अध्याय-I: परिचय

यह अध्याय उत्तर प्रदेश में अपशिष्ट प्रबंधन के लिए विनियामक ढांचे और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की समग्र स्थिति से संबंधित है। इस अध्याय में लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मानदंड, कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली पर भी चर्चा की गयी है।

अध्याय का सारांश :

- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, पर्यावरणीय रूप से स्वीकार्य तरीके से ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 का अनुपालन करते हुए ठोस अपशिष्ट के पृथक्करण, संग्रहण, भंडारण, परिवहन, प्रसंस्करण और निस्तारण की एक संगठित प्रक्रिया है।
- उत्तर प्रदेश राज्य में 2018-21 की अवधि के दौरान औसत ठोस अपशिष्ट प्रसंस्करण एकत्रित ठोस अपशिष्ट का 35 प्रतिशत था, जो कि राष्ट्रीय औसत 46 प्रतिशत से कम था।

1.1 परिचय

भारत के संविधान की बारहवीं अनुसूची के अनुसार, 'ठोस अपशिष्ट प्रबंधन' शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निष्पादित किया जाने वाला एक नगरीय कार्य है। पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के तहत बनाये गये अलग-अलग नियमों के अंतर्गत आने वाले औद्योगिक अपशिष्ट, जैव-चिकित्सा अपशिष्ट और ई-अपशिष्ट, बैटरी अपशिष्ट, रेडियम-धर्मी अपशिष्ट के अतिरिक्त ठोस अपशिष्ट ठोस या घरेलू अर्ध-ठोस अपशिष्ट, स्वास्थ्यकर अपशिष्ट, वाणिज्यिक अपशिष्ट, संस्थागत अपशिष्ट, खानपान तथा बाजार अपशिष्ट और अन्य गैर-आवासीय अपशिष्ट, सड़क की सफाई, सतही नालियों से निकाली गयी या एकत्र की गयी तलछट, बागवानी अपशिष्ट, कृषि और दुग्धशाला अपशिष्ट, उपचारित जैव-चिकित्सा अपशिष्ट के रूप में परिभाषित[1] किया गया है|

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर्यावरणीय रूप से स्वीकार्य तरीके से ठोस अपशिष्ट के पृथक्करण, संग्रहण, भंडारण, परिवहन, प्रसंस्करण और निस्तारण की एक संगठित प्रक्रिया है। वर्तमान में, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन शहरी क्षेत्रों में

[1] भारत सरकार द्वारा अप्रैल 2016 में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अंतर्गत अधिसूचित

एक गंभीर समस्या है, जिससे शहरी क्षेत्रों में विभिन्न प्रकार की पर्यावरणीय समस्याएं और प्रतिकूल सामाजिक प्रभाव पड़ रहा है ।

भारत की लगभग 17 प्रतिशत जनसंख्या के साथ उत्तर प्रदेश सबसे अधिक आबादी वाला राज्य है। जनसंख्या अनुमान[2] के अनुसार, मार्च 2022 तक राज्य के शहरी क्षेत्रों में 5.58 करोड़ (24 प्रतिशत) आबादी रहती है। स्थानीय शासी निकाय, नगर निगम, नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत राज्य के शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवाएं प्रदान करने के लिए उत्तरदायी हैं।

1.2 अपशिष्ट प्रबंधन के लिये विनियामक ढांचा

स्वच्छ भारत मिशन (शहरी) फ़्लैगशिप कार्यक्रम भारत सरकार द्वारा अक्टूबर 2014 में प्रारम्भ किया गया जिसका उद्देश्य शहरी क्षेत्रों में आधुनिक और वैज्ञानिक तरीके से ठोस अपशिष्ट का प्रबंधन करना था। स्वच्छ भारत मिशन, नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रबंधन मैनुअल, 2016 शहरी स्थानीय निकायों को ठोस अपशिष्ट प्रबंधन प्रणालियों की योजना, डिजाइन, क्रियान्वयन और अनुश्रवण हेतु मार्गदर्शन प्रदान करता है।

