

अध्याय-5 सूचना, शिक्षा एवं संचार (सू.शि.सं.)

5.1 सू.शि.सं. गतिविधियों का महत्व

निर्मल¹ स्थिति को प्राप्त करने एवं महत्वपूर्ण रूप से इसे बनाए रखने के लिए यह अति आवश्यक है कि हर व्यक्ति एवं परिवार अलग शौचालयों के होने एवं अन्य अच्छी स्वच्छता अभ्यासों के लाभों को समझें। सामुदायिक स्तर पर व्यावहारिक बदलावों की मांग करने एवं बढ़ावा देने की प्रमुख आवश्यकता के साथ, यू.स्व.अ./नि.भा.अ. दिशानिर्देशों में ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम के लिए सूचना, शिक्षा एवं संचार (सू.शि.सं.) को प्रमुख घटक के रूप में शामिल किया गया था। सुरक्षित स्वच्छता, मांग सृजन, उपयोगिता, स्वास्थ्य एवं स्वच्छता तथा स्थिरता के लिंक के विभिन्न पहलुओं पर व्यवहार में बदलाव लाने में सू.शि.सं. अति महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है।

इनका अभिप्राय परिवारों, विद्यालयों, आंगनवाड़ियों तथा सामुदायिक स्वच्छता परिसरों हेतु ग्रामीण क्षेत्रों में स्वच्छता की सुविधाओं के लिए मांग का सृजन करना है। इस घटक के अंतर्गत होने वाली गतिविधियों को क्षेत्र-विशिष्ट होनी चाहिए तथा क्षेत्र के निवासियों को इस रूप से शामिल किया जाना चाहिए कि लोगों में शौचालयों का निर्माण करने की इच्छा जागृत हो।

5.2 निधियों की उपयोगिता

2009-10 से 2013-14 के दौरान केन्द्रीय एवं राज्य स्तर पर सू.शि.सं. गतिविधियों में निधियों की उपयोगिता नीचे तालिका-5.1 में दी गई है-

¹ निर्मल- खुले में मलत्याग का नहीं होना तथा स्वच्छ

तालिका-5.1: निधियों की उपयोगिता (₹ लाख में)

वर्ष	व्यय		
	केन्द्र स्तर	राज्य स्तर	कुल
2009-10	1110.97	11485.39	12596.36
2010-11	499.97	11512.97	12012.94
2011-12	812.02	10948.25	11760.27
2012-13	3300.00	12581.44	15881.44
2013-14	5771.41	20837.77	26609.18
कुल	11494.37	67365.82	78860.19

[स्रोत: पेयजल एवं स्वच्छता मंत्रालय]

5.2.1 निधियों का विपथन

मंत्रालय ने 'एन.जी.पी. समारोह हेतु विज्ञापन' (₹ 2.50 करोड़), 'स्मृति चिन्ह का क्रय' (₹ 2.00 करोड़), 'सर्वेक्षण अभिकरण' (₹ 0.94 करोड़), 'इवेंट मैनेजमेंट' (₹ 0.42 करोड़), 'खानपान प्रभार' (₹ 9.74 लाख), 'किराए पर वाहन लेना' (₹ 8.37 लाख) तथा 'विज्ञान भवन की बुकिंग समेत अन्य प्रभार' (₹ 0.20 करोड़) (विवरण अनुबंध-5.1 में दिए गए हैं)। जैसे कुछ मदों पर व्यय दर्ज किया था, जो योजना के सू.शि.सं. शीर्ष के अंतर्गत कु.स्व.अ./नि.भा.अ. योजना के सू.शि.सं. घटक से संबंधित नहीं थे परिणामस्वरूप, वर्षों 2009-10 से 2011-12 के दौरान कुल सू.शि.सं. व्यय का 25 प्रतिशत सू.शि.सं. से संबंध न रखने वाली गतिविधियों पर किया गया था।

