कार्यकारी सारांश

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (सीएजी) यांचा हा अहवाल महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या अधिकारक्षेत्रांतर्गत येणाऱ्या महाराष्ट्र शासनाचे शासकीय विभाग व स्वायत्त संस्था यांच्या अनुपालन व कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षणात निदर्शनास आलेल्या बाबींशी संबंधित आहे.

लेखापरीक्षणाचे महत्त्वपूर्ण परिणाम राज्य विधानमंडळाच्या निदर्शनास आणणे हा या अहवालाचा प्राथमिक उद्देश आहे. लेखापरीक्षणाच्या निष्कर्षांमुळे कार्यकारिणीला सुधारात्मक कृती करण्यास सक्षम करणे अपेक्षित आहे, तसेच धोरणे व निर्देश तयार करणे ज्यामुळे संस्थेच्या कार्यचालन कार्यक्षमतेत व वित्तीय व्यवस्थापनात सुधारणा होईल व अशा प्रकारे चांगल्या प्रशासनाला हातभार लागेल.

या अहवालात 'हायब्रिड ॲन्युइटी मॉडेलद्वारे महाराष्ट्रातील रस्त्यांची सुधारणा' यावर एक कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षण, महाराष्ट्रात जल प्रदूषण रोखणे, नियंत्रण करणे व कमी करणे यासाठी संमती जारी करण्याची आणि संमती अटींच्या अनुपालनाचे संनियंत्रण करण्याची महाराष्ट प्रदूषण नियंत्रण मंडळाची भूमिका यावरील विशिष्ट विषय आधारित अनुपालन लेखापरीक्षण आणि दोन मसुदा परिच्छेदांचा समावेश आहे.

'हायब्रिड ॲन्युइटी मॉडेलद्वारे महाराष्ट्रातील रस्त्यांची सुधारणा' यावरील कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षण

हायब्रिड ॲन्युइटी मॉडेल (हॅम) अंमलात आणण्यापूर्वी, महाराष्ट्र शासन कंत्राटदारांमार्फत रस्ते विकासाचे काम हाती घेत होते ज्यासाठी संपूर्ण प्रदान शासकीय निधीतून केल्या जात होते. हॅम अंतर्गत 90,608 किमी रस्त्यांपैकी 10,576 किमी रस्त्याची लांबी अंदाजीत सुमारे ₹ 30,000 कोटी (सरासरी ₹ 3 कोटी प्रति किमी) गुंतवणुकीने पूर्ण करण्याचा निर्णय घेण्यात आला होता (नोव्हेंबर 2017) ज्यामध्ये शासकीय इक्विटी हिस्सा ₹ 18,000 कोटी (60 टक्के) आणि खाजगी इक्विटी हिस्सा ₹ 12,000 कोटी (40 टक्के) होता.

बांधकाम पूर्ण झाल्यानंतर सवलतधारकाला 10 वर्षांत ॲन्युइटी स्वरूपात बँक दरापेक्षा तीन टक्के जास्त व्याजासह परतफेड करावयाची होती. ज्या कालावधीसाठी कार्यचालन व देखभाल (का. व दे.) खर्च देय होता त्या कालावधीच्या समाप्तीपर्यंत प्रकल्पाच्या देखभालीची जबाबदारी सवलतधारकाची होती. फेब्रुवारी 2025 ला, 80 टक्के प्रकल्प (रस्त्याची लांबी 7188.21 किमी)

पूर्ण झाले आणि 20 टक्के प्रकल्प (रस्त्याची लांबी 1823.09 किमी) प्रगतीत होते.

i) करारांच्या अटी व शर्ती विभागाच्या हिताचे संरक्षण करण्यासाठी संकल्पित करण्यात आल्या होत्या की नाही आणि हॅमअंतर्गत स्वतंत्र प्रकल्पांची निवड योग्य होती की नाही, ii) स्वतंत्र प्रकल्पांची अंमलबजावणी मानके, मार्गदर्शक तत्त्वे आणि सवलत करारांनुसार करण्यात आली होती की नाही, iii) सवलत करारात नमूद केल्यानुसार सवलतधारकाला प्रदान करण्याच्या अटी व शर्तींचे काटेकोरपणे पालन करण्यात आले होते की नाही आणि iv) रस्त्याच्या गुणवत्तेचे संनियंत्रण व मूल्यांकन करण्यासाठी यंत्रणा पुरेशी व प्रभावी होती की नाही यांचे मूल्यांकन करण्याकरिता 'हायब्रिड ॲन्युइटी मॉडेलद्वारे महाराष्ट्रातील रस्त्यांची सुधारणा' या विषयावर 2018-19 ते 2022-23 या कालावधीचे कार्यनिष्पादन लेखापरीक्षण जुलै 2023 ते फेब्रुवारी 2024 दरम्यान करण्यात आले.

