

सत्यमेव जयते

31 मार्च 2018 रोजी संपलेल्या वर्षाचा
वार्षिक तांत्रिक निरीक्षण अहवाल (स्थानिक संस्था)
Annual Technical Inspection Report on Local Bodies
for the year ended 31 March 2018



लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा

Dedicated to Truth in Public Interest

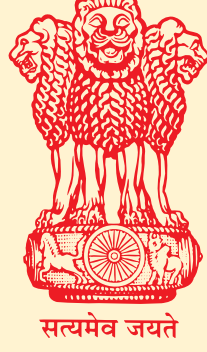
प्रधान महालेखाकार यांचे कार्यालय (लेखापरीक्षा) - I, महाराष्ट्र, मुंबई
Office of the Principal Accountant General
(Audit)-I, Maharashtra, Mumbai

English



Marathi

महाराष्ट्र शासन
Government of Maharashtra



31 मार्च 2018 रोजी संपलेल्या वर्षाचा
वार्षिक तांत्रिक निरीक्षण अहवाल
(स्थानिक संस्था)



लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

प्रधान महालेखाकार यांचे कार्यालय
(लेखापरीक्षा) - I, महाराष्ट्र, मुंबई



महाराष्ट्र शासन

**31 मार्च 2018 रोजी संपलेल्या वर्षाचा
वार्षिक तांत्रिक निरीक्षण अहवाल
(स्थानिक संस्था)**

महाराष्ट्र शासन

अनुक्रमणिका

	संदर्भ	
	परिच्छेद	पृष्ठ क्र.
संक्षिप्त आढावा		iii
प्रकरण -I		
पंचायती राज संस्थांची कार्यपद्धती, उत्तरदायित्व कार्यतंत्र आणि वित्तीय प्रतिवेदन बाबींचा आढावा		
प्रस्तावना	1.1	1
पंचायती राज संस्थांची संघटनात्मक संरचना	1.2	2
पंचायती राज संस्थांची कार्यपद्धती	1.3	2
विविध समित्यांची स्थापना	1.4	4
तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षणाची अंमलबजावणी	1.5	5
लेखापरीक्षण अभिक्षणास प्रतिसाद	1.6	15
लोकायुक्त	1.7	16
सामाजिक अंकेक्षण	1.8	17
पंचायती राज संस्थांची अंतर्गत लेखापरीक्षा आणि अंतर्गत नियंत्रण प्रणाली	1.9	17
उपयोगिता प्रमाणपत्र सादर करणे	1.10	18
वित्तीय प्रतिवेदन बाबी	1.11	18
प्रकरण II		
नागरी स्थानिक संस्थांची कार्यपद्धती, उत्तरदायित्व कार्यतंत्र आणि वित्तीय प्रतिवेदन बाबींचा आढावा		
प्रस्तावना	2.1	23
नागरी स्थानिक संस्थांची संघटनात्मक संरचना	2.2	23
नागरी स्थानिक संस्थांची कार्यपद्धती	2.3	24
विविध समित्यांची स्थापना	2.4	26
लेखापरीक्षा व्यवस्था	2.5	27
लेखापरीक्षा अभिक्षणास प्रतिसाद	2.6	35
लोकायुक्त	2.7	37
सामाजिक अंकेक्षण	2.8	37
मालमत्ता कर मंडळ	2.9	38
सेवा स्तर निर्देशांक	2.10	38
आगीच्या धोक्यांना प्रतिसाद	2.11	38

उपयोगिता प्रमाणपत्र सादर करणे	2.12	38
नागरी स्थानिक संस्थांची अंतर्गत लेखापरीक्षा आणि अंतर्गत नियंत्रण प्रणाली	2.13	39
वित्तीय प्रतिवेदन बाबी	2.14	40
परिशिष्टे		
तपशील	परिशिष्टे क्र.	पृष्ठ क्र.
कार्यालयांची यादी जेथे रोकड व्हया ठेवण्यात अनियमितता निदर्शनात आल्या	1.1	45
कार्यालयांची यादी जेथे बँकेतील शिल्लकीचा ताळमेळ रोकड वहीशी घेतला गेला नव्हता	1.2	46
संघटनात्मक रचना	2.1	49
नगर परिषदांचे लेखे अंतिम झाल्याची स्थिती	2.2	50
संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा एप्रिल 2017 ते ऑगस्ट 2021 या कालावधीचा लेखापरीक्षा आराखडा	2.3	53
कार्यालयांची यादी जेथे रोकड व्हया ठेवण्यात अनियमितता निदर्शनात आल्या	2.4	54
कार्यालयांची यादी जेथे बँकेतील शिल्लकीचा ताळमेळ रोकड वहीशी घेतला गेला नव्हता	2.5	55

टीप: मूळ इंग्रजी अहवालावरून अनुवादीत; शंका समाधानासाठी कृपया इंग्रजी अहवाल पहावा.

संक्षिप्त आढावा

संक्षिप्त आढावा

1. पंचायती राज संस्थांची कार्यपध्दती

पंचायती राज संस्थांच्या वित्तीय पुनर्विलोकनात असे आढळून आले की भारतीय राज्यघटनेच्या XI व्या अनुसूचीतील 29 कार्यापैकी 14 कार्ये व 15,840 कार्याधिकारी पंचायती राज संस्थांकडे हस्तांतरित केले होते. राज्य शासनाच्या वर्ष 2017-18 दरम्यानच्या एकूण ₹ 1,84,174 कोटी महसूल प्राप्तीपैकी (केंद्रीय कर आणि शुल्कातील राज्याचा हिस्सा आणि केंद्र शासनाकडून प्राप्त सहाय्यक अनुदाने सोडून) ₹ 22,112 कोटी (12.01 टक्के) पंचायती राज संस्थांना वाटप करण्यात आले होते.

अकराव्या वित्त आयोगाने अशी शिफारस केली (जून 2000) होती की, पंचायती राज संस्था आणि नागरी स्थानिक संस्थांच्या लेखापरीक्षा आणि लेख्यांसाठी तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षणाची जबाबदारी भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे सोपविण्यात यावी. त्यानुसार, राज्य शासनाने मार्च 2011 मध्ये तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षणाची जबाबदारी भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे सोपविली. या सोपविलेल्या जबाबदारीनुसार, राज्य शासनाच्या ग्राम विकास विभाग आणि नगर विकास विभाग यांनी भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या सल्ल्याने राज्यातील सर्व पंचायती राज संस्था आणि नागरी स्थानिक संस्था यांचे लेखे एकसमान पध्दतीने ठेवण्याची अंमलबजावणी करावयाची आहे. जिल्हा परिषदा, पंचायत समित्या आणि ग्राम पंचायती यांच्या लेखापरीक्षेसंबंधात संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा हे सांविधिक लेखापरीक्षक आहेत. पंचायती राज संस्थांचे वार्षिक लेखे संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा प्रमाणित करतात. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्यामार्फत करण्यात येणाऱ्या लेखापरीक्षण अहवालाचे स्वरूप आणि व्याप्ती त्यातील आशयासह भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी जारी केलेल्या मार्गदर्शक तत्वे व मानके यानुसार असेल. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी केलेल्या लेखापरीक्षेव्यतिरिक्त, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांना आवश्यक वाटल्यास, लेख्यांची चाचणीदाखल तपासणी करण्याचे आणि संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी तयार केलेल्या अहवालावर अभिप्राय देण्याचे अधिकार असतात. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या पंचायती राज संस्थांच्या लेख्यांवरील लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल राज्य विधान मंडळाला ग्राम विकास विभागाद्वारे सादर केला जातो.

जिल्हा परिषदांकडून लेखे तयार करणे आणि संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून लेख्यांचे प्रमाणन करणे प्रलंबित होते. सप्टेंबर 2018 पर्यंत, दोन जिल्हा परिषदांनी 2017-18 साठी आणि 17 जिल्हा परिषदांनी 2016-17 साठी त्यांचे लेखे

तयार करून संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून प्रमाणित करून घेतले. जे जिल्हा परिषदेकडून वार्षिक लेखे तयार करण्यातील आणि प्रमाणन करण्यातील अनुशेष दर्शविते.

नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये, अधिकार आणि सेवा शर्ती) अधिनियम, 1971 च्या कलम 14 अन्वये भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक हे जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समित्या यांचे लेखापरीक्षण करतात. तसेच, जिल्हा परिषद/पंचायत समिती अधिनियमाच्या कलम 142अ नुसार, कोणत्याही जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समित्या यांचे लेखे राज्य शासनाने वेळोवेळी दिलेल्या निर्देशानुसार आणि महालेखाकारांनी ठरविलेल्या पध्दतीनुसार, महालेखाकार, महाराष्ट्र राज्य कुठल्याही वेळी तपासू शकतात. महाराष्ट्र शासनाने, तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षण या अंतर्गत ग्रामपंचायतींचे लेखापरीक्षण सुद्धा भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांचाकडे सोपविले (मार्च 2011) होते.

महाराष्ट्र राज्याने महाराष्ट्र लोकायुक्त आणि उप-लोकायुक्त अधिनियम, 1971 अनुसार महाराष्ट्रात लोकपाल (ऑम्बड्समन) संकल्पनेवर आधारित लोकायुक्त ही संस्था ऑक्टोबर 1972 मध्ये स्थापन केली. मार्च 2018 पर्यंत, पंचायती राज संस्थांशी निगडित 780 तक्रारी प्राप्त झाल्या होत्या. त्यापैकी, 579 तक्रारींचा लोकायुक्तांकडून निपटारा झाला तर 201 तक्रारी निपटा-यासाठी प्रलंबित होत्या.

जून 2018 पर्यंत, विभागाशी संबंधित ₹ 562.31 कोटी रकमेची एकूण 221 उपयोगिता प्रमाणपत्रे क्षेत्रीय कार्यालयांकडून प्रलंबित होती.

(परिच्छेद 1.3.6, 1.3.8, 1.5, 1.5.1.2, 1.5.2, 1.7 आणि 1.10)

2. नागरी स्थानिक संस्थांची कार्यपध्दती

74व्या घटना दुरुस्तीद्वारे अनुच्छेद 243W चा समावेश करण्यात आला ज्यानुसार राज्यघटनेच्या बाराव्या अनुसूचीत नमूद केलेल्या 18 कार्यांच्या संबंधातील अधिकार आणि जबाबदाऱ्या महानगरपालिकांना हस्तांतरीत करण्यात आल्या. वर्ष 1994 पर्यंत सर्व कार्ये नागरी स्थानिक संस्थांना हस्तांतरित/अभिहस्तांकित करण्यात आले.

नागरी स्थानिक संस्थांच्या वित्तीय पुनर्विलोकनात असे उघड झाले की, राज्याच्या वर्ष 2017-18 च्या ₹ 1,84,174 कोटी इतक्या एकूण महसुली जमापैकी (केंद्रीय कर आणि शुल्कांतील राज्याचा हिस्सा आणि केंद्र शासनाकडून प्राप्त सहाय्यक अनुदाने सोडून), नागरी स्थानिक संस्थांना ₹ 23,185 कोटी (12.59 टक्के) वाटप करण्यात आले.

अकराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारसीनुसार, नगर विकास मंत्रालय, भारत सरकार यांनी, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या सल्ल्याने, नागरी स्थानिक संस्थांमध्ये उपार्जन आधारित लेखांकन पध्दतीची अंमलबजावणी करण्यासाठी

नोव्हेंबर 2004 मध्ये राष्ट्रीय महापालिका लेखे नियमपुस्तिका अंतिम केली होती. महाराष्ट्र शासनाने 2005-06 पासून अंमलबजावणी करण्यासाठी राष्ट्रीय महापालिका लेखे नियमपुस्तिका स्विकारली (जुलै 2005). राष्ट्रीय महापालिका लेखे नियमावलीच्या मार्गदर्शक सुचनांनुसार, सर्व महानगरपालिकांनी 2005-06 पासून उपार्जन आधारित लेखे ठेवावयाचे होते.

महाराष्ट्र नगर परिषद, नगर पंचायत आणि औदयोगिक वसाहती अधिनियम, 1965 च्या कलम 104 मधील तरतुदीनुसार, नगर परिषदा/नगर पंचायती यांचे लेखापरीक्षण संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून केले जाते. महानगरपालिकांचे लेखापरीक्षण संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांना मार्च 2011 मध्ये अभिहस्तांकित करण्यात आले. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी सर्व 27 महानगरपालिकांचे वर्ष 2013-14 पर्यंतचे लेखापरीक्षण जून 2018 पर्यंत पूर्ण केले होते. 21 महानगरपालिकांचे वर्ष 2014-15 पर्यंतचे लेखापरीक्षण पूर्ण झाले होते. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून लेखापरीक्षणात तीन ते चार वर्षांचा अनुशेष होता कारण 2014-15, 2015-16, 2016-17 आणि 2017-18 ची लेखापरीक्षणे ऑक्टोबर 2018 पर्यंत अपूर्ण होती.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा नागरी स्थानिक संस्थांच्या वर्ष 2011-12 चा लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल राज्य विधान मंडळाला एप्रिल 2015 मध्ये सादर केला. तर 2012-13 चा लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल (राज्य विधान मंडळाला सादर करण्यासाठी नगर विकास विभागाला मार्च 2017 मध्ये सादर केला होता) राज्य विधान मंडळाला सादर केला गेला नाही.

महाराष्ट्र शासनाने, नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये, अधिकार व सेवाशर्ती) अधिनियम, 1971 च्या कलम 14 अन्वये महानगरपालिकांचे लेखापरीक्षण भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे सोपविले (ऑक्टोबर 2002) होते. महाराष्ट्र शासनाने तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षण या अंतर्गत भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे नगरपरिषदा आणि नगरपंचायती यांचे लेखापरीक्षण सोपविले (मार्च 2011) होते. भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांचा 31 मार्च 2017 रोजी संपलेल्या वर्षाचा स्थानिक संस्थांवरील वार्षिक तांत्रिक निरीक्षण अहवाल जुलै 2018 मध्ये राज्य विधान मंडळाला सादर करण्यात आला.

मार्च 2018 पर्यंत, नागरी स्थानिक संस्थांशी संबंधित 938 तक्रारी लोकायुक्तांना प्राप्त झाल्या होत्या. त्यापैकी 827 तक्रारींचा लोकायुक्तांकडून निपटारा झाला तर 111 तक्रारी निपटा-यासाठी प्रलंबित होत्या. मार्च 2018 पर्यंत, ₹ 30,145.92 कोटी रक्कम अंतर्भूत असलेली एकूण 1,483 उपयोगिता प्रमाणपत्रे नगर विकास विभागात प्रलंबित होती.

चाचणी-तपासणी केलेल्या 33 कार्यालयांमध्ये रोकड व्हयांमध्ये रोकड व्हया न ठेवणे, रोकड व्हया योग्यप्रकारे न ठेवणे आणि रोकड व्हया अपूर्ण ठेवणे अश्या अनेक विसंगती आढळून आल्या. चाचणी-तपासणी केलेल्या 28 कार्यालयांमध्ये रोकड वही आणि बँक पासबुकच्या शिल्लक रकमेचा ताळमेळ घेतला गेला नव्हता.

(परिच्छेद 2.3.3, 2.5.1.1, 2.5.1.2, 2.5.1.6, 2.5.2, 2.7, 2.12, 2.14.4.1 आणि 2.14.4.2)

प्रकरण I

पंचायती राज संस्थांची कार्यपद्धती, उत्तरदायित्व कार्यतंत्र आणि
वित्तीय प्रतिवेदन बाबींचा आढावा

प्रकरण I

पंचायती राज संस्थांची कार्यपद्धती, उत्तरदायित्व कार्यतंत्र आणि वित्तीय प्रतिवेदन बाबींचा आढावा

पंचायती राज संस्था

1.1 प्रस्तावना

73 व्या घटना दुरुस्ती मधील तरतुदींना अनुरूप, महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती अधिनियम, 1961 व महाराष्ट्र ग्रामपंचायत अधिनियम, 1958 यांमध्ये 1994 मध्ये दुरुस्ती करण्यात आली. जिल्हा स्तरावर जिल्हा परिषदा, गट स्तरावर पंचायत समित्या आणि गाव स्तरावर ग्राम पंचायती यांचा समावेश असलेली पंचायती राज संस्थांची त्रिस्तरीय व्यवस्था राज्यात प्रस्थापित करण्यात आली. 2011 च्या जनगणनेनुसार राज्याची एकूण लोकसंख्या 11.24 कोटी होती, ज्यापैकी 55 टक्के लोकसंख्या ग्रामीण भागातील होती.

2011 च्या जनगणनेनुसार महाराष्ट्रातील भौगोलिक आणि विकासात्मक स्थिती तक्ता

1.1.1 मध्ये दिली आहे.

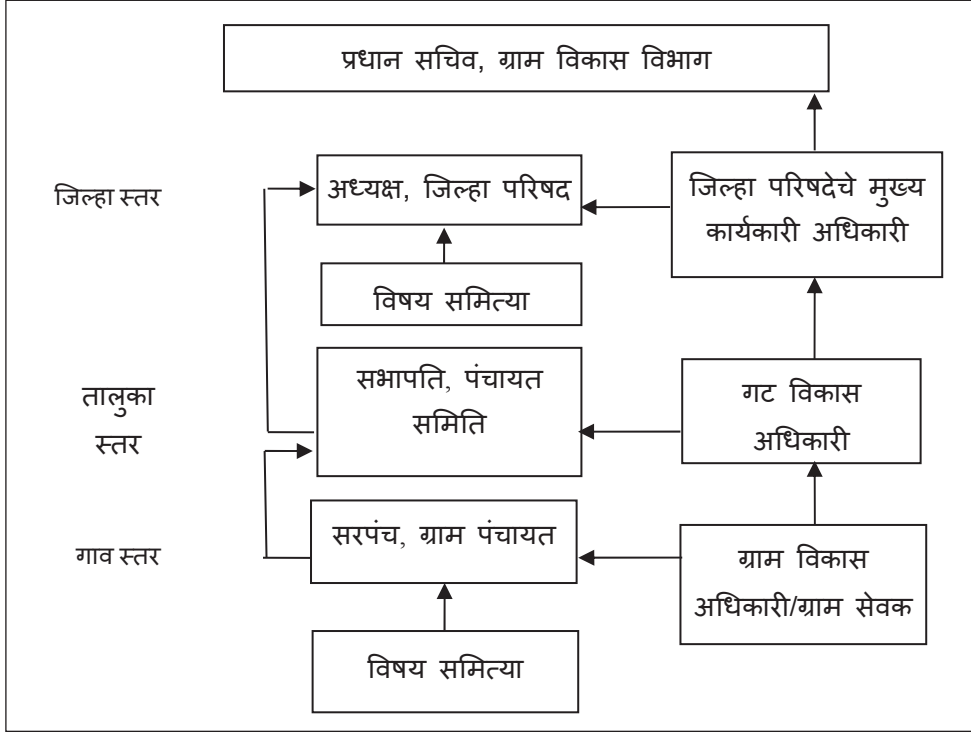
तक्ता 1.1.1: राज्याची महत्त्वाची सांख्यिकीय माहिती

निर्देशांक	माहिती
लोकसंख्या	11,23,74,333
लोकसंख्या घनता	365 चौ. कि. मी.
लिंग गुणोत्तर (ग्रामीण) स्त्री:पुरुष	952:1000
ग्रामीण लोकसंख्या	6,15,56,074
साक्षरता टक्केवारीत (ग्रामीण)	77.00
पंचायती राज संस्थांची संख्या	28,250
(i) जिल्हा पंचायती	34
(ii) गट पंचायती	351
(iii) ग्राम पंचायती	27,865
स्रोत: ग्राम विकास व जलसंधारण विभागांनी सादर केलेली माहिती (30 नोव्हेंबर 2018) आणि जनगणना 2011	

1.2 पंचायती राज संस्था संस्थांची संघटनात्मक संरचना

महाराष्ट्रातील पंचायती राज संस्थांची संघटनात्मक संरचना खाली चित्रित केली आहे.

आलेख 1 :पंचायती राज संस्थांची संघटनात्मक रचना



जिल्हा परिषदांमध्ये मुख्य कार्यकारी अधिकारी, पंचायत समितींमध्ये गटविकास अधिकारी व ग्राम पंचायतींमध्ये ग्राम विकास अधिकारी/ग्रामसेवक, हे कार्यात्मकरित्या संबंधित निर्वाचित मंडळाला आणि प्रशासनिकरित्या राज्य शासनामधील पदश्रेणीतील त्यांच्या निकटच्या वरिष्ठ प्राधिका-यांना प्रतिवेदन करतात.

महाराष्ट्रात नोव्हेंबर 2018 रोजी 44,147 गावांकरिता 27,865 ग्राम पंचायती होत्या. ग्राम स्तरावर कार्यरत असलेले ग्राम विकास अधिकारी/ग्राम सेवक हे ग्राम पंचायतीचे सचिव म्हणून काम पाहतात व ते ग्राम पंचायत स्तरावर लेखे व दफतर ठेवण्यासाठी जबाबदार असतात. तथापि, ग्राम विकास अधिकारी/ग्राम सेवक यांची मंजूर पदांची संख्या 22,382 आहे ज्यावरून असे दिसून येते की, प्रत्येक ग्राम पंचायतीमध्ये विकास अधिकारी/ग्राम सेवकाचे किमान एक पद सुध्दा मंजूर केले नव्हते. मार्च 2018 रोजी फक्त 20,750 कर्मचारी कार्यरत असून 1,632 पदांचा अनुशेष होता.

1.3 पंचायती राज संस्थांची कार्यपद्धती

1.3.1 महाराष्ट्रात 36 जिल्हे आहेत. दोन जिल्ह्यांत (मुंबई व मुंबई उपनगर) ग्रामीण क्षेत्र नाही आणि त्यामुळे राज्यात फक्त 34 जिल्हा परिषदा आहेत. जिल्हा परिषदांमध्ये शिक्षण, सार्वजनिक बांधकाम, आरोग्य, लघु पाटबंधारे, ग्रामीण पाणी

पुरवठा, समाज कल्याण, पशुसंवर्धन, कृषी, महिला व बाल कल्याण, वित्त, सामान्य प्रशासन आणि ग्रामपंचायत याकरिता स्वतःचे विभाग आहेत.

1.3.2 जिल्ह्याचा नियोजनबद्ध विकास करण्यासाठी आणि साधनसंपत्तीचा वापर करण्यासाठी जिल्हा परिषदांना अंदाजपत्रक तयार करावे लागते. जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणेमार्फत निधी पुरविल्या जाणा-या केंद्र शासनाच्या योजना व राज्य शासनाच्या योजना देखील जिल्हा परिषदांमार्फत राबविल्या जातात. पाणीपट्टी, यात्रा कर आणि जमीन व इमारतींवरील विशेष कराची आकारणी करण्यासाठी जिल्हा परिषदांना प्राधिकृत करण्यात आले आहे.

1.3.3 महाराष्ट्रात तालुका स्तरावरील पंचायतीच्या मध्यम स्तराला, पंचायत समिती म्हणून ओळखले जाते. राज्यात 351 पंचायत समित्या आहेत. पंचायत समित्यांना महसुलाचा स्वतःचा स्रोत नसतो व त्या जिल्हा परिषदांकडून मिळणा-या गट अनुदानावर पूर्णतः अवलंबून असतात. पंचायत समित्या गट स्तरावरील विकास कामे कार्यान्वित करतात.

1.3.4 ग्राम पंचायत अधिनियमात ग्रामसभा स्थापन करण्याची तरतूद आहे, जी ग्रामपंचायत क्षेत्रातील गावांच्या मतदार यादयात नोंद असलेल्या व्यक्तींचा समावेश असणारी कार्यकारिणी असते. इमारतींवरील कर, सुधारणा कर, यात्रा कर, जत्रा/उत्सव/करमणूक यांवरील कर, सायकली, वाहने, दुकाने, उपाहारगृहे इ. वरील कर आकारण्यास ग्राम पंचायतींना प्राधिकृत करण्यात आले आहे.

1.3.5 ग्रामसभांनी नियमित बैठका घेणे आवश्यक आहे. त्या, राज्य/केंद्र शासनाच्या योजनांसाठी लाभार्थींची निवड करतात, ग्राम पंचायतींनी राबवावयाच्या विकास योजना व प्रकल्प तयार करून मंजूर करतात आणि विकास योजनांवर ग्राम पंचायतींनी करावयाच्या खर्चास मंजूरी देतात. ग्राम पंचायतींच्या जमीन अधिग्रहित करावयाच्या प्रस्तावावर सुद्धा ते आपले अभिप्राय देतात.

1.3.6 भारतीय राज्य घटनेच्या अकराव्या अनुसूचीतील 29 कार्यांपैकी 14 कार्ये¹ व 15,480 कार्याधिकारी, (समुचित पंचायती राज संस्थांना मनुष्यबळ हस्तांतरित केल्यामुळे) पंचायती राज संस्थांना हस्तांतरित केले होते.

¹ लघु पाटबंधारे, जल व्यवस्थापन आणि पाणलोट विकास, 2. पशु संवर्धन, दुग्धव्यवसाय आणि कुक्कुटपालन, 3. ग्रामीण गृहनिर्माण, 4. पेय जल; 5. रस्ते, नाले, पुल, तर (फेरीज), जलमार्ग आणि दळणवळणाची इतर साधने, 6. अपारंपारिक उर्जा स्रोत, 7. दारिद्र्य निर्मुलन कार्यक्रम, 8. प्रौढ आणि अनौपचारिक शिक्षण, 9. वाचनालये, 10. सांस्कृतिक कार्ये, 11. रुग्णालये, प्राथमिक आरोग्य केंद्रे आणि दवाखाने यासहीत आरोग्य आणि स्वच्छता, 12. महिला आणि बाल विकास, 13. अपंग आणि मनोरुग्णांच्या कल्याणासहीत समाज कल्याण आणि 14. सार्वजनिक वितरण प्रणाली

1.3.7 पंचायती राज संस्थांमधील व्यापक जबाबदा-यांची रचना विस्तृतपणे तक्ता 1.1.2 मध्ये दर्शविली आहे:

तक्ता 1.1.2: पंचायती राज संस्थामधील जबाबदा-यांची रचना

पंचायती राज संस्था	नेमून दिलेली कार्ये
जिल्हा परिषद, मुख्य कार्यकारी अधिकारी	1. निधीचे आहरण व संवितरण 2. वार्षिक अंदाजपत्रक व लेखे तयार करणे 3. जिल्हा परिषदेच्या अधिकाऱ्यांचे पर्यवेक्षण व नियंत्रण 4. कंत्राटांना अंतिम रूप देणे 5. जिल्हा परिषदांच्या लेख्यांची विवरणपत्रे शासकीय राजपत्रात प्रसिध्द करणे
मुख्य लेखा व वित्त अधिकारी, जिल्हा परिषद	1. जिल्हा परिषदेच्या लेख्यांचे संकलन 2. वित्तीय सल्ला देणे
जिल्हा परिषदेमधील विभागांचे प्रमुख	1. कामांना तांत्रिक मंजूरी देणे आणि विकासात्मक योजना राबविणे 2. वर्ग II अधिका-यांच्या कामाचे पर्यवेक्षण करणे
पंचायत समिती, गट विकास अधिकारी	1. निधीचे आहरण व संवितरण 2. योजनांचे कार्यान्वयन व संनियंत्रण आणि लेखे व अभिलेखे ठेवणे
ग्राम पंचायत, ग्राम सेवक	1. ग्रामसभेचा सचिव 2. योजनांचे कार्यान्वयन व संनियंत्रण आणि लेखे व अभिलेखे ठेवणे
स्त्रोत : महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती अधिनियम, 1961	

1.3.8 राज्य शासनाच्या 2017-18 दरम्यानच्या एकूण ₹ 1,84,174 कोटी महसूल प्राप्तीपैकी (केंद्रीय कर आणि शुल्कातील राज्याचा हिस्सा आणि केंद्र शासनाकडून प्राप्त सहाय्यक अनुदाने सोडून) ₹ 22,112 कोटी (12.01 टक्के) पंचायती राज संस्थांना वाटप करण्यात आले होते.

1.4 विविध समित्यांची स्थापना

जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती अधिनियमाच्या कलम 78 ते 80 नुसार प्रत्येक जिल्हा परिषदेत विविध समित्या म्हणजेच स्थायी समिती, वित्त समिती, कार्य समिती, कृषी समिती, समाज कल्याण समिती, शिक्षण समिती, आरोग्य समिती, पशु संवर्धन आणि दुग्ध व्यवसाय समिती, जल व्यवस्थापन आणि स्वच्छता समिती इ. स्थापण्याची तरतूद आहे.

ग्राम विकास विभागाने सांगितले (नोव्हेंबर 2018) की या सगळ्या समित्या सर्व जिल्हा परिषदा/ग्राम पंचायतींमध्ये निर्माण केलेल्या आहेत.

1.5 तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षणाची अंमलबजावणी

अकराव्या वित्त आयोगाचा परिच्छेद 8.19 अशी शिफारस (जून 2000) करतो की पंचायती राज संस्था आणि नागरी स्थानिक संस्था यांच्या लेखापरीक्षेसाठी आणि लेख्यांसाठी तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षणाची जबाबदारी भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे सोपविण्यात यावी. त्यानुसार, राज्य शासनाने मार्च 2011 मध्ये तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षणाची जबाबदारी भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे सोपविली.

भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा आणि राज्य शासन यांची भूमिका आणि कार्ये यांच्या संबंधातील शासन निर्णयातील महत्वाच्या तरतुदी खाली दिलेल्या आहेत.

- राज्य शासनाचे ग्राम विकास विभाग आणि नगर विकास विभाग भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या सल्ल्याने राज्यातील सर्व पंचायती राज संस्था आणि महानगरपालिकांसहित नागरी स्थानिक संस्था यांचे लेखे ठेवण्याची अंमलबजावणी करतील.
- संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा पंचायती राज संस्था आणि नागरी स्थानिक संस्थांच्या लेख्यांवरील लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल अनुक्रमे ग्राम विकास विभागाद्वारे आणि नगर विकास विभागाद्वारे राज्य विधान मंडळाला सादर केला जाईल.
- **लेखापरीक्षण प्रक्रिया व कार्यपद्धती:** संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा, यांच्या मार्फत करण्यात येणा-या सर्व स्थानिक संस्थांच्या लेखापरीक्षणाची प्रक्रिया व कार्यपद्धती ही भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या मार्गदर्शक तत्त्वे व मानके तसेच महाराष्ट्र स्थानिक निधी लेखापरीक्षा (अधिनियम 1930), मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा नियम, 1931 व शासनाने वेळोवेळी निर्गमित केलेल्या शासन निर्णय यामधील तरतुदींनुसार असेल.
- **लेखापरीक्षा अहवालाचे स्वरूप व व्याप्ती:** संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या मार्फत करण्यात येणा-या लेखापरीक्षण अहवालाचे आशयासहित स्वरूप व व्याप्ती भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी निर्देशित केलेल्या मार्गदर्शक तत्त्वे व मानके यानुसार असेल.
- **प्रशिक्षण कार्यक्रम:** संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचे अधिकारी व कर्मचारी यांना प्रशिक्षण भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या मार्फत देण्यात येईल. या प्रशिक्षणामध्ये विविध स्थानिक संस्थांमधील आर्थिक व्यवहार, विकास कामांचे स्वरूप, लेखापरीक्षा कार्यपद्धती, लेख्यांचे प्रमाणन, लेखापरीक्षेचे स्वरूप व व्याप्ती यांचा समावेश असेल.

- **लेखापरीक्षण नियोजन:** संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा हे सर्व स्थानिक संस्था यांच्या लेखापरीक्षण कार्यक्रमाचे वार्षिक नियोजन करतील आणि प्रतिवर्षी माहे डिसेंबर मध्ये वार्षिक नियोजनाबाबतची माहिती भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांना सादर करतील.
- संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी केलेल्या लेखापरीक्षणाव्यतिरिक्त भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांना लेख्यांची चाचणी-तपासणी करण्याचे अधिकार असतील आणि संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी तयार केलेल्या अहवालावर त्यांना आवश्यक वाटल्यास अभिप्राय देऊ शकतील. लेखापरीक्षेचे परिणाम हे भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक किंवा त्यांच्याकडून नियुक्त केलेल्या अन्य व्यक्तीकडून पंचायती राज संस्था/नागरी स्थानिक संस्था यांना कळविण्यात येतील आणि अहवालाची प्रत शासनाला सादर केली जाईल.
- **लेखापरीक्षण पथकांचे नियोजन:** संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा, हे विभागाची गरज व कर्मचा-यांची उपलब्धता विचारात घेऊन लेखापरीक्षण पथकांचे नियोजन करतील. लेखापरीक्षण पथकांचे पर्यवेक्षण संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याद्वारे करण्यात येईल. राज्यातील सर्व स्थानिक संस्थांचे वार्षिक लेखापरीक्षण वेळेत व गुणवत्तापूर्वक करण्याची जबाबदारी संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांची राहिल.
- **नियतकालिक विवरणपत्र सादर करणे:** संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा, हे राज्यातील स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या लेखापरीक्षणात आढळून आलेल्या गंभीर अनियमितता, आर्थिक घोटाळे/अपहार इत्यादी बाबींची माहिती भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांना स्वतंत्रपणे कळवतील.
- **स्थानिक स्वराज्य संस्थांच्या लेख्यांचे प्रमाणन:** सर्व स्थानिक स्वराज्य संस्थांचे प्रमाणन संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी करणे आवश्यक आहे.

1.5.1 पंचायती राज संस्था कार्यालयांच्या लेखापरीक्षेतील तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षण

1.5.1.1 पंचायती राज संस्थांची लेखांकन पध्दती

महाराष्ट्र शासनाच्या ग्राम विकास विभागाने ऑक्टोबर 2013 च्या निर्णयानुसार, सर्व जिल्हा परिषदांनी² आणि ग्राम पंचायतींनी त्यांचे वार्षिक लेखे हे भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकांनी विहित केलेल्या आदर्श लेखांकन पध्दती प्रपत्र I ते VIII मध्ये ठेवणे अनिवार्य आहे. तथापि, पंचायती राज्य संस्था त्यांचे लेखे आदर्श प्रपत्र I ते III नमुन्यातच म्हणजे, जमा व खर्च यासाठी प्रपत्र (आदर्श लेखांकन पध्दती-I), मुख्य शिर्ष

² जिल्हा परिषदांच्या वार्षिक लेख्यात त्यांच्या अखत्यारीतील पंचायत समितींचे लेखेही सम्मिलित असतात

निहाय एकत्रिकृत गोषवारा यासाठी प्रपत्र (आदर्श लेखांकन पध्दती-II) आणि मासिक ताळमेळ विवरण यासाठी प्रपत्र (आदर्श लेखांकन पध्दती-III) मध्ये ठेवत आहेत. कोणत्याही जिल्हा परिषदा लेखे³ प्रपत्र IV ते VIII मध्ये ठेवत नाहीत. ही प्रपत्रे, “प्राप्य व देय”, “चल संपत्ती”, “अचल संपत्ती”, “साठा व वस्तुसूची” आणि “मागणी, प्राप्ती आणि शेष” याबाबतची आहेत आणि जिल्हा परिषदांना हे लेखे ठेवण्यास अडचण वाटत होती. म्हणून, शासनाने मार्च 2017 मध्ये जिल्हापरिषदांना 2014-15 पर्यंत वार्षिक लेखे आदर्श लेखांकन पध्दती प्रपत्र I ते III मध्ये आणि त्यानंतर सर्व आठही प्रपत्रात ठेवण्याची अनुमती दिली.