5.2.2 राज्य स्तर पर निधियों की उपयोगिता में अनियमितताएं

विभिन्न राज्यों में फील्ड लेखापरीक्षा के दौरान ₹ 8.40 करोड़ की राशि के सू.शि.सं. निधियों के उपयोग में विपथन, गैर-उपयोगिता, अपव्यय, निष्फल उपयोग या अनियमितताएं पाई गयी थीं। विवरण अनुबंध- 5.2 में दिए गए हैं।

मामला अध्ययन: उत्तर प्रदेश के कौसाम्बी जिले द्वारा सू.शि.सं. गतिविधियां डी.एस.एम कौसाम्बी ने निम्नलिखित अनियमितताओं के साथ 2013-14 के दौरान विभिन्न सू.शि.सं. गतिविधियों पर ₹ 2.49 करोड़ का व्यय किया था:

एक बार सू.शि.सं.	सभी स्तर पर, अर्थात् जिला, ब्लॉक एवं गा.पं. स्तरों पर प्रत्येक वर्ष में गतिविधियों को संचालित करने की बजाय, 2013-14 की अवधि में व्यय हेतु ₹ 3.77 करोड़ की स्वीकार्य राशि के प्रति 2013-14 के दौरान डी.एस.एम ने जिले की 440 गा.पं. में सू.शि.सं. गतिविधियों पर ₹ 2.49 करोड़ का व्यय किया था।
सू.शि.सं. योजना के आधिक्य में व्यय	2013-14 के दौरान सू.शि.सं. व्यय हेतु स्वीकार्य वार्षिक योजना परिव्यय (₹ 8.20 करोड़) के 10 प्रतिशत (₹ 0.82 करोड़) के प्रति, जिले ने ₹ 2.49 करोड़ का व्यय किया जोकि ₹ 1.67 करोड़ अधिक था।
अधिक/संदिग्ध व्यय	1775 आंगनवाड़ियों के मदर ग्रुपों की क्षमता विकास पर डी.एस.एम. ने ₹ 036 करोड़ का व्यय किया जबकि आधारभूत सर्वेक्षण के अनुसार जिले में केवल 968 आंगनवाड़ियां थीं। इसके कारण, 807 आंगनवाड़ी केन्द्रों पर ₹ 0.12 करोड़ तक का अधिक एवं संदिग्ध व्यय हुआ था।
दोगुने भुगतान	440 गा.प. में, केवल एक बार नुक्कड़ नाटक संचालित किया गया था। परंतु उसके लिए अलग प्रमाणपत्र न होने पर भी एक गा.पं. में दो नुक्कड़ नाटकों के लिए भुगतान किया गया था। संलग्न फोटोग्राफों की प्रति में कई तरफ से एक ही नाटक की फोटोग्राफों को दर्शाया गया था, जो दोगुने भुगतान की संभावना को दर्शाता है।
गा.ज.स्व.स./ गा.स्वा.स्व.स. की बैठकों के लिए भुगतान	जिले के गा.ज.स्व.स. तथा गा.स्वा.स्व.स. की बैठकों हेतु ₹ 0.48 करोड़ का भुगतान (प्रति बैठक ₹ 5400) किया गया था। दोनों समितियों की बैठकें गा.पं. में उसी दिन हुई थी परंतु भुगतान दो बैठकों के लिए किया गया था। इस प्रकार, आधी राशि (₹ 0.24 करोड़) छोड़ी जानी चाहिए थी। हालांकि, सू.शि.सं. हेतु अधिकतम स्वीकार्य राशि ₹ 0.16 करोड़ थी।
सकल प्रक्रियात्मक अनियमितताएं	<ul style="list-style-type: none"> ₹ 2.49 करोड़ वाले निविदा नोटिस जिसका विज्ञापन राष्ट्रीय एवं स्थानीय दैनिक समाचार पत्रों में दिया जाना था, उसे दो स्थानीय समाचार पत्रों में 30 एवं 31 जनवरी 2014 को प्रकाशित किया गया था जिसके कारण निर्धारित एक माह की बजाय निविदाओं को प्रस्तुत करने के लिए केवल 5 दिनों का समय मिला था। बिना कारणों को बताए निविदा नोटिस में निर्धारित तीन वर्षों की बजाय न्यूनतम 13 वर्षों के अनुभव की शर्त डाल दी गई थी। इसके कारण मैसर्ज जरूरतमंद ग्रामीण समाज का कल्याण एवं चित्रण,