नीति स्तर पर, भारत सरकार द्वारा पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के अन्तर्गत वर्ष 2016 के दौरान विभिन्न अपशिष्ट प्रबंधन नियमों[3] को बनाया गया जो अपशिष्ट प्रबंधन के लिए एक वैधानिक ढांचा प्रदान करता है। विभिन्न प्रकार के अपशिष्ट के प्रबंधन को नियंत्रित करने वाला विनियामक ढांचा ***परिशिष्ट 1.1*** में वर्णित है। भारत सरकार द्वारा अधिसूचित (अप्रैल 2016) ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 अपशिष्ट प्रबंधन को नियंत्रित करने वाला विनियामक ढांचा प्रदान करता है और विभिन्न हितधारको, जैसे केंद्र सरकार, राज्य सरकार, जिला प्रशासन, शहरी स्थानीय निकायों और अपशिष्ट उत्पादको की भूमिकाओं और उत्तरदायित्यों को परिभाषित करता है।

---

[2] भारत और राज्यों के लिए जनसंख्या अनुमान 2011-2036, जनसंख्या अनुमान पर तकनीकी समूह की रिपोर्ट (जुलाई 2020), राष्ट्रीय जनसंख्या आयोग, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय, भारत सरकार।

[3] ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016, प्लास्टिक अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016, ई-अपशिष्ट(प्रबंधन) नियम, 2016, जैव-चिकित्सा अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016, निर्माण और विध्वंस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 और खतरनाक और अन्य अपशिष्ट (प्रबंधन और सीमापार संचलन) नियम, 2016।

उत्तर प्रदेश सरकार ने स्वस्थ, स्वच्छ और रहने योग्य वातावरण के लिए उत्तर प्रदेश के कस्बों और शहरों में स्वच्छता के उच्च मानकों को प्राप्त करने के लिए जून 2018 में 'उत्तर प्रदेश राज्य ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नीति' अधिसूचित किया था।

1.3 उत्तर प्रदेश में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की समग्र स्थिति

राष्ट्रीय स्तर के औसत की तुलना में उत्तर प्रदेश में ठोस अपशिष्ट के उत्पादन, संग्रहण और प्रसंस्करण के आँकलन की स्थिति को **तालिका** 1.1 में दर्शाया गया है।

तालिका 1.1: राष्ट्रीय स्तर की तुलना में उत्तर प्रदेश में ठोस अपशिष्ट की समग्र स्थिति

वर्ष	विवरण	अपशिष्ट की मात्रा मीट्रिक टन प्रतिदिन में	
		उत्तर प्रदेश	रास्ट्रीय औसत
2018-19	उत्पादन	17377	152077
	संग्रहण	17329	149749
	प्रसंस्करण/उपचार	4615	55759
	संग्रहण के सापेक्ष उपचार का प्रतिशत	27	37
2019-20	उत्पादन	14468	150847
	संग्रहण	13955	146054
	प्रसंस्करण/उपचार	5395	70973
	संग्रहण के सापेक्ष उपचार का प्रतिशत	39	49
2020-21	उत्पादन	14710	160039
	संग्रहण	14292	152750
	प्रसंस्करण/उपचार	5520	79956
	संग्रहण के सापेक्ष उपचार का प्रतिशत	39	52
संग्रहण के सापेक्ष उपचार का औसत प्रतिशत		**35**	**46**

