर से अपनी निविदा प्रस्तुत की हो।

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि निविदा फीस से संबंधित व्यावसायिक नियमों को पोर्टल में मैप नहीं किया गया था और बोलीदाता/निविदा के प्रकार पर ध्यान दिए बिना, 2,536 निविदाओं में निविदा दस्तावेज फीस ₹ शून्य, 289 निविदाओं में ₹ एक तथा 19 निविदाओं में ₹ दो से ₹ 10 के बीच निर्धारित की गई थी। इसके अतिरिक्त, एक निविदा[57] के मामले में ₹ 24.50 लाख (निविदा मूल्य का दो प्रतिशत) की निविदा फीस निर्धारित की गई थी, जो कि अत्यधिक थी।

इस प्रकार, अपेक्षित व्यावसायिक नियमों की मैपिंग न होने के कारण, 2,845 निविदाओं में गलत फीस प्रभारित की गई और एक निविदा में बोलीदाताओं से ₹ 24.50 लाख की फीस अनुचित रूप से मांगी गई। यह भी उल्लेखनीय है कि आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय, हरियाणा सरकार के दिनांक 27 अक्तूबर 2016 के आदेश के तहत अपनी परिकल्पित भूमिका के अनुसार सॉफ्टवेयर में परिवर्तन हेतु औपचारिक अनुरोध करने में विफल रहा।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में इस लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया।

1.11.5.4 बयाना राशि/निविदा फीस की गणना हेतु कार्यक्षमता का अभाव

जब बोलीदाता किसी निविदा में भाग लेते हैं, तो उनसे अपनी पात्रता के अनुसार निविदा फीस और बयाना राशि का भुगतान करना अपेक्षित होता है, परंतु प्रणाली, छूट पात्रता के आधार पर निविदा फीस या बयाना राशि की गणना नहीं करती है।

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि 590 निविदाओं में 701 बोलीदाताओं को कम या शून्य निविदा फीस/बयाना राशि प्रस्तुत करने के कारण अस्वीकृत कर दिया गया था। चार निविदाओं[58] में पांच बोलीदाताओं[59] की नमूनों जांच की गई और पाया गया कि उनकी बोलियां अपर्याप्त फीस के कारण निरस्त कर दी गई थीं, जबकि इस फीस की गणना प्रणाली द्वारा की जानी चाहिए थी।

---

57 निविदा संख्या 2020_HRY_153037_10

58 (i) 2022_HRY_214471_1, (ii) 2022_HRY_226761_1, (iii) 2022_HBC_238147_1 एवं (iv) 2021_HBC_199740_1

59 (i) मैसर्स ए बी कंस्ट्रक्शंस, (ii) मैसर्स श्याम सुंदर गवर्नमेंट कॉन्ट्रैक्टर, (iii) डायनेमिक एज सॉल्यूशन, (iv) जुपिटर इलेक्ट्रॉनिक्स एंड टेलीकॉम सिस्टम्स और (v) एस एंड एम इंडस्ट्रियल वॉल्व्स लिमिटेड।

इसके अतिरिक्त, चयनित इकाइयों की लेखापरीक्षा से यह ज्ञात हुआ कि निविदा मूल्य के आधार पर फीस गणना के नियमों की मैपिंग न होने के कारण चार इकाइयों[60] ने निविदा दस्तावेज फीस के रूप में ₹ 6.38 लाख की अल्प-वसूली की, जो अनुपालन में चूक और राजस्व की हानि को दर्शाता है।

यह पाया गया कि हरियाणा सरकार ने निविदा फीस और बयाना राशि के भुगतान के संबंध में हरियाणा में स्थित सूक्ष्म, लघु एवं मध्यम उद्यमों, खादी ग्रामोद्योग और श्रम एवं निर्माण समितियों को छूट प्रदान करने के निर्देश जारी किए थे। इसके अतिरिक्त, हरियाणा इंजीनियरिंग वर्क्स पोर्टल (एच.ई.डब्ल्यू.पी.) पर पंजीकृत बोलीदाता भी बयाना राशि में छूट के पात्र थे, बशर्ते वे अन्य पात्रता मानदंडों को पूरा करते हों। हालांकि, प्रणाली में निविदा राशि और निविदा फीस के व्यावसायिक नियमों को मैप नहीं किया गया था, क्योंकि यह छूट की पात्रता के आधार पर बोलीदाताओं के लिए बयाना राशि और निविदा फीस की गणना नहीं करती थी और बोलीदाताओं के पास पात्रता न होने पर भी छूट का दावा करने का विवेकाधिकार था।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बताया (मई 2025) कि इस मामले को उच्च स्तर के साथ-साथ राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र प्राधिकारियों के समक्ष भी उठाया जाएगा।

1.11.6 बयाना राशि की अनियमित जब्ती या प्रतिधारण

हरियाणा लोक निर्माण विभाग कोड के पैरा 13.8.2 के अनुसार यदि बोलीदाता बोली की वैधता अवधि के दौरान अपनी बोली वापस लेता है, स्वीकृति पत्र जारी होने के बाद अनुबंध पर हस्ताक्षर करने से इनकार करता है, या निष्पादन प्रतिभूति प्रस्तुत करने में विफल रहता है तो बोलीदाता की बयाना राशि जब्त कर ली जाएगी। हालांकि, अभिलेखों के नमूना जांच से यह ज्ञात हुआ कि निम्नलिखित मामलों में हरियाणा लोक निर्माण विभाग कोड के उक्त प्रावधान का अनुपालन नहीं किया गया था:

(i) पांच बोलीदाताओं[61] ने निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों से उनकी बोली पर विचार न करने का अनुरोध किया था। हालांकि, निविदा खुलने के बाद बोलियों को वापस लेने की प्रविष्टि करने हेतु पोर्टल पर व्यवस्थित प्रक्रिया के अभाव के कारण, उनकी ₹ 1.98 लाख की बयाना राशि रिफंड कर दी गई ***(परिशिष्ट 1.7)***। हरियाणा वन विकास निगम, कुरुक्षेत्र ने (सितंबर 2024) इस अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और ₹ 20,000 की बयाना राशि की वसूली कर ली गई।

