

अध्याय-II योजना और वितरण तंत्र

2.1 प्रस्तावना

किसी भी कार्यक्रम के लिए निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए उचित योजना और सुव्यवस्थित वितरण तंत्र आवश्यक है। कार्यक्रम दिशानिर्देश प्रभावी योजना निर्माण तथा ग्रामीण पेयजल योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए राष्ट्रीय, राज्य, जिला और ग्राम स्तरों पर प्रासंगिक अभिकरणों की भागीदारी परिकल्पित करते हैं।

2.2 योजना

2.2.1 राज्य विशिष्ट क्षेत्र नीति रूपरेखा को तैयार न किया जाना

भारत भौगोलिक रूप से विविधता सम्पन्न देश है जहां पेयजल के विविध स्रोत हैं अतः प्रत्येक राज्य के लिए राज्य विशिष्ट क्षेत्र नीति रूपरेखा को तैयार करना आवश्यक है। तदनुसार, कार्यक्रम दिशानिर्देशों ने प्रत्येक राज्य द्वारा 'राष्ट्रीय नीति रूपरेखा' पर आधारित राज्य विशिष्ट क्षेत्र नीति रूपरेखा की तैयारी को अनिवार्य बताया है। तत्पश्चात्, राज्य नीति रूपरेखा के आधार पर प्रत्येक राज्य 12^{वीं} पंचवर्षीय योजना के लिए जल आपूर्ति योजनाओं हेतु राज्य स्तरीय योजना तैयार करेगा।

हालांकि, 17 राज्यों, आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, गोवा, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, कर्नाटक, केरल, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय¹, मिजोरम, नागालैंड, ओडिशा, पंजाब, सिक्किम, त्रिपुरा एवं उत्तराखंड² ने राज्य विशिष्ट क्षेत्र नीति रूपरेखा तैयार नहीं की थी। राजस्थान में, यद्यपि रूपरेखा को तैयार बताया गया था, इसे लेखापरीक्षा के समक्ष उपलब्ध नहीं करवाया गया था। तमिलनाडु में, इस पहलू पर लेखापरीक्षा को कोई सूचना उपलब्ध नहीं कराई गई थी।

2.2.2 जल सुरक्षा योजना को तैयार न किया जाना

जल सुरक्षा योजना में, वित्तीय और मानव संसाधन की सीमाओं के भीतर जल स्रोतों के उपयोग के अनुकूलन की आवश्यकता है ताकि मूल आवश्यकताओं को पूरा किया

¹ विभाग ने बताया (अक्टूबर 2017) कि मेघालय राज्य जल नीति की तैयारी शुरू हो चुकी है।

² उत्तराखंड राज्य ने अपनी ग्रामीण जनसंख्या को पेयजल आपूर्ति प्रदान करने के लिए राज्य की नीति के रूप में राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एनआरडीडब्ल्यूपी) दिशानिर्देश 2013 को अपनाया है।

जा सके और निवेश सहित जल संसाधन प्रबंधन से संबंधित निर्णय भी ले सके। जल सुरक्षा योजना को ग्रामीण, जिला और राज्य स्तरों पर शुरू किया जाना है।

ग्रामीण जल सुरक्षा योजना (वीडब्ल्यूएसपी) में जनसांख्यिकीय, भौतिक विशेषताएं, जल स्रोत और गांव के अन्य विवरण, उपलब्ध पेयजल अवसंरचना और जल स्रोत, ग्रामीण स्तरों पर उपलब्ध विभिन्न निधियों तथा ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम से निधियों की आवश्यकता के क्रमवेशन द्वारा निधिकरण शामिल थे। वीडब्ल्यूएसपी के आधार पर जिला जल सुरक्षा योजना (डीडब्ल्यूएसपी) को तैयार किया जाना है। इसके अतिरिक्त, प्रत्येक राज्य द्वारा निर्धारित व्यापक लक्ष्य के अंतर्गत, एक पंचवर्षीय व्यापक जल सुरक्षा कार्रवाई योजना को तैयार किया जाना था।

तथापि, 21 राज्यों अर्थात् आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, गोवा, हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र³, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, ओडिशा, पंजाब⁴, राजस्थान⁵, उत्तर प्रदेश⁶ और उत्तराखंड में तीनों स्तरों में से किसी में भी जल सुरक्षा योजनाएं तैयार नहीं की गई थीं।

गुजरात, तमिलनाडु तथा त्रिपुरा में ग्रामीण और जिला स्तर पर जल सुरक्षा योजनाएं तैयार नहीं हुई थीं जबकि छत्तीसगढ़ और तेलंगाना में जल सुरक्षा योजनाएं ग्रामीण और राज्य स्तर पर तैयार नहीं हुई थी।

छत्तीसगढ़ और तेलंगाना दो राज्यों के, 11 चयनित जिलों में से आठ में डीडब्ल्यूएसपी तैयार नहीं हुआ था। शेष तीन⁷ जिलों में यद्यपि योजना को तैयार बताया गया था, लेखापरीक्षा को कोई दस्तावेजी प्रमाण प्रदान नहीं किया गया। सिक्किम में, राज्य स्तर पर जल सुरक्षा योजना तैयार नहीं की गई थी।

तमिलनाडु में, यद्यपि 11^{वीं} पंचवर्षीय योजना के लिए राज्य स्तरीय योजना तैयार की गई थी, 12^{वीं} पंचवर्षीय योजना के लिए कोई योजना तैयार नहीं की गई थी। त्रिपुरा में, केवल 2016-17 से 2021-22 की अवधि हेतु 2017 में योजना तैयार की गई थी।

³ डीडब्ल्यूएसपी से संबंधित जिला सांगली को छोड़कर।

⁴ डीडब्ल्यूएसपी को कार्य कार्यक्रम के रूप में तैयार किया गया था।

⁵ विभाग ने बताया कि डीडब्ल्यूएसपी तैयार किया गया था। हालांकि, सहायक दस्तावेज प्रस्तुत नहीं किए गए थे।

