

## कार्यकारी सार

### पृष्ठभूमि

भारत के उच्चतम न्यायालय ने अक्टूबर 2002 में निर्देश दिया कि एक प्रतिपूरक वनरोपण निधि (सी ए एफ) बनाई जाएगी जिसमें प्रतिपूरक वनरोपण, अतिरिक्त प्रतिपूरक वनरोपण, शास्तिक प्रतिपूरक वनरोपण, वन भूमि का निवल वर्तमान मूल्य, जलग्रहण क्षेत्र संसाधन योजना निधियों आदि के प्रति प्रयोक्ता एजेंसियों से प्राप्त सभी धन जमा किया जाएगा। सी ए एफ से वन भूमि, जो गैर वन उपयोग हेतु विपक्षित की गई थीं, से मूर्त तथा अमूर्त लाभों की हानि की प्रतिपूर्ति होनी थी। ये निधियां प्राकृतिक सहायता प्राप्त पुनरुत्पादन, वन प्रबन्धन, सुरक्षा, आधारभूत विकास, वन्यजीव सुरक्षा तथा प्रबन्धन, लकड़ी की आपूर्ति तथा अन्य वन उत्पाद बचाव साधनों और अन्य सम्बद्ध कार्यकलापों के लिए उपयोग की जानी थीं। न्यायालय ने कहा कि निधि संघ के, राज्यों के सामान्य राजस्व का भाग अथवा भारत की समेकित निधि का भाग नहीं होगी।

पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (एमओईएफ) में प्रतिपूरक वनरोपण निधि के प्रबन्धन के लिए अप्रैल 2004 में प्रतिपूरक वनरोपण प्रबन्धन निधि प्रबन्धन तथा योजना प्राधिकरण (कैम्पा) को अधिसूचित किया।

भारत के उच्चतम न्यायालय ने मई 2006 में कहा कि कैम्पा अभी भी प्रचालन में नहीं आया था और कैम्पा के प्रचालन में आने तक एक तदर्थ निकाय (तदर्थ कैम्पा के रूप में ज्ञात) के गठन का आदेश दिया। न्यायालय ने आदेश दिया कि तदर्थ कैम्पा की बावत वसूला गया और राज्य सरकार के विभिन्न अधिकारियों के पास पड़ा सभी धन तदर्थ कैम्पा को अन्तरित किया जाना था और कैम्पा की बावत प्रयोक्त एजेंसियों से प्राप्त सभी धन तथा विभिन्न राज्य सरकार अधिकारियों द्वारा उनपर अर्जित आय की लेखापरीक्षा की जानी थी। लेखापरीक्षक की नियुक्ति भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक द्वारा की जानी थी।

भारत में प्रतिपूरक वनरोपण की लेखापरीक्षा उच्चतम न्यायालय के उपर्युक्त आदेश और जनवरी 2012 में पर्यावरण एवं वन मंत्री से उस पर अभिदेश के अनुसार आरम्भ किया गया था।

2006 तथा 2012 की अवधि के दौरान तदर्थ कैम्पा के पास प्रतिपूरक वनरोपण निधियां ₹ 1,200 करोड़ से ₹ 23,607.67 करोड़ तक बढ़ गईं।

## लेखापरीक्षा उद्देश्य

भारत में प्रतिपूरक वनरोपण की अनुपालन लेखापरीक्षा के उद्देश्य निम्न की जांच करना था।

