SUPREME AUDIT INSTITUTION OF INDIA
लोकहितार्थ सत्यनिष्ठा
Dedicated to Truth in Public Interest

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण की कार्यप्रणाली पर प्रतिवेदन 31 मार्च 2022 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

उत्तराखण्ड शासन

उत्तराखण्ड सरकार

प्रतिवेदन संख्या 5 - 2024
(निष्पादन लेखापरीक्षा - सिविल)

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का
प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण की कार्यप्रणाली पर प्रतिवेदन
31 मार्च 2022 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

उत्तराखण्ड सरकार

प्रतिवेदन संख्या 5 - 2024

विषय-सूची			
क्र. सं.	**विषय**	**प्रस्तर**	**पृष्ठ सं.**
1.	प्राक्कथन		v
2.	कार्यकारी सारांश		vii
अध्याय-1: परिचय			
3.	उत्तराखण्ड की वन रूपरेखा	1.1	1
4.	उत्तराखण्ड प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण (कैम्पा) के लक्ष्य और उद्देश्य	1.2	2
5.	संगठनात्मक व्यवस्थाएँ	1.3	2
6.	लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली	1.4	4
7.	लेखापरीक्षा उद्देश्य	1.5	5
8.	लेखापरीक्षा मानदंड	1.6	5
9.	पूर्व प्रतिवेदन में महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष	1.7	6
10.	स्वीकारोक्ति	1.8	7
11.	लेखापरीक्षा निष्कर्ष	1.9	7
अध्याय-2: वन भूमि का व्यपवर्तन			
12.	नोडल अधिकारी के स्तर पर कमियाँ	2.1	10
13.	अनधिकृत अनुमोदन	2.1.1	10
14.	वन्यजीव शमन योजना के लिए निधियाँ एकत्र न किया जाना	2.1.2	11
15.	क्षतिपूरक भूमि को आरक्षित वन/संरक्षित वन के रूप में घोषित न किया जाना	2.1.3	11
16.	सैद्धांतिक स्वीकृति निरस्त न किया जाना	2.1.4	12
17.	क्षतिपूरक वनीकरण हेतु लैंड बैंक का सृजन न किया जाना	2.1.5	12
18.	प्रभागीय वन अधिकारियों के स्तर पर कमियाँ	2.2	13
19.	वन भूमि का अनधिकृत उपयोग	2.2.1	14
20.	शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन पी वी) की लागत की कम वसूली	2.2.2	14
21.	निष्कर्ष	2.3	16
22.	अनुशंसाएँ	2.4	16
अध्याय-3: योजना			
23.	वार्षिक कार्य योजना	3.1	17
24.	वार्षिक कार्य योजना तैयार करने में विलंब	3.1.1	17
25.	वार्षिक कार्य योजना की तैयारी में कमियाँ	3.1.2	18

क्र. सं.	विषय	प्रस्तर	पृष्ठ सं.
26.	खराब योजना/दोषपूर्ण वार्षिक कार्य योजना का प्रभाव	3.1.3	20
27.	एकीकृत वन चौकी का निर्माण	3.1.4	30
28.	निष्कर्ष	3.2	31
29.	अनुशंसाएँ	3.3	31
अध्याय-4: राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन			
30.	वित्तीय प्रबंधन मुद्दे	4.1	33
31.	राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से विचलन/अस्वीकार्य व्यय	4.1.1	34
32.	लेखांकन प्रक्रिया अपनाने में त्रुटियाँ	4.1.2	37
33.	राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि में ब्याज देनदारी का निर्वहन करने में विफलता	4.1.3	37
34.	निधियों का मनमाना/असमान वितरण	4.1.4	38
35.	निधियों को अवमुक्त करने में वित्तीय अनुशासनहीनता	4.1.5	40
36.	निष्कर्ष	4.2	41
37.	अनुशंसाएँ	4.3	42
अध्याय-5: क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों का कार्यान्वयन			
38.	बर्ड डिफ़्लेक्टर्स का अभाव	5.1	44
39.	क्षतिपूरक वनीकरण में विलम्ब के कारण लागत वृद्धि	5.2	44
40.	वृक्षारोपण की कम जीवितता	5.3	45
41.	वृक्षारोपण से पूर्व खराब अग्रिम मृदा कार्य	5.4	46
42.	क्षतिपूरक वनीकरण वृक्षारोपण हेतु अनुपयुक्त भूमि का चयन	5.5	46
43.	वृक्षारोपण का खराब रख-रखाव	5.6	50
44.	क्षतिपूरक वनीकरण भूमि में दोहरेपन के कारण संदिग्ध व्यय	5.7	51
45.	प्राप्त क्षतिपूरक वनीकरण भूमि के सापेक्ष अधिक वृक्षारोपण पर अनधिकृत व्यय	5.8	52
46.	सूचित किये गये क्षेत्र से कम क्षेत्र में वृक्षारोपण के कारण संदिग्ध व्यय	5.9	53
47.	₹ 1.87 करोड़ का अतिरिक्त भार	5.10	55
48.	निष्कर्ष	5.11	55
49.	अनुशंसाएँ	5.12	55

क्र. सं.	विषय	प्रस्तर	पृष्ठ सं.
अध्याय-6: आंतरिक नियंत्रण प्रणाली			
50.	दस्तावेजीकरण	6.1	57
51.	कर्तव्यों का पृथक्करण	6.2	58
52.	मिलान	6.3	59
53.	निरीक्षण और मूल्यांकन प्रणाली	6.4	60
54.	खराब अनुश्रवण तंत्र	6.5	61
55.	अप्रभावी निगरानी	6.6	63
56.	निष्कर्ष	6.7	64
57.	अनुशंसा	6.8	65

परिशिष्ट		
परिशिष्ट-2.1	लेखापरीक्षा अवधि (2019-22) के दौरान जनपद वार व्यपवर्तित भूमि का विवरण	67
परिशिष्ट-3.1	मांग के सापेक्ष अनुमोदन का विवरण (2019-22 के दौरान)	68
परिशिष्ट-4.1	प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से अस्वीकार्य व्यय का विवरण	71
परिशिष्ट-6.1	प्रबंधन सूचना प्रणाली और प्राधिकरण लेखाओं के मध्य व्यय के आँकड़ों में अंतर	73
परिशिष्ट-6.2	ई-ग्रीन वॉच पोर्टल में अपलोड किए गये पॉलिगन में त्रुटियों का विवरण	74
शब्दावली		77

प्राक्कथन

31 मार्च 2022 को समाप्त वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151(2) के अंतर्गत उत्तराखण्ड राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

प्रतिवेदन में 2019-22 की अवधि को आच्छादित करते हुए **"प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण की कार्यप्रणाली"** पर निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणाम सम्मिलित हैं।

लेखापरीक्षा भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्गत लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप की गयी है।

लेखापरीक्षा प्रक्रिया के प्रत्येक चरण में उत्तराखण्ड सरकार से प्राप्त सहयोग के लिए लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करता है।

कार्यकारी सारांश

कार्यकारी सारांश

इस प्रतिवेदन के बारे में

विभिन्न विकासात्मक और औद्योगिक परियोजनाओं जैसे कि बाँध, खनन, और उद्योगों या सड़कों के निर्माण के लिए वन भूमि की, गैर-वानिकी उद्देश्यों के लिए व्यपवर्तन की आवश्यकता हो सकती है। यदि स्वीकृति दी जाती है, तो नष्ट हुए वन आवरण और वन भूमि के लिए क्षतिपूर्ति का निर्णय पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय और नियामक द्वारा किया जाना होता है। इस प्रकार एकत्र की गई धनराशि का उपयोग, भूमि हस्तांतरण प्रस्तावों के अनुसार अथवा पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के निर्देशानुसार क्षतिपूरक वनीकरण व अन्य गतिविधियों को पूरा करने के लिए किया जाता है। 'प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण की कार्यप्रणाली' पर निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2019-20 से वर्ष 2021-22 की अवधि को आच्छादित करते हुए वर्ष 2022-23 के दौरान की गई है। इस प्रतिवेदन में यह आकलन करने का प्रयास किया गया है कि क्या इस प्रकार एकत्र की गई धनराशि का उपयोग भूमि हस्तांतरण प्रस्तावों में निर्धारित विभिन्न क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों को पूर्ण करने के लिए किया गया था अथवा पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय द्वारा दिये गये निर्देशानुसार, प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में की गई व्यवस्थाओं के अंतर्गत किया गया था।

हमने अब यह रिपोर्ट क्यों तैयार की है?

तदर्थ प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन और योजना प्राधिकरण (कैम्पा के पूर्ववर्ती) पर पूर्व निष्पादन लेखापरीक्षा वर्ष 2013 में आयोजित की गई थी। इसके अतिरिक्त, कुछ प्रक्रियात्मक प्रकरण हैं जो कैम्पा की गतिविधियों के कार्यान्वयन में विलम्ब का कारण बन रहे हैं।

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम और नियमों के लागू होने के पश्चात, क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों के कार्यान्वयन के लिए भूमि हस्तांतरण प्रकरणों में एकत्र की गई धनराशि का उपयोग करने के लिए प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि की स्थापना, कैम्पा का गठन, बजट शीर्षों का सृजन इत्यादि, नई व्यवस्था की स्थापना की गई। इस संदर्भ में, लेखापरिक्षा ने वर्ष 2019-22 के दौरान अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाये गए नियमों को कार्यान्वित करने में कैम्पा तथा कार्यदायी संस्थाओं की प्रभावशीलता का मूल्यांकन करने का प्रयास किया है।

इस लेखापरीक्षा में क्या आच्छादित किया गया है?

लेखापरीक्षा ने विभाग में वन भूमि के व्यपवर्तन, समग्र योजना, राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन, क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों के कार्यान्वयन और आंतरिक नियंत्रण प्रणाली की जाँच के लिए नोडल अधिकारी (भूमि हस्तांतरण), प्राधिकरण और कार्यादायी संस्थाओं (वन प्रभागों) के अभिलेखों की जाँच की है।

हमने क्या पाया है और हम क्या अनुशंसा करते हैं?

लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित क्षेत्रों को चिन्हित किया जिसमें कैम्पा की कार्यप्रणाली में सुधार की आवश्यकता है, जैसा कि नीचे दर्शाया गया हैः

वन भूमि का व्यपवर्तन

उत्तराखण्ड में, वर्ष 2014-22 की अवधि के दौरान विकासात्मक कार्यों हेतु प्रस्तुत किये गए वन भूमि के व्यपवर्तन के 2,144 प्रकरणों (15,083.76 हेक्टेयर) में से 679 प्रकरणों (3,947.43 हेक्टेयर) में अंतिम स्वीकृति दी गई थी, 782 प्रकरणों (2,025.97 हेक्टेयर) में सैद्धांतिक स्वीकृति दी गई थी और शेष 683 प्रकरण (9,110.36 हेक्टेयर) विभिन्न चरणों में लंबित/ प्रक्रियाधीन हैं। उत्तराखण्ड सरकार द्वारा अनाधिकृत रूप से उपयोगकर्ता एजेंसी को 1.03 हेक्टेयर वन भूमि के व्यपवर्तन हेतु अपने स्तर पर अंतिम स्वीकृति प्रदान की गयी, जबकि यह केंद्र सरकार द्वारा दी जानी थी। प्रभागों द्वारा उपयोगकर्ता एजेंसी से वन्यजीव शमन योजना के लिए ₹ 24.59 करोड़ की धनराशि, सैद्धांतिक स्वीकृति के स्थान पर अंतिम स्वीकृति के पश्चात मांगी गई थी। बाईस प्रकरणों (208.62 हेक्टेयर) में सक्षम प्राधिकारी द्वारा अभी तक क्षतिपूरक वनीकरण भूमि को आरक्षित या संरक्षित वन के रूप में अधिसूचित किया जाना शेष था। वन भूमि व्यपवर्तन के 363 प्रकरणों (895.71 हेक्टेयर), जिनमें उपयोगकर्ता एजेंसियां पाँच वर्षों से अधिक समय व्यतीत होने के बाद भी चरण-I की शर्तों का पालन करने में विफल रहीं, को अस्वीकार/निरस्त नहीं किया गया था। वन विभाग ने वन संरक्षण प्रस्ताव के त्वरित निस्तारण के लिए गैर-वन भूमि के लैंड बैंक का सृजन नहीं किया था। उपयोगकर्ता एजेंसियों ने 52 प्रकरणों में वन भूमि के 188.62 हेक्टेयर भूमि पर बिना अनुमति के सड़क निर्माण का कार्य प्रारम्भ कर दिया। विभाग, छः प्रकरणों में सैद्धांतिक स्वीकृति की शर्तों का पालन करने में विफल रहा और इसके परिणामस्वरूप ₹ 0.57 करोड़ की कम वसूली हुई।

योजना

वार्षिक कार्य योजना तैयार करने की प्रक्रिया में प्रणालीगत कमियाँ पाई गईं। योजना में कमी पाई गई, क्योंकि, वार्षिक कार्य योजना तैयार करने में विलंब, खराब योजना एवं दोषपूर्ण वार्षिक कार्य योजना के प्रकरण थे। राज्य अपने निर्दिष्ट वन गतिविधियों के भार को प्रतिकरात्मक वनरोपण निधियों पर स्थानांतरित कर रहा था। कुल शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन पी वी) वित्त पोषण की सीमा के अधीन, वन संरक्षण, अवसंरचना, वन्यजीवों को बढ़ावा देने, मृदा एवं जल संरक्षण जैसी गतिविधियों में भारी कमी आई है। नई गतिविधियों को प्रारम्भ करने और फिर आगामी वर्ष में बिना किसी विस्तृत मूल्यांकन और सबक के अकस्मात बंद करने में तदर्थ दृष्टिकोण था। इसके अतिरिक्त, लैंटाना उन्मूलन के पश्चात प्रथम वर्ष हेतु वार्षिक कार्य योजना में निधियों का प्रावधान न किए जाने और पिछले वर्ष में कोई वृक्षारोपण न किए जाने के बावजूद प्रथम वर्ष के वृक्षारोपण रख-रखाव के प्रावधान को सम्मिलित किए जाने के अतार्किक/ विसंगत आवंटन/ व्यय के प्रकरण पाये गए। एन पी वी गतिविधियों की मांग आवश्यकता आधारित नहीं थी क्योंकि उपयोगकर्ता एजेंसियों से निधियों की मांग और वनीकरण के लिए निधियों की वास्तविक आवश्यकता/उपयोग के मध्य कोई सामंजस्य नहीं था।

राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम और नियमों का पालन न करने और अस्वीकार्य उद्देश्यों के लिए निधि का उपयोग करने के प्रकरण थे। निधियों को जारी करना अव्यवहारिक था और वार्षिक कार्य योजना के अनुरूप नहीं था।

क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों का कार्यान्वयन

क्षतिपूरक वनीकरण कार्यों के कार्यान्वयन में विलम्ब के कारण कई प्रकरणों में योजना का कार्यान्वयन अप्रभावी रहा। चीड़ के वृक्षों के मध्य, खड़ी ढलानों और चट्टानी क्षेत्रों में वृक्षारोपण के कारण उनकी जीवित रहने की प्रतिशतता, निर्धारित मात्रा से कम थी। वृक्षारोपण से पूर्व खराब अग्रिम मृदा कार्य और स्थलों के चयन में लापरवाही के उदाहरण थे। वृक्षारोपण के रख-रखाव में कमियां थीं क्योंकि उपयोगकर्ता एजेंसियों से 10 वर्षों के लिए निधि एकत्र की गयी, परन्तु रख-रखाव मात्र तीन से पाँच वर्षों के लिए किया गया। क्षतिपूरक वनीकरण भूमि की पुनरावृति, प्राप्त क्षतिपूरक वनीकरण भूमि के सापेक्ष अधिक वृक्षारोपण और रिपोर्ट किए गए क्षेत्र से कम क्षेत्र में वृक्षारोपण के कारण संदिग्ध व्यय पाया गया।

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

विभाग की आंतरिक नियंत्रण प्रणाली कमजोर पाई गई क्योंकि अपर्याप्त दस्तावेज, प्रतिकरात्मक वनरोपण निधियों के उपयोग के लिए अलग आहरण एवं वितरण अधिकारी और 'स्वतंत्र' कोषाधिकारी की अनुपस्थिति, सामंजस्य की कमी, कमजोर निरीक्षण, खराब निगरानी तंत्र और अप्रभावी पर्यवेक्षण के प्रकरण थे।

विभाग की क्या प्रतिक्रिया रही है?

लेखापरीक्षा ने अप्रैल 2023 में सचिव, वन और अन्य अधिकारियों के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की। इसके अतिरिक्त, राज्य सरकार ने जुलाई 2023 में लेखापरीक्षा निष्कर्षों का विस्तृत उत्तर दिया। सरकार ने राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के लेखांकन से संबंधित उपचारात्मक कदमों की भी सूचना दी है और राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के लिए अपनी ₹ 150.00 करोड़ की ब्याज देनदारी का भी निर्वहन किया है। सरकार के विचारों को इस प्रतिवेदन में विधिवत सम्मिलित किया गया है।

अनुशंसाएँ

- ***वन भूमि के व्यपवर्तन एवं निधि प्रकरणों के लिए सैद्धान्तिक स्वीकृति की शर्तों का समय पर अनुपालन सुनिश्चित किया जाए तथा उल्लंघन/अनुपालन न किये जाने की स्थिति में अपेक्षित कार्यवाही की जाए।***
- ***अनुपयुक्त भूमि चयन, जिसका व्यापक प्रभाव बैकलॉग, लागत वृद्धि और वृक्षारोपण की खराब उत्तरजीविता के रूप में पड़ता है, से बचने हेतु क्षतिपूरक वनीकरण के लिए एक लैंड बैंक सृजन किया जाना चाहिए। गैर वन भूमि के लैंड बैंक का डाटाबेस तुरंत बनाया जाना चाहिए और इसे पारदर्शिता, लेखांकन और निगरानी की सुविधा हेतु अद्यतन रखा जाना चाहिए।***
- ***उपयोगकर्ता एजेंसी से एन पी वी की अवशेष धनराशि को समय पर वसूलने हेतु एक तंत्र विकसित किया जाना चाहिए और इसे सख्ती से लागू किया जाना चाहिए।***
- ***वार्षिक कार्य योजना की तैयारी आवश्यकता एवं मानक आधारित होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, सभी स्तरों (वृत्त, मण्डल, प्राधिकरण, कार्यकारी समिति) पर प्रस्तावित वार्षिक कार्य योजना के मूल्यांकन के लिए एक प्रभावी तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए।***
- ***निर्दिष्ट वन गतिविधियों के राज्य के भार को राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि में स्थानांतरित होने से रोकने के लिए सुधारात्मक उपाय किए जाने चाहिए।***

- *चूंकि कैम्पा गतिविधियों को लोक लेखे के राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से वित्त पोषित किया जाता है, इसलिए राज्य सरकार को बजटीय प्रावधानो को राष्ट्रीय प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के बराबर रखना सुनिश्चित करना चाहिए।*
- *राज्य प्राधिकरण को मजबूत वित्तीय प्रबंधन के लिए उचित बजटीय नियंत्रण जाँच स्थापित करनी चाहिए ताकि निधि के दुरुपयोग/व्यपवर्तन/गबन को रोका जा सके।*
- *विभाग द्वारा उन संबन्धित क्षेत्र के पदाधिकारियों के विरुद्ध प्रभावी अनुशासनात्मक कार्यवाही की जानी चाहिए जो कैम्पा के अंतर्गत गतिविधियों के क्रियान्वयन के सम्बन्ध में अपने उत्तरदायित्वों का निर्वहन करने में विफल रहे।*
- *विभाग, कैम्पा गतिविधियों के प्रदर्शन का मूल्यांकन कर सकता है ताकि विशिष्ट क्षेत्रों को चिन्हित कर उन पर ध्यान केन्द्रित कर सके तथा कैम्पा गतिविधियों को शीघ्रता से पूरा करने के प्रयासों को भी तेज कर सके।*
- *अनुश्रवण एवं मूल्यांकन शाखा, तृतीय पक्ष मूल्यांकन, बेहतर दस्तावेजीकरण, जिओ टैगिंग इत्यादि के माध्यम से एन पी वी गतिविधियों का अनुश्रवण एवं मूल्यांकन किया जाना चाहिए।*
- *एक मजबूत आंतरिक नियंत्रण प्रणाली स्थापित करने और बनाए रखने के लिए प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए।*

