प्रकरण दोन

लेखापरीक्षा सर्वसाधारण निष्पत्ती

2.1 लेखापरीक्षा अहवालातील शासकीय अनुदानातील केलेल्या खर्चावरील आक्षेप निकालात काढण्याबाबत विलंब

(अ) स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियम, 1930 च्या कलम 10(1) अन्वये जिल्हा परिषदेच्या मुख्य कार्यकारी अधिकारी यांनी लेखापरीक्षण अहवाल मिळाल्यापासुन चार महिन्यांच्या आत अहवालातील आक्षेपांमध्ये दाखविलेल्या उणीवा दूर करण्यात आल्याचा अगर त्याबाबतच्या स्पष्टीकरणाबाबतचा अनुपालन अहवाल संचालक, स्थानिक निधी लेखापरीक्षा यांचेकडे पाठवावयास हवा. तथापि, उपरोक्त अधिनियमात नेमुन दिलेल्या कालावधीत अनुपालन पाठविण्याबाबत झालेल्या विलंबाव्यतिरिक्त ज्यांचे अनुपालन पाठविले नाही किंवा अपुरे पाठविलेले आहे, अशा जिल्हा परिषदा व पंचायत समित्यांतील आक्षेपांची संख्या बरीच मोठी आहे.

(ब) जिल्हा परिषद व पंचायत समित्यांच्या सन 1962-63 ते 2014-2015 या वर्षाच्या लेख्यांवरील लेखापरीक्षण अहवालात समाविष्ट करण्यात आलेल्या परिच्छेदांपैकी सप्टेंबर 2016 अखेरीस 197701 परिच्छेद प्रलंबित होते. या परिच्छेदांत सरकारी अनुदानावर आधारलेल्या खर्चामधील एकूण आक्षेपाधिन रक्कम रुपये 29338.20 कोटी होती.

अशा परिच्छेदांचा तपशील पुढे दिला आहे.

(रुपये कोटीमध्ये)

लेखापरीक्षण अहवालाचे वर्ष	शासकिय अनुदानासंदर्भात थकित असलेल्या परिच्छेदांची संख्या	शासकिय अनुदानातुन झालेल्या खर्चापैकी नामंजूर केलेली रक्कम
1962-63 ते 2011-2012	86124	3620.15
2006-2007	12359	1183.25
2007-2008	8779	733.47
2008-2009	8737	1217.23
2009-2010	9791	1304.55
2010-2011	10980	1707.06
2011-2012	12742	1745.56
2012-2013	15053	5767.10
2013-2014	17526	7160.07
2014-2015	15610	4899.76
एकूण	**197701**	**29338.20**

(क) सन 2014-2015 करिता निर्गमित केलेल्या लेखापरीक्षण अहवालात शासकीय अनुदानातून झालेल्या खर्चावर आधारीत **15610 परिच्छेद समाविष्ठ** असून त्यामध्ये अंतर्भूत असलेली खर्चाची रक्कम **रुपये 4899.76 कोटी** इतकी आहे.

2.2 लेखापरीक्षण अहवालातील स्वउत्पन्नातून केलेल्या खर्चावरील आक्षेप निकालात काढण्याबाबत विलंब

(अ) स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियम 1930 मधील तरतुदीनुसार लेखापरीक्षण अहवालातील आक्षेपांना चार महिन्यांमध्ये उत्तरे सादर करावी लागतात. ही उत्तरे जिल्हा लेखापरीक्षकांकडे पडताळणीसाठी पाठवावी लागतात. तथापि पुढे तपशिलवार अशा प्रकारच्या प्रलंबित आक्षेपांची पाहणी केली असता असे दिसुन येईल की, बहुतांश जिल्हा परिषदांनी या आक्षेपांची संख्या कमी करण्याचा प्रयत्न केलेला नाही. परिणामी अहवालातील शिल्लक परिच्छेदांची संख्या दरवर्षी वाढत आहे. या परिच्छेदांत बरीच मोठी रक्कम गुंतून पडल्याचे दिसून येईल अशा प्रलंबित परिच्छेदांची स्थिती पुढे दिली आहे.

