विहंगावलोकन

इस प्रतिवेदन में चार अध्याय हैं। अध्याय I और II में क्रमशः पंचायती राज संस्थाओं और शहरी स्थानीय निकायों की कार्यपद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों पर विहंगावलोकन दिया गया है। अध्याय III में छत्तीसगढ़ में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर निष्पादन लेखापरीक्षा रिपोर्ट और अध्याय IV में शहरी स्थानीय निकायों की अनुपालन लेखापरीक्षा से तीन प्रारूप कंडिकाएं शामिल हैं।

यह लेखापरीक्षा भारतीय लेखापरीक्षा एवं लेखा विभाग के लिए निर्धारित लेखापरीक्षा मानकों के अनुसार की गई है। शासन के विचारों को ध्यान में रखते हुए लेखापरीक्षा निष्कर्ष निकाले गए हैं एवं अनुशंसाएं की गई हैं। इस विहंगावलोकन में मुख्य लेखापरीक्षा परिणामों का सारांश प्रस्तुत किया गया है।

1. पंचायती राज संस्थाओं की कार्यपद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों पर विहंगावलोकन

छत्तीसगढ़ राज्य में निधि, कार्य और पदाधिकारियों का हस्तांतरण होना अभी बाकी है। वर्तमान में, पंचायती राज संस्थाएँ अविभाजित मध्य प्रदेश के समय की गई कार्यकलाप मानचित्रण के आधार पर कार्य कर रही हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि पंचायती राज संस्थाओं द्वारा निर्धारित प्रारूप में लेखे संधारित नहीं किये गये थे।

महालेखाकार (लेखापरीक्षा) ने वर्ष 2016–22 की अवधि के दौरान पंचायती राज संस्थाओं की 251 इकाइयों का लेखापरीक्षण किया। इस अवधि में कुल 2925 कंडिकाएं जारी की गईं, जिनमें से 1039 कंडिकाओं का निराकरण किया गया है। परिणामस्वरूप, मार्च 2022 तक 4301 कंडिकाएं लंबित थीं, जिनमें से 2415 कंडिकाएं वर्ष 2016–17 से पहले के अवधि के थे।

वर्ष 2017–18 से 2021–22 के दौरान राज्य शासन ने राज्य वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित निधि के हस्तांतरण के मुकाबले पंचायती राज संस्थाओं को कम बजट आवंटित किया था। इसके अलावा वर्ष 2017–22 के दौरान पंचायती राज संस्थाओं को जारी वास्तविक निधि आवंटित बजट से भी कम थी।

(कंडिका 1.4, 1.5, 1.7 और 1.12.3)

2. शहरी स्थानीय निकायों की कार्यपद्धति, जवाबदेही क्रियाविधि एवं वित्तीय प्रतिवेदित मामलों पर विहंगावलोकन

महालेखाकार (लेखापरीक्षा) ने 2016–22 की अवधि के दौरान शहरी स्थानीय निकायों की 137 इकाइयों का लेखापरीक्षण किया। इस अवधि में कुल 1613 कंडिकाएं जारी की गईं, जिनमें से 277 कंडिकाओं का निराकरण किया गया है। परिणामस्वरूप, मार्च 2022 तक 1862 कंडिकाएं लंबित थीं, जिनमें से 526 आपत्तियाँ 2016–17 से पहले के अवधि के थे।

वर्ष 2016–17 से 2021–22 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों के कुल संसाधनों में स्वयं के राजस्व का हिस्सा 16 से 19 प्रतिशत के बीच रहा। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकायों का स्वयं का राजस्व छह वर्षों की अवधि में स्थिर रहा है।

वर्ष 2017–18 से 2021–22 के दौरान, राज्य शासन ने राज्य वित्त आयोगों द्वारा अनुशंसित निधि के हस्तांतरण के मुकाबले शहरी स्थानीय निकायों को कम बजट आवंटित किया था।

