प्रकरण - I

प्रस्तावना

पाणी पुरवठा व स्वच्छता विभाग

जल जीवन अभियानावरील निष्पादन लेखापरीक्षण

प्रकरण I

1.1 प्रस्तावना

स्वातंत्र्यापासून, भारत सरकारने ग्रामीण जनतेला सुरक्षित पिण्याचे पाणी पुरवण्यासाठी विविध कार्यक्रम हाती घेतले आहेत. 2009 मध्ये, भारत सरकारने पूर्वीच्या कार्यक्रमांमध्ये सुधारणा करून राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्युपी) सुरू केला. या कार्यक्रमात पंचायत राज संस्था (पीआरआय) आणि सामुदायिक संघटनांचा समावेश असलेला विकेंद्रित दृष्टिकोन स्वीकारून, पिण्यायोग्यता, पर्याप्तता, सोय, परवडणारी किंमत आणि समानता या बाबतीत पाण्याची उपलब्धता शाश्वतपणे टिकवून ठेवण्यावर प्रमुख भर देण्यात आला.

11.24 कोटी लोकसंख्या (जनगणना 2011) आणि 3.08 लाख चौरस किलोमीटर भौगोलिक क्षेत्रफळ असलेले महाराष्ट्र, लोकसंख्येनुसार दुसऱ्या आणि क्षेत्रफळानुसार तिसऱ्या क्रमांकावर आहे. राज्यातील ग्रामीण भाग पिण्याच्या पाण्यासाठी मोठ्या प्रमाणावर भूजलावर अवलंबून आहे, कारण जवळपास 80 *टक्के* जलस्रोत भूजलावर अवलंबून आहेत. महाराष्ट्राची 54.77 *टक्के* लोकसंख्या ग्रामीण असून, ऑगस्ट 2019 पर्यंत यापैकी 34.96 *टक्के* घरांमध्ये नळजोडणी होती.

1.2 जल जीवन अभियानाची उद्दिष्ट्ये

जल जीवन अभियान (जेजेएम) हा भारत सरकारचा प्रमुख कार्यक्रम आहे, जो 15 ऑगस्ट 2019 रोजी सुरू करण्यात आला. राष्ट्रीय स्तरावर जलशक्ती मंत्रालय हे जेजेएमच्या सर्वांगीण धोरण, नियोजन, निधीपुरवठा आणि समन्वयासाठी नोडल मंत्रालय आहे. हा कार्यक्रम राज्य शासनाच्या भागीदारीने सुरू करण्यात आला आहे.

या योजनेचे उद्दिष्ट 2024 च्या अखेरपर्यंत देशातील 19 कोटी ग्रामीण कुटुंबांना एफएचटीसी द्वारे पिण्यायोग्य नळपाणी पुरवठा करणे हे होते. जेजेएम अंमलबजावणीच्या कार्यान्वयन मार्गदर्शक तत्त्वांनुसार (2019), पाणीपुरवठ्याच्या बाबतीत कार्यान्वित नळजोडणीमध्ये तीन निश्चित वैशिष्ट्ये, म्हणजेच पुरेशा प्रमाणात (दरडोई दररोज किमान 55 लिटर), विहित गुणवत्तेचा (बीआयएस: 10500) आणि नियमितपणे अखंडित पाणी पुरवठा हे आहेत.

महाराष्ट्र शासनाने (जीओएम) दिनांक 04 सप्टेंबर 2020 रोजीच्या शासन निर्णयाद्वारे राज्यात जेजेएमच्या अंमलबजावणीस मान्यता दिली. एनआरडीडब्ल्युपी अंतर्गत सुरू असलेले कार्यक्रम देखील जेजेएममध्ये विलीन करण्यात आले.

1.3 योजनेची भौतिक प्रगती

2019-2024 या कालावधीत, महाराष्ट्र शासनाने जेजेएम अंतर्गत एकूण 51,560 पाणी पुरवठा योजना (डब्ल्युएसएस) हाती घेतल्या. जेजेएमची उद्दिष्ट्ये साध्य करण्यासाठी या डब्ल्युएसएस 2024 पर्यंत पूर्ण करायच्या होत्या. मार्च 2024 पर्यंत, 12,703 डब्ल्युएसएस पूर्ण झाल्या होत्या आणि 38,857 योजना प्रगतीपथावर होत्य. त्याचप्रमाणे, राज्यातील 1.46 कोटी ग्रामीण कुटुंबांना एफएचटीसी देण्याचे उद्दिष्ट असताना, मार्च 2024 पर्यंत 1.25 कोटी कुटुंबांना एफएचटीसी पुरवण्यात आले.

1.4 राज्यात जेजेएमच्या अंमलबजावणीसाठीची संघटनात्मक रचना

योजनेच्या अंमलबजावणीसाठी**,** खालील तपशिलानुसार चार-स्तरीय संस्थात्मक यंत्रणा उभारण्यात आली आहे:

राष्ट्रीय स्तरावर, राष्ट्रीय जल जीवन अभियानाची स्थापना करण्यात आली आहे**,** ज्याचे प्रमुख अभियान संचालक असतात. ते जेजेएमच्या सर्वांगीण अंमलबजावणीसाठी जबाबदार असून**,** सहभागी राज्यांना धोरणात्मक मार्गदर्शन**,** आर्थिक सहाय्य आणि तांत्रिक सहाय्य पुरवतात.

राज्य स्तरावर, राज्य पाणी व स्वच्छता अभियान (एसडब्ल्युएसएम) असून**,** त्याची निर्णायक मंडळ (सर्वोच्च समिती) आणि कार्यकारी समिती जेजेएमच्या सर्वांगीण नियोजन**,** अंमलबजावणी आणि नियंत्रणासाठी जबाबदार आहेत.

जिल्हा स्तरावर, जिल्हा पाणी व स्वच्छता अभियान (डीडब्ल्युएसएम) जेजेएमच्या अंमलबजावणीसाठी जबाबदार आहे.

ग्राम स्तरावर, ग्राम पाणी व स्वच्छता समिती (व्हीडब्ल्युएससी), ग्रामपंचायत (ग्रा.प.) किंवा तिच्या उपसमितीमार्फत, ग्राम कृती आराखडा तयार करणे आणि गावांतर्गत पाणी पुरवठा योजनांचे नियोजन, रचना, अंमलबजावणी, संचालन व देखभाल करण्यासाठी जबाबदार आहे. गावाचा ग्रामसेवक हा व्हीडब्ल्युएससी सदस्य सचिव असतो.

राज्यात एक राज्यस्तरीय योजना मंजुरी समिती (एसएलएसएससी) देखील आहे**,** जी मूलतः जेजेएमसाठी राज्यस्तरीय तांत्रिक समिती म्हणून काम करते.

एसएलएसएससीचे अध्यक्ष पाणी पुरवठा आणि स्वच्छता विभागाचे (डब्ल्युएसएसडी) प्रधान सचिव असतात. एसएलएसएससी अशा योजनांच्या मंजुरीसाठी, ज्या डीडब्ल्युएसएमच्या अखत्यारीत येत नाहीत, उदा., आंतरीक/आंतर-जिल्हा वितरण जाळे, प्रादेशिक जलपुरवठा योजना, प्रक्रिया प्रकल्प इत्यादी, बैठका आयोजित करते.

राज्यातील अंमलबजावणी संस्थांची भूमिका

महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरण (एमजेपी): ही डब्ल्युएसएसडी अंतर्गत एक स्वायत्त संस्था आहे. राज्य स्तरावर सदस्य सचिव हे कार्यकारी प्रमुख असतात आणि विभागीय स्तरावर कार्यकारी अभियंता (कार्य.अभि.) हे प्रमुख असतात. पाच कोटी रुपयांपेक्षा जास्त अंदाजित खर्च असलेल्या पाणी पुरवठा योजना आणि बहु-ग्रामीण योजनांची अंमलबजावणी एमजेपीद्वारे केली जाते.

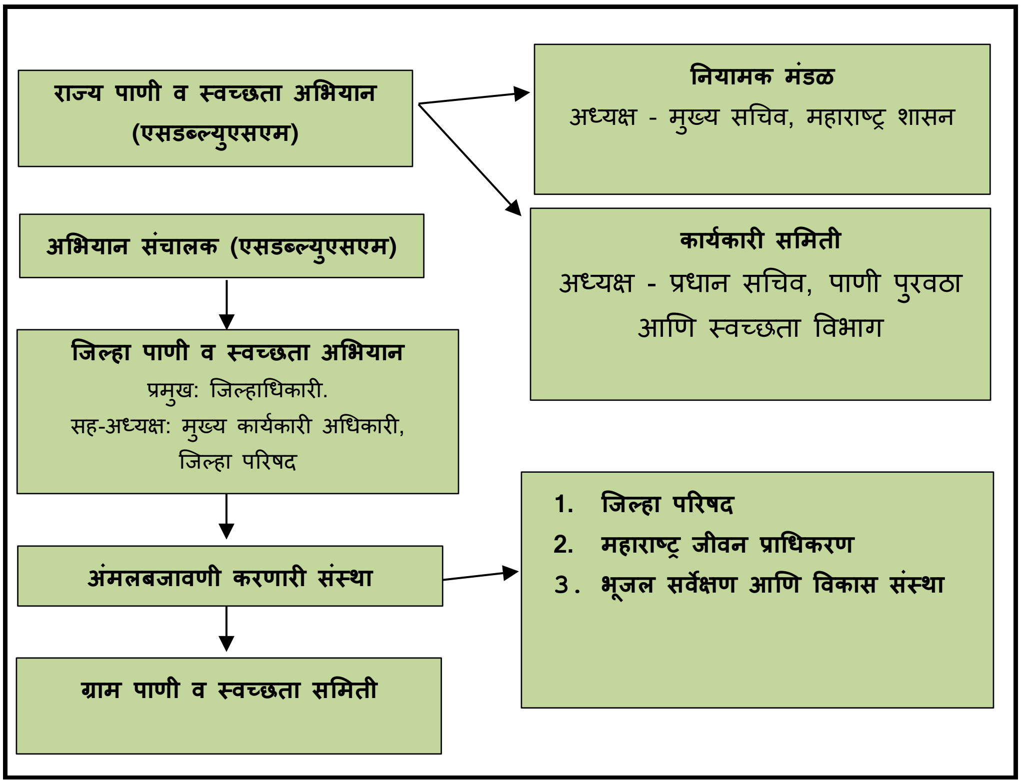
जिल्हा परिषद: ही ग्रामीण विकास आणि पंचायत राज विभागाच्या (आरडीपीडी) अंतर्गत काम करते. जिल्हा परिषदेचे (झेडपी) मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सीईओ) हे डीडब्ल्युएसएमचे सह-अध्यक्ष असतात. कार्य.अभि., ग्रामीण पाणी पुरवठा विभाग, (आरडब्ल्युएसडी) जिल्हा परिषद हे पाच कोटी पर्यंत अंदाजित खर्च असलेल्या पाणी पुरवठा योजनांच्या संपूर्ण अंमलबजावणीची देखरेख करतात.

भूजल सर्वेक्षण आणि विकास संस्था (जीएसडीए): ही संस्था संचालनालयाच्या अखत्यारीत असून, विविध योजनांच्या माध्यमातून राज्यातील भूजल संसाधनांचा विकास आणि व्यवस्थापन करण्याचे काम करते. समाजाला सुरक्षित आणि पिण्यायोग्य पाणी पुरविणे हे तिचे मुख्य उद्दिष्ट आहे.

अंमलबजावणी संस्था (आयए) या गावातील पायाभूत सुविधांसाठी आराखडा, अंदाजपत्रक तयार करणे आणि तांत्रिक मंजुरी देणे यांसारख्या कामांसाठी व्हीएपी तयार करण्याकरिता गाव समुदायाला तांत्रिक मदत पुरवण्यासाठी देखील जबाबदार आहेत.

राज्यात जेजेएमच्या अंमलबजावणीसाठीची संघटनात्मक रचना **तक्ता 1** मध्ये दिली आहे:

तक्ता 1: जेजेएमचा ऑर्गनोग्राम



स्रोत: विभागाची कागदपत्रे

1.5 वित्तीय व्यवस्थापन

राष्ट्रीय स्तरावर या अभियानाचा अंदाजित खर्च (2019) ₹ 3.60 लाख कोटी होता, ज्यामध्ये केंद्र आणि राज्यांचा वाटा अनुक्रमे ₹ 2.08 लाख कोटी आणि ₹ 1.52 लाख कोटी होता.

महाराष्ट्र शासनाने (सप्टेंबर 2020) राज्यात जेजेएमच्या अंमलबजावणीसाठी ₹ 13,668.50 कोटींचा अंदाज वर्तवला आहे. जेजेएम निधीच्या उप-घटकांमध्ये व्याप्ती निधी, सहाय्यक उपक्रम आणि जल गुणवत्ता व्यवस्थापन प्रणाली (डब्ल्युक्युएमएस) यांचा समावेश आहे. राज्याला वाटप केलेल्या निधीपैकी पाच *टक्क्यांपर्यंत* आणि दोन *टक्क्यांपर्यंतचा* निधी अनुक्रमे सहाय्यक उपक्रमांसाठी आणि जल गुणवत्ता व्यवस्थापन प्रणालीच्या उपक्रमांसाठी वापरला जाईल. घटकनिहाय केंद्र-राज्य निधी वितरणाचा नमुना खालील **तक्ता 1** मध्ये दर्शविला आहे:

तक्ता 1: जेजेएम निधीचे घटक

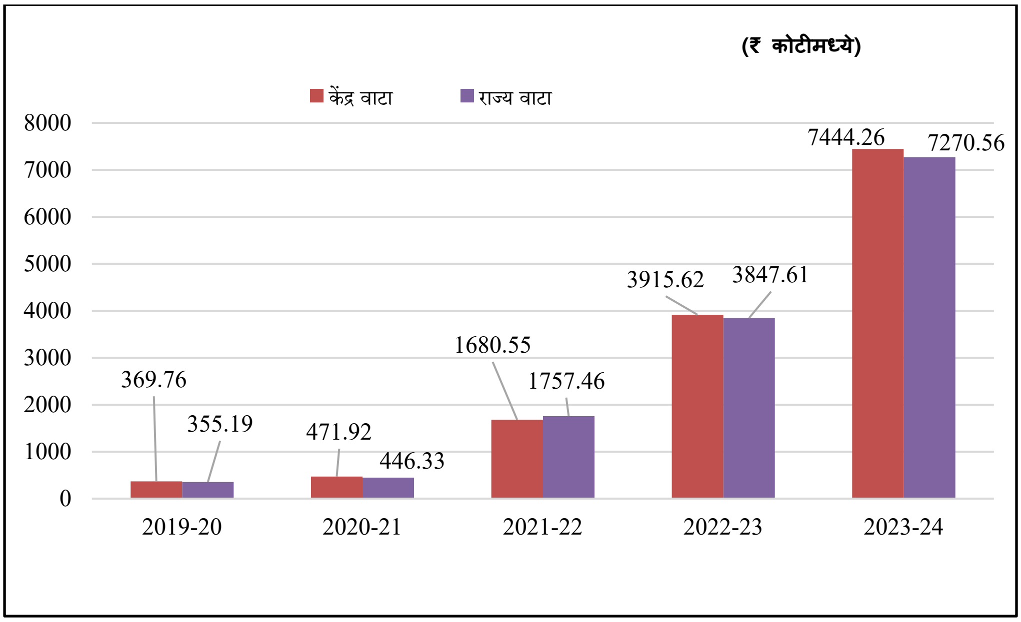
घटक	केंद्र/राज्य निधी गुणोत्तर	खर्च
व्याप्ती निधी	50:50	घरघुती नळजोडणी देण्यासाठी पाणी पुरवठा योजनांचे बांधकाम करणे.

घटक	केंद्र/राज्य निधी गुणोत्तर	खर्च
सहाय्यक उपक्रम	60:40	स्थानिक समुदायांमध्ये माहिती, शिक्षण आणि संवाद; मानवी संसाधन विकास; प्रशिक्षण आणि कौशल्य विकास; स्थानिक समुदायांचे संघटन; त्रयस्थ पक्ष तपासणी; बदल व्यवस्थापन; संसाधन केंद्रे; ज्ञान केंद्र; कार्यशाळा, आढावा बैठका, जेजेएमवरती अभ्यास दौरे; एकात्मक व्यवस्थापन माहीती प्रणाली (आयएमआयएस)
पाण्याच्या गुणवत्तेचे निरीक्षण आणि देखरेख	60:40	पाण्याच्या गुणवत्तेची चाचणी, प्रयोगशाळा इत्यादी संबंधित बाबी.

सोसायटी नोंदणी अधिनियम, 1860 अंतर्गत नोंदणीकृत असलेल्या एसडब्ल्युएसएम या संस्थेने, एचडीएफसी बँक, ठाणे येथे 'एस्क्रो खाते' म्हणून एकल नोडल खाते (एसएनए) कार्यान्वित केले आहे. जेजेएम निधीमधील केंद्र आणि राज्याचा वाटा थेट या एसएनए मध्ये जमा केला जातो.

2019-20 ते 2023-24 या कालावधीत, महाराष्ट्रात जेजेएमच्या अंमलबजावणीसाठी वाटप केलेला एकूण निधी (केंद्र आणि राज्याचा वाटा) ₹ 27,559.26 कोटी होता. जेजेएम निधीमधील केंद्र आणि राज्याच्या वाट्याचा वर्षनिहाय तपशील **तक्ता 2** मध्ये दिला आहे.

तक्ता 2: जेजेएममधील केंद्र आणि राज्यांचा वाटा



स्रोत: एसडब्ल्युएसएमने दिलेली माहिती

घटकनिहाय निधी **तक्ता 2** मध्ये दिला आहे.

तक्ता 2: केंद्र आणि राज्य हिश्श्याच्या घटकांचा तपशील

(₹ कोटी मध्ये)

वर्ष	केंद्रीय वाटा				राज्य वाटा			
	व्याप्ती निधी	सहाय्यक निधी	डब्ल्युक्यूएमएस	एकूण	व्याप्ती निधी	सहाय्यक निधी	डब्ल्युक्यू एमएस	एकूण
2019-20	345.76	17.10	6.90	369.76	339.19	11.40	4.60	355.19
2020-21	439.74	23.04	9.14	471.92	425.22	15.11	6.00	446.33
2021-22	1563.89	83.33	33.33	1680.55	1679.32	55.84	22.30	1757.46
2022-23	3641.53	195.78	78.31	3915.62	3641.53	153.87	52.21	3847.61
2023-24	6923.16	372.21	148.89	7444.26	6923.16	248.14	99.26	7270.56
एकुण	**12914.08**	**691.46**	**276.57**	**13882.11**	**13008.42**	**484.36**	**184.37**	**13677.15**

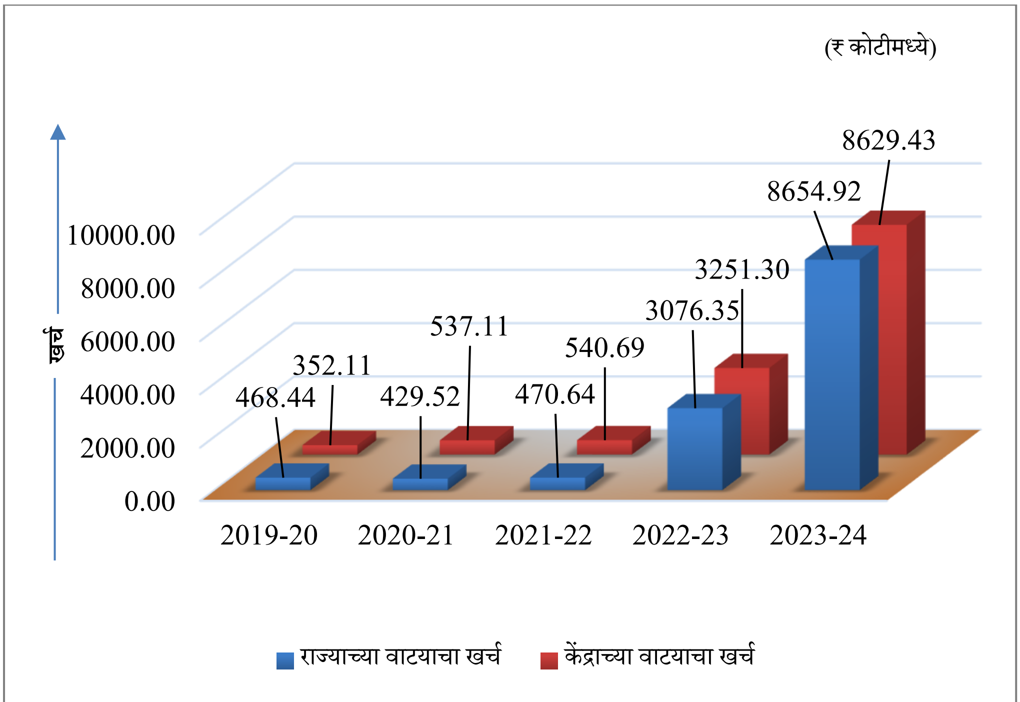
स्रोत: वर्षनिहाय उपयोगिता प्रमाणपत्रे

राज्य आणि केंद्र सरकारच्या वाटपाव्यतिरिक्त, बँकेचे व्याज आणि इतर प्राप्ती देखील कार्यक्रम/एसएनए खात्यात जमा केल्या जातात.

2019-20 ते 2023-24 या कालावधीत ₹ 27559.26 कोटींच्या एकूण वाटपाच्या तुलनेत राज्यात जेजेएमच्या अंमलबजावणीवर एकूण खर्च ₹ 26410.51 कोटी झाला आहे.

महाराष्ट्रातील जेजेएमचा वर्षनिहाय खर्च **तक्ता 3** मध्ये दर्शविला आहे.

तक्ता 3: जेजेएम अंतर्गत झालेला खर्च



स्रोत: एसडब्ल्युएसएमने दिलेली माहिती

1.6 लेखापरीक्षणाची उद्दिष्ट्ये

हे मूल्यांकन करण्यासाठी लेखापरीक्षण हाती घेण्यात आले की:

- कार्यक्रमाची उद्दिष्ट्ये यशस्वीरित्या साध्य झाली आहेत,
- योजनेच्या नियोजन, अंमलबजावणी आणि कार्यान्वयनोत्तर व्यवस्थापनासाठी कार्यक्षम संस्थात्मक रचना अस्तित्वात आहे,
- आर्थिक संसाधनांचा वापर काटकसरीने आणि कार्यक्षमतेने केला गेला आहे; आणि
- कार्यक्रमाद्वारे निर्माण केलेली मालमत्ता पुढील दोन ते तीन दशकांसाठी शाश्वत असून त्यामुळे भावी पिढ्यांच्या जलसुरक्षेला बाधा येत नाही.

1.7 लेखापरीक्षणाचे निकष

निष्पादन लेखापरीक्षणासाठी स्वीकारलेल्या निकषांमध्ये खालील बाबींचा समावेश आहे:

- जेजेएमच्या अंमलबजावणीसाठी मार्गदर्शक तत्वे.
- ग्रामीण कुटुंबांना सुरक्षित पिण्याचे पाणी पुरवण्यासाठी ग्रामपंचायत आणि ग्राम पाणी स्वच्छता समितीसाठी मार्गदर्शिका.
- जल गुणवत्ता सनियंत्रण आणि देखरेख रचना.
- पाणी, स्वच्छता व आरोग्य यासाठी शाश्वत विकास उद्दिष्टांची बंधने आणि मानक संचालन कार्यपद्धती.
- सामान्य वित्तीय नियम, 2017 आणि मुंबई वित्तीय नियम.
- महाराष्ट्र शासनाच्या पाणी पुरवठा व स्वच्छता विभागाने निर्गमित केलेले व जेजेएमच्या अंमलबजावणीस मदत करणारे आदेश.
- महाराष्ट्र जीवन प्राधिकरणाचे अधिनियम, नियम, विनियम, परिपत्रके आणि दरसूची.
- जिल्हा परिषद/ग्रामपंचायतीने निर्गमित केलेले अधिनियम, नियम, विनियम आणि सूचना.
- केंद्रीय दक्षता आयोगाने निर्गमित केलेली निविदा प्रक्रियेवरील मार्गदर्शक तत्वे.

1.8 लेखापरीक्षणाची व्याप्ती आणि कार्यपद्धती

निष्पादन लेखापरीक्षणात 2019-20 ते 2023-24 या कालावधीतील जेजेएम अंमलबजावणीचा समावेश होता. 7 ऑगस्ट 2024 रोजी झालेल्या आगमन बैठकी मध्ये लेखापरीक्षणाने प्रधान सचिव, डब्ल्युएसएसडी आणि उपसचिव, आरडीपीडी यांच्यासोबत लेखापरीक्षणाची व्याप्ती आणि कार्यपद्धती यावर चर्चा केली. लेखापरीक्षणासाठी जिल्ह्यांची निवड स्तरीकृत यादृच्छिक नमुना पद्धतीचा वापर करून करण्यात आली. जिल्ह्याने प्रदान केलेल्या एफएचटीसीच्या टक्केवारीच्या आधारावर, जिल्ह्यांची तीन स्तरांमध्ये विभागणी करण्यात आली, ज्यात अव्वल कामगिरी करणारे (60 *टक्के* आणि त्याहून अधिक), मध्यम कामगिरी करणारे (30-60 *टक्क्यांच्या* दरम्यान) आणि कमी कामगिरी करणारे (30 टक्क्यांपेक्षा कमी) यांचा समावेश होता. प्रत्येक स्तरातून दोन जिल्ह्यांची निवड पुनर्स्थापना न करता साध्या यादृच्छिक नमुना पद्धतीचा वापर करून करण्यात आली. पुढे, निवडलेल्या प्रत्येक जिल्ह्यातील दोन तालुके आणि निवडलेल्या प्रत्येक तालुक्यातील दोन गावांची निवड, योजना पूर्ण झालेल्या गावांच्या यादीतून यादृच्छिक आधारावर करण्यात आली. निष्पादन लेखापरीक्षणासाठी एकूण सहा[1] जिल्हे, 12 तालुके आणि 24 गावांची निवड करण्यात आली. निवडलेल्या जिल्ह्यांचा, तालुक्यांचा आणि गावांचा तपशील ***परिशिष्ट 1*** मध्ये सविस्तर दिला आहे.

लेखापरीक्षणाने जेजेएमच्या 480 लाभार्थ्यांचे (निवडलेल्या 24 गावांपैकी प्रत्येकी 20 लाभार्थी) सर्वेक्षण केले. योजनेची अंमलबजावणी, सामुदायिक योगदान आणि पाण्याची गुणवत्ता यांसारख्या प्रमुख मुद्द्यांच्या संदर्भात निवडलेल्या 24 ग्रामपंचायती/ व्हीडब्ल्युएससीचे देखील सर्वेक्षण करण्यात आले. योजनेच्या अंमलबजावणीचे मूल्यांकन करण्यासाठी आणि लाभार्थी सर्वेक्षण करण्यासाठी गावांची निवड करताना, ज्या गावांमध्ये पाणी पुरवठा योजना प्रत्यक्षपणे पूर्ण झाली आहे, अशा गावांच्या यादीतून नमुना म्हणून गावे निवडण्यात आली. निवडलेल्या गावांव्यतिरिक्त, लेखापरीक्षणाने अंमलबजावणी संस्था स्तरावर तपासलेल्या कामांच्या नोंदींच्या आधारावर गावांची निवड केली.

क्षेत्रीय लेखापरीक्षणामध्ये निवडलेल्या जिल्हा आणि तालुक्यांशी संबधीत, प्रधान सचिव, डब्ल्युएसएसडी आणि आरडीपीडी, एसडब्ल्युएसएम, डीडब्ल्युएसएम, झेडपी, एमजेपी आणि जीएसडीए यांचे विभाग आणि ग्रामपंचायत/गाव यांच्या कार्यालयांमध्ये ठेवलेल्या नोंदी आणि अभिलेख्यांची छाननी समाविष्ट होती.

[1] अहिल्यानगर, जळगाव, कोल्हापूर, पुणे, सोलापूर आणि ठाणे.

जेजेएम डॅशबोर्ड/ आयएमआयएस वर उपलब्ध असलेल्या माहितीचा वापर संदर्भ आणि चाचणी तपासणीसाठी देखील करण्यात आला.

11 डिसेंबर 2025 रोजी डब्ल्युएसएसडीच्या प्रधान सचिवांसोबत निर्गमन बैठक आयोजित करण्यात आली होती, ज्यामध्ये लेखापरीक्षणाच्या निरीक्षणांवर चर्चा करण्यात आली. राज्य शासनाकडुन मिळालेली उत्तरे अहवालात समाविष्ट करण्यात आली आहेत. लेखापरीक्षणाचे निष्कर्ष पुढील प्रकरणांमध्ये चर्चिले आहेत.

1.9 अभिस्वीकृती

या निष्पादन लेखापरीक्षणाच्या दरम्यान विविध टप्प्यांवर डब्ल्युएसएसडी, आरडीपीडी, एसडब्ल्युएसएम आणि अंमलबजावणी करणाऱ्या संस्थांची कार्यालये (झेडपी, एमजेपी आणि जीएसडीए) व त्यांच्या अधिकाऱ्यांनी दिलेले सहकार्य आणि मदत लेखापरीक्षणाद्वारे अभिस्वीकृत केलेली आहे.