

संचालनात्मक दिशा-निर्देशों में नियोजन, निष्पादन एवं अनुश्रवण के सभी आवश्यक पहलुओं में सूचना प्रौद्योगिकी (आईटी) का उपयोग किया जाना था। दिशा-निर्देशों में यह भी स्पष्ट किया गया है कि आईटी का प्रयोग संचार के क्षेत्र में, सूचना तक पहुँच के लिए, शिकायत निवारण के लिए तथा निगरानी एवं मूल्यांकन किये जाने हेतु किया जायेगा, ताकि कार्य कुशलता में वृद्धि एवं संचालन में पारदर्शिता रहे। तदनुसार, इन सूचना प्रौद्योगिकी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय सूचना विज्ञान केन्द्र (एनआईसी) को एक प्रणाली विकसित किये जाने हेतु सम्बद्ध किया गया। इस प्रकार विकसित सॉफ्टवेयर को नरेगा साफ्ट का नाम दिया गया है।

उक्त नरेगासॉफ्ट, जो योजना में ऑफिसियल पोर्टल<sup>1</sup> के रूप में कार्य कर रहा है, संचालनात्मक सूचना, प्रबंधन सुविधाओं जैसे ऑकड़ों की प्रविष्टि, कार्यों एवं व्ययों को प्राधिकृत करना, अनुश्रवण तथा योजना के सभी हितधारकों एवं कार्मिकों को सामान्य सूचना उपलब्ध कराता है।

राज्य स्तर पर सूचना प्रौद्योगिकी सॉफ्टवेयर की लेखापरीक्षा यह जांचने के लिये की गयी थी कि क्या साफ्टवेयर सभी हितधारकों द्वारा इस ढंग से उपयोग किया जा रहा है जो अधिनियमानुसार योजना के ठीक ढंग से संचालन हेतु आवश्यक है और क्या साफ्टवेयर विभिन्न परिदृश्यों में और एक सार्वजनिक डोमेन इंटरनेट परिवेश से उत्पन्न विभिन्न परिस्थितियों के मध्य संचालन हेतु आवश्यक लचीलेपन, मापन परिणामों एवं सुरक्षा सुविधाओं से युक्त है।

नरेगासाफ्ट के लेखापरीक्षा की दौरान प्रकाश में आये बिन्दुओं की चर्चा आगे के प्रस्तारों में की जा रही है।

### लेखापरीक्षा निष्कर्ष

#### 8.1 पर्याप्त वैधीकरण नियन्त्रण का अभाव

नरेगासॉफ्ट जैसे विस्तृत ऑनलाइन डाटा बेस में सामान्यतया अधिक मात्रा में वैधीकरण एवं जाँच होती है जो पृष्ठ भूमि में काम करती है। इस प्रकार की जाँचों का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना होता है कि डाटाबेस में केवल पूर्ण एवं वैध सूचनाएं दर्ज हों और जब कभी त्रुटियुक्त ऑकड़ें दर्ज किये जाए तो चेतावनी दे एवं पूर्व निर्धारित मापदण्डों के आधार पर ऑकड़ों की वैधता एवं प्रामाणिकता पर आवधिक रिपोर्ट सृजित करे। तथापि, नरेगासॉफ्ट के एकत्रित ऑकड़ों के विश्लेषण में निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आये:

मर्दे	टिप्पणी
कार्य पंचायत मास्टर सारणी	मनरेग्स की एम.आई.एस. में कोड संख्या '31' राज्य के लिए निर्धारित है। ऑकड़ों के विश्लेषण से संज्ञान में आया कि राज्य के लिए 15 भिन्न-भिन्न कोड संख्याओं का उपयोग विभिन्न अभिलेखों में किया गया था। वर्ष 2008-12 की अवधि में एमआईएस में अभिलिखित 8,765 में से 2,418 अभिलेखों के लिए निर्धारित कोड का उपयोग किया गया था।