⁶ वीडब्ल्यूएसपी के संबंध में 52 (54 में से) जीपी की नमूना जांच की गई थी।

⁷ नालगोंडा (तेलंगाना) और रायपुर और कवर्धा (छत्तीसगढ़)

राजस्थान

5,455 गांवों के लिए वीडब्ल्यूएसपी की तैयारी के कार्य को कार्य आदेश जारी करने के तीन माह के भीतर पूरा करने के लिए ₹10.51 करोड़ की लागत पर अगस्त 2010 में प्रदान किया गया था। निर्माण कार्य हेतु भुगतान को पांच लक्ष्यों अर्थात् (i) जांच रिपोर्ट का प्रस्तुतीकरण (पांच प्रतिशत) (ii) डीपीआर सहित वीडब्ल्यूएसपी का प्रस्तुतीकरण (75 प्रतिशत), (iii) जीआईएस आवेदन के साथ अंतिम रिपोर्ट का प्रस्तुतीकरण (10 प्रतिशत), (iv) एसटीए का अनुमोदन (पांच प्रतिशत) तथा (v) एसएलएसएससी द्वारा निकासी (पांच प्रतिशत) से जुड़ा हुआ था। लेखापरीक्षा ने पाया कि फर्मों द्वारा 4,917 डीपीआर प्रस्तुत किए गए थे जिसमें से 4,003 का सत्यापन हुआ था और जनवरी 2015 तक फर्मों को ₹3.73 करोड़ का भुगतान किया गया था। हालांकि, स्तर III, IV और V को निष्पादित नहीं किया गया था। वीडब्ल्यूएसपी और एसटीए तथा एसएलएसएससी के अनुमोदन पर अंतिम रिपोर्टों की अनुपस्थिति में ₹3.73 करोड़ का संपूर्ण व्यय व्यर्थ गया था।

इस प्रकार, अधिकतर राज्य अपेक्षित स्तरों पर जल सुरक्षा योजनाओं की तैयारी सुनिश्चित करने में विफल रहे जोकि वास्तविक आवश्यकताओं और उपलब्ध संसाधनों के किसी प्रकार के आकलन के बिना योजनाओं का निर्माण किए जाने का सूचक था।

2.2.3 वार्षिक कार्य योजना (एएपी)

कार्यक्रम दिशानिर्देश⁸ राज्यों से अपेक्षा करते हैं कि वह अपने एएपी को सहभागी तरीके से तैयार करें जिसमें वर्ष के दौरान प्रस्तावित ग्रामीण पेयजल क्षेत्र में गतिविधियों का विवरण और ऐसे प्रस्तावों की वित्तीय लागत शामिल हो। एएपी में, उन परिवारों को जहां पेयजल तक पहुंच जनसंख्या के केवल 25 प्रतिशत तक सीमित थी और गुणवत्ता प्रभावित बस्तियों को उच्च प्राथमिकता दी जानी थी। आगामी वर्ष के एएपी को ऑनलाइन आईएमआईएस के माध्यम से प्रत्येक वर्ष में जनवरी तक

⁸ पैरा 14

मंत्रालय के समक्ष प्रस्तुत करना था। इसके पश्चात् इन योजनाओं पर राज्यों को निधियां आवंटित करने के उद्देश्य हेतु मंत्रालय से फरवरी/मार्च में चर्चा की जाती है।

एएपी की तैयारी एवं संवीक्षा की प्रक्रिया में पाई गई विसंगतियों की चर्चा आगे के पैराग्राफों में की गई है।

2.2.3.1 मंत्रालय द्वारा एएपी को संसाधित करने में कमियां

लेखापरीक्षा ने नौ राज्यों (गुजरात, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मिजोरम, ओडिशा, राजस्थान, त्रिपुरा एवं उत्तर प्रदेश) के 31 एएपी को विभिन्न वित्तीय वर्षों (2012-13 से 2016-17) के प्रसंस्करण करने से संबंधित अभिलेखों की जांच की और निम्नलिखित को पाया:

- विशिष्ट वित्त वर्ष के लिए जारी निर्देश जैसे अधिक गुणवत्ता प्रभावित परिवारों के कवरेज, व्यक्तिगत नल कनेक्शन बढ़ाना, पेयजल स्रोतों की जांच, प्रयोगशालाओं में अवसंरचना सुविधाओं का सुदृढीकरण, डब्ल्यूएसएसओ, डीडब्ल्यूएसएम, बीआरसी में पेशेवरों की भर्ती, सार्वजनिक शिकायतों को संबोधित करना आदि के अनुपालन को आगामी वर्ष एएपी को संसाधित करने में मंत्रालय द्वारा समीक्षा नहीं की गई थी।
- विशिष्ट वित्त वर्ष के लिए प्रक्षेपित लक्ष्यों को उस वर्ष के लिए उपलब्धि को दर्शाते हुए आगामी वर्ष में राज्यों द्वारा परिवर्तित कर दिया गया था। हालांकि, परिवर्तनों के कारणों का पता मंत्रालय द्वारा नहीं लगाया गया था। एएपी को स्वीकृत करते समय 55 एलपीसीडी पेयजल के प्रावधान के लिए कार्यक्रम लक्ष्य का अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया जा रहा था तथा राज्यों को 40 एलपीसीडी के कम लक्ष्य को निर्धारित करने की अनुमति दी जा रही थी। इसके अतिरिक्त, एएपी का प्रारूप मंत्रालय को यह सुनिश्चित नहीं करने देता था कि राज्यों द्वारा प्रस्तावित योजनाएं सामरिक लक्ष्यों के अनुसार हों।

मंत्रालय ने स्पष्ट किया (सितम्बर 2017) कि सीमित श्रमशक्ति होने के कारण एएपी को बारीकी से मॉनीटर करना संभव नहीं था।

2.2.3.2 एएपी की तैयारी में कमियां

10 राज्यों आन्ध्र प्रदेश, असम, बिहार, गोवा, झारखंड, केरल, नागालैण्ड, मेघालय, मिजोरम और उत्तर प्रदेश में जिला स्तरीय एएपी को तैयार किए बिना राज्य स्तरों

