



सत्यमेव जयते

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा
31 मार्च 2012 रोजी संपलेल्या वर्षाचा अहवाल (स्थानिक संस्था)

Report of the Comptroller and Auditor General of India
on Local Bodies for the year ended 31 March 2012



English

Marathi



महाराष्ट्र शासन
Government of Maharashtra

वर्ष 2013 चा अहवाल क्रमांक 6
Report No. 6 of the year 2013



सत्यमेव जयते

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा
31 मार्च 2012 रोजी संपलेल्या वर्षाचा
अहवाल
(स्थानिक संस्था)



महाराष्ट्र शासन
वर्ष 2013 चा अहवाल क्रमांक 6

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक
यांचा 31 मार्च 2012 रोजी संपलेल्या वर्षाचा
अहवाल

(स्थानिक संस्था)

महाराष्ट्र शासन
वर्ष 2013 चा अहवाल क्रमांक 6

अनुक्रमणिका

	संदर्भ	
	परिच्छेद	पृष्ठ क्र.
प्रास्ताविक		vii
संक्षिप्त आढावा		ix
विभाग अ		
प्रकरण I		
पंचायती राज संस्थांचे लेखे आणि वित्त व्यवस्था		
प्रस्तावना	1.1	1
संघटनात्मक संरचना	1.2	1
अधिकार आणि कार्ये	1.3	2
पंचायती राज संस्थांचे निधी व्यवस्थापन	1.4	3
निधीचे हस्तांतरण	1.5	3
कार्ये व कार्याधिकार्यांचे हस्तांतरण	1.6	4
पंचायती राज संस्थांचा जमा व खर्च	1.7	5
लेखांची व्यवस्था	1.8	6
जिल्हा नियोजन समिती	1.9	8
तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने	1.10	9
लेखापरीक्षण व्यवस्था	1.11	9
निष्कर्ष	1.12	10
प्रकरण II		
कार्यसिध्दी लेखापरीक्षण		
नियोजन विभाग		
महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजनेची अंमलबजावणी	2.1	13
ग्राम विकास आणि जल संधारण विभाग		
प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजनेची अंमलबजावणी	2.2	38
जिल्हा परिषदेतील बांधकाम विभागाची कार्यपध्दती	2.3	60
प्रकरण III		
व्यवहारांचे लेखापरीक्षण		
ग्राम विकास आणि जल संधारण विभाग		
टाळता येण्याजोग्या दंडनीय व्याजाचे प्रदान	3.1	75
कमी बोलीची निविदा अस्विकृत केल्यामुळे जादा खर्च	3.2	76
निरर्थक खर्च	3.3	77

	संदर्भ	
	परिच्छेद	पृष्ठ क्र.
अंशतः पूर्ण झालेल्या प्रकल्पावर निष्फळ खर्च	3.4	78
प्रकल्प बंद केल्यामुळे झालेला निष्फळ खर्च	3.5	79
विभाग ब		
प्रकरण IV		
नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे लेखे व वित्त व्यवस्था		
प्रस्तावना	4.1	83
संघटनात्मक संरचना	4.2	83
संघटनात्मक रचना	4.3	84
वित्तीय रुपरेषा	4.4	84
तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने	4.5	86
लेखा व्यवस्था	4.6	86
लेखापरीक्षण व्यवस्था	4.7	87
लेखापरीक्षा अभिक्षणांना प्रतिसादाचा अभाव	4.8	88
निष्कर्ष	4.9	88
प्रकरण V		
माहिती तंत्रज्ञान लेखापरीक्षण		
नगर विकास विभाग		
बृहन्मुंबई महानगरपालिकेतील ॲक्वा सुपर वॉटर बिलींग सिस्टिमचे माहिती व तंत्रज्ञान लेखापरीक्षण	5.1	89
प्रकरण VI		
व्यवहारांचे लेखापरीक्षण		
नगर विकास विभाग		
अकोला महानगरपालिका		
काम सुरु न होणे व टाळता येण्याजोगे व्याजाचे नुकसान	6.1	107
औरंगाबाद महागरपालिका		
निरर्थक निवेश	6.2	108
धुळे महानगरपालिका		
महसुलाची हानी	6.3	109
कोल्हापूर महानगरपालिका		
टाळता येण्याजोगा अतिरिक्त खर्च	6.4	110
नवी मुंबई महानगरपालिका		
नियमबाह्य खर्च	6.5	112

	संदर्भ	
	परिच्छेद	पृष्ठ क्र.
पालघर नगरपरिषद		
महसुलाची हानी	6.6	113
उमरेड नगरपरिषद		
कंत्राटदाराला गैरवाजवी फायदा	6.7	115
परिशिष्टे		
	परिशिष्ट	पृष्ठ क्र.
निधी ओघ तक्ता	I	117
हस्तांतरीत योजना,अभिकरण योजना आणि जिल्हा परिषदांच्या स्वतः च्या योजनांवरील वर्ष 2011-12 च्या खर्चाचा तपशील	II	118
संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षण अहवालातील प्रलंबित मुद्दे	III	119
चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यातील अंदाजित मागणी सापेक्ष पुरविण्यात आलेल्या रोजगारांचे विवरणपत्र	IV	120
चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यात निर्गमित केलेल्या नोंदणीकृत हाऊसहोल्ड व जॉब कार्डची संख्या दर्शविणारे विवरणपत्र	V	121
चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यातील नोंदणीकृत हाऊसहोल्ड / कामाची मागणी / पुरविलेले काम / पुरविलेले 100 दिवसांचे काम दर्शविणारे विवरणपत्र	VI	122
चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यातील SC/ST व्यक्तींसाठी तरतूद केलेल्या रोजगाराचे विवरणपत्र	VII	124
मनरेगा कामांच्या निरीक्षणातील कमतरता	VIII	125
बाबींच्या अतिरिक्त कार्यान्वयनासंबंधीचे विवरण	IX	126
अपूर्ण कामांची यादी दर्शविणारे विवरणपत्र	X	127
कायदेशीर वजावटी	XI	129
कामगार कल्याण उपकराची वसूली न करणे	XII	130
अदयाप सुरुवात न केलेल्या कामांचा तपशील	XIII	131
अपूर्ण कामांचा तपशील	XIV	132
दोष दायित्व कालावधीचा समावेश न करणे	XV	133
नगरपरिषदेने कार्यान्वित करावयाच्या कामांचा तपशील	XVI	134
संघटनात्मक संरचना	XVII	135
महानगर पालिकांची आर्थिक स्थिती	XVIII	136

	परिशिष्ट	पृष्ठ क्र.
31 मार्च 2012 रोजी असलेली मालमत्ता कराची थकबाकी	XIX	137
31 मार्च 2012 रोजी असलेली पाणीपट्टीची थकबाकी	XX	138
सर्व महानगर पालिकांचे वर्ष 2007-08 ते 2011-12 या कालावधीतील बाबनिहाय खर्चाचे विवरणपत्र	XXI	139
नगर परिषदांची 2011-12 ची आर्थिक स्थिती : जमा, खर्च, मालमत्ताकर आणि पाणीपट्टीकराची थकबाकी दर्शविणारे विवरण पत्र	XXII	140
स्पष्टिकरण कोष (Glossary)		145

प्रास्ताविक

स्थानिक संस्था वरील भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक, महाराष्ट्र शासन, यांचा 31 मार्च 2012 ला संपलेल्या वर्षासाठीचा हा अहवाल संविधानाच्या अनुच्छेद 151 नुसार, राज्य विधिमंडळाच्या पटलावर ठेवण्यासाठी माननीय राज्यपाल महोदयांना सादर करण्यासाठी तयार करण्यात आला आहे.

या अहवालात, महाराष्ट्र शासनाच्या स्थानिक संस्था ज्या ग्राम विकास आणि जलसंधारण विभाग तसेच नगर विकास विभागाच्या अंतर्भूत आहेत; अशा संस्थांच्या अनुपालन व कार्यसिध्दी लेखापरीक्षणाचे महत्वपूर्ण निष्कर्ष आहेत.

सन 2011-12 या कालावधीच्या चाचणी लेखापरीक्षणात निदर्शनास आलेली प्रकरणे तसेच, या आधीच्या वर्षात निदर्शनास आलेली परंतु ज्यांचा समावेश आधीच्या लेखापरीक्षण अहवालांत करण्यात आला नव्हता, अशा प्रकरणांचा समावेश ह्या अहवालात करण्यात आला आहे. 2011-12 नंतरच्या कालावधीशी संबंधीत बाबींचा समोवशही आवश्यक त्या ठिकाणी करण्यात आला आहे.

सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थांच्या आंतरराष्ट्रीय संघटनेच्या लेखापरीक्षणाच्या मानकांच्या आधारे भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांनी जारी केलेल्या लेखापरीक्षण मानकांना अनुसरून लेखापरीक्षणाचे आयोजन केले आहे.

या अहवालात सहा प्रकरणे आहेत. प्रकरण I आणि प्रकरण IV अनुक्रमे पंचायती राज संस्था आणि नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थां यांच्या लेखे आणि वित्त व्यवस्था या संबंधीत आहेत. प्रकरण II आणि V हे PRA आणि ULB च्या अनुक्रमे कार्यसिध्दी लेखापरीक्षण/माहिती व तंत्रज्ञान लेखापरीक्षण यांच्याशी संबंधीत आहेत. उर्वरीत प्रकरणात (III आणि VI) निवडक पंचायती राज संस्था आणि नागरी स्थानिक संस्थांच्या व्यवहारांच्या लेखापरीक्षणातून काढलेल्या अभिक्षणांचा समावेश आहे.

टिप :- मूळ इंग्रजी अहवालावरून अनुवादित : शंका समाधानासाठी कृपया इंग्रजी अहवाल पहावा.

संक्षिप्त आढावा

संक्षिप्त आढावा

या अहवालात सहा प्रकरणे दोन विभागांत समाविष्ट करण्यात आलेली आहेत. अ विभागामध्ये तीन प्रकरणांत पंचायती राज संस्थांचे लेखे व वित्तव्यवस्थापना वरील निरीक्षणे, तीन कार्यसिध्दी लेखा-परिक्षणे (i) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजनेचे कार्यान्वयन, (ii) प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजनेचे कार्यान्वयन, (iii) जिल्हा परिषदेतील बांधकाम विभागाची कार्यपध्दती आणि व्यवहारांवरील लेखापरीक्षणाचे पाच परिच्छेद समाविष्ट आहेत. ब विभागामध्ये तीन प्रकरणांत नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे लेखे आणि वित्तव्यवस्थापनावरील निरीक्षणे, बृहन्मुंबई महानगर पालिकेच्या अॅक्वा सुपर वॉटर बिलिंग सिस्टीम संबंधी माहिती व तंत्रज्ञान लेखापरीक्षण आणि व्यवहारातील लेखापरीक्षणाचे सात परिच्छेद यांचा समावेश आहे. या संक्षिप्त आढाव्यात लेखापरीक्षणांचे मुख्य निष्कर्ष दर्शविण्यात आलेले आहेत.

1. पंचायती राज संस्थांचे लेखे आणि वित्त व्यवस्था

दुसऱ्या महाराष्ट्र राज्य वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार राज्याच्या एकूण महसुलातील 40 टक्के महसुल, पंचायती राज संस्थांना वाटप होण्याऐवजी, 2007-08 मध्ये 12.42 टक्क्यांवरून 2011-12 मध्ये 14.93 टक्के इतकी किरकोळ मामुली वाढ दिसून आली.

सन 2008-09 चे वार्षिक लेखे शासकीय राजपत्रात प्रकाशित करून राज्य विधीमंडळात सादर करण्यात आले होते. सन 2009-10, 2010-11 आणि 2011-12 हया वर्षासाठीचे वार्षिक लेखे तयार करण्याचे काम प्रगतिपथावर होते (ऑक्टोबर 2012). जिल्हा परिषदांच्या वार्षिक लेख्यांना अंतिम रूप देणे आणि ते प्रकाशित करण्यास होणारा विलंब अंतर्गत नियंत्रणाची अकार्यक्षमता दर्शवितो आणि त्यामुळे अनियमितता उघडकीस न येण्याचा देखिल धोका होता.

राज्य शासनाने अदयाप महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती लेखा संहितेची तसेच मुंबई ग्राम पंचायत (अर्थसंकल्प आणि लेखे) नियमांची, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकांनी विहित केलेल्या नमुन्यात वार्षिक लेखे ठेवण्याकरीता सुधारणा केली नव्हती (डिसेंबर 2012).

(परिच्छेद 1.5, 1.8.4 आणि 1.8.5)

2. पंचायती राज संस्थांचे कार्यसिध्दी लेखापरीक्षण

(i) महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजनेची अंमलबजावणी

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजनेच्या कार्यसिध्दी लेखापरीक्षणात नियोजन आणि अंमलबजावणीत अनेक त्रुटी आढळून आल्या आहेत. योजनेकरीता स्वतंत्र आयुक्तालये स्थापन करण्यात विलंब झाला होता. महत्वाची पदे रिक्त असून पूर्ण वेळ कर्मचारी व सहाय्यक कर्मचारी नियुक्त न करणे, महत्वाच्या पदावरील व्यक्तींना प्रशिक्षण देण्यामध्ये झालेला विलंब इत्यादी गोष्टींचा योजनेच्या अंमलबजावणीवर परिणाम झाला. कामाची मागणी अत्यल्प होती व नोंदणी कृत कुटुंबांसाठी (HH) 100 दिवसांच्या कामाची हमी नव्हती. कामाच्या अंमलबजावणीत झालेला विलंब आणि अर्धवट सोडलेली अनेक कामे यामुळे निष्फळ खर्च झाला. मजुरी आणि बेरोजगारी भत्ता वेळेत चुकता केला नव्हता. संनियंत्रण आणि मूल्यमापनाचे कार्यतंत्र अपूरे होते. व्यवस्थापन सूचना प्रणालीच्या विश्वासार्हतेत साशंकता होती.

(परिच्छेद 2.1)

(ii) प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजनेची अंमलबजावणी

योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांच्या विरुद्ध, भारत सरकारचा जवळपास 84 टक्के कार्यनिधी रस्त्याच्या उन्नतिकरणासाठी उपयोगात आणला गेला व नवीन रस्ते जोडण्यात फक्त 16 टक्के खर्च झाला. तपशीलवार प्रकल्प अहवाल तयार करण्यापूर्वी प्राथमिक सर्वेक्षण आणि कामांची योजना आखण्यात कमतरता होती ज्यांचा परिणाम कामाची किंमत वाढणे, काम बंद होणे किंवा अपूर्ण राहणे यात झाला. भारत सरकारकडून प्राप्त होणाऱ्या कार्य निधीचा मोठा हिस्सा आर्थिक वर्षाच्या शेवटच्या दोन महिन्यात प्राप्त झाला. त्यामुळे योजनेखालील करारात्मक बंधन पाळण्याकरिता कंत्राटदाराच्या सुरक्षाठेवीतील रक्कम आणि कार्यनिधीच्या रकमेवरील व्याज तात्पुरते वळती करण्यात आले. कंत्राटदाराना अनियमित भावावाढ प्रदान करण्यात आली. कामात विलंब झाल्यामुळे कंत्राटदाराकडून आकारावयाची निर्धारित नुकसानभरपाईची कमी आकारणी झाली. योजनेच्या संनियंत्रणासाठी तयार करण्यात आलेली यंत्रणा 'ऑनलाईन व्यवस्थापन, संनियंत्रण आणि लेखा पद्धती विश्वासार्ह नव्हती. राष्ट्रीय आणि राज्य गुणवत्ता संनियंत्रणाद्वारे करण्यात आलेले परिक्षण विहित प्रमाणकानुसार नव्हते.

(परिच्छेद 2.2)

(iii) जिल्हा परिषदेतील बांधकाम विभागाची कार्यपद्धती

संबंधित जिल्हा परिषदांच्या विषय समितीची शिफारस नसतांनाही, जिल्हा नियोजन समितीने कामांना मंजूरी दिली. कामांची सुरुवात इतर विभागांची अधिकृत परवानगी न घेता करण्यात आली. इतर संबंधीत कामे पूर्ण न होणे, भूसंपादन न करता कामाचे वाटप यामुळे मालमत्ता सुपूर्द करण्यामध्ये विलंब झाला आणि अपूर्ण कामामुळे सरकारी निधी गुंतून राहीला. कामांचे निरीक्षण आणि संनियंत्रण कमकुवत होते.

(परिच्छेद 2.3)

3. व्यवहारांच्या लेखापरीक्षणाचे निष्कर्ष - पंचायत राज संस्था

ग्राम विकास विभागाकडून पंचायती राज संस्थांसाठी तेराव्या वित्त आयोगाचे अनुदान वितरीत करण्यात विलंब झाला. परिणामी, टाळता येण्याजोग्या ₹ 1.32 कोटी दंडनीय व्याजाचे प्रदान झाले.

(परिच्छेद 3.1)

अमरावती जिल्ह्यात 93 हेक्टर जमिनीवर परस्परव्यापी समादेश क्षेत्र असलेल्या आणि निकट सान्निध्यात बनत असलेल्या दोन पाटबंधारे प्रकल्पांची परिणती ₹ 2.09 कोटी च्या वायफळ खर्चात झाली.

(परिच्छेद 3.3)

तलावाच्या सौंदर्यीकरणाच्या कामाकरिता नगर परिषद, भंडारा यांना साधन सामग्री गोळा करण्यात आलेल्या अपयशामुळे ₹ 87.77 लाखाचा खर्च निष्फळच झाला नाही तर जिल्ह्यातील लोकांकरिता रोजगार उपलब्ध करण्याचा उद्देश विफल झाला.

(परिच्छेद 3.4)

यवतमाळ जिल्ह्यातील महागाव तालुक्यात एकात्मिक पडीत जमीन विकास कार्यक्रमाची संश्र्गतीने अंमलबजावणी व जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणेतर्फे प्रकल्पाच्या कमकुवत व्यवस्थापनामुळे प्रकल्प बंद करावा लागला, त्यामुळे ₹ 199.26 लाखाचा खर्च निष्फळ ठरला.

(परिच्छेद 3.5)

4. नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे लेखे व वित्तव्यवस्था

राज्यातील 23 महानगरपालिकांची एकूण जमा ही मागील वर्षाच्या तुलनेत 6.96 टक्के इतक्या किरकोळ फरकाने वाढून ₹ 32,235 कोटी झाली. एकूण जमेतील महत्वाचे अंशदान हे भाडे आणि कर (55.22 टक्के) आणि इतर मिळकत (35.06 टक्के) होते.

महाराष्ट्र शासनाने वर्ष 2005-06 पासून राष्ट्रीय नगरपालिका लेखे नियमपुस्तिकाची प्रणाली कार्यान्वयना करता स्विकारली. प्रकल्प व्यवस्थापन सल्लागारांनी, नागरी स्थानिक संस्थांसाठी सादर केलेल्या राज्य लेखा संहितेचे प्रारूप (फेब्रुवारी 2008) डिसेंबर 2012 पर्यंत स्वीकारण्यात आले नव्हते.

ज्या 23 महानगर पालिकांनी त्यांचे वार्षिक लेखे तयार केले होते, त्यापैकी महापालिकेच्या मुख्य लेखा परीक्षकांकडून 11 आणि चार महानगरपालिकांचे लेखापरीक्षण अनुक्रमे 2010-11 आणि 2011-12 मध्ये झाले होते आणि संबंधीत अहवाल महापालिकेच्या स्थायी समित्यांना सादर केले होते. उर्वरीत आठ महानगर पालिकांमध्ये मुख्य लेखा परीक्षकांकडून केल्या जाणाऱ्या लेखापरीक्षणाची प्रलंबितता एक ते सहा वर्षांची होती.

(परिच्छेद 4.4.6, 4.6.2 आणि 4.7.3)

5. माहिती व तंत्रज्ञान लेखापरीक्षण - नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था

बृहन्मुंबई महानगरपालिकेतील अॅक्वा सुपर वॉटर बिलिंग सिस्टिमचे माहिती व तंत्रज्ञान लेखापरीक्षण

बृहन्मुंबई महानगर पालिकेत अॅक्वा सुपर वॉटर बिलिंग सिस्टिमची अमलबजावणी जरी गेल्या 11 वर्षांपासून झाली होती तरी ₹ 9.25 कोटीची गुंतवणूक असलेल्या या संगणक प्रणालीची निर्मिती आणि कार्यान्वयन यासाठी जबाबदार असणाऱ्या सेवा प्रदान कर्त्याबरोबर कोणताही करार केलेला नव्हता. प्रकल्पाचे संकल्पचित्र आणि संगणक प्रणालीचा अवलंब करण्याविषयी बृहन्मुंबई महानगर पालिकेच्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यात आले नव्हते. बृहन्मुंबई महानगर पालिकेकडून प्रणाली व्यवस्थापकाचा कार्यभार अद्याप स्विकारायचा होता. पाणी बिलाच्या थकबाकीची नोंद प्रणाली मध्ये करण्यात आली नव्हती तसेच वसुलीचे संनियंत्रण केले जात नव्हते. पाण्याची बिले तयार करण्यात बराच विलंब झाला होता. ₹ 257.13 कोटी खर्च होऊन देखील स्वयंचलित मीटर नोंदणी करण्याच्या प्रकल्पाचे सफलतापूर्वक कार्यान्वयन होऊ शकले नाही. बृहन्मुंबई महानगर पालिकेकडे मान्यता प्राप्त माहिती तंत्रज्ञानाचे सुरक्षा धोरण, व्यवसाय सातत्य आणि आपत्कालीन पुनःप्राप्ती योजना यांचा अभाव होता.

(परिच्छेद 5.1)

6. व्यवहारांचे लेखापरीक्षण निष्कर्ष - नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था

अकोला शहरातील भूमिगत गटार योजनेचे काम प्रदान करून दोन वर्षांपेक्षा जास्त कालावधि उलटून सुध्दा कामाला सुरुवात झाली नव्हती. या कामासाठीचा भारत सरकारचा ₹ 49.98 कोटी हिस्सा मिळून सुध्दा तो मुदत ठेव खात्यात न ठेवता बचत खात्यात तसाच ठेवला गेल्यामुळे व्याजापोटी ₹ 1.58 कोटीचे नुकसान झाले.

(परिच्छेद 6.1)

औरंगाबाद महानगरपालिका ₹ 2.21 कोटीची गुंतवणूक असलेला उपक्रम साधनसंपत्ति योजनेवर आधारित एकात्मिक व्यवसाय नियोजन प्रकल्प महानगरपालिकेत चार वर्षा नंतरही अमंलात आणण्यात अपयशी ठरली.

(परिच्छेद 6.2)

पाणी पट्टीची आकारणी करतांना सुधारित दर लागू करण्यात विलंब झाल्याने धुळे महानगरपालिकेला ₹ 3.23 कोटी महसूली हानी झाली.

(परिच्छेद 6.3)

न्यूनतम निविदाकाराने निविदा मागे घेतलेली नसतानाही 1100 मी मी प्री-स्ट्रेसड काँक्रीट पाईप्स बदलण्याच्या कामाची निविदा नियमबाहय रितीने रद्द करणे आणि त्यानंतर परत निविदा मागवणे यामुळे कोल्हापूर महानगरपालिकेला ₹ 59.84 लाख एवढा टाळता येण्याजोगा अतिरिक्त खर्च झाला.

(परिच्छेद 6.4)

महाराष्ट्र सार्वजनिक बांधकाम नियम पुस्तिकेतील तरतूदींचे उल्लंघन करून तसेच कुठले ही अंदाजपत्रक तयार न करता किंवा निविदा न मागवता नवी मुंबई महानगरपालिकेने एका रस्त्याच्या बांधकामात आधीच व्यस्त असणाऱ्या एका कंत्राटदारास दोन नविन रस्त्यांची कामे बहाल केली, ज्यामुळे ₹ 3.44 कोटी एवढा नियम बाहय खर्च केला गेला.

(परिच्छेद 6.5)

प्रकरण ।

**पंचायती राज संस्थांचे लेखे
आणि वित्त व्यवस्था**

विभाग अ

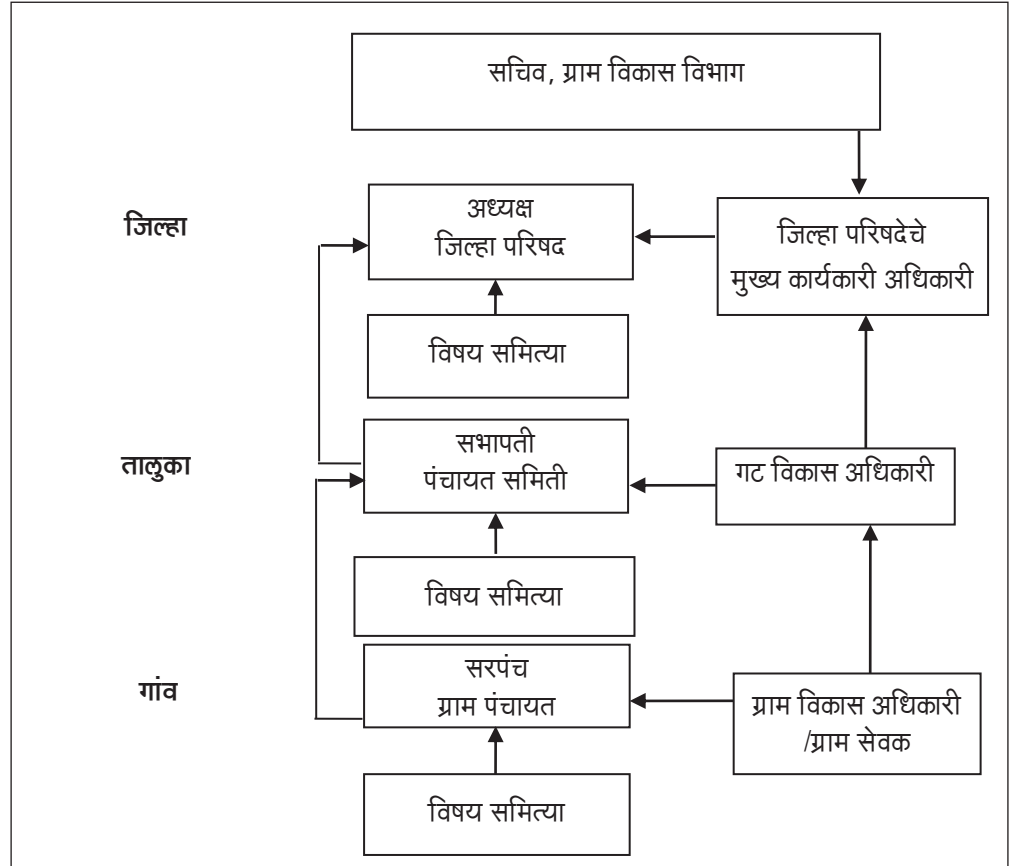
प्रकरण। पंचायती राज संस्थांचे लेखे आणि वित्त व्यवस्था

1.1 प्रस्तावना

त्र्याहत्तराव्या घटना दुरुस्ती तरतुदींना अनुरूप, महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती अधिनियम, 1961 (जिल्हा परिषद अधिनियम) व मुंबई ग्रामपंचायत अधिनियम, 1958 (ग्रामपंचायत अधिनियम) यांमध्ये 1994 मध्ये दुरुस्ती करण्यात आली. जिल्हा स्तरावर जिल्हा परिषदा (ZPs); गट स्तरावर पंचायत समित्या (PSs) आणि गाव स्तरावर ग्राम पंचायती (GPs) यांचा समावेश असलेली पंचायत राज संस्थांची (PRIs) त्रिस्तरीय व्यवस्था राज्यात प्रस्थापित करण्यात आली. 2011 च्या जनगणनेनुसार राज्याची एकूण लोकसंख्या 11.24 कोटी होती, ज्यापैकी 55 टक्के ग्रामीण भागाची लोकसंख्या होती.

1.2 संघटनात्मक संरचना

महाराष्ट्रातील PRIs ची संघटनात्मक संरचना खाली चित्रित केली आहे:



ZP चे मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO), पंचायत समितीचे गटविकास अधिकारी (BDO) व ग्रामपंचायतीचे ग्राम विकास अधिकारी (VDO)/ ग्रामसेवक, संबंधित निर्वाचित पदाधिकाऱ्यांना आणि राज्य शासनाच्या पदश्रेणीतील त्यांच्या निकटच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना कामकाजाचा

अहवाल सादर करतात.

महाराष्ट्रात 43,664 गावांकरिता 27,906¹ ग्रामपंचायती होत्या. ग्राम स्तरावर कार्यरत असलेला VDO/ग्राम सेवक हा ग्रामपंचायत सचिव म्हणून काम पाहतो व तो ग्राम पंचायत स्तरावर लेखे व दफ्तर ठेवण्यासाठी जबाबदार असतो. तथापि, 22,595 एवढ्या VDO/ग्राम सेवक यांच्या मंजूर पदांच्या संख्येवरून असे दिसून येते की, प्रत्येक ग्राम पंचायतीसाठी किमान एक VDO/ग्राम सेवकाचे पद एवढेही मंजूर केले नव्हते. नियुक्त केलेले कर्मचारी फक्त 21,072 असून जानेवारी 2013 रोजी 1,523 एवढा पदांचा अनुशेष होता. VDO's/ग्राम सेवकांच्या 1,523 पदांना मंजुरी न देणे आणि त्यांचा अनुशेष न भरणे या विषयिची कोणतीही कारणे अभिलेख्यांमध्ये उपलब्ध नव्हती.

1.3 अधिकार आणि कार्ये

1.3.1 महाराष्ट्रात 35 जिल्हे आहेत. दोन जिल्ह्यात (मुंबई व मुंबई उपनगर) ग्रामीण क्षेत्र नाही आणि त्यामुळे राज्यात फक्त 33 जिल्हा परिषदा आहेत. ZPs मध्ये शिक्षण, सार्वजनिक बांधकाम, आरोग्य, लघु पाटबंधारे, ग्रामीण पाणी पुरवठा, समाज कल्याण, पशुसंवर्धन, कृषी, महिला व बाल कल्याण, एकात्मिक बाल विकास, वित्त आणि सामान्य प्रशासन यांकरिता निरनिराळे विभाग आहेत.

1.3.2 जिल्ह्याचा नियोजित विकास करण्यासाठी आणि स्रोताचा वापर करण्यासाठी जिल्हापरिषदांना अंदाजपत्रक तयार करावे लागते. जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणेमार्फत (DRDA) केंद्रीय योजनांना निधी पुरविला जातो व राज्य शासनाच्या योजना देखील जिल्हा परिषदा मार्फत कार्यान्वित होतात. पाणीपट्टी, यात्रा कर आणि जमीन व इमारतींवरील विशेष कराची आकारणी करण्यात जिल्हा परिषदांना प्राधिकृत करण्यात आले आहे.

1.3.3 महाराष्ट्रात तालुका स्तरावरील पंचायतीचा मध्यम स्तर पंचायत समिती म्हणून ओळखला जातो. राज्यात 351 पंचायत समिती आहेत. PS ना महसुलाचा स्वतःचा स्रोत नसतो व त्या ZP कडून मिळणाऱ्या गट अनुदानावर पूर्णतः अवलंबून असतात. गट स्तरावरील विकास कामे PS कार्यान्वित करतात.

1.3.4 ग्रामपंचायत क्षेत्रातील गावांच्या निवडणूक याद्यांत नोंद असलेल्या व्यक्तींचा समावेश असलेल्यांची ग्राम सभा स्थापन करण्याची तरतूद ग्राम पंचायत अधिनियमात आहे. इमारतींवरील कर, सुधारणा कर, यात्रा कर, जत्रा/उत्सव/करमणूक यांवरील कर, सायकली, वाहने, दुकाने, उपाहारगृहे इ. वरील कर आकारण्यास GP ना प्राधिकृत करण्यात आले आहे.

1.3.5 ग्राम सभांनी नियमित बैठका घेणे आवश्यक आहे. ग्राम सभा राज्य/केन्द्र शासनाच्या योजनांसाठी लाभार्थींची निवड करतात, ग्राम पंचायतींनी राबवावयाच्या विकास योजना व प्रकल्प तयार करून मंजूर करतात, विकास योजनांवर ग्राम पंचायतींनी केलेल्या खर्चास मंजुरी देतात. GP च्या जमीन अधिग्रहित करावयाच्या प्रस्तावावर ते आपले अभिप्राय देतात.

¹ स्रोत : महाराष्ट्र शासनाची 2013 ची शासन दैनंदिनी (Desk Diary)

1.3.6 PRIs मधील जबाबदाऱ्यांचे स्वरूप खालील प्रमाणे आहे :

पंचायत राज संस्था	नेमून दिलेली कार्ये
जिल्हा परिषद CEO	1. निधीचे आहरण व संवितरण 2. वार्षिक अंदाजपत्रक व लेखे तयार करणे 3. जिल्हा परिषदेच्या अधिकाऱ्यांवर पर्यवेक्षण व नियंत्रण 4. कंत्राटांना अंतिम रूप देणे 5. PSS च्या लेख्यांची विवरणपत्रे शासकीय राजपत्रांत प्रसिध्द करणे
ZP चे मुख्य लेखा व वित्त अधिकारी (CAFO)	1. ZP च्या लेख्यांचे संकलन 2. वित्तीय सल्ला देणे
ZP मधील विभाग प्रमुख (HODs)	1. कामांना तांत्रिक मंजूरी देणे 2. वर्ग II अधिकाऱ्यांच्या कामाचे पर्यवेक्षण करणे
पंचायत समिती, BDO	1. निधीचे आहरण व संवितरण 2. मालमत्तेचे संपादन, विक्री किंवा हस्तांतरण करणे 3. लेख्यांची विवरणपत्रे तयार करणे
ग्राम पंचायत, ग्राम सेवक	1. ग्राम सभेचा सचिव 2. योजनांचे कार्यान्वयन व संनियंत्रण आणि लेखे व अभिलेखे ठेवणे

1.4 पंचायत राज संस्थांचे निधी व्यवस्थापन

1.4.1 केंद्र पुरस्कृत योजनांसाठी केंद्र शासनाकडून प्राप्त रकमा, योजना व योजनेतर राज्य योजनांसाठी राज्य अंदाजपत्रकीय निधी, अभिहस्तांकित कर व करेतर महसुली जमा, ZP च्या जमा, गुंतवणुकीवरील व्याज इ.चा समावेश जिल्हा निधी मध्ये होतो.

1.4.2 15 ऑक्टोबर 2008 च्या शासन निर्णयाच्या अनुसार संबंधित प्रशासकीय विभाग अंदाजपत्रक वितरण प्रणाली (BDs) द्वारे ZPs ना रोख अनुदाने वितरीत करतात.

1.4.3 अनुदानांचे रोखीने वितरण करण्याची पद्धत जरी अवलंबिली असली तरी प्रशासकीय विभागांकडून ZP तील वेगवेगळ्या विभागांच्या अनुदानाचे निर्धारण करण्याची पद्धत खंडीत केलेली नाही.

1.4.4 पंचायत राज संस्थांना दिलेल्या निधीचा ओघ चित्रित करणारे निधी ओघ विवरण पत्र परिशिष्ट I मध्ये दर्शविले आहे.

1.5 निधीचे हस्तांतरण

निधीचे वाटप

संविधानाच्या कलम 243-(I) नुसार 'प्रत्येक पाच वर्षांच्या समाप्तीनंतर' राज्य वित्त आयोग (SFC) नियुक्त करण्यात यावा.

महाराष्ट्र राज्याच्या दुसऱ्या वित्त आयोगाने (SFC) राज्याच्या महसुलाच्या 40 टक्के महसुलाचे वाटप स्थानिक संस्थांना (LBs) करण्याची शिफारस केली (मार्च 2002). राज्य विधिमंडळापुढे दुसऱ्या SFC च्या शिफारसीवरील कृतीची नोंद मांडताना (मार्च 2006), राज्य शासनाने वरील शिफारसी स्वीकारण्यास या कारणास्तव असमर्थता दर्शविली की ते अगोदरच नैसर्गिक आपत्ती, शेतकऱ्यांचे पुनर्वसन, शेतकऱ्यांना वाढीव वीज देयकासाठी सहाय्य यांसाठी विविध अनुदाने देत होतेच. खाली दिलेला तक्ता 2007-08 ते 2011-12 दरम्यान राज्याचा एकूण महसूल (कर व करेतर) व तुलनेत PRIs ना तसेच नागरी LBs ना केलेले वाटप दर्शवितो.

(₹ कोटीत)

शीर्ष	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
राज्याचा एकूण महसूल (कर व करेतर महसूल)	64,476.42	61,819.88	67,458.95	83,252.14	95,776.16
दुसऱ्या SFC नुसार LBs ना स्वराज्य संस्थांना वाटप करावयाची रक्कम (40 टक्के)	25,790.57	24,727.95	26,983.58	33,300.86	38,310.46
PRIs ना प्रत्यक्ष केलेले वाटप	8,007.34	10,501.98	11,726.62	13,260.93	14,294.73
राज्य महसुलाशी वाटपाची टक्केवारी	12.42	16.99	17.38	15.93	14.93
ULBs ना प्रत्यक्ष केलेले वाटप	1,351.25	1,651.47	1,708.89	4,350.04*	4,871.33
राज्य महसुलाशी वाटपाची टक्केवारी	2.10	2.67	2.53	5.23	5.08
PRIs आणि ULBs ना केलेले एकूण वाटप	9,358.59	12,153.45	13,435.51	17,610.97	19,166.06
राज्य महसुलाशी (कर व करेतर महसूल) वाटपाची टक्केवारी	14.51	19.66	19.92	21.16	20.01

(स्रोत : महाराष्ट्र शासनाच्या राज्य वित्त व्यवस्थेवरील CAG च्या वर्ष 2011-12 च्या अहवालातील आकडेवारीनुसार)

* महाराष्ट्र शासनाच्या राज्य वित्त व्यवस्थे वरील CAG च्या वर्ष 2010-11 च्या अहवालात नमूद केल्याप्रमाणे मागील वर्षातील चुकीच्या वर्गीकरणामुळे मोठ्या प्रमाणात तफावत दिसून येते.

अशा प्रकारे असे दिसून येते की, 2011-12 मध्ये राज्याच्या एकूण महसूलाच्या फक्त 20 टक्के महसूल, LBs ना वाटण्यात आला होता.

जानेवारी 2005 मध्ये तिसरा राज्य वित्तीय आयोग गठीत करण्यात आला ज्याचा अहवाल जून 2006 मध्ये सादर करण्यात आला, ज्यामध्ये 2006-07 ते 2010-11 एवढा कालावधी विचारात घेतला गेला होता. तिसऱ्या राज्य वित्त आयोगाचा कालावधी संपूनही विधीमंडळाला अहवाल सादर केला गेला नाही (जानेवारी 2013). 2011-12 ते 2015-16 या कालावधीसाठी फेब्रुवारी 2011 मध्ये चौथ्या राज्य वित्त आयोगाचे गठन करण्यात आले, ज्याचा अंतरिम अहवाल शासनाला सप्टेंबर 2012 पर्यंत सादर करावयाचा होता. तथापि, अहवाल अद्याप सादर करण्यात आलेला नाही (जानेवारी 2013).

1.6 कार्ये व कार्याधिकाऱ्यांचे हस्तांतरण

1.6.1 73 व्या घटना दुरुस्तीने आखून दिल्याप्रमाणे भारतीय संविधानाच्या XI व्या सूचीतील 29 कार्ये, निधी व कार्याधिकाऱ्यांसह राज्य शासनाच्या यथायोग्य विधिविधानाने अखेरीस PRI ना हस्तांतरीत करावयाची होती.

1.6.2 राज्य शासनाने 11 कार्ये व 15,480 कार्याधिकारी PRIs ना हस्तांतरित केले. कार्ये व कार्याधिकाऱ्यांचे हस्तांतरण न करण्यावर याआधीच्या दोन लेखापरीक्षण अहवालात अभिप्रायदेखील दिले आहेत.

1.7 पंचायती राज संस्थांचा जमा व खर्च

(अ) जिल्हा परिषदा

1.7.1 जिल्हा परिषदांकडून गोळा केलेल्या माहितीनुसार ZP व PS च्या 2007-08 ते 2011-12 या कालावधीकरिता महसूली/भांडवली जमा, महसूली/ भांडवली खर्च यांची स्थिती खालील प्रमाणे होती (PS चे लेखे ZP च्या लेख्यांमध्ये समाविष्ट केले होते).

(₹ कोटीत)

वर्ष	जमा						खर्च		
	स्वतःचा महसूल ²	शासकीय अनुदाने*	इतर महसूल*	एकूण महसूल	एकूण भांडवली जमा *	एकूण जमा	महसूली	भांडवली	एकूण
2007-08	161	8,246	183	8,590	2,521	11,111	8,494	1,923	10,417
2008-09	542	11,825	443	12,810	3,066	15,876	11,661	3,118	14,779
2009-10	481	15,240	278	15,999	3,573	19,572	15,309	3,365	18,674
2010-11	627	17,721	307	18,655	3,939	22,594	20,847	4,981	25,828
2011-12	703	19,762	376	20,841	5,105	25,946	20,507	4,114	24,621

(स्रोत : ZP नी सादर केलेली आकडेवारी)

* राज्य शासनाची अनुदाने

भांडवली खर्च

मागील वर्षाच्या तूलनेत 2011-12 मध्ये भांडवली खर्चातील घट ही 2011-12 मध्ये PRIs मधील पायाभूत सुविधांच्या विकास कार्यक्रमांवर कमी खर्च झाल्याचे निदर्शक होती. तथापि, 2007-08 मधील ₹ 8,494 कोटींवरून महसूली खर्च 2011-12 मध्ये ₹ 20,507 कोटी एवढा वाढला (141.43 टक्के), तर भांडवली खर्च त्याच कालावधी दरम्यान ₹ 1,923 कोटींवरून फक्त ₹ 4,114 कोटी पर्यंत वाढला (113.94 टक्के). या संस्थांना कायमस्वरूपी आणि दीर्घकालीन मत्ता उपलब्ध करू शकतील अशा कामांकरिता मात्र त्याप्रमाणात खर्च केला गेला नव्हता.

(ब) ग्राम पंचायत

GPs च्या 2007-08 ते 2011-12 या कालावधीतील जमा आणि खर्चाचा तपशील खालील प्रमाणे होता :

(₹ कोटीत)

वर्ष	एकूण जमा					एकूण खर्च
	शासकीय अनुदाने	कर	अंशदान	इतर जमा	एकूण जमा	
2007-08	377	482	131	69	1,059	1,075
2008-09	524	506	115	162	1,307	1,252
2009-10	627	525	155	285	1,592	1,359
2010-11	618	745	158	193	1,714	1,560
2011-12	1,163	1,376	336	331	3,206	3,047

(स्रोत : ZP नी सादर केलेली आकडेवारी)

² सुरुवातीची शिल्लक वगळून

1.7.2 2009-10 ते 2011-12 पर्यंत PS सह GP आणि ZP च्या महसूली / भांडवली खर्चाचा घटक निहाय तपशील खाली दिला आहे.

(₹ कोटीत)

अ. क्र.	घटक	ग्राम पंचायतींचा खर्च			ZP व PS चा खर्च		
		2009-10	2010-11	2011-12	2009-10	2010-11	2011-12
1	शिक्षण	29	64	122	7,280	8,434	9,705
2	आरोग्य व स्वच्छता	297	399	708	1,481	1,949	1,627
3	सार्वजनिक बांधकाम	481	523	1,180	1,092	1,626	1,351
4	समाज कल्याण	66	145	223	523	935	954
5	पाटबंधारे	9	29	65	429	823	451
6	पशु संवर्धन	6	6	9	213	256	286
7	कृषि	2	6	12	180	277	193
8	सार्वजनिक दिवा बत्ती	34	39	70	56	47	36
9	वने	--	8	1	5	21	27
10	प्रशासन	206	262	507	1,166	1,368	1,649
11	इतर खर्च	207	74	146	2,885	5,111	4,228
12	भांडवली खर्च	22	5	4	3,365	4,981	4,114
	एकूण	1,359	1,560	3,047	18,675	25,828	24,621

(स्रोत :- ZP नी सादर केलेली आकडेवारी)

मागील वर्षाच्या (2010-11) तूलनेत GP वरील खर्चात 95.32 टक्के इतकी लक्षणीय वाढ झाली होती, तसेच 2011-12 दरम्यान ZPs च्या खर्चात 4.67 टक्क्यांनी घट झाली होती.

1.7.3 ZP द्वारे करण्यात येणारी कामे खालील प्रवर्गात येतात (i) जिल्हा परिषदेच्या स्वतःच्या योजना (ii) राज्य शासनाने हस्तांतरित / वित्त पुरवठा केलेल्या योजना (iii) इतर यंत्रणांनी वित्त पुरवठा केलेल्या योजना. 2011-12 या वर्षाकरिता 31 ZP कडून प्राप्त झालेल्या माहितीनुसार या ZP नी ₹ 22,903.69 कोटी खर्च केला (हस्तांतरीत योजनांवर ₹ 18,009.36 कोटी, अभिकरण योजनांवर ₹ 2391.11 कोटी व ZP च्या स्वतःच्या योजनांवर ₹ 2503.22 कोटी). 2011-12 मध्ये हस्तांतरीत योजना, अभिकरण योजना व ZP च्या स्वतःच्या योजना यावर केलेल्या खर्चाची जिल्हानिहाय विभागणी परिशिष्ट II मध्ये दिली आहे.

1.8 लेखांची व्यवस्था

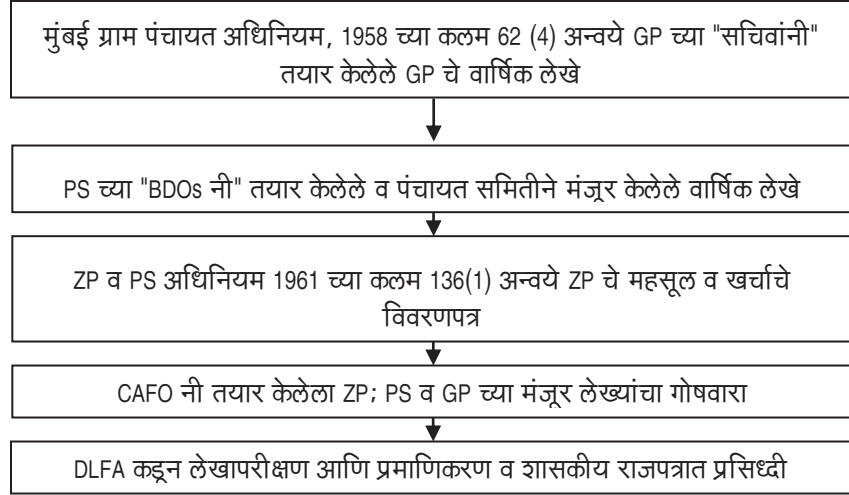
1.8.1 जिल्हा परिषद अधिनियमाच्या कलम 136(2) मधील तरतुदीन्वये, PS नी मंजूर केलेले लेखे गटविकास अधिकारी ZP कडे पाठवितात व हे ZP च्या लेखांचा भाग बनून जातात. ग्राम पंचायत अधिनियमाच्या कलम 62(4) मधील तरतुदीन्वये, GP च्या सचिवांनी GP चे वार्षिक लेखे तयार करणे आवश्यक आहे. महाराष्ट्र राज्यातील PRIs च्या लेखे ठेवण्याच्या गुणवत्तेचे कार्यसिध्दी लेखापरीक्षण देखील केले गेले व 31 मार्च 2008 रोजी संपलेल्या वर्षाकरिता भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (स्थानिक संस्था), महाराष्ट्र शासन, यांच्या अहवालाच्या प्रकरण II मध्ये आणि भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (स्थानिक संस्था), महाराष्ट्र शासन, यांच्या 31 मार्च 2010 रोजी संपलेल्या वर्षाच्या अहवालाच्या प्रकरण I मध्ये यावर अभिप्राय दिले गेले होते.

1.8.2 जिल्हा परिषद अधिनियमाच्या कलम 136(1) मधील तरतुदीनुसार आणि महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती (MZP & PS) लेखा संहिता, 1968 च्या नियम 66 अ नुसार ZP च्या CEO नी दरवर्षी अंतिम सुधारित अनुदानापेक्षा खर्चामधे आढळलेल्या तफावतीच्या विवरणपत्रासह जिल्हा परिषदेच्या महसूल आणि खर्चाच्या लेखांची विवरणपत्रे,

ती विवरणपत्रे ज्या वित्तीय वर्षाशी संबंधीत आहेत त्या वर्षाच्या 10 जुलै किंवा त्यापूर्वी करणे आवश्यक आहे. त्यानंतर ती वित्त समितीस सादर करणे आवश्यक आहे व वित्त समितीच्या अहवालासह ती अखेरीस जिल्हा परिषदेस मंजूरी करीता सादर करणे आवश्यक आहे.

1.8.3 ZP / PS व GP च्या मंजूर लेख्यांचे गोषवारे CAFO तयार करतात आणि ते संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षण (DLFA) यांच्याकडे लेखापरीक्षण, प्रमाणिकरण व शासकीय राजपत्रात प्रसिध्द करण्याकरिता पाठवितात.

PR1 च्या लेखा संकलनाचा ओघ तक्ता



1.8.4 ZP अधिनियमाच्या कलम 136 नुसार आणि MZP & PS लेखा संहिता, 1968 च्या नियम 66 नुसार एखाद्या वित्तीय वर्षाकरिता ZP चे वार्षिक लेखे तयार करून ते मंजूर करण्यासाठीची नियत तारीख ही त्यानंतरच्या वर्षाची 30 सप्टेंबर ही असते आणि त्या वर्षाच्या 15 नोव्हेंबर पर्यंत ZP चे लेखे शासकीय राजपत्रात प्रसिध्द होणे आवश्यक असते. अशाप्रकारे, 2011-12 चे लेखे सप्टेंबर 2012 पर्यंत पूर्ण होऊन ते नोव्हेंबर 2012 पर्यंत शासकीय राजपत्रात प्रसिध्द व्हावयास हवे होते. तथापि, विभागाने सादर केलेल्या माहितीवरून (डिसेंबर 2012) असे निदर्शनास आले की फक्त 2008-09 या वर्षापर्यंतचे लेखे शासकीय राजपत्रात प्रसिध्द करण्यात आले होते आणि राज्य विधीमंडळाला सादर करण्यात आले होते. 2009-10, 2010-11 आणि 2011-12 या वर्षासाठीचे वार्षिक लेखे तयार करण्याची प्रक्रिया चालू होती (ऑक्टोबर 2012). लेखे पूर्ण करण्यात आणि प्रसिध्द करण्यात होणारा विलंब हा अकार्यक्षम अंतर्गत नियंत्रणाचा निदर्शक होता आणि त्यामुळे वित्तीय अनियमितता उघडकीस न येण्याचा देखील धोका होता.

1.8.5 **भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी विहित केलेल्या लेख्यांच्या रुपरेखेचा अवलंब न करणे**

LB चे लेखे सुयोग्य प्रकारे ठेवण्यासाठी नियंत्रण व पर्यवेक्षणाची जबाबदारी भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांनी पार पाडावी अशी शिफारस अकराव्या वित्त आयोगाने (EFC) केली होती. त्यानुसार, भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांनी 2002 मध्ये PRI चे लेखे ठेवण्यासाठी नमुने विहित केले होते. यानंतर 2007 व 2009 मध्ये सुलभ नमुने तयार केले गेले. भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक ह्यांनी विहित केलेल्या नमुन्यात लेखे ठेवण्यासाठी राज्य शासनाला MZP & PS लेखा संहिता, 1968 आणि मुंबई ग्रामपंचायत

(अंदाजपत्रक व लेखे) नियम, 1959 ह्यात सुधारणा करणे आवश्यक होते. तथापि, असे आढळून आले की, राज्य शासनाने डिसेंबर 2012 पर्यंत MZP & PS च्या लेखा संहितेमध्ये सुधारणा केली नव्हती, ज्यामुळे एकाही ZP मध्ये विहित नमुन्यात लेखे ठेवले नव्हते. विभागाने असे प्रतिपादन केले की (डिसेंबर 2012) भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी विहित केलेल्या नमुन्यात लेखे ठेवण्याविषयी सर्व PRA ना सूचना देण्यात आल्या आहेत.

1.8.6 अनुदानांचे प्रलंबित निर्धारण

शासकीय आदेशानुसार (मे 2000) प्रत्येक वर्षी जुलै पर्यंत प्रशासकीय विभागाच्या प्रमुखांनी शासनाकडून अंदाजपत्रक वितरण प्रणालीद्वारे (BDs) ZP ना वितरीत केलेल्या अनुदानाचे निर्धारण करणे आवश्यक होते. पुढील अनुदान वितरित करण्यासाठी ZP कडून वसूल करावयाच्या/ZP ना प्रदान करावयाच्या रकमेच्या समायोजनासंबंधी त्यांनी ग्राम विकास आणि जल संधारण विभागाला माहिती द्यावयाची होती.

तथापि, 29³ ZPच्या 10 विभागांच्या बाबतीत थकित अनुदान निर्धारण खालीलप्रमाणे असल्याचे निदर्शनास आले :

अ. क्र.	विभागाचे नांव	थकबाकीचा कालावधी
1	शिक्षण	1998-2012
2	कृषी	2001-2012
3	समाजकल्याण	1999-2012
4	पशु संवर्धन	2002-2012
5	सार्वजनिक आरोग्य	2001-2012
6	कुटुंब कल्याण	1996-2012
7	पाणी पुरवठा व स्वच्छता	2000-2012
8	महिला व बाल कल्याण	1992-2012
9	लघु पाटबंधारे	1999-2012
10	सार्वजनिक बांधकाम	1997-2012

(स्रोत : ZP नी सादर केलेली आकडेवारी)

विभागाने नमूद केले (डिसेंबर 2012) की, संबंधित प्रशासकीय विभागाकडून अंदाजपत्रकीय वितरण प्रणाली (BDs) द्वारे ZP ना रोख अनुदाने मुक्त केली गेली आणि अनुदानाच्या निर्धारणातील थकबाकीचा निपटारा करण्यासंबंधी सर्व प्रशासकीय विभागांना निर्देश देण्यात आले.

1.9 जिल्हा नियोजन समिती

1960 मध्ये महाराष्ट्र राज्याच्या निर्मितीनंतर पंचवार्षिक योजना आणि वार्षिक योजना तयार करण्यासाठी प्रत्येक जिल्ह्यास एक घटक मानून त्या आधारावर संतुलीत विकासासाठी शासनाने एक धोरण अवलंबिले. याकरिता प्रत्येक जिल्ह्यात जिल्हा नियोजन आणि विकास परिषद (DPDC) गठीत करण्यात आली आहे. 1960 मध्ये महाराष्ट्र राज्याच्या निर्मितीनंतर त्यावेळी अस्तित्वात असलेल्या DPDCs च्या ऐवजी, महाराष्ट्र DPC (गठन आणि कार्ये) अधिनियम, 1998 अंतर्गत, भारतीय संविधानाच्या अनुच्छेद 243 नुसार गठीत केलेल्या जिल्हा

³ ज्यांनी माहिती सादर केली नव्हती अशा भंडारा, बीड, नागपूर आणि यवतमाळ या ZPs व्यतिरिक्त

नियोजन समित्यांची (DPCs) स्थापना करण्यात आली. 15 मार्च 1999 पासून सदर अधिनियम लागू झाला. जिल्ह्यातील पंचायती आणि महानगरपालिकांनी तयार केलेले आराखडे एकत्रीत करून संपूर्ण जिल्ह्यासाठी एक प्रारूप विकास आराखडा तयार करणे हे या कायद्याचे प्रमुख उद्दीष्ट होते.

DPC या जिल्हा पातळीवरील कार्यक्रमांशी संबंधित असतात. हे कार्यक्रम प्रामुख्याने जिल्ह्यात किंवा जिल्ह्याच्या फायदयासाठी राबविण्यात येतात. जिल्ह्यातील नैसर्गिक आणि इतर साधनसंपत्तीचा पुरेपूर वापर करण्यासाठी हे कार्यक्रम स्थानिक पातळीवर नियोजित करणे गरजेचे आहे.

विभागाने नमूद केले की, (ऑक्टोबर 2012) राज्यातील 35 DPC पैकी PRI आणि ULB मधील निर्वाचित सदस्य असणाऱ्या 33 DPC राज्यात कार्यरत होत्या आणि पदनिर्देशित आणि पदसिद्ध सदस्यांसह 2 DPC (मुंबई आणि मुंबई उपनगर) कार्यरत होत्या.

1.10 तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने

तेराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारसीनुसार राज्य शासनाने ₹ 1,819.67 कोटी रक्कम वितरीत केली, ज्यापैकी ऑगस्ट 2012 पर्यंत ₹ 742.27 कोटी (41 टक्के) खर्च करण्यात आले.

1.11 लेखापरीक्षण व्यवस्था

1.11.1 संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षण यांच्याकडून लेखापरीक्षण

मुंबई स्थानिक निधी अधिनियम, 1930, महाराष्ट्र ग्रामपंचायत (लेख्यांचे लेखापरीक्षण) नियम, 1961 व ग्राम पंचायत अधिनियम यांतील तरतुदीनुसार PRIs चे लेखापरीक्षण DLFA कडून केले जाते. DLFA, PRIs च्या आर्थिक कारभारावरील वार्षिक लेखापरीक्षण आढावा अहवाल राज्य विधानमंडळाला सादर करण्यासाठी तयार करतात.

2010-11 वर्षासाठी सर्व ZP व PS चे स्थानिक निधी (व्यवहार) लेखापरीक्षण केल्याचे निदर्शनास आले. DLFA ने 2009-10 वर्षाचा एकत्रित लेखापरीक्षण आढावा अहवाल तयार केला आणि जुलै 2012 मध्ये तो राज्य विधी मंडळाला सादर केला.

1.11.2 भारताच्या नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांद्वारे लेखापरीक्षण

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (CAG) हे भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरिक्षक (DPC) अधिनियम, 1971 च्या कलम 14 अन्वये ZP व Ps चे लेखापरीक्षण करतात. तसेच, भारताचे CAG यांनी लेखापरीक्षण करावे अशी तरतूद ZP अधिनियम, 1961 च्या कलम 142-A मध्ये सुध्दा समाविष्ट आहे.

CAG (DPC) अधिनियमाच्या कलम 20(1) अन्वये तांत्रिक मार्गदर्शन व पर्यवेक्षणाखाली GP चे लेखापरीक्षण सुध्दा CAG कडे महाराष्ट्र शासनाने सोपविलेले आहे (मार्च 2011).

1.11.3 जिल्हा स्तरावरील लेखापरीक्षण समित्यांची स्थापना

DLFA आणि महालेखाकारांनी घेतलेल्या प्रलंबित लेखापरीक्षण आक्षेपांवर चर्चा करून त्यांचा निपटारा करण्यासाठी जिल्हास्तरीय लेखापरीक्षण समित्यांची (DLAC) स्थापना करण्याचे निर्देश शासनाने ZP ना दिले (मार्च 2001). विभागाने नमूद केले (डिसेंबर 2012) की एकूण

2,26,760 प्रलंबित परिच्छेदांपैकी 2011-12 दरम्यान 25,791⁴ परिच्छेदांचा निपटारा करण्यात आला होता.

1.11.4 DLFA च्या अहवालातील प्रलंबित परिच्छेद

DLFA च्या 2009-10 वर्षाच्या वार्षिक लेखापरीक्षण आढावा अहवालानुसार, 1962 ते 2010 या कालावधीचे ₹ 5,502.17 कोटी शासकीय निधी गुंतलेले 1,05,428 परिच्छेद व ZP चा स्वतःचा ₹ 711.68 कोटी निधी गुंतलेले 29,078 परिच्छेद परिशिष्ट III मधील तपशीलाप्रमाणे निपटार्यासाठी प्रलंबित होते.

1.11.5 महालेखाकारांचे प्रलंबित निरीक्षण अहवाल आणि परिच्छेद

महालेखाकारांना स्थानिक लेखापरीक्षणात निदर्शनास आलेल्या परंतू समक्ष निपटारा न झालेल्या आर्थिक अनियमितता व प्राथमिक लेखे/अभिलेख्यांतील त्रुटी वरील लेखापरीक्षण अभिक्षणे कार्यालय प्रमुख व विभागीय अधिकाऱ्यांना, निरीक्षण अहवालाद्वारे कळविण्यांत येतात. अति महत्वाच्या व गंभीर स्वरूपाच्या अनियमितता शासनास कळविण्यात येतात. सहा महिन्यांपेक्षा जास्त काळ प्रलंबित असलेल्या अभिक्षणांची संख्या दर्शविणारी विवरणपत्रेदेखील त्यांच्या जलद निपटार्यासाठी शासनाकडे पाठविण्यात येतात.

PRIs ना हस्तांतरित केलेल्या योजनांच्या प्रभावी अंमलबजावणीसाठी आणि जबाबदारी निश्चित करण्यासाठी महालेखाकारांनी निदर्शनास आणून दिलेल्या उणीवांचे अनुपालन त्वरीत होणे आवश्यक असते.

नऊ लेखापरिक्षा समिती बैठका घेऊनही डिसेंबर 2012 अखेरीस, लेखापरीक्षणाने निर्गमित केलेले, ZP, PS व GP यांच्या 9303 परिच्छेदांचा समावेश असलेले 2800 निरीक्षण अहवाल निपटार्याविना प्रलंबित होते.

वर्ष	निरीक्षण अहवाल	परिच्छेद
2008-09 पर्यंत	1,720	4,252
2009-10	476	1,832
2010-11	370	1,619
2011-12 (डिसेंबर 2012 पर्यंत)	234	1,600
एकूण	2,800	9,303

प्रलंबित निरीक्षण अहवाल व परिच्छेद PRI मधील अंतर्गत नियंत्रण व्यवस्थेचा कमकुवतपणा दर्शविते.

1.12 निष्कर्ष

राज्यातील PRI च्या कार्यपध्दती आढाव्यात असे आढळून आले की:

- दुसऱ्या महाराष्ट्र राज्य वित्त आयोगाने केलेल्या 40 टक्के एवढ्या शिफारशीपेक्षा स्थानिक स्वराज्य संस्थाना केलेले वाटप खूपच कमी म्हणजेच 20 टक्के होते (PRI: 14.93 टक्के आणि ULB : 5.08 टक्के);
- भारतीय संविधानाच्या XI व्या अनुसूचीतील 29 कार्यापैकी फक्त 11 कार्ये PRIs

⁴ महालेखाकार : 1,724; स्थानिक निधी लेखा : 23,446 व पंचायत राज समिती : 621

ना हस्तांतरित केली होती;

- ऑक्टोबर 2012 पर्यंत एकाही ZP ने 2009-10, 2010-11 आणि 2011-12 चे लेखे पूर्ण केले नव्हते. लेखे पूर्ण नसल्यामुळे वित्तीय अनियमितता उघडकीस न येण्याचा धोका निर्माण झाला; आणि
- महाराष्ट्र जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समिती लेखा संहिता आणि मुंबई ग्राम पंचायत (अंदाजपत्रक आणि लेखे) नियम यामध्ये सुधारणा करण्यात आली नव्हती. परिणामी, एकाही ZP मध्ये भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी विहित केलेल्या नमुन्याप्रमाणे लेखे ठेवण्यात आले नव्हते.

ही बाब मार्च 2013 मध्ये शासनास कळविण्यात आली; जून 2013 पर्यंत त्यांचे उत्तर प्राप्त झाले नव्हते.

प्रकरण ॥

कार्यसिध्दी लेखापरिक्षण

प्रकरण ॥
कार्यसिध्दी लेखापरीक्षण

नियोजन विभाग

2.1 महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजनेची अंमलबजावणी

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजनेची (MGNREGS) अंमलबजावणी ग्रामीण भागात उपजीविकेच्या साधनांची सुरक्षितता वाढविण्याच्या उद्दीष्टाने एका वित्तीय वर्षात, स्वेच्छेने अकुशल काम करणाऱ्या प्रत्येक व्यक्तिस 100 दिवसांसाठी रोजगाराची हमी देण्यासाठी फेब्रुवारी 2006 पासून महाराष्ट्रात करण्यात आली. लेखापरीक्षेने नऊ जिल्ह्यांच्या 24 गटातील 240 ग्रामपंचायतीचे 2007-08 ते 2011-12 या कालावधीतील दस्तऐवज तपासले.

असे आढळून आले की, नऊ चाचणी तपासणी केलेल्या जिल्ह्यांपैकी आठ जिल्ह्यांनी पाच वर्षांच्या जिल्हा भविष्यकालीन कामाचा आराखडा (District Perspective Plans) तयार केला नव्हता तसेच वार्षिक विकास आराखडेही अवास्तविक होते. योजनेकरीता स्वतंत्र आयुक्तालय स्थापन करण्यातील विलंब, महत्वाची पदे रिक्त असून पूर्ण वेळेसाठी कर्मचारी आणि सहाय्यक कर्मचारी नियुक्त न करणे, महत्वाच्या पदावरील व्यक्तित्ना प्रशिक्षण देण्यामध्ये झालेला विलंब इत्यादीचा, योजनेच्या अंमलबजावणीवर परिणाम झाला. चाचणी तपासणी केलेल्या जिल्ह्यांमध्ये कामाची मागणी खूपच कमी होती. चाचणी तपासणी केलेल्या जिल्ह्यांत केवळ 0.42 टक्के ते 3.22 टक्के लाभार्थ्यांना 2007-12 दरम्यान 100 दिवसांचा रोजगार देण्यात आला होता. कामाच्या कार्यान्वयनात विलंब झाला होता. अनेक कामे अर्धवट सोडल्यामुळे खर्च निष्फळ ठरला होता आणि ज्या कामांना या योजनेखाली अनुमती नव्हती अशीही कामे हाती घेतली होती. प्रकल्प पूर्ततेच्या अहवालासोबत दक्षता आणि संनियंत्रण समितीचा अहवाल अथवा पूर्ण केलेल्या कामाची छायाचित्रे जोडलेली नव्हती. मजुरी प्रदान करण्यात आणि बेरोजगार भत्ता देण्यात विलंब झाला होता आणि मजुरीच्या दरात सुधार केल्यामुळे मजुरीच्या फरकाच्या रकमेचेही प्रदान केले नव्हते. कामाच्या पडताळणी/ निरीक्षणांमध्ये तसेच सामाजिक लेखापरीक्षणातही कमतरता होती. व्यवस्थापन सूचना प्रणाली (Management Information System) विश्वासार्ह नव्हती. लेखापरीक्षेत आढळलेले महत्वाचे मुद्दे खाली ठळकपणे दर्शविले आहेत :

ठळक वैशिष्ट्ये

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊपैकी आठ जिल्ह्यांनी दीर्घ मुदतीचे जिल्हा नियोजन आराखडे तयार केले नव्हते तर वार्षिक विकास आराखडे अवास्तववादी होते कारण अंदाजित मागणीच्या तुलनेत निर्मित रोजगाराचे प्रमाण खूपच कमी होते.

(परिच्छेद 2.1.7.1)

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजना आयुक्तालय ही संस्था विलंबाने सप्टेंबर 2011 मध्ये स्थापीत करण्यात आली, जिचे काम अजूनही महत्वाची पदे रिक्त असल्यामुळे पूर्णपणे सुरु झाले नव्हते. राज्य रोजगार हमी परिषद नियम अधिसूचीत करण्यास सहा वर्षांपेक्षा अधिक विलंब झाला होता.

(परिच्छेद 2.1.7.3(अ) आणि 2.1.7.2(ब))

गट विभाग आणि ग्राम पंचायत स्तरावर पूर्ण वेळ कार्यक्रम अधिकाऱ्यांचा आणि सहकारी

कर्मचाऱ्यांचा अभाव तसेच, महत्वाच्या पदांवरील व्यक्तित्ना प्रशिक्षण न दिल्यामुळे योजनेच्या अंमलबजावणीवर परिणाम झाला.

(परिच्छेद 2.1.7.3(ब) आणि (क))

नऊ चाचणी तपासणी केलेल्या जिल्ह्यांमध्ये कामासाठी मागणी खूपच कमी होती आणि 2007-12 या कालावधीत ती 0.29 टक्के ते 48.45 टक्के इतकी होती. चाचणी तपासणी केलेल्या जिल्ह्यांमध्ये याच कालावधीमध्ये 100 दिवसांचा रोजगार मिळालेल्या लाभार्थ्यांचे प्रमाण 0.42 टक्के ते 3.22 टक्के इतकेच होते.

(परिच्छेद 2.1.7.5)

ज्या कामांना या योजनेखाली अनुमती नव्हती अशीही कामे हाती घेतली गेल्यामुळे ₹ 47.19 कोटीचा अनियमित खर्च झाला. कामाच्या कार्यान्वयनातील विलंब आणि अनेक अर्धवट सोडलेल्या कामांमुळे ₹ 34.28 कोटी इतका निष्फळ खर्च झाला.

(परिच्छेद 2.1.7.6(अ) आणि (ब))

मजुरी प्रदान करण्यात आणि लाभार्थींना बेरोजगार भत्ता देण्यात विलंब झाला होता आणि मजुरीच्या दरात सुधार केल्यामुळे मजुरीच्या फरकाच्या रकमेचेही प्रदान केले नव्हते.

(परिच्छेद 2.1.7.7)

संनियंत्रणाची आणि मुल्यमापनाची यंत्रणा अपूरी होती. कामाच्या पडताळणी/निरीक्षणामध्ये तसेच सामाजिक लेखापरीक्षणातही कमतरता होती. व्यवस्थापन सूचना प्रणालीच्या डेटाबेस मध्ये विश्वासार्हता नव्हती.

(परिच्छेद 2.1.7.8(अ) आणि (ब), 2.1.7.11(अ) आणि 2.1.7.12)

2.1.1 प्रस्तावना

महाराष्ट्र राज्यातील ग्रामीण विभागातील स्वेच्छेने अकुशल काम करू इच्छिणाऱ्या सर्व प्रौढांना रोजगाराची हमी देऊन त्याद्वारे त्यांचा रोजगार मिळण्याचा हक्क अबाधित राखण्याच्या उद्देशाने 1977 साली महाराष्ट्र रोजगार हमी योजना अधिनियम अस्तित्वात आला. महाराष्ट्र शासनाने 26 जानेवारी 1979 पासून रोजगार हमी योजनेची (EGS) सुरुवात केली.

ग्रामीण विभागातील कुटुंबातील स्वेच्छेने अकुशल काम करण्यास तयार असलेल्या प्रत्येक प्रौढ व्यक्तिला त्याच्या उपजीविकेच्या हमीत वाढ करण्याच्या उद्देशाने वित्तीय वर्षातील किमान 100 दिवसांच्या मजुरीची हमी मिळावी याकरीता 2005 मध्ये राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी अधिनियम (NREGA) अस्तित्वात आला. या कामांच्या हमीमुळे इतरही उद्दीष्टे साध्य होणार होती, जसे, उत्पादनक्षम मालमत्तेची निर्मिती (Productive assets), पर्यावरणाचे संरक्षण, ग्रामीण महिलांचे सबलीकरण, ग्रामीण भागातून शहरी भागात होणारे स्थलांतर रोखणे आणि सामाजिक समानतेला प्रोत्साहित करणे. ह्याच अधिनियमाला ऑक्टोबर 2009 मध्ये महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी अधिनियम (MGNREGA) असे नवे नांव देण्यात आले. या अधिनियमांतर्गत ग्रामीण व्यक्तित्ना स्थानिक ग्राम पंचायतीमध्ये (GP) रोजगारासाठी⁵ नांव नोंदविण्याचा अधिकार देण्यात आला. मागणी केलेल्या तारखेपासून 15 दिवसांच्या आत रोजगार उपलब्ध करून न दिल्यास राज्य शासनाने अशा व्यक्तित्ना करारनिविष्ट दराप्रमाणे बेरोजगार भत्त्याचे प्रदान करण्याची तरतूद या अधिनियमात होती.

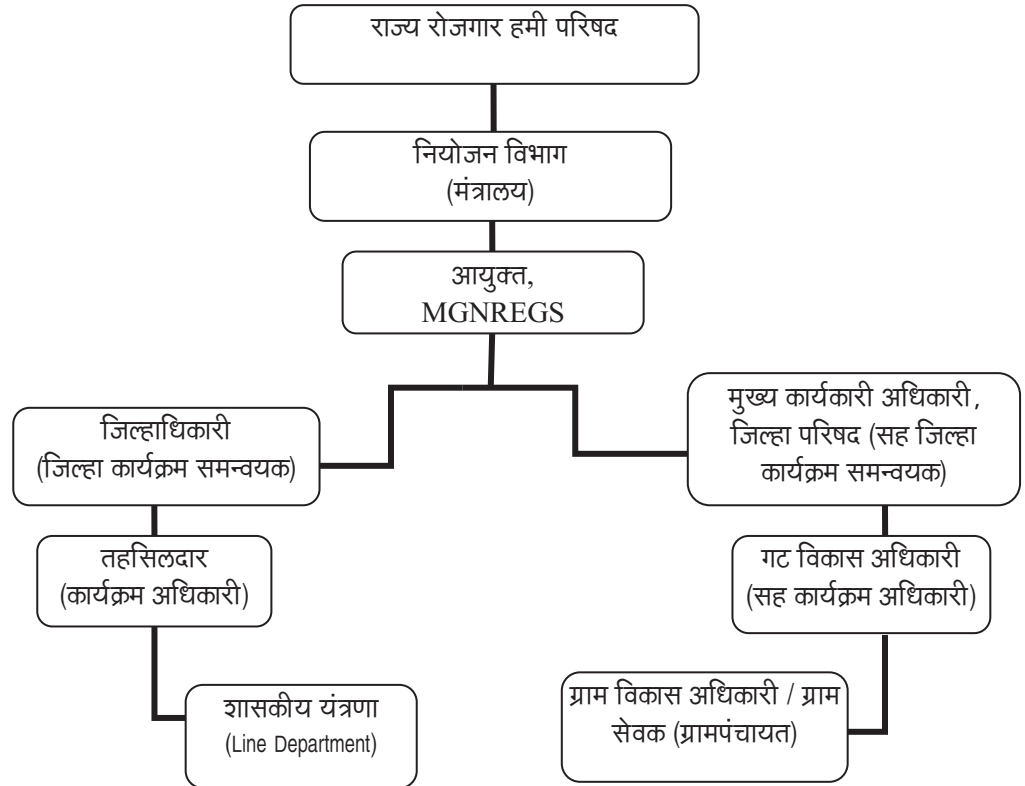
⁵ जल संधारण, वॉटर हारवेस्टिंग, दुष्काळ निवारा, कालवे इत्यादी कामे

MGNREGA 2005 च्या कलम 28 नुसार, महाराष्ट्र शासनाने महाराष्ट्र रोजगार हमी अधिनियम 1977 ची केंद्रीय कायदयाबरोबर सुसंगती राखण्यासाठी 2006 मध्ये दुरुस्ती केली. महाराष्ट्र शासनाने फेब्रुवारी 2006 मध्ये राज्यातील 33 जिल्ह्यांपैकी⁶ 12 जिल्ह्यांमध्ये महाराष्ट्र ग्रामीण रोजगार हमी योजना (MREGS) प्रस्तावित केली जी पुढे एप्रिल 2007 पासून आणखीन सहा जिल्ह्यांमध्ये लागू करण्यात आली आणि संपूर्ण राज्यात एप्रिल 2008 मध्ये कार्यान्वित केली. ह्या योजनेचे जुलै 2011 ला पुन्हा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजना-महाराष्ट्र (MGNREGS) असे नामकरण करण्यात आले. MGNREGS केंद्र पुरस्कृत योजना म्हणून अंमलबजावणी करण्यात आली जिचा खर्च हा केंद्र आणि राज्याने विभागून करायचा होता. केंद्र शासन, साधन सामग्री आणि मजुरीच्या 25 टक्के आणि अर्धकुशल/कुशल कामगारांची मजुरी, बेरोजगार भत्ता आणि राज्य रोजगार हमी परिषदेचे प्रशासनीक खर्च वगळता सर्व खर्चाचा भार उचलणार होते. "राज्य रोजगार हमी परिषद" (SEGC), जी सर्वोच्च संस्था आहे, ती प्रत्येक राज्यात ह्या अधिनियमाच्या सनियंत्रण आणि पुनःनिरीक्षणाच्या अंमलबजावणीसाठी स्थापिली आहे.

ह्या योजने अंतर्गत 2007-12 दरम्यान महाराष्ट्रात ₹ 2,820.82 कोटी इतका खर्च झाला.

2.1.2 संघटनात्मक संरचना

राज्यात MGNREGS च्या अंमलबजावणीसाठी आणि राज्य, जिल्हा, पंचायत समिती आणि ग्राम पंचायत स्तरावर संघटनात्मक रचना खालील प्रमाणे होती:



जिल्ह्यात MGNREGS च्या अंमलबजावणीसाठी राज्य शासनाने (ऑक्टोबर 2006), जिल्हाधिकाऱ्यांना जिल्हा कार्यक्रम समन्वयक (DPCs) आणि मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO) जिल्हा परिषद, यांना सहजिल्हा कार्यक्रम समन्वयक म्हणून पदनिर्देशित केले.

⁶ मुंबई शहर आणि मुंबई उपनगरीय जिल्हे सोडून

तहसिलदार (महसूल आणि वन विभाग) यांची कार्यक्रम अधिकारी (POs) आणि गट विकास अधिकारी (BDO) (ग्राम विकास आणि जल संधारण विभाग) यांना सह कार्यक्रम अधिकारी (Joint POs) म्हणून पदनिर्देशित केले. कार्यक्रम अधिकारी आणि सह कार्यक्रम अधिकारी हे योजनेच्या त्या गटापुरते अंमलबजावणीसाठी आणि संनियंत्रणासाठी जबाबदार होते.

2.1.3 लेखापरीक्षणाची उद्दीष्टे

खालील गोष्टींची खात्री करणे ही लेखापरीक्षणाची मुख्य उद्दीष्टे होती :

- योजनेअंतर्गत कामांची व्यवस्थित आखणी केली होती आणि अधिनियमांचे आणि मार्गदर्शक सूचनांचे अनुपालन करून ती कार्यान्वित केली होती आणि दीर्घकालीक मालमत्ता निर्माण करून त्यांची देखभाल करून लेख्यांमध्ये योग्य प्रकारे नोंद घेतली होती;
- योजने अंतर्गत मुक्त केलेला निधी हा मार्गदर्शक सूचनांनुसार खर्च करून लेख्यात त्याची अनुरूप नोंद घेतली होती;
- मार्गदर्शक सूचनांनुसार इच्छुक कुटुंबांची नोंदणी, जॉब कार्ड देणे आणि रोजगार देणे यासाठी परिणामकारक प्रक्रिया होती;
- 100 दिवसांचा वार्षिक रोजगार निश्चित मजुरीच्या दराने देण्याचे निर्धारित उद्दीष्ट परिणामकारकरीत्या साध्य झाले आणि अधिनियमातील तरतूदी आणि मार्गदर्शक सूचनांनुसार मजुरी आणि बेरोजगार भत्ता प्रदान केला गेला; आणि
- योजनांचे विविध स्तरावर संनियंत्रण आणि मूल्यमापन करण्यासाठी पर्याप्त आणि प्रभावी यंत्रणा होती.

2.1.4 लेखापरिक्षणाचे निकष

खालील दस्तऐवजावरून लेखापरीक्षणासाठी योग्य निकष निर्धारित करण्यात आले :

- महाराष्ट्र रोजगार हमी योजना अधिनियम, 1977;
- राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी अधिनियम, 2005;
- MGNREGA (राज्य योजना);
- MGNREGA च्या कार्याबाबतच्या मार्गदर्शक सूचना, 2008; आणि
- महाराष्ट्र शासनाने वेळोवेळी निर्गमित केलेले शासन निर्णय (GRs) आणि परिपत्रके.

2.1.5 लेखापरिक्षणाची व्याप्ती

MGNREGS चे कार्यासिध्दी लेखापरीक्षण फेब्रुवारी 2012 आणि जून 2012 ह्या काळात केले गेले आणि 2007-12 ह्या कालावाधीतील दस्तऐवजांची चाचणी तपासणी केली गेली. सिंपल रॅन्डम सॅम्पलींग विदाऊट रिप्लेसमेंटच्या आधारावर अहमदनगर, भंडारा, बुलढाणा, लातूर, नांदेड, नंदूरबार, सिंधुदूर्ग, ठाणे आणि यवतमाळ हे नऊ जिल्हे आणि या जिल्ह्यातील 24 गट निवडले होते. प्रत्येक निवडलेल्या गटामधून दहा GPs निवडल्या होत्या. प्रत्येक GPs मध्ये अहेतूपूर्वक 10 कामे निवडली होती आणि ज्याठिकाणी 10 पेक्षा कमी कामे होती तेथे लेखापरीक्षण आणि प्रत्यक्ष पडताळणीसाठी सर्व कामे निवडली गेली.

2.1.6 लेखापरिक्षणाची पध्दत

लेखापरिक्षणात, सचिवालय, MGNREGS आयुक्तालय, DPCs, Jt. DPCs, POs, Jt. POs आणि निवडलेल्या GPs च्या कार्यालयातील दस्ताऐवज तसेच 24 निवडक गटातील 2,152 लाभार्थ्यांचे सर्वेक्षण अंतर्भूत होते.

महाराष्ट्र शासनाच्या, नियोजन विभागाच्या, प्रधान सचिव (EGS आणि जल संधारण) यांचेबरोबर फेब्रुवारी 2012 झालेल्या प्रवेश बैठकीमध्ये लेखापरिक्षणाची उद्दीष्टे, निकष, व्याप्ती आणि पध्दतीची चर्चा केली गेली. ऑक्टोबर 2012 मध्ये प्रधान सचिव (EGS आणि जल संधारण), नियोजन विभाग यांचे बरोबर झालेल्या निर्गमन बैठकीत लेखापरिक्षणाच्या निष्पत्तीबाबत चर्चा केली गेली. शासनाकडून प्राप्त झालेले उत्तर (ऑक्टोबर 2012) अभिस्वीकृत करून ते अहवालात योग्य ठिकाणी अंतर्भूत केले आहे.

2.1.7 लेखापरिक्षणाची निष्पत्ती

2.1.7.1 नियोजन

मागणीनुसार उत्पादनक्षम रोजगार देण्यास जिल्हे पर्याप्तपणे सिध्द असतील अशी खात्री करणे हा नियोजन प्रक्रियेचा मुख्य हेतू होता. MGNREGA कार्याच्या मार्गदर्शक सूचना 2008 मध्ये, पाच वर्षासाठी जिल्हा भविष्यकालीन कामाचा आराखडा (DPP) तयार करण्याची अट आहे ज्यामुळे जिल्ह्यासाठी आगावू नियोजन आणि विकासाच्या उद्दीष्टांची तरतूद करणे सुलभ होईल. ह्याचे उद्दीष्ट जिल्ह्यातील कुठल्या कामांना प्रोत्साहन द्यावे ते ओळखणे आणि ही कामे व कामातून निर्माण होणारे दीर्घ मुदतीचे रोजगार यांची सांगड घालून कायमस्वरूपी विकास करणे हा होता.

MGNREGA, 2005 च्या कलम 14, 15 आणि 16 नुसार प्रत्येक GP ने ग्राम सभेच्या शिफारशी विचारात घेऊन एक वार्षिक विकास आराखडा (DP) तयार करावयाचा होता आणि योजनेखाली करू शकणाऱ्या कामांची यादी तयार करावयाची होती आणि जेव्हा कामाची मागणी येईल तेव्हा ती PO ला अग्रोषित करावयाची होती. कार्यक्रम अधिकाऱ्यांनी प्रत्येक ग्रामपंचायतीच्या विकास आराखड्याची तांत्रिक शक्यता तपासून जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकास गटाचा एकत्रित विकास आराखडा प्रस्तुत करावयाचा होता. जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकाने गट आराखड्यांचे एकत्रिकरण करून जिल्हा आराखडा तयार करावयाचा होता. योजनेची पुढील आर्थिक वर्षात अंमलबजावणी करण्यासाठी लागणाऱ्या निधीसाठी जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकाने जिल्हा आराखड्याच्या आधारावर मनुष्यबळाचे अंदाजपत्रक तयार करावयाचे होते.

नऊ जिल्ह्यातील लेखापरिक्षा चाचणी तपासणी दरम्यान असे आढळून आले की फक्त नांदेड या एका जिल्ह्याने 2006-11 या कालावधीसाठी DPP तयार केला होता. ठाणे जिल्ह्याला DPP तयार करण्यासाठी ₹ 10 लाख मिळाले होते (डिसेंबर 2007). परंतु, ही सगळी रक्कम छपाई आणि स्टेशनरी विक्त घेण्यासाठी वापरली होती. अहमदनगर, बुलढाणा, लातूर आणि सिंधुदूर्ग जिल्ह्यांना ही DPP तयार करण्यासाठी प्रत्येकी ₹ 10 लाख मिळाले होते (नोव्हेंबर 2007). तथापि, पाच वर्षांपेक्षा जास्त कालावधी लोटून गेल्यावरही आणि ₹ 3.79 लाख⁷ खर्च होऊनही या चार जिल्ह्यांचे DPPs तयार केले गेले नव्हते. 2010-11 मधील ₹ 357.10 कोटी

⁷ अहमदनगर - ₹ 2.34 लाख, सिंधुदूर्ग - ₹ 1.45 लाख

खर्चात तीव्र वाढ होऊन 2011-12 मध्ये तो ₹ 1,592.46 कोटी झाल्यामुळे DPP तयार करण्याचे महत्व आणि गरज निर्माण झाली (संदर्भ तक्ता 1: परिच्छेद 2.1.7.4).

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांच्या DPs मध्ये त्रुटी होत्या कारण त्यामध्ये समाजाला कोणते फायदे दिले जाणार आहेत या विषयी माहिती दिली नव्हती.

पुढे, चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांच्या DPs मध्ये त्रुटी होत्या कारण मजुरांच्या मागणीची निर्धारणा, जो DP चा एक घटक आहे तोच ठोबळमानाने अवास्तविक होता असे लक्षात आले कारण DP तयार करताना क्रॉप पॅटर्न डेटा⁸ विचारात घेतला गेला नाही. चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांमध्ये अंदाजित मागणीच्या प्रमाणात रोजगाराचा पुरवठा 4.99 टक्के ते 20.57 टक्के इतकाच होता आणि चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांपैकी सहा⁹ जिल्ह्यांमध्ये अंदाजित मागणीपेक्षा पुरविलेल्या रोजगाराची टक्केवारी 2009-12 या कालावधीत सतत 50 टक्क्यांपेक्षा कमी होती जे परिशिष्ट IV मध्ये दिसून येते.

निर्गमन बैठकीत असे सांगितले की MGNREGS ची अंमलबजावणी म्हणजे केंद्र शासन आणि महाराष्ट्र शासनास एक शिकाऊ प्रक्रिया होती, त्यामुळे DP तयार करताना क्रॉपींग पॅटर्न डेटा विचारात घेतला गेला नाही. शासनाने सांगितले की (ऑक्टोबर 2012) अगदी खालच्या स्तरापासून नियोजन करण्याची कल्पना नवीन होती आणि क्षेत्रीय अधिकाऱ्यांच्या मनात रुजलेली नव्हती, ज्याकरीता भक्कम योग्य प्रशिक्षण आणि क्षमता वाढविण्याचे प्रयत्न सुरु केले होते. पुढे असेही सांगितले की, ह्या प्रक्रियेतील सुधारणा 2013-14 ह्या वर्षाच्या आराखड्यात दिसून येईल.

2.1.7.2 संरचनात्मक कार्यतंत्र

2.1.7.2(अ) राज्य रोजगार हमी परिषदेचे गठन

MGNREGA 2005 च्या कलम 12 अंतर्गत, कायद्याच्या अंमलबजावणीचे नियमित संनियंत्रण आणि आढावा घेण्यासाठी, प्रत्येक राज्याला SEGC गठीत करायची होती, ज्याचे अध्यक्ष आणि इतर सभासदांची संख्या ही राज्य सरकारने निश्चित करायची होती आणि त्यामधील पंचायती राज संस्था (PRIs), कामगार संघटना आणि मागास वर्गीय गटातून नामनिर्देशित केलेल्या बिगर सरकारी (non-official) व्यक्तींची संख्या जास्तीत जास्त 15 असावयास हवी होती. SEGC ची त्रैमासिक बैठक होणे आवश्यक होते.

महाराष्ट्र शासनाने 10 अधिकृत (official members) सदस्य असलेली SEGC गठीत केली (जानेवारी 2006) ज्याचे अध्यक्ष मुख्यमंत्री होते आणि नियोजन विभागाचे उपसचिव (EGS) हे सदस्य सचिव होते. SEGC चे पुनर्गठन केले होते (ऑक्टोबर 2011) ज्यात 12 अधिकृत सदस्य होते आणि MGNREGS चे आयुक्त आणि प्रधान सचिव (EGS आणि जल संधारण) ह्यांना अनुक्रमे SEGC चे सदस्य आणि सदस्य सचिव म्हणून नियुक्त केले होते. तथापि, ऑक्टोबर 2012 पर्यंत कुठल्याही बिगर सरकारी सदस्यांची (non-official member) नियुक्ती केली नव्हती. तसेच, SEGC च्या पाच वर्षांच्या कालावधीत (2007-12) होणाऱ्या 20 बैठकांपैकी फक्त एकच बैठक घेतली गेली (जुलै 2007). अशा प्रकारे, वरिष्ठ पातळीवर संनियंत्रण ठेवण्यासाठी असलेली SEGC योग्यप्रकारे गठीत केली नव्हती किंवा निर्धारित केल्याप्रमाणे तिच्या बैठकाही घेतल्या गेल्या नव्हत्या.

⁸ पेरणी आणि कापणीचा हंगाम

⁹ भंडारा, बुलढाणा, लातूर, नांदेड, नंदूरबार आणि सिंधुदूर्ग

योजनेच्या अंमलबजावणीचा वार्षिक अहवाल जो SEGC ने राज्य शासनाकडून राज्य विधिमंडळास सादर करण्यासाठी तयार करावयाचा असतो, तो फक्त 2006-07 आणि 2007-08 वर्षांचाच तयार केला होता. हे अहवाल राज्यविधानमंडळाला 2010 च्या अर्थसंकल्पीय अधिवेशनात सादर केले होते. त्यानंतरच्या कालावधीचे वार्षिक अहवाल तयार केले नव्हते (ऑक्टोबर 2012).

शासनाने सांगितले की पुनर्गठित SEGC ची बैठक जून 2012 ला झाली आणि असे आश्वासन दिले गेले की भविष्यात राज्य परिषदेची विहित कालावधीत बैठक घेण्याची काळजी घेतली जाईल. पुढे असेही सांगितले की, राज्य विधिमंडळाला वार्षिक अहवाल विहित वेळेत सादर केले जातील.

2.1.7.2(ब) नियम तयार न करणे

MGNREGA 2005 च्या कलम 32(1) खालील तरतूदीनुसार, राज्य शासनाला अधिनियमातील तरतूदींचे पालन करण्यासाठी, प्रामुख्याने, बेरोजगार भत्ता प्रदान, SEGC च्या अध्यक्ष आणि सदस्यांच्या नियुक्ती बाबतच्या अटी आणि शर्ती, तक्रार निवारण कार्यतंत्र, राज्य रोजगार हमी निधीचा (SEGF) उपयोग, लेखे ठेवणे इत्यादीसाठी नियम तयार करायचे होते.

सप्टेंबर 2011 मध्ये नियोजन विभागाने SEGC साठी मान्यता दिलेल्या नियमांच्या प्रारूपास विधी आणि न्याय विभागाकडून विलंबाने सहमती मिळाल्यामुळे ते नियम जून 2012 ला अधिसूचित केले गेले. अशा प्रकारे MGNREGS ला सुरुवात झाल्यानंतर सहा वर्षांपेक्षा जास्त विलंबाने SEGC नियम अधिसूचित केले गेले. तसेच, बेरोजगार भत्ता आणि तक्रार निवारण कार्यतंत्रासंबंधीचे नियम ऑक्टोबर 2012 पर्यंत तयार केले नव्हते.

शासनाने सांगितले की बेरोजगार भत्त्याचे नियम शासनाने आधीच तयार केले होते आणि ते विधी आणि न्याय विभागाला तपासणीसाठी पाठविले होते. पुढे असेही सांगितले की, तक्रार निवारण कार्यतंत्राबाबतचे नियम, 2012-13 वर्ष संपण्याआधी तयार केले जातील.

नियमांच्या अभावामुळे, अधिनियमातील तरतूदींची अंमलबजावणी करण्यासाठी नियोजन विभागाकडे कायद्याची चौकट नव्हती ही वस्तुस्थिती कायम रहाते.

2.1.7.3 क्षमता निर्मिती

MGNREGS च्या परिणामकारक आणि कार्यक्षम अंमलबजावणीसाठी पूरेसा कर्मचारीवर्ग आणि कामाचा अंदाज बांधण्यासाठी वेगवेगळ्या स्तरावर लागणारे तांत्रिक सहाय्य, डेटा एन्ट्री, लेखे ठेवणे इत्यादी आवश्यक होते. MGNREGS च्या अंमलबजावणीच्या संबंधात कार्यरत असलेल्या GPs, इतर PRIs, जिल्हा आणि राज्य स्तरीय विभागाच्या कर्मचाऱ्यांना त्यांच्या जबाबदाऱ्या परिणामकारकरित्या पार पाडण्यासाठी प्रशिक्षण देण्याची गरज होती. क्षमता निर्मितीबाबतच्या आढळून आलेल्या कमतरता खाली चर्चितल्या आहेत:

2.1.7.3(अ) आयुक्तालयांच्या कामकाजातील अपर्याप्तता

MGNREGA योजनेच्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 3.1.3) प्रत्येक राज्य शासनाने राज्य ग्रामीण रोजगार हमी आयुक्त या नावाने एक अधिकारी, जो आयुक्त पदापेक्षा कमी स्तरावरील नसेल आणि जो अधिनियमांतील उद्देश पूर्तीसाठी आवश्यक असणाऱ्या सर्व कार्यांसाठी जबाबदार असेल, पदनिर्देशीत करणे आवश्यक होते. मार्गदर्शक सूचनांनुसार पुढे अशीही तरतूद आहे की आयुक्तांनी तक्रार निवारण प्रणाली, सामाजिक लेखापरीक्षण, माहितीच्या अधिकाराची आवेदने आणि सामाजिक जबाबदारीच्या आणि पारदर्शकतेच्या इतर

उपाययोजना ह्या परिणामकारक तसेच NREGS कामगारांच्या आणि समाजाच्या मागण्यांशी प्रतिसाद देणाऱ्या होत्या याची सुनिश्चिती करावी.

महाराष्ट्र शासनाने सर्व सहाही विभागीय महसूल आयुक्तांना (अमरावती, औरंगाबाद, कोकण, नागपूर, नाशिक आणि पुणे) योजनेच्या अंमलबजावणी आणि संनियंत्रणासाठी राज्य रोजगार हमी आयुक्त म्हणून पदनिर्देशित केले होते (ऑक्टोबर 2006). अखेरीस, सप्टेंबर 2011 मध्ये महाराष्ट्र शासनाने MGNREGS साठी वेगळ्या आयुक्त पदाची निर्मिती केली आणि 17 कायमस्वरूपी पदांना प्रतिनियुक्तीवर भरण्यासाठी मान्यता दिली. ह्यापैकी आठ पदे नोव्हेंबर 2011 आणि फेब्रुवारी 2012 दरम्यान भरण्यात आली. तथापि, सह आयुक्त, उप आयुक्त आणि संशोधन अधिकारी अशी महत्त्वाची पदे मात्र रिकामी होती.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की (ऑक्टोबर 2012) आयुक्त कार्यालयातील महत्त्वाची पदे आता भरली गेली होती आणि कार्यालय पूर्णपणे कार्यरत होते.

2.1.7.3(ब) गट आणि ग्राम पंचायत स्तरावर पूर्णवेळ कार्यक्रम अधिकारी आणि सहाय्यक कर्मचारी यांची नियुक्ती न करणे

MGNREGA योजना मार्गदर्शक सूचना, 2008 (परिच्छेद 3.1) च्या तरतूदीनुसार :

- एका पूर्ण वेळ कार्यक्रम अधिकाऱ्याची, जो गट विकास अधिकाऱ्यापेक्षा खालच्या स्तरावरील नसावा, नियुक्ती करावी. ज्या ठिकाणी कार्यक्रम अधिकाऱ्याची जबाबदारी गट विकास अधिकारी पार पाडीत असेल त्या ठिकाणी दुसऱ्या व्यक्तीची अतिरिक्त कार्यक्रम अधिकारी म्हणून नियुक्ती करावी;
- ग्राम पंचायत स्तरावर संघटनात्मक जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी सर्व ग्राम पंचायतींमध्ये पूर्ण वेळ ग्राम रोजगार सहाय्यक (GRs) नियुक्त करावा; आणि
- गट स्तरावर योजना नीट कार्यरत ठेवण्यासाठी अभियंते, डेटा एन्ट्री ऑपरेटरस आणि लेखापाल अशा सहाय्यक कर्मचाऱ्यांची नियुक्ती करावी.

लेखापरीक्षणा दरम्यान खालील बाबी उघडकीस आल्या :

- चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांमध्ये पूर्णवेळ अधिकारी नियुक्त करण्याऐवजी, तहसिलदारांना कार्यक्रम अधिकारी आणि गट विकास अधिकाऱ्यांना सह कार्यक्रम अधिकारी म्हणून पदनिर्देशित केले होते.
- सिंधुदूर्ग जिल्ह्याच्या कणकवली गटात, विस्तार अधिकारी जो गट विकास अधिकाऱ्यापेक्षा बऱ्याच कमी दर्जाचा होता, त्याने गट विकास अधिकाऱ्याचा कार्यभार धारण केला होता.
- वाडा (ठाणे जिल्हा) येथील गट विकास अधिकारी यांनी जव्हार (ठाणे जिल्हा) येथील गट विकास अधिकाऱ्याचा अतिरिक्त भार फेब्रुवारी 2012 पासून धारण केला होता.
- चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांमधील सर्व 24 गटात नियमित तत्वावर अतिरिक्त कार्यक्रम अधिकाऱ्यांच्या नियुक्ती ऐवजी सहाय्यक कार्यक्रम अधिकाऱ्यांची कंत्राटी पध्दतीवर नियुक्ती करण्यात आली होती ज्यांच्याकडे आवश्यक शैक्षणिक अर्हता आणि अनुभव नव्हता आणि ते गट विकास अधिकाऱ्यांपेक्षा कमी दर्जाचे होते.

- बुलढाणा जिल्ह्यामध्ये सहाय्यक कर्मचाऱ्यांच्या 23 पदांपैकी फक्त 15 च पदे भरली होती.

गट आणि ग्राम पंचायती स्तरावर पुरेशा कर्मचाऱ्यांच्या अभावाचा परीणाम कामगारांना मजुरी प्रदान करण्यात विलंब, जॉब कार्डमध्ये प्रदानांची नोंदणी न होणे, योजनांतर्गत लाभार्थ्यांचे नोंदणीसाठी सर्वेक्षण न होणे इत्यादीं मध्ये झाला. पुढील परिच्छेदात त्यांची चर्चा केली आहे.

2.1.7.3(क) कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यात विलंब

यशवंतराव चव्हाण विकास व्यवस्थापन प्रबोधिनी (YASHADA), ही पुणे, महाराष्ट्र, येथील राज्य संस्था, विविध प्रकारचे प्रशिक्षण देण्यासाठी नोडल एजन्सी म्हणून केंद्र सरकारकडून निर्देशित केली होती (डिसेंबर 2006), ज्यामध्ये विविध संबंधितांसाठी प्रशिक्षण मॉड्यूलस तयार करण्यात आली होती. जिल्हा/विभागीय स्तरावर वेळापत्रक तयार केले होते आणि प्रवेश क्षमतेनुसार प्रशिक्षण दिले होते. तथापि, राज्याने 17 अधिक प्रशिक्षक संस्थांना ग्रामपंचायत आणि त्यापेक्षा वरच्या स्तरावरील विविध कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यासाठी निर्देशित केल्यानंतरच 2011-12 पासून प्रशिक्षण प्रक्रीयेने वेग घेतला.

लेखापरीक्षा तपासणीत असे उघडकीस आले की, डिसेंबर 2006 ते मार्च 2012 दरम्यान 33 जिल्ह्यात ज्याठिकाणी योजनेची अंमलबजावणी करण्यात आली होती, तेथील 28,000 ग्राम सेवकांपैकी 9589 ग्राम सेवकांना (34 टक्के) 3,500 गार्डीयन टेक्निकल ऑफिसर्स¹⁰ पैकी 738 नां (21 टक्के) प्रशिक्षण दिले होते. तथापि, चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांपैकी अहमदनगर, भंडारा, नांदेड, नंदूरबार, ठाणे आणि यवतमाळ या सहा जिल्ह्यातील कर्मचाऱ्यांना नियोजन विभागाकडून प्रशिक्षण देण्याची व्यवस्था केली गेली नव्हती.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की प्रशिक्षणाची प्रक्रीया गतीमान झाला होती आणि ग्रामसेवकांना त्यांच्या तालुक्याच्या ठिकाणी इ-लर्निंगद्वारे प्रशिक्षण दिले जाऊ लागले होते. पुढे असे नमूद केले की, Guardian Technical Officer (GTO) चे पद बरखास्त करून NREGA च्या क्षेत्रिय नियोजन अधिकाऱ्याद्वारे नियोजन करण्याची नवी कल्पना प्रस्तुत केली गेली होती. हे अधिकारी केवळ पंचायत समितीचेच होते आणि NREGA च्या प्रक्रीयेविषयी ते परिचीत होते. त्यांना प्रशिक्षण देण्याची गरज पडताळणे आणि त्यासाठी मॉड्यूल निर्माण करणे याबाबी विचाराधीन होत्या.

तरीही, महत्वाच्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यामध्ये विलंब झाला आणि बरेचसे कर्मचारी प्रशिक्षणापासून वंचित राहिले ही वस्तुस्थिती कायम राहाते.

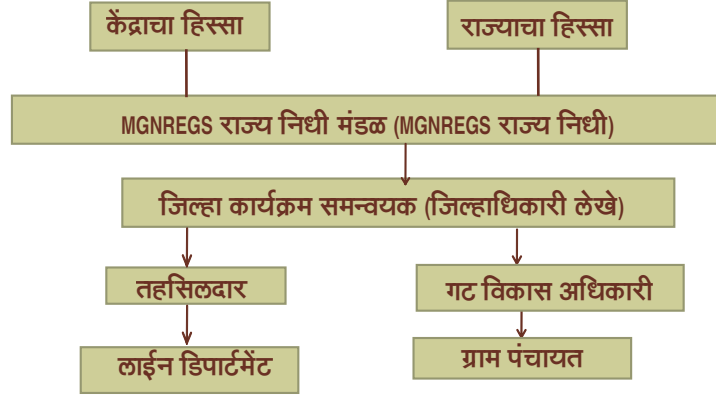
2.1.7.4 वित्तीय आकृतीबंध आणि मजुरीचे अंदाजपत्रक

केंद्र सरकारने निर्धारित केल्याप्रमाणे या योजनेतील वित्तीय आकृतीबंधानुसार सरकारने अकुशल कामगारांच्या मजुरीचा 100 टक्के, साधन सामग्रीच्या किंमतीच्या आणि कुशल आणि अर्धकुशल कामगारांच्या मजुरीचा आणि प्रशासकीय खर्चाचा 75 टक्के भार उचलायचा होता आणि राज्य शासनाने साधन सामग्रीच्या किंमतीचा, कुशल आणि अर्धकुशल कामगारांच्या मजुरीचा, बेरोजगार भत्ता आणि SEGC च्या प्रशासकीय खर्चाचा 25 टक्के भार उचलायचा होता.

¹⁰ 10-15 ग्राम पंचायतींच्या गटाकरीता जिल्हा परिषदेच्या उपलब्ध तांत्रिक कर्मचाऱ्यांमधून गार्डीयन टेक्नीकल ऑफीसर नियुक्त केले होते जे, आराखडा आणि अंदाजपत्रक तयार करण्यासाठी, मोजमापे नोंदविण्यासाठी आणि सर्व प्रकारच्या तांत्रिक सहाय्यासाठी जबाबदार होते

MGNREGA च्या विभाग 21 मधील तरतूदीनुसार राज्य शासनाने अधिसूचनेद्वारे राज्य SEGF ह्या नावाने एक निधी स्थापीत करायचा होता. तथापि राज्य शासनाने मार्च 2012 मध्ये म्हणजे योजनेच्या अंमलबजावणी नंतर सहा वर्षांनी SEGF निर्माण करण्यासाठी अध्यादेश जारी केला ज्या अन्वये या निधीमध्ये राज्य आणि केंद्र सरकारचा वाटा 2012-13 पासून संकीर्ण जमेसह (जमा, व्याज इत्यादी सह) जमा करायचा होता. निधीच्या ओघाचा आलेख खाली चित्रित केला आहे :

निधीचा ओघ (SEGF च्या निर्मिती नंतर)



सध्या अस्तित्वात असलेली संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना (SGRY) आणि राष्ट्रीय धान्य कार्यक्रम (NFFWP), MGNREGS मध्ये विलीन झाले (फेब्रुवारी 2006). 2007-08 नंतर या योजनांतर्गत न वापरलेला निधी MGNREGS मध्ये हस्तांतरीत करण्यात आला. खालील तक्ता 1 मध्ये 2006-12 या कालावधीतील केंद्र सरकार आणि राज्य सरकार यांच्या कडून प्राप्त झालेल्या निधीचे आणि खर्चाचे विवरण दिले आहे.

तक्ता 1: 2006-12 दरम्यान प्राप्त झालेला निधी आणि प्रत्यक्ष खर्चाचे विवरणपत्र

(₹ कोटीत)

वर्ष	प्रारंभीची शिल्लक	प्राप्त झालेला निधी	एकुण उपलब्ध निधी	झालेला खर्च	अंतिम शिल्लक (स्तंभ 4-स्तंभ 5)
1	2	3	4	5	6
2006-07	उपलब्ध नाही	उपलब्ध नाही	486.93	174.61	312.32
2007-08	312.32	185.51	497.83	189.07	308.76
2008-09	308.76	325.20	633.96	361.10	272.86
2009-10	272.86	345.02	617.88	321.09	296.79
2010-11	296.79	328.79	625.58	357.10	268.48
2011-12	268.48	1535.62	1804.10	1592.46	211.64

टीप : वर्ष निहाय प्रारंभिक शिल्लक, प्राप्त झालेला निधी आणि अंतिम शिल्लक, नियोजन विभागाने दिलेल्या माहितीच्या आधारावर लेखापरिक्षकांनी संकलीत केली आहे.

2.1.7.4(अ) मजुरीचे अंदाजपत्रक सादर करण्यात विलंब

MGNREGA च्या कलम 14(6) नुसार जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकाने प्रत्येक वर्षी डिसेंबर महिन्यात पुढील वित्तीय वर्षाचे मजुरीचे अंदाजपत्रक तयार करायचे होते, ज्यामध्ये जिल्ह्यात भविष्यात अकुशल कामगारांची मागणी किती असेल याविषयीचा तपशील ठेवायचा होता. राज्य सरकारकडून मजुरीचे अंदाजपत्रक सादर होणे खूप आवश्यक होते कारण त्यामुळे केंद्र

सरकारला जिल्ह्यांच्या अंदाजित मागण्यांची आगावू कल्पना येऊन निधी मुक्त करणे सुलभ होणार होते.

शासन निर्णयानुसार (ऑक्टोबर 2006), नियोजनाची सर्व प्रक्रिया ही दरवर्षी 15 डिसेंबर पर्यंत पूर्ण होणे आवश्यक होते. तथापि, लेखापरीक्षणदरम्यान असे उघडकीस आले की, महाराष्ट्र शासनाने वारंवार विनंती करूनही 2007-08 ते 2009-10 ह्या कालावधीत राज्यातील सर्व 33 जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकांनी मजुरीचे अंदाजपत्रक डिसेंबर नंतर प्रस्तुत केले होते, परिणामी ते केंद्र सरकारकडे स्वीकृतीसाठी पाठविण्यात विलंब झाला होता.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की मजुरीचे अंदाजपत्रक तयार करण्याची ही कल्पना फक्त नवीनच होती असे नाही तर ती फार गुंतागुंतीचीही असल्याकारणाने त्यासाठी उच्च प्रतीचे ज्ञान आणि कौशल्य आवश्यक होते आणि ते क्षेत्रिय कर्मचाऱ्यांनी आत्मसात करण्यास वेळ लागल्यामुळे मजुरीचे अंदाजपत्रक प्रस्तुत करण्यास विलंब झाला होता.

2.1.7.4(ब) राज्य हिस्सा मुक्त करण्यात विलंब

योजनेच्या मार्गदर्शक नियमांनुसार केंद्र सरकारकडून निधी मुक्त झाल्यानंतर राज्याचा हिस्सा 15 दिवसांत मुक्त करायला हवा होता. लेखापरीक्षणादरम्यान असे लक्षात आले की, 2006-07 आणि 2007-08 ह्या वर्षासाठीचा राज्याचा ₹ 22.05 कोटी एवढा हिस्सा 7 जुलै 2007 ला मुक्त करण्यात आला होता. कुशल आणि अकुशल कामगारांच्या खर्चाचा राज्याचा 2006-11 (₹ 83.75 कोटी) आणि 2011-12 (₹ 273.43 कोटी) चा देय हिस्सा SEGF मध्ये मे 2012 मध्ये जमा केला होता.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, MGNREGS ची अंमलबजावणी ही नवीन कल्पना असल्यामुळे आणि केंद्र सरकारकडून निधीची उपलब्धता खूप जास्त असल्यामुळे राज्य निधीचा हिस्सा मुक्त करण्याची तरतूद केली नसावी. म्हणून राज्याचा हिस्सा मुक्त करण्यास विलंब झाला. तथापि, आता अनुशेष संपलेला असून राज्याचा हिस्सा वेळेवर मुक्त करण्याची दक्षता घेतली होती.

2.1.7.5 नोंदणी आणि रोजगार पात्रता

MGNREGA च्या मार्गदर्शक नियमांनुसार, ग्रामीण भागातील कुटुंबांनी त्यांच्या कुटुंबातील ज्या प्रौढ व्यक्ति अकुशल मजुरीचे काम करण्यास इच्छुक होत्या त्यांची माहिती, जसे, वय, लिंग आणि अनुसूचित जाती/जमाति इत्यादी आवेदनपत्रात भरून ग्राम पंचायतीला सादर करायचे होते. ह्या अधिनिमांतर्गत नोंदणीसाठी इच्छुक असलेल्या व्यक्तित्वाच्या पडताळणीसाठी घोघरी जाऊन सर्वेक्षणाचे कामसुध्दा हाती घेऊ शकले असते. आवेदनपत्र मिळाल्यापासून 15 दिवसांत नोंदणीसाठी कुटुंबांना जॉब कार्ड जारी करायचे होते. जॉब कार्डला सर्व प्रौढ सदस्यांची छायाचित्रे जोडावयास हवी होती आणि जॉब कार्डवरील माहिती जॉब कार्ड रजिस्टरमध्ये भरावयाची होती. जॉब कार्डची एक प्रत ग्रामपंचायततीतही ठेवायची होती. MGNREGS अंतर्गत, रोजगाराची मागणी केल्यापासून 15 दिवसांत वर्षभरात 100 दिवसांच्या रोजगारच्या हमीची तरतूद होती. तसेच, शक्य असल्यास, रोगजार, हा जेव्हा आवेदनकाने जॉब कार्डसाठी आवेदन दिले होते त्यावेळी आवेदक जिथे राहात होता त्याच्या पाच किलोमीटरच्या परीघात उपलब्ध करायचा होता, अन्यथा, मजुरीच्या दराच्या 10 टक्के अतिरिक्त मजुरी, वाहतुक आणि राहण्याच्या खर्चापोटी देय होती.

मार्च 2012 पर्यंत 67,35,119¹¹ कुटुंबांची योजनेंतर्गत नोंदणी केली होती ज्यातील 66,76,640 कुटुंबांना जॉब कार्ड्स जारी केली होती. 2007-12 या कालावधीमध्ये एकुण 34,73,958 कुटुंबातील 68,32,067 लोकांना रोजगार उपलब्ध करून दिला होता. 2007-12 या कालावधीत 3,73,764 कुटुंबांना 100 दिवसांचा रोजगार उपलब्ध करून दिला त्याची माहिती तक्ता 2 मध्ये दिली आहे.

