अध्याय XXIII : युवा कार्य एवं खेलकूद मंत्रालय

23.1 नेहरू युवा केन्द्र संगठन में वित्तीय प्रबंधन (एनवाईकेएस)

वर्ष 2007-08 से 2014-15 तक ₹46.73 करोड़ के अव्ययित शेष, जो युवा कार्य एवं खेलकूद मंत्रालय द्वारा भावी अनुदानों से समायोजित किया जाना अपेक्षित था, सामान्य प्रयोजन अनुदानों में असमायोजित पड़ा था। एनवाईकेएस में चिन्हित निधियों के दुरूपयोग के मामले देखे गए जिसके कारण निधियां व्यर्थ पड़ी रही। एनवाईकेएस ने 2012-13 से 2014-15 तक के वर्षों के वार्षिक लेखाओं को 12 से 19 महीनों तक के विलम्ब से अंतिम रूप दिया। लेखाओं को अंतिम रूप देने में लगने वाले समय को कम करने के उद्देश्य से खरीदा गया टेली सॉफ्टवेयर का एनवाईकेएस द्वारा अनुकूलतम उपयोग नहीं किया गया था। 338 जिलों में, जिला युवा समन्वयक तथा लेखा लिपिक-सह-टंककों की भारी कमी थी। अलीपुर तथा भुवनेश्वर के भुगतान एवं लेखा कार्यालय में भी 13 महीनों से 9 वर्षों तक के लिए ₹1.66 करोड़ राशि की निधियों के व्यर्थ पड़े रहने के उदाहरण देखे गये थे।

नेहरू युवा केन्द्र संगठन (एनवाईकेएस), भारत सरकार, युवा कार्य एवं खेलकूद मंत्रालय (एनवाईकेएस) के अंतर्गत 1987 में स्थापित एक स्वायत्त निकाय है। एनवाईकेएस के मुख्य उद्देश्य ग्रामीण युवकों के मूल्यों एवं कुशलताओं को विकसित करने के लिए, जिससे वे आधुनिक धर्मनिरपेक्ष और तकनीकी राष्ट्र के लिए उत्पादनकारी और जिम्मेदार नागरिक बन सकें। इसके उद्देश्यों को पूर्ण करने के लिए एनवाईकेएस सरकारी विभागों तथा अन्य एजेंसियों से प्राप्त वित्तीय सहायता से अपने क्षेत्रीय संघटनों, क्लबों, महिला मंडलों तथा स्वयंसेवकों के द्वारा विभागीय कार्यक्रमों का आयोजन करता है।

एनवाईकेएस, गवर्नर (बीओजी) जिसका अध्यक्ष युवा कार्य एवं खेलकूद मंत्री होता है, द्वारा प्रबंधित होता है। एनवाईकेएस की गतिविधियां संस्थापन प्रलेख (एमओए) तथा वित्तीय उपनियमों द्वारा नियंत्रित की जाती है। छ:[1] संघ

[1] नई दिल्ली (यूटी) के कार्यालय में 29 राज्य-आंचलिक कार्यालय शामिल हैं।

शासित कार्यालयों तथा 29 राज्य-आंचलिक कार्यालय (जेडओ) जिसका अध्यक्ष आंचलिक निदेशक होता है, द्वारा 623 जिला स्तर नेहरू युवा केन्द्रों, के देशव्यापी नेटवर्क का पर्यवेक्षण किया जाता है। केन्द्रों की अध्यक्षता जिला युवा समन्वयक (डीवाईसी) करते हैं जबकि जेडओ और यूटी क्षेत्रीय निदेशकों की देखरेख में हैं।

एनवाईकेएस से क्षेत्रीय कार्यालयों में निधियों के सरल प्रवाह तथा जिला स्तर कार्यालयों में किए गए व्यय के समेकन हेतु 29 राज्य-आंचलिक कार्यालयों तथा छ: यू.टी. कार्यालयों को छ: पीएओ अंचलों में विभाजित कर दिया गया है।

एनवाईकेएस के लेखापरीक्षा में वित्तीय प्रबंधन पर संकेन्द्रित करते हुए 2012-13 से 2015-16 तक की अवधि को शामिल किया गया है। वर्ष 2015-16 के लेखाओं को लेखापरीक्षा समाप्त होने तक अंतिम रूप नहीं दिया गया था। अप्रैल 2016 से सितम्बर 2016 की अवधि के दौरान दिल्ली स्थित एनवाईकेएस मुख्यालय उत्तरी क्षेत्र (दिल्ली में) के तीन भुगतान एवं लेखा कार्यालयों (पीएओ), पूर्वी क्षेत्र (भुवनेश्वर में तथा दक्षिणी क्षेत्र (बंगलुरू में) तथा जयपुर और शिमला में दो आंचलिक कार्यालयों की लेखापरीक्षा की गई थी। महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नानुसार है:-

23.1.2 निधियों का आबंटन और उपयोग

एनवाईकेएस अपने (i) प्रशासनिक मंत्रालय अर्थात एमवाईएएस (ii) अन्य मंत्रालयों, विकास विभागों/एजेंसियों तथा (iii) जेडओ/केन्द्रों से निधियां प्राप्त करता है तथा राज्य सरकारों सहित स्थानीय स्रोतों से भी विभिन्न कार्यक्रमों तथा गतिविधियों के लिए निधियां प्राप्त करता है।

