अध्याय IV

हिमाचल प्रदेश में प्रतिपूरक वनीकरण गतिविधियां

अध्याय IV
हिमाचल प्रदेश में प्रतिपूरक वनीकरण गतिविधियां

4.1 परिचय

प्रतिपूरक वनीकरण उन प्राकृतिक वनों को हुई हानि की क्षतिपूर्ति हेतु वृक्षारोपण की प्रक्रिया है, जिन्हें विकास या अन्य मानवीय गतिविधियों के लिए साफ़ कर दिया गया है। सरकारों या अन्य नियामक निकायों द्वारा वनों की कटाई के नकारात्मक प्रभावों को दूर करने और पुनर्वनीकरण को बढ़ावा देने के लिए यह प्रायः आवश्यकतानुसार किया जाता है। आमतौर पर प्रतिपूरक वनीकरण के दौरान रोपित वृक्षों की उन देशी प्रजातियों को चुना जाता है जो स्थानीय पर्यावरण के उपयुक्त हो एवं पारिस्थितिक, आर्थिक व सामाजिक लाभ प्रदान करें। प्रतिपूरक वनीकरण, वन संरक्षण अधिनियम 1980 व उसके नियमों के तहत सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकताओं/शर्तों में से एक है। इसके लिए वनेत्तर प्रयोजनार्थ वन भूमि के अपवर्तन हेतु केंद्र सरकार का पूर्व अनुमोदन अपेक्षित है एवं प्रतिपूरक वनीकरण का उद्देश्य 'भूमि से भूमि' व 'वृक्ष से वृक्ष' हानि की क्षतिपूर्ति करना है।

4.1.1 लेखापरीक्षा परिधि एवं प्रतिपूरक वनीकरण मामलों का नमूना

नोडल अधिकारी, वन संरक्षण अधिनियम द्वारा उपलब्ध कराए गए डाटा के अनुसार 1 अप्रैल 2006 से 31 मार्च 2021 के मध्य राज्य में प्रतिपूरक वनीकरण के कुल 1,535 मामलों को अंतिम अनुमोदन दिया गया, जो पूर्ण होने के विभिन्न चरणों में थे। ये 1,535 मामले राज्य के 37 मण्डलों में फैले हुए थे।

तालिका 4.1: हिमाचल प्रदेश में 1 अप्रैल 2006 से 31 मार्च 2021 के मध्य प्रतिपूरक वनीकरण के मामले

मामलों की संख्या	अपवर्तित क्षेत्र (हेक्टेयर में)	निर्धारित प्रतिपूरक वनीकरण (अवक्रमित वन) (हेक्टेयर में)	प्रतिपूरक वनीकरण (वनेत्तर भूमि) (हेक्टेयर में)	दंडात्मक प्रतिपूरक वनीकरण (हेक्टेयर में)	किए जाने हेतु कुल (हेक्टेयर में)	किया गया प्रतिपूरक वनीकरण
1,535	8,106	16,113	66	356	16,535	डाटा अनुरक्षित नहीं किया गया

स्रोत: वन संरक्षण अधिनियम नोडल कार्यालय

आईडीईए सॉफ्टवेयर के प्रयोग से प्रतिस्थापन विधि के बिना स्तरीकृत सरल यादृच्छिक नमूनाकरण का उपयोग करते हुए निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु नौ[1] (37 में से) मण्डलों का चयन किया गया। चयनित मण्डलों के मामलों व लेखापरीक्षा नमूने का विवरण **तालिका 4.2** में दिया गया है।

[1] भरमौर, चंबा, चौपाल, धर्मशाला, किन्नौर, कुल्लू, कुनिहार, नाचन व सेराज

तालिका 4.2: चयनित मण्डलों में प्रतिपूरक वनीकरण मामलों की स्थिति

मामलों की कुल संख्या	अपवर्तित क्षेत्र (हेक्टेयर में)	निर्धारित प्रतिपूरक वनीकरण का क्षेत्र (हेक्टेयर में)	किए गए प्रतिपूरक वनीकरण मामलों की संख्या	प्रतिपूरक वनीकरण का क्षेत्र (हेक्टेयर में)	आंशिक प्रतिपूरक वनीकरण मामलों की संख्या	प्रतिपूरक वनीकरण का क्षेत्र (हेक्टेयर में)	ना किए गए प्रतिपूरक वनीकरण मामलों की संख्या	प्रतिपूरक वनीकरण का क्षेत्र (हेक्टेयर में)	किया गया कुल प्रतिपूरक वनीकरण (हेक्टेयर में)
383[2]	2,572	5,213[3]	281	3,634	22	650[4]	80	663	4,284

स्रोत: विभागीय आंकड़े

चयनित नौ मंडलों के अभिलेखों के अनुसार 383 मामलों में किए गए प्रतिपूरक वनीकरण की प्रास्थिति (**परिशिष्ट 4.1** में वर्णित) **तालिका 4.3** में दी नीचे गई है। प्रतिपूरक वनीकरण मामलों की लेखापरीक्षा **तालिका 4.3** में उल्लिखित नमूनों के आधार पर की गई। चयनित नौ मंडलों में विभाग चौपाल में 69 प्रतिशत के न्यूनतम स्तर से लेकर नाचन में 98 प्रतिशत तक के उच्चतम स्तर तक प्रतिपूरक वनीकरण किए जाने का दावा कर रहा था।

तालिका 4.3: चयनित नौ मण्डलों में प्रतिपूरक वनीकरण की प्रास्थिति

(क्षेत्र हेक्टेयर में)

मण्डल का नाम	अपवर्तित क्षेत्र	निर्धारित प्रतिपूरक वनीकरण	पूर्णतः या आंशिक रूप से किया गया प्रतिपूरक वनीकरण (प्रतिशत)	प्रारंभ न किया गया प्रतिपूरक वनीकरण (प्रतिशत)
भरमौर	245	523	475 (91)	48 (09)
चंबा	288	570	546 (96)	24 (04)
चौपाल	124	299	206 (69)	93 (31)
धर्मशाला	67	150	144 (96)	06 (04)
किन्नौर	863	1,646	1,255 (76)	391 (24)
कुल्लू	241	529	390 (74)	139 (26)
कुनिहार	472	952	746 (78)	206 (22)
नाचन	125	252	246 (98)	06 (02)
सेराज	147	292	276 (94)	16 (06)
योग	**2,572**	**5,213**	**4,284** (82)	**929** (18)

स्रोत: विभागीय आंकड़ें

2 इन मामलों में वे 58 मामले शामिल नहीं हैं, जिन पर अध्याय III में टिप्पणी की गई है।

3 4,284 (प्रतिपूरक वनीकरण किया गया) + 663 (प्रतिपूरक वनीकरण हेतु शेष) + 268 (शेष आंशिक प्रतिपूरक वनीकरण) = 5,215 किए गए। प्रतिपूरक वनीकरण के संदर्भ में एक मामले में अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण किया गया (दो हेक्टेयर)।

4 निर्धारित प्रतिपूरक वनीकरण 918 हेक्टेयर, किया गया प्रतिपूरक वनीकरण 650 हेक्टेयर एवं शेष प्रतिपूरक वनीकरण 268 हेक्टेयर।

तालिका 4.3 से स्पष्ट है कि 5,213 हेक्टेयर में निर्धारित प्रतिपूरक वनीकरण के प्रति केवल 4,284 हेक्टेयर में प्रतिपूरक वनीकरण किया गया। इस प्रकार चयनित मण्डलों में की गई प्रतिपूरक वनीकरण गतिविधियों में उल्लेखनीय कमी थी।

लेखापरीक्षा में नमूना-जांचित नौ[5] इकाइयों में सैद्धांतिक/अंतिम अनुमोदन में दी गई शर्तों का अनुपालन न होने के 373 मामले[6] पाए गए। शर्तों का अनुपालन न होने के मामले अनुवर्ती परिच्छेदों में दिए गए हैं।

4.2 प्रतिपूरक वनीकरण की योजना एवं कार्यान्वयन में पाई गई कमियां

प्रतिपूरक वनीकरण की योजना एवं कार्यान्वयन चरण से सम्बंधित कई कमियां पाई गईं, जोकि नीचे विवर्णित है:

4.2.1 प्रतिपूरक वनीकरण हेतु भूमि बैंक चिह्नित न करना

वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के तहत जारी दिशानिर्देशों की पुस्तिका के परिच्छेद 2.2 एवं वन भूमि के अपवर्तन हेतु पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन की अधिसूचना (नवंबर 2017) के अनुसार वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के अंतर्गत वन संरक्षण प्रस्तावों के त्वरित निपटानार्थ राज्य व केंद्रशासित प्रदेश प्रतिपूरक वनीकरण किए जाने के लिए भूमि बैंक का सृजन करें। सैटेलाइट छवियों के प्रयोग एवं भारतीय वन सर्वेक्षण के परामर्श से वनेत्तर भूमि के अतिरिक्त वन विभाग के प्रशासनिक नियंत्रणाधीन 40 प्रतिशत छत्र घनत्व (क्राउन डेंसिटी) वाले अवक्रमित वन चिह्नित कर प्रतिपूरक वनीकरण हेतु उपलब्ध कराएं। व्यवस्थित तरीके से भूमि बैंक के शीघ्र सृजनार्थ प्रधान मुख्य वन संरक्षण (वन बल प्रमुख) की अध्यक्षता में एक समिति गठित की जानी थी, जिसमें मुख्य वन्यजीव वार्डन व राज्य के राजस्व विभाग के प्रतिनिधि समिति के सदस्य होंगे।

यह देखा गया कि यद्यपि भूमि बैंक चिह्नित करने के लिए राज्य स्तरीय समिति का गठन (मार्च 2018) किया गया तथापि नवंबर 2023 तक समिति की केवल तीन बैठकें आयोजित की जा सकी (वर्ष 2018 में एक बैठक व वर्ष 2023 में दो) एवं केवल वर्ष 2023 में (दिसंबर 2023 में विभाग के उत्तर के माध्यम से) रेणुकाजी बांध परियोजना नामक एक परियोजनार्थ पहली बार 1,792 हेक्टेयर (21 पॉकेट्स में) का भूमि बैंक चिह्नित किया गया। हालांकि विभाग ने

---

[5] वन मंडलाधिकारी किन्नौर - दो; वन मंडलाधिकारी कुनिहार - तीन; वन मंडलाधिकारी भरमौर - एक; वन मंडलाधिकारी कुल्लू - एक; मुख्य वन संरक्षक रामपुर - एक; वन मंडलाधिकारी धर्मशाला - एक; प्रधान मुख्य वन संरक्षक (वन बल प्रमुख) - एक; अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक, अनुसंधान एवं प्रशिक्षण, सुंदरनगर - एक व वन मंडलाधिकारी नाचन - एक

[6] प्रतिपूरक वनीकरण नहीं करने के 75 मामले, विलम्ब से प्रतिपूरक वनीकरण करने के 200 मामले, स्थान परिवर्तन के 77 मामले, अल्प वसूली के 12 मामले व नौ मामले विविध मुद्दों के। कुछ मामलों में एक से अधिक मुद्दे शामिल हो सकते हैं।

दिशा-निर्देशों में अपेक्षित भारतीय वन सर्वेक्षण के परामर्श से किसी सैटेलाइट छवि का उपयोग भूमि बैंकों की पहचान के लिए नहीं किया है।

इस प्रकार समिति के गठन के बाद भी एक व्यापक भूमि बैंक के निर्माण की प्रगति बहुत कम हुई।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.2.2 प्रतिपूरक वनीकरण करने में विलंब

अंतिम अनुमोदन में निर्धारित शर्तानुसार प्रतिपूरक वनीकरण पर अंतिम अनुमोदन जारी होने की तिथि से एक से दो वर्ष की अवधि के भीतर व्यापक प्रतिपूरक वनीकरण योजनानुसार निर्धारित स्थलों पर प्रतिपूरक वनीकरण किया जाना अपेक्षित है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 383 मामलों में 5,213 हेक्टेयर में प्रतिपूरक वनीकरण करने के निर्धारित लक्ष्य के प्रति 648 हेक्टेयर वन (12 प्रतिशत) भूमि से जुड़े 75[7] मामलों (20 प्रतिशत) में प्रतिपूरक वनीकरण नहीं किया गया। प्रतिपूरक वनीकरण करने में हुआ विलम्ब **तालिका 4.4** में दिया गया है।

तालिका 4.4: अंतिम अनुमोदन के पश्चात् प्रतिपूरक वनीकरण करने में विलम्ब

विवरण	विलम्ब की अवधि (वर्ष में)			
	दो वर्ष तक	दो से पांच	पांच से दस	दस वर्ष से अधिक
मामलों की संख्या	17 (22)	11 (15)	20 (27)	27 (36)
क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	223	208	108	109

स्रोत: विभागीय आंकड़ें

37 प्रतिशत मामलों में प्रतिपूरक वनीकरण करने में पांच वर्ष, 27 प्रतिशत मामलों में पांच से दस वर्ष व 36 प्रतिशत मामलों में 10 वर्ष से अधिक का विलम्ब हुआ।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 69 मामलों[8] (उपरोक्त 75 मामलों में से) में प्रतिपूरक वनीकरण करने व उसके रखरखाव हेतु तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण में ₹ 6.79 करोड़ की निधियां जमा की गई।

संवीक्षा से उजागर हुआ कि अंतिम अनुमोदन प्राप्त होने के एक से दो वर्ष की निर्धारित समयावधि के भीतर प्रतिपूरक वनीकरण न करने के कारण मार्च 2022 तक वनीकरण व रखरखाव पर ₹ 15.51 करोड़[9] की निधियों की आवश्यकता होगी। वनीकरण करने में लगातार विलम्ब के

---

7 80 मामलों में प्रतिपूरक वनीकरण नहीं किया गया। हालांकि अंतिम अनुमोदनानुसार इसे अंतिम अनुमोदन की तिथि से एक से दो साल की समयावधि के भीतर किया जाना था। 80 में से 75 मामलों में दो साल की अवधि व्यतीत हो चुकी थी। इस प्रकार प्रतिपूरक वनीकरण करने में विलम्ब की गणना के लिए केवल 75 मामलों पर विचार किया गया था।

8 केवल 69 मामलों के लिए कोष की स्थिति उपलब्ध थी।

9 आकस्मिकता व विभागीय शुल्क को छोड़कर एवं गणना वर्ष 2021-22 के मानदंडों के अनुसार की गई।

परिणामस्वरूप लागत में और वृद्धि होगी। प्रतिपूरक वनीकरण न करने से अधिनियम का उद्देश्य विफल हो गया क्योंकि भूमि एवं वृक्षों की हानि की क्षतिपूर्ति नहीं की जा सकी, साथ ही लागत वृद्धि के कारण ₹ 8.72 करोड़[10] की अतिरिक्त देयता भी निर्मित हुई, जैसाकि **परिशिष्ट 4.2** में विवर्णित है।

