प्रकरण - I

प्रस्तावना

प्रकरण I

प्रस्तावना

1.1 या अहवालासंबंधी

भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांचा हा अहवाल महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या अखत्यारीत येणाऱ्या महाराष्ट्र शासनाचे शासकीय विभाग आणि स्वायत्त संस्था यांच्या खर्चाच्या अनुपालन आणि कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षणातून निदर्शनास आलेल्या प्रकरणांशी संबंधित आहे.

नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांच्या निर्देशांतर्गत, प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), महाराष्ट्र, मुंबई आणि महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांची कार्यालये त्यांच्या अंतर्गत येणारे विविध शासकीय विभाग व कार्यालये, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रम (लेखापरीक्षीत संस्था) यांचे लेखापरीक्षण करतात. **तक्ता 1.1** मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), महाराष्ट्र, मुंबई कार्यालय आणि महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर कार्यालय यांच्या अधिकारक्षेत्रात प्रत्येकी आठ समूह येतात.

तक्ता 1.1: लेखापरीक्षण अधिकारक्षेत्राची समूह-निहाय विभागणी

अ. क्र.	प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), महाराष्ट्र, मुंबई यांच्या अधिकार क्षेत्रात येणारे समूह	महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या अधिकार क्षेत्रात येणारे समूह
1.	आरोग्य व कल्याण	ऊर्जा व शक्ती
2.	शिक्षण, कौशल्य विकास व रोजगार	उद्योग व वाणिज्य
3.	ग्रामीण विकास	वाहतूक
4.	कृषी, अन्न व संबंधित उद्योग	पर्यावरण, विज्ञान व तंत्रज्ञान
5.	जल संपदा	सार्वजनिक बांधकाम
6.	नगर विकास	वित्त
7.	संस्कृती व पर्यटन	माहिती तंत्रज्ञान व संचार
8.	सामान्य प्रशासन	कायदा व सुव्यवस्था

या कार्यालयाने लेखापरीक्षण केलेल्या विभागांची, स्वायत्त संस्थांची आणि सार्वजनिक उपक्रमांची समूह-निहाय यादी खालील **तक्ता 1.2** मध्ये दर्शविली आहे आणि तपशील **परिशिष्ट 1.1** मध्ये दिला आहे.

तक्ता 1.2: या कार्यालयाद्वारे लेखापरीक्षण केलेले विभाग, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रमांची समूह-निहाय यादी

समूहाचे नाव	विभागांची संख्या	स्वायत्त संस्थांची संख्या	सार्वजनिक उपक्रमांची संख्या
ऊर्जा व शक्ती	1	2	30
उद्योग व वाणिज्य	2	1	29
वाहतूक	2	1	6
पर्यावरण, विज्ञान व तंत्रज्ञान	2	3	4
सार्वजनिक बांधकाम	2	1	12
वित्त	2*	--	3
माहिती तंत्रज्ञान व संचार	1	--	1
कायदा व सुव्यवस्था	2	2	1
एकूण	**14**	**10**	**86**

*या अहवालात वित्त समूह समाविष्ट नाही.

हा अहवाल महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या लेखापरीक्षण अधिकारक्षेत्रात येणाऱ्या सात समूहामध्ये येणाऱ्या 12 विभाग आणि दहा स्वायत्त संस्थांमधील निवडक युनिट्सच्या खर्चाच्या लेखापरीक्षणातून निदर्शनास आलेल्या लेखापरीक्षण निरीक्षणांशी संबंधित आहे. महसूल क्षेत्रांतर्गत येणाऱ्या वित्त समूहाच्या लेखापरीक्षणावरील आणि वाणिज्यिक क्षेत्रांतर्गत येणाऱ्या सार्वजनिक उपक्रमांच्या लेखापरीक्षणावरील लेखापरीक्षण निरीक्षणे स्वतंत्र अहवालांद्वारे स्वतंत्रपणे नोंदविल्या जात आहेत.