- क्या गैर वन उपयोग हेतु वन भूमि का विपथन वर्तमान कानून के अनुसार अनुमत किया गया था और इस संबंध में सभी शर्तों का अनुपालन किया गया था।
- क्या गैर वन उपयोग हेतु इन भूमियों के भागों के विपथन के परिणामस्वरूप वन भूमियों के संरक्षण, वनरोपण तथा परिरक्षण करने के लिए किए गए उपाय इस संबंध में वर्तमान विधान, नियमों तथा उच्चतम न्यायालय निर्णयों के उपबन्धों के अनुसार थे।
- क्या प्रतिपूरक वनरोपण निधियों का संग्रहण, उपयोग, निगरानी, लेखाकरण तथा सुरक्षा का प्रबन्ध गैर वन प्रयोजनों हेतु वन भूमि का विपथन अनुमत करने वाले लागू विधान, नियम तथा उच्चतम न्यायालय निर्णयों का निवेश के अनुपालन में था, और
- क्या निधियों का निवेश करने में उचित वित्तीय कार्यविधियां अपनाई गई थीं।

## वन भूमि का विपथन तथा प्रतिपूरक वनरोपण

हमने वन भूमि के विपथन से संबंधित नियामक मामलों, प्रतिपूरक वनरोपण प्रोत्साहित करने में दयनीय विफलता, खनन के मामलों में वन भूमि का अप्राधिकृत विपथन और पर्यावरण प्रणाली के वर्तमान उल्लंघन की गम्भीर कमियां देखी थीं।

गैर वन भूमि के बराबर क्षेत्र पर प्रतिपूरक वनरोपण करने में समर्थ होने के लिए सरकार द्वारा ऐसी भूमि का प्राप्त किया जाना आवश्यक है। मंत्रालय के अभिलेखों से पता चला कि 1,03,381.91 हैक्टेयर प्राप्य गैर वन भूमि के प्रति 2006-12 की अवधि के दौरान 28,086 हैक्टेयर प्राप्त हुई थी जो प्राप्त गैर वन भूमि का केवल 27 प्रतिशत बनी। प्राप्त गैर वन भूमि पर किया गया प्रतिपूरक वनरोपण भूमि जो किंचित प्राप्त होनी थी का सात प्रतिशत बनकर नितलीय 7,280.84 हैक्टेयर थी। निम्नीकृत वन भूमि पर वनरोपण पहचाने गए 1,01,037.35 हैक्टेयर तथा 54.5 किमी में से केवल 49,733.76 हैक्टेयर तथा 49 किमी पर किया गया था जो 49 प्रतिशत बना (क्षेत्र में)। सात राज्यों यथा गुजरात, हरियाणा, केरल, महाराष्ट्र, मेघालय, पंजाब तथा राजस्थान या तो गैर वन भूमि पर अथवा निम्नीकृत वन भूमि पर कोई प्रतिपूरक वनरोपण नहीं किया। इसके विपरीत असम तथा ओडिशा राज्यों ने गैरवन भूमि पर तथा निम्नीकृत वन भूमि पर दोनों में प्रतिपूरक वनरोपण के संबंध में उच्च स्तर उपलब्धि दर्शाई।

राज्य वन विभाग को स्वामित्व के हस्तान्तरण से संबंधित अभिलेख समान रूप से निराशाजनक है। राज्य/यूटी कैम्पा द्वारा उपलब्ध कराई गई सूचना से पता चला कि उनके द्वारा प्राप्त 23,246.80 हैक्टेयर गैरवन भूमि में से केवल 11,294.38 हैक्टेयर राज्य वन विभाग के नाम हस्तान्तरित तथा परिवर्तित की गई

थी। इसमें से 3,279.31 हैक्टेयर आरक्षित वन/संरक्षित वन के रूप घोषित की गई थी जो ऐसे प्राप्त गैर वन भूमि का केवल 14 प्रतिशत थी।

गैर वन भूमि की प्राप्ति प्रतिपूरक वनरोपण करने का आरम्भिक बिन्दु है। फिर भी इस संकटपूर्ण घटक पर मंत्रालय तथा राज्य सरकारों द्वारा अनुरक्षित डाटा पर कोई मेल आधार नहीं था। विपक्षित वन भूमि तथा प्राप्त गैरवन भूमि के डाटा में मंत्रालय के क्षेत्रीय कार्यालयों तथा राज्य वन विभागों द्वारा अनुरक्षित डाटा के बीच अन्तर क्रमशः लगभग 3.5 प्रतिशत तथा 17.3 प्रतिशत था। खराब गुणवत्ता तथा असमाशोधित डाटा योजना, प्रचालनों की गुणवत्ता तथा निर्णय करने में समझौता होगा।