प्रियासॉफ्टमध्ये वार्षिक लेखे ठेवणे

ग्राम विकास मंत्रालयाने राष्ट्रीय सूचना व विज्ञान केंद्राच्या सहकार्याने पंचायती राज इन्स्टीटयुशन अकाउंटिंग सॉफ्टवेअर म्हणजेच ‘प्रियासॉफ्ट’ ही इंटरनेटवर आधारित वेबबेस ऑनलाईन संगणकीय आज्ञावली विकसित केली आहे. प्रत्येक जिल्हा परिषद/पंचायत समिती/ग्राम पंचायत यांनी प्रियासॉफ्ट मध्ये लेख्यांची माहिती नियमितपणे अद्ययावत करावयाची होती. तीनही स्तरांवरील लेख्यांची माहिती नियमितपणे अपलोड करण्याची जबाबदारी जिल्हा परिषदांच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांवर आहे. जिल्हा परिषद आणि पंचायत समितीच्या मुख्य कार्यकारी अधिकाऱ्यांकडून तयार झालेले लेखे, मुख्य लेखापरीक्षक⁴ स्थानिक निधी लेखे यांच्याकडून प्रमाणित केली जातात आणि जिल्हा परिषदांच्या संमतीनंतर राज्य शासनाला अनिवार्य वेळेत सादर केली जातात. त्यानंतर, शासकीय राजपत्रात वार्षिक लेखे प्रसिध्द केली जातात.

डिसेंबर 2018 पर्यंत प्रणालीत अपलोड केलेल्या ऑनलाईन माहितीनुसार, सर्व जिल्हा परिषदांनी वर्ष 2014-15 पर्यंत त्यांचे लेखे अद्ययावत केले होते. त्यानंतर वर्ष 2015-16 साठी 16⁵ जिल्हा परिषदांनी, 2016-17 साठी तीन⁶ जिल्हा परिषदांनी आणि

³ प्रपत्र IV प्राप्य व देय: मुख्यशीर्ष निहाय प्राप्य व देय यांची नोंद वार्षिक ठेवली जाते, अचल संपत्तीचे प्रपत्र-V अचल संपत्ती जसे रस्ते, जमीन आणि इतर याबाबतची माहिती वार्षिक ठेवली जाते; चल संपत्तीचे प्रपत्र VI, वस्तुसूची रजिस्टर प्रपत्र VII: हे वस्तुसूची जसे प्रारंभिक शिल्लक, प्रमाणक क्रमांक आणि तारीख, प्राप्त नग इत्यादींचे वर्णन नोंदणी; प्रपत्र VIII: मागणी, संकलन आणि शेष

⁴ मुख्य लेखापरीक्षक म्हणजे संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचे अधीन असलेले मुख्य लेखापरीक्षक स्थानिक निधी लेखे आणि उपमुख्य लेखापरीक्षक, स्थानिक निधी

⁵ औरंगाबाद, बीड, बुलढाणा, चंद्रपूर, गोंदीया, हिंगोली, कोल्हापूर, लातूर, नंदूरबार, उस्मानाबाद, पालघर, रायगड, रत्नागिरी, सांगली, सिंधुदुर्ग आणि वर्धा

⁶ लातूर, उस्मानाबाद आणि रायगड

2017-18 साठी एका जिल्हा परिषदेने (उस्मानाबाद) त्यांचे वार्षिक लेखे तयार करून अपलोड केले होते.

अशी शिफारस करण्यात येते की, ग्राम विकास विभागाने वार्षिक लेखे ठेवण्याबाबतच्या सुचनांचा आढावा घ्यावा, पंचायती राज संस्थांना येणा-या अडचणी सोडवाव्यात आणि जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती लेखे संहिता, 1968 मध्ये विनिर्दिष्ट केलेल्या वेळेमध्ये जिल्हा परिषदांनी सर्व आठ प्रपत्रांमध्ये लेखे तयार करून संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून प्रमाणित करून घेण्याची सुनिश्चिती करावी. सर्व पंचायती राज संस्था वार्षिक लेखे प्रियासॉफ्ट मध्ये कालबद्ध रितीने अपलोड करत आहेत याचीही ग्राम विकास विभागाने सुनिश्चिती करावी.

1.5.1.2 संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याद्वारे लेखापरीक्षण

जिल्हा परिषदा, पंचायत समित्या आणि ग्राम पंचायती यांच्या लेखापरीक्षणाकरिता संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा हे सांविधिक लेखापरीक्षक आहेत. पंचायती राज संस्थांच्या लेख्यांचे प्रमाणन संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा करतात. प्रमाणनाबरोबरच संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षक, वार्षिक लेखापरीक्षा आराखडयानुसार पंचायती राज संस्थांचे लेखापरीक्षण करतात जे जुलै पासून पुढील वर्षीच्या जून पर्यंत असते. 2017-18 च्या वार्षिक लेखापरीक्षा आराखडयानुसार, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षक यांनी मागील वर्षीच्या लेखापरीक्षेच्या अनुशेषासहीत 2016-17 या लेखापरीक्षा वर्षासाठीच्या पंचायती राज संस्था कार्यालयांचे 100 टक्के लेखापरीक्षण करण्याचे ठरविले होते. जून 2018 पर्यंत, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी जिल्हा परिषदांच्या सर्व विभागांची आणि 2016-17 पर्यंत सर्व पंचायत समित्यांची लेखापरीक्षा पूर्ण केली होती. ग्राम पंचायतीबाबत, नियोजित 37,153 ग्राम पंचायतींपैकी⁷ 23,126 ग्राम पंचायतींची⁸ लेखापरीक्षा संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी पूर्ण केली होती.

जिल्हा परिषदांच्या वार्षिक लेख्यात त्यांच्या अखत्यारीतील पंचायत समित्यांचे लेखे सम्मिलित आहेत. जिल्हा परिषदांच्या वार्षिक लेखे प्रमाणनाबाबत, जरी संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी वार्षिक लेखे आदर्श लेखांकन पध्दती प्रपत्र I ते III या नमुन्यात प्रमाणित केले होते तरी प्रमाणनावरील शेरे व अभिक्षणे भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या पंचायती राज संस्थांच्या लेख्यांचे लेखापरीक्षण व प्रमाणन यासाठीच्या मार्गदर्शक सुचनांनुसार (जुलै 2002) स्वतंत्रपणे जारी केली नव्हती. ही अभिक्षणे जिल्हा परिषदांच्या लेखे आणि वित्त विभागाच्या निरीक्षण अहवालात

⁷ या आकड्यांमध्ये मागील वर्षाची लेखापरीक्षासुध्दा सम्मिलित आहे

⁸ या आकड्यांमध्ये मागील वर्षाची लेखापरीक्षासुध्दा सम्मिलित आहे

सम्मिलित केली जातात. सप्टेंबर 2018 रोजी 2017-18 साठी दोन⁹ जिल्हा परिषदांनी आणि 2016-17 साठी 17¹⁰ जिल्हा परिषदांनी लेखे तयार केले आणि त्यांचे वार्षिक लेखे संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून प्रमाणित करून घेतले जे जिल्हा परिषदांकडून वार्षिक लेखे तयार करण्यातील आणि प्रमाणन करण्यातील अनुशेष उघड करते.

जून 2018 रोजी, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी 2016-17 साठी प्रस्तावित केलेल्या 27,865 ग्राम पंचायतींच्या वार्षिक लेख्यांच्या प्रमाणनापैकी 10,460 ग्राम पंचायतीचे प्रमाणन पूर्ण केले होते. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून 10,334 ग्राम पंचायतींच्या वार्षिक लेख्यांचे प्रमाणन वार्षिक लेखे सादर न केल्यामुळे होऊ शकले नव्हते, 611 ग्राम पंचायतींचे प्रमाणन प्रगतीपथावर होते आणि 1,864 ग्राम पंचायतींची कुठलीही माहिती उपलब्ध नव्हती. उर्वरित 4,596 ग्राम पंचायतींचे वर्ष 2016-17 चे लेखापरिक्षण बाकी होते.

अशी शिफारस करण्यात येते की, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी, पंचायती राज संस्थांच्या लेख्यांच्या प्रमाणन लेखापरीक्षेदरम्यान दिसून आलेल्या बाबी भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या पंचायती राज संस्थांच्या लेख्यांची प्रमाणन लेखापरीक्षा मार्गदर्शक सुचना यामध्ये विनिर्दिष्ट केलेल्या प्रपत्रानुसार, स्वतंत्रपणे नमूद कराव्यात (जुलै 2002).

1.5.1.3 लेखापरीक्षा आराखड्याची तयारी आणि जोखिमांचे विश्लेषण

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी त्यांच्या नोव्हेंबर 2013 च्या कार्यालयीन आदेशानुसार, प्रत्येक जिल्हा परिषदा, पंचायत समित्या आणि ग्राम पंचायती यांच्या लेखापरीक्षेसाठी मानवीदिन विनिर्दिष्ट केले आहेत. हे मानवीदिन स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा लेखापरीक्षणाचा अनुभव तसेच त्यांच्या लेखापरीक्षाधीन कार्यालयांचे 2001 ते 2012 दरम्यानच्या प्राप्ती आणि प्रदान या आधारावर विनिर्दिष्ट केले होते. प्रत्येक जिल्ह्यासाठीचा लेखापरीक्षा आराखडा हा नेमुन दिलेले मानवीदिन आणि उपलब्ध कर्मचारी या आधारावर तयार केले होते. जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समित्या यांच्या विभागांच्या लेखापरीक्षेबाबत, तपशीलवार तपासणीसाठी दोन महिन्यांची निवड केली जाते. त्यातील एक महिना मार्च असतो आणि दुसरा महिना हा त्या महिन्यातील प्राप्ती/प्रदान या आधारावर निवडलेला असतो. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा हे ग्राम पंचायतींच्या प्राप्ती आणि प्रदानांचे 100 टक्के लेखापरीक्षण करतात.

⁹ सिंधुदूर्ग आणि सोलापूर

¹⁰ ठाणे, पालघर, रत्नागिरी, सिंधुदूर्ग, पुणे, सातारा, सांगली, सोलापूर, कोल्हापूर, यवतमाळ, हिंगोली, नांदेड, उस्मानाबाद, भंडारा, वर्धा, अहमदनगर, नंदूरबार

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी नोव्हेंबर 2013 मध्ये पारित केलेल्या आदेशांच्या छाननीत असे आढळून आले की, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी प्रत्येक कर्मचा-यांची 30 अर्जित रजा, 10 परिवर्तित रजा आणि 8 आकस्मिक रजा यासहित सर्व सुट्ट्या वगळून वर्षाचे 185 कामाचे दिवस लेखापरीक्षणासाठी विचारात घेतले. या सुट्ट्या वैयक्तिक स्वरूपाच्या आहेत आणि सर्व कर्मचा-यांकडून एकाच वेळी घेतल्या जात नाहीत यामुळे त्या कामासाठीच्या एकूण मानवी दिनातून वगळण्याचा पुनर्विचार करणे आवश्यक आहे.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या जिल्हा परिषद, ठाणे लेखापरीक्षा आराखडा 2017-18 ची छाननी केली असता असे आढळून आले की स्थानिक निधी लेखापरीक्षा, ठाणे यांनी 16 क्षेत्रीय कर्मचा-यांसहित 2,805 मानवीदिनाचा आराखडा, म्हणजेच वर्षातील विनिर्दिष्ट 185 दिवसांऐवजी 175 कामकाजाच्या दिवसांचा आराखडा तयार केला होता. हा आराखडा कर्मचा-यांच्या रजा, बैठका इत्यादींमुळे वारंवार बदलला होता. परंतु, सुधारित मंजूर वार्षिक लेखापरीक्षा आराखडा दस्तावेजात ठेवला नव्हता. तसेच, वार्षिक लेखापरीक्षा आराखडा तयार करण्यासाठी जरी मानवीदिन हा मुळ निकष होता तरी प्रत्येक महिना तसेच प्रत्येक कार्यालय यांच्या मानवीदिनांचा झालेला वापर स्थानिक निधी लेखापरीक्षा, ठाणे यांनी ठेवला नव्हता.

अशी शिफारीस करण्यात येते की संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षक यांनी परिणामकारक संनियंत्रणासाठी आणि मानवीदिनाचा वापर विवेकपूर्ण होण्यासाठी प्रत्येक कार्यालयाकरीता वापरलेल्या मानवीदिनाचा योग्य लेखाजोखा ठेवावा.

1.5.1.4 लेखापरीक्षेची अंमलबजावणी, प्रतिवेदन आणि पाठपुरावा

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी जानेवारी 1997 मध्ये जिल्हा परिषद विभाग आणि पंचायत समित्या यांचे लेखापरीक्षण करण्यासाठी एक तपासणीसूची तयार केली होती. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचे लेखापरीक्षा अहवाल (म्हणजे निरीक्षण अहवाल) हे मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियम, 1930 च्या कलम 9 मधील तरतुदीनुसार तयार केले जातात. हे निरीक्षण अहवाल चार विभागात म्हणजे (अ) प्रदाने नियम/कायदयानुरूप नव्हती, (ब) कुठल्याही कर्मचा-यांच्या निष्काळजीपणा/ गैरवर्तनामुळे झालेली हानी/तूट, (क) व्यवहारांची लेख्यांमध्ये नोंद न करणे आणि (ड) इतर अनियमितता यामध्ये विभागले आहेत.

जिल्हा स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी लेखापरीक्षित कार्यालयाला लेखापरीक्षा झाल्यापासून तीन महिन्यांच्या आत निरीक्षण अहवाल पाठविणे आवश्यक आहे. सहसंचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा, कोकण क्षेत्र यांच्या दस्तावेजानुसार जून 2017 ते जुलै 2018 दरम्यान 115 निरीक्षण अहवाल जारी केले, त्यापैकी 82 निरीक्षण अहवाल तीन महिन्यांच्या कालमर्यादेत पाठविले होते आणि 33 निरीक्षण अहवाल 90

दिवसांच्या अवधीनंतर पाठविले होते. हा विलंब अधिनियमात नमूद केलेल्या 90 दिवसांच्या कालावधीपलिकडे एक ते 173 दिवस एवढा होता.

लेखापरीक्षा अहवाल जारी करण्यातील विलंबाचे सनियंत्रण करणे गरजेचे आहे, विलंबासाठी दिलेल्या कारणांची नोंद करावी आणि समुचित प्राधिकाऱ्याकडून विलंब कालावधी सुद्धा क्षमापित करावयाची गरज आहे.

मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा नियम, 1930 च्या कलम 10 मध्ये, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून अहवाल जारी केल्यानंतर अनुसरण करण्याच्या पद्धतीबाबतच्या तरतुदी दिलेल्या आहेत. त्या तरतुदीनुसार:

- कलम 8 अंतर्गत अहवाल प्राप्त झाल्यानंतर, अध्यक्षानी¹¹, अहवालात निर्देशित केलेल्या त्रुटी किंवा अनियमितता यात सुधारणा करावी, आणि त्यावर केलेली कार्यवाही/प्रस्तावित कार्यवाहीचे विवरणपत्र आणि त्यासंबंधातले स्पष्टीकरण स्थानिक प्राधिकरणाच्या बैठकीसमोर सादर करावे.
- स्थानिक संस्थांच्या अध्यक्षांना लेखापरीक्षा अहवाल प्राप्त झाल्यापासून चार महिन्यांच्या आत त्याचे अनुपालन करणे आवश्यक असते.
- संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांना असा अनुपालन प्राप्त झाल्यानंतर, एकतर ते अनुपालन स्वीकारून आक्षेप बंद करू शकतात किंवा त्या बाबीची पुढील लेखापरीक्षेत पुनःतपासणी करू शकतात किंवा सुधारित न केलेल्या त्रुटी आणि अनियमितता तशाच ठेऊ शकतात.
- अध्यक्षांकडून सूचना किंवा स्पष्टीकरण मुख्य लेखापरीक्षकांना प्राप्त झाल्यानंतर एक महिन्यांच्या आत त्यांनी त्यांच्या निर्णयाचा अहवाल आयुक्तांना पाठवावा किंवा अध्यक्ष सूचना किंवा स्पष्टीकरण देण्यात अपयशी ठरले तर, अश्या प्रसंगी चार महिन्यांच्या कालावधीच्या समाप्तीनंतर अशा अहवालाची प्रत ज्यामध्ये प्रसिध्द करावयाच्या विशिष्ट भागाचा तपशील विनिर्दिष्ट करून अध्यक्षांना अग्रेषित करावी. त्यांनी, त्यांच्या मते त्रुटी किंवा अनियमितता संबंधातील रकमा अधिभारासहित वसूल करावयाच्या किंवा कसे यासंबंधी सुद्धा प्रतिपादन करावे.

मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियम, 1930 च्या कलम 11 नुसार, आयुक्त एकतर संबंधित अधिका-यांविरुद्ध दंडात्मक कारवाई करू शकतात किंवा बाबीची पडताळणी करून आक्षेप रद्द करू शकतात आणि तसे संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांना कळवू शकतात.

¹¹ महानगरपालिकांच्या बाबतीत, महापालिका आयुक्त, जिल्हा परिषदांच्या बाबतीत मुख्य कार्यकारी अधिकारी आणि नगर परिषदांच्या बाबतीत मुख्य अधिकारी

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या पंचायती राज संस्थांच्या वर्ष 2015-16 च्या लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवालाच्या परिच्छेद 2.1 आणि 2.2 नुसार, जून 2017 रोजी 2015-16 पर्यंत ₹ 41,281.20 कोटी रक्कम सम्मिलित असलेले 3,15,280 लेखापरीक्षा आक्षेप प्रलंबित होते.

तसेच, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी वार्षिक विवरणाचे प्रपत्र III म्हणजे लेखापरीक्षेदरम्यान उपस्थित केलेल्या अफरातफर, लबाडी, अपहार यांच्या बाबींचे विवरणपत्र महालेखाकारांना सादर केले. या विवरणपत्रानुसार, जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती स्तरावर, ₹ 85.96 कोटी रक्कम सम्मिलित असलेली 1,531 प्रकरणे प्रलंबित होती. वर्षभरादरम्यान यामध्ये ₹ 4.9 कोटींच्या नऊ प्रकरणांची भर पडली, तर वर्षभरादरम्यान ₹ 40,000/- ची फक्त दोन प्रकरणे बंद केली गेली. तसेच, ग्राम पंचायतींच्या बाबतीत, ₹ 335.02 कोटी सम्मिलित असलेली 33,667 प्रकरणे प्रलंबित होती, वर्षभरादरम्यान यामध्ये ₹ 24.69 कोटींच्या 1,110 प्रकरणांची भर पडली आणि वर्षभरादरम्यान ₹ 14.28 कोटींची फक्त 670 प्रकरणे बंद केली गेली.

लेखापरीक्षा अभिक्षणांची संख्या कमी करण्यासाठी संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियमात वर नमूद केलेल्या तरतुदींचे कठोरतेने पालन करण्याची गरज आहे.

प्रलंबित परिच्छेदांचा वेळेत निपटारा करण्यासाठी आणि शक्यतो सद्यकालीन ठेवण्यासाठी शासनाने मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियमाच्या कलम 15 च्या तरतुदींना आवाहित करून नियम जारी करण्याचा सुद्धा विचार करावा.

प्रधान महालेखाकारांकडून संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या निरीक्षण अहवालांचे पुनर्विलोकन

जिल्हा परिषद विभागांचे आणि पंचायत समित्यांचे लेखापरीक्षा अहवाल संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून प्रधान महालेखाकार कार्यालयाला नियमितपणे सादर केले जातात. जानेवारी 2017 पासून मार्च 2018 पर्यंतच्या कालावधीत जिल्हा परिषद विभाग आणि पंचायत समितीशी संबंधित 140 लेखापरीक्षा अहवाल प्राप्त झाले होते. यापैकी 163 परिच्छेद असलेल्या सहा¹²लेखापरीक्षा अहवालांचे यादृच्छिक पध्दतीने पुनर्विलोकन करण्यात आले. असे आढळून आले की:

¹² (1) वित्त विभाग, जिल्हा परिषद, धुळे 2014-15; (2) कृषी विभाग, जिल्हा परिषद, कोल्हापूर 2014-15; (3) समाज कल्याण विभाग, जिल्हा परिषद, रत्नागिरी, 2014-15; (4) पशु संवर्धन विभाग, जिल्हा परिषद, सांगली 2015-16; (5) ग्रामीण पाणी पुरवठा विभाग, जिल्हा परिषद, सातारा 2014-15 आणि (6) आरोग्य विभाग, जिल्हा परिषद, रायगड 2014-15

- संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचे लेखापरीक्षा अहवाल व्यापक/सर्वसमावेशक होते आणि विभागाच्या बहुतेक कार्याचा समावेश केला गेला होता.
- यामध्ये 1954-55 पासूनचे (वित्त विभाग, जिल्हा परिषद, धुळे 2014-15) ते 2005-2006 पर्यंतचे (कृषी विभाग, जिल्हा परिषद, कोल्हापूर 2014-15) फार जुने परिच्छेद प्रलंबित होते.
- लेखापरीक्षा अहवालातील बहुतांश परिच्छेद हे दस्तावेज सादर न करणे (43) अभिलेख न ठेवणे (81) किंवा लेखापरीक्षण संस्थांनी दिलेल्या आदेश/सुचना यांचे पालन न करणे (36) याबाबतचे होते.
- लेखापरीक्षण उत्तरे हा लेखापरीक्षा अहवालाचा निर्णायक भाग असतो, तथापि पुनर्विलोकनादरम्यान असे आढळून आले की, वित्त विभाग, जिल्हा परिषद, धुळे यांच्या 2014-15 च्या आणि समाज कल्याण विभाग, जिल्हा परिषद, रत्नागिरी यांच्या 2014-15 च्या लेखापरीक्षा अहवालात लेखापरीक्षण संस्थांची उत्तरे सम्मलित केली गेली नव्हती.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी या बाबींकडे लक्ष देण्याची गरज आहे आणि त्यांच्या लेखापरीक्षा अहवालाचा दर्जा सुधारण्यासाठी आवश्यक पाऊले उचलावीत.

1.5.1.5 मानव संसाधन आणि प्रशिक्षण

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या अंतर्गत संचालक, सहसंचालक, उपसंचालक, सहाय्यक संचालक, लेखापरीक्षा अधिकारी, सहाय्यक लेखापरीक्षा अधिकारी, वरिष्ठ लेखापरीक्षक, कनिष्ठ लेखापरीक्षक, लिपीक, इतर वर्ग IV कर्मचारी यांचा समावेश असलेला मानव संसाधन विभाग निर्माण केला गेला आहे. जुलै 2018 रोजी, लेखापरीक्षेसाठी मंजूर 1,430 पदांपैकी (पंचायती राज संस्था, नगर परिषदा/नगर पंचायती यांची लेखापरीक्षा करण्यासाठी) 1,006 पदे (मंजूर पदांच्या 70 टक्के) भरण्यात आली होती आणि 424 पदे (मंजूर पदांच्या 30 टक्के) रिक्त होती.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या कर्मचा-यांना दुहेरी नोंद लेखांकन पद्धती (डबल एन्ट्री अकाउंटिंग सिस्टीम), आदर्श लेखांकन पद्धती प्रपत्रामध्ये लेखे ठेवणे, पंचायती राज संस्था आणि नागरी स्थानिक संस्थांची लेखापरीक्षा तपासणी, स्थानिक संस्थांमधील ई-प्रशासन या विषयांवर नियमित प्रशिक्षण दिले जाते. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या कर्मचा-यांना महालेखाकार कार्यालयांच्या अधिका-यांकडून डिसेंबर 2017 आणि नोव्हेंबर 2018 मध्ये यशवंतराव चव्हाण प्रशासनिक विकास प्रबोधिनी (यशदा) पुणे येथे प्रशिक्षण दिले होते.

1.5.1.6 राज्य विधान मंडळाला अहवालाचे सादरीकरण

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल राज्य विधान मंडळाला ग्राम विकास विभागाकडून सादर केला जातो. 'पंचायती राज संस्थांचा 2015-16 चा लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल' राज्य विधान मंडळाला मार्च 2018 मध्ये सादर केला होता. 'पंचायती राज संस्थांचा 2016-17 चा लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल' तयार करून राज्य विधान मंडळाला सादर करण्यासाठी जानेवारी 2019 मध्ये ग्राम विकास विभागाला सादर केला होता.

राज्य विधान मंडळ, लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवालात सम्मिलित केलेल्या लेखापरीक्षा परिच्छेदांवर चर्चा करण्यासाठी, राज्य विधान मंडळाचे सदस्य असलेली जिल्हानिहाय पंचायती राज समिती नियमितपणे स्थापन करते. जानेवारी 2018 ते ऑक्टोबर 2018 दरम्यान 12¹³ जिल्ह्यांसाठी 12 पंचायती राज समित्या गठीत करण्यात आल्या, ज्यामध्ये 2012-13 आणि 2013-14 च्या लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवालातील परिच्छेदांवर चर्चा करण्यात आली होती.

सर्व प्रलंबित लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवालांवर चर्चा करण्यासाठी पंचायती राज समिती गठीत करण्यात आली आहे याची राज्य शासनाने सुनिश्चिती करावी, जेणेकरून या अहवालात सम्मिलित करण्यात आलेल्या अभिक्षणांवरील समयोचित कार्यवाहीची सुरुवात होऊ शकेल.

1.5.2 भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकांद्वारे लेखापरीक्षा

भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये, अधिकार आणि सेवा शर्ती) अधिनियम, 1971 च्या कलम 14 अन्वये भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक हे जिल्हा परिषदांचे व पंचायत समित्यांचे लेखापरीक्षण करतात. तसेच, राज्य शासनाने वेळोवेळी दिलेल्या निर्देशानुसार आणि महालेखाकारांनी ठरविलेल्या पध्दतीनुसार, महालेखाकार, महाराष्ट्र राज्य, जिल्हा परिषद/पंचायत समिती अधिनियमाच्या कलम 142ए अनुसार, जिल्हा परिषद आणि पंचायत समितीचे लेखे कुठल्याही वेळी तपासू शकतात.

महाराष्ट्र शासनाने तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षण अंतर्गत ग्राम पंचायतींचे लेखापरीक्षण सुध्दा भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे सोपविले (मार्च 2011) होते.

¹³ बीड (2012-13), वाशिम (2012-13), सोलापूर (2012-13), सातारा (2012-13), रत्नागिरी (2012-13), भंडारा (2012-13), वर्धा (2013-14), कोल्हापूर (2013-14), लातूर (2013-14), जालना (2013-14), अहमदनगर (2013-14) आणि रायगड (2013-14)

भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांचा 31 मार्च 2017 रोजी संपणा-या वर्षाचा स्थानिक संस्थांवरील वार्षिक तांत्रिक निरीक्षण अहवाल विधान मंडळात जुलै 2018 मध्ये सादर करण्यात आला आणि 31 मार्च 2016 रोजी संपणा-या वर्षाकरीताचा लेखापरीक्षा अहवाल, त्याआधीच्या अहवालांमधील प्रलंबित असलेल्या परिच्छेदांसह लोक लेखा समितीकडून चर्चेसाठी घेण्यात आला.

1.6 लेखापरीक्षण अभिक्षणास प्रतिसाद

1.6.1 महालेखाकारांकडून लेखापरीक्षा झालेल्या पंचायती राज संस्थांचे लेखापरीक्षणातील प्रलंबित निरीक्षण अहवाल आणि परिच्छेद

डिसेंबर 2018 पर्यंत, प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र यांनी लेखापरीक्षा केलेल्या पंचायती राज संस्थांचे 1,733 निरीक्षण अहवाल आणि 6,903 परिच्छेद प्रलंबित होते जे तक्ता 1.1.3 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 1.1.3: प्रलंबित निरीक्षण अहवाल आणि परिच्छेद यांची स्थिती

वर्ष	निरीक्षण अहवाल	परिच्छेद
2013-14 पर्यंत	656	1791
2014-15	113	501
2015-16	357	1854
2016-17	208	1190
2017-18	399	1567
एकूण	1733	6903

स्त्रोत: प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र (मुंबई आणि नागपूर) कार्यालयांमध्ये संकलित केलेली माहिती

1.6.2 लेखापरीक्षा अहवालात समाविष्ट असलेले परंतु लोक लेखा समितीपुढे चर्चेसाठी प्रलंबित परिच्छेद

डिसेंबर 2018 पर्यंत, वर्ष 2012-13 ते 2016-17 च्या लेखापरीक्षा अहवालात समाविष्ट असलेल्या पंचायती राज संस्थांशी संबंधित 12 परिच्छेदांपैकी चार परिच्छेदांवर लोकलेखा समितीने चर्चा पूर्ण केली तर आठ परिच्छेद चर्चेसाठी प्रलंबित होते जे तक्ता 1.1.4 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 1.1.4: लोक लेखा समितीद्वारे चर्चेसाठी प्रलंबित असलेले परिच्छेद

लेखापरीक्षा अहवालाचे वर्ष	लेखापरीक्षा अहवालातील परिच्छेदांची संख्या	लोक लेखा समितीमध्ये चर्चा झालेले परिच्छेद	लोक लेखा समितीमध्ये चर्चेसाठी प्रलंबित परिच्छेद
2012-13	01	00	01
2013-14	04	03	01
2014-15	02	01	01
2015-16	04	00	04
वार्षिक तांत्रिक निरीक्षण अहवाल 2016-17	01	00	01
एकूण	12	04	08

स्त्रोत: प्रधान महालेखाकार आणि महालेखाकार, महाराष्ट्र (मुंबई आणि नागपूर) कार्यालयांमध्ये संकलित केलेली माहिती.

उत्तरदायित्व कार्यतंत्र आणि वित्तीय प्रतिवेदन बाबी

उत्तरदायित्व कार्यतंत्र

1.7 लोकायुक्त

महाराष्ट्र राज्याने 25 ऑक्टोबर 1972 रोजी महाराष्ट्र लोकायुक्त आणि उप-लोकायुक्त अधिनियम, 1971 अनुसार लोकपाल (ऑम्बड्समन) संकल्पनेवर आधारित लोकायुक्त ही संस्था स्थापन केली.

मार्च 2018 पर्यंत, पंचायती राज संस्थांशी निगडित 780 तक्रारी प्राप्त झाल्या होत्या. त्यापैकी, 579 तक्रारींचा लोकायुक्तांकडून निपटारा झाला तर 201 तक्रारी निपटा-यासाठी प्रलंबित होत्या जे तक्ता 1.1.5 मध्ये दर्शविले आहे. बहुसंख्य तक्रारी या निवृत्तीवेतनाचे लाभ आणि नुकसान भरपाई इत्यादी न मिळाल्याच्या संबंधातील होत्या.

तक्ता 1.1.5: लोकायुक्तांकडून तक्रारींचा निपटारा केल्याची स्थिती

तपशील	जिल्हा परिषदांच्या संबंधात प्राप्त झालेल्या तक्रारी	पंचायत समित्यांच्या संबंधात प्राप्त झालेल्या तक्रारी	एकूण
1 एप्रिल 2017 ते 31 मार्च 2018 दरम्यान प्राप्त झालेल्या तक्रारी	645	135	780
1 एप्रिल 2017 ते 31 मार्च 2018 दरम्यान निपटारा केलेल्या तक्रारी	476	103	579
31 मार्च 2018 रोजी प्रलंबित असलेल्या तक्रारी	169	32	201

स्त्रोत: लोकायुक्त आणि उप-लोकायुक्त कार्यालय, महाराष्ट्र राज्य, मुंबई यांनी सादर केलेली माहिती.

1.8 सामाजिक अंकेक्षण

सामाजिक अंकेक्षण ही सातत्यपूर्ण आणि सतत चालू असणारी प्रक्रिया आहे, ज्यामध्ये प्रकल्प, कायदे आणि धोरणाच्या अंमलबजावणीत पारदर्शकता व सार्वजनिक जबाबदारीची आणि प्राथमिक स्वारस्य घटकांच्या (स्टेक होल्डर्स) सक्रिय सहभागासह त्याचा समजामधील परिणाम याची खात्री करण्यासाठी अंमलबजावणीच्या विविध स्तरांवर कामाचे परिमाण आणि गुणवत्ता यांच्या पडताळणीचा समावेश आहे. ही प्रक्रिया लोकसहभाग आणि लेखापरीक्षा अनुशासनासहित सनियंत्रण याची सुद्धा सांगड घालते.

महाराष्ट्र शासनाने, महाराष्ट्रामध्ये सामाजिक अंकेक्षण विभागाची स्थापना (सप्टेंबर 2013) केली होती. सामाजिक अंकेक्षणादरम्यान उपस्थित केलेल्या आक्षेपांवर, राज्य शासनाने केलेली कार्यवाही आणि राज्य विधान मंडळात मांडल्या जाणा-या वार्षिक अहवालात समाविष्ट केलेल्या कृती अहवालाचे सनियंत्रण राज्य रोजगार हमी परिषद करते.

राज्यातील सामाजिक अंकेक्षण विभागाचे प्रमुख हे संचालक असतात ज्यांना एक सहाय्यक संचालक, तीन राज्य समन्वयक आणि राज्यातील सहा प्रदेशासाठी सहा प्रादेशिक समन्वयक मदत करतात.

संचालक, सामाजिक अंकेक्षण विभाग यांनी सांगितले (ऑगस्ट 2018) की 2017-18 दरम्यान सामाजिक अंकेक्षणासाठी समाविष्ट केलेल्या 1,340 ग्रामपंचायतींपैकी फक्त 614 ग्रामपंचायतींचे सामाजिक अंकेक्षण पूर्ण करण्यात आले होते आणि सर्व 614 ग्रामपंचायतींचे सामाजिक अंकेक्षण अहवाल संबंधित जिल्हा कार्यक्रम समन्वयकांना पाठविण्यात आले होते. सामाजिक अंकेक्षण विभागाकडे प्रशिक्षित मनुष्यबळ उपलब्ध नसल्यामुळे मुख्यत्वे अंकेक्षण पूर्ण करता आले नाही. सामाजिक अंकेक्षण संचलनालय, महाराष्ट्र यांच्या अहवालावरून असे दिसून आले की, सामाजिक अंकेक्षण विभाग 2018-19 दरम्यान सामाजिक अंकेक्षण करावयाच्या कार्यालयांची संख्या टप्प्या टप्प्याने वाढवित आहेत. कार्यालयाने 3,710 ग्राम पंचायती पूर्ण करण्याचे प्रस्तावित केले आहे ज्यापैकी नोव्हेंबर 2018 पर्यंत 2,010 ग्राम पंचायती तपासण्यात आल्या होत्या.

1.9 पंचायती राज संस्थांची अंतर्गत लेखापरीक्षा आणि अंतर्गत नियंत्रण प्रणाली

परिणामकारक अंतर्गत नियंत्रण प्रणाली आणि कायदे, संहिता आणि नियमपुस्तिका यांचे काटेकोर पालन, त्रुटी व अनियमितता यांच्या जोखीमा कमी करतात आणि अपव्यये, दुरुपयोग आणि गैरव्यवहार यांच्यापासून साधनसंपत्तीचे रक्षण करण्यास मदत करतात.

विभागाने सांगितले की (नोव्हेंबर 2018), पंचायती राज संस्थांमध्ये अंतर्गत लेखापरीक्षा आणि अंतर्गत नियंत्रण प्रणाली अस्तित्वात आहे आणि महाराष्ट्र शासनाने जारी केलेल्या डिसेंबर 2015 च्या परिपत्रकानुसार अंतर्गत लेखापरीक्षा केली जाते.

1.10 उपयोगिता प्रमाणपत्र सादर करणे

मुंबई वित्तीय नियम, 1959 असे नमूद करतो की, विशिष्ट कारणांसाठी दिलेल्या अनुदानांची उपयोगिता प्रमाणपत्रे विभागीय अधिका-यांनी अनुदानित संस्थांकडून प्राप्त करावीत आणि पडताळणीनंतर, उपयोगिता प्रमाणपत्रे त्याच्या मंजूरीच्या दिनांकापासून 12 महिन्यांच्या आत संबंधित लेखा कार्यालयास म्हणजेच महालेखाकार कार्यालय (लेखा व अनुज्ञेयता), महाराष्ट्र यांना अग्रेषित करावीत.

जून 2018 पर्यंत, विभागाशी संबंधित ₹ 562.31 कोटी रकमेची एकूण 221 उपयोगिता प्रमाणपत्रे क्षेत्रीय कार्यालयांकडून प्रलंबित होती.