लेखापरीक्षणाचे महत्त्वाचे परिणाम राज्य विधानमंडळाच्या निदर्शनास आणून देणे हा या अहवालाचा मुख्य उद्देश आहे. लेखापरीक्षण मानकांनुसार अहवाल देण्याच्या गुणवत्तेचा स्तर हा व्यवहारांचे स्वरूप, व्याप्ती आणि परिमाण यांच्याशी सुसंगत असायला पाहिजे. लेखापरीक्षणाच्या निष्कर्षांमुळे कार्यकारिणीला सुधारात्मक कृती तसेच धोरणे व निर्देश तयार करण्यास सक्षम करणे अपेक्षित आहे, ज्यामुळे संस्थांची कार्यचालन कार्यक्षमता आणि आर्थिक व्यवस्थापन सुधारले जाईल. अशाप्रकारे, चांगल्या प्रशासनास हातभार लागेल.

1.2 लेखापरीक्षीत घटकांची रूपरेखा

राज्यातील सचिवालय स्तरावरील विभागांचे प्रमुख, अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रधान सचिव/सचिव असतात आणि त्यांना संचालक/आयुक्त आणि अधिनस्थ अधिकारी साहाय्य करतात. मागील वर्षांच्या तुलनेत वर्ष 2022-23 मधील राज्य शासनाच्या राजकोषीय व्यवहारांचा सारांश **तक्ता 1.3** मध्ये दिला आहे.

तक्ता 1.3: 2021-22 च्या तुलनेत 2022-23 च्या राजकोषीय व्यवहारांचा सारांश

(₹ कोटींमध्ये)

प्राप्ती	2021-22	2022-23	संवितरण	2021-22	2022-23
विभाग-A: महसूल लेखा					
महसूली जमा	333312*	405678*	महसुली खर्च	349686*	407614#
स्वत:चा कर महसूल	220927#	277486#	सामान्य सेवा	121745#	130591*
करेतर महसूल	19307*	16776#	सामाजिक सेवा	142523#	163329#
केंद्रीय कर/शुल्काचा हिस्सा	54318#	60001*	आर्थिक सेवा	59455*	80820*
भारत सरकार कडून सहायक अनुदान	38760*	51414#	सहायक अनुदान आणि योगदान	25963*	32874#
विभाग-B: भांडवली लेखा व अन्य					
संकीर्ण भांडवली जमा	0	0	भांडवली परिव्यय	46670#	61644*
कर्जे व अग्रिमांची वसुली	1179*	643*	कर्जे व अग्रिमे संवितरीत	2436#	4664#
लोक ऋण जमा	90488#+	87573*@	लोक ऋणाची परतफेड	35935*+	37666*@
आकस्मिक निधीतून विनियोग	0	200	आकस्मिक निधीमधून विनियोग	0	200
आकस्मिक निधी	0	200	आकस्मिक निधी	0	200
लोक लेखे जमा	119377*	143467*	लोक लेखा संवितरण	100533#	121974*
सुरुवातीची रोख शिल्लक a) कर्जनिवारण निधी b) रोख शिल्लक	45738# 22859	54374# 23318#	अंतिम रोख शिल्लक a) कर्जनिवारण निधी b) रोख शिल्लक	54374# 23318#	60004# 21487*
एकूण	**612953**	**715453**	**एकूण**	**612952**	**715453**

+ विशेष आहरण सुविधेअंतर्गत 91 दिवसांचे व्यवहार वगळून (जमा आणि संवितरण ₹ 98.43 कोटी)

@ विशेष आहरण सुविधेअंतर्गत 91 दिवसांचे व्यवहार वगळून (जमा आणि संवितरण ₹ 7129.25 कोटी)