<sup>1</sup> वेबसाइट: डब्ल्यूडब्ल्यूडब्ल्यू.नरेगा.एनआईसी.इन

ग्राम सारणी	ग्राम सारणी में दिये गये गाँवों के प्रत्येक अभिलेख में जनगणना पहचान अंकित की जानी थी। जबकि अधिकांश प्रकरणों में जनगणना पहचान ग्राम सारणी में अंकित नहीं थी।
सामग्री क्रय सारणी	सामग्री क्रय के मूल्य वाले कालम में दी गयी राशि, क्रय सामग्री की दर एवं क्रय सामग्री की मात्रा के गुणनफल के बराबर होनी चाहिये। जबकि आँकड़ों के विश्लेषण में पाया गया कि वर्ष 2008-12 की अवधि में खरीदी गयी सामग्री की कुल 38,56,941 मदों में से 68,313 मदों का मूल्य गलत था।
अशुद्ध अंतिम शेष	प्रारम्भिक अवशेष में अंतर्प्रवाह को जोड़कर वाह्य प्रवाह को घटाने के पश्चात अंतिम अवशेष प्राप्त होता है। आँकड़ों के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2008-12 की अवधि में राज्य, जनपद, ब्लाक एवं पंचायत स्तर की लेखा सारणी में विभिन्न अभिलेखों में अंतिम अवशेष परस्पर समान नहीं थे।
पंजीकरण संख्या सारणी	राज्य की पंजीकरण संख्या सारणी में 1,51,61,746 अभिलेख हैं। आँकड़ों के विश्लेषण से अधोलिखित तथ्य प्रकाश में आये: <ul style="list-style-type: none"> <li>पंजीकरण संख्या जिन्हें अंकों में होना चाहिये समस्त अभिलेखों में नहीं पायी गयी एवं 24,623 (0.16 प्रतिशत) अभिलेखों में वे पंजीकरण के लिये निर्दिष्ट पद्धति के समान नहीं थीं।</li> <li>4,34,560 अभिलेखों (2.87 प्रतिशत) में पंजीकरण संख्या नियमानुसार, अंकों में न होकर अंग्रेजी के अक्षर 'ए' से 'एफ' के साथ समाप्त हो रही थीं।</li> <li>सारणी के मकान संख्या कालम में 1,48,96,143 (98.23 प्रतिशत) प्रकरणों में कुछ भी नहीं भरा गया था।</li> <li>सारणी का 'ईपीआईसी-संख्या' कालम (जिसमें चुनाव फोटो पहचान कार्ड संख्या भरी जानी थी) 1,49,98,267 (98.90 प्रतिशत) प्रकरणों में रिक्त था। इलाहाबाद जनपद की ग्राम पंचायतों की नमूना जाँच में अभिलेखों के ऑफ लाइन सत्यापन में पाया गया कि ग्राम पंचायतों द्वारा रख-रखाव किये जाने वाले किसी भी जॉब कार्ड एवं जॉब कार्ड पंजिका पर 'ईपीआईसी' संख्या का उल्लेख नहीं था।</li> <li>जाब कार्ड पंजीकरण की तिथि से 15 दिनों के अंदर निर्गत किये जाने की आवश्यकता थी। तथापि, आँकड़ों के विश्लेषण से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2008-12 की अवधि में 1.55 करोड़ (4 प्रतिशत) जॉब कार्ड 15 दिनों की निर्धारित अवधि के बाद निर्गत किये गये थे।</li> <li>योजना के अन्तर्गत एक परिवार को 100 दिन तक का रोजगार अनुमन्य था। जबकि आँकड़ों के विश्लेषण से यह ज्ञात हुआ कि वर्ष 2008-12 तक की अवधि में जॉब कार्ड धारकों को 100 दिनों से अधिक के रोजगार उपलब्ध कराए गये थे।</li> </ul>

