

---

# कार्यकारी सारांश

सामाजिक आंकलन, क्षमता निर्माण  
एवं संचार रणनीति रिपोर्ट

पूर्वी उत्तर प्रदेश में  
बेहतर जल आपूर्ति और स्वच्छता सेवाओं हेतु  
विश्व बैंक सहायतित परियोजना

जुलाई 2013

राज्य परियोजना प्रबंधन इकाई  
राज्य पेयजल एवं स्वच्छता मिशन  
ग्राम्य विकास विभाग, उ0प्र0

# 1 कार्यकारी सारांश

## 1.1 प्रसंग

यह अध्ययन पूर्वी उत्तर प्रदेश में बेहतर जल आपूर्ति और स्वच्छता सेवाओं हेतु विश्व बैंक सहायतित परियोजना के विरचन में योगदान हेतु किया गया है। इस अध्ययन में सामाजिक मूल्यांकन, क्षमता निर्माण और संचार, इन तीन प्रमुख मुद्दों को शामिल किया गया है, जो जलापूर्ति एवं स्वच्छता सेवाओं के क्रियान्वयन को प्रभावित कर सकते हैं। अध्ययन में पूर्वी उत्तर प्रदेश के 28 जिलों में से 5 में गहन क्षेत्र भ्रमण किया गया। उक्त जिलों का चयन कुछ मानकों के आधार पर किया गया, जिससे बुनियादी ढांचे और सेवाओं तक लोगों की पहुँच तथा पूर्वी उत्तर प्रदेश के विभिन्न क्षेत्रों का उचित प्रतिनिधित्व सुनिश्चित हो सके।

जिलों के चयन में उत्तर प्रदेश नियोजन एटलस 2010 में उपलब्ध जिलों के समग्र विकास सूचकांक (Composite Development Index-CDI) को एक मापदंड के रूप में इस्तेमाल किया गया, क्योंकि यह जिलों के विकास के बारे में 36 संकेतकों पर आधारित है। समग्र विकास सूचकांक जिलों को बहुत उच्च, उच्च, मध्यम, कम और बहुत कम श्रेणियों में वर्गीकृत करता है। पूर्वी उत्तर प्रदेश के 28 जिलों में से कोई भी जिला बहुत उच्च व उच्च श्रेणी में नहीं आता है। चयनित पांच जिलों में से श्रावस्ती और कुशीनगर सूचकांक के 'बहुत कम' वर्ग में, चन्दौली और कौशाम्बी 'कम' के वर्ग में तथा फैजाबाद 'मध्यम' वर्ग में आता है। प्रदेश में भौगोलिक प्रतिनिधित्व का ध्यान रखते हुए अध्ययन हेतु विभिन्न कृषि जलवायु क्षेत्रों से जिलों का चयन किया गया।

## पूर्वी उत्तर प्रदेश: एक सामाजिक व आर्थिक प्रोफाइल

उत्तर प्रदेश के कुल 75 जिलों में से पूर्वी क्षेत्र के 28 जिले, बुंदेलखण्ड क्षेत्र की भांति, राज्य के सामाजिक और आर्थिक रूप से सबसे पिछड़े क्षेत्रों में से एक है। यहां के 80 प्रतिशत से अधिक लोग गरीबी रेखा के नीचे, स्वच्छ पेयजल एवं स्वच्छता सहित अन्य बुनियादी सेवाओं के बिना रह रहे हैं।

राज्य मानव विकास रिपोर्ट (एचडीआर) 2007 भी पूरे राज्य की तुलना में पूर्वी उ.प्र. की विकास संबंधी असमानताओं पर प्रकाश डालती है। मानव विकास सूचकांक (एचडीआई) के अनुसार प्रदेश के सबसे नीचे के दस जिलों में से 8 जिले पूर्वी उत्तर प्रदेश के हैं। इस क्षेत्र में भूमि मालिक परिवारों के 80 प्रतिशत से अधिक परिवार छोटे और सीमान्त कृषक की श्रेणी में आते हैं जिन्हें अक्सर, पूरे वर्ष परिवार को खिलाने के लिए पर्याप्त उपज नहीं मिल पाती है।

सामाजिक आंकलन, क्षमता निर्माण एवं संचार रणनीति प्रतिवेदन का कार्यकारी सारांश

पूर्वी उत्तर प्रदेश गंगा के मैदानी इलाके में आता है और पश्चिमी बिहार के साथ भारत के सबसे घनी आबादी वाले क्षेत्रों में से एक है। यह क्षेत्र निरन्तर प्राकृतिक आपदाओं – मुख्य रूप से बाढ़ से प्रभावित रहता है। इस क्षेत्र में कृषि एक प्रमुख गतिविधि है। पूर्वी उ.प्र. एक हेक्टेयर से नीचे की कृषि जोत वाले किसानों अर्थात् सीमान्त कृषकों के संबंध में पूरे राज्य में सर्वोच्च आंकड़े वाला क्षेत्र है। यह क्षेत्र एक हेक्टेयर से नीचे की 84 प्रतिशत जोतों से अधिक के साथ सबसे ऊपर है। छोटी जोतों के लिए यांत्रिक कृषि की तकनीक लाभप्रद सिद्ध नहीं होती है अतः इस क्षेत्र के किसान बड़े पैमाने पर होने वाली खेती की अर्थव्यवस्थाओं का पूरा लाभ नहीं उठा पाते हैं।

## 1.2 पूर्वी उत्तर प्रदेश में पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता सेवाएं – एक सिंहावलोकन

पूर्वी उ.प्र. के विभिन्न कृषि जलवायु क्षेत्रों में स्थित 5 जिलों (चंदौली, फैजाबाद, कौशाम्बी, कुशी नगर और श्रावस्ती) की 20 ग्राम पंचायतों में क्षेत्र का दौरा करने से पता चला कि इस क्षेत्र में लगभग सभी परिवारों को पीने के पानी के सार्वजनिक अथवा निजी साधन उपलब्ध हैं। स्वजल धारा सहित अन्य योजनाओं के अन्तर्गत जल निगम अथवा ग्राम पंचायत द्वारा अधिष्ठापित सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट के अतिरिक्त अधिकांश घरों में उथले हैण्ड पम्प (30–60 फीट गहरे) लगे हुए हैं। एक उचित घर या जमीन के बगैर रहने वाले परिवार, जो अध्ययन के 2 प्रतिशत उत्तरदाताओं से अधिक नहीं हैं, सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट पर निर्भर हैं।