*उच्चतर पूर्णांकीत

#निम्नतर पूर्णांकीत

स्त्रोत: संबधित वर्षांचे वित्त लेखे

1.3 लेखापरीक्षणासाठी प्राधिकार

नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्याद्वारे लेखापरीक्षण करण्याचा प्राधिकार भारतीय संविधानाच्या कलम 149 व 151 आणि नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये, अधिकार आणि सेवा शर्ती) अधिनियम, 1971 अन्वये प्राप्त झाले आहेत. कर्तव्ये, अधिकार आणि सेवा शर्ती अधिनियमाच्या तरतुदी आणि नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांनी जारी केलेल्या लेखापरीक्षण व लेखा नियमन, 2020 च्या अंतर्गत महाराष्ट्र शासनाचे विभाग, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रम यांचा खर्च व जमा यांचे लेखापरीक्षण नियंत्रक व महालेखापरीक्षक करतात.

1.4 लेखापरीक्षणाचे नियोजन व आयोजन

लेखापरीक्षण प्रक्रियेची सुरुवात लेखापरीक्षीत घटकांचे जोखीम जसे की झालेला खर्च व प्राप्त महसूल, समीक्षणात्मक/गुंतागुंतीची कार्ये, प्रदान केलेल्या वित्तीय अधिकारांची पातळी, लेखापरीक्षण धारणा, एकंदर अंतर्गत नियंत्रणाचे मूल्यांकन, भागधारकांच्या चिंता आणि लेखापरीक्षण निरीक्षणांचा मागील कल यांच्या

मूल्यांकनाच्या आधारावर वार्षिक लेखापरीक्षा योजना तयार करण्यापासून होते. वरील मानकानुसार विविध विभागांतर्गत असलेल्या युनिट कार्यालयांचे उच्च, मध्यम आणि कमी जोखीम असलेल्या युनिट्समध्ये वर्गीकरण केले आहे. या जोखिम मूल्यांकनाच्या आधारावर, लेखापरीक्षणाची वारंवारता आणि व्याप्ती ठरवली जाते.

प्रत्येक युनिटचे लेखापरीक्षण पूर्ण झाल्यानंतर, लेखापरीक्षण निष्कर्षांचा समावेश असलेले निरीक्षण अहवाल तपासणी केलेल्या कार्यालयांच्या प्रमुखांना पाठविले जातात. तपासणी केलेल्या कार्यालयांच्या प्रमुखांना निरीक्षण अहवाल प्राप्त झाल्यापासून एक महिन्याच्या आत लेखापरीक्षण निष्कर्षांना उत्तरे देण्याची विनंती केली जाते. जेव्हा उत्तरे प्राप्त होतात, तेव्हा लेखापरीक्षण निष्कर्ष निकाली काढले जातात किंवा अनुपालनासाठी पुढील कारवाईचा सल्ला दिला जातो. या निरीक्षण अहवालामधून उद्भवणारे महत्त्वपूर्ण निरीक्षणे, लेखापरीक्षा अहवाल जो भारतीय संविधानाच्या कलम 151(2) अंतर्गत राज्यपालांना सादर करण्यात येतो त्यात समाविष्ट करण्यासाठी संस्करीत केल्या जाते.

1.5 लेखापरीक्षणाला शासनाचा प्रतिसाद

1.5.1 प्रलंबित निरीक्षण अहवाल

शासकीय विभाग, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रमांची नियतकालिक लेखापरीक्षण तपासणी ही त्यांनी केलेल्या व्यवहारांची चाचणी तपासणी आणि विहित नियम व कार्यपद्धतीनुसार महत्त्वपूर्ण लेखे व इतर अभिलेखे ठेवल्याची पडताळणी करण्यासाठी केली जाते. या तपासणीनंतर निरीक्षण अहवाल तयार केला जातो जो कार्यालयांच्या प्रमुखांना जारी केला जातो व त्यांच्या प्रती पुढील उच्च प्राधिकाऱ्यांना जारी केला जातो. निरीक्षण अहवालात समाविष्ट असलेल्या लेखापरीक्षण निरीक्षणांवर केलेल्या कारवाईवर नियंत्रण ठेवण्याकरिता प्रलंबित निरीक्षण अहवालांची अर्धवार्षिक तपशीलवार विवरणे संबंधित विभागांच्या सचिवांना पाठविले जातात.