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि प्रारम्भ में, एम.आई.एस. की ऑफ लाइन फीडिंग के लिये मास्टर डाटा भारत सरकार की वेबसाइट से डाउनलोड किया गया था और फिर वही आंकड़े, भारत सरकार द्वारा ऑन लाइन अपलोड किये गये थे। राज्य के निर्धारित कोड के परिवर्तन हेतु कोई विकल्प नहीं था। भवन संख्या एवं जनगणना कोड अनिवार्य नहीं थे लेकिन वर्तमान में अनिवार्य रूप से आठ अंक वाले जनगणना कोड प्रयोग किये जा रहे हैं। अग्रेतर, शासन द्वारा यह बताया गया (जनवरी 2013) कि जनपद स्तर के कार्मिकों को सही आंकड़ों की प्रविष्टि हेतु निर्देशित कर दिया गया है तथा पंजीकरण संख्या सम्बन्धी त्रुटि भारत सरकार द्वारा संशोधित की जायेगी।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि आंकड़ों के विश्लेषण के दौरान परिवर्तनीय राज्य कोड, रिक्त भवन संख्या, जनगणना कोड संख्या, लुप्त/गलत नाम वाली पंजीकरण संख्या के प्रकरण संज्ञान में आये थे।

उपरोक्त के अतिरिक्त, अधोलिखित वैधीकरण बिन्दु भी प्रकाश में आए:

### आँकड़ों की प्रविष्टियाँ/उन्हें प्राधिकृत करने वाले रिक्त या संदिग्ध प्रयोगकर्ता

आँकड़े की प्रविष्टि में/आँकड़ों को प्राधिकृत करने वाले कार्यों में जवाबदेही एवं उत्तरदायित्व के निर्धारण को सुनिश्चित करने के उद्देश्य से नरेगा के संचालनात्मक दिशा-निर्देशों में उल्लेख किया गया है कि आँकड़ों की प्रमाणिकता सुनिश्चित करने वाली प्रणाली के लिये आँकड़े तैयार करने एवं सत्यापित करने वाले व्यक्ति का स्पष्ट ब्यौरा दिया जाना चाहिये। इस संचालनात्मक आवश्यकता को पूरा करने के लिये डाटाबेस तैयार करने में "एन्ट्री बाई" कालम (सभी मुख सारणी में) एवं "ऑथोराइज्ड बाई" कालम (पंजीकरण एवं आवेदक सारणी में) सृजित किये गये थे। तथापि, लेखापरीक्षा के संज्ञान में आया कि कुल 10,18,311 अभिलेखों में से 7,72,891 (76 प्रतिशत) अभिलेखों की प्रविष्टियाँ अनधिकृत प्रयोगकर्ताओं द्वारा की गयी थी अर्थात् या तो प्रयोगकर्ता नहीं थे या संदेहास्पद अतिथि प्रयोगकर्ता थे। 7,44,326 (73 प्रतिशत) अभिलेखों में खाता संख्या या भूखण्ड संख्या की प्रविष्टि नहीं हुई थी।

### पर्याप्त सत्यापन के बिना दूरी फील्ड

ग्रामीण सम्पर्क मार्ग कार्य के अन्तर्गत आच्छादित दूरी को लेखापरीक्षा में स्तरीकृत किया गया। यह संज्ञान में आया कि 973 प्रकरणों में ग्रामीण सम्पर्क मार्ग कार्य की आच्छादित दूरी शून्य किमी से भी कम थी जो वास्तविकता से परे थी। इसी प्रकार, 11,956 कार्यों में, आच्छादित दूरी 50 कि.मी. से अधिक थी। अग्रेतर 708 ग्रामीण सम्पर्क मार्ग कार्य में आच्छादित दूरी 1500 किमी से भी अधिक थी।

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि प्रारम्भ में, जनपद में आँकड़ों की प्रविष्टि विभिन्न संगठनों से करायी गयी थी जिसमें विभिन्न प्रयोगकर्ताओं के नाम थे। शासन द्वारा यह भी बताया गया कि त्रुटि भारत सरकार के संज्ञान में लायी गयी है। आँकड़ों का संशोधन लेखापरीक्षा में प्रतीक्षित रहेगा।

इस प्रकार, साफ्टवेयर में विभिन्न डाटा फील्ड्स के सत्यापन के लिये वैधीकरण इनबिल्ट नहीं थे जिससे नकली/गलत डाटा प्रविष्टि को रोका जा सके। साफ्टवेयर में न केवल गलत एवं अधूरी जानकारी ही स्वीकार हो रही थी बल्कि इन अवसरों पर साफ्टवेयर अलर्ट जारी करने में भी विफल था।