मुख्य सचिव द्वारा विधिवत सत्यापित की जाने वाली वन भूमि की अनुपलब्धता अथवा कम उपलब्धता के मामले में प्रतिपूरक वनरोपण विपक्षित वन भूमि की मात्रा के दोगुने निम्नीकृत वन पर किया जाना था। यह देखा गया था कि दिल्ली, हिमाचल प्रदेश, मेघालय तथा सिक्किम को छोड़कर लगभग सभी राज्यों में मुख्य सचिव के किसी प्रमाणपत्र बिना 75,905.47 हैक्टेयर क्षेत्र पर प्रतिपूरक वनरोपण अनुमत किया गया था। दो राज्यों/यूटी जैसे चण्डीगढ़ तथा उत्तराखण्ड के बराबर अथवा अधिक गैरवन भूमि प्राप्त हुई थी।

लेखापरीक्षा में ऐसे भी उदाहरण देखे गए जहां उच्चतम न्यायालय के सुस्पष्ट आदेशों की आंध्रप्रदेश राज्य बिजली बोर्ड द्वारा अवज्ञा की गई थी, जहाँ नागार्जुन सागर बांध में वन भूमि का विपथन उच्चतम न्यायालय की अनुमति मांगे बिना अनुमत की गई थी। पांच अन्य मामलों में राजस्थान तथा ओडिशा में खनन पट्टों के अप्राधिकृत नवीकरण देखे गए थे जहाँ राज्य सरकार द्वारा केन्द्र सरकार से अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था जैसा उच्चतम न्यायालय द्वारा निर्देश दिया गया।

पट्टों का अप्राधिकृत नवीकरण, अवैध खनन, निगरानी रिपोर्टों में प्रतिकूल टिप्पणियों के बावजूद खनन पट्टों के जारी रहने, पर्यावरण निर्बाधनों बिना चालू परियोजनाओं, वन भूमि की स्थिति में अप्राधिकृत परिवर्तन और वानिकी निर्बाधनों के निर्णयों में मनमानी के अनेक उदाहरण देखे गए थे। छः राज्यों, जहाँ सूचना उपलब्ध थी, में 1,55,169.82 हैक्टेयर वन भूमि में अतिक्रमण देखा गया था परन्तु एम ओ ई एफ ने उच्चतम न्यायालय के निर्देशों के बावजूद निष्कासन के लिए कोई समयबद्ध कार्रवाई नहीं की।

मास, जिसपर अनियमितताएं लेखापरीक्षा में देखी गई हैं, को ध्यान में रखकर निगरानी अति महत्वपूर्ण थी। एमआईएस/समेकित डाटाबेस के अभाव ने अनियमितताओं के अलग-अलग मामलों को अजांचित रहने की अनुमति दी। वन भूमि के विपथन से संबंधित वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 की शर्तों के अनुपालन की निगरानी के अपने उत्तरदायित्व को उचित रूप से निभाने में एमओईएफ असफल रहा।

सांविधिक शर्तों और उच्चतम न्यायालय के आदेशों के ऐसे सकल अनुपालन के बावजूद एमओईएफ द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। वास्तव में एमओईएफ ने अगस्त 2009 से अक्टूबर 2012 तक की अवधि के दौरान केवल तीन मामलों में शास्तिक प्रावधान का प्रयोग किया था और यह कार्रवाई भी केवल कारण बताओं नोटिस जारी करने तक सीमित थी। हमारे विचार में वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 में निर्धारित शास्तिक खण्ड अवैध तथा अप्राधिकृत प्रथाओं के प्रति कोई रोक लगाने के लिए पूर्णतया अपर्याप्त तथा अप्रभावी था।