वन मंडलाधिकारी, कुल्लू व नाचन ने बताया (क्रमशः जनवरी व फरवरी 2023) कि बचा हुआ/शेष प्रतिपूरक वनीकरण करने के लिए वार्षिक संचालन योजना तैयार कर राज्य प्राधिकरण को प्रस्तुत की गई हैं।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.2.3 पूर्ण किए गए मामलों में प्रतिपूरक वनीकरण के कार्यान्वयन में विलम्ब

समग्र मुद्रास्फीति प्रवृत्तियों के फलस्वरूप प्रतिपूरक वनीकरण करने में विलम्ब से वृक्षारोपण एवं उसके रखरखाव की लागत में वृद्धि के कारण अतिरिक्त देयता अपरिहार्य हो जाती है। इस समस्या के समाधान के दृष्टिगत विभाग प्रयोक्ता एजेंसियों से प्रतिपूरक वनीकरण लागत की वसूली के प्रयोजनार्थ प्रति वर्ष नई प्रतिपूरक वनीकरण दरें अधिसूचित करता है।

मार्च 2021 तक नमूना-जांचित नौ इकाइयों के 280[11] मामलों में 3,632 हेक्टेयर क्षेत्रफल में प्रतिपूरक वनीकरण पूर्ण हो गया था, इनमें से 69 मामलों (25 प्रतिशत) में 729 हेक्टेयर (20 प्रतिशत) क्षेत्रफल में निर्धारित समय के भीतर प्रतिपूरक वनीकरण पूर्ण किया गया। शेष 200[12] मामलों में 2,866 हेक्टेयर (79 प्रतिशत) क्षेत्र में प्रतिपूरक वनीकरण करने में एक से 13 वर्ष के मध्य का विलम्ब हुआ।

तालिका 4.5: प्रतिपूरक वनीकरण के कार्यान्वयन में विलम्ब

विवरण	विलम्ब की अवधि (वर्षों में)			
	दो वर्ष तक	दो से पांच	पांच से दस	दस वर्ष से अधिक
मामलों की संख्या (200)	85 (43)	65 (33)	45 (22)	05 (02)
क्षेत्र (हेक्टेयर में) (2,866)	984	457	1,140	285

स्रोत: विभागीय आंकड़ें, कोष्ठक के आंकड़े प्रतिशत दर्शाते है।

---

10 हिमाचल प्रदेश सरकार द्वारा प्रतिवर्ष अधिसूचित 2016-17 हेतु ₹ 65,450, 2017-18 हेतु ₹ 83,126, 2018-19 हेतु ₹ 87,485, 2019-20 हेतु ₹ 1,00,039 व 2020-21 हेतु ₹ 1,09,424 की दरों पर गणना की गई है।

11 कुल मामले- 383; प्रतिपूरक वनीकरण नहीं किया- 80 मामले; शेष मामले- 303 (आंशिक प्रतिपूरक वनीकरण- 22 मामले; पूर्ण प्रतिपूरक वनीकरण -281 मामले)। 281 मामलों में प्रतिपूरक वनीकरण पूर्ण हुआ, हालांकि प्रतिपूरक वनीकरण को लंबे पौधों की संख्या के संदर्भ में निर्धारित किए गए एक मामले को इस परिच्छेद में विश्लेषण से बाहर रखा गया है।

12 37 हेक्टेयर क्षेत्र वाले 11 मामलों के लिए प्रतिपूरक वनीकरण के कार्यान्वयन के वर्ष के आंकड़े अभी भी प्रतीक्षित हैं।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 194[13] मामलों (200 मामलों में से) में प्रतिपूरक वनीकरण व उसके रखरखाव के लिए तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण में ₹ 27.04 करोड़ की निधियां जमा की गई जिसके सापेक्ष ₹ 29.07 करोड़[14] का व्यय किया गया। इस प्रकार, प्रयोक्ता एजेंसी द्वारा जमा की गई निधियों से ₹ 2.03 करोड़ अधिक निधियों का उपयोग किया गया।

इसके अतिरिक्त इन मामलों में शेष राशि बनाए रखने के लिए ₹ 12.87 करोड़[15] की निधियों की आवश्यकता होगी (**परिशिष्ट 4.3** में विवर्णित)। वृक्षारोपण में विलम्ब, पर्यावरणीय हानि की विलम्बित क्षतिपूर्ति/ क्षतिपूर्ति न होने, इस वृक्षारोपण के रखरखाव पर ₹ 2.03 करोड़ के व्यय आधिक्य एवं ₹ 12.87 करोड़ की देयता के रूप में परिणत हुआ।

सरकार की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.2.4 कार्यान्वयन के दौरान अनुमोदित प्रतिपूरक वनीकरण योजना की अवस्थिति में परिवर्तन

प्रतिपूरक वनीकरण को वन संरक्षण अधिनियम दिशानिर्देशों में वनेत्तर उपयोग हेतु वन भूमि के अनारक्षण अथवा अपवर्तन के लिए प्रस्ताव अनुमोदन करते समय केंद्र सरकार की सबसे महत्वपूर्ण शर्तों में से एक माना जाता है। ऐसे सभी प्रस्तावों के लिए प्रतिपूरक वनीकरण की एक व्यापक योजना तैयार कर पर्यावरण, वन और जलवायु मंत्रालय को प्रस्तुत की जाती है। यह व्यापक योजना प्रतिपूरक वनीकरण हेतु चिह्नित वनेत्तर/अवक्रमित वन क्षेत्र का विवरण, प्रतिपूरक वनीकरण हेतु लिए जाने वाले क्षेत्र का नक्शा, वर्ष-वार चरणबद्ध वानिकी क्रियाकलाप, रोपित की जाने वाली प्रजातियों का विवरण एवं विभिन्न क्रियाकलापों की लागत-संरचना सहित वनीकरण/प्रबंधन की दृष्टि से प्राप्त उपयुक्तता-प्रमाणपत्र से मिल कर बनती है। वन मंडलाधिकारी द्वारा बनाई एवं प्रस्तुत की गई प्रतिपूरक वनीकरण योजना को पर्यावरण, वन और जलवायु मंत्रालय द्वारा अंतिम अनुमोदन दिया जाता है।

नमूना-जांचित नौ मण्डलों के 281 मामलों में (383 मामलों में से) प्रतिपूरक वनीकरण पूर्ण किया गया। लेखापरीक्षा में 108 (281 में से) मामलों के अभिलेखों की नमूना-जांच की गई व 77 मामलों (71 प्रतिशत) में प्रतिपूरक वनीकरण करने का स्थल परिवर्तित पाया गया। जिस स्थल पर प्रतिपूरक वनीकरण किया गया, वह व्यापक प्रतिपूरक वनीकरण योजना में निरूपित, अनुमोदित एवं पर्यावरण, वन और जलवायु मंत्रालय को प्रस्तुत स्थल से भिन्न था।

---

13 जिसके लिए कोष की स्थिति उपलब्ध थी।

14 वृक्षारोपण व रखरखाव के वर्ष के दौरान प्रचलित मानदंडों के अनुसार।

15 उपरोक्त फुटनोट नंबर 10 के अनुसार।

अभिलेखों में ऐसा कोई साक्ष्य नहीं था जिससे पता चले कि मण्डलों ने परिवर्तित प्रतिपूरक वनीकरण अवस्थिति की कोई व्यापक योजना एवं उनके परिवर्तन का स्पष्टीकरण तैयार किया, साथ ही प्रतिपूरक वनीकरण की अवस्थिति में परिवर्तन हेतु सक्षम प्राधिकारी की पूर्व स्वीकृति प्राप्त की। यह अनियमित एवं वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के प्रावधानों के विरुद्ध था, साथ ही इससे वन संरक्षण अधिनियम मामले को प्रस्तुत करने के समय व्यापक स्थल-विशिष्ट प्रतिपूरक वनीकरण योजना बनाने का उद्देश्य विफल हुआ।

सरकार की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.2.5 प्रतिपूरक वनीकरण करने के लिए निधियों की अल्प वसूली

वनेत्तर प्रयोजनार्थ वन भूमि के अपवर्तन हेतु प्रयोक्ता एजेंसियों को इस शर्त पर सैद्धांतिक अनुमोदन दिया गया कि प्रयोक्ता एजेंसी प्रतिपूरक वनीकरण योजनानुसार प्रचलित मजदूरी दरों पर प्रतिपूरक वनीकरण की लागत व प्रतिपूरक वनीकरण भूमि पर आवश्यकतानुसार सर्वेक्षण, सीमांकन व स्थायी स्तंभों की निर्माण लागत वन विभाग के पास अग्रिम रूप से जमा करे। अंतिम अनुमोदन के एक से दो वर्षों के भीतर प्रतिपूरक वनीकरण किया जाए।

प्रतिपूरक वनीकरण के अंतर्गत किए गए वृक्षारोपण का रखरखाव सात से दस वर्षों तक किया जाता है। प्रयोक्ता एजेंसी को प्रदत्त अंतिम अनुमोदन में दी गई शर्तों के अनुसार योजना में आगामी वर्षों हेतु निर्धारित कार्यों की अनुमानित लागत वृद्धि के लिए उचित प्रावधान शामिल किए जा सकते हैं।

वन संरक्षण अधिनियम नोडल अधिकारी/प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि नमूना-जांचित नौ मण्डलों के 12 मामलों[16] में यद्यपि उस वर्ष के दौरान प्रधान मुख्य वन संरक्षक (वन बल प्रमुख) द्वारा निर्धारित मानदंडों के अनुसार प्रतिपूरक वनीकरण योजना बनाई गई थी जिस पर सैद्धांतिक अनुमोदन दिया गया तथापि विभाग ने आगामी वर्षों में निर्धारित कार्यों की अनुमानित लागत वृद्धि हेतु यथोचित प्रावधान नहीं रखा एवं न ही प्रयोक्ता एजेंसियों से प्रतिपूरक वनीकरण करने के लिए संशोधित बिल जारी किया।

लेखापरीक्षा ने विभाग द्वारा किए जाने हेतु निर्धारित प्रतिपूरक वनीकरण के मानदंडों व अनुमानित लागत वृद्धि के आधार पर प्रयोक्ता एजेंसी से प्रतिपूरक वनीकरण करने की देय राशि की पुनर्गणना की एवं पाया कि प्रयोक्ता एजेंसियों द्वारा जमा की गई ₹ 5.92 करोड़ राशि के सापेक्ष प्रयोक्ता एजेंसियां को प्रतिपूरक वनीकरण करने के कारण ₹ 9.21 करोड़ राशि (आकस्मिकता व विभागीय

[16] इस पर अप्रैल 2016 से मार्च 2021 के मध्य अंतिम अनुमोदन किया गया।

शुल्क सहित) का भुगतान करना था। यह अव-मूल्यांकन में परिणत हुआ, जिससे ₹ 3.29 करोड़[17] तक प्रतिपूरक वनीकरण लागत की अल्प वसूली हुई, जैसाकि **परिशिष्ट 4.4** में विवर्णित है।

इस स्थिति को ठीक करने के लिए विभागीय स्तर का प्रयास दर्शाने वाला कोई अभिलेख नहीं था।

सरकार की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.2.6 उचित समन्वय एवं आंतरिक नियंत्रण का अभाव

नोडल अधिकारी, वन संरक्षण अधिनियम ने प्रत्येक प्रस्ताव के सापेक्ष अपवर्तित वन भूमि एवं प्रतिपूरक वनीकरण (दंडात्मक व अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण) का विवरण प्रदान किया, हालांकि संबंधित वन संरक्षण अधिनियम मामले के सापेक्ष किए गए प्रतिपूरक वनीकरण की प्रास्थिति नोडल अधिकारी, प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के पास उपलब्ध नहीं थी। नोडल अधिकारी, प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण ने मंडलों से जानकारी मांगी परन्तु नवंबर 2022 तक जानकारी प्रतीक्षित थी। इस प्रकार सम्पूर्ण राज्य हेतु निर्धारित लक्ष्य के प्रति किए गए प्रतिपूरक वनीकरण की प्रास्थिति सुनिश्चित नहीं की जा सकी। वन संरक्षण अधिनियम मामलों का डाटा-वार अनुरक्षण न करना एवं उसके सापेक्ष किया गया प्रतिपूरक वनीकरण किसी विशेष वन संरक्षण अधिनियम मामले पर प्रतिपूरक वनीकरण की स्थिति की जांच करने के लिए निगरानी तंत्र के अभाव का परिचायक है।

सरकार की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.2.7 विभागीय प्रभारों का व्यपवर्तन

नए वृक्षारोपण एवं उनके रखरखाव की लागत के साथ-साथ आकस्मिक व्यय भी प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के खाते में जमा किए जाते हैं। प्रतिपूरक वनीकरण योजना के कार्यान्वयन हेतु विभागीय प्रभार प्रधान मुख्य वन संरक्षक (वन बल प्रमुख) द्वारा प्रतिपूरक वनीकरण की लागत के 17.5 प्रतिशत की दर पर तय किए गए थे (मई 2004) एवं प्रयोक्ता एजेंसियों से वन विभाग की प्राप्तियों के रूप में इसकी वसूली की जानी थी जिसे वन विभाग की प्राप्तियों के रूप में सरकारी कोषागार में जमा किया जाना था।

---

[17] वर्ष 2016-17 हेतु ₹ 65,450, वर्ष 2017-18 हेतु ₹ 83,126, वर्ष 2018-19 हेतु ₹ 87,485, वर्ष 2019-20 हेतु ₹ 1,00,039 एवं हिमाचल प्रदेश सरकार द्वारा वार्षिक रूप से अधिसूचित वर्ष 2020-21 हेतु ₹ 1,09,424 की दरों पर गणना की गई।

अप्रैल 2006 से मार्च 2021 की अवधि के दौरान 441 मामलों[18] पर वन संरक्षण अधिनियम के तहत अंतिम अनुमोदन दिया गया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि दो मण्डलों[19] के 36 मामलों (441 मामलों में से) में ₹ 0.74 करोड़ का विभागीय शुल्क, जो वन विभाग की प्राप्तियों के रूप में सरकारी कोषागार में जमा किया जाना था, तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के खाते में व्यपवर्तित कर दिया गया जैसाकि **परिशिष्ट 4.5** में विवर्णित किया गया है। इसके परिणामस्वरूप विभागीय प्रभारों की सरकारी प्राप्तियां कम जमा हुईं।

सरकार की प्रतिक्रिया प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.3 स्वतंत्र प्रतिपूरक वनीकरण मामलों में देखी गईं कमियां

प्रतिपूरक वनीकरण के योजना चरण में कई कमियां देखी गईं, जैसाकि नीचे विवर्णित है:

4.3.1 प्रयोक्ता एजेंसी से खुले/अवक्रमित वन क्षेत्रों के पुनर्जनन हेतु अल्प/अवसूली