पर वार्षिक कार्य योजनाएं (एएपी) तैयार की गई थीं। 23 राज्यों में लेखापरीक्षा ने एएपी में कमियां जैसे कि एएपी का विलंबित प्रस्तुतीकरण/अनुमोदन, एएपी की तैयारी में स्थानीय हितधारक और समुदाय भागीदारी की कमी, एसएलएसएससी से अनुमोदन की अनुपस्थिति और योजनाओं/प्लान में जल के न्यूनतम सेवा स्तर (55 एलपीसीडी) का समावेश न किया जाना, पाई थीं जिसका विवरण **अनुबंध-2.1** में दिया गया है।

2.3 राष्ट्रीय पेयजल और स्वच्छता परिषद

राष्ट्रीय पेयजल और स्वच्छता परिषद (एनडीडब्ल्यूएससी)⁹ का सृजन जुलाई 2010 में किया गया था ताकि पेयजल और स्वच्छता से संबंधित मुद्दों पर केन्द्र सरकार के विभिन्न मंत्रालयों/विभागों के बीच तथा केन्द्र और राज्य के बीच अधिक समन्वय और समानता लाया जा सके। कार्यनीति योजना (2011-22) के अनुसार, मंत्रालय को राष्ट्रीय जल मिशन (जल संसाधन मंत्रालय के अंतर्गत) के माध्यम से एनडीडब्ल्यूएससी अन्य संबंधित मंत्रालयों के साथ सम्मिलित दृष्टिकोण अपनाना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि 2012-17 की अवधि के दौरान एनडीडब्ल्यूएससी निष्क्रिय था। जिसके परिणामस्वरूप, कार्यक्रम के योजना एवं कार्यान्वयन में अन्य हितधारकों के साथ समन्वित और सम्मिलित दृष्टिकोण नहीं था।

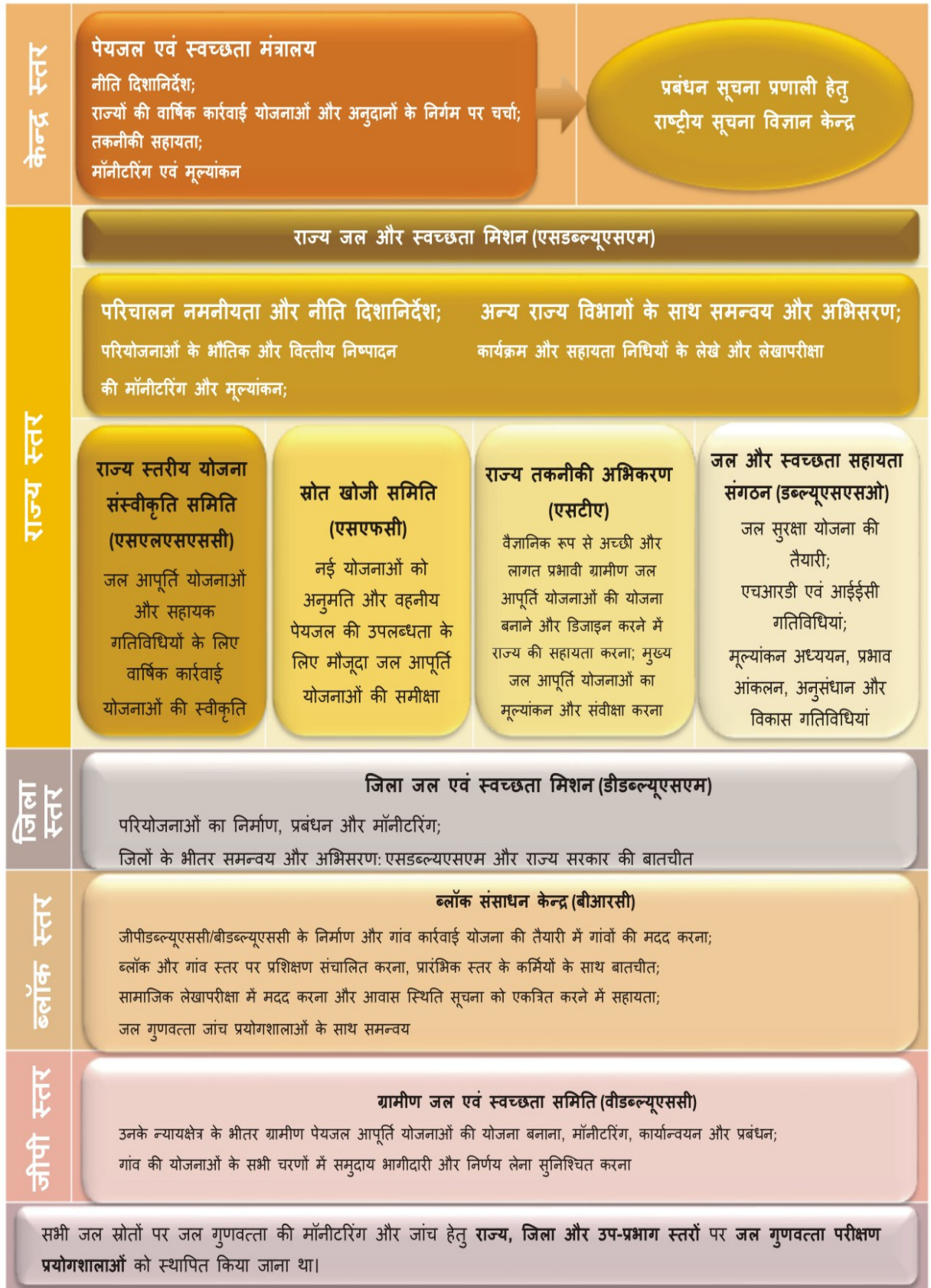
मंत्रालय ने स्वीकार किया (सितम्बर 2017) कि पहले की दो बैठकों (2012 से पूर्व) के पश्चात् कोई बैठक नहीं हुई थी और बताया कि वैकल्पिक माध्यम से समन्वय तथा अभिसरण प्राप्त किया जा रहा था। हालांकि, तथ्य यही है कि मंत्रालय को समन्वय एवं अभिसरण की आवश्यकता वाले मुद्दों को संबोधित करने के लिए उच्च स्तरीय फोरम के लाभों से वंचित रखा गया।