लेखापरीक्षा ने चिन्हित निधियों का दुरूपयोग केन्द्रों से इनपुट मंगवाए बिना नियमित कार्यक्रमों हेतु बजट की तैयारी तथा क्षेत्रीय अधिकारियों द्वारा निधि संग्रहण में कमी के मामले पाए। एनवाईकेएस द्वारा विभिन्न शीर्षों के अंतर्गत प्राप्त निधियों के विवरण की निम्न प्रकार चर्चा की गई है:-

23.1.2.1 सामान्य प्रयोजन अनुदान

एनवाईकेएस, अपनी स्थापना, वेतन तथा नियमित कार्यक्रमों/गतिविधियों[2] हेतु मुख्यत: एमवाईएएस से प्राप्त अनुदानों द्वारा वित्तपोषित होता है। एनवाईकेएस के वार्षिक लेखाओं के अनुसार 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 वर्षों के लिए अथ शेष, प्राप्त अनुदान, प्राप्त ब्याज आंकड़े निम्नानुसार है:-

तालिका 2: वर्षवार प्राप्त किए गए अनुदान तथा उपयोग की गई राशि

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अथ शेष	प्राप्त अनुदान	प्राप्त ब्याज तथा अन्य आय	जोड़	उपयोग की गई राशि	अंत शेष
2012-13	26.76	134.67	6.20[3]	167.63	132.32	35.31
2013-14	35.31	149.24	5.19	189.74	143.71	46.03
2014-15	46.03	168.65	6.35	221.03	174.30	46.73

लेखापरीक्षा ने पाया कि एनवाईकेएस के पास 2012-13 के दौरान ₹35.31 करोड़ राशि की अव्ययित निधियां थी जो 31 मार्च 2015 को बढ़कर ₹46.73 करोड़ हो गई थी। एमवाईएएस द्वारा एनवाईकेएस को भावी अनुदान जारी करते हुए इसका समायोजन किए जाने की आवश्यकता थी। लेकिन अनुवर्ती अनुदान संस्वीकृत करते हुए इसको लेखे में नहीं लिया गया था। एनवाईकेएस तथा एमवाईएएस की वास्तविक अव्ययित शेषों का संज्ञान में लेने की विफलता से 31 मार्च 2015 तक ₹ 46.73 करोड़ की सीमा तक निधियों का संचय हो गया।

एनवाईकेएस ने अभियुक्ति को स्वीकार किया और बताया (नवम्बर 2016) कि एमवाईएएस से प्राप्त चिन्हित निधियों के अंतर्गत ₹46.73 करोड़ के शेष ब्याज के ₹24.90 करोड़ तथा 2007-08 से 2014-15 के दौरान अर्जित

---

[2] नियमित या कोर प्रोग्राम एक श्रेणी है जिसके लिए एनवाईकेएस को एमवाईएएस से अनुदान प्राप्त होता है और इसमें विभिन्न कार्यक्रमों और गतिविधियां (जैसे युवा क्लब विकास कार्यक्रम, युवा नेतृत्व और समुदाय विकास पर प्रशिक्षण, थीम आधारित जागरूकता और शिक्षा कार्यक्रम आदि) शामिल हैं। जो समान रूप से सभी जिलों में आयोजित किए जाते हैं या बड़े पैमाने पर एक विशेष क्षेत्र में, जो वर्षों से अपने आचरण की नियमितता रखते हैं। सभी नियमित कार्यक्रम एनवाईकेएस की वार्षिक कार्य योजना में शामिल किए गए हैं।

[3] इसमें पीएओ को अंतरित ₹ 1.42 करोड़ शामिल है।

विविध आय शामिल है। उसने आगे बताया कि उसी राशि को 2016-17 में उपयोग करने के लिए मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त कर लिया था। शेष ₹21.83 करोड़ की राशि में बैंक शेष, कर्मचारियों को दिए गए अग्रिम तथा क्षेत्रीय कार्यालयों के असमायोजित अग्रिम, जिनका समाधान किया जा रहा था, शामिल है।

23.1.2.2 विशेष कार्यक्रम

एनवाईकेएस विशेष कार्यक्रम[4] शीर्ष के अंतर्गत आवृत अपनी विविध योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु एमवाईएएस से भी चिन्हित निधियां प्राप्त करती है। शर्तों के अनुसार, निधियों की राशि केवल उस प्रयोजन, जिसके लिए वह संस्वीकृत थी, हेतु उपयोग की जानी चाहिए तथा अनुदानग्राही संस्थान द्वारा सहायता अनुदान का अव्ययित शेष कार्यक्रम का आयोजन करने के बाद तत्काल वापस किया जाना चाहिए। 2012-13 से 2014-15 के दौरान विशेष कार्यक्रमों के संबंध में विवरण निम्नानुसार है:-

तालिका 3: विशेष कार्यक्रम (विनिर्दिष्ट निधियां) के अंतर्गत वर्षवार प्राप्त निधियां तथा किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अथ शेष	समायोजन	प्राप्त अनुदान	ब्याज अन्य आय	कुल निधियां	उपयोग की गई राशि (उपयोग की प्रतिशता)	वापस की गई राशि	अव्ययित शेष
2012-13	36.99	-	51.81	1.22	90.02	25.83 (29)	1.45	62.74
2013-14	62.74	0.53	44.41	1.21	108.89	42.60 (39)	1.71	64.58
2014-15	64.58	0.50	44.39	1.19	110.66	48.43 (44)	0.07	62.16