तपशिल

(रुपये कोटीमध्ये)

लेखापरीक्षण अहवालाचे वर्ष	जिल्हा परिषदेच्या स्वउत्पन्नातुन केलेल्या खर्चाच्या संदर्भात थकित असलेल्या परिच्छेदांची संख्या	जिल्हा परिषदेच्या स्वउत्पन्नातुन झालेल्या खर्चापैकी आक्षेपाधीन केलेली रक्कम
1962-63 ते 2011-2012	21883	433.01
2006-2007	3185	116.91
2007-2008	2033	66.95
2008-2009	2296	98.80
2009-2010	2623	113.62
2010-2011	3080	220.31
2011-2012	3848	208.07
2012-2013	4234	440.40
2013-2014	6239	2031.79
2014-2015	5715	1161.16
एकूण	**55136**	**4891.02**

(ब) सन 2014-2015 करिता निर्गमित केलेल्या लेखापरीक्षण अहवालात जिल्हा परिषदेच्या स्वउत्पन्नातुन झालेल्या खर्चावर आधारित परिच्छेदांची **संख्या 5715** असून त्यामध्ये **एकूण रक्कम 1161.16 कोटी** एवढी गुंतलेली आहे.

2.3 जिल्हा परिषद व पंचायत समित्यांमधील भार व अधिभाराची प्रकरणे

मुंबई स्थानिक निधी लेखापरीक्षा अधिनियम, 1930 च्या 10(3) कलमान्वये कायद्याविरुध्द केलेल्या प्रदानाच्या तसेच अक्षम्य हयगय वा गैरवर्तणूक यामुळे झालेल्या स्थानिक निधीच्या नुकसानी प्रकरणी गुंतलेल्या रकमांचा भार किंवा अधिभार करुन वसुल करण्यासंबंधीची शिफारस मुख्य लेखापरीक्षक यांनी विभागीय आयुक्तांना करावयाची असते. स्थानिक निधीचा बेकायदेशीर वापर व अक्षम्य हयगय किंवा गैरवर्तणूक यामुळे होणा-या आर्थिक नुकसानीच्या प्रकारांना आळा बसावा व स्वत:च्या पैशाप्रमाणेच स्थानिक निधीचा विनियोग करतानाही अधिकारी व कर्मचारीवर्गाने यथायोग्य दक्षता, दुरदर्शीपणा दाखवावा या धारणेने वरील तरतुद केलेली आहे.

(अ) भार प्रकरणे:- 31 मार्च 2015 अखेर विभागीय आयुक्तांकडे भार संदर्भात **1859 प्रकरणे** प्रलंबित होती व त्यामध्ये रुपये 13774.03 लाख एवढी रक्कम अंतर्भूत आहे. सन 2014-15 या वर्षाअखेर शिल्लक प्रकरणांचा गोषवारा पुढे दिल्याप्रमाणे आहे.

भार प्रकरणे

(रुपये लाखात)

वर्ष	एकूण प्रकरणे	रक्कम (रुपये)
1962-63 ते 2005-2006	1219	6772.28
2006-2007	93	660.93
2007-2008	140	1000.19
2008-2009	120	1481.38
2009-2010	87	412.10
2010-2011	45	74.54
2011-2012	77	3134.46
2012-2013	73	212.59
2013-2014	5	25.56
2014-2015	0	0.00
एकूण	1859	13774.03

(ब) अधिभार प्रकरणे:- 31 मार्च 2015 अखेर विभागीय आयुक्तांकडे अधिभार संदर्भात **1062 प्रकरणे** प्रलंबित होती व त्यामध्ये रुपये **7490.76 लाख** एवढी रक्कम अंतर्भूत आहे. सन 2014-15 या वर्षाअखेर शिल्लक प्रकरणांचा गोषवारा पुढे दिल्याप्रमाणे आहे.

