अध्याय-I

प्रस्तावना

अध्याय-I

प्रस्तावना

प्रस्तावना

1.1 भारत के संविधान के अनुच्छेद 48ए में निर्दिष्ट है कि राज्य, पर्यावरण की रक्षा और सुधार तथा देश के वन और वन्यजीवों की सुरक्षा करने का प्रयास करेगा। वन सम्पूर्ण समुदाय के लिए उपयोगी होता है एवं एक सामुदायिक संसाधन का प्रतिनिधित्व करता है जो लाखों ग्रामीण लोगों विशेषकर आदिवासी समुदायों की आवश्यकता को पूर्ण करता है।

वनीकरण एवं सामाजिक वानिकी कार्यक्रम

1.2 राष्ट्रीय वन नीति (एनएफपी), 1988 का लक्ष्य वनीकरण एवं सामाजिक वानिकी कार्यक्रम के माध्यम से देश में विशेष रूप से बंजर, अवनत और अनुत्पादक भूमि पर वन/वृक्ष आवरण को बड़ी मात्रा में बढ़ाना है। उत्तर प्रदेश सरकार (उ.प्र. सरकार) ने 1998 में उत्तर प्रदेश वन नीति को अंगीकृत एवं कार्यान्वित किया। उ.प्र. सरकार ने 2017 में अपनी नई राज्य वन नीति तैयार एवं अंगीकृत की। पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन विभाग, उ.प्र. सरकार (वन विभाग) को वनीकरण एवं सामाजिक वानिकी कार्यक्रमों के माध्यम से अवनत वन भूमि के पुनर्जनन के साथ लोगों के सामाजिक–आर्थिक उत्थान और वन एवं वन्यजीव के सतत् प्रबन्धन के लिए राज्य के वन और वन्यजीव संसाधनों के प्रबन्धन, संरक्षण और सुरक्षा का दायित्व सौंपा गया है।

भारत राज्य वन रिपोर्ट (आईएसएफआर)[1], 2021 के अनुसार, उत्तर प्रदेश में 14,817.89 वर्ग किलोमीटर का वन आवरण है, जो राज्य के भौगोलिक क्षेत्रफल[2] का 6.15 प्रतिशत है। वन आवरण घनत्व वर्गों के संदर्भ में, राज्य में अत्यंत सघन वन (वीडीएफ)[3] के अन्तर्गत 2,626.61 वर्ग किलोमीटर, मध्यम सघन वन (एमडीएफ)[4] के अन्तर्गत 4,029.37 वर्ग किलोमीटर और खुले वन के अन्तर्गत (ओएफ)[5] 8,161.91 वर्ग किलोमीटर है (**चार्ट 1.1**)। राज्य में वर्ष 2017 से 2021 के दौरान कुल वन क्षेत्र में 139 वर्ग किलोमीटर[6] की वृद्धि हुई। राज्य में वर्ष 2017–2021 के दौरान, अभिलिखित वन क्षेत्र[7] के बाहर वन आवरण में 239 वर्ग किलोमीटर की वृद्धि[8] हुई, हालाँकि, इसी अवधि में अभिलिखित वन क्षेत्र के अंदर वन आवरण में 100 वर्ग किलोमीटर[9] (1.08 प्रतिशत) की कमी हुई। इसके अतिरिक्त, अभिलिखित वन क्षेत्र के बाहर राज्य में 7,421 वर्ग किलोमीटर का वृक्ष आवरण है।

---

1 भारतीय वन सर्वेक्षण, पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार का संगठन है जो आवधिक मूल्यांकन के माध्यम से भारत के वन और वृक्ष संसाधनों का अनुश्रवण कर रहा है तथा अपने द्विवार्षिक प्रकाशन 'भारतीय राज्य वन रिपोर्ट' (आईएसएफआर) में परिणामों को प्रस्तुत कर रहा है।