अध्याय-1

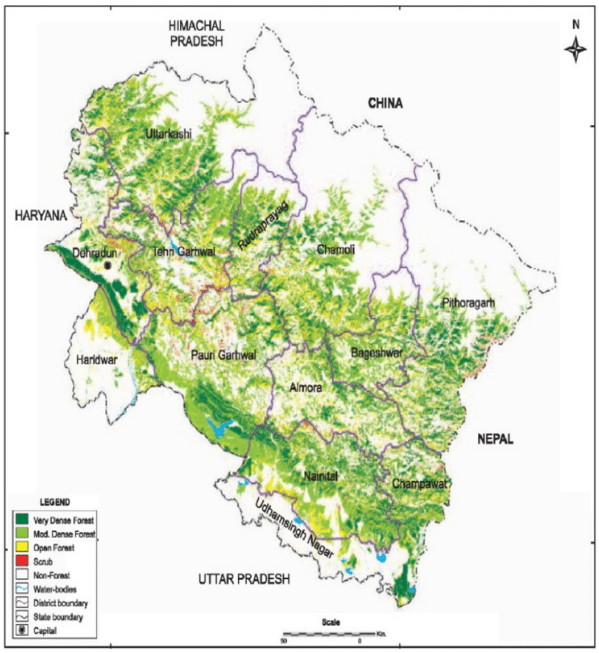
परिचय

अध्याय-1

परिचय

1.1 उत्तराखण्ड की वन रूपरेखा

वन, जीवन के प्रमुख सहायक संसाधनों और आजीविका के स्रोतों में से एक हैं। उत्तराखण्ड राज्य का भौगोलिक क्षेत्र 53,483 वर्ग किलोमीटर है। राज्य का भू-भाग और स्थलाकृति काफी हद तक पहाड़ी है, जिसके अंतर्गत अधिकांश क्षेत्र बर्फ से आच्छादित एवं खड़ी ढलानों वाले हैं। दिसम्बर 2022 तक, राज्य में 38,000 वर्ग किलोमीटर का वन क्षेत्र अभिलिखित किया गया था जो इसके कुल भौगोलिक क्षेत्र का 71 *प्रतिशत* है। राज्य में आरक्षित, संरक्षित और अवर्गीकृत वन अभिलिखित वन क्षेत्र का क्रमशः 26,547 वर्ग किलोमीटर (69.86 *प्रतिशत*), 9,885 वर्ग किलोमीटर (26.01 *प्रतिशत*) और 1,568 वर्ग किलोमीटर (4.13 *प्रतिशत*) है। गैर-वन उद्देश्यों[1] के लिए वन भूमि के परिवर्तन को विनियमित और नियंत्रित करने के लिए भारत सरकार द्वारा वन संरक्षण अधिनियम, 1980 लागू किया गया था। एक परियोजना प्रस्तावक, चाहे वह सरकारी हो या निजी, को परियोजना प्रारम्भ करने से पूर्व पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार से परियोजना की स्वीकृति के लिए आवेदन करना होगा, यदि उसे वन भूमि के एक भाग की आवश्यकता होती है। राज्य सरकार के वन विभाग के अंतर्गत भूमि हस्तांतरण के लिए ऐसी वन भूमि के व्यपवर्तन का प्रस्ताव नोडल अधिकारी, वन संरक्षण, उत्तराखण्ड के माध्यम से प्रस्तुत किया जाता है। वन भूमि के हस्तांतरण की स्वीकृति भारत सरकार द्वारा शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन पी वी) के भुगतान और समतुल्य गैर-वन भूमि या अवनत वन भूमि में क्षेत्र के दोगुने में क्षतिपूरक वनीकरण



[1] जैसे बिजली परियोजनाओं, सिंचाई परियोजनाओं, सड़कों, रेलवे, स्कूलों, चिकित्सालयों, ग्रामीण विद्युतीकरण, पेयजल सुविधाओं, दूरसंचार, खनन आदि का निर्माण।

में वृद्धि करने के अधीन दी जाती है। क्षतिपूरक वनीकरण/एन पी वी की लागत उपयोगकर्ता एजेंसी[2] से एकत्र की जाती है।

माननीय सर्वोच्च न्यायालय के वर्ष 2004 और वर्ष 2006 के आदेशों के अनुपालन में, भारत सरकार ने केंद्र के साथ-साथ राज्य स्तर पर राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के संग्रहण और उपयोग को सुव्यवस्थित करने के लिए प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम, 2016[3] और नियम 2018 को अधिसूचित किया। राज्य प्राधिकरण का उत्तराखण्ड में पुनर्गठन[4] किया गया था ताकि वित्त पोषण, क्षतिपूरक वनीकरण की देखरेख और बढ़ावा देना, वन और वन्यजीव संरक्षण और सुरक्षा कार्यों की देखरेख, संरक्षित क्षेत्रों की सुरक्षा और संरक्षण के लिए प्राप्त निधियों के सम्बन्ध में पृथक-पृथक खाते बनाए रखने आदि कार्यों को पूरा किया जा सके। भारत सरकार ने प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि (लेखांकन प्रक्रिया) नियमावली, 2018[5] को भी अधिसूचित किया (नवम्बर 2018) है।

1.2 उत्तराखण्ड प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण (कैम्पा) के लक्ष्य और उद्देश्य

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम और नियमों के अनुसार, प्राधिकरण का उद्देश्य (i) मौजूदा प्राकृतिक वनों के संरक्षण, सुरक्षा, पुनर्जनन और प्रबंधन; (ii) संरक्षित क्षेत्रों के समेकन सहित संरक्षित क्षेत्रों के भीतर और बाहर वन्यजीवों और उनके निवास स्थान का संरक्षण, सुरक्षा और प्रबंधन; (iii) क्षतिपूरक वनीकरण; (iv) पर्यावरण सेवाएं और (v) अनुसंधान, प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण को बढ़ावा देना है।

1.3 संगठनात्मक व्यवस्थाएँ

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार, कैम्पा प्राधिकरण के समग्र प्रबंधन के लिए तीन समितियों का गठन (सितम्बर 2018) किया गया था। इन समितियों की संरचना और भूमिका एवं उत्तरदायित्व नीचे दिये गए हैं:

---

[2] कोई भी व्यक्ति, संगठन या कंपनी या केंद्र सरकार या राज्य सरकार का विभाग, अधिनियम या नियमों के अंतर्गत केंद्र सरकार द्वारा दी गई अनुमति के अनुसार गैर-वन उद्देश्यों के लिए वन भूमि के व्यपवर्तन का अनुरोध करता है।

[3] 30 सितम्बर 2018 से सम्पूर्ण देश में लागू किया गया।

[4] प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम की धारा 4(1) के अंतर्गत उत्तराखण्ड प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि (30 सितम्बर 2018)।

[5] उत्तराखण्ड राज्य में लेखांकन प्रक्रिया के अनुसार विशिष्ट 'बजट शीर्ष' खोले गए हैं (29 मार्च 2019)।

तीन स्तरीय संरचना	के नेतृत्व में	भूमिका एवं उत्तरदायित्व
शासी निकाय {अधिनियम की धारा 17(1)}	मुख्यमंत्री	• व्यापक नीति ढाँचा तैयार करना। • समय-समय पर राज्य प्राधिकरण के कार्यकलापों की समीक्षा करना।
संचालन समिति {अधिनियम की धारा 18(1)}	मुख्य सचिव	• कार्यकारी समिति द्वारा तैयार की गई वार्षिक कार्य योजना की जाँच और अनुमोदन और उसे अंतिम अनुमोदन के लिए राष्ट्रीय प्राधिकरण की कार्यकारी समिति को भेजना। • राज्य निधि से जारी निधियों के उपयोग की प्रगति का अनुश्रवण करना। • निवेश निर्णयों सहित कार्यकारी समिति द्वारा लिए गए निर्णयों पर प्रतिवेदन की समीक्षा करना। • राज्य प्राधिकरण में पदों के सृजन के लिए कार्यकारी समिति द्वारा तैयार किए गए प्रस्तावों को राज्य सरकार की पूर्व सहमति के अधीन अनुमोदन करना। • राज्य प्राधिकरण के वार्षिक प्रतिवेदन को अनुमोदित करना और इसे प्रत्येक वर्ष राज्य विधानमंडल में रखने के लिए उत्तराखण्ड सरकार को प्रेषित करना। • अन्तर्विभागीय समन्वय सुनिश्चित करना।
कार्यकारी समिति {अधिनियम की धारा 19(1)}	प्रमुख वन संरक्षक-हेड ऑफ फॉरेस्ट फोर्स (हॉफ)	• वार्षिक कार्य योजना तैयार करना और राज्य प्राधिकरण की संचालन समिति को उसकी सहमति के लिए प्रस्तुत करना। • राज्य निधि में उपलब्ध निधियों का उपयोग करके कार्यान्वित किए जा रहे कार्यों का गुणात्मक और मात्रात्मक पर्यवेक्षण, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन करना। • अधिशेष निधि का निवेश करना, लेखा खातों और अन्य अभिलेखों का रख-रखाव करना, वार्षिक प्रतिवेदन तैयार करना, सार्वजनिक सूचना प्रणाली का रख-रखाव और अद्यतन करना।