(क) वन संरक्षण नियम, 2003 के नियम 8 में निर्धारित है कि सैद्धांतिक अनुमोदन की प्रति प्राप्त होने पर वन मंडलाधिकारी प्रयोक्ता एजेंसी द्वारा चुकाई जाने वाली प्रतिपूरक उद्ग्रहण की मद-वार राशि जैसे प्रतिपूरक वनीकरण के सृजन व रखरखाव की लागत, निवल वर्तमान मूल्य, जलागम क्षेत्र शोधन योजना या वन्यजीव संरक्षण योजना के कार्यान्वयन की लागत आदि से युक्त एक मांग-पत्र तैयार करे एवं सैद्धांतिक अनुमोदन की प्रति प्राप्त होने के दस दिनों के भीतर प्रयोक्ता एजेंसी को इसकी सूचना दें। प्रयोक्ता एजेंसी को मंडलाधिकारी से मांग-पत्र प्राप्त होने के तीस दिनों के भीतर प्रतिपूरक उद्ग्रहण का भुगतान करना होगा एवं प्रतिपूरक उद्ग्रहण के भुगतान सम्बन्धी दस्तावेजी साक्ष्य की प्रति सहित एक अनुपालन रिपोर्ट प्रस्तुत करेगा।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के तहत दो जलविद्युत परियोजनाओं के निर्माणार्थ मेसर्स जीएमआर व मेसर्स जेएसडब्ल्यू एनर्जी लिमिटेड के पक्ष में सैद्धांतिक व अंतिम अनुमोदन दिया गया, जैसाकि **तालिका 4.7** में विवर्णित है।

तालिका 4.7: जल विद्युत परियोजना हेतु अपवर्तित वन भूमि के विवरण

परियोजना का नाम	प्रयोक्ता एजेंसी का नाम	हेक्टेयर में अपवर्तित वन क्षेत्र	सैद्धांतिक अनुमोदन की तिथि	अंतिम अनुमोदन की तिथि
बाजोली होली जलविद्युत परियोजना	मेसर्स जीएमआर	75.304 हेक्टेयर	08/07/2011	26/10/2012
कुथेर जलविद्युत परियोजना	मेसर्स जेएसडब्ल्यू एनर्जी लिमिटेड	61.4083 हेक्टेयर	22/06/2011	11/01/2013

स्रोत: विभागीय आंकड़ें

[18] **परिशिष्ट 3.1** में 58 मामले व **परिशिष्ट 4.1** में 383 मामले।

[19] वन मंडलाधिकारी किन्नौर (एक मामला) - ₹ 0.50 करोड़ व वन मंडलाधिकारी चौपाल (35 मामले) - ₹ 0.24 करोड़

सैद्धांतिक अनुमोदन की शर्त संख्या 18 के अनुसार परियोजना प्रस्तावक को उसके पक्ष में अपवर्तित वन क्षेत्र के बराबर खुले/अवक्रमित वन के पुनर्जनन की लागत वहन करनी थी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि अंतिम अनुमोदन से पूर्व परियोजना प्रस्तावक के पक्ष में अपवर्तित किए गए वन क्षेत्र के बराबर खुले/अवक्रमित वन के पुनर्जनन की लागत वहन करने का वचन प्रयोक्ता एजेंसी से लिया गया तथापि वन मंडलाधिकारी, भरमौर द्वारा न तो पुनर्जनन हेतु खुले/अवक्रमित वन को चिह्नित किया एवं न ही इसके लिए कोई योजना तैयार की गई। लेखापरीक्षा में गणना की गई कि परियोजना प्रस्तावक के पक्ष में अपवर्तित वन क्षेत्र के बराबर खुले/अवक्रमित वन के पुनर्जनन हेतु अनुमोदित दरों के अनुसार ₹ 5.53 करोड़[20] की आवश्यकता होगी। हालांकि अक्टूबर 2021 तक प्रयोक्ता एजेंसी से न तो इसकी मांग की गई एवं न ही वसूली की गई।

वन मंडलाधिकारी ने बताया कि निधियों की वसूली का मुद्दा प्रयोक्ता एजेंसियों के साथ उठाया गया है और तदनुसार लेखापरीक्षा को परिणाम से अवगत कराया जाएगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सैद्धांतिक अनुमोदन प्राप्त होने के 40 दिनों के भीतर प्रयोक्ता एजेंसियों से निधियों की वसूली की जानी चाहिए थी।

(ख) मेसर्स जेपी पावर ग्रिड लिमिटेड (प्रयोक्ता एजेंसी) के पक्ष में ट्रांसमिशन लाइन के लिए वन भूमि के अपवर्तन हेतु अंतिम अनुमोदन देते समय (जुलाई 2009) पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने राज्य वन विभाग के परामर्श से 50 हेक्टेयर से अधिक क्षेत्र में टैक्सस बकाटा[21] का वृक्षारोपण करने की अतिरिक्त शर्त अधिरोपित की एवं यह वृक्षारोपण राज्य वन विभाग के पर्यवेक्षण में किया जाना था।

वन मंडलाधिकारी, रामपुर द्वारा भू-अपवर्तन अनुमोदन के छः वर्षोपरांत ₹ 1.86 करोड़ के अनुमानित व्यय सहित टैक्सस बकाटा के वृक्षारोपण की योजना तैयार (जून 2015) एवं अनुमोदित की गई (सितंबर 2015)। तत्पश्चात प्रयोक्ता एजेंसी से ₹ 1.86 करोड़ (तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण में ₹ 1.60 करोड़ व वनमंडलाधिकारी, रामपुर को विभागीय प्रभार के रूप में ₹ 0.26 करोड़) जमा करने का अनुरोध किया गया (अक्टूबर 2015)। फिर भी प्रयोक्ता एजेंसी ने न तो वृक्षारोपण की लागत एवं न ही विभागीय प्रभार जमा किया। प्रयोक्ता एजेंसी से वसूली करने के लिए की गई अनुवर्ती कार्रवाई का कोई अभिलेख लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। जिस परियोजना के लिए वन भूमि का उपयोग किया गया था, वह वर्ष 2012 में प्रारंभ कर दी गई थी।

---

20 प्रतिपूरक वनीकरण के लिए ₹ 0.81 करोड़ के विभागीय प्रभार को शामिल करते हुए विभागीय मानदंडों के आधार पर गणना की गई और अनुमान लगाया गया कि कार्य वर्ष 2022-23 से शुरू किए जाएंगे।

21 स्तन कैंसर के उपचार के लिए प्रयुक्त दवा का स्रोत।

लेखापरीक्षा में इंगित किए जाने पर वनमंडलाधिकारी, रामपुर ने प्रयोक्ता एजेंसी द्वारा निधियों का भुगतान न करने और वर्तमान दरों के आधार पर वृक्षारोपण योजना को संशोधित करने की आवश्यकता से सम्बंधित मामला मुख्य वन संरक्षक, रामपुर को भेजा (अगस्त 2021)। उन्होंने यह भी कहा कि मण्डल में तैनात किसी भी व्यक्ति/अधिकारी को टैक्सस बकाटा की नर्सरी विकसित करने की तकनीकी जानकारी नहीं थी एवं उन्होंने वन संरक्षक से कार्मिकों को तत्संबंधी प्रशिक्षण देने का अनुरोध किया।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि वनमंडलाधिकारी, रामपुर[22] द्वारा बनाई गई प्रतिपूरक वनीकरण योजना में प्रतिपूरक वनीकरण करने की लागत (₹ 10.36 लाख) में आकस्मिकता प्रभार[23] शामिल नहीं थे व ₹ 1.81 लाख के विभागीय प्रभार की भी अल्प वसूली की गई थी। अतएव प्रयोक्ता एजेंसी से ₹ 12.18 लाख राशि की वसूली अभी भी शेष है।

इस प्रकार अनुमोदन में निर्धारित शर्तों के अनुपालन की निगरानी में विभाग की विफलता वन संरक्षण अधिनियम के प्रावधानों के विरुद्ध थी, जिसके कारण प्रयोक्ता एजेंसी से प्रभारों की वसूली नहीं हो पाई। इसके साथ ही वृक्षारोपण लागत की वसूली में विलम्ब से वृक्षारोपण की लागत में संशोधन/वृद्धि होगी एवं वृक्षारोपण के अभीष्ट प्रभाव/लाभ प्राप्त नहीं हो पाएंगे।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.3.2 मलबा पुनर्वास योजना का कार्यान्वयन न होना

हिमाचल प्रदेश राज्य वन विभाग की वेबसाइट पर उपलब्ध वन संरक्षण अधिनियम पर दिशानिर्देशों, चेकलिस्ट व संबंधित जानकारी के अनुसार वन संरक्षण अधिनियम मामला बनाते समय यदि परियोजना में भूमि की खुदाई से सम्बंधित कोई गतिविधि शामिल है, तो मलबा निपटान/प्रबंधन योजना तैयार की जाए। प्रयोक्ता एजेंसी को इस आशय का वचन देना होगा कि मलबा प्रबंधन योजना (योजना) प्रयोक्ता एजेंसी कार्यान्वित करेगी तथा योजना का कार्यान्वयन न होने की स्थिति में; वे दंड/कार्रवाई के भागी होंगे। दिशानिर्देश डंपिंग साइट (कचरा फेंकने का स्थल) बनाने अर्थात स्थल की आवश्यकतानुसार प्रतिधारण दीवारों व अन्य संरचनाओं के निर्माण का भी प्रावधान करते हैं। इसका उद्देश्य मलबे को नीचे लुढ़कने से पूरी तरह से रोकना है। इसके अतिरिक्त डंपिंग साइट नदी/जलधारा/नाले से पांच किमी दूर स्थित होनी चाहिए।

मई 2008 में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार ने सीमा सड़क संगठन (प्रयोक्ता एजेंसी) के पक्ष में रोहतांग सुरंग के निर्माणार्थ 75.0606 हेक्टेयर वन भूमि के अपवर्तन का अनुमोदन दिया। उपरोक्त अनुमोदन की शर्त संख्या 4 में कहा गया है कि राज्य

---

22 अंतिम अनुमोदन की शर्त संख्या 2 के तहत, वन मंडलाधिकारी, रामपुर ने 223 हेक्टेयर से अधिक में प्रतिपूरक वनीकरण करने के लिए यह योजना तैयार की।

23 प्रतिपूरक वनीकरण प्रभार का पांच प्रतिशत।

वन विभाग के पर्यवेक्षण में प्रयोक्ता एजेंसी को परियोजना लागत पर मलबा पुनर्वास योजना की सभी शर्तों का कार्यान्वयन करना था। शर्त संख्या 5 के अनुसार डंपिंग क्षेत्र को स्थायी एवं बेहतर (पुनरुद्धार) बनाया जाए एवं राज्य वन विभाग के पर्यवेक्षण में प्रयोक्ता एजेंसी की लागत पर डंपिंग क्षेत्रों पर उपयुक्त प्रजातियों का वृक्षारोपण किया जाए। जून 2007 में उपर्युक्त मामले पर अंतिम अनुमोदन देते हुए पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने ₹ 12.09 करोड़ की लागत की विस्तृत मलबा पुनर्वास योजना को मंजूरी दी। योजनानुसार परियोजना के दौरान लगभग 15,07,700 घन मीटर (दक्षिण द्वार (पोर्टल) पर 9,10,000 घन मीटर व उत्तरी पोर्टल पर 5,97,700 घन मीटर) मलबा उत्पन्न होना था। मलबा निपटान हेतु दक्षिण पोर्टल की ओर कुल भूमि 16.2406 हेक्टेयर व उत्तरी पोर्टल की ओर 20.00 हेक्टेयर थी। दक्षिण पोर्टल पर निर्माण गतिविधियों के दौरान उत्पन्न मलबे के निपटान हेतु चिह्नित स्थल सोलंग वैली से लगभग 200 मीटर, पलचान से 3.09 किमी व पलचान सोलंग धुंडी रोड के पश्चिमी तरफ दक्षिण पोर्टल से 11.75 किमी दूर था। सूचित किया गया कि मलबा क्षेत्र के समीप बहने वाला सेरी नाला बारिश के दौरान बहुत अस्थिर हो जाता है। इसलिए मलबा क्षेत्र को सुरक्षात्मक उपाय प्रदान करने के अतिरिक्त नाले के बाएं ढलान को सुरक्षा प्रदान करने का भी प्रस्ताव किया गया। मलबा वहीं बांधे रखने के लिए पूरे मलबा निपटान क्षेत्र को प्रतिधारण (रिटेनिंग) संरचनाओं वाले ग्रिडों में विभाजित किया जाना था। मलबे को क्षेत्र में परतों में भर कर दबा दिया जाएगा। मलबे के बहाव को रोकने व निपटान क्षेत्र के परिशोधन हेतु अन्य सिविल कार्य भी किए जाने थे। कार्य पूर्ण होने पर सम्पूर्ण मलबा निपटान क्षेत्र के ऊपर साफ़ मिट्टी डाल कर व्यवस्थित करना और उपयुक्त घास की प्रजाति का फैलाव किया जाना था। साथ ही देशी प्रजातियों के उपयुक्त वृक्षों व झाड़ियों का रोपण कर सात वर्षों तक उसका रखरखाव किया जाना था। प्रयोक्ता एजेंसी की लागत पर कुल्लू व केलांग मण्डलों में दो नर्सरी विकसित की जानी थीं। योजनानुसार परियोजना निर्माण के तीसरे व सातवें वर्ष में उत्तर एवं दक्षिण दोनों पोर्टल डंपिंग स्थलों पर वृक्षारोपण किया जाना था (लागत प्रयोक्ता एजेंसी को वहन करनी थी)।

इसके अतिरिक्त प्रयोक्ता एजेंसी को मलबा फेंकना प्रारंभ करने से पूर्व दोनों मलबा निपटान स्थलों पर विभिन्न इंजीनियरिंग निर्माण-कार्य अपनी लागत पर करने थे। प्रयोक्ता एजेंसी को योजना व समयसारणी के अनुसार सिविल इंजीनियरिंग एवं जैविक दोनों कार्यों का कार्यान्वयन करना था और वन विभाग को योजना के प्रभावी कार्यान्वयन की निगरानी एवं तकनीकी मार्गदर्शन प्रदान करनी थी। मलबा फेंकने के लिए अपवर्तित की गई वन भूमि केवल अस्थायी प्रकृति की थी जिसे सुधार एवं पुनर्वास के पश्चात् वन विभाग को वापस करनी थी।

अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि अक्टूबर 2020 में सुरंग (टनल) का उद्घाटन किया गया। अक्टूबर 2020 में मुख्य सचिव की अध्यक्षता में आयोजित बैठक के दौरान यह बताया गया कि प्रयोक्ता एजेंसी को योजना का कार्यान्वयन करना था एवं जब प्रयोक्ता एजेंसी विभाग

