

प्रकरण I

प्रस्तावना

प्रकरण I

प्रस्तावना

1.1 या अहवालासंबंधी

भारताचे नियंत्रक आणि महालेखापरीक्षक यांचा हा अहवाल महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या अखत्यारीतील विविध समुहांतर्गत येणाऱ्या महाराष्ट्र शासनाचे शासकीय विभाग, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रमांच्या अनुपालन लेखापरीक्षणातून उद्भवलेल्या प्रकरणांशी संबंधित आहे. या कार्यालयाद्वारे लेखापरीक्षण केले जाणारे विभाग, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रमांची समूह-निहाय यादी तक्ता 1.1 मध्ये दर्शविली आहे. तपशील परिशिष्ट 1.1 मध्ये दिलेला आहे.

तक्ता 1.1: या कार्यालयाद्वारे लेखापरीक्षण केलेले विभाग, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रमांची समूह-निहाय यादी

समूहाचे नाव	विभागांची संख्या	स्वायत्त संस्थांची संख्या	सार्वजनिक उपक्रमांची संख्या
ऊर्जा आणि शक्ती	1	2	8
उद्योग आणि वाणिज्य	2	1	29
वाहतूक	2	1	6
पर्यावरण, विज्ञान आणि तंत्रज्ञान	2	2	4
सार्वजनिक बांधकाम	2	1	9
वित्त	2	--	2
माहिती तंत्रज्ञान आणि संचार	1	--	1
कायदा आणि सुव्यवस्था	2	2	1
एकूण	14	9	60

भारतीय संविधानातील तरतुदी, लागू कायदे, नियम, विनियम आणि सक्षम अधिकाऱ्यांनी जारी केलेले विविध आदेश व सूचना यांचे अनुपालन केले जात आहे की नाही हे सुनिश्चित करण्यासाठी लेखापरीक्षित संस्थांच्या खर्चाची आणि महसुलाची तपासणी म्हणजे अनुपालन लेखापरीक्षण.

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

1.2 लेखापरीक्षीत घटकांची रूपरेखा

राज्यातील सचिवालय स्तरावरील विभागांचे प्रमुख, अतिरिक्त मुख्य सचिव/प्रधान सचिव/सचिव असतात आणि त्यांना संचालक/आयुक्त आणि अधिनस्थ अधिकारी साहाय्य करतात.

मागील वर्षाच्या तुलनेत वर्ष 2021-22 मधील राज्य शासनाच्या राजकोषीय व्यवहारांचा सारांश तक्ता 1.2 मध्ये दिला आहे.

तक्ता 1.2: राजकोषीय व्यवहारांचा सारांश

(₹ कोटीमध्ये)

प्राप्ती	2020-21	2021-22	संवितरण	2020-21	2021-22
विभाग-A: महसूल लेखा					
महसूली जमा	269468	333312*	महसूली खर्च	310610	349686
स्वतःचा कर महसूल	164255	220927 [#]	सामान्य सेवा	103854	121745 [#]
करेतर महसूल	15976	19307*	सामाजिक सेवा	122024	142523 [#]
केंद्रीय कर/शुल्काचा हिस्सा	36504	54318 [#]	आर्थिक सेवा	64336	59455*
भारत सरकार कडून सहायक अनुदान	52733	38760*	सहायक अनुदान आणि योगदान	20396	25963*
विभाग-B: भांडवली लेखा आणि अन्य					
संकीर्ण भांडवली जमा	0	0	भांडवली परिव्यय	29687	46670 [#]
कर्ज आणि अग्रिमांची वसुली	1612	1179*	कर्ज आणि अग्रिमे संवितरीत	2342	2436 [#]
लोक ऋण जमा	87357	90488 [#] @	लोक ऋणाची परतफेड	26427	35935* [@]
आकस्मिक निधीतून विनियोग	11500	0	आकस्मिक निधीमधून विनियोग	1500	0
आकस्मिक निधी	10500	0	आकस्मिक निधी	11500	0
लोक लेखे जमा	88531	119376 [#]	लोक लेखा संवितरण	74787	100533 [#]
सुरुवातीची रोख शिल्लक			अंतिम रोख शिल्लक		
a) कर्जनिवारण निधी	41427	45738 [#]	a) कर्जनिवारण निधी		
b) रोख शिल्लक	15055	22859	b) रोख शिल्लक	45738	54374 [#]
				22859	23318
एकूण	525450	612952	एकूण	525450	612952
@ अर्थोपाय अग्रिम आणि अधिकर्ष अंतर्गत व्यवहार वगळून (जमा आणि संवितरण ₹ 98.43 कोटी) *उच्चतर पूर्णांकीत #निम्नतर पूर्णांकीत स्रोत: संबंधित वर्षाचे वित्त लेखे					