काही महत्त्वाचे **लेखापरीक्षण** निष्कर्ष खाली नमूद केले आहेत:

लेखापरीक्षणामध्ये असे निदर्शनास आले की डीपीआर तयार करताना, सल्लागाराने सुविधा स्थांनातरासाठी घटकनिहाय अंदाज तयार केले नव्हते आणि फक्त एकरकमी तरतूद करण्यात आली होती. डीपीआर सल्लागारांच्या नियुक्तीसाठी आरएफपीमध्ये भूसंपादन घटकासाठी प्रदान देण्याबाबत चुकीचे कलम जे सल्लागाराने प्रत्यक्ष निष्पादित केले नव्हते ते समाविष्ट केल्याने अनावश्यक खर्च झाला. ₹ 217.40 कोटी खर्चाच्या 195 कामांचा समावेश असलेले 78 डीपीआर तयार करण्यात आले. या 78 डीपीआरमध्ये, भूसंपादनाच्या कामांसाठी ₹ 5.55 कोटींची तरतूद करण्यात आली होती जी अजिबात आवश्यक नव्हती.

42 प्रकल्पांपैकी तीनमध्ये, असे निदर्शनास आले की एकेरी लेन (3.5 मीटर ते 3.75 मीटर) ते दुहेरी लेन (7 मीटर) पर्यंत रुंदीकरण करावयाच्या रस्त्याचा एक मोठा भाग वन क्षेत्रातून जात होता, त्या कामांच्या अंमलबजावणीसाठी वन मंजुरी आवश्यक होती. तथापि, या प्रकल्पांची अंमलबजावणी वन मंजुरी न घेता सुरू करण्यात आली, ज्यामुळे नंतर काम कमी करण्यात आले किंवा ते पूर्ण होऊ शकले नाही.

प्रकल्पांच्या का. व दे.खर्चात विमा शुल्क व गस्त खर्चाचा अवास्तव भार टाकण्यात आला. लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की अंदाजपत्रकात प्रत्यक्ष देय अधिमूल्याऐवजी अंदाजे प्रकल्प खर्चाच्या (ईपीसी) 0.15 टक्के म्हणून विमा शुल्क समाविष्ट करण्यात आले होते. सवलतधारकाने अंदाजे प्रकल्प खर्चात समाविष्ट असलेल्या ₹ 10.34 लाख ते ₹ 46.13 लाखांपर्यंतच्या विमा शुल्काच्या तुलनेत दरवर्षी ₹ 0.50 लाख ते ₹ 9.07 लाखांपर्यंतच्या विमा पॉलिसी प्राप्त

केल्या. यामुळे निवडलेल्या 42 प्रकल्पांपैकी 17 प्रकल्पांच्या का. व दे. खर्चात ₹ 34.56 कोटी इतके अतिरिक्त विमा शुल्क समाविष्ट झाले. रस्त्याची लांबी कितीही असली तरी गस्त खर्चासाठी प्रत्येक प्रकल्पासाठी दरवर्षी ₹ 10 लाखांची एकरकमी तरतूद करण्यात आली होती.

डीपीआरमध्ये अंदाजित एमएसएनुसार फ्लेक्झिबल पेवमेंट फुटपाथच्या क्रस्ट जाडीसाठी आवश्यकतेपेक्षा जास्त मापदंड देण्यात आले होते ज्यामुळे 18 प्रकल्पांमध्ये ₹ 297.97 कोटींचा अनावश्यक खर्च झाला. सा.बां., छत्रपती संभाजीनगर विभागात लेखापरीक्षणामध्ये असे निदर्शनास आले की एकाच बोलीदाराला अनेक प्रकल्प देताना विभागीय अधिकाऱ्यांनी बोलीदारांच्या आर्थिक क्षमतेचे मूल्यांकन करतेवेळी पूर्वी दिलेल्या कामांचा विचार केला नाही. 42 नमुना प्रकल्पांपैकी तीनचे काम पूर्ण झाले असतांना सुद्धा अरुंद लहान पुलांचा समावेश नसणे, कमकुवत पुलांची पुनर्बांधणी आणि त्यामध्ये असलेले अपूर्ण पूल यामुळे हे रस्ते पूर्णपणे वापरले गेले नाहीत. लेखापरीक्षणाने रस्त्यांची अंमलबजावणी आणि देखभालीचे मूल्यांकन करण्यासाठी तयार केलेल्या मालमत्तेची संयुक्त भौतिक तपासणी केली होती आणि का. व दे. कालावधीत खराबीची/देखभाल न करण्याची प्रकरणे लक्षात आली.