तक्ता 2: नोंदणीकृत कुटुंब, जारी केलेले जॉब कार्ड्स आणि उपलब्ध करून दिलेला रोजगार यांचे विवरण

कालावधी	एकूण नोंदणी		जारी केलेली जॉब कार्ड्स	उपलब्ध केलेला रोजगार			हजेरी पटावरील संख्या	100 दिवस पूर्ण केलेली कुटुंब संख्या
	कुटुंब	व्यक्ती		कुटुंब	व्यक्ति	व्यक्तिंच्या कामाचे दिवस		
2007-08	5940552	14605244	5301794	386328	785003	12982704	50823	18980
2008-09	5901030	14513735	5168544	687622	1443509	34214106	123165	87212
2009-10	6059029	14916667	5754987	462350	923984	19166206	72445	40206
2010-11	6348982	15711422	6299878	463398	883820	18890259	99091	40344
2011-12	6735119	16594729	6676640	1474260	2795751	74248455	743527	187022
				34,73,958	68,32,067			3,73,764

(स्रोत: व्यवस्थापन सूचना प्रणाली)

परिशिष्ट V मध्ये 2007-12 या कालावधीत नऊ चाचणी तपासणी केलेल्या जिल्ह्यातील नोंदणीकृत कुटुंबाचे आणि जारी केलेल्या जॉब कार्डांचे विवरण दिलेले आहे. नोंदणी आणि रोजगार पात्रता यामधील निदर्शनास आलेल्या त्रुटी खालीलप्रमाणे आहेत :

- चाचणी तपासणी केलेल्या 240 पैकी एकाही ग्राम पंचायतीमध्ये अधिनियमांतर्गत नोंदणीकरीता इच्छुक असलेल्या व्यक्तित्च्या घरोघरी जाऊन होणारे सर्वेक्षण केलेले नव्हते. यामुळे, योजनेखाली नोंदणी न झालेल्या कुटुंबांच्या टक्केवारीची माहिती उपलब्ध नव्हती.
- कणकवली गट (सिंधुदूर्ग जिल्हा) येथील 45 जॉब कार्ड्स मध्ये असे दिसून आले की, जॉब कार्डवर लावलेले फोटो हे स्पष्ट नव्हते किंवा लावलेले फोटो हे अर्जदारांच्या नोंदणी केलेल्या संख्येपेक्षा जास्त होते. अहमदनगर जिल्ह्यामध्ये जारी केलेल्या 5,28,576 पैकी 3,93,228 जॉब कार्डस्वर (74.39 टक्के) छायाचित्रे नव्हती. तसेच, सिंधुदूर्ग जिल्ह्यात जारी केलेल्या 68,716 जॉब कार्डस् पैकी 3,569 (5.19 टक्के) जॉब कार्डस् छायाचित्रांशिवाय जारी केली होती. छायाचित्र न लावल्यामुळे कामावर येणाऱ्या व्यक्तित्ची ओळख सिध्द करणे शक्य नव्हते.
- बुलढाणा जिल्ह्यातील दोन गटांतील 36¹² हजेरीपट तपासले असता असे उघडकीस आले की, पाच किलोमीटर परीघाच्या बाहेर लाभार्थ्यांना रोजगार जरी उपलब्ध करून दिला होता आणि ₹ 32.73 लाखाचे प्रदान केले होते परंतु MGNREGA च्या अनुसूची ॥ (कलम 12 आणि 14 नुसार) ₹ 3.27 लाखांची अतिरिक्त मजुरीची निहीत रक्कम प्रदान केली नव्हती.

¹¹ व्यवस्थापन सूचना प्रणालीतून प्राप्त झालेली आकडेवारी

¹² मोटाला गट - 12 हजेरी पट (₹ 1.19 लाख), खामगाव गट - 24 हजेरी पट (₹ 31.54 लाख)

- चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांमध्ये 2007-12 या कालावधीत नोंदणीकृत कुटुंबांपैकी रोजगाराची मागणी केलेल्या कुटुंबांची टक्केवारी ही फक्त 0.29 टक्के (सिंधुदूर्ग) ते 48.45 टक्के (भंडारा) या दरम्यान होती (परिशिष्ट VI).
- चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांमध्ये वर्षभरात 100 दिवस रोजगार उपलब्ध करून दिलेल्या कुटुंबाची एकूण नोंदणीकृत कुटुंबांच्या संख्येशी टक्केवारी ही 0.42 टक्के (2007-08) आणि 3.22 टक्के (2011-12) इतकी होती (परिशिष्ट VI).
- MGNREGA च्या सामाजिक समानता वाढविण्याच्या या उद्देशानुसार अनुसूचित जाती/जमातीच्या व्यक्तींचा पुरेशा प्रमाणात समावेश होणे आवश्यक होते. तथापि, असे निदर्शनास आले की, चाचणी परीक्षा केलेल्या नऊ जिल्ह्यांमध्ये अनुसूचित जाती/जमातीतील व्यक्तींना 2007-12 या कालावधीत उपलब्ध करून दिलेल्या रोजगाराची टक्केवारी ही 2007-08 मधील 54.71 टक्क्यांवरून 2011-12 मध्ये 38.49 टक्के इतकी कमी झाली (परिशिष्ट VII). पुढे, 2011-12 पर्यंत जारी केलेल्या 20,42,752 जॉब कार्ड्स पैकी फक्त 2,67,423 जॉब कार्ड्स (13.09 टक्के) अनुसूचित जातींच्या व्यक्तींना जारी केली होती. तथापि, 2011-12 दरम्यान अनुसूचित जातीच्या व्यक्तींना रोजगार उपलब्ध करून देण्याची टक्केवारी 7.67 टक्के इतकी होती.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, जॉब कार्ड नूतनीकरणाची मोहीम जुलै ते ऑक्टोबर 2012 दरम्यान सुरु केली होती आणि घरोघरी जाऊन सर्वेक्षण करणे हा त्याचाच एक भाग होता. पुढे असेही सांगितले की, या मोहिमेत छायाचित्रे आणि अनुसूचित जाती/जमाती याविषयीची माहिती यासह ही जॉब कार्ड्स अद्ययावत केली गेली.

2.1.7.6 कामाचे कार्यान्वयन

MGNREGA च्या अनुसूची 1 नुसार टिकाऊ मालमत्तांची निर्मिती करणे हे योजनेचे एक उद्दीष्ट होते. अनुसूचिमध्ये पुढे प्राधान्याने कुठले काम करावे हे नमूद केले होते. अधिनियमाच्या, कलम 16 (5) अन्वये, कार्यक्रम अधिकाऱ्याने योजनांतर्गत मुख्य आधारीत 50 टक्के कामांची अंमलबजावणी ग्राम पंचायती मार्फत करायची होती. मार्गदर्शक सूचना 2008 नुसार पुढे अशीही अट होती की मजुरीच्या मुल्याचे सामुग्रीच्या मुल्याशी असलेले गुणोत्तर हे शक्यतो ग्राम पंचायत, गट आणि जिल्हापातळीवर 60:40 पेक्षा कमी असू नये.

2.1.7.6(अ) परवानगी नसलेल्या कामाचे कार्यान्वयन

अधिनियमाच्या अनुसूची 1 अंतर्गत परवानगी नसलेले सार्वजनिक उद्यानाच्या सफाईचे काम (अंदाजित किंमत ₹ 3.80 लाख) सिंधुदूर्ग जिल्ह्याच्या वन अधिकाऱ्यांनी करून घेतले. मार्च 2012 पर्यंत केलेल्या कामावर ₹ 1.77 लाख खर्च झाला होता.



सार्वजनिक उद्यानाच्या सफाईचे काम, ग्राम पंचायत अंबोली, सावंतवाडी गट, सिंधुदूर्ग जिल्हा

MGNREGA च्या अनुसूची 1 (विभाग 1) नुसार, ग्रामीण भागात बारमाही जोडरस्त्यांच्या कामासाठी परवानगी दिली आहे. असे आढळून आले की, 2007-12 दरम्यान आठ जिल्ह्यांमध्ये¹³ ₹ 47.17 कोटी खर्च करून 5,182 मातीच्या रस्त्यांचे काम करण्यात आले जे बारमाही जोड-रस्त्यांचे काम नव्हते आणि ज्यासाठी अधिनियमंतर्गत परवानगीही नव्हती.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, अधिनियमाच्या अनुसूची 1 अंतर्गत परवानगी नसतानाही केल्या गेलेल्या प्रत्येक कामाची तपासणी केली जाईल.

2.1.7.6(ब) विलंबित आणि अर्धवट सोडून दिलेली कामे

चार जिल्ह्यातील¹⁴ चाचणी तपासणी केलेल्या 100 ग्राम पंचायतींमधून लेखापरीक्षणाने 758 कामे निवडली (एकूण अंदाजित मुल्य : ₹ 21.61 कोटी) आणि असे लक्षात आले की मार्च 2012 रोजी, गेल्या पाच वर्षात (2007-12) सुरु केलेली ₹ 13.90 कोटी एवढ्या मूल्याची 424 कामे अपूर्ण होती आणि ₹ 0.03 कोटी मुल्यांची चार कामे सोडून दिली होती. 424 अपूर्ण कामांपैकी, 212 कामांमध्ये दोन ते 42 महिन्यांचा विलंब दिसून आला (अंदाजित मुल्य : ₹ 6.49 कोटी). या 212 विलंबित कामांवर मार्च 2012 पर्यंत ₹ 2.87 कोटीचा खर्च झाला होता. हा विलंब मजुरांच्या कमतरतेमुळे झाला होता असे अंमलबजावणी करणाऱ्या संस्थेने सांगितले.

तसेच, नांदेड जिल्ह्यात 2007-09 ह्या कालावधीत 1,203 नाला ट्रेनिंगची¹⁵ ₹ 65.76 कोटीं अंदाजित मूल्य असलेली कामे हाती घेतली होती जी ₹ 33.72 कोटीचा खर्च केल्यावर सोडून दिली होती. नाला ट्रेनिंगमुळे जल संधारण होणार नाही ह्या कारणास्तव ही कामे अर्धवट सोडून दिली होती. ह्याशिवाय ₹ 1.79 लाखाचा खर्च केल्यावर 11 शेततळ्यांचे बांधकाम सोडून दिले होते. शिवाय ₹ 0.99 लाख खर्च करून बांधलेली एक सार्वजनिक पेयजल विहीर बुडल्यामुळे तिचे बांधकाम अर्धवट सोडून दिले गेले होते.

लातूर जिल्ह्यात 2008-09 दरम्यान हाती घेतलेले 220 शेततळ्यांचे काम, ज्याचे अंदाजित मूल्य ₹ 1.64 कोटी होते, ₹ 50 लाख खर्च केल्यानंतर मजुरांच्या प्रश्नामुळे आणि जमिनीच्या कठीण स्तरामुळे अर्धवट सोडून दिले होते.

¹³ अहमदनगर, भंडारा, बुलढाणा, नांदेड, नंदूरबार, सिंधुदूर्ग, ठाणे आणि यवतमाळ

¹⁴ अहमदनगर, नंदूरबार, सिंधुदूर्ग आणि ठाणे

¹⁵ गाळ उपसणे आणि नाल्याचे सरळीकरण

काम अर्धवट सोडणे हे काम सुरु करण्यापूर्वी योग्य सर्वेक्षणाचा अभाव असल्याचे निदर्शक आहे. अशा प्रकारे, दीर्घकाळ टिकणारी मालमत्ता निर्माण करण्याचे उद्दीष्ट साध्य न झाल्यामुळे ₹ 34.28 कोटीचा निष्फळ खर्च झाला.

काम पूर्ण करण्यात अडचणी होत्या आणि जिल्ह्यांना काळजीपूर्वकरित्या अर्धवट कामे पूर्ण करण्याचे निर्देश देण्यात येतील, असे शासनाने मान्य केले.

2.1.7.6(क) मालमत्तेची देखभाल न करणे

मार्गदर्शक सूचनांच्या परिच्छेद 6.1.3 अनुसार, योजने अंतर्गत निर्मित केलेल्या मालमत्तेची देखभाल हे काम MGNREGA खाली ग्राह्य धरण्यात येत होते. तथापि, चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांच्या DPs मध्ये देखभालीची कामे सामिल केली नव्हती. वेळेवर देखभालीच्या अभावामुळे मालमत्तेची जलद हानी होण्याचा धोका होता. चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांपैकी सहा¹⁶ जिल्ह्यांमध्ये 2007-12 दरम्यान केले गेलेले ₹ 15.22 लाखाचे वृक्षारोपणाचे काम पाणी न दिल्यामुळे वाया गेले.

शासनाने मान्य केले की, जेव्हा गरज असेल तेव्हा पूर्ण झालेल्या कामाची देखभाल करण्यास योजनेने संमती दिली आहे आणि याबाबतीत अंदाजपत्रकात 15 टक्क्यांची तरतूद केली होती. वृक्षारोपणाच्या बाबतीत शासनाने असे सांगितले की जिल्हाधिकाऱ्यांना ह्याबाबतच्या कारणांची तपासणी करावयास आणि आवश्यक तेथे दोष सुधारण्यासाठी उपाययोजना करावयास सांगितले जाईल.

2.1.7.6(ड) मजुरी-सामुग्रीचे प्रमाण न राखणे आणि ग्राम पंचायतींना कमी प्रमाणात दिलेली कामे

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांपैकी, दोन जिल्ह्यांमध्ये [अहमदनगर (2011-12) आणि ठाणे (2010-11)] मजुरी-सामुग्रीचे 60:40 हे प्रमाण राखले गेले नव्हते. ठाणे जिल्ह्यात मजुरीवरील खर्च 60 टक्क्यांऐवजी 43 टक्के होता आणि अहमदनगर येथे 60 टक्क्यांऐवजी 59 टक्के होता.

तक्ता 3 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे ठाणे आणि यवतमाळ जिल्ह्यांमध्ये 2007-12 या कालावधीत रकमेच्या स्वरूपातील जे काम ग्राम पंचायतींना सोपविले गेले होते ते विहित 50 टक्क्यांच्या ऐवजी 1.08 टक्के ते 30.45 टक्के या दरम्यान होते.

तक्ता 3 : ग्राम पंचायतींच्या तुलनेत शासकीय यंत्रणेने खर्च केलेल्या रकमेची टक्केवारी

(₹ लाखात)

वर्ष	शासकीय यंत्रणेने खर्च केलेली रक्कम		ग्राम पंचायतींनी खर्च केलेली रक्कम		एकूण खर्च		एकूण खर्चाशी असलेली टक्केवारी (शासकीय यंत्रणा)		एकूण खर्चाशी असलेली टक्केवारी (ग्राम पंचायत)	
	ठाणे	यवतमाळ	ठाणे	यवतमाळ	ठाणे	यवतमाळ	ठाणे	यवतमाळ	ठाणे	यवतमाळ
2007-08	1,821.16	NA	36.69	NA	1,857.85	NA	98.03	NA	1.97	NA
2008-09	7,529.91	1,640.59	81.96	656.76	7,611.87	2,297.35	98.92	71.41	1.08	28.59
2009-10	3,117.44	971.84	220.66	375.16	3,338.10	1,347.00	93.39	72.15	6.61	27.85
2010-11	936.34	537.27	227.95	198.70	1,164.29	735.97	80.42	73.00	19.58	27.00
2011-12	3,704.27	NA	1,621.42	NA	5,325.69	NA	69.55	NA	30.45	NA

(स्रोत : विभागाने सादर केलेले आकडे)

NA: उपलब्ध नाही

¹⁶ भंडारा, बुलढाणा, लातूर, नांदेड, सिंधुदूर्ग आणि यवतमाळ

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, मजूरी-सामुग्रीचे प्रमाण राखले न गेलेल्या जिल्ह्यातील प्रत्येक प्रकरणाची चौकशी केली जाईल.

2.1.7.6(इ) कामांना विशिष्ट ओळख क्रमांक देण्यात विसंगती

MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार पुनरावृत्ती टाळण्यासाठी प्रत्येक कामास एक विशिष्ट ओळख क्रमांक देण्यात यावा. कामासाठी विशिष्ट ओळख क्रमांक देण्याचे काम केंद्र सरकारने तयार केलेल्या सॉफ्टवेअर प्रणालीद्वारे करण्यात आले होते. लेखापरीक्षणात असे उघडकीस आले की 11 कामांना¹⁷ एकापेक्षा अधिक विशिष्ट ओळख क्रमांक दिले होते. एकाच कामाला वेगवेगळे ओळख क्रमांक दिल्यामुळे कामाची पुनरावृत्ती टाळण्याचा हेतू अफसफल झाला. यावरून असे निर्देशित होते की डेटा एन्ट्री करण्यापूर्वी माहितीची पडताळणी करण्याच्या प्रणालीत ढिलाई होती.

शासनाने असे प्रतिपादीत केले की, राष्ट्रीय माहिती केंद्राकडून (NIC) मदत घेऊन ह्या अडचणीवर मात करण्याचे प्रयत्न केले जातील.

2.1.7.6(फ) प्रकल्प पूर्ती अहवालांची अयोग्य देखभाल

MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 6.9), प्रकल्प पूर्ण झाल्यावर वरीष्ठ अधिकाऱ्यांकडून पडताळणी केलेला एक प्रकल्प पूर्ती अहवाल (PCR) विहित स्वरूपात तयार करायचा होता. तसेच, प्रकल्प पूर्ती अहवालासोबत पूर्ण झालेल्या कामांची छायाचित्रे आणि स्थानिक दक्षता आणि संनियंत्रण समितीचा (VMC) अहवाल (परिच्छेद 10.1.2) जोडायचे होते.

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांपैकी चार¹⁸ जिल्ह्यांमधील 330 प्रकल्प पूर्ती अहवालांबरोबर VMC चा अहवालही जोडला नव्हता तसेच छायाचित्रेही जोडलेली नव्हती. MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांमुळे कामाच्या समाधानकारक पूर्ततेच्या बाबतीत जी खात्री मिळावयाची होती ती लेखापरीक्षणादरम्यान मिळू शकली नाही.

2.1.7.6(ग) कामाची पुस्तिका न ठेवणे आणि मोजमाप पुस्तिकेची पडताळणी न होणे

MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 9.1), ग्राम पंचायत स्तरावर कामाचा क्रमांक, मंजूरी आदेशाची तारीख, काम पूर्ण झाल्याची तारीख इत्यादी कामाचे तपशील असणारी एक पुस्तिका ठेवावयाची होती. MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 6.7.5) केलेल्या कामाचे मोजमाप हे मोजमाप पुस्तिकेत नमूद करणे आवश्यक होते, जी पुस्तिका कामाच्या ठिकाणच्या तांत्रिक अर्हताप्राप्त प्रभाऱ्याने ठेवावयाची होती. मजूरीचे प्रदान करण्याच्या एक आठवडा आधी अर्हताप्राप्त कर्मचाऱ्यांकडून त्याची पडताळणी व्हायला हवी होती. लेखापरीक्षणाच्या तपासणीत असे उघडकीस आले की 60 ग्राम पंचायतींमध्ये (दोन जिल्ह्यांतील) अशा कामाच्या पुस्तिका ठेवलेल्या नव्हता. जरी मोजमाप पुस्तिकेत तांत्रिक कर्मचाऱ्यांकडून मोजमापे नोंदविली गेली होती तरीही मोजमापाच्या तुलनेत केलेल्या कामाची पडताळणी केली जात नव्हती.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, अपुऱ्या कर्मचारीवर्गामुळे कामाची पडताळणी करणे शक्य झाले नसेल. पुढे असेही सांगितले की, बरीचशी पदे आता भरली आहेत आणि मोजमापाच्या कामासाठी पुरेश्या कंत्राटी कर्मचाऱ्यांची तरतूद केली गेली आहे. शासनाने पुढे असेही

¹⁷ बुलढाणा जिल्हा - नऊ कामे; सिंधुदूर्ग जिल्हा - दोन कामे

¹⁸ अहमदनगर, नंदूरबार, सिंधुदूर्ग आणि ठाणे

सांगितले की जिल्ह्याधिकारी, जिल्हा परिषदेचे मुख्य कार्यकारी अधिकारी ह्यांना मोजमाप पडताळणीबाबत पुरेशी काळजी घेण्याचे निर्देश दिले जातील.

2.1.7.7 मजुरीचे प्रदान

एका वर्षात 100 दिवसांच्या रोजगाराच्या मजुरीची हमी (कलम 3) देण्याचे MGNREGA चे लक्ष्य होते, जो मागणी केल्यापासून 15 दिवसांच्या आत (कलम 7) दयायचा होता. राज्यातील कृषी मजुरांसाठीच्या, किमान वेतन कायदा, 1948 प्रमाणे मजुरीचे प्रदान करायचे होते (कलम 6). मजुरीचे वाटप हे आठवडी व्हायला हवे होते किंवा कुठल्याही परिस्थितीत काम केलेल्या तारखेपासून पंधरा दिवसांपेक्षा जास्त विलंबाने करायचे नव्हते (कलम 3).

मजुरीचे प्रदान हे पंधरा दिवसांत करण्याच्या सुनिश्चिततेसाठी, भारत सरकारने सर्व राज्यांना हजेरीपटाचा आठवडी ताळेबंद घेण्याचे निर्देश दिले (ऑक्टोबर 2010). विहित केल्याप्रमाणे 15 दिवसात रोजगार उपलब्ध न झाल्यास, आवेदकास पहिल्या 30 दिवसांसाठी मजुरीच्या एक चतुर्थांश दराने आणि उर्वरीत आर्थिक वर्षासाठी मजुरीच्या अर्ध्या दराने दैनिक बेराजगार भत्ता देय होता (कलम 7). ह्याकरीता ग्राम पंचायत स्तरावर रोजगार नोंदवही ठेवणे आवश्यक होते. देय झालेल्या तारखेपासून 15 दिवसांत बेरोजगार भत्ता वाटप करण्याची जबाबदारी कार्यक्रम अधिकाऱ्याची होती (कलम 7). MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 7.2.1), मागणी केलेले काम, दिलेले काम आणि मजुरीचे प्रदान या विषयीचा तपशील जॉब कार्डवर नोंदणे याबरोबरच मजुरीची रक्कम आणि तत्संबंधीत कालावधी इत्यादीची नोंद असणारी एक मजुरी पत्रिका तयार करण्याचीही तरतूद होती. मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 5.3.8) जॉब कार्डची एक प्रत ग्रामपंचायतीकडे सुध्दा ठेवायला हवी ज्यात मजुरीच्या प्रदानाचे तपशील आणि किती दिवस काम केले ह्यांची नोंद घ्यावयाची होती.

दस्तऐवजांच्या तपासणीत खालील बाबी उघडकीस आल्या :

- सहा जिल्ह्यांमधील, 160 ग्राम पंचायतींमध्ये रोजगार नोंदवह्या ठेवल्या नव्हत्या. एप्रिल 2007 ते जानेवारी 2010 या कालावधीत नांदेड जिल्ह्यातील कंदहार गटातील 77 लाभार्थ्यांना, रोजगार देण्यातील नऊ ते 201 दिवसांच्या विलंबानंतरही ₹ 0.82 लाखाचा बेरोजगार भत्ता दिला गेला नव्हता.
- महाराष्ट्र शासनाने MGNREGS अंतर्गत मजुरीच्या प्रदानासाठी किमान वेतन कायदा, 1948 स्वीकृत केला होता. 2007-12 ह्या कालावधीत, 24 एप्रिल 2007, 09 नोव्हेंबर 2009 आणि 19 मार्च 2011 रोजी अनुक्रमे 14 मार्च 2007, 13 ऑगस्ट 2009 आणि 14 फेब्रुवारी 2011 अशा पूर्वलक्षी प्रभावाने मजुरीचे दर सुधारीत केले होते. तथापि, अहमदनगर, नंदूरबार, सिंधुदूर्ग आणि ठाणे जिल्ह्यातील जिल्हा प्राधिकाऱ्यांनी मजुरीचे दर सुधारीत केले गेले नव्हते आणि लाभार्थ्यांना मजुरी वाढीतील फरकाची रक्कम प्रदान केली नव्हती.
- चाचणी तपासणी केलेल्या चार¹⁹ जिल्ह्यांमध्ये लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की, सप्टेंबर 2008 ते मे 2011 या दरम्यान लाभार्थ्यांची मजुरीची रक्कम बँक/पोस्ट ऑफीसमध्ये त्यांच्या खात्यात 15 ते 240 दिवसांच्या विलंबाने जमा केली गेली होती. यवतमाळ जिल्ह्यातील पाच हजेरी पटांच्या मजुरीचे प्रदान 300 दिवसांपेक्षा जास्त विलंबाने केले होते. ठाणे जिल्ह्यातील, वाडा गटात 17 मजुरांची ₹ 11,979 एवढी मजुरी

¹⁹ अहमदनगर, बुलढाणा, नंदूरबार आणि ठाणे

त्यांच्या खात्यात जमा केली नव्हती (मे 2012). तसेच, बुलढाणा जिल्ह्यातील खामगाव गटात हजेरी पटातील 28 कामगारांच्या उपस्थितीच्या तपशिलात पांढरे द्रव लावून फेरफार करण्यात आला होता, ज्यामुळे, या व्यवहारात ₹ 8,810 चे अनियमित प्रदान झाल्याची शक्यता नाकारता येत नाही.

- चाचणी तपासणी केलेल्या सर्व नऊ जिल्ह्यांमध्ये, मजुरी पत्रिका तयार करून मजुरांना त्या जारी केल्या गेल्या नव्हत्या. परिणामी, खात्यामध्ये मजुरी जमा झाल्याविषयी आणि किती कालावधीच्या कामाची मजुरी जमा केली आहे याविषयी मजुरांना अवगत करण्यासाठी कुठलीही यंत्रणा नव्हती.
- जॉब कार्डची प्रत ग्राम पंचायतीमध्ये राखून ठेवणे आवश्यक असूनही नंदूरबार आणि अहमदनगर जिल्ह्यांमधील ग्राम पंचायतीमध्ये ती राखली जात नव्हती. लेखापरीक्षणाने 2,152 लाभार्थ्यांच्या जॉब कार्डच्या केलेल्या पडताळणीमध्ये असे उघडकीस आले की, 31.20 टक्के प्रकरणांत प्रदानाच्या नोंदी अद्ययावत नव्हत्या; 26.32 टक्के प्रकरणात कुठल्या दिवशी काम केले याचा तपशील अद्ययावत नव्हता आणि 25.68 टक्के प्रकरणांत सहीचा स्तंभ कोरा होता. संबंधीत तालुक्याच्या तहसिलदार/गट विकास अधिकाऱ्यांनी, अद्ययावत नोंदी करण्यासाठी ग्राम पंचायतींमध्ये जॉब कार्ड उपलब्ध नसणे आणि कर्मचारी कमतरता ही कारणे जॉब कार्डांमधील विसंगतिसाठी जबाबदार असल्याचे सांगितले. अद्ययावत जॉब कार्ड्स नसल्यामुळे, जॉब कार्ड धारकांना मजुरी प्रदानाची स्थिती, रोजगाराचे दिवस इत्यादीबाबत माहिती होणे शक्य होत नव्हते.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, आता पोस्टऑफीस ऐवजी बँकेद्वारे मजुरीचे प्रदान करण्यावर भर दिला जातो आहे कारण इलेक्ट्रॉनिक माध्यमाद्वारे बँकांमधून पैशांची देवाणघेवाण केली जाते आणि तिथे कोअर बँकिंग आणि रिअल टाइम ग्रॉस सेटलमेंट (RTGS) सुविधा उपलब्ध असतात. पुढे असेही सांगितले की, जिल्ह्यांना त्यांच्या ग्रामपंचायतींमध्ये प्रत्येक जॉब कार्डची दुसरी प्रत ठेवण्यास तसेच वेळोवेळी त्या अद्ययावत करण्यास सांगितले आहे. केंद्र शासनाच्या मार्गदर्शक सूचनांचे तंतोतंत पालन करावे अशा सूचना देण्यात आल्या असल्याचेही त्यांनी पुढे सांगितले.

2.1.7.8 संनियंत्रण आणि पारदर्शकता यंत्रणा

MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 10.1.2) काम सुरु असतांना, कामाची प्रगती आणि गुणवत्ता यांच्या संनियंत्रणासाठी ग्रामपंचायत स्तरावर स्थानिक VMC गठीत करावी की ज्या समितीत जिथे काम चालू आहे तेथील स्थानिक लोक असतील, असे विहित केले आहे. त्यात पुढे अशीही तरतूद आहे की, (परिच्छेद 10.3.1) कामाची तिमाही अंतर्गत पडताळणी ही जिल्हाधिकारी, उपजिल्हाधिकारी आणि गट विकास अधिकारी या अधिकृत कर्मचाऱ्यांनी खालील प्रमाणे करावी (i) गट स्तरावर कामाच्या 100 टक्के, (ii) जिल्हा स्तरावर कामाच्या 10 टक्के आणि (iii) राज्य स्तरावर कामाच्या दोन टक्के.

2.1.7.8(अ) स्थानिक दक्षता आणि संनियंत्रण समिती

बुलढाणा, नंदूरबार, भंडारा जिल्ह्याच्या चाचणी तपासणी केलेल्या सर्व गटामध्ये आणि सिंधुदूर्ग जिल्ह्याच्या कणकवली गटात दक्षता आणि संनियंत्रण समित्या स्थापन केल्या नव्हत्या. चाचणी तपासणी केलेल्या उर्वरीत ग्रामपंचायतींमध्ये दक्षता आणि संनियंत्रण समित्यांचे गठन केले अथवा नाही याबाबत कुठलीही माहिती लेखापरीक्षणाला दिली नव्हती.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, MGNREGS च्या जागृती अभियानात सर्व ग्राम पंचायतीत दक्षता आणि संनियंत्रण समित्या गठीत केल्या जातील.

2.1.7.8(ब) विविध स्तरावर कामाच्या पडताळणीचा अभाव

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांपैकी पाच जिल्ह्यात कमी प्रमाणात काम करण्यात येत असल्याचे दिसून आले जे परिशिष्ट VIII मध्ये दर्शविले आहे. गट स्तरावर MGNREGS च्या कामावर निरीक्षण ठेवण्याचे प्रमाण सातत्याने कमी होते.

शासनाने वस्तुस्थिती मान्य करून असे सांगितले की, सप्टेंबर 2012 मध्ये निरीक्षणाच्या मानकासंबंधीच्या सूचना जारी केलेल्या आहेत जेणेकरून सर्व स्तरावर प्रमाणपद्धतीप्रमाणे निरीक्षण केले जाईल.

2.1.7.8(क) लोकायुक्ताच्या नियुक्तित आणि तक्रारींचे निवारण करण्यात विलंब

केंद्र सरकारने (सप्टेंबर 2009) सर्व जिल्ह्यांतील योजनांतर्गत लाभार्थींना लाभ मिळतो आहे की नाही ह्याची खात्री करण्यासाठी आणि तक्रारींचे जलद निवारण करण्यासाठी राज्य शासनास तीन महिन्यांच्या आत (डिसेंबर 2009 पर्यंत) प्रत्येक जिल्ह्यात लोकायुक्ताची नियुक्ती करण्याचे निर्देश दिले होते. तथापि, चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांमध्ये असे दिसून आले की महाराष्ट्र शासनाने लोकायुक्ताची नियुक्ती उशीराने जानेवारी 2011 आणि नोव्हेंबर 2011 दरम्यान केली. बुलढाणा जिल्ह्यात लोकायुक्ताकडे मे 2011 आणि फेब्रुवारी 2012 दरम्यान प्राप्त झालेल्या 84 तक्रारींपैकी (जसे मजुरी प्रदान न करणे, कामाच्या अंमलबजावणीत अनियमितता, पोस्ट ऑफीसकडून असहकार इत्यादी) 74 तक्रारींचे लोकायुक्तांकडून निराकरण करण्यात आले. तथापि, निराकरण केलेल्या 60 तक्रारींबाबतची कुठलीही कागदपत्रे उपलब्ध नव्हती तसेच मजुरी प्रदान न करणे, कामाचे वाटप न होणे इत्यादीशी संबंधित 10 तक्रारी पाच ते 17 महिने प्रलंबित होत्या.

MGNREGA, 2005 च्या कलम 23(6) अंतर्गत, कार्यक्रम अधिकाऱ्याने तक्रार नोंदवहीत प्रत्येक तक्रारीची नोंद घेणे आवश्यक होते आणि तक्रार मिळालेल्या तारखेपासून सात दिवसात ती निकालात काढणे आवश्यक होते. लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की, ठाणे जिल्ह्यात, जॉब कार्ड जारी न करणे, नोंदणी डावलणे, मजुरी प्रदान न करणे इत्यादींशी संबंधित 17 तक्रारीं 148 दिवस ते 1,391 दिवसांच्या विलंबानेही निकालात निघाल्या नव्हत्या (जुलै 2012). अहमदनगर जिल्ह्यात सात तक्रारी 118 ते 1,414 दिवसांच्या विलंबानेही निकालात निघाल्या नव्हत्या (जुलै 2012).

MGNREGAच्या मार्गदर्शक सूचनांमध्ये तक्रार निवारणासाठी सविस्तर सूचना देण्यात आल्या आहेत (परिच्छेद 11.7). मार्गदर्शक सूचनांमध्ये असेही नमूद केले आहे की, राज्य शासनाने तक्रार निवारणासंबंधी नियम तयार करावेत. तथापि, ऑक्टोबर 2012 पर्यंत महाराष्ट्र शासनाने कुठलेही तक्रार निवारण नियम तयार केले नव्हते (परिच्छेद 2.1.7.2(ब)).

पुढे, मार्गदर्शक सूचनांमध्ये तक्रार निवारणासाठी हेल्प-लाईन तयार करण्याविषयी सूचित केले होते. असे आढळून आले की, यासाठी राज्यात आणि स्थानिक पातळीवर जरी हेल्पलाईन तयार केल्या होत्या, तरी राज्याची हेल्पलाईन कार्यरत नव्हती.

शासनाने असे नमूद केले की, सुरुवातीला आलेल्या अडचणींनंतर जास्तीत जास्त लोकायुक्तांनी त्यांना दिलेल्या कार्यालयातून काम करणे सुरु केले होते. दिलेल्या मार्गदर्शक सूचनांप्रमाणे ते काम करीत होते आणि त्यांची न्यायिकवत कार्ये विहित वेळेत प्रभावीपणे

राबवित होते. तक्रार निवारण नियम अल्पावधीतच तयार केले जातील असे शासनाने पुढे सांगितले.

2.1.7.9 मूल्यमापन

MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 10.4.1) SEGC ने जिल्हास्तरीय मूल्यमापन आणि DPC ने गट स्तरावरील मूल्यमापन करून त्यावर आधारीत सुधारणा करायची होती.

मार्च 2009 मध्ये, केंद्रीय ग्राम विकास मंत्रालय, ह्यांच्या सहमतीने "महाराष्ट्रातील ठाणे आणि अकोला जिल्ह्यातील NREGA कार्यक्रमाचे मूल्यमापन" यावर सेंट्रल इंस्टीट्यूट ऑफ फिशरीज एज्युकेशन, मुंबई द्वारे एका अभ्यासाचे आयोजन केले होते.

नोंदणी केलेल्या बऱ्याचशा कुटुंबांना जॉब कार्ड्स दिलेली नव्हती, प्रत्येक कामाला विशिष्ट ओळख क्रमांक दिला नव्हता, मजुरीचे प्रदान वेळेवर केले नव्हते, कामाचे मोजमाप हे काम पूर्ण झाल्यावरच केले होते इत्यादी बाबी संस्थेने दिलेल्या अहवालात आढळून आल्या. तथापि, ह्या दोन जिल्ह्यांमध्ये सुधारणा करण्यासाठी संस्थेने अभ्यासातून काढलेले निष्कर्ष वापरले गेल्याचे नियोजन विभाग खात्रीपूर्वकरित्या लेखापरिक्षेला सांगू शकला नाही. राज्यात योजनेची अंमलबजावणी होऊन सहा वर्षे उलटल्यावरही उर्वरीत आठ जिल्ह्यांमध्ये, जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकांकडून मूल्यमापनासाठी अभ्यास कार्यक्रमांचे आयोजन केले गेले नव्हते.

2.1.7.10 MGNERGS चा प्रभाव

24 निवडक गटांमधील 2,152 लाभार्थ्यांच्या बाबतीत वाढते कौटुंबिक उत्पन्न, टाळले जाणारे स्थलांतरण, कौटुंबिक उपासमार यासारख्या विविध परिमाणांवर योजनेमुळे पडलेल्या प्रभावावर लेखापरिक्षणाने एक सर्वेक्षण (मुलाखतीद्वारे) केले. सर्वेक्षणात मुलाखत घेतलेल्या लाभार्थ्यांपैकी 61.06 टक्के लाभार्थ्यांनी कौटुंबिक उत्पन्न वाढण्यासाठी योजनेचा फायदा झाल्याचे सांगितले. भंडारा, ठाणे आणि अहमदनगर जिल्ह्यात अनुक्रमे 50 टक्के, 51.57 टक्के आणि 36.44 टक्के लाभार्थ्यांनी योजनेमुळे त्यांच्या कौटुंबिक उत्पनात वाढ होण्यास मदत न झाल्याचे सांगितले. तसेच, मुलाखत घेतलेल्या एकूण लाभार्थ्यांपैकी 41.47 टक्के लाभार्थ्यांनी योजनेमुळे कौटुंबिक उपासमार टाकण्यासाठी मदत झाल्याचे सांगितले.

सिंधुदूर्ग आणि ठाणे जिल्ह्यात मुलाखत घेतलेल्या लाभार्थ्यांपैकी 66.67 टक्के आणि 46.06 टक्के लाभार्थ्यांनी सांगितले की योजनेमुळे त्यांची कौटुंबिक उपासमार टाळण्यास मदत झाली नाही. मुलाखत घेतलेल्या एकूण लाभार्थ्यांपैकी 45.72 टक्के लाभार्थ्यांनी असे सांगितले की या योजनेमुळे स्थलांतरण टाळण्यास मदत झाली. मात्र ठाणे जिल्ह्यात 46.85 टक्के लाभार्थ्यांनी या योजनेमुळे स्थलांतर टाळण्यास मदत झाली नाही असे सांगितले.

2.1.7.11 पारदर्शकता आणि जबाबदारी : सार्वजनिक दक्षता आणि सामाजिक लेखापरीक्षा

2.1.7.11(अ) सामाजिक लेखापरीक्षण करण्यातील कमतरता

MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांचे प्रकरण 12 हे सार्वजनिक दक्षता आणि सामाजिक लेखापरीक्षणाशी संबंधीत आहे. योजनेच्या अंमलबजावणीत सार्वजनिक जबाबदारी निश्चित करणे हे सामाजिक लेखापरीक्षेचे मुख्य उद्दीष्ट आहे. MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचना सामाजिक लेखापरीक्षणाचे दोन प्रकार निर्देशित करतात :

- प्रकल्पाच्या तपशीलांची तपासणी करण्याकरीता ग्राम सभेत ठराविक काळाने सभा घेणे ज्याला सामाजिक लेखापरीक्षा मंच असे संबोधतात; आणि
- सार्वजनिक दक्षतेची निरंतन प्रक्रिया म्हणून सामाजिक लेखापरीक्षण करणे, ज्यामध्ये संभाव्य लाभार्थी आणि इतर हितसंबंधी हे सम्मिलित आहेत आणि ज्यात कुटुंबांच्या नोंदणीपासून सामाजिक लेखापरीक्षा मंचाद्वारे मूल्यमापन, पडताळणी अशा अकरा विविध स्तरांचाही²⁰ समावेश असेल.

मार्गदर्शक सूचनांमध्ये अशी तरतूद होती की, ग्रामसभेच्या बैठकीत सामाजिक लेखापरीक्षेच्या सर्व बाबींचा आढावा घेणे अनिवार्य राहिल आणि ही बैठक प्रत्येक सहा महिन्यांत किमान एकदा होणे आवश्यक असेल. सामाजिक लेखापरीक्षा मंचाचे अध्यक्षपद अशा व्यक्तिकडे असावयास हवे होते की जी व्यक्ति पंचायतीचा किंवा इतर कुठल्याही कार्यान्वयन संस्थेचा भाग नसेल. मंचाचे सचिव हे ग्रामपंचायती बाहेरील अधिकारी असावयाचे होते. तसेच, मार्गदर्शक सूचनांच्या परिच्छेद 11.3.6 नुसार, ग्रामसभेचे सामाजिक लेखा परीक्षा अहवाल तपासण्यासाठी आणि गरज भासल्यास विशेष लेखापरीक्षा करण्यासाठी जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकाच्या कार्यालयात जिल्हा अंतर्गत लेखापरीक्षा कक्ष, गठीत करायचा होता.

दस्तऐवजांच्या तपासणीत खालील बाबी उघडकीस आल्या :

- यवतमाळ जिल्ह्यातील 30 ग्राम पंचायतींमध्ये आणि बुलढाणा जिल्ह्यातील 25 ग्राम पंचायतींमध्ये 2007-12 या कालावधीत सामाजिक लेखापरीक्षण केले नव्हते.
- सामाजिक लेखापरीक्षा मंचामध्ये फक्त कार्यान्वीत केलेली कामे, मजुरीचे प्रदान, जॉब कार्ड जारी करणे इत्यादीं नित्याच्या बाबींवरच चर्चा होत होती. तथापि, मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 12.5.3) नोंदणी प्रक्रियेतील पारदर्शकता, जॉब कार्ड्स तयार करणे, जारी करणे तसेच अद्ययावत करणे यामधील पारदर्शकता, कामाची मंजूरी आणि अंमलबजावणी यातील पारदर्शकता, हाती घेतलेल्या प्रत्येक कामांच्या सर्व दस्तऐवजांचे कार्योत्तर लेखापरीक्षण यासारख्या मुद्द्यांवर तरी कमीत कमी चर्चा करणे अनिवार्य असले; तरीही त्याचे पालन केले गेले नव्हते.
- सामाजिक लेखापरीक्षा मंचाच्या सभेच्या अध्यक्षस्थानी पंचायत किंवा इतर कार्यान्वयन संस्थेबाहेरील व्यक्ति नव्हती. तसेच, सामाजिक लेखापरीक्षा मंचाचे सचिव हे ग्राम पंचायती बाहेरील अधिकारी नसल्याचेही आढळून आहे.
- अहमदनगर, लातूर आणि ठाणे जिल्ह्यात अंतर्गत लेखापरीक्षा कक्ष गठीत केले नव्हते. चाचणी तपासणी केलेल्या उर्वरीत सहा जिल्हांची माहिती उपलब्ध नव्हती.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, सहा महसूली विभागांमध्ये सामाजिक लेखापरीक्षणासाठी एक चाचणी प्रयोग केला गेला ज्याचा अहवाल केंद्र सरकारला सादर केला होता. पुढे असेही सांगितले की एक स्वतंत्र सामाजिक लेखापरीक्षा कक्ष (unit) तयार करण्यासाठी पाऊले उचलण्यास सुरुवात केली होती. निर्गमन बैठकीत उप सचिव यांनी असे सांगितले की, चालू

²⁰ (i) कुटुंबांची नोंदणी, (ii) जॉब कार्ड वाटणे, (iii) कामाचे आवेदन स्विकारणे, (iv) प्रकल्पाची यादी तयार करणे आणि कामाच्या जागेची निवड, (v) तांत्रिक अंदाजपत्रकाची स्विकृती आणि कामाचे आदेश जारी करणे, (vi) आवेदकांना काम देणे, (vii) कामाची सुरुवात करणे आणि हजेरी पटाची देखभाल, (viii) मजुरीचे प्रदान, (ix) कामाचे मूल्यमापन, (x) बेरोजगार भत्त्याचे प्रदान, (xi) ग्राम सभेत अनिवार्य सामाजिक लेखापरीक्षा (सामाजिक लेखापरीक्षा मंच)

वर्षापासून पुढे, सामाजिक लेखापरीक्षेच्या अध्यक्षस्थानी ग्रामपंचायतीच्या बाहेरील व्यक्ति असेल. अंतर्गत लेखापरीक्षा कक्षाच्या स्थापनेविषयी प्रधान सचिवांनी असे सांगितले की, लेखापरीक्षा व्यवस्थापन कक्ष गठीत करण्यात आला होता.

2.1.7.11(ब) कामाच्या ठिकाणाच्या फलकावर पूर्ण तपशील दर्शविला नसणे

लेखापरीक्षेने प्रत्यक्ष तपासणी केलेल्या MGNREGS च्या 1,743 कामाच्या ठिकाणी काम सुरु होण्याचा व काम संपण्याचा दिनांक, मजुरीचा दर, कामाचे मूल्य, प्रशासकीय आणि तांत्रिक मान्यतेची तारीख याविषयीचा कुठलाही तपशील फलकावर निर्देशित केला नव्हता. तसेच, काम सुरु करण्याआधीची, काम सुरु असतांनाची आणि नंतरची छायाचित्रे जाहीरपणे प्रसिध्द करण्यासाठी आणि सामाजिक लेखापरीक्षा मंचाच्या तपासणीसाठी उपलब्ध असणे आवश्यक होते. लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की, ह्या तिनही टप्प्यावर छायाचित्रे काढण्यात आली नव्हती. म्हणजेच, मार्गदर्शक सूचनांमध्ये विहित केलेले पारदर्शकतेचे उपाय केले गेले नव्हते.

2.1.7.12 माहिती अद्ययावत करणे आणि त्याची विधीग्राह्यता करणे

MGNREGA च्या कार्यान्वयनाच्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 13.5) कार्यान्वयनाची कार्यक्षमता आणि पारदर्शकता वाढविण्यासाठी माहिती तंत्रज्ञानाचा उपयोग करायचा होता. केंद्र सरकारने, NIC, नवी दिल्लीच्या मदतीने इंटरनेटच्या आधारावर MGNREGS-MIS या नावाची एक व्यवस्थापक सूचना प्रणाली (MIS) विकसित केली. योजनेच्या हितसंबंधीयांसाठी सिंगल विन्डो इन्टरफेस उपलब्ध करणे, कामाच्या मागणीचा मागोवा घेणे, कामाची सूची आणि भविष्यातील योजनांसाठी मालमत्तांची सूची तयार करणे, अशी MIS ची उद्दीष्टे होती.

MIS मध्ये साठविलेल्या माहितीची विश्वसनीयता तपासण्यासाठी लेखापरीक्षेने चाचणी तपासणी केलेल्या सहा जिल्ह्यांमध्ये²¹ जिल्हा कार्यक्रम समन्वयक आणि ग्राम पंचायतीत असलेल्या हस्तलिखित माहितीची वेब साईटवरील माहितीबरोबर उलट तपासणी केली. तपासणीत खाली दिलेल्या ठळक चुका आढळून आल्या :

- ग्राम पंचायतींमध्ये ठेवलेले दस्तऐवज आणि MIS मध्ये प्रविष्ट केलेली माहिती यामधील नोंदणी झालेल्या जॉब कार्डच्या संख्येबाबत अचूकतेची खात्री देणारी कुठलिही व्यवस्था नव्हती. चाचणी तपासणी केलेल्या 160 ग्राम पंचायतींपैकी 138 ग्रामपंचायतीं मध्ये जारी केलेल्या जॉब कार्ड्सची संख्या MIS मधील माहितीबरोबर जुळत नव्हती.
- जर एखादया व्यक्तिके नाव आधीच नोंदविलेले असेल तर ते नाव MIS मध्ये पुन्हा नोंदण्यास प्रतिबंध केला जाईल अशी कुठलिही व्यवस्था MIS मध्ये नव्हती. 173 प्रकरणात त्याच जॉब कार्ड द्वारे अथवा वेगळ्या जॉब कार्ड द्वारे दोनदा नोंदणी झाल्याचे आढळून आले.
- जॉब कार्ड्सचा मास्टर डेटा हा कुठल्याही वरिष्ठांच्या परवानगीशिवाय किंवा अधिप्रमाणनाशिवाय बदलणे शक्य होते. 194 प्रकरणांत अधिप्रमाणित कागदपत्रांशिवाय जॉब कार्ड मध्ये अतिरिक्त नावे घातल्याचे आढळून आले. गट स्तरावर आणि ग्राम पंचायत स्तरावर डेटा एन्ट्री करण्यासाठी जे मोड्युल्स तयार

²¹ अहमदनगर, भंडारा, बुलढाणा, नांदेड, नंदूरबार आणि सिंधुदूर्ग

केले होते ते गट स्तरावरच ठेवण्यात आले होते आणि एकाच युजर आय-डी ने अनेक ऑपरेटर्स ते वापरू शकत होते.

- चाचणी तपासणी केलेल्या 160 ग्रामपंचायतींपैकी 45 ग्राम पंचायतींच्या MIS मध्ये कामाच्या मागणीची माहिती नोंदली नव्हती. माहितीच्या अभावी बेरोजगार भल्याच्या प्रदानावरील संनियंत्रण आणि भविष्यातील नियोजनासाठी कामाच्या मागणीचा मागोवा घेणे शक्य नव्हते.
- चाचणी तपासणी केलेल्या 153 हजेरीपटांपैकी 53 हजेरीपटांमध्ये असे आढळून आले की MIS मधील माहिती ही कामगारांची संख्या, प्रदान केलेली रक्कम इत्यादींशी जुळत नव्हती.
- एक पोस्ट ऑफीस बचत क्रमांक हा एकापेक्षा जास्त लाभार्थ्यांना दिला होता आणि पोस्ट ऑफीस बचत क्रमांक पोस्ट ऑफीसच्या दस्तऐवजांशी जुळत नव्हता, अशाप्रकारे पोस्ट ऑफीस बचत क्रमांकावर केलेली डेटा एन्ट्री चुकीची होती.
- जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकांकडे असलेल्या दस्ताऐवजांत दाखविलेला प्राप्त निधी आणि झालेला खर्च हा MIS च्या माहितीशी जुळत नव्हता. तसेच, सिंधुदूर्ग जिल्ह्याच्या कणकवली गटातील 35 कामांमध्ये, अहमदनगर जिल्ह्यातील संगमनेर गटातील 62 कामांमध्ये आणि नंदूरबार जिल्ह्यातील शहादा गटातील 50 कामांमध्ये, प्रत्यक्ष खर्च आणि MIS मध्ये दाखविलेला खर्च यामध्ये फरक होता.
- सिंधुदूर्ग जिल्ह्यामध्ये दोन ग्राम पंचायतीसंबंधीत, कुटूंब नोंदणी, जोडलेले छायाचित्र या विषयीची MIS मधील माहिती ग्राम पंचायत स्तरावर बाळगलेल्या माहितीशी जुळत नव्हती.
- बुलढाणा जिल्ह्यात, हजेरीपटावर नमूद केलेले जॉब कार्ड क्रमांक MIS च्या माहितीशी जुळत नव्हते. तसेच, तपासणीमध्ये पुढे असेही दिसून आले की, MIS मध्ये टाकलेले ग्राम पंचायतीचे नावही चुकीचे होते.
- बुलढाणा जिल्ह्यात शेततळ्यांवर आणि वृक्षारोपणावर केलेल्या ₹ 34.90 लाखांच्या खर्चाविषयीची माहिती वेबसाईटवर देण्यात आली नव्हती.
- जिल्हा कार्यक्रम समन्वयक यांनी सादर केलेल्या आणि MIS वर दाखविलेल्या 2011-12 या वर्ष अखेरीच्या अखर्चित शिलकीच्या तपशिलात तफावत होती जे तक्ता 4 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 4 : अखर्चित शिलकीमधील फरक

(₹ लाखात)

जिल्हे	अखर्चित शिलक	
	जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकांनी सादर केल्यानुसार	MIS नुसार
नांदेड	1,050.68	(-) 3,116.08
यवतमाळ	382.97	(-) 2,068.38
भंडारा	1,538.64	704.13
लातूर	522.57	134.34
बुलढाणा	824.76	125.79

(स्रोत : जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकांकडून सादर केलेली आणि MIS वर उपलब्ध असलेली माहिती)

व्यवस्थापनाला निर्णय घ्यायला मदत करणारी तसेच योजने अंतर्गत विविध हितसंबंधीयांना अचूक माहिती देण्यास सहाय्यभूत ठरणारी यंत्रणा असलेली MIS ची विश्वासाहता कमकुवत होती. प्रवेश बैठकीत, प्रधान सचिव (EGS आणि जल संधारण विभाग) यांनी सांगितले (फेब्रुवारी 2012) की, 85 टक्के MIS डेटा अद्ययावत करण्यात आला असून वैधता प्रणाली लवकरच कार्यरत केली जाईल.

शासनाने वस्तुस्थिती स्वीकारत असे सांगितले की, राज्याने, MIS अधिक कार्यक्षम करण्यासाठी राज्य MIS समन्वयक आणि दोन उप MIS समन्वयक यांचा समावेश असलेला एक राज्य व्यवस्थापन कक्ष स्थापन केला होता. कामाचा आणि MIS चा दर्जा सुधारण्यासाठी प्रशिक्षण वर्ग आणि परीक्षाही घेतल्या गेल्याचे नमूद करण्यात आले.

2.1.7.13 एककेंद्राभिमुखता (Convergence)

MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार (परिच्छेद 14.1), टिकाऊ मालमत्ता उभारण्यासाठी MGNREGA च्या निधीबरोबर इतर स्रोतांकडून प्राप्त झालेल्या निधीच्या एककेंद्राभिमुखतेला अनुज्ञेयता देण्यात आली होती. MGNREGA अंतर्गत अनुज्ञेय असलेल्या कामांसाठी इतर स्रोतांकडील निधी MGNREGA निधी बरोबर जोडला जाऊ शकतो मात्र MGNREGA चा निधी इतर कामांसाठी वापरता येऊ शकत नाही. MGNREGA च्या मार्गदर्शक सूचनांनुसार, सामाजिक क्षेत्रातील कार्यक्रम, जसे शिक्षण आणि स्वास्थ्य अभियान हे MGNREGS अभियानात, MGNREGS च्या मजुरांना आणि लाभार्थ्यांना त्याचा फायदा मिळण्याकरीता अंतर्भूत करावेत (परिच्छेद 14.2.1). तथापि, ऑक्टोबर 2012 पर्यंत एककेंद्राभिमुखतेसाठी कोणत्याही मार्गदर्शक सूचना राज्य शासनाकडून जारी केल्या नव्हत्या.

कृषी, मत्स्यव्यवसाय आणि पशु संवर्धन विभाग आणि महाराष्ट्र राज्य विद्युत मंडळ यांच्याकडून राबविल्या जाणाऱ्या योजनांबरोबर एककेंद्राभिमुख योजना राबविण्यासाठी चाचणी जिल्हा म्हणून नंदूरबार हा जिल्हा निवडला गेला होता (नोव्हेंबर 2009). तथापि, जुलै 2012 पर्यंत एकही एककेंद्राभिमुख योजना हाती घेतली नाही.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की, MGNREGS च्या कामाशी विविध विभागांकडून केल्या जाणाऱ्या कामाच्या एककेंद्राभिमुखतेचा विचार करण्यासाठी विविध विभागांच्या तांत्रिक विभागाशी बैठका आयोजित करण्याच्या सूचना जिल्हाधिकारी आणि जिल्हापरिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांना जारी केल्या होत्या ज्यामुळे MGNREGS चे लाभार्थी इतर योजनांचे फायदे घेऊ शकतील.

2.1.8 निष्कर्ष

महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजनेची राज्यातील अंमलबजावणी सदोष होती. चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यांपैकी आठ जिल्ह्यांनी, योजनेच्या परिणामकारक अंमलबजावणीचे आगावू नियोजन करणे सूलभ होण्यासाठी आवश्यक असलेले पाच वर्षांचे जिल्हा भविष्यकालीन आराखडे (DPP) तयार केले नव्हते. वार्षिक विकास आराखडाही अवास्तववादी होता, कारण, अंदाजित मागण्यांच्या तुलनेत प्रत्यक्ष पुरविलेला रोजगार हा खूपच कमी होता. योजनेसाठी स्वतंत्र आयुक्तालय स्थापण्यात विलंब, महत्वाच्या पदांवरील रिक्त जागा, पूर्णवेळ कर्मचारी आणि सहाय्यकांच्या नियुक्तीचा अभाव, महत्वाच्या पदांवरील व्यक्तींना प्रशिक्षण देण्यातील विलंब इत्यादींचा परीणाम योजनेच्या अंमलबजावणीवर झाला. चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यात कामासाठी खूपच कमी मागणी होती आणि 2007-12 दरम्यान ती 0.29 टक्के ते 48.45 टक्के इतकीच होती. चाचणी तपासणी केलेल्या जिल्ह्यांत

ह्याच कालावधीत फक्त 0.42 टक्के ते 3.22 टक्के लाभार्थ्यांना 100 दिवसांचा रोजगार मिळाला होता. अनेक कामांची सुरुवात करायला खूप विलंब झाला, बरीच कामे अर्धवट अवस्थेत सोडल्यामुळे ₹ 34.28 कोटीचा निष्फळ खर्च झाला; जी कामे योजनेखाली अनुज्ञेय नव्हती ती कामे हाती घेतल्यामुळे ₹ 47.19 कोटीचा नियमबाह्य खर्च झाला होता. प्रकल्प पूर्ती अहवालांबरोबर दक्षता आणि संनियंत्रण समितीचा अहवाल तसेच पूर्ण झालेल्या कामांची छायाचित्रेही जोडलेली नव्हती. मजुरी आणि बेरोजगार भत्ता प्रदान करण्यात विलंब झाला होता आणि मजुरीचे दर सुधारित केल्यामुळे देय असलेल्या मजुरीच्या फरकाची रक्कम प्रदान करण्यात आली नव्हती. कामाची पडताळणी/तपासणी करण्यात आणि सामाजिक लेखापरीक्षा करण्यात त्रुटी होत्या. व्यवस्थापन सूचना प्रणालीतील माहिती तिच्या विश्वासाहतेबद्दल खात्री देऊ शकत नव्हती.

2.1.9 शिफारसी

शासनाने :

- सर्व जिल्ह्यांनी दीर्घ-कालीन जिल्हा भविष्यकालीन आराखडे तयार केल्याची खात्री करावी आणि वार्षिक विकास आराखडे वास्तववादी असावेत;
- महत्वाची रिक्त पदे भरली असल्याची खात्री करावी आणि त्यांना त्वरेने प्रशिक्षण द्यावे;
- योजने अंतर्गत अधिकृत कामे हाती घेतली आहेत आणि ती योग्य रितीने निवडली आहेत आणि समयबद्धतेने कार्यान्वीत करण्यात आली आहेत याची खात्री करावी;
- मजुरी आणि मजुरीच्या सुधारित दरामुळे देय असलेल्या मजुरीच्या फरकाच्या उर्वरीत रक्कमेचे तत्परतेने प्रदान होत असल्याची आणि लाभार्थ्यांना देय असलेल्या बेरोजगार भत्त्याचे न चुकता प्रदान करण्यात येत असल्याची खात्री करावी;
- समर्पित स्थानिक दक्षता आणि संनियंत्रण समिती, सामाजिक लेखापरीक्षा आणि तपासणी यांच्या मदतीने संनियंत्रण आणि मूल्यमापन यंत्रणेचे बळकटीकरण करावे; आणि
- व्यवस्थापन माहिती यंत्रणेची विश्वासाहता वाढवण्यासाठी डेटा एन्ट्री चेक्स आणि माहितीची विधिग्राह्यता यांचे बळकटीकरण केले असल्याची खात्री करावी.

ग्राम विकास आणि जल संधारण विभाग

2.2 प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजनेची अंमलबजावणी

भारत सरकार द्वारा डिसेंबर 2000 मध्ये प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजना केंद्र सरकारद्वारे 100 टक्के पुरस्कृत योजना म्हणून सुरु करण्यात आली. योजनेचा उद्देश ग्रामीण भागातील न जुळलेल्या पात्र वस्त्यांना सर्व ऋतुं मध्ये वापरण्यायोग्य सडक जोडणी पुरविणे असा होता.

योजनेच्या वर्ष 2007-08 ते 2011-12 या कालावधीच्या निवडलेल्या योजना कार्यान्वयन घटकांच्या कार्यसिद्धी लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की - कामांच्या सर्वेक्षण आणि अंदाजात त्रुटी होत्या, जमीन अनुपलब्धता अथवा वन जमीनीच्या समावेशामुळे कार्य पूर्णतेच्या वेळापत्रकाचे अनुसरण न होणे, आर्थिक वर्षाच्या शेवटी कार्य निधी प्राप्त होणे, योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांचे विचलन आणि कंत्राटातल्या अटीचे पालन न झाल्याने कंत्राटदाराला अवाजवी फायदा होणे आणि कामावर अतिरिक्त खर्च होणे, राष्ट्रीय/राज्य दर्जा संनियंत्रण समन्वयनांच्या (NQMC/SQMC) विहित वेळापत्रकाचे अनुसरण न होणे, 'ऑनलाईन व्यवस्थापन, संनियंत्रण आणि लेखा व्यवस्थेची' माहिती विश्वासार्ह नव्हती. काही ठळक वैशिष्ट्ये खाली अधोरेखित केली आहेत :

ठळक वैशिष्ट्ये

योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांच्या विरुद्ध, भारत सरकारचा जवळपास 84 टक्के कार्यनिधी रस्त्याच्या उन्नतिकरणासाठी उपयोगात आणला गेला व नवीन रस्ते जोडण्यात फक्त 16 टक्के खर्च झाला जरी राज्यात 500 किंवा त्यापेक्षा जास्त लोकसंख्या असलेल्या अशा 192 ग्रामवस्त्या होत्या, ज्या अद्याप रस्त्यांद्वारे जोडण्यात आलेल्या नव्हत्या.

(परिच्छेद 2.2.6.2)

DPR तयार करण्यापूर्वी प्राथमिक सर्वेक्षण आणि कामांची योजना आखण्यात कमतरता होती ज्यांचा परिणाम कामाची किंमत वाढणे, काम बंद होणे किंवा अपूर्ण राहणे यात झाला. जमीन अनुपलब्धता किंवा वनजमीनीचा समावेश यामुळे बरिचशी कामे अपूर्ण राहिली.

(परिच्छेद 2.2.6.3 आणि 2.2.6.4)

भारत सरकारकडून प्राप्त होणाऱ्या कार्य निधीचा मोठा हिस्सा (34.46 टक्के) आर्थिक वर्षाच्या शेवटच्या दोन महिन्यात प्राप्त झाला. त्यामुळे योजनेखालील करारात्मक बंधन पाळण्याकरिता कंत्राटदाराच्या सुरक्षाठेवीतील रक्कम आणि कार्यनिधीच्या रकमेवरील व्याज महाराष्ट्र ग्रामीण रस्ते विकास संघ द्वारा तात्पुरते वळती करण्यात आले. दोन PIU नी कार्यान्वित केलेल्या 13 कामावरील ₹ 4.66 कोटीचे निविदेवरील अधिमूल्य प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजना तून खर्च केले. जे योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांच्या विरोधात होते.

(परिच्छेद 2.2.7.3 आणि 2.2.7.5)

विविध अग्रीमांच्या बाबतीत कंत्राटदारांनी प्रस्तुत केलेले बँकेचे हमीपत्र सत्यापनात खोटे निघाले. कंत्राटदारांनासुद्धा खोट्या नोंदणीवर (रजिस्ट्रेशन) काम बहाल करण्यात आले. दोन प्रकरणांमध्ये दोष दायित्व कालावधीत ₹ 65 लक्षांचे विशेष दुरुस्ती कार्य वेगवेगळ्या कंत्राटदारांकडून करण्यात आले. कामांच्या कार्यान्वयनात उशिर केल्यामुळे झालेले ₹ 8.89

कोटीचे परिसमापित नुकसान (Liquidated damages) कंत्राटदाराकडून वसूल करण्यात आले नाही.

(परिच्छेद 2.2.8.1(अ), 2.2.8.1(ड) आणि 2.2.8.2(अ))

61 कामापैकी एकही काम कंत्राटात नमूद केलेल्या कालावधीत पूर्ण झाले नव्हते तरी कंत्राटदारांना ₹ 17.84 कोटींची अनियमित भाववाढ प्रदान करण्यात आली. एका प्रकरणात कामाच्या बाबींचे दर कार्यान्वयना दरम्यान वाढविण्यात आले ज्यामुळे कंत्राटदाराला ₹ 92.43 लक्षाचे अवाजवी प्रदान झाले.

(परिच्छेद 2.2.8.2(ब) आणि 2.2.8.2(क))

योजनेच्या संनियंत्रणासाठी तयार करण्यात आलेली यंत्रणा 'ऑनलाईन व्यवस्थापन, संनियंत्रण आणि लेखा पद्धती (Online Management Monitoring and Accounting System) विश्वासार्ह नव्हती. राष्ट्रीय आणि राज्य गुणवत्ता संनियंत्रणाद्वारे करण्यात आलेले परिक्षण विहित प्रमाणकानुसार नव्हते.

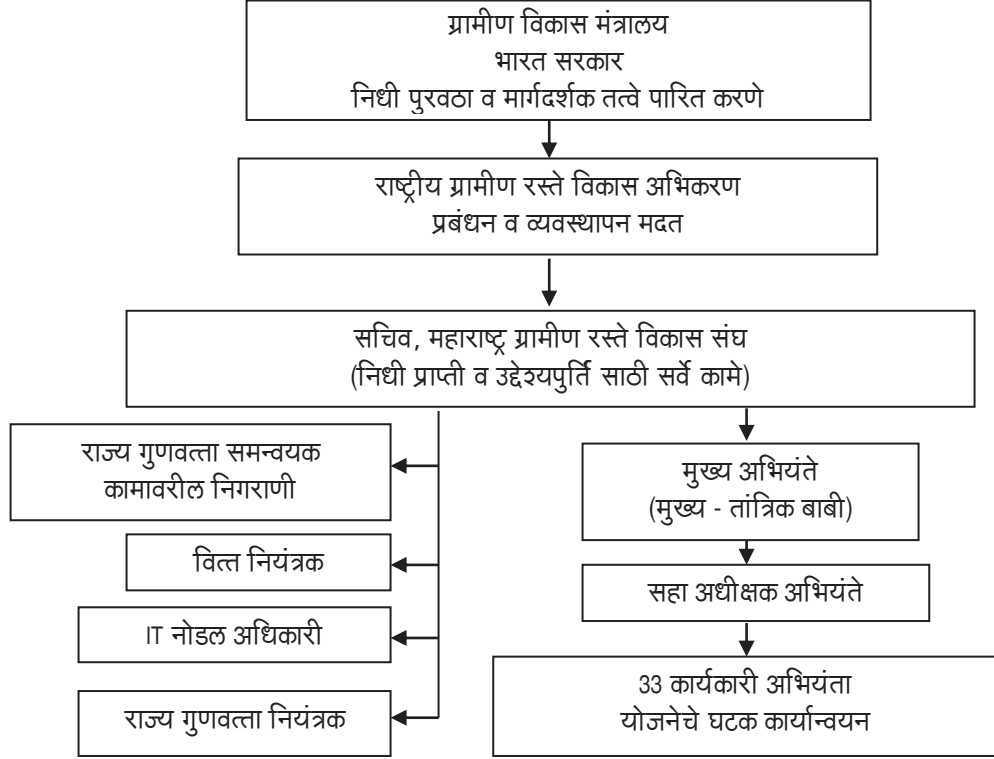
(परिच्छेद 2.2.9.1 आणि 2.2.9.2(अ))

2.2.1 प्रस्तावना

ग्रामीण विकासात ग्रामीण सडक जोडणी हे एक मुख्य घटक असून ते वित्तीय व सामाजिक सेवेचा प्रसार करतात ज्यामुळे कृषी उत्पन्न व ग्रामीण भागात रोजगार निर्मिती वाढीस मदत होते. केन्द्र सरकारद्वारे 100 टक्के पुरस्कृत प्र.ग्रा.स. योजना डिसेंबर 2000 मध्ये सुरु करण्यात आली. प्र.ग्रा.स.यो. चा मुळ उद्देश ग्रामीण भागातील सर्व न जुळलेल्या पात्र वस्त्यांना सर्व ऋतुंमध्ये वापरण्यायोग्य सडक जोडणी द्वारे जोडण्याचा होता. यात रस्त्यांद्वारे न जोडलेल्या व पात्र असलेल्या ग्रामवस्त्या ज्यांची लोकसंख्या 1000 व त्यापेक्षा जास्त आहे, अशा सर्व गावांना तीन वर्षात (2003-06) जोडावयाचे होते, व ज्यांची लोकसंख्या 500 व त्यापेक्षा जास्त आहे अशा गावांना दहाव्या योजने पर्यंत (2007) जोडावयाचे होते. प्र.ग्रा.स.यो. मध्ये ज्या जिल्ह्यात सर्व पात्र गावे सर्व ऋतुंमध्ये वापरण्यायोग्य रस्त्यांनी जोडलेली आहेत तेथे रस्त्यांच्या उन्नतिकरणाची सुद्धा अनुमती होती.

महाराष्ट्र ग्राम सडक विकास संघटने द्वारा (MRRDA) महाराष्ट्र राज्यामध्ये ही योजना 2000-01 (टप्पा-I) पासून कार्यान्वित करण्यात आली. सध्या टप्पा-XI (2012-13) प्रगतीत आहे. योजना आरंभा पासून, राष्ट्रीय ग्रामीण रस्ते विकास अभिकरण, भारत सरकार (National Rural Road Development Agency-NRRDA) द्वारा ₹ 5389.47 कोटी किंमतीचे प्रस्ताव मंजूर करण्यात आले. त्यासाठी राज्य सरकारला ₹ 5260.60 कोटी निधी प्राप्त झाला. मार्च 2012 अखेर या योजनेवर एकूण ₹ 4829.11 कोटी खर्च झाला.

2.2.2 संघाटनात्मक संरचना



(स्रोत : मंत्रालय अभिलेखे)

2.2.3 लेखापरीक्षणाची व्याप्ती व कार्यपद्धती

मंत्रालय/MRRDA, वित्त नियंत्रक, माहिती तंत्रज्ञान प्रमुख अधिकारी, राज्य गुणवत्ता समन्वयक, पुणे यांच्या कार्यालयातील अभिलेखांची नमूना चाचणी आणि स्तरीय यादृच्छिक (स्वैर) नमूना चाचणी पध्दतीचा (on the basis of Stratified Random Sampling Method) अवलंब करून निवडलेल्या 33 पैकी 11²² योजना राबविणाऱ्या घटक (PIU) कार्यालयांच्या अभिलेखांची एप्रिल ते जून 2012 दरम्यान केलेली तपासणी, याद्वारे वर्ष 2007 - 2012 दरम्यान योजनेच्या कार्यान्वयनाचा आढावा घेण्यात आला.

सचिव, ग्रामीण विकास विभाग, मुख्य अभियंता (PMGSY) आणि इतर विभागीय अधिकारी यांच्या समवेत 20 एप्रिल 2012 ला झालेल्या प्रवेश परिषदेत लेखापरीक्षेचा उद्देश्य, लेखापरीक्षेचे निकष आणि लेखापरीक्षणाची व्याप्ती यावर चर्चा करण्यात आली. 15 ऑक्टोबर 2012 ला झालेल्या निर्गमन परिषदेत प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग, मुख्य अभियंता (प्र.ग्रा.स.यो.) आणि इतर विभागीय अधिकार्यां समवेत लेखापरीक्षणातील निष्कर्षावर चर्चा करण्यात आली. शासनाचे उत्तर (ऑक्टोबर 2012) विचारात घेतले आहे आणि कार्यसिद्धी लेखापरीक्षण अहवालात अंतर्भूत केले आहे.

2.2.4 लेखा परीक्षणाची उद्दीष्टे

खालील बाबींचे मुल्यमापन करणे हे लेखापरीक्षेचे उद्दीष्ट आहे :

²² अहमदनगर, औरंगाबाद, चंद्रपूर, गोंदिया, कोल्हापूर, लातूर, नागपूर, नांदेड, नाशिक, रायगड आणि यवतमाळ

- ग्रामीण सडक जोडणीची नियोजन प्रक्रिया पर्याप्त होती आणि सविस्तर प्रकल्प अहवालाने (DPR) त्याची पुष्टी केली होती;
- निधी पुरवठा पर्याप्त आणि वेळेवर झाला आणि त्याचा वापर मितव्ययी (काटकसरी), कार्यक्षमतापूर्वक करण्यात आला;
- योजनेचे कार्यान्वयन विनिर्देशानुसार झाले आणि कामे मितव्ययी (काटकसरी), परिणामकारक आणि प्रभावीपणे करण्यात आले; आणि
- देखरेख, संनियंत्रण आणि गुणवत्ता नियंत्रण समाधानकारक होते.

2.2.5 लेखापरीक्षणाचे निकष

खालील दस्तावेजावरून लेखापरीक्षणासाठी योग्य निकष निर्धारित करण्यात आले.

- भारत सरकारने निर्गमित केलेले प्र.ग्रा.स.यो. ची मार्गदर्शक तत्वे आणि Operations Manual;
- कोरनेटवर्क प्लान, जिल्हा ग्रामीण रस्ते योजना आणि नियमावली;
- भारत सरकारने निर्गमित केलेले वित्त पुरवठ्याबाबतचे आदेश;
- योजनेचा सविस्तर अहवाल, कार्यान्वयन योजना (Action Plan), नमूना निविदा दस्तावेज (Standard Bidding Document);
- वैधानिक कायदे व नियम; आणि
- महाराष्ट्र शासनाने वेळोवेळी निर्गमित केलेल्या सूचना.

2.2.6 लेखापरीक्षणाचे निष्कर्ष

2.2.6.1 नियोजन

जिल्हा ग्रामीण सडक योजना व कोर नेटवर्क Core Network²³ हे प्र.ग्रा.स.यो. च्या नियोजनाचे मुळ आहे. नियोजनाच्या पहिल्या टप्प्यात, अस्तित्वात असलेल्या रस्त्यांचे जाळे आखणे, रस्त्याने न जोडलेल्या वस्त्यांची निवड करणे आणि त्यांना जोडणाऱ्या रस्त्यांचा आराखडा तयार करणे, यांचा समावेश होता. अशाप्रकारे गट स्तरावर मास्टर प्लान तयार होतो. मास्टर प्लान व Core Network निवडून मध्यवर्ती पंचायतीसमोर विचारार्थ व मंजूरी साठी ठेवण्यात येते. मध्यवर्ती पंचायतीच्या मंजूरी नंतर सदर योजना जिल्हा स्तरावरील पंचायतीकडे संमतीसाठी पाठविण्यात येते. जिल्हा स्तरावरील पंचायतीच्या मंजूरीनंतर Core Network ची प्रतिलिपी राज्यस्तरावरील प्राधिकरणाकडे (MRRDA) आणि NRRDA, भारत सरकार यांच्याकडे मंजूरी करीता पाठविण्यात येते. जिल्हा स्तरावरील PIUs प्रत्येक प्रस्तावित रस्त्याच्या कामाचा तपशीलवार प्रकल्प अहवाल (Detailed Project Report - DPR) तयार करतात, जो राज्य तांत्रिक एजेन्सी (State Technical Agency-STA) आणि MRRDA च्या मंजूरी नंतर भारत सरकारच्या (NRRDA) मंजूरी करीता पाठविण्यात येतो. त्यानंतर योजनेच्या अंमलबजावणी करिता NRRDA तर्फे कार्य निधीचे वाटप केले जाते.

²³ हे रस्त्यांचे जाळे आहे जे निवडलेल्या भागातील पात्र गावांना सर्व ऋतू मध्ये वापरण्या योग्य अशा कमीतकमी एका रस्त्याद्वारे सामाजिक व आर्थिक सेवा पुरवण्याकरीता आवश्यक आहे.

2.2.6.2 नवीन रस्ते जोडणीपेक्षा अस्तित्वात असलेल्या रस्त्यांच्या उन्नतीकरणाला प्राधान्य

PMGSY च्या मार्गदर्शक तत्वांच्या परिच्छेद क्र. 2.2 प्रमाणे ज्या जिल्ह्यात 500 व अधिक लोकसंख्या असलेल्या पात्र ग्रामवस्त्यांना सर्व ऋतुमध्ये वापरण्यायोग्य रस्त्यांनी जोडले आहेत. तेथे अस्तित्वात असलेल्या रस्त्यांच्या उन्नतीकरणाची अनुमति होती तथापि रस्त्यांचे उन्नतीकरण हा योजनेचा मुळ उद्देश्य नव्हता आणि राज्य शासनाच्या एकूण हिस्साच्या 20 टक्के पेक्षा जास्त हिस्सा उन्नतीकरणावर खर्च केला जाऊ शकत नव्हता, जोपर्यंत सर्व पात्र ग्रामवस्त्या रस्त्यांद्वारे जोडणे बाकी होते.

वर्ष 2000-12 च्या दरम्यान (टप्पा I ते IX) राज्यात 5,309 रस्त्यांच्या बांधकामाचे प्रस्ताव मंजूर केले गेले ज्यांची लांबी 23,207.27 किमी होती, त्यापैकी मार्च 2012 पर्यंत तक्ता - 1 मध्ये दर्शविल्यानुसार प्रत्यक्षात 4970 रस्ते ज्यांची लांबी 21,403.83 किमी होती ते पूर्ण झाले.

तक्ता 1- रस्त्यांचे जाळे

प्रकार	वर्णन	मंजूर प्रस्ताव		साध्य - मार्च 2012 पर्यंत		साध्य पुर्तिची टक्केवारी	
नवीन जोडणी	रस्त्यांची संख्या	1263		1175		93.03	
	रस्ते बांधकामाची लांबी (कि.मी.)	3651.67		3265.13		89.41	
	रस्ते बांधकामाची किमत (₹ कोटी)	896.70		781.69		87.17	
	वस्त्यांची व्याप्ती	>1000	251	993	237	953	95.97
		999-500	742		716		
499-250		395		336		85.06	
उन्नतीकरण	रस्त्यांची संख्या	4046		3795		93.80	
	रस्ते बांधकामाची लांबी (कि.मी.)	19555.60		18138.70		92.75	
	रस्ते बांधकामाची किमत (₹ कोटी)	4492.77		4047.42		90.09	
	वस्त्यांची व्याप्ती	>1000	3475	5623	3229	513	91.46
		999-500	2148		1914		
499-250		1109		994		89.63	
एकूण	रस्त्यांची संख्या	5309		4970		93.61	
	रस्ते बांधकामाची लांबी (कि.मी.)	23207.27		21403.83		92.23	
	रस्ते बांधकामाची किमत (₹ कोटी)	5389.47		4829.11		89.60	

(स्रोत: माहिती तंत्रज्ञान नोडल आधिकाऱ्या कडील माहिती वरून)

वरील तक्त्यावरून असे आढळते की एकूण निधीपैकी 83.81²⁴ टक्के निधी हा रस्त्यांच्या उन्नतीकरणावर खर्च करण्यात आला आणि फक्त 16.19²⁵ टक्के निधी हा नवीन रस्ता जोडणीवर खर्च करण्यात झाला, जरी राज्यात न जोडलेल्या 192 ग्रामवस्त्या होत्या (500 किंवा त्यापेक्षा जास्त लोकसंख्या असलेल्या). याप्रकारे योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांचे राज्यात उल्लंघन झालेले आहे.

शासनाने नमूद केले की (ऑक्टोबर 2012) न जोडलेल्या 192 वस्त्यांपैकी 161 वस्त्यांना ऑगस्ट 2012 मध्ये मंजूरी दिली आहे शेष 31 वस्त्यांच्या जोडण्याकरिता मंजूरी दिली नाही (मार्च 2013).

²⁴ उन्नतीकरणाचे मुल्य (₹ 4,047.42 कोटी)/रस्ता बांधकामाचे एकूण मुल्य (₹ 4,829.11 कोटी) x 100 = 83.81%

²⁵ नवीन रस्ता जोडणीचे मुल्य (₹ 781.69 कोटी)/रस्ता बांधकामाचे एकूण मुल्य (₹ 4,829.11 कोटी) x 100= 16.19%

2.2.6.3 कार्यस्थळाचे अपूर्ण सर्वेक्षण व कामाच्या व्याप्तीचा अपर्याप्त अंदाज

PMGSY च्या व्यवहार नियमपुस्तिका (Operations Manual) च्या परिच्छेद - 6.2 प्रमाणे, रस्ता बांधकामासंबंधी तपशीलवार प्रकल्प अहवाल (Detailed Project Report - DPR) तयार करतांना कामाब- लची सविस्तर तपासणी²⁶ करावयास हवी.

निवडलेल्या 11 PIU च्या रस्ता कामांच्या पाहणीत असे आढळले की पाच²⁷ PIU ने DPR तयार करताना वरील निर्देशांचे पालन केले नाही, ज्यामुळे कंत्राटाच्या काही बाबींचे अतिरिक्त कार्यान्वयन झाले, ज्यांची टक्केवारी **परिशिष्ट - IX** मध्ये दर्शविल्यानुसार 40 ते 4217 दरम्यान होती.

इतर तीन PIU च्या कामाच्या नमूना परिक्षणात खालील गोष्टी आढळल्या :

वनजमीनीमुळे रायगड PIU मध्ये दोन रस्त्यांच्या संरेखा बदलाव्या लागल्या ज्यामुळे कामावर ₹ 1.90 कोटी अतिरिक्त खर्च झाला. जे प्राथमिक सर्वेक्षण त्रुटीपूर्ण असल्याचे दर्शविते.

नांदेड PIU मधील ऑगस्ट 2008 आणि सप्टेंबर 2010 दरम्यान मंजूर झालेले ₹ 25.28 कोटीची नऊ कामे, महाराष्ट्र सरकारला सादर केलेल्या प्रगती अहवालात ₹ 13.96 कोटी मुल्यात पूर्ण करण्यात आली असे दर्शविण्यात आले. पण लेखापरीक्षा पाहणीत असे आढळून आले की सर्व नऊ कामे जमीनीचे मतभेद/वनजमीनीचा समावेश अथवा जड वाहतुकीमुळे झालेली रस्त्याची खराब अवस्था, यामुळे अवधीच्या आधीच बंद करण्यात आली आणि DPR मध्ये सुधारणा करणे गरजेचे झाले.

अहमदनगर PIU मधील पॅकेज MH-0133-मिराजगाव-नागलवाडी-हंडलवाडी रस्त्याच्या उन्नतीकरणाची तपासणी करतांना असे आढळले की निविदेच्या Schedule - B मध्ये उत्खननाच्या बाबींमध्ये फक्त 1 CuM उत्खननाचा समावेश होता. तथापि प्रत्यक्ष कार्यान्वयनात उत्खननाची ही मात्रा प्रचंड वाढली. परिणामी **तक्ता - 2** मध्ये दर्शविल्यानुसार ₹ 2.35 कोटीचा अतिरिक्त खर्च झाला. जे DPR आणि अंदाजपत्रक तयार करण्यात त्रुटी असल्याचे दर्शविते.

तक्ता 2 - कार्यान्वित झालेले अतिरिक्त परिमाण

विषय	Schedule - B मधील परिमाण (cum)	उत्खननाचा दर (per cum)	निष्पादित परिमाण (cum)	अतिरिक्त खर्च (₹ कोटीत)
रस्त्यांच्या मार्गातील Hard Rock मधील उत्खनन (Blasting ची अनुमती नाही)	01	₹ 437.80	2357.50	0.10
भरावाच्या कामासाठी दूरच्या जागेतील साहीत्याचा वापर	01	₹ 137.67	1,63,811.2 2	2.25
एकूण				2.35

(स्रोत :- PIU मधून गोळा केलेली माहिती)

अहमदनगर PIU मधील MDR - 35 ते गोपालपूर रस्त्याच्या एकूण 41 कि.मी.च्या कामामधील 19 कि.मी.लांबीचा रस्ता जायकवाडी धरणाच्या बुडीत क्षेत्रातून जातो. त्यामुळे रस्त्याचे बांधकाम खराब झाले. ₹ 3.04 कोटी अधिक खर्च करून रस्त्याच्या या भागाची पुर्नरचना व

²⁶ टेहाळणी व मार्गाचे सर्वेक्षण, अनुलंब छेद (Longitudinal Section) आणि काटछेद योजना (Cross Section Plan) तयार करणे, जमीनीची तपासणी, रहदारीचे सर्वेक्षण, पाण्याचे सर्वेक्षण, माहितीचे पृथक्करण, रचना व अहवाल तयार करणे, सामाजिक व पर्यावरण रक्षण

²⁷ औरंगाबाद, चंद्रपूर, लातूर, नाशिक आणि यवतमाळ

पुर्न:बांधकाम करण्यात आले आणि हा सर्व खर्च दूसऱ्या पॅकेज/ टप्प्यात केलेल्या बचतीतून करण्यात आला.

यावरून असे निदर्शनास येते की DPR तयार करतांना PMGSY च्या Operations Manual मधील मार्गदर्शक तत्वानुसार करावयाचे असलेले सविस्तर सर्वेक्षण, तपासणी, कामाचे अंदाजपत्रक बनविणे इत्यादि, करण्यात आले नाही.

शासनाने मान्य केले की DPR तयार करतांना काही त्रुटी आणि कमतरता राहून गेल्या आणि काही बाबी मध्ये अतिरिक्त परिमाण कार्यान्वित झाले. शासनाने DPR मधील त्रुटींसाठी योग्य तांत्रिक व्यक्तीची कमतरता कारणीभूत असल्याचे सांगितले आणि भविष्यात DPR प्रस्ताव तयार करतांना योग्य काळजी घेण्यात येईल व असा अतिरिक्त खर्च टाळण्यात येईल, असे नमूद केले.

2.2.6.4 जागेची अनुपलब्धता / वनजमीनी ताब्यात न घेतल्यामुळे कामे थांबविण्यात आली किंवा अपूर्ण राहिली

PMGSY च्या मार्गदर्शक तत्वातील परिच्छेद 6.12 नुसार, प्रस्तावित रस्त्यांची कामे घेतांना जमीन उपलब्ध असण्याची खात्री करून घेण्याची जबाबदारी राज्य शासन/जिल्हा पंचायत यांची असते. प्रत्येक रस्त्याच्या कामांसाठी त्या जागेच्या उपलब्धतेचे प्रमाणपत्र जोडणे आवश्यक असते.

11 पैकी नऊ²⁸ PIU च्या नमुना तपासणीत असे आढळले की 2005 ते 2008 दरम्यान 32 कामाकरिता ₹ 113.54 कोटी मंजूर झाले. त्यापैकी ज्या कामावर मार्च 2012 अखेर ₹ 61.53 कोटी खर्च झाला ती कामे जमीनीची अनुपलब्धता, वनजमीनीचा समावेश, अतिक्रमण, शेतकऱ्यांकडून विरोध, साहित्याची उपलब्धता नसणे कामांच्या कार्यान्वयनात कंत्राटदाराची असफलता, इत्यादी कारणांमुळे, **परिशिष्ट - X** मध्ये दर्शविल्यानुसार, पूर्ण होऊ शकली नाहीत.

वरील वस्तुस्थिति जिल्हा रस्ते प्रस्ताव आणि DPR तयार करते वेळी जमीनीच्या प्रत्यक्ष उपलब्धतेची चौकशी करण्यात आली नाही हे दर्शविते.

SH-30 च्या बांगला तांडा ता. पैठण जिल्हा औरंगाबाद (**परिशिष्ट - X** चे अनुक्रमांक 9) च्या कार्यस्थळाच्या लेखापरीक्षाद्वारे केलेल्या संयुक्त निरीक्षणात (जून 2012) असे आढळून आले की छायाचित्रात दाखविल्याप्रमाणे 2009-10 पासून फक्त मातीचे भराव व बाजुच्या नालीची कामे करण्यात आली.



(बांगला तांडा, तालुका पैठण, जिल्हा औरंगाबाद मधील अपूर्ण रस्ता बांधकामाचे छायाचित्र)

शासनाने नमूद केले की PMGSY मधील बहुतांश रस्ते सरकारी जमीनीवरून जातात आणि

²⁸ अहमदनगर, औरंगाबाद, चंद्रपूर, कोल्हापूर, नागपूर, नांदेड, नाशिक, रायगड आणि यवतमाळ

काही अंशी खाजगी जमीनीवरून, ज्यांच्या मालकांनी 20 - 25 वर्षापूर्वी त्यांच्या जमीनीवर रस्ता बांधकामाची सहमती दिली किंवा जमीन मालकांनी दान दिल्या, अशा जमिनीवरून जातात. सर्वेक्षणाच्या/DPR दरम्यान रस्त्याची जमीन ही सरकारी जमीन आहे, असे गृहित धरण्यात आले. तथापि जमीन मालकांनी रस्ता बांधतांना विरोध केला आणि कोर्ट कचेरी अथवा इतर तंट सोडविणाऱ्या संस्थांमार्फत अडथळे निर्माण करून काम थांबविले, ज्यामुळे योजना निश्चित वेळेत पूर्ण होऊ शकली नाही. शासनाने नमूद केले की DPR तयार करताना वरील अनपेक्षित कारणे लक्षात आली नाहीत. जमीन उपलब्ध आहे गृहित धरणे हे नियोजन त्रुटीपूर्ण असल्याचे दर्शविते.

2.2.6.5 रस्त्याच्या अंदाज पत्रकातील फुगवटा

PMGSY च्या मार्गदर्शक तत्वातील परिच्छेद 11.5 मधील तरतुदीत असे अपेक्षित आहे की साधारणतः दरसूचीनुसार येणारी निविदा किंमत, जवळपास अंदाज पत्रकातील किंमती एवढीच असते. PIU स्तरावर अतिरिक्त/कमी किंमत MRRDA द्वारे समायोजित करावयाची असते परंतु एखाद्या ठराविक पॅकेज मध्ये अतिरिक्त/कमी मंजूर, पॅकेज मुल्याच्या 10 टक्के पेक्षा जास्त असावयास नको.

11 पैकी 5 PIU च्या नमूना तपासणीत असे आढळून आले की निविदेतल्या शेड्युल B मधील किंमतीपेक्षा NRRDA ने मंजूर केलेल्या कामाची किंमत बरीच कमी होती. सविस्तर तपशील तक्ता - 3 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 3 - अधिक चा अंदाज

(₹ लाखात)

जिल्हा	पॅकेज नं.	रस्त्यांची लांबी	भारत सरकार चा त्यावरील खर्च	निविदेतील किंमत	फरक	प्रत्यक्ष बदल (टक्के %)	सरकारचा अभिप्राय PIU चे उत्तर
अहमदनगर	MH-0149	9.48	489.25	412.32	76.93	18.66	शासनाने नमूद केले की भारत सरकारची खरी किंमत ₹ 489.25 लाख इतकी नसून ₹ 416.97 लाख इतकी होती.
नाशिक	MH-2042	37.11	1269.78	971.07	298.71	30.76	3.13 कि.मी. लांबीचा रस्ता राज्य सा.बां.वि.ने बांधला आहे आणि त्यामुळे खर्च कमी झाला.
औरंगाबाद	MH-0421	15.00	618.07	543.63	74.44	13.69	शासनाने नमूद केले की भारत सरकारनी दिलेली खरी किंमत ₹ 618.07 लाख इतकी ₹ 551.93 लाख इतकी होती.
चंद्रपूर टप्पा - VI	MH-0814	34.96	1113.49	926.80	186.69	20.14	शासनाने म्हटले की कमी वाहतूक असल्यामुळे रस्त्याची रुंदी 3.75 मी. वरून 3 मी. पर्यंत कमी करण्यात आली
	MH-0821	19.13	548.33	377.21	171.12	45.36	
	MH-0822	13.18	440.79	365.70	75.09	20.53	
	MH-0823	9.21	257.40	206.41	50.99	24.70	
टप्पा VIII	MH-0832	6.70	262.33	185.13	77.20	41.70	
गोंदिया	MH-1123	21.37	649.23	568.61	80.62	14.18	PIU ने (ऑगस्ट 2012) नमूद केले की 1140 नं. च्या पॅकेज मधील काही लांबी चा रस्ता दुसऱ्या विभागाकडून बांधण्यात आला, जेव्हा की दुसऱ्या पॅकेज मधील DPR मधल्या किंमती ह्या भारत सरकारने नमूद केलेल्या किंमतीत समाविष्ट होत्या.
	MH-1140	52.83	1187.15	981.86	205.29	20.90	

(स्रोत: PIU कडून गोळा केलेली आकडेवारी)

शासनाने/ PIU ने दिलेली उत्तरे खालील कारणामुळे समर्थनीय नाही :

- मुख्य अभियंता, PMGSY द्वारा स्वाक्षरित बोली (bid) मुल्यांकन अहवालात वरील सर्व पॅकेजेस मध्ये भारत सरकार द्वारा निर्धारित किंमत आणि निविदेतील किंमत नमूद केल्या आहेत. म्हणून, भारत सरकार द्वारा नमूद किंमतीत सुधारणा अथवा रस्त्याची लांबी कमी करणे ही शासनाने सादर केलेली, कारणे समर्थनीय वाटत नाहीत.
- जर एखादा रस्ता PMGSY मध्ये बांधण्याचा ठरविला असेल तर दुसरी संस्था सादर रस्ता बांधू शकत नाही.
- किंमत निर्धारणासाठी ग्रामीण विकास मंत्रालयाने (MoRD) निश्चित केलेल्या प्रमाणपद्धति नुसार, सपाट भागात DPR तयार करण्यासाठी केंद्र सरकारद्वारा निर्धारित किंमत (जून 2006) प्रत्येक कि.मी. मागे ₹ 20,000 होती आणि म्हणूनच पॅकेजचा खर्च, DPR किंमत समाविष्ट करूनही, केंद्र सरकारद्वारा निर्धारित किंमतीपेक्षा जास्त असू शकत नाही.

2.2.7 आर्थिक व्यवस्थापन

MRRDA ला PMGSY मधील रस्त्यांसाठी रस्ता बांधकाम मंत्रालय / NRRDA कडून निधी मिळतो. यात योजना निधी व प्रशासकीय खर्चाचा समावेश असतो. देखभालीचा खर्च महाराष्ट्र शासना कडून प्राप्त होतो. भारतीय स्टेट बँकेच्या मुंबई शाखेत (SBI) योजना/कार्यक्रम निधी, प्रशासकीय व्यय निधी, देखभाल निधी अशी तीन मुख्य खाते उघडण्यात आली. या तीनही खात्यांतर्गत प्रत्येकी 33 सावली खाती 33 PIU साठी उघडण्यात आली. कार्यकारी अभियंता PIU आहरण व वितरण अधिकारी म्हणून नेमण्यात आले असून त्यांना खात्यातून पैसा काढण्याची मुभा होती. बँक सर्व प्राधिकृत स्वाक्षरीकर्ता अधिकारी/ आहरण व संवितरण अधिकाऱ्यास चेक बुक निर्गमित करते. प्राधिकृत स्वाक्षरीकर्ता अधिकारी सार्वजनिक बांधकाम विभागात प्रचलित असलेल्या पद्धतीनुसार, अधिकृत खात्यातून धनादेशाद्वारे पैशांची अदायगी करतात. ते त्यानंतर अदायगी मोड्युल²⁹ (Payment Module) मध्ये चेक व ज्याला पैसा दिला त्याचा तपशील भरतात व बँकेला अॅडवाइस (Advice) निर्गमित करतात.

2.2.7.1 जमा आणि खर्च

वर्ष 2007-08 ते 2011-12 दरम्यान 33 PIU ची योजनेवरील जमा व खर्चाची स्थिती तक्ता - 4 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 4 - जमा आणि खर्च

(₹ कोटी मध्ये)

वर्ष	कार्यक्रम निधी (भारत सरकारकडून)		प्रशासनावरील खर्चाचा निधी (भारत सरकारकडून)		देखभाल निधी (महाराष्ट्र शासनाकडून)	
	जमा	खर्च	जमा	खर्च	जमा	खर्च
2007-08	563.96	635.64	0.00	2.39	4.87	2.68
2008-09	1030.00	934.07	0.00	3.46	13.71	2.71
2009-10	944.18	1020.88	5.00	0.34	40.00	16.08
2010-11	1242.55	1072.25	5.00	2.61	68.20	39.11
2011-12	791.01	564.04	0.00	0.00	130.00	54.54
एकूण	4571.70	4226.88	10.00	8.80	256.78	115.12

(स्रोत: - वित्तिय नियंत्रकाकडील उपलब्ध माहितीवरून)

²⁹ ऑनलाईन व्यवस्थापन, संनियंत्रण आणि लेखा प्रणाली (OMMAS)

वरील तक्त्यावरून असे दिसते की कार्यक्रम निधी, प्रशासनावरील खर्च निधी आणि देखभाल निधी 2007 - 12 दरम्यान कमी वापरण्यात आला.

मंत्रालया मध्ये वित्तीय नियंत्रक, PMGSY यांनी ऑक्टोबर 2012 मध्ये दिलेल्या उत्तरात असे नमूद केले की, काही रस्ते हे गोंदिया व गडचिरोली जिल्हयातील नक्षलग्रस्त भागातील असल्यामुळे, कार्यक्रम निधी उपलब्ध असला तरीही वापर होऊ शकला नाही. आणखी पुढे असेही नमूद केले की देखभाली वरील निधी पुढील वर्षामध्ये पूर्णपणे वापरण्यात येईल.

2.2.7.2 प्रशासनिक खर्च निधीचे अपुरे वितरण

PMGSY च्या मार्गदर्शक तत्वांच्या परिच्छेद क्र. 12.2 नुसार मंजुरीत प्रकल्प मुल्याच्या 2.25 टक्के प्रशासनावरील खर्चासाठी³⁰ रस्ते विकास मंत्रालयाद्वारा द्यावयाचे होते. लेखापरीक्षेत असे आढळले की 2007-12 दरम्यान, भारत सरकारने ₹ 3,643.08 कोटी (तक्ता 6 पहा) एवढा निधी रस्ते प्रकल्पासाठी मंजूर केला आणि या मंजूरित निधीचे 2.25 टक्के ₹ 81.97 कोटी रस्ता विकास मंत्रालयाद्वारा 33 PIU ला प्रशासनिक खर्चासाठी पुरवावयाचे होते. तथापि, फक्त ₹ 10 कोटी (तक्ता 4 पहा) निधी निर्गमित केला गेला, परिणामतः ₹ 71.97 कोटीचा निधी कमी वितरीत केला.

यावर शासनाने नमूद केले की, सदर प्रकरणाब-ल NRRDA सोबत मागील सहा वर्षापासून प्रशासनिक खर्चा करीता निधी निर्गमित करण्याकरिता पत्रव्यवहार चालू आहे.

2.2.7.3 वर्षाअखेर कार्यक्रम निधीची जमा

MRRDA च्या वर्ष 2007-08 ते 2010-11 दरम्यानच्या लेखापरिक्षित ताळेबंद (Balance Sheet) पत्रकात असे आढळून (फेब्रुवारी 2011 आणि एप्रिल 2012) आले की, प्रकल्पाचा बहुतांश निधी (34.46 टक्के) हा आर्थिक वर्षाच्या शेवटच्या दोन महीन्यांत प्राप्त झाला. PIU ने सुद्धा आर्थिक वर्षाच्या शेवटच्या कामाकाजाच्या दिवशी धनादेश वितरीत केले, यामुळे कामाकाजाच्या शेवटच्या दिवशी प्रचंड प्रमाणात आर्थिक उलाढाल झाली आणि त्यामुळे खात्यांची एकवाक्याता होऊ शकली नाही. तपशील तक्ता - 5 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 5 - निधीची जमा

वर्ष	एप्रिल ते जानेवारी	फेब्रुवारी आणि	एकूण	एकूण जमा निधीचे फेब्रुवारी व मार्च मध्ये जमा झालेल्या निधीशी टक्केवारी
	दरम्यान जमा झालेला निधी	मार्च मध्ये जमा झालेला निधी		
(₹ कोटी मध्ये)				
2006-07	-	103.42	103.42	100.00
2007-08	513.96	50.00	563.96	8.87
2008-09	650.00	380.00	1030.00	36.89
2009-10	694.18	250.00	944.18	26.48
2010-11	687.54	555.01	1242.55	44.67
एकूण	2545.68	1338.43	3884.11	34.46

(स्रोत : वित्तीय नियंत्रकाकडील माहितीवरून)

MRRDA च्या अंतर्गत लेखापरिक्षकानी सुद्धा त्याच्या वर्ष 2010-11 मधील व्यवस्थापन पत्रात असे निदर्शनास आणले (ऑक्टोबर 2011) की, मागील तीन वर्षातील निधीची जमा मार्गदर्शक

³⁰ प्रशासकिय खर्च (1%), यात्रा खर्च (0.50%), प्रशासकिय व यात्रा खर्च (0.25%), आणि स्वतंत्र गुणवत्ता संनियंत्रण द्वितीय स्तर (0.5%)

तत्वांना अनुसरून नव्हती आणि वर्ष 2010-11 मध्ये जवळपास 45 टक्के निधी हा शेवटच्या कामकाजाच्या दिवशी प्राप्त झाला.

कार्यक्रम निधी आर्थिक वर्षाअखेर प्राप्त झाल्यामुळे MRRDA ने कंत्राटदाराची सुरक्षा ठेव व कार्यक्रम निधीवर बँके ने दिलेले व्याज, अंतर्गत कामाची अदायगी करण्यासाठी तात्पुरते वळते केले. सदर विवरण खालील तक्ता - 6 मध्ये आहे.

तक्ता 6 - निधी वळता केला

(₹ कोटीमध्ये)

वर्ष	मंजूर प्रस्तावांची किंमत	रस्ता विकास मंत्रालयाकडून प्राप्त झालेला निधी	वळती केलेली सुरक्षा ठेव	वळते केलेले व्याज	तात्पुरता वळता केलेला एकूण निधी (4+5)
2007-08	1,467.66	563.96	47.43	31.90	79.33
2008-09	267.67	1,030.00	94.25	39.70	133.95
2009-10	1,719.32	944.18	138.47	46.51	184.98
2010-11	188.42	1,242.55	170.14	51.18	221.32
2011-12	0.00	791.01	225.00	70.00	295.00
एकूण	3,643.07	4,571.70	675.29	239.29	914.58

(स्रोत : वित्तिय नियंत्रकाकडील माहितीवरून)

शासनाने लेखापरिक्षेचे आक्षेप स्वीकार केले.

2.2.7.4 कायद्याने बंधनकारक व इतर देयकासंबंधित पार न पाडलेले उत्तरदायित्व

MRRDA च्या मार्च 2012 अखेर च्या ताळेबंद पत्रकाच्या निरीक्षणात असे आढळून आले की, एकूण ₹ 26.89 कोटी देणे बाकी होते, ज्यात आय करापोटी (₹ 3.79 कोटी), व्यापारावरील करापोटी (₹ 2.30 कोटी) व इतर (₹ 20.80 कोटी) या घटकांचा समावेश होता.

मुख्य अभियंता, MRRDA ने (सप्टेंबर 2012) प्रत्युतरात असे नमूद केले की ₹ 20.80 कोटी हे विविध किरकोळ ठेवीपोटी कपात केलेली देय रक्कम दर्शविते व त्यांच्या परतफेडीसाठी सविस्तर परिक्षणाची गरज आहे. कायदेविषयक देयकपातीब-ल असे नमूद आहे की (आयकर आणि व्यापारावरील कर) त्यांचा ताळमेळ (Reconcile) साधल्या नंतर रक्कम योग्य त्या लेखाशिर्षात जमा करण्यात येईल.

शासनाने लेखापरिक्षणातील आक्षेप स्वीकार करीत विविध विषया ब-ल सविस्तर लेखापरीक्षण घेण्यात येईल असे सांगितले, आणि जर काही, फरक असेल तर ते विधिवत समायोजित करण्यात येईल.

2.2.7.5 कार्यक्रम निधीच्या वापरात अनियमितता

PMGSY च्या मार्गदर्शक तत्वातील परिच्छेद क्र. 11.5 नुसार, मंजूर किंमतीपेक्षा निविदेवरील जास्त किंमत किंवा प्रकल्प पूर्ण करण्यास लागणाऱ्या अतिरिक्त कालावधी मुळे वाढणारा खर्च, लवाद किंवा न्यायप्रक्रीयेमुळे वाढणारा खर्च राज्य शासनाने करावयाचा होता.

नांदेड PIU मध्ये बोलीदारांच्या अत्यल्प प्रतिसादामुळे सात कामांच्या किंमती ₹ 14.29 कोटी वरून ₹ 16.21 कोटी पर्यंत वाढविण्यात आल्या. वनजमीनीच्या समस्येमुळे कोल्हापूर PIU मधील 6 कामांच्या किंमती ₹ 17.22 कोटी वरून ₹ 19.96 कोटी करण्यात आल्या. या सुधारित किंमतीला NRRDA ची मंजूरी नसल्यामुळे केंद्रसरकारच्या मंजूर किंमतीपेक्षा सदर किंमत ₹ 4.66 कोटीने जास्त झाली, ज्यांचा भार राज्य सरकारने उचलण्या ऐवजी PMGSY

वर टाकण्यात आला, जे मार्गदर्शक तत्वाचे उल्लंघन आहे.

नांदेड जिल्ह्याबाबत शासनाने नमूद केले की डांबर आणि पेट्रोलियम उत्पादनाच्या किंमती मध्ये झालेल्या प्रचंड वाढीमुळे उच्च दराच्या निविदा प्राप्त झाल्या. जास्त किंमती बाबतचा प्रस्ताव NRRDA कडे मंजूरीसाठी प्रस्तुत केला होता. कोल्हापूरच्या संदर्भात, असे सांगण्यात आले की वन विभागाने काम बंद केल्यामुळे 8-10 महिन्यांचा कालावधी जास्त लागला. पुढे असे म्हटले की ₹ 1.45 कोटी जास्त खर्च सहा पैकी तीन कामात झाला ज्याकरिता NRRDA ची मंजूरी आवश्यक आहे. NRRDA ची मंजूरी अप्राप्त आहे (जून 2013).

2.2.8 कामांचे कार्यान्वयन

2.2.8.1 कंत्राट व्यवस्थापनात अपर्याप्तता

2.2.8.1(अ) बँक हमी पत्राची स्विकृतीपूर्व पडताळणी न करणे आणि बँक हमी पत्राची मुदत संपण्याआधी नुतणीकरण न करणे

PMGSY च्या लेखा नियमावली मधील परिच्छेद 13.2.3 खालील नोंद 2 प्रमाणे बँक हमीपत्र (BG) स्वीकारणाऱ्या अधिकाऱ्याची जबाबदारी आहे की त्याने बँक हमी पत्राची सत्यता सरळ बँकेकडून कोणत्याही तीसऱ्या व्यक्तित्वाच्या मध्यस्थी शिवाय पडताळून घ्यावी. तीन कामामध्ये, PIU ने कंत्राटदाराकडून सुसज्जता अग्रीम वसूल केला नाही आणि कंत्राटदाराने सादर केलेली बँक हमी संपलेली अथवा तत्पश्चात बनावटी आढळून आल्यास, त्यावर कोणताही आर्थिक दंड लादला नाही. ही प्रकरणे खाली चर्चितेले आहेत.

- रायगड जिल्ह्यामधील (पॅकेज क्र.2438)-माजगाव ते वेलस्ते रस्ता कामांत, कंत्राटदाराला ₹ 30 लाख सुसज्जता अग्रीम बँक हमीवर देण्यात आला, जो सहा महिन्यांच्या आत वसूल करावयास पाहिजे होता. जुलै 2009 मध्ये कार्यादेश निर्गमित करण्यात आला आणि हे काम 12 महिन्यांच्या आत पूर्ण करावयाचे होते. कंत्राटदाराने फक्त ₹ 29.88 लाखाचे काम केले (निविदा किंमत ₹ 2.04 कोटी च्या बदली) आणि पुढे काम थांबविले. विभागाने कंत्राटदाराकडून फक्त ₹ 14.45 लाख वसूल केले व उरलेली रक्कम ₹ 15.55 लाख वसूल केली नाही कारण सुसज्जता अग्रीमा साठी कंत्राटदाराने दिलेली बँकेची हमी व्यपगत झाली होती. शासनाने नमूद केले की, शासनाच्या दुसऱ्या विभागाकडे जेथे कंत्राटदाराचे काम सुरु असेल तेथे रकमेच्या वसूली करीता हा विभाग प्रयत्न करीत आहे.
- रायगड जिल्ह्यामधील पॅकेज क्रमांक MH-2431 खानोली-निगडे (महाड) मध्ये कंत्राटदाराला आठ कामासाठी ₹ 34 लाख बँक हमी च्या बदल्यात सुसज्जता अग्रीम ₹ 32.49 लाख देण्यात आला होता. कंत्राटदाराकडून ₹ 19.94 लाख वसूल करण्यात आले व उर्वरित रक्कम ₹ 12.55 लाख वसूल करू शकले नाही कारण सुसज्जता अग्रीमा साठी कंत्राटदाराने दिलेली बँकेची हमी व्यपगत झाली होती. शासनाने स्पष्ट केले की उर्वरित रक्कमेची वसूली विभागाकडे असलेल्या कंत्राटदाराच्या प्रलंबित बिलातून केली जाईल.
- नाशिक PIU ने दोन कंत्राटदारांना सात कामे मार्च 2005 ते मार्च 2008 दरम्यान दिली. या कंत्राटदारांची नोंदणी आणि जमा केलेले बँक हमी पत्रे खोटी होती. त्या कंत्राटदारांच्या निविदा रद्द करण्यात आल्या आणि त्यांच्या विरुद्ध एफ.आय.आर. दाखल करण्यात आली. कंत्राटदारांच्या सुरक्षा ठेवीतून ₹ 1.21 कोटी एवढी वसूली

करण्यात आली व उर्वरीत ₹ 1.57 कोटी वसुली अजूनही बाकी आहे. शासनाने नमूद केले की दोषपात्र कर्मचाऱ्यांच्या विरुद्ध विभागीय चौकशी सुरु करण्यात आली आहे.

2.2.8.1(ब) कामगार कल्याण उपकराची वसुली न करणे

महाराष्ट्र शासनाच्या 21 एप्रिल 2008 च्या परिपत्रकानुसार, दिनांक 1 जानेवारी 2008 पासून इमारत बांधकाम आणि इतर कामांच्या एकूण किंमतीच्या 1 टक्क्या प्रमाणे कामगार कल्याण उपकराची वसुली कंत्राटदाराच्या बिलातून करावयाची होती आणि ती रक्कम कामगार कल्याण संगठन, मुंबई च्या खात्यात ताबडतोब जमा करावयाची होती.

गोंदिया, नांदेड आणि नाशिक PIUs च्या दस्तावेजांच्या पडताळणी दरम्यान हे लक्षात आले की वर्ष 2011-12 च्या कामापोटी केलेल्या प्रदानातून, ₹ 30.16 लक्षाची कामगार कल्याण उपकराची वसुली कंत्राटदारांच्या बिलातून करण्यात आली नाही.

शासनाने नमूद केले की 17 जून 2010 च्या शासन निर्णयानुसार कामगार कल्याण उपकराची वसुली 1 जुलै 2010 ला लागू असणाऱ्या आणि त्यानंतर कार्यान्वित झालेल्या सर्व करारांमध्ये करावयाची होती. शासनाने पुढे नमूद केले की गोंदिया आणि नांदेड जिल्ह्यांमध्ये कमी वसुली झाली नाही आणि नाशिक PIU ला कंत्राटदारांच्या सुरक्षा ठेवीतून उपकराची वसुली करण्यास सांगितले आहे.

उत्तर असमर्थनीय आहे कारण कामगार कल्याण उपकर 1 जुलै 2010 पासून नाही तर 1 जानेवारी 2008 पासून लागू होता. 17 जून 2010 च्या महाराष्ट्र शासनाच्या निर्णयात केवळ जमा केलेल्या कामगार कल्याण उपकराचे दस्तावेज कसे ठेवावे आणि अध्यक्ष कामगार कल्याण मंडळ, मुंबई यास पाठवावयाचे इतर अहवाल (मासिक व वार्षिक) या संबंधीच्या पद्धतीचे विवरण आहे.

2.2.8.1(क) कंत्राटदारांकडून स्वामित्वधनाची कमी वसुली अथवा वसुली न करणे

PMGSY च्या संबंधात कंत्राटाच्या विशेष अटी नुसार³¹ सर्व कर, उपकर, सरकारी देय, राज्याच्या गौण खनिज अधिनियम अंतर्गत बांधकाम साहित्य उत्खननाकरीता स्वामित्वधन हे सरकारला देय म्हणून दरसूची मध्ये अंतर्भूत केलेले असतात. हि देणी जर कंत्राटदाराने भरली नसल्यास कंत्राटदाराच्या बिलातून कापावयाचे असतात.

अहमदनगर PIU च्या अभिलेखांच्या तपासणी करताना असे आढळून आले की, या तीन³² कामांमध्ये स्वामित्वधनाची किंमत ₹ 50 प्रति ब्रास³³ (₹ 17.67 प्रति घ.मी.) अनुसूची मध्ये अंतर्भूत होती. तसेच, कंत्राटाच्या अनुसूची 'ब' मध्ये स्वामित्वधनाची बाब 35.34 प्रति घ.मी. करीता समाविष्ट करण्यात आली होती. त्यानंतर ती कंत्राटाच्या बिलातून वसुल करावयास हवी होती. त्यामुळे कामावर स्वामित्वधनासाठी ₹ 53.01 प्रति घ.मी.चा भार देण्यात आला होता. पण स्वामित्वधनाची वसुली ₹ 53.01 प्रति घ.मी. ऐवजी ₹ 35.34 प्रति घ.मी. ने करण्यात आली, ज्यामुळे कंत्राटदारांकडून ₹ 11.68 लाखांची³⁴ कमी वसुली करण्यात आली.

³¹ विशेष अट क्रमांक 7

³² i) प्रमुख जिल्हा मार्ग 34 ते पाढेगाव - कान्हागाव - कमलपूर मार्ग, ii) पिंपळगाव - कौडा - भोयारेपाथर ते हिवरे बाजार मार्ग आणि iii) श्रीगोंदा- चिखलथानवाडी - कांसेवाडी मार्ग

³³ ब्रास हे मुरुम, खडी इत्यादी साहित्य मोजमापाचे एकक आहे (1 ब्रास = 2.829 घन मी.)

³⁴ (i) 24,326.35 घ.मी. x ₹ 17.67 = ₹ 4.30 लाख (ii) 22,730.25 घ.मी. x ₹ 17.67 = ₹ 4.02 लाख आणि (iii) 19,028.98 घ.मी. x ₹ 17.67 = ₹ 3.36 लाख ; एकूण ₹ 11.68 लाख

तसेच गोंदिया, नागपूर आणि नांदेड PIUs मध्ये 52 कामामधील वेगळ्या ठिकाणावरून आणलेल्या साहित्याने भरावयाच्या कामात ₹ 64.59 लाखांच्या स्वामीत्वधनाची कंत्राटदाराकडून वसुली केली नाही.

शासनाने नमूद केले की PIU अहमदनगर मधील स्वामीत्वधनाची कमी वसुली झाली नाही कारण साहित्यावर स्वामीत्वधन लागू होत नाही, पण बाहेरून आणलेल्या साहित्यानी बांधलेल्या भरावकामात ₹ 35.34 प्रति घ.मी. स्वामीत्वधन अंतर्भूत आहे हे ₹ 17.67 प्रति घ.मी. साहित्याच्या मुळ दरातून वगळून होते. तसेच इतर 3 PIUs मध्ये शासनाने असे म्हटले की स्वामीत्वधन अंतर्भूत केले नाही कारण रस्तालगतच्या गटाराच्या खोदकामातील साहित्याचा वापर केला आहे.