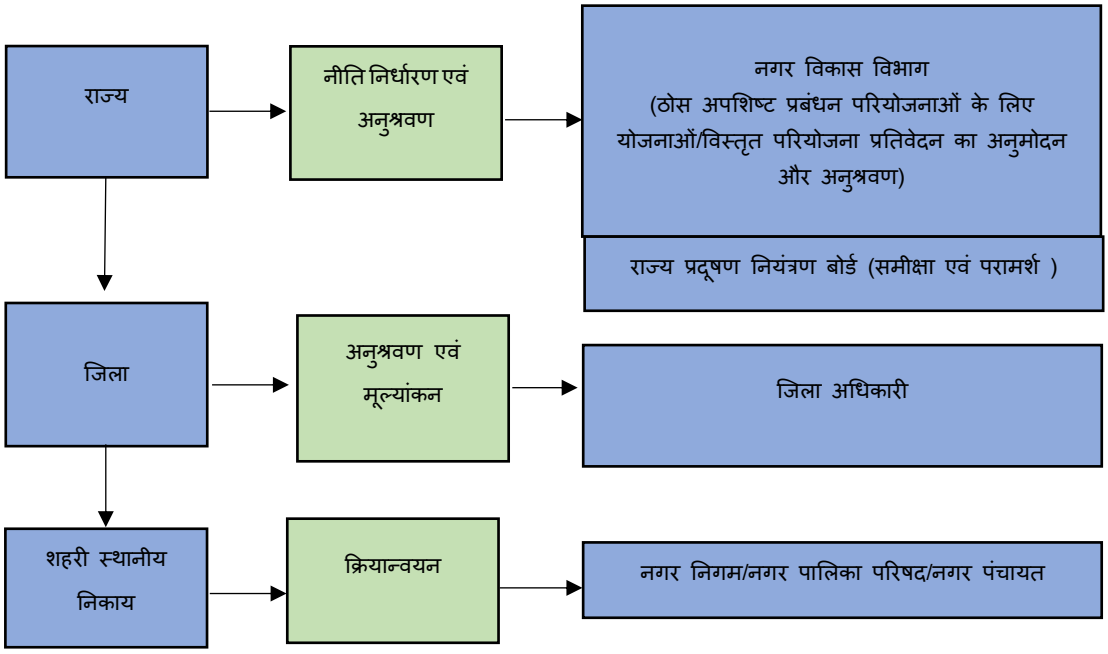
(स्रोत: ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के क्रियान्वयन पर केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड की वार्षिक रिपोर्ट)

तालिका 1.1 से स्पष्ट है कि 2018-21 के दौरान राज्य में ठोस अपशिष्ट प्रसंस्करण 35 प्रतिशत था जो राष्ट्रीय औसत 46 प्रतिशत से कम था। राज्य सरकार द्वारा 2018-21 के दौरान ठोस अपशिष्ट उत्पादन में घटती प्रवृत्ति की रिपोर्ट दी गयी थी । ठोस अपशिष्ट के उत्पादन और आँकलन से संबंधित विषयों पर इस रिपोर्ट के प्रस्तर 2.6 में चर्चा की गयी है।

1.4 संगठनात्मक ढांचा

शासन स्तर पर, अपर मुख्य सचिव, नगर विकास विभाग और निदेशालय स्तर पर, निदेशक शहरी स्थानीय निकाय, ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से संबंधित शहरी स्थानीय निकायों द्वारा क्रियान्वित किये जा रहे कार्यों के नीति निर्धारण, वित्त पोषण और अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी हैं। शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर, नगर निगम के लिये नगर आयुक्त और नगर पालिका परिषद और नगर पंचायत के अधिशासी अधिकारी इन कार्यों के निष्पादन हेतु उत्तरदायी हैं। प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय में, स्थानीय निकाय के प्रबंधन और नीतिगत निर्णय के लिए विभिन्न निर्वाचित सदस्यों और महापौर/अध्यक्ष के साथ एक बोर्ड का गठन किया जाता है। **चार्ट 1.1** शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की योजना, क्रियान्वयन और अनुश्रवण में सभी स्तरों पर विभिन्न प्राधिकारियों की भूमिका को दर्शाता है।