को अपेक्षित निधियां जमा कर देंगी तब पुनर्वास व वृक्षारोपण योजना का कार्यान्वयन किया जाएगा। इसके अतिरिक्त वन संरक्षक, कुल्लू की अध्यक्षता में मलबा पुनर्वास योजना के कार्यान्वयन के संबंध में नवंबर 2020 को आयोजित बैठक के अनुसार प्रयोक्ता एजेंसी द्वारा कोई बड़ा कार्य नहीं किया गया एवं वर्तमान परिस्थितियों में अपेक्षित सुधारों व अपेक्षित कार्यों तथा बजट की पुनर्गणना के आधार पर योजना को संशोधित किया जाना था। वन संरक्षक ने वन अधिकारियों और प्रयोक्ता एजेंसी द्वारा डंपिंग स्थलों का संयुक्त निरीक्षण करने एवं योजना संशोधित करके तदनुसार प्रयोक्ता एजेंसी से निधियां जारी करने के लिए बिल बनाने का निर्देश दिया। यह भी देखा गया कि वनमंडलाधिकारी, कुल्लू के पास योजना के कार्यान्वयन से संबंधित जानकारी अर्थात योजना के प्रावधानों से संदर्भित प्रयोक्ता एजेंसी व विभाग द्वारा निष्पादित किए गए कार्यों का विवरण; योजना के कार्यान्वयन के दौरान विभाग द्वारा की गई निगरानी का विवरण; विभाग द्वारा डंपिंग स्थलों में किए गए निरीक्षणों की संख्या; प्रस्तावित नर्सरियों के सृजन एवं डंपिंग स्थलों पर वृक्षारोपण की स्थिति उपलब्ध नहीं थी।

रोहतांग टनल के उत्तर व दक्षिण पोर्टल पर डंपिंग स्थलों का भू-स्थानिक अध्ययन एवं संयुक्त भौतिक निरीक्षण (हिमाचल प्रदेश वन विभाग के अधिकारियों के साथ) किया गया। इसके परिणाम नीचे दर्शाए गए हैं:

i. निर्दिष्ट साइटों पर फेंका गया मलबा दिखाई दे रहा था (छवि 1 व 2)।

ii. टनल के दोनों पोर्टलों पर मलबा डंपिंग स्थल नदी/नाले के किनारे स्थित थे (छवि 1 व 2)।

iii. सिविल कार्य के संदर्भ में मलबे को रोकने के लिए नदी/नाले के किनारों पर केवल प्रतिधारक दीवारें ही दिखाई दे रही थीं, जो डंपिंग साइटों की पूरी लंबाई को ढांक नहीं पा रही थीं (छवि 2)।

iv. डंपिंग स्थलों के पुनरुद्धार हेतु कोई वृक्षारोपण नहीं किया गया (छवि 1 व 2)।

v. डंपिंग स्थलों पर प्रयोक्ता एजेंसी द्वारा निर्मित अस्थायी संरचनाएं देखी गईं (छवि 1 व 2)।

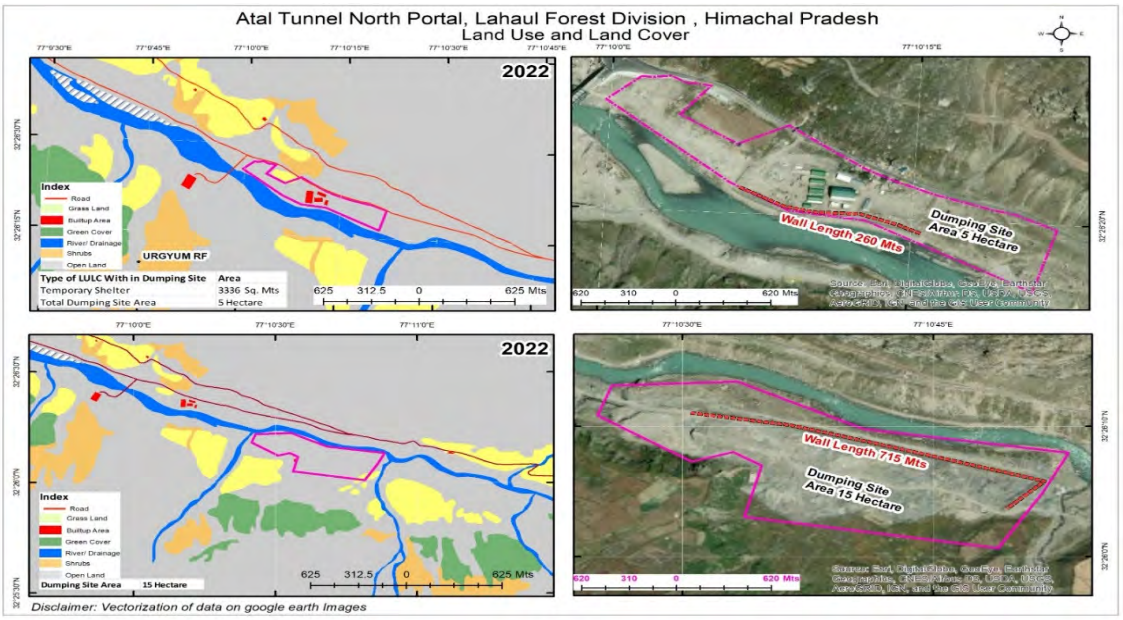
vi. दक्षिणी पोर्टल पर डंपिंग साइट के भीतर वाहनों की पार्किंग भी देखी गई।

vii. दक्षिणी पोर्टल डंपिंग साइट पर स्टॉल एवं अस्थायी शेड/कुटियाएं भी देखी गईं।

मलबा-डंपिंग/परियोजना पूर्ण होने के पश्चात वृक्षारोपण न करना, योजना के तहत निर्धारित सिविल कार्यों को न करना, पार्किंग हेतु डंपिंग साइटों का उपयोग करना व योजना के अंतर्गत डंपिंग साइट के भीतर अनिर्धारित अस्थायी संरचनाओं/झोपड़ियों का निर्माण वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के तहत दिए गए अंतिम अनुमोदन के विरुद्ध था। डंपिंग स्थलों का चयन नदी/नाले से पांच किमी की निर्धारित दूरी पर नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त डंपिंग साइट की

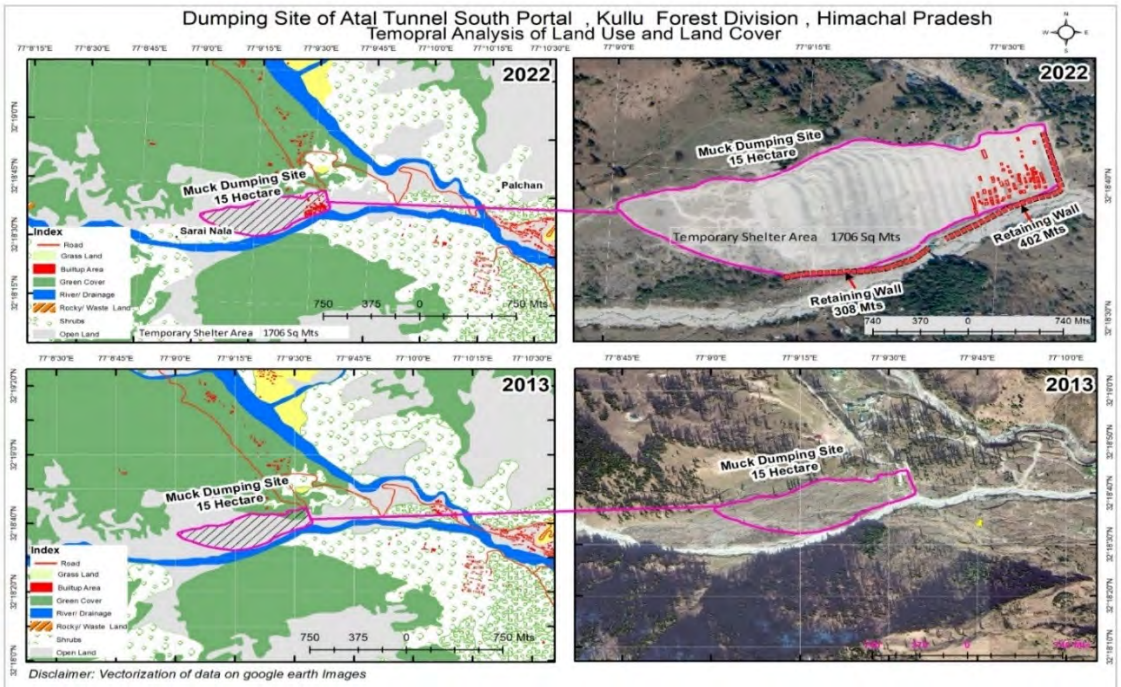
पूरी लंबाई में प्रतिधारण दीवार न होने के कारण नदी/नाले में मलबा बहने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

छवि 1



स्रोत: ईएसआरआई, मैक्सार, जियोआई-2020, अर्थस्टार ज्योग्राफिक्स, सीएनईएस/एयरबस डीएस, यूएसडीए, यूएसजीएस, एयरोग्रिड, आईजीएन, और जीआईएस उपयोगकर्ता समुदाय

छवि 2



स्रोत: ईएसआरआई, मैक्सार, जियोआई-2020, अर्थस्टार ज्योग्राफिक्स, सीएनईएस/एयरबस डीएस, यूएसडीए, यूएसजीएस, एयरोग्रिड, आईजीएन, और जीआईएस उपयोगकर्ता समुदाय

इस प्रकार उपरोक्त आलोक में विभाग नदी/नाले से निर्धारित दूरी पर उपयुक्त स्थल का चयन करने, योजना के कार्यान्वयन/निगरानी करने व योजना का कार्यान्वयन न करने पर प्रयोक्ता एजेंसी के विरुद्ध दंडात्मक कार्रवाई करने में विफल रहा। योजना अनुमोदित होने से 13 वर्ष की अवधि के बाद भी विभाग ने योजना के तहत निर्धारित कोई वृक्षारोपण एवं सिविल कार्य (रिटेनिंग दीवार के निर्माण को छोड़कर) नहीं किया। यह भी देखा गया कि डम्पिंग स्थल का उपयोग वाहनों की पार्किंग व अस्थायी संरचनाओं के निर्माण जैसी अनधिकृत गतिविधियों में किया जा रहा था। इसके अतिरिक्त अप्रैल 2023 तक प्रयोक्ता एजेंसी ने योजना के कार्यान्वयन हेतु कोई निधियां उपलब्ध नहीं करवाई।

यह विभाग की स्पष्ट विफलता थी क्योंकि काफी समय व्यतीत हो जाने के बावजूद प्रयोक्ता एजेंसी ने मलबा पुनर्वास नहीं किया।

वन मंडलाधिकारी, कुल्लू ने बताया कि प्रयोक्ता एजेंसी से मलबा पुनर्वास योजना के अनुसार डंपिंग क्षेत्रों के स्थायीकरण एवं सुधार हेतु सभी उपाय करने का अनुरोध किया गया है। वन मंडलाधिकारी, लाहौल ने बताया कि प्रयोक्ता एजेंसी के साथ योजना के कार्यान्वयन हेतु अपेक्षित निधियां जमा करने व डंपिंग साइटों पर कब्जा वापस लेने का मामला उठाया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि टनल प्रचालनाधीन है और विभाग योजना के कार्यान्वयन एवं प्रयोक्ता एजेंसी को अस्थायी रूप से सौंपी गई डंपिंग साइटों के सुधार में विफल रहा, जिन्हें सुधार व पुनर्वास के पश्चात वन विभाग को वापस कर दिया जाना था।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.3.3 निधियों के उपयोग में धोखाधड़ी का संदेह

पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार के राज्य प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण पर जारी दिशानिर्देश (अगस्त 2009) व हिमाचल प्रदेश सरकार की अधिसूचना (अगस्त 2009) के खंड 4 (ii) में यह प्रावधान है कि वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के तहत अनुमोदन मिलने पर प्रतिपूरक वनीकरण, अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण, जलागम क्षेत्र शोधन योजना अथवा केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित किसी अन्य शर्त (शर्तों) की अनुपालना हेतु प्रयोक्ता एजेंसियों से मिले धन की समस्त प्राप्तियां राज्य प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के खाते[24] में जमा की जाएं। इसके अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण पर

[24] सुप्रीम कोर्ट के आदेश दिनांक 5 मई 2006 के अनुसार तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण का गठन किया गया, जिसमें प्रतिपूरक वनीकरण, अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण, जलागम क्षेत्र शोधन योजना, निवल वर्तमान मूल्य एवं पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित किसी भी अन्य शर्त हेतु प्राप्त समस्त धनराशि जमा की गई थीं। राज्य प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण द्वारा बनाई गई वार्षिक संचालन योजना को तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व

@ 17.5 प्रतिशत की दर से विभागीय प्रभार सरकारी प्राप्तियां होती हैं, जिन्हें राज्य सरकार के खाते में जमा किया जाना है।

सहायता-अनुदान, निधि इत्यादि का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए किया गया जिसके लिए उन्हें स्वीकृत किया गया था एवं उन्हें निर्धारित अवधि के भीतर संवितरित किया गया, साथ ही उपयोग करने वाली एजेंसी/उपयोगिता/इकाई द्वारा इन निधियों का कोई दुरुपयोग, उपयोग में विलम्ब, अनुचित उपयोग नहीं किया गया, इस सम्बन्ध में संस्वीकृति प्राधिकारी द्वारा आत्म-संतुष्टि हेतु अपेक्षित उपयोगिता-प्रमाणपत्र मांगा जाता है। उपयोगिता-प्रमाणपत्र कार्यान्वयन एजेंसियों द्वारा निधियों के उपयोग को नियंत्रित करने हेतु एक बहुत ही महत्वपूर्ण जांच है।

पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने किन्नौर मण्डल में 402 मेगावाट शौंगटोंग करछम जलविद्युत परियोजना के निर्माणार्थ मेसर्स हिमाचल प्रदेश पावर कॉर्पोरेशन लिमिटेड (प्रयोक्ता एजेंसी) के पक्ष में वनेत्तर प्रयोजनार्थ 64 हेक्टेयर वन भूमि के अपवर्तन का सैद्धांतिक अनुमोदन दिया (मार्च 2011)। अनुमोदन की शर्त क्रमांक 15 के अनुसार वन विभाग को शर्त क्रमांक 1 में उल्लेखित प्रतिपूरक वनीकरण के अतिरिक्त उतने ही परिमाण के अवक्रमित वन क्षेत्र का पुनर्निर्मित करना अपेक्षित था। प्रयोक्ता एजेंसी के पास योग्य जनशक्ति व वन क्षेत्र पर नियंत्रण नहीं था इसलिए उन्होंने उपरोक्त शर्त के अनुपालन हेतु वन विभाग को निधियां जमा की। वन विभाग को इसका कार्यान्वयन करना और इस पर एक अनुपालन प्रतिवेदन प्रस्तुत करना अपेक्षित था।

वन मंडलाधिकारी, किन्नौर ने उपरोक्त शर्तों के अनुपालनार्थ समतुल्य परिमाण के अवक्रमित वन क्षेत्र के पुनर्निर्माण हेतु ₹ 1.37 करोड़ राशि की प्रतिपूरक वनीकरण योजना तैयार की। तदहेतु प्रयोक्ता एजेंसी ने वन मंडलाधिकारी, किन्नौर को ₹ 1.37 करोड़ जमा किए (अप्रैल 2011), जैसाकि तालिका 4.8 में विवर्णित है।

तालिका 4.8: 64 हेक्टेयर में किए गए अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण के विवरण

अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण का क्षेत्र	**64 हेक्टेयर**	**अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण की लागत**	**₹1,10,83,070**
आकस्मिकता प्रभार @ पांच प्रतिशत			5,54,153
विभागीय प्रभार @ 17.5 प्रतिशत			20,36,514
सकल योग			**1,36,73,737**

स्रोत: विभागीय आंकड़े

लेखापरीक्षा में उस खाते का, जिसमें मण्डल ने उपरोक्त निधियां जमा की थी एवं पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन द्वारा अधिरोपित अतिरिक्त शर्त के अनुपालन में 64 हेक्टेयर अवक्रमित वन क्षेत्र के पुनर्निर्माण की प्रास्थिति का विवरण मांगा (नवंबर 2020) गया। अभ्युक्ति के प्रत्युत्तर

योजना प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित किए जाने के आधार पर निधियां तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण से राज्य प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण को जारी की जाती है।

में वनमंडलाधिकारी ने बताया (नवंबर 2020) की प्रयोक्ता एजेंसी से प्राप्त निधियां हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक लिमिटेड, रिकांगपिओ में जमा की गई थी एवं ₹ 1.68 करोड़ (उत्पन्न ब्याज सहित) की राशि का उपयोग करके 125 हेक्टेयर क्षेत्र में वृक्षारोपण किया गया। मार्च 2018 में वनमंडलाधिकारी ने प्रयोक्ता एजेंसी को निधियों के उपयोग के संदर्भ में सहायता-अनुदान की स्वीकृति से सम्बंधित शर्तों की पूर्णता पर आत्म-संतुष्टि को प्रमाणित करने वाला उपयोगिता-प्रमाणपत्र प्रस्तुत किया। उसने प्रमाणित किया कि उक्त उपयोगिता-प्रमाणपत्र संबंधित बीट गार्ड, ब्लॉक अधिकारी व रेंज वन अधिकारी की 100 प्रतिशत जांच पर आधारित था एवं उसका सहायक वन संरक्षक द्वारा 50 प्रतिशत सत्यापन व वनमंडलाधिकारी, किन्नौर द्वारा 25 प्रतिशत यादृच्छिक सत्यापन किया गया।

हालांकि अभिलेखों की संवीक्षा (दिसंबर 2020) से उजागर हुआ कि वन मंडलाधिकारी ने उपरोक्त निधियां राष्ट्रीय प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण खाते में जमा नहीं की (राज्य सरकार के खाते में जमा किए जाने वाले ₹ 0.20 करोड़ के विभागीय प्रभार को छोड़कर)। ₹ 0.20 करोड़ का विभागीय प्रभार भी राज्य सरकार के खाते में जमा नहीं किया गया (अप्रैल 2011)। उपरोक्त निधियों की प्रविष्टियां दर्शाने वाली कैशबुक लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गई। उपरोक्त राशि का सावधि जमा 18 जून 2011 को हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक लिमिटेड रिकांगपिओ (किन्नौर) में 17 अक्टूबर 2011 तक किया गया था, जिसमें ₹ 0.02 करोड़ का ब्याज अर्जित हुआ था। कार्यालय द्वारा उपरोक्त अवधि के उपरांत निधियां उपलब्ध नहीं कराई गई व हिमाचल प्रदेश राज्य सहकारी बैंक में 16 मई 2017 को खोले गए नए बचत बैंक खाते में अचानक ₹ 1.70 करोड़ की राशि प्रकट हुई। यह भी सिद्ध नहीं किया जा सका कि क्या ₹ 0.02 करोड़ का अर्जित ब्याज उपरोक्त राशि में शामिल था। निधियों की जानकारी के अभाव में लेखापरीक्षा में 17 अक्टूबर 2011 व 15 मई 2017 के मध्य अर्जित वास्तविक ब्याज का पता नहीं लगाया जा सका, विशेषकर तब जब कार्यालय के पास बैंक विवरण व रोकड़बही (कैशबुक) के अभिलेख उपलब्ध नहीं थे। अतएव अर्जित वास्तविक ब्याज के दुरुपयोग की संभावना से इनकार नहीं किया जा सकता।

प्रतिपूरक वनीकरण कोष व योजना प्राधिकरण के खाते में निधियां जमा न करना विभाग की नियंत्रण व संतुलन व्यवस्था पर ध्यान न देने के रूप में परिणत हुआ क्योंकि निधियां वार्षिक संचालन योजनाओं[25] के माध्यम से नहीं भेजी जा रही थीं।

[25] वार्षिक संचालन योजना का अर्थ राष्ट्रीय प्राधिकरण अथवा राज्य प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित भौतिक गतिविधियों हेतु वार्षिक योजना एवं वित्तीय प्रावधानों से है, जो न्यूनतम मानदण्ड, सफलता की स्थिति व उसके स्पष्टीकरण, वित्तीय वर्ष के दौरान परिचालानार्थ रखी जाने वाली युक्तिपूर्ण वार्षिक योजना को दर्शाती है। यह संक्षिप्त विवरण, अनुमानित लागत, लागत अनुमान का आधार, निष्पादनार्थ चिह्नित एजेंसी एवं वर्ष के दौरान राज्य कोष से निष्पादित की जाने वाली प्रत्येक गतिविधि की समय-सारणी प्रदान करती है।

वास्तविक व्यय किए बिना उपयोगिता-प्रमाणपत्र प्रस्तुत करना: इसके अतिरिक्त यह भी देखा गया कि वन मंडलाधिकारी[26] ने पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित अतिरिक्त शर्तों के प्रति अवक्रमित वन भूमि का पुनर्निर्माण नहीं किया एवं अभीष्ट उद्देश्य के लिए निधियों का उपयोग करते समय कार्यालय द्वारा विभिन्न स्तरों पर जांच करने का झूठा दावा करते हुए प्रयोक्ता एजेंसी को ₹ 1.37 करोड़ के फर्जी उपयोगिता-प्रमाणपत्र प्रस्तुत किए (फरवरी 2019)। उपयोगिता-प्रमाणपत्र के अनुसार वर्ष 2016-17 (60 हेक्टेयर - ₹ 0.61 करोड़) एवं वर्ष 2017-18 (65 हेक्टेयर - ₹ 0.76 करोड़) के दौरान निर्धारित 64 हेक्टेयर के प्रति 125 हेक्टेयर अवक्रमित वन क्षेत्र में वृक्षारोपण दर्शाया गया। मई 2017 में खोले गए खाते की बैंक विवरणी की संवीक्षा से उजागर हुआ कि वर्ष 2017-18 के दौरान खाते से ₹ 1.71 करोड़ की राशि आहरित की गई व वर्ष 2016-17 में खाते से आहरण का कोई रिकॉर्ड नहीं था। इस प्रकार कार्यालय ने वास्तविक व्यय किए बिना ही प्रयोक्ता एजेंसी को उपयोगिता-प्रमाणपत्र जमा किया जबकि अवक्रमित वन भूमि का कोई पुनर्निर्माण नहीं किया गया था एवं वर्ष 2017-18 में सम्पूर्ण निधि आहरित कर ली।

कैशबुक के अनुरक्षण में अनियमितता: अनुवर्ती लेखापरीक्षा (नवंबर 2021) के दौरान उपरोक्त निधियों के संदर्भ में एक कथित कैशबुक लेखापरीक्षा हेतु प्रस्तुत की गई, जिसमें निम्नलिखित विसंगतियां देखी गईं:

(i) इस पर आहरण एवं संवितरण अधिकारी के हस्ताक्षर नहीं थे।

(ii) कैशबुक में केवल वर्ष 2017-18 की अवधि के दौरान किए गए आहरणों को दर्शाया गया था।

(iii) निधियों की प्राप्ति व अर्जित ब्याज के संबंध में कोई प्रविष्टि नहीं थी।

ऐसा प्रतीत होता है कि पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा अभ्युक्ति जारी होने (नवंबर 2020) के पश्चात कैशबुक बनाई गई थी।

असत्यापित एवं अनियमित व्यय: लेखापरीक्षा के दौरान (नवंबर 2021) कार्यालय ने विभिन्न गतिविधियों पर ₹ 1.71 करोड़ के उपयोग हेतु जो बिल व वाउचर प्रस्तुत किए, वो अवक्रमित वन क्षेत्र के पुनर्निर्माण से संबंधित नहीं थे। जिन कार्यों से संदर्भित बिल व वाउचर प्रस्तुत किए गए, उन्हें सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित वार्षिक संचालन योजना में शामिल नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त बिलों व वाउचरों की जांच में निम्नलिखित विसंगतियां उजागर हुईं:-

(क) नए वृक्षारोपण क्षेत्रों की घेराबंदी/बाड़ लगाना - नए वृक्षारोपण क्षेत्रों[27] की घेराबंदी पर हुए अग्रिम कार्यों के लिए ₹ 0.14 करोड़ का व्यय दर्ज किया गया। हालांकि बाद के वर्षों में

[26] 18 दिसंबर 2021 को वन मंडलाधिकारी ने इस तथ्य को अपने उत्तर में स्वीकार किया।

[27] गड्ढे खोदना और वृक्षारोपण क्षेत्र को बाड़ लगाकर बंद करना।

क्षेत्र में कोई वृक्षारोपण नहीं किया गया, जिससे सम्पूर्ण श्रम एवं उस पर किया गया व्यय निष्फल और व्यर्थ हो गया। इन भुगतानों की प्रामाणिकता सिद्ध करने के लिए कोई विश्वसनीय दस्तावेज़ उपलब्ध नहीं था, जैसाकि कैशबुक पर बनाए गए परिच्छेद में उल्लेखित किया गया है।

(ख) नामगिया में गैंग हट के निर्माण के लिए ठेकेदार श्री बलदेव सिंह को ₹ 0.30 करोड़ की राशि का भुगतान दर्शाया गया; यद्यपि अभिलेखों में कोई प्रशासनिक अनुमोदन व व्यय संस्वीकृति, निविदा दस्तावेज, कार्य आवंटन से संबंधित पत्र, कार्य का अनुमान, माप पुस्तिका में प्रविष्टियां, बिल व वाउचर नहीं पाए गए एवं लेखापरीक्षा में उपरोक्त भुगतान की प्रामाणिकता को सत्यापित नहीं किया जा सका।

(ग) सक्षम प्राधिकारी के अनुमोदन के बिना विभिन्न सामग्रियों की खरीद पर ₹ 0.14 करोड़ राशि का एवं क्षेत्रीय कार्मिकों के परिचयात्मक दौरे पर ₹ 0.02 करोड़ राशि का व्यय दर्शाया गया। यह पाया गया कि उक्त बिल में दावा किया गया था कि कर्मचारी अहमदाबाद प्रवास (जनवरी 2018) के दौरान होटल ली ग्रैंड रीजेंसी में रुके थे। परिचयात्मक दौरे का बिल ₹ 2.50 लाख था जबकि भुगतान केवल ₹ दो लाख का किया गया था। इस बिल पर कोई प्रयोज्य कर नहीं लगाना था। अभिलेख में ₹ 50,000 की राशि घटने एवं इस दौरे पर गए अधिकारियों की सूची के विषय में कुछ भी नहीं था। दौरे के बाद की यात्रा रिपोर्ट पर कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था। यह भी स्पष्ट नहीं था कि यात्रा भत्ता/महंगाई भत्ता (टीए/डीए) के बजाय पूर्ण भुगतान वाले दौरे पर विचार क्यों किया गया। लेखापरीक्षा में होटल के होने (मौजूदगी) व व्यय की प्रामाणिकता की पुष्टि नहीं की जा सकी।

(घ) विविध मदों पर ₹ 0.34 करोड़ की राशि का व्यय दर्शाया गया और उपरोक्त व्यय की केवल वास्तविक भुगतान रसीदें ही अभिलेख में रखी गईं। कोई बिल/वाउचर; स्वीकृति आदेश एवं कार्य/योजना का नाम, जिसके प्रति इन्हें स्वीकृत किया गया था, कार्यालय में उपलब्ध नहीं थे। ₹ 0.67 करोड़ चेक के माध्यम से संवितरित किए गए, हालांकि अभिलेख में ऐसे कोई रिकॉर्ड (बिल/वाउचर, संस्वीकृति, वास्तविक भुगतान रसीद) नहीं पाए गए।

(ङ) सक्षम प्राधिकारी की स्वीकृति के बिना मृदा व नमी संरक्षण कार्यों पर ₹ 0.10 करोड़ का व्यय दर्शाया गया।

<u>टीडीएस (स्त्रोत पर कर कटौती) काटा गया परन्तु केंद्र सरकार के खाते में जमा नहीं किया गया</u>: इसके अतिरिक्त आयकर अधिनियम 1961 की धारा 201 के अनुसार यदि कोई कटौतीकर्ता स्रोत पर कर कटौती करने में विफल होता है या कटौती के पश्चात उसे सरकारी खाते में जमा करने में विफल होता है, तो उसे चूककर्ता-निर्धारिती (असेसी-इन-डिफॉल्ट) माना जाएगा तथा उसे निम्नानुसार साधारण ब्याज चुकाना होगा:-

(i) इस प्रकार का कर काटे जाने योग्य होने की तिथि से वह कर काटे जाने की तिथि तक उस कर की राशि पर प्रति माह या माह के किसी भाग में एक प्रतिशत; तथा

(ii) इस प्रकार का कर काटे जाने की तिथि से उस कर को वास्तविक रूप से चुकाए जाने की तिथि तक उस कर की राशि पर प्रति माह या माह के किसी भाग में डेढ़ प्रतिशत की दर से।

साथ ही, धारा 271सी के तहत कटौती या चुकाए न गए कर के बराबर राशि की शास्ति अधिरोपित की जा सकती है। इसके अतिरिक्त आईटी अधिनियम की धारा 276बी के अनुसार यदि कोई व्यक्ति केंद्र सरकार को स्रोत पर काटा गया कर चुकाने में विफल होता है, तो उसे शास्ति सहित कठोर कारावास का दण्ड होगा जिसकी अवधि कम से कम तीन माह से सात वर्ष तक हो सकती है।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपरोक्त राशि से किए गए 28 भुगतानों में से ₹ 0.24 लाख की राशि टीडीएस के रूप में काटी गई, यद्यपि इसे केंद्र सरकार को चुकाया नहीं गया।

पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (वन बल प्रमुख) को पुनर्निर्माण की उपरोक्त योजना की प्रगति/अनुपालन प्रतिवेदन भी नहीं भेजा गया, जो न केवल वन संरक्षण अधिनियम अनुमोदन के प्रावधानों के विरुद्ध था, अपितु इस तथ्य को भी इंगित करता है कि विभाग के उच्च अधिकारी पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित शर्तों का अनुपालन न होने से अनभिज्ञ थे।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के प्रत्युत्तर में वन मंडलाधिकारी, किन्नौर ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार करते हुए बताया कि दिशानिर्देशों की जानकारी न होने के कारण दंडात्मक प्रतिपूरक वनीकरण करने की निधियां मण्डल स्तर पर रखी गई थीं। लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर ₹ 0.20 करोड़ की राशि का विभागीय प्रभार सरकारी कोषागार में जमा कर दिया गया है (दिसंबर 2021) व आकस्मिक शुल्क प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के खाते में जमा कर दिया जाएगा। वन मंडलाधिकारी ने आगे बताया कि सक्षम प्राधिकारी से ब्याज राशि के उपयोग हेतु कार्योत्तर संस्वीकृति ली जाएगी।