लखनऊ को छोड़कर सभी बोलीदाता अयोग्य ठहराए गए और उनकी अकेले की बोली स्वीकार कर ली गई थी।

- समझौते के दिन ₹ 1.00 करोड़ का अग्रिम संस्वीकृत एवं प्रदान किया गया था जबकि ऐसा कोई प्रावधान नहीं था।
- नियमों के अनुसार अपेक्षित ₹ 0.25 करोड़ की निष्पादन सुरक्षा (भुगतानों का 10 प्रतिशत) ठेकेदार से नहीं ली गई थी।

5.3 उद्देश्यों की प्राप्ति न होना

मंत्रालय की वेबसाइट पर उपलब्ध सूचना के अनुसार, 30 राज्यों/सं.शा.क्षे. में 517 जिलों ने वर्ष 2013-14 के दौरान सू.शि.सं. के अंतर्गत 54.16 लाख गतिविधियों को निष्पादित करने की योजना बनाई थी, जिसमें से वह वास्तव में केवल 17.11 लाख (31.60 प्रतिशत) को संचालित कर पाए थे जैसाकि अनुबंध 5.3 में दिया गया है।

उत्तराखंड (77.62 प्रतिशत), पश्चिम बंगाल (46.95 प्रतिशत) एवं महाराष्ट्र (39.97 प्रतिशत) को छोड़कर अन्य राज्यों में सू.शि.सं. गतिविधिया में निराशाजनक स्थिति में थी क्योंकि उपलब्धि स्तर अखिल-भारतीय औसत (31.60 प्रतिशत) से काफी नीचे था शून्य से लेकर 28 प्रतिशत तक था। इसके अतिरिक्त, ₹ 872.62 करोड़ के प्रस्ताव के प्रति, वास्तविक व्यय केवल ₹ 52.17 करोड़ (5.98 प्रतिशत) था। उत्तराखंड में, वास्तविक व्यय बजट का 64 प्रतिशत था परन्तु अन्य राज्यों/सं.शा.क्षे.में यह शून्य से लेकर 25.33 प्रतिशत तक था। 2009-10 से 2013-14 के दौरान कुछ राज्यों में निधियों की उपलब्धता की तुलना में उपयोगिता के विवरण अनुबंध-5.4 में दिए गए हैं।

2009-10 से 2012-13 के दौरान विभिन्न राज्यों/सं.शा.क्षे. द्वारा योजनाबद्ध एवं निष्पादित गतिविधियों के विवरण मंत्रालय के पास उपलब्ध नहीं थे।

इसके अतिरिक्त, स.प्र.सू.प्र. पर वर्ष 2013-14 के लिए सू.शि.सं. गतिविधियों के विवरणों की उपलब्धि के बावजूद यह सूचित किया गया था कि सू.शि.सं. गतिविधियों की उपलब्धि को मंत्रालय के कार्यक्रम प्रभाग में अनुरक्षित नहीं किया गया था।

ऐसे विवरणों की गैर-उपलब्धता एवं गैर-अनुरक्षण स्पष्ट रूप से यह दर्शाता है कि मंत्रालय सू.शि.सं. गतिविधियों को उचित प्राथमिकता नहीं दे रहा था।

5.4 सू.शि.सं. हेतु वार्षिक कार्रवाई योजना को तैयार न किया जाना

मंत्रालय ने 2009-10 से 2013-14 के दौरान सू.शि.सं. के अंतर्गत ₹ 115.07 करोड़ का बजट आवंटित किया था। यद्यपि उसने इस राशि के उपयोग हेतु कोई सू.शि.सं./ संचार माध्यम योजना तैयार नहीं की थी। यह नोट किया गया था कि मंत्रालय भा.रा.च.वि.नि., वि.द.प्र.नि. एवं प्रसार भारती जैसे अभिकरणों से संचार माध्यम योजनाएं आमंत्रित कर रहा था तथा मंत्रालय में काफी विचार-विमर्श के पश्चात् यह योजनाएं संस्वीकृत की गई थीं। उसी प्रकार, विभिन्न राज्यों² में नमूना परीक्षित परियोजना जिले में भी निर्धारित सू.शि.सं. वार्षिक कार्रवाई योजना का निर्माण करने में विफल रहे जिसके कारणवश घटक के कार्यान्वयन काम चलाऊ स्तर पर रहा।

