



सत्यमेव जयते

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा  
31 मार्च 2015 रोजी संपलेल्या वर्षाचा अहवाल (स्थानिक संस्था)

Report of the Comptroller and Auditor General of India  
on Local Bodies for the year ended 31 March 2015



English

Marathi



महाराष्ट्र शासन  
Government of Maharashtra

वर्ष 2016 चा अहवाल क्रमांक 5  
Report No. 5 of the year 2016



सत्यमेव जयते

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांचा  
31 मार्च 2015 रोजी संपलेल्या वर्षाचा  
अहवाल  
(स्थानिक संस्था)



महाराष्ट्र शासन  
वर्ष 2016 चा अहवाल क्रमांक 5

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक  
यांचा 31 मार्च 2015 रोजी संपलेल्या वर्षाचा  
अहवाल

(स्थानिक संस्था)

महाराष्ट्र शासन  
वर्ष 2016 चा अहवाल क्रमांक 5



अनुक्रमणिका		
	संदर्भ	
	परिच्छेद	पृष्ठ क्र.
प्रास्ताविक		v
संक्षिप्त आढावा		vii
<b>विभाग अ</b>		
<b>प्रकरण I</b>		
<b>पंचायती राज संस्थांचे लेखे आणि वित्त व्यवस्था</b>		
प्रस्तावना	1.1	1
संघटनात्मक संरचना	1.2	1
अधिकार आणि कार्ये	1.3	2
पंचायती राज संस्थांचे निधी व्यवस्थापन	1.4	3
निधीचे हस्तांतरण/प्रक्रांती	1.5	3
कार्ये व कार्याधिकाऱ्यांचे हस्तांतरण	1.6	4
पंचायती राज संस्थांचा जमा व खर्च	1.7	5
लेखांकनाची व्यवस्था	1.8	6
तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने	1.9	8
लेखापरीक्षा व्यवस्था	1.10	9
निष्कर्ष	1.11	10
<b>प्रकरण II</b>		
<b>पंचायती राज संस्थांच्या लेखापरीक्षेच्या निष्पत्ती</b>		
<b>सामाजिक न्याय आणि विशेष सहाय्य विभाग</b>		
महाराष्ट्रातील अनुसूचित जाती आणि नवबौद्ध घटकांच्या वस्तींचा विकास करण्यासाठी योजनेचे कार्यान्वयन	2.1	13
<b>विभाग ब</b>		
<b>प्रकरण III</b>		
<b>नागरी स्थानिक संस्थांचे लेखे व वित्त व्यवस्था</b>		
प्रस्तावना	3.1	25
संघटनात्मक संरचना	3.2	25

	संदर्भ	
	परिच्छेद	पृष्ठ क्र.
संघटनात्मक रचना	3.3	26
वित्तीय रुपरेषा	3.4	26
तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने	3.5	28
लेखांकनाची व्यवस्था	3.6	28
लेखापरीक्षा व्यवस्था	3.7	29
लेखापरीक्षा अभीक्षणांना प्रतिसादाचा अभाव	3.8	31
निष्कर्ष	3.9	32
<b>प्रकरण IV</b>		
<b>नागरी स्थानिक संस्थांच्या लेखापरीक्षेचे परिणाम (संपादनूक लेखापरीक्षा)</b>		
<b>नगर विकास विभाग</b>		
निवडक महानगरपालिकांकडून आगीचा प्रतिबंध आणि नियंत्रण	4.1	33
<b>प्रकरण V</b>		
<b>व्यवहारांची लेखापरीक्षा</b>		
<b>नगर विकास विभाग</b>		
<b>नाशिक महानगरपालिका</b>		
प्रशिक्षण केंद्राच्या बांधकामावर झालेला निष्फळ खर्च	5.1	53
<b>बसमतनगर नगर परिषद</b>		
कंत्राटदारास जादा भुगतान	5.2	54
<b>परिशिष्टे</b>		
	संदर्भ	
	परिशिष्ट	पृष्ठ क्र.
संघटनात्मक संरचना	I	57
शब्दावली		59

## प्रास्ताविक

मार्च 2015 ला संपलेल्या वर्षासाठीचा हा अहवाल, CAG यांच्या DPC अधिनियम, 1971 अंतर्गत महाराष्ट्राच्या माननीय राज्यपालांना सादर करण्यासाठी तयार करण्यात आला आहे.

या अहवालात, राज्यातील पंचायती राज संस्था आणि/किंवा नागरी स्थानिक संस्थांच्या संबंधित विभागांसह त्यांच्या लेखापरीक्षेचे महत्वपूर्ण परिणाम समाविष्ट आहेत.

वर्ष 2014-15 या कालावधीत केलेल्या चाचणी लेखापरीक्षेदरम्यान आढळलेली प्रकरणे तसेच या आधीच्या वर्षात निदर्शनास आलेली परंतु, मागील अहवालांमध्ये समाविष्ट नसलेली प्रकरणेदेखील आवश्यकतेनुसार समाविष्ट करण्यात आलेली आहेत.

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांनी जारी केलेल्या लेखापरीक्षा मानकांना अनुसरून लेखापरीक्षा करण्यात आली आहे.

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





**संक्षिप्त आढावा**



## संक्षिप्त आढावा

या अहवालात दोन विभागात एकूण पाच प्रकरणे आहेत. अ विभागामध्ये दोन प्रकरणे असून त्यामध्ये पंचायती राज संस्थांचे लेखे आणि वित्त व्यवस्थेवरील अभिक्षणे आणि व्यवहारांच्या लेखापरीक्षेवरील एका परिच्छेदाचा समावेश आहे. ब विभागामध्ये तीन प्रकरणे असून त्यामध्ये नागरी स्थानिक संस्थांच्या लेखे व वित्त व्यवस्थेवरील अभिक्षणे, निवडक महानगरपालिकांकडून आगीचा प्रतिबंध आणि नियंत्रण यावरील एक संपादनूक लेखापरीक्षा आणि व्यवहारांच्या लेखापरीक्षेवरील दोन परिच्छेदांचा समावेश आहे. लेखापरीक्षेतील प्रमुख निष्पत्तींचा गोषवारा या संक्षिप्त आढाव्यात दिलेला आहे.

### 1. पंचायती राज संस्थांचे लेखे आणि वित्त व्यवस्था

राज्याच्या एकूण महसुलातून, वर्ष 2010-11 मध्ये पंचायती राज संस्थांना वाटप केलेल्या 15.93 टक्क्यांच्या तुलनेत वर्ष 2014-15 मध्ये 14.70 टक्के अशी अल्पशी घट दिसून आली. याच कालावधीत महाराष्ट्राच्या दुसऱ्या वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार एकुण महसुलातील 40 टक्के महसुलाऐवजी स्थानिक संस्थांना केलेल्या एकूण वाटपात 21.16 टक्क्यावरून 18.75 टक्के इतकी अल्पशी घट दिसून आली. वर्ष 2011-12 आणि 2012-13 चे वार्षिक लेखे पूर्ण करून प्रसिध्द करण्यात अनुक्रमे तीन व दोन वर्षांपेक्षा अधिक विलंब झाला होता. तसेच वर्ष 2013-14 व 2014-15 चे वार्षिक लेखे अद्याप पूर्ण झालेले नव्हते.

राज्य शासनाने महाराष्ट्र जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समिती लेखा संहिता, 1968 आणि मुंबई ग्राम पंचायत (अर्थसंकल्प व लेखे) नियम; 1959 आणि महाराष्ट्र ग्राम पंचायत लेखे संहिता, 2011 यामध्ये सुधारणा केल्या नाहीत (डिसेंबर 2015). परिणामी, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकांनी शिफारस केलेल्या नमुन्यात एकाही जिल्हा परिषदेकडून लेखे ठेवण्यात येत नव्हते.

लोक लेखा समितीने पंचायती राज संस्थांशी संबंधित 22 परिच्छेदांवर चर्चा केली आणि वर्ष 2005-06, 2006-07 आणि 2007-08 च्या लेखापरीक्षा अहवालांशी संबंधित आठ परिच्छेदांवर 27 शिफारशी केल्या (डिसेंबर 2015 पर्यंत). सर्व 27 शिफारशींवरील कार्यवाही अहवाल प्रलंबित होते (एप्रिल 2016).

(परिच्छेद 1.5, 1.8.4, 1.8.5 आणि 1.10.5)

### 2. व्यवहारांच्या लेखापरीक्षणातील निष्पत्ती - पंचायती राज संस्था

महाराष्ट्रातील अनुसूचित जाती आणि नवबौद्ध वस्तींच्या विकास योजनेच्या कार्यान्वयनाच्या नियोजनात कमतरता होती. बृहत् आराखडा तयार करण्यासाठी असलेले प्रपत्र, ज्यात विकासासाठी निश्चित केलेल्या वस्तींचे तपशील आणि वस्तींची आर्थिक अनुज्ञेयता दर्शविली असते, एकसमान नव्हते. अनुदान वाटपासाठी वस्तींची प्राधान्यता सूचीही तयार करण्यात आली नव्हती, ज्यामुळे अनेक गरजू वस्तींना योजनेच्या लाभापासून वंचित करण्यात आले. बृहत् आराखड्यात विचारात घेतलेली अनुसूचित जाती आणि नवबौद्धांची लोकसंख्या जनगणनेत दर्शविलेल्या लोकसंख्येपेक्षा खूप जास्त होती, ज्यामुळे अनेक वस्तींना अनुज्ञेयते पेक्षा जास्त अनुदान देण्यात आले.

निवडलेल्या आठ जिल्हा परिषदांना अनुदान वाटप करण्यात विभागाद्वारे (SJS) एक ते सहा महिन्यांचा विलंब झाला. जिल्हा परिषदांनी पंचायत समितींना अनुदान संपूर्णतः दिले नाही आणि वर्ष 2010-15 मध्ये ₹ 288.14 कोटी एवढी मोठी रक्कम अखर्चित राहिली. वर्ष 2010-14

दरम्यान निवडलेल्या आठ जिल्हा परिषदांसाठी मंजूर केलेल्या पंधरा टक्के कामांना पूर्ण करावयाच्या विहित तारखेपेक्षा एक ते तीन वर्षांचा विलंब मुख्यतः जिल्हा परिषदांना अनुदान देण्यातील विलंबामुळे झाला.

नोव्हेंबर 2000 पासून जरी ही योजना जिल्हा परिषदांना हस्तांतरित करण्यात आली असली तरी वर्ष 2013-14 मध्ये SJSA ने राज्य PWD ला अधिसूचित वस्तीमधील विविध कामांच्या निष्पादनासाठी ₹ 309.68 कोटी दिले, जे नियमबाह्य होते. विभागीय आणि क्षेत्रीय स्तरावर योजनेचे संनियंत्रण कमकुवत होते. विभागाने योजनेच्या उद्देशपूर्णतेबाबत निर्धारण अथवा मूल्यांकन केले नाही. अधिसूचित वस्तीचे GIS रेखांकन केले नाही.

(परिच्छेद 2.1)

### 3. नागरी स्थानिक संस्थांचे लेखे व वित्त व्यवस्था

राज्यातील 26 महानगरपालिकांची वर्ष 2014-15 दरम्यानची एकूण जमा ₹ 43,355 कोटी होती जी मागील वर्षीच्या तुलनेत आठ टक्क्यांनी अधिक होती. एकूण जमेत मोठा हिस्सा हा भाडेपट्टी आणि कर (49.93 टक्के) आणि इतर प्राप्तींचा (43.45 टक्के) होता. 238 पैकी फक्त 34 नगरपरिषदा 2013-14 पर्यंत त्यांचे लेखे दुहेरी नोंद लेखांकन पध्दतीनुसार ठेऊ शकल्या. संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांनी सर्व 26 महानगरपालिकांची लेखापरीक्षा वर्ष 2012-13 पर्यंत पूर्ण केली होती. तसेच 26 पैकी फक्त तीन महानगरपालिकांची वर्ष 2013-14 ची लेखापरीक्षा पूर्ण झाली होती. परंतु, संबंधित महानगरपालिकांकडून मंजूर लेख्यांचे सादरीकरण न झाल्यामुळे संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून 26 महानगरपालिकांच्या वर्ष 2011-12, 2012-13 आणि 2013-14 च्या लेख्यांचे प्रमाणिकरण होऊ शकले नव्हते.

26 पैकी 22 महानगरपालिकांनी, ज्यांनी त्यांचे वार्षिक लेखे तयार केले होते, सादर केलेल्या माहितीवरून असे निदर्शनास आले की, महापालिका मुख्य लेखापरीक्षकांनी वर्ष 2014-15, 2013-14, 2012-13 आणि 2010-11 च्या अनुक्रमे आठ, पाच, चार आणि तीन महानगरपालिकांच्या लेख्यांची लेखापरीक्षा पूर्ण केली होती आणि स्थायी समित्यांना अहवाल सादर केले होते. 22 महानगरपालिकांपैकी उर्वरित दोन महानगरपालिकांमध्ये महापालिका मुख्य लेखा परीक्षकांकडून केली जाणारी लेखापरीक्षा पाच ते बारा वर्षे प्रलंबित होती.

लोक लेखा समितीने, नागरी स्थानिक संस्थांच्या 27 परिच्छेदांवर चर्चा केली आणि नऊ परिच्छेदांवर वर्ष 2005-06 च्या लेखापरीक्षा अहवालातील सात आणि वर्ष 2006-07 व 2007-08 च्या लेखापरीक्षा अहवालातील प्रत्येकी एक परिच्छेद, 17 शिफारशी जारी केल्या (डिसेंबर 2015 पर्यंत). या सर्व 17 शिफारशींवरिल कार्यवाही अहवाल प्रलंबित होते (एप्रिल 2016).

(परिच्छेद 3.4.5, 3.4.6, 3.6.3, 3.7.1, 3.7.2 आणि 3.8.2)

### 4. संपादनूक लेखापरीक्षा - नागरी स्थानिक संस्था

**निवडक महानगरपालिकांकडून आगीचा प्रतिबंध आणि नियंत्रण**

"निवडक महानगरपालिकांकडून आगीचा प्रतिबंध आणि नियंत्रण" याची वर्ष 2010-15 या कालावधीची संपादनूक लेखापरीक्षा केली असता असे आढळून आले की, 26 पैकी आठ महानगरपालिका वर्ष 2010-15 दरम्यान विशिष्ट अग्निशमन उपकरणे, साधनसामुग्री, वाहने इत्यादीच्या खरेदीसाठी त्यांच्या भांडवली अर्थसंकल्पापैकी 78 टक्के भाग खर्च करू शकल्या नव्हत्या. राज्यात, तसेच आठ महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन केंद्रांच्या संख्येत खूप कमतरता होती. अग्निशमन केंद्रे जमीन, कायमस्वरूपी इमारत, ड्रिल टॉवर्स, पाणी स्रोत,

फायर हायड्रंट, आगीचे बंब, विशिष्ट अग्निशमन उपकरणे इत्यादींसारख्या मुलभूत पायाभूत सुविधांनी सुसज्जित नव्हती आणि त्यांची कमतरता होती. राज्यात, तसेच आठ महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन विभागांमध्ये महत्वपूर्ण पदांची संख्या लक्षणीय कमी होती. आठ महानगरपालिकांमध्ये मधल्या स्थानिक कार्यक्षेत्रातील अनेक इमारती आणि पेट्रोल पंप, LPG केंद्रे, फटाक्यांची दुकाने, लाकूड गिरण्या इत्यादी सारखे धोकादायक व्यवसाय अग्निशमन विभागांकडून अंतिम फायर NOC प्राप्त न करता चालविले जात होते. अग्निशमन कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यात कमतरता होती त्याचवेळी वर्ष 2010-15 दरम्यान आगीच्या आपत्कालीन परिस्थितीचा मुकाबला करण्यासाठी जनतेला शिक्षित आणि प्रशिक्षित करण्यासाठी अग्निशमन विभागांनी कोणतेही कार्यक्रम राबविले नव्हते. मुख्य अग्निशमन अधिकाऱ्यांद्वारा दाखल करण्यात येणाऱ्या अग्निशमन तपासणी अहवालात संपूर्ण माहिती भरली/दिली जात नव्हती. काही महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन केंद्रांचे नियंत्रण केंद्र अधिकाऱ्यांऐवजी अग्निशमन कर्मचारी आणि अग्निशमन प्रणेता यांच्याकडून केले जात होते. इमारती आणि इतर मालमत्तांमधील अग्निप्रतिबंधात्मक आणि जीव सुरक्षा उपाययोजना यांच्या अनुपालनाची खात्री करण्यासाठी अनुज्ञापक संस्थांनी जारी केलेली प्रपत्र-अ आणि प्रपत्र-ब मधील प्रमाणपत्रे त्रुटीपूर्ण होती आणि त्यावर मुख्य अग्निशमन अधिकाऱ्यांकडून प्रभावी संनियंत्रण केले जात नव्हते. बृहन्मुंबई महानगरपालिकेच्या अग्निशमन विभागाने टोलेजंग आणि मोडकळीस आलेल्या इमारतींच्या नियतकालिक तपासण्या न केल्यामुळे वर्ष 2010-15 दरम्यान आगीचे भीषण अपघात घडले आणि जीवित आणि मालमत्तेची हानी झाली.

(परिच्छेद 4.1)

#### 5. व्यवहारांच्या लेखापरीक्षणातील निष्पत्ती - नागरी स्थानिक संस्था

निधीची व कर्मचाऱ्यांची अनुपलब्धता यामुळे घन कचरा व्यवस्थापन प्रकल्पाचा भाग म्हणून नाशिक महानगरपालिकेने मार्च 2009 मध्ये बांधलेल्या प्रशिक्षण केंद्राचा वापर एप्रिल 2016 पर्यंत करण्यात आला नव्हता, ज्यामुळे त्यावर झालेला ₹ 1.03 कोटी इतका खर्च निष्फळ ठरला.

(परिच्छेद 5.1)

डक्टाईल लोखंडी पाईप्स (Ductile iron pipes) ची तरतूद आणि पुरवठा करण्याकरिता चुकीचे दर लावल्यामुळे नगर परिषद, बसमतनगर, हिंगोली द्वारे कंत्राटदारास ₹ 40.54 लाखाचे जादा भुगतान करण्यात आले.

(परिच्छेद 5.2)



*प्रकरण ।*

*पंचायती राज संस्थांचे लेखे आणि वित्त  
व्यवस्था*





## विभाग अ

### प्रकरण ।

## पंचायती राज संस्थांचे लेखे आणि वित्त व्यवस्था

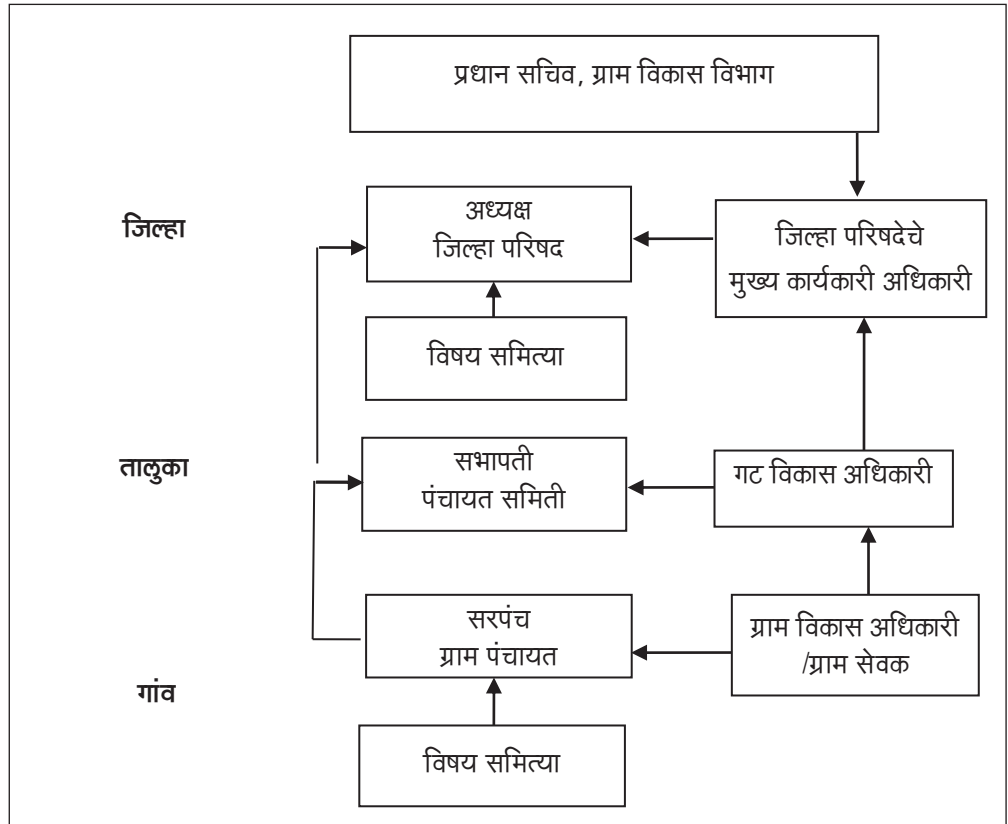
### 1.1 प्रस्तावना

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

### 1.2 संघटनात्मक संरचना

महाराष्ट्रातील PRIs ची संघटनात्मक संरचना खाली चित्रित केली आहे :

आलेख 1 : PRIs ची संघटनात्मक रचना



ZP चे मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEO), PSs चे गटविकास अधिकारी (BDO) व GP चे ग्राम विकास अधिकारी (VDO)/ ग्रामसेवक, संबंधित निर्वाचित पदाधिकाऱ्यांना आणि राज्य

शासनाच्या पदश्रेणीतील त्यांच्या निकटच्या वरिष्ठ अधिकाऱ्यांना कामकाजाचा अहवाल सादर करतात.

महाराष्ट्रात 44,096 गावांकरिता 28,005 GPs होत्या. ग्राम स्तरावर कार्यरत असलेला VDO/ग्राम सेवक हा GP चा सचिव म्हणून काम पाहतो व तो GP स्तरावर लेखे व दफतर ठेवण्यासाठी जबाबदार असतो. तथापि, 22,901 एवढ्या VDO/ग्राम सेवक यांच्या मंजूर पदांच्या संख्येवरून असे दिसून येते की, प्रत्येक GP साठी किमान एक एवढेही VDO/ग्राम सेवकाचे पद मंजूर केले नव्हते. फक्त 20,999 कर्मचारी नियुक्त केले असून डिसेंबर 2015 रोजी 1,902 एवढा पदांचा अनुशेष होता. VDO's/ग्राम सेवकांच्या 1,902 पदांना मंजुरी न देणे आणि त्यांचा अनुशेष न भरणे या विषयीची कोणतीही कारणे अभिलेख्यांमध्ये उपलब्ध नव्हती.

### 1.3 अधिकार आणि कार्ये

1.3.1 महाराष्ट्रात 36 जिल्हे आहेत. दोन जिल्ह्यात (मुंबई व मुंबई उपनगर) ग्रामीण क्षेत्र नाही आणि त्यामुळे राज्यात फक्त 34<sup>1</sup> ZPs आहेत. ZPs मध्ये शिक्षण, सार्वजनिक बांधकाम, आरोग्य, लघु पाटबंधारे, ग्रामीण पाणी पुरवठा, समाज कल्याण, पशुसंवर्धन, कृषी, महिला व बाल कल्याण, एकात्मिक बाल विकास, वित्त, सामान्य प्रशासन आणि ग्रामपंचायत यांकरिता स्वतःचे विभाग आहेत.

1.3.2 जिल्ह्याचा नियोजनबद्ध विकास करण्यासाठी आणि साधनसंपत्तीचा वापर करण्यासाठी ZPs ना अंदाजपत्रक तयार करावे लागते. जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणेमार्फत (DRDA) केंद्र शासनाच्या (GoI) योजनांना निधी पुरविला जातो व राज्य शासनाच्या योजना देखील ZPs मार्फत राबविल्या जातात. पाणीपट्टी, यात्रा कर आणि जमीन व इमारतींवरील विशेष कराची आकारणी करण्यासाठी ZPs नां प्राधिकृत करण्यात आले आहे.

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

1.3.4 VP अधिनियमात ग्राम सभा स्थापन करण्याची तरतूद आहे, जी ग्रामपंचायत क्षेत्रातील गावांच्या मतदार याद्यांत नोंद असलेल्या व्यक्तींचा समावेश असणारी कार्यकारीणी असते. इमारतींवरील कर, सुधारणा कर, यात्रा कर, जत्रा/उत्सव/करमणूक यांवरील कर, सायकली, वाहने, दुकाने, उपाहारगृहे इ. वरील कर आकारण्यास GP नां प्राधिकृत करण्यात आले आहे.

1.3.5 ग्राम सभांनी नियमित बैठका घेणे आवश्यक आहे. त्या, राज्य/केन्द्र शासनाच्या योजनांसाठी लाभार्थीची निवड करतात, GPs नी राबवावयाच्या विकास योजना व प्रकल्प तयार करून मंजूर करतात, विकास योजनांवर GPs नी करावयाच्या खर्चास मंजुरी देतात. GPs च्या जमीन अधिग्रहित करावयाच्या प्रस्तावावर ते आपले अभिप्राय देखील देतात.

<sup>1</sup> ऑगस्ट 2014 मध्ये पालघर जिल्हा निर्माण करण्यात आला

1.3.6 PRIs मधील जबाबदाऱ्यांची रचना तक्ता 1 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे असते :

तक्ता 1 : PRIs मधील जबाबदाऱ्यांची रचना

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

#### 1.4 पंचायती राज संस्थांचे निधी व्यवस्थापन

1.4.1 योजना व योजनेतर राज्य योजनांसाठी राज्य अंदाजपत्रकीय निधी, अभिहस्तांकित कर व करेतर महसूल, ZPs च्या जमा, गुंतवणुकीवरील व्याज इ.चा समावेश जिल्हा निधी मध्ये होतो.

1.4.2 संबंधित प्रशासकीय विभाग अर्थसंकल्पीय वितरण प्रणालीद्वारे (BDS) ZPs ना रोख अनुदाने मुक्त करतात.

1.4.3 अनुदानांचे रोखीने वितरण करण्याची पद्धत जरी अवलंबिली असली तरी, प्रशासकीय विभागांकडून ZPs मधील वेगवेगळ्या विभागांच्या अनुदानांचे निर्धारण करण्याची पद्धत खंडीत केलेली नाही.

#### 1.5 निधीचे हस्तांतरण/प्रक्रांती

##### निधीचे वाटप

भारतीय राज्यघटनेच्या अनुच्छेद 243-(I) नुसार प्रत्येक पाच वर्षांच्या समाप्तीनंतर राज्य वित्त आयोग (SFC) नियुक्त करण्यात यावा.

दुसऱ्या SFC ने राज्याच्या महसुलाच्या 40 टक्के महसुलाचे वाटप स्थानिक संस्थांना (LBs) करण्याची शिफारस केली (मार्च 2002). राज्य विधिमंडळापुढे दुसऱ्या SFC च्या शिफारशीवरील कृती अहवाल सादर करतांना (मार्च 2006), राज्य शासन अगोदरच नैसर्गिक आपत्ती, शेतकऱ्यांचे पुनर्वसन, शेतकऱ्यांना वाढीव वीज देयकासाठी सहाय्य यांसाठी विविध अनुदाने देते यास्तव राज्यशासनाने वरील शिफारशी स्विकारण्यास असमर्थता दर्शविली. वर्ष 2010-11 ते 2014-15 दरम्यान PRIs ना तसेच नागरी स्थानिक संस्थांना (ULBs) केलेल्या वाटपाच्या तुलनेत राज्याचा एकूण महसूल (कर व करेतर) तक्ता 2 मध्ये दर्शविला आहे.

तक्ता 2 : वर्ष 2010-15 दरम्यान राज्याचा एकूण महसूल व PRIs आणि ULBs नां केलेल्या वाटपाचा तपशील  
(₹ कोटीत)

शीर्ष	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
राज्याचा एकूण महसूल (कर व करेतर)	83252.14	95776.16	113432.98	119949.93	127644.79
दुसऱ्या SFC नुसार LBs नां वाटप करावयाची रक्कम (40 टक्के)	33300.86	38310.46	45373.19	47979.97	51057.92
PRIs नां प्रत्यक्ष केलेले वाटप	13260.93	14294.73	16444.42	18184.73	18769.44
राज्याच्या एकूण महसुलाशी PRIs नां केलेल्या प्रत्यक्ष वाटपाची टक्केवारी	15.93	14.93	14.50	15.16	14.70
ULBs नां प्रत्यक्ष केलेले वाटप	4350.04	4871.33	4401.93	5179.74	5172.30
राज्याच्या एकूण महसुलाशी ULBs नां केलेल्या प्रत्यक्ष वाटपाची टक्केवारी	5.23	5.08	3.88	4.32	4.05
PRIs आणि ULBs नां केलेले एकूण वाटप	17610.97	19166.06	20846.35	23364.47	23941.74
राज्याच्या एकूण महसुलाशी PRIs आणि ULBs नां केलेल्या प्रत्यक्ष वाटपाची टक्केवारी	21.16	20.01	18.38	19.48	18.75

स्रोत : महाराष्ट्र शासनाच्या राज्य वित्त व्यवस्था आणि वित्तीय लेखे यावरील CAG च्या वर्ष 2010-11 ते 2014-15 या वर्षांच्या लेखापरीक्षा अहवालातून घेतलेली आकडेवारी

वरील तक्त्यावरून असे दिसून येते की, वर्ष 2014-15 मध्ये राज्याच्या एकूण महसुलाच्या फक्त 18.75 टक्के महसूल, PRIs आणि ULBs नां वाटण्यात आला होता. राज्याच्या महसुलातून PRIs आणि ULBs नां निधी वाटप करण्याविषयी तिसऱ्या SFC ने कोणतीही विशिष्ट शिफारस केली नव्हती.

फेब्रुवारी 2011 मध्ये चौथ्या SFC वर्ष 2011-12 ते 2015-16 या कालावधीसाठी गठीत करण्यात आला होता आणि या दरम्यान त्याच्या शिफारीशींची अंमलबजावणी करण्यासाठी आयोगाने सप्टेंबर 2012 पर्यंत राज्य शासनाला ज्याचा अहवाल सादर करावयाचा होता. तथापि, सादर अहवाल सादर करावयाची मुदत राज्य शासनाने डिसेंबर 2014 पर्यंत वाढविली होती. त्यानंतर चौथ्या SFC ला कोणतीही अधिक मुदतवाढ देण्यात आली नव्हती आणि त्यांचा अहवाल पूर्णत्वाच्या टप्प्यावर होता (जानेवारी 2016).

#### 1.6 कार्ये व कार्याधिकाऱ्यांचे हस्तांतरण

1.6.1 73 व्या घटना दुरुस्तीने आखून दिल्याप्रमाणे भारतीय राज्यघटनेच्या XI व्या अनुसूचीतील 29 कार्ये, निधी व कार्याधिकाऱ्यांसह राज्य शासनांच्या यथायोग्य विधिविधानाने अखेरीस PRIs नां हस्तांतरीत करावयाची होती.

1.6.2 राज्य शासनाने 14 कार्ये व 15,840 कार्याधिकारी PRIs ना हस्तांतरीत केले. सर्व कार्ये व कार्याधिकाऱ्यांचे हस्तांतरण न करण्यावर या आधीच्या लेखापरीक्षा अहवालांमध्ये भाष्य केले आहे.

1.7 PRIs ची जमा व खर्च

(अ) जिल्हा परिषदा

1.7.1 सर्व 34 ZPs नीं सादर केलेल्या माहितीनुसार ZPs व PSs च्या वर्ष 2010-11 ते 2014-15 या कालावधीकरिता महसुली/भांडवली जमा, महसुली/ भांडवली खर्च यांची स्थिती तक्ता 3 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे होती (PSs चे लेखे ZPs च्या लेख्यांमध्ये समाविष्ट केले होते).

तक्ता 3 : वर्ष 2010-15 दरम्यान ZPs आणि PSs च्या जमा व खर्चाचा तपशील

(₹ कोटीत)

वर्ष	जमा						खर्च		
	स्वतःचा <sup>2</sup> महसूल	शासकीय अनुदाने	इतर महसूल	एकूण महसुली जमा	एकूण भांडवली जमा	एकूण जमा	महसुली	भांडवली	एकूण खर्च
2010-11	627	17721	307	18655	3939	22594	20847	4981	25828
2011-12	703	19762	376	20841	5105	25946	20507	4114	24621
2012-13	1014	21630	692	23336	10290	33626	21835	8168	30003
2013-14	1301	23423	473	25197	9791	34988	23398	8935	32333
2014-15	3007	26473	834	30314	7796	38110	28701	8212	36913

स्रोत : ZPs नी सादर केलेली माहिती

(ब) ग्राम पंचायती

34 पैकी 32 ZPs नी वर्ष 2010-11 ते 2014-15 या कालावधीतील GPs च्या जमा व खर्चाचा (महसुली व भांडवली) सादर केलेला तपशील तक्ता 4 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे आहे :

तक्ता 4 : वर्ष 2010-15 दरम्यान GPs च्या जमा व खर्चाचा तपशील

(₹ कोटीत)

वर्ष	एकूण जमा					एकूण खर्च
	शासकीय अनुदाने	कर	अंशदाने	इतर जमा	एकूण जमा	
2010-11	618	745	158	193	1714	1560
2011-12	1163	1376	336	331	3206	3047
2012-13	1235	832	189	628	2884	2350
2013-14	1229	917	260	450	2856	3339
2014-15 <sup>#</sup>	1899	1000	310	1083	4292	4219

स्रोत : ZPs नी सादर केलेली माहिती  
# अकोला व नांदेड ZPs नीं माहिती सादर केली नाही

1.7.2 वर्ष 2012-15 दरम्यान PSs सह GPs आणि ZPs च्या खर्चाचा (महसुली/भांडवली) घटकनिहाय तपशील तक्ता 5 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे आहे.

<sup>2</sup> सुरुवातीची शिल्लक वगळून

तक्ता 5 : वर्ष 2012-15 दरम्यान PSs सह GPs आणि ZPs च्या खर्चाचा घटकनिहाय तपशील

(₹ कोटीत)

अ. क्र.	घटक	GPs चा खर्च			ZPs व PSs चा खर्च		
		2012-13	2013-14	2014-15 <sup>@</sup>	2012-13	2013-14	2014-15 <sup>\$</sup>
1.	शिक्षण	60	45	49	10894	10594	13725
2.	आरोग्य व स्वच्छता	457	453	564	1547	1527	1715
3.	सार्वजनिक बांधकाम	843	928	1232	1404	1453	1820
4.	समाज कल्याण	127	105	169	776	842	920
5.	पाटबंधारे	05	50	71	778	594	477
6.	पशु संवर्धन	05	45	8	321	371	427
7.	कृषि	07	16	29	345	364	340
8.	सार्वजनिक दिवा बत्ती	47	66	86	25	0	0
9.	वन	01	03	8	0	0	0
10.	प्रशासन	323	347	543	2004	1729	2615
11.	ग्रामीण पाणी पुरवठा	54	0	0	348	405	1063
12.	महिला व बाल कल्याण	01	0	0	573	465	465
13.	इतर खर्च	76	778	824	2820	5054	5134
14.	भांडवली खर्च	344	503	636	8168	8935	8212
<b>एकूण</b>		<b>2350</b>	<b>3339</b>	<b>4219</b>	<b>30003</b>	<b>32333</b>	<b>36913</b>
<p>स्रोत :- ZPs नी सादर केलेली माहिती.                  @32 ZPs नी GPs चा सादर केलेला खर्च.                  \$ 34 ZPs नी ZPs व PSs चा सादर केलेला खर्च.</p>							

1.7.3 ZPs द्वारे करण्यात येणारी कामे खालील प्रवर्गात येतात (i) ZPs च्या स्वतःच्या योजना (ii) राज्य शासनाने हस्तांतरित/वित्त पुरवठा केलेल्या योजना; आणि (iii) इतर यंत्रणांनी वित्त पुरवठा केलेल्या योजना. वर्ष 2014-15 करिता 34 ZPs कडून प्राप्त झालेल्या माहितीनुसार या ZPs नी ₹ 34,695 कोटी खर्च केला (हस्तांतरित योजनांवर ₹ 28,083 कोटी, अभिकरण योजनांवर ₹ 3,322 कोटी व ZPs च्या स्वतःच्या योजनांवर ₹ 3,290 कोटी).

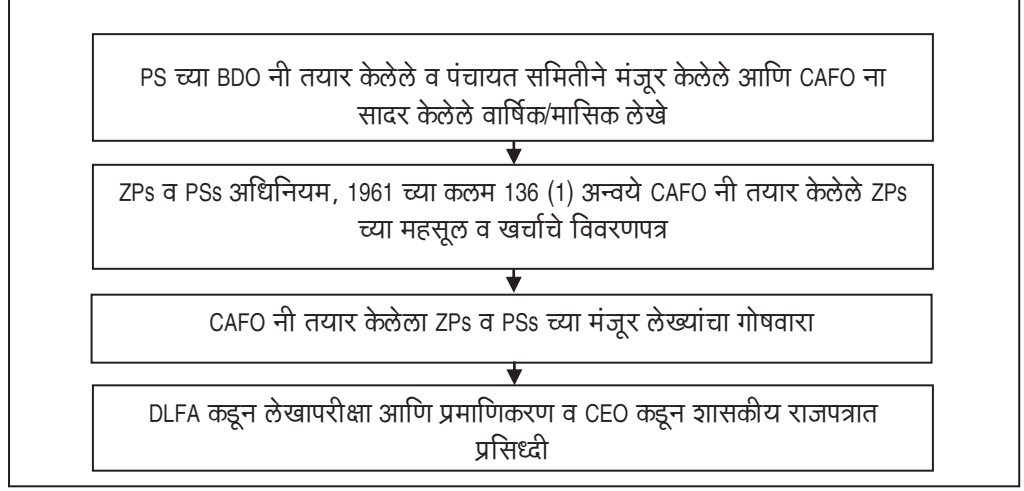
## 1.8 लेखांकनाची व्यवस्था

1.8.1 ZPs/PSs अधिनियमाच्या कलम 136(2) मधील तरतुदींन्वये, PSs नी मंजूर केलेले लेखे गट विकास अधिकारी (BDOs) ZPs कडे पाठवितात व हे ZPs च्या लेखांचा भाग होतात. VP अधिनियमाच्या कलम 62(4) मधील तरतुदींन्वये, GPs च्या सचिवांनी GPs चे वार्षिक लेखे तयार करणे आवश्यक आहे. महाराष्ट्र राज्यातील PRIs च्या लेखे ठेवण्याच्या गुणवत्तेची संपादनूक लेखापरीक्षा केली गेली होती व 31 मार्च 2008 रोजी संपलेल्या वर्षाकरिता भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (स्थानिक संस्था), महाराष्ट्र शासन, यांच्या अहवालाच्या प्रकरण ॥ मध्ये यावर भाष्य केले होते.

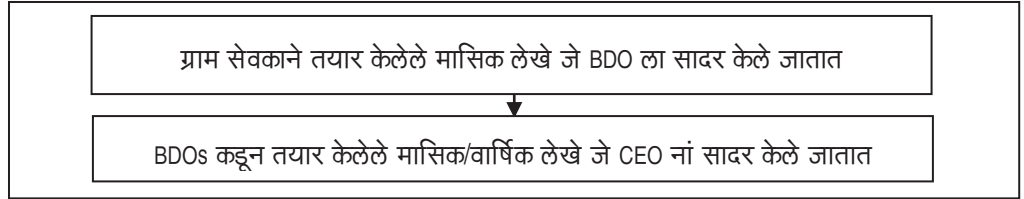
1.8.2 ZPs/PSs अधिनियमाच्या कलम 136(1) मधील तरतुदीनुसार आणि महाराष्ट्र जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समिती (MZP & PS) लेखा संहिता, 1968 च्या नियम 66 अ नुसार ZPs च्या CEOs नी दरवर्षी अंतिम सुधारित अनुदानापेक्षा खर्चामधे आढळलेल्या तफावतीच्या विवरणपत्रासह ZPs च्या महसूल आणि खर्चाच्या लेखांची वार्षिक विवरणपत्रे, ती विवरणपत्रे ज्या वित्तीय वर्षाशी संबंधित आहेत त्या वर्षाच्या 10 जुलै किंवा त्यापुर्वी तयार करणे आवश्यक आहे. त्यानंतर ते लेखे वित्त समितीस सादर केले जातात व वित्त समितीच्या अहवालासह ते अखेरीस ZPs नां मंजुरी करिता सादर केले जातात.

1.8.3 ZPs/PSs च्या मंजूर लेख्यांचे गोषवारे CAFO तयार करतात आणि ते संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा (DLFA) यांच्याकडे लेखापरीक्षा, प्रमाणिकरण व शासकीय राजपत्रात प्रसिध्द करण्याकरिता पाठवितात.

आलेख 2 : ZPs आणि PSs मधील लेखा संकलनाचा ओघ तक्ता



GP's मधील लेखा संकलनाचा ओघ तक्ता



1.8.4 ZPs/PSs अधिनियमाच्या कलम 136 (i) नुसार आणि MZP आणि PS लेखा संहिता, 1968 च्या नियम 66 अ नुसार एखाद्या वित्तीय वर्षाकरिता ZPs चे वार्षिक लेखे मंजूर करण्यासाठीची नियत तारीख ही त्यानंतरच्या वर्षाची 30 सप्टेंबर ही असते आणि त्या वर्षाच्या 15 नोव्हेंबरपर्यंत ZPs चे लेखे शासकीय राजपत्रात प्रसिध्द होणे आवश्यक असते. अशाप्रकारे, वर्ष 2014-15 चे लेखे सप्टेंबर 2015 पर्यंत पूर्ण होऊन ते नोव्हेंबर 2015 पर्यंत प्रसिध्द व्हावयास हवे होते.

ग्राम विकास आणि जल संधारण विभाग (विभाग) यांनी सांगितले (डिसेंबर 2015) की, वर्ष 2011-12 चे वार्षिक लेखे जुलै 2015 मध्ये राज्य विधी मंडळाला सादर करण्यात आले आहेत. वर्ष 2012-13 चे वार्षिक लेखे तयार करण्यात आले आहेत आणि त्याच्या मुद्रणाचे काम सुरु होते आणि ते विधी मंडळाच्या आगामी अधिवेशनात सादर केले जातील.

अशाप्रकारे, वर्ष 2011-12 आणि 2012-13 चे वार्षिक लेखे पूर्ण करण्यात आणि प्रसिध्द करण्यात अनुक्रमे तीन वर्षे आणि दोन वर्षे यापेक्षाही अधिक विलंब झाला होता. तसेच, वर्ष 2013-14 आणि 2014-15 चे वार्षिक लेखे अद्याप पूर्ण झालेले नव्हते.

1.8.5 भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी शिफारस केलेल्या लेख्यांच्या नमुन्यांचा अवलंब न करणे

LBs च्या तिन्ही स्तरावर लेखे सुयोग्य प्रकारे ठेवण्यासाठी नियंत्रण व पर्यवेक्षणाची जबाबदारी भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकांनी पार पाडावी अशी शिफारस अकराव्या वित्त आयोगाने (EFC) केली होती. त्यानुसार, भारताचे नियंत्रक आणि

महालेखापरीक्षक यांनी वर्ष 2002 मध्ये PRIs चे लेखे ठेवण्यासाठी नमुन्यांची शिफारस केली होती. यानंतर वर्ष 2007 व 2009 मध्ये सुलभ नमुने तयार केले गेले. भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक ह्यांनी शिफारस केलेल्या नमुन्यात लेखे ठेवण्यासाठी राज्य शासनाने MZP आणि PS लेखा संहिता, 1968; मुंबई ग्रामपंचायत (अर्थसंकल्प व लेखे) नियम 1959; आणि महाराष्ट्र ग्रामपंचायत लेखे संहिता, 2011 ह्यात सुधारणा करणे आवश्यक होते. तथापि, असे आढळून आले की, राज्य शासनाने MZP आणि PS लेखे संहिता, 1968; मुंबई महाराष्ट्र ग्राम पंचायत (अर्थसंकल्प आणि लेखे) नियम 1969; आणि महाराष्ट्र ग्राम पंचायत लेखे संहिता, 2011 मध्ये अद्याप सुधारणा केलेली नाही, ज्यामुळे एकाही ZP मध्ये शिफारस केलेल्या नमुन्यात लेखे ठेवले जात नव्हते.

विभागाने सांगितले (डिसेंबर 2015) की, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी शिफारस केलेल्या नमुन्यात, PRIs चे लेखे तिन्ही स्तरांवर ठेवण्यासाठी संहिता/नियम यामध्ये बदल करण्याची आवश्यक कारवाई प्रगतिपथावर होती.

### 1.8.6 अनुदानांचे प्रलंबित निर्धारण

राज्य शासनाच्या मे 2000 च्या आदेशांनुसार प्रत्येक वर्षी जुलै पर्यंत प्रशासकीय विभागांच्या प्रमुखांनी राज्य शासनाने ZPs ना वितरीत केलेल्या अनुदानाचे निर्धारण करणे आवश्यक होते. समायोजनांसाठी व पुढील अनुदान वितरित करण्यासाठी ZPs कडून वसूल करावयाच्या/ZPs ना प्रदान करावयाच्या रकमेसंबंधीची माहिती प्रशासकीय विभागांनी ग्राम विकास आणि जल संधारण विभागाला द्यावयाची होती. परंतु, असे आढळून आले की, ज्या नऊ<sup>3</sup> ZPs नी लेखापरीक्षकांना कोणतीही माहिती सादर केली नव्हती त्यांच्या व्यतिरिक्त 10 विभागांसंबंधित 34 ZPs पैकी उर्वरित 25 ZPs मध्ये अनुदानाचे निर्धारण प्रलंबित होते जे तक्ता 6 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे आहे :

तक्ता 6 : प्रलंबित अनुदान निर्धारणाची स्थिती

अ. क्र.	विभागाचे नांव	थकबाकीचा कालावधी
1.	शिक्षण	1997-2015
2.	कृषी	1998-2015
3.	समाजकल्याण	2000-2015
4.	पशु संवर्धन	2003-2015
5.	सार्वजनिक आरोग्य	2000-2015
6.	कुटुंब कल्याण	2007-2015
7.	पाणी पुरवठा व स्वच्छता	2000-2015
8.	महिला व बाल कल्याण	1998-2015
9.	लघु पाटबंधारे	1998-2015
10.	सार्वजनिक बांधकाम	2007-2015

स्रोत : ZPs नी सादर केलेली माहिती

### 1.9 तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने

तेराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार, राज्य शासनाने मार्च 2015 पर्यंत PRIs नां ₹ 5,594 कोटी मुक्त केले, ज्यापैकी ऑक्टोबर 2015 पर्यंत ₹ 4,622 कोटी (83 टक्के) खर्च करण्यात आले.

<sup>3</sup> अमरावती, बीड, भंडारा, नाशिक, पालघर, सांगली, सातारा, वाशीम आणि यवतमाळ



## 1.10 लेखापरीक्षा व्यवस्था

### 1.10.1 संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांच्याकडून लेखापरीक्षा

महाराष्ट्र स्थानिक निधी अधिनियम, 1930, महाराष्ट्र ग्रामपंचायत (लेख्यांची लेखापरीक्षा) नियम, 1961 व VP अधिनियम, 1958 यांतील तरतुदीनुसार PRIs ची लेखापरीक्षा DLFA कडून केली जाते. DLFA, PRIs च्या आर्थिक कारभारावरील वार्षिक लेखापरीक्षा आढावा अहवाल राज्य विधानमंडळाला सादर करण्यासाठी तयार करते.