(ii) लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें), प्रांतीय मंडल रेवाड़ी में 17 निविदाएं ***(परिशिष्ट 1.8)*** पोर्टल पर एक साथ एल1 और एल2 बोलीदाताओं को आवंटित दर्शायी गई थी, और इस प्रकार विभाग द्वारा दोनों बोलीदाताओं की बयाना राशि को प्रतिधारित कर लिया गया था। हालांकि, भौतिक फाइलों की संवीक्षा करने पर यह पाया गया कि निविदाएं केवल

---

60 (i) जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, अंबाला मंडल-1 (₹ 3.01 लाख), (ii) जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, मंडल-2 हिसार (₹ 14,000), (iii) जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, मंडी डबवाली (₹ 55,000) और (iv) नगर निगम करनाल (₹ 2.68 लाख)।

61 राधा कृष्ण एंटरप्राइजेज (2022_HBC_249732_1), प्रकाश पंप इंजीनियर्स (2021_HRY_172826_1), श्री संदीप कुमार कांट्रेक्टर (2022_HRY_221420_1 और 2022_HRY_221422_1), सुदेश कोऑपरेटिव लेबर कंस्ट्रक्शन सोसाइटी लिमिटेड, सोनीपत (2023_HRY_252639) और कलतर सिंह (2020_HRY_142688_1)

एल1 बोलीदाता को आवंटित की गई थी। अतः, एल2 बोलीदाताओं की ₹ 35.27 लाख की बयाना राशि रिफंड की जानी थी, लेकिन उसे प्रतिधारित कर लिया गया। लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सड़कें), प्रांतीय मंडल रेवाड़ी ने बताया (जुलाई 2025) कि एल2 की बयाना राशि निविदा दस्तावेजों की आवश्यकता के अनुसार प्रतिधारित की गई थी, ताकि एल1 द्वारा कार्य शुरू करने में विफल रहने की स्थिति में एल2 को वार्ता के लिए बुलाया जा सके। विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि निविदा दस्तावेजों में यह निर्धारित किया गया था कि असफल बोलीदाताओं की बयाना राशि 45 दिनों के भीतर वापस कर दी जानी चाहिए।

प्रणाली द्वारा बोलीदाताओं द्वारा बोलियां वापस लेने, निविदाएं आवंटित करने और प्रणाली के माध्यम से अनुबंध आवंटन जारी करने की प्रक्रिया सुनिश्चित नहीं की गई और ये गतिविधियां राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली के बाहर की गई, जिसके परिणामस्वरूप उपर्युक्त चूक हुई। इससे ई-निविदा प्रणाली में विश्वसनीयता कम होती है और प्रतिस्पर्धा हतोत्साहित होती है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि बोलीदाताओं की बयाना राशि जब्त करने का प्रावधान पोर्टल पर उपलब्ध है और यह भी बताया कि 17 निविदाओं की जांच का मामला लोक निर्माण विभाग के साथ उठाया गया है। हालांकि, एग्जिट मीटिंग (जून 2025) के दौरान यह बताया गया कि यह मामला निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों से संबंधित था।

यह उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय, नोडल एजेंसी होने के नाते, इस तरह की कमियों को रोकने के लिए पोर्टल के भीतर आरंभ से अंत की पूरी प्रक्रिया सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी था। इसके अतिरिक्त, निविदा आमंत्रण प्राधिकरण (लोक निर्माण विभाग) से उत्तर की प्रतीक्षा थी (दिसंबर 2025)।

1.11.7 बोलीदाताओं को वापस की गई राशि में विसंगतियां

प्रणाली में, प्राप्ति और रिफंड के लेनदेन को सत्यापित करने के लिए आवश्यक नियंत्रणों का अभाव है, जिसके परिणामस्वरूप असंगत और अनधिकृत रिफंड हुआ। ये कमियां कमजोर वित्तीय नियंत्रण की ओर संकेत करती हैं और राजस्व लीकेज एवं गलत रिपोर्टिंग के जोखिम को बढ़ाती हैं। डेटा विश्लेषण से बोलीदाताओं द्वारा प्रेषित राशियों और भुगतान की गई फीस में विसंगतियां पाई गई, जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

- 36 बोलियों में, जहां निविदा दस्तावेज/ई-सेवा फीस के रूप में केवल ₹ 0.42 लाख प्राप्त हुए थे, ₹ 18.12 लाख के अतिरिक्त प्रेषण के साथ ₹ 18.54 लाख प्रेषित/रिफंड दर्शाए गए, इसके अलावा, 10 मामलों में ₹ 15,140 के निविदा दस्तावेज/ई-सेवा फीस और पांच मामलों में ₹ 3.36 लाख की बयाना राशि पूल खाते में जमा नहीं हुई थी, फिर भी ये राशियां बोलीदाताओं को वापस कर दी गई।

₹ 21.63 लाख की पहचानी गई अनियमितताएं, सुसंगत लेनदेन और संबंधित अलर्ट सुनिश्चित करने हेतु प्रणाली में प्रोसेसिंग नियंत्रणों के अभाव के कारण संभावित राजस्व लीकेज और कुप्रबंधन का संकेत देती हैं।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि उसने बैंक से जानकारी मांगी है जो कि प्रतीक्षित थी (दिसंबर 2025)।

1.12 सुरक्षा एवं जोखिम प्रबंधन

लेखापरीक्षा के दौरान प्रणाली में उपयोगकर्ता गतिविधियों से संबंधित कमियां पाई गई, क्योंकि लॉग अपूर्ण थे, बिना लॉगिन के कार्य किए गए थे और लॉगिन का समय क्रम निरंतर नहीं था, जिससे डेटा की विश्वसनीयता के संबंध में चिंताएं उत्पन्न होती हैं। इसके अतिरिक्त, भूमिका सृजन और कर्तव्यों के पृथक्करण में विसंगतियां पाई गई और एक निश्चित पासवर्ड नीति का भी अभाव पाया गया।