क्षेत्र के आंकड़ों से पता चलता है कि ग्रामीण क्षेत्रों में लोगों के लिए पानी की सार्वभौमिक पहुँच के बावजूद, खपत किए जा रहे पानी की गुणवत्ता अधिकांश मामलों में संदिग्ध और असुरक्षित है। यह लोगों के लिए सुरक्षित पेयजल की आपूर्ति सुनिश्चित करने के मामले में सबसे कठिन चुनौती बनी हुई है। पेयजल के उपभोक्ता ग्रामीणजन, तथा पेयजल उपलब्ध करने वाली सरकारी संस्थाओं की पेयजल आपूर्ति में सुधार के मुद्दों पर धारणाएं व विचार अलग-अलग होते हैं। यह बात कुशीनगर के लिए विशेष रूप से कही जा सकती है जहाँ जापानी इन्सेफेलाइटिस (जेई) और एक्यूट इन्सेफेलाइटिस सिंड्रोम (एईएस) की दर बहुत ज्यादा है।

सरकारी एजेंसियों का मानना है कि उथले हैण्ड पम्प, जो पहले स्ट्रेटा पर लगाये जाते हैं, एईएस के प्राथमिक स्रोत हैं, लेकिन लोगों को जल निगम द्वारा लगाये गये इन्डिया मार्क-II हैण्ड पम्पों के पानी की गुणवत्ता भी कई मामलों में संदिग्ध लगती है। उदाहारण के लिए उत्तरदाताओं के अनुसार, श्रावस्ती जिले में 4 ग्राम पंचायतों के इन्डिया मार्क-II हैण्ड पम्प का पानी संचय के कुछ घंटों के भीतर पीला या लाल हो जाता है और बदबू आती है। लोगों का

कहना है कि इन हैण्ड पम्पों को (जल निगम के दावे के विपरीत) 150–200 फीट की गहराई में दूसरे स्तर पर नहीं बल्कि 30–60 फीट की उथली गहराई में (कभी-2 100 फीट) लगाया गया है। इससे पता चलता है कि पेयजल की गुणवत्ता मापदण्डों के अनुसार सुनिश्चित करने की जरूरत है।

चूंकि अधिकांश परिवारों के पास उथले हैण्ड पम्प के रूप में अपनी स्वयं की सुविधा है और पेयजल की गुणवत्ता के संबंध में जागरूकता न के बराबर है, लोगों को जल निगम द्वारा स्थापित की जा रही पेयजल आपूर्ति व्यवस्था में कोई दिलचस्पी नहीं है। यहां तक कि अध्ययन जिलों में भ्रमण की गई स्वजलधारा योजनाओं के मामले में यह पाया गया कि केवल कुछ लोगों ने ही इस योजना के लिए 10 प्रतिशत का प्रारंभिक अंशदान दिया ताकि योजना आ सके। अधिकांश गाँवों में लोगों के साथ विचार विमर्श से पता चला कि लोग बेहतर पेयजल आपूर्ति सेवाओं (पाईप जल आपूर्ति योजना) के लिए प्रति परिवार 10–50 रूपए प्रति माह उपयोगकर्ता शुल्क का भुगतान करने को तैयार हैं, लेकिन योजना की पूंजी लागत में अंशदान करने को तैयार नहीं हैं। इसका एक प्रमुख कारण यह है कि उनके पास पहले से ही निजी और सार्वजनिक सुविधाओं के माध्यम से पेयजल उपलब्ध है और वह पाईप पेयजल आपूर्ति योजनाओं के लिए अधिक खर्च नहीं करना चाहते हैं।

इससे यह बात स्पष्ट है कि बेहतर जलापूर्ति सेवाओं के लिए लोगों के बीच कोई स्पष्ट मांग नहीं है। अधिकांश योजनाएं आपूर्ति-आधारित हैं और उनका निर्माण अपने संभावित उपभोक्ताओं द्वारा योजनाओं के प्रकट स्वामित्व के बगैर किया जा रहा है। यह भी सुझाव है कि लोगों के स्वास्थ्य पर पेयजल की गुणवत्ता के प्रभाव के बारे में जागरूकता को बढ़ावा दे, पाईप पेयजलापूर्ति सेवाओं की मांग बढ़ाई जाए।

### 1.3 सामाजिक आंकलन

सामाजिक आंकलन प्रक्रिया के अंतर्गत निम्नलिखित मुद्दों पर ध्यान दिया गया :

**भागीदारी:** सामान्य रूप से समुदाय के स्तर पर ग्रामीण पेयजल आपूर्ति और स्वच्छता सेवाओं के नियोजन और क्रियान्वयन में लोगों की भागीदारी और विशेषकर सामाजिक और आर्थिक रूप से पिछड़े, जैसे अनुसूचित जाति और आर्थिक रूप से कमजोर एवं उपेक्षित समूहों की भागीदारी; और पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता सुविधाओं के नियोजन एवं स्थापना हेतु निर्णय प्रक्रिया में महिलाओं की भागीदारी; इसमें स्वदेशीय (Indigenous) लोगों और उनके विशिष्ट सामाजिक, आर्थिक और सांस्कृतिक संसाधनों के अधिकारों के मुद्दे पर विशेष ध्यान दिया गया है।

सामाजिक आंकलन, क्षमता निर्माण एवं संचार रणनीति प्रतिवेदन का कार्यकारी सारांश

**समावेशन और समानता:** नियोजन एवं क्रियान्वयन की निर्णय प्रक्रिया में अनुसूचित जाति, अनुसूचित जनजाति, गरीबों, महिलाओं और बच्चों जैसे उपेक्षित एवं हाशिये पर पड़े समूहों को शामिल किया जाना; और पेयजल एवं स्वच्छता सेवाओं में उनकी समान भागीदारी। स्वदेशीय लोगों का समावेशन और समानता इन विषयों पर चिंतन के मध्य में रहा है।