1.3 लेखापरीक्षणासाठी प्राधिकार

नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्याद्वारे लेखापरीक्षण करण्याचा प्राधिकार भारतीय संविधानाच्या कलम 149 आणि 151 आणि नियंत्रक व महालेखापरीक्षक (कर्तव्ये,

अधिकार आणि सेवा शर्ती) अधिनियम, 1971 अन्वये प्राप्त झाले आहेत. कर्तव्ये, अधिकार आणि सेवा शर्ती अधिनियमाच्या तरतुदी आणि नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांनी जारी केलेल्या लेखापरीक्षण व लेखा, 2020 विनियमनांच्या अंतर्गत महाराष्ट्र शासनाचे विभाग, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रम यांचा खर्च आणि जमा यांचे लेखापरीक्षण नियंत्रक व महालेखापरीक्षक करतात.

1.4 प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), महाराष्ट्र, मुंबई आणि महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या कार्यालयांची संघटनात्मक संरचना

नियंत्रक व महालेखापरीक्षकांच्या निर्देशांतर्गत, प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), महाराष्ट्र, मुंबई आणि महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांची कार्यालये त्यांच्या अंतर्गत येणारे विविध शासकीय विभाग आणि कार्यालये, स्वायत्त संस्था आणि सार्वजनिक उपक्रम (लेखापरीक्षीत संस्था) यांचे लेखापरीक्षण करतात. तक्ता 1.3 मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), महाराष्ट्र, मुंबई यांच्या अधिकारक्षेत्रात आठ समूह येतात, तर उर्वरित आठ समूह महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या अधिकारक्षेत्रात येतात.

तक्ता 1.3: समूहांचा तपशील

अ. क्र.	प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा-I), महाराष्ट्र, मुंबई यांच्या अधिकारक्षेत्रात येणारे समूह	महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या अधिकारक्षेत्रात येणारे समूह
1.	आरोग्य आणि कल्याण (1)	ऊर्जा आणि शक्ती (7)
2.	शिक्षण, कौशल्य विकास आणि रोजगार (2)	उद्योग आणि वाणिज्य (8)
3.	ग्रामीण विकास (3)	परिवहन (9)
4.	कृषी, अन्न आणि संबंधित उद्योग (4)	पर्यावरण, विज्ञान आणि तंत्रज्ञान (10)
5.	जल संपदा (5)	सार्वजनिक बांधकाम (11)
6.	नगर विकास (6)	वित्त (12)
7.	संस्कृती आणि पर्यटन (14)	माहिती तंत्रज्ञान आणि संचार (13)
8.	सामान्य प्रशासन (16)	कायदा आणि सुव्यवस्था (15)

1.5 लेखापरीक्षणाचे नियोजन आणि आयोजन

केलेला खर्च आणि उत्पादित महसूल, क्रियाकलापांची गंभीरता आणि जटिलता, सोपवलेल्या वित्तीय शक्तींचा स्तर आणि एकंदर अंतर्गत नियंत्रणाचे मूल्यांकन आणि भागधारकांच्या चिंता यांवर लेखापरीक्षीत संस्थांना सामना करावा लागणाऱ्या जोखिम मूल्यमापनाच्या आधारावर लेखापरीक्षण प्रक्रियेची सुरुवात होते. या प्रक्रियेमध्ये मागील लेखापरीक्षा निष्कर्षांचा देखील विचार केला जातो. या जोखिम मूल्यमापनाच्या आधारावर, लेखापरीक्षणाची वारंवारता आणि व्याप्ती ठरवली जाते.