2.4 वितरण तंत्र

कार्यक्रम दिशानिर्देशों में, कार्यक्रम के विभिन्न घटकों के समान वितरण को सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न स्तरों में फैले हुए एक संस्थागत ढांचे और विशिष्ट उत्तरदायित्व सौंपे गए निकायों के सृजन की परिकल्पना की थी। इस रूपरेखा का विवरण **चार्ट-2.1** में दिया गया है:

⁹ विभिन्न विभागों, पांच राज्य सचिवालयों के प्रतिनिधि और विशेषज्ञ संगठनों/सिविल सोसायटी संगठन/शैक्षिक एवं वैज्ञानिक संस्थान/जिला पंचायत/सर्वोच्च उद्योग संस्था से लिए गए दस सदस्य शामिल हैं।

चार्ट-2.1: केन्द्र तथा राज्य स्तर पर वितरण तंत्र



राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम की निष्पादन लेखापरीक्षा

2.4.1 राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन

एनआरडीडब्ल्यूपी दिशानिर्देशों के अनुसार, राज्य में ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम को कार्यान्वित करने वाले विभाग/अभिकरण के संरक्षण के अन्तर्गत राज्य स्तर पर पंजीकृत सोसायटी के रूप में एक “राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन (एसडब्ल्यूएसएम)” को स्थापित किया जाना चाहिए। एसडब्ल्यूएसएम के सदस्यों के रूप में पीएचईडी, ग्रामीण विकास, पंचायती राज, वित्त, स्वास्थ्य, शिक्षा, महिला एवं बाल विकास, जल संसाधन, कृषि, सूचना एवं जनसंपर्क के मुख्य सचिवों के साथ मुख्य सचिव/ अपर मुख्य सचिव/विकास आयुक्त द्वारा अध्यक्षता की जाएगी। मिशन को राज्य में सर्वोच्च स्तरीय संस्थान होना था जिसे राज्य में जल आपूर्ति एवं स्वच्छता परियोजना की योजना, समन्वय, प्रबंधन और मॉनीटरिंग से संबंधित मुख्य कार्य सौंपे गए थे। मिशन को वर्ष में कम से कम दो बार बैठक करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि गोवा, कर्नाटक और मिजोरम में दिशानिर्देशों द्वारा अनिवार्य रूप में एसडब्ल्यूएसएम तैयार नहीं किए गए थे और इसके कार्य अन्य विभागों/अभिकरणों द्वारा निष्पादित किए जा रहे थे। सभी विभागों से प्रतिनिधित्व के साथ इनके बेहतर अभिसरण और समन्वय सुनिश्चित करके मिशन को स्थापित करने का उद्देश्य विफल हुआ था। नौ राज्यों अर्थात् आन्ध्र प्रदेश¹⁰, गुजरात, हिमाचल प्रदेश, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मेघालय, राजस्थान, तमिलनाडु और त्रिपुरा में एसडब्ल्यूएसएम गैर-कार्यात्मक रहे क्योंकि कोई बैठक नहीं हुई थी।

नौ अन्य राज्यों अरुणाचल प्रदेश, असम, छत्तीसगढ़, जम्मू एवं कश्मीर, केरल, मणिपुर, पंजाब, सिक्किम और उत्तर प्रदेश में एसडब्ल्यूएसएम की कभी-कभी बैठक हुई अर्थात् 2012-17 के दौरान एक से छः¹¹ बार। झारखंड¹², नागालैण्ड और तेलंगाना में लेखापरीक्षा को मिशन की बैठक से संबंधित अभिलेख प्रदान नहीं किए गए।

इस प्रकार, न केवल कई राज्यों में कार्यक्रम दिशानिर्देशों का उल्लंघन हुआ बल्कि ऐसा कोई आश्वासन भी नहीं था कि कार्यक्रम को सर्वोच्च स्तर पर नीति दिशानिर्देश,

¹⁰ एसडब्ल्यूएसएम की अध्यक्षता प्रधान सचिव पीआर एवं आरडी विभाग द्वारा की गई थी।

¹¹ अरुणाचल प्रदेश (6), असम (5), छत्तीसगढ़ (5), जम्मू एवं कश्मीर (1), केरल (1), मणिपुर (4), पंजाब (3), सिक्किम (1) और उत्तर प्रदेश (3)

¹² झारखंड में, एनआरडीडब्ल्यूपी के लिए कार्यक्रम प्रबंधन इकाई (पीएमयू) कार्य कर रही थी जबकि झारखंड राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन (जेएसडब्ल्यूएसएम) विश्व बैंक परियोजनाओं के लिए कार्य कर रहा था।

समन्वय मॉनीटरिंग और मूल्यांकन के लिए समर्थन प्राप्त हुआ था जोकि इसके सफल कार्यान्वयन को सुनिश्चित करने के लिए महत्वपूर्ण है।

2.4.2 राज्य स्तरीय योजना संस्वीकृति समिति

राज्यों को सचिव पीएचईडी/ग्रामीण जल आपूर्ति विभाग की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय योजना संस्वीकृति समिति (एसएलएसएससी) को गठित किया जाना था। एसएलएसएससी को कार्यक्रम अंतर्गत लक्षित किए जाने वाली बस्तियों पर वार्षिक कार्रवाई योजना (एएपी) और मंत्रालय की सलाह से शुरू की जाने वाली योजनाओं को अनुमोदित करना था। इस समिति को वर्ष में कम से कम दो बार बैठक करनी थी जहां नई योजनाओं की संस्वीकृति के अलावा पूर्व स्वीकृत योजनाओं की प्रगति, समापन और प्रवर्तन में लाने की भी समीक्षा की जानी थी।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि प्रत्येक राज्य के लिए अपेक्षित 10 बैठकों के प्रति 20 राज्यों में 2012-17 के दौरान 30 और 80 प्रतिशत के बीच की कमियां थीं जैसा **अनुबंध-2.2** में दिया गया है। **बिहार** एवं **हिमाचल प्रदेश** में, 2015-17 के दौरान बैठकों की संख्या में कमी 50 प्रतिशत¹³ तक थी।