उत्तर असमर्थनीय आहे कारण लेखापरीक्षा कार्यालया जवळील उपलब्ध पुरावे हे दर्शवित होते की अहमदनगर PIU मधील 3 कामात दर पृथक्करणात ₹ 17.67 प्रति घ.मी. वगळले नव्हते. पुढे गोंदिया, नागपूर आणि नांदेड येथील बंधाऱ्याची कामे बॉरो क्षेत्रातून (Borrow area) साहित्य आणून त्यात भरावयाचे होते आणि म्हणून ₹ 17.67 प्रति घ.मी. स्वामीत्वधन वसूल करावयास हवे होते.

2.2.8.1(ड) दोष दायित्व कालावधीत अन्य कंत्राटदाराकडून केलेल्या दुरुस्तीच्या कामाचे कार्यान्वयन

PMGSY च्या मार्गदर्शक तत्वांच्या परिच्छेद 17.2 प्रमाणे या योजने अंतर्गत बांधण्यात येणाऱ्या सर्व रस्त्यांचे कंत्राट पाच वर्षांच्या देखरेखीसह (दोष दायित्व कालावधी) कंत्राटदारासोबत करारनामे करावीत.

दोष दायित्व कालावधीच्या दरम्यान PIU नाशिक मध्ये विशेष दुरुस्तीची ₹ 65 लक्ष किंमतीची दोन कामे मुळ कंत्राटदाराऐवजी अन्य कंत्राटदारा मार्फत करण्यात आली. सविस्तर माहिती तक्ता - 7 मध्ये दर्शविलेली आहे.

तक्ता 7- विशेष दुरुस्ती

अ. क्र.	रस्त्याचे नाव	फेज अंतर्गत पूर्ण	दुरुस्तीचा अंदाजित खर्च ₹ लाखात	दोष दायित्व कालावधी समाप्ती	शासनाचे उत्तर
1	SH 26 ते दाभोळीपाडा रास्ता ता. त्र्यंबकेश्वर	फेज III	45	28-02-2012	28/02/2012 ला संपणाऱ्या दोष दायित्व कालावधी मध्ये कंत्राटदाराने कामे केली नाहीत. कंत्राटदाराच्या सुरक्षा ठेवीतून ₹ 15.78 लाख वसूल केले
2	MDR 64 ते बरडापाडा खरवळ वेळुंज ता. त्र्यंबकेश्वर	फेज VI	20	14-02-2015	पावसाळ्यात अतिवृष्टी होऊन डांबरी रस्ता वाहून गेला.
	एकूण		65		

(स्रोत : PIU कडून प्राप्त माहिती)

2.2.8.2 कंत्राटदारांना गैरवाजवी फायदा

2.2.8.2(a) निर्धारित नुकसानभरपाईची कमी आकारणी

PMGSY च्या नियमावलीतील परिच्छेद 13.1 नुसार कंत्राटदाराने, कंत्राटात दिलेल्या वेळापत्रकाप्रमाणे काम करायला हवे. कंत्राटाच्या सामान्य अटीच्या कलम 44 नुसार (PMGSY) कामाच्या वेळापत्रकाप्रमाणे कंत्राटदाराने कामाची प्रगती चालू ठेवली नाही तर निर्धारित नुकसान भरपाई आकारणे आवश्यक आहे.

11 पैकी दोन PIUs च्या अभिलेखांच्या चाचणी तपासणीत असे निदर्शनास आले की कामात विलंब झाल्यामुळे कंत्राटदाराकडून आकारावयाची निर्धारित नुकसानभरपाई ₹ 10.10 कोटी ऐवजी ₹ 1.21 कोटी आकारण्यात आली होती. त्यामुळे ₹ 8.89 कोटीची कमी आकारणी झाली. तक्ता - 8 मध्ये सविस्तर माहिती दिली आहे.

तक्ता 8 - निर्धारित नुकसानभरपाईची कमी आकारणी

(₹ कोटी मध्ये)

अ. क्र.	PIU चे नाव	कामांची संख्या	कामांची किंमत	वाढीव वेळेपेक्षा जास्त विलंबाचा कालावधी (आठवड्यात)	निर्धारित नुकसानभरपाई			शासनाचे उत्तर
					लावावयास हवी होती	प्रत्यक्ष आकारलेली	कमी आकारणी	
1.	चंद्रपूर	27	56.38	12 ते 65	5.57	0.92	4.65	शासनाने सांगितले की एका पॅकेज मध्ये विविध कामे एकत्र केली होती व जे 2-3 ब्लॉकमध्ये विखुरलेले असतात. त्यामुळे लेखापरीक्षण संपूर्ण पॅकेज वर सरसकट एक टक्के लागू करू शकत नाही.
2.	औरंगाबाद	35	46.53	7 ते 44	4.53	0.29	4.24	
एकूण					10.10	1.21	8.89	

(स्रोत : PIU कडून प्राप्त माहिती)

शासनाचे उत्तर असमर्थनीय आहे कारण लेखापरिक्षेद्वारा काढलेले निर्धारित नुकसान भरपाईचे मुख्य प्रत्येक कामावर झालेल्या विलंबावर आकारले आहे व त्या आकारणीसाठी संपूर्ण पॅकेजचा विचार करण्यात आला नाही.

2.2.8.2(b) विहित मुदती नंतर संपलेल्या प्रकल्पांच्या किंमतीतील वाढ (Price Escalation)

PMGSY च्या मार्गदर्शक तत्वांच्या परिच्छेद 13.1 प्रमाणे PIU द्वारे कार्यान्वित सर्व प्रकल्प कामे कार्यांभ आदेशाच्या तारेखपासून पुढे नऊ महिन्यांत पूर्ण करायला हवी होती पण कोणत्याही परिस्थितीत त्यात 12 महिन्या पेक्षा जास्त कालावधी नसावा (पावसाचा जर कामावर परिणाम झाला किंवा पॅकेज मध्ये एकापेक्षा जास्त रस्त्यांच्या कामांचा समावेश असेल तर) योजने अंतर्गत भाववाढ देण्याबद्दल कोणतीही तरतुद नाही.

लेखापरीक्षणाला असे आढळले की महाराष्ट्र शासन 2008 च्या स्वाधिकार निर्णयानुसार (Suo motu Resolution) PMGSY मधील कामासाठी 2008 पासून किंमत वाढ देण्याचे ठरविले, महाराष्ट्र शासनाच्या भाववाढी बद्दलच्या शासन निर्णयातील मुख्य मजकुर आणि शासन निर्णयाचा (GR) परिशिष्ट 'अ' मधील तरतुदी विसंगत होत्या. मुख्य मजकुरातील तरतुदीनुसार ज्या कंत्राटदारांनी निविदांमध्ये अंतर्भूत असलेल्या कालावधीत कामे पूर्ण केली होती त्यांना भाववाढ देय होती. परंतु परिशिष्ट 'अ' मधील तरतुदीनुसार भाववाढ देण्यासाठी कराराचा कार्य कालावधी कार्यांभ आदेशापासून ते काम पूर्ण करण्यास दिलेल्या वेळेपर्यंत होता ज्यात दिलेल्या वाढीव मुदतीचा अंतर्भाव होता. जानेवारी 2008 मधील शासन निर्णयातील परिशिष्ट 'अ' मधील अटीनुसार 2008 पासून महाराष्ट्रातील सर्व PMGSY मधील कामांच्या संबंधातील बोलीच्या प्रमाणित दस्ताऐवजात कंत्राटदारांना मुदतवाढ कालावधीमधील भाववाढी बाबत हक्क सांगण्यासाठी एका सक्षम कलमाचा समावेश होता.

लेखापरीक्षणात पुढे असे आढळले की जून 2008 मध्ये शासन निर्णय काढल्यानंतर लगेच

मुख्य अभियंता, (PMGSY) मंत्रालय यांनी सर्व अधीक्षक अभियंता आणि PIUs यांना एक स्पष्टीकरण निर्गमित केले ज्यात असे स्पष्ट केले होते की जे करार निर्धारित वेळेत पूर्ण होतील, त्यानाच भाववाढ लागू होईल.

जरी मुख्य अभियंता यांनी या बाबत स्पष्टीकरण निर्गमित केलेले असले तरी 11 पैकी 10 PIU मध्ये केलेल्या नमूना तपासणीत असे आढळले की 61 कामांकरीता ₹17.84 कोटीची भाववाढ लागू करण्यात आले जरी ती कामे वेळेत पूर्ण झाली नव्हती. सविस्तर माहिती तक्ता - 9 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 9 - कंत्राटदारांना दिलेली भाववाढ

अ. क्र	PIU चे नाव	नमूना चाचणी केलेली कामे	भाववाढ प्रदान (₹ कोटीत)
1	गोंदिया	7	2.42
2	अहमदनगर	4	2.10
3	नागपूर	7	3.57
4	रायगड	7	1.92
5	नाशिक	6	2.59
6	चंद्रपूर	6	0.59
7	औरंगाबाद	7	0.34
8	यवतमाळ	5	1.34
9	लातूर	5	1.23
10	कोल्हापूर	7	1.74
	एकुण	61	17.84

(स्रोत : PIU कडील प्राप्त माहिती)

वर्ष 2010-11 आणि 2011-12 च्या MRRDA च्या ताळेबंद पत्रकाच्या लेखा टिप्पणीत आंतरिक लेखापरीक्षकाने नोंदविले की जरी राज्य शासनाने भाववाढी वर ₹ 196.25 कोटीचा (2007-08 पासून 2011-12 पर्यंत एकत्रित आकडेवारी) खर्च केला असला तरी या रक्कमेची रस्त्या अनुसार वापराबद्दल माहिती उपलब्ध करून देण्यात आली नव्हती.

शासनाने आपल्या उत्तरात असे नमूद केले की कंत्राटदारांना भाववाढीचा कोणत्याही प्रकारचा अवाजवी फायदा देण्यात आला नाही. कारण परिशिष्ट 'अ' मध्ये दिलेल्या ऑपरेटिव्ह कालावधीचे स्पष्टीकरण बरोबर होते.

उत्तर असमर्थनीय आहे कारण PMGSY मध्ये भाववाढीची तरतुद नव्हती आणि जरी ती देण्यात आली तरी मुख्य अभियंता ने जून 2008 मध्ये दिलेल्या स्पष्टीकरणानुसार ऑपरेटिव्ह कालावधी हा फक्त कंत्राटात विहित केलेला कालावधीच असावा. कंत्राटदाराला फायदा मिळू नये म्हणून निविदापत्रक विनिर्दिष्ट आणि स्पष्ट तयार करावे.

2.2.8.2(c) काम चालू असताना कामाच्या बाबींच्या दरात नियमबाह्य वाढ

PMGSY च्या स्टॅण्डर्ड बोली पुस्तिकेच्या परिच्छेद 13.4 प्रमाणे दिलेले दर व बोलीकारकाचे दर हे मुल्य कंत्राटाच्या अवधी दरम्यान स्थिर राहतील आणि ते समायोज्य नसावेत.

रायगड PIU च्या पॅकेज क्र MH 2428 - विरानी ते पाचगणी रस्ता मध्ये रस्त्याची संरेखा वन विभागाने घेतलेल्या आक्षेपामुळे बदलावी लागली. त्या अनुषंगाने अंदाजपत्रकात सुधारणा करण्यात आली आणि सक्षम अधिक-याकडून ते मान्य करून घेतले. परंतु, अंदाजपत्रकात सुधारणा करताना मुळ निविदेतील चार बाबींच्या दरात वाढ करण्यात आली. काम चालू

असल्याने, दरामध्ये सुधारणा करणे हे अयोग्य होते, ज्यामुळे कंत्राटदाराला ₹ 92.43 लाखात गैरवाजवी फायदा झाला. तो तक्ता 10 प्रमाणे आहे.

तक्ता 10 - कंत्राटाचे काम चालू असतांना बाबींच्या दरात सुधारणा

अनु. क्र.	बाब	मुळ निविदे प्रमाणे दर (₹ प्रति घ.मी.)	सुधारित डीपीआर प्रमाणे दर (₹ प्रति घ.मी.)	दरातिल फरक (₹ प्रति घ.मी.)	कार्यान्वित परिमाण	कंत्राटदाराला जादा दिलेली रक्कम (₹ लाखात)
1	मातीमध्ये खोदकाम -100 मी पर्यंत वहन	26.32	44.00	17.68	1,00,390.00	17.75
2	मातीमध्ये खोदकाम -1 किमी पर्यंत वहन	53.25	122.90	69.65	41,106.24	28.63
3	कठीणमातीत खोदकाम	85.60	183.10	97.50	28,299.33	27.59
4	कठीण खडकातील खोदकाम -सुरुंग लावून करणे	189.75	385.45	195.70	9,433.11	18.46
एकूण						92.43

(स्रोत : PIU कडून प्राप्त माहिती)

शासनाने मान्य केले की जरी तक्ता 10 मध्ये दर्शविलेल्या तपशीलामध्ये खुदाई बाबतची वाढीव दराने दिलेल्या रकमेची तरतुद करारात समाविष्ट नव्हती. पण पुढे असे म्हटले की पॅकेज मध्ये एकंदरीत ₹ 10.97 लाखाची बचत झाली कारण खोदलेले साहित्य ग्रान्युलर सब - बेस व मेटलिंग करिता वापरण्यास योग्य होते.

उत्तर मान्य करण्यासारखे नव्हते कारण कराराच्या कालावधी दरम्यान बाबींच्या किंमतीमध्ये वाढ करणे PMGSY मधील मानक बोलीच्या तरतुदीचे उल्लंघन होते आणि त्यामुळे ते अनियमित होते. अशाप्रकारे कंत्राटदाराला ₹ 92.43 लाखाचे नियमबाह्य प्रदान झाले. तसेच जर बचत झाली असेल तर DPR आणि अंदाजपत्रक त्रुटीपूर्ण होते.

2.2.9 संनियंत्रण

2.2.9.1 ऑनलाइन प्रबंधन, संनियंत्रण आणि लेखापद्धती (OMMAS)

संगणीकृत माहितीचे फायदे विश्वसनीय साठवणुक, सोप्या पद्धतीने माहितीचे विलगीकरण आणि प्रसंस्करण करण्यात होतात तसेच योजनेच्या प्रभावी देखरेख व प्रबंधनासाठी उच्च - स्तरीय माहितीचा सार तयार करण्यासाठी ही होतात. OMMAS ही PMGSY साठी केंद्रीकृत डाटाबेस सोबत एक वेब आधारित व्यवस्था आहे व त्याचा उपयोग मुख्यत्वेकरून योजनेच्या देखरेखीसाठी करण्यात यावा. OMMAS मध्ये माहिती भरण्याचे काम व त्यातील अचूकता ठेवण्याची जबाबदारी PIU वर होती. PIU द्वारे पाठविलेल्या माहितीची अचूकता व नियमितते वर लक्ष ठेवण्याची जबाबदारी राज्य सरकार द्वारा नियुक्त केलेल्या राज्य स्तरीय नोडल अधिकाऱ्या (माहिती तंत्रज्ञान) वर सोपविली आहे.

लेखापरीक्षा कार्यालयाने NRRDA, दिल्लीच्या माहिती सेंटर फॉर डेव्हलपमेंट ऑफ एडवांस कम्प्युटिंग (C-DAC), पुणे³⁵ यांचेकडून एकत्र केली आणि असे आढळले की त्यातील 31 मार्च

³⁵ हे सॉफ्टवेअर C-DAC, पुणे द्वारा विकसित व परिरक्षित / व्यवस्थापित केले आहे.

2012 अखेर वैधानिक कपात, यंत्रसामुग्री अग्रीम आणि सुसज्जता अग्रीम यांची शिल्लक व PIU ने दिलेल्या लेखापरिक्षीत ताळेबंद पत्रकातील या बाबींच्या शिल्लकीत तफावत होती. संबंधित फरक खाली दर्शविला आहे :

- कंत्राटदाराकडून वैधानिक कपात शिर्षाखालील केलेल्या एकूण वसुली च्या ₹ 308.82 कोटी रकमे पैकी शासनाला फक्त रक्कम ₹ 258.81 कोटी रक्कम अदा केली व PIU कडे ₹ 50.01 कोटी शिल्लक होते. तथापि आर्थिक नियंत्रकाने तयार केलेल्या 2011-12 साठीच्या ताळेबंद पत्रकात वैधानिक कपातीच्या बाबतीत ₹ 26.89 कोटी शिल्लक होते. या प्रकारे OMMAS च्या Database मधील शिल्लकीत व PMGSY च्या लेखापरिक्षीत ताळेबंद पत्रकाच्या शिल्लकीत तफावत आढळली. सविस्तर तपशील परिशिष्ट XI मध्ये दर्शविला आहे.

मुख्य अभियंता, PMGSY, ने (सप्टेंबर 2012) दिलेल्या उत्तरात असे नमूद केले की, ओमास डेटाबेस मध्ये चुकीचे आकडे दर्शविलेले होते. वित्तिय नियंत्रकाने (ऑक्टोबर 2012) सांगितले की डेटाबेस मधील आकडे दुरुस्त करण्याची आवश्यकता आहे आणि लेखापरीक्षणाच्या आकडेवारी सोबत ताळमेळ बसवावा लागेल.

- त्याचप्रमाणे शासनाला अदा केलेली व कंत्राटदाराकडून वसूल केलेल्या यंत्रसामुग्री अग्रीम व सुसज्जता अग्रीमयात तफावत आढळली. ही तफावत ज्यावेळी पुष्टीकरणासाठी PIU ला पाठविण्यात आली, त्यावेळी कंत्राटदाराकडून सुसज्जता अग्रिमाबदलची वसूली व त्याची शासनाला केलेली अदायगी च्या बाबत PIU ने दिलेली माहिती व डेटाबेस मध्ये उपलब्ध माहितीत तफावत आढळली. विस्तृत माहिती परिशिष्ट XI मध्ये दर्शविली आहे.

परिशिष्ट XI वरून असे दिसून आले की डेटाबेस सत्य परिस्थिती दर्शवित नाही म्हणून MIS साठी वापरण्यास उपयुक्त नाही. OMMAS मधून माहिती एकत्रित करून त्यांचे विश्लेषण NRRDA साठी उपयोगात आणणे शक्य नव्हते, जे OMMAS च्या मूळ उद्देशा पासून विफल होते.

चाचणी तपासणीतील चार PIU बदल च्या OMMAS द्वारे निर्मित जमाखर्च पत्रकाच्या तपासणीतील आकड्यांमध्ये व प्रत्यक्षातील आकड्यामध्ये मोठी तफावत आढळली जी खाली तक्ता क्र. - 11 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 11 - जमा आणि खर्चाच्या आकडेवारीतील तफावतीची स्थिती दर्शविणारा तक्ता

(₹ कोटी मध्ये)

PIU चे नाव	प्रत्यक्ष		OMMAS प्रमाणे स्थिती		प्रत्यक्ष आणि OMMAS मधील फरक	
	जमा	खर्च	जमा	खर्च	जमा	खर्च
गोंदिया	163.54	162.56	104.84	168.41	58.70	(-) 5.85
नांदेड	103.62	76.95	52.22	70.08	51.40	6.87
नाशिक	234.79	211.99	189.93	199.83	44.86	12.16
रायगड	95.10	94.57	41.40	86.49	53.70	8.08

(स्रोत: वित्त नियंत्रक अभिलेख, OMMS)

शासनाने मान्य केले की OMMAS मध्ये माहिती भरण्यात काही त्रुटी राहून गेल्या आहेत व त्या त्रुटी शीघ्र दूर करण्यात येतील.

2.2.9.2 राष्ट्रीय/राज्य गुणवत्ता संनियंत्रण

2.2.9.2(अ) राष्ट्रीय/राज्य गुणवत्ता संनियंत्रका द्वारा निरिक्षण

ऑपरेशन नियमावली परिच्छेद 11.3 प्रमाणे PMGSY मध्ये त्रिस्तरीय गुणवत्ता नियंत्रण यंत्रणा आहे. रस्त्यांच्या बांधकामाच्या गुणवत्तेवर नियंत्रण ठेवण्यासाठी NRRDA राष्ट्रीय पातळीवर स्वतंत्रपणे त्रिस्तरीय प्राधिकरणाची नेमणूक केली आहे, ज्यात पहिल्या स्तरावरील जबाबदारी ही जिल्हा स्तरावर PIU कडे, दुसऱ्या स्तरावर - राज्य स्तरावर State Quality Monitor - SQM आणि तिसऱ्या स्तरावर National Quality Monitor - NQM वर होती. राज्य पातळीवर राज्य गुणवत्ता समन्वय अधिकाऱ्यांची (State Quality Coordinator- SQC) नेमणूक राज्य सरकारला करावयाची होती जे राज्यातील गुणवत्ता नियंत्रण यंत्रणांचे कार्य सांभाळतील आणि राष्ट्रीय गुणवत्ता नियंत्रकाच्या अहवालांचा मागोवा घेतील.

SQM चा निरिक्षण कार्यक्रम SQC अशा प्रकारे ठरवेल की प्रत्येक रस्त्यावर SQM तीनदा भेट देतील (दोन भेटी कार्यान्वयनाच्या वेळी आणि एक भेट काम संपल्यानंतर). त्यांचप्रमाणे, NQM निरिक्षण कार्यक्रम असा ठरवतील की NQM एका भेटीत एका जिल्ह्यातील दोन ते चार कामांचे निरिक्षण करतील (कमीत कमी एक वर्ष अगोदर पूर्ण झालेली एक ते दोन कामे व एक ते दोन प्रगतीपथावरील कामे).

SQM आणि NQM च्या भेटींबाबत SQC (PMGSY) महाराष्ट्र द्वारे ऑक्टोबर 2012 मध्ये पुरविलेल्या अद्यावत माहितीनुसार, 11 पैकी आठ PIU च्या 2007-12 कालावधीच्या नमूना तपासणीत खालील स्थिती निदर्शनास आली :

तक्ता 12 - NQM आणि SQM नी दिलेल्या भेटीचा तपशील

PIU चे नाव	रस्त्यांची संख्या	निकषानुसार SQM चे निरिक्षण	SQM द्वारे झालेले निरिक्षण	NQM द्वारे झालेले निरिक्षण
अहमदनगर	41	121	113	31
औरंगाबाद	64	179	186	43
चंद्रपूर	21	58	94	31
गोंदिया	116	348	250	64
नागपूर	33	99	106	35
नाशिक	41	113	140	37
रायगड	23	66	77	31
यवतमाळ	31	90	139	28

(स्रोत: SQC द्वारे पुरविलेली माहिती)

टिप :- ठळक दाखविलेले अंक कामाच्या प्रगतीनुसार निरिक्षणाचे लक्ष दर्शवितात

वरील तक्ता दर्शवितो की अहमदनगर, गोंदिया मध्ये SQM च्या भेटीमध्ये कमतरता होती तर अहमदनगर, औरंगाबाद, गोंदिया, नाशिक आणि यवतमाळ PIUs मध्ये NQM च्या भेटीमध्ये कमतरता होती.

SQM आणि NQM च्या कार्य स्थळावर देण्यात येणाऱ्या भेटीचे पृथक्करणात, पुढील तक्ता -13 मध्ये दर्शविल्यानुसार, विसंगती आहेत.

तक्ता 13 - NQM आणि SQM च्या कार्यस्थळांच्या भेटीचे पृथक्करण

जिल्हा	अभिप्राय
अहमदनगर	SQM -- दोन कामात प्रत्येक कामास दोन भेटी, तीन कामात प्रत्येक कामास चार भेटी तर उरलेल्या कामामध्ये निकषानुसार तीन भेटी दिल्या. NQM -- पाच कामावर भेटी नाही, एक कामात दोन भेटी तर उरलेल्या कामांत एक भेट दिली.
औरंगाबाद	SQM -- 14 कामात प्रत्येक कामास दोन भेटी, 16 कामात प्रत्येक कामास चार ते पाच भेटी व उरलेल्या कामात निकषानुसार तीन भेटी दिल्या. NQM -- 18 कामात भेटी नाहीत, उरलेल्या कामात एक - दोन भेटी दिल्या.
चंद्रपूर	SQM -- एक कामात प्रत्येक कामास दोन भेटी, 15 कामात प्रत्येक कामास चार - पाच भेटी, उरलेल्या कामात निकषानुसार तीन भेटी दिल्या.
गोंदिया	SQM -- 13 कामात प्रत्येक कामास एक भेट, 73 कामात प्रत्येक कामास दोन भेटी, उरलेल्या कामात तीन भेटी दिल्या. NQM -- 68 कामावर भेट नाही, 41 कामात एक भेट, तीन कामात निकषानुसार दोन भेटी दिल्या.
नागपूर	SQM -- सात कामात प्रत्येक कामास फक्त दोन भेटी, आठ कामात प्रत्येक कामास चार भेटी, उरलेल्या कामात निकषानुसार तीन भेटी दिल्या. NQM -- 32 कामावर एक भेट दिली एक कामात दोन भेटी दिल्या.
नाशिक	SQM -- एक कामात एक भेट दिली 30 कामात प्रत्येक कामास तीन भेटी, नऊ कामात प्रत्येक कामास चार भेटी, दोन कामात प्रत्येक कामास सहा - सात भेटी दिल्या. NQM -- 11 कामावर भेट दिली नाही, 24 कामात एक भेट दिली सहा कामावर दोन भेटी दिल्या.
रायगड	SQM -- तीन कामात प्रत्येक कामास दोन भेटी, 15 कामात प्रत्येक कामास निकषानुसार प्रत्येक कामास तीन भेटी, चार कामात चार - पाच भेटी दिल्या. NQM -- चार कामावर भेट नाही, 10 कामात एक भेट, नऊ कामात दोन भेटी दिल्या.
यवतमाळ	SQM -- एक कामात प्रत्येक कामास दोन भेटी, नऊ कामात प्रत्येक कामास निकषानुसार प्रत्येक कामास तीन भेटी, उरलेल्या कामात चार - सात भेटी दिल्या. NQM -- 10 कामात भेट नाही, उरलेल्या 21 कामात एक- दोन भेटी दिल्या.

(स्रोत : SQC ने पुरविलेल्या माहितीवरून लेखापरीक्षेद्वारा एकत्रित केलेली आकडेवारी)

2.2.9.2(ब) SQM च्या शेऱ्यांची पूर्तता सादर करण्यास PIU कडून झालेला विलंब

SQC नी पुरविलेल्या माहितीनुसार आठ PIUs मध्ये देखभाल दुरुस्ती तपासणी अंतर्गत 65 कामांना SQM ने भेटी दिल्या, त्यापैकी 22 कामे 'असमाधान कारक' होती; 35 कामे 'समाधानकारक पण सुधारणा करावी लागणारी'; आणि आठ कामे 'सुधारणा करावी लागणारी' होती. 65 देखभाल दुरुस्ती तपासणी कामांपैकी फक्त 21 कामांचे केलेल्या कारवाईचे अहवाल (Action Taken Reports-ATR) ऑक्टोबर 2012 ला प्राप्त झाले. तपशील खालील तक्ता - 14 प्रमाणे.

तक्ता 14 - देखभाल दुरुस्ती तपासणी संबंधी केलेल्या कार्यवाही अहवालाचा स्थिती दर्शक तक्ता

अ. क्र	PIU चे नाव	पडताळणी केलेल्या कामांची संख्या	वर्गवारी			शासनाचे उत्तर
			असमाधान कारक	सुधारणा लागणारे	समाधान कारक पण सुधारणा लागणारे	
1	अहमदनगर	6	4	-	2	PIU कडून ATR अप्राप्त आहे.
2	नागपूर	4	4	--	--	दुरुस्ती झालेली आहे व काम समाधानकारक आहे
3	गोंदिया	1	--	--	1	दुरुस्ती झालेली आहे आणि अहवाल प्राप्त झाला आहे
4	नाशिक	12	3	--	9	PIU कडून ATR अप्राप्त
5	रायगड	26	9	8	9	PIU कडून ATR अप्राप्त
6	औरंगाबाद	1	1	--	--	दुरुस्ती चे काम नवीन एजन्सीला मुळ कंत्राटदाराच्या रिस्क आणि कॉस्टवर देण्यात आले, दुरुस्ती झालेली आहे आणि अहवाल प्राप्त झाला आहे.
7	चंद्रपूर	11	1	--	10	दुरुस्ती झालेली आहे आणि सर्व 11 कामांचे अहवाल प्राप्त झाले आहेत
8	यवतमाळ	4	--	--	4	दुरुस्ती झालेली आहे आणि सर्व चार कामांचे अहवाल प्राप्त झाले आहेत
	एकूण	65	22	8	35	एकूण 65 कामांच्या अहवाला पैकी 21 कामांचे अहवाल प्राप्त झाले आहेत.

(स्रोत : SQC द्वारा पुरविलेली माहिती)

लेखापरिक्षेत आढळले की नाशिक PIU मध्ये MDR - 54 अडसर बु.ते भांगरेवाडी रस्ता (एकूण लांबी 3.57 कि.मी) ₹ 1.34 कोटी खर्च करून ऑक्टोबर 2011 मध्ये पूर्ण करण्यात आला. काम प्रगतित असतांना SQM ने डिसेंबर 2010 मध्ये निदर्शनात आणले की रस्ता हा अस्तिवात असलेल्या लघुपाटबंधारे तलावाच्या पाण्याच्या रेषे खालून जात होता ज्यामुळे तलावाच्या खालचा बाजूकडील पाण्याच्या पाझरामुळे 250 मीटर चा रस्ता खराब होत होता आणि WBM दबत होते. त्यामुळे SQM ने खराब झालेल्या रस्त्याच्या लांबीची आधार भिंत बांधण्याची शिफारस केली.

आधार भिंतीच्या बांधकामा करीता ₹ 0.20 कोटी अतिरिक्त खर्च लागणार होता (विशेष दुरुस्ति कार्यक्रम 2011-12 अंतर्गत). स्पष्टपणे प्रकल्प अहवाल तयार करताना जागेचे पर्याप्त सर्वेक्षण करून आधार भिंतीची गरज गृहीत धरायला हवी होती, ते करण्यात आले नाही. SQM द्वारा समस्या निदर्शनास आणून दिल्यानंतरच त्यावर कारवाई करण्यात आली.

लेखापरिक्षेत पुढे असे आढळले की, मार्च 2011 मध्ये GoI ने GoM ला ₹ 378 कोटी फेज - VIII च्या पहिल्या हप्त्याचा उर्वरीत हिस्सा ₹ 2.31 कोटी कापून दिला जे राज्य सरकारने अशा PMGSY रस्त्यावर खर्च केले होते ज्यामध्ये सुधारणा न करता येण्यासारखे दोष होते जे NQM नी एप्रिल ते नोव्हेंबर 2009 मधील तपासणीत दाखविले होते. ह्यामुळे, GoI कडून ₹ 2.31 कोटी कमीच मिळाले नाही तर GoM वर तेवढा भार वाढला. जर योजनेतील रस्त्यांची कामे व्यवस्थित केली असती तर ही परिस्थिती टाळता येऊ शकली असती.

दुरुस्ती न होऊ शकणाऱ्या रस्त्यांची माहिती राज्यशासनाकडून डिसेंबर 2012 मध्ये मागविली होती; उत्तर अप्राप्त आहे (मे 2013).

2.2.10 निष्कर्ष

योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांच्या विरोधात जवळपास 84 टक्के निधी रस्त्याच्या उन्नतीकरणावर उपयोगात आणला तर नवीन रस्ता जोडण्यावर फक्त 16 टक्के निधी वापरला, जरी 500 पेक्षा जास्त लोकसंख्या असलेले 192 न जुळलेले गावे होती. सविस्तर प्रकल्प अहवाल तयार करण्यापूर्वी जागेचे सर्वेक्षण आणि परिमाणाचे अंदाज घेण्यात त्रुटी राहिल्या ज्यामुळे परिव्यय वाढले, कामे थांबली, कामे अर्धवट राहिली. जमीन उपलब्ध न झाल्याने आणि वनजमीनामुळे बरीच कामे पूर्ण होऊ शकली नाहीत. भारत सरकार ने मंजूर केलेल्या कामांची किंमत ही निविदा किंमतीपेक्षा जास्त होती. प्रोग्राम निधीचा मोठा भाग वित्तीय वर्षाच्या शेवटी मिळाल्याने कंत्राटदारांचे सुरक्षा ठेवी आणि प्रोग्राम निधीवर मिळालेले व्याजाचे पैसे महाराष्ट्र ग्रामीण रस्ते विकास संघाने तात्पूरते व वळवून करारातील दायित्वांवर खर्च करण्यात आले. कंत्राटदारांना दिलेले सुसज्जता अग्रीम वसुल होऊ शकले नाही कारण कंत्राटदारांनी दिलेले बँक हमीपत्र एकतर व्यपगत झाले किंवा ते खोटे होते. कंत्राटदारांकडून कामगार कल्याण निधी, उपकर, स्वामित्व धन, निर्धारित नुकसान भरपाई ची वसुली झाली नाही किंवा कमी वसुली झाली. कंत्राटदारांना कामाच्या वाढीव मुदतीकरिता भाववाढ देण्यात आली जे योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांच्या आणि राज्य शासनाच्या निर्णयाच्या विरोधात होते. ऑनलाईन मॅनेजमेंट, मॉनिटरिंग अन्ड अकौंटिंग सिस्टीम वर असलेली माहिती विश्वसनीय नव्हती आणि त्यामुळे ऑनलाईन संनियंत्रणाचा प्रभावीपणा कायम करता आला नाही. राष्ट्रीय आणि राज्य गुणवत्ता संनियंत्रणा द्वारे केले गेलेले निरीक्षण विहित निकषानुसार नव्हते.

2.2.11 शिफारशी

शासनाने खात्री करून घेतली पाहिजे की :

- सर्व पात्र असलेल्या व न जोडलेल्या वस्त्यांची कामे प्राधान्याने घ्यावित ज्यामुळे जोडणी सुनिश्चित होईल;
- कार्यक्रम निधी शिवाय इतर निधीचा उपयोग कंत्राटाच्या उत्तरदायित्व देयकांवर केलेला नाही;
- कंत्राट संपल्यानंतरची गुंतागुंत टाळण्यासाठी, सविस्तर प्रकल्प अहवाल तयार करण्याआधी योग्य सर्वेक्षण झालेले आहे;
- कंत्राटदारांकडून करावयाची सर्व वसुली तत्परतेने झालेली आहे;
- ऑनलाईन मॅनेजमेंट, मॉनिटरिंग अन्ड अकौंटिंग सिस्टीम मध्ये असलेली माहिती अचूक आणि विश्वसनीय आहे; आणि
- विहित निकषानुसार कामांची तपासणी/निरीक्षण केलेले आहे.

2.3 जिल्हा परिषदेतील बांधकाम विभागाची कार्यपद्धती

73 व्या घटना दुरुस्ती नुसार महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती अधिनियम, 1961 आणि बॉम्बे ग्रामपंचायत अधिनियम, 1958 यांत 1994 मध्ये दुरुस्ती करण्यात आली. राज्यात जिल्हा स्तरावर जिल्हा परिषद गट स्तरावर पंचायत समिती आणि ग्राम स्तरावर ग्राम पंचायत अशी त्रि-स्तरीय पंचायती राज संस्थेची स्थापना करण्यात आली.

निवडक 12 जिल्हा परिषदेच्या 2007-08 ते 2011-12 या कार्यकाळातील 'जिल्हा परिषदेच्या बांधकाम विभागाची कार्यपद्धती' च्या कार्यसिद्धी परिक्षणात असे आढळून आले की - मंजूर मार्ग योजनेत approved Road Plan (1981 - 2001) नमूद असलेली लक्ष्यांकित रस्ता लांबी साध्य होऊ शकली नाही. विषय समिती ने निवडलेल्या/शिफारस केलेल्या कामा व्यतिरिक्त बांधकामे जिल्हा नियोजन समितीने मंजूर केली, जमीन उपलब्धतेची खात्री न करता कार्यादेश देण्यात आले त्यामुळे कामांची सुरुवात होऊ शकली नाही आणि पुनः निविदा काढण्यात अतिरिक्त खर्च झाला. कामाचे पर्यवेक्षण आणि संनियंत्रण ढिले होते.

काही महत्त्वपूर्ण निष्कर्ष खालीलप्रमाणे आहेत :

ठळक वैशिष्ट्ये

नमूना चाचणी साठी निवडलेल्या 12 जिल्हा परिषदेत 31 वर्षांचा अवधि लोटल्यानंतरही मंजूर मार्ग योजने (Road Plan) (1981 - 2001) मध्ये नमूद लक्ष्यांकित रस्ता लांबी, साध्य होऊ शकली नाही. नमूना चाचणीसाठी निवडलेल्या 12 पैकी तीन जिल्हा परिषदेत, संबंधित जिल्हा परिषदांच्या विषय समितीची शिफारस नसतांनाही, जिल्हा नियोजन समितीने ₹ 36.54 कोटी एवढ्या रकमेच्या 430 कामांना मंजूरी दिली.

(परिच्छेद 2.3.6.1 आणि 2.3.6.2)

जिल्हा परिषदांनी कामांची सुरुवात करण्यासाठी आवश्यक परवानगी मिळण्याच्या दृष्टीने इतर सरकारी विभागांशी समन्वय न ठेवल्यामुळे काम आणि निधी अडकून राहिले. संबद्ध विद्युत कामे अपूर्ण राहिल्यामुळे जिल्हा परिषदे द्वारा निर्मित मुल्यवान सामाजिक मालमत्ता उपभोक्त्यांच्या ताब्यात देऊ शकली नाही. जमीन उपलब्धतेची खात्री न करता कामांचे वाटप करण्यात आले आणि कामाची जागा कंत्राटदारांच्या ताब्यात देण्यात विलंब झाला.

(परिच्छेद 2.3.8.1 अ, ब आणि क)

सेवा प्रदान तंत्र कमकुवत होते. ₹ 28.85 कोटी एवढ्या मुल्यांचे 12 जिल्हा परिषदां द्वारा नोव्हेंबर 2004 ते ऑक्टोबर 2011 दरम्यान कार्यादेश दिलेली रस्ता आणि इमारतींची 196 कामे, मार्च 2012 अखेर ₹ 17.55 कोटी एवढा निधी खर्च करूनही अपूर्ण राहिली.

(परिच्छेद 2.3.8.2 क)

अकोला जिल्ह्यात ऑगस्ट 2010 मध्ये ₹ 7.89 लाख खर्चून बांधलेल्या समाजमंदिराचे व्यापारी संकुलात अनधिकृत प्रकारे परिवर्तन करण्यात आले. तसेच जिल्हा परिषद भंडारा मध्ये मार्च 2011 मध्ये पूर्ण झालेले ₹ 31.87 लाख मुल्यांचे रस्ता सुधार काम पाटबंधारे विभागाद्वारे रस्त्यात मध्येच दोन टप्पी भिंती बांधण्यात आल्यामुळे, योग्यरित्या वापरण्यात येऊ शकले नाही.

(परिच्छेद 2.3.8.2(अ) आणि 2.3.8.2(ड))

कामांचे निरीक्षण आणि संनियंत्रण कमकुवत होते. चालु कामांची सविस्तर निरीक्षण टिपणी कंत्राटदारांच्या बिलांची योग्य जुळणी व तपासणीसाठी जिल्हा परिषदेच्या

वित्तविभागाकडे सादर केली नव्हती.

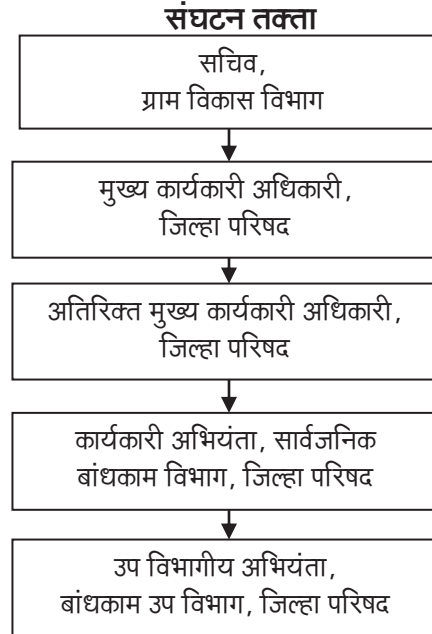
(परिच्छेद 2.3.9)

2.3.1 प्रस्तावना

त्र्याहत्तराव्या घटना दुरुस्ती अनुसार, महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती अधिनियम, 1961 (जि.प.अधिनियम) आणि बॉम्बे ग्रामपंचायत अधिनियम, 1958 (ग्रा.पं. अधिनियम) यांत 1994 मध्ये दुरुस्ती करण्यात आली. राज्यात जिल्हा स्तरावर जिल्हा परिषद (जि.प.), गट स्तरावर पंचायत समिती (पं.स) आणि ग्राम स्तरावर ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) अशी त्रि-स्तरीय पंचायतीराज व्यवस्था स्थापित करण्यात आली.

महाराष्ट्रात जिल्हा परिषदांची स्थापना जिल्हा परिषद अधिनियमांतर्गत प्रत्येक जिल्ह्याच्या ग्रामीण भागाच्या नियोजित विकासासाठी करण्यात आली. जिल्हा परिषदेच्या नियोजित आणि सुरळित कार्यान्वयनासाठी राज्य सरकारद्वारे मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांची (मु.का.अ.) नेमणूक करण्यात येते व ते आपली जबाबदारी राज्य सरकारच्या विविध विभागांच्या जसे बांधकाम, सिंचन, ग्रामीण पाणी पुरवठा, शिक्षण, आरोग्य, महिला व बाल विकास, पशु संवर्धन इत्यादींच्या विभाग प्रमुखांच्या सहाय्यतेने पार पाडतात. सार्वजनिक बांधकाम विभाग हा जिल्हा परिषदेचा एक महत्त्वाचा विभाग असून, इतर जिल्हा रस्ते, (ODRs), ग्राम रस्ते, पुल (लघु), इमारती (रहिवासी आणि अरहिवासी) इत्यादींचे नियोजन, बांधकाम आणि देखरेख यासाठी जबाबदार आहे.

2.3.2 संघटनात्मक रचना



2.3.3 लेखा परीक्षणाची उद्दीष्टे

खालील बाबाची खात्री करणे हे लेखापरीक्षेचे उद्दीष्ट होते

- नवीन कामांच्या कार्यान्वयनाचे नियोजन आणि जिल्हा परिषदेतील इमारती व रस्ते यांचे प्रभावी परिरक्षण;

- लेखा पद्धती जमाखर्चाचा हिशेब, नोंदी ठेवणे, आर्थिक व्यवस्थापन आणि नियंत्रणाबाबत पर्याप्त आणि प्रभावी पध्दतीचा अवलंब;
- निविदा प्रक्रियाचा पर्याप्त अवलंब आणि निर्माण कार्याचे कार्यान्वयन मितव्ययी (काटकसरी), परिणामकारक आणि प्रभावी आहे; आणि
- कामांचे प्रभावी निरीक्षण आणि सनियंत्रण.

2.3.4 लेखापरीक्षाचे निकष

खालील दस्तावेजां वरून लेखापरिक्षणासाठी योग्य निकष निर्धारित करण्यात आले :

- भारतीय रस्ता कॉंग्रेस ची नियमपुस्तिका;
- महाराष्ट्र सार्वजनिक बांधकाम नियमपुस्तिका;
- महाराष्ट्र सरकार द्वारा जारी केलेल्या अधिसूचना / परिपत्रक; आणि
- जिल्हा परिषदेस लागू असलेले वैधानिक अधिनियम आणि नियमावली.

2.3.5 लेखापरीक्षणाची व्याप्ती आणि कार्यपद्धति

2007-08 ते 2011-12 या कालावधीतील जिल्हा परिषदेच्या बांधकाम विभागाची कार्यपद्धति यावर मे 2012 ते ऑगस्ट 2012 पर्यंत कार्यसिद्धी लेखापरीक्षण करण्यात आले. महाराष्ट्रात विदर्भ, मराठवाडा आणि उर्वरित महाराष्ट्र ज्यात कोंकण, खानदेश आणि पश्चिम महाराष्ट्राचा समावेश आहे, अशा एकूण 33 जिल्हा परिषदा आहेत. सरळ यादृच्छिक (स्वैर) नमूना चाचणी प्रतिस्थापने शिवाय, पद्धतीचा (Using Simple Random Sampling Without Replacement Method) अवलंब करून 12³⁶ जिल्हा परिषदा नमूना चाचणी साठी निवडण्यात आल्या. क्षेत्रिय अभ्यासा दरम्यान ग्राम विकास विभाग मंत्रालय मुंबईच्या दस्तावेजांशिवाय, निवडक जिल्हा परिषदांच्या बांधकाम विभागांच्या दस्तावेजांची तपासणी करण्यात आली.

अनेकदा विनंती केल्यावरही प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग, महाराष्ट्र सरकार यांचे समवेत प्रवेश परिषद होऊ शकली नाही. तथापि ऑक्टोबर 2012 मध्ये प्रधान सचिव यांचे समवेत निर्गमन परिषद घेण्यात आली ज्यात लेखापरीक्षा निष्कर्ष चर्चिले गेले. शासना द्वारे दिलेली उत्तरे (ऑक्टोबर 2012) योग्य जागी समाविष्ट केलेली आहेत.

लेखापरीक्षणाचे निष्कर्ष

2.3.6 नियोजन

महाराष्ट्र सरकारने पंचायतींनी आणि जिल्ह्यातील नगरपालिकेने बनविलेल्या योजना एकत्रित करण्यासाठी आणि जिल्हा विकास योजना (DDP) बनविण्यासाठी जिल्हा स्तरावर जिल्हा नियोजन समिती (DPC) गठित करण्यासाठी महाराष्ट्र नियोजन समिती (संगठन आणि कार्य) अधिनियम, 1998, अधिनियमित केले. जिल्हा नियोजन समिती (जि.नि.स.) पंचायतींनी आणि नगरपालिकेने बनविलेल्या पंचवार्षिक योजना आणि यथार्थदर्शन विकास योजना देखील गृहित धरते.

³⁶ अकोला, अमरावती, भंडारा, गडचिरोली, जालना, लातूर, नांदेड, नाशिक, पुणे, सोलापूर, सिंधुदुर्ग आणि ठाणे

नियोजनाचे प्रस्ताव अगदी मुळ स्तरावरून म्हणजेच ग्रामपंचायत आणि पंचायत समिती कडून व्हावयास पाहिजे, जी जि.प. स्तरावर एकत्रित होईल. डी.पी.सी. ने जिल्हा वार्षिक योजना (DAPs) च्या कार्यान्वयनावर संनियंत्रण आणि परिनिरीक्षण केले पाहिजे आणि मंजुर खर्चाच्या पुनर्विनियोजना बाबत, जर असतील तर, सूचना केल्या पाहिजेत.

नियोजनात असलेली अपर्याप्तता खालील परिच्छेदांमध्ये चर्चिल्या आहेत.

2.3.6.1 योजनेनुसार रस्त्याच्या लांबीचे कार्यान्वयन न करणे

रस्त्यांचे जाळे हे कुठल्याही क्षेत्राच्या विकासाची किल्ली आहे. राज्य सरकार द्वारा महाराष्ट्रासाठी प्रथम मार्ग योजना 1961-81 या कालावधीसाठी बनविण्यात आली. त्यानंतरच्या 20 वर्षांच्या कालावधीची (1981-2001) योजना भारतीय मार्ग काँग्रेस (Indian Road Congress) ने 1984 मध्ये मंजूर केली, जी एप्रिल 2012 पर्यंत अंमलात होती. 1981 ते 2001 या मार्ग योजनेत संपूर्ण राज्यात बांधण्यात येणाऱ्या विविध प्रकारच्या रस्त्यांच्या जसे राष्ट्रीय महामार्ग, एक्सप्रेस मार्ग, राज्य महामार्ग, जिल्हा रस्ते, इतर जिल्हा रस्ते आणि ग्रामीण रस्ते यासह सर्व मार्गांच्या एकूण रस्ता लांबीचे सविस्तर तपशील दिलेले आहेत.

12 जिल्हा परिषदांच्या दस्तावेजांच्या नमूना चाचणीत (मे आणि जून 2012) असे आढळून आले की राज्य सरकारने 1981-2001 मार्ग योजनेत इतर जिल्हा रस्ते/ग्रामीण रस्त्यांच्या विकासासाठी ठरवलेल्या 72474.81 कि. मी. या लक्ष्याच्या तुलनेत संपादित लक्ष्य केवळ 57 टक्के होते व खालील तक्त्यात दर्शविल्यानुसार 31,372.30 कि.मी. (43 टक्के) ची तूट होती :

तक्ता 1 - मार्ग लांबीचे लक्ष्य आणि साध्य

रस्त्यांचा प्रकार	लक्ष्य (कि.मी.)	साध्य (कि. मी.)		तूट (कि.मी.)	
		लांबी	टक्केवारी	लांबी	टक्केवारी
ग्रामीण रस्ते	53,647.40 (11 ³⁷ जिल्हे)	28,589.50	53	25,057.91	47
इतर जिल्हा मार्ग	18,827.41	12,513.02	66	6,314.39	34
एकूण	72,474.81	41,102.52	57	31,372.30	43

(आधार - जिल्हा परिषदे मधून गोळा केलेली आकडेवारी)

शासनाने मान्य केले (ऑक्टोबर 2012) की भंडारा, सोलापूर आणि पुणे या तीन जिल्हा परिषदांमध्ये 1981-2001 या मार्ग योजनेत अंतर्भूत असलेली लक्ष्यांकित रस्ता लांबी साध्य झाली नाही. तथापि शासनाने उर्वरित नऊ जिल्हापरिषद संदर्भात आपले अभिप्राय मांडले नाहीत.

2.3.6.2 डी.पी.सी. द्वारे कामांना अनियमित स्वीकृती

जिल्हा परिषद अधिनियमाच्या (1961) कलम 109 च्या तरतुदीनुसार स्थायी समिती अथवा विषय समिती, त्यांना प्रदान केलेल्या विषयांच्या संदर्भात (अ) कार्य आणि विकासाच्या योजनांशी संबंधित कामांची देखरेख करेल आणि (ब) कार्याचे आणि विकास योजनेचे अंदाजपत्रक बनवेल आणि मंजूरी मिळाल्याची खात्री करून त्यांच्या कार्यान्वयनाचे पर्यवेक्षण करेल.

³⁷ सिंधुदुर्ग जि.प.ने लक्ष साध्य केले.

नमूना चाचणी साठी निवडलेल्या 12 पैकी तीन³⁸ जिल्हा परिषदांच्या दस्तावेजांच्या निरीक्षणात असे आढळून आले की डी.पी.सी. नी 2010-11 आणि 2011-12 दरम्यान खाली दर्शविल्या प्रमाणे ₹ 36.54 कोटी एवढ्या रकमेची 430 कामे मंजूर केली, ज्यासाठी संबंधित जिल्हा परिषदेच्या विषय समिती ने शिफारस केली नव्हती :

तक्ता 2 - डी.पी.सी. ने मंजूर केलेली अनियमित कामे

(₹ कोटी मध्ये)

अनु. क्र.	वर्ष	लेखा शीर्ष	मंजूर कामांची संख्या	रक्कम
1	2010-11	MH - 3054 रस्ते आणि पुल	70	7.02
2	2011-12	MH - 3054 रस्ते आणि पुल	360	29.52
		एकूण	430	36.54

(स्रोत -- जिल्हा परिषदां मधून गोळा केलेली आकडेवारी)

जिल्हा परिषद भंडारा मध्ये अध्यक्ष, विषय समिती ने डी.पी.सी. द्वारा गैरवाजवी कामांच्या निवडी संदर्भात बॉम्बे उच्च न्यायालयाच्या नागपूर खंडपीठात³⁹ फिर्दाद केली, ज्याचा निकाल त्यांच्याच बाजूने लागला. उच्च न्यायालयाच्या या निर्णयावर महाराष्ट्र शासनाने सर्वोच्च न्यायालयात आवाहन केले. परंतु, सर्वोच्च न्यायालयाने हे प्रकरण जुलै 2012 मध्ये फेटाळून लावले.

शासनाने लेखापरीक्षेचे म्हणणे मान्य केले. सह सचिव, ग्राम विकास विभाग, महाराष्ट्र शासन यांनी निर्गमन परिषदेत (ऑक्टोबर 2012) नमूद केले की हे प्रकरण महाराष्ट्र शासनाच्या नियोजन विभागा सोबत घेण्यात येईल.

2.3.7 आर्थिक व्यवस्थापन

2.3.7.1 निधी पुरवठ्याची व्यवस्था

जिल्हा परिषदेला निधी केंद्र आणि राज्य सरकारकडून, जमीन महसूल, मुद्रांक शुल्क, वन महसूल, व्यवसाय कर, वाहन कर, यातील महसूली हिस्सा, खनिज धातू वरील स्वामित्वधन आणि कर, शुल्क, उपकर, दंड द्वारे होणारी महसूली जमा इत्यादींच्या स्वरूपात मिळतो.

वर्ष 2007 - 08 ते 2011 - 12 मधील निवडलेल्या 12 जिल्हा परिषदेचा उपलब्ध निधि आणि झालेला खर्च याचा सविस्तर तपशील खालील प्रमाणे होता :

तक्ता 3 - निधी वितरण आणि खर्च यांचा तपशील

(₹ कोटी मध्ये)

वर्ष	उपलब्ध निधी	खर्च	बचत (₹ अखेरची शिल्लक)	बचतीची टक्केवारी
2007-08	366.52	315.60	50.92	13.89
2008-09	447.07	368.15	78.92	17.65
2009-10	545.67	424.53	121.14	22.20
2010-11	645.34	452.62	192.72	29.86
2011-12	806.17	501.24	304.93	37.82
एकूण	2,810.77	2,062.14	748.63	

(स्रोत -- जिल्हा परिषदा मधून गोळा केलेली आकडेवारी)

यावरून असे दिसते की प्रत्येक आर्थिक वर्षाच्या शेवटी बचत होती.

³⁸ भंडारा, गडचिरोली आणि सिंधुदुर्ग

³⁹ 2011 चा विनंती अर्ज क्रमांक 1698

संबंधित आर्थिक वर्षात अनुदान वापरण्या संबंधात शासनाने स्पष्ट कारणे दिली नाहीत.

2.3.7.2 अखर्चित अनुदान स्वतः जवळ ठेवणे

दिनांक जून 2008 च्या शासन निर्णयांतर्गत शासनाने सर्व जिल्हा परिषदांना आर्थिक वर्षाचे अखर्चित अनुदान पुढील आर्थिक वर्षातच खर्च करण्यास प्राधिकृत केले आणि त्यानंतर अनुदान सरकारला परत करावयाचे होते.

दस्तावेजांच्या पाहणी दरम्यान असे आढळले की 12 पैकी 11⁴⁰ जिल्हा परिषदांनी ₹ 20.15 कोटी एवढे अखर्चित अनुदान मार्च 2012 पर्यंत सरकारी खात्यात जमा न करता स्वतः जवळ ठेवले. तपशील खालील प्रमाणे आहे :

तक्ता 4 - शासनास परत न केलेल्या अखर्चित अनुदानांचा तपशील

(₹ कोटी मध्ये)

वर्ष	अखर्चित अनुदान	खर्च करण्याचा अनुज्ञेय अवधी	खर्च	सरकार स्वाधीन करावयाचे असलेले अखर्चित अनुदान	अनधिकृत पणे सरकारी निधि ठेवण्याचा अवधि (महिण्यां मध्ये)
2007-08	14.10	मार्च 2009	13.26	0.84	36
2008-09	23.91	मार्च 2010	23.27	0.64	24
2009-10	25.18	मार्च 2011	22.29	2.89	12
2010-11	94.99	मार्च 2012	79.21	15.78	
एकूण	158.18		138.03	20.15	

(स्रोत-- जिल्हा परिषदा मधून गोळा केलेली आकडेवारी)

शासनाने वस्तुस्थिती मान्य केली आणि असे सांगितले की यासंबंधी मार्गदर्शक सूचना एपिल 2011 मध्ये देण्यात आल्या आहेत. सह सचिव, ग्रा.वि.वि. यांनी निर्गमन परिषदेत नमूद केले की अखर्चित अनुदान जमा करण्यासाठी उपयुक्त कार्यवाही करण्यात येईल.

महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती लेखा संहिता, 1968 च्या नियम 3 नुसार नियुक्त केलेले मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी हे राज्य सरकार द्वारा प्राप्त अनुदानावर आर्थिक नियंत्रण ठेवण्यास जबाबदार असतील. मोठ्या प्रमाणात अखर्चित अनुदान तीन वर्षांपर्यंत शासनास परत न करणे ही वस्तुस्थिती, संबंधित जिल्हा परिषदेच्या मु.ले.वि.अ. यांचे कमकुवत आंतरिक नियंत्रण दर्शविते.

2.3.7.3 कामगार कल्याण उपकराची वसूली न करणे

महाराष्ट्र शासनाच्या 21 एप्रिल 2008 च्या परिपत्रकानुसार, दिनांक 1 जानेवारी 2008 पासून बांधकामाच्या एकूण किंमतीच्या एक टक्का या प्रमाणे कामगार कल्याण उपकराची वसूली कंत्राटदाराच्या बीलातून करावयाची होती आणि ती रक्कम कामगार कल्याण संगठन, मुंबई च्या खात्यात जमा करावयाची होती.

दस्तावेजांच्या पडताळणी दरम्यान हे लक्षात आले की सात जिल्हा परिषदांनी⁴¹ परिशिष्ट - XII मध्ये दर्शविल्यानुसार, कामगार कल्याण उपकराची ₹ 66.66 लाख एवढी रक्कम वसूल केली नाही.

शासनाने नमूद केले की दोन (नाशिक आणि नांदेड) जिल्हा परिषद नी ₹ 12.31 लाख एवढी वसूली केली. सह सचिव, ग्रा. वि. वि. यांनी निर्गमन परिषदेत नमूद केले की रक्कम वसूली

⁴⁰ अकोला, भंडारा, गडचिरोली, जालना, लातूर, नांदेड, नाशिक, पुणे, सोलापूर, सिंधुदुर्ग आणि ठाणे.

⁴¹ अकोला, जालना, नांदेड, नाशिक, पुणे, सिंधुदुर्ग आणि ठाणे.

साठी उपयुक्त कार्यवाही करण्यात येईल.

2.3.7.4 व्यपगत ठेव रकमा महसूल खात्यात जमा न करणे

महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती लेखा संहिता, 1968 च्या नियम 209 (7) (iii) अनुसार, कुठलीही जमा, जी तिच्या देय दिनांकापासून तीन लेखा वर्षांच्या कालावधीपेक्षा जास्त काळ बेवारशी (unclaimed) राहिल, ती जिल्हा परिषदेच्या खात्यात महसूल शीर्षात व्यपगत ठेव म्हणून जमा करावी लागेल.

दस्तावेजांच्या पडताळणी दरम्यान असे लक्षात आले की चार जिल्हा परिषदांनी खाली दर्शविल्याप्रमाणे ₹ 1.26 कोटी एवढी बेवारशी ठेव जिल्हा परिषद खात्याच्या महसूल शीर्षातर्गत जमा केली नाही :

तक्ता 5 - व्यपगत ठेवी

(₹ लाखात)

अनु.क्र.	विभागाचे नाव	दावा न करण्याचा अवधी	रक्कम
1	भंडारा	2008-09	12.39
2	गडचिरोली	2006-07 ते 2008-09	91.16
3	लातूर	2005-06 ते 2008-09	8.59
4	ठाणे (पूर्व)	2007-08 ते 2008-09	9.90
5	ठाणे (पश्चिम)	2008-09	4.40
	एकूण		126.44

(स्रोत -- जिल्हा परिषदे मधून गोळा केलेली आकडेवारी)

शासनाने नमूद केले की चार जि.प.पैकी जिल्हा परिषद, भंडाराने ₹ 9.46 लाख एवढी रक्कम जिल्हा परिषदेच्या खात्यात महसूली शीर्षातर्गत जमा केली आणि इतर तीन जिल्हा परिषदांमध्ये व्यपगत ठेवी जमा करण्यासंबंधी कार्यवाही प्रगतीत आहे. सह सचिव, ग्रा.वि. वि. यांनी निर्गमन परिषदेत नमूद केले की व्यपगत ठेवी जमा करण्यासंबंधी उपयुक्त कार्यवाही करण्यात येईल.

2.3.7.5 अग्रिमांचे समायोजन न करणे

महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती लेखा संहितेच्या नियम 220 अनुसार प्रलंबित अग्रिम कमीत कमी ठेवावयास पाहिजे आणि समायोज्य सर्व बाबी वेळेवर समायोजित करावयास पाहिजेत.

सहा जिल्हा परिषद च्या अग्रिम पुस्तिकांच्या पाहणी दरम्यान असे निर्दर्शनास आले की 1977 ते 2012 दरम्यान विविध बाबींसाठी काढण्यात आलेली ₹ 59.01 लाख एवढी अग्रिम राशी खाली दर्शविल्याप्रमाणे असमायोजित राहिली :

तक्ता 6 - प्रलंबित अग्रिम

(₹ लाखात)

अनु.क्र.	जिल्हा परिषदेचे नाव	अग्रिमाचा अवधि	रक्कम
1.	लातूर	09/2011	3.20
2.	गडचिरोली	7/99 ते 2/11	0.59
3.	नाशिक	11/77 ते 6/92	0.71
4	नांदेड (उत्तर)	8/2011	0.57
5	अकोला	2001-02 ते 2011-12	48.31
6	जालना	1995-1999	5.63
	एकूण		59.01

(स्रोत -- जिल्हा परिषदे मधून गोळा केलेली आकडेवारी)

शासनाने नमूद केले की सहा जि.प. पैकी जिल्हा परिषद, लातूरने ₹ 3.20 लाख एवढी संपूर्ण रक्कम आणि जिल्हा परिषद, गडचिरोलीने ₹ 0.40 लाख (₹ 0.59 लाख पैकी) वसूल केले. इतर चार जिल्हा परिषदांमध्ये रक्कम वसूलीची कार्यवाही प्रगतीत आहे. सह सचिव, ग्रा.वि. वि. यांनी निर्गमन परिषदेत नमूद केले की न फेडलेल्या अग्रिमांच्या वसूली संबंधी उपयुक्त कार्यवाही करण्यात येईल.

2.3.8 कामांचे कार्यान्वयन

प्रकल्पांचे कार्यान्वयन प्रभावी, मितव्ययी आणि कार्यक्षमता पूर्वक झाले पाहिजे. पारदर्शक बोली प्रक्रिया, निविदा वाटप, सुरु असलेल्या प्रकल्पांचे पर्याप्त पर्यवेक्षण आणि दिलेल्या कालावधीत इच्छित उद्दीष्टांची पूर्णता करून प्रकल्प पूर्ण होणे या बाबींची खातरजमा प्रकल्पांच्या कार्यान्वयना दरम्यान व्हावयास हवी.

निवडलेल्या सर्व जिल्हा परिषदांच्या कामांचे कार्यान्वयनाचे पुनरिक्षण करते वेळी अनेक त्रुटी आढळून आल्या जसे - प्रकल्प पूर्ण करण्यात विलंब, चूकीचे दर विश्लेषण, कामाच्या पूर्ण बाबींचे कार्यान्वयन झाले नसतांनाही पूर्णता प्रमाणपत्र देणे, आणि इतर अग्राह्य प्रदान करण्याची प्रकरणे, या पैकी काही प्रकरणे खालील परिच्छेदामध्ये चर्चिते गेले आहेत.

2.3.8.1 कमकुवत प्रकल्प नियोजन

2.3.8.1(अ) आवश्यक अधिकृत परवानगी शिवाय कामे सुरु करणे

प्रकल्पांच्या सुरळित कार्यान्वयनासाठी संबंधित प्राधिकरणांकडून जसे की - वन विभाग, अखिल भारतीय महामार्ग प्राधिकरण (NHAI) इत्यादि काम सुरु करण्या आधी आवश्यक अधिकृत परवानगी प्रमाणपत्र प्राप्त करून घ्यावे लागतात.

जिल्हा परिषद सोलापूर च्या दस्ताऐवजांच्या पाहणी दरम्यान असे आढळून आले की एका कंत्राटदाराला सहा महिन्यात पूर्ण करण्याच्या अटीवर निविदा किंमत ₹ 19.43 लाख किंमतीत प्राथमिक आरोग्य केंद्र, बोरामणी येथील सुरक्षा (कुंपण) भिंत बांधण्याचे काम देण्यात आले (मार्च 2011). कंत्राटदाराने ₹ 16.82 लाखाचे काम करून ते काम, थांबविले (जानेवारी 2012) कारण सुरक्षा भिंत राष्ट्रीय महामार्ग (क्र. 9) ला लागून होती असा आक्षेप NHAI ने घेतला.

शासनाने सांगितले की सुरक्षा भिंत जिल्हा परिषदेने आधीच बांधलेल्या काटेरी कुंपणा भोवती बांधली होती. तथापि, चार-पदरी मार्गाला मान्यता मिळाल्यानंतर सुरक्षा भिंत चार-पदरी मार्गाच्या क्षेत्रात असण्याचा आक्षेप NHAI ने घेतला.

आवश्यक परवानगी न घेता कामांची सुरुवात केल्यामुळे ₹ 16.82 लाखाचा निधी, वेळ आणि खर्च वाढण्याच्या जोखिमे सह अडकून राहिला.

2.3.8.1(ब) विद्युतीकरणाचे काम अपूर्ण राहिल्यामुळे मालमत्ता संपूर्ण करण्यामध्ये झालेला विलंब

जिल्हा परिषद गडचिरोली आणि नांदेड यांच्या दस्ताऐवजांच्या पाहणी दरम्यान असे आढळून आले की जरी चार प्राथमिक आरोग्य केंद्रांच्या (प्रा.आ.के.) (तीन गडचिरोली मध्ये आणि एक नांदेड मध्ये) इमारतीची नागरी कामे मार्च 2010 आणि सप्टेंबर 2011 दरम्यान, ₹ 2.43 कोटी रक्कम खर्चून पूर्ण करण्यात आली तरीही ती उपभोक्त्यांना संपूर्ण करण्यात येऊ शकली नाहीत (मे 2012) कारण त्यातील विद्युतीकरणाच्या कामांना सुरुवात झाली नव्हती. सविस्तर तपशील खालीलप्रमाणे आहे :

तक्ता 7 - पूर्ण झालेल्या प्रा.आ.कें. इमारतीच्या विद्युतीकरणाची कामे पूर्ण न होणे

(₹ लाखात)

अनु क्र.	प्रा.आ.कें. चे नाव	कार्यादेशाचा दिनांक	नागरी कामाची किंमत	पूर्ण होण्याचा दिनांक
1	प्रा.आ.कें.तोडसा (गडचिरोली)	13.03.2008	49.90	31.03.2010
2	प्रा.आ.कें. आरेवाडा (गडचिरोली)	06.08.2008	51.13	07.09.2011
3	प्रा.आ.कें.महागांव (गडचिरोली)	11.12.2009	61.79	07.09.2011
4	प्रा.आ.कें.बाराडशवाला(नांदेड)	फेब्रुवारी 2008	80.14	मार्च 2011
		एकूण	242.96	

(स्रोत -- जिल्हा परिषदांमधून गोळा केलेली आकडेवारी)

शासनाने स्पष्ट केले की गडचिरोलीतील दोन प्रा.आ.कें. इमारती विद्युतीकरणाची कामे पूर्ण झाल्यावर ऑगस्ट 2012 मध्ये उपभोक्ता विभागाला संपूर्ण करण्यात आल्या आणि तिसऱ्या इमारतीमधील विद्युतीकरणाचे काम प्रगतीत आहे. शासनाने नांदेड प्रा.आ.कें. इमारतीच्या स्थितीबाबत कुठलेही उत्तर दिले नाही.

वरील प्रकरणामुळे हे स्पष्ट होते की नागरी आणि विद्युतीकरणाची कामे एकमेकांशी जुळते न ठेवल्यामुळे न केवळ ₹ 2.43 कोटी एवढी राशी दोन वर्षे अडवून ठेवण्यात आली तर महत्वपूर्ण मालमत्ता उपभोक्त्याला संपूर्ण करण्यात सुध्दा विलंब झाला.

2.3.8.1(क) भूसंपादन न करता कामाचे वाटप आणि कार्यस्थळ संपूर्ण करण्यात विलंब

महाराष्ट्र लोक निर्माण संहितेच्या नियम 251 अनुसार कुठल्याही कामाची सुरुवात भू-संपादनाशिवाय करू नये.

(i) दस्तावेजांच्या पाहणी दरम्यान असे आढळून आले की मार्च 2007 ते मार्च 2012 दरम्यान चार जिल्हा परिषदे मध्ये ₹ 3.08 कोटी रकमेची 69 कामे जागेच्या उपलब्धतेची खातरजमा न करता देण्यात आली. परिणामी, जरी कामे पूर्ण करण्याचा कालावधी खाली दर्शविल्याप्रमाणे 2 ते 12 महिने होता ही कामे मे 2012 पर्यंत सुरु होऊ शकली नाहीत :

तक्ता 8 - भू - संपादनाशिवाय काम बहाल करणे

(₹ कोटी मध्ये)

अनु क्र.	जिल्हा परिषदे चे नाव	कामांची संख्या	कार्यादेशाचा अवधि	कार्यादेशानुसार काम पूर्ण करण्याचा अवधि	अंदाजित रक्कम
1	गडचिरोली	6	फेब्रुवारी 2010 ते फेब्रुवारी 2011	2-12 महिने	0.45
2	नाशिक	24	डिसेंबर 2010 ते मार्च 2012	2-12 महिने	0.96
3	लातूर	32	मे 2010	2-12 महिने	1.19
4	ठाणे (पूर्व)	07	मार्च 2007 ते आगस्ट 2011	2-12 महिने	0.48
	एकूण	69			3.08

(स्रोत -- जिल्हा परिषदांमधून गोळा केलेली आकडेवारी)

जिल्हा परिषद नाशिक ने बहाल केलेल्या कामांसाठी आवश्यक ती जागा संबंधित विभागांनी ऑक्टोबर 2012 पर्यंत उपलब्ध न केल्याची पुष्टी शासनाने केली.

भूमि संपादन न करता कामे बहाल केल्यामुळे महाराष्ट्र सार्वजनिक बांधकाम संहितेच्या तरतुदींचे उल्लंघन झाले. परिणामी ज्यासाठी कामे हाती घेतली ते उद्दिष्ट साध्य झाले नाही. कमकुवत नियोजना मुळे कंत्राटदाराला मुदत वाढ देणे भाग पडले आणि मर्यादेबाहेर किंमती वाढल्या.

(ii) प्रा.आ.कें. भाक्रोंडी, जिल्हा गडचिरोली, येथील स्टाफ क्वार्टर्स (युनिट I आणि II) बांधण्याचे काम दोन कंत्राटदारांना ऑक्टोबर 2007 मध्ये (युनिट I) आणि ऑगस्ट 2007 मध्ये (युनिट II) ₹ 16.82 लाख किंमतीला बहाल करण्यात आले. कागदपत्रांच्या पाहणी दरम्यान असे आढळले की कंत्राटदाराला बांधकामासाठी मुक्रर केलेली जागा देण्यात चार वर्षांपेक्षा जास्त विलंब झाला. परिणामी, दरम्यानच्या काळात साहित्यांच्या किंमतीत वाढ झाल्यामुळे कंत्राटदाराने काम करण्यास असमर्थता दर्शविली. कामांची पुन्हा निविदा काढण्यात आली आणि ती कामे परत जुलै 2011 (युनिट I) आणि डिसेंबर 2011 (युनिट II) मध्ये त्याच कंत्राटदारांना ₹ 32.06 लाख या किंमतीवर बहाल करण्यात आले, ज्यामुळे किंमतीत ₹ 15.07 लाखांची वाढ झाली.

शासनाने मान्य केले की स्टाफ क्वार्टर्स (युनिट I) बांधकामात विलंब झाला परंतु स्टाफ क्वार्टर्स (युनिट II) संबंधात शासनाने कुठलेही स्पष्ट उत्तर दिले नाही.

(iii) नऊ⁴² जिल्हा परिषदांच्या दस्तावेजांच्या पाहणीत असे निदर्शनास आले की काही प्रकरणांमध्ये जागेची अनुपलब्धता, प्रशासनिक बंधन जसे की विभाग आणि उपविभाग स्तरावर समन्वय/संसूचनेचा अभाव, स्थानिक प्रश्न आणि कार्यस्थळाचे निर्बाध (site clearance) अशा अडचणींमुळे, मार्च 2012 पर्यंत ₹ 18.24 कोटी एवढ्या मुल्याची 330 कामे सुरु होऊ शकली नाहीत. ही कामे मे 2005 आणि एप्रिल 2011 दरम्यान परिशिष्ट - XIII मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे बहाल करण्यात आली होती.

या लेखापरीक्षा निरीक्षण संबंधात शासनाने कुठलेही उत्तर दिले नाही.

कार्यादेश पारित केल्यानंतरही कामांची सुरुवात न होणे हे जिल्हा परिषदेच्या सदोष नियोजनाचे निदर्शक आहे.

(iv) जिल्हा परिषद, नांदेड ने तालुका कंधार मध्ये प्रा.आ.कें. च्या बांधकामासाठी निविदा मागविली (मार्च 2009). ऑगस्ट 2009 मध्ये सर्वात कमी किंमत असलेले मेसर्स बिल्डवेल कन्स्ट्रक्शन (कंत्राटदार) ची ₹ 125.79 लाख रकमेची निविदा स्वीकृत करण्यात आली. तथापि, कंत्राटदाराला कार्यादेश देण्यात येऊ शकला नाही कारण ज्या जागेवर प्रा.आ.कें. इमारत उभारण्यात येणार होती ती जागा जिल्हा परिषदेच्या आरोग्य विभागाकडून उपलब्ध होऊ शकली नाही.

शासनाने नमूद केले की निविदा रद्द करण्यात आली.

2.3.8.2 कमकुवत प्रकल्प नियोजन

2.3.8.2(अ) समाजमंदिराचे अनधिकृतपणे व्यापारी संकूलात रुपांतर

स्थानिक क्षेत्र विकास कार्यक्रमांतर्गत निमकर्डा, जिल्हा अकोला पशुचिकित्सालया जवळ समाजमंदिराच्या बांधकामासाठी जिल्हाधिकारी, अकोला यांनी जुलै 2009 मध्ये ₹ 9.97 लाख इतक्या किंमतीस प्रशासनिक मान्यता दिली. जिल्हा परिषद अकोला द्वारे फेब्रुवारी 2010 मध्ये हे काम ग्राम पंचायत, निमकर्डाला सहा महिन्यांच्या मुदतीत पूर्ण करण्यासाठी सोपविण्यात आले. हे काम ₹ 7.89 लाख एवढी रक्कम खर्चून पूर्ण करण्यात आले (ऑगस्ट 2010) आणि उप-अभियंता, उप-विभाग बालापूर यांनी कार्यकारी अभियंता, जिल्हा परिषद अकोला च्या वतीने पूर्णता प्रमाणपत्र (CC) निर्गमित केले.

⁴² अकोला, अमरावती, भंडारा, गडचिरोली, जालना, नांदेड, पुणे, सिंधुदुर्ग आणि सोलापूर

ऑगस्ट 2012 मध्ये जिल्हा परिषद अकोलाच्या कर्मचाऱ्यांसोबत लेखापरीक्षा द्वारे जागेच्या संयुक्त प्रत्यक्ष पाहणी दरम्यान असे निदर्शनास आले की समाजमंदिराच्या नियोजित जागेवर व्यापारी संकूल बनविण्यात आले आहे :



निमकर्दा, तालुका बालापुर, जिल्हा अकोला येथे समाजमंदिराऐवजी बांधलेले व्यापारी संकूल

शासनाने ही बाब मान्य केली आणि असे सांगितले की समाजमंदिराच्या हस्तांतरणा नंतर ग्राम पंचायत, निमकर्दा ने अनधिकृतपणे बदल केले.

2.3.8.2 (ब) कामाच्या काही घटकांचे कार्यान्वयन झालेले नसतांना ही पूर्णता प्रमाणपत्राचे अनियमित वितरण

प्राथमिक आरोग्य केंद्र बांधकामाच्या नागरी कामाच्या काही घटकांचे कार्यान्वयन निविदेतील शेड्युल - ब (निविदेनुसार करावयाच्या बाबीची यादी) मध्ये तरतुद असुनही कंत्राटदारा द्वारा करण्यात आले नाही. तरीही, तीन जिल्हा परिषदेतील कार्यान्वयन अभिकरणाने पूर्णता प्रमाणपत्र वितरीत करुन कंत्राटदाराला अंतिम देयेक प्रदान केले. सविस्तर तपशील खालील प्रमाणे आहे:

तक्ता क्र.9 - कामांचे कार्यान्वयन झाले नसतांनाही पूर्णता प्रमाणपत्राचे अनियमित वितरण

जिल्ह्याचे नाव	कामाचे नाव	काम बहालीचा दिनांक	करार किंमत/ काम पूर्णतेची किंमत (₹ लाखात)	करारा प्रमाणे काम पूर्णतेचा दिनांक/काम पूर्णतेचा वास्तविक दिनांक	पूर्णता प्रमाणपत्र वितरणाचा दिनांक	शिल्लक कामाचा तपशील (शिल्लक कामाची किंमत)
गडचिरोली	आरेवाडा, प्रा.आ.के. इमारतीचे बांधकाम	6.8.08	48.66 51.08	05.05.09 07.09.11	07.09.11	फ्लोरिंग, प्लंबिंग, स्कर्टिंग, डॅडो आणि स्वच्छता कामे (₹ 6.49 लाख)
गडचिरोली	महागांव प्रा.आ.के. इमारतीचे बांधकाम	11.12.09	52.39 61.80	10.09.10 07.09.11	07.09.11	फ्लोरिंग, प्लंबिंग, स्कर्टिंग, डॅडो आणि स्वच्छता कामे (₹ 6.39 लाख)
नांदेड (दक्षिण)	प्रा.आ.के. इमारतीचे बांधकाम आणि वैद्यकीय अधिकारी क्वार्टरस् पेन्सुर चे बांधकाम	01.03.08	99.95 102.83	28.02.09 02.06.09	29.06.10	स्कर्टिंग, आणि डॅडो, कपाटाचे दार, आंतरिक सिंमेट प्लास्टर आणि स्वच्छता कामे (₹ 3.82 लाख)
सोलापूर	भांदाकावठे प्रा.आ.के. इमारतीचे बांधकाम	13.02.09	46.02 44.68	12.02.10 08.10.10	08.10.10	स्कर्टिंग, आणि डॅडो, कपाटाचे दार, मोर्जेक टाईल्स (₹ 1.83 लाख)

शासनाने फक्त जिल्हा परिषद गडचिरोली संदर्भात स्पष्टीकरण दिले आहे. त्यांनी असे मत मांडले की कामाच्या ज्या बाबी अकार्यान्वयित आहेत असे सांगितले आहेत वस्तुतः त्या बाबी कार्यान्वयित झाल्या आहेत परंतु मोजमाप पुस्तिकेत त्यांची नोंद झाली नाही.

उत्तर असमर्थनीय आहे कारण पूर्ण झालेल्या प्रत्येक कामाची नोंद मोजमाप पुस्तिकेत न चुकता व्हावयासच हवी.

2.3.8.2 (क) अपूर्ण कामांमुळे निधी अडकून पडणे

हाती घेतलेल्या सर्व कामांचे कार्यान्वयन वेळेत पूर्ण झाले पाहिजे जेणेकरून ज्यांच्यासाठी ही कामे करावयाची होती त्यांना त्याचा वांछित उपयोग व्हावयास हवा. निवडलेल्या 12 जिल्हा परिषदांच्या दस्तावेजांच्या पाहणी दरम्यान असे आढळले की नोव्हेंबर 2004 आणि ऑक्टोबर 2011 दरम्यान ₹ 28.88 कोटी एवढ्या मुल्याच्या 196 रस्ता आणि इमारतीच्या कामांसाठी कार्यादेश पारित झाले होते परंतु परिशिष्ट - XIV मध्ये दर्शविल्यानुसार, ₹ 17.55 कोटी एवढी प्रचंड राशी खर्च करूनही मार्च 2012 पर्यंत कामे अपूर्ण राहिली.

निवडक कामांच्या नमूना चाचणी दरम्यान असे निदर्शनास आले की बरीचशी कामे अर्धवट पूर्ण झाली आहेत जसे की अपूर्ण फरशीकरण (flooring), इमारतीचे प्लास्टरींग (plastering) आणि विद्युत जोडणीचे काम करणे आणि रस्त्यांची अपूर्ण डांबरीकरणांची कामे, परिणामी ₹ 17.55 कोटी एवढा निधी अडकून राहिला.

शासनाने या लेखापरीक्षा आक्षेपा बाबत कुठलेही उत्तर दिले नाही.

2.3.8.2 (ड) रस्त्याच्या मध्ये टप्पा भिंतीचे बांधकाम करणे

जिल्हा परिषद भंडारा द्वारा वल्नी-लोनारा-खुर्जा मध्ये रस्ता दुरुस्तीचे काम एका कंत्राटदाराला ₹ 32.47 लाख निवीदा किंमतीत बहाल करण्यात आले (जानेवारी 2011). कंत्राटदाराने मार्च 2011 मध्ये हे काम पूर्ण केले ज्यासाठी त्याला ₹ 31.87 लाख एवढी रक्कम प्रदान करण्यात आली. लेखापरीक्षा आणि जिल्हापरिषद कर्मचाऱ्यांच्या जुलै 2012 मधील प्रत्यक्ष पडताळणीत असे निदर्शनास आले की एप्रिल 2012 मध्ये दोन टप्पा भिंती (8 मीटर x 4 मीटर) सिंचन विभागा द्वारे रस्त्याच्या मध्ये बांधण्यात आल्या. या भिंतींमुळे छायाचित्रात दाखविल्याप्रमाणे न केवळ 50 मीटर लांबीच्या रस्त्यात अडथळा निर्माण झाला तर त्या जागी रस्त्याची वाहतूक बंद होऊन तेथून ती वाहतूक वळवावी लागते.



वल्नी-लोनारा-खुर्जा रोड

शासनाने नमूद केले की या मार्गावरील टप्पा भिंत (Phase walls) गोसीखुर्द सिंचन प्रकल्पाच्या डावा कालवा विभागाने जिल्हा परिषदेच्या पूर्व परवानगी शिवाय बांधली आहे.

या प्रकरणामुळे दोन्ही विभागांमध्ये समन्वयाचा अभाव स्पष्टपणे दिसतो. यामुळे रस्त्यांचे नुकसान होऊन रस्त्यांची जोडणी तोडली जाते आणि सार्वजनिक निधी वाया जातो.

2.3.9 संनियंत्रण आणि अंतर्गत नियंत्रण

2.3.9.1 निरीक्षण आणि संनियंत्रणाचा अभाव

प्रभावी संनियंत्रण आणि अंतर्गत नियंत्रण हे जिल्हा परिषदेच्या बांधकाम विभागाने हाती घेतलेल्या योजना/कामे यांच्या परिणामकारक कार्यान्वयनासाठी अत्यंत महत्वाचे आहे.

निवडलेल्या सर्व जिल्हा परिषदांच्या दस्ताऐवजांच्या पाहणीदरम्यान असे निदर्शनास आले की कार्यकारी अभियंता द्वारा अधीक्षक अभियंता आणि ग्राम विकास विभाग यांना केवळ प्रगती अहवाल (भौतिक आणि आर्थिक प्रगती दर्शविणारा) सादर करण्यात येतो.

महाराष्ट्र शासनाच्या मे 1989 च्या परिपत्रकानुसार कार्यकारी अभियंत्यानी मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी यांना कंत्राटदाराचे देयक प्रदानासाठी सादर करतांना कार्यान्वयित कार्याची स्थिती दर्शक निरीक्षण टिप्पणी, जसे की काम मंजूर योजनेप्रमाणे कार्यान्वयित होत आहे अथवा नाही, कामाची प्रगती कराराच्या शर्तीनुसार आहे, वापरापूर्वी साहित्याचे परीक्षण झाले अथवा नाही झालेल्या कामांचे मोजमाप झाले आहे, वेळोवेळी गुणवत्ता नियंत्रण परीक्षण झाले आहे, इत्यादी, सादर केली पाहिजे. परंतु असे लक्षात आले की कामांची टक्केवारी तपासणी वगळता, इतर कुठल्याही प्रकारची विहित चाचणी कार्यकारी अभियंता द्वारा करण्यात आली नाही.

शासनाने नमूद केले की कामाचे निरीक्षण आणि गुणवत्ता नियंत्रण या संबंधी दिनांक 10 सप्टेंबर 2012 च्या शासन निर्णयात सविस्तर मार्गदर्शक तत्त्वे देण्यात आली आहेत.

2.3.9.2 दोष दायित्व अवधि निविदेच्या कलमांत अंतर्भूत नसणे

दोष दायित्व अवधि हा बांधकाम प्रकल्प पूर्ण झाल्यानंतरचा असा ठराविक कालावधी असतो ज्यात कंत्राटदाराला अधिकार असतो की तो कार्यस्थळावर परत येवून दोषांचे निवारण करू शकतो. सामान्यतः दोष दायित्व अवधि 12 महिन्यांचा असतो. कराराच्या कलमांतर्गत दोष दायित्व अवधिचा समावेश नसणे हे शासनाच्या आर्थिक हिताच्या विरोधी आहे.

पुणे आणि अकोला जिल्ह्यांत ₹ 2.97 कोटी किमतीच्या 20 कामांच्या करारांच्या नमूना चाचणीत, परिशिष्ट - XV मध्ये दर्शविल्यानुसार, असे निदर्शनास आले की दोष दायित्व अवधी संबंधी कलम निविदेत समाविष्ट नव्हते. ही कामे नोव्हेंबर 2010 ते फेब्रुवारी 2012 दरम्यान पूर्ण करण्यात आली.

शासनाने संबंधित जिल्हा परिषदांकडून यासंबंधी स्पष्टीकरण मागविले असल्याचे सांगितले.

2.3.10 निष्कर्ष

‘जिल्हा परिषदेच्या बांधकाम विभागाची कार्यपद्धती’ च्या कार्यसिद्धी लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की विषय समित्यानी न निवडलेल्या/शिफारस केलेल्या कामांची मंजूरी जिल्हा नियोजन समिती ने दिली. मंजूर मार्ग योजना (1981-2001) मध्ये नमूद असलेली लक्ष्यांकित रस्ता लांबी 31 वर्षांच्या कालावधीत कधीही साध्य करता आली नाही. कामगार कल्याण उपकर, अखर्चित अनुदान आणि व्यपगत ठेवी यासंबंधी शासन निर्धारित निर्देशांचे पालन करण्यात आले नाही. जमीन उपलब्धतेची खातरजमा केल्याशिवाय कामे बहाल करण्यात आली, परिणामी कामे सुरु होऊ शकली नाहीत आणि फेर निविदा काढण्यामुळे

अतिरिक्त खर्च झाला. अंदाजपत्रके तयार करण्यात दोष होते कामांच्या कार्यान्वयनावर लक्ष ठेवण्यासाठीचे निरीक्षण आणि संनियंत्रण तंत्र कमकुवत होते.

2.3.11 शिफारशी

शासनाने :

- ग्राम रस्ते आणि इतर जिल्हा रस्ते ह्यांच्या विकासकार्यात असणारी तुट शीघ्रतेने भरेल याची खात्री करावी.
- जिल्हा नियोजन समिती ने प्रकल्प प्रस्ताव काटेकोरपणे निवडावयास हवे आणि विषय समिती द्वारा न निवडलेले/शिफारस नसलेले प्रकल्प हाती न घेण्याची खात्री केली पाहिजे.
- कामगार कल्याण उपकर, अखर्चित अनुदान आणि व्यपगतठेवी यासंबंधीच्या निर्देशांचे काटेकोरपणे पालन होण्याची खात्री केली पाहिजे.
- कामे बहाल करण्यापूर्वी जमिनीची उपलब्धता आणि मूलभूत सोयी (infrastructure) यांची खातरजमा करावी.
- कामांच्या प्रभावी कार्यान्वयनासाठी कामांच्या निरीक्षण आणि संनियंत्रणात बळकटी आणावी.

प्रकरण ॥

व्यवहारांचे लेखापरीक्षण

प्रकरण III
व्यवहारांचे लेखापरीक्षण

ग्राम विकास आणि जल संधारण विभाग

3.1 टाळता येण्याजोग्या दंडनीय व्याजाचे प्रदान

ग्राम विकास विभागाकडून पंचायती राज संस्थांना तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने वितरीत करण्यात विलंब झाला. परिणामी, टाळता येण्याजोग्या ₹ 1.32 कोटी दंडनीय व्याजाचे प्रदान झाले.

तेराव्या वित्त आयोगाच्या (ThFC) शिफारसीनुसार केंद्र शासनाने वर्ष 2010-11 या वर्षासाठी पंचायती राज संस्था (PRIs) आणि नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्था यांच्यासाठी राज्य शासनाद्वारे सर्वसाधारण मुलभूत अनुदाने आणि विशेष क्षेत्रासाठी मुलभूत अनुदाने वितरीत करण्यास मंजूरी दिली (जुलै 2010). सदर अनुदानांचा वापर हा पाणीपुरवठा, स्वच्छता, घन कचरा व्यवस्थापन, सांडपाणी व्यवस्था, वाहतूक व्यवस्था, अग्निशमन सेवा इत्यादी कामासाठी करावयाचा होता. त्यानुसार केंद्र शासनाने सर्वसाधारण मुलभूत अनुदान तसेच विशेष क्षेत्रासाठी मुलभूत अनुदान यापोटी ₹ 255.98 कोटी रकमेचा पहिला हप्ता राज्य शासनाला वितरीत केला (15 जुलै 2010). केंद्र शासनाकडून अनुदान प्राप्त झाल्यापासून 15 दिवसांच्या आत ही अनुदाने सर्व राज्य सरकारांनी संबंधित PRIs ना हस्तांतरीत करावी असे अनुदान वितरण आदेशात करारनिविष्ट केले गेले होते. PRIs ना अनुदान वितरीत करण्यात विलंब झाल्यास अनुदानाच्या हप्त्याबरोबरच विलंबाच्या कालावधीसाठी रिझर्व बँक ऑफ इंडिया च्या (RBI) व्याजदराने व्याज प्रदान करणे राज्य सरकारांवर बंधनकारक होते.

PRIs ना वाटप करण्यासाठी ₹ 255.98 कोटीचा पहिला हप्ता वितरीत करण्यासाठी महाराष्ट्र शासनाच्या ग्राम विकास विभागाने (RDD) वित्त विभागाला विनंती केली (21 जुलै 2010) होती असे लेखापरीक्षणात आढळून आले होते (नोव्हेंबर 2011). 10 ऑगस्ट 2010 रोजी महाराष्ट्र शासनाच्या वित्त विभागाच्या प्रधान सचिवांनी अनुदान वितरीत करण्यास मंजूरी दिली होती आणि अखेर 30 ऑगस्ट 2010 रोजी RDD ने अनुदान वितरण आदेश जारी केला. अशाप्रकारे PRI ना ThFC चे अनुदान PRIs ना वितरीत करण्यात 31 दिवसांचा विलंब झाला होता, ज्यासाठी RBI च्या व्याजदरानुसार म्हणजेच वार्षिक सहा टक्के दराने ₹ 1.32 कोटी दंडनीय व्याज देय होते.

PRIs ना अनुदान वितरीत करण्यात झालेल्या विलंबासाठी देय असणाऱ्या दंडनीय व्याजाचे प्रदान हे अनुदानाच्या वितरणा सोबतच करण्यात यावे असे जुलै 2010 च्या केंद्र शासनाच्या वितरण आदेशात जरी करारनिविष्ट केले गेले होते तरी दंडनीय व्याजाचे प्रदान होईपर्यंत कदाचित ThFC पुढचे हप्ते वितरीत करणार नाही असे लक्षात आल्यावर मार्च 2011 मध्ये RDD ने ₹ 1.32 कोटी एवढी दंडनीय व्याजाची रक्कम संबंधित PRIs ना प्रदान केली.

शासनाने असे प्रतिपादन केले की (जुलै 2012), 2010-11 हे ThFC चे पहिले वर्ष असल्यामुळे अनुदानाच्या वाटपासाठी निकष निश्चित करणे, कार्यान्वयनासाठी विचारात घ्यावयाच्या बाबी, अनुदानाचा वापर इत्यादी संबंधीच्या शासकीय पातळीवर घ्यावयाच्या धोरणात्मक निर्णय प्रक्रियेस काही कालावधी लागला. परिणामी, PRIs ना ThFC ची अनुदाने वितरीत करण्यात विलंब झाला.

करारनिविष्ट अटींचे पालन न केल्यामुळे अशाप्रकारे PRIs ना ₹ 1.32 कोटी एवढ्या टाळता येण्याजोग्या व्याजाचे प्रदान करण्यात आले. तसेच, विलंबीत वितरणामुळे PRIs च्या कार्यक्रम अंमलबजावणीवर विपरित परीणाम होऊ शकण्याची शक्यताही नाकारता येत नव्हती.

3.2 कमी बोलीची निविदा अस्विकृत केल्यामुळे जादा खर्च

शिक्षणाधिकारी (प्राथमिक), जिल्हा परिषद, वाशिम यांनी ड्युअल डेस्क पुरवठा करण्यासाठीच्या न्यूनतम निविदेची उपेक्षा करून तिसरी न्यूनतम निविदा स्विकृत केल्यामुळे ₹ 27.41 लाखाचा अतिरिक्त खर्च झाला.

12 अति मागासलेल्या जिल्ह्यातील 25 तालुक्यात महाराष्ट्र शासनाने 'महाराष्ट्र मानव विकास मिशन' स्थापित केले (जून 2006) ज्याचा उद्देश्य मानव विकास निर्देशांक वाढविण्याचा होता. वाशिम जिल्ह्यातील मंगरुळपीर आणि मनोरा तालुके ह्या मिशन मध्ये निवडले गेले होते. सप्टेंबर 2009 च्या शासनाच्या आदेशाप्रमाणे, खर्च नाविण्यपूर्ण योजना जसे की शिक्षण, स्वास्थ्य, उत्पन्न निर्मिती आणि कर्मचाऱ्यां करिता प्रोत्साहनपर योजनांवर करावयाचा होता.

शिक्षणाधिकारी (प्राथमिक) जिल्हा परिषद, वाशिम (EO) यांच्या अभिलेख्यांच्या तपासणीत (फेब्रुवारी 2012) आढळले की मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO), जिल्हा परिषद, वाशिम यांचा मंगरुळपीर आणि मनोरातील 84 शाळेतील 6030 विद्यार्थ्यांकरिता 3015 ड्युअल डेस्कचा पुरवठा करण्यासाठी चा ₹ 75.38 लाखाचा प्रस्ताव जिल्हाधिकारी, वाशिम (DC) यांनी मान्य (जानेवारी 2010) केला होता. फेब्रुवारी 2010 मध्ये निविदा सूचना प्रसिद्ध केली, त्यामध्ये प्रकर्षाने म्हटले होते की ड्युअल डेस्कला शैक्षणिक मूल्य⁴³ असावे, ज्याची तांत्रिक समिती कडून पडताळणी होणार होती. निविदासूचनेत असेही म्हटले होते की त्यात दोन देकार राहतील, एक तांत्रिक आणि दुसरा किंमतीचा, एखाद्याचा देकार तांत्रिक दृष्ट्या पात्र ठरल्यास व त्यांच्या नमून्याला मान्यता मिळाल्यास, त्याचे किंमती बाबत देकार उघडण्यात येईल.

मार्च 2010 मध्ये निविदा उघडण्यात आल्या आणि तांत्रिक अटींची पूर्तता आणि नमूनेची मान्यता केल्यावर असे आढळले की 11 पैकी 4 पुरवठादारांचे किंमतीचे देकार उघडण्यासाठी विचारात घेतले. निविदा उघडतेवेळी मेसर्स महावीर कामगार औद्योगिक सहकारी संस्था मर्यादित, बीड (L₁ विक्रेता) यांनी दिलेला प्रस्ताव न्यूनतम ₹ 1,391 प्रति ड्युअल डेस्क असा आढळला. तथापि, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, ह्यांच्या नेतृत्वातील निविदा मूल्यांकन समितीने ड्युअल डेस्क बाबत न्यूनतम दराचा प्रस्ताव शैक्षणिक मूल्य समाधानकारक नसल्याने स्वीकाराला नाही. मेसर्स एशियन स्टील, जळगाव, ह्यांचा ₹ 2,011 प्रति ड्युअल डेस्क बाबतचा दुसरा न्यूनतम प्रस्ताव हा सुद्धा विचारात घेण्यात आला नाही, कारण त्यांचे शैक्षणिक मूल्य हलक्या दर्जाचे होते.

लेखापरीक्षांच्या तपासणीत असे आढळून आले की, L₁ विक्रेता पुरवठादार यांनी आवश्यक शैक्षणिक मूल्य असलेले ड्युअल डेस्क प्रति ₹ 1,391 मध्ये पुरवठा करण्याचा प्रस्ताव दिला तरीही हा प्रस्ताव काहीही कारण न देता नाकारण्यात आला. त्याऐवजी तांत्रिक दृष्ट्या पात्र पण तिसरे न्यूनतम (L₃) असलेले मेसर्स खोडके इलेक्ट्रॉनिक इंजिनियरिंग, अकोला यांना मार्च

⁴³ विद्यार्थ्यांच्या वयोगटानुसार राज्य आणि जिल्ह्यांचे नकाशे, मुळाक्षरे, त्रिकोणमिती, आकार, रंग इत्यादींचे Pre-laminated Stickers

2010 मध्ये वाटाघाटीकरून 3,015 ड्युअल डेस्क प्रति ₹ 2,300 मध्ये पुरवठा करण्याचा आदेश देण्यात आला (पुरवठा आदेशांची एकूण किंमत ₹ 69.35 लाख होती).

तांत्रिक बाबींची पूर्तता आणि नमूने मंजूर केल्यानंतर, न्यूनतम प्रस्ताव नाकारण्याची निविदा मूल्यांकन समितीची कारवाई, जनरल फिनान्शियल रूल्स, 2005 नियम 152 आणि हया खरेदीकरिता दिलेल्या निविदा अटींचा भंग करणारी होती. L1 यांची निविदा तांत्रिक दृष्ट्या परिपूर्ण होती व त्यांचा ₹ 1,391 ड्युअल डेस्क प्रति हा देकार न्यूनतम होता व तो मंजूर करण्यात यावयास हवा होता. जर तांत्रिक दृष्ट्या त्यांच्या प्रस्तावात काही कमी असती तर मूल्यांकन समिती ने त्यांची किंमतीची निविदा उघडावयास नको होती. संपूर्ण मूल्यांकन पद्धतीचे उल्लंघन झाले, ज्यामुळे 3,051 ड्युअल डेस्कच्या खरेदीत ₹ 27.41 लाखांचा⁴⁴ टाळता येणारा अतिरिक्त खर्च झाला.

तत्पश्चात, L3 यांनी पुरविलेल्या ड्युअल डेस्कची गुणवत्ता ही न्यून⁴⁵ दर्जाची आणि दिलेल्या नमुन्यानुसार नव्हती, हे जिल्हाधिकारी, तहसीलदार आणि गट विकास अधिकारी यांच्या निरीक्षणावर आधारीत होते.

वस्तुस्थिती मे 2012 मध्ये शासनाच्या निदर्शनास आणून देण्यात आली, त्यांचे उत्तर जून 2013 पर्यंत प्रतिक्षित होते.

3.3 निरर्थक खर्च

एकमेकांच्या सान्निध्यात असलेल्या दोन पाटबंधारे प्रकल्प ज्यांचे 93 हेक्टर क्षेत्र परस्परांना व्यापणारे होते कार्यान्वयन केल्यामुळे, ₹ 2.09 कोटीचा खर्च निरर्थक ठरला.

ग्रामीण विकास विभागांतर्गत असणाऱ्या महाराष्ट्र जलसंधारण महामंडळ, औरंगाबाद यांनी 119 हेक्टर सिंचन क्षमतेच्या महिमापूर लघु पाटबंधारे प्रकल्पाला, तहसील नांदगाव खंडेश्वर, जिल्हा अमरावती ₹ 2.76 कोटी किंमती ची प्रशासकिय मंजूरी (AA) (जानेवारी 2004) मध्ये प्रदान केली. शीर्ष कामे आणि कालव्याची कामे या कामात अंतर्भूत होते. धरणाचे मातीकाम, पोच व पुच्छ कालवा, सांडवा, इत्यादी चे काम एका कंत्राटदाराला अंदाजित किंमतीच्या (₹ 1.66 कोटी) 21.74 टक्के कमी किंमतीला दिले होते (डिसेंबर 2004) जे 24 महिन्यात पूर्ण (डिसेंबर 2006) करावयाचे होते. कंत्राटदाराने कामाच्या मुदतवाढीच्या अवधीत (जून 2008) ₹ 2.09 कोटीचे काम केले.

कार्यकारी अभियंता, लघु पाटबंधारे विभाग (स्थानिक स्तर), अमरावती (EE) यांच्या अभिलेखांच्या जुलै 2009 मधील तपासणीत असे आढळले की AA चा प्रस्ताव देतांना अभियंत्यानी हा लघु पाटबंधारे तलाव कोणत्याही दुसऱ्या प्रकल्पाच्या लाभक्षेत्रात येत नाही याची निश्चिती केली होती. तथापि कालव्याचे काम ऑक्टोबर 2007 मध्ये सुरु करते वेळी EE च्या असे निदर्शनास आले की जलसंपदा विभाग (WRD) अंतर्गत असलेले दुसरे काम - चांदी मध्यम प्रकल्पाचे काम⁴⁶ - कार्यकारी अभियंता, अमरावती पाटबंधारे प्रकल्प बांधकाम विभाग, अमरावती (EE, AIPCD) यांनी एकाच नाल्यावर सुरु केले होते. लाभ क्षेत्राच्या परस्पर

⁴⁴ (₹ 2,300 - ₹ 1,391) * 3015

⁴⁵ लेमिनेशन वेगळे झाले होते, चार्टस फाटलेले आणि चिपकविलेले नव्हते, Side bidding तुटलेले होते, द्विबैठकी बॅच चे स्क्रू काही भागातून वेगळे झालेले दिसले.

⁴⁶ ₹ 48.19 कोटी किंमतीच्या प्रकल्पाला डिसेंबर 2006 मध्ये मंजूरी दिली आणि 2.5 कि.मी. घेराच्या आत ठिकाण निश्चित झाले होते.

व्यापणाने, महिमापूर लघु पाटबंधारे तलावाचे 93 हेक्टर लाभ क्षेत्र (78 टक्के) चांदी प्रकल्पाच्या बुडीत क्षेत्रात येणार होते. EE नी, कार्यकारी अभियंता AIPCD ना विनंती केली (ऑक्टोबर 2007) की चांदी प्रकल्पामधील पाणी साठा कमी करावा जेणे करून लघु पाटबंधारे तलावावर झालेला खर्च वाया जाणार नाही परंतु सदर विनंती विचारात घेतली नाही कारण चांदी हा मध्यम प्रकल्प असून त्या अंतर्गत 1,835 हेक्टर सिंचन क्षेत्राची निर्मित होणार होती.

लेखापरीक्षणात पुढे असे आढळले की 93 हेक्टर लाभक्षेत्राच्या हानी करिता वैकल्पिक कालव्यासाठी संरेखेचे आराखडे आणि अंदाजपत्रके मुख्य अभियंता, लघु पाटबंधारे (स्थानिक स्तर), पूणे यांना ऑक्टोबर 2011 मध्ये विचारार्थ पाठवले होते, परंतु जानेवारी 2013 पर्यंत त्याला मान्यता मिळाली नाही. वैकल्पिक कालव्या करिता लागणारी जमीनही विभागाद्वारा अधिग्रहित केली गेली नाही.

शासनाने (जानेवारी 2013 मध्ये) स्वीकारले की महिमापूर प्रकल्पाच्या डाव्या बाजूचे 93 हेक्टर लाभक्षेत्र चांदी प्रकल्पामुळे बाधीत झाले आहे, ज्याकरिता नाल्याच्या उजव्या बाजूला वैकल्पिक लाभक्षेत्राचा प्रस्ताव आहे आणि अंदाजपत्रके मुख्य अभियंता कडे विचाराधीन आहे.

हया प्रकारे, दोन विभागांमध्ये (RDD आणि WRD) उचित समन्वय असता, तर एकमेकांच्या सान्निध्यात असलेले दोन प्रकल्प कार्यान्वयीत होणे टाळता आले असते. तसेच वैकल्पिक कालव्याचे आराखडे आणि अंदाजपत्रकांना अदयाप पर्यंत मान्यता मिळाली नसल्याने लघु पाटबंधारे तलावावरचा ₹ 2.09 कोटीचा झालेला खर्च 4 वर्षांपेक्षा जास्त काळाकरिता निरर्थक ठरला आहे.

3.4 अंशतः पूर्ण झालेल्या प्रकल्पावर निष्फळ खर्च

तलावाच्या सौंदर्यीकरणाच्या कामाकरिता नगर परिषद, भंडारा यांना साधन सामग्री गोळा करण्यात आलेल्या अपयशामुळे ₹ 87.77 लाखाचा खर्च निष्फळच झाला नाही तर जिल्ह्यातील लोकांकरिता रोजगार उपलब्ध करण्याचा उद्देश विफल झाला.

मुख्याधिकारी, नगर परिषद, भंडारा यांनी ₹ 1.29 कोटी खर्चाचा खाम तलावाच्या सौंदर्यीकरणाचा प्रस्ताव जिल्हा योजनांमध्ये अंतर्भूत करण्याकरिता सादर केला (सप्टेंबर 2005). हा प्रकल्प राष्ट्रीय सम विकास योजने - अंतर्गत (RSVY)⁴⁷ राबवावयाचा होता. तलावाच्या सौंदर्यीकरण व्यतिरिक्त या प्रकल्पाचा मुख्य उद्देश्य जिल्ह्यातील लोकांना शास्वत रोजगार मिळावा हा होता. हया प्रस्तावास राज्यस्तरीय सुकाणू समितीने डिसेंबर 2007 मध्ये मंजुरी दिली.

निधी व्यवस्थेप्रमाणे, ₹ 0.70 कोटी RSVY योजनेतून उपलब्ध करून द्यावयाचे होते तर उरलेले ₹ 0.59 कोटी नगर परिषदेने स्वतःच्या निधीतून सहाय्यीत करावयाचे होते. तत्पश्चात ₹ 0.30 कोटीचा अतिरिक्त तरतुद केल्याने प्रकल्पाची एकूण किंमत ₹ 1.59 कोटी झाली. नगर परिषदेने RSVY आणि स्वतःच्या निधीतून कोणती कामे करावयाची होती ती परिशिष्ट XVI मध्ये नमूद केलेली आहेत. ₹ 1 कोटीचा संपूर्ण RSVY निधी जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणे (DRDA) ने नगर परिषद, भंडारा यांना ऑक्टोबर 2006 ते फेब्रुवारी 2009 दरम्यान टप्पा टप्प्याने वितरीत केला.

⁴⁷ 100 टक्के केंद्रीय वित्तीय योजना

प्रकल्प अधिकारी ग्रामीण विकास यंत्रणा (DRDA) भंडारा यांच्या अभिलेखांच्या तपासणीत (ऑक्टोबर 2009) असे आढळून आले की नगर परिषदेने ऑक्टोबर 2007 ते मार्च 2009 पर्यंत ₹ 1 कोटी RSVY निधीतून ₹ 87.77 लाख खर्च करून कामे केली, परंतु अशी कामे ज्यांचे मूल्य ₹ 0.59 कोटी होते ती ज्याद्वारे स्थानिक लोकाना शास्वत रोजगाराच्या संधी उपलब्ध होणे अपेक्षित होते ती कामे नगर परिषदेनी डिसेंबर 2012 पर्यंत कार्यान्वित केली नाही.

मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जिल्हा परिषद भंडारा यांनी म्हटले (फेब्रुवारी 2012) की वित्तीय साधनांच्या कमतरतेमुळे नगर परिषद सौंदर्यीकरणाची कामे करू शकले नाही. परंतु जिल्हाधिकारी, भंडारा यांनी नगर परिषदेने स्वतः च्या निधीतून ₹ 0.59 कोटी खर्च करून कामे पूर्ण केली काय किंवा ज्या बाबींकरिता वित्तीय तरतुद नव्हती त्यावर खर्च करण्यात आला आहे काय याची चौकशी करण्यासाठी चौकशी समिती गठीत केली आहे. प्रकल्प अधिकारी, DRDA भंडारा यांनी निश्चित केले (डिसेंबर 2012) की चौकशी अहवाल अप्राप्त आहे.

वस्तुस्थिती ही आहे की नगर परिषद, भंडाराने उर्वरीत कामे तीन वर्ष होऊनही पूर्ण न केल्याने RSVY तून खर्च झालेले ₹ 87.77 लाख निष्फळ ठरले नाहीत, तर जिल्ह्यातील लोकांना रोजगार देण्याचा उद्देश्य विफल झाला.

ही बाब शासनाला मार्च 2012 मध्ये कळविण्यात आली, उत्तर जून 2013 पर्यंत प्रतिक्षित होते.

3.5 प्रकल्प बंद केल्यामुळे झालेला निष्फळ खर्च

यवतमाळ जिल्ह्यातील महागाव तालुक्यात एकात्मिक पडीत जमीन विकास कार्यक्रमाची संथगतीने अंमलबजावणी व जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणेतर्फे प्रकल्पाच्या कमकुवत व्यवस्थापनामुळे प्रकल्प बंद करावा लागला, त्यामुळे ₹ 199.26 लाखाचा खर्च निष्फळ ठरला.

ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार ने यवतमाळ जिल्ह्यातील महागाव तालुक्यातील नऊ⁴⁸ गावात ₹ 420 लाख किंमतीला (केंद्राचा हिस्सा ₹ 385 लाख आणि राज्याचा हिस्सा ₹ 35 लाख) 'एकात्मिक पडीत जमीन विकास कार्यक्रमाची' अंमलबजावणी करण्यासाठी मान्यता दिली (मार्च 2002). या प्रकल्पासाठी उप संचालक, सामाजिक वनीकरण, यवतमाळ हे प्रकल्प अंमलबजावणी अधिकारी (PIA) होते आणि एकंदरीत प्रकल्पाचे नियंत्रण जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणा, यवतमाळ यांना देण्यात आले होते. 2001-02 ते 2005-06 या पाच वर्षात 7001 हेक्टर जमीनीवर, जमीन प्रक्रिया, मृद व जल संवर्धनाची कामे, पाणी संचयन संरचना व वनीकरण ही कामे पाणलोट विकास समितीकडून (WDC) कार्यान्वित करावयाची होती. या कामावरील खर्चात केंद्र व राज्य शासन हयांचा हिस्सा ₹ 5500: ₹ 500 प्रति हेक्टरी इतका होता.

प्रकल्प संचालक, DRDA, यवतमाळ यांच्या कार्यालयातील अभिलेखांच्या निरीक्षणात (जून 2011) खालील गोष्टी आढळून आल्या:

⁴⁸ बोथा, धारकाथा, डोगरगाव, लोहारा, मोराथ, उटी, वरुना, वेणी आणि वाकोडी

निधीचे वाटप

केंद्र शासनाने अनुदान वितरीत करण्याच्या तिथी पासून 15 दिवसांच्या आत राज्य शासनाने त्यांचा हिस्सा वितरीत करणे आवश्यक होते. मार्च 2002 ते डिसेंबर 2010 या दरम्यान DRDA यवतमाळ ला एकूण ₹ 263.84 लाख (केंद्राकडून ₹ 224.51 लाख, राज्याकडून ₹ 29.04 लाख व व्याजाच्या स्वरूपात ₹ 10.29 लाख) मिळाले. केंद्राने त्यांचा हिस्सा ₹ 224.51 लाख मार्च 2002 ते एप्रिल 2009 या दरम्यान चार टप्प्यात वितरीत केला, तथापी राज्य शासनाने त्यांचा हिस्सा ₹ 29.04 कोटी फक्त ऑक्टोबर 2004 ते डिसेंबर 2010 या दरम्यान वितरीत केला. म्हणजेच राज्य शासनाद्वारे त्यांचा हिस्सा वितरीत करण्यात अत्याधिक दिरंगाई झाली.

लक्ष्याचे साध्य

गाव निहाय एकूण 7,001.01 हेक्टर जमीन प्रक्रियेसाठी निश्चित करण्यात आली होती. तथापी, 2002-03 ते 2010-11 या कार्यन्वयनाच्या विस्तारीत कालावधीत⁴⁹ जानेवारी 2011 पर्यंत ₹ 199.26 लाख खर्च करून फक्त 2,945.81 हेक्टर (42 टक्के) जमीनीवर प्रक्रिया करण्यात आली त्याचा तपशील खालील प्रमाणे आहे.

क्रम संख्या	गावाचे नाव	प्रक्रिये साठी उपलब्ध एकूण क्षेत्र (हेक्टर)	प्रक्रिया केलेले एकूण क्षेत्र (हेक्टर)	झालेला एकूण खर्च (₹ लाखात)
1	वेनी	1,377.95	591.44	49.51
2	डोंगरगाव	1,254.04	557.27	39.54
3	धारकाथा	403.18	133.07	19.35
4	उटी	659.27	417.62	20.08
5	वाकोडी	877.00	360.86	14.84
6	बोथा	1,250.18	719.38	43.12
7	वरुना	439.38	13.97	0.16
8	मोराथ	355.00	30.80	5.66
9	लोहारा	385.01	121.40	7.00
	एकूण	7,001.01	2,945.81	199.26

WDC, PIA आणि DRDA कडे शिल्लक असलेले क्रमशः ₹ 49.98 लाख, ₹ 10.83 लाख व ₹ 4.04 लाख एवढे अखर्चित अनुदान (जानेवारी - 2011) केंद्रशासनास परत केले नव्हते.