अधिभार प्रकरणे

(रुपये लाखात)

वर्ष	एकूण प्रकरणे	रक्कम (रुपये)
1962-63 ते 2005-2006	642	2866.92
2006-2007	91	1303.31
2007-2008	55	450.28
2008-2009	61	1033.83
2009-2010	133	1445.07
2010-2011	27	276.43
2011-2012	22	41.13
2012-2013	18	49.47
2013-2014	13	24.32
2014-2015	0	0.00
एकूण	1062	7490.76

2.4 जिल्हा परिषद व पंचायत समित्यांमधील दुर्विनियोगाची प्रकरणे

महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती लेखासंहिता, 1968 मधील नियम क्रमांक 36 च्या तरतुदीनुसार शोधुन काढलेली किंवा संशयास्पद परिस्थितीवरुन सकारण अनुमानित अशा लबाडी व अपहाराच्या प्रकरणांची चौकशी मुख्य कार्यकारी अधिकारी, जिल्हा परिषद व गटविकास अधिकारी, पंचायत समिती यांनी करावयाची असते. अपराधी व्यक्तीला वेळीच शासन करावयाच्या कामी त्वरीत कार्यवाही केली जावी व अशा प्रकरणांना आळा बसावा, हा या तरतूदी मागील उद्देश आहे. स्थानिक निधी लेखापरीक्षा विभागाने पाठविलेल्या नेहमीच्या लेखापरीक्षण अहवालात देखील अशी प्रकरणे दिलेली असतात.

अशा प्रकरणाची त्वरीत दखल घेण्यासंबंधी विशेष आदेश देण्यात आले असले, तरी बरीच प्रकरणे अजून निकाली काढावयाची आहेत हे या अहवालातील माहितीवरुन दिसून येईल. त्याचप्रमाणे अशा प्रकरणांची संख्याही दरवर्षी वाढत असल्याचे दिसुन येईल.

सन 2013-2014 च्या लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवालात दर्शविण्यात आल्याप्रमाणे दिनांक 1 एप्रिल 2014 रोजी एकूण 1731 प्रकरणे प्रलंबित होती. त्यामध्ये रुपये 15.43 कोटी इतकी रक्कम अंतर्भूत आहे. सदर प्रकरणांमध्ये सन 2014-2015 मध्ये नव्याने उघडकीस आलेली प्रकरणे आणि निकालात काढलेली प्रकरणे विचारात घेता दिनांक 31 मार्च 2015 अखेर एकूण 1781 प्रकरणे व त्यामध्ये रक्कम रुपये 81.38 कोटी गुंतलेली आहे. प्रलंबित प्रकरणे व त्यामध्ये अंतर्भूत असलेली रक्कम यांचा वर्षनिहाय तपशील पूढे दिला आहे.

अफरातफर प्रकरणे

(रुपये लाखात)

वर्ष	**एकूण प्रकरणे**	**रक्कम (रुपये)**
1962-63 ते 2005-2006	1494	781.34
2006-2007	72	232.23
2007-2008	65	51.05
2008-2009	28	27.92
2009-2010	23	268.76
2010-2011	7	30.76
2011-2012	14	29.20
2012-2013	6	6.39
2013-2014	11	116.49
2014-2015	61	6593.67
एकूण	1781	8137.83

