

अध्याय-II

निष्पादन लेखापरीक्षा

अध्याय-II निष्पादन लेखापरीक्षा

उद्यान विभाग

2.1 उद्यान विभाग की कार्यपद्धति

‘उद्यान विभाग की कार्यपद्धति’ पर निष्पादन लेखापरीक्षा में योजना की कमी, कमजोर वित्तीय प्रबंधन तथा बुनियादी ढांचे के सृजन, उन्नत किस्मों के पौधों की आपूर्ति, फसलोत्तर प्रबंधन एवं प्रभावहीन आंतरिक नियंत्रण सहित विभिन्न बागवानी विकास गतिविधियों का अलाभकारी एवं अप्रभावी कार्य निष्पादन उजागर हुआ। इस लेखापरीक्षा का सकल वित्तीय प्रभाव ₹ 97.03 करोड़ है, जिसमें से कुछ महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष निम्नवत् हैं:

मुख्य बिन्दु

- विभाग ने राज्य में बागवानी के विकास हेतु स्पष्ट न्यूनतम मानदण्ड तय करते हुए राज्य बागवानी नीति/रणनीति योजना निरूपित नहीं की थी।
(परिच्छेद 2.1.6.1)
- विभाग फल के सकल उत्पादन के साथ-साथ प्रति एकड़ उत्पादन पर नियंत्रण में विफल रहा जिससे 2014-19 के दौरान फल उत्पादन घट गया।
(परिच्छेद 2.1.6.2)
- 12 प्रतिशत आबंटित निधियां (2014-19) अप्रयुक्त रही जबकि व्यय के रूप में दर्ज तीन प्रतिशत राशि 19 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के बचत बैंक खातों में अवरूद्ध थी तथा वास्तव में खर्च नहीं की गई थी।
(परिच्छेद 2.1.7.1 एवं 2.1.7.2)
- ₹ 21.60 करोड़ की राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि अनियमित तरीके से कीटनाशकों पर सब्सिडी के रूप में परिवर्तित कर के बागवानों को प्रदान की गई।
(परिच्छेद 2.1.7.3)
- भौतिक सत्यापन किए गए 12 फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यानों में से 10 में 31 प्रतिशत क्षेत्र पौधारोपण रहित था, चार फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यानों में नर्सरी नहीं थी तथा आठ में सिंचाई सुविधाएं पर्याप्त नहीं थी।
(परिच्छेद 2.1.9.1)
- विभाग द्वारा प्राप्ति के 13 वर्षों के बाद भी आयातित उन्नत पौधारोपण सामग्री हेतु उत्तरपूर्वी एवं हिमालयी राज्यों हेतु बागवानी मिशन (वर्तमान में एकीकृत बागवानी मिशन) के तहत प्राप्त 43 प्रतिशत निधियां प्रयुक्त नहीं की गईं जिससे बागवान अभीष्ट लाभों से वंचित रहे।
(परिच्छेद 2.1.9.3)
- 2014-17 के दौरान क्षेत्राधिकारियों को प्रशिक्षण देने के लक्ष्य न तो निर्धारित किए गए न ही प्रशिक्षण कार्यक्रम के अंतर्गत सम्मिलित किए गए। इसी भांति, 2018-19 के दौरान निर्धारित करने के बावजूद क्षेत्राधिकारियों को कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया।
(परिच्छेद 2.1.11)
- 2014-19 के दौरान आठ फल प्रसंस्करण इकाइयां निर्धारित लक्ष्य (भौतिक प्रदर्शन) से 60 से 80 प्रतिशत तक कम प्रदर्शन कर रही थी। फल प्रसंस्करण इकाई, रामगढ़ लगभग 14 वर्षों से भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण से अपेक्षित लाइसेंस प्राप्त किए बिना परिचालित कर रही थी।
(परिच्छेद 2.1.12 (i))
- स्थापित की गई फल प्रसंस्करण इकाइयों ने इकाइयों हेतु प्रदान ₹ 3.21 करोड़ की सब्सिडी का उपयोग किया जो अकार्यशील थी।
(परिच्छेद 2.1.12 (iii))
- कीटनाशकों की लागत एवं मात्रा में अंतर, आंकड़ों का अनुचित अनुरक्षण तथा आंतरिक लेखापरीक्षा को संचालित न करना अप्रभावी आंतरिक नियंत्रण को प्रतिबिंबित करता है।
(परिच्छेद 2.1.14.1, 2.1.14.2 एवं 2.1.14.3)

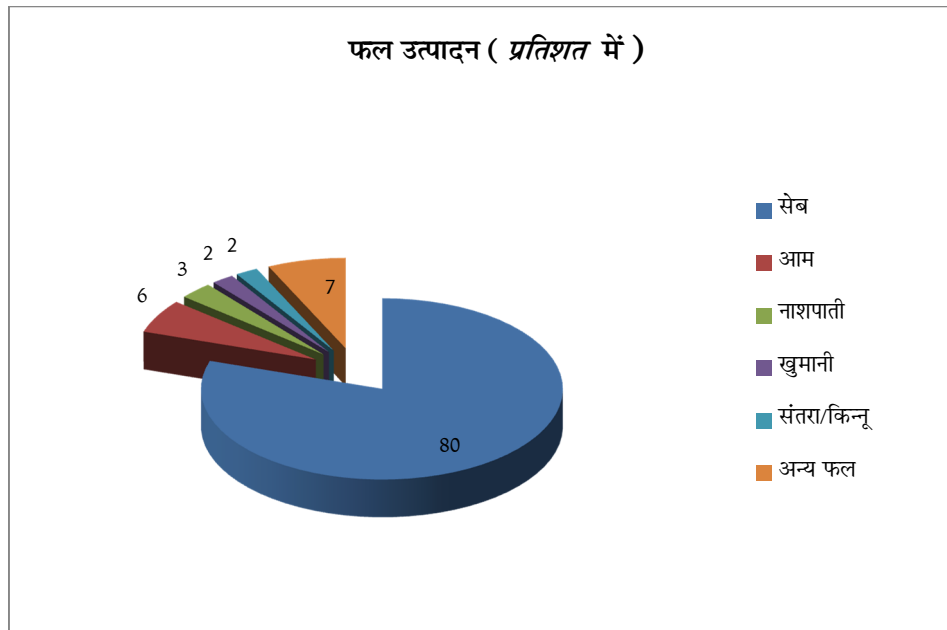
2.1.1 परिचय

हिमाचल प्रदेश कृषि प्रधान राज्य है जहां कृषि से लगभग 70 प्रतिशत आबादी को प्रत्यक्ष रोजगार मिलता है। राज्य की कृषि में उच्च मूल्य की बागवानी वस्तुओं का प्रभुत्व है, जो कुल फसली क्षेत्र का लगभग 44 प्रतिशत है। राज्य की अर्थव्यवस्था में बागवानी क्षेत्र का वार्षिक योगदान राज्य सकल घरेलू उत्पाद का लगभग सात प्रतिशत है। बागवानी के अंतर्गत आने वाला क्षेत्र 2014-19 के दौरान 2.24 लाख से बढ़कर 2.32 लाख हेक्टेयर (चार प्रतिशत) हो गया। तथापि 2015-16 को छोड़कर, 2014-19 के दौरान फल उत्पादन एवं उत्पादकता में कमी का प्रचलन दिखाई दिया।

2014-19 के दौरान राज्य एवं भारत सरकार की योजनाओं पर उद्यान विभाग द्वारा ₹ 1686.20 करोड़ का व्यय दर्ज किया गया। यह 2014-19 के दौरान हिमाचल प्रदेश सरकार द्वारा किए गए सकल व्यय का एक प्रतिशत है।

विगत पांच वर्षों में (2014 से 2019) विभिन्न प्रकार के फलों के औसत उत्पादन को नीचे चार्ट 2.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट-2.1: विगत पांच वर्षों में विभिन्न फलों का औसत उत्पादन



राज्य उद्यान विभाग सितंबर 1970 में अस्तित्व में आया। विभाग के मुख्य उद्देश्यों में पारंपरिक खेती या कृषि का विविधीकरण, वाणिज्यिक बाजारोन्मुख खेती¹ के लिए राज्य में प्रचलित कृषि जलवायु परिस्थितियों के लिए उपयुक्त पर्यावरण, अनुकूल खेती को बढ़ावा देना तथा बागवानी फसलों की उत्पादकता में गुणात्मक एवं मात्रात्मक वृद्धि लाने के लिए स्थितियां, बुनियादी ढांचा, सेवाएं व सुविधाएं बनाना तथा सहायक गतिविधियों² को बढ़ावा देना शामिल है, जिससे ग्रामीण आबादी की जीवनशैली में सुधार हो सके। इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए विभाग ने बागवानी क्षेत्र में 34 राज्य घटकों/योजनाओं एवं भारत सरकार की सात योजनाओं को लागू किया (परिशिष्ट-2.1)।

विभाग की मुख्य गतिविधियों में बागवानी अवसंरचना³ का विकास, क्षेत्र विस्तार, उन्नत प्रजातियों के पौधों का वितरण, बागवानी उत्पादन सहायता सेवाएं⁴ प्रशिक्षण व विस्तार सेवाएं एवं फसलोत्तर प्रबंधन शामिल हैं।

बागवानी विभाग की कार्यपद्धति की निष्पादन लेखापरीक्षा में योजना प्रक्रिया के तत्वों, वित्त प्रबंधन, बागवानी योजनाओं/गतिविधियों का कार्यान्वयन तथा आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की जांच शामिल थी।

¹ नकद फसलें: फल, सब्जियां, फूल, मशरूम, औषधीय/सुगंधित पौधे आदि।

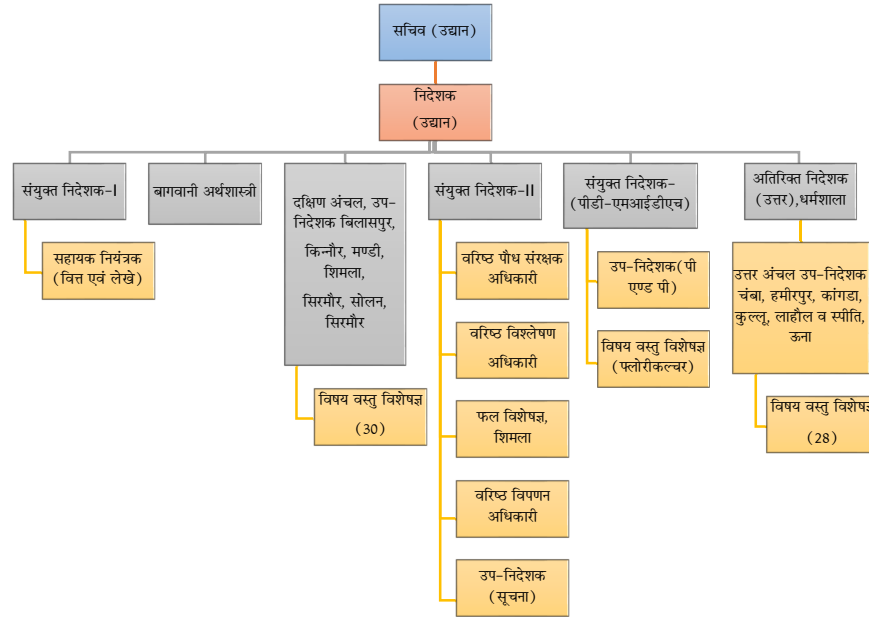
² फूलों की खेती, मधुमक्खी पालन और मशरूम की खेती।

³ उन्नत संयंत्रों के उत्पादन के लिए फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यान/नर्सरी, पौध स्वास्थ्य क्लिनिकों की स्थापना, जल संसाधनों का निर्माण, विभाग के लिए भवन आदि।

⁴ पत्ता-विश्लेषण, बागवानों के लिए पौध संरक्षण सामग्री और अन्य सामान की आपूर्ति।

2.1.2 संगठनात्मक ढांचा

विभाग प्रधान सचिव/सचिव (उद्यान) के प्रशासनिक नियंत्रण में कार्य करता है। कार्यकारिणी में फल प्रौद्योगिकीविद्⁵ तथा विषय विशेषज्ञ⁶ (फल विधायन केन्द्र) जैसे विशेषज्ञ शामिल होते हैं तथा विभाग खंड/सर्कल स्तर तक होता है। उद्यान विभाग के संरचनात्मक ढांचा को नीचे दर्शाया गया है:



2.1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह पता लगाना था कि क्या:

- राज्य/भारत सरकार की योजनाओं के दिशा-निर्देशों के अनुसार योजनाओं के कार्यान्वयन हेतु कार्य-योजनाएं बागवानी फसलों के उत्पादन एवं उत्पादकता को बढ़ाने में पर्याप्त व प्रभावी थी;
- विभाग में विवेकपूर्ण वित्तीय प्रबंधन मौजूद था;
- गतिविधियों का निष्पादन किफायती, कुशल व प्रभावी था; तथा
- आंतरिक नियंत्रण एवं निगरानी तंत्र प्रभावी थे ?

2.1.4 लेखापरीक्षा क्षेत्र एवं कार्यपद्धति

वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि की निष्पादन लेखापरीक्षा जून 2019-अक्टूबर 2019 में शुरू की गई थी। लेखापरीक्षा में बागवानी निदेशक के कार्यालयों तथा 38 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों में से नौ (चार जिलों⁷ के उपनिदेशक (12 में से); वरिष्ठ पौध संरक्षण अधिकारी, शिमला; फल प्रौद्योगिकीविद् धौलाकुआं (चार में से) और तीन विषय विशेषज्ञ⁸ (आठ में से)) शामिल थे। इसके अलावा चयनित जिलों में 11 खंडों⁹ (35 में से) का चयन किया गया। यह चयन राज्य में बागवानी के नमूने और भौगोलिक वर्गीकरण¹⁰ की प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक नमूना¹¹ विधि पर आधारित था।

⁵ धौलाकुआं, नगरोटा बागवान, शमशी और शिमला।

⁶ फल विधायन केन्द्र: बिलासपुर, रिवांगपिओ, राजपुरा और राजगढ़; मशरूम: पालमपुर व चंबाघाट व मधुमक्खी पालन कांगड़ा व शिमला।

⁷ कांगड़ा, किन्नौर, शिमला और सोलन।

⁸ फल विधायन केन्द्र: राजगढ़, मशरूम: चंबाघाट और मधुमक्खी पालन: शिमला।

⁹ कांगड़ा: चार; किन्नौर: दो; शिमला: तीन और सोलन: दो।

¹⁰ प्रतिस्थापन के बिना सरल यादृच्छिक नमूना।

¹¹ जोन-1: मैदानी इलाके (हमीरपुर, सोलन, ऊना), जोन-2: मिड हिल्स उप-शीतोष्ण (बिलासपुर, कांगड़ा, मंडी व सिरमौर), जोन-3: अंदरूनी क्षेत्र (चंबा, कुल्लू व शिमला) व जोन-4: टंड व शुष्क क्षेत्र (किन्नौर व लाहौल स्पीति) के पास कम पहाड़ियां व घाटी क्षेत्र।

वर्ष 2014-19 के दौरान विभाग द्वारा किए गए कुल ₹ 1,686.20 करोड़ के व्यय में से उपरोक्त इकाइयों के अंतर्गत ₹ 711.47 करोड़ के व्यय की जांच की गई। भारत सरकार की तीन योजनाओं¹² (सात में से) एवं राज्य की 11 योजनाओं¹³ (34 में से) के साथ-साथ विभाग की मुख्य गतिविधियों से संबंधित अभिलेखों की भी जांच की गई।

लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदंड, कार्यक्षेत्र व कार्यप्रणाली पर चर्चा करने के लिए सचिव (उद्यान) के साथ सितंबर 2019 में प्रथम बैठक का आयोजन किया गया था। जुलाई, 2020 में सचिव (उद्यान) के साथ एक अंतिम बैठक में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई थी तथा सरकार के विचारों को प्रतिवेदन में उपयुक्त स्थानों पर शामिल किया गया है।

2.1.5 लेखापरीक्षा मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन हेतु उपयोग किए जाने वाले लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- राज्य/केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के दिशा-निर्देश;
- राज्य तथा केन्द्र प्रायोजित योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए समय-समय पर राज्य/भारत सरकार द्वारा की गई अधिसूचनाएं ;
- विभागीय नियम पुस्तिका/नीतियां/नियम व विनियमन तथा
- हिमाचल प्रदेश वित्त नियमावली, 2009 व हिमाचल प्रदेश कोषागार नियमावली, 2007

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.1.6 कार्य-योजना

किसी योजना/कार्यक्रम की कार्य योजना उसका बुनियादी ढांचा होती है जिस पर कार्यक्रम की सफलता निर्भर करती है। योजना में नीति/दीर्घकालिक मास्टर प्लान तैयार करना, सर्वे व आवश्यकता का आंकलन, वार्षिक कार्य योजना तैयार करना, अन्य एजेंसियों के साथ सम्मिलन बढ़ाना आदि को शामिल किया गया है। लेखापरीक्षा ने आयोजना प्रक्रिया में निम्नलिखित का अवलोकन किया:

2.1.6.1 बागवानी के विकास के लिए स्पष्ट रणनीतिक योजना का निर्माण न करना

राज्य ने इस क्षेत्र के विकास का रोडमैप (दिशा-निर्देश) तय करने के लिए बागवानी नीति नहीं बनाई थी। एकीकृत बागवानी विकास मिशन, 2014 पर भारत सरकार के दिशा-निर्देशों में राज्य में बागवानी के समग्र विकास के लिए रणनीति/परिप्रेक्ष्य योजना और रोडमैप तैयार करने का प्रावधान है। यह योजना बागवानी उत्पादन, क्षमता व मांग, फसलोत्तर प्रबंधन सुविधाओं तथा वार्षिक कार्य योजनाओं को तैयार करने के लिए आगामी चुनौतियों की स्थिति निर्धारित करने के लिए जिलों में आधारभूत सर्वेक्षण व व्यवहार्यता अध्ययन के आयोजना का आधार बनाने की थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- विभाग ने 2014-19 के दौरान विभिन्न राज्य योजनाओं के लिए वार्षिक कार्य योजनाएं तैयार की लेकिन योजना में वांछित परिणामों की पहचान नहीं की गई।
- योजना के लिए उपयोग किए जाने वाले आंकड़े औसत उत्पादन से संबंधित थे और फल फसलों के अंतर्गत क्षेत्र पिछले वर्षों की प्रत्याशित उपलब्धियों/आंकड़ों पर आधारित था, हालांकि, यह किसी वैज्ञानिक प्रणाली पर आधारित नहीं था;
- बागवानी उत्पादन क्षमता व मांग की स्थिति का पता लगाने के लिए अक्टूबर 2019 में आधारभूत सर्वे एवं व्यवहार्यता अध्ययन नहीं किए गए तथा इस बात का कोई आश्वासन नहीं था कि वार्षिक कार्य योजनाओं में प्रस्तावित पहल एवं लाभार्थियों का चयन तथा बजट अनुमान यथार्थवादी और जमीनी वास्तविकताओं पर आधारित था।

¹² एकीकृत बागवानी विकास मिशन, राष्ट्रीय कृषि विकास योजना और प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना।

¹³ मधुमक्खी पालन विकास, भवन, स्थापना, सरकारी बगीचों/नर्सरियों का रखरखाव, फ्लोरीकल्चर विकास, फल प्रसंस्करण, बागवानी विकास, पौध संरक्षण, विपणन और गुणवत्ता नियंत्रण, मशरूम विकास, पौध पौषण और प्रशिक्षण और विस्तार।

बागवानी नीति/रणनीतिक योजना के अभाव और अवैज्ञानिक आंकड़ों पर आधारित वार्षिक कार्य योजना की स्थिति में बागवानी विकास की उपलब्धि की सीमा को मापा नहीं जा सका।

निदेशक, उद्यान ने माना (दिसम्बर 2019) कि निधि न मिलने के कारण आधारभूत सर्वेक्षण नहीं हो सका। अंतिम बैठक (जुलाई 2020) में सचिव (उद्यान) ने बताया कि राज्य बागवानी नीति बनाई जा रही है।

2.1.6.2 अवैज्ञानिक फल उत्पादन आंकड़ा/आंकड़ा संग्रहण तकनीक

विभाग तीन जिला निकास बिंदुओं/ बैरियरों¹⁴ पर तैनात विभागीय कर्मचारियों के माध्यम से और अनुमान के आधार पर क्षेत्रीय कार्यालयों से सेब के उत्पादन के आंकड़े एकत्र करता है। राज्य के भीतर घरेलू सेब की खपत और प्रसंस्करण (कुल उत्पाद का लगभग 10 प्रतिशत) जोड़ने के बाद कुल उत्पादन निकाला जाता है। प्रदेश के अन्य निकास बिंदुओं¹⁵ के माध्यम से ले जाए जा रहे सेब के आंकड़े विभाग द्वारा नहीं रखे गए।

इसके अतिरिक्त, जैसा कि चार नमूना जांचित जिलों¹⁶ के 11 विकास खण्डों (35 में से) से पता लगा कि उद्यान विस्तार अधिकारियों/उद्यान विकास अधिकारियों ने सेब और अन्य फलों के संबंध में कोई वास्तविक फल उत्पादन आंकड़ा नहीं रखा। वे जिलों के संबंधित विकास खण्डों के अंतर्गत आने वाले केवल अग्रणी/प्रगतिशील बागवानों से संपर्क करने के बाद अनुमानित एवं दृश्य आधारित आंकड़े प्रदान करते हैं। विकास खंड समेकित उत्पादन आंकड़ों को उप-निदेशकों को प्रस्तुत करते हैं। उप-निदेशक समेकन के बाद, निदेशालय स्तर पर आगे संकलन के लिए आंकड़ों को निदेशालय भेजते हैं। उद्यान निदेशक बिना किसी और सत्यापन के जिलों द्वारा सूचित आंकड़ों को संकलित करता है (परिच्छेद 2.1.14.2 में वर्णन किया गया है)। परिणामस्वरूप विभाग द्वारा रखे गए आंकड़े सही नहीं थे।

इसके अतिरिक्त, वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान, विभागीय आंकड़ों के अनुसार, बागवानी क्षेत्र 2.24 लाख हेक्टेयर से बढ़कर 2.32 लाख हेक्टेयर हो गया था, लेकिन उत्पादन 7.52 लाख मीट्रिक टन से घटकर 4.95 लाख मीट्रिक टन हो गया था। प्रति हेक्टेयर उत्पादकता भी 4.00 मीटर से घटकर 2.44 मीटर हो गई, जैसा कि तालिका-2.1.1 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.1: वर्ष 2014-19 के दौरान बागवानी के अंतर्गत सम्मिलित किया गया क्षेत्र एवं उत्पादन

वर्ष	क्षेत्रफल (हेक्टेयर लाख में)	उत्पादन (मीट्रिक टन लाख में)	उत्पादकता (मीट्रिक टन प्रति हेक्टेयर)
2014-15	2.24	7.52	4.00
2015-16	2.27	9.29	4.80
2016-17	2.29	6.12	3.12
2017-18	2.31	5.65	2.84
2018-19	2.32	4.95	2.44

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

विभाग ने बताया (जून 2019) कि उत्पादन में कमी सूखे की स्थिति, ओलावृष्टि एवं जलवायु परिवर्तन के कारण हुई क्योंकि राज्य में फलों की खेती मुख्य रूप से वर्षा पोषित परिस्थितियों में की जाती है और विभाग बागवानों को ओला अवरोधक जालियों पर 80 प्रतिशत सब्सिडी प्रदान कर रहा था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने आधुनिक तकनीक का उपयोग जैसे कि टपक एवं फव्वारा सिंचाई (ड्रिप व स्प्रींकलर)की व्यवस्था, सभी क्षेत्रों को आवृत करने वाली ओला अवरोधक बंदूकें लगाने एवं ओला अवरोधक जालियां लगाने के लिए जागरूकता जैसी नई तकनीक को अपना कर प्राकृतिक आपदाओं को दूर करने के लिए स्थानीय चुनौतियों की पहचान करने या रणनीतियों को कम करने के लिए कोई योजना तैयार नहीं की थी। इसके अलावा, ऊपर उल्लिखित विश्वसनीय आंकड़ों एवं आंकड़ा संग्रहण तकनीकों के अभाव में, कोई भी योजना या रणनीति सटीक नहीं हो सकती थी।

