अध्याय 2

नियोजन एवं वित्तीय प्रबन्धन

अध्याय 2

नियोजन एवं वित्तीय प्रबन्धन

2.1 प्रस्तावना

किसी भी कार्यक्रम के सफल कार्यान्वयन और उद्देश्यों की प्राप्ति के लिये कुशल नियोजन और विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबन्धन आवश्यक है। अभिलेखों की जाच में पाया गया कि विभाग ने क्षमताओं व आधारभूत संरचनाओं में कमियों की पहचान हेतु न तो कोई दीर्घ अथवा मध्यम अवधि की रणनीतिक योजना तैयार किया और न ही दक्ष एवं समयबद्ध तरीके से राज्य पुलिस के आधुनिकीकरण एवं सुदृढ़ीकरण हेतु पर्याप्त वित्तीय संसाधन ही आवंटित किया। लेखापरीक्षा निष्कर्षों का उल्लेख आगे दिये गये प्रस्तरों में किया गया है।

2.2 नियोजन

2.2.1 परस्पेक्टिव योजना

आधुनिकीकरण योजना के दिशा–निर्देशों के अनुसार पुलिस अनुसंधान एवं विकास ब्यूरो (पुलिस ब्यूरो) के मानकों के अनुरुप इस योजना के विभिन्न घटकों में कमियों की पहचान और इनका विश्लेषण करने के लिये एक परस्पेक्टिव योजना तैयार किया जाना और चिन्हित कमियों को दूर किया जाना था।

पंचवर्षीय परस्पेक्टिव योजना के आधार पर भारत सरकार के अनुमोदनार्थ वार्षिक कार्ययोजना तैयार किया जाना था। यद्यपि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2011–16 की अवधि में आधुनिकीकरण योजना के अंतर्गत राज्य सरकार द्वारा परस्पेक्टिव योजना तैयार नहीं की गई थी। इस प्रकार, आधुनिकीकरण योजना हेतु भारत सरकार को प्रस्तुत की गई वार्षिक योजनायें किसी दीर्घकालिक योजना पर आधारित नहीं थी।

भारत सरकार की आधुनिकीकरण योजना के अतिरिक्त, राज्य सरकार द्वारा भी पुलिस बल के आधुनिकीकरण एवं सुदृढ़ीकरण पर पर्याप्त धनराशि व्यय की गयी। यद्यपि, की लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारत सरकार की योजना हेतु वार्षिक योजना तो तैयार की गयी थी लेकिन राज्य के संसाधनों से बुनियादी ढांचे के विकास एवं आधुनिकीकरण/सुदृढ़ीकरण हेतु विभाग द्वारा कोई वार्षिक योजना तैयार नहीं किया गया था।

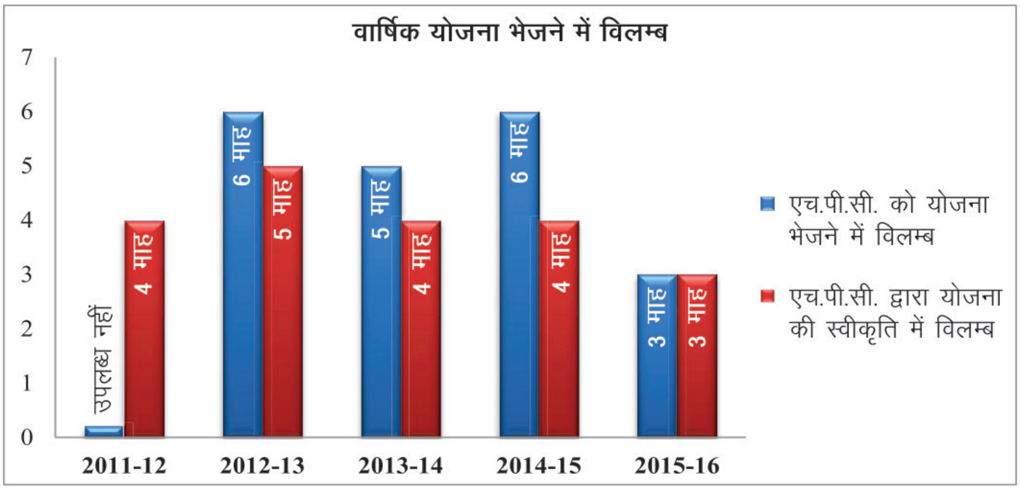
नियोजन की कमी के कारण, आधुनिकीकरण से संबंधित कई महत्वपूर्ण गतिविधियां या तो विलंबित हुई या हुई ही नहीं जैसा कि आगे के प्रस्तरों में उल्लेख किया गया है।