जून 2023 पर्यंत, 2408 निरीक्षण अहवाल (10340 परिच्छेद) निपटाऱ्यासाठी प्रलंबित होते. निरीक्षण अहवालांचा व परिच्छेदांचा वर्ष-निहाय तपशील ***परिशिष्ट 1.2*** मध्ये दर्शविला आहे.

1.5.2 विभागीय लेखापरीक्षण समिती

वित्त विभाग, महाराष्ट्र शासनाने सर्व प्रशासकीय विभागांना लेखापरीक्षा समिती स्थापन करण्याचे, प्रलंबित निरीक्षण अहवाल व परिच्छेदांचे पुनरावलोकन करण्याचे आणि त्यांच्या निपटाऱ्याकरिता त्वरित कारवाई करण्याचे निर्देश दिले

आहेत (डिसेंबर 1985). अशाप्रकारे स्थापन केलेल्या प्रत्येक समितीमध्ये प्रशासकीय विभाग, लेखापरीक्षेचा एक प्रतिनिधी आणि लेखापरीक्षीत संस्थेच्या विभाग प्रमुखाव्यतिरिक्त वित्त विभागातील एक नामनिर्देशित व्यक्ति असेल. लेखापरीक्षा कार्यालयातील उपमहालेखाकार या पदापेक्षा कमी नसलेले अधिकारी, प्रतिनिधी म्हणून लेखापरीक्षा समित्यांना मदत करतात. प्रत्येक तिमाहीत किमान एकदा लेखापरीक्षा समितीची बैठक आयोजित करणे आवश्यक आहे.

या अहवालात समाविष्ट असलेल्या महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या लेखापरीक्षण अधिकारक्षेत्रातील 12 प्रशासकीय विभागांपैकी, **तक्ता 1.4** मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे 2022-23 दरम्यान फक्त तीन प्रशासकीय विभागांनी लेखापरीक्षा समितीच्या बैठका आयोजित केल्या.

तक्ता 1.4: 2022-23 मध्ये आयोजित केलेल्या लेखापरीक्षा समिती बैठका

अ.क्र.	प्रशासकीय विभागाचे नाव	आयोजित लेखापरीक्षा समिती बैठकांची संख्या	निपटारा झालेल्या निरीक्षण अहवालांची संख्या	निपटारा झालेल्या परिच्छेदांची संख्या
1.	गृह,कायदा व न्याय	1	2	31
2	उद्योग	1	35	118
3	वन	2	5	155
एकूण		**4**	**42**	**304**

तक्ता 1.4 वरून असे दिसून येते की, मोठ्या संख्येने निरीक्षण अहवाल परिच्छेद प्रलंबित असतानाही विभागाकडून फक्त चार लेखापरीक्षा समितीच्या बैठका आयोजित करण्यात आल्या होत्या.

1.5.3 प्रारूप परिच्छेद आणि अनुपालन लेखापरीक्षणाला विभागांचा प्रतिसाद

या अहवालात दिसून येणारे दोन प्रारूप परिच्छेद, एक कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षण व एक विशिष्ट विषय आधारित अनुपालन लेखापरीक्षण, संबंधित विभागांच्या प्रधान सचिव/सचिवांना, सहा आठवड्यांच्या आत उत्तर पाठविण्याच्या विनंतीसह एप्रिल 2023 आणि फेब्रुवारी 2025 दरम्यान अर्ध-शासकीय पत्राद्वारे पाठविण्यात आले. कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षण, विशिष्ट विषय आधारित अनुपालन लेखापरीक्षण आणि एक मसुदा परिच्छेद यांना उत्तरे प्राप्त झाली आहेत आणि अहवालात योग्यरित्या समाविष्ट केली आहेत.