उपर्युक्त ने निधियों का बहुत कम उपयोग दर्शाया है क्योंकि 2012-13, 2013-14 तथा 2014-15 के दौरान कुल निधियों का केवल क्रमश: 29 प्रतिशत, 39 प्रतिशत तथा 44 प्रतिशत का ही उपयोग किया गया था।

एनवाईकेएस ने अभियुक्ति को स्वीकार करते हुए बताया (नवम्बर 2016) कि वर्ष 2012-13 के ₹36.99 करोड़ के अथ शेष में राष्ट्रीय सेवा स्वयं सेवक/राष्ट्रीय सड़क योजना/नेशनल रिकन्स्ट्रक्शन कॉर्पस की अकार्यात्मक

[4] एनवाईकेएस द्वारा एमवाईएएस तथा अन्य मंत्रालयों को प्रस्तुत परियोजना प्रस्तावों के आधार पर विशेष तथा प्रायोजित कार्यक्रमों हेतु निधियां प्राप्त की गई थी। इन योजनाओं को एनवाईकेएस द्वारा वार्षिक कार्यकारी योजना तथा वार्षिक बजट की तैयारी हेतु माना गया था।

योजनाओं से संबंधित ₹23.82 करोड़ शामिल थे। वर्ष 2012-13 से 2014-15 के दौरान इन योजनाओं के अंतर्गत कोई राशि खर्च नहीं की जा सकी। उसने आगे बताया कि अनुदान की शर्तों के अनुसार मंत्रालय के अनुमोदन के बिना ब्याज की राशि उपयोग हेतु उपलब्ध नहीं थी। उसने यह भी बताया कि अनुदानों का 11 से 60 प्रतिशत अंश इन वर्षों के दौरान अंतिम तिमाही में प्राप्त किया गया था।

इसने यह दर्शाया कि योजनाओं का कार्यान्वयन न होने के पश्चात ₹23.82 करोड़ के अथ शेष को एमवाईएएस को वापस किया जाना चाहिए तथा 2012-13 से 2014-15 के दौरान अथ शेषों में शामिल नहीं किया जाना चाहिए था। 2012-13, 2013-14 और 2014-15 वर्षो के दौरान शेष बचे क्रमश: ₹13.17 करोड़, ₹38.92 करोड़ तथा ₹40.76 करोड़ के अथ शेष कार्यक्रमों पर व्यय किये जाने के लिए उपलब्ध थे जिसका एनवाईकेएस द्वारा ब्याज की राशि का उपयोग करने के लिए मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त किया जा सकता था जो नहीं किया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि अव्ययित राशि को एमवाईएएस को वापस करने की बजाए एनवाईकेएस तथा उसके क्षेत्रीय कार्यालय ने 2012-13 से 2015-16 के दौरान निधियां अपने बैंक खाते में रखीं जिसके कारण निधियां व्यर्थ पड़ी रहीं।

23.1.2.3 प्रायोजित कार्यक्रम

एनवाईकेएस को, अन्य मंत्रालयों विकास विभागों/एजेंसियों द्वारा भी निधियां दी जाती हैं जो प्रायोजित कार्यक्रमों के श्रेणी के अंतर्गत आवृत होते हैं। सहायता अनुदान की राशि का केवल उस उद्देश्य जिसके लिए वह संस्वीकृत किया गया था, के लिए ही उपयोग किया जाना चाहिए तथा अव्ययित सहायता अनुदान शेष को अनुदानग्राही संस्थान द्वारा कार्यक्रम पूर्ण होने के तत्काल बाद वापस किया जाना चाहिए। 2012-13 से 2014-15 वर्षों के दौरान प्रायोजित कार्यक्रमों के संबंध में प्राप्त निधियों के ब्यौरे निम्न प्रकार हैं:-

तालिका 4: प्रायोजित कार्यक्रम (चिन्हित निधियां) के अंतर्गत उपलब्ध वर्षवार निधियां तथा किया गया व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	अथ शेष	समायोजन	वर्ष के दौरान प्राप्ति	ब्याज/अन्य व्यय	कुल निधियां	उपयोग की गई राशि	वापस की गई राशि	अव्ययित शेष
2012-13	24.66	-	10.96	0.11	35.73	16.43 (46)	0.85	18.45
2013-14	18.45	6.24	16.69	0.11	41.49	11.42 (28)	शून्य	30.07
2014-15	30.07	-0.59	15.98	0.12	45.58	16.86 (37)	3.50	25.22

लेखापरीक्षा ने पाया कि 2012-13,2013-14 और 2014-15 वर्षों के दौरान कुल निधियों का केवल क्रमश: 46 प्रतिशत, 28 प्रतिशत तथा 37 प्रतिशत का ही उपयोग किया गया था।