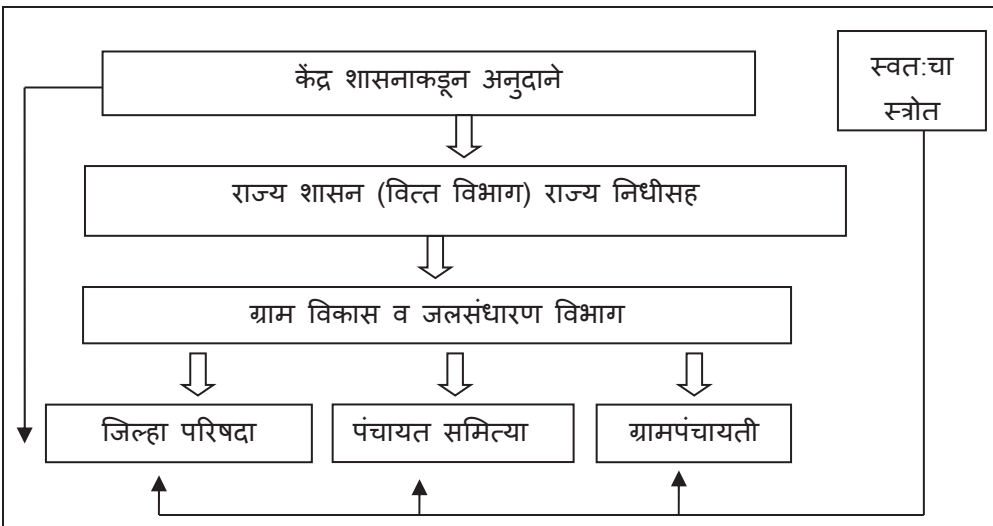
1.11 वित्तीय प्रतिवेदन बाबी

1.11.1 निधीचे स्रोत

कर आणि करेतर महसुलाचे स्वतःचे स्रोत म्हणजेच जत्रेवरील कर, इमारतीवरील कर, शुल्क, जमीन आणि इमारतीवरील भाडे, पाणीपट्टी इत्यादी, आणि जमीनीच्या विक्रीतून मिळणा-या भांडवली प्राप्ती, याशिवाय पंचायती राज संस्थांना राज्य शासन आणि भारत सरकारकडून सामान्य प्रशासन, विकास योजना/कामे यांची अंमलबजावणी आणि ग्रामीण क्षेत्रात पायाभूत सुविधांची निर्मिती इत्यादीसाठी, सहाय्यक अनुदाने/कर्जे यांच्या रूपात निधी प्राप्त होतो. केंद्र/राज्य वित्त आयोग यांच्या शिफारसीनुसार सुद्धा निधि दिला जातो.

निधीच्या ओघाचे कार्यतंत्र **आलेख 2** मध्ये दर्शविले आहे.

आलेख 2: निधीचा स्रोत



वर्ष 2013-14 ते 2017-18 या कालावधीतील पंचायती राज संस्थांची जमा व खर्चाची स्थिती तक्ता 1.1.6 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 1.1.6: वर्ष 2013-14 ते 2017-18 दरम्यान पंचायती राज संस्थांच्या जमा व खर्चाचा तपशील (₹ कोटीत)

तपशील	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
स्वतःचा महसूल	1423.56	1572.86	1267.36	1433.24	1285.73
राज्य शासनाकडून प्राप्त झालेला निधी	26885.66	28741.58	30062.79	30941.92	29488.18 ¹⁴
वित्त आयोगाचे अनुदान	910.03	4741.88	1057.78	1671.06	2597.10
केंद्र शासनाची इतर अनुदाने	463.36	613.59	628.35	584.66	770.54
एकूण जमा	29682.61	35669.91	33016.28	34630.88	34141.55
एकूण खर्च	30178.1	33116.45	33595.58	34138.94	33585.98
स्त्रोत:- जानेवारी 2019 मध्ये विभागाकडून प्राप्त झालेली माहिती					

1.11.2 राज्य वित्त आयोगाच्या शिफारसी

भारतीय राज्यघटनेच्या अनुच्छेद 243(I) प्रमाणे प्रत्येक पाच वर्षांनी राज्य वित्त आयोगाची स्थापना करावी.

फेब्रुवारी 2011 मध्ये स्थापन झालेल्या चौथ्या राज्य वित्त आयोगाने शिफारसीसह त्यांचा अहवाल महाराष्ट्र शासनाकडे मान्यतेसाठी सादर केला (ऑक्टोबर 2017). महाराष्ट्र शासनाने चौथ्या राज्य वित्त आयोगाच्या अहवालावरील कृति अहवाल मार्च 2018 मध्ये सादर केला. एकूण 118 शिफारसीपैकी प्रत्यक्ष वित्तीय भार असलेली एक शिफारस¹⁵ मान्य केली गेली आणि सहा शिफारसी (प्रत्यक्ष वित्तीय भार- तीन, अप्रत्यक्ष वित्तीय भार- एक, प्रशासनिक सुधारणा इत्यादी- दोन) अंशतः मान्य केल्या गेल्या. उर्वरित 111 शिफारसी महाराष्ट्र शासनाने अमान्य केल्या. प्रत्यक्षात अंशतः मान्य केलेल्या शिफारसींचा तपशील आणि अंमलबजावणीसाठी शासन आदेश जारी करणे प्रतिक्रित (मार्च 2019) आहे.

2019-2024 या कालावधीचा पाचवा राज्य वित्त आयोग मार्च 2018 मध्ये गठीत केला गेला होता आणि त्यांना एप्रिल 2019 मध्ये अहवाल सादर करावयाचा होता.

¹⁴ महालेखाकार (लेखे व अनुज्ञेयता), मुंबई यांच्याबरोबर आकडेवारीची पडताळणी करण्याविषयी विभागाला विनंती केली आहे

¹⁵ व्यवसाय कराद्वारे गोळा केलेल्या रक्कमेच्या 50 टक्के हिस्सा संबंधित स्थानिक संस्थांना वळता करावयाचा होता.

1.11.3 केंद्रीय वित्त आयोगाच्या अनुदानांचा वापर/उपयोग

वर्ष 2015-16 ते 2019-20 दरम्यान चौदाव्या वित्त आयोगाने पंचायती राज संस्थांना ₹ 15,035.68 कोटी अनुदानाची शिफारस केली. अनुदानात दोन घटक म्हणजेच, सामान्य मुलभूत अनुदान आणि सामान्य कार्यात्मक अनुदान¹⁶ आहेत. ग्राम विकास विभागाकडून सामान्य मुलभूत अनुदान¹⁷ आणि सामान्य कार्यात्मक अनुदान¹⁸ प्राप्त करण्यासाठी ग्राम पंचायतींना महाराष्ट्र शासनाच्या शासन निर्णयातील (जुलै 2015) अटी पूर्ण करणे आवश्यक होते.

चौदाव्या वित्त आयोगांतर्गत महाराष्ट्र शासनाला खालील अनुदाने प्राप्त झाली आणि त्यांनी 2017-18 दरम्यानच्या कलावधीत पंचायती राज संस्थांना वितरीत केली, त्याचा तपशील तक्ता 1.1.7 मध्ये दिला आहे.

तक्ता 1.1.7: 2017-18 मध्ये प्राप्त झालेली अनुदाने आणि त्याच्या विनियोगाचा तपशील

(₹ कोटीत)

अनुदानाची वर्गवारी	14 व्या वित्त आयोगाने शिफारस केलेले अनुदान	केंद्र शासनाकडून वितरीत केलेले प्रत्यक्ष अनुदान	राज्य शासनाकडून पंचायती राज संस्थांना वितरीत केलेले अनुदान	सादर केलेल्या उपयोगिता प्रमाणपत्रानुसार पंचायती राज संस्थांकडून विनियोग केलेले अनुदान	वापरण्यासाठी शिल्लक अनुदान
मूलभूत	2597.10	2597.10	2597.10	2597.10	निरंक
कार्यात्मक	333.66	-	-	-	-

स्त्रोत: ग्राम विकास विभाग, महाराष्ट्र शासन यांच्याकडून सादर केलेली माहिती

वरील तक्त्यावरून असे दिसून येते की, पंचायती राज संस्थांनी अनुदाने मुक्त करण्याच्या अटीचे पालन न केल्यामुळे 2017-18 मध्ये भारत सरकारने कार्यात्मक अनुदाने मुक्त केली नव्हती. जानेवारी 2019 मध्ये, भारत सरकारने चौदाव्या वित्त आयोगाने प्रस्तावित केलेल्या अटी म्हणजे लेखापरिक्षित लेख्यांचे सादर करणे आणि स्वतःचे महसुली स्त्रोतात वाढ करणे सुधारित केल्या.

¹⁶ सामान्य मुलभूत अनुदान- ₹ 13,532.12 कोटी आणि सामान्य कार्यात्मक अनुदान ₹ 1,503.56 कोटी

¹⁷ मुलभूत अनुदानांतर्गत प्रत्येक ग्राम पंचायतीच्या हिश्यांचे वाटप 2011 च्या जनगणनेच्या आधारावर 90:10 या अनुक्रमे लोकसंख्या आणि क्षेत्रफळाच्या प्रमाणात करायचे होते

¹⁸ (i) ग्राम पंचायतींचे अद्ययावत लेखे ठेवायचे होते आणि 2014-15 पर्यंत लेखापरीक्षा करावयाची होती, तसेच उत्पन्न आणि खर्च स्वतंत्रपणे दाखवायचे होते, आणि (ii) त्यांच्या स्वतःच्या स्त्रोतांकडून मागील वर्षीपेक्षा महसूलात वाढ होणे आवश्यक होते

1.11.4 पंचायती राज संस्थांकडून ठेवावयाचे सर्वसाधारण अभिलेखे

1.11.4.1 रोकड वही

महाराष्ट्र कोषागार नियम, 1968 च्या नियम 98 (2) नुसार, प्रत्येक आर्थिक व्यवहार झाल्यावर लवकरात लवकर त्याची नोंद रोकड वहीत करावयाची असते आणि त्यांची तपासणी केल्याचे प्रमाण म्हणून कार्यालय प्रमुखाने ती साक्षांकीत करावयाची असते. रोकड वही नियमितपणे बंद करून संपूर्णपणे तपासावयाची असते. पंचायती राज संस्थांच्या वर्ष 2017-18 मधील महालेखाकारांच्या स्थानिक लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की, चाचणी तपासणी केलेल्या 207 कार्यालयांपैकी 47 कार्यालयांत (परिशिष्ट 1.1), रोकड वही दररोज/दरमहा बंद केली नव्हती, विविध योजनासाठी स्वतंत्र रोकड वही ठेवली नव्हती, आहरण व संवितरण अधिका-यांकडून दैनिक प्रविष्ट्यांचे नियमित साक्षांकन केले गेले नव्हते इत्यादी अनेक त्रुटी आढळून आल्या.

1.11.4.2 रोकड वह्यांमधील शिलकीचा बँक पासबुक बरोबर ताळमेळ

महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती लेखे संहिता, 1968 च्या नियम 57 नुसार महिन्याच्या शेवटच्या कामकाजाच्या दिवशी रोकड वही बंद कराव्यात आणि शिलकीचा ताळमेळ बँक पासबुकमधील शिलकीशी करावा. महालेखाकारांच्या वर्ष 2017-18 च्या स्थानिक लेखापरीक्षेदरम्यान चाचणी तपासणी केलेल्या 395 पैकी 108 (परिशिष्ट 1.2) कार्यालयात रोकड वहीतील शिलकीचा ताळमेळ बँक पासबुक मधील शिलकीबरोबर घेतला गेला नव्हता.

1.11.5 पंचायती राज संस्थांद्वारे लेखे ठेवणे

जिल्हा परिषद/पंचायत समिती अधिनियमाच्या कलम 136(2) मधील तरतुदीनुसार, गट विकास अधिकारी पंचायत समित्यांनी मंजूर केलेले लेखे जिल्हा परिषदेकडे पाठवितात आणि ते जिल्हा परिषदेच्या लेख्यांचा भाग बनतात. ग्राम पंचायत अधिनियमाच्या कलम 62(4) मधील तरतुदीनुसार, ग्राम पंचायतींच्या सचिवांनी ग्राम पंचायतींचे वार्षिक लेखे तयार करावयाचे असतात.

जिल्हा परिषद/पंचायत समिती अधिनियमाच्या कलम 136(1) आणि महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती लेखे संहिता, 1968 च्या नियम 66 अ मधील तरतुदीनुसार ज्या वित्तीय वर्षाशी महसूल व खर्चाची विवरणे संबंधित आहेत त्या वित्तीय वर्षाच्या नंतरच्या वित्तीय वर्षातील 10 जुलै रोजी किंवा त्यापूर्वी अंतिम सुधारित अनुदानांच्या तूलनेत खर्चातील तफावत दर्शविणा-या विवरणांसह जिल्हा परिषदांच्या महसूल व खर्चाच्या लेख्यांची विवरणे जिल्हा परिषदांच्या मुख्य कार्यकारी अधिका-यांनी दर वर्षी तयार करणे आवश्यक असते. सदर लेखे नंतर वित्त समिती समोर व अखेर जिल्हा परिषदांना वित्त समितींच्या अहवालांसह मंजूरीसाठी सादर केले जातात.

जिल्हा परिषद आणि पंचायत समितीच्या मंजूर लेख्यांचा गोषवारा मुख्य लेखा व वित्त अधिका-यांकडून तयार केला जातो आणि तो संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांना लेखापरीक्षण, प्रमाणन व शासकीय राजपत्रात प्रसिध्दीसाठी पाठविला जातो.

जिल्हा परिषद/पंचायत समिती अधिनियमाच्या कलम 136(1) आणि महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती लेखा संहिता, 1968 च्या नियम 66अ नुसार जिल्हा परिषदांचे वार्षिक लेखे मंजूर करावयाची विहित तारीख त्या वित्तीय वर्षानंतर येणाऱ्या वर्षातील 30 सप्टेंबर ही आहे आणि जिल्हा परिषदांचे लेखे 15 नोव्हेंबर पर्यंत शासकीय राजपत्रात प्रसिद्ध होणे आवश्यक असते.

विभागाने सांगितले (डिसेंबर 2018) की, वर्ष 2013-14 साठीचे वार्षिक लेखे राज्य विधानमंडळात मार्च 2018 मध्ये सादर केलेले आहेत. सर्व जिल्हापरिषदांचे वर्ष 2014-15 साठीचे वार्षिक लेखे प्राप्त झालेले आहेत. परंतु, माहितीमध्ये काही चुका व उणीवा असल्यामुळे ते राज्य विधान मंडळात सादर केले नाहीत आणि चुका सुधारण्याचे प्रयत्न केले जात आहेत. 34 जिल्हा परिषदांपैकी, 29 जिल्हा परिषदा आणि 17 जिल्हा परिषदा यांचे अनुक्रमे वर्ष 2015-16 आणि 2016-17 साठीचे वार्षिक लेखे, अंतिम झाले होते आणि पाच¹⁹ जिल्हा परिषदा आणि 17²⁰ जिल्हा परिषदा यांचे वार्षिक लेखे अंतिम करणे अजून बाकी आहे.

1.11.6 संक्षिप्त आकस्मिक देयक व तपशीलवार आकस्मिक देयकांशी संबंधित मुद्दे

महाराष्ट्र कोषागार नियम, 1968 नुसार आहरण व संवितरण अधिका-यांनी संक्षिप्त आकस्मिक देयकांवर आहरित केलेल्या रक्कमेची तपशीलवार देयके (अंतिम खर्चाच्या पुष्टयर्थ प्रमाणकांसह) 30 दिवसांच्या आत महालेखाकार कार्यालय (लेखे व अनुज्ञेयता), महाराष्ट्र यांना सादर करणे आवश्यक होते.

डिसेंबर 2018 पर्यंत, ग्राम विकास विभागाशी संबंधित ₹ 2.40 कोटी अंतर्भूत असलेली 40 संक्षिप्त आकस्मिक देयकांची तपशीलवार देयके प्रलंबित होती.

¹⁹ जालना, अकोला, गोंदिया, बीड, नागपूर

²⁰ रायगड, नाशिक, जळगाव, परभणी, बुलढाणा, वाशिम, नागपूर, चंद्रपूर, रत्नागिरी, धुळे, जालना, बीड, अकोला, अमरावती, गोंदिया, ठाणे, सातारा

प्रकरण II

नागरी स्थानिक संस्थांची कार्यपध्दती, उत्तरदायित्व कार्यतंत्र आणि
वित्तीय प्रतिवेदन बाबींचा आढावा

प्रकरण II

नागरी स्थानिक संस्थांची कार्यपध्दती, उत्तरदायित्व कार्यतंत्र आणि वित्तीय प्रतिवेदन बाबींचा आढावा

2.1 प्रस्तावना

74 व्या घटना दुरुस्तीच्या (1992), अनुरूप महाराष्ट्र शासनाने, विद्यमान मुंबई महानगरपालिका अधिनियम, 1888, महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949, नागपूर शहर महानगरपालिका अधिनियम, 1948 आणि महाराष्ट्र नगर परिषद, नगर पंचायत आणि औद्योगिक वसाहती अधिनियम, 1965 यात सुधारणा (डिसेंबर 1994) केल्या. स्वतःचा अधिनियम असलेली बृहन्मुंबई महानगरपालिकेव्यतिरिक्त इतर सर्व महानगरपालिका, सुधारणा केलेल्या (2011) महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 मधील तरतुदीनुसार शासित केल्या जातात. डिसेंबर 2018 रोजी महाराष्ट्रात 27 महानगरपालिका, आणि 128 नगर पंचायतींचा समावेश असलेल्या 365 नगरपरिषदा होत्या.

राज्याच्या लोकसंख्येची आणि विकासाची स्थिती तक्ता 2.1.1 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 2.1.1: राज्याची महत्त्वाची सांख्यिकीय माहिती

लोकसंख्या	11,23,74,333
लोकसंख्येची घनता	365 चौ.कि.मी.
संपूर्ण राज्याचे महिला: पुरुष असे लिंग गुणोत्तर	929:1000
शहरी लोकसंख्या	5,08,18,259
साक्षरता प्रमाण टक्के (शहरी)	88.69
एकूण नागरी स्थानिक संस्था	392
i. महानगरपालिका	27
ii. नगरपरिषदा	237
iii. नगर पंचायती	128
स्रोत: नगर विकास विभागाने सादर केलेली आकडेवारी आणि 2011 ची जनगणना	

2.2 नागरी स्थानिक संस्थांची संघटनात्मक संरचना

2.2.1 नागरी स्थानिक संस्थांची संघटनात्मक संरचना परिशिष्ट- 2.1 मध्ये चित्रित केली आहे.

2.2.2 वर्ष 2011 च्या जनगणनेनुसार महाराष्ट्राची एकूण लोकसंख्या 11.24 कोटी होती, ज्यापैकी 45 टक्के शहरी भागातील होती. राज्यात एक लाखापेक्षा जास्त लोकवस्तीची 44 शहरे/नागरी समुदाय आहेत.

राज्यात तीन लाखांपेक्षा जास्त लोकसंख्येच्या नागरी समुदायासाठी 27 महानगरपालिकांची निर्मिती करण्यात आली आहे.

लोकसंख्या आणि दरडोई उत्पन्न या निकषांच्या आधारावर ह्या 27 महानगरपालिकांचे पाच प्रवर्गात¹ म्हणजे अ+, अ, ब, क आणि ड असे वर्गीकरण करण्यात आले आहे. सध्या अ+ प्रवर्गात फक्त बृहन्मुंबई महानगरपालिका, अ प्रवर्गात दोन², ब प्रवर्गात तीन³, क प्रवर्गात चार⁴ आणि ड प्रवर्गात 17⁵ महानगरपालिका आहेत.

त्याचप्रमाणे, लहान नागरी क्षेत्रासाठी नगर पंचायतीसहीत 365 नगरपरिषदा निर्माण केल्या गेल्या आहेत आणि लोकसंख्येच्या आधारावर त्यांचे वर्गीकरण⁶ करण्यात आले आहे. राज्यात सध्या 17 'अ' वर्गीय, 73 'ब' वर्गीय, 147 'क' वर्गीय नगरपरिषदा आणि 128 नगर पंचायती आहेत.

2.3 नागरी स्थानिक संस्थांची कार्यपद्धती

2.3.1 नागरी स्थानिक संस्थांची उत्तरदायित्वाची संरचना तक्ता. 2.1.2 मध्ये दर्शविली आहे.

¹ प्रवर्ग अ+ (लोकसंख्या एक कोटीपेक्षा जास्त आणि दरडोई उत्पन्न ₹ 50,000 पेक्षा अधिक): एक; प्रवर्ग अ (लोकसंख्या 25 लाख आणि एक कोटी दरम्यान आणि दरडोई उत्पन्न ₹ 8,000 पेक्षा जास्त): दोन; प्रवर्ग ब (लोकसंख्या 15 लाख आणि 25 लाखांच्या दरम्यान आणि दरडोई उत्पन्न ₹ 5,000 पेक्षा जास्त): तीन; प्रवर्ग क (लोकसंख्या 10 लाख आणि 15 लाखांच्या दरम्यान आणि दरडोई उत्पन्न ₹ 3,000 पेक्षा जास्त): चार; आणि प्रवर्ग ड (लोकसंख्या तीन लाख आणि 10 लाखांच्या दरम्यान): 17;

² नागपूर आणि पुणे

³ नाशिक, पिंपरी-चिंचवड आणि ठाणे

⁴ औरंगाबाद, कल्याण-डोंबिवली, नवी मुंबई आणि वसई-विरार

⁵ अहमदनगर, अकोला, अमरावती, भिवंडी-निजामपूर, चंद्रपूर, धुळे, जळगाव, कोल्हापूर, लातूर, मालेगाव, मिरा-भाईंदर, नांदेड-वाघाळा, परभणी, पनवेल, सांगली-मिरज-कुपवाड, सोलापूर आणि उल्हासनगर

⁶ प्रवर्ग अ (लोकसंख्या एक लक्ष आणि तीन लक्ष दरम्यान): 17; प्रवर्ग ब (लोकसंख्या 40,000 आणि एक लक्ष दरम्यान): 73; प्रवर्ग क (लोकसंख्या 25,000 आणि 40,000 दरम्यान): 147; आणि नगर पंचायत (लोकसंख्या 15,000 आणि 25,000 दरम्यान): 128

तक्ता 2.1.2: महानगरपालिकेच्या उत्तरदायित्वाची संरचना

अ.क्र.	प्राधिका-यांचे नांव	साठी उत्तरदायित्व
1.	सर्वसाधारण सभा	महापालिकेच्या नगरपालिका निधीतून होणारे खर्च, विविध प्रकल्पांची व योजनांची अंमलबजावणी इत्यादींशी संबंधित धोरणात्मक निर्णय.
2.	स्थायी समिती	शक्ती प्रदानानुसार, अंदाजपत्रकास मंजुरी देणे व खर्चास मंजुरी देणे यांच्याशी संबंधित सर्व कार्ये. उपसमिती/उपसमित्यांना ती आपली शक्ती प्रदान करू शकते.
3.	महापालिका आयुक्त	सर्वसाधारण सभेने घातलेल्या अटींच्या अधीन राहून सर्व योजना व प्रकल्पांचे प्रशासन व कार्यान्वयन.
4.	महापालिका मुख्य लेखापाल	वार्षिक अंदाजपत्रक तयार करणे आणि लेखे अंतिम करणे व अंतर्गत लेखापरीक्षा करणे.
5.	महापालिका मुख्य लेखापरीक्षक	महापालिका लेख्यांची लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा अहवाल तयार करून तो स्थायी समितीस सादर करणे.
स्त्रोत: मुंबई महानगरपालिका अधिनियम, 1888 आणि महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949		

2.3.2 कर्तव्ये आणि अधिकार

स्वयं-शासन संस्था म्हणून कार्य करण्यासाठी आणि त्यांना प्रदान करण्यात आलेल्या जबाबदाऱ्या पार पाडण्यासाठी महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 मधील कलम 63 ते 72 नुसार, नागरी स्थानिक संस्था त्यांचे कर्तव्ये आणि अधिकार वापरतात ज्यामध्ये सार्वजनिक बांधकाम, शिक्षण, सार्वजनिक आरोग्य व स्वच्छता, नगर रचना आणि प्रशासन इत्यादी क्षेत्रांमध्ये विविध कार्ये करण्यासाठी वापरावयाच्या तरतुदी आहेत.

2.3.3 निधी, कार्ये आणि कार्याधिकारी यांचे नागरी स्थानिक संस्थांकडे हस्तांतरण

74व्या घटना दुरुस्ती द्वारे अनुच्छेद 243W चा समावेश करण्यात आला ज्यानुसार राज्यघटनेच्या बाराव्या अनुसूचीत नमूद केलेल्या 18 कार्यांच्या संबंधातील अधिकार आणि जबाबदाऱ्या महानगरपालिकांना हस्तांतरीत करण्यात आल्या.

74व्या घटना दुरुस्तीनुसार, बाराव्या अनुसूचीत नमूद करण्यात आलेल्या 18 कार्यांपैकी सर्व कार्ये मुंबई महानगरपालिका अधिनियम, 1888 च्या कलम 61 व 63 आणि महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियमाच्या कलम 63 अंतर्गत नागरी स्थानिक संस्थांकडे सोपविण्यात आली आहेत.

राज्याच्या वर्ष 2017-18 च्या ₹ 1,84,174 कोटी इतक्या एकूण महसुली जमापैकी (केंद्रीय कर आणि शुल्कांतील राज्याचा हिस्सा आणि भारत सरकारकडून प्राप्त सहाय्यक अनुदाने सोडून), नागरी स्थानिक संस्थांना ₹ 23,185 कोटी (12.59 टक्के) वाटप करण्यात आले.

2.4 विविध समित्यांची स्थापना

2.4.1 जिल्हा नियोजन समिती

भारतीय राज्यघटनेच्या अनुच्छेद 243 ZD मध्ये प्रत्येक राज्यात जिल्हा स्तरावर जिल्हा नियोजन समितीची स्थापना करण्याचे परिकल्पित केले आहे. अश्या समितीमध्ये जिल्ह्यातील ग्रामीण क्षेत्राची लोकसंख्या आणि नागरी क्षेत्राची लोकसंख्या यांच्या गुणोत्तराच्या प्रमाणात एकूण सदस्य संख्येच्या चार पंचमांश पेक्षा कमी नसलेले सदस्य जिल्ह्यातील महानगरपालिका आणि जिल्हास्तरावरील पंचायती यांच्या निर्वाचित सदस्यांकडून आणि सदस्यांमधून निवडलेले असतील. जिल्हा नियोजन समितीच्या निर्वाचित सदस्यांचा पदावधी हा त्यांच्या संबंधित स्थानिक प्राधिकरणातील पदावधीच्या संलग्न समसमीम असेल. जिल्हा नियोजन समित्या या जिल्ह्यातील स्थानिक संस्थांनी तयार केलेल्या आराखड्यांना एकत्रित करून संपूर्ण जिल्ह्यासाठी प्रारूप विकास आराखडा तयार करून पुढे शासनाला सुपुर्द करण्यासाठी सांविधानिकरित्या जबाबदार असतात.

राज्यातील 36 जिल्ह्यांमध्ये जिल्हा नियोजन समित्यांच्या स्थापनेबाबतची मार्च 2019 पर्यंतची स्थिति नगर विकास विभागाकडून प्रलंबित आहे.

2.4.2 नागरी स्थानिक संस्थांतील समित्यांची स्थापना

महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 मध्ये अशी तरतूद आहे की प्रत्येक महानगरपालिकेत दोन अनिवार्य समित्या म्हणजे स्थायी समिती आणि परिवहन समिती असाव्यात. अशीही तरतूद आहे की महानगरपालिका वेळोवेळी स्वतःच्या आस्थापनेतून विशेष समित्यांची नेमणूक करू शकतात, ज्या महानगरपालिकेने वेळोवेळी दिलेल्या कोणत्याही सूचनांचे पालन करतात. नगर विकास विभागाने सांगितले (जानेवारी 2018) की राज्यातील सर्व महानगरपालिकांमध्ये स्थायी समित्या स्थापन करण्यात आलेल्या आहेत.

नऊ⁷ महानगरपालिकांमध्ये परिवहन समिती स्थापन करण्यात आली होती, दोन महानगरपालिका म्हणजे मीरा-भाईंदर आणि परभणी महानगरपालिका यांमध्ये परिवहन समितीची स्थापना प्रगतीपथावर होती आणि 16⁸ महानगरपालिकांमध्ये परिवहन समिती स्थापन करण्यात आली नव्हती. शासनाकडून गठित न केल्याची कारणे दिली गेली नव्हती.

⁷ बृहन्मुंबई, ठाणे, उल्हासनगर, वसई-विरार, कल्याण-डोंबिवली, नवी मुंबई, सोलापूर, कोल्हापूर आणि नागपूर

⁸ भिवंडी-निजामपुर, पनवेल, पिंपरी-चिंचवड, पुणे, सांगली-मिरज-कुपवाड, नाशिक, जळगांव, अहमदनगर, मालेगाव, धुळे, लातूर, औरंगाबाद, चंद्रपूर, अकोला, अमरावती आणि नांदेड

2.5 लेखापरीक्षा व्यवस्था

2.5.1 नागरी स्थानिक संस्थांच्या कार्यालयाच्या लेखापरीक्षणात तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षण

2.5.1.1 नागरी स्थानिक संस्थांकडून लेखे ठेवणे

अकराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारसीनुसार, नगर विकास मंत्रालय, भारत सरकार यांनी, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या सल्ल्याने, नागरी स्थानिक संस्थांमध्ये उपार्जन आधारित लेखांकन पद्धतीची अंमलबजावणी करण्यासाठी नोव्हेंबर 2004 मध्ये राष्ट्रीय महापालिका लेखे नियमपुस्तिका अंतिम केली होती. विविध राज्य शासनांनी त्यांच्या राज्य विशिष्ट नगरपालिका लेखे नियमपुस्तिका तयार करताना ही नियमावली स्विकारावयाची आणि अनुसरायची होती. महाराष्ट्र शासनाने, 2005-06 पासून अंमलबजावणी करण्यासाठी राष्ट्रीय महापालिका लेखे नियमावली स्वीकारली (जुलै 2005) होती. राष्ट्रीय महापालिका लेखे नियमावलीच्या मार्गदर्शक सुचनांनुसार, सर्व महानगरपालिकांनी 2005-06 पासून उपार्जन आधारित लेखे ठेवावयाचे होते.

नगर परिषदांच्या प्राप्ती आणि संवितरण यांचे लेखे ठेवण्याची कार्यपद्धती विहित केलेली महाराष्ट्र लेखे संहिता, 2013 महाराष्ट्र शासनाने (जानेवारी 2013) प्रकाशित केली. तथापि, महाराष्ट्र शासनाने महानगरपालिकांसाठी लेखे संहिता तयार केली नाही आणि महानगरपालिकांनी लेखे तयार करण्यासाठी राष्ट्रीय महापालिका लेखे नियमपुस्तिकातील मार्गदर्शक सूचना वापरणे सुरुच ठेवले.

तसेच, 27 पैकी 22 महानगरपालिकांनी (उर्वरित पाच महानगरपालिकांनी माहिती सादर केली नव्हती) सादर केलेल्या माहितीनुसार, 20⁹ महानगरपालिकांनी उपार्जन आधारित लेखे ठेवण्याची अंमलबजावणी केली आणि दोन¹⁰ महानगरपालिकांकडून अद्याप अंमलबजावणी करावयाची होती. सर्व 237 नगर परिषदांनी त्यांचे लेखे उपार्जित पद्धतीवर तयार केले होते. नगर पंचायतींनी उपार्जन आधारित लेखांकन पद्धत अनुसरली नव्हती नगर पंचायतींकडून उपार्जन आधारित लेखे न ठेवण्याची कारणे दस्तावेजात उपलब्ध नव्हती.

महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 च्या कलम 93 आणि 94 आणि मुंबई महानगरपालिका अधिनियम, 1888 च्या कलम 123 आणि 124 मध्ये अशी तरतूद

⁹ नवी मुंबई, लातूर, अहमदनगर, उल्हासनगर, नागपूर, सांगली-मिरज-कुपवाड, परभणी, पुणे, वसई-विरार, मीरा-भाईंदर नाशिक, बृहन्मुंबई, ठाणे, कोल्हापूर, सोलापूर, पिंपरी-चिंचवड, धुळे, जळगाव, भिवंडी-निझामपूर आणि पनवेल

¹⁰ कल्याण-डोंबिवली, चंद्रपूर

आहे की महानगरपालिकांचे लेखे विहित नमुन्यांत ठेवावयाचे होते आणि ते स्थायी समितीकडून मंजूर करावयाचे होते.

27 पैकी 24 महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या माहितीवरून असे उघड झाले की, वार्षिक लेखे तयार करणे प्रलंबित होते जे **तक्ता 2.1.3** मध्ये दिले आहे.

तक्ता 2.1.3: संबंधित महानगरपालिकांकडून वार्षिक लेखे तयार करणे

ज्या वर्षापर्यंत वार्षिक लेखे तयार केले आहेत	महानगरपालिकांची संख्या	महानगरपालिकांचे नाव
2015-16	2	ठाणे, पनवेल
2016-17	8	भिवंडी-निझामपूर, कल्याण-डोंबिवली, नागपूर, सांगली-मिरज-कूपवाड, परभणी, चंद्रपूर, सोलापूर आणि पिंपरी-चिंचवड
2017-18	14	नवी मुंबई, लातूर, अहमदनगर, उल्हासनगर, पुणे, वसई-विरार, मिरा-भाईंदर, नाशिक, अकोला, बृहन्मुंबई, जळगाव, कोल्हापूर, मालेगाव आणि धुळे
एकूण	24	

नगरपरिषदांबाबत, 237 नगर परिषदांपैकी 232 नगर परिषदांनी 2016-17 पर्यंत त्यांचे लेखे तयार केले होते, चार नगर परिषदांनी त्यांचे लेखे 2015-16 पर्यंत तयार केले होते आणि एका नगर परिषदेने लेखे 2014-15 पर्यंत तयार केले होते. **परिशिष्ट 2.2** मध्ये त्याचा तपशील दिला आहे. संचालक, नगरपरिषद प्रशासन यांनी नगर पंचायतीबाबतची माहिती सादर केली नव्हती.

27 पैकी 22 महानगरपालिकांनी दिलेल्या माहितावरून असे उघड झाले की, वार्षिक लेखे त्यांच्या स्थायी समितीकडून मंजूर करणे प्रलंबित होते.जे **तक्ता 2.1.4** मध्ये दिले आहे.

तक्ता 2.1.4: संबंधित महानगरपालिकेच्या स्थायी समितीद्वारे लेख्यांची मंजूरी

ज्या वर्षी पर्यंत स्थायी समितीने लेख्यांना मंजूरी दिली	महागरपालिकांची संख्या	महानगरपालिकांचे नाव
2011-12	1	बृहन्मुंबई महानगरपालिका
2012-13	2	अहमदनगर, सोलापूर
2014-15	6	ठाणे, सांगली-मिरज-कूपवाड, नागपूर, लातूर, चंद्रपूर, परभणी
2015-16	3	कल्याण-डोंबिवली, भिवंडी-निझामपूर, पुणे
2016-17	6	नवी मुंबई, नाशिक, उल्हासनगर, धुळे, पिंपरी- चिंचवड, अकोला
2017-18	4	वसई-विरार, कोल्हापूर, मालेगाव, मिरा-भाईंदर
एकूण	22	

टिप: दोन महानगरपालिकांनी त्यांचे लेखे उपार्जन आधारित ठेवले नव्हते तर पाच महानगरपालिकांनी कोणतीही माहिती सादर केली नव्हती

अशी शिफारस करण्यात येते की, सर्व महानगरपालिका/नगर परिषदा/नगर पंचायती यांनी त्यांचे वार्षिक लेखे महाराष्ट्र लेखे संहिता, 2013 च्या तरतुदीनुसार दुहेरी नोंद लेखांकन पद्धतीमध्ये (डबल एंट्री अकाऊंटिंग सिस्टीम) आणि संबंधित अधिनियमात विहित केलेल्या कालमर्यादेत ठेवत असल्याची नगर विकास विभागाने सुनिश्चिती करावी.

