

कार्यकारी सार

परिचय और पृष्ठभूमि

तटीय क्षेत्र भूमि और समुद्र के बीच एक अंतरफलक है जिसमें तटीय भूमि, अंतर्ज्वारीय क्षेत्र, तटीय पारितंत्र जिसमें नदियां, मुहाना, दलदल और आर्द्रभूमि शामिल हैं। भारत की तटरेखा लगभग 7516 किलोमीटर है, जिसमें से मुख्य भूभाग- लगभग 5422 किलोमीटर, लक्षद्वीप तट 132 किलोमीटर तक फैला हुआ है और अंडमान और निकोबार द्वीप समूह की तटरेखा लगभग 1962 किलोमीटर है। तटीय क्षेत्र प्राकृतिक संसाधनों की एक बहुत विस्तृत श्रृंखला से संपन्न है। तटीय जल के अलावा, तटीय पर्यावरण में पाए जाने वाले अन्य प्रमुख पारितंत्र मैंग्रोव; मूंगा चट्टान; समुद्री घास; मिट्टी के घर; मुहाना/बैंकवाटर; लैगून; रेत के टीले आदि हैं। समुद्र तट एक ऐसी विशाल मानव आबादी की जीविका निर्वाह करने में सहायता करता है, जो समृद्ध तटीय और समुद्री संसाधनों पर निर्भर है। हालांकि, बढ़ती मानव आबादी, शहरीकरण और त्वरित विकास गतिविधियों ने भारत के नाजुक तटीय पारितंत्र पर अत्याधिक दबाव डाला है।

पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी.) और पृथ्वी विज्ञान मंत्रालय (एम.ओ.ई.एस.) दो नोडल मंत्रालय हैं जो मुख्य रूप से तटीय और महासागर क्षेत्रों में काम करते हैं। पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 केंद्र सरकार को पर्यावरण की गुणवत्ता की रक्षा और सुधार करने, सभी स्रोतों से प्रदूषण को नियंत्रित और कम करने और पर्यावरणीय आधार पर किसी भी औद्योगिक सुविधा की स्थापना और/या संचालन को निषेध या प्रतिबंधित करने के लिए अधिकृत करता है। सरकार ने तटीय क्षेत्र में गतिविधियों को विनियमित करने के लिए पर्यावरण संरक्षण अधिनियम 1986 की धारा 3 और 5 के तहत अधिसूचना जारी करी जिससे की तटीय पर्यावरण को विभिन्न मानवजनित गतिविधियों से बचाया जा सके। तटीय विनियमन क्षेत्र अधिसूचना (सी.आर.जेड.) 2019, जिसने 1991 और 2011 की अधिसूचनाओं को प्रतिस्थापित करा था, जिसे एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. द्वारा लागू किया गया था, जिसका उद्देश्य तटीय क्षेत्र को विभिन्न क्षेत्रों में वर्गीकृत करना और एकीकृत तरीके से गतिविधियों का प्रबंधन करना है। तटीय क्षेत्र प्रबंधन में जोखिमों को समझने के लिए किए गए पूर्व-लेखा परीक्षा अध्ययनों से पता चला है कि तटीय क्षेत्रों में बड़े पैमाने पर सी.आर.जेड. के दिशा निर्देशों का उल्लंघन हुआ था। विभिन्न डाटा स्रोतों से अवैध निर्माण गतिविधियों की घटनाएं (तटीय क्षेत्र का संकुचन होना), स्थानीय निकायों, उद्योगों और जलीय कृषि फार्मों से अपशिष्ट निर्वहन के मामले दर्ज किए गए हैं। तटीय पर्यावरण की सुरक्षा और संरक्षण की दिशा में भारत सरकार के प्रयासों का मूल्यांकन करने के लिए तटीय राज्यों के साथ-साथ केंद्र द्वारा तटीय क्षेत्र विनियमन अधिसूचना 2011 के कार्यान्वयन का आकलन करना अनिवार्य था ।