एनवाईकेएस ने अभ्युक्ति स्वीकार करते हुए बताया (नवम्बर 2016) कि 2012-13, 2013-14 और 2014-15 के अथ शेष में छ: अकार्यात्मक योजनाओं[5] से संबंधित ₹ 19.37 करोड़ शामिल हैं, इस प्रकार 2012-13 से 2014-15 तक के वर्षों के दौरान इन योजनाओं के अंतर्गत कोई राशि खर्च नहीं की जा सकी। इन योजनाओं के शेषों में अग्रिम जिसके प्रति व्यय पहले ही किया जा चुका था, लेकिन उ.प्र. प्रस्तुत न करने के कारण पूर्व वर्षों के लेखाओं में लेखाबद्ध नहीं किया गया था, की राशि शामिल थीं। उन्होंने यह भी बताया कि अनुदान की शर्तों के अनुसार मंत्रालय के अनुमोदन के बिना उपयोग हेतु ब्याज उपलब्ध नहीं था तथा अनुदानों का बड़ा भाग वर्ष के अंत में/अंतिम तिमाही में प्राप्त हुआ था।

इसने यह दर्शाया कि ₹19.37 करोड़ के अथ शेषों को योजनाओं के अकार्यान्वयन के बाद निधियन एजेंसियों को वापस कर देना चाहिए तथा 2012-13 से 2014-15 के दौरान अथ शेषों में शामिल नहीं किया जाना चाहिए। 2012-13 तथा 2014-15 तक के वर्षों के दौरान क्रमश: ₹5.29 करोड़ तथा ₹10.71 करोड़ के शेष अथ शेष कार्यक्रमों पर खर्च किए जाने के लिए उपलब्ध थे लेकिन राशि का उपयोग नहीं किया गया और राशि अव्ययत रही। 2013-14 के संबंध में ₹19.37 करोड़ के आंकडों के प्रति अथ शेष ₹18.45

[5] स्वर्ण ग्राम सड़क योजना (₹9.39 करोड़) जंग-ए-आजादी (₹1.80 करोड़) संयुक्त राष्ट्रीय विकास कार्यक्रम -टीएएचए (₹0.44 करोड़) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (₹6.71 करोड़), राष्ट्रीय साक्षरता मिशन (₹0.43 करोड़) तथा रेड रिब्बन एक्सप्रैस (₹0.60 करोड़)।

करोड़ था, इस प्रकार एनवाईकेएस का उत्तर असंगत था। इसके अतिरिक्त मंत्रालय का अनुमोदन प्राप्त करने के पश्चात ब्याज की राशि का उपयोग किया जा सकता था जोकि नहीं किया गया इस प्रकार निधियों का कम उपयोग हुआ था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि एनवाईकेएस तथा उसके क्षेत्रीय कार्यालयों ने अव्ययित राशि निधियन एजेंसियों को वापस करने की बजाए 2012-13 से 2015-16 के दौरान अव्ययित निधियों को अपने बैंक खाते में रखा। इससे निधियां व्यर्थ पड़ी रहीं।

23.1.2.4 निधियों का समाधान न होना

एनवाईकेएस के वर्ष 2013-14 के वार्षिक लेखाओं से पांच विशेष तथा प्रायोजित योजनाओं/कार्यक्रमों[6] के शेषों का संबंधित योजना/कार्यक्रम की बैंक पास बुकों की नमूना जांच करने पर आंकड़ों के बीच अंतर प्रकट हुए जिसके विस्तृत ब्यौरे **अनुबंध-IX** में दिए गए हैं।

एनवाईकेएस ने अपने उत्तर में तथ्य स्वीकार किया (नवम्बर 2016) तथा बताया कि योजनाएं रोक दी गई हैं तथा समायोजन हेतु समाधान का कार्य चल रहा है। आगे, बैंक शेषों के आंकड़े एनवाईकेएस में अनुरक्षित लेखाओं के अनुसार ही था लेकिन वार्षिक लेखे के अनुसार शेषों में पीएओ के पास पड़ी निधियां शामिल किया।

एनवाईकेएस के उत्तर से यह पुष्टि हो गई थी कि अप्रयुक्त राशियां निधियन एजेंसियों को वापस करने की बजाय एनवाईकेएस के पास पड़ी थी।

23.1.2.5 त्रुटिपूर्ण बजट बनाना

वित्तीय उपनियम के नियम 4 (ए) के अनुसार एनवाईकेएस को यह सुनिश्चित करना अपेक्षित था कि केन्द्रों के अनुमान समेकित अनुमानों में विधिवत रूप से समाविष्ट हो गए हैं। केन्द्रों को प्रत्येक वर्ष 25 अगस्त तक अपने अनुमान एनवाईकेएस में भेजना अपेक्षित था।

---

[6] स्वर्ण ग्राम सडक योजना, राष्ट्रीय पुनर्रचनात्मक कॉर्पस, संयुक्त राष्ट्रीय विकास कार्यक्रम मानव तस्करी और एचआईवी/एड्स, सांस्कृतिक आदान-प्रदान और कश्मीरी ग्रामीण युवा सांस्कृतिक कार्यक्रम।

लेखापरीक्षा ने पाया कि नियमित कार्यक्रमों हेतु बजट बनाने की प्रक्रिया केन्द्रों से अनुमानित व्यय मंगवाए बिना एनवाईकेएस में समाप्त कर दी गई थी।