**विकेंद्रीकरण:** भारत और उत्तर प्रदेश की बुनियादी सेवाओं की विकेंद्रीकृत प्रबन्धन नीति के अनुरूप पेयजल एवं स्वच्छता सेवाओं का विकेंद्रीकृत प्रबंधन, और इन सेवाओं के नियोजन और प्रबंधन में पंचायती राज संस्थाओं (पीआरआई) की भूमिका।

**भागीदारी, समावेशन और समानता:** अध्ययन क्षेत्र में गरीबों सहित सभी लोगों की निजी साधनों (उथले हैंडपम्प) और सार्वजनिक साधनों (इन्डिया मार्क-II हैण्डपम्प) के माध्यम से ग्रामीण पेयजल आपूर्ति सेवाओं तक पहुंच है। यद्यपि गांव स्तर पर सरकार द्वारा बनाई गई ग्रामीण जलापूर्ति योजनाओं और सेवाओं के नियोजन और क्रियान्वयन में लोगों की कोई भागीदारी नहीं रही है। इन योजनाओं में उत्तर प्रदेश जल निगम द्वारा निर्मित पाईप जलापूर्ति और उनकी योजनाओं द्वारा स्थापित सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट तथा भारत सरकार के स्वजलधारा कार्यक्रम के अंतर्गत निर्मित योजनाएं शामिल हैं।

यद्यपि उ.प्र. जल निगम परम्परागत रूप से टाप-डाउन एवं आपूर्ति आधारित व्यवस्थान्तर्गत कार्य करता रहा है, स्वजलधारा योजनाओं में लोगों से अपेक्षा थी कि उनमें आंशिक पूंजी लागत अंशदान (10-20%) और निर्मित योजनाओं के संचालन व रखरखाव की शत प्रतिशत भागीदारी हो। इस योजना से लाभान्वित प्रत्येक परिवार द्वारा यह भागीदारी की जानी थी, लेकिन अधिकांश मामलों में यह नहीं हुआ क्योंकि कुछ ही व्यक्तियों ने परियोजना के लिए पूंजी लागत का कुल 10-20% योगदान दिया। इनमें दो तरह के लोग शामिल थे, पहले वो जो परियोजना प्राप्त करने में दान की भावना से काम कर रहे थे तथा दूसरे वो जो निजी स्वार्थवश परियोजना अपनी ग्राम पंचायत में लाना चाहते थे।

सामुदायिक सहभागिता के आधार पर उत्तर प्रदेश के अविभाजित राज्य में स्वजल (1996-2001) जैसी एक अत्याधिक सफल विश्व बैंक वित्तपोषित परियोजना के पिछले अनुभव होने के बावजूद, कुशलतापूर्वक और प्रभावी ढंग से समुदाय आधारित और मांग उत्तरदायी पेयजल एवं स्वच्छता परियोजनाओं को लागू करने के बारे में कोई संस्थागत स्मृति या विरासत उपलब्ध नहीं है।

## महिलाओं का समावेश

महिलाएं घरेलू स्तर पर प्रमुख कृषि कार्य बल और पेयजल प्रदाता हैं लेकिन उन्हें मोटे तौर पर घरेलू और सामुदायिक स्तर पर प्रक्रियाओं में निर्णय लेने से बाहर रखा गया है।

महिलाओं को इनके क्षेत्रों में निर्णय लेने की प्रक्रियाओं से बाहर रखा गया है और ग्रामीण पेयजल आपूर्ति और स्वच्छता योजनाओं और सेवाओं के क्रियान्वयन की पूरी श्रृंखला में तो उनकी सहभागिता न के बराबर है। महिलाओं की घरेलू स्तर पर पेयजल की प्रदाताओं के रूप में भूमिका और जिम्मेदारियों के सहारे प्राथमिक हितधारक होने के तथ्य को देखते हुए योजना के नियोजन और क्रियान्वयन की प्रक्रियाओं में उनके न शामिल होने से सेवाओं की दीर्घकालिक स्थिरता पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ने की संभावना रहती है। निम्न दो कारणों से इस चुनौती का सामना करना जरूरी है:

पहला, पेयजल एवं स्वच्छता सेवाओं को लोगों तक कुशल एवं प्रभावी तरीके से पहुंचाने के साथ-साथ दीर्घकालिक स्वामित्व हेतु भी प्रयास करना। तथा दूसरा, परियोजना के नियोजन एवं प्रबन्धन में मुख्य हितग्राही के रूप में महिलाओं की भागीदारी बढ़ाना जिससे परियोजनाएं स्थायी व सफल हो सकें।

## उपेक्षितों का समावेश

मुसहरों<sup>1</sup> का मामला ऐसी स्थितियों के बारे में बताता है जहां अनुसूचित जाति जैसे वंचित समुदायों के लिए पेयजल एवं स्वच्छता सेवाओं तक पहुंचने में असमानताओं की संभावनाएं होती हैं। इसके अलावा, उनकी जरूरतों को ग्राम पंचायत द्वारा भी उपेक्षित किये जाने की संभावना रहती है। यह सुनिश्चित करने के लिए कि वंचित समूहों का बहिष्कार न हो, यह जरूरी है कि अनुसूचित जाति समुदाय के सदस्यों को निर्णय लेने वाली संस्थाओं जैसे जल प्रबन्धन समिति व ग्राम पेयजल एवं स्वच्छता समिति में मजबूत व प्रभावी प्रतिनिधित्व मिले।

सामाजिक आंकलन ने RWSS सेवाओं के नियोजन एवं प्रबंधन में लोगों की भागीदारी की प्रकृति और सीमा पता लगाने की कोशिश की। आंकलन से स्पष्ट है कि सेवा स्तर के चुनाव और उपयोगकर्ता शुल्क तय करने संबंधी निर्णय प्रक्रिया में लोगों की भागीदारी नहीं रही। इस पूरी प्रक्रिया में केवल कुछ लोगों ने अपने निजी हित के कारण भाग लिया है। यद्यपि यह स्वदेशीय लोगों के लिए लागू नहीं होता क्योंकि विश्व बैंक के ओ.पी. 4.10 की परिभाषा के अनुसार उ0प्र0 के पूर्वांचल में स्वदेशीय लोग नहीं है।

