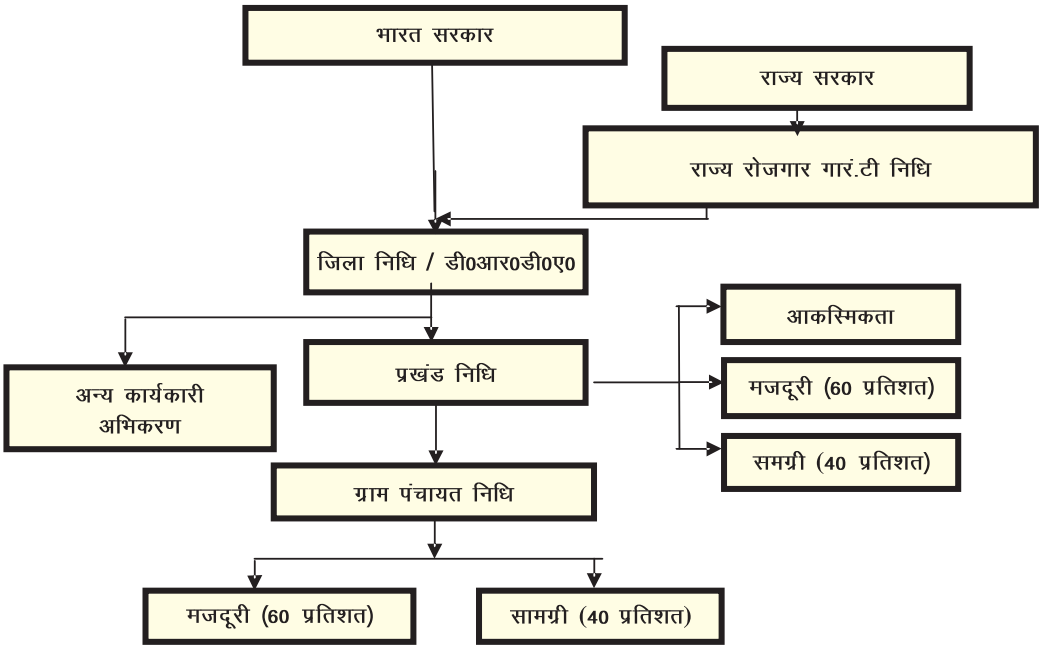
अध्याय– IV वित्तीय प्रबंधन

मनरेगा को केन्द्र प्रायोजित योजना के तौर पर केन्द्र एवं राज्य सरकार के बीच 90:10 के अनुपात में लागत के बंटवारे के आधार पर लागू किया गया है। केन्द्र सरकार के अंश में अकुशल मजदूर का 100 प्रतिशत मजदूरी और 75 प्रतिशत गैर मजदूरी भाग, कार्यस्थल सुविधाओं का लागत तथा प्रशासनिक व्यय जिसमे कार्यक्रम पदाधिकारी एवं उसके सहायक कर्मचारी का वेतन एवं भत्ता शामिल है। जिलों को सीधे निधि जारी की जाती है। राज्य सरकार सामग्री मूल्य तथा कुशल एवं अर्धकुशल मजदूरी व्यय के 25% के अलावा बेरोजगारी भत्ता एवं दैनिक प्रशासनिक व्यय पर होने वाले खर्च का वहन करेगी। केन्द्रांश के जारी होने के 15 दिनों के अन्दर राज्यांश जारी होना है।