¹⁴ शिमला: कुडू, सोलन: परवाणू, बिलासपुर: स्वारघाट

¹⁵ पौंटा साहिब, नालागढ़, मैहतपुर, संसारपुर टैरेस और डाटाल

¹⁶ कांगड़ा जिला के भेडू महादेव, इंदोरा, नगरोआ सुरियां व रीट ब्लॉक, किन्नौर कजला के कल्या व पूह ब्लॉक, शिमला जिला के मशोबरा, चिरगांव व नारकंडा ब्लॉक, सोलन जिला के धर्मपुर व कण्डाघाट ब्लॉक।

अंतिम बैठक (जुलाई 2020) में सचिव (उद्यान) ने आंकड़ा संग्रहण तकनीकों के इस्तेमाल को स्वीकार करते हुए कहा कि विभाग ने वाहनों के प्रवेश/निकास आंकड़ों के लिए यांत्रिक प्लेटफॉर्म का इस्तेमाल शुरू कर दिया है और सेब उत्पादन से संबंधित आंकड़ों के संग्रह के लिए रिमोट संवेदन तकनीकों का इस्तेमाल शुरू कर दिया गया है।

यह भी कहा गया कि अल्प अनुसंधान गतिविधियों और किसानों द्वारा पारम्परिक तकनीकों को अपनाने के कारण फल उत्पादन कम हुआ। विभाग विभिन्न फलों की अधिक पैदावार वाली किस्मों के बीजों/पौधों का आयात कर रहा था तथा डॉ० वाई. एस. परमार औद्योगिकी एवं वानिकी विश्वविद्यालय, नौणी व चौधरी सरवन कुमार, कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर की भागीदारी के माध्यम से अनुसंधान गतिविधियों को बढ़ाया जा रहा था तथा सकारात्मक परिणाम आने की उम्मीद है।

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

वित्तीय प्रबंधन में संस्थान के उद्देश्यों को पूरा करने के लिए दक्ष एवं प्रभावी तरीके से प्राथमिकता के आधार पर गतिविधियां संचालित करने के लिए निधियों की व्यवस्था करना एवं उनका उपयोग करना सम्मिलित है।

वित्तीय प्रबंधन में लेखापरीक्षा द्वारा देखी गई कमियों पर अनुवर्ती उप-परिच्छेदों में चर्चा की गई है:

2.1.7.1 राज्य निधियों का कम उपयोग

2014-19 के दौरान राज्य योजनाओं के अंतर्गत परिव्यय एवं व्यय की स्थिति को नीचे तालिका-2.1.2 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.2: 2014-19 के दौरान राज्य योजनाओं के तहत अनुमोदित परिव्यय एवं व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	वास्तविक परिव्यय	अतिरिक्त परिव्यय	कुल	कुल व्यय	उपयोग में कमी
2014-15	178.17	28.10	206.27	189.32	(-) 16.95
2015-16	188.51	107.41	295.92	281.05	(-) 14.87
2016-17	229.60	64.54	294.14	274.80	(-) 19.34
2017-18	355.38	67.42	422.79	305.49	(-) 117.30
2018-19	416.08	29.43	445.51	417.17	(-) 28.34
कुल	1367.74	296.90	1664.63	1467.83	(-) 196.80

स्त्रोत: विभागीय आंकड़े

यह देखा गया कि:

- वर्ष 2017-18 के दौरान किए गए ₹ 67.42 करोड़ के अतिरिक्त परिव्यय का पूरी तरह से उपयोग नहीं किया गया, जबकि कुल मिलाकर 2014-15 से 2018-19 के दौरान बजट का 11.84 प्रतिशत उपयोग नहीं किया गया। यह अवास्तविक बजट अनुमान को प्रतिबिम्बित करता है;
- कोषागार द्वारा बुक किए गए व्यय में वास्तविक व्यय पूरी तरह से प्रतिबिम्बित नहीं हुआ क्योंकि विभिन्न राज्य योजना घटक/योजनाओं¹⁷ के अंतर्गत प्राप्त ₹ 19.18 करोड़ 12 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के बैंक बचत खातों में रखे गए थे जिसमें चार नमूना-जांचित आहरण एवं संवितरण अधिकारी भी शामिल थे। शेष आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा बचत बैंक खातों में धन रखने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता है।

अंतिम बैठक (जुलाई 2020) में सचिव ने इस बात पर सहमति जताई कि निदेशालय स्तर पर योजना में कमी थी तथा देर से मिलने एवं भूमि की मंजूरी का मुद्दा होने के कारण निधि का उपयोग नहीं किया जा सका। निधियां रखने के संबंध में यह कहा गया कि इन निधियों को, जहां आवश्यकता हो अन्य व्यवहार्य योजनाओं/कार्यों की दिशा में समायोजित किया जाएगा। हालांकि तर्क किसी भी दस्तावेजी सबूत (अक्टूबर 2020) द्वारा समर्थित नहीं था।

2.1.7.2 भारत सरकार की निधियों का कम उपयोग

विभाग द्वारा कार्यान्वित की जा रही तीन योजनाओं की रूपरेखा परिशिष्ट-2.2 में दर्शाई गई है। भारत सरकार की योजनाओं¹⁸ के अंतर्गत दिशा-निर्देशों में वार्षिक कार्य योजनाएं तैयार करने का प्रावधान है जिसके आधार पर भारत सरकार

¹⁷ हिमाचल पुष्प क्रांति योजना, मुख्यमंत्री मधु विकास योजना, मुख्यमंत्री कीवी प्रोत्साहन योजना, मुख्यमंत्री ग्रीन हाउस/पॉली हाउस रिनोवेशन स्कीम, एंटी ओला नेट स्कीम, पावर टिलर और पावर स्प्रेयर।

¹⁸ एकीकृत बागवानी विकास मिशन, राष्ट्रीय कृषि विकास योजना और प्रधानमंत्री कृषि सिंचाई योजना।

द्वारा निधियां जारी की जाती हैं। सरकार के निर्देशों के अनुसार, कार्यान्वयन एजेंसी को व्यय का उचित लेखा-जोखा रखना था एवं वित्त वर्ष की समाप्ति पर यथाशीघ्र लेखा परीक्षित खातों और उपयोगिता प्रमाण पत्र का विवरण सरकार को प्रस्तुत करना था।

2014-19 के दौरान सरकार की योजनाओं के अंतर्गत निधि के उपयोग का विवरण तालिका-2.1.3 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.3: 2014-19 के दौरान सरकार की योजनाओं से प्राप्त निधियों का उपयोग

(₹ करोड़ में)

वर्ष	प्रस्तावित निधियाँ			धन की उपलब्धता					निधि का उपयोग (प्रतिशत)
				प्रारंभिक शेष	प्राप्तियाँ				
	केन्द्र का हिस्सा	राज्य का हिस्सा	कुल		केन्द्र का हिस्सा	राज्य का हिस्सा	ब्याज	कुल	
2014-15	90.80	0.80	91.60	4.66	59.41	0.80	0.15	65.02	24.66 (38)
2015-16	49.17	19.46	68.63	40.36	30.51	15.12	0.79	86.78	59.26 (68)
2016-17	46.31	4.59	50.90	27.52	37.27	4.31	0.69	69.79	39.49 (57)
2017-18	51.28	4.49	55.77	30.30	43.29	5.53	0.76	79.88	38.15 (48)
2018-19	45.04	6.38	51.42	41.73	32.90	6.32	0.74	81.69	44.65 (55)
कुल	282.60	35.72	318.32		203.38	32.08	3.13		206.21

स्रोत: विभागीय आंकड़े।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि :

- (i) यद्यपि भारत सरकार की योजनाओं के तहत प्राप्त निधियों का 38 प्रतिशत से 68 प्रतिशत के बीच तक उपयोग किया जा रहा था तथापि वर्ष 2014-19 के दौरान भारत सरकार ने 28 प्रतिशत तक कम करते हुए निधियों (₹ 79.22 करोड़) जारी की।
- (ii) इसके अतिरिक्त उपयोग की गई दर्शाई गई निधि सही दृश्य को प्रस्तुत नहीं करती थी, जैसे-
 - यद्यपि योजनाओं में बैंक खातों में योजना निधियों को रखने का अधिदेश नहीं था, तथापि चार नमूना-जांचित आहरण एवं संवितरण अधिकारियों सहित 19 (39 में से) आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के अभिलेखों की जांच से पता चला कि भारत सरकार की योजनाओं से मार्च 2019 तक प्राप्त ₹ 33.68 करोड़ बिना उपयोग किए बैंकों में पड़े थे (परिशिष्ट-2.3)। शेष 20 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों द्वारा निधियां आहरण करने और उन्हें अपने बचत बैंक खाते में रखने की आशंका थी।
 - विभाग ने 2014-19 के दौरान राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अंतर्गत प्राप्त कुल ₹ 43.27 करोड़ की निधियों के प्रति ₹ 42.99 करोड़ के गलत उपयोगिता प्रमाण पत्र भारत सरकार को जमा किये थे, क्योंकि 18 आहरण एवं संवितरण अधिकारियों के बचत बैंक खाते में अभी भी ₹ 5.68 करोड़ का जमा शेष था।

अंतिम बैठक में (जुलाई 2020) सचिव ने कार्य-योजना की कमी को स्वीकार करते हुए उपर्युक्त का कारण निधियां विलम्ब से प्राप्त होना (दिसम्बर) एवं सम्बन्धित वित्तीय वर्ष में खराब वातावरणीय परिस्थितियों में निधियों का उपयोग न कर पाना बताया। उत्तर में भारत सरकार को उपयोग की गलत सूचना देने एवं अग्रिम रूप से निधियों के उपयोग को सुव्यवस्थित करने के लिए आकस्मिक योजना की कमी की व्याख्या नहीं की गई।

2.1.7.3 राज्य आपदा राहत कोष का कीटनाशकों पर सब्सिडी में व्यपवर्तन (डायवर्जन)

संशोधित मानकों के अनुसार, राज्य आपदा राहत कोष के तहत सहायता के लिए राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के द्वारा उपलब्ध कराई गई निधियों का उपयोग चक्रवात, सूखा, भूकंप, आग, बाढ़, ओला-वृष्टि आदि पीड़ितों को राहत देने के लिए किया जाना था।

यह देखा गया कि निदेशालय के निर्देश पर वरिष्ठ पौध संरक्षण अधिकारी ने 2014-19 के दौरान, राज्य आपदा राहत कोष के अंतर्गत ₹ 26.16 करोड़ में से ₹ 21.60 करोड़ का व्यपवर्तन राज्य में बागवानों को (पौध संरक्षण सामग्री) कीटनाशकों पर सब्सिडी प्रदान करने के रूप में किया जो राज्य आपदा राहत कोष के मानदंडों के अंतर्गत नहीं आता था।

अंतिम बैठक (जुलाई 2020) में सचिव ने बताया कि दिशा-निर्देशों का पालन करने के लिए आवश्यक निर्देश जारी किए गए हैं।

2.1.7.4 केंद्रीय योजना पर अर्जित ब्याज का राज्य राजस्व में व्यपवर्तन (डायवर्जन)

भारत सरकार के निर्देशानुसार (अप्रैल 2015), 2014-15 की अवधि से राष्ट्रीय कृषि विकास योजना के अंतर्गत सहायता अनुदान पर अर्जित ब्याज को सहायता अनुदान के भाग के रूप में लिया जाना था और भारत सरकार से पुनःवैधीकरण स्वीकृति प्राप्त करके आगामी वर्ष की किस्तों में से अव्ययित शेष राशि का समायोजन किया जाना था। कृषि निदेशक ने निर्देश जारी किए (मार्च 2016) कि राष्ट्रीय कृषि विकास योजना निधि के अंतर्गत अर्जित कोई भी ब्याज राज्य राजस्व प्राप्ति शीर्ष में जमा नहीं किया जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि भारत सरकार के उक्त निर्देशों के विरुद्ध राष्ट्रीय विकास योजना निधि से अर्जित ₹ 0.55 करोड़ के ब्याज एवं तीन आहरण एवं संवितरण अधिकारियों¹⁹ के पास उपलब्ध²⁰ में से ₹ 0.28 करोड़ अस्थायी रूप से राज्य राजस्व (2014-19) में व्यपवर्तित कर दिए गए तथा राज्य सरकार के कोषागारों में जमा कर दिए गए जबकि शेष ₹ 0.27 करोड़ बैंक में रखे गए।

अंतिम बैठक (जुलाई 2020) में सचिव ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए बताया कि विभाग को उचित लेखे के मुख्य शीर्ष में ब्याज जमा करने के निर्देश दिए गए थे।

2.1.8 बागवानी बुनियादी ढांचे का विकास

बागवानी के समग्र विकास में पौधों का उत्पादन, तकनीकी सहायता सेवाएं प्रदान करने, फसलोत्तर प्रबंधन, फलों के उत्पादन एवं विपणन आदि के लिए ढांचागत सुविधाओं का तंत्र तैयार किया जाना था। लेखापरीक्षा में पाई गई कमियों पर अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

2.1.8.1 पौध स्वास्थ्य क्लीनिक की स्थापना

एकीकृत बागवानी विकास मिशन (अप्रैल 2014) के तहत की गई परिकल्पना के अनुसार, पौध स्वास्थ्य क्लीनिक को पौधों के स्वास्थ्य एवं रोग नियंत्रण प्रबंधन के पर्यावरण अनुकूल उपायों की सुविधा प्रदान करने के अतिरिक्त जैव/अजैव तनाव एवं पौधों के पोषण स्तर की परीक्षण सुविधा इत्यादि के साथ स्थापित करना था। तदनुसार, राज्य में 23 पौध स्वास्थ्य²¹ क्लीनिकों (प्रत्येक ₹0.25 करोड़ की लागत से) की स्थापना के लिए 2014-19 के दौरान राज्य अंशदान सहित भारत सरकार से ₹ 5.75 करोड़²² प्राप्त हुए थे।

पौध स्वास्थ्य क्लीनिकों के निर्माण हेतु संबंधित उपनिदेशकों को समय सीमा निर्धारित किए बिना निधियां जारी (2014-19) कर दी गईं। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 23 में से 14 पौध स्वास्थ्य क्लीनिक²³ का निर्माण ₹ 3.50 करोड़ की लागत से पूर्ण किया गया, चार पौध स्वास्थ्य क्लीनिकों के निर्माण के लिए कार्यान्वयन एजेंसी²⁴ को ₹ 0.53 करोड़ जारी किये गए जो बाधारहित भूमि के अभाव एवं स्थल विकास की उच्च लागत के कारण कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा प्राक्कलन में संशोधन आदि के कारण शुरू नहीं किये गये थे। शेष पांच पौध स्वास्थ्य क्लीनिकों का निर्माण ₹ 0.75 करोड़ व्यय करने के बाद भी चल रहा था। इस प्रकार, कुल उपलब्ध निधि में से, ₹ 0.97 करोड़ का उपयोग किया जाना शेष था (दिसम्बर 2019)।

¹⁹ किन्नौर, विषय विशेषज्ञ (मशरूम) चम्बाघाट, सोलन।

²⁰ प्रारम्भिक शेष 31.03.2014 को: ₹ 0.23 करोड़, 2014-19 के दौरान कमाए गए: ₹ 0.32 करोड़।

²¹ अम्ब, अन्नी, बनीखेत, भोरंज, चम्बा, देहरा, धर्मपुर, घुमारवीं, हमीरपुर, कांगड़ा, करसोग, कुनिहार, नाहन, निहाल, नुरपूर, पोंटा साहिब, रामपुर, रोहडू, सरकाघाट, सुलह, सुंदरनगर, ठियोग व ऊना।

²² 2014-15: ₹ 2.50 करोड़; 2015-16: ₹ 1.25 करोड़, 2016-17: ₹ 0.75 करोड़, 2017-18: ₹ 1.00 करोड़ और 2018-19: ₹ 0.25 करोड़।

²³ अम्ब, अन्नी, भोरंज, चम्बा, धर्मपुर, घुमारवीं, हमीरपुर, कांगड़ा, कुनिहार, निहाल, नुरपूर, रोहडू, सुलह व ऊना।

²⁴ हिमाचल प्रदेश राज्य औद्योगिक विकास निगम।

यह देखा गया कि निर्मित 14 में से केवल नौ पौध स्वास्थ्य क्लीनिक²⁵ कार्यशील थे, जबकि पांच पौध स्वास्थ्य क्लीनिक तकनीकी कर्मचारियों की अनुपलब्धता, तीन फेज बिजली कनेक्शन न मिलने एवं कार्यान्वयन एजेंसी द्वारा पौध स्वास्थ्य क्लीनिक हस्तांतरित न करने के कारण अकार्यशील थे। इस प्रकार विभाग अभीष्ट आधारभूत संरचना का सृजन नहीं कर सका।

अंतिम बैठक में सचिव ने बताया (जुलाई 2020) कि 23 पौध स्वास्थ्य क्लीनिक में से 19 पूरी तरह से कार्यशील थे व चार का इस वित्तीय वर्ष के भीतर निर्माण किया जाएगा। हालांकि उत्तर पूरी तरह से कार्यशील 19 पौध स्वास्थ्य क्लीनिक (अक्टूबर 2020) के विवरण के साथ समर्थित नहीं था, एवं इसमें शेष चार पौध स्वास्थ्य क्लीनिक के निर्माण में देरी की व्याख्या नहीं की गई थी।

2.1.8.2 निधियों का अवरोधन

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 1971 के नियम 2.10 (बी)(5) और हिमाचल प्रदेश कोषागार नियम, 2007 के नियम 5.71(सी) में यह निर्धारित किया गया है कि जब तक तत्काल वितरण आवश्यकता न हो, तब तक राजकोष से कोई धन नहीं निकाला जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि विभाग ने ₹ 29.82 करोड़ (1999-2019) की अनुमानित लागत से राज्य में 38 कार्यालयों व आवासीय भवनों के निर्माण के लिए ₹ 11.96 करोड़ (1999-2019) कार्यान्वित एजेंसियों को किस्तों में जारी किए थे। कार्यों के कार्यान्वयन की स्थिति नीचे तालिका-2.1.4 में वर्णित है:

तालिका-2.1.4: कार्यों के कार्यान्वयन का विवरण

(₹ करोड़ में)

भवनों की संख्या	स्थिति	अनुमानित लागत	जारी की गई निधियां	भवनों की संख्या		
				बाधारहित भूमि का अभाव	अपर्याप्त निधियां	उपलब्ध निधियां/कार्य शुरू नहीं हुआ
26	शुरू नहीं किए गए	23.08	7.92	14	8	4
12	प्रगति में	6.74	4.04	-	7	5
38		29.82	11.96	14	15	9

यह देखा गया कि जारी की गई निधियां उन परियोजनाओं में अवरूद्ध थी जहां बाधारहित भूमि उपलब्ध नहीं थी, जबकि अन्य निर्माणाधीन परियोजनाओं हेतु निधियां अपर्याप्त थी। परिणामस्वरूप किसी भी भवन का निर्माण कार्य पूर्ण हुए बिना ₹ 11.96 करोड़ अवरूद्ध रहे (परिशिष्ट 2.4)। इस दौरान विभाग को कार्यालय परिसर किराए पर लेना पड़ा एवं उसके कर्मचारियों के आवास के किराए का भुगतान करना पड़ा।

अंतिम बैठक में सचिव ने माना एवं बताया (जुलाई 2020) कि जमीन की मंजूरी न होने के कारण इन कार्यों को पूरा नहीं किया जा सका तथा इन निधियों को अन्य व्यवहार्य कार्यों में समायोजित किया जाएगा।

2.1.9 पौधों का उत्पादन एवं वितरण

फल उत्पादन और उत्पादकता बढ़ाने के उद्देश्य से विभाग को, उत्पादकों को फलदार पौधे वितरित कर अतिरिक्त क्षेत्र फलों की खेती के अंतर्गत लाना था।

2.1.9.1 फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यान/नर्सरी

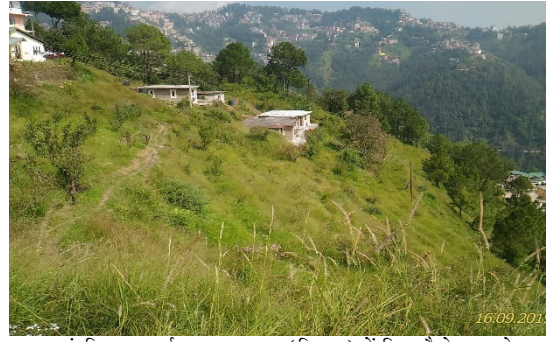
विभाग जुलाई 2019 तक राज्य में 67 नर्सरियों वाले 92 फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यान का रखरखाव कर रहा था। इन इकाइयों के प्रमुख उद्देश्यों में नवीनतम तकनीकी जानकारी, गुणात्मक व बागवानी के लिए रोग मुक्त तथा गुणवत्ता वाले पौधों की आपूर्ति व शामिल था।

²⁵ अम्ब, चम्बा, हमीरपुर, कांगड़ा, कुनिहार, नुरपूर, रोहडू, सुलह, ऊना।

नमूना-जांचित जिलों में लेखापरीक्षा द्वारा विभागीय प्रतिनिधियों के साथ (जुलाई-अक्टूबर 2019) 12²⁶ (35 में से) फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यान/नर्सरी (परिशिष्ट 2.5) के भौतिक सत्यापन के दौरान यह देखा गया कि इन फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यान के 64.50 हेक्टेयर क्षेत्र के प्रति दस फल संतति एवं प्रदर्शन उद्यान में 20.05 हेक्टेयर (31 प्रतिशत) में पौधरोपण नहीं किया गया था।



फल संतति सह-प्रदर्शन उद्यान, पूह (किनौर) में सूखे एवं फल उत्पन्न न कर सकने वाले पौधे



फल संतति सह-प्रदर्शन उद्यान, राझना (शिमला) में बिना पौधों वाला क्षेत्र

यह पाया गया कि 2014-19 के दौरान औसतन 27 बागवानों ने सात फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यान का पौधों के प्रदर्शन/खरीद हेतु दौरा किया जबकि शेष पांच फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यानों में बागवानों के दौरों को प्रमाण, अभिलेखों का अनुरक्षण न करने (दो पौध स्वास्थ्य क्लीनिक) अथवा वहां पौधारोपण (तीन पौध स्वास्थ्य क्लीनिक) न होने के कारण नहीं मिला।

नमूना-जांचित चार फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यानों (12 में से) में नर्सरी नहीं थी तथा आठ में अपर्याप्त/मौसमी सिंचाई सुविधाएं थी, जिसके परिणामस्वरूप विभाग क्षेत्र के बागवानों को रोगमुक्त व गुणवत्तायुक्त पौधों की संख्या बढ़ाने एवं आपूर्ति करने में विफल रहा। लाभार्थी सर्वे (पैराग्राफ 2.1.16) में यह भी स्पष्ट था कि केवल 48 प्रतिशत बागवान विभाग के माध्यम से पौध रोपण सामग्री की उपलब्धता से संतुष्ट थे।

इस प्रकार, बागवानी करने वालों को आधुनिक तकनीक, गुणात्मक एवं रोग मुक्त व गुणवत्तायुक्त पौधों की आपूर्ति का मुख्य उद्देश्य लगभग सभी फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यानों/नर्सरियों में प्राप्त नहीं किया जा सका। अंतिम बैठक में सचिव ने बताया (जुलाई 2020) कि फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यानों में सिंचाई सुविधाएं उपलब्ध कराने के लिए 37 विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार की गई थी तथा फल संतति-सह-प्रदर्शन उद्यानों/नर्सरियों की कार्यप्रणाली में सुधार लाने के लिए विभाग ने इन प्रतिष्ठानों के रखरखाव के लिए नर्सरी मैनेजमेंट सोसायटी का गठन किया था।

2.1.9.2 बागवानों को वितरित पौधों में उच्च मृत्यु दर

बागवानी के अंतर्गत अतिरिक्त क्षेत्र सम्मिलित करने हेतु विभाग द्वारा निजी नर्सरियों, विभागीय नर्सरियों में उत्पादन और बागवानी उन्नत देशों से आयात करके अच्छी किस्मों के फलदार पौधों की व्यवस्था की जाती है तथा वितरित किए जाते हैं। बागवानी के अंतर्गत सम्मिलित किए गए अतिरिक्त क्षेत्र की गणना विभाग द्वारा फलदार पौधों की विभिन्न प्रजातियों के समग्र वृक्षारोपण व वितरण के आधार पर की जाती है तथा प्रत्येक वर्ष सितम्बर माह तक फलदार पौधों की मृत्यु को ध्यान में रखते हुए अंतिम रूप दिया जाता है।

विभागीय/निजी नर्सरियों के माध्यम से 2014-19 के दौरान बागवानों को वितरित पौधों व अतिरिक्त क्षेत्र सम्मिलित करने के भौतिक लक्ष्यों के प्रति समग्र उपलब्धि का ब्यौरा तालिका-2.1.5 में दर्शाया गया है:

²⁶ कांगड़ा: 02, किन्नौर: 03, शिमला: 04 सोलन: 03.