## प्रतिपूरक वनरोपण निधियों का संग्रहण

तदर्थ कैम्पा खाते को प्रतिपूरक वनरोपण निधि के प्रति राज्यों/संघराज्य क्षेत्रों (यूटी) द्वारा संग्रहीत सभी धन का पूर्ण तथा सामायिक अन्तरण सुनिश्चित करने में तदर्थ कैम्पा अप्रभावी था। यह आश्वासन नहीं है कि राज्यों/यूटी द्वारा प्रतिपूरक वनरोपण निधि के लिए संग्रहीत सभी धन तदर्थ कैम्पा के खाते में, जमा किया गया है। यह केवल तभी सुनिश्चित किया जा सकता था यदि प्राप्य, संग्रहीत, प्रेषित (अथवा तदर्थ कैम्पा के गठन से पूर्ण राज्यों/यूटी द्वारा प्रयुक्त) और राज्य/यूटी के पास पड़े शेष को परियोजना वार दर्शाते हुए एक केन्द्रीयकृत डाटाबेस बनाया गया होता। तदर्थ कैम्पा के पास उपलब्ध तथा राज्यों/यूटी से संग्रहीत निधियों के अन्तरण के डाटा में विसंगति ₹ 6,021.88 करोड़ थी जो तदर्थ कैम्पा के पास मूल राशि का 26.32 प्रतिशत था। वर्षों से इसका समाशोधन न करना न केवल नियंत्रकों में शिथिलता दर्शाता है वल्कि संबंधित सभी एजेंसियों द्वारा दिए गए डाटा की विश्वसनीयता तथा पूर्णता पर संदेह उत्पन्न करता है। हमारी नमूना जांच में भी पता चला कि कम से कम 23 राज्यों/यूटी ने तदर्थ कैम्पा को प्रतिपूरक वनरोपण निधि का ₹ 401.70 करोड़ अन्तरित नहीं किया था।

लेखापरीक्षा में नमूना जांच के आधार पर निवल वर्तमान मूल्य और प्रतिपूरक वनरोपण/अतिरिक्त प्रतिपूरक वनरोपण/शास्तिक प्रतिपूरक वनरोपण/जलग्रहण क्षेत्र संसाधन योजना की निधियों की गैर वसूली/कम निर्धारण ₹ 5,311.16 करोड़ था जो 31 मार्च 2012 को तदर्थ कैम्पा के पास कुल मूल राशि का 23 प्रतिशत बना। कुछ राज्यों, जहाँ, गैर/कम वसूली की राशियां पर्याप्त थीं, में ओडिशा (₹ 1,235.26 करोड़), जम्मू एवं कश्मीर (₹ 861.80 करोड़), मध्य प्रदेश (₹ 512.84 करोड़), त्रिपुरा (₹ 333.19 करोड़), असम (₹ 223.28 करोड़), उत्तराखण्ड (₹ 207.51 करोड़), गुजरात (₹ 176.02 करोड़), झारखण्ड (₹ 116.28 करोड़), मणिपुर (₹ 106.45 करोड़), तथा छत्तीसगढ़ (₹ 111.29 करोड़) शामिल थे। एमओईएफ/तदर्थ कैम्पा/राज्य कैम्पा के पास वन भूमियों के विपथन के लिए अन्तिम निर्बाधन देने से पूर्व प्राप्यों के सही निर्धारण तथा संग्रहण की मामला वार निगरानी करने की कोई प्रणाली नहीं थी।