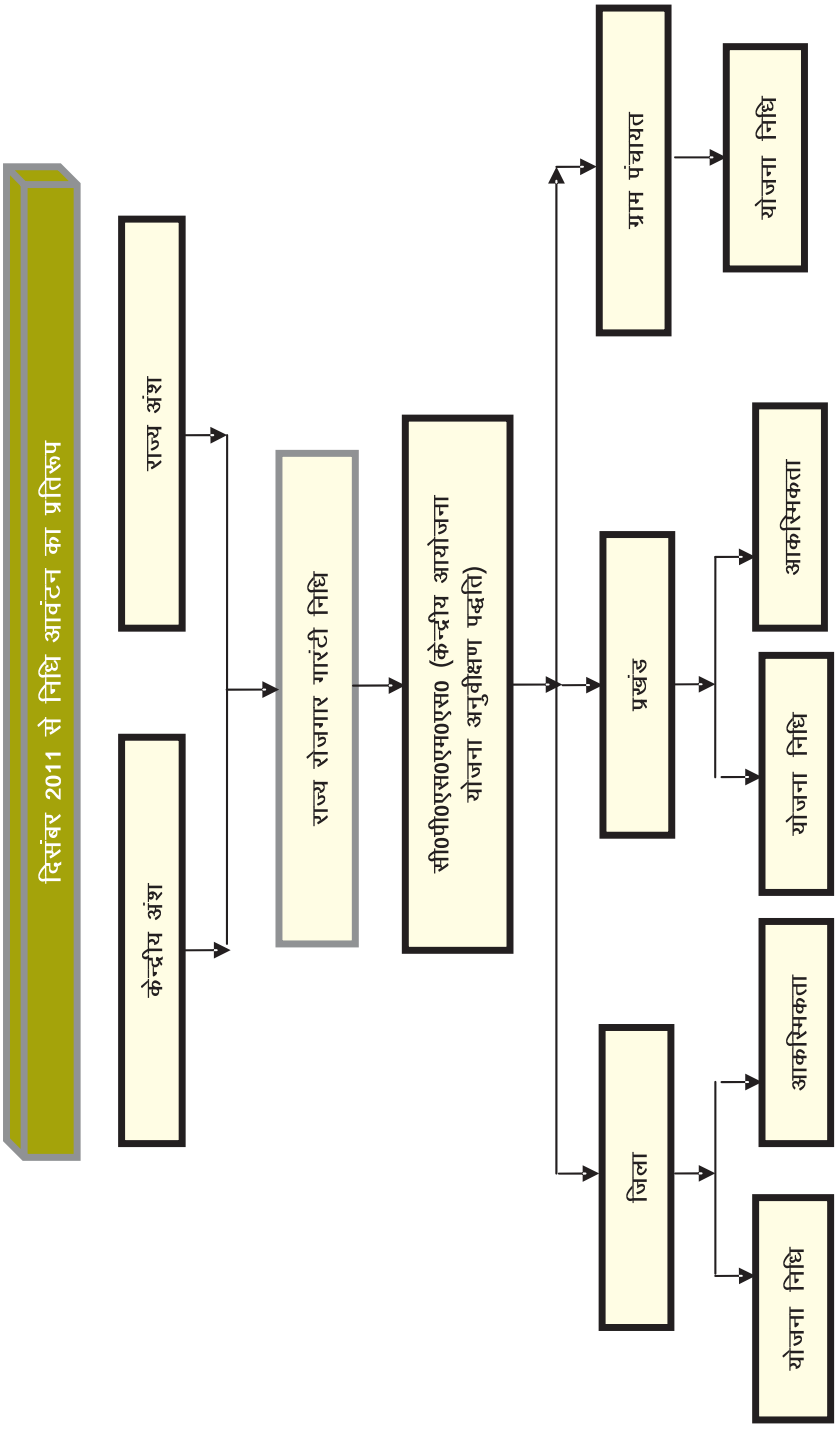
4.1 वित्तीय उद्व्यय और व्यय

वित्तीय वर्ष 2007–12 में कुल उपलब्ध निधि ₹ 8184.26 करोड़ में राज्य सरकार द्वारा ₹ 8110.84 करोड़ का उपयोग किया जा सका। वर्ष 2007–12 के दौरान भारत सरकार तथा राज्य सरकार द्वारा राज्य में योजनाओं के लागू करने हेतु निधि के आवंटन तथा उसके उपयोग की स्थिति नीचे दी गई है

चार्ट –3: दिसम्बर 2011 से पूर्व निधि आवंटन का प्रतिरूप



चार्ट.4


दिसंबर 2011 से निधि आवंटन का प्रतिरूप
केन्द्रीय अंश
राज्य अंश
राज्य रोजगार गारंटी निधि
सी0पी0एस0एम0एस0 (केन्द्रीय आयोजना योजना अनुवीक्षण पद्धति)
जिला
प्रखंड
ग्राम पंचायत
आकस्मिकता
योजना निधि
आकस्मिकता
योजना निधि
योजना निधि