राज्य प्राधिकरण, मुख्य कार्यकारी अधिकारी (सी ई ओ)[6] के माध्यम से कार्य करता है। प्राधिकरण, कार्यक्रम के अन्तर्गत लिये गए और वित्तपोषित वन क्षेत्रों के भीतर क्षतिपूरक वनीकरण, वन्यजीव संरक्षण और सुरक्षा कार्यों को वित्त पोषण, देखरेख और प्रचार-प्रसार, संरक्षित क्षेत्रों के संरक्षण और सुरक्षा के लिए प्राप्त निधियों के सम्बन्ध में पृथक-पृथक खातों का रख-रखाव, कार्यक्रम के लिए पारदर्शिता बनाने, वनों, झीलों, नदियों और वन्यजीवों सहित प्राकृतिक पर्यावरण की रक्षा और सुधार के

[6] अपर प्रमुख वन संरक्षक सह मुख्य कार्यकारी अधिकारी जो कि संचालन समिति और कार्यकारी समित के सदस्य सचिव भी हैं।

लिए जन समर्थन जुटाने तथा युवाओं और छात्रों के स्वैच्छिक अभियान को बढ़ावा देने के लिए उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त, कैम्पा के दायरे में सभी गतिविधियों का कार्यान्वयन जमीनी स्तर पर राज्य वन विभाग की इकाइयों/प्रभागों के माध्यम से होता है। राज्य वन विभाग की निम्नलिखित संगठनात्मक संरचना है:

1.4 लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र और कार्यप्रणाली

लेखापरीक्षा, मई 2022 से अक्टूबर 2022 के दौरान राज्य प्राधिकरण, अपर प्रमुख वन संरक्षक, सह नोडल अधिकारी और मुख्य वन संरक्षक, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन के अभिलेखों की जाँच करके वर्ष 2019-20 से वर्ष 2021-22 तक की अवधि के दायरे में आयोजित की गई थी। इसके अतिरिक्त, कुल 43 वन प्रभागों में से, कैम्पा योजनाओं के कार्यान्वयन में सम्मिलित 12 प्रभागों[7] (27.91 *प्रतिशत*) को विस्तृत समीक्षा के लिए चयन[8] किया गया था। कुल व्यय ₹ 753.89 करोड़ में से ₹ 288.79 करोड़ (38 *प्रतिशत*) का व्यय चयनित प्रभागों में लेखापरीक्षा के अंतर्गत शामिल किया गया था।

लेखापरीक्षा के अंतर्गत आने वाली अवधि से पहले स्वीकृत वन भूमि के व्यपवर्तन के प्रकरणों की भी जाँच की गई, जहाँ इन व्यपवर्तनों के सापेक्ष क्षतिपूरक वनीकरण कार्य प्रस्तावित थे और लेखापरीक्षा अवधि के दौरान वार्षिक कार्य योजना में सम्मिलित

[7] प्रभागीय वन अधिकारी, अल्मोड़ा, चकराता, हरिद्वार, मसूरी, नरेंद्र नगर, नैनीताल, पिथौरागढ़, रुद्रप्रयाग, तराई पूर्वी (हल्द्वानी), टोंस (पुरोला), अलकनंदा भूमि संरक्षण, गोपेश्वर और सिविल एवं सोयम (सि एवं सो), पौड़ी।

[8] प्रभागों या कार्यान्वयन संस्थाओं का चयन सांख्यिकीय नमूनाकरण तकनीक के माध्यम से किया गया था जिसे आकार की अनुपातिक संभाव्यता कहा जाता है जहाँ आकार कैम्पा गतिविधियों के अन्तर्गत व्यय को संदर्भित करता है।

किये गए थे। राज्य वन विभाग के अधिकारियों के साथ किए गए संयुक्त क्षेत्र निरीक्षणों के दौरान लाभार्थियों के साथ फोटोग्राफ और वार्तालाप के माध्यम से लेखापरीक्षा साक्ष्य भी एकत्रित किए गए थे।

लेखापरीक्षा ने अप्रैल 2022 में शासन और मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा के साथ लेखापरीक्षा कार्यप्रणाली, नमूना योजना, लेखापरीक्षा उद्देश्यों और मानदंडों को साझा किया, जबकि ड्राफ्ट लेखापरीक्षा प्रतिवेदन मार्च 2023 में जारी किया गया था। 25 अप्रैल 2023 को, सचिव, वन विभाग के साथ एक बहिर्गमन गोष्ठी आयोजित की गयी थी जिसमें लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा की गई। शासन के उत्तर जुलाई 2023 में प्राप्त हुए थे और उन्हें प्रतिवेदन में सम्मिलित किया गया है।

1.5 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का व्यापक उद्देश्य यह आकलन करना था कि क्या:

- मौजूदा कानूनों के अनुसार वन भूमि को गैर-वन उपयोग के लिए व्यपवर्तित करने की अनुमति दी गई थी और इस संबंध में सभी शर्तों का पालन किया गया था;
- वार्षिक कार्य योजना के तंत्र के माध्यम से राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के उपयोग की योजना प्रभावी ढंग से बनाई गई थी;
- सभी वित्तीय प्रावधानों/निर्देशों का पालन किया गया था;
- कैम्पा के अंतर्गत विशिष्ट कार्यों/गतिविधियों को मितव्ययिता, दक्षता और प्रभावी ढंग से लागू किया गया था; और
- निष्पादन की गुणवत्ता और कार्यों को समय पर पूरा करने को सुनिश्चित करने के लिए निगरानी तंत्र विकसित किया गया था।

1.6 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि, अधिनियम 2016;
- प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियम, 2018;
- प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि (लेखांकन प्रक्रिया) नियम, 2018;
- वन (संरक्षण) अधिनियम, 1980;
- वन (संरक्षण), नियम, 2003;
- वन्यजीव (संरक्षण) अधिनियम, 1972;
- समय-समय पर भारत सरकार और राज्य सरकार द्वारा जारी दिशा-निर्देश और शासनादेश।

1.7 पूर्व प्रतिवेदन में महत्वपूर्ण लेखापरीक्षा निष्कर्ष

पूर्व में, भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक की "प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण की कार्यप्रणाली" पर केंद्रीय अनुपालन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (प्रतिवेदन संख्या 21, 2013) केंद्र सरकार को जारी किया गया था। लेखापरीक्षा में शामिल की गई मुख्य अवधि वर्ष 2006 से वर्ष 2012 तक थी। प्रतिवेदन में वन भूमि के व्यपवर्तन से संबंधित निम्नलिखित महत्वपूर्ण कमियों और क्षतिपूरक वनीकरण एवं प्रतिकरात्मक वनरोपण निधियों को बढ़ावा देने में उल्लेखनीय विफलता पर प्रकाश डाला गया था।

i) एन पी वी/क्षतिपूरक वनीकरण की गैर-वसूली/कम वसूली के प्रकरण पाये गए जिनमें ₹ 212.28 करोड़ की राशि सम्मिलित थी।

ii) वर्ष 2010-11 और वर्ष 2011-12 के लिए वार्षिक कार्य योजना पाँच से सात माह के विलम्ब से तैयार की गई थीं। इसके अतिरिक्त, राज्य कैम्पा ने वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पश्चात मई 2011 और अक्टूबर 2012 में वर्ष 2010-11 और वर्ष 2011-12 के लिए वार्षिक कार्य योजना को संशोधित किया। वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने में विलम्ब और वित्तीय वर्ष की समाप्ति के पश्चात उनके संशोधन ने विशेष वर्षों के दौरान की गई गतिविधियों के लिए खराब योजना का संकेत दिया। वर्ष 2010-11 और वर्ष 2011-12 के लिए अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना में प्रावधान नहीं की गई 19 गतिविधियों पर ₹ 2.13 करोड़ का व्यय किया गया, जबकि वर्ष 2010-11 के लिए वार्षिक कार्य योजना में किए गए प्रावधानों से अधिक 25 गतिविधियों पर ₹ 3.74 करोड़ का व्यय किया गया।

iii) राज्य कैम्पा ने वार्षिक कार्य योजना के सापेक्ष तदर्थ कैम्पा से प्राप्त सम्पूर्ण धनराशि कार्यदायी संस्थाओं को जारी नहीं की थी। कार्यदायी संस्थाएं वर्ष 2010-11 और वर्ष 2011-12 में राज्य कैम्पा द्वारा जारी निधि के एक बड़े भाग का उपयोग नहीं कर सकीं।

iv) वर्ष 2008-09 से वर्ष 2011-12 की अवधि के लिए राज्य के बजट और वन विभाग के व्यय के विश्लेषण से पता चला कि विभागीय बजट प्रावधानों और व्यय में गिरावट का रूझान था। राज्य में वन प्रबंधन के लिए बजटीय सहायता को धीरे-धीरे वापस लेना गलत था क्योंकि कैम्पा के अंतर्गत प्राप्त निधियाँ राज्य में विभिन्न विकास परियोजनाओं के कार्यान्वयन के कारण हुए नुकसान की भरपाई के लिए थी।

v) प्रमुख सचिव के आधिकारिक आवास के नवीनीकरण, आवासीय क्वार्टरों के रख-रखाव, प्रमुख वन संरक्षक-वन पंचायत के लिए वाहनों की खरीद, कार्यालय व्यय, ब्रिकेटिंग मशीन, अटल आदर्श ग्राम योजना, वन पंचायतों के सुदृढ़ीकरण और परिचालन व्यय, मानदेय इत्यादि पर ₹ 12.26 करोड़ का अनधिकृत व्यय किया गया था।

vi) स्पर्श गंगा बोर्ड को बजट अनुमोदन और वित्तीय सहायता हेतु किये गए आयोजन में दोपहर का भोजन उपलब्ध कराने पर ₹ 6.14 करोड़ का अनियमित व्यय किया गया। कॉर्बेट टाइगर रिजर्व नेशनल पार्क के प्लैटिनम जुबली समारोह पर कैम्पा निधि से ₹ 0.35 करोड़ का व्यय किया गया था, जिसे वर्ष 2011-12 के वार्षिक कार्य योजना में अनुमोदित नहीं किया गया था।

vii) राज्य कैम्पा में विभिन्न कार्यक्रमों के कार्यान्वयन में कमियाँ थीं। संचालन समिति के समक्ष, इकाइयों/गतिविधियों के अनुसार कोई विस्तृत वार्षिक कार्य योजना का प्रस्ताव नहीं रखा गया था।