एनवाईकेएस ने उत्तर दिया कि वार्षिक कार्य योजना तैयार करने से पहले क्षेत्रीय पदाधिकारियों से पुनरीक्षा-व-योजना बैठक के दौरान तथा वीडियो कॉन्फ्रेन्स से प्रतिपुष्टि प्राप्त कर ली जाती है। तथापि उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराए गए रिकार्ड में बजट तैयारी हेतु केन्द्रों से प्राप्त कोई इनपुट नहीं दर्शाया गया था। इस प्रकार, यह स्पष्ट था कि एनवाईकेएस द्वारा कार्यक्रमों की संख्या का केन्द्रों/क्षेत्रीय कार्यालयों से इनपुट प्राप्त किए बिना या जिलों में कार्यक्रमों का आयोजन करने की आवश्यकता का निर्धारण किए बिना अपने मानदण्डों के आधार पर निर्णय किया गया था।

23.1.3. व्यय नियंत्रण

लेखापरीक्षा ने पाया कि एनवाईकेएस द्वारा अपनी क्षेत्रीय इकाईयों को जारी निधियों की मॉनीटरिंग त्रुटिपूर्ण थी। इन मामलों की अनुवर्ती पैराग्राफों में चर्चा की गई है।

23.1.3.1 केन्द्रों द्वारा पीएओ को उपयोग प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने में विलम्ब

वार्षिक लेखाओं को अंतिम रूप देने के संबंध में एनवाईकेएस के अनुदेशों के अनुसार, सभी यूसी[7] अगले वित्तीय वर्ष के 15 अप्रैल तक मंडलीय निदेशक द्वारा विधिवत् रूप से प्रतिहस्ताक्षरित होकर पीएओ में पहुँच जाने चाहिए। दिल्ली और भुवनेश्वर में पीएओ के अभिलेखों से पता चला कि, 122 केन्द्रों में से केवल 27 प्रतिशत (33 केन्द्र) 2012-13 में निर्धारित तिथि तक यूसी प्रस्तुत किए। यह प्रतिशतता 2014-15 से 2015-16 के दौरान 1 प्रतिशत (1 केन्द्र) तथा 3 प्रतिशत (4 केन्द्र) तक घट गई थी। पीएओ दिल्ली के मामले में, 111 केन्द्रों में से केवल 4 प्रतिशत केन्द्रों (1 केन्द्र) ने निर्धारित तिथि तक यूसी प्रस्तुत किए जबकि 2014-15 तथा 2015-16 में यह प्रतिशतता क्रमश: 23 प्रतिशत (25 केन्द्र) तथा 24 प्रतिशत (27 केन्द्र) थी।

[7] केन्द्रों द्वारा उपयोग प्रमाणपत्र, प्राप्ति एवं भुगतान लेखे के रूप में प्रस्तुत किए गए हैं।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति स्वीकार करते हुए (नवम्बर 2016) एनवाईकेएस ने विलम्ब के लिए स्टाफ की अत्याधिक कमी को उत्तरदायी ठहराया।

23.1.3.2 मंडलीय कार्यालयों द्वारा केन्द्रों के व्यय का सत्यापन न किया जाना।

केन्द्र जेडओ के माध्यम से संबंधित पीएओ को उपयोग प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करते हैं। ज़ेडओ को केन्द्रों के व्यय का उसकी लेखा-पुस्तिकों तथा बजटीय प्रतिमानों के साथ सत्यापन करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि दिल्ली, जयपुर और भुवनेश्वर के मंडलीय कार्यालयों में, केन्द्रों के मूल अभिलेखों से व्यय का सत्यापन नहीं किया गया था। यद्यपि, मंडलीय कार्यालय, दिल्ली ने सूचित किया कि व्यय का मूल अभिलेख से सत्यापन किया जा रहा है, सत्यापन हेतु अपनायी गई प्रक्रिया तथा सहायक दस्तावेज की जांच लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

ज़ेडओ जयपुर ने सूचित किया (अक्तूबर 2016) कि सभी केन्द्रों का व्यय स्टाफ की कमी के कारण मूल अभिलेखों से सत्यापित नहीं किया जा सका। जेडओ, भुवनेश्वर ने तथ्य को स्वीकार किया और बताया कि केन्द्रों द्वारा प्रस्तुत यूसी के साथ संलग्न अनुबंधों से उनके द्वारा केवल नमूना जांच की गई थी।

इस प्रकार, कार्यालयों द्वारा मूल अभिलेखों से व्यय का सत्यापन किए बिना यूसी,पीएओ को प्रस्तुत किए गये थे।

23.1.4 लेखाविधि तथा प्रलेखन

एनवाईकेएस ने, 2012-13 से 2014-15 की अवधि के दौरान एवं, आंतरिक लेखापरीक्षक के रूप में नियुक्त चार्टर्ड एकाउंटेंट को वार्षिक लेखाओं, जिसमें प्राप्ति एवं भुगतान लेखा, आय एवं व्यय लेखा और तुलनापत्र (एनवाईकेएस मुख्या. तथा छः पीएओ के संबंध में) था, बनाने का कार्य सौंपा।

23.1.4.1 वार्षिक लेखाओं को अंतिम रूप देने में विलंब

वित्त मंत्रालय के ओ.एम. (नवम्बर 2009[8]) के अनुसार प्रत्येक स्वायत्त निकाय को लेखाविधि वर्ष की समाप्ति की तिथि से तीन माह की अवधि के भीतर अपने लेखे पूरे करके लेखापरीक्षण हेतु उपलब्ध करा देने चाहिए।