लेखापरीक्षणामध्ये निवडलेल्या 42 हॅम प्रकल्पांपैकी तीनमध्ये असे निदर्शनास आले की, महाराष्ट्र शासनाद्वारे कमी/विलंबाने निधी जारी केल्यामुळे अंमलबजावणी करणारे सा.बां. विभाग संबंधित सवलतधारकांना टप्प्याचे आणि ॲन्युइटीचे प्रदान विहित वेळेत करण्यात अपयशी ठरले. परिणामी, सवलतधारकांनी विलंबित प्रदानासाठी ₹ 4.65 कोटींच्या व्याजाचा दावा केला आणि तो सा.बां. विभागांना प्रदान करावा लागला. 42 निवडलेल्या प्रकल्पांपैकी तीनमध्ये, चुकीच्या पूर्णत्व खर्चाचा विचार, बांधकामादरम्यान केलेल्या प्रदानाचे कमी समायोजन आणि चुकीच्या व्याजदराचा वापर यामुळे सवलतधारकांना जास्त प्रदान करण्यात आले. कार्यनिष्पादन सुरक्षा सादर करण्यात विलंब, एस्क्रो कराराची अंमलबजावणी आणि विहित वेळेत कामाची भौतिक प्रगती साध्य करण्यात विलंब लक्षात आला.

विभागाने विहित केलेल्या तपासणीच्या तुलनेत दक्षता व गुणवत्ता नियंत्रण मंडळांद्वारे तपासण्या करण्यात लक्षणीय कमतरता निदर्शनास आल्या. हॅम प्रकल्पांच्या तपासणीचे लक्ष्य मुख्य अभियंता (सीई)/अधीक्षक अभियंता (एसई)/ कार्यकारी अभियंता (ईई) पातळीवर निश्चित केले नव्हते. स्वतंत्र अभियंते (42 नमुना प्रकल्पांपैकी 20 मध्ये) आणि सुरक्षा सल्लागार (42 नमुना प्रकल्पांपैकी 29 मध्ये) यांच्या नियुक्तीत लक्षणीय विलंब झाला होता. शिवाय,

हॅम कामांच्या का. व दे. कालावधीत प्रकल्पांच्या देखरेखीसाठी विभागाने कोणत्याही स्वतंत्र अभियंत्याची नियुक्ती केली नाही.

चांगल्या पद्धती

अष्टविनायक दर्शन म्हणजे महाराष्ट्रातील मोरगाव, सिद्धटेक, रांजणगाव, ओझर, लेण्याद्री, थेऊर, पाली आणि महाड येथील आठ गणेश मंदिरांचे तीर्थक्षेत्र आहे जे पूर्ण करण्यासाठी साधारणतः 2-3 दिवस लागतात. हॅम प्रकल्पांच्या (पीएन 31, 32, 33, 34 आणि 35) अंमलबजावणीद्वारे, आता 606 किमीचे अष्टविनायक दर्शन 13 तास व 30 मिनिटात पूर्ण होईल.

लेखापरीक्षण निरीक्षणांच्या आधारे लेखापरीक्षा शिफारस करते की:

- *अनावश्यक खर्च टाळण्यासाठी आणि कामाची अचूक व्याप्ती सुनिश्चित करण्यासाठी स्थळ-विशिष्ट अडचणींचे वास्तववादी मूल्यांकन करून तपशीलवार प्रकल्प अहवाल पूर्णपणे तयार केले पाहिजेत.*
- *वास्तविक विमा शुल्क, गरज-आधारित गस्त आवश्यकता यासारख्या वास्तविक आणि न्याय्य मापदंडाच्या आधारे का. व दे. खर्चाचा अंदाज लावला पाहिजे.*
- *विलंबित प्रदानामुळे सवलतधारकांना व्याज देणे टाळण्यासाठी वेळेवर वित्तीय वाटप सुनिश्चित करण्यात यावे.*
- *शिल्लक पूर्णत्व खर्च, किंमत वाढ इत्यादींसह देय प्रदानांची योग्य गणना सुनिश्चित केल्यानंतर सवलतधारकांना प्रदान करण्यात यावे.*
- *सवलत कराराच्या तरतुदींनुसार सवलतधारकाने रस्त्यांची देखभाल केली आहे याची खात्री कार्यक्षम देखरेखीद्वारे केल्यानंतरच का व दे खर्च प्रदान केला जावा.*