1.8 स्वीकारोक्ति

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान राज्य वन विभाग के अधिकारियों और कर्मचारियों द्वारा दिए गए सहयोग और सहायता हेतु लेखापरीक्षा आभार व्यक्त करती है।

1.9 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अध्याय 2 से 6 में चर्चा की गई है।

अध्याय-2

वन भूमि का व्यपवर्तन

अध्याय-2

वन भूमि का व्यपवर्तन

वन संरक्षण अधिनियम 1980 के दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 1.3 एवं 1.4 के अनुसार, किसी भी गैर-वन उद्देश्य के लिए वन भूमि के व्यपवर्तन के समस्त प्रस्तावों को, चाहे इसका स्वामित्व किसी का भी हो, भारत सरकार की पूर्व स्वीकृति की आवश्यकता होगी एवं उसे राज्य के नोडल अधिकारी को प्रस्तुत किया जाएगा। वन भूमि के व्यपवर्तन के लिए, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा दो चरणों में स्वीकृति दी जाती है; प्रथम चरण में प्रस्ताव पर सैद्धांतिक स्वीकृति दी जाती है। इस चरण में क्षतिपूरक वनीकरण और क्षतिपूरक वनीकरण करने हेतु निधियों की व्यवस्था के लिए भारतीय वन अधिनियम, 1927 के अन्तर्गत समकक्ष गैर-वन भूमि के हस्तांतरण, दाखिल-खारिज और आरक्षित वन या संरक्षित वन की घोषणा से संबंधित शर्तें निर्धारित हैं। निर्धारित शर्तों के अनुपालन के पश्चात औपचारिक अनुमोदन जारी किया जाता है, जिसे अनुमति का द्वितीय चरण या अंतिम अनुमति भी कहा जाता है। इसके पश्चात, जब भी राज्य सरकार गैर-वन उद्देश्यों के लिए वन भूमि के उपयोग की अनुमति देने का निर्णय लेती है, तो उसे चरण-I और चरण-II के अनुसार भारत सरकार द्वारा लगाई गई शर्तों और सुरक्षा उपायों के साथ उस आशय का एक आदेश पारित करना होता है।

उत्तराखण्ड में, वर्ष 2014-22[1] की अवधि के दौरान विकासात्मक कार्यों हेतु वन भूमि के व्यपवर्तन के 2,144 प्रकरण (15,083.76 हेक्टेयर) प्रस्तुत किए गए थे, जिनमें से 679 प्रकरणों (3,947.43 हेक्टेयर) में अंतिम अनुमति दी गई थी, 782 प्रकरणों (2,025.97 हेक्टेयर) में सैद्धांतिक स्वीकृति दी गई थी और शेष 683 प्रकरण (9,110.36 हेक्टेयर) विभिन्न चरणों में लंबित/प्रक्रियाधीन हैं। उपरोक्त 679 अंतिम अनुमति के प्रकरणों में, ऐसा कोई प्रकरण नहीं देखा गया जिसमें क्षतिपूर्ति भूमि/नामित वन भूमि प्राप्त नहीं हुई हो तथा किसी निजी परियोजना प्रस्तावक ने वन भूमि की आवश्यकता के लिए आवेदन नहीं किया हो। वर्ष 2019 से वर्ष 2022 तक की लेखापरीक्षा अवधि के दौरान, यह पाया गया कि 1,850.71 हेक्टेयर वन भूमि ***(परिशिष्ट-2.1)*** को गैर-वन उद्देश्यों के लिए व्यपवर्तित किया गया था। क्षतिपूर्ति

[1] परिवेश पोर्टल वर्ष 2014 में प्रारम्भ हुआ जिसके अंतर्गत वन भूमि स्वीकृति के प्रकरणों को अपलोड किया जाता है।

में, 3,377.63 हेक्टेयर[2] भूमि क्षतिपूरक वनीकरण के लिए निर्धारित की गई थी। लेखापरीक्षा द्वारा गैर-वन भूमि उद्देश्यों के लिए वन भूमि के व्यपवर्तन के संबंध में राज्य सरकार के तंत्र के प्रदर्शन में निम्नलिखित कमियों को भी पाया गया:

2.1 नोडल अधिकारी के स्तर पर कमियाँ

वन संरक्षण अधिनियम के दिशा-निर्देशों के अनुसार, नोडल अधिकारी उन समस्त प्रस्तावों को अपनी संस्तुतियों के साथ पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार को अग्रेषित करेगा, जहाँ उत्तराखण्ड सरकार प्रस्ताव में इंगित गैर-वन उद्देश्यों के लिए वन भूमि को अनारक्षित करने या अन्यत्र उपयोग करने के लिए सैद्धांतिक रूप से सहमत होती है। सैद्धांतिक अनुमोदन में उल्लिखित निर्धारित शर्तों के अनुपालन के बाद, पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा चरण-II में अंतिम अनुमोदन प्रदान किया जाता है। ऐसे प्रकरणों में, जहाँ सैद्धांतिक स्वीकृति में शर्तों का अनुपालन पाँच वर्ष से अधिक समय तक प्रतीक्षित रहता है, सैद्धांतिक स्वीकृति तत्काल रूप से निरस्त की जा सकती है। लेखापरीक्षा ने गैर-वन उद्देश्यों के लिए वन भूमि के व्यपवर्तन के सम्बन्ध में नोडल अधिकारी स्तर पर निम्नलिखित कमियाँ देखीं:

2.1.1 अनधिकृत अनुमोदन

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों में प्रदान की गई सड़क परियोजनाओं की सैद्धांतिक स्वीकृति की शर्तें यह निर्धारित करती हैं कि व्यपवर्तित की जाने वाली प्रस्तावित वन भूमि को किसी भी परिस्थिति में भारत सरकार की पूर्व स्वीकृति के बिना किसी अन्य एजेंसी, विभाग या व्यक्ति को हस्तांतरित नहीं किया जाएगा।

प्रभागीय वन अधिकारी (डी एफ ओ), टोंस (पुरोला) के अभिलेखों की जाँच (सितम्बर 2022) में पाया गया कि उत्तराखण्ड सरकार द्वारा अनधिकृत रूप से उपयोगकर्ता एजेंसी[3] को 1.03 हेक्टेयर वन भूमि के व्यपवर्तन के लिए अंतिम स्वीकृति (जनवरी 2019) अपने स्तर पर प्रदान की गयी थी जबकि यह केंद्र सरकार द्वारा दी जानी थी।

राज्य सरकार द्वारा अपने उत्तर (जुलाई 2023) में बताया गया कि भारत सरकार ने राज्य सरकारों को ऐसे प्रस्तावों के सम्बन्ध में चरण-I का अनुमोदन जारी करने के पाँच वर्षों के भीतर चरण-II की स्वीकृति देने की अनुमति दी थी (जून 2021), जहाँ

---

[2] अधिनियम के अनुसार व्यपवर्तित भूमि के लिए समान गैर-वनभूमि या दोगुनी अवनत भूमि सम्मलित है।

[3] उत्तरकाशी में हुडोली-विंगडेरा-मल्ला मोटर मार्ग के निर्माण हेतु लोक निर्माण विभाग।

चरण-I का प्रारम्भिक अनुमोदन संबन्धित राज्य सरकारों द्वारा दिया गया था। उत्तर न्यायसंगत नहीं है, क्योंकि राज्य सरकार द्वारा अंतिम स्वीकृति जनवरी 2019 में प्रदान की गयी थी, लेकिन भारत सरकार की अनुमति जून 2021 के पश्चात प्रभावी थी। परिणामस्वरूप, जून 2021 के निर्देश उपरोक्त अनुमोदन प्रक्रिया पर लागू नहीं थे।

2.1.2 वन्यजीव शमन योजना के लिए निधियाँ एकत्र न किया जाना

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 11.2 के अनुसार, वन्यजीव शमन योजना को परियोजनाओं द्वारा उत्पन्न अपेक्षित प्रभावों/ खतरों पर विचार करके परियोजनाओं के प्रस्तावों में सम्मिलित किया जाना था और उस उद्देश्य के लिए निधियाँ सैद्धांतिक स्वीकृति के पश्चात एवं परियोजना का कार्य शुरू करने का आदेश पारित करने से पहले प्राप्त की जानी थी।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि दो नमूना जाँच किये गये प्रभागों[4] द्वारा वन्यजीव शमन योजना के लिए ₹ 24.59 करोड़ की धनराशि उपयोगकर्ता एजेंसी से सैद्धांतिक स्वीकृति के स्थान पर अंतिम स्वीकृति के पश्चात मांगी गई थी। तथापि, उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा वर्तमान तक धनराशि जमा नहीं की गई थी।

राज्य सरकार द्वारा डी एफ ओ, हरिद्वार के प्रकरण में अवगत (जुलाई 2023) कराया गया कि उपयोगकर्ता एजेंसी को धनराशि जमा करने के लिए निर्देश जारी किए गए थे। डी एफ ओ, नरेंद्र नगर के प्रकरण में अवगत कराया गया कि भारत सरकार द्वारा किसी भी परियोजना की विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (डी पी आर) में निधियों का प्रावधान सम्मिलित नहीं था, परिणामस्वरूप, वन्यजीव शमन योजना निष्पादित नहीं की गयी थी। तथापि, यह स्पष्टीकरण उचित नहीं था क्योंकि वन संरक्षण अधिनियम में वन्यजीव शमन योजना का प्रावधान डी पी आर में सम्मिलित किए जाने की अनिवार्यता है। इस असंगति की पुष्टि डी एफ ओ, हरिद्वार के प्रत्युत्तर से भी की जा सकती है।