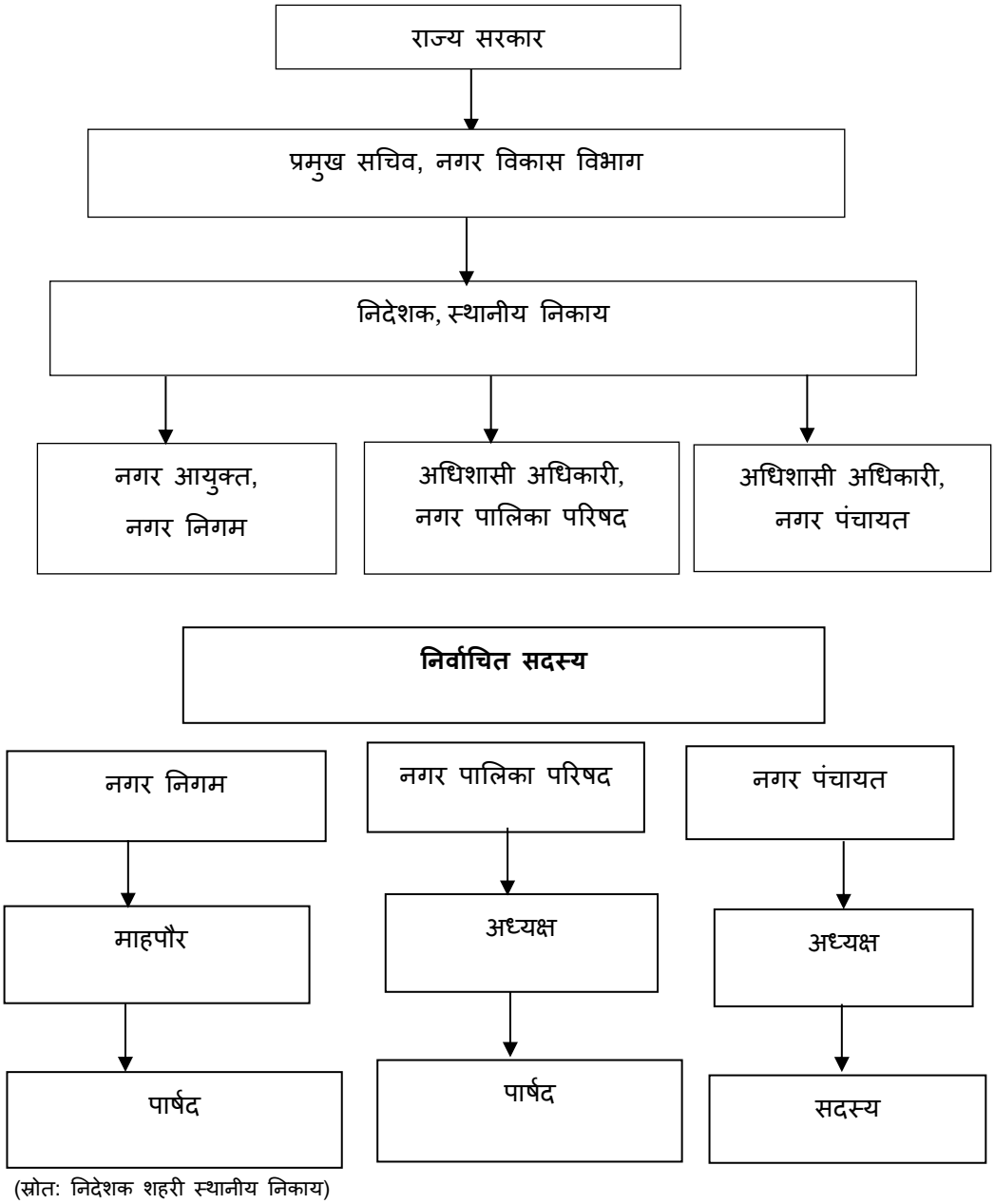
चार्ट 1.1: ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में विभिन्न प्राधिकारियों की भूमिका



(स्रोतः ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियमावली 2016 एवं उत्तर प्रदेश राज्य ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नीति 2018)