1.12.1 दस्तावेजों पर डिजिटल हस्ताक्षर की अनुपस्थिति या उनका अनधिकृत उपयोग

प्रमाणन प्राधिकारियों द्वारा जारी डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र (डी.एस.सी.), सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम, 2000 के तहत इलेक्ट्रॉनिक रिकॉर्ड को प्रमाणित करते हैं। इस अधिनियम की धारा 5 डिजिटल हस्ताक्षर को कानूनी मान्यता प्रदान करती है और उक्त अधिनियम की धारा 66सी के अनुसार, किसी अन्य व्यक्ति के डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र का उपयोग करना अवैध है। ई-टेंडरिंग पोर्टल पर, विभागों और बोलीदाताओं दोनों के लिए डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र का उपयोग करना अनिवार्य है।

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि बोलीदाताओं द्वारा अपलोड किए गए दस्तावेजों और विभाग द्वारा अपलोड किए गए विस्तृत निविदा आमंत्रण सूचना एवं शुद्धिपत्र में डिजिटल हस्ताक्षर अंकित नहीं थे, जिसकी अनुपस्थिति में दस्तावेजों की प्रामाणिकता स्थापित नहीं हो सकती थी। राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने उत्तर दिया (दिसंबर 2024) कि हस्ताक्षरित फाइलें सर्वर पर संग्रहीत थी। यह उत्तर मान्य नहीं है क्योंकि हस्ताक्षरित दस्तावेजों की प्रामाणिकता की लेखापरीक्षा में स्वतंत्र रूप से पुष्टि नहीं की जा सकी, सिवाय डेटाबेस के माध्यम से, जिसने पारदर्शिता और सत्यापन की सुगमता को सीमित कर दिया। लेखापरीक्षा में 'डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र' के उपयोग से संबंधित कई विसंगतियां पाई गई, जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

(i) डेटा विश्लेषण से पता चला कि 49 निविदाओं में से 16 उपयोगकर्ताओं ने समाप्त हो चुके डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र वाले दस्तावेज़ अपलोड किए, जो दर्शाता है कि इस फील्ड के लिए सत्यापन नियंत्रणों को सख्ती से लागू नहीं किया गया था। राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने उत्तर दिया (दिसंबर 2024) कि यह समस्या संभवतः एक उपयोगकर्ता द्वारा एक ही टोकन में दो प्रमाणपत्र इम्पोर्ट करने के कारण उत्पन्न हुई होगी, जिसमें प्रणाली प्रमाणपत्रों से एलियास नेम के आधार पर डेटा प्राप्त कर रही थी और आश्वासन दिया कि इस समस्या को भविष्य के रिलीज में हल कर दिया जाएगा।

(ii) पोर्टल पर दर्ज 138 विभागीय उपयोगकर्ता उन डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्रों पर अंकित नामों से भिन्न थे, जो इन उपयोगकर्ताओं के साथ मैप किए गए थे। इन उपयोगकर्ताओं को बोली खोलने के लिए 6,181 निविदाओं में नामित किया गया था। यह दर्शाता है कि प्रणाली में उपयोगकर्ता के नाम और डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र में दिए गए नाम के मिलान हेतु सत्यापन नियंत्रण का अभाव था। इन मामलों में, इन उपयोगकर्ताओं द्वारा अपलोड किए गए दस्तावेजों की प्रामाणिकता सुनिश्चित नहीं की जा सकी, जिससे डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र के उपयोग का मूल उद्देश्य ही विफल हो गया।

चयनित निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों की नमूना जांच के दौरान यह पाया गया कि हरियाणा शहरी विकास प्राधिकरण-I फरीदाबाद में, 395 निविदाओं में बोली खोलने के लिए नामित एक उपयोगकर्ता (S*r*e*t S*n*h) ने किसी अन्य व्यक्ति (S*r*s* R*t*i) के डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र का उपयोग किया, जो आई.डी. की गलत मैपिंग के कारण हुआ। इसके अतिरिक्त, जन स्वास्थ्य अभियांत्रिकी विभाग, अंबाला में, उपयोगकर्ता (B*l*n*e* S*n*h) की आई.डी. (62,729) कर्मचारी के पिता के नाम पर गलत तरीके से बनाई गई थी। इसी प्रकार की विसंगतियां लोक निर्माण विभाग (भवन एवं सडकें) सर्कल रेवाड़ी, कार्यकारी अभियंता (विद्युत मंडल) पंचकूला, और कार्यकारी अभियंता मंडल-3 फरीदाबाद के कार्यालयों में भी पाई गई।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने स्वीकार किया (मई 2025) कि समस्या के समाधान के लिए प्रणाली में सुधार की आवश्यकता है और आगे बताया कि उसने डेटा की निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए आवश्यक हार्डवेयर/इन्फ्रास्ट्रक्चर को अपग्रेड करने हेतु राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध (मई 2025) किया था। हालांकि, अपेक्षित सत्यापन नियंत्रण लागू करके इस समस्या को ठीक किए जाने की वर्तमान स्थिति अभी प्रतीक्षित थी।

चूंकि सूचना प्रौद्योगिकी अधिनियम के अनुसार डिजिटल हस्ताक्षर प्रमाणपत्र युक्त दस्तावेज ही कानूनी रूप से स्वीकार्य हैं, अतः दस्तावेजों पर इसे अंकित न करना कानूनी जटिलताओं का कारण बन सकता है। इसके अतिरिक्त, निविदा के नियमों और शर्तों के संबंध में विवाद की स्थिति में, समाधान तब तक संभव नहीं है जब तक कि बोलीदाता स्वयं उन दस्तावेजों की प्रामाणिकता को स्वीकार न कर ले।

1.12.2 उपयोगकर्ताओं की भूमिकाओं से संबंधित अनधिकृत कार्य और डेटा विश्वसनीयता

प्रत्येक उपयोगकर्ता को प्रणाली के पहुंच नियंत्रण फ्रेमवर्क के भीतर एक विशिष्ट भूमिका के साथ मैप किया जाना अपेक्षित है। हालांकि, डेटा विश्लेषण में निम्नलिखित अनियमितताएं पाई गई:

- प्रणाली में 16 भूमिकाएं उपलब्ध थी, जबकि डेटाबेस में अनुक्रमिक आई.डी. 17 तक थी क्योंकि तालिका में आई.डी. संख्या 15 गायब थी।
- सात उपयोगकर्ताओं को कोई भूमिका नहीं सौंपी गई थी, जिनमें से पांच विभागीय उपयोगकर्ता और दो बोलीदाता थे।
- एक उपयोगकर्ता ने कोई भूमिका निर्दिष्ट किए बिना 27 निविदाओं के पैकेटों को एक्सेस किया और डिक्रिप्ट किया। तीन उपयोगकर्ताओं ने अपेक्षित भूमिकाओं के बिना आठ निविदाएं प्रकाशित की। एक उपयोगकर्ता ने निविदाएं आवंटन के लिए अपेक्षित भूमिका न होने के बावजूद प्रणाली पर एक निविदा आवंटित की थी। यह दर्शाता है कि उपयोगकर्ताओं ने अपेक्षित प्राधिकार के बिना कार्रवाई की।
- भूमिका आवंटन के 9,204 मामलों में उपयोगकर्ता विवरण अनुपलब्ध थे, जो बोलीदाताओं से संबंधित थे। इस पहचान संबंधी जानकारी के बिना, उपयोगकर्ता एट्रिब्यूशन को सत्यापित नहीं किया जा सका, जिससे डेटा की सत्यनिष्ठा प्रभावित हुई।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने एग्जिट मीटिंग (जून 2025) में इस अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया।

1.12.3 पासवर्ड नीति का अभाव

इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय की पासवर्ड नीति की धारा 3.1.1.2 के अनुसार, सभी उपयोगकर्ता-स्तर के पासवर्ड कम से कम हर तीन महीने में एक बार बदले जाने चाहिए।

डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि 79,775 उपयोगकर्ताओं में से 75,892 ने 90 दिनों के बाद अपने पासवर्ड बदले। इसके अतिरिक्त, इनमें से 31,218 उपयोगकर्ताओं ने पासवर्ड बदलने के लिए प्रेरित किए बिना 90 दिनों के बाद प्रणाली में लॉग इन किया, चूंकि प्रणाली में इस कार्यक्षमता का अभाव था। विशेष रूप से, एक उपयोगकर्ता 11 वर्षों से एक ही पासवर्ड का उपयोग कर रहा है। यह इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के दिशानिर्देशों के विरुद्ध है, जिससे अनधिकृत पहुंच का जोखिम उत्पन्न होता है।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने उत्तर दिया (दिसंबर 2024) कि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली में नियमित अंतराल पर पासवर्ड परिवर्तन लागू करने का प्रावधान है। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि डेटा विश्लेषण ने इस दावे का खंडन किया।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बताया (मई 2025) कि उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से इलेक्ट्रॉनिक्स एवं सूचना प्रौद्योगिकी मंत्रालय के दिशानिर्देशों के अनुसार पोर्टल में पासवर्ड के लिए आवश्यक नियंत्रण लागू करने का अनुरोध (मई 2025) किया था।

1.12.4 कर्तव्यों का गैर-पृथक्करण

अंतर्राष्ट्रीय मानकीकरण संगठन 27001 नियंत्रण 10.1.3 के अनुसार, जैसा कि मानकीकरण परीक्षण एवं गुणवत्ता प्रमाणन (एस.टी.क्यू.सी.) निदेशालय द्वारा जारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणालियों की गुणवत्ता आवश्यकताओं के अनुपालन हेतु दिशानिर्देशों की धारा 2.3 में संदर्भित है, संगठन की संपत्तियों के अनधिकृत या अनैच्छिक संशोधन या दुरुपयोग के जोखिम को कम करने के लिए कर्तव्यों और उत्तरदायित्व के क्षेत्रों को पृथक किया जाना चाहिए।

डेटा विश्लेषण से पता चला कि 6,373 विभागीय उपयोगकर्ताओं को एक से अधिक भूमिकाएं सौंपी गई थी, जिनका विवरण नीचे दिया गया है:

सौंपी गई भूमिकाओं की संख्या	शून्य	1	2	3	4	5	6	7	8
उपयोगकर्ताओं की संख्या	5	46	68	17	19	161	4,957	1,095	56

एक ही उपयोगकर्ता को अलग-अलग और महत्वपूर्ण प्रकृति की कई भूमिकाएं सौंपना, कर्तव्यों के पृथक्करण के लिए मानकीकरण परीक्षण एवं गुणवत्ता प्रमाणन में निर्धारित नियमों के उल्लंघन में था। इसके अतिरिक्त, यह देखा गया कि निविदा मूल्यांकन और निविदा स्वीकृति जैसी प्रमुख भूमिकाएं एक ही उपयोगकर्ता को या ऐसे उपयोगकर्ताओं को सौंपी गई थीं जिनके पास कोई प्रशासनिक प्राधिकार नहीं था या सीमित प्रशासनिक प्राधिकार[62] थे।

[62] लिपिक, मुख्य लिपिक, लेखाकार, कनिष्ठ लेखाकार, कनिष्ठ अभियंता, फार्मासिस्ट, स्टेनो टाइपिस्ट, वन रक्षक, चपरासी आदि; और नोडल अधिकारी की भूमिकाएं भी उन उपयोगकर्ताओं को सौंपी गई थी जिनके पदनाम लिपिक, लेखाकार, कनिष्ठ अभियंता आदि थे।

एक ही उपयोगकर्ता को कई भूमिकाएं सौंपना और सीमित प्रशासनिक प्राधिकार वाले व्यक्तियों को महत्वपूर्ण भूमिकाएं देना, भूमिका मैपिंग और उत्तरदायित्व के उद्देश्य को विफल करता है। इसके अलावा, प्रणाली में शक्तियों के प्रत्यायोजन के अनुसार भूमिकाएं सौंपने की कार्यक्षमता मौजूद नहीं है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने बताया (मई 2025) कि भूमिकाएं केवल विभागों/ निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों द्वारा भरे गए फॉर्मों के अनुसार सौंपी गई थीं, जिसमें आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय/राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र की कोई भूमिका नहीं थी।