साथ ही, सतत विकास लक्ष्यों के महत्व और उन्हें प्राप्त करने की दिशा में देश की प्रतिबद्धताओं को देखते हुए, हमने एस.डी.जी.-14 पानी के नीचे जीवन के तहत लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में योजना, कार्यान्वयन और वितरण तंत्र का मूल्यांकन करने का प्रयास किया है।

तदनुसार, हमने निम्नलिखित उद्देश्यों के तहत 'तटीय पारितंत्रों के संरक्षण' पर एक निष्पादन लेखापरीक्षा करने का निर्णय लिया:

1. यह जांच करना कि सी.आर.जेड. अधिसूचना 2019 के प्रावधानों के तहत सी.आर.जेड. क्षेत्रों में गतिविधियों को विनियमित करने के लिए केंद्र और राज्य में संस्थागत तंत्र मौजूद है अथवा नहीं।
2. यह जांच करना कि तटीय पारिस्थितिकी के संरक्षण हेतु क्या सरकार द्वारा दी गई सी.आर.जेड. अनुमोदन उचित प्रक्रिया के अनुसार है।
3. क्या अनुमोदन के बाद की निगरानी के साथ-साथ सी.आर.जेड. विनियमों को लागू करने से तटीय पारितंत्र की सुरक्षा हुई है।
4. यह जांच करना कि क्या एकीकृत तटीय क्षेत्र प्रबंधन कार्यक्रम (आई.सी.जेड.एम.पी.) के तहत परियोजना विकास के उद्देश्य सफल रहे।
5. एस.डी.जी.-14 के तहत लक्ष्यों को प्राप्त करने की दिशा में सरकार द्वारा उठाए गए कदमों का मूल्यांकन करना।

प्रमुख लेखापरीक्षा निष्कर्ष

अध्याय 2: संस्थागत रूपरेखा

एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. ने अनुशंसित सदस्यों के साथ एन.सी.जेड.एम.ए. को स्थायी निकाय के स्वरूप के बारे में अधिसूचित नहीं किया है। एन.सी.जेड.एम.ए. को कुछ वर्षों में पुनर्गठित किया जाता है और निर्धारित सदस्यता के अभाव में, यह संस्था स्थायी सदस्यों से रहित एक तदर्थ निकाय के रूप में कार्यरत है। इसके अलावा, एन.सी.जेड.एम.ए. की संरचना इन वर्षों में एक समान नहीं रही है, जो तटीय संरक्षण के मामलों के प्रति दृष्टिकोण की निरंतरता की कमी को प्रदर्शित करता है।

(पैरा 2.1 क)

ऐसे उदाहरण पाए गए जहां विशेषज्ञ मूल्यांकन समितियों (ई.ए.सी.) ने मंजूरी दी, हालांकि परियोजना पर विचार-विमर्श के दौरान डोमेन विशेषज्ञ मौजूद नहीं थे। साथ ही, ऐसे मामले भी नोट किए गए जहां विचार-विमर्श के दौरान ई.ए.सी. के सदस्य कुल संख्या के आधे से भी कम थे क्योंकि ई.ए.सी. सदस्यों के लिए कोई निश्चित कोरम नहीं था।

(पैरा 2.1 ख)

कर्नाटक राज्य में एस.सी.जेड.एम.ए. का पुनर्गठन नहीं किया गया था और गोवा, ओडिशा और पश्चिम बंगाल राज्यों में पुनर्गठन में विलंब हुआ था। एस.सी.जेड.एम.ए. ने कोरम की आवश्यकताओं को पूरा किए बिना बैठकें कीं और संबंधित हितधारक निकायों के प्रतिनिधित्व की भी कमी थी। आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, गोवा, तमिलनाडु, ओडिशा और पश्चिम बंगाल राज्यों में एस.सी.जेड.एम.ए. के पास अपने जनादेश का पालन करने के लिए पर्याप्त श्रमशक्ति नहीं थी।