2 2,40,928 वर्ग किलोमीटर।

3 70 प्रतिशत और उससे अधिक वृक्ष आवरण घनत्व वाली सभी भूमि।

4 40 प्रतिशत एवं अधिक परन्तु 70 प्रतिशत से कम वृक्ष आवरण घनत्व वाली सभी भूमि।

5 10 प्रतिशत एवं अधिक परन्तु 40 प्रतिशत से कम वृक्ष आवरण घनत्व वाली सभी भूमि।

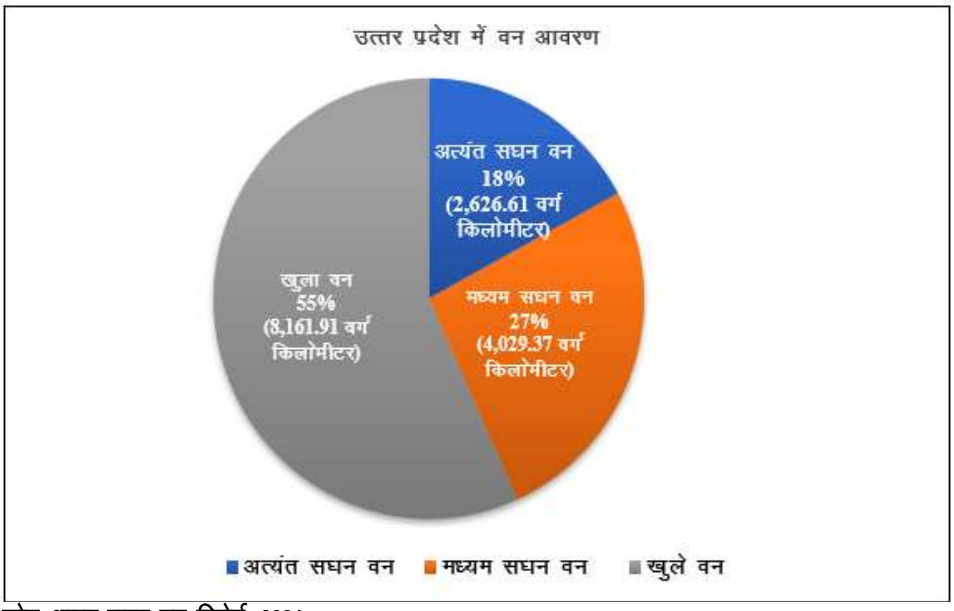
6 आईएसएफआर 2017 के अनुसार, कुल वन आवरण 14,679.00 वर्ग किलोमीटर था।

7 अभिलिखित वन क्षेत्र सरकारी अभिलेखों में 'वन' के रूप में अभिलिखित सभी भौगोलिक क्षेत्रों को संदर्भित करता है, जिसमें बड़े पैमाने पर भारतीय वन अधिनियम, 1927 के प्रावधानों के अन्तर्गत गठित आरक्षित वन और संरक्षित वन सम्मिलित हैं। राजस्व अभिलेखों में वन के रूप में अभिलिखित क्षेत्र या किसी अन्य राज्य अधिनियम या स्थानीय कानून के अन्तर्गत गठित किए गए क्षेत्र भी अभिलिखित वन क्षेत्र में सम्मिलित हैं।

8 अभिलिखित वन क्षेत्र के बाहर वन आवरण 2017 में 5,436 वर्ग किलोमीटर एवं 2021 में 5,675 वर्ग किलोमीटर था।

9 आईएसएफआर के अनुसार, अभिलिखित वन आवरण क्षेत्र के अंदर वन आवरण 2017 में 9,243 वर्ग किलोमीटर एवं 2021 में 9,143 वर्ग किलोमीटर था।

चार्ट 1.1: उत्तर प्रदेश में वन आवरण घनत्व



स्रोत: भारत राज्य वन रिपोर्ट, 2021

उत्तर प्रदेश राज्य में वृक्षारोपण गतिविधियों को विभिन्न केंद्रीय और राज्य सरकार की योजनाओं, जैसे सामाजिक वानिकी, हरित पट्टी विकास योजना, कुल वन आवरण योजना, कैम्पा और मनरेगा के अन्तर्गत वृक्षारोपण आदि के माध्यम से वित्तपोषित किया जाता है।

एनएफपी, 1988 के अनुसार, देश के कुल भूमि क्षेत्र का कम से कम एक–तिहाई भाग वन या वृक्ष आवरण के अन्तर्गत रखना राष्ट्रीय लक्ष्य है। पहाड़ियों और पहाड़ी क्षेत्रों में, मिट्टी के क्षरण एवं भूमि अवक्रमण को रोकने और नाजुक पारिस्थितिकी तंत्र की स्थिरता सुनिश्चित करने के लिए दो–तिहाई क्षेत्र को ऐसे आवरण के अन्तर्गत बनाए रखना है।