प्रकल्पाचे व्यवस्थापन

DRDA कडून प्रकल्प व्यवस्थापनात शिथिलता बाळगण्यात आली. नऊ पैकी तीन WDCs (वरुना-मोराथ⁵⁰, बोथा व लोहारा गावात) मध्ये क्रमशः ₹ 13,360, ₹ 22,685 आणि ₹ 30,000 ची आर्थिक अनियमितता आढळून आली. परिणामी WDCs ची बँक खाती गोठविण्यात आली आणि वसुलीनंतरच सदर खाती सक्रिय करण्यात आली. तसेच WDC डोंगरगाव यांनी खात्यातून ₹ 11.29 लाख काढले परंतु जमीन प्रक्रियेचे कोणतेही काम केले नाही. PIA ने केलेल्या चौकशी अंती असे आढळून आले की WDCs ने ₹ 6.49 लाख ची अफरातफर केली आहे. अध्यक्ष/सचिव WDC डोंगरगाव यांच्या विरुद्ध FIR दाखल करण्याचा आदेश फेब्रुवारी 2012 मध्ये देण्यात आला. तसेच DRDA/PIA यांचे WDCs वर कोणतेही नियंत्रण नव्हते. WDC चे अध्यक्ष/सचिव हे निवडलेले ग्राम सभेतील सभासद असल्यामुळे त्यांना वेळेत काम पूर्ण

⁴⁹ भारत सरकार ने कामाचा अवधि मे 2010 पर्यंत वाढविला

⁵⁰ वरुना आणि मोराथ यांची एकच पाणलेट विकास समिती आहे

करण्यासाठी जबाबदार धरण्यात येऊ शकत नव्हते. परिणामी भरपूर अखर्चीत रक्कम उपलब्ध असताना देखील WDCs ने आपल्या सोयीने व गतीने कार्य केले.

प्रकल्प बंद करणे

भारत सरकार ने मार्च 2002 ते एप्रिल 2009 दरम्यान 58 टक्के निधी चार हप्त्यात वितरीत केला. तथापि WDCs द्वारा कामाची संथ प्रगती, भरपूर अखर्चीत रक्कम, आणि पैश्यांची अफरातफरी बघता भारत सरकारने पाच, सहा व सातव्या हप्ताचा हिस्सा DRDA ला वितरीत केला नाही. यामुळे loose boulder structures, gabian structures, check dams इत्यादी कामांची अंमलबजावणी होऊ शकली नाही आणि मे 2011 मध्ये प्रकल्प बंद करण्यात आला.

शासनाने मान्य केले (डिसेंबर 2012) की, प्रकल्प बंद होईपर्यंत फक्त 2,945.81 हेक्टर जमीनीवर प्रक्रिया झाली, तसेच सांगितले की जिल्हा अधीक्षक कृषी अधिकारी, यवतमाळ यांना निर्देश देण्यात आले की त्यांनी प्रक्रियेकरिता, उरलेले 4,055.20 हेक्टर क्षेत्र दुसऱ्या पाणलेट विकास योजनेतून घ्यावे. शासनाने पुढे म्हटले की 2,945.81 हेक्टर जमीनीवरील झालेल्या मृद व जल संवर्धन कामामुळे शेतकऱ्यांना लाभ झाला.

उत्तर मान्य नाही कारण या प्रकल्पा अंतर्गत 2001 - 02 ते 2005 - 06 या पाच वर्षात एकूण 7,001 हेक्टर जमीनीवर प्रक्रिया करावयाची होती, परंतु कार्यक्रमाची संथगतीने अंमलबजावणी व नियंत्रण अधिकारी या नात्याने DRDA द्वारा प्रभावी सनियंत्रणाच्या अभावामुळे, फक्त 2,945.81 हेक्टर (42 टक्के) जमीनीवर जानेवारी 2011 पर्यंत प्रक्रिया करण्यात आली ज्यामुळे प्रकल्प बंद करण्यात आला व झालेला ₹ 199.26 लाखाचा खर्च निष्फळ ठरला.

प्रकरण IV

नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे
लेखे व वित्त व्यवस्था

विभाग ब

प्रकरण IV

नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे लेखे व वित्त व्यवस्था

4.1 प्रस्तावना

4.1.1 74 व्या घटना दुरुस्ती नुसार (1992), महाराष्ट्र शासनाने (GoM), प्रचलित मुंबई महानगरपालिका (MMC) अधिनियम, 1888, मुंबई प्रांतीय महानगर पालिका (BPMC) अधिनियम, 1949, नागपूर शहर महानगरपालिका (NCMC) अधिनियम, 1948 आणि महाराष्ट्र नगर परिषदा, नगर पंचायत आणि औद्योगिक वसाहत (MMC, NP&IT) अधिनियम, 1965 यात दुरुस्त्या केल्या (डिसेंबर 1994). बृहनमुंबई महानगरपालिका (MCGM) व नागपूर शहर महानगरपालिका यांचे स्वतःचे अधिनियम होते व इतर सर्व महानगरपालिका, दुरुस्त केलेल्या BPMC अधिनियमाने शासित आहेत. महाराष्ट्रात आठ⁵¹ नगर पंचायतींसह (NP) 23 महानगरपालिका आणि 229 नगर परिषदा आहेत. वर्ष 2008 ते 2012 दरम्यान महानगरपालिकांच्या निवडणुका घेण्यात आल्या होत्या.

4.1.2 घटनेच्या XII व्या सूचीत नमूद केलेल्या 18 कार्यापैकी, 12 कार्ये, 74 व्या दुरुस्तीपूर्वी MMC अधिनियमाच्या कलम 61 आणि 63 अंतर्गत आणि BPMC अधिनियमाच्या कलम 63 अंतर्गत नागरी स्थानिक संस्थांकडे सोपविलेली होती. उर्वरित सहा कार्ये सुध्दा वर्ष 1994 नंतर नागरी स्थानिक संस्थांना हस्तांतरित केली गेली/सोपविली होती.

4.2 संघटनात्मक संरचना

4.2.1 वर्ष 2011 च्या जनगणनेप्रमाणे महाराष्ट्राची एकूण लोकसंख्या 11.24 कोटी होती, ज्यापैकी 45 टक्के शहरी भागातील होती. राज्यात एक लाखापेक्षा जास्त लोकवस्तीची 45 शहरे/नगर समुदाय आहेत.

4.2.2 राज्यात तीन लाखापेक्षा जास्त लोकसंख्येच्या नगर समुदायांसाठी 23 महानगरपालिका निर्माण करण्यात आल्या आहेत. त्यांचे, लोकसंख्या, दर डोई उत्पन्न आणि दर डोई क्षेत्रफळाच्या आधारावर चार प्रवर्गात म्हणजे अ, ब, क आणि ड असे वर्गीकरण करण्यात आले. सध्या अ प्रवर्गात असलेल्या MCGM व्यतिरिक्त, ब प्रवर्गात दोन महानगरपालिका⁵² आणि क आणि ड प्रवर्गात अनुक्रमे चार⁵³ आणि 16⁵⁴ महानगरपालिका आहेत.

4.2.3 त्याच प्रमाणे लहान नागरी क्षेत्रासाठी 229 नगर परिषदा निर्माण केल्या गेल्या आहेत आणि लोकसंख्येच्या आधारावर त्यांचे वर्गीकरण करण्यात आले. सध्या 15 'अ' वर्गीय (एक लाखापेक्षा अधिक लोकवस्ती असलेल्या), 61 'ब' वर्गीय (40,000 पेक्षा जास्त पण एक

⁵¹ अर्धापूर (नांदेड), दापोली (रत्नागिरी), कणकवली (सिंधुदूर्ग), केज (बीड), माहूर (नांदेड), मलकापूर (सातारा), नेर नवाबपूर (यवतमाळ) आणि शिर्डी (अहमदनगर)

⁵² नागपूर आणि पुणे

⁵³ नाशिक, नवी मुंबई, पिंपरी-चिंचवड आणि ठाणे

⁵⁴ अहमदनगर, अकोला, अमरावती, औरंगाबाद, भिवंडी-निजामपूर, धुळे, जळगांव, कल्याण-डोंबिवली, कोल्हापूर, मालेगाव, मिरा-भाईंदर, नांदेड-वाघाळा, सांगली-मिरज-कुपवाड, सोलापूर, उल्हासनगर आणि वसई-विरार

लाखापेक्षा कमी लोकसंख्येच्या) आणि 153 'क' वर्गीय (लोक संख्या 40,000 किंवा त्यापेक्षा कमी असलेल्या) नगर परिषदा आहेत, ज्यात राज्यातील 15,000 ते 25,000 लोकवस्तीच्या शहरांसाठी आठ नगर पंचायतींचा समावेश आहे.

4.3 संघटनात्मक रचना

4.3.1 नागरी स्थानिक संस्थांची (ULBs) संघटनात्मक रचना परिशिष्ट XVII मध्ये चित्रित केली आहे.

4.3.2 महानगरपालिकेच्या जबाबदारीची रचना पुढीलप्रमाणे आहे :

अ. क्र.	प्राधिकाऱ्याचे नांव	जबाबदाऱ्या
1	सर्वसाधारण सभा	महापालिकेच्या नगर पालिका निधीतून होणारे खर्च, विविध प्रकल्पांची व योजनांची अंमलबजावणी इ. शी संबंधित धोरणात्मक निर्णय
2	स्थायी समिती	अधिकार प्रदानानुसार, अंदाजपत्रकास मंजूरी देणे व खर्चास मंजूरी देणे यांच्याशी संबंधित सर्व कार्ये (उपसमिती/समित्यांना ती आपले अधिकार सुपूर्द करू शकते)
3	महापालिका आयुक्त	सर्वसाधारण सभेने घातलेल्या अटींच्या अधीन राहून सर्व योजना व प्रकल्पांचे कार्यान्वयन व प्रशासन
4	महापालिका मुख्य लेखापाल	वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करून लेखे पूर्ण करणे व अंतर्गत लेखापरीक्षण करणे
5	महापालिका मुख्य लेखापरीक्षक	पालिका लेखांचे लेखापरीक्षण, लेखापरीक्षण अहवाल तयार करून तो स्थायी समितीस सादर करणे

4.4 वित्तीय रुपरेषा

4.4.1 महापालिका निधी, MMC अधिनियम, 1888, NCMC अधिनियम, 1948 व BPMC अधिनियम, 1949 आणि MMC, NP&IT अधिनियम, 1965 यातील तरतुदींनुसार तयार होतो. संबंधित अधिनियमांच्या तरतुदींनुसार महापालिकेने किंवा महापालिकेच्या वतीने प्राप्त झालेल्या सर्व रकमा, कर, शुल्क, दंड व शास्ति या द्वारे उभारलेल्या रकमा, महापालिकेला किंवा महापालिकेच्या वतीने शासन, सार्वजनिक किंवा खाजगी संस्था, खाजगी व्यक्तीकडून, अनुदाने, देणग्या किंवा ठेवी आणि सर्व व्याज व नफा हे पालिका निधीमध्ये जमा होते.

4.4.2 राज्य शासन व केंद्र शासन, अनुक्रमे राज्य क्षेत्रातील योजना व केंद्र पुरस्कृत योजना यांच्या कार्यान्वयनासाठी महानगर पालिका आणि नगर परिषदांना अनुदाने देतात. या शिवाय राज्य वित्त आयोग व केंद्रीय वित्त आयोग यांच्या शिफारशीनुसार, विकास कार्यासाठी अनुदाने देण्यात येतात.

4.4.3 प्रत्येक योजना/प्रकल्प यांचे स्वतंत्र लेखे तयार ठेवणे आवश्यक आहे. केंद्रीय पुरस्कृत योजनांसाठी केंद्र शासनाला व राज्य योजनांसाठी राज्य शासनाला उपयोगिता प्रमाण पत्रे पाठवावी लागतात.

4.4.4 BPMC अधिनियम, MMC अधिनियम व NCMC अधिनियम या अन्वये महापालिकांनी विशेष हेतू निधी उभारणे आवश्यक आहे. उदाहरणार्थ, पाणी व मलप्रणाल निधी, घसारा निधी, कर्जनिवारण निधी इ. पाणी पुरवठा योजना व मलप्रणाल प्रकल्प यांची भांडवली कामे, पाणी व मलप्रणाल निधीतून कार्यान्वित करणे आवश्यक आहे. घसारा निधी भांडवली मत्ता पुनःस्थापनेसाठी निर्माण करण्यात येतो. कर्जनिवारण निधी दीर्घ मुदतीच्या कर्जांच्या विमोचनासाठी निर्माण करण्यात येतो.

4.4.5 नागरी स्थानिक संस्थांच्या जमा व खर्चाची एकत्रित माहिती राज्य स्तरावर ठेवली जात नाही. महानगरपालिकांनी 2011-12 या वर्षाकरीता दिलेल्या माहितीवरून 2007-08 ते 2011-12 या वर्षासाठी एकंदर जमा व खर्च पुढे दिल्या प्रमाणे होता :

(₹ कोटीत)

बाब	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
जमा	18,348	23,973	28,860	30,137	32,235
खर्च	16,320	24,278	28,308	27,558	28,647

23 महानगरपालिकांची वर्ष 2011-12 ची एकूण जमा आणि खर्च अनुक्रमे ₹ 32,235 कोटी आणि ₹ 28,647 कोटी होता ज्यामध्ये MCGM ची एकूण जमा (₹ 18,269 कोटी) आणि खर्च (₹ 16,871 कोटी) सम्मिलित होते, जे परिशिष्ट XVIII मध्ये दाखविले आहे.

4.4.6 जमा

भांडवली जमा सोडून महानगरपालिकांची विविध स्रोतांकडून 31 मार्च 2012 ला संपलेल्या मागील पाच वर्षात झालेली जमा पुढे दिल्याप्रमाणे होती :

(₹ कोटीत)

बाब	2007-08	एकूण जमेशी टक्के वारी	2008-09	एकूण जमेशी टक्के वारी	2009-10	एकूण जमेशी टक्के वारी	2010-11	एकूण जमेशी टक्के वारी	2011-12	एकूण जमेशी टक्के वारी
जकात, मालमत्ता कर व पाणीपट्टीसह भाडे, कर इ.	12,094	65.91	12,253	51.11	12,712	44.04	15,989	53.05	17,800	55.22
शासकीय अनुदाने	990	5.40	1,084	4.52	1,217	4.22	972	3.23	1,198	3.72
व्यावसायिक संस्था	198	1.08	2,387	9.96	2,650	9.18	13	0.04	82	0.25
ठेवी, कर्जे इ.	2,525	13.76	4,111	17.15	6,242	21.63	1,280	4.25	1,853	5.75
इतर उत्पन्न	2,541	13.85	4,138	17.26	6,039	20.93	11,883	39.43	11,302	35.06
एकूण जमा	18,348	100	23,973	100	28,860	100	30,137	100	32,235	100

एकंदरीत, महापालिकांची एकूण जमा 2007-08 ते 2011-12 या पाच वर्षांच्या कालावधीत चढता कल दर्शवीत ₹ 18,348 कोटीवरून ₹ 32,235 कोटीपर्यंत गेली. महापालिकांच्या एकूण जमेत शासकीय अनुदानाचा हिस्सा 2007-12 दरम्यान 3.23 टक्के ते 5.40 टक्के या मर्यादेत होता.

महसुली करामध्ये 2011-12 मध्ये ₹ 1,811 कोटी इतकी वाढ झाली, ती मागील वर्षाच्या (2010-11) 11.33 टक्के इतकी होती. त्याचवेळी एकूण महसुली जमेत ₹ 2,098 कोटी इतकी वाढ झाली, ती मागील वर्षाच्या (2010-11) 6.96 टक्के इतकी होती.

करसंकलनातील थकबाकी

मालमत्ता कर : सर्व महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या माहितीवरून असे दिसून येते की, वर्ष 2011-12 दरम्यान ₹ 16,350 कोटी एकूण मागणीच्या तुलनेत महानगरपालिकांनी ₹ 5,058 कोटी म्हणजेच 31 टक्के मालमत्ता कर वसूल केला होता (परिशिष्ट XIX).

पाणीपट्टी : सर्व महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या माहितीवरून असे दिसून येते की, वर्ष 2011-12 दरम्यान ₹ 3,442 कोटी एकूण मागणीच्या तुलनेत महानगरपालिकांनी ₹ 1,516 कोटी म्हणजेच 44 टक्के पाणीपट्टी वसूल केली होती (परिशिष्ट XX).

4.4.7 खर्च

महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या माहिती प्रमाणे राज्यातील सर्व महापालिकांचा गेल्या पाच (2007-12) वर्षाकरीता बाब निहाय खर्च **परिशिष्ट XXI** मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे होता.

2011-12 या वर्षात प्रशासनावरील खर्च 2010-11 या वर्षातील ₹ 7,313 कोटीच्या तुलनेत ₹ 7,929 कोटी पर्यंत वाढला. MCGM च्या बाबतीत, 2011-12 या वर्षाकरीता त्यांच्या ₹ 16,871 कोटी एकूण खर्चापैकी, प्रशासनावरील खर्चाचा हिस्सा ₹ 5,533 कोटी होता जो एकूण खर्चाच्या 32.80 टक्के होता. आणखी चार⁵⁵ महापालिकांच्या बाबतीत, प्रशासनावरील खर्चाचा हिस्सा 35 टक्क्यांपेक्षा जास्त होता आणि तो 42.53 आणि 49.88 टक्के या मर्यादेत होता. महानगरपालिकांच्या आस्थापनावरील जास्त खर्चामुळे, इतर सेवांसाठी निधीच्या उपलब्धतेवर मर्यादा आली.

नगरपरिषदांचा जमा आणि खर्च

229 पैकी 222 नगरपरिषदांनी सादर केलेल्या माहितीनुसार वर्ष 2011-12 दरम्यान ₹ 3,764 कोटी एकूण जमेच्या तुलनेत ₹ 3,161 कोटी एकूण खर्च झाला होता (परिशिष्ट XXII).

229 पैकी 213 नगरपरिषदांनी सादर केलेल्या माहितीनुसार वर्ष 2011-12 मध्ये ₹ 1,759 कोटी रकमेच्या एकूण मागणी च्या तुलनेत मालमत्ता कराची थकबाकी ₹ 205 कोटी होती (परिशिष्ट XXII).

तसेच, 229 पैकी 161 नगरपरिषदांनी सादर केलेल्या माहितीनुसार, वर्ष 2011-12 दरम्यान ₹ 298 कोटी एकूण मागणीच्या तुलनेत ₹ 92 कोटी पाणीपट्टीची थकबाकी होती (परिशिष्ट XXII).

4.5 तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने

तेराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार विविध महानगरपालिकांना, नगरपरिषदांना आणि नगरपंचायतींना ₹ 666.69 कोटी मूळ अनुदान आणि ₹ 186.05 कोटी कार्यसिध्दी अनुदान देण्यात आले होते, ज्यापैकी अनुक्रमे ₹ 356.93 कोटी (53.54 टक्के) आणि ₹ 102.62 कोटी (55.16 टक्के) वापरण्यात आले (सप्टेंबर 2012).

4.6 लेखा व्यवस्था

4.6.1 BPMC अधिनियम 1949 च्या कलम 93 आणि MMC अधिनियम, 1888 च्या कलम 123 मध्ये स्थायी समित्यांनी विहित केलेल्या नमुन्यात महानगरपालिकांचे लेखे तयार करण्याची तरतूद आहे. अकराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारशींचा पाठपुरावा करतांना भारत सरकार, नगर विकास मंत्रालयाने, भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्या सल्ल्याने नोव्हेंबर 2004 मध्ये उपार्जन आधारित लेखा व्यवस्थेचे कार्यान्वयन करण्यासाठी राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमपुस्तिकेला (NMAM) अंतिम रूप दिले होते.

⁵⁵ अमरावती (42.83 टक्के), औरंगाबाद (42.53 टक्के), नांदेड वाघाळा (49.88 टक्के) आणि सांगली मिरज कुपवाड (46.73 टक्के)

4.6.2 महाराष्ट्र शासनाने 2005-06 पासून NMAM चा कार्यान्वयनाकरीता स्वीकार केला (जुलै 2005). NMAM शी मिळती जुळती नियम पुस्तिका तयार करण्याचे काम चालू होते. नियम पुस्तिकेला अंतिम रूप देईपर्यंत सर्व महानगरपालिकांना, NMAM च्या मार्गदर्शक तत्वांप्रमाणे, 2005-06 पासून लेखे उपार्जन आधारावर ठेवण्याचे आदेश दिले होते. राज्य शासनाने स्थापन केलेल्या सुकाणू समितीने सुध्दा ULBs मध्ये लेख्यांच्या उपार्जन पध्दतीच्या कार्यान्वयनाची शिफारस केली (जानेवारी 2007). संचालक, पालिका प्रशासन (DMA) यांनी नेमलेल्या प्रकल्प व्यवस्थापन सल्लागारांनी ULBs करीता तयार केलेले 'राज्य लेखा संहिता' चे प्रारूप सुकाणू समितीला फेब्रुवारी 2008 मध्ये सादर केले होते. ती सुधारीत संहिता डिसेंबर 2012 पर्यंत स्वीकारण्यात आली नाही.

4.7 लेखापरीक्षण व्यवस्था

4.7.1 ज्यांच्या लेखापरीक्षेचे काम मुख्य लेखापरीक्षक स्थानिक निधी लेखा यांचेकडे सोपविलेले आहे अशा NCMC व्यतिरिक्त, संबंधित महानगरपालिका MMC अधिनियम, 1888 च्या कलम 78(अ) आणि BPMC अधिनियम, 1949 च्या कलम 45 (1) खाली, नगरपालिका मुख्य लेखापरीक्षकाची (MCA) नेमणूक करतात. MCA चे वेतन व भत्ते यांचा खर्च संबंधित महानगरपालिकांच्या आस्थापना खर्चातून होतो.

4.7.2 BPMC अधिनियम, 1949 च्या कलम 105 व MMC अधिनियम, 1888 च्या कलम 135 मध्ये अशी तरतूद आहे की, MCA ने नगरपालिका लेख्यांचे लेखापरीक्षण करणे आणि त्यावरील अहवाल स्थायी समितीला सादर करणे आवश्यक आहे. महानगरपालिकेला देय असलेल्या रकमेच्या वसुलीत किंवा खर्चात MCA ना केव्हाही विशेष अनुचितपणा किंवा नियमबाह्यता यांच्या घटना आढळल्यास त्यांनी या अहवालात त्यावर भाष्य करणे आवश्यक आहे. MMC अधिनियम, 1888 च्या कलम 136 मध्ये अशीही तरतूद आहे की, MCA लेखा विवरणपत्रे तपासतील व त्यांचे लेखापरिक्षण करून प्रमाणित करतील व या लेख्यांवर अहवाल तयार करतील.

4.7.3 महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या माहितीनुसार (मे 2012 ते जानेवारी 2013), ज्या 23 महानगरपालिकांनी त्यांचे वार्षिक लेखे तयार केलेले होते त्यापैकी चार⁵⁶ महानगरपालिकांचे लेखापरिक्षण वर्ष 2011-12 पर्यंत MCA कडून झाले होते, तर वर्ष 2010-11 पर्यंत 11⁵⁷ महानगरपालिकांचे लेखापरिक्षण झाले होते आणि अहवाल संबंधित स्थायी समित्यांना सादर केले होते. उर्वरीत आठ⁵⁸ महानगरपालिकांमध्ये MCA कडून केल्या जाणाऱ्या लेखापरीक्षणाची प्रलंबितता एक ते सहा वर्षांची होती.

MCA कडून महानगरपालिकेच्या केल्या जाणाऱ्या लेखापरिक्षणाची प्रलंबितता ही महानगरपालिकेतील प्रचलित अंतर्गत नियंत्रण व्यवस्थेच्या कमकुवतपणाचे निदर्शक होती.

4.7.4 भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये, अधिकार व सेवाशर्ती) अधिनियम, 1971 च्या कलम 14 (2) अन्वये राज्य शासनाने ऑक्टोबर 2002 मध्ये महानगरपालिकांचे लेखापरिक्षण भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचेकडे सोपविण्याचे आदेश निर्गमित केले. महाराष्ट्र शासनाने नगरपरिषद व नगरपंचायती यांचे लेखापरिक्षण

⁵⁶ अहमदनगर, अकोला, कोल्हापूर आणि उल्हासनगर

⁵⁷ भिवंडी-निजामपूर, धुळे, जळगांव, कल्याण-डोंबिवली, मालेगांव, मिरा-भाईंदर, नागपूर, नाशिक, पिंपरी-चिंचवड, सांगली-मिरज-कुपवाड, वसई-विरार

⁵⁸ अमरावती, औरंगाबाद, MCGM, नवी मुंबई, नांदेड-वाघाळा, पुणे, सोलापूर आणि ठाणे

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्याकडे तांत्रिक मार्गदर्शन व पर्यवेक्षण यांसह सोपविलेले होते (मार्च 2011).

स्थानिक लेखापरिक्षण करतांना प्रारंभिक लेखे/अभिलेख यामध्ये आढळलेल्या वित्तीय नियमबाह्यता आणि दोष, परंतु जागेवर निपटारा न झालेली लेखापरीक्षण अभीक्षणे निरीक्षण अहवालांद्वारे कार्यालय प्रमुख व विभागीय प्राधिकाऱ्यांना कळविली जातात. सहा महिन्यांपेक्षा जास्त काळासाठी प्रलंबित अभीक्षणांची संख्या दर्शविणारी विवरणपत्रे देखील कार्यवाहीसाठी शासनाकडे पाठविली जातात.

4.8 लेखापरीक्षा अभीक्षणांना प्रतिसादाचा अभाव

महापालिका आयुक्त, मुख्य अधिकारी व निर्वाचित संस्था/स्थायी समित्या या मुख्यत्वेकरून महानगरपालिकांच्या अंतर्गत नियंत्रणासाठी जबाबदार आहेत. ULBs ना हस्तांतरित केलेल्या कार्याच्या कार्यक्षम अंमलबजावणीसाठी प्रधान महालेखाकारांच्या/महालेखाकारांच्या लेखापरीक्षेत निदर्शनास आणून दिलेल्या सर्व उणीवांचे अनुपालन शक्य तितक्या लवकर करावयास हवे जे नागरी जनतेला सेवा देण्याचे उद्दिष्ट साध्य करण्यास सहाय्यभूत होऊ शकेल. तथापि, प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार महाराष्ट्र यांनी निर्गमित केलेले प्रलंबित निरीक्षण अहवाल व परिच्छेदांची खाली दर्शविलेली स्थिती अपुऱ्या अंतर्गत नियंत्रणाची निदर्शक आहे.

वर्ष	निरीक्षण अहवाल	परिच्छेद
2008-09 पर्यंत	140	919
2009-10	67	242
2010-11	125	636
2011-12	169	1,193
एकूण	501	2,990

4.9 निष्कर्ष

राज्याच्या नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थेच्या कामकाजातून खालील गोष्टी उघडकीस आल्या :

- तेराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार महानगरपालिका, नगरपरिषदा आणि नगरपंचायती यांना मूळ अनुदाने आणि कार्यसिध्दी अनुदाने देण्यात आली होती, त्यापैकी अनुक्रमे 53.54 टक्के आणि 55.16 टक्के अनुदानांचा फक्त वापर करण्यात आला होता.
- जरी महाराष्ट्र शासनाने 2005-06 पासून कार्यान्वयनासाठी राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमपुस्तिकेचा स्वीकार केला असला तरी (जुलै 2005) सर्व नागरी स्थानिक स्वराज्य संस्थानी अद्याप त्याची अंमलबजावणी केली नव्हती.
- महानगरपालिकांचे लेखे तयार करणे आणि त्यांचे महापालिका मुख्य लेखापरीक्षकाद्वारे लेखापरीक्षा करणे ह्याबाबत प्रलंबितता होती. प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र, यांनी निर्गमित केलेल्या निरीक्षण अहवालांना देण्यात आलेला प्रतिसाद पुरेसा नव्हता.

मार्च 2013 मध्ये हे प्रकरण शासनाला कळविण्यात आले होते, जून 2013 पर्यंत उत्तर प्राप्त झाले नव्हते.

प्रकरण V

माहिती तंत्रज्ञान लेखापरीक्षण

प्रकरण V
माहिती तंत्रज्ञान लेखापरीक्षण

नगर विकास विभाग

5.1 बृहन्मुंबई महानगरपालिकेतील अॅक्वा सुपर वॉटर बिलिंग सिस्टिमचे माहिती व तंत्रज्ञान लेखापरिक्षण

महापालिका क्षेत्राच्या कक्षेत रहात असलेल्या नागरिकांना पेयजलाचा पुरवठा करण्याची जबाबदारी बृहन्मुंबई महानगरपालिकेची असते. मुंबई शहराची, शहर, पूर्व आणि पश्चिम अशी तीन क्षेत्रे आहेत आणि ती पुढे 24 प्रभागांमध्ये विभागली आहेत. लेखांकन यंत्रणा आणि बीलांची निर्मिती यांचे संगणकीकरण करण्याच्या उद्देशाने बृहन्मुंबई महानगरपालिकेने 1998 मध्ये मेसर्स ABM नॉलेजवेअर लिमिटेड यांची नियुक्ती केली. अॅक्वा वॉटर बिलिंग सिस्टिम नावाच्या या प्रकल्पाची सुरुवातीला 2001 मध्ये अंमलबजावणी करण्यात आली, ज्यानंतर बृहन्मुंबई महानगरपालिकेचा माहिती व तंत्रज्ञानातील एक भागीदार असलेल्या टाटा कन्सलटन्सी सर्विसेस यांनी शिफारस केल्यानुसार 2007 मध्ये तो अॅक्वा सुपर वॉटर बिलिंग सिस्टिम असा विस्तारित आणि पुनर्घोषित करण्यात आला.

अॅक्वा सुपर वॉटर बिलिंग सिस्टिमचे 2007-08 ते 2011-12 या कालावधीचे माहिती व तंत्रज्ञान लेखापरिक्षण करण्यात आले. निकृष्ट दर्जाचे संकल्पचित्र, अपुरे दस्तावेजीकरण, अंमलबजावणीची कमतरता आणि कमकूवत संनियंत्रण यामुळे 11 वर्षे उलटूनही अचूक दर्जेदार सॉफ्टवेअर तयार करता आले नव्हते असे निदर्शनास आले. देयकांच्या निर्मितीत सातत्याने मोठ्या प्रमाणात विलंब होत राहिल्याने, बृहन्मुंबई महानगरपालिकेला वॉटर बिलिंग सिस्टिम ची कार्यक्षमता प्रभावीपणे सुधारणे शक्य होत नव्हते. व्यापाराचे नियम आणि विधिग्राह्यतेची परिमाणे यांच्या आरेखनातील त्रुटी यामुळे माहिती सदोष राहिली ज्यामुळे पाणी पट्टीची कमी आकारणी झाली. काही महत्वपूर्ण निष्कर्ष खाली ठळकपणे दर्शविण्यात आले आहेत.

ठळक वैशिष्ट्ये

अॅक्वा सूपर वॉटर बिलिंग सिस्टिम जरी 11 वर्षांपासून अंमलबजावणी करण्यात आली होती तरी ₹ 9.25 कोटी गुंतवणूक असलेल्या या संगणक प्रणालीची निर्मिती आणि अवलंब यासाठी जबाबदार असणाऱ्या सेवा प्रदान कर्त्याबरोबर बृहन्मुंबई महानगरपालिकेने करार केला नव्हता.

(परिच्छेद 5.1.7.1(अ))

प्रकल्पाचे संकल्पचित्र आणि संगणक प्रणालीचा अवलंब करण्याविषयी बृहन्मुंबई महानगरपालिकेच्या कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यात आले नव्हते. बृहन्मुंबई महानगरपालिकेकडून प्रणाली व्यवस्थापकाचा कार्यभार अद्याप स्वीकारायचा होता.

(परिच्छेद 5.1.7.1(क))

31 मार्च 2001 पर्यंतची ₹ 360.19 कोटी एवढ्या पाणी देयकांच्या थकबाकीची अॅक्वा वॉटर बिलिंग सिस्टिम मध्ये नोंद करण्यात आलेली नव्हती तसेच वसुलीचे संनियंत्रणही केले गेले नव्हते. ₹ 847.05 कोटी रकमेची 14,39,102 पाणी देयके तयार करण्यात 31 ते 379 दिवसांचा विलंब झाला होता.

(परिच्छेद 5.1.7.2(अ) (ब))

उपभोक्त्यांची वर्गवारी त्यांच्या ग्रूप कोड आणि दर आकार यानुसार नोंद घेण्यासाठी संगणक प्रणालीमध्ये विशिष्ट योजना करण्यात आली नव्हती. फक्त 23 टक्के उपभोक्त्यांकडून प्रत्यक्ष मीटर नोंदीनुसार आकारणी करण्यात आली होती.

(परिच्छेद 5.1.7.2(क) आणि (आय))

नऊ प्रभागातील 34 उपभोक्त्यांकडून ₹ 16.75 लाख सांडपाणी आकार आकारला गेला नव्हता. एप्रिल 2001 पासून रमाबाई गृहसंकुलातील उपभोक्त्यांकडून पाणी आणि सांडपाणी आकाराच्या ₹ 1.05 कोटी रकमेची संयुक्त देयके काढून निर्गमित केली गेली नव्हती.

(परिच्छेद 5.1.7.2(फ) आणि (ग))

या प्रकल्पावर ₹ 257.13 कोटी खर्च होऊनही ज्या 3,02,120 स्वयंचलित मीटर नोंदणी मीटर्सची खरेदी करायची होती त्यापैकी फक्त 1,29,775 मीटर्स खरेदी केली गेली यापैकी फक्त 82,857 मीटर्स विलंबाने बसविली गेली.

(परिच्छेद 5.1.7.2(ज))

बृहन्मुंबई महानगरपालिकेकडे कुठलेही मान्यताप्राप्त माहिती तंत्रज्ञान सुरक्षा धोरण, व्यवसाय सातत्य आणि आपत्कालीन वसुलीची योजना नव्हती. उपभोक्त्यांना Generic user names दिली गेली होती आणि माहिती केंद्राव्यतिरिक्त अन्य ठिकाणी बँक अप माहिती साठवून ठेवली नव्हती.

(परिच्छेद 5.1.7.3(अ) आणि (ब))

5.1.1 प्रस्तावना

5.1.1.1 पाणीपट्टीचे संकलन

मुंबईचे क्षेत्रफळ 437.71 चौ.कि.मी आहे आणि तिची लोकसंख्या 12.4 दशलक्ष आहे. बृहन्मुंबई महानगरपालिका (MCGM) ही भारतातील पहिली महानगरपालिका 1882 मध्ये अस्तित्वात आली, ₹ 15,292 कोटी (2011-12) एवढे वार्षिक महसूली उत्पन्न असलेली ही आशियातील सर्वात मोठी नागरी स्थानिक संस्था आहे.

MCGM ची 24⁵⁹ प्रभागांमध्ये विभागणी केली गेली आहे. महानगरपालिकेच्या हद्दीत राहणाऱ्या नागरिकांना पेयजलाचा पुरवठा करण्याची जबाबदारी महानगरपालिकेवर असते. अशा प्रकारे पुरवठा केलेल्या पाण्यासाठी महानगरपालिका नागरिकांकडून शुल्क वसूल करते. MCGM कडे मीटरसह तसेच मीटर व्यतिरिक्त अशा दोन्ही प्रकारच्या जोडण्या असतात आणि त्यासाठीची शुल्क आकारणी मासिक किंवा त्रैमासिक रितीने केली जाते. जकात आणि मालमत्ता करानंतर पाणी पट्टी हा MCGM चा एक महत्वपूर्ण महसूली स्रोत आहे.

पाणी पट्टी, सांडपाणी आकार⁶⁰, विलंबित प्रदानासाठीचा अतिरिक्त आकार आणि मीटर भाडे याद्वारे मागील पाच वर्षांत महानगरपालिकेला मिळालेले एकूण महसूली संकलन खालीलप्रमाणे होते:

⁵⁹ ए, बी, सी, डी, इ, एफ/उत्तर, एफ/दक्षिण, जी/उत्तर, जी/दक्षिण, एच/पूर्व, एच/पश्चिम, के/पूर्व, के/पश्चिम, पी/उत्तर, पी/दक्षिण, आर/उत्तर, आर/दक्षिण, आर/मध्य, एम/पूर्व, एम/पश्चिम, एन, एस, टी आणि एल

⁶⁰ 1 जून 2006 पासून लागू झालेल्या सांडपाणी आणि कचरा निर्मूलन नियमांच्या नियम 4.1 मध्ये नमूद केल्याप्रमाणे जेव्हा मीटर मोजणीद्वारे किंवा जल आकार नियमांच्या नियम (2) अंतर्गत संयुक्त पाणी पट्टी आकारून एखाद्या मालमत्तेला पाणी पुरवठा केला जातो तेव्हा सांडपाणी कराऐवजी सांडपाणी आकार आकारण्यात यावा

वर्ष	संकलन (₹ कोटीत)
2007-08	648.85
2008-09	751.30
2009-10	774.08
2010-11	790.63
2011-12	965.62

5.1.1.2 पाण्याच्या देयकांचे संगणकीकरण

खालील कारणांमुळे MCGM ने संगणकीकृत पाणी देयकांचे विकेंद्रीकरण करण्यास प्रारंभ केला (ऑगस्ट 1998) (i) सध्याची संगणकीकरण यंत्रणा खूप जुनी आणि अप्रचलित झाली होती (ii) मीटर नोंदणी, देयक तयार करणे, देयकांचे वाटप आणि महसूलाचे संकलन यात बऱ्याच प्रमाणात विलंब होत होता (iii) सध्याच्या यंत्रणेत, देयके संगणकाद्वारे तयार केली जात होती परंतु त्यांचे लेखांकन हाती केले जात होते.

संगणक प्रणालीच्या विकसित करण्यासाठी MCGM ने मे. ABM नॉलेजवेअर लिमिटेड (ABM) यांना ₹ 1.65 कोटी मोबदलावर नियुक्त केले (ऑक्टोबर 1998) आणि 2001 मध्ये सदर एजन्सीने अॅक्वा वॉटर बीलिंग सिस्टीम नावाची एक संगणक प्रणाली विकसित करून तिचा अवलंब करणे सुरु केले.

MCGM ने प्रचलित यंत्रणेचा दर्जा सुधारण्यासाठी अॅक्वा वॉटर बीलिंग सिस्टीमची अॅक्वा सूपर वॉटर बिलिंग सिस्टीम (ASWBS) या नावाने वेब आधारित नवीन यंत्रणेत पुनर्रचना करून त्याची व्याप्ती वाढविण्याचा निर्णय घेतला (ऑगस्ट 2006) आणि त्यासाठी ABM ची नियुक्ती केली (सप्टेंबर 2006) आणि एप्रिल 2007 मध्ये या नवीन प्रणालीची अंमलबजावणी केली. ऑरेकल 10g हा RDBMS⁶¹ असणारा आणि J2EE⁶² हा प्रॉट एंड टूल असणारा वेब ब्राऊसर वापरून या संगणक कार्यक्रमाचा वापर करता येणार होता. डेटाबेस सर्व्हर साठीची ऑपरेटिंग यंत्रणा Linux होती आणि त्याचे ग्राहक, विंडोज XP प्लॅटफॉर्म यावर होते. ASWBS द्वारे जमा केलेल्या महसूलामधे पाणी पट्टी, सांडपाणी आकार, अतिरिक्त शुल्क, मीटर भाडे आणि ठेवी यांचा समावेश होता. नवीन पाणी जोडण्या देणे, मीटर नोंदीची माहिती ठेवणे, पाणी आणि सांडपाणी आकाराची देयके तयार करणे, जोडण्या तोडणे, पुनर्जोडणी, पूरक देयके तयार करणे आणि देयकांमध्ये सुधारणा करणे या बाबीही ASWBS द्वारे केल्या जात होत्या. सर्व प्रभाग कार्यालयांतील नागरी सुविधा केंद्राद्वारे (CFC) पाणी देयकांची रक्कम स्वीकारली जात होती. माहिती तंत्रज्ञान धोरण आणि सर्व MCGM विभागांच्या संगणकीकरणासाठीचा आराखडा यांची अंमलबजावणी करण्यासाठीचा माहिती तंत्रज्ञान (IT) भागीदार म्हणून एप्रिल 2005 पासून टाटा कन्सलटन्सी सर्विसेस (TCS) MCGM ला तांत्रिक पूरक सेवा पुरवत आहे.

5.1.2 संघटनात्मक संरचना

महापालिका आयुक्त MCGM चे प्रमुख असतात. पाणी बिलिंग विभागा करीता महापालिका आयुक्तांना अतिरिक्त महापालिका आयुक्त, जलव्यवस्था अभियंता, जलव्यवस्था उपअभियंता, MCGM च्या मुख्यालयातील कार्यकारी अभियंता आणि प्रभाग कार्यालयातील सहाय्यक आयुक्त यांचे सहाय्य लाभते. प्रभाग कार्यालयांतील सहाय्यक आयुक्तांना कार्यकारी अभियंता, उप-अभियंता, सहाय्यक अभियंता, कनिष्ठ अभियंता, मीटर अधीक्षक,

⁶¹ परस्परसंबंध माहिती व्यवस्थापन यंत्रणा

⁶² Java 2 ची उद्योग आवृत्ती

मीटर निरीक्षक इत्यादींचे सहाय्य लाभते. अतिरिक्त महापालिका आयुक्त (पूर्व उपगनर) हे IT शाखेच्या प्रमुखपदी असतात आणि त्यांना महापालिका उपायुक्त (IT) आणि संचालक (IT) सहाय्य करतात.

5.1.3 लेखापरीक्षणाची उद्दीष्टे

खालील गोष्टींचे मुल्यमापन करणे ही लेखापरीक्षणाची उद्दीष्टे होती:

- अक्वा सूपर वॉटर बिलिंग सिस्टीम चे नियोजन आणि व्यवस्थापन;
- पाणी आकार नियमांच्या अटी ही यंत्रणा पूर्ण करते अथवा नाही;
- यंत्रणेची परिपूर्णता;
- इनपूट, प्रक्रिया आणि आऊटपूट नियंत्रणांचा प्रभावीपणा; आणि
- सुरक्षा नियंत्रकांची पर्याप्तता, बिझिनेस सातत्य आणि आपत्कालीन वसुली योजना.

5.1.4 व्याप्ती आणि कार्यपद्धती

मे 2012 ते ऑगस्ट 2012 दरम्यान ASWBS चे लेखापरीक्षण करण्यात आले ज्यामध्ये 2007-08 ते 2011-12 या कालावधीच्या अभिलेखांची तपासणी करण्यात आली. सर्वसाधारण यादृच्छिक नमुना पद्धतीने नऊ⁶³ प्रभाग कार्यालयांची निवड करण्यात आली. संगणकीकरणाचे नियोजन, अंमलबजावणी आणि संनियंत्रण यांचा आढावा घेण्यासाठी जलव्यवस्था अभियंता आणि संचालक (IT) यांच्या कार्यालयांची निवड करण्यात आली. संगणक सहाय्यित लेखापरीक्षण तंत्राचा (CAAT) वापर करून माहिती केंद्रातून माहिती प्राप्त करून माहितीचे विश्लेषण केले गेले.

5.1.5 लेखापरीक्षणाचे निकष

लेखापरीक्षणासाठी खालील निकष लावले गेले होते:

- मुंबई महानगरपालिका अधिनियम, 1888
- पाणी आकार नियम (2006 पासून लागू केलेले)
- सांडपाणी आणि कचरा निर्मूलन नियम (2006 पासून लागू केलेले)
- सर्वसाधारणपणे मान्य असलेल्या उत्तम IT पद्धती.

5.1.6 अभिस्विकृती

जलव्यवस्था अभियंता यांचे कार्यालय, त्यांची अधिनस्त कार्यालये आणि IT चे संचालक यांनी दिलेल्या सहकार्याबद्दल भारतीय लेखापरीक्षा आणि लेखा विभाग त्यांचे आभारी आहे. 1 जून 2012 रोजी अतिरिक्त महापालिका आयुक्त (प्रकल्प) आणि नगर विकास विभागाचे उप सचिव यांच्या बरोबर एक प्रवेश बैठक घेतली गेली ज्यामध्ये लेखापरीक्षणाची उद्दीष्टे, व्याप्ती आणि कार्यपद्धती याविषयी चर्चा करण्यात आली. 29 नोव्हेंबर 2012 रोजी घेतलेल्या निर्गमन बैठकीत महापालिका आयुक्त आणि अतिरिक्त महापालिका आयुक्त (प्रकल्प)

⁶³ डी, इ, के/पूर्व, एन, पी/उत्तर, एस, एच/पूर्व, एल आणि टी

यांच्याबरोबर लेखापरीक्षणाच्या निष्पत्तींविषयी चर्चा करण्यात आली आणि त्यावरील त्यांची मते योग्य ठिकाणी समाविष्ट करण्यात आली आहेत.

5.1.7 लेखापरीक्षणाची निष्पत्ती

5.1.7.1 सर्वसाधारण नियंत्रणे

नियोजन आणि व्यवस्थापन

IT ची प्रभावी अंमलबजावणी होण्यासाठी, योग्य नियोजन आणि IT शी निगडीत निर्णयप्रक्रियेत आणि त्यांच्या अंमलबजावणीत वरिष्ठ पातळीवरील अधिकाऱ्यांचा सक्रिय सहभाग असणे आवश्यक आहे. ASWBS च्या तपासणीतून खालील त्रुटी निदर्शनास आल्याः

5.1.7.1(अ) मॉड्यूलस विकसित न करणे

या संगणक प्रणालीच्या पुरवठादाराने (ABM) पुरवावयाच्या प्रकल्प प्रारंभ सेवा, प्रकल्प अहवाल सेवा, संकल्पचित्र सेवा, सॉफ्टवेअर निर्मिती सेवा, माहितीचे स्थानांतरण, दस्तावेजीकरण सेवा, प्रशिक्षण सेवा आणि देखभाल अनुषंगीक सेवा यासारख्या विविध सेवांविषयी TCS ने शिफारस केलेल्या शर्ती आणि अटींसह सप्टेंबर 2006 मध्ये ₹ 4.09 कोटी किंमतीस ASWBS ची पुनर्रचना, त्याच्या व्याप्तीतील वाढ, अंमलबजावणी आणि अंमलबजावणीनंतरची देखरेख/पालन याची जबाबदारी, या सह ABM ला देण्यात आली. तसेच, स्वयंचलित मीटर नोंदणी (AMR) करणारे पाण्याचे मीटर्स, देयकांच्या रकमेची स्वीकृती आणि RTI शंकांशी संबंधित सहाय्य यांच्याशी निगडीत उपभोक्त्यांच्या गरजेप्रमाणे ASWBS मध्ये बदल करण्याचे अतिरिक्त काम ही ₹ 5.38 कोटी किंमतीस ABM ला देण्यात आले (डिसेंबर 2009). ABM ने पुरवलेल्या सेवेबद्दल सप्टेंबर 2006 ते मार्च 2012 दरम्यान MCGM ने त्यांना ₹ 9.25 कोटी रक्कम प्रदान केली.

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की सप्टेंबर 2006 पासून ABM ने पुरवलेल्या सर्व सुविधांसाठी MCGM ने कुठलाही करार कार्यान्वीत केला नव्हता. तसेच, TCS च्या शिफारशीनुसार (जानेवारी 2006) 32 मॉड्यूलस विकसित करावयाची होती. लेखापरीक्षणासाठी निवडलेल्या नऊ प्रभाग कार्यालयांमध्ये लागू केलेल्या ASWBS च्या तपासणीत असे उघडकीस आले की 32 पैकी पाच मॉड्यूलस⁶⁴ ASWBS मध्ये विकसित केली नव्हती.

अशाप्रकारे, सहा वर्षांपेक्षा जास्त कालावधी उलटूनही ₹ 9.25 कोटी खर्च करून प्रस्थापित केलेली ही यंत्रणा अपूर्णावस्थेत होती. विशेषतः यंत्रणेचा अविभाज्य भाग असलेले लेखापरीक्षणाचे मॉड्यूल विकसित केले नव्हते तसेच गरज पडल्यास मुख्य महापालिका लेखापरीक्षकांना आवश्यक माहिती तपासता येऊ शकत नव्हती. तसेच, या व्यवहारात करार केला नसल्यामुळे यंत्रणेत बिघाड झाल्यास/बंद पडल्यास अशा प्रसंगी ABM विरुद्ध कुठलीही कारवाई करणे शक्य नसल्याचा धोका MCGM ला पत्करावा लागला.

MCGM ने लेखापरीक्षण अभिक्षण मान्य केले (डिसेंबर 2012) आणि असे प्रतिपादन केले की व्यवस्थापकांना आवश्यक असणारी माहिती इतर स्वरूपात उपलब्ध असल्यामुळे काही मॉड्यूलसची आवश्यकता नव्हती. त्यांनी पुढे असेही नमूद केले की IT विभागात उपलब्ध असलेल्या कर्मचाऱ्यांची संख्या मर्यादीत असल्यामुळे करार कार्यान्वीत केला जाऊ शकला

⁶⁴ (i) लेखापरीक्षण (ii) मीटर पुरवठादार (iii) आस्थापना (iv) आवक/जावक आणि (v) घटनेचा trigger

नाही आणि विधी विभागाशी विचारविनीमय केल्यावर कराराचे कार्यान्वयन करण्याविषयी निर्णय घेण्यात येईल.

मॉड्यूलस विकसीत न करण्याबद्दल MCGM ने केलेला खुलासा स्वीकारण्यायोग्य नाही कारण मॉड्यूलस विकसीत करण्यासाठी ABM ला मोबदला देण्यात आला होता. तसेच, सॉफ्टवेअर च्या दर्जावर नियंत्रण ठेवणे हे TCS ला विहित केलेले एक काम असल्यामुळे IT भागीदार असलेल्या TCS ने त्याची खात्री करावयास हवी होती. लवकरात लवकर ABM बरोबर करार करण्याची पावले उचलावीत.

5.1.7.1(ब) प्रकल्पाच्या निर्मितीचे आणि त्याच्या अंमलबजावणीचे संनियंत्रण

TCS वर सोपविलेल्या कामांमध्ये (i) MCGM च्या वेगवेगळ्या विभागांमध्ये वेगवेगळे विकास प्रकल्प राबविणारे पुरवठादार करारबद्ध मुदतीच्या कालावधीत काम पूर्ण करतात अथवा नाही तसेच त्यांच्याकडून मिळणाऱ्या सुविधा या मान्यताप्राप्त दर्जाच्या मानकांप्रमाणे आहेत अथवा नाहीत यावर संनियंत्रण ठेवणे (ii) सॉफ्टवेअर क्वालिटी अॅशूरन्स (QA) आराखड्याचे अनुपालन आणि QA अहवालांचा आढावा आणि (iii) अंमलबजावणी केल्यानंतर घ्यावयाच्या आढाव्याच्या आराखड्यासंबंधी सल्ला देणे, यांचा समावेश होता.

तसेच, प्रकल्पाचे नियमन करण्यासाठी MCGM ने (i) मूल्यमापन समिती आणि (ii) MCGM ने नियुक्त केलेल्या अंतर्गत किंवा बाह्य सल्लागारांचा समावेश असलेल्या प्रकल्प आढावा पथका सह उपभोक्ता पथक यांची नियुक्ती करणे आवश्यक होते.

लेखापरीक्षणादरम्यान, MCGM कुठलेही दस्ताऐवज सादर करू शकले नाहीत जेणेकरून हे सिद्ध होऊ शकेल की प्रकल्पाचा महत्वाचा टप्पा वेळेत पूर्ण झालेला आहे आणि TCS च्या परवानगीने पैसे प्रदान झालेले आहेत. असेही निदर्शनास आले की TCS ने तयार केलेले क्वालिटी अॅशूरन्स आराखडे आणि क्वालिटी अॅशूरन्स अहवाल MCGM कडे उपलब्ध नव्हते. तसेच प्रकल्पाच्या नियमनासाठी समिती नेमल्याचे सिद्ध करण्यासाठी MCGM कडे कोणताही पुरावा नव्हता.

नऊ प्रभाग कार्यालयांच्या अभिलेख्यांच्या तपासणीत पुढे असे निदर्शनास आले की, महापालिका आयुक्त/जलव्यवस्था अभियंता/माहिती तंत्रज्ञान विभाग यांनी सॉफ्टवेअर कार्यरत असण्याविषयी आणि त्याची प्रभाग कार्यालयातील उपलब्धता या विषयी कोणताही संनियंत्रण अहवाल विहित केलेला नाही ज्यावरून असे दिसून येते की MCGM कडे सॉफ्टवेअरची निर्मिती आणि वापर संनियंत्रित करण्यासाठी कोणतीही यंत्रणा अस्तित्वात नव्हती.

महत्वाचे टप्पे पूर्ण करण्यावरील संनियंत्रणात कमतरता क्वॉलिटी अॅशूरन्स आराखडे आणि क्वॉलिटी अॅशूरन्स अहवाल नसणे आणि मूल्यमापन समितीची स्थापना न करणे या गोष्टी TCS आणि MCGM यांचे दुर्बल संनियंत्रण दर्शविते.

MCGM ने असे नमूद केले की प्रकल्पाच्या आखणी आणि अंमलबजावणीच्या संनियंत्रणाचे काम TCS ला देण्यात आले होते ज्यामध्ये क्वॉलिटी नियंत्रणही होते आणि TCS बरोबरच्या डिसेंबर 2010 मधील करार संपुष्टात आल्या नंतर प्रकल्प विस्तार आणि त्याची अंमलबजावणी याकरिता कुणीही उपलब्ध नव्हते. ते पुढे असेही नमूद करतात की नवीन सल्लागार नेमण्यात आला होता आणि प्रस्ताव अंतिम टप्प्यात होता.

5.1.7.1(क) प्रशिक्षण

TCS ची एक शिफारस अशीही होती की MCGM च्या कर्मचाऱ्यांना कामाचा प्रवाह, योजनेचे संकल्पचित्र, आधारसामग्री संकल्पचित्र, विनियोग/संकल्पचित्र, संगणकीय ग्रंथालय आणि

संकल्पना मांडणी यांचे प्रशिक्षण देणे. अशा प्रशिक्षणामुळे MCGM च्या नामनिर्देशित तांत्रिक कर्मचाऱ्यांना वरील माहिती (प्रकल्पाच्या अंमलबजावणीनंतर) ABM कडून प्राप्त होईल असे अपेक्षित होते.

तथापि, योजना कार्यालयांतर्गत चालू राहिल यासाठी MCGM च्या कर्मचाऱ्यांना ABM कडून प्रशिक्षण देण्यात आले होते हे सिद्ध करणारा कुठलाही पुरावा नव्हता. MCGM मधील प्रशिक्षित कर्मचाऱ्यांच्या अनुपलब्धतेमुळे सिस्टिम प्रशासकाचे काम ABM च्या नियंत्रणाखालीच राहिले आणि MCGM ने अजूनही ते स्वतःच्या ताब्यात घ्यावयाचे होते.

MCGM ने वस्तुस्थिती स्वीकारून असे नमूद केले की प्रशिक्षण आवश्यक असलेल्या MCGM च्या कर्मचाऱ्यांचा शोध घेऊन, IT तज्ञांच्या संमतीने, त्यांना प्रशिक्षण देण्याचा निर्णय घेण्यात येईल.

5.1.7.1(ड) दस्तऐवजीकरण

TCS च्या शिफारशीनुसार ABM ने MCGM ला सर्व आवश्यक दस्तावेजांच्या तीन सॉफ्टकॉपीज आणि 10 प्रत्यक्ष प्रती घ्यावयाच्या होत्या⁶⁵.

जरी सिस्टिम रिकवायरमेंट स्पेसीफीकेशन (वर्जन 2.0.2) दिनांक 25 ऑगस्ट 2006 ची आणि नोव्हेंबर 2008 मध्ये तयार केलेल्या काही मॉड्यूलसच्या युजर मॅन्युअलची सॉफ्टकॉपी लेखापरीक्षणास सादर केली होती तरी त्यानंतर त्यात झालेले बदल लेखापरिक्षणास MCGM ने सादर केले नाहीत.

स्वाधीन करण्याच्या दस्तऐवजीकरणाच्या अनुपलब्धतेमुळे प्रणालीच्या व्याप्तीची लेखापरीक्षणास खात्री करता आली नाही. दस्तऐवजीकरणाच्या अनुपलब्धतेमुळे भविष्यात प्रणालीची परिरक्षा करण्यामध्ये प्रामुख्याने धोका निर्माण होणार होता.

MCGM ने मान्य केले की आवश्यक दस्तऐवजीकरण त्यांच्याकडे सहज उपलब्ध नव्हते. परंतु, ABM ने असे दस्तऐवजीकरण प्रस्तुत केले आहे अथवा नाही याविषयी TCS कडे विचारणा करण्यात आली.

5.1.7.2 संगणक प्रणाली नियंत्रण

5.1.7.2(अ) पाणीपट्टी बिलांची थकबाकी प्रणालीमध्ये घेतली नव्हती

सप्टेंबर 2001 च्या ABM ला दिलेल्या कार्यदेशाप्रमाणे, ग्राहकांच्या अदत्त रकमांचा परामर्श वेगळा घ्यावयाचा होता आणि संगणकीय बिले काढताना सुरुवातीस थकबाकी "शून्य" अशी विचारात घ्यावयाची होती. MCGM ने अदत्त बिलांच्या रकमांची निश्चिती केल्यावर त्या प्रणालीमध्ये अंतर्भूत करावयाच्या होत्या.

लेखापरीक्षणात दिसून आले की पाणीपट्टीची एप्रिल 2001 ची थकबाकीची रक्कम ₹ 360.19 कोटी प्रणालीमध्ये अंतर्भूत केली नव्हती आणि त्यामुळे थकबाकी रकमेचे बिल निघू शकले नाही. नऊ प्रभाग कार्यालयांच्या 174 ग्राहकांच्या दस्तऐवजाच्या लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की ₹ 34.73 लाख थकबाकी रक्कम प्रणालीमध्ये अंतर्भूत केलेली नव्हती. तसेच MCGM च्या लेखाप्रमाणे मार्च 2012 रोजी ₹ 1,121.90 कोटी (ज्यामध्ये 2001 पूर्वीची थकबाकी समाविष्ट आहे) पाणीपट्टीची थकबाकी होती, परंतु ASWBS प्रणालीमध्ये फक्त ₹ 798.44

⁶⁵ (i) योजना व्यवस्थापनाचा आराखडा, (ii) धोक्याच्या व्यवस्थापनाचा आराखडा, (iii) क्वॉलिटी अॅशुरन्सचा आराखडा, (iv) प्रणाली चाचणीचे निकाल, (v) उपभोक्ता आवश्यकता विनिर्देश, (vi) प्रणाली आवश्यकता विनिर्देश आणि/किंवा बदल आवश्यकता विनिर्देश जसे लागू असेल तसे, (vii) तपशीलवार प्रणालीचे संकल्पचित्र, (viii) उगमस्थान संहिता, आणि (ix) उपभोक्ता नियमपुस्तिका

कोटी थकबाकी दाखविली होती ज्यामुळे हे सत्य दाखवून दिले गेले की ₹ 323.46 कोटी एवढी मार्च 2012 पर्यंतची थकबाकी अद्यापही प्रणालीमध्ये अंतर्भूत करावयाची राहिली होती. प्रणालीमध्ये थकबाकी अंतर्भूत न करण्याची कारणे लेखापरीक्षणास सादर केली नाहीत.

MCGM ने वस्तुस्थितीचा स्वीकार केला आणि नमूद केले की प्रत्येक जोडणीची अदत्त रकमांची पडताळणी केलेली आधारसामग्री सुलभतेने उपलब्ध नव्हती म्हणून "शून्य" थकबाकी घेऊन प्रणाली सुरु करण्याचा आणि 31 मार्च 2001 पूर्वीची थकबाकी चलनाने वसूल करण्याचा प्रशासकीय निर्णय घेण्यात आला. निर्गमन बैठकीत (नोव्हेंबर 2012), जलव्यवस्था अभियंता यांनी नमूद केले की मार्च 2001 पूर्वीची थकबाकी प्रणालीमध्ये स्थानांतरीत करणे शक्य झाले नाही पण थकबाकीपैकी काही रकमेची वसुली मधल्या काळात केलेली होती. परंतू, वसूल केलेल्या रकमेचे तपशील लेखापरीक्षणास पुरवले गेले नाहीत.

5.1.7.2(ब) पाणीबिले विलंबाने तयार करणे

उपभोक्त्यांची मीटर प्रवर्गाची पाणी बिले मासिक अथवा त्रैमासिक तयार केली जातात. वेळेवर बीले तयार करण्यासाठी आणि पाणीपट्टीच्या वसुलीसाठी मीटर रिडींग तत्काळ प्रणालीमध्ये नमूद करावे लागते. नऊ प्रभाग कार्यालयांच्या ASWBS च्या डेटाच्या लेखापरीक्षणात असे आढळून आले आहे की ₹ 716 कोटींची 15,71,139 बिले मीटर रिडींग नंतर 30 दिवसांत तयार केली गेली आणि ₹ 847.05 कोटींच्या 14,39,102 बिलांना 31 ते 379 दिवस विलंब झाला. अशा प्रकारे, ASWBS प्रणाली सुरु करण्याच्या अनेक उद्दीष्टांपैकी एक उद्दिष्ट म्हणजे मीटरचे आकलन आणि बीले तयार करण्यातील वेळ कमी करणे हे संगणकीकरणाच्या 11 वर्षांनंतरही (2001 ते 2012) पूर्ण होऊ शकलेले नाही.

MCGM ने लेखापरीक्षा अभिक्षणाचा स्वीकार केला आणि नमूद केले की मनुष्यबळाची कमतरता, नेटवर्कमधील अडचणी आणि स्वयंचलीत मिटर नोंदणी (AMR) मीटर्स या संबंधीचे प्रश्न यांमुळे बिले तयार करतांना विलंब झाला.

5.1.7.2(क) ॲप्लीकेशन सॉफ्टवेअरचे मधील कमतरता

मुंबई महानगरपालिका (MMC) अधिनियम, 1888 कलम 169(ii) प्रमाणे MCGM ची स्थायी समिती पाणी कराची आकारणी करण्याऐवजी, मीटरने पाणी पुरवठा केल्या जाणाऱ्या इमारतीसंबंधातील विविध कारवायांचे दर विहित करते. त्याप्रमाणे, वेळोवेळी स्थायी समितीने वेगवेगळ्या प्रकारच्या अभियोक्त्यांसाठी, पाणीपट्टी नियम आणि सांडपाणी आणि कचरा निर्मूलन नियम. 2006, अंतर्गत दर निश्चिती केलेली आहे. जलअभियांत्रिकी विभागाने वेगवेगळ्या प्रवर्गातील उपभोक्त्यांची म्हणजे घरगुती, व्यावसायिक आणि औद्योगिक यांची गटचिन्हांची यादी तयार केलेली आहे ज्यामध्ये घरगुती उपभोक्त्यांसाठी संख्यात्मक अक्षरात्मक चिन्ह (1A, 1B, 2A, 3A इत्यादी) व्यावसायिक उपभोक्त्यांसाठी अक्षरात्मक चिन्ह (AA, BB, CC, इत्यादी) आणि औद्योगिक उपभोक्त्यांसाठी अक्षरे-संख्यात्मक (A1, B1, C1, इत्यादी) अशी गट चिन्हे निश्चित केलेली आहेत. त्यांनी दर चिन्हे आणि दर आकारणी यांची वेगळी यादी विहित केलेली आहे.

नऊ प्रभाग कार्यालयांच्या ॲप्लीकेशन प्रणालीच्या लेखापरीक्षणात असे आढळून आले आहे की प्रणालीचे संकल्पचित्र तयार करताना प्रवर्ग, गट चिन्हे आणि दर आकारणी यांचा विचार करण्यात आलेला नव्हता. अशी प्रकरणे आढळली आहेत ज्यामध्ये उपभोक्त्यांची वर्गवारी व्यावसायिक गटातील असून दर आकारणी घरगुती; औद्योगिक उपभोक्ते असून आकारणी घरगुती आणि उपभोक्ते यांची वर्गवारी घरगुती असूनही आकारणी व्यावसायिक/औद्योगिक

स्वरुपाची होती. उपभोक्त्यांच्या वर्गवारीतील आणि दर आकारणीतील फरकाचा परिणाम पाणी बिलांची कमी आकारणी करण्यात खालील तपशीलाप्रमाणे झाला:

- (i) नऊ प्रभाग कार्यालयांमधील 1,74,280 उपभोक्त्यांपैकी, 910 उपभोक्त्यांचे वर्गीकरण प्रवर्ग, गट चिन्हे आणि दर आकारणी बाबत चुकीचे झालेले होते.
- (ii) तीन प्रभाग कार्यालयातील (टी, एल आणि एच/पूर्व), 15 उपभोक्त्यांपैकी, नऊ उपभोक्त्यांची वर्गवारी व्यावसायिक गटात असूनही त्यांची आकारणी घरगुती दराने केली जात होती, तीन उपभोक्त्यांची वर्गवारी औद्योगिक गटात केलेली होती परंतु दरनिश्चिती घरगुती दराने करण्यात आली होती आणि तीन घरगुती उपभोक्त्यांना कमी दर आकारला गेला होता. परिणामी, ₹ 9.65 लाख कमी आकारणी झाली.

MCGM ने वस्तुस्थितीचा स्वीकार केला आणि नमूद केले की प्रवर्ग, गट चिन्हे आणि दर आकारणी यामध्ये ताळमेळ नव्हता आणि प्रणालीची विधिग्राह्यता प्रगतीपथावर होती.

5.1.7.2(ड) मास्टर टेबल मधील विसंगती

पाणीपट्टी नियम, 2006 च्या परिशिष्ट "C" (नोंद 2) प्रमाणे MCGM च्या स्थायी समितीने महापालिकेच्या उपभोक्त्यांना पाणी मीटरच्या भाड्याचे परिमाण भाड्याने दिलेल्या पाणी मीटरच्या आकारमानाप्रमाणे निश्चित केलेले आहेत. लेखापरीक्षणात असे आढळून आले आहे की 32 मी.मी. आकारमानाचे मीटर जे नियमात निश्चित केलेले नव्हते ते, प्रणालीमध्ये 851 उपभोक्त्यांच्या बाबतीत चूकून नमूद केले गेले ज्यांची मीटरची मालकी "एम" (महापालिकेचे) दर्शविते. पुढील मास्टर टेबलच्या लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की मीटर जरी साईज तक्त्यामध्ये 32 मी.मी. आकारमान यासाठी स्तंभ तयार केला असला तरी त्या मीटर साईजच्या अनुषंगाने मीटरचे भाडे नमूद करण्यात आलेले नव्हते. मास्टर टेबल मधील अशा प्रकारचे असातत्य हे डेटाबेसवरील अविश्वसनियतेचे निदर्शक होते ज्यामुळे मीटर भाड्याची आकारणी केली गेली नाही. महापालिकेच्या मालकीच्या आणि MOK रिडींग असलेल्या म्हणजेचा स्वीकृत मीटर रिडींग असलेल्या ज्या मीटर्सची मीटर भाड्याची आकारणी केली गेली नव्हती त्यातील काही प्रकरणांचा तपशिल खाली दिला आहे :

अ. क्र.	उपभोक्ता क्रमांक	बील क्रमांक	बील दिनांक	मीटरची मालकी आकारमान	मीटरची सध्याची स्थिती	मीटरचे भाडे
1	GN\$0183429	2008HEW1812089	12.8.2008	M/32 mm	MOK	0
2	GN\$0183429	2008HEW1508869	16.5.2008	M/32 mm	MOK	0
3	GN\$0183910	2008HEW1199717	28.2.2008	M/32 mm	MOK	0
4	GN\$0183910	2008HEW1199768	28-2-2008	M/32 mm	MOK	0

MCGM ने लेखापरीक्षा अभिक्षण मान्य केले आणि नमूद केले की प्रणालीत 32 मी.मी. मीटर आकारमान चूकून घेतले गेले आणि चूक दुरुस्तीसाठी आवश्यक असेल ती कारवाई केली जाईल.

5.1.7.2(इ) शून्य दर आकार असणारे कन्झ्यूमर मास्टर

01 पासून 99 पर्यंत विविध दर आकार असणारी आणि विविध ग्रुप कोडना लागू होणारी दर आकाराची एक यादी जलव्यवस्था अभियांत्रिकी विभागाने विहित केली.

दर चिन्हांच्या यादीवरून असे निदर्शनास आले की 34 दर चिन्हांचा वापर केला गेला नव्हता आणि MCGM ने 01 ते 99 पर्यंतच्या चिन्हांमधील, 34 दर चिन्हांसाठी आकारणी निश्चित केलेली नव्हती. डेटाबेसचे विश्लेषण केले असता असे आढळून आले की प्रणाली मध्ये दरचिन्हांसाठी निर्माण केलेल्या मास्टर फाईलमध्ये दर चिन्हांमधील ₹ 0.00 दर असलेल्या 32

चिन्हांचा अंतर्भाव आहे. पी/उत्तर प्रभागाच्या ASWBS च्या डेटाबेसचे लेखापरीक्षण केले असता तीन उपभोक्त्यांच्या 14 बिलांमध्ये ज्यांचे गट चिन्ह 1B आणि 1W आहे त्यांचे वर्गीकरण ₹ 0.00 दर आकारणी मध्ये झाले होते. परंतू पाणी बिलांची आकारणी प्रत्येक 1000 लीटरसाठी ₹ 2.25 प्रमाणे व्हावयास हवी होती. अशाप्रकारे, उपभोक्त्यांना निश्चित दराने आकारणी होण्याऐवजी किमान दराने आकारणी झालेली आहे. यावरून असे निदर्शनास येते की प्रणालीमधील मास्टर फाईल मध्ये विसंगती होत्या त्यामुळे चुकीची दर आकारणी झाली होती.

MCGM ने लेखापरीक्षा अभिक्षणे मान्य केली आणि नमूद केले की योग्य दर आकारणीसाठी प्रणाली विधिग्राह्यता तपासण्यात येणार होती. लेखापरीक्षणाने दर्शविलेल्या तीन गोष्टींबाबत MCGM ने नमूद केले की योग्य दर आकारणीची पुरवणी बिले काढली जाणार होती.

5.1.7.2(फ) मलनिःसारण आकाराची आकारणी न करणे

मलनिःसारण व टाकाऊ पदार्थ निष्कासन नियमावली, 2006 च्या नियम 4.1 प्रमाणे एखादी जागा महापालिका मलनिःसारण आणि/किंवा कुठल्याही इतर महापालिका पायाभूत सुविधांबरोबर जोडलेली असेल अथवा नसेल तरीही पाणी पट्टी व्यतिरिक्त पाणीपट्टीच्या 60 टक्के एवढा मलनिःसारण आकार सर्व प्रवर्गातील उपभोक्त्यांवर आकारला जाईल. पुढे उपनियम 4.1.1 प्रमाणे रेल्वे क्षेत्रातील मध्य आणि पश्चिम रेल्वे यांच्या प्रचालन क्षेत्रातील रेल्वेच्या मालकीच्या आणि रेल्वेसाठी वापरल्या जाणाऱ्या जागा, मुंबई पोर्ट ट्रस्ट आणि भाभा अणुशक्ती संशोधन केंद्राच्या मालकीच्या व त्यांच्यासाठी निहित असलेल्या जागांना मलनिःसारण आकार प्रदानात सूट देण्यात आली आहे.

नऊ प्रभाग कार्यालयाच्या लेखापरीक्षणात असे आढळून आले आहे की सूट दिलेल्या उपभोक्त्यां व्यतिरिक्त 34 उपभोक्त्यांच्या 940 बिलांमध्ये पाणीपट्टीच्या 60 टक्के मलनिःसारण आकाराची ₹ 16.75 लाखाची आकारणी केली गेली नव्हती ती खालील प्रमाणे आहे:

अ. क्र.	प्रभाग कार्यालयाचे नाव	उपभोक्ता संख्या	बिलांची संख्या	मलनिःसारण आकाराची एकूण रक्कम (₹ मध्ये)
1	डी	3	86	29,641
2	इ	3	262	56,760
3	एच/पूर्व	3	31	18,777
4	के/पूर्व	3	24	24,518
5	एल	4	195	10,55,280
6	एन	14	175	1,24,043
7	पी/उत्तर	2	118	2,93,274
8	एस	1	33	66,518
9	टी	1	16	5,752
	एकूण	34	940	16,74,563

पुढे असे निदर्शनास आले की प्रणालीमध्ये अनियमितता आणि त्रुटींचे संनियंत्रण करण्यासाठी MIS अहवाल उपलब्ध नव्हते. यावरून असे निदर्शनास आले की महसूलाच्या गळतीस आळा घालण्यासाठी पर्याप्त प्रणाली विकसित केली नव्हती.

MCGM ने लेखापरीक्षण अभिक्षणे मान्य केली आणि नमूद केले की वसुलीसाठी पुरवणी बिले तयार करून उपभोक्त्यांना ती पाठविण्यात येणार होती.

5.1.7.2(ग) पाणी आणि जलनिःसारण आकाराची मागणी न नोंदवणे

जल आकार नियमावली, 2006 च्या नियम 2.4.1 प्रमाणे रमाबाई कॉलनी ("एन" प्रभाग) घाटकोपर येथील प्रत्येक निवासी गाळयास दरमहा किंवा महिन्याच्या काही भागासाठी प्रति गाळा ₹ 50 या दराने संमिश्र जल आकार⁶⁶ आकारून वसूल करणे आवश्यक होते. मलनिःसारण व टाकाऊ पदार्थ निष्कासन नियमावली, 2006 च्या नियम 4.1 नुसार मलनिःसारण कराएवजी पाणी पट्टीच्या 60 टक्के रक्कम मलनिःसारण आकार म्हणून आकारणे आवश्यक होते.

ASWBS च्या डेटाबेसच्या आणि "एन" प्रभाग कार्यालयाच्या लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की रमाबाई कॉलनी मधील ₹ 1.05 कोटीची संमिश्र पाणी आणि मलनिःसारण आकारणीची बिले खाली दर्शविल्याप्रमाणे 01 एप्रिल 2001 पासून तयार करून निर्गमित करण्यात आलेली नव्हती:

कालावधी	मासिक दर (₹ मध्ये)	महिने	जोडणी संख्या	रक्कम (₹ मध्ये)
01.04.2001 ते 31.03.2012	50 या दराने संमिश्र जल आकार	132	996	65,73,600
01.04.2001 ते 31.03.2012	30 (जल आकाराच्या 60 टक्के) मलनिःसारण आकार	132	996	39,44,160
एकूण				1,05,17,760

निर्गमन बैठकीच्या वेळी जलव्यवस्था अभियंत्यांनी विषद केले की MMC अधिनियमप्रमाणे, कराची दोन वेळा आकारणी होणे टाळण्यासाठी एकतर पाणीपट्टी आणि मलनिःसारण आकारणी किंवा पाणी कर आणि मलनिःसारण कर यांची आकारणी करावी. रमाबाई कॉलनीमधील उपभोक्त्यां बाबतीत MCGM च्या करनिर्धारक आणि संकलक विभागाने पाणी आणि मलनिःसारण कराची आकारणी मालमत्ता करामध्ये समाविष्ट केलेली होती. म्हणून 2001 नंतर पाणी आकारणीची बिले तयार न करण्याचा निर्णय घेण्यात आला जेणेकरून दोन वेळा आकारणी होऊ नये. MCGM ने नमूद केले की जल आकार नियमावली आणि मलनिःसारण आणि टाकाऊ पदार्थ निष्कासन नियमावली, 2006 मध्ये सुधारणा करण्याचा प्रस्ताव स्थायी समितीकडे सादर करण्यात येईल.

दिलेले उत्तर पटू शकत नाही कारण महानगरपालिकेची कार्यवाही ही जल आकार नियम (2.4.1) आणि मलनिःसारण आणि टाकाऊ पदार्थ निष्कासन नियम (4.1), च्या विरुद्ध आहे. ज्यामुळे ₹ 1.05 कोटीची संमिश्र पाणी आणि मलनिःसारण आकारणीची बिले तयार ही केली गेली नाहीत आणि पाठविलीही गेली नाहीत. रमाबाई कॉलनी मधील उपभोक्त्यांनी मालमत्ता करावर पाणी आणि मलनिःसारण कराचा भरणा केल्याची तपशीलवार माहिती मागविली असता लेखापरीक्षणास ती उपलब्ध करून दिली नव्हती.

5.1.7.2(ह) पाणी बिले तयार न करणे

जल आकार नियमावली, 2006 च्या नियम 4.7 प्रमाणे उपभोक्त्यांना पैसे भरण्यासाठी मागणी पत्र (बील) पाठविणे गरजेचे आहे.

ASWBS च्या नऊ प्रभाग कार्यालयांचे लेखापरीक्षण केले असता असे आढळून आले की 4,940 उपभोक्त्यांची 2011-12 ची पाणी बिले तयार करण्यात आलेली नव्हती, त्यामुळे ₹ 92.93

⁶⁶ सरसकट आवश्यकतेच्या आधारावर उपभोक्त्यांकडून संमिठा पाणी आकार आकारला जातो

लाखांचे महसुली नुकसान झाले आहे म्हणजेच घरगुती उपभोक्ते : ₹ 25.01 लाख, बिगर घरगुती उपभोक्ते : ₹ 33.07 लाख आणि मलनिःसारण आकारणी : ₹ 34.85 लाख. तपशील खालील तक्त्यात दिलेला आहे:

प्रभाग	एकूण उपभोक्त्यांची संख्या	पाणीपट्टी (घरगुती) (₹)	पाणीपट्टी (बिगर घरगुती) (₹)	एकूण पाणीपट्टी (₹)	मलनिःसारण आकार (जल आकाराच्या 60 टक्के) (₹)	एकूण (₹) (5+6)
1	2	3	4	5	6	7
डी	350	1,42,800	6,06,000	7,48,800	4,49,280	11,98,080
इ	07	1,200	16,200	17,400	10,440	27,840
एच/पूर्व	1,099	6,85,920	5,40,000	12,25,920	7,35,552	19,61,472
के/पूर्व	96	46,440	63,000	1,09,440	65,664	1,75,104
एल	751	3,38,040	3,90,000	7,28,040	4,36,824	11,64,864
एन	135	65,160	67,200	1,32,360	79,416	2,11,776
पी/उत्तर	1,349	6,60,840	9,16,200	15,77,040	9,46,224	25,23,264
एस	667	3,42,240	3,24,600	6,66,840	4,00,104	10,66,944
टी	486	2,18,760	3,83,400	6,02,160	3,61,296	9,63,456
एकूण	4,940	25,01,400	33,06,600	58,08,000	34,84,800	92,92,800

पुढे, ASWBS मधील अहवाल फक्त चालू आकारणी संबंधी उपलब्ध होते आणि तद् अनुरूप आधीच्या कालावधीचे उपलब्ध नव्हते अन्यथा वेळच्या वेळी पाणी आकारणी बिले तयार करणे आणि त्यावर संनियंत्रण ठेवणे शक्य झाले असते.

MCGM ने नमूद केले की यामुळे काही प्रकरणांमध्ये बिले तयार करणे शक्य झाले नाही. बिलिंग क्लार्क, मीटर इन्स्पेक्टर इत्यादीची रिकामी पदे भरली न गेल्यामुळे कर्मचारी संख्या कमी असणे, कर्मचाऱ्यांना निवडणूका/जनगणना यांचे काम देण्यात येणे आणि काही जल तोडणीची प्रकरणे यांची माहिती प्रणालीमध्ये अपडेट केली नसणे.

पाणी बिले तयार न केल्यामुळे महसुलाचे नुकसान झाले आहे ही वस्तुस्थिती कायम रहाते आणि MCGM ने सर्व पाणी बिले तयार केली गेली आहेत याची तपासणी आणि खात्री करून घेणे आवश्यक आहे.

5.1.7.2(आय) पाण्याच्या प्रत्यक्ष वापरावर आधारित पाणी बिले तयार न करणे

जल आकार नियमावली 2006 च्या नियम 3 प्रमाणे उपभोक्त्यांकडून बिलाच्या कालावधीत प्रत्यक्ष वापर केलेल्या मोजणी प्रमाणे बीलाची आकारणी केली जावी. जेव्हा मीटर नादुरुस्त असते तेव्हा, अंदाजीत पाणी वापराच्या आधारावर जल आकाराची आकारणी केली जावी (मीटर 12 महिन्यांहून कमी काळ नादुरुस्त होता किंवा 12 महिन्यांहून अधिककाळ यावर अवलंबून).

पुढे, जलआकार नियमावली, 2006 च्या परिशिष्ट "C" च्या नोंद (फ) आणि (ग) प्रमाणे MCGM ने मीटरची नियतकालिक चाचणी करावी. मीटर नादुरुस्त असल्याचे आढळल्यास महानगरपालिकेने ती दुरुस्त करावीत आणि खाजगी मीटरच्या बाबतीत ती उपभोक्त्यांने दुरुस्त करावीत.

नऊ प्रभाग कार्यालयांच्या ASWBS च्या अहवालांच्या लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की फक्त 23 टक्के उपभोक्त्यांच्या बाबतीत पाणीपट्टी आकारणी प्रत्यक्ष मीटर रिडींगच्या आधारे केली होती. उर्वरित 77 टक्के उपभोक्त्यांच्या बाबतीत सरासरी वापराच्या आधारे आकारणी

केलेली होती, ज्यासाठी नादुरुस्त मीटर (29 टक्के), प्रशासकीय प्रश्न (45 टक्के) आणि मीटररहित जलजोडण्या (3 टक्के) अशी कारणे दिली, ज्यांचा तपशिल खालीलप्रमाणे :

प्रभाग	उपभोक्त्यांची एकूण संख्या	चालू स्थितीतील मीटर	प्रशासकीय प्रश्न	मीटर रहित जोडण्या	चालू स्थितीत नसलेली मीटर्स
डी	8,212	3,423	2,250	325	2,214
इ	4,021	1,631	1,380	547	463
एच/पूर्व	27,083	6,327	11,773	336	8,647
के/पूर्व	30,522	5,840	16,392	943	7,347
एल	26,708	2,434	14,884	992	8,398
एन	16,656	4,392	6,066	432	5,766
पी/उत्तर	28,986	7,569	12,613	373	8,431
एस	21,050	5,326	8,478	613	6,633
टी	11,600	3,993	5,285	954	1,368
एकूण	1,74,838	40,935	79,121	5,515	49,267

अशारितीने, बहुसंख्य उपभोक्त्यांच्या बाबतीत आकारणी प्रत्यक्ष वापराप्रमाणे झालेली नव्हती. यावरून असे निदर्शनास येते की सदोष/चालू स्थितीत नसलेली मीटर योग्य वेळी ओळखणे आणि ती दुरुस्त करण्यासाठी कोणतीही प्रणाली उपलब्ध नव्हती

MCGM ने प्रत्यक्ष वापराच्या आधारावर जल आकाराची आकारणी न होण्यासाठी, प्रशासकीय प्रश्न (45 टक्के), रजा आणि जनगणनेचे काम, निवडणूकीचे काम किंवा रिक्त पदे यासारख्या कारणांमुळे मीटर निरीक्षक उपलब्ध नसणे ही कारणे दिली. त्यांनी पुढे असेही सांगितले की, जर एखादया कालावधीत नोंदणी घेण्यासाठी मिटर निरीक्षक उपलब्ध नसेल तर सरासरी वापराच्या आधारावर आकारणी केली जाते ती प्रत्यक्ष नोंद घेतल्यावर नंतरच्या कालावधीत समायोजित केली जाते.

निर्माणन बैठकीत महानगरपालिका आयुक्तांनी वस्तुस्थिती मान्य केली आणि नमूद केले की प्रणालीमध्ये सुधार आणण्यासाठी प्रयत्न करण्यात येतील.

5.1.7.2(ज) खाजगी एजन्सीकडून मीटरचा पुरवठा, संचमांडणी आणि परिरक्षा

MCGM ने (ऑक्टोबर 2008) त्यांच्या तीन विभागातील विविध प्रभाग कार्यालयासाठी विविध आकारमानाची, स्वयंचलीत मीटर रीडिंग घेणाऱ्या (AMR⁶⁷) वॉटर मीटर्स चा पुरवठा, संचमांडणी आणि देखभाल करण्यासाठी तसेच खाजगी एजन्सीकडून मीटरचे मासिक रीडिंग घेण्याची योजना पाच वर्षासाठी हाती घेतली. महसूलात वाढ होण्यासाठी, बिनचूक, प्रत्यक्ष आणि अलिकडील पाण्याची मोजणी करणे हे या योजनेचे उद्दीष्ट होते.

जानेवारी 2009 मध्ये टप्पा I साठी (चाचणी योजना) आणि ऑक्टोबर 2009 मध्ये टप्पा II (पूर्णाकृती योजना) साठी कार्यादेश देण्यात आले. तीन वेगवेगळ्या एजन्सीकडून⁶⁸ ₹ 785.78 कोटी (चाचणी प्रकल्प : ₹ 20.37 कोटी आणि पूर्णाकृती प्रकल्प : ₹ 765.41 कोटी) एवढ्या खर्चात योजना कार्यान्वित करण्यात येणार होती. MCGM ने जुलै 2012 पर्यंत ₹ 257.13 कोटी⁶⁹ खर्च केला आहे.

⁶⁷ स्वयंचलीत मीटर रीडिंग किंवा AMR ही एक अशी तंत्र पध्दती आहे की जी स्वयंचलीतपणे पाणी वापर, निदान आणि सद्य स्थितीतील माहिती पाणी मीटर डिव्हाईसद्वारे गोळा करते.

⁶⁸ प्रतिभा इंडस्ट्रीज, अॅकझेलिया युनिटी आणि युनिटी अॅकझेलिया

⁶⁹ प्रतिभा इंडस्ट्रीज - ₹ 46.72 कोटी; अॅकझेलिया युनिटी - ₹ 131.38 कोटी आणि युनिटी अॅकझेलिया - ₹ 79.03 कोटी

लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की मार्च 2011 पर्यंत फेज II अंतर्गत 3,02,120 AMR मीटर्सचा पुरवठा आणि संचमांडणी करावयाची होती, पैकी फक्त 1,29,775 मिटर्सचा पुरवठा (43 टक्के) नोव्हेंबर 2011 पर्यंत करण्यात आला. पुरवठा केलेल्या 1,29,775 मिटर्सपैकी जुलै 2013 पर्यंत फक्त 82,857 मिटर्स (अंदाजे 64 टक्के) बसविण्यात आली होती आणि उर्वरीत 46,918 मिटर्स विनावापर पडून होती. कार्यादेशात नमूद केलेल्या वेळेत मीटरचा पुरवठा आणि संचमांडणी न केल्यामुळे अतिरिक्त महापालिका आयुक्त (योजना) यांनी राहिलेल्या 1,72,345 मीटर्सचा (57 टक्के) पुरवठा जून 2012 मध्ये थांबविला.

नऊ क्षेत्रीय कार्यालयांच्या ASWBS प्रणालीच्या 2011-12 च्या डेटाबेसची पुढील तपासणी केली असता असे निदर्शनास आले की, 16,986 उपभोक्त्यांच्या 68,447 मीटर रीडिंगच्या घटनांपैकी 20,570 घटनां मध्ये असे रीडिंग दाखविले की "मीटर रीडिंग स्वीकार्य नाही (MOK व्यतिरिक्त)" आणि राहिलेल्या 47,877 घटनां मध्ये ते "मीटर रीडिंग बरोबर आहे (MOK)" असे दर्शविण्यात आले होते. यावरून असे दिसते की AMR मीटर नोंदणीच्या 30 टक्के घटनां मध्ये मीटर रीडिंग सदोष होते. एजन्सीबरोबरच्या कंत्राटाच्या विशेष अटी आणि शर्तीप्रमाणे उपभोक्त्यांच्या बिलातील फरकाची संपूर्ण जबाबदारी सदोष नोंदणी करणाऱ्या त्या त्या एजन्सीवर होते. त्या परिस्थितीत, दोन टक्के प्रत्येक दिवस अशी शास्ती पाणी मिटर्स पुरवठ्याच्या किंमतीवर लावायची होती आणि ती धावते बिलातून वजा करायची होती. परंतु, लेखापरीक्षणात असे आढळले की अशी कुठलीही शास्ती आकारली नव्हती.

अशातऱ्हेने, ₹ 257.13 कोटी खर्च झालेला असूनही महसूल वाढ होण्यासाठीचे बिनचूक, प्रत्यक्ष आणि चालू पाण्याची मोजणी घेण्याचे उद्दिष्ट साध्य झाले नव्हते.

निर्गमन बैठकीत, अतिरिक्त महानगरपालिका आयुक्तांनी अभिक्षण मान्य केले आणि नमूद केले की सर्व AMR मीटर्सची संचमांडणी लवकरच पूर्ण केली जाईल आणि AMR मीटर्सच्या रीडिंग संदर्भातील फरक बारकाईने तपासला जाईल. MCGM ने आश्वासन दिले की शास्तीची रक्कम परिगणित केली जाईल आणि त्यांच्या धावत्या बिलांतून वजा केली जाईल.

5.1.7.2(के) अपूर्ण डेटा

प्रणालीमध्ये नोंदलेला डेटा सर्व बाबतीत पूर्ण असला पाहिजे. ASWBS च्या नऊ प्रभाग कार्यालयांचा डेटा तपासला असता असे निदर्शनास आले की प्रणालीमध्ये काही महत्वाचे अनिवार्य रिकाने रिकामे ठेवले होते जे खाली दिलेले आहेत.

अ. क्र.	क्षेत्राचे नाव	नोंदीची संख्या जेथे संबंधित स्तंभ रिकामा ठेवला आहे
1	उपभोक्त्याचे स्थान	10
2	पत्ता	55
3	अपेक्षित पाणी वापर	42,250
4	पाणी सोडण्याची क्षमता	66,125
5	सरासरी 10 दिवसात पाणी सोडण्याची क्षमता	67,496
6	मीटर संचमांडणीचा दिनांक	71,866
7	उपभोक्त्याचे नांव	22

जेव्हा मीटर चालू स्थितीत नसते तेव्हा अपूर्ण माहितीमुळे, जसे की, पाण्याची अपेक्षित आवश्यकता, पाणी सोडण्याची क्षमता आणि सरासरी पाणी वापर यांमुळे पाण्याच्या वापराचा अंदाज चुकीचा ठरू शकतो.

MCGM ने अभिक्षण मान्य केले आणि नमूद केले की प्रभाग कार्यालयांच्या पातळीवर संबंधित डेटा भरला जाईल.

5.1.7.3 माहिती तंत्रज्ञानाची (IT) सुरक्षितता

5.1.7.3(अ) IT सुरक्षिततेच्या धोरणाचा अभाव

हे महत्वाचे आहे की, प्रत्येक संघटनेने IT सुरक्षिततेचे धोरण प्रस्थापित करावे जेणे करून त्यांच्या सर्व महत्वपूर्ण माहितीची गुप्तता राखण्याची त्यांची क्षमता अधारेखीत होईल.

असे निदर्शनास आले आहे की पुरेशी गुंतवणूक केलेली असूनही प्रत्यक्ष आणि तार्किकपणे नियंत्रण ठेवून डेटा सुरक्षित राहण्यासाठी MCGM कडे मान्यताप्राप्त IT सुरक्षितता धोरण नव्हते. म्हणूनच, IT च्या मालमत्तांची सुरक्षितता धोक्यात होती आणि IT सुरक्षिततेच्या धोरणाच्या अनुपलब्धतेमुळे IT च्या मालमत्तांचे रक्षण करण्यासाठी युजर्सना त्यांची भूमिका आणि जबाबदारी माहित नव्हती. उदा. संगणकीकृत बिलिंग प्रणालीमध्ये, उपभोक्त्यांच्या नोंदी विद्युतीय पध्दतीत होत्या आणि तिचा प्रवेश मर्यादित रहाण्यासाठी ते वापरण्यासाठीचे अधिकार अधिकृत युजर्सना देणे आवश्यक होते. ऑगस्ट 2009 ते मार्च 2012 पर्यंतचे डेटाबेसचे अवलोकन केले असता असे निदर्शनास आले की, असे युजर नेम असलेल्या युजरने "प्रशासनिक अॅक्वा" वैयक्तिक आणि एकमेव वापराकरीता युजर्सना त्यांचा एक वैशिष्ट्यपूर्ण ओळख क्रमांक (user_id) दिला नसल्यामुळे प्रत्येक व्यक्तिये केलेल्या कामाचा शोध घेता येऊ शकला नाही. खाली दर्शविल्याप्रमाणे व्यवहार नोंदले /सुधारले होते.

अ. क्र.	नस्तीचे नांव	दस्तऐवजांची संख्या
1	अॅड्रेस मास्टर	45
2	उपभोक्ता मास्टर	3,43,923
3	मीटर मास्टर	28,718
4	पुरवणी देयके	290
5	पुरवणी देयके तपशिल	288
6	वापरकर्ता मास्टर	33,605

ह्यामुळे फक्त डेटाचा सुरक्षिततेवरच परिणाम झाला असे नाही तर त्याचा गैरवापर होण्याची शक्यता होती. तसेच, जरी पाणीपुरवठा प्रणाली 24 प्रभाग कार्यालयात सुरु झालेली असली तरी IT सुरक्षितते संदर्भातील जबाबदारी साठी कोणालाही पद निर्देशित केले नव्हते.

MCGM ने नमूद केले की फक्त ABM लाच अॅक्वा अॅप्लीकेशन आणि डेटाबेसची जबाबदारी दिलेली असल्याने, जनरिक प्रशासनिक खाते "अॅक्वासाठीचे प्रशासन" प्रणालीमध्ये घेतलेले होते. परंतू, प्रणालीत वैयक्तिक नाव हे user_id ठेऊन त्यानुसार काम सुरु करण्यात आले होते. निर्गमन बैठकीत महापालिका आयुक्तांनी लेखापरीक्षणातील मुद्दा मान्य केला आणि नमूद केले की यातील पळवाटांना आळा घालण्यासाठी प्रयत्न केले जात होते.

5.1.7.3(ब) व्यवसाय सातत्य आणि आपत्कालीन दुरुस्ती योजनेचा अभाव

जर एखाद्या आपत्तीमुळे संगणकाच्या उपयोगाच्या आणि डेटाची तात्पुरती अथवा कायमची हानी होण्याच्या संभाव्य घटनेमध्ये, व्यवसायसातत्य रहावे आणि आपत्कालीन दुरुस्ती करता यावी, ज्यामुळे संघटना आपले ध्येय गाठू शकेल आणि कार्यक्षमता कमी न करता माहितीची सुरक्षितता जतन करता येईल अशी नियंत्रण योजना संघटनेकडे असावी.

लेखापरीक्षणात असे आढळले की MCGM कडे व्यवसाय सातत्य रहावे आणि आपत्कालीन दुरुस्ती व्हावी म्हणून कोणतीही मान्यताप्राप्त योजना उपलब्ध नव्हती. नियमित कालावधीत ASWBS शी निगडीत माहितीचे बँक अप घेण्यासाठी तसेच आपत्कालीन परिस्थितीत

कामकाज सुरू ठेवता यावे यासाठी ती सुदूर ठिकाणी साठवून ठेवता यावी यासाठी स्टँडबाय सर्वरची योजना करण्यात आली नव्हती. पुढे असेही निदर्शनास आले की डेटाचा बॅकअप जो दिवसाच्या शेवटी घेतला जात होता तो ASWBS च्याच सर्वरमध्ये ठेवला जात होता. त्याची प्रत टेप ड्राईव्ह मध्ये घेऊन सर्व्हर रुमच्याच कपाटात ठेवली जात होती. डेटा सुदूर न ठेवल्यामुळे अकल्पित घटना घडल्यास डेटाचे नुकसान होण्याचा मोठा धोका दिसत होता.

MCGM ने अभिक्षण मान्य केले. निर्गमन बैठकीत, IT निर्देशक यांनी नमूद केले की 2013 पर्यंत आपत्कालीन दुरुस्ती योजना तयार केली जाईल.

5.1.7.3(क) लेखापरीक्षणाचा माग

लेखापरीक्षणाचा माग असे दर्शवितो की प्रणालीमध्ये व्यवहाराचा ओघ जरूरी आहे जेणेकरून डेटामधील जुनी माहिती, प्रणाली ठप्प होणे, चुकीचे व्यवहार, माहितीमधील बदल/सुधारणा इत्यादी कळू शकतील.

2011-12 चे लेखापरीक्षणात खालील बाबी आढळल्या :

- रिसिट टेबल मधील व्यवहार अनुक्रमांक स्तंभात 3,682 गहाळ रिसिट आणि 6,661 रिकाम्या जागा होत्या;
- ऑनलाईन पेमेंट प्रकारात 252 रिसिट नंतरच्या दिनांकात काढल्या गेल्या होत्या ज्याचा युजर ID 'बॅक' असा होता;
- प्रणालीत रिसिटमध्ये सुधारणा आणि वगळण्याचा लेखापरीक्षण माग अस्तित्वात नव्हता; आणि
- बॅकएन्डने रिसिट डेटा मध्ये सुधारणा करण्यात आल्या आणि ओरॅकल डेटाबेसमध्ये अशी प्रणाली विकसित केली गेली नाही की बॅकएन्डने डेटामध्ये सुधारणेची नोंदणी होऊ शकेल.

या त्रुटींवरून असे दिसते की प्रणालीच्या डेटामध्ये सुधारणा अथवा वगळण्यासाठी लेखापरीक्षण मागाची कमतरता होती. यामुळे असेही दिसते की प्रणाली असुरक्षित आणि भेदय होती ज्यामुळे फसवणूक आणि अफरातफर होण्याची शक्यता होती.

MCGM ने नमूद केले की ABM कडे बॅकएन्डने काम करण्याचे अधिकार होते आणि ABM ने आता अशी सौय विकसित करून दिली आहे ज्यामुळे MCGM च्या अॅक्वा उपभोक्त्यांना काही प्रमाणात बदल करता येतील. निर्गमन बैठकीत महापालिका आयुक्तांनी मान्य केले की बऱ्याच मोठ्या रकमेचा अंतर्भाव असल्याने लेखापरीक्षण माग असणे आवश्यक होते.

5.1.8 निष्कर्ष

प्रणालीची कार्यक्षमता वाढावी, मीटर रिडींग, बीलेसादर करणे, आणि महसूल संकलन यातील विलंब कमी व्हावा या उद्देशाने 2001 मध्ये अॅक्वा वॉटर बिलींग सिस्टीमचा अवलंब केला गेला. नंतर, एप्रिल 2007 मध्ये प्रणालीत सुधारणा करून ती अॅक्वा सुपर वॉटर बिलींग सिस्टीम अशाप्रकारे पुर्नर्स्थापित करण्यात आली. प्रामुख्याने अपुरे दस्तऐवजीकरण आणि आरेखन तसेच कमकुवत अंमलबजावणी आणि संनियंत्रण यामुळे ₹ 9.25 कोटी खर्च करूनही, बऱ्याच प्रमाणात त्रुटी कायम राहिल्या यामुळे प्रणालीची विश्वासार्हता कमी झाली. संगणकीकरण होऊन 11 वर्षे उलटूनही बीले तयार करण्यात मोठ्या प्रमाणात विलंब होत होता. व्यवसाय नियम आणि विधीग्राह्यता तपासणी नियम सदोषरित्या तयार केल्यामुळे

माहिती सदोष झाली ज्यामुळे पाणीपट्टीची कमी आकारणी झाली.अपर्याप्त माहिती तंत्रज्ञान सुरक्षा, ऑडीट मॉड्यूल विकसीत न करणे, गहाळ रिसिट क्रमांक, अनोळखी युजर्सकडून माहितीमध्ये बदल केले जाणे तसेच कमकुवत लेखापरीक्षण माग, खाजगी संस्थेच्या कर्मचा-यांकडून प्रणालीचे व्यवस्थापन केले जाणे यामुळे फसवणूक आणि अफरातफर याचा प्रणालीस धोका निर्माण झाला. उत्तम महसूल निर्मितीसाठी पाण्याचे अचुक, प्रत्यक्ष आणि अलिकडचे मापन करण्याकरिता ऑटोमॅटीक मीटर रिडींग मीटर्सची खरेदी आणि प्रस्थापना यांची योजना ही ₹ 257.13 कोटीची गुंतवणूक केली असतानाही फक्त काही प्रमाणात राबविली गेली होती.

5.1.9 शिफारशी

बृहन्मुंबई महानगरपालिकेने:

- स्वःहिताच्या सुरक्षिततेसाठी ABM बरोबर करार करून जबाबदारीची खातरजमा करावी;
- कार्यादेश,उपभोक्त्यांची गरज आणि व्यवसाय नियम यांचा आढावा घेऊन वापर प्रणाली मध्ये सुधारणा करावी;
- माहिती तंत्रज्ञान प्रणालीचे व्यवस्थापन करून तिला सहाय्यभूत ठरावे यासाठी त्याचा वापर करणाऱ्यांना प्रशिक्षण देऊन प्रशिक्षित कर्मचाऱ्यांच्या उपलब्धतेची खात्री करावी;
- डेटाच्या विश्वासार्हतेच्या खात्रीसाठी आणि महसूल हानी रोखण्यासाठी प्रणालीमध्ये विधिग्राह्य प्रतिबंध अंमलात आणावे;
- गहाळ झालेल्या नोंदी आणि प्रणालीत केलेल्या बदलांचा मागोवा घेण्यासाठी लेखापरीक्षणासाठी मार्ग तयार करावा;
- माहिती तंत्रज्ञान प्रणाली आणि डेटाच्या सुरक्षिततेची खातरजमा करण्यासाठी व्यवसाय आणि आपत्कालीन दुरुस्ती योजना प्रस्तावित करावी; आणि
- माहिती तंत्रज्ञान प्रणालीच्या सुरक्षिततेचे धोरण निर्धारित करावे.

ही बाब शासनास ऑक्टोबर 2012 मध्ये निर्दिष्ट करण्यात आली; उत्तर जून 2013 पर्यंत प्राप्त झाले नव्हते.

प्रकरण VI

व्यवहारांचे लेखापरीक्षण

प्रकरण VI
व्यवहारांचे लेखापरीक्षण

नगर विकास विभाग

अकोला महानगरपालिका

6.1 काम सुरु न होणे व टाळता येण्याजोगे व्याजाचे नुकसान

अकोला शहारातील भुयारी गटारीचे काम कार्यबहाली नंतर दोन वर्षांचा अवधी लोटल्या नंतरही सुरु करण्यात आले नाही. या कामासाठी केन्द्र शासनाचा ₹ 49.98 कोटी चा हिस्सा वितरित करण्यात आला जो गरज नसतांनाही मुदत ठेवी ऐवजी बचत खात्यात एक वर्ष पर्यंत ठेवण्यात आला ज्यामुळे व्याजाचे ₹ 1.58 कोटीचे नुकसान झाले.

मोरणा नदीच्या पाण्याची भेसळ थांबविण्याकरिता, संचालक, नगर संचालनालय, मुंबई यांनी UIDSSMT या भारत सरकारच्या योजनेअंतर्गत ₹ 163.20 कोटीच्या अकोला शहारातील भुयारी गटारांच्या कामाला मान्यता दिली (जुलै 2007). राज्य पातळीवरील मुख्य समितीने प्रकल्पाची किंमत ₹ 132.75 कोटी ठरविली होती. भारत सरकार 80 टक्के हिस्सा देणार होते तर राज्य शासन आणि महानगर पालिका प्रत्येकी 10 टक्के हिस्सा जमा करणार होते. भारत सरकार कडून प्रकल्पाचा पहिला हिस्सा म्हणून ₹ 49.98 कोटी अकोला महानगर पालिकेला मिळाले (नोव्हेंबर 2009).

अभिलेख्यांच्या तपासणीत (नोव्हेंबर 2010) मध्ये असे आढळले की अकोला महानगर पालिकेने वरील कामासाठी ₹ 133.07 कोटी अंदाजित किंमतीची निविदा बोलविली (डिसेंबर 2009). निविदेच्या प्रतिसादात तीन देकार आले, ज्यात मेसर्स रामकी इन्फ्रास्ट्रक्चर लिमिटेड, मुम्बई (कंत्राटदार) ची ₹ 316.70 कोटीची निविदा न्युनतम होती. वाटाघाटीनंतर 7.5 टक्के प्रति वर्ष याप्रमाणे व्याज आकारून तेवढ्याच रकमेची बँक हमी देण्याच्या अटीवर 10 टक्के सुसज्जता अग्रिमासह ₹ 315.70 कोटीला निविदा स्वीकारण्यात आली (मार्च 2010).

पुढे असे आढळले आले की, दुसऱ्या कंपनीने⁷⁰ केलेल्या निविदा प्रक्रियेवरील तक्रारीवर राज्य शासनाने अकोला महानगर पालिकेला निर्देश दिले (फेब्रुवारी 2010) की तक्रारीची चौकशी करावी व चौकशी पूर्ण होई पर्यंत निविदा प्रक्रिया प्रलंबित ठेवावी. पण, राज्य शासनांच्या निर्देशांचे पालन न करता आणि निविदेच्या अटी प्रमाणे कंत्राटदाराला सुसज्जता अग्रिम प्रदान करू नये अशी अट असतांनाही अकोला महानगर पालिकेने कंत्राटदाराला वाटाघाटीची किंमत ₹ 315.70 कोटी 10 टक्के सुसज्जता अग्रिम देण्याच्या अटी सह कार्यारंभ आदेश दिला (मार्च 2010). लेखा परीक्षणाच्या तपासणीत पुढे असे आढळले की मुंबई उच्च न्यायालयाच्या, नागपूर खंडपीठाकडे याचिका मार्च 2010 मध्ये⁷¹ दाखल केली आणि विनंती केली की अकोला महानगरपालिकेला निविदा प्रक्रिया थांबविण्याचे आणि कंत्राटदाराला सुसज्जता अग्रिम प्रदान न करण्याचे निर्देश द्यावे. कालांतराने हे काम राज्य शासना द्वारे जून 2012 मध्ये रद्द करण्यात आले.

⁷⁰ मेसर्स किलोस्कर ब्रदर्स लिमिटेड ने असा दोषारोप केला की इतर कंपन्यांनी त्यांना निविदा भरण्यात अटकाव निर्माण केला आणि त्यांनी नमूद केलेले दर फार जास्त होते.

⁷¹ 2010 चे क्रमांक 7

अशाप्रकारे, अकोला महानगर पालिके तर्फे मार्च 2010 मध्ये कार्यारंभ आदेश देण्याची कार्यवाही राज्य शासनाच्या निर्देशांच्या विरोधात होती. त्यामुळे कार्यारंभ आदेश रद्द झाले नाही तर अकोला शहराच्या भुयारी गटारीचे जे काम 30 (तीस) कॅलेन्डर महिन्यांच्या कालावधीत पूर्ण करावयाचे होते, ते जून 2012 अखेरपर्यंत सुरु झाले नाही (सप्टेंबर 2012). 2011-12 च्या सुधारित अंदाजपत्रकाप्रमाणे कामाचे मुल्य ₹ 337.73 कोटी होते. जे राज्यपातळी वरील मुख्य समिति ने (₹ 132.75 कोटी) सुरवातीला ठरवून दिलेल्या प्रकल्प मुल्यापेक्षा ₹ 204.98 कोटीने जास्त आहे.

मुंबई प्रादेशिक महानगर पालिका अधिनियम 1949, च्या कलम 92 मध्ये अशी तरतुद आहे की, महानगर पालिकेतील अतिरिक्त निधी, जो त्वरीत उपयोगात येत नाही, तो निधी व्याजी ठेवी (डिपॉझिट) मध्ये गुंतवण्यात यावा. असे लक्षात आले की अकोला महानगर पालिकेला लगेच पैसे लागणार नसल्याचे माहित असतांना सुद्धा भारत सरकार कडून मिळालेले ₹ 49.98 कोटी व्याजी ठेवी मध्ये न ठेवता बचत खात्यात 09 फेब्रुवारी 2010 ते 14 फेब्रुवारी 2011 पर्यंत ठेवले. ज्यामुळे अंदाजे ₹ 1.58⁷² कोटी व्याजाचे जवळपास एक वर्ष पर्यंत नुकसान झाले. नंतर केन्द्र शासनाचा हा निधी 15 फेब्रुवारी 2011 पासून एक वर्षा च्या कालावधी करिता टर्म डिपॉझिट मध्ये ठेवण्यात आला.

ही बाब शासनाला कळविण्यात आली (जुलै 2012); त्यांचे उत्तर प्रतिक्षित आहे (जून 2013).

औरंगाबाद महानगरपालिका

6.2 निरर्थक निवेश

₹ 2.21 कोटीची गुंतवणुक करुन तयार केलेला उद्योग स्रोत नियोजन (Enterprise Resource Planning - ERP) वर आधारित एकात्मिक व्यवसाय नियोजन प्रकल्प औरंगाबाद महानगर पालिका चार वर्षानंतरही अंमलात आणण्यात अपयशी ठरली.

केंद्र/राज्य शासनाच्या आदेशां प्रमाणे महानगर पालिकेकडून अपेक्षित असणाऱ्या अनिवार्य सुधारणांपैकी त्यांचे कार्यालयीन कामकाज संगणकीकृत करणे हे एक होते. हया शासन निर्देशांना अनुसरुन आणि नागरिकांना जलद व चांगल्या सुविधा उपलब्ध करुन देण्यासाठी औरंगाबाद महानगर पालिकेने उद्योग स्रोत नियोजन (ERP) योजनेला (ऑगस्ट 2006) मध्ये मंजूरी दिली. या योजने अंतर्गत नगरपालिकेच्या विविध विभागाचे कामकाज एकाच संगणकीय प्रणालीवर कार्यान्वित होणार होते.

उद्योग स्रोत नियोजन (ERP) साठी आवश्यक असणारे साहित्य, त्यांची उभारणी व उभारणीनंतर त्यांच्या रखरखावासाठी चे काम ₹ 2 कोटीला औरंगाबाद महानगर पालिकेने (जुलै 2007) मध्ये M/s.CMC लिमिटेड (CMC), मुंबई यांना दिले. या कामात प्रकल्पाची उभारणी, व्यवसायाचा आराखडा, प्रत्यक्षात उभारणी, अंतिम सज्जता आणि प्रणालीच्या

⁷² 9.2.2010 ते 14.2.2010 या कालावधी साठी ₹ 49,98,48,000 बचत खात्यामध्ये ठेवण्यात आले = अंदाजे 12 महिने

8 फेब्रुवारी 2010 पासून 5 कोटीवर खाजगी टर्म डिपॉझिट वरील निर्देशीत व्याजदर प्रतिवर्षी 5.50 टक्के होता

₹ 49,98,48,000 वर 12 महिन्या करिता 5.50 टक्के व्याज दराने=₹ 2,74,91,640 (अ)

बचत खात्यावर प्राप्त झालेले व्याज=₹ 1,17,37,250 (ब)

व्याजाचे नुकसान अ (-) ब = ₹ 1,57,54,390 किंवा ₹ 1.58 कोटी

Go-live बदलचे कार्यान्वयन ठराविक विभागात करावयाचे होते. (वित्त, लेखा, मानव - संसाधन आणि Real Estate व्यवस्थापन).

लेखापरीक्षणाच्या तपासणीत (जानेवारी/ऑक्टोबर 2011) असे आढळले की औरंगाबाद महानगर पालिकेने योजनेसाठी संगणक प्रणाली सॉफ्टवेअर आणि नेटवर्किंग साठी लागणाऱ्या घटकांची खरेदी ₹ 90 लाखाला केली. CMC ने Go Live प्रणाली पद्धतीचे सोदाहरण स्पष्टीकरण जून 2009 मध्ये दिले त्याकरिता CMC ला औरंगाबाद महानगर पालिकेने नोव्हेंबर 2007 ते सप्टेंबर 2009 दरम्यान ₹ 1.31 कोटी प्रदान केले. तथापि, कर्मचाऱ्यांच्या अनिच्छेमुळे व प्रोत्साहना अभावी आणि सर्व विभाग प्रमुखांनी निर्माण केलेल्या प्रणालीच्या तपासणी व मुल्यांकना नंतरही काम पूर्ण झाल्याचे प्रमाणपत्र उपलब्ध करून दिले नसल्याने प्रणालीचे कार्यान्वयन होऊ शकले नाही (मे 2013). औरंगाबाद महानगर पालिकेने बकाया असलेले ₹ 70 लाखांचे वितरण CMC ला केले नाही.

अशा प्रकारे, जून 2009 मध्ये विकसित केलेल्या उद्योग स्रोत नियोजन (ERP) वर आधारित एकात्मिक व्यवसाय उपाय अमलात आणण्यासाठी औरंगाबाद नगरपालिकेने केलेली ₹ 2.21⁷³ कोटीची गुंतवणुक व्यर्थ ठरली. याशिवाय, नागरिकांना सुधारित सोयी उपलब्ध करून देण्याचा उद्देश्य पूर्ण होऊ शकला नाही.

ही बाब मे 2012 मध्ये शासनाला कळविण्यात आली; त्यांचे उत्तर प्रतिक्षित आहे (जून 2013).

धुळे महानगरपालिका

6.3 महसुलाची हानी

पाणी पट्टीची आकारणी करतांना सुधारीत दर लागू करण्यात विलंब झाल्याने धुळे महानगरपालिकेला ₹ 3.23 कोटी महसूली हानी झाली.

मुंबई प्रादेशिक महानगरपालिका अधिनियम, 1949, (BPMC), च्या कलम 63 (20) अनुसार, सार्वजनिक आणि खाजगी प्रयोजनांसाठी पर्याप्त प्रमाणात पाणी पुरवठा होण्यासाठी महानगरपालिकांच्या पाणीपुरवठा साधनांचे व्यवस्थापन आणि देखभाल करणे हे महानगरपालिकेचे कर्तव्य असते. पाण्याचा गैरवापर टाळावा आणि "ना नफा ना तोटा" तत्त्वावर पाणी पुरवठ्याच्या योजना राबवाव्या अशा सूचना महाराष्ट्र शासनाच्या नगर रचना विभागाने सर्व महानगरपालिकांना दिल्या (फेब्रुवारी 2001). पाणी पुरवठा योजनांच्या देखभाल आणि दुरुस्तीचा खर्च भागवण्यासाठी महानगरपालिकांनी पाणी पट्टीच्या दरात वेळोवेळी सुधारणा करावी अशाही सूचना पुढे देण्यात आल्या होत्या.