यह उत्तर संतोषजनक नहीं है क्योंकि उचित निर्देशों और कर्तव्यों के पृथक्करण के माध्यम से पोर्टल का प्रभावी उपयोग सुनिश्चित करना आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय के अधिकार क्षेत्र में आता है।

1.12.5 बिना लॉगिन के किए गए कार्य और फाइल हैश विश्वसनीयता में विसंगतियां

डेटा विश्लेषण ने उपयोगकर्ता गतिविधि लॉगिंग और दस्तावेज अपलोड के दौरान डेटा विश्वसनीयता से संबंधित गंभीर प्रणालीगत कमजोरियों को उजागर किया:

- यह पाया गया कि 1,686 उपयोगकर्ताओं (विभागीय कर्मियों और बोलीदाताओं दोनों सहित) द्वारा की गई 4,487 कार्रवाइयों[63] के लिए लॉगिन हिस्ट्री टेबल में कोई संगत पत्राचार प्रविष्टि नहीं थी, लॉगिन रिकॉर्ड का यह अभाव प्रणाली के लेखापरीक्षा ट्रेल की विश्वसनीयता और प्रमाणीकता पर गंभीर चिंता उत्पन्न करता है। उचित लॉगिंग की कमी का अर्थ है कि प्रणाली यह निर्णायक रूप से सिद्ध नहीं कर सकती कि ये कार्य प्रमाणित उपयोगकर्ताओं द्वारा किए गए थे या संभावित रूप से बिना किसी लॉगिन के, जिससे उत्तरदायित्व और ट्रैसेबिलिटी से समझौता होता है। इस तरह की कमियां प्रणाली की सुरक्षा को कमजोर करती हैं और अनधिकृत गतिविधियों की संभावना को बढ़ाती हैं।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने स्पष्ट किया (दिसंबर 2024) कि ये विसंगतियां पोर्टल की अनुत्तरदायी स्थिति के कारण उत्पन्न हुई, जिसके कारण लॉग रिकॉर्ड, लॉगआउट की प्रकृति और दिन की समाप्ति की प्रक्रियाओं के आधार पर कई तालिकाओं में वितरित हो गया था। राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने आश्वासन दिया कि इन लॉगिंग विसंगतियों को दूर करने के लिए एक समाधान की योजना बनाई जा रही है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बताया (मई 2025) कि उसने भविष्य में इस तरह की चूक की पुनरावृत्ति को रोकने के लिए प्रणाली में आवश्यक प्रावधान लागू करने हेतु राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से औपचारिक रूप से अनुरोध किया। इन आश्वासनों के बावजूद, अंतिम सुधारात्मक कार्रवाइयां अभी भी प्रतीक्षित थी।

- हैश फंक्शन लेनदेन को सुरक्षित करने और डेटा की विश्वसनीयता एवं प्रामाणिकता को सत्यापित करने के लिए क्रिप्टोग्राफी में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं। निविदा पोर्टल में, जब बोलीदाता दस्तावेज अपलोड करते हैं, तब प्रणाली अपलोड टाइमस्टैम्प के साथ संयुक्त रूप से प्रत्येक फाइल नाम के लिए एक यूनिक हैश वैल्यू उत्पन्न

[63] निविदा सृजन: 309, निविदा प्रकाशन: 200, शुद्धिपत्र सृजन: 134, शुद्धिपत्र प्रकाशन: 1,587, बोली सृजन: 184, बोली प्रस्तुत करना: 1,216, पैकेट डिक्रिप्शन: 290, और बोली डिक्रिप्शन: 567

करती है, जिससे यह सुनिश्चित होता है कि फाइल की प्रामाणिकता को सत्यापित किया जा सके और उसे छेड़छाड़ से सुरक्षित रखा जा सके। हालांकि, डेटा विश्लेषण में चिंताजनक विसंगतियां उजागर हुई: 56,239 ऐसे उदाहरण मिले जहां एक ही नाम वाली फाइलों के हैश वैल्यू अलग-अलग थे, और 15 मामले ऐसे थे जहां एक ही तारीख पर अपलोड किए गए दस्तावेजों के हैश मेल नहीं खाते थे। ऐसी विसंगतियां प्रणाली की डेटा विश्वसनीयता में आश्वासन को कम करती हैं, जो यह दर्शाता है कि जिन फाइलों को एक समान माना गया था वे वास्तव में समान नहीं थी, या प्रणाली सुसंगत हैश उत्पन्न करने में विफल रही। यह अपलोड किए गए दस्तावेजों के लिए प्रणाली के भीतर उचित एकीकरण और प्रामाणिकता सत्यापन की कमी को दर्शाता है।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने बताया (दिसंबर 2024) कि हैश वैल्यू विशेष रूप से बिलों की मात्रा फाइलों के लिए उत्पन्न की गई थी ताकि बोली प्रस्तुत करने के दौरान अपलोड किए गए डेटा को सत्यापित किया जा सके, और संग्रहीत हैश वैल्यू का मिलान बिलों की मात्रा फाइल की कस्टम प्रॉपर्टीज में शामिल हैश से किया गया था। हालांकि, यह स्पष्टीकरण संतोषजनक नहीं था, क्योंकि हैश वैल्यू में विसंगतियां न केवल बिलों की मात्रा फाइलों में बल्कि बोलीदाताओं द्वारा अपलोड किए गए विभिन्न अन्य दस्तावेजों में भी पाई गई, जो व्यापक प्रणाली विसंगतियों की ओर संकेत करती है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया और बताया (मई 2025) कि उसने इस तरह की विसंगतियों को दूर करने और समान हैश जनरेशन एवं सत्यापन सुनिश्चित करने के लिए प्रणाली में उचित सत्यापन तंत्र लागू करने हेतु राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अनुरोध किया था।

ये मामले निविदा प्रणाली के भीतर उपयोगकर्ता प्रमाणीकरण ट्रैकिंग और दस्तावेज विश्वसनीयता सत्यापन दोनों में महत्वपूर्ण कमियों को उजागर करते हैं । विश्वसनीय लॉगिन लॉग का अभाव और अपलोड की गई फाइलों के असंगत हैशिंग प्रणाली की पारदर्शिता से समझौता करते हैं, जिससे अनधिकृत पहुंच, डेटा लीकेज, उपयोगकर्ता उत्तरदायित्व को ट्रेस करने में असमर्थता और बोली के साथ छेड़छाड़ हो सकती है।