संगठनात्मक ढ़ांचा

1.3 अपर मुख्य सचिव, पर्यावरण, वन और जलवायु परिवर्तन, उ.प्र. सरकार, वन विभाग के प्रशासनिक प्रमुख हैं। चार प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पीसीसीएफ) विभाग के विभिन्न प्रभागों के प्रमुख हैं, जैसा कि नीचे **चार्ट 1.2** में दर्शाया गया है। पीसीसीएफ को अपर पीसीसीएफ/मुख्य वन संरक्षक (सीसीएफ) द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। विभाग की क्षेत्रीय संरचनाओं में अंचल, वन प्रभाग और वन्यजीव प्रभाग सम्मिलित हैं। प्रभागीय स्तर पर, प्रभागीय वन अधिकारी (डीएफओ)/प्रभागीय निदेशक प्रभाग का प्रभारी होता है जो आहरण एवं वितरण अधिकारी (डीडीओ) के कर्तव्य के साथ–साथ सभी वानिकी गतिविधियों के लिए उत्तरदायी होता है। वन विभाग द्वारा अपने प्रभागों के माध्यम से विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत वनीकरण एवं वृक्षारोपण गतिविधियाँ की जाती है।

वन विभाग, उ.प्र. सरकार का संगठन चित्र **चार्ट 1.2** में इस प्रकार दिया गया है:

चार्ट 1.2: वन विभाग का संगठन चार्ट

वन विभाग के अतिरिक्त, उ.प्र. सरकार के ग्राम्य विकास विभाग (ग्रा.वि.वि.) ने पारिस्थितिकी तंत्र में सुधार के साथ–साथ ग्रामीण स्तर पर रोजगार सृजन के लिए मनरेगा के अन्तर्गत वृक्षारोपण के कार्य किये। ग्रा.वि.वि. में वृक्षारोपण गतिविधियाँ सम्बन्धित जिला उपायुक्त, श्रम के अधीन कार्यान्वित की गयीं। ग्रा.वि.वि. का संगठन चित्र नीचे **चार्ट 1.3** में दिया गया है:

चार्ट 1.3: ग्राम्य विकास विभाग का संगठन चित्र

लेखापरीक्षा उद्देश्य

1.4 लेखापरीक्षा यह आकलन करने के लिए की गयी कि क्या:

- वनीकरण एवं सामाजिक वानिकी से सम्बन्धित कार्य योजनाएं, एक्शन प्लान, योजनाएँ और कार्यक्रम समय पर तैयार किए गए तथा उन्हें मितव्ययिता से, प्रभावी ढंग से, और कुशलता से लागू किया गया;
- निधियाँ उपलब्ध थीं, निधि प्रवाह को वृक्षारोपण कार्यक्रम के साथ समन्वित किया गया एवं वन विभाग के साथ–साथ अन्य विभागों द्वारा अनुमोदित कार्य योजना और एक्शन प्लान के अनुसार निधियों का उपयोग किया गया था;
- वन भूमि के व्यपवर्तन एवं पट्टे का निष्पादन/नवीनीकरण की अनुमति विद्यमान कानूनों/नियमों के अनुसार दी गयी और ऐसे व्यपवर्तन की शर्तें पूर्ण की गयी थीं; तथा
- विभाग के पास अनुश्रवण, मूल्यांकन एवं नियंत्रण के लिए पर्याप्त व्यवस्था थी।

लेखापरीक्षा कसौटियाँ

1.5 लेखापरीक्षा कसौटियाँ निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त की गयी हैं:

- भारतीय वन अधिनियम (आईएफए), 1927;
- वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980, वर्ष 1988 में यथासंशोधित;
- वन (संरक्षण) नियम, 2003;
- राष्ट्रीय वन नीति, 1988 और उत्तर प्रदेश राज्य वन नीति, 1998 एवं 2017;
- राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता, 2014[10];

[10] भारत में वन और जैव विविधता के सतत् प्रबंधन के लिए, भारत सरकार के पर्यावरण और वन मंत्रालय ने 2014 में समान संहिता अर्थात् राष्ट्रीय कार्य योजना संहिता को अंगीकृत किया ।

- पौधशाला दिग्दर्शिका, 2016[11];
- वृक्षारोपण संहिता, 2016[12];
- महात्मा गांधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा), 2005;
- मनरेगा परिचालन दिशा–निर्देश, 2013;
- राज्य कैम्पा पर दिशा–निर्देश, 2009;
- वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980 के अन्तर्गत निर्गत दिशा–निर्देशों की हस्तपुस्तिका 2004 एवं 2019;
- विशिष्ट योजनाओं/परियोजनाओं/कार्यक्रमों के दिशा–निर्देश; तथा
- भारत सरकार एवं उ.प्र. सरकार द्वारा समय–समय पर निर्गत नियम एवं विनियम एवं निर्देश।

लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं कार्यविधि

1.6 निष्पादन लेखापरीक्षा में वर्ष 2016–17 से 2021–22 के लिए वृक्षारोपण गतिविधियों, भूमि व्यपवर्तन प्रकरणों, अनुश्रवण और मूल्यांकन आदि से सम्बन्धित वन विभाग के अभिलेखों की नमूना जाँच (अगस्त 2021 से सितम्बर 2022), वन विभाग के मुख्यालय एवं 22 जिलों[13] **(चार्ट 1.4)** में पौधों की संख्या और व्यय के आधार पर स्तरीकृत यादृच्छिक नमूनाकरण के माध्यम से चयनित 27 वन प्रभागों में लेखापरीक्षा द्वारा की गयी ।

ग्रा.वि.वि. में, लेखापरीक्षा द्वारा 2016–17 से 2021–22 की अवधि के लिए इन 22 चयनित जिलों में वृक्षारोपण अभिलेखों की नमूना जाँच की गयी थी।

चार्ट 1.4: लेखापरीक्षा के लिए चयनित जिले (पीला रंग)

[11] आधुनिक तकनीकों पर आधारित नर्सरी प्रबंधन एवं उच्च गुणवत्ता वाले पौधे तैयार करने हेतु वन विभाग द्वारा निर्गत दिशा–निर्देश।

[12] वन विभाग ने वृक्षारोपण गतिविधि, नवीनतम नर्सरी तकनीकों और सरकारी आदेशों के संकलन के लिए वृक्षारोपण संहिता तैयार की।

[13] अम्बेडकर नगर, अमेठी, बागपत, बलरामपुर, बाराबंकी, बरेली, हमीरपुर, जालौन, कानपुर देहात, कानपुर नगर, लखीमपुर खीरी, ललितपुर, लखनऊ, महोबा, मथुरा, मिर्जापुर, रामपुर, श्रावस्ती, सिद्धार्थनगर, सीतापुर, सोनभद्र और सुल्तानपुर। चयनित जिलों को चार्ट 1.4 में पीले रंग में दर्शाया गया है।

निष्पादन लेखापरीक्षा के प्रारंभ होने से पूर्व 13 जुलाई 2021 को वन विभाग के साथ एवं 27 अप्रैल 2022 को ग्राम्य विकास विभाग के साथ एन्ट्री कॉन्फ्रेंस आयोजित की गयी थी जिसमें लेखापरीक्षा उद्देश्यों, कसौटियों और कार्यविधि पर चर्चा की गयी थी। लेखापरीक्षा परिणामों पर 15 अप्रैल 2023 को आयोजित एग्ज़िट कॉन्फ्रेंस में चर्चा की गयी और सरकार/विभागों के उत्तरों को प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से सम्मिलित किया गया है।

क्षेत्र परिसीमा

1.7 लेखापरीक्षिती इकाइयों द्वारा अभिलेख/प्रत्युत्तर प्रस्तुत करने में विलम्ब के कारण लेखापरीक्षा बाधित हुई। इसके अतिरिक्त, ऐसे दृष्टान्त थे जहां मांगे गए अभिलेख/सूचना लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराई गयी थी और इसलिए लेखापरीक्षा में उन अभिलेखों की जाँच नहीं हो सकी तथा इस प्रतिवेदन में लिये गये लेखापरीक्षा मत उस सीमा तक ही सीमित रहे हैं। वन विभाग द्वारा लेखापरीक्षा के लिए निम्नलिखित अभिलेख/सूचना प्रस्तुत नहीं की गयीः

- 2016–17 से 2021–22 के दौरान वृक्षारोपण स्थलों पर किया गया वास्तविक व्यय;
- राज्य कैम्पा निधि से संविदा जनशक्ति पर किये गये व्यय का विवरण;
- वन प्रभाग के वन ब्लॉकों में निष्पादित पातन का विवरण।
- 25 वन प्रभागों ने निजी उद्यमियों को वन अनुमति से सम्बन्धित अभिलेख लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किये।

ग्राम्य विकास विभाग द्वारा लेखापरीक्षा हेतु निम्नलिखित अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गयेः