वर्ष 2013-14 पर्यंत पालघर ZPs व्यतिरिक्त 33 ZPs ची स्थानिक निधी लेखापरीक्षा करण्यात आली होती. परंतु, 33 ZPs पैकी फक्त पाच<sup>4</sup> चे वार्षिक लेखे DLFA ने वर्ष 2013-14 पर्यंत प्रमाणित केले होते (एप्रिल 2016). DLFA ने वर्ष 2012-13 चा एकत्रित लेखापरीक्षा आढावा अहवाल तयार केला आणि जुलै 2015 मध्ये तो राज्य विधी मंडळाला सादर केला, आणि वर्ष 2013-14 चा लेखापरीक्षा आढावा अहवाल तयार करण्याचे काम प्रगतीपथावर होते.

### 1.10.2 भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षकांद्वारे लेखापरीक्षा

भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक हे, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये, अधिकार आणि सेवा शर्ती) अधिनियम, 1971 च्या कलम 14 अन्वये ZPs व PSs ची लेखापरीक्षा करतात. भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी लेखापरीक्षा करावी अशी तरतूद ZP अधिनियम, 1961 च्या कलम 142-अ मध्ये सुध्दा समाविष्ट आहे.

नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक (DPC) अधिनियम, 1971 च्या कलम 20(1) अन्वये तांत्रिक मार्गदर्शन व पर्यवेक्षणाखाली GPs ची लेखापरीक्षासुध्दा भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांचेकडे महाराष्ट्र शासनाने सोपविली होती (मार्च 2011).

### 1.10.3 जिल्हा स्तरावरील लेखापरीक्षा समित्यांची स्थापना

DLFA आणि प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र यांनी उपस्थित केलेल्या लेखापरीक्षा आक्षेपांपैकी प्रलंबित आक्षेपावर चर्चा करून त्यांचा निपटारा करण्यासाठी जिल्हास्तरीय लेखापरीक्षा समित्यांची (DLACs) स्थापना करण्याचे निर्देश राज्य शासनाने ZPs नां दिले (मार्च 2001). विभागाने लेखापरीक्षकांना सांगितले (जानेवारी 2016) की एकूण 2,87,775 प्रलंबित परिच्छेदांपैकी नोव्हेंबर 2015 पर्यंत 45,350 परिच्छेदांचा<sup>5</sup> निपटारा करण्यात आला होता.

### 1.10.4 DLFA च्या अहवालातील प्रलंबित परिच्छेद

DLFA च्या वर्ष 2012-13 च्या वार्षिक लेखापरीक्षा आढावा अहवालानुसार, वर्ष 1962 ते 2013 या कालावधीचे ₹ 1,26,529.72 कोटी शासकीय निधी गुंतलेले 31,218 परिच्छेद व ZPs चा स्वतःचा ₹ 12,354.37 कोटी निधी गुंतलेले 1,28,298 परिच्छेद निपटार्यासाठी प्रलंबित होते.

### 1.10.5 लेखापरीक्षा अहवालांचा पाठपुरावा

महाराष्ट्र शासनाच्या वित्त विभागाने जानेवारी 2001 मध्ये जारी केलेल्या सूचनांनुसार प्रशासकीय विभागांनी, लेखापरीक्षा अहवालात समाविष्ट केलेल्या परिच्छेदांवर लेखापरीक्षा अहवाल राज्य विधानमंडळाला सादर करण्याच्या दिवसापासून तीन महिन्यांच्या आत स्पष्टीकरणात्मक ज्ञापनांची (EMs) लेखापरीक्षेकडून पडताळणी करून ती महाराष्ट्र विधानमंडळ

<sup>4</sup> अकोला, जळगांव, कोल्हापूर, लातूर आणि उस्मानाबाद

<sup>5</sup> महालेखाकार : 5,972; स्थानिक निधी लेखापरीक्षा : 35,490 व पंचायत राज समिती : 3,888

सचिवालयाला सादर करणे आवश्यक असते. परंतु, प्रशासकीय विभागांनी या सुचनांचे पालन केले नव्हते. वर्ष 2011-12 आणि 2013-14 च्या लेखापरीक्षा अहवालात समाविष्ट असलेल्या दोन परिच्छेद/संपादनूक अहवाल याबाबतचे EMs, 31 मार्च 2016 पर्यंत प्राप्त झाले नव्हते जे तक्ता 7 मध्ये दर्शविले आहेत.

तक्ता 7 : लेखापरीक्षा अहवालांच्या संबंधी EMs च्या सादरीकरणाची स्थिती

लेखापरीक्षा अहवाल	अहवाल पटलावर सादर करण्याची तारीख	परिच्छेद आणि संपादनूक अहवालांची संख्या	प्राप्त झालेल्या EMs ची संख्या	शिल्लक
2011-12	19 डिसेंबर 2013	09	08	01
2013-14	31 जुलै 2015	04	03	01
<b>एकूण</b>		<b>13</b>	<b>11</b>	<b>02</b>

तसेच, लेखापरीक्षा अहवालांमध्ये नमूद केलेल्या सर्व आक्षेपांबाबत कार्याधिकाऱ्यांची जबाबदारी निश्चित करण्याच्या हेतूने, लोक लेखा समिती (PAC) प्रत्येक प्रकरणासाठी विभागाने तिच्या शिफारशींवर ज्या कालावधीत कार्यवाही अहवाल (ATNs) सादर करावयाचे असतात, तो निश्चित करते.

PAC ने PRIs शी संबंधित 22 परिच्छेदांवर चर्चा केली आणि वर्ष 2005-06, 2006-07 आणि 2007-08 च्या लेखापरीक्षा अहवालातील आठ परिच्छेदांसंबंधी 27 शिफारशी (डिसेंबर 2015 पर्यंत) केल्या. तथापि, या सर्व 27 शिफारशींवरील ATNs प्रलंबित होते जे तक्ता 8 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 8 : प्रलंबित ATNs ची स्थिती

लेखापरीक्षा अहवालाचे वर्ष	अहवाल क्रमांक आणि PAC चे वर्ष	PAC शिफारशींची संख्या	PAC शिफारशींवरील प्रतिक्रित ATNs ची संख्या
2005-06	2012-13 चा 19 वा अहवाल	11	11
2006-07	2015-16 चा 4 था अहवाल	06	06
2007-08	2015-16 चा 5 वा अहवाल	10	10
<b>एकूण</b>		<b>27</b>	<b>27</b>

### 1.11 निष्कर्ष

राज्यातील पंचायती राज संस्थांच्या लेखा व वित्त व्यवस्थेत (2014-15) असे आढळून आले की :

- दुसऱ्या महाराष्ट्र राज्य वित्त आयोगाने शिफारस केलेल्या 40 टक्के एवढ्या राज्याच्या एकूण महसुलाऐवजी स्थानिक संस्थाना केलेले वाटप खूपच कमी म्हणजेच 18.75 टक्के होते (पंचायती राज संस्था : 14.70 टक्के आणि नागरी स्थानिक संस्था : 4.05 टक्के);
- भारतीय राज्य घटनेच्या XI व्या अनुसूचीतील 29 कार्यापैकी फक्त 14 कार्ये पंचायती राज संस्थाना हस्तांतरीत केली होती;
- वर्ष 2011-12 आणि 2012-13 चे वार्षिक लेखे पूर्ण करण्यात आणि प्रसिध्द करण्यात अनुक्रमे तीन व दोन वर्षांपेक्षा अधिक विलंब झाला होता. तसेच वर्ष 2013-14 व 2014-15 चे वार्षिक लेखे अद्याप पूर्ण झाले नव्हते.

- महाराष्ट्र जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समिती लेखा संहिता 1968; मुंबई ग्राम पंचायत (अर्थसंकल्प व लेखे) नियम, 1959; आणि महाराष्ट्र ग्राम पंचायत लेखे संहिता, 2011 यामध्ये दुरुस्ती करण्यात आलेली नाही. परिणामी, एकाही जिल्हा परिषदेमध्ये भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांनी शिफारस केलेल्या नमुन्याप्रमाणे लेखे ठेवण्यात आले नव्हते;
- प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र यांनी जारी केलेल्या निरिक्षण अहवाल व परिच्छेद यांना पर्याप्त प्रतिसाद देण्यात आला नव्हता; आणि
- लोक लेखा समितीने डिसेंबर 2015 पर्यंत केलेल्या 27 शिफारशींवरील कार्यवाही अहवाल प्रलंबित होते.



**प्रकरण ॥**

**व्यवहारांच्या लेखापरीक्षणातील निष्पत्ती  
(पंचायती राज संस्था)**



**प्रकरण ॥**  
**पंचायती राज संस्थांच्या लेखापरीक्षेच्या निष्पत्ती**

**सामाजिक न्याय आणि विशेष सहाय्य विभाग**

**2.1 महाराष्ट्रातील अनुसूचित जाती आणि नवबौद्ध घटकांच्या वस्तींचा विकास करण्यासाठी योजनेचे कार्यान्वयन**

**2.1.1 प्रस्तावना**

महाराष्ट्र शासनाने दलित वस्तींमध्ये<sup>1</sup> वास्तव्य करणाऱ्या अनुसूचित जाती आणि नवबौद्ध<sup>2</sup> लोकांचे राहणीमान उंचावण्याकरिता त्यांना मूलभूत सुविधा जसे पाणी पुरवठा, मलनिःसारण, पोच रस्ते, अंतर्गत रस्ते, वीज पुरवठा, समाज मंदिर इत्यादि पुरविण्यासाठी 'दलित वस्ती सुधार योजना' सुरु केली (1974). महाराष्ट्र शासनाने या योजनेचे नाव बदलून 'अनुसूचित जाती व नवबौद्ध घटकांच्या वस्तींचा विकास' असे केले (डिसेंबर 2011). ही योजना महाराष्ट्र शासनाच्या सामाजिक न्याय आणि विशेष सहाय्य विभागाद्वारे (SJSA) राबविण्यात येत आहे. SJSA द्वारे नोव्हेंबर 2008 ते डिसेंबर 2011 दरम्यान वेळोवेळी निर्गमित करण्यात आलेल्या मार्गदर्शक तत्वांमध्ये स्पष्टपणे निकष मांडले आहेत की प्रत्येक गावातील अनुसूचित जाती व नवबौद्ध घटकांची लोकसंख्या किती आहे, हे विचारात घेऊन, त्या वस्त्या, दलित वस्त्या म्हणून ग्राम पंचायतीने निश्चित कराव्यात. अशा प्रकारे निश्चित केलेल्या वस्त्या जिल्हा परिषदांच्या (ZPs) मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEOs) यांनी त्यांच्या संबंधित जिल्हातील दलित वस्त्या म्हणून या वस्तींत विकास कार्ये करण्यासाठी, अधिसूचित कराव्यात.

CEOs, ZPs यांना जिल्हा समाज कल्याण अधिकारी (DSWOs) योजनेचे जिल्हा स्तरावर संनियंत्रण आणि नियंत्रण करण्याकरिता मदत करतात. पंचायत समिती (PS) स्तरावर गट विकास अधिकारी (BDOs) आणि ग्राम पंचायत (GP) स्तरावर ग्राम सेवक योजनेच्या कार्यान्वयनास जबाबदार असतात. SJSA द्वारे पाच वर्षांच्या कालावधीसाठी 10 ते 300 लोकसंख्या असलेल्या वस्तींसाठी ठरविण्यात आलेली (डिसेंबर 2011) अनुदान रक्कम ₹ दोन लाख ते ₹ 15 लाख दरम्यान आहे आणि 300 पेक्षा जास्त लोकसंख्येसाठी ₹ 20 लाख आहे.

दलित वस्ती निश्चित करणे, अनुदानाचे वाटप व उपयोग आणि कामांचे कार्यान्वयन प्रभावीपणे आणि कार्यक्षमतापूर्वक करण्यात आले आहे, याबाबत खातरजमा करण्यासाठी लेखापरीक्षेने (i) मंत्रालयातील SJSA; (ii) राज्यातील 35 पैकी आठ<sup>3</sup> ZPs; (iii) 16 गट (प्रत्येक ZP मधून दोन गट); आणि (iv) 80 ग्राम पंचायती (प्रत्येक गटातील पाच ग्राम पंचायत) यांच्या 2010-15 या कालावधीच्या दस्तावेजांची नमूना तपासणी केली. याशिवाय, राज्य सार्वजनिक बांधकाम विभाग (PWD), ज्यांना वर्ष 2013-14 मध्ये SJSA द्वारे थेट अनुदान देण्यात आले आहे, अशा आठ सार्वजनिक बांधकाम विभागांच्या दस्तावेजांची सुद्धा नमूना-तपासणी करण्यात आली.

<sup>1</sup> गावाच्या सीमेतील वस्ती जेथे अनुसूचित जाती/नवबौद्ध लोक गटा-गटांत राहतात

<sup>2</sup> बौद्ध धर्म स्वीकारणाऱ्या लोकांची संख्या

<sup>3</sup> अकोला, औरंगाबाद, बीड, चंद्रपूर, लातूर, नाशिक, रत्नागिरी आणि ठाणे

## लेखापरीक्षा निष्कर्ष

### 2.1.2 नियोजन

#### 2.1.2.1 बृहत् आराखडा तयार करण्यासाठी कोणतेही प्रमाण प्रपत्रे नसणे

अधिसूचित वस्तींच्या स्थानिक परिस्थिती आणि गरजांनुसार ग्राम पंचायती त्या वस्त्यांमध्ये ग्राम स्तरावर करावयाची असलेली कामे निश्चित करतात आणि त्यासाठी निर्णय पारित करतात. हे निर्णय गट स्तरावर बृहत् आराखडा तयार करण्यासाठी PSs कडे पाठविण्यात येतात. बृहत् आराखडे, नंतर ZP स्तरावर DSWOs द्वारे संकलित करण्यात येतात आणि संबंधित क्षेत्रीय उप-आयुक्त, (समाज कल्याण) (RDCs) यांचे द्वारे मंजूर करण्यात येतात. हा मंजूर बृहत् आराखडा एका ZP साठी पाच वर्षांच्या कालावधीसाठी प्रभावी असतो आणि या कार्यचलित कालावधीत हा बृहत् आराखडा बदलण्यात येऊ शकत नाही.

एका विशिष्ट बृहत् आराखड्यात जिल्ह्याचे नाव, पंचायत समितिचे नाव, ग्राम पंचायतीचे नाव, वस्तीचे नाव, वस्तीचा संकेतांक, जनगणनेनुसार अनुसूचित जाती/नवबौद्धांची लोकसंख्या, प्रत्यक्ष लोकसंख्या, लोकसंख्येच्या आधारावर अनुज्ञेय असलेले अनुदान, आधी देण्यात आलेले अनुदान, आधी निष्पादित केलेली कामे, करावयाची असलेली कामे आणि वस्त्यांना अनुदान वितरण आणि कामे निष्पादन करण्यासाठी द्यावयाचा प्राधान्यक्रम नमूद असावयास पाहिजे.

लेखापरीक्षेस असे निदर्शनास आले की जरी 2008-13 या कालावधीचा प्रथम बृहत् आराखडा 2008-09 पासून क्रियाशील असला तरी SJSA ने पंचवार्षिक बृहत् आराखडा तयार करण्यासाठी कोणतेही प्रमाण प्रपत्र (Standard format) नेमून दिले नव्हते. परिणामी, विविध ZPs च्या तसेच एकाच ZP अंतर्गत असलेले PSs यांच्याद्वारे तयार करण्यात आलेल्या बृहत् आराखड्यात समानता नव्हती. SJSA द्वारे बृहत् आराखड्यांसाठी प्रमाण प्रपत्र विहित नसल्यामुळे ग्राम पंचायतीतील वस्तीतील तसेच, एकूण सर्व वस्तीतील अनेक कामांचा विकास करण्यासाठी प्राधान्यक्रम ठरविण्यात येऊ शकला नाही. याशिवाय, बृहत् आराखड्यांत समानता नसल्यामुळे वस्तींना अनुज्ञेयतेपेक्षा जास्त अनुदान देण्यात आले. बृहत् आराखड्यामधील असमानता पुढील परिच्छेदांत चर्चिल्या आहेत.

निवडलेल्या आठ ZPs (निवडलेले 16 गट) च्या 2013-18 या कालावधीच्या बृहत् आराखड्यामधील माहितीवरून पुढील तफावती निदर्शनास आल्याः

- दोन<sup>4</sup> गटांमध्ये वस्तींना संकेतांक देण्यात आले नव्हते.
- चार<sup>5</sup> गटांमध्ये 2011 च्या जनगणनेनुसार असलेली अनुसूचित जाती/नवबौद्ध यांची लोकसंख्या नमूद केली नव्हती.
- सहा<sup>6</sup> गटांमध्ये अनुसूचित जाती/नवबौद्धांची प्रत्यक्ष लोकसंख्या नमूद केली नव्हती.
- दोन<sup>7</sup> गटांमध्ये लोकसंख्येनुसार अनुदानाची अनुज्ञेयता नमूद केली नव्हती.

<sup>4</sup> कालवण आणि मालेगाव

<sup>5</sup> अकोट, बारशिटाकळी, कल्याण आणि शहापूर

<sup>6</sup> अंबेजोगाई, भद्रावती, चिमूर, कन्नड, पाटोदा आणि सिल्लोड

<sup>7</sup> कन्नड आणि सिल्लोड



- पाच<sup>८</sup> गटांमध्ये वस्त्यांना आधी देण्यात आलेल्या अनुदानाचे तपशील नमूद केले नव्हते.
- आठ<sup>९</sup> गटांतील वस्त्यांमध्ये आधी निष्पादित करण्यात आलेल्या कामांची नावे नमूद करण्यात आली नव्हती.
- दोन<sup>१०</sup> गटांमध्ये, निष्पादित करावयाची असलेली कामे नमूद केली नव्हती.

लेखापरीक्षेस पुढे असे निदर्शनास आले की चंद्रपूर ZP मध्ये 2008-13 या कालावधीसाठी PSs द्वारे गट स्तरावर बृहत् आराखडा तयार करण्यात आला नव्हता. तथापि, ZP ने याबाबत PSs कडे विचारणा केली नाही आणि PSs ने सुद्धा संबंधित ग्राम पंचायतीकडे याबाबत विचारणा केली नाही. परिणामी, 2013 अखेर 71 वस्त्या योजनेच्या लाभापासून वंचित राहिल्या.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी वस्तुस्थिती मान्य केली (जानेवारी 2016) आणि एक समान बृहत् आराखडा तयार करणे सुकर व्हावे यासाठी एक प्रमाण प्रपत्र जारी करण्याचे मान्य केले.

#### 2.1.2.2 अनुदान वाटपासाठी वस्तींची प्राधान्यक्रम सूची तयार न करणे

SJSA ने आयुक्त, समाज कल्याण, पुणे, सात क्षेत्रीय उपायुक्त, सर्व ZPs आणि PSs यांना वस्तींना खालील प्राधान्य क्रमानुसार अनुदान वाटपाचे निर्देश दिले (डिसेंबर 2011):

- प्रथम प्राधान्य : वस्त्या ज्यांनी कधीही कोणतेही लाभ घेतले नाही;
- दुसरे प्राधान्य : एका विशिष्ट बृहत् आराखड्याच्या पाच वर्षांच्या कालावधीत ज्या वस्तींना अंशतः अनुदान देण्यात आले;
- तिसरे प्राधान्य : एका विशिष्ट बृहत् आराखड्याच्या कालावधीत घेण्यात आलेल्या वस्तींना, उरलेली कामे पूर्ण करण्यासाठी पुनः भेट देण्यात यावी.
- चौथे प्राधान्य : ज्या वस्तींना एका विशिष्ट बृहत् आराखड्याच्या कालावधीत दोन वेळा घेण्यात आले आहे, त्या वस्तींना उरलेली कामे पूर्ण करण्यासाठी पुनः भेट देण्यात यावी.

तदनुसार संबंधित BDOs नी त्यांच्या गटातील वस्तींची प्राधान्य क्रम सूची तयार करावयास पाहिजे होती आणि कामांचे प्रस्ताव मंजुरीसाठी ZPs कडे सादर करावयास पाहिजे होते. लेखापरीक्षेस असे निदर्शनास आले की निवडलेल्या आठ पैकी सहा ZPs च्या BDOs नी त्यांच्या अधिकार क्षेत्राखालील वस्तींची प्राधान्य क्रम सूची तयार केली नव्हती. त्यामुळे 2008-13<sup>११</sup> च्या बृहत् आराखड्यातील 2,131 गरजू वस्तींना योजनेच्या लाभापासून वंचित करण्यात आले. तपशील तक्ता 1 मध्ये दर्शविले आहे.

<sup>८</sup> अकोट, कालवण, कल्याण, मालेगाव आणि शहापूर

<sup>९</sup> अकोट, बार्शिटाकळी, चाकूर, कालवण, कल्याण, लातूर, मालेगाव आणि शहापूर

<sup>१०</sup> अंबेजोगाई आणि पाटोदा

<sup>११</sup> 2013-18 च्या बृहत् आराखड्यात दर्शविले होते की या 2,131 वस्तींना पूर्वी कधीही कोणतेही लाभ देण्यात आले नव्हते

तक्ता 1 : कधीही लाभ न देण्यात आलेल्या वस्तींचे तपशील

ZPचे नाव	वस्तींची एकूण संख्या	ज्या वस्तींना कधीही लाभ देण्यात आले नाही त्या वस्तींची संख्या
अकोला	1514	879
औरंगाबाद	1403	101
बीड	2145	275
लातूर	2626	692
रत्नागिरी	1142	181
ठाणे	572	03
<b>एकूण</b>	<b>9402</b>	<b>2131</b>

स्त्रोत: संबंधित ZPs चे बृहत् आराखडे

प्रधान सचिव, SJSA यांनी लेखापरीक्षा निरीक्षण मान्य केले.

### 2.1.2.3 बृहत् आराखडा तयार करण्यासाठी अधिक लोकसंख्या गृहित धरणे

SJSA ने निर्गमित केलेल्या सूचनांनुसार (ऑगस्ट 2013) GPs/PSs नी 2013-18 साठी बृहत् आराखडा तयार करते वेळी अनुसूचित जाती/नवबौद्धांच्या लोकसंख्येचा अंदाज बांधण्यासाठी 2011 च्या जनगणनेचा अवलंब करावयाचा होता.

लेखापरीक्षेस असे निदर्शनास आले की ZP लातूरच्या निवडलेल्या दोन<sup>12</sup> गटांमधील 652 वस्तींपैकी 37 वस्तींमध्ये जरी जनगणना-2011 नुसार अनुसूचित जाती/नवबौद्धांची लोकसंख्या 300 पेक्षा कमी होती तरीही 2013-18 च्या बृहत् आराखड्यात लोकसंख्या 300 पेक्षा अतिशय जास्त (31 टक्के ते 378 टक्के) गृहित धरली होती, ज्यामुळे या 37 वस्तींना जास्त अनुदान वाटप करण्यात आले.

DSWO, लातूर यांनी नमूद केले (मार्च 2015) की बृहत् आराखडा संबंधित GPs/PSs यांनी सादर केलेल्या माहितीनुसार तयार करण्यात आला. प्रधान सचिव, SJSA यांनी ही बाब तपासण्यात येईल असे सांगितले.

### 2.1.3 आर्थिक व्यवस्थापन

#### 2.1.3.1 आयुक्त स्तरावर खर्चाच्या आकडेवारीचे चुकिचे संकलन

अधिसूचित वस्तींमध्ये विविध कामे निष्पादित करण्यासाठी SJSA आयुक्त, समाज कल्याण, पुणे यांचे मार्फत ZPs ना आणि ZPs मार्फत PSs ना आणि अंतिमतः ग्राम पंचायतींना अनुदान वितरित होते. 2010-15 दरम्यान अधिसूचित वस्त्यांमध्ये कामे निष्पादित करण्यासाठी SJSA ने 35 ZPs ना ₹ 2,002.31 कोटी वितरित केले, ज्यात राज्य सार्वजनिक बांधकाम विभाग (2013-14) यांना थेट वितरित केलेले ₹ 309.68 कोटी समाविष्ट होते. आयुक्त, समाज कल्याण, पुणे यांच्या दस्तावेजांवरून असे दिसते की ₹ 2,002.31 कोटीचे संपूर्ण अनुदान 2010-15 दरम्यान ZPs नी खर्च केले.

निवडलेल्या आठ ZPs च्या दस्तावेजांच्या पडताळणीत असे निदर्शनास आले की 2010-15 दरम्यान ZPs नी ₹ 613 कोटी एकूण उपलब्ध अनुदानापैकी फक्त ₹ 324.86 कोटी (53 टक्के) PSs ना वितरित केले. अशा प्रकारे या ZPs जवळ 2010-15 मध्ये ₹ 288.14 कोटी (47 टक्के) अखर्चित अनुदान शिल्लक होते ज्यावरून असे निदर्शित होते की आयुक्त, समाज कल्याण स्तरावर संकलित केलेली खर्चाची रक्कम (₹ 2,002.31 कोटी) बरोबर नव्हती.

<sup>12</sup> चाकूर आणि लातूर

प्रधान सचिव, SJSA यांनी वस्तुस्थिती मान्य केली आणि नमूद केले की अनुदानाचा प्रभावीपणे उपयोग होणे निश्चित करण्यासाठी संनियंत्रण यंत्रणा मजबूत करण्यात येईल.

### 2.1.3.2 अनुदानाच्या वाटपातील विलंब

योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार (डिसेंबर 2011) कामांची निवड करणे, ZPs च्या अतिरिक्त मुख्य कार्यकारी अधिकारी (CEOs) यांच्या द्वारे कामांना प्रशासनिक मान्यता प्रदान करणे आणि SJSA द्वारे ग्राम पंचायत स्तरापर्यंत अनुदानाचे वाटप करणे ही संपूर्ण प्रक्रिया दर वर्षी सप्टेंबर अखेरपर्यंत पूर्ण व्हावयास पाहिजे आणि शक्यतोवर कामे त्याच आर्थिक वर्षात पूर्ण करावयास पाहिजेत किंवा जास्तीत जास्त प्रशासनिक मान्यता मिळाल्याच्या तारखेपासून एक वर्षात पूर्ण करावयास पाहिजेत.

लेखापरीक्षेस असे निदर्शनास आले की 2010-15 दरम्यान निवडलेल्या आठ ZPs ना अनुदान वाटप करण्यात SJSA द्वारे एक ते सहा महिन्यांचा विलंब झाला. 26 प्रकरणांत SJSA द्वारे ZPs ना अगदी आर्थिक वर्षाखेर (फेब्रुवारी आणि मार्च मध्ये) अनुदान वाटप करण्यात आले. SJSA द्वारे ZPs ना अनुदान वाटपात विलंब झाल्यामुळे पुढे PSs व ग्राम पंचायतींना अनुदान वाटप करण्यात आणखी एक ते सहा महिन्यांचा विलंब झाला.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी वस्तुस्थिती मान्य केली आणि ZPs ना अनुदानाचे वेळेत वाटप करण्याची खातरजमा करण्यासाठी संनियंत्रण यंत्रणा मजबूत करण्यात येईल, असे नमूद केले.

### 2.1.3.3 वस्तींना अनुज्ञेयतेपेक्षा जास्त अनुदानाचे वाटप

योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार (डिसेंबर 2011) प्रत्येक वस्तीस द्यावयाच्या असलेल्या अनुदानाची कमाल अनुज्ञेयता अनुसूचित जाती आणि नवबौद्ध यांच्या लोकसंख्येच्या आधारावर ठरविण्यात येते .

दस्तावेजांच्या पडताळणीत असे निदर्शनास आले की निवडलेल्या 16 गटांपैकी चार<sup>13</sup> मधील आठ वस्तींना 2010-15 दरम्यान अनुज्ञेय अनुदानापेक्षा ₹ 13.53 लाख<sup>14</sup> अनुदान जास्त देण्यात आले. या आठ प्रकरणांत संबंधित DSWOs नी अनुसूचित जाती आणि नवबौद्धांच्या लोकसंख्येचा अंदाज बरोबर घेतला होता, परंतु त्यांनी मार्गदर्शक तत्वांनुसार अनुदानाची अनुज्ञेयता ठरवितांना चूक केली होती. यामुळे इतर गरजू वस्तीं योजनेच्या तेवढ्या रक्कमेच्या लाभापासून वंचित झाल्या.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी हे प्रकरण तपासण्यात येईल असे नमूद केले.

### 2.1.3.4 कामे मंजूर न करणे आणि अनुदान प्रत्यर्पित करणे.

ZP औरंगाबाद (2010-11 मध्ये) आणि ZP अकोला (2011-12 मध्ये) येथील अतिरिक्त मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांनी बृहत् आराखडा 2008-13 मध्ये आधीच अंतर्भूत असलेल्या कोणत्याही कामांना प्रशासनिक मान्यता दिली नाही, जेव्हा की ZPs जवळ अनुक्रमे ₹ 1.06 कोटी आणि ₹ 5.55 कोटी अनुदान त्या-त्या आर्थिक वर्षाखेर (मार्च 2011 आणि मार्च 2012) उपलब्ध होते. याशिवाय, निवडलेल्या आठ पैकी चार<sup>15</sup> ZPs नी ₹ 2.44 कोटी

<sup>13</sup> अंबेजोगाई, भद्रावती, चाकूर आणि चिमूर

<sup>14</sup> प्रत्यक्ष अनुदान अनुज्ञेयता ₹ 31 लाखांची होती परंतु ₹ 44.53 लाख देण्यात आले

<sup>15</sup> अकोला, औरंगाबाद, चंद्रपूर आणि लातूर

अखर्चित अनुदान SJSA ला 2011-14 दरम्यान प्रत्यर्पित केले (मार्च 2014) आणि बृहत् आराखड्यातील (2008-13 आणि 2013-18) अनेक कामे अनिष्पादित सोडून दिली.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी लेखापरीक्षा निरीक्षण मान्य केले.

### 2.1.3.5 स्वतंत्र रोकडवही न ठेवणे

SJSA नी ZPs आणि PSs स्तरावर योजनेसाठी स्वतंत्र वेगळी रोकड वही ठेवण्याबाबत विनिर्देश दिले नाही. ZP आणि PS स्तरावर वेगळ्या रोकड वह्या नसल्यामुळे लेखापरीक्षेस दोन्ही स्तरावर अनुदान लेखांकनाच्या (जमा, खर्च, अखर्चित रक्कम, अर्जित व्याज इत्यादि) अचूकतेची खातरजमा करता आली नाही.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी नमूद केले की ZP आणि PS स्तरांवर योजनेसाठी वेगळी रोकडवही ठेवण्याबाबत सूचना देण्यात येतील.

### 2.1.4 योजनेची अंमलबजावणी

#### 2.1.4.1 कामांच्या निष्पादनात विलंब

निवडलेल्या आठ ZPs मधील लेखापरीक्षेद्वारे संकलित केलेल्या माहितीवरून असे निदर्शनास आले की ₹ 254.62 कोटी रक्कमेची 7,807 कामे अतिरिक्त CEOs द्वारे 2010-14<sup>16</sup> दरम्यान मंजूर करण्यात आली होती, ज्यापैकी 6,624 कामे पूर्ण करण्यात आली आणि 1,183 कामे (15 टक्के) ज्यावर ₹ 23.62 कोटी रक्कम खर्च करण्यात आली होती, ती कामे मार्च 2015 पर्यंत अपूर्ण होती. अपूर्ण कामे (1,183) पूर्ण करावयाच्या विहित तारखे पेक्षा एक ते तीन वर्षे पर्यंतच्या विलंबाने करण्यात आली. तपशील खाली तक्ता 2 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 2 : कामांच्या निष्पादनातील विलंबाचे तपशील

(₹ कोटीत)

वर्ष	मंजूर कामांची एकूण संख्या	एकूण मंजूर किंमत	पूर्ण झालेली कामे	पूर्ण झालेल्या कामांवरील खर्च	अपूर्ण कामांची संख्या	अपूर्ण कामांवर झालेला खर्च
2010-11	1766	38.62	1660	37.51	106	0.96
2011-12	930	21.76	846	10.86	84	1.07
2012-13	3097	115.17	2587	55.58	510	11.23
2013-14	2014	79.07	1531	25.62	483	10.36
<b>एकूण</b>	<b>7807</b>	<b>254.62</b>	<b>6624</b>	<b>129.57</b>	<b>1183</b>	<b>23.62</b>

स्त्रोत: निवडलेल्या ZPsनी पुरविलेली माहिती

ZPs नी कामे पूर्ण न होण्यासाठी मुख्यतः SJSA द्वारे अनुदान देण्यातील विलंब आणि कामांची निवड व कामे निष्पादित करण्यासाठी जागा निवडीबाबत ग्राम पंचायत सदस्यांमधील वाद कारणीभूत असल्याचे नमूद केले.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी प्रलंबित कामे प्राधान्य देऊन पूर्ण करण्याबाबतच्या सूचना देण्यात येतील असे नमूद केले.

<sup>16</sup> 2014-15 मध्ये मंजूर केलेली कामे वगळण्यात आली कारण ती 2015-16 वर्षाखेर पर्यंत पूर्ण करावयाची होती (प्रशासनिक मंजूरी पासून एक वर्ष)

#### 2.1.4.2 निवडलेल्या ग्राम पंचायती विषयी लेखापरीक्षा निरीक्षण

निवडलेल्या 80 ग्राम पंचायतीत 177 वस्त्या होत्या. 177 पैकी 136 वस्तींत 2010-15 दरम्यान 202<sup>17</sup> कामे मंजूर केली होती. निवडलेल्या ग्राम पंचायतीमधील दस्तावेजांच्या लेखापरीक्षा पडताळणीत खालील प्रमाणे आढळले:

- 80 पैकी 74 ग्राम पंचायती मध्ये बृहत् आराखडा 2013-18 यामध्ये प्रत्यक्ष लोकसंख्या 2011 च्या जनगणनेनुसार दर्शविली आहे. जेव्हा की, उर्वरित सहा ग्राम पंचायतीत लोकसंख्या 2011 च्या जनगणनेपेक्षा जास्त दर्शविली आहे.
- सर्व 80 ग्राम पंचायतीत बृहत् आराखडे तयार करण्यात आले होते परंतु, त्यांचे स्वरूप एकसमान नव्हते.
- 80 पैकी 21 ग्राम पंचायतीत निष्पादित केलेली 34 कामे बृहत् आराखड्यात समाविष्ट नव्हती.
- 136 वस्तीतील 202 कामांची मंजूर किंमत ₹ 6.37 कोटी होती ज्यापैकी ₹ 5.25 कोटी देण्यात आले होते. संबंधित PSs नी ₹ 5.25 कोटीपैकी ₹ 46.08 लाख एक ते सहा महिन्यांच्या विलंबाने ग्राम पंचायतींना दिले.
- 202 कामांपैकी 170 कामे ₹ 5.31 कोटी वर 2010-14 दरम्यान मंजूर करण्यात आली. 170 कामांपैकी 157 कामे ₹ 4.20 कोटी किंमतीवर पूर्ण करण्यात आली आणि 12 कामे अपूर्ण राहिली (मार्च 2015) ज्यावर मंजूर किंमत ₹ 52 लाख पैकी ₹ 13.17 लाख खर्च करण्यात आले. एक काम रद्द करण्यात आले. पूर्ण केलेल्या 157 कामांपैकी 146 कामे ₹ 3.88 कोटी किंमतीवर एक वर्षाच्या विनिर्दिष्ट कालावधीत पूर्ण करण्यात आली आणि 11 कामे एक ते दोन वर्षांच्या विलंबाने पूर्ण करण्यात आली.
- 80 पैकी 17 ग्राम पंचायतीत, 2013-15 दरम्यान 170 सौर उर्जा पथदिवे लावण्यात आले, ज्यापैकी ₹ 4.76 लाख किंमतीचे 27 दिवे निष्क्रिय होते.
- योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार कार्यस्थळावर, कंत्राटदाराचे तपशील आणि काम पूर्ण झाल्याची तारीख नमूद केलेले फलक लावावयास पाहिजे. पूर्ण झालेल्या 157 पैकी 101 कामांच्या कार्यस्थळावर 42 ग्राम पंचायतींद्वारे फलक लावण्यात आले नव्हते.
- योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार योजनेच्या अंमलबजावणीची पारदर्शिता रहावी म्हणून BDOs नी काम करण्यापूर्वी व काम पूर्ण झाल्यानंतर, कार्यस्थळांचे छायाचित्र घ्यावयास पाहिजे. परंतु 157 पूर्ण झालेल्या कामांपैकी 53 कामांमध्ये BDOs नी छायाचित्र घेतले नव्हते.
- सर्व 80 ग्राम पंचायतींनी योजनेसाठी वेगळी रोकड वही ठेवली होती.
- योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार ग्राम पंचायतींनी निष्पादित केलेली 100 टक्के कामे DSWOs ने तपासावयास पाहिजे. निवडलेल्या 80 पैकी एकाही ग्राम पंचायतीत DSWOs द्वारे करण्यात आलेल्या तपासणीचे दस्तावेज ठेवण्यात आले नव्हते.

<sup>17</sup> रस्ते: 134; सार्वजनिक प्रसाधन गृहे: 13; मलनिःसारण कामे : 11; विद्युतीकरण कामे: 09; समाज मंदिरांचे बांधकाम: 08; आणि इतर कामे : 27

प्रधान सचिव, SJSA यांनी लेखापरीक्षा निरीक्षण मान्य केले.

#### 2.1.4.3 राज्य सार्वजनिक बांधकाम विभागाला योजनेंतर्गत कामांच्या निष्पादनासाठी अनुदानाचे नियमबाह्य वाटप करण्यात आले

2013-14 मध्ये, SJSA ने थेट राज्य सार्वजनिक बांधकाम विभागास (PWD) डिसेंबर 2013 ते मार्च 2014 दरम्यान ₹ 309.68 कोटीचे अनुदान योजनेंतर्गत विविध कामे निष्पादित करण्यासाठी आयुक्त, समाज कल्याण, पुणे यांच्या मार्फत दिले. हे अनुदान डिसेंबर 2013 ते मार्च 2014 दरम्यान देण्यात आले असल्यामुळे राज्य PWD अंतर्गत असलेले सार्वजनिक बांधकाम विभाग त्याच आर्थिक वर्षात (2013-14) अनुदान उपयोगात आणू शकले नाही. नंतर SJSA ने अनुदान (₹ 309.68 कोटी) “सिव्हिल डिपॉजिट्स”<sup>18</sup> अंतर्गत ठेवावयाची परवानगी सार्वजनिक बांधकाम विभागांस दिली (मार्च 2014). सार्वजनिक बांधकाम विभागांनी कामे नंतरच्या वर्षात (2014-16) केली.

SJSA द्वारे राज्य PWD ला थेट अनुदान वाटप करणे हे खालील कारणांमुळे नियमबाह्य होते:

- महाराष्ट्र जिल्हा परिषदा आणि पंचायत समिती अधिनियम, 1961 च्या कलम 100 च्या पोट कलम (1) च्या खंड (b) आणि कलम 6 च्या पोट कलम (2) अंतर्गत प्रदान केलेल्या शक्ती अंतर्गत महाराष्ट्र शासनाने नोव्हेंबर 2000 मध्ये दलित वस्ती सुधारणेची योजना ZPs कडे हस्तांतरित करण्यासाठी एक अधिसूचना निर्गमित केली. म्हणूनच योजनेंतर्गत असलेली कामे, जी आधीच ZPs कडे हस्तांतरित केली गेली आहेत, त्यांच्या निष्पादनासाठी अनुदान थेट राज्य PWD कडे देणे नियमबाह्य होते आणि यामुळे राज्य शासनाद्वारे पंचायती राज संस्थांच्या स्वायत्तता व कार्यप्रणाली वर अनावश्यक अतिक्रमण होत आहे.
- योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार (डिसेंबर 2011) निष्पादनापूर्वी अधिसूचित वस्तीमधील कामे ग्राम पंचायतींद्वारे निश्चित केली असली पाहिजे आणि ZPs च्या अतिरिक्त CEOs द्वारे मंजूर केली असली पाहिजे. परंतु या प्रकरणात सार्वजनिक बांधकाम विभागाद्वारे योजनेंतर्गत करावयाची कामे SJSA द्वारे मंत्रालय स्तरावर विविध लोक प्रतिनिधींच्या शिफारशींवर निवडण्यात आली.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी वस्तुस्थिती मान्य केली आणि नमूद केले की लोक प्रतिनिधींच्या मागण्यांनुसार तत्कालीन मुख्यमंत्र्यांनी विशेष प्रकरण म्हणून वस्तींच्या विकासासाठी राज्य PWD ला अनुदान मंजूर केले.

#### 2.1.4.4 सार्वजनिक बांधकाम विभागाद्वारे कामांचे नियोजन आणि निष्पादन यातील त्रुटी

निवडलेल्या आठ ZPs मध्ये 2013-15 दरम्यान कामांचे नियोजन आणि निष्पादन यात राज्य सार्वजनिक बांधकाम (PW) विभागांद्वारे झालेल्या खालील त्रुटी लेखापरीक्षेस निदर्शनास आल्या :

- योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार (नोव्हेंबर 2008) फक्त बृहत् आराखड्यात समाविष्ट केलेली कामेच निष्पादित करावयास पाहिजे होती. तथापि, निवडलेल्या आठ PW विभागांपैकी सहामध्ये <sup>19</sup> योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांविरुद्ध बृहत् आराखड्यात

<sup>18</sup> सिव्हिल डिपॉजिट शीर्षखाली निधी आर्थिक वर्ष संपल्यानंतर व्यपगत होत नाही

<sup>19</sup> अकोला, औरंगाबाद, चंद्रपूर, लातूर, नाशिक आणि रत्नागिरी

समाविष्ट नसलेली समाज मंदिरे/सामुदायिक भवनांची 31 कामे ₹ 2.23 कोटी खर्चून करण्यात आली.

- 2013-14 मध्ये PW विभागांच्या ₹ 42.24 कोटी किंमतीच्या मंजूर 517 कामांपैकी, 240 कामे एक वर्षाच्या विहित कालावधीत पूर्ण करण्यात आली आणि 187 कामे, ज्यावर ₹ 5.83 कोटी खर्च करण्यात आले होते, अपूर्णावस्थेत होती (जून 2015). याशिवाय, ₹ 2.63 कोटी किंमतीची मंजूर 50 कामे PW विभागांद्वारे सुरु करण्यात येऊ शकली नाही आणि उरलेली 40 कामे अन्य एजेन्सींना/नागरी स्थानिक संस्थांना (ULBs) हस्तांतरित करण्यात आली (मार्च 2015).
- PW विभाग, ठाणेला 2013-14 मध्ये मंजूर करण्यात आलेल्या 93 कामांपैकी, 18 कामे अधिसूचित वस्तींशी संबंधित नव्हती, 10 कामे आधीच ZP/ULB द्वारे करण्यात आली होती; आणि तीन कामांसाठी जागा उपलब्ध नव्हती.
- 2013-14 मध्ये SJSA ने तीन<sup>20</sup> PW विभागांना 14 वस्तींमध्ये कामे निष्पादित करण्यासाठी ₹ 2.32 कोटी मंजूर केले, जे त्या वस्तींच्या अनुज्ञेयतापेक्षा ₹ 1.01 कोटीने जास्त होते.
- PW विभागांना त्यांच्या द्वारे केलेल्या सर्व डिपॉजिट कामांसाठी आस्थापना आणि साधने/संयंत्रे यासाठी टक्केवारी खर्च (Centage charges) वसूल करावयाचे प्राधिकार आहेत. दोन<sup>21</sup> PW विभागांनी त्यांच्याद्वारे योजनेंतर्गत केल्या गेलेल्या कामांसाठी ₹ 37.73 लाख टक्केवारी खर्च म्हणून वसूल केले, जेव्हा की ही कामे डिपॉजिट कामे नव्हती. यामुळे योजनेच्या अनुदानात कमी झाली.

## 2.1.5 संनियंत्रण आणि मूल्यांकन

### 2.1.5.1 संनियंत्रणाचा अभाव

योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार (नोव्हेंबर 2008) पूर्ण झालेल्या कामांपैकी दोन टक्के कामे राज्य शासन स्तरावर, पाच टक्के आयुक्त, समाज कल्याण, पुणे यांच्या स्तरावर आणि 100 टक्के DSWOs यांच्या स्तरावर तपासावयास पाहिजे. निवडलेल्या आठ ZPs च्या दस्तावेजांच्या पडताळणीत असे आढळले की शासन आणि आयुक्त स्तरावर 2012-13 पर्यंत कोणत्याही प्रकारची तपासणी करण्यात आली नव्हती आणि 2010-14 दरम्यान पूर्ण झालेल्या 6,624 कामांपैकी DSWOs नी फक्त 1,900 (29 टक्के) कामे तपासली. परंतु DSWOs द्वारे करण्यात आलेल्या तपासणीच्या पुष्टचर्च कोणतेही दस्तावेज लेखापरीक्षेस सादर करण्यात आले नाही.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी नमूद केले की DSWOs द्वारे 100 टक्के; आयुक्तांद्वारे पाच टक्के आणि शासन स्तरावर दोन टक्के कामांची तपासणी व्यवहार्य दृष्ट्या शक्य नाही. प्रधान सचिव यांनी पुढे असेही नमूद केले की तपासणी परिमाणाचा आढावा घेण्यात येईल.

### 2.1.5.2 कामांचे मोजमापन न करणे.

महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती लेखा संहिता, 1968 च्या नियम 168 (1) (c) आणि महाराष्ट्र सार्वजनिक बांधकाम नियमपुस्तिका 1984 (परिशिष्ट 24) अनुसार ZPs आणि PW विभागांच्या कार्यकारी अभियंत्यांनी (EEs) त्यांच्या अधीन असलेल्या अभियंत्यांनी नोंद

<sup>20</sup> चंद्रपूर, नाशिक आणि रत्नागिरी

<sup>21</sup> अकोला आणि ठाणे

केलेल्या अंतिम मोजमापांचे, चालू लेख्यावर अनुक्रमे ₹ 25,000 आणि ₹ 50,000 रक्कमेच्या प्रत्येक कामाची कमीत कमी पाच टक्के, या टक्केवारीने तपासणी करावयास पाहिजे.

निवडलेल्या आठ ZPs च्या दस्तावेजांच्या तपासणीत असे निदर्शनास आले की 2010-14 दरम्यान पूर्ण झालेल्या 6,624 कामांची कोणत्याही प्रभारी EEs नी विहित तपासणी केली नाही. निवडलेल्या ZPs मधील आठ PW विभागांपैकी पाच<sup>22</sup> मध्ये पूर्ण केलेल्या 240 कामांपैकी 74 कामांची संबंधित EEs द्वारे तपासणी करण्यात आल्याचे सांगण्यात आले परंतु मोजमापांच्या तपासाबाबतचे दस्तावेज लेखापरीक्षेस उपलब्ध करण्यात आले नाही. उरलेल्या तीन PW विभागांत EE, PW विभाग, अकोला यांनी कामे उप-अभियंत्यांद्वारे तपासण्यात आल्याचे सांगितले (जुलै 2015). EE, PW विभाग, लातूर यांनी कामांचा भार जास्त असल्यामुळे कामे तपासण्यात येऊ न शकल्याचे सांगितले (मार्च 2015). EE, PW विभाग, नाशिक यांनी नेमके उत्तर दिले नाही.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी याबाबत आवश्यक सूचना देण्यात येईल असे नमूद केले.