गोवा में, समिति कार्य नहीं कर रही थी और एसएलएसएससी के स्थान पर लोक निर्माण कार्य विभाग द्वारा निर्णय लिए जा रहे थे। **मेघालय**, **मिजोरम** और **नागालैण्ड** में, समिति का कार्य केवल परियोजनाओं की संस्वीकृति तक सीमित था। **ओडिशा** में, समिति ने निर्माण कार्यों के नाम को बताए बिना केवल संख्याओं में निर्माण कार्य स्वीकृत किए थे। इसलिए, एसएलएसएससी द्वारा प्रत्येक स्वीकृत निर्माण कार्य का मूल्यांकन आगामी बैठकों में संभव नहीं था। **राजस्थान** में, समिति ने ₹5,867.65 करोड़ की लागत की 7,276 योजनाओं को कार्यान्तर स्वीकृति प्रदान की थी जिसने एसएलएसएससी के निर्माण के उद्देश्य को विफल किया क्योंकि स्वीकृति प्रदान करने से पूर्व एसएलएसएससी द्वारा योजनाओं की व्यवहार्यता और अन्य पहलुओं की संवीक्षा करना अपेक्षित था।

इस प्रकार, सौंपे गए कार्य का निष्पादन न होने और बैठकों की संख्या में कमी ने सर्वोच्च स्तरीय नीति दिशानिर्देश, समीक्षा और समन्वय प्रदान करने के लिए एसएलएसएससी की स्थापना के उद्देश्य को कमजोर किया।

¹³ दोनों राज्यों में 2015-17 के दौरान प्रत्येक वर्ष में एक बैठक।

2.4.3 राज्य तकनीकी अभिकरण

एसडब्ल्यूएसएम से अपेक्षित था कि वह राज्य तकनीकी अभिकरण (एसटीए) के रूप में नियुक्त करने के लिए मंत्रालय की सलाह से प्रतिष्ठित तकनीकी संस्थानों की पहचान करें। स्रोत की स्थिरता पर बल देकर और मुख्य तथा जटिल जल आपूर्ति योजनाओं के मूल्यांकन में सहायता करके एसटीए को ग्रामीण जल आपूर्ति योजनाओं के नियोजन और डिजाइन में विभाग को तकनीकी सहायता प्रदान करनी थी। फील्ड स्तर पर योजना के नियोजन और कार्यान्वयन से संबंधित विभिन्न पहलुओं पर एसडब्ल्यूएसएम/एसएलएसएससी/विभाग को प्रतिपुष्टि प्रदान करने के लिए भी एसटीए जिम्मेदार था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि सात राज्यों अर्थात् आन्ध्र प्रदेश¹⁴, गुजरात¹⁵, जम्मू एवं कश्मीर¹⁶, मेघालय, नागालैण्ड, पंजाब और तेलंगाना¹⁷ ने एसटीए की पहचान नहीं की थी। छः राज्यों असम, छत्तीसगढ़, कर्नाटक, मणिपुर, राजस्थान और उत्तर प्रदेश में एक प्रतिष्ठित तकनीकी संस्थान की बजाय समिति/निकाय/स्वयं कार्यरत/सेवानिवृत्त अधिकारियों या अन्य कार्यरत अभिकरण स्वयं एसटीए के रूप में कार्य कर रहे थे। अन्य राज्य के विशिष्ट निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:

अरुणाचल प्रदेश: उत्तर पूर्वी क्षेत्रीय विज्ञान एवं प्रौद्योगिकी संस्थान (एनईआरआईएसटी), निरजुली को जून 2014 में एसटीए के रूप में नियुक्त किया गया था। हालांकि, किसी भी योजना¹⁸ को पूर्व मूल्यांकन के लिए न तो एसटीए को प्रेषित किया गया था और न ही 2012-17 के दौरान एसटीए द्वारा पूर्ण हुई योजनाओं के बाद के मूल्यांकन किए गए थे।

छत्तीसगढ़: परियोजनाओं की योजना बनाने और डिजाइन करने में सहायता, हार्डवेयर और सॉफ्टवेयर गतिविधियों के लिए कार्य योजना की तैयारी, मूल्यांकन और मॉनीटरिंग, फीडबैक, आदि जैसे कार्य एसटीए द्वारा निष्पादित नहीं किए गए थे।

¹⁴ मार्च 2012 में एसटीए गठित किया गया था, जबकि राज्य के विभाजन के बाद (जून 2014), अभिकरण गैर-कार्यात्मक बनी रही।

¹⁵ राज्य में केवल आंतरिक तकनीकी समितियां हैं।

¹⁶ डीपीआर की तैयारी, संवीक्षा एवं पुनरीक्षण मुख्य अभियंताओं, पीएचईडी द्वारा की गई थी।

¹⁷ एनआरडीडब्ल्यूपी के अंतर्गत योजनाबद्ध कार्यों के विभिन्न मदों की संवीक्षा तथा मंजूरी दोनों एसएलएसएससी द्वारा की गई थी।

¹⁸ 2014-17 की अवधि के लिए 828 योजनाएं।

हिमाचल प्रदेश: अक्टूबर 2015 में एसटीए की पहचान एक वर्ष की अवधि के लिए की गई थी। तथापि, एक वर्ष से अधिक समय के लिए विस्तारण की स्थिति विभाग के अभिलेखों में नहीं पाई गई।

झारखंड: यद्यपि नवम्बर 2011 में एसटीए चिन्हित किया गया था, परन्तु उनकी सेवाएं नवम्बर 2014 के पश्चात् ली गई थी। नवम्बर 2014 तक, एसटीए द्वारा पुनरीक्षण के बिना एसएलएसएससी बैठकों में डीपीआर प्रस्तुत किए गए।

केरल: किसी प्रतिष्ठित तकनीकी संस्थान को शामिल करने की बजाय, राज्य सरकार ने एसटीए के रूप में कार्य करने के लिए प्रबंध निदेशक, केरल जल प्राधिकरण (जुलाई 2010) की अध्यक्षता में अभिकरण गठित किया था। हालांकि, यह अभिकरण भी कार्य नहीं कर रहा था।