- पौधों के लिए वन विभाग को भेजे गये मांगपत्र और उनकी ब्लॉक/ग्राम पंचायतवार प्राप्तियाँ।
- निजी नर्सरियों से पौधों के क्रय से सम्बन्धित अभिलेख ।
- वृक्षारोपण के लिए सामग्री की अभिप्राप्ति से सम्बन्धित अभिलेख ।
- मथुरा जिला के वृक्षारोपण की पत्राचार फाइलें।
- महोबा जिला की वृक्षारोपण फाइलें।
- वर्ष 2017–18 से 2020–21 तक लखनऊ जिले का वृक्षारोपण एवं उत्तरजीविता प्रतिवेदन।

वनीकरण एवं सामाजिक वानिकी के लिये योजनाएँ

1.8 वनीकरण उन भूमियों पर नए वन लगाने की प्रक्रिया है, जिनमें ऐतिहासिक रूप से वन नहीं रहा है। वनीकरण सामान्यतः पुनर्वनीकरण[14] की तुलना में अधिक कठिन होता है क्योंकि यह दीर्घ अवधि से हो रहे पारिस्थितिक क्षरण को कुछ वर्षों में पलटने का प्रयास करता है। कृत्रिम पुनर्जनन (एआर) वनीकरण की एक ऐसी विधि है जहां वृक्षारोपण को विकसित करने के लिए कृत्रिम साधन सम्मिलित होते हैं। सामाजिक वानिकी के अन्तर्गत पारंपरिक रूप से वन क्षेत्र पर निर्भर लोगों की आवश्यकता को पूर्ण करने के लिए वृक्षारोपण गतिविधियाँ की जाती है। यह पारिस्थितिकी तंत्र के पुनर्निर्माण और पर्यावरण के संरक्षण में भी सहायता करता है। इसमें सामुदायिक भूमि, व्यक्तिगत जोत और अन्य सार्वजनिक भूमि, बंजर/अवनत भूमि के उपयोग की परिकल्पना की गयी है।

उत्तर प्रदेश में विभिन्न योजनाओं के अन्तर्गत वृक्षारोपण को केंद्र/राज्य सरकार द्वारा राज्य बजट के माध्यम से वित्तपोषित किया जाता है। इसके अतिरिक्त, वन (संरक्षण)

[14] पुनर्वनीकरण से तात्पर्य उस भूमि पर वन की स्थापना से है जहाँ हाल ही में वृक्ष आवरण थे।

अधिनियम, 1980 (एफसीए) के अन्तर्गत गैर–वानिकी उपयोग के लिए वन भूमि के व्यपवर्तन के बदले में प्रतिपूरक वनीकरण (सीए) और गैर–सीए वृक्षारोपण[15] किया जाता है। राज्य कैम्पा, प्रयोक्ता एजेंसियों द्वारा राज्य कैम्पा खाते में जमा की गयी धनराशि से प्रतिपूरक वनीकरण और गैर–सीए वृक्षारोपण के वित्तपोषण, देखरेख और संवर्धन के लिए नोडल एजेंसी के रूप में कार्य करता है।

राज्य में सभी जिलों के ग्रामीण क्षेत्रों में लकड़ी, ईंधन, चारा, लघु वन उपज आदि की उपलब्धता सुनिश्चित करने के लिए विभिन्न प्रकार की सामुदायिक भूमि, अवनत वन भूमि और नहर, रेल और सड़क आदि के किनारे उपलब्ध भूमि पर वृक्षारोपण किया जाता है। शहरी क्षेत्रों में, सामाजिक वानिकी (शहरी क्षेत्र) योजना के अन्तर्गत पर्यावरण संरक्षण और सौंदर्यीकरण के लिए सड़कों के किनारे और पार्कों में अप्रयुक्त भूमि पर सजावटी और छायादार पेड़ लगाए जाते हैं। इसके अतिरिक्त, सामाजिक वानिकी, हरित पट्टी योजना, कुल वन आवरण योजना आदि का उद्देश्य पारिस्थितिक संतुलन बनाए रखना और वन आवरण बढ़ाना है।

[15] प्रतिपूरक वनीकरण स्थल विशिष्ट वृक्षारोपण के लिए जमा की गयी निधि से किया जाता है, जबकि गैर–सीए वृक्षारोपण प्रयोक्ता एजेंसियों द्वारा कैम्पा निधि में शुद्ध वर्तमान मूल्य (एनपीवी) हेतु जमा की गयी निधि से किया जाता है।