सारणी 2: वित्तीय अधिदृश्य (राज्य)

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आ0शेष	पिछले साल की निधि जो इस वर्ष प्राप्त हुइ	इस वर्ष प्राप्त		विविध प्राप्ति	कुल उपलब्ध निधि	व्यय	अव्ययित अनुदान का प्रतिशत	अंतिम शेष	श्रम बजट के अनुसार केन्द्र से मांग की गइ राशि	केन्द्रांश राशि कम विमुक्त	केन्द्रांश राशि कम विमुक्त (प्रतिशत में)
			केन्द्रीय अंश	राज्य अंश								
1	2	3	4	5	6	7	8		9	10	11 = (10 – 3 + 4)	12
07-08	795.35	103.32	465.58	50.07	58.57	1472.88	1053.35	28.48	419.53*	2000.26	1534.68	76.72
08-09	638.30	3.84	1365.58	143.90	25.96	2177.57	1305.85	40.03	871.72*	2411.54	1104.58	45.80
09-10	1201.19**	63.14	890.27	251.85	64.26	2470.71	1621.70	34.36	849.01	3258.94	2226.16	68.30
10-11	849.01**	142.52	2095.00	250.53	67.64	3404.70	2512.92	26.19	891.78	4416.67	2313.02	52.37
11-12	891.78**	8.66	1300.73	17.22	20.27	2238.66	1617.02	27.77	621.64	3298.85	2505.78	75.95
कुल		**321.48**	**6117.16**	**713.57**	**236.7**		**8110.84**					

स्रोतः ग्रा.वि.वि., बिहार सरकार

नोट– * वर्ष 2007–08 तथा 2008–09 का प्राप्ति तथा व्यय का विवरण ग्रा0 वि0वि0 बिहार सरकार के मनरेगा के वार्षिक प्रतिवेदन के आधार पर तैयार किया गया है जबकि वर्ष 2009–12 की स्थिति ग्रा0वि0वि0 द्वारा तैयार किये गये वित्त विवरणी पर आधारित है, प्रारंभिक शेष पूर्ववर्ती वर्ष के अंतिम शेष के बराबर नहीं है।

** ग्रा0वि0वि0 द्वारा वर्ष 2009–12 का संशोधित वित्त विवरणी प्रस्तुत किया गया जो कि वार्षिक प्रतिवेदन के दर्शाये गए वित्त से मेल नहीं खाता है।

*** माँग वर्ष का अनुदान जो कि अगले वर्ष प्राप्त हुआ को माँग वर्ष में शामिल किया गया है।

आगे, चयनित जिलों द्वारा वर्ष 2007–12 की अवधि में केन्द्र एवं राज्य सरकार से प्राप्त कुल निधि, विविध प्राप्तियाँ सहित, की स्थिति निम्नवत थीः–

सारणी 3 वित्तीय अधिदृश्य (चयनित जिले)

(₹ करोड़ में)

इकाई का नाम	उपलब्ध निधि	उपयोग की गई निधि	उपयोग की गई निधि की प्रतिशतता	मजदूरी पर खर्च	सामग्री पर खर्च	प्रशासकीय खर्च
दरभंगा	507.18	325.95	64.26	205.54	109.04	11.37
जहानाबाद	167.91	126.71	75.46	83.82	39.20	3.69
मधुबनी	213.61	146.89	68.76	85.31	51.20	10.38
अररिया	294.68	199.69	67.76	123.07	71.12	5.50
औरंगाबाद	350.34	249.83	71.31	151.22	90.22	8.39
भभुआ	102.56	81.76	79.71	53.43	23.71	4.63
मुंगेर	218.13	152.88	70.08	88.92	59.18	4.78
मुजफ्फरपुर	775.09	646.35	83.39	382.04	240.43	23.88
सीतामढ़ी	448.90	310.43	69.15	199.39	103.86	7.18
बेगुसराय	461.50	291.36	63.13	171.49	108.17	11.70
नालन्दा	345.68	269.51	77.96	159.69	97.30	12.52
बांका	225.66	188.69	83.61	112.08	70.91	5.70
प. चम्पारण	344.73	277.41	80.47	176.64	93.31	7.46
भोजपुर	325.19	239.81	73.74	134.76	94.98	10.07
किशनगंज	151.46	118.51	78.24	71.43	41.56	5.52
कुल	**4932.62**	**3625.78**		**2198.83**	**1294.19**	**132.77**