तालिका-2.1.5: 2014-19 के दौरान सम्मिलित क्षेत्र एवं पौधों के वितरण हेतु भौतिक लक्ष्यों के प्रति किए गए व्यय व उपलब्धि का विवरण

वर्ष	व्यय (₹ करोड़ में)	अतिरिक्त क्षेत्र (हेक्टेयर में) का सम्मिलन				पौधों का वितरण (संख्या लाख में)	
		लक्ष्य	उपलब्धियां			लक्ष्य	उपलब्धियां
			सम्मिलित क्षेत्र	मृत्यु	जीवित		
2014-15	3.77	3000	9410	5764 (61)	3646 (39)	22	26
2015-16	2.80	3000	6605	4158 (63)	2447 (37)	22	21
2016-17	2.94	3000	6292	3889 (62)	2403 (38)	22	21
2017-18	3.68	3000	5147	3497 (68)	1650 (32)	22	15
2018-19	2.06	2004	5836	4549 (78)	1287 (22)	17	19
कुल	15.25	14004	33290	21857	11433	105	102

स्रोत: विभागीय आंकड़े। नोट: कोष्ठक में आंकड़े को प्रतिशत में दर्शाया गया है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि हालांकि कवरेज लक्ष्य से अधिक था, लेकिन पौधों की जीवित रहने की दर 22 व 39 प्रतिशत के मध्य रही। यह परिचायक है कि उत्पादकों/बागवानों को गुणवत्तायुक्त पौधे उपलब्ध नहीं कराए गए थे।

इसके अतिरिक्त विभाग ने अगले चक्र के लिए उपचारात्मक उपाय करने के लिए वितरित पौधों की सफलता व विफलता के वितरण के उपरांत के आंकड़ों का अनुरक्षण नहीं किया।

अंतिम बैठक के दौरान सचिव ने बताया (जुलाई 2020) कि यह केवल एक बार की भूल थी तथा अस्थिर वातावरण के कारण किसी क्षेत्र विशेष में घटित हुई। आगे यह बताया गया कि पिछले वर्ष के दौरान (2017-18) मृत्यु दर में कमी आई थी। मृत्यु दर के आंकड़ों को देखते हुए यह तर्क मान्य नहीं है, जो 2018-19 तक लगातार वृद्धि को दर्शाता है।

2.1.9.3 उन्नत रोपण सामग्री के आयात के लिए निधि का उपयोग न करना

भारत सरकार आयातित उन्नत पौधरोपण सामग्री की आपूर्ति के लिए राज्य को, उत्तरपूर्वी एवं हिमालयी राज्यों के लिए बागवानी मिशन जो कि अब एकीकृत बागवानी विकास मिशन का हिस्सा है, के अंतर्गत सहायता प्रदान करती है।

विभाग को बागवानी उन्नत देशों से उन्नत पौधरोपण सामग्री के आयात के लिए भारत सरकार से उत्तरपूर्वी एवं हिमालयी राज्यों के लिए बागवानी मिशन/एकीकृत बागवानी विकास मिशन के अंतर्गत ₹ 3.83 करोड़ प्राप्त (जून 2007) हुए।

- विभाग ने 2012-13 एवं 2015-16 के दौरान पौधों (सेब: 10,000 पौधे, अखरोट: 389 पौधों) के आयात पर ₹ 0.64 करोड़ व्यय किए;
- डॉ० वाई.एस.परमार बागवानी एवं वानिकी विश्वविद्यालय, नौणी को बागवानी उन्नत देशों से पौधरोपण सामग्री की खरीद के लिए ₹ 3.06 करोड़²⁷ जारी किये गये थे। हालांकि, बागवानी एवं वानिकी विश्वविद्यालय के साथ किसी समझौता-ज्ञापन पर हस्ताक्षर नहीं किए गए;
- डॉ० वाई.एस.परमार बागवानी एवं वानिकी विश्वविद्यालय, नौणी ने 2016-17 के दौरान ₹ 1.41 करोड़ में पौधरोपण सामग्री²⁸ खरीदी और शेष राशि विभाग को वापस (फरवरी 2017) लौटा दी। ₹ 1.78 करोड़ की शेष राशि में से, आयात से पहले पोस्ट एंट्री क्वारंटीन (संगरोध) सुविधाओं के विकास के लिए तथा पौधरोपण सामग्री को पोस्ट एंट्री क्वारंटीन में आगे रखरखाव के लिए ₹ 0.13 करोड़ की राशि का उपयोग किया गया था।

विभाग प्राप्ति के 13 वर्षों के बाद भी कुल राशि (फरवरी 2020) का 43 प्रतिशत उपयोग नहीं कर सका, जो अंतर्राष्ट्रीय निविदा एवं खरीद के लिए प्रणालियों की अपर्याप्तता का संकेत देता है।

इसके अतिरिक्त, विभाग ने उन बागवानों से कोई आगामी कार्रवाई या अनुवर्ती प्रतिक्रिया प्राप्त नहीं की थी जिनको 2012-13 एवं 2015-16 के दौरान पौधरोपण सामग्री वितरित की गई थी, जो अब फलदार अवस्था प्राप्त कर चुके होंगे, ताकि फल उत्पादन में सुधार एवं उसकी मृत्यु दर/अस्तित्व को देखा जा सके।

²⁷ अप्रैल 2015: ₹ 0.50 करोड़ और अक्टूबर 2015: ₹ 2.56 करोड़

²⁸ सेब: 24443 पौधे और नाशपाती: 4872 पौधे।

परियोजना निदेशक ने बताया (फरवरी 2020) की आयतित पौधरोपण सामग्री की खरीद के लिए निविदाएं जारी (जनवरी 2020) की गई हैं। तथापि, विभाग द्वारा पहले से वितरित पौधों के प्रभाव मूल्यांकन के लिए कोई विशिष्ट अध्ययन नहीं किया गया।

2.1.10 एकीकृत कीट प्रबंधन

मानव एवं पर्यावरणीय स्वास्थ्य को सुरक्षित रखते हुए तथा आर्थिक व्यवहार्यता सुनिश्चित करते हुए कीट आबादी को नियंत्रित करने के लिए जैव नियंत्रण²⁹ के उपयोग के माध्यम से राज्य में 'एकीकृत कीट प्रबंधन प्रोत्साहन' लागू किया गया था।

2.1.10.1 एकीकृत कीट प्रबंधन के प्रभाव का अमूल्यांकन

राज्य सरकार ने वर्ष 2002 के दौरान राइनना (शिमला) में बायो-कंट्रोल लेबोरेटरी (जैव नियंत्रण प्रयोगशाला) की स्थापना, खेतों में विभिन्न मित्र कीटों³⁰ को रिहा करने, उनके पालन पोषण तथा जैव नियंत्रण प्रयोगशाला व खेतों में प्रशिक्षण शिविर आयोजित करके राज्य के बागवानों के बीच जागरूकता फैलाने के लिए की।

वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान बायो-कंट्रोल लेबोरेटरी द्वारा आयोजित बागवानी व प्रशिक्षण के लिए मित्र कीटों के उत्पादन तथा वितरण का विवरण नीचे तालिका-2.1.6 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.6: 2014-19 के दौरान मित्र कीटों के उत्पादन व वितरण का विवरण

वर्ष	मित्रकीट (संख्या लाखों में)		व्यय (₹ करोड़ में)	क्षेत्र (हेक्टेयर में)		प्रशिक्षित बागवान (संख्या में)
	उत्पादन	वितरण		लक्ष्य	उपलब्धि	
2014-15	67.67	62.82	0.14	100	80	112
2015-16	75.18	57.67	0.20	100	102	108
2016-17	107.04	68.55	0.17	100	101	114
2017-18	122.13	102.98	0.17	100	143	324
2018-19	210.63	173.77	0.25	100	159	444
कुल	582.65	465.79	0.93	500	585	1102

स्त्रोत: विभागीय आंकड़े।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- यद्यपि 2014-19 के दौरान मित्र कीटों के उत्पादन एवं वितरण में तीन गुना वृद्धि हुई तथा सम्मिलित क्षेत्र की प्राप्ति दोगुनी हो गई, तथापि सम्मिलित किए जाने हेतु लक्षित क्षेत्र को संशोधित नहीं किया गया। यह परिचायक है कि विभाग ने क्षेत्र सम्मिलित करने में चरणबद्ध वृद्धि हेतु कोई योजना नहीं बनाई थी तथा वास्तव में सम्मिलित क्षेत्र उचित योजना के बिना प्राप्त किया गया था।
- विभाग ने जैव नियंत्रण कीटों की पहचान, उत्पादन, उपयोग एवं मूल्यांकन के संबंध में बागवानों को प्रशिक्षित करने के लिए लक्ष्य निर्धारित नहीं किए थे, इसलिए लेखापरीक्षा में तकनीक के प्रसार की पर्याप्तता का पता नहीं लगाया जा सका।
- प्रशिक्षण के साथ-साथ मित्र कीटों को पूरे गांव/कलस्टर के बजाय बागवानों को व्यक्तिगत रूप से प्रदान किया गया था, यह सुनिश्चित किए बिना कि क्षेत्र, जिसमें मित्र कीटों का वितरण किया गया था वह कीटनाशकों के उपयोग से मुक्त था।
- विभाग ने प्राप्त लाभों का पता लगाने के लिए गए क्षेत्र में जैविक नियंत्रण के प्रभाव का आंकलन नहीं किया था। लाभार्थियों से दूरभाष पर फीडबैक लिया गया व कोई रिकार्ड नहीं रखा गया।
- जागरूकता का स्तर निराशाजनक था, क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा किए गए सर्वे में केवल तीन प्रतिशत बागवानों ने इस संबंध में दिए गए मित्र कीटों व प्रशिक्षणों के बारे में जागरूकता व्यक्त की।

²⁹ जैविक नियंत्रण किसी अन्य जीव के जनसंख्या घनत्व को उनकी अनुपस्थिति की अपेक्षा कम औसत पर बनाये रखने में परजीवी, शिकारियों या रोगजनकों की एक कार्रवाई है।

³⁰ मित्र कीट रोगाणु या कीड़े हैं जो जैव नियंत्रण में मदद करते हैं।

वरिष्ठ पौधसंरक्षण अधिकारी ने तथ्यों की पुष्टि करते हुए बताया (मार्च 2020) कि तकनीकी श्रमशक्ति की कमी, विस्तार एजेंसी और बायो कंट्रोल लेबोरेटरी के बीच समन्वय में कमी के कारण निगरानी नहीं की गई। अंतिम बैठक (जुलाई 2020) में सचिव ने कीटनाशकों के उपयोग को रोकने के लिए एक नीति की आवश्यकता पर भी जोर दिया और यह भी कहा कि इस पहलू को राज्य बागवानी नीति के मसौदे में शामिल किया जाएगा।

2.1.10.2 कीटनाशकों के नमूनों का अल्प संग्रह करना

केंद्रीय कीटनाशक अधिनियम, 1968 की धारा 20 के अंतर्गत कीटनाशक निरीक्षकों को खरीफ एवं रबी सीजन में हर साल अधिसूचना में निर्दिष्ट क्षेत्राधिकार के भीतर पंजीकृत वितरकों से किसी भी कीटनाशक के 12 से 15 नमूने लेने होते हैं। इन नमूनों को शिमला स्थित राज्य कीटनाशक परीक्षण प्रयोगशाला में विश्लेषण के लिए भेजना आवश्यक था ताकि निकाले गए नमूनों की गुणवत्ता सुनिश्चित की जा सके।

विभाग ने प्रतिवर्ष नमूने एकत्र करने का लक्ष्य क्षेत्र अधिकारियों को सौंपा, जो किसी तय मानकों के आधार पर नहीं थे।

यह देखा गया कि 2014-19 के दौरान सौंपे गए 920 नमूनों के लक्ष्य के मुकाबले केवल 491 नमूने (53 प्रतिशत) एकत्रित किए। इसके अलावा विभाग ने चार नमूना-जांचित जिलों में जांचे गए सभी नमूनों के परिणाम नहीं रखे। इस प्रकार नमूनों का कम संग्रहण तथा परीक्षा परिणाम अभिलेखों की कमी के कारण, बागवानों को आपूर्ति किए गए कीटनाशकों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

वरिष्ठ पौध संरक्षण अधिकारी ने बताया (जुलाई 2019) कि कर्मियों खासकर उद्यान विकास अधिकारी की भारी कमी के कारण लक्ष्य हासिल नहीं किए जा सके। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि राज्य में 92 उद्यान विकास अधिकारी कार्यरत थे जिनमें से केवल 12 उद्यान विकास अधिकारियों (प्रत्येक जिले में एक) को कीटनाशक निरीक्षक के रूप में नामित किया गया था। इसके अतिरिक्त, यदि औसत मासिक आधार पर गणना की जाती है, तो दो से कम नमूने एकत्र किए जाने थे जिनके प्रति एक से कम नमूना एकत्र किया गया जो बहुत कम था और न्यायोचित नहीं था।

2.1.11 प्रशिक्षण एवं विस्तार गतिविधियां

एकीकृत बागवानी विकास मिशन के दिशा-निर्देशों के पैराग्राफ 7.33 में राज्य स्तर पर एवं राज्य के बाहर फसलों की उच्च पैदावार वाली किस्मों तथा कृषि प्रणाली को अपनाने के लिए बागवानी, उद्यमियों, विभागीय क्षेत्राधिकारियों³¹ को प्रशिक्षित करने की परिकल्पना की गई थी।

वर्ष 2014-19 के दौरान विभाग के लाभार्थियों/बागवानों एवं क्षेत्राधिकारियों को दिए गए प्रशिक्षण के वित्तीय एवं भौतिक लक्ष्यों के प्रति उपलब्धियों का ब्यौरा नीचे तालिका-2.1.7 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.7: 2014-19 के दौरान लाभार्थियों/बागवानों एवं क्षेत्राधिकारियों को दिया गया प्रशिक्षण

अ. एकीकृत बागवानी विकास मिशन के अंतर्गत प्रशिक्षण (संख्या में)										
वर्ष	बागवानों को प्रशिक्षण/राज्य से बाहर प्रशिक्षण		क्षेत्राधिकारियों को बागवानी प्रशिक्षण							
	लक्ष्य	उपलब्धियां	लक्ष्य	उपलब्धियां						
2014-15	1,452	1,323 (91)	तय नहीं	शून्य						
2015-16	1,241	1,051 (85)	तय नहीं	शून्य						
2016-17	350	370 (105)	तय नहीं	शून्य						
2017-18	1,000	590 (59)	1,550	520 (34)						
2018-19	950	220 (23)	1,550	शून्य						
ब. राज्य योजना (बागवानी प्रशिक्षण एवं विस्तार) के अंतर्गत बागवानों को प्रशिक्षण										
लाभार्थी (लाख में)										
व्यय (₹ करोड़ में)	2014-15		2015-16		2016-17		2017-18		2018-19	
	लक्ष्य	उपलब्धियां	लक्ष्य	उपलब्धियां	लक्ष्य	उपलब्धियां	लक्ष्य	उपलब्धियां	लक्ष्य	उपलब्धियां
1.37	0.46	0.74	0.46	0.38	0.46	0.40	0.46	0.52	0.48	0.57

स्रोत: विभागीय आंकड़े। नोट: कोष्ठक में आंकड़े को प्रतिशत में दर्शाया गया है।

³¹ विषय विशेषज्ञ, उद्यान विकास अधिकारी, उद्यान विस्तार अधिकारी, कुशल ग्राफ्टर, मधुमक्खी पालक, आदि मुख्य क्षेत्र के कार्यकर्ता हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- विभाग वर्ष 2016-17 को छोड़कर एकीकृत बागवानी विकास मिशन के अंतर्गत बागवानों के लिए लिए प्रशिक्षण/ एक्सपोजर विजिट प्रदान करने के लिए निर्धारित लक्ष्यों को प्राप्त करने में विफल रहा।
- 2014-17 के दौरान अपने क्षेत्र के कार्यकर्ताओं को (जो पहले संपर्क में थे), प्रशिक्षण प्रदान करने के लक्ष्य न तो तय किए गए और न ही प्रशिक्षण कार्यक्रम के अंतर्गत शामिल किए गए। इसी प्रकार 2018-19 के दौरान क्षेत्राधिकारियों को कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया, हालांकि लक्ष्य निर्धारित किए गए थे।
- सर्वे में शामिल केवल 27 प्रतिशत बागवान ही विभाग द्वारा दिए गए प्रशिक्षण आदि से संतुष्ट थे।

परियोजना निदेशक, एकीकृत उद्यान विकास मिशन ने वर्ष 2014-17 के दौरान निधि की अनुपलब्धता को जिम्मेदार ठहराया (जून 2019)। विभाग का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियां उपलब्ध (2017-18) होने पर भी कमी पाई गई।

2.1.12 फसलोत्तर प्रबंधन

फलदार पौधों और फलों के उत्पादन को बढ़ाने के अलावा, विभाग फसलोत्तर प्रबंधन यानी फलों के प्रसंस्करण व विभिन्न विपणन प्रक्रियाओं तथा चैनलों के माध्यम से उत्पाद को उपभोक्ताओं तक ले जाने के लिए भी जिम्मेदार था। यह पाया गया कि विभाग ने फसलोत्तर प्रबंधन प्रभावी ढंग से नहीं लागू किया, जैसा निम्नवत है:

(i) विक्रय योग्य अतिरिक्त फलों व सब्जियों के उपयोग हेतु स्थापित आठ फल प्रसंस्करण इकाइयों³² का प्रदर्शन 2014-19 के दौरान निर्धारित लक्ष्य (भौतिक प्रदर्शन) से 60 से 80 प्रतिशत तक कम था। विभाग द्वारा इसका कारण स्टाफ की कमी तथा पुराने ढर्रे का होना बताया गया।

(ii) एक फल प्रसंस्करण इकाई, एफसीयू, राजगढ़ लगभग 14 वर्षों से भारतीय खाद्य सुरक्षा एवं मानक प्राधिकरण से अपेक्षित लाइसेंस प्राप्त किए बिना ही संचालित की जा रही थी। जल-प्रदूषण रिपोर्ट की समस्या के कारण अनुमति-पत्र (एप्लिकेशन) की नामंजूरी को कारण बताया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि इसी इकाई के उत्पाद (फरवरी 2016 व मई 2019 के मध्य हिमकू (Himcu) नामक विभागीय ब्राण्ड के तहत 3,446 लीटर सेब का जूस बेचा गया) के कड़वे स्वाद के कारण खाद्य सूक्ष्म जैविकी एवं गुणवत्ता नियंत्रण संयुक्त लेबोरेटरी (FMQCCL) नववहार की जांच रिपोर्ट के आधार पर परियोजना निदेशक (समन्वय) द्वारा विपणन हेतु स्वीकार नहीं किया गया था (जुलाई 2016)। आगे यह भी देखा गया कि इकाई ने जांच रिपोर्ट प्राप्त करने के पूर्व इस स्टॉक का 29 प्रतिशत बेच दिया था, इस स्टॉक का 36 प्रतिशत प्रतिकूल रिपोर्ट के बावजूद बेचा गया तथा शेष स्टॉक का निपटान विनेगर बनाने की प्रक्रिया/आमजन को बेच कर किया जा रहा था। विभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया (अक्टूबर 2019) परन्तु गुणवत्ता परीक्षण में खराब गुणवत्ता के फल के जूस के विक्रय का कोई स्पष्टीकरण नहीं दिया।

(iii) खाद्य प्रसंस्करण उद्योग मंत्रालय, भारत सरकार ने उत्तरपूर्वी एवं हिमाचली राज्यों के लिए बागवानी मिशन (अब एकीकृत बागवानी विकास मिशन का हिस्सा है) के अन्तर्गत राज्य लघु कृषक कृषि व्यवसाय संघ के माध्यम से नव उद्यमियों द्वारा तीन फल प्रसंस्करण इकाइयां³³ स्थापित करने के लिए ₹ 6.41 करोड़ की सब्सिडी संस्वीकृत की (2010-13)। ₹ 3.21 करोड़ की प्रथम किस्त 2010 व 2013 के मध्य जारी³⁴ की गई तथा दूसरी किस्त परियोजना के संतोषजनक रूप से

³² चार फल टेक्नोलॉजिस्ट (प्रौद्योगिकी) इकाई (धौलाकुआं, नगरोटा, बगवां, नवबहार, शमशी) और चार फल कैनिंग इकाई (निहाल, राजगढ़, राजपुरा, रिकांगपिओ)।

³³ रीगल स्नेक्स, ऊना (2010): ₹ 4.00 करोड़; बेलू फल प्रसंस्करण उद्योग मनाली (2013): ₹ 1.21 करोड़; एवं मंगला फल प्रसंस्करण उद्योग, मनाली (2013): ₹ 1.20 करोड़;

³⁴ रीगल स्नेक्स, ऊना (2010): ₹ 2.00 करोड़; बेलू फल प्रसंस्करण उद्योग मनाली (2013): ₹ 0.60 करोड़ एवं मंगला फल प्रसंस्करण उद्योग, मनाली (2013): ₹ 0.60 करोड़।

पूर्ण होने एवं वाणिज्यिक उत्पादन प्रारम्भ करने की संयुक्त निरीक्षण दल³⁵ की रिपोर्ट प्राप्त होने के पश्चात राज्य बागवानी मिशन द्वारा जारी की जानी थी। संयुक्त निरीक्षण (2014-15) में सभी इकाइयां अकार्यशील तथा सब्सिडी हेतु अपात्र पाई गई। भारत सरकार के निर्देशों (अगस्त 2015) के बावजूद विभाग ने दोषी इकाइयों से वसूली हेतु कोई कार्रवाई नहीं की। दोषी इकाइयों से सब्सिडी की वसूली हेतु त्वरित कार्रवाई करने में विफलता के परिणामस्वरूप बकाएदार नव उद्यमियों को ₹ 3.21 करोड़ का अनुचित लाभ हुआ। परियोजना निदेशक (एमआईडीएच) ने बताया (दिसम्बर 2019) कि तीन में से दो इकाइयां पूर्ण होने के चरण में थी, जबकि तीसरी इकाई (मेसर्स रीगल स्नेक्स, ऊना) अभी भी अकार्यशील थी। दोनों नवउद्यमियों के साथ-साथ बैंकर को भी सब्सिडी की वसूली हेतु नोटिस जारी किए गए थे (जून 2019)। उत्तर स्वीकार्य नहीं थे क्योंकि सब्सिडी 2010-13 में संस्वीकृत की हुई थी तथा बकायादार इकाइयों के विरुद्ध समय पर कार्रवाई की जानी चाहिए थी।

2.1.13 अनुसंधान एवं विकास

2.1.13.1 अनुसंधान एवं विकास परियोजनाओं का मूल्यांकन न होना

राज्य स्तरीय कार्यकारी समिति ने 2015-17 के दौरान एकीकृत बागवानी विकास मिशन के तहत 20 अनुसंधान एवं विकास परियोजनाओं³⁶ के लिए ₹ 4.65 करोड़ की मंजूरी दी तथा 2015-17 के दौरान राज्य को ₹ 3.00 करोड़ जारी किए गए। यह निधियां 20 परियोजनाओं के लिए अनुसंधान संस्थानों³⁷ को जारी की गई थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- भारत सरकार ने बिना किसी कारण के सभी परियोजनाएं समाप्त कर दीं (2017-18) और राज्य सरकार को ₹ 1.65 करोड़ की शेष निधियां जारी नहीं की गईं।
- विभाग ने सम्बन्धित अनुसंधान संस्थानों को वे परियोजनाएं जहां निधियां समाप्त हो गई थी उन्हें बंद करने के तथा अन्य परियोजनाओं को उपलब्ध निधियों के उपयोग होने तक जारी रखने के निर्देश दिए (मई 2017)।
- अनुसंधान संस्थानों से प्राप्त वर्ष 2015-18 की अवधि के उपयोगिता-प्रमाणपत्र के अनुसार, सभी परियोजनाओं को पूरा कर लिया गया था तथा उपयोग नहीं की गई ₹ 0.20 करोड़ (₹ 3.00 करोड़ में से) की राशि शेष थी।