वर्ष 2017–22 के दौरान शहरी स्थानीय निकायों को जारी की गयी वास्तविक निधि बजट आवंटन के अनुसार थी, सिवाय 2020–21 के, जिसमें थोड़ी कमी देखी गई।

(कंडिका 2.9, 2.15.1 और 2.15.5)

3. निष्पादन लेखापरीक्षा – शहरी स्थानीय निकाय

3.1 शहरी स्थानीय निकायों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

भारत सरकार ने बढ़ते नगरपालिका ठोस अपशिष्ट को वैज्ञानिक रीति से प्रबंधित करने की तत्काल आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम 2016 तैयार किए। एसडब्लूएम नियम, 2016 के अनुसार "ठोस अपशिष्ट" में ठोस या अर्द्ध–ठोस घरेलू अपशिष्ट, स्वच्छता अपशिष्ट, वाणिज्यिक अपशिष्ट, संस्थागत अपशिष्ट, खानपान और बाजार अपशिष्ट और अन्य गैर–आवासीय अपशिष्ट, सड़क की सफाई, सतही नालियों से एकत्रित गाद, बागवानी अपशिष्ट, कृषि और डेयरी अपशिष्ट, औद्योगिक अपशिष्ट को छोड़कर उपचारित जैव–चिकित्सा अपशिष्ट, ई–कचरा, बैटरी अपशिष्ट और स्थानीय प्राधिकरणों के अंतर्गत क्षेत्र में उत्पन्न रेडियोधर्मी अपशिष्ट शामिल हैं। ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम 2016 के कार्यान्वयन के लिए कुल 169 शहरी स्थानीय निकायों में से 167 स्थानीय निकायों में, नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए राज्य विशिष्ट मॉडल के रूप में मिशन क्लीन सिटी (एमसीसी) को अपनाया गया है। शेष दो शहरी स्थानीय निकायों में, बड़ी मात्रा में अपशिष्ट उत्पादन को देखते हुए ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए एकीकृत ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सुविधा (आईएसडब्ल्यूएमएफ) पद्धति को अपनाया गया है। यह निष्पादन लेखापरीक्षा इस उद्देश्य से की गई जिससे यह आकलन किया जा सके कि शहरी स्थानीय निकाय में अपशिष्ट प्रबंधन की योजना प्रभावी, कुशल और मितव्ययी थी या नहीं; और जागरूकता सृजन की पर्याप्तता, व्यवहार में परिवर्तन लाने के लिए नागरिक सहभागिता, नागरिकों के लिए शिकायत निवारण तंत्र, पर्यावरणीय प्रभावों का आकलन और आंतरिक नियंत्रण और निगरानी तंत्र के कार्यान्वयन सहित अपशिष्ट प्रबंधन प्रणाली की निगरानी और मूल्यांकन पर्याप्त और प्रभावी था। निष्पादन लेखापरीक्षा में 2017–22 की अवधि के लिए नगरीय प्रशासन विकास विभाग, छत्तीसगढ़ पर्यावरण संरक्षण बोर्ड (सीईसीबी) और 16 चयनित शहरी स्थानीय निकाय की लेखापरीक्षा शामिल थी।