स्रोतः ग्रा.वि.वि., बिहार सरकार

उपरोक्त टेबल को देखने से पता चलता है कि जिलों में उपयोगिता की स्थिति कमजोर थी चूँकि 16% से 35% तक अनुदान विभिन्न जिलों के लिए अनुपयुक्त पड़ी थी।

4.2 केन्द्र तथा राज्य अंश कम/नहीं जारी

- सरकार द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना से यह ज्ञात हुआ कि राज्य सरकार द्वारा श्रम बजट के माध्यम से समर्पित की गई माँग के अनुरूप केन्द्रांश जारी नहीं किया गया। 2007–12 के दौरान 46% से 77% तक केन्द्रांश कम जारी किए गए।

  श्रम बजट के विरूद्ध केन्द्रांश का जारी होना मुख्यतः पूर्व व वर्तमान वर्ष में जिलों के परिवारों के माँग की प्रवृति, माँग में अचानक तीव्र वृद्धि की स्थिति में उसके औचित्य, जिलों के पास अनुप्रयुक्त निधि, सभी कार्यों के सामाजिक लेखा परीक्षा तथा प्रमाणिक एम0 पी0 आर0 (मासिक प्रगति प्रतिवेदन) के समपर्ण पर निर्भर करता है।

  दस्तावेजों के छानबीन से पता चला कि श्रम बजट अव्ययित शेष को शामिल किए बिना तैयार किया गया तथा यह पूर्ववर्ती वर्ष के खर्च की प्रवृति तथा रोजगार उपलब्ध कराया गया श्रम बजट के समपर्ण में विलंब के आधार पर तैयार नहीं किया गया जैसा कि कंडिका 3.5 में चर्चा की गई हैं। आगे, रोजगार उपलब्ध कराने के अनुपात में वर्ष दर वर्ष कमी आती रही और माँग के तीव्र वृद्धि का कोई औचित्य नहीं बताया गया जिसकी वजह से केन्द्रांश कम प्राप्त हुए।

- मनरेगा की धारा 7.3.11 अनुबंध करता है कि केन्द्रांश की निधि के जारी होने के 15 दिनों के भीतर राज्य सरकार द्वारा राज्य अंश की निधि जारी होनी है। 15 नमूना परीक्षित जिलों में से 13 में यह ज्ञात हुआ कि राज्यांश 9 दिनों से 313 दिनों के विलंब से जारी किए गए जिसके परिणामस्वरूप कम मानव दिवस तथा लंबित मजदूरी तथा सामग्री विपत्रों के रूप में देयता का सृजन हुआ (कंडिका 5.8)। यद्यपि, अन्य दो जिलों में राज्यांश के समय पर जारी होने से संबंधित सूचना से जुड़े दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किया गया (**परिशिष्ट–VIII**)।
- वर्ष 2011–12 के लिए मधुबनी जिले को राज्य अंश का 56 लाख प्राप्त नहीं हुआ।
- वर्ष 2009–10 के लिए मुंगेर जिला को केन्द्र के साथ – साथ राज्यांश भी जारी नहीं किया गया चूँकि जिला अनुदान (60%) का समय से उपयोग करने में विफल रहा।

4.3 लेखांकन प्रक्रिया में खामियाँ

कार्यकारी दिषानिर्देष की कंडिका 8.6.1 के अनुसार वित्तीय हानि के जोखिम को कम करने तथा पारदर्शिता व निधि प्रबंधन को बढ़ावा देने हेतु लेखाओं को तीन शीर्षों में यथा (i) बैंक खातों में जमा राशि (ii) क्रियान्वयन या भुगतान के रुप मे अभिकर्ता को अग्रिम तथा (iii) वास्तविक व्यय का अभिश्रव को मासिक रूप से व्यवस्थित करने का अभ्यास जिला (जि0का0स0) प्रखंड (का0प0) तथा ग्राम पंचायत (पं0रो0से0) स्तर पर योजना कार्यकर्ताओं को सुनिश्चित करना था। तथापि, किसी भी नमूना जॉच इकाई द्वारा लेखाओं का मासिक व्यवस्थापन नहीं किया गया, मनरेगा योजना के वेबसाइट पर नहीं डाला गया तथा अन्ततः जनता के क्षेत्राधिकार में नहीं रखा गया।