2.1.3 क्षतिपूरक भूमि को आरक्षित वन/संरक्षित वन के रूप में घोषित न किया जाना

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 2.4 (i) के अनुसार, व्यपवर्तित वन भूमि के सापेक्ष प्राप्त गैर-वन भूमि को भारतीय वन अधिनियम की प्रासंगिक धाराओं के अन्तर्गत आरक्षित वन या संरक्षित वन के रूप में अधिसूचित किया जाना है और

[4] डी एफ ओ, हरिद्वार : ₹ 2.08 करोड़ और डी एफ ओ नरेंद्र नगर : ₹ 22.51 करोड़।

व्यपवर्तन की स्वीकृति के छः माह के भीतर अधिसूचना की एक प्रति के साथ सूचित किया जाना चाहिए।

नोडल अधिकारी के अभिलेखों की जाँच में ज्ञात हुआ (मई 2022) कि 339 प्रकरणों में से 22 में सक्षम प्राधिकारी द्वारा अभी तक क्षतिपूरक भूमि (208.62 हेक्टेयर) को आरक्षित वन या संरक्षित वन के रूप में अधिसूचित किया जाना शेष था। राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2023) कि ये प्रकरण उन जनपदों[5] से संबंधित थे जिन्हें वर्ष 1893 के प्रचलित नियमों के अनुसार पूर्व से ही आरक्षित वन माना गया था और जिन्हें किसी आरक्षित वन/संरक्षित वन के रूप में घोषित किये जाने की आवश्यकता नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा ने मात्र उन प्रकरणों पर विचार किया था जो प्रचलित नियमों के अंतर्गत नहीं आते थे।

2.1.4 सैद्धांतिक स्वीकृति निरस्त न किया जाना

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के भाग अ के प्रस्तर 8(2)(अ) में निर्धारित है कि ऐसे प्रकरणों में जहाँ सैद्धांतिक स्वीकृति में निर्धारित शर्तों का अनुपालन राज्य सरकारों से पाँच वर्षों से अधिक समय से विचाराधीन था, उनमें सैद्धांतिक स्वीकृति को तुरंत निरस्त कर दिया जाये।

अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि 363 प्रकरण (895.71 हेक्टेयर वन भूमि) चरण-I में निर्धारित शर्तों के अनुपालन के लिए पाँच वर्षों से अधिक समय से स्वीकृति हेतु प्रतीक्षित थे और प्रकरणों को वर्तमान तक अस्वीकार/निरस्त नहीं किया गया था।

राज्य सरकार द्वारा अवगत कराया गया (जुलाई 2023) कि इन प्रकरणों को निरस्त करने के लिए आवश्यक अनुवर्ती कार्रवाई की जा रही है और अब तक, 24 प्रकरण निरस्त किए जा चुके हैं, और वर्तमान में शेष 339 प्रकरणों को हल करने की प्रक्रिया चल रही है।

2.1.5 क्षतिपूरक वनीकरण हेतु लैंड बैंक का सृजन न किया जाना

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 2.7 के अनुसार, राज्य को वन स्वीकृति प्रस्तावों के शीघ्र निस्तारण के लिए क्षतिपूरक वनीकरण हेतु लैंड बैंक सृजित करना था। गैर वन भूमि के अतिरिक्त, राज्य वन विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत 40 *प्रतिशत* तक घनत्व वाली अवनत वन भूमि की पहचान की जानी थी और उसे

[5] अल्मोड़ा, बागेश्वर, चंपावत, नैनीताल, पौड़ी, पिथौरागढ़ और उधम सिंह नगर।

क्षतिपूरक वनीकरण के लिए उपलब्ध कराया जाना था। इसके अतिरिक्त, व्यवस्थित ढंग से लैंड बैंक के सृजन में तेजी लाने के लिए, मुख्य वन्यजीव वार्डन और राजस्व विभाग के प्रतिनिधियों के साथ हेड ऑफ फॉरेस्ट फोर्स (हॉफ) की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया जाना था।

नोडल अधिकारी के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ (अक्टूबर 2022) कि राज्य वन विभाग ने न तो गैर-वन भूमि हेतु लैंड बैंक बनाया एवं न ही वन संरक्षण अधिनियम के अन्तर्गत वन संरक्षण प्रस्ताव के शीघ्र निपटान हेतु क्षतिपूरक वनीकरण लैंड बैंक के लिए 40 *प्रतिशत* तक घनत्व वाली अवनत वन भूमि चिन्हित की। इसके अतिरिक्त, व्यवस्थित रूप से लैंड बैंक के सृजन हेतु हॉफ की अध्यक्षता में समिति का गठन नहीं किया गया था। इस प्रकार, इससे अनुपयुक्त भूमि का चयन हुआ और क्षतिपूरक वनीकरण भूमि में दोहरापन हुआ जैसा कि ***प्रस्तर 5.5 और 5.7*** में चर्चा की गई है।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (जुलाई 2023) और आश्वासन दिया कि क्षतिपूरक वनीकरण के कार्यान्वयन हेतु लैंड बैंक सृजन के लिए आवश्यक कार्रवाई की जाएगी।

2.2 प्रभागीय वन अधिकारियों के स्तर पर कमियाँ

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के अनुसार, डी एफ ओ को निर्धारित प्रपत्र में क्षतिपूरक वनीकरण के लिए चिन्हित किए गए गैर-वन क्षेत्र/अवनत वन क्षेत्र की उपयुक्तता के लिए स्थल निरीक्षण रिपोर्ट प्रस्तुत करनी होगी। सैद्धांतिक स्वीकृति की एक प्रति प्राप्त होने पर, प्रभागीय वन अधिकारी एक मांग टिप्पणी तैयार करेगा जिसमें प्रतिपूर्ति शुल्क की मद-वार धनराशि जैसे क्षतिपूरक वनीकरण का सृजन एवं रख-रखाव की लागत, एन पी वी, कैचमेंट एरिया ट्रीटमेंट प्लान या वन्यजीव संरक्षण योजना के कार्यान्वयन इत्यादि की लागत सम्मिलित होती है, जिसका भुगतान उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा किया जाता है और इसे उपयोगकर्ता एजेंसी को प्रलेखों, प्रमाणपत्रों और वचन पत्रों की एक सूची के साथ प्रेषित किया जाता है। जिसको उपयोगकर्ता एजेंसी को दी जाने वाली सैद्धांतिक स्वीकृति में निर्धारित शर्तों के अनुपालन में प्रस्तुत करना आवश्यक होता है। लेखापरीक्षा ने भूमि की विधिक स्थिति के प्रमाणीकरण और गैर-वन उद्देश्यों के लिए व्यपवर्तित क्षेत्र की उपयुक्तता के सम्बन्ध में डी एफ ओ स्तर पर निम्नलिखित कमियाँ देखीं:

2.2.1 वन भूमि का अनधिकृत उपयोग

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 11.2 के अनुसार वन भूमि पर कोई भी कार्य तब तक प्रारम्भ नहीं किया जाना चाहिए जब तक कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा वन भूमि के व्यपवर्तन का आदेश न दिया जाए। रैखिक परियोजनाओं[6] के प्रकरण में, सैद्धांतिक स्वीकृति के पश्चात एक वर्ष की अवधि के लिए सक्षम प्राधिकारी द्वारा कार्य प्रारम्भ करने की अनुमति दी जा सकती है।

लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि 52 प्रकरणों[7] में, वन भूमि (188.62 हेक्टेयर) को गैर-वन उद्देश्य के लिए उपयोगकर्ता एजेंसी को व्यपवर्तित कर दिया गया था, जहाँ सैद्धांतिक स्वीकृति दी गई थी परंतु सक्षम प्राधिकारी द्वारा कार्य प्रारम्भ करने की अनुमति नहीं दी गई थी। तथापि, उपयोगकर्ता एजेंसी ने बिना अनुमति के वन क्षेत्र में सड़क का कार्य प्रारम्भ कर दिया। इसके अतिरिक्त, वन प्रभागों ने इन प्रकरणों में वन भूमि के अनधिकृत उपयोग का कोई संज्ञान नहीं लिया और इन्हें वन अपराध के प्रकरणों के रूप में दर्ज नहीं किया।

राज्य सरकार ने स्वयं कोई उत्तर नहीं दिया तथा चार प्रभागों के उत्तर संलग्न किए (जुलाई 2023)। प्रभागीय उत्तरों के अनुसार दो प्रभागों[8] ने तथ्यों को स्वीकार किया, जबकि दो प्रभागों[9] ने कहा कि सैद्धांतिक स्वीकृति भारत सरकार द्वारा प्रदान की गयी थी, अतः स्वीकृति की आवश्यकता नहीं थी। इन दो प्रभागों के उत्तर अनुचित थे क्योंकि वन संरक्षण दिशा-निर्देश स्पष्ट रूप से इंगित करते है कि सक्षम प्राधिकारी द्वारा कार्य प्रारम्भ करने की अनुमति मात्र सैद्धांतिक स्वीकृति प्राप्त होने के पश्चात ही प्रदान की जा सकती है, जो कि कार्य प्रारंभ करने से पूर्व सक्षम प्राधिकारी से प्राप्त नहीं की गई थी।

2.2.2 शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन पी वी) की लागत की कम वसूली

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 2.3 (i) के अनुसार गैर-वन उपयोग के लिए व्यपवर्तित वन भूमि के एवज में उपयोगकर्ता एजेंसी से क्षतिपूरक वनीकरण के लिए

---

6 नई सड़कें, मौजूदा राजमार्गों का चौड़ीकरण, ट्रांसमिशन लाइनें, जल आपूर्ति लाइनें, ऑप्टिक फाइबर केबलिंग, रेलवे लाइनें आदि।

7 डी एफ ओ, हरिद्वार: एक प्रकरण, 1.60 हेक्टेयर, टौंस (पुरोला): 09 प्रकरण, 46.34 हेक्टेयर, नरेंद्र नगर: 27 प्रकरण, 55.22 हेक्टेयर, पिथौरागढ़: 14 प्रकरण, 77.37 हेक्टेयर और तराई पूर्वी (हल्द्वानी): एक प्रकरण, 8.09 हेक्टेयर।