(पैरा 2.1 ग और घ)

तमिलनाडु के डी.एल.सी. में स्थानीय पारंपरिक समुदायों की भागीदारी का अभाव था। आंध्र प्रदेश में, मार्च 2021 तक सभी नौ तटीय जिलों में डी.एल.सी. की स्थापना नहीं की गई थी। गोवा में, सी.आर.जेड. अधिसूचना की घोषणा के छह साल के विलंब के पश्चात् 2017 में डी.एल.सी. का गठन किया गया था। मार्च 2021 तक कर्नाटक के दो तटीय जिलों में डी.एल.सी. का पुनर्गठन किया जाना शेष है।

(पैरा 2.1 ड.)

एन.सी.जेड.एम.ए. से संबंधित जानकारी जैसे कार्यसूची टिप्पणियाँ, बैठकों के कार्यवृत्त को प्रसारित करने के लिये किसी भी सक्रिय और कार्यात्मक वेबसाइट की अनुपस्थिति संस्थान की अनिवार्य जिम्मेदारियों के विरुद्ध थी।

(पैरा 2.3)

अध्याय 3: सी.आर.जेड. अधिसूचना के तहत परियोजनाओं का अनुमोदन

परियोजनाओं को ई.आई.ए. प्रतिवेदनों में अपर्याप्तता के बावजूद अनुमोदित किया जाना जिसमें ई.आई.ए. प्रतिवेदन तैयार करने में शामिल सलाहकार की गैर-मान्यता, पुराने बेसलाइन डाटा का उपयोग, परियोजना के पर्यावरणीय प्रभावों का गैर-मूल्यांकन, जिन आपदाओं के प्रति परियोजना क्षेत्र प्रवण था, उनका उल्लेख नहीं किया जाना शामिल था।

(पैरा 3.1)

शमन योजनाओं का हिस्सा बनने वाली गतिविधियां जैसे मैंग्रोव संरक्षण/पुनःवृक्षारोपण, जैव विविधता संरक्षण योजना, वर्षा जल संचयन योजना को पर्यावरण प्रबंधन योजनाओं में शामिल किए जाने में विफल रहा क्योंकि इसे परियोजना प्रस्तावक (पी.पी.) पर छोड़ दिया गया था।

(पैरा 3.2)

ऐसी परियोजनाओं को अनुमोदन दिया गया जहां एम.ओ.ई.एफ .एवं सी.सी. निजी सलाहकारों द्वारा दी गई जानकारी की सत्यता को सत्यापित करने के लिए स्वतंत्र प्रयास करने में विफल रहा और परियोजना गतिविधियों के कारण संभावित पारिस्थितिक जोखिमों के संबंध में केवल परियोजना प्रस्तावक द्वारा प्रस्तुत जानकारी पर आश्रित था।

(पैरा 3.4)

ऐसे उदाहरण पाए गए जहां एस.सी.जेड.एम.ए. ने अनुमोदन देने वाले प्राधिकारी वर्ग की शक्तियों को छीन लिया और स्वतः परियोजनाओं को मंजूरी दे दी। इसके अलावा, ऐसी परियोजनाओं के अनुमोदन के मामले थे जहां एस.सी.जेड.एम.ए. ने अनिवार्य दस्तावेज प्रस्तुत किए बिना परियोजनाओं की सिफारिश की।

(पैरा 3.7)

विशिष्ट परियोजनाओं के अनुमोदन के लिए सी.आर.जेड. अधिसूचना के संशोधन ने तटीय पारितंत्र के संरक्षण के प्रयासों को विफल कर दिया था।

(पैरा 3.8)

ऐसे मामले पाए गए जहां परियोजनाओं को ई.आई.ए. की बहुस्तरीय प्रक्रिया से गुजरे बिना अनुमोदित किया गया क्योंकि प्रमुख आधारभूत संरचना परियोजनाएं व्यापक रूप से ई.आई.ए. अधिसूचना 2006 के तहत शामिल नहीं हैं।