5.5 अन्य विसंगतियां

5.5.1 प्रेरकों को कार्य पर न रखा जाना

सामाजिक भागीदारी को संगठित करने के साथ ग्राम स्तर पर संचार मशीनरी को सुदृढ़ करने के लिए दिशानिर्देश स्वच्छता दूत नामक ग्राम स्तरीय प्रेरकों

² आन्ध्र प्रदेश (चित्तौर, खम्माम एवं श्रीकाकुलम), अरुणाचल प्रदेश, असम (प्रत्येक वर्ष तैयार नहीं किया गया), गुजरात (2009-10), हिमाचल प्रदेश, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, मणिपुर, मिजोरम (2009-11), ओडीशा (2009-11), पंजाब, राजस्थान, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश (2009-10 से 2011-12), उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल (पूर्व मेदिनीपुर, उत्तर दिनाजपुर एवं जलपाईगुड़ी)

को कार्य पर लगाए जाना निर्धारित करते हैं। स्वच्छता दूतों के अलावा, भारत निर्माण स्वयंसेवकों, आशा (मान्यता प्राप्त सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्ता), आंगनवाड़ी कर्मचारी, विद्यालय के अध्यापकों आदि को भी मांग सृजन तथा व्यवहार बदलाव संचार की शुरुआत करने के लिए कार्यरत किया जा सकता है।

लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि 16 राज्यों³ में घर-घर जाकर बातचीत करने तथा पारस्परिक संचार हेतु नमूना परीक्षित ग्रा.पं. में स्वच्छता दूत या अन्य प्रेरक कार्यरत नहीं थे।

5.5.2 सू.शि.सं. कर्मियों को प्रशिक्षण

केन्द्र, राज्य, जिला एवं ब्लॉक स्तरों पर सू.शि.सं. कर्मियों को स्वास्थ्य के निवारक एवं उपचारात्मक पहलुओं के बारे में जनता में जागरूकता बनाने के लिए प्रशिक्षण दिया जाना आवश्यक था। इसके अतिरिक्त, यह भी वांछित था कि सू.शि.सं. गतिविधियों में ग्रामीण समुदायों, सामान्य जनता, विद्यालयों में बच्चों को भी स्वच्छता की शिक्षा प्रदान किया जाना शामिल था।

लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया था कि नौ राज्यों⁴ में सू.शि.सं. कर्मियों को प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था।

इसके अतिरिक्त, आन्ध्र प्रदेश (तेलंगाना समेत) के अदीलाबाद, चित्तौड़, खम्माम एवं श्रीकाकुलम जिलों, बिहार, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, केरल, मणिपुर, राजस्थान (90 प्रतिशत), उत्तराखंड (पौड़ी को छोड़कर) तथा पश्चिम

³ आन्ध्र प्रदेश (तेलंगाना समेत), अरुणाचल प्रदेश, असम, बिहार, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, महाराष्ट्र (80 ग्रा.पं. में से 33), मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, नागालैण्ड, ओडीशा, पंजाब, त्रिपुरा, उत्तर प्रदेश एवं पश्चिम बंगाल (बर्द्धमान को छोड़कर)

⁴ असम, जम्मू एवं कश्मीर, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, मणिपुर, पंजाब, उत्तर प्रदेश तथा पश्चिम बंगाल

बंगाल (जलपाईगुड़ी एवं उत्तर दीनजपुर) में स्कूल के शिक्षकों को प्रशिक्षित नहीं किया गया था। जहां तक आंगनवाड़ी कर्मचारियों को स्वच्छता पर प्रशिक्षण देने की बात है तो आन्ध्र प्रदेश के चित्तौड़ एवं खम्माम जिलों, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, मणिपुर, मेघालय (पूर्वी गारो हिल्स), पंजाब, उत्तराखंड एवं पश्चिम बंगाल (उत्तर दिनजपुर एवं जलपाईगुड़ी) में कोई प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था।