पाणी पुरवठा योजना "ना नफा ना तोटा" या तत्त्वावर राबवण्याविषयी शासनाने केलेली सूचना विचारात घेऊन धुळे महानगरपालिका (DMC) आयुक्तांनी 2010-11 या वर्षाच्या अर्थसंकल्पीय अंदाजपत्रकात पाणीपट्टीचा दर वाढवण्याचा प्रस्ताव मांडला (मार्च 2010). DMC च्या सर्वसाधारण सभेने 2010-11 च्या अर्थसंकल्पीय अंदाजपत्रकाला मान्यता दिली (एप्रिल 2010), ज्यामुळे प्रत्येक पाईप जोडणीसाठी ₹ 400 आणि प्रत्येक पाईप व्यतिरिक्त जोडणीसाठी ₹ 500 इतक्या पाणी पट्टीतील वाढीसही 1 एप्रिल 2010 पासून आपोआप मान्यता दिली गेली.

⁷³ ₹ 90 लाख + ₹ 131 लाख

DMC च्या अभिलेख्यांच्या तपासणीतून असे उघडकीस आले (जानेवारी 2012) की DMC ने एप्रिल 2011 पासून पाणीपट्टीचे सुधारीत दर लागू केले. सुधारीत दर लागू करण्यात एक वर्षाचा विलंब झाल्यामुळे 2010-11 मध्ये 34,672 पाईप जोडण्या आणि 36,916 पाईप व्यतिरीक्त जोडण्या यांच्या बाबतीत ₹ 3.23 कोटी महसूली हानी झाली ज्याविषयाचा तपशील खालील तक्त्यात दिला आहे :

पाणी जोडण्या आणि त्या तुलनेत आकारावयाची पाणीपट्टी

पाणी जोडणीचा प्रकार (आकार)	जोडण्यांची संख्या	प्रति जोडणी दरातील वाढ (₹ मध्ये)	पाणी पट्टीतील एकूण वाढ (₹ मध्ये)
पाणी जोडण्या असलेल्या मालमत्ता			
घरगुती (1/2 इंच)	32,847	400	1,31,38,800
घरगुती (3/4 इंच)	1,519		6,07,600
घरगुती (एक इंच)	45		18,000
व्यावसायिक (1/2 इंच)	207		82,800
व्यावसायिक (3/4 इंच)	45		18,000
व्यावसायिक (एक इंच)	9		3,600
एकूण	34,672		(अ) 1,38,68,800
पाणी जोडण्या नसणाऱ्या मालमत्ता			
पाईप व्यतिरीक्त	36916	500	(ब) 1,84,58,000
एकूण बेरीज		(अ) + (ब)	₹ 3.23 कोटी

DMC ने असे प्रतिपादन केले (जानेवारी 2012) की BPMC अधिनियमाच्या कलम 149 (4) मध्ये जरी एप्रिल महिन्याच्या पहिल्या दिवसानंतरच्या कोणत्याही तारखेपासून कराची आकारणी करण्यास DMC ला प्रतिबंध केला नसला तरी कलम 127 (2) (फ) अंतर्गत आकारावयाच्या कोणत्याही करासाठी महाराष्ट्र शासनाची मान्यता मिळणे आवश्यक होते.

हे उत्तर मान्य करता येत नाही कारण फक्त नवीन करांसाठी शासकीय मंजूरी आवश्यक असते. तसेच, पुरवठा केलेल्या पाण्यासाठी BPMC च्या कलम 134 अंतर्गत पाणी कराएवजी पाणीपट्टी वसूल केली जाते. अशाप्रकारे, पाणीपट्टीचा सुधारीत दर लागू करण्यात झालेल्या विलंबामुळे DMC ला ₹ 3.23 कोटी महसूली हानी झाली.

जुलै 2012 मध्ये सदर बाब शासनाकडे निर्दिष्ट केली गेली; जून 2013 पर्यंत त्यांचे उत्तर प्राप्त झाले नव्हते.

कोल्हापूर महानगरपालिका

6.4 टाळता येण्याजोगा अतिरिक्त खर्च

1100 मी.मी. प्री-स्ट्रेसड काँक्रीट पाईप्स बदलण्याच्या कामाची निविदा नियमबाह्य रितीने रद्द करणे आणि त्यानंतर परत निविदा मागवणे यामुळे ₹ 59.84 लाख एवढा टाळता येण्याजोगा अतिरिक्त खर्च झाला.

केंद्र शासनाच्या केंद्रीय दक्षता आयोगाने (CVC) जारी केलेल्या सुचनांनुसार (मार्च 2007) काही बाबींचे पुरवठ्याचे मर्यादित स्रोत उपलब्ध असणे यासारख्या अपवादात्मक परिस्थितीव्यतिरीक्त इतर वेळी निविदा जारी झाल्यावर न्यूनतम निविदाकारा बरोबर (L₁) कुठल्याही वाटाघाटी केल्या जाऊ नयेत. L₁ ने निविदा मागे घेतल्यास पुनर्निविदा मागवावी.

सुजल निर्मल योजने⁷⁴ अंतर्गत सध्याच्या 1100 मी.मी. प्री-स्ट्रेस्ड काँक्रीट (PSC) पाईप्स रॉ आणि प्युअर वॉटर ग्रॅव्हिटी मेन एवजी अनुक्रमे 1100 मी.मी. आणि 1000 मी.मी. डक्टाईल आयर्न (DI) K-9 पाईप्स (भाग II) बसविण्याच्या कामासाठी कोल्हापूर महानगरपालिकेने (KMC) निविदा मागवल्या (डिसेंबर 2009). निविदेची अंदाजित किंमत ₹ 9.73 कोटी होती आणि काम आठ महिन्यांत पूर्ण करावयाचे होते.

निविदेच्या प्रतिसादात KMC ला आठ बोली प्राप्त झाल्या (जानेवारी 2010) आणि अंदाजित खर्चाच्या 4.48 टक्के अधिक म्हणजेच ₹ 10.16 कोटी एवढ्या रकमेचा मे. प्रतिभा कन्स्ट्रक्शन, कोल्हापूर यांचा प्रस्ताव न्यूनतम (L₁) असल्याचे आढळून आले. दराविषयी वाटाघाटी करण्यासाठी KMC ने L₁ ला असे पाचारण केले (जानेवारी 2010), तथापि, L₁ ने असे प्रतिपादन केले की हे दर वाजवी होते आणि त्यात वाटाघाटी करणे शक्य नव्हते. L₁ ने पुढे असेही सांगितले की डिसेंबर 2010 पर्यंत उत्पादन होणाऱ्या पाईप्सची मागणी आधीच नोंदवण्यात आल्यामुळे डिसेंबर 2010 नंतर पाईप्सचा पुरवठा केला जाईल, या, अशा पाईप्सचा या परिसरातील एकमेव उत्पादक असलेल्या मे लॅन्को इंडस्ट्रीज लिमिटेड कडून मिळालेल्या ग्राहीच्या आधारावर हा दर प्रस्तावित केला गेला होता.

लेखापरीक्षणात असे आढळून आले (सप्टेंबर 2011) की L₁ ने जरी प्रस्ताव मागे घेतला नव्हता तरी KMC ने मे. तापी प्रिस्ट्रेस्ड प्रोडक्ट्स लिमिटेड या दुसऱ्या क्रमांकाच्या न्यूनतम निविदाकाराला (L₂) वाटाघाटीसाठी पाचारण केले (जानेवारी 2010) ज्यांनी अंदाजित किंमतीच्या 6.09 टक्के अधिक दर प्रस्तावित केला. L₁ ने व्यवहारातून माघार घेतली नसताना L₂ ला वाटाघाटीसाठी पाचारण करणे हे नियमबाह्य होते. डिसेंबर 2010 पूर्वी मे.लॅन्को इंडस्ट्रीज लिमिटेड कडून पाईप्स मिळण्याची शक्यता नसल्यामुळे काम पूर्ण करण्यास मार्च 2011 पर्यंतची मुदतवाढ मिळण्याच्या अटीवर अंदाजित खर्चापेक्षा 4.25 टक्के अधिक किंमतीस काम हाती घेण्यास L₂ ने मान्य केले (फेब्रुवारी 2010). तथापि, डिसेंबर 2010 नंतर पाईप्स उपलब्ध होणार असल्यामुळे या निविदा रद्द करून काम पूर्ण करण्यासाठी वाढीव कालावधी असणाऱ्या नवीन निविदा मागवण्याचा KMC आयुक्तांनी निर्णय घेतला. L₁ ने निविदा मागे घेतली नसताना नवीन निविदा मागवण्याची KMC ची ही कृती CVC ने जारी केलेल्या सुचनांच्या विरुद्ध होती.

या पूर्वीच्या निविदेत काम पूर्ण करण्यास जो आठ महिन्यांचा कालावधी करारनिविष्ट केला होता त्याएवजी 12 महिन्यांच्या कालावधीच्या नवीन निविदा KMC ने मार्च 2010 मध्ये परत मागविल्या. KMC कडे सात निविदा प्राप्त झाल्या आणि ₹ 9.73 कोटी एवढ्या अंदाजित किंमतीपेक्षा 10.63 टक्के जास्त किंमतीची मे. तापी प्रिस्ट्रेस्ड प्रोडक्ट्स लिमिटेड यांची निविदा न्यूनतम असल्याचे आढळून आले. मे. तापी प्रिस्ट्रेस्ड प्रोडक्ट्स लिमिटेड यांची निविदा मान्य केली गेली आणि जून 2010 मध्ये कार्यादेश जारी करण्यात आला. जून 2011 पर्यंत काम पूर्ण करण्याचे जरी करारनिविष्ट करण्यात आले होते तरी ऑगस्ट 2012 पर्यंत फक्त 87 टक्के काम पूर्ण झाले होते. ऑक्टोबर 2012 पर्यंत (नव्या चालू खाते देयकानुसार) कंत्राटदाराला ₹ 10.26 कोटीचे प्रदान करण्यात आले होते.

अशाप्रकारे, CVC च्या सुचनांचे उल्लंघन करून नियमबाह्यरितेने कामासाठी पुनर्निविदा मागवण्यामुळे ₹ 59.84 लाख⁷⁵ एवढा टाळता येण्याजोगा अतिरीक्त खर्च झाला.

⁷⁴ ऑगस्ट 2009 मध्ये महाराष्ट्र शासनाने लागू केलेली; महाराष्ट्र शासनाचा हिस्सा : 70 टक्के, स्थानिक संस्था हिस्सा : 10 टक्के आणि कर्ज : 20 टक्के

⁷⁵ (अंदाजित किंमत: ₹ 9.73 कोटी) X (10.63 टक्के - 4.48 टक्के) = ₹ 59.84 लाख

KMC च्या आयुक्तांनी असे प्रतिपादन केले की (ऑगस्ट 2012) निविदा उघडल्यावर L₁ आणि L₂ या दोघांनी करारनिविष्ट कालावधीत पाईप्सचा पुरवठा करण्यास असमर्थता दर्शविली आणि त्यानुसार सहा महिन्यांची मुदतवाढ मिळण्याची मागणी केली. कामात बाधा येऊ नये आणि बोली प्रक्रियेत पारदर्शकता कायम रहावी म्हणून पुनर्निविदा मागवण्यात आली होती.

हे उत्तर मान्य करता येऊ शकत नाही कारण L₁ ने KMC कडून कधीही मुदतवाढीसाठी विनंती केली नव्हती, तसेच कधी निविदा प्रक्रियेतून माघारही घेतली नव्हती. प्रत्यक्षात, L₂ ने मार्च 2011 पर्यंत मुदतवाढीसाठी विनंती केली होती. तसेच, L₁ ने माघार घेतली नसताना कामासाठी पुनर्निविदा मागवण्याच्या KMC च्या या कृतीमुळे CVC ने जारी केलेल्या सुचनांचे उल्लंघन झाले होते, परिणामी, ₹ 59.84 लाखाचा टाळता येण्याजोगा अतिरिक्त खर्च झाला होता.

जून 2012 मध्ये ही बाब शासनाकडे निर्दिष्ट करण्यात आली होती; त्यांचे उत्तर जून 2013 पर्यंत प्राप्त झाले नव्हते.

नवी मुंबई महानगरपालिका

6.5 नियमबाह्य खर्च

महाराष्ट्र सार्वजनिक बांधकाम नियमपुस्तिकेतील तरतूदींचे उल्लंघन करून तसेच, कुठलेही अंदाजपत्रक तयार न करता किंवा निविदा न मागवता नवी मुंबई महानगरपालिकेने एका रस्त्याच्या बांधकामात आधीच व्यस्त असणाऱ्या एका कंत्राटदारास दोन नवीन रस्त्यांचे कंत्राट दिले, ज्यामुळे ₹ 3.44 कोटी एवढा नियमबाह्य खर्च केला गेला.

महाराष्ट्र सार्वजनिक बांधकाम (MPW) नियमपुस्तिकेच्या परिच्छेद 198 मधील तरतूदीनुसार एखाद्या कामाचे कंत्राट देण्यापूर्वी त्या प्रस्तावित कामाची सर्वसाधारण व्याप्ती दर्शविणाऱ्या रेखाचित्रांचा संपूर्ण संच कार्यकारी अभियंत्याने तयार करणे आवश्यक असते. तसेच, MPW नियमपुस्तिकेच्या परिच्छेद 200 मधील तरतूदीनुसार कंत्राटावर द्यावयाच्या सर्व कामांसाठी न चुकता जाहीरपणे निविदा मागवणे आवश्यक असते.

शहर आणि औद्योगिक विकास महामंडळ (CIDCO) हे नवी मुंबई या नवीन शहरासाठी नवीन नगर विकास प्राधिकरण होते. जानेवारी 1992 मध्ये नवी मुंबई महानगरपालिकेच्या (NMMC) स्थापनेनंतर, CIDCO द्वारे विकसित केलेल्या आणि देखभाल केल्या जाणाऱ्या पायाभूत सुविधांचे NMMC कडे हस्तांतरण करण्याचा निर्णय परस्पर संमतीने घेण्यात आला. CIDCO आणि NMMC मध्ये कार्यान्वीत केलेल्या करारानुसार (नोव्हेंबर 2007), CIDCO ने पूर्ण न केलेली उर्वरित विकास कामे NMMC ला पूर्ण करण्यासाठी हस्तांतरीत करायची होती.

ऐरोली, सेक्टर 20 येथील दिवा सर्कल ते MSEB कॉलनी दरम्यानच्या 2450 मी. लांबीच्या रस्त्याच्या काँक्रीटीकरणाला कामासाठी NMMC ने ₹ 13.14 कोटी⁷⁶ ची प्रशासकीय मान्यता दिली (जून 2009). NMMC ने निविदा मागवल्या (ऑगस्ट 2009) आणि हे काम मे. महावीर रोड्स अँड इन्फ्रास्ट्रक्चर्स प्रायव्हेट लिमिटेड (कंत्राटदार) यांना ₹ 11.26 कोटी⁷⁷ (₹ 12.51 कोटी इतक्या अंदाजित खर्चापेक्षा 10 टक्के कमी) इतक्या रकमेस देण्यात आले (फेब्रुवारी 2010). हे काम 15 महिन्यांत पूर्ण करावयाचे होते.

⁷⁶ मुंबई महानगर प्रदेश विकास प्राधिकरणाकडून (MMRDA) सर्वसाधारण कर्ज घेऊन काम करायचे होते

⁷⁷ 2007-08 साठीच्या जिल्हा दरसूची (DSR) च्या आधारावर अंदाज आधारलेले आहेत

NMMC च्या अभिलेखांच्या लेखापरीक्षणात असे उघडकीस आले की (ऑक्टोबर 2011) कंत्राटदाराने दिवा सर्कल ते MSEB कॉलनी दरम्यान Ch 0 मी. ते 1,690 मी. पर्यंतचे काम फक्त पूर्ण केले होते आणि Ch 1,690 मी. ते 2,450 मी. पर्यंतचे उर्वरित काम CIDCO ने नोव्हेंबर 2007 मध्ये कार्यान्वीत केलेल्या कराराच्या अटीप्रमाणे त्यांच्या प्राधिकारात/कार्यक्षेत्र येत असल्याच्या धारणेवर दुसऱ्या एजन्सीद्वारे कार्यान्वीत केले. कामाच्या व्याप्तीमध्ये मोठ्या प्रमाणात घट झाल्यामुळे NMMC ने ₹ 8.30 कोटी (₹ 11.26 कोटी एवढ्या निविदेतील खर्चाऐवजी) खर्च करून हे काम केले. अशाप्रकारे बचतीच्या रकमेतून NMMC ने, MPW नियमपुस्तिकेतील तरतूदींच्या विरुद्ध जाऊन, कुठलेही अंदाजपत्रक तयार न करता किंवा नवीन निविदा न मागवता, त्याच कंत्राटदाराकडून ₹ 3.44 कोटी किंमतीस दोन नवीन रस्त्यांची कामे⁷⁸ कार्यान्वीत करून घेतली. दोन नवीन रस्त्यांच्या कामावर केलेला ₹ 3.44 कोटी एवढा खर्च, अशाप्रकारे नियमबाह्य होता.

NMMC च्या आयुक्तांनी असे प्रतिपादन केले की (जून 2012) या अतिरिक्त कामासाठी जर नवीन निविदा मागवल्या असत्या तर अंदाजपत्रक हे 2010-11 च्या चालू DSR च्या आधारावर करावे लागल्यामुळे अंदाजपत्रकातील किंमतीत वाढ होऊन जवळजवळ 24 टक्के अतिरिक्त खर्च करावा लागला असता. त्यांनी पुढे असेही सांगितले की हे अतिरिक्त काम जून 2009 मध्ये प्रशासकीय मान्यता दिलेल्या मूळ रकमेच्या मर्यादेत होते आणि NMMC च्या अधिकाऱ्यांना प्रत्यायोजित केलेल्या अधिकारांनुसारच सर्व कार्यपध्दतींचा अवलंब केला जात होता.

हे उत्तर मान्य करता येत नाही कारण NMMC ने केलेली बचत, काम संपूर्णपणे कार्यान्वीत झाल्यावर झालेली नसून मूळ कामाची व्याप्ती कमी झाल्यामुळे झाली होती. मुळ प्रशासकीय मान्यतेचा आणि कंत्राटाचा भाग नसलेल्या दोन अतिरिक्त कामांच्या कार्यान्वयनामुळे निविदेच्या आणि MPW नियमपुस्तिकेतील तरतूदींच्या सचोटीस बाधा निर्माण झाली. तसेच, अधिकारांच्या प्रत्यायोजनेमुळे अतिरिक्त कामासाठी अंदाजपत्रक तयार करण्यास आणि निविदा मागवण्यास NMMC ला अवरोधितही केले गेले नव्हते.

जून 2012 मध्ये ही बाब शासनाकडे निर्दोष्ट केली गेली; जून 2013 पर्यंत त्यांचे उत्तर प्राप्त झाले नव्हते.

पालघर नगर परिषद

6.6 महसूलाची हानी

2008-11 दरम्यान दिलेल्या विकासा कामांच्या परवानगी प्रित्यर्थ जमिनीवर विकास आकार वसूल न केल्यामुळे पालघर नगरपरिषदेला ₹ 65.79 लाख महसूली हानी झाली.

महाराष्ट्र प्रदेश आणि नगर रचना अधिनियम, 1966 (अधिनियम) च्या कलम 124 अ नुसार जेव्हा एखादी व्यक्ती कुठल्याही जमिनीचा किंवा इमारतीचा वापर करते किंवा वापरात बदल करते किंवा एखादया जमिनीचा किंवा इमारतीचा विकास करते तेव्हा अधिनियमाच्या दुसऱ्या सुचीमध्ये; ज्यामध्ये आकारणीय विकास आकाराचा किमान आणि कमाल दर विहित केलेला आहे; विनिर्दीष्ट केलेल्या दराने विकास प्राधिकाऱ्यांनी (DA) अशा व्यक्तीवर विकास आकाराची आकारणी करावी. अधिनियमाच्या कलम 124 ब मध्ये असे करारनिविष्ट केले आहे की, विकास प्राधिकारी विकास आकार वाढवू अथवा कमी करू शकतात, परंतु अधिनियमाच्या

⁷⁸ STP ते भारत बिजली (Ch 0 मी - 715 मी) आणि दिवा सर्कल ते मुलुंड ब्रीज (Ch 8 मी - 300 मी)

दुसऱ्या सुचीमध्ये विहित केलेल्या किमान रकमेपेक्षा तो कमी किंवा कमाल रकमेपेक्षा तो जास्त होऊ नये.

तसेच, अधिनियमाच्या भाग II मधील तरतूदीनुसार औदयोगिक आणि व्यावसायिक उपभोक्त्यांसाठी जमिनी आणि इमारतींच्या वेगवेगळ्या स्वरूपातील किंवा प्रवर्गातील विकासासाठी विकास आकाराचे किमान आणि कमाल दर हे निवासी किंवा संस्थाविषयक उपभोक्त्यांसाठी दुसऱ्या सुचीच्या भाग I मध्ये विनिर्दिष्ट केल्याप्रमाणे विकास आकाराच्या किमान आणि कमाल दराच्या अनुक्रमे दीड पट आणि दुप्पट असावे. अधिनियमाच्या दुसऱ्या सुचीच्या भाग I मध्ये विनिर्दिष्ट केल्यानुसार "ब" प्रवर्गात येणाऱ्या महाराष्ट्रातील कुठल्याही नगर परिषदेसाठी विकास आकाराचे किमान आणि कमाल दर खालीलप्रमाणे असावे:

निवासी अथवा संस्थाविषयक वापरासाठी जमिनीचा विकास, ज्यामध्ये उभारणी किंवा बांधकाम यांचा देखील समावेश आहे	किमान	कमाल
	प्रति चौ.मी. ₹	
i) विकासासाठी	10	30
ii) बांधकामासाठी	20	50

पालघर नगर परिषद (PMC) या महाराष्ट्रातील प्रवर्ग "ब" मध्ये येणाऱ्या नगरपरिषदेने उभारणी किंवा बांधकामाचा समावेश असणाऱ्या बांधकामांसाठी निवासी, औदयोगिक आणि व्यावसायिक वापरासाठी अनुक्रमे ₹ 20, ₹ 30 आणि ₹ 40 प्रति चौ.मी. एवढा विकास आकाराचा दर विहित केला होता (जून 2002). जमिनीच्या विकासासाठी विकास आकार विहित न करता किंवा त्याविषयी उल्लेख न करता मार्च 2010 पासून दर वाढवून ते ₹ 30, ₹ 45 आणि ₹ 60 प्रति चौ.मी. एवढे केले गेले.

अभिलेखांच्या तपासणीतून असे उघडकीस आले की (जानेवारी 2012), 2008-11 या कालावधीत 218 प्रकरणांत बांधकामांसाठी परवानगी देताना, PMC च्या नगर रचना विभागाने अधिनियमात प्रति चौ.मी. साठी विहित केलेल्या किमान दराने म्हणजेच निवासाकरिता ₹ 10, औदयोगिक वापराकरिता ₹ 15 आणि व्यावसायिक⁷⁹ वापरासाठी ₹ 20 इतक्या दराने जमिनीच्या विकासाप्रित्यर्थ विकास आकाराची वसूली केली नव्हती. परिणामी, जमिनीच्या विकासासाठी आकारावयाच्या विकास आकाराची वसूली झाली नाही, ज्यामुळे ₹ 65.79 लाख महसूली हानी झाली जी खालील तक्त्यात दर्शविली आहे:

वर्ष	बांधकामासाठी दिलेल्या एकूण मान्यता	वसूल न झालेला जमिनीवरील विकास आकार (₹ लाखात)
2008-09	67	10.92
2009-10	82	32.37
2010-11	69	22.50
एकूण	218	65.79

PMC च्या मुख्य अधिकाऱ्यांनी असे प्रतिपादन केले की (जुलै 2012), विकास आकाराची आकारणी करण्याविषयी कर्मचारी अनभिज्ञ असल्यामुळे त्याचे परिगणन केले गेले नव्हते.

⁷⁹ निवासी किंवा संस्थाविषयक उपभोक्त्यांसाठी विनिर्दिष्ट केलेल्या विकास आकाराच्या किमान दरापेक्षा दिडपट आणि दुप्पट एवढे औद्योगिक आणि व्यावसायिक वापरासाठीचे किमान दर असावयाचे होते

तथापि, लेखापरीक्षकांनी निदर्शनास आणून दिल्यावर जमिनीच्या विकासासाठी विकास आकार परिगणित करण्यात येऊ लागला.

ऑगस्ट 2012 मध्ये ही बाब शासनास कळविण्यात आली; जून 2013 पर्यंत त्यांचे उत्तर प्राप्त झाले नव्हते.

उमरेड नगर परिषद

6.7 कंत्राटदाराला गैरवाजवी फायदा

उमरेड नगरपालिकेने पाणी पुरवठाच्या कामावर पुरवठा केलेल्या 100 ते 150 mm व्यास असलेल्या पाईप्सच्या उत्पादन शुल्क माफीचे प्रमाणपत्र निर्गमित केल्यामुळे कंत्राटदाराला ₹ 56.07 लाखाचा गैरवाजवी लाभ पोहचविला.

भारत सरकारच्या (GoI) 1 मार्च 2007 च्या अधिसूचने प्रमाणे पाईप्स जे 200mm पेक्षा जास्त बाह्य व्यासाचे आहेत व जेव्हा असे पाईप्स पाणी पुरवठा प्रकल्पाचे अविभाज्य भाग असतील, त्या पाईप्सवर उत्पादन शुल्क भरण्यापासून सवलत असेल.

लहान आणि मध्यम शहरा करिता शहरी मुलभूत विकास योजना (UIDSST) अंतर्गत उमरेड नगरपरिषदने (जिल्हा नागपूर) उमरेड शहर वाढीव पाणी पुरवठा योजनेच्या कामाची निविदा मे 2009 मध्ये बोलविली. कामाचे अंदाजपत्रक महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरणच्या 2006-07 च्या चालू दर सूचीवर (CSR) आधारित होते. निविदेप्रमाणे वेगवेगळ्या आकाराचे DI पाईप्स 100 mm ते 300 mm, कंत्राटदाराला आणावयाचे होते आणि पाईप्सच्या दरात उत्पादन शुल्क अंतर्भूत होते. मे 2009 च्या निविदा पूर्व बैठकित, मुख्य अधिकारी, नगरपरिषद, उमरेड (COMCU) यांनी कंत्राटदाराची विनंती मान्य केली की 200 mm व त्यापेक्षा जास्त व्यासाच्या DI पाईप्स वरील उत्पादन शुल्काचा फायदाहा कंत्राटदार स्वतः कडे ठेवेल, जर त्यांचा देकार उत्पादन शुल्क माफी विचारात घेवून दिलेला असेल. त्याप्रमाणे कंत्राटदाराने 200 mm पेक्षा जास्त व्यास असलेले (उत्पादन शुल्क सोडून) आणि 100 mm व 150 mm (उत्पादन शुल्क धरून) पाईप्सचे दर नमुद केले. हे काम ऑगस्ट 2009 मध्ये मे. लक्ष्मी सिव्हिल इंजिनियरिंग सर्विसेज प्रायवेट लिमिटेड, कोल्हापूर (कंत्राटदार) यांना ₹ 26.20 कोटीला 30 महिन्यात पूर्ण करण्याच्या कालावधी करीता प्रदान करण्यात आले.

उमरेड नगर परिषदेच्या अभिलेख्यांच्या तपासणीत (मार्च 2011) आढळले की भारत सरकारने 4 डिसेंबर 2009 च्या अधिसूचने प्रमाणे उत्पादन शुल्काची माफी ही 100 mm and 150 mm व्यासाचे पाईप्स करिता प्रदान केली. त्यानुसार कंत्राटदाराने नगर परिषदेला (मार्च 2010) मध्ये सुरु असलेल्या पाणी पुरवठ्याच्या कामासाठी उपयोगात लागणारे 100 mm आणि 150 mm व्यासाच्या DI पाईप्स करिता उत्पादन शुल्क माफीचे प्रमाणपत्र देण्याची विनंती केली. उमरेड नगर परिषदने उत्पादन शुल्क माफीचे जिल्हाधिकारी नागपूर, ह्यांच्या स्वाक्षरीचे प्रमाणपत्र एप्रिल 2010 ला कंत्राटदाराला खालील प्रमाणे दिले:

पाईपचा तपशील	निविदेनुसार एकूण मात्रेवर दिलेली माफी (मीटर मध्ये)	उत्पादन शुल्काचा दर (₹ प्रति मीटर)	दिलेल्या माफीची एकूण मूल्य रक्कम (₹ मध्ये)
100 mm	52,197	81	42,27,957
150 mm	11,690	118	13,79,420
एकूण			56,07,377

कंत्राटदाराला उपयोगात आणावयाच्या 100 mm व 150 mm व्यासाच्या DI पाईप्स करीता निर्गमित करण्यात आलेले ₹ 56.07 लाखाचे उत्पादन शुल्क माफीचे प्रमाणपत्र बरोबर नव्हते कारण DI पाईप्सच्या (100 mm व 150 mm) पुरवठा करण्यासाठी कंत्राटदाराने नमूद केलेले दर ऑगस्ट 2009 पूर्वी चे होते आणि त्यावेळी दरात उत्पादन शुल्क अंतर्भूत असून अशा पाईप्स करीता उत्पादन शुल्क माफी उपलब्ध नव्हती. भारत सरकारच्या डिसेंबर 2009 च्या अधिसूचने प्रमाणे उत्पादन शुल्काबाबत ₹ 56.07 लाखाचा माफीचा लाभ कंत्राटदाराने उपभोगला जो COMCU ला मिळायला हवा होता. एप्रिल 2010 मध्ये कंत्राटदाराला प्रदान करण्यात आलेल्या माफीच्या प्रमाणपत्रात नगर पालिकेने अशी विशिष्ट अट टाकायला हवी होती की शुल्क माफीचा लाभ हा नगर पालिकेला द्यावयास हवा.

उमरेड नगरपालिकेने पाणी पुरवठ्याच्या कामावर पुरवठा केलेल्या 100 mm ते 150 mm DI पाईप्सच्या उत्पादन शुल्क माफीचे प्रमाणपत्र निर्गमित केल्यामुळे कंत्राटदाराला ₹ 56.07 लाखाचा गैरवाजवी लाभ पोहचविला.

जून 2012 मध्ये ही बाब शासनास कळविण्यात आली; जून 2013 पर्यंत त्यांचे उत्तर प्राप्त झाले नव्हते.

मुंबई,
दिनांक 18 ऑक्टोबर, 2013

म. सिन्हा

(माला सिन्हा)

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)-I,
महाराष्ट्र

प्रतिहस्ताक्षरित

नवी दिल्ली,
दिनांक 30 ऑक्टोबर, 2013

शशि कान्त शर्मा

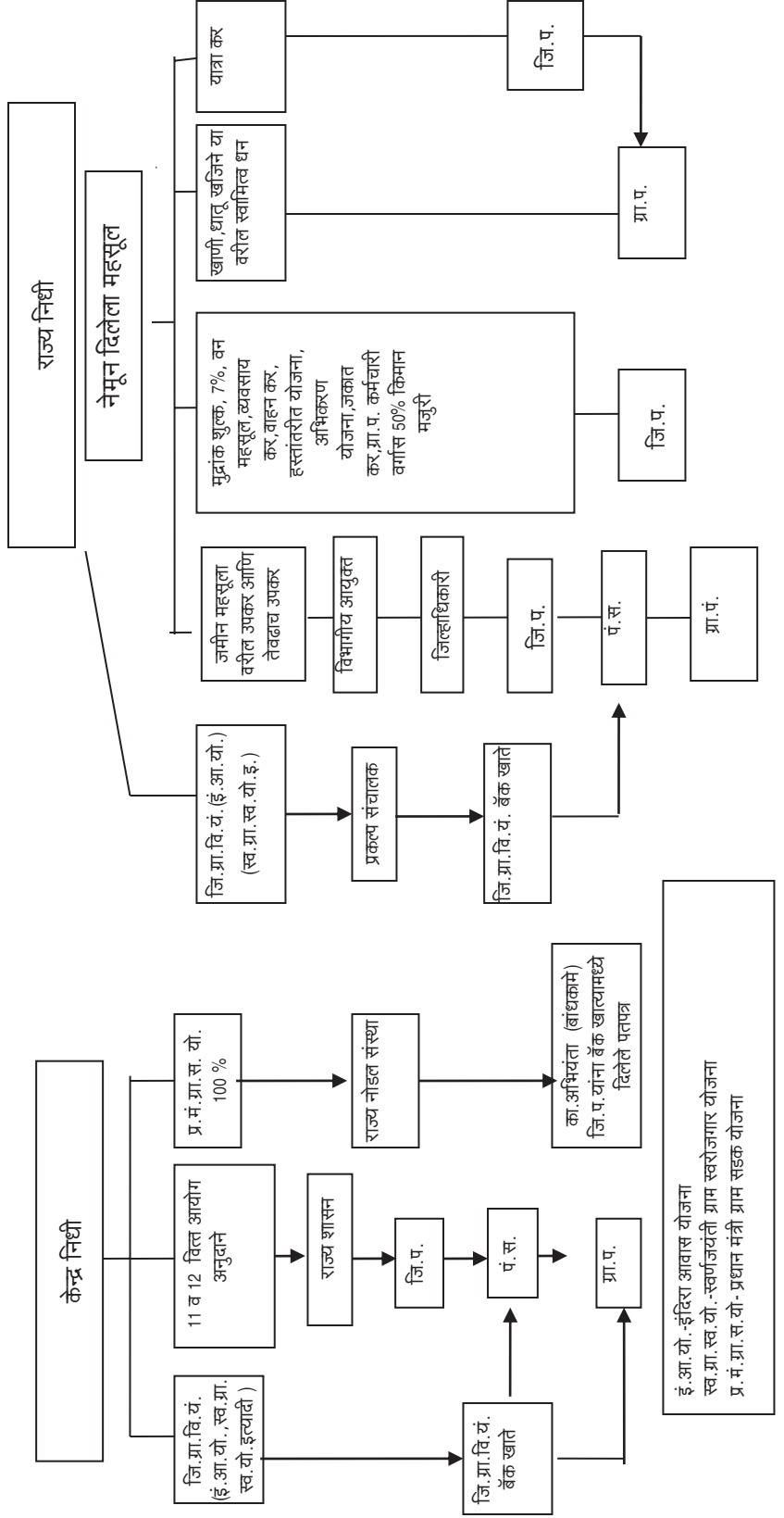
(शशि कान्त शर्मा)

भारताचे नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

परिशिष्टे

परिशिष्ट I
(संदर्भ: परिच्छेद 1.4.4)

निधी ओघ तक्ता



परिशिष्ट ॥
(संदर्भ परिच्छेद 1.7.3)
हस्तांतरीत योजना, अभिकरण योजना आणि जिल्हा परिषदांच्या स्वतः च्या योजनांवरील वर्ष 2011-12 च्या खर्चाचा तपशील

(₹ कोटीत)

अनु.क.	जिल्हा परिषदेचे नांव	हस्तांतरीत योजनांवरील खर्च	अभिकरण योजनांवरील खर्च	जिल्हा परिषदेच्या स्वतः च्या योजनांवरील खर्च	एकूण खर्च
1	अहमदनगर	895.00	64.00	33.00	992.00
2	अकोला	377.97	43.73	17.47	439.17
3	अमरावती	602.50	34.91	15.05	652.46
4	औरंगाबाद	477.29	47.11	60.22	584.62
5	बीड	0.00	0.00	0.00	0.00
6	भंडारा	276.32	25.37	43.17	344.86
7	बुलढाणा	558.00	34.00	532.00	1124.00
8	चंद्रपूर	808.84	117.13	53.75	979.72
9	धुळे	350.91	63.71	26.67	441.29
10	गडचिरोली	315.01	31.08	62.46	408.55
11	गोंदिया	620.08	66.48	30.84	717.40
12	हिंगोली	258.27	16.67	2.91	277.85
13	जळगाव	665.98	709.28	594.23	1969.49
14	जालना	359.36	37.72	8.76	405.84
15	कोल्हापूर	735.71	56.46	15.45	807.62
16	लातूर	542.67	24.98	8.68	576.33
17	नागपूर	0.00	0.00	0.00	0.00
18	नांदेड	675.57	51.67	7.32	734.56
19	नंदूरबार	331.85	43.23	31.72	406.80
20	नाशिक	881.65	70.29	28.40	980.34
21	उस्मानाबाद	424.45	19.63	7.34	451.42
22	परभणी	345.92	30.04	4.44	380.40
23	पुणे	1206.41	117.93	534.98	1859.32
24	रत्नागिरी	540.23	36.40	10.23	586.86
25	रायगड	602.02	32.15	92.50	726.67
26	सांगली	557.93	69.36	6.08	633.37
27	सातारा	749.54	63.27	29.96	842.77
28	सिंधुदुर्ग	356.16	33.45	13.89	403.50
29	सोलापूर	1526.98	134.63	74.87	1736.48
30	ठाणे	782.38	65.09	65.53	913.00
31	वर्धा	521.71	50.17	8.06	579.94
32	वाशिम	237.12	23.31	65.39	325.82
33	यवतमाळ	425.53	177.86	17.85	621.24
	एकूण	18009.36	2391.11	2503.22	22903.69

(स्रोत : संबंधित जिल्हा परिषदेच्या मु.ले.व वि.अ कडून मिळालेली माहिती)

परिशिष्ट III

(संदर्भ परिच्छेद 1.11)

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षण अहवालातील प्रलंबित मुददे

वर्ष	प्रलंबित परिच्छेदांची संख्या		आक्षेपित रक्कम (₹ कोटीत)	
	शासन निधी	जि.प.चा स्वतः चा निधी	शासन निधी	जि.प.चा स्वतः चा निधी
1962-63 से 2000-01	43394	10146	1645.39	201.88
2001-02	3002	1349	77.96	13.35
2002-03	4767	1274	148.25	32.82
2003-04	4113	1583	188.26	29.05
2004-05	6775	2809	167.42	56.47
2005-06	8661	3376	359.64	74.70
2006-07	9776	2752	672.06	68.55
2007-08	7530	957	607.09	34.44
2008-09	8216	1805	667.61	88.14
2009-10	9194	3027	968.49	112.28
एकूण	105428	29078	5502.17	711.68

(स्रोत: DLFA च्या वर्ष 2009-10 च्या वार्षिक लेखापरीक्षण आढावा अहवालानुसार)

परिशिष्ट IV

(संदर्भ : परिच्छेद 2.1.7.1)

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यातील अंदाजित मागणी सापेक्ष पुरविण्यात आलेल्या रोजगारांचे विवरणपत्र

जिल्हा	2009-10		2010-11		2011-12	
	अंदाजित मागणी (संख्या)	पुरविलेला रोजगार (टक्केवारी)	अंदाजित मागणी (संख्या)	पुरविलेला रोजगार (टक्केवारी)	अंदाजित मागणी (संख्या)	पुरविलेला रोजगार (टक्केवारी)
अहमदनगर	541608	10223 (1.89)	265752	12539 (4.72)	90528	63393 (70.02)
नंदूरबार	616211	47482 (7.71)	1245618	32247 (2.59)	383771	45908 (11.96)
सिंधुदुर्ग	25740	0 .00 (0)	25313	191 (0.75)	30960	14655 (47.33)
ठाणे	472944	39505 (8.35)	440562	31355 (7.12)	170345	91985 (54.00)
भंडारा	36393685	1648025 (4.53)	39975179	2242564 (4.61)	42120213	4405321 (10.46)
नांदेड	51312317	2744504 (5.35)	40479017	3072721 (7.59)	24416873	5286853 (21.65)
यवतमाळ	19955248	697598 (3.50)	15280481	356453 (2.33)	6721012	3683246 (54.80)
बुलढाणा	11145718	298713 (2.68)	3281915	149804 (4.56)	2781350	837612 (30.12)
लातूर	6850082	866557 (12.65)	8906818	378605 (4.25)	8398451	3079912 (36.67)
एकूण	127313553	6352607 (4.99)	109900655	6276479 (5.71)	85113503	17508885 (20.57)
स्रोत: MIS नुसार अंदाजित मागणी आणि विभागाने सादर केलेल्या माहितीनुसार पुरविण्यात आलेले रोजगार						

परिशिष्ट V
(संदर्भ : परिच्छेद 2.1.7.5)
चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यात निर्गमित केलेल्या नोंदणीकृत हाऊसहोल्ड व
जॉब कार्डची संख्या दर्शविणारे विवरणपत्र

(संख्येत)

जिल्हा	नोंदणी कृत HH ची संकलित संख्या					HH निर्गमित केलेल्या जॉब कार्डची संकलित संख्या				
	एकूण					एकूण				
	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
अहमदनगर	514779	515233	519233	520705	528576	514779	515233	519233	520705	528576
ठाणे	241408	241245	241481	343856	253074	235783	83870	235725	243643	252916
सिंधुदुर्ग	3780	10464	56407	66002	79860	0	0	32207	58113	68716
नंदूरबार	227466	226407	228717	229552	231337	227466	226407	228717	229552	231337
बुलढाणा	210982	210744	213878	223881	228493	202416	202188	213717	223875	228493
लातूर	NA	146103	146948	157200	169699	NA	146103	146938	157099	169611
नांदेड	339874	339101	344621	348243	352274	28671	28460	30654	30992	31167
यवतमाळ	330488	330403	327086	327086	327086	330488	330403	327607	329639	330219
भंडारा	193764	192373	197210	200130	202267	189991	189830	194007	199570	201717
एकूण					2372666					2042752

*स्रोत : विभागाने सादर केलेल्या माहितीनुसार

NA उपलब्ध नाही.

परिशिष्ट VI

(संदर्भ : परिच्छेद 2.1.7.5)

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यातील नोंदणीकृत हाऊसहोल्ड / कामाची मागणी / पुरविलेले काम / पुरविलेले 100 दिवसांचे काम दर्शविणारे विवरणपत्र (संख्येत)

वर्ष / जिल्हा	अहमदनगर	नंदूरबार	सिंधुदुर्ग	ठाणे	भंडारा	बुलढाणा	लातूर	नांदेड	यवतमाळ	एकूण	
2007-08	नोंदणीकृत HH	514779	227466	3780	241408	193764	146265	339874	330488	1997824	
	HH कामाची मागणी (%)	11190 (2.17)	31701 (13.94)	00	40723 (16.87)	52355 (27.02)	NA	00	26575 (7.82)	171936 (8.61)	
	HH पुरविण्यात आलेली कामे (%)	11190 (100)	31668 (99.90)	00	40609 (99.72)	51336 (98.05)	NA	00	29770 (112.02)	173368 (100.83)	
	HH 100 दिवसांचे काम (%)*	272 (0.05)	2391 (1.05)	00	1131 (0.47)	732 (0.38)	44 (0.02)	0	3496 (1.03)	283 (0.42)	
	HH नोंदणीकृत	515233	226407	10464	241245	193273	210744	146103	339101	330403	2212973
2008-09	HH कामाची मागणी (%)	27795 (5.39)	56654 (24.58)	00	70832 (29.36)	77994 (40.35)	23241 (11.03)	23626 (16.17)	42854 (12.64)	347289 (15.69)	
	HH पुरविण्यात आलेली कामे (%)	27795 (100)	56374 (99.50)	00	70812 (99.97)	77676 (99.59)	20667 (88.92)	22990 (97.31)	41709 (97.33)	341481 (98.33)	
	HH 100 दिवसांचे काम (%)*	729 (0.14)	22079 (9.75)	00	2756 (1.14)	2461 (1.27)	385 (0.18)	2885 (1.97)	4137 (1.22)	38147 (1.72)	
	HH नोंदणीकृत	519233	228717	56407	241481	197210	213878	146948	344621	330987	2279482
	HH कामाची मागणी (%)	10223 (1.97)	47703 (20.86)	00	39817 (16.49)	57651 (29.23)	9958 (4.66)	13608 (9.26)	42252 (12.26)	6713 (2.03)	227925 (10.00)
2009-10	HH पुरविण्यात आलेली कामे (%)	10223 (100)	47482 (99.54)	00	39505 (99.22)	57560 (99.84)	9120 (91.58)	13606 (99.99)	42696 (101.05)	226803 (99.51)	

परिशिष्ट VI (चालू.)

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्ह्यातील नोंदणीकृत हाऊसहोल्ड / कामाची मागणी / पुरविलेले काम / पुरविलेले 100 दिवसांचे काम दर्शविणारे विवरणपत्र

(संख्येत)

वर्ष / जिल्हा	अहमदनगर	नंदूरबार	सिंधुदुर्ग	ठाणे	भंडारा	बुलढाणा	लातूर	नांदेड	यवतमाळ	एकूण
HH 100 दिवसांचे काम (%)*	966 (0.19)	5817 (2.54)	00	594 (0.25)	1568 (0.80)	371 (0.17)	2470 (1.68)	7489 (2.17)	2491 (0.75)	21766 (0.95)
2010-11	HH नोंदणीकृत	229552	66002	343856	200130	223881	157200	348243	332626	2422195
HH कामाची मागणी (%)	12539 (2.41)	32425 (14.12)	191 (0.29)	31681 (9.21)	63975 (31.97)	4614 (2.06)	5842 (3.72)	50201 (14.42)	5085 (1.53)	206553 (8.53)
HH पुरविण्यात आलेली कामे (%)	12539 (100)	32247 (99.45)	191 (100)	31355 (98.97)	63860 (99.82)	4499 (97.51)	5841 (99.98)	49889 (99.38)	5033 (98.98)	205454 (99.47)
HH 100 दिवसांचे काम (%)*	1029 (0.20)	2518 (1.10)	00	281 (0.08)	2939 (1.47)	302 (0.13)	1003 (0.64)	8834 (2.54)	1082 (0.33)	17988 (0.74)
2011-12	HH नोंदणीकृत	231337	79860	253074	202374	229382	169804	353983	338771	2387161
HH कामाची मागणी	63393 (11.99)	46284 (20.01)	14655 (18.35)	92584 (36.58)	98042 (48.45)	25174 (10.97)	45735 (26.93)	71114 (20.09)	37032 (10.93)	494013 (20.69)
HH पुरविण्यात आलेले	63393 (100)	45908 (99.19)	14655 (100)	91985 (99.35)	97926 (99.88)	24798 (98.51)	45733 (99.99)	70730 (99.46)	36681 (99.05)	491809 (99.55)
HH 100 दिवसांचे काम (%)*	9649 (1.83)	8138 (3.52)	249 (0.31)	10409 (4.11)	9368 (4.63)	1509 (0.66)	8700 (5.12)	16142 (4.56)	12789 (3.78)	76953 (3.22)
*100 दिवसांकरिता पुरविण्यात आलेले HH कामाची टक्केवारी = 100 दिवसांकरिता पुरविण्यात आलेले HH काम / नोंदणी HH										
स्त्रोत - विभागाने सादर केलेली माहिती										

परिशिष्ट VIII

(संदर्भ : परिच्छेद 2.1.7.5)

चाचणी तपासणी केलेल्या नऊ जिल्हयातील SC/ST व्यक्तीसाठी पुरविलेल्या रोजगाराचे विवरणपत्र

(संख्येत)

वर्ष /जिल्हा	अहमदनगर	नंदूरबार	सिंधुदुर्ग	ठाणे	भंडारा	बुलढाणा	लातूर	नांदेड	यवतमाळ	एकूण
2007-08	एकूण PD*	518000	1098000	0	1495000	1307100	75822	1023848	272376	5790146
	अनु.जाती (%)	62000 (11.97)	10000 (0.91)	0	3000 (0.20)	47645 (3.65)	3276 (4.32)	120770 (11.80)	30368 (11.15)	277059 (4.79)
2008-09	अनु.जमाती (%)	174000 (33.59)	1077000 (98.09)	0	1455000 (97.32)	20718 (1.59)	311 (0.41)	102952 (10.06)	60292 (22.14)	2890273 (49.92)
	इतर PD	282000	11000	0	37000	1238737	72235	800126	181716	2622814
2009-10	एकूण PD*	968000	5784000	0	6728000	2439612	569931	1782448	1093850	20449528
	अनु.जाती (%)	69000 (7.13)	289000 (5.00)	0	4000 (0.06)	80721 (3.31)	50369 (8.84)	326813 (30.16)	86429 (7.90)	1140578 (5.58)
2010-11	अनु.जमाती (%)	228000 (23.55)	5452000 (94.26)	0	6720000 (99.88)	35846 (1.47)	3614 (0.63)	111152 (6.24)	197597 (18.06)	12774020 (62.47)
	इतर PD	671000	43000	0	4000	2323045	515948	1437050	809824	6534930
2011-12	एकूण PD*PD	446000	2270000	0	820000	1648025	298713	2744504	697598	9791397
	अनु.जाती (%)	20000 (4.48)	147000 (6.48)	0	3000 (0.37)	61157 (3.71)	19745 (6.61)	194733 (22.47)	509357 (18.56)	1001450 (10.23)
2011-12	अनु.जमाती (%)	95000 (21.30)	2088000 (91.98)	0	778000 (94.88)	23972 (1.45)	1987 (0.67)	219509 (8.00)	101476 (14.55)	3318886 (33.90)
	इतर PD	331000	35000	0	39000	1562896	276981	2015638	549664	5471061
2011-12	एकूण PD*	492000	1236000	469	483300	2242564	149804	3072721	356453	8411916
	अनु.जाती (%)	39000 (7.93)	87000 (7.04)	15 (3.20)	2300 (0.48)	74562 (3.32)	5966 (3.98)	91820 (24.25)	495711 (16.13)	23245 (6.52)
2011-12	अनु.जमाती (%)	118000 (23.98)	1112000 (89.97)	0	441000 (91.25)	32493 (1.45)	451 (0.30)	270918 (8.82)	68486 (19.210)	2050648 (24.38)
	इतर PD	335000	37000	454	40000	2135509	143387	2306092	264722	5541649
2011-12	एकूण PD*	2527000	3190000	280698	4113000	4319332	780643	5123070	3221982	26572080
	अनु.जाती (%)	243000 (9.62)	209000 (6.55)	21242 (7.57)	28000 (0.68)	167870 (3.89)	27068 (3.47)	411585 (13.64)	803899 (15.68)	127558 (3.96)
2011-12	साठी अनु.जमाती(%)	363000 (14.36)	2925000 (91.69)	1460 (0.52)	3463000 (84.20)	77856 (1.80)	4978 (0.64)	36166 (1.20)	930086 (28.87)	8189737 (30.82)
	इतर PD	1921000	56000	257996	622000	4073606	748597	3931490	2164338	16343651

*PD - व्यक्तीदिवस (संख्येत)

स्त्रोत - संबंधित जिल्हा परिषदांनी अनु.जाती, अनु.जमाती, व इतर PD या बाबत पुरविलेली माहिती.

परिशिष्ट VIII
(संदर्भ : परिच्छेद 2.1.7.8(ब))
मनरेगा कामांच्या निरीक्षणातील कमतरता

जिल्हा	वर्ष	कामांची संख्या					कमतरता	
		मंजूर	निरीक्षण करणे आवश्यक (मानकांनुसार)		प्रत्यक्षात निरीक्षण केलेले			
			जिल्हा स्तर	गट स्तर	जिल्हा स्तर	गट स्तर	जिल्हा स्तर	गट स्तर
अहमदनगर	2007-08	1036	134	1336	235	242	0	1094
अहमदनगर	2008-09	1562	146	1457	226	307	0	1150
अहमदनगर	2009-10	799	108	1084	251	289	0	795
अहमदनगर	2010-11	640	114	1142	212	349	0	793
अहमदनगर	2011-12	15983	853	8528	285	290	568	8238
ठाणे	2007-08	3867	113	650	180	240	0	410
ठाणे	2008-09	3814	113	650	127	281	0	369
ठाणे	2009-10	1424	113	650	310	1523	0	0
ठाणे	2010-11	643	175	650	230	1506	0	0
ठाणे	2011-12		150	650	164	306	0	344
नंदूरबार	2007-08	2368	125	300	143	17	0	283
नंदूरबार	2008-09	3720	125	300	135	16	0	284
नंदूरबार	2009-10	4421	125	300	127	21	0	279
नंदूरबार	2010-11	4463	125	300	134	22	0	278
नंदूरबार	2011-12	5772	125	300	133	60	0	240
लातूर	2007-08	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
लातूर	2008-09	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
लातूर	2009-10	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
लातूर	2010-11	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
लातूर	2011-12	4961	7126	7126	175	7034	6951	92
यवतमाळ	2007-08	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
यवतमाळ	2008-09	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
यवतमाळ	2009-10	2435	244	2435	165	292	79	2143
यवतमाळ	2010-11	2727	273	2727	126	177	147	2550
यवतमाळ	2011-12	4585	459	4585	0	0	459	4585

स्त्रोत: DPCs आणि POs कडून सादर केलेली माहिती
(NA- माहिती उपलब्ध नाही)

परिशिष्ट IX
(संदर्भ : परिच्छेद 2.2.6.3)
बाबींच्या अतिरिक्त कार्यान्वयनासंबंधीचे विवरण

अनु. क्र.	PIUचे नाव/ कामाचे नाव /टप्पा क्र.निविदेतील बाब	निविदेतील परिमाण	झालेले कार्यान्वयन	जादा	जादा कार्यान्वयन टक्के
			(घन मी. मध्ये)		
1 औरंगाबाद					
	दाभाडी हिवरेखेडवडाळी रस्ता उन्नतिकरणाचे काम किमी 0/00 ते 8/19 - उचित साहित्य वापरून भरावाचे काम करणे	1235	8559.421	7324.421	593.07
	- भरावाचे बांधकाम	310.48	1692.30	1381.82	445.05
	SH-178 चे काम लाखेगांव-बन्नी तांडा -बिडकिन रांजनगांव रस्ता किमी 0/0 ते 13/610 ता. पैठण - अनलाईन्ड गटारीचे बांधकाम	18000	28062.11	10062.11	55.90
	भरावाचे बांधकाम	18000	29388.61	11388.61	63.27
2 चंद्रपूर					
	दाभा - चिंतलदाभा रस्ता MH 08 - 14 रस्त्याचे उन्नतिकरण - रस्त्यालगत साहित्य वापरून भरावाचे बांधकाम	11066.55	36430.14	25363.59	229.19
	- हार्ड शोल्डर Hard Shoulder (मुरुम + रेती 50:50)	5312.13	14810.96	9498.83	178.81
	-अनरिडनफोर्स डोवेल जोईंटेड बांधकाम	00	1913.74	1913.74	100
	A/C सिमेंट पाईप पुरवणे mm dia	00	263.30	263.30	100
	शोल्डर मध्ये रेतीचे पाझर पुरवणे	00	8625.55	8625.55	100
	माजरी मोरवा रस्ता MH 0820 चे उन्नतिकरण	00	1642.70	1642.70	100
	खोदलेले साहित्य परिवहन 500 मी.वहन	00	1780.00	1780.00	100
	रस्त्यालगत गटारी बांधकाम	00	17828.80	17828.80	100
	विटेच्या/दगडी बांधकामात पाझर छिद्र देणे	00	88.75	88.75	100
	सिमेंट क्रॉक्रीट पुरविणे	00	93.43	93.43	100
3 लातूर					
	कुलनूर-कुनकी-जलकोट-रावनकोटा रस्ता MH - 1621 - सबग्रेड चे बांधकाम	7706.56	10783.40	3076.84	39.92
4 नाशिक					
	विंचुर घोटगेवाडी ता. सिन्नर रस्त्याचे बांधकाम - ग्रेडेड साहित्य एक सारखे पसरवून GSB चे बांधकाम	388.18	10784.20	10396.02	2678.14
	भारतपाडा खारवाल वेलुंज रस्ता : - WBM Gr. I बाबीचे बांधकाम	15	647.596	632.596	4217.31
5 यवतमाळ					
	राज्य महामार्ग-6 ते रामगाव SH-257/MH 33- 30, - रस्त्यांचे खोदकाम	14116.80	32715.15	18598.35	131.75
	-मॉडिफाईड पेनिट्रेशन मेकॅडम चे बांधकाम	886.50	17418.15	16531.65	1864.82

परिशिष्ट X
(संदर्भ : परिच्छेद 2.2.6.4)
अपूर्ण कामांची यादी दर्शविणारे विवरणपत्र

(₹ लाखात)

अनु. क्र	PIU चे नांव	पॅकेज क्रमांक	रस्त्याचे नाव	लांबी (कि.मी.)	मंजूर किंमत	मंजूरीचे वर्ष	केलेल्या कामाची किंमत	PIU चे उत्तर
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	अहमदनगर	MH0155	मयाम-बावडी	25.00	766.72	2008	349.00	जंगलक्षेत्रामुळे
2	अहमदनगर	MH0158	पिंपळगाव कौडा	19.20	505.00	2008	441.42	भूखंड समस्यांमुळे विलंब
3	औरंगाबाद	MH0432	बनगांव-गौराई	2.220	63.65	2008	5.20	अपूर्ण काम
4	औरंगाबाद	MH0433	वैजापूर-महासकी विरगांव	11.00	332.12	2008	281.67	अपूर्ण काम
5	औरंगाबाद	MH0435	आडगांव-चिंचोली	5.820	204.12	2008	156.80	काम पूर्णत्वाच्या टप्प्यात
6	औरंगाबाद	MH0439	लालवण नायगाव	3.500	82.82	2008	63.38	फक्त ब्लॉक टॉपिंग पूर्ण
7	औरंगाबाद	MH0443	मुखेड-पाला	3.750	91.86	2008	19.22	G II व WBM पूर्ण
8	औरंगाबाद	MH0446	बल्लालीसगाज भुगूर इकोडीसागी	6.350	135.99	2008	83.69	1 कि.मी.लांबीच ब्लॉक टॉपिंग पूर्ण
9	औरंगाबाद	MH0432	बांगला टांडा रस्ता	1.00	29.38	2008	9.07	कोर्ट केस आदेशामुळे वगळण्याचा प्रस्ताव सादर केला.
10	चंद्रपूर	MH0825	पिंपळगाव - बोरगांव	8.500	269.48	2008	48.00	माल उपलब्ध नसल्यामुळे समस्या
11	चंद्रपूर	MH0826	ब्रम्हपुरी - MDR33 - MDR32	11.800	365.36	2008	160.00	पावसाळ्यामुळे काम करता आले नाही.
12	चंद्रपूर	MH0833	कानपा-जव्हारबोडी	14.800	364.24	2008	180.00	वाहतूक कोंडी आणि मालाच्या समस्यांमुळे
13	चंद्रपूर	MH0834	किलोनी - MDR	16.400	555.76	2008	378.52	औद्योगिक क्षेत्रामुळे कामगार व मालाची कमतरता
14	चंद्रपूर	MH0821	कारवा ते तालुका बॉर्डर	19.13	548.33	2008	197.75	जंगल परवानगी सप्टेंबर 2011 मध्ये देण्यात आली. सध्या उर्वरित कामाकरिता निविदा प्रकिया चालू
15	कोल्हापूर	MH1536	अलास-कवठेगुलांड बेघर	4.300	125.77	2008	64.88	कामाची पुन्हा निविदा मागवण्याची प्रकिया सुरु
16	नांदेड	MH1835	MDR-6-धामणदरी	6.270	188.00	2007	0.00	जंगलक्षेत्रामुळे ऑक्टोबर 2012 पर्यंत मुदतवाढ देण्यात आली. काम चालू
17	नांदेड	MH1859	उमारी-बेगुमबारी तांडा-टेभी तांडा	8.560	214.36	2008	41.00	कंत्राटदारावर LD लागू

परिशिष्ट X (चालू)
अपूर्ण कामांची यादी दर्शविणारे विवरणपत्र

1	2	3	4	5	6	7	8	9
18	नांदेड	MH1860	तालुका बॉर्डर - टाकळगाव - बोरगाव	9.930	215.40	2008	71.05	कंत्राटदारावर LD लागू
19	नाशिक	MH2034	सावरपाडा - बीज क. 1 व बेज क 2	3.150	125.52	2005	63.41	प्रकल्प सूदूर स्थळी त्यामुळे पोहोचण्यास कठीण
20	नाशिक	MH2045	राजबारी कलामपाडा सडाडपाडा राजबारी	28.300	1093.43	2006	971.45	कंत्राटदाराला काम पूर्ण करण्यात अपयश
21	नाशिक	MH2047	तालुका बॉर्डर घागबारी राजभुवन पांगरबारी	19.080	728.04	2006	409.26	कंत्राटदाराच्या स्थानिक लोकाना पैसे देण्याच्या मुद्दयावरून मतभेद
22	नाशिक	MH2050	रनवाड- कोलवाडी	8.000	194.85	2008	22.41	भूखंड देण्यास शेतकऱ्यांचा विरोध
23	नाशिक	MH2056	जायखर्डा - बिजोटे कोटबेल-नालकस -सराडे	24.00	626.66	2008	329.88	काम पूर्ण करण्यास कंत्राटदारास अपयश
24	नाशिक	MH2059	दिंडोरी तालुका बॉर्डर	10.800	341.39	2008	179.30	काम पूर्ण करण्यास कंत्राटदारास अपयश
25	नाशिक	MH2061	झुले - वरांभे	6.950	225.85	2008	72.93	काम पूर्ण करण्यास कंत्राटदारास अपयश
26	नागपूर	MH1725	माथनी -छेहाडी झुलर ते NH-6	12.30	315.29	2008	234.69	शेतमालकांकडून भूखंडावर अतिक्रमण आणि तंटयावर तोडगा काढणे सुरु होते.
27	नागपूर	MH 1724	गाडेगाव नंदापूर रोड	1.56	33.90	2008	14.88	मंजूर 1.56 किमी पैकी 0.70 किमी वर काम पूर्ण करण्यात आले.
28	रायगड	MH2428	विराणी - पान	9.570	590.88	2008	38.26	जंगलक्षेत्रामुळे
29	रायगड	MH2434	खरावकीफाटा कागरवाकी गोहे	6.500	234.77	2008	102.90	जंगलक्षेत्रामुळे
30	यवतमाळ	MH3323	MSH6 - सुन्ना	29.100	648.48	2007	441.32	उत्तर प्राप्त झाले नाही
31	यवतमाळ	MH3324	खडका तालुका बॉर्डर	21.000	594.66	2007	473.58	उत्तर प्राप्त झाले नाही
32	यवतमाळ	NH3335	SH-126 MSH-(गौरुला)	27.000	541.90	2008	248.45	उत्तर प्राप्त झाले नाही
				384.84	11353.98		6153.37	

परिशिष्ट XI
(संदर्भ : परिच्छेद 2.2.9.1)
कायदेशीर वजावटी

(₹ कोटीत)

अ. क्र.	बाब / विषय	माहितीसंचानुसार			ताळेबंदानुसार रक्कम	फरक
		कंत्राटदाराकडून वसूल केलेली रक्कम	परत केलेली / अदा केलेली रक्कम	PIU कडे असलेली रक्कम		
1	आयकर	97.72	84.35	13.37	3.79	9.58
2	वाणिज्यिक कर	85.89	71.41	14.48	2.30	12.18
3	स्वामीत्वधन आकार	125.21	103.05	22.16	20.80	1.36
	एकूण	308.82	258.81	50.01	26.89	23.12

यंत्रसामग्री अग्रिम

(₹ लाखात)

PIU चे नांव	माहितीसंचानुसार			PIU नुसार स्थिती		फरक
	प्रदान केलेला मशिनरी अग्रिम	वसूल केलेला मशिनरी अग्रिम	कमी/ जादा वसूली (-)	प्रदान केलेला मशिनरी अग्रिम	वसूल केलेला मशिनरी अग्रिम	
औरंगाबाद	69.99	274.96	(-) 204.97	माहिती सादर केली नाही	माहिती सादर केली नाही	---
चंद्रपूर	74.77	70.72	4.05	74.77	74.77	0
कोल्हापूर	165.48	155.18	10.30	173.61	170.11	3.50
नागपूर	225.31	12.33	212.98	290.40	290.40	0
नांदेड	27.16	192.86	(-) 165.70	माहिती सादर केली नाही	माहिती सादर केली नाही	0
नाशिक	72.00	72.00	0.00	माहिती सादर केली नाही	माहिती सादर केली नाही	0
यवतमाळ	372.23	449.73	(-) 77.50	446.13	446.13	0
लातूर	NA	6.17	(-) 6.17	15.00	15.00	0
एकूण	1006.94	1233.95	(-) 227.01	999.91	996.41	3.50

सुसज्जता अग्रिम

(₹ लाखात)

PIU चे नांव	माहितीसंचानुसार			PIU नुसार स्थिती		फरक
	प्रदान केलेला सुसज्जता अग्रिम	वसूल केलेला सुसज्जता अग्रिम	कमी/ जादा वसूली (-)	प्रदान केलेला सुसज्जता अग्रिम	वसूल केलेला सुसज्जता अग्रिम	
औरंगाबाद	192.71	318.48	(-) 125.77	माहिती सादर केली नाही	माहिती सादर केली नाही	0
चंद्रपूर	301.16	259.78	41.38	251.24	251.24	0
कोल्हापूर	176.53	169.48	7.05	177.35	177.92	(-)0.57
लातूर	15.00	34.59	(-) 19.59	66.61	66.61	0
नागपूर	290.77	0.80	289.97	246.53	246.53	0
नांदेड	122.55	247.77	(-) 125.22	माहिती सादर केली नाही	माहिती सादर केली नाही	0
नाशिक	205.15	153.30	51.85	माहिती सादर केली नाही	माहिती सादर केली नाही	0
रायगड	306.21	222.29	83.92	331.50	265.41	66.09
यवतमाळ	419.15	415.04	4.11	421.41	418.63	2.78
एकूण	2029.23	1821.53	207.70	1494.64	1426.34	68.30

परिशिष्ट XII
(संदर्भ: परिच्छेद 2.3.7.3)
कामगार कल्याण उपकराची वसूली न करणे

(₹ लाखात)

अनु. क.	जि.प. / विभागाचे नाव	वसूल करावयाची रक्कम	वसूल केलेली रक्कम	उर्वरीत रक्कम
1	अकोला	1.57	रिक्त	1.57
2.	जालना	15.92	रिक्त	15.92
3	नांदेड (उत्तर)	4.18	रिक्त	4.18
	नांदेड (दक्षिण)	2.93	रिक्त	2.93
4	नाशिक (विभाग -III)	1.69	रिक्त	1.69
5	पुणे (दक्षिण)	83.73	46.40	37.33
6	सिंधुदुर्ग	1.26	रिक्त	1.26
7	ठाणे (पूर्व)	1.26	रिक्त	1.26
	ठाणे (पश्चिम)	0.62	0.10	0.52
	एकूण	113.16	46.50	66.66

परिशिष्ट XIII
(संदर्भ: परिच्छेद 2.3.8.1(क)(iii))
अदयाप सुरुवात न केलेल्या कामांचा तपशील

(₹ कोटीत)

अनु.क	जि.प.चे नांव	कामांची संख्या	अंदाजित किंमत	कामाचा आदेश दिलेली तारिख
1	अकोला	09	0.37	नोव्हेंबर 2009 ते मार्च 2011
2	अमरावती	82	3.27	जून 2007 ते मार्च 2011
3	भंडारा	9	1.44	मार्च 2010 से जानेवारी 2011
4	गडचिरोली	19	2.17	सप्टेंबर 2008 ते मार्च 2011
5	जालना	19	1.18	ऑगस्ट 2009 ते मार्च 2011
6	नांदेड (उत्तर)	8	0.29	फेब्रुवारी 2009 ते मार्च 2011
	नांदेड (दक्षिण)	85	3.24	जून 2007 ते मार्च 2011
7	पुणे (उत्तर)	46	4.09	मार्च 2010 से एप्रिल 2011
	पुणे (दक्षिण)	2	0.16	एप्रिल 2010 ते मार्च 2011
8	सिंधुदुर्ग	17	0.71	मे 2005 ते मार्च 2011
9	सोलापूर-I	12	0.71	जुलै 2008 ते मार्च 2011
	सोलापूर-II	22	0.61	डिसेंबर 2006 ते मार्च 2011
	एकूण	330	18.24	मे 2005 ते एप्रिल 2011

परिशिष्ट XIV
(संदर्भ : परिच्छेद 2.3.8.2(क))
अपूर्ण कामांचा तपशील

अनु. क.	जि.प.चे नांव	कामांची संख्या	कार्यादेशातील किंमत	कार्यादेश जारी केलेला दिनांक	काम पूर्ण करण्याचा कालावधी	झालेला खर्च (₹ कोटीत)
1	अकोला	21	1.28	फेब्रुवारी 2010 ते एप्रिल 2011	02 ते 12 महिने	0.78
2	अमरावती	09	1.81	फेब्रुवारी 2010 ते जून 2011	02 ते 12 महिने	0.40
3	भंडारा	30	2.08	ऑक्टोबर 2008 ते मार्च 2011	02 ते 12 महिने	1.19
4	गडचिरोली	06	2.69	जुलै 2008 ते जुलै 2011	02 ते 12 महिने	1.74
5	जालना	21	3.85	फेब्रुवारी 2006 ते मार्च 2011	02 ते 12 महिने	3.13
6	लातूर	04	3.76	ऑगस्ट 2008 ते सप्टेंबर 2011	02 ते 12 महिने	3.41
7	नांदेड(उ)	01	0.15	फेब्रुवारी 2011	02 ते 12 महिने	0.14
	नांदेड(द)	01	0.45	मार्च 2011	02 ते 12 महिने	0.18
8	पुणे(उ)	02	0.40	मार्च 2010	02 ते 12 महिने	0.14
	पुणे(द)	01	0.47	ऑगस्ट 2007	02 ते 12 महिने	0.53
9	नाशिक -I	17	2.39	मार्च 2005 ते ऑक्टोबर 2011	02 ते 12 महिने	1.13
	नाशिक -II	12	0.51	फेब्रुवारी 2009 ते मे 2011	02 ते 12 महिने	0.24
	नाशिक -III	02	0.30	फेब्रुवारी 2009 ते ऑगस्ट 2009	02 ते 12 महिने	0.18
10	सोलापूर I	04	0.92	डिसेंबर 2010 ते सप्टेंबर 2011	02 ते 12 महिने	0.58
	सोलापूर -II	07	1.48	मार्च 2007 ते डिसेंबर 2010	02 ते 12 महिने	0.90
11	सिंधुदुर्ग	22	1.94	नोव्हेंबर 2004 ते मार्च 2011	02 ते 12 महिने	0.90
12	ठाणे (पू)	20	2.01	फेब्रुवारी 2009 ते ऑगस्ट 2011	02 ते 12 महिने	1.10
	ठाणे (प.)	16	2.36	मार्च 2009 ते मार्च 2011	02 ते 12 महिने	0.88
	एकूण	196	28.85			17.55

परिशिष्ट XV
(संदर्भ : परिच्छेद 2.3.9.2)
दोष दायित्व कालावधीचा समावेश न करणे

अनु. क	करार क.	कामाचे नाव	कंत्राटदाराचे नांव	निविदा किंमत (₹ लाखात)	कामाची स्थिती
जि.प. अकोला					
1	B-1/120/2010-11	बेलखेड अकोली सिरसोली रस्ता ओडिआर - 2 मध्ये सुधारणा	एन.एस.लव्हाळे	12.00	पूर्ण
2	B-1/305/2009-10	घोडेगाव येथे पीएचसी उप केंद्राचे बांधकाम	ए व्ही रुईकर	10.12	पूर्ण
3	B-1/310/2009-10	गाडेगाव येथे पीएचसी उपकेंद्राचे बांधकाम	ए व्ही रुईकर	10.07	पूर्ण
4	B-1/191/2009-10	बेलखेड अकोली सिरसोली रस्ता ओडिआर - 2 येथे स्लॅब कलव्हर्टचे बांधकाम	डी पी ताले	21.96	पूर्ण
5	B-1/137/2010-11	STBT NH-6 ते शिसा बोंडारखेडा रोड	वाय डी शर्मा	19.32	पूर्ण
6	B-1/190/2010-11	VR-84 STBT ते रंभापूर पोचरस्ता	एस ए नाठे	19.95	पूर्ण
7	B-1/136/2011-12	रेल धारेल रस्ता एमडिआर -7 वर विशेष दुरुस्ती	ए एस देशमुख	14.98	पूर्ण
8	B-1/203/2011-12	व्ही आर 12 STBT ते जीतापूर (खेडकर) पोचरस्ता	अकोला जिल्हा. MKSS Ltd	9.05	पूर्ण
9	B-1/189/2009-10	दिनोडा मरोडा रस्ता व्हीआर - 25 चे BT नूतनीकरण	व्ही एच विरमाणी	19.99	पूर्ण
10	B-1/139/2011-12	नाखेगांव पिलकवाडी पोचरस्ता व्हीआर 32 वर विशेष दुरुस्ती	नालंदा मागासवर्गीय MKSS Ltd	6.99	पूर्ण
11	B-1/183/2008-09	लाखेश्वर मंदिर, लाखापूर करीता संरक्षक भिंतीचे बांधकाम	आर आर होतवाणी	9.90	पूर्ण
12	B-1/167/2007-08	महान साखरविरा रोडवर विशेष दुरुस्ती	इंदिरा MKSS Ltd	9.99	पूर्ण
13	B-1/154/2008-09	मना येथे आंगणवाडीचे बांधकाम	स्वावलंबी MKSS Ltd	5.24	पूर्ण
14	B-1/166/2007-08	आळंदा पोचरस्ता येथे विशेष दुरुस्ती	इंदिरा MKSS Ltd	4.99	पूर्ण
जि.प. पुणे (दक्षिण)					
15	B-1/405/2007-08	तालुका हवेली, वाडेबोल्हाई येथे पीएचसीचे बांधकाम	एकनाथ कन्स्ट्रक्शन	52.01	पूर्ण
16	B-1/554/2009-10	तालुका शिरूर करंदी ते धामरी रस्ता व्हीआर 53 चे बळकटीकरण आणि ब्लॅक टॉपींग	शिवशंकर कन्स्ट्रक्शन पुणे	19.76	पूर्ण
17	B-1/172/2010-11	तालुका शिरूर पिंपरखेड ते भागडी रोडवर किमी 0/00 ते 3/00 व्हीआर 94 येथे सुधारणा	जी.पी.पिंपरखेड	12.07	पूर्ण
18	B-1/132/2010-11	तालुका बारामती कान्हेरी येथील पिकअपशेडेचे बांधकाम	डि.के.सिनकर	7.46	पूर्ण
19	B-1/174/2010-11	तालुका शिरूर अमदाबाद ते मशेरेवस्ती रस्ता व्हीआर -165 येथे सुधारणा	जी.पी.अमदाबाद	11.16	पूर्ण
20	B-1/131/2010-11	तालुका बारामती, श्रीक्षेत्र कान्हेरी येथे वाहनतळाचे बांधकाम	डी.के.सिनकर	19.49	पूर्ण
	एकूण			296.50	

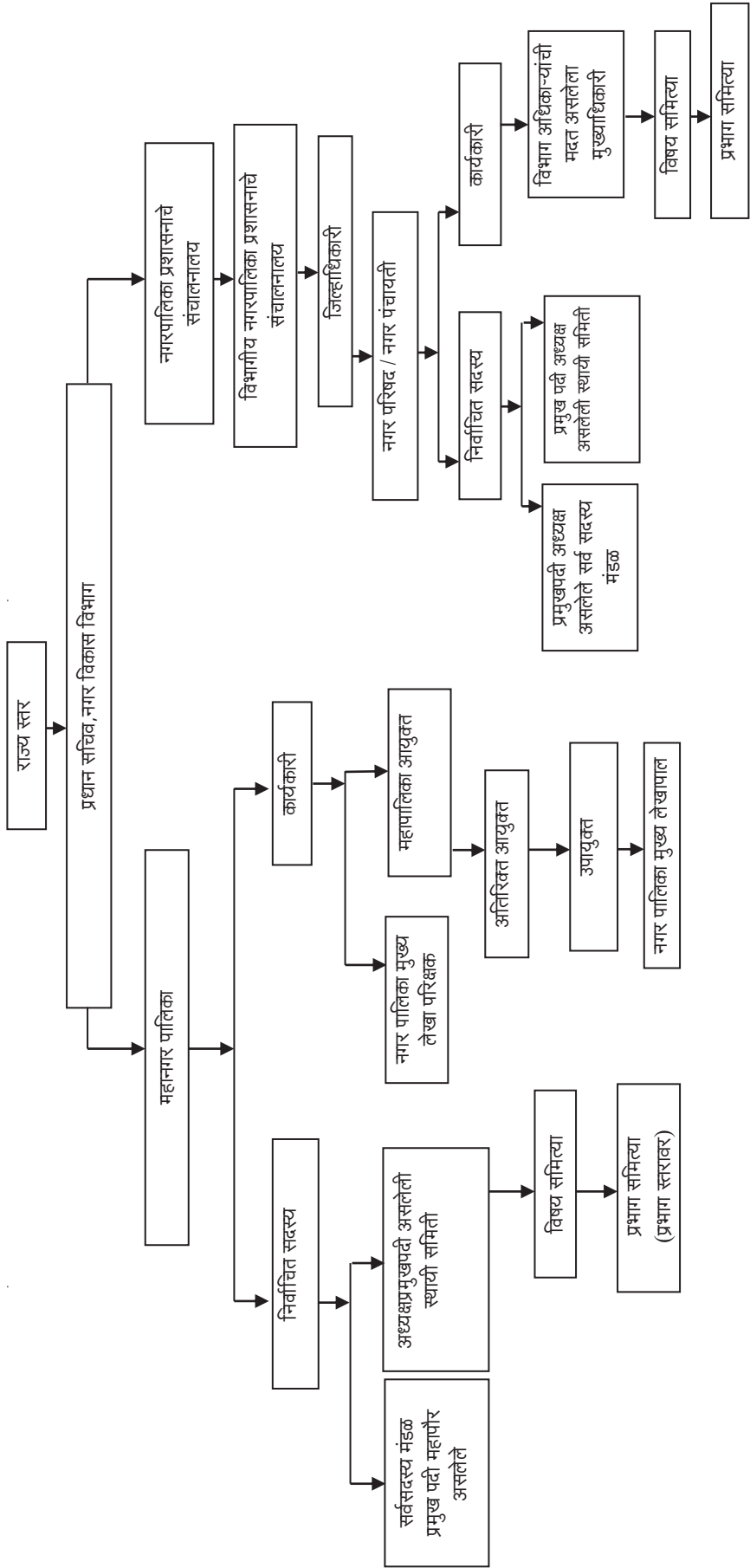
परिशिष्ट-XVI
(संदर्भ :परिच्छेद 3.4)
नगरपरिषदेने कार्यान्वित करावयाच्या कामांचा तपशील

अनु. क.	कामाची बाब	अंदाजित किंमत (₹ लाखात)	पूर्णत्वाची स्थिती
RSVY निधीतून नगरपरिषदेने करावयाची कामे			
1	टाक्यांची स्वच्छता करून खोली वाढवणे	19.77	पूर्ण
2	भिंत	22.48	
3	वाहन तळ	2.99	
4	संरक्षक भिंत	20.52	
5	प्रवेशद्वार	2.00	
6	सर्विस रोड	5.24	
7	प्ले स्टेशन	1.00	
8	हिरवळीकरीता तलावांभोवती वृक्षारोपण	5.00	
9	मुरुम भरून रस्त्यावरील खड्डे भरून काढण्याची कामे	3.5	
10	RCC पायऱ्या,प्लॅटफॉर्मसहीत जेटी क्षेत्राचा विकास इ.	4.5	
11	उर्वरित WBM रस्ता.	1.00	
12	आवश्यकतेनुसार रस्त्यांना स्टोनपिंचीगचे काम	12.00	
	एकूण	100 लाख	
स्वतःच्या निधीतून नगरपरिषदेने करावयाची कामे			
1.	सेन्ट्रल फाऊंटन	5.00	केली नाहीत
2	मुलांचे मैदान		
	(i) मेरी-गो-राऊंड	4.00	
	(ii) कप अँड सॉसर	4.00	
	(iii) कॉइन ऑपरेटर खेळ	2.00	
	(iv) कॅटरपीलर	3.00	
3	फूड प्लाझा	15.00	
4	जॉय / फॅमिली ट्रेन	5.00	
5	विद्युतीकरण	6.00	
6	लॅण्डस्केप गार्डन	8.00	
7	स्वच्छतागृहे	4.00	
8	पिण्याच्या पाण्याची सुविधा	3.00	
	एकूण	59	
	एकूण	159	

परिशिष्ट XVII

(संदर्भ: परिच्छेद 4.3.1)

संघटनात्मक संरचना



परिशिष्ट XVIII
(संदर्भ: परिच्छेद 4.4.5)
महानगर पालिकांची आर्थिक स्थिती

(₹ कोटीत)

अ. क.	महापालिकेचे नांव	2009-10		2010-11		2011-12	
		जमा	खर्च	जमा	खर्च	जमा	खर्च
1	अहमदनगर	115.50	100.80	140.58	118.54	162.05	158.67
2	अकोला	245.85	192.16	137.55	182.24	299.72	273.36
3	अमरावती	156.80	138.87	124.55	113.43	141.75	146.94
4	औरंगाबाद	242.82	248.11	263.51	264.42	295.58	287.85
5	भिवंडी-निजामपूर	409.21	187.03	227.08	265.93	511.93	503.63
6	धुळे	109.93	100.32	106.73	96.30	117.67	113.80
7	जळगाव	111.21	111.15	128.24	128.14	144.31	184.11
8	कल्याण-डोबिवली	569.46	598.97	749.79	704.39	827.38	771.78
9	कोल्हापूर	139.04	155.80	184.33	182.85	151.34	261.79
10	मालेगाव	151.39	123.35	129.01	134.08	179.74	174.39
11	बृहन्मुंबई	19035.16	18972.82	19053.07	17683.94	18268.65	16870.76
12	मिरा-भाईंदर	332.90	267.52	413.65	361.05	469.92	375.90
13	नागपूर	654.71	652.89	807.79	833.07	807.08	746.89
14	नांदेड वाघाळा	385.39	311.05	348.78	367.11	177.52	95.07
15	नाशिक	509.75	570.57	665.53	647.47	785.86	788.48
16	नवी मुंबई	823.63	916.26	1011.38	727.18	993.03	854.92
17	पिंपरी-चिंचवड	1281.34	996.58	1576.10	1013.10	2624.22	1304.92
18	पुणे	2031.64	2190.85	2327.37	2062.29	2679.09	2468.21
19	सांगली-मिरज-कुपवाड	86.70	82.01	116.05	108.73	141.35	116.10
20	सोलापूर	162.52	196.43	364.40	305.08	156.39	286.92
21	ठाणे	1074.62	1003.15	1038.88	1019.08	1544.59	1332.31
22	उल्हासनगर	230.51	191.32	222.58	239.57	234.60	236.04
23	वसई-विरार	*	*	*	*	521.50	293.80
	एकूण	28860.08	28308.01	30136.95	27557.99	32235.27	28646.64

(स्रोत संबंधित पालिकांकडून मिळालेली माहिती)

* पालिकेकडून माहिती मिळाली नाही.

परिशिष्ट XIX
(संदर्भ: परिच्छेद 4.4.6)
31 मार्च 2012 रोजी असलेली मालमत्ता कराची थकबाकी

(₹ कोटीत)

अ. क्र.	महानगर पालिकेचे नांव	थकबाकीची प्रारंभिक शिल्लक	चालू मागणी	एकूण मागणी	वसूली			अखेरची शिल्लक
					चालू	थकबाकी	एकूण	
1	अहमदनगर	66.17	24.50	90.67	14.53	16.53	31.06	59.61
2	अकोला	3.50	15.09	18.59	9.37	6.54	15.91	2.68
3	अमरावती	25.28	22.25	47.53	13.77	6.15	19.92	27.61
4	औरंगाबाद	20.30	35.06	55.36	41.24	0.00	41.24	14.12
5	भिवंडी-निजामपूर	9.60	17.16	26.76	7.66	7.69	15.35	11.41
6	धुळे	9.34	7.85	17.19	2.99	5.91	8.90	8.29
7	जळगाव	6.41	8.30	14.71	6.32	1.81	8.13	6.58
8	कल्याण-डोबिवली	90.54	171.47	262.01	113.59	28.46	142.05	119.96
9	कोल्हापूर	7.55	25.00	32.55	20.51	0.00	20.51	12.04
10	मालेगाव	4.24	7.01	11.25	3.95	1.49	5.44	5.81
11	बृहन्मुंबई	8531.31	4464.88	12996.19	2451.63	771.85	3223.48	9772.71
12	मिरा-भाईंदर	11.09	44.28	55.37	24.07	6.77	30.84	24.53
13	नागपूर	143.41	102.70	246.11	70.26	59.81	130.07	116.04
14	नांदेड-वाघाळा	5.89	10.44	16.33	8.32	2.44	10.76	5.57
15	नाशिक	36.31	51.07	87.38	41.98	23.98	65.96	21.42
16	नवी मुंबई	68.59	282.64	351.23	236.20	35.33	271.53	79.70
17	पिंपरी चिंचवड	148.91	112.87	261.78	81.21	25.94	107.15	154.63
18	पुणे	422.01	708.72	1130.73	412.02	129.71	541.73	589.00
19	सांगली-मिरज-कुपवाड	20.07	24.42	44.49	16.47	8.32	24.79	19.70
20	सोलापूर	48.66	39.66	88.32	23.04	18.83	41.87	46.45
21	ठाणे	68.59	203.05	271.64	189.32	31.31	220.63	51.01
22	उल्हासनगर	85.65	64.85	150.50	17.77	21.33	39.10	111.40
23	वसई-विरार	17.83	55.72	73.55	35.31	6.49	41.80	31.75
	एकूण	9851.25	6498.99	16350.24	3841.53	1216.69	5058.22	11292.02

(स्रोत: संबंधित पालिकांकडून मिळालेली माहिती)

परिशिष्ट XX
(संदर्भ: परिच्छेद 4.4.6)
31 मार्च 2012 रोजी असणारी पाणीपट्टीची थकबाकी

(₹ कोटीत)

अ. क्र	महानगर पालिकेचे नावे	थकबाकीची प्रारंभिक शिल्लक	चालू मागणी	एकूण मागणी	वसूली		एकूण	अखेरची शिल्लक
					चालू	थकबाकी		
1	अहमदनगर	19.78	8.00	27.78	4.02	4.89	8.91	18.87
2	अकोला	3.46	2.59	6.05	1.44	0.94	2.38	3.67
3	अमरावती	0.12	0.02	0.14	0.01	0.05	0.06	0.08
4	औरंगाबाद	37.98	17.96	55.94	8.50	7.77	16.27	39.67
5	भिवंडी-निजामपूर	17.06	8.44	25.50	3.17	2.37	5.54	19.96
6	धुळे	4.85	7.68	12.53	1.36	2.30	3.66	8.87
7	जळगाव	6.18	12.31	18.49	9.57	1.73	11.30	7.19
8	कल्याण-डोबिवली	27.59	41.72	69.31	32.36	6.91	39.27	30.04
9	कोल्हापूर	6.01	27.90	33.91	25.35	0.00	25.35	8.56
10	मालेगाव	.90	6.74	12.64	1.20	3.08	4.28	8.36
11	बृहन्मुंबई	1178.99	908.53	2087.52	965.62	0.00	965.62	1121.90
12	मिरा-भाईंदर	5.17	22.11	27.28	20.50	4.30	24.80	2.48
13	नागपूर	68.20	83.40	151.60	72.21	0.00	72.21	79.39
14	नांदेड-वाघाळा	9.17	6.69	15.86	5.26	2.71	7.97	7.89
15	नाशिक	19.04	29.78	48.82	28.94	11.25	40.19	8.63
16	नवी मुंबई	27.79	60.41	88.20	54.38	4.80	59.18	29.02
17	पिंपरी चिंचवड	58.31	35.42	93.73	11.59	11.75	23.34	70.39
18	पुणे	301.45	65.00	366.45	61.83	0.00	61.83	304.62
19	सांगली-मिरज-कुपवाड	8.71	14.99	23.70	11.11	3.23	14.34	9.36
20	सोलापूर	36.60	21.98	58.58	9.44	10.37	19.81	38.77
21	ठाणे	50.02	69.17	119.19	49.32	13.14	62.46	56.73
22	उल्हासनगर	45.66	14.84	60.50	7.03	6.23	13.26	47.24
23	वसई-विरार	3.70	35.00	38.70	31.67	1.87	33.54	5.16
	एकूण	1941.74	1500.68	3442.42	1415.88	99.69	1515.57	1926.85

(स्रोत: संबंधित पालिकांकडून मिळालेली माहिती)

परिशिष्ट XXI

(संदर्भ: परिच्छेद 4.4.7)

सर्व महानगर पालिकांचे वर्ष 2007-08 ते 2011-12 या कालावधीतील बाबनिहाय खर्चाचे विवरणपत्र
(₹ कोटीत)

महानगर पालिका खर्चाच्या बाबी	2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
	एकूण खर्च	एकूण खर्चाशी टक्केवारी	एकूण खर्च	एकूण खर्चाशी टक्केवारी	एकूण खर्च	एकूण खर्चाशी टक्केवारी	एकूण खर्च	एकूण खर्चाशी टक्केवारी	एकूण खर्च	एकूण खर्चाशी टक्केवारी
1. प्रशासन										
(a) आस्थापना	4741	29.05	4735	19.50	4674	16.51	6700	24.31	7307	25.51
(b) इतर	196	1.20	850	3.50	1692	5.98	613	2.22	622	2.17
2. करांची वसूली	20	0.12	131	0.54	0	0	0	0	0	0
3. रस्त्यांची दिवाबत्ती	235	1.44	368	1.52	321	1.13	449	1.63	592	2.07
4. पाणी पुरवठा	1362	8.35	1857	7.65	1154	4.08	3700	13.43	3474	12.13
5. सार्वजनिक सुरक्षा	190	1.16	164	0.68	74	0.26	117	0.42	107	0.37
6. सार्वजनिक आरोग्य	1383	8.48	1736	7.15	572	2.02	1187	4.31	1266	4.42
7. जलनिःसारण व मलप्रणाल	1207	7.40	1121	4.62	506	1.79	1163	4.22	1065	3.72
8. बांधकामाची कामे	3540	21.69	5048	20.79	7082	25.02	3505	12.72	3834	13.38
9. वाहतूक	30	0.18	69	0.28	104	0.37	97	0.35	205	0.72
10. शिक्षण	793	4.86	1182	4.87	477	1.68	777	2.82	786	2.74
11. दुर्बल जातीवर खर्च	402	2.46	541	2.23	237	0.84	227	0.82	443	1.55
12. असाधारण खर्च व दिलेली कर्जे	547	3.35	687	2.83	266	0.94	440	1.60	680	2.37
13. इतर खर्च	1674	10.26	5789	23.84	11149	39.38	8583	31.15	8266	28.85
रकाना 2 ते 13 ची बेरीज	11383	69.75	18693	77.00	21942	77.51	20245	73.47	20718	72.32
एकूण खर्च	16320	100	24278	100	28308	100	27558	100	28647	100

(स्रोत : संबंधित पालिकांकडून मिळालेली माहिती)

परिशिष्ट XXII
(संदर्भ: परिच्छेद 4.4.7)

नगर परिषदांची 2011-12 ची आर्थिक स्थिती : जमा, खर्च, मालमत्ताकर आणि पाणी पट्टीकराची थकबाकी दर्शविणारे विवरण पत्र
(₹ कोटीत)

जिल्हा	अनु. क	नगरपरिषदेचे नाव	जमा	खर्च	मालमत्ता कराची एकूण मागणी	मालमत्ता कराची थकबाकी	पाणी पट्टीची एकूण मागणी	पाणी पट्टीची थकबाकी	शेरा
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
ठाणे	1	अंबरनाथ	75.07	67.15	9.04	0.38	2.50	0.25	
	2	कुळगाव -बदलापूर	88.71	85.28	7.94	1.12	0.00	0.00	WCNA
	3	पालघर	16.80	13.69	11.01	7.39	1.58	1.00	
	4	जव्हार	4.68	3.21	0.48	0.19	0.43	0.20	
	5	डहाणू	17.62	21.07	2.60	0.47	1.74	1.28	
रायगड	6	पनवेल	48.95	43.67	9.88	4.32	3.82	1.15	
	7	खोपोली	32.94	30.73	7.41	2.17	0.91	0.34	
	8	अलिबाग	8.56	12.28	3.84	1.53	1.08	0.24	
	9	महाड	9.47	6.78	2.39	0.99	0.60	0.22	
	10	पेण	14.87	10.58	2.67	0.41	1.00	0.25	
	11	रोहा	9.43	9.86	1.00	0.13	0.67	0.07	
	12	उरण	10.11	9.84	1.89	0.38	1.78	0.72	
	13	मुरुड-जंजिरा	2.85	2.78	0.39	0.07	0.24	0.05	
	14	श्रीवर्धन	6.57	4.67	0.40	0.08	0.21	0.05	
	15	माथेरान	5.41	4.81	0.23	0.04	0.00	0.00	WCNA
रत्नागिरी	16	कर्जत	13.77	10.58	1.86	0.18	0.62	0.11	
	17	रत्नागिरी	24.87	28.92	6.46	1.89	2.85	0.44	
सिंधुदुर्ग	18	चिपळूण	27.82	17.77	4.08	1.23	1.06	0.35	
	19	खेड	5.51	4.93	1.00	0.17	0.43	0.15	
	20	राजापूर	5.89	6.53	0.40	0.12	0.25	0.05	
	21	दापोली	5.81	6.68	1.14	0.45	0.24	0.10	N.P.
सिंधुदुर्ग	22	मालवण	20.36	18.17	0.55	0.03	0.24	0.02	
	23	वेंगुर्ला	7.16	4.52	0.50	0.20	0.14	0.00	
	24	सावंतवाडी	15.73	9.33	0.74	0.05	0.98	0.12	
नाशिक	25	कणकवली	6.61	2.54	0.54	0.05	0.14	0.05	N.P.
	26	मनमाड	25.05	25.00	2.55	1.01	3.72	3.06	
	27	येवला	11.31	4.49	1.79	0.35	0.81	0.15	
	28	इगतपुरी	9.10	8.30	0.45	0.09	0.76	0.47	
	29	सिन्नर	10.89	8.20	4.54	3.20	1.39	1.07	
	30	नांदगाव	7.50	5.61	0.44	0.14	0.67	0.21	
	31	त्र्यंबक	3.76	3.10	0.49	0.08	0.27	0.10	
	32	भगूर	4.00	2.17	0.24	0.06	0.22	0.08	
	33	सटाणा	11.98	8.25	1.30	0.25	0.65	0.21	
धुळे	34	शिरपूर वरवडे	15.86	32.33	1.82	0.05	1.29	0.04	
	35	दौडाईचा वरवडे	32.19	24.44	1.44	0.36	1.27	0.62	
नंदूरबार	36	नंदुरबार	19.60	19.45	8.53	4.81	2.89	1.47	
	37	शहादा	8.94	8.91	1.98	0.71	1.79	0.97	
	38	ताळोदा	3.02	5.69	0.81	0.38	0.28	0.15	
	39	नवापूर	6.46	3.99	0.91	0.17	0.38	0.07	
जळगाव	40	भुसावळ	36.75	40.09	15.72	6.78	2.66	1.30	
	41	अमळनेर	35.15	38.81	5.50	2.60	2.27	1.01	
	42	चाळीसगाव	34.26	18.36	3.75	1.25	1.44	0.26	
	43	चोपडा	21.08	17.18	1.53	0.31	1.26	0.35	
	44	पाचोरा	11.34	9.76	3.64	2.11	0.76	0.09	
	45	यावल	8.49	8.11	0.56	0.19	0.43	0.17	
	46	सावदा	5.65	4.93	0.55	0.13	0.37	0.04	
47	फौजपूर	9.44	5.91	0.73	0.05	0.48	0.05		

परिशिष्ट XXII (चालू)

(₹ कोटीत)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	48	रावेर	5.42	5.65	0.81	0.22	0.52	0.11	
	49	पारोळा	6.20	3.04	1.35	0.56	0.82	0.29	
	50	धरणगाव	4.12	4.30	0.64	0.21	0.61	0.20	
	51	एरंडोल	8.74	8.87	0.81	0.08	0.42	0.01	
	52	जामनेर	5.57	5.95	1.28	0.45	0.79	0.41	
	53	भडगाव	5.41	3.98	2.72	2.00	1.06	0.71	
अहमदनगर	54	कोपरगाव	22.46	9.27	2.39	0.93	1.96	0.64	
	55	श्रीरामपूर	56.93	61.90	1.88	0.17	1.67	0.20	
	56	संगमनेर	34.52	35.31	3.12	0.56	1.84	0.46	
	57	राहुरी	14.69	14.43	2.16	1.17	0.71	0.24	
	58	देवळाली प्रवरा	9.73	3.91	0.39	0.04	0.28	0.03	
	59	पाथडी	10.99	7.13	1.55	0.88	0.39	0.06	
	60	रहाता पिंपळास	29.31	13.95	0.69	0.33	0.24	0.04	
	61	श्रीगोदा	6.53	10.86	0.95	0.09	0.31	0.07	
	62	शिर्डी	7.32	19.96	2.97	1.29	0.72	0.32	NP
पुणे	63	बारामती	35.73	32.70	7.03	2.19	1.75	0.48	
	64	लोणावळा	44.89	28.73	5.69	0.68	3.96	1.89	
	65	दौंड	12.82	14.74	0.93	0.06	0.75	0.17	
	66	तळेगाव दाभाडे	16.49	14.94	3.43	2.48	1.53	1.16	
	67	सासवड	13.98	2.67	1.15	0.24	0.68	0.05	
	68	जेजुरी	7.49	6.33	0.74	0.25	0.44	0.20	
	69	इंदापूर	12.74	12.42	2.02	1.03	0.57	0.31	
	70	शिरूर	8.44	8.88	1.20	0.28	0.83	0.23	
	71	आळंदी	5.33	5.01	1.98	0.99	0.74	0.42	
	72	जुन्नर	5.45	4.58	0.85	0.18	0.58	0.12	
	73	भोर	8.86	7.04	1.02	0.56	0.76	0.50	
सांगली	74	इस्लामपूर	17.89	19.95	1.64	0.38	1.93	0.26	
	75	विटा	56.80	20.75	2.24	0.61	1.02	0.15	
	76	तासगाव	14.52	12.73	0.81	0.19	0.77	0.12	
	77	अष्टा	21.53	15.04	0.87	0.46	0.32	0.17	
सातारा	78	सातारा	59.99	34.79	16.97	9.17	3.45	1.61	
	79	कराड	27.73	30.06	9.09	4.10	2.67	0.89	
	80	फलटण	35.74	34.15	4.44	2.23	2.17	1.15	
	81	रहितपूर	5.91	7.13	0.49	0.14	0.37	0.05	
	82	म्हसवड	6.36	3.77	0.28	0.04	0.43	0.10	
	83	वाई	15.11	18.02	1.99	0.49	0.99	0.46	
	84	महाबळेश्वर	14.40	15.66	0.63	0.01	1.32	0.43	
	85	पांचगणी	8.49	9.84	1.77	0.79	0.00	0.00	WCNA
	86	मलकापूर	6.52	11.58	1.25	0.00	0.80	0.05	N.P.
सोलापूर	87	बाशी	45.52	55.08	6.21	3.31	5.94	3.66	
	88	पंढरपूर	48.38	44.12	4.51	1.58	3.08	1.20	
	89	करमाळा	4.60	6.00	1.45	0.69	0.71	0.13	
	90	सांगोला	20.66	21.17	0.77	0.06	0.85	0.08	
	91	अक्कलकोट	19.04	10.26	1.25	0.53	1.31	0.82	
	92	मंगळवेढा	10.23	12.50	0.59	0.13	0.37	0.07	
	93	मैदागी	3.78	3.32	0.21	0.07	0.17	0.02	
	94	दुधणी	6.10	3.20	0.18	0.04	0.08	0.02	
	95	कुर्डुवाडी	11.19	8.18	0.78	0.30	1.89	0.30	
कोल्हापूर	96	इचलकरंजी	126.87	109.66	12.94	1.10	5.76	0.78	
	97	जयसिंगपूर	16.33	18.29	1.54	0.27	0.80	0.09	
	98	मलकापूर	2.46	1.31	0.20	0.01	0.10	0.01	
	99	मुरगुड	4.39	4.28	0.20	0.02	0.19	0.00	
	100	वडगांव	9.82	8.91	0.50	0.09	0.27	0.05	

परिशिष्ट XXII (चालू)

(₹ कोटीत)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	101	गडहिंगलज	12.90	13.39	1.52	0.27	0.71	0.15	
	102	कागल	29.28	28.22	1.13	0.44	0.58	0.05	
	103	कुरुडवाड	8.00	6.08	0.55	0.13	0.60	0.12	
	104	पन्हाळा	4.90	4.51	0.21	0.08	0.00	0.00	WCNA
औरंगाबाद	105	सिलोड	16.80	12.17	1.11	0.35	0.67	0.24	
	106	कन्नड	6.33	6.06	0.51	0.23	0.00	0.00	
	107	पैठण	7.63	3.80	0.44	0.24	0.00	0.00	
	108	वैजापूर	39.04	25.65	2.68	1.61	0.00	0.00	
	109	गंगापूर	5.73	6.01	0.48	0.20	0.00	0.00	
	110	खुल्ताबाद	8.27	5.38	0.25	0.05	0.29	0.06	
जालना	111	जालना	71.79	12.44	17.42	11.72	0.00	0.00	
	112	अंबड	3.86	12.22	34.28	0.00	0.00	0.00	
	113	भोकरदन	3.23	3.80	0.65	0.26	0.00	0.00	
	114	परतुर	39.01	2.03	0.24	0.09	0.93	0.38	
बीड	115	बीड	52.26	45.55	6.97	4.44	0.85	0.10	
	116	आंबेजोगाई	21.93	20.45	0.95	0.29	13.63	0.09	
	117	परळी-वैजनाथ	28.88	21.37	3.95	1.91	0.07	0.04	
	118	माजलगाव	8.37	10.07	0.59	0.04	0.00	0.00	
	119	गेवराई	6.47	5.96	0.75	0.18	0.75	0.57	
	120	धरूर	3.07	0.99	0.21	0.14	0.00	0.00	
	121	केज	6.89	4.69	1.77	1.44	0.00	0.00	N.P.
	122	परभणी	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
परभणी	123	मानवत	11.02	9.57	0.15	0.08	0.00	0.00	
	124	सोनपत	7.26	7.10	0.22	0.06	0.05	0.00	
	125	पूर्णा	12.02	6.47	0.62	0.32	0.63	0.55	
	126	गंगाखेड	8.89	14.98	1.16	0.78	0.59	0.38	
	127	सेलू	17.85	14.30	1.52	0.78	2.25	2.15	
	128	जितूर	13.30	12.42	0.89	0.64	0.00	0.00	
	129	पाथरी	8.19	8.13	0.36	0.6	0.68	-0.49	
हिंगोली	130	हिंगोली	8.89	9.40	1.69	0.54	0.00	0.00	
	131	बसमतनगर	15.76	19.77	2.45	1.85	0.42	0.20	
	132	कळमनुरी	10.70	6.36	0.17	0.04	0.00	0.00	
नांदेड	133	देगलूर	6.92	15.50	0.58	0.13	2.25	2.15	
	134	भिलोली	4.47	2.26	0.20	0.09	0.00	0.00	
	135	उमरी	2.12	6.71	0.14	0.01	0.00	0.00	
	136	मुदखेड	18.72	9.01	17.61	2.53	0.15	0.08	
	137	कंधार	9.37	7.87	0.44	0.41	0.00	0.00	
	138	हदगाव	6.16	5.16	0.12	0.05	0.00	0.00	
	139	धर्माबाद	14.49	10.38	0.19	0.06	0.00	0.00	
	140	कुंदळवाडी	4.56	3.34	0.17	0.11	0.00	0.00	
	141	मुखेड	11.23	9.69	0.60	0.27	0.53	0.08	
	142	किंनवट	6.60	5.48	0.47	0.17	0.00	0.00	
	143	लोहा	4.26	3.97	0.52	0.17	0.15	0.08	
	144	भोकर	3.23	3.80	0.00	0.00	0.00	0.00	
	145	माहुर	0.98	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	N.P.
	146	अर्धापूर	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	N.P.
	उस्मानाबाद	147	उस्मानाबाद	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
148		तुळजापूर	22.83	28.49	0.82	0.31	3.14	1.93	
149		परांदा	9.34	16.08	0.64	0.18	0.65	0.07	
150		उमरगा	13.39	7.53	73.39	13.57	0.35	0.06	
151		भूम	10.58	19.26	0.70	0.15	0.34	0.23	
152		मुरुम	6.63	2.61	0.67	0.13	0.00	0.00	

परिशिष्ट XXII (चालू)

(₹ कोटीत)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	153	नळदुर्ग	7.81	5.11	12.19	0.01	0.09	0.07	
	154	कलाम	12.01	25.75	1.89	0.90	0.00	0.00	
लातूर	155	लातूर	97.43	1.87	1034.67	0.00	0.00	0.00	
	156	उदगीर	16.44	13.57	1.78	0.15	0.94	0.11	
	157	अहमदपूर	5.42	4.28	0.00	0.00	0.00	0.00	
	158	निलंगा	7.79	10.63	29.47	-18.35	0.46	0.30	
	159	औसा	1.55	6.64	2.59	1.89	0.13	0.00	
अमरावती	160	अचलपूर	68.02	83.70	4.23	4.23	6.92	3.84	
	161	अंजनगांवसुर्जी	6.09	5.67	1.46	-0.27	7.29	4.40	
	162	वरुड	11.66	4.18	2.23	0.82	0.00	0.00	
	163	मोर्शी	22.72	12.59	0.00	0.00	0.00	0.00	
	164	दर्यापूर	11.11	12.44	0.82	0.34	0.00	0.00	
	165	चांदूर रेल्वे	14.55	13.87	0.40	0.20	0.00	0.00	
	166	चांदूरबजार	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	167	धामणगांव	11.58	11.82	1.32	0.88	0.00	0.00	
	168	शेंदुरजनाघाट	16.15	9.77	0.18	0.02	0.00	0.00	
	169	चिखलदरा	4.35	3.14	0.22	0.03	0.00	0.00	
अकोला	170	आकोट	12.94	20.52	2.17	0.95	0.00	0.00	
	171	मूर्तीजापूर	4.79	20.48	0.36	0.16	0.00	0.00	
	172	बाळापूर	28.78	12.10	0.77	0.38	0.00	0.00	
	173	तेल्हारा	3.51	10.44	0.22	0.00	0.55	0.16	
	174	पातूर	11.68	9.50	0.40	0.24	0.00	0.00	
बुलढाणा	175	बुलढाणा	12.94	20.28	5.26	1.46	0.00	0.00	
	176	खामगांव	23.08	46.68	2.87	0.61	0.00	0.00	
	177	मलकापूर	20.43	17.46	1.24	0.46	0.00	0.00	
	178	शेगांव	25.37	17.89	2.37	0.88	0.00	0.00	
	179	चिखली	9.66	16.55	2.07	0.89	0.00	0.00	
	180	जळगाव जामोद	4.55	1.87	0.37	0.17	0.00	0.00	
	181	मेहकर	12.38	16.72	1.05	0.10	0.00	0.00	
	182	नांदुरा	1.96	7.57	1.17	0.28	3.30	2.64	
	183	देऊळगाव राजा	14.93	8.00	0.47	0.06	0.00	0.00	
	184	लोणार	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	185	सिंदखेडराजा	7.19	3.06	0.60	0.40	0.00	0.00	
वाशिम	186	वाशिम	16.08	9.19	7.00	2.96	0.00	0.00	
	187	करंजा	9.63	10.61	1.19	0.20	0.00	0.00	
	188	रिसोड	13.54	7.01	1.38	0.34	0.00	0.00	
	189	मंगुळपीर	0.00	0.00	0.00	0.000	0.00	0.00	
यवतमाळ	190	यवतमाळ	43.45	25.17	3.65	0.32	0.00	0.00	WCNA
	191	वणी	14.30	12.10	1.86	1.09	0.93	0.38	
	192	पुसद	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	193	दिग्रस	22.72	13.45	0.83	0.06	1.64	1.10	
	194	दारवा	4.91	7.94	0.26	0.06	0.63	0.56	
	195	पांढरकवडा	21.43	23.51	0.00	0.00	0.32	0.08	
	196	उमरखेड	10.47	9.31	0.34	0.34	0.69	0.14	
	197	घाटंजी	6.23	6.46	0.34	0.07	0.77	0.25	
	198	नवाबपूर	6.15	8.20	0.48	0.23	0.00	0.00	N.P.
	199	आर्णी	0.83	0.39	0.81	0.57	0.00	0.00	
वर्धा	200	वर्धा	22.94	24.63	7.80	4.99	3.14	1.93	
	201	आर्वी	13.29	10.38	0.58	0.01	0.75	0.18	
	202	हिंगणघाट	13.33	14.99	7.47	5.92	2.36	1.29	
	203	पुलगांव	12.47	9.95	0.94	0.19	0.82	0.47	
	204	देवळी	6.02	4.60	0.15	0.03	0.26	0.11	
	205	सिंदी	5.97	4.99	0.35	0.16	2.36	0.29	

परिशिष्ट XXII (चालू)

(₹ कोटीत)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
गोंदिया	206	गोंदिया	25.29	25.36	8.06	5.73	0.00	0.00	
	207	तिरोडा	35.46	8.50	0.74	0.28	0.00	0.00	
नागपूर	208	कामठी	21.55	22.95	3.26	2.60	3.30	2.63	
	209	उमरेड	30.92	28.61	109.64	31.87	0.89	0.23	
	210	रामटेक	4.06	4.19	30.25	3.55	0.58	0.29	
	211	खापा	3.40	3.08	0.12	0.01	0.18	0.05	
	212	कळमेश्वर	12.80	13.15	0.62	0.07	0.72	0.11	
	213	मोवाड	10.45	5.87	0.09	0.01	0.12	0.01	
	214	सावनेर	14.51	14.48	1.16	0.51	0.00	0.00	
	215	काटोल	36.84	39.43	1.35	0.26	0.85	0.10	
	216	नारखेड	42.66	11.72	0.62	0.30	0.42	0.20	
	217	मोहपा	0.00	5.55	0.1	-0.05	0.10	0.01	
भंडारा	218	भंडारा	54.70	36.36	0.00	0.00	38.34	7.68	
	219	तुमसर	16.08	12.22	1.52	0.27	0.31	0.15	
	220	पावनी	9.77	6.56	0.00	0.00	0.00	0.00	
चंद्रपूर	221	चंद्रपूर	60.86	29.25	0.00	0.01	0.00	0.00	
	222	वारोरा	6.34	11.93	1.22	0.41	0.00	0.00	
	223	भद्रावती	25.80	10.43	1.73	0.43	72.41	10.63	
	224	बल्लारपूर	32.51	23.37	0.00	0.00	0.00	0.00	
	225	राजुरा	16.36	9.41	0.72	0.16	0.00	0.00	
	226	मूल	10.97	4.78	0.09	0.56	0.17	0.05	
	227	ब्रम्हपुरी	6.72	7.73	0.53	0.27	0.00	0.00	
गडचिरोली	228	गडचिरोली	20.80	12.17	1.94	0.41	0.32	0.09	
	229	देसाईगंज	19.91	14.25	0.36	0.02	1.05	0.83	
		एकूण	3763.70	3160.70	1758.80	205.10	297.63	91.77	

(स्रोत : संबंधित नगरपरिषदांकडून मिळालेली माहिती)

वरील परिशिष्टमध्ये जिथे एखाद्या नगरपरिषदेने माहिती सादर केलेली नाही तिथे 0 असे दर्शविले आहे.

WCNA= पाणीपट्टी लागू होत नाही.कारण पाणीपुरवठा M J P कडून होतो

स्पष्टिकरण कोष (Glossary)

अल्प रूप	विस्तारीत रूप
प्र.मा.	प्रशासकीय मान्यता
म.ले.	महालेखापाल
अ.पा.प्र.बां.वि.	अमरावती पाटबंधारे प्रकल्प बांधणी विभाग
औ.म. पा.	औरंगाबाद महानगर पालिका
स्व.मी. वा.	स्वयंचलित मीटर वाचन
अॅ.सु.वॉ. बि.सि.	अॅक्वा सुपर वॉटर बिलिंग सिस्टम
का.अ.	कार्यवाही अहवाल
भा.ऑ.रि.से.	भाभा ऑटोमॅटिक रिसर्च सेंटर
ग.वि.अ.	गट विकास अधिकारी
अं. वि. प्र.	अंदाजपत्रक विभागणी प्रणाली
बॅ.ह.	बॅक हमी
मुं.प्रां.म.पा.अ.	मुंबई प्रांतीय महानगर पालिका अधिनियम
सं.स. ले.तं.	संगणक सहाय्यित लेखापरीक्षा तंत्र
मु. ले.वि.अ.	मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी
भा.नि.म.ले.प.	भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक
सें.डे.अॅ.कॉ.	सेंटर फॉर डेव्हलपमेंट ऑफ अॅडव्हान्सड कॉम्प्युटिंग
मु.अ.	मुख्य अभियंता
मु.का.अ.	मुख्य कार्यकारी अधिकारी
ना.सु.के.	नागरी सुविधा केंद्र
श.औ.वि.म.	शहर व औद्योगिक विकास महामंडळ
कॉ.से.	कॉस सेक्शन
चा.द.सु.	चालू दर सुची
कें. द. आ.	केंद्रीय दक्षता आयोग
जि.वा.यो.	जिल्हा वार्षिक योजना
जि.अ.	जिल्हाधिकारी
आ.सं.अ.	आहरण आणि संवितरण अधिकारी
ड.आ.	डक्टाईल आर्यन
जि.स्त.ले.प.स.	जिल्हास्तरीय लेखापरीक्षा समिती
सं.स्था.नि.ले.प.	संचालक ,स्थानिक निधी लेखापरिक्षा
सं.न.पा.प्र.	संचालक नगरपालिका प्रशासन
धु.म.न.पा.	धुळे महानगर पालिका
जि.नि.वि.प.	जिल्हा नियोजन विकास परिषद

स्पष्टिकरण कोष (चालू.)