विभाग ने बागवानों की समस्याओं के समाधान हेतु पूर्ण की गई परियोजनाओं के परिणामों का मूल्यांकन नहीं किया। अनुसंधान निष्कर्षों के मूल्यांकन एवं उनके कार्यान्वयन के अभाव में सम्पूर्ण निधियन एवं अनुसंधानिक श्रम व्यर्थ हो सकता है।

अंतिम बैठक में (जुलाई 2020) सचिव ने स्वीकार किया कि परियोजनाओं के निष्पादन में धीमी प्रगति हुई है और विभाग अनुसंधान संस्थानों से मूल्यांकन रिपोर्ट का इंतजार करेगा।

2.1.14 आंतरिक नियंत्रण तंत्र

आंतरिक नियंत्रण तंत्र कुशल व प्रभावी संचालन, वित्तीय रिपोर्टिंग की विश्वसनीयता तथा प्रयोज्य नियमों-विनियमों आदि के अनुपालन के लिए उचित आश्वासन प्रदान करने हेतु एक प्रबंधन उपकरण है। इस संबंध में पाई गई कमियों पर अनुवर्ती परिच्छेदों में चर्चा की गई है।

³⁵ परियोजना निदेशक, अध्यक्ष एवं छ: सदस्य प्रशीतलन अभियन्ता सहित (HPMC) प्रधान वैज्ञानिक बागवानी व वानिकी विश्वविद्यालय (फसलोत्तर प्रबंधन), सहायक महाप्रबंधक, फल प्रौद्योगिकीविद्/वरिष्ठ विपणन अधिकारी एवं उद्यान विभाग के विषय वस्तु विशेषज्ञ तथा सम्बन्धित बैंक।

³⁶ सेब में नाइट्रोजन उर्वरक स्रोत का मूल्यांकन और मिट्टी के गुणों पर उनके प्रभाव, उच्च उत्पादकता और गुणवत्ता के लिए पौध वास्तुशिल्प इंजीनियरिंग और ड्रिप सिंचाई अनुसूची, सेब के घटते बगीचों के पुनः वृक्षारोपण के लिए कृषि तकनीकों का मानकीकरण, नीची पहाड़ियों में उच्च मूल्य की विदेशी सब्जियों की वर्ष भर की खेती के लिए बढ़ती अनुसूची का विकास और मानकीकरण, एकीकरण शोधन और रोगनिरोधी एवं उपचारात्मक प्रबंधन तकनीक की वैधता सेब की सफेद जड़ सड़ाध आदि।

³⁷ डॉ० वाई.एस.परमार बागवानी एवं वानिकी विश्वविद्यालय, नौणी (13 परियोजनाएं), चौधरी सरवन कुमार हिमाचल प्रदेश कृषि विश्वविद्यालय, पालमपुर(तीन परियोजनाएं), क्षेत्रीय बागवानी अनुसंधान एवं प्रशिक्षण केन्द्र मशोबरा (दो परियोजनाएं) एवं भारतीय कृषि अनुसंधान संस्थान क्षेत्रीय स्टेशन कटराई (दो परियोजनाएं)।

2.1.14.1 कीटनाशकों की लागत एवं मात्रा का मिलान न करना

बगीचों को कीटों व बीमारियों से बचाने के लिए उद्यान विभाग बागवानों को वितरण के लिए विभिन्न कीटनाशकों की आपूर्ति की व्यवस्था करता है।

वरिष्ठ पौध संरक्षण अधिकारी, शिमला कीटनाशकों की खरीद व अन्य क्षेत्रीय कार्यालयों में की जाने वाली आपूर्ति के लिए नोडल अधिकारी है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वरिष्ठ पौध संरक्षण अधिकारी ने क्षेत्रीय कार्यालयों में कीटनाशक की खरीद व वितरण के आंकड़ों का मिलान नहीं किया था। वरिष्ठ पौध संरक्षण अधिकारी द्वारा दी गई कीटनाशक की मात्रा एवं उप-निदेशक उद्यान द्वारा प्राप्त मात्रा के आंकड़ों में, साथ ही उपनिदेशक उद्यान द्वारा बेची गई मात्रा में क्रमशः 12 से 43,789 किलोग्राम/लीटर तथा 8 से 63,757 किलोग्राम/लीटर के मध्य का भारी अन्तर था। यह विवरण परिशिष्ट-2.6 में दर्शाया गया है। वर्ष 2014-15 से 2018-19 की अवधि के दौरान क्षेत्रीय कार्यालयों से प्राप्त कीटनाशकों और बागवानों के हिस्से की लागत एवं बागवानों से अंश वरिष्ठ पौध संरक्षण अधिकारी शिमला में नियमित रूप से अनुरक्षित व अद्यतन नहीं किया जा रहा था। इस प्रकार सरकार द्वारा दी जाने वाली वास्तविक सब्सिडी व बागवानों से प्राप्त बिक्री राशि का लेखापरीक्षा में सत्यापन नहीं हो सका। यह आन्तरिक नियंत्रण की कमी थी क्योंकि विभाग के पास नमूना-जांचित इकाइयों की प्राप्ति और वितरण के सटीक आंकड़े नहीं थे।

वरिष्ठ पौध संरक्षण अधिकारी ने बताया (मई 2020) कि शीघ्र ही मिलान कर लिया जाएगा।

2.1.14.2 आंकड़ों का उचित रूप से अनुरक्षण न होना

चार नमूना जांचित जिलों³⁸ में, खंडों/जिलों व निदेशालय द्वारा सूचित किये गये सम्मिलित अतिरिक्त क्षेत्र एवं वितरित पौधों का आंकड़ा तालिका: 2.1.8 में दर्शाया गया है:

तालिका-2.1.8: 2014-19 के दौरान सम्मिलित किया अतिरिक्त क्षेत्र एवं वितरित पौधों का विवरण

(क्षेत्र हेक्टेयर में और पौधों की संख्या लाख में)

	खंडों द्वारा जिलो को रिपोर्ट किए गए आंकड़े		जिलों द्वारा निदेशालय को रिपोर्ट किए गए आंकड़े		निदेशालय द्वारा सरकार को रिपोर्ट किए गए आंकड़े	
	अतिरिक्त क्षेत्र	पौधे	अतिरिक्त क्षेत्र	पौधे	अतिरिक्त क्षेत्र	पौधे
2014-15	2686.65	9.94	2884.01	11.60	2927	10.88
2015-16	2279.46	9.03	2725.15	9.80	2601	10.16
2016-17	2477.37	8.76	2473.33	9.21	1930	8.87
2017-18	1841.13	7.46	2344.17	8.28	1871	7.72
2018-19	1881.94	6.52	2065.47	7.13	1281	7.95
कुल	11166.55	41.71	12492.13	46.02	10610	45.58

स्त्रोत: विभागीय आंकड़े।

जैसा कि उपरोक्त तालिका से स्पष्ट है कि तीन एजेंसियों (खंडों, जिलों और निदेशालय) द्वारा दी गई रिपोर्ट के अनुसार सम्मिलित अतिरिक्त क्षेत्र व वितरित पौधों के आंकड़े मेल नहीं खाते थे जिससे पता चलता है कि या तो आंकड़ें तथ्यात्मक स्थिति पर आधारित नहीं थे या उनमें कोई बदलाव किया गया था इसलिए विश्वसनीय नहीं थे इसके अलावा, उप-निदेशक बागवानी शिमला ने सम्मिलित किए गए अतिरिक्त क्षेत्र और पौधों के वितरण के आंकड़ों का खंडवार अभिलेख अनुरक्षित नहीं किया था। उचित आंकड़ों की कमी इस बात का संकेत है कि आंकड़ों पर पहुंचने के लिए विभिन्न पद्धतियों का उपयोग किया गया था और एकत्र किए गए आंकड़ों का कोई सत्यापन नहीं किया गया था।

विभाग का उत्तर प्रतीक्षित था (नवंबर 2020)।

2.1.14.3 आंतरिक लेखापरीक्षा

विभाग ने आंतरिक लेखापरीक्षा विंग की स्थापना की थी जिसमें एक सहायक नियंत्रक वित्त व लेखा अधिकारी एवं अनुभाग अधिकारी शामिल थे जो आंतरिक लेखापरीक्षा के संचालन हेतु उत्तरदायी थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 38 क्षेत्रीय इकाइयों के संबंध में वार्षिक आधार पर 190 लेखापरीक्षा³⁹ की जानी थी जबकि 2014-19 के दौरान केवल चार क्षेत्रीय

³⁸ कांगड़ा, किन्नौर, शिमला और सोलन।

³⁹ पांच वर्षों के लिए 38 आहरण एवं संवितरण अधिकारी

इकाइयों की ही लेखापरीक्षा की गई। इससे पता चलता है कि किए गए व्यय के खातों का उचित रख रखाव नहीं हुआ था जैसा कि आश्वासन दिया गया था।

सहायक नियंत्रण वित्त व लेखा अधिकारी ने बताया (जून 2019) कि कर्मचारियों की कमी एवं मौजूदा अधिकारियों को आबंटित परियोजनाओं से संबंधित अतिरिक्त कार्य के कारण आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की जा सकी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि आंतरिक लेखापरीक्षा का संचालन करवाना सहायक नियंत्रक वित्त व लेखा अधिकारी एवं अनुभाग अधिकारी का कर्तव्य था, जो प्रबंधन के लिए एक आवश्यक आश्वासन तंत्र है।

2.1.15 मानव संसाधन प्रबंधन

मार्च 2019 तक 62 विभिन्न श्रेणियों के कर्मचारियों के 2,425 स्वीकृत पदों के प्रति विभाग में 1,639 (68 प्रतिशत) कर्मचारी कार्यरत थे। रिक्त पदों (786) में क्लास-I (183), क्लास-II (4), क्लास-III (256), क्लास-IV (343) शामिल थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2019 तक, विभाग में 786 रिक्त पदों में से 645 (82 प्रतिशत) तकनीकी और सहायक कर्मचारियों⁴⁰ की कमी थी, जिसके परिणामस्वरूप पौध संरक्षण क्लिनिक अकार्यशील रहे, फल संतति सह प्रदर्शन उद्यान/नर्सरियों में उचित रूप से कार्य नहीं हुआ, कीटनाशकों के नमूनों का कम संग्रहण हुआ, फल प्रसंस्करण इकाइयों की कार्यक्षमता में कमी आई तथा विभिन्न क्षेत्रों के कार्यालयों में आंतरिक लेखापरीक्षा नहीं की गई (परिच्छेद 2.1.8.1, 2.1.9.1, 2.1.10.2, 2.1.12 (i), 2.1.14.3)।

निदेशक ने बताया (दिसंबर 2019) कि रिक्त पड़े पदों को सक्षम अधिकारी की मंजूरी मिलने के बाद भरा जाएगा।

2.1.16 लाभार्थी सर्वे

लेखापरीक्षा द्वारा निष्पादन लेखापरीक्षा के रूप में विभाग द्वारा प्रदत्त योजना की मध्यवर्ती व विस्तार सेवाओं के प्रभाव का आंकलन करने के लिए निर्मित प्रश्नावालियों का उपयोग करते हुए विभागीय अधिकारियों के सहयोग से क्षेत्रीय दौरा करके लाभार्थी सर्वे संचालित किया (सितम्बर-अक्टूबर 2019)। चार जिलों⁴¹ के 11 खण्डों में से चयनित किन्हीं 700 बागवानों का सर्वे किया गया था। तालिका-2.1.9 में दी गई उनकी प्रतिक्रियाओं के अनुसार कुछ मापदंडों का संतुष्टि स्तर कम था।

तालिका-2.1.9: लाभार्थी सर्वे की प्रतिक्रियाओं का विवरण

क्रम संख्या	मानदण्ड	प्रतिक्रिया (प्रतिशत)		
		हां	नहीं	कोई प्रतिक्रिया नहीं
1.	बागवानी विभाग के काम से संतुष्ट	50	31	19
2.	बागवानी योजनाओं/गतिविधियों के बारे में जागरूकता	57	40	3
3.	रोपण सामग्री, पौध संरक्षण सामग्री की उपलब्धता	48	44	8
4.	लाभार्थियों के लिए प्रशिक्षण संगोष्ठियों, कार्यशालाओं, एक्सपोजर विजिट आदि का संचालन	27	48	25
5.	कोल्ड स्टोरेज की उपलब्धता	1	82	17
6.	कीटों के उपचार व उसके प्रशिक्षण के बारे में जागरूकता	3	76	20
7.	विभागीय कर्मचारियों द्वारा किसानों से फल उत्पादन के आंकड़ों का संग्रह	24	70	6

लाभार्थियों की प्रतिक्रिया ली गई तथा प्रमुख सुझावों का सारांश निम्नलिखित है:

- अधिक जागरूकता शिविर लगाने और व्यक्तिगत प्रशिक्षण देने की आवश्यकता है।
- कमियों को दूर करने के लिए क्षेत्र में विभागीय अधिकारियों द्वारा अनुवर्ती दौरा करने की आवश्यकता है।
- विपणन के बुनियादी ढांचे और बाजार से संपर्क का निर्माण किया जाए ताकि सभी को आसान एक्त्रीकरण और पहुंच की सुविधा मिल सके।

⁴⁰ बागवानी अर्थशास्त्री, विषय विशेषज्ञ, बागवानी विकास अधिकारी, सहायक उद्यान विकास अधिकारी/उद्यान विस्तार अधिकारी अनुभाग अधिकारी, सहायक अनुसंधान अधिकारी, सांख्यिकी सहायक, प्रयोगशाला सहायक, कनिष्ठ तकनीशियन, मधुमक्खी पालक, प्रधान माली/कुशल ग्राफ्टर, बेलदार।

⁴¹ कांगड़ा जिला के भेड़ू महादेव, इंदोरा, नगरोटा सुरियां व रीट खण्ड, किन्नौर जिला के कल्पा व पूह, खण्ड, शिमला जिला के मशोबरा चिड़गांव व नारकंडा खण्ड व सोलन जिला के धर्मपुर व कण्डाघाट खण्ड।

- विशेष विदेशी फसलों, बेमौसमी फसलों, उत्तम किस्म के फलों के लिए मार्गदर्शन और तकनीकी प्रशिक्षण की आवश्यकता है।

2.1.17 निष्कर्ष

उद्यानिकी जो हिमाचल प्रदेश राज्य की अर्थव्यवस्था का एक महत्वपूर्ण अंग है, उसे राज्य सरकार द्वारा उचित महत्व नहीं दिया गया। उद्यान विभाग, राज्य उद्यान नीति तथा राज्य में बागवानी के विकास हेतु स्पष्ट न्यूनतम मानदण्डों (माइल स्टोन) एवं विस्तृत कार्यनीति युक्त दीर्घावधि कार्यनीति योजना (मास्टर प्लान) के बिना कार्य कर रहा था। आंकड़ा संग्रह तकनीक विश्वसनीय नहीं थी एवं फलों का वास्तविक उत्पादन, सम्मिलित किया गया अतिरिक्त क्षेत्र व पौधों के वितरण का आंकड़ा लेखापरीक्षा में सुनिश्चित नहीं किया जा सका। बजट प्राक्कलन उपयोग करने की क्षमता के सन्दर्भों में क्षेत्रीय इकाइयों की आवश्यकता का आंकलन किए बिना बनाया गया जो निधियों के निम्नतर इष्टतम उपयोग एवं बैंक के बचत खातों में निधियों के अवरोधन के रूप में परिणत हुआ।

पौध स्वास्थ्य क्लिनिकों के निर्मित न होने एवं उनके अकार्यशील होने के मामलों ने बागवानों को परामर्श सेवाएं देने के लाभ को प्रभावित किया। पर्याप्त निधियां उपलब्ध होने के बावजूद विभाग ने उन्नत प्रकार के पौधों की पर्याप्त खरीद नहीं की।

फल प्रसंस्करण इकाइयों का प्रदर्शन निर्धारित लक्ष्यों से कम था। सांविधिक प्रावधानों की अनुपालना न होने के परिणामस्वरूप फल केनिंग इकाई, राजगढ़ द्वारा निम्न-स्तरीय फल उत्पादों की बिक्री की।

बागवानी अनुसंधान एवं विकास परियोजनाएं पूर्ण दर्शाई गईं परन्तु उनके लाभ सुनिश्चित नहीं किए गए क्योंकि परियोजनाओं का मूल्यांकन नहीं किया गया।

आन्तरिक नियंत्रण तंत्र प्रभावी नहीं था क्योंकि विभिन्न क्षेत्रीय कार्यकारिणियों के मध्य कीटनाशकों के वितरण के आंकड़े सम्मिलित अतिरिक्त क्षेत्र की तुलना में वितरित पौधों के आंकड़ों के न मिलने/मिलान न करने के उदाहरण पाए गए।

2.1.18 सिफारिशें

सरकार विचार करें:

- (i) राज्य नीति/दीर्घकालीन समग्र आयोजना (मास्टर प्लान) का निरूपण तथा आधारभूत सर्वेक्षण एवं व्यवहार्यता अध्ययन पर आधारित वार्षिक कार्य-योजना को बनाना;
- (ii) ठोस एवं प्रतिस्पर्धात्मक विपणन रणनीति सहित उपज, उत्पादन, फलदार पौधों की किस्म के संवर्धन में सुधार हेतु क्षेत्रों की पहचान तथा वैश्विक नीति का अध्ययन;
- (iii) बागवानी उत्पाद की उपज एवं उत्पादन के आंकड़ों के अनुरक्षण हेतु वैज्ञानिक पद्धति अपनाना;
- (iv) राज्य में उद्यान एवं कृषि विश्वविद्यालयों के माध्यम से स्थानीय स्तर पर फलदार पौधों की उच्च उपज वाली किस्मों का भण्डार (स्टॉक) विकसित करना एवं फल संतति सह प्रदर्शन उद्यानों/नर्सरियों का प्रभावी ढंग से रखरखाव क्योंकि यह बागवानी विकास की महत्वपूर्ण कड़ी है;
- (v) प्रशिक्षण व विस्तार गतिविधियों का सुदृढीकरण एवं पूर्ण की गई अनुसंधान परियोजनाओं का मूल्यांकन/दस्तावेजीकरण तथा बागवानों हेतु इसके परिणामों का प्रचार-प्रसार/कार्यान्वयन;
- (vi) सांविधिक दायित्वों की अनुपालना प्रभावी ढंग से लागू करने हेतु पर्याप्त कर्मियों की नियुक्ति द्वारा आन्तरिक लेखापरीक्षा/नियंत्रण तंत्रों का सुदृढीकरण।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष जून 2020 में सरकार को प्रेषित किये गए, उनका उत्तर प्रतीक्षित हैं।

शहरी विकास विभाग

2.2 शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन

राज्य के शहरी क्षेत्रों में ठोस कचरे के प्रबंधन की सेवाएं (संग्रहण, पृथक्करण, भण्डारण, ढुलाई, प्रसंस्करण एवं निपटान) प्रदान करने की जिम्मेदारी शहरी स्थानीय निकायों एवं शहरी विकास विभाग के पास निहित हैं। नगरपालिका ठोस अपशिष्ट नियम, 2000 एवं ठोस अपशिष्ट प्रबंधन, नियम 2016 में शहरी क्षेत्रों में ठोस कचरे के प्रबंधन पर विस्तृत प्रावधान हैं। 'शहरी क्षेत्रों में ठोस अपशिष्ट प्रबंधन' पर इस निष्पादन लेखापरीक्षा का कुल वित्तीय प्रभाव ₹ 19.06 करोड़ है, जिनमें से कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्षों को नीचे चिह्नित किया गया है:

मुख्य बातें

- योजना दस्तावेजों में संस्थागत एवं वित्तीय क्षमता में संसाधन अंतर का आंकलन नहीं किया गया, तथा इसमें ठोस कचरे के पृथक्करण, प्रसंस्करण एवं निपटान से संबंधित मुद्दों को सम्बोधित नहीं किया गया।
(परिच्छेद 2.2.5)
- पूंजीगत प्रकृति की परियोजनाओं हेतु उपलब्ध अपर्याप्त निधियां उपलब्ध करवायी गई थी, जबकि उपलब्ध निधियों का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किया गया; तथा उपभोक्ता शुल्क के संग्रहण में कमियां थीं।
(परिच्छेद 2.2.6)
- सभी 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में घर-घर कचरा संग्रहण, सामुदायिक डिब्बों एवं आधुनिक भूमिगत डिब्बों के द्वारा कचरा संग्रहण में कमियां थी, जो कचरे के ओवरफ्लो (स्तर से अधिक भर जाना), कचरा फैलने तथा खुले में फेंके जाने के रूप में परिणत हुआ।
(परिच्छेद 2.2.7)
- कचरे को न तो कचरा उत्पादकों से अलग किये रूप में इकट्ठा किया गया, न ही द्वितीयक स्तर पर अथवा ढुलाई के समय कचरे के पृथक्करण की कोई सुविधा थी।
(परिच्छेद 2.2.8)
- कचरे की ढुलाई हेतु कमियों में कचरा ढुलाई के लिए प्रयुक्त वाहनों में अलग-अलग कचरे को ले जाने की क्षमता का अभाव था तथा 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में 73 प्रतिशत वाहन ढके हुए नहीं थे।
(परिच्छेद 2.2.9)
- बायोडिग्रेडेबल तथा गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरा प्रसंस्करण संयंत्र का क्रमशः केवल 11 शहरी स्थानीय निकायों एवं एक शहरी स्थानीय निकाय में निर्माण किया गया था; हालांकि इनमें से कोई भी सुविधा पूर्ण रूप से कार्यशील नहीं थी।
(परिच्छेद 2.2.10)
- राज्य के 54 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी में भी ठोस कचरे के सुरक्षित निपटान हेतु सेनेटरी लैण्डफिल्स नहीं बनाए गए थे तथा अलग नहीं किया गया कचरा खुले डम्प स्थलों में डाला जा रहा था।
(परिच्छेद 2.2.11)
- ठोस कचरे के प्रबंधन की निगरानी हेतु जिम्मेदार संस्थाएं अपने कार्यों का निर्वहन नहीं कर रही थी, जिसके परिणामस्वरूप नियमों की अनुपालना नहीं हुई।
(परिच्छेद 2.2.14)

2.2.1 परिचय

ठोस कचरे के प्रबंधन से तात्पर्य है ठोस कचरे का संग्रहण, पृथक्करण, भण्डारण, ढुलाई, प्रसंस्करण तथा निपटान। ठोस कचरे को मोटे तौर पर तीन श्रेणियों में बांटा जा सकता है: बायोडिग्रेडेबल कचरा (स्वतः विघटित), गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरा (स्वतः विघटित न होने वाला) एवं खतरनाक घरेलू कचरा। राज्य के शहरी क्षेत्रों से प्रतिदिन लगभग 342.35 मीट्रिक टन¹ ठोस कचरा उत्पन्न होता है।

74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 द्वारा शहरी क्षेत्रों में ठोस कचरे के प्रबंधन का कार्य नगरपालिकाओं (शहरी स्थानीय निकाय) को सौंपा गया है। राज्य सरकार ने 74वें संविधान संशोधन अधिनियम, 1992 के प्रावधानों को लागू करते हुए शहरी क्षेत्रों में ठोस कचरे के प्रबंधन का कार्य सभी 54 शहरी स्थानीय निकायों को सौंपने हेतु हिमाचल प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1994 अधिनियमित किया। भारत सरकार द्वारा अधिसूचित ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 (पूर्व में नगरपालिका ठोस अपशिष्ट (प्रबंधन एवं संचालन) नियम, 2000) में ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु अपनाई जाने वाली प्रक्रिया का विवरण दिया गया है। ठोस कचरे को अलग-अलग रूपों में (अर्थात् बायो डिग्रेडेबल कचरा, गैर बायो डिग्रेडेबल कचरा व खतरनाक घरेलू कचरा) कचरा उत्पादकों से घर-घर जा कर (डोर-टू-डोर) संग्रहित किया जाना है। संग्रहित कचरे को अलग-अलग करने, छांटने तथा पुनः उपयोग योग्य सामग्री प्राप्त करने के लिए बंद वाहनों के माध्यम से द्वितीयक भण्डारण सुविधा/मेटेरियल रिकवरी सुविधा (जहाँ कचरा अलग-अलग किया जाता है) तक पहुंचाया जाना है। अलग किए गए बायोडिग्रेडेबल व गैर बायोडिग्रेडेबल कचरे को उससे सम्बन्धित प्रशोधन सुविधा जैसे खाद संयंत्र अथवा कचरे से ऊर्जा संयंत्र तक पहुंचाया जाता है। अंततः शेष बचा ठोस कचरा जो पुनः चक्रण अथवा आगामी प्रसंस्करण योग्य नहीं है, उसे सुरक्षित रूप से सैनिटरी लैण्डफिल्स में निस्तारित किया जाता है, जिसे भूमिगत जल, मिट्टी या वायु को प्रदूषण से बचाने के लिए विशेष रूप से बनाया गया है। ठोस कचरे के प्रबंधन की प्रक्रिया को **परिशिष्ट 2.7** में रेखाचित्र के माध्यम से दर्शाया गया है।