<sup>1</sup> अनुसूचित जाति का एक अत्याधिक वंचित समुदाय सामाजिक आंकलन, क्षमता निर्माण एवं संचार रणनीति प्रतिवेदन का कार्यकारी सारांश

## स्वदेशीय लोग (Indigenous People)

बैंक के ओपी 4.10 में प्रदत्त परिभाषा के अनुसार स्वदेशीय का तात्पर्य निम्नलिखित विशेषताएं रखने वाले विशिष्ट, परन्तु कमजोर सामाजिक और सांस्कृतिक समूह से है :-

- अ) एक अलग स्वदेशीय सांस्कृतिक समूह के सदस्यों के रूप में स्वयं की पहचान और अन्य लोगों द्वारा इस पहचान की मान्यता;
- ब) परियोजना क्षेत्र में भौगोलिक द्रष्टि से अलग निवास। पैतृक इलाकों से, और इन आवासों और क्षेत्रों में प्राकृतिक संसाधनों से सामूहिक लगाव;
- स) प्रथागत सांस्कृतिक, आर्थिक, सामाजिक या राजनीतिक संस्थाएं जो प्रमुख समाज और संस्कृति की मुख्य धारा से अलग हैं; और
- द) देश या क्षेत्र की आधिकारिक भाषा में अक्सर अलग एक स्वदेशी भाषा, जो सामान्यतः क्षेत्र अथवा देश की आधिकारिक भाषा से अलग हो।

उपरोक्त परिभाषा के अनुसार प्रस्तावित परियोजना जिलों में कोई भी ऐसा समुदाय नहीं है जिसे स्वदेशीय कहा जा सके। अतः उ0प्र0 के लिए प्रस्तावित ग्रामीण पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता कार्यक्रम पर विश्व बैंक का ओपी 4.10 लागू नहीं होता है।

श्रावस्ती के सिरसी ब्लॉक में मोतीपुर कलौं ग्राम पंचायत, पांच अध्ययन जिलों में भ्रमण की गई 20 ग्राम पंचायतों में से थारू जनजाति वाली अकेली ग्राम पंचायत है। परन्तु 'थारू' भी 'स्वदेशीय' की परिभाषा में नहीं आते हैं क्योंकि यह समुदाय काफी हद तक मुख्य धारा में एकीकृत होकर रह रहा है, तथा इनका गांव एक निर्वाचित ग्राम पंचायत द्वारा शासित है, न कि पारंपरिक थारू नेतृत्व द्वारा।

गांव के अधिकांश घरों में लोग अपने स्वयं के उथले हैण्डपम्प का इस्तेमाल करने के अलावा गांव में उपलब्ध 10 सार्वजनिक स्टैंड पोस्ट और 7 खुले कुओं का उपयोग करते हैं। गांव में पाईप पेयजल आपूर्ति के लिए जल निगम की एक योजना का प्रस्ताव है, जिसके लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डीपीआर) तैयार की जा रही है। ग्राम पंचायत ने इस प्रयोजन हेतु निःशुल्क भूमि उपलब्ध कराने की पेशकश की है।

अब तक प्राप्त तथ्यों के अनुसार, प्रस्तावित परियोजना में विश्व बैंक के ओपी 4.10 से संबंधित कोई मुद्दा नहीं है और इस मामले में यह लागू नहीं है।

## भूमि अर्जन

प्रस्तावित ग्रामीण पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता कार्यक्रम के अन्तर्गत निर्माण के उद्देश्य से भू-अर्जन में सामाजिक और आर्थिक रूप से वंचित समूहों में से कुछ के अधिकारों के हनन की संभावना हो सकती है। लेकिन उत्तर प्रदेश जल निगम के लखनऊ स्थित मुख्यालय तथा क्षेत्र में 5 अध्ययन जिलों में जांच से पता चला कि ग्रामीण जलापूर्ति योजनाओं के निर्माण के लिए अब तक जमीन की उपलब्धता संबंधित ग्राम पंचायत द्वारा स्वेच्छा से सुनिश्चित की गई अथवा निजी व्यक्तियों द्वारा दान में दी गई। मुआवजा देकर भूमि खरीदने या प्राप्त करने का कोई भी प्रकरण जानकारी में नहीं आया है।

जल निगम द्वारा निर्मित सभी योजनाओं में, भूमि ग्राम पंचायतों द्वारा निःशुल्क प्रदान की गई है। स्वजलधारा योजनाओं के लिए भूमि या तो ग्राम पंचायतों द्वारा या निजी व्यक्तियों द्वारा निःशुल्क उपलब्ध कराई गई है। जल आपूर्ति परियोजनाओं के लिए भूमि की उपलब्धता उत्तर प्रदेश में कोई मुद्दा प्रतीत नहीं होता।

विश्व बैंक के निवेश में ओ पी / बी पी 4.12 तब लागू होता है जब अस्वैच्छिक रूप से जमीन लेने के कारण प्रत्यक्ष सामाजिक और आर्थिक प्रभाव पड़ रहा हो जैसे कि आश्रय की हानि या दूसरी जगह हटाना, संपत्ति या संपत्ति के उपयोग की हानि, आय स्रोतों की हानि या आजीविका के साधन की हानि (प्रभावित व्यक्तियों को अन्य स्थान पर स्थानांतरित करना होगा या नहीं)। अध्ययन हेतु चयनित 5 जिलों (चंदौली, फैजाबाद, कौशाम्बी, कुशीनगर और श्रावस्ती) के भ्रमण में ऐसी कोई बात नहीं पायी गयी, इसलिए उत्तर प्रदेश में प्रत्यक्ष रूप से बैंक के ओपी 4.12 से भी संबंधित कोई मुद्दा नहीं है।

## विकेन्द्रीकरण और पंचायती राज संस्थाएं

राज्य में बुनियादी सेवाओं के विकेन्द्रीकृत शासन के प्रति, समग्र नीतिगत प्रतिबद्धता को देखते हुए उत्तर प्रदेश में जल निगम से उनके द्वारा निर्मित पाइप जलापूर्ति योजनाओं को, संचालन और रख-रखाव के लिए ग्राम पंचायतों (जीपी) को हस्तांतरित करने की अपेक्षा की जाती है। इस हस्तांतरण के संबंध में व्यावहारिक परिस्थितियों के अनुसार निम्नलिखित तीन प्रकार के परिदृश्य हैं:

1. ग्रामीण पेयजल योजनाएं जल निगम द्वारा निर्मित हैं और ग्राम पंचायत को स्थानांतरित की गई हैं।



2. योजनाएं बनायी गई हैं और ग्राम पंचायत को हस्तांतरित करना प्रस्तावित है, लेकिन ग्राम पंचायत इन योजनाओं को लेने के लिए तैयार नहीं हो रही हैं। कुशीनगर में 35 और कौशाम्बी में 18 ऐसी योजनाएं ग्राम पंचायत को स्थानांतरण का इंतजार कर रही हैं, जिन्हें ग्राम पंचायत विभिन्न कारणों— जैसे कि लम्बित विशाल बिजली बिल और संचालन और रखरखाव के लिए ग्राम पंचायत के सदस्यों को किसी अभिमुखीकरण और प्रशिक्षण की कमी आदि के कारण लेना नहीं चाहती है।
3. अधिक योजनाएं जल निगम द्वारा बनाये जाने की प्रक्रिया में हैं। उदाहारण के लिए कुशीनगर में 20 (मौजूदा 35 के अलावा ) योजनाओं को ग्राम पंचायतों द्वारा किए गए अनुरोधों के आधार पर बनाया जा रहा है। ये अनुरोध ग्राम पंचायतों द्वारा अपने स्तर पर, समुदाय के साथ बिना किसी चर्चा अथवा सहभागी निर्णय प्रक्रिया के किए गए हैं।

ग्राम पंचायत स्तर पर हस्तांतरित परिसम्पत्तियों के संचालन और रखरखाव में क्षमता संबंधी कमी, ग्राम पंचायतों को संपत्ति के हस्तांतरण की वर्तमान नीति को प्रभावित करती है। एक पाईप पेयजल आपूर्ति योजना को चलाने के विभिन्न आयामों जैसे तकनीकी, वित्तीय और प्रबंधकीय पहलुओं की देखभाल करने के लिए ग्राम पंचायत की क्षमताओं को बढ़ाने के लिए किए गए प्रयासों के अपेक्षित लाभ नहीं मिल सके हैं। परिणामस्वरूप, ग्राम पंचायतें उपभोक्ता शुल्क का निर्धारण और संग्रह से संबंधित मुद्दों को समझने में असमर्थ रहती हैं, तथा पम्पिंग स्टेशन का प्रबन्धन व छोटे-बड़े मरम्मत के कार्य नहीं कर पाती हैं और फलस्वरूप हस्तांतरित योजनायें जल्दी ही या कुछ समय बाद काम करना बंद कर देती हैं।

उत्तर प्रदेश पंचायतीराज अधिनियम, 1947 (2007 में संशोधित) राज्य सरकार को ग्राम पंचायत स्तर पर आवश्यकतानुसार अनेक समितियां बनाने की स्वतंत्रता देता है। इस अधिनियम के अनुसार ग्राम पंचायत स्तर पर पेयजल एवं स्वच्छता हेतु जल प्रबंधन समिति का गठन किया जाना है। ग्राम पेयजल एवं स्वच्छता समिति उपभोक्ता समुदाय के एक प्रतिनिधि समूह के रूप में बनाई गई है, जिसमें उपभोक्ता समुदाय के 6-8 गैर निर्वाचित प्रतिनिधि शामिल किए गए हैं।

उपधारा -1 के अधीन गठित प्रत्येक समिति में ग्राम पंचायत के सदस्यों द्वारा अपने बीच में से ही निर्धारित प्रक्रिया द्वारा चयनित एक अध्यक्ष और 6 सदस्य होंगे। ऐसी प्रत्येक समिति में कम से कम एक महिला सदस्य, एक अनुसूचित जाति या अनुसूचित जनजाति का सदस्य और पिछड़े वर्ग का एक सदस्य होगा। राज्य सरकार, अधिसूचना द्वारा निर्देशित कर सकती है कि प्रधान या उपप्रधान या ग्राम पंचायत का अन्य कोई सदस्य ऐसी किसी समिति का अध्यक्ष होगा।

उत्तर प्रदेश पंचायती राज अधिनियम 1947 (2007 में संशोधित) में संयुक्त समितियों का प्रावधान भी है जिसके अन्तर्गत विभिन्न पंचायतों की समितियां सामूहिक हित में मिलकर काम कर सकती है। अधिनियम के इस प्रावधान का उपयोग राज्य सरकार द्वारा योजना स्तरीय समितियों (Scheme Level Committees), को बनाने के लिए – जो कि बहुल ग्राम पंचायतों वाली योजनाओं के मामलों में जरूरी होगी – किया जा सकता है।

## संस्थागत और मानव विकास

विभिन्न स्तरों पर काम कर रहे लोग और संस्थाएं, पेयजल एवं स्वच्छता सेवाओं के नियोजन, क्रियान्वयन और स्थापना में एक प्रमुख भूमिका निभा रहे हैं। उनकी क्षमता और कौशल, पेयजल एवं स्वच्छता सुविधाओं की गुणवत्ता और दीर्घकालिक स्थायित्व के लिए बहुत जरूरी है। संस्थाएं, विशेष रूप से सामुदायिक संस्थाएं, सामुदायिक स्तर पर पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता सेवाओं की प्रभावी व्यवस्था के लिए महत्वपूर्ण हैं। ग्राम पंचायत के अलावा, महिलाओं के स्वयं सहायता समूह और समुदाय के अन्य समूह भी गांव स्तर पर एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाते हैं।

जल प्रबंधन समिति और ग्राम स्तर पर ग्राम पेयजल एवं स्वच्छता समितियां अधिकांश स्थानों पर या तो गठित ही नहीं हुई हैं अथवा निष्क्रिय हैं। भ्रमण की गई 20 ग्राम पंचायतों में एक को छोड़कर किसी भी पंचायत में पंचायत सदस्य जल प्रबंधन समिति के सदस्यों के नाम नहीं बता सके। स्वजलधारा गांवों में भी VWSC की उपस्थिति के बारे में ग्राम पंचायत सदस्य सहित सभी लोग अनभिज्ञ थे।