लेखापरीक्षा अभ्युक्ति के आधार पर विभागीय प्रभार जमा करने के संबंध में विभाग के उत्तर के साथ प्रस्तुत दस्तावेज से पता चला कि ₹ 0.20 करोड़ का विभागीय प्रभार विभिन्न ठेकेदारों ने उनके स्वयं के स्रोतों से जमा किया था। इससे कार्यालय एवं ठेकेदारों के मध्य आपसी सांठ-गांठ का संदेह उत्पन्न होता है।

वन मंडलाधिकारी ने फर्जी उपयोगिता-प्रमाणपत्र जमा करने की बात भी स्वीकार करते हुए आगे बताया कि प्रयोक्ता एजेंसी को उपयोगिता-प्रमाणपत्र अग्रिम रूप से जमा कर दिया गया था, क्योंकि प्रतिपूरक वनीकरण कार्य किया जाना था जिसके लिए सामग्री की खरीद भी हो गई थी।

स्थानीय जनता की मांग के दृष्टिगत वार्षिक संचालन योजना से बाहर अन्य कार्य/गतिविधियां (मृदा व नमी संरक्षण, निर्माण इत्यादि) निष्पादित की गईं। यह भी बताया गया कि वर्ष 2022-23, 2023-24 व 2024-25 के दौरान अवक्रमित वनों का पुनर्निर्माण नि:शुल्क किया जाएगा जिसके लिए कांटेदार तार एवं बाड़ नाका पहले ही खरीदे जा चुके हैं।

यह उत्तर स्वयमेव ही विभाग द्वारा की गई घोर अनियमितताओं की स्वीकारोक्ति थी। यहां यह उल्लेख करना भी प्रासंगिक है कि नवंबर 2020 में लेखापरीक्षा को निधियों के उपयोग एवं पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित अवक्रमित वन भूमि के पुनर्निर्माण की शर्त को पूरा करने के संबंध में गलत/भ्रामक उत्तर प्रस्तुत किया गया था। विभाग ने पर्याप्त समय व्यतीत हो जाने एवं अनुवर्ती लेखापरीक्षा में मुद्दा उठाए जाने के बावजूद कोई जांच नहीं की जो उसकी गंभीरता के अभाव का परिचायक है।

इस प्रकार विभाग अवक्रमित वन भूमि के पुनर्निर्माण द्वारा पर्यावरण हानि की क्षतिपूर्ति हेतु पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित अतिरिक्त शर्त का अनुपालन सुनिश्चित करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त उपरोक्त सभी बिंदुओं जैसे राष्ट्रीय प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण में निधियां जमा न करना, कैशबुक का अनुचित अनुरक्षण/अनुरक्षण न करना, फर्जी उपयोगिता-प्रमाणपत्र जमा करना, निधियों की जानकारी में कमी, वार्षिक संचालन योजना के माध्यम से व्यय न करना, लेखापरीक्षा को गलत/भ्रामक उत्तर प्रस्तुत करना व बिल/वाउचर प्रस्तुत न करना, के आलोक में लेखापरीक्षा में उपरोक्त निधियों के दुरुपयोग की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता।

अंतिम बैठक में विभाग ने मामले की गंभीरता का संज्ञान लिया। मार्च 2024 में प्रधान मुख्य वन संरक्षक को विस्तृत जांच एवं उस पर प्रतिक्रिया करने का अनुरोध करते हुए एक पत्र जारी किया गया। इसके अनुक्रम में अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक (निगरानी एवं मूल्यांकन) के माध्यम से प्रारंभिक जांच की गई एवं अप्रैल 2024 में उनकी रिपोर्ट इस कार्यालय को प्रस्तुत की। प्रारंभिक जांच रिपोर्ट ने पुष्टि की कि पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा जारी राज्य प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण संबंधी दिशानिर्देशों के दृष्टिगत लेखापरीक्षा की टिप्पणियां प्रथम दृष्टया सही प्रतीत होती हैं। यह भी बताया गया कि अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक (निगरानी एवं मूल्यांकन), कार्यालय प्रधान मुख्य वन संरक्षक (वन बल प्रधान), हिमाचल प्रदेश को विस्तृत जांच संचालित कर रिपोर्ट प्रस्तुत करने के निर्देश दिए गए हैं।

अंतिम रिपोर्ट प्रतीक्षित है (जून 2024)।

4.3.4 भूमि अपवर्तन के मामले में निर्धारित शर्तों का पालन न करना

दिसंबर 2005, जून 2006 व नवंबर 2014 में मेसर्स जेपी हिमाचल सीमेंट लिमिटेड (प्रयोक्ता एजेंसी 1) के पक्ष में चूना पत्थर खनन के लिए वन भूमि के अपवर्तन पर अनुमोदन दिया गया। इसी भांति नवंबर 2013 में मेसर्स अंबुजा सीमेंट्स लिमिटेड (प्रयोक्ता एजेंसी 2) के पक्ष में भूमि के अपवर्तन पर अनुमोदन दिया गया। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित शर्तानुसार प्रयोक्ता एजेंसी से अपेक्षित था:

i. सुरक्षा क्षेत्र की सीमा (खनन पट्टा क्षेत्र की बाहरी सीमा के साथ 7.5 मीटर की पट्टी) का सीमांकन सुनिश्चित करना एवं इसे हरित पट्टी[28] (ग्रीन बेल्ट) के रूप में बनाए रखना।

ii. राज्य वन विभाग के पर्यवेक्षण में परियोजना लागत पर सुरक्षा क्षेत्र के डेढ़ गुना क्षेत्र को मापकर अन्यत्र चयनित की जाने वाली अवक्रमित वन भूमि पर वनीकरण करना।

प्रयोक्ता एजेंसी 1 के संबंध में खनन पट्टे की सीमा की लंबाई 11 किलोमीटर[29] व प्रयोक्ता एजेंसी 2 के मामले में 19.57 किलोमीटर थी। प्रयोक्ता एजेंसी 1 ने स्वैच्छिक रूप से सुरक्षा क्षेत्र बनाने (और इसे ग्रीन बेल्ट के रूप में रखने) का प्रस्ताव रखा। प्रयोक्ता एजेंसी 2 के मामले में खनन पट्टा सीमा की लंबाई 4.54 किलोमीटर[30] के रूप में गलत परिकलित की गई एवं तदनुसार सुरक्षा क्षेत्र के निर्माणार्थ (और इसे हरित बेल्ट के रूप में रखने) ₹ 11.08 लाख की राशि जमा की गई (मार्च 2015)। यद्यपि लेखापरीक्षा में पाया गया कि प्रयोक्ता एजेंसी 1 एवं प्रयोक्ता एजेंसी 2 के मामले में विभाग ने खनन पट्टा क्षेत्र की बाहरी सीमा पर सुरक्षा क्षेत्र नहीं बनाया गया, जो अंतिम अनुमोदन में निर्धारित शर्तों के विरुद्ध था। इसके अतिरिक्त लेखापरीक्षा ने प्रयोक्ता एजेंसी 2 के मामले में सुरक्षा क्षेत्र[31] के निर्माणार्थ आवश्यक राशि का पुनर्निर्धारण किया एवं पाया कि वर्ष 2022-23 मानदंडों के अनुसार इसके लिए ₹ 1.03 करोड़ की राशि की आवश्यकता होगी।

प्रयोक्ता एजेंसी 1 व प्रयोक्ता एजेंसी 2 ने अवक्रमित वन भूमि पर वनीकरण करने के लिए वन मंडलाधिकारी के पास क्रमशः ₹ 5.21 लाख व ₹ 3.65 लाख की निधियां जमा की गई। यद्यपि मार्च 2021 तक कोई वृक्षारोपण नहीं किया गया। लेखापरीक्षा ने वर्तमान मानदंडों पर वनीकरण की लागत की पुनर्गणना की जिसमें पाया गया कि प्रयोक्ता एजेंसी 1 व प्रयोक्ता एजेंसी 2 के संबंध में वनीकरण करने के लिए क्रमशः ₹ 31.12 लाख व ₹ 55.38 लाख की आवश्यकता होगी।

---

28 प्रयोक्ता एजेंसी 1- जून 2006 (अंतिम अनुमोदन) व प्रयोक्ता एजेंसी 2- नवंबर 2013 (सैद्धांतिक अनुमोदन)

29 सुरक्षा क्षेत्र का क्षेत्रफल - 11,000*7.50 = 8.25 हेक्टेयर व अवक्रमित वन क्षेत्र में वनीकरण का क्षेत्रफल - 1.5*8.25 = 12.38

30 खनन पट्टे की पूरी सीमा के बजाय केवल खनन पट्टे की लंबाई पर विचार करके जो वन सीमा को स्पर्श कर रही थी।

31 वर्ष 2021-22 वृक्षारोपण मानदंडों के अनुसार खनन पट्टा सीमा की कुल लंबाई 19.57 किमी के आधार पर। सुरक्षा क्षेत्र का क्षेत्रफल - 19,570 * 7.50 = 14.68 हेक्टेयर व निम्नीकृत वन भूमि में वनीकरण का क्षेत्र - 1.5 * 14.68 = 22.02 हेक्टेयर

यह भी देखा गया कि खनन पट्टे की बाहरी परिधि से 100 मीटर के भीतर क्षेत्र में यदि कोई अवक्रमित खुले वन स्थित हो, तो उसे फिर से भरने व पुनर्जीवित करने के लिए प्रयोक्ता एजेंसी 2 को अंतराल रोपण एवं मृदा व नमी संरक्षण गतिविधियां प्रारंभ करना अपेक्षित था। मंडलाधिकारी को प्रयोक्ता एजेंसी 2 ने ₹ 5.72 लाख जमा किए, जिसे कार्यालय ने अपने खाते में रख लिया, जो प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण नियमों के विरुद्ध था। इसके अतिरिक्त उपरोक्त निधियों में से मात्र ₹ 2.00 लाख राशि व्ययित की गई व अक्टूबर 2022 तक शेष निधि कार्यालय के पास ही रही, जो पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय की उपरोक्त शर्तों का अनुपालन न होने का परिचायक है।

इस प्रकार प्रयोक्ता एजेंसी 2 से वर्तमान लागत पर सुरक्षा क्षेत्र बनाने (और इसे हरित बेल्ट के रूप में रखने) के लिए ₹ 92.38 लाख (₹ 1.03 - ₹ 11.08 लाख) की अतिरिक्त निधियां ली जानी अपेक्षित होगी। साथ ही अवक्रमित वन क्षेत्र के डेढ़ गुना क्षेत्र में वनीकरण करने के लिए ₹ 77.64 लाख[32] की अतिरिक्त निधियों की भी आवश्यकता होगी।

वन मंडलाधिकारी ने बताया कि प्रयोक्ता एजेंसी 1 ने सुरक्षा क्षेत्र बनाने का कार्य प्रारंभ कर दिया है, जबकि प्रयोक्ता एजेंसी 2 के मामले में यह पहले से जमा निधियों का उपयोग करके बनाया जाएगा। यह भी बताया गया कि वनीकरण वर्ष 2023-24 के दौरान किया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि 22.93 हेक्टेयर में सुरक्षा क्षेत्र बनाने एवं 34.40 हेक्टेयर अवक्रमित वन क्षेत्र में वृक्षारोपण करने की शर्तें (प्रयोक्ता एजेंसी 1 के मामले में जून 2006 से व प्रयोक्ता एजेंसी 2 के मामले में नवंबर 2013 से) अपूर्ण रहीं, इसके अतिरिक्त प्रचलित दरों पर उपरोक्त गतिविधियां पूर्ण करने हेतु ₹ 1.70 करोड़ (₹ 92.38 लाख + ₹ 77.64 लाख) की देयता भी उत्पन्न हुई।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.3.5 ₹ 3.29 करोड़ की शास्ति एवं ब्याज की अवसूली

वन भूमि के अपवर्तन को अनुमोदित करते समय पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित शर्तों के उल्लंघन/अनुपालन न करने के मामलों में वन संरक्षण अधिनियम दंडात्मक प्रावधान प्रदान करता है। अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक, क्षेत्रीय कार्यालय की सिफारिश पर शास्ति अधिरोपित की गई, जिसके क्षेत्राधिकार में कथित उल्लंघन हुआ। ऐसे मामलों में जहां अपराध साबित हो जाता है, वहां बिना अनुमोदन के वन क्षेत्र में किए गए उल्लंघन हेतु सामान्य निवल वर्तमान मूल्य के दोगुने के बराबर शास्ति अधिरोपित की जाएगी। यद्यपि यह शास्ति सरकार की सार्वजनिक उपयोगिता परियोजनाओं के मामलों में ऊपर प्रस्तावित शास्ति का 20 प्रतिशत होगा।

---

[32] प्रयोक्ता एजेंसी 1: ₹ 31.12 लाख - ₹ 5.21 लाख = ₹ 25.91 लाख व प्रयोक्ता एजेंसी 2 - ₹ 55.38 लाख - ₹ 3.65 लाख = ₹ 51.73 लाख

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अक्टूबर 2002 में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने उद्योग विभाग (प्रयोक्ता एजेंसी) के पक्ष में स्लेट खनन हेतु चकबन खनियारा में 25 हेक्टेयर वन भूमि के अपवर्तन हेतु अंतिम अनुमोदन दिया। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय ने निर्धारित किया (अक्टूबर 2006) कि अपवर्तित वन भूमि का निवल वर्तमान मूल्य उन मामलों में प्रभारित किया जाए, जहां सैद्धांतिक अनुमोदन 30 अक्टूबर 2002 से पूर्व दिया गया था एवं जिनके लिए अंतिम अनुमोदन या तो 30 अक्टूबर 2002 को या उसके पश्चात दिया गया है या उसके बाद दिया जाएगा।

पर्यावरण, वन मंत्रालय ने राज्य वन विभाग को 31 मार्च 2014 से पूर्व प्रयोक्ता एजेंसी के पक्ष में अपवर्तित 25 हेक्टेयर वन भूमि के निवल वर्तमान मूल्य की वसूली करने का निर्देश दिया (जनवरी 2014)। निवल वर्तमान मूल्य की वसूली न होने की स्थिति में वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के तहत दिया गया अंतिम अनुमोदन रद्द कर दिया जाना था एवं राज्य सरकार द्वारा वन भूमि में की जाने वाली सभी वनेत्तर गतिविधियां तब तक रोक दी जानी थी, जब तक कि प्रयोक्ता एजेंसी से निवल वर्तमान मूल्य की वसूली नहीं की जाती एवं तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण में स्थानांतरित नहीं की जाती। यह भी देखा गया कि मार्च 2018 में चार वर्ष की अवधि के पश्चात प्रयोक्ता एजेंसी ने प्रस्ताव में वसूली योग्य ₹ 1.64 करोड़ के निवल वर्तमान मूल्य को तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण में जमा किया एवं पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय की अवहेलना करते हुए खनन कार्य जारी रखा। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित शर्तों का उल्लंघन चार वर्षों तक करने से प्रयोक्ता एजेंसी को सामान्य निवल वर्तमान मूल्य की दोगुनी राशि ₹ 3.29 करोड़ (₹ 1.64 करोड़ का दोगुना) के बराबर चुकानी थी।