8 डी एफ ओ, हरिद्वार तथा पिथौरागढ़।

9 डी एफ ओ, नरेंद्र नगर तथा तराई पूर्वी (हल्द्वानी)।

धनराशि एकत्र की जानी है। वन के प्रत्येक भाग के लिए एन पी वी की गणना वन की गुणवत्ता[10] के आधार पर की जाती है। पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय की अधिसूचना (जनवरी 2022) के अनुसार पारिस्थितिकी तंत्र वस्तुओं और सेवाओं के वैज्ञानिक मूल्यांकन के परिणाम के आधार पर एन पी वी की दरों को संशोधित और निर्धारित किया गया था।

समस्त नमूना चयनित प्रभागों में, उत्तरदायी अधिकारियों ने न तो उपयोगकर्ता एजेंसी से नए प्रस्ताव प्राप्त करने के लिए कोई आगे की कार्रवाई की और न ही पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय की अधिसूचना (जनवरी 2022) के संदर्भ में नई एन पी वी दरें लागू कीं। लेखापरीक्षा में ज्ञात हुआ कि वन प्रभाग सैद्धांतिक स्वीकृति की शर्तों का पालन करने में विफल रहे, जिसके परिणामस्वरूप छः प्रकरणों में, जिनके लिए अंतिम स्वीकृति दी गई थी, ₹ 0.57 करोड़ की कम वसूली हुई। एन पी वी की कम वसूली का विवरण नीचे **तालिका-2.1** में दिया गया है:

तालिका-2.1: एन पी वी की कम वसूली का विवरण

(₹ करोड़ में)

वन प्रभाग का नाम	कार्य का नाम	आवश्यक वास्तविक एन पी वी (भारत सरकार की स्वीकृति के अनुसार)	उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा जमा एन पी वी	संग्रहित कम राशि
पिथौरागढ़	एल्गाड़ से जुम्मा मोटर मार्ग	0.31	-	0.31
	चरमन-जौरासी से बजनी मोटर मार्ग	0.18	0.12	0.06
सिविल एवं सोयम, पौड़ी	बर्सुदी लिंक मार्ग	0.07	0.06	0.01
नरेंद्र नगर	ज्वरना से बंगीयाल मोटर मार्ग	0.26	0.20	0.06
टौंस (पुरोला)	कुनोरा से लुडरना विद्युतीकरण	0.20	0.14	0.06
बद्रीनाथ	गोना भनली लिंक मोटर मार्ग	0.19	0.12	0.07
योग				**0.57**

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2023) कि संबन्धित प्रभागों द्वारा उपयोगकर्ता एजेंसी से सैद्धांतिक स्वीकृति के समय एन पी वी की धनराशि जमा कराई जा चुकी है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अंतर की धनराशि अभी भी पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के आदेश (जनवरी 2022) के अनुसार एकत्र की जानी थी।

[10] खुले वन: ₹ 6.99 लाख से ₹ 7.30 लाख प्रति हेक्टेयर, घने वन: ₹ 8.97 लाख से ₹ 9.39 लाख प्रति हेक्टेयर और बहुत घने वन : ₹ 9.91 लाख से ₹ 10.43 लाख प्रति हेक्टेयर।

2.3 निष्कर्ष

उत्तराखण्ड सरकार ने अनधिकृत रूप से उपयोगकर्ता एजेंसी को 1.03 हेक्टेयर वन भूमि के व्यपवर्तन के लिए अपने स्तर पर अंतिम स्वीकृति जारी कर दी थी जबकि यह केंद्र सरकार द्वारा दी जानी थी। प्रभागों द्वारा वन्यजीव शमन योजना हेतु सैद्धांतिक स्वीकृति के स्थान पर अंतिम स्वीकृति के बाद उपयोगकर्ता एजेंसियों से ₹ 24.59 करोड़ धनराशि की मांग की गई थी। 22 प्रकरणों (208.62 हेक्टेयर) में, सक्षम प्राधिकारी ने अभी तक क्षतिपूरक भूमि को आरक्षित वन या संरक्षित वन के रूप में अधिसूचित नहीं किया था। वन भूमि के व्यपवर्तन के 363 प्रकरणों (895.71 हेक्टेयर) में, जिनमें उपयोगकर्ता एजेंसी पाँच वर्षों से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बाद भी चरण-1 की शर्तों का पालन करने में विफल रही, उन्हें निरस्त नहीं किया गया। वन विभाग ने वन संरक्षण प्रस्ताव के त्वरित निस्तारण हेतु गैर-वन भूमि का लैंड बैंक सृजित नहीं किया। उपयोगकर्ता एजेंसियों ने 52 प्रकरणों में 188.62 हेक्टेयर वन भूमि में अनुमति के बिना सड़क कार्य प्रारंभ कर दिया। विभाग छः प्रकरणों में सैद्धांतिक स्वीकृति की शर्तों का पालन करने में विफल रहा, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 0.57 करोड़ की कम वसूली हुई।

2.4 अनुशंसाएँ

- ***वन भूमि के व्यपवर्तन एवं निधि प्रकरणों के लिए सैद्धांतिक स्वीकृति की शर्तों का समय पर अनुपालन सुनिश्चित किया जाए तथा उल्लंघन/अनुपालन न किये जाने की स्थिति में अपेक्षित कार्यवाही की जाए;***
- ***अनुपयुक्त भूमि चयन, जिसका व्यापक प्रभाव बैकलॉग, लागत वृद्धि और वृक्षारोपण की खराब उत्तरजीविता के रूप में पड़ता है, से बचने हेतु क्षतिपूरक वनीकरण के लिए एक लैंड बैंक सृजन किया जाना चाहिए। गैर-वन भूमि के लैंड बैंक का डाटाबेस तुरंत बनाया जाना चाहिए और इसे पारदर्शिता, लेखांकन और निगरानी की सुविधा हेतु अद्यतन रखा जाना चाहिए;***
- ***उपयोगकर्ता एजेंसी से एन पी वी की अवशेष धनराशि समय पर वसूलने हेतु एक तंत्र विकसित किया जाना चाहिए और इसे सख्ती से लागू किया जाना चाहिए।***

अध्याय-3

योजना

अध्याय-3

योजना

3.1 वार्षिक कार्य योजना

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों के नियम 2 (ख) के अनुसार, "वार्षिक कार्य योजना" का अर्थ राष्ट्रीय प्राधिकरण या राज्य प्राधिकरण, जैसा भी प्रकरण हो, द्वारा अनुमोदित भौतिक गतिविधियों और वित्तीय प्रावधानों की वार्षिक योजना से है, जो लक्ष्यों, सफलता के लिए शर्तों तथा दी गई बजटीय अवधि में वित्तीय वर्ष के दौरान एक वार्षिक योजना की रणनीति को कैसे लागू किया जाएगा, के बारे में बताती है, और इसमें अन्य बातों के साथ-साथ, संक्षिप्त विवरण, अनुमानित लागत, लागत अनुमान का आधार, कार्यान्वयन हेतु चिन्हित एजेंसी और एक वर्ष के दौरान राज्य निधि से कार्यान्वित की जाने वाली प्रत्येक गतिविधि की समय सारिणी सम्मिलित है। उक्त वार्षिक कार्य योजना के दो घटक हैं (अ) क्षतिपूरक वनीकरण, कैचमेंट एरिया ट्रीटमेंट प्लान (कैट प्लान) और अन्य निर्दिष्ट गतिविधियों के अनिवार्य कार्य; (ब) आवश्यकता आधारित वानिकी कार्य जैसे वन संरक्षण/ बुनियादी ढाँचे और मानव संसाधन विकास, वन्यजीव प्रबंधन का सुदृढ़ीकरण, मृदा एवं जल संरक्षण, शुद्ध वर्तमान मूल्य के अन्तर्गत वृक्षारोपण, वन पंचायतों का सुदृढ़ीकरण और वन अनुसंधान (एन पी वी गतिविधियाँ)। लेखापरीक्षा के दौरान वार्षिक कार्य योजना की तैयारी में देखी गई विसंगतियों का वर्णन आगामी प्रस्तरों में किया गया है:

3.1.1 वार्षिक कार्य योजना तैयार करने में विलंब

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियम 39, राष्ट्रीय प्राधिकरण को वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने के लिए समय-सीमा निर्धारित करता है। वार्षिक कार्य योजना को विलम्ब से प्रस्तुत करने से राष्ट्रीय प्राधिकरण द्वारा अनुमोदन में विलम्ब होने की संभावना होती है जिसके परिणामस्वरूप कार्यान्वयन इकाइयों/प्रभागों को निधियाँ अवमुक्त करने में विलम्ब होता है और लक्ष्यों को प्राप्त करने हेतु अंतिम महीनों में व्यय की अधिकता होती है। लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2019-22 के दौरान वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने में काफी विलम्ब हुआ था जैसा कि नीचे **तालिका-3.1** में वर्णित किया गया है:

तालिका-3.1: वार्षिक कार्य योजना की तैयारी में विलम्ब का विवरण

वर्ष	राष्ट्रीय प्राधिकरण को वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने की निर्धारित तिथि	राष्ट्रीय प्राधिकरण को वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने की तिथि	राष्ट्रीय प्राधिकरण को वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने में विलम्ब	राष्ट्रीय प्राधिकरण द्वारा अनुमोदन की तिथि
2019-20	पिछले वर्ष के 31 दिसम्बर	02.03.2019	60 दिन	21.06.2019
2020-21		27.01.2020	26 दिन	10.07.2020
2021-22		08.04.2021	97 दिन	08.06.2021

स्रोत: राज्य प्राधिकरण से प्राप्त सूचना।

लेखापरीक्षा द्वारा इंगित किए जाने पर, राज्य प्राधिकरण ने उत्तर दिया कि वार्षिक कार्य योजना को तैयार करने के लिए बॉटम-अप दृष्टिकोण अपनाया गया था। इस प्रक्रिया में बहुत समय लगा, जिसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय प्राधिकरण को वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने में विलम्ब हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि राज्य प्राधिकरण को इस प्रकार योजना बनानी थी कि निर्धारित समय-सीमा का अनुपालन सुनिश्चित किया जा सके, परन्तु वह सभी तीन वर्षों में लगातार विफल रहा।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया (जुलाई 2023) और आश्वासन दिया कि भविष्य में वार्षिक कार्य योजना को उचित समय पर भारत सरकार को भेजा जाएगा।

3.1.2 वार्षिक कार्य योजना की तैयारी में कमियाँ

जैसा कि पूर्व में चर्चा की जा चुकी है, वार्षिक कार्य योजना में अनिवार्य कार्य (क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियाँ) और आवश्यकता आधारित वानिकी कार्य सम्मिलित हैं। क्योंकि क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों में कोई विवेकाधिकार नहीं था, इसलिए लेखापरीक्षा द्वारा एन पी वी गतिविधियों के सम्बन्ध में वार्षिक कार्य योजना की तैयारी की जाँच की गई।

वार्षिक कार्य योजना की तैयारी की प्रक्रिया से संबंधित जोखिम (क्या गलत हो सकता है?)