4.4 एम0पी0आर0, यू0सी0 तथा सी0ए0 प्रतिवेदन के प्रारंभिक तथा अंतिम शेष में अंतर

मासिक प्रगति प्रतिवेदन (एम0पी0आर0) सरकार के लिए योजना क्रियान्वयन में खर्च के संदर्भ में योजना के प्रगति पर ध्यान रखने तथा अनुवीक्षण करने तथा माह के दौरान रोजगार सृजन की स्थिति पर आंतरिक नियंत्रण का महत्वपूर्ण दस्तावेज है। एम0पी0आर0 विचलन का पता लगाने का महत्वपूर्ण दस्तावेज है जिससे हर माह उचित मिलान तथा सुधारात्मक कार्रवाई किया जा सकता था। मासिक श्रम बजट को ग्रा0वि0वि0 द्वारा उस माह के एम0पी0आर0 से मिलान किया जाना है तथा कमी यदि कोई हो, को उचित अनुवीक्षण के द्वारा दूर करना था।

वर्ष 2007–12 के दौरान एम0पी0आर0 तथा उपयोगिता प्रमाण–पत्र के प्रारंभिक शेष (ओ0बी0) तथा अंतिम शेष (सी0बी0) कि तुलना से यह स्पष्ट हुआ कि 14 जिलों में उपरोक्त दोनों आंकड़ों के स्रोत के अंतिम शेष (सी0बी0) तथा प्रारंभिक शेष (ओ0बी0) में विचारनीय अंतर था। नमूना जांचित जिलों के सी0ए0 (सी0ए0) के प्रतिवेदन में नौ जिलों[6] के अंतिम शेष (सी0बी0) तथा प्रारंभिक शेष (ओ0बी0) का परास ₹ 2 लाख (न्यूनतम किषनगंज में, 2009–10 के दौरान) से ₹ 43.45 करोड़ (अधिकतम मुजफ्फरपुर में 2008–09 के दौरान) था।

60 प्रतिषत नमूना जांचित जिलों में एम0पी0आर0 के वास्ततिक संख्या में विचलन यह दर्शाता था कि आंकड़े अविश्वसनीय थे तथा इसलिए निधि उपयोग तथा रोजगार सृजन की स्थिति सही नहीं थी। (**परिशिष्ट–IX**)

4.5 प्रशासनिक व्यय पर ग्राह्य सीमा से अधिक व्यय

मनरेगा योजना निर्देषिका (2008) के कंडिका 8.1.1 (iii) के अनुसार केन्द्र सरकार जैसा कि उसके द्वारा निर्धारित किया जा सकता है, प्रशासनिक खर्च उठाएगी। इसमें कार्यक्रम पदाधिकारियों तथा उसके सहायक कर्मचारियों का वेतन एवं भत्ता तथा कार्यस्थल पर सुविधा शामिल होगी। इसका उद्देष्य विकास व्यय को बढाना है ताकि प्रशासनिक व्यय स्वतः बढ़ जाय। प्रशासनिक व्यय निधि के उपयोगिता के अनुसार निर्धारित होता है जिसका दर चार प्रतिशत (मार्च 09 तक) तथा छह प्रतिषत (अप्रैल 2009 से) या उसके बाद योजना पर खर्च की कुल लागत में 2007–12 के दौरान केन्द्र तथा राज्य अंष शामिल था।

