प्रस्तावना

भारत सरकार ने पाया कि कई प्रमुख जल संसाधन विकास/सिंचाई परियोजनाएं थी जो दुःसाध्य भू-भाग, निधियों की अनुपलब्धता और अंतरराज्यीय विवादों सहित विभिन्न कारणों के कारण सुस्त थी। इन परियोजनाओं को केन्द्र सरकार से पर्याप्त वित्तीय और तकनीकी सहायता प्राप्त नहीं हुई थी जैसा कि उन्हें राष्ट्रीय परिप्रेक्ष्य से कोई महत्व नहीं दिया गया था जिससे इसने सामरिक राष्ट्रीय हितों पर प्रतिकूल प्रभाव डाला। इस पर विचार करते हुए, तत्कालीन जल संसाधन मंत्रालय ने एक 'राष्ट्रीय परियोजना' की अवधारणा को प्रस्तावित किया जिसे केंद्र सरकार द्वारा तकनीकी और वित्तीय सहायता के संदर्भ में अपने प्रारंभिक कार्यान्वयन और पूर्णता को सुनिश्चित करने के लिए उच्च प्राथमिकता दी गई।

तद्नुसार, केंद्रीय मंत्रीमंडल ने अच्छी तरह से परिभाषित डेलिवरेबल के साथ सिंचाई परियोजनाओं के एक चुनिंदा समूह की तेजी के लिए फरवरी 2008 में राष्ट्रीय परियोजनाओं की एक योजना को मंजूरी दी। सरकार द्वारा उल्लिखित विभिन्न परियोजनाओं के लिए औचित्य निम्नानुसार हैः

अंतराष्ट्रीय जटिलता एवं कार्यनीतिक महत्व के परियोजनाओं वाले अंतराष्ट्रीय संधि द्वारा शासित परियोजनाएं	पश्चिम बंगाल में तिस्ता परियोजना शाहपुर कांडी एवं पंजाब में द्वितीय रावी परियोजनाएं जम्मू एवं कश्मीर में बर्सर एवं उझ परियोजनाएं हिमाचल प्रदेश में गायस्पा परियोजना
पर्यावरण, पेयजल और राष्ट्रमंडल खेलों के विचार से महत्वपूर्ण यमुना बेसिन की परियोजनाएं	उत्तराखंड में लखवार एवं किशाउ परियोजना हिमाचल प्रदेश में रेणुका परियोजना
उत्तर- पूर्वी राज्यों में अंतराष्ट्रीय नदियों पर परियोजनाएं	अरुणाचल प्रदेश में नोआ दिहिंग एवं ऊपरी सियांग परियोजनाए असम में कुल्सी परियोजना
बड़ी सिंचाई क्षमता और पीने के पानी के घटक वाले प्रमुख परियोजनाएं	महाराष्ट्र में गोसीखुर्द परियोजना
नदी अंतः संबध परियोजना	मध्यप्रदेश में केन बेतवा परियोजना
राष्ट्रीय परियोजनाओं के रुप में बाद में जोड़ी गई परियोजनाएं	उत्तर प्रदेश में सरयू परियोजना (अगस्त 2012) आंध्रप्रदेश में इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना* (मार्च 2014)

* वर्ष 2014 से इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना के स्थान पर पोलावरम सिंचाई परियोजना नाम इस्तेमाल हो रहा है।

यह योजना ग्यारहवीं (XI) योजना अवधि (2007-12) के दौरान कार्यान्वित की जानी थी। इसके बाद सितंबर 2013 में, कैबिनेट ने बारहवीं (XII) योजना (2012-17) में योजना जारी रखने की मंजूरी दे दी।

इस योजना की शुरूआत में 14 जल संसाधन विकास और सिंचाई परियोजनाएं शामिल थीं। सरयू परियोजना और इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना क्रमशः 2012 और 2014 में इस योजना में शामिल की गई थी। सितंबर 2012 से, दो लाख हेक्टेयर या उससे अधिक की खोई सिंचाई क्षमता के उद्धार की परिकल्पना का विस्तार, नवीनीकरण और आधुनिकीकरण (ई.आर.एम.) परियोजनाएं कुछ शर्तों[1] के विषयाधीन राष्ट्रीय परियोजना के रुप में शामिल करने के योग्य हो गई। 2015-16 में, जल संसाधन, नदी विकास और गंगा संरक्षण मंत्रालय (एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी.&जी.आर.) द्वारा शुरू की गई प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना में राष्ट्रीय परियोजनाओं को शामिल किया गया था।

16 राष्ट्रीय परियोजनाओं में से केवल पांच परियोजनाएं कार्यान्वयन के अंतर्गत थीं जबकि शेष 11 मूल्यांकन या अनुमोदन के विभिन्न चरणों में थे जैसा कि नीचे तालिका 1 में दिया गया है:

तालिका 1: 16 राष्ट्रीय परियोजनाओं का विवरण

क्र. सं.	परियोजना का नाम	सिंचाई क्षमता (लाख हेक्ट.)	प्रस्तावित ऊर्जा (एम.डब्ल्यू.)	जलाशय का निर्माण (एम.ए.एफ.)	पेय जल (एम.सी.एम.)	परियोजना की वर्तमान स्थिति
1.	गोसीखुर्द परियोजना	2.51	3	0.93	8.83485	निष्पादन के तहत
2.	तिस्ता परियोजना	5.27	67.50	-	-	निष्पादन के तहत
3.	सरयू परियोजना	14.04	-	-	-	निष्पादन के तहत
4.	इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना	2.91	960	4.47	663.75	निष्पादन के तहत
5.	शाहपुर कांडी परियोजना	0.37	206	0.012	-	निष्पादन के तहत
6.	लखवार परियोजना	0.34	300	0.267	39.42	फरवरी 2016 में निवेश अनापत्ति की मंजूरी दी

[1] सी.डब्ल्यू.सी. के प्रत्युत्तर के अनुसार, कमांड क्षेत्र विकास एवं जल प्रबंधन (सी.ए.डी. एवं डब्ल्यू.एम.) कार्यों को ई.आर.एम. परियोजना के संपूर्ण कमांड क्षेत्र में सुनिश्चित किया जाएगा; ई.आर.एम. कार्यों के साथ-साथ ही किया जाएगा; ई.आर.एम. कार्य के बाद जल उपयोगकर्त्ता संघ (डब्ल्यू.यू.ए.) द्वारा कमांड क्षेत्र प्रणाली का प्रबंधन; और परियोजना को व्यवहार में जल उपयोग दक्षता के पैमाने को हासिल करना चाहिए।

क्र. सं.	परियोजना का नाम	सिंचाई क्षमता (लाख हेक्ट.)	प्रस्तावित ऊर्जा (एम.डब्ल्यू.)	जलाशय का निर्माण (एम.ए.एफ.)	पेय जल (एम.सी.एम.)	परियोजना की वर्तमान स्थिति
						गई। यद्यपि अंतर्राज्यीय समझौते को अंतिम रूप नहीं दिया गया है और केंद्रीय सहायता जारी नहीं की गई है।
7.	रेणुका डैम परियोजना	-	40	0.404	0.000023	लंबित वन अनापत्ति के कारण निवेश अनापत्ति की मंजूरी अभी भी दी जानी है।
8.	किशु परियोजना	0.97	660	1.48	17.47	सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना का डी.पी.आर. मूल्यांकन के अधीन है।
9.	उझ परियोजना	0.32	212	0.82	0.0000057	राज्य सरकार से संशोधित डी.पी.आर. प्रतिक्षित है।
10.	केन बेतवा परियोजना	6.35	78	2.18	11.75	जून 2017 में निवेश अनापत्ति की मंजूरी वन अनापत्ति का विषय है।
11.	कुल्सी डैम परियोजना	0.21	55	0.28	-	सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना मूल्यांकन के अंतर्गत है।
12.	नोआह डिहिंग परियोजना	0.04	71	0.26	-	सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना मूल्यांकन के अंतर्गत है।
13.	बर्सर एचई परियोजना	1.74	800	0.50	0.0015	सी.डब्ल्यू.सी. में परियोजना मूल्यांकन के अंतर्गत है।
14.	गायस्पा एचई परियोजना	0.50	300	0.74	-	राज्य सरकार द्वारा डी.पी.आर. तैयारी के अंतर्गत है।
15.	द्वितीय रावी परियोजना	-	-	0.58	-	परियोजना पूर्व-व्यवहार्यता चरण में है।
16.	अपर सियांग परियोजना	-	9,750	1.44	-	राज्य सरकार द्वारा डी.पी.आर. तैयारी के अंतर्गत है।
कुल		**35.57**	**13,502.50**	**14.363**	**741.23**	

31 मार्च 2017 तक, 35.57 लाख हेक्टेयर की सिंचाई क्षमता (आई.पी.) के समग्र उद्देश्य के निर्माण के साथ इन 16 राष्ट्रीय परियोजनाओं के पास ₹ 1,42,681.78 करोड़ की अनुमानित लागत था। इसके अलावा, 13,503 एम.डब्ल्यू. की बिजली उत्पादन, 14.363 एम.ए.एफ.[2] की अतिरिक्त जलाशय क्षमता का निर्माण और 741.23 एम.सी.एम.[3] की पेय जल सुविधा की परिकल्पना की गई।

कार्यान्वयन के तहत पांच राष्ट्रीय परियोजनाओं के मामले में, उनके अनुमानित लागत (₹ 86,172.23 करोड़[4]) का 15.43 प्रतिशत का गठन करने वाले ₹ 13,299.12 करोड़ का व्यय मार्च 2017 तक किया गया था।

राष्ट्रीय परियोजना के प्राथमिक उद्देश्यों में से एक आच्छादित क्षेत्रों में आई.पी. निर्माण और जल उपलब्धता के द्वारा कृषि उत्पादकता को बढ़ाना है। यह उद्देश्य सतत् विकास लक्ष्य-6 के अनुरूप है जो जल के टिकाऊ प्रबंधन के साथ है।

राष्ट्रीय परियोजनाओं में शामिल एजेंसियों का विवरण ***परिशिष्ट-I*** में दिया गया है।

राष्ट्रीय परियोजनाओं के लिए वित्तपोषण पद्धति

राष्ट्रीय परियोजनाएं परियोजना के सिंचाई और पेयजल घटकों के शेष परियोजना लागत[5] के 90 प्रतिशत अनुदान के लिए पात्र थी। सितंबर 2013 से, गैर-विशेष श्रेणी राज्यों और विशेष श्रेणी राज्यों (आठ उत्तर-पूर्व राज्यों और तीन हिमालयी राज्यों: हिमाचल प्रदेश, जम्मू-कश्मीर और उत्तराखंड) की परियोजनाओं के लिए शेष लागत का क्रमशः 75 प्रतिशत और 90 प्रतिशत के रूप में केंद्रीय अनुदान प्रदान की जाती है। हालांकि, इंदिरा सागर पोलावरम (आंध्र प्रदेश) के मामले में, 100 प्रतिशत की केंद्रीय अनुदान का प्रावधान किया गया है।

प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना (पी.एम.के.एस.वाई.) के अंतर्गत, विशेष श्रेणी राज्यों की परियोजनाओं के संबंध में जो केंद्रीय अनुदान के रूप में लागत का 90 प्रतिशत प्राप्त करते रहेंगे के मामले को छोड़कर राष्ट्रीय परियोजनाओं के लिए वर्ष 2016-17 से केंद्रीय शेयर का अनुपात घटाकर 60 प्रतिशत कर दिया गया है। निष्पादन के तहत पांच परियोजनाओं में मार्च 2017 तक जारी किए गए निधि एवं किए गए व्यय की स्थिति नीचे तालिका 2 में दर्शायी गई है।

---

[2] मिलियन एकड़ फीट

[3] मिलियन क्यूबिक फीट

[4] गोसीखुर्द परियोजना एवं इंदिरा सागर परियोजना के लिए नवीनतम लागत प्राकल्लन सी.डब्ल्यू.सी. द्वारा अभी भी स्वीकृति की जानी है।

[5] शेष परियोजना लागत के आशय राष्ट्रीय परियोजना स्कीम के अंतर्गत समावेशन के समय परियोजना में शेष कार्य की लागत है।

तालिका 2: 2008-17 के दौरान पांच परियाजनाओं पर जारी की गई निधि एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं. (1)	परियोजना (2)	राज्य (3)	लागत (4)	जारी की गई सीएफए (5)	जारी की गई राज्य शेयर (6)	कुल उपलब्धता (5)+(6)	कुल व्यय (7)
1.	इंदिरा सागर पोलावरम परियोजना	आंध्र प्रदेश	55,132.92	3,349.70	-	3,349.70	4,007.99
2.	गोसीखुर्द सिंचाई परियोजना	महाराष्ट्र	18,494.57	2,987.94	3,579.51	6,567.45	5,870.73
3.	शाहपुर कांडी डैम परियोजना	पंजाब	2,285.81	26.04	-	26.04	26.04
4.	सरयू नहर परियोजना	उत्तर प्रदेश	7,270.32	1,402.10	1,706.54	3,108.64	3,108.64
5.	तिस्ता बैरेज परियोजना	पश्चिम बंगाल	2,988.61	200.13	85.59	285.72	285.72
कुल			**86,172.23**	**7,965.91**	**5,371.64**	**13,337.55**	**13,299.12**

स्रोत: केंद्रीय जल आयोग और राज्य सरकारों से डाटा

लेखापरीक्षा उद्देश्य

परियोजनाओं के राष्ट्रीय महत्व, कृषि उत्पादन और अन्य संबद्ध लाभों में सुधार करने के लिए वित्तीय संसाधनों के विशाल आवंटन और सरकार के बल पर विचार करते हुए हमलोगों ने उनके कार्यान्वयन की स्थिति का पता लगाने और विलंब के कारणों तथा निर्माण और सिंचाई क्षमता, बिजली उत्पादन व पेय जल के वृद्धि के संदर्भ में अपेक्षित लाभों को प्राप्त करने के लिए राष्ट्रीय परियोजनाओं की निष्पादन लेखापरीक्षा की। लेखापरीक्षा उद्देश्यों की जांच की गई थी कि क्याः

1. मंत्रालय द्वारा अनुमोदित दिशानिर्देशों के अनुसार राष्ट्रीय परियोजनाओं की योजना बनाई गई थी;
2. केंद्र और साथ ही राज्यों से परियोजना के लिए धन की उपलब्धता पर्याप्त और समय पर थी;
3. राष्ट्रीय परियोजनाओं को एक आर्थिक और कुशल तरीके से और निष्पक्ष लाभ की उपलब्धि की सीमा में निष्पादित किया गया था; और
4. निगरानी तंत्र पर्याप्त और प्रभावी था।

लेखापरीक्षा मापदंड

लेखापरीक्षा मापदंड निम्नलिखित से प्राप्त हुए थे:

i. राष्ट्रीय परियोजनाओं के लिए दिशानिर्देश;
ii. राज्य सिंचाई मैनुअल;
iii. राज्य लोक निर्माण विभाग मैनुअल;
iv. वन संरक्षण अधिनियम, 1980;
v. भूमि अर्जन अधिनियम, 1894 और उसके बाद का आदेश;
vi. कार्य के संबंध में सरकार के संकल्प एवं निर्देश/आदेश; और
vii. सी.वी.सी. दिशानिर्देश/सामान्य वित्तीय नियमावली

लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा में अप्रैल 2008 से मार्च 2017 तक की अवधि शामिल थी। लेखापरीक्षा के उद्देश्य के लिए, हमने एम.ओ.डब्ल्यू.आर., आर.डी.&जी.आर. एवं केंद्रीय जल आयोग (सी.डब्ल्यू.सी.) के साथ-साथ महाराष्ट्र, पंजाब, पश्चिम बंगाल, उत्तर प्रदेश और आंध्र प्रदेश राज्यों के अभिलेखों और दस्तावेजों की जांच की। अपने निष्कर्षों पर पहुँचने के लिए हमने चयनित स्थलों पर संयुक्त जाँच भी किया।

मंत्रालय के साथ हमारी एंट्री मीटिंग 12 अप्रैल 2017 को हुई जिसमें हमने लेखापरीक्षा के उद्देश्य, क्षेत्र एवं कार्यप्रणाली के बारे में बताया। लेखापरीक्षा टिप्पणियां मंत्रालय को 22 नवम्बर 2017 को जारी की गई और 11 जनवरी 2018 को उसकी टिप्पणी प्राप्त हुई। मंत्रालय के साथ हमारा एक्जिट कांफ्रेंस 15 फरवरी 2018 को हुआ।

हमने इस रिपोर्ट को दो व्यापक भागों में तैयार किया है: **भाग 1**, 'उद्देश्यों की प्राप्ति' जिसमें इन परोयोजनाओं की वर्तमान स्थिति को शामिल किया गया है और **भाग 2**, 'परियोजनाओं का कार्यान्वयन' जिसमें कार्यान्वयन की प्रगति और विलंब एवं चूक के कारणों का विश्लेषण किया गया है।