लेखापरीक्षा के दौरान पाया गया कि ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए शहरी स्थानीय निकाय के लिए विशिष्ट डीपीआर तैयार नहीं किया गया, इसलिए प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय में उत्पन्न अपशिष्ट की वास्तविक मात्रा पर विचार करते हुए वित्तीय और ढांचागत क्षमता का आकलन नहीं किया गया। मजबूत ठोस अपशिष्ट प्रबंधन सेवा के लिए वित्तीय प्रबंधन सुनिश्चित नहीं किया गया क्योंकि शहरी स्थानीय निकाय में विगत पांच वर्षों के दौरान ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के परिचालन व्यय की तुलना में परिचालन राजस्व 57 प्रतिशत से कम था। ठोस एवं तरल संसाधन प्रबंधन (एसएलआरएम) केंद्रों और कम्पोस्ट शेड जैसी सामग्री पुनर्प्राप्ति सुविधा का अनियोजित/अपर्याप्त निर्माण और अतिरिक्त बुनियादी ढांचे/मानवबल के बिना गोधन न्याय योजना (जीएनवाई) के साथ इन सुविधाओं को साझा करने से शहरी स्थानीय निकाय में कचरे के संग्रहण, पृथक्करण और प्रसंस्करण पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। इसके परिणामस्वरूप बिना पृथक किए कचरे को खुले क्षेत्रों में डंप किया गया। लेखापरीक्षा में नौ शहरी स्थानीय निकाय में 12 अनाधिकृत डंपिंग साइट मिलीं। लेखापरीक्षा ने पाया कि बिना योजना और आवश्यकता के बुनियादी ढांचे/मशीनों/वाहनों के विकास/खरीद के परिणामस्वरूप ये सुविधाएं बेकार हो गईं और

परिणामस्वरूप अनुपयुक्त क्षमता विकास पर ₹ 369.98 लाख का निष्फल व्यय हुआ। राज्य में सूचना, शिक्षा और संचार (आईईसी) गतिविधियां मुख्य रूप से नागरिकों के बीच निरंतर व्यवहार परिवर्तन लाने की जगह स्वच्छता सर्वेक्षण को बढ़ावा देने पर केंद्रित थी। यद्यपि, राज्य स्तर पर राज्य स्तरीय सलाहकार बोर्ड (एसएलएबी) का गठन किया गया है, परंतु न तो एसएलएबी द्वारा और न ही छत्तीसगढ़ पर्यावरण संरक्षण बोर्ड (सीईसीबी) द्वारा समय–समय पर ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की समीक्षा की गई और इस प्रकार केंद्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड को भेजी गई सीईसीबी की वार्षिक रिपोर्ट में राज्य में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की कमियों का भी उल्लेख नहीं किया गया था।

(कंडिका 3.1)

अच्छी प्रथा

नगर पालिक निगम, अंबिकापुर एकमात्र शहरी स्थानीय निकाय है जो एसएलआरएम केन्द्रों पर ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम 2016 और एमसीसी में निहित प्रावधानों का अनुपालन करते हुए पूर्ण पृथक्करण कर रहा है।

उक्त मॉडल के अनुसार, एकत्रित ठोस कचरे को आगे संसाधित करके कम्पोस्ट तैयार किया जाता है। अकार्बनिक नरम प्लास्टिक जैसे प्लास्टिक बैग (सफेद और रंगीन), पैकिंग सामग्री आदि को टुकड़े करके, धोकर और सुखाकर गोलियां बनायी जाती हैं और पुर्नचक्रणकर्ता को बेचा जाता है।

(कंडिका 3.4.2.2 (बी))

4. अनुपालन लेखापरीक्षा – शहरी स्थानीय निकाय

इस अध्याय में शहरी स्थानीय निकायों से संबंधित तीन लेखापरीक्षा कंडिकाएं शामिल हैं।

कॉलोनाइजर को ₹ 1.54 करोड़ का अनुचित वित्तीय लाभ पहुंचाया गया, क्योंकि वैकल्पिक स्थल पर आर्थिक रूप से कमजोर वर्ग के लिए हस्तांतरित भूमि का मूल्य कम था।

(कंडिका 4.1)

नगर पालिक निगम कोरबा द्वारा भूमि की गलत दर लागू करने के कारण तीन कॉलोनाइजरों से भूमि के एवज में ₹ 75.77 लाख शुल्क की कम वसूली।

(कंडिका 4.2)