#### 2.1.5.3 भौगोलिक माहिती प्रणाली (Geographical Information System-GIS) द्वारे अधिसूचित वस्तींचे रेखांकन (mapping) न करणे

SJSA ने ऑगस्ट 2013 मधील शासन निर्णयाद्वारे सर्व ZPs ना GIS द्वारे अधिसूचित वस्ती रेखांकित करून ZPs च्या संकेत स्थळावर त्याचे इलेक्ट्रॉनिक डेटाबेस अपलोड करावयाचे निर्देश दिले. लेखापरीक्षेस असे निदर्शनास आले की निवडलेल्या आठही ZPs मध्ये SJSA द्वारे या कारणास्तव निधी न देण्यात आल्यामुळे GIS रेखांकन करण्यात आले नाही.

उप-सचिव, SJSA यांनी नमूद केले (सप्टेंबर 2015) की GIS रेखांकन करण्याविषयीचा उद्देश दस्तावेजांत उपलब्ध नाही आणि त्यास वरिष्ठ अधिकाऱ्यांच्या तोंडी सूचनांवरून शासन निर्णयात समाविष्ट करण्यात आले होते.

GIS रेखांकन नसल्यामुळे अधिसूचित वस्तींचे नेमके स्थान, या वस्तींमध्ये आधीच करण्यात आलेली विकास कामे, भविष्यात करावयाची नियोजित कामे, आर्थिक तरतूद इत्यादि माहिती ZPs च्या संकेतस्थळावर व्यवस्थापन आणि हितसंबंधितांच्या उपयोगासाठी उपलब्ध नाही.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी अधिसूचित वस्तींचे GIS रेखांकन करण्यात येईल असे नमूद केले.

#### 2.1.5.4 कार्यसिद्धी लक्ष्य न ठरविणे आणि योजनेचे मूल्यांकन न करणे

जिल्ह्यांचे पंचवार्षिक बृहत् आराखडे जरी ZP स्तरावर संकलित करण्यात येतात तरी एका विशिष्ट कालावधीत ZPs नी किती कामे पूर्ण करावयास पाहिजे आणि किती अधिसूचित वस्तींचा विकास करावयास पाहिजे याविषयीचे कार्यसिद्धी लक्ष्य SJSA द्वारे ठरविण्यात आले नाही. त्यामुळे SJSA, ZPs स्तरावर (अतिरिक्त CEOs आणि DSWOs) जबाबदारी निश्चित करू शकत नाही, तसेच अशा अधिसूचित वस्ती जेथे सर्व मूलभूत सुविधा पुरविण्यात आल्या आहेत, त्यांची संख्याही निर्धारित करू शकत नाही.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी नमूद केले की कार्यसिद्धी बाबतचे लक्ष्य निश्चित करण्याच्या दृष्टीने योजनेच्या मार्गदर्शक तत्वांचा आढावा घेण्यात येईल.

याशिवाय, कोणत्याही योजनेची परिणाम निष्पत्ती जाणण्यासाठी आणि योजनेचे उद्दीष्ट कितपत साध्य झाले हे ठरविण्यासाठी योजनेतर्गत घेण्यात येणाऱ्या कामांच्या उद्देशपूर्णतेबाबत वेळोवेळी निर्धारण अथवा मूल्यांकन करावयास पाहिजे. लेखापरीक्षेस असे

<sup>22</sup> औरंगाबाद, बीड, नाशिक, रत्नागिरी आणि ठाणे



निदर्शनास आले की 1974 मध्ये प्रारंभ झाल्यापासून SJSA ने योजनेचे कोणतेही नियतकालिक उद्देशपूर्णता निर्धारण अथवा मूल्यांकन केले नाही. त्यामुळे योजनेचे मूळ उद्दीष्ट (अनुसूचित जाती/नवबौद्धांचे राहणीमान उंचावणे) साध्य झाले अथवा नाही याची पडताळणी करणे अवघड होते.

प्रधान सचिव, SJSA यांनी लेखापरीक्षा निरीक्षण मान्य केले आणि स्वतंत्र एजेन्सी द्वारे योजनेचा मूल्यांकन अभ्यास करण्यात येईल असे नमूद केले.

### 2.1.6 निष्कर्ष आणि शिफारशी

महाराष्ट्रातील अनुसूचित जाती आणि नवबौद्ध वस्तींच्या विकास योजनेच्या कार्यान्वयनाच्या नियोजनात कमतरता होती. बृहत् आराखडा तयार करण्यासाठी असलेले प्रपत्र, ज्यात विकासासाठी निश्चित केलेल्या वस्तींचे तपशील आणि वस्तींची आर्थिक अनुज्ञेयता दर्शविली असते, एकसमान नव्हते. अनुदान वाटपासाठी वस्तींची प्राधान्यता सूचीही तयार करण्यात आली नव्हती, ज्यामुळे अनेक गरजू वस्तींना योजनेच्या लाभापासून वंचित करण्यात आले. बृहत् आराखड्यात विचारात घेतलेली अनुसूचित जाती आणि नवबौद्धांची लोकसंख्या जनगणनेत दर्शविलेल्या लोकसंख्येपेक्षा खूप जास्त होती, ज्यामुळे अनेक वस्तींना अनुज्ञेयते पेक्षा जास्त अनुदान देण्यात आले.

**सामाजिक न्याय आणि विशेष सहाय्य विभागाने बृहत् आराखडा तयार करण्यासाठी एखादा व्यापक प्रमाण प्रपत्र अविलंब विनिर्दिष्ट करावयास पाहिजे जेणे करून विकासाची गरज असलेल्या अधिसूचित वस्त्या योजनेतर्गत देण्यात येणाऱ्या लाभापासून वंचित राहणार नाहीत.**

निवडलेल्या आठ जिल्हा परिषदांना अनुदान वाटप करण्यात विभागाद्वारे (SJSA) एक ते सहा महिन्यांचा विलंब झाला. जिल्हा परिषदांनी पंचायत समितींना अनुदान संपूर्णतः दिले नाही आणि 2010-15 मध्ये ₹ 288.14 कोटी एवढी मोठी रक्कम अखर्चित राहिली. 2010-14 दरम्यान निवडलेल्या आठ जिल्हा परिषदांसाठी मंजूर केलेल्या पंधरा टक्के कामांना पूर्ण करावयाच्या विहित तारखेपेक्षा एक ते तीन वर्षांचा विलंब मुख्यतः जिल्हा परिषदांना अनुदान देण्यातील विलंबामुळे झाला.

**विभागाने जिल्हा परिषदांना अनुदानाचे वाटप वेळेवर करावयाची खातरजमा करावयास पाहिजे म्हणजे ग्राम पंचायतींद्वारे वस्तींना कार्यक्षमतापूर्वक सेवा देता येईल.**

नोव्हेंबर 2000 पासून जरी ही योजना जिल्हा परिषदांना हस्तांतरित करण्यात आली असली तरी 2013-14 मध्ये SJSA ने राज्य PWD ला अधिसूचित वस्तींमधील विविध कामांच्या निष्पादनासाठी ₹ 309.68 कोटी दिले, जे नियमबाह्य होते. विभागीय आणि क्षेत्रीय स्तरावर योजनेचे संनियंत्रण कमकुवत होते. विभागाने योजनेच्या उद्देशपूर्णतेबाबत निर्धारण अथवा मूल्यांकन केले नाही. अधिसूचित वस्तींचे GIS रेखांकन केले नाही.

**विभागाने कामांची नियमित तपासणी आणि योजनेच्या उद्देशपूर्णतेबाबत नियतकालिक निर्धारण करून संनियंत्रण आणि मूल्यांकन पद्धती बळकट करावयास पाहिजे. जबाबदारी निश्चित करावयासाठी विभागाने नेमके आणि मापनयोग्य कार्यसिद्धी लक्ष्य देखील विहित करावयास पाहिजे.**

ही बाब नोव्हेंबर 2015 मध्ये शासनास कळविण्यात आली; एप्रिल 2016 पर्यंत त्यांचे उत्तर प्रतिक्रित होते.



प्रकरण III

नागरी स्थानिक संस्थांचे लेखे आणि वित्त  
व्यवस्था



## विभाग ब

### प्रकरण III

## नागरी स्थानिक संस्थांचे लेखे व वित्त व्यवस्था

### 3.1 प्रस्तावना

3.1.1 74 व्या घटना दुरुस्तीनुसार (1992), महाराष्ट्र शासनाने (GoM), प्रचलित मुंबई महानगरपालिका (MbMC) अधिनियम, 1888, महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949, नागपूर शहर महानगरपालिका अधिनियम, 1948 आणि महाराष्ट्र नगर परिषदा, नगर पंचायती आणि औद्योगिक वसाहती अधिनियम, 1965 यात दुरुस्त्या केल्या (डिसेंबर 1994). बृहन्मुंबई महानगरपालिका (MCGM) व्यतिरिक्त, जिचा स्वतःचा अधिनियम आहे, इतर सर्व महानगरपालिका, दुरुस्त केलेल्या महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 मधील तरतुदीनुसार शासित केल्या जातात. जानेवारी 2016 रोजी महाराष्ट्रात 26 महानगरपालिका आणि 109 नगर पंचायतींचा (NP) समावेश असलेल्या 338<sup>1</sup> नगरपरिषदा होत्या. वर्ष 2012 ते 2015 दरम्यान महानगरपालिकांच्या निवडणुका घेण्यात आल्या होत्या.

3.1.2 भारतीय राज्य घटनेच्या अनुसूची XII मध्ये नमूद केलेल्या 18 कार्यापैकी, 12 कार्ये, 74 व्या दुरुस्तीपूर्वी MbMC अधिनियमाच्या कलम 61 आणि 63 अंतर्गत आणि महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 च्या कलम 63 अंतर्गत नागरी स्थानिक संस्थांकडे (ULBs) सोपविलेली होती. उर्वरित सहा कार्ये सुध्दा वर्ष 1994 नंतर ULBs नां हस्तांतरित केली गेली/सोपविली होती.

### 3.2 संघटनात्मक संरचना

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

3.2.2 राज्यात तीन लाखापेक्षा जास्त लोकसंख्येच्या नगर समुदायांसाठी 26 महानगरपालिका निर्माण करण्यात आल्या आहेत. त्यांचे, लोकसंख्या आणि दरडोई उत्पन्न या निकषांच्या आधारावर पाच प्रवर्गात म्हणजे अ+, अ, ब, क आणि ड असे वर्गीकरण<sup>2</sup> करण्यात आले. सध्या अ+ प्रवर्गात फक्त MCGM, अ प्रवर्गात दोन<sup>3</sup>, ब प्रवर्गात तीन<sup>4</sup>, क प्रवर्गात चार<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 94 NPs सह 100 नगर परिषदांची स्थापना ऑगस्ट 2014 ते ऑक्टोबर 2015 दरम्यान करण्यात आली होती

<sup>2</sup> प्रवर्ग अ+ (एक कोटीच्या वर लोकसंख्या आणि दरडोई उत्पन्न ₹ 50,000 पेक्षा जास्त): एक; प्रवर्ग अ (लोकसंख्या 25 लाखापेक्षा जास्त व एक कोटीपेक्षा कमी आणि दरडोई उत्पन्न : ₹ 8,000 पेक्षा जास्त): दोन; प्रवर्ग ब (लोकसंख्या 15 लाखापेक्षा जास्त व 25 लाखापेक्षा कमी आणि दरडोई उत्पन्न ₹ 5,000 पेक्षा जास्त): तीन; प्रवर्ग क (लोकसंख्या 10 लाखापेक्षा जास्त व 15 लाखापेक्षा कमी आणि दरडोई उत्पन्न, ₹ 3,000 पेक्षा जास्त): चार; आणि प्रवर्ग ड (लोकसंख्या तीन लाखापेक्षा जास्त व 10 लाखापेक्षा कमी): 16

<sup>3</sup> नागपूर आणि पुणे

<sup>4</sup> नाशिक, पिंपरी-चिंचवड आणि ठाणे

<sup>5</sup> औरंगाबाद, कल्याण-डोंबिवली, नवी मुंबई आणि वसई-विरार

आणि ड प्रवर्गात 16<sup>6</sup> महानगरपालिका आहेत.

3.2.3 त्याचप्रमाणे लहान नागरी क्षेत्रासाठी 338 नगर परिषदा निर्माण केल्या गेल्या आहेत आणि लोकसंख्येच्या आधारावर त्यांचे वर्गीकरण<sup>7</sup> करण्यात आले. राज्यात सध्या 109 NPs सह 12 अ वर्गीय, 62 ब वर्गीय आणि 155 क वर्गीय नगर परिषदा आहेत.

### 3.3 संघटनात्मक रचना

3.3.1 ULBs ची संघटनात्मक रचना परिशिष्ट-1 मध्ये चित्रित केली आहे.

3.3.2 महानगरपालिकेच्या जबाबदारीची रचना तक्ता 1 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे आहे.

तक्ता 1 : महानगरपालिकेच्या जबाबदारीची रचना

अ. क्र.	प्राधिकाऱ्याचे नांव	जबाबदारी
1.	सर्वसाधारण सभा	महापालिकेच्या नगरपालिका निधीतून होणारे खर्च, विविध प्रकल्पांची व योजनांची अंमलबजावणी इत्यादींशी संबंधित धोरणात्मक निर्णय
2.	स्थायी समिती	अधिकार प्रदानानुसार, अंदाजपत्रकास मंजूरी देणे व खर्चास मंजूरी देणे यांच्याशी संबंधित सर्व कार्ये, उपसमिती/उपसमित्यांना ती आपले अधिकार सुपूर्द 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 करून लेखे पूर्ण करणे व अंतर्गत लेखापरीक्षा करणे
5.	महापालिका मुख्य लेखापरीक्षक	पालिका लेखांची लेखापरीक्षा, लेखापरीक्षा अहवाल तयार करून तो स्थायी समितीस सादर करणे

### 3.4 वित्तीय रुपरेषा

3.4.1 MbMC अधिनियम, 1888, MMC अधिनियम 1949 आणि MMC, NP&IT अधिनियम, 1965 यातील तरतुदीनुसार महापालिका निधी, गठीत केला जातो. संबंधित अधिनियमांच्या तरतुदीनुसार महानगरपालिका आणि नगरपरिषदा यांनी किंवा त्यांच्या वतीने कर, शुल्क, दंड व शास्ति याद्वारे उभारलेल्या सर्व रकमा, महानगरपालिका आणि नगर परिषदांना किंवा त्यांच्या वतीने शासनकडून मिळालेला निधी, सार्वजनिक किंवा खाजगी संस्था, खाजगी व्यक्तींकडून, अनुदाने, भेटी किंवा ठेवींच्या रूपात प्राप्त झालेल्या सर्व रक्कमा आणि सर्व व्याज व नफा हे महापालिका निधीमध्ये जमा होते.

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

3.4.3 प्रत्येक योजना/प्रकल्प यांचे स्वतंत्र लेखे तयार ठेवणे आवश्यक आहे. केंद्र पुरस्कृत योजनांसाठी केंद्र शासनाला व राज्य योजनांसाठी राज्य शासनाला उपयोगिता प्रमाणपत्रे पाठवावी लागतात.

<sup>6</sup> अहमदनगर, अकोला, अमरावती, भिवंडी-निजामपूर, चंद्रपूर, धुळे, जळगांव, कोल्हापूर, लातूर, मालेगांव, मिरा-भाईंदर, नांदेड-वाघेला, परभणी शहर, सांगली-मिरज-कुपवाड, सोलापूर आणि उल्हासनगर

<sup>7</sup> प्रवर्ग अ(लोकसंख्या एक लाख ते तीन लाख):12; प्रवर्ग ब(लोकसंख्या 40,000 ते एक लाख):62; प्रवर्ग क (लोकसंख्या 25,000 ते 40,000): 155; आणि नगर पंचायती (लोकसंख्या 15,000 ते 25,000): 109

3.4.4 महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 व MbMC अधिनियम, 1888 अन्वये महानगरपालिकांनी विशेष हेतू निधी उभारणे आवश्यक आहे. उदाहरणार्थ, पाणी व मलप्रणाल निधी, घसारा निधी, कर्जनिवारण निधी इत्यादी. पाणी पुरवठा योजना व मलप्रणाल प्रकल्प यांची भांडवली कामे, पाणी व मलप्रणाल निधीतून कार्यान्वित करणे आवश्यक आहे. घसारा निधी भांडवली मत्ता पुनःस्थापनेसाठी निर्माण करण्यात येतो. कर्जनिवारण निधी दीर्घ मुदतीच्या कर्जाच्या विमोचनासाठी निर्माण करण्यात येतो.

3.4.5 ULBs च्या जमा व खर्चाची एकत्रित माहिती राज्य स्तरावर ठेवली जात नाही. राज्यातील 26 महानगरपालिकांच्या वर्ष 2010-15 दरम्यानच्या एकंदर जमा आणि खर्च यांची स्थिती तक्ता 2 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 2 : वर्ष 2010-15 दरम्यान 26 महानगरपालिकांच्या एकंदर जमा आणि खर्चाची स्थिती

(₹ कोटीत)

बाब	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
जमा	30137	32235	37046	40012	43355
खर्च	27558	28647	34568	37229	41229
स्त्रोत : महानगरपालिकांनी सादर केलेली आकडेवारी					

26 महानगरपालिकांची वर्ष 2014-15 ची एकूण जमा आणि खर्च अनुक्रमे ₹ 43,355 कोटी आणि ₹ 41,229 कोटी होता ज्यामध्ये MCGM ची एकूण जमा (₹ 27,044 कोटी) आणि खर्च (₹ 25,131 कोटी) सम्मिलित होते.

### 3.4.6 महानगरपालिकांच्या जमा

26 महानगरपालिकांची वर्ष 2010-15 दरम्यान विविध स्रोतांकडून प्राप्त झालेली एकूण जमा तक्ता 3 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 3 : 26 महानगरपालिकांना वर्ष 2010-15 दरम्यान विविध स्रोतांकडून प्राप्त झालेल्या जमांचा तपशील (₹ कोटीत)

बाब	2010-11	एकूण जमेशी टक्के वारी	2011-12	एकूण जमेशी टक्के वारी	2012-13	एकूण जमेशी टक्के वारी	2013-14	एकूण जमेशी टक्के वारी	2014-15	एकूण जमेशी टक्के वारी
जकात, मालमत्ता कर व पाणीपट्टीसह भाडे, कर इ.	15989	53.05	17800	55.22	19233	51.92	20173	50.42	21647	49.93
शासकीय अनुदाने	972	3.23	1198	3.72	1867	5.04	3036	7.59	2302	5.31
व्यावसायिक संस्था	13	0.04	82	0.25	17	0.05	75	0.19	89	0.21
ठेवी, कर्जे इ.	1280	4.25	1853	5.75	496	1.33	251	0.63	477	1.10
इतर उत्पन्न	11883	39.43	11302	35.06	15433	41.66	16477	41.18	18840	43.45
<b>एकूण जमा</b>	<b>30137</b>	<b>100</b>	<b>32235</b>	<b>100</b>	<b>37046</b>	<b>100</b>	<b>40012</b>	<b>100</b>	<b>43355</b>	<b>100</b>
स्त्रोत : महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या आकडेवारीतून संकलित										

26 महानगरपालिकांच्या एकूण जमेत शासकीय अनुदानाचा हिस्सा वर्ष 2010-15 दरम्यान 3.23 टक्के ते 7.59 टक्के या मर्यादेत होता.

### करसंकलनातील थकबाकी

**मालमत्ता कर :** 26 महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या माहितीवरून असे दिसून येते की, वर्ष 2014-15 दरम्यान ₹ 9,414 कोटी एकूण मागणीच्या तुलनेत महानगरपालिकांनी ₹ 7,157 कोटी म्हणजेच 76 टक्के मालमत्ता कर वसूल केला होता.

**पाणीपट्टी :** 26 महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या माहितीवरून असे दिसून येते की, वर्ष 2014-15 दरम्यान ₹ 4,293 कोटी एकूण मागणीच्या तुलनेत महानगरपालिकांनी ₹ 1,917 कोटी म्हणजेच 44.65 टक्के पाणीपट्टी वसूल केली होती.

#### 3.4.7 महानगरपालिकांचा खर्च

वर्ष 2014-15 दरम्यान 26 महानगरपालिकांचा एकूण खर्च ₹ 41,229 कोटी होता, त्यापैकी, प्रशासनावरील खर्च ₹ 11,903 कोटी इतका होता. MCGM च्या बाबतीत, वर्ष 2014-15 करीता त्यांच्या ₹ 25,131 कोटी एकूण खर्चापैकी, प्रशासनावरील खर्चाचा हिस्सा ₹ 8,392 कोटी होता जो एकूण खर्चाच्या 33.40 टक्के होता. इतर आठ<sup>8</sup> महानगरपालिकांच्या बाबतीत, एकूण खर्चाच्या तुलनेत प्रशासनावरील खर्चाचा हिस्सा 35 टक्क्यांपेक्षा जास्त होता आणि तो 35.05 आणि 62.09 टक्के या दरम्यान होता. महानगरपालिकांच्या आस्थापनांवरील जास्त खर्चामुळे, इतर सेवांसाठी निधीच्या उपलब्धतेवर मर्यादा आली.

#### 3.4.8 नगरपरिषदांची जमा आणि खर्च

वर्ष 2014-15 दरम्यान 338 पैकी 209 नगरपरिषदांनी ₹ 5,773 कोटी एकूण जमेच्या तुलनेत ₹ 5,458 कोटी खर्च केला होता. 209 नगरपरिषदांमध्ये ₹ 671 कोटी रकमेच्या एकूण मागणीच्या तुलनेत मालमत्ता कराची थकबाकी ₹ 292 कोटी होती. तसेच, 338 पैकी 192 नगरपरिषदांकडे ₹ 300 कोटी एकूण मागणीच्या तुलनेत पाणीपट्टीची थकबाकी ₹ 135 कोटी होती.

### 3.5 तेराव्या वित्त आयोगाची अनुदाने

तेराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार विविध महानगरपालिकांना आणि नगरपंचायतींसह नगरपरिषदांना ₹ 1,816.95 कोटी मूळ अनुदान आणि ₹ 603.91 कोटी संपादनूक अनुदान देण्यात आले होते, ज्यापैकी अनुक्रमे ₹ 1,259.16 कोटी (69.30 टक्के) आणि ₹ 466.32 कोटी (77.22 टक्के) वापरण्यात आले होते (मार्च 2015).

### 3.6 लेखांकनाची व्यवस्था

**3.6.1** स्थायी समित्यांनी विहित केलेल्या नमुन्यात महानगरपालिकांचे लेखे ठेवण्याची तरतूद महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम 1949, च्या कलम 93 आणि MbMC अधिनियम, 1888 च्या कलम 123 मध्ये आहे. अकराव्या वित्त आयोगाच्या शिफारसीचा पाठपुरावा करतांना केंद्र शासनाच्या, नगर विकास मंत्रालयाने, भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्या सल्ल्याने नोव्हेंबर 2004 मध्ये उपार्जन आधारित लेखांकन व्यवस्थेचा अवलंब करण्यासाठी राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमपुस्तिकेला (NMAM) अंतिम रूप दिले होते.

**3.6.2** महाराष्ट्र शासनाने NMAM चा स्वीकार केला (जुलै 2005) जिचा वापर 2005-06 पासून

<sup>8</sup> अमरावती (35.17 टक्के); औरंगाबाद (43.32 टक्के); भिवंडी-निजामपूर (44.85 टक्के); जळगांव (36.30 टक्के); नागपूर (35.05 टक्के); नांदेड-वाघेला (44.23 टक्के); परभणी (62.09 टक्के); आणि सांगली-मिरज-कुपवाड (56.22 टक्के)



करावयाचा होता. NMAM च्या मार्गदर्शक तत्वांनुसार, 2005-06 पासून सर्व महानगरपालिकांनी त्यांचे लेखे उपार्जन पध्दतीने ठेवायचे होते. राज्य शासनाने गठीत केलेल्या सुकाणू समितीने सुद्धा ULBs मध्ये लेखांकनाची उपार्जन पध्दत अवलंबण्याची शिफारस केली (जानेवारी 2007). तथापि, राज्य शासनाने महाराष्ट्र महापालिका लेखा संहिता, 2013 प्रसिध्द केली (जानेवारी 2013) ज्यामध्ये फक्त नगर परिषदांसाठी जमा व संवितरणे यांचे लेखे ठेवण्याची पध्दत विहित केली आहे. वर्ष 2005-06 पासून वापर करण्यासाठी NMAM चा स्विकार करण्याला 10 वर्षे उलटूनही संचालक, महापालिका प्रशासन (DMA) यांनी महानगरपालिकांसाठी अशी कोणतीही लेखा संहिता तयार केली नव्हती. तसेच, महाराष्ट्र महापालिका लेखा संहिता, 2013 ची अंमलबजावणी करण्यासाठीची अधिसूचना GoM ने नोव्हेंबर 2014 मध्ये म्हणजेच जवळ जवळ दोन वर्षांच्या विलंबाने जारी केली होती.

**3.6.3** 12 व्या वित्त आयोगाच्या शिफारसीनुसार राज्य शासनाने तत्कालीन 238 नगर परिषदांमध्ये मागणीनुरूप मोडयूलद्वारे उपार्जन पध्दतीवर दुहेरी नोंद लेखांकन पध्दतीची (DEAS) अंमलबजावणी करण्याचा निर्णय घेतला (जुलै 2005). DMA ने लेखापरीक्षकांना सादर केलेल्या (जानेवारी 2016) माहितीनुसार 116 नगरपरिषदा DEAS मध्ये लेखे ठेवत नव्हत्या. उर्वरीत 122 नगरपरिषदांपैकी 88 नगर परिषदांनी वर्ष 2005-06 आणि 2012-13 दरम्यान DEAS मध्ये लेखे ठेवण्यास सुरुवात केली, परंतु, नंतरच्या वर्षांमध्ये ही पध्दत बंद केली आणि 34 नगरपरिषदा वर्ष 2013-14 पर्यंत या पध्दतीचा वापर करत होत्या. अशाप्रकारे, 10 वर्षांपेक्षा अधिक काळ (जुलै 2005 ते मार्च 2016) उलटूनही 238 नगर परिषदांपैकी फक्त 34 नगर परिषदा त्यांचे लेखे वर्ष 2013-14 पर्यंत DEAS मध्ये ठेवू शकल्या.

नगर विकास विभागाने (विभाग) नमूद केले (मार्च 2016) की, DEAS चे काम नगर परिषदांमध्ये प्रगतीपथावर होते आणि या कामी 34 सनदी लेखापालांची नेमणूक करण्यात आली आहे. तसेच, राज्य स्तरीय प्रकल्प सल्लागार म्हणून एका सल्लागाराची देखील निवड करण्यात आली आहे आणि 234 नगर परिषदांमध्ये 2009-10 ते 2014-15 या वर्षांच्या माहितीची नोंद टॅली संगणक प्रणालीचा वापर करून करण्याचे काम प्रगतीपथावर होते. विभागाने पुढे असे सांगितले की कर्मचाऱ्यांच्या कमतरतेमुळे काम पूर्ण करण्यात विलंब झाला होता.

### 3.7 लेखापरीक्षा व्यवस्था

**3.7.1** ज्यांच्या लेखापरीक्षेचे काम संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा (DLFA) यांचेकडे सोपविलेले आहे अशी प्रत्येक महानगरपालिका MbMC अधिनियम, 1888 च्या कलम 78(अ) आणि महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 च्या कलम 107 अ अंतर्गत महापालिका मुख्य लेखापरीक्षकाची (MCA) नेमणूक करते. नगर परिषदांची लेखापरीक्षा DLFA कडून महाराष्ट्र नगर परिषदा, नगर पंचायती आणि औद्योगिक वसाहती अधिनियम, 1965 च्या कलम 104 सह मुंबई स्थानिक निधी अधिनियम, 1930 मधील तरतूदींच्या अंतर्गत केली जाते. राज्य शासनाने 13 व्या वित्त आयोगाच्या शिफारशीनुसार सर्व ULBs ची लेखापरीक्षा DLFA कडे सोपविली (मार्च 2011). सर्व स्थानिक स्वयं संस्थांच्या लेखांचे प्रमाणीकरणदेखील DLFA ने करावयाचे असते.

DLFA ने सादर केलेल्या (मार्च 2016) माहितीनुसार, सर्व 26 महानगरपालिकांची 2012-13 पर्यंतची लेखापरीक्षा पूर्ण झाली होती, तसेच 26 पैकी फक्त तीन<sup>9</sup> महानगरपालिकांची वर्ष

<sup>9</sup> औरंगाबाद, भिवंडी-निजामपूर आणि कल्याण-डोंबिवली

2013-14 ची लेखापरीक्षा पूर्ण झाली होती. परंतु, संबंधित महानगरपालिकांनी प्रमाणित लेखे सादर न केल्यामुळे DLFA ला 26 पैकी एकाही महानगरपालिकेच्या 2011-12, 2012-13 आणि 2013-14 या वर्षांच्या लेखांचे प्रमाणीकरण करता येऊ शकले नव्हते. अशाप्रकारे, महानगरपालिकांच्या वार्षिक लेखांच्या लेखापरीक्षेत आणि प्रमाणिकरणात लक्षणीय प्रलंबितता होती.

तसेच, NPs सह 338<sup>10</sup> पैकी 222 नगरपरिषदांच्या 2013-14 च्या वार्षिक लेखांची लेखापरीक्षा पूर्ण झाली होती ज्यापैकी फक्त एका NP चे वार्षिक लेखे प्रमाणित करण्यात आले होते. 222 नगरपरिषदांपैकी फक्त आठ नगरपरिषदांचे वर्ष 2012-13 चे वार्षिक लेखे प्रमाणित करण्यात आले होते.

**3.7.2** महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 च्या कलम 105 व MbMC अधिनियम, 1888 च्या कलम 135 मध्ये अशी तरतूद आहे की, MCA ने नगरपालिका लेखांची लेखापरीक्षा करणे आणि त्यावरील अहवाल महानगरपालिकेच्या स्थायी समितीला सादर करणे आवश्यक आहे. महानगरपालिकेच्या खर्चात किंवा तिला देय असलेल्या रकमेच्या वसुलीत MCA ना केव्हाही महत्वाच्या अनुचितपणाच्या किंवा नियमबाह्यतेच्या घटना आढळल्यास त्यांनी या अहवालात त्यावर भाष्य करणे आवश्यक आहे. MbMC अधिनियम, 1888 च्या कलम 136 मध्ये अशीही तरतूद आहे की, MCA ने लेखा विवरणपत्रे तपासावीत व त्यांची लेखापरीक्षा करून ती प्रमाणित करावीत व या लेखांवर अहवाल तयार करावा.

ज्या महानगरपालिकांनी त्यांचे वार्षिक लेखे तयार केले होते अशा 26 पैकी 22 महानगरपालिकांनी सादर केलेल्या माहितीनुसार MCA ने आठ<sup>11</sup>, पाच<sup>12</sup>, चार<sup>13</sup> आणि तीन<sup>14</sup> महानगरपालिकांच्या लेखांची लेखापरीक्षा अनुक्रमे वर्ष 2014-15, 2013-14, 2012-13 आणि 2010-11 पर्यंत पूर्ण केली होती आणि स्थायी समित्यांना अहवाल सादर केले होते. 22 पैकी उर्वरीत दोन<sup>15</sup> महानगरपालिकांमध्ये, MCA कडून केल्या जाणाऱ्या लेखापरीक्षेची प्रलंबितता पाच आणि 12 वर्षे ह्या दरम्यान होती.

MCA कडून महानगरपालिकेच्या लेखांच्या केल्या जाणाऱ्या प्रमाणिकरणातील आणि लेखापरीक्षेतील प्रलंबितता ही महानगरपालिकेतील अंतर्गत नियंत्रण व्यवस्थेच्या कमकुवतपणाचे निदर्शक होती.

विभागाने सांगितले (मार्च 2016) की, सर्व महानगरपालिकांनी त्यांचे लेखे प्रत्येक वर्षी 30 जून पर्यंत स्थायी समित्यांसमोर सादर करण्याविषयीचे निर्देश शासकीय अधिसूचनेद्वारे (जानेवारी 2016) देण्यात आले आहेत.

**3.7.3** भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये, अधिकार व सेवाशर्ती) अधिनियम, 1971 च्या कलम 14(2) अन्वये राज्य शासनाने ऑक्टोबर 2002 मध्ये महानगरपालिकांची लेखापरीक्षा भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांचेकडे सोपविण्याचे आदेश निर्गमित केले. महाराष्ट्र शासनाने नगरपरिषद व नगरपंचायती यांची

<sup>10</sup> उर्वरित 116 नगरपरिषदांपैकी 100 नगर परिषदांची स्थापना ऑगस्ट 2014 ते ऑक्टोबर 2015 दरम्यान करण्यात आली होती म्हणून त्यांचे वर्ष 2013-14 चे वार्षिक लेखे तयार करण्यात आले नव्हते.

<sup>11</sup> अकोला, औरंगाबाद, धुळे, मालेगांव, मिरा-भाईंदर, पुणे, उल्हासनगर आणि वसई-विरार

<sup>12</sup> अहमदनगर, चंद्रपूर, कोल्हापूर, नवी मुंबई आणि सांगली-मिरज-कुपवाड

<sup>13</sup> भिवंडी-निजामपूर, कल्याण-डोंबिवली, नाशिक आणि ठाणे

<sup>14</sup> MCGM, नांदेड-वाघेला आणि सोलापूर

<sup>15</sup> जळगांव आणि पिंपरी-चिंचवड

लेखापरीक्षा तांत्रिक मार्गदर्शन व पर्यवेक्षण याखाली भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांच्याकडे सोपविली होती (मार्च 2011).

स्थानिक लेखापरीक्षा करतांना प्रारंभिक लेखे/अभिलेखे यामध्ये आढळलेल्या वित्तीय नियमबाह्यता आणि दोष यावरील लेखापरीक्षा अभीक्षणे ज्यांचा समक्ष निपटारा होत नाही, ती निरीक्षण अहवालांद्वारे कार्यालय प्रमुख व विभागीय प्राधिकार्यांना कळविली जातात. सहा महिन्यांपेक्षा जास्त काळासाठी प्रलंबित अभीक्षणांची संख्या दर्शविणारी विवरणपत्रे देखील कार्यवाहीसाठी राज्य शासनाकडे पाठविली जातात.

### 3.8 लेखापरीक्षा अभीक्षणांना प्रतिसादाचा अभाव

#### 3.8.1 प्रलंबित निरीक्षण अहवाल आणि परिच्छेद

महापालिका आयुक्त, मुख्य अधिकारी व निर्वाचित संस्था/स्थायी समित्या या मुख्यत्वेकरून महानगरपालिका व नगरपरिषदांच्या अंतर्गत नियंत्रण व्यवस्थेसाठी जबाबदार आहेत. ULBs ना हस्तांतरित केलेल्या कार्यांच्या कार्यक्षम अंमलबजावणीसाठी प्रधान महालेखाकार/ महालेखाकार, महाराष्ट्र यांनी लेखापरीक्षेत निदर्शनास आणून दिलेल्या सर्व उणीवांचे अनुपालन शक्य तितक्या लवकर करावयास हवे, जे नागरी जनतेला सेवा देण्याचे उद्दिष्ट साध्य करण्यास सहाय्यभूत होऊ शकेल. तथापि, मार्च 2015 पर्यंत प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार यांनी महानगरपालिकेला निर्गमित केलेले निरीक्षण अहवाल व परिच्छेद यामध्ये मोठ्या प्रमाणात प्रलंबितता होती जी अपूरे अंतर्गत नियंत्रण दर्शवित होती. निरीक्षण अहवाल आणि परिच्छेदांच्या प्रलंबिततेची स्थिती तक्ता 4 मध्ये दर्शविली आहे.

तक्ता 4 : निरीक्षण अहवाल आणि परिच्छेदांच्या प्रलंबिततेची स्थिती

वर्ष	निरीक्षण अहवाल	परिच्छेद
2011-12 पर्यंत	625	2905
2012-13	96	525
2013-14	88	577
2014-15	18	189
एकूण	827	4196

विभागाने सांगितले (मार्च 2016) की, सर्व कार्यालय प्रमुखांनी वेळापत्रक तयार करून प्रलंबित परिच्छेदांचा निपटारा करण्याविषयी शासकीय अधिसूचनेद्वारे (जानेवारी 2016) निर्देश देण्यात आलेले आहेत.

#### 3.8.2 लेखापरीक्षा अहवालांचा पाठपुरावा

वित्त विभाग, महाराष्ट्र शासन यांनी जारी केलेल्या सुचनांनुसार (जानेवारी 2001) लेखापरीक्षा अहवालांमध्ये समाविष्ट असलेल्या परिच्छेदांसंबंधीची स्पष्टीकरणात्मक जापने (EMs) लेखापरीक्षकांकडून पडताळणी करून प्रशासकीय विभागांनी लेखापरीक्षा अहवाल राज्य विधानमंडळाला सादर केल्यापासून तीन महिन्यांच्या आत महाराष्ट्र विधानमंडळ सचिवालयाला सादर करणे आवश्यक होते. परंतु, प्रशासकीय विभागांनी या सूचनांचे पालन केले नव्हते. वर्ष 2006-07 ते 2013-14 (वर्ष 2007-08 आणि 2010-11 व्यतिरिक्त) च्या लेखापरीक्षा अहवालांमध्ये समाविष्ट असलेल्या 11 परिच्छेद/संपादनूक अहवालांची स्पष्टीकरणात्मक जापने लेखापरीक्षेस अद्याप प्राप्त झालेली नाहीत (31 मार्च 2016) जे तक्ता 5 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 5 : लेखापरीक्षा अहवालासंबंधी EMs च्या सादरीकरणाची स्थिती

लेखापरीक्षा अहवाल	अहवाल पटलावर ठेवण्याची तारीख	परिच्छेद आणि संपादनूक अहवालांची संख्या	प्राप्त EMs ची संख्या	शिल्लक
2006-07	23 डिसेंबर 2009	13	09	04
2008-10	23 डिसेंबर 2011	18	15	03
2011-12	19 डिसेंबर 2013	09	08	01
2012-13	24 डिसेंबर 2014	11	09	02
2013-14	31 जुलै 2015	06	05	01
<b>एकूण</b>		<b>57</b>	<b>46</b>	<b>11</b>

तसेच, लेखापरीक्षा अहवालातील संबंधित सर्व बाबींबाबत कार्याधिकाऱ्यांची जबाबदारी निश्चित करण्याच्या दृष्टीने, लोक लेखा समिती (PAC), प्रत्येक प्रकरणांत समितीने केलेल्या शिफारशींवर ज्या कालावधीत विभागाने कार्यवाही अहवाल (ATNs) पाठविणे अपेक्षित आहे तो कालावधी निश्चित करते.

PAC ने ULBs च्या 27 परिच्छेदांवर चर्चा केली आणि वर्ष 2005-06 च्या लेखापरीक्षा अहवालातील सात आणि वर्ष 2006-07 व 2007-08 च्या लेखापरीक्षा अहवालातील प्रत्येकी एक परिच्छेद, अशा नऊ परिच्छेदांवर 17 शिफारशी जारी केल्या (डिसेंबर 2015 पर्यंत). सर्व 17 शिफारशींवरील ATNs प्रलंबित होत्या जे तक्ता 6 मध्ये दर्शविले आहे.

तक्ता 6 : प्रलंबित ATNs ची स्थिती

लेखापरीक्षा अहवालाचे वर्ष	अहवालाचा क्रमांक आणि PAC चे वर्ष	PAC शिफारशींची संख्या	PAC शिफारशींवर अप्राप्त ATNs ची संख्या
2005-06	2012-13 चा 19 वा अहवाल	11	11
2006-07	2015-16 चा 4 था अहवाल	3	3
2007-08	2015-16 वा 5 वा अहवाल	3	3
<b>एकूण</b>		<b>17</b>	<b>17</b>

3.9 निष्कर्ष

राज्यातील नागरी स्थानिक संस्थांचे लेखे आणि वित्त व्यवस्थेतून (2014-15) असे आढळून आले की :

- तेराव्या वित्त आयोगानुसार महानगरपालिका आणि नगरपंचायतींसह नगरपरिषदा यांना देण्यात आलेली मूळ अनुदाने आणि संपादनूक अनुदाने यांचा वापर अनुक्रमे 69.30 टक्के आणि 77.22 टक्के करण्यात आला होता;
- राज्य शासनाने महाराष्ट्र नगरपालिका लेखा संहिता, 2013 प्रसिध्द केली (जानेवारी 2013), ज्यामध्ये फक्त नगरपरिषदांच्या जमा व संवितरणे यांचे लेखे तयार करण्याची पध्दत विहित केली होती. परंतु, राज्य शासनाने जवळजवळ दोन वर्षांच्या विलंबानंतर नोव्हेंबर 2014 मध्ये नगरपालिका लेखा संहितेच्या अंमलबजावणी संदर्भात अधिसूचना जारी केली;
- महानगरपालिका आणि नगरपरिषदांच्या लेख्यांची DLFA कडून होणारी लेखापरीक्षा अनुक्रमे 2013-15 व 2014-15 या वर्षासाठी प्रलंबित होती;
- प्रधान महालेखाकार/महालेखाकार, महाराष्ट्र यांनी निर्गमित केलेल्या निरीक्षण अहवालांना आणि परिच्छेदांना देण्यात आलेला प्रतिसाद पुरेसा नव्हता; आणि
- लोक लेखा समितीने डिसेंबर 2015 पर्यंत केलेल्या 17 शिफारशींवरील कार्यवाही अहवाल (ATNs) प्रलंबित होते.

**प्रकरण IV**

**संपादनूक लेखापरीक्षा  
(नागरी स्थानिक संस्था)**



प्रकरण IV  
संपादनूक लेखापरीक्षा

नगर विकास विभाग

4.1 निवडक महानगरपालिकांकडून आगीचा प्रतिबंधआणि नियंत्रण

**कार्यकारी सारांश**

महाराष्ट्रात, नगर विकास विभागाच्या नियंत्रणाखालील महानगरपालिका त्यांच्या संबंधित कार्यक्षेत्रातील निवासी इमारती, शासकीय कार्यालये आणि इतर आस्थापना यामध्ये होणाऱ्या आगीच्या घटनां हाताळण्यासाठी आणि इमारती/कार्यालये/आस्थापना यांचे मालक/रहिवासी राज्य शासनाने विहित केलेल्या अग्निसुरक्षा प्रमाणकांचे पालन करत असल्याची खात्री करण्यासाठी जबाबदार असतात.

"निवडक महानगरपालिकांकडून आगीचा प्रतिबंध आणि नियंत्रण" याची वर्ष 2010-15 या कालावधीची संपादनूक लेखापरीक्षा केली असता असे आढळून आले की, 26 पैकी आठ महानगरपालिका वर्ष 2010-15 दरम्यान विशिष्ट अग्निशमन उपकरणे, साधनसामुग्री, वाहने इत्यादीच्या खरेदीसाठी त्यांच्या भांडवली अर्थसंकल्पापैकी 78 टक्के भाग खर्च करू शकल्या नव्हत्या. राज्यात, तसेच आठ महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन केंद्रांच्या संख्येत खूप कमतरता होती. अग्निशमन केंद्रे जमीन, कायमस्वरूपी इमारत, ड्रिल टॉवर्स, पाणी स्रोत, फायर हायड्रंट, आगीचे बंब, विशिष्ट अग्निशमन उपकरणे इत्यादी सारख्या मुलभूत पायाभूत सुविधांनी सुसज्जीत नव्हती आणि त्यांची कमतरता होती. राज्यात, तसेच आठ महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन विभागांमध्ये महत्वपूर्ण पदांची संख्या लक्षणीय कमी होती. आठ महानगरपालिकांमध्ये मधल्या स्थानिक कार्यक्षेत्रातील अनेक इमारती आणि पेट्रोल पंप, LPG केंद्रे, फटाक्यांची दुकाने, लाकूड गिरण्या इत्यादी सारखे धोकादायक व्यवसाय अग्निशमन विभागांकडून अंतिम फायर NOC प्राप्त न करता चालविले जात होते. अग्निशमन कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यात कमतरता होती त्याचवेळी वर्ष 2010-15 दरम्यान आगीच्या आपत्कालीन परिस्थितीचा मुकाबला करण्यासाठी जनतेला शिक्षित आणि प्रशिक्षित करण्यासाठी अग्निशमन विभागांनी कोणतेही कार्यक्रम राबविले नव्हते. मुख्य अग्निशमन अधिकाऱ्यांद्वारा दाखल करण्यात येणाऱ्या अग्निशमन तपासणी अहवालात संपूर्ण माहिती भरली/दिली जात नव्हती. काही महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन केंद्रांचे नियंत्रण केंद्र अधिकाऱ्यांऐवजी अग्निशमन कर्मचारी आणि अग्निशमन प्रणेता यांच्याकडून केले जात होते. इमारती आणि इतर मालमत्तांमधील अग्निप्रतिबंधात्मक आणि जीव सुरक्षा उपाययोजना यांच्या अनुपालनाची खात्री करण्यासाठी अनुज्ञापक संस्थांनी जारी केलेली प्रपत्र-अ आणि प्रपत्र-ब मधील प्रमाणपत्रे त्रुटीपूर्ण होती आणि त्यावर मुख्य अग्निशमन अधिकाऱ्यांकडून प्रभावी संनियंत्रण केले जात नव्हते. बृहन्मुंबई महानगरपालिकेच्या अग्निशमन विभागाने टोलेजंग आणि मोडकळीस आलेल्या इमारतींच्या नियतकालिक तपासण्या न केल्यामुळे वर्ष 2010-15 दरम्यान आगीचे भीषण अपघात घडले आणि जीवित आणि मालमत्तेची हानी झाली.

4.1.1 प्रस्तावना

आग प्रतिबंध आणि इतर संबंधित सुरक्षात्मक उपाययोजना ही नगर रचना आणि इमारत बांधणीची महत्वपूर्ण अंगे आहेत. भारतामध्ये अग्निशमन सेवा भारतीय राज्य घटनेच्या

12व्या अनुसूचीच्या अनुच्छेद 243 W मधील तरतुदींखाली नमूद केल्या आहेत आणि 12व्या अनुसूचिमध्ये सूचीबद्ध केलेली कार्ये पार पाडण्याची जबाबदारी नगरपालिकांची आहे. आगीशी संबंधित कोणत्याही आपत्तीमधून निर्माण झालेल्या कोणत्याही संकटांशी सामना करताना जीवित व मालमत्ता वाचवण्यासाठीची प्राथमिक उपाययोजना म्हणून राज्यांच्या स्थानिक स्वयंप्रशासनाच्या अंतर्गत नगरपालिकांकडून अग्निशमन विभागांची स्थापना केली आहे. नगरपालिका त्यांची कार्ये प्रभावीपणे व कार्यक्षमतेने पार पाडत आहेत याची खात्री राज्य शासनाने करावयाची असते.

महाराष्ट्र शासनाच्या (GoM) नगर विकास विभागाच्या (UDD) नियंत्रणाखाली महाराष्ट्रात 26 महानगरपालिका (MCs) आहेत. MCs च्या संबंधित कार्यक्षेत्रातील निवासी इमारती, शासकीय कार्यालये आणि इतर आस्थापनांमधील आगीच्या घटना हाताळण्यासाठी आणि इमारती/ कार्यालये/आस्थापनांचे मालक/रहिवासी (भोगवटादार) यांच्याकडून राज्य शासनाने विहित केलेल्या अग्नी सुरक्षा प्रमाणकांचे पालन होत असल्याची सुनिश्चिती करण्यासाठी MCs जबाबदार असतात.