उत्तर में शासन द्वारा यह स्वीकार किया गया (फरवरी 2017) कि परस्पेक्टिव योजना को तैयार नहीं किया गया। हालांकि, अब पुलिस विभाग के विभिन्न इकाइयों से पूछे गये विवरण के आधार पर इसे तैयार किया जायेगा।

2.2.2 आधुनिकीकरण योजना के वार्षिक कार्ययोजना का विलम्ब से प्रेषित किया जाना

आधुनिकीकरण योजना के अंतर्गत वार्षिक कार्ययोजना को गृह मंत्रालय के उच्चाधिकार समिति द्वारा स्वीकृत किया जाता है। उत्तर प्रदेश सरकार के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित राज्य स्तरीय प्राधिकार समिति द्वारा वार्षिक कार्ययोजना को उच्चाधिकार समिति को भेजा जाता है। दिशा–निर्देशों के अनुसार, उत्तर प्रदेश शासन द्वारा वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ के पूर्व 15 जनवरी तक वार्षिक कार्ययोजना को इसकी समीक्षा एवं

अनुमोदन के लिये उच्चाधिकार प्राप्त समिति को प्रस्तुत किया जाना था जिससे कि समय से धनराशि को अवमुक्त किया जा सके और योजना के तहत निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त किया जा सके। जांच में हालांकि पाया गया कि वार्षिक कार्ययोजना को लगभग छः महीने के विलम्ब से गृह मंत्रालय को भेजा गया जिससे इसके अनुमोदन, धनराशि के निर्गमन एवं आधुनिकीकरण के कार्यान्वयन में देरी हुई। वार्षिक योजनाओं को प्रेषित करने की समय सारणी एवं उनके अनुमोदन का विवरण नीचे दिये गये चार्ट एवं ***परिशिष्ट 2.1*** में दिया गया है।



(**स्रोतः** पुलिस मुख्यालय, इलाहाबाद)

उत्तर प्रदेश शासन द्वारा योजनाओं को देरी से प्रेषित करने के कारण इसके अनुमोदन में विलम्ब हुआ जिसके परिणामस्वरुप धनराशि के निर्गमन एवं उपभोग में देरी हुई और तदनुसार निधियों का कम उपयोग एवं कार्यक्रम क्रियान्वयन में धीमी प्रगति हुई जैसा कि आगे के प्रस्तरों में उल्लेख किया गया है।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (फरवरी 2017) कि वार्षिक योजना को समय से प्रेषित करने हेतु प्रयास किया जायेगा। इस प्रकार, शासन द्वारा वार्षिक योजना को देर से प्रेषित किया जाना स्वीकार किया गया।

2.3 वित्तीय प्रबन्धन

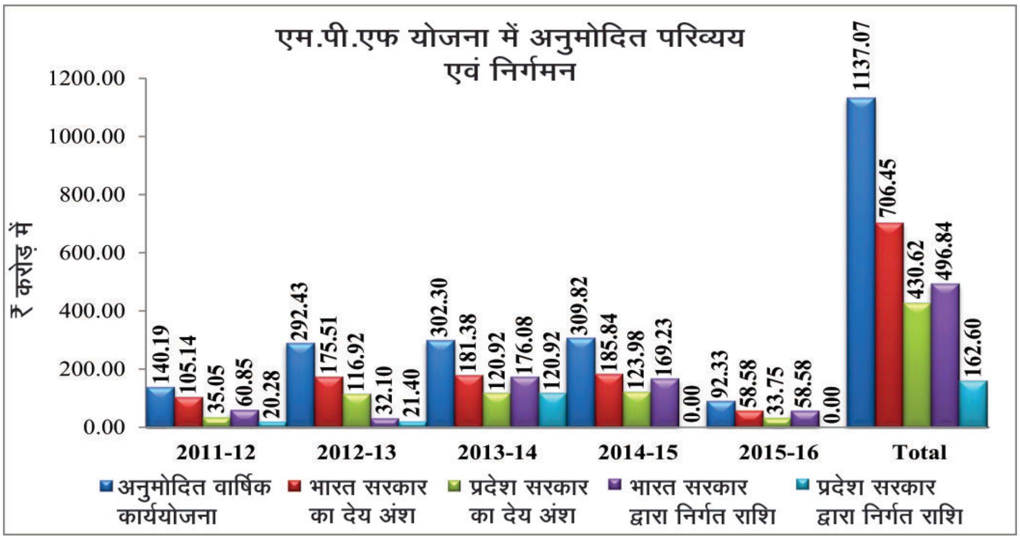
राज्य सरकार द्वारा अपने पुलिस बल को पर्याप्त और आधुनिक उपकरण, वाहन, अस्त्र–शस्त्र उपलब्ध कराकर एवं भवनों का निर्माण करके आधुनिकीकरण किया जाना था। पुलिस बल के आधुनिकीकरण का वित्त पोषण राज्य सरकार द्वारा अपने संसाधनों के साथ–साथ भारत सरकार द्वारा प्रायोजित आधुनिकीकरण योजना द्वारा भी किया जाना था। वित्त ढाँचा ***परिशिष्ट 2.2*** में दिया गया है।

