कार्यकारी सारांश

प्रस्तावना

भारत के एक विकसित राष्ट्र में परिवर्तित होने के प्रयास तब तक सफल नहीं हो सकते जब तक सभी को समुचित तथा सस्ती स्वच्छ सुविधाएं सतत् आधार पर उपलब्ध नहीं कराई जा सकें। स्वच्छता सुविधाओं तथा समाज के स्वास्थ्य स्तर के बीच सीधा संबंध एक सर्वमान्य तथ्य है। ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम, किसी न किसी रूप में, 1954 (प्रथम पंचवर्षीय योजना) से अस्तित्व में रहा है। भारत सरकार ने 1986 में एक आपूर्ति संचालित, बुनियादी सुविधा आधारित तथा शौचालय निर्माण हेतु उच्चस्तरीय सब्सिडी सहित एक कार्यक्रम (केन्द्रीय ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम-के.ग्रा.स्वा.का.) आरम्भ किया। यह मुख्य रूप से ग्रामीण लोगों के जीवन स्तर में सुधार लाने तथा महिलाओं को निजता एवं सम्मान प्रदान करने पर केन्द्रीत था। के.ग्रा.स्वा.का. के अंतर्गत स्वच्छता विस्तार की मंद वृद्धि से असंतुष्ट होकर भारत सरकार ने 1999 में "मांग जनित दृष्टिकोण" आधारित सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान (सं.स्व.अ.) आरम्भ किया।

लेखापरीक्षा हेतु इस विषय को हमने क्यों चुना?

सम्पूर्ण स्वच्छता अभियान 2012 तक सभी के लिए शौचालय सुविधा सुनिश्चित कराने एवं सभी विद्यालयों तथा आंगनवाड़ियों में मार्च 2013 तक स्वच्छता सुविधाएँ उपलब्ध कराने के मुख्य उद्देश्य के साथ आरंभ किया गया था। 2012 में सं.स्व.अ. को निर्मल भारत अभियान (नि.भा.अ.) में परिवर्तित कर दिया गया जिसमें 2022 तक निर्मल भारत की अवधारणा

सार्थक करने का संशोधित उद्देश्य सम्मिलित था इस प्रकार स्वच्छता लक्ष्यों को प्रभावी रूप से लगभग एक दशक आगे कर दिया गया। इसी परिप्रेक्ष्य में हमने स्वच्छता अभियानों की कार्यपद्धति तथा संसाधनों के उपयोग की समीक्षा करने का निर्णय लिया ताकि सं.स्व.अ. के अंतर्गत 2012 तथा 2013 के वर्षों हेतु नियत मौलिक लक्ष्यों के संबंध में वस्तुस्थिति जॉची जा सके। सहस्त्राब्दि विकास लक्ष्यों (अंतिम वर्ष 2015 को लेकर) के अंतर्गत स्वच्छता संबंधी लक्ष्यों तथा स्वास्थ्य लक्ष्यों पर इसके प्रभाव के संबंध में भारत की प्रतिबद्धता की भी इस विषय के चयन में भूमिका रही। निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य भारत सरकार द्वारा चलाए जा रहे स्वच्छता कार्यक्रमों में शामिल प्रक्रियाओं की दक्षता एवं प्रभावशीलता का आकलन करना था।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा से क्या प्रकट हुआ?

योजना

12 राज्यों के नमूना - जॉच में लिए गए 73 (49 प्रतिशत) जिलों में ग्राम पंचायत स्तर पर तैयार योजनाएँ ब्लाक योजनएँ तथा तदन्तर जिला योजना में समेकित नहीं की गई। इसके अतिरिक्त, वार्षिक कार्यान्वयन योजना (वा.का.यो.) में भौतिक तथा वित्तीय लक्ष्यों के जिला/ब्लाक/ग्राम पंचायत (ग्रा.पं.) वार आबंटन नहीं दर्शाए गये थे। वा.का.यो. वर्तमान वर्ष/आगामी वर्षों इत्यादि में निर्मल बनाये जा सकने वाले ग्रा.पं. की पहचान के आधार पर व्यापक स्वच्छता तथा जल के विस्तार को रेखांकित करते हुए सामुदायिक संतृप्ति दृष्टिकोण के अनुसार नहीं तैयार की गई थीं।