वर्तमान में ग्राम पंचायत के निर्वाचित प्रतिनिधियों के लिए आयोजित किये जा रहे प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण कार्यक्रम विकास खण्ड स्तर पर उनकी भूमिकाओं और कार्यों पर एक या दो दिन के अभिमुखीकरण तक सीमित रहे हैं। प्रशिक्षण लेने वाले अधिकांश पंचायत प्रतिनिधियों को प्रशिक्षण के दौरान हुई गतिविधियों की कोई जानकारी नहीं है। प्रशिक्षण की किसी भी प्रकार की अनुवर्ती गतिविधि अथवा ग्राम पंचायत द्वारा किये जा रहे वास्तविक काम के साथ किसी सार्थक सम्बन्ध के अभाव में इन प्रशिक्षणों कार्यक्रमों के परिणामस्वरूप ग्राम पंचायत स्तर पर कोई ठोस क्षमता निर्माण नहीं हो रहा है।

पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता योजनाओं के प्रबंधन में ग्राम पंचायतों की केंद्रीय भूमिका बनाने के क्रम में, उनकी क्षमता में काफी वृद्धि करने की आवश्यकता होगी। वर्तमान क्षमता के स्तर, पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता योजनाओं और सेवाओं के प्रभावी प्रबंधन के लिए सीमित और अपर्याप्त हैं। ग्राम पंचायतों की नियमित बैठकें आयोजित नहीं हो रही हैं। ग्राम सभा यानी समुदाय की विस्तृत बैठकें शायद ही उनकी सच्ची भावना में आयोजित की जाती हैं, और ज्यादातर ग्राम सभा की बैठकें हर छह महीने की आवश्यकता को पूरा करने के लिए कागज पर सामाजिक आंकलन, क्षमता निर्माण एवं संचार रणनीति प्रतिवेदन का कार्यकारी सारांश

आयोजित होना दिखायी जाती हैं। यदि ग्राम प्रधान पुरुष है तो निर्णय ग्राम प्रधान द्वारा या उसकी विश्वासपात्र एक छोटी मंडली द्वारा लिया जाता है। महिला ग्राम प्रधान के मामले में कई बार उनके पति या एक मामले में (श्रावस्ती में फतेहपुर बंगाई ग्राम पंचायत) पिता जी को उनकी ओर से कार्य करते पाया गया। सामान्यतः लोगों को पंचायत स्तर पर लिए गए निर्णयों की जानकारी नहीं होती है, क्योंकि वह शायद ही पूरी प्रक्रिया का हिस्सा होते हैं तथा उनको निर्णयों के बारे में सूचित करने के लिए पंचायत स्तर से कोई प्रयास नहीं किया जाता है।

सबसे बड़ी चुनौती यह है कि ग्राम पंचायतें पारदर्शी व समावेशी तरीके से कार्य करें जिससे समुदाय की पर्याप्त भागीदारी हो सके। इसके लिए यह सुनिश्चित करना होगा कि इन योजनाओं के बारे में फैसले एक परामर्शी प्रक्रिया का उपयोग कर ग्राम सभा के दौरान समुदाय की बड़ी बैठकों में लिये जायें। जल प्रबन्धन समिति (JPS), जो पेयजल आपूर्ति और स्वच्छता के मुद्दों के प्रबंधन के लिए ग्राम पंचायत की जिम्मेदार समिति है, को वास्तव में प्रभावी होने के लिए आभासी से अधिक वास्तविक होने की जरूरत है। ग्राम पेयजल एवं स्वच्छता समितियाँ (VWSCs) एक भागीदारी की प्रक्रिया के माध्यम से गठित की जानी चाहिए। यह सुनिश्चित किया जाना चाहिए कि VWSC के सहयोजित सदस्यों पर समुदाय का विश्वास हो और वे उनके सर्वश्रेष्ठ हितों का भी प्रतिनिधित्व करते हों।

## 1.4 क्षमता निर्माण

उत्तर प्रदेश, और विशेषकर पूर्वी उत्तर प्रदेश में पेयजल आपूर्ति एवं स्वच्छता की पहल के क्रियान्वयन में समानता, समावेश, सामंजस्य और जवाबदेही सुनिश्चित करने में क्षमता की कमी सबसे बड़ी चुनौती के रूप में उभरी है। सहभागी मांग आधारित पेयजल आपूर्ति और स्वच्छता सेवाओं को लागू करने की क्षमता सीमित है और राज्य, जिला और ग्राम पंचायत/ग्राम स्तर सहित सभी स्तरों में अपर्याप्त है।

- जिला स्तर पर प्रमुख निर्णयकर्ताओं का मानना है कि सरकारी तंत्र में जनभागीदारी आधारित परियोजनाओं को लागू करने में अनेक कठिनाईयाँ हैं क्योंकि यह व्यवस्था सामान्य रूप से आपूर्ति आधारित तरीके से काम करने की आदी है।
- गैर सरकारी संस्थाओं (एन0जी0ओ0) के कर्मचारियों को भागीदारी आधारित परियोजनाओं (जैसे स्वजलधारा) में उचित रूप से प्रशिक्षित नहीं किया गया। अधिकांश मामलों में प्रशिक्षण कार्यक्रम इस योजना के चक्र से जुड़े नहीं थे। क्रियान्वयन में देरी की वजह से गैर सरकारी संगठनों के कर्मचारियों में अनेक बदलाव हुए तथा नए कर्मचारी सहभागी प्रक्रियाओं में प्रशिक्षित नहीं थे।