लेखा परीक्षा जॉच में यह पता चला कि सात जिलों[7] में प्रशासनिक व्यय ग्राहय सीमा की तुलना में ₹ 10.39 करोड़ अधिक था। ग्राहय सीमा की तुलना में अधिक खर्च में भिन्नता की सीमा 7 से 104 प्रतिशत तक थी। ऐसा ₹ 574 करोड़ अनुदान (उपलब्ध अनुदान का 25%) के निम्न उपयोग के कारण हुआ। अत्यधिक प्रशासनिक व्यय न केवल अनुदान के विकास कार्य के लिए कम उपयोग का कारण बना बल्कि मानवदिवस सृजन पर भी बुरा असर पड़ा। (**परिशिष्ट–X**)

[6] भोजपुर, दरभंगा, जहानाबाद, किशनगंज, मुंगेर, मुजफ्फरपुर, नालन्दा, सीतामढ़ी और पश्चिम चम्पारण

[7] बांका, बेगुसराय, भमुआ, भोजपुर, मधुबनी, मुंगेर और मुजफ्फरपुर

ए0डी0पी0सी0, बेगूसराय, भभुआ, मुजफ्फरपुर द्वारा लेखा परीक्षा टिप्पणी को स्वीकार किया गया और बताया कि ग्राह्य सीमा से अधिक प्रशासनिक व्यय हुआ है तथा इस विषय की समीक्षा की जा रही है। तथापि; विभाग द्वारा उत्तर दिया गया कि राज्य के लिए समग्र प्रशासनिक व्यय कभी भी 6 प्रतिशत से अधिक नहीं हुआ। जवाब युक्तिसंगत नहीं था चूंकि प्रशासनिक व्यय की सीमा को जिला स्तर पर बनाए रखना था।

4.6 मनरेगा योजना निधि का विचलन

अररिया तथा मुंगेर जिले में यह पाया गया कि क्रमशः ₹ 22 लाख (2008–09) तथा ₹ 64लाख (2009–12) जो कि मनरेगा योजना के निष्पादन के लिए था को बी0पी0एल0 सर्वेक्षण कार्य तथा डी0आर0डी0ए0 के आकस्मिक व्यय (एसी की खरीद, वाहन के लिए ईंधन तथा डी0आर0डी0ए0 भवन का किराया) के उद्देश्य के लिए विचलित किया गया तथा जिला परिषद् जिसने न केवल ₹0.60 लाख मानव दिवस का नुकसान किया बल्कि सतही स्तर के लाभार्थियों को रोजगार तथा परिसंपत्ति सृजन से भी वंचित किया (**परिशिष्ट–XI**)

जिला प्राधिकारियों द्वारा यह जवाब दिया गया कि मनरेगा योजना निधि का बी0पी0एल0 सर्वेक्षण हेतु तात्कालिक विचलन किया गया था चूंकि बी0पी0एल0 सर्वेक्षण मद में राषि उपलब्ध नहीं था तथा जैसे ही बी0पी0एल0 सर्वेक्षण मद में राशि प्राप्त होती है विचलित राशि की प्रतिपूर्ति कर दी जाएगी जबकि डी0आर0डी0ए0 मुंगेर द्वारा जवाब दिया गया कि विचलन का कारण निधि की अनुपलब्धता थी।

जवाब युक्तिसंगत नहीं था चूंकि निधि की प्रतिपूर्ति लेखा समाप्ति (31 मार्च) से पहले नहीं की गई तथा यहां तक की चार वर्ष बीत जाने पर भी नहीं की गई। यदि यह तात्कालिक विचलन था तो राशि को राज्य बजट से इस उद्देष्य हेतु वित्तीय वर्ष के भीतर प्रतिपूर्ति होना चाहिए था। क्योंकि एक बार लेखा बन्द हो जाने के बाद कोई प्रतिपूर्ति संभव नहीं है। वास्तव में विचलन के कारण लेखाओं का गलत प्रस्तुतीकरण हुआ।

अनुशंसाऐं

- केन्द्र से निधि की मांग वास्तविक होनी चाहिए और ऐसे कदम उठाए जाने चाहिए जिससे निधि का महत्तम उपयोग हो सके तथा राज्यांश समय से विमुक्त हो।
- मासिक श्रम बजट की तुलना एमपीआर से की जानी चाहिए और ऐसे कदम उठाए जाने चाहिए जिससे कि वांछित लक्ष्य की प्राप्ति में आनेवाली कमियों को दूर किया जा सके।