2.5.1.2 संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून लेखापरीक्षण

महाराष्ट्र नगर परिषद, नगर पंचायत आणि औद्योगिक वसाहती अधिनियम, 1965 च्या कलम 104 मधील तरतुदीनुसार, नगर परिषदा/नगर पंचायती यांचे लेखापरीक्षण संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून केले जाते. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी 2017-18 दरम्यान 534¹¹ नगर परिषदा/नगर पंचायती यांचे लेखापरीक्षण करण्याचे योजले होते त्यापैकी 499 नगर परिषदा/नगर पंचायती यांचे जून 2018 पर्यंत लेखापरीक्षण पूर्ण झाले होते.

महाराष्ट्र शासनाच्या मार्च 2011 मध्ये जारी केलेल्या शासन निर्णयानुसार महानगरपालिकांचे लेखापरीक्षण संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांना देण्यात आले होते. महानगरपालिकांच्या लेखापरीक्षणासाठी, सहसंचालक, महानगरपालिका लेखापरीक्षा, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या अधिपत्याखाली स्वतंत्र व्यवस्था तयार करण्यात आली होती. उपसंचालक (महानगरपालिका लेखापरीक्षा) स्थानिक निधी लेखापरीक्षा¹², उपसंचालक (महानगरपालिका लेखापरीक्षा), स्थानिक निधी लेखापरीक्षा- II¹³ आणि उपसंचालक (महानगरपालिका लेखापरीक्षा) स्थानिक लेखापरीक्षा- III¹⁴ यांच्या पर्यवेक्षणाखाली हे कार्यालय तीन विभागात विभागण्यात आले होते.

जून 2018 पर्यंत संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी 2013-14 पर्यंत सर्व 27 महानगरपालिकांचे लेखापरीक्षण पूर्ण केले होते. 21¹⁵ महानगरपालिकांचे वर्ष 2014-15

¹¹ महाराष्ट्रात एकूण 365 नगर परिषदा/नगर पंचायती आहेत. तथपि, लेखापरीक्षा करावयाची आणि पूर्ण झालेल्या कार्यालयांच्या संख्येत मागील वर्षाची प्रलंबित लेखापरीक्षणे सम्मिलित आहेत

¹² बृहन्मुंबई महानगरपालिका आणि नवी मुंबई महानगरपालिका यांची लेखापरीक्षा सोपविण्यात आली

¹³ ठाणे, कल्याण-डोंबिवली, वसई-विरार, मिरा-भाईंदर, भिवंडी-निजामपूर, उल्हासनगर, पिंपरी-चिंचवड पुणे, सोलापूर, कोल्हापूर, सांगली-मिरज-कुपवाड, सोलापूर आणि पनवेल महानगरपालिकेची लेखापरीक्षा सोपविण्यात आली

¹⁴ अकोला, नाशिक, अहमदनगर, औरंगाबाद, जळगाव, लातूर, परभणी, मालेगाव, नांदेड, चंद्रपूर, अमरावती, नागपूर आणि धुळे महानगरपालिकेची लेखापरीक्षा सोपविण्यात आली

¹⁵ मुंबई, ठाणे, उल्हासनगर, मिरा-भाईंदर, वसई-विरार, पिंपरी-चिंचवड, पुणे, सोलापूर, कोल्हापूर, नाशिक, मालेगाव, धुळे, जळगाव, अमरावती, अहमदनगर, चंद्रपूर, लातूर, नांदेड, परभणी, नागपूर आणि अकोला

पर्यंतचे लेखापरीक्षण पूर्ण झाले होते. अशाप्रकारे, ऑक्टोबर 2018 पर्यंत संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून लेखापरीक्षणात तीन ते चार वर्षांचा अनुशेष होता कारण 2014-15, 2015-16, 2016-17 आणि 2017-18 ची लेखापरीक्षणे अपूर्ण होती.

लेखापरीक्षेव्यतिरिक्त, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा महानगरपालिकांचे, नगर परिषदांचे आणि नगर पंचायतींचे वार्षिक लेखे प्रमाणित करतात. सप्टेंबर 2018 पर्यंत संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी, कुठल्याही नगर परिषदेचे किंवा महानगरपालिकांचे 2013-14 पासून 2017-18 पर्यंत विविध कारणे जसे, वार्षिक लेखे सादर न करणे, दुहेरी नोंद लेखांकन पध्दतीत वार्षिक लेखे न ठेवणे, वार्षिक लेख्यांबरोबर आवश्यक लेजर आणि पूरक लेखे सादर न करणे, यामुळे वार्षिक लेखे प्रमाणित केले नव्हते.

अशी शिफारस करण्यात येते की, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी महानगरपालिकेतील लेखापरीक्षेचा आणि नगर परिषदांच्या लेख्यांचा प्रमाणन करण्याचा अनुशेष भरून काढण्यासाठी पाऊले उचलावीत.

2.5.1.3 लेखापरीक्षा आराखडा तयार करणे

नोव्हेंबर 2013 ला जारी केलेल्या आदेशामधील संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षाद्वारा निर्धारित केलेल्या मानवीदिनाच्या आधारावर पंचायती राज संस्थांच्या लेखापरीक्षा आराखडयासहित नगर परिषदा/नगर पंचायती यांचा लेखापरीक्षा आराखडा तयार केला.

लेखापरीक्षा प्रयोजनासाठी महानगरपालिकांना पाच वर्गात म्हणजे अ¹⁶, अ¹⁷, ब¹⁸, क¹⁹ आणि ड²⁰ असे वर्गीकृत करण्यात आले.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या लेखापरीक्षा आराखडयाच्या छाननीत असे उघड झाले की संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी 2013-14 (सात महानगरपालिका), 2014-15 (13 महानगरपालिका) आणि 2015-16 (27 महानगरपालिका) या लेखापरीक्षा कालावधीचा अंतर्भाव असलेला महानगरपालिकांच्या

¹⁶ बृहन्मुंबई महानगरपालिका

¹⁷ पुणे आणि नागपूर

¹⁸ ठाणे, पिंपरी-चिंचवड आणि नाशिक

¹⁹ कल्याण-डोंबिवली, नवी मुंबई, वसई-विरार आणि औरंगाबाद

²⁰ मिरा-भाईंदर, उल्हासनगर, भिवंडी-निजामपूर, सोलापूर, कोल्हापूर, सांगली-मिरज-कुपवाड, पनवेल, अहमदनगर, जळगाव, धुळे, मालेगाव, लातूर, नांदेड, परभणी, अमरावती, अकोला आणि चंद्रपूर

लेखापरीक्षेचा एप्रिल 2017 पासून ऑगस्ट 2021 पर्यंतचा लेखापरीक्षा आराखडा तयार केला होता ज्याचा तपशील परिशिष्ट 2.3 मध्ये दिला आहे. या आराखड्यानुसार 2015-16 या कालावधीची महानगरपालिकांची लेखापरीक्षा ऑगस्ट 2021 मध्ये प्रस्तावित केली आहे. अशाप्रकारे, सर्व महानगरपालिकांची 2016-17 या कालावधीची लेखापरीक्षा ऑगस्ट 2021 नंतर, म्हणजे चार वर्षे विलंबानंतर केली जाणार होती.

अशी शिफारीस करण्यात येते की, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी तयार करून ठेवलेल्या लेखापरीक्षा आराखड्याचे पुनःपरीक्षण करावे आणि लेखापरीक्षा अश्याप्रकारे नियोजित करावी की शक्य होईल तेवढी सदयकालीन असावी म्हणजे अहवालात उपस्थित केलेल्या बाबींचे कालापव्ययामुळे महत्व कमी होणार नाही.

2.5.1.4 लेखापरीक्षा अंमलबजावणीचा अहवाल आणि पाठपुरावा

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा लेखापरीक्षा अहवाल हा मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियम, 1930 च्या कलम 9 च्या तरतुदीनुसार तयार केला जातो. लेखापरीक्षा अहवाल चार भागात म्हणजेच (अ) नियम/कायद्याच्या अनुरूप प्रदाने न करणे (ब) कुठल्याही कर्मचा-यांच्या निष्काळजीपणा/गैरवैतणुकीमुळे झालेली हानी/तूट (क) परिषद/महानगरपालिका यांच्या लेख्यांमध्ये व्यवहारांची नोंद न घेणे आणि (ड) इतर अनियमितता यामध्ये विभागला गेला आहे.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी लेखापरीक्षा संस्थांना लेखापरीक्षा अहवाल लेखापरीक्षेच्या शेवटच्या तारखेपासून तीन महिन्यांच्या आत जारी करावयाचा असतो. 30 सप्टेंबर 2018 पर्यंत, 21 महानगरपालिकांची वर्ष 2014-15 ची लेखापरीक्षा पूर्ण झाली होती. त्यापैकी, 17 महानगरपालिकांचे लेखापरीक्षा अहवाल संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी विहित तीन महिन्यांच्या कालावधीत जारी केले होते. उर्वरीत चार²¹ महानगरपालिकांचे लेखापरीक्षा अहवाल संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून अद्याप जारी करावयाचे होते.

प्रकरण I च्या परिच्छेद 1.5.1.4 मध्ये नमूद केल्यानुसार, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी लेखापरीक्षा अहवाल जारी केल्यानंतर करावयाच्या कार्यपद्धतीची तरतूद मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियम, 1930 च्या कलम 10 मध्ये दिली आहे. लेखापरीक्षा अहवाल प्राप्त झाल्यानंतर, अध्यक्ष, स्थानिक संस्था यांनी, अहवाल प्राप्त झाल्यापासून चार महिन्यांच्या आत त्याचे अनुपालन करणे आवश्यक असते. सदर अनुपालन प्राप्त झाल्यावर संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा एकतर ते स्विकारू शकतात आणि आक्षेप काढून घेऊ शकतात किंवा ती बाब पुढील लेखापरीक्षेत पुन्हा तपासू शकतात किंवा त्रुटी आणि अनियमितता कायम ठेवू शकतात. संचालक, स्थानिक

²¹ सोलापूर, कोल्हापूर, धुळे आणि नागपूर

निधी लेखापरीक्षा हे नगर परिषदा/नगर पंचायती यांच्या प्रकरणात अध्यक्षांच्या अनुपालनावर त्यांनी केलेल्या कार्यवाहीचा अहवाल विभागीय आयुक्तांना पाठवितात तर महानगरपालिकांच्या प्रकरणात तो प्रधान सचिव, नगर विकास विभाग यांना पाठवितात. नगर परिषदा/नगर पंचायतींचे अध्यक्ष किंवा ते अपयशी झाले तर, विभागीय आयुक्त हा अहवाल वृत्तपत्रात छापतील किंवा हे अहवाल कुठे प्राप्त होतील याबद्ददलची माहिती जनतेला/सर्वसामान्यांना देतील.

मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियम, 1930 च्या कलम 11 नुसार, विभागीय आयुक्त एकतर संबंधित अधिका-यांवर दंडात्मक कारवाई करू शकतात किंवा त्या बाबींची पडताळणी करून आक्षेप माफ करू शकतात आणि तसे संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षक यांना कळवू शकतात.

महानगरपालिकांच्या प्रकरणांत, नगर विकास विभागाने याबाबतची कारवाई थेट/परस्पर करावयाची असते.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा नागरी स्थानिक संस्थांच्या लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल, 2011-12 नुसार 2011-12 पर्यंत नगर परिषदा/नगर पंचायती यांच्याशी संबंधित प्रलंबित लेखापरीक्षा आक्षेप 2,12,173 होते. या अहवालामध्ये या प्रलंबित आक्षेपांमध्ये सम्मिलित असलेल्या रकमांचा उल्लेख केलेला नव्हता.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या तपासणी अहवालांचे प्रधान महालेखाकारांकडून पुनर्विलोकन

प्रधान महालेखाकार, मुंबई यांच्या अधिपत्याखालील 19 महानगरपालिकांपैकी 2017-18 दरम्यान, संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या दोन लेखापरीक्षा अहवाल म्हणजेच मिरा-भाईंदर महानगरपालिका, लेखापरीक्षा अहवाल, 2014-15 आणि सांगली-मिरज-कुपवाड महानगरपालिका लेखापरीक्षा अहवाल, 2013-14 यांचे पुनर्विलोकन करता असे उघड झाले की:

- लेखापरीक्षा अहवाल सर्व समावेशक होते आणि महानगरपालिकांच्या बऱ्याचश्या/पुष्कळश्या कार्यांचा लेखापरीक्षेत समावेश केला होता.
- महानगरपालिकांचे वार्षिक लेखे संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांना सादर केले गेले नव्हते ज्यासाठी संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी त्यांच्या संबंधित लेखापरीक्षा अहवालात याविषयी अभिक्षणे घेतली होती. अशाप्रकारे, महानगरपालिकांच्या वार्षिक लेख्यांचे प्रमाणन केल्याशिवाय लेखापरीक्षा अहवाल तयार केले गेले होते.
- सांगली-मिरज-कुपवाड महानगरपालिकेमध्ये स्थानिक निधी लेखापरीक्षेने लहान आणि छोट्या शहरांसाठी नागरी पायाभूत विकास योजनांतर्गत भुयारी जलनिःसारण

पद्धतीच्या कामांवर दोन परिच्छेद²² सम्मिलित केले होते. हे परिच्छेद खूप लांबलचक होते आणि पुष्कळ पाने व्यापली होती आणि ते योग्यरित्या कमी करण्यासाठी संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याबरोबर आवश्यक पत्रव्यवहार केला होता.

- मिरा भाईंदर महानगरपालिकेत, व्यापारी/पुरवठादारांच्या वार्षिक लेख्यांची पडताळणी न केल्यामुळे स्थानिक संस्था कराच्या महसुलाची²³ हानी झाल्याचे संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी निर्देशित केले. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी मागील वर्षापासून चालू वर्षापर्यंत विक्रेता/पुरवठादारांच्या महसुलात झालेल्या बदलांबाबत दाखवून दिले जे स्थानिक संस्था कर विभागाकडून दुर्लक्षिले गेले होते. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी काही विवरणपत्रांची तपासणी करावयास हवी होती आणि आक्षेप मजबूत करण्यासाठी आर्थिक स्वरूपात महसुलाची हानी सिद्ध करावयास हवी होती.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी या बाबींकडे लक्ष देऊन, निरीक्षण अहवालाच्या गुणवत्तेत सुधारणा करण्यासाठी आवश्यक ती पाऊले उचलावीत.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी लेखापरीक्षेदरम्यान आक्षेप घेतलेल्या 'दुर्विनियोग, लबाडी, अफरातफर' या प्रकरणांवरील वार्षिक विवरणपत्रे प्रपत्र III मध्ये महालेखाकारांना सादर केली. जून 2018 रोजी संपणा-या वर्षाकरीताच्या विवरणपत्रानुसार नगर परिषदा/नगर पंचायती यांच्याकडे ₹ 7.27 कोटी सम्मिलित असलेली नगर परिषदा/नगर पंचायतींशी संबंधित 2,102 प्रकरणे प्रलंबित होती. वर्षभरात यात ₹ 20.07 कोटी मुल्यांच्या 55 प्रकरणांची भर पडली आणि एकूण प्रलंबित प्रकरणांत वाढ होऊन वर्षअखेरीस ती ₹ 27.33 कोटी मुल्यांची 2,157 प्रकरणे झाली.

तसेच महानगरपालिकांबाबत ₹ 88 लाख सम्मिलित असलेली 22 प्रकरणे प्रलंबित होती, वर्षभरामध्ये ₹ 15 लाख किंमतीच्या एका प्रकरणाची भर पडली, परिणामी लबाडी आणि अफरातफरीच्या प्रकरणांच्या संख्येत वाढ झाली होती.

अभिक्षणांची संख्या कमी करण्यासाठी संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियमांत नमूद केलेल्या वरील तरतुदींचे काटेकोरपणे पालन करण्याची आवश्यकता आहे.

²² सांगली-मिरज-कुपवाड महानगरपालिकेच्या 2013-14 च्या लेखापरीक्षा अहवालातील परिच्छेद 56 आणि परिच्छेद 57

²³ मिरा-भाईंदर महानगरपालिकेच्या 2014-15 च्या लेखापरीक्षा अहवालातील परिच्छेद 24

प्रलंबित परिच्छेदांचा वेळेत निपटारा करण्यासाठी आणि शक्यतो सद्यकालीन ठेवण्यासाठी शासनाने मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियमाच्या कलम 15 च्या तरतुदींना आवाहित करून नियम जारी करण्याचा सुद्धा विचार करावा.

2.5.1.5 मनुष्यबळ संसाधन आणि प्रशिक्षण

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अंतर्गत सहसंचालक, उपसंचालक, सहाय्यक संचालक, लेखापरीक्षा अधिकारी, सहाय्यक लेखापरीक्षा अधिकारी, वरिष्ठ लेखापरीक्षक, कनिष्ठ लेखापरीक्षक, लिपिक आणि इतर वर्ग IV कर्मचारी यांचा समावेश असलेला सहसंचालक, मनुष्यबळ संसाधन, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा (महानगरपालिका लेखापरीक्षा) हा विभाग निर्माण केला गेला आहे. नोव्हेंबर 2018 रोजी, महानगरपालिका लेखापरीक्षेसाठी 131 मंजूर पदांपैकी 81 पदे (मंजूर पदांच्या 62 टक्के) भरली होती आणि 50 पदे (मंजूर पदांच्या 38 टक्के) रिक्त होती.

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या कर्मचा-यांना, दुहेरी नोंद लेखांकन पध्दती, आदर्श लेखांकन पद्धती मध्ये लेखे ठेवणे, पंचायती राज समिती आणि नागरी स्थानिक संस्थांमधील लेखापरीक्षा चाचण्या, स्थानिक संस्थांतील ई-प्रशासन इत्यादी विषयक प्रशिक्षण नियमितपणे दिले जाते. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या कर्मचाऱ्यांना महालेखाकार कार्यालयाच्या अधिका-यांकडून डिसेंबर 2017 ते नोव्हेंबर 2018 दरम्यान यशदा, पुणे येथे प्रशिक्षण देण्यात आले होते ज्यामध्ये संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचे वरिष्ठ लेखापरीक्षा अधिकारी, लेखापरीक्षा अधिकारी आणि सहाय्यक लेखापरीक्षा अधिकारी असे 25 कर्मचारी सहभागी झाले होते.

2.5.1.6 राज्य विधान मंडळाला अहवाल सादर करणे

संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या नागरी स्थानिक संस्थांच्या लेख्यांवरील 'लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल' नगर विकास विभागाद्वारे राज्य विधान मंडळाला सादर केला जातो. नागरी स्थानिक संस्थांच्या वर्ष 2011-12 चा लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल राज्य विधान मंडळाला एप्रिल 2015 मध्ये सादर करण्यात आला. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी नागरी स्थानिक संस्थांच्या 2012-13 च्या लेख्यांवरील लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल राज्य विधान मंडळाला सादर करण्यासाठी नगर विकास विभागाला मार्च 2017 मध्ये सादर केला. तथापि, हा अहवाल राज्य विधान मंडळाला सादर केला गेला नाही. नागरी स्थानिक संस्थांचा 2012-13 चा संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवाल सादर करण्यात नगर विकास विभागाकडून विलंब झाला होता. प्रधान महालेखाकार यांनी हा अहवाल विधान मंडळाला त्वरित सादर करण्याच्या विनंतीसह ही बाब सचिव, नगर विकास विभाग यांच्याकडे ऑगस्ट 2018 मध्ये मांडली.

अशी शिफारीस करण्यात येते की, नगर विकास विभागाने संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचे अहवाल राज्य विधान मंडळाला वेळेत सादर करावेत.

पंचायती राज संस्थांवरील संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवालातील परिच्छेदांवर चर्चा करण्यासाठी एक वैधानिक समिती (पंचायत राज समिती) नियमितपणे गठीत करण्यात येते. तथापि, नागरी स्थानिक संस्थांवरील संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्या लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवालातील परिच्छेदांवर चर्चा करण्यासाठी अशी समिती स्थापित केलेली नव्हती.

2.5.2 भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याद्वारे लेखापरीक्षण

महाराष्ट्र शासनाने, नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये, अधिकार व सेवाशर्ती) अधिनियम, 1971 च्या कलम 14 अन्वये महानगरपालिकांचे लेखापरीक्षण भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे सोपविले (ऑक्टोबर 2002) होते. महाराष्ट्र शासनाने तांत्रिक मार्गदर्शन आणि पर्यवेक्षण या अंतर्गत भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे नगरपरिषदा आणि नगरपंचायती यांचे लेखापरीक्षण सोपविले (मार्च 2011) होते.

प्रारंभिक लेखे/अभिलेखे यांच्या स्थानिक लेखापरीक्षणात आढळलेली वित्तीय अनियमितता आणि दोष परंतु त्याक्षणी निपटारा न झालेली अभिक्षणे निरीक्षण अहवालांद्वारे कार्यालय प्रमुख आणि विभागीय प्राधिका-यांना कळविली जातात. सहा महिन्यांपेक्षा जास्त काळासाठी प्रलंबित असलेल्या अभिक्षणांची संख्या दर्शविणारी विवरणपत्रे देखील कार्यवाहीसाठी राज्य शासनाकडे पाठविली जातात.

भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांचा 31 मार्च 2017 रोजी संपलेल्या वर्षाचा स्थानिक संस्थांवरील वार्षिक तांत्रिक निरीक्षण अहवाल जुलै 2018 मध्ये राज्य विधान मंडळाला सादर करण्यात आला आणि लोक लेखा समितीने 31 मार्च 2016 रोजी संपलेल्या वर्षाच्या लेखापरीक्षा अहवालासोबत पुर्वीच्या राहिलेल्या अहवालातील अभिक्षणेदेखील चर्चेसाठी घेतलेली होती.

2.6 लेखापरीक्षण अभिक्षणास प्रतिसाद

2.6.1 महालेखाकारांद्वारे लेखापरीक्षण केलेल्या नागरी स्थानिक संस्थांचे प्रलंबित निरीक्षण अहवाल आणि परिच्छेद

जून 2018 रोजी, प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र यांच्याद्वारे मार्च 2018 पर्यंत लेखापरीक्षण केलेल्या नागरी स्थानिक संस्थांचे 1,082 निरीक्षण अहवाल आणि 6,126 परिच्छेद प्रलंबित होते जे तक्ता 2.1.5 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 2.1.5: निरीक्षण अहवाल आणि परिच्छेदांच्या प्रलंबिततेची स्थिती

वर्ष	निरीक्षण अहवाल	परिच्छेद
2013-14 पर्यंत	723	2853
2014-15	57	348
2015-16	118	877
2016-17	67	749
2017-18	117	1299
एकूण	1082	6126

स्त्रोत: प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र (मुंबई आणि नागपूर) यांच्या कार्यालयांत संकलित केलेली माहिती

2.6.2 लेखापरीक्षा अहवालात उपस्थित केलेले परंतु लोकलेखा समितीद्वारे चर्चेसाठी प्रलंबित असलेले परिच्छेद

जानेवारी 2019 पर्यंत, नागरी स्थानिक संस्थांच्या संबंधातील 2012-13 ते 2016-17 पर्यंतच्या लेखापरीक्षा अहवालात उपस्थित केलेल्या 49 परिच्छेदांपैकी 12 परिच्छेदांवर लोकलेखा समितीमध्ये चर्चा केली गेली तर 37 परिच्छेदांवरील चर्चा प्रलंबित होती, जे तक्ता 2.1.6 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 2.1.6: लेखापरीक्षा अहवालात उपस्थित केलेले परंतु लोकलेखा समितीद्वारे चर्चेसाठी प्रलंबित असलेले परिच्छेद

लेखापरीक्षा अहवालाचे वर्ष	लेखापरीक्षा अहवालातील परिच्छेदांची संख्या	लोकलेखा समितीमध्ये चर्चिले गेलेले परिच्छेद	लोकलेखा समितीमध्ये चर्चेसाठी प्रलंबित परिच्छेद
2012-13	11	05	06
2013-14	06	02	04
2014-15	04	03	01
2015-16	10	02	08
वार्षिक तांत्रिक निरीक्षण अहवाल 2016-17	18	00	18
एकूण	49	12	37

स्त्रोत: प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र (मुंबई आणि नागपूर) यांच्या कार्यालयात संकलित केलेली माहिती

उत्तरदायित्व कार्यतंत्र आणि वित्तीय प्रतिवेदन बाबी

उत्तरदायित्व कार्यतंत्र

2.7 लोकायुक्त

महाराष्ट्र राज्याने 25 ऑक्टोबर 1972 रोजी महाराष्ट्र लोकायुक्त आणि उप-लोकायुक्त अधिनियम, 1971 अनुसार लोकपाल (ऑम्बड्समन) संकल्पनेवर आधारित लोकायुक्त ही संस्था स्थापन केली.

मार्च 2018 पर्यंत, नागरी स्थानिक संस्थांशी संबंधित 938 तक्रारी प्राप्त झाल्या होत्या. त्यापैकी 827 तक्रारींचा लोकायुक्तांकडून निपटारा झाला आणि 111 तक्रारी निपटार्यासाठी प्रलंबित होत्या जे तक्ता 2.1.7 मध्ये दर्शविले आहे. बहुसंख्य तक्रारी या निवृत्तीवेतनाचे लाभ आणि नुकसान भरपाई न मिळाल्याच्या संबंधातील होत्या.

तक्ता 2.1.7: लोकायुक्तांकडून निपटारा केल्या जाणा-या तक्रारींची स्थिती

तपशील	महानगरपालिकांकडून प्राप्त झालेल्या तक्रारी	नगर परिषदांकडून प्राप्त झालेल्या तक्रारी	एकूण
01.04.2017 ते 31.03.2018 दरम्यान प्राप्त झालेल्या तक्रारी	742	196	938
01.04.2017 ते 31.03.2018 दरम्यान निपटारा केलेल्या तक्रारी	663	164	827
31.03.2018 रोजी प्रलंबित असलेल्या तक्रारी	79	32	111

स्त्रोत: लोकायुक्त आणि उप-लोकायुक्त कार्यालय, महाराष्ट्र राज्य, मुंबई यांनी सादर केलेली माहिती

2.8 सामाजिक अंकेक्षण

सामाजिक अंकेक्षण ही सातत्यपूर्ण आणि सतत चालू असणारी प्रक्रिया आहे, ज्यामध्ये प्रकल्प, कायदे आणि धोरणाच्या अंमलबजावणीत पारदर्शकता व सार्वजनिक जबाबदारीची आणि प्राथमिक स्वारस्य घटकांच्या (स्टेक होल्डर्स) सक्रिय सहभागासह त्याचा समजामधील परिणाम याची खात्री करण्यासाठी अंमलबजावणीच्या विविध स्तरांवर कामाचे परिमाण आणि गुणवत्ता यांच्या पडताळणीचा समावेश आहे.

विभागाकडून नागरी स्थानिक संस्थांच्या सामाजिक अंकेक्षणाची माहिती प्रलंबित होती (डिसेंबर 2019).

2.9 मालमत्ता कर मंडळ

मालमत्ता करांचे निर्धारण करण्यासाठी स्वतंत्र आणि पारदर्शक कार्यपद्धती निर्माण करण्यासाठी नागरी स्थानिक संस्थांच्या मदतीकरिता राज्यस्तरीय मालमत्ता कर मंडळाची स्थापना करण्याची शिफारस 13 व्या वित्त आयोगाने केली होती. वित्त आयोगाने अशीही शिफारस केली होती की मंडळाने राज्यातील नागरी स्थानिक संस्थांमधील सर्व मालमत्तांचे प्रगणन करावे किंवा करून घ्यावे आणि माहितीसंच विकसित करावा, मालमत्ता कर प्रणालीचे पुनर्विलोकन करावे आणि मालमत्तेच्या मुल्यांकनासाठी सुयोग्य आधार सुचवावे, मालमत्तांच्या मुल्यांकनासाठी पारदर्शक कार्यपद्धतीची रचना करून निर्माण करावी.

विभागाकडून मालमत्ता कर मंडळ स्थापन करण्याबाबतची माहिती प्रलंबित होती (डिसेंबर 2019).

2.10 सेवास्तर निर्देशांक

13 व्या वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार, राज्य शासनाने अधिसूचित करावे किंवा सर्व महानगरपालिका आणि नगरपालिका यांच्याकडून चार सेवा क्षेत्रे जसे की पाणीपुरवठा, मलनिःसारण, पर्जन्य जलवाहिन्या आणि घनकचरा व्यवस्थापन यांची सेवा मानके पुढील वित्तीय वर्षामध्ये साध्य करण्याचे नियोजित केल्याचे अधिसूचित करून घ्यावे.

विभागाने वर्ष 2018-19 पर्यंतच्या कालावधीसाठी सेवास्तर निर्देशांक अधिसूचित केले होते.

2.11 आगीच्या धोक्यांना प्रतिसाद

13 व्या वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार, सर्व महानगरपालिका, ज्यांची लोकसंख्या 2001 च्या जनगणनेनुसार एक दशलक्षपेक्षा जास्त आहे, त्यांनी आपापल्या क्षेत्रात आगीच्या धोक्यांना प्रतिसाद आणि सौम्यकरणासाठी योजना तयार ठेवावी.

याबाबत विभागाचे उत्तर प्रतिक्रित होते (डिसेंबर 2019).

2.12 उपयोगिता प्रमाणपत्र सादर करणे

मुंबई वित्तीय नियम, 1959 असे नमूद करतो की, विशिष्ट कारणांसाठी दिलेल्या अनुदानांची उपयोगिता प्रमाणपत्रे विभागीय अधिका-यांनी अनुदानित संस्थांकडून प्राप्त करावीत आणि पडताळणीनंतर, उपयोगिता प्रमाणपत्रे त्यांच्या मंजूरीच्या दिनांकापासून 12 महिन्यांच्या आत संबंधित लेखा कार्यालयास म्हणजेच महालेखाकार कार्यालय (लेखा व अनुज्ञेयता), महाराष्ट्र यांना अग्रेषित करावीत.

मार्च 2018 पर्यंत, ₹ 30,145.92 कोटी रक्कम अंतर्भूत असलेली एकूण 1,483 उपयोगिता प्रमाणपत्रे नगर विकास विभागात प्रलंबित होती.

2.13 नागरी स्थानिक संस्थांची अंतर्गत लेखापरीक्षा आणि अंतर्गत नियंत्रण प्रणाली

परिणामकारक अंतर्गत नियंत्रण प्रणाली आणि कायदे, संहिता आणि नियमपुस्तिका यांचे काटेकोर पालन त्रुटी आणि अनियमितता यांच्या जोखिमा कमी करतात आणि अपव्यय, दुरुपयोग आणि गैरव्यवहार यांच्यापसून साधनसंपत्तीचे रक्षण करण्यास मदत करतात. महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 च्या कलम 105 व मुंबई महानगरपालिका अधिनियम, 1888 च्या कलम 135 मध्ये अशी तरतूद आहे की महानगरपालिका मुख्य लेखापरीक्षकांनी महानगरपालिकेच्या लेख्यांचे लेखापरीक्षण करावे आणि त्याचा अहवाल महानगरपालिकेच्या स्थायी समितीस सादर करावा. या अहवालात महानगरपालिका मुख्य लेखापरीक्षकांना महानगरपालिकेच्या खर्च अथवा पैशांच्या वसुलीबाबत अयोग्यता, लक्षणीय अनौचित्य अथवा अनियमितता यांच्या बाबी कधीही आढळून आल्यास त्यावर मतप्रदर्शन केलेले असावे. मुंबई महानगरपालिका अधिनियम, 1888 च्या कलम 136 मध्ये अशीही तरतूद आहे की मुख्य महानगरपालिका लेखापरीक्षकांनी लेख्यांची विवरणपत्र तपासावीत आणि लेखापरीक्षण करावे, तसेच लेख्यांचे प्रमाणन करून त्यावर अहवाल तयार करावा.

27 पैकी 21 महानगरपालिकांकडून प्राप्त झालेल्या माहितीवरून असे उघड झाले की, संबंधित महानगरपालिकेच्या मुख्य लेखापरीक्षकांकडून वार्षिक लेख्यांचे लेखापरीक्षण प्रलंबित होते जे तक्ता 2.1.8 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 2.1.8: संबंधित महानगर पालिकेच्या महापालिका मुख्य लेखापरीक्षक यांचेकडून लेख्यांची केलेली लेखापरीक्षा

ज्या वर्षापर्यंत महापालिका मुख्य लेखापरीक्षकांनी लेख्यांची लेखापरीक्षा केली ते वर्ष	महानगरपालिकांची संख्या	महानगरपालिकेचे नाव
2011-12	1	धुळे
2012-13	1	बृहन्मुंबई
2014-15	5	कल्याण-डोंबिवली, अहमदनगर, नागपूर, अमरावती, सांगली-मिरज-कुपवाड
2015-16	2	पुणे, वसई-विरार
2016-17	6	भिवंडी-निजामपूर, उल्हासनगर, ठाणे, मालेगाव, सोलापूर, पिंपरी-चिंचवड
2017-18	6	नवी मुंबई, औरंगाबाद, लातूर, मिरा-भाईंदर, नाशिक, कोल्हापूर
एकूण	21	

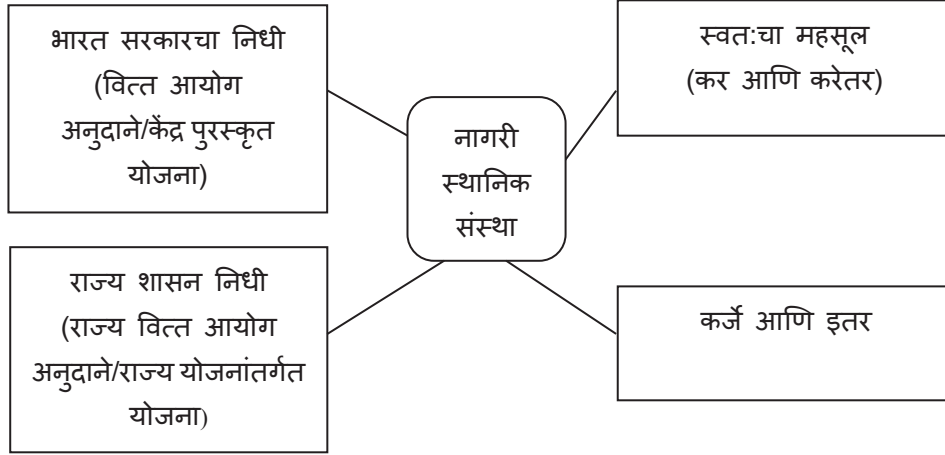
मुख्य महानगरपालिका लेखापरीक्षकांकडून महानगरपालिकांच्या लेख्यांचे प्रलंबित प्रमाणन आणि लेखापरीक्षण असे दर्शविते की महानगरपालिकांमध्ये अंतर्गत नियंत्रण कमकुवत होते.

2.14 वित्तीय प्रतिवेदन बाबी

2.14.1 निधीचा स्रोत

नागरी स्थानिक संस्थांच्या साधनसंपत्तीत स्वतःचा महसूल, अभिहस्तांकीत महसूल, केंद्र/राज्य शासनाचे अनुदान आणि कर्जे यांचा समावेश असतो जे आलेख 1 मध्ये दर्शविले आहे:

आलेख 1: निधीचा स्रोत



नागरी स्थानिक संस्थांच्या 2013-14 ते 2017-18 कालवधीची जमा आणि खर्चासंबंधीची माहिती विभागाकडून प्रतिक्षित (मार्च 2019) होती.

