अध्याय–I

परिचय

शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय – I : परिचय

1.1 शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

अपशिष्ट वे सामग्रियां हैं जिनका उत्पादन, परिवर्तन या उपभोग के अपने उद्देश्यों के संदर्भ में उत्पन्नकर्ता आगे कोई उपयोग नहीं करता/करती है, और जिसका वह निपटान करना चाहता/चाहती है। अपशिष्टों को सामान्यतः उनकी प्रकृति के आधार पर नगरीय ठोस अपशिष्ट, जैव-चिकित्सा अपशिष्ट, निर्माण एवं विध्वंस अपशिष्ट, ई-अपशिष्ट, प्लास्टिक अपशिष्ट, बूचड़खाना अपशिष्ट, औद्योगिक अपशिष्ट और खतरनाक अपशिष्ट में वर्गीकृत किया जाता है । इसे उनकी विशेषताओं के आधार पर बायोडिग्रेडेबल, नॉन-बायोडिग्रेडेबल, ज्वलनशील, शुष्क और निष्क्रिय के रूप में भी वर्गीकृत किया गया है।

ठोस अपशिष्ट में स्थानीय प्राधिकरणों के अधीन क्षेत्र में उत्पन्न औद्योगिक अपशिष्ट, जैव-चिकित्सा अपशिष्ट एवं ई-अपशिष्ट, बैटरी अपशिष्ट, रेडियोधर्मी अपशिष्ट को छोड़कर, ठोस या अर्द्ध-ठोस घरेलू अपशिष्ट, सैनिटरी अपशिष्ट, वाणिज्यिक अपशिष्ट, संस्थागत अपशिष्ट, खानपान और बाजार अपशिष्ट और अन्य गैर-आवासीय अपशिष्ट, सड़क की सफाई, सतही नालियों से निकाली गई या एकत्र की गई गाद, बागवानी अपशिष्ट, कृषि और डेयरी अपशिष्ट, उपचारित जैव-चिकित्सा अपशिष्ट शामिल हैं ।

शहरी क्षेत्रों में नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (एमएसडब्ल्यूएम) सबसे बड़ी चुनौतियों में से एक के रूप में उभरा है । तेजी रो हो रहे शहरीकरण रो स्थिति और गंभीर हो गई है। यद्यपि नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन एक आवश्यक सेवा है और देश भर में नगरपालिका प्राधिकारियों का एक अनिवार्य कार्य है, फिर भी इसका प्रबंधन अकुशल तरीके से किया जा रहा है, जिसके परिणामस्वरूप सार्वजनिक स्वास्थ्य और पर्यावरणीय परिणामों के संदर्भ में महत्वपूर्ण नकारात्मक बाहरी प्रभाव पड़ रहे हैं।

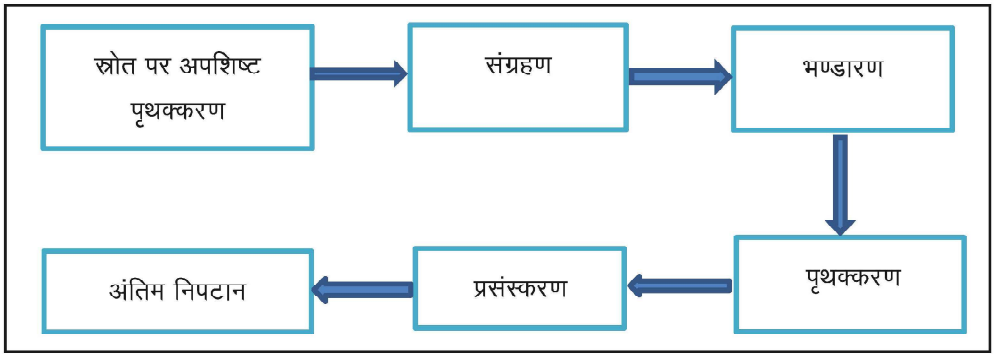
1.2 ठोस अपशिष्ट के प्रबंधन को नियंत्रित करने वाला नियामक ढांचा

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन (एसडब्ल्यूएम) नियम 2016, ठोस अपशिष्ट के निपटान और प्रबंधन के लिए एक कानूनी ढांचा प्रदान करता है तथा राज्य स्तर और शहरी स्थानीय निकायों (यूएलबी) के स्तर