#### 4.1.2 संघटनात्मक संरचना

UDD च्या प्रशासकीय नियंत्रणाखालील संचालक, अग्नीशमन सेवा (DFS), मुंबई हे संपूर्ण अग्नीशमन दलाचे नियंत्रण करतात आणि अग्नीशमन सेवांच्या कार्यक्षम कामकाजासाठी ते राज्यात जबाबदार असतात. मुख्य अग्नीशमन अधिकारी (CFO) हे MC च्या अग्नीशमन विभागाचे प्रमुख असतात आणि ते महापालिका आयुक्तांना अहवाल सादर करतात. CFO च्या सर्वेक्षण नियंत्रणाखालील अग्नीशमन केंद्रांच्या प्रमुखपदी केंद्र अधिकारी असतात. DFS केंद्र/राज्य शासनाशी अत्यंत समन्वयाने कामकाज करतात आणि राज्यातील अग्नीशमन सेवा बळकटीकरणासाठी ते धोरणे आखतात.

#### 4.1.3 लेखापरीक्षेची उद्दीष्टे

खालील बाबींची पडताळणी करणे ही संपादनूक लेखापरीक्षेची उद्दीष्टे होती :

- आपत्कालीन परिस्थिती हाताळण्यासाठी MCs कडे पर्याप्त प्रमाणात पायाभूत सुविधा व अग्नीशमन साधने, अग्नीशमन/बचाव यासाठी बंब<sup>1</sup> आणि इतर विशिष्ट वाहने उपलब्ध होती;
- प्रभावीपणे व कार्यक्षमतेने सेवा पार पाडण्यासाठी MCs कडे सर्व सुविधा व कुशल मनुष्यबळ होते; आणि
- निरीक्षण व संनियंत्रण कार्यतंत्र प्रभावी होते.

#### 4.1.4 लेखापरीक्षेची व्याप्ती आणि कार्यपध्दती

एप्रिल 2015 मध्ये UDD च्या सचिवांबरोबर आयोजित केलेल्या प्रारंभिक बैठकीने संपादनूक लेखापरीक्षेची सुरुवात झाली, ज्यामध्ये लेखापरीक्षेची व्याप्ती आणि कार्यपध्दती विषद

<sup>1</sup> पाण्याची फवारणी आणि बचावकार्यासाठीच्या पारंपारिक बंबाचा वापर प्रामुख्याने शहरातील आणि नगरपालिकांच्या अग्नीशमन दलांकडून केला जातो. या वाहनावरील पाण्याच्या टाकीची क्षमता सामान्यतः 1,000 ते 4,000 लिटर इतकी असते. 1,000 लिटरपर्यंत कमी प्रमाणात मिसळलेला फेस यामधून वाहून नेला जाऊ शकतो. अग्नीशमनाच्या साधनांबरोबरच अशा वाहनांमध्ये शिड्या आणि कापण्याची अवजारे व फिरती उर्जा जनित्रेयासारखी सुटकेसाठी आवश्यक असणारी साधनेही (rescue equipments) उपलब्ध असतात



करण्यात आली. UDD; DFS; आणि 26 MCs पैकी आठ<sup>2</sup> MCs चे CFOs यांच्याकडील दस्तऐवजांच्या चाचणी तपासणीद्वारे वर्ष 2010-15 या कालावधीची लेखापरीक्षा एप्रिल ते जुलै 2015 दरम्यान करण्यात आली. त्याचप्रमाणे, लेखापरीक्षकांनी MCs च्या अग्नीशमन अधिकाऱ्यांबरोबर निवडक आठ MCs मधील 71 पैकी 24 अग्नीशमन केंद्रे आणि 53 शासकीय इमारती/रुग्णालये/शैक्षणिक संस्था/व्यापारी आस्थापना यांचे संयुक्त प्रत्यक्ष निरीक्षणदेखील केले. डिसेंबर 2015 मध्ये आयोजित केलेल्या अंतिम बैठकीत UDD च्या सचिवांशी लेखापरीक्षेतील निष्पत्तींवर चर्चा करण्यात आली.

#### 4.1.5 लेखापरीक्षेचे निकष

खालील दस्तऐवजांच्या आधारे लेखापरीक्षेचे निकष निश्चित करण्यात आले :

- महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीवसंरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 आणि त्या अंतर्गत आखलेले नियम (2009);
- एप्रिल 2012 च्या राष्ट्रीय आपत्कालीन व्यवस्थापन मार्गदर्शक सूचना;
- अग्नी सल्लागार स्थायी समिती, 2011 च्या शिफारशींचा सारग्रंथ;
- केंद्र शासनाच्या गृह व्यवहार मंत्रालयातील अग्नी सल्लागार स्थायी परिषदेने आखून दिलेली अग्नीशमन सेवांविषयीची प्रमाणके;
- GoI/GoM ने वेळोवेळी जारी केलेले शासन निर्णय आणि परिपत्रके; आणि
- RMSI (एक जागतिक IT सेवा कंपनी) चा डिसेंबर 2011 चा अहवाल.

#### लेखापरीक्षा निष्पत्ती

##### 4.1.6 वित्तीय व्यवस्थापन

##### 4.1.6.1 अग्नीशमन विभागांकडून भांडवली अर्थसंकल्पीय तरतुदींचा वापर न होणे

MCs त्यांच्या स्वतःच्या अर्थसंकल्पीय तरतुदीतून अग्नीशमन विभागांना निधी वाटप करतात. वर्ष 2010-15 दरम्यान निवडक आठ MCs मधील अग्नीशमन विभागांना ₹ 1,091.20 कोटी (फक्त महसुली व आस्थापना खर्च) अर्थसंकल्पीय तरतुदींचे वाटप करण्यात आले होते ज्यापैकी ₹ 854.85 कोटी (78 टक्के) खर्च करण्यात आले व अखर्चित शिल्लक ₹ 236.35 कोटी होती.

संयंत्र व यंत्र सामग्री, साधनसामग्री, वाहने, विशिष्ट अग्नीशमन उपकरणे इत्यादीच्या खरेदीसाठी प्रत्येक वर्षी MCs स्वतंत्र भांडवली अर्थसंकल्प देखील तयार करतात आणि मंजुरीसाठी स्थायी समित्यांना सादर करतात. लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की, वर्ष 2010-15 दरम्यान केलेल्या एकूण ₹ 702.95 कोटी अर्थसंकल्पीय तरतुदींपैकी निवड केलेल्या आठ MCs नी फक्त ₹ 154.71 कोटी (22 टक्के) खर्च केले होते. ₹ 548.24 कोटी अखर्चित शिल्लकीमधील बृहन्मुंबई महानगरपालिकेचा (MCGM) हिस्सा सर्वाधिक ₹ 429.59 कोटी (78 टक्के) होता त्यानंतर MC, नाशिक (आठ टक्के); MC, नागपूर (सात टक्के); आणि MC, पुणे (तीन टक्के) यांचा हिस्सा होता.

<sup>2</sup> बृहन्मुंबई महानगरपालिका (MCGM), ठाणे, नवी मुंबई, नाशिक, पुणे, औरंगाबाद, अमरावती आणि नागपूर

MCGM ने सांगितले (एप्रिल 2016) की टाटा व अशोक लेलॅंड यासारख्या विविध चासिस उत्पादकांकडे वारंवार पाठपुरावा करूनही वर्ष 2010-15 दरम्यान अग्नीशमन आणि बचावासाठीच्या वाहनांसाठी योग्य असे भारत स्टेज IV एमिशन नॉर्म कम्प्लायंट चासिस उपलब्ध नव्हते. परिणामी, विशिष्ट सुविधाप्राप्त वाहने आणि साधनसामग्री यांची परदेशातून खरेदी/आयात करण्यासाठी अग्नीशमन विभागाने आयात मागणी आदेश दिले. परंतु, आयात वाहने/ साधनसामग्री यांचा पुरवठा कालावधी बराच मोठा असल्याने वर्ष 2010-15 दरम्यान अर्थसंकल्पीय तरतुदींचा लक्षणीय हिस्सा अखर्चित राहिला.

MC, नाशिक यांनी सांगितले (डिसेंबर 2015) की एरीअल लॅंडर प्लॅटफॉर्म (ALP) आणि टर्न टेबल लॅंडर (TTL) च्या खरेदीसाठीच्या ₹ 15 कोटी अर्थसंकल्पीय तरतुदींचा वर्ष 2013-14 दरम्यान विनियोग करता येऊ शकला नव्हता आणि म्हणून ती तरतूद वर्ष 2014-15 मध्ये पुढे नेण्यात आली. परंतु, जुलै 2015 पासून भरणाऱ्या कुंभमेळ्याच्या आयोजनासाठीच्या कामांच्या दबावामुळे ALP आणि TTL साठीच्या निविदांवर पुढील प्रक्रिया करता येऊ शकली नाही.

CFO, नागपूर यांनी सांगितले (फेब्रुवारी 2016) की वर्ष 2010-15 दरम्यान प्रत्येक वर्षी ऑस्ट्रीया कडून TTL खरेदीसाठी ₹ 7.08 कोटीची तरतूद करण्यात आली होती. परंतु स्थायी समितीकडून त्याला मंजूरी मिळाली नव्हती.

CFO, पुणे यांनी सांगितले (जून 2015) की निवडणूक आचारसंहिता लागू झाल्याने आणि इतर अनेक कारणांमुळे अग्नीशमन साधनसामग्रीच्या खरेदीसाठी करण्यात आलेल्या ₹ 8.40 कोटी अर्थसंकल्पीय तरतुदींचा वापर करता येऊ शकला नव्हता.

#### 4.1.6.2 अग्नी सुरक्षा निधी न स्थापणे

महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 च्या कलम 25(1) नुसार एक अग्नी सुरक्षा निधी (FPF) स्थापन करावा ज्यामध्ये MCs च्या अग्नीशमन विभागाने सर्व इमारतींच्या मालकांकडून आणि रहिवासी/भोगवटादारांकडून आकारलेले व प्राप्त केलेले शुल्क<sup>3</sup> जमा करावे. या निधीतील रक्कम सामान्यतः अग्नीशमन केंद्रांची देखभाल (ज्यामध्ये अग्नीशमन अधिकारी व कर्मचारी यांचे वेतन, भत्ते आणि इतर अनुषंगीक खर्च यांचा देखील समावेश असेल) आणि विशेषतः महानगरपालिका क्षेत्राच्या मर्यादित असलेल्या किंवा क्षेत्राबाहेरील कोणत्याही जमीन आणि कोणत्याही इमारतीत अग्नीप्रतिबंधक आणि अग्नीशमन कार्यासाठी आधुनिक साधनसामग्री व उपकरणे उपलब्ध करण्यासाठी करावयाचा होता.

लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की निवड केलेल्या आठ MCs पैकी फक्त तीन<sup>4</sup> MCs नी FPF स्थापन केला होता व वर्ष 2010-15 दरम्यान ₹ 32.07 कोटी निधी जमा केला होता. तसेच, नागपूर MC ने तिच्या कर्मचाऱ्यांना निवृत्तीवेतनादी लाभांचे प्रदान करण्यासाठी FPF मधील ₹ 10 कोटी रक्कमेचा नियमबाह्यरीतीने वापर केला होता. डिसेंबर 2015 अखेरीस या तीन MCs च्या FPF खात्यात ₹ 41.74 कोटी उपलब्ध होते. उर्वरित चार MCs<sup>5</sup> नी FPF स्थापित केला नव्हता परंतु, वर्ष 2010-15 दरम्यान ₹ 449.97 कोटी FPF शुल्क जमा केले होते आणि ते त्यांच्या सर्वसाधारण निधीत ठेवले होते, ज्यामध्ये MCs च्या अंतर्गत जमा ठेवल्या जातात.

<sup>3</sup> अग्नीशमन सेवा शुल्क आणि वार्षिक शुल्क

<sup>4</sup> नाशिक, औरंगाबाद आणि नागपूर (अमरावती व्यतिरिक्त). MC, अमरावती मध्ये FPF चे संकलन नगर रचना विभागाकडून केले जात असल्याने ही माहिती CFO, अमरावती यांच्याकडे उपलब्ध नव्हती

<sup>5</sup> MCGM, ठाणे, नवी मुंबई आणि पुणे

वर्ष 2010-15 दरम्यान अशाप्रकारे जमा केलेल्या रक्कमेचा (₹ 449.97 कोटी) वापर चार MCs नी अग्नीशमन सेवांच्या पायाभूत सुविधा सुधारण्यावर केला नव्हता.

#### 4.1.6.3 स्वीय प्रपंजी खात्यामधून नियमबाह्य खर्च

UDD ने जारी केलेल्या (ऑगस्ट 2011) शासन निर्णयानुसार (GR), DFS ने जमा<sup>6</sup> केलेली शुल्काची संपूर्ण रक्कम स्वीय प्रपंजी खात्यात (PLA) जमा करावयाची होती ज्या खात्यातील व्यवहार DFS यांनी स्वतः करावयाचे होते. अशाप्रकारे जमा केलेल्या शुल्काचा वापर फक्त अग्नीशमन सेवांच्या बळकटीकरणासाठी करावयाचा होता.

लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की GR मधील तरतुदींच्या विरुद्ध DFS ने विद्युत देयकांचे प्रदान करण्यासाठी आणि इतर किरकोळ खर्च भागवण्यासाठी PLA मधून नियमबाह्यतेने ₹ 83.49 लाख खर्च केला होता (2012-15). जुलै 2015 रोजी DFS च्या PLA मध्ये ₹ 30.57 कोटी शिल्लक होते.

अंतिम बैठकीत, DFS यांनी सांगितले (डिसेंबर 2015) की PLA मधील शिल्लक रक्कमेचा वापर अद्यावत अग्नीशमन प्रशिक्षण प्रबोधिनीचे बांधकाम करण्यासाठी केला जाईल.

#### 4.1.6.4 वार्षिक शुल्क न आकारणे

महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 च्या कलम 13(1) नुसार MCs च्या CFOs नी सामान्यतः अग्नीशमन केंद्रांच्या देखभालीवरील आणि विशेषतः कोणत्याही जमिनीवर आणि कोणत्याही इमारतीमध्ये आगीच्या प्रतिबंधासाठी आणि अग्नीशमनासाठी अद्यावत यंत्रसामग्री आणि उपकरणे उपलब्ध करण्यावरील खर्च भागविण्यासाठी अग्नीशमन सेवा शुल्काच्या<sup>7</sup> एक टक्का इतके वार्षिक शुल्क आकारावे.

निवडक आठ MCs मधील दस्तऐवजांच्या तपासणीत असे उघडकीस आले की ज्या MC, पुणे ने वर्ष 2010-15 दरम्यान ₹ 26.35 लाख वार्षिक शुल्कापोटी जमा केले होते त्या MC व्यतिरिक्त उर्वरीत सातपैकी एकाही MC ने कोणतेही वार्षिक शुल्क आकारले नव्हते, ज्याचा वापर अग्नीशमन सेवांच्या पायाभूत सुविधांमध्ये सुधारणा करण्यासाठी करता येऊ शकला असता.

MCGM ने सांगितले (एप्रिल 2016) की यथावकाश अधिनियमातील तरतुदीनुसार वार्षिक शुल्क आकारण्यासाठी योग्य उपाययोजना केली जाईल. उर्वरीत सहा MCs नी कोणतेही विशिष्ट उत्तर सादर केले नाही.

#### 4.1.6.5 राज्य शासनाकडून निधी प्राप्त होणाऱ्या योजनेची अंमलबजावणी न करणे

नागरी स्थानिक संस्थांमधील अग्नीशमन सेवांमधील तफावती दूर करण्यासाठी UDD, GoM ने महाराष्ट्रातील ड-वर्ग<sup>8</sup> MCs मध्ये "अग्नीसुरक्षा अभियान" नावाची एक योजना राबविण्याचा निर्णय घेतला (ऑगस्ट 2009). राज्य शासनाकडून प्राप्त निधी (35 टक्के) आणि MCs चे अंशदान (65 टक्के) यांच्याद्वारे ड-वर्ग MCs मध्ये आगीच्या बंबांची खरेदी आणि अग्नीशमन केंद्रांचे बांधकाम करणे हे योजनेचे उद्दीष्ट होते.

<sup>6</sup> नागरी स्थानिक संस्था आणि विशेष नियोजन प्राधिकरण यांच्या कार्यक्षेत्रावरील इमारतींना तात्पुरती/अंतिम NOCs देण्यासाठी DFS विकासकांकडून शुल्क जमा करतात

<sup>7</sup> विकासावर आकारलेले हे एकरक्कमी शुल्क असते जे इमारतीच्या आराखडयाला मंजुरी देताना इमारतीचे जे एकूण बांधिव क्षेत्र असते त्यावर CFO परिगणित करतात

<sup>8</sup> तीन लाख ते 10 लाख या दरम्यान लोकसंख्या असलेल्या महानगरपालिका

या योजनेअंतर्गत MC, औरंगाबादला (एक ड-वर्ग MC) मार्च 2012 मध्ये UDD कडून (शासनाचा हिस्सा) ₹ 1.785 कोटी प्राप्त झाले. लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की, या MC ने निधीचा वापर योजनेच्या अंमलबजावणीसाठी न करता ही रक्कम जून 2012 ते मार्च 2015 दरम्यान मुदत ठेवींमध्ये गुंतविली होती. तसेच, MC ने ऑगस्ट 2014 ते जानेवारी 2015 दरम्यान मुदत ठेवीतून मुदत संपण्याआधी ₹ 78.50 लाख आहरित केले आणि ती रक्कम आपत्कालीन व्यवस्थापन इमारतीच्या बांधकामावर झालेल्या खर्चापोटी MC चे दायित्व पूर्ण करण्यासाठी वळविली. जून 2015 रोजी MC कडे ₹ एक कोटी अखर्चित शिल्लक होती.

**शिफारस 1: स्थायी समित्यांनी वर्ष 2010-15 दरम्यान मंजूर केलेल्या प्रयोजनासाठीच ₹ 548.24 कोटी इतकी संचयी भांडवली अनुदाने त्वरीत वापरण्यात येतील याची निवडक आठ महानगरपालिकांच्या मुख्य अग्नीशमन अधिकाऱ्यांनी खात्री करावी. तसेच, अग्नीशमन सेवांच्या बळकटीकरणसाठी आणि अग्नीशमन क्षमता सुधारण्यासाठी ज्या महानगरपालिकांनी महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 मधील तरतूदीनुसार अद्याप अग्नी सुरक्षा निधी स्थापन केलेला नाही आणि वार्षिक शुल्क आकारणी व संकलन सुरु केले नाही त्यांनी ते कोणताही अधिक विलंब न लावता सुरु करावे.**

#### 4.1.7 पायाभूत सुविधांची पर्याप्तता

##### 4.1.7.1 अग्नीशमन केंद्रांची अपर्याप्त संख्या

केंद्र शासनाच्या (GoI) गृह व्यवहार मंत्रालयाने (MHA) प्रस्थापित केलेल्या अग्नी सल्लागार स्थायी परिषद (SFAC) या शिखर संस्थेने प्रतिसादासाठीचा कालावधी, धोका आणि लोकसंख्या यांच्या आधारावर अग्नीशमन सेवांसाठी प्रमाणके निश्चित केली (ऑगस्ट 2006). प्रमाणकांनुसार शहरी क्षेत्रात दर 10 चौ.कि.मी. साठी एक अग्नीशमन केंद्र आणि ग्रामीण क्षेत्रात दर 50 चौ.कि.मी. साठी एक अग्नीशमन केंद्र असणे आवश्यक आहे.

अग्नीशमन सेवांमध्ये योग्य ते सुधारणात्मक बदल करण्यासाठी देशात आगीचे धोके आणि जोखिम यांचे विश्लेषण करण्यासाठी GoI च्या NDRF आणि नागरी सुरक्षा (अग्नीशमन), MHA, महासंचालक यांनी RMSI (एक जागतिक IT सेवा कंपनी) नियुक्त केली (जून 2011) होती. डिसेंबर 2011 च्या तिच्या अहवालात RMSI ने लोकसंख्या (11.23 कोटी)<sup>9</sup> आणि क्षेत्रफळ (3.08 लाख चौ.कि.मी.) या निकषांनुसार महाराष्ट्र राज्यात 1,231 अग्नीशमन केंद्रांची<sup>10</sup> गरज वर्तविली होती तिच्याशी तुलना करता राज्यातील शहरी क्षेत्रात फक्त 154 अग्नीशमन केंद्रे होती (73 टक्के तूट). निवडक आठ MCs नी वर्ष 2010-15 दरम्यान अग्नीशमन सेवांमध्ये योग्य ते सुधारणात्मक बदल करण्यासाठी तयार केलेल्या बृहद आराखड्यांच्या आणि शमन आराखड्यांच्या (mitigation plan) लेखापरीक्षा तपासणीत असे आढळून आले की MCs मधील लोकसंख्या (2.67 कोटी) आणि क्षेत्रफळ (1,836 चौ.कि.मी.) या निकषांचा विचार करता अग्नीशमन केंद्रांच्या संख्येत 105 इतकी तूट होती (60 टक्के). अग्नीशमन केंद्रांच्या अतीव कमतरतेमुळे विद्यमान अग्नीशमन केंद्रांवरील भार वाढण्याची आणि आगीची सूचना मिळाल्यावर प्रतिसादासाठी अधिक वेळ लागण्याची आणि मनुष्यहानी व मालमत्तेच्या हानीच्या घटना वाढण्याची शक्यता आहे. तसेच, निवडक आठ MCs मधील दस्तऐवजांच्या लेखापरीक्षा तपासणीत खालील बाबी आढळून आल्या:

<sup>9</sup> शहरी : 5.08 कोटी आणि ग्रामीण : 6.15 कोटी

<sup>10</sup> शहरी क्षेत्र : 565 अग्नीशमन केंद्रे आणि ग्रामीण क्षेत्र : 666 अग्नीशमन केंद्रे

- MCGM, जेथे दर 13.51 चौ.कि.मी.साठी एक अग्नीशमन केंद्र उपलब्ध होते, त्या व्यतिरिक्त उर्वरित सात MCs मध्ये शहरी क्षेत्रासाठी दर 10 चौ.कि.मी.साठी एक अग्नीशमन केंद्र असे प्रमाणक असताना त्याऐवजी दर 36.57 चौ.कि.मी. साठी एक केंद्र उपलब्ध होते. ग्रामीण क्षेत्रात दर 50 चौ.कि.मी.साठी एक अग्नीशमन केंद्र असे प्रमाणक असतानाही सात MCs मधील ग्रामीण क्षेत्रात एकही अग्नीशमन केंद्र उपलब्ध नव्हते.
- सप्टेंबर 2014 च्या बृहद् आराखड्यात विद्यमान 33 अग्नीशमन केंद्रांव्यतिरिक्त 26 नवीन अग्नीशमन केंद्रे बांधण्याचे MCGM ने प्रस्तावित केले. परंतु, जमिनीची अनुपलब्धता (18 प्रकरणे), जमीन निश्चित केलेली असणे परंतु ती इतर प्रयोजनांसाठी राखीव असल्याचे आढळणे (सात प्रकरणे) आणि न्याय प्रविष्ट (एक प्रकरण) या कारणांमुळे मार्च 2016 पर्यंत कोणतेही बांधकाम सुरु करता येऊ शकले नव्हते. या आधी घडलेल्या आगीच्या भीषण घटनांच्या<sup>11</sup> आपत्कालीन परिस्थितीत MCGM ने बचाव कार्यासाठी घेतलेल्या अत्युच्च/प्रदीर्घ<sup>12</sup> कालावधीस विचारात घेता नवीन अग्नीशमन केंद्रांच्या बांधकामात विलंब झाल्यास आगीची सूचना मिळाल्यावर त्वरीत व प्रभावी रीतीने बचावकार्य सुरु करण्याच्या MCGM च्या क्षमतेवर आणखी प्रतिकूल परिणाम होईल.

#### 4.1.7.2 अग्नीशमन केंद्रे सुसज्ज नसणे

आगीच्या घटनांमध्ये बचावकार्य त्वरीत सुरु करण्यासाठी कार्यक्षम व सुसज्ज अग्नीशमन विभागांची सेवा आवश्यक असते. आठ निवडक MCs पैकी सात मध्ये (MCGM व्यतिरिक्त) 24 अग्नीशमन केंद्रांच्या संयुक्त प्रत्यक्ष तपासणीत खालील त्रुटी आढळून आल्या:

- 24 अग्नीशमन केंद्रांपैकी दोन<sup>13</sup> मध्ये मुख्य रस्त्याकडून अग्नीशमन केंद्रापर्यंत जाणारा पोहोच रस्ता अतिशय गजबजलेला असल्याचे आढळून आले होते. 11 अग्नीशमन केंद्रांमध्ये<sup>14</sup> अग्नीशमन वाहनांच्या हालचालीसाठी पुरेशी जागा उपलब्ध नव्हती. तसेच, अग्नीशमन दलाला बचाव कार्याचा सराव करता यावा यासाठी अग्नीशमन केंद्रांमध्ये आभासी ड्रील टॉवर्सची अत्यंत आवश्यकता होती. परंतु, 15 अग्नीशमन केंद्रांमध्ये<sup>15</sup> आभासी ड्रील टॉवर्स उपलब्ध नव्हते.
- एप्रिल 2012 च्या राष्ट्रीय आपत्कालीन व्यवस्थापन मार्गदर्शक सूचनांच्या (प्रकरण 7) परिशिष्ट-1 नुसार अग्नीशमन वाहने, उपकरणे आणि साधनसामग्री सुरक्षित ठेवण्यासाठी प्रत्येक अग्नीशमन केंद्रात एक कायमस्वरूपी इमारत असावी. निवडक आठ MCs पैकी सहा<sup>16</sup> मधील सात अग्नीशमन केंद्रांत आगीचे बंब कायमस्वरूपी इमारतीऐवजी रस्त्याच्या कडेला असलेल्या पत्र्याच्या आडोश्याखाली ठेवण्यात येत

<sup>11</sup> मंत्रालय, मुंबई; लोटस नीलकमल, अंधेरी; मॉट ब्लॅक, मुंबई; गरीब नगर झोपडपट्टी, बांद्रा; गोकुळ निवास, काळबादेवी; आणि तारांगण गृहसंकूल, ठाणे

<sup>12</sup> शहरी क्षेत्रात तीन ते पाच मिनीटांचा प्रतिसाद कालावधी हे प्रमाणक असताना त्यासाठी 10 ते 44 मिनीटांचा कालावधी घेण्यात आला होता

<sup>13</sup> MC, नागपूर अंतर्गत

<sup>14</sup> ठाणे मधील एक, नाशिक मधील दोन, पुणे मधील तीन, औरंगाबाद मधील तीन आणि नागपूर मधील दोन

<sup>15</sup> ठाणे मधील दोन, नाशिक मधील तीन, पुणे मधील तीन, औरंगाबाद मधील तीन आणि नागपूर मधील चार

<sup>16</sup> ठाणे, नवी मुंबई, नाशिक, अमरावती, पुणे आणि नागपूर

होते. या व्यवस्थेमुळे वाहनांवर लहरी हवामानाचा परिणाम होत होता आणि त्यांचे अपघात व नुकसान होण्याचाही धोका होता.



जवाहरबाग अग्नीशमन केंद्र, ठाणे

- 24 अग्नीशमन केंद्रांपैकी 11<sup>17</sup> मध्ये जलस्रोत, फायर हायड्रंट<sup>18</sup> आणि उपसायंत्रे उपलब्ध नव्हती. परिणामी दूरवरच्या जलस्रोतामधून पाणी उपसून ते मोठ्या पाण्याच्या टँकरमधून आगीच्या घटनास्थळी वाहून न्यावे लागत होते. तसेच, सात MCs मधील शहरांमध्ये व नगरांमध्ये सार्वजनिक रस्त्यालगत व इतर ठिकाणी बाह्य फायर हायड्रंट उपलब्ध नव्हते किंवा कार्यरत नव्हते.
- MCGM मधील पाच अग्नीशमन केंद्रांमध्ये लेखापरीक्षकांना कोणत्याही लक्षणीय त्रुटी आढळून आल्या नाहीत. परंतु, डिसेंबर 2015 रोजी, MCGM च्या स्थानिक कार्यक्षेत्रातील 10,637 फायर हायड्रंटपैकी केवळ 1,260 (12 टक्के) कार्यरत होते. परंतु, MCGM च्या अग्नीशमन विभागाने उर्वरित 9,377 फायर हायड्रंट कार्यरत करण्यासाठी कोणतीही कार्यवाही केली नव्हती. खरेतर, गरीब नगर झोपडपट्टी, बांद्रा (04 मार्च 2011), मंत्रालय इमारत (21 जून 2012) आणि लोटस नीलकमल संयुक्त व्यापारी संकूल, अंधेरी (18 जूलै 2014) या तीन ठिकाणी घडलेल्या आगीच्या भीषण अपघातांमध्ये बचावकार्याच्या वेळी MCGM च्या अग्नीशमन विभागाची अग्नीशमन क्षमता अत्यंत कमकुवत ठरण्यास कारणीभूत झालेल्या कारणांपैकी आवारातील अकार्यरत फायर हायड्रंट हे एक कारण होते.
- ऑगस्ट 2006 च्या SFAC च्या प्रमाणकानुसार दर 50,000 लोकसंख्येसाठी एक आगीचा बंब आणि दर तीन ते 10 लाख लोकसंख्येसाठी एक बचाव कार्याचे वाहन असण्याची तरतूद आहे. लोकसंख्येच्या निकषाच्या आधारावर RMSI नी त्यांच्या डिसेंबर 2011 च्या अहवालात राज्यात 1,268 आगीचे बंब (81 टक्के) आणि 37 बचाव कार्याचीवाहने (64 टक्के) कमी असल्याचे स्पष्टपणे दर्शविले होते. निवडक आठ MCs नी तयार केलेल्या बृहद आराखड्यांच्या आणि शमन आराखड्यांच्या लेखापरीक्षा तपासणीतदेखील आगीचे बंब व बचाव वाहने यांच्या संख्येत अनुक्रमे 76 टक्के व 73 टक्के तूट असल्याचे आढळून आले होते.
- MCs च्या स्थानिक कार्यक्षेत्रातील औद्योगिक आणि धोकादायक क्षेत्रात उद्भवणाऱ्या वेगवेगळ्या प्रकारच्या आपत्कालीन परिस्थितींचा सामना करण्यासाठी वापरली जाणारी सुकी रासायनिक पावडर वाहणारे बंब (dry chemical powder tenders) आणि

<sup>17</sup> नाशिक मधील एक, नागपूर मधील सहा, पुणे मधील दोन आणि औरंगाबाद मधील दोन

<sup>18</sup> फायर हायड्रंट हा एक वापरातील अग्नीसुरक्षा उपाय आहे आणि ते एक असे जोडणी स्थानक असते जेथून अग्नीशमन दल पाणी पुरवठा प्राप्त करू शकतात

स्वतंत्र श्वसन उपकरणसंच वाहने यांच्या बरोबरच अग्नीशमन सेवांकडून वापरली जाणारी विशिष्ट उपकरणे ही तांत्रिक दृष्ट्या प्रगत यंत्रे/यंत्रसामुग्री असतात जी पाणी आणि फेस, टर्न टेबल लॅडर/हायड्रोलिक प्लॉटफार्म/स्काय लिफ्ट, श्वसन उपकरण संच यासारख्या वेगवेगळ्या प्रकारच्या साधनसामग्री आणि अग्नीशमन माध्यमांना वाहून नेण्यास सक्षम असतात. डिसेंबर 2011 च्या RMSI च्या अहवालात मात्र राज्यात फेसवाहक बंब (91 टक्के), सुकी रासायनिक पावडर फवारणीचे बंब (100 टक्के), टर्न टेबल लॅडर/स्काय लिफ्ट (43 टक्के) आणि श्वसन उपकरणसंचवाहने (92 टक्के) यांच्या संख्येत तूट असल्याचा अंदाज वर्तविला होता. निवडक आठ MCs नी तयार केलेल्या बृहद् आरखड्यांच्या व शमन आरखड्यांच्या लेखापरीक्षा तपासणीतदेखील फेसवाहक बंब (79 टक्के), सुकी रासायनिक पावडर फवारणीचे बंब (100 टक्के), टर्न टेबल लॅडर/स्काय लिफ्ट (63 टक्के) आणि श्वसन उपकरणसंच वाहने (80 टक्के) यांच्या संख्येत तूट असल्याचे आढळून आले होते.

पायाभूत सुविधांची (अग्नीशमन केंद्रे आणि यंत्रसामग्री/विशिष्ट उपकरणे) कमतरता ही गंभीर चिंतेची बाब होती कारण त्याचा परिणाम MCs च्या अग्नीशमन विभागांच्या अग्नीशमन क्षमतेवर सातत्याने होणार होता आणि अधिकाधिक जीव व मालमत्तेस धोका राहणार होता.

**शिफारस 2:** अग्नीशमन सेवांच्या पायाभूत सुविधा व साधनसामग्रीच्या उपलब्धतेतील वाढत्या तूटीमुळे अग्नीशमन कर्मचारी आणि समाजाला असलेले आगीचे धोके अधिक वाढतात, त्यामुळे राज्य शासनाने राज्यातील अग्नीशमन सेवांच्या सध्याच्या पायाभूत सुविधांचा आढावा घ्यावा आणि नवीन भांडवली मत्तांसाठी आणि जुन्या मत्ता बदलण्यासाठी/पुनरुज्जीवित करण्यासाठी सातत्याने निधीची तरतूद करून या तूटी कमी कराव्या.

#### 4.1.8 मनुष्यबळाची/कर्मचाऱ्यांची कमतरता

अग्नीशमन विभागात (MC स्तरावर), एक CFO (अग्नीशमन सेवांचा सर्वकष प्रमुख) असावा ज्यास उप CFO, विभागीय अधिकारी (DOs) आणि सहाय्यक विभागीय अधिकारी (ADOs) यांनी सहाय्य करावे. क्षेत्रीय स्तरावर, प्रत्येक सर्वसाधारण अग्नीशमन केंद्रात केंद्र अधिकारी, अग्नीशमन प्रणेते, अग्नीशमन कर्मचारी, आगीच्या बंबांसाठी वाहनचालक, रुग्णवाहीकेचे वाहन चालक, आकाशवाणी/बिनतारी यंत्र चालक, तंत्रज्ञ, मेकॅनिक इत्यादी सारखे अनेक महत्वपूर्ण कर्मचारी तैनात असावेत. डिसेंबर 2011 च्या RMSI अहवालानुसार राज्यात कर्मचाऱ्यांच्या (महत्वपूर्ण कर्मचाऱ्यांसह) संख्येत 12,159 इतकी तूट होती त्याचवेळी बृहद् / शमन आरखड्यांनुसार निवडक आठ MCs मधील कर्मचाऱ्यांच्या संख्येत, 1,731 इतकी तूट असल्याचे दर्शविण्यात आले होते. अशाप्रकारे, RMSI अहवाल प्रसिध्द होऊन चार वर्षांपेक्षा अधिक काळ उलटूनही राज्य शासन आणि संबंधित MCs नी अग्नीशमन विभागातील कर्मचाऱ्यांच्या संख्येतील तूट कमी करण्यासाठी कोणतीही कारवाई केली नव्हती.

लेखापरीक्षेत असेही आढळून आले की, राज्यातील अग्नीशमन सेवा बळकट करण्यासाठी 1,167 अतिरिक्त पदे निर्माण करण्याविषयीचा प्रस्ताव DFS, मुंबई यांनी GoM च्या UDD ला सादर केला होता (एप्रिल 2014). राज्याच्या मुख्य सचिवांच्या अध्यक्षतेखालील उच्चाधिकार समितीने जरी 1,167 पदांपैकी 131 पदे निर्माण करण्यास मंजुरी दिली होती (जून 2014) तरी मार्च 2016 पर्यंत राज्य शासनाने त्यावर कुठलीही कार्यवाही केली नव्हती.

**शिफारस 3: मनुष्यबळाच्या कमतरतेमुळे अग्नीशमन विभागांच्या अग्नीशमन क्षमतेवर परिणाम होत असल्यामुळे राज्य शासनाने या समस्येवर प्राथमिकतेने तोडगा काढणे आवश्यक आहे.**

#### 4.1.9 अग्नी सुरक्षा प्रमाणकांचे अनुपालन न करणे

महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 नुसार, नागरिकांवर, प्रामुख्याने धोकादायक जागांमधील, अग्नी सुरक्षा प्रमाणकांचे पालन सक्तीचे करणे आणि आग प्रतिबंधक उपाययोजनांविषयी जागरूकता निर्माण करणे ही अग्नीशमन विभागाची प्रमुख कार्ये आहेत, जेणेकरून आगीचा धोका कमी करता येईल. MCs चे अग्नीशमन विभाग सर्व प्रकारच्या इमारती आणि पेट्रोल पंप, द्रवरूप पेट्रोलियम वायू (LPG) पुनर्भरणा केंद्रे किंवा वितरण केंद्रे, फटाक्यांची दुकाने आणि लाकूड गिरण्या यासारख्या धोकादायक व्यवसायांना ना हरकत प्रमाणपत्रे (NOCs) देखील जारी करतात. अधिनियमात तरतूद केलेल्या अग्नी सुरक्षा प्रमाणकांची सक्तीने अंमलबजावणी करण्यात अनेक त्रुटी असल्याचे लेखापरीक्षेत आढळून झाले.

##### 4.1.9.1 ना हरकत प्रमाणपत्रे जारी करण्यातील अपर्याप्तता

MCs च्या क्षेत्रीय कार्यक्षेत्र इमारतींचे बांधकाम सुरू होताना MCs चे अग्नीशमन विभाग तात्पुरती फायर NOC जारी करतात. MCs च्या नगर रचना विभागाकडून भोगवटा प्रमाणपत्रे (OCs) देण्याआधी अग्नीशमन विभागांकडून अंतिम फायर NOCs दिल्या जातात. Commencement certificate/NOCs/OCs यांच्या नोंदवह्या आणि संबंधित इमारत प्रस्ताव नस्तींच्या लेखापरीक्षा तपासणीत खालील बाबी आढळून आल्या :

- अग्नीशमन विभागाकडून अंतिम फायर NOCs जारी केलेल्या नसतानाही वर्ष 2010-15 दरम्यान MC, अमरावती येथील नगर रचना विभागाने 28 इमारतींना OCs जारी केल्या. सबब, या इमारतींनी अग्नी सुरक्षा प्रमाणकांचे पालन केले होते अथवा नाही याची लेखापरीक्षेत पडताळणी करणे कठीण होते.
- वर्ष 1968 ते 2015 दरम्यान MC, नागपूरच्या अग्नीशमन विभागाने 92 पेट्रोल पंपना आवश्यक अग्नीशमन साधनसामग्री<sup>19</sup> प्रस्थापित करण्याच्या अटीवर तात्पुरती फायर NOCs जारी केली. परंतु, डिसेंबर 2015 पर्यंत 92 पैकी एकही पेट्रोल पंपने अंतिम फायर NOCs ची मागणी केली नव्हती. या कसूरदार पेट्रोल पंपांविरुद्ध अग्नीशमन विभागाने कोणतीही कारवाई केली नव्हती. तसेच, अग्नीशमन विभागाकडून फायर NOCs प्राप्त न करता वर्ष 1994-2014 या कालावधीत 27 फटाक्यांची दुकाने, 322 लाकूड गिरण्या आणि 41 LPG वितरण केंद्रे (दोन पुनर्भरणा केंद्रे आणि 39 वितरक) व्यापार करत होते.

तसेच, लेखापरीक्षकांनी MC, नागपूर मधील 92 पैकी दोन पेट्रोल पंप आणि 27 पैकी एका फटाक्याच्या दुकानांच्या केलेल्या संयुक्त प्रत्यक्ष तपासणीत असे आढळून आले की (i) जमिनीखाली, 50,000 लिटर्सचा पाणी साठा असण्याची अनिवार्य अट असताना त्याऐवजी पेट्रोल पंपांकडे फक्त 2,000 लिटर्सची साठवण क्षमता होती,

<sup>19</sup> कोरडी रासायनिक पावडर युक्त अग्नीशमन साधने, फेस फवारणी करणारी अग्नीशमन साधने, जमिनीखाली 50,000 लिटर्सचा पाणीसाठा, आवारातील फायर हायड्रंट, धोकासूचक यंत्रणा इत्यादी



- (ii) सामान्य CO<sub>2</sub> असलेल्या अग्नीशमनयंत्रांव्यतिरिक्त फेस/कोरडी रासायनिक पावडर असणारी कोणतीही अग्नीशमन यंत्रे पेट्रोल पंपामध्ये उपलब्ध नव्हती,
- (iii) पेट्रोल पंपांवर कोणतेही फायर हायड्रंट बसवल्याचे आढळून आले नव्हते,
- (iv) तीन मजली इमारतीच्या तळ मजल्यावर असलेल्या फटाक्यांच्या दुकानात जरी 1,500 किलो फटाके/स्फोटक पदार्थ यांचा साठा होता तरी दुकानात फक्त चार CO<sub>2</sub> युक्त अग्नीशमनयंत्रे ठेवली होती. इतक्या मोठ्या प्रमाणातील फटाक्यांच्या साठ्यासाठी कोरडी रासायनिक पावडर असलेली अग्नीशमन यंत्रे असणे आवश्यक होते यास CFO नी दुजोरा दिला.
- MC, ठाणे ने 2011 मध्ये तयार केलेल्या शमन आराखडयामध्ये त्यांच्या कार्यक्षेत्रांतर्गत फक्त 14 फटाक्यांची दुकाने असल्याचे दर्शविले होते, परंतु, पेट्रोल पंप, लाकूडगिरण्या आणि LPG भरणा केंद्रे यासारख्या इतर धोकादायक जागांचा तपशील शमन आराखडयात दिला नव्हता किंवा मार्च 2016 पर्यंत CFO कडे उपलब्ध नव्हता.
  - MC, नाशिक मध्ये अग्नीशमन विभागाकडून कोणतेही अंतिम फायर NOCs प्राप्त न करता नऊ फटाक्यांची दुकाने, 47 पेट्रोल पंप आणि 62 लाकूड गिरण्या चालवल्या जात होत्या (एप्रिल 2016).
  - NOC दिलेले एकूण पेट्रोल पंप, फटाक्यांची दुकाने आणि LPG भरणा केंद्रे यांची अचूक संख्या MCGM आणि अमरावती येथील अग्नीशमन विभागांकडे उपलब्ध नव्हती. तसेच, MC, अमरावती यांनी कोणतेही शमन आराखडे तयार केले नव्हते, 2011 मध्ये MCGM ने जो शमन आराखडा तयार केला होता त्यामध्ये देखील मुंबई शहरात चालविल्या जात असलेल्या अशा धोकादायक व्यापारांचे अस्तित्त्व दर्शविले नव्हते.
  - वर्ष 2010-15 दरम्यान MC, नवी मुंबई यांनी दोन व्यापाऱ्यांना त्यांच्याकडे फायर NOCs आहेत अथवा नाही याची खातरजमा न करता 450 किलो स्फोटक पदार्थांच्या विक्रीसाठी फटाक्यांचे परवाने दिले. तसेच, वर्ष 2014-15 पासून 12 LPG वितरक कोणत्याही फायर NOCs शिवाय व्यवसाय करत होते.
  - तीन MCs (औरंगाबाद, नागपूर आणि अमरावती) च्या स्थानिक कार्यक्षेत्रातील 28 जुन्या शासकीय इमारतींमध्ये आवश्यक अग्नीशमन उपकरणे बसविली नसल्यामुळे संबंधित अग्नीशमन विभागांनी या इमारतींना अंतिम फायर NOCs दिल्या नव्हत्या. परंतु, महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 च्या कलम 5(1) अंतर्गत इमारतींची तपासणी करणे आवश्यक असूनही तीन MCs च्या अग्नीशमन विभागांच्या CFOs नी या इमारतींच्या मालकांना सूचना जारी केल्या नव्हत्या. अशाप्रकारे, या इमारती फक्त असुरक्षितच होत्या असे नाही तर या इमारतींमधील शासकीय कर्मचाऱ्यांच्या जीवासही सातत्याने धोका होता.
  - GoI च्या नगर विकास मंत्रालयाच्या नगर आणि शहर नियोजन संघटनेच्या इमारत उपविधीच्या (by-laws) नमुन्यानुसार (नोव्हेंबर 2004), निवासी इमारती/उपाहारगृहे/वसतिगृहे/स्वयंपाकगृहे/पॅट्री व्यतिरिक्त इतर टोलेजंग इमारतींमध्ये LPG चा वापर करण्यास परवानगी नाही. CFO, MCGM यांनी मुंबई येथील मंत्रालयाच्या "नवीन प्रशासकीय इमारतीची" तपासणी केली (ऑगस्ट 2012) आणि त्यांना असे आढळून आले की पाचव्या आणि बाराव्या मजल्यावरील दोन उपाहारगृहे कोणत्याही

सुरक्षात्मक उपाययोजनेशिवाय किंवा सक्षम प्राधिकाऱ्यांच्या परवानगीशिवाय खादयपदार्थ तयार करण्यासाठी अनुक्रमे चार व दोन LPG सिलेंडर्सचा वापर करून चालविण्यात येत होती. तसेच, 13 व्या मजल्यावरील उद्वाहनासमोरील मोकळी जागा अर्धा भाग लाकडाचा असलेल्या आडोऱ्यांनी आणि अभ्यागतांसाठीच्या आसन व्यवस्थेने व्यापलेली होती. इतर मजल्यांवरील सामायिक जागा/उद्वाहनासमोरील जागादेखील स्टील/लाकडी कपाटांनी व्याप्त असल्याचे आढळून आले होते. परंतु, लेखापरीक्षकांनी मंत्रालय इमारतीच्या केलेल्या प्रत्यक्ष तपासणीतून आणि CFO, MCGM यांनी दिलेल्या उत्तरातून असे उघडकीस आले (एप्रिल 2016) की, तीन वर्षांपेक्षा अधिक काळ उलटूनही CFO नी दर्शविलेल्या त्रुटी रहिवासी व मालमत्तेच्या सुरक्षेसाठी UDD/MCGM ने सुधारल्या नव्हत्या.

- महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006, च्या अनुसूची 1 नुसार अग्नीशामके, आवारातील हायड्रंट, जलकुंभ, होस रिल्स, फवारणी साधने, स्वयंचालित शोध आणि धोका सूचक यंत्रणा यासारखी किमान अग्नीशमन साधने शासकीय इमारती/रुग्णालये/शैक्षणिक संस्था/व्यापारी आस्थापना यामध्ये प्रस्थापित करणे आवश्यक आहे. निवडक आठ MCs मधील 53<sup>20</sup> शासकीय इमारती/रुग्णालये/शैक्षणिक संस्था/व्यापारी आस्थापना यांची लेखापरीक्षकांनी संयुक्त प्रत्यक्ष तपासणी केली असता असे आढळून आले की 53 पैकी 11<sup>21</sup> इमारतीत फक्त अग्नीशामके बसविली होती आणि उर्वरीत 42<sup>22</sup> इमारतीत उपरोक्त अग्नीशमन साधनांपैकी एकही साधन उपलब्ध नव्हते. 53 इमारतींमधील रहिवासी तसेच या इमारती ज्या MCs अंतर्गत होत्या त्या संबंधित MCs देखील लेखापरीक्षकांना पडताळणीसाठी अंतिम फायर NOC सादर करू शकले नव्हते.

अशाप्रकारे, इमारती आणि धोकादायक जागांसाठी अग्नीशमन विभागाकडून मंजूरी प्राप्त करणे अनिवार्य असण्याची कायदेशीर प्रक्रियेत तरतूद असूनही राज्यातील अग्नीशमन कार्यातील दुर्बलतांवर पर्याप्तपणे तोडगा काढला गेला नव्हता.