(पैराग्राफ 2.4.1, 2.4.2)

परियोजना कार्यान्वयन

गरीबी सीमा से नीचे के परिवारों हेतु 426.32 लाख तथा गरीबी सीमा से ऊपर के परिवारों हेतु 469.76 लाख वैयक्तिक परिवारिक शौचालयों (व.घ.शौ.) के निर्माण के लक्ष्य की तुलना में परियोजना जिले केवल क्रमश: 222.32 लाख (52.15 प्रतिशत) तथा 207.55 लाख (44.18 प्रतिशत) व.घ.शौ. का निर्माण 2009-10 से 2013-14 के दौरान कर सके। मंत्रालय ने 16 राज्यों में फरवरी 2011 तक 693.92 लाख व्य.घ.शौ. के निर्माण की उपलब्धि प्रदर्शित की जबकि इन राज्यों में 367.53 लाख परिवारों (जनगणना 2011) के गृह परिसरों में शौचालय सुविधाएं उपलब्ध थीं।

(पैराग्राफ 3.1.1, 3.1.2)

आठ राज्यों के नमूना जॉच में लिए गए 53 जिलों में निष्क्रिय शौचालयों का अनुपात 33 प्रतिशत (71.86 लाख परिवारों में से 24.03 लाख) से अधिक पाया गया जिसके कारण निर्माण की निम्न गुणवत्ता, अपूर्ण ढॉचा, गैर-रख रखाव, इत्यादि थे।

(प्रैराग्राफ 3.2.1.1)

हमने पाया कि 12.97 लाख व.घ.शौ. का निर्माण, जिस पर ₹186.17 करोड़ का व्यय हुआ, योजना दिशानिर्देशों के उल्लंघन में ठेकेदारों/गैर सरकारी संस्थाओं (गै.स.सं.), इत्यादि के द्वारा कराया गया। इसके अतिरिक्त, सात राज्यों के 13 जिलों में ठोस एवं तरल अपशिष्ट प्रबंधन (ठो.त.अ.प्र.) आधारभूत संरचना के निर्माण में ₹7.81 करोड़ की राशि की वित्तीय अनियमितताऍं जैसे अनुमोदन के बिना व्यय, निधियों का विपथन, इत्यादि पायी गई। यह भी देखा गया कि छ: राज्यों के 21 चयनित जिलों

में ग्रामीण स्वच्छता बाजार/उत्पादन केन्द्र खोलने के लिए दिए गए ₹1.38 करोड़ के ऋण में से ₹1.20 करोड़ की राशि की वसूली समयावधि के पश्चात् भी वसूल नहीं की जा सकी थी।

(पैराग्राफ 3.2.1.4, 3.2.5.2 तथा 3.2.6.2)

निधि प्रबंधन

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2009-14 के दौरान मंत्रालय ने राज्यों द्वारा मांगी गई निधियों में से केवल 48 प्रतिशत ही जारी की जिसमें से 16 राज्यों ने अपने हिस्से की निधियां या तो जारी नहीं की या कम जारी की। 2009-10 से 2013-14 की अवधि के दौरान ₹13494.63 करोड़ की निधियों की उपलब्धता के बावजूद केवल ₹10157.93 करोड़ ही योजना कार्यान्वयन पर व्यय किये गये। वार्षिक आधार पर अप्रयुक्त राशि 40 प्रतिशत से 56 के मध्य रही।

(पैराग्राफ 4.2, 4.3 तथा 4.4)

हमें छः राज्यों (आन्ध्र प्रदेश, असम, गुजरात, कनार्टक, महाराष्ट्र तथा ओडिशा) में ₹2.28 करोड़ के दुर्विनियोजन के छः मामले मिले। आन्ध्र प्रदेश झारखण्ड तथा मणिपुर में ₹25.33 करोड़ के संदिग्ध दुर्विनियोजन के मामले भी पाए गये। इसके अतिरिक्त,13 राज्यों में ₹283.12 करोड़ की योजना निधियाँ विपथित कर उनका उपयोग स्टाफ अग्रिम, पूंजीगत परिसम्पत्तियों की रचना, अवकाश वेतन पेंशन अंशदान, वाहनों की खरीद तथा कार्यालय स्वच्छता जैसे उद्देश्यों पर किया गया। साथ ही छः राज्यों में ₹81.08 करोड़ की राशि अन्य केन्द्रीय योजनाओं तथा राज्य प्रायोजित योजनाओं को विपथित कर दी गई।