नगरपालिक निगम, कोरबा ने ठेकेदार को प्री–कास्ट कंक्रीट पाइप के लिए लागू उच्च दर पर भुगतान किया था, जबकि उसके द्वारा काम में प्री–स्ट्रेस्ड सीमेंट कंक्रीट पाइप का उपयोग किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 7.88 करोड़ का अधिक भुगतान हुआ। हालांकि लेखापरीक्षा के द्वारा इंगित किये जाने पर भुगतान की वसूली कर ली गई, लेकिन उच्च दरों पर भुगतान स्वीकृत करने और भुगतान करने में शामिल अधिकारियों की जिम्मेदारी तय करने के लिए कोई कार्रवाई नहीं की गई।

(कंडिका 4.3)

5. अनुशंसाएं

1. *राज्य शासन को स्थानीय निकायों के कार्यात्मक स्तर पर क्षमता निर्माण के लिए कदम उठाने चाहिए।*

(अध्याय–II)

2. राज्य शासन को घरेलू सर्वेक्षण के आधार पर निकायों की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट की तैयारी सुनिश्चित करना चाहिए तथा वित्तीय और बुनियादी ढांचे की आवश्यकता में अंतर को पूरा करने के लिए समय–समय पर आंकड़ें को अद्यतन करना चाहिए।

3. नगरीय प्रशासन एवं विकास विभाग द्वारा राज्य बजट से ₹ 2369.20 लाख की धनराशि को एक अलग खाते में अवरुद्ध रखने की जिम्मेदारी तय की जानी चाहिए।

4. विभाग द्वारा ठोस अपशिष्ट प्रबंधन गतिविधियों से जुडी प्राप्तियों और व्यय का लेखा–जोखा रखने के लिए शहरी स्थानीय निकायों को निर्देश जारी करना चाहिए ताकि ठोस अपशिष्ट प्रबंधन की स्थिरता सुनिश्चित की जा सके। यूजर चार्ज के लिए उचित मांग और जमा पंजी भी रखा जाना चाहिए।

5. अपशिष्ट प्रबंधन से जुड़े संभावित स्वास्थ्य खतरों को ध्यान में रखते हुए, शहरी स्थानीय निकायों को स्व-सहायता समूह के सदस्यों की स्वास्थ्य जांच की एक नियमित प्रणाली विकसित करनी चाहिए।

6. सभी शहरी स्थानीय निकायों को स्व-सहायता समूह के सदस्यों की गतिविधियों की उचित निगरानी के माध्यम से एसएलआरएम केन्द्रों पर द्वितीयक पृथक्करण भी सुनिश्चित करना चाहिए।

7. शासन को राज्य में मौजूदा सभी डंप साईट को चिन्हित कर उपचार के लिए आवश्यक व्यवस्था करनी चाहिए।

8. राज्य शासन को नालियों की सफाई से निकले निष्क्रिय/अपशिष्ट तथा अधिकतम पृथक्करण एवं प्रसंस्करण से बचे अन्य अपशिष्टों के निपटान के लिए स्थानीय लैंडफिल की स्थापना पर विचार करना चाहिए।

9. राज्य शासन को शहरी स्थानीय निकाय की विशिष्ट आवश्यकताओं के अनुरूप ठोस अपशिष्ट प्रबंधन के लिए एसएलआरएम केन्द्रों, कम्पोस्ट शेडों, वाहनों, औजारों, मानव संसाधन आदि जैसे क्षमता में वृद्धि सुनिश्चित करना चाहिए।

10. राज्य शासन द्वारा एकत्रित कचरे को मापने के लिए माप–तौल यंत्र की अधिष्ठापन के लिए विभाग को निर्देश जारी करना चाहिए तथा शहरी स्थानीय निकायों में एकत्रित कचरे के आंकड़ों का अभिलेखन सुनिश्चित करना चाहिए।

11. राज्य शासन द्वारा सूचना, शिक्षा और संचार गतिविधियों के लिए केंद्रीकृत रणनीतिक योजना तैयार करनी चाहिए, जिसमें सभी हितधारकों के व्यवहार में सतत परिवर्तन पर ध्यान केंद्रित किया जाना चाहिए।

(अध्याय–III)