सामाजिक आंकलन, क्षमता निर्माण एवं संचार रणनीति प्रतिवेदन का कार्यकारी सारांश

- ग्रामीण विकास के क्षेत्रीय संस्थानों द्वारा VWSC सदस्यों हेतु आयोजित किए जा रहे प्रशिक्षणों को भी जमीनी प्रक्रियाओं से जोड़ने की आवश्यकता है। क्रियान्वयन की प्रक्रिया को प्रशिक्षण से क्या लाभ हुआ यह पता करने के लिए भी उपयुक्त व्यवस्था बनाने की आवश्यकता है।
- चंदौली के अलावा किसी भी अध्ययन जिले में कार्यकर्ताओं को समुदाय संचालित सम्पूर्ण स्वच्छता पद्धति के बारे में पता नहीं था। चंदौली में जिला परियोजना समन्वयक (स्वच्छता) को इसके बारे में पता था किन्तु इसका उपयोग नहीं किया गया था।
- अधिकांश लोग महसूस करते हैं कि ग्राम पंचायतें पेयजल एवं स्वच्छता की योजनाओं को प्रभावी तरीके से लागू करने में सक्षम नहीं हैं। भ्रमण किये गए लगभग सभी गांवों में पाया गया कि ग्राम पंचायत और इसकी समितियों पर विश्वास की कमी, वस्तुतः समुदाय के साथ संवाद की कमी का परिणाम है। इसके अलावा, लोगों को लगता है कि तकनीकी मार्गदर्शन, जानकार सरकारी कार्यकर्ताओं द्वारा निगरानी और बड़े समुदाय के साथ सीधे बातचीत महत्वपूर्ण है ताकि पारदर्शिता से सामयिक निर्णय हो सकें और देरी से बचा जा सके।

पेयजल एवं स्वच्छता क्षेत्र में उपलब्ध मानव संसाधन की गुणवत्ता को बढ़ाने के लिए व तंत्र के सुदृढीकरण के लिए पूरे परियोजना काल के दौरान राज्य, जिले, पंचायत व ग्राम स्तर पर क्षमता निर्माण हेतु एक रणनीति की आवश्यकता है। प्रस्तावित रणनीति क्षमता निर्माण के उपायों के उपक्रम और RWSSP-LIS के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए तथा अपने परिणामों पर नजर रखने के लिए एक मजबूत संस्थागत व्यवस्था बनाने हेतु है। यह निम्नांकित को देखते हुए किया जाना है:

- समुदायों और पंचायती राज संस्थाओं पर ध्यान दें।
- उ.प्र. जल निगम को एक शीर्ष अभियंत्रण संस्थान के रूप में बड़े स्तर पर सम्मिलित किया जाए।
- प्रशिक्षकों का महत्वपूर्ण समूह।
- मानकीकृत प्रशिक्षण मैनुअलों के लिए तकनीकी सहायता।
- क्षमता निर्माण में नियमित सुधार के लिए योजना।
- हर चरण और बैच में प्रशिक्षण आवश्यकता का आकलन।
- आवधिक प्रभाव आकलन।
- क्षेत्र में मार्ग दर्शन व सीखों का प्रसार।

- प्रवेश बिंदु गतिविधि के रूप में CLTS पद्धति का प्रयोग।
- WSSO स्तर पर सीधे प्रशिक्षण कराने की जगह प्रशिक्षणों का प्रबंधन।
- प्रशिक्षणों को विकेन्द्रीकृत तरीके से लागू करना।

संबंधित गुण और दोष के साथ दो वैकल्पिक मॉडल इस रणनीति को लागू करने के क्रम में चुनने के लिए प्रस्तुत किये गये हैं। प्रशिक्षण के प्रबंधन का केंद्रीकृत मॉडल, यद्यपि SWSM / SPMU के कार्यभार के बोझ को बढ़ाता है किन्तु प्रशिक्षण गतिविधियों के नियोजन एवं क्रियान्वयन और उनके परिणामों पर बेहतर गुणवत्ता के नियंत्रण में एकरूपता का वादा करता है. प्रशिक्षण प्रबंधन का आउट सोसिंग मॉडल यद्यपि SWSM / SPMU पर कार्य का दबाव कम करता है, किन्तु निर्धारित समयावधि में गुणवत्ता के साथ वांछित परिणाम सुनिश्चित करने के लिए काम पर रखे गए प्रशिक्षण संस्थानों के अनुबंध के उचित प्रबंधन/निगरानी की अपेक्षा करता है.

## 1.5 संचार रणनीति

राज्य में पेयजल और स्वच्छता सेवाओं के प्रावधान में मौजूदा संप्रेषण व्यवस्था संदेशों के एक तरफा निर्माण और प्रसार तक सीमित हैं, जिसमें इच्छित लक्ष्य दर्शकों के बीच व्यवहार परिवर्तन को गति प्रदान करने की परिकल्पना की गई है।

इस व्यवस्था का उल्लेख करने के लिए आम शब्दावली सूचना, शिक्षा और संचार (आईईसी) के रूप में जानी जाती है. मोटे तौर पर राज्य स्तर पर WSSO के नेतृत्व में यह एक तरफा टाप-डाउन स्वच्छता व्यवहार शिक्षण की व्यवस्था है, जिसमें परंपरागत तरीकों जैसे दीवार लेखन, पर्चे, बैठक आदि तरीकों का उपयोग किया गया है। पेयजल के सम्बन्ध में आईईसी गतिविधियाँ अपेक्षित रूप से प्रभावी नहीं रही हैं, क्योंकि समुदाय के स्तर पर उत्तरदाताओं में से अधिकांश को यह पता नहीं है कि वास्तव में इन योजनाओं से क्या मिलेगा और क्यों।

पिछले कई वर्षों से इन आईईसी गतिविधियों के आयोजन के बावजूद, अध्ययन के गांवों में लोगों के स्वच्छता के व्यवहार में कोई ठोस अंतर नहीं पाया गया है, जिससे स्पष्ट है कि इस तरीके ने वांछित काम नहीं किया है।

आईईसी अभियान और पिछले कुछ वर्षों में संपूर्ण स्वच्छता अभियान की मुहिम के तहत शुरू की गई पारंपरिक गतिविधियों का अपेक्षित प्रभाव न होने के चलते लोगों तक स्वच्छता संचार संदेशों को पहुंचाने के अधिक प्रभावी तरीके तलाशने की जरूरत है। नई रणनीति में घर और समुदाय के स्तर पर स्थायी स्वच्छता व्यवहार परिवर्तन पर ध्यान केंद्रित करना होगा।