## 8.2 कुशल आईटी कार्मिकों का अभाव

निचले स्तर पर आईटी कर्मियों (डाटा इन्ट्री आपरेटरों) को साफ्टवेयर का ज्ञान एवं इसके महत्व के प्रति संवेदनशील होना चाहिये। उन्हें अपने कार्य क्षेत्र की प्रासंगिकता एवं प्रभावकारिता की जानकारी भी होनी चाहिये तथा संभावित त्रुटियों एवं उन त्रुटियों से सम्पूर्ण प्रणाली पर पड़ रहे प्रभाव के प्रति जागरूक होना चाहिये।

आँकड़ों के विश्लेषण के दौरान यह संज्ञान में आया कि ग्रामीण सम्पर्क मार्ग कार्य, जल संरक्षण, बाढ़ नियंत्रण एवं सूखा नियंत्रण आदि से सम्बन्धित कार्यों की प्रगति की माप करने वाली इकाईयों के आँकड़ों को डाटा इन्ट्री आपरेटर प्रायः गलत समझ लेते थे। परिणामस्वरूप, उनके द्वारा अंकित की गयी प्रविष्टियाँ असंगत थी। सड़क की लम्बाई कुछ प्रकरणों में किमी में और अन्य प्रकरणों में मीटर में मापी गयी थी। इसी तरह वित्तीय प्रबन्धन मॉड्यूल में आँकड़े कई बार लाख में एवं अन्य प्रकरणों में हजार रुपये

में थे। वैधीकरण के मुद्दे के अतिरिक्त, यह सम्बन्धित आईटी कर्मियों की गुणवत्ता को भी दर्शाता है।

इस प्रकार, संपूर्ण प्रणाली असंगत रूप में क्रियाशील थी और साफ्टवेयर का हितधारकों द्वारा उस ढंग से उपयोग नहीं किया गया जैसा एक्ट के संदर्भ में योजना के समुचित ढंग से कार्यान्वयन हेतु आवश्यक था।

### 8.3 एमआईएस पर दिये गये आँकड़ों और भौतिक अभिलेखों में विसंगतियाँ

#### एमआईएस एवं एमपीआर के आँकड़ों में अंतर

वेब आधारित अनुश्रवण सूचना प्रणाली (एमआईएस) पर अपलोड किये गये आँकड़े और मासिक प्रगति आख्या (एमपीआर) के आँकड़ों को सामान्यतः समान होना चाहिये।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 18 नमूना जांच जिलों में (एमपीआर एवं एमआईएस) में दर्शाये गये आँकड़े (अकुशल, अर्द्धकुशल श्रमिकों की मजदूरी एवं सामग्री लागत) योजना निष्पादन (2009-12)<sup>2</sup> की अवधि के किसी भी वर्ष में मेल नहीं खाते थे। आँकड़ों में वर्षवार भिन्नता निम्नवत थी:-

सारणी 8.1: एमपीआर एवं एमआईएस के आँकड़ों में अंतर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	एमपीआर के अनुसार व्यय				एमआईएस के अनुसार व्यय			
	श्रम	कुशल+अर्द्ध कुशल	सामग्री	योग	श्रम	कुशल+अर्द्ध कुशल	सामग्री	योग
2009-10	1,014.29	64.89	565.60	1,644.78	681.27	2.97	382.78	1,067.02
2010-11	988.24	32.30	448.45	1,468.99	762.82	8.07	514.20	1,285.09
2011-12	905.02	20.63	441.62	1,367.27	857.07	15.76	422.72	1,295.55 <sup>3</sup>
योग	2,907.55	117.82	1,455.67	4,481.04	2,301.16	26.80	1,319.70	3,647.66

एमपीआर एवं एमआईएस द्वारा एक ही समयावधि में भिन्न-भिन्न आँकड़े सूचित करना, आंतरिक नियंत्रण एवं अनुश्रवण प्रणाली में कमी दर्शाने के अतिरिक्त निधियों के दुरुपयोग की संभावना की ओर इंगित करता है।