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम के अनुसार, शहरी क्षेत्रों में ठोस कचरे के प्रबंधन की जवाबदेही रूपरेखा में चार इकाईयां संलिप्त हैं: कचरा उत्पादक (घर तथा अन्य प्रतिष्ठान), शहरी क्षेत्रों के स्थानीय प्राधिकरण (शहरी स्थानीय निकाय), शहरी विकास विभाग एवं राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड। कचरा उत्पादकों को कचरा अलग-अलग रूप में एकत्र करना तथा अलग किए कचरे को अधिकृत कचरा संग्रहणकर्ता को सौंपना एवं शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निर्धारित उपभोक्ता शुल्क का भुगतान करना अपेक्षित है। शहरी स्थानीय निकाय कचरा उत्पादकों से कचरे का संग्रहण, भंडारण, ढुलाई, प्रसंस्करण एवं निपटान तथा उपभोक्ता शुल्क प्रभारित करने हेतु जिम्मेदार है। शहरी विकास विभाग सम्पूर्ण राज्य में ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु रणनीति एवं कार्ययोजना बनाने हेतु जिम्मेदार है तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा ठोस कचरे के प्रबंधन के कार्यान्वयन हेतु चलाई जा रही गतिविधियों की निगरानी करता है। राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड भू-जल गुणवत्ता, आस-पास की वायु, लीचेट, खाद, कचरा जलाने के मानदण्डों इत्यादि मानकों की अनुपालना की निगरानी करने के लिए जिम्मेदार हैं। जवाबदेही रूपरेखा **परिशिष्ट-2.8** में रेखाचित्र द्वारा दर्शाई गई है।

2.2.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

इस निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य शहरी क्षेत्रों में ठोस कचरे के प्रबंधन के निम्न पहलुओं के सम्बंध में प्रदर्शन का मूल्यांकन करना था:

- आयोजना एवं निर्देशन;
- वित्तीय प्रबंधन;
- ठोस कचरे का संग्रहण, पृथक्करण, भण्डारण, ढुलाई, प्रसंस्करण एवं निपटान; तथा
- निगरानी।

¹ जैसा कि हिमाचल प्रदेश सरकार के शहरी विकास निदेशालय (फरवरी 2017) द्वारा अनुमान लगाया गया है।

2.2.3 लेखापरीक्षा मानदण्ड

लेखापरीक्षा मानदण्डों को प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित स्रोतों का संदर्भ लिया गया:

- नगरपालिका ठोस अपशिष्ट (प्रबंधन एवं संचालन) नियम, 2000;
- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016;
- हिमाचल प्रदेश नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन रणनीति, 2015;
- हिमाचल प्रदेश में नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु कार्य योजना, 2017;
- ठोस अपशिष्ट प्रबंधन पर राज्य रणनीति, मई 2019; तथा
- सम्बंधित प्राधिकरणों द्वारा जारी किए गए परिपत्र एवं आदेश।

2.2.4 लेखापरीक्षा कार्य-क्षेत्र एवं कार्य-प्रणाली

निष्पादन लेखापरीक्षा में शहरी क्षेत्रों में ठोस कचरे के प्रबंधन में शामिल सभी हितधारकों को सम्मिलित किया गया है-शहरी विकास विभाग, 54 शहरी स्थानीय निकायों में से 16² निकाय (ठोस कचरे के प्रबंधन की प्रक्रिया के विभिन्न स्तरों पर विस्तृत जांच के लिए) तथा हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड। लेखापरीक्षा कार्य-प्रणाली में अभिलेखों की छानबीन, संयुक्त भौतिक निरीक्षण तथा मानकीकृत प्रश्नावली का उपयोग करते हुए सर्वेक्षण करना शामिल है। लेखापरीक्षा को दो चरणों में किया गया था-मार्च 2018 से जुलाई 2018 एवं फरवरी 2020 से जुलाई 2020 (अक्टूबर 2018 में जारी ड्राफ्ट लेखापरीक्षा निष्कर्षों के सम्बंध में राज्य सरकार से अद्यतन स्थिति एवं कार्रवाई का पता लगाने के लिए)। लेखापरीक्षा में 2014-19 की अवधि को सम्मिलित किया गया।

अतिरिक्त मुख्य सचिव, शहरी विकास के साथ 23 मार्च, 2018 को लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्डों, कार्य-क्षेत्र एवं कार्य-प्रणाली पर चर्चा करने के लिए 'आरम्भिक बैठक' की गई थी। जून 2020 में राज्य सरकार को ड्राफ्ट रिपोर्ट जारी की गई थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अगस्त 2020 में सचिव, शहरी विकास के साथ अंतिम बैठक पर चर्चा की गई। इस प्रतिवेदन में सरकार की प्रतिक्रिया को उपयुक्त स्थानों पर सम्मिलित किया गया है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.2.5 आयोजना एवं निर्देशन

2.2.5.1 रणनीति एवं कार्य योजना दस्तावेज

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार शहरी विकास विभाग को राज्य के लिए ठोस कचरा प्रबंधन रणनीति तैयार करना अपेक्षित है तथा प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय को राज्य रणनीति के अनुरूप ठोस कचरा प्रबंधन योजना को तैयार करना अपेक्षित है। विभाग ने ठोस कचरे के प्रबंधन पर एक राज्य रणनीति तैयार की (2015 जिसे मई 2019 में संशोधित किया गया) तथा राज्य के सभी 54 शहरी स्थानीय निकायों को सम्मिलित करते हुए हिमाचल प्रदेश में नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन हेतु कार्य-योजना (2017) बनाई गई। सभी 54 शहरी स्थानीय निकायों ने उनसे सम्बन्धित ठोस कचरे के प्रबंधन की कार्य-योजना बनाई (मार्च 2019) थी।

दस्तावेजों में निम्नलिखित कमियां पाई गईं:

- (i) **संस्थागत एवं वित्तीय संसाधन-** दस्तावेजों में ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु विद्यमान एवं अपेक्षित संसाधनों के संदर्भ में संस्थागत तथा वित्तीय संसाधन अन्तर का कोई मूल्यांकन नहीं किया गया था। इसके अभाव में, अतिरिक्त वित्तपोषण एवं श्रमशक्ति आवश्यकताओं का मूल्यांकन नहीं किया गया जो वित्तीय प्रबंधन में कमी तथा कम श्रमशक्ति के रूप में प्रतिबिम्बित हुआ (परिच्छेद 2.2.5.2 एवं 2.2.6 में विवरण दिया गया है)।

² राज्य के दोनों नगर निगम अर्थात् शिमला एवं धर्मशाला; राज्य में 31 नगर परिषदों में से (उच्च जनसंख्या के आधार पर कुल नगर परिषदों का 39 प्रतिशत चयन) 12 (बददी, बिलासपुर, चम्बा, हमीरपुर, कुल्लू, मण्डी, नाहन, नेरचौक, पांवटा, सोलन, सुन्दरनगर तथा ऊना) तथा 21 नगर पंचायतों (10,000 से अधिक जनसंख्या के आधार पर कुल नगर पंचायतों का 10 प्रतिशत) में से दो बैजनाथ पपरोला तथा ज्वाली।

- (ii) **पृथक्करण-** दस्तावेजों में कचरे के पृथक्करण जैसे कि अलग किए कचरे के एकत्रण हेतु कचरा संग्रह करने वाले को अलग-अलग डिब्बे प्रदान करना, अलग किए कचरे के भण्डारण हेतु सुविधा प्रदान करना, अलग किए कचरे की दुलाई हेतु कचरा वाहनों में पृथक डिब्बे की व्यवस्था होना इत्यादि के लिए तर्कपूर्ण व्यवस्था का कोई विवरण नहीं था। यह ठोस कचरे के संग्रह, भण्डारण एवं दुलाई हेतु विद्यमान क्षमता में कमी को देखते हुए चिन्ताजनक था (परिच्छेद 2.2.8 में वर्णित)।
- (iii) **प्रसंस्करण-** विभाग द्वारा बनाए गए रणनीति एवं कार्य योजना दस्तावेज (2015, 2017) में क्लस्टर-वार (समूह-वार) कचरा प्रसंस्करण संयंत्र स्थापित करने की परिकल्पना की गई थी। यद्यपि, संशोधित रणनीति दस्तावेज (2019) में क्लस्टर दृष्टिकोण को यह कहते हुए हटा दिया गया कि भू-खण्ड उपलब्ध नहीं है और इसके बजाय, भूमि चिन्हित /उपलब्ध है, ये निर्दिष्ट किए बिना शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर बायो-डिग्रेडेबल कचरा प्रसंस्करण सुविधा स्थापित करने की परिकल्पना की गई। गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरा प्रसंस्करण सुविधा का कोई उल्लेख नहीं किया गया। सम्पूर्ण राज्य में ऐसी सुविधा न होने को देखते हुए यह एक चिन्ता का विषय है। (परिच्छेद 2.2.10 में वर्णित)।
- (iv) **निपटान-** विभाग द्वारा बनाए गए रणनीति एवं कार्य-योजना दस्तावेज (2015 व 2017) में राज्य के सभी शहरी स्थानीय निकायों की आवश्यकता को पूरा करने के लिए क्लस्टर-वार (समूह-वार) सैनिटरी लैण्डफिल्स का निर्माण करने की परिकल्पना की गई थी। यद्यपि, संशोधित रणनीति दस्तावेज (2019) में सैनिटरी लैण्डफिल्स का कोई उल्लेख नहीं था। यह एक चिन्ता का विषय था क्योंकि सैनिटरी लैण्डफिल्स के अभाव में कचरा सभी शहरी स्थानीय निकायों में खुले स्थानों पर अवैज्ञानिक ढंग से फेंका जाता रहेगा (परिच्छेद 2.2.11 में विवरण दिया गया है)।

योजना में उपर्युक्त कमियां अपरिहार्य रूप से खराब कार्यान्वयन में परिणत हुईं, जैसा कि परिच्छेद 2.2.6 से 2.2.14 में वर्णित है।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि योजना दस्तावेजों में पुनःचक्रण उद्योग व सीमेंट संयंत्रों से जोड़ने के लिए क्रमशः पुनःचक्रण योग्य व ज्वलनशील सूखे (गैर-बायोडिग्रेडेबल) कचरे की छंटाई का प्रावधान है। अंतिम बैठक में, सचिव ने बताया कि शून्य लैण्डफिल्स की अवधारणा प्रस्तुत की जाएगी। यद्यपि, विभाग का दावा पुनःचक्रित न होने वाले, अज्वलनशील कचरे एवं शेष बचे अन्य कचरे के प्रशोधन/निपटान के मुद्दे को सम्बोधित नहीं करता। इसके अतिरिक्त, लेखापरीक्षा द्वारा उठाए गए अन्य बिन्दु सम्बोधित नहीं किए गए थे।

2.2.5.2 संस्थागत क्षमता

शहरी विकास विभाग एवं शहरी स्थानीय निकायों के पास अपनी योजना के निर्वहन, निर्देशन, समन्वय एवं निगरानी की जिम्मेदारियों हेतु पर्याप्त संस्थागत क्षमता होनी चाहिए थी। ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार, शहरी विकास विभाग से राज्य में ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु गतिविधियों की योजना बनाने तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कार्यान्वित ठोस कचरा प्रबंधन गतिविधियों की निगरानी करना अपेक्षित है। शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर, हिमाचल प्रदेश नगरपालिका सेवा अधिनियम, 1994 में प्रावधान है कि कचरा संग्रहण, सड़क सफाई, इत्यादि हेतु नियुक्त सफाई कर्मचारियों के कार्य की निगरानी के लिए स्वच्छता पर्यवेक्षक तथा निरीक्षक को तैनात किया जाना चाहिए।

लेखापरीक्षा में इस संदर्भ में निम्नवत् कमियां देखी गईं:

- (i) विभागीय स्तर पर ठोस कचरे के प्रबंधन से सम्बन्धित समस्त कार्य स्वच्छ भारत मिशन-शहरी के तहत सृजित परियोजना प्रबंधन इकाई के केवल एक अधिकारी (स्वच्छता विशेषज्ञ के पद पर) द्वारा संचालित की जा रही थी। यह स्पष्ट रूप से अपर्याप्त था और संस्थागत क्षमता में कमी का अर्थ था कि विभाग उसकी योजना एवं निगरानी की जिम्मेदारी का उचित रूप से निर्वहन करने में असमर्थ था जो कि रणनीति एवं योजना दस्तावेजों (परिच्छेद 2.2.5.1 में दर्शाया गया है) में कमियां, मार्च 2018 तक शहरी स्थानीय निकायों से ठोस कचरा प्रबंधन की कार्य-योजना प्राप्त न होने तथा शहरी स्थानीय निकायों से वार्षिक प्रतिवेदन प्राप्त न होने से दृष्टिगत होता है।
- (ii) शहरी स्थानीय निकायों में जनशक्ति/पदाधिकारियों की उल्लेखनीय कमी (मार्च 2020) थी जैसा कि नीचे तालिका-2.2.1 में विस्तृत वर्णित है:

तालिका-2.2.1: शहरी स्थानीय निकायों में श्रमशक्ति का विवरण

क्रमांक	पद का नाम	संस्वीकृत संख्या	पदासीन	रिक्त
1.	कार्यकारी अधिकारी	31	15	16 (52)
2.	सचिव	21	10	11 (52)
3.	स्वच्छता निरीक्षक	33	26	07 (21)
4.	स्वच्छता पर्यवेक्षक	43	21	22 (51)
5.	सफाई कर्मचारी	2,794	2,842 [#]	--
	योग	2,922	2,914	

स्रोत: निदेशक, शहरी विकास द्वारा आपूरित आंकड़े

टिप्पणी: राज्य के सभी 54 शहरी स्थानीय निकायों के लिए क्रमांक 01 से 04 के सम्बंध में स्थिति; क्रमांक 05 में 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों हेतु के सम्बंध में स्थिति

#ठेकेदार द्वारा: 1,656; सोसायटी द्वारा (शिमला में): 850; शहरी स्थानीय निकायों का अपना स्टाफ: 336

पर्यवेक्षण स्तर पर बहुत अधिक प्रतिशत में खाली पदों जैसे स्वच्छता निरीक्षक (21 प्रतिशत) एवं पर्यवेक्षक (51 प्रतिशत) ने ठोस कचरे के समग्र प्रबंधन, विशेष रूप से कचरा संग्रहण पर प्रतिकूल प्रभाव डाला (परिच्छेद 2.2.7)।

अंतिम बैठक में सचिव ने बताया (अगस्त 2020) कि रिक्त पदों को भरने के लिए मांग हिमाचल प्रदेश लोक सेवा आयोग को भेज दी गई है।

2.2.5.3 जन-जागरूकता गतिविधियां

स्वच्छ भारत नगरपालिका ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम पुस्तिका, 2016 के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों से घरों, प्रतिष्ठानों, उद्योगों, निर्वाचित प्रतिनिधियों, नगरपालिका के पदाधिकारियों, मीडिया इत्यादि के साथ नियमित बैठकों के माध्यम से हितधारकों की जागरूकता बढ़ाना अपेक्षित था।

अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नवत पाया गया-

- 2014-19 के दौरान, 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों ने स्वच्छ भारत मिशन-शहरी के अंतर्गत सूचना, शिक्षा एवं संचार गतिविधियों हेतु ₹ 1.38 करोड़ प्राप्त किए थे। इस राशि में से ₹ 0.35 करोड़ (25 प्रतिशत) अप्रयुक्त रहे (अप्रैल 2019)।
- अधिकांश व्यय एक बार के आयोजन पर किया गया था तथा कचरा उत्पादकों को उनके कर्तव्यों व दायित्वों के विषय में शिक्षित करने के लिए निरंतर बड़े जन-जागृति कार्यक्रम, मल्टीमीडिया कैम्पेन अथवा घरों, प्रतिष्ठानों, उद्योगों इत्यादि के साथ नियमित बैठकों का आयोजन नहीं किया गया।

जन-जागरूकता पर अपर्याप्त ध्यान देने का अर्थ है हितधारकों को कचरे को स्रोत पर अलग करने, कचरा फैलाने इत्यादि जैसे मुख्य मुद्दों के विषय में जागरूक नहीं किया गया। यह कचरे को स्रोत पर अलग न करने एवं कचरा के ढेर के उदाहरणों में प्रतिबिम्बित होता है जैसा कि परिच्छेदों 2.2.7.4 व 2.2.8.1 में वर्णित है।

2.2.6 वित्तीय प्रबंधन

2.2.6.1 ठोस कचरे के प्रबंधन की गतिविधियों का वित्तपोषण

शहरी क्षेत्रों में ठोस कचरे के प्रबंधन से सम्बन्धित गतिविधियों/परियोजनाओं का वित्तपोषण शहरी स्थानीय निकायों की स्वयं की निधियों (उपभोक्ता शुल्क सहित), बुनियादी सेवाएं प्रदान करने हेतु राज्य/केन्द्रीय वित्त आयोग से प्राप्त अनुदानों (14वें केन्द्रीय वित्त आयोग ने बुनियादी सेवाओं के घटकों में संचालन व रखरखाव तथा पूंजीगत व्यय को अलग नहीं किया), जवाहर लाल नेहरू राष्ट्रीय नवीकरण मिशन एवं स्वच्छ भारत मिशन-शहरी जैसी केन्द्रीय प्रायोजित स्कीमों तथा बाह्य सहायता द्वारा किया जा रहा था। वित्तीयन की शहरी स्थानीय निकाय-वार स्थिति तालिका-2.2.2 में दर्शाई गई है:

तालिका-2.2.2: प्राप्त आवर्ती निधियों एवं पूंजीगत व्यय का विवरण (2014-19)

(₹ करोड़ में)

शहरी स्थानीय निकाय का नाम	आवर्ती व्यय				पूंजीगत प्रकृति के निर्दिष्ट कार्यों/परियोजनाओं पर व्यय				
	कुल प्राप्तियां	कुल व्यय	अप्रयुक्त निधियाँ	टोस अपशिष्ट प्रबंधन पर व्यय प्रतिशतता	स्रोत एवं उद्देश्य	कुल प्राप्तियां	व्यय	अप्रयुक्त निधियां	अभ्युक्तियां
बददी	38.84	38.84	-	11.48 (30)	-	-	-	-	-
बैजनाथ	10.45	0.93	9.52 (91)	0.85 (91)	-	-	-	-	-
बिलासपुर	15.45	16.67	-	3.40 (20)	-	-	-	-	-
चम्बा	25.61	21.51	4.10 (16)	3.94 (18)	13वां वित्तियोग, खाद के गड्डों का निर्माण	0.89 (2013-15)	0.69	0.20	स्थल विवाद के कारण छोड़ा गया कार्य
धर्मशाला	58.63	42.37	16.26 (28)	3.99 (9)	निदेशक, शहरी विकास विभाग, आधुनिक भूमिगत डिब्बे	6.01 (2016-17)	6.01	-	पूर्ण
हमीरपुर	8.71	8.71	0	1.66 (19)	-	-	-	-	-
ज्वाली	6.74	1.72	5.02 (74)	0.58 (34)	-	-	-	-	-
कुल्फू	34.41	34.35	-	10.16 (30)	-	-	-	-	-
मण्डी	46.27	46.17	-	14.46 (32)	-	-	-	-	-
नाहन	13.23	9.51	3.72 (28)	5.37 (56)	-	-	-	-	-
नेर-चौक	14.63	4.98	9.65 (66)	0.48 (10)	-	-	-	-	-
पांवटा साहिब	33.06	33.55	-	6.94 (21)	12वां वित्तियोग, खाद के गड्डों का निर्माण	0.51 (2005-06)	0.13	0.38	नदी के किनारे खाद के गड्डों का निर्माण किया था जो कि बह गए थे तथा नए गड्डों का निर्माण किया जा रहा था
					निदेशक, शहरी विकास विभाग, आधुनिक भूमिगत डिब्बे	3.44 (2016-17)	1.55	1.89	80 में से 36 डिब्बे खरीदे गए थे (नगर निगम अनुमति से 28 स्थापित, 8 पड़े हुए थे)
शिमला	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	यूरोपियन संघ, अपशिष्ट रिडक्शन केन्द्र का निर्माण	0.13 (2012)	0.00	0.13	शुरू नहीं किए
					जवाहरलाल नेहरू शहरी नवीनीकरण मिशन, सेनेटरी लैंडफिल का निर्माण	3.00 (2013-15)	0.40	2.60	शुरू नहीं किए
सोलन	109.69	109.69	-	27.29 (25)	12वां वित्तियोग, मशीनरी एवं उपकरणों की खरीद, प्रसंस्करण संयंत्र, सूचना, शिक्षा एवं संचार गतिविधियां इत्यादि	1.60 (2007)	0.81	0.79	कूड़ेदान खरीदे गए; डंपिंग स्थल के लिए चार दिवारी का निर्माण
सुन्दरनगर	34.64	32.07	2.57 (7)	2.22 (7)	निदेशक, शहरी विकास विभाग, आधुनिक भूमिगत डिब्बे	3.44 (2016-17)	3.44	-	पूर्ण
ऊना	44.84	16.42	28.42 (63)	4.07 (25)	-	-	-	-	-
योग	495.20	417.49	-	96.89	-	19.02	13.03	5.99	-

स्रोत: विभागीय आंकड़े
कोष्ठक में दिए आंकड़े प्रतिशतता दर्शाते हैं

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों ने आवर्ती प्रकृति के व्यय में (वेतन भुगतान, ठेकेदार प्रभार, ढुलाई प्रभार इत्यादि) ठोस कचरे के प्रबंधन की गतिविधियों पर अधिकतम सीमा तक, एक औसत रूप में, पूरे व्यय का 23 प्रतिशत किया। यह आंकड़ा दो शहरी स्थानीय निकायों (बैजनाथ: 91 प्रतिशत व नाहन: 56 प्रतिशत) के मामले में विशेष रूप से उच्च था। इसके अतिरिक्त, पूंजीगत प्रकृति के निर्दिष्ट कार्यों/परियोजनाओं हेतु प्राप्त निधियों में से भी व्यय किया गया था।

(i) आवर्ती व्यय के तहत अप्रयुक्त निधियां

शहरी स्थानीय निकायों के पास उपलब्ध कुल निधियों/आय में से ₹ 79.42 करोड़ की निधियां (कुल निधियों/आय के 7 से 91 प्रतिशत के मध्य) नमूना-जांचित 10 शहरी स्थानीय निकायों में अप्रयुक्त रही। ये निधियां ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु आवर्ती व्यय को पूरा करने अथवा पूंजीगत कार्यों/परियोजनाओं हेतु प्रयुक्त की जा सकती थी।

(ii) पूंजीगत प्रकृति के निर्दिष्ट कार्यों/परियोजनाओं पर व्यय -

नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से छः शहरी स्थानीय निकायों ने पूंजीगत परियोजनाओं/ मशीन एवं उपकरणों हेतु ₹ 19.02 करोड़ की निधियाँ प्राप्त की थी। इसके अतिरिक्त प्राप्त निधियों में से मात्र ₹ 13.03 करोड़ (जिसमें ₹ 11.00 करोड़ आधुनिक भूमिगत डिब्बों पर खर्च किए गए) ही इन छः शहरी स्थानीय निकायों द्वारा खर्च किए गए जबकि ₹ 5.99 करोड़ अप्रयुक्त रहे। आधुनिक भूमिगत डिब्बों के निर्माण कार्य को छोड़कर सैनटरी लैण्डफिल्स, कचरा रिडक्शन (घटौती) केन्द्र, खाद के गड्ढों निर्माण जैसे अधिकांश अन्य कार्य/परियोजनाएं या तो प्रारम्भ ही नहीं की गईं अथवा अपूर्ण रही।