लेखापरीक्षेदरम्यान प्राप्त केलेली 27 महानगरपालिकांची 2013-14 ते 2017-18 दरम्यानची जमा आणि खर्चाची एकंदर स्थिती तक्ता 2.1.9 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 2.1.9: महानगरपालिकांची 2013-14 ते 2017-18 दरम्यानची जमा आणि खर्चाची स्थिती

(₹ कोटीत)

तपशील	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
स्वतःचे स्रोत	31811.41	34446.31	38725.62	37237.83	38812.15
महाराष्ट्र शासनाकडून प्राप्त झालेली अनुदाने	2136.02	3362.41	3965.95	4777.40	5895.16
वित्त आयोगाचे अनुदान	400.08	187.26	544.12	562.30	376.96
केंद्र शासनाचे इतर अनुदान	417.03	2345.10	2790.42	2045.77	2251.19
एकूण प्राप्ती	35247.11	40989.25	46624.65	45150.46	49072.55
एकूण प्राप्तीशी स्वतःच्या स्रोतांची टक्केवारी	90.25	84.03	83.05	82.47	79.09
एकूण खर्च	29934.75	34281.42	36185.44	38524.14	39673.64
स्रोत: महानगरपालिकांनी सादर केलेली माहिती					

वरील तक्ता 2013-14 (90.25) पासून 2017-18 (79.09) पर्यंत स्वतःच्या एकूण प्राप्तीच्या टक्केवारीचा घसरता कल दर्शवितो.

2.14.2 राज्य वित्त आयोगाच्या शिफारसी

प्रकरण-I च्या परिच्छेद 1.11.2 मध्ये चर्चित्याप्रमाणे, फेब्रुवारी 2011 मध्ये स्थापन झालेल्या चौथ्या राज्य वित्त आयोगाने शिफारसीसह त्यांचा अहवाल महाराष्ट्र शासनाकडे मान्यतेसाठी सादर केला (ऑक्टोबर 2017). महाराष्ट्र शासनाने, चौथ्या राज्य वित्त आयोगावरील त्यांचा कृती अहवाल मार्च 2018 मध्ये सादर केला. एकूण 118 शिफारसीपैकी, फक्त एक शिफारस, ज्याचा प्रत्यक्ष आर्थिक भार होता, मान्य केली आणि सहा शिफारसी (प्रत्यक्ष आर्थिक भार- तीन, अप्रत्यक्ष आर्थिक भार- एक आणि प्रशासकीय सुधारणा इत्यादी- दोन) अंशतः स्विकारल्या. उर्वरित 111 शिफारसी महाराष्ट्र शासनाने अमान्य केल्या. 2019-24 या कालावधीसाठीचा पाचव्या राज्य वित्त आयोगाचे गठन मार्च 2018 मध्ये करण्यात आले आणि अहवाल एप्रिल 2019 मध्ये सादर करावयाचा होता.

2.14.3 चौदाव्या वित्त आयोगाच्या शिफारसी- नागरी स्थानिक संस्थांमध्ये चौदाव्या वित्त आयोगाच्या अनुदानाचा वापर

2015-20 या कालावधीत केंद्र-राज्याच्या राजकोषीय संबंधातील काही विशिष्ट बाबींवर शिफारसी देण्यासाठी माननीय राष्ट्रपती महोदयांनी जानेवारी 2013 मध्ये चौदाव्या वित्त आयोगाची स्थापना केली. स्थानिक संस्थांना संबंधित कायद्यांतर्गत सोपविलेल्या कार्यापैकी मुलभूत सेवा सुरळीतपणे आणि परिणामकारकरित्या नियोजित पार पाडण्यासाठी चौदाव्या वित्त आयोगाने स्थानिक संस्थांना खात्रीशीर हस्तांतरणे करण्याची शिफारस केली होती. पाणी पुरवठा, मल व्यवस्थापनासह स्वच्छता, मलनिःसारण आणि घन कचरा व्यवस्थापन, पर्जन्य जल निचरा, सार्वजनिक मत्तांची देखरेख, रस्ते, पादचारी मार्ग, पथ दिवे, दफन व दहनभूमी, यांची देखरेख तसेच संबंधित कायद्यांतर्गत नागरी स्थानिक संस्थांना सोपविलेल्या कार्यापैकी कोणत्याही इतर मुलभूत सेवा/सुविधा यांचा समावेश मुलभूत सेवांमध्ये होतो.

विश्वसनीय लेखापरीक्षीत लेखे आणि जमा व खर्चाची माहिती प्राप्त होण्याची सुनिश्चिती करणे आणि स्वतःचा महसूल वाढविण्याच्या उद्देशाने कार्यात्मक अनुदाने दिली जातात.

ऑगस्ट 2015 मध्ये महाराष्ट्र शासनाने जारी केलेल्या निर्णयानुसार, चौदाव्या वित्त आयोगांतर्गत प्राप्त झालेल्या अनुदानापैकी किमान 50 टक्के रक्कम ही घन कचरा संकलन, प्रक्रिया आणि वाहतूक, स्वच्छ भारत अभियानांतर्गत खाजगी आणि सार्वजनिक स्वच्छतागृहांच्या बांधकामासाठी आणि नागरी वनीकरण यासाठी नगरपालिकेच्या हिश्याचे अनुदान म्हणून वापरण्यात यावी. उपरोक्त सर्व सुविधांसाठी तरतूद केल्यावर अखर्चित शिल्लक रकमेचा वापर हा मुलभूत सुविधा पुरवणाऱ्या

प्रकल्पांसाठी शासन, हुडको, एलआयसी इत्यादीकडून घेतलेल्या कर्जाची परतफेड करण्यासाठी, केंद्र/राज्य शासनाकडून मंजूरी प्राप्त प्रकल्पांसाठी नगरपालिकेचा हिस्सा/लोकवर्गणी आणि पाणीपट्टी आणि विद्युत देयके यांचे प्रदान करण्यासाठी करण्यात यावा.

2017-18 या वर्षात महाराष्ट्रातील नागरी स्थानिक संस्थांसाठी ₹ 2,456.74 कोटी अनुदानाची शिफारस चौदाव्या वित्त आयोगाने केली होती. यापैकी ₹ 1,905.53 कोटी भारत सरकारने महाराष्ट्र शासनाला मुक्त केले होते. भारत सरकारने महाराष्ट्र शासनाला मुक्त केलेली अनुदाने आणि महाराष्ट्र शासनाने नागरी स्थानिक संस्थांना दिलेल्या अनुदानांची स्थिती तक्ता 2.1.10 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 2.1.10: चौदाव्या वित्त आयोगाच्या अनुदानांची मुक्तता आणि वापर

(₹ कोटीत)

वर्ष	अनुदानाची वर्गवारी	चौदाव्या वित्त आयोगाने शिफारस केलेले अनुदान	केंद्र शासनाने प्रत्यक्ष मुक्त केलेले अनुदान (इतर राज्यांची समपहरण झालेली अनुदाने समाविष्ट करून)	महाराष्ट्र शासनाने नागरी स्थानिक संस्थांना मुक्त केलेले अनुदान	सादर केलेल्या उपयोगिता प्रमाणपत्रांनुसार नागरी स्थानिक संस्थांनी प्रत्यक्षात खर्च केलेली अनुदाने	अखर्चित शिल्लक
2017-18	प्राथमिक	1905.83	1905.83	1905.83	प्रतिक्षित	0
	कार्यात्मक	550.91	0	0	0	0
	एकूण	2456.74	1905.83	1905.83		0

स्त्रोत: नगर विकास विभाग, महाराष्ट्र शासन यांनी सादर केलेली माहिती

नागरी स्थानिक संस्थांनी अनुदानांचा वापर केल्याचा तपशील नगर विकास विभागाने दिला नव्हता (मार्च 2019).

2.14.4 दस्तावेजांची देखभाल

2.14.4.1 रोकड वही

महाराष्ट्र कोषागार नियम, 1968 च्या नियम 98 (2) (ii) नुसार, प्रत्येक आर्थिक व्यवहार झाल्यावर लवकरात लवकर त्याची नोंद रोकड वहीत करावयाची असते आणि त्यांची तपासणी केल्याचे प्रमाण म्हणून कार्यालय प्रमुखाने ती साक्षांकीत करावयाची असते.

नागरी स्थानिक संस्थांच्या 2017-18 च्या स्थानिक लेखापरीक्षेत चाचणी-तपासणी केलेल्या 162 पैकी 33 (परिशिष्ट 2.4) कार्यालयांमध्ये रोकड वह्यांमध्ये अनेक विसंगती जश्या की, रोकड वह्या योग्यप्रकारे न ठेवणे, रोकड वह्या अपूर्ण आणि रोकड वह्या न ठेवणे, इत्यादी आढळून आल्या.

2.14.4.2 रोकड व्हयांमधील शिलकींचा बँक पासबुक बरोबर ताळमेळ

महाराष्ट्र महानगरपालिका संहिता, 1971 च्या नियम 24 नुसार प्रत्येक महिना अखेरीस बँक खात्यातील शिल्लक रकमेचा ताळमेळ रोकड वहीतील शिल्लक रकमेशी घेणे आवश्यक होते. नागरी स्थानिक संस्थांच्या 2017-18 च्या लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की चाचणी-तपासणी केलेल्या 162 कार्यालयांपैकी 28 कार्यालयांमध्ये (परिशिष्ट 2.5) रोकड वही आणि बँक पासबुकच्या शिल्लक रकमेचा ताळमेळ घेतला गेला नव्हता.

2.14.5 संक्षिप्त आकस्मिक देयक व तपशीलवार आकस्मिक देयकांशी संबंधीत मुद्दे

महाराष्ट्र कोषागार नियम, 1968 नुसार, आहरण आणि संवितरण अधिका-यांनी तपशीलवार आकस्मिक देयके (अंतिम खर्चाच्या प्रमाणकांच्या प्रती जोडून) संक्षिप्त आकस्मिक देयकांच्या बदल्यात 30 दिवसांच्या आत महालेखाकार कार्यालय (लेखे व अनुज्ञेयता), महाराष्ट्र यांना सादर करणे आवश्यक होते.

मार्च 2018 पर्यंत, विभागाची ₹ तीन लाख अंतर्भूत असलेली सहा आकस्मिक संक्षिप्त देयकांची तपशीलवार देयके प्रलंबित होती.

र. क. जयपुरियार

(एस. के. जयपुरियार)

मुंबई

दिनांक 16 जुलै 2020

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)-I

महाराष्ट्र, मुंबई

परिशिष्टे

परिशिष्ट 1.1.

(संदर्भ: परिच्छेद 1.11.4.1: पृष्ठ 21)

कार्यालयांची यादी जेथे रोकड वट्या ठेवण्यात अनियमितता निदर्शनास आल्या

अ.क्र.	कार्यालयाचे नाव	अ.क्र.	कार्यालयाचे नाव
1	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, अर्जुनी मारेगाव गोंदिया	25	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, काटोल, नागपूर
2	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, गोरेगाव गोंदिया	26	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी, हिंगणा, नागपूर
3	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी, सालेकसा, गोंदिया	27	जिल्हा परिषद, वर्धा
4	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी, देवरी, गोंदिया	28	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, समुद्रपूर, वर्धा
5	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, औसा, लातूर	29	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), तुळजापूर, उस्मानाबाद
6	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, निलंगा, लातूर	30	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),भूम, उस्मानाबाद
7	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, उदगीर, लातूर	31	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),परांडा, उस्मानाबाद
8	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, देवनी, लातूर	32	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),लोहारा, उस्मानाबाद
9	जिल्हा परिषद, वाशिम	33	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),वाशी, उस्मानाबाद
10	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), रिसोड, वाशिम	34	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), उस्मानाबाद
11	जिल्हा परिषद, जालना	35	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),तेर, उस्मानाबाद
12	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, भोकरदन, जालना	36	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), उमरगा, उस्मानाबाद
13	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, मंथा, जालना	37	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),मुरुम, उस्मानाबाद
14	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, चांदूर रेल्वे, अमरावती	38	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, यवतमाळ
15	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),चांदूर बाजार, अमरावती	39	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, बाभुळगाव, यवतमाळ
16	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),चांदूर रेल्वे, अमरावती	40	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, कळंब, यवतमाळ
17	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना),दर्यापूर, अमरावती	41	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना)- I, कन्नड, औरंगाबाद
18	जिल्हा परिषद, अकोला	42	कृषि विभाग, जिल्हा परिषद, कोल्हापूर
19	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, अकोला	43	आरोग्य विभाग, जिल्हा परिषद, धुळे
20	जिल्हा परिषद, नांदेड	44	अधिकांक अभियंता, ग्रामीण पाणी पुरवठा, ठाणे
21	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, उमरी, नांदेड	45	अधिकांक अभियंता, ग्रामीण पाणी पुरवठा, धुळे
22	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, लोहा, नांदेड	46	अधिकांक अभियंता, ग्रामीण पाणी पुरवठा, कोल्हापूर
23	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), किनवट, नांदेड	47	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, शिरपूर, धुळे
24	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, रामटेक, नागपूर		

परिशिष्ट-1.2 (संदर्भ:परिच्छेद 1.11.4.2; पृष्ठ 21) कार्यालयांची यादी जेथे बँकेतील शिल्लकीचा ताळमेळ रोकड वहीशी घेतला गेला नव्हता			
अ.क्र.	कार्यालयाचे नाव	अ.क्र.	कार्यालयाचे नाव
1	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, शिरूर, धुळे	20	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), रिसोड, वाशिम
2	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, शहापुर, ठाणे	21	जिल्हा परिषद, जालना
3	मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी, लेखा विभाग, धुळे	22	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, परतूर, जालना
4	जिल्हा परिषद, गोंदिया	23	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, जालना
5	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, तिरोडा, गोंदिया	24	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, मंथा, जालना
6	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, सालेकसा, गोंदिया	25	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), जाफराबाद, जालना
7	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, देवरी, गोंदिया	26	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), भोकरदन, जालना
8	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी, गोरेगाव, गोंदिया	27	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), (जागतिक बँक सहाय्य प्रकल्प), परतूर, जालना
9	जिल्हा परिषद, लातूर	28	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना)-I, जालना
10	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, औसा, लातूर	29	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना)-II, जालना
11	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), निलंगा II, लातूर	30	जिल्हा परिषद, अमरावती
12	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), लातूर-I	31	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, अमरावती
13	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), लातूर-II, (मुरुड)	32	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, चिखलदरा, अमरावती
14	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), औसा-I, लातूर	33	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, चांदूरबाजार, अमरावती
15	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), औसा- II (किल्लारी), लातूर	34	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, दर्यापूर, अमरावती
16	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), उदगीर, लातूर	35	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, अचलापूर, अमरावती
17	जिल्हा परिषद, वाशिम	36	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), अमरावती
18	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, करंजा (लाड), वाशिम	37	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), चिखलदरा, अमरावती
19	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), मंगळूरपीर, वाशिम	38	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), चांदूरबाजार, अमरावती

परिशिष्ट-1.2

(संदर्भ:परिच्छेद 1.11.4.2; पृष्ठ 21)

कार्यालयांची यादी जेथे बँकेतील शिल्लकीचा ताळमेळ रोकड वहीशी घेतला गेला नव्हता

अ.क्र.	कार्यालयाचे नाव	अ.क्र.	कार्यालयाचे नाव
39	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), चांदुर रेल्वे, अमरावती	56	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, नागपूर
40	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), दर्यापुर, अमरावती	57	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), सेलू, वर्धा
41	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), अचलपुर, अमरावती	58	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), करंजा घाडगे, वर्धा
42	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, बाळापुर, अकोला	59	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), समुद्रपुर, वर्धा
43	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, मुर्तीजापुर, अकोला	60	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), आष्टी, वर्धा
44	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), बाळापुर, अकोला	61	जिल्हा परिषद, उस्मानाबाद
45	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), मुर्तीजापुर, अकोला	62	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, यवतमाळ
46	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, कंधार, नांदेड	63	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, बाभूळगाव, यवतमाळ
47	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, किनवट, नांदेड	64	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, राळेगाव, यवतमाळ
48	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, लोहा, नांदेड	65	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, उमरखेड, यवतमाळ
49	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, मुदखेड, नांदेड	66	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, दारव्हा, यवतमाळ
50	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, माहूर, नांदेड	67	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, दिग्रज, यवतमाळ
51	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), मुदखेड, नांदेड	68	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, झारी जमीनी, यवतमाळ
52	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), माहूर, नांदेड	69	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), बाभूळगाव, यवतमाळ
53	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, हिंगणा, नागपूर	70	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), कळंब, यवतमाळ
54	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, नरखेड, नागपूर	71	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), वणी, यवतमाळ
55	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, रामटेक, नागपूर	72	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), मारेगाव, यवतमाळ
56	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, नागपूर	73	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), दारव्हा, यवतमाळ

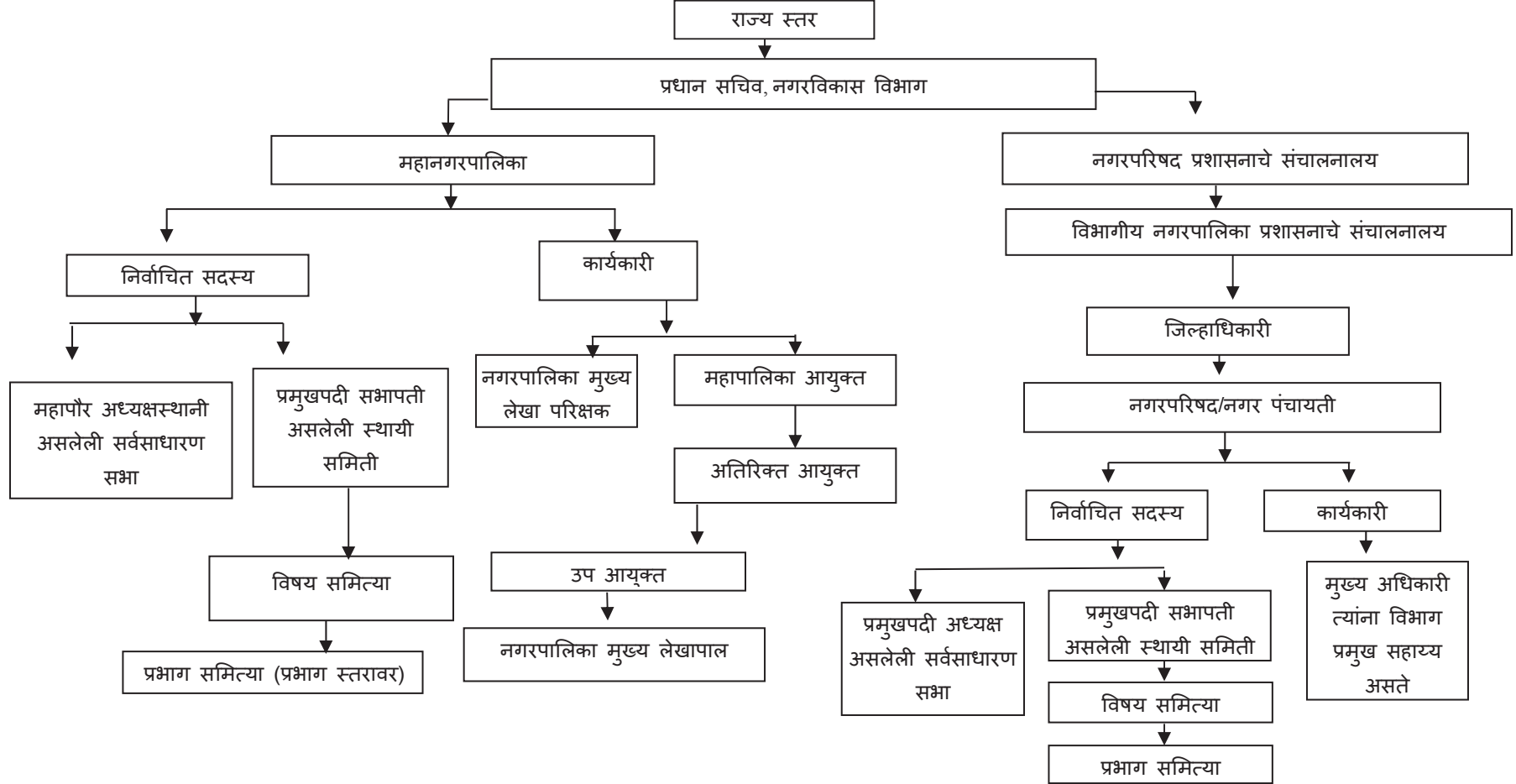
परिशिष्ट-1.2

(संदर्भ:परिच्छेद 1.11.4.2; पृष्ठ 21)

कार्यालयांची यादी जेथे बँकेतील शिल्लकीचा ताळमेळ रोकड वहीशी घेतला गेला नव्हता

अ.क्र.	कार्यालयाचे नाव	अ.क्र.	कार्यालयाचे नाव
74	जिल्हा परिषद, औरंगाबाद	92	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, राधानगरी, कोल्हापूर
75	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, फुलंब्री, औरंगाबाद	93	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, हातकणंगले, कोल्हापूर
76	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, सोयेगाव, औरंगाबाद	94	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, धुळे
77	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, पैठण, औरंगाबाद	95	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, साक्री, धुळे
78	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, गंगापूर, औरंगाबाद	96	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, सिंदखेड, धुळे
79	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, वैजापूर, औरंगाबाद	97	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, शहापूर, ठाणे
80	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, कन्नड, औरंगाबाद	98	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, सटाणा (बागलाण), नाशिक
81	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), फुलंब्री, औरंगाबाद	99	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, धुळे
82	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), वैजापूर, औरंगाबाद	100	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, गुहागर, रत्नागिरी
83	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना)-II, गंगापूर, औरंगाबाद	101	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, इगतपूरी, नाशिक
84	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना), सिल्लोड, औरंगाबाद	102	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, निफाड, नाशिक
85	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना)-I, औरंगाबाद	103	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, मालेगाव, नाशिक
86	बाल विकास प्रकल्प अधिकारी (एकात्मिक बाल विकास योजना)-II, औरंगाबाद	104	गट विकास अधिकारी, पंचायत समिती, शिरपुर, धुळे
87	ग्राम विकास अधिकारी, ग्राम पंचायत, रासवाडे बुद्रुक, राधानगरी, कोल्हापूर	105	मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी, नाशिक
88	ग्राम विकास अधिकारी, ग्राम पंचायत, वडगाव, खालापूर, रायगड	106	मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी, रायगड
89	ग्राम विकास अधिकारी, ग्राम पंचायत, वासंबे खालापूर, रायगड	107	मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी, ठाणे
90	ग्राम विकास अधिकारी, ग्राम पंचायत, सावर्डे, चिपळूण, रत्नागिरी	108	मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी, धुळे
91	ग्राम विकास अधिकारी, ग्राम पंचायत, खेंडी, चिपळूण, रत्नागिरी		

परिशिष्ट- 2.1
(संदर्भ:परिच्छेद 2.2.1; पृष्ठ 23)
संघटनात्मक रचना



परिशिष्ट- 2.2 (संदर्भ:परिच्छेद 2.5.1.1; पृष्ठ 28) नगर परिषदांचे लेखे अंतिम झाल्याची स्थिती					
अ. क्र.	नगर परिषदेचे नाव	ज्या वर्षापर्यंत लेखे तयार केले आहेत ते वर्ष	अ. क्र.	नगर परिषदेचे नाव	ज्या वर्षापर्यंत लेखे तयार केले आहेत ते वर्ष
1	घाटंजी	2014-15	36	कुडुवाडी	2016-17
2	गडहिंग्लज	2015-16	37	मेंद्रीगी	2016-17
3	कागल	2015-16	38	मंगळवेढा	2016-17
4	पनवेल	2015-16	39	पंढरपूर	2016-17
5	महाड	2015-16	40	अक्कलकोट	2016-17
6	कणकवली	2016-17	41	सांगोले	2016-17
7	मालवण	2016-17	42	कर्जत	2016-17
8	सावंतवाडी	2016-17	43	उरण	2016-17
9	वेंगुर्ला	2016-17	44	अहमदपूर	2016-17
10	गंगापूर	2016-17	45	निलंगा	2016-17
11	कन्नड	2016-17	46	उदगीर	2016-17
12	खुलताबाद	2016-17	47	भूम	2016-17
13	पैठण	2016-17	48	कळंब	2016-17
14	सिल्लोड	2016-17	49	मुरुम	2016-17
15	वैजापुर	2016-17	50	उमरगा	2016-17
16	गंगाखेड	2016-17	51	उस्मानाबाद	2016-17
17	मानवत	2016-17	52	परंदा	2016-17
18	पाथरी	2016-17	53	भडगाव	2016-17
19	पुर्णा	2016-17	54	चाळीसगाव	2016-17
20	सेलु	2016-17	55	एरंडोल	2016-17
21	सोनपेठ	2016-17	56	पाचोरा	2016-17
22	आरवी	2016-17	57	जामनेर	2016-17
23	देवळी	2016-17	58	धरणगाव	2016-17
24	हिंगणघाट	2016-17	59	पारोळा	2016-17
25	सिंदी रेल्वे	2016-17	60	दिंडाईचे वरवडे	2016-17
26	अमळनेर	2016-17	61	नवापूर	2016-17
27	भुसावळ	2016-17	62	शहादा	2016-17
28	चोपडा	2016-17	63	शिरपूर	2016-17
29	फैजपूर	2016-17	64	सिंदखेडा	2016-17
30	रावेर	2016-17	65	नंदूरबार	2016-17
31	सावदा	2016-17	66	तळोदा	2016-17
32	यावल	2016-17	67	अंबेजोगाई	2016-17
33	दुधनी	2016-17	68	गेवराई	2016-17
34	करमाळा	2016-17	69	किल्ले धरूर	2016-17
35	बार्शी	2016-17	70	बीड	2016-17

परिशिष्ट- 2.2 (संदर्भ:परिच्छेद 2.5.1.1; पृष्ठ 28) नगर परिषदांचे लेखे अंतिम झाल्याची स्थिती					
अ. क्र.	नगर परिषदेचे नाव	ज्या वर्षापर्यंत लेखे तयार केले आहेत ते वर्ष	अ. क्र.	नगर परिषदेचे नाव	ज्या वर्षापर्यंत लेखे तयार केले आहेत ते वर्ष
71	माजलगाव	2016-17	105	तेल्हारा	2016-17
72	परळी वैजनाथ	2016-17	106	वरोरा	2016-17
73	केज	2016-17	107	भद्रावती	2016-17
74	पांचगणी	2016-17	108	बल्लारपूर	2016-17
75	वाई	2016-17	109	ब्रह्मपुरी	2016-17
76	तुळजापूर	2016-17	110	देसाईगंज/वडसा	2016-17
77	नळदुर्ग	2016-17	111	गड चांदूर	2016-17
78	जव्हार	2016-17	112	गडचिरोली	2016-17
79	अंबरनाथ	2016-17	113	मुल	2016-17
80	पालघर	2016-17	114	राजुरा	2016-17
81	कोपरगाव	2016-17	115	राहता	2016-17
82	संगमनेर	2016-17	116	शिर्डी	2016-17
83	भगुर	2016-17	117	मेहेकर	2016-17
84	त्रिंबक	2016-17	118	बुलडाणा	2016-17
85	सिन्नर	2016-17	119	नांदूरा	2016-17
86	नांदगाव	2016-17	120	रामटेक	2016-17
87	मनमाड	2016-17	121	अर्धापूर	2016-17
88	येवला	2016-17	122	भोकर	2016-17
89	इगतपूरी	2016-17	123	खडगाव	2016-17
90	सटाणा	2016-17	124	मुदखेड	2016-17
91	श्रीरामपूर	2016-17	125	चिकली	2016-17
92	शेगाव	2016-17	126	आर्णी	2016-17
93	मुरगुड	2016-17	127	डिग्रज	2016-17
94	वडगाव	2016-17	128	दारव्हा	2016-17
95	भोकरदन	2016-17	129	नेर नवाबपूर	2016-17
96	जालना	2016-17	130	पांढरकवडा	2016-17
97	अंबड	2016-17	131	पुसद	2016-17
98	परतूर	2016-17	132	उमरखेड	2016-17
99	वर्धा	2016-17	133	वणी	2016-17
100	पुलगाव	2016-17	134	यवतमाळ	2016-17
101	आकोट	2016-17	135	इचलकरंजी	2016-17
102	बाळापूर	2016-17	136	जयसिंगपूर	2016-17
103	मुर्तीजापूर	2016-17	137	कुरुंदवाड	2016-17
104	पातूर	2016-17	138	मलकापूर	2016-17

परिशिष्ट- 2.2					
(संदर्भ:परिच्छेद 2.5.1.1; पृष्ठ 28)					
नगर परिषदांचे लेखे अंतिम झाल्याची स्थिती					
अ. क्र.	नगर परिषदेचे नाव	ज्या वर्षापर्यंत लेखे तयार केले आहेत ते वर्ष	अ. क्र.	नगर परिषदेचे नाव	ज्या वर्षापर्यंत लेखे तयार केले आहेत ते वर्ष
139	पन्हाळा	2016-17	205	चिपळूण	2016-17
140	भंडारा	2016-17	206	देवरुख	2016-17
141	गोंदिया	2016-17	207	गुहागर	2016-17
142	पवनी	2016-17	208	खेड	2016-17
143	तुमसर	2016-17	209	लांजा	2016-17
144	तिरोडा	2016-17	210	राजापूर	2016-17
145	खामगाव	2016-17	211	रत्नागिरी	2016-17
146	जळगाव-जामोद	2016-17	212	आष्टा	2016-17
147	चांदूर रेल्वे	2016-17	213	इस्लामपूर	2016-17
148	चांदूर बाजार	2016-17	214	जत	2016-17
149	मोर्शी	2016-17	215	तासगाव	2016-17
150	शेंदूरजना घाट	2016-17	216	विटा	2016-17
151	वरुड	2016-17	217	वाडी	2016-17
152	अचलपूर	2016-17	218	महादुला	2016-17
191	शिरूर	2016-17	219	मौदा	2016-17
192	तळेगाव दाभाडे	2016-17	220	कन्हान पिंपरी	2016-17
193	कंधार	2016-17	221	कामठी	2016-17
194	बारामती	2016-17	222	उमरेड	2016-17
195	भोर	2016-17	223	कारंजा	2016-17
196	दोंड	2016-17	224	मंगरुळपीर	2016-17
197	इंदापूर	2016-17	225	रिसोड	2016-17
198	जेजुरी	2016-17	226	वाशीम	2016-17
199	सासवड	2016-17	227	महाबळेश्वर	2016-17
200	कराड	2016-17	228	मुरुड जंजीरा	2016-17
201	मलकापूर	2016-17	234	सिंदखेड राजा	2016-17
202	म्हसवड	2016-17	235	कुळगाव-बदलापूर	2016-17
203	रहीमतपूर	2016-17	236	अलीबाग	2016-17
204	सातारा	2016-17	237	मलकापूर	2016-17

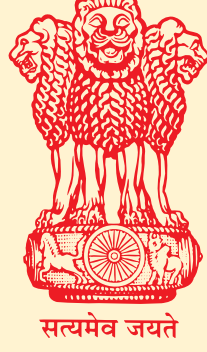
परिशिष्ट- 2.3 संदर्भ:परिच्छेद 2.5.1.3; पृष्ठ 30) संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचा एप्रिल 2017 ते ऑगस्ट 2021 या कालावधीचा लेखापरीक्षा आराखडा			
अ. क्र.	वर्ष 2013-14 साठी लेखापरीक्षा करावयाच्या महानगरपालिकांची नावे	वर्ष 2014-15 साठी लेखापरीक्षा करावयाच्या महानगरपालिकांची नावे	वर्ष 2015-16 साठी लेखापरीक्षा करावयाच्या महानगरपालिकांची नावे
1.	नवी-मुंबई	नवी-मुंबई	पिंपरी-चिंचवड
2.	पिंपरी-चिंचवड	पिंपरी-चिंचवड	सोलापूर
3.	सोलापूर	सोलापूर	ठाणे
4.	ठाणे	ठाणे	कोल्हापूर
5.	कोल्हापूर	कोल्हापूर	धुळे
6.	धुळे	धुळे	अमरावती
7.	अमरावती	अमरावती	भिवंडी-निजामपूर
8.		भिवंडी-निजामपूर	सांगली-मिरज-कुपवाड
9.		सांगली-मिरज-कुपवाड	कल्याण-डोंबिवली
10.		कल्याण-डोंबिवली	औरंगाबाद
11.		औरंगाबाद	जळगाव
12.		जळगाव	मालेगाव
13.		मालेगाव	मुंबई
14.			पुणे
15.			वसई-विरार
16.			पनवेल
17.			मिरा-भाईंदर
18.			उल्हासनगर
19.			नाशिक
20.			परभणी
21.			अकोला
22.			लातूर
23.			नांदेड-वाघाळा
24.			नागपूर
25.			चंद्रपूर
26.			अहमदनगर
27.			नवी-मुंबई

परिशिष्ट- 2.4			
(संदर्भ:परिच्छेद 2.14.4.1; पृष्ठ 42)			
कार्यालयांची यादी जेथे रोकड वह्या ठेवण्यात अनियमितता निदर्शनास आल्या			
अ. क्र.	कार्यालयाचे नाव	अ. क्र.	कार्यालयाचे नाव
1	लेखा विभाग, ठाणे महानगरपालिका, ठाणे	17	कळमनुरी नगरपरिषद
2	शिक्षण विभाग, ठाणे महानगरपालिका, ठाणे	18	सिंदखेड नगरपरिषद
3	लेखा विभाग, पिंपरी-चिंचवड, महानगरपालिका	19	औसा नगरपरिषद
4	शहर नियोजन विभाग, पिंपरी-चिंचवड, महानगरपालिका	20	देसाईगंज नगरपरिषद
5	इचलकरंजी नगरपरिषद	21	राजुरा नगरपरिषद
6	पाथर्डी नगरपरिषद	22	दिग्रज नगरपरिषद
7	कराड नगरपरिषद	24	खापा नगरपरिषद
8	वेंगुर्ला नगरपरिषद	25	मोहपा नगरपरिषद
9	भगुर नगरपरिषद	26	देवळी नगरपरिषद
10	मोर्शी नगरपरिषद	27	वरुड नगरपरिषद
11	दर्यापुर नगरपरिषद	28	गंगाखेड नगरपरिषद
12	अंबड नगरपरिषद	29	जळगाव(जामोड) नगरपरिषद
13	पाथर्डी नगरपरिषद	30	मेहकर नगरपरिषद
14	कळम नगरपरिषद	31	वरोरा नगरपरिषद
15	बल्लारपुर नगरपरिषद	32	अमरावती महानगरपालिका
16	ब्रह्मपुरी नगरपरिषद	33	औरंगाबाद महानगरपालिका

परिशिष्ट- 2.5 (संदर्भ:परिच्छेद 2.14.4.2; पृष्ठ- 43) कार्यालयांची यादी जेथे बँकेतील शिल्लकीचा ताळमेळ रोकड वहीशी घेतला गेला नव्हता	
अ क्र.	कार्यालयाचे नाव
1	प्रधान सचिव, नगर विकास विभाग
2	लेखा विभाग, ठाणे महानगरपालिका
3	शिक्षण विभाग नाशिक महानगरपालिका
4	लेखा विभाग, नवी मुंबई महानगरपालिका
5	इचलकरंजी नगरपरिषद
6	सासवड नगरपरिषद
7	मालवण नगरपरिषद
8	इगतपुरी नगरपरिषद
9	तुमसार नगरपरिषद
10	अंबड नगरपरिषद
11	हिंगोली नगरपरिषद
12	रामटेक नगरपरिषद
13	धामणगाव नगरपरिषद
14	पैठण नगरपरिषद
15	कामटी नगरपरिषद
16	शेगाव नगरपरिषद
17	जिंतूर नगरपरिषद
18	आंबेजोगाई नगरपरिषद
19	वैजापूर नगरपरिषद
20	खुलताबाद नगरपरिषद
21	वर्धा नगरपरिषद
22	ब्रह्मपुरी नगरपरिषद
23	धरूर नगरपरिषद
24	पूर्णा नगरपरिषद
25	पुलगाव नगरपरिषद
26	चुखळी नगरपरिषद
27	नागपुर महानगरपालिका
28	अकोला महानगरपालिका

©

प्रधान महालेखाकार यांचे कार्यालय
(लेखापरीक्षा) - I, महाराष्ट्र , मुंबई



**Annual Technical Inspection Report on
Local Bodies
for the year ended 31 March 2018**



लोकहितार्थं सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

**Office of the Principal Accountant General
(Audit)-I, Maharashtra, Mumbai**



Government of Maharashtra

**Annual Technical Inspection Report
on
Local Bodies
for the year ended 31 March 2018**

GOVERNMENT OF MAHARASHTRA

TABLE OF CONTENTS

	Reference	
	Paragraph	Page No.
Overview		iii
CHAPTER I AN OVERVIEW OF THE FUNCTIONING, ACCOUNTABILITY MECHANISM AND FINANCIAL REPORTING ISSUES OF PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS		
Introduction	1.1	1
Organisational Setup of PRIs	1.2	2
Functioning of PRIs	1.3	2
Formation of Various Committees	1.4	4
Implementation of Technical Guidance and Supervision	1.5	4
Response to Audit Observations	1.6	11
Lokayukta	1.7	11
Social Audit	1.8	12
Internal Audit and Internal Control System of PRIs	1.9	12
Submission of Utilisation Certificates	1.10	13
Financial Reporting Issues	1.11	13
CHAPTER II AN OVERVIEW OF THE FUNCTIONING, ACCOUNTABILITY MECHANISM AND FINANCIAL REPORTING ISSUES OF URBAN LOCAL BODIES		
Introduction	2.1	17
Organisational Setup of ULBs	2.2	17
Functioning of Urban Local Bodies	2.3	18
Formation of various Committees	2.4	19
Audit Arrangement	2.5	20
Response to Audit Observations	2.6	26
Lokayukta	2.7	26
Social Audit	2.8	27
Property Tax Board	2.9	27
Service Level Benchmarks	2.10	27

Fire Hazard Response	2.11	27
Submission of Utilisation Certificates	2.12	28
Internal Audit and Internal Control System of ULBs	2.13	28
Financial Reporting Issues	2.14	29
APPENDICES		
Details	Appendix Number	Page Number
List of units where discrepancies in maintenance of cash book were noticed	1.1	33
List of units where reconciliation of bank balances with cash book were not carried out	1.2	34
Organisational Structure	2.1	36
Status of finalisation of accounts of Municipal Councils	2.2	37
Audit Plan of DLFA for the period April 2017 to August 2021	2.3	41
List of units where discrepancies in maintenance of cash book were noticed	2.4	42
List of units where reconciliation of bank balances with cash book were not carried out	2.5	43
Glossary		44

OVERVIEW

OVERVIEW

1. Functioning of Panchayati Raj Institutions

A review of finances of PRIs revealed that of the 29 functions referred to in the XI Schedule of the Constitution of India, 14 functions and 15,840 functionaries were transferred to the PRIs. Of the State Government's total revenue receipts of ₹ 1,84,174 crore during 2017-18 (excluding State's share of Union taxes and duties and Grants-in-aid from GoI), the PRIs were allocated ₹ 22,112 crore (12.01 *per cent*).