एम.पी.एफ. योजना

एम.पी.एफ. योजना के निर्धारित प्रक्रिया में वार्षिक कार्ययोजना की स्वीकृति के बाद भारत सरकार द्वारा राज्य सरकार को धनावंटन किया जाता है जिसके पश्चात राज्य सरकार को अपना निर्धारित अंश विभागीय प्राधिकारियों को जारी किया जाना होता है। एम.पी.एफ. योजना के तहत व्यय को केन्द्रीय एवं राज्य सरकार द्वारा वर्ष 2011–12 तक 75:25 के अनुपात में और वर्ष 2012–13 से 60:40 के अनुपात में वहन किया जाना था। अस्त्र–शस्त्रों के क्रय हेतु केन्द्र सरकार द्वारा वार्षिक योजना में अनुमोदित धनराशि को भारत सरकार के नियंत्रणाधीन आयुध निर्माण डिपो को सीधे जारी कर दिया जाता है।

2.3.1 निर्धारित अंश का कम जारी किया जाना

एम.पी.एफ. योजना में अनुमोदित वार्षिक कार्ययोजना के आधार पर वर्ष 2011–12 से 2015–16 की अवधि में भारत सरकार एवं उत्तर प्रदेश सरकार की निर्धारित देयता, निधियों का निर्गमन एवं निर्धारित अंश से कम निर्गमनों की स्थिति निम्नानुसार थी:



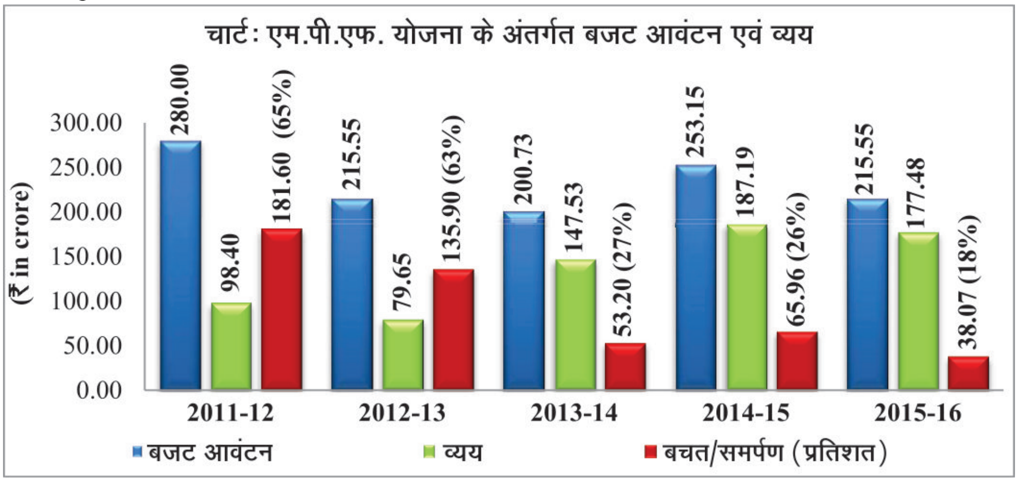
(स्रोतः पुलिस मुख्यालय, इलाहाबाद)