राज्य सरकार द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि कुछ वाउचर एवं मस्टर रोल विलम्ब से प्राप्त होने तथा नियत तिथि के एक माह के पश्चात फीडिंग के बंद होने के कारण एमआईएस में आँकड़े फीडिंग के समय छूट गये थे। इसके अतिरिक्त, कर्मचारियों की कमी के कारण दोनों अभिलेखों के अंतर को दूर नहीं किया जा सका था।

#### वार्षिक लेखा एवं एमआईएस के आँकड़ों में अंतर

वार्षिक लेखाओं और एमआईएस के अनुसार वर्ष 2009-12 की अवधि में नमूना जांच के 18 जनपदों में, एमआईएस पर अकुशल, अर्द्धकुशल श्रमिकों की मजदूरी एवं सामग्री के आँकड़े तथा सम्बन्धित वर्ष के लेखा खाता में अंकित आँकड़े मेल नहीं खाते थे। तीन

<sup>2</sup>नमूना जांच में लिये गये 18 जनपदों की अद्यतन आकड़ें

<sup>3</sup>लेखापरीक्षा की तिथि तक गोण्डा (₹ 92.76 लाख), सुल्तानपुर (₹ 56.89 लाख), सीतापुर (₹ 152.87 लाख), और बुलन्दशहर (₹ 23.08 लाख) जिले का वर्ष 2011-12 का वार्षिक लेखा तैयार न होने के कारण एमआईएस0 आँकड़ों में इन जिलों की धनराशियों को सम्मिलित न करते हुए।

वर्षों का समेकित अंतर ₹ 706.24 करोड़ था, जैसा कि निम्नवत सारणी में दिखाया गया है:

सारणी 8.2: वार्षिक लेखा और एमआईएस के आंकड़ों में अंतर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वार्षिक लेखे के अनुसार व्यय	एम.आई.एस. के अनुसार व्यय	अंतर
2009-10	1,649.46	1,092.03	(-) 557.43
2010-11	1,489.53	1,331.34	(-) 158.19
2011-12	1,032.86	1,042.24	(+) 9.38
योग	4,171.85	3,465.61	(-) 706.24

एक ही समयावधि में सूचित किये गये वित्तीय आंकड़ों में अंतर अस्वीकार्य है। इससे स्पष्ट है कि ये आंकड़े कभी मिलान नहीं किये गये थे और परिणामस्वरूप निधियों के दुरुपयोग की सम्भावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

शासन द्वारा बताया गया (जनवरी 2013) कि वार्षिक लेखे में व्यय, श्रम बजट के मासिक लक्ष्य के आधार पर खण्ड विकास अधिकारियों द्वारा सूचित किये गये थे तथा बाद में कार्यक्रम अधिकारियों द्वारा ऑनलाइन एमआईएस फीडिंग की गयी थी, इसीलिये दोनों में अंतर था।

उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखों की स्वयं-रींग करने की आवश्यकता थी और वित्तीय आंकड़ों की विश्वसनीयता सुनिश्चित करने हेतु उनका मिलान भी किया जाना था।

#### 8.4 प्रशासनिक व्यय में आधिक्य

ग्रामीण विकास मंत्रालय द्वारा जारी (मार्च 2007 एवं 2009) किये गये निर्देशों के अनुसार, प्रशासनिक व्यय की स्वीकार्य सीमा श्रम और सामग्री की कुल लागत का अप्रैल 2007 से मार्च 2009 के मध्य 4 प्रतिशत तथा अप्रैल 2009 से 6 प्रतिशत थी। उक्त सीमा से अधिक व्यय अनुमन्य नहीं था।

एमआईएस पर अपलोड किये गये व्यय से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2008-12 की अवधि में नौ जनपदों में कुल ₹ 23.56 करोड़ का प्रशासनिक व्यय अनुमन्य सीमा से अधिक किया गया था जिसका विवरण निम्नलिखित है:

सारणी 8.3: निर्धारित सीमा के अतिरिक्त प्रशासनिक व्यय

(₹ करोड़ में)