**शिफारस 4: सर्व धोकादायक व्यवसाय, व्यापारी, शासकीय आणि संस्थात्मक इमारती राज्य अग्नीसुरक्षा विनियमांचे पालन करित आहेत आणि अग्नीशमन क्षमतेच्या बाबतीत त्या स्वयंपूर्ण आहेत याची खात्री करण्यासाठी राज्य शासनाने महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 मधील तरतूदींची अधिक प्रभावी रीतीने सक्तीने अंमलबजावणी करावी.**

#### 4.1.10 क्षमता बांधणीतील तूट

आगीच्या आपत्तींशी प्रभावीपणे मुकाबला करण्यासाठी अग्नीशमन कर्मचाऱ्यांची क्षमता सुधारण्यासाठी अग्नीशमन कर्मचाऱ्यांच्या ज्ञान, कौशल्य, कल, शारिरीक स्वास्थ्य, दृष्टी

<sup>20</sup> सात रुग्णालये, सात शैक्षणिक संस्था, 36 शासकीय इमारती आणि तीन व्यापारी आस्थापना

<sup>21</sup> MCGM मधील एक शासकीय इमारत; तीन शासकीय रुग्णालये-MC, नाशिक, औरंगाबाद आणि अमरावती मधील प्रत्येकी एक; सहा शैक्षणिक संस्था- MC, नाशिक मधील चार, औरंगाबाद व अमरावती येथील प्रत्येकी एक; आणि MC, अमरावती मधील एक व्यापारी इमारत

<sup>22</sup> 35 शासकीय इमारती-MCGM मधील चार; MC, नवी मुंबई, नाशिक आणि पुणे मधील प्रत्येकी एक, औरंगाबाद मधील आठ, अमरावती आणि नागपूर मधील प्रत्येकी दहा; चार शासकीय रुग्णालये -MCGM, ठाणे, नवी मुंबई व पुणे यामधील प्रत्येकी एक; MC, ठाणे येथील एक शैक्षणिक संस्था; आणि दोन व्यापारी इमारती-MC, नवी मुंबई आणि पुणे मधील प्रत्येकी एक

आणि बौद्धिक जागरूकता यासारख्या वेगवेगळ्या बाबी नियमितपणे तपासल्या जाव्या आणि नियमित प्रशिक्षण, मॉक ड्रिल, कार्यशाळा आणि सामाजिक जागृती कार्यक्रम याद्वारे त्यात सुधारणा करण्यात याव्या.

#### 4.1.10.1 प्रशिक्षणातील तूट

GoM ने कालिना (सांताक्रुझ), मुंबई येथे एक राज्य अग्नीशमन प्रशिक्षण केंद्र (SFTC) स्थापन केले. मार्च 1990 च्या GR नुसार, SFTC मध्ये अग्नीशमन कर्मचाऱ्यांना (नव्याने भरती झालेले व कनिष्ठ श्रेणीतील कर्मचारी) वर्षभरात सहा महिन्यांचे मुलभूत तांत्रिक अग्नीशमन प्रशिक्षण द्यावयाचे होते. लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की, वर्ष 2010-15 दरम्यान राज्यात प्रशिक्षण द्यावयाच्या 1,250 अग्नीशमन कर्मचाऱ्यांपैकी SFTC मध्ये फक्त 401 कर्मचाऱ्यांना (32 टक्के) प्रशिक्षण देण्यात आले होते (MCGM व्यतिरिक्त)<sup>23</sup>. निवडक आठ MCs पैकी दोन<sup>24</sup> मध्ये, वर्ष 2010-15 दरम्यान SFTC मध्ये एकाही अग्नीशमन कर्मचाऱ्याला प्रशिक्षण देण्यात आले नव्हते. तसेच, MC, अमरावती आणि नागपूर (एकूण कर्मचारी संख्या 377) मधून प्रत्येकी फक्त एका अग्नीशमन कर्मचाऱ्याला या कालावधीत प्रशिक्षण देण्यात आले होते.

#### 4.1.10.2 अद्यावत अग्नीशमन प्रशिक्षण प्रबोधिनी बांधण्यातील विलंब

एप्रिल 2012 च्या राष्ट्रीय आपत्कालीन व्यवस्थापन मार्गदर्शक सुचनांनुसार (प्रकरण 6), सिम्युलेटर्स व इतर अत्याधुनिक साधनसामग्री यासारख्या आधुनिक प्रशिक्षण साधनांसह पर्याप्त पायाभूत सुविधा, प्रशिक्षक व सुविधा असलेली आधुनिक प्रशिक्षण केंद्रे राज्यांनी प्रस्थापित करावी. कालिना येथे 1.25 एकर क्षेत्राच्या सध्याच्या SFTC वर सराव प्रात्यक्षिकांसाठी पुरेशी मोकळी जागा व अद्यावत प्रशिक्षण सुविधा उपलब्ध नाहीत. म्हणून, DFS, मुंबई यांनी UDD, GoM कडे 50 एकर जमिनीवर एक अद्यावत अग्नीशमन प्रशिक्षण प्रबोधिनी (AFTA) स्थापन करण्यासाठी एक प्रस्ताव सादर केला (जुलै 2008) ज्या प्रबोधिनीत अग्नीशमन व बचावासाठीच्या वेगवेगळ्या साधनांबरोबरच मोकळ्या जागेतील प्रशिक्षण कार्यक्रम/सुविधा उपलब्ध असतील. यासाठी, UDD ने ऑगस्ट 2009 मध्ये एका ठरावाद्वारे ₹ 50 कोटी मंजूर केले. परंतु, सात वर्षांपेक्षा अधिक काळ उलटूनही AFTA साठी जमीन अधिग्रहीत करण्यात आली नव्हती (जुलै 2015).

DFS, मुंबई यांनी सांगितले (ऑक्टोबर 2015) की AFTA स्थापन करण्यासाठी महसूल विभागाने भिवंडी तालुक्यातील (ठाणे जिल्हा) 18 एकर जमीन हस्तांतरीत करण्यास मान्यता दिली होती आणि जमिनीच्या सद्यस्थितीची (आरक्षणमुक्त आहे अथवा नाही) पडताळणी केली जात होती.

#### 4.1.10.3 शारिरीक स्वास्थ्य शिबीरे आयोजित न करणे

आगीपासून बचाव हे एक वैशिष्ट्यपूर्ण कार्य असते जे करणाऱ्या कर्मचाऱ्यांचे शारिरीक स्वास्थ्य अत्युत्तम असणे आवश्यक असते. वर्ष 2011 च्या अग्नी सल्लागार स्थायी समितीच्या शिफारशीच्या सारसंग्रथाच्या परिशिष्ट 11-G नुसार, अग्नीशमन कर्मचारी त्यांची कार्ये पार पाडण्यास सक्षम राहतील याची खात्री करण्यासाठी प्रत्येक सहा महिन्यांनी त्यांच्या शारिरीक क्षमता तपासणी चाचण्या घेतल्या जाव्या. लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की, निवडक सात MCs पैकी CFO, MCGM व्यतिरिक्त एकाही MC ने वर्ष 2010-15 दरम्यान मोहिमेवर जाणाऱ्या

<sup>23</sup> MCGM चे वडाळा, मुंबई येथे स्वतःचे प्रशिक्षण केंद्र आहे आणि प्रशिक्षणात कोणत्याही कमतरता आढळून आल्या नाहीत

<sup>24</sup> नवी मुंबई आणि औरंगाबाद

कर्मचाऱ्यांचे शारिरीक स्वास्थ्य तपासण्यासाठी कोणतीही शारिरीक स्वास्थ्य शिबीरे आयोजित केली नव्हती.

#### 4.1.10.4 अपर्याप्त सामाजिक सुसज्जता आणि जागृती

एप्रिल 2012 च्या राष्ट्रीय आपत्कालीन व्यवस्थापन मार्गदर्शक सूचनांमध्ये, आगीच्या आपत्कालीन परिस्थितीचा प्रभावीपणे आणि संघटीतरित्या सामना करता यावा यासाठी मॉक एक्सरसाईस आणि जागृती कार्यक्रमांद्वारे समाजाला नियमीतपणे/कायमस्वरूपी संघटीत आणि प्रशिक्षित ठेवेल असा एक योग्य घोषित कार्यक्रम आखण्याचे उद्दीष्ट ठेवण्यात आले होते.

लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की, निवडक आठ MCs पैकी सहा<sup>25</sup> मधील अग्नीशमन विभाग दरवर्षी 14 ते 20 एप्रिल दरम्यान फक्त अग्नी प्रतिबंध सप्ताह साजरा करत होते आणि समाजापर्यंत जास्तीत जास्त प्रमाणात पोहोचण्यासाठी आणि त्याला शिक्षित करण्यासाठी वर्षभरात नियमीतपणे इतर कोणतेही कार्यक्रम आयोजित करण्यात आले नव्हते. तसेच, निवडक आठ MCs पैकी एकाही MC ने वर्ष 2010-15 दरम्यान आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजनांच्या क्षेत्रांतील तज्ञ व्यक्तींना आमंत्रण देऊन सामाजिक जागृती कार्यक्रम आयोजित केले नव्हते.

**शिफारस 5: आगविषयक सर्व आपत्कालीन परिस्थिती हाताळण्यासाठी आणि इतर आपत्कालीन परिस्थितींशी कार्यक्षमतेने व प्रभावीपणे मुकाबला करण्यासाठी राज्य शासनाने (i) अग्नीशमन कर्मचारी व दुय्यम अधिकारी यांच्या प्रशिक्षणाच्या गरजांचा आढावा घ्यावा आणि प्रशिक्षणात कोणत्याही तफावती/त्रुटी राहणार नाहीत याची सुनिश्चिती करावी, (ii) अद्यावत अग्नीशमन प्रशिक्षण प्रबोधिनी प्रस्थापित करण्याच्या कार्यास वेगदयावा, आणि (iii) मोहिमेच्या अग्रक्रमातील कर्मचारी सदासर्वकाळ अतिशय सतर्क राहतील याची खात्री करण्यासाठी त्यांच्यासाठी शारिरीक स्वास्थ्य शिबीरे आयोजित करावी.**

#### 4.1.11 अपर्याप्त तपासणी आणि संनियंत्रण कार्यतंत्रे

##### 4.1.11.1 आग तपासणी अहवाल तयार करण्यातील कमतरता

महाराष्ट्र महानगरपालिका अधिनियम, 1949 (जून 2014 मध्ये सुधारित केलेला) च्या कलम 289 नुसार शहरातील आगीच्या प्रत्येक घटनेचा अहवाल अग्नीशमन केंद्राच्या मुख्य किंवा इतर प्रभारी अधिकाऱ्याने महापालिका आयुक्तांना आगीच्या घटनेच्या पुढील दिवसापर्यंत सादर करावा ज्यांनी आवश्यकतेनुसार पुढील चौकशी करावी व शहरात घडलेल्या अशा आगीच्या सर्व घटनांचे एक साप्ताहिक विवरण MC च्या स्थायी समितीला सादर करावे. हा अधिनियम MCGM व्यतिरिक्त सर्व MCs ना लागू आहे. याच तरतुदी, मुंबई महानगरपालिका अधिनियम, 1888 (डिसेंबर 2011 मध्ये सुधारीत) च्या कलम 364 अंतर्गत MCGM ला देखील लागू आहेत.

वर्ष 2010-15 दरम्यान निवडक आठ MCs पैकी सहा<sup>26</sup> MCs च्या स्थानिक कार्यक्षेत्र एकूण 2,822 आगीच्या घटना (गंभीर आणि किरकोळ) घडल्या ज्यामध्ये मृतांची संख्या 1,187 होती.

<sup>25</sup> MCGM आणि MC, नागपूर व्यतिरिक्त

<sup>26</sup> MC, अमरावतीने वर्ष 2010-15 दरम्यानच्या कालावधीतील आगीच्या घटनांचा कोणताही तपशील ठेवला नव्हता

MCGM क्षेत्रात याच कालावधीत 24,332 आगीच्या घटना (गंभीर आणि किरकोळ) नोंदल्या गेल्या ज्यामधील मृतांची संख्या 1,144 होती. लेखापरीक्षकांना असे आढळून आले की, CFOs नी आगीचे तपासणी अहवाल तयार करण्यासाठी/दाखल करण्यासाठी कोणताही एक समान नमुना विहित केला नव्हता. म्हणूनच, MCs चे सर्व CFOs आगीच्या घटनांचा तपशील वेगवेगळ्या तऱ्हेने आणि पध्दतीने दाखल करत होते. दोन MCs (अमरावती आणि नागपूर) मध्ये अहवाल सादर करण्यासाठी जो नमूना वापरला जात होता त्यात संपूर्ण तपशीलाचीही नोंद घेतली जात नव्हती. तसेच, MCGM व्यतिरिक्त इतर CFOs कडून संबंधित महापालिका आयुक्तांना आणि स्थायी समित्यांना नियमितपणे आग तपासणी अहवाल पाठवले जात नव्हते.

आगीच्या घटनांचा अहवाल देण्यातील अशा तफावतींमुळे उच्च प्राधिकाऱ्यांना आगीच्या आपत्तींमुळे निर्माण होणाऱ्या परिस्थितीचे मुल्यमापन आणि संनियंत्रण दीर्घकालीन रीतीने करणे आणि योग्यवेळी उपाययोजना सुचविणे शक्य होणार नाही.

#### 4.1.11.2 इमारतींची तपासणी न करणे

महाराष्ट्र आगप्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना, अधिनियम, 2006 च्या कलम 5(1) नुसार, आगप्रतिबंध आणि जीव सुरक्षा उपाययोजनांची पर्याप्तता किंवा त्यांच्या उल्लंघनांची पडताळणी करण्यासाठी ज्या इमारतींची तपासणी करणे गरजेचे असल्याचे निदर्शनास येईल अशा इमारतींच्या रहिवाश्यांना तीन तासाची आगावू सूचना दिल्यानंतर DFS किंवा CFO किंवा कोणताही नामनिर्देशित अधिकारी सूर्योदय आणि सूर्यास्त यामधील कोणत्याही वेळेस एखादया जागेची किंवा इमारतीची तपासणी करू शकतो.

लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की, दोन MCs (MCGM आणि ठाणे) व्यतिरिक्त निवडकेलेल्या सहा MCs च्या CFOs पैकी एकानेही वर्ष 2010-15 दरम्यान कोणत्याही इमारती, शैक्षणिक संस्था, रुग्णालये, मॉल, मल्टीप्लेक्स, उद्योग, सार्वजनिक समेलनाच्या जागा, उपाहारगृहे इत्यादींची तपासणी केली नव्हती. तसेच, ठाणे जिल्ह्यातील केंद्रीय उत्पादन शुल्क कार्यालय, प्रादेशिक परिवहन कार्यालय आणि पोलीस अधिकांचे कार्यालय यांच्या तपासणी दरम्यान (जून 2012) CFO नां असे आढळून आले की, या तीन इमारतींमध्ये एकही आग प्रतिबंधक आणि जीव सुरक्षा साधन<sup>27</sup> बसविण्यात आले नव्हते. या कार्यालयांना जुलै 2012 मध्ये जरी नोटीस जारी करण्यात आल्या होत्या तरी अग्नीसुरक्षा साधनांच्या अभावावर CFO नीं घेतलेल्या आक्षेपांचे निराकरण डिसेंबर 2015 पर्यंत करण्यात आले नव्हते.

#### 4.1.11.3 अग्नीशमन कृती कक्षाची निर्मिती न करणे

महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 मधील तरतुदींच्या प्रभावी अंमलबजावणीसाठी आणि संनियंत्रणासाठी MCGM ने 99 अधिकाऱ्यांचा (33 केंद्र अधिकारी आणि 66 सहाय्यक केंद्र अधिकारी) समावेश असलेला अग्निशमन कृती कक्ष या नावाचा एक स्वतंत्र कक्ष निर्माण करण्याचे प्रस्तावित केले (ऑक्टोबर 2012). परंतु, मार्च 2016 पर्यंत अग्निशमन कृती कक्षाची निर्मिती करण्यात आली नव्हती. अग्निशमन कृती कक्षाची निर्मिती न केल्यामुळे इमारतींची नियमित तपासणी करणे, नोटीस जारी करणे, पाठपुरावा करणे, कायदेशीर कारवाई करणे इत्यादी कार्ये MCGM च्या विद्यमान मोहीम कर्मचारी/अधिकारी यांच्याकडून पार पाडली जात होती ज्याचा प्रतिकूल परिणाम आपत्कालीन परिस्थितीच्या दैनंदिन हाताळणीवर होत होता.

<sup>27</sup> अग्नीशमन साधने, आवारातील फायर हायड्रंट, पाणी साठवण्याच्या टाक्या, होस रिल्स, फवारके, स्वयंचलीत शोधयंत्रे, आगीची धोकासूचक यंत्रणा इत्यादी

MCGM ने सांगितले (एप्रिल 2016) की, प्रभावी तपासणी आणि अधिनियमाचे अनुपालन यासाठी त्यांनी "अग्निशमन व्यवस्थापन प्रणाली" या नावाची एक IT आधारित प्रणाली विकसित केली आहे ज्याद्वारे ज्या इमारती अधिनियमातील तरतुदींचे अनुपालन करत नाहीत त्यांच्यावर सनियंत्रण ठेवले जाईल आणि त्याची योग्य प्रकारे नोंद ठेवली जाईल.

#### 4.1.11.4 निम्न स्तरावरील कर्मचाऱ्यांकडून अग्निशमन केंद्राचे नियंत्रण केले जाणे

अग्निशमन केंद्राचा प्रभारी केंद्र अधिकारी हा एक महत्वपूर्ण कार्याधिकारी असतो जो आगीची सूचना मिळाल्यावर त्यावर त्वरीत कारवाई करण्यासाठी स्वतःला आणि इतर कर्मचाऱ्यांना नेहमी सतर्क ठेवतो. केंद्राला देण्यात आलेली सर्व अग्निशमन उपकरणे, भांडार सामुग्री आणि साधनसामुग्री यांची योग्य साठवण आणि देखभाल करणे तसेच लॉग-बुक्स, नोंद पुस्तिका, हजेरी पत्रक इत्यादी ठेवणे आणि त्याच्या वरिष्ठांना सर्व विवरणे व विवरणपत्रे सादर करणे यासाठी देखील जबाबदार असतो.

लेखापरीक्षेत असे आढळून आले की, MC, नागपूर अंतर्गत आठ अग्निशमन केंद्रे आहेत ज्यापैकी फक्त दोन अग्निशमन केंद्रांचे नियंत्रण केंद्र अधिकाऱ्यांकडून केले जात होते व ऑक्टोबर 2010 पासून केंद्र अधिकाऱ्यांची रिक्त पदे न भरल्यामुळे उर्वरित सहांचे नियंत्रण अग्निशमन प्रणेत्यांकडून केले जात होते. दोन केंद्र अधिकाऱ्यांपैकी एका केंद्र अधिकाऱ्याकडे CFO चा अतिरिक्त कार्यभार होता. MC, अमरावती मध्ये दोन अग्निशमन केंद्रे होती ज्यापैकी एक केंद्र अग्निशमन कर्मचाऱ्याकडून आणि दुसरे अग्निशमन प्रणेत्याकडून नियंत्रित केले जात होते, ज्याच्याकडे ऑगस्ट 2012 पासून अग्निशमन अधिकाऱ्यांचा<sup>28</sup> अतिरिक्त कार्यभार देखील होता.

केंद्र अधिकाऱ्यांच्या कार्य व जबाबदाऱ्यांचा आवाका लक्षात घेता निम्नश्रेणीतील कर्मचाऱ्यांकडून (अग्निशमन कर्मचारी आणि अग्निशमन प्रणेत्या) अग्निशमन केंद्रांचे नियंत्रण केले जाणे ही स्थिती आगीच्या आपत्कालीन परिस्थितीचा प्रभावीपणे मुकाबला करताना आणि गंभीर प्रसंगी धोरणात्मक निर्णय घेताना आदर्शवत ठरली नसती.

#### 4.1.11.5 अनुज्ञापक संस्थांनी जारी केलेल्या प्रमाणपत्रांवर सनियंत्रण न ठेवणे

महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 च्या कलम 9 (1) आणि (3) नुसार एखाद्या इमारतीत किंवा त्यातील काही भागात अग्निप्रतिबंधात्मक आणि जीव सुरक्षा साधने पुरविण्याचे कार्य हाती घेण्यासाठी अनुज्ञापक संस्था म्हणून कामकाज करण्यासाठी एखादी व्यक्ती किंवा व्यक्तित्ती संघटना यांना MCs चे CFOs परवाना देऊ शकतात. अशाप्रकारे दिलेला परवाना एक वर्षासाठी वैध असतो ज्याचे तत्सम कालावधीसाठी नूतनीकरण केले जाते किंवा काही कारणांसाठी ते नाकारले जाते जी कारणे लिखित स्वरूपात नोंदवायची असतात. तसेच, महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना नियम, 2009 च्या नियम 4 (1) आणि (2) नुसार अनुज्ञापक संस्थेने इमारतीमध्ये अग्निप्रतिबंधात्मक आणि जीव सुरक्षा साधनांची व्यवस्था केल्याविषयी प्रपत्र-अ मध्ये एक प्रमाणपत्र जारी करावे ज्यानंतर त्या अनुज्ञापक संस्थेने प्रत्येक वर्षी दोन वेळा (जानेवारी आणि जुलै) प्रपत्र ब मध्ये इमारती किंवा मालमत्तांमध्ये प्रस्थापित केलेल्या अग्निप्रतिबंधात्मक आणि जीव सुरक्षा साधनांची देखभाल व्यवस्थित केली जाऊन त्या उत्तम आणि कार्यक्षम स्थितीत असल्याविषयी प्रमाणपत्र सादर करावे. मार्च 2016 रोजी, राज्यात वैध प्रमाणपत्र प्राप्त अशा 290 अनुज्ञापक संस्था होत्या.

<sup>28</sup> MC, अमरावतीमध्ये अग्निशमन विभागाचा प्रभार अग्निशमन अधिकाऱ्यांकडे होता

निवडक आठ MCs मधील दस्तऐवजांच्या लेखापरीक्षेत खालील बाबी आढळून आल्या :

- निवडक आठ MCs पैकी चार<sup>29</sup> MCs मध्ये ज्या 15,338 इमारतींना 2010-15 दरम्यान अंतिम फायर NOCs दिली गेली होती त्यापैकी फक्त 459 इमारतींविषयी (तीन टक्के) अनुज्ञापक संस्थेने प्रपत्र-ब मधील प्रमाणपत्रे जारी केली होती. एकूण 15,338 इमारतींपैकी 11,925 इमारती MCGM च्या कार्यक्षेत्र होत्या ज्यापैकी याच कालावधीत फक्त 205 प्रपत्र ब प्रमाणपत्रे (दोन टक्के) अनुज्ञापक संस्थांनी जारी केली होती. तसेच, निवडक आठ MCs मधील 53 शासकीय इमारती/रुग्णालये/शैक्षणिक संस्था/व्यापारी आस्थापना यांची लेखापरीक्षकांनी संयुक्त प्रत्यक्ष तपासणी केली असता असे आढळून आले की, अनुज्ञापक संस्थांनी 2010-15 दरम्यान या मालमत्तांची कोणतीही तपासणी केली नव्हती आणि म्हणूनच प्रपत्र-ब मधील प्रमाणपत्रे जारी केली नव्हती.
- MC, नाशिकमध्ये परवान्याच्या वैधतेचा कालावधी संपल्यानंतर सहयाद्री रुग्णालयाला एका अनुज्ञापक संस्थेने<sup>30</sup> प्रपत्र-अ मधील प्रमाणपत्र जारी केले होते जे नियमबाह्य होते. रुग्णालयाने अग्निशमन विभागाला प्रमाणपत्र सादर केले होते ज्या आधारावर रुग्णालयाला फायर NOC जारी करण्यात आली होती.
- तीन<sup>31</sup> MCs मध्ये अनुज्ञापक संस्थांनी तीन आस्थापनांना जानेवारी आणि जुलै महिन्यात जारी करावयाच्या दोन सहामाही प्रमाणपत्रांऐवजी प्रपत्र ब मध्ये एका संपूर्ण वर्षाच्या कालावधीची प्रमाणपत्रे जारी केली होती. इतर तीन प्रकरणांत अनुज्ञापक संस्थेने जारी केलेल्या प्रमाणपत्रांमध्ये कोणत्याही कालावधीचा उल्लेख करण्यात आला नव्हता. तसेच, MC, पुणे मध्ये अनुज्ञापक संस्थेने<sup>32</sup> 10 आस्थापनांना प्रपत्र ब मध्ये सहा महिन्यांच्या कालावधीऐवजी चार महिन्यांच्या कालावधीसाठी (मार्च ते जून 2015) प्रपत्र ब मध्ये प्रमाणपत्रे जारी केली होती. अशी चुकीची प्रमाणपत्रे CFO, पुणे यांनी मात्र स्विकारली होती आणि अनुज्ञापक संस्थेविरुद्ध कोणतीही कारवाई केली नव्हती.

वर नमूद केलेल्या सर्व प्रकरणांमध्ये CFOs नी महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना नियम, 2009 च्या नियम 17 अंतर्गत कसूरदार अनुज्ञापक संस्थांना त्यांनी परवान्याच्या अटींचे पालन न केल्याबद्दल अकार्यक्षमता, गैरव्यवहार किंवा इतर कोणत्याही गंभीर कारणांसाठी कोणत्याही कारणे दाखवा नोटीसा जारी केल्या नव्हत्या.

सचिवांनी वस्तुस्थिती मान्य केली आणि सांगितले की अग्निसुरक्षा हे एक सामूहीक प्रयत्नाने करायचे कार्य आहे ज्यामध्ये अग्निशमन विभागाच्या सेवांबरोबरच इमारतींमधील रहिवासी/भोगवटादार यांचे सहकार्यदेखील आवश्यक असते.

#### 4.1.11.6 टोलेजंग आणि मोडकळीस आलेल्या इमारतींच्या नियतकालिक तपासण्या न केल्यामुळे झालेले आगीचे भीषण अपघात

2010-15 दरम्यान MCGM च्या कार्यक्षेत्र आगीचे 12 भीषण अपघात (ज्यांना "ब्रिगेड फायर कॉल्स" असेही ओळखले जाते, ज्यामध्ये अग्निशमनासाठी 20 किंवा त्याहूनही अधिक आगीचे बंब तैनात केले जातात) घडले होते. खाली चर्चा केलेल्या टोलेजंग इमारतींमधील दोन आणि

<sup>29</sup> MCGM, ठाणे, नागपूर आणि नाशिक

<sup>30</sup> इंडो फायर सेफ्टी सोल्यूशन्स, पुणे

<sup>31</sup> औरंगाबाद, अमरावती आणि नागपूर

<sup>32</sup> Disney फायर एंटरप्राईसेस, पुणे

मोडकळीस आलेल्या इमारतीमधील एक अशा तीन अपघातांमध्ये CFO, मुंबई यांनी इमारतीची नियतकालिक तपासणी न केल्यामुळे महाराष्ट्र आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक उपाययोजना अधिनियम, 2006 मध्ये नमूद केलेल्या अग्निप्रतिबंधात्मक आणि जीव सुरक्षा उपाययोजनांशी तडजोड करण्यात आली होती.

- सदोष विद्युत सर्कीटमुळे 21 जून 2012 रोजी मंत्रालयामध्ये (एक टोलेजंग इमारत) भीषण आग लागली ज्यामध्ये पाच जण मृत्युमुखी पडले आणि मालमत्तेचे मोठ्या प्रमाणात नुकसान झाले. अपघाताच्यावेळी इमारतीकडे MCGM च्या अग्निशमन विभागाकडून देण्यात येणारी अंतिम फायर NOC नव्हती. ऑगस्ट 2012 मध्ये CFO मुंबई यांनी सादर केलेल्या आग तपासणी अहवालात इतर बाबीं बरोबरच असे आढळून आले की (i) वाहने उभी केल्यामुळे इमारतीकडे जाणाऱ्या अंतर्गत पोहोच रस्त्यावर कोंडी झाली होती आणि म्हणूनच आगीचे बंब पोहोचण्यास असाधारण विलंब झाला होता. (बचावकार्य सुरु करण्यास 16 मिनीटांचा कालावधी लागला होता), (ii) जरी इमारतीमध्ये जमिनीखाली पाणी साठविण्याची टाकी (2.34 लाख लिटर क्षमतेची) उपलब्ध होती तरी इमारतीच्या आवारातील फायर हायड्रंट आणि वेटरायझर्स अकार्यरत असल्यामुळे पाण्याचा उपसा होऊ शकला नव्हता. (iii) इमारती बाहेरील मोकळ्या जागांमध्ये निसर्गचित्रांकन (landscaping) आणिद्वारमंडप (porche) असल्याने अग्निशमन वाहने प्रवेशण्यासाठी आणि चालविण्यासाठी ती जागा पर्याप्त नव्हती आणि (iv) अग्निशमन साधने कार्यरत नव्हती.

अग्निशमन विभागाने ऑक्टोबर 2015 मध्ये अंतिम फायर NOC जारी केली होती. राज्य शासनाने मार्च 2016 पर्यंत मंत्रालय इमारतीच्या नूतनीकरणावर ₹ 202 कोटी खर्च केला होता.



- काचेचे आच्छादन असलेल्या लोटस निलकमल व्यापार संकुल ह्या 20 मजली इमारतीला अग्निशमन विभागाने नोव्हेंबर 2006 मध्ये अंतिम फायर NOC दिले होते. इमारतीच्या सर्व्हर कक्षातील सदोष विद्युत सर्कीटमुळे 18 जुलै 2014 रोजी इमारतीला भीषण आग लागली आणि ही आग आटोक्यात आणण्यासाठी 30 तासांचा कालावधी लागला. अग्निशमन कार्यादरम्यान एका अग्निशमन कर्मचाऱ्याला जीव गमवावा लागला. CFO, मुंबई यांनी त्यांच्या तपासणी अहवालात (ऑगस्ट 2014) असे नमूद केले की, इमारतीमध्ये जरी जमिनीखाली एक लाख लिटर क्षमतेची पाणी



साठवण्याची टाकी उपलब्ध होती तरी, जेव्हा आग लागली त्यावेळी टाकीमध्ये जेमतेम 10 टक्के पाणी उपलब्ध होते आणि त्यामुळे आवारातील फायर हायड्रंट आणि वेटरायझर्स कार्यरत नसल्यामुळे पाण्याचा उपसा करता येऊ शकला नव्हता. इमारतीला दिलेले फायर NOC जुलै 2014 मध्ये रद्द करण्यात आले.

- 30 वर्षांपेक्षा जास्त जुनी असलेली गोकुळ निवास ही एक व्यापारी - नि- निवासी इमारत अत्यंत गजबजलेल्या काळबादेवी रस्त्यावर स्थित आहे. व्यापारी या इमारतीचा वापर रेशीम व सुती साड्या, रसायने, संस्करण विद्रावके (Processing solvent), आम्ल, LPG सिलेंडर, भ्रमणध्वनीचे सुटे भाग आणि बॅटरी, प्लास्टिक आणि कागदापासून बनविलेली वेषन साहित्ये, सोन्याच्या दागिन्यांसह इतर मौल्यवान धातूंचा संस्करण आणि प्रक्रिया करण्यासाठी वापरले जाणारे साहित्य इत्यादींसारख्या वेगवेगळ्या प्रकारच्या ज्वलनशील पदार्थांचा/साहित्याचा साठा करण्यासाठी करत होते. सदोष विद्युत सर्किटमुळे 9 मे 2015 रोजी या इमारतीत भीषण आग लागली जी आटोक्यात आणण्यासाठी 80 तासांपेक्षा जास्त कालावधी लागला. संपूर्ण इमारत (तळ मजला व पोटमाळ्यांसह चार मजले) कोसळली आणि CFO, मुंबई यांच्यासह चार अग्निशमन कर्मचाऱ्यांनी या मोहिमेदरम्यान त्यांचे प्राण गमावले. MCGM ने गठीत केलेल्या सत्य शोधक समितीने<sup>33</sup> इतर बाबींबरोबर अशा शिफारशी केल्या (मे 2015) की, (i) MCGM च्या आग आपत्ती व्यवस्थापन विभागाने/महाराष्ट्र गृहनिर्माण आणि क्षेत्रविकास प्राधिकरणाने मुंबईतील मोडकळीस आलेल्या सर्व इमारतींची यादी ठेवावी, (ii) बृहन्मुंबई विद्युत पुरवठा आणि परिवहन (BEST) उपक्रम यांनी 30 वर्षांपेक्षा अधिक जुन्या इमारतींमधील विजेचे वायरिंग आणि मीटर बॉक्स यांची तपासणी करावी आणि BEST ने वार्षिक विद्युत लेखापरीक्षा करावी, (iii) जुन्या इमारतींमध्ये रासायनिक द्रव्यांचा साठा आणि सोनारकाम यावर बंदी घालावी, आणि (iv) सर्व अग्निशमन वाहनांमध्ये जागतिक स्थितीदर्शक यंत्रणा (GPS) बसवावी.



काळबादेवी येथील कोसळलेली गोकुळ निवास इमारत

MCGM ने सांगितले (एप्रिल 2016) की, सत्य शोधक समितीने केलेल्या शिफारशींवरील अंमलबजावणी वेगवेगळ्या टप्प्यांवर होती. परंतु, सदर इमारतीकडे फायर NOC उपलब्ध नव्हती आणि अग्निशमन विभागाने तिच्या नियतकालिक तपासण्या केल्या नव्हत्या ज्या केल्या

<sup>33</sup> आपत्कालीन व्यवस्थापन प्रमुख, अग्निशमन विभागाचे नवीन CFO, DFS, MCGM चे अतिरिक्त आयुक्त आणि MCGM चे मुख्य अभियंता यांचा समावेश असलेली

असत्या तर इतक्या मोठ्या प्रमाणावर उद्भवलेली आपत्ती टाळता आली असती, हे सत्य आहे.

शिफारस 6:(i) राज्य शासनाने राज्यातील सर्व अति लोकसंख्येच्या, महत्वाच्या आणि धोकादायक जागांच्या धोका प्रवणतेचे विश्लेषण करावे आणि आगीच्या घटनांच्या वेळी पालन करावयाच्या आणि टाळावयाच्या बाबींविषयी लोकांमधील जागरुकता वाढवावी आणि (ii) इमारती आणि मालमत्तांमधील आग प्रतिबंधक आणि जीव संरक्षक सुरक्षा उपाययोजनांच्या अनुपालनाची खात्री करण्यासाठी अनुज्ञापक संस्थेने जारी केलेल्या प्रपत्र-अ व प्रपत्र-ब मधील प्रमाणपत्रांवर केले जाणारे संनियंत्रण अधिक प्रभावी करावे.

#### 4.1.12 निष्कर्ष

निवडक आठ MCs मध्ये अग्निशमन विभागांनी हाती घेतलेल्या अग्नी प्रतिबंधात्मक आणि नियंत्रण उपाययोजना अत्यंत असमाधानकारक होत्या. वर्ष 2010-15 मध्ये विशिष्ट अग्नीशमन उपकरणे, साधनसामग्री, वाहने इत्यादींच्या खरेदीसाठी जी भांडवली अर्थसंकल्पीय तरतूद करण्यात आली होती त्यापैकी आठ महानगरपालिकांकडून फक्त 22 टक्के भाग वापरण्यात आला होता. आठ पैकी चार महानगरपालिकांनी जेथे अग्नी सुरक्षा निधी गठीत केला नव्हता त्याचवेळी आठ पैकी सात महानगरपालिकांनी अग्नीशमन सेवा बळकटीकरणासाठी कोणतेही वार्षिक शुल्क संकलीत केले नव्हते वा आकारलेही नव्हते. राज्यात, तसेच आठ महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन केंद्रांच्या संख्येत खूप कमतरता होती. अग्निशमन केंद्रे जमीन, कायमस्वरूपी इमारत, ड्रील टॉवर्स, पाणी स्रोत, फायर हायड्रंट, आगीचे बंब, विशिष्ट अग्निशमन उपकरणे यासारख्या मुलभूत पायाभूत सुविधांनी सुसज्जीत नव्हती आणि त्यांची कमतरता होती. राज्यात, तसेच आठ महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन विभागांमध्ये महत्वपूर्ण पदांची संख्या लक्षणीय कमी होती. आठ महानगरपालिकांमधल्या स्थानिक कार्यक्षेत्रातील अनेक इमारती आणि पेट्रोल पंप, LPG केंद्रे, फटाक्यांची दुकाने, लाकूड गिरण्या इत्यादींसारखे धोकादायक व्यवसाय अग्निशमन विभागांकडून अंतिम फायर NOC प्राप्त न करता चालविले जात होते. वर्ष 2010-15 दरम्यान अग्नीशमन कर्मचाऱ्यांना प्रशिक्षण देण्यात लक्षणीय तूट होती आणि अद्यावत अग्नीशमन प्रशिक्षण प्रबोधिनी बांधण्याच्या पहिल्या प्रस्तावाच्या तारखेपासून सात वर्षांपेक्षा जास्त कालावधी उलटूनही त्याचे बांधकाम प्रलंबित होते. मुख्य अग्निशमन अधिकाऱ्यांद्वारा दाखल करण्यात येणाऱ्या अग्निशमन तपासणी अहवालात संपूर्ण माहिती भरली/दिली जात नव्हती. काही महानगरपालिकांमध्ये अग्निशमन केंद्रांचे नियंत्रण केंद्र अधिकाऱ्यांऐवजी अग्निशमन कर्मचारी आणि अग्निशमन प्रणेते यांच्याकडून केले जात होते. इमारती आणि इतर मालमत्तांमधील अग्निप्रतिबंधक आणि जीव सुरक्षा उपाययोजना यांच्या अनुपालनाची खात्री करण्यासाठी अनुज्ञापक संस्थांनी जारी केलेली प्रपत्र-अ आणि प्रपत्र-ब मधील प्रमाणपत्रे त्रुटीपूर्ण होती आणि त्यावर मुख्य अग्निशमन अधिकाऱ्यांकडून प्रभावी संनियंत्रण केले जात नव्हते. बृहन्मुंबई महानगरपालिकेच्या अग्निशमन विभागाने टोलेजंग आणि मोडकळीस आलेल्या इमारतींच्या नियतकालिक तपासण्या न केल्यामुळे वर्ष 2010-15 दरम्यान मुंबईमध्ये आगीचे भीषण अपघात घडले आणि जीवित आणि मालमत्तेची हानी झाली.

सप्टेंबर 2015 मध्ये ही बाब शासनाकडे संदर्भित करण्यात आली; त्यांचे उत्तर एप्रिल 2016 पर्यंत प्राप्त झाले नव्हते.

प्रकरण V

व्यवहारांच्या लेखापरीक्षणातील निष्पत्ती  
(नागरी स्थानिक संस्था)



प्रकरण V  
व्यवहारांची लेखापरीक्षा

नगर विकास विभाग

नाशिक महानगरपालिका

5.1 प्रशिक्षण केंद्राच्या बांधकामावर झालेला निष्फळ खर्च

निधीची व कर्मचाऱ्यांची अनुपलब्धता यामुळे घन कचरा व्यवस्थापन प्रकल्पाचा भाग म्हणून नाशिक महानगरपालिकेने मार्च 2009 मध्ये बांधलेल्या प्रशिक्षण केंद्राचा वापर एप्रिल 2016 पर्यंत करण्यात आला नव्हता, ज्यामुळे त्यावर झालेला ₹ 1.03 कोटी इतका खर्च निष्फळ ठरला.

जवाहरलाल नेहरू राष्ट्रीय नागरी पुनरुत्थान अभियानांतर्गत नागरी पायाभूत सुविधा आणि सुशासन यावरील उप अभियानाच्या केंद्रीय मंजूरी व संनियंत्रण समितीने नाशिक महानगरपालिकेच्या (NMC) घनकचरा व्यवस्थापन (SWM) प्रकल्पाला ₹ 60 कोटी इतक्या अंदाजित खर्चास मंजूरी दिली (डिसेंबर 2006). ₹ 60 कोटी या प्रकल्प खर्चात शिक्षण, जनजागृती, SWM मधील नैपुण्य केंद्र (प्रशिक्षण केंद्र) आणि कर्मचारी निवासस्थाने यासाठीच्या ₹ 90 लाख खर्चाचा समावेश होता.

NMC ने प्रशिक्षण केंद्र (977.08 चौ.मी.) आणि पाच कर्मचारी निवासस्थाने (488.54 चौ.मी.) यांच्या बांधकामाचे ₹ 90.40 लाख इतक्या एकूण खर्चाचे काम एका कंत्राटदाराला सोपविले (ऑक्टोबर 2007) जे एप्रिल 2008 पर्यंत पूर्ण करावयाचे होते. प्रशिक्षण केंद्र आणि कर्मचाऱ्यांच्या निवासस्थानांना एकाच युनिटमध्ये एकत्रित केल्यामुळे प्लॅथ पर्यंतचा पाया, अतिरिक्त मजला वाढविल्यामुळे आर.सी.सी. कॉलम आणि बिम्सच्या संख्येत झालेला वाढ, कॉंक्रीट रस्ता, पदपथ आणि कुंपणाची भिंत, पोहोच द्वार इत्यादींचे बांधकाम अशा अतिरिक्त बाबींचा समावेश झाल्यामुळे एकूण ₹ 1.55 कोटी खर्चात हे काम मुदतीनंतर मार्च 2009 मध्ये पूर्ण करण्यात आले.

NMC च्या दस्तऐवजांची तपासणी केली असता असे आढळून आले की (एप्रिल 2015) NMC च्या पात्र कर्मचाऱ्यांकडून सर्व पाच कर्मचारी निवासस्थानांचा नियमितपणे वापर केला जात होता त्याचवेळी मार्च 2009 मध्ये बांधकाम पूर्ण होऊनही एप्रिल 2015 पर्यंत प्रशिक्षण केंद्राचा वापर करण्यात आला नव्हता. लेखापरीक्षकांनी NMC कर्मचाऱ्यांबरोबर प्रशिक्षण केंद्राची प्रत्यक्ष तपासणी केली असता (एप्रिल 2015) असे आढळून आले की, दीर्घ काळ केंद्र विनावापर पडून राहिल्यामुळे त्याचे दरवाजे तुटले होते आणि विद्युत साधने आणि उपकरणे गहाळ झाली होती.

NMC ने असे सांगितले (एप्रिल 2015) की निधी व कर्मचाऱ्यांच्या अनुपलब्धतेमुळे प्रशिक्षण केंद्राचा वापर करता येऊ शकला नव्हता. त्यांनी पुढे असेही सांगितले की, सदर केंद्र महाराष्ट्र पर्यावरण अभियांत्रिकी प्रशिक्षण आणि संशोधन प्रबोधिनी (MEETRA), GOM यांना त्यांच्या वापरासाठी हस्तांतरीत करण्याचा निर्णय घेण्यात आला आहे. लेखापरीक्षकांना परंतु असे आढळून आले की, एप्रिल 2016 पर्यंत प्रशिक्षण केंद्र MEETRA ला हस्तांतरीत करण्यात आले नव्हते.

अशाप्रकारे, नाशिक महानगरपालिकेने बांधलेले प्रशिक्षण केंद्र सात वर्षांपेक्षा अधिक काळ वापरात आणले गेले नव्हते (मार्च 2009 ते एप्रिल 2016) परिणामी त्यावरील ₹ 1.03 कोटीचा<sup>1</sup> खर्च निष्फळ ठरला.

हे प्रकरण जुलै 2015 मध्ये शासनाकडे संदर्भित करण्यात आले; एप्रिल 2016 पर्यंत त्यांचे उत्तर प्राप्त झाले नव्हते.

## बसमतनगर नगर परिषद

### 5.2 कंत्राटदारास जादा भुगतान

**डक्टाईल लोखंडी पाईप्स (Ductile iron pipes) ची तरतूद आणि पुरवठा करण्याकरिता चुकीचे दर लावल्यामुळे नगर परिषद, बसमतनगर, हिंगोली द्वारे कंत्राटदारास ₹ 40.54 लाखाचे जादा भुगतान करण्यात आले.**

मुख्य अधिकारी, नगर परिषद, बसमतनगर (BMC), हिंगोली यांनी 'बसमत पाणी पुरवठा योजनेचे आवर्धन' हे काम छोट्या आणि मध्यम शहरांकरिता केंद्र पुरस्कृत नागरी पायाभूत सुविधा विकास योजना (UIDSSMT) अंतर्गत ₹ 47.26 कोटी स्वीकृत निविदा किंमतीवर (निविदेच्या ₹ 22.58 कोटी अंदाजित किंमतीवर 109.40 टक्के अधिक्याने) 30 महिन्यांच्या (फेब्रुवारी 2012) विनिर्दिष्ट कालावधीत पूर्ण करण्याकरिता कंत्राटदारास बहाल केले (ऑगस्ट 2009). योजनेच्या कार्यान्वयनाकरिता तांत्रिक प्राधिकरण असलेल्या महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरण (MJP) ने कामांचे प्राक्कलन तयार केले जे MJP च्या दर अनुसूची (SoR) 2006-07 वर आधारित होते आणि तेच प्राक्कलन BMC द्वारे स्वीकारण्यात आले.

पाणी पुरवठा योजनेचे काम अनेक पोट-कामांमध्ये विभागले होते, ज्यापैकी 'रॉ वॉटर ग्रॅव्हिटी मेन' (Raw Water Gravity Main) हे एक होते. या पोट-कामांमध्ये डक्टाईल लोखंडी (DI) पाईप्सची तरतूद आणि पुरवठा तसेच त्याचे परिवहन, चढवणे/उतरवणे, मजुरी आणि मालाची किंमत इत्यादीं समवेत त्यांची संपूर्ण जोडणी समाविष्ट होती. या पोट-कामांकरिता MJP ने SoR 2006-07 अनुसार ₹ 65 प्रति किलोग्रॅम प्रमाणे 50,000 किलोग्रॅम DI पाईप्सची आवश्यकता असल्याचा अंदाज बांधला. नगरपरिषद, बसमतनगर यांच्या दस्तावेजांच्या पडताळणीत असे निदर्शनास आले (मार्च 2015) की DI पाईप्स करिता MJP ने अंदाजित केलेल्या ₹ 65 प्रति किलोग्रॅम एवजी BMC ने निविदा दस्तावेजाच्या अनुसूची-ब मध्ये ₹ 105 प्रति किलोग्रॅम दर अंतर्भूत केला होता. खाली तक्ता 1 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे 48,400 किलोग्रॅम DI पाईप्स वापरल्यामुळे कंत्राटदाराला ₹ 40.54 लाखाचे जादा प्रदान झाले.

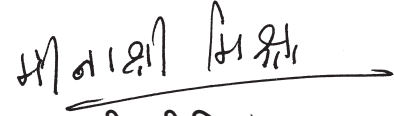
<sup>1</sup> (977.08 चौ.मी. ÷ 1465.62 चौ.मी.) × ₹ 1.55 कोटी = प्रशिक्षण केंद्राच्या बांधकामावरील यथाप्रमाण खर्च

तक्ता 1 : कंत्राटदाराला केलेले जादा भुगतान दर्शविणारे विवरण

कंत्राटदाराला केलेले भुगतान				कंत्राटदाराला प्रत्यक्ष देय असलेले भुगतान			जादा भुगतान
उपयोगात आलेले DI पाईप्सचे एकूण परिमाण (कि.ग्रॅ. मध्ये)	दर प्रति कि.ग्रॅ. (₹ मध्ये)	केलेले भुगतान (₹ लाखात)	109.40% अधिक्याने (₹ लाखात)	दर प्रति कि.ग्रॅ. (₹ मध्ये)	अनुज्ञेय भुगतान (₹ लाखात)	109.40% अधिक्याने (₹ लाखात)	₹ 106.42 लाख वजा ₹ 65.88 लाख
48400	105	50.82	106.42	65	31.46	65.88	40.54

लेखापरीक्षणात निदर्शनास आणून दिल्यावर मुख्य अधिकारी, BMC यांनी सांगितले (मार्च 2015) की वस्तुस्थितीची पडताळणी केल्यावर कंत्राटदाराकडून जादा भुगतानाची वसुली करण्यात येईल आणि त्याबाबतचा अहवाल लेखापरीक्षेस सादर करण्यात येईल. तथापि, एप्रिल 2016 पर्यंत कंत्राटदाराकडून कोणतीही वसुली करण्यात आली नाही.