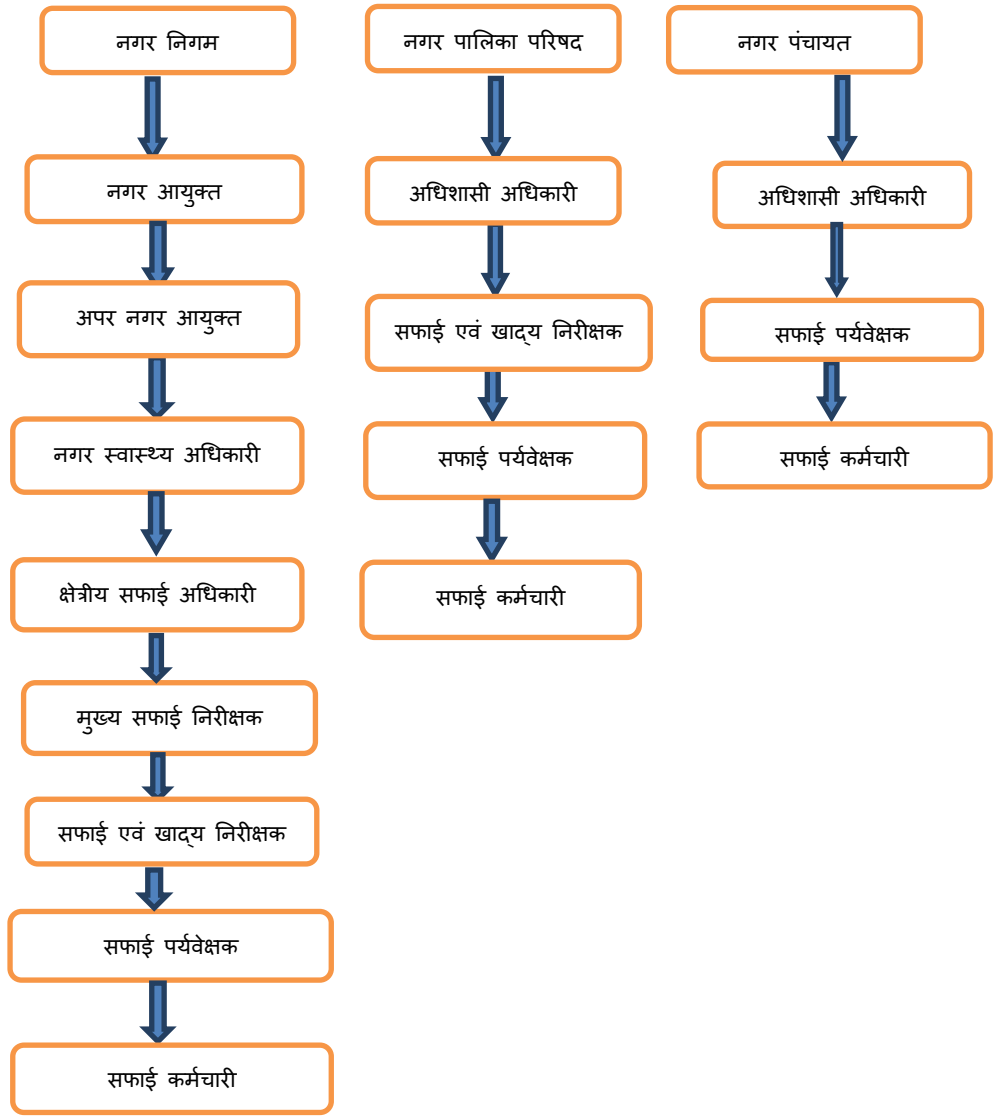
ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु शहरी स्थानीय निकायों का प्रशासनिक और संगठनात्मक ढांचा क्रमशः **चार्ट 1.2** और **चार्ट 1.3** में दिया गया है।

चार्ट 1.2: शहरी स्थानीय निकाय का प्रशासनिक ढांचा



(स्रोत: निदेशक शहरी स्थानीय निकाय)

चार्ट 1.3: ठोस अपशिष्ट प्रबंधन गतिविधियों के लिए शहरी स्थानीय निकायों का संगठनात्मक ढांचा