अल्प रूप	विस्तारीत रूप
जि.का.स./ जि.नि.स.	जिल्हा कार्यक्रम समन्वयक / जिल्हा नियोजन समिती
वि.यो.	विकास योजना
जि.दृ.यो.	जिल्हा दृष्टीकोन योजना
त.प्र.अ.	तपशीलवार प्रकल्प अहवाल
जि.ग्रा.वि.सं.	जिल्हा ग्रामीण विकास संस्था
का.अ.	कार्यकारी अभियंता
अ.वि.आ.	अकरावा वित्त आयोग
रो.ह.यो.	रोजगार हमी योजना
व्या.सा.सं.नि.	व्यावसायिक साधनसंपत्ती नियोजन
शै.मू.	शैक्षणिक मूल्ये
वि.वि.	वित्त विभाग
भा.स.	भारत सरकार
म.शा.	महाराष्ट्र शासन
ग्रा.पं.	ग्राम पंचायती
शा.नि.	शासन निर्णय
ग्रा.रो.स.	ग्राम रोजगार सहाय्यक
वि.प्र.	विभाग प्रमुख
हा.यी.स्टि.डि.	हाय यील्ड स्टिल डिफॉर्मड
सिं.सं.	सिंचन संभाव्यता
मा.तं.	माहिती तंत्रज्ञान
आ.टी. नो. ऑ.	आय.टी.नोडल ऑफिसर
को.म.न.पा.	कोल्हापूर महानगर पालिका
स्था.सं.	स्थानिक संस्था
नि.नु.भ.	निर्धारित नुकसान भरपाई
रे.वि.	रेखांशाचा विभाग
सु.अ.	सुसज्जता अग्रीम
म.न.पा.	महानगरपालिका
न.पा.मु.ले.प.	नगरपालिका मुख्य लेखापरिक्षक
बृ.मुं.म.न.पा.	बृहन्मुंबई महानगर पालिका
म.गां.रा.ग्रा.रो.ह.अ.	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी अधिनियम
म.गा.रा.ग्रा.रो.ह.यो.	महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी योजना
ल. पा.त.	लघु पाटबंधारे तलाव
व्य. मा. प.	व्यवस्थापन माहिती प्रणाली

स्पष्टिकरण कोष (चालू)

अल्प रूप	विस्तारीत रूप
म.सा. बां.	महाराष्ट्र सार्वजनिक बांधकाम
म. ग्रा. रो. ह. यो.	महाराष्ट्र ग्रामीण रोजगार हमी योजना
म. ग्रा. र. वि. सं.	महाराष्ट्र ग्रामीण रस्ता विकास संघटन
म. रा. वि. मं.	महाराष्ट्र राज्य विद्युत मंडळ
म.जि.प.पं.स.ले.सं.	महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समितीची लेखा संहिता
ना. श. म.न. पा.	नागपूर शहर महानगर पालिका
रा.का.अ.का.	राष्ट्रीय 'कामासाठी अन्न' कार्यक्रम
भा.रा. म. प्रा.	भारतीय राष्ट्रीय महामार्ग प्राधिकरण
रा. मा. कें.	राष्ट्रीय माहिती केंद्र
जा. नि. सू.	जाहिर निविदा सूचना
रा. म. पा. ले. नि.	राष्ट्रीय महानगरपालिका लेखे नियमापुस्तिका
न. पं.	नगर पंचायत
रा. द. नि.	राष्ट्रीय दर्जा निरीक्षके
रा. ग्रा. रो. ह. अ.	राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार हमी अधिनियम
रा. ग्रा. मा. वि. यं.	राष्ट्रीय ग्रामीण मार्ग विकास यंत्रणा
अ. जि. मा.	अन्य जिल्हा मार्ग
ऑ.मॅ.मॉ.अ.सि.	ऑनलाइन मॅनेजमेट मॉनिटरिंग अॅण्ड अकाउंटिंग सिस्टम
प्र .म. ले.	प्रधान महालेखाकार
प्र. पू. अ.	प्रकल्प पूर्णत्व अहवाल
भा.वा.	भाव वाढ
प्रा.आ.कें.	प्राथमिक आरोग्य केंद्र
प्र.का.प्रा.	प्रकल्प कार्यान्वयन प्राधिकारी
का.का.यु.	कार्यक्रम कार्यान्वयन युनिट्स
पा.न.प.	पालघर नगर परिषद
प्र.मं.ग्रा. स. यो.	प्रधानमंत्री ग्राम सडक योजना
का. अ.	कार्यक्रम अधिकारी
पं. रा. स.	पंचायत राज संस्था
पं.स.	पंचायत समिती
सा. बां. वि.	सार्वजनिक बांधकाम विभाग
गु.अॅ.	गुणवता अॅशुरन्स
भा.रि.बॅ	भारतीय रिझर्व बॅक
ग्रा. वि. वि.	ग्राम विकास विभाग

स्पष्टिकरण कोष (चालू)

अल्परूप	विस्तारीत रूप
रा. स. वि. यो.	राष्ट्रीय सम विकास योजना
रि.टा.ग्रॉ.से.	रिअल टाईम ग्रॉस सेटलमेंट
अ. जा .	अनुसूचित जाती
रा. रो. ह. प.	राज्य रोजगार हमी परिषद
रा. रो. ह. नि.	राज्य रोजगार हमी निधी
अ. अ .	अधीक्षक अभियंता
रा. वि .आ .	राज्य वित्त आयोग
सं. ग्रा. रो. यो.	संपूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना
द. सू.	दरसूची
रा. द. स.	राज्य दर्जा समन्वयक
रा. द. नि.	राज्य दर्जा निरिक्षके
अ. ज.	अनुसूचित जमाती
रा. तां. ए.	राज्य तांत्रिक एजन्सी
टा. स. से.	टाटा सल्लागार सेवा
बा. वि.आ .	बारावा वित्त आयोग
ता.मा.प.	तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षण
ते. वि. आ.	तेरावा वित्त आयोग
ल.म.श.ना.मू.से.वि.यो	लहान व मध्यम शहरांसाठी नागरी मूलभूत सेवा विकास योजना
ना.स्था.स.	नागरी स्थानिक संस्था
ग्रा.वि.अ.	ग्राम विकास अधिकारी
द.सं.स.	दक्षता आणि संनियंत्रण समिती
ग्रा. मा.	ग्रामीण मार्ग
पा. वि. स.	पानलोट विकास समिती
ज. सं. वि.	जलसंपदा विभाग
य.च.अॅ.डे.अॅ.	यशवंतराव चव्हाण अॅकेडमी ऑफ डेव्हलपमेंट अॅडमिनीस्ट्रेशन
जि. प.	जिल्हा परिषद

©

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक

www.cag.gov.in

www.agmaha.nic.in



सत्यमेव जयते

**Report of the
Comptroller and Auditor General of India
on
Local Bodies
for the year ended 31 March 2012**



Government of Maharashtra
Report No. 6 of the year 2013

**Report of the Comptroller and
Auditor General of India**

on

LOCAL BODIES

for the year ended 31 March 2012

GOVERNMENT OF MAHARASHTRA

Report No. 6 of 2013

TABLE OF CONTENTS

	Reference	
	Paragraph	Page No.
Preface		vii
Overview		ix
SECTION A		
CHAPTER I ACCOUNTS AND FINANCES OF PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS		
Introduction	1.1	1
Organisational Set up	1.2	1
Powers and Functions	1.3	2
Funding of Panchayati Raj Institutions	1.4	3
Devolution of funds	1.5	3
Transfer of functions and functionaries	1.6	4
Receipts and expenditure of PRIs	1.7	5
Accounting arrangements	1.8	6
District Planning Committee	1.9	8
Thirteenth Finance Commission Grants	1.10	9
Audit Arrangements	1.11	9
Conclusion	1.12	10
CHAPTER II PERFORMANCE AUDITS		
Planning Department		
Implementation of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme	2.1	11
Rural Development and Water Conservation Department		
Implementation of Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana	2.2	34
Functioning of Works Department in Zilla Parishads	2.3	55
CHAPTER III AUDIT OF TRANSACTIONS		
Rural Development and Water Conservation Department		
Avoidable payment of penal interest	3.1	69

	Reference	
	Paragraph	Page No.
Extra expenditure due to non-acceptance of lowest offer	3.2	70
Idle expenditure	3.3	71
Unproductive expenditure on a partially completed project	3.4	72
Unfruitful expenditure due to closure of a project	3.5	73
SECTION B		
CHAPTER IV		
ACCOUNTS AND FINANCES OF URBAN LOCAL BODIES		
Introduction	4.1	77
Organisational set up	4.2	77
Organisational Structure	4.3	78
Financial profile	4.4	78
Thirteenth Finance Commission grants	4.5	80
Accounting arrangements	4.6	80
Audit Arrangements	4.7	81
Lack of response to Audit Observations	4.8	82
Conclusion	4.9	82
CHAPTER V		
INFORMATION TECHNOLOGY AUDIT		
Aqua Super Water Billing System in Municipal Corporation of Greater Mumbai	5.1	83
CHAPTER VI		
AUDIT OF TRANSACTIONS		
Urban Development Department		
AKOLA MUNICIPAL CORPORATION		
Non-commencement of a work and avoidable loss of interest	6.1	101
AURANGABAD MUNICIPAL CORPORATION		
Idle investment	6.2	102
DHULE MUNICIPAL CORPORATION		
Loss of revenue	6.3	103
KOLHAPUR MUNICIPAL CORPORATION		
Avoidable extra expenditure	6.4	104

	Reference	
	Paragraph	Page No.
NAVI MUMBAI MUNICIPAL CORPORATION		
Irregular expenditure	6.5	106
PALGHAR MUNICIPAL COUNCIL		
Loss of revenue	6.6	107
UMRED MUNICIPAL COUNCIL		
Undue benefit to a contractor	6.7	109
APPENDICES		
	Appendix	
Fund flow statement	I	111
Details of expenditure incurred on transferred Schemes, agency Schemes and ZPs own Schemes during 2011-12	II	112
Outstanding paragraphs from the Report of Director, Local Fund Audit	III	113
Statement showing employment provided against the estimated demand in the nine test-checked districts	IV	114
Statement showing the number of registered households and job cards issued in nine test-checked districts	V	115
Statement showing households registered/demanded work/provided work/provided 100 days work in nine test-checked districts	VI	116
Statement showing details of employment provided to SC/ST individuals in nine test-checked districts	VII	118
Shortfall in inspection of MGNREGS works	VIII	120
Statement showing excess execution of items	IX	121
Statement showing list of incomplete works	X	123
Statutory deductions, Machinery Advance, Mobilisation Advance	XI	126
Non-recovery of labour welfare cess	XII	128
Non-commencement of works	XIII	129
Details of incomplete works	XIV	130
Non-inclusion of defect liability period	XV	131
Details of works to be executed by Municipal Council	XVI	132
Organisational structure	XVII	133

	Reference	
	Paragraph	Page No.
Financial position of Municipal Corporations	XVIII	134
Arrears of property tax as on 31 March 2012	XIX	135
Arrears of water charges as on 31 March 2012	XX	136
Statement of item-wise expenditure of all Municipal Corporations during the year 2007-08 to 2011-12	XXI	137
Financial position of Municipal Councils showing receipts, expenditure and arrears of property tax and water charges for the year 2011-12	XXII	138
Glossary		145

PREFACE

The report of the Comptroller and Auditor General of India on Local Bodies for the year ended 31 March 2012, Government of Maharashtra has been prepared for submission to the Governor under Article 151 of the Constitution for being laid before the State Legislature.

The report contains significant results of the compliance and performance audit of Local Bodies of the Government of Maharashtra under the Rural Development and Water Conservation Department and the Urban Development Department.

The cases mentioned in this Report are among those which came to notice in the course of test audit during the year 2011-12 as well as those which had come to notice in earlier years but could not be reported in previous Audit Reports. Matters relating to the period subsequent to 2011-12 have also been included wherever necessary.

Audit has been conducted in conformity with the Auditing Standards issued by the Comptroller and Auditor General of India, based on the Auditing Standards of the International Organization of Supreme Audit Institutions.

This Report contains six Chapters. Chapter I and IV relate to the Accounts and Finances of the Panchayati Raj Institutions (PRIs) and the Urban Local Bodies (ULBs) respectively. Chapter II and Chapter V relate to performance audit/information technology audit of PRIs and ULBs respectively. The remaining Chapters (III and VI) contain observations arising out of transaction audit of selected PRIs and ULBs.

OVERVIEW

OVERVIEW

The Report comprises six chapters under two sections. Section A includes three chapters containing observations on the Accounts and Finances of Panchayati Raj Institutions, three performance audits on (i) Implementation of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (ii) Implementation of Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana (iii) Functioning of Works Department in Zilla Parishads and five transaction audit paragraphs. Section B comprises three chapters containing observations on the Accounts and Finances of Urban Local Bodies, one Information Technology Audit of Aqua Super Water Billing System in Municipal Corporation of Greater Mumbai and seven transaction audit paragraphs. A summary of major audit findings is presented in this overview.

1. Accounts and Finances of Panchayati Raj Institutions

The allocation from total revenue of the state to Panchayati Raj Institutions showed a marginal increase from 12.42 per cent in 2007-08 to 14.93 per cent in 2011-12 as against 40 per cent recommended by the Second Maharashtra State Finance Commission.

The accounts for the year 2008-09 were published in the Government Gazette and submitted to the State Legislature. The process of preparation of accounts for the years 2009-10, 2010-11 and 2011-12 was in progress (October 2012). The arrears in finalization and publication of accounts were indicative of inefficient internal controls and fraught with the risk of non-detection of irregularities.

The State Government had so far not amended (December 2012) the Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Account Code and Bombay Village Panchayat (Budget and Accounts) Rules to maintain annual accounts in the format prescribed by the Comptroller and Auditor General of India.

(Paragraphs 1.5, 1.8.4 and 1.8.5)

2. Performance Audits - Panchayati Raj Institutions

(i) Implementation of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme

The performance audit of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme revealed a number of deficiencies in planning and implementation. There was delay in establishment of a separate Commissionerate for the Scheme. Vacancies in key posts, non-appointment of full-time officials and support staff, delay in imparting training to key personnel etc. impacted the implementation of the Scheme. The demand for work was extremely low and assured employment of 100 days to registered households was not ensured. There were delays in execution of works and a number of works were abandoned leading to unfruitful expenditure. Wages and unemployment allowance were not paid timely. The monitoring and evaluation mechanism were inadequate. The Management Information System data base did not provide assurance on its reliability.

(Paragraph 2.1)

(ii) Implementation of Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana

About 84 per cent of the programme funds of Government of India were utilized on upgradation of roads while expenditure incurred on new connectivity was only 16 per cent, which was contrary to the guidelines of the Scheme. Shortfalls in site surveys and estimation of quantum of works before the preparation of Detailed Project Reports led to cost overruns, stoppage of works, incomplete works etc. Major portion of the programme funds from Government of India were received in the last two months of the financial year. Consequently, funds were diverted from the security deposits of the contractors and interest earned on programme funds to meet the contractual obligations. The contractors were allowed irregular price escalation. Liquidated damages for delay in completion of works were short-levied. The Online Management, Monitoring and Accounting System for monitoring the programme was not reliable. Inspections of road works conducted by the National and State Quality Monitors were not as per the prescribed norms.

(Paragraph 2.2)

(iii) Functioning of Works Department in Zilla Parishads

The District Planning Committees sanctioned a large number of works which were not recommended by the Subject Committees of the respective Zilla Parishads. Works were taken up without obtaining clearances from other departments. Delay in handing over of assets due to non-completion of other allied works, award of works without acquisition of land and incomplete works led to blocking of Government funds. The inspection and monitoring of works were lax.

(Paragraph 2.3)

3. Transaction Audit Findings - Panchayati Raj Institutions

Delay in release of Thirteenth Finance Commission grants to Panchayati Raj Institutions by the Rural Development Department resulted in an avoidable payment of penal interest of ₹ 1.32 crore.

(Paragraph 3.1)

Implementation of two irrigation projects in close vicinity with overlapping command area of 93 hectares led to an idle expenditure of ₹ 2.09 crore in Amravati district.

(Paragraph 3.3)

Failure of Municipal Council, Bhandara to raise resources for work of beautification of a lake not only rendered an expenditure of ₹ 87.77 lakh unproductive but also defeated the objective of generating employment opportunities for the people in the district.

(Paragraph 3.4)

Tardy implementation of works under integrated wasteland development project in Mahagaon block, district Yavatmal coupled with poor project management by District Rural Development Agency led to closure of the project, thereby rendering an expenditure of ₹ 199.26 lakh unfruitful.

(Paragraph 3.5)

4. Accounts and Finances of the Urban Local Bodies

The total receipts of 23 Municipal Corporations in the State during 2011-12 was ₹ 32,235 crore which was marginally higher by 6.96 per cent over the previous year. The major contribution in total receipts was from rent and taxes (55.22 per cent) and other income (35.06 per cent).

The Government of Maharashtra adopted National Municipal Accounts Manual for implementation from 2005-06. The draft State Account Code for urban local bodies submitted (February 2008) by Project Management Consultant had not been adopted as of December 2012.

Of the 23 Municipal Corporations which have prepared their annual accounts, audit by Municipal Chief Auditor had been completed for 11 and four Municipal Corporations up to the years ended 2010-11 and 2011-12 respectively and the reports have been submitted to the Standing Committees of the Municipal Corporations. In the remaining eight Municipal Corporations, there were arrears in audit by Municipal Chief Auditor ranging between one and six years.

(Paragraphs 4.4.6, 4.6.2 and 4.7.3)

5. Information Technology Audit - Urban Local Bodies

Information Technology Audit of Aqua Super Water Billing System in Municipal Corporation of Greater Mumbai

Though the Aqua Super Water Billing System was being implemented in Municipal Corporation of Greater Mumbai for the last 11 years, no agreement had been signed with the service provider responsible for the development and implementation of the application system, despite an investment of ₹ 9.25 crore. Personnel of Municipal Corporation of Greater Mumbai were not trained on the project design and implementation of the application system. The work of the System Administrator was yet to be taken over by Municipal Corporation of Greater Mumbai. The water bill arrears were not entered into the system and recoveries were not monitored. There were significant delays in generation of water bills. The project for procurement and installation of Automatic Meter Reading meters could not be implemented successfully despite an expenditure of ₹ 257.13 crore. The Municipal Corporation of Greater Mumbai did not have an approved Information Technology security policy, business continuity and disaster recovery plan.

(Paragraph 5.1)

6. Transaction Audit Findings - Urban Local Bodies

The work of underground sewerage system in the city of Akola could not commence even after more than two years of its award. The Government of India share of ₹ 49.98 crore released for the work was unnecessarily retained and parked in the savings account for one year, instead of in term deposit, resulting in loss of interest of ₹ 1.58 crore.

(Paragraph 6.1)

The Aurangabad Municipal Corporation failed to implement an Enterprise Resource Planning based integrated business solution in the Corporation even after a lapse of four years and an investment of ₹ 2.21 crore .

(Paragraph 6.2)

Delay in implementing the revised rates for levy of water charges resulted in loss of revenue of ₹ 3.23 crore to Dhule Municipal Corporation.

(Paragraph 6.3)

Irregular cancellation of tenders by Kolhapur Municipal Corporation for the work of replacement of 1100 mm Pre-stressed Concrete pipes when the lowest tenderer had not backed out and subsequent re-tendering of the work resulted in an avoidable extra expenditure of ₹ 59.84 lakh.

(Paragraph 6.4)

In contravention of the provisions of Maharashtra Public Works Manual, Navi Mumbai Municipal Corporation awarded two new road works to a contractor, initially engaged for an ongoing road work, without preparing any estimates or inviting tenders, resulting in an irregular expenditure of ₹ 3.44 crore.

(Paragraph 6.5)

CHAPTER I

***ACCOUNTS AND FINANCES
OF PANCHAYATI
RAJ INSTITUTIONS***

SECTION A

CHAPTER I

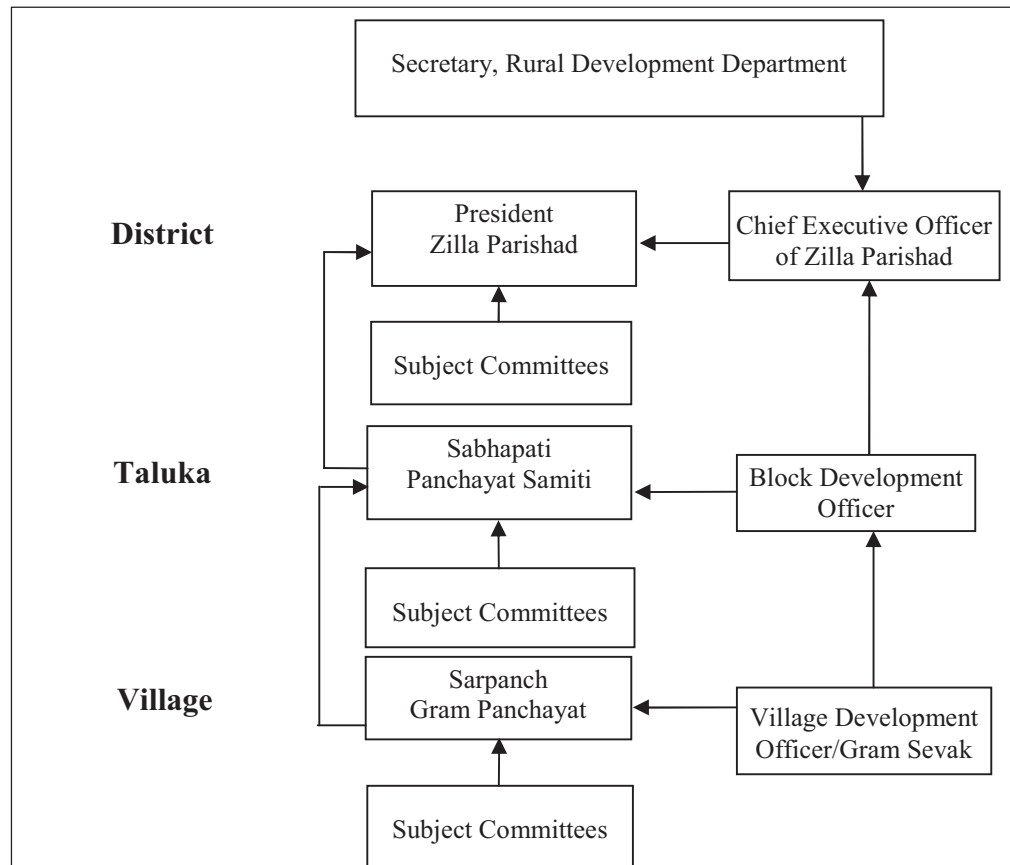
ACCOUNTS AND FINANCES OF PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS

1.1 Introduction

In conformity with the provisions of the 73rd Constitutional Amendment, the Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Act, 1961 (ZP Act) and the Bombay Village Panchayats Act, 1958 (VP Act) were amended in 1994. A three tier system of Panchayati Raj Institutions (PRIs) comprising Zilla Parishads (ZPs) at the district level, Panchayat Samitis (PSs) at the block level and Gram Panchayats (GPs) at the village level were established in the State. As per 2011 Census, the total population of the State stood at 11.24 crore of which 55 *per cent* was from rural areas.

1.2 Organisational Set up

The organisational set up of PRIs in Maharashtra is depicted below:



The Chief Executive Officer (CEO) in the ZP, the Block Development Officer (BDO) in the PS and the Village Development Officer (VDO)/Gram Sevak in the GP report functionally to the respective elected bodies and administratively to their next superior authority in the State Government hierarchy.

There were 27,906¹ GPs for 43,664 villages in Maharashtra. The VDO/Gram Sevak, a village level functionary, functions as Secretary to the GP and is also responsible for maintenance of accounts and records at GP level. However, sanctioned strength of VDOs/Gram Sevaks was 22,595 which show that even one VDO/Gram Sevak post was not sanctioned for each GP. The persons-in-position was 21,072 only with shortage of 1,523 as of January 2013. No reasons were on record for not sanctioning and filling up of the 1,523 posts of VDOs/Gram Sevaks.

1.3 Powers and Functions

1.3.1 There are 35 districts in Maharashtra. Two districts (Mumbai and Mumbai suburban) do not have rural areas and therefore, there are 33 ZPs in the State. ZPs have departments for Education, Public Works, Health, Minor Irrigation, Rural Water Supply, Social Welfare, Animal Husbandry, Agriculture, Women and Child Welfare, Integrated Child Development, Finance and General Administration.

1.3.2 ZPs are required to prepare a budget for the planned development of the district and utilisation of the resources. Government of India (GoI) Schemes, funded through the District Rural Development Agency (DRDA) and State Government Schemes are also implemented by ZPs. ZPs are empowered to impose water tax, pilgrim tax and special tax on land and buildings.

1.3.3 The intermediate tier of Panchayats at the Taluka level in Maharashtra is called the Panchayat Samitis. There are 351 PSs in the State. PSs do not have their own source of revenue and are totally dependent on the Block Grants received from ZPs. PSs undertake developmental works at the block level.

1.3.4 The VP Act provides for the constitution of Gram Sabha, which is the body consisting of persons registered in the electoral rolls of the villages within GP area. GPs are empowered to levy tax on buildings, betterment charges, pilgrim tax, taxes on fairs/festivals/entertainment, taxes on bicycles, vehicles, shops, hotels etc.

1.3.5 Gram Sabhas are required to meet periodically. They select beneficiaries for the State/Central Government Schemes, prepare and approve development plans and projects to be implemented by GPs, grant permission for incurring expenditure by GPs on developmental schemes. They also convey their views on proposal for acquisition of land by GPs.

¹ Source: Desk Diary 2013 of Government of Maharashtra

1.3.6 The broad accountability structure in PRIs is as follows:

PRIs	Functions Assigned
Zilla Parishad , CEO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Drawal and disbursal of fund 2. Preparation of annual budget and accounts 3. Supervision and control of officers of the ZP 4. Finalisation of contracts 5. Publishing statement of accounts of PSs in the Government Gazette
Chief Accounts and Finance Officer (CAFO), ZP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compilation of the accounts of ZP 2. Providing financial advice
Heads of Departments (HoDs) in ZPs	<ol style="list-style-type: none"> 1. According technical sanctions to the works 2. Supervising the work of Class II officers
Panchayat Samiti, BDO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Drawal and disbursal of funds 2. Acquisition, sale or transfer of property 3. Preparation of statements of accounts
Gram Panchayat, Gram Sevak	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretary to the Gram Sabha 2. Execution and monitoring of Schemes and maintenance of accounts and records

1.4 Funding of Panchayati Raj Institutions

1.4.1 The District Fund consists of money received from the Central Government grants for Centrally Sponsored Schemes, State budget funds for plan and non-plan State Schemes, assigned tax and non-tax revenues, receipts of ZPs, interest on investments etc.

1.4.2 The cash grants are released to the ZPs through Budget Distribution System (BDS) by the respective administrative departments in accordance with the Government Resolution dated 15 October 2008.

1.4.3 Introduction of distribution of cash grants however does not dispense with the system of assessment of grants of different departments in ZPs by the administrative departments.

1.4.4 A fund flow statement depicting the flow of funds to the PRIs is shown in **Appendix I**.

1.5 Devolution of funds

Allocation of funds

Article 243-(I) of the Constitution requires that the State Finance Commission (SFC) be appointed at the ‘expiration of every fifth year’.

The Second Maharashtra SFC recommended (March 2002) allocation of 40 *per cent* of State revenues to Local Bodies (LBs). The State Government while placing the Action Taken Note (March 2006) in the State Legislature on Second SFC’s recommendation showed its inability to accept the above recommendation on the ground that they were already giving various grants towards natural calamity, rehabilitation of farmers, assistance for increased electricity bills to farmers. The table below indicates the total revenue of the

State (tax and non-tax) *vis-à-vis* allocation to the PRIs as well as to Urban LBs during 2007-08 to 2011-12.

(₹ in crore)

Head	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
State total revenue (Tax and Non-tax revenues)	64,476.42	61,819.88	67,458.95	83,252.14	95,776.16
Amount required to be allocated as per Second SFC to LBs (40 per cent)	25,790.57	24,727.95	26,983.58	33,300.86	38,310.46
Actual allocation to PRIs	8,007.34	10,501.98	11,726.62	13,260.93	14,294.73
Percentage of allocation to State revenue	12.42	16.99	17.38	15.93	14.93
Actual allocation to ULBs	1,351.25	1,651.47	1,708.89	4,350.04*	4,871.33
Percentage of allocation to State revenue	2.10	2.67	2.53	5.23	5.08
Total allocation to PRIs and ULBs	9,358.59	12,153.45	13,435.51	17,610.97	19,166.06
Percentage of allocation to State revenue (Tax and Non-tax revenues)	14.51	19.66	19.92	21.16	20.01

Source: Figures adopted from CAG's Report on State Finances for the year 2011-12, Government of Maharashtra

*Huge variation was due to misclassification in previous year as mentioned in CAG's Report on State Finances for the year 2010-11, Government of Maharashtra

It would thus be seen that only 20 per cent of the State's total revenue was allocated to the LBs during 2011-12.

The Third SFC was constituted in January 2005 and submitted its report in June 2006 and the period covered was from 2006-07 to 2010-11. Although the tenure of the Third SFC is completed, the Report has not been presented to the Legislature (January 2013). The Fourth SFC has also been constituted in February 2011 for the period from 2011-12 to 2015-16 and was to submit an interim report to the Government by September 2012. However, the report has not yet been submitted (January 2013).

1.6 Transfer of functions and functionaries

1.6.1 The 73rd Constitutional Amendment envisaged that all 29 functions along with funds and functionaries mentioned in the XI Schedule of the Constitution of India would be eventually transferred to the PRIs through suitable legislation of the State Governments.

1.6.2 The State Government has transferred 11 functions and 15,480 functionaries to PRIs. Non-transfer of functions and functionaries has been commented in two earlier Audit Reports also.

1.7 Receipts and expenditure of PRIs

(A) Zilla Parishads

1.7.1 As per information collected from ZPs, the position of revenue/capital receipts, revenue/capital expenditure in respect of ZPs and PSs for the period from 2007-08 to 2011-12 was as follows (PSs accounts were incorporated in ZP Accounts).

(₹ in crore)

Year	Receipts						Expenditure		
	Own revenue ²	Government grants*	Other revenue*	Total revenue	Total capital*	Total receipts	Revenue	Capital	Total
2007-08	161	8,246	183	8,590	2,521	11,111	8,494	1,923	10,417
2008-09	542	11,825	443	12,810	3,066	15,876	11,661	3,118	14,779
2009-10	481	15,240	278	15,999	3,573	19,572	15,309	3,365	18,674
2010-11	627	17,721	307	18,655	3,939	22,594	20,847	4,981	25,828
2011-12	703	19,762	376	20,841	5,105	25,946	20,507	4,114	24,621

(Source: figures furnished by ZPs)

*State Government grants

Capital Expenditure

Decrease in capital expenditure in 2011-12 in comparison to the previous year indicated lower infrastructure development activities in PRIs during 2011-12. However, while revenue expenditure increased from ₹ 8,494 crore in 2007-08 to ₹ 20,507 crore (141.43 per cent) in 2011-12, capital expenditure increased from ₹ 1,923 crore to ₹ 4,114 crore (113.94 per cent) only during the same period. To that extent expenditure had not been incurred on activities that would provide durable and long term assets to these institutions.

(B) Gram Panchayat

The details of receipts and expenditures of GPs during 2007-08 to 2011-12 were as under:

(₹ in crore)

Year	Total Receipts					Total Expenditure
	Government grants	Taxes	Contributions	Other receipts	Total receipts	
2007-08	377	482	131	69	1,059	1,075
2008-09	524	506	115	162	1,307	1,252
2009-10	627	525	155	285	1,592	1,359
2010-11	618	745	158	193	1,714	1,560
2011-12	1,163	1,376	336	331	3,206	3,047

(Source: Figures furnished by ZPs)

1.7.2 The following are the component-wise details of the revenue/capital expenditure of GPs and ZPs including PSs from 2009-10 to 2011-12.

² Excludes opening balance

(₹ in crore)

Sr. No.	Components	Gram Panchayats expenditure			ZPs & PSs expenditure		
		2009-10	2010-11	2011-12	2009-10	2010-11	2011-12
1	Education	29	64	122	7,280	8,434	9,705
2	Health and Sanitation	297	399	708	1,481	1,949	1,627
3	Public Works	481	523	1,180	1,092	1,626	1,351
4	Social Welfare	66	145	223	523	935	954
5	Irrigation	9	29	65	429	823	451
6	Animal Husbandry	6	6	9	213	256	286
7	Agriculture	2	6	12	180	277	193
8	Public lighting	34	39	70	56	47	36
9	Forests	-	8	1	5	21	27
10	Administration	206	262	507	1,166	1,368	1,649
11	Other expenditure	207	74	146	2,885	5,111	4,228
12	Capital expenditure	22	5	4	3,365	4,981	4,114
TOTAL		1,359	1,560	3,047	18,675	25,828	24,621

(Source: Figures furnished by ZPs)

The expenditure on GPs had substantially increased by 95.32 per cent in comparison to the previous year (2010-11), whereas, expenditure of ZPs had decreased by 4.67 per cent during 2011-12.

1.7.3 The works undertaken by the ZPs comes under the categories of (i) ZPs own schemes (ii) Schemes transferred/funded by the State Government (iii) Schemes funded by other agencies. From the information received from 31 ZPs for the year 2011-12, these ZPs incurred an expenditure of ₹ 22,903.69 crore (₹ 18,009.36 crore on transferred Schemes, ₹ 2,391.11 crore on agency Schemes and ₹ 2,503.22 crore on ZPs own Schemes). District-wise break up of expenditure incurred on transferred Schemes, agency Schemes and ZPs own Schemes during 2011-12 are indicated in **Appendix II**.

1.8 Accounting arrangements

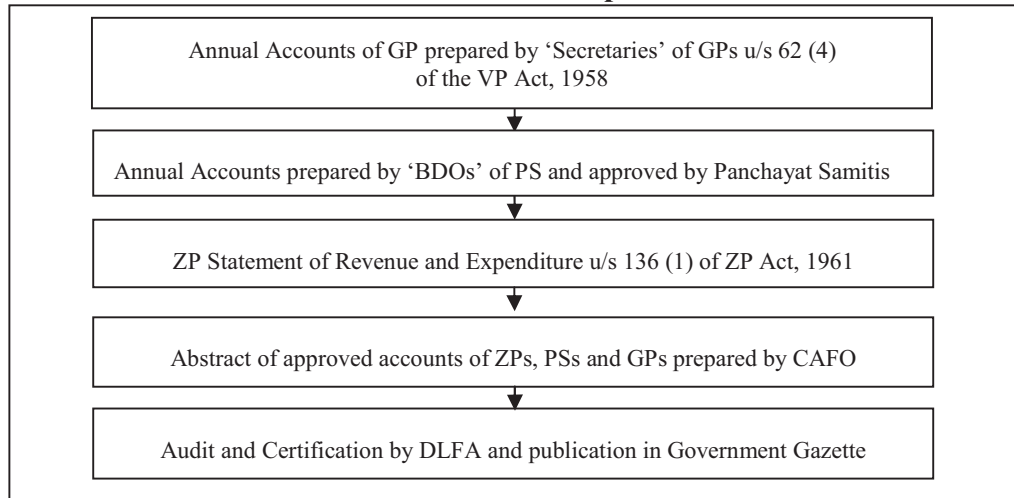
1.8.1 Under the provisions of Section 136 (2) of ZP Act, the BDOs forward the accounts approved by the PSs to the ZPs and these form part of the ZPs' accounts. Under provisions of Section 62 (4) of the VP Act, the Secretaries of the GPs are required to prepare annual accounts of GPs. A Performance Audit on quality of maintenance of accounts in PRIs in Maharashtra State was also conducted and commented in Chapter II of the Report of the Comptroller and Auditor General of India (Local Bodies), Government of Maharashtra (GoM) for the year ended 31 March 2008 and Chapter I of the Report of the Comptroller and Auditor General of India (Local Bodies), GoM for the period ended 31 March 2010.

1.8.2 In accordance with the provisions of Section 136 (1) of the ZP Act and Rule 66 A of the Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis (MZP&PS) Account Code, 1968, CEOs of ZPs are required to prepare every

year statements of accounts of revenue and expenditure of the ZPs along with statements of variations of expenditure from the final modified grants on or before 10 July of the following financial year to which the statement relates. These are then required to be placed before the Finance Committee and the accounts are finally to be placed before the ZPs for approval along with the Finance Committee reports.

1.8.3 The abstracts of the approved accounts of the ZPs/PSs and GPs are prepared by CAFO and forwarded to the Director, Local Fund Audit (DLFA) for audit, certification and publication in the Government Gazette.

Flow Chart of Accounts compilation in PRIs



1.8.4 As per Section 136 of ZP Act and Rule 66 of MZP&PS Account Code, 1968, the prescribed date for preparation and approval of annual accounts of ZPs for a financial year is 30 September of the following year and accounts of ZPs are required to be published in the Government Gazette by 15 November of the year. Accordingly, the accounts for 2011-12 should have been finalized by September 2012 and published in Government Gazette by November 2012. However, information provided by the department (December 2012) indicated that only the accounts up to the year 2008-09 have been published in the Government Gazette and submitted to the State Legislature. The process of preparation of annual accounts for the year 2009-10, 2010-11 and 2011-12 was in progress (October 2012). Arrears in finalisation and publication of accounts were indicative of inefficient internal controls and was fraught with the risk of non-detection of financial irregularities.

1.8.5 Non-adoption of format of accounts prescribed by Comptroller and Auditor General of India

The Eleventh Finance Commission (EFC) had recommended that the Comptroller and Auditor General of India exercise control and supervision over the proper maintenance of accounts of LB. Accordingly, Comptroller and Auditor General of India had prescribed the formats for maintenance of accounts by PRIs in 2002. This was followed by simplified formats in 2007 and 2009. The State Government was required to amend the MZP&PS Account Code, 1968 and Bombay Village Panchayat (Budget & Accounts) Rules, 1959 for adoption of the accounts formats prescribed by the Comptroller and Auditor General of India. It was, however, observed that the State Government has not yet amended MZP&PS Account Code as of

December 2012 due to which, accounts in the prescribed formats were not maintained in any of the ZPs. The department stated (December 2012) that all the PRIs have been instructed to maintain the accounts in the format prescribed by the Comptroller and Auditor General of India.

1.8.6 Pending assessment of grants

The grants released by the Government to ZPs through BDS were required to be assessed by the Heads of the Administrative Departments by July every year according to Government orders (May 2000). They were to inform Rural Development and Water Conservation Department about the amounts recoverable from/payable to ZPs for adjustment for release of further grants.

It was, however, observed that in respect of 10 departments of 29 ZPs³, there were arrears in assessment of grants as follows:

Sr. No.	Name of department	Period of arrears
1	Education	1998-2012
2	Agriculture	2001-2012
3	Social Welfare	1999-2012
4	Animal Husbandry	2002-2012
5	Public Health	2001-2012
6	Family Welfare	1996-2012
7	Water Supply and Sanitation	2000-2012
8	Women and Child Welfare	1992-2012
9	Minor Irrigation	1999-2012
10	Public works	1997-2012

(Source: Figures furnished by ZPs)

The department stated (December 2012) that the cash grants were released to the ZPs through BDS by the respective Administrative Departments and all the Administrative Departments have been directed to clear the arrears in assessment of grants.

1.9 District Planning Committee

After formation of Maharashtra State in 1960, Government has adopted a policy of balanced development on the basis of a district as a unit for formation of five year plans and Annual Plans. For this purpose District Planning and Development Councils (DPDCs) has been constituted in every district. In Maharashtra, DPDCs existing after formation of the State in 1960 were replaced by District Planning Committees (DPCs) constituted as per Article 243 of Constitution of India under the Maharashtra DPC (Constitution and Functions) Act, 1998. This Act came into force from 15 March 1999. The main objective of this law was to consolidate the plans prepared by Panchayats and Municipalities in the district and to prepare a draft development plan for the district as a whole.

The DPCs are concerned with the district level programme. These programmes are basically located in the district or benefits it. The programmes need to be planned at local level for optimum exploitation of the natural and other resources of the district.

³ Except Bhandara, Beed, Nagpur and Yavatmal which did not furnish the information

The department stated (October 2012) that of the 35 DPCs in the State, 33 DPCs with elected members from PRIs and ULBs were functioning in the State and two DPCs (Mumbai and Mumbai Suburban) were functioning with nominated and ex-officio members.

1.10 Thirteenth Finance Commission Grants

The State Government released an amount of ₹ 1,819.67 crore as per recommendations of the Thirteenth Finance Commission of which, ₹ 742.27 crore (41 *per cent*) has been spent as of August 2012.

1.11 Audit Arrangements

1.11.1 Audit by Director, Local Fund Audit

The Audit of PRIs is conducted by the DLFA in accordance with the provisions of the Bombay Local Fund Act, 1930, the Maharashtra Village Panchayat (Audit of Accounts) Rules, 1961 and VP Act. The DLFA prepares an Annual Audit Review Report on the financial working of PRIs for placement before the State Legislature.

It was observed that local fund (transaction) audit of all ZPs and PSs was conducted for the year 2010-11. The Consolidated Audit Review Report for the year 2009-10 was prepared by the DLFA and presented to the State Legislature in July 2012.

1.11.2 Audit by Comptroller and Auditor General of India

The Comptroller and Auditor General of India conducts audit of ZPs and PSs under Section 14 of the Comptroller and Auditor General of India's (DPC) Act, 1971. Section 142A of the ZP Act, 1961 also contains an enabling provision for audit by the Comptroller and Auditor General of India.

Audit of GPs was also entrusted (March 2011) to the Comptroller and Auditor General of India under Technical Guidance and Supervision by the GoM under Section 20 (1) of Comptroller and Auditor General of India (DPC) Act.

1.11.3 Formation of District Level Audit Committees

The Government directed (March 2001) ZPs to constitute District Level Audit Committees (DLACs) for discussion and settlement of outstanding audit objections raised by DLFA and the Accountant General. The department stated (December 2012) that against 2,26,760 outstanding paragraphs, 25,791⁴ paragraphs had been cleared during 2011-12.

1.11.4 Outstanding Paragraphs from DLFA Report

As per Annual Audit Review Report of DLFA for the year 2009-10, 1,05,428 paragraphs in respect of Government funds involving ₹ 5,502.17 crore and 29,078 paragraphs pertaining to ZPs own funds involving ₹ 711.68 crore were pending for settlement for the period from 1962 to 2010 as indicated in **Appendix III**.

⁴ Accountant General: 1,724; Local Fund Audit: 23,446 and Panchayati Raj Committee: 621

1.11.5 Outstanding Inspection Reports and Paragraphs of Accountant General

Audit observations on financial irregularities and defects in initial accounts/records noticed during local audit by the Accountant General but not settled on the spot are communicated to the heads of offices and departmental authorities through Inspection Reports. More important and serious irregularities are reported to the Government. Statements indicating the number of observations outstanding for over six months are also sent to the Government for expediting their settlement.

For efficient implementation of the schemes transferred to the PRIs and ensuring accountability, all deficiencies pointed out by the Accountant General are required to be complied with promptly.

At the end of December 2012, 2,800 Inspection Reports containing 9,303 paragraphs of ZPs, PSs and GPs issued by audit were pending settlement despite holding of nine Audit Committee Meetings.

Year	Inspection Reports	Paragraphs
Up to 2008-09	1,720	4,252
2009-10	476	1,832
2010-11	370	1,619
2011-12 (up to December 2012)	234	1,600
Total	2,800	9,303

Arrears in outstanding Inspection Reports and paragraphs indicated weak internal controls in PRIs.

1.12 Conclusion

The functioning of Panchayati Raj Institutions in the State revealed that:

- allocations to Local Bodies were meagre at 20 *per cent* (Panchayati Raj Institutions: 14.93 *per cent* and Urban Local Bodies: 5.08 *per cent*) as against 40 *per cent* recommended by the Second Maharashtra State Finance Commission;
- out of 29 functions listed in the XI Schedule of the Constitution of India, only 11 functions were transferred to Panchayati Raj Institutions;
- none of the Zilla Parishads have finalized the accounts for the year 2009-10, 2010-11 and 2011-12 till October 2012. Non-finalisation of accounts was fraught with the risk of non-detection of financial irregularities; and
- the Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Account Code and Bombay Village Panchayat (Budget & Accounts) Rules have not been amended. As a result, accounts in the formats prescribed by the Comptroller and Auditor General of India were not maintained in any of the Zilla Parishads.

The matter was referred to the Government in March 2013; their reply was awaited as of June 2013.

CHAPTER II

PERFORMANCE AUDITS

CHAPTER II

PERFORMANCE AUDITS

PLANNING DEPARTMENT

2.1 Implementation of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme

Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS) is being implemented in Maharashtra since February 2006 with the objective of enhancing livelihood security in rural areas by providing at least 100 days of guaranteed wage employment in a financial year, to every person who volunteer to do unskilled manual work. Audit examined the records of 240 Gram Panchayats in 24 blocks of nine districts of Maharashtra for the period 2007-08 to 2011-12.

It was observed that eight of the nine test-checked districts did not prepare the five year District Perspective Plan and the Annual Development Plans were also unrealistic. Delay in establishing separate Commissionerate for the Scheme, vacancies in the key posts, non-appointment of full-time dedicated officials and support staff, delay in imparting training to key personnel etc. impacted the implementation of the Scheme. The demand for works was extremely low in the test-checked districts. Only 0.42 per cent to 3.22 per cent of the beneficiaries in the test-checked districts were provided 100 days of employment during 2007-12. There were delays in execution of works. A number of works were abandoned leading to unfruitful expenditure and works which were not permissible under the Scheme were also undertaken. Project completion reports were not accompanied with report of the Vigilance and Monitoring Committees or photographs of the completed works. There were delays in the payment of wages and unemployment allowance and differential in wages due to revision in wage rates was also not paid. There were shortfalls in verification/inspection of works and social audits conducted. The Management Information System was not reliable. The key findings are highlighted below.

Highlights

Eight out of nine test-checked districts did not prepare long-term District Perspective Plans while the Annual Development Plans were unrealistic as the quantum of employment actually generated against the estimated demand was substantially low.

(Paragraph 2.1.7.1)

There was delay of more than six years in notifying the State Employment Guarantee Council Rules. The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme Commissionerate was established belatedly in September 2011 and was yet to commence full-fledged functioning in view of vacancies in the key posts.

(Paragraphs 2.1.7.2 (b) and 2.1.7.3(a))

Absence of full-time dedicated Programme Officers and support staff at block and Gram Panchayat levels coupled with non-imparting of training to key personnel impacted the implementation of the Scheme.

(Paragraphs 2.1.7.3(b) and (c))

The demand for work was extremely low in the nine test-checked districts and ranged between 0.29 per cent and 48.45 per cent during the period 2007-12. Only 0.42 per cent to 3.22 per cent of the beneficiaries in the test-checked districts were provided 100 days of employment during the same period.

(Paragraph 2.1.7.5)

Works which were not permissible under the Scheme were undertaken leading to irregular expenditure of ₹ 47.19 crore. There were delays in execution of works and a number of works were abandoned leading to unfruitful expenditure of ₹ 34.28 crore.

(Paragraphs 2.1.7.6(a) and (b))

There were delays in the payment of wages and unemployment allowance to the beneficiaries and differential wages due to revision in wage rates was also not paid.

(Paragraph 2.1.7.7)

The monitoring and evaluation mechanism was inadequate. There were shortfalls in verification/inspection of works and social audits conducted. The Management Information System database did not provide assurance on its reliability.

(Paragraphs 2.1.7.8(a) and (b), 2.1.7.11(a) and 2.1.7.12)

2.1.1 Introduction

The Maharashtra Employment Guarantee Act was enacted in 1977 with the objective of securing the right to work by guaranteeing employment to all adult persons who volunteered to do unskilled manual work in rural areas in the State of Maharashtra. The Government of Maharashtra (GoM) introduced the Employment Guarantee Scheme (EGS) from 26 January 1979.

The National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) was enacted in 2005 with the objective of enhancing livelihood security in rural areas by providing at least 100 days of guaranteed wage employment in a financial year, to every household adult member who volunteered to do unskilled manual work. The work guarantee was also to serve other objectives such as generating productive assets, protecting the environment, empowering rural women, reducing rural-urban migration and fostering social equity among others. The Act was renamed (October 2009) as Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA). The Act provided a right to the rural households to register themselves with the local Gram Panchayats (GPs) for employment⁵. Work was to be provided within 15 days from the date of demand, failing which the State Government was required to pay

⁵ Works like water conservation, water harvesting, drought proofing, irrigation canals etc.

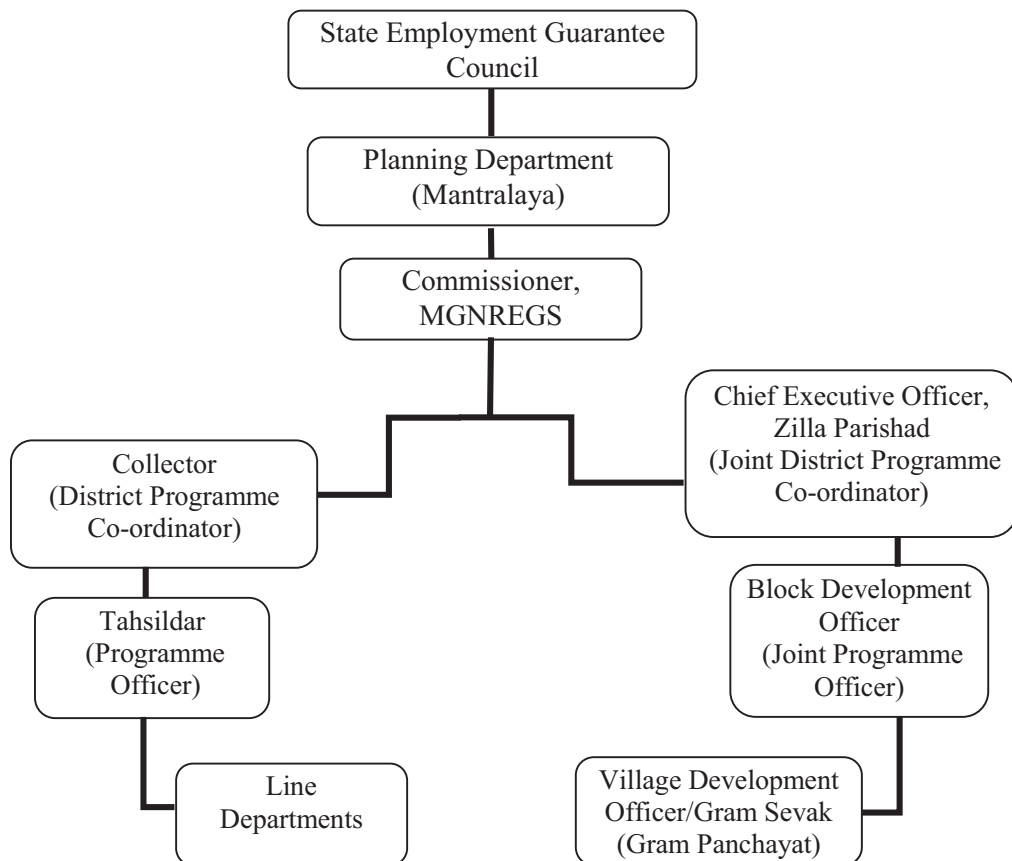
unemployment allowance at the stipulated rates.

In terms of Section 28 of MGNREGA, 2005 the GoM amended The Maharashtra Employment Guarantee Act, 1977 in 2006 to make it consistent with the provisions of the Central Act. The GoM introduced The Maharashtra Rural Employment Guarantee Scheme (MREGS) in February 2006 in 12 of the 33 districts⁶ which was further extended to six more districts with effect from April 2007 and to the entire State with effect from April 2008. The Scheme was renamed as Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme (MGNREGS)-Maharashtra in July 2011. The MGNREGS was implemented as Centrally Sponsored Scheme on a cost sharing basis between the Centre and the State. The Central Government was to bear all costs other than 25 per cent of the cost of material and wages for semi-skilled/skilled workers, unemployment allowance and administrative expenses of the State Employment Guarantee Council (SEGC), *i.e.* an apex body to be set up in every State for monitoring and reviewing the implementation of the Act.

During 2007-12, an expenditure of ₹ 2,820.82 crore had been incurred under this Scheme in Maharashtra.

2.1.2 Organizational structure

The organizational structure for implementation of MGNREGS in the State and the roles at State, District, Panchayat Samiti and Gram Panchayat level were as under:



⁶ Excluding Mumbai City and Mumbai Suburban District

The State Government designated (October 2006) the Collectors as District Programme Coordinators (DPCs) and the Chief Executive Officers (CEO) of Zilla Parishads as Joint DPCs for implementation of MGNREGS in the districts. The Tahsildars (Revenue and Forest Department) were designated as the Programme Officers (POs) and the Block Development Officers (BDOs) (Rural Development and Water Conservation Department) were designated as Joint Programme Officers (Joint POs). The POs and Joint POs were responsible for implementation and monitoring of the Scheme within the block.

2.1.3 Audit objectives

The main audit objectives were to ascertain whether:

- works under the Scheme were properly planned and executed in compliance with the Act and the guidelines and durable assets were created, maintained and properly accounted for;
- funds released under the Scheme were accounted for and utilized in compliance with the guidelines;
- there was an effective process of registration of households, allotment of job cards and allocation of employment in compliance with the guidelines;
- the intended objective of providing 100 days of annual employment at the specified wage rates was effectively achieved and wages and unemployment allowance were paid in accordance with the Act and the guidelines; and
- there was an adequate and effective mechanism at different levels for monitoring and evaluation of the Scheme.

2.1.4 Audit criteria

Appropriate criteria have been derived from the following documents:

- The Maharashtra Employment Guarantee Act, 1977;
- The National Rural Employment Guarantee Act, 2005;
- MGNREGA (State Scheme);
- MGNREGA operational Guidelines, 2008; and
- Government Resolutions (GRs) and Circulars issued by GoM from time to time.

2.1.5 Scope of Audit

The Performance Audit of MGNREGS was conducted between February and June 2012 and records for the period 2007-12 were test-checked. Nine districts *viz.*, Ahmednagar, Bhandara, Buldhana, Latur, Nanded, Nandurbar, Sindhudurg, Thane and Yavatmal and 24 blocks in these districts were selected based on Simple Random Sampling without Replacement. Ten GPs were selected from each selected block. Within each GP, 10 works were selected on random basis and where the number of works was less than 10, all

the works were selected for audit and physical verification.

2.1.6 Audit methodology

The audit examination involved scrutiny of records at the Secretariat, Office of the Commissioner, MGNREGS, office of the selected DPCs, Joint DPCs, POs, Joint POs and selected GPs and survey of 2,152 beneficiaries in the 24 selected blocks.

An entry conference with the Principal Secretary (EGS and Water Conservation) of Planning Department, GoM was held in February 2012 wherein the audit objectives, criteria, scope and methodology were discussed. The exit conference was held in October 2012 with the Principal Secretary (EGS and Water Conservation) of Planning Department where audit findings were discussed. The reply received (October 2012) from the State Government had been duly acknowledged and incorporated at appropriate places in the report.

2.1.7 Audit findings

2.1.7.1 Planning

The basic aim of the planning process was to ensure that the districts were prepared well in advance to offer productive employment on demand. The MGNREGA operational guidelines, 2008 stipulate the preparation of a five year District Perspective Plan (DPP) to facilitate advance planning and provide a development perspective for the district. The aim was to identify the types of works to be encouraged in the district and establish potential linkages between these works and long term employment generation for sustained development.

As per Sections 14, 15 and 16 of MGNREGA, 2005 every GP was to prepare a Annual Development Plan (DP) after considering the recommendations of the Gram Sabha and maintain a shelf of possible works to be taken up under the Scheme as and when demand for work arises and forward it to the PO. The PO was to scrutinize the DP of individual GPs for technical feasibility and submit a consolidated DP for the block to the DPC. The DPC was to consolidate the block plans and prepare the District Plan. The DPC was also to formulate the labour budget on the basis of the District Plan to indicate the amount of funds required to implement the Scheme in the next financial year.

Audit scrutiny in nine test-checked districts revealed that only one district viz., Nanded had prepared the DPP for the period 2006-11. Thane district received (December 2007) ₹ 10 lakh for preparation of DPP but, the entire amount was used for printing and purchase of stationery. Ahmednagar, Buldhana, Latur and Sindhudurg districts also received (November 2007) an amount of ₹ 10 lakh each for preparation of DPP. However, despite a time lapse of more than five years and an expenditure of ₹ 3.79 lakh⁷ incurred, the DPPs were not prepared in these four districts. The importance and urgency in preparation of DPP stem from the fact that there was a sharp increase in expenditure from ₹ 357.10 crore in 2010-11 to ₹ 1,592.46 crore in 2011-12 (refer Table 1: paragraph 2.1.7.4).

⁷ Ahmednagar - ₹ 2.34 lakh, Sindhudurg - ₹ 1.45 lakh

The DPs prepared in the nine test-checked districts were inadequate as they did not give information about the benefits to be provided to the community.

Further, the DPs prepared in the nine test-checked districts were also deficient as the assessment of labour demand, one of the components of DP, was found to be unrealistic due to non-consideration of crop pattern⁸ data while preparing the DPs. The employment provided against the estimated demand in the nine test-checked districts ranged between 4.99 *per cent* and 20.57 *per cent* only and in the six⁹ of the nine test-checked districts, the percentage of employment provided against the estimated demand was continuously less than 50 *per cent* during the period 2009-12 as evident from **Appendix IV**.

In the exit conference it was stated that implementation of MGNREGS was a learning process for GoI and GoM due to which cropping pattern data was not taken into consideration while preparing DP. The Government stated (October 2012) that the concept of planning from the grass root level was new and not embedded in the minds of the field authorities for which massive training and capacity building exercise were undertaken. It further stated that the improvement in the process would be reflected in the plan for the year 2013-14.

2.1.7.2 Structural mechanisms

2.1.7.2(a) Constitution of State Employment Guarantee Council

As per Section 12 of the MGNREGA 2005, for regular monitoring and reviewing the implementations of the Act, every State was to constitute a SEGC with a Chairperson and such number of official members as may be determined by the State Government and not more than 15 non-official members nominated by the State Government from Panchayati Raj Institutions (PRIs), organisations of workers and disadvantaged groups. The SEGC was to meet quarterly.

The GoM constituted (January 2006) the SEGC, comprising of 10 official members with the Chief Minister as the Chairman and Deputy Secretary (EGS) of Planning Department as Member Secretary. The SEGC was reconstituted (October 2011) with 12 official members and Commissioner of MGNREGS and Principal Secretary (EGS and Water Conservation) were appointed as the Member and Member Secretary respectively of the SEGC. However, no non-official members were appointed as of October 2012. Further, only one meeting of the SEGC was held (July 2007) as against 20 meetings to be held during five years (2007-12). Thus, SEGC an important oversight mechanism at the apex level was not properly constituted nor did it meet as prescribed.

Further, an Annual Report on implementation of the Scheme, which was required to be prepared by the SEGC to be laid before the State Legislature by the State Government, was prepared only for the years 2006-07 and 2007-08. These were submitted to the State Legislature in the budget session of 2010. Annual Reports for the subsequent periods were not prepared (October 2012).

The Government stated that a meeting of the reconstituted SEGC was held in

⁸ Sowing and harvesting period

⁹ Bhandara, Buldhana, Latur, Nanded, Nandurbar and Sindhudurg

June 2012 and adequate precaution would be taken henceforth to ensure that the meetings of the State Council are convened in the stipulated period. It added that the Annual Reports would be laid in the State Legislature within the stipulated time.

2.1.7.2(b) Non-formulation of Rules

Under the provisions of Section 32 (1) of the MGNREGA, 2005, the State Government was to frame Rules to carry out the provisions of the Act particularly regarding payment of unemployment allowance, terms and conditions for appointment of the Chairperson and members of SEGC, grievance redressal mechanism, utilization of State Employment Guarantee Fund (SEGF), maintenance of books of accounts etc.

The draft Rules for SEGC approved in September 2011 by the Planning Department was notified only in June 2012 due to delay in concurrence from the Law and Judiciary Department. Thus, the SEGC Rules were notified after a delay of more than six years from the date of commencement of MGNREGS. Further, Rules regarding unemployment allowance and grievance redressal mechanism were not formulated as of October 2012.

The Government stated that it had already framed the unemployment allowance Rules and submitted the same to the Law and Judiciary Department for vetting. It further stated that Rules regarding grievance redressal mechanism would be framed before the end of the year 2012-13.

The fact remains that in the absence of Rules, the Planning Department did not have a legal frame work to carry out the provisions of the Act.

2.1.7.3 Capacity Building

To facilitate implementation of MGNREGS it was necessary to provide adequate staff and technical support at various levels in order to perform the work of estimation, data entry, maintenance of accounts etc. effectively and efficiently. Further, the GPs, other PRIs, District and State-level departmental personnel involved in the implementation of MGNREGS were also required to be trained for effective discharge of responsibilities. The deficiencies in capacity building noticed are discussed below:

2.1.7.3(a) Inadequacy in the functioning of Commissionerate

The MGNREGA operational guidelines (paragraph 3.1.3) required each State Government to designate an officer, not below the rank of a Commissioner, as the State Rural Employment Guarantee Commissioner responsible for ensuring that all activities required to fulfill the objectives of the Act were carried out. The guidelines further provided that the Commissioner would ensure that the system of grievance redressal, social audit, applications for right to information, and other measures of public accountability and transparency were effective as well as responsive to the demands of NREGS workers and the community.

GoM designated (October 2006) all the six Revenue Divisional Commissioners (Amravati, Aurangabad, Konkan, Nagpur, Nashik and Pune) as Rural Employment Guarantee Commissioners for implementation and monitoring of the Scheme. It was only in September 2011 that the GoM created a separate Commissioner for MGNREGS and sanctioned 17

permanent posts on deputation basis. Out of these, eight posts were filled between November 2011 and February 2012. However, the key posts of Joint Commissioner, Deputy Commissioner and Research Officer were vacant.

The Government stated (October 2012) that most of the important posts in the Commissioner's office had now been filled and the office was fully functional.

2.1.7.3(b) Non-appointment of dedicated programme officer and support staff at block and GP level

MGNREGA operational guidelines, 2008 (paragraph 3.1) provided for:

- appointment of a full-time dedicated PO not below the rank of BDO. Where the responsibility of PO was discharged by the BDO, another person may be appointed as the Additional PO;
- appointment of a full-time Gram Rozgar Sahayaks (GRS) in all the GPs to discharge considerable organisational responsibilities at the level of GPs; and
- deployment of supporting staff such as engineers, data entry operators and accountant to facilitate programme functioning at the block level.

Scrutiny in audit revealed the following:

- In the nine test-checked districts, instead of appointing full-time dedicated officers, the Tahsildars were designated as POs and BDOs were designated as Joint POs.
- In Kankavali block of Sindhudurg district, Extension Officer, who was much below the rank of BDO, was holding the charge of BDO.
- BDO of Wada (Thane district) was holding additional charge of BDO Jawhar (Thane district) since February 2012.
- In all the 24 blocks of nine test-checked districts, instead of appointing Additional POs on regular basis, Assistant POs were appointed on contract basis who did not possess the requisite qualification, experience and were below the rank of the BDO.
- In Buldhana district, out of 23 posts of support staff only 15 posts were filled up.

The lack of adequate staff at block and GP levels led to delays in payment of wages to labourers, non-recording of payments in the job cards, non-conducting of survey for registration of the beneficiaries under the Scheme etc. as discussed in the succeeding paragraphs.

2.1.7.3(c) Delay in imparting training to staff

Yashwantrao Chavan Academy of Development Administration (YASHADA), the State institute at Pune, Maharashtra, was designated (December 2006) as the nodal agency by the GoI to conduct various trainings under the Scheme for which training modules were prepared for various stakeholders. Time table was prepared at district/divisional level and the training was imparted as per intake capacity. However, the process of training picked up pace only from 2011-12 after the State designated 17 more training institutions for training of various functionaries at GP level and above.

Audit scrutiny revealed that between December 2006 and March 2012, training to 9,589 of the 28,000 Gram Sevaks (34 *per cent*) and 738 out of 3,500 Guardian Technical Officers¹⁰ (21 *per cent*) was imparted in 33 districts where the Scheme was being implemented. However, out of the nine test-checked districts, the Planning Department was not able to arrange for training to various functionaries in six districts of Ahmednagar, Bhandara, Nanded, Nandurbar, Thane and Yavatmal.

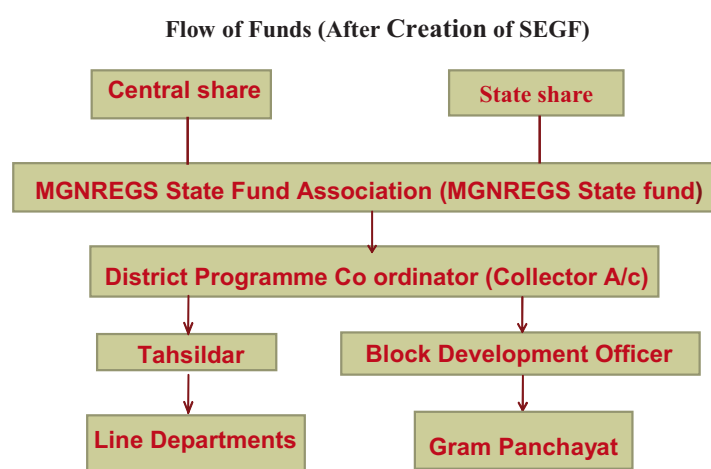
The Government stated that the process of imparting training to staff had gained momentum and Gram Sevaks were being trained through e-learning in the respective talukas. It further stated that the post of Guardian Technical Officer had been scrapped and a new concept of planning under the NREGA Zonal Planning Officer had been introduced. These officers were essentially from PS and familiar with the process of NREGA. The necessity to train them and the module to be created for the same was under consideration.

The fact remains that there was delay in imparting training to important functionaries and many of them remained untrained.

2.1.7.4 Financing pattern and labour budget

As per the financing pattern under the Scheme, GoI was to bear 100 *per cent* cost of wages of unskilled manual workers, 75 *per cent* of the cost of material and wages for skilled and semi-skilled workers and administrative expenses as determined by GoI, while the State Government was to bear 25 *per cent* of the cost of material and wages for skilled and semi-skilled workers, unemployment allowance and administrative expenses of SEGC.

As per the provisions of Section 21 of the MGNREGA, the State Government by notification was to establish a fund called SEGF. However, it was only in March 2012 *i.e.* six years after implementation of the Scheme, that the GoM issued a notification for creation of SEGF wherein the Central and State shares including miscellaneous receipts (interest accrued etc.) were to be credited to the fund from 2012-13 onwards. The fund flow is graphically depicted as under:



¹⁰ Guardian Technical Officers were appointed from within the available technical staff in ZPs for group of 10-15 GPs and were responsible for preparation of plan and estimates, recording of measurements and render all kind of technical assistance

The existing Schemes of Sampoorna Gramin Rojgar Yojna (SGRY) and National Food for Work Programme (NFFWP) were merged (February 2006) with MGNREGS. The unutilised balances under these Schemes were transferred to MGNREGS from 2007-08 onwards. The details of funds received from GoI and GoM and expenditure incurred during 2006-12 is shown in **Table 1**.

Table 1: Statement showing the funds received and actual expenditure during 2006-12

(₹ in crore)

Year	Opening balance	Funds received	Total funds available	Expenditure incurred	Closing Balance (Col. 4-Col. 5)
1	2	3	4	5	6
2006-07	Not available	Not available	486.93	174.61	312.32
2007-08	312.32	185.51	497.83	189.07	308.76
2008-09	308.76	325.20	633.96	361.10	272.86
2009-10	272.86	345.02	617.88	321.09	296.79
2010-11	296.79	328.79	625.58	357.10	268.48
2011-12	268.48	1,535.62	1,804.10	1,592.46	211.64

Note :- Year-wise opening balance, funds received and closing balance have been compiled by audit on the basis of information provided by the Planning Department

2.1.7.4(a) Delay in submission of labour budgets

As per Section 14(6) of the MGNREGA, the DPC was to prepare in the month of December every year a labour budget for the next financial year containing the details of anticipated demand for unskilled manual work in the district. Submission of labour budget by State Government was vital as it enabled GoI to know the estimated demands of the districts in advance so as to facilitate release of funds.

As per Government Resolution (October 2006), entire planning process was to be completed by 15 December every year. Audit scrutiny, however, revealed that despite repeated request from the GoM all the 33 DPCs in the State submitted the labour budget after December of each year during 2007-08 to 2009-10 resulting in delay in forwarding the same to the GoI for approval.

The Government stated that the concept of preparation of labour budget was not only new but extremely complicated requiring high level of expertise and embedding of knowledge to the field functionaries took time which resulted in delay in submission of labour budget.

2.1.7.4(b) Delay in release of State share

The State's share under the Scheme guidelines was to be released within 15 days of release of funds by GoI. Audit scrutiny revealed that the State's share of ₹ 22.05 crore for 2006-07 and 2007-08 was released on 07 July 2007. Further, the State's share due for 2006-11 (₹ 83.75 crore) and for 2011-12 (₹ 273.43 crore) on account of skilled and unskilled expenditure was credited to the SEGF only in May 2012.

The Government stated that the concept of implementation of MGNREGS being new and since the availability of funds from the Central Government was high, no provision appeared to have been made for release of the State's share. Therefore, there was some delay in release of the State's share. However, the backlog had now been cleared and abundant precaution had been taken to ensure that State's share was released on time.

2.1.7.5 Registration and employment eligibility

As per MGNREGA guidelines, the rural households were to submit an application to the GP containing the names of those adult members of the household who were willing to do unskilled manual work with their particulars such as age, sex and Scheduled Caste(SC)/Scheduled Tribes(ST) status etc. A door-to-door survey could also be undertaken to identify persons willing to register under the Act. Job cards were to be issued to the households within a fortnight of the receipt of application for registration. Photographs of all the adult members had to be attached to the job cards and the details in the job card entered in a job card register. A copy of the job card was also to be maintained at the GPs. Under MGNREGS, 100 days of employment was guaranteed during the year which was to be provided within 15 days from the date of demand for employment. Further, as far as possible employment was to be provided within a radius of five kilometres of the village where the applicant resided at the time of applying for the job card failing which extra wages at 10 *per cent* of the wage rate was payable to meet the additional transportation and living expenses.

As of March 2012, 67,35,119¹¹ households were registered under the Scheme and 66,76,640 job cards were issued. Employment was provided to 34,73,958 households during the period 2007-12 covering 68,32,067 persons. Employment was also provided to 3,73,764 households for 100 days during the period 2007-12 as shown in **Table 2**.

Table 2: Statement showing household registered, job cards issued, employment provided

Period	No. of Registered		Job cards issued	Employment provided			No. of filled muster roll	No. of families completed 100 days
	House-holds	Persons		House-holds	Persons	Person-days		
2007-08	59,40,552	1,46,05,244	53,01,794	3,86,328	7,85,003	1,29,82,704	50,823	18,980
2008-09	59,01,030	1,45,13,735	51,68,544	6,87,622	14,43,509	3,42,14,106	1,23,165	87,212
2009-10	60,59,029	1,49,16,667	57,54,987	4,62,350	9,23,984	1,91,66,206	72,445	40,206
2010-11	63,48,982	1,57,11,422	62,99,878	4,63,398	8,83,820	1,88,90,259	99,091	40,344
2011-12	67,35,119	1,65,94,729	66,76,640	14,74,260	27,95,751	7,42,48,455	7,43,527	1,87,022
				34,73,958	68,32,067			3,73,764

Source: Management Information System

The details of number of registered households and job cards issued in nine test-checked districts during 2007-12 are indicated in **Appendix V**. The deficiencies noticed in registration and employment eligibility were as follows:

¹¹ Figure obtained from Management Information System

- Door-to-door survey for identification of persons willing to register under the Act was not conducted in any of the 240 GPs test-checked. In the absence of door-to-door survey, information about the percentage of households which were not registered under the Scheme was not available.
- In 45 job cards issued in Kankavali block (Sindhudurg district), it was noticed that the photographs affixed on the job cards were not clear or the photographs affixed were more than the number of applicants registered. In Ahmednagar district, 3,93,228 out of 5,28,576 job cards issued (74.39 *per cent*) did not have photographs. Similarly, in Sindhudurg district, 3,569 job cards out of 68,716 (5.19 *per cent*) were issued without photographs. In the absence of photograph, the identity of the person reporting for work was unascertainable.
- In two blocks of Buldhana district, scrutiny of 36¹² muster rolls revealed that though employment to the beneficiaries was provided beyond five kilometers and a payment of ₹ 32.73 lakh was made, yet extra wages amounting to ₹ 3.27 lakh as stipulated under Schedule II (Section 12 and 14) of MGNREGA was not paid.
- The percentage of households demanding work to households registered in nine test-checked districts ranged between 0.29 *per cent* (Sindhudurg) and 48.45 *per cent* (Bhandara) only during the period 2007-12 (**Appendix VI**).
- In the nine test-checked districts, the percentage of households which were provided 100 days of employment during the year to households registered ranged between 0.42 *per cent* (2007-08) and 3.22 *per cent* (2011-12) (**Appendix VI**).
- One of the objectives of MGNREGA was to foster social equity and thus, it was necessary to ensure that the SC and ST individuals were adequately covered. It was, however, observed that the percentage of employment provided to SC and ST individuals during the period 2007-12 decreased from 54.71 *per cent* in 2007-08 to 38.49 *per cent* during 2011-12 in the nine test-checked districts (**Appendix VII**). Further, out of the total 20,42,752 job cards issued up to 2011-12, only 2,67,423 job cards (13.09 *per cent*) were issued to SC individuals. However, the percentage of employment provided to SC individuals during 2011-12 was only 7.67 *per cent*.

The Government stated that a drive for job card renewal was launched during July to October 2012 and door-to-door survey was a part of the same. It added that photographs on the job cards and information on SC/ST were updated during the drive.

2.1.7.6 Execution of works

As per Schedule I of the MGNREGA, creation of durable assets was one of the objectives of the Scheme. The Schedule further lays down the kind of work in the order of priority which could be taken up. As per Section 16 (5) of the Act, the PO was to allot at least 50 *per cent* of the works in terms of cost to be implemented through the GPs. The operational guidelines, 2008 further

¹² Motala block- 12 muster rolls (₹ 1.19 lakh), Khamgaon block- 24 muster rolls (₹ 31.54 lakh)

stipulated that the ratio of wage costs to material costs should be no less than 60:40 preferably at the GP, block and district levels.

2.1.7.6(a) Execution of work not permitted

The work of cleaning of public park (estimated cost ₹ 3.80 lakh) which was not permitted under Schedule I of the Act was executed by the Range Forest Officer in Sindhudurg district. The expenditure incurred as on March 2012 was ₹ 1.77 lakh.



Work of cleaning public park, Amboli GP, Sawantwadi block, Sindhudurg district

Schedule I of MGNREGA (Section 1) permits execution of road projects providing all-weather connectivity in rural areas. It was noticed that 5,182 number of earthen road works involving an expenditure of ₹ 47.17 crore were executed during 2007-12 in eight districts¹³ which did not provide all weather connectivity and thus, were not permissible under the Act.

The Government stated that individual instances of works not permitted under Schedule I of the Act would be examined.

2.1.7.6(b) Delayed and abandoned works

Audit selected 758 works (total estimated cost: ₹ 21.61 crore) in 100 test-checked GPs of four districts¹⁴ and noticed that 424 works valuing ₹ 13.90 crore being executed for the last five years (2007-12) were incomplete as on March 2012 and four works valuing ₹ 0.03 crore were abandoned. Out of 424 incomplete works, delays ranging between two and 42 months were noticed in respect of 212 works (estimated cost: ₹ 6.49 crore). Expenditure incurred on these 212 delayed works up to March 2012 was ₹ 2.87 crore. The delays were attributed by the implementing agencies to shortage of labourers.

Further, in Nanded district, 1,203 nullah training¹⁵ works taken up during the year 2007-09 at an estimated cost of ₹ 65.76 crore were abandoned after incurring an expenditure of ₹ 33.72 crore. The works were abandoned on the ground that the nullah training works did not result in water conservation. Besides, construction of 11 farm ponds was also abandoned after incurring an expenditure of ₹ 1.79 lakh. Also, one public drinking well-constructed at a cost of ₹ 0.99 lakh was abandoned due to submergence.

¹³ Ahmednagar, Bhandara, Buldhana, Nanded, Nandurbar, Sindhudurg, Thane and Yavatmal

¹⁴ Ahmednagar, Nandurbar, Sindhudurg and Thane

¹⁵ Desilting and straightening of the nullahs

In Latur district, work on 220 farm ponds taken up during 2008-09 at an estimated cost of ₹ 1.64 crore were abandoned after incurring an expenditure of ₹ 50 lakh due to labour problems and hard strata of soil.

The reasons for abandoning of works point to lack of proper survey before commencement of work. Thus, the objective of creating durable assets could not be achieved resulting in an unfruitful expenditure of ₹ 34.28 crore.

The Government accepted that there were difficulties in completion of works and the districts would be directed to exercise abundant precaution and complete the abandoned works.

2.1.7.6(c) Non-maintenance of assets

As per para 6.1.3 of operational guidelines, maintenance of assets created under the Scheme was considered as permissible work under MGNREGA. However, maintenance works were not included in the DPs in any of the nine test-checked districts. In the absence of timely maintenance work, there was a risk of faster deterioration of the assets. In six¹⁶ of the nine test-checked districts, plantation works carried out during 2007-12 at a cost of ₹ 15.22 lakh failed due to non-watering.

The Government agreed that the Scheme allowed for maintenance of completed works as and when required and a budgetary provision of 15 per cent was available in this regard. Regarding plantations works, the Government stated that the District Collectors would be directed to examine the reasons and undertake corrective measures wherever necessary.

2.1.7.6(d) Non-maintenance of wage material ratio and less allotment of work to GPs

Of the nine test-checked districts, in two districts, Ahmednagar (2011-12) and Thane (2010-11) the wage material ratio of 60:40 was not maintained. In Thane district the expenditure on wages was 43 per cent and in Ahmednagar it was 59 per cent instead of 60 per cent.

In Thane and Yavatmal districts, works in terms of cost ranging between 1.08 per cent and 30.45 per cent only were entrusted to GPs during the period 2007-12 as shown in **Table 3** against the stipulated 50 per cent to be allocated to the GPs.

Table 3: Percentage of expenditure incurred by the Line Department vis-à-vis GPs

(₹ in lakh)

Year	Expenditure incurred by Line Department		Expenditure incurred by GPs		Total expenditure		Percentage to total expenditure (line departments)		Percentage to total expenditure (GPs)	
	Thane	Yavatmal	Thane	Yavatmal	Thane	Yavatmal	Thane	Yavatmal	Thane	Yavatmal
2007-08	1,821.16	NA	36.69	NA	1,857.85	NA	98.03	NA	1.97	NA
2008-09	7,529.91	1,640.59	81.96	656.76	7,611.87	2,297.35	98.92	71.41	1.08	28.59
2009-10	3,117.44	971.84	220.66	375.16	3,338.10	1,347.00	93.39	72.15	6.61	27.85
2010-11	936.34	537.27	227.95	198.70	1,164.29	735.97	80.42	73.00	19.58	27.00
2011-12	3,704.27	NA	1,621.42	NA	5,325.69	NA	69.55	NA	30.45	NA

Source: Figures furnished by the Department
NA: Not available

¹⁶ Bhandara, Buldhana, Latur, Nanded, Sindhudurg and Yavatmal

The Government stated that individual instances of districts not maintaining wage-material ratio would be enquired into.

2.1.7.6(e) Discrepancies in allocation of unique identification number to works

As per MGNREGA guidelines, each work should be given a unique identity number to avoid duplication. The generation of unique identity number for the works was done through software application developed by the GoI. Audit scrutiny revealed that 11 works¹⁷ were given more than one unique identity number. In view of allotment of different identity number to the same work, the purpose of preventing duplication of work was defeated. It also pointed to the fact that the system of verification of data before data entry was lax.

The Government stated that attempt would be made to overcome the problem through the support of National Informatics Centre (NIC).

2.1.7.6(f) Improper maintenance of project completion reports

As per MGNREGA operational guidelines (paragraph 6.9), on completion of a project, a Project Completion Report (PCR) was to be prepared in the prescribed format duly verified by a senior officer. Further, photographs of the completed works along with the report of the local Vigilance and Monitoring Committee (VMC) (paragraph 10.1.2) were to be attached to the PCR.

In four¹⁸ out of the nine test-checked districts, the PCR in respect of 330 completed works were accompanied neither by a report of the VMC nor by photographs. Thus, the required assurance to be provided as per MGNREGA guidelines about the satisfactory completion of works could not be obtained in audit.

2.1.7.6(g) Non-maintenance of works register and non-verification of measurement books

As per MGNREGA operational guidelines (paragraph 9.1), works register containing details of works such as number and date of sanction order, completion date, etc. was to be maintained at GP level. Further, as per MGNREGA operational guidelines (paragraph 6.7.5), measurements in respect of works done should be recorded in the measurement books maintained by qualified technical personnel in-charge of the worksite. Verification should also be done by qualified personnel, a week before payment of wages. Scrutiny in audit revealed that works registers were not maintained in 60 GPs (two districts). Further, though the measurements were recorded in the measurement books by the technical persons but verification of measurements *vis-a-vis* works executed were not being done.

The Government stated that verification of works may not have been possible due to shortage of staff. It further stated that many of the posts have been filled and adequate contract staff was being provided to facilitate measurement. The Government added that the District Collectors and CEOs of ZPs would be directed to exercise abundant caution regarding verification of measurements.

¹⁷ Buldhana district- nine works; Sindhudurg district- two works

¹⁸ Ahmednagar, Nandurbar, Sindhudurg and Thane

2.1.7.7 Payment of wages

MGNREGA envisaged 100 days of guaranteed wage employment during the year (Section 3) which was to be provided within 15 days from the date of demand (Section 7). Wages were to be paid according to the Minimum Wages Act, 1948 for agriculture labourers in the State (Section 6). The disbursement of wages was to be done on weekly basis or in any case not later than a fortnight of the date on which work was done (Section 3).

To ensure payment of wages within a fortnight, GoI directed (October 2010) all State Governments to close the muster rolls weekly. On failure to provide employment within 15 days as stipulated, the applicant was entitled to a daily unemployment allowance not less than one-fourth of the wage rate for the first 30 days during the financial year and at one-half of the wage rate for the remaining period of the financial year (Section 7). For this purpose, an employment register was required to be maintained by the GPs. The PO was responsible for payment of unemployment allowance not later than 15 days from the date on which it became due for payment (Section 7). The MGNREGA operational guidelines (paragraph 7.2.1) provided for generation of wage slip showing the amount of wage payment and the period to which it pertained, apart from recording the details of work demanded, provided and payments made in the job cards. Further, the guidelines (paragraph 5.3.8) also provided that a copy of the job card should be maintained at the GPs wherein details of payment made and the number of days worked were to be recorded.

Scrutiny of records revealed the following:

- In six districts, employment registers were not maintained by 160 GPs. During April 2007 to January 2010, 77 beneficiaries in Kandhar block of Nanded district, were not paid unemployment allowance amounting to ₹ 0.82 lakh, even though there was a delay of nine to 201 days in providing employment.
- The Minimum Wages Act, 1948 was adopted by the GoM for the purpose of payment of wages under MGNREGS. During the period 2007-12, wage rates were revised on 24 April 2007, 09 November 2009 and 19 March 2011 retrospectively from 14 March 2007, 13 August 2009 and 14 February 2011 respectively. However, the wage rates were not revised and differential wages were not paid to the beneficiaries by the district authorities in Ahmednagar, Nandurbar, Sindhudurg and Thane.
- In four¹⁹ test-checked districts, audit observed that during the period September 2008 to May 2011, there was a delay of 15 to 240 days in crediting the wages to the bank/post office accounts of the beneficiaries. Payment of wages in respect of five muster rolls in Yavatmal district was delayed by more than 300 days. In Wada block of Thane district, wages in respect of 17 labourers amounting to ₹ 11,979 were not credited to their accounts (May 2012). Further, in Khamgaon block of Buldhana district, attendance of 28 workers on the muster roll was tampered with by applying white fluid and thus, an irregular payment of ₹ 8,810 made on this account could not be ruled out.

¹⁹ Ahmednagar, Buldhana, Nandurbar and Thane

- In all the nine test-checked districts, wage slips were not generated and issued to the workers. As a result, there was no mechanism to intimate the labourers about the credit of wages in their accounts and period of work for which wages were credited.
- Copies of the job cards though required to be maintained at GPs were not maintained in Nandurbar and Ahmednagar districts. Verification of job cards of 2,152 beneficiaries conducted by audit revealed that in 31.20 *per cent* cases, payment entries were not updated; in 26.32 *per cent* cases days on which work was done were not updated; and in 25.68 *per cent* cases the signature column was left blank. The Tahsildars/BDOs of the concerned talukas attributed the discrepancies in the job cards to non-production of job cards in the GPs for updation and shortage of staff. In the absence of updated job cards, the job card holders were not in a position to know the status of the payments made, the number of days for which they were employed etc.

The Government stated that emphasis was now being laid on shifting of payment from post offices to banks since bank transfer funds electronically and have core banking and Real Time Gross Settlement (RTGS). It further stated that the districts have been directed to keep duplicate copies of job cards in GPs and update the status from time to time. It added that instructions have now been issued to adhere to the guidelines of the Central Government in letter and spirit.

2.1.7.8 Monitoring and transparency mechanism

MGNREGA operational guidelines stipulated (paragraph 10.1.2) constitution of local VMC at GP level comprising members of the locality or village where the work is undertaken to monitor the progress and quality of work while it is in progress. It further provided (paragraph 10.3.1) for internal verification of the work by the official functionaries *viz.*, Collector, Deputy Collector and BDO within a quarter as follows (i) 100 *per cent* of the works at block level, (ii) 10 *per cent* of the works at district level, and (iii) two *per cent* of the works at State level.

2.1.7.8(a) Local Vigilance and Monitoring Committees

The VMCs were not constituted in all the test-checked blocks in Buldhana, Nandurbar, Bhandara districts and Kankavali block of Sindhudurg district. Information regarding constitution of VMCs in the remaining test-checked GPs was not furnished to Audit.

The Government stated that VMCs would be constituted in all the GPs during MGNREGS Awareness Campaign.

2.1.7.8(b) Lack of verification of works at various levels

Shortfalls in inspection of works noticed in five of the nine test-checked districts are indicated in **Appendix VIII**. There was persistent shortfall in inspection of MGNREGS works at the block level.

The Government accepted the facts and stated that detailed instructions have been issued in September 2012 regarding inspection norms to ensure that inspections take place at all levels as per norms.

2.1.7.8(c) Delay in appointment of Ombudsmen and disposal of complaints

GoI directed (September 2009) the State Governments to appoint Ombudsmen within three months (by December 2009) in all the districts to ensure that the beneficiaries under the Scheme received the benefits and the complaints of the beneficiaries were disposed off speedily. However, in the nine test-checked districts, it was seen that the Ombudsmen were appointed by GoM belatedly between January 2011 and November 2011. In Buldhana district, out of 84 complaints received by the Ombudsman (such as non-payment of wages, irregularities in execution of works, non-cooperation by post office, etc.) between May 2011 and February 2012, 74 cases were resolved by the Ombudsman. However, no documentation was available in respect of 60 resolved cases while 10 complaints pertaining to non-payment of wages, non-allotment of works etc. were pending for a period ranging between five and 17 months.

As per Section 23(6) of MGNREGA, 2005 the PO was to enter every complaint in a complaint register and dispose of the case within seven days of its receipt. Scrutiny in audit revealed that 17 complaints related to non-issue of job cards, denial of registration, non-payment of wages etc. in Thane district were not disposed off despite delay ranging between 148 days and 1,391 days (July 2012). In Ahmednagar district, seven complaints were pending disposal for period ranging between 118 days and 1,414 days (July 2012).

The MGNREGA operational guidelines provided for a detailed system of grievance redressal (paragraph 11.7). The guidelines also stipulate that the State Government should formulate Rules for grievance redressal. However, GoM had not formulated the Grievance Redressal Rules as of October 2012 (paragraph 2.1.7.2(b)).

Further, the operational guidelines specified setting up of helpline for grievance redressal. It was noticed that even though the State and local helplines were set up for this purpose, the State helpline was non-functional.

The Government stated that after initial difficulties most of the Ombudsmen were functioning from the offices allotted to them. They were also using the guidelines provided to them and were exercising their quasi-judicial functions effectively in a time-bound manner. The Government added that the Grievance Redressal Rules would be formulated shortly.

2.1.7.9 Evaluation

As per MGNREGA operational guidelines (paragraph 10.4.1), district-wise evaluation studies were to be conducted or commissioned by the SEGC and block-wise evaluation studies by DPCs for initiating corrective action based on such studies.

A study was conducted by Central Institute of Fisheries Education, Mumbai in March 2009 with the approval of Ministry of Rural Development, GoI on "Appraisal of NREGA programme in Thane and Akola districts of Maharashtra".

The report submitted by the Institute revealed that majority of the registered households did not have job cards, unique identity numbers were not given to

each work, wages were not paid in time, measurement of works was done only after completion of works etc. However, the Planning department could not confirm whether the findings of the Institute were used for initiating corrective action in these two districts. The evaluation studies in the remaining eight districts were not conducted by the DPCs despite a lapse of more than six years since the implementation of the Scheme in the State.

2.1.7.10 Impact of MGNREGS

Audit conducted a survey of 2,152 beneficiaries (through interviews) in 24 selected blocks to assess the impact of the Scheme on various parameters like increasing family income, avoiding migration, avoiding the family going hungry etc. As per the survey, 61.06 *per cent* of the beneficiaries interviewed stated that the Scheme helped in increasing the family income. In Bhandara, Thane and Ahmednagar districts, 50 *per cent*, 51.57 *per cent* and 36.44 *per cent* of the beneficiaries respectively stated that the Scheme did not help in increasing the family income. Further, 41.47 *per cent* of the total beneficiaries interviewed stated that the Scheme helped in avoiding the family going hungry.

In Sindhudurg and Thane districts, 66.67 *per cent* and 46.06 *per cent* of the beneficiaries interviewed stated that the Scheme did not help in avoiding the family going hungry. Of the total beneficiaries interviewed, 45.72 *per cent* stated that the Scheme helped in avoiding migration. In Thane district, 46.85 *per cent* of the beneficiaries responded that the Scheme did not help in avoiding migration.

2.1.7.11 Transparency and Accountability: Public vigilance and social audits

2.1.7.11(a) Shortfall in the conduct of social audit

Chapter 12 of MGNREGA operational guidelines deals with public vigilance and social audits. The basic objective of social audit is to ensure public accountability in the implementation of the Scheme. The MGNREGA operational guidelines indicate two types of social audit:

- Periodic assemblies in the Gram Sabha for scrutinizing details of projects, which is referred to as social audit forum; and
- Social audit as a continuous process of public vigilance involving potential beneficiaries and other stakeholders, which covers verification of 11 stages²⁰ of implementation right from registration of families through evaluation and the social audit forum.

The operational guidelines provided that there will be a mandatory review of all aspects of the social audit at the Gram Sabha meetings to be held at least once every six months. The social audit forum was to be chaired by an individual who was not part of the Panchayat or any other implementing

²⁰ (i) Registration of families, (ii) distribution of job cards, (iii) receipt of work applications, (iv) preparation of shelf of project and selection of sites, (v) approval of technical estimates and issue of work order, (vi) allotment of work to applicants, (vii) execution of works and maintenance of muster rolls, (viii) payment of wages, (ix) evaluation of work, (x) payment of unemployment allowances, (xi) mandatory social audit in the Gram Sabha (social audit forum)

agency. The Secretary of the forum was to be an official outside the GP. Further, as per paragraph 11.3.6 of operational guidelines, a District internal audit cell in the office of the DPC was to be constituted to scrutinize the social audit reports of the Gram Sabha and conduct a special audit, if necessary.

Scrutiny of records revealed the following:

- Social Audit in respect of 30 GPs of Yavatmal district and 25 GPs of Buldhana district were not conducted during the period 2007-12.
- Only routine matters relating to works executed, wages paid, job cards issued etc. were discussed in social audit forums. The operational guidelines (paragraph 12.5.3) however, provided for a minimum mandatory agenda consisting of transparency in process of registration; transparency in preparation, issue and updation of job cards; transparency in sanction and implementation of works; *post facto* audit of all records of each work undertaken etc. which was not adhered to.
- Meetings of social audit forums were not chaired by persons from outside the Panchayat or other implementing agencies. Moreover, Secretary of the social audit forum was not found to be an official from outside the GP.
- Internal audit cells were not constituted in Ahmednagar, Latur and Thane districts. Information in respect of remaining six test-checked districts was not available.

The Government stated that a pilot study for social audit had been conducted in six revenue divisions and the report was being submitted to the GoI. It further stated that steps had been initiated to set up an independent unit for social audit. In the exit conference, the Deputy Secretary stated that from the current year onwards, meetings of social audits would be chaired by a person from outside the Panchayat. Regarding constitution of internal audit cell, the Principal Secretary stated that an audit management cell was being constituted.

2.1.7.11(b) Complete details not indicated on the worksite boards

Worksite boards showing complete details such as, commencement and completion dates of the work, wage rates, cost of work, date of administrative and technical approval etc. were not indicated in any of the 1,743 MGNREGS worksites physically verified by Audit. Further, photographs of works to be taken before, during and after the work must be available for public display and scrutiny during social audit forum. Scrutiny in audit revealed that photographs during all the three stages were not taken. Thus, the transparency measures stipulated in the guidelines were not ensured.

2.1.7.12 Data updation and its validation

As per the MGNREGA operational guidelines (paragraph 13.5), active use of Information Technology (IT) was to be made for improving the efficiency and transparency of operational processes. GoI developed an internet-based Management Information System (MIS) named as MGNREGS-MIS with the assistance of NIC, New Delhi. The objectives of the MIS *inter alia* were to provide single window interface for all stakeholders of the Scheme, track the pattern of demand for work and prepare an inventory of works and assets

created for future planning.

To assess whether the data provided in the MIS were reliable, audit cross-checked the manual data maintained at DPCs and GPs with the information available on the website in six test-checked districts²¹. Major audit findings are discussed below:

- There was no system to ensure the correctness of data regarding the number of job cards registered as per records maintained in the GPs and as per the data entered in the MIS. In 138 of 160 test-checked GPs, the data regarding the number of job cards issued did not match the data in the MIS.
- The MIS did not prevent entry of the name of a person whose name was already registered. Double registration either through the same job card or different job cards was noticed in 173 cases.
- The master data of job cards could be modified without any supervisory permission or authentication. Additions of names in the job card without authenticating documents were noticed in 194 cases. The modules made for data entry at the block level and GP level were placed at the block level and could be accessed with single user_id shared by many operators.
- Data regarding demand for work was not entered into the MIS in 45 of 160 test-checked GPs. In the absence of data entry, it was not possible to monitor the payment of unemployment allowance and track the pattern of demand for work for future planning.
- In 53 of the 153 muster rolls test-checked, it was found that data in the MIS did not match with the number of labourers employed, amount paid etc.
- The data entry in respect of post office savings account number was found incorrect to the extent that one post office account number was allotted to more than one beneficiary and the post office account numbers did not match with post office records.
- The receipt of funds and expenditure incurred as per records maintained at DPC did not match with MIS data. Further, there were variations in actual expenditure and the expenditure shown in MIS in respect of 35 works in Kankavali block of Sindhudurg district, 62 works in Sangamner block of Ahmednagar district and 50 works in Shahada block of Nandurbar district.
- In Sindhudurg district, information in MIS regarding registration of households, photographs affixed etc. in respect of two GPs did not match with the records maintained at GP level.
- In Buldhana district, the job card number mentioned in the muster roll did not match with the MIS data. Further, the name of the GP entered into the MIS was incorrect as verified during the scrutiny of works.
- An expenditure of ₹ 34.90 lakh incurred on farm ponds and tree plantation works in Buldhana district was not uploaded in the website.

²¹ Ahmednagar, Bhandara, Buldhana, Nanded, Nandurbar and Sindhudurg

- There was difference in the unspent balance as furnished by the DPCs and as per MIS at the end of 2011-12 as shown in **Table 4**.

Table 4: Difference in unspent balances

(₹ in lakh)

District	Unspent balance	
	As per DPCs	As per MIS
Nanded	1,050.68	(-) 3,116.08
Yavatmal	382.97	(-) 2,068.38
Bhandara	1,538.64	704.13
Latur	522.57	134.34
Buldhana	824.76	125.79

Source: Information furnished by DPCs and information available on MIS

Thus, the reliability of MIS as a tool to facilitate management decision and to provide accurate information to various stakeholders under the Scheme was weak. In the entry conference, the Principal Secretary (EGS and Water Conservation Department) stated (February 2012) that the MIS data was updated up to 85 *per cent* and added that validation system will be put in place.

The Government while accepting the facts stated that the State had established a State Management Unit with a State MIS Co-ordinator and two Deputy MIS Co-ordinators to manage the MIS more efficiently. Training classes and examinations were also stated to have been held to improve the quality of work and MIS through such efforts.

2.1.7.13 Convergence

As per MGNREGA operational guidelines (paragraph 14.1), convergence of the MGNREGA funds with the funds from other sources for the creation of durable assets was permissible. Funds from other source for the works permissible under MGNREGA could be dovetailed with MGNREGA funds but not vice versa. The MGNREGA guidelines also provided that the social sector programmes such as literacy and health missions must be converged with the MGNREGS to extend the benefits of these programmes to MGNREGS workers and beneficiaries (paragraph 14.2.1). However, no guidelines for convergence were issued by the State Government as of October 2012.

Nandurbar district was identified (November 2009) as the pilot district for convergence with Schemes being implemented by Agriculture, Fisheries, Animal Husbandry Departments and Maharashtra State Electricity Board. However, no Scheme under convergence has been taken up as of July 2012.

The Government stated that instructions have been issued to the Collectors and CEOs of ZPs to organise meetings with technical departments for consideration of convergence of works undertaken by different departments with MGNREGS works so that beneficiaries of the Scheme could avail of benefits of other Schemes.

2.1.8 Conclusion

The implementation of Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme in the State was deficient. Eight of the nine test-checked districts did not prepare five years District Perspective Plans to facilitate advance planning for effective implementation of the Scheme. The Annual Development Plans were also unrealistic as the quantum of employment actually provided against the estimated demand was substantially low. Delay in establishing separate Commissionerate for the Scheme, vacancies in the key posts, non-appointment of full-time dedicated officials and support staff, delay in imparting training to key personnel etc. impacted the implementation of the Scheme. The demand for works was extremely low in the nine test-checked districts and ranged between 0.29 *per cent* and 48.45 *per cent* during the period 2007-12. Only 0.42 *per cent* to 3.22 *per cent* of the beneficiaries in the test-checked districts were provided 100 days of employment during the same period. There were delays in execution of works; a number of works were abandoned leading to unfruitful expenditure of ₹ 34.28 crore; works which were not permissible under the Scheme were undertaken leading to irregular expenditure of ₹ 47.19 crore. Project completion reports were not accompanied with report of the Vigilance and Monitoring Committee or photographs of the completed works. There were delays in the payment of wages and unemployment allowance and differential in wages due to revision in wage rates was also not paid. There were shortfalls in verification/inspection of works and conducting of social audit. The Management Information System database did not provide an assurance on its reliability.

2.1.9 Recommendation

The Government may:

- ensure that long-term District Perspective Plans are prepared by all the districts and Annual Development Plans are realistic;
- ensure that vacancies in the key posts are filled-in and training to key personnel are imparted promptly;
- ensure that works taken up under the Scheme are bona fide, properly identified and executed in a time bound manner;
- ensure that wages and arrears of wages on account of wage revision are paid promptly and unemployment allowance due to the beneficiaries are invariably paid;
- strengthen its monitoring and evaluation mechanism through dedicated local Vigilance and Monitoring Committees, social audits and inspections; and
- ensure that data entry checks and input validation are strengthened to increase the reliability of Management Information System.

RURAL DEVELOPMENT AND WATER CONSERVATION DEPARTMENT

2.2 Implementation of Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana

Government of India launched the Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana as a 100 per cent Centrally Sponsored Scheme in December 2000. The Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana aims at providing good road connectivity to the eligible unconnected habitations in rural areas by way of all-weather road operative throughout the year.

Performance audit of the Scheme in the selected Programme Implementation Units during the period 2007-08 to 2011-12 revealed inadequacies in survey and estimation of works; non-observance of schedules for completion of works due to non-availability of land or involvement of forest land. Programme funds were received at the fag end of the financial year. Deviation from the Scheme guidelines and contract conditions resulted in undue benefit to contractors and extra expenditure on works. Prescribed schedule of inspection by the National/State Quality Monitoring Coordinators was not maintained. Data on 'Online Management, Monitoring and Accounting System' was not reliable. Some of the key findings are highlighted below.

Highlights

Contrary to the Scheme guidelines, about 84 per cent of the programme funds of Government of India were utilized on upgradation of roads while expenditure incurred on new connectivity was only 16 per cent, though 192 habitations with a population of 500 persons and above were yet to be connected.

(Paragraph 2.2.6.2)

There were shortfalls in site surveys and estimation of quantum of works before the preparation of Detailed Project Reports resulting in cost overruns, stoppage of works, incomplete works etc. A number of works could not be completed due to non-availability of land or involvement of forest land.

(Paragraphs 2.2.6.3 and 2.2.6.4)

A substantial portion of the programme funds (34.46 per cent) from Government of India were received in the last two months of the financial year. As a result, Maharashtra Rural Road Development Association temporarily diverted the security deposits of the contractors and interest earned on programme funds, towards meeting the contractual obligations. Tender premium amounting ₹ 4.66 crore was incorrectly charged to Pradhan Mantri Gram Sadak Yojna in respect of 13 works executed by two Programme Implementation Units, in contravention of Scheme guidelines.

(Paragraphs 2.2.7.3 and 2.2.7.5)

Bank guarantees furnished by the contractors against various advances drawn by them were found to be fake on verification. The contractors were also awarded works on fake registration. In two cases, special repair

works valuing ₹ 65 lakh were got executed from different contractors within the defect liability period. Liquidated damages amounting to ₹ 8.89 crore were not recovered from the contractors for delay in execution of works.

(Paragraphs 2.2.8.1(a), 2.2.8.1(d) and 2.2.8.2(a))

Irregular price escalations amounting to ₹ 17.84 crore were allowed to the contractors in respect of 61 works though none of the works were completed within the time specified in the contracts. In one work, item rates were revised upwards during execution leading to an irregular payment of ₹ 92.43 lakh to the contractor.

(Paragraphs 2.2.8.2(b) and 2.2.8.2(c))

The Online Management, Monitoring and Accounting System expected to be the chief mechanism for monitoring the programme was not reliable. Inspections conducted by the National and State Quality Monitors were not as per the prescribed norms.

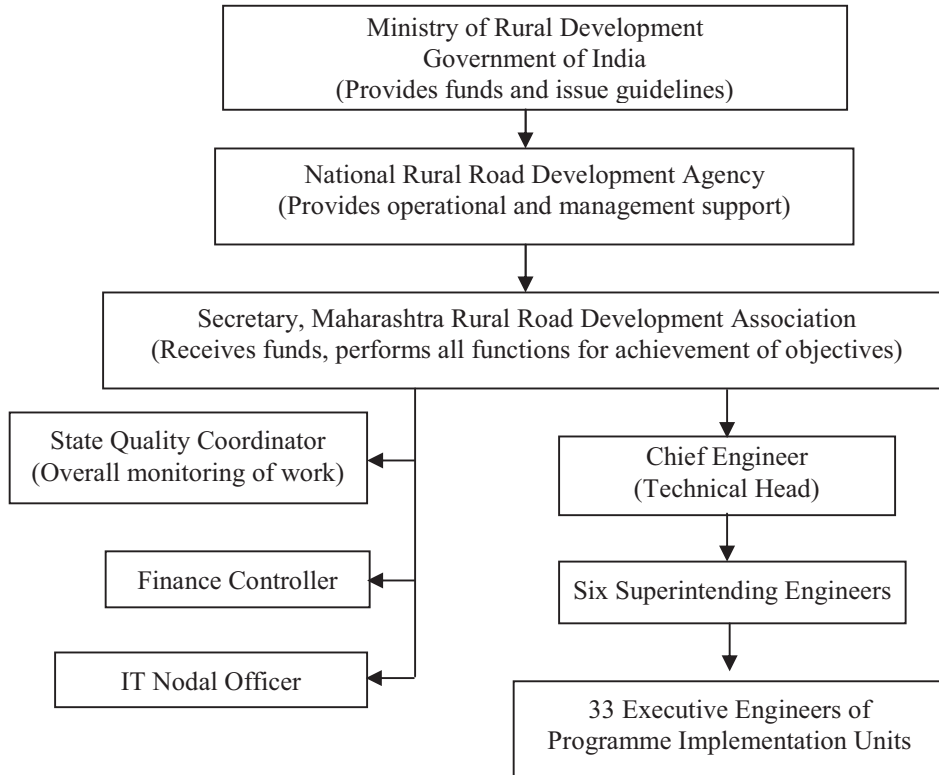
(Paragraph 2.2.9.1 and 2.2.9.2(a))

2.2.1 Introduction

Rural road connectivity is a key component of rural development, promoting access to economic and social services and thereby, generating increased agricultural income and productive employment opportunities in rural areas. The Pradhan Mantri Gram Sadak Yojna (PMGSY), a 100 per cent Centrally Sponsored Scheme was launched in December 2000. The primary objective of PMGSY was to provide connectivity by way of all-weather roads to eligible unconnected habitations in rural areas in such a way that all unconnected habitations with a population of 1,000 persons and above were covered in three years (2003-06) and all unconnected habitations with a population of 500 persons and above were covered by the end of the tenth plan period (2007). PMGSY also permitted the upgradation of existing roads in those districts where all the eligible habitations had already been provided all-weather road connectivity.

In the State of Maharashtra, the Scheme is being implemented since 2000-01 (Phase-I) by Maharashtra Rural Road Development Association (MRRDA) and currently Phase-XI (2012-13) is underway. Since the inception of the Scheme, proposals valuing ₹ 5,389.47 crore had been sanctioned by the National Rural Roads Development Agency (NRRDA), Government of India (GoI) against which funds amounting to ₹ 5,260.60 crore had been received by the State Government. The expenditure incurred on the Scheme as on 31 March 2012 was ₹ 4,829.11 crore.

2.2.2 Organizational set-up



2.2.3 Scope and methodology of audit

The implementation of the Scheme for the period from 2007-12 was reviewed during April to June 2012 by test check of records in Mantralaya/MRRDA, Office of the Financial Controller, IT Nodal Officer and State Quality Coordinator (SQC) at Pune and 11²² out of 33 Programme Implementation Units (PIUs) selected on the basis of Stratified Random Sampling Method.

An entry conference was held on 20 April 2012 with the Secretary, Rural Development Department, Chief Engineer (PMGSY) and other departmental officers in which audit objectives, audit criteria and scope of audit were discussed. The exit conference was held on 15 October 2012 with Principal Secretary, Rural Development Department, Chief Engineer (PMGSY) and other departmental officers where the audit findings were discussed. Reply furnished by the Government (October 2012) had been duly acknowledged and suitably incorporated in the Performance Audit Report.

2.2.4 Audit objectives

The audit objectives were to assess whether:

- the planning process for rural road connectivity was adequate and duly backed up by Detailed Project Reports (DPRs);
- the funds were adequate, provided in time and utilized efficiently and

²² Ahmednagar, Aurangabad, Chandrapur, Gondia, Kolhapur, Latur, Nagpur, Nanded, Nashik, Raigad and Yavatmal

economically;

- the implementation was as per specifications and works were carried out efficiently, effectively and economically; and
- mechanism for supervision, monitoring and quality control was satisfactory.

2.2.5 Audit criteria

The appropriate criteria were derived from the following documents:

- PMGSY Guidelines and Operations Manual issued by GoI;
- Core Network Plan, District Rural Road Plans and Manuals;
- Fund release orders from GoI;
- Detailed Project Reports, Action Plans, Standard Bidding Documents;
- Statutory Acts and Rules; and
- Instructions issued by Government of Maharashtra (GoM) from time to time.

2.2.6 Audit findings

2.2.6.1 Planning

The rural road plan and the core network²³ constitute the basis for all planning under PMGSY. In the first step of planning, the existing road network is drawn up, unconnected habitations identified and the roads required to connect these unconnected habitations prepared. This constitutes the block level master plan. The core network is then identified and the block level master plan and the core network are placed before the intermediate panchayat for consideration and approval of the core network. After approval by the intermediate panchayat, the plans are placed before the district panchayat for its approval. Once approved by the district panchayat, a copy of the core network is sent to the State Level Agency (MRRDA) as well as the GoI (NRRDA) for approval. The PIUs at the district level prepare the DPR for each proposed road work which, after the approval by the State Technical Agency (STA) and MRRDA, is sent to NRRDA for approval. The programme funds are allocated thereafter by NRRDA for implementation of the Scheme.

2.2.6.2 Upgradation given priority over new connectivity

Paragraph 2.2 of PMGSY guidelines permit the upgradation of the existing roads in those districts where all the eligible habitations of the designated population size (500 and above) have been provided all-weather road connectivity. However, upgradation is not central to the Programme and cannot exceed 20 *per cent* of the State's allocation as long as eligible unconnected habitations in the State still exist.

During the period 2000-12 (Phase-I to IX), 5,309 road work proposals comprising 23,207.27 km were cleared, out of which, 4,970 road works

²³ It is the minimal network of road that is essential to provide basic access to essential social and economic services to all eligible habitations in the selected areas through at least a single all-weather road connectivity

measuring 21,403.83 km were constructed by the end of March 2012 as detailed in **Table 1**.

Table 1 - Coverage of road length

Category	Description of item	Proposals cleared		Achievement as of March 2012		Percentage of achievement	
New Connectivity	No. of road works	1,263		1,175		93.03	
	Length of road works (in Km)	3,651.67		3,265.13		89.41	
	Value of road works (₹ in crore)	896.70		781.69		87.17	
	Habitations covered	>1000	251	993	237	953	95.97
		999-500	742		716		
499-250		395		336		85.06	
Upgradation	No. of road works	4,046		3,795		93.80	
	Length of road works (in Km)	19,555.60		18,138.70		92.75	
	Value of road works (₹ in crore)	4,492.77		4,047.42		90.09	
	Habitations covered	>1000	3,475	5,623	3,229	5,143	91.46
		999-500	2,148		1,914		
499-250		1,109		994		89.63	
Total	No. of road works	5,309		4,970		93.61	
	Length of road works	23,207.27		21,403.83		92.23	
	Value of road works (₹ in crore)	5,389.47		4,829.11		89.60	

(Source : Information provided by Information Technology Nodal Officer)

The table indicated that 83.81²⁴ *per cent* funds were utilized on upgradation works while expenditure incurred on new connectivity was only 16.19²⁵ *per cent*, though there were 192 unconnected habitations in the State (with population of 500 persons and above). Thus, there was deviation from the Scheme guidelines.

The Government stated (October 2012) that new connectivity for 161 out of 192 unconnected habitations had been sanctioned in August 2012. The balance of 31 unconnected habitations had not been sanctioned till date (March 2013).

2.2.6.3 Inadequate site survey and estimation of quantum of work

As per paragraph 6.2 of operations manual of PMGSY, detailed investigations²⁶ should be carried out prior to preparation of DPRs for road works.

Scrutiny of road works in 11 selected PIUs revealed that the above instructions

²⁴ Value of upgradation (₹ 4,047.42 crore)/total value of road works (₹ 4,829.11 crore) x 100=83.81%

²⁵ Value of new connectivity (₹ 781.69 crore)/total value of road works (₹ 4,829.11 crore) x 100=16.19%

²⁶ Reconnaissance and route survey, preparation of Longitudinal Section (LS) and Cross Section (CS) Plan, soil investigation, traffic survey, hydrological survey, analysis of data, design and report preparation, social and environmental safeguard assessment etc.

were not observed in five²⁷ PIUs while preparing DPRs which resulted in excess execution of tendered quantities, the percentage of which ranged between 40 and 4217 as detailed in **Appendix IX**.

Further test check of works in three other PIUs revealed the following:

- There was cost overrun of ₹ 1.90 crore in two works in Raigad PIU due to change in alignment because of forest land indicating poor initial survey.
- In Nanded PIU, nine works sanctioned between August 2008 and September 2010 at a cost of ₹ 25.28 crore were shown to be completed at a cost of ₹ 13.96 crore as per progress report submitted to GoM. Audit scrutiny however, revealed that all the nine works were foreclosed either due to land dispute/involvement of forest land or deterioration of roads during construction on account of heavy traffic necessitating revision of DPRs.
- Scrutiny of Package MH 0133–Upgradation of Mirajgaon, Nagalwadi-Handalwadi Road in Ahmednagar PIU revealed that in Schedule B of tender, only one cubic metre (cum) quantity was included in items of excavation. However, the quantities increased enormously during actual execution leading to excess expenditure of ₹ 2.35 crore, as indicated in **Table 2**. This showed poor DPR and estimate preparations.

Table 2 - Excess executed quantity

Name of item	Schedule 'B' quantity (in cum)	Rate of execution (per cum)	Quantity actually executed (in cum)	Excess amount (₹ in crore)
Excavation for road way in hard rock (blasting prohibited)	01	₹ 437.80	2,357.50	0.10
Construction of embankment with material from borrow pits	01	₹ 137.67	1,63,811.22	2.25
Total				2.35

(Source: Data collected from PIU)

- In the work of Major District Road 35 to Gopalpur at Ahmednagar PIU, out of the road length of 41 km, about 19 km was passing through submergence of Jayakwadi dam due to which construction was damaged. This road length was redesigned and reconstructed by incurring additional expenditure of ₹ 3.04 crore which was met out from savings in other packages/phases.

The above cases clearly indicated that while preparation of DPRs the instructions contained in the operations manual of PMGSY for conducting detailed survey and investigations, preparation of works estimates *etc.* were not followed.