जनपद का नाम	वर्ष	वास्तविक व्यय	अनुमन्य प्रशासनिक व्यय	एम.आई.एस. डाटा के अनुसार व्यय	अधिक व्यय	योग
1. गोण्डा	2007-08	59.34	2.37	5.16	2.79	10.20
	2008-09	57.24	2.29	5.59	3.30	
	2010-11	70.40	4.22	6.56	2.34	
	2011-12	85.84	5.15	6.92	1.77	
2. सुल्तानपुर	2010-11	50.61	3.04	3.15	0.11	0.52
	2011-12	53.27	3.20	3.61	0.41	
3. बलरामपुर	2011-12	71.20	4.27	5.46	1.19	1.19
4. कुशीनगर	2010-11	63.29	3.80	6.24	2.44	2.44

5. रामपुर	2010-11	33.61	2.01	2.68	0.67	0.67
6. बरेली	2010-11	73.86	4.43	4.84	0.41	0.69
	2011-12	68.59	4.12	4.40	0.28	
7. चित्रकूट	2010-11	48.66	2.92	4.15	1.23	1.23
8. इलाहाबाद	2009-10	71.14	4.27	5.39	1.12	5.26
	2010-11	71.47	4.29	8.43	4.14	
9. आजमगढ़	2010-11	102.87	6.17	7.40	1.23	1.36
	2011-12	107.99	6.48	6.61	0.13	
योग		1,089.38	63.03	86.59	23.56	23.56

प्रशासनिक व्यय हेतु निर्धारित सीमा का उल्लंघन कर किये गये व्यय अस्वीकार्य थे।

उत्तर में, शासन द्वारा जनपदों (सुल्तानपुर, बलरामपुर, रामपुर और इलाहाबाद) के संदर्भ में लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार करते हुए बताया गया (जनवरी 2013) कि शत प्रतिशत सही एमआईएस फीडिंग न होने से अधिक व्यय दर्शित हो रहा है। यह भी बताया गया कि भविष्य में इस प्रकार की खामियों की पुनरावृत्ति से बचने के लिये निर्देश निर्गत कर दिये गये हैं।

### 8.5 निष्कर्ष

इस प्रकार साफ्टवेयर संबंधित मुद्दों के कारण योजना के समस्त हितधारकों और कार्मिकों के लिये नरेगासाफ्ट ने एक व्यापक परिचालन, जानकारी, अनुश्रवण और सही सूचना संसाधन के रूप में कार्य नहीं किया। यहाँ रिक्त या अस्पष्ट डेटा प्रयोगकर्ता/वैधीकरणकर्ता भी संज्ञान में आये। साफ्टवेयर द्वारा न केवल गलत एवं अधूरी जानकारी स्वीकार की जा रही थी बल्कि त्रुटियों के घटित होने की दशा में सुधार को सुविधाजनक बनाने के लिये चेतावनी/अलर्ट जारी करने में भी यह विफल था। इसके अतिरिक्त, डाटा इन्ट्री आपरेटर्स भी कुशल नहीं थे और इस प्रकार अपने कार्य की प्रासंगिता और उसके प्रभाव से अनभिज्ञ थे। अग्रतर, जैसा कि पूर्व प्रस्तारों में विस्तृत रूप से वर्णित है, एक ही गतिविधि के लिये विभिन्न डाटा सेट थे जिसके कारण एमआईएस पर डाटा की वैधता संदिग्ध थी।

### 8.6 संस्तुतियाँ

- अपलोड किये गये आंकड़ों की विश्वसनीयता बनाये रखने के लिये सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि नरेगासाफ्ट का प्रयोग केवल पहचाने जाने योग्य और अधिकृत प्रयोगकर्ताओं द्वारा किया जाय।
- सरकार को यह सुनिश्चित करना चाहिये कि आंकड़ों की प्रविष्टि सम्बन्धी त्रुटियों की जाँच साफ्टवेयर की अपनी स्वाभाविक नियंत्रण प्रणाली के माध्यम से की जाये।
- एमआईएस पर प्रविष्ट किये गये डाटा का आवधिक मिलान भौतिक अभिलेखों से किया जाना चाहिये।
- त्रुटि पाये जाने पर उसे डाटा इन्ट्री आपरेटर्स के द्वारा उपयुक्त समयान्तर्गत संशोधित किया जाना चाहिये।