वन मंडलाधिकारी ने बताया कि खनन अधिकारी, कांगड़ा (प्रयोक्ता एजेंसी का एक अधीनस्थ कार्यालय) को लेखापरीक्षा द्वारा इंगित की गई शास्ति व ब्याज शुल्क जमा करने के लिए एक पत्र जारी किया गया है।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.3.6 अनुमोदन की शर्तों को पूरा न करना एवं निधियों का अनियमित व्यपवर्तन

हिमाचल प्रदेश सरकार ने बड़ी संख्या में वृक्षों[33] की हानि की क्षतिपूर्ति हेतु मेसर्स जेपी पावर ग्रिड लिमिटेड (प्रयोक्ता एजेंसी) पर ग्लोबल वार्मिंग के प्रभाव का अध्ययन करने के लिए 500 हेक्टेयर उच्च ऊंचाई वाले संक्राति क्षेत्र (हाई एल्टिट्युड ट्रांज़िशन ज़ोन) में वृक्षारोपण करने की एक अतिरिक्त शर्त अधिरोपित की थी। जून 2009 से मई 2012 की अवधि के दौरान प्रयोक्ता एजेंसी ने उपरोक्त शर्तों के अनुपालन में ₹ 0.50 करोड़ की चार समान किस्तों में ₹ 2.00 करोड़ की

[33] किन्नौर मण्डल में कुल 16,758 - 12,154 व रामपुर मण्डल में 4,604

राशि अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक-सह-नोडल अधिकारी, वन संरक्षण अधिनियम को जमा की।

वर्ष 2011 में प्रयोक्ता एजेंसी द्वारा जमा किए गए ₹ दो करोड़ की लागत पर हिमाचल प्रदेश औषधीय पादप सोसाइटी ने 'हिमाचल प्रदेश में हाई एल्टित्युड ट्रांज़िशन ज़ोन ग्लोबल वार्मिंग के प्रभावों के आंकलनार्थ दीर्घकालिक अध्ययन एवं इस क्षेत्र में अवक्रमित स्थलों के पुनर्स्थापन हेतु परीक्षण' शीर्षक से एक परियोजना कार्यान्वयन योजना बनाई। अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक (अनुसंधान एवं प्रशिक्षण), सुंदरनगर को परियोजना प्रमुख के रूप में नामित किया गया एवं परियोजना के कार्यान्वयन हेतु उक्त कार्यालय के अधीन कार्य करने वाली हिमाचल प्रदेश औषधीय पादप सोसाइटी निष्पादन एजेंसी थी। परियोजना रिपोर्ट के अनुसार परियोजना को दो सह परियोजनाओं में बांटकर मार्च 2016 तक पूर्ण करना था। इस परियोजना का उद्देश्य जलवायु परिवर्तन के प्रभाव का दीर्घकालिक आधार पर आकलन और निगरानी करने के लिए हाई एल्टित्युड ट्रांज़िशन ज़ोन में पांच स्थायी भूखंड बनाना; इन स्थायी भूखंडों में पारिस्थितिक व वानस्पतिक संबंधी सम्पूर्ण आधारभूत अध्ययन; हाई एल्टित्युड ट्रांज़िशन ज़ोन की प्रमुख प्रजातियों की नर्सरी की स्थापना व इस क्षेत्र में 200 हेक्टेयर अवक्रमित स्थलों पर पुनर्स्थापन परीक्षण करना था।

वर्ष 2009-10 से वर्ष 2017-18 की अवधि के दौरान हाई एल्टित्युड ट्रांज़िशन ज़ोन के निर्माणार्थ प्रधान मुख्य वन संरक्षक (वन बल प्रमुख) ने अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक को ₹ 2.22 करोड़ की राशि जारी की।

अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि विभाग ने हिमाचल प्रदेश औषधीय पादप सोसाइटी द्वारा तैयार की गई उक्त परियोजना कार्यान्वयन योजना का कार्यान्वयन नहीं किया। इसके बजाय अगस्त 2012 (प्रथम चरण) व जुलाई 2018 (द्वितीय चरण) के दौरान हिमालय वन अनुसंधान संस्थान के साथ स्थायी भूखंडों में क्षेत्र सर्वेक्षण, स्थायी भूखंडों में समृद्ध वानस्पतिक रुपरेखा बनाने के साथ वानस्पतिक सर्वेक्षण, गुणन के लिए जर्मप्लाज्म के संग्रह सहित हाई एल्टित्युड वाली प्रजातियों की नर्सरी तकनीकों के मानकीकरण, इत्यादि के लिए एक समझौता-ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए। प्रथम चरण के कार्यान्वयन हेतु हिमालय वन अनुसंधान संस्थान को ₹ 21.00 लाख की राशि जारी की गई। द्वितीय चरण का अनुबंध ₹ एक करोड़ में किया गया एवं परियोजना को जुलाई 2025 तक पूर्ण किया जाना था। द्वितीय चरण के कार्यान्वयन के दौरान ₹ 59.80 लाख राशि जारी की गई। आगे यह पाया गया कि विभाग ने हाई एल्टित्युड ट्रांज़िशन ज़ोन में कोई वृक्षारोपण नहीं किया और न ही हिमालय वन अनुसंधान संस्थान के साथ हस्ताक्षरित समझौता-ज्ञापनों में कोई वृक्षारोपण लक्ष्य निर्धारित किए गए थे।

यह भी देखा गया कि वर्ष 2011-12 से 2013-14 के दौरान वन मंडलाधिकारी, कुल्लू को 10 हेक्टेयर में वृक्षारोपण के लिए ₹ नौ लाख जारी किए गए यद्यपि अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक के कार्यालय द्वारा प्रदत्त जानकारी के अनुसार परियोजना के तहत कोई वृक्षारोपण नहीं किया गया।

अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक के कार्यालय द्वारा ₹ 11.03 लाख की राशि भी खर्च की गई, जिसमें से ₹ 5.12 लाख हाई एल्टिट्युड ट्रांज़िशन ज़ोन के विभिन्न घटकों के कार्यान्वयन हेतु अनुसंधान अध्येताओं को काम पर रखने पर खर्च किए गए। शेष व्यय का विवरण लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया।

इस प्रकार, ₹ 1.01 करोड़ के व्ययोपरांत भी विभाग हाई एल्टिट्युड ट्रांज़िशन ज़ोन के तहत कोई वृक्षारोपण नहीं कर सका और ग्लोबल वार्मिंग के प्रभाव का अध्ययन करने के लिए 500 हेक्टेयर हाई एल्टिट्युड ट्रांज़िशन ज़ोन स्थापित करने की अतिरिक्त शर्त अपूर्ण रही।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि अतिरिक्त मुख्य सचिव (वन), हिमाचल प्रदेश सरकार ने हाई एल्टिट्युड ट्रांज़िशन ज़ोन की निधियों से प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन प्रशिक्षण एवं विकास सोसाइटी[34] (नेचुरल रिसोर्स मैनेजमेंट ट्रेनिंग एंड डेवलपमेंट सोसाइटी) को प्रशिक्षण के लिए तथा हिमाचल प्रदेश इको-टूरिज्म सोसाइटी को इको-टूरिज्म स्थलों का विकास करने के लिए, दोनों में से प्रत्येक को ₹ 50 लाख आवंटित किए (अक्टूबर 2017)।

फलस्वरूप जनवरी 2018 में प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने उपरोक्त निधियां प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन प्रशिक्षण एवं विकास सोसाइटी एवं हिमाचल प्रदेश इको-टूरिज्म सोसाइटी को हस्तांतरित की। हाई एल्टिट्युड ट्रांज़िशन ज़ोन परियोजना के कार्यान्वयन हेतु हिमाचल प्रदेश औषधीय पादप सोसाइटी को ₹ 1.69 करोड़ (ब्याज सहित) की शेष निधियां हस्तांतरित कर दी गई।

यह भी पाया गया कि प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन प्रशिक्षण एवं विकास सोसाइटी ने हिमाचल प्रदेश वन अकादमी, सुंदरनगर एवं वन प्रशिक्षण संस्थान, चायल में से प्रत्येक को ₹ 25.00 लाख जारी किए। हिमाचल प्रदेश वन अकादमी ने नई बस की खरीद (₹ 18.80 लाख) एवं हॉस्टल के उन्नयन व रखरखाव (₹ 6.20 लाख) पर ₹ 25.00 लाख खर्च किए जबकि वन प्रशिक्षण संस्थान ने ₹ 25.00 लाख की सम्पूर्ण राशि दो नई बसों की खरीद में उपयोग की।

अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने बताया कि प्राकृतिक संसाधन प्रबंधन प्रशिक्षण एवं विकास सोसाइटी एवं हिमाचल प्रदेश इको-टूरिज्म सोसाइटी को निधियां प्रशासनिक विभाग के निर्देशों के अनुसार आवंटित की गई थी एवं वृक्षारोपण चरणबद्ध तरीके से किया जाएगा और संबंधित वन संरक्षक/मुख्य वन संरक्षक को तत्संबंधी वार्षिक संचालन योजना बनाने के लिए कहा गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि हाई एल्टिट्युड ट्रांज़िशन ज़ोन के निर्माणार्थ आवंटित निधियों में से ₹ एक करोड़ की राशि उपर्युक्त सोसाइटियों को अन्य प्रयोजनों के लिए व्यपवर्तित कर दी गई जबकि 12 वर्षों की अवधि के बाद भी हाई एल्टिट्युड ट्रांज़िशन ज़ोन निर्मित नहीं किया जा सका।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

---

[34] हिमाचल प्रदेश राज्य वन विभाग के वन प्रशिक्षण संस्थानों का प्रबंधन करने के लिए एक सोसाइटी ।

4.3.7 प्रयोक्ता एजेंसियों द्वारा जमा की गई निधियां प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के खाते में जमा न करना

राज्य प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण पर पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा जारी दिशानिर्देश (अगस्त 2009) व हिमाचल प्रदेश सरकार की अधिसूचना (अगस्त 2009) के खंड 4 (ii) में प्रावधान हैं कि वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के तहत मिले अनुमोदन के अनुसरण में प्रतिपूरक वनीकरण, अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण, जलागम क्षेत्र शोधन योजना या केंद्र सरकार द्वारा निर्धारित किसी अन्य शर्त (शर्तों) के अनुपालनार्थ प्रयोक्ता एजेंसियों से प्राप्त समस्त धनराशि राज्य प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के खाते में जमा की जाए।

हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम, 1971 खंड-1 के नियम 2.2 (i) व (ii) में निर्धारित है कि सरकार की ओर से धनराशि प्राप्त करने वाले प्रत्येक अधिकारी हिमाचल प्रदेश वित्तीय नियम I के प्रारूप में कैशबुक का अनुरक्षण करें एवं सभी मौद्रिक लेनदेन होते ही व कार्यालय प्रमुख द्वारा चेक के रूप में सत्यापित किए जाते ही, यथाशीघ्र कैश बुक में दर्ज करें।

लेखापरीक्षा में जून 2021 तक स्टेट बैंक ऑफ पटियाला के बचत खाते में ₹ 19.27 लाख की निधियां पाई गई। इसमें पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित शर्तों के अनुपालनार्थ वर्ष 2014[35] में मेसर्स अंबुजा सीमेंट्स से प्राप्त ₹ 5.72 लाख की निधियां भी सम्मिलित थी। आगे यह भी पाया गया कि कार्यालय द्वारा उपरोक्त राशि हेतु कोई कैशबुक अनुरक्षित नहीं की गई।

तदर्थ प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के खाते में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित शर्तों के अनुपालनार्थ प्राप्त निधियां जमा न करना पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के दिशानिर्देशों के प्रावधानों के विरुद्ध था। इसके अतिरिक्त कैशबुक का अनुरक्षण न करने के कारण शेष निधियों का स्रोत एवं जिस उद्देश्य से उन्हें प्राप्त किया गया था, उसका लेखापरीक्षा में पता नहीं लगाया जा सका।

वन मंडलाधिकारी ने बताया कि राशि का मिलान अभिलेखों व वाउचर से किया जाएगा और तदनुसार लेखापरीक्षा को अवगत कराया जाएगा।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प्रतिपूरक वनीकरण कोष प्रबंधन व योजना प्राधिकरण के खाते के बाहर निधियां जमा करना नियमों के विरुद्ध था एवं तथ्य यह है कि विभाग के पास निधियां अप्रयुक्त रही और जिस अभीष्ट उद्देश्य हेतु ये निधियां प्राप्त की गई, उसे प्राप्त नहीं किया जा सका।

---

[35] विभाग द्वारा प्रस्तुत उत्तर के अनुसार।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.4 अन्य कमियां

लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा ने विभाग की कार्यपद्धति में कई सामान्य कमियां देखीं, जिनकी चर्चा नीचे की गई है:

4.4.1 वन संरक्षण अधिनियम का उल्लंघन करते हुए नए वन विश्रामगृहों का निर्माण (वन मंडलाधिकारी, नाचन)

लेखापरीक्षा में ऐसे मामले सामने आए, जहां वन संरक्षण अधिनियम के तहत अनुमोदन लेने की आवश्यकताओं के बावजूद प्रक्रिया कभी प्रारंभ नहीं की गई, उन पर नीचे चर्चा की गई है:

वन संरक्षण अधिनियम (2019) के दिशानिर्देशों की पुस्तिका के नियम 11.8 में प्रावधान है कि वनों व वन्यजीवों के संरक्षण, विकास और प्रबंधन से संबंधित या सहायक कोई भी कार्य, अर्थात् चेक-पोस्ट, अग्निशमन लाइन, वायरलेस संचार सुविधाओं की स्थापना एवं बाड़, पुलों व पुलिया के निर्माण, बांध, कृत्रिम तालाब (वॉटरहोल), गड्ढे, परिसीमा, पाइपलाइन या अन्य समान उद्देश्य वनेत्तर उपयोग से असम्बद्ध है, अतः वन भूमि में ऐसे कार्यों के लिए वन संरक्षण अधिनियम के तहत अपवर्तन अपेक्षित नहीं है। ऐसे में सभी राज्य सरकारों को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि वन संरक्षण अधिनियम की मूल भावना और सार, आवासीय भवनों, बंगलों, परिसरों आदि के निर्माण के लिए वन भूमि का अपवर्तन नहीं है। चयनित क्षेत्रों में वनों की क्षति/विनाश किए बिना कम से कम (परिचालन) भवन, जो वन प्रबंधन और जैव-संपदा के संरक्षण हेतु आवश्यक हैं, जैसे वन रक्षक झोपड़ी, चेक पोस्ट, रेंज कार्यालय, छोटे निरीक्षण बंगले (दो-तीन कमरे), बिना तार वाली सिंगल लेन सड़कें इत्यादि निर्मित किए जा सकते हैं। परन्तु यदि संरचनाएं बड़ी हैं और संरक्षण को प्रभावित करेंगी, तो वन संरक्षण अधिनियम के तहत पूर्व अनुमति अपेक्षित होगी।