The XIth Finance Commission (June 2000) recommended that the Comptroller and Auditor General of India (CAG) should be entrusted with the responsibility of Technical Guidance and Supervision (TGS) over the audit and accounts of the Panchayat Raj Institutions (PRIs) and the Urban Local Bodies (ULBs). Accordingly, the Technical Guidance and Supervision (TGS) was entrusted to CAG by the State Government in March 2011. As per this entrustment, the Rural Development Department and the Urban Development Department of the State Government is to implement uniform system to maintain accounts of all PRIs and ULBs in consultation with the CAG. The Director of Local Fund Audit (DLFA) is the statutory auditor with regard to audit of Zilla Parishads (ZP), Panchayat Samitis (PS) and Gram Panchayats (GP). The Annual Accounts of PRIs are certified by DLFA. The nature and scope of Audit Report issued by DLFA along with its content are to be as per guidelines and standards issued by CAG. In addition to audit to be conducted by DLFA, the CAG will have right to conduct test-check of the accounts and to comment on the audit report of the DLFA as he may deem fit. The Audit Review Report of DLFA on the accounts of PRIs will be submitted to State Legislature through the Rural Development Department.

Preparation of accounts by Zilla Parishads and certification of these accounts by DLFA was in arrears. As on September 2018, two ZPs for the year 2017-18 and 17 ZPs for the year 2016-17 have prepared and got their Annual Accounts certified by DLFA revealing a backlog in preparation and certification of Annual Accounts by the ZPs.

The Comptroller and Auditor General of India conducts audit of ZPs and PSs under Section 14 of the Comptroller and Auditor General's (Duties, Powers and Conditions of Service) Act, 1971. Further, as per Section 142 A of the ZP/ PS Act, the accounts of any Zilla Parishad or Panchayat Samiti may be checked at any time by the Accountant General, Maharashtra State, in accordance with such directions as the State Government may give from time to time and in such manner as may be determined by the Accountant General. Audit of GPs was also entrusted (March 2011) to the Comptroller and Auditor General of India under Technical Guidance and Supervision by the GoM.

The State of Maharashtra has established the institution of Lokayukta in Maharashtra in October 1972 based on the concept of Ombudsman in accordance with the Maharashtra Lokayukta and Upa-Lokayukta Act, 1971. As of March 2018, 780 complaints pertaining to PRIs were received. Of these,

579 complaints were disposed of by the Lokayukta while 201 complaints were pending for disposal.

As of June 2018, a total of 221 UCs pertaining to the Department involving ₹ 562.31 crore were pending submission from the field offices.

(Paragraphs 1.3.6, 1.3.8, 1.5, 1.5.1.2, 1.5.2, 1.7 and 1.10)

2. Functioning of the Urban Local Bodies

Article 243W inserted through the 74th Constitutional Amendment envisaged devolution of powers and responsibilities to municipalities in respect of 18 functions mentioned in Twelfth Schedule of the Constitution. All the functions were transferred/ assigned to the Urban Local Bodies (ULB) by the year 1994.

A review of finances of ULBs revealed that of the State Government's total revenue receipts of ₹ 1, 84,174 crore during 2017-18 (excluding State's share of Union taxes and duties and Grants-in-aid from GoI), ULBs were allocated ₹ 23,185 crore (12.59 per cent).

As per 11th Finance Commission recommendations, the Ministry of Urban Development, GoI in consultation with the Comptroller and Auditor General of India had finalised the National Municipal Accounts Manual (NMAM) in November 2004 for implementation of accrual based accounting system by ULBs. The GoM adopted (July 2005) the NMAM for implementation from 2005-06. As per the NMAM guidelines, all MCs were to maintain their accounts on accrual basis from 2005-06.

The audit of Municipal Councils/ Nagar Panchayats is done by Director Local Fund Audit (DLFA) as per provisions in Section 104 of Maharashtra Municipal Council, Nagar Panchayat and Industrial Township Act, 1965. The audit of Municipal Corporations (MC) was assigned to DLFA in March 2011. The DLFA has completed audit of all 27 MCs up to the year 2013-14 as on June 2018. The audit of 21 MCs was completed for the year 2014-15. There is backlog in audit by DLFA of three to four years as audit of 2014-15, 2015-16, 2016-17 and 2017-18 was incomplete as on October 2018.

DLFA's 'Audit Review Report on accounts of ULBs' for year 2011-12 was placed in State Legislature only in April 2015. While Audit Review Report for 2012-13 (presented to UDD in March 2017 for placement in State Legislature) was not placed in State Legislature.

The Government of Maharashtra (GOM) entrusted (October 2002) audit of Municipal Corporations to the Comptroller and Auditor General of India under Section 14 of the Comptroller and Auditor General's (Duties, Powers and Conditions of Service) 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. The Annual Technical Inspection Report on Local Bodies of the Comptroller and Auditor General of India for the year ended 31 March 2017 was placed in the State Legislature in July 2018.

As of March 2018, 938 complaints to the Lokayukta pertaining to ULBs were received. Of these, 827 complaints were disposed of by the Lokayukta and 111

complaints were pending for disposal. As of March 2018, a total 1,483 UCs involving ₹ 30,145.92 crore were outstanding in UDD.

Scrutiny of cash books in 33 test-checked units showed a number of discrepancies such as non-maintenance of cash books, improper maintenance of cash book and incomplete cash books. Reconciliation of balances as per cash books with bank pass books was not done in 28 units test checked.

(Paragraphs 2.3.3, 2.5.1.1, 2.5.1.2, 2.5.1.6, 2.5.2, 2.7, 2.12, 2.14.4.1 and 2.14.4.2)

CHAPTER-I

AN OVERVIEW

OF THE FUNCTIONING, ACCOUNTABILITY

MECHANISM AND FINANCIAL REPORTING ISSUES OF

PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS

CHAPTER- I

An Overview of the Functioning, Accountability Mechanism and Financial Reporting Issues 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/PS Act) and The Maharashtra 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 was established in the State. As per the census of 2011, the total population of the State stood at 11.24 crore of which, 55 *per cent* was from rural areas.

The demographic and developmental status of the State as per census of 2011 is given in **Table 1.1.1**.

Table 1.1.1: Important statistics of the State

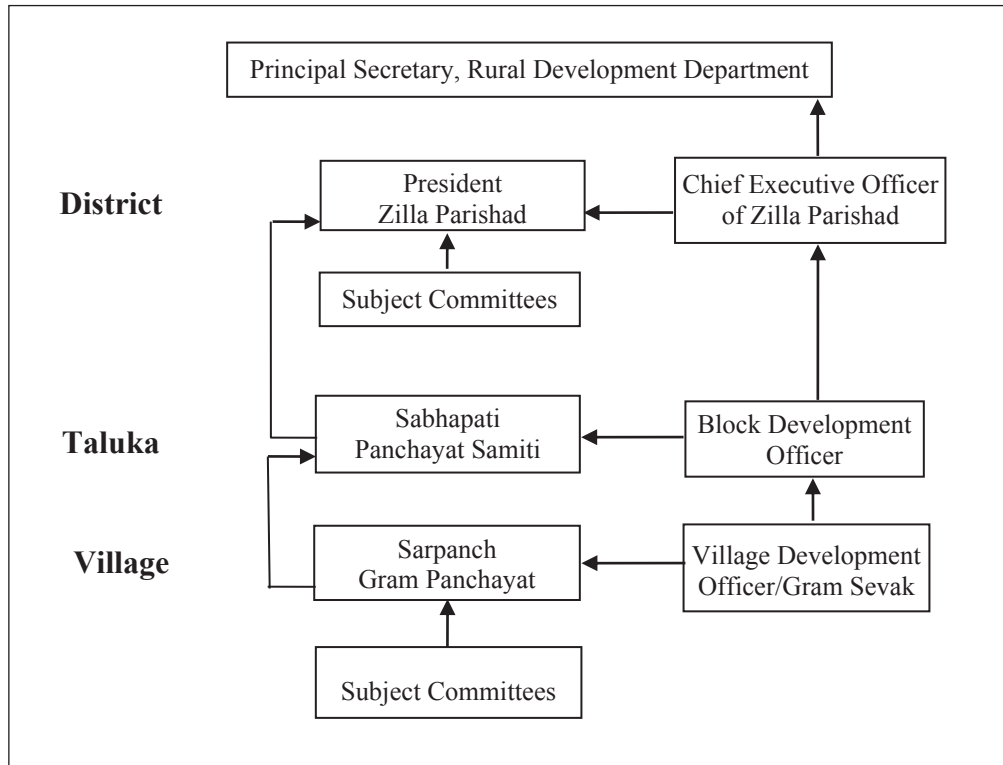
Indicator	Data
Population	11,23,74,333
Population density	365 km ²
Gender ratio (Rural) female:male	952:1000
Rural population	6,15,56,074
Literacy in <i>per cent</i> (Rural)	77.00
Number of PRIs	28,250
(i) District Panchayats	34
(ii) Block Panchayats	351
(iii) Village Panchayats	27,865

Source: Information furnished by the Rural Development and Water Conservation Department (30 November 2018) and Census of 2011

1.2 Organisational Setup of PRIs

The organisational set up of PRIs in Maharashtra is depicted below.

Chart 1: Organisational structure of PRIs



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 27,865 GPs for 44,147 villages in Maharashtra as of November 2018. 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 the GP level. However, the sanctioned strength of VDOs/ Gram Sevaks was 22,382 which showed that one VDO/ Gram Sevak post each was not sanctioned for each GP in all cases. The persons-in-position were 20,750 only with a shortage of 1,632 as of March 2018.

1.3 Functioning of PRIs

1.3.1 There are 36 districts in Maharashtra. Two districts (Mumbai and Mumbai Suburban) do not have rural areas and therefore, there are 34 ZPs in the State. The ZPs have their own Departments for Education, Public Works, Health, Minor Irrigation, Rural Water Supply, Social Welfare, Animal Husbandry, Agriculture, Women and Child Welfare, Finance, General Administration and Village Panchayat.

1.3.2 The ZPs are required to prepare a budget for the planned development of the districts and utilisation of the resources. The Government of India (GoI) schemes funded through the District Rural Development

Agency (DRDA) and the State Government Schemes are also implemented by the ZPs. The ZPs are empowered to impose water tax, pilgrim tax and special tax on land and buildings *etc.*

1.3.3 The intermediate tier of Panchayat at the Taluka level in Maharashtra is called the PS. There were 351 PSs in the State. The PSs do not have their own source of revenue and are fully dependent on the Block Grants received from ZPs. The PSs undertake developmental works at the block level.

1.3.4 The VP Act provides for the constitution of Gram Sabha, a body consisting of persons registered in the electoral rolls of the villages within the GP area. The 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 Central/ State Government schemes, prepare and approve development plans and projects to be implemented by the GPs and grant permission for incurring expenditure by GPs on developmental schemes. They also convey their views on the proposals for acquisition of land by GPs.

1.3.6 Of the 29 functions referred to in the XI Schedule of the Constitution of India, 14 functions¹ and 15,480 functionaries (being the manpower transferred to the appropriate PRI) were transferred to the PRIs.

1.3.7 The broad accountability structure in PRIs is shown in **Table 1.1.2**.

Table 1.1.2: Accountability structure in PRIs

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 ZPs in the Government gazette
Chief Accounts and Finance Officer, ZP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compilation of the accounts of ZP 2. Providing financial advice
Heads of Departments in ZPs	<ol style="list-style-type: none"> 1. According technical sanctions to the works and implement development schemes 2. Supervising the work of Class II officers
Panchayat Samiti, Block Development Officer	<ol style="list-style-type: none"> 1. Drawal and disbursal of funds 2. Execution and monitoring of schemes and maintenance of accounts and records
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
Source: The Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Act, 1961	

¹ 1. Minor irrigation, water management and watershed development, 2. Animal husbandry, dairy and poultry, 3. Rural housing, 4. Drinking water, 5. Roads, culverts, bridges, ferries, waterways and other means of communication, 6. Non-conventional energy sources, 7. Poverty alleviation programme, 8. Adult and non-formal education, 9. Libraries, 10. Cultural activities, 11. Health and sanitation, including hospitals, primary health centres and dispensaries, 12. Women and child development, 13. Social welfare, including welfare of the handicapped and mentally retarded, 14. Public distribution system

1.3.8 Of the State Government's total revenue receipts of ₹ 1,84,174 crore during 2017-18 (excluding State's share of Union taxes and duties and Grants-in-aid from GoI), the PRIs were allocated ₹ 22,112 crore (12.01 per cent).

1.4 Formation of various Committees

The ZP/ PS Act provides for formation of various Committees viz., Standing Committee, Finance Committee, Works Committee, Agriculture Committee, Social Welfare Committee, Education Committee, Health Committee, Animal Husbandry and Dairy Committee, Water Management and Sanitation Committee etc. in every ZPs under Sections 78 to 80.

Rural Development Department stated (November 2018) that all these Committees were formed in all the ZPs/GPs.

1.5 Implementation of Technical Guidance and Supervision

Para 8.19 of XIth Finance Commission (June 2000) recommended that the Comptroller and Auditor General of India (CAG) should be entrusted with the responsibility of Technical Guidance and Supervision (TGS) over the audit and accounts of the Panchayat Raj Institutions (PRIs) and the Urban Local Bodies (ULBs). Accordingly, the TGS was entrusted to CAG by the State Government in March 2011.

The important provisions of GR related to the role and functions of the Comptroller and Auditor General, the Director Local Fund Audit (DLFA) and the State Government are given below:

- The RDD and UDD of State Government is to implement uniform system to maintain accounts of all PRIs and ULBs along with Municipal Corporations in the State in consultation with the CAG.
- The Audit Review Report of Director, Local Fund Audit, on the accounts of PRIs will be submitted to State Legislature through Rural Development Department and for ULBs through Urban Development Department respectively.
- **Audit Process and functional system:** The process and functional system of the audit of all local bodies conducted by DLFA will be as per guidelines and standards laid down by CAG as well as provisions in Maharashtra Local Fund Audit (Act 1930), Bombay Local Fund Audit Rules, 1931 and the resolutions issued by the State Government from time to time.
- **Nature and scope of Audit Report:** The nature and scope of Audit Report issued by DLFA along with its content will be as per guidelines and standards issued by CAG.
- **Training Programme:** Training to officers and employees of DLFA will be provided by CAG. This training programme will include topics on financial transactions in various local bodies, nature of development works, audit methodology, account certification, nature and scope of audit.

- **Audit Planning:** The DLFA will prepare annual audit plan of all the Local Self Governments and submit the information about the annual plan to CAG in the month of December every year.
- In addition to audit to be conducted by DLFA, the CAG will have right to conduct test-check of the accounts and to comment on the audit report of DLFA as he may deem fit. The results of audit will be communicated by CAG or any other person appointed by him to PRIs/ ULBs and a copy of the report will be submitted to Government.
- **Planning of audit parties:** The DLFA will plan the audit parties considering the need of the Department and availability of the staff. The supervision of audit parties will be conducted by DLFA. The responsibility of timely and qualitative audit of all the local bodies in the State will rest with DLFA.
- **Submission of periodical returns:** The DLFA will communicate all the serious irregularities, embezzlement/ frauds *etc.* observed during the audit of Local Self Institutions in the state to CAG separately.
- **Certification of Accounts of Local Self Institutions:** The certification of accounts of all Local Self Institutions will have to be conducted by DLFA.

1.5.1 Technical Guidance and Supervision in Audit of PRI units

1.5.1.1 Accounting system of PRIs

GoM in RDD *vide* a resolution of October 2013 has made it compulsory for all Zilla Parishads² (ZP) and Gram Panchayats (GP) to maintain their Annual Accounts in Model Accounting System (MAS) Formats I to VIII as prescribed by the CAG. However, the PRIs are maintaining their Accounts in MAS format I to III only i.e. format for Receipts and Payments (MAS-I), Major Head wise consolidated abstract (MAS-II) and Monthly Reconciliation Statement (MAS-III). None of the ZPs are maintaining Account Formats³ from IV to VIII. These formats are about 'Receivables & Payables', 'Movable Properties', 'Immovable Properties', 'Stock & Inventories' and 'Demand, Receipt & Balances' and ZPs were finding it difficult to maintain these accounts. Therefore, Government in March 2017 allowed ZPs to maintain Annual Accounts in MAS I to III formats up to 2014-15 and thereafter in all eight formats.

Maintenance of Annual Accounts in PRIASoft

The Ministry of Rural Development in coordination with National Informatics Centre has created a Web Portal namely Panchayat Raj Institution Accounting Software i.e., 'PRIASoft' for online maintenance of accounts of PRIs. Every ZP, PS and GP has to update the accounting information on regular basis in

² The Annual Accounts of ZPs are inclusive of accounts of PSs in their jurisdiction

³ Format IV of Receivable and Payable Major head wise receivable and payable are recorded annually, Format V of Immovable Property Information regarding immovable properties such as Roads, Land and others is recorded annually, Format VI of Movable Property, Format VII of Inventory Register Description of Inventory such as opening balance, voucher number and date, quantity received, *etc.*, are recorded, Format VIII of Demand, Collection and balance

PRIASoft. The responsibility for regularly uploading of the same for all the three tiers rested on the Chief Executive Officer of the ZP. The Accounts of the ZPs and the PSs after being prepared by the CEO, would be got certified by the Chief Auditor⁴ of the Local Fund Account and submitted in the mandated time to the State Government after approval of the ZP. Thereafter the Annual Accounts were to be published in the Government gazette.

As per the online data uploaded in system up to December 2018, all the ZPs have updated their accounts for the year 2014-15. Thereafter, only 16⁵ ZPs for 2015-16, three⁶ ZPs for 2016-17 and one ZP (Osmanabad) for 2017-18 have prepared and uploaded their annual accounts.

It is recommended that the RDD should review the instructions regarding maintaining Annual Accounts, resolve the shortcomings faced by the PRIs and ensure that all eight formats are prepared by ZPs within time limit specified in MZP&PS Account Code, 1968 and got certified by DLFA. The RDD should further ensure that all PRIs are uploading their Annual Accounts in PRIASoft in a time bound manner.

1.5.1.2 Audit by DLFA

The DLFA is the statutory auditor with regard to audit of ZPs, PSs and GPs. The Annual Accounts of PRIs are certified by DLFA. Along with certification, the DLFA conducts the audit of PRIs as per Annual Audit Plan which is from July to June of next year. As per Annual Audit Plan for 2017-18, the DLFA has planned to cover 100 *per cent* PRI units for audit period 2016-17 along with the backlog of previous year's audit. As on June 2018, DLFA has completed audit of all Departments of ZPs and all Panchayat Samitis up to 2016-17. In respect of GPs, DLFA has completed audit of 23,126 GPs⁷ out of planned 37,153 GPs⁸.

The Annual Accounts of ZPs are inclusive of accounts of Panchayat Samitis within its jurisdiction. In respect of certification of Annual Accounts of ZPs, though the DLFA certifies MAS I to III formats of Annual Accounts, comments and observations on certification are not issued separately as per CAG guidelines for Certification Audit of Accounts of PRIs (July 2002). These observations are included in Inspection Reports (IR) of Accounts and Finance Department of ZPs. As on September 2018, two⁹ ZPs for 2017-18 and 17¹⁰ ZPs for 2016-17 have prepared and got their Annual Accounts certified by DLFA revealing a backlog in preparation and certification of Annual Accounts by the ZPs.

⁴ Chief Auditor means the Chief Auditor Local Fund Accounts and includes the Dy. Chief Auditor Local funds under DLFA

⁵ Aurangabad, Beed, Buldhana, Chandrapur, Gondia, Hingoli, Kolhapur, Latur, Nandurbar, Osmanabad, Palghar, Raigad, Ratnagiri, Sangli, Sindhudurg and Wardha

⁶ Latur, Osmanabad and Raigad

⁷ The figure includes audit of previous years as well

⁸ The figure includes audit of previous years as well

⁹ Sindhudurg and Solapur

¹⁰ Ahmednagar, Bhandara, Hingoli, Kolhapur, Nandurbar, Nanded, Osmanabad, Palghar, Pune, Ratnagiri, Satara, Sangli, Solapur, Sindhudurg, Thane, Wardha, Yavatmal

As on June 2018, the DLFA has completed Certification of Annual Accounts (AA) of 10,460 GPs out of proposed 27,865 for 2016-17. The certification of AAs of 10,334 GPs could not be done by DLFA due to non-furnishing of Annual Accounts, in respect of 611 GPs the certification was in progress and no information was available in respect of 1,864 GPs. In respect of the remaining 4,596 GPs, the audit is pending pertaining to the year 2016-17.

It is recommended that the DLFA may include all the points arising out of certification audit, separately as per the format specified in CAG's guidelines for certification audit of accounts of PRIs (July 2002).

1.5.1.3 Preparation of Audit Plan and Risk Analysis

DLFA *vide* their office order of November 2013 has specified the mandays for audit of each of the ZPs, PSs and GPs. The mandays were specified on the basis of audit experience of Local Fund Audit as well as the Receipt and Payments of their auditee units from 2001 to 2012. The audit plan for each district is prepared on the basis of assigned mandays and available staff. In respect of audit of departments of ZPs and PSs, two months are selected for detailed scrutiny. One of the months is March and the other being any month selected on the basis of receipts/ payments in that month. DLFA conducts 100 *per cent* audit of receipts and payments in case of GPs.

During scrutiny of DLFA's order issued in November 2013, it was observed that DLFA has considered 185 working days in a year for audit after excluding all holidays along with 30 earned leaves, 10 commuted leaves and eight casual leaves of each of the employee. As these leaves are of personal nature and not availed by all the staff at the same time, its deduction from the total mandays for work needs to be reconsidered.

Scrutiny of DLFA's Audit Plan for 2017-18 in ZP Thane revealed that the LFA, Thane has prepared plan for 2805 mandays with field staff of 16 officials. *i.e.*, for 175 working days in a year instead of the stipulated 185 days. The plan was frequently modified due to leave of employees, meeting *etc.*, however, the revised approved Annual Audit Plan (AAP) was not kept on record. Further, though 'mandays' is the basic criterion in preparing AAP, no records about utilisation of mandays in each month as well as for each unit were kept by LFA, Thane.

It is recommended that DLFA may keep proper account of utilised mandays for each unit for effective control of audit plan and judicious use of mandays.

1.5.1.4 Audit implementation, reporting and follow up

The DLFA prepared audit checklist in January 1997 for audit of ZP Departments and PSs. The Audit Reports (*i.e.* IRs) of DLFA are prepared in format as per provisions in Section 9 of Bombay Local Fund Audit Act, 1930. The IR is divided into four parts namely (a) payments not consistent with rules/ laws, (b) loss / deficit due to negligence/misbehavior of any employee(s) (c) non accounting of transactions in accounts and (d) other irregularities.

The district LFA is required to issue IR to auditee organisations within three months of the last date of audit. As per records pertaining to the Joint Director, Local Fund Audit, Konkan Region, 115 IRs were issued during June 2017 to July 2018, out of which 82 IRs were issued within time limit of three months and 33 IRs were issued beyond the period of 90 days. This delay ranged from one day to 173 days beyond the statutory period of 90 days mentioned in the Act.

The delay in issue of ARs needs to be monitored, reasons for delay are to be recorded and delay period also needs to be condoned by the appropriate authority.

Section 10 of Bombay Local Fund Audit Act, 1930 (BLFA) contains provisions about procedures to be followed after Report is issued by DLFA. As per this provision:

- On receipt of report under Section 8, the Chairman¹¹ shall remedy any defects or irregularities which may have been pointed out in the report, and shall place the report together with a statement of the action taken or proposed to be taken thereon and an explanation in regard thereto before a meeting of the local authority.
- The Chairman of Local Body, after receipt of Audit Report needs to comply the same within four months of receipt.
- DLFA, on receipt of such compliance, can either accept the compliance and withdraw the objection or can re-investigate matter in next audit or retain defects and irregularities that have not been remedied.
- The Chief Auditor shall send a report of his decision to the Commissioner within one month of the date of the receipt by him of the intimation or explanation of the Chairman or in the event of the Chairman failing to give such intimation or explanation, on the expiry of the period of four months, shall forward to Chairman a copy of such report specifying therein in particular the portions thereof to be published. He shall also state whether the amounts to which the defects or irregularities relate should, in his opinion, be recovered along with surcharge.

As per Section 11 of BLFA Act, 1930, the Commissioner either takes penal action against concerned officials or after verifying the matter can waive the objection and communicate the same to DLFA.

As per paragraphs 2.1 and 2.2 of the DLFA's Audit Review Report on PRIs for the year 2015-16, their outstanding audit objections up to 2015-16 as of June 2017 were 3,15,280 involving an amount of ₹ 41,281.20 crore.

¹¹ In case of Municipal Corporations, the Municipal Commissioner, in case of Zilla Parishads, the Chief Executive Officer and in case of Municipal Councils the Chief Officer

Further, the DLFA submits statement in Format III of annual returns to AG namely, 'the cases of misappropriations, frauds, embezzlements' raised during audit. As per the said statement, 1,531 cases involving amount of ₹ 85.96 crore were outstanding at ZP and PS level. Nine cases worth ₹ 4.9 crore were added during the year, whereas only two cases worth ₹ 40,000/- were closed during the year. Similarly, in case of GPs, the outstanding cases were 33,667 worth ₹ 335.02 crore, 1,110 cases worth ₹ 24.69 crore were added during year and only 670 cases worth ₹ 14.28 crore were closed during year.

The DLFA needs to strictly follow the provisions of the BLFA Act mentioned above to reduce the number of observations.

The Government can also consider invoking the provisions of Section 15 of the BLFA Act to issue rules for the timely clearance of the outstanding paragraphs and keep it as current as possible.

Review of IRs of DLFA by PAG

The ARs of ZP Departments and PSs are regularly submitted by DLFA to the PAG office. ARs numbering 140 pertaining to ZP Departments and PSs were received during period from January 2017 to March 2018. Out of these, six¹² ARs were reviewed randomly containing 163 paragraphs. It was observed that:

- ARs of DLFA were comprehensive and covered most of the activities of the Department.
- There were very old outstanding paras from 1954-55 (Finance Department ZP, Dhule 2014-15) to 2005-06 (Agriculture Department, ZP Kolhapur 2014-15).
- Most of the paragraphs in AR were about non-production of records (43), non-maintenance of records (81) or non-observance of order/instructions by auditee organisations (36).
- Reply of the auditee organisations is a crucial part of an Audit Report. During the review it was however observed that the replies of auditee organisations were not incorporated in the Audit Report of Finance Department, ZP Dhule 2014-15 and Social Welfare Department, ZP Ratnagiri 2014-15.

The DLFA needs to look into these issues and take necessary steps towards improvement in quality of their ARs.

1.5.1.5 Human Resources and Training

The Human Resource of DLFA consists of Director, Joint Directors, Deputy Directors, Assistant Directors, Audit Officers, Assistant Audit Officers, Senior Auditors, Junior Auditors, Clerks, other Class IV employees. As on July 2018,

¹² (1) Finance Department, ZP, Dhule 2014-15, (2) Agriculture Department, ZP Kolhapur, 2014-15, (3) Social Welfare Department, ZP Ratnagiri, 2014-15, (4) Animal Husbandry Department, ZP Sangli 2015-16, (5) Rural Water Supply Department, ZP Satara 2014-15 and (6) Health Department, ZP Raigad 2014-15

out of 1,430 sanctioned strength for audit (conducting audit of the PRIs and Municipal Councils/ Nagar Panchayats) 1,006 posts (70 per cent of sanctioned strength) were filled and 424 posts (30 per cent of sanctioned strength) were vacant.

The training to officials of DLFA is given on regular basis on topics like double entry accounting system, maintenance of accounts in MAS formats, PRI and ULB audit checks, e-Governance in Local Bodies. The training to DLFA officials was given by AG officials in December 2017 and November 2018 at Yashwantrao Chavan Academy of Development Administration (YASHADA) Pune.

1.5.1.6 Submission of Report to State Legislature

The DLFA's Audit Review Report (ARR) is placed in State Legislature through the Rural Development Department. 'The Audit Review Report on accounts of PRIs 2015-16' was presented to the State Legislature in March 2018. The 'Audit Review Report on Accounts of PRIs 2016-17' was also prepared and submitted in January 2019 to RDD for placement in State Legislature.

The State Legislature regularly forms district-wise Panchayat Raj Committee consisting members of State Legislature to discuss audit paras taken in ARR. Twelve PRCs were formed for 12¹³ districts during January 2018 to October 2018 where the paragraphs incorporated in ARR of 2012-13 and 2013-14 were taken up for discussion.

The State Government should ensure that PRC is formed for discussion of all pending Audit Review Reports so that, the timely action could be initiated on the observations included in these Reports.

1.5.2 Audit by the 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's (Duties, Powers and Conditions of Service) Act, 1971. Further, as per Section 142 A of the ZP/PS Act, the accounts of any Zilla Parishad or Panchayat Samiti may be checked at any time by the Accountant General, Maharashtra State, in accordance with such directions as the State Government may give from time to time and in such manner as may be determined by the Accountant General.

Audit of GPs was also entrusted (March 2011) to the Comptroller and Auditor General of India under Technical Guidance and Supervision by the GoM.

The Annual Technical Inspection Report on Local Bodies of the Comptroller and Auditor General of India for the year ended 31 March 2017 was placed in the State Legislature in July 2018 and the Audit Report for the year ended 31 March 2016 has been taken up for discussion by Public Accounts Committee (PAC) along with paragraphs from previous reports.

¹³ Beed (2012-13), Washim (2012-13), Solapur (2012-13), Satara (2012-13), Ratnagiri (2012-13), Bhandara (2012-13), Wardha (2013-14), Kolhapur (2013-14), Latur (2013-14), Jalna (2013-14), Ahmednagar (2013-14) and Raigad (2013-14)

1.6 Response to Audit Observations

1.6.1 Outstanding Inspection Reports and Paragraphs of PRIs audited by Accountant General

As of December 2018, a total of 1,733 Inspection Reports and 6,903 paragraphs of PRIs audited by Principal Accountant General/ Accountant General, Maharashtra were outstanding as shown in the **Table 1.1.3**.

Table 1.1.3: Position of outstanding inspection reports and paragraphs

Year	Inspection Reports	Paragraphs
Upto 2013-14	656	1791
2014-15	113	501
2015-16	357	1854
2016-17	208	1190
2017-18	399	1567
Total	1733	6903

Source: Information compiled in the offices of the Principal Accountant General/Accountant General, Maharashtra (Mumbai and Nagpur)

1.6.2 Paragraphs appeared in Audit Reports but pending for discussion by PAC

As of December 2018, of the 12 paragraphs pertaining to PRIs that appeared in Audit Reports from 2012-13 to 2016-17, four paragraphs were discussed by the PAC while eight paragraphs were pending for discussion as shown in the **Table 1.1.4**.

Table 1.1.4: Position of pending for discussion by PAC

Year of Audit Report	Number of paragraphs in Audit Report	Number of paragraphs discussed in PAC	Number of paragraphs pending for discussion in PAC
2012-13	01	00	01
2013-14	04	03	01
2014-15	02	01	01
2015-16	04	00	04
ATIR 2016-17	01	00	01
Total	12	04	08

Source: Information compiled in the offices of the Principal Accountant General/Accountant General, Maharashtra (Mumbai and Nagpur)

Accountability mechanism and financial reporting issues

Accountability mechanism

1.7 Lokayukta

The State of Maharashtra has established the institution of Lokayukta in Maharashtra on 25 October 1972 based on the concept of Ombudsman in accordance with The Maharashtra Lokayukta and Upa-Lokayukta Act, 1971.

As of March 2018, 780 complaints pertaining to PRIs were received. Of these,

579 complaints were disposed of by the Lokayukta while 201 complaints were pending for disposal as shown in **Table 1.1.5**. Majority of complaints pertained to grievances for non-receipt of pensionary benefits, compensation etc.

Table 1.1.5: Position of disposal of complaints by Lokayukta

Particular	Complaints received in respect of Zilla Parishad	Complaints received in respect of Panchayat Samiti	Total
Complaints received from 1 April 2017 to 31 March 2018	645	135	780
Complaints disposed off from 1 April 2017 to 31 March 2018	476	103	579
Complaints pending as on 31 March 2018	169	32	201

Source : Information furnished by Office of the Lokayukta and Upa-Lokayukta, Maharashtra State, Mumbai

1.8 Social Audit

Social audit is a continuous and ongoing process which includes verification of quantity and quality of works at different stages of implementation to ensure transparency and public accountability in the implementation of projects, laws and policies and its results by the community with active involvement of primary stakeholders. The process also combines people's participation and monitoring with the requirements of the audit discipline.

The GoM established (September 2013) Social Audit Unit (SAU) in Maharashtra. The State Employment Guarantee Council was to monitor the action taken by the State Government on the observations raised during social audit and incorporate the Action Taken Report in the annual report to be laid before the State Legislature.

The SAU in the State is headed by the Director who is assisted by one Assistant Director, three State Co-coordinators and six Regional Co-coordinators for the six regions of the State.

The Director, SAU stated (August 2018) that of the 1,340 GPs to be covered during 2017-18, social audit of only 614 GPs was completed and Social Audit Reports of all the 614 GPs were sent to the concerned District Programme Coordinators. The non-coverage was mainly due to non-availability of trained manpower with the SAU. From the report of Directorate of Social Audit, Maharashtra, it is noticed that the SAU is gradually increasing the units to be covered in 2018-19. The unit has proposed to cover 3,710 GPs of which 2010 GPs were covered as of November 2018.