पर जिम्मेदारियां सौंपता है । भारत के संविधान के अनुच्छेद 243 डब्ल्यू में प्रावधान है कि राज्य की विधायिका विधि द्वारा नगरपालिकाओं को ऐसी शक्तियां और प्राधिकार प्रदान कर सकती है जो उन्हें स्वशासन की संस्थाओं के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए आवश्यक हों । संविधान की 12वीं अनुसूची में शहरी स्थानीय निकायों को सौंपे जाने वाले 18 विशिष्ट कार्यों का उल्लेख किया गया है। राजस्थान सरकार ने "ठोस अपशिष्ट प्रबंधन" का कार्य शहरी स्थानीय निकायों को अंतरित किया है ।

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन श्रृंखला का प्रवाह चार्ट नीचे **चार्ट 1.1** में दिया गया है ।

चार्ट – 1.1: अपशिष्ट प्रबंधन श्रृंखला



यह प्रक्रिया विभिन्न स्रोतों, जैसे घरों, वाणिज्यिक प्रतिष्ठानों, संस्थानों और निर्माण स्थलों से अपशिष्ट संग्रहण के साथ शुरू होती है। एकत्रित कचरे को भंडारण में ले जाया जाता है और फिर बायोडिग्रेडेबल, पुनर्चक्रणीय, गैर- पुनर्चक्रणीय, ज्वलनशील, सेनेटरी, निष्क्रिय और खतरनाक अपशिष्ट के रूप में पृथक किया जाता है । पृथक्कृत अपशिष्ट को कंपोस्टिंग, भस्मीकरण, जैव-मिथेनेशन और गैसीकरण जैसी तकनीक[1] से उपचारित किया जाता है । पर्यावरण प्रदूषण और स्वास्थ्य जोखिमों को कम करने के लिए स्वच्छता प्रथाओं का पालन करते हुए अवशिष्ट और निष्क्रिय अपशिष्ट का निपटान लैंडफिल में किया जाता है ।

[1] कंपोस्टिंग जैविक अपशिष्ट को पोषक तत्वों से भरपूर खाद में विघटित कर देती है। भस्मीकरण नियंत्रित दहन के माध्यम से ऊर्जा उत्पन्न करता है। जैव-मिथेनेशन एनारोबिक पाचन का उपयोग करके बायोगैस का उत्पादन करता है। गैसीकरण ऊर्जा के लिए अपशिष्ट को सिंथेटिक गैस में परिवर्तित करता है।

प्रभावी ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए नीतियों, बुनियादी ढांचे, जन जागरूकता और हितधारकों की भागीदारी की आवश्यकता होती है। यह प्राधिकारियों, शहरी स्थानीय निकायों, अपशिष्ट प्रबंधन एजेंसियों, समुदायों और नागरिकों की एक साझा जिम्मेदारी है।

1.2.1 ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में विभिन्न प्राधिकरणों की भूमिका

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की योजना, निष्पादन और निगरानी में सभी स्तरों पर विभिन्न प्राधिकरणों की भूमिका नीचे **चार्ट 1.2** में दर्शाई गई है:

चार्ट 1.2: नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में विभिन्न प्राधिकरणों की भूमिका

<table>
<tr><td rowspan="2">राज्य</td><td rowspan="2">नीति निर्धारण, निगरानी और मूल्यांकन</td><td>स्वायत्त शासन विभाग</td><td>योजनाओं/डीपीआर की स्वीकृति और निगरानी</td></tr>
<tr><td>राज्य प्रदूषण नियंत्रण मंडल</td><td>समीक्षा और सलाह</td></tr>
<tr><td>जिला</td><td>निगरानी और मूल्यांकन</td><td colspan="2">क्षेत्रीय प्रदूषण नियंत्रण मंडल के कार्यालय</td></tr>
<tr><td>शहरी स्थानीय निकाय</td><td>कार्यान्वयन</td><td colspan="2">नगर निगम/नगर परिषद/नगर पालिका मंडल</td></tr>
</table>