मिजोरम: एसटीए का गठन नवम्बर 2009 में संयुक्त सचिव, पीएचईडी के पास प्रभारी अधिकारी के रूप में और सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थान¹⁹ सहित छः अन्य सदस्यों के साथ किया गया था जो परियोजनाओं की संवीक्षा करने के लिए तकनीकी विशेषज्ञों को कार्यरत करने के लिए जिम्मेदार था। हालांकि, तकनीकी विशेषज्ञों को कार्यरत नहीं किया गया था और विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) की तकनीकी मानदंडों पर बिना विचार किए संवीक्षा की गई थी।

ओडिशा: ग्रामीण पाइप द्वारा जल आपूर्ति कार्यों के डीपीआर/अनुमानों को संवीक्षा हेतु एसटीए के पास नहीं भेजा गया था।

सिक्किम: प्रतिष्ठित तकनीकी संस्थानों को चिन्हित किए जाने की बजाय, जल सुरक्षा एवं सार्वजनिक स्वास्थ्य आभियांत्रिकी विभाग को एसटीए के रूप में चिन्हित किया गया था। इसके अतिरिक्त, दो²⁰ आरडब्ल्यूएसएस कार्यों से संबंधित बड़ी आरडब्ल्यूएसएस परियोजनाओं को छोड़कर, डीपीआर और अनुमानों का पुनरीक्षण एसटीए द्वारा नहीं किया गया।

¹⁹ अखिल भारतीय स्वच्छता एवं सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थान, कोलकाता

²⁰ नेमफींग एवं येनगेंग

उत्तराखंड: एसएलएसएससी ने दिसम्बर 2016 में एसटीए²¹ की सेवाओं को इस आधार पर बंद कर दिया था कि पहले से ही राज्य में दो फिल्टर स्तर अर्थात् विभागीय संस्वीकृति समिति और सशक्त संस्वीकृति समिति मौजूद थे।

इस प्रकार, एसटीए को चिन्हित करने और नामित करने और निर्धारित कार्यों के लिए उनके उचित उपयोग को सुनिश्चित करने में विफलता से ऐसी योजनाओं की शुरुआत का जोखिम बढ़ गया जोकि तकनीकी रूप से अच्छा या व्यवहार्य नहीं था।

2.4.4 स्रोत खोजी संस्थान

स्रोत खोजी संस्थान (एसएफसी) से अपेक्षित था कि वह पीने योग्य पेयजल की उपलब्धता की पर्याप्तता के अनुसार मौजूदा जल आपूर्ति योजनाओं की व्यवहार्यता एवं कार्य की हमेशा समीक्षा करे। एसएलएसएससी में अनुमोदन के लिए प्रस्तुत योजनाओं में एसएफसी की पूर्व मंजूरी अपेक्षित थी।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि 19 राज्यों अर्थात् अरुणाचल प्रदेश, असम²², बिहार, छत्तीसगढ़, हिमाचल प्रदेश, झारखंड, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, राजस्थान, सिक्किम, तेलंगाना, उत्तर प्रदेश और उत्तराखंड में एसएफसी का गठन नहीं हुआ था। गुजरात में एसएफसी ने भू-जल योजनाओं का आंकलन नहीं किया था जिसके परिणामस्वरूप योजनाओं से संबंधित जल स्रोतों में मुख्य रूप से जल की अपर्याप्त मात्रा के कारण, 2,052 भू-जल आधारित योजनाएं कार्य नहीं कर रही थीं (जुलाई 2017)।

एसएफसी की अनुपस्थिति में, नोडल अभिकरणों ने जल आपूर्ति योजनाओं को अनुमोदित और समीक्षा करते समय पर्याप्त पीने योग्य जल की उपलब्धता से संबंधित अपेक्षित आश्वासन प्राप्त नहीं किया था।

2.4.5 जल एवं स्वच्छता सहायता संगठन

सभी राज्यों को एसडब्ल्यूएसएम के अंतर्गत जल एवं स्वच्छता सहायता संगठन (डब्ल्यूएसएसओ) को स्थापित किया जाना था तथा जल और स्वच्छता के लिए मौजूदा संचार और क्षमता विकास इकाई (सीसीडीयू²³) का विलय इस संगठन के साथ

²¹ आईआईटी रुड़की

²² मई 2017 में एसएफसी गठित की गई थी।

²³ आईईसी और एचआरडी गतिविधियों को करने के लिए इकाई

होना था जिसे प्रतिष्ठित सिविल सोसायटी संगठनों, शैक्षणिक संस्थानों, तकनीकी संस्थानों और वीडब्ल्यूएससी के प्रतिनिधियों के साथ सोसायटी²⁴ के रूप में राज्य स्तर पर ग्रामीण जल और स्वच्छता प्रबंधन संगठन बनना था। संगठन मुख्य रूप से पंचायती राज संस्थानों (पीआरआई) की जल सुरक्षा योजना, मानव संसाधन विकास और आईईसी गतिविधियों की तैयारी, प्रभाव आंकलन और मूल्यांकन अध्ययन, अनुसंधान और विकास गतिविधियों तथा मॉनीटरिंग हेतु आधुनिक आईटी उपकरणों में सहायता प्रदान करने के लिए जिम्मेदार होना था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि चार राज्यों अर्थात् **आन्ध्र प्रदेश, केरल, मिजोरम** और **सिक्किम** ने डब्ल्यूएसएसओ को स्थापित नहीं किया था तथा सीसीडीयू कार्यक्रम के लिए कार्य कर रहे थे। **13 राज्यों** के डब्ल्यूएसएसओ के कार्य में विभिन्न कमियां थीं जैसे स्टाफ की कमी, मूल्यांकन अध्ययनों का गैर-संचालन तथा जल सुरक्षा योजनाओं की तैयारी में शामिल न होना जैसाकि **अनुबंध-2.3** में तालिकाबद्ध किया गया है।