प्रत्येक युनिटचे लेखापरीक्षण पूर्ण झाल्यानंतर, लेखापरीक्षण निष्कर्ष समावेश असलेले निरीक्षण अहवाल तपासणी केलेल्या कार्यालयांच्या प्रमुखांना पाठविले जातात. तपासणी

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

1.6 लेखापरीक्षणाला शासनाचा प्रतिसाद

1.6.1 प्रलंबित निरीक्षण अहवाल

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

जून 2022 पर्यंत, 4613 निरीक्षण अहवाल (14756 परिच्छेद) निपटार्यासाठी प्रलंबित होते. निरीक्षण अहवालांचा आणि परिच्छेदांचा वर्ष-निहाय तपशील **परिशिष्ट 1.2** मध्ये दर्शविला आहे.

1.6.2 विभागीय लेखापरीक्षण समिती

प्रलंबित निरीक्षण अहवाल व परिच्छेदांची समीक्षा करण्यासाठी आणि त्यांच्या निपटार्याकरिता त्वरित कारवाई करण्यासाठी, महाराष्ट्र शासन, वित्त विभागाने सर्व प्रशासकीय विभागांना लेखापरीक्षण समिती स्थापन करण्याचे निर्देश दिले (डिसेंबर 1985). लेखापरीक्षण समितीत प्रशासकीय विभागाच्या सहसचिवाच्या अध्यक्षतेखाली सहसंचालक, लेखा आणि कोषागारे, सदस्य म्हणून आणि उपसंचालक, लेखा व कोषागारे संयोजक म्हणून असतात. लेखापरीक्षा कार्यालयातील प्रतिनिधी म्हणून उपमहालेखाकार किंवा त्यावरील पदावरील अधिकारी लेखापरीक्षा समित्यांना मदत करतात. प्रत्येक तिमाहीत किमान एकदा लेखापरीक्षा समितीची बैठक आयोजित करणे आवश्यक आहे.

2021-22 दरम्यान, **तक्ता 1.4** मध्ये दर्शविल्याप्रमाणे दोन लेखापरीक्षा समितीच्या बैठका आयोजित केल्या गेल्या.

तक्ता 1.4: 2021-22 मध्ये आयोजित केलेल्या लेखापरीक्षा समिती बैठका

अ.क्र.	प्रशासकीय विभागाचे नाव	आयोजित लेखापरीक्षा समिती बैठकांची संख्या	निपटारा झालेल्या निरीक्षण अहवालांची संख्या	निपटारा झालेल्या परिच्छेदांची संख्या
1.	महसूल, मुद्रांक शुल्क व नोंदणी	2	301	605
	एकूण	2	301	605

तक्ता 1.4 वरून असे दिसून येते की, मोठ्या संख्येने निरीक्षण अहवाल परिच्छेद प्रलंबित असतानाही विभागाकडून फारच कमी लेखापरीक्षा समितीच्या बैठका आयोजित करण्यात आल्या. पुढे, महालेखाकार (लेखापरीक्षा-II), महाराष्ट्र, नागपूर यांच्या लेखापरीक्षा अधिकारक्षेत्रातील 14 प्रशासकीय विभागांपैकी, 2021-22 या मध्ये केवळ महसूल, मुद्रांक शुल्क व नोंदणी विभागाच्या लेखापरीक्षा समिती बैठका घेण्यात आल्या.

1.6.3 प्रारूप परिच्छेद आणि अनुपालन लेखापरीक्षणाला विभागांचा प्रतिसाद

दोन अनुपालन लेखापरीक्षण परिच्छेदांसहित, या अहवालात दिसून येणारे नऊ प्रारूप परिच्छेद, संबंधित विभागांच्या प्रधान सचिव/सचिवांना, सहा आठवड्यांच्या आत प्रतिसाद पाठविण्याच्या विनंतीसह सप्टेंबर 2022 आणि ऑक्टोबर 2023 दरम्यान अर्ध-शासकीयपत्राद्वारे पाठविण्यात आले. या अहवालातील पाच लेखापरीक्षा परिच्छेदांच्या संदर्भात अंतिम उत्तराची अजूनही प्रतीक्षा आहे (जून 2024).