उपरोक्त चार्ट से स्पष्ट है कि एम.पी.एफ. योजना में केन्द्रीय एवं राज्य सरकार द्वारा अपने देय अंशों को पुलिस बल के आधुनिकीकरण हेतु जारी नहीं किया गया जिसका कारण धीमी गति से निधियों का उपभोग था। वर्ष 2011–16 की अवधि में भारत सरकार द्वारा ₹ 496.84 करोड़ (देय अंश के सापेक्ष 70 प्रतिशत) निर्गत किया गया जबकि उत्तर प्रदेश सरकार द्वारा मात्र ₹ 162.60 करोड़ (देय अंश के सापेक्ष 38 प्रतिशत) का निर्गमन किया गया।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (फरवरी 2017) कि उपरोक्त तथ्य पर टिप्पणी की आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार लेखापरीक्षा की टिप्पणी सही थी जिसे शासन द्वारा खंडन नहीं किया गया।

2.3.2 एम.पी.एफ. निधि का कम उपयोग

एम.पी.एफ. योजना के अंतर्गत वर्षवार बजट आवंटन, व्यय एवं समर्पण का विवरण निम्नानुसार था:



(स्रोतः पुलिस मुख्यालय, इलाहाबाद)

* वित्तीय वर्ष के दौरान बजट आवंटन में पूर्ववर्ती वर्षों की वार्षिक कार्ययोजनाओं में अनुमोदित धनराशि भी सम्मिलित है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- वर्ष 2011–16 की अवधि में पुलिस बल के आधुनिकीकरण हेतु ₹ 1164.98 करोड़ निर्गत किया गया लेकिन मार्च 2016 तक विभाग द्वारा मात्र ₹ 690.25 करोड़ (59 प्रतिशत) का उपयोग किया गया तथा शेष धनराशि ₹ 474.73 करोड़ (41 प्रतिशत) समर्पित कर दिया गया। वर्ष 2011–12 एवं 2012–13 में समर्पण का प्रतिशत क्रमशः 65 एवं 63 तक था।
- निधियों के कम उपयोग के कारण आधुनिकीकरण योजना प्रभावित हुई। अग्रेत्तर, वर्ष 2013–14 से 2015–16 के दौरान ₹ 120.67 करोड़ लागत के अनुमोदित 15644 उपकरणों एवं वाहनों का क्रय मार्च 2016 तक नहीं हो पाया था ***(परिशिष्ट 2.3)*** इस प्रकार, पुलिस बल अपने आधुनिकीकरण के अभिष्ट लाभ से वंचित रहा।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (फरवरी 2017) कि क्रय पद्धति की जटिलताओं के कारण कुछ उपकरणों का क्रय वित्तीय वर्ष की समाप्ति तक पूर्ण नहीं हो पाया। इस प्रकार, शासन द्वारा इस तथ्य को स्वीकार किया गया कि निधियों का पूर्ण उपयोग नहीं हो पाया और विभाग द्वारा उपकरणों एवं वाहनों का क्रय पूर्ण नहीं किया गया। जहां तक क्रय की जटिल प्रक्रिया का संबंध है, नियम स्पष्ट व व्यवहारिक है जिसे शासन द्वारा ही समय से निधियों के उपयोग किये जाने के उद्देश्य से बनाया गया है।

2.3.3 एम.पी.एफ. निधि का अवरोधन

एम.पी.एफ. योजना के दिशा–निर्देशों के अनुसार गृह मत्रांलय द्वारा निर्गत धनराशि का उपयोग वांछित उद्देश्यों पर ही किया जायेगा और निधियों के अवरोधन से बचा जायेगा।

वर्ष 2011–16 की अवधि में एम.पी.एफ. योजना से संबंधित ₹ 174.34 करोड़ की धनराशि पुलिस आवास निगम के वैयक्तिक खाते (पी.एल.ए.) में जमा किया गया क्योंकि विभाग द्वारा इनका उपयोग संबंधित वित्तीय वर्षों में नहीं किया जा सका। मार्च 2016 तक अभी भी ₹ 153.01 करोड़ की धनराशि उक्त पी.एल.ए. में पड़ी थी। वित्तीय हस्त पुस्तिका (खण्ड 5) भाग 1 में निहित प्रावधानों के अनुसार निधियों को लैप्स होने से बचाने के उद्देश्य से अनुदानों को पी.एल.ए. में जमा किया जाना वित्तीय अनियमितता है तथा इसका सहारा नहीं लिया जाना चाहिये। इस प्रकार, पी.एल.ए. में दीर्घ अवधि तक धन के भण्डारण की उक्त प्रक्रिया अनियमित थी और निगम के पी.एल.ए. का उपयोग निधियों के व्यपगत होने से बचाने के लिये किया गया था।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (फरवरी 2017) कि वित्त विभाग की अनुमति से स्वीकृत धनराशि को भविष्य में उपयोग करने हेतु पी.एल.ए. में जमा किया गया। ऐसा करने से आगामी वर्षों में इनके उपयोग हेतु अनावश्यक पत्र व्यवहार एवं समय की बचत होती है। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि अनुदान को व्यपगत होने से बचाने के उद्देश्य से पी.एल.ए. में जमा किया जाना वित्तीय हस्त पुस्तिका (खण्ड 5) भाग 1 के प्रावधानो के अनुसार वित्तीय अनियमितता थी।