(पैराग्राफ 4.6, 4.7)

यह पाया गया कि नौ राज्यों, आन्ध्र प्रदेश, असम, गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, केरल, मणिपुर, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र तथा पश्चिम बंगाल, में ₹212.14 करोड़ की राशि 4 महीनों से 29 महीनों की अवधियों हेतु राज्य/ब्लाक/ग्रा.पं. स्तर पर निष्क्रिय/अप्रयुक्त पड़ी रही। साथ ही, आन्ध्र प्रदेश, हरियाणा, झारखण्ड, केरल, मणिपुर तथा ओडिशा के छः राज्यों में विभिन्न कार्यान्वयन एजेन्सियों को दिये गए ₹48.97 करोड़ के अग्रिम 16 से 120 महीनों से लम्बित थे। यह भी देखा गया कि ग्यारह राज्यों में योजना निधियों पर उपार्जित ₹5.58 करोड़ के ब्याज को हिसाब में नहीं लिया गया।

(पैराग्राफ 4.9, 4.10, 4.13.iii)

सूचना, शिक्षा तथा संचार

सं.स्व.अ./नि.भा.अ. एक मांग जनित योजना है जिसके लिए ग्रामीण जनता में स्वच्छता तथा आरोग्य के लाभों के बारे में जागरूकता फैलाने हेतु सू.शि.सं. का प्रयोग अत्यंत महत्वपूर्ण है। परन्तु हमने देखा कि सू.शि.सं. को उचित महत्व नहीं दिया गया तथा 2009-10 से 2011-12 के वर्षों के दौरान सू.शि.सं. का 25 प्रतिशत सू.शि.सं. से असंबंध गतिविधियों पर लगाया गया। पिछले पांच वर्षों के दौरान ₹788.60 करोड़ के व्यय के बावजूद, मंत्रालय अपने सू.शि.सं. अभियान का मूल्यांकन करने में विफल रहा।

(पैराग्राफ 5.2.1)

अभिसरण

अभिसरण संबंधित सरकारी कार्यक्रमों से सहायता द्वारा इष्टतम परिणाम सुनिश्चित करने की एक रणनीति है। 2007 के सं.स्व.अ. दिशानिर्देशों के

अनुसार इंदिरा आवास योजना के अंतर्गत ग.रे.नी. हेतु निर्मित सभी घरों में सं.स्व.अ. के तहत एक शौचालय बनवाया जाना था। परंतु लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2009-12 के दौरान अन्य योजनाओं के साथ कोई अभिसरण नहीं था। 2012-14 के दौरान इंदिरा आवास योजना तथा महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अभिसरण में केवल व.घ.शौ. का लघु प्रतिशत (औसतन 6 प्रतिशत) ही बताया गया। तथापि, म.गॉ.रा.ग्रा.रो.ग.यो. के साथ अभिसरण अथवा स्थानीय या अन्य स्रोतों से सहायता लेकर अन्य संघटकों जैसे विद्यालय शौचालय आंगनवाड़ी शौचालय, सामुदायिक स्वच्छता परिसर तथा ठो.त.अ.प्र. परियोजनाओं के अंतर्गत कोई उपलब्धियॉ नहीं थी। मंत्रालय अपने कारपोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व के तौर पर किसी भी कॉरपोरेट निकाय को सम्मिलित करने में भी विफल रहा। साथ ही मानव मल के असुरक्षित निपटान तथा रेलपटरियों पर खुले में शौच की प्रथाओं को हतोत्साहित करने हेतु भारतीय रेलवे के साथ कोई प्रबंध नहीं किये गये।

(पैराग्राफ 6.3, 6.4 तथा 6.6)

निगरानी एवं मूल्यांकन

मंत्रालय निगरानी एवं मूल्यांकन (नि.मू.) अन्य प्रभार के अंतर्गत अनुमोदित निधियों का उपयोग करने में विफल रहा तथा 2009-10 से 2013-14 के दौरान केवल ₹0.32 करोड़ (शीर्ष के अंतर्गत बुक किये गये ₹22.40 करोड़ में से) नि.मू. के अंतर्गत आने वाली गतिविधियों पर व्यय किये गए तथा शेष ₹22.08 करोड़ की राशि को अन्य गतिविधियों की ओर विपथित कर दिया गया।