1.12.6 लॉगिन टाइमस्टैम्प से संबंधित विसंगति

डेटाबेस उपयोगकर्ता के लॉगिन विवरण को रिकॉर्ड करता है और क्रमिक आईडी आवंटित करता है, जिसमें प्रत्येक नए लॉगिन को पिछले लॉगिन की तुलना में एक अंक अधिक की आईडी प्राप्त होनी चाहिए।

डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि 39.39 लाख लॉगिन आई.डी. में से 15.66 लाख (40 प्रतिशत) क्रम में नहीं थे, जहां बाद के लॉगिन को कम आई.डी. संख्या (अर्थात, कम अनुक्रम संख्या) प्राप्त हुई थी। यह गलत लॉगिन टाइमस्टैम्प या गैर-अनुक्रमिक लॉगिन आई.डी. जनरेशन की ओर संकेत करता है। ऐसी विसंगतियां सटीक इवेंट ट्रैकिंग में बाधा डालती हैं और डेटा विश्वसनीयता को लेकर चिंता पैदा करती है।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने उत्तर दिया (दिसंबर 2024) कि राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र पोर्टल की सरकारी ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली प्राइमरी की के लिए डेटाबेस सीक्वेंस जनरेटर का उपयोग करती है। यह अनुक्रम तब भी बढ़ जाता है जब कोई लेनदेन विफल हो जाता है या रोलबैक हो जाता है।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि एक कम आई.डी. संख्या का लॉगिन टाइमस्टैम्प हमेशा उच्च आई.डी. के टाइमस्टैम्प से पहले का होना चाहिए, जो कि पाई गई विसंगतियों के मामले में नहीं था।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने (जून 2025) लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार कर लिया था।

1.12.7 ऑटो-लॉगआउट सुविधा का अभाव

ऑटो लॉगआउट सुविधा उपयोगकर्ताओं द्वारा लॉगआउट करना भूल जाने या डिवाइस को असुरक्षित छोड़ देने की स्थिति में अनधिकृत पहुंच को रोककर वेब सुरक्षा को बढ़ाती है।

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ है कि पोर्टल पर उपयोगकर्ताओं द्वारा कुल 30.25 लाख लॉगिन किए गए, जिनमें से 2.04 लाख लॉगिन एक से 81 दिनों तक सक्रिय रहे। यह स्थिति ऑटो लॉगआउट सुविधा के अभाव और एक संभावित सुरक्षा जोखिम को दर्शाती है। इतने लंबे समय तक सत्र का सक्रिय रहना न केवल उपयोगकर्ता के डेटा को खतरे में डालता है, बल्कि अनधिकृत की संभावना को भी बढ़ाता है। डेटा विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि ऐसे 47 मामले सामने आए जिनमें लॉगआउट समय के बाद का लॉगिन समय दर्ज किया गया। यह विसंगति डेटा विश्वसनीयता पर गंभीर चिंता प्रकट करती है और प्रभावी सत्यापन नियंत्रणों की कमी को दर्शाती है, जिससे प्रणाली की विश्वसनीयता और सुरक्षा प्रभावित होती है। यह स्थिति प्रणाली डिजाइन की खराब स्थिति को भी उजागर करती है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया (मई 2025) कि उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से अपेक्षित सत्यापन लागू करने का अनुरोध (मई 2025) किया था।

1.12.8 विभिन्न तालिकाओं में रो आई.डी. की अनुपलब्धता

पोर्टल के फ्रंट-एंड पर की गई गतिविधियों से डेटा सृजित होता है, जिसे डेटाबेस की विभिन्न तालिकाओं में संग्रहीत किया जाता है। कुछ कॉलम के वैल्यूज प्रणाली द्वारा स्वयं एक क्रम में सृजित किए जाते थे, जिन्हें 'आई.डी./रो आई.डी' कहा जाता था। इन 'रो आई.डी.' का उपयोग प्राइमरी की के रूप में किया गया था, जो डेटाबेस की प्रामाणिकता, कार्यक्षमता और विश्वसनीयता सुनिश्चित करने के लिए अनिवार्य था। प्रणाली सृजित वैल्यूज (रो आई.डी.) बिना किसी अंतर या मिसिंग प्रविष्टियों के लगातार होनी चाहिए। डेटा की विश्वसनीयता बनाए रखने के लिए यह सुनिश्चित करना अत्यंत महत्वपूर्ण था कि इन वैल्यूज में कोई चूक न हो। प्रत्येक सृजित वैल्यू को लेखांकित किया जाना चाहिए और वे क्रमबद्ध पूर्ण होने चाहिए।

डेटा विश्लेषण से 34 महत्वपूर्ण तालिकाओं में रो आई.डी. अनुपलब्ध थी, जिनमें तालिका-वार 1 से 4,53,523 रो का अंतर पाया गया। यह अंतर रिकॉर्ड की अनुपलब्धता या डेटा को हटाए जाने का संकेत देते हैं, जिससे डेटासेट की विश्वसनीयता और पूर्णता पर गंभीर सवाल खड़े होते हैं। यह स्थिति प्रबंधन के निर्णयों की विश्वसनीयता और वैधता को प्रभावित कर सकती है।

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र ने बताया (दिसंबर 2024) कि रो आई.डी. की अनुपलब्धता नेटवर्क समस्याओं अथवा उपयोगकर्ता द्वारा प्रक्रिया निरस्त करने के कारण अपूर्ण/रोल-बैक/अनिर्णायक लेनदेन के कारण थी। यह उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि इसमें जानबूझकर या अनजाने में किए गए डेटा हेरफेर की संभावना का पूर्ण रूप से समाधान नहीं किया गया था। यदि लेनदेन