The Government admitted that there were some lapses and omissions in preparation of DPRs and there were excess execution of quantities in some of the items. The Government attributed the inadequacies in DPR to lack of good technical staff and assured that due care would be taken for project preparation

²⁷ Aurangabad, Chandrapur, Latur, Nashik and Yavatmal

at DPR stage and excesses would be avoided.

2.2.6.4 Incomplete/stopped work due to non-availability of land/non-clearance of forest land

As per paragraph 6.12 of PMGSY guidelines, it would be the responsibility of the State Government/District Panchayat to ensure that land is available for taking up the proposed road work. A certificate that land is available must also accompany the proposal for each road work.

In nine²⁸ out of 11 test checked PIUs, it was noticed that 32 works sanctioned between 2005 and 2008 at a cost of ₹ 113.54 crore and on which an expenditure of ₹ 61.53 crore was incurred as of March 2012, could not be completed due to non-availability of land, involvement of forest land, encroachment, opposition from farmers, non-availability of material, contractors' failure to execute the works etc. as indicated in **Appendix X**.

The above was a pointer to the fact that actual availability of land was not investigated at the time of preparation of district road proposals and DPR.

During joint inspection by Audit (June 2012) to the worksite of SH-30 to Bangla Tanda, Taluka Paithan; District Aurangabad (serial number 9 of **Appendix X**), it was observed that only embankment earthwork with side drains was completed since 2009-10, as indicated in photograph below.



**Photograph of incomplete road work at Bangla Tanda;
Taluka Paithan; District Aurangabad**

The Government stated that most of the PMGSY roads were passing through Government land and partly through private land which were given with consent or donation by land owners 20-25 years back for construction of road works. Therefore, during survey/DPR it was presumed that the available road width was a Government land. However, land owners during road construction created obstructions and stopped works through court litigation or through other grievance redressal forum and the projects consequently got delayed. The Government added that these were unforeseen reasons which could not be anticipated at the time of preparation of DPRs. The presumption of land availability showed poor planning.

²⁸ Ahmednagar, Aurangabad, Chandrapur, Kolhapur, Nagpur, Nanded, Nashik, Raigad and Yavatmal

2.2.6.5 Inflated estimation of road works

Paragraph 11.5 of PMGSY guidelines envisaged that with the use of Schedule of Rates (SoR), it was expected that on average, the tendered value would approximate the estimated value. Excess/deficit at PIU level will be adjusted by MRRDA provided that in any particular package, the excess/deficit shall not exceed 10 *per cent* of the sanctioned package cost.

In five out of 11 test-checked PIUs it was observed that the cost of works in schedule B of tender was significantly less than the cost approved by NRRDA. The details are indicated in **Table 3** below.

Table 3 Excess estimation

(₹ in lakh)

District	Package number	Length in km	GoI cost	Cost put to tender	Difference	Actual variation (in %)	Government reply/ PIU reply
Ahmednagar	MH-0149	09.48	489.25	412.32	76.93	18.66	Government stated that the correct GoI cost was ₹ 416.97 lakh and not ₹ 489.25 lakh.
Nashik	MH-2042	37.11	1,269.78	971.07	298.71	30.76	Government stated that length of 3.13 km was executed by State PWD and therefore, the cost was reduced.
Aurangabad	MH-0421	15.00	618.07	543.63	74.44	13.69	Government stated that GoI cost was ₹ 551.93 lakh and not ₹ 618.07 lakh.
Chandrapur Phase VI	MH-0814	34.96	1,113.49	926.80	186.69	20.14	Government stated that road width was reduced from 3.75 m to 3.00 m due to less traffic density.
	MH-0821	19.13	548.33	377.21	171.12	45.36	
	MH-0822	13.18	440.79	365.70	75.09	20.53	
	MH-0823	09.21	257.40	206.41	50.99	24.70	
Phase VIII	MH-0832	06.70	262.33	185.13	77.20	41.70	
Gondia	MH-1123	21.37	649.23	568.61	80.62	14.18	PIU stated (August 2012) that in package No. 1140, partial road length was executed by other department while in other package the GoI cost was inclusive of DPR cost.
	MH-1140	52.83	1,187.15	981.86	205.29	20.90	

(Source: Data collected from PIUs)

The replies furnished by the Government/PIU are not tenable for the following reasons:

- The GoI cost and cost put to tender in all the packages mentioned above were indicated in the bid evaluation report duly signed by the Chief Engineer (PMGSY). Therefore, the reasons adduced by the Government for amended GoI cost or reduction in road length lacked credibility.
- Any road designated under PMGSY cannot be executed by other agency.
- As per cost norms fixed by the Ministry of Rural Development (MoRD), GoI (June 2006), the cost of preparation of DPR was only ₹ 20,000 per km in plain areas and therefore, the cost of package even after inclusion of DPR cost should not increase the GoI cost substantially.

2.2.7 Financial management

The MRRDA receives funds for PMGSY from MoRD/NRRDA. These include the programme funds and administrative expenses funds. The grant for maintenance is received from the GoM. There are three main bank accounts with State Bank of India at Mumbai for 'Programme Fund', 'Administrative

Expenses Fund’ and ‘Maintenance Fund’. Each of these three accounts are accompanied with 33 shadow accounts for 33 PIUs. The Executive Engineers of PIUs are the drawing and disbursing officers who draw the funds from these accounts. The Bank issues cheque books to each of the authorized signatories/Drawing and Disbursing Officers. The authorized signatories make payments, as per the established Public Works Department procedure, by account payee cheques to the respective designated payee accounts. They immediately enter the cheque and payee details in the Payment Module²⁹ and issue an advice to the bank.

2.2.7.1 Receipt and expenditure

During 2007-08 to 2011-12, the position of receipt of funds and expenditure incurred by 33 PIUs was as indicated in **Table 4**.

Table 4 - Receipt and expenditure

(₹ in crore)

Year	Programme Fund (from GoI)		Administrative Expenses Fund (from GoI)		Maintenance Fund (from GoM)	
	Receipt	Expenditure	Receipt	Expenditure	Receipt	Expenditure
2007-08	563.96	635.64	0.00	02.39	04.87	2.68
2008-09	1,030.00	934.07	0.00	03.46	13.71	2.71
2009-10	944.18	1,020.88	5.00	00.34	40.00	16.08
2010-11	1,242.55	1,072.25	5.00	02.61	68.20	39.11
2011-12	791.01	564.04	0.00	00.00	130.00	54.54
Total	4,571.70	4,226.88	10.00	8.80	256.78	115.12

(Source: Financial Controller records)

As could be seen, the programme funds, the administrative expenses funds and the maintenance funds were short-utilized during 2007-12.

The Financial Controller, PMGSY in Mantralaya stated (October 2012) that since some of the roads were in the naxal affected area of Gondia and Gadchiroli districts, the programme funds could not be utilized despite its availability. The Government stated that maintenance funds would be fully utilized in the subsequent year.

2.2.7.2 Short-release of administrative expenses funds

As per paragraph 12.2 of PMGSY guidelines, administrative expenses funds³⁰ to the extent of 2.25 *per cent* of the sanctioned project costs was to be provided by MoRD. Audit observed that during 2007-12, the GoI sanctioned road projects valuing ₹ 3,643.07 crore (refer Table 6) and therefore, ₹ 81.97 crore representing 2.25 *per cent* of the sanctioned cost was to be provided by MoRD to the 33 PIUs, as administrative expenses funds. However, only ₹ 10 crore was provided (refer Table 4), resulting in short-release of funds to the extent of ₹ 71.97 crore.

The Government stated that the matter was being pursued with NRRDA for last six years for releasing funds for administrative expenses.

²⁹ Online Management, Monitoring and Accounting System (OMMAS)

³⁰ Administrative expenses (1%); Travel expenses (0.50%); Administrative and travel expenses (0.25%); and Independent Quality Monitoring second tier (0.50%)

2.2.7.3 Receipt of programme funds at the fag end of the year

From the audited balance sheet of MRRDA for the year 2006-07 to 2010-11, it was observed (February 2011 and April 2012) that a substantial portion of the programme funds (34.46 *per cent*) was received in the last two months of the financial year. The PIUs also issued cheques on the last working day of the financial year which resulted in heavy booking of expenditure by the PIUs and the account remained un-reconciled on the last day of financial year as indicated in **Table 5**.

Table 5 - Receipt of funds

Year	Fund received during April to January	Fund received in February and March	Total	Percentage of receipt in February and March to total receipts
	(₹ in crore)			
2006-07	-	103.42	103.42	100.00
2007-08	513.96	50.00	563.96	8.87
2008-09	650.00	380.00	1,030.00	36.89
2009-10	694.18	250.00	944.18	26.48
2010-11	687.54	555.01	1,242.55	44.67
Total	2,545.68	1,338.43	3,884.11	34.46

(Source: Financial Controller records)

In the management letter for 2010-11, the internal auditor of MRRDA also pointed out (October 2011) that receipt of grants during the last three years was not as per guidelines and that almost 45 *per cent* of funds for 2010-11 were received on the last day.

Due to receipt of programme funds at the fag end of the year, MRRDA temporarily diverted the security deposits of the contractors and bank interest received on programme funds, to meet its payment obligations, as detailed in **Table 6**.

Table 6 - Diversion of funds

Year	Cost of sanctioned proposals	Funds received from MoRD	Security deposit diverted	Interest diverted	(₹ in crore)
					Total funds temporarily diverted (4+5)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
2007-08	1,467.66	563.96	47.43	31.90	79.33
2008-09	267.67	1,030.00	94.25	39.70	133.95
2009-10	1,719.32	944.18	138.47	46.51	184.98
2010-11	188.42	1,242.55	170.14	51.18	221.32
2011-12	0.00	791.01	225.00	70.00	295.00
Total	3,643.07	4,571.70	675.29	239.29	914.58

(Source: Financial Controller records)

The Government accepted the audit observation.

2.2.7.4 Un-discharged liability towards statutory and other dues

The balance sheet of MRRDA at the end of March 2012 revealed that there was an un-discharged liability of ₹ 26.89 crore towards Income Tax (₹ 3.79 crore), Commercial Tax (₹ 2.30 crore) and others (₹ 20.80 crore).

The Chief Engineer, MRRDA stated (September 2012) that the amount of ₹ 20.80 crore represented various miscellaneous deposits deducted and held as payable, which required detailed scrutiny to set right. As regards statutory deductions (Income tax and Commercial tax), it was stated that after reconciliation, the amount would be credited to proper head of account.

Government accepted the audit observation and stated that a detailed audit would be conducted for these items and difference, if any, would be duly adjusted.

2.2.7.5 Irregular utilization of programme funds

As per paragraph 11.5 of PMGSY guidelines, any excess cost due to tender premium or time overrun, arbitration or judicial award is to be met by the State Government.

In PIU Nanded, the cost of seven works was revised to ₹ 16.21 crore from ₹ 14.29 crore as there was no response from the bidders. In PIU Kolhapur, cost of six works was revised to ₹ 19.96 crore from ₹ 17.22 crore due to forest land problem. No sanction of NRRDA was available for these revisions resulting in excess over GoI cost by ₹ 4.66 crore which was incorrectly charged to PMGSY instead of these being charged to the State Government, in violation of guidelines.

Government stated that in case of Nanded district there was steep rise in prices of petroleum products including bitumen and tenders were received at higher rates. A proposal was stated to have been submitted to NRRDA for approval of the excess cost. In case of Kolhapur, the Government stated that there was time overrun of eight to 10 months as the forest department had stopped the works. It added that there was an excess of ₹ 1.45 crore over GoI cost in three out of six works only which required the approval of NRRDA. Approvals from NRRDA were awaited (June 2013).

2.2.8 Execution of works

2.2.8.1 Inadequacies in contract management

2.2.8.1(a) Non-verification of bank guarantee before acceptance and non-renewal of bank guarantee before expiry

As per note 2 below paragraph 13.2.3 of PMGSY Accounts Manual, it is the duty of the officer accepting the bank guarantee (BG) to obtain confirmation of its genuineness directly from the bank issuing the BG, without any third party intervention. In three cases, the PIUs could not recover the mobilization advance from the contractors or impose any financial penalty for default as the BGs furnished by the contractors had either expired or subsequently found to be fake. The cases are discussed below.

- In case of Majgaon Velste (Package No. MH-2438) road works in district Raigad, a contractor was given mobilization advance of ₹ 30 lakh against BG to be recovered in six months. The work order was issued in July 2009 to be completed in 12 months. The contractor executed works amounting to ₹ 29.88 lakh only (against tendered cost ₹ 2.04 crore) and stopped the work. The department could recover only ₹ 14.45 lakh from the contractor and the balance amount of ₹ 15.55 lakh could not be recovered as the BG

furnished by the contractor against mobilization advance had lapsed. The Government stated that the department was approaching other Government departments where this contractor was executing works, for recovery of dues.

- In Package No. MH-2431, Khanoli-Nigade (Mahad) district Raigad, mobilization advance of ₹ 32.49 lakh was given to a contractor for eight works, against BG of ₹ 34 lakh. An amount of ₹ 19.94 lakh was recovered from the contractor and the balance amount of ₹ 12.55 lakh could not be recovered as the BGs furnished by the contractor had lapsed. The Government stated that the outstanding amount would be recovered from the bills of the contractor pending with department.
- PIU Nashik awarded seven road works to two contractors between March 2005 and March 2008 who had fake registration and submitted fake BGs. The tenders of these contractors were terminated and F.I.R. was lodged. An amount of ₹ 1.21 crore was recovered from the security deposits of the contractors and the balance of ₹ 1.57 crore was still pending for recovery. The Government stated that a departmental inquiry had been initiated against the erring officials.

2.2.8.1(b) Non-recovery of labour welfare cess

According to GoM Circular of 21 April 2008, a labour welfare cess at the rate of one *per cent* of the cost of building works and other works was to be recovered from the bills of the contractors with effect from 01 January 2008 and remitted to the account of Labour Welfare Board, Mumbai immediately.

Scrutiny of records in Gondia, Nanded and Nashik PIUs revealed that while making payment for works during 2011-12, labour welfare cess amounting to ₹ 30.16 lakh was not recovered from the bills of the contractors.

The Government stated that recovery of labour welfare cess was to be made effective from all agreements which were in force on 01 July 2010 and executed thereafter, as per GoM Resolution of 17 June 2010. It added that there was no short-recovery in case of Gondia and Nanded districts and Nashik PIU had been asked to recover the amount of cess from the security deposit of the contractors.

The reply is not tenable as the labour welfare cess was applicable from 01 January 2008 and not from 01 July 2010. The GoM Resolution of 17 June 2010 only prescribed the procedure for maintenance of records with regard to collection of cess and various reports (monthly and annual) to be rendered to the President, Labour Welfare Board, Mumbai.

2.2.8.1(c) Short-recovery/non-recovery of royalty from contractors

According to special conditions of contract³¹ all taxes, levies, Government dues, royalty on account of extraction of construction material payable under Minor Mineral Act prevailing in the State are to be included in the Schedule of Rates (SoR) as dues payable to the Government. If such dues are not paid by the contractor, the same shall be deducted from the contractor's bills.

³¹ Special condition No.7

Scrutiny of records of PIU Ahmednagar, revealed that in three³² works the royalty charges of ₹ 50 per brass³³ (₹ 17.67 per cum) was included in basic rate of SoR. Further, in Schedule 'B' of contract, an item of royalty at the rate of ₹ 35.34 per cum was included which was to be deducted subsequently from the contractor's bill. Thus, the cost of work was loaded by ₹ 53.01 per cum on account of royalty. However, royalty was recovered at ₹ 35.34 per cum only instead of ₹ 53.01 per cum, resulting in short-recovery of ₹ 11.68 lakh³⁴ from the contractor.

Similarly, in Gondia, Nagpur and Nanded PIUs, royalty amounting to ₹ 64.59 lakh, pertaining to 52 works was not recovered from the contractors for the item of work for construction of embankment with material brought from borrow area.

The Government stated that there was no short-recovery in case of Ahmednagar PIU as royalty charges of ₹ 35.34 per cum was added after deducting ₹ 17.67 per cum from basic rate of material. Regarding other three PIUs, the Government stated that royalty was not added as the material was used through excavation of road side gutters.

The reply is not tenable as evidence available with audit indicates that ₹ 17.67 per cum was not deducted from the rate analysis prepared in three works pertaining to Ahmednagar PIU. Further, in case of works relating to Gondia, Nagpur and Nanded the item of work of embankment was to be done through material brought from borrow area (as evident from Schedule 'B' of the tender) and therefore, ₹ 17.67 per cum was recoverable as royalty charges.

2.2.8.1(d) Execution of repair works from other contractors during defect liability period

As per paragraph 17.2 of PMGSY guidelines, all roads constructed under the Scheme will be covered by five years maintenance contract (defect liability period) to be entered into along with the construction contract, with the same contractor.

In PIU Nashik, special repair works valuing ₹ 65 lakh in two cases were got executed from different contractors, instead of through the original contractors, within the defect liability period. The details are indicated in **Table 7**.

³² i) Major District Road 34 to Padhegaon-Kanhagao-Kamalpur road, ii) Pimpalgaon-Kauda-Bhoyarepathar to Hivrebazur road and iii) Shrigonda-Chikhalthanwadi-Kansewadi road

³³ Brass is a unit of measurement of material such as murum, metal, etc. (1 brass = 2.829 cum)

³⁴ (i) 24,326.35 cum x ₹ 17.67 = ₹ 4.30 lakh (ii) 22,730.25 cum x ₹ 17.67 = ₹ 4.02 lakh and (iii) 19,028.98 cum x ₹ 17.67 = ₹ 3.36 lakh; Total – ₹ 11.68 lakh

Table 7- Special repairs

Sr. No	Name of road	Completed under phase	Estimated cost of repair (₹ in lakh)	Expiry of defect liability period	Government reply
1	SH 26 to Dabholipada Taluka Trimbakeshwar	Phase III	45	28-02-2012	The contractor did not execute the work under the defect liability period which expired on 28 February 2012. An amount of ₹ 15.78 lakh was recovered from contractor's security deposit.
2	MDR 64 to Baradpada Kharwal Velunj Taluka Trimbakeshwar	Phase VI	20	14-02-2015	There was heavy rainfall and wearing coat of Black Topped surface had washed away.
Total			65		

(Source: Data collected from PIU)

2.2.8.2 Undue benefit to contractors**2.2.8.2(a) Short-levy of liquidated damages**

As per paragraph 13.1 of PMGSY guidelines, work should be executed by the contractor as per work programme given in the contract. Further, as per clause 44 of general conditions of contract (PMGSY), liquidated damages are required to be levied if the progress of work is not maintained by contractor as per work programme.

Scrutiny of records in two out of 11 test-checked PIUs revealed that liquidated damages amounting to ₹ 1.21 crore were levied as against ₹ 10.10 crore leviable on contractors for delay in execution of works, leading to short-levy of ₹ 8.89 crore, as detailed in **Table 8**.

Table 8 – Short-levy of liquidated damages

(₹ in crore)

Sr. No.	Name of PIU	No. of works	Cost of works	Delay in execution after extended period (in weeks)	Liquidated damages			Government reply
					To be levied	Actually levied	Not levied	
1.	Chandrapur	27	56.38	12 to 65	5.57	0.92	4.65	There were a number of works grouped together in one package and scattered in 2-3 blocks. Audit therefore, cannot flatly apply one <i>per cent</i> on entire package.
2.	Aurangabad	35	46.53	7 to 44	4.53	0.29	4.24	
Total					10.10	1.21	8.89	

(Source: Data collected from PIUs)

The reply of Government is not tenable as the liquidated damages were worked out by Audit on individual works that got delayed, and not on the entire package.

2.2.8.2(b) Price escalation in projects completed beyond stipulated period

As per paragraph 13.1 of PMGSY guidelines, all projects executed by the

PIUs are to be completed within a period of nine months from the date of issue of work order but not exceed 12 months in any case (if the work is affected by monsoon or where a package comprises more than one road work). There is no provision for payment of price escalation (PE) under the Scheme.

Audit observed that the GoM issued a *suo moto* Resolution in January 2008 allowing PE for PMGSY works from 2008 onwards. However, the provisions of PE included in the main text of the Government Resolution (GR) and that explained in Annexure 'A' to the GR were ambiguous. In the main text, the PE was stated to be payable to the contractors who have completed the work in stipulated period mentioned in the tender. Whereas, in Annexure 'A' the operative period of contract for the purpose of payment of PE was defined as the period commencing from the date of work order and ending on the date on which time allowed for completion expires, taking into consideration the extension of time. From 2008 onwards, all the standard bid documents relating to PMGSY works in Maharashtra contained a PE clause enabling the contractors to claim PE for the extended period of time, in terms of Annexure 'A' to the GR dated January 2008.

Audit further observed that in June 2008, immediately after issue of GR, the Chief Engineer (PMGSY), issued a clarification to all the Superintending Engineers and PIUs that PE would be applicable to only those contracts which are completed within the time stipulated in the contract.

Despite the clarification issued by the CE, PE amounting to ₹ 17.84 crore was allowed to contractors in respect of 61 works in 10 out of 11 test-checked PIUs though none of the works were completed within the time specified in the contracts. The details are indicated in **Table 9**.

Table 9 - Price escalation allowed to contractors

Sr No.	Name of PIU	No. of works test-checked	Payment of PE (₹ in crore)
1	Gondia	7	2.42
2	Ahmednagar	4	2.10
3	Nagpur	7	3.57
4	Raigad	7	1.92
5	Nashik	6	2.59
6	Chandrapur	6	0.59
7	Aurangabad	7	0.34
8	Yavatmal	5	1.34
9	Latur	5	1.23
10	Kolhapur	7	1.74
Total		61	17.84

(Source: Data collected from PIUs)

Incidentally, in the Notes to Accounts of the Balance Sheet of MRRDA for the year 2010-11 and 2011-12, the internal auditor noted that though the State Government had incurred an expenditure of ₹ 196.25 crore (cumulative figures from 2007-08 to 2011-12) on account of PE yet no specific account of utilization of this amount had been provided road-wise.

Government stated that no undue benefit was given to the contractors on account of PE as the interpretation of operative period indicated in Annexure 'A' to the GR was correct.

Reply is not tenable as PE under PMGSY was not allowed and even if it was to be made applicable, then the operative period should be the period stipulated in the contract, as also clarified by the CE in June 2008. The contract documents also need to be made more specific and clear to avoid benefits being paid to contractors.

2.2.8.2(c) Irregular granting of upward revision in item rates for works in progress

As per paragraph 13.4 of standard bid document of PMGSY, the rates and prices quoted by the bidder shall be fixed during the duration of the contract and shall not be subject to adjustment.

In PIU Raigad, in Package No. MH 2428–Construction of road from Virani to Pachgani, the alignment of road was changed due to an objection raised by the forest department. Consequently, the estimates were revised and got sanctioned from the competent authority. However, while revising the estimates, item rates of four items of original tender were revised upwards. Since the work was in progress, increasing the rates during the currency of contract was irregular which resulted in undue benefit to the contractor amounting to ₹ 92.43 lakh as detailed in **Table 10**.

Table 10 - Revision of item rates during the currency of contract

Sr No.	Item	Rate as per original tender (₹/cum)	Rate as per revised DPR (₹/ cum)	Difference in rate (₹/ cum)	Quantity executed (in cum)	Excess amount paid to contractor (₹ in lakh)
1	Excavation soil- 100 m lead	26.32	44.00	17.68	1,00,390.00	17.75
2	Excavation soil - 1 km lead	53.25	122.90	69.65	41,106.24	28.63
3	Excavation hard soil	85.60	183.10	97.50	28,299.33	27.59
4	Excavation hard rock-requiring blasting	189.75	385.45	195.70	9,433.11	18.46
Total						92.43

(Source: Data collected from PIU)

The Government agreed that the payment for items of excavation as indicated in **Table 10** above were made at enhanced rates which was not covered in the provision of contract. It however, added that there was an overall savings of ₹ 10.97 lakh in the package as the excavated material was found suitable for Granular sub-base and metalling.

The reply is not tenable as upward revision during the duration of contract violated the provisions of the standard bid document prescribed for PMGSY

works and therefore, irregular. This resulted in undue benefit to the contractor amounting to ₹ 92.43 lakh. Further, if there was savings as claimed then DPRs and estimates were wrongly framed.

2.2.9 Monitoring

2.2.9.1 Online Management, Monitoring and Accounting System

Computerization of data had the advantages of reliable storage, easy retrieval and processing and useful in generating high level abstract information for use of efficient project management and monitoring. Online Management, Monitoring and Accounting System (OMMAS) had been designed as an online web-based system for PMGSY with centralized database and expected to be the chief mechanism for monitoring the programme. The PIUs were responsible for data entry and accuracy of the data. The State IT Nodal Officer appointed by State Government was to oversee the regularity and accuracy of the data furnished by PIUs.

Audit collected data from NRRDA, New Delhi through Centre for Development of Advanced Computing, (C-DAC) Pune³⁵ and observed that the balances as on 31 March 2012 in respect of items 'statutory deductions', 'machinery advance' and 'mobilisation advance' on OMMAS database differed significantly from the balances of audited balance sheet/data provided by PIUs. The differences noticed are discussed below:

- Though a sum of ₹ 308.82 crore on account of 'statutory deductions' was recovered from the contractors only an amount of ₹ 258.81 crore was remitted to Government account leaving a balance of ₹ 50.01 crore lying with all PIUs. However, as per the balance sheet prepared by the Financial Controller (FC) for 2011-12, the outstanding balances on account of 'statutory deductions' indicated a figure of only ₹ 26.89 crore. Thus, there was a difference of ₹ 23.12 crore between the balances in the database of OMMAS and audited balance sheet of PMGSY. The details are indicated in **Appendix XI**.

The CE (PMGSY) stated (September 2012) that figures reflected in OMMAS database were incorrect. The FC admitted (October 2012) the need to correct the position of the database and bring it in line with the audited figures.

- Similarly, in respect of 'machinery advance' and 'mobilization advance', it was seen that there was difference between amount paid and recovered from the contractors. When the discrepancy was brought to the notice of PIUs concerned for confirmation, the PIUs submitted the position of payment and recovery of machinery and mobilization advance, which differed from that available in the database. The details are indicated in **Appendix XI**.

From **Appendix XI**, it could be seen that the database did not depict correct picture and therefore, not useful for MIS purpose. Also, abstraction and analysis of information for use in NRRDA was not possible defeating the very objectives of OMMAS.

Further scrutiny of data generated through OMMAS in four test-checked PIUs

³⁵ The software has been developed and maintained/managed by C-DAC, Pune

also revealed huge discrepancies in the receipt and expenditure figures when compared with actuals as detailed in **Table 11**.

Table 11 - Statement showing discrepancies in receipt and expenditure figures
(₹ in crore)

Name of PIU	Actual		Position as per OMMAS		Difference between actuals and OMMAS	
	Receipt	Expenditure	Receipt	Expenditure	Receipt	Expenditure
Gondia	163.54	162.56	104.84	168.41	58.70	(-) 5.85
Nanded	103.62	76.95	52.22	70.08	51.40	6.87
Nashik	234.79	211.99	189.93	199.83	44.86	12.16
Raigad	95.10	94.57	41.40	86.49	53.70	8.08

(Source: Financial Controller records, OMMAS)

The Government admitted that there were deficiencies in filling data on OMMAS and the gaps would be rectified soon.

2.2.9.2 National/State Quality Monitoring

2.2.9.2(a) Inspection by National/State Quality Monitors

The operations manual for PMGSY (paragraph 11.3) provides for a three tier quality management mechanism. The first tier is the PIUs at the district level while the second tier is State Quality Monitors (SQM) at the State level and the third tier is the National Quality Monitors (NQM) who are independent monitors engaged by NRRDA at National level for inspection at random of the road works. The State Government is to appoint a State Quality Coordinator (SQC) at the State level to oversee the functioning of quality control mechanism within the State and follow up on reports of the NQM.

The SQC should arrange inspection programme of SQM in such a way that each road work is visited by SQM thrice (two visits during execution of work and one visit after completion of work). Similarly, the programme of NQM should be arranged in such a way that NQM visits two to four works of one district in one visit (one to two road works completed at least one year back and one to two road works in progress).

Updated information provided by SQC (PMGSY), Maharashtra in October 2012 regarding visits of SQM and NQM in eight out of 11 test-checked PIUs for period 2007-12 revealed the following status:

Table 12 - Statement showing number of visits of NQM and SQM

Name of PIU	No. of road works (completed and ongoing)	No. of SQM inspections due as per norms	No. of SQM inspections carried out	No. of NQM inspection carried out
Ahmednagar	41	121	113	31
Aurangabad	64	179	186	43
Chandrapur	21	58	94	31
Gondia	116	348	250	64
Nagpur	33	99	106	35
Nashik	41	113	140	37
Raigad	23	66	77	31
Yavatmal	31	90	139	28

(Source: Data provided by SQC)

Note :-The highlighted figures indicate the targets of inspection as per stage of work

The above table indicates that there was shortfall in SQM visits in Ahmednagar and Gondia while in respect of NQM visits, the shortage was in Ahmednagar, Aurangabad, Gondia, Nashik, and Yavatmal PIUs.

Further analysis of visits by SQM and NQM to work sites revealed inconsistencies as summarized in **Table 13**.

Table 13 – Analysis of visits of NQM and SQM to work sites

District	Remarks
Ahmednagar	SQM- in two works two visits to each work were made; in three works four visits to each work were made; in the remaining works three visits were made as per norms. NQM- in five works no visits were made; in one work two visits were made; in the remaining works one visit was made.
Aurangabad	SQM- in 14 works only two visits to each work were made; in 16 works four-five visits to each work were made; while in remaining works three visits were made as per norms. NQM- in 18 works no visits were made; while in remaining works one-two visits were made.
Chandrapur	SQM- in one work two visits to each work were made; in 15 works four-five visits to each work were made; in remaining works three visits were made as per norms.
Gondia	SQM- in 13 works only one visit to each work was made; while in 73 works two visits to each work were made; in remaining works three visits were made as per norms. NQM- in 68 works no visits were made; in 41 works only one visit was made; in three works two visits were made.
Nagpur	SQM- in seven works only two visits to each work were made; in eight works four visits to each work were made; in remaining works three visits were made as per norms. NQM- in 32 works one visit was made; in one work two visits were made.
Nashik	SQM- in one work one visit was made; in 30 works three visits to each work were made as per norms; in nine works four visits to each work were made; in two works six-seven visits to each work were made. NQM- in 11 works no visits were made; in 24 works one visit was made; in six works two visits were made.
Raigad	SQM- in three works two visits to each work were made; in 15 works three visits to each work were made as per norms; in four works four-five visits to each work were made. NQM- in four works no visit was made; in 10 works one visit was made; in nine works two visits were made.
Yavatmal	SQM- in one work two visits were made; in nine works three visits to each work were made as per norms; while in remaining works three to seven visits to each work were made. NQM- in 10 works no visit was made; while in remaining 21 works one-two visits were made.

(Source: Data compiled by audit on the basis of information provided by SQC)

2.2.9.2(b) Delay in reporting compliance to SQM's remarks by PIUs

Scrutiny of information provided by SQC regarding 65 maintenance inspections carried out by SQM in eight PIUs revealed that 22 works were rated '*Unsatisfactory*'; 35 works as '*Satisfactory but requiring improvement*'; and the remaining eight works were rated '*Require improvement*'. Action Taken Reports (ATR) in respect of only 21 out of 65 maintenance inspections had been received as of October 2012. The details are indicated in **Table 14**.

Table 14 – Status of Action Taken Reports on maintenance inspections

Sr. No.	Name of PIU	No. of Works inspected	Grading			Reply of Government
			Unsatisfactory	Require improvement	Satisfactory but requiring improvement	
1	Ahmednagar	6	4	--	2	ATR still awaited from PIU
2	Nagpur	4	4	--	--	Rectification carried out and grade improved to satisfactory
3	Gondia	1	--	--	1	Rectification carried out and report received
4	Nashik	12	3	--	9	ATR still awaited from PIU
5	Raigad	26	9	8	9	ATR still awaited from PIU
6	Aurangabad	1	1	--	--	Rectification was allotted to new agency at the risk and cost of original contractor and rectification carried out and report received
7	Chandrapur	11	1	--	10	Rectification carried out and report received in all 11 cases
8	Yavatmal	4	--	--	4	Rectification carried out and report received in all 4 cases
	Total	65	22	8	35	ATR received in 21 out of 65 cases

(Source: Data provided by SQC)

Audit observed that in PIU Nashik, Major District Road-54 Adsar BK to Bhangarewadi (total length 3.57 km) was completed in October 2011 at a cost of ₹ 1.34 crore. While the work was under progress, the SQM in December 2010 pointed out that the road was passing below the existing minor irrigation tank level due to which, the percolation of water from downstream was damaging the road stretch of 250 meter and the water bound macadam was sinking. The SQM therefore, recommended construction of a retaining wall along the damaged stretch.

The construction of retaining wall envisaged an additional expenditure of ₹ 0.20 crore (as per special repair programme of 2011-12). Clearly, the need for a retaining wall could have been foreseen at the time of preparation of DPR after adequate site survey. The action was taken only after the problem was highlighted by the SQM.

Audit further observed that the GoI in March 2011 released ₹ 378 crore to GoM towards balance payment of first installment of Phase-VIII after deducting ₹ 2.31 crore representing the expenditure incurred by the State Government on road works which had a number of non-rectifiable defect as pointed out by the NQM during inspections conducted between April and November 2009. This not only led to short-receipt of ₹ 2.31 crore from GoI but also increased the burden on GoM to that extent. The situation was avoidable had the roads under the Scheme been constructed properly.

The details of non-rectifiable road works were called for from the State Government in December 2012; the reply was awaited as of May 2013.

2.2.10 Conclusion

Contrary to the Scheme guidelines, about 84 *per cent* of the funds were utilized on upgradation of roads while expenditure incurred on new connectivity was only 16 *per cent*, though there were 192 unconnected habitations with a population of 500 persons and above. There were shortfalls in site surveys and estimation of quantum of works before the preparation of Detailed Project Report resulting in cost overruns, stoppage of works, incomplete works etc. A number of works could not be completed due to non-availability of land or involvement of forest land. The costs of road works packages approved by the Government of India were found to be substantially higher than the costs put to tender. A substantial portion of programme funds were received at the fag end of the financial year; consequently, Maharashtra Rural Road Development Association temporarily diverted the security deposits of the contractors and interest earned on the programme funds towards meeting the contractual obligations. Mobilization advances given to the contractors could not be recovered as bank guarantees furnished by the contractors had either lapsed or found to be fake. Labour welfare cess, royalties, liquidated damages from the contractors were either not recovered or short- recovered. Price escalations were allowed to the contractors during the extended period of contract which was contrary to the Scheme guidelines and State Government's own Resolution. The information available on Online Management, Monitoring and Accounting System was not reliable and therefore, the effectiveness of online monitoring was not established. Inspections conducted by the National and State Quality Monitors were not as per the prescribed norms.

2.2.11 Recommendation

The Government may ensure that:

- works for all the eligible unconnected habitations are taken up on priority to ensure connectivity;
- funds, other than the programme funds are not utilized to meet the contractual obligations;
- site surveys are done properly before preparation of Detailed Project Reports to avoid post-contractual complications;
- all recoveries due from the contractors are effected promptly;
- information available on Online Management, Monitoring and Accounting System are accurate and reliable; and
- inspections are carried out as per prescribed norms.

2.3 Functioning of Works Department in Zilla Parishads

In conformity with the provisions of the 73rd Constitutional Amendment, the Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Act, 1961 and the Bombay Village Panchayats Act, 1958 were amended in 1994. A three tier system of Panchayati Raj Institutions comprising Zilla Parishads at the district level, Panchayat Samitis at the block level and Gram Panchayats at the village level were established in the State.

Performance audit of 'Functioning of Works Department in Zilla Parishads' for the period 2007-08 to 2011-12 in 12 selected Zilla Parishads revealed that the targeted road length as envisaged in the Approved Road Plan (1981-2001) was not achieved. Works other than those selected/recommended by Subject Committees were sanctioned by District Planning Committee. Works were awarded without ensuring the availability of land, resulting in non-commencement of works and additional expenditure on account of retendering. Inspection and monitoring of works were lax. Some of the key findings are highlighted below.

Highlights

The targeted road length as envisaged in the Approved Road Plan (1981-2001) was not achieved in 12 test-checked Zilla Parishads even after a time lapse of 31 years. In three out of 12 test-checked Zilla Parishads, the District Planning Committees sanctioned 430 works valuing ₹ 36.54 crore which were not recommended by the Subject Committees of the respective Zilla Parishads.

(Paragraphs 2.3.6.1 and 2.3.6.2)

The Zilla Parishads did not work in tandem with other departments for requisite clearances prior to commencement of works leading to their abandonment and blocking of funds. Costly social assets created by the Zilla Parishads could not be handed over to the users due to non-completion of electrical works. Works were awarded without ensuring the availability of land and there were delays in handing over of sites to the contractors.

(Paragraphs 2.3.8.1(a), 2.3.8.1(b) and 2.3.8.1(c))

The service delivery mechanism was weak. Work orders valuing ₹ 28.85 crore issued by 12 Zilla Parishads between November 2004 and October 2011 in respect of 196 road and building works remained incomplete as of March 2012, even after incurring an expenditure of ₹ 17.55 crore.

(Paragraph 2.3.8.2(c))

A community hall constructed in Akola district at a cost of ₹ 7.89 lakh in August 2010 was unauthorisedly converted into a commercial complex. Similarly, a road improvement work completed in March 2011 at a cost of ₹ 31.87 lakh in Zilla Parishad, Bhandara could not be utilised optimally due to construction of two phase walls in the middle of the road by the Irrigation Department.

(Paragraphs 2.3.8.2(a) and 2.3.8.2(d))

The inspection and monitoring of works were lax. Detailed inspection notes indicating the status of the ongoing works were not furnished to the Finance Department of Zilla Parishads for proper linking and scrutiny of contractors' bills.

(Paragraph 2.3.9.1)

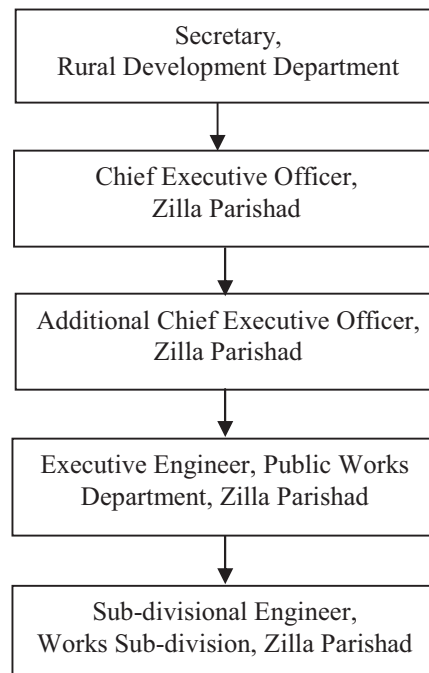
2.3.1 Introduction

In conformity with the provisions of the 73rd Constitutional Amendment, the Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Act, 1961 (ZP Act) and the Bombay Village Panchayats Act, 1958 (VP Act) were amended in 1994. A three tier system of Panchayati Raj Institutions (PRIs) comprising Zilla Parishads (ZPs) at the district level, Panchayat Samitis (PSs) at the block level and Gram Panchayats (GPs) at the village level were established in the State.

ZPs were established in Maharashtra under the ZP Act for planned development of rural areas under each district. For planned and smooth functioning of ZP, Chief Executive Officer is appointed by the State Government who discharges his responsibilities with the assistance of officers of the State Government who head various departments like Works, Irrigation, Rural Water Supply, Education, Health, Women and Child Development, Animal Husbandry etc. Public Works Department is one of the important departments of ZP and is responsible for planning, construction and maintenance of other district roads (ODRs), village roads (VRs), bridges (minor), buildings (residential and non residential) etc.

2.3.2 Organizational set-up

Organization Chart



2.3.3 Audit objectives

The audit objectives were to assess whether:

- planning for implementation of new works and maintenance of buildings and roads in the ZPs was effective;
- accounting, record keeping, financial management and controls were adequate and effective;
- process of tendering was adequate and works were executed economically, efficiently and effectively; and
- inspection and monitoring of works were effective.

2.3.4 Audit criteria

The appropriate criteria were derived from the following documents:

- Manual of Indian Road Congress;
- Maharashtra Public Works Manual;
- Resolutions/Circulars issued by Government of Maharashtra (GoM); and
- Statutory Acts and Rules in force as applicable to ZPs.

2.3.5 Scope and methodology of audit

A performance audit of 'Functioning of Works Department in Zilla Parishads' was conducted from May to August 2012 covering the period from 2007-08 to 2011-12. In Maharashtra, there are 33 ZPs in Vidarbha, Marathwada and rest of Maharashtra consisting of Konkan, Khandesh and Western Maharashtra. A sample of 12 ZPs³⁶ was selected for audit using Simple Random Sampling without Replacement Method. During field audit, the records of Works Department in selected ZPs were examined, apart from the records of Rural Development Department, Mantralaya, Mumbai.

An entry conference with the Principal Secretary, Rural Development Department, GoM could not be held despite repeated requests. An exit conference with the Principal Secretary was, however, held in October 2012 where the audit findings were discussed. The reply furnished by the Government (October 2012) has been incorporated at appropriate places.

Audit findings

2.3.6 Planning

The GoM enacted the Maharashtra District Planning Committee (Constitution and Functions) Act, 1998 providing for constitution at the district level of a District Planning Committee (DPC) to consolidate the plans prepared by the Panchayats and the Municipalities in the district and to prepare a District Development Plan (DDP). The DPC also considers the Five Year Plan and

³⁶ Akola, Amravati, Bhandara, Gadchiroli, Jalna, Latur, Nanded, Nashik, Pune, Solapur, Sindhudurg and Thane

Perspective Development Plan prepared by the Panchayats and the Municipalities.

The planning proposals should emanate from the grass root levels *i.e.* GPs and PSs, which are to be consolidated at ZP level. The DPC should also monitor and review the implementation of District Annual Plans (DAPs) and to issue instructions for re-appropriation of sanctioned outlay, if any.

The inadequacies in planning are discussed in the succeeding paragraphs.

2.3.6.1 Non-implementation of road length as per plan

Road network is the key to development of any region. The first road plan for Maharashtra was prepared by the State Government for the year 1961-1981. Subsequent plan for next 20 years (1981-2001) was approved by the Indian Road Congress in 1984 which continued up to April 2012. Road plan (1981-2001) provide details of total road length of various types of roads to be constructed in the entire state *viz.*, national highways, express ways, state highways, district roads including ODRs and VRs.

Test check of records of 12 ZPs (May and June 2012) revealed that as against the development target of 72,474.81 km of road (ODR/VR) set by State Government as per road plan of 1981-2001, the achievement was only 57 *per cent* leaving a shortfall of 31,372.30 km (43 *per cent*) as detailed in table below:

Table 1 – Target and achievement of road length

Target (in km)		Achievement (in km)		Shortfall (in km)	
Category of road	Target of road length as per road plan 1981-2001	Length	Percentage	Length	Percentage
Village road	53,647.40 (11 ³⁷ Districts)	28,589.50	53	25,057.91	47
Other district road	18,827.41	12,513.02	66	6,314.39	34
Total	72,474.81	41,102.52	57	31,372.30	43

(Source: Data collected from ZPs)

The Government accepted (October 2012) that the target of road length stipulated in road plan 1981-2001 was not achieved by three ZPs *viz.*, Bhandara, Solapur and Pune. The Government, however, did not furnish its comment with regard to the remaining nine ZPs.

2.3.6.2 Irregular sanction of works by DPC

As per provision contained in Section 109 of ZP Act, 1961, the Standing Committee or the Subject Committee in relation to subjects allotted to it shall (a) be in charge of works and development schemes relating thereto, and (b) ensure that the estimates of works and development Schemes are prepared, sanctioned and supervise their execution.

Scrutiny of records in three³⁸ out of 12 test-checked ZPs revealed that the

³⁷ The target in Sindhurg ZP was achieved

³⁸ Bhandara, Gadchiroli and Sindhurg

DPCs sanctioned 430 works valuing ₹ 36.54 crore during 2010-11 and 2011-12, which were not recommended by the Subject Committee of the respective ZPs as detailed below:

Table 2 – Irregular works sanctioned by DPC

Sr. No.	Year	Major Head	No. of works sanctioned	Amount (₹ in crore)
1	2010-11	MH 3054 Road & Bridges	70	7.02
2	2011-12	MH 3054 Road & Bridges	360	29.52
Total			430	36.54

(Source: Data collected from ZPs)

In ZP Bhandara, the Chairman Subject Committee filed a suit in the Nagpur Bench of Bombay High Court for unreasonable selection of works by the DPC, which was upheld by the Court³⁹. The judgment of the High Court was challenged by GoM in the Supreme Court of India. However, the Supreme Court dismissed the case in July 2012.

The Government accepted the audit observation. The Joint Secretary, Rural Development Department (RDD), GoM stated during exit conference (October 2012) that the matter would be taken up with the Planning Department, GoM.

2.3.7 Financial Management

2.3.7.1 Fund flow arrangement

The ZP receives grants from the Central and the State Government, share of revenue from land, stamp duty, forest, profession tax, tax on vehicles, royalty on mine ores and revenue receipts through taxes, cess, fees, fines etc.

Details of funds available and expenditure incurred by 12 ZPs during 2007-08 to 2011-12 were as under:

Table 3 – Details of release of funds and expenditure

Year	Funds available	Expenditure	Savings (Closing balance)	Percentage of savings
(₹ in crore)				
2007-08	366.52	315.60	50.92	13.89
2008-09	447.07	368.15	78.92	17.65
2009-10	545.67	424.53	121.14	22.20
2010-11	645.34	452.62	192.72	29.86
2011-12	806.17	501.24	304.93	37.82
Total	2,810.77	2,062.14	748.63	

(Source: Data collected from ZPs)

As could be seen, there were savings at the end of each financial year.

The Government did not furnish any specific reasons for non-utilisation of

³⁹ Writ Petition No.1698 of 2011

grants during the respective financial years.

2.3.7.2 Retention of unspent grant

GoM vide resolution dated June 2008 authorised all the ZPs to utilise the unspent grants available during the financial year up to the next financial year only and thereafter, the grants were to be surrendered to the Government.

Scrutiny of records revealed that 11⁴⁰ out of 12 ZPs retained an unspent grant of ₹ 20.15 crore, which were not credited to the Government Account as of March 2012. The details are as under:

Table 4 – Details of unspent grants not surrendered

Year	Unspent grant (₹ in crore)	Permissible period for expenditure	Expenditure (₹ in crore)	Unspent grant to be surrendered (₹ in crore)	Period of unauthorised retention (in months)
2007-08	14.10	March 2009	13.26	0.84	36
2008-09	23.91	March 2010	23.27	0.64	24
2009-10	25.18	March 2011	22.29	2.89	12
2010-11	94.99	March 2012	79.21	15.78	
Total	158.18		138.03	20.15	

(Source: Data collected from ZPs)

The Government accepted the facts and stated that guidelines have been issued in this regard in April 2011. The Joint Secretary, RDD stated during exit conference that appropriate action for depositing of unspent grant would be taken.

The fact that the Chief Accounts and Finance Officer appointed under Rule 3 of Maharashtra ZP and PS Account Code, 1968 was responsible for exercising financial control over the grants received from the State Government. The non-surrender of huge unspent grants up to three years indicated weak internal controls in the respective ZPs.

2.3.7.3 Non-recovery of labour welfare cess

As per GoM Circular of 21 April 2008, labour welfare cess at the rate of one *per cent* of the total cost of works was to be recovered from the bills of the contractors with effect from 01 January 2008 and remitted to the account of Labour Welfare Board, Mumbai.

Scrutiny of records revealed that seven⁴¹ ZPs did not recover labour welfare cess amounting to ₹ 66.66 lakh as detailed in **Appendix XII**.

The Government stated that two ZPs (Nashik and Nanded) had since recovered ₹ 12.31 lakh. The Joint Secretary, RDD stated during exit conference that appropriate action for recovery would be taken.

⁴⁰ Akola, Bhandara, Gadchiroli, Jalna, Latur, Nanded, Nashik, Pune, Solapur, Sindhurg and Thane

⁴¹ Akola, Jalna, Nanded, Nashik, Pune, Sindhurg and Thane

2.3.7.4 Non-crediting of lapsed deposit to revenue account

As per Rule 209 (7) (iii) of Maharashtra ZP and PS Account Code, 1968 any deposit which remains unclaimed for a period of more than three accounting years from the date on which they become repayable, should be credited to the revenue head of ZP account as lapsed deposit.

Scrutiny of records revealed that in four ZPs, unclaimed deposit of ₹ 1.26 crore was not credited to revenue head of ZP account as detailed below:

Table 5 – Lapsed deposit

Sr No.	Name of ZP	Period since unclaimed	Amount (₹ in lakh)
1	Bhandara	2008-09	12.39
2	Gadchiroli	2006-07 to 2008-09	91.16
3	Latur	2005-06 to 2008-09	8.59
4	Thane (East)	2007-08 to 2008-09	9.90
5	Thane (West)	2008-09	4.40
		Total	126.44

(Source: Data collected from ZPs)

The Government stated that of the four ZPs, Bhandara had deposited ₹ 9.46 lakh in the revenue head of ZP account and procedure for crediting of lapsed deposits in the remaining three ZPs was in progress. The Joint Secretary, RDD stated during exit conference that appropriate action for crediting of lapsed deposits would be taken.

2.3.7.5 Non-adjustment of advances

As per Rule 220 of the Maharashtra ZP and PS Account Code, 1968 pendency under advances is to be kept at the minimum and all adjustable items are to be adjusted in time.

Scrutiny of advance registers in six ZPs revealed that advances amounting to ₹ 59.01 lakh drawn for various purposes between 1977 and 2012 remained unadjusted as of March 2012, as detailed below:

Table 6 – Outstanding advances

Sr. No.	Name of ZP	Period of advance	Amount (₹ in lakh)
1.	Latur	09/2011	3.20
2.	Gadchiroli	07/1999 to 02/2011	0.59
3.	Nashik	11/1977 to 06/1992	0.71
4	Nanded (North)	08/2011	0.57
5	Akola	2001-02 to 2011-12	48.31
6	Jalna	1995-1999	5.63
		Total	59.01

(Source: Data collected from ZPs)

The Government stated that of the six ZPs, Latur recovered the whole amount of ₹ 3.20 lakh and Gadchiroli recovered ₹ 0.40 lakh (out of ₹ 0.59 lakh). In the

remaining four ZPs, the process of recovery was stated to be in progress. The Joint Secretary, RDD stated during exit conference that appropriate action for recovery of outstanding advances would be taken.

2.3.8 Execution of works

Projects are to be executed in an effective, economical and efficient manner. Transparency in bidding process, allocation of tenders, adequate supervision of the ongoing projects and completion of projects in time with fulfilment of desired objectives are to be ensured during the implementation of the projects.

Review of the execution of works in the selected ZPs revealed a number of deficiencies, such as, delay in completion of projects, incorrect rate analysis, issue of completion certificates without executing all items of works and other cases of inadmissible payments. Some of the cases are discussed in the succeeding paragraphs.

2.3.8.1 Poor project planning

2.3.8.1(a) Commencement of works without obtaining necessary clearances

For smooth project delivery necessary clearances must be obtained from the authorities concerned *viz.*, Forest Department, National Highway Authority of India (NHAI) etc. prior to commencement of works.

Scrutiny of records of ZP, Solapur revealed that work of construction of a compound wall at Primary Health Centre (PHC), Boramani was awarded (March 2011) to a contractor at the tendered cost of ₹ 19.43 lakh with stipulated period of completion of six months. The contractor stopped the work (January 2012) after incurring an expenditure of ₹ 16.82 lakh due to an objection raised by NHAI that the compound wall was adjacent to the four-lane work on National Highway No.9.

The Government stated that compound wall was constructed around the barbed wire fence which was erected by the ZP.

Commencement of work without obtaining requisite clearance resulted in blocking of funds of ₹ 16.82 lakh, besides running the risk of cost and time overruns.

2.3.8.1(b) Delay in handing over of assets due to non-completion of electrical works

Scrutiny of records of ZP, Gadchiroli and Nanded revealed that though the civil works of four PHC buildings (three in Gadchiroli and one in Nanded) were completed between March 2010 and September 2011 at the cost of ₹ 2.43 crore, the buildings could not be handed over to the users (May 2012) due to non-completion of electrical works. Details are as follows:

Table 7 – Non-electrification of completed PHC buildings

Sr. No.	Name of PHC	Date of work order	Cost of civil works (₹ in lakh)	Date of completion
1	PHC, Todsa (Gadchiroli)	13.03.2008	49.90	31.03.2010
2	PHC, Aarewada, (Gadchiroli)	06.08.2008	51.13	07.09.2011
3	PHC, Mahagaon, (Gadchiroli)	11.12.2009	61.79	07.09.2011
4	PHC, Baradshwala (Nanded)	February 2008	80.14	March 2011
		Total	242.96	

(Source: Data collected from ZPs)

The Government stated that two PHC buildings in Gadchiroli, after completion of electrification works had been handed over to the user department in August 2012, while electrification work in the third building was in progress. The Government did not furnish any reply on the status of PHC building at Nanded.

The above case clearly indicates the failure of ZPs to dovetail the civil and electrical works resulting not only in blocking of funds of ₹ 2.43 crore for more than two years but also delaying the handing over of key assets to the users.

2.3.8.1(c) Award of works without acquisition of land and delay in handing over of sites

According to Rule 251 of Maharashtra Public Works (MPW) Manual, no work should commence without acquisition of land.

(i) Scrutiny of records revealed that four ZPs awarded 69 works between March 2007 and March 2012 at a total cost of ₹ 3.08 crore without ensuring availability of land. Consequently, these works could not commence as of May 2012, though the scheduled date of completion of these works was two to 12 months, as indicated below:

Table 8 – Works awarded without acquisition of land

Sr No.	Name of ZP	No. of works	Period of work order	Period of completion as per work order	Estimated cost (₹ in crore)
1	Gadchiroli	6	February 2010 to February 2011	02-12 months	0.45
2	Nashik	24	December 2010 to March 2012	02-12 months	0.96
3	Latur	32	May 2010	02-12 months	1.19
4	Thane (E)	07	March 2007 to August 2011	02-12 months	0.48
	Total	69			3.08

(Source: Data collected from ZPs)

The Government confirmed that for works awarded by ZP Nashik, the required land was not made available by the respective departments as of October 2012.

Awarding of works without acquiring land violated the provisions of MPW Manual, resulting in non-achievement of the objectives for which these works were taken up. It would also entail time extension to the contractor and cost overrun, due to poor project planning.

(ii) Works of construction of staff quarters (Unit- I and II) at PHC-Bhakrondi, District Gadchiroli were awarded to two contractors in October 2007 (Unit- I) and August 2007 (Unit- II) at a total cost of ₹ 16.82 lakh. Scrutiny of records revealed that there was delay of three to four years in handing over of the sites to the contractors. The contractors subsequently expressed their inability to execute the works due to increase in the cost of material in the intervening period. The works were retendered and re-awarded in July 2011 (Unit- I) and December 2011 (Unit- II) at a total cost of ₹ 32.06 lakh, resulting in cost overrun of ₹ 15.07 lakh.

The Government accepted the fact that there was delay in construction of staff quarters (Unit- I) but did not furnish any specific reply with regard to staff quarters (Unit- II).

(iii) Scrutiny of records of nine⁴² ZPs revealed that 330 works amounting to ₹ 18.24 crore could not commence as of March 2012 due to non-availability of land in some cases; administrative constraints, such as, lack of co-ordination/communication at the division and sub-division level; local problems; and site clearance. Incidentally, these works were awarded between May 2005 and April 2011 as detailed in **Appendix XIII**.

The Government did not furnish any reply to this audit observation.

Non-commencement of works even after issue of work orders indicated poor project planning by the ZPs.

(iv) The ZP, Nanded invited tenders (March 2009) for construction of a PHC at taluka-Kandhar. The lowest offer of M/s Buildwell Construction (contractor) at ₹ 125.79 lakh was accepted in August 2009. However, the work order could not be issued to the contractor as the land on which the PHC was to be constructed could not be made available by the health department of the ZP.

The Government replied that the tender had since been cancelled.

2.3.8.2 Poor project management

2.3.8.2(a) Unauthorized conversion of community hall into commercial complex

Construction of a community hall near veterinary dispensary at Nimkarda, district Akola was administratively approved for ₹ 9.97 lakh by the Collector, Akola in July 2009 under Local Area Development Programme. ZP, Akola entrusted the work to GP, Nimkarda in February, 2010 with a stipulated period of completion of six months. The work was completed (August 2010) at a cost of ₹ 7.89 lakh and completion certificate was issued by Deputy Engineer, Sub-Division Balapur on behalf of Executive Engineer (EE), ZP Akola.

Joint inspection of the site conducted by Audit along with ZP officials in August 2012 revealed a commercial complex (shops) at the designated site instead of the community hall.

⁴² Akola, Amravati, Bhandara, Gadchiroli, Jalna, Nanded, Pune, Sindhudurg and Solapur



Commercial complex constructed instead of community hall at Nimkarda, Taluka- Balapur, district Akola

The Government accepted the fact and stated that after handing over the community hall, unauthorised changes were made by GP, Nimkarda.

2.3.8.2(b) Irregular issue of completion certificates without executing complete items of work

The implementing agencies in three ZPs issued completion certificates and released the final payments for construction of PHCs, though certain items of civil works were not executed by the contractors as per Schedule-B of tender (list of items required to be carried out as per tender). The details are shown as under:

Table 9-Irregular issue of completion certificates without executing complete items of works

Name of ZP	Name of work	Date of award	Contract value/cost of completion (₹ in lakh)	Date of completion as per contract/ actual date of completion	Completion certificate issued on	Details of left out works (Cost of left out works)
Gadchiroli	Construction of PHC, Aarewada.	06.08.2008	48.66/ 51.08	05.05.2009/ 07.09.2011	07.09.2011	Flooring, plumbing, skirting, dado and sanitation work (₹ 6.49 lakh)
Gadchiroli	Construction of PHC, Mahagaon	11.12.2009	52.39/ 61.80	10.09.2010/ 07.09.2011	07.09.2011	Flooring, plumbing, skirting, dado and sanitation work. (₹ 6.39 lakh)
Nanded (South)	Construction of PHC and Medical Officers Quarters, Pennur.	01.03.2008	99.95/ 102.83	28.02.2009/ 02.06.2009	29.06.2010	Skirting and dado, shutters on wall cupboard, internal cement plaster and sanitation work. (₹ 3.82 lakh)
Solapur	Construction of PHC, Bhandarkawathe	13.02.2009	46.02/ 44.68	12.02.2010/ 08.10.2010	08.10.2010	Skirting and dado, shutters on wall cupboard, mosaic tiles. (₹ 1.83 lakh)

The Government furnished an explanation only in respect of ZP Gadchiroli. The Government opined that the items of works stated to have been not executed were actually executed but not recorded in the measurement book.

The reply is not tenable as all works executed are invariably required to be recorded in the measurement book.

2.3.8.2(c) Blocking of funds due to incomplete works

All works taken up for execution should be completed as per schedule so as to deliver the intended benefits to the beneficiaries for whom these works were taken up. Scrutiny of records in 12 ZPs revealed that work orders valuing ₹ 28.85 crore issued between November 2004 and October 2011 in respect of 196 road and building works remained incomplete as of March 2012 even after incurring an expenditure of ₹ 17.55 crore as detailed in **Appendix XIV**.

Test check of selected works revealed a number of works with incomplete flooring, plastering and electrification and incomplete bituminous works. This resulted in blocking of funds to the extent of ₹ 17.55 crore.

The Government did not furnish any reply to the audit observation.

2.3.8.2(d) Construction of phase walls in middle of the road

In ZP Bhandara, a road improvement work at Walni-Lonara-Khurja was awarded (January 2011) to a contractor at the tendered cost of ₹ 32.47 lakh. The contractor completed the work in March 2011 for which a payment of ₹ 31.87 lakh was made. Physical verification of the work by Audit along with the ZP officials in July 2012 revealed two phase walls (08 meter x 04 meter) in the middle of the road stated to have been constructed by the Irrigation department in April 2012. These walls were not only obstructing 50 meter of the road length but also abruptly terminating and diverting the traffic at that point, as shown in the photograph below.



Walni Lonara Khurja road

The Government stated that Phase Walls on the road was constructed by the Left Bank Canal Division of the Gosikhurd Irrigation Project in April 2012 without prior permission of ZP.

The above case clearly indicated lack of coordination between two

departments resulting in damaging of the road, break in connectivity and waste of public money.

2.3.9 Monitoring and internal control

2.3.9.1 Lack of inspection and monitoring

Effective monitoring and internal control are of utmost importance for ensuring effective implementation of the Schemes/works undertaken by the Works Department of the ZP.

Test check of records in all the selected ZPs revealed that only Progress Reports (indicating the physical and financial progress of works) were being submitted by the EEs to the Superintending Engineer and Rural Development Department.

GoM Circular of May 1989 stipulated that the EE while presenting the contractors' bills for payment to Chief Accounts and Finance Officer should furnish an inspection note showing the status of the work under execution *i.e.* whether the work was being executed as per sanctioned plan, progress of work was proportionate to that of contract conditions, material was tested before use, requisite measurement of work was done, frequency of quality control test were observed etc. It was, however, observed that except for percentage check of work done, none of the other prescribed checks were carried out by the EEs.

The Government stated that detailed guidelines regarding inspection and quality control had been issued vide Government Resolution dated 10 September 2012.

2.3.9.2 Non-inclusion of defect liability period in the tender clause

A defect liability period is a set period of time after a construction project has been completed during which a contractor has the right to return to site to remedy defects. A typical defects liability period lasts for 12 months. Non-inclusion of defects liability period clause in agreements is detrimental to the financial interest of the Government.

Test check of 20 works agreements valuing ₹ 2.97 crore awarded by ZPs Pune and Akola revealed that no defects liability period clause was incorporated in these agreements, as indicated in **Appendix XV**. These works were completed between November 2010 and February 2012.

The Government stated that explanation of the concerned ZPs would be called for in this regard.

2.3.10 Conclusion

Performance audit of the 'Functioning of Works Department in Zilla Parishads' revealed that works not selected/recommended by the Subject Committee of the Zilla Parishads were sanctioned by the District Planning Committee. Targeted road length as envisaged in the Approved Road Plan (1981-2001) was not achieved even after a time lapse of 31 years. Government directives regarding labour welfare cess, unspent grants and lapsed deposits were not observed. Works were awarded without ensuring the

availability of land, resulting in non-commencement of works and additional expenditure on account of retendering. The preparation of estimates was defective. The inspection and monitoring mechanism to oversee the implementation of works were lax.

2.3.11 Recommendation

The Government may:

- ensure that shortfalls in development of village roads and other district roads are achieved expeditiously;
- ensure that the District Planning Committee selects the project proposals meticulously and do not take up projects not selected/recommended by the Subject Committees;
- ensure that directives regarding labour welfare cess, unspent grants and lapsed deposits are followed scrupulously;
- ensure availability of land and infrastructure before award of works; and
- strengthen its inspection and monitoring mechanism for effective implementation of works.

CHAPTER III

AUDIT OF TRANSACTIONS

CHAPTER III

AUDIT OF TRANSACTIONS

RURAL DEVELOPMENT AND WATER CONSERVATION DEPARTMENT

3.1 Avoidable payment of penal interest

Delay in release of Thirteenth Finance Commission grants to Panchayati Raj Institutions by the Rural Development Department resulted in an avoidable payment of penal interest of ₹ 1.32 crore.

On the recommendations of the Thirteenth Finance Commission (ThFC), the Government of India (GoI) conveyed its approval (July 2010) for release of general basic grants and special area basic grants to Panchayati Raj Institutions (PRIs) and Urban Local Bodies through State Governments for year 2010-11. These grants were to be utilised for undertaking the works of water supply, sanitation, solid waste management, drainage, transportation, fire services etc. Accordingly, the GoI released (15 July 2010) the first instalment of ₹ 255.98 crore to Government of Maharashtra (GoM) towards general basic grant and special area basic grant. The grant release order stipulated that the all State Governments should transfer the grants to the concerned PRIs within 15 days of receipt from GoI. The State Governments were liable to pay interest at the Reserve Bank of India's (RBI) rate for the number of days of delay in release of grants to PRIs, along with grant instalment.

Audit scrutiny revealed (November 2011) that Rural Development Department, GoM (RDD) requested (21 July 2010) the Finance Department, GoM to release the first instalment of ₹ 255.98 crore for onward distribution to PRIs. The Principal Secretary, Finance Department, GoM approved the release of grant on 10 August 2010 and the grant release order was finally issued by RDD on 30 August 2010. There was thus, a delay of 31 days in release of ThFC grants to PRIs, which attracted a penal interest of ₹ 1.32 crore at RBI rates *i.e.* six per cent per annum.

Though the GoI release order of July 2010 stipulated that penal interest for delay in release of grants to PRIs should be released concurrently along with grant instalment, the RDD released the penal interest of ₹ 1.32 crore to respective PRIs only in March 2011, after realising that ThFC might not release the future instalments until the penal interest was paid.

The Government stated (July 2012) that year 2010-11 being the first year of the ThFC, policy decisions at the Government level regarding fixing of criteria for the rate of distribution of grants, items to be considered for execution, utilisation of grants etc. took some time. Consequently, distribution of ThFC grants to PRIs was delayed.

Non-adherence to the stipulated conditions, thus, resulted in avoidable payment of penal interest of ₹ 1.32 crore to PRIs. Further, adverse impact on

programme implementation by PRIs due to delayed release of grant could not be ruled out.

3.2 Extra expenditure due to non-acceptance of lowest offer

Acceptance of third lowest offer by ignoring lowest one for supply of dual desks by the Education Officer (Primary), Zilla Parishad, Washim resulted in an extra expenditure of ₹ 27.41 lakh.

In order to uplift Human Development Index, the GoM constituted (June 2006) 'Maharashtra Manav Vikas Mission' (Mission) in 25 talukas of 12 most backward districts in the State. In Washim district, Mangrulpir and Manora talukas were selected under the Mission. According to the release order of GoM (September 2009), the expenditure was to be incurred on innovative Schemes like health, education, income generation and incentive Schemes for the employees.

Scrutiny of records of the Education Officer (EO) (Primary) ZP, Washim revealed (February 2012) that the District Collector (DC), Washim approved (January 2010) the proposal of the Chief Executive Officer(CEO), ZP, Washim for purchase of 3,015 dual desks for 6,030 students of 84 schools in Manora and Mangrulpir talukas at a total cost of ₹ 75.38 lakh. The notice inviting tender (NIT) was published in February 2010 wherein it was specifically mentioned that dual desks should have Education Values (EV)⁴³ which would be verified by the technical committee. It was also mentioned in the NIT that there would be two bids - technical bid and price bid. Once a bidder qualifies in the technical bid and his samples approved, his price bid would be opened.

The tenders were opened in March 2010 and after fulfillment of the technical conditions and approval of samples, price bids of four out of 11 suppliers were considered for opening. On opening the price bids, the offer of M/s Mahavir Labour Industrial Cooperative Society Limited, Beed (L₁ vendor) was found to be the lowest at ₹ 1,391 per dual desk. However, lowest offer was not accepted by the tender evaluation committee headed by the CEO on the ground that EV of dual desk was not satisfactory. The second lowest offer of M/s Asian Steel, Jalgaon at ₹ 2,011 per dual desk was also not considered on account of low EV.

Audit scrutiny revealed that though the L₁ vendor offered to supply the dual desks of the required EV at the same rate of ₹ 1,391 per dual desk yet the offer was rejected without assigning any reasons. Instead, the supply order was placed on M/s Khodke Electronic Engineering, Akola in March 2010 who was technically qualified but the third lowest (L₃ vendor), for supply of 3,015 dual desks at a negotiated cost of ₹ 2,300 per dual desk (total value of supply order was ₹ 69.35 lakh).

The action of the tender evaluation committee in rejecting the lowest offer, after fulfillment of technical criteria and approval of samples, was in breach of Rule 152 of the General Financial Rules, 2005 as well as the tender conditions

⁴³ Pre-laminated stickers showing alphabets, mathematical signs, shapes, colours, State and district maps etc. according to age groups of students

stipulated for this procurement. Once L₁ vendor was found to be technically compliant, its lowest price bid of ₹ 1,391 per dual desk should have been accepted. However, if its technical offer was deficient in any respect, the evaluation committee should not have opened its price bid in the first instance. The entire evaluation process was vitiated leading to an avoidable extra expenditure of ₹ 27.41 lakh⁴⁴ in procurement of 3,051 dual desks.

Incidentally, the quality of dual desks supplied by L₃ vendor was subsequently found to be deficient⁴⁵ and not as per the sample based on the receipt inspections carried out by the Collector, Tahsildar and Block Development Officers.

The matter was referred to the Government in May 2012; their reply was awaited as of June 2013.

3.3 Idle expenditure

Implementation of two irrigation projects in close vicinity with overlapping command of 93 hectares led to an idle expenditure of ₹ 2.09 crore.

Maharashtra Water Conservation Corporation Aurangabad under RDD accorded (January 2004) Administrative Approval (AA) for construction of Mahimapur Minor Irrigation (MI) Tank at Nandgaon Khandeshwar Taluka in Amravati District at a cost of ₹ 2.76 crore for creation of irrigation potential (IP) of 119 hectares. The scope of work included head works and a canal system. The work of construction of earthen dam, approach and tail channel, spillway, etc. was awarded (December 2004) to a contractor at 21.74 *per cent* below the estimated cost of ₹ 1.66 crore for completion in 24 months (December 2006). The contractor executed the works at a cost of ₹ 2.09 crore within the extended period of time (June 2008).

Scrutiny of records (July 2009) of Executive Engineer (EE) MI (Local Sector) Amravati revealed that at the time of submission of proposal for AA the Engineers confirmed that MI Tank was not coming under command of any other irrigation project. However, in October 2007, when the works for canal system were about to commence, it was noticed by the EE that another work *viz.* Chandi Medium Project⁴⁶ under the Water Resources Department (WRD) was also taken up on the same nullah by the EE, Amravati Irrigation Project Construction Division, Amravati (EE, AIPCD). Due to overlapping commands, 93 hectares (78 *per cent*) of the command area of Mahimapur MI project came under the submergence of the Chandi project. The EE made a request (October 2007) to the EE, AIPCD to reduce the storage of Chandi project so that the expenditure on MI Tank would not go waste but, the request was not considered on the ground that Chandi was a medium project with the prospect of creation of an estimated IP of 1,835 hectares.

⁴⁴ (₹ 2300 – ₹ 1391) * 3015

⁴⁵ Laminations were detached, charts were not pasted or found to be torn, side bidding was found to be ruptured, screws of dual desks were found to be detached at some places

⁴⁶ Project was sanctioned in December 2006 at a cost of ₹ 48.19 crore and located within the periphery of 2.5 km

Audit scrutiny further revealed that though the plans and estimates for an alternative canal alignment *in lieu* of the lost command of 93 hectares were submitted to the Chief Engineer MI (Local Sector) Pune in October 2011, these were not sanctioned as of January 2013. Even the land required for the alternative canal had not been acquired by the department.

The Government accepted (January 2013) that 93 hectare of command on left bank of Mahimapur Project got affected due to the Chandi Project and stated that an alternative command had now been proposed on the right bank of the nullah and the estimates were under consideration of the Chief Engineer.

Had there been effective co-ordination between the two departments (RDD and WRD), implementation of two projects in close vicinity could have been avoided. Further, as the plans and estimates for an alternative canal were yet to be sanctioned, expenditure of ₹ 2.09 crore incurred on MI Tank largely remained idle for more than four years.

3.4 Unproductive expenditure on a partially completed project

Failure of Municipal Council, Bhandara to raise resources for work of beautification of a lake not only rendered an expenditure of ₹ 87.77 lakh unproductive but also defeated the objective of generating employment opportunities for the people in the district.

The Chief Officer, Municipal Council (MC), Bhandara submitted a project proposal (September 2005) for inclusion of the work of beautification of *Kham Talao* (lake) at a total cost of ₹ 1.29 crore in the district plan. The project was proposed to be undertaken under Rashtriya Sam Vikas Yojana (RSVY)⁴⁷. The main objective of the project, apart from beautification of the lake, was to create sustained employment opportunities for the people in the district. The proposal was approved by the State Level Steering Committee in December 2007.

As per funding arrangement, while ₹ 0.70 crore was to be provided from RSVY funds, the remaining ₹ 0.59 crore was to be contributed by MC, Bhandara from its own sources. Subsequently, an additional provision of ₹ 0.30 crore was made for the project, thus, raising the total project cost to ₹ 1.59 crore. The details of works to be executed by MC, Bhandara from RSVY funds and from its own sources are indicated in the **Appendix XVI**. The entire RSVY funds amounting to ₹ one crore was released by the District Rural Development Agency (DRDA), Bhandara to the MC in a phased manner between October 2006 and February 2009.

Scrutiny of records (October 2009) of the Project Director, DRDA, Bhandara revealed that the MC executed the works between October 2007 and March 2009 and incurred an expenditure of ₹ 87.77 lakh out of ₹ one crore provided under RSVY. However, the remaining items of work including those expected to create sustained employment opportunities for the local people valuing ₹ 0.59 crore were not executed by MC as of December 2012.

⁴⁷ 100 per cent centrally financed scheme

The Chief Executive Officer, Zilla Parishad, Bhandara stated (February 2012) that the MC could not execute the beautification works due to lack of financial resources. However, an enquiry committee has been constituted by the Collector, Bhandara to investigate whether MC was executing the items of work and expended the funds of ₹ 0.59 crore or expenditure was incurred on items of work for which no provision was made in the allocation. The Project Director, DRDA, Bhandara further confirmed (December 2012) that no enquiry report had been received.

The fact remained that non-execution of remaining items of work by MC, Bhandara for over three years not only rendered an expenditure of ₹ 87.77 lakh incurred from RSVY funds unproductive but also defeated the very objective of generating employment opportunities for the people in the district.

The matter was referred to the Government in March 2012; their reply was awaited as of June 2013.

3.5 Unfruitful expenditure due to closure of a project

Tardy implementation of works under Integrated Wasteland Development Project in Mahagaon block, district Yavatmal coupled with poor project management by District Rural Development Agency led to closure of the project, thereby rendering an expenditure of ₹ 199.26 lakh unfruitful.

Ministry of Rural Development, Government of India (GoI) accorded approval (March 2002) to the implementation of the scheme of “ Integrated Wasteland Development Programme” in nine⁴⁸ villages of Mahagaon block, district Yavatmal at a total cost of ₹ 420 lakh (Central share ₹ 385 lakh and State share ₹ 35 lakh). The Deputy Director, Social Forestry, Yavatmal was designated as the Project Implementation Authority (PIA) and the overall control of the project was vested with the District Rural Development Agency (DRDA), Yavatmal. A total area of 7,001 hectares was envisaged to be treated by execution of soil and water conservation works, water harvesting structures and afforestation through Watershed Development Committees (WDCs) within a period of five years from 2001-02 to 2005-06. The cost sharing between the Central and the State Government was to be in the ratio of ₹ 5,500: ₹ 500 per hectare.

Scrutiny of records (June 2011) of Project Director, DRDA, Yavatmal revealed the following:

Release of funds

The State Government was required to release its corresponding share within 15 days from the date of release of the grant by the GoI. The DRDA, Yavatmal received total grants of ₹ 263.84 lakh (Central grant ₹ 224.51 lakh; State grant ₹ 29.04 lakh; and interest element of ₹ 10.29 lakh) between March 2002 and December 2010. While the Central grant of ₹ 224.51 lakh was released in four instalments between March 2002 and April 2009, the State Government released its share of ₹ 29.04 lakh only between October 2004 and

⁴⁸ Botha, Dharkatha, Dongargaon, Lohara, Morath, Uti, Varuna, Veni and Wakodi

December 2010. Thus, there was an inordinate delay in release of grants by the State Government.

Achievement of targets

The village-wise target for treatment works was 7,001.01 hectares. However, only 2,945.81 hectares of land (42 *per cent*) could be treated up to January 2011 during the extended period⁴⁹ of implementation from 2002-03 to 2010-11 by incurring an expenditure of ₹ 199.26 lakh, as detailed below.

Sl. No.	Name of village	Total area to be treated (Ha)	Total area actually treated (Ha)	Total expenditure incurred (₹ in lakh)
1	Veni	1,377.95	591.44	49.51
2	Dongargaon	1,254.04	557.27	39.54
3	Dharkatha	403.18	133.07	19.35
4	Uti	659.27	417.62	20.08
5	Wakodi	877.00	360.86	14.84
6	Botha	1,250.18	719.38	43.12
7	Varuna	439.38	13.97	0.16
8	Morath	355.00	30.80	5.66
9	Lohara	385.01	121.40	7.00
	Total	7,001.01	2,945.81	199.26

An unspent grant of ₹ 49.98 lakh, ₹ 10.83 lakh and ₹ 4.04 lakh lying with WDCs, PIA and DRDA respectively (January 2011) was not refunded to GoI.

Project Management

The overall project management by DRDA was lax. Three out of nine WDCs (in village Varuna-Morath⁵⁰, Botha and Lohara) committed financial irregularities of ₹ 13,360, ₹ 22,685 and ₹ 30,000 respectively. As a result, the bank accounts of these WDCs were frozen and reactivated only after effecting recoveries from them. Similarly, the WDC at village Dongargaon withdrew ₹ 11.29 lakh but did not carry out any treatment work. An enquiry conducted by the PIA subsequently revealed that the WDC had misappropriated ₹ 6.49 lakh. Orders were issued in February 2012 to file FIR against the President/Secretary, WDC Dongargaon. Further, the DRDA/PIA did not have any control over the WDCs. The Presidents/Secretaries of WDCs being the elected members from the Gram Sabha, were not accountable for completion of treatment works within the stipulated time frame. Consequently, the works were carried out by the WDCs at their own pace and convenience, despite availability of huge unspent grants at their disposal.

Closure of project

The GoI released 58 *per cent* of the grants in four instalments between March 2002 and April 2009. However, due to slow progress of works, huge unspent balances and misappropriation of funds by the WDCs, the GoI did not

⁴⁹ Programme period was extended by GoI upto May 2010

⁵⁰ Varuna and Morath have one common Watershed Development Committee

release the fifth, sixth and seventh instalments to DRDA. As a result, the rest of the activities such as, construction of loose boulder structures, gabion structures, check dams etc. could not be undertaken and the project was formally closed in May 2011.

The Government accepted (December 2012) that only 2,945.81 hectares was treated till the closure of project and stated that the District Superintending Agriculture Officer, Yavatmal had been directed to take up the balance area of 4,055.20 hectares for treatment from other Watershed Development Schemes. The Government added that farmers were benefited from soil and water conservation works carried out on 2,945.81 hectares.

The reply is not acceptable as against the total area of 7,001 hectares envisaged to be treated under the project during five year period from 2001-02 to 2005-06, only 2,945.81 hectares (42 *per cent*) could be treated up to January 2011 due to tardy implementation of works and ineffective monitoring by the DRDA as controlling authority, leading to closure of the project and thus, rendering the expenditure of ₹ 199.26 lakh unfruitful.

CHAPTER IV

***ACCOUNTS AND FINANCES OF
URBAN LOCAL BODIES***

SECTION B

CHAPTER IV

ACCOUNTS AND FINANCES OF URBAN LOCAL BODIES

4.1 Introduction

4.1.1 In conformity with the 74th Constitutional Amendment (1992), the Government of Maharashtra (GoM) amended (December 1994) the existing Mumbai Municipal Corporation (MMC) Act, 1888; the Bombay Provincial Municipal Corporation (BPMC) Act, 1949; the Nagpur City Municipal Corporation (NCCM) Act, 1948; and the Maharashtra Municipal Councils, Nagar Panchayats and Industrial Townships Act, 1965. All the Municipal Corporations except Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM) and NCCM which had their own Acts are governed by the provisions of amended BPMC Act. There were 23 Municipal Corporations and 229 Municipal Councils including eight⁵¹ Nagar Panchayats (NP) in Maharashtra. The elections of the Municipal Corporations were held between 2008 and 2012.

4.1.2 Out of the 18 functions referred to in the XII Schedule of the Constitution, 12 functions were assigned to the Urban Local Bodies (ULBs) under Sections 61 and 63 of the MMC Act and Section 63 of the BPMC Act, prior to the 74th amendment. The remaining six functions were also transferred/assigned to the ULBs after 1994.

4.2 Organisational set up

4.2.1 As per the Census of 2011, the total population of Maharashtra was 11.24 crore, of which 45 *per cent* were in the urban areas. The state has 45 cities/urban agglomerations having a population of over one lakh.

4.2.2 Twenty three Municipal Corporations in the state have been created for urban agglomerations having a population of more than three lakh. These Municipal Corporations have been classified into four categories *i.e.* A, B, C and D based on the criteria of population, *per capita* income and *per capita* area. At present, apart from MCGM which is in category A, there are two Municipal Corporations⁵² in category 'B' and four⁵³ and 16⁵⁴ Municipal Corporations in categories C and D respectively.

4.2.3 Similarly, 229 Municipal Councils have been created for smaller urban areas and categorised based on their population. At present, there are 15 'A' class (having population more than one lakh), 61 'B' class (having population more than 40,000 but not more than one lakh) and 153 'C' class (having population of 40,000 or less) Municipal Councils which included eight NPs in

⁵¹ Ardhapur (Nanded), Dapoli (Ratnagiri), Kankavali (Sindhudurg), Kej (Beed), Mahur (Nanded), Malkapur (Satara), Ner Navabpur (Yavatmal) and Shirdi (Ahmednagar)

⁵² Nagpur and Pune

⁵³ Nashik, Navi Mumbai, Pimpri-Chinchwad and Thane

⁵⁴ Ahmednagar, Akola, Amravati, Aurangabad, Bhiwandi-Nizampur, Dhule, Jalgaon, Kalyan-Dombivli, Kolhapur, Malegaon, Mira-Bhayander, Nanded-Waghala, Sangli-Miraj-Kupwad, Solapur, Ulhasnagar and Vasai-Virar

the state for towns with population between 15,000 and 25,000.

4.3 Organisational Structure

4.3.1 The organisational structure of Urban Local Bodies (ULBs) is depicted in **Appendix XVII**.

4.3.2 The accountability structure of a Municipal Corporation is as follows:

Sr. No.	Name of the Authority	Accountable for
1	General Body	Policy decisions related to expenditure from the Corporation's Municipal Fund, implementation of various projects, schemes, etc.
2	Standing Committee	All functions related to approval of budget and sanction for expenditure as per the delegation. (It can delegate powers to Sub Committee/s).
3	Municipal Commissioner	Administration and execution of all schemes and projects subject to conditions imposed by the General Body.
4	Municipal Chief Accountant	Preparation of the annual budget and finalisation of accounts and to conduct internal audit.
5	Municipal Chief Auditor	Audit of municipal accounts, preparation and submission of Audit Reports to the Standing Committee.

4.4 Financial profile

4.4.1 Municipal Funds are constituted under the provisions contained in the MMC Act, 1888, NCMC Act, 1948, BPMC Act, 1949 and Maharashtra Municipal Councils, Nagar Panchayats and Industrial Townships Act, 1965. All the money received by or on behalf of the Municipal Corporations and Municipal Councils under the provisions of the respective Acts, all money raised by way of taxes, fees, fines and penalties, all money received by or on behalf of Municipal Corporation and Municipal Councils from the Government, public or private bodies, from private individuals by way of grants or gifts or deposits and all interest and profits are credited to the Municipal Funds.

4.4.2 The State Government and Central Government release grants to the Municipal Corporations and Municipal Councils for implementation of schemes of the State sector and for Centrally Sponsored Schemes respectively. In addition, grants under the State Finance Commission and the Central Finance Commission recommendations are released for developmental works.

4.4.3 The accounts of each scheme/project are required to be kept separately. Utilisation Certificates are required to be sent to Central Government for Centrally Sponsored Schemes and to State Government for State Schemes.

4.4.4 Under the BPMC Act, the MMC Act and the NCMC Act, Municipal Corporations are required to constitute special purpose funds *e.g.* Water and Sewerage Fund, Depreciation Fund, Sinking Fund, etc. The capital works of water supply schemes and sewerage projects are to be executed out of the Water and Sewerage Fund. The Depreciation Fund is to be created for replacement of capital assets. The Sinking Fund is to be created for redemption of long term loans.

4.4.5 The consolidated position of receipts and expenditure of ULBs are not

maintained at the State level. As per the information furnished by Municipal Corporations, the overall receipts and expenditure of the Municipal Corporations in the State from 2007-08 to 2011-12 was as under:

(₹ in crore)					
Items	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
Receipts	18,348	23,973	28,860	30,137	32,235
Expenditure	16,320	24,278	28,308	27,558	28,647

The total receipts and expenditure of all the 23 Municipal Corporations during 2011-12 was ₹ 32,235 crore and ₹ 28,647 crore respectively which includes the total receipts (₹ 18,269 crore) and expenditure (₹ 16,871 crore) of MCGM, as indicated in **Appendix XVIII**.

4.4.6 Receipts

The receipts other than Capital Receipts of Municipal Corporations from various sources during the last five years ending 31 March 2012 were as follows:

(₹ in crore)										
Item	2007-08	Percentage to total receipts	2008-09	Percentage to total receipts	2009-10	Percentage to total receipts	2010-11	Percentage to total receipts	2011-12	Percentage to total receipts
Rents, taxes etc. including octroi, property tax and water charges	12,094	65.91	12,253	51.11	12,712	44.04	15,989	53.05	17,800	55.22
Government grants	990	5.40	1,084	4.52	1,217	4.22	972	3.23	1,198	3.72
Commercial enterprises	198	1.08	2,387	9.96	2,650	9.18	13	0.04	82	0.25
Deposits, Loans, etc.	2,525	13.76	4,111	17.15	6,242	21.63	1,280	4.25	1,853	5.75
Other Income	2,541	13.85	4,138	17.26	6,039	20.93	11,883	39.43	11,302	35.06
Total receipts	18,348	100	23,973	100	28,860	100	30,137	100	32,235	100

Overall, the total receipts of the Municipal Corporations showed an increasing trend over the five year period from ₹ 18,348 crore to ₹ 32,235 crore during 2007-08 to 2011-12. The share of Government grants in the total receipts of the Municipal Corporations ranged between 3.23 *per cent* and 5.40 *per cent* during 2007-12.

The tax revenue increased by ₹ 1,811 crore during 2011-12 which was 11.33 *per cent* of the previous year (2010-11), whereas the total revenue receipts increased by ₹ 2,098 crore which was 6.96 *per cent* of the previous year (2010-11).

Arrears in tax collection

Property Tax: Information furnished by all the Municipal Corporations revealed that during the year 2011-12 Municipal Corporations recovered 31 *per cent* of property taxes amounting to ₹ 5,058 crore against total demand of ₹ 16,350 crore (**Appendix XIX**).

Water charges: Information furnished by all the Municipal Corporations revealed that during the year 2011-12 Municipal Corporations recovered 44

per cent of water charges amounting to ₹ 1,516 crore against total demand of ₹ 3,442 crore (**Appendix XX**).

4.4.7 Expenditure

As per the information furnished by the Municipal Corporations, the total item-wise expenditure of all Municipal Corporations in the State for the last five years (2007-12) was as indicated in **Appendix XXI**.

The expenditure on administration increased to ₹ 7,929 crore during 2011-12 as compared to ₹ 7,313 crore in 2010-11. In the case of MCGM, out of total expenditure of ₹ 16,871 crore incurred during 2011-12, the share of expenditure on administration was ₹ 5,533 crore which constituted 32.80 per cent of the total expenditure. In respect of other four⁵⁵ Municipal Corporations, the share of expenditure on administration to total expenditure exceeded 35 per cent and ranged between 42.53 and 49.88 per cent. High establishment cost restricted availability of funds for other services to be provided by the Municipal Corporations.

Receipt and expenditure of Municipal Councils

As per the information furnished by 222 of the 229 Municipal Councils, total expenditure of ₹ 3,161 crore was incurred against total receipt of ₹ 3,764 crore during the year 2011-12 (**Appendix XXII**).

As per information furnished by 213 of the 229 Municipal Councils, the arrears of property taxes was ₹ 205 crore against total demand of ₹ 1,759 crore during the year 2011-12 (**Appendix XXII**).

Similarly, as per information furnished by 161 of the 229 Municipal Councils, arrears of water charges was ₹ 92 crore against total demand of ₹ 298 crore during the year 2011-12 (**Appendix XXII**).

4.5 Thirteenth Finance Commission grants

On the recommendation of the Thirteenth Finance Commission, Basic Grant of ₹ 666.69 crore and Performance Grant of ₹ 186.05 crore was released to various Municipal Corporations, Municipal Councils and Nagar Panchayats of which ₹ 356.93 crore (53.54 per cent) and ₹ 102.62 crore (55.16 per cent) respectively were utilized (September 2012).

4.6 Accounting arrangements

4.6.1 Section 93 of the BMC Act, 1949 and Section 123 of the MMC Act, 1888 provide that the accounts of the Municipal Corporations should be maintained in the formats prescribed by the Standing Committees. In pursuance of the Eleventh Finance Commission recommendations, the Ministry of Urban Development, Government of India in consultation with the Comptroller and Auditor General of India had finalised the National Municipal Accounts Manual (NMAM) for implementation of accrual based accounting system by ULBs in November 2004.

⁵⁵ Amravati (42.83 per cent), Aurangabad (42.53 per cent), Nanded-Waghala (49.88 per cent) and Sangli-Miraj-Kupwad (46.73 per cent)

4.6.2 The GoM adopted (July 2005) the NMAM for implementation from the year 2005-06. The State Accounting Manual in conformity with the NMAM was under preparation. Till finalisation of the Manual, all Municipal Corporations were directed to maintain their accounts on accrual basis from the year 2005-06, as per the NMAM guidelines. The Steering Committee constituted by the State Government also recommended (January 2007) the implementation of the accrual system of accounting in the ULBs. The draft State Account Code for ULBs prepared by the Project Management Consultant appointed by the Director, Municipal Administration (DMA) was submitted to the Steering Committee in February 2008. The revised Account Code has not been adopted till December 2012.

4.7 Audit Arrangements

4.7.1 A Municipal Chief Auditor (MCA) is appointed by each Corporation under Section 78 (a) of the MMC Act, 1888 and Section 45 (i) of the BMC Act, 1949 except for NCMC where audit is entrusted to the Director, Local Fund Audit. The pay and allowances of the MCA is borne on the establishment expenditure of the respective Corporation.

4.7.2 Section 105 of the BMC Act, 1949 and Section 135 of the MMC Act, 1888 provide that the MCA should audit the Municipal accounts and submit a report thereon to the Standing Committee. This report should comment on the instances of material impropriety or irregularities which the MCA may, at any time, observe in the expenditure or in the recovery of the money due to the Municipal Corporation. Section 136 of the MMC Act, 1888 further provides that the MCA shall examine and audit the statement of accounts and shall certify and report upon these accounts.

4.7.3 As per information furnished (May 2012 to January 2013) by the Municipal Corporations, of the 23 Municipal Corporations which have prepared their annual accounts, audit by MCA had been completed up to 2011-12 in four⁵⁶ Municipal Corporations; up to 2010-11 in 11⁵⁷ Municipal Corporations and reports submitted to the respective Standing Committees. In the remaining eight⁵⁸ Municipal Corporations there were arrears in audit by MCA ranging between one and six years.

The arrears in audit of the Municipal Corporations by MCA was indicative of weaknesses in the system of internal controls existing in the Municipal Corporations.

4.7.4 The State Government issued orders in October 2002 entrusting the audit of Municipal Corporations to the Comptroller and Auditor General of India under Section 14 (2) of the Comptroller and Auditor General of India (Duties, Powers and Conditions of Services) Act, 1971. The audit of Municipal Councils and NPs was entrusted (March 2011) to the Comptroller and Auditor General of India by GoM under Technical Guidance and Supervision.

⁵⁶ Ahmednagar, Akola, Kolhapur and Ulhasnagar

⁵⁷ Bhiwandi-Nizampur, Dhule, Jalgaon, Kalyan-Dombivli, Malegaon, Mira-Bhayander, Nagpur, Nashik, Pimpri Chinchwad, Sangli-Miraj-Kupwad and Vasai-Virar

⁵⁸ Amravati, Aurangabad, MCGM, Navi Mumbai, Nanded-Waghala, Pune, Solapur and Thane

The audit observations on financial irregularities and defects in initial accounts/records noticed during local audits but not settled on the spot are communicated to the heads of offices and departmental authorities through Inspection Reports. Statements indicating the number of observations outstanding for over six months are also sent to the Government for action.

4.8 Lack of response to audit observations

The Municipal Commissioners, Chief Officers and the elected bodies/Standing Committees are mainly responsible for the system of internal controls in the Municipal Corporations. For efficient implementation of the functions transferred to the ULBs, all deficiencies pointed out in audit by the Principal Accountant General/Accountant General are required to be complied with as early as possible as this would ultimately be helpful in efficient service delivery to the urban population. However, large pendency in Inspection Reports and Paragraphs issued by the Principal Accountant General/Accountant General, Maharashtra to the Corporations, was a reflection of inadequate internal controls.

Year	Inspection Reports	Paragraphs
Up to 2008-09	140	919
2009-10	67	242
2010-11	125	636
2011-12	169	1,193
Total	501	2,990

4.9 Conclusion

The functioning of Urban Local Bodies in the State revealed the following:

- Utilisation of Basic Grants and Performance Grants released by Thirteenth Finance Commission to the Municipal Corporations, Municipal Councils and Nagar Panchayats was only to the extent of 53.54 *per cent* and 55.16 *per cent* respectively.
- Although Government of Maharashtra adopted (July 2005) the National Municipal Accounting Manual for implementation from 2005-06, the Urban Local Bodies did not implement the same.
- There were arrears in preparation of accounts of Municipal Corporations and their audit by Municipal Chief Auditor. Response to Inspection Reports and Paragraphs issued by Principal Accountant General/Accountant General, Maharashtra was not adequate.

The matter was referred to the Government in March 2013; their reply was awaited as of June 2013.

CHAPTER V

*INFORMATION TECHNOLOGY
AUDIT*

CHAPTER V
INFORMATION TECHNOLOGY AUDIT

URBAN DEVELOPMENT DEPARTMENT

5.1 Information Technology Audit of Aqua Super Water Billing System in Municipal Corporation of Greater Mumbai

The Municipal Corporation of Greater Mumbai is responsible for supply of drinking water to the citizens staying within the limits of the Corporation. The city has three zones viz. City, Eastern and Western and is further divided into 24 wards. In order to computerize the accounting system and for generation of bills, the Municipal Corporation of Greater Mumbai appointed M/s ABM Knowledgeware Limited in 1998. The project named Aqua Water Billing System was initially implemented in 2001 which was further enhanced and replatformed as Aqua Super Water Billing System in 2007 as recommended by Tata Consultancy Services, the Information Technology partner of Municipal Corporation of Greater Mumbai.

An Information Technology audit of Aqua Super Water Billing System was conducted covering the period from 2007-08 to 2011-12. It was observed that even after a lapse of 11 years, an error free quality software was yet to evolve due to poor design, inadequate documentation, lack of effective implementation and weak monitoring. Municipal Corporation of Greater Mumbai could not effectively improve the efficiency of water billing system as delay in generation of bills still continues on a large scale. Deficient mapping of business rules and validation checks made the data inaccurate resulting in short-levy of water charges. Some of the significant findings are highlighted below.

Highlights

Though the Aqua Super Water Billing System was being implemented for the last 11 years, Municipal Corporation of Greater Mumbai did not execute an agreement with the service provider responsible for development and implementation of the application system despite an investment of ₹ 9.25 crore.

(Paragraph 5.1.7.1(a))

Personnel of Municipal Corporation of Greater Mumbai were not trained on project design and implementation of the application system. The work of the System Administrator was yet to be taken over by the Municipal Corporation of Greater Mumbai.

(Paragraph 5.1.7.1(c))

Water bill arrears as on 31 March 2001 amounting to ₹ 360.19 crore were not entered into Aqua Water Billing System and recoveries were not monitored. There was delay ranging from 31 to 379 days in generation of 14,39,102 water bills amounting to ₹ 847.05 crore.

(Paragraphs 5.1.7.2(a) and (b))

The system software was not designed to map the consumers according to category, group code and rate charges. Only 23 per cent of the consumers were billed on the basis of actual meter readings.

(Paragraphs 5.1.7.2(c) and (i))

In nine ward offices sewerage charges amounting to ₹ 16.75 lakh were not levied on 34 consumers; bills relating to compounded water and sewerage charges amounting to ₹ 1.05 crore were not generated and issued to consumers of Ramabai Colony since April 2001 till date.

(Paragraphs 5.1.7.2(f) and (g))

Out of 3,02,120 Automatic Meter Reading meters to be procured and installed, only 1,29,775 meters were procured of which only 82,857 meters could be installed belatedly, despite incurring expenditure of ₹ 257.13 crore.

(Paragraph 5.1.7.2(j))

Municipal Corporation of Greater Mumbai did not have an approved Information Technology security policy, business continuity and disaster recovery plan. Generic user names were provided to the users and backup data was not stored at a location other than the data centre.

(Paragraph 5.1.7.3(a) and (b))

5.1.1 Introduction

5.1.1.1 Water charges collection

Mumbai covers an area of 437.71 sq km and houses approximately 12.4 million people. Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM) was established in 1882 as India's first Municipal Corporation and is the largest Urban local body in Asia with an annual revenue of ₹ 15,292 crore (2011-12).

The MCGM is divided into 24⁵⁹ wards. The Municipal Corporation is responsible for supply of drinking water to the citizens staying within the limits of the Corporation. The Corporation charges the citizens for the supply of water. MCGM has both metered and un-metered connections and billing is done either monthly or on quarterly basis. Water charges is one of the major sources of revenue for MCGM, after octroi and property tax.

The Corporation's total revenue collection from water charges, sewerage charges⁶⁰, additional charges for delayed payments and meter rent for the last five years was as follows:

⁵⁹ A, B, C, D, E, F/North, F/South, G/North, G/South, H/East, H/West, K/East, K/West, P/North, P/South, R/North, R/South, R/Central, M/East, M/West, N, S, T and L

⁶⁰ Rule 4.1 of Sewerage and Waste Removal Rules effective from 1 June 2006 states that wherever water is supplied to any premises by either meter measurement or by way of levying compounded water charges under Rule (2) of the Water Charges Rules, a sewerage charge shall be levied instead of sewerage tax

Year	Collection (₹ in crore)
2007-08	648.85
2008-09	751.30
2009-10	774.08
2010-11	790.63
2011-12	965.62

5.1.1.2 Water billing computerization

MCGM initiated (August 1998) decentralization of computerized water billing due to the following reasons:

- (i) The existing computerized system was very old and obsolete.
- (ii) There was considerable delay between meter reading program, bill production, bill service and revenue collection.
- (iii) In the existing system, bill generation was computerized while accounting system was manual.

MCGM appointed (October 1998) M/s ABM Knowledgeware Limited, (ABM) for development of an application system for ₹ 1.65 crore and in 2001 the agency developed and implemented an application software *viz.*, Aqua Water Billing System.

In order to upgrade the existing system, MCGM decided (August 2006) for replatforming and enhancing of the Aqua Water Billing System to a web-based new system *viz.*, Aqua Super Water Billing System (ASWBS) and appointed (September 2006) ABM for the same and the new system was implemented in April 2007. The program was accessible using a Web Browser, Oracle 10g as RDBMS⁶¹ and J2EE⁶² as the front end tool. The operating system for the Database Server was Linux and the clients were on Windows XP platform. The revenue collected through the ASWBS included water charges, sewerage charges, additional charges, meter rent and deposits. The ASWBS covered the activity of granting new water connection, recording of meter reading, billing for water and sewerage charges, disconnection, reconnection, generation of supplementary bills and amendments to bills. The water bills are accepted through Citizen Facilitation Centre (CFC) located at all ward offices. The Tata Consultancy Services (TCS) had been providing technical support services to MCGM since April 2005 as Information Technology (IT) Partners for implementation of IT strategy and road map of computerization of all MCGM departments.

5.1.2 Organisational set-up

The Municipal Commissioner heads the MCGM. In the Water Billing Department the Municipal Commissioner is assisted by Additional Municipal Commissioner, Hydraulic Engineer, Deputy Hydraulic Engineer, Executive Engineer at Headquarters of MCGM and Assistant Commissioners at ward

⁶¹ Relational Database Management System

⁶² Java 2 Enterprise Edition

offices. The Assistant Commissioners at ward offices are assisted by Executive Engineers, Sub-Engineers, Assistant Engineers, Junior Engineers, Meter Superintendent, Meter Inspectors etc. The IT wing is headed by the Additional Municipal Commissioner (Eastern Suburb) and is assisted by the Deputy Municipal Commissioner (IT) and the Director (IT).

5.1.3 Audit Objectives

The audit objectives were to evaluate:

- planning and management of Aqua Super Water Billing System;
- whether the system met the requirements of Water Charges Rules;
- the completeness of the system;
- the effectiveness of Input, Processing and Output controls; and
- the adequacy of security controls, business continuity and disaster recovery plan.

5.1.4 Scope and methodology

Audit of the ASWBS was conducted between May 2012 and August 2012 by scrutinising the records for the period 2007-08 to 2011-12. Nine⁶³ ward offices were selected on the basis of simple random sampling. Offices of the Hydraulic Engineer and Director (IT) were selected for reviewing the planning, implementation and monitoring of the computerisation work. Data analysis was done on the data obtained from the Data Centre using Computer Assisted Audit Technique (CAAT).

5.1.5 Audit criteria

The audit criteria adopted were:

- Mumbai Municipal Corporation Act, 1888
- Water Charges Rules (effective from 2006)
- Sewerage and Waste Removal Rules (effective from 2006)
- Generally accepted best IT practices

5.1.6 Acknowledgement

Indian Audit and Accounts Department acknowledges the co-operation extended by the Hydraulic Engineer's Office, its subordinate offices and Director of IT. An entry conference was held on 01 June 2012 with the Additional Municipal Commissioner (Projects) and Deputy Secretary, Urban Development Department in which the objectives, scope and methodology of audit were discussed. Audit findings were discussed with the Municipal Commissioner and Additional Municipal Commissioner (Projects) in the exit conference held on 29 November 2012 and their views have been incorporated at appropriate places.

⁶³ D, E, K/East, N, P/North, S, H/East, L and T

5.1.7 Audit findings

5.1.7.1 General controls

Planning and management

For effective implementation of IT, it is essential to have proper planning and active senior level involvement in IT related decisions and implementation. During the scrutiny of the ASWBS, the following inadequacies were observed:

5.1.7.1(a) Non-development of modules

The work of replatforming, enhancement, implementation and post-implementation maintenance/support of ASWBS was awarded to ABM in September 2006 at a cost of ₹ 4.09 crore with terms and conditions recommended by TCS on various services to be provided by ABM such as project start up services, project report services, design services, software development services, data migration, documentation services, training services and maintenance support services. Further, additional works of modification in ASWBS as per user requirements relating to Automatic Meter Reading (AMR) water meters, payment gateway and assistance relating to RTI queries was also awarded (December 2009) to ABM for an amount of ₹ 5.38 crore. Between September 2006 and March 2012, the MCGM paid ₹ 9.25 crore to ABM for the services rendered by it.

Audit observed that MCGM did not execute any agreement with ABM for all the services being rendered by it since September 2006. Further, as per the recommendations of TCS (January 2006), 32 modules were to be developed. Scrutiny of the ASWBS implemented in nine ward offices selected for audit revealed that five modules⁶⁴ of the 32 were not developed in the ASWBS.

Thus, even after a lapse of more than six years, the system remained incomplete despite incurring an expenditure of ₹ 9.25 crore. In particular, the audit module which is an intrinsic part of the system was not developed and required information could not be accessed by the Municipal Chief Auditor when required. Further, by not executing an agreement, the MCGM ran the risk of not being able to initiate any action against ABM in case of any system defects/failures.

MCGM accepted (December 2012) the audit observation and stated that some of the modules were not required as information for the management was available in other formats. It added that agreement could not be executed due to limited availability of staff in IT department and action to execute the agreement would be taken in consultation with the legal department.

The reply furnished by MCGM with regard to non-development of modules is not acceptable as ABM was paid for the development of these modules and TCS being the IT partner should have ensured this, as monitoring the quality of the software was one of their prescribed tasks. Steps may also be taken to enter into an agreement with ABM at the earliest.

⁶⁴ (i) audit (ii) meter supplier (iii) establishment (iv) inward/outward and (v) event trigger

5.1.7.1(b) Monitoring of project development and implementation

The scope of work of TCS included (i) monitoring compliances to contractual deadlines and approved quality standards of the deliverables of the vendors implementing different development projects in different departments of MCGM (ii) compliance of the Software Quality Assurance (QA) plan and review of the QA reports and (iii) advise on the post-implementation review plan.

Further, MCGM was required to appoint two committees for the project governance (i) evaluation committee and (ii) user team with a project review team comprising internal or external consultants appointed by the MCGM.

During audit, MCGM could not provide any document indicating that milestones of the project were achieved timely and payment were released with the approval of TCS. It was also observed that the documents related to review of quality assurance plans and quality assurance reports prepared by TCS were not available with MCGM. Further, there was no evidence to indicate that committees for project governance were formed by the MCGM.

Scrutiny of records in nine ward offices further revealed that the Municipal Commissioner/Hydraulic Engineer/IT department did not prescribe any monitoring report on the functioning of the software and its accessibility in the ward offices, indicating that there was no system in place to monitor the development and implementation of the software by MCGM.

Lack of monitoring of contractual milestones, absence of quality assurance plans, quality assurance reports and non-appointment of evaluation committees indicated weak monitoring by both TCS and MCGM.

The MCGM stated that TCS was entrusted with planning and monitoring the complete project including quality monitoring and after the contract with TCS expired in December 2010, there was nobody to look after the project development and implementation. It added that a new consultant was being appointed and a proposal was in the final stage.

5.1.7.1(c) Training

One of the recommendations of TCS provided for training to MCGM personnel on work flows, project design, database design, application/design, program libraries and system configuration. By imparting such training, ABM was expected to transfer knowledge to MCGM nominated technical personnel after the implementation of the system.

There was, however, no evidence to corroborate that personnel from MCGM were identified and trained by ABM to support and run the project in-house. In the absence of trained personnel in MCGM, the work of the System Administrator continues to be under the control of ABM and was yet to be taken over by the MCGM.

The MCGM accepted the fact and stated that decision on imparting training to MCGM personnel would be taken after exploring the possibilities of staff with IT expertise.

5.1.7.1(d) Documentation

As per the recommendation of TCS, the ABM was to provide MCGM three soft copies and 10 hard copies of all documentation of the required deliverables⁶⁵.

Though a soft copy of System Requirement Specification (version 2.0.2) dated 25 August 2006 and User Manual of some of the modules prepared in November 2008 were made available to audit, its updates incorporating the subsequent changes made in the application modules were not available with the MCGM.

In the absence of documentation of the required deliverables the extent to which the user requirements were incorporated in the system could not be ascertained. Lack of documentation also posed a major risk for future maintenance of the system.

MCGM accepted that requisite documentation were not readily available with them. However, it was being enquired from TCS whether ABM had furnished any such documentation.

5.1.7.2 Application controls

5.1.7.2(a) Arrears in water bills not included in the system

As per the work order issued to ABM in September 2001, outstanding bill amount of the consumers were to be treated separately and the computerized billing was initially to be commenced by considering the outstanding bill as 'Zero'. After finalization of the outstanding bills by MCGM the same were to be included in the system.

Audit observed that the opening balance of outstanding water charges as on April 2001 was pegged at ₹ 360.19 crore which was incidentally, not included in the system and thus, no bills were raised for the outstanding amount. Test check of records of 174 consumers in the nine ward offices revealed that an outstanding amount of ₹ 34.73 lakh was not fed into the system. Further, the arrears of water charges as on March 2012 as per accounts of the MCGM was ₹ 1,121.90 crore (which included arrears prior to 2001) whereas, the ASWBS indicated an arrears of only ₹ 798.44 crore, pointing to the fact that arrears amounting to ₹ 323.46 crore as on March 2012 still remained to be fed into the system. The reasons for not including the arrears in the system were not furnished to audit.

MCGM accepted the fact and stated that verified data of outstanding dues against each connection was not readily available. Hence, an administrative decision was taken at that time to start the system with 'Zero' arrears and recover the outstanding dues prior to 31 March 2001 by making challans. During exit conference (November 2012), the Hydraulic Engineer stated that data relating to arrears prior to March 2001 could not be migrated into the system but in the intervening period partial amount of arrears had been recovered. However, details of amount recovered were not furnished to audit.

⁶⁵ (i) project management plan, (ii) risk management plan, (iii) quality assurance plan, (iv) system test results, (v) user requirements specifications, (vi) system requirement specifications and/or change requirement specifications as applicable, (vii) detailed system design document, (viii) source code, and (ix) user manuals

5.1.7.2(b) Delay in generation of bills

Water bills for metered category of consumers are generated either monthly or quarterly. Meter readings are required to be entered immediately in the system for timely generation of bills and collection of water charges. Scrutiny of the ASWBS data relating to nine ward offices revealed that 15,71,139 bills amounting to ₹ 716 crore were generated within 30 days of meter reading while there was delay of more than 31 to 379 days in case of 14,39,102 bills amounting to ₹ 847.05 crore. Thus, one of the objectives for introducing ASWBS for reducing the time lag between meter reading and generation of bills was not achieved even after 11 years (2001 to 2012) of computerization.

The MCGM accepted the audit observation and stated that the delays were due to shortage of manpower, network problem and problems associated with Automatic Meter Reading (AMR) meters.

5.1.7.2(c) Deficiency in application software

Section 169 (ii) of Mumbai Municipal Corporation (MMC) Act, 1888 stipulates that the Standing Committee of the MCGM would prescribe the rates for various activities on the premises provided with metered water supply *in lieu* of the water tax leviable. Accordingly, the Standing Committee prescribed the rates from time to time for various types of consumers under Water Charges Rules and Sewerage and Waste Removal Rules, 2006. The Hydraulic Engineering Department prepared a list of group codes for different category of consumers *viz.*, domestic, commercial and industrial assigning numeric-alpha character (1A, 1B, 2A, 3A, etc) for domestic consumers; alpha character (AA, BB, CC, etc) for commercial consumers; and alpha-numeric character (A1, B1, C1, etc) for industrial consumers. It also prescribed a separate list of rates code with rates charges.

Scrutiny of the application system in nine ward offices revealed that the system software was not designed to map the consumers according to category, group code and rates charges. There were instances of consumers classified as commercial but rates levied at domestic; consumers classified as industrial but rates levied at domestic; and consumers classified as domestic but rates levied at commercial/industrial. Discrepancies in classification of consumers and rate charges resulted in short-levy of water charges as detailed below:

- (i) Out of 1,74,280 consumers in nine wards, 910 consumers were misclassified with reference to the category, group code and rate charges.
- (ii) In three ward offices (T, L and H/East), out of 15 consumers, nine consumers were classified as commercial but rates were levied at domestic, three consumers were classified as industrial but rates were levied at domestic and three domestic consumers were charged less resulting in short-levy of ₹ 9.65 lakh

The MCGM accepted that there were mismatch between the category, group code and rate charges and stated that the validation of software was under progress.

5.1.7.2(d) Discrepancies in master table

In pursuance of Appendix ‘C’ (Item 2) of the Water Charges Rules, 2006, the Standing Committee of the MCGM prescribes the scale for rents payable for Municipal meters rented out to consumers based on the size of the meter. Scrutiny of database revealed that meter size of 32 mm which was not prescribed in the Rules, was captured erroneously in the system against 851 consumers with ownership of meter as ‘M’(Municipal). Further scrutiny of master tables in the system revealed that though item of meter size of 32 mm was created in ‘meter size’ table yet meter rent for the corresponding meter size was not created. This inconsistency in the master tables was indicative of the unreliability of the database leading to non-levy of meter rent. Some of the instances of non-levy of meter rent in respect of meters owned by Corporation and with ‘MOK’ readings *i.e* acceptable meter reading are detailed below:

Sr No	Consumer No.	Bill No	Bill Date	Ownership of meter/Size	Status of meter	Meter rent
1	GN\$0183429	2008HEW1812089	12.8.2008	M/32 mm	MOK	0
2	GN\$0183429	2008HEW1508869	16.5.2008	M/32 mm	MOK	0
3	GN\$0183910	2008HEW1199717	28.2.2008	M/32 mm	MOK	0
4	GN\$0183910	2008HEW1199768	28.2.2008	M/32 mm	MOK	0

The MCGM accepted the audit observation and stated that meter size 32 mm was erroneously entered into the system and necessary action would be taken to rectify the error.

5.1.7.2(e) Consumer master with rate charges as ‘Zero’

The Hydraulic Engineering Department prescribed a list of rate codes with different rate charges starting from 01 up to 99, applicable for different group codes.

It was observed from the list of rate codes that 34 rate codes were not used and no rate charges were prescribed by the MCGM against 34 rate codes in the range from 01 to 99. Analysis of the database revealed that the master file created in the system for codes from 01 to 99 included 32 codes with ‘₹ 0.00’ rate. Further scrutiny of the database of ASWBS for P/North ward revealed that codes with rates captured against three consumers totaling 14 bills were categorised under rate charges ‘₹ 0.00’ having group code as 1B and 1W, whereas the rate for water charges should have been at least ₹ 2.25 per 1000 litres. Thus, the consumers were being charged at minimum and not according to the prescribed rates. This also indicated discrepancies in the master files created in the system resulting in wrong levy of rates.

MCGM accepted the audit observation and stated that the system was being validated to capture the correct rates. In respect of three cases pointed out by audit, the MCGM stated that supplementary bills with correct rates were being raised.

5.1.7.2(f) Non-levy of sewerage charges

Rule 4.1 of Sewerage and Waste Removal Rules, 2006 stipulates that wherever water is supplied, sewerage charges at 60 *per cent* of water charges in addition to water charges shall be levied to all categories of consumers on such premises whether or not such premises are connected to Municipal sewer and/or any other Municipal infrastructure. Sub Rule 4.1.1 further stipulates that premises vesting in and belonging to Central and Western Railways in Railway area, Mumbai Port Trust area and Bhabha Atomic Research Centre in BARC area would be exempt from paying sewerage charges.