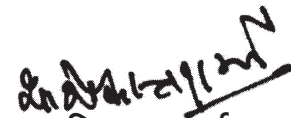
ही बाब जुलै 2015 मध्ये शासनास कळविण्यात आली; एप्रिल 2016 पर्यंत त्यांचे उत्तर प्रतिक्रित होते.

  
(मीनाक्षी मिश्रा)

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)-1,  
महाराष्ट्र

मुंबई,  
दिनांक 18 जुलै, 2016

प्रतिस्वाक्षांकीत

  
(शशि कान्त शर्मा)

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक

नवी दिल्ली,  
दिनांक 19 जुलै, 2016

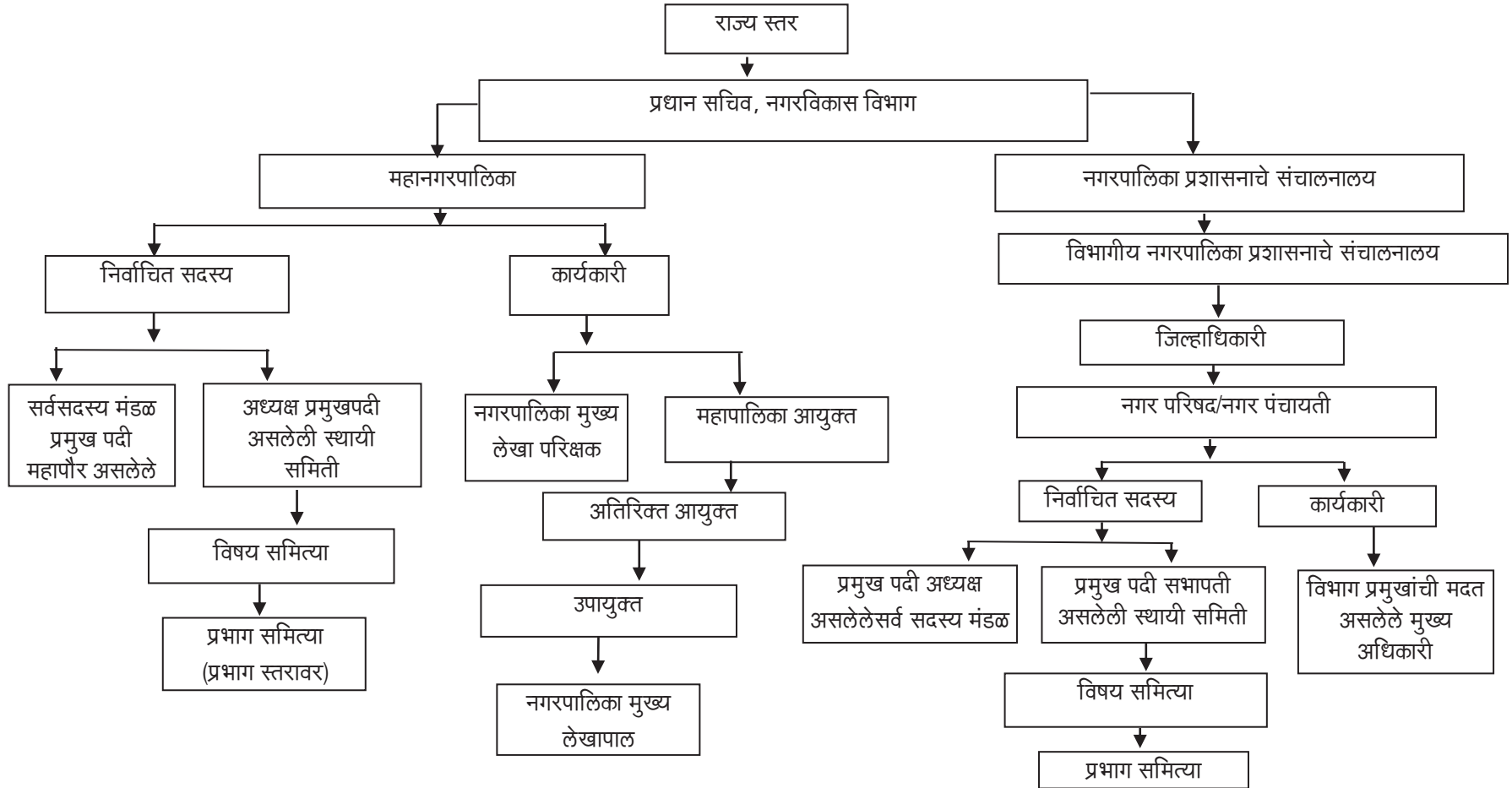




परिशिष्टे



परिशिष्ट-1  
(संदर्भ :परिच्छेद 3.3.1; पृष्ठ क्र. 26)  
संघटनात्मक रचना





## शब्दावली

### आद्याक्षरे आणि संक्षेपाक्षरे

आद्याक्षरे	विस्तारीत नामे
AA	प्रशासकीय मंजूरी
ADOs	सहाय्यक विभागीय अधिकारी
AFTA	अद्ययावत अग्नीशमन प्रशिक्षण प्रबोधिनी
ALP	एरियल लॅंडर प्लॅटफॉर्म
ATNs	कार्यवाही अहवाल
BDO	गट विकास अधिकारी
BDS	अर्थसंकल्पीय वितरण प्रणाली
BEST	बृहन्मुंबई विद्युत पुरवठा आणि परिवहन
BMC	नगरपरिषद बसमतनगर
CAFO	मुख्य लेखा आणि वित्त अधिकारी
CEO	मुख्य कार्यकारी अधिकारी
CFO	मुख्य अग्निशमन अधिकारी
DEAS	दुहेरी नोंद लेखांकन पध्दती
DFS	संचालक, अग्निशमन सेवा
DI	डक्टाईल आयर्न
DLACs	जिल्हा स्तरीय लेखा परीक्षा समित्या
DLFA	संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा
DMA	संचालक, नगरपालिका प्रशासन
DOs	विभागीय अधिकारी
DRDA	जिल्हा ग्रामीण विकास यंत्रणा
DSWOs	जिल्हा समाज कल्याण अधिकारी
EFC	अकरावा वित्त आयोग
EMs	स्पष्टीकरणात्मक जापने
FPF	अग्निसुरक्षा निधी
GIS	भौगोलिक माहिती प्रणाली
GoI	भारत सरकार/केंद्र शासन
GoM	महाराष्ट्र शासन
GPs	ग्राम पंचायती
GR	शासन निर्णय
LBs	स्थानिक संस्था
LPG	द्रवरूप पेट्रोलियम वायू
MbMC	मुंबई महानगरपालिका
MCA	महापालिका मुख्य लेखापरीक्षक
MCGM	बृहन्मुंबई महानगरपालिका
MCs	महानगरपालिका

आद्याक्षरे	विस्तारीत नामे
MEETRA	महाराष्ट्र पर्यावरण अभियांत्रिकी प्रशिक्षण आणि संशोधन प्रबोधिनी
MHA	गृह व्यवहार मंत्रालय
MJP	महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरण
MP	बृहद् आराखडा
MZP &PS	महाराष्ट्र जिल्हा परिषद आणि पंचायत समिती
NMAM	राष्ट्रीय नगरपालिका लेखा नियमपुस्तिका
NMC	नाशिक महानगरपालिका
NOCs	ना हरकत प्रमाणपत्रे
NPs	नगर पंचायती
OCs	भोगवटा प्रमाणपत्रे
PAC	लोक लेखा समिती
PLA	स्वीय प्रपंजी खाते
PRIs	पंचायती राज संस्था
RCC	रिडनफोर्सड सिमेंट काँक्रीट
RMSI	रिस्क मॅनेजमेंट सोल्युशनस इंक
SFAC	अग्नि सल्लागार स्थायी परिषद
SFC	राज्य वित्त आयोग
SFTC	राज्य अग्निशमन प्रशिक्षण केंद्र
SJSA	सामाजिक न्याय आणि विशेष सहाय्य विभाग
SoR	दरसूची
SWM	घन कचरा व्यवस्थापन
TTL	टर्न टेबल लॅडर
UDD	नगर विकास विभाग
UIDSSMT	लहान व मध्यम शहरांसाठी नागरी मुलभूत सुविधा विकास योजना
ULBs	नागरी स्थानिक संस्था
VDO	ग्राम विकास अधिकारी
ZPs	जिल्हा परिषदा

©

भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक

[www.cag.gov.in](http://www.cag.gov.in)

[www.agmaha.nic.in](http://www.agmaha.nic.in)



सत्यमेव जयते

**Report of the  
Comptroller and Auditor General of India  
on  
Local Bodies  
for the year ended 31 March 2015**



**Government of Maharashtra**  
**Report No. 5 of the year 2016**



**Report of the Comptroller and  
Auditor General of India**

**on**

**LOCAL BODIES**

**for the year ended 31 March 2015**

**GOVERNMENT OF MAHARASHTRA**

**Report No. 5 of 2016**



<b>TABLE OF CONTENTS</b>		
	<b>Reference</b>	
	<b>Paragraph</b>	<b>Page No.</b>
Preface		v
Overview		vii
<b>SECTION A</b>		
<b>CHAPTER I</b>		
<b>ACCOUNTS AND FINANCES OF PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS</b>		
Introduction	1.1	1
Organisational Set up	1.2	1
Powers and Functions	1.3	2
Funding of Panchayati Raj Institutions	1.4	3
Devolution of funds	1.5	3
Transfer of functions and functionaries	1.6	4
Receipts and expenditure of PRIs	1.7	5
Accounting arrangements	1.8	6
Thirteenth Finance Commission Grants	1.9	9
Audit arrangements	1.10	9
Conclusion	1.11	10
<b>CHAPTER II</b>		
<b>RESULTS OF AUDIT OF PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS</b>		
<b>SOCIAL JUSTICE AND SPECIAL ASSISTANCE DEPARTMENT</b>		
Implementation of Scheme for Development of Scheduled Caste and Navboudha Wastis in Maharashtra	2.1	13
<b>SECTION B</b>		
<b>CHAPTER III</b>		
<b>ACCOUNTS AND FINANCES OF URBAN LOCAL BODIES</b>		
Introduction	3.1	25
Organisational set up	3.2	25
Organisational structure	3.3	26
Financial profile	3.4	26

	Reference	
	Paragraph	Page No.
Thirteenth Finance Commission grants	3.5	28
Accounting arrangements	3.6	28
Audit arrangements	3.7	29
Lack of response to audit observations	3.8	31
Conclusion	3.9	32
<b>CHAPTER IV</b> <b>RESULTS OF AUDIT OF URBAN LOCAL BODIES</b> <b>(PERFORMANCE AUDIT)</b>		
<b>URBAN DEVELOPMENT DEPARTMENT</b>		
Prevention and control of fire by selected Municipal Corporations	4.1	33
<b>CHAPTER V</b> <b>AUDIT OF TRANSACTIONS</b>		
<b>URBAN DEVELOPMENT DEPARTMENT</b>		
<b>NASHIK MUNICIPAL CORPORATION</b>		
Unfruitful expenditure on construction of a training centre	5.1	51
<b>BASMATNAGAR MUNICIPAL COUNCIL</b>		
Excess payment to a contractor	5.2	52
<b>APPENDICES</b>		
	Reference	
	Appendix	Page No.
Organisational structure	I	55
Glossary		57

## **PREFACE**

This Report for the year ended March 2015 has been prepared for submission to the Governor of Maharashtra under the CAG's DPC Act, 1971.

The Report contains significant results of the audit of the Panchayati Raj Institutions and/or Urban Local Bodies in the State including the departments concerned.

The issues noticed in the course of test audit for the period 2014-15 as well as those issues which came to notice in earlier years, but could not be dealt within the previous Reports have also been included, wherever necessary.

The audit has been conducted in conformity with auditing standards issued by the Comptroller and Auditor General of India.



# *OVERVIEW*





## OVERVIEW

This Report comprises of five chapters under two sections. Section A includes two chapters containing observations on Accounts and Finances of Panchayati Raj Institutions and one transaction audit paragraph. Section B comprises of three chapters containing observations on Accounts and Finances of Urban Local Bodies, one performance audit on Prevention and control of fire by selected Municipal Corporations and two transaction audit paragraphs. A summary of major audit findings is presented in this overview.

### 1. Accounts and Finances of Panchayati Raj Institutions

The allocation from total revenue of the state to Panchayati Raj Institutions showed a marginal decrease from 15.93 *per cent* in 2010-11 to 14.70 *per cent* in 2014-15. The total allocation to Local Bodies during the same period also showed a marginal decrease from 21.16 *per cent* to 18.75 *per cent* as against 40 *per cent* recommended by the Second Maharashtra State Finance Commission. There was a delay of more than three and two years in finalization and publication of annual accounts of 2011-12 and 2012-13 respectively. Further, the annual accounts of 2013-14 and 2014-15 were yet to be finalized.

The State Government has not amended (December 2015) The Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Account Code, 1968; and The Bombay Village Panchayat (Budget and Accounts) Rules, 1959; and The Maharashtra Gram Panchayat Accounts Code, 2011. As a result, accounts in the formats recommended by the Comptroller and Auditor General of India were not being maintained by any of the Zilla Parishads.

The Public Accounts Committee discussed 22 paragraphs related to Panchayati Raj Institutions and made 27 recommendations (up to December 2015) on eight paragraphs pertaining to Audit Reports 2005-06, 2006-07 and 2007-08. Action Taken Notes in respect of all the 27 recommendations were pending (April 2016).

*(Paragraphs 1.5, 1.8.4, 1.8.5 and 1.10.5)*

### 2. Transaction Audit Findings - Panchayati Raj Institutions

The planning for implementation of Scheme for Development of Scheduled Caste and Navboudha Wastis in Maharashtra was deficient. The format for preparation of master plans, showing details of wastis indentified for development and the financial entitlements of the wastis, was not uniform. The priority list of wastis for the purpose of release of grants was also not prepared, resulting in denial of benefits of the Scheme to large number of needy wastis. The population of Scheduled Castes and Navboudhas considered in the master plans was significantly higher than that indicated in the census data, resulting in allocation of excess grants to number of wastis over entitlements.

While there was delay of one to six months in release of grants by Social Justice and Special Assistance Department (SJSA) to eight selected ZPs, the ZPs did not release the grants to the PSs fully and had significant unspent

---

balance of ₹ 288.14 crore during 2010-15. Fifteen *per cent* of the works sanctioned in eight selected ZPs during 2010-14 registered a delay of one to three years from the stipulated dates of completion primarily due to delay in release of grants to ZPs.

Though the Scheme stands transferred to the ZPs from November 2000, SJSA in 2013-14 irregularly released ₹ 309.68 crore to the State PWD for execution of various developmental works in the notified wastis. Monitoring of the Scheme at the Department and field level was weak. The Department also did not conduct any impact assessment or evaluation of the Scheme. Geographical Information System mapping of notified wastis was not done.

*(Paragraph 2.1)*

### **3. Accounts and Finances of the Urban Local Bodies**

The total receipts of 26 Municipal Corporations in the State during 2014-15 was ₹ 43,355 crore which was higher by eight *per cent* over the previous year. The major contribution in total receipts was from rent and taxes (49.93 *per cent*) and other income (43.45 *per cent*). Only 34 of 238 Municipal Councils could maintain accounts in Double Entry Accounting System till 2013-14. Audit of all the 26 Municipal Corporations was completed by Director, Local Fund Audit up to 2012-13 while audit of only three of 26 Municipal Corporations was completed for the year 2013-14. However, certification of accounts of none of the 26 Municipal Corporations could be done by Director, Local Fund Audit for the years 2011-12, 2012-13 and 2013-14 due to non-submission of approved accounts by the respective Municipal Corporations.

Information furnished by 22 of 26 Municipal Corporations, which have prepared their annual accounts, revealed that audit of accounts for the years 2014-15, 2013-14, 2012-13 and 2010-11 was completed by Municipal Chief Auditors in eight, five, four and three Municipal Corporations respectively and reports submitted to the Standing Committees. In the remaining two of 22 Municipal Corporations, there were arrears of five and 12 years in audit by Municipal Chief Auditors.

The Public Accounts Committee discussed 27 paragraphs of Urban Local Bodies and issued (up to December 2015) 17 recommendations on nine paragraphs - seven pertaining to the Audit Report 2005-06 and one paragraph each from Audit Reports of 2006-07 and 2007-08. Action Taken Notes in respect of all the 17 recommendations were pending (April 2016).

*(Paragraphs 3.4.5, 3.4.6, 3.6.3, 3.7.1, 3.7.2 and 3.8.2)*

### **4. Performance Audit - Urban Local Bodies**

#### **Prevention and control of fire by selected Municipal Corporations**

A performance audit of 'Prevention and control of fire by selected Municipal Corporations' for the period 2010-15 revealed that eight of 26 Municipal Corporations could not spend 78 *per cent* of their capital budget during 2010-15 for purchase of specialized fire appliances, equipment, vehicles etc. There was acute shortage of fire stations in the State as well as in eight Municipal Corporations. The fire stations were also ill-equipped and deficient in basic infrastructure such as, land, permanent building, drill towers, water sources, fire hydrants, fire tenders, specialized fire appliances etc. There was

---

significant shortage of key personnel in the Fire Departments in the State as well as in eight Municipal Corporations. Many buildings and hazardous premises such as, petrol pumps, LPG stations, fire cracker shops, saw mills etc. in the local area jurisdiction of the eight Municipal Corporations were operating without final fire NOC from the Fire Departments. While there was shortfall in imparting training to fire personnel, no outreach activities were conducted by the Fire Departments to educate and train the community to respond to fire emergencies during 2010-15. There were deficiencies in filing of fire investigation reports by the Chief Fire Officers. In some Municipal Corporations, fire stations were being commanded by firemen and leading firemen instead of Station Officers. Form-A and Form-B certificates issued by the licensed agencies to ensure compliance to fire prevention and life safety measures in buildings and premises were deficient and not effectively monitored by the Chief Fire Officers. The Fire Department of Municipal Corporation of Greater Mumbai did not conduct periodical inspections of high-rise and dilapidated buildings leading to major fire accidents during 2010-15 and loss of lives and property.

*(Paragraph 4.1)*

## **5. Transaction Audit Findings - Urban Local Bodies**

A training centre constructed in March 2009 by Nashik Municipal Corporation as part of solid waste management project was not put to use till April 2016 due to resource constraints and non-availability of staff, thereby rendering an expenditure of ₹ 1.03 crore unfruitful.

*(Paragraph 5.1)*

The Municipal Council Basmatnagar, Hingoli made an excess payment of ₹ 40.54 lakh to a contractor due to incorrect application of rate for provisioning and supply of ductile iron pipes.

*(Paragraph 5.2)*



---

***CHAPTER I***

***ACCOUNTS AND FINANCES  
OF PANCHAYATI  
RAJ INSTITUTIONS***

---



## SECTION A

### CHAPTER I

## ACCOUNTS AND FINANCES OF PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS

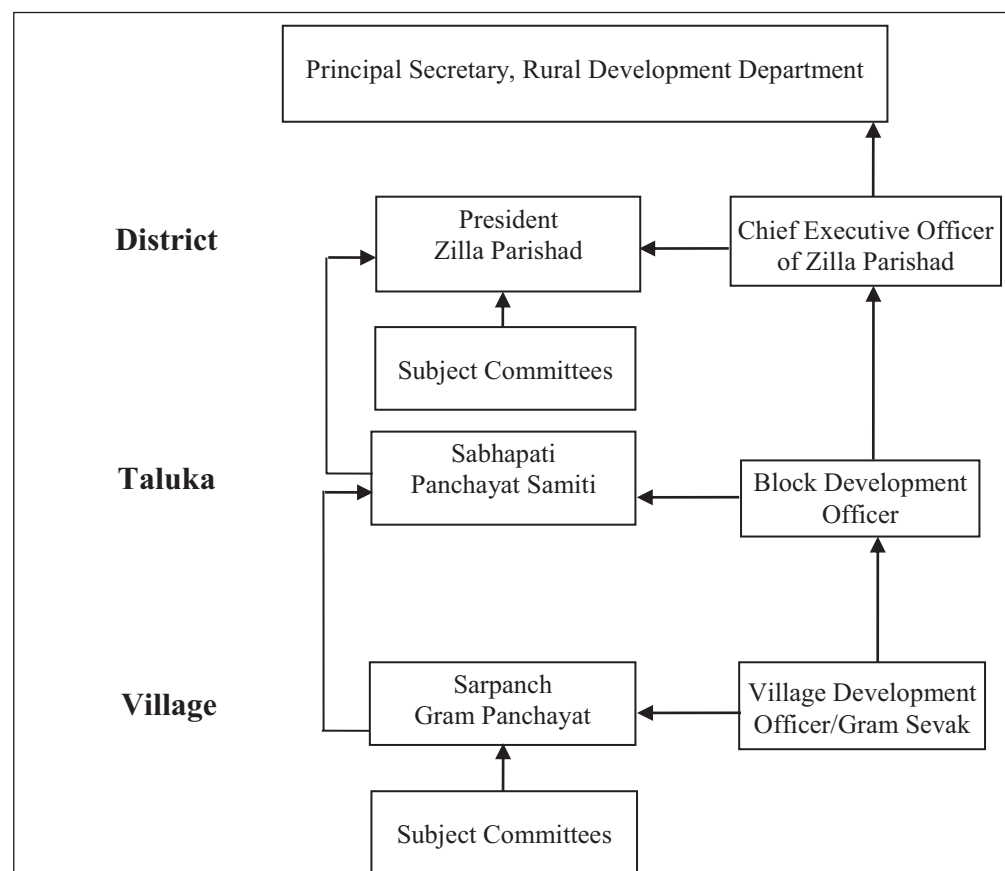
### 1.1 Introduction

In conformity with the provisions of the 73<sup>rd</sup> 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 were established in the State. As per 2011 Census, the total population of the State stood at 11.24 crore of which, 55 *per cent* was from rural areas.

### 1.2 Organisational set up

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

**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 28,005 GPs for 44,096 villages in Maharashtra as of March 2015. The VDO/Gram Sevak, a village level functionary, functions as Secretary to the GP and is also responsible for maintenance of accounts and records at GP level. However, sanctioned strength of VDOs/Gram Sevaks was 22,901 which show that not even one VDO/Gram Sevak post was sanctioned for each GP. The persons-in-position was 20,999 only with a shortage of 1,902 as of December 2015. No reasons were on record for not sanctioning and filling up of 1,902 posts of VDOs/Gram Sevaks.

### **1.3 Powers and Functions**

**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<sup>1</sup> 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, Integrated Child Development, Finance, General Administration and Village Panchayat.

**1.3.2** The ZPs are required to prepare a budget for the planned development of the district 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.

**1.3.3** The intermediate tier of Panchayats at the Taluka level in Maharashtra is called the Panchayat Samitis. There are 351 PSs in the State. The PSs do not have their own source of revenue and are totally 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, which is the 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, grant permission for incurring expenditure by GPs on developmental schemes. They also convey their views on the proposals for acquisition of land by GPs.

---

<sup>1</sup> Palghar District was created in August 2014



**1.3.6** The broad accountability structure in PRIs is as shown in **Table 1**.

**Table 1: Accountability structure in PRIs**

PRIs	Functions Assigned
<b>Zilla Parishad , CEO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Drawal and disbursal of fund</li> <li>2. Preparation of annual budget and accounts</li> <li>3. Supervision and control of officers of the ZP</li> <li>4. Finalisation of contracts</li> <li>5. Publishing statement of accounts of ZPs in the Government Gazette</li> </ol>
Chief Accounts and Finance Officer (CAFO), ZP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Compilation of the accounts of ZP</li> <li>2. Providing financial advice</li> </ol>
Heads of Departments (HoDs) in ZPs	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. According technical sanctions to the works and implement development Schemes</li> <li>2. Supervising the work of Class II officers</li> </ol>
<b>Panchayat Samiti, BDO</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Drawal and disbursal of funds</li> <li>2. Execution and monitoring of Schemes and maintenance of accounts and records</li> </ol>
<b>Gram Panchayat, Gram Sevak</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretary to the Gram Sabha</li> <li>2. Execution and monitoring of Schemes and maintenance of accounts and records</li> </ol>

## **1.4 Funding of Panchayati Raj Institutions**

**1.4.1** The District Fund consists of money received from State budget funds for plan and non-plan State schemes, assigned tax and non-tax revenues, receipts of ZPs, interest on investments *etc.*

**1.4.2** The cash grants are released to the ZPs through the Budget Distribution System (BDS) by the respective Administrative Departments.

**1.4.3** Introduction of distribution of cash grants however, does not dispense with the system of assessment of grants of different Departments in ZPs by the Administrative Departments.

## **1.5 Devolution of funds**

### **Allocation of funds**

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

The Second SFC recommended (March 2002) allocation of 40 *per cent* of State revenues to Local Bodies (LBs). The State Government while placing the Action Taken Note (March 2006) in the State Legislature on Second SFC's recommendation expressed its inability to accept the above recommendation on the ground that they were already giving various grants towards natural calamity, rehabilitation of farmers, assistance for increased electricity bills to farmers. The total revenue of the State (tax and non-tax) *vis-à-vis* allocation to the PRIs as well as to Urban Local Bodies (ULBs) during 2010-11 to 2014-15 is shown in **Table 2**.

**Table 2: Details of total revenue of the State and its allocation to PRIs and ULBs during 2010-15**

(₹ in crore)

Head	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
State's total revenue (Tax and non-tax)	83252.14	95776.16	113432.98	119949.93	127644.79
Amount required to be allocated as per Second SFC to LBs (40 per cent)	33300.86	38310.46	45373.19	47979.97	51057.92
Actual allocation to PRIs	13260.93	14294.73	16444.42	18184.73	18769.44
Actual allocation to PRIs as a percentage of State's total revenue	15.93	14.93	14.50	15.16	14.70
Actual allocation to ULBs	4350.04	4871.33	4401.93	5179.74	5172.30
Actual allocation to ULBs as a percentage of State's total revenue	5.23	5.08	3.88	4.32	4.05
Total allocation to PRIs and ULBs	17610.97	19166.06	20846.35	23364.47	23941.74
Actual allocation to PRIs and ULBs as a percentage of State's total revenue	21.16	20.01	18.38	19.48	18.75

Source: Figures adopted from CAG's Audit Report on State Finances and Finance Accounts, Government of Maharashtra for the years from 2010-11 to 2014-15

It would thus, be seen that only 18.75 per cent of the State's total revenue was allocated to PRIs and ULBs during 2014-15. The Third SFC did not make any specific recommendation on allocation of funds to PRIs and ULBs from State's revenue.

The Fourth SFC was constituted in February 2011 and was to submit its report to the State Government by September 2012 for implementation of its recommendations during 2011-12 to 2015-16. However, the date for submission of report was extended by the State Government up to December 2014. Thereafter, no further extension was granted to Fourth SFC and its report was under finalization (January 2016).

## **1.6 Transfer of functions and functionaries**

**1.6.1** The 73<sup>rd</sup> Constitutional Amendment envisaged that all the 29 functions along with funds and functionaries mentioned in the XI Schedule of the Constitution of India would be eventually transferred to the PRIs through suitable legislation of the State Governments.

**1.6.2** The State Government has transferred only 14 functions and 15,840 functionaries to PRIs. Non-transfer of all functions and functionaries has also been commented in earlier Audit Reports.

## 1.7 Receipts and expenditure of PRIs

### (A) Zilla Parishads

1.7.1 As per information provided by all 34 ZPs, the position of revenue/capital receipts, revenue/capital expenditure in respect of ZPs and PSs for the period from 2010-11 to 2014-15 was as shown in Table 3 (PSs accounts were incorporated in ZP Accounts).

Table 3: Details of receipts and expenditure of ZPs and PSs for the period 2010-15

(₹ in crore)

Year	Receipts						Expenditure		
	Own <sup>2</sup> revenue	Government grants	Other revenue	Total revenue receipts	Total capital receipts	Total receipts	Revenue	Capital	Total expenditure
2010-11	627	17721	307	18655	3939	22594	20847	4981	25828
2011-12	703	19762	376	20841	5105	25946	20507	4114	24621
2012-13	1014	21630	692	23336	10290	33626	21835	8168	30003
2013-14	1301	23423	473	25197	9791	34988	23398	8935	32333
2014-15	3007	26473	834	30314	7796	38110	28701	8212	36913

Source: Data furnished by ZPs

### (B) Gram Panchayats

The details of receipts and expenditure (revenue and capital) of GPs provided by 32 of 34 ZPs during 2010-11 to 2014-15 are as shown in Table 4.

Table 4: Details of receipts and expenditure of GPs during 2010-15

(₹ in crore)

Year	Total Receipts					Total expenditure
	Government grants	Taxes	Contributions	Other receipts	Total receipts	
2010-11	618	745	158	193	1714	1560
2011-12	1163	1376	336	331	3206	3047
2012-13	1235	832	189	628	2884	2350
2013-14	1229	917	260	450	2856	3339
2014-15 <sup>#</sup>	1899	1000	310	1083	4292	4219

Source: Data furnished by ZPs  
#Information not furnished by Akola and Nanded ZPs

1.7.2 The component-wise details of expenditure (revenue and capital) of GPs and ZPs including PSs during 2012-15 is as shown in Table 5.

<sup>2</sup> Excludes opening balance

**Table 5: Component-wise details of expenditure of GPs and ZPs including PSs during 2012-15.**

(₹ in crore)

Sr. No.	Components	GPs expenditure			ZPs and PSs expenditure		
		2012-13	2013-14	2014-15 <sup>@</sup>	2012-13	2013-14	2014-15 <sup>§</sup>
1.	Education	60	45	49	10894	10594	13725
2.	Health and Sanitation	457	453	564	1547	1527	1715
3.	Public Works	843	928	1232	1404	1453	1820
4.	Social Welfare	127	105	169	776	842	920
5.	Irrigation	05	50	71	778	594	477
6.	Animal Husbandry	05	45	8	321	371	427
7.	Agriculture	07	16	29	345	364	340
8.	Public lighting	47	66	86	25	0	0
9.	Forest	01	03	8	0	0	0
10.	Administration	323	347	543	2004	1729	2615
11.	Rural Water Supply	54	0	0	348	405	1063
12.	Women and Child	01	0	0	573	465	465
13.	Other expenditure	76	778	824	2820	5054	5134
14.	Capital expenditure	344	503	636	8168	8935	8212
<b>Total</b>		<b>2350</b>	<b>3339</b>	<b>4219</b>	<b>30003</b>	<b>32333</b>	<b>36913</b>

*Source: Data furnished by ZPs*  
<sup>@</sup> Expenditure of GPs provided by 32 ZPs  
<sup>§</sup> Expenditure of ZPs and PSs provided by 34 ZPs

**1.7.3** The works undertaken by the ZPs are categorized as: (i) ZPs own schemes; (ii) Schemes transferred/funded by the State Government; and (iii) Schemes funded by other agencies. Information received from 34 ZPs for the year 2014-15 revealed that these ZPs incurred an expenditure of ₹ 34,695 crore (₹ 28,083 crore on transferred schemes, ₹ 3,322 crore on agency schemes and ₹ 3,290 crore on ZPs own schemes).

## **1.8 Accounting arrangements**

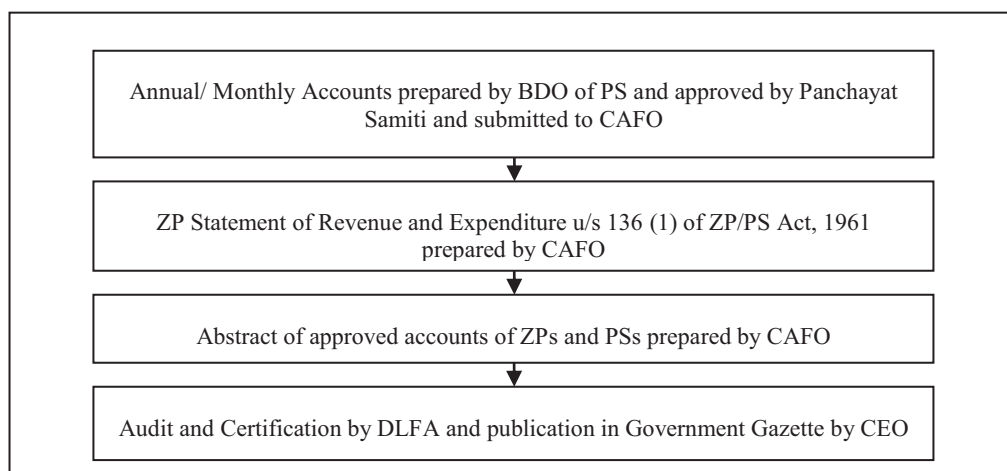
**1.8.1** Under the provisions of Section 136 (2) of the ZP/PS Act, the BDOs forward the accounts approved by the PSs to the ZPs and these form part of the ZPs' accounts. Under provisions of Section 62 (4) of the VP Act, the Secretaries of the GPs are required to prepare annual accounts of GPs. A Performance Audit on quality of maintenance of accounts in PRIs in Maharashtra State was conducted and commented in Chapter II of the Report of the Comptroller and Auditor General of India (Local Bodies), GoM for the year ended 31 March 2008.

**1.8.2** 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 (MZP&PS) Account Code, 1968, CEOs of ZPs are 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 are then placed before the

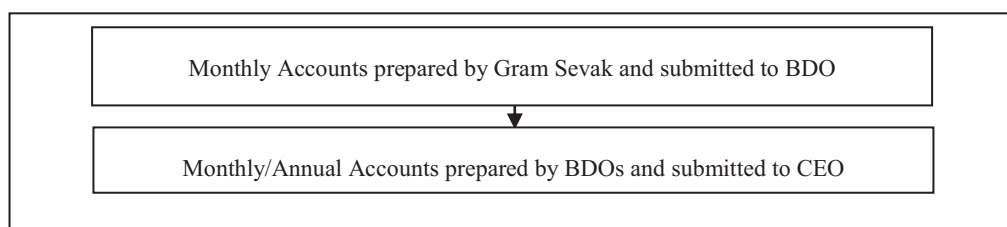
Finance Committee and finally before the ZPs for approval along with the Finance Committee reports.

**1.8.3** The abstracts of the approved accounts of the ZPs/PSs are prepared by CAFO and forwarded to Director, Local Fund Audit (DLFA) for audit, certification and publication in the Government Gazette.

**Chart 2: Flow Chart of Accounts compilation in ZPs and PSs**



**Flow Chart of Accounts compilation in GPs**



**1.8.4** As per Section 136 (1) of ZP/PS Act and Rule 66 A of MZP&PS Account Code, 1968, the prescribed date for approval of annual accounts of ZPs for a financial year is 30 September of the following year and accounts of ZPs are required to be published in the Government Gazette by 15 November of the year. Accordingly, the accounts for 2014-15 should have been finalized by September 2015 and published by November 2015.

The Rural Development and Water Conservation Department (Department) stated (December 2015) that the annual accounts for the year 2011-12 have been submitted to the State Legislature in July 2015. Annual accounts for the year 2012-13 have been prepared and were under printing and would be placed in the coming session of the State Legislature.

Thus, there was a delay of more than three and two years in finalization and publication of annual accounts of 2011-12 and 2012-13 respectively. Further, the annual accounts of 2013-14 and 2014-15 were yet to be finalized.

### 1.8.5 Non-adoption of format of accounts recommended by the Comptroller and Auditor General of India

The Eleventh Finance Commission (EFC) had recommended that the Comptroller and Auditor General of India exercise control and supervision over the proper maintenance of accounts of LBs at all the three levels. Accordingly, the Comptroller and Auditor General of India had recommended the formats for maintenance of accounts by PRIs in 2002. This was followed by simplified formats in 2007 and 2009. The State Government was required to amend the MZP&PS Account Code, 1968; The Bombay Village Panchayat (Budget and Accounts) Rules, 1959; and The Maharashtra Gram Panchayat Accounts Code, 2011 for adoption of the accounts formats recommended by the Comptroller and Auditor General of India. It was however, observed that the State Government has not yet amended MZP&PS Account Code, 1968. The Bombay Village Panchayat (Budget and Accounts) Rules, 1959 and The Maharashtra Gram Panchayat Accounts Code, 2011 due to which, accounts in the recommended formats were not being maintained in any of the ZPs.

The Department stated (December 2015) that necessary action to amend the Codes/Rules to maintain the accounts of PRIs in the formats recommended by the Comptroller and Auditor General of India at all the three levels was in progress.

### 1.8.6 Pending assessment of grants

According to State Government orders of May 2000, the grants released by the State Government to ZPs were required to be assessed by the Heads of the Administrative Departments by July every year. The Administrative Departments were to inform the Rural Development and Water Conservation Department about the amounts recoverable from/payable to ZPs for adjustment and further release of grants. It was however, observed that except for nine<sup>3</sup> ZPs which did not furnish any information to audit, there were arrears in assessment of grants in the remaining 25 of 34 ZPs in respect of 10 Departments as indicated in Table 6.

**Table 6: Position of arrears in assessment of grants**

Sr. No.	Name of Department	Period of arrears
1.	Education	1997-2015
2.	Agriculture	1998-2015
3.	Social Welfare	2000-2015
4.	Animal Husbandry	2003-2015
5.	Public Health	2000-2015
6.	Family Welfare	2007-2015
7.	Water Supply and Sanitation	2000-2015
8.	Women and Child Welfare	1998-2015
9.	Minor Irrigation	1998-2015
10.	Public Works	2007-2015

*Source: Information furnished by ZPs*

---

<sup>3</sup> Amravati, Beed, Bhandara, Nashik, Palghar, Sangli, Satara, Washim and Yawatmal

---

## **1.9 Thirteenth Finance Commission Grants**

The State Government released ₹ 5,594 crore to PRIs up to March 2015 as per recommendations of the 13<sup>th</sup> Finance Commission of which, ₹ 4,622 crore (83 *per cent*) had been spent as of October 2015.

## **1.10 Audit arrangements**

### **1.10.1 Audit by Director, Local Fund Audit**

The Audit of PRIs is conducted by DLFA in accordance with the provisions of The Maharashtra Local Fund Act, 1930, The Maharashtra Village Panchayat (Audit of Accounts) Rules, 1961 and VP Act, 1958. DLFA prepares an Annual Audit Review Report on the financial working of PRIs for placement before the State Legislature.

Except Palghar ZP, local fund audit of 33 ZPs was conducted up to 2013-14. However, annual accounts of only five<sup>4</sup> of 33 ZPs were certified (April 2016) by DLFA up to 2013-14. The consolidated Audit Review Report for the year 2012-13 was prepared by DLFA and presented to the State Legislature in July 2015 and the Audit Review Report for the year 2013-14 was under preparation.

### **1.10.2 Audit by Comptroller and Auditor General of India**

The Comptroller and Auditor General of India conducts audit of ZPs and PSs under Section 14 of the Comptroller and Auditor General's (Duties, Powers and Conditions of Service) Act, 1971. Section 142 A of the ZP Act, 1961 also contains an enabling provision for audit by the Comptroller and Auditor General of India.

Audit of GPs was also entrusted (March 2011) to the Comptroller and Auditor General of India under Technical Guidance and Supervision by the GoM under Section 20 (1) of the Comptroller and Auditor General's (DPC) Act, 1971.

### **1.10.3 Formation of District Level Audit Committees**

The GoM directed (March 2001) the ZPs to constitute District Level Audit Committees (DLACs) for discussion and settlement of outstanding audit objections raised by DLFA and the Principal Accountant General/Accountant General, Maharashtra. The Department informed (January 2016) audit that against 2,87,775 outstanding paragraphs, 45,350 paragraphs<sup>5</sup> were cleared up to November 2015.

### **1.10.4 Outstanding Paragraphs from DLFA Reports**

As per Annual Audit Review Report of DLFA for the year 2012-13, 31,218 paragraphs in respect of Government funds involving ₹ 1,26,529.72 crore and 1,28,298 paragraphs pertaining to ZPs own funds involving ₹ 12,354.37 crore were pending for settlement from 1962 to 2013.

<sup>4</sup> Akola, Jalgaon Kolhapur, Latur and Osmanabad

<sup>5</sup> Accountant General: 5,972; Local Fund Audit: 35,490 and Panchayati Raj Committee: 3,888

### 1.10.5 Follow-up on Audit Reports

According to instructions issued by the Finance Department, Government of Maharashtra in January 2001, Administrative Departments were required to furnish Explanatory Memoranda (EMs) duly verified by Audit to the Maharashtra Legislature Secretariat in respect of paragraphs included in the Audit Reports, within three months of presenting the Audit Reports to the State Legislature. The Administrative Departments, however, did not comply with these instructions. The EMs in respect of two paragraphs/reviews figuring in Audit Report 2011-12 and 2013-14 have not yet been received as on 31 March 2016 as indicated in **Table 7**.

**Table 7: Status of submission of EMs in respect of Audit Reports**

Audit Report	Date of tabling the Report	Number of Paragraphs and Reviews	Number of EMs received	Balance
2011-12	19 December 2013	09	08	01
2013-14	31 July 2015	04	03	01
<b>Total</b>		<b>13</b>	<b>11</b>	<b>02</b>

Further, with a view to ensuring accountability of the Executive in respect of all issues dealt with in the Audit Reports, the Public Accounts Committee (PAC) lays down in each case, the period within which Action Taken Notes (ATNs) on its recommendations should be sent by the Department.

The PAC discussed 22 paragraphs related to PRIs and made 27 recommendations (up to December 2015) on eight paragraphs pertaining to Audit Reports 2005-06, 2006-07 and 2007-08. However, ATNs in respect of all the 27 recommendations were pending as indicated in **Table 8**.

**Table 8: Position of outstanding ATNs**

Year of Audit Report	Report Number and year of PAC	Number of PAC recommendations	Number of ATNs awaited on PAC recommendations
2005-06	19 <sup>th</sup> Report of 2012-13	11	11
2006-07	4 <sup>th</sup> Report of 2015-16	06	06
2007-08	5 <sup>th</sup> Report of 2015-16	10	10
<b>Total</b>		<b>27</b>	<b>27</b>

### 1.11 Conclusion

The Account and Finances of Panchayati Raj Institutions (2014-15) in the State revealed that:

- allocations to Local Bodies were meagre at 18.75 *per cent* (Panchayati Raj Institutions: 14.70 *per cent* and Urban Local Bodies: 4.05 *per cent*) as against 40 *per cent* of the total State's revenue recommended by the Second Maharashtra State Finance Commission;
- of the 29 functions listed in the XI Schedule of the Constitution of India, only 14 functions were transferred to Panchayati Raj Institutions;



- there was a delay of more than three and two years in finalization and publication of annual accounts of 2011-12 and 2012-13 respectively. Further, the annual accounts of 2013-14 and 2014-15 were yet to be finalized.
- the Maharashtra Zilla Parishads and Panchayat Samitis Account Code, 1968; The Bombay Village Panchayat (Budget and Accounts) Rules, 1959; and The Maharashtra Gram Panchayat Accounts Code, 2011 have not been amended. As a result, accounts in the formats recommended by the Comptroller and Auditor General of India were not maintained in any of the Zilla Parishads;
- response to Inspection Reports and Paragraphs issued by the Principal Accountant General/Accountant General, Maharashtra was not adequate; and
- action taken notes in respect of 27 recommendations made by the Public Accounts Committee up to December 2015 were pending.



---

---

***CHAPTER II***

***RESULTS OF AUDIT OF  
PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS***

---

---



## CHAPTER II

### RESULTS OF AUDIT OF PANCHAYATI RAJ INSTITUTIONS

#### Social Justice and Special Assistance Department

#### 2.1 Implementation of Scheme for Development of Scheduled Caste and Navboudha Wastis in Maharashtra

##### 2.1.1 Introduction

The Government of Maharashtra (GoM) introduced (1974) the Scheme of 'Dalit Wasti Sudhar Yojana' to improve the living condition of the Scheduled Caste and Navboudha<sup>1</sup> population residing in dalit wastis<sup>2</sup> by providing basic amenities like water supply, drainage, approach roads, internal roads, electricity supply, samaj mandir *etc.* The Scheme was renamed (December 2011) by GoM as 'Development of Scheduled Caste and Navboudha Wastis'. The Scheme is being implemented by Social Justice and Special Assistance Department of GoM (SJSA). The Scheme guidelines issued by SJSA from time to time between November 2008 and December 2011 essentially emphasized that the Gram Panchayats (GPs) would identify the dalit wastis on the basis of population of Scheduled Caste and Navboudha in each village. The wastis so identified would then be notified by the Chief Executive Officers (CEOs) of Zilla Parishads (ZPs) in their respective districts, for taking up developmental works.

The CEOs of ZPs assisted by the District Social Welfare Officers (DSWOs) monitor and control the Scheme at the district level. The Block Development Officers (BDOs) and the Gram Sevaks are responsible for implementation of the Scheme at Panchayat Samiti (PS) and GP levels respectively. The grant entitlement promulgated (December 2011) by SJSA for wastis with population of 10 to 300 ranged between ₹ two lakh and ₹ 15 lakh and, ₹ 20 lakh for population above 300, for five year period.

Audit test-checked the records of (i) SJSA in Mantralaya; (ii) eight<sup>3</sup> of 34 ZPs in the State; (iii) 16 blocks (two blocks from each ZP); and (iv) 80 GPs (five GPs from each block) for the period 2010-15, to seek an assurance that identification of wastis, allocation and utilization of grants and execution of works were efficient and effective. In addition, records of eight Public Works (PW) Divisions under the State Public Works Department (PWD) to whom grants were released directly by SJSA during 2013-14 were also test-checked.

---

<sup>1</sup> Population who embraced Buddhism

<sup>2</sup> A locality in the periphery of village where Scheduled Caste/Navboudha population reside in group(s)

<sup>3</sup> Akola, Aurangabad, Beed, Chandrapur, Latur, Nashik, Ratnagiri and Thane

## **Audit findings**

### **2.1.2 Planning**

#### **2.1.2.1 Absence of standard format for preparation of master plans**

Based on the local situation and needs of notified wastis, the GPs identify various works to be carried out in the wastis at the village level and resolutions to this effect are passed. The resolutions are forwarded to PSs for preparation of master plans (MPs) at the block level. The MPs are subsequently consolidated at the ZP level by the DSWOs and approved by the respective Regional Deputy Commissioners (Social Welfare). The approved MP for a ZP remains effective for a period of five years and should not be altered during the operative period of MP.

A typical MP should contain the name of district, name of PS, name of GP, name of wasti, code of wasti, population of Scheduled Caste/Navboudha as per census, actual population, entitlement of grant on the basis of population, grant already released, works already executed and works to be executed and the priority to be accorded to the wastis in terms of release of grants and execution of works.

Audit observed that SJSA did not prescribe any standard format for preparation of five year MPs, though the first MP for the period 2008-13 was in force since 2008-09. As a result, there was no uniformity in preparation of five year MPs of various ZPs as well as MPs prepared by PSs, within the same ZP. Due to non-stipulation of standard format for MPs by SJSA, a large number of works in various wastis under the GPs as well as wastis as a whole could not be prioritized for development. Besides, lack of uniformity in MPs also led to excess release of grants to the wastis over their entitlements. The fallouts of variations in MPs are discussed in the succeeding paragraphs.