राष्ट्रीय वन नीति में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि "सक्षम प्राधिकारी द्वारा अनुमोदित कार्य-योजना के बिना किसी भी वन में कार्य करने की अनुमति नहीं दी जाए"। कार्य-योजना में कार्मिक परिसरों, कार्यालयों, वन विश्रामगृहों, लगाम पथों, सड़कों आदि के बुनियादी ढांचे के निर्माण व रखरखाव का प्रावधान है, जिसके लिए पूर्ण स्पष्टीकरण दिया जाए।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2018-19 से 2021-22 की अवधि के दौरान नाचन मंडल में ₹ 6.03 करोड़ की लागत पर पांच नए विश्रामगृह बनाए गए (निर्माणाधीन) जिनमें प्रत्येक में

आठ से नौ कमरे[36] (वीआईपी सुइट्स सहित एवं रसोई व शौचालयों के अतिरिक्त) थे, जैसाकि **तालिका 4.9** में विवर्णित है।

तालिका 4.9 वन अतिथिगृह पर हुआ व्यय

(₹ में राशि)

क्र. सं.	वन अतिथिगृह का नाम	संस्वीकृत राशि	किया गया व्यय	कार्य की प्रास्थिति
1	धरोट धार	88,15,700	88,15,000	पूर्ण
2	केलोधार	1,03,90,000	83,00,000	प्रक्रियाधीन
3	रैंगलू	1,29,50,498	69,87,000	प्रक्रियाधीन
4	जाच	1,32,27,488	20,00,000	प्रक्रियाधीन
5	नैना	1,49,00,000	45,00,000	प्रक्रियाधीन
	योग	**6,02,83,686**	**3,06,02,000**	

स्रोत: विभागीय आंकड़े

बड़े वन अतिथिगृह (वीआईपी कमरों सहित आठ कमरों वाले) का निर्माण वन प्रबंधन के सहायक बुनियादी ढांचे के अंतर्गत नहीं आता था, हालांकि इन वन अतिथिगृहों के निर्माणार्थ वन संरक्षण अधिनियम के तहत पूर्व अनुमोदन अनिवार्य था। आगे यह पाया गया कि मण्डल की कार्य-योजना में इन वन अतिथिगृहों के निर्माण का कोई प्रावधान नहीं था।

मुख्य वन संरक्षक, मंडी ने बताया कि नए वन अतिथिगृहों को मण्डल की संचालन कार्य-योजना में शामिल नहीं किया गया था, परन्तु राज्य सरकार का अनुमोदन मिलने पर वन भूमि पर इनका निर्माण वानिकी प्रबंधन के दृष्टिकोण से किया गया है।

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वन संरक्षण अधिनियम के तहत पूर्व अनुमोदन प्राप्त किए बिना एवं कार्य-योजना के प्रावधानों के विरुद्ध बड़े वन विश्रामगृहों का निर्माण अनियमित एवं नियमों के प्रावधानों के विरुद्ध था।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.4.2 कार्य-योजना इकाई गठित न करना

राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2014 में कार्य-योजना बनाने के लिए वन संरक्षक स्तर के कार्य-योजना अधिकारी की अध्यक्षता वाली स्थायी कार्य-योजना इकाइयों के गठन करने का

[36] 1. वन विश्रामगृह धरोटधार- वीआईपी सुइट्स-एक; सुइट्स-तीन; लिविंग रूम-दो; चौकीदार कक्ष-एक; शयनगृह-एक (एक रसोई व सात शौचालय)
2. वन विश्रामगृह केलोधार - वीआईपी सुइट्स-एक; सुइट्स-चार; लिविंग रूम-दो; शयनगृह-एक (एक रसोई व आठ शौचालय)
3. वन विश्रामगृह रेनगलू - वीआईपी सुइट्स-एक; सुइट्स-चार; लिविंग रूम-दो; शयनगृह-एक (एक रसोई व छः शौचालय)
4. वन विश्रामगृह जॅच - वीआईपी सुइट्स-एक; सुइट्स-तीन; लिविंग रूम-दो; चौकीदार कक्ष-एक; शयनगृह-एक (एक रसोई व सात शौचालय)
5. वन विश्रामगृह नौना - वीआईपी सुइट्स-एक; सुइट्स-तीन; लिविंग रूम-दो; चौकीदार कक्ष-एक; छात्रावास-दो (एक रसोई व सात शौचालय)

प्रावधान है। छोटे राज्यों हेतु वन महानिदेशक व विशेष सचिव, पर्यावरण, वन मंत्रालय द्वारा परिवर्तन (विचलन) अनुमोदित किया जा सकता है। कार्य-योजना अधिकारी को नीचे दिए गए विवरणानुसार उपयुक्त कार्मिकों द्वारा सहायता प्रदान की जाए।

प्रधान (नीति स्तर) - प्रधान मुख्य वन संरक्षक/अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक (कार्य-योजना) क्षेत्रीय पर्यवेक्षी इकाई- अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक/मुख्य वन संरक्षक (कार्य-योजना) क्षेत्रीय कार्यात्मक इकाई - कार्य-योजना अधिकारी को न्यूनतम दो सहायक वन संरक्षक, चार रेंज वन अधिकारी, 12 वनपाल एवं रिमोट सेंसिंग व जीआईएस, जैव विविधता मूल्यांकन, सामाजिक-आर्थिक विश्लेषण, सांख्यिकी, वर्गीकरण, पारिस्थितिक गतिशीलता, मृदा विज्ञान, आदि जैसे प्रत्येक विशिष्ट क्षेत्र में विषय-विशेषज्ञ द्वारा सहायता प्रदान की जाए।

कार्य-योजना बनाने की जिम्मेदारी वन मण्डल के क्षेत्रीय वन मंडलाधिकारी/वन संरक्षक को हस्तांतरित नहीं की जा सकेंगी।

राष्ट्रीय कार्य-योजना संहिता के नियम 31 में निर्दिष्ट है कि सामान्यतः एक कार्य-योजना इकाई 10 वर्ष के चक्र में चार या पांच वन मण्डलों की कार्य-योजना तैयार करने/समीक्षा करने का कार्य कर सकती है।

अतएव राज्य में 37 मण्डलों के संदर्भ में सभी कार्य-योजनाएं तैयार करने/उनके संशोधन हेतु कम से कम आठ कार्य-योजना इकाइयों की आवश्यकता होगी।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि यद्यपि नीति निर्माण (प्रधान मुख्य वन संरक्षक) एवं क्षेत्रीय पर्यवेक्षी इकाई (अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक) हेतु जिम्मेदार पद सृजित किए गए थे, तथापि संहिता को अपनाने (अप्रैल 2014) के सात वर्ष की अवधि के बाद भी विभाग द्वारा कोई कार्य-योजना इकाई स्थापित नहीं की गई एवं कार्य-योजना बनाने का कार्य अभी भी वन मंडलाधिकारी (क्षेत्रीय) द्वारा किया जा रहा था, जो संहिता का उल्लंघन था। वन मंडलाधिकारी को कोई अतिरिक्त स्टाफ उपलब्ध नहीं कराया गया एवं मंडल में तैनात कार्मिकों द्वारा कार्य किया गया। यह भी देखा गया कि यद्यपि विभाग ने राष्ट्रीय कार्य-योजना संहिता के प्रावधानुसार कार्य-योजना इकाइयों के सृजन व कार्मिकों की नियुक्ति के संबंध में सरकार से अनुरोध किया (दिसंबर 2017) तथापि सरकार ने इसे स्वीकार नहीं किया।

वन मंडलाधिकारी (क्षेत्रीय) द्वारा कार्य-योजना तैयार करना एवं कार्य-योजना इकाइयां गठित न होना राष्ट्रीय कार्य-योजना संहिता के प्रावधानों के विरुद्ध था एवं यह कार्य-योजना बनाने में विलम्ब/न बनाने में परिणत हुआ, जैसाकि आगामी परिच्छेद में विवर्णित है।

मुख्य वन संरक्षण (कार्य-योजना व सर्वे) मंडी ने बताया कि मंडी में वन संरक्षण कार्य-योजना (केन्द्रीय) के दो कार्यालयों व पालमपुर में वन संरक्षण कार्य-योजना (उत्तर) को क्षेत्रीय/पर्यवेक्षी स्तर पर अधिसूचित किया गया है।

तथ्य यह है कि विभाग द्वारा कोई कार्य-योजना इकाई स्थापित नहीं की गई एवं अभी भी वन मंडलाधिकारी (क्षेत्रीय) द्वारा कार्य-योजना बनाई जा रही थी।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.4.3 कार्य-योजनाओं की प्रास्थिति

राज्य में 37 क्षेत्रीय मंडल हैं जिन्हें कार्य-योजनाओं द्वारा शासित किया जाता हैं। संवीक्षा से उजागर हुआ कि केवल 23 कार्य-योजनाएं विद्यमान थीं व शेष 14 मंडल बिना कार्य-योजना के काम कर रहे थे। पिछली कार्य-योजनाओं की समयसीमा समाप्त होने के दो से 14 वर्ष व्यतीत होने के बावजूद इन कार्य-योजनाओं को संशोधित नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त पर्यावरण, वन और जलवायु मंत्रालय ने या तो इन कार्य-योजनाओं हेतु समयसीमा नहीं बढाई अथवा समाप्त हो गई थी। कार्य-योजना के बिना वनों का प्रबंधन संहिता का उल्लंघन था, साथ ही वनों के विकास व पुनर्निर्माण पर अवैज्ञानिक प्रभाव डाल रहा था।

मुख्य वन संरक्षक (कार्य-योजना व सर्वे), मंडी ने बताया कि 12 मण्डलों में कार्य-योजना प्रक्रियाधीन है एवं जल्द ही पूर्ण कर दी जाएगी।

तथ्य यह है कि वनों का प्रबंधन कार्य-योजना के बिना किया जा रहा है।

आगामी उत्तर प्रतीक्षित है (फरवरी 2024)।

4.5 निष्कर्ष

प्रतिपूरक वनीकरण भूमि व वृक्षों को हुई हानि की क्षतिपूर्ति हेतु वन संरक्षण अधिनियम, 1980 के तहत सबसे महत्वपूर्ण आवश्यकताओं में से एक है। विभाग वन संरक्षण अधिनियम मामलों के त्वरित निपटानार्थ भूमि बैंक चिह्नित करने में विफल रहा, जो प्रतिपूरक वनीकरण का कार्यान्वयन न होना/आंशिक/विलंबित निष्पादन में परिणत हुआ। इसके परिणामस्वरूप बाद के वर्षों में प्रतिपूरक वनीकरण पूर्ण करने में लागत-वृद्धि/संभावित लागत-वृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त प्रतिपूरक वनीकरण करने की योजनाएं भविष्यगामी लागत-वृद्धि के पूर्वानुमान के बिना तैयार की गईं, जो प्रयोक्ता एजेंसियों से निधियों की अल्प वसूली एवं विभाग पर देयता उत्पन्न होने के रूप में परिणत हुई। विभाग में वन संरक्षण अधिनियम के प्रावधानानुसार प्रतिपूरक वनीकरण योजना का अक्षरश: कार्यान्वयन करने में आंतरिक नियंत्रण का अभाव था।

अभिलेखों में ऐसा कोई साक्ष्य नहीं था जिससे पता चले कि मण्डलों ने परिवर्तित प्रतिपूरक वनीकरण अवस्थिति की कोई व्यापक योजना एवं उनके परिवर्तन का स्पष्टीकरण तैयार किया, साथ ही प्रतिपूरक वनीकरण की अवस्थिति में परिवर्तन हेतु सक्षम प्राधिकारी की पूर्व स्वीकृति प्राप्त की।

विभाग में आंतरिक नियंत्रण तंत्र का अभाव था, जिसके कारण विभाग पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा दिए गए सैद्धांतिक व अंतिम अनुमोदन में निर्धारित शर्तों का अनुपालन

सुनिश्चित करने व निगरानी करने में विफल रहा। इसके अतिरिक्त पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय को शर्तों के उल्लंघन/अनुपालन न करने के मामले सूचित नहीं किए गए, जो चूककर्ताओं पर शास्ति के अनुद्ग्रहण में भी परिणत हुआ। यह भी देखा गया कि वन संरक्षण अधिनियम के तहत दो मामलों में अधिरोपित शर्तों के अनुपालनार्थ जमा की गई निधियों का या तो दुरुपयोग किया गया या अन्य उद्देश्यों के लिए व्यपवर्तित कर दी गई, जिससे इन शर्तों का अनुपालन न होने के साथ-साथ वन संरक्षण अधिनियम का उद्देश्य भी विफल हो गया। इसके अतिरिक्त विभाग कुछ मामलों में पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित अतिरिक्त शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए निधियों की वसूली में विफल रहा।

4.6 सिफारिशें

विभाग विचार करें:

- *वन संरक्षण अधिनियम मामलों के त्वरित निपटानार्थ भूमि बैंक चिह्नित करना।*
- *प्रतिपूरक वनीकरण में लागत-वृद्धि व लंबितता से बचने के लिए वन संरक्षण अधिनियम मंजूरी मामलों में निर्धारित शर्तों के अनुसार प्रतिपूरक वनीकरण को अनिवार्यतः एवं समयबद्ध रूप से पूर्ण करना।*
- *प्राप्त किए गए प्रतिपूरक वनीकरण की सही स्थिति तक पहुंचने के लिए वन संरक्षण अधिनियम मामलों एवं उनके सापेक्ष किए गए प्रतिपूरक वनीकरण का केंद्रीकृत डेटाबेस अनुरक्षित करना एवं आवश्यक सुधारात्मक कार्रवाई हेतु नियमित निगरानी।*
- *वृक्षारोपण की बेहतर उत्तरजीविता सुनिश्चित करने के लिए वन संरक्षण अधिनियम मामलों के प्रस्तुतीकरण के दौरान तैयार व प्रस्तुत वृहद प्रतिपूरक वनीकरण योजना का कठोरता से कार्यान्वयन।*
- *वन संरक्षण अधिनियम के तहत अनुमोदन देने के दौरान पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा अधिरोपित शर्तों का अनुपालन सुनिश्चित करने व निगरानी करने हेतु एक सुदृढ़ आंतरिक नियंत्रण तंत्र निर्मित करना।*
- *अनुमोदित योजनाओं से विचलन के मामलों के दोषी अधिकारियों की जिम्मेदारी तय करने के लिए उचित कार्रवाई हेतु मामलों की समीक्षा करना एवं निधियों के संभावित दुरुपयोग के मामलों की जांच करना।*