(पैरा 3.9)

अध्याय 4: सी.आर.जेड. अधिसूचना के अनुमोदन के उपरांत अनुवीक्षण और प्रवर्तन

ऐसे मामले पाए गए जहां परियोजना प्रस्तावक अनुमोदन लेने में उल्लिखित शर्तों का अनुपालन करने में विफल रहा एवं एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. के क्षेत्रीय कार्यालयों को अनिवार्य अर्धवार्षिक अनुपालन प्रतिवेदन प्रस्तुत नहीं किया गया। ऐसे मामले भी पाए गए थे जहां संबंधित राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से कोई सी.टी.ई. या सी.टी.ओ. प्राप्त किए बिना परियोजनाएं शुरू हुईं।

(पैरा 4.1)

एस.सी.जेड.एम.ए. और डी.एल.सी. द्वारा सी.आर.जेड. प्रावधानों के प्रवर्तन की समीक्षा की गई और ऐसे उदाहरण पाए गए जहां एस.सी.जेड.एम.ए., सी.आर.जेड. उल्लंघनों के प्रति कार्रवाई करने में विफल रहे और डी.एल.सी. भी उल्लंघनों की पहचान करने और एस.सी.जेड.एम.ए. को इसको प्रतिवेदित करने में विफल रहे थे।

(पैरा 4.2)

अध्याय 5: तटीय पारितंत्र का संरक्षण

मन्नार द्वीप समूह की खाड़ी में जीवित प्रवाल आवरण की गंभीर कमी और गिरावट के बावजूद, तमिलनाडु के वन विभाग द्वारा आक्रमणशील प्रजातियों की वृद्धि को कम करने के लिए कोई व्यवहार्य कार्यनीति तैयार नहीं की गई। गोवा में प्रवाल भित्तियों के लिए निगरानी प्रणाली की अनुपस्थिति और कछुओं की नेस्टिंग साइट के लिए प्रबंधन योजना तैयार न करने जैसे मामले पाए गए। ऐसे उदाहरण पाए गए जहां गोवा में तटीय रेत के टीलों के क्षेत्रों में आधारभूत संरचना के विकास जैसी निषिद्ध गतिविधियां पाई गई थीं। गोवा और गुजरात में मैंग्रोव के संरक्षण के प्रयासों में अंतराल पाया गया। ऐसे उदाहरण पाए गए जहां सीवेज उपचार

संयंत्र या तो पूरी तरह से अनुपस्थित थे या बिना किसी निगरानी के सक्रिय थे जिससे तटीय जल में हानिकारक अपशिष्टों का निर्वहन हुआ।

(पैरा 5.1 और 5.2)

अध्याय 6: एकीकृत तटीय क्षेत्र प्रबंधन परियोजना

हालांकि खतरा रेखा के मानचित्रण का पूरा काम अगस्त 2018 में पूरा कर लिया गया था, लेकिन एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. द्वारा अभी तक खतरा रेखा का आधारचिन्ह नहीं किया गया था। तटीय राज्यों द्वारा अहम रूप से संवेदनशील तटीय क्षेत्रों (सी.वी.सी.ए.) के लिए एकीकृत प्रबंधन योजनाएं (आई.एम.पी.एस.) अभी तैयार की जानी थी।

(पैरा 6.1)

गुजरात के मांडवी और जामनगर में समुद्री फील्ड स्टेशनों में, यह पाया गया कि इन दोनों स्थानों पर परियोजना के तहत स्थापित 40 उपकरणों में से 33 उपकरण केवल जाँच और अंशांकन के लिए संचालित किए गए और कभी भी इच्छित उद्देश्य अर्थात् कच्छ की खाड़ी के अंतर्ज्वारीय क्षेत्र की मिट्टी और पानी के भौतिक रासायनिक पैरामीटर का अध्ययन करने के लिए उपयोग नहीं किए गए थे।