महाराष्ट्रात जल प्रदूषण रोखणे, नियंत्रण करणे व कमी करणे यासाठी संमती जारी करण्याची आणि संमती अटींच्या अनुपालनावर देखरेख ठेवण्याची महाराष्ट्र प्रदूषण नियंत्रण मंडळाची भूमिका यावरील विशिष्ट विषय आधारित अनुपालन लेखापरीक्षण

महाराष्ट्र प्रदूषण नियंत्रण मंडळ (एमपीसीबी) संरचित संमती यंत्रणेद्वारे पर्यावरणीय अनुपालनाची खात्री करून व जल प्रदूषण रोखून उद्योग आणि स्थानिक संस्थांवर नियामक भूमिका बजावते. एमपीसीबी अशा उद्योगांना आणि स्थानिक संस्थांना स्थापन करण्यासाठी, चालवण्यासाठी आणि नूतनीकरण करण्यासाठी संमती जारी करते ज्यांनी सांडपाणी किंवा औद्योगिक सांडपाणी

सोडण्याची शक्यता असते. एमपीसीबी विहित केलेल्या संमती अटींचे पालन करण्यावर देखरेख करते आणि त्यांना नोटीस जारी करण्याचा, बँक हमी जप्त करण्याचा आणि बंद करण्याचे निर्देश देण्याचा अधिकार आहे.

महाराष्ट्रात जल प्रदूषण रोखणे, नियंत्रण करणे व कमी करणे यासाठी संमती जारी करण्याची आणि संमती अटींच्या अनुपालनावर देखरेख ठेवण्याची एमपीसीबीची भूमिका यावर 2017-18 ते 2021-22 या कालावधीचे विशिष्ट विषय आधारित अनुपालन लेखापरीक्षण जून ते नोव्हेंबर 2022 दरम्यान करण्यात आले.

प्रधान सचिव, डीईसीसी, महाराष्ट्र कार्यालय (पीएस, डीईसीसी) आणि एमपीसीबीच्या मुख्य कार्यालयासहित 12 पैकी सहा प्रादेशिक कार्यालये यांमध्ये लेखापरीक्षण छाननी करण्यात आली तसेच 158 उद्योगांची संयुक्त प्रत्यक्ष पडताळणी करण्यात आली.

लेखापरीक्षणात असे निदर्शनास आले की उद्योगांना स्थापन करण्यासाठी आणि चालवण्यासाठी संमती घेणे आवश्यक असलेल्या वैधानिक तरतुदी अस्तित्वात असूनही, आवश्यक संमती न घेता मोठ्या संख्येने उद्योग कार्यरत होते ज्यामुळे पर्यावरणीय नियमनांचे अनुपालन कमकुवत होते.

एमपीसीबीच्या देखरेखीच्या प्रयत्नांची परिणामकारकता मनुष्यबळाच्या कमतरतेमुळे मर्यादित होती, ज्यामुळे कमी तपासणी झाली आणि संमती अटींच्या अनुपालन करण्यावर अपुरे पर्यवेक्षण झाले. संयुक्त प्रत्यक्ष पडताळणी दरम्यान, निर्धारित संमती अटींचे पालन न केल्याची अनेक उदाहरणे लक्षात आली. यामध्ये प्रदूषित सांडपाणी व प्रक्रिया न केलेले सांडपाणी जलाशयांमध्ये सोडणे, अकार्यक्षम सांडपाणी प्रक्रिया संयंत्रे (ईटीपी) आणि ऑनलाइन सतत सांडपाणी देखरेख प्रणाली (ओसीईएमएस) स्थापित करण्यात अयशस्वी होणे यांचा समावेश होता. या कमतरता अंमलबजावणी व देखरेख यंत्रणेतील कमकुवतपणा अधोरेखित करतात.

पुढे, संमती शुल्काच्या मूल्यांकनात आणि संकलनात अनियमितता होती, कारण हे उद्योगांच्या ताळेबंद आणि सिद्ध गणक (आरआर) दरांवर सातत्याने आधारित नव्हते, ज्यामुळे संमती शुल्क कमी आकारले जात होते. याव्यतिरिक्त, अनुपालन न करण्याच्या प्रकरणांमध्ये, एमपीसीबीने बँक हमी मिळवल्या नाहीत किंवा पडताळल्या नाहीत आणि जेथे आवशकता आहे तेथे जप्ती सुरू केली नाही, ज्यामुळे आर्थिक दंडाचा प्रतिबंधक परिणाम कमी झाला.