(स्रोत: निदेशक शहरी स्थानीय निकाय)

1.5 लेखापरीक्षा रूपरेखा

शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा के लिये लेखापरीक्षा उद्देश्य, लेखापरीक्षा मानदंड, लेखापरीक्षा क्षेत्र और कार्यप्रणाली पर आगामी प्रस्तरों में चर्चा की गयी है।

1.5.1 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना था कि:

- शहरी स्थानीय निकायों में अपशिष्ट प्रबंधन की रणनीति और योजना उत्पन्न अपशिष्ट और प्रचलित वैधानिक ढांचे के अनुरूप था;

- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से संबंधित नगरीय कार्य जैसे संग्रहण, पृथक्करण, भंडारण, परिवहन, निस्तारण और अनौपचारिक अपशिष्ट श्रमिकों का सामाजिक समावेशन प्रभावी, दक्ष और मितव्ययी था;
- शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन परियोजनाओं की योजना, निर्माण, स्थापना, संचालन और रखरखाव प्रभावी, कुशल और वित्तीय रूप से सुदृढ़ था;
- जागरूकता सृजन की पर्याप्तता, प्रभावी व्यवहार परिवर्तन के लिए नागरिकों की सहभागिता, नागरिकों के लिए शिकायत निवारण तंत्र, पर्यावरणीय प्रभावों का आँकलन तथा आंतरिक नियंत्रण और अनुश्रवण तंत्र के क्रियान्वयन सहित अपशिष्ट प्रबंधन प्रणाली का अनुश्रवण और मूल्यांकन पर्याप्त और प्रभावी था।

1.5.2 लेखापरीक्षा मानदंड

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के निष्पादन के मूल्यांकन हेतु मानदंड मुख्य रूप से निम्न से प्राप्त किये गये थे:

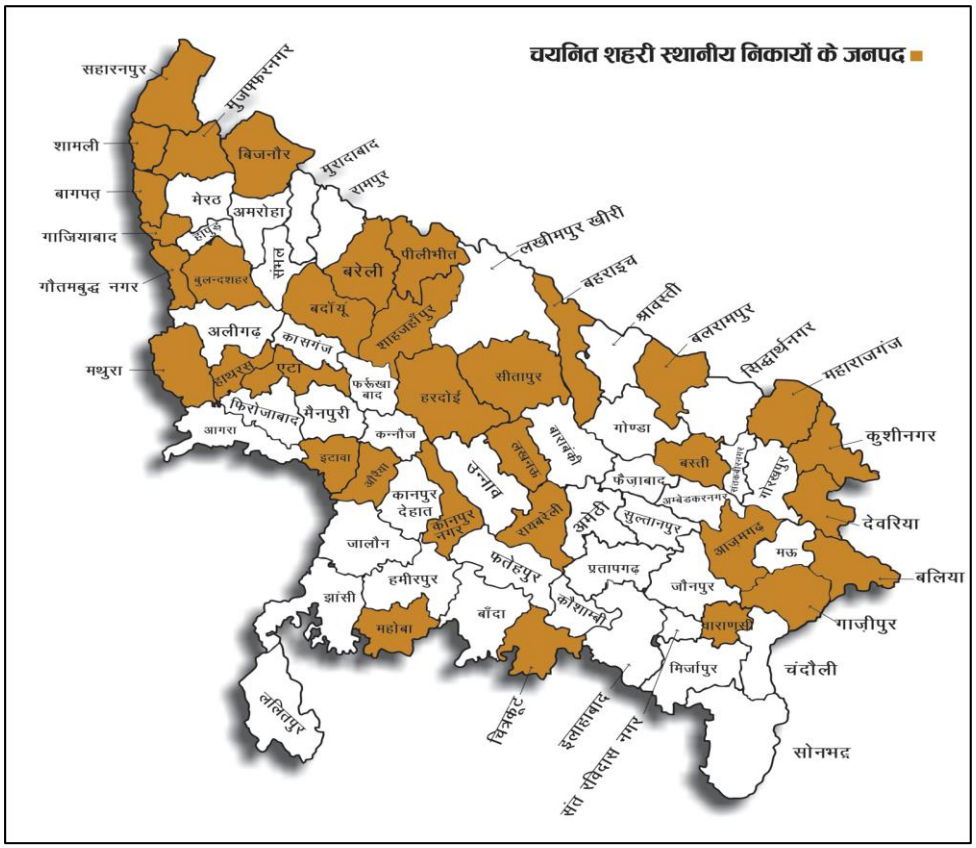
- पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986;
- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016;
- नगरीय ठोस अपशिष्ट प्रबंधन मैनुअल, 2016;
- प्लास्टिक अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016;
- ई-अपशिष्ट (प्रबंधन) नियम, 2016;
- निर्माण और विध्वंस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016;
- जैव-चिकित्सा अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016;
- स्वच्छ भारत मिशन (शहरी), 2014 के लिए दिशानिर्देश (अक्टूबर 2017 में संशोधित)
- शहरी विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा निर्गत सेवा स्तर मानकों की हस्तपुस्तिका, 2008;
- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर भारत सरकार, केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड, उत्तर प्रदेश सरकार और उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा समय-समय पर निर्गत निर्देश, दिशा-निर्देश, नीतियां।