(पैराग्राफ 7.2)

कार्यक्रम की भौतिक तथा वित्तीय प्रगति की निगरानी के लिए एकीकृत प्रबंधन सूचना प्रणाली (ए.प्र.सू.प्र.) द्वारा ऑनलाईन निगरानी का आश्रय लिया जिसके द्वारा जिलों/ग्राम पंचायतों को डेटा अपलोड करना था। परंतु लेखापरीक्षा में पाया गया कि ऑनलाईन प्राप्त डेटा की विश्वसनीयता जॉचने की मंत्रालय में कोई प्रणाली नहीं थी। मंत्रालय वार्षिक निष्पादन प्रतिवेदनों से प्रतिपरीक्षण द्वारा भी डेटा की प्रामाणिकता सुनिश्चित नहीं कर रहा था। इस चूक के परिणामस्वरूप एकीकृत प्रबंधन सूचना प्रणाली पर भौतिक प्रगति अधिक सूचित की गई। साथ ही, मंत्रालय ने कोई समवर्ती मूल्यांकन अथवा कार्यान्वयन प्रगति समीक्षा नहीं की थी।

(पैराग्राफ 7.3 तथा 7.6)

निष्कर्ष तथा अनुशंसा

हमारी लेखापरीक्षा विचारणीय लक्ष्यों के प्राप्त करने में स्वच्छता कार्यक्रम के विफलता को स्पष्ट रूप से प्रकट करती है। धारणागत ढांचे आपूर्ति प्रेरित से मांग प्रेरित और अन्ततः 'संतृप्त एवं अभिसरण' दृष्टिकोण के रूप मे बदलते रहे औऱ फिर भी इस लम्बी यात्रा से सीख लेने तथा प्रयोगो का इस देश में स्वच्छता स्थिति पर बहुत प्रभाव डाला हो, ऐसा प्रतीत नहीं होता है। हमारे लेखापरीक्षा ने योजना स्तर पर कमियों को उजागर किया है जो कार्यक्रम के सफलता के लिए महत्वपूर्ण थे। लेखापरीक्षा द्वारा आच्छादित पॉच वर्षों में केन्द्र सरकार द्वारा ग्रमीण स्वच्छता कार्यक्रम पर करीब 10,000 करोड़ का व्यय किया गया था तथा बड़े स्तर पर विपथन, बर्बादी तथा अनियमितताएं पाई गई। 30 प्रतिशत से अधिक व्यक्तिगत

घरेलू शौचालय घटिया स्तर के निर्माण, अपूर्ण संरचना, रख-रखाव नहीं होने आदि जैसे कारणों से समाप्त/ प्रयोग में लाने लायक नहीं थे।

हमने कम निष्पादन हेतु कमियों तथा अध:शायी कारणों का विश्लेषण किया है तथा रिपोर्ट पर कुछ अनुशंसाएं की हैं जिस पर सरकार को अवश्य ध्यान देना चाहिए। जब तक क्रियान्वयन वास्तविक योजना पर आधारित तथा बड़े स्तर पर सूचना, शिक्षा तथा लक्षित जनसंख्या में व्यावहारिक परिवर्तन लाने हेतु संचार अभियान (सं.अ.) समर्थित नहीं है, बुनियादी स्तर पर समग्र अभिशासन में सुधार नहीं होता तो सिर्फ संसाधनों के विकास से महत्वपूर्ण प्रभाव नहीं पड़ेगा। हमने आंकड़ों की सत्यता सुनिश्चित करने हेतु जो अनुशंसा की है केवल वह ही विश्वसनीय आवधिक जांच स्थिति तथा समयबद्ध उपचारी उपायों को उपलब्ध करा सकता है। रा.ग्रा.स्वा.मि. जैसे संबद्ध कार्यक्रमों के साथ अभिसरण तथा स्वतंत्र मूल्यांकन हेतु प्रभावी तंत्र ऐसे महत्वपूर्ण क्षेत्र हैं जहां सरकार को स्वच्छ भारत के अभिप्रेत लक्ष्य की प्राप्ति पर एकाग्र होने की आवश्यकता है।