2017-18 ते 2022-23 या कालावधीत नियोजित भेटींच्या तुलनेत उद्योगांना प्रत्यक्षात दिलेल्या भेटींमध्ये 53.50 टक्के ते 68.35 टक्के कमतरता असल्याचे

लेखापरीक्षणात निदर्शनास आले. त्याचप्रमाणे, साखर, कागद आणि औषध उद्योगांसारख्या अत्यंत प्रदूषणकारी उद्योगांना दिलेल्या भेटींमध्ये 58 ते 84 टक्के इतकी मोठी कमतरता होती.

साखर/मद्यार्क उद्योग, कागद उद्योग व औषध उद्योगांच्या बाबतीत संमती अटींचे पालन न करणे आणि मापदंडांच्या विशिष्ट मानकांचे पालन न करणे अशी प्रकरणे निदर्शनास आली.

सात साखर उद्योगांच्या संयुक्त प्रत्यक्ष पडताळणी दरम्यान, ईटीपीच्या निर्गमस्थळावर प्रक्रिया केलेल्या सांडपाण्याचे नमुने गोळा करण्यात आले आणि संमती अटींचे अनुपालन तपासण्यासाठी चाचणी करण्यात आली. त्यात असे आढळून आले की सांडपाण्याने विविध मापदंडांसाठी निर्धारित केलेली अनुज्ञेय मर्यादा ओलांडली होती.

लेखापरीक्षणात असे आढळून आले की 2021-22 या कालावधीत पाच सीईटीपींमध्ये प्रत्यक्षात तपासलेले मापदंड 12 ते 53 च्या निर्धारित श्रेणीच्या तुलनेत 6 ते 23 च्या श्रेणीत होते.

लेखापरीक्षणाद्वारे विश्लेषण केलेल्या सहा निवडलेल्या प्रादेशीक कार्यालयांमध्ये (15 सीईटीपी) असे दिसून आले की 2017-18 ते 2021-22 दरम्यान 12319 नमुन्यांपैकी 5033 नमुने सीईटीपीसाठी निश्चित केलेल्या निर्धारित मानकांचे पालन करत नव्हते.

सीईटीपीशी जोडलेल्या 14 उद्योगांच्या चाचणी निकालांमध्ये मापदंडाच्या निर्धारित मानकांपेक्षा जास्त म्हणजे 5 ते 37 श्रेणीत मानके असलेले सांडपाणी सोडण्यात आले. तथापि, प्रादेशीक कार्यालयांनी या 14 दोषी उद्योगांवर कोणतीही कारवाई सुरू केली नाही.

लेखापरीक्षण निरीक्षणाच्या आधारे लेखापरीक्षा शिफारस करते की:

- *सर्व कार्यरत उद्योगांना संमती नियमांतर्गत आणले जावे याची खात्री करण्यासाठी एमपीसीबीने इतर शासकीय विभागांशी सक्रियपणे समन्वय साधावा.*
- *शासनाने विद्यमान मनुष्यबळ संरचनेचा आढावा घ्यावा आणि एमपीसीबीची क्षेत्रीय उपस्थिती मजबूत करण्यासाठी विविध स्तरांवर सर्व मंजूर पदे भरण्यासाठी वेळेवर कारवाई करण्यात यावी.*

- *एमपीसीबीने नियमित आणि प्रभावी देखरेखीद्वारे संमती अटींची कठोर अंमलबजावणी सुनिश्चित करावी, विशेषतः उच्च प्रदूषक म्हणून ओळखल्या जाणाऱ्या उद्योगांवर लक्ष केंद्रित करण्यात यावे.*

इतर अनुपालन लेखापरीक्षण निरीक्षणे

सार्वजनिक बांधकाम विभाग

➢ आवश्यक जमीन उपलब्ध नसल्यामुळे पुलाचे काम पूर्ण होऊ शकले नाही ज्यामुळे ₹ 9.64 कोटींचा खर्च निष्क्रिय झाला.

पाणी पुरवठा व स्वच्छता विभाग

➢ अटल पुनरुत्थान आणि शहरी परिवर्तन अभियानांतर्गत बीड शहरासाठी भूमिगत सांडपाणी योजनेच्या बांधकामावर ₹ 17.80 कोटींचा खर्च निष्फळ झाला.