2.4.6 जिला जल एवं स्वच्छता मिशन

जिला जल एवं स्वच्छता मिशन (डीडब्ल्यूएसएम) को जिला स्तर पर गठित किया जाना था और जिला पंचायत/परिषद के पर्यवेक्षण, नियंत्रण और मार्गदर्शन के अंतर्गत कार्य करना था। मिशन की अध्यक्षता जिला पंचायत/परिषद के अध्यक्ष द्वारा की जानी थी और इसमें चयनित प्रतिनिधि, जिला परिषद की स्थायी समिति के अध्यक्ष तथा जिला स्तरीय सरकार पदाधिकारी शामिल होंगे। मिशन को कम से कम त्रैमासिक रूप से बैठक करनी थी तथा जो परियोजनाओं के निर्माण, प्रबंधन और इसकी प्रगति को मॉनीटर करने के लिए उत्तरदायी था।

अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि **बिहार, केरल, मध्य प्रदेश, राजस्थान** एवं **तमिलनाडु** के किसी भी चयनित जिले में डीडब्ल्यूएसएम का गठन नहीं हुआ था। दो राज्यों अर्थात् **कर्नाटक** और **महाराष्ट्र** के, 20 चयनित जिलों में से पांच²⁵ में डीडब्ल्यूएसएम का गठन नहीं हुआ था। **नागालैण्ड** में, विभाग ने डीडब्ल्यूएसएम के निर्माण तथा चयनित जिलों में उनके द्वारा की गई गतिविधियों से संबंधित अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए थे।

²⁴ सोसायटी पंजीकरण अधिनियम के अंतर्गत

²⁵ **कर्नाटक** के बीदर और यादगिर(2), **महाराष्ट्र** के बीड, बुलधाना और रायगढ़

लेखापरीक्षा ने डीडब्ल्यूएसएम के कार्यपद्धति में कमियां जैसे बैठकें आयोजित न करना, बैठकों की संख्या में कमी, गैर-कार्यात्मक डीडब्ल्यूएसएम, जिला परिषद के अध्यक्ष द्वारा मिशन की अध्यक्षता न किया जाना, जन प्रतिनिधि (एमपी/एमएलए/पीआरआई) को शामिल न किया जाना, स्टॉफ की कमी तथा 19 राज्यों में स्वच्छ भारत मिशन की भूमिका को सीमित किया गया जैसा **अनुबंध-2.4** में दिया गया है।

2.4.7 ब्लॉक संसाधन केन्द्र

ब्लॉक संसाधन केन्द्र (बीआरसी) को ब्लॉक स्तर पर नोडल बिंदु के रूप में परिकल्पित किया गया था ताकि जागरूकता सृजन, अभिप्रेरण, लामबंदी, ग्राम समुदायों के प्रशिक्षण तथा रखरखाव, जीपी और जीपीएससी²⁶/वीडब्ल्यूएससी का निरंतर समर्थन किया जा सके। बीआरसी को ब्लॉक पंचायतों के प्रशासनिक नियंत्रण और पर्यवेक्षण के अंतर्गत होना था और डीडब्ल्यूएस की विस्तारित वितरण शाखा के रूप में कार्य करना था।

लेखापरीक्षा संवीक्षा ने दर्शाया कि 17 राज्यों **बिहार, गोवा, गुजरात, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, केरल, मध्य प्रदेश, मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, पंजाब, राजस्थान, सिक्किम, तमिलनाडु²⁷, तेलंगाना और उत्तराखंड** में चयनित ब्लॉकों में बीआरसी स्थापित नहीं किए गए थे। पांच राज्यों **आन्ध्र प्रदेश, हिमाचल प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा और उत्तर प्रदेश** के चयनित ब्लॉकों में 52 प्रतिशत तक बीआरसी के निर्माण में कमी थी। बीआरसी के कार्यप्रणाली पर अन्य राज्य विशिष्ट टिप्पणियां निम्नलिखित हैं:

आन्ध्र प्रदेश : दो जिलों (गुंटूर और पश्चिम गोदावरी) में यद्यपि बीआरसी गठित किए गए थे परंतु वह कार्य नहीं कर रहे थे।

अरुणाचल प्रदेश: पीएचईडी के 44 उप-प्रभागीय कार्यालयों को जनवरी 2012 में राज्य सरकार द्वारा राज्य में 99 ब्लॉकों के लिए बीआरसी के रूप में कार्य करने के लिए अधिकृत किया गया था। यह बीआरसी कार्यपालक अभियंता, पीएचईडी के नियंत्रण में था न कि ब्लॉक पंचायत के। यह दिखाने के लिए कोई प्रमाण नहीं था कि स्वच्छ

²⁶ ग्राम पंचायत स्वच्छता समिति

²⁷ राज्य ग्रामीण विकास विभाग के अंतर्गत ब्लॉक स्तरीय कार्यान्वयन पर अवसरचना को साथ ही साथ बीआरसी के रूप में कार्य करने के लिए चयन किया गया था।

जल और किटों का उपयोग करते हुए पेयजल की जांच आदि के मुद्दे पर साइट दौड़ों तथा किसी जागरूकता कार्यक्रम, प्रशिक्षण गतिविधियों को बीआरसी ने संचालित किया था।

असम: बीआरसी के कार्य केवल स्वच्छता तक सीमित थे।

छत्तीसगढ़: 16 चयनित ब्लॉकों में से आठ²⁸ में बीआरसी को गठित बताया गया था परंतु कोई अभिलेख प्रस्तुत नहीं किए गए। शेष ब्लॉकों द्वारा कोई सूचना प्रस्तुत नहीं की गई।

झारखंड: बीआरसी ने अप्रैल 2013 से कार्य करना शुरू किया और छः चयनित जिलों के ब्लॉकों में मार्च-नवम्बर 2016 तक कार्य किया। हालांकि, चयनित जिलों में दिशानिर्देशों के अनुसार उनके कार्य का निष्पादन करने में बीआरसी असफल रहा।

ओडिशा: 24 चयनित ब्लॉकों में, 61 कर्मियों की आवश्यकता के प्रति 39 कर्मियों के साथ बीआरसी कार्य कर रहा था। स्टाफ की कमी के कारण ग्राम समुदायों, जीपी और वीडब्ल्यूएससी के लिए जागरूकता, अभिप्रेरण, प्रशिक्षण एवं लामबंदी का आयोजन नहीं किया गया था।