वास्तव में अपूर्ण थे या निरस्त कर दिए गए थे, तो उचित लॉगिंग तंत्र द्वारा यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए था कि ऐसे मामले व्यवस्थित रूप से रिकॉर्ड किए जाएं ताकि रो आई.डी. में कोई अस्पष्टीकृत अंतर न रहे। इसके अतिरिक्त, यदि नेटवर्क की समस्याएं बार-बार लेनदेन को बाधित करती हैं, तो यह डेटा विश्वसनीयता, निरंतरता सुनिश्चित करने और संभावित दुरुपयोग को रोकने के लिए प्रणालीगत सुधार की आवश्यकता को दर्शाता है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने स्वीकार किया (मई 2025) कि इस समस्या के समाधान के लिए प्रणाली में सुधार की आवश्यकता है और सूचित किया कि उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से डेटा की निरंतरता सुनिश्चित करने के लिए अपेक्षित हार्डवेयर/इन्फ्रास्ट्रक्चर को अपग्रेड करने का अनुरोध (मई 2025) किया था।

1.12.9 निविदाओं के लिए डेटा लॉग की अनुपलब्धता

प्रत्येक निविदा को चार फील्ड के आधार पर एक विशिष्ट आई.डी. आवंटित की गई थी: वर्ष, इकाई का प्रकार, निविदा क्रम संख्या, और प्रकाशन अनुक्रम उदाहरणतः, वर्ष 2022 में एक निगम (एच.बी.सी.) द्वारा क्रम संख्या 211548 के साथ फ्लोट की गई और तीसरी बार प्रकाशित निविदा की निविदा आई.डी: 2022_HBC_211548_3 होगी। प्रणाली चौथी फील्ड में एक से शुरू होने वाली एक क्रमिक संख्या आवंटित करती है, जो प्रत्येक पुनः निविदा के साथ बढ़ती जाती है।

डेटा विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि डेटाबेस में ऐसी कई निविदाएं थी जिनमें एक ही तिथि पर प्रकाशित होने और पुनः निविदा न होने के बावजूद केवल चौथी फील्ड में अंतर था। इसके अतिरिक्त, 154 निविदाएं अनुपलब्ध पाई गई, जहां उच्च क्रमिक संख्याएं तो विद्यमान थी, लेकिन उनसे पहले की संख्याएं डेटाबेस में अनुपलब्ध थी।

इस प्रकार, डेटा विश्वसनीयता और निरंतरता सुनिश्चित करने और संभावित दुरुपयोग को रोकने के लिए प्रणालीगत सुधार की आवश्यकता है।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने लेखापरीक्षा अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया (मई 2025) कि इस समस्या के समाधान के लिए प्रणाली में सुधार की आवश्यकता है, जिसके लिए उसने राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र से डेटा की निरंतरता सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक हार्डवेयर/इन्फ्रास्ट्रक्चर को अपग्रेड करने का अनुरोध (मई 2025) किया था।

1.13 पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन पर की गई अनुवर्ती कार्रवाई

लोक लेखा समिति ने राज्य सरकार को ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली की सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा में उठाए गए मामलों/बिंदुओं (31 मार्च 2018 को समाप्त वर्ष के लिए हरियाणा सरकार की भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक की सामाजिक, सामान्य और आर्थिक क्षेत्र (नॉन-पीएसयू) प्रतिवेदन का पैरा 3) की जांच के लिए 90 दिनों के भीतर एक समिति गठित करने का निर्देश दिया था, हालांकि, समिति ने यह अवलोकन किया (दिसंबर 2022) कि इसकी सिफारिशों का पूर्ण अनुपालन अभी भी किया जाना लंबित था। तत्पश्चात, हरियाणा सरकार ने एक समिति का गठन किया (दिसंबर 2022), जिसने अपनी रिपोर्ट सरकार को प्रस्तुत की (अगस्त 2023)। इस रिपोर्ट में समिति की सिफारिशों पर उचित कार्रवाई करने और सितंबर 2023 तक अनुवर्ती कार्रवाई रिपोर्ट सरकार को भेजने का निर्देश दिया गया था। यह मामला अभी भी विचाराधीन था और अंतिम परिणाम की प्रतीक्षा थी (मई 2025)।

आपूर्ति एवं निपटान निदेशालय ने अपने उत्तर (मई 2025) में बताया कि सभी संबंधित विभागों, बोर्डों और निगमों से समिति की सिफारिशों के अनुसार कार्रवाई करने का अनुरोध किया गया है। आगे, बताया गया था कि राज्य सरकार द्वारा अनुमोदित रिपोर्ट अक्तूबर 2023 में सचिव, हरियाणा विधानसभा को प्रस्तुत कर दी गई थी, और भविष्य की कोई भी कार्रवाई सरकार के आदेशों के अनुसार की जाएगी। उपर्युक्त क्रमवार विवरण यह दर्शाता है कि सात वर्ष बीत जाने और लोक लेखा समिति एवं सरकार के निर्देशों के बावजूद, ई-प्रोक्योरमेंट पर सूचना प्रौद्योगिकी लेखापरीक्षा पर उक्त रिपोर्ट का कोई ठोस अनुवर्ती कार्रवाई नहीं की गई और सूचना प्रौद्योगिकी प्रणाली में निरंतर गंभीर कमियां बनी रही।

1.14 निष्कर्ष

राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ करार का गैर-निष्पादन न होने, परियोजना प्रबंधन इकाई के अप्रभावी कामकाज, महत्वपूर्ण कार्यों/मॉड्यूल की अनुपस्थिति, अपर्याप्त निगरानी, और उपयोगकर्ताओं को अपर्याप्त प्रशिक्षण के कारण प्रणाली का कार्यान्वयन दोषपूर्ण था, क्योंकि कुछ गतिविधियां या तो की ही नहीं गई या ऑफलाइन की गई, जिससे ई-प्रोक्योरमेंट के मूल उद्देश्य विफल हो गए।