<u>जिल्हा परिषद व पंचायत समित्या यांच्या लेख्यांचे अभिलेख</u>

2.5 जिल्हा परिषदा पंचायत समित्यांच्या लेख्यांबाबत सर्वसाधारण अभिप्राय

पुर्वीच्या अहवालामध्ये जिल्हा परिषदांनी विविध लेखे व नोंदवहया सुस्थितीत ठेवल्या नसल्याचे दाखवून दिले होते. अहवाल कालावधीमध्ये लेख्यांच्या स्थितीत विशेष सुधारणा झालेली दिसुन आलेली नाही. त्याचे मुख्य कारण म्हणजे महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती लेखासंहिता 1968 चे विविध उपबंधाचे काटेकोरपणे पालन केले जात नाही, हे होय. जिल्हा परिषदांचा बहुतांश खर्च जरी पंचायत समीती पातळीवर करण्यात येत असला, तरी सर्व प्रमाणके, चलने, संकलनपत्रे इत्यादी जिल्हा परिषद व्यवहारांचे संकलित लेखे गटविकास अधिका-यांनी जिल्हा परिषदांच्या वित्त् विभागाला आणि कामे व योजना संबंधीच्या प्रगती नोंदवहयांमध्ये खर्चाची नोंद घेण्यासाठी निरनिराळया विभाग प्रमुखांना तत्परतेने सादर केले नव्हते. परिणामत: लेखे वेळेवर तपासले जात नव्हते व लेख्यांमध्ये निरनिराळया प्रकारचे चुकीचे वर्गीकरण झाले. काही जिल्हा परिषदा आपले लेखे, लेखासंहितेत विहित केल्याप्रमाणे 30 जुन रोजी बंद करु शकल्या नाहीत आणि वित्तीय वर्ष संपल्यानंतर मुख्य लेखापरीक्षकांकडे काही जिल्हा परिषदांनी उशिराने प्रमाणपत्र् दिलेले व संकलित केलेले काही लेखे सादर करण्यात आले.

या विभागाकडे जिल्हा परिषदांचे वार्षिक लेखे प्रमाणित करुन शासनाकडे सादर करणेची जबाबदारी सोपविलेली आहे. त्यानुसार जिल्हा परिषदांकडून वार्षिक लेखे या विभागाकडे तपासणीसाठी सादर करण्यात आल्यावर या विभागाच्या लेखापरीक्षकांकडून तपासले जातात. परंतु सदर तपासणीत बऱ्याच उणीवा आढळतात. पर्यायानी सदर उणीवा दुर करण्यासाठी संबंधित लेखे जिल्हा परिषदांकडे पाठवावे लागतात. जिल्हा परिषदांच्या वार्षिक लेख्यांमध्ये प्रामुख्याने खालील उणीवा आढळतात.

(1) वार्षिक लेखे विहित मुदतीत बंद करीत नाहीत. तसेच त्याबाबत कारणे दिली जात नाहीत.
(2) लेख्यांसोबत विहित केलेली विवरणपत्रे जोडली जात नाहीत अगर ती अपूर्ण असतात.
(3) लेख्यांमध्ये दाखविलेले अनुदान व विवरण्पत्रात दिलेले अनुदान यामध्ये तफावत असते.
(4) हस्तांतरित योजनांपासून मिळालेले उत्पन्न, शासन उत्पन्न न दाखविता जिल्हा परिषद उत्पन्न म्हणून दाखविले जाते.
(5) लेखासंहिता तरतुदीप्रमाणे निलंबन लेखे ठेवले जात नाहीत.
(6) संकिर्ण जमा रकमांचा तपशिल दिला जात नाही.
(7) लेख्यांमधील खाडाखोडी साक्षांकित केलेल्या नसतात.

मागील वर्षाच्या मानाने वार्षिक लेखे सादर करण्यात काही प्रगती दिसून आली नाही.

2.6 लेख्यांच्या संबंधातील महत्वाच्या नियमबाहय गोष्टी.

चाचणी लेखापरीक्षेमध्ये उघडकीस आलेल्या आणि संबंधित लेखापरीक्षा अहवालात समाविष्ट असलेल्या काही लेख्यांच्या संबंधातील सन 2014-2015 मधील महत्त्वाच्या नियमबाह्य गोष्टी आणि लेखा नोंदवह्या योग्य रितीने न ठेवण्याच्या बाबी संक्षिप्तपणे जिल्हा परिषद विभागाचे बाबतीत प्रकरण तीनचे अखेरीस व पंचायत समित्याचे बाबतीत प्रकरण चारचे अखेरीस नमुद केलेल्या आहेत.

लेखापरीक्षणासाठी अभिलेखे उपलब्ध् न करणे.