1.5.3 लेखापरीक्षा क्षेत्र

'शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन' की निष्पादन लेखापरीक्षा में अप्रैल 2016 से मार्च 2022 की अवधि तक ठोस अपशिष्ट प्रबंधन से संबंधित अभिलेखों की जांच की गयी है | इसके अतिरिक्त, जैव-चिकित्सा अपशिष्ट, प्लास्टिक अपशिष्ट, ई-अपशिष्ट तथा निर्माण और विध्वंस अपशिष्ट के संग्रहण और निस्तारण की सम्पूर्ण स्थिति की भी जांच की गयी थी।

नगर विकास विभाग के अपर मुख्य सचिव, शहरी स्थानीय निकाय निदेशालय, राज्य मिशन निदेशक स्वच्छ भारत मिशन (शहरी), उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड और **मानचित्र 1.1** में दर्शाये गये 34 जिलों के 45 चयनित शहरी स्थानीय निकायों[4] के कार्यालयों में संबंधित अभिलेखों की जांच की गयी है।

मानचित्र 1.1: चयनित शहरी स्थानीय निकायों के जनपद



[4] शहरी स्थानीय निकायों में उत्पन्न ठोस अपशिष्ट की मात्रा के आधार पर शहरी स्थानीय निकायो के प्रत्येक स्तर से आकार के अनुपात में संभाव्यता के साथ बिना प्रतिस्थापन का उपयोग करके निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए शहरी स्थानीय निकायो का चयन किया गया था।

चयनित शहरी स्थानीय निकायों की सूची ***परिशिष्ट 1.2*** में दी गयी है। चयनित शहरी स्थानीय निकायों में 2016-22 की अवधि के दौरान राज्य में उत्पादित अपशिष्ट का 31 प्रतिशत हिस्सा उत्पादित था। राज्य स्तर पर महानिदेशक, चिकित्सा एवं स्वास्थ्य और जनपद स्तर पर, 34 जनपदों जिनमें चयनित शहरी स्थानीय निकाय स्थित थे, के मुख्य चिकित्सा अधिकारियों, जिला अधिकारियों और जिला नगरीय विकास अभिकरणों से भी सूचना एकत्र की गयी थी।