(iii) वित्तपोषण हेतु अतिरिक्त स्रोत -

ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु बुनियादी ढांचा सृजित करने के लिए वित्त-पोषण के अतिरिक्त स्रोतों जैसे कि सार्वजनिक-निजी-भागीदारी परियोजनाओं हेतु स्वच्छ भारत मिशन-शहरी के तहत 25 प्रतिशत व्यवहार्यता अन्तर निधियन, उद्योगों से निगम-सामाजिक-जवाबदारी (कार्पोरेट सोशल रिस्पॉन्सिबिलिटी) के तहत निधियन इत्यादि राजकोषीय परिव्यय में सहयोग दे सकते थे। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2014-19 के दौरान नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी ठोस कचरा प्रबंधन परियोजनाओं हेतु स्वच्छ भारत मिशन-शहरी के तहत व्यवहार्यता-अन्तर निधियन या निगम-सामाजिक-जवाबदारी के तहत निधियन प्राप्त करने हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट नहीं बनाई थी, जो शहरी स्थानीय निकायों एवं विभाग के प्रयासों में कमी को दर्शाती है।

उपरोक्त अभ्युक्तियां परिचायक हैं कि ठोस कचरा प्रबंधन गतिविधियों में निधियन एक चिंता का विषय है विशेषकर ठोस कचरा प्रबंधन के लिए पूंजीगत परियोजनाएं।

अंतिम बैठक के दौरान, सचिव ने बताया (अगस्त 2020) कि केन्द्रीय/राज्य वित्त आयोगों एवं स्कीमों से निधियन के अतिरिक्त, उनके अपनी वित्तीय क्षमता में वृद्धि हेतु सभी शहरी स्थानीय निकायों में उपभोक्ता शुल्क निर्धारित किए गए थे। उत्तर को इस तथ्य की दृष्टि से देखा जा सकता है कि ठोस कचरा प्रबंधन की गतिविधियों हेतु आवश्यक निधियों की पूर्ति करने में उपभोक्ता शुल्क विशेष रूप से पूंजी-गहन बुनियादी ढांचा परियोजनाओं के सृजन के लिए अपने आप में अत्यंत अपर्याप्त थे।

2.2.6.2 प्रयोक्ता शुल्क का संग्रहण

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 एवं विभाग द्वारा अधिसूचित उप-नियमों के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों के द्वारा उपभोक्ता शुल्क का निर्धारण एवं कचरा उत्पादकों से संग्रहण स्वयं अथवा अधिकृत एंजेंसियों के माध्यम से किया जाना अपेक्षित है।

जब कि नमूना-जांचित सभी 16 शहरी स्थानीय निकायों ने उपभोक्ता शुल्क निर्धारित किए, मात्र 11³ शहरी स्थानीय निकायों में शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपभोक्ता शुल्क सीधे अथवा आउटसोर्स (बाहरी स्रोत) द्वारा घर-घर कचरा संग्रहण हेतु जिम्मेदार सोसायटी द्वारा संग्रहित किया जा रहा था।

³ बिलासपुर, हमीरपुर, कुल्लू, मण्डी, नाहन (जुलाई 2019 से), नेर चौक, पांवटा, शिमला, सोलन, सुन्दरनगर तथा ऊना।

लेखापरीक्षा में निम्नवत् कमियां देखी :

(i) उपभोक्ता शुल्क का संग्रहण न करना –

पांच शहरी स्थानीय निकायों (बद्दी, बैजनाथ पपरोला, चम्बा, धर्मशाला तथा ज्वाली) द्वारा पूर्ववर्ती आय का महत्वपूर्ण स्रोत उपभोक्ता शुल्क संग्रहित नहीं किया जा रहा था।

(ii) बकाया उपभोक्ता शुल्कों का आंकलन न करना –

शेष 11 शहरी स्थानीय निकायों में कचरा उत्पादकों से बकाया राशि/वसूली की राशि का आंकलन किए बिना संग्रहित किया जा रहा था तथा संस्थान-वार लेजर (हाथ से किया हुआ या कम्प्यूटरीकृत) का अनुरक्षण नहीं किया गया था। इस प्रकार, शहरी स्थानीय निकाय उपभोक्ता शुल्कों की वसूली की शुद्धता एवं पूर्णता का सत्यापन करने की स्थिति में नहीं थे। हमीरपुर, नाहन, शिमला व सोलन के मामले में यह चिंता का विषय हैं जहां शहरी स्थानीय निकाय उपभोक्ता शुल्कों के संग्रहण में प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से संलग्न थे तथा घर-घर कचरा संग्रहण पर व्यय कर रहे थे।

वर्ष 2013-20 के दौरान नगर निगम शिमला में, नगर निगम ने कचरा संग्रह करने वाली सेहब सोसायटी⁴ को ₹ 20.37 करोड़ का संसाधन अन्तर निधियन दिया था। यद्यपि नगर निगम द्वारा सोसायटी को सहायक दस्तावेजों के बिना, मात्र प्राप्ति व व्यय के मासिक सार के आधार पर निधियां जारी की जा रही थी। इस प्रकार, नगर निगम से आवश्यकता से अधिक निधियां प्राप्त करने के लिए सोसायटी द्वारा अपनी प्राप्तियां कम दर्शाना एक अक्षरणीय जोखिम था।

(iii) उपभोक्ता शुल्कों का अल्प संग्रहण -

वर्ष 2013-20 (दिसम्बर 2019 तक) के दौरान दो शहरी क्षेत्रों (नाहन और सोलन) में शहरी स्थानीय निकायों ने ₹ 3.58 करोड़⁵ (उपलब्ध अभिलेखों के आधार पर लेखापरीक्षा द्वारा आंकलित किया गया) की न्यूनतम वसूली योग्य राशि के सापेक्ष मात्र ₹ 0.71 करोड़ के उपभोक्ता शुल्कों का ही संग्रहण किया गया। यद्यपि शहरी स्थानीय निकायों ने कम संग्रह का कारण घरों द्वारा उपभोक्ता शुल्क जमा नहीं करने को माना, यह देखा गया कि इन शहरी स्थानीय निकायों में उपभोक्ता शुल्कों की वसूली हेतु घरों के विरुद्ध न तो कोई कार्रवाई की, न ही वसूली योग्य राशि का आंकलन किया।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि जहां कहीं आउटसोर्स के माध्यम से कचरा संग्रह का कार्य करवाया जा रहा था, वहां ठेकेदार को भुगतान करने के पूर्व उपभोक्ता शुल्क का संग्रहण करने के सभी शहरी स्थानीय निकायों को निर्देश जारी किए गए थे (मई 2019)। हालांकि शहरी स्थानीय निकायों का उपभोक्ता शुल्कों की वसूली की शुद्धता/पूर्णता का सत्यापन करने की स्थिति में न होने का तथ्य शेष रहा। उपर्युक्त से स्पष्ट है कि शहरी स्थानीय निकायों के स्वयं का राजस्व अर्जित करने के प्रयास कमजोर थे क्योंकि वे अपने अधिदेश लागू नहीं कर रहे थे।

2.2.7 ठोस कचरे का संग्रहण

2.2.7.1 घर-घर (डोर-टू-डोर) संग्रहण

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों द्वारा ठोस कचरे को घर-घर से संग्रह किया जाए। सभी 16 नमूना-जांचित शहरी क्षेत्रों में कचरे को घर-घर से संग्रह करने की व्यवस्था निजी एजेंसियों/सोसायटी को आउटसोर्स (बाहरी स्रोत) के माध्यम से संचालित थी, जिन्हें कचरे का संग्रहण के लिए नियुक्त किए गए कचरा संग्रह करने वाले द्वारा ही

⁴ शिमला पर्यावरण, धरोहर संरक्षण एवं सौन्दर्यीकरण (सेहब) सोसाईटी, शिमला में घरों से कचरा उठाने एवं कचरे का घर-घर संग्रहण करने हेतु जवाबदार है।

⁵ प्रतिष्ठापन-वार एवं महीनों की संख्या, घरों (अर्थात रहवासी घर, व्यवसायिक, सरकारी प्रतिष्ठान, होटल इत्यादि) की संख्या से न्यूनतम उपभोक्ता शुल्क (नगर निगम, सोलन में ₹ 50 तथा नगर परिषद्, नाहन में वास्तविक उपभोक्ता शुल्क) को गुना करके राशि की गणना की जाती है।

किया जाना सुनिश्चित करना था। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा कचरा संग्रह करने की दर तथा आवृत्ति का निर्णय किया जाता है तथा अधिशाषी अधिकारी एवं ठेकेदार के मध्य हस्ताक्षरित अनुबंध में शामिल होता है।

लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पाया गया:

- (i) 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से किसी के पास यह सुनिश्चित करने के लिए तंत्र नहीं था कि निर्धारित अनुसूची के अनुसार कचरा संग्रहणकर्ता (निजी एजेंसियां/सोसाईटी) कचरा एकत्र कर रहे थे। सम्बद्ध शहरी स्थानीय निकायों द्वारा निजी एजेंसियों/सोसाईटी से कचरा संग्रहण करने वालों द्वारा शामिल किए गए घरों एवं प्रतिष्ठानों की संख्या, श्रेणी एवं आवृत्ति से सम्बंधित कोई रिपोर्ट प्राप्त नहीं की गई थी।
- (ii) 12 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में 2,156 घरों में लेखापरीक्षा द्वारा संचालित सर्वेक्षण (मार्च -जून 2018) में केवल 84 घरों (चार प्रतिशत) ने सूचित किया कि वे कचरा संग्रह सेवा की गुणवत्ता/ आवृत्ति से संतुष्ट नहीं थे। संतुष्टि के उच्च स्तर से प्रतीत होता है कि प्रणाली स्वीकार्य स्तर तक कार्य कर रही थी। तथापि, स्पष्ट रूप से संतोषजनक घर-घर संग्रहण सेवाओं के बावजूद, लेखापरीक्षा में कूड़ा फैलने व फेंकने के कई उदाहरण देखे गए जैसा कि परिच्छेद 2.2.7.4 में वर्णित है, जो परिचायक है कि कुछ कचरा उत्पादक एवं कचरा संग्रह करने वाले निर्धारित समय-सारणी/नियमानुसार कचरे को एकत्र व संग्रहित नहीं कर रहे थे।

अंतिम बैठक में, सचिव ने बताया (अगस्त 2020) कि कचरे का 100 प्रतिशत घर-घर संग्रहण निर्धारित किया गया था। तथापि, तथ्य यह है कि लेखापरीक्षा के दौरान खुले में कूड़े के ढेर एवं कचरा फेंकने के कई उदाहरण थे जो संकेत है कि विभाग द्वारा जारी निर्देशों को कड़ाई से लागू/क्रियान्वित नहीं किया जा रहा था।

2.2.7.2 सामुदायिक डिब्बों के माध्यम से संग्रहण

नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से 11⁶ में सामुदायिक डिब्बों (घर-घर संग्रहण के अतिरिक्त) के माध्यम से कचरा संग्रहण की व्यवस्था थी। ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 में क्षमता के आधार पर डिब्बे को खाली करने की एक समय सारणी निर्धारित है। इन 11 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में कुल 908 सामुदायिक डिब्बे उपलब्ध थे। अभिलेखों की संवीक्षा तथा भौतिक निरीक्षण से निम्नवत् देखा गया:

- (i) 11 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी के पास यह सुनिश्चित करने के लिए कोई तंत्र नहीं था कि डिब्बों को निर्धारित समय सारणी के अनुसार खाली किया जा रहा था तथा डिब्बे को खाली करने की आवृत्ति पर निजी एजेंसियों/सोसाईटी से कोई रिपोर्ट प्राप्त नहीं की गई एवं न ही शहरी स्थानीय निकायों द्वारा बनाई गई थी।
- (ii) लेखापरीक्षा ने पांच शहरी क्षेत्रों अर्थात् बद्दी, नाहन, शिमला, पांवटा तथा सुन्दरनगर में संयुक्त निरीक्षण के दौरान डिब्बे से बाहर फैले कचरे के कई उदाहरण देखे जो संकेत है कि डिब्बों की सफाई की आवृत्ति नियमित नहीं थी।
- (iii) चार शहरी स्थानीय निकायों में (बद्दी, चम्बा, नाहन तथा पांवटा) में, यह पाया गया कि कुछ डिब्बे टूटी हुई स्थिति में थे परिणामतः चारों तरफ कूड़ा फैला हुआ था।
- (iv) डम्पर डिब्बे को छोड़कर, अन्य डिब्बों को खुला ही रखा गया था तथा कचरे को खुले वातावरण में फेंक दिया था जिससे अस्वास्थ्यकर स्थितियां पैदा हो रही थी।

⁶ नगर पंचायत, बैजनाथ पपरोला (सितम्बर 2019 से), बिलासपुर (अगस्त 2016 से), हमीरपुर (अगस्त 2019 से), नेर चौक एवं सोलन (सितम्बर 2019 से) को छोड़कर सभी नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकाय।

छायाचित्र नीचे दिखाए गए हैं:



हमीरपुर सड़क, ऊना वार्ड संख्या 3, नाई की दुकान के समीप ओवरफ्लो डिब्बे (17.02.2020)



वार्ड नं० 1, सुल्तानपुर, चम्बा में टूटा हुआ डम्पर (11.03.2020)

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि सामुदायिक डिब्बों को हतोत्साहित किया जा रहा था एवं ये धीरे-धीरे हटाए जा रहे थे तथा घर-घर संग्रहण को बढ़ावा दिया जा रहा था। उत्तर असंगठित क्षेत्रों, चल आबादी (जैसे पर्यटक) तथा अन्य क्षेत्रों से कचरे के संग्रहण की समस्या की जानकारी नहीं देता जो घर-घर संग्रहण व्यवस्था में सम्मिलित नहीं थे।

2.2.7.3 आधुनिक भूमिगत डिब्बों के माध्यम से संग्रहण

16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से तीन (धर्मशाला, पांवटा तथा सुन्दरनगर) में 'आधुनिक भूमिगत डिब्बों' के माध्यम से कचरा संग्रह की व्यवस्था थी जिसमें दो अलग-अलग बायोडिग्रेडेबल तथा गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरे के भण्डारण हेतु भूमिगत डिब्बे थे। मार्च 2020 तक, अनुबंधित एजेंसी द्वारा 124 स्थानों पर ₹ 10.74 करोड़ (₹ 4.33 लाख प्रति डिब्बा) की लागत पर 248 डिब्बे (धर्मशाला: 140; सुन्दरनगर: 80 तथा पांवटा: 28) स्थापित किए गए थे। अभिलेखों की संवीक्षा में निम्नवत मुद्दे देखे गए:

- (i) **डिब्बों की आपूर्ति, स्थापना तथा उपयोग न करना:** पांवटा में 80 डिब्बों की आवश्यकता के प्रति केवल 36 डिब्बों की आपूर्ति की गई थी। इसमें से, केवल 28 डिब्बे स्थापित किए (मार्च 2017-मार्च 2018) गए थे पर उनका उपयोग नहीं किया जा रहा था क्योंकि डिब्बों की सफाई हेतु टिप्पर ट्रक की आपूर्ति नहीं की गई थी (जैसा कि नीचे बिंदु (ii) में वर्णित है)। अन्य आठ डिब्बे नगर परिषद के परिसर में बेकार पड़े थे तथा उनका भी स्थल उपलब्ध न होने के कारण उपयोग नहीं किया जा रहा था (फरवरी 2020)। यह दर्शाता है कि आधुनिक भूमिगत डिब्बों की व्यवस्था उनकी स्थापना की व्यवहार्यता का विश्लेषण किए बिना प्रारम्भ कर दी गई थी। बेकार पड़े 36 डिब्बों पर ₹ 1.56 करोड़ का व्यय निष्फल रहा।
- (ii) **डिब्बों की सफाई हेतु टिप्पर ट्रकों की आपूर्ति न करना:** सुन्दरनगर में, अनुबंध में नियत दो टिप्पर ट्रकों के बजाय अनुबंधित एजेंसी द्वारा केवल एक टिप्पर ट्रक प्रदान किया गया था, जिससे डिब्बे साफ करने में समस्या हो रही थी। पांवटा में, अनुबंधित एजेंसी द्वारा डिब्बों की सफाई हेतु टिप्पर ट्रक प्रदान नहीं किया गया था परिणामतः सेवाएं आरम्भ नहीं की गई तथा डिब्बे बेकार पड़े रहे (जैसा कि उपरोक्त बिन्दु (i) में वर्णित है)।
- (iii) **डिब्बा लेवलिंग प्रणाली की स्थापना नहीं करना तथा डिब्बों का ओवरफ्लो होना:** अनुबंध के अनुसार, डिब्बों में कचरे के स्तर के वास्तविक समय पर जानकारी प्रदान करने हेतु डिब्बा लेवलिंग प्रणाली होनी चाहिए। यद्यपि, डिब्बा लेवलिंग प्रणाली तीन शहरी निकायों में से किसी में भी प्रतिष्ठापित नहीं की गई थी। परिणामतः डिब्बों में कचरे का स्तर केवल भौतिक निरीक्षण के माध्यम से जांचा जा सकता था। इसके अतिरिक्त, शहरी स्थानीय निकायों के पास ऐसा कोई अभिलेख नहीं था जिससे यह सुनिश्चित किया जा सके कि अनुबंधित पार्टी नियमित अंतराल पर डिब्बों को साफ कर रही थी। विभिन्न स्थानों पर डिब्बे ओवरफ्लों (नियम स्तर से अधिक भरे गए) होते देखे गए।

(iv) **टूटे हुए/बिना ढके हुए डिब्बे:** दो शहरी क्षेत्रों (धर्मशाला एवं सुन्दरनगर) में स्थापित किए गए कुछ डिब्बों के ऊपर कोई ढक्कन न होने से कचरा वातावरण को प्रदूषित कर रहा था जिससे अस्वास्थ्यकर स्थिति उत्पन्न हो रही थी तथा डिब्बों में आवारा पशुओं अथवा छोटे बच्चों के गिरने का भी जोखिम था (लगभग दो मीटर या उससे अधिक गहराई)।

छायाचित्र नीचे दिखाए गए हैं:



नगर परिषद पांवटा के यार्ड में बेकार पड़े डिब्बे (06.02.2020)



धर्मशाला, वार्ड संख्या 11 में ओवरफ्लो डिब्बे (17.03.2018)



धर्मशाला में टूटे/खुले डिब्बे (12.03.2020)

निदेशक, शहरी विकास ने सुधारात्मक कार्रवाई शुरू करने हेतु कोई कार्य-योजना प्रस्तुत नहीं की।

2.2.7.4 कूड़े-कचरे का फैलना तथा फेंकना

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 में कूड़े को इधर-उधर फैलाना प्रतिबंधित है। शहरी स्थानीय निकायों द्वारा अपनाए गए उप-कानूनों के अनुसार कूड़े-कचरे को इधर-उधर फैलाने तथा फेंकने पर जुर्माना लगाया जा सकता है। अभिलेखों की संवीक्षा तथा विभाग द्वारा उपलब्ध करवाई गई सूचना में निम्नलिखित देखा गया:

- (i) 54 में से 19 शहरी स्थानीय निकायों⁷ ने मार्च 2020 तक कचरे को इधर उधर फेंकने से रोकने के लिए सार्वजनिक स्थलों पर कूड़ेदानों को स्थापित नहीं किया था।
- (ii) 16 नमूना-जांचित शहरी क्षेत्रों में से पांच⁸ में सामुदायिक कूड़ेदान को हटा दिया गया था जिससे कूड़ा कचरा इधर उधर फैला तथा फेंका गया क्योंकि इन शहरी क्षेत्रों की चल जनसंख्या, घरों एवं अन्य प्रतिष्ठानों के पास जमा किए गए कूड़े-कचरे के निपटान हेतु घर-घर संग्रहण के अलावा अन्य कोई साधन नहीं था।
- (iii) फरवरी-जुलाई 2020 में संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान पाया गया कि 16 में से 15⁹ शहरी स्थानीय निकायों में कई स्थानों पर कचरे को इधर उधर फैलाया तथा फेंका गया था।

⁷ बिलासपुर, घुमारवीं, तालाई, चम्बा, चुवारी, भोटा, हमीरपुर, देहरा, जोगिन्दर नगर, करसोग, नेर चौक, चौपाल, जुब्बल, रोहड़ू, ठियोग, नाहन, बदी, मेहतपुर बसदेहरा एवं संतोखगढ़।

⁸ बैजनाथ पपरोला (सितम्बर 2019 से), बिलासपुर (अगस्त 2016 से), हमीरपुर (अगस्त 2019 से), नेरचौक तथा सोलन (सितम्बर 2019 से)।

⁹ बददी, बैजनाथ पपरोला, बिलासपुर, चम्बा, धर्मशाला, ज्वाली, कुल्लू, मण्डी, नाहन, नेरचौक, पांवटा, सोलन, शिमला, सुन्दरनगर तथा ऊना।

छायाचित्र नीचे दर्शाए गए हैं:



बददी, वार्ड संख्या 08 में कचरे को खुले में फेंका गया (13.02.2020)

रेलवे क्रॉसिंग, ऊना वार्ड संख्या 04 के समीप खुले में फैला हुआ कचरा (17.02.2020)

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि किसी भी कचरे को इधर-उधर फैकने से रोकने हेतु सभी कचरा उत्पादकों से घर-घर कचरा संग्रहण की व्यवस्था को सभी शहरी स्थानीय निकायों में सुनिश्चित किया जा रहा था। उत्तर में इस सम्भावना पर विचार नहीं किया कि चल आबादी एवं क्षेत्र जहां पर घर-घर कचरा संग्रहण सेवाएं नहीं है, वहां भी कचरा उत्पन्न होगा जैसा कि इस तथ्य से स्पष्ट है कि संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान कचरे को बड़े पैमाने पर इधर-उधर फैलाया तथा फेंका गया था।

2.2.8 ठोस कचरे का पृथक्करण, भण्डारण एवं मेटेरियल रिकवरी/कचरे का पुनः चक्रण

2.2.8.1 स्रोत पर अलग करना

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार शहरी स्थानीय निकाय कचरा उत्पादकों से अलग किए रूप में कचरे का संग्रह करने के लिए जिम्मेदार थे। लेखापरीक्षा में निम्नवत पाया गया:

- (i) 15 शहरी स्थानीय निकायों (हमीरपुर को छोड़कर सभी नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकाय) में कचरा संग्रह करने वाले कचरे को अलग किए रूप में इकट्ठा न करके एक ही बैग में इकट्ठा कर रहे थे। अतः कचरा संग्रहण करते समय मिलाया जा रहा था।
- (ii) सामुदायिक डिब्बों की उपलब्धता वाले 11 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में यह देखा गया कि डिब्बे में कचरे को अलग-अलग भण्डारित करने की सुविधा नहीं थी। अतः सामुदायिक डिब्बों में कचरे को मिश्रित रूप में एकत्रित किया जा रहा था। यह पाया गया कि डिब्बों में पृथक कचरे के भण्डारण हेतु सुविधा नहीं थी। अतः सामुदायिक डिब्बों में कचरे को एक साथ मिलाया जा रहा था।
- (iii) दो शहरी स्थानीय निकायों (धर्मशाला तथा सुन्दरनगर) जहां पर अलग-अलग आधुनिक भूमिगत डिब्बे प्रयोग किए जा रहे थे, कचरा एक साथ मिश्रित रूप में जमा पाया गया (धर्मशाला में भौतिक निरीक्षण के दौरान) तथा एक साथ मिलाकर जमा करने की सूचना दी गई (सुन्दरनगर में, लेखापरीक्षा द्वारा किए गए सर्वेक्षण में)।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि सूचना, शिक्षा एवं संचार गतिविधियों के माध्यम से कचरा उत्पादकों में व्यवहारगत परिवर्तन लाने के लक्ष्य पर ध्यान केन्द्रित करते हुए शहरी स्थानीय निकायों को स्रोत पर ही कचरा अलग करने की अवस्था में सुधार लाने के निर्देश दिये जा रहे थे।

2.2.8.2 द्वितीयक स्तर पर अलग करना

पूर्ववर्ती परिच्छेद में स्रोत पर कचरा अलग न करने के वर्णन को देखते हुए कचरे को अलग-अलग करने के लिए द्वितीयक स्तर (वार्ड-स्तर, मोहल्ला-स्तर, शहर स्तर आदि) पर सुविधा स्थापित की जानी चाहिए थी ताकि कचरे को अनौपचारिक अथवा प्राधिकृत कचरा बीनने वाले अलग कर सकते थे। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पाया गया:-