Information included in the MPs of 2013-18 in respect of eight selected ZPs (16 selected blocks) further revealed the following variations:

- In two<sup>4</sup> blocks, no code numbers were allotted to wastis.
- In four<sup>5</sup> blocks, population of Scheduled Caste/Navboudha as per census 2011 was not mentioned.
- Actual population of Scheduled Caste/Navboudha was not mentioned in six<sup>6</sup> blocks.
- Entitlement of grants as per population was not mentioned in two<sup>7</sup> blocks.
- Details of grants already released to wastis were not mentioned in five<sup>8</sup> blocks.
- Name of works already executed in the wastis were not mentioned in eight<sup>9</sup> blocks.

---

<sup>4</sup> Kalwan and Malegaon

<sup>5</sup> Akot, Barshitakli, Kalyan and Shahapur

<sup>6</sup> Ambejogai, Bhadrawati, Chimur, Kannad, Patoda and Sillod

<sup>7</sup> Kannad and Sillod

<sup>8</sup> Akot, Kalwan, Kalyan, Malegaon and Shahapur

<sup>9</sup> Akot, Barshitakli, Chakur, Kalwan, Kalyan, Latur, Malegaon and Shahapur

- In two<sup>10</sup> blocks, works to be executed were not mentioned.

Audit further observed that no MP was prepared for the period 2008-13 by the PSs at the block level in Chandrapur ZP. The ZP however, did not follow up the issue with the PSs and the PSs also did not take up the issue with the concerned GPs. Consequently, 71 wastis remained deprived of the benefits of the Scheme till the end of 2013.

The Principal Secretary, SJSA accepted (January 2016) the facts and agreed to issue a standard format to facilitate preparation of MPs on a uniform basis.

### **2.1.2.2 Non-preparation of priority list of wastis for release of grants**

The SJSA directed (December 2011) the Commissioner, Social Welfare, Pune, seven Regional Deputy Commissioners, all the ZPs and PSs to release grants to the wastis in the following order of priority:

- First priority: Wastis which had never availed of any benefits;
- Second priority: Wastis given partial grants during a particular five year MP period;
- Third priority: Wastis covered once during a particular MP period may be revisited to complete the left over works; and
- Fourth priority: Wastis covered twice during a particular MP period may be revisited to complete the left over works.

Accordingly, the concerned BDOs were required to prepare the priority list of wastis in the blocks and the work proposals were required to be submitted to ZPs for sanction. Audit observed that BDOs of six of eight selected ZPs did not prepare any priority list of wastis under their jurisdiction, resulting in denial of benefits of the Scheme to 2,131 needy wastis in the MPs of 2008-13<sup>11</sup>. The details are shown in **Table 1**.

**Table 1: Details of wastis never benefited**

Name of ZP	Total number of wastis	Number of wastis never benefited
Akola	1514	879
Aurangabad	1403	101
Beed	2145	275
Latur	2626	692
Ratnagiri	1142	181
Thane	572	03
<b>Total</b>	<b>9402</b>	<b>2131</b>

*Source: Master plans of concerned ZPs*

The Principal Secretary, SJSA accepted the audit observation.

<sup>10</sup> Ambejogai and Patoda

<sup>11</sup> MP of 2013-18 showed that these 2,131 wastis had never been extended any benefits in the past

### **2.1.2.3 Adoption of higher population for preparation of master plan**

According to the instructions issued by SJSA (August 2013), the GPs/PSs, while preparing MP for 2013-18, were required to adopt the census data of 2011 for estimating the population of Scheduled Caste/Navboudha.

Audit observed that though the population of Scheduled Caste/Navboudha as per census 2011 was less than 300 in 37 of 652 wastis in two<sup>12</sup> selected blocks of ZP Latur, the population actually considered in MP 2013-18 was significantly higher than 300 (31 *per cent* to 378 *per cent*), resulting in allocation of higher grants to these 37 wastis.

The DSWO, Latur stated (March 2015) that the MP was prepared as per information furnished by the concerned GPs/PSs. The Principal Secretary, SJSA stated that the matter would be investigated.

### **2.1.3. Financial management**

#### **2.1.3.1 Incorrect compilation of expenditure figures at the Commissioner level**

The grants from SJSA are released through the Commissioner, Social Welfare, Pune to the ZPs and from ZPs to PSs and finally, to GPs for execution of various works in notified wastis. During 2010-15, SJSA released ₹ 2,002.31 crore to 34 ZPs, which included a direct release of ₹ 309.68 crore to the State PWD (2013-14) for execution of works in notified wastis. Records maintained by the Commissioner, Social Welfare, Pune showed that the entire grant of ₹ 2,002.31 crore was spent by the ZPs during 2010-15.

Scrutiny of records in eight selected ZPs however, showed that during 2010-15, the ZPs released only ₹ 324.86 crore (53 *per cent*) to the PSs, out of the total available grants of ₹ 613 crore. Thus, these ZPs had an unspent balance of ₹ 288.14 crore (47 *per cent*) during 2010-15, indicating that the expenditure figures (₹ 2,002.31 crore) compiled at the level of the Commissioner, Social Welfare were not correct.

The Principal Secretary, SJSA accepted the facts and stated that the monitoring mechanism would be strengthened to ensure effective utilization of grants.

#### **2.1.3.2 Delay in release of grants**

As per Scheme guidelines (December 2011), the entire process of selection of works, grant of administrative approvals (AAs) to works by Additional Chief Executive Officers (CEOs) of ZPs and release of grants from SJSA up to the GP level was to be completed by the end of September each year and works were to be completed within the same financial year as far as possible and at the most within a year from the date of issue of AAs.

Audit observed that during 2010-15, there was delay of one to six month in release of grants by SJSA to the eight selected ZPs. On 26 occasions, grants were released by SJSA to ZPs at the fag-end of the financial year (February

---

<sup>12</sup> Chakur and Latur



and March). Due to delay in release of grants by SJSA to ZPs, further release of grants to PSs and GPs was also delayed by one to six months.

The Principal Secretary, SJSA accepted the facts and stated that the monitoring mechanism would be strengthened to ensure timely release of grants to the ZPs.

### **2.1.3.3 Excess release of grants to wastis over entitlement**

As per Scheme guidelines (December 2011), the maximum grant entitlement of each wasti was to be fixed on the basis of Scheduled Caste and Navboudha population.

Scrutiny of records revealed that eight wastis in four<sup>13</sup> of 16 selected blocks exceeded their grant entitlement by ₹ 13.53 lakh<sup>14</sup> during 2010-15. In these eight cases, though the concerned DSWOs had estimated the population of Scheduled Caste and Navboudha correctly, they erred in computing the grant entitlements as per the guidelines. This resulted in denial of benefits of the Scheme to other needy wastis to that extent.

The Principal Secretary, SJSA stated that the matter would be investigated.

### **2.1.3.4 Non-sanctioning of works and surrender of grants**

The Additional CEOs of ZP, Aurangabad (during 2010-11) and ZP, Akola (during 2011-12) did not accord AAs to any works already included in the MPs 2008-13, though grants of ₹ 1.06 crore and ₹ 5.55 crore were available with the ZPs at the end of respective financial year (March 2011 and March 2012). Further, four<sup>15</sup> of eight selected ZPs surrendered (March 2014) an unutilized grant of ₹ 2.44 crore to SJSA during 2011-14, leaving a number of works included in the MPs (2008-13 and 2013-18) unexecuted.

The Principal Secretary, SJSA accepted the audit observation.

### **2.1.3.5 Non-maintenance of separate cash books**

The SJSA did not stipulate maintenance of separate cash books for the Scheme at the level of ZPs and PSs. In the absence of separate cash books at ZP and PS levels, audit could not seek an assurance about the correctness of accounting of grants (receipts, expenditure, unspent balances, interest earned, etc.) at both the levels.

The Principal Secretary, SJSA stated that instructions would be issued for maintenance of separate cash books for the Scheme at ZP and PS levels.

## **2.1.4. Scheme implementation**

### **2.1.4.1 Delay in execution of works**

Information collected by audit from eight selected ZPs revealed that 7,807 works valuing ₹ 254.62 crore were approved by the Additional CEOs during 2010-14<sup>16</sup> of which, 6,624 works were completed while 1,183 works (15 per cent) on which an expenditure of ₹ 23.62 crore had been incurred were

---

<sup>13</sup> Ambejogai, Bhadrawati, Chakur, and Chimur

<sup>14</sup> Actual grant entitlement was ₹ 31 lakh but, released ₹ 44.53 lakh

<sup>15</sup> Akola, Aurangabad, Chandrapur and Latur

<sup>16</sup> Works sanctioned during 2014-15 had been excluded, as the same were to be completed by the end of 2015-16 (one year from date of AAs)

incomplete as of March 2015. The incomplete works (1,183) registered a delay of one to three years from the stipulated dates of completion. The details are shown in **Table 2**.

**Table 2: Details showing delay in execution of works**

(₹ in crore)						
Year	Total No. of works sanctioned	Total sanctioned cost	No. of works completed	Expenditure on completed works	No. of incomplete works	Expenditure incurred on incomplete works
2010-11	1766	38.62	1660	37.51	106	0.96
2011-12	930	21.76	846	10.86	84	1.07
2012-13	3097	115.17	2587	55.58	510	11.23
2013-14	2014	79.07	1531	25.62	483	10.36
<b>Total</b>	<b>7807</b>	<b>254.62</b>	<b>6624</b>	<b>129.57</b>	<b>1183</b>	<b>23.62</b>

*Source: Information provided by selected ZPs*

The ZPs attributed non-completion of works primarily to delay in release of grants by SJSA and disputes among the members of GPs regarding selection of works and sites for execution of works.

The Principal Secretary, SJSA stated that instructions would be issued to complete the pending works on priority.

#### **2.1.4.2 Audit observations on selected Gram Panchayats**

There were 177 wastis in 80 selected GPs. In 136 of 177 wastis, 202<sup>17</sup> works were sanctioned during 2010-15. Audit scrutiny of records of the selected GPs revealed the following:

- In 74 of 80 GPs, the actual population in the MP 2013-18 was shown as per census data 2011 while in the remaining six GPs, population was shown in excess of the census data 2011.
- MPs were found to have been prepared in all the 80 GPs. However, the format of MPs was not uniform.
- In 21 of 80 GPs, 34 works executed were not included in the MPs.
- The sanctioned cost of 202 works in 136 wastis was ₹ 6.37 crore of which, ₹ 5.25 crore was released. Of ₹ 5.25 crore, the concerned PSs released ₹ 46.08 lakh to the GPs after a delay of one to six months.
- Of the 202 works, 170 works were sanctioned during 2010-14 at a cost of ₹ 5.31 crore. Of the 170 works, 157 works were completed at a cost of ₹ 4.20 crore and 12 works were incomplete (March 2015) on which an expenditure of ₹ 13.17 lakh was incurred, against the approved cost of ₹ 52 lakh. One work was cancelled. Of the 157 completed works, 146 works were completed at a cost of ₹ 3.88 crore within the stipulated period of one year and 11 works were completed with delay of one to two years.

<sup>17</sup> Roads: 134; Community toilets: 13; Drainage works: 11; Electrification works: 09; Construction of Samaj Mandirs: 08; and Other works: 27

- In 17 of 80 GPs, 170 solar street lights were installed during 2013-15 of which, 27 lights valuing ₹ 4.76 lakh were not functioning.
- The Scheme guidelines provided for fixing of sign boards at work sites showing the details of contractors and dates of completion of works. Of the 157 completed works at 101 work sites, sign boards were not installed by 42 GPs.
- The Scheme guidelines provided that the BDOs shall photograph the work sites before and after completion of works for transparency in implementation of the Scheme. However, of 157 completed works, 53 works were not photographed by the BDOs.
- All the 80 GPs were maintaining separate cash books for the Scheme.
- As per Scheme guidelines, 100 *per cent* works executed by the GPs were to be inspected by the DSWOs. In none of the 80 selected GPs, records of inspections conducted by the DSWOs were available.

The Principal Secretary, SJSA accepted the audit observations.

#### **2.1.4.3 Irregular release of grants to State Public Works Department for execution of works under the Scheme**

In 2013-14, SJSA directly released a grant of ₹ 309.68 crore to the State PWD between December 2013 and March 2014, through the Commissioner, Social Welfare, Pune for executing various works under the Scheme. Since the grants were released between December 2013 and March 2014, the PW Divisions under the State PWD could not utilize it within the same financial year (2013-14). Consequently, SJSA allowed (March 2014) the PW Divisions to place the grant (₹ 309.68 crore) in “Civil Deposits”<sup>18</sup>. The PW Divisions executed the works in subsequent years (2014-16).

The direct release of funds by SJSA to State PWD was irregular for the following reasons:

- In exercise of the powers conferred by clause (b) of sub-section (1) of Section 100 and sub-section (2) of Section 6 of the Maharashtra Zilla Parishad and Panchayat Samitis Act, 1961, the GoM issued a notification in November 2000 transferring the Scheme for improvement of dalit wastis to the ZPs. Therefore, direct release of grants to the State PWD for execution of works under the Scheme, which already stood transferred to the ZPs, was irregular and an unnecessary encroachment by the State Government on the autonomy and functioning of the Panchayati Raj Institutions.
- As per Scheme guidelines (December 2011), works in the notified wastis are to be identified by the GPs and approved by the Additional CEOs of ZPs before their execution. However, in this case, the works to be executed by the PW Divisions under the Scheme were short-listed by SJSA at the Mantralaya level based on the recommendations of various public representatives.

---

<sup>18</sup> Under Civil Deposits head, funds do not lapse after completion of financial year

The Principal Secretary, SJSA accepted the facts and stated that based on the demands of the public representatives, the then Honorable Chief Minister had sanctioned the grants to the State PWD as a special case for development of wastis.

#### **2.1.4.4 Deficiencies in planning and execution of works by Public Works Divisions**

Audit observed the following deficiencies in planning and execution of works by the State PW Divisions in eight selected ZPs during 2013-15:

- As per Scheme guidelines (November 2008), only works included in the MPs were to be executed. However, in six<sup>19</sup> of eight selected PW Divisions, 31 works of samaj mandirs/community halls, which were not included in the MPs, were carried out at a cost of ₹ 2.23 crore, in contravention of Scheme guidelines.
- Of the 517 works sanctioned to the PW Divisions during 2013-14 at a cost of ₹ 42.24 crore, 240 works were completed within the stipulated period of one year while 187 works were in incomplete stage (June 2015) on which an expenditure of ₹ 5.83 crore was incurred. Further, 50 works with approved cost of ₹ 2.63 crore could not be commenced by PW Divisions and the remaining 40 works were transferred (March 2015) to other agencies/Urban Local Bodies (ULBs).
- Of 93 works sanctioned to PW Division, Thane during 2013-14, 18 works did not pertain to notified wastis; 10 works had already been executed by ZP/ULB; and land for three works was not available.
- During 2013-14, SJSA sanctioned ₹ 2.32 crore to three<sup>20</sup> PW Divisions for execution of various works in 14 wastis, which exceeded the entitlements of these wastis by ₹ 1.01 crore.
- The PW Divisions are authorized to recover centage charges on account of cost of establishment and tools/plants for all deposit works executed by them. Two<sup>21</sup> PW Divisions recovered centage charges of ₹ 37.73 lakh for the works executed by them under the Scheme, though these were not deposit works. This also led to corresponding reduction in the Scheme grants.

#### **2.1.5. Monitoring and evaluation**

##### **2.1.5.1 Absence of monitoring**

As per Scheme guidelines (November 2008), two *per cent* of the completed works were to be inspected at the State Government level, five *per cent* at the level of the Commissioner, Social Welfare, Pune and 100 *per cent* at the level of DSWOs. Scrutiny of records of eight selected ZPs revealed that while no inspections were conducted at the Government and the Commissioner levels up to 2012-13, the DSWOs inspected only 1,900 (29 *per cent*) of 6,624 completed works during 2010-14. However, documents in support of inspections having been conducted by the DSWOs were not furnished to audit.

---

<sup>19</sup> Akola, Aurangabad, Chandrapur, Latur, Nashik and Ratnagiri

<sup>20</sup> Chandrapur, Nashik and Ratnagiri

<sup>21</sup> Akola and Thane

The Principal Secretary, SJSA stated that it was not practically possible to inspect 100 *per cent* works by the DSWOs; five *per cent* by the Commissioner and two *per cent* at the Government level. The Principal Secretary added that the quantum of inspections would be reviewed.

#### **2.1.5.2 Non-measurement of works**

As per rule 168 (1) (c) of Maharashtra Zilla Parishad and Panchayat Samiti Account Code, 1968 and Maharashtra Public Works Manual, 1984 (Appendix 24), the Executive Engineers (EEs) of ZPs and PW Divisions were to conduct a percentage check of not less than five *per cent* of final measurements recorded by the subordinate Engineers for work done for every piece of ₹ 25,000 and ₹ 50,000 respectively on a running account.

Scrutiny of records in eight selected ZPs revealed that none of the EEs-in-charge of the works had exercised the stipulated checks in 6,624 completed works during 2010-14. In five<sup>22</sup> of eight PW Divisions in selected ZPs, though 74 of 240 completed works were stated to have been checked by the concerned EEs, no records in support of measurement checks were made available to audit. In the remaining three PW Divisions, EE, PW Division, Akola stated (July 2015) that works were checked by Deputy Engineers. The EE, PW Division, Latur stated (March 2015) that works could not be checked due to work load. The EE, PW Division, Nashik did not furnish any specific reply.

The Principal Secretary, SJSA agreed to issue necessary instructions in this regard.

#### **2.1.5.3 Non-mapping of notified wastis through Geographical Information System**

The SJSA *vide* Government Resolution of August 2013 directed all the ZPs to map the notified wastis through Geographical Information System (GIS) and upload the electronic database on the websites of ZPs. Audit observed that GIS mapping was not done in any of the eight selected ZPs, as funds were not allotted by SJSA for this purpose.

The Deputy Secretary, SJSA stated (September 2015) that the intention behind GIS mapping was not available on records and it was inserted in Government Resolution on verbal instructions of Senior Officers.

In the absence of GIS mapping, information such as, locations of the notified wastis, developmental works already carried out in the wastis, works planned for future, financial allocations *etc.* was not available on the websites of ZPs for use by the management and stakeholders.

The Principal Secretary, SJSA stated that GIS mapping of notified wastis would be carried out.

#### **2.1.5.4 Absence of performance targets and non-evaluation of Scheme**

Though the five year MPs for the districts are consolidated at the ZP level, yet SJSA has not fixed performance targets for the ZPs in terms of number of

---

<sup>22</sup> Aurangabad, Beed, Nashik, Ratnagiri and Thane

works to be completed and notified wastis to be developed within a given time frame. As a result, SJSA was not in a position to enforce accountability at the ZP level (Additional CEOs and DSWOs) as well as assess the number of notified wastis where all the basic infrastructure facilities have been provided.

The Principal Secretary, SJSA stated that the Scheme guidelines would be reviewed for setting up performance targets.

Further, in order to assess the outcome of any Scheme and the extent to which the objectives of the Scheme had been achieved, periodical impact assessment or evaluation of the activities carried out under the Scheme needs to be conducted. Audit observed that SJSA did not conduct any periodical impact assessment or evaluation of the Scheme since its inception in 1974. As a result, it was difficult to ascertain whether the primary objective of the Scheme (improving the living condition of Scheduled Castes/Navboudhas) had been achieved.

The Principal Secretary, SJSA accepted the audit observation and stated that evaluation study of the Scheme would be conducted through an independent agency.

#### **2.1.6. Conclusion and recommendations**

The planning for implementation of Scheme for Development of Scheduled Caste and Navboudha Wastis in Maharashtra was deficient. The format for preparation of master plans, showing details of wastis identified for development and the financial entitlements of the wastis, was not uniform. The priority list of wastis for the purpose of release of grants was also not prepared, resulting in denial of benefits of the Scheme to large number of needy wastis. The population of Scheduled Castes and Navboudhas considered in the master plans was significantly higher than that indicated in the census data, resulting in allocation of excess grants to number of wastis over entitlements.

***The Social Justice and Special Assistance Department may prescribe a comprehensive standard format for preparation of master plans without delay so that the notified wastis which are due for development are not denied the benefits under the Scheme.***

While there was delay of one to six months in release of grants by the Department (SJSA) to eight selected ZPs, the ZPs did not release the grants to the PSs fully and had significant unspent balance of ₹ 288.14 crore during 2010-15. Fifteen *per cent* of the works sanctioned in eight selected ZPs during 2010-14 registered a delay of one to three years from the stipulated dates of completion primarily due to delay in release of grants to ZPs.

***The Department may ensure timely release of grants to Zilla Parishads for efficient service delivery at the wasti level by the Gram Panchayats.***

Though the Scheme stands transferred to the ZPs from November 2000, SJSA in 2013-14 irregularly released ₹ 309.68 crore to the State PWD for execution of various developmental works in the notified wastis. Monitoring of the Scheme at the Department and field level was weak. The Department also did

not conduct any impact assessment or evaluation of the Scheme. GIS mapping of notified wastis was not done.

***The Department may strengthen its monitoring and evaluation mechanism through regular inspections of works and periodical impact assessment of the Scheme. The Department may also stipulate specific and measureable performance targets to enforce accountability.***

The matter was referred to the Government in November 2015; their reply was awaited as of April 2016.





---

---

***CHAPTER III***

***ACCOUNTS AND FINANCES OF  
URBAN LOCAL BODIES***

---

---



## SECTION B

### CHAPTER III

## ACCOUNTS AND FINANCES OF URBAN LOCAL BODIES

### 3.1 Introduction

**3.1.1** In conformity with the 74<sup>th</sup> Constitutional Amendment (1992), the Government of Maharashtra (GoM) amended (December 1994) the existing Mumbai Municipal Corporation (MbMC) Act, 1888; The Maharashtra Municipal Corporation 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 Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949. As of January 2016, there were 26 Municipal Corporations and 338<sup>1</sup> Municipal Councils including 109 Nagar Panchayats (NPs) in Maharashtra. Elections to the Municipal Corporations were held between 2012 and 2015.

**3.1.2** Of the 18 functions referred to in the XII Schedule of the Constitution of India, 12 functions were assigned to the Urban Local Bodies (ULBs) under Sections 61 and 63 of the MbMC Act and Section 63 of the Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949, prior to the 74<sup>th</sup> amendment. The remaining six functions were also transferred/assigned to the ULBs after 1994.

### 3.2 Organisational set up

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

**3.2.2** Twenty Six Municipal Corporations in the State have been created for urban agglomerations having a population of more than three lakh. These 26 Municipal Corporations have been categorised<sup>2</sup> into five categories namely, A+, A, B, C and D based on the criteria of population and per capita income. At present, only MCGM falls in category A+, two<sup>3</sup> in category A, three<sup>4</sup> in category B, four<sup>5</sup> in category C and 16<sup>6</sup> Municipal Corporations in category D.

---

<sup>1</sup> 100 Municipal Councils including 94 NPs were formed between August 2014 and October 2015

<sup>2</sup> 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 03 lakh and 10 lakh): 16

<sup>3</sup> Nagpur and Pune

<sup>4</sup> Nashik, Pimpri-Chinchwad and Thane

<sup>5</sup> Aurangabad, Kalyan-Dombivli, Navi Mumbai and Vasai-Virar

<sup>6</sup> Ahmednagar, Akola, Amravati, Bhiwandi-Nizampur, Chandrapur, Dhule, Jalgaon, Kolhapur, Latur, Malegaon, Mira-Bhayandar, Nanded-Waghala, Parbhani City, Sangli-Miraj-Kupwad, Solapur and Ulhasnagar

**3.2.3** Similarly, 338 Municipal Councils have been created for smaller urban areas and categorised<sup>7</sup> based on their population. At present, there are 12 A class, 62 B class and 155 C class Municipal Councils, including 109 NPs in the State.

### **3.3 Organisational structure**

**3.3.1** The organisational structure of ULBs is depicted in **Appendix-I**.

**3.3.2** The accountability structure of Municipal Corporations is shown in **Table 1**.

**Table 1: 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.

### **3.4 Financial profile**

**3.4.1** Municipal funds are constituted under the provisions contained in the MbMC Act, 1888, The Maharashtra Municipal Corporations Act, 1949 and The Maharashtra Municipal Councils, Nagar Panchayats and Industrial Townships Act, 1965. All the money received by or on behalf of the Municipal Corporations and Municipal Councils under the provisions of the respective Acts, all money raised by way of taxes, fees, fines and penalties, all money received by or on behalf of Municipal Corporations and Municipal Councils from the Government, public or private bodies, from private individuals by way of grants or gifts or deposits and all interest and profits are credited to the Municipal funds.

**3.4.2** The State Government and the Central Government release grants to the Municipal Corporations and Municipal Councils for implementation of schemes of the State sector and for Centrally Sponsored Schemes respectively. In addition, grants on the recommendation of the State Finance Commission and the Central Finance Commission are released for development works.

**3.4.3** The accounts of each scheme/project are required to be kept separately. Utilisation Certificates are required to be sent to Central Government for Centrally Sponsored Schemes and to State Government for State schemes.

<sup>7</sup> Category A (population between one lakh and three lakh): 12; Category B (population between 40,000 and one lakh): 62; Category C (population between 25,000 and 40,000): 155; and NPs (population between 15,000 and 25,000): 109

**3.4.4** Under The Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949 and the MbMC Act, 1888, Municipal Corporations are required to constitute special purpose funds e.g. Water and Sewage Fund, Depreciation Fund, Sinking Fund etc. The capital works of water supply schemes and sewage projects are to be executed out of Water and Sewage Fund. The Depreciation Fund is to be created for replacement of capital assets. The Sinking Fund is to be created for redemption of long term loans.

**3.4.5** The consolidated position of receipts and expenditure of ULBs are not maintained at the State level. The position of overall receipts and expenditure of 26 Municipal Corporations in the State during 2010-15 is shown in **Table 2**.

**Table 2: Position of overall receipts and expenditure of 26 Municipal Corporations during 2010-15**

(₹ in crore)

Items	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15
Receipts	30137	32235	37046	40012	43355
Expenditure	27558	28647	34568	37229	41229

*Source: Figures furnished by Municipal Corporations*

The total receipts and expenditure of 26 Municipal Corporations during 2014-15 was ₹ 43,355 crore and ₹ 41,229 crore respectively which includes the total receipts (₹ 27,044 crore) and expenditure (₹ 25,131 crore) of MCGM.

### 3.4.6 Receipts of Municipal Corporations

The total receipts of 26 Municipal Corporations from various sources during 2010-15 are as shown in **Table 3**.

**Table 3: Details of receipts of 26 Municipal Corporations from various sources during 2010-15**

(₹ in crore)

Item	2010-11	Percentage to total receipts	2011-12	Percentage to total receipts	2012-13	Percentage to total receipts	2013-14	Percentage to total receipts	2014-15	Percentage to total receipts
Rents, taxes etc. including octroi, property tax and water charges	15989	53.05	17800	55.22	19233	51.92	20173	50.42	21647	49.93
Government grants	972	3.23	1198	3.72	1867	5.04	3036	7.59	2302	5.31
Commercial enterprises	13	0.04	82	0.25	17	0.05	75	0.19	89	0.21
Deposits, loans, etc.	1280	4.25	1853	5.75	496	1.33	251	0.63	477	1.10
Other income	11883	39.43	11302	35.06	15433	41.66	16477	41.18	18840	43.45
<b>Total receipts</b>	<b>30137</b>	<b>100</b>	<b>32235</b>	<b>100</b>	<b>37046</b>	<b>100</b>	<b>40012</b>	<b>100</b>	<b>43355</b>	<b>100</b>

*Source: Compiled from figures furnished by Municipal Corporations*

The share of Government grants in the total receipts of 26 Municipal Corporations ranged between 3.23 per cent and 7.59 per cent during the period 2010-15.

### Arrears in tax collection

**Property Tax:** Information furnished by 26 Municipal Corporations revealed that during 2014-15, Municipal Corporations recovered 76 *per cent* of property taxes amounting ₹ 7,157 crore against total demand of ₹ 9,414 crore.

**Water charges:** Information furnished by 26 Municipal Corporations revealed that during 2014-15, Municipal Corporations recovered 44.65 *per cent* of water charges amounting ₹ 1,917 crore against total demand of ₹ 4,293 crore.

#### 3.4.7 Expenditure of Municipal Corporations

The total expenditure of 26 Municipal Corporations during 2014-15 was ₹ 41,229 crore of which, expenditure on administration was ₹ 11,903 crore. In MCGM, of the total expenditure of ₹ 25,131 crore incurred during 2014-15, the share of expenditure on administration was ₹ 8,392 crore and constituted 33.40 *per cent* of the total expenditure. In respect of eight<sup>8</sup> other Municipal Corporations, the share of expenditure on administration to total expenditure exceeded 35 *per cent* and ranged between 35.05 and 62.09 *per cent*. High establishment cost restricted availability of funds for other services to be provided by the Municipal Corporations.

#### 3.4.8 Receipt and expenditure of Municipal Councils

During 2014-15, 209 of the 338 Municipal Councils incurred an expenditure of ₹ 5,458 crore against total receipts of ₹ 5,773 crore. 209 Municipal Councils had arrears of property tax of ₹ 292 crore against total demand of ₹ 671 crore. Similarly, 192 out of 338 Municipal Councils had arrears of water charges of ₹ 135 crore against total demand of ₹ 300 crore.

### 3.5 Thirteenth Finance Commission grants

On the recommendation of the 13<sup>th</sup> Finance Commission, Basic Grant of ₹ 1,816.95 crore and Performance Grant of ₹ 603.91 crore was released to various Municipal Corporations and Municipal Councils including NPs of which, ₹ 1,259.16 crore (69.30 *per cent*) and ₹ 466.32 crore (77.22 *per cent*) respectively were utilized (March 2015).

### 3.6 Accounting arrangements

**3.6.1** Section 93 of The Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949 and Section 123 of the MbMC Act, 1888 provide that the accounts of the Municipal Corporations should be maintained in the formats prescribed by the Standing Committees. In pursuance of the Eleventh Finance Commission recommendations, the Ministry of Urban Development, GoI in consultation with the Comptroller and Auditor General of India had finalised the National Municipal Accounts Manual (NMAM) for implementation of accrual based accounting system by ULBs in November 2004.

**3.6.2** The GoM adopted (July 2005) the NMAM for implementation from 2005-06. As per the NMAM guidelines, all Municipal Corporations were to maintain their accounts on accrual basis from 2005-06. The Steering

---

<sup>8</sup> Amravati (35.17 *per cent*); Aurangabad (43.32 *per cent*); Bhiwandi-Nizampur (44.85 *per cent*); Jalgaon (36.30 *per cent*); Nagpur (35.05 *per cent*); Nanded Waghala (44.23 *per cent*); Parbhani (62.09 *per cent*); and Sangli-Miraj-Kupwad (56.22 *per cent*)

Committee constituted by the GoM also recommended (January 2007) implementation of accrual system of accounting in the ULBs. However, the GoM published (January 2013) the Maharashtra Municipal Account Code, 2013 prescribing the procedure for maintenance of accounts of receipts and disbursements for the Municipal Councils only. No such Account code was prepared by the Director, Municipal Administration (DMA) for the Municipal Corporations even after 10 years of adoption of NMAM for implementation from 2005-06. Further, the notification for the implementation of Maharashtra Municipal Account Code, 2013 was issued by GoM in November 2014 *i.e.* after a delay of nearly two years.

**3.6.3** On the recommendations of the 12<sup>th</sup> Finance Commission, GoM decided (July 2005) to implement the Double Entry Accounting System (DEAS) on accrual basis through customized module in the then 238 Municipal Councils. As per information furnished by DMA (January 2016) to audit, 116 Municipal Councils did not maintain accounts in DEAS. Of the remaining 122 Municipal Councils, 88 Municipal Councils started maintaining accounts in DEAS between 2005-06 and 2012-13 but discontinued the system in subsequent years and 34 Municipal Councils continued the system till 2013-14. Thus, even after a lapse of more than 10 years (July 2005 to March 2016), only 34 of 238 Municipal Councils could maintain accounts in DEAS till 2013-14.

The Urban Development Department (Department) stated (March 2016) that the work of DEAS was in progress in Municipal Councils and 34 Chartered Accountants have been appointed for this purpose. Further, a Consultant has also been appointed as the State Level Project Advisor and the work of data entry from the year 2009-10 to 2014-15 using Tally software in 234 Municipal Councils was underway. The Department added that due to shortage of manpower, there was delay in completing the work.

### **3.7 Audit arrangements**

**3.7.1** A Municipal Chief Auditor (MCA) is appointed by each Corporation under Section 78A of the MbMC Act, 1888 and Section 107A of The Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949 where audit is entrusted to Director, Local Fund Audit (DLFA). The audit of Municipal Councils is conducted by DLFA under the provisions of the Bombay Local Fund Act, 1930 read with Section 104 of The Maharashtra Municipal Councils, Nagar Panchayats and Industrial Townships Act, 1965. The GoM, as per the recommendation of the 13<sup>th</sup> Finance Commission, entrusted (March 2011) the audit of all ULBs to DLFA. The certification of accounts of all local self institutions was also to be done by DLFA.

As per the information furnished by DLFA (March 2016), audit of all the 26 Municipal Corporations was completed up to 2012-13 while audit of only three<sup>9</sup> of 26 Municipal Corporations was completed for the year 2013-14. However, certification of accounts of none of the 26 Municipal Corporations could be done by DLFA for the years 2011-12, 2012-13 and 2013-14 due to non-submission of approved accounts by the respective Municipal

<sup>9</sup> Aurangabad, Bhiwandi-Nizampur and Kalyan-Dombivli

Corporations. Thus, there were significant arrears in audit and certification of annual accounts in the Municipal Corporations.

Further, audit of annual accounts of 222 of 338<sup>10</sup> Municipal Councils including NPs was completed for the year 2013-14 of which, annual accounts of only one NP was certified. Annual accounts of only eight of 222 Municipal Councils were certified for the year 2012-13.

**3.7.2** Section 105 of The Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949 and Section 135 of the MbMC Act, 1888 provide that the 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 22 out of 26 Municipal Corporations, which have prepared their annual accounts, revealed that audit of accounts for the years 2014-15, 2013-14, 2012-13 and 2010-11 has been completed by MCA in eight<sup>11</sup>, five<sup>12</sup>, four<sup>13</sup> and three<sup>14</sup> Municipal Corporations respectively and reports submitted to the Standing Committees. In the remaining two<sup>15</sup> of 22 Municipal Corporations, there were arrears of five and 12 years in audit by MCA.

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

The Department stated (March 2016) that all the Municipal Corporations have been directed *vide* Government notification (January 2016) to place their accounts before the Standing Committees by 30 June every year.

**3.7.3** The GoM issued orders in October 2002 entrusting the audit of Municipal Corporations to the Comptroller and Auditor General of India under Section 14 (2) of the Comptroller and Auditor General'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.

---

<sup>10</sup> Of the remaining 116 Municipal Councils, 100 were formed between August 2014 and October 2015 hence, their annual accounts for the year 2013-14 were not prepared.

<sup>11</sup> Akola, Aurangabad, Dhule, Malegaon, Mira Bhayandar, Pune, Ulhasnagar and Vasai-Virar

<sup>12</sup> Ahmednagar, Chandrapur, Kolhapur, Navi Mumbai and Sangli-Miraj-Kupwad

<sup>13</sup> Bhiwandi-Nizampur, Kalyan-Dombivli, Nashik and Thane

<sup>14</sup> MCGM, Nanded-Waghala and Solapur

<sup>15</sup> Jalgaon and Pimpri-Chinchwad



### 3.8 Lack of response to audit observations

#### 3.8.1 Outstanding Inspection Reports and Paragraphs

The Municipal Commissioners, Chief Officers and the elected bodies/Standing Committees are mainly responsible for the system of internal controls in the Municipal Corporations and Municipal Councils. For efficient implementation of the functions transferred to the ULBs, all deficiencies pointed out in audit by the Principal Accountant General/Accountant General, Maharashtra are required to be complied with as early as possible for efficient service delivery to the urban population. However, as of March 2015, there was large pendency in Inspection Reports and Paragraphs issued by the Principal Accountant General/Accountant General to the Corporations which was a reflection of inadequate internal controls. The position of pendency in Inspection Reports and Paragraphs is indicated in **Table 4**.

**Table 4: Position of outstanding Inspection Reports and Paragraphs**

Year	Inspection Reports	Paragraphs
Up to 2011-12	625	2905
2012-13	96	525
2013-14	88	577
2014-15	18	189
<b>Total</b>	<b>827</b>	<b>4196</b>

The Department stated (March 2016) that the heads of various offices have been directed *vide* Government notification (January 2016) to clear the outstanding paragraphs by preparing timelines.

#### 3.8.2 Follow-up on Audit Reports

According to instructions issued (January 2001) by the Finance Department, GoM, Administrative Departments were required to furnish Explanatory Memoranda (EMs) duly verified by Audit to the Maharashtra Legislature Secretariat in respect of paragraphs included in the Audit Reports, within three months of presenting the Audit Reports to the State Legislature. The Administrative Departments however, did not comply with these instructions. The EMs in respect of 11 paragraphs/reviews figuring in Audit Reports of 2006-07 to 2013-14 (except 2007-08 and 2010-11) have not yet been received by audit (31 March 2016) as indicated in **Table 5**.

**Table 5: Status of submission of EMs in respect of Audit Reports**

Audit Report	Date of tabling the Report	Number of Paragraphs and Reviews	Number of EMs received	Balance
2006-07	23 December 2009	13	09	04
2008-10	23 December 2011	18	15	03
2011-12	19 December 2013	09	08	01
2012-13	24 December 2014	11	09	02
2013-14	31 July 2015	06	05	01
<b>Total</b>		<b>57</b>	<b>46</b>	<b>11</b>

Further, with a view to ensuring accountability of the Executive in respect of all issues dealt with in the Audit Reports, the Public Accounts Committee

(PAC) lays down in each case, the period within which Action Taken Notes (ATNs) on its recommendations should be sent by the Department.

The PAC discussed 27 paragraphs of ULBs and issued (up to December 2015) 17 recommendations on nine paragraphs - seven pertaining to the Audit Report 2005-06 and one paragraph each from Audit Reports of 2006-07 and 2007-08. ATNs in respect of all the 17 recommendations were pending as indicated in **Table 6**.

**Table 6: Position of outstanding ATNs**

Year of Audit Report	Report Number and year of PAC	Number of PAC recommendations	Number of ATNs awaited on PAC recommendations
2005-06	19 <sup>th</sup> Report of 2012-13	11	11
2006-07	4 <sup>th</sup> Report of 2015-16	3	3
2007-08	5 <sup>th</sup> Report of 2015-16	3	3
<b>Total</b>		<b>17</b>	<b>17</b>

### **3.9 Conclusion**

The Accounts and Finances of Urban Local Bodies (2014-15) in the State revealed that:

- utilization of Basic Grants and Performance Grants released by the 13<sup>th</sup> Finance Commission to the Municipal Corporations and Municipal Councils including Nagar Panchayats was to the extent of 69.30 *per cent* and 77.22 *per cent* respectively;
- the GoM published (January 2013) the Maharashtra Municipal Account Code, 2013 prescribing the procedure for maintenance of accounts of receipts and disbursements for the Municipal Councils only. However, the notification for implementation of the Municipal Account Code was issued by the GoM after a delay of nearly two years in November 2014;
- audit of the accounts of Municipal Corporations and Municipal Councils by DLFA was in arrears for the years 2013-15 and 2014-15 respectively;
- response to Inspection Reports and Paragraphs issued by the Principal Accountant General/Accountant General, Maharashtra was not adequate; and
- action taken notes in respect of 17 recommendations made by the Public Accounts Committee up to December 2015 were pending.

---

---

***CHAPTER IV***

***RESULTS OF AUDIT OF  
URBAN LOCAL BODIES  
(PERFORMANCE AUDIT)***

---

---



## CHAPTER IV PERFORMANCE AUDIT

### URBAN DEVELOPMENT DEPARTMENT

#### 4.1 Prevention and control of fire by selected Municipal Corporations

##### *Executive Summary*

*The Municipal Corporations in Maharashtra under the Urban Development Department are responsible for handling fire incidents in residential buildings, Government offices and other establishments in their respective jurisdictions and ensure that the owners/occupiers of buildings/offices/establishments adhere to the fire safety norms prescribed by the State Government.*

*A performance audit of 'Prevention and control of fire by selected Municipal Corporations' for the period 2010-15 revealed that eight of 26 Municipal Corporations could not spend 78 per cent of their capital budget during 2010-15 for purchase of specialized fire appliances, equipment, vehicles etc. There was acute shortage of fire stations in the State as well as in eight Municipal Corporations. The fire stations were also ill-equipped and deficient in basic infrastructure such as, land, permanent building, drill towers, water sources, fire hydrants, fire tenders, specialized fire appliances etc. There was significant shortage of key personnel in the Fire Departments in the State as well as in eight Municipal Corporations. Many buildings and hazardous premises such as, petrol pumps, LPG stations, fire cracker shops, saw mills etc. in the local area jurisdiction of the eight Municipal Corporations were operating without final fire NOC from the Fire Departments. While there was shortfall in imparting training to fire personnel, no outreach activities were conducted by the Fire Departments to educate and train the community to respond to fire emergencies during 2010-15. There were deficiencies in filing of fire investigation reports by the Chief Fire Officers. In some Municipal Corporations, fire stations were being commanded by firemen and leading firemen instead of Station Officers. Form-A and Form-B certificates issued by the licensed agencies to ensure compliance to fire prevention and life safety measures in buildings and premises were deficient and not effectively monitored by the Chief Fire Officers. The Fire Department of Municipal Corporation of Greater Mumbai did not conduct periodical inspections of high-rise and dilapidated buildings leading to major fire accidents during 2010-15 and loss of lives and property.*

##### **4.1.1 Introduction**

Fire prevention and related safety measures are integral part of town planning and building construction. Fire services in India come under the 12<sup>th</sup> Schedule of the Constitution of India under the provisions of Article 243W and the performance of functions listed in the 12<sup>th</sup> Schedule comes under the domain of municipalities. To combat any odd situation arising out of fire related calamities, fire services are organized as first respondent to save life and property by the municipalities under local self-Government of the States. It is

---

for the State Government to ensure that Municipalities fulfill their functions effectively and efficiently.

There are 26 Municipal Corporations (MCs) in Maharashtra under the Urban Development Department (UDD), Government of Maharashtra (GoM). The MCs are responsible for handling fire incidents in residential buildings, Government offices and other establishments in their respective jurisdictions and ensure that the owners/occupiers of buildings/offices/establishments adhere to the fire safety norms prescribed by the State Government.

#### **4.1.2 Organizational set up**

The Director of Fire Services (DFS), Mumbai, under the administrative control of the UDD, controls the entire fire force and is responsible to the State for the efficient functioning of the fire service. The Chief Fire Officer (CFO) heads the Fire Department of the MC and reports to the Municipal Commissioner. The fire stations, which are under the overall control of CFO, are headed by Station Officers. The DFS works in close liaison with the Central/State Government and frames policies for strengthening the fire services in the State.

#### **4.1.3 Audit objectives**

The objectives of the performance audit were to ascertain whether:

- the MCs had adequate infrastructure and fire-fighting equipment, fire/rescue tender<sup>1</sup> and other specialized vehicles to tackle emergencies;
- the MCs had the wherewithal and skilled manpower to carry out its services effectively and efficiently; and
- inspection and monitoring mechanism were effective.

#### **4.1.4 Scope and methodology of audit**

The performance audit commenced with an entry conference held in April 2015 with the Secretary, UDD in which the audit scope and methodology of audit were explained. The audit was conducted during April to July 2015 covering the period 2010-15 through test check of records of UDD; DFS; and CFOs of eight<sup>2</sup> of 26 MCs. Besides, joint physical inspection of 24 of 71 fire stations and 53 Government buildings/hospitals/educational institutions/commercial establishments in eight selected MCs was also conducted by audit along with the fire officials of MCs. The audit findings were discussed with the Secretary, UDD in an exit conference held in December 2015.

---

<sup>1</sup> A traditional water and rescue tender is most often used by city and municipal fire brigades. The vehicle normally has a water tank capacity of 1,000 to 4,000 litres. A small quantity of foam mixed, up to 1,000 litres, can be carried. Besides fire-fighting equipment, they are often equipped with ladders and rescue equipment such as cutting tools and mobile power generators

<sup>2</sup> Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM), Thane, Navi Mumbai, Nashik, Pune, Aurangabad, Amravati and Nagpur

#### 4.1.5 Audit criteria

The audit criteria were derived from the following documents:

- The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006 and Rules (2009) made there under;
- National Disaster Management guidelines of April 2012;
- Compendium of recommendations of the Standing Fire Advisory Committee of 2011;
- Norms for fire services laid down by the Standing Fire Advisory Council, Ministry of Home Affairs, Government of India;
- Government Resolutions and Circulars issued by GoI/GoM from time to time; and
- RMSI (a global IT services company) Report of December 2011.

#### Audit findings

#### 4.1.6 Financial management

##### 4.1.6.1 Non-utilization of capital budget by Fire Departments

The MCs allocate funds to the Fire Departments from their own budget. During 2010-15, a budget of ₹ 1,091.20 crore (revenue and establishment expenditure only) was allocated to the Fire Departments of eight selected MCs of which, ₹ 854.85 crore (78 *per cent*) was expended, leaving an unspent balance of ₹ 236.35 crore.

The MCs also prepare every year separate capital budget for procurement of plant and machinery, equipment, vehicles, specialized fire appliances etc. and submit the same to the Standing Committees for approval. Audit observed that against the total budget provision of ₹ 702.95 crore made during 2010-15, the eight selected MCs spent only ₹ 154.71 crore (22 *per cent*). Of the unspent balance of ₹ 548.24 crore, the Municipal Corporation of Greater Mumbai (MCGM) had the highest share of ₹ 429.59 crore (78 *per cent*) followed by MC, Nashik (eight *per cent*); MC, Nagpur (seven *per cent*); and MC, Pune (three *per cent*).

The MCGM stated (April 2016) that appropriate Bharat Stage IV emission norms compliant chassis for fire-fighting and rescue vehicles were not available during 2010-15 despite repeated follow up with various chassis manufacturers such as, TATA and Ashok Leyland. Consequently, the Fire Department placed import orders for procurement of custom-made specialized vehicles and equipment from foreign countries. However, as the delivery period of the imported vehicles/equipment was significantly longer, a substantial portion of the budget grant remained unutilized during 2010-15.

The MC, Nashik stated (December 2015) that budget grant of ₹ 15 crore on procurement of aerial ladder platform (ALP) and turn table ladder (TTL) could not be utilized during 2013-14 and therefore, carried forward to 2014-15. However, due to heavy work load on account of 'Kumbh Mela' preparations scheduled to be held from July 2015, tenders for ALP and TTL could not be processed.

The CFO, Nagpur stated (February 2016) that a provision of ₹ 7.08 crore was made for procurement of TTL from Austria every year during 2010-15 but, it was not approved by the Standing Committee.

The CFO, Pune stated (June 2015) that due to election code of conduct and various other reasons, the budget of ₹ 8.40 crore for purchase of fire equipment could not be carried out.

#### **4.1.6.2 Non-constitution of fire protection fund**

As per Section 25 (1) of the Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006, there shall be a fire protection fund (FPF) to which shall be credited fees<sup>3</sup> to be imposed and collected by the Fire Department of the MCs from the owners and occupiers of all buildings. The amounts in the fund was to be applied for the purpose of maintaining fire stations in general (which would also include the expenditure on salaries, allowances and other incidental expenses on the fire officers and staff) and for providing sophisticated equipment and appliances, in particular, for the purpose of preventing and extinguishing fire on any land and in any building within or without the limits of the Corporations.