प्रत्येक निविदा पर प्राप्त बोलियों की औसत संख्या के मामले में राज्य 24वें स्थान पर रहा और निविदा की स्थिति को अद्यतित करने के मामले में नौवें स्थान पर रहा। निविदा प्रक्रिया दोषपूर्ण पाई गई क्योंकि इसमें बोलियों के अपर्याप्त प्रचार-प्रसार, बोली प्रस्तुत करने के लिए कम समय देने, निविदा-सह-नीलामी कार्यक्षमता का उपयोग न करने, पुन: आमंत्रित और मूल निविदाओं के बीच लिंकेज के अभाव, तथा निविदा प्रक्रिया के लिए डुप्लिकेट उपयोगकर्ताओं के नामांकन जैसे मामले सामने आए। इसके अतिरिक्त, प्रणाली का डिजाइन कमजोर था क्योंकि समय विस्तार, बोली खुली रखने की अवधि, शिकायत निवारण के लिए दिए गए समय, और शुद्धि-पत्र जारी करने आदि से संबंधित व्यावसायिक नियमों को मैप नहीं किया गया था। प्रणाली में अनियमित प्रथाओं को रोकने के लिए नियंत्रणों का भी अभाव था, जैसे कि कम अवधि के लिए निविदाओं का विस्तार, अलग-अलग तिथियों पर बोलियों का डिक्रिप्शन और बोलियों को क्रम के बाहर खोलना।

मिलीभगत वाली बोली और बोली हेराफेरी के संकेत देने वाले मामले पाए गए, जिससे निविदा प्रक्रिया की निष्पक्षता और प्रतिस्पर्धात्मकता प्रभावित हुई। एक ही आई.पी. एड्रेस और खरीद संस्था के कंप्यूटरों से बहुत कम समय के अंतर के भीतर कई बोलियां प्रस्तुत की गई पाई गई, जो संभावित हेरफेर या पर्याप्त प्रणाली नियंत्रण के आभाव को दर्शाता है।

ई-प्रोक्योरमेंट प्रणाली की प्रभावशीलता, प्रमुख विशेषताओं के अल्प-उपयोग और डेटा विसंगतियों के कारण बाधित हुई। प्रमुख मामलों में निविदा-सह-नीलामी कार्यक्षमता का उपयोग न होना, पुन: आमंत्रित और मूल निविदाओं के बीच लिंकेज का अभाव, निविदा प्रोसेसिंग में विलंब, पोर्टल का अद्यतन न करने के कारण निधियों का अवरोधन, और आवंटन विवरण की गलत रिकॉर्डिंग शामिल थी।

डेटा विश्वसनीयता और प्रबंधन सूचना प्रणाली में गंभीर कमियों के कारण प्रणाली की प्रभावशीलता प्रभावित हुई। देखे गए प्रमुख मामलों में निविदा चरणों का अद्यतन न किया जाना, मूल्यांकन सारांशों को अपलोड न करना, उपयोगकर्ता डेटा और प्रोफाइल प्रबंधन में विसंगतियां, और पोर्टल पर आवंटन मूल्य एवं निविदा स्थिति में असंगतता आदि शामिल थे।

फीस और बयाना राशि के संबंध में वित्तीय नियमों के अनुपालन के मामले देखे गए, क्योंकि राशियों को ठीक से अंतरित/समायोजित नहीं किया गया था, या त्रुटिपूर्ण रूप से वापस कर दिया गया था या वापस ही नहीं किया गया था। फीस को कम या अधिक प्रभारित करना, गैर-समाधान और वस्तु एवं सेवा कर प्रभारित न करना/सरकार को प्रेषित न करने के संबंध में भी मामले सामने आए।

उपयोगकर्ता गतिविधियों से जुड़ी भेद्यता के प्रति प्रणाली में कमियां थी, क्योंकि लेखापरीक्षा में अपूर्ण लॉग, बिना लॉगिन के किए गए कार्य और गैर-अनुक्रमिक लॉगिन टाइमस्टैम्प पाए गए, जिससे डेटा की विश्वसनीयता पर चिंताएं पैदा हुई। भूमिका सृजन, कर्तव्यों के पृथक्करण और निर्धारित पासवर्ड नीति के अभाव में भी विसंगतियां पाई गई।

इस प्रकार, इन अनियमितताओं ने बोलीदाताओं की भागीदारी को बढ़ावा देने, लागत कम करने और खरीद प्रक्रिया में पारदर्शिता सुनिश्चित करने के सरकार के प्रयासों में अवरोध उत्पन्न किया।

1.15 सिफारिशें

लेखापरीक्षा यह सिफारिश करती है कि राज्य सरकार निम्नलिखित पर विचार करे:

1. *राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र के साथ एक औपचारिक करार का निष्पादन करना और साथ ही परियोजना प्रबंधन इकाई को सुदृढ़ बनाना।*
2. *खरीद की संपूर्ण प्रक्रिया को ऑनलाइन माध्यम से कवर करने के लिए पोर्टल में मांग प्रबंधन, कैटलॉग प्रबंधन और अनुबंध प्रबंधन मॉड्यूल को शामिल करना।*
3. *निविदा आमंत्रण प्राधिकरणों को निविदा के चरणों का समय पर अद्यतन करने और पोर्टल पर संबंधित दस्तावेजों को अपलोड करने के लिए निर्देशित किया जाए। पोर्टल के कुशल उपयोग के लिए उपयोगकर्ताओं को प्रशिक्षण भी प्रदान किया जा सकता है।*
4. *पूल खाते का समय-समय पर मिलान करना और बोलीदाताओं के विफल लेनदेन/लंबित फीस के निपटान की निगरानी करना।*
5. *पोर्टल में शिकायत निवारण, प्रणाली के माध्यम से तकनीकी और वित्तीय मूल्यांकन, चर्चा द्वारा तय करना, बोली वैधता विस्तार, समान दरें प्राप्त होने पर एल-1 का निर्णय लेने, प्रणाली के माध्यम से अनुबंध आवंटन, निविदा/बोली के मूल्यांकन के दौरान संभावित मिलीभगत, गुटबंदी या बोली के हेरफेर के लिए रियल-टाइम अलर्ट जनरेट करना।*
6. *अपूर्ण लॉग, अमान्य डेटा, फील्ड के लिए नियंत्रणों के अभाव से संबंधित मामलों के लिए राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केंद्र द्वारा की गई कार्रवाई की निगरानी करना और प्रणाली में व्यावसायिक नियमों की मैपिंग सुनिश्चित करना।*
7. *पिछले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में इंगित की गई अनियमितताओं के अनुपालन को सुनिश्चित करना।*