(पैरा 6.2)

ओडिशा राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड (ओ.एस.पी.सी.बी.) में अपर्याप्त क्षमता निर्माण उपायों को पाया गया क्योंकि नमूनों के संग्रहण और विश्लेषण के लिए निर्धारित लक्ष्यों में 33 प्रतिशत से लेकर 59 प्रतिशत तक की अत्याधिक कमी थी। इसके अलावा, केंद्र आवश्यक श्रमशक्ति के 55 प्रतिशत क्षमता पर काम कर रहा था जिसके परिणामस्वरूप नमूनों के विश्लेषण के लिए क्रय किए गए उपकरणों का संचालन नहीं हो रहा था।

(पैरा 6.3.2)

हमने पाया कि ₹ 6.23 करोड़ की राशि का व्यय करने के पश्चात् भी, गहिरमाथा अभ्यारण्य में प्रभावी समुद्री गश्त का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ। 2016 में निर्मित ओडिशा के केंद्रपाड़ा जिले के दंगमल में एक शोध प्रयोगशाला को आज तक शुरू नहीं किया जा सका है। हमने ओडिशा के गोपालपुर में मछलियों को स्वच्छता से सुखाने से संबंधित गतिविधि के तहत बनाए गए आधारभूत संरचना के निष्क्रिय होने का अवलोकन किया, जिस पर आई.सी.जेड.एम.पी. के तहत सुविधाओं के निर्माण हेतु ₹ 6.72 करोड़ का व्यय किए जाने के बावजूद समुदाय को आजीविका सहायता प्रदान करने के लिए सौर ड्रायर को पूर्ण रूप से कार्यात्मक नहीं बनाया जा सका।

(पैरा 6.3.3 और 6.3.4)

अध्याय 7: सतत विकास लक्ष्य

लेखापरीक्षा ने हितधारक मानचित्र की जांच की और यह पाया कि कुछ महत्वपूर्ण हितधारक संगठन जैसे भारतीय तटरक्षक और पत्तपोत परिवहन और जलमार्ग मंत्रालय मानचित्र में शामिल नहीं थे। हमने यह पाया कि संकेतक एस.डी.जी. लक्ष्य को समग्र रूप से संबोधित नहीं करते हैं और वैश्विक संकेतकों के अनुरूप नहीं हैं, क्योंकि संकेतक अनिवार्य रूप से केवल मैंग्रोव पारितंत्र के प्रबंधन के लिए विकसित कार्यक्रमों के आउटपुट को मापता है। लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए नियोजित गतिविधियों की सूची में उप-संकेतक और जैव विविधता, मत्स्य पालन सूचकांक आदि का भी गठन होना चाहिए एवं लक्ष्य के लिए आदर्श रूप से आउटपुट संकेतक का गठन किया जाना चाहिए। हमने यह पाया कि महाराष्ट्र और केरल राज्यों द्वारा राज्य संकेतक रूपरेखा तैयार नहीं की गई थी। यह पाया गया कि गुजरात के अपवाद के साथ, अन्य सभी तटीय राज्यों ने राज्य विशिष्ट पर्यावरणीय पहलुओं के अनुरूप बनाये बिना एम.ओ.एस.पी.आई. द्वारा विकसित राष्ट्रीय संकेतकों को अपनाया था। साथ ही, उन राज्यों में जहां एस.आई.एफ. तैयार किए गए थे, जिला स्तर पर आगे स्थानीयकरण केवल कर्नाटक राज्य द्वारा जिला संकेतक रूपरेखा (डी.आई.एफ.) को अधिसूचित करके किया गया था।

(पैरा 7.1, 7.2 और 7.4)

अभ्युक्तियां

हम अनुशंसा करते हैं कि:

1. एस.सी.जेड.एम.ए. और एन.सी.जेड.एम.ए. को तटीय पर्यावरण की रक्षा के लिए सभी अनिवार्य गतिविधियों को पूरा करने के लिए पूर्णकालिक सदस्यों के साथ स्थायी निकाय बनाया जा सकता है।
2. सभी संबंधित जिलों में बिना किसी देरी के डी.एल.सी. का गठन और पुनर्गठन किया जा सकता है। डी.एल.सी. की संरचना सभी संबंधित हितधारक क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करने वाली प्रकृति में समावेशी हो सकती है।
3. एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. द्वारा दिशानिर्देश लाए जा सकते हैं कि एन.सी.जेड.एम.ए./एस.सी.जेड.एम.ए. जनता के साथ अपनी चर्चाओं/बैठकों के कार्यवृत्त के बारे में एक समान तरीके से जानकारी साझा करें। एस.सी.जेड.एम.ए. द्वारा संवादात्मक शिकायत संबोधन तंत्र अपनाया जा सकता है।
4. मंत्रालय यह सुनिश्चित कर सकता है कि पी.पी. परियोजनाओं को मंजूरी देने से पहले परियोजना पर्यावरण का गहन पारिस्थितिक मूल्यांकन करे और साथ ही ई.एल.ए. अधिसूचना, 2006 में पहले से परिभाषित संचयी आंकलन के अभ्यास को लागू करे।

5. एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. यह सुनिश्चित कर सकता है कि पी.पी. पर्यावरण के लिए सभी जोखिमों को संबोधित करते हुए एक व्यवहार्य ई.एम.पी. प्रस्तुत करें और प्रभाव पूर्वसूचना- विश्लेषण के साथ ई.एम.पी. काफी हद तक सुसंगत हो। इसके अलावा, शमन प्रस्तावों को ई.एम.पी. में स्पष्ट रूप से लाया जा सकता है जिससे लागत पर नियंत्रण किया जा सके।
6. एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. स्वीकृति के बाद की निगरानी को मजबूत करने के लिए विभिन्न एजेंसियों की भूमिकाओं और संरचना पर फिर से विचार कर सकता है।
7. विशेषज्ञ सेल, जो जी.आई.एस. उपकरणों की अच्छी जानकारी रखते हैं, समुद्र तट पर बदलते परिदृश्य की प्रभावी और कुशलता से निगरानी करने और अनियमित विकास पर नजर रखने के लिए बनाए जा सकते हैं। इस तरह के निगरानी तंत्र की उपस्थिति न केवल अनियमित गतिविधियों पर नजर रखेगी बल्कि उनके लिए एक निवारक उपकरण के रूप में भी काम करेगी।
8. राज्य सरकारें मूंगा चट्टानों, कछुओं की नेस्टिंग साइट आदि के लिए मानचित्रण और प्रबंधन योजना तैयार करने के लिए आवश्यक प्रयास करें।
9. पर्यावरण की दृष्टि से संवेदनशील क्षेत्रों के लिए आई.एम.पी. को जल्द से जल्द अधिसूचित करने के लिए एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. द्वारा प्रयास किए जा सकते हैं।
10. एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. को परियोजना के तहत मजबूत किए गए एस.आई.सी.ओ.एम. और विभिन्न संस्थानों में तकनीकी विशेषज्ञता के साथ पर्याप्त श्रम शक्ति सुनिश्चित करनी चाहिए। अधिकतम उपयोग सुनिश्चित करने के लिए श्रम शक्ति की तैनाती को युक्ति संगत बनाने के प्रयास किए जाने चाहिए।
11. एम.ओ.ई.एस. और एम.ओ.ई.एफ. एवं सी.सी. एस.डी.जी. 14 लक्ष्यों के संबंध में सभी संबंधित संस्थानों को शामिल करना सुनिश्चित करने के लिए हितधारक मानचित्रण की समीक्षा कर सकते हैं।
12. राज्यों में जिला संकेतक रूपरेखा का निर्माण सुनिश्चित करके हितधारक राज्यों में संकेतकों के स्थानीयकरण को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।