2.3.4 एम.पी.एफ निधियों के देर से निर्गमन का प्रभाव

वार्षिक कार्ययोजना के अनुमोदन के पश्चात आधुनिकीकरण योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु उत्तर प्रदेश शासन द्वारा शीघ्र धनावंटन किया जाना चाहिये। धनावंटन में देरी न केवल आधुनिकीकरण के कार्यक्रमों को विपरीत तरीके से प्रभावित करता है बल्कि इससे उपकरणों/वाहनों की लागत में भी वृद्धि हो सकती है।

अभिलेखों की जांच में पाया गया कि ₹ 8.65 करोड़ लागत के 79 वाहनों के क्रय का अनुमोदन वर्ष 2010–11 के वार्षिक कार्ययोजना में किया गया लेकिन वित्तीय वर्ष की समाप्ति से कुछ ही दिन पूर्व प्रदेश सरकार द्वारा मात्र ₹ 1.48 करोड़ निर्गत किया गया जिससे इस वर्ष में वाहनों का क्रय नहीं किया जा सका। प्रदेश सरकार द्वारा अनुमोदित वाहनों के क्रय हेतु बची हुई धनराशि ₹ 7.17 करोड़ को अक्टूबर 2011 में निर्गत की गयी। लेखापरीक्षा में पाया गया कि शासन द्वारा अनुमोदित 79 वाहनों के सापेक्ष मात्र 62 वाहनों का क्रय स्वीकृत धनराशि ₹ 8.62 करोड़ से किया जा सका जैसा कि नीचे दिया गया है।

सारणी 2.1: विलंब से धनावंटन के कारण कम वाहनों का क्रय

(धनराशि लाख ₹ में)

वाहन का नाम	अनुमोदित संख्या	अनुमोदित दर	अनुमोदित लागत	संशोधित संख्या	बढ़ी हुई दर	वास्तविक लागत
बस[3]	20	12.00	240.00	6	18.65	111.90
				8	18.51	148.08
वज्र	21	11.00	231.00	20	11.45	229.00
ट्रक	10	11.30	113.00	8	12.50	100.00
टाटा 207	18	4.50	81.00	13	5.05	65.65
इण्टरसेप्टर	10	20.00	200.00	7	30.05	210.35
योग	**79**		**865.00**	**62**		**864.98**

(स्रोतः पुलिस मुख्यालय, इलाहाबाद)

इस प्रकार, समय से धनावंटन न करने के कारण मूल अनुमोदित मात्रा से लगभग 25 प्रतिशत वाहनों का कम क्रय किया गया। लेखापरीक्षा में आगे यह पाया गया कि अनुमोदित संख्या से कम वाहनों के क्रय का कारण इनके मूल्य में वृद्धि होना बताया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि क्रय में देरी हुई और सरकार की स्वीकृति के सापेक्ष कम वाहनों का क्रय यद्यपि किया गया लेकिन उक्त प्रकार से क्रय में कमी करने का पुनरीक्षित अनुमोदन भारत सरकार से प्राप्त नहीं किया गया था।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (फरवरी 2017) कि इस संबंध में किसी टिप्पणी की आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार लेखापरीक्षा की टिप्पणी सही थी जिसका शासन द्वारा खंडन नहीं किया गया था।