5.5.3 लोकसभा टी.वी. पर सू.शि.सं. अभियान

अप्रैल 2012 में तथा फिर से जून 2013 में लोकसभा टेलिविजन (लो.स.टी.वी.) ने मंत्रालय के प्रचार/जागरूकता अभियान के लिए लो.स.टी.वी. पर विचार करने के लिए मंत्रालय के समक्ष प्रस्ताव प्रस्तुत किया था। अपने प्रस्ताव में, लो.स.टी.वी. ने बताया कि सम्पूर्ण भारत में कई स्थापित चैनलों से अधिक इस चैनल की काफी अधिक पहुँच थी तथा टाईम्स नाउ, एन.डी.टी.वी 24X7, एन.डी.टी.वी. प्रोफिट, सी.एन.बी.सी. टी.वी 18 तथा हेडलाइन्स टुडे जैसे अंग्रेजी भाषा के चैनलों से अपनी रेटिंग की तुलना की।

मंत्रालय ने नोट किया कि लो.स.टी.वी. के माध्यम से प्रसारण ने अधिक श्रोतागण के साथ सू.शि.सं. अभियान का देशभर में व्यापक प्रसारण-क्षेत्र सुनिश्चित किया था तथा 180 दिनों की अवधि हेतु प्रत्येक दिन 40 स्पॉटों के साथ 30 सैकेंड के विज्ञापन स्पॉट के साथ कार्यक्रम की शुरुआत करने का प्रस्ताव रखा। हालांकि, यह उसी प्रकार से स्थित अधिक रेटिंग वाले हिन्दी भाषा के चैनलों से रेटिंग की तुलना करने में विफल रहा। लेखापरीक्षा ने पाया कि मंत्रालय के सचिव ने भी मई 2012 में लो.स.टी.वी. के दर्शकों की संख्या पर सवाल उठाया था तथा यह पाया कि मंत्रालय को प्रसारण के लिए ग्रामीण

जनता पर ध्यान केंद्रित करने की जरूरत थी जो लो.स.टी.वी. पर संभव नहीं था। उत्तर में यह बताया गया था कि लो.स.टी.वी. के पास राजनीतिक वर्ग समेत दर्शकों की काफी संख्या थी जो स्वच्छता कार्यक्रम को चलाने के लिए अत्यंत महत्वपूर्ण थे।

लेखापरीक्षा द्वारा आवृत्त अवधि के दौरान मंत्रालय ने लो.स.टी.वी. को ₹ 2.90 करोड़ जारी किए थे परंतु इस संदर्भ में विशेष सचिव एवं वित्तीय सलाहकार तथा सचिव की टिप्पणियों के बावजूद लो.स.टी.वी. अभियान के प्रभाव मूल्यांकन पर कोई असर नहीं पड़ा।

5.6 सू.शि.सं. की प्रभावकारिता का मूल्यांकन

योजना का दिशानिर्देश संचार सामग्री के आवधिक मूल्यांकन तथा गुणवत्ता एवं मात्रा में संचार गतिविधियों की प्रभावकारिता का आकलन करने के लिए पक्षेतर अभिकरण के माध्यम से विभिन्न सू.शि.सं. गतिविधियों के प्रभाव मूल्यांकन को संचालित करने का प्रबन्ध करता है।

इसके अतिरिक्त, स्वच्छता एवं सफाई: समर्थन एवं संचार कार्यनीति ढांचा 2012-17 के अनुसार, स्वच्छता एवं स्वास्थ्यकर समर्थन एवं संचार कार्यनीति की मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन हेतु यह प्रणाली महत्त्वपूर्ण है ताकि आवश्यकतानुसार संशोधन किए जा सकें। समर्थन प्रयासों के मार्गदर्शन तथा स्वच्छता के मुद्दों पर बातचीत को बढ़ावा देने के प्रति प्रगति का आकलन करने के लिए गुणात्मक विश्लेषण को कार्यान्वित किया जाना था। समर्थन की पहल तथा अभियानों को मापने एवं मॉनीटरिंग प्रगति के लिए सहमत संकेतकों के साथ संयुक्त रूप से विकसित किए जाने की आवश्यकता थी।