Audit observed that only three<sup>4</sup> of eight selected MCs constituted and collected FPF totaling ₹ 32.07 crore during 2010-15. Further, MC, Nagpur irregularly utilized ₹ 10 crore from the FPF for payment of pension benefits to its staff. At the end of December 2015, ₹ 41.74 crore was available in the FPF account of these three MCs. The remaining four MCs<sup>5</sup> did not constitute the FPF but collected FPF fees totaling ₹ 449.97 crore during 2010-15 and deposited the same in their General Fund where other internal receipts of MCs are credited. The amount so collected (₹ 449.97 crore) during 2010-15 was not used by four MCs for improving the fire services infrastructure.

#### **4.1.6.3 Irregular expenditure from personal ledger account**

As per Government Resolution (GR) issued (August 2011) by the UDD, all fees collected<sup>6</sup> by the DFS was to be deposited in the personal ledger account (PLA) to be operated by the DFS himself. The fees so collected were to be utilized for strengthening of fire services only.

Audit observed that contrary to the provisions contained in the GR, the DFS incurred (2012-15) an irregular expenditure of ₹ 83.49 lakh from the PLA for payment of electricity bills and to meet other miscellaneous expenses. As of July 2015, the DFS had a balance of ₹ 30.57 crore in the PLA.

During exit conference, the DFS stated (December 2015) that the balance available in the PLA would be utilized for construction of an advance fire training academy.

---

<sup>3</sup> Fire service fee and Annual fee

<sup>4</sup>Nashik, Aurangabad and Nagpur (excluding Amravati). The FPF in MC, Amravati is being collected by Town Planning Department hence, this information was not available with CFO, Amravati

<sup>5</sup> MCGM, Thane, Navi Mumbai and Pune

<sup>6</sup> The DFS collects fees from the developers for issuance of provisional/final NOCs to buildings beyond the jurisdictional area of the urban local bodies and special planning authorities



#### 4.1.6.4 Non-levy of annual fees

As per Section 13 (1) of the Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006, an annual fee shall be levied by the CFOs of MCs at one *per cent* of the fire service fee<sup>7</sup> to defray the expenses for the purpose of maintaining fire stations in general and for providing sophisticated equipment and appliances, in particular, for the purpose of preventing and extinguishing fire on any land and in any building.

Scrutiny of records of eight selected MCs revealed that except MC, Pune which collected ₹ 26.35 lakh as annual fee during 2010-15, none of the remaining seven MCs levied any annual fee which could have been used for improving the fire services infrastructure.

The MCGM stated (April 2016) that appropriate steps would be taken to impose annual fee as per provisions of the Act in due course. The remaining six MCs did not furnish any specific reply.

#### 4.1.6.5 Non-implementation of a Scheme funded by the State Government

The UDD, GoM decided to implement (August 2009) a Scheme namely, 'Agnisuraksha Abhiyan' in D-Class<sup>8</sup> MCs in Maharashtra to wipe-out the gaps in fire services in urban local bodies. The Scheme envisaged procurement of fire engines and construction of fire stations in D-Class MCs through funding from the State Government (35 *per cent*) and contribution by the MCs (65 *per cent*).

The MC, Aurangabad (a D-Class MC) received ₹ 1.785 crore from UDD (Government's share) in March 2012 under the Scheme. Audit observed that the MC did not use the funds for implementation of the Scheme but, invested it in fixed deposits between June 2012 and March 2015. Further, the MC withdrew ₹ 78.50 lakh from the fixed deposits prematurely between August 2014 and January 2015 and diverted the same for clearing its payment liabilities towards construction of a disaster management building. As of June 2015, the MC had an unspent balance of ₹ one crore.

**Recommendation 1: The Chief Fire Officers of the eight selected Municipal Corporations may ensure that the accumulated capital grants of ₹ 548.24 crore are utilized at the earliest for the purpose these were sanctioned by the Standing Committees during 2010-15. Further, Municipal Corporations which are yet to constitute the fire protection fund and levy and collect annual fees under the provisions contained in The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006 should do so without further delay for strengthening the fire services and improving the fire-fighting capabilities.**

<sup>7</sup> It is one-time fee imposed on the developer which is calculated by the CFO on the gross built-up area of the building at the time of approval of the building plan

<sup>8</sup> Municipal Corporations having population between three and 10 lakh

#### **4.1.7 Adequacy of infrastructure**

##### **4.1.7.1 Inadequate number of fire stations**

The Standing Fire Advisory Council (SFAC), an apex body set up by the Ministry of Home Affairs (MHA), Government of India (GoI) laid down (August 2006) the norms for fire services based on response time, risk and population. As per norms, urban areas should have one fire station per 10 sqkm and rural areas should have one fire station per 50 sqkm.

The Directorate General NDRF and Civil Defence (Fire), MHA, GoI appointed (June 2011) RMSI (a global IT services company) to conduct fire hazard and risk analysis in the country for revamping the fire services. In its report of December 2011, RMSI indicated a requirement of 1,231 fire stations<sup>9</sup> in the State of Maharashtra based on the criteria of population (11.23 crore)<sup>10</sup> and area (3.08 lakh sqkm) against which, there were only 154 fire stations in the urban areas of the State (shortfall of 73 *per cent*). Audit scrutiny of Comprehensive Plans and Mitigation Plans prepared by the eight selected MCs during 2010-15 for revamping the fire services revealed a shortfall of 105 fire stations (60 *per cent*) based on the criteria of population (2.67 crore) and area (1,836 sqkm) of the MCs. Acute shortage of fire stations would only burden the existing fire stations and increase the response time to fire calls, and possibly more incidences of deaths and loss of property. Further, audit scrutiny of documents in eight selected MCs revealed the following:

- Except for MCGM where one fire station was available per 13.51 sqkm, in the remaining seven MCs, one fire station was available per 36.57 sqkm, against the norm of 10 sqkm for the urban areas. No fire station was available in the rural areas in seven MCs, against the norm of one fire station per 50 sqkm.
- In its Comprehensive Plan of September 2014, MCGM proposed to construct 26 new fire stations, in addition to existing 33 fire stations. However, no construction could commence as of March 2016 due to non-availability of land (18 cases), land identified but found to be reserved for other purposes (seven cases) and litigation (one case). Considering that MCGM had logged some of the highest/longest<sup>11</sup> emergency response times to major fire incidents<sup>12</sup> that broke out in the past, delay in construction of new fire stations would further hamper the capabilities of MCGM to negotiate the fire calls in a timely and effective manner.

##### **4.1.7.2 Under-equipped fire stations**

Efficient and well-equipped fire services are essential to respond to fire hazards. Joint physical inspection of 24 fire stations in seven of eight selected MCs (except MCGM) revealed the following shortcomings:

---

<sup>9</sup> Urban areas: 565 fire stations and Rural areas: 666 fire stations

<sup>10</sup> Urban: 5.08 crore and Rural: 6.15 crore

<sup>11</sup>Response time was 10 to 44 minutes against the norm of three to five minutes for urban areas

<sup>12</sup>Mantralaya, Mumbai; Lotus Neelkamal, Andheri; Monte Blanc, Mumbai; Garib Nagar Slums, Bandra; Gokul Niwas, Kalbadevi; and Tarangana Complex, Thane

- In two<sup>13</sup> of 24 fire stations, the approach road from the main road to the fire station was found to be extremely congested. In 11 fire stations<sup>14</sup>, sufficient space was not available to move the fire vehicles. Further, mock drill towers are essentially required in the fire stations to enable the firemen to practice/perform rescue drills. However, in 15 fire stations<sup>15</sup>, no mock drill towers were available.
- As per Annexure-1 to National Disaster Management guidelines of April 2012 (Chapter 7), every fire station should have permanent building to house fire vehicles, appliances and equipment for their safe custody. In seven fire stations of six<sup>16</sup> of eight selected MCs, fire tenders were parked in roadside tin sheds instead of permanent building. This arrangement exposed the vehicles to vagaries of weather and risk of accident and damage.



**Jawaharbaug fire station, Thane**

- Water sources, fire hydrants<sup>17</sup> and pumping machines were not available in 11<sup>18</sup> of 24 fire stations. Consequently, water had to be drawn from distant sources on jumbo water tankers and transported to fire accident sites. Further, external fire hydrants adjacent to public streets and other locations in cities and towns of seven MCs were either not installed or non-functional.
- Audit did not find any significant shortcomings in five fire stations under MCGM. However, as of December 2015, only 1,260 of 10,637 fire hydrants (12 *per cent*) were functional under the local area jurisdiction of MCGM. But, the Fire Department of MCGM did not take any action to make the remaining 9,377 fire hydrants functional. Incidentally, non-functional court-yard fire hydrants was one of the reasons that severely impaired the fire-fighting capabilities of the Fire Department of MCGM to tackle three major fire accidents that broke out in Garib Nagar slums, Bandra (04 March 2011), Mantralaya

<sup>13</sup> Under MC, Nagpur

<sup>14</sup> One in Thane, two in Nashik, three in Pune, three in Aurangabad and two in Nagpur

<sup>15</sup> Two in Thane, three in Nashik, three in Pune, three in Aurangabad and four in Nagpur

<sup>16</sup> Thane, Navi Mumbai, Nashik, Amravati, Pune and Nagpur

<sup>17</sup> A fire hydrant is an active fire protection measure, and a connection point by which fire fighters can tap into a water supply

<sup>18</sup> One in Nashik, six in Nagpur, two in Pune and two in Aurangabad

building (21 June 2012) and Lotus Neelkamal Business Park Condominium, Andheri (18 July 2014).

- The SFAC norms of August 2006 provides for one fire tender per 50,000 population and one rescue tender per three to 10 lakh population. Based on the population criterion, RMSI in its report of December 2011 highlighted a shortfall of 1,268 fire tenders (81 *per cent*) and 37 rescue tenders (64 *per cent*) in the State. Audit scrutiny of Comprehensive Plans and Mitigation Plans prepared by the eight selected MCs also revealed shortfalls of fire and rescue tenders to the extent of 76 *per cent* and 73 *per cent* respectively.
- Specialized appliances used by the fire services are technologically advanced machines/equipment capable of carrying a multitude of equipment and firefighting media such as, water and foam, turn-table ladders/hydraulic platforms/sky lifts, breathing apparatus, apart from dry chemical powder tenders and separate breathing apparatus vans to deal with different types of emergencies in industrial and hazardous areas under the local jurisdiction of MCs. The RMSI report of December 2011 however, estimated shortfalls in availability of foam tenders (91 *per cent*), dry chemical powder tenders (100 *per cent*), turn-table ladders/sky lifts (43 *per cent*) and breathing apparatus vans (92 *per cent*) in the State. Audit scrutiny of Comprehensive Plans and Mitigation Plans prepared by the eight selected MCs also revealed shortfalls in availability of foam tenders (79 *per cent*), dry chemical powder tenders (100 *per cent*), turn table ladders/sky lifts (63 *per cent*) and breathing apparatus vans (80 *per cent*).

The gaps in infrastructure facilities (fire stations and equipment/specialized appliances) was a matter of grave concern as it would continue to affect the fire-fighting capabilities of the Fire Departments of MCs and put more lives and property at risk.

**Recommendation 2: Since widening shortfalls in the availability of fire services infrastructure and equipment increase the vulnerability of the fire-fighting staff and the community to fire hazards, the State Government should review the current infrastructure of fire services in the State and reduce these shortfalls through sustainable funding of new capital assets and replacement/renewal of older assets.**

#### **4.1.8 Shortfall of manpower**

In a Fire Department (at MC level), there should be a CFO (the overall in-charge of fire services) who is to be assisted by Deputy CFO, Divisional Officers (DOs) and Assistant Divisional Officers (ADOs). At the field level, a typical fire station is to be manned by a number of key personnel such as, Station Officer, leading firemen, firemen, drivers for fire engines, ambulance drivers, radio/wireless operators, technicians, mechanics *etc.* The RMSI report of December 2011 showed a manpower shortage of 12,159 personnel (including key personnel) in the State while the shortage was pegged at 1,731 personnel in eight selected MCs as per Comprehensive/Mitigation Plans. Thus, even after lapse of more than four years since the RMSI report was

made public, the State Government and the respective MCs did not take any action to reduce the manpower gaps in fire services.

Audit also observed that the DFS, Mumbai submitted (April 2014) a proposal to UDD, GoM for creation of 1,167 additional posts for strengthening of fire services in the State. Though a High Power Committee headed by the Chief Secretary of the State accorded (June 2014) its approval for creation of 131 of 1,167 posts, it was not considered by the State Government as of March 2016.

**Recommendation 3: Since shortage of manpower affects the fire-fighting capabilities of Fire Departments, the issue must be addressed by the State Government on priority.**

#### 4.1.9 Non-compliance to fire safety norms

As per The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006, one of the key functions of the Fire Department is to enforce fire safety norms and create awareness among the citizens about fire prevention measures, especially in hazard-prone premises, so that the risk of fire is minimized. The Fire Departments of MCs also issue no objection certificates (NOCs) to all types of buildings and hazardous business activities such as, petrol pumps, liquefied petroleum gas (LPG) refilling stations or distribution centres, fire cracker shops and saw mills. Audit scrutiny revealed a number of deficiencies in enforcement of the fire safety norms provided for in the Act.

##### 4.1.9.1 Inadequacies in issue of No Objection Certificates

Provisional fire NOCs are issued by the Fire Departments of MCs at the time of commencement of the construction of buildings under their territorial jurisdiction. The final fire NOCs are issued by the Fire Departments before grant of occupation certificates (OCs) by the Town Planning Department of MCs. Audit scrutiny of registers of Commencement Certificates/NOCs/OCs and the related building proposal files revealed the following:

- The Town Planning Department of MC, Amravati issued OCs to 28 buildings during 2010-15 without final fire NOCs from the Fire Department. Thus, it was difficult to ascertain in audit whether fire safety norms were adhered to by these buildings.
- Between 1968 and 2015, the Fire Department of MC, Nagpur issued provisional fire NOCs to 92 petrol pumps subject to installation of necessary fire-fighting equipment<sup>19</sup>. However, none of the 92 petrol pumps came forward to obtain final fire NOCs as of December 2015. No action was taken by the Fire Department against these errant petrol pumps. Also, 27 fire cracker shops, 322 saw mills and 41 LPG distribution centres (two refilling stations and 39 distributors) had been conducting business since 1994-2014 without obtaining fire NOCs from the Fire Department.

Further joint physical inspection by audit of two of 92 petrol pumps and one of 27 fire cracker shops under MC, Nagpur revealed that (i) against the mandatory requirement of underground water storage of 50,000 litres, the petrol pumps had storage capacity of only

<sup>19</sup> Dry Chemical Powder extinguishers, foam extinguishers, underground water storage of 50,000 litres, yard hydrants, alarm systems etc.

2,000 litres, (ii) other than normal CO<sub>2</sub> fire extinguishers, no foam/dry chemical powder extinguishers were available in the petrol pumps, (iii) no fire hydrants were found installed in the petrol pumps, (iv) though 1,500 kg fire crackers/sparklers was stored in the fire cracker shop, only four CO<sub>2</sub> fire extinguishers were kept in the shop which was located on the ground floor of a three-storied building. The CFO confirmed to audit that for storage of fire crackers of this magnitude, dry chemical powder extinguishers were necessary.

- The Mitigation Plan prepared by MC, Thane in 2011 only indicated existence of 14 fire cracker shops in its jurisdictional area but, no details of other hazardous premises such as, petrol pumps, saw mills and LPG filling stations were mentioned either in the Mitigation Plan or available with the CFO as of March 2016.
- In MC, Nashik, nine fire cracker shops, 47 petrol pumps and 62 saw mills were running business without any final NOCs from the Fire Department (April 2016).
- Information on NOCs granted to the exact number of petrol pumps, fire cracker shops and LPG filling stations was not available with the Fire Departments of MCGM and Amravati. Further, while MC, Amravati did not prepare any Mitigation Plans, the one prepared by MCGM in 2011 did not show any mapping of such hazardous business being run in the city of Mumbai.
- During 2010-2015, MC, Navi Mumbai granted fire cracker licenses to two dealers for sale of 450 kg explosives without ensuring that they were having fire NOCs. Similarly, 12 LPG distributors were running business since 2014-2015 without fire NOCs.
- Twenty eight old Government buildings under the local area jurisdiction of three MCs (Aurangabad, Nagpur and Amravati) were not granted final fire NOCs by the respective Fire Departments as the required fire-fighting equipment were not installed in these buildings. However, the CFOs of the Fire Departments of three MCs did not issue notices to the owners of the buildings for inspection as required under Section 5 (1) of The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006. These buildings were thus, not only vulnerable, the lives of Government officials working in these buildings were at perpetual risk.
- As per Model Building Bye-laws (November 2004) of Town & Country Planning Organization, Ministry of Urban Development, GoI, the use of LPG is not permitted in high-rise buildings except residential/hotels/hostels/kitchen/pantries. The CFO, MCGM conducted (August 2012) an inspection of the 'New Administrative Building' in Mantralaya, Mumbai and observed that two canteens on 5<sup>th</sup> and 12<sup>th</sup> floors were being run using four and two numbers of LPG cylinders respectively for preparations of eatables, without any fire safety measures or permission from competent authorities. Further, the lift lobby on 13<sup>th</sup> floor was found to be encroached by half wooden partition with arrangements of sofas for the visitors. The common passage/lift lobbies at various floors were also found to be blocked by steel/wooden cupboards. However, physical inspection of Mantralaya building by audit and reply of CFO, MCGM revealed (April 2016) that

despite lapse of more than three years, the deficiencies pointed out by the CFO have not been rectified by UDD/MCGM in the interest of safety of occupants and property.

- As per Schedule I of the Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006, minimum fire-fighting installations such as, fire extinguishers, yard hydrants, water storage tanks, hose reels, sprinklers, automatic detection and alarm systems are required to be installed in Government buildings/hospitals/educational institutions/commercial establishments. Joint physical inspection by audit of 53<sup>20</sup> Government buildings/hospitals/educational institutions/commercial establishments in eight selected MCs revealed that only fire extinguishers were installed in 11<sup>21</sup> of 53 buildings and the remaining 42<sup>22</sup> buildings were not equipped with any of the fire-fighting installations mentioned above. The occupiers of 53 buildings as well as the concerned MCs under which these buildings fall could not produce final fire NOC to audit for verification.

Thus, fire vulnerabilities in the State were not being adequately dealt with despite provision of a legal regime for mandatory clearance from the Fire Department for building and hazardous premises.

**Recommendation 4: The State Government may enforce the provisions of The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006 more effectively to ensure that all hazardous business, commercial, Government and institutional buildings were complying with the State fire safety regulations and that they were self-sufficient in fire-fighting capabilities.**

#### **4.1.10 Shortfalls in capacity building**

In order to improve the capabilities of the fire staff to effectively deal with the fire emergencies, various attributes such as, knowledge, skills, attitude, physical fitness, vision and mental alertness of fire staff needs to be constantly monitored and improved through regular training, mock drills, workshops and community awareness programmes.

##### **4.1.10.1 Shortfalls in training**

The GoM has established one State fire training centre (SFTC) at Kalina (Santacruz), Mumbai. As per GR of March 1990, basic technical fire-fighting training was to be imparted to fire personnel (new recruits and junior cadre staff) for six months during a year in SFTC. Audit observed that of 1,250 fire personnel to be trained in the State during 2010-15, only 401 personnel

<sup>20</sup>Seven hospitals, seven educational institutions, 36 Government buildings and three commercial establishments

<sup>21</sup>One Government building in MCGM; three Government hospitals-one each in MC, Nashik, Aurangabad and Amravati; six educational institutions-four in MC, Nashik, one each in Aurangabad and Amravati; and one commercial building in MC, Amravati

<sup>22</sup>Thirty five Government buildings-four in MCGM, one each in MC, Navi Mumbai, Nashik and Pune, eight in Aurangabad, 10 each in Amravati and Nagpur; four Government hospitals-one each in MCGM, Thane, Navi Mumbai and Pune; one educational institution in MC, Thane; and two commercial buildings-one each in MC, Navi Mumbai and Pune

(32 per cent) were imparted training (except MCGM)<sup>23</sup> in SFTC. In two<sup>24</sup> of eight selected MCs, none of the fire personnel was imparted training in SFTC during 2010-15. Further, only one fire personnel each from MC, Amravati and Nagpur (from total strength 377) was imparted training during the same period.

#### **4.1.10.2 Delay in construction of an advance fire training academy**

As per National Disaster Management guidelines of April 2012 (Chapter 6), the States should set up modern training centres with adequate infrastructure, faculty and facilities with modern training aids like simulators and other sophisticated equipment. The existing SFTC at Kalina in 1.25 acres of land does not have enough open space for practical demonstrations and advance training facilities. Therefore, the DFS, Mumbai submitted (July 2008) a proposal to UDD, GoM for establishment of an advance fire training academy (AFTA) in 50 acres of land in which outdoor training activities/facilities along with different fire and rescue modules would be available. For this purpose, the UDD vide Resolution of August 2009 sanctioned ₹ 50 crore. However, even after a lapse of more than seven years, the land for AFTA was not acquired (July 2015).

The DFS, Mumbai stated (October 2015) that the Revenue Department had agreed to transfer 18 acres of land in Bhiwandi Taluka (district Thane) for setting up AFTA and the status of land (whether free from reservation) was being ascertained.

#### **4.1.10.3 Non-conducting of physical fitness camps**

Fire rescue activities being a specialized task need high degree of physical fitness of the operational staff. As per Appendix 11-G to Compendium of recommendations of the Standing Fire Advisory Committee of 2011, physical assessment tests are to be held every six months to ensure that fire-fighting personnel remain fit for their duties. Audit observed that except for CFO, MCGM, none of the seven selected MCs organized any physical fitness camps to check the physical fitness of the operational staff during 2010-15.

#### **4.1.10.4 Inadequate community preparedness and awareness**

The National Disaster Management guidelines of April 2012 envisages a proper platform which would keep the community organized and trained on a regular/permanent basis through conducting mock exercises and awareness programmes to enable them to respond in an effective and organized manner during fire emergencies.

Audit observed that the Fire Departments of six<sup>25</sup> of eight selected MCs had been conducting only fire prevention week between 14 and 20 April every year and no events were conducted on a regular basis throughout the year to outreach and educate the community. Further, none of the eight selected MCs

---

<sup>23</sup> MCGM has its own training centre at Wadala, Mumbai and no shortfalls in training was noticed

<sup>24</sup> Navi Mumbai and Aurangabad

<sup>25</sup> Except MCGM and MC, Nagpur



had conducted community awareness programmes during 2010-15 by inviting industry experts in fire prevention and life safety measures.

**Recommendation 5: In order to handle all types of fire emergencies and respond to other disasters efficiently and effectively, the State Government should (i) monitor the training needs of the firemen and sub-officers and ensure that there are no gaps/shortfalls in training, (ii) speed-up the establishment of advance fire training academy, and (iii) organize physical fitness camps on a regular basis to ensure that the front-line operational staff are in a high state of preparedness at all times.**

#### **4.1.11 Inadequate inspection and monitoring mechanism**

##### **4.1.11.1 Deficiencies in preparation of fire investigation reports**

As per Section 289 of The Maharashtra Municipal Corporation Act, 1949 (amended June 2014), a report of every fire which occurs in the city shall be submitted by the Chief or other officer-in-charge of the fire station not later than the day following the fire to the Municipal Commissioner, who shall make such further inquiry, if any, as he may deem necessary and shall furnish a weekly return of all fires which occur in the city to the Standing Committee of the MC. The above Act is applicable to all the MCs, except MCGM. The same provisions are also applicable to MCGM under Section 364 of The Mumbai Municipal Corporation Act, 1888 (amended December 2011).

During 2010-15, total 2,822 fire incidents (major and minor) occurred in the local area jurisdiction of six<sup>26</sup> of the eight selected MCs with 1,187 casualties. Under MCGM area, 24,332 fire incidents (major and minor) were reported during the same period with 1,144 casualties. Audit observed that no uniform format had been prescribed for documenting/filing the fire investigation reports by the CFOs. As such, all the CFOs of MCs had been filing the details of fire incidents in different ways and manner. Two MCs (Amravati and Nagpur) were not even recording the complete details on the format they were using to file the reports. Further, except MCGM, the fire investigation reports were not being sent regularly by the CFOs to the concerned Municipal Commissioners and Standing Committees.

Such gaps in reporting of fire incidents would not allow the higher authorities to evaluate and monitor the situations arising out of fire emergencies in a sustained manner and suggest timely remedial measures.

##### **4.1.11.2 Non-conducting of inspection of the buildings**

As per Section 5(1) of The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006, the DFS or the CFO or any nominated officer may, after giving three hours prior notice to the occupier of a building, inspect any place or building at any time between sunrise and sunset where inspection appear necessary for ascertaining the adequacy or contravention of fire prevention and life safety measures.

Audit observed that except two MCs (MCGM and Thane), none of the CFOs of six selected MCs conducted inspection of any buildings, educational

<sup>26</sup> MC, Amravati did not maintain any details of fire incidents for the period 2010-15

institutions, hospitals, malls, multiplexes, industries, public gathering places, hotels *etc.* during 2010-15. Further, during inspection (June 2012) of the Central Excise Office, Regional Transport Office and office of the Superintendent of Police in Thane district, the CFO observed that no fire prevention and life safety measures<sup>27</sup> were installed in these three buildings. Though notices were issued to these offices in July 2012, the observations made by the CFO on lack of fire safety measures were not complied with as of December 2015.

#### **4.1.11.3 Non-creation of fire act cell**

For effective implementation and monitoring of the provisions of The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006, the MCGM proposed (October 2012) to create a separate dedicated cell namely, fire act cell consisting of 99 officers (33 Station Officers and 66 Assistant Station Officers). However, the fire act cell was not created as of March 2016. The CFO, MCGM confirmed (April 2016) to audit that due to non-creation of fire act cell, works of regular inspection of buildings, issue of notices, follow up action, prosecutions *etc.* were being carried out by the existing operational staff/officers of MCGM which adversely affected the day-to-day handling of emergency services.

The MCGM stated (April 2016) that for effective inspection and compliance to the Act, it has developed an IT-based system called 'fire management system' to monitor and keep proper records of those buildings not complying with the provisions of the Act.

#### **4.1.11.4 Fire stations commanded by lower grade staff**

The Station Officer in-charge of a fire station is a crucial functionary who keeps himself and his men at all times in a state of readiness to attend to fire calls. He is also responsible for proper custody and upkeep of all fire appliances, stores and equipment issued to the station and maintenance of log books, occurrence books, attendance rolls *etc.* and submission of all returns and statements to his superiors.

Audit observed that there are eight fire stations under MC, Nagpur of which, only two fire stations were headed by Station Officers while the remaining six were headed by leading firemen, due to non-filling of vacant post of Station Officers since October 2010. Of the two Station Officers, one Station Officer was holding the additional charge of CFO. In MC, Amravati, there were two fire stations of which, one was being headed by a fireman and the second by a leading fireman, who was also holding the additional charge of Fire Superintendent<sup>28</sup> since August 2012.

Given the multitudes of tasks and responsibilities of a Station Officer, commanding of fire stations by lower grade staff (firemen and leading firemen) may not be an ideal situation to deal with fire emergencies and for decision-making at critical moments.

---

<sup>27</sup>Fire extinguishers, court-yard fire hydrants, water storage tanks, hose reels, sprinklers, automatic detection, fire alarm systems *etc.*

<sup>28</sup> In MC, Amravati the Fire Superintendent held the charge of Fire Department

#### 4.1.11.5 Non-monitoring of certificates issued by licensed agencies

As per Section 9 (1) and (3) of the Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006, the CFOs of MCs may grant any person or association of persons a license to act as a licensed agency to carry out the work of providing fire prevention and life safety measures in a building or part thereof. The license so granted shall remain valid for a period of one year which may be renewed for a like period or refused for reasons to be recorded in writing. Further, as per Rule 4 (1) and (2) of the Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Rules, 2009, a licensed agency shall issue a certificate in Form-A regarding compliance of the fire prevention and life safety measures in a building, followed by a certificate in Form-B to be issued by the licensed agency twice a year (January and July) regarding maintenance of fire prevention and life safety measures in a building or premises being in good repair and efficient condition. As of March 2016, there were 290 licensed agencies in the State holding valid licenses.

Audit scrutiny of documents in eight selected MCs revealed the following:

- In four<sup>29</sup> of eight selected MCs, only 459 Form-B certificates (three *per cent*) were issued by the licensed agencies out of 15,338 buildings which were granted final fire NOCs during 2010-15. Of the 15,338 buildings, 11,925 buildings were under MCGM jurisdiction of which, only 205 Form-B certificates (two *per cent*) were issued by the licensed agencies during the same period. Further, joint physical inspection by audit of 53 Government buildings/hospitals/educational institutions/commercial establishments in eight selected MCs revealed that the licensed agencies did not conduct any inspection of these premises during 2010-15 and therefore, no certificates in Form-B were issued.
- In MC, Nashik, a licensed agency<sup>30</sup> issued certificate in Form-A to Sahyadri Hospitals after expiry of validity of license period, which was irregular. The hospital submitted the certificate to the Fire Department on the basis of which, fire NOC was issued to the hospital.
- In three<sup>31</sup> MCs, the licensed agencies issued certificates in Form-B to three establishments for one year period instead of twice during the months of January and July. In another three cases, no periods were mentioned in the certificates issued by the licensed agencies. Further, in MC, Pune, the licensed agency<sup>32</sup> issued certificates in Form-B to 10 establishments for four months period (March to June 2015) instead of six months. The incorrect certificates were however, accepted by the CFO, Pune and no action was taken against the licensed agency.

In the all cases mentioned above, no show cause notices were issued by the CFOs to the defaulting licensed agencies under Rule 17 of The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Rules, 2009 for their failure to comply with the conditions of the license by reason of incompetency, misconduct or any other grave reason.

<sup>29</sup> MCGM, Thane, Nagpur and Nashik

<sup>30</sup> Indo Fire Safety Solutions, Pune

<sup>31</sup> Aurangabad, Amravati and Nagpur

<sup>32</sup> Disnyr Fire Enterprises, Pune

The Secretary accepted the facts and stated that fire safety is a joint effort where the residents/occupiers of the buildings must also be involved, duly supplemented by the services of the Fire Department.

**4.1.11.6 Non-conducting of periodical inspections of high-rise and dilapidated buildings leading to major fire accidents**

During 2010-15, 12 major fire accidents (also termed ‘brigade fire calls’ where 20 or more fire tenders are deployed for fire-fighting) occurred in MCGM’s jurisdictional area. Three such accidents involving two high-rise and one dilapidated building are discussed below where fire prevention and life safety measures as enunciated in The Maharashtra Fire Prevention and Life Safety Measures Act, 2006 were compromised due to non-conducting of periodical inspections of buildings by the CFO, Mumbai.

- A major fire broke out in Mantralaya (a high-rise building) on 21 June 2012 due to defective electric circuit which claimed five lives and caused massive damage to property. At the time of accident, the building did not have final fire NOC from the Fire Department of MCGM. Fire investigation report submitted by CFO, Mumbai in August 2012 *inter alia* revealed that (i) the internal approach road to the building was blocked due to parking of vehicles and thus, caused inordinate delay in arrival of fire tenders (response time was 16 minutes), (ii) though an underground water storage tank (2.34 lakh litre capacity) was available in the building yet water could not be drawn through the court-yard fire hydrants and wet risers, as these were found to be non-functional, (iii) open spaces were not adequate for jacking and operating the fire engines due to landscaping and porch, and (iv) fire extinguishers were not functional.

The final fire NOC was issued by the Fire Department in October 2015. The State Government incurred an expenditure of ₹ 202 crore as of March 2016 on renovations of Mantralaya building.



- Lotus Neelkamal Business Condominium, a 20-storied building with glass facade, was granted final fire NOC by the Fire Department in November 2006. A major fire broke out in the building on 18 July 2014 due to defective electric circuit in the server room and it took 30

hours to control the fire. One fireman lost his life during fire-fighting operations. The CFO, Mumbai in its investigation report (August 2014) observed that though the building was having an underground water storage tank of one lakh litre capacity yet hardly 10 *per cent* water was available in the tank when the fire broke out and therefore, water could not be drawn through the court-yard fire hydrants and wet risers, as these were found to be non-functional. The fire NOC issued to the building was revoked in July 2014.

- Gokul Niwas, a commercial-cum-residential building more than 30 years old, is situated in the densely populated Kalbadevi Road. The traders were using this building to stock various types of inflammable items/material such as, silk and cotton sarees, chemicals, processing solvents, acids, LPG cylinders, mobile accessories and batteries, plastic and paper packing material, material for processing and treatment of precious metals including gold ornaments *etc.* A major fire broke out in the building on 09 May 2015 due to defective electric circuit which took more than 80 hours to control. The entire building (ground plus four floors with attic) collapsed and four fire officers including CFO, Mumbai lost their lives during action. A fact-finding Committee<sup>33</sup> constituted by MCGM *inter alia* recommended (May 2015) that (i) list of all dilapidated buildings in Mumbai should be kept by the Fire Disaster Management Department of MCGM/Maharashtra Housing and Area Development Authority, (ii) electrical wiring and meter boxes of buildings more than 30 year old should be checked by Brihanmumbai Electric Supply and Transport (BEST) Undertaking and yearly electric audit should also be done by BEST, (iii) storing of chemicals and gold making process should be banned in old buildings, and (iv) Global Positioning System should be installed on all fire vehicles.



Collapsed Gokul Niwas Building at Kalbadevi

The MCGM stated (April 2016) that recommendations made by the fact-finding Committee were in different stages of implementation. However, the fact remained that the building in question did not have fire NOC and no periodical inspections were conducted by the Fire Department which might have averted catastrophe of this magnitude.

<sup>33</sup> Chief of Disaster Management, New CFO of Fire Department, DFS, Additional Commissioner of MCGM and Chief Engineer of MCGM

**Recommendation 6: (i) The State Government may carry out vulnerability analysis of all the densely populated, important and hazardous locations in the State and increase awareness amongst the people regarding do's and don'ts in fire incidents, and (ii) Monitoring of Form-A and Form-B certificates issued by the licensed agencies should be made more effective to ensure compliance to fire prevention and life safety measures in buildings and premises.**

#### **4.1.12 Conclusion**

Fire prevention and control measures taken up by the Fire Departments of eight selected Municipal Corporations were not satisfactory. The eight Municipal Corporations could spend only 22 *per cent* of their capital budget during 2010-15 which was meant to be utilized for purchase of specialized fire appliances, equipment, vehicles *etc.* While four of eight Municipal Corporations did not constitute the fire protection fund, seven of eight Municipal Corporations did not collect and levy any annual fees for strengthening the fire services. There was acute shortage of fire stations in the State as well as in eight Municipal Corporations. The fire stations were also grossly under-equipped and deficient in basic infrastructure such as, land, permanent building, drill towers, water sources, fire hydrants, fire tenders, specialized fire appliances *etc.* There was significant shortage of key personnel in the Fire Departments in the State as well as in eight Municipal Corporations. Many buildings and hazardous premises such as, petrol pumps, LPG stations, fire cracker shops, saw mills *etc.* in the local area jurisdiction of the eight Municipal Corporations were operating without final fire NOC from the Fire Departments. There was significant shortfall in imparting training to fire personnel during 2010-15, and construction of an advance fire training academy was pending even after a lapse of more than seven years from the date the proposal was first mooted. There were deficiencies in documenting fire investigation reports by the Chief Fire Officers. In some Municipal Corporations, fire stations were being commanded by firemen and leading firemen instead of Station Officers. Form-A and Form-B certificates issued by the licensed agencies to ensure compliance to fire prevention and life safety measures in buildings and premises were deficient and not effectively monitored by the Chief Fire Officers. The Fire Department of Municipal Corporation of Greater Mumbai did not conduct periodical inspections of high-rise and dilapidated buildings leading to major fire accidents in Mumbai during 2010-15 and loss of lives and property.

The matter was referred to the Government in September 2015; their reply was awaited as of April 2016.

---

---

*CHAPTER V*

*AUDIT OF TRANSACTIONS*

---

---





## CHAPTER V

### AUDIT OF TRANSACTIONS

#### URBAN DEVELOPMENT DEPARTMENT

#### NASHIK MUNICIPAL CORPORATION

##### 5.1 Unfruitful expenditure on construction of a training centre

**A training centre constructed in March 2009 by Nashik Municipal Corporation as part of solid waste management project was not put to use till April 2016 due to resource constraints and non-availability of staff, thereby rendering an expenditure of ₹ 1.03 crore unfruitful.**

The Central Sanctioning and Monitoring Committee of the Sub Mission on Urban Infrastructure and Governance under Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission approved (December 2006) the solid waste management (SWM) project of Nashik Municipal Corporation (NMC) at an estimated cost of ₹ 60 crore. The project cost of ₹ 60 crore included ₹ 90 lakh for education, awareness, centre of excellence in SWM (training centre) and staff quarters.

The NMC awarded (October 2007) construction of a training centre (977.08 sqm) and five staff quarters (488.54 sqm) to a contractor at a total cost of ₹ 90.40 lakh to be completed by April 2008. The work was completed within the extended period in March 2009 at a total cost of ₹ 1.55 crore due to inclusion of additional items such as, foundation up to plinth, increase in quantum of RCC columns and beams due to additional floor, construction of concrete road, footpath and compound wall, approach gate, *etc.* on account of merging of training centre and staff quarters into one unit.

Scrutiny of records of NMC revealed (April 2015) that while all the five staff quarters were in regular use by the eligible staff of NMC, the training centre was not put to use since its completion in March 2009 till April 2015. Physical inspection of training centre by audit (April 2015) along with NMC staff revealed broken doors and missing electrical fixtures and fittings due to idling of the centre for long period.

The NMC stated (April 2015) that due to resource constraints and non-availability of staff, the training centre could not be put to use. It added that a decision has been taken to hand over the centre to Maharashtra Environmental Engineering Training and Research Academy (MEETRA), GoM for their use. Audit however, observed that the training centre had not been handed over to MEETRA as of April 2016.

Thus, a training centre constructed by Nashik Municipal Corporation had not been put to use for more than seven years (March 2009 to April 2016) thereby rendering an expenditure of ₹ 1.03 crore<sup>1</sup> unfruitful.

---

<sup>1</sup>  $(977.08 \text{ sqm} \div 1465.62 \text{ sqm}) \times ₹ 1.55 \text{ crore} = \text{Proportionate cost of construction of training centre}$

---

The matter was referred to the Government in July 2015; their reply was awaited as of April 2016.

**BASMATNAGAR MUNICIPAL COUNCIL**

**5.2 Excess payment to a contractor**

**The Municipal Council, Basmatnagar, Hingoli made an excess payment of ₹ 40.54 lakh to a contractor due to incorrect application of rate for provisioning and supply of ductile iron pipes.**

The Chief Officer, Municipal Council, Basmatnagar (BMC), Hingoli awarded (August 2009) the work of ‘Augmentation to Basmat Water Supply Scheme’ to a contractor under the Centrally Sponsored Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns (UIDSSMT), at an accepted tender cost of ₹ 47.26 crore (109.40 *per cent* above the estimated cost of ₹ 22.58 crore put to tender) with stipulated period of completion of 30 months (February 2012). The Maharashtra Jeevan Pradhikaran (MJP), being the technical authority for the implementation of the Scheme, prepared the estimates for the work which were based on the MJP’s Schedule of Rate (SoR) 2006-07 and the same was adopted by the BMC.

The work of Water Supply Scheme was divided into a number of sub-works, one of them being ‘Raw Water Gravity Main’. This sub-work envisaged provisioning and supply of ductile iron (DI) pipes with complete fittings including transportation, loading/unloading, labour and material costs *etc.* For this sub-work, MJP estimated a requirement of 50,000 kg of DI pipes at ₹ 65 per kg as per SoR 2006-07. Scrutiny of records revealed (March 2015) that BMC included a rate of ₹ 105 per kg for DI pipes in Schedule-B of tender document instead of ₹ 65 per kg estimated by MJP. This resulted in an excess payment of ₹ 40.54 lakh to the contractor for using 48,400 kg of DI pipes as detailed in **Table 1** below:

**Table 1: Details showing excess payment made the contractor**

Payment made to the contractor				Payment actually due to the contractor			Excess payment made
Total quantity of DI pipes used (in kg)	Rate per kg (in ₹)	Payment made (₹ in lakh)	Above 109.40% (₹ in lakh)	Rate per kg (in ₹)	Payment admissible (₹ in lakh)	Above 109.40% (₹ in lakh)	
48400	105	50.82	106.42	65	31.46	65.88	₹ 106.42 lakh minus ₹ 65.88 lakh 40.54

On this being pointed out in audit, the Chief Officer, BMC stated (March 2015) that excess payment would be recovered from the contractor after verification of facts and a report in this regard would be furnished to audit. However, no recovery was made from the contractor as of April 2016.

The matter was referred to the Government in July 2015; their reply was awaited as of April 2016.



(MEENAKSHI MISHRA)

Principal Accountant General (Audit)-I,  
Maharashtra

Mumbai  
The 18 July, 2016

Countersigned



(SHASHI KANT SHARMA)

Comptroller and Auditor General of India

New Delhi  
The 19 July, 2016



---

---

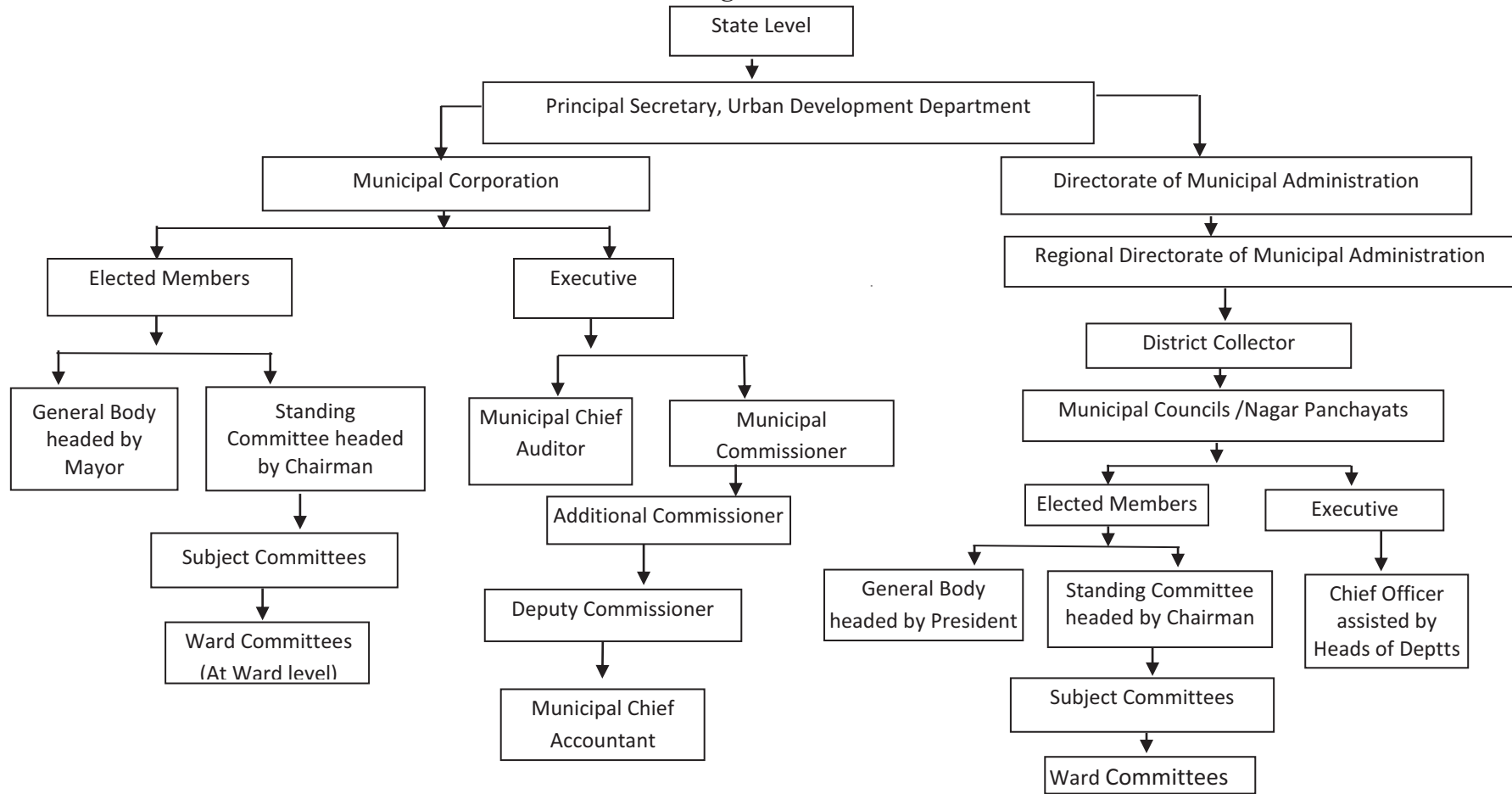
## *APPENDICES*

---

---



**Appendix-I**  
*(Reference: Paragraph 3.3.1; Page No.26)*  
**Organisational structure**



55





## Glossary

### Acronyms and abbreviations

Term	Extended form
AA	Administrative Approval
ADOs	Assistant Divisional Officers
AFTA	Advance Fire Training Academy
ALP	Aerial Ladder Platform
ATNs	Action Taken Notes
BDO	Block Development Officer
BDS	Budget Distribution System
BEST	Brihanmumbai Electric Supply and Transport
BMC	Municipal Council, Basmatnagar
CAFO	Chief Accounts and Finance Officer
CEO	Chief Executive Officer
CFO	Chief Fire Officer
DEAS	Double Entry Accounting System
DFS	Director, Fire Services
DI	Ductile Iron
DLACs	District Level Audit Committees
DLFA	Director, Local Fund Audit
DMA	Director, Municipal Administration
DOs	Divisional Officers
DRDA	District Rural Development Agency
DSWOs	District Social Welfare Officers
EFC	Eleventh Finance Commission
EMs	Explanatory Memoranda
FPF	Fire Protection Fund
GIS	Geographical Information System
GoI	Government of India
GoM	Government of Maharashtra
GPs	Gram Panchayats
GR	Government Resolution
LBs	Local Bodies
LPG	Liquified Petroleum Gas
MbMC	Mumbai Municipal Corporation Act, 1888
MCA	Municipal Chief Auditor
MCGM	Municipal Corporation of Greater Mumbai
MCs	Municipal Corporations
MEETRA	Maharashtra Environmental Engineering Training and Research Academy
MHA	Ministry of Home Affairs
MJP	Maharashtra Jeevan Pradhikaran

<b>Term</b>	<b>Extended form</b>
MP	Master Plan
MZP &PS	Maharashtra Zilla Parishads And Panchayat Samitis
NMAM	National Municipal Accounts Manual
NMC	Nashik Municipal Corporation
NOCs	No Objection Certificates
NPs	Nagar Panchayats
OCs	Occupation Certificates
PAC	Public Accounts Committee
PLA	Personal Ledger Account
PRIs	Panchayati Raj Institutions
RCC	Reinforced Cement Concrete
RMSI	Risk Management Solutions Inc.
SFAC	Standing Fire Advisory Council
SFC	State Finance Commission
SFTC	State Fire Training Centre
SJSA	Social Justice & Special Assistance Department, GoM
SoR	Schedule of Rate
SWM	Solid Waste Management
TTL	Turn Table Ladder
UDD	Urban Development Department
UIDSSMT	Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns
ULBs	Urban Local Bodies
VDO	Village Development Officer
ZPs	Zilla Parishads

©

Comptroller and Auditor General of India

[www.cag.gov.in](http://www.cag.gov.in)

[www.agmaha.nic.in](http://www.agmaha.nic.in)