2.3.5 उपयोगिता प्रमाण–पत्र का बढ़ाकर प्रस्तुत किया जाना

एम.पी.एफ. योजना के दिशा–निर्देशों के अनुसार जब आवंटित धन का पूर्ण उपयोग वांछित उद्देश्यों पर हो जाये तो प्रदेश सरकार द्वारा प्रपत्र जी.एफ.आर. 19–ए में उपयोगिता प्रमाण–पत्र भेजा जायेगा। वर्ष 2015–16 तक भारत सरकार द्वारा निर्गत धनराशि के सापेक्ष प्रदेश सरकार द्वारा प्रेषित किये गये उपयोगिता प्रमाण–पत्रों का विवरण निम्नानुसार था:

सारणी 2.2: प्रदेश सरकार द्वारा निर्गत उपयोगिता प्रमाण–पत्र

(धनराशि करोड़ ₹ में)

वर्ष	भारत सरकार द्वारा निर्गत धनराशि	प्रदेश सरकार द्वारा निर्गत उपयोगिता प्रमाणपत्र
2011-12	60.85	60.85
2012-13	32.10	32.10
2013-14	176.08	176.08
2014-15	169.23	127.58
2015-16	58.58	0.00
योग	**496.84**	**396.61**

(**स्रोतः** पुलिस मुख्यालय, इलाहाबाद)

[3] वर्ष 2010–11 में निर्गत धनराशि ₹ 1.48 करोड़ से 8 बसों का क्रय किया गया।

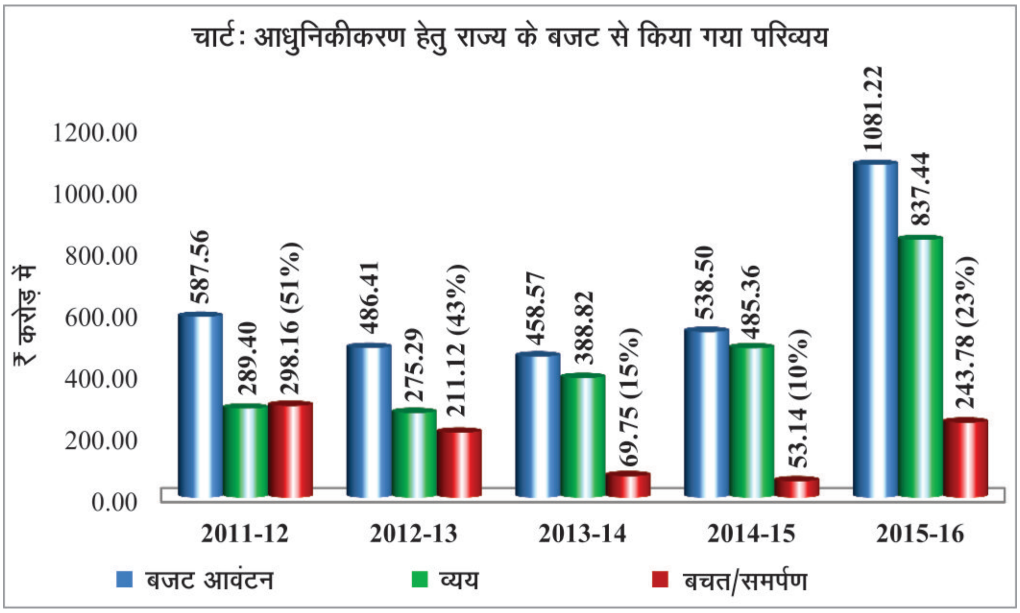
प्रदेश सरकार द्वारा वर्ष 2014–15 से संबंधित ₹ 41.65 करोड़ तथा वर्ष 2015–16 से संबंधित ₹ 58.58 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण–पत्र सितम्बर 2016 तक प्रेषित नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा में आगे पाया गया कि भारत सरकार द्वारा निर्माण कार्यों हेतु निर्गत धनराशि ₹ 124.74 करोड़ (₹ 7.36 करोड़ एवं ₹ 117.38 करोड़) क्रमशः 2011–12 एवं 2013–14 में पुलिस आवास निगम के बचत खाते में क्रमशः दिनांक 22 मार्च 2012 एवं 26 सितम्बर 2013 को जमा किया गया। अभिलेखों की जांच में पाया गया कि मई 2015 तक मात्र ₹ 73.46 करोड़ लागत के निर्माण कार्यों की स्वीकृति प्रदेश सरकार द्वारा प्रदान की गई और शेष ₹ 51.28 करोड़ के निर्माण कार्यों की स्वीकृति लम्बित थी। तथापि, पुलिस मुख्यालय द्वारा अनियमित तरीके से संपूर्ण धनराशि ₹ 124.74 करोड़ की उपयोगिता प्रमाणपत्र (₹ 7.36 करोड़ का उपयोगिता प्रमाणपत्र जून 2014 में और ₹ 117.38 करोड़ का उपयोगिता प्रमाणपत्र मई 2015 में) भारत सरकार के गृह मंत्रालय को प्रेषित कर दिया गया यद्यपि ₹ 51.28 करोड़ पुलिस आवास निगम के बैंक खाते में अभी भी पड़ा था और इसका वास्तविक उपयोग नहीं हुआ था। इसके परिणामस्वरुप ₹ 51.28 करोड़ का उपयोगिता प्रमाण–पत्र बढ़ाकर प्रेषित किया गया।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (फरवरी 2017) कि भारत सरकार के गृह मंत्रालय को वर्ष 2014–15 तक का उपयोगिता प्रमाण–पत्र प्रेषित किया गया है। वर्ष 2015–16 के उपयोगिता प्रमाण–पत्र लम्बित थे। शासन द्वारा ₹ 51.28 करोड़ का अनियमित उपयोगिता प्रमाण–पत्र, जो कि पुलिस आवास निगम के खाते में उस समय तक पड़ा था, भेजे जाने के संबंध में कोई उत्तर नहीं दिया गया।