1.6.4 लेखापरीक्षण अहवालाचा पाठपुरावा

महाराष्ट्र शासन, वित्त विभाग, यांनी जानेवारी 2001 मध्ये दिलेल्या सूचनांनुसार, प्रशासकीय विभागांनी भारताचे नियंत्रक व महालेखापरीक्षक यांच्या लेखापरीक्षण अहवालांमध्ये समाविष्ट केलेल्या परिच्छेदांच्या संदर्भात, लेखापरीक्षणाद्वारे सत्यापित केलेले स्पष्टीकरणात्मक जापन, लेखापरीक्षण अहवाल राज्य विधानमंडळास सादर केल्यापासून तीन महिन्यांच्या आत महाराष्ट्र विधानमंडळ सचिवालयाकडे प्रस्तुत करणे आवश्यक होते. मात्र, प्रशासकीय विभागांनी या सूचनांचे पालन केले नाही. वर्ष 2015-16 ते 2019-21 मधील प्रलंबित स्पष्टीकरणात्मक जापनांची स्थिती **तक्ता 1.5** मध्ये दर्शविली आहे. समूहानुसार तपशील **परिशिष्ट 1.3** मध्ये दर्शविला आहे.

तक्ता 1.5: वर्ष 2015-16 ते 2019-21 च्या लेखापरीक्षण अहवालांसाठी प्रलंबित स्पष्टीकरणात्मक जापनांची स्थिती

लेखापरीक्षण अहवाल	अहवाल सादर करण्याची तारीख	परिच्छेदांची आणि समिक्षांची संख्या	प्राप्त झालेल्या स्पष्टीकरणात्मक जापनांची संख्या	शिल्लक
2015-16	7 एप्रिल 2017 (पीएसयू)	7	7	0
	11 ऑगस्ट 2017 (आरएस)	25	19	6
2016-17	28 मार्च 2018 (ईएस)	2	2	0
	20 जुलै 2018 (पीएसयू)	8	8	0
	20 जुलै 2018 (आरएस)	31	23	8
2017-18	02 जुलै 2019 (ईएस)	4	2	2
	4 मार्च 2020 (पीएसयू)	7	7	0
	4 मार्च 2020 (आरएस)	18	14	4
2018-19	08 सप्टेंबर 2020 (ईएस)	4	3	1
	08 सप्टेंबर 2020 (पीएसयू)	2	2	0
	08 सप्टेंबर 2020 (आरएस)	11	10	1
2019-21	04 ऑगस्ट 2023 (अनुपालन लेखापरीक्षा)	17	0	17
एकूण		136	97	39
टीप: ईएस-आर्थिक क्षेत्र अहवाल; आरएस- महसूल क्षेत्र अहवाल				

तक्ता 1.5 वरून हे निदर्शनास येते की लेखापरीक्षण अहवालांमध्ये समाविष्ट केलेल्या 136 परिच्छेद आणि समिक्षापैकी, 39 स्पष्टीकरणात्मक जापने 2015-16 ते 2019-21 या कालावधीसंबंधी प्रलंबित होती.

लेखापरीक्षण अहवालांमध्ये समाविष्ट असलेल्या सर्व बाबींच्या बाबतीत कार्यकारिणीचे उत्तरदायित्व सुनिश्चित करण्यासाठी, विभागांनी किती कालावधीत त्यांच्या शिफारशींवर केलेल्या कारवाईच्या टिप्पण्या पाठवल्या पाहिजेत हे लोकलेखा समिती आणि सार्वजनिक उपक्रम समिती प्रत्येक प्रकरणात निश्चित करतात.

वर्ष 2015-16 आणि 2021-22 दरम्यान लोकलेखा समिती आणि सार्वजनिक उपक्रम समितीने 2010-11 ते 2015-16 या वर्षांच्या लेखापरीक्षण अहवालांशी संबंधित 144 परिच्छेदांवर चर्चा केली आणि **तक्ता 1.6** मध्ये दर्शविल्यानुसार 264 कारवाई केलेल्या टिप्पण्या प्रलंबित होत्या.