1.5.4 लेखापरीक्षण अहवालाचा पाठपुरावा

वित्त विभाग, महाराष्ट्र शासन यांनी जानेवारी 2001 मध्ये दिलेल्या सूचनांनुसार, प्रशासकीय विभागांनी भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्या लेखापरीक्षण अहवालांमध्ये समाविष्ट केलेल्या परिच्छेदांच्या संदर्भात, लेखापरीक्षणाद्वारे

सत्यापित केलेले स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापन, लेखापरीक्षण अहवाल राज्य विधानमंडळास सादर केल्यापासून तीन महिन्यांच्या आत महाराष्ट्र विधानमंडळ सचिवालयाकडे प्रस्तुत करणे आवश्यक होते. मात्र, प्रशासकीय विभागांनी या सूचनांचे पालन केले नाही. वर्ष 2015-16 ते 2019-21 मधील प्रलंबित स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापनांची स्थिती **तक्ता 1.5** मध्ये दर्शविली आहे. समूहनिहाय तपशील ***परिशिष्ट 1.3*** मध्ये दर्शविला आहे.

तक्ता 1.5: वर्ष 2015-16 ते 2019-21 च्या लेखापरीक्षण अहवालांच्या प्रलंबित स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापनांची स्थिती

लेखापरीक्षण अहवाल	अहवाल सादर करण्याची तारीख	परिच्छेदांची आणि समिक्षांची संख्या	प्राप्त झालेल्या स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापनांची संख्या	शिल्लक
2015-16	11 ऑगस्ट 2017 (आरएस-वाहतूक, आयटी, गृह)	7	5	2
	7 एप्रिल 2017 (पीएसयू)	7	7	0
2016-17	28 मार्च 2018 (ईएस)	2	2	0
	20 जुलै 2018 (आरएस-वाहतूक, आयटी, गृह)	4	4	0
	20 जुलै 2018 (पीएसयू)	8	8	0
2017-18	02 जुलै 2019 (ईएस)	4	2	2
	4 मार्च 2020 (आरएस-वाहतूक, आयटी, गृह)	4	3	1
	4 मार्च 2020 (पीएसयू)	7	7	0
2018-19	08 सप्टेंबर 2020 (ईएस)	4	4	0
	08 सप्टेंबर 2020 (आरएस- वाहतूक, आयटी, गृह)	0	0	0
	08 सप्टेंबर 2020 (पीएसयू)	2	2	0
2019-21	04 ऑगस्ट 2023 (अनुपालन लेखापरीक्षा)	7	2	5
एकूण		**56**	**46**	**10**
टीप: ईएस-आर्थिक क्षेत्र अहवाल; आरएस- महसूल क्षेत्र अहवाल: पीएसयू-सार्वजनिक उपक्रम				

तक्ता 1.5 वरून हे निदर्शनास येते की लेखापरीक्षण अहवालांमध्ये समाविष्ट केलेल्या 46 परिच्छेद आणि समिक्षां पैकी, 10 स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापने 2015-16 ते 2019-21 या कालावधीसंबंधी प्रलंबित होती.

लेखापरीक्षण अहवालांमध्ये समाविष्ट असलेल्या सर्व बाबींच्या बाबतीत कार्यकारिणीचे उत्तरदायित्व सुनिश्चित करण्यासाठी, विभागांनी किती कालावधीत

त्यांच्या शिफारशींवर कारवाई केलेल्या टिप्पण्या पाठवल्या पाहिजेत हे लोकलेखा समिती आणि सार्वजनिक उपक्रम समिती प्रत्येक प्रकरणात निश्चित करतात.