1.9 Internal Audit and Internal Control System of PRIs

An effective Internal Control System and strict adherence to statutes, codes and manuals minimises the risk of errors and irregularities and also helps to protect resources against loss due to waste, abuse and mismanagement.

The Department stated (November 2018) that Internal Audit and Internal Control System exists in PRIs and internal audit is done/carried out as per the

circular of December 2015 issued by the GoM.

1.10 Submission of Utilisation Certificates

The Bombay Financial Rules, 1959 provide that for the grants provided for specific purposes, utilisation certificates (UCs) should be obtained by the departmental officers from the grantee institutions and after verification, the UCs should be forwarded to the concerned accounting offices *i.e.* Accountant General (Accounts and Entitlements), Maharashtra within 12 months from the dates of their sanction.

As of June 2018, a total of 221 UCs pertaining to the Department involving ₹ 562.31 crore were pending submission from the field offices.

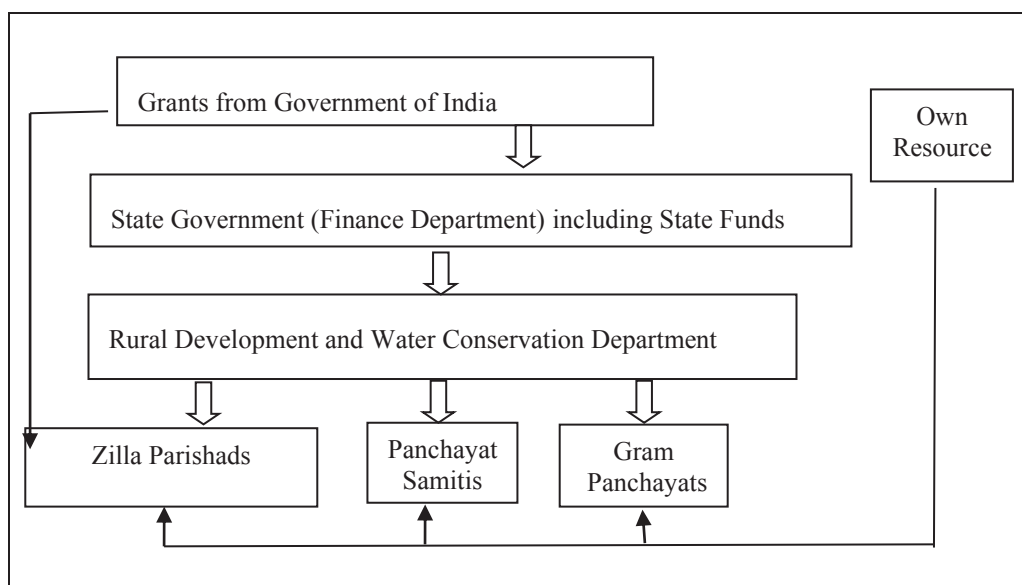
1.11 Financial Reporting Issues

1.11.1 Source of Funds

In addition to their own sources for tax and non-tax revenue *i.e.* fair tax, building tax, fees, rent from land and building, water charges *etc.* and capital receipts from sale of land, the PRIs also receive funds from the State Government and GoI in the form of grants-in-aid/ loans for general administration, implementation of developmental schemes/works, creation of infrastructure in rural areas *etc.* Funds are also provided on the recommendations of the Central/ State Finance Commissions.

The fund flow mechanism is as shown in **Chart 2**.

Chart 2: Source of Funds



The position of receipts and expenditure of PRIs for the period 2013-14 to 2017-18 is shown in **Table 1.1.6**.

Table 1.1.6 : Position of receipts and expenditure of PRIs during 2013-14 to 2017-2018

Description	(₹ in crore)				
	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Own revenue	1423.56	1572.86	1267.36	1433.24	1285.73
Grants received from GoM	26885.66	28741.58	30062.79	30941.92	29488.18 ¹⁴
Finance Commission grants	910.03	4741.88	1057.78	1671.06	2597.10
Other Central Govt. Grant	463.36	613.59	628.35	584.66	770.54
Total receipts	29682.61	35669.91	33016.28	34630.88	34141.55
Total expenditure	30178.1	33116.45	33595.58	34138.94	33585.98

Source: Information furnished by the Department in January 2019

1.11.2 Recommendations of the State Finance Commission

Article 243 (I) of the Constitution of India requires that the State Finance Commission (SFC) be appointed at the expiry of every fifth year.

The Fourth SFC constituted in February 2011 submitted its report along with the recommendations to the GoM for its approval (October 2017). The GoM had submitted its Action Taken Report on the Fourth SFC in March 2018. Out of a total of 118 recommendations, only one recommendation¹⁵ having a direct financial burden was accepted and six recommendations (direct financial burden - three, indirect financial burden - one and Administrative reforms etc. – two) were partially accepted. The remaining 111 recommendations were rejected by the GoM. The details of actually accepted partial recommendations and issue of Government resolutions to effect the same for implementation were awaited (March 2019).

The Fifth SFC for the period 2019-24 was constituted in March 2018 and is to submit its report by April 2019.

1.11.3 Utilisation of the Central Finance Commission Grants

The 14th Finance Commission (14th FC) recommended grants of ₹ 15,035.68 crores to the PRIs during 2015-16 to 2019-20. The grant includes two components viz., General Basic Grants (GBG) and General Performance Grant (GPG)¹⁶. For receiving grants from Rural Development Department (RDD) under GBG¹⁷ and GPG¹⁸, the GPs were required to fulfill conditions of GR (July 2015) of GoM.

The following grants were received by GoM under 14th FC and disbursed by them to the PRIs during the period 2017-18 as detailed in **Table 1.1.7**.

¹⁴ The department has been requested to reconcile the figures with the Accountant General (A&E), Mumbai

¹⁵ Share of 50 *per cent* of the amount collected on account of Profession Tax to be devolved on the respective local bodies

¹⁶ GBG - ₹ 13,532.12 crore and GPG- ₹ 1,503.56 crore

¹⁷ The share of each Gram Panchayat under Basic Grant should be distributed using 2011 Census with a weightage in the ratio of 90:10 for population and area respectively.

¹⁸ (i) updated accounts of Gram Panchayats should be kept and should have been audited till 2014-15, further, it should show income/ expenditure distinctly; and (ii) there must be an increase in revenue from its own sources from previous year

Table 1.1.7: Details of grants received and utilised in 2017-18:

(₹ in crore)

Category of grants	Recommendations of 14 th FC grants	Actual grants released by GoI	Grants released by GoM to PRIs	Utilisation of grants by PRIs as per UCs furnished	Balance grants to be utilised
Basic	2597.10	2597.10	2597.10	2597.10	Nil
Performance	333.66	-	-	-	-

Source: Information furnished by Rural Development Department, GoM

As can be noticed from the table above, the GoI did not release the performance grants during 2017-18 due to failure of the PRIs to adhere to the conditions of release. In January 2019, the GoI revised the conditions namely i.e submission of audited accounts and increase in Own Source Revenue (OSR) as prescribed by 14th FC.

1.11.4 Maintenance of General Records by PRIs

1.11.4.1 Cash Book

As per Rule 98(2) of Maharashtra Treasury Rules, 1968, all monetary transactions should be entered in the cash book as soon as they occur and attested by the head of the office in token of check. The cash book should be closed regularly and completely checked. During local audit of PRIs by the Accountant General in 2017-18, cash books of 47 out of 207 (**Appendix 1.1**) test-checked units showed a number of discrepancies such as daily/monthly closing of cash books not done, non-maintenance of separate cash books for various schemes, regular attestation of daily entries by Drawing and Disbursing Officers (DDOs) not done *etc.*

1.11.4.2 Reconciliation of balances as per cash book with bank pass book

As per Rule 57 of Maharashtra ZPs and Panchayat Samitis Account Code, 1968, cash book was to be closed on the last working day of the month and the balances were to be reconciled with the bank pass book. In 108 of 395 (**Appendix 1.2**) test-checked units during local audit of 2017-18 by the Accountant General, reconciliation of balances as per cash book with bank pass book was not done.

1.11.5 Maintenance of Accounts by PRIs

Under the provisions of Section 136(2) of the ZP/ PS 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.

In accordance with the provisions of Section 136(1) of the ZP/PS Act and Rule 66 A of The Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Account Code, 1968, the CEOs of ZPs were required to prepare annually, 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 statements relate. The accounts

were then placed before the Finance Committee and finally before the ZPs for approval along with the Finance Committee reports.

The abstracts of the approved accounts of the ZPs/PSs are prepared by CAFO and forwarded to DLFA for audit, certification and publication in the Government Gazette.

As per Section 136(1) of ZP/PS Act and Rule 66 A of The Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Account Code, 1968, the prescribed date for approval of annual accounts of ZPs for a financial year was 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.

The Department stated (December 2018) that the annual accounts for the year 2013-14 has been placed in the State legislature in March 2018. For the year 2014-15, the annual accounts of all the ZPs have been received. However, due to existence of some deficiencies and mistakes in the information, they were not submitted to the State Legislature and efforts were being made to rectify the same. For the year 2015-16 and 2016-17, out of 34 ZPs, annual accounts of 29 ZPs and 17 ZPs were finalized and five¹⁹ ZPs and 17²⁰ ZPs respectively, are yet to finalize the annual accounts.

1.11.6 Issues related to abstract contingent and detailed contingent bills

As per the Maharashtra Treasury Rules, 1968, the DDOs were required to submit Detailed Contingent (DC) bills (comprising vouchers in support of final expenditure) drawn against Abstract Contingent (AC) bills, within 30 days to the office of the Accountant General (Accounts and Entitlements), Maharashtra.

As of December 2018, DC bills in respect of 40 AC bills involving ₹ 2.40 crore pertaining to the Rural Development Department were outstanding.

¹⁹ Akola, Beed, Gondhia, Jalna, Nagpur

²⁰ Akola, Amravati, Beed, Buldana, Chandrapur, Dhule, Gondhia, Jalgaon, Jalna, Nashik, Nagpur, Parbhani, Raigad, Ratnagiri, Satara, Thane, Washim

CHAPTER-II

AN OVERVIEW

OF THE FUNCTIONING, ACCOUNTABILITY

MECHANISM AND FINANCIAL REPORTING ISSUES OF

URBAN LOCAL BODIES

CHAPTER- II

An Overview of the Functioning, Accountability Mechanism and Financial Reporting Issues of Urban Local Bodies

2.1 Introduction

In conformity with the 74th Constitutional Amendment (1992), the Government of Maharashtra (GoM) amended (December 1994) the existing Mumbai Municipal Corporation (MbMC) Act, 1888; The Maharashtra Municipal Corporations (MMC) Act, 1949; The Nagpur City Municipal Corporation Act, 1948; and The Maharashtra Municipal Councils, Nagar Panchayats and Industrial Townships Act, 1965. All the Municipal Corporations, except the Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM) which had its own Act, are governed by the provisions of the amended (2011) Maharashtra Municipal Corporation (MMC) Act, 1949. As of December 2018, there were 27 Municipal Corporations (MC) and 365 Municipal Councils including 128 Nagar Panchayats (NP) in Maharashtra.

The demographic and developmental status of the State is given in **Table 2.1.1**.

Table 2.1.1: Important statistics of the State

Population	11,23,74,333
Population density	365 km ²
Gender ratio for the State as a whole female: male	929:1000
Urban population	5,08,18,259
Literacy in <i>per cent</i> (Urban)	88.69
Number of ULBs	392
(i) Municipal Corporations	27
(ii) Municipal Councils	237
(iii) Nagar Panchayats	128
Source: Information furnished by Urban Development Department and Census 2011	

2.2 Organisational Setup of ULBs

2.2.1 The organisational structure of ULBs is depicted in **Appendix 2.1**.

2.2.2 As per the Census of 2011, the total population of Maharashtra was 11.24 crore of which, 45 *per cent* was in the urban areas. The State has 44 cities/urban agglomerations having a population of over one lakh.

Twenty-seven Municipal Corporations in the State have been created for urban agglomerations having a population of more than three lakh.

These 27 MCs have been categorised¹ into five categories namely, A+, A, B, C and D based on the criteria of population and per capita income. At present,

¹ Category A+ (population over one crore and per capita income above ₹ 50,000): one; Category A (population between 25 lakh and one crore and per capita income above ₹ 8,000): two; Category B (population between 15 lakh and 25 lakh and per capita income above ₹ 5,000): three; Category C (population between 10 lakh and 15 lakh and per capita income above ₹ 3,000): four; and Category D (population between 3 lakh and 10 lakh): 17

only MCGM falls in category A+, two² in category A, three³ in category B, four⁴ in category C and 17⁵ MCs in category D.

Similarly, 365 Municipal Councils including NPs have been created for smaller urban areas and categorised⁶ based on their population. At present, there are 17 'A' class, 73 'B' class, 147 'C' class Municipal Councils and 128 NPs in the State.

2.3 Functioning of Urban Local Bodies

2.3.1 The accountability structure of MCs is shown in **Table 2.1.2**.

Table 2.1.2: Accountability structure of Municipal Corporations

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 <i>etc.</i>
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/Sub-Committees.
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.

Source: The Mumbai Municipal Corporation Act, 1888 and The Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949

2.3.2 Duties and Powers

To function as an institution of self-government and to carry out the responsibilities conferred upon them, the ULBs exercise their duties and powers in accordance with provision of Section 63 to 72 of the MMC Act, 1949 which provides for various functions to be exercised in the sphere of Public Works, Education, Public Health and Sanitation, Town planning and Administration *etc.*

2.3.3 Devolution of funds, functions and functionaries to Urban Local Bodies

Article 243W inserted through the 74th Constitutional Amendment envisaged devolution of powers and responsibilities to municipalities in respect of 18 functions mentioned in Twelfth Schedule of the Constitution.

Of the 18 functions referred to in the Twelfth Schedule of the Constitution of India, all the functions were assigned to the Urban Local Bodies (ULBs) under

² Nagpur and Pune

³ Nashik, Pimpri-Chinchwad and Thane

⁴ Aurangabad, Kalyan-Dombivli, Navi-Mumbai and Vasai-Virar

⁵ Ahmednagar, Akola, Amravati, Bhiwandi-Nizampur, Chandrapur, Dhule, Jalgaon, Kolhapur, Latur, Malegaon, Mira-Bhayandar, Nanded Waghala, Parbhani, Panvel, Sangli-Miraj-Kupwad, Solapur and Ulhasnagar

⁶ Category A (population between one lakh and three lakh): 17; Category B (population between 40,000 and one lakh): 73; Category C (population between 25,000 and 40,000): 147; and Nagar Panchayats (population between 15,000 and 25,000): 128

Sections 61 and 63 of the MbMC Act, 1888 and Section 63 of the MMC Act as per the 74th amendment.

Of the State Government's total revenue receipts of ₹ 1, 84,174 crore during 2017-18 (excluding State's share of Union taxes and duties and Grants-in-aid from GoI), ULBs were allocated ₹ 23,185 crore (12.59 per cent).

2.4 Formation of various committees

2.4.1 District Planning Committee

Article 243 ZD of the Constitution of India envisages formation of District Planning Committee (DPC) at district level in every State. Not less than four-fifth of the total number of members of such committee shall be elected by, and from amongst, the elected members of the Panchayat at the district level and of the municipalities in the district in proportion to the ratio between the population of the rural areas and of the urban areas in the district. The terms of office of the elected members of the DPC shall be co-terminus with their terms of office in their respective local authority. DPCs are constitutionally responsible to consolidate the plans prepared by local self government institutions in the district and to prepare a Draft Development Plan (DDP) for the district as a whole for onward transmission to the Government.

The status of formation of DPC in 36 districts of the State was awaited from the Urban Development Department (Department) as of March 2019.

2.4.2 Formation of committees in Urban Local Bodies

The MMC Act, 1949 provides that there shall be two mandatory Committees in each Municipal Corporation *i.e.*, the Standing Committee and the Transport Committee. It also provides that the Corporation may from time to time appoint out of its own body, Special Committees which shall conform to any instructions that the Corporation may from time to time give them. The UDD stated that (January 2018) the Standing Committee has been constituted in all the MCs in the State.

The Transport Committee has been constituted in nine⁷ MCs, the constitution of Transport Committee is in progress in two MCs *viz.*, Mira-Bhayandar and Parbhani MC and the Transport Committee has not been constituted in 16⁸ MCs. No reasons for the non-constitution have been given by Government.

⁷ Greater Mumbai, Kalyan-Dombivli, Kolhapur, Navi-Mumbai, Nagpur, Solapur, Thane, Ulhasnagar and Vasai-Virar

⁸ Aurangabad, Ahmednagar, Akola, Amravati, Bhiwandi-Nizampur, Chandrapur, Dhule, Jalgaon, Latur, Malegaon, Nashik, Nanded, Pune, Panvel, Pimpri-Chinchwad and Sangli-Miraj-Kupwad

2.5 Audit Arrangement

2.5.1 Technical Guidance and Supervision in Audit of ULB units

2.5.1.1 Maintenance of accounts by ULBs

As per 11th FC recommendations, the Ministry of Urban Development, GoI in consultation with the Comptroller and Auditor General of India had finalised the National Municipal Accounts Manual (NMAM) in November 2004 for implementation of accrual based accounting system by ULBs. The manual is to be adopted and followed by various State Governments while drafting their state specific municipal accounts manual. The GoM adopted (July 2005) the NMAM for implementation from 2005-06. As per the NMAM guidelines, all MCs were to maintain their accounts on accrual basis from 2005-06.

The Government of Maharashtra published (January 2013) the Maharashtra Municipal Account Code, 2013 prescribing the procedure for maintenance of accounts of receipts and disbursements for the Municipal Councils. However, no Account Code for the Municipal Corporations was prepared by the Government of Maharashtra and MCs continued to use NMAM guidelines for preparation of accounts.

Further, as per the information furnished by 22 out of the 27 MCs (five of the remaining Corporations did not furnish the information), the system of maintaining the accounts on accrual basis was implemented in 20⁹ MCs and two¹⁰ MCs are yet to implement the same. All the 237 Municipal Councils have prepared their accounts on accrual basis. The Nagar Panchayats have not adopted the accrual based accounting system. There were no reasons on record for non-adoption of accrual based accounts by the Nagar Panchayats.

Section 93 and 94 of the MMC Act, 1949 and Section 123 and 124 of the MbMC Act, 1888 provide that the accounts of the MCs should be maintained in the prescribed format and approved by the Standing Committees.

Information furnished by 24 out of the 27 MCs, revealed that the preparation of annual accounts was in arrears as given in **Table 2.1.3**.

Table: 2.1.3 Preparation of annual accounts by respective Corporations

Year up to which annual accounts are prepared	Number of Corporations	Name of Corporations
2015-16	2	Thane, Panvel
2016-17	8	Bhiwandi-Nizampur, Kalyan-Dombivli, Nagpur, Sangli-Miraj-Kupwad, Parbhani, Chandrapur, Solapur and Pimpri-Chinchwad
2017-18	14	Navi-Mumbai, Latur, Ahmednagar, Ulhasnagar, Pune, Vasai-Virar, Mira-Bhayandar, Nashik, Akola, Greater Mumbai, Jalgaon, Kolhapur, Malegaon and Dhule
Total	24	

⁹ Ahmednagar, Bhiwandi-Nizampur, Dhule, Greater Mumbai, Jalgaon, Kolhapur, Latur, Mira-Bhayandar, Nashik, Navi Mumbai, Nagpur, Parbhani, Pune, Pimpri-Chinchwad, Panvel, Sangli-Miraj-Kupwad, Solapur, Thane, Ulhasnagar and Vasai-Virar

¹⁰ Chandrapur, Kalyan-Dombivli

In respect of Municipal Councils, 232 out of 237 Municipal Councils have prepared their accounts till 2016-17, four Municipal Councils have prepared till 2015-16 and one Municipal Council till 2014-15. Details are depicted in **Appendix 2.2**. The information related to Nagar Panchayats was not furnished by the Director, Municipal Administration.

Information furnished by 22 out of the 27 Municipal Corporations revealed that the approval of annual accounts by their Standing Committee was in arrears as given in **Table 2.1.4**.

Table: 2.1.4 Approval of accounts by Standing Committee of respective Corporations

Year up to which accounts are approved by Standing Committee	Number of Corporations	Name of Corporations
2011-12	1	Greater Mumbai
2012-13	2	Ahmednagar, Solapur
2014-15	6	Thane, Sangli-Miraj-Kupwad, Nagpur, Latur, Chandrapur, Parbhani
2015-16	3	Kalyan-Dombivli, Bhiwandi-Nizampur, Pune
2016-17	6	Navi-Mumbai, Nashik, Ulhasnagar, Dhule, Pimpri-Chinchwad, Akola
2017-18	4	Vasai-Virar, Kolhapur, Malegaon, Mira-Bhayandar
Total	22	

Note: Two MCs have not maintained their accounts on accrual basis, while five Municipal Corporations have not furnished any information

It is recommended that the Urban Development Department should ensure that all Municipal Corporations/ Municipal Councils/ Nagar Panchayats maintain their Annual Accounts in the double entry accounting system as per provisions in Maharashtra Account Code 2013 and within the time limit specified in concerned Acts.

2.5.1.2 Audit by Director Local Fund Audit

The audit of Municipal Councils/ Nagar Panchayats is done by Director Local Fund Audit (DLFA) as per provisions in Section 104 of Maharashtra Municipal Council, Nagar Panchayat and Industrial Township Act, 1965. DLFA has planned to cover the audit of 534¹¹ Municipal Councils/ NPs during 2017-18 out of which the audit of 499 Municipal Councils/ NPs was completed as on June 2018.

The audit of MCs was assigned to DLFA vide GoM's GR issued in March 2011. For audit of MCs, a separate set up was established under Joint Director, Municipal Corporation Audit, Local Fund Audit. The office is divided in three divisions under the supervision of Deputy Director (Municipal Corporation Audit), Local Fund Audit¹², The Dy. Director, (MCA) LFA-II¹³

¹¹ The total number of Municipal Councils/ Nagar Panchayats in Maharashtra is 365. However, the planned units and completed units consist of outstanding audit from previous years.

¹² assigned with audit of Municipal Corporation of Greater Mumbai and Navi-Mumbai Municipal Corporation

¹³ assigned with audit of Municipal Corporations like Bhiwandi-Nizampur, Kolhapur, Kalyan-Dombivli, Mira-Bhayandar, Solapur, Sangli-Miraj-Kupwad, Pune, Pimpri-Chinchwad, Panvel Municipal Corporation, Thane, Ulhasnagar and Vasai-Virar

and The Dy. Director, (MCA)–LFA–III¹⁴.

The DLFA has completed audit of all 27 MCs up to the year 2013-14 as on June 2018. The audit of 21¹⁵ MCs was completed for the year 2014-15. Thus, there is backlog in audit by DLFA of three to four years as audit of 2014-15, 2015-16, 2016-17 and 2017-18 were incomplete as on October 2018.

Apart from audit, DLFA also certifies annual accounts of MCs, Municipal Councils and NPs. As of September 2018, DLFA has not certified Annual Accounts of any of the Municipal Councils or MCs for year from 2013-14 to 2017-18 due to reasons like non-submission of annual accounts, non-maintenance of annual accounts in double entry system, non-submission of necessary ledger and supplementary accounts along with annual accounts.

It is recommended that the DLFA should take steps towards removal of backlog in audit of Municipal Corporations and certification of annual accounts of Municipal Councils.

2.5.1.3 Preparation of Audit Plan

The Audit Plan of Municipal Councils/ NPs is prepared along with the Audit Plan of PRIs on the basis of mandays defined by DLFA through order issued in November 2013.

MCs for audit purpose are classified into five categories namely A+¹⁶, A¹⁷, B¹⁸, C¹⁹ and D²⁰.

A scrutiny of DLFA's Audit Plan for MCs revealed that the DLFA prepared their audit plan from April 2017 to August 2021 to cover the audit of Municipal Corporations for audit period 2013-14 (seven MCs), 2014-15 (13 MCs) and 2015-16 (27 MCs) as detailed in **Appendix 2.3**. As per this plan, the audit of the MCs for the audit period 2015-16 is proposed to be covered only by August 2021. Thus, the audit for the period 2016-17 of all the said Corporations would be covered after August 2021 *i.e.*, after a delay of more than four years.

It is recommended that, the DLFA should revisit the Audit Plan already prepared and plan the audits in such a way so as to keep it as current as possible so that the relevance of the issues raised in the reports is not lost due to passage of time.

¹⁴ assigned with audit of Municipal Corporations like Akola, Nashik, Ahmednagar, Aurangabad, Jalgaon, Latur, Parbhani, Malegaon, Nanded, Chandrapur, Amravati, Nagpur and Dhule

¹⁵ Akola, Amravati, Ahmednagar, Mira-Bhayander, Chandrapur, Dhule, Greater Mumbai, Jalgaon, Kolhapur, Latur, Malegaon, Nanded, Nagpur, Nashik, Pune, Pimpri-Chinchwad, Parbhani, Solapur, Thane, Ulhasnagar and Vasai-Virar

¹⁶ Municipal Corporation of Greater Mumbai

¹⁷ Pune and Nagpur

¹⁸ Thane, Pimpri-Chinchwad and Nashik

¹⁹ Kalyan-Dombivali, Navi-Mumbai, Vasai-Virar and Aurangabad

²⁰ Ahmednagar, Amravati, Akola, Bhiwandi-Nizampur, Chandrapur, Dhule, Jalgaon, Kolhapur, Latur, Malegaon, Mira-Bhayandar, Nanded, Parbhani, Panvel, Solapur, Sangli-Miraj-Kupwad and Ulhasnagar

2.5.1.4 Audit Implementation Reporting and follow up

The Audit Reports (AR) of DLFA are prepared as per provisions in Section 9 of Bombay Local Fund Audit (BLFA) Act, 1930. The AR is divided in four parts namely (a) Payments not in consistence with rules/ laws, (b) loss/ deficit due to negligence/misbehavior of any employees (c) non accounting of transactions in Council/ Corporation accounts and (d) Other irregularities.

The DLFA is required to issue AR to Auditee Organisations within three months of the last date of audit. As on 30 September 2018, the audit of 21 MCs was completed for year 2014-15, out of which the Audit Reports of 17 Corporations were issued by DLFA within the prescribed time limit of three months. The ARs of remaining four²¹ MCs are yet to be issued by DLFA.

As already mentioned in paragraph 1.5.1.4 of Chapter I, Section 10 of BLFA Act, 1930 contains provisions about procedures to be followed after AR is issued by DLFA. The Chairman of LB, after receipt of AR is required to comply the same within four months of receipt. DLFA, on receipt such compliance, can either accept the compliance and withdraw the objection or can re-investigate matter in next audit or retain defects and irregularities. The DLFA shall send a report on action taken by him on compliance of Chairman to Divisional Commissioner in case of Municipal Councils/ NPs whereas in case of MCs to Principal Secretary UDD. The Chairman of Municipal Councils/ NPs or on his failure, the Divisional Commissioner (DC) shall cause such Report to be printed in newspaper or give information about where such Report is kept available for public.

As per Section 11 of BLFA Act, 1930, the DC shall either take penal action against concerned officials or, after verifying the matter, can waive the objection and communicate the same to DLFA.

In case of MCs, the action is required to be taken directly by Urban Development Department.

As per DLFA's Audit Review Report on ULBs 2011-12 the outstanding audit objections pertaining to Municipal Councils/NPs up to 2011-12 were 2,12,173. The amount involved in these objections was not specified in the Report.

Review of IRs of DLFA by PAG

During 2017-18, out of 19 MCs under jurisdiction of Principal Accountant General, Mumbai, the review of two ARs of DLFA viz. Mira-Bhayandar Municipal Corporation (MBMC) Audit Report 2014-15 and Sangli-Miraj-Kupwad Municipal Corporation (SMKMC) Audit Report 2013-14 revealed the following:

- The ARs were comprehensive and most of the activities of Corporations were covered during audit.

²¹ Dhule, Kolhapur, Nagpur and Solapur

- The Annual Accounts of MCs were not produced to DLFA for which the DLFA has taken relevant observation in their respective ARs. Thus, the AR is prepared without any certification of Annual Accounts of MC.
- In SMKMC, the DLFA included two paragraphs²² on works of underground drainage system under Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns (UIDSSMT). The paragraphs were very lengthy running into a number of pages and necessary correspondence was made with DLFA to suitably shorten them.
- In MBMC, DLFA has pointed out loss of revenue²³ of Local Body Tax due to non-evaluation of annual accounts of vendors/ suppliers. The DLFA pointed out about changes in revenue of vendors/ companies from previous years to current year which were neglected by the Local Body Tax Department. The DLFA could have verified some of these statements and established the loss of revenue in monetary terms to further strengthen the objection.

The DLFA need to look into these issues and take necessary steps towards improvement in quality of IRs.

The DLFA submits statement in Format III of Annual Returns to Accountant General 'the cases of misappropriations, frauds, embezzlements' raised during audit. As per Statement for year ending June 2018, 2,102 cases pertaining to Municipal Councils, NPs of money value ₹ 7.27 crore were outstanding at Municipal Councils/ NPs. Fifty-five cases having money value of ₹ 20.07 crore were added during the year and the number of outstanding cases increased to 2,157 with money value of ₹ 27.33 crore at the end of year.

Similarly, in case of MCs, the outstanding cases were 22 worth ₹ 88 lakh, one case of money value ₹ 15 lakh was added during year resulting in increase in number of cases of fraud and embezzlement.

The DLFA needs to strictly follow the provisions of the BLFA Act mentioned above to reduce the number of observations.

The Government can also consider invoking the provisions of Section 15 of the BLFA Act to issue rules for the timely clearance of the outstanding paragraphs and keep it as current as possible.

2.5.1.5 Human Resources and Training

The Human Resource of Joint Director, Local Fund Audit (MCA) under DLFA consists of Joint Director, Deputy Directors, Assistant Directors, Audit Officers, Assistant Audit Officers, Senior Auditors, Junior Auditors, Clerks, other Class IV employees. As on November 2018, out of 131 sanctioned strength for Corporation audit, 81 posts were filled (62 *per cent* of sanctioned strength) and 50 posts (38 *per cent* of sanctioned strength) were vacant.

The training to officials of DLFA is given on regular basis on topics like double entry accounting system, maintenance of accounts in MAS formats,

²² Para 56 and Para 57 of Sangli-Miraj-Kupwad Municipal Corporation Audit Report 2013-14

²³ Para 24 of Mira-Bhayandar Municipal Corporation Audit Report 2014-15

PRI and ULB Audit Checks, e-Governance in Local Bodies *etc.* The training to officials of DLFA was given by AG officials in December 2017 and November 2018 at YASHADA, Pune which was attended by 25 officials of DLFA consisting of Senior Audit Officers, Audit Officers and Assistant Audit Officers.

2.5.1.6 Submission of Report to the State Legislature

DLFA's 'Audit Review Report on accounts of ULBs' is placed in State Legislature through the Urban Development Department. Audit Review Report on accounts of ULB for year 2011-12 was placed in State Legislature in April 2015. The DLFA has submitted Audit Review Report on Accounts of ULBs 2012-13 to UDD in March 2017 for placement in State Legislature. However, the Report was not placed in State Legislature. There was delay on the part of UDD in placing of DLFA's Audit Review Report on ULBs 2012-13. The issue was taken up by PAG with Secretary, UDD in August 2018 with request to place the Report in State Legislature immediately.

It is recommended that the UDD should timely place DLFA's report in State Legislature.

A Legislative Committee (Panchayat Raj Committee) is regularly formed to discuss the paras taken in the DLFA's Audit Review Report on PRIs. However, there is no such committee formed to discuss the paragraphs taken in DLFA's Audit Review Report on ULBs.

2.5.2 Audit by the Comptroller and Auditor General of India

The GoM entrusted (October 2002) audit of Municipal Corporations to the Comptroller and Auditor General of India under Section 14 of the Comptroller and Auditor General's (Duties, Powers and Conditions of Service) 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.

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 State Government for action.

The Annual Technical Inspection Report on Local Bodies of the Comptroller and Auditor General of India for the year ended 31 March 2017 was placed in the State Legislature in July 2018 and the Audit Report for the year ended 31 March 2016 has been taken up for discussion by Public Accounts Committee (PAC) along with paragraphs from previous reports.

2.6 Response to Audit Observations

2.6.1 Outstanding Inspection Reports and Paragraphs of ULBs audited by Accountant General

As of June 2018, 1,082 Inspection Reports and 6,126 paragraphs of ULBs audited by Principal Accountant General/ Accountant General, Maharashtra up to March 2018 were outstanding as shown in the **Table 2.1.5**.

Table 2.1.5: Position of outstanding inspection reports and paragraphs

Year	Inspection Reports	Paragraphs
Up to 2013-14	723	2853
2014-15	57	348
2015-16	118	877
2016-17	67	749
2017-18	117	1299
Total	1082	6126

Source: Information compiled in the offices of the Principal Accountant General/ Accountant General, Maharashtra (Mumbai and Nagpur)

2.6.2 Paragraphs appearing in Audit Reports but pending for discussion by PAC

As of January 2019, of the 49 paragraphs pertaining to ULBs that appeared in Audit Reports from 2012-13 to 2016-17, 12 paragraphs were discussed in PAC while 37 paragraphs were pending discussion as shown in the **Table 2.1.6**.

Table 2.1.6: Paragraphs appeared in Audit Report but pending for discussion by PAC

Year of Audit Report	Number of paragraphs in Audit Report	Number of paragraphs discussed in PAC	Paragraphs pending for discussion in PAC
2012-13	11	05	06
2013-14	06	02	04
2014-15	04	03	01
2015-16	10	02	08
ATIR 2016-17	18	00	18
Total	49	12	37

Source: Information compiled in the offices of the Principal Accountant General/ Accountant General, Maharashtra (Mumbai and Nagpur)

Accountability Mechanism and Financial Reporting Issues

Accountability Mechanism

2.7 Lokayukta

The State of Maharashtra has established the institution of Lokayukta in Maharashtra on 25 October 1972 based on the concept of Ombudsman in accordance with The Maharashtra Lokayukta and Upa-Lokayukta Act, 1971.

As of March 2018, 938 complaints pertaining to ULBs were received. Of these 827 complaints were disposed of by the Lokayukta and 111 complaints were pending for disposal as shown in the **Table 2.1.7**. Majority of complaints pertains to grievances for non-receipt of pensionary benefits and compensation.

Table 2.1.7: Position of disposal of complaints by Lokayukta

Particulars	Complaints received from Municipal Corporation	Complaints received from Municipal Councils	Total
Complaints received from 01.04.2017 to 31.03.2018	742	196	938
Complaints disposed off from 01.04.2017 to 31.03.2018	663	164	827
Complaints pending as on 31.03.2018	79	32	111
Source : Information furnished by Office of the Lokayukta and Upa-Lokayukta, Maharashtra State, Mumbai			

2.8 Social Audit

Social audit is a continuous and ongoing process which includes verification of quantity and quality of works at different stages of implementation to ensure transparency and public accountability in the implementation of projects, laws and policies and its results by the community with active involvement of primary stakeholders.

Information regarding social audit of ULBs was awaited from the Department (December 2019).

2.9 Property Tax Board

The 13th Finance Commission (FC) recommended setting up of a State Level Property Tax Board to assist the ULBs to put in place an independent and transparent procedure for assessing property tax. The FC also recommended that the Board shall enumerate, or cause to enumerate, all properties in the ULBs in the State and develop a database, review the property tax system and suggest suitable basis for valuation of properties, design and formulate transparent procedure for valuation of properties.

Reply of the Department regarding formation of Property Tax Board was awaited (December 2019).

2.10 Service Level Benchmarks

As per 13th FC recommendations, State Governments must notify or cause all the Municipal Corporations and Municipalities to notify the service standards for four service sectors *viz.*, water supply, sewage, storm water drainage and solid waste management proposed to be achieved by them by the end of the succeeding fiscal year.

The Department had notified service level benchmarks up to 2018-19.