2.4 राज्य बजट से आधुनिकीकरण एवं सुदृढ़ीकरण

एम.पी.एफ. योजना को छोड़कर पुलिस बल के बुनियादी ढांचे के विकास के लिये राज्य के बजट से किये गये परिव्यय की स्थिति निम्नानुसार थी:



(स्रोतः बजट अभिलेख एवं समर्पण पत्र)

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- वर्ष 2011–16 की अवधि में राज्य सरकार द्वारा आधुनिकीकरण एवं सुदृढ़ीकरण हेतु पूंजीगत लेखाशीर्ष में ₹ 3,152.26 करोड़ की धनराशि अवमुक्त की गई लेकिन

विभाग इसमें से मात्र 2276.31 करोड़ (72 प्रतिशत) का उपयोग ही मार्च 2016 तक कर पाया और शेष धनराशि ₹ 875.95 करोड़ (28 प्रतिशत) को समर्पित कर दिया। समर्पण का सर्वाधिक प्रतिशत वर्ष 2011–12 एवं 2012–13 में क्रमशः 51 एवं 43 तक था।

- वित्तीय नियमों[4] के विपरीत बचत की धनराशि ₹ 875.95 करोड़ का समर्पण संबंधित वित्तीय वर्षों के अंतिम दिन को किया गया। समर्पण का मुख्य कारण निर्माण कार्यों की स्वीकृति निर्गत न किया जाना (48 प्रतिशतः ₹ 420.30 करोड़) वाहनों/हथियारों के क्रय में विलम्ब (9 प्रतिशतः ₹ 76.83 करोड़) और चुनाव आचार संहिता लागू होने के कारण (34 प्रतिशतः ₹ 298.16 करोड़) इत्यादि था।

उत्तर में शासन द्वारा बताया गया (फरवरी 2017) कि इस संबंध में किसी टिप्पणी की आवश्यकता नहीं है। इस प्रकार लेखापरीक्षा की टिप्पणी सही थी जिसे शासन द्वारा खंडन नहीं किया गया।

- विभिन्न घटकों से संबंधित वित्तीय प्रबन्धन के विशिष्ट प्रकरणों को संबंधित अध्याय में चर्चा किया गया है।

अनुशंसायें:

- *प्रदेश सरकार द्वारा एम.पी.एफ. योजना और राज्य बजट से परिव्यय के संबंध में परिप्रेक्ष्य एवं वार्षिक कार्ययोजना तैयार किया जाना चाहिये तथा निधियों के निर्गमन में विलम्ब से बचने हेतु वार्षिक कार्ययोजना समय से प्रेषित किया जाना चाहिये।*

- *अनुदान को व्यपगत होने से बचाने के उद्देश्य से निधियों को पी.एल.ए. में जमा नहीं किया जाना चाहिये और उपयोगिता प्रमाण–पत्रों को तभी प्रेषित किया जाना चाहिये जब निधियों का पूर्ण उपयोग हो जाये।*

[4] उत्तर प्रदेश बजट मैनुअल 2010 का प्रस्तर 141।