इसके अतिरिक्त, ग्याहरवें पंचवर्षीय योजना (2007-2012) के अपने मध्यावधि मूल्यांकन में योजना आयोग ने योजना के अंतर्गत सू.शि.सं. गतिविधियों के कार्यान्वयन पर गंभीरता से टिप्पणी की थी। यह भी देखा गया था कि सू.शि.सं. गतिविधियों को सामुदायिक स्तर पर आवश्यक जागरूकता के सृजन के प्रयास के बिना ही कार्यान्वित किया गया था। इन गतिविधियों की शुरुआत निधि के उपयोग के क्रियाकलाप के रूप में सामान्य प्रशासनिक तरीके से की गई थी, न कि जागरूकता सृजन एवं मांग सृजन प्रक्रियाओं से संगठित रूप से संबद्ध थी। यह भी नोट किया गया था कि पर्याप्त संसाधनों की उपलब्धता के बावजूद सू.शि.सं. गतिविधियां प्रभावी नहीं थी।

2010 के सू.शि.सं. दिशानिर्देशों में प्रावधान के बावजूद कार्यनीति ढांचा 2012-17 में मॉनीटरिंग उपकरणों की आवश्यकता तथा मध्यावधि मूल्यांकन में योजना आयोग की अभ्युक्तियों की आवश्यकता के बावजूद मंत्रालय ने योजना पर सू.शि.सं. की प्रभावकारिता के मूल्यांकन हेतु किसी प्रकार का मूल्यांकन कराने का प्रयास नहीं किया था। उसी प्रकार, 10 राज्यों⁵ में कोई मूल्यांकन अध्ययन नहीं किया गया था।

कार्यनीति ढांचे में निर्धारित मॉनीटरिंग उपकरणों को भी विकसित नहीं किया गया तथा समर्थन एवं संचार घटकों के प्रभाव तथा कार्यान्वयन की देख-रेख के लिए उपयोग में नहीं लाया गया था।

निष्कर्षतः हम यह कह सकते हैं कि सं.स्व.अ/नि.भा.अ. एक मांग आधारित योजना है जिसके लिए सू.शि.सं. काफी महत्वपूर्ण है। हमने पाया कि सू.शि.सं. को उचित महत्व नहीं दिया गया था। सू.शि.सं. गतिविधियों को योजना के

⁵ असम, जम्मू एवं कश्मीर, कर्नाटक, केरल, मध्यप्रदेश, महाराष्ट्र, मेघालय, ओडीशा, पंजाब एवं पश्चिम बंगाल

लिए सामरिक महत्व के रूप में न लेकर अपितु निधि उपयोग हेतु प्रशासनिक क्रियाकलाप के रूप में लिया गया था। सू.शि.सं. गतिविधियों के माध्यम से जागरूकता बढ़ाने हेतु संचित निधियों को अन्य उद्देश्यों के लिए विपथित किया गया था। प्रेरक (स्वच्छता दूतों) जो ग्राम स्तर पर व्यवहार बदलाव संचार द्वारा मांग सृजन करने में मदद कर सकते थे, उनकी कई राज्यों में नियुक्ति नहीं की गई थी। पिछले पांच वर्षों के दौरान ₹ 788.60 करोड़ के व्यय के बावजूद, मंत्रालय भी अपने सू.शि.सं. अभियान का आकलन करने में विफल रहा था।

अनुशंसा:

- स्वस्थ जीवन हेतु स्वच्छता के महत्व तथा महिलाओं की स्मिता के बारे में जागरूकता सृजित करने के लिए आधार स्तर को लक्षित करते हुए सू.शि.सं. गतिविधियों को आयोजित किया जाना चाहिए ताकि लोग शौचालय का निर्माण एवं उपयोग निरंतर रूप से करें।