सभी छ: पीएओ आंतरिक लेखापरीक्षा की रिपोर्ट तथा केन्द्रों से यूसी प्राप्त होने के पश्चात अपनी लेखा-पुस्तकें तैयार करते हैं। एनवाईकेएस के लेखाओं को अंतिम रूप देने के लिए छ: पीएओ के लेखाओं के पूर्व सैट अपेक्षित होते हैं। एनवाईकेएस के समेकित लेखे वित्त समिति को और तदन्तर बीओजी के अनुमोदन हेतु प्रस्तुत किए जाते हैं।

यह पाया गया था कि एनवाईकेएस द्वारा अनुमोदित लेखाओं के प्रस्तुतीकरण में निरन्तर विलम्ब था जोकि निम्नलिखित है:

तालिका 6: वार्षिक लेखाओं में वर्षवार विलंब

वर्ष	प्रस्तुतीकरण की नियत तिथि	प्रस्तुतीकरण की तिथि	महीनों में विलम्ब
2012-13	30.6.2013	24.2.2015	19 माह से अधिक
2013-14	30.6.2014	24.7.2015	12 माह से अधिक
2014-15	30.6.2015	28.11.2016	16 माह से अधिक
2015-16	30.6.2016	नवम्बर 2016 तक प्रस्तुत नहीं किए गए	

एनवाईकेएस ने स्वीकार किया (नवम्बर 2016) तथा बताया कि वार्षिक लेखे को अंतिम रूप देने में विलम्ब के लिए कई कारणों जैसे आंतरिक लेखापरीक्षा करने में विलम्ब, वित्त समिति तथा बीओजी से वार्षिक लेखे के अनुमोदन में विलम्ब, बड़ा देशव्यापी नेटवर्क तथा स्टाफ की कमीं, को उत्तरदायी ठहराया।

23.1.4.2 टैली सॉफ्टवेयर का कार्यान्वयन न होना

केन्द्रों/मंडलीय कार्यालयों के लेखाओं के समेकन और तैयारी करने में लगने वाले समय को घटाने के विचार से एनवाईकेएस ने ₹38.34 लाख की लागत

[8] भारत सरकार, वित्त मंत्रालय, व्यय विभाग द्वारा जारी ओएम सं. 8 (ii)/ ई .II-ए)/09 दिनांक 17 नवम्बर 2009

पर टैली सॉफ्टवेयर खरीदा (अक्तूबर 2013) तथा उपयोग प्रमाण-पत्र (यूसी) फोर्मेटों तथा तुलनपत्र को अनुकूलन बनाने, वेतन-चिट्ठे के कार्यान्वयन, उपयोगिता प्रशिक्षण आदि पर और ₹2.58 लाख खर्च किए। सभी केन्द्रों में वर्ष 2015-16 से उपयोग प्रमाण-पत्र तैयार करने के लिए टैली सॉफ्टवेयर का उपयोग किया जाना था। तथापि, मई 2016 तक 652 में से केवल 556 मंडल कार्यालयों/केन्द्रों में यह सॉफ्टवेयर लगाया गया था।

दिल्ली, बंगलुरू तथा भुवनेश्वर के प्रति पीएओ में अभिलेखों की नमूना जांच करने से प्रकट हुआ कि टैली सॉफ्टवेयर का पीएओ में ही उपयोग किया जा रहा था लेकिन केन्द्रों/मंडलीय कार्यालयों में नहीं किया जा रहा था तथा उनके द्वारा यूसी को हाथ से ही तैयार किया जा रहा था।

एनवाईकेएस ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया और सूचित किया (नवम्बर 2016) कि सभी केन्द्रों में मानव शक्ति, अपग्रेडिट कम्प्यूटरों, इंटरनेट सेवा, पॉवर बैक-अप सहित अवसंरचना की कमी के कारण सॉफ्टवेयर को पूर्ण रूप से कार्यात्मक नहीं बनाया जा सका। एनवाईकेएस ने भी स्वीकार किया कि 2015-16 के दौरान सॉफ्टवेयर के लाइसेंस का नवीनीकरण नहीं किया गया था।

इस प्रकार, अक्तूबर 2013 में सॉफ्टवेयर की अधिप्राप्ति होने के बाद भी उसका अनुकूलतम उपयोग नहीं किया जा रहा था तथा लेखाओं के समेकन हेतु लगने वाले समय को घटाने का असली उद्देश्य प्राप्त नहीं किया गया।

23.1.5 मानव शक्ति

23.1.5.1 मानव शक्ति प्रबंधन में कमी

केन्द्र स्तर पर जिला युवा समन्वयक (डीवाईसी), युवा विकास कार्यक्रमों और नीतियों के निष्पादन और कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार हैं। लेखा लिपिक-सह-टंकक (एसीटी) द्वारा उनका सहयोग किया जाता है।

लेखापरीक्षा ने पाया कि डीवाईसी और एसीटी के पद रिक्त पड़े थे। कुल 623 केन्द्रों के प्रति केवल 293 डीवाईसी[9] तथा 465 एसीटी कार्यरत थे (नवम्बर

[9] इसमें 17 डीवाईसी प्रतिनियुक्ति पर, 27 डीवाईसी संयुक्त राष्ट्र स्वयं सेवकों, 7 उप-निदेशक, डीवाईसी के रूप में कार्यरत तथा डीवाईसी प्रभारों के रूप में 2 एसीटी शामिल है।