- (i) 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से किसी में भी द्वितीयक स्तर पर कचरे को अलग-अलग करने हेतु कोई सुविधा स्थापित नहीं की गई थी।
- (ii) 16 शहरी स्थानीय निकायों में से दो (हमीरपुर तथा नाहन) में, आऊटसोर्सिंग एंजेंसियों के माध्यम से नियुक्त कूड़ा बीनने वालों द्वारा डम्प स्थल (कचरा निपटान स्थल) पर बायोडिग्रेडेबल तथा गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरे को पृथक किया जा रहा था। इन स्थलों पर खाद के गड्ढों का निर्माण किया गया था जिसमें बायोडिग्रेडेबल कचरे को जमा किया जा रहा था। तथापि, ठोस कचरा प्रबंधन प्रक्रिया के अंतिम स्तर पर ऐसा पृथक्करण प्रभावी अथवा टिकारू नहीं था क्योंकि समुचित रूप से अलग करने हेतु कचरे की मात्रा बहुत अधिक थी जैसाकि परिच्छेद 2.2.10.1 (i) में वर्णित है।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि शहरी स्थानीय निकायों में छोटे क्षेत्र समाविष्ट हैं तथा द्वितीयक भण्डारण/पृथक्करण सुविधा की आवश्यकता नहीं थी, क्योंकि कचरे को सीधे मेटेरियल रिकवरी सुविधा तक पहुंचाया जा रहा था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा तिथि तक (नीचे परिच्छेद 2.2.8.3) किसी भी नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकाय में स्थापित कार्यशील मेटेरियल रिकवरी सुविधा स्थापित नहीं की थी तथा कूड़ा बीनने वाले डम्प स्थलों पर कचरे के पुनःचक्रण हेतु छंटाई तथा संग्रहण करते पाए गए थे।

2.2.8.3 पुनः चक्रण/मेटेरियल रिकवरी

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय को कूड़ा बीनने वाले द्वारा पुनःचक्रण योग्य कचरे की छंटाई हेतु मेटेरियल रिकवरी सुविधा स्थापित करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में निम्नवत पाया गया:

- (i) 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों (फरवरी-जुलाई 2020) में से किसी ने भी पुनःचक्रण योग्य कचरे की छंटाई हेतु कोई मेटेरियल रिकवरी सुविधा निर्मित नहीं की थी।
- (ii) लेखापरीक्षा में भौतिक निरीक्षण (फरवरी-जुलाई 2020) में देखा गया कि 13 शहरी स्थानीय निकायों (बैजनाथ पपरोला, ज्वाली तथा नेर चौक को छोड़कर) में कूड़ा बीनने वाले पुनःचक्रण योग्य कचरे की छंटाई एवं संग्रहण कर रहे थे जिसमें प्लास्टिक, कांच, धातु तथा अन्य मर्दों को डम्प स्थलों से छान्टना शामिल था। इसके अतिरिक्त शहरी स्थानीय निकायों द्वारा इन डम्प स्थलों पर प्लास्टिक कचरे को भी पृथक किया जा रहा था तथा सीमेंट कारखानों को पहुंचाया जा रहा था।

अतः भले ही मेटेरियल रिकवरी सुविधाओं का निर्माण नहीं किया गया था फिर भी कुछ प्रयत्न पुनःचक्रण योग्य कचरे की छंटाई एवं पुनः उपयोग के लिए किए गए थे।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि 41 शहरी स्थानीय निकायों ने मेटेरियल रिकवरी सुविधाओं को स्थापित किया था तथा पुनःचक्रण योग्य कचरे की छंटाई हेतु कचरा बीनने वालों/कबाड़ियों को रिसाईकल उद्योग में भेजने हेतु पंजीकरण किया जा रहा था तथा ज्वलनशील सूखे कचरे की छंटाई करके सीमेंट उद्योग को भेजा जा रहा था। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि यह स्पष्ट नहीं था कि फरवरी-जुलाई 2020 तथा अगस्त 2020 की अल्प अवधि में इस तरह की सुविधाओं की स्थापना कैसे की गई थी। इसके अतिरिक्त जैसा कि पहले भी इंगित किया गया है किसी भी शहरी स्थानीय निकाय ने लेखापरीक्षा अवधि तक मेटेरियल रिकवरी सुविधाओं को स्थापित नहीं किया था।

2.2.8.4 भण्डारण सुविधाएं-

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार, प्रत्येक शहरी स्थानीय निकाय से कचरे को खुले वातावरण के संपर्क में लाए बिना अस्थाई भण्डारण हेतु द्वितीयक भण्डारण सुविधा की स्थापना करना अपेक्षित था। लेखापरीक्षा में निम्नवत पाया गया:

- (i) 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में किसी ने भी नियमानुसार वार्ड अथवा गली स्तर पर अलग किए कचरे के भण्डारण हेतु प्रावधानानुसार द्वितीयक भण्डारण सुविधाओं को निर्मित नहीं किया था।
- (ii) द्वितीयक भण्डारण सुविधाओं के अभाव में 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में कचरे को अस्थाई तौर पर सामुदायिक डिब्बों, डम्पर डिब्बों, खुले डिब्बों, खुले पिंजरे जैसी संरचनाओं एवं गली तथा वार्ड स्तर पर खुले क्षेत्रों में इकट्ठा किया जा रहा था। ढंके हुए डम्पर डिब्बों को छोड़कर, अन्य सभी संरचनाएं/क्षेत्र खुले थे तथा कचरा खुले वातावरण के सम्पर्क में था। शिमला में खुले पिंजरे जैसी संरचनाओं का एक छायाचित्र नीचे दिखाया गया है:



समरहिल शिमला में खुले पिंजरे जैसी भण्डारण संरचना का एक छायाचित्र। जबकि संरचना ऊपर से ढकी हुई है, पर किनारों से बारिश एवं हवा का सम्पर्क है, जिससे दुर्गंध एवं अस्वास्थ्यकर स्थिति उत्पन्न होती है। अधिकांश कचरे को संरचना के बाहर फेंका गया था (28.03.2018)।

संरचनाओं/क्षेत्रों में अस्थाई रूप से इकट्ठे किए गए कचरा से न केवल दुर्गंध एवं अस्वच्छता की स्थिति पैदा हुई अपितु जानवरों/पक्षियों, बारिश एवं हवा से भी कूड़ा फैलाया गया जिससे वेक्टर जनित तथा अन्य बिमारियों का खतरा पैदा हो गया।

2.2.9 ठोस कचरे की ढुलाई

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 में संग्रहित ठोस कचरे की ढुलाई को एक स्थान से दूसरे स्थान तक विशेष रूप से बनायी गयी एवं ढकी हुई परिवहन व्यवस्था के द्वारा पहुंचाने के रूप में परिभाषित किया गया है।

कचरे की ढुलाई हेतु 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के पास 192 वाहन अर्थात् ट्रैक्टर, टिप्पर ट्रक, डम्पर प्लेसर, तिपहिया वाहन आदि उपलब्ध थे। लेखापरीक्षा में निम्नवत कमियां देखी गईं:

- (i) 191 वाहन अलग-अलग कचरे को ले जाने हेतु तैयार नहीं थे (उदाहरणार्थ अलग खानों के माध्यम से)। टिप्पर ट्रकों को आधुनिक भूमिगत डिब्बों से कचरे की ढुलाई हेतु उपयोग किया गया जिनमें अलग-अलग कचरे को ले जाने की क्षमता नहीं थी जिससे अलग-अलग कचरे के भण्डारण हेतु अलग भूमिगत डिब्बे उपलब्ध करवाने का उद्देश्य विफल हुआ।
- (ii) 192 वाहनों (अर्थात् 25 पिकअप वाहन, एक ट्रक (सोलन) तथा 25 डम्पर प्लेसर को छोड़कर) में से 141 (73 प्रतिशत) वाहन ढंके हुए नहीं थे।

छायाचित्र नीचे दर्शाए गए हैं:



शिमला में बिना ढका टिप्पर ट्रक कचरे की ढलाई करता हुआ
(28 मार्च 2018)



धर्मशाला में आधुनिक भूमिगत डिब्बे से कचरा संग्रहित करता हुआ
बिना ढका टिप्पर ट्रक (17 मार्च 2018)

उपरोक्त कमियों का अर्थ है कि कचरे को एक साथ तथा बिना ढके वाहनों में ढोया जा रहा था जिससे दुर्गंध एवं कूड़े का फैलाव तथा अस्वच्छ वातावरण बन रहा था।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि कचरे की ढलाई हेतु उपयोग किए जा रहे सभी वाहनों को कचरे को ढककर ले जाने के लिए तिरपाल से ढका गया था। तथ्यपि, विभागीय अभिलेख एवं संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान लिए गए छायाचित्र उपरोक्त दावे का समर्थन नहीं करते।

2.2.10 ठोस कचरे का प्रसंस्करण

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों से अपेक्षित है कि वे बायोडिग्रेडेबल कचरे हेतु उचित तकनीक¹⁰ का प्रयोग करतु हुए ठोस कचरा प्रबंधन की सुविधाओं का निर्माण, संचालन और रखरखाव तथा अन्य सहयोगी अवसंरचना को सुगम बनाए तथा ज्वलनशील/गैर बायोडिग्रेडेबल कचरे के लिए कचरा से ऊर्जा उत्पादन¹¹ को सुगम बनाये।

2.2.10.1 बायोडिग्रेडेबल (स्वतः विघटित) कचरा

बायोडिग्रेडेबल कचरे को बायो-मिथेनेशन, सूक्ष्मजीवी खाद, वर्मी खाद, अवायवीय पाचन या किसी अन्य जैविक प्रसंस्करण विधि के माध्यम से प्रशोधित किया जाना चाहिए।

(i) बायोडिग्रेडेबल कचरे हेतु प्रसंस्करण सुविधा की अनुपलब्धता

- क) निदेशक, शहरी विकास विभाग के अभिलेखों से देखा गया कि 54 शहरी स्थानीय निकायों में से 43 (80 प्रतिशत) में बायोडिग्रेडेबल कचरे के प्रसंस्करण की सुविधा स्थापित नहीं की गई थी।
- ख) 11 शहरी स्थानीय निकायों में जहां पर 11 ऐसी सुविधाएं विद्यमान थी, यह पाया गया कि मार्च 2020 तक आठ कार्यशील नहीं थी तथा तीन आंशिक रूप से कार्यशील थी जैसा कि तालिका 2.2.3 में दर्शाया गया है:

¹⁰ बायो-मिथेनेशन, माइक्रोबियल कम्पोस्टिंग, वर्मी-कम्पोस्टिंग, अवायवीय पाचन आदि का प्रयोग करके।

¹¹ अपशिष्ट व्युत्पन्न ईंधन सहित।

तालिका 2.2.3: बायोडिग्रेडेबल कचरा प्रसंस्करण संयंत्रों का विवरण

क्रमांक	शहरी स्थानीय निकाय	संस्वीकृति का वर्ष	लागत (₹ करोड़ में)	संयंत्र का प्रकार	क्षमता (मीट्रिक टन/ दिन)	संयंत्र की स्थिति
1.	सोलन	1999-2000	1.60	ऐरोबिक खाद	20 मीट्रिक टन/ दिन	अकार्यशील
2.	रूना	1998-99	0.50	खाद गड्ढा	5-6 मीट्रिक टन/ दिन	अकार्यशील
3.	चम्बा	2006 और 2008	0.97	खाद गड्ढा	8-9 मीट्रिक टन/ दिन	अकार्यशील
4.	कांगड़ा/नगरोटा	1998-99	0.50	खाद गड्ढा	8-9 मीट्रिक टन/ दिन	अकार्यशील
5.	धर्मशाला	1998-99	0.50	ऐरोबिक खाद	6 मीट्रिक टन/ दिन	अकार्यशील
6.	सन्तोखगढ़	2005-06	0.51	खाद गड्ढा	8-9 मीट्रिक टन/ दिन	अकार्यशील
7.	बिलासपुर	2010	0.15	खाद गड्ढा	6 मीट्रिक टन/ दिन	अकार्यशील
8.	मनाली	2003-04	2.00	खाद गड्ढा	20 मीट्रिक टन/ दिन	आंशिक रूप से कार्यशील; मार्च 2018 से अकार्यशील
9.	कुल्लू	1999-2000	1.69	जैव रूपांतरण	20 मीट्रिक टन/ दिन	आंशिक रूप से कार्यशील
10.	हमीरपुर	2005-06	0.50	खाद गड्ढा	8-9 मीट्रिक टन/ दिन	आंशिक रूप से कार्यशील
11.	नाहन	1999-2000	0.49	खाद गड्ढा	9 मीट्रिक टन/ दिन	आंशिक रूप से कार्यशील
योग			9.41			

- उपर्युक्त तालिका के क्रमांक 1 से 8 तक के संयंत्रों के कार्यशील न होने का मुख्य कारण उत्पादक सामग्री के रूप में अलग किए बायोडिग्रेडेबल कचरे की आपूर्ति न करना था। 2014-19 के दौरान इन संयंत्रों में 1.22 लाख मीट्रिक टन की अनुमानित प्रसंस्करण क्षमता के प्रति इस अवधि (क्रमांक 8 के संयंत्र के मामले में मार्च 2018 से) में बायोडिग्रेडेबल कचरे का प्रसंस्करण नहीं किया गया था। इन अकार्यशील संयंत्रों पर किया गया ₹ 6.73 करोड़ का व्यय अधिकतर निष्फल रहा।
- उपर्युक्त तालिका के क्रमांक 9 से 11 तक के संयंत्र आंशिक रूप से कार्यशील थे क्योंकि उत्पादक सामग्री के रूप में डम्प स्थलों से अलग किए बायोडिग्रेडेबल कचरे की आपूर्ति की जा रही थी। तथापि, ऐसा पृथक्करण अंतिम चरण पर प्रभावी नहीं था क्योंकि 2014-19 के दौरान, 0.68 लाख मीट्रिक टन की अनुमानित प्रसंस्करण क्षमता के प्रति इस अवधि में केवल 0.12 लाख मीट्रिक टन (18 प्रतिशत) कचरे को प्रशोधित किया था।

अतः राज्य में बायोडिग्रेडेबल कचरे के प्रसंस्करण हेतु कोई पूर्ण कार्यशील सुविधा नहीं थी।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि 37 शहरी स्थानीय निकायों में (लेखापरीक्षा द्वारा नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकाय में से 11 सहित) खाद गड्ढा सुविधा को परिचालित/विकसित किया गया था। तथापि, इस दावे की सत्यता का समर्थन किसी भी दस्तावेजी साक्ष्य द्वारा नहीं हो सका।

2.2.10.2 गैर-बायोडिग्रेडेबल (स्वतः विघटित न होने वाला) ठोस कचरा

गैर-बायोडिग्रेडेबल ठोस कचरे का प्रसंस्करण ठोस कचरे पर आधारित विद्युत संयंत्रों या सीमेंट की भट्टियों में उपयोग करके अथवा ऊर्जा उत्पन्न करने के लिए विभिन्न प्रकार के कचरे से प्राप्त अपशिष्ट व्युत्पन्न ईंधन के रूप में कचरे से ऊर्जा प्राप्त करने की प्रक्रिया के द्वारा किया जाता है।

(i) गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरे हेतु प्रसंस्करण सुविधा उपलब्ध न होना

निदेशक, शहरी विकास के अभिलेखों में देखा गया कि एक शहरी स्थानीय निकाय (शिमला) में स्थित कचरा ऊर्जा संयंत्र को छोड़कर शेष 53 शहरी स्थानीय निकायों में गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरे के प्रसंस्करण की सुविधा नहीं थी। इसके अतिरिक्त संवीक्षा में देखा गया कि शिमला में भी कचरा ऊर्जा संयंत्र कार्यशील नहीं था जैसा कि नीचे बिन्दु (ii) में वर्णित है। अतः राज्य में गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरे के प्रसंस्करण हेतु कार्यशील सुविधा नहीं थी।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि वह गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरा जिसका पुनःचक्रण संभव नहीं था उसे अलग किया जा रहा था तथा ज्वलनशील भाग को सीमेंट संयंत्रों में भेजा जा रहा था। तथापि, उत्तर से इस तरह के अलग किए तथा भेजे गए कचरे के बाद शेष अज्वलनशील हिस्से के प्रसंस्करण के मामलों का पता नहीं चलता।

(ii) शिमला में कचरा से ऊर्जा संयंत्र का कार्यशील न होना

शिमला (भडियाल) में कचरा से ऊर्जा संयंत्र के परिचालन हेतु नगर निगम शिमला ने मैसर्स एलिफेंट एनर्जी प्राइवेट लिमिटेड के साथ एक अनुबंध पर हस्ताक्षर किया (मार्च 2016)। संयंत्र को उत्पादक सामग्री के रूप में शिमला शहर में उत्पन्न ठोस कचरे को प्राप्त करना था तथा इसे विद्युत का उत्पादन करने के लिए गैस उत्पन्न करने हेतु ईंधन के रूप में अपशिष्ट व्युत्पन्न ईंधन में परिवर्तित करना था। संयंत्र से उत्पादित विद्युत को हिमाचल प्रदेश राज्य विद्युत बोर्ड द्वारा विद्युत खरीद अनुबंध के आधार पर मैसर्स एलिफेंट एनर्जी प्राइवेट लिमिटेड (मैसर्स ईईपीएल) से खरीदा जाना था।

नगर निगम, शिमला के अभिलेखों की संवीक्षा तथा संयंत्र के स्थल प्रबंधक (मैसर्स ईईपीएल) के साथ हुए साक्षात्कार से ज्ञात हुआ कि संयंत्र प्रभावी रूप से अकार्यशील था। अपशिष्ट व्युत्पन्न ईंधन के उत्पादन हेतु दो लाईनों में से केवल एक लाईन कार्यशील थी (दिसम्बर 2017) तथा संयंत्र से प्राप्त प्रतिदिन 90 मीट्रिक टन के प्रति केवल 60 मीट्रिक टन कचरे को अपशिष्ट व्युत्पन्न ईंधन में परिवर्तित किया जा रहा था। तथापि, उत्पादित अपशिष्ट व्युत्पन्न ईंधन को बहुत अधिक आक्सीजन मात्रा के कारण गैसीफायर द्वारा संसाधित नहीं किया जा सकता था जो कि मुख्य रूप से संयंत्र में प्राप्त होने वाले अलग न किए कचरे के कारण होता है।

अतः परियोजना के शुरू होने की नियत तिथि (16 दिसम्बर 2016) से 44 मास से अधिक बीत जाने के बावजूद संयंत्र अकार्यशील (अगस्त 2020 तक) रहा। अप्रशोधित कचरे एवं अप्रयुक्त अपशिष्ट व्युत्पन्न ईंधन, को संयंत्र के पास तथा संयंत्र के परिसर में डम्प स्थल पर फेंका जा रहा था जैसा कि नीचे छायाचित्र में दिखाया गया है:



भडियाल स्थित शिमला में डम्प स्थल एवं संयंत्र परिसर के पास असंसाधित कचरा तथा अपशिष्ट व्युत्पन्न ईंधन (20.12.2018)

स्वास्थ्य अधिकारी, नगर निगम शिमला एवं अतिरिक्त निदेशक, शहरी विकास ने तथ्यों की पुष्टि की (जुलाई एवं अगस्त 2020)।

(iii) मण्डी में कचरा प्रसंस्करण एवं निपटान सुविधा का कार्य शुरू न करना

मण्डी में कचरा प्रसंस्करण तथा निपटान सुविधा की स्थापना हेतु केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा ₹ 2.50 करोड़ में एक परियोजना संस्वीकृत (अगस्त 2013) की गई थी। कार्य को प्रथम किस्त जारी होने के 18 मास में पूर्ण किया जाना था।

नगर परिषद मण्डी तथा हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड के अभिलेखों की संवीक्षा से देखा गया कि परियोजना हेतु केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा निधियां जारी न करने के कारण मई 2018 तक कार्य शुरू नहीं किया गया था। यह नगर परिषद द्वारा केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड को संशोधित विस्तृत परियोजना रिपोर्ट प्रस्तुत¹² करने में देरी, घटिया स्थल के चयन¹³ हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से स्थल हेतु प्राधिकार अनुमति प्राप्त न होने एवं राज्य स्तरीय पर्यावरण प्रभाव आंकलन प्राधिकरण से पर्यावरण मंजूरी मिलने में देरी के कारण हुआ।

कार्यकारी अधिकारी, नगर परिषद मण्डी ने बताया (जुलाई 2020) कि केन्द्रीय प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड से निधियां प्राप्त करने के बाद कार्य को शुरू किया जाएगा।

अतः राज्य के 54 शहरी क्षेत्रों में संग्रहित कचरे का प्रसंस्करण नहीं किया जा रहा था तथा निपटान स्थलों पर संसाधित किए बिना फेंका जा रहा था।

2.2.11 ठोस कचरे का निपटान

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार शहरी स्थानीय निकायों से केवल उपयोग न किए जा सकने वाले, पुनःचक्रण न किए जा सकने वाले, गैर-बायोडिग्रेडेबल, अज्वलनशील एवं अक्रियाशील निष्क्रिय कचरे का ही सेनेटरी लैण्डफिल्स में निपटान करना सुनिश्चित करना एवं निर्धारित विनिर्देशों का पालन करते हुए कचरे का सेनेटरी लैण्डफिल्स में सुरक्षित निपटान करना अपेक्षित था।

2.2.11.1 सैनिटरी लैण्डफिल्स का निर्माण न करना

शहरी विकास विभाग नगरों/नगरों के समूह के लिए सैनिटरी लैण्डफिल्स की स्थापना हेतु जिम्मेदार था।

निदेशक, शहरी विकास के अभिलेखों की संवीक्षा में देखा गया कि 54 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी में भी सेनेटरी लैण्डफिल की स्थापना नहीं की गई थी।

अंतिम सम्मेलन में सचिव, शहरी विकास ने बताया (अगस्त 2020) कि विभाग कचरे के उत्पादन को कम करके तथा कचरे की अधिकतम मात्रा का पुनः उपयोग/पुनःचक्रण करके शून्य लैण्डफिल ढांचे की योजना बना रहा था। उत्तर से शून्य लैण्डफिल ढांचे में पुनःचक्रण न किए जा सकने वाले अज्वलनशील व अन्य सूखे कचरे के निपटान का पता नहीं चलता।

¹² जनवरी 2018 में भेजी गई।

¹³ राष्ट्रीय उच्चमार्ग से लगभग 10 मीटर की दूरी पर तथा ब्यास नदी से 150 मीटर की दूरी पर जबकि नियमों में नियत था कि लैण्डफिल स्थल उच्चमार्ग से कम से कम 200 मीटर एवं नदियों से 100 मीटर पर स्थित होना चाहिए।

2.2.11.2 खुले हुए डम्प स्थलों (कचरा निपटान स्थल) में कचरे का निपटान

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार, शहरी स्थानीय निकायों को सैनिटरी लैंडफिलिंग के सिद्धान्तों का पालन न करते हुए डम्प स्थलों पर कचरा फेंकने को रोकना था। राष्ट्रीय हरित अधिकरण आदेश (22 दिसम्बर, 2016) के अनुसार कचरे को खुले में जलाना प्रतिबंधित था तथा दोषी शहरी स्थानीय निकायों के प्रति सख्त कार्रवाई करने के आदेश थे।

- (i) **कचरे को खुले में फेंकना**— सैनिटरी लैंडफिल्स के अभाव में संग्रहित किए जा रहे ठोस कचरे को डम्प स्थल पर खुले में अवैज्ञानिक ढंग से फेंका जा रहा था। नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों द्वारा उपलब्ध आंकड़ों में देखा गया कि 2014-19 के दौरान 2.28 लाख मीट्रिक टन अलग न किए गए ठोस कचरे को खुले डम्प स्थलों में अवैज्ञानिक ढंग से फेंका गया था।

छायाचित्र नीचे दर्शाए गए हैं:



सलोगड़ा स्थित सोलन पर डम्पिंग स्थल (31.01.2020)



केन्दूवाल स्थित बददी पर डम्पिंग स्थल (13.02.2020)

- (ii) **कचरे को जलाना**—संयुक्त भौतिक निरीक्षण में छः नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों (बददी, बिलासपुर, ज्वाली, ऊना, हमीरपुर तथा मण्डी) में कचरे को जलाने के उदाहरण देखे गए जैसा कि नीचे छायाचित्र में दर्शाया गया है:



वार्ड नं० 4, बददी में कचरा जलाना
(13.02.2020)



बिन्दरावनी, मण्डी में डम्प स्थल पर कचरे को जलाना
(22.05.2018)