1.3 वित्तीय संसाधन

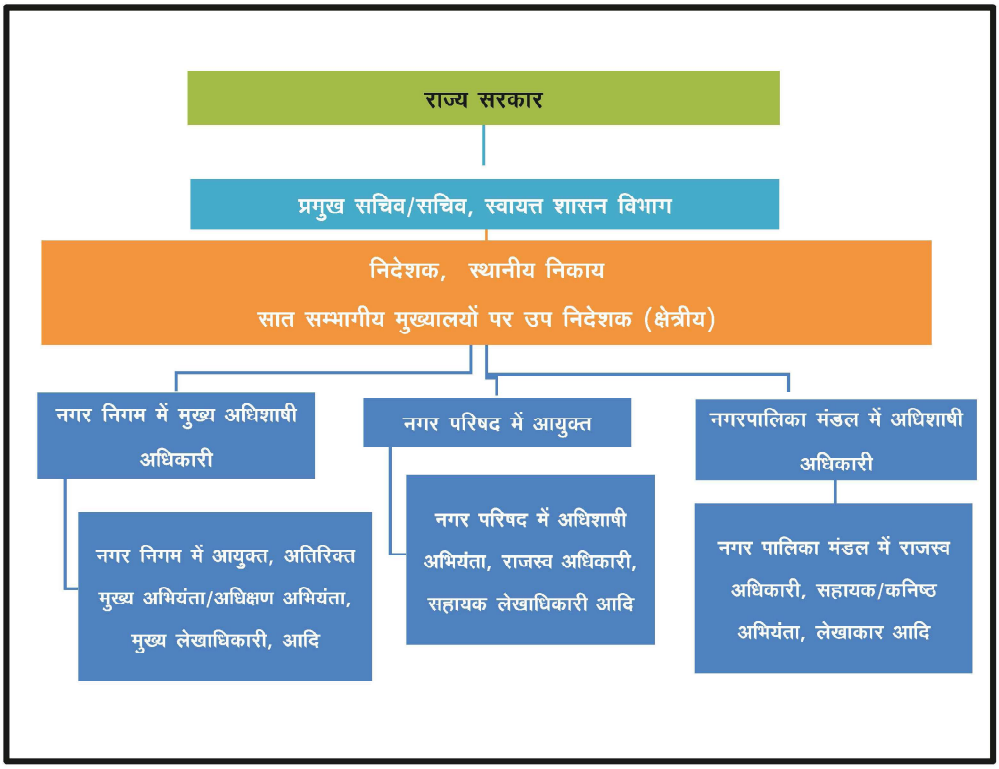
वर्ष 2017-18 से 2022-23 के दौरान, राज्य सरकार ने ₹ 2,438.56 करोड़ (केंद्रीय वित्त आयोग अनुदानः ₹ 2,266.41 करोड़ और स्वच्छ भारत मिशन 1.0 एवं 2.0 अनुदानः ₹ 172.15 करोड़) की निधियां प्राप्त की जो की पूर्ण रूप से उपयोग की गई और जिसका वर्षवार विवरण ***परिशिष्ट-1*** में दिया गया है।

1.4 संगठनात्मक ढांचा

प्रमुख सचिव/सचिव राजस्थान सरकार के नेतृत्व में स्वायत्त शासन विभाग सभी शहरी स्थानीय निकायों के संचालन के लिए नोडल विभाग है। निदेशालय, स्थानीय निकाय (डीएलबी) राज्य सरकार और शहरी स्थानीय निकायों के बीच की कड़ी के रूप में कार्य करता है। निदेशालय, स्थानीय निकाय के सात उप निदेशक (क्षेत्रीय) राग्भागीय गुरुयालयों अर्थात् अजगेर, भरतपुर, बीकानेर, जयपुर,

जोधपुर, कोटा और उदयपुर में हैं, जो दैनिक आधार पर निदेशालय, स्थानीय निकाय को रिपोर्ट करते हैं। राज्य में शहरी स्थानीय निकायों के कामकाज के संबंध में संगठनात्मक संरचना को नीचे **चार्ट 1.3** में इंगित किया गया है:

चार्ट 1.3: संगठनात्मक संरचना



राज्य प्रदूषण नियंत्रण मंडल, राज्य में पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के अंतर्गत विभिन्न नियमों के कार्यान्वयन की निगरानी करता है और अपशिष्ट प्रबंधन की निगरानी एवं नियंत्रण के लिए उत्तरदायी है ।