2015-16 पासून 2022-23 पर्यंतच्या कालावधी दरम्यान लोकलेखा समिती (पीएसी) आणि सार्वजनिक उपक्रम समिती (कोपु) यांनी 2010-11 ते 2015-16 या वर्षांच्या लेखापरीक्षण अहवालांशी संबंधित 144 परिच्छेदांवर चर्चा केली. पीएसी व कोपु शिफारसी ज्यावर कारवाई केलेल्या टिप्पण्या प्रतिक्षित आहेत (जून 2023) त्याची स्थिति **तक्ता 1.6** मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 1.6 : पीएसी /कोपु शिफारशींवरील कारवाई केलेल्या टिप्पण्यांची प्रलंबित स्थिती

वर्ष	लेखापरीक्षण अहवाल	पीएसी / कोपु अहवाल क्रमांक	पीएसी / कोपुचे वर्ष	पीएसी / कोपु द्वारा शिफारशींची संख्या	प्रलंबित कारवाई केलेल्या टिप्पण्यांची संख्या
2010-11	पीएसयू	01	2020-21	06	06
		06,11,7	2015-16	05	05
2011-12	पीएसयू	05	2015-16	01	01
		18	2017-18	03	03
		06	2015-16	02	02
	आरएस (वाहतूक)	33	2017-18	03	03
		34	2017-18	64	19
2012-13	ईएस	45,60	2017-18	26	18
	पीएसयू	06	2015-16	01	01
	आरएस (वाहतूक)	37	2017-18	06	06
2013-14	पीएसयू	07	2015-16	01	01
	आरएस (वाहतूक)	19	2015-16	09	08
2014-15	ईएस	43	2017-18	20	18
	जीएसएस	61	2017-18	13	12
	पीएसयू	02	2020-21	05	05
		18	2017-18	03	03
	आरएस	66	2017-18	05	05
2015-16	ईएस	39	2017-18	13	01
एकूण				**186**	**117**

वरील तक्त्यावरून दिसून येते की, 12 विभागांकडून 117 कारवाई केलेल्या टिप्पण्या प्रतिक्षित होत्या. पीएसी व कोपु शिफारसी ज्यावर कारवाई केलेल्या टिप्पण्या प्रतिक्षित आहेत (जून 2023) त्याची समूह-निहाय स्थिति ***परिशिष्ट 1.4*** मध्ये दर्शविली आहे.

1.6 लेखापरीक्षणाचे परिणाम

वर्षभरात केलेल्या स्थानिक लेखापरीक्षणाची स्थिती

2022-23 या वर्षात ऊर्जा, उद्योग, वाहतूक, वन, सार्वजनिक बांधकाम विभाग, पर्यावरण व हवामान बदल,पाणी पुरवठा व स्वच्छता, माहिती तंत्रज्ञान, गृह, कायदा व विधी व्यवहार यांच्या 238 कार्यालयांच्या अभिलेख्यांच्या चाचणी तपासणीत 2119 निरीक्षणांमध्ये ₹ 891.29 कोटींचे कमी मूल्यमापन/कमी आकारणी/ महसुलाची हानी हे उघडकीस आले. वर्षभरात, 2022-23 मध्ये लेखापरीक्षणात निदर्शनास आणलेल्या 89 निरीक्षणांमध्ये संबंधित विभागांनी ₹ 188.45 कोटींचे कमी मूल्यमापन आणि इतर कमतरता मान्य केल्या. ***परिशिष्ट 1.5*** मध्ये दर्शविल्यानुसार विभागांनी 2022-23 आणि पूर्वीच्या वर्षांच्या लेखापरीक्षण निष्कर्षांशी संबंधित ₹ 25.58 कोटी, 2022-23 मध्ये गोळा केले.

या अहवालातील समावेश

या अहवालात एक कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षण, एक विशिष्ट विषय आधारित अनुपालन लेखापरीक्षण आणि स्थानिक लेखापरीक्षणादरम्यान केलेल्या लेखापरीक्षण तपासांमधून निवडलेले दोन अनुपालन लेखापरीक्षण परिच्छेद समाविष्ट आहेत. हे पुढील प्रकरण II व III मध्ये चर्चिले आहे.