2016 तक)। इसके अतिरिक्त पांच चयनित क्षेत्रों[10] (अर्थात राजस्थान, कर्नाटक, हिमाचल प्रदेश, ओडिशा तथा दिल्ली) में डीवाईसी पदों में रिक्तियां 11-67 प्रतिशत की श्रेणी में थी। वैसे ही, एसीटी पदों में रिक्तियां नवम्बर 2016 तक 17-70 प्रतिशत की श्रेणी में थी।

वित्त मंत्रालय (एमओएफ) के दिनांक 9 सितम्बर 2003 के ओएम के अनुसार यदि कोई पद एक वर्ष या इससे अधिक समय तक रिक्त रहता है तो उसे समाप्त हुआ समझ लिया जाता हैं। चूंकि रिक्तियों को एक वर्ष से अधिक समय तक भरा नहीं गया था, इसलिए एमओएफ द्वारा जारी उक्त ओएम पर विचार करते हुए डीवाईसी के 325 पदों तथा एसीटी के 204 पदों को 'समाप्त होना' समझ लिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि कार्यक्रमों में समन्वय स्थापित करने का मुख्य दायित्व डीवाईसी का था। चूंकि अधिकांश डीवाईसी के पास एक केन्द्र से अधिक केन्द्रों को अतिरिक्त प्रभार था, इसलिए उनके लिए प्रत्येक कार्यक्रम का निरीक्षण करना संभव नहीं था जिसके परिणामस्वरूप घटिया स्तर का कार्य हुआ। चूंकि डीवाईसी तथा एसीटी के पद आधार स्तर पर कार्यक्रमों के कार्यान्वयन/पर्यवेक्षण करने में एनवाईकेएस की भुजाएं हैं, इसलिए इसने एनवाईकेएस के मुख्य कार्यों तथा उसके उद्देश्यों की उपलब्धि में बाधा डाली। इसने लेखा रखने तथा नियमित रूप से सूचित करने से संबंधित कार्य पर भी प्रभाव डाला।

एनवाईकेएस ने अभियुक्ति को स्वीकार किया और बताया (नवम्बर 2016) कि इस संबंध में प्रयास किये जा रहे थे।

23.1.6 आंतरिक नियंत्रण

आंतरिक नियंत्रण में पाई गई कमियां नीचे दी गई हैं:

23.1.6.1 निर्माण हेतु जारी की गई निधियों का व्यर्थ रहना

लेखापरीक्षा संवीक्षा से प्रकट हुआ कि केन्द्रों/पीएओ सह ज़ोनल कार्यालयों को भवन के निर्माण हेतु जारी निधियों पर एनवाईकेएस द्वारा अपर्याप्त

[10] चयनित क्षेत्रों में उन पीएओ/जेडओ (दिल्ली, बैंगलोर, भवनेश्वर तथा जयपुर एवं शिमला में जेडओ) जिनका लेखापरीक्षा के दौरान निरीक्षण किया गया था, को शामिल किया गया है।

मॉनीटरिंग करने के परिणामस्वरूप ₹1.66 करोड़ की निधियां अप्रयुक्त रही जो केन्द्रों/पीएओ के पास 13 माह से नौ वर्षों तक पड़ी रही थी। विवरण निम्नानुसार हैं:

(क) एनवाईकेएस ने अलीपुर, दिल्ली में एक भूखण्ड लिया था। पीएओ दिल्ली ने पीएओ अलीपुर दिल्ली में एक डाइनिंग हॉल, दो अतिथि कमरों आदि के निर्माण हेतु ₹2.09 करोड़ राशि के प्रारंभिक अनुमान का अनुमोदन प्राप्त करने के लिए एनवाईकेएस को अनुरोध किया (जनवरी 2015)। एनवाईकेएस ने मार्च 2015 में पीएओ दिल्ली को अनुमान के प्रति ₹1.46 करोड़ जारी किए। अप्रैल 2015 में लोक निर्माण विभाग, राष्ट्रीय राजधानी क्षेत्र दिल्ली सरकार (पीडब्ल्यूडी) को प्रशासनिक अनुमोदन तथा व्यय संस्वीकृत सूचित की गई थी। तथापि, पीडब्ल्यूडी को निधियां जारी नहीं की गई थी। पीडब्ल्यूडी ने निर्माण कार्य आरंभ करने के लिए राशि जमा कराने हेतु जनवरी 2016 तथा मार्च 2016 में एनवाईकेएस को स्मरण कराया। एएनवाईकेएस से निर्देश प्राप्त करने के पश्चात, पीएओ ने, मई 2016 के अंतिम सप्ताह में पीडब्ल्यूडी को ₹62.70 लाख जारी किए। इस प्रकार एनवाईकेएस के पास निधियों की उपलब्धता के बावजूद पीडब्ल्यूडी को निधियां जारी करने में 13 माह (अप्रैल 2015 से मई 2016) का विलम्ब था।

एनवाईकेएस (पीएओ, दिल्ली) ने अभ्युक्ति को स्वीकार किया और बताया (दिसम्बर 2016) कि ₹83.30 लाख अप्रयुक्त पड़े थे।