- (iii) **डम्प स्थलों की अवस्थिति (लोकेशन)**— लागू नियमानुसार, लैंडफिल स्थल नदी से न्यूनतम 100 मीटर तथा उच्चमार्गों से न्यूनतम 200 मीटर की दूरी पर होना चाहिए। संयुक्त भौतिक निरीक्षण (फरवरी-जुलाई 2020) में देखा गया कि 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से 13 में डम्प स्थल जल निकायों अथवा राजमार्गों के समीप तथा दो शहरी स्थानीय निकायों में बस्तियों के नजदीक स्थित थे। विवरण तालिका-2.2.4 में नीचे दिया गया है:

तालिका-2.2.4: नमूना-जांचित 15 शहरी स्थानीय निकायों में डम्प स्थलों की अवस्थिति से सम्बन्धित विवरण

शहरी स्थानीय निकाय	डम्प स्थल की अवस्थिति
बद्दी	केन्दूवाल गांव में खड्ड के नजदीक।
बैजनाथ पपरोला	नाले के किनारे बैजनाथ पुल के नजदीक जो कि ब्यास नदी की सहायक नदी में जाता है।
बिलासपुर	गोविन्द सागर झील से सटे खैरिया गांव में; डम्प स्थल में प्रतिधारण दीवार नहीं लगाई है।
चम्बा	रावी नदी के किनारे पुराना डम्प स्थल (स्थल को कूड़ा फेंकने के लिए प्रयोग नहीं किया गया है परन्तु हमेशा कूड़े से भरा रहता है)।
धर्मशाला	हिमाचल प्रदेश परिवहन निगम, कार्यशाला के नजदीक वन भूमि पर जिससे आम जनता को परेशानी होती है।
ज्वाली	मुख्य बस अड्डे के किनारे जिससे आम जनता को परेशानी होती है।
हमीरपुर	डुगनेरी में ब्यास नदी की सहायक नदी में उतरते हुए ढलान पर।
कुल्लू	ब्यास नदी के पास स्थित पिरडी।
मण्डी	बिन्दरावनी में, राष्ट्रीय उच्चमार्ग से 10 मीटर दूर तथा ब्यास नदी से 50 मीटर ऊपर।
नेरचौक	बिन्दरावनी में, राष्ट्रीय उच्चमार्ग से 10 मीटर दूर तथा ब्यास नदी से 50 मीटर ऊपर।
पांवटा	यमुना नदी के किनारे।
ऊना	रामपुर गांव में स्वां नदी के किनारे।
शिमला	भडियाल में खड़ी ढलान पर नाले में उतरते हुए, जहां से जल निकाय निकलता है; उठाऊ जल आपूर्ति और सिंचाई योजना (शिल्ली बग्गी), और जल आपूर्ति योजना (जुब्बड़हट्टी) लगभग 1.50 किलोमीटर की अनुप्रवाह दूरी पर स्थित है।
सोलन	सलोगड़ा में राष्ट्रीय उच्चमार्ग के किनारे; स्थल को 50 मीटर दूर स्थानांतरित करने के राष्ट्रीय हरित प्राधिकरण के आदेश को अब तक लागू नहीं किया गया है; हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड की रिपोर्ट के अनुसार, डम्प साइट के नजदीक पानी की गुणवत्ता घटिया है, तथा पानी पीने के योग्य नहीं है।
सुन्दरनगर	चान्दपुर स्थित, जल निकाय स्रोत के पास।

इन डम्प स्थलों के पास भू-जल की गुणवत्ता का आंकड़ा शहरी स्थानीय निकायों तथा हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा संग्रहित नहीं किया गया था। डम्प स्थलों पर कचरे को खुले में फेंकने से उसके रिसाव तथा सतह पर जल प्रवाह से भूमिगत जल प्रदूषण का उच्च खतरा पैदा हुआ, तथा इन स्थलों पर विशेष रूप से कूड़ा बीनने वालों एवं मजदूरों को वैक्टर जनित रोगों का उच्च जोखिम था।

अपने उत्तर/अंतिम सम्मेलन में न तो निदेशक, शहरी विकास एवं न ही सचिव, शहरी विकास ने उपरोक्त महत्वपूर्ण मुद्दों को सम्बोधित किया।

2.2.12 कचरे के अन्य प्रकार

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार गलियों की सफाई एवं नालियों का कचरा को सीधे सेनेटरी लैण्डफिल्स में भेजा जाए तथा खतरनाक घरेलू कचरे तथा बूचड़खाने के कचरे की ढुलाई हेतु अलग प्रावधान किए जाते हैं। लेखापरीक्षा में निम्नवत पाया गया:-

- (i) नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से किसी ने भी खतरनाक घरेलू कचरे के प्रबंधन एवं सड़क की सफाई से निकले कचरे को सैनिटरी लैण्डफिल्स में सीधे पहुंचाने की कोई व्यवस्था नहीं की थी। ये कचरा घरों/प्रतिष्ठानों से एकत्रित किए गए ढुलाई वाहनों /सामुदायिक डिब्बों के ठोस कचरे में मिलाया जा रहा था।
- (ii) नमूना-जांचित 15 शहरी स्थानीय निकायों (नगर निगम, शिमला को छोड़कर) ने प्राधिकृत बूचड़खानों से निकले कचरे के पृथक प्रबंधन हेतु कोई व्यवस्था नहीं की। ऐसे सभी कचरें घरों /प्रतिष्ठानों से सामुदायिक डिब्बों/ढुलाई वाहनों में एकत्र किए गए ठोस कचरे में मिलाये जा रहे थे तथा डम्प स्थलों पर फेंके जा रहे थे।

जैसा कि ऊपर वर्णित है, अन्य प्रकार के कचरे के प्रबंधन हेतु तंत्र के अभाव के फलस्वरूप उसे घरों/प्रतिष्ठानों से एकत्र किए गए कचरे में मिलाया गया जिससे कचरा प्रबंधन की अनुप्रवाह प्रक्रिया में बाधा उत्पन्न हुई।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि विभाग खतरनाक घरेलू कचरे के संग्रह हेतु घरेलू खतरनाक कचरा संग्रहण कियोस्क को विकसित कर रहा था।

2.2.13 मजदूर कल्याण एवं सुरक्षा

2.2.13.1 मजदूरों की सुरक्षा

नगरपालिका ठोस अपशिष्ट (प्रबंधन एवं संचालन) नियम, 2000 के अनुसार, यदि आवश्यक हो, तो कचरे का हस्तचलित संचालन मजदूरों की सुरक्षा हेतु उचित सावधानियां रखते हुए किया जाए। लेखापरीक्षा में निम्नवत पाया गया:

- (i) नमूना-जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में से 13¹⁴ ने ठोस कचरे को उठाने में लगे मजदूरों को व्यक्तिगत सुरक्षात्मक उपकरण (दस्ताने, गम-बूट, फेस मास्क आदि) प्रदान नहीं किए थे। अन्य तीन नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों (बद्दी, पांवटा तथा शिमला) ने भी 2014-20 के दौरान केवल कभी-कभी मजदूरों को सुरक्षा उपकरण प्रदान किए थे।
- (ii) पांच¹⁵ नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में डम्प स्थलों पर ठोस कचरे को संचालित करने वाले मजदूर डम्प स्थलों के क्षेत्र के भीतर रहते थे जो उनके स्वास्थ्य के लिए गंभीर खतरा था।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी अधिकारियों ने बताया (फरवरी-जुलाई 2020) कि संबंधित ठेकेदारों को सुरक्षा उपकरण प्रदान करने एवं मजदूरों की स्वास्थ्य जांच आवधिक रूप से करने के लिए निर्देश दिए जाएंगे।

2.2.13.2 सामाजिक सुरक्षा

(i) कर्मचारी भविष्य निधि योजना

कर्मचारी भविष्य निधि योजना, 1952 में प्रावधान है कि प्रत्येक योग्य कर्मचारी निधि का सदस्य बनने का पात्र होगा/को बनने की जरूरत होगी तथा नियोक्ता व कर्मचारी का कर्मचारी भविष्य निधि अंशदान कर्मचारी भविष्य निधि आयुक्त के पास जमा होगा।

- **कर्मचारी भविष्य निधि सुविधा प्रदान न करना**— दस¹⁶ नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में कर्मचारी भविष्य निधि सुविधा ठेकेदारों के माध्यम से नियुक्त मजदूरों को प्रदान नहीं की जा रही थी; इन शहरी स्थानीय निकायों में ठेकेदारों को भुगतान इस सुविधा को सुनिश्चित किए बिना किया जा रहा था।

¹⁴ बैजनाथ पपरोला, बिलासपुर, चम्बा, धर्मशाला, हमीरपुर, ज्वाली, कुल्लू, मण्डी, नाहन, नेरचौक, सोलन, सुन्दरनगर एवं ऊना।

¹⁵ धर्मशाला, हमीरपुर, कुल्लू, सोलन एवं सुन्दरनगर।

¹⁶ बद्दी, बैजनाथ पपरोला, बिलासपुर, चम्बा, धर्मशाला, मण्डी, नेरचौक, सोलन, सुन्दरनगर एवं ऊना।

- **कर्मचारी भविष्य निधि अंशदान को जमा न करना**— एक शहरी स्थानीय निकाय (शिमला) में वसूली अधिकारी द्वारा नोटिस जारी करने के बावजूद मार्च 2018 तक ₹ 0.60 करोड़¹⁷ की राशि को कर्मचारी भविष्य निधि आयुक्त के पास जमा नहीं करवाया गया था। एक अन्य शहरी स्थानीय निकाय (मण्डी) में, शहरी स्थानीय निकाय द्वारा आऊटसोर्स मजदूरों के कर्मचारी भविष्य निधि अंशदान के रूप में काटे गए ₹ 2.37 लाख¹⁸ कर्मचारी भविष्य निधि आयुक्त के पास जमा नहीं करवाए गए थे।

शहरी स्थानीय निकाय के कार्यकारी अधिकारियों ने बताया (फरवरी-जुलाई 2020) कि ठेकेदारों को योजनाओं के अन्तर्गत मजदूरों के पंजीकरण के लिए निर्देश जारी किए जाएंगे तथा कटौती एवं कर्मचारी भविष्य निधि अंशदान जमा करना सुनिश्चित किया जाएगा।

(ii) कर्मचारी राज्य बीमा योजना

कर्मचारी राज्य बीमा योजना कर्मचारियों की बीमारी, मातृत्व, विकलांगता, रोजगार के दौरान मृत्यु तथा बीमाकृत व्यक्तियों एवं उनके परिवारों को चिकित्सा सुविधा से सुरक्षित करने के लिए बनाया गया है। योजना को नियोक्ता एवं कर्मचारियों के अंशदान द्वारा वित्त-पोषित किया जाता है।

- **कर्मचारी राज्य बीमा सुविधा प्रदान न करना**— नमूना-जांचित 14 शहरी स्थानीय निकायों में (कुल्लू एवं शिमला को छोड़कर), कर्मचारी राज्य बीमा योजना सुविधा संविदा कर्मचारियों को प्रदान नहीं की जा रही थी; ये शहरी स्थानीय निकाय इस सुविधा को सुनिश्चित किए बिना ठेकेदार को भुगतान जारी कर रहे थे।
- **कर्मचारी राज्य बीमा अंशदान की कटौती न करना**— एक शहरी स्थानीय निकाय (शिमला) ने शिमला पर्यावरण, धरोहर संरक्षण एवं सौंदर्यीकरण (सेहब) सोसाइटी द्वारा ₹ 94.38 लाख¹⁹ के अंशदान की कटौती को सुनिश्चित नहीं किया था।

शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी अधिकारियों ने बताया (फरवरी-जुलाई 2020) कि ठेकेदारों को योजनाओं के अन्तर्गत मजदूरों का पंजीयन करने के निर्देश जारी किए जाएंगे तथा कटौती एवं अंशदान जमा करना सुनिश्चित किया जाएगा।

(iii) सार्वजनिक देयता बीमा

सार्वजनिक देयता बीमा अधिनियम, 1991 में खतरनाक पदार्थ का प्रबंधन करते समय होने वाली दुर्घटना से प्रभावित व्यक्तियों के लिए सार्वजनिक देयता बीमा का प्रावधान है।

एक शहरी स्थानीय निकाय (शिमला) में, मजदूरों को कचरा से ऊर्जा संयंत्र पर मिश्रित ठोस कचरे का (खतरनाक पदार्थ सहित) प्रबंधन करने हेतु नियुक्त किया गया था। तथापि, नगर निगम एवं ठेकेदार (मैसर्स ईईपीएल) के मध्य हुए समझौते में सार्वजनिक देयता बीमा अधिनियम के अन्तर्गत मजदूरों का बीमा करने के लिए कोई उप-नियम नहीं था। स्वास्थ्य अधिकारी, नगर निगम, शिमला ने तथ्यों की पुष्टि की (जुलाई 2020)।

2.2.14 निगरानी

2.2.14.1 शहरी स्थानीय निकाय स्तर पर निगरानी

ठोस अपशिष्ट प्रबंधन नियम, 2016 के अनुसार, उपायुक्त द्वारा ठोस कचरा प्रबंधन की त्रैमासिक समीक्षा करनी थी तथा नगर निगम प्रशासन के आयुक्त, निदेशक, स्थानीय निकाय तथा विभाग के प्रभारी सचिव के साथ परामर्श करके सुधारात्मक उपाय करने थे।

¹⁷ ₹ 1.99 करोड़ के कुल अंशदान में से (जून 2010 से दिसम्बर 2013)।

¹⁸ वर्ष 2016-17 के लिए।

¹⁹ जून 2012 से जून 2016 के लिए।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2014-19 के दौरान 16 नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में से किसी में भी ठोस कचरा प्रबंधन की तिमाही समीक्षा नहीं की थी। नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी अधिकारियों ने तथ्यों की पुष्टि की तथा बताया (मार्च-जून 2018) कि आयुक्त की अध्यक्षता में निगरानी समिति का गठन किया जाएगा। लेखापरीक्षा में पाया गया कि जनवरी 2020 के आरम्भ से ठोस कचरा प्रबंधन कार्यों की निगरानी हेतु संबंधित उपायुक्तों की अध्यक्षता में सभी नमूना जांचित 16 शहरी स्थानीय निकायों में समीक्षा बैठकें आयोजित की जा रही थी।

सरकार ने बताया (अक्टूबर 2020) कि मासिक प्रगति की निगरानी हेतु सॉफ्टवेयर का उपयोग किया जा रहा है। तथापि, तथ्य यह है कि विभाग द्वारा निगरानी का दावा करने के बावजूद कचरे के डिब्बे भरे हुए पाए गए, कूड़ा खुले में फैला हुआ था तथा कचरे को खुले स्थानों पर फेंका गया था।

2.2.14.2 शहरी स्थानीय निकायों एवं हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड द्वारा पर्यावरण गुणवत्ता मानकों की निगरानी न करना

नियमानुसार, शहरी स्थानीय निकायों को पानी की गुणवत्ता के मानकों, आस-पास की वायु की गुणवत्ता तथा लैंडफिल स्थलों अथवा डम्प स्थलों में रिसाव/ आसपास रिसाव तथा कचरा प्रसंस्करण सुविधाओं में खाद से संबंधित मानकों का पालन सुनिश्चित करना था। हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड को सैनिटरी लैंडफिल्स, जल गुणवत्ता, आस-पास की वायु की गुणवत्ता, खाद, रिसाव, कचरे को जलाना, आदि कचरा प्रसंस्करण सुविधाएं एवं निपटान स्थलों से सम्बन्धित मानकों के अनुसार निगरानी करना अपेक्षित था।

लेखापरीक्षा में देखा गया कि 2014-19 के दौरान, 16 में से किसी भी नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकाय ने नियमों में निर्दिष्ट मानकों का पालन सुनिश्चित करने हेतु कोई गुणवत्ता परीक्षण नहीं किया था। इसके अतिरिक्त, यह देखा गया कि कचरे को खुले में फेंके जाने के बावजूद हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड ने नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों में पानी की गुणवत्ता, आस-पास की वायु की गुणवत्ता एवं कचरे के रिसाव का आंकलन करने हेतु परीक्षण नहीं किया।

अतः न तो शहरी स्थानीय निकायों एवं न ही हिमाचल प्रदेश राज्य प्रदूषण नियंत्रण बोर्ड ने खुले में कचरा फेंकने से पर्यावरण पर होने वाले प्रतिकूल प्रभाव की निगरानी की।

नमूना-जांचित शहरी स्थानीय निकायों के कार्यकारी अधिकारियों ने तथ्यों की पुष्टि की तथा बताया (फरवरी-जुलाई 2020) कि भविष्य में गुणवत्ता मानकों की अनुपालना सुनिश्चित की जाएगी।

2.2.15 निष्कर्ष

राज्य के शहरी स्थानीय निकायों द्वारा ठोस कचरे का प्रबंधन वैज्ञानिक ढंग से कचरे के निपटान पर नियंत्रण रखने एवं शहरी क्षेत्रों को स्वच्छ रखने की दृष्टि से प्रभावी नहीं था। ठोस कचरे का अधिकतम सीमा तक संग्रहण एवं कचरा खाली करने की आवृत्ति के आंकड़े, कचरे के पृथक्करण तथा निपटान के सन्दर्भ में सूचना के रखरखाव में कुछ शहरी स्थानीय निकायों में कमी पाई गई जबकि कुछ अन्य शहरी स्थानीय निकायों में इसका पूरी तरह से अभाव पाया गया। इसके अतिरिक्त, ठोस कचरे के प्रबंधन की नियमित गतिविधियों के वित्तपोषण हेतु उपभोक्ता शुल्क का निर्धारण, पुनरीक्षण एवं संग्रहण शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सतत रूप से अनुसरित नहीं किया जा रहा था, जबकि पूंजीगत व्यय हेतु उपलब्ध निधियां पूरी तरह से खर्च नहीं की जा रही थी जिससे अपेक्षित बुनियादी ढांचे के निर्माण पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ रहा था। ठोस कचरा प्रबंधन पर शहरी स्थानीय निकायों के समग्र प्रदर्शन का परिशिष्ट 2.9 में विस्तार से वर्णन किया गया है।

इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु शहरी स्थानीय निकायों के लिए सेवा स्तरीय बेंचमार्क²⁰ को अधिसूचित (अगस्त 2014 एवं मार्च 2016) किया तथा वित्त आयोग की संस्तुतियों के अनुसार निष्पादन अनुदान जारी करने के लिए विभिन्न सूचकांकों पर सेवास्तर का न्यूनतम मानदण्ड प्राप्त करने/मापने की आवश्यकता थी। इन निर्देशों के बावजूद 2014-19 की अवधि हेतु विभिन्न सूचकांकों पर उपलब्ध के वे आंकड़े जो कुछ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा प्रकाशित करवाए

²⁰ शहरी विकास मंत्रालय द्वारा सेवा स्तरीय बेंचमार्क पर प्रकाशित विवरण पुस्तिका में विनिर्दिष्ट स्तर के अनुसार राज्य सरकार के द्वारा अधिसूचित किये गये।

गए थे/शहरी विकास निदेशालय के पास उपलब्ध थे, वे केवल कुछ वर्षों के ही थे। भारत सरकार ने 2016-20 की अवधि हेतु ₹ 32.44 करोड़²¹ का निष्पादन अनुदान जारी नहीं किया था। इसके अतिरिक्त 11 शहरी स्थानीय निकायों (नमूना-जांचित 16 में से) के उपलब्ध आंकड़ों में पाया गया कि छः²² सूचकांकों (परिशिष्ट 2.10) के सापेक्ष कुछ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सूचित की गई उपलब्धि लेखापरीक्षा के दौरान देखी गई स्थिति से विशेष रूप से ठोस कचरे के पृथक्करण, मेटेरियल रिकवरी एवं निपटान की दृष्टि से बहुत उच्च/बेहतर (उदाहरण फुटनोट²³ में वर्णित है) दर्शाई गई थी (परिशिष्ट 2.9)। लेखापरीक्षा के दौरान पाई गई स्थिति तथा शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सूचित की गई उपलब्धि के मध्य का अन्तर परिचायक है कि शहरी स्थानीय निकाय ठोस कचरे के प्रबंधन की प्रक्रिया के विभिन्न चरणों में हुई कमियों के प्रति सजग नहीं थे।

इस प्रतिवेदन में विशेष रूप से चिन्हांकित की गई ठोस कचरे के संग्रहण, पृथक्करण, भण्डारण, प्रसंस्करण एवं निपटान में हुई गंभीर कमियों के परिणामस्वरूप अलग न किया गया एवं प्रशोधित न किया गया ठोस कचरा खुले, डम्प स्थलों (निपटान स्थलों) में फैलाया एवं अवैज्ञानिक ढंग से फेंका जा रहा था, यह अव्यवहार्य अभ्यास मानव स्वास्थ्य एवं पर्यावरण के लिए खतरा उत्पन्न कर रहा था।

2.2.16 सिफारिशें

लेखापरीक्षा के निष्कर्षों को देखते हुए विभाग से यह सुनिश्चित करने की सिफारिश की जाती है कि शहरी स्थानीय निकाय:

- (i) बुनियादी ढांचे को सशक्त बनाने के लिए आवर्ती वित्त पोषण के साथ ही पूंजीगत व्यय हेतु उपभोक्ता शुल्क के नियमित संग्रह के लिए तंत्र स्थापित करें;
- (ii) ठोस कचरे के संग्रहण, पृथक्करण एवं निपटान के सन्दर्भ में रिपोर्टिंग तथा निगरानी द्वारा कचरा संग्रहण व्यवस्था को सुदृढ़ करें;
- (iii) कचरे को अलग-अलग रूप में इकट्ठा करके, बायोडिग्रेडेबल एवं गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरे हेतु पृथक कचरे के संग्रहण व भण्डारण डिब्बों को स्थापित करके तथा बायोडिग्रेडेबल व गैर-बायोडिग्रेडेबल कचरे की ढुलाई अलग-अलग रूपों में अथवा अलग वाहनों में करके कचरे को अलग करने के तंत्र को सुदृढ़ करें;
- (iv) ठोस कचरे के प्रबंधन हेतु सेवा स्तरीय बेंचमार्क के अनुरूप निष्पादन करें;
- (v) कचरे के अनियमित निपटान के विरुद्ध निवारण के रूप में दण्डात्मक उपाय अपनाते हुए सूचना, शिक्षा, संचार के उचित अभियान के माध्यम से जनता को संवेदनशील बनाए;
- (vi) प्रयोज्य नियमों एवं मानकों के अनुरूप कचरे की प्रसंस्करण सुविधाओं तथा सैनिटरी लैण्डफिल्स की स्थापना करें।

²¹ 14 वें वित्त आयोग के द्वारा 2016-20 के लिए संस्तुत ₹ 40.35 करोड़ के निष्पादन अनुदान (2016-17: ₹ 7.91 करोड़, 2017-18 : ₹ 8.95 करोड़, 2018-19: ₹ 10.17 करोड़ और 2019-20: ₹ 13.32 करोड़) के प्रति भारत सरकार ने ₹ 7.91 करोड़ का निष्पादन अनुदान 2016-17 में जारी किया।

²² “ठोस अपशिष्ट प्रबंधन में लागत वसूली की सीमा” और “उपभोक्ता शिकायतों के समाधान में दक्षता” को छोड़कर आठ में से छः सेवा स्तरीय बेंचमार्क की लेखापरीक्षा निष्कर्षों से तुलना की गई।

²³ शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सूचित की गई ठोस अपशिष्ट अलग-अलग करने की सीमा (प्रतिशत में): कुल्लू (73), मंडी (90), नाहन (50), शिमला (70), सोलन (60) तथा सुन्दर नगर (80) जबकि लेखापरीक्षा के दौरान अलग-अलग किया जाना नहीं देखा गया; शहरी स्थानीय निकायों के शहरी ठोस अपशिष्ट पुनर्प्राप्ति की सीमा के संबंध में रिपोर्ट (प्रतिशत): कुल्लू (93), नाहन (100), शिमला (90), सोलन (80), और सुन्दरनगर (80), जबकि लेखापरीक्षा के दौरान नगण्य अथवा आंशिक सामग्री पुनर्प्राप्ति देखी गई; शहरी स्थानीय निकायों द्वारा सूचित की गई वैज्ञानिक रूप से शहरी ठोस अपशिष्ट के निपटान की सीमा (प्रतिशत में): बदी (75), मण्डी (80), नाहन (75), शिमला (80), सोलन (90) तथा सुन्दरनगर (70), जबकि डंप स्थलों पर कचरा अवैज्ञानिक तरीके से फेंका जा रहा था।