स्थानिक निधी लेखा अधिनियम 190 मधील कलम (3) प्रमाणे ज्या तारखेस लेखापरीक्षणाचे काम सुरु करण्याचे ठरले जाते त्या तारखेसंबंधी आवश्यक तेवढया कालावधीची लेखी नोटीस संबंधित जिल्हा परिषदेचे विभाग/ पंचायत समित्याना देण्यात येते. त्यानंतर प्रत्यक्ष लेखापरीक्षण सुरु झाल्यावर अधिनियमाचे कलम 6(1) नुसार

योग्य वाटतील अशा लेख्यांच्या संदर्भात जिल्हा परिषद/ पंचायत समित्यांना अर्धसमास पत्राने अभिलेख्यांची मागणी केली जाते व सदरचे अभिलेखे विहित मुदतीत सादर करणेबाबत कालावधी दिला जातो. तरीसुध्दा लेखापरीक्षणास कागदपत्रे/अभिलेखे उपलब्ध केले जात नाहीत. त्या त्या जिल्हा परिषद/पंचायत समिती अंतिमीकरणाच्या वेळी अभिलेखे उपलब्ध न केलेल्या आक्षेपांबाबत सविस्तर चर्चा करतानाही असे अभिलेखे उपलब्ध करुन दिले जात नाहीत. त्यामुळे असे परिच्छेद लेखापरीक्षण अहवालात समाविष्ट केले जातात. अशा प्रकारचे परिच्छेद लेखापरीक्षा पुनर्विलोकन अहवालामध्ये निवड करणेसाठी प्रस्तावित केले जातात व संबंधित जिल्हा परिषद विभाग आणि पंचायत समिती यांना निवड केलेले परिच्छेद कळवून त्याबाबतचे अनुपालन मुख्य कार्यकारी अधिकारी जिल्हा परिषद आणि मुख्य लेखा व वित्त अधिकारी तसेच, गटविकास अधिकारी यांना 15 दिवसांच्या आत सादर करणेबाबत सूचित केले जाते.

तथापि, या सुचनेबाबतही जिल्हा परिषद व पंचायत समित्या गांभिर्याने लक्ष देत नसल्याचे आढळून येते. वर नमूद केल्याप्रमाणे संबंधित जिल्हा परिषद विभाग व पंचायत समिती यांना लेखे उपलब्ध करून देण्यासाठी आवश्यक तेवढया संधी उपलब्ध करून देवूनही लेखापरीक्षणास असे अभिलेखे सादर करणेसाठी योग्य तो प्रतिसाद दिला जात नाही.

2014-2015 या वर्षाच्या लेखापरीक्षणासाठी निवडक 42 जिल्हा परिषद विभागांचे व 53 पंचायत समित्यांचे असे एकूण रक्कम रूपये 52.14 कोटी रकमेचे अभिलेखे उपलब्ध करण्यात आले नाहीत. लेखापरीक्षणासाठी उपलब्ध न करण्यात आलेल्या अभिलेख्यांच्या जिल्हा परिषद व पंचायत समिती निहाय एकत्रित तपशिल प्रकरण क्रमांक 3 व 4 मधील परिच्छेद क्रमांक 3.997 व 4.632 मध्ये नमुद करण्यात आले आहे.

कर्जे

2.7 शासनाकडून मिळालेली एकूण कर्जे

(अ) शासनाकडून मिळालेली कर्जे :- जिल्हा परिषदांनी वेगवेगळया प्रयोजनासाठी (उदा. घरबांधणी, नळपाणी पुरवठा, शेती औजारे, लघूउद्योगधंदे, कुक्कुटपालन योजना, जमीन सुधारणा सकस आहार योजना इत्यादी) शासनाकडुन सन 2014-2015 पर्यंत मिळालेल्या कर्जाचा तपशील पुढीलप्रमाणे आहे. सदर तपशीलावरुन असे दिसून येईल की, जिल्हा परिषदांना फारच मोठी कर्जाची रक्कम अद्यापही शासनाकडे परत करावयाची आहे.

मागील शिल्लक		चालु वर्षाचे नवीन		एकुण	
कर्जे	व्याज	कर्जे	व्याज	कर्जे	व्याज
1.	2.	3.	4.	5.	6.
7910.78	645.22	11.22	0.00	7922.00	645.91

सन 2014-15 परतावा हप्ता		प्रत्यक्ष भरणा केलेली रक्कम		शिल्लक राहिलेले एकुण	
कर्जे	व्याज	कर्जे	व्याज	कर्जे	व्याज
7.	8.	9.	10.	11.	12.
7904.27	820.60	615.40	71.56	7306.60	574.35

(ब) व्याजरहित इतर शासकीय कर्जे:- शासनाकडुन जिल्हा परिषदांना वेगवेगळया प्रयोजनांसाठी (उदा.बागायत, विहीरी, दुभती जनावरे, जमीन सुधारणा, शेती औजारे, शेती सुधारणा इत्यादी) सन 2014-2015 पर्यंत बिनव्याजी कर्जे मिळाली त्याचा तपशील पुढीलप्रमाणे आहे.