1.5 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

यह निष्पादन लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए आयोजित की गई थी कि क्या:

- शहरी स्थानीय निकायों द्वारा शहरी ठोस अपशिष्ट का प्रबंधन करने के लिए पर्याप्त योजनाएं और कार्यनीतियां मौजूद हैं;

- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की संपूर्ण प्रक्रिया, जिसमें संग्रहण, पृथक्करण, भंडारण, परिवहन और निपटान शामिल है, प्रभावी ढंग से और कुशलता से सम्पन्न की गई;
- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए आवश्यक संसाधन, सुविधाएं और उपकरण उपलब्ध थे और ये संसाधन कुशलतापूर्वक संचालित और संधारित किए गए थे; और
- आंतरिक नियंत्रण, निगरानी और मूल्यांकन की प्रणाली पर्याप्त और प्रभावी थी ।

1.6 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

राजस्थान में 2017-18 से 2022-23 की अवधि को शामिल करते हुए 'शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन' पर निष्पादन लेखापरीक्षा अगस्त 2022 से दिसंबर 2023 के बीच आयोजित की गई।

18 शहरी स्थानीय निकायों[2] (8.45 *प्रतिशत*) जिनमें चार नगर निगम[3], सात नगर परिषद[4] और सात नगरपालिका मंडल[5] शामिल हैं, राज्य के सभी सात संभागों को समान महत्व देते हुए चुने गए थे। प्रारम्भिक वार्ता के दौरान सचिव, स्वायत्त शासन विभाग के अनुरोध पर एक शहरी स्थानीय निकाय (डूंगरपुर) का चयन किया गया था। अन्य इकाइयों का चयन आइडिया (आईडीईए) सॉफ्टवेयर का उपयोग करके यादृच्छिक नमूने के माध्यम से किया गया था। लेखापरीक्षा ने स्वायत्त शासन विभाग, निदेशालय, स्थानीय निकाय, राज्य प्रदूषण नियंत्रण मंडल और चयनित शहरी स्थानीय निकायों के अभिलेखों की समीक्षा की ।

प्रमुख सचिव, स्वायत्त शासन विभाग के साथ प्रारम्भिक वार्ता अगस्त 2022 में आयोजित की गई थी। निष्पादन लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर चर्चा करने के लिए जून 2023 और मार्च 2025 में प्रमुख सचिव/सचिव, स्वायत्त शासन विभाग के साथ अंतिम वार्ता आयोजित की गई। प्रतिवेदन में राज्य सरकार के उत्तरों को उचित रूप से शामिल कर लिया गया है।

---

[2] कुल 213 शहरी स्थानीय निकायों में से।

[3] नगर निगम, बीकानेर, जयपुर, जोधपुर और उदयपुर।

[4] बालोतरा, बारां, भिवाड़ी, डूंगरपुर, हिंडौन सिटी, किशनगढ़ और सुजानगढ़।

[5] बाड़ी, भवानी मंडी, छोटी सादडी, देवली, पोकरण, राजगढ़ और सांभरलेक ।

1.7 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को निम्नलिखित मानदंडों के विरुद्ध बेंचमार्क किया गया थाः

- राजस्थान नगरपालिका अधिनियम, 2009 ।
- नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन मैनुअल, 2016 और ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016।
- निर्माण और विध्वंस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 ।
- सेवा स्तर बेंचमार्किंग दिशानिर्देशों में निर्धारित निष्पादन मानदंड ।
- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर केंद्रीय और राज्य प्रदूषण नियंत्रण मंडल, भारत सरकार/राज्य सरकार द्वारा जारी निर्देश, दिशानिर्देश, नीतियां।

1.8 आभार

लेखापरीक्षा स्वायत्त शासन विभाग, निदेशक स्थानीय निकाय, राजस्थान प्रदूषण नियंत्रण मंडल का सहयोग के लिए आभार प्रकट करती है और लेखापरीक्षा के सुचारू संचालन के लिए इन विभागों के फील्ड कार्मिकों द्वारा प्रदान की गई सहायता की सराहना करती है।