## 1.6 सामाजिक और परियोजना जोखिम उन्मूलन कार्य योजना

क्र.सं.	मुद्दे	शमन कार्रवाई
1	एक सामान्य आपूर्ति आधारित पेयजल एवं स्वच्छता सुविधाओं का निर्माण कार्यक्रम जिसमें बेहतर सुविधाओं के लिए कोई प्रभावी मांग नहीं है।	<ul style="list-style-type: none"> <li>● सुधरी हुई पाइप पेयजल योजनाओं हेतु अभिनव संचार अभियान द्वारा मांग पैदा करना। उदाहारण स्वरूप सहभागी ग्रामीण मूल्यांकन (पीआरए), पार्टिसिपेटरी लर्निंग एण्ड एक्शन (पीएलए), समुदाय संचालित सम्पूर्ण स्वच्छता (सी0एल0टी0एस0) तथा समुदाय संचालित स्वच्छता निगरानी (सी0एल0ए0एस0एस0) के द्वारा।</li> <li>● पूर्वी उत्तर प्रदेश में विश्व बैंक सहायित परियोजना के संदर्भ में प्रमुख सेक्टर संस्थाओं जैसे SWSM, जल निगम, पंचायती राज और WSSO के लक्ष्यों एवं रणनीतियों को फिर से परिभाषित करना तथा उनकी भूमिकाओं और जिम्मेदारियों को पुनः तय करना।</li> </ul>
2	निर्मित योजनाओं के प्रति ग्राम पंचायतों में स्वामित्व की कमी।	<ul style="list-style-type: none"> <li>● व्यवहार्यता अध्ययन चरण से लेकर परियोजना के नियोजन और कार्यान्वयन के सभी चरणों में ग्राम पंचायत की पर्याप्त भागीदारी सुनिश्चित करना।</li> <li>● परियोजना के प्रारूप, योजना चक्र कार्यान्वयन रणनीति और कार्य योजना के बारे में सामान्यतः सभी ग्राम पंचायत सदस्यों और विशेषकर जल प्रबन्धन समिति के सदस्यों को बताते हुए इसमें उनकी भूमिका एवं उत्तरदायित्व के बारे में प्रशिक्षित करना।</li> </ul>
3	गरीबों एवं वंचित समूहों, विशेषकर महिलाओं को परियोजना प्रक्रियाओं से दूर रखना	<ul style="list-style-type: none"> <li>● परियोजना के नियोजन और क्रियान्वयन से संबंधित महत्वपूर्ण निर्णय लेने में गरीबों एवं महिलाओं की सक्रिय भागीदारी के माध्यम से परियोजना के नियोजन और क्रियान्वयन में उनकी कामचलाऊ नहीं अपितु पर्याप्त भागीदारी सुनिश्चित करना।</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>समुदाय आधारित संगठनों जैसे महिलाओं के स्वयं सहायता समूहों, पुरुषों के संयुक्त जिम्मेदारी समूहों को परियोजना संबंधी कार्यो जैसे व्यवहार्यता अध्ययन, स्थल चयन, सेवा स्तर का निर्धारण, उपभोक्ता शुल्क निर्धारण आदि में सम्मिलित करना।</li> </ul>
4	परियोजना के नियोजन और कार्यान्वयन में पारदर्शिता का अभाव	<ul style="list-style-type: none"> <li>योजना के आकार से संबंधित सभी महत्वपूर्ण निर्णय, शामिल किए जाने वाले गांव/ग्राम पंचायतें, सेवा स्तर, उपयोगकर्ता शुल्क के भुगतान सम्बन्धी निर्णय ग्राम सभा स्तर पर समुदाय की विस्तृत बैठकों में लिया जाये न कि ग्राम पंचायत के कार्यकारी निकाय में</li> <li>परियोजना के खर्च के बारे में विवरण समुदाय की विस्तृत बैठकों/ग्राम सभाओं में समय-समय पर सामाजिक आडिट हेतु रखा जाये।</li> </ul>
5	योजनाओं के समय और लागत बढ़ोत्तरी के बारे में जवाबदेही का अभाव	<ul style="list-style-type: none"> <li>परिणाम की गुणवत्ता पर कोई समझौता किए बिना देरी को कम करने के लिए विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी पी आर) तैयार करने और अनुमोदन के लिए प्रक्रियाओं को निर्धारित करना।</li> <li>दायित्व, अधिकार और जवाबदेही को रणनीतिक और समान रूप से निर्धारित किया जाये।</li> <li>सभी संस्थागत और व्यक्तिगत हितधारकों की क्षमता परियोजना चक्र के दौरान प्रशिक्षण और पुनः प्रशिक्षण के माध्यम से बढ़ाई जाये।</li> <li>प्रशिक्षण कार्यक्रम, योजना चक्र के विभिन्न चरणों में विभिन्न हितधारकों की स्पष्ट रूप से चिन्हित की गई प्रशिक्षण जरूरतों को ध्यान में रखते हुए तैयार व संचालित किए जाएं।</li> </ul>
6	समग्र परियोजना के केन्द्र में पेयजल आपूर्ति है और स्वच्छता का घटक मात्र	<ul style="list-style-type: none"> <li>खुले में शौच मुक्त समुदायों/ग्राम पंचायतों को, बेहतर पेयजल आपूर्ति सेवायें, प्रोत्साहन</li> </ul>

<p>एक पुछल्ले की भांति है; परिणाम स्वरूप पेयजल एवं स्वच्छता एकीकृत मुद्दे के रूप में नहीं लिए जा रहे हैं। इसका मुख्य असर पेयजल गुणवत्ता और फलस्वरूप लोगों के स्वास्थ्य पर पड़ता है।</p>	<p>स्वरूप प्रदान करना।</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● पेयजल आपूर्ति और सुरक्षित स्वच्छता, समुदाय के स्तर पर प्रभावी स्वच्छता और व्यवहार परिवर्तन के लिए संचार और क्षमता निर्माण पर जोर देने के साथ, एक एकीकृत सेवा के रूप में दिए जायें।</li> </ul>
---	---

उपरोक्त को देखते हुए, यह स्पष्ट है कि इन जोखिमों को कम करने के लिए संभव तरीकों के रूप में हितधारकों, विशेषकर समुदायों एवं ग्राम पंचायतों, के बड़े पैमाने पर गहन संचार और क्षमता निर्माण में समावेश करने की जरूरत है।