उत्तर प्रदेश: केवल ब्लॉक समन्वयक²⁹ को बीआरसी में तैनात किया गया था। राज्य में किसी भी बीआरसी में क्लस्टर समन्वयक की तैनाती नहीं की गयी।

यह तथ्य कि सभी राज्यों में बीआरसी या तो अनुपस्थित थे या फिर अपर्याप्त रूप से कार्य कर रहे थे, दर्शाता है कि हितधारक भागीदारी और सहायता सुनिश्चित किए बिना कार्यक्रम की योजना बनाई जा रही थी और कार्यान्वित किया जा रहा था।

2.4.8 ग्राम जल एवं स्वच्छता समिति

ग्रामवासियों की सक्रिय साझेदारी को सुनिश्चित करने के लिए जल आपूर्ति योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए प्रत्येक ग्राम में ग्राम जल एवं स्वच्छता समिति (जीपीडब्ल्यूएससी/वीडब्ल्यूएससी) को स्थापित किया जाना था। समिति को योजना बनाने, गांव में पेयजल तथा स्वच्छता गतिविधियों को डिजाइन करने एवं कार्यान्वित

²⁸ अभनपुर, धरसीवान, कवर्धा, बोडला, डोन्गरगढ़, खेरागढ़, सुरजपुर और रामानुजनगर

²⁹ बीआरसी के 24 पदाधिकारियों में से एक

करने और जल एवं स्वच्छता मुद्दों की समीक्षा करने के लिए ग्राम पंचायत को डाटा और सूचना प्रदान करने जैसे कार्यों के लिए दायित्व, समिति को सौंपे जाने थे।

बिहार, केरल, राजस्थान तथा तमिलनाडु³⁰ में वीडब्ल्यूएससी का गठन नहीं हुआ था। 10 राज्यों (असम, गोवा, कर्नाटक, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, मणिपुर, मेघालय, नागालैण्ड, ओडिशा और उत्तराखंड) के चयनित जीपी में, वीडब्ल्यूएससी के गठन में कमी 29 और 96 प्रतिशत के बीच थी।

लेखापरीक्षा ने योजना बनाने और प्रबंधन में वीडब्ल्यूएससी को शामिल न किए जाना, स्वच्छता क्षेत्र की भूमिका को सीमित करना, गांव के गरीब लोगों और एससी, एसटी के प्रतिनिधित्व को सुनिश्चित न किए जाने जैसी 12 राज्यों में वीडब्ल्यूएससी के कार्य में कमियां पायी थीं जैसाकि अनुबंध-2.5 में दर्शाया गया है।

इस प्रकार, वीडब्ल्यूएससी की स्थापना न होना कार्यक्रम की योजना बनाने, डिजाइन करने और कार्यान्वयन में नीचे से लेकर ऊपर तक की पहुंच में कमी दर्शाता है।

2.5 लेखापरीक्षा सारांश

अधिकांश राज्यों में हितधारक भागीदारी को सुनिश्चित करने वाले योजना के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु अभिप्रेत संस्थागत तंत्रों और संरचनाओं को स्थापित नहीं किया गया था और जहां स्थापित किया गया था वहां नियमित आधार पर कार्य करने में विफल रहा। केन्द्र स्तर पर, समन्वय तथा अभिसरण प्राप्त करने के लिए अभिप्रेत सर्वोच्च स्तरीय समिति अर्थात् एनडीडब्ल्यू एण्ड एस परिषद अधिकतर कार्य नहीं कर रहे थे। राज्य स्तर पर कार्यक्रम दिशानिर्देशों में परिकल्पित रूप से अधिकतर राज्यों में तीन स्तरों अर्थात् ग्राम, जिला और राज्य में से किसी पर भी जल सुरक्षा योजनाएं तैयार नहीं की गई थी जोकि योजनाओं की योजना बनाने में नीचे से लेकर ऊपर तक की पहुंच और समुदाय भागीदारी की अनुपस्थिति को दर्शाता है। इसके अतिरिक्त, कार्यक्रम के वितरण हेतु संरचनात्मक सहायता कमजोर थी क्योंकि नीति मार्गदर्शन, अभिसरण और समन्वय के लिए सर्वोच्च स्तरीय निकाय अर्थात् एसडब्ल्यूएसएम, 12 राज्यों में या तो कार्यात्मक नहीं था या फिर सीमाओं के साथ कार्य कर रहा था। एसएलएसएससी जिसे अनुमोदन और मॉनीटरिंग प्रगति तथा योजनाओं के समापन का कार्य सौंपा गया था, उसने निर्धारित अंतरालों पर बैठकें नहीं की थीं। योजनाओं के

³⁰ तमिलनाडु जल आपूर्ति एवं जल निकास (टीडब्ल्यूएडी) मंडल

लिए तकनीकी सहायता सुनिश्चित नहीं की गई थी क्योंकि राज्य तकनीकी एजेंसी और स्रोत ढूंढने वाली समितियां क्रमशः सात राज्यों और 19 राज्यों में चिन्हित/गठित नहीं की गई थीं। जिला स्तर पर, यद्यपि 19 राज्यों में डीडब्ल्यूएसएम गठित थी परंतु उनके कार्य में कई कमियां थीं जोकि उनकी उपयोगिता और प्रभाविकता को कम करती थीं। ब्लॉक स्तरीय वितरण निकाय अर्थात् ब्लॉक संसाधन केन्द्र 17 राज्यों के चयनित ब्लॉकों में गठित नहीं किए गए थे। राज्यों में विभिन्न जीपी में ग्राम जल और स्वच्छता समितियों का गठन नहीं किया गया था तथा उनके कार्य में कमियां पाई गई थीं।

परिणामस्वरूप, कार्यक्रम में योजना बनाने और वितरण दोनों में बाध्यताओं का सामना करना पड़ा जिसने अंततः कार्यक्रम के लक्ष्यों और प्रयोजन की प्राप्ति को प्रभावित किया।