मागील शिल्लक	सन 2014-2015 ची एकूण कर्जे	एकूण	सन 2014-2015 मध्ये परतावा करावयाचा हप्ता	भरणा केलेले हप्ते	शिल्लक राहिलेली कर्जे
1140.42	0.00	1140.42	11.50	0.00	1140.42

(क) जिल्हा परिषदेने इतर संस्थांकडून सन 2014 - 2015 मध्ये घेतलेली कर्जे

निरंक

2.8 जिल्हा परिषदांनी दिलेली व्याज व व्याजरहित कर्जे

जिल्हा परिषदांनी सन 2014-2015 अखेर वेगवेगळया कारणांसाठी (उदा.घरबांधणी, वाहन अग्रिम इत्यादी) विविध प्रकारची दिलेली कर्जे व कर्जाची वसुलीयोग्य रक्कम या संबंधातील दिनांक 31 मार्च 2015 रोजी असलेली स्थिती पुढील विवरणपत्रात दर्शविल्याप्रमाणे आहे.

मागील शिल्लक		सन 2014-2015 वर्षाचे		एकुण	
कर्जे	व्याज	कर्जे	व्याज	कर्जे	व्याज
1.	2.	3.	4.	5.	6.
525.77	13.08	142.58	1.26	668.35	14.34

सन 2014-15 मध्ये केलेली वसुली		31 मार्च 2014 अखरे शिल्लक	
कर्जे	व्याज	कर्जे	व्याज
7.	8.	9.	10.
73.98	6.21	**594.37**	10.26

या अहवालाच्या प्रकरण एक मध्ये परिच्छेद 1.6 व 1.7 जिल्हा परिषदांच्या कर्जाबाबतच्या लेख्यांबाबत दिलेल्या अभिप्रायाप्रमाणे जिल्हा परिषदांनी कर्जे लेखे व्यवस्थित न ठेवल्याने जिल्हा परिषदांच्या कर्जाच्या थकबाकीबाबत पुरविलेली माहिती प्रमाणित करता येत नाही.

2.9 करांच्या मागणी, वसुली व थकबाकीबाबत.

महाराष्ट्र जिल्हा परिषद व पंचायत समिती अधिनियम 1961 च्या कलम 157 मधील तरतुदीस अधिन राहुन जिल्हा परिषदांनी त्यांच्या कार्यक्षेत्रामध्ये स्थानपरत्वे निरनिराळे कर बसविले आहेत. (उदा.बिगरशेती, पाणीपट्टी, व्यवसाय, घरपट्टी इत्यादी).

दि.31 मार्च 2015 अखेरच्या थकबाकीची माहिती खालीलप्रमाणे आहे.

(रुपये लाखात)

एकुण मागणी			एकुण वसुली			सूट	एकुण थकबाकी
थकित	चालू	एकुण	थकित	चालू	एकुण		
1	2	3	4	5	6	7	8
10510.75	34051.70	44562.45	10140.17	28955.39	39095.56	0	10022.86

बसविण्यात आलेल्या करांची वसुली करणे सुलभ जावे म्हणून याच अधिनियमाच्या कलम 166 ते 177 अन्वये जिल्हा परिषदांन शक्ती प्रदा केलेली आहे. तथापि सदर शक्तीचा वापर योग्यप्रकारे केला जात नसल्याचे वसुली व थकबाकी यांच्या आकडेवारीवरुन दिसून येईल. तरी जिल्हा परिषदांनी त्यांच्या महसुलाच्या वुसलीबाबत दक्ष राहून कार्यवाही करणे आवश्यक आहे.