1.5.4 लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली

अपर मुख्य सचिव, नगर विकास विभाग के साथ प्रारंभिक बैठक 25 नवंबर 2021 को आयोजित की गयी, जिसमें लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली, कार्यक्षेत्र, उद्देश्यों और मानदंडों के सम्बन्ध में चर्चा की गयी। लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली में अभिलेखों का विश्लेषण, लेखापरीक्षा टिप्पणियों के उत्तरो की जांच, नगर निकाय के कर्मचारियों के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन, सार्वजनिक सर्वेक्षण[5] और फोटोग्राफिक साक्ष्य का संग्रह शामिल था। लेखापरीक्षा नवंबर 2021 से जुलाई 2022 और दिसंबर 2022 से जनवरी 2023 के दौरान की गयी। समापन बैठक 18 अप्रैल 2023 को आयोजित की गयी जिसमें निदेशक स्थानीय निकाय/राज्य मिशन निदेशक, स्वच्छ भारत मिशन के साथ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गयी। राज्य सरकार के उत्तर (जून 2023) को प्रतिवेदन में यथोचित रूप से शामिल किया गया है।

एक संशोधित प्रतिवेदन राज्य सरकार को पुनः प्रेषित किया गया (मार्च 2024), तथापि, अनुस्मारक (अप्रैल 2024) के बावजूद राज्य सरकार का उत्तर प्रतीक्षित था (दिसंबर 2024)।

1.6 प्रतिवेदन की संरचना

इस प्रतिवेदन को निम्नलिखित सात अध्यायों में बनाया गया है:

अध्याय- I: परिचय में अपशिष्ट प्रबंधन के लिए विनियामक ढांचा, उत्तर प्रदेश में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की समग्र स्थिति, लेखापरीक्षा उद्देश्य, क्षेत्र और कार्यप्रणाली को सम्मिलित किया गया है।

[5] प्रत्येक नगर निगम में पाँच वार्ड, प्रत्येक नगर पालिका परिषद/नगर पंचायत में दो वार्डों को सार्वजनिक सर्वेक्षण में शामिल किये गये थे, जिसमें प्रत्येक वार्ड में पाँच लाभार्थियों को शामिल किया गया था।

अध्याय II: ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु योजना और रणनीति ठोस अपशिष्ट प्रबंधन योजना, मानव संसाधन, सूचना, शिक्षा और संचार से संबंधित है।

अध्याय III: वित्तीय प्रबंधन में शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए वित्त पोषण के स्रोतों और उनके उपयोग को सम्मिलित किया गया है।

अध्याय IV: अपशिष्ट का पृथक्करण, संग्रहण और परिवहन में स्रोत पर ठोस अपशिष्ट के पृथक्करण की स्थिति, घर से ठोस अपशिष्ट का द्वार-द्वार संग्रहण और भूमि भरण स्थल तक अपशिष्ट के द्वितीयक परिवहन को सम्मिलित किया गया है।

अध्याय V: ठोस अपशिष्ट का प्रसंस्करण और निस्तारण में ठोस अपशिष्ट प्रसंस्करण संयंत्रों की स्थापना और संचालन तथा भूमि भरण स्थल और पुराने अपशिष्ट की स्थिति को सम्मिलित किया गया है।

अध्याय VI: विशिष्ट अपशिष्ट का प्रबंधन में जैव-चिकित्सा अपशिष्ट, इलेक्ट्रिक और इलेक्ट्रॉनिक अपशिष्ट, प्लास्टिक अपशिष्ट तथा निर्माण और विध्वंस अपशिष्ट के प्रबंधन को सम्मिलित किया गया है।

अध्याय VII: ठोस अपशिष्ट प्रबंधन का अनुश्रवण मे राज्य स्तर और शहरी स्थानीय निकायों के स्तर पर शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए अनुश्रवण हेतु किये गये प्रयासों की स्थिति के अतिरिक्त सेवा स्तर मानक के निर्धारित मानकों के सापेक्ष शहरी स्थानीय निकायों की उपलब्धि को सम्मिलित किया गया है।

1.7 आभार

राज्य सरकार, नमूना-जांच किये गये समस्त शहरी स्थानीय निकायों और उत्तर प्रदेश प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा में दिये गये सहयोग एवं सहायता के लिए लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करता है।