2.11 Fire Hazard Response

As per 13th FC recommendations, all Municipal Corporations with a population of more than one million as per 2001 census must put in place a fire hazard response and mitigation plan for their respective jurisdictions.

Reply of the department in this regard is awaited (December 2019).

2.12 Submission of Utilisation Certificates

The Bombay Financial Rules, 1959 provide that for the grants provided for specific purposes, utilisation certificates (UCs) should be obtained by the departmental officers from the grantee institutions and after verification, the UCs should be forwarded to the concerned accounting offices *i.e.*, Accountant General (Accounts and Entitlements), Maharashtra within 12 months from the dates of their sanction.

As of March 2018, a total 1,483 UCs involving ₹ 30,145.92 crore were outstanding in UDD.

2.13 Internal Audit and Internal Control System of ULBs

An effective Internal Control System and strict adherence to Statutes, Codes and Manuals minimise the risk of errors and irregularities, and helps to protect resources against loss due to waste, abuse and mismanagement.

Section 105 of MMC Act, 1949 and Section 135 of the MbMC Act, 1888 provide that the Municipal Chief Auditor (MCA) should audit the municipal accounts and submit a report thereon to the Standing Committee of the Municipal Corporation. 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 MbMC Act, 1888 further provides that the MCA shall examine and audit the statement of accounts and shall certify and report upon these accounts.

Information furnished by 21 Municipal Corporations out of the 27 Municipal Corporations revealed that audit of annual accounts by MCA of the respective MCs was in arrears as given in **Table 2.1.8**.

Table: 2.1.8: Audit of accounts by Municipal Chief Auditor of respective Corporations

Year up to which accounts are audited by Municipal Chief Auditor	Number of Corporations	Name of Corporations
2011-12	1	Dhule
2012-13	1	Greater Mumbai
2014-15	5	Kalyan-Dombivli, Ahmednagar, Nagpur, Amravati, Sangli-Miraj-Kupwad
2015-16	2	Pune, Vasai-Virar
2016-17	6	Bhiwandi-Nizampur, Ulhasnagar, Thane, Malegaon, Solapur, Pimpri-Chinchwad
2017-18	6	Navi Mumbai, Aurangabad, Latur, Mira-Bhayander, Nashik, Kolhapur
Total	21	

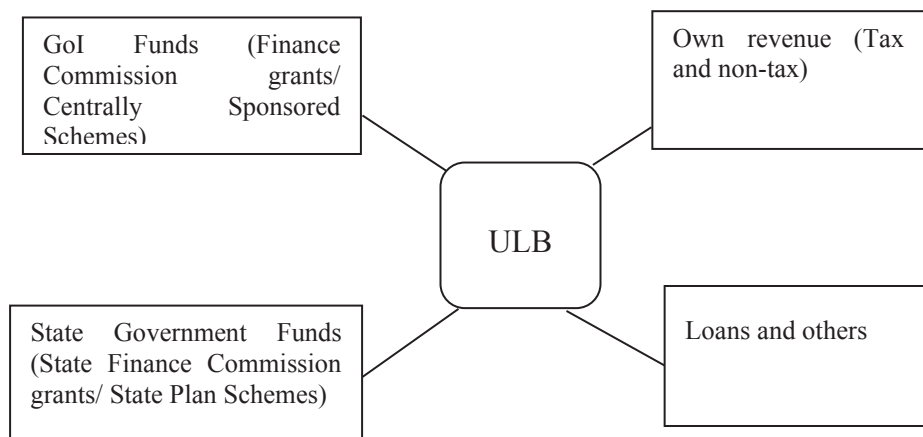
The arrears in certification and audit of the accounts of Municipal Corporations by MCA indicated weak internal controls in the Municipal Corporations.

2.14 Financial Reporting Issues

2.14.1 Source of Funds

The resource base of ULBs consists of own revenues, assigned revenues, Central/ State grants and loans as depicted in the **Chart 1**:

Chart 1: Source of Funds



The information regarding receipts and expenditure of ULBs for the period 2013-14 to 2017-18 was awaited from the Department (March 2019).

The position of the overall receipts and expenditures of 27 Municipal Corporations during 2013-14 to 2017-18 as obtained in Audit is shown in **Table 2.1.9**.

Table 2.1.9 : Position of receipts and expenditure of Corporations during 2013-14 to 2017-18

Description	(₹ in crore)				
	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Own revenue	31811.41	34446.31	38725.62	37237.83	38812.15
Grants received from GoM	2136.02	3362.41	3965.95	4777.40	5895.16
Finance Commission grants	400.08	187.26	544.12	562.30	376.96
Other Central Govt. Grant	417.03	2345.10	2790.42	2045.77	2251.19
Total receipts	35247.11	40989.25	46624.65	45150.46	49072.55
Percentage of own revenue to total receipts	90.25	84.03	83.05	82.47	79.09
Total expenditure	29934.75	34281.42	36185.44	38524.14	39673.64
Source: Information furnished by the Corporations					

The above table shows that there is a decreasing trend of percentage of own receipts to the total receipts from 2013-14 (90.25) to 2017-18 (79.09).

2.14.2 Recommendations of the State Finance Commission

As already commented in paragraph 1.11.2 of Chapter I, the Fourth SFC constituted in February 2011 submitted its report along with the recommendations to the GoM for its approval (October 2017). The GoM had submitted its Action Taken Report on the Fourth SFC in March 2018. Out of a total of 118 recommendations, only one recommendation having a direct financial burden was accepted and six recommendations (direct financial burden - three, indirect financial burden - one and Administrative reforms *etc.* – two) were partially accepted. The remaining 111 recommendations were rejected by the GoM. The Fifth SFC for the period 2019-2024 was constituted in March 2018 and the report is to be submitted by April 2019.

2.14.3 Recommendation of the 14th Finance Commission- Utilisation of the 14th Finance Commission Grants in ULBs

The 14th FC was constituted by the President in January 2013 to give recommendations on specified aspects of Centre-State fiscal relations during 2015-2020. The 14th FC has recommended assured transfers to the Local Bodies for planning and delivering of basic services smoothly and effectively within the functions assigned to them under relevant legislations. The basic services include water supply, sanitation including septic management, sewage and solid waste management, storm water drainage, maintenance of community assets, maintenance of roads, footpaths, street-lighting, burial and cremation grounds and any other basic services/amenities within the functions assigned to ULBs under relevant legislations.

The Performance grants are designed to serve the purpose of ensuring reliable audited accounts and data of receipts and expenditure and improvements in its own revenues.

As per Government of Maharashtra Resolution issued in August 2015, a minimum of 50 *per cent* of grants received under 14th FC shall be utilised on solid waste collection, transportation and treatment, Municipality's share for construction of private and public toilets under Swachhh Bharat Abhiyan and Urban Afforestation. The unspent balance shall, after providing all aforesaid facilities be utilised for repayment of loans from Government, Housing and Urban Development Corporation and Life Insurance Corporation for projects providing basic facilities, Municipality's share/ popular contribution for projects approved by Central/ State Government and payment of water tax and electricity Bills.

The 14th FC recommended grants of ₹ 2,456.74 crore to the Urban Local Bodies (ULBs) of Maharashtra during the year 2017-18. As against this ₹ 1,905.83 crore were released by the GoI to GoM. The position of grants released by the GOI to GOM and the grants released by the GOM to the ULBs is shown in **Table 2.1.10**

Table: 2.1.10 Release and utilisation of 14th FC grants (₹ in crore)

Year	Category of Grants	Recommendations of 14 th FC grants	Actual Grants released by GoI (including forfeited grants of other states)	Grants released by GoM to ULBs	Utilisation of grants by ULBs as per UCs furnished	Balance Grants to be utilised
2017-18	Basic	1905.83	1905.83	1905.83	Awaited	0
	Performance	550.91	0	0	0	0
	Total	2456.74	1905.83	1905.83		0

Source: Information furnished by Urban Development Department, GoM

The utilisation of grants by ULBs was not furnished by the UDD (March 2019).

2.14.4 Maintenance of Records

2.14.4.1 Cash Book

As per Rule 98 (2) (ii) of The Maharashtra Treasury Rules, 1968, all monetary transactions should be entered in the cash book as soon as they occur and attested by the head of the office in token of check.

During local audit of ULBs in 2017-18, cash books in 33 (**Appendix 2.4**) of 162 test checked units showed a number of discrepancies such as improper maintenance of cash book and incomplete and non maintenance of cash books were also observed.

2.14.4.2 Reconciliation of Balances as per Cash Book with Bank Pass Book

As per Rule 24 of The Maharashtra Municipal Account Code, 1971, the balances in bank accounts at the end of each month were required to be reconciled with the balances as per cash books. During audit of ULBs in 2017-18, reconciliation of balances as per cash books with bank pass books was not done in 28 (**Appendix 2.5**) out of 162 units test checked.

2.14.5 Issues related to Abstract Contingent and Detailed Contingent Bills

As per the Maharashtra Treasury Rules, 1968, the Drawing and Disbursing Officers were required to submit Detailed Contingent (DC) bills (comprising vouchers in support of final expenditure) drawn against Abstract Contingent (AC) bills, within 30 days to the office of the Accountant General (Accounts and Entitlements), Maharashtra.

As of March 2018, DC bills in respect of six AC bills involving ₹ 3 lakh pertaining to the Department were outstanding.



Mumbai,
The 16 July 2020

(S. K. JAIPURIYAR)
Principal Accountant General (Audit)-I,
Maharashtra, Mumbai

APPENDICES

Appendix-1.1			
(Reference: Paragraph 1.11.4.1; Page 15)			
List of units where discrepancies in maintenance of cash book were noticed			
Sr. No.	Name of the unit	Sr. No.	Name of the unit
1	BDO PS Arjuni Maregaon Gondia	25	BDO PS Katol Nagpur
2	BDO PS Goregaon Gondia	26	CDPO Hingna Nagpur
3	CDPO Salekasa Gondia	27	ZP Wardha
4	CDPO Deori Gondia	28	BDO PS Samudrapur Wardha
5	BDO PS Ausa Latur	29	CDPO (ICDS) Tuljapur Osmanabad
6	BDO PS Nilanga Latur	30	CDPO (ICDS) Bhoom Osmanabad
7	BDO PS Udgir Latur	31	CDPO (ICDS) Paranda Osmanabad
8	BDO PS Deoni Latur	32	CDPO (ICDS) Lohara Osmanabad
9	ZP Washim	33	CDPO (ICDS) Washi Osmanabad
10	CDPO (ICDS) Risod Washim	34	CDPO (ICDS) Osmanabad
11	ZP Jalna	35	CDPO (ICDS) Ter Osmanabad
12	BDO PS Bhokardan Jalna	36	CDPO (ICDS) Omerga Osmanabad
13	BDO PS Mantha Jalna	37	CDPO (ICDS) Murum Osmanabad
14	BDO PS Chandur Railway Amravati	38	BDO PS Yavatmal
15	CDPO (ICDS) Chandur Bazar Amravati	39	BDO PS Babhulgaon Yavatmal
16	CDPO(ICDS) Chandur Railway Amravati	40	BDO PS Kallamb Yavatmal
17	CDPO (ICDS) Daryapur Amravati	41	CDPO (ICDS)-I Kannad Aurangabad
18	ZP Akola	42	Agriculture Department, ZP Kolhapur
19	BDO PS Akola	43	Health Department, ZP Dhule
20	ZP Nanded	44	Ex Engg RWS, Thane
21	BDO PS Umri Nanded	45	Ex Engg RWS, Dhule
22	BDO PS Loha Nanded	46	Ex Engg RWS, Kolhapur
23	CDPO (ICDS) Kinwat Nanded	47	B.D.O. P S. Shirpur Dhule
24	BDO PS Ramtek Nagpur		

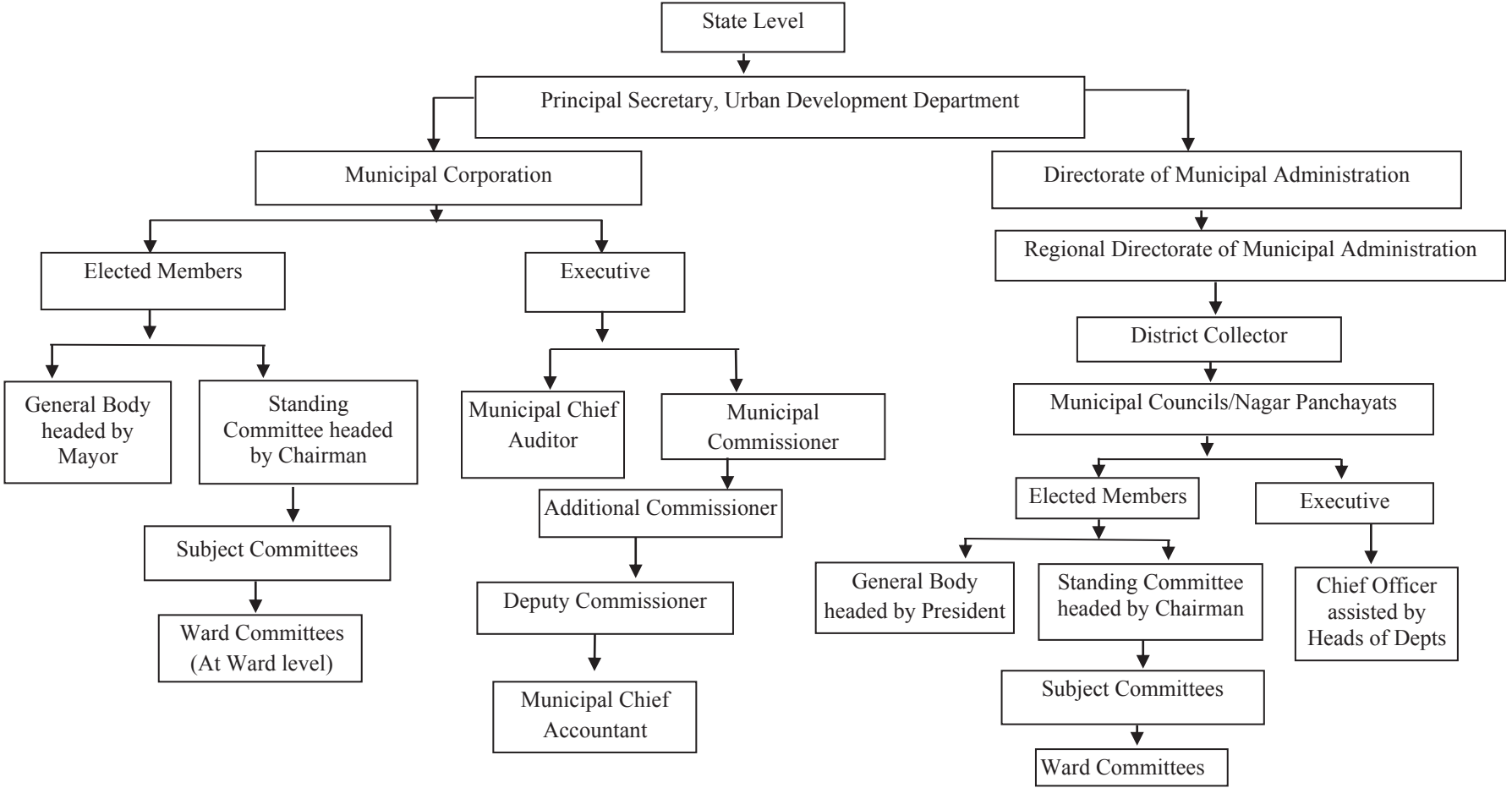
Appendix-1.2			
(Reference: Paragraph 1.11.4.2; Page 15)			
List of units where reconciliation of bank balances with cash book were not carried out			
Sr. No.	Name of the unit	Sr. No.	Name of the unit
1	BDO PS Shirur Dhule	36	CDPO (ICDS) Amravati
2	BDO PS Shahapur Thane	37	CDPO (ICDS) Chikhaldara Amravati
3	CAFO Accounts Department Dhule	38	CDPO (ICDS) Chandur Bazar Amravati
4	ZP Gondia	39	CDPO(ICDS) Chandur Railway Amravati
5	BDO PS Tiroda Gondia	40	CDPO (ICDS) Daryapur Amravati
6	BDO PS Salekasa Gondia	41	CDPO (ICDS) Achalpur Amravati
7	BDO PS Deori Gondia	42	BDO PS Balapur Akola
8	CDPO Goregaon Gondia	43	BDO PS Murtijapur Akola
9	ZP Latur	44	CDPO (ICDS) Balapur Akola
10	BDO PS Ausa Latur	45	CDPO (ICDS) Murtjapur Akola
11	CDPO (ICDS) Nilanga-II Latur	46	BDO PS Kandhar Nanded
12	CDPO (ICDS) Latur-I	47	BDO PS Kinwat Nanded
13	CDPO (ICDS) Latur-II (Murud)	48	BDO PS Loha Nanded
14	CDPO (ICDS) Ausa - I Latur	49	BDO PS Mudkhed Nanded
15	CDPO (ICDS) Ausa - II (Killari) Latur	50	BDO PS Mahur Nanded
16	CDPO (ICDS) Udgir Latur	51	CDPO (ICDS) Mudkhed Nanded
17	ZP Washim	52	CDPO (ICDS) Mahur Nanded
18	BDO PS Karanja (Lad), Washim	53	BDO PS HInga Nagpur
19	CDPO (ICDS) Mangrulpur Washim	54	BDO PS Narkhed Nagpur
20	CDPO (ICDS) Risod Washim	55	BDO PS Ramtek Nagpur
21	ZP Jalna	56	BDO PS Nagpur
22	BDO PS Partur Jalna	57	CDPO (ICDS) Sailu Wardha
23	BDO PS Jalna	58	CDPO (ICDS) Karanja Ghadge Wardha
24	BDO PS Mantha Jalna	59	CDPO (ICDS) Samudrapur Wardha
25	CDPO (ICDS) Jafrabad Jalna	60	CDPO (ICDS) Ashti Wardha
26	CDPO (ICDS) Bhokradan Jalna	61	ZP Osmanabad
27	CDPO (ICDS) (WBAP) Partur, Jalna	62	BDO PS Yavatmal
28	CDPO (ICDS)-I Jalna	63	BDO PS Babhulgaon Yavatmal
29	CDPO (ICDS)-II Jalna	64	BDO PS Ralegaon Yavatmal
30	ZP Amravati	65	BDO PS Umarkhed Yavatmal
31	BDO PS Amravati	66	BDO PS Darwaha Yavatmal
32	BDO PS Chikhaldhara Amravati	67	BDO PS Digras Yavatmal
33	BDO PS Chandur Bazar Amravati	68	BDO PS Zari Jamini Yavatmal
34	BDO PS Daryapur Amravati	69	CDPO (ICDS) Babhulgaon Yavatmal
35	BDO PS Achalpur Amravati	70	CDPO (ICDS) Kallamb Yavatmal

Appendix-1.2			
(Reference: Paragraph 1.11.4.2; Page 15)			
List of units where reconciliation of bank balances with cash book not carried out			
Sr. No.	Name of the unit	Sr. No.	Name of the unit
71	CDPO (ICDS) Wani Yavatmal	90	VDO, VP, Swarda, Chiplun, Ratnagiri
72	CDPO (ICDS) Maregaon Yavatmal	91	VDO, VP, Khendi, Chiplun, Ratnagiri
73	CDPO (ICDS) Darwaha Yavatmal	92	BDO P S Radhanagari, Kolhapur
74	ZP Aurangabad	93	BDO P S Hatkanangale Kolhapur
75	BDO PS Phulambari Aurangabad	94	BDO P S.Dhule
76	BDO PS Soyegaon Aurangabad	95	BDO P S Sakri, Dhule
77	BDO PS Paithan Aurangabad	96	BDO P S. Shingkheda Dhule
78	BDO PS Gangapur Aurangabad	97	BDO P S .Shahapur Thane
79	BDO PS Vaijpur Aurangabad	98	BDO P S. Satana (Baglan} Nashik
80	BDO PS Kannad Aurangabad	99	BDO P S.Dhule
81	CDPO (ICDS) Phulambari Aurangabad	100	BDO P S.Guhagar Ratnagiri
82	CDPO (ICDS) Vaijapur Aurangabad	101	BDO P S.Igatpuri Nashik
83	CDPO (ICDS) –II Gangapur Aurangabad	102	BDO P S Niphad Nashik
84	CDPO (ICDS) Sillod Aurangabad	103	BDO P S.Malegaon Nashik
85	CDPO (ICDS)-I Aurangabad	104	BDO P S. Shirpur Dhule
86	CDPO (ICDS)-II Aurangabad	105	CAFO, Nashik
87	VDO, VP , Rashwade, Budrak, Radhanagri, Kolhapur	106	CAFO, Raigad
88	VDO, VP, Wadgaon, Khalapur, Raigad	107	CAFO, Thane
89	VDO, VP, Wasambe, Khalapur, Raigad	108	CAFO, Dhule

BDO: Block Development Officer
 PS : Panchayat Samiti
 ZP : Zilla Parishad
 VDO :Village Development Officer

CDPO : Child Development Project Officer
 ICDS : Integrated Child Development Scheme
 CAFO : Chief Accounts and Finance Officer

Appendix-2.1
(Reference: Paragraph 2.2.1; Page 17)
Organisational Structure



Appendix-2.2 (Reference: Paragraph 2.5.1.1; Page 21) Status of finalisation of accounts of Municipal Councils					
Sr. No.	Name of Council / Parishad	Year up to which the Accounts are prepared	Sr. No.	Name of Council	Year up to which the Accounts are prepared
1	Gatanji	2014-15	39	Pandharpur	2016-17
2	Gadhinglaj	2015-16	40	Akkalkhot	2016-17
3	Kagal	2015-16	41	Sangole	2016-17
4	Panvel	2015-16	42	Karjat	2016-17
5	Mahad	2015-16	43	Uran	2016-17
6	Kankavali	2016-17	44	Ahmedpur	2016-17
7	Malwan	2016-17	45	Nilanga	2016-17
8	Sawantwadi	2016-17	46	Udgir	2016-17
9	Vengurla	2016-17	47	Bhoom	2016-17
10	Gangapur	2016-17	48	Kalamb	2016-17
11	Kannad	2016-17	49	Murum	2016-17
12	Khultabad	2016-17	50	Umurga	2016-17
13	Paithan	2016-17	51	Osmanabad	2016-17
14	Sillod	2016-17	52	Paranda	2016-17
15	Vaijapur	2016-17	53	Bhadgaon	2016-17
16	Gangakhed	2016-17	54	Chhalisgaon	2016-17
17	Manwat	2016-17	55	Erandol	2016-17
18	Pathri	2016-17	56	Pachora	2016-17
19	Purna	2016-17	57	Jamner	2016-17
20	Selu	2016-17	58	Dharangaon	2016-17
21	Sonpeth	2016-17	59	Parola	2016-17
22	Arvi	2016-17	60	Dindaiche Warwade	2016-17
23	Deoli	2016-17	61	Navapur	2016-17
24	Hinganghat	2016-17	62	Shahada	2016-17
25	Sindi Rly	2016-17	63	Shirpur	2016-17
26	Amalner	2016-17	64	Sindkeda	2016-17
27	Bhusaval	2016-17	65	Nandurbar	2016-17
28	Chopda	2016-17	66	Taloda	2016-17
29	Faizpur	2016-17	67	Ambajogai	2016-17
30	Raver	2016-17	68	Georai	2016-17
31	Savda	2016-17	69	Kille Dharur	2016-17
32	Yaval	2016-17	70	Beed	2016-17
33	Dudhani	2016-17	71	Majalgaon	2016-17
34	Karmala	2016-17	72	Parli Vaijnath	2016-17
35	Barshi	2016-17	73	Kaij	2016-17
36	Kurduwadi	2016-17	74	Pancgani	2016-17
37	Maindargi	2016-17	75	Wai	2016-17
38	Mangalwedha	2016-17	76	Tuljapur	2016-17

Appendix-2.2 (Contd)					
(Reference: Paragraph 2.5.1.1; Page 21)					
Status of finalisation of accounts of Municipal Councils					
Sr. No.	Name of Council / Parishad	Year up to which the Accounts are prepared	Sr. No.	Name of Council	Year up to which the Accounts are prepared
77	Naldurg	2016-17	115	Rahata	2016-17
78	Jawhar	2016-17	116	Shirdi	2016-17
79	Ambernath	2016-17	117	Mehkar	2016-17
80	Palghar	2016-17	118	Buldana	2016-17
81	Kopergaon	2016-17	119	Nandura	2016-17
82	Sangamner	2016-17	120	Ramtek	2016-17
83	Bhagur	2016-17	121	Ardhapur	2016-17
84	Trimbak	2016-17	122	Bhokar	2016-17
85	Sinner	2016-17	123	Hadgaon	2016-17
86	Nandgaon	2016-17	124	Mudkhed	2016-17
87	Manmad	2016-17	125	Chikali	2016-17
88	Yeola	2016-17	126	Arni	2016-17
89	Igatpuri	2016-17	127	Digras	2016-17
90	Satana	2016-17	128	Darwha	2016-17
91	Shrirampur	2016-17	129	Ner Nawabpur	2016-17
92	Shegaon	2016-17	130	Pandharkawada	2016-17
93	Murgud	2016-17	131	Pusad	2016-17
94	Vadgaon	2016-17	132	Umardhed	2016-17
95	Bhokardan	2016-17	133	Wani	2016-17
96	Jalna	2016-17	134	Yavatmal	2016-17
97	Ambad	2016-17	135	Ichalkaranji	2016-17
98	Partur	2016-17	136	Jaysingpur	2016-17
99	Wardha	2016-17	137	Kurundwad	2016-17
100	Pulgao	2016-17	138	Malkapur	2016-17
101	Akot	2016-17	139	Panhala	2016-17
102	Balapur	2016-17	140	Bhandara	2016-17
103	Murtizapur	2016-17	141	Gondia	2016-17
104	Patur	2016-17	142	Pauni	2016-17
105	Telhara	2016-17	143	Tumsar	2016-17
106	Warora	2016-17	144	Tirora	2016-17
107	Bhadrawati	2016-17	145	Khamgaon	2016-17
108	Ballarpur	2016-17	146	Jalgaon-Jamod	2016-17
109	Bramhapuri	2016-17	147	Chandur Rly	2016-17
110	Desaiganj/Wadsa	2016-17	148	Chandur Bazar	2016-17
111	Gad Chandur	2016-17	149	Morshi	2016-17
112	Gadchiroli	2016-17	150	Shendujana Ghat	2016-17
113	Mul	2016-17	151	Warud	2016-17
114	Rajura	2016-17	152	Achalpur	2016-17

Appendix-2.2 (Contd)					
(Reference: Paragraph 2.5.1.1; Page 21)					
Status of finalisation of accounts of Municipal Councils					
Sr. No.	Name of Council / Parishad	Year up to which the Accounts are prepared	Sr. No.	Name of Council	Year up to which the Accounts are prepared
153	Ajangaon Surji	2016-17	191	Shirur	2016-17
154	Chikhaldara	2016-17	192	Talegaon Dabhade	2016-17
155	Daryapur Banosa	2016-17	193	Kandhar	2016-17
156	Dhamngao Raily	2016-17	194	Baramati	2016-17
157	Phaltan	2016-17	195	Bhor	2016-17
158	Biloli	2016-17	196	Daund	2016-17
159	Deglur	2016-17	197	Indapur	2016-17
160	Loha	2016-17	198	Jejuri	2016-17
161	Dharmabad	2016-17	199	Saswad	2016-17
162	Mukhad	2016-17	200	Karad	2016-17
163	Kundalwadi	2016-17	201	Malkapur	2016-17
164	Ausa	2016-17	202	Mhaswad	2016-17
165	Dapoli	2016-17	203	Rahimatpur	2016-17
166	Jintur	2016-17	204	Satara	2016-17
167	Dahanu	2016-17	205	Chiplun	2016-17
168	Deolai Parthavara	2016-17	206	Devrukh	2016-17
169	Pathardi	2016-17	207	Guhagar	2016-17
170	Rahuri	2016-17	208	Khed	2016-17
171	Shrigonda	2016-17	209	Lanja	2016-17
172	Kalmeshwar	2016-17	210	Rajapur	2016-17
173	Mowad	2016-17	211	Ratnagiri	2016-17
174	Mohpa	2016-17	212	Ashta	2016-17
175	Narkhed	2016-17	213	Islampur	2016-17
176	Kataol	2016-17	214	Jath	2016-17
177	Saonar	2016-17	215	Tasgaon	2016-17
178	Khapa	2016-17	216	Vita	2016-17
179	Kinwat	2016-17	217	Wadi	2016-17
180	Mahur	2016-17	218	Mahadula	2016-17
181	Umari	2016-17	219	Mauda	2016-17
182	Hingoli	2016-17	220	Kanhan Pimpri	2016-17
183	Kalmunari	2016-17	221	Kamtee	2016-17
184	Wasmal	2016-17	222	Umred	2016-17
185	Khopoli	2016-17	223	Karanja	2016-17
186	Matheran	2016-17	224	Mangrulpir	2016-17
187	Alandi	2016-17	225	Risod	2016-17
188	Junnar	2016-17	226	Washim	2016-17
189	Lonawala	2016-17	227	Mahabaleshwar	2016-17
190	Rajguru Nagar	2016-17	228	Murud Janjira	2016-17

Appendix-2.2 (Concl'd) (Reference: Paragraph 2.5.1.1; Page 21) Status of finalisation of accounts of Municipal Councils					
Sr. No.	Name of Council / Parishad	Year up to which the Accounts are prepared	Sr. No.	Name of Council	Year up to which the Accounts are prepared
229	Pen	2016-17	234	Sindkhed Raja	2016-17
230	Roha	2016-17	235	Kulgaon- Badlapur	2016-17
231	Shriwardhan	2016-17	236	Alibag	2016-17
232	Deolgaon Raja	2016-17	237	Malkapur	2016-17
233	Lonar	2016-17			

Appendix-2.3 (Reference: Paragraph 2.5.1.3; Page 22) Audit Plan of DLFA for the period April 2017 to August 2021			
Sr. No.	Names of the Municipal Corporations to be audited for the year 2013-14	Names of the Municipal Corporations to be audited for the year 2014-15	Names of the Municipal Corporations to be audited for the year 2015-16
1	Navi-Mumbai	Navi-Mumbai	Pimpri-Chinchwad
2	Pimpri-Chinchwad	Pimpri-Chinchwad	Solapur
3	Solapur	Solapur	Thane
4	Thane	Thane	Kolhapur
5	Kolhapur	Kolhapur	Dhule
6	Dhule	Dhule	Amravati
7	Amravati	Amravati	Bhiwandi-Nizampur
8		Bhiwandi-Nizampur	Sangli-Miraj-Kupwad
9		Sangli-Miraj-Kupwad	Kalyan-Dombivli
10		Kalyan-Dombivli	Aurangabad
11		Aurangabad	Jalgaon
12		Jalgaon	Malegaon
13		Malegaon	Mumbai
14			Pune
15			Vasai-Virar
16			Panvel
17			Mira-Bhayandar
18			Ulhasnagar
19			Nashik
20			Parbhani
21			Akola
22			Latur
23			Nanded-Waghala
24			Nagpur
25			Chandrapur
26			Ahmednagar
27			Navi-Mumbai

Appendix-2.4			
(Reference: Paragraph 2.14.4.1; Page 31)			
List of units where discrepancies in maintenance of cash book were noticed			
Sr. No.	Name of the unit	Sr. No.	Name of the unit
1	Accounts Department, Thane Municipal Corporation, Thane	17	Kalamnuri Municipal Council
2	Education Department, Thane Municipal Corporation, Thane	18	Sindkhed Municipal Council
3	Accounts Department, Pimpri-Chinchwad Municipal Corporation	19	Ausa Municipal Council
4	Town Planning Department, Pimpri-Chinchwad Municipal Corporation	20	Desaiganj Municipal Council
5	Ichalkaranji Municipal Council	21	Rajura Municipal Council
6	Pathardi Municipal Council	22	Digras Municipal Council
7	Karad Municipal Council	24	Khapa, Municipal Council
8	Vengurla Municipal Council	25	Mohpa, Municipal Council
9	Bhagur Municipal Council	26	Deoli, Municipal Council
10	Morshi Municipal Council	27	Warud ,Municipal Council
11	Daryapur Municipal Council	28	Gangakhed, Municipal Council
12	Ambad Municipal Council	29	Jalgaon (Jamod), Municipal Council
13	Pathari Municipal Council	30	Mehkar, Municipal Council
14	Kallam Municipal Council	31	Warora, Municipal Council
15	Ballarpur Municipal Council	32	Amravati Municipal Corporation
16	Brahmapuri Municipal Council	33	Aurangabad Municipal Corporation

Appendix-2.5 (Reference: Paragraph 2.14.4.2; Page 31) List of units where reconciliation of bank balances with cash book were not carried out	
Sr No	Name of the Unit
1	Principal .Secretary, Urban Development Department
2	Accounts Department, Thane Municipal Corporation
3	Education Department, Nashik Municipal Corporation
4	Accounts Department Navi-Mumbai Municipal Corporation,
5	Ichalkaranji Municipal Council
6	Saswad Municipal Council
7	Malwan Municipal Council
8	Igatpuri Municipal Council
9	Tumsar Municipal Council
10	Ambad Municipal Council
11	Hingoli Municipal Council
12	Ramtek Municipal Council
13	Dhamangaon Municipal Council
14	Paithan Municipal Council
15	Kamptee Municipal Council
16	Shegaon Municipal Council
17	Jintur Municipal Council
18	Ambejogai Municipal Council
19	Vaijapur Municipal Council
20	Khultabad Municipal Council
21	Wardha Municipal Council
22	Brahmapuri Municipal Council
23	Dharur Municipal Council
24	Purna Municipal Council
25	Pulgaon Municipal Council
26	Chukhali Municipal Council
27	Nagpur Municipal Corporation
28	Akola Municipal Corporation

Glossary

Acronyms and Abbreviations in respect of Paragraph Number 1.1-1.11	
Acronyms	Extended form
AAP	Annual Audit Plan
ARR	Audit Review Report
AC	Abstract Contingent
BDO	Block Development Officer
BLFA	Bombay Local Fund Audit Act, 1930
CAG	Comptroller and Auditor General of India
CEO	Chief Executive Officer
DC	Detailed Contingent
DDO	Drawing and Disbursing Officers
DLFA	Director Local Fund Audit
DRDA	District Rural Development Agency
FC	Finance Commission
GBG	General Basic Grants
GoI	Government of India
GoM	Government of Maharashtra
GPs	Gram Panchayats
GPG	General Performance Grant
GR	Government Resolution
IR	Inspection Reports
MAS	Accounts in Model Accounting System
PAC	Public Accounts Committee
PRIs	Panchayati Raj Institution
PSs	Panchayat Samitis
RDD	Rural Development Department
SAU	Social Audit Unit
SFC	State Finance Commission
TGS	Technical Guidance and Supervision
UC	Utilisation Certificate
VDO	Village Development Officer
VP Act	The Maharashtra Village Panchayats Act, 1958
VP	Village Panchayats
UDD	Urban Development Department
ULBs	Urban Local Bodies
ZPs	Zilla Parishads

Acronyms and Abbreviations in respect of Paragraph Number 2.1-2.14	
Acronyms	Extended form
AC	Abstract Contingent
AR	Audit Reports
BLFA	Bombay Local Fund Audit
DC	Detailed Contingent
DDP	Draft Development Plan
DLFA	Director, Local Fund Audit
DMA	Director, Municipal Administration
DPC	District Planning Committee
FC	Finance Commission
GoM	Government of Maharashtra
MBMC	Mira-Bhayandar Municipal Corporation
MbMC	Mumbai Municipal Corporation Act, 1888
MC	Municipal Corporations
MCGM	Municipal Corporation of Greater Mumbai
MCA	Municipal Chief Auditor
MMC Act	The Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949
NMAM	National Municipal Accounts Manual
NP	Nagar Panchayat
PAC	Public Accounts Committee
SFC	State Finance Commission
UC	Utilisation Certificate
ULBs	Urban Local Bodies

©

Principal Accountant General (Audit)-I,
Maharashtra, Mumbai

www.agmaha.nic.in