तक्ता 1.6 : लोकलेखा समिती/सार्वजनिक उपक्रम समिती शिफारशीवरील कारवाई केलेल्या टिप्पण्यांची प्रलंबित स्थिती

वर्ष	लेखापरीक्षण अहवाल	लोकलेखा समिती/सार्वजनिक उपक्रम समिती अहवाल क्रमांक	लोकलेखा समिती/सार्वजनिक उपक्रम समितीचे वर्ष	लोकलेखा समिती/सार्वजनिक उपक्रम समितीद्वारा शिफारशीची संख्या	प्रलंबित कारवाई केलेल्या टिप्पण्यांची संख्या
2010-11	ईएस	12	2015-16	02	01
	पीएसयू	01	2020-21	06	06
		06,11,7	2015-16	05	05
2011-12	आरएस	33	2017-18	17	17
		34	2017-18	64	63
	पीएसयू	05	2015-16	01	01
		18	2017-18	03	03
		06	2015-16	02	02
2012-13	आरएस	37	2017-18	34	18
	ईएस	45, 60	2017-18	26	18
	पीएसयू	06	2015-16	01	01
2013-14	पीएसयू	07	2015-16	01	01
	आरएस	19	2015-16	09	08
2014-15	आरएस	66	2017-18	05	05
		53	2017-18	46	27
		54	2017-18	37	37
	जीएसएस	61	2017-18	13	12
	ईएस	43	2017-18	20	18
	पीएसयू	02	2020-21	05	05
		18	2017-18	03	03
2015-16	ईएस	39	2017-18	13	01
	आरएस	56	2017-18	12	12
एकूण				325	264

लोकलेखा समिती आणि सार्वजनिक उपक्रम समिती शिफारशीची विभागवार स्थिती ज्यावर कारवाई केलेल्या टिप्पण्या प्रतिक्षित होत्या (मे 2023) परिशिष्ट 1.4 मध्ये दर्शविली आहे. परिशिष्ट 1.4 वरून पाहता, 14 विभागांकडून 264 कारवाई केलेल्या टिप्पण्या प्रतिक्षित होत्या, वित्त समूहामधून अधिकतम कारवाई केलेल्या टिप्पण्या (99 कारवाई केलेल्या टिप्पण्या) प्रलंबित होत्या.

1.7 लेखापरीक्षणाचे परिणाम

वर्षभरात केलेल्या स्थानिक लेखापरीक्षणाची स्थिती

2021-22 या वर्षात आयोजित ऊर्जा, उद्योग, मुद्रांक शुल्क, वस्तु व सेवाकर/राज्य उत्पादन शुल्क/मनोरंजन शुल्क, वाहतूक, वन आणि सार्वजनिक बांधकाम विभागाच्या 214 युनिट्सच्या अभिलेख्यांच्या चाचणी तपासणीत 1640 निरीक्षणांमध्ये

₹ 1933.97 कोटीचे कमी मूल्यमापन/कमी आकारणी/ महसुलाची हानी उघडकीस आली. वर्षभरात, 2021-22 मध्ये लेखापरीक्षणात निदर्शनास आणलेल्या 255 निरीक्षणांमध्ये संबंधित विभागांनी ₹ 1606.91 कोटीच्या कमी मूल्यमापन आणि इतर कमतरता स्वीकारल्या. विभागांनी 2021-22 आणि पूर्वीच्या वर्षाच्या लेखापरीक्षण निष्कर्षाशी संबंधित ₹ 27.30 कोटी 2021-22 मध्ये संकलित केले.

या अहवालाचा विस्तार

या अहवालात दोन विषय विशिष्ट अनुपालन लेखापरीक्षणासह नऊ परिच्छेद (वर उल्लेख केलेल्या स्थानिक लेखापरीक्षणादरम्यान केलेल्या लेखापरीक्षण तपासांमधून निवडलेले आणि पूर्वीच्या कालावधीचे जे पूर्वीच्या अहवालांमध्ये समाविष्ट केले जाऊ शकले नव्हते) समाविष्ट आहेत. हे पुढील प्रकरण ॥ मध्ये चर्चिते आहे.