## प्रतिपूरक वनरोपण निधियों का उपयोग

प्रतिपूरक वनरोपण कार्यकलापों के लिए 2009-12 की अवधि के दौरान तदर्थ कैम्पा द्वारा जारी प्रतिपूरक वनरोपण निधियों के ₹ 2,925.65 करोड़ में से ₹ 1,149.81 करोड़ का अप्रयुक्त शेष छोड़कर राज्यों/यूटी द्वारा केवल ₹ 1,775.84 करोड़ उपयोग किए गए थे। जारी निधियों के समग्र उपयोग की प्रतिशतता केवल 61 प्रतिशत थी। चयनित 30 राज्यों/यूटी में से 11 में उपयोग जीरो से 50 प्रतिशत के बीच था जिसमें राज्यों/यूटी की अल्प अवशोषित क्षमता को दर्शाया। अति अल्प: उपयोग के साथ कुछ राज्य मेघालय (100 प्रतिशत) अरुणाचल प्रदेश (91 प्रतिशत), बिहार (77 प्रतिशत), त्रिपुरा (68 प्रतिशत), छत्तीसगढ़ (67 प्रतिशत), अण्डमान तथा निकोबार द्वीपसमूह (63 प्रतिशत), दिल्ली (63 प्रतिशत) थे। अधिकांश राज्यों/यूटी प्रचालनों की वार्षिक योजना तैयार करने में विलम्ब, निधियों के विलम्बित निर्गम के कारण तदर्थ कैम्पा द्वारा उनको जारी धन खर्च करने में असमर्थ थे परिणामस्वरूप राज्यों में प्रतिपूरक वनरोपण निधियों के संचय की प्रक्रिया स्थापित हुई जिस समस्या के समाधान की उच्चतम न्यायालय से मांग की गई थी। निधियों का

कम उपयोग इन राज्यों/यूटी द्वारा प्रचालन की वार्षिक योजना में प्रस्तावित विभिन्न निवल वर्तमान मूल्य/प्रतिपूरक वनरोपण योजनाओं का कार्यान्वयन न होना दर्शाता है।

17 राज्यों/यूटी में अप्राधिकृत कार्यकलापों के प्रति ₹ 51.93 करोड की राशि उपयोग की गई थी। महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) के अनिवार्य मार्गनिर्देश अधिकांश राज्यों/यूटी में कार्यों के निष्पादन के दौरान अपनाए नहीं गए थे।

एमओईएफ राष्ट्रव्यापी ई-ग्रीन वाच प्रणाली आरम्भ करने में समर्थ नहीं था। ई-ग्रीन वाच प्रणाली का कार्यान्वयन न करने के कारण निधि आवंटन, रोपण कार्य अनुमान, अन्य कार्य अनुमान, वन संरक्षण परियोजनाओं, विपथित भूमि, प्रतिपूरक वनरोपण, भूमि प्रबन्धन, रोपण कार्य प्रगति रिपोर्ट आदि की ऑनलाईन सूचना पणधारियों को उपलब्ध नहीं कराई जा सकी।

### प्रतिपूरक वनरोपण निधियों का निवेश

तदर्थ कैम्पा द्वारा वेशी निधियों के लिए निवेश का तन्त्र मनमाना और उचितता तथा पारदर्शिता की कमी वाला था निवेश निर्णय करते समय तदर्थ कैम्पा द्वारा जारी निर्देशों से बारम्बार तथा अनुचित विचलन हुए थे। तदर्थ कैम्पा निकाय से दोहराए गए निर्देशों के बावजूद एक व्यापक निवेश नीति 2012 तक बनाई और अध्यक्ष तदर्थ कैम्पा द्वारा अनुमोदित नहीं की गई थी।

बैंको, जिन्होंने बोली भी नहीं दी, में किए गए ₹ 1,998.47 करोड के जमाओं के उदाहरण देखे गए थे। सावधि जमाओं के मामले में सावधि जमाओं की परिपक्वता पर ₹ 1.08 करोड के कम क्रेडिट के अतिरिक्त निधियों के निवेश में विलम्ब, व्याज मुक्त चालू खातों में निधियों को रोकने और बैंक खातों में परिपक्वता राशि क्रेडिट करने में विलम्ब के कारण क्रमशः ₹ 8.70 करोड, ₹ 7.80 करोड तथा ₹ 4.45 करोड की हानि हुई थी।