Scrutiny of data in nine ward offices revealed that 34 consumers other than those exempted, involving 940 bills were not levied sewerage charges amounting to ₹ 16.75 lakh at the rate of 60 *per cent* of water charges as follows:

Sr No.	Name of the ward	Number of consumers	Number of bills	Total amount of sewerage charges (in ₹)
1	D	3	86	29,641
2	E	3	262	56,760
3	H/East	3	31	18,777
4	K/East	3	24	24,518
5	L	4	195	10,55,280
6	N	14	175	1,24,043
7	P/North	2	118	2,93,274
8	S	1	33	66,518
9	T	1	16	5,752
	Total	34	940	16,74,563

It was further observed that MIS reports to monitor such irregularities and errors in the system were not available. This indicated that an adequate system was not put in place to plug the revenue leakage.

The MCGM accepted the audit observation and stated that supplementary bills were being prepared and issued to the consumers for recovery.

5.1.7.2(g) Non-raising of demand of water and sewerage charges

As per Rule 2.4.1 of Water Charges Rules, 2006 compounded water charges⁶⁶ at the rate of ₹ 50 per tenement per month or part thereof shall be levied and recovered in respect of residential tenements in Ramabai Colony ('N' ward) at Ghatkopar. Rule 4.1 of Sewerage and Waste Removal Rules, 2006 further stipulates that sewerage charges at the rate of 60 *per cent* of the water charges shall be levied instead of sewerage tax.

Scrutiny of the database in ASWBS and records of 'N' Ward revealed that bills relating to compounded water and sewerage charges amounting to ₹ 1.05 crore on consumers of Ramabai Colony were not generated and issued since 01 April 2001 as detailed below:

⁶⁶ Compounded water charges are levied on consumers on flat requirement basis

Period	Rate per month (in ₹)	Months	No. of connections	Amount (in ₹)
01.04.2001 to 31.03.2012	50 as compounded water charges	132	996	65,73,600
01.04.2001 to 31.03.2012	30 (60% of water charges) as sewerage charges	132	996	39,44,160
Total				1,05,17,760

During exit conference the Hydraulic Engineer explained that as per MMC Act, either water charges and sewerage charges or water tax and sewerage tax can be levied to avoid double taxation. In case of consumers of Ramabai Colony, water and sewerage taxes had already been charged in Property tax by Assessor and Collector Department of the MCGM. Therefore, a decision was taken not to raise water charges bills after 2001 to avoid double taxation. The MCGM stated that a proposal for an amendment to the Water Charges Rules and Sewerage and Waste Removal Rules, 2006 would be put up for sanction of the Standing Committee.

The reply is not tenable as the action of the Corporation was contrary to the provision contained in Water Charges Rules (2.4.1) and Sewerage and Waste Removal Rules (4.1), leading to non-generation and issue of compounded water and sewerage charges bills amounting to ₹ 1.05 crore. The details of water and sewerage taxes paid by the consumers of Ramabai Colony on property tax were, however, not made available to audit though called for.

5.1.7.2(h) Non-generation of water bills

Rule 4.7 of Water Charges Rules, 2006 stipulates that a notice of demand (Bills) is to be issued to the consumers for making payments.

Scrutiny of the data from ASWBS of nine ward offices revealed that the water bills in respect of 4,940 consumers for the period 2011-12 were not generated resulting in loss of revenue of ₹ 92.93 lakh *i.e.* domestic consumers : ₹ 25.01 lakh, non-domestic consumers : ₹ 33.07 lakh and sewerage charges : ₹ 34.85 lakh. The details are indicated in the table below:

Ward	No. of consumers	Water charges (Domestic) (in ₹)	Water charges (Non- Domestic) (in ₹.)	Total Water charges (in ₹)	Sewerage charges (60% of water charges) (in ₹)	Total (in ₹.) (5+6)
1	2	3	4	5	6	7
D	350	1,42,800	6,06,000	7,48,800	4,49,280	11,98,080
E	07	1,200	16,200	17,400	10,440	27,840
H/East	1,099	6,85,920	5,40,000	12,25,920	7,35,552	19,61,472
K/East	96	46,440	63,000	1,09,440	65,664	1,75,104
L	751	3,38,040	3,90,000	7,28,040	4,36,824	11,64,864
N	135	65,160	67,200	1,32,360	79,416	2,11,776
P/North	1,349	6,60,840	9,16,200	15,77,040	9,46,224	25,23,264
S	667	3,42,240	3,24,600	6,66,840	4,00,104	10,66,944
T	486	2,18,760	3,83,400	6,02,160	3,61,296	9,63,456
Total	4,940	25,01,400	33,06,600	58,08,000	34,84,800	92,92,800

Further, reports in the ASWBS were available only for the current billing cycle and not for the corresponding period of previous billing cycles for the purpose of monitoring and timely generation of water bills.

The MCGM stated that in some cases bills could not be generated due to less availability of staff on account of vacant post of billing clerk, meter inspector etc, staff appointed for census/election duties and in some cases data relating to water disconnection was not updated in the system.

The fact remains that non-generation of water bills leads to loss of revenue and MCGM needs to verify and ensure that all bills have been generated.

5.1.7.2(i) Non-levy of water charges based on actual consumption

As per Rule 3 of Water Charges Rules, 2006 consumers shall be charged on actual recorded consumption during the billing period. When meters are non-functional, water charges are to be collected on the basis of estimated consumption (depending on the meter being out of order for less than 12 months or more than 12 months).

Further, as per provision in Appendix 'C', item (f) and (g) of the Water Charges Rules, 2006 the MCGM should periodically test the functioning of meters. In cases where the meters are defective, it should be got repaired by the MCGM and in case of private meters, by the consumer.

Scrutiny of the reports generated in ASWBS in respect of nine ward offices revealed that only 23 *per cent* of the consumers were billed on the basis of actual meter readings. The remaining 77 *per cent* of consumers were billed on average consumption basis due to non-functional meters (29 *per cent*), administrative issues (45 *per cent*) and unmetered water connection (3 *per cent*) as detailed below:

Ward	Total No. of Consumers	Working meters	Administrative Issues	Unmetered connections	Non-functional meters
D	8,212	3,423	2,250	325	2,214
E	4,021	1,631	1,380	547	463
H/East	27,083	6,327	11,773	336	8,647
K/East	30,522	5,840	16,392	943	7,347
L	26,708	2,434	14,884	992	8,398
N	16,656	4,392	6,066	432	5,766
P/North	28,986	7,569	12,613	373	8,431
S	21,050	5,326	8,478	613	6,633
T	11,600	3,993	5,285	954	1,368
Total	1,74,838	40,935	79,121	5,515	49,267

The majority of the consumers were thus not charged as per actual consumption. This indicated that there was no system in place for timely identification of defective/non-functional meters and for taking remedial action.

The MCGM attributed non-levy of water charges on actual consumption on account of administrative issues (45 *per cent*) to non-availability of meter inspectors due to leave and other duties assigned such as census duty, election duty or vacancy in the post. It added that for a particular cycle, if meter inspector is not available for recording reading, the consumer is charged as per average consumption which is subsequently adjusted in the next cycle when actual reading is taken.

During exit conference the Municipal Commissioner accepted the facts and stated that efforts would be made to improve the system.

5.1.7.2(j) Supply, installation and maintenance of meters through private agencies

The MCGM decided (October 2008) to undertake a project for supply, installation and maintenance of Automatic Meter Reading (AMR)⁶⁷ water meters of various sizes in various wards under their three zones for a period of five years and recording monthly readings by private agencies. The objective of the project included accurate, actual and latest measurement of water for better revenue generation.

Work orders were issued for Phase I (pilot project) in January 2009 and Phase II (full-scale project) in October 2009. The project was to be implemented by three different agencies⁶⁸ at a cost of ₹ 785.78 crore (pilot project: ₹ 20.37 crore and full-scale project: ₹ 765.41 crore). The MCGM incurred an expenditure of ₹ 257.13 crore⁶⁹ up to July 2012.

Audit scrutiny revealed that out of the 3,02,120 AMR meters to be supplied and installed under Phase-II by March 2011, only 1,29,775 meters were supplied (43 *per cent*) as of November 2011. Of the 1,29,775 meters supplied, only 82,857 meters (approximately 64 *per cent*) were installed as of July 2013 and remaining 46,918 meters were lying unused. The supply of the remaining 1,72,345 meters (57 *per cent*) was stopped in June 2012 by the Additional Municipal Commissioner (Projects) in view of the delay in supply and installation of the meters within the time specified in the work orders.

Further analysis of the database of ASWBS for the AMR meter reading for the year 2011-12 in the nine ward offices revealed that out of 68,447 instances of meter reading involving 16,986 consumers, 20,570 instances were recorded as '*not acceptable meter reading (other than MOK)*' while the balance 47,877 instances showed '*acceptable meter reading (MOK)*'. This indicated that in 30 *per cent* cases the AMR meter readings were erratic. Further as per special terms and conditions of the contract entered into with the agencies, the responsibility in variation in bills of the consumers was to vest with the agencies concerned for recording false reading. In that case, the agencies were to be charged penalty of two *per cent* per day of supply cost of water meter which was to be deducted from their running bills. Audit, however, observed that no such penalty was levied.

⁶⁷ Automatic meter reading, or AMR is the technology of automatically collecting consumption, diagnostic and status data from water meter devices

⁶⁸ Pratibha Industries, Axelia Unity and Unity Axelia

⁶⁹ Pratibha Industries - ₹ 46.72 crore; Axelia Unity - ₹ 131.38 crore and Unity Axelia - ₹ 79.03 crore

Thus, the objective of the project to get accurate, actual and latest measurement of water for better revenue generation had not been achieved despite incurring expenditure of ₹ 257.13 crore.

During exit conference, the Additional Municipal Commissioner accepted the audit observation and stated that installation of all AMR meters would be completed shortly and matters in respect of AMR meter reading discrepancies would be examined thoroughly. The MCGM assured that the penalty amount from the agencies would be calculated and deducted from their running bills.

5.1.7.2(k) Incomplete data

Data entered into the system should be complete in all respects. During analysis of the data pertaining to nine ward offices available in ASWBS, it was noticed that some of the important mandatory fields as detailed below were not captured and left blank in the system:

Sr No.	Field name	No. of records where the relevant columns were left blank
1	Consumer status	10
2	Address	55
3	Water requirement	42,250
4	Discharge capacity	66,125
5	Average discharge capacity in 10 days	67,496
6	Meter installation date	71,866
7	Consumer name	22

Incomplete information such as water requirement, discharge capacity and average water consumption may lead to wrong estimation of the consumption when the meters are not working.

The MCGM accepted the audit observation and stated that relevant data would be filled up at ward level.

5.1.7.3 IT security

5.1.7.3(a) Lack of IT security policy

It is important, that every organisation establishes an IT security policy which would demonstrate its ability to reasonably protect all critical business information.

It was noticed that MCGM did not have an approved IT security policy to ensure the security of the data by incorporating physical and logical access controls even after substantial investments. Hence, safety and security of IT assets were at high risk and in the absence of a documented IT security policy, users were not aware of their role and responsibility in safeguarding IT assets. For example, in the computerised billing system, the consumer records were maintained in electronic form and its access was required to be restricted to authorised individual users only. Scrutiny of database for the period from August 2009 to March 2012 revealed that the users with generic name 'Administrator aqua' entered/modified the transactions as detailed below.

Sr.No.	Name of the files	Number of records
1	Address Master	45
2	Consumer Master	3,43,923
3	Meter Master	28,718
4	Supplementary Bills	290
5	Supplementary Bill Details	288
6	User Master	33,605

As the users did not have a unique identification (user_id) for their personal and sole use, the activities could not be traced to any individual. This could not only affect security of data but also involve the risk of misuse. Further, though the water billing system was implemented in 24 ward offices, no official was designated with the responsibility of ensuring IT security.

The MCGM stated that since only ABM was entrusted with the responsibility of managing aqua application and database, a generic administrator account 'Administration for Aqua' was maintained in the system. However, administrator based on personal name as user_id was now being maintained in the system. During exit conference the Municipal Commissioner accepted the audit observation and stated that efforts were being made to plug the loopholes.

5.1.7.3(b) Lack of business continuity and disaster recovery plan

An organization should have a business continuity and disaster recovery plan with associated controls to ensure that the organization can accomplish its mission and not lose the capability to process, retrieve and protect information in case of eventualities due to interruption or disaster leading to temporary or permanent loss of computer facilities and data.

Audit observed that MCGM did not have an approved business continuity and disaster recovery plan. Standby server was not planned for taking backup of data relating to ASWBS at regular intervals and storing it at remote locations to ensure continuity of operations, in case of a disaster. Further, it was observed that data backup taken at the end of the day were stored in the server of the ASWBS. The copy of the backup was taken in a tape drive and kept in the cupboards of the server room itself. As the data was not stored at remote locations, it involved high risk of loss of data in the event of a disaster.

The MCGM accepted the audit observation. The Director, IT during exit conference mentioned that by 2013 disaster recovery plan would be introduced.

5.1.7.3(c) Audit trails

Audit trails depict the flow of transactions necessary in a system in order to track the history of transactions, system failures, erroneous transactions, changes/modifications in data etc.

Scrutiny of database for the year 2011-12 revealed the following:

- There were 3,682 missing receipts and 6,661 gaps in the transaction serial number in the receipt table;

- 252 receipts were created at a later date with user_id as 'Bank' in respect of online payments;
- Audit trail did not exist in the system for modification and deletion of receipts made; and
- Receipt data was modified through backend and Oracle database was not configured to record any modifications of data through the backend.

These discrepancies indicated lack of audit trails and controls over modification and deletion of data in the system. This also showed that the system was insecure and vulnerable to fraud and manipulation.

The MCGM stated that back end access rights were with ABM and ABM had now developed facility to allow the MCGM Aqua users to make some changes. During exit conference, the Municipal Commissioner accepted that audit trails were necessary as huge amounts were involved.

5.1.8 Conclusion

The Aqua Water Billing System was implemented in 2001 with a view to improving the efficiency of the system, reduce delay in meter reading, bill production and revenue collection. Further, the system was enhanced and replatformed to Aqua Super Water Billing System in April 2007. However even after an expenditure of ₹ 9.25 crore, many deficiencies persisted primarily due to poor documentation and designing and weak implementation and monitoring, making the system unreliable. Even after 11 years of computerisation, there were huge delays in generation of bills. Deficient mapping of business rules and validation checks made data inaccurate, resulting in short-levy of water charges. Inadequate Information Technology security, non-development of audit module, missing receipt numbers, modification of data by anonymous users coupled with weak audit trails, continuation of system administration by the personnel of private agency made the system vulnerable to fraud and manipulation. Further, the project of procurement and installation of Automatic Meter Reading meters for accurate, actual and latest measurement of water for better revenue generation was only partially implemented despite an investment of ₹ 257.13 crore.

5.1.9 Recommendation

The Municipal Corporation Greater Mumbai may:

- execute an agreement with ABM to ensure their accountability and to safeguard its own interest;
- review and modify the application system as per the work order, user requirements and business rules;
- provide training to the users to ensure availability of trained manpower to manage and support the Information Technology system;
- enforce validation checks in the system to ensure reliability of data and plug revenue loss;

- create audit trails to track missing entries and modifications made in the system;
- establish a business continuity and disaster recovery plan to ensure safety and security of Information Technology system and data; and
- lay down a security policy for the Information Technology system.

The matter was referred to the Government in October 2012; their reply was awaited as of June 2013.

CHAPTER VI

AUDIT OF TRANSACTIONS

CHAPTER VI

AUDIT OF TRANSACTIONS

URBAN DEVELOPMENT DEPARTMENT

AKOLA MUNICIPAL CORPORATION

6.1 Non-commencement of a work and avoidable loss of interest

The work of underground sewerage system in the city of Akola could not commence even after more than two years of its award. The Government of India share of ₹ 49.98 crore released for the work was unnecessarily retained and parked in the savings account for one year, instead of in term deposit, resulting in loss of interest of ₹ 1.58 crore.

In order to tackle the problem of contamination of water in the Morna river, the work of underground sewerage system in the city of Akola was sanctioned (July 2007) by the Director of Municipal Administration, Mumbai at a cost of ₹ 163.20 crore for implementation under the Government of India (GoI) Scheme named Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns (UIDSSMT). The cost of the project appraised by the State Level Nodal Agency was ₹ 132.75 crore. The GoI share was 80 *per cent* while the State Government and the Municipal Corporation (MC) were required to contribute 10 *per cent* each. The Akola MC received (November 2009) an amount of ₹ 49.98 crore from the GoI as first instalment for the project.

Scrutiny of records (November 2010) revealed that the Akola MC invited (December 2009) tenders for the above work at an estimated cost of ₹ 133.07 crore. In response to the tenders, three offers were received and the offer of M/s Ramky Infrastructure Limited, Mumbai (contractor) at ₹ 316.70 crore was found to be lowest. After negotiations, the tender was accepted (March 2010) for ₹ 315.70 crore with 10 *per cent* mobilization advance (MA) at an interest of 7.5 *per cent per annum* against bank guarantee of equal amount.

Meanwhile in February 2010, based on the complaint filed by another Company⁷⁰, the State Government directed the Akola MC to enquire into the matter and keep the tender process pending till finalization of the enquiry. However, contrary to the directive of the State Government, the Akola MC issued (March 2010) the work order to the contractor at the negotiated cost of ₹ 315.70 crore with 10 *per cent* MA, though as per conditions of tender no MA was to be paid to the contractors. Audit scrutiny further revealed that a Writ Petition⁷¹ was filed in March 2010 before the Nagpur Bench of the Bombay High Court requesting the Honourable Court to direct the Akola MC not to proceed with the tender and disburse any MA to the contractor. The work was eventually cancelled by the State Government in June 2012.

Thus, the action of Akola MC to issue the work order in March 2010 in contravention of State Government's directive not only led to cancellation of

⁷⁰ M/s Kirloskar Brothers Limited; The Company alleged that they were refrained from submitting the tender by other Companies and the rates quoted by them were substantially higher

⁷¹ No. 7 of 2010

the work order but the work of underground sewerage in the city of Akola which was expected to be completed in 30 calendar months (September 2012) could not commence even as of June 2012. Incidentally, the cost of work as per revised estimates of 2011-12 was pegged at ₹ 337.73 crore, an increase of ₹ 204.98 crore as compared to the project cost initially appraised by the State Level Nodal Agency (₹ 132.75 crore).

As per Section 92 of the Bombay Provincial Municipal Corporations Act, 1949, surplus funds held by the Municipal Corporations, which cannot be immediately used, should be invested in interest bearing deposits. However, despite knowing that the funds received from GoI were not required immediately, the Akola MC retained ₹ 49.98 crore with it and parked them in the savings account from 09 February 2010 till 14 February 2011 instead of in term deposit, thus, resulting in loss of interest of ₹ 1.58⁷² crore for a period of approximately one year. The GoI funds were subsequently parked in term deposit from 15 February 2011 for a period of one year.

The matter was referred to the Government in July 2012; their reply was awaited as of June 2013.

AURANGABAD MUNICIPAL CORPORATION

6.2 Idle investment

The Aurangabad Municipal Corporation failed to implement an Enterprise Resource Planning based integrated business solution in the Corporation even after time lapse of four years and an investment of ₹ 2.21 crore.

One of the mandatory reforms that the Municipal Corporations were expected to carry out as per directions of the Central/State Governments was computerisation of their working. In line with this direction and to provide better and speedy facilities to its citizens, Aurangabad Municipal Corporation (AMC) approved (August 2006) a Scheme of Enterprise Resource Planning (ERP) based solution. Under the Scheme functions of various departments of the Corporation were proposed to be operated on one single computerised system.

The AMC awarded (July 2007) the work of supply, implementation and post-implementation maintenance support of ERP based integrated business solution to M/s CMC Limited (CMC), Mumbai at a total cost of ₹ two crore. The work envisaged project preparation, business blueprint, realization, final preparation and system Go-live in the identified departments (Finance and Accounts, Human Resource and Real Estate Management).

Audit scrutiny revealed (January/October 2011) that AMC incurred an expenditure of ₹ 90 lakh in procurement of computer hardware, system software and networking components under the Scheme. The CMC

⁷² Period for which ₹ 499,848,000 kept in savings account (09/02/2010 to 14/02/2011) = 12 month approximately
Indicative rate of interest on domestic term deposits over ₹ five crore for one year with effect from 08 February 2010 was 5.50 per cent per annum
Amount of interest @ 5.50 per cent on ₹ 499,848,000 for 12 months = ₹ 27,491,640.....(A)
Interest already earned in savings account = ₹ 11,737,250... (B)
Loss of interest (A) - (B) = ₹15,754,390 or ₹1.58 crore

demonstrated the system Go-live in June 2009 for which a payment of ₹ 1.31 crore was released to CMC between November 2007 and September 2009. However, the system could not be made operational (May 2013) in the respective departments of AMC due to lack of motivation and reluctance of the staff to use the system and non-issue of milestone completion certificates for all stages by the heads of the department, after testing and evaluation of the developed system. The AMC did not eventually release the balance amount of ₹ 70 lakh to CMC.

Thus, failure of the AMC to implement the ERP based integrated business solution developed way back in June 2009 resulted in an idle investment of ₹ 2.21 crore⁷³. Besides, the objective of providing improved facilities to the citizens was defeated.

The matter was referred to the Government in May 2012; their reply was awaited as of June 2013.

DHULE MUNICIPAL CORPORATION

6.3 Loss of revenue

Delay in implementing the revised rates for levy of water charges resulted in loss of revenue of ₹ 3.23 crore to Dhule Municipal Corporation.

As per Section 63 (20) of the Bombay Provincial Municipal Corporations Act, 1949, (BPMC), it is the duty of the Corporation to manage and maintain municipal water works for providing sufficient water supply for public and private purposes. The Town Planning Department, Government of Maharashtra (GoM) issued (February 2001) instructions to all municipal corporations to avoid misuse of water and to run water supply schemes on “no profit no loss basis”. It was further instructed that the municipal corporations should revise the water charges from time to time so as to meet the cost of maintenance and repairs of the water supply scheme.

The Commissioner, Dhule Municipal Corporation (DMC) considering Government's instruction to run water supply schemes on ‘no profit no loss’ basis proposed (March 2010) increase in water charges in the budget estimate for the year 2010-11. The budget estimate for 2010-11 was approved (April 2010) by the General Body of DMC, which *inter alia* approved the increase in water charges by ₹ 400 per piped connection and ₹ 500 per non-piped connection per annum with effect from 01 April 2010.

Scrutiny of records of DMC revealed (January 2012) that DMC implemented the revised water charges from April 2011. The delay of one year in implementing the revised rates resulted in loss of revenue of ₹ 3.23 crore during 2010-11 in respect of 34,672 piped connections and 36,916 non-piped connections, as detailed in the following table:

⁷³ ₹ 90 lakh + ₹ 131 lakh

Water connections *vis-à-vis* water charges to be levied

Water connection type (size)	Number of connections	Rate per connection increased by (in ₹)	Total increase in water charges (in ₹)
Properties having water connections			
Domestic (1/2 inch)	32,847	400	1,31,38,800
Domestic (3/4 inch)	1,519		6,07,600
Domestic (one inch)	45		18,000
Commercial (1/2 inch)	207		82,800
Commercial (3/4 inch)	45		18,000
Commercial (one inch)	9		3,600
Total	34,672		
Properties not having water connections			
Non-piped	36,916	500	(B) 1,84,58,000
Grand total		(A) + (B)	₹ 3.23 crore

The DMC stated (January 2012) that though Section 149 (4) of the BMC Act did not prohibit DMC to levy a tax from a date later than the first day of April, any tax to be levied under Section 127 (2) (f) was required to be approved by the GoM.

The reply is not acceptable as Government approval is required only for new taxes. Further, the water charges are recovered for water supplied *in lieu* of water tax under Section 134 of BMC. Thus, the delay in implementing the revised water charges resulted in loss of revenue of ₹ 3.23 crore to DMC.

The matter was referred to the Government in July 2012; their reply was awaited as of June 2013.

KOLHAPUR MUNICIPAL CORPORATION

6.4 Avoidable extra expenditure

Irregular cancellation of tenders for the work of replacement of 1100 mm Pre-stressed Concrete pipes and subsequent re-tendering of the work resulted in an avoidable extra expenditure of ₹ 59.84 lakh.

As per the instructions issued (March 2007) by the Central Vigilance Commission (CVC), GoI, there should be no post-tender negotiations with the lowest tenderer (L₁) except in certain exceptional circumstances such as items with limited sources of supply etc. In case L₁ backs-out, there should be a re-tender.

Kolhapur Municipal Corporation (KMC) invited (December 2009) tenders for the work of 'replacement of existing 1100 mm Pre-stressed Concrete (PSC) pipes Raw and Pure Water Gravity Main by 1100 mm and 1000 mm Ductile Iron (DI) K-9 pipes respectively (Part II)' under Sujal Nirmal Yojna⁷⁴. The estimated cost of tender was ₹ 9.73 crore to be completed within eight months.

⁷⁴ Introduced by Government of Maharashtra (GoM) in August 2009; GoM contribution: 70 per cent, Contribution from Local Bodies: 10 per cent and Loan: 20 per cent

In response to the tender, KMC received (January 2010) eight offers and the offer of M/s Pratibha Construction, Kolhapur of ₹ 10.16 crore at 4.48 per cent above the estimated cost was found to be the lowest. KMC invited (January 2010) the L₁ for price negotiation. However, L₁ stated that the rate was competitive and there was no scope for negotiation. The L₁ further stated that the rate was offered on the basis of assurance given by the only manufacturer of specified pipes in the area viz. M/s Lanco Industries Limited to supply the pipes after December 2010 as the pipes to be manufactured up to December 2010 were already booked.

Audit scrutiny revealed (September 2011) that though L₁ did not withdraw its offer, KMC invited (January 2010) the second lowest tenderer i.e., M/s Tapi Prestressed Products Limited (L₂), who quoted 6.09 per cent above the estimated cost, for negotiation. Inviting L₂ for negotiations when L₁ had not backed out was irregular. The L₂ agreed (February 2010) to execute the work at 4.25 per cent above the estimated cost subject to extending the period of execution up to the end of March 2011 since it was not possible to obtain the pipes from M/s Lanco Industries Limited before December 2010. However, the Commissioner, KMC decided to re-invite the tenders with enhanced period of completion of work due to availability of pipes after December 2010. The action of KMC to re-invite the tenders, when L₁ had not backed out was contrary to the instructions issued by the CVC.

KMC re-invited the tenders in March 2010 with stipulated period of completion of 12 months as against eight months stipulated in the earlier tender. KMC received seven offers and the offer of L₂ at ₹ 10.76 crore, which was 10.63 per cent above the estimated cost of ₹ 9.73 crore, was found to be the lowest. Offer of L₂ was accepted and work order issued in June 2010. As of August 2012, only 87 per cent of the work was completed though the stipulated date of completion was June 2011. A payment of ₹ 10.26 crore had been made to the contractor as of October 2012 (as per 9th Running Account Bill).

Thus, irregular re-tendering of work in violation of CVC instructions resulted in an avoidable extra expenditure of ₹ 59.84 lakh⁷⁵.

The Commissioner, KMC stated (August 2012) that after opening the tenders, both L₁ and L₂ expressed their inability to supply the pipes during the stipulated time period and accordingly, extension of time period for six months was demanded. It was only in the interest of the work and to maintain transparency in the bidding process that re-tendering was done.

The reply is not acceptable as the L₁ had neither requested for extension of time from KMC nor did he back out. In fact, it was L₂ who had sought an extension of time up to the end of March 2011 for completion of the work. Moreover, the action of KMC to re-tender the work, when L₁ had not backed out, violated the instructions issued by the CVC and resulted in an avoidable extra expenditure of ₹ 59.84 lakh.

The matter was referred to the Government in June 2012; their reply was awaited as of June 2013.

⁷⁵ (Estimated cost: ₹ 9.73 crore) x (10.63 per cent – 4.48 per cent) = ₹ 59.84 lakh

NAVI MUMBAI MUNICIPAL CORPORATION

6.5 Irregular expenditure

In contravention of the provisions of Maharashtra Public Works Manual, Navi Mumbai Municipal Corporation awarded two new road works to a contractor, initially engaged for an ongoing road work, without preparing any estimates or inviting tenders resulting in an irregular expenditure of ₹ 3.44 crore.

Paragraph 198 of the Maharashtra Public Works (MPW) Manual provides that the Executive Engineer must prepare a complete set of drawings showing the general dimensions of the proposed work before a work is given out on contract. Further, Paragraph 200 of MPW Manual provides that tenders should invariably be invited publically for all works to be given out on contract.

City and Industrial Development Corporation (CIDCO) was the New Town Development Authority for the new town of Navi Mumbai. With the constitution of Navi Mumbai Municipal Corporation (NMMC) in January 1992, it was mutually decided to hand over physical infrastructure developed and maintained by CIDCO to NMMC. As per the agreement executed (November 2007) between CIDCO and NMMC, the balance development works not completed by CIDCO were to be carried out and handed over to NMMC.

NMMC accorded (June 2009) administrative approval for ₹ 13.14 crore⁷⁶ for the work of concretisation of the road of 2,450 m length from Diva Circle to MSEB Colony at Sector 20, Airoli. NMMC invited (August 2009) tenders and awarded (February 2010) the work to M/s Mahavir Roads and Infrastructures Private Limited (Contractor) for ₹ 11.26 crore⁷⁷ (10 per cent below the estimated cost of ₹ 12.51 crore). The work was to be completed in 15 months.

Audit scrutiny of records of NMMC revealed (October 2011) that the contractor completed the work of Diva Circle to MSEB Colony from Ch 0 m to 1,690 m only and the remaining work from Ch 1,690 m to 2,450 m was executed by CIDCO through another agency on the ground that the work in question was within its authority/jurisdiction, in terms of the agreement executed in November 2007. NMMC incurred an expenditure of ₹ 8.30 crore (against the tendered cost of ₹ 11.26 crore) on account of substantial curtailment in the scope of work. From the savings so generated, NMMC got executed two new road works⁷⁸ from the same contractor at a cost of ₹ 3.44 crore, without preparing any estimates or inviting fresh tenders, in contravention of the provisions of MPW Manual. The expenditure of ₹ 3.44 crore incurred on two new road works was, thus, irregular.

⁷⁶ The work was to be executed through soft loan from Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA)

⁷⁷ Estimates were based on District Schedule of Rates (DSR) for 2007-08

⁷⁸ STP to Bharat Bijali (Ch 0 m – 715 m) and Diva Circle to Mulund Bridge (Ch 8 m – 300 m)

The Commissioner, NMMC stated (June 2012) that if fresh tenders for additional works had been invited, it would have entailed an extra expenditure of about 24 *per cent* on account of increase in the estimates, which would have to be prepared on current DSR 2010-11. It added that the additional works were within the administrative approval amount initially sanctioned in June 2009 and all the procedures were followed as per the powers delegated to NMMC officials.

The reply is not acceptable as savings realized by NMMC was not on account of execution of the whole work but due to curtailment in the scope of the original work. The execution of two additional works not forming part of the original administrative approval and contract, thus, vitiated the sanctity of the tender and the provisions contained in the MPW Manual. Further, the delegation of powers did not preclude NMMC from preparing estimates and inviting tenders for additional works.

The matter was referred to the Government in June 2012; their reply was awaited as of June 2013.

PALGHAR MUNICIPAL COUNCIL

6.6 Loss of revenue

Non-recovery of development charges on land for the development permissions granted during 2008-11 resulted in loss of revenue of ₹ 65.79 lakh to Palghar Municipal Council.

As per section 124 A of the Maharashtra Regional and Town Planning Act, 1966 (Act), the Development Authority (DA) shall levy development charges on any person who institutes or changes the use of any land or building or develop any land or building at the rate specified in the Second Schedule of the Act, which prescribes the minimum and the maximum rate of development charges to be levied. Section 124 B of the Act stipulates that the DA may enhance or reduce the development charges which shall, however, not be reduced below the minimum or increased above the maximum prescribed under the Second Schedule of the Act.

Part II of the Act further provided that the minimum and maximum rates of development charges for different nature or category of development of lands and buildings for industrial and commercial users shall be one and half times and two times of the minimum and maximum rates of development charges respectively, as specified in Part I of the Second Schedule for residential or institutional users. The minimum and maximum rates of development charges as specified in Part I of the Second Schedule of the Act for any 'B' class Municipal Council in Maharashtra shall be as follows:

Development of land for residential or institutional use, also involving building or construction operations	Minimum	Maximum
	₹ per square metre	
i) for development	10	30
ii) for construction	20	50

The Palghar Municipal Council (PMC), a 'B' class municipal council in Maharashtra, prescribed (June 2002) development charges for construction involving building or construction operations at the rate of ₹ 20, ₹ 30 and ₹ 40 per square metre for residential, industrial and commercial use respectively. The said rates were increased to ₹ 30, ₹ 45 and ₹ 60 per square metre with effect from March 2010, without prescribing or mentioning about the development charges for development of land.

Scrutiny of records revealed (January 2012) that while granting building permission in 218 cases during the period 2008-11, the Town Planning Department of PMC did not recover development charges for development of land at the minimum rate prescribed per square meter under the Act *i.e.* ₹ 10 for residential, ₹ 15 for industrial and ₹ 20 for commercial users⁷⁹. This led to non-recovery of development charges for development of land and consequent loss of revenue of ₹ 65.79 lakh, as indicated in the table below:

Year	No. of building permissions granted	Development charges on land not recovered (₹ in lakh)
2008-09	67	10.92
2009-10	82	32.37
2010-11	69	22.50
Total	218	65.79

The Chief Officer, PMC stated (July 2012) that since the staff were not aware of the levy of development charges, it was not calculated. However, after being pointed out by audit, the development charges for development of land were being calculated.

The matter was referred to the Government in August 2012; their reply was awaited as of June 2013.

⁷⁹ The minimum rates for industrial and commercial users was to be one and half times and two times of the minimum rates of development charges specified for residential or institutional use

UMRED MUNICIPAL COUNCIL

6.7 Undue benefit to a contractor

The Municipal Council, Umred extended an undue benefit of ₹ 56.07 lakh to a contractor by issuing excise duty exemption certificate on supply of 100 mm and 150 mm diameter pipes to be used for a water supply work.

As per Government of India (GoI) notification dated 01 March 2007, pipes of outer diameter exceeding 200 mm shall be exempt from payment of excise duty when such pipes are an integral part of the water supply projects.

Municipal Council, Umred (district Nagpur) invited tenders for the work of “Augmentation to the Umred Water Supply Scheme under Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns (UIDSSMT)” in May 2009. The estimates of the tender were based on the Maharashtra Jeevan Pradhikaran’s Current Schedule of Rates (CSR) of 2006-07. As per tender, DI pipes of various sizes between 100 mm and 300 mm were to be procured by the contractors and the rates of pipes were inclusive of excise duty. During pre-bid meeting held in May 2009, the Chief Officer, Municipal Council, Umred accepted the request of the contractors to retain the excise duty benefit available on pipes of diameter 200 mm and above provided they quoted their rates taking into account the excise exemption availed of. Accordingly, the contractors quoted the rates for pipes 200 mm and above (excluding excise duty) and pipes 100 mm and 150 mm (inclusive of excise duty). The work was awarded in August 2009 to M/s Laxmi Civil Engineering Services Private Limited, Kolhapur (contractor) at a cost of ₹ 26.20 crore for completion within 30 months.

Scrutiny of records of Municipal Council, Umred revealed (March 2011) that the GoI vide notification dated 04 December 2009 further extended the benefit of excise duty exemption to pipes 100 mm and 150 mm diameters. Accordingly, the contractor requested (March 2010) the Municipal Council for issue of excise duty exemption certificate on DI Pipes of 100 mm and 150 mm diameters to be used for the ongoing drinking water supply work. The Municipal Council issued the requisite exemption certificate to the contractor in April 2010 duly signed by the Collector, Nagpur as detailed below:

Details of Pipes	Exemption granted on total quantity as per tender (in running meters)	Rate of excise duty (in ₹ per running meter)	Total amount of exemption granted (in ₹.)
100 mm	52,197	81	42,27,957
150 mm	11,690	118	13,79,420
Total			56,07,377

The issue of excise duty exemption certificate amounting ₹ 56.07 lakh to the contractor for use of pipes 100 and 150 mm diameters was not in order for the simple reason that the rates quoted by the contractor for supply of DI pipes (100 mm and 150 mm) before August 2009 were inclusive of excise duty, as no excise exemption was available on such pipes at that point of

time. Therefore, the benefit of excise duty exemption of ₹ 56.07 lakh subsequently availed of by the contractor as extended by GoI notification of December 2009 should have been passed on to the Municipal Council. In fact, while granting the exemption certificate to the contractor in April 2010, the Municipal Council should have included a specific condition that the benefit of tax exemption would be passed on to the Municipal Council.

Thus, the action of Municipal Council, Umred to issue excise duty exemption certificate to the contractor on 100 mm and 150 mm pipes led to extending an undue benefit to the contractor for an amount of ₹ 56.07 lakh.

The matter was referred to the Government in June 2012; their reply was awaited as of June 2013.

Mumbai,
The 18 October, 2013



(MALA SINHA)
Principal Accountant General (Audit) I,
Maharashtra

Countersigned

New Delhi,
The 30 October, 2013

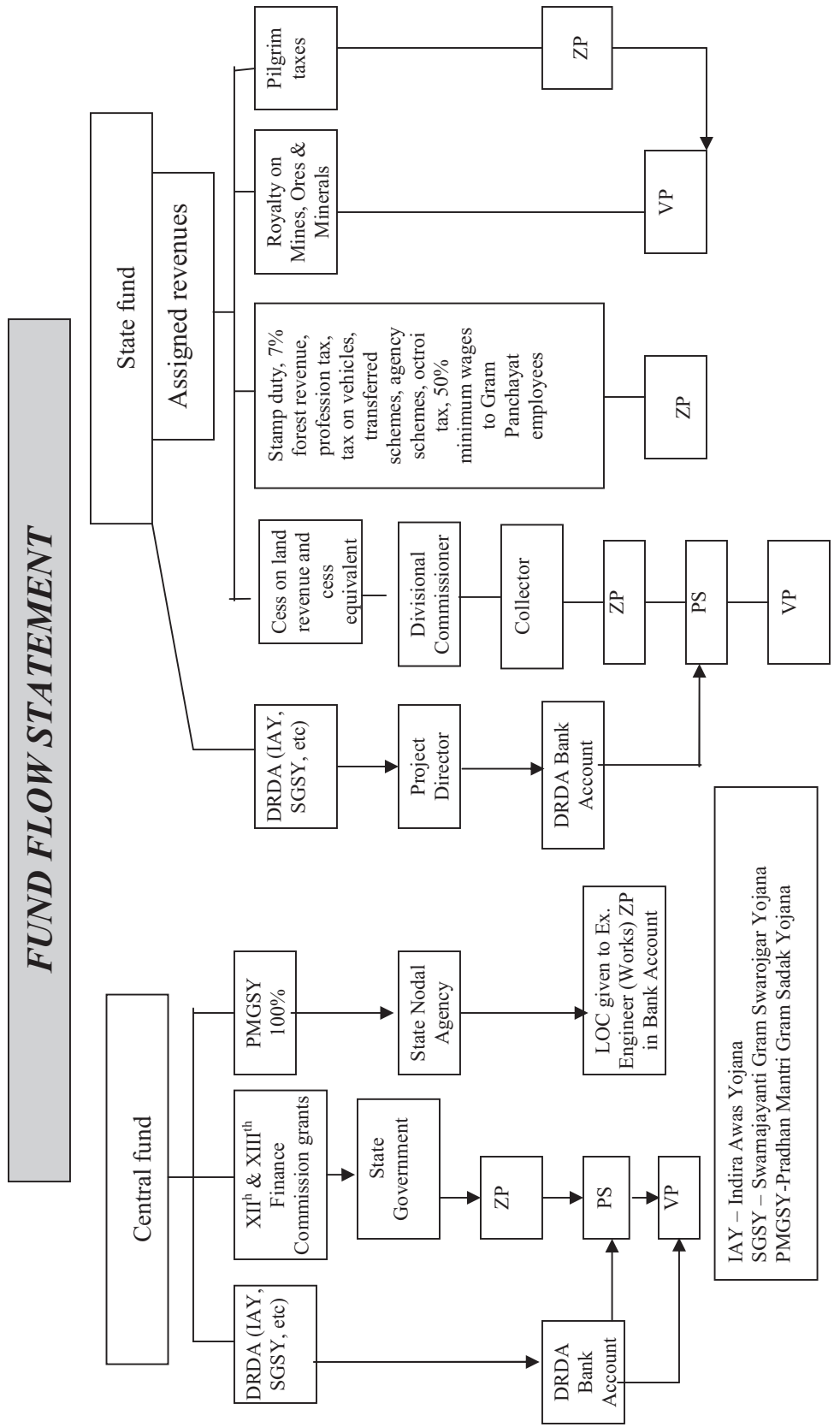


(SHASHI KANT SHARMA)
Comptroller and Auditor General of India

APPENDICES

APPENDIX I

(Reference: Paragraph 1.4.4)



APPENDIX II

(Reference: Paragraph 1.7.3)

Details of expenditure incurred on transferred Schemes, agency Schemes and ZPs own Schemes during 2011-12

(₹ in crore)

Sr. No.	Name of ZP	Expenditure on transferred Schemes	Expenditure on agency Schemes	Expenditure on ZPs own Schemes	Total expenditure
1	Ahmednagar	895.00	64.00	33.00	992.00
2	Akola	377.97	43.73	17.47	439.17
3	Amravati	602.50	34.91	15.05	652.46
4	Aurangabad	477.29	47.11	60.22	584.62
5	Beed	0.00	0.00	0.00	0.00
6	Bhandara	276.32	25.37	43.17	344.86
7	Buldhana	558.00	34.00	532.00	1,124.00
8	Chandrapur	808.84	117.13	53.75	979.72
9	Dhule	350.91	63.71	26.67	441.29
10	Gadchiroli	315.01	31.08	62.46	408.55
11	Gondia	620.08	66.48	30.84	717.40
12	Hingoli	258.27	16.67	2.91	277.85
13	Jalgaon	665.98	709.28	594.23	1,969.49
14	Jalna	359.36	37.72	8.76	405.84
15	Kolhapur	735.71	56.46	15.45	807.62
16	Latur	542.67	24.98	8.68	576.33
17	Nagpur	0.00	0.00	0.00	0.00
18	Nanded	675.57	51.67	7.32	734.56
19	Nandurbar	331.85	43.23	31.72	406.80
20	Nashik	881.65	70.29	28.40	980.34
21	Osmanabad	424.45	19.63	7.34	451.42
22	Parbhani	345.92	30.04	4.44	380.40
23	Pune	1,206.41	117.93	534.98	1,859.32
24	Ratnagiri	540.23	36.40	10.23	586.86
25	Raigad	602.02	32.15	92.50	726.67
26	Sangli	557.93	69.36	6.08	633.37
27	Satara	749.54	63.27	29.96	842.77
28	Sindhudurg	356.16	33.45	13.89	403.50
29	Solapur	1,526.98	134.63	74.87	1,736.48
30	Thane	782.38	65.09	65.53	913.00
31	Wardha	521.71	50.17	8.06	579.94
32	Washim	237.12	23.31	65.39	325.82
33	Yavatmal	425.53	177.86	17.85	621.24
	Total	18,009.36	2,391.11	2,503.22	22,903.69

(Source: Information received from CAFOs of respective ZPs)

APPENDIX III

(Reference: Paragraph 1.11.4)

Outstanding paragraphs from the Report of Director, Local Fund Audit

Year	Number of outstanding paras		Objected amount (₹ in crore)	
	Government funds	ZPs own funds	Government funds	ZPs own funds
1962-63 to 2000-01	43,394	10,146	1,645.39	201.88
2001-02	3002	1349	77.96	13.35
2002-03	4767	1274	148.25	32.82
2003-04	4113	1583	188.26	29.05
2004-05	6775	2809	167.42	56.47
2005-06	8661	3376	359.64	74.70
2006-07	9776	2752	672.06	68.55
2007-08	7530	957	607.09	34.44
2008-09	8216	1805	667.61	88.14
2009-10	9194	3027	968.49	112.28
Total	1,05,428	29,078	5,502.17	711.68

(Source: As per Annual Audit Review Report of DLFA for the year 2009-10)

APPENDIX IV

(Reference : Paragraph 2.1.7.1)

Statement showing employment provided against the estimated demand in the nine test-checked districts

District	2009-10		2010-11		2011-12	
	Estimated demand (numbers)	Employment provided (per cent)	Estimated demand (numbers)	Employment provided (per cent)	Estimated demand (numbers)	Employment provided (per cent)
Ahmednagar	5,41,608	10,223 (1.89)	2,65,752	12,539 (4.72)	90,528	63,393 (70.02)
Nandurbar	6,16,211	47,482 (7.71)	12,45,618	32,247 (2.59)	3,83,771	45,908 (11.96)
Sindhudurg	25,740	00.00 (0)	25,313	191 (0.75)	30,960	14,655 (47.33)
Thane	4,72,944	39,505 (8.35)	4,40,562	31,355 (7.12)	1,70,345	91,985 (54.00)
Bhandara	3,63,93,685	16,48,025 (4.53)	3,99,75,179	22,42,564 (5.61)	4,21,20,213	44,05,321 (10.46)
Nanded	5,13,12,317	27,44,504 (5.35)	4,04,79,017	30,72,721 (7.59)	2,44,16,873	52,86,853 (21.65)
Yavatmal	1,99,55,248	6,97,598 (3.50)	1,52,80,481	3,56,453 (2.33)	67,21,012	36,83,246 (54.80)
Buldhana	1,11,45,718	2,98,713 (2.68)	32,81,915	1,49,804 (4.56)	27,81,350	8,37,612 (30.12)
Latur	68,50,082	8,66,557 (12.65)	89,06,818	3,78,605 (4.25)	83,98,451	30,79,912 (36.67)
Total	12,73,13,553	63,52,607 (4.99)	10,99,00,655	62,76,479 (5.71)	8,51,13,503	1,75,08,885 (20.57)

Source: As per information furnished by the department and data obtained from MIS

APPENDIX V

(Reference : Paragraph 2.1.7.5)

**Statement showing the number of registered households and job cards issued in nine test-checked districts
(In numbers)**

District	Cumulative No. of HH registered						Cumulative No. of HH issued job cards					
	Total						Total					
	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12		
Ahmednagar	5,14,779	5,15,233	5,19,233	5,20,705	5,28,576	5,14,779	5,15,233	5,19,233	5,20,705	5,28,576		
Thane	2,41,408	2,41,245	2,41,481	3,43,856	2,53,074	2,35,783	83,870	2,35,725	2,43,643	2,52,916		
Sindhudurg	3,780	10,464	56,407	66,002	79,860	0	0	32,207	58,113	68,716		
Nandurbar	2,27,466	2,26,407	2,28,717	2,29,552	2,31,337	2,27,466	2,26,407	2,28,717	2,29,552	2,31,337		
Buldhana	2,10,982	2,10,744	2,13,878	2,23,881	2,28,493	2,02,416	2,02,188	2,13,717	2,23,875	2,28,493		
Latur	NA	1,46,103	1,46,948	1,57,200	1,69,699	NA	1,46,103	1,46,938	1,57,099	1,69,611		
Nanded	3,39,874	3,39,101	3,44,621	3,48,243	3,52,274	28,671	28,460	30,654	30,992	31,167		
Yavatmal	3,30,488	3,30,403	3,27,086	3,27,086	3,27,086	3,30,488	3,30,403	3,27,607	3,29,639	3,30,219		
Bhandara	1,93,764	1,92,373	1,97,210	2,00,130	2,02,267	1,89,991	1,89,830	1,94,007	1,99,570	2,01,717		
Total					23,72,666					20,42,752		

Source: As per information furnished by the department

NA – Data not available

APPENDIX VI

(Reference : Paragraph 2.1.7.5)

**Statement showing households registered/demanded work/provided work/provided 100 days work in nine test-checked districts
(In numbers)**

Year/District	Ahmednagar	Nandurbar	Sindhudurg	Thane	Bhandara	Buldhana	Latur	Nanded	Yavatmal	Total	
2007-08	HH registered	514779	227466	3780	241408	NA	146265	339874	330488	1997824	
	HH demanded work (%)	11190 (2.17)	31701 (13.94)	00	40723 (16.87)	NA	00	26575 (7.82)	9392 (2.84)	171936 (8.61)	
	HH provided work (%)	11190 (100)	31668 (99.90)	00	40609 (99.72)	NA	00	29770 (112.02)	8795 (93.64)	173368 (100.83)	
	HH provided 100 days work (%)*	272 (0.05)	2391 (1.05)	00	1131 (0.47)	44 (0.02)	00	3496 (1.03)	283 (0.09)	8349 (0.42)	
2008-09	HH registered	515233	226407	10464	241245	210744	146103	339101	330403	2212973	
	HH demanded work(%)	27795 (5.39)	55654 (24.58)	00	70832 (29.36)	77994 (40.35)	23241 (11.03)	23626 (16.17)	42854 (12.64)	25293 (7.66)	347289 (15.69)
	HH provided work (%)	27795 (100)	55374 (99.50)	00	70812 (99.97)	77676 (99.59)	20667 (88.92)	22990 (97.31)	41709 (97.33)	24458 (96.70)	341481 (98.33)
	HH provided 100 days work (%)	729 (0.14)	22079 (9.75)	00	2756 (1.14)	2461 (1.27)	385 (0.18)	2885 (1.97)	4137 (1.22)	2715 (0.82)	38147 (1.72)
2009-10	HH Registered	519233	228717	56407	241481	213878	146948	344621	330987	2279482	
	HH demanded work (%)	10223 (1.97)	47703 (20.86)	00	39817 (16.49)	57651 (29.23)	9958 (4.66)	13608 (9.26)	42252 (12.26)	6713 (2.03)	227925 (10.00)
	HH provided work(%)	10223 (100)	47482 (99.54)	00	39505 (99.22)	57560 (99.84)	9120 (91.58)	13606 (99.99)	42696 (101.05)	6611 (98.48)	226803 (99.51)

*Percentage of HH provided 100 days work = HH provided 100 days work/ HH registered

APPENDIX VI (contd.)

**Statement showing households registered/demanded work/provided work/provided 100 days work in nine test-checked districts
(In numbers)**

Year/District	Ahmednagar	Nandurbar	Sindhudurg	Thane	Bhandara	Buldhana	Latur	Nanded	Yavatmal	Total	
2010-11	HH provided 100 days work (%)	5817 (2.54)	00	594 (0.25)	1568 (0.80)	371 (0.17)	2470 (1.68)	7489 (2.17)	2491 (0.75)	21766 (0.95)	
	HH Registered	520705	66002	343856	200130	223881	157200	348243	332626	2422195	
	HH demanded work (%)	12539 (2.41)	32425 (14.12)	191 (0.29)	31681 (9.21)	63975 (31.97)	4614 (2.06)	5842 (3.72)	50201 (14.42)	5085 (1.53)	206553 (8.53)
	HH provided work (%)	12539 (100)	32247 (99.45)	191 (100)	31355 (98.97)	63860 (99.82)	4499 (97.51)	5841 (99.98)	49889 (99.38)	5033 (98.98)	205454 (99.47)
2011-12	HH provided 100 days work (%)	1029 (0.20)	2518 (1.10)	00	281 (0.08)	302 (0.13)	1003 (0.64)	8834 (2.54)	1082 (0.33)	17988 (0.74)	
	HH Registered	528576	231337	79860	253074	202374	169804	353983	338771	2387161	
	HH demanded work (%)	63393 (11.99)	46284 (20.01)	14655 (18.35)	92584 (36.58)	98042 (48.45)	25174 (10.97)	45735 (26.93)	71114 (20.09)	37032 (10.93)	494013 (20.69)
	HH provided work (%)	63393 (100)	45908 (99.19)	14655 (100)	91985 (99.35)	97926 (99.88)	24798 (98.51)	45733 (99.99)	70730 (99.46)	36681 (99.05)	491809 (99.55)
HH provided 100 days work (%)	9649 (1.83)	8138 (3.52)	249 (0.31)	10409 (4.11)	9368 (4.63)	1509 (0.66)	8700 (5.12)	16142 (4.56)	12789 (3.78)	76953 (3.22)	

Source – Information furnished by department

APPENDIX VII

(Reference : Paragraph 2.1.7.5)

Statement showing details of employment provided to SC/ST individuals in nine test-checked districts

Year/District	(In numbers)										
	Ahmednagar	Nandurbar	Sindhudurg	Thane	Bhandara	Buldhana	Latur	Nanded	Yavatmal	Total	
2007-08	Total PD*	518000	1098000	0	1495000	1307100	75822	0	1023848	272376	5790146
	SC (%)	62000 (11.97)	10000 (0.91)	0	3000 (0.20)	47645 (3.65)	3276 (4.32)	0	120770 (11.80)	30368 (11.15)	277059 (4.79)
	ST (%)	174000 (33.59)	1077000 (98.09)	0	1455000 (97.32)	20718 (1.59)	311 (0.41)	0	102952 (10.06)	60292 (22.14)	2890273 (49.92)
	Other PD	282000	11000	0	37000	1238737	72235	0	800126	181716	2622814
2008-09	Total PD	968000	5784000	0	6728000	2439612	569931	1083687	1782448	1093850	20449528
	SC (%)	69000 (7.13)	289000 (5.00)	0	4000 (0.06)	80721 (3.31)	50369 (8.84)	326813 (30.16)	234246 (13.14)	86429 (7.90)	1140578 (5.58)
	ST (%)	228000 (23.55)	5452000 (94.26)	0	6720000 (99.88)	35846 (1.47)	3614 (0.63)	25811 (2.38)	111152 (6.24)	197597 (18.06)	12774020 (62.47)
	Other PD	671000	43000	0	4000	2323045	515948	731063	1437050	809824	6534930
2009-10	Total PD	446000	2270000	0	820000	1648025	298713	866557	2744504	697598	9791397
	SC (%)	20000 (4.48)	147000 (6.48)	0	3000 (0.37)	61157 (3.71)	19745 (6.61)	194733 (22.47)	509357 (18.56)	46458 (6.66)	1001450 (10.23)
	ST (%)	95000 (21.30)	2088000 (91.98)	0	778000 (94.88)	23972 (1.45)	1987 (0.67)	10942 (1.26)	219509 (8.00)	101476 (14.55)	3318886 (33.90)
	Other PD	331000	35000	0	39000	1562896	276981	660882	2015638	549664	5471061

*PD – Persondays (in numbers)

APPENDIX VII (contd..)

Statement showing details of employment provided to SC/ST individuals in nine test-checked districts

Year/District	(In numbers)										
	Ahmednagar	Nandurbar	Sindhudurg	Thane	Bhandara	Buldhana	Latur	Nanded	Yavatmal	Total	
2010-11	Total PD	492000	1236000	469	483300	2242564	149804	378605	3072721	356453	8411916
	SC (%)	39000 (7.93)	87000 (7.04)	15 (3.20)	2300 (0.48)	74562 (3.32)	5966 (3.98)	91820 (24.25)	495711 (16.13)	23245 (6.52)	819619 (9.74)
	ST (%)	118000 (23.98)	1112000 (89.97)	0	441000 (91.25)	32493 (1.45)	451 (0.30)	7300 (1.93)	270918 (8.82)	68486 (19.21)	2050648 (24.38)
	Other PD	335000	37000	454	40000	2135509	143387	279485	2306092	264722	5541649
2011-12	Total PD	2527000	3190000	280698	4113000	4319332	780643	3016355	5123070	3221982	26572080
	SC (%)	243000 (9.62)	209000 (6.55)	21242 (7.57)	28000 (0.68)	167870 (3.89)	27068 (3.47)	411565 (13.64)	803389 (15.68)	127558 (3.96)	2038692 (7.67)
	ST (%)	363000 (14.36)	2925000 (91.69)	1460 (0.52)	3463000 (84.20)	77856 (1.80)	4978 (0.64)	36166 (1.20)	388191 (7.58)	930086 (28.87)	8189737 (30.82)
	Other PD	1921000	56000	257996	622000	4073606	748597	2568624	3931490	2164338	16343651

Source – Information on SC, ST and other PD furnished by the respective ZPs

APPENDIX VIII

(Reference : Paragraph 2.1.7.8(b))

Shortfall in inspection of MGNREGS works

Districts	Year	Number of works					Shortfall	
		Sanctioned	To be inspected (as per norms)		Actually inspected			
			District level	Block level	District level	Block level	District level	Block level
Ahmednagar	2007-08	1036	134	1336	235	242	0	1094
Ahmednagar	2008-09	1562	146	1457	226	307	0	1150
Ahmednagar	2009-10	799	108	1084	251	289	0	795
Ahmednagar	2010-11	640	114	1142	212	349	0	793
Ahmednagar	2011-12	15983	853	8528	285	290	568	8238
Thane	2007-08	3867	113	650	180	240	0	410
Thane	2008-09	3814	113	650	127	281	0	369
Thane	2009-10	1424	113	650	310	1523	0	0
Thane	2010-11	643	175	650	230	1506	0	0
Thane	2011-12		150	650	164	306	0	344
Nandurbar	2007-08	2368	125	300	143	17	0	283
Nandurbar	2008-09	3720	125	300	135	16	0	284
Nandurbar	2009-10	4421	125	300	127	21	0	279
Nandurbar	2010-11	4463	125	300	134	22	0	278
Nandurbar	2011-12	5772	125	300	133	60	0	240
Latur	2007-08	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Latur	2008-09	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Latur	2009-10	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Latur	2010-11	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Latur	2011-12	4961	7126	7126	175	7034	6951	92
Yavatmal	2007-08	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Yavatmal	2008-09	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Yavatmal	2009-10	2435	244	2435	165	292	79	2143
Yavatmal	2010-11	2727	273	2727	126	177	147	2550
Yavatmal	2011-12	4585	459	4585	0	0	459	4585

(Source: Information furnished by DPCs and POs)

(NA- Data not available)

APPENDIX IX

(Reference : Paragraph 2.2.6.3)

Statement showing excess execution of items

Sr. No.	Name of PIU & work/Phase No. tender item	Tendered Quantity	Actual Execution	Excess	Excess execution (in percentage)
		(in cum)			
1	Aurangabad				
	Work of Upgradation of Dabhadi Hiwarkhedawadali Road Km 0/00 to 8/19 -Construction of embankment with approved material	1235	8559.421	7324.421	593.07
	-Construction of embankment	310.48	1692.30	1381.82	445.05
	Work of SH-178 to Lakhegaon-BanniTanda –bidkin Ranjangaon Road km 0/0 to 13/610 Tq. Paithan -Construction of unlined surface drains	18000	28062.11	10062.11	55.90
	-Construction of embankment	18000	29388.61	11388.61	63.27
2	Chandrapur				
	Upgradation of Dhaba – Chintaldhaba road /MH-08-14 -Construction of embankment with material obtained from roadway cutting	11066.55	36430.14	25363.59	229.19
	-Hard shoulders (murum+sand 50:50)	5312.13	14810.96	9498.83	178.81
	-Construction of un -reinforced dowel jointed	00	1913.74	1913.74	100
	-Providing A/C cement pipe mm dia	00	263.30	263.30	100
	-Providing sand drainage layer in shoulder	00	8625.55	8625.55	100
	-Upgradation to Majri Morwa road/MH-0820	00	1642.70	1642.70	100
	-Transportation of excavated material upto 500m lead	00	1780.00	1780.00	100
	-Construction of cross drain across the road side	00	17828.80	17828.80	100
	-Providing weep holes in brick masonry/ stone masonry, plain/reinforced	00	88.75	88.75	100
	-Providing and laying reinforced cement concrete	00	93.43	93.43	100
3	Latur				
	Upgradation of road from Kulnur-Kunki-Jalkot-Rawankota road MH-1621 -Construction of sub grade	7706.56	10783.40	3076.84	39.92

APPENDIX IX (contd.)

Statement showing excess execution of items

Sr. No.	Name of PIU & work/Phase No. tender item	Tendered Quantity	Actual Execution	Excess	Excess execution (in percentage)
		(in cum)			
4	Nashik				
	Construction of road work from Vinchur Ghotgewadi. Tah Sinner -Construction of GSB with well graded material spreading in uniform layer.	388.18	10784.20	10396.02	2678.14
	Construction of work of Bharatpada Kharwal Velunje road: Execution of WBM Gr. 1 item	15	647.596	632.596	4217.31
5	Yavatmal				
	Upgradation to MSH-6 to Ramgaon SH-257 / MH-33-30, -Excavation for road work	14116.80	32715.15	18598.35	131.75
	-Execution of Modified Penetration Macadam item.	886.50	17418.15	16531.65	1864.82

APPENDIX X*(Reference : Paragraph 2.2.6.4)***Statement showing list of incomplete works****(₹ in lakh)**

Sr. No	Name of PIU	Package No.	Road Name	Length (in km)	Sanctio- -ned cost	Year of sanction	Cost of work executed	Reply of PIU
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Ahmednagar	MH0155	Mayam-bawadi	25.000	766.72	2008	349.00	Due to forest area
2	Ahmednagar	MH0158	Pimpalgaon Kauda	19.200	505.00	2008	441.42	Delay due to land problem
3	Aurangabad	MH0432	Bangaon-Gavrai	2.220	63.65	2008	5.20	Work incomplete
4	Aurangabad	MH0433	Vaijapur-Mahaski Virgaon	11.000	332.12	2008	281.67	Work incomplete
5	Aurangabad	MH0435	Adgaon-Chincholi	5.820	204.12	2008	156.80	Work in final stage
6	Aurangabad	MH0439	Lalwan-Naigaon	3.500	82.82	2008	63.38	only black topping completed
7	Aurangabad	MH0443	Mukhed-Pala	3.750	91.86	2008	19.22	G II and WBM completed
8	Aurangabad	MH0446	Ballalisagaj Bhugur Ekodisagi	6.350	135.99	2008	83.69	Black topping in 1 km length completed
9	Aurangabad	MH0432	Bangla Tanda road	1.000	29.38	2008	9.07	Due to court case order, proposal of deletion submitted
10	Chandrapur	MH0825	Pimpalgaon-Borgaon	8.500	269.48	2008	48.00	Problem due to non-availability of material
11	Chandrapur	MH0826	Brahmapuri - MDR33 - MDR32	11.800	365.36	2008	160.00	Work could not be executed in rainy season
12	Chandrapur	MH0833	Kanpa-Jawarbodi	14.800	364.24	2008	180.00	Heavy traffic and material problem
13	Chandrapur	MH0834	Kiloni-MDR	16.400	555.76	2008	378.52	Industrial area, therefore, scarcity of labour and material

APPENDIX X (contd.)

Statement showing list of incomplete works

1	2	3	4	5	6	7	8	9
14	Chandrapur	MH0821	Karva to Taluka Border	19.130	548.33	2008	197.75	Forest permission accorded on September 2011. Now tender process for balance work in progress
15	Kolhapur	MH1536	Alas Kavathegulang Beghar	4.300	125.77	2008	64.88	Work retendered and in progress
16	Nanded	MH1835	MDR-6-Dhamandari	6.270	188.00	2007	0.00	Due to forest land, extension granted upto October 2012, work in progress
17	Nanded	MH1859	Umari-Begumbori Tanda Tembhi Tanda	8.560	214.36	2008	41.00	LD imposed on contractor
18	Nanded	MH1860	Tq.Border Takalgaon-Borgaon	9.930	215.40	2008	71.05	LD imposed on contractor
19	Nashik	MH2034	Savarpada-Bij No.1 & Bej No.2	3.150	125.52	2005	63.41	Site is remote and difficult to access
20	Nashik	MH2045	Rajbari Kalampada Sadadpada Rajbari	28.300	1093.43	2006	971.45	Contractor's failure to complete the work
21	Nashik	MH2047	Taluka Border Ghagbari Rajbhuvan Pangarbari	19.080	728.04	2006	409.26	Issues regarding payment to local people of contractor
22	Nashik	MH2050	Ranwad-Kolwadi	8.000	194.85	2008	22.41	Opposition from farmers to give away the land
23	Nashik	MH2056	Jaikharda-Bijote Kotbel-Nalkas-Sarade	24.000	626.66	2008	329.88	Contractor's failure to complete the work
24	Nashik	MH2059	Dindori Taluka Border	10.800	341.39	2008	179.30	Contractor's failure to complete the work

APPENDIX X (contd..)

Statement showing list of incomplete works

1	2	3	4	5	6	7	8	9
25	Nashik	MH2061	Jhule-Varambhe	6.950	225.85	2008	72.93	Contractor's failure to complete the work
26	Nagpur	MH 1725	Mathni-chehadi-zuller to NH-6	12.300	315.29	2008	234.69	land encroached by field owner and dispute was being resolved
27	Nagpur	MH 1724	Gadegaon – Nandapur road	1.560	33.90	2008	14.88	Work finalized on 0.70 km out of sanctioned 1.56 km
28	Raigad	MH2428	Virani-Pan	9.570	590.88	2008	38.26	Due to forest land
29	Raigad	MH2434	Kharawakiphata-Kgarwaki Gohe	6.500	234.77	2008	102.90	Due to forest land
30	Yavatmal	MH3323	MSH6-Sunna	29.100	648.48	2007	441.32	No reply received
31	Yavatmal	MH3324	Khadka-Taluka.Border	21.000	594.66	2007	473.58	No reply received
32	Yavatmal	NH3335	SH-126 MSH-(Gaurala)	27.000	541.90	2008	248.45	No reply received
				384.84	11353.98		6153.37	

APPENDIX XI

(Reference : Paragraph 2.2.9.1)

Statutory deductions

(₹ in crore)

Sr. No	Item	As per database			Amount as per Balance sheet	Difference
		Amount recovered from contractors	Amount remitted/paid	Amount lying with PIU		
1	Income Tax	97.72	84.35	13.37	3.79	9.58
2	Commercial Tax	85.89	71.41	14.48	2.30	12.18
3	Royalty charges	125.21	103.05	22.16	20.80	1.36
	Total	308.82	258.81	50.01	26.89	23.12

Machinery Advance

(₹ in lakh)

Name of PIU	As per database			Position as per PIU		
	Machinery advance paid	Machinery advance recovered	Short/ excess recovery (-)	Machinery advance paid	Machinery advance recovered	Difference
Aurangabad	69.99	274.96	(-) 204.97	Information not furnished	Information not furnished	---
Chandrapur	74.77	70.72	4.05	74.77	74.77	0
Kolhapur	165.48	155.18	10.30	173.61	170.11	3.50
Nagpur	225.31	12.33	212.98	290.40	290.40	0
Nanded	27.16	192.86	(-) 165.70	Information not furnished	Information not furnished	0
Nashik	72.00	72.00	0.00	Information not furnished	Information not furnished	0
Yavatmal	372.23	449.73	(-) 77.50	446.13	446.13	0
Latur	NA	6.17	(-) 6.17	15.00	15.00	0
Total	1006.94	1233.95	(-) 227.01	999.91	996.41	3.50

APPENDIX XI (contd..)**Mobilisation Advance****(₹ in lakh)**

Name of PIU	As per database			Position as per PIU		
	Mobilization advance paid	Mobilization advance recovered	Short/excess recovery (-)	Mobilization advance paid	Mobilization advance recovered	Difference
Aurangabad	192.71	318.48	(-) 125.77	Information not furnished	Information not furnished	0
Chandrapur	301.16	259.78	41.38	251.24	251.24	0
Kolhapur	176.53	169.48	7.05	177.35	177.92	(-)0.57
Latur	15.00	34.59	(-) 19.59	66.61	66.61	0
Nagpur	290.77	0.80	289.97	246.53	246.53	0
Nanded	122.55	247.77	(-) 125.22	Information not furnished	Information not furnished	0
Nashik	205.15	153.30	51.85	Information not furnished	Information not furnished	0
Raigad	306.21	222.29	83.92	331.50	265.41	66.09
Yavatmal	419.15	415.04	4.11	421.41	418.63	2.78
Total	2029.23	1821.53	207.70	1494.64	1426.34	68.30

APPENDIX XII*(Reference: Paragraph 2.3.7.3)***Non-recovery of labour welfare cess****(₹ in lakh)**

Sr. No.	Name of ZP/Division	Amount to be recovered	Amount recovered	Balance
1	Akola	1.57	Nil	1.57
2.	Jalna	15.92	Nil	15.92
3	Nanded (North)	4.18	Nil	4.18
	Nanded (South)	2.93	Nil	2.93
4	Nashik (Division-III)	1.69	Nil	1.69
5	Pune (South)	83.73	46.40	37.33
6	Sindhudurg	1.26	Nil	1.26
7	Thane (East)	1.26	Nil	1.26
	Thane (West)	0.62	0.10	0.52
	Total	113.16	46.50	66.66

APPENDIX XIII

(Reference: Paragraph 2.3.8.1(c)(iii))

Non-commencement of works

(₹ in crore)

Sr No.	Name of ZP	No. of works	Estimated cost	Date of issue of work orders
1	Akola	09	0.37	November 2009 to March 2011
2	Amravati	82	3.27	June 2007 to March 2011
3	Bhandara	9	1.44	March 2010 to January 2011
4	Gadchiroli	19	2.17	September 2008 to March 2011
5	Jalna	19	1.18	August 2009 to March 2011
6	Nanded (N)	8	0.29	February 2009 to March 2011
	Nanded (S)	85	3.24	June 2007 to March 2011
7	Pune (N)	46	4.09	March 2010 to April 2011
	Pune (S)	2	0.16	April 2010 to March 2011
8	Sindhudurg	17	0.71	May 2005 to March 2011
9	Solapur-I	12	0.71	July 2008 to March 2011
	Solapur-II	22	0.61	December 2006 to March 2011
	Total	330	18.24	May 2005 to April 2011

APPENDIX XIV

(Reference: Paragraph 2.3.8.2(c))

Details of incomplete works

Sr No.	Name of ZP	No. of works	Value of work order	Date of issue of work orders	Period of completion	Expenditure incurred (₹ in crore)
1	Akola	21	1.28	February 2010 to April 2011	02 to 12 months	0.78
2	Amravati	09	1.81	February 2010 to June 2011	02 to 12 months	0.40
3	Bhandara	30	2.08	October 2008 to March 2011	02 to 12 months	1.19
4	Gadchiroli	06	2.69	July 2008 to July 2011	02 to 12 months	1.74
5	Jalna	21	3.85	February 2006 to March 2011	02 to 12 months	3.13
6	Latur	04	3.76	August 2008 to September 2011	02 to 12 months	3.41
7	Nanded(N)	01	0.15	February 2011	02 to 12 months	0.14
	Nanded(S)	01	0.45	March 2011	02 to 12 months	0.18
8	Pune (N)	02	0.40	March 2010	02 to 12 months	0.14
	Pune (S)	01	0.47	August 2007	02 to 12 months	0.53
9	Nashik-I	17	2.39	March 2005 to October 2011	02 to 12 months	1.13
	Nashik-II	12	0.51	February 2009 to May 2011	02 to 12 months	0.24
	Nashik-III	02	0.30	February 2009 to August 2009	02 to 12 months	0.18
10	Solapur I	04	0.92	December 2010 to September 2011	02 to 12 months	0.58
	Solapur-II	07	1.48	March 2007 to December 2010	02 to 12 months	0.90
11	Sindhudurg	22	1.94	November 2004 to March 2011	02 to 12 months	0.90
12	Thane (E)	20	2.01	February 2009 to August 2011	02 to 12 months	1.10
	Thane (W)	16	2.36	March 2009 to March 2011	02 to 12 months	0.88
	Total	196	28.85			17.55

APPENDIX XV

(Reference: Paragraph 2.3.9.2)

Non-inclusion of defect liability period

Sr No.	Agreement No.	Name of the work	Name of contractor	Tender cost (₹ in lakh)	Status of Work
Z. P. Akola					
1	B-1/120/2010-11	Improvement to Belkhed Akoli Sirsoli road ODR-2	N. S. Lavhale	12.00	Complete
2	B-1/305/2009-10	Construction of PHC Sub Center at Ghodegaon	A.V. Ruikar	10.12	Complete
3	B-1/310/2009-10	Construction of PHC Sub Center at Gadegaon	A.V. Ruikar	10.07	Complete
4	B-1/191/2009-10	Construction of slab Culvert on Belkhed Akoli Sirsoli road ODR-2	D. P. Tale	21.96	Complete
5	B-1/137/2010-11	STBT NH-6 to Shisa Bondarkheda road	Y.D. Sharma	19.32	Complete
6	B-1/190/2010-11	STBT to Rambhapur approach road VR-84	S.A.Nathe	19.95	Complete
7	B-1/136/2011-12	Special repairs to Rel Dharel Road MDR-7	A.S. Deshmukh	14.98	Complete
8	B-1/203/2011-12	STBT to Jitapur (Khedakar) approach road VR-12	Akola Distt. MKSS Ltd	9.05	Complete
9	B-1/189/2009-10	BT renewal to Dinoda Maroda road VR-25	V.H.Viramani	19.99	Complete
10	B-1/139/2011-12	Special repairs to Nakhegaon Pilakwadi approach road VR-32	Nalnda Magasvagiya MKSS Ltd	6.99	Complete
11	B-1/183/2008-09	Construction of protection wall for Laksheshwar mandir Lakhapur	R. R. Hotwani	9.90	Complete
12	B-1/167/2007-08	Special repairs to Mahan Sakharvira road	Indira MKSS Ltd	9.99	Complete
13	B-1/154/2008-09	Construction of Anganwadi at Mana	Swalambi MKSS	5.24	Complete
14	B-1/166/2007-08	Special repairs to Alanda approach road	Indira MKSS Ltd	4.99	Complete
Z. P. Pune (South)					
15	B-1/405/2007-08	Construction of PHC at Wadebolhai Taluka-Haveli	Eknath Construction	52.01	Complete
16	B-1/554/2009-10	Strengthening and black topping to Karandi to Dhamari road VR-53 Taluka - Shirur	Shiveshankar Construction, Pune	19.76	Complete
17	B-1/172/2010-11	Improvement of Pimperkhed to Bhagdi road at Km 0/00 to 3/00 VR-94 Taluka - Shirur	G.P. Pimperkhed	12.07	Complete
18	B-1/132/2010-11	Construction of Pickup shed at Kanheri Taluka - Baramati	D. K. Sinkar	7.46	Complete
19	B-1/174/2010-11	Improvement of Amdabad to Masherewasti road VR-165 Taluka - Shirur	G.P. Amdabad	11.16	Complete
20	B-1/131/2010-11	Construction of Vehicle Parking at Shree Kshetra Kanheri Taluka - Baramati	D. K. Sinkar	19.49	Complete
	Total			296.50	

APPENDIX XVI

(Reference : Paragraph 3.4)

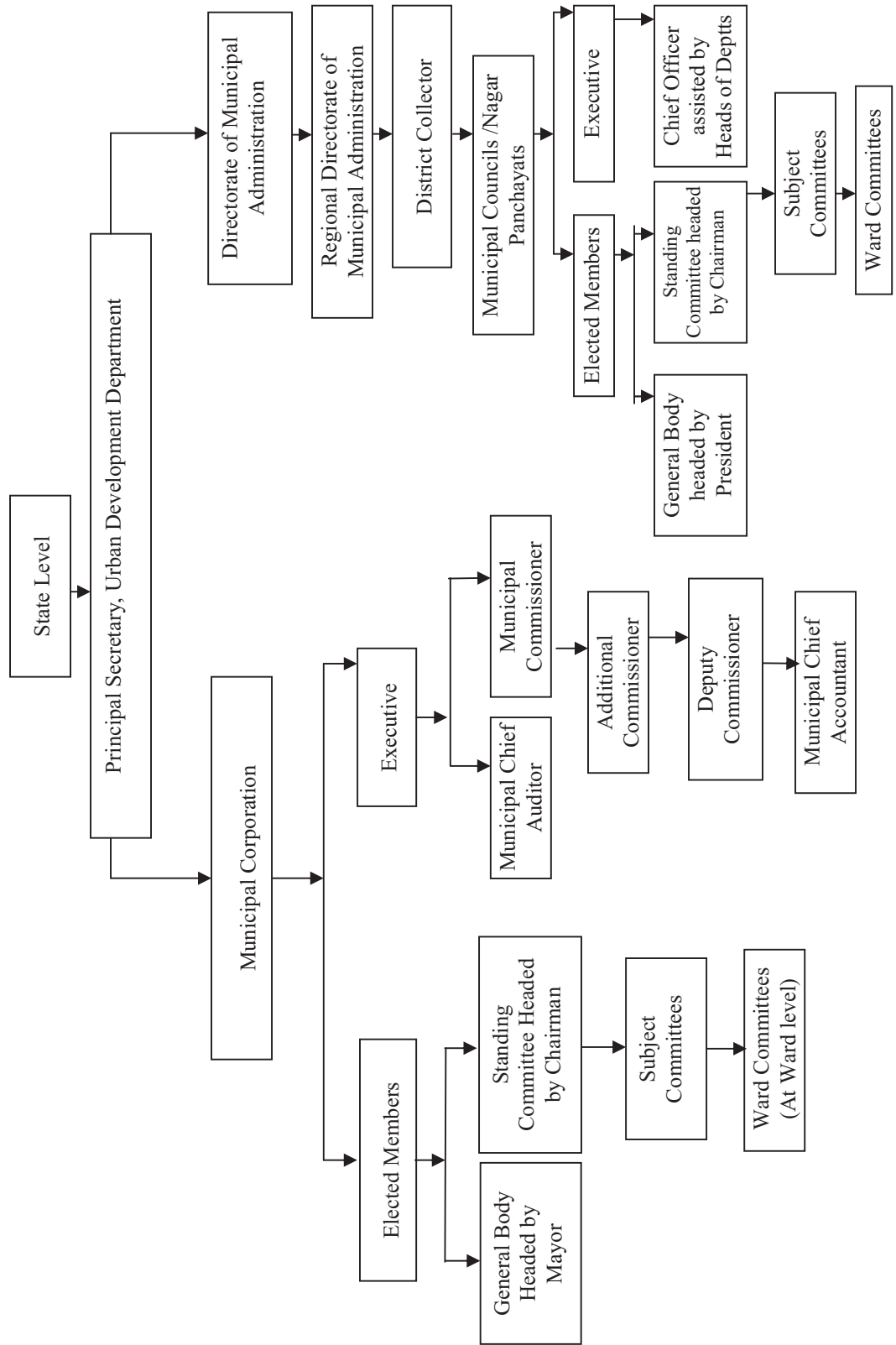
Details of works to be executed by Municipal Council

Sr No.	Items of work	Estimated cost (₹ in lakh)	Status of completion
Works to be carried out by MC from RSVY funds			
1	Cleaning and deepening of tank	19.77	Completed
2	Retaining wall	22.48	
3	Parking space	2.99	
4	Compound wall	20.52	
5	Entrance	2.00	
6	Service road	5.24	
7	Play station	1.00	
8	Plantation around <i>Talao</i> to form greenery	5.00	
9	Earth/murum filling in embankment for stone-pitching work, dressing etc.	3.50	
10	Development of jetty area with RCC steps, platform etc.	4.50	
11	Remaining WBM road	1.00	
12	Stone-pitching work to retain the earth of bund formation as per requirement	12.00	
	Total	100 lakh	
Works to be carried out by MC from its own funds			
1.	Central fountain	5.00	Not executed
2	Children park		
	(i) Merry-go-round	4.00	
	(ii) Cup and saucer	4.00	
	(iii) Coin operated games	2.00	
	(iv) Caterpillar	3.00	
3	Food plaza	15.00	
4	Joy/Family train	5.00	
5	Electrification	6.00	
6	Landscape garden	8.00	
7	Toilets	4.00	
8	Drinking water points	3.00	
	Total	59 lakh	
	Grand total	159 lakh	

APPENDIX XVII

(Reference: Paragraph 4.3.1)

Organisational structure



APPENDIX XVIII

(Reference: Paragraph 4.4.5)

Financial position of Municipal Corporations

(₹ in crore)

Sr. No.	Name of the Corporations	2009-10		2010-11		2011-12	
		Receipts	Expenditure	Receipts	Expenditure	Receipts	Expenditure
1	Ahmednagar	115.50	100.80	140.58	118.54	162.05	158.67
2	Akola	245.85	192.16	137.55	182.24	299.72	273.36
3	Amravati	156.80	138.87	124.55	113.43	141.75	146.94
4	Aurangabad	242.82	248.11	263.51	264.42	295.58	287.85
5	Bhiwandi-Nizampur	409.21	187.03	227.08	265.93	511.93	503.63
6	Dhule	109.93	100.32	106.73	96.30	117.67	113.80
7	Jalgaon	111.21	111.15	128.24	128.14	144.31	184.11
8	Kalyan-Dombivli	569.46	598.97	749.79	704.39	827.38	771.78
9	Kolhapur	139.04	155.80	184.33	182.85	151.34	261.79
10	Malegaon	151.39	123.35	129.01	134.08	179.74	174.39
11	MCGM	19035.16	18972.82	19053.07	17683.94	18268.65	16870.76
12	Mira-Bhayander	332.90	267.52	413.65	361.05	469.92	375.90
13	Nagpur	654.71	652.89	807.79	833.07	807.08	746.89
14	Nanded-Waghala	385.39	311.05	348.78	367.11	177.52	95.07
15	Nashik	509.75	570.57	665.53	647.47	785.86	788.48
16	Navi Mumbai	823.63	916.26	1011.38	727.18	993.03	854.92
17	Pimpri-Chinchwad	1281.34	996.58	1576.10	1013.10	2624.22	1304.92
18	Pune	2031.64	2190.85	2327.37	2062.29	2679.09	2468.21
19	Sangli-Miraj-Kupwad	86.70	82.01	116.05	108.73	141.35	116.10
20	Solapur	162.52	196.43	364.40	305.08	156.39	286.92
21	Thane	1074.62	1003.15	1038.88	1019.08	1544.59	1332.31
22	Ulhasnagar	230.51	191.32	222.58	239.57	234.60	236.04
23	Vasai-Virar	*	*	*	*	521.50	293.80
	Total	28860.08	28308.01	30136.95	27557.99	32235.27	28646.64

(Source: Information received from respective Corporations)

* Information not furnished by the Corporation

APPENDIX XIX

(Reference: Paragraph 4.4.6)

Arrears of property tax as on 31 March 2012

(₹ in crore)

Sr. No	Name of the Municipal Corporation	Opening balance of arrears	Current demand	Total demand	Recovery			Closing balance
					Current	Arrears	Total	
1	Ahmednagar	66.17	24.50	90.67	14.53	16.53	31.06	59.61
2	Akola	3.50	15.09	18.59	9.37	6.54	15.91	2.68
3	Amravati	25.28	22.25	47.53	13.77	6.15	19.92	27.61
4	Aurangabad	20.30	35.06	55.36	41.24	0.00	41.24	14.12
5	Bhiwandi-Nizampur	9.60	17.16	26.76	7.66	7.69	15.35	11.41
6	Dhule	9.34	7.85	17.19	2.99	5.91	8.90	8.29
7	Jalgaon	6.41	8.30	14.71	6.32	1.81	8.13	6.58
8	Kalyan-Dombivli	90.54	171.47	262.01	113.59	28.46	142.05	119.96
9	Kolhapur	7.55	25.00	32.55	20.51	0.00	20.51	12.04
10	Malegaon	4.24	7.01	11.25	3.95	1.49	5.44	5.81
11	MCGM	8531.31	4464.88	12996.19	2451.63	771.85	3223.48	9772.71
12	Mira-Bhayander	11.09	44.28	55.37	24.07	6.77	30.84	24.53
13	Nagpur	143.41	102.70	246.11	70.26	59.81	130.07	116.04
14	Nanded-Waghala	5.89	10.44	16.33	8.32	2.44	10.76	5.57
15	Nashik	36.31	51.07	87.38	41.98	23.98	65.96	21.42
16	Navi Mumbai	68.59	282.64	351.23	236.20	35.33	271.53	79.70
17	Pimpri-Chinchwad	148.91	112.87	261.78	81.21	25.94	107.15	154.63
18	Pune	422.01	708.72	1130.73	412.02	129.71	541.73	589.00
19	Sangli-Miraj-Kupwad	20.07	24.42	44.49	16.47	8.32	24.79	19.70
20	Solapur	48.66	39.66	88.32	23.04	18.83	41.87	46.45
21	Thane	68.59	203.05	271.64	189.32	31.31	220.63	51.01
22	Ulhasnagar	85.65	64.85	150.50	17.77	21.33	39.10	111.40
23	Vasai-Virar	17.83	55.72	73.55	35.31	6.49	41.80	31.75
	Total	9851.25	6498.99	16350.24	3841.53	1216.69	5058.22	11292.02

(Source: Information received from respective Corporations)

APPENDIX XX

(Reference: Paragraph 4.4.6)

Arrears of water charges as on 31 March 2012

(₹ in crore)

Sr. No	Name of the Municipal Corporation	Opening balance of arrears	Current demand	Total demand	Recovery			Closing balance
					Current	Arrears	Total	
1	Ahmednagar	19.78	8.00	27.78	4.02	4.89	8.91	18.87
2	Akola	3.46	2.59	6.05	1.44	0.94	2.38	3.67
3	Amravati	0.12	0.02	0.14	0.01	0.05	0.06	0.08
4	Aurangabad	37.98	17.96	55.94	8.50	7.77	16.27	39.67
5	Bhiwandi-Nizampur	17.06	8.44	25.50	3.17	2.37	5.54	19.96
6	Dhule	4.85	7.68	12.53	1.36	2.30	3.66	8.87
7	Jalgaon	6.18	12.31	18.49	9.57	1.73	11.30	7.19
8	Kalyan-Dombivli	27.59	41.72	69.31	32.36	6.91	39.27	30.04
9	Kolhapur	6.01	27.90	33.91	25.35	0.00	25.35	8.56
10	Malegaon	5.90	6.74	12.64	1.20	3.08	4.28	8.36
11	MCGM	1178.99	908.53	2087.52	965.62	0.00	965.62	1121.90
12	Mira-Bhayander	5.17	22.11	27.28	20.50	4.30	24.80	2.48
13	Nagpur	68.20	83.40	151.60	72.21	0.00	72.21	79.39
14	Nanded-Waghala	9.17	6.69	15.86	5.26	2.71	7.97	7.89
15	Nashik	19.04	29.78	48.82	28.94	11.25	40.19	8.63
16	Navi Mumbai	27.79	60.41	88.20	54.38	4.80	59.18	29.02
17	Pimpri-Chinchwad	58.31	35.42	93.73	11.59	11.75	23.34	70.39
18	Pune	301.45	65.00	366.45	61.83	0.00	61.83	304.62
19	Sangli-Miraj-Kupwad	8.71	14.99	23.70	11.11	3.23	14.34	9.36
20	Solapur	36.60	21.98	58.58	9.44	10.37	19.81	38.77
21	Thane	50.02	69.17	119.19	49.32	13.14	62.46	56.73
22	Ulhasnagar	45.66	14.84	60.50	7.03	6.23	13.26	47.24
23	Vasai-Virar	3.70	35.00	38.70	31.67	1.87	33.54	5.16
	Total	1941.74	1500.68	3442.42	1415.88	99.69	1515.57	1926.85

(Source: Information received from respective Corporations)

APPENDIX XXI

(Reference: Paragraph 4.4.7)

Statement of item-wise expenditure of all Municipal Corporations during the year 2007-08 to 2011-12

(₹ in crore)

Items of expenditure	2007-08		2008-09		2009-10		2010-11		2011-12	
	Total Expenditure	Percentage to total	Total Expenditure	Percentage to total	Total Expenditure	Percentage to total	Total Expenditure	Percentage to total	Total Expenditure	Percentage to total
1. Administration										
(a) Establishment	4741	29.05	4735	19.50	4674	16.51	6700	24.31	7307	25.51
(b) Others	196	1.20	850	3.50	1692	5.98	613	2.22	622	2.17
2. Recovery of taxes	20	0.12	131	0.54	0	0	0	0	0	0
3. Street lighting	235	1.44	368	1.52	321	1.13	449	1.63	592	2.07
4. Water Supply	1362	8.35	1857	7.65	1154	4.08	3700	13.43	3474	12.13
5. Public Security	190	1.16	164	0.68	74	0.26	117	0.42	107	0.37
6. Public Health	1383	8.48	1736	7.15	572	2.02	1187	4.31	1266	4.42
7. Drainage and sewerage	1207	7.40	1121	4.62	506	1.79	1163	4.22	1065	3.72
8. Construction works	3540	21.69	5048	20.79	7082	25.02	3505	12.72	3834	13.38
9. Transport	30	0.18	69	0.28	104	0.37	97	0.35	205	0.72
10. Education	793	4.86	1182	4.87	477	1.68	777	2.82	786	2.74
11. Expenditure on weaker sections	402	2.46	541	2.23	237	0.84	227	0.82	443	1.55
12. Extraordinary expenditure and loans extended	547	3.35	687	2.83	266	0.94	440	1.60	680	2.37
13. Other expenditure	1674	10.26	5789	23.84	11149	39.38	8583	31.15	8266	28.85
Total of Sr. No. 2 to 13	11383	69.75	18693	77.00	21942	77.51	20245	73.47	20718	72.32
Total expenditure	16320	100	24278	100	28308	100	27558	100	28647	100

(Source: Information received from respective Corporations)

APPENDIX XXII

(Reference: Paragraph 4.4.7)

Financial position of Municipal Councils showing receipts, expenditure and arrears of property tax and water charges for the year 2011-12

(₹ in crore)

District	Sr. No.	Name of Municipal Councils	Receipt	Expenditure	Total demand of Property Tax	Arrears in Property Tax	Total demand of water charges	Arrears in water charges	Remarks
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Thane	1	Ambernath	75.07	67.15	9.04	0.38	2.50	0.25	
	2	Kulgaon-Badlapur	88.71	85.28	7.94	1.12	0.00	0.00	WCNA
	3	Palghar	16.80	13.69	11.01	7.39	1.58	1.00	
	4	Jawahar	4.68	3.21	0.48	0.19	0.43	0.20	
	5	Dahanu	17.62	21.07	2.60	0.47	1.74	1.28	
Raigad	6	Panvel	48.95	43.67	9.88	4.32	3.82	1.15	
	7	Khopoli	32.94	30.73	7.41	2.17	0.91	0.34	
	8	Alibag	8.56	12.28	3.84	1.53	1.08	0.24	
	9	Mahad	9.47	6.78	2.39	0.99	0.60	0.22	
	10	Pen	14.87	10.58	2.67	0.41	1.00	0.25	
	11	Roha	9.43	9.86	1.00	0.13	0.67	0.07	
	12	Uran	10.11	9.84	1.89	0.38	1.78	0.72	
	13	Murud-Janjira	2.85	2.78	0.39	0.07	0.24	0.05	
	14	Shriwardhan	6.57	4.67	0.40	0.08	0.21	0.05	
	15	Matheran	5.41	4.81	0.23	0.04	0.00	0.00	WCNA
	16	Karjat	13.77	10.58	1.86	0.18	0.62	0.11	
Ratnagiri	17	Ratnagiri	24.87	28.92	6.46	1.89	2.85	0.44	
	18	Chiplun	27.82	17.77	4.08	1.23	1.06	0.35	
	19	Khed	5.51	4.93	1.00	0.17	0.43	0.15	
	20	Rajapur	5.89	6.53	0.40	0.12	0.25	0.05	
	21	Dapoli	5.81	6.68	1.14	0.45	0.24	0.10	NP
Sindhudurg	22	Malvan	20.36	18.17	0.55	0.03	0.24	0.02	
	23	Vengurla	7.16	4.52	0.50	0.20	0.14	0.00	
	24	Sawantwadi	15.73	9.33	0.74	0.05	0.98	0.12	
	25	Kankavali.	6.61	2.54	0.54	0.05	0.14	0.05	NP
Nashik	26	Manmad	25.05	25.00	2.55	1.01	3.72	3.06	
	27	Yeola	11.31	4.49	1.79	0.35	0.81	0.15	
	28	Igatpuri	9.10	8.30	0.45	0.09	0.76	0.47	
	29	Sinner	10.89	8.20	4.54	3.20	1.39	1.07	
	30	Nandgaon	7.50	5.61	0.44	0.14	0.67	0.21	

APPENDIX XXII (contd.)

(₹ in crore)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nashik (contd.)	31	Trimbak	3.76	3.10	0.49	0.08	0.27	0.10	
	32	Bhagoor	4.00	2.17	0.24	0.06	0.22	0.08	
	33	Satana	11.98	8.25	1.30	0.25	0.65	0.21	
Dhule	34	Shirpur Waravade	15.86	32.33	1.82	0.05	1.29	0.04	
	35	Dondaicha Varwade	32.19	24.44	1.44	0.36	1.27	0.62	
Nandurbar	36	Nandurbar	19.60	19.45	8.53	4.81	2.89	1.47	
	37	Shahada	8.94	8.91	1.98	0.71	1.79	0.97	
	38	Taloda	3.02	5.69	0.81	0.38	0.28	0.15	
	39	Navapur	6.46	3.99	0.91	0.17	0.38	0.07	
Jalgaon	40	Bhusaval	36.75	40.09	15.72	6.78	2.66	1.30	
	41	Amalner	35.15	38.81	5.50	2.60	2.27	1.01	
	42	Chalisgaon	34.26	18.36	3.75	1.25	1.44	0.26	
	43	Chopada	21.08	17.18	1.53	0.31	1.26	0.35	
	44	Pachora	11.34	9.76	3.64	2.11	0.76	0.09	
	45	Yawal	8.49	8.11	0.56	0.19	0.43	0.17	
	46	Savda	5.65	4.93	0.55	0.13	0.37	0.04	
	47	Faizpur	9.44	5.91	0.73	0.05	0.48	0.05	
	48	Raver	5.42	5.65	0.81	0.22	0.52	0.11	
	49	Parola	6.20	3.04	1.35	0.56	0.82	0.29	
	50	Dharangaon	4.12	4.30	0.64	0.21	0.61	0.20	
	51	Erandol	8.74	8.87	0.81	0.08	0.42	0.01	
	52	Jamner	5.57	5.95	1.28	0.45	0.79	0.41	
	53	Bhadgaon	5.41	3.98	2.72	2.00	1.06	0.71	
Ahmed- nagar	54	Kopargaon	22.46	9.27	2.39	0.93	1.96	0.64	
	55	Shrirampur	56.93	61.90	1.88	0.17	1.67	0.20	
	56	Sangamner	34.52	35.31	3.12	0.56	1.84	0.46	
	57	Rahuri	14.69	14.43	2.16	1.17	0.71	0.24	
	58	Devlali Pravara	9.73	3.91	0.39	0.04	0.28	0.03	
	59	Pathardi	10.99	7.13	1.55	0.88	0.39	0.06	
	60	Rahata pimplas	29.31	13.95	0.69	0.33	0.24	0.04	
	61	Shrigonda	6.53	10.86	0.95	0.09	0.31	0.07	
	62	Shirdi	7.32	19.96	2.97	1.29	0.72	0.32	NP
Pune	63	Baramati	35.73	32.70	7.03	2.19	1.75	0.48	
	64	Lonavala	44.89	28.73	5.69	0.68	3.96	1.89	
	65	Daund	12.82	14.74	0.93	0.06	0.75	0.17	
	66	Talegaon Dabhade	16.49	14.94	3.43	2.48	1.53	1.16	
	67	Saswad	13.98	2.67	1.15	0.24	0.68	0.05	

APPENDIX XXII (contd.)

(₹ in crore)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Pune (contd.)	68	Jejuri	7.49	6.33	0.74	0.25	0.44	0.20	
	69	Indapur	12.74	12.42	2.02	1.03	0.57	0.31	
	70	Shiroor	8.44	8.88	1.20	0.28	0.83	0.23	
	71	Alandi	5.33	5.01	1.98	0.99	0.74	0.42	
	72	Junnar	5.45	4.58	0.85	0.18	0.58	0.12	
	73	Bhor	8.86	7.04	1.02	0.56	0.76	0.50	
Sangli	74	Islampur	17.89	19.95	1.64	0.38	1.93	0.26	
	75	Vita	56.80	20.75	2.24	0.61	1.02	0.15	
	76	Tasgaon	14.52	12.73	0.81	0.19	0.77	0.12	
	77	Ashta	21.53	15.04	0.87	0.46	0.32	0.17	
Satara	78	Satara	59.99	34.79	16.97	9.17	3.45	1.61	
	79	Karad	27.73	30.06	9.09	4.10	2.67	0.89	
	80	Phaltan	35.74	34.15	4.44	2.23	2.17	1.15	
	81	Rahimtpur	5.91	7.13	0.49	0.14	0.37	0.05	
	82	Mhaswad	6.36	3.77	0.28	0.04	0.43	0.10	
	83	Wai	15.11	18.02	1.99	0.49	0.99	0.46	
	84	Mahableshwar	14.40	15.66	0.63	0.01	1.32	0.43	
	85	Panchgani	8.49	9.84	1.77	0.79	0.00	0.00	WCNA
	86	Malkapur	6.52	11.58	1.25	0.00	0.80	0.05	NP
Solapur	87	Barshi	45.52	55.08	6.21	3.31	5.94	3.66	
	88	Pandharpur	48.38	44.12	4.51	1.58	3.08	1.20	
	89	Karmala	4.60	6.00	1.45	0.69	0.71	0.13	
	90	Sangola	20.66	21.17	0.77	0.06	0.85	0.08	
	91	Akkolkot	19.04	10.26	1.25	0.53	1.31	0.82	
	92	Mangalwedha	10.23	12.50	0.59	0.13	0.37	0.07	
	93	Maindargi	3.78	3.32	0.21	0.07	0.17	0.02	
	94	Dudhani	6.10	3.20	0.18	0.04	0.08	0.02	
	95	Kurduwadi	11.19	8.18	0.78	0.30	1.89	0.30	
Kolhapur	96	Ichalkaranji	126.87	109.66	12.94	1.10	5.76	0.78	
	97	Jaysingpur	16.33	18.29	1.54	0.27	0.80	0.09	
	98	Malkapur	2.46	1.31	0.20	0.01	0.10	0.01	
	99	Murgud	4.39	4.28	0.20	0.02	0.19	0.00	
	100	Vadgaon	9.82	8.91	0.50	0.09	0.27	0.05	
	101	Gadhinglaj	12.90	13.39	1.52	0.27	0.71	0.15	
	102	Kagal	29.28	28.22	1.13	0.44	0.58	0.05	
	103	Kurundwad	8.00	6.08	0.55	0.13	0.60	0.12	
	104	Panhala	4.90	4.51	0.21	0.08	0.00	0.00	WCNA

APPENDIX XXII (contd.)

(₹ in crore)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Aurangabad	105	Sillod	16.80	12.17	1.11	0.35	0.67	0.24	
	106	Kannad	6.33	6.06	0.51	0.23	0.00	0.00	
	107	Paithan	7.63	3.80	0.44	0.24	0.00	0.00	
	108	Vaijapur	39.04	25.65	2.68	1.61	0.00	0.00	
	109	Gangapur	5.73	6.01	0.48	0.20	0.00	0.00	
	110	Khultabad	8.27	5.38	0.25	0.05	0.29	0.06	
Jalna	111	Jalna	71.79	12.44	17.42	11.72	0.00	0.00	
	112	Ambad	3.86	12.22	34.28	0.00	0.00	0.00	
	113	Bhokardan	3.23	3.80	0.65	0.26	0.00	0.00	
	114	Partur	39.01	2.03	0.24	0.09	0.93	0.38	
Beed	115	Beed	52.26	45.55	6.97	4.44	0.85	0.10	
	116	Ambejogai	21.93	20.45	0.95	0.29	13.63	0.09	
	117	Parali Vajjnath	28.88	21.37	3.95	1.91	0.07	0.04	
	118	Majalgaon	8.37	10.07	0.59	0.04	0.00	0.00	
	119	Gevrai	6.47	5.96	0.75	0.18	0.75	0.57	
	120	Dharoor	3.07	0.99	0.21	0.14	0.00	0.00	
	121	Kej	6.89	4.69	1.77	1.44	0.00	0.00	NP
Parbhani	122	Parbhani	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	123	Manvat	11.02	9.57	0.15	0.08	0.00	0.00	
	124	Sonpeth	7.26	7.10	0.22	0.06	0.05	0.00	
	125	Purna	12.02	6.47	0.62	0.32	0.63	0.55	
	126	Gangakhed	8.89	14.98	1.16	0.78	0.59	0.38	
	127	Selu	17.85	14.30	1.52	0.78	2.25	2.15	
	128	Jintoor	13.30	12.42	0.89	0.64	0.00	0.00	
	129	Pathri	8.19	8.13	0.36	0.6	0.68	-0.49	
Hingoli	130	Hingoli	8.89	9.40	1.69	0.54	0.00	0.00	
	131	Basmatnagar	15.76	19.77	2.45	1.85	0.42	0.20	
	132	Kalamnuri	10.70	6.36	0.17	0.04	0.00	0.00	
Nanded	133	Degloor	6.92	15.50	0.58	0.13	2.25	2.15	
	134	Biloli	4.47	2.26	0.20	0.09	0.00	0.00	
	135	Umari	2.12	6.71	0.14	0.01	0.00	0.00	
	136	Mudkhed	18.72	9.01	17.61	2.53	0.15	0.08	
	137	Kandhaar	9.37	7.87	0.44	0.41	0.00	0.00	
	138	Hadgaon	6.16	5.16	0.12	0.05	0.00	0.00	
	139	Dharmabad	14.49	10.38	0.19	0.06	0.00	0.00	
	140	Kundalwadi	4.56	3.34	0.17	0.11	0.00	0.00	
	141	Mukhed	11.23	9.69	0.60	0.27	0.53	0.08	

APPENDIX XXII (contd.)

(₹ in crore)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nanded (contd.)	142	Kinwat	6.60	5.48	0.47	0.17	0.00	0.00	
	143	Loha	4.26	3.97	0.52	0.17	0.15	0.08	
	144	Bhokar	3.23	3.80	0.00	0.00	0.00	0.00	
	145	Mahur	0.98	0.09	0.00	0.00	0.00	0.00	NP
	146	Ardhapur	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	NP
Usmanabad	147	Usmanabad	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	148	Tuljapur	22.83	28.49	0.82	0.31	3.14	1.93	
	149	Paranda	9.34	16.08	0.64	0.18	0.65	0.07	
	150	Umarga	13.39	7.53	73.39	13.57	0.35	0.06	
	151	Bhoom	10.58	19.26	0.70	0.15	0.34	0.23	
	152	Muroom	6.63	2.61	0.67	0.13	0.00	0.00	
	153	Naldurg	7.81	5.11	12.19	0.01	0.09	0.07	
	154	Kallam	12.01	25.75	1.89	0.90	0.00	0.00	
Latur	155	Latur	97.43	1.87	1034.67	0.00	0.00	0.00	
	156	Udgir	16.44	13.57	1.78	0.15	0.94	0.11	
	157	Ahmedpur	5.42	4.28	0.00	0.00	0.00	0.00	
	158	Nilanga	7.79	10.63	29.47	-18.35	0.46	0.30	
	159	Ausa	1.55	6.64	2.59	1.89	0.13	0.00	
Amravati	160	Achalpur	68.02	83.70	4.23	4.23	6.92	3.84	
	161	Anjangaonsurji	6.09	5.67	1.46	-0.27	7.29	4.40	
	162	Warud	11.66	4.18	2.23	0.82	0.00	0.00	
	163	Morshi	22.72	12.59	0.00	0.00	0.00	0.00	
	164	Daryapur	11.11	12.44	0.82	0.34	0.00	0.00	
	165	Chandur Railway	14.55	13.87	0.40	0.20	0.00	0.00	
	166	Chandurbazar	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	167	Dhamangaon	11.58	11.82	1.32	0.88	0.00	0.00	
	168	Shendurja- naghat	16.15	9.77	0.18	0.02	0.00	0.00	
	169	Chikhaldara	4.35	3.14	0.22	0.03	0.00	0.00	
Akola	170	Akot	12.94	20.52	2.17	0.95	0.00	0.00	
	171	Murtizapur	4.79	20.48	0.36	0.16	0.00	0.00	
	172	Balapur	28.78	12.10	0.77	0.38	0.00	0.00	
	173	Telharaa	3.51	10.44	0.22	0.00	0.55	0.16	
	174	Patur	11.68	9.50	0.40	0.24	0.00	0.00	
Buldhana	175	Buldhana	12.94	20.28	5.26	1.46	0.00	0.00	
	176	Khamgaon	23.08	46.68	2.87	0.61	0.00	0.00	
	177	Malkapur	20.43	17.46	1.24	0.46	0.00	0.00	

APPENDIX XXII (contd.)

(₹ in crore)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Buldhana (contd.)	178	Shegaon	25.37	17.89	2.37	0.88	0.00	0.00	
	179	Chikali	9.66	16.55	2.07	0.89	0.00	0.00	
	180	Jalgaon Jamod	4.55	1.87	0.37	0.17	0.00	0.00	
	181	Mehakar	12.38	16.72	1.05	0.10	0.00	0.00	
	182	Nanddura	1.96	7.57	1.17	0.28	3.30	2.64	
	183	Deulgaon raja	14.93	8.00	0.47	0.06	0.00	0.00	
	184	Lonar	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	185	Sindkhedraja	7.19	3.06	0.60	0.40	0.00	0.00	
Washim	186	Washim	16.08	9.19	7.00	2.96	0.00	0.00	
	187	Karanja	9.63	10.61	1.19	0.20	0.00	0.00	
	188	Risod	13.54	7.01	1.38	0.34	0.00	0.00	
	189	Mangroolpeer	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
Yavatmal	190	Yavatmal	43.45	25.17	3.65	0.32	0.00	0.00	WCNA
	191	Wani	14.30	12.10	1.86	1.09	0.93	0.38	
	192	Pusad	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	
	193	Digras	22.72	13.45	0.83	0.06	1.64	1.10	
	194	Darva	4.91	7.94	0.26	0.06	0.63	0.56	
	195	Pandharkawada	21.43	23.51	0.00	0.00	0.32	0.08	
	196	Umarkhed	10.47	9.31	0.34	0.34	0.69	0.14	
	197	Ghatanji	6.23	6.46	0.34	0.07	0.77	0.25	
	198	Ner Nawabpur	6.15	8.20	0.48	0.23	0.00	0.00	NP
	199	Arni	0.83	0.39	0.81	0.57	0.00	0.00	
Wardha	200	Wardha	22.94	24.63	7.80	4.99	3.14	1.93	
	201	Aarvi	13.29	10.38	0.58	0.01	0.75	0.18	
	202	Hinganghat	13.33	14.99	7.47	5.92	2.36	1.29	
	203	Pulgaon	12.47	9.95	0.94	0.19	0.82	0.47	
	204	Devli	6.02	4.60	0.15	0.03	0.26	0.11	
	205	Sindi	5.97	4.99	0.35	0.16	2.36	0.29	
Gondia	206	Gondia	25.29	25.36	8.06	5.73	0.00	0.00	
	207	Tirora	35.46	8.50	0.74	0.28	0.00	0.00	
Nagpur	208	Kamptee	21.55	22.95	3.26	2.60	3.30	2.63	
	209	Umred	30.92	28.61	109.64	31.87	0.89	0.23	
	210	Ramtek	4.06	4.19	30.25	3.55	0.58	0.29	
	211	Khapa	3.40	3.08	0.12	0.01	0.18	0.05	
	212	Kalmeshwar	12.80	13.15	0.62	0.07	0.72	0.11	
	213	Mowad	10.45	5.87	0.09	0.01	0.12	0.01	

APPENDIX XXII (contd.)

(₹ in crore)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Nagpur (contd.)	214	Savner	14.51	14.48	1.16	0.51	0.00	0.00	
	215	Katol	36.84	39.43	1.35	0.26	0.85	0.10	
	216	Narkhed	42.66	11.72	0.62	0.30	0.42	0.20	
	217	Mohpa	0.00	5.55	0.10	-0.05	0.10	0.01	
Bhandara	218	Bhandara	54.70	36.36	0.00	0.00	38.34	7.68	
	219	Tumsar	16.08	12.22	1.52	0.27	0.31	0.15	
	220	Pavani	9.77	6.56	0.00	0.00	0.00	0.00	
Chandrapur	221	Chandrapur	60.86	29.25	0.00	0.01	0.00	0.00	
	222	Warora	6.34	11.93	1.22	0.41	0.00	0.00	
	223	Bhadrawati	25.80	10.43	1.73	0.43	72.41	10.63	
	224	Ballarpur	32.51	23.37	0.00	0.00	0.00	0.00	
	225	Rajura	16.36	9.41	0.72	0.16	0.00	0.00	
	226	Mool	10.97	4.78	0.09	0.56	0.17	0.05	
	227	Brahmapuri	6.72	7.73	0.53	0.27	0.00	0.00	
Gadchiroli	228	Gadchiroli	20.80	12.17	1.94	0.41	0.32	0.09	
	229	Desaiganj	19.91	14.25	0.36	0.02	1.05	0.83	
		Total	3763.70	3160.70	1758.80	205.10	297.63	91.77	

(Source: Information received from respective Municipal Council)

Information wherever not furnished by any Municipal Council has been indicated as '0'.

WCNA= Water Charges not applicable as water is being supplied by Maharashtra Jeevan Pradhikaran

Glossary

Acronyms and abbreviations

Acronym	Extended form
AA	Administrative Approval
AG	Accountant General
AIPCD	Amravati Irrigation Project Construction Division
AMC	Aurangabad Municipal Corporation
AMR	Automatic Meter Reading
ASWBS	Aqua Super Water Billing System
ATR	Action Taken Report
BARC	Bhabha Atomic Research Centre
BDO	Block Development Officer
BDS	Budget Distribution System
BG	Bank Guarantee
BPMC	Bombay Provincial Municipal Corporation
CAAT	Computer Assisted Audit Technique
CAFO	Chief Accounts and Finance Officer
CAG	Comptroller and Auditor General of India
C-DAC	Centre for Development of Advanced Computing
CE	Chief Engineer
CEO	Chief Executive Officer
CFC	Citizen Facilitation Centre
CIDCO	City and Industrial Development Corporation
CS	Cross Section
CSR	Current Schedule of Rates
CVC	Central Vigilance Commission
DAP	District Annual Plan
DC	District Collector
DDO	Drawing and Disbursing Officer
DI	Ductile Iron
DLAC	District Level Audit Committee
DLFA	Director, Local Fund Audit
DMA	Director, Municipal Administration
DMC	Dhule Municipal Corporation
DPDC	District Planning and Development Council

Acronyms and abbreviations (contd.)

Acronym	Extended form
DPC	District Programme Coordinator/District Planning Committee
DP	Development Plan
DPP	District Perspective Plan
DPR	Detailed Project Report
DRDA	District Rural Development Agency
EE	Executive Engineer
EFC	Eleventh Finance Commission
EGS	Employment Guarantee Scheme
ERP	Enterprise Resource Planning
EV	Education Value
FD	Finance Department
GoI	Government of India
GoM	Government of Maharashtra
GP	Gram Panchayat
GR	Government Resolution
GRS	Gram Rozgar Sahayak
HoD	Head of Department
HYSD	High Yield Steel Deformed
IP	Irrigation Potential
IT	Information Technology
ITNO	IT Nodal Officer
KMC	Kolhapur Municipal Corporation
LBs	Local Bodies
LD	Liquidated Damages
LS	Longitudinal Section
MA	Mobilisation Advance
MC	Municipal Corporation
MCA	Municipal Chief Auditor
MCGM	Municipal Corporation of Greater Mumbai
MGNREGA	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act
MGNREGS	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme
MI Tank	Minor Irrigation Tank
MIS	Management Information System

Acronyms and abbreviations (contd.)

Acronym	Extended form
MMC	Mumbai Municipal Corporation
MPW	Maharashtra Public Works
MREGS	Maharashtra Rural Employment Guarantee Scheme
MRRDA	Maharashtra Rural Road Development Association
MSEB	Maharashtra State Electricity Board
MZP&PS	Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis
NCMC	Nagpur City Municipal Corporation
NFFWP	National Food for Work Programme
NHAI	National Highway Authority of India
NIC	National Informatics Centre
NIT	Notice Inviting Tender
NMAM	National Municipal Accounts Manual
NP	Nagar Panchayat
NQM	National Quality Monitor
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act
NRRDA	National Rural Roads Development Agency
ODR	Other District Road
OMMAS	Online Management, Monitoring and Accounting System
PAG	Principal Accountant General
PCR	Project Completion Report
PE	Price Escalation
PHC	Primary Health Centre
PIA	Project Implementation Authority
PIU	Programme Implementation Unit
PMC	Palghar Municipal Council
PMGSY	Pradhan Mantri Gram Sadak Yojana
PO	Programme Officer
PRI	Panchayati Raj Institution
PS	Panchayat Samiti
PWD	Public Works Department
QA	Quality Assurance
RBI	Reserve Bank of India
RDD	Rural Development Department

Acronyms and abbreviations (contd.)

Acronym	Extended form
RSVY	Rashtriya Sam Vikas Yojana
RTGS	Real Time Gross Settlement
SC	Scheduled Caste
SEGC	State Employment Guarantee Council
SEGF	State Employment Guarantee Fund
SE	Superintending Engineer
SFC	State Finance Commission
SGRY	Sampoorna Gramin Rozgar Yojana
SoR	Schedule of Rate
SQC	State Quality Coordinator
SQM	State Quality Monitor
ST	Scheduled Tribe
STA	State Technical Agency
TCS	Tata Consultancy Services
TFC	Twelfth Finance Commission
TGS	Technical Guidance and Supervision
ThFC	Thirteenth Finance commission
UIDSSMT	Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns
ULB	Urban Local Bodies
VDO	Village Development Officer
VMC	Vigilance and monitoring Committee
VR	Village Road
WDC	Watershed Development Committee
WRD	Water Resources Department
YASHADA	Yashwantrao Chavan Academy of Development Administration
ZP	Zilla Parishad

©

Comptroller and Auditor General of India

www.cag.gov.in

www.agmaha.nic.in