(ख) एनवाईकेएस, राज्य सरकारों द्वारा उपलब्ध कराई गई भूमि पर भवनों के निर्माण हेतु प्रारंभिक धनराशि के रूप में वित्तीय सहायता देता है। वित्तीय सहायता की राशि प्रति केन्द्र ₹2 लाख थी तथा भवन की शेष लागत की डीवाईसी द्वारा अन्य स्रोतों से व्यवस्था की जानी थी। 2002-03 में, प्रारंभिक धनराशि को प्रति केन्द्र बढ़ाकर ₹4 लाख कर दिया गया था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि पांच मामलों में, ₹20 लाख जारी करने के पश्चात भी और भूमि की अनुपलब्धता या अपर्याप्त निधियों के कारण केन्द्र भवनों का निर्माण नहीं किया गया था। ब्यौरे नीचे दिए गए है:-

(i) एनवाईकेएस ने 2006-07 के दौरान पीएओ भुवनेश्वर (समस्तीपुर, संबलपुर तथा धनेकनाल स्थित केन्द्रों के लिए) को ₹12 लाख जारी किए।

लेखापरीक्षा ने पाया कि चूंकि राज्य सरकारों द्वारा भूमि केन्द्रों के नाम हस्तांतरित नहीं किये गये थे इसलिए न तो भवनों का निर्माण किया गया था और न ही एनवाईकेएस को राशि वापस की गई थी।

(ii) मार्च 2007 में ऊना, (हिप्र) स्थित केन्द्र को ₹चार लाख जारी किए गए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि ₹16.64 लाख के अनुमान के प्रति पीडब्ल्यूडी को केवल ₹3.95 लाख जारी किए गए थे। पीडब्ल्यूडी ने न तो भवन का निर्माणकार्य आरंभ किया और न ही उस तिथि तक ₹3.95 लाख वापस किए। एनवाईकेएस ने स्वीकार किया और बताया कि निर्माण आरंभ करने के लिए मामला आगे बढ़ाया जा रहा था।

(iii) एनवाईकेएस ने, भवन निर्माण हेतु हमीरपुर, हिमाचल प्रदेश स्थित केन्द्र को 2007 में ₹चार लाख जारी किए। केन्द्र ने राशि का उपयोग नहीं किया था तथा तीन वर्षों तक निधियां अप्रयुक्त रखने के पश्चात् मार्च 2010 में राशि वापस कर दी। एनवाईकेएस ने स्वीकार किया और बताया कि यह राशि, ₹13.03 लाख के प्रति केवल ₹ चार लाख ही जारी किया गया था जो प्रस्तावित अनुमान के प्रति भवन के निर्माण हेतु पर्याप्त नहीं थी इसलिए, यह राशि वापस कर दी गई थी।

लेखापरीक्षा ने यह भी पाया कि नौ मामलों[11] में 2015-16 के दौरान राज्य सरकारों द्वारा कार्यालय भवनों के निर्माण हेतु जिला केन्द्रों को भूखण्ड आबंटित किए गए थे। तथापि, एनवाईकेएस ने, किसी भी केन्द्र को वित्तीय सहायता जारी नहीं की क्योंकि ₹4 लाख प्रति केन्द्र की वर्तमान वित्तीय सहायता निर्माण लागत को पूरा करने के लिए पर्याप्त नहीं समझा गया था। इस प्रकार, वित्तीय सहायता की संवीक्षा में विलम्ब होने के कारण उपर्युक्त केन्द्र वित्तीय किराए पर व्यय वहन कर रहे थे।

इस मुद्दे पर एनवाईकेएस का उत्तर मूक था।

[11] अलाप्रुज़हा (केरल), सांघली (महाराष्ट्र),मैसूर (कर्नाटक), धर्मपुरी (तमिलनाडु), विशाखापतनम तथा गुन्टूर (आन्ध्र प्रदेश), वारंगल तथा करीमनगर (तेनंगाना) तथा डंग (गुजरात)

23.1.7 निष्कर्ष

चिन्हित निधियों के अंतर्गत अत्यधिक निधियां अव्ययित पड़ी थी जिनको योजना/कार्यक्रमों के चालू न होने के कारण निधियन एजेंसियों को वापस किया जाना अपेक्षित था। इससे एनवाईकेएस तथा इसके क्षेत्रीय कार्यालयों के पास भी निधियां व्यर्थ पड़ी रहीं। एमवाईएएस, भावी अनुदानों से एनवाईकेएस के पास पड़ी अधिशेष निधियों को समायोजित करने में विफल रहा। वार्षिक लेखाओं को अंतिम रूप देने में विलम्ब पाए गए थे। 338 जिलों में रिक्तियां होने के बावजूद पिछले दो दशकों से डीवाईसी की भर्ती नहीं की गई थी। भवनों के निर्माण हेतु क्षेत्रीय कार्यालयों को जारी की गई निधियों का भी उपयोग नहीं किया गया था परिणामस्वरूप निधियां व्यर्थ पड़ी रहीं।

मामले को अक्तूबर 2016 में मंत्रालय को सूचित किया गया था; उनका उत्तर जनवरी 2017 तक प्रतीक्षित था।

नई दिल्ली
दिनांक: 20 मार्च 2017

(मुकेश प्रसाद सिंह)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय व्यय

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 24 मार्च 2017

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक