

अध्याय - I

प्रस्तावना

इस अध्याय में सरयू नहर परियोजना के संक्षिप्त विवरण, लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदंडों, लेखा परीक्षा आच्छादन एवं क्रियाविधि पर चर्चा की गई है।

अध्याय का सारांश

- उत्तर प्रदेश के पूर्वी भाग के नौ जनपदों में 12 लाख हेक्टेयर कृषि योग्य समादेश क्षेत्र सृजित करने हेतु सरयू नहर परियोजना ₹ 299.20 करोड़ की प्राक्कलित लागत पर वर्ष 1982 में बनाई गयी थी। दिसंबर 2017 में कृषि योग्य समादेश क्षेत्र सृजन का लक्ष्य संशोधित कर 11.29 लाख हेक्टेयर किया गया था।
- परियोजना वर्ष 1988-89 में पूर्ण करने के लक्ष्य के सापेक्ष दिसंबर 2021 में लोकार्पित की गई थी।
- सरयू नहर परियोजना को ₹10,346.70 करोड़ प्राप्त हुआ जिसके सापेक्ष मार्च 2022 तक ₹10,003.11 करोड़ का व्यय हुआ।

1.1 परिचय

राज्य सरकार द्वारा वर्ष 1974 में उत्तर प्रदेश के पूर्वी भाग में घाघरा नदी के दूसरे पार के 3.54 लाख हेक्टेयर कृषि योग्य समादेश क्षेत्र को सिंचित करने के लिए बायाँ तट घाघरा नहर परियोजना बनायीं गयी थी। कालान्तर में राज्य सरकार ने मार्च 1982 में राप्ती नदी के दूसरे पार के क्षेत्र को भी सम्मिलित करते हुए बायाँ तट घाघरा नहर परियोजना का समादेश क्षेत्र बढ़ाकर 12 लाख हेक्टेयर (सिंचन क्षमता: 14.04 लाख हेक्टेयर¹) कर दिया तथा परियोजना को ₹ 299.20 करोड़ की अनुमानित लागत पर सरयू नहर परियोजना के नाम से पुनर्नामित करके वर्ष 1988-89 तक पूर्ण करने का लक्ष्य निर्धारित किया।

परियोजना प्रारंभ होने बाद कई बार लागत संशोधन हुये और इसमें विलम्ब हुआ। निर्माण सामग्री और श्रम की लागत में वृद्धि, अपर्याप्त वित्त पोषण और परियोजना के कार्य क्षेत्र में अतिरिक्त कार्यों को सम्मिलित करने के

¹ 14.04 लाख हेक्टेयर सिंचाई क्षमता में खरीफ: 9.24 लाख हेक्टेयर और रबी: 4.80 लाख हेक्टेयर सम्मिलित है।

कारण परियोजना की लागत को संशोधित कर अगस्त 1985 में ₹ 696 करोड़² किया गया था। परियोजना को वर्ष 1992-93 तक पूर्ण करने का लक्ष्य था। यद्यपि, यह लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका क्योंकि परियोजना के लिए अपेक्षित परिव्यय उपलब्ध नहीं हुआ और परियोजना की लागत को वर्ष 1992-93 में ₹ 1,256 करोड़ पर पुनः संशोधित किया गया। परियोजना के अवशेष कार्यों को तीन चरणों में विभाजित (1992-93) किया गया (*परिशिष्ट 1.1*) तथा प्रत्येक चरण के कार्य को पूरा करने के लिए समय-सीमा निर्धारित की गई। तृतीय चरण का कार्य वर्ष 2005-06 में पूर्ण किया जाना था।

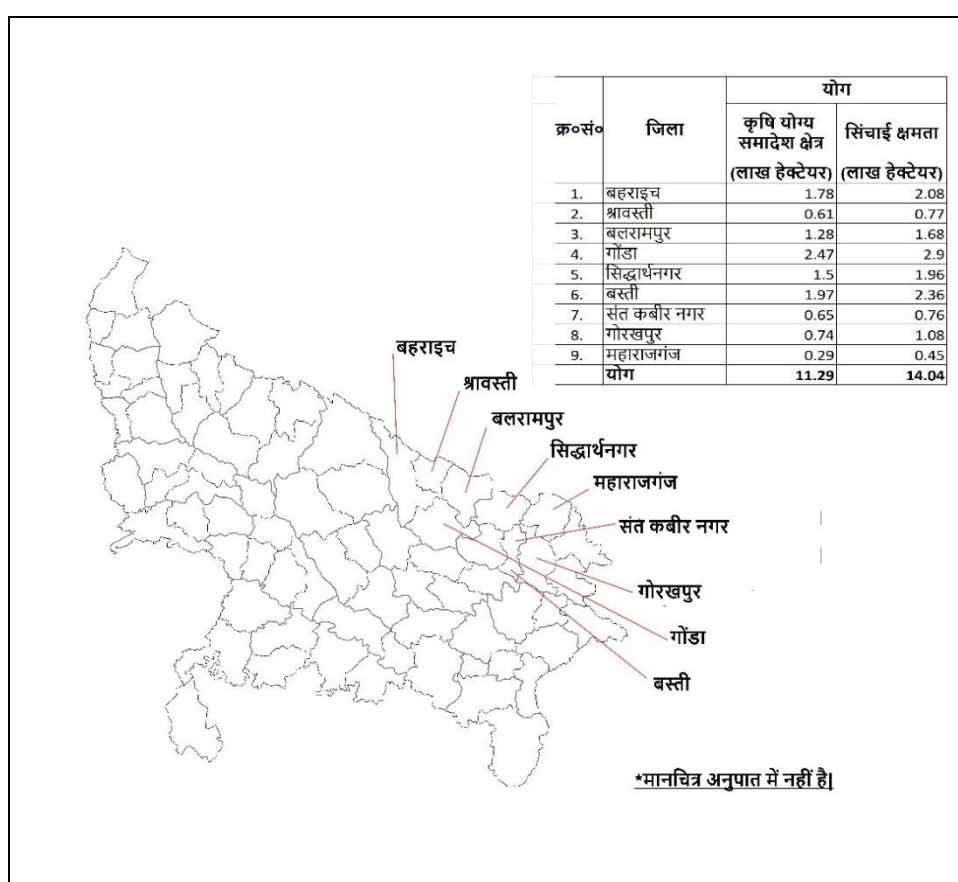
जून 1998 में, राज्य सरकार की व्यय वित्त समिति ने तृतीय चरण (राप्ती मुख्य नहर एवं इसकी वितरण प्रणाली) के कार्य को रोक देने का निर्णय लिया तथा इन कार्यों के लिए वास्तविक सर्वेक्षण के आधार पर पृथक से विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने का निर्देश दिया। अतः, इसके पश्चात् केवल प्रथम एवं और द्वितीय चरण के कार्य ही किये जाते रहे। प्रथम चरण और द्वितीय चरण के कार्यों की परियोजना लागत नवंबर 2006 में ₹ 2522.02 करोड़ पर पुनः संशोधित की गयी। इसी मध्य, फरवरी 2000 में राप्ती नहर प्रणाली (अर्थात् तृतीय चरण के कार्य) के व्यवहार्यता अध्ययन में राप्ती प्रणाली को व्यवहार्य पाया गया और मार्च 2010 में विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में किये गये एक और संशोधन के कारण परियोजना लागत, जिसमें अन्य के साथ-साथ राप्ती प्रणाली के कार्य भी सम्मिलित कर लिए गये थे, बढ़कर ₹ 7,270.32 करोड़ हो गयी तथा परियोजना को वर्ष 2014 तक पूर्ण करने का लक्ष्य निर्धारित किया गया। इसके बाद, वर्ष 2017 में संशोधित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन में राज्य सरकार ने परियोजना के समादेश क्षेत्र पर पुनर्विचार किया और शहरीकरण होने के कारण पहले से नियोजित 12 लाख हेक्टेयर कृषि योग्य समादेश क्षेत्र की मात्रा को घटाकर 11.29 लाख हेक्टेयर कर दिया। अतिरिक्त कार्यों को सम्मिलित करने तथा श्रम और सामग्री की लागत में वृद्धि के फलस्वरूप अक्टूबर 2017 में परियोजना की लागत, इसे दिसंबर 2019 तक पूर्ण कर लेने के लक्ष्य के साथ, बढ़कर ₹ 9,802.68 करोड़ हो गयी। यद्यपि, परियोजना दिसंबर 2021 में लोकार्पित की गयी और मार्च 2022 तक इस पर ₹ 10,003.11 करोड़ का व्यय हुआ। अग्रेतर, मार्च 2022 तक सभी मुख्य नहरें (257 किलोमीटर) और शाखा नहरें (777 किलोमीटर) पूर्ण हो

² परियोजना की पूंजीगत लागत (₹ 299.20 करोड़) 1978 के मूल्य सूचकांक पर आधारित थी।

गयीं थीं परन्तु 5,377 किलोमीटर की प्रस्तावित राजवाहा एवं अल्पिका नहरों के सापेक्ष 228 किलोमीटर लम्बाई की राजवाहा एवं अल्पिका नहरों का निर्माण नहीं किया गया था। परियोजना की वित्तीय बंदी माह अक्टूबर 2024 तक अवशेष थी।

वर्तमान में 11.29 लाख हेक्टेयर का कृषि योग्य समादेश क्षेत्र राज्य के नौ पूर्वी जनपदों यथा बहराइच, बलरामपुर, बस्ती, गोंडा, गोरखपुर, महाराजगंज, संत कबीर नगर, सिद्धार्थनगर और श्रावस्ती को आच्छादित करता है, जैसा कि मानचित्र 1.1 में दर्शाया गया है।

मानचित्र 1.1: सरयू नहर परियोजना से आच्छादित जनपद



सरयू नहर परियोजना (पूर्ववर्ती बायाँ तट घाघरा नहर परियोजना) का वित्त-पोषण 1977-78³ से 1995-96 की अवधि में राज्य सरकार के संसाधनों से, 1996-97 से 2011-12 तक त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम, 2012-13 से 2014-15 तक राष्ट्रीय परियोजना और 2015-16 से 2021-22 तक प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना के अन्तर्गत किया गया था। इसके अतिरिक्त,

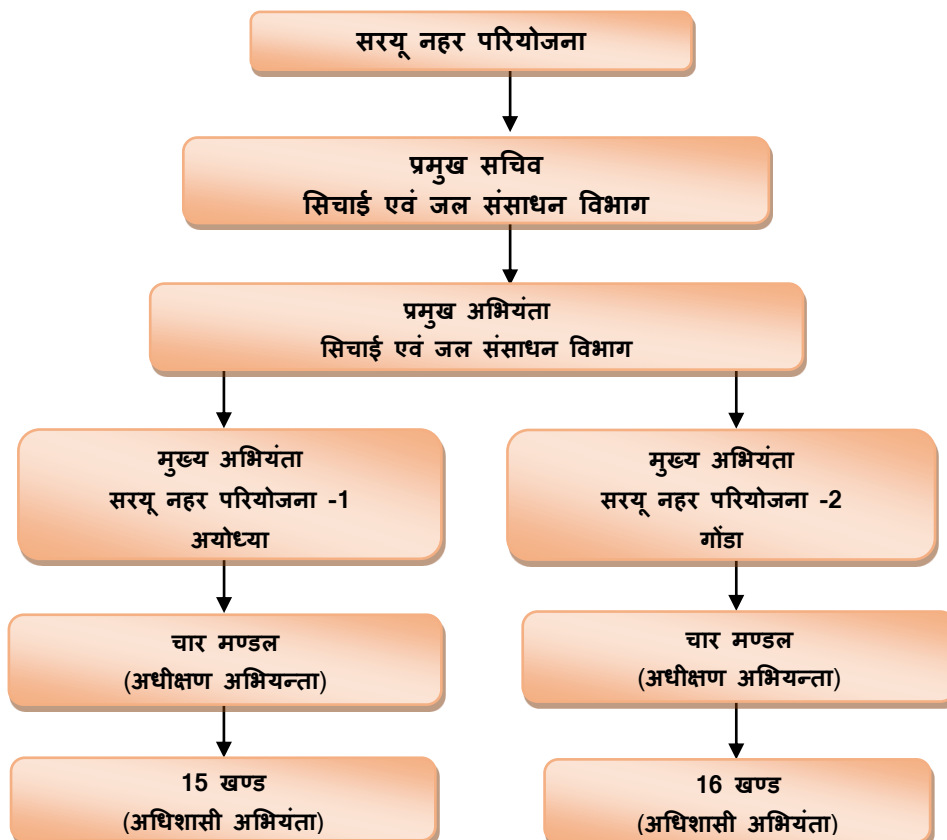
³ घाघरा नहर परियोजना के बाये तट पर (अब सरयू नहर परियोजना) यद्यपि वर्ष 1974 में तैयार की गई थी, परियोजना के लिए धन वर्ष 1977-78 से आवंटित किया गया था।

परियोजना को 1996-97 से 2004-05 तक राष्ट्रीय कृषि और ग्रामीण विकास बैंक से ऋण भी प्राप्त हुआ। इस प्रकार, सरयू नहर परियोजना को 1977-78 से 2021-22 की अवधि में ₹ 10,346.70 करोड़ प्राप्त हुए, जिसके सापेक्ष मार्च 2022 तक ₹ 10,003.11 करोड़ व्यय किये गये।

1.2 संगठनात्मक ढांचा

सरयू नहर परियोजना को सिंचाई और जल संसाधन विभाग द्वारा कार्यान्वित किया गया था जो राज्य में किसानों को सिंचाई हेतु जल उपलब्ध कराने के लिए उत्तरदायी है। सिंचाई और जल संसाधन विभाग का नेतृत्व प्रमुख सचिव करते हैं और विभिन्न सिंचाई परियोजनाओं का कार्यान्वयन राज्य स्तर पर प्रमुख अभियंता, अंचल स्तर पर मुख्य अभियंता, मण्डल स्तर पर अधीक्षण अभियंता और खण्ड स्तर पर अधिशासी अभियंताओं के तकनीकी नियंत्रण में किया जाता है। सरयू नहर परियोजना का कार्यान्वयन आठ अधीक्षण अभियंताओं और 31 अधिशासी अभियंताओं के साथ मुख्य अभियंता, सरयू परियोजना-1, अयोध्या और सरयू परियोजना-2, गोंडा की तकनीकी देखरेख में किया गया था। सरयू नहर परियोजना का संगठनात्मक ढांचा चित्र 1.1 में दर्शाया गया है।

चित्र 1.1: सरयू नहर परियोजना का संगठनात्मक ढांचा



सरयू नहर परियोजना के समादेश क्षेत्र में विकास का कार्य आयुक्त, ग्रेटर शारदा सहायक समादेश क्षेत्र विकास प्राधिकारी, लखनऊ द्वारा किया गया था, जिसका भी प्रशासनिक नियंत्रण सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग के पास है।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

सरयू नहर परियोजना की निष्पादन लेखा परीक्षा निम्नलिखित लेखा परीक्षा उद्देश्यों के साथ की गयी कि:

- क्या परियोजना की परिकल्पना इसकी व्यवहार्यता का आकलन करके और समादेश क्षेत्र की आवश्यकता का संज्ञान लेते हुए की गयी थी;
- क्या धनराशि पर्याप्त थी, समय पर उपलब्ध थी और उसका उचित उपयोग किया गया था;
- क्या परियोजना का क्रियान्वन मितिव्ययता, दक्षता एवं प्रभावकारिता के साथ किया गया था;
- क्या लक्षित कृषि योग्य समादेश क्षेत्र का सृजन एवं उपयोग किया गया; और
- क्या परियोजना क्रियान्वन का प्रभावी अनुश्रवण किया गया था।

1.4 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से लिए गये थे:

- राज्य सरकार की सिंचाई आदेश नियमावली;
- केंद्रीय जल आयोग द्वारा निर्गत सिंचाई और बहु-उद्देशीय परियोजनाओं की प्रस्तुति, मूल्यांकन और स्वीकृति हेतु दिशानिर्देश-2010 एवं 2017;
- समादेश क्षेत्र विकास और जल प्रबंधन कार्यक्रम हेतु भारत सरकार द्वारा निर्गत दिशानिर्देश;
- पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 और भारत सरकार द्वारा निर्गत पर्यावरण प्रभाव मूल्यांकन अधिसूचना, 1994
- भूमि अधिग्रहण अधिनियम, 1894 और भूमि अधिग्रहण, पुनर्वास और पुनर्स्थापन में उचित मुआवजा और पारदर्शिता का अधिकार अधिनियम,

2013, राज्य सरकार द्वारा भूमि क्रय के लिये निर्गत करार नियमावली, 1997 और अन्य शासकीय आदेश;

- वित्तीय नियम एवं राज्य सरकार द्वारा निर्गत निर्देश; और
- सरयू नहर परियोजना के विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन।

1.5 लेखापरीक्षा आच्छादन और क्रियाविधि

निष्पादन लेखापरीक्षा में आगे और पीछे की अवधि की कड़ियों को जोड़ते हुए 2017-18 से 2021-22 तक की अवधि को आच्छादित किया गया जिससे यह आकलन किया जा सके कि क्या सरयू नहर परियोजना निर्माण की लंबी अवधि के बाद भी निर्धारित उद्देश्यों के अनुसार पूर्ण हुयी और क्या वास्तव में अपेक्षित लाभ परियोजना के समादेश क्षेत्र में पहुंचाये गये थे। प्रमुख सचिव (सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग), अभिलेखों की जांच प्रमुख अभियन्ता (सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग), दो मुख्य अभियंताओं, आठ अधीक्षण अभियंताओं⁴ और 17 खण्डों (निर्माण कार्य में सम्मिलित रहें समस्त 12 खण्ड एवं अनुरक्षण, मरम्मत और जल की आपूर्ति कार्य में सम्मिलित रहें 17 अन्य खण्डों⁵ में से पांच खण्ड) के कार्यालयों में की गयी। नमूनों का चयन सांख्यिकीय सादर्ष विधि⁶ का प्रयोग करके किया गया था।

सरयू नहर परियोजना के समादेश क्षेत्र के विकास के संबंध में आयुक्त, ग्रेटर शारदा सहायक समादेश क्षेत्र विकास प्राधिकारी के कार्यालय के अभिलेखों की जांच की गई। इसके अतिरिक्त, कृषि विभाग तथा उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण विभाग से परियोजना के समादेश क्षेत्र में फसलों की उत्पादकता, उपज क्षेत्र और सूक्ष्म सिंचाई⁷ सुविधा की स्थिति के बारे में जानकारी प्राप्त की गयी। अभिलेखों की जांच के अतिरिक्त, परियोजना के अंतर्गत निर्मित परिसंपत्तियों के रखरखाव की स्थिति देखने हेतु लेखापरीक्षा द्वारा सरयू नहर

⁴ (i) सिंचाई कार्य मण्डल, बहराईच, (ii) पंचदशम मण्डल सिंचाई कार्य, गोण्डा, (iii) गुणवत्ता नियंत्रण मण्डल, अयोध्या, (iv) ड्रेनेज मण्डल, गोण्डा, (v) सिंचाई कार्य मण्डल, बस्ती, (vi) नवम मण्डल सिंचाई कार्य, बहराईच, (vii) राप्ती नहर निर्माण मंडल-1, बलरामपुर, और (viii) राप्ती नहर निर्माण मंडल-2, बस्ती।

⁵ दो गुणवत्ता नियंत्रण खण्डों को नमूने में नहीं लिया गया था और गुणवत्ता नियंत्रण के संबंध में जानकारी अधीक्षण अभियंता, गुणवत्ता नियंत्रण मंडल, अयोध्या से प्राप्त की गई थी, जिसके अधीन ये दोनों गुणवत्ता नियंत्रण खण्ड कार्य कर रहे थे।

⁶ प्रतिस्थापन विधि के बिना आकार के अनुपात में संभावना।

⁷ जल उपयोग दक्षता बढ़ाने के लिए सिंचाई विधि।

परियोजना के अधिकारियों के साथ चयनित नहरों⁸ का संयुक्त भौतिक सत्यापन भी किया गया।

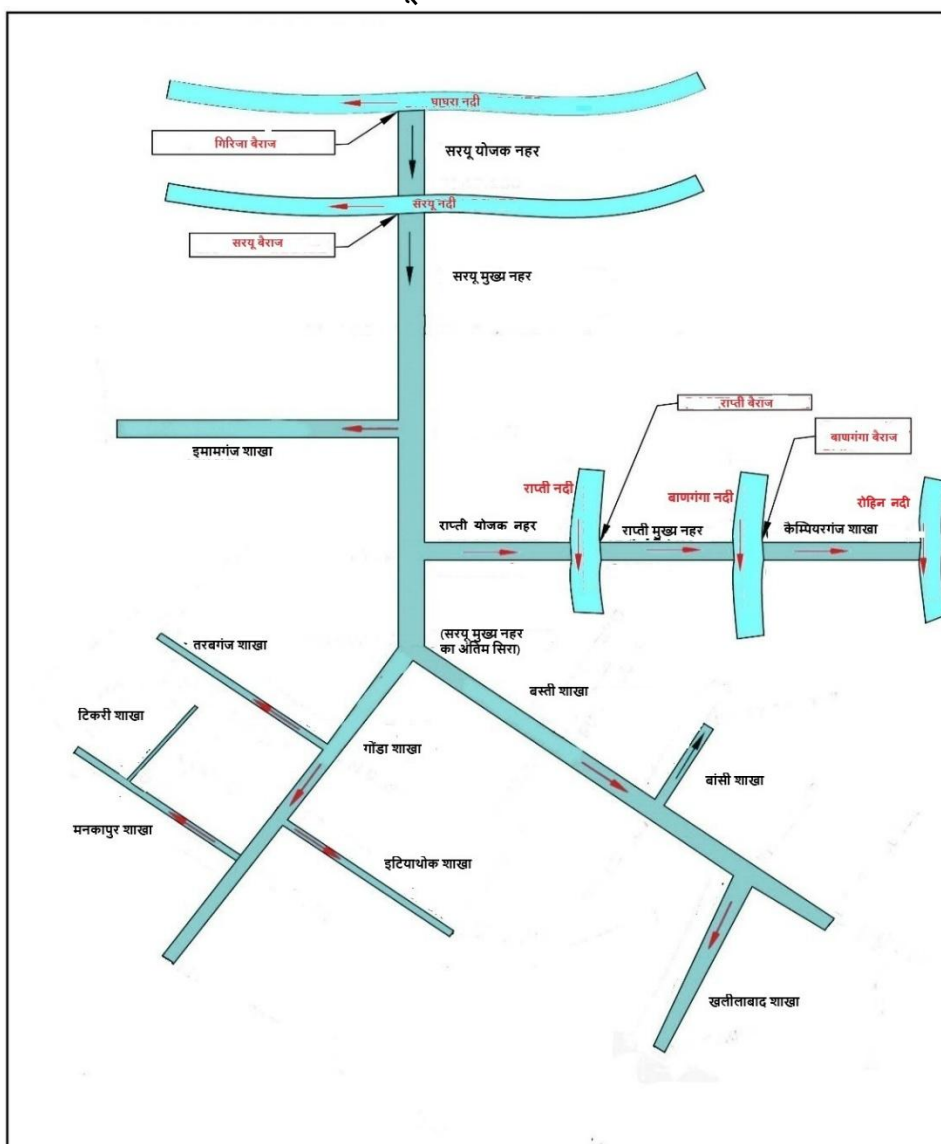
26 सितंबर 2022 को राज्य सरकार के साथ आयोजित प्रारंभिक बैठक में लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदंडों और विस्तार पर चर्चा की गयी थी। निष्पादन लेखापरीक्षा के मसौदा प्रतिवेदन के निष्कर्षों और उसमें की गयी अनुशंसाओं पर चर्चा करने के लिए राज्य सरकार के साथ 21 नवंबर 2023 को समापन बैठक आयोजित की गयी। राज्य सरकार ने नवंबर 2023 और जनवरी 2024 में मसौदा प्रतिवेदन पर उत्तर प्रेषित किया था, जिन्हें मसौदा प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित कर लिया गया था।

1.6 परियोजना के घटक

इस परियोजना में घाघरा नदी पर गिरिजा बैराज, सरयू नदी पर सरयू बैराज और राप्ती नदी पर राप्ती बैराज से परियोजना के नहर तंत्र में जलापूर्ति किये जानें की परिकल्पना की गई थी। संचयी रूप से, परियोजना के नहर तंत्र को खरीफ मौसम में 76.20 से 359.42 क्यूमेक तथा रबी मौसम में 14.50 से 178.03 क्यूमेक जलापूर्ति की जानी थी। परियोजना के प्रमुख घटकों में दो बैराज यथा सरयू बैराज और राप्ती बैराज; चार मुख्य नहरें यथा सरयू योजक नहर (47.135 किलोमीटर), सरयू मुख्य नहर (63.150 किलोमीटर), राप्ती योजक नहर (21.400 किलोमीटर) और राप्ती मुख्य नहर (125.682 किलोमीटर); दस शाखा नहरें (776.606 किलोमीटर); और राजवाहा और अल्पिका नहरें (5377.440 किलोमीटर) सम्मिलित हैं जिसका विवरण **परिशिष्ट 1.2** में दिया गया है। सरयू नहर परियोजना के घटकों का एक आरेख **चित्र 1.2** में दिया गया है।

⁸ नमूने लेने के उद्देश्य से, प्रणाली की नहरों को ऊपरी भाग की नहरें, मध्य भाग की नहरें और टेल भाग की नहरों के समूह में समूहीकृत किया गया था। प्रत्येक समूह की नहरों को आच्छादित करते हुए कुल पैंतीस नहरों का चयन प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक नमूनाकरण विधि से किया गया था। चयनित नहरों के समादेश क्षेत्र के सभी 216 ग्रामों को फसल के प्रकारों और उनकी उत्पादकता से संबंधित आकड़ों की संवीक्षा करने के लिए निष्पादन लेखा परीक्षा जाँच के क्षेत्र में रखा गया था।

चित्र 1.2: सरयू नहर परियोजना का आरेख



(स्रोत: मुख्य अभियन्ता, सरयू परियोजना-1, अयोध्या द्वारा उपलब्ध कराया गया सरयू नहर परियोजना का सूचक मानचित्र)

घाघरा नदी के उस पार के क्षेत्र को जल सरयू मुख्य नहर से इमामगंज शाखा नहर के माध्यम से, बस्ती शाखा नहर (बांसी और खलीलाबाद शाखा नहरों सहित) और गोंडा शाखा नहर (तरबगंज, मनकापुर, इटियाथोक और टिकरी शाखा नहरों सहित) से प्राप्त होता है। राप्ती नदी के उस पार के क्षेत्र को जल राप्ती बैराज से निकलने वाली राप्ती मुख्य नहर और बाणगंगा बैराज से निकलने वाली कैम्पियरगंज शाखा नहर के माध्यम से मिलता है। नहर तंत्र में जल की आपूर्ति बढ़ाने के लिए परियोजना के अंतर्गत चार पंप नहरों यथा उत्तरौला, डुमरियागंज, अयोध्या और गोला पंप नहर का निर्माण भी किया जाना था। इसके अतिरिक्त, जल जमाव की स्थिति को नियंत्रित

करने के लिए परियोजना के समादेश क्षेत्र में नालों का निर्माण भी वर्ष 1989-90 तक कर लिया जाना था।

1.7 परियोजना की पूर्व निष्पादन लेखापरीक्षा

भारत के नियंत्रक और महालेखापरीक्षक की 31 मार्च 2008 को समाप्त होने वाले वर्ष के लिए उत्तर प्रदेश राज्य की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) में 2003-04 से 2007-08 की अवधि के अभिलेखों की जांच पर आधारित सरयू नहर परियोजना की निष्पादन लेखा परीक्षा सम्मिलित की गयी थी। पूर्व की निष्पादन लेखा परीक्षा में यह निष्कर्ष निकला था कि 1977-78 प्रारंभ की गयी परियोजना जिसे वर्ष 1988-89 तक पूर्ण कर लिए जाने की बात की गयी थी, 1977-2008 की अवधि में ₹ 2,440.72 करोड़ व्यय के बावजूद अनुचित नियोजन के फलस्वरूप अपेक्षित उद्देश्यों को प्राप्त करने में विफल रही तथा इसकी लागत में ₹ 1,705.35 करोड़ की वृद्धि हो गयी और परियोजना में ₹ 517.47 करोड़ की नयी मदों का समावेश करना पड़ा। प्रतिवेदन में बताया गया था की परियोजना के पूर्ण होने में विलम्ब ठोस नीति और उचित दिशानिर्देशों के अभाव में भूमि अधिग्रहण की धीमी प्रगति के कारण हुआ। नहर प्रणाली की क्रियाशील नहरों में बड़ी संख्या में गैप थे और ये नहरें सिंचाई के लिए अंतिम छोर तक जल ले जाने में असमर्थ थी। इसके अतिरिक्त, कार्यों के निष्पादन में अपर्याप्त गुणवत्ता आश्वासन और अनुश्रवण एवं आंतरिक नियंत्रण में शिथिलता पर भी प्रतिवेदन में प्रकाश डाला गया था।

पूर्व के निष्पादन लेखापरीक्षा में सम्मिलित लेखा परीक्षा बिन्दुओं पर की गयी कार्यवाही का विवरण राज्य सरकार से नवम्बर 2024⁹ तक प्रतीक्षित था। यद्यपि, वर्तमान निष्पादन लेखा परीक्षा में यह देखा गया कि पिछले निष्पादन लेखापरीक्षा में बतायी गयी अधिकांश कमियाँ उसके बाद भी बनी रहीं जिसके कारण परियोजना की पूर्णता और इसके प्रतिफल विपरीत रूप से प्रभावित हुये, जैसाकि प्रतिवेदन में चर्चा की गयी है।

⁹ लोक लेखा समिति उत्तर प्रदेश ने 11 नवम्बर 2024 को सूचित किया कि नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की वर्ष 2007-08 की लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में सम्मिलित सरयू नहर परियोजना की निष्पादन लेखापरीक्षा के अवशेष प्रस्तरों का निस्तारण किया जाना शेष था और सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग द्वारा कृत कार्यवाही की सूचना लोक लेखा समिति को प्रस्तुत नहीं की गयी थी।

1.8 प्रतिवेदन की संरचना

इस प्रतिवेदन को निम्नलिखित चार अध्यायों में संरचित किया गया है:

अध्याय - I : प्रस्तावना: यह सरयू नहर परियोजना की परिकल्पना एवं आच्छादित क्षेत्र, लेखा परीक्षा उद्देश्य, मानदंड, आच्छादन और क्रियाविधि से सम्बंधित है।

अध्याय - II : परियोजना नियोजन: यह भौगोलिक, पर्यावरणीय और तकनीकी मापदंडों पर सर्वेक्षण और अनुसंधान के आधार पर विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार करने से संबंधित है।

अध्याय - III : परियोजना का क्रियान्वयन: यह वित्तीय प्रबंधन, भूमि अधिग्रहण/क्रय, अनुबंध प्रबंधन, गुणवत्ता आश्वासन, कार्यों का तकनीकी पर्यवेक्षण, और आंतरिक नियंत्रण जिसमें साक्ष्य एवं अभिलेखीकरण से संबंधित प्रकरण सम्मिलित हैं, से सम्बंधित हैं।

अध्याय - IV : परियोजना से प्राप्तियाँ: यह परियोजना के पूर्ण एवं संचालित होने, कृषि योग्य समादेश क्षेत्र का सृजन एवं और उपयोग, समादेश क्षेत्र विकास एवं नहर तंत्र के रखरखाव; और मानव संसाधनों की उपलब्धता से सम्बंधित है।

1.9 अभिस्वीकृति

हम सरयू नहर परियोजना की निष्पादन लेखा परीक्षा के संपादन में सिंचाई एवं जल संसाधन विभाग एवं इसके क्षेत्रीय कार्यालयों, कृषि विभाग और उद्यान एवं खाद्य प्रसंस्करण विभाग द्वारा दिये गये सहयोग के लिए धन्यवाद देते हैं।