यह स्पष्टतया साक्ष्य था कि न तो वित्तीय प्रबन्धन तथा लेखाकरण के वर्तमान प्रबन्ध से वर्तमान सरकारी वित्तीय नियंत्रण को कोई लाभ हुआ था और न ही तदर्थ कैम्पा द्वारा लेखाकरण और वित्तीय नियंत्रण की एक वैकल्पिक प्रणाली विकसित की गई थी।

### निरीक्षण प्रबन्ध

तदर्थ कैम्पा के अन्तर्गत तथा राज्य कैम्पा द्वारा प्रतिपूरक वनरोपण निधियों से खर्च करने की संस्थागत डिजाइन संघ सरकार तथा राज्य सरकार दोनों द्वारा किए जा रहे खर्च के कुछ कुछ भिन्न हैं। तदर्थ कैम्पा द्वारा तथा राज्य कैम्पा द्वारा वर्तमान में किए जा रहे खर्च के मामले में ऐसा खर्च करने के लिए कोई विधायी प्राधिकरण नहीं है। इसके अलावा जबकि प्राप्तियां तथा व्यय पर्याप्त हैं तो संसद को अथवा राज्य

विधान मण्डलों को प्रतिपूरक वनरोपण निधियों से संबंधित आय तथा व्यय सूचित करने के लिए मंत्रालय द्वारा विकसित कोई प्रणाली विद्यमान नहीं है।

केन्द्रीय कैम्पा (तदर्थ) ने 2006 में अपने आरम्भ से आजतक लेखापरीक्षित लेखे प्रस्तुत नहीं किए हैं। लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया है कि तदर्थ कैम्पा में लेखा बहियां उचितरूप में नहीं बनाई जा रही है। प्राप्ति तथा भुगतान लेखा, आय एवं व्यय लेखा तथा तुलन पत्र तैयार नहीं किए गए थे। यह स्पष्ट रूप से कैम्पा की पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्व का प्रतिकूल रूप से अतिक्रमण करता है।

यह उपयुक्त होगा यदि तदर्थ कैम्पा में पड़ी राशियां भारत के लोक लेखे को अन्तरित की जाती हैं जैसा प्रतिपूरक वनरोपण निधि विधेयक 2008 में निर्दिष्ट किया गया था। अलग-अलग राज्यों को अन्तरण पारदर्शी बनाए जा सकते हैं ताकि इस विषय पर आवश्यक सूचना पणधारियों को दी जा सके।

### प्राधिकरण का सतत अन्ततिम स्वरूप

उच्चतम न्यायालय ने 2002 में निर्देश दिया कि भारत संघ आठ सप्ताह के अन्दर प्रतिपूरक वनरोपण निधियों के निकाय के गठन के संबंध में व्यापक नियम बनाए। तदनुसार एमओईएफ ने 2004 में प्रतिपूरक वनरोपण प्रबन्धन तथा योजना प्राधिकरण का गठन अधिसूचित किया। तथापि इस प्राधिकरण का कभी भी प्रचालन नहीं हुआ। हमारे विचार में कैम्पा का प्रचालन न होने, जो मार्गनिर्देश, निर्देश तथा निरीक्षण मुहैया करने के लिए स्थाई, स्वतन्त्र प्राधिकरण के रूप से निर्धारित था, से भारत में प्रतिपूरक वनरोपण कार्यकलाप अलग-अलग से बाधित हुए। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन कैम्पा के शीघ्र प्रचालनीकरण की आवश्यकता का उल्लेख करता है जो व्यापक संवैधानिक तथा कानूनी ढांचे के अन्दर प्रतिपूरक वनरोपण को प्रभावीरूप से तथा कुशलता से सुनिश्चित करने के अधिदेश का निष्पादन कर सकता है।