लेखापरीक्षा में वार्षिक कार्य योजना तैयार करने की प्रक्रिया में निम्नलिखित जोखिम पाए गए:

अ. अधिकांश एन पी वी गतिविधियाँ अन्य स्रोतों[1] के माध्यम से भी वित्त पोषित होती है, इसलिए गतिविधियों के ओवरलैपिंग/ दोहराव/ धोखाधड़ी की संभावना थी।

[1] राज्य सेक्टर की योजनाएं, केंद्र प्रायोजित योजनाएं (सी एस एस) जैसे प्रोजेक्ट टाइगर, प्रोजेक्ट एलीफेंट और अन्य स्रोत।

तदनुसार, राष्ट्रीय प्राधिकरण, वार्षिक कार्य योजना में प्रस्तावित समस्त भौतिक गतिविधियों के मापने योग्य आउटपुट और भू-स्थान का उल्लेख करता है और इस आशय के एक प्रमाण-पत्र की मांग करता है कि अन्य योजनाओं के साथ गतिविधियों की कोई ओवरलैपिंग नहीं है।

ब. एन पी वी के अंतर्गत कई गतिविधियों में धोखाधड़ी, गबन और विचलन की संभावना होती हैं, क्योंकि वे आमतौर पर मुख्य वन संरक्षक (अनुश्रवण एवं मूल्यांकन) और तृतीय पक्ष के मूल्यांकनकर्ताओं द्वारा अनुश्रवण एवं मूल्यांकन के बाहर होती हैं। दस्तावेजों की कमी के कारण इन्हें बाद में सत्यापित करना भी कठिन है। इसके अतिरिक्त, चूंकि उन्हें आरक्षित वनों के अंदर कार्यान्वित किया जाता है, इसलिए ये जनमानस की दृष्टि से बाहर हैं। इस तरह की एन पी वी गतिविधियों के उदाहरण हैं, लैंटाना उन्मूलन[2], ब्रिडल पथ का रख-रखाव, मृदा एवं जल संरक्षण कार्य, जैसा कि ***प्रस्तर 3.1.3*** में चर्चा की गई है। हेड ऑफ फॉरेस्ट फोर्स (हॉफ) ने लैंटाना उन्मूलन जैसी गतिविधियों के दस्तावेजीकरण के लिए भी निर्देश दिये।

स. कुछ गतिविधियों को एक क्रम में संचालित किया जाना चाहिए। उदाहरण के लिए, वृक्षारोपण संहिता के अनुसार अग्रिम मृदा कार्य पिछले वर्ष के नवंबर से फरवरी में किया जाता है और उसी क्षेत्र में अगले वर्ष वर्षा ऋतु में वृक्षारोपण किया जाता है। उपरोक्त प्रावधान का अनुपालन न किये जाने का प्रकरण ***प्रस्तर 5.4*** में उल्लिखित किया गया है।

द. बिना आवश्यकता की मांग से विचलन हो सकता है (संदर्भ ***अध्याय 4: प्रस्तर 4.1.1***)।

आगे की समीक्षा में लेखापरीक्षा द्वारा निम्नलिखित प्रणालीगत कमियाँ पायी गयी जो जोखिम को बढ़ाती हैः

अ. समस्त स्तरों (प्रभाग, वृत्त, मण्डल, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा) पर प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों, राष्ट्रीय प्राधिकरण द्वारा लागू की गई शर्तों

[2] जुलाई 2021 के हॉफ के आदेश और प्रभागीय वन अधिकारी (डी एफ ओ) की कार्य योजनाओं के अनुसार आरक्षित वनों और वन्यजीव निवास स्थान के क्षेत्रों से लैंटाना उन्मूलन, उनके निवास को बढ़ाने के लिए बहुत महत्वपूर्ण है। उपरोक्त समस्या को दूर करने के लिए, लैंटाना को प्रभावित क्षेत्र से जमीन से काटा जाता है और उल्टा सुखाया जाता है ताकि इसका रस निकाला जा सके और शाखाओं से नई जड़ें न निकलें। उक्त क्षेत्र में लैंटाना का उन्मूलन करके स्थानीय घास लगाई जाती है ताकि लैंटाना को दोबारा होने से रोका जा सके।

का अनुपालन सुनिश्चित करने और विभिन्न वित्त पोषण व्यवस्थाओं[3] के अन्तर्गत समान गतिविधियों में वित्तपोषण की पुनरावृत्ति से बचने के लिए चेकलिस्ट का अभाव था।

ब. सभी कार्यदायी संस्थाओं को कुछ सिद्धांतों पर मांग करने में सक्षम बनाने के लिए मानकों का अभाव था। इन मानकों से वृत्त, मण्डल और कैम्पा/ कार्यकारी समिति में उच्च अधिकारियों को प्रत्येक कार्यदायी संस्था की मांग का निष्पक्ष मूल्यांकन करने में सहायता मिलती। लेखापरीक्षा में राज्य स्तर के साथ-साथ प्रभाग स्तर पर विभिन्न गतिविधियों की मांग में व्यापक भिन्नता पाई गई। इस अध्याय में विभिन्न प्रकरणों के अध्ययन में, प्रभाग स्तर पर भिन्नताएं दर्शायी गयी हैं।

स. कोई पर्याप्त आंतरिक नियंत्रण प्रणाली अस्तित्व में नहीं थी जो कार्यदायी संस्थाओं को अपने वार्षिक कार्य योजना में मांग करते समय अपनी कार्य योजना/ वन्यजीव प्रबंधन योजना (डबल्यू एम पी) पर विचार करने के लिए बाध्य करती।

द. राजाजी टाइगर रिजर्व जैसी कुछ कार्यान्वयन इकाइयों के पास वर्ष 2020-22 के दौरान वन्यजीव प्रबंधन योजना नहीं थी। वन्यजीव प्रबंधन योजना की अनुपस्थिति में यह स्पष्ट नहीं था कि उस इकाई द्वारा आवश्यकताओं का आकलन कैसे किया गया था।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए (जुलाई 2023) अवगत कराया कि प्रस्तावित वार्षिक कार्य योजना के साथ आवश्यक प्रमाण-पत्र प्रस्तुत किया जाएगा, जो अन्य योजनाओं के साथ किसी भी गतिविधि/वित्त पोषण की ओवरलैपिंग को सुनिश्चित करेगा।

3.1.3 खराब योजना/दोषपूर्ण वार्षिक कार्य योजना का प्रभाव

राज्य स्तरीय वार्षिक कार्य योजना, चयनित प्रभागों के इकाई स्तरीय वार्षिक कार्य योजना, विगत वर्षों में कैम्पा वित्त पोषित व्यय की समीक्षा करने पर लेखापरीक्षा में विभिन्न वानिकी गतिविधियों के लिए राज्य के वित्त पोषण में कमी, तदर्थ और मनमानी योजना, जो कार्यदायी संस्थाओं की आवश्यकताओं को पूरा नहीं करते थे, के उदाहरण देखे। लेखापरीक्षा के दौरान योजना में पाए गए कुछ गंभीर मुद्दों को नीचे दर्शाया गया है:

[3] राज्य क्षेत्र, केंद्र प्रायोजित योजना, कैम्पा, टाइगर फाउंडेशन, जापान इंटरनेशनल को-ऑपरेशन एजेंसी, वाहय सहायतित परियोजनाएं।

अ. राष्ट्रीय कैम्पा द्वारा अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना की शर्त (xiv) में उल्लिखित है कि कैम्पा वित्त पोषण का उपयोग वानिकी क्षेत्र के राज्य वित्त पोषण के विकल्प के रूप में नहीं किया जाना चाहिए। तथापि, विगत वर्षों में वानिकी सम्बन्धी व्यय की समीक्षा पर लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य, विशिष्ट वन गतिविधियों (बुग्याल का संरक्षण, मृदा एवं जल संरक्षण, वन पंचायत का सुदृढ़ीकरण, भवनों का निर्माण और नवीनीकरण और ब्रिडल पथ/वन मार्ग की मरम्मत) का भार कैम्पा पर डाल रहा था। नीचे दी गई **तालिका-3.2** में वर्ष 2019-20 से वर्ष 2021-22 की अवधि का विवरण दिया गया है।

तालिका-3.2: कैम्पा गतिविधियों की तुलना में राज्य योजना के व्यय की प्रवृत्ति

(₹ लाख में)

गतिविधियां	स्रोत	2019-20	2020-21	2021-22	रुझान
बुग्यालों का संरक्षण	राज्य योजना	157.34	50.00	174.72	
	कैम्पा	0.00	676.39	769.09	
वन पंचायत का सुदृढ़ीकरण	राज्य योजना	164.26	187.17	150.09	
	कैम्पा	574.76	234.08	1493.28	
भवनों का निर्माण एवं नवीनीकरण	राज्य योजना	27.79	417.34	28.61	
	कैम्पा	618.29	1105.70	2311.55	
वन मार्ग/ब्रिडल पथ की मरम्मत	राज्य योजना	810.34	1343.22	627.92	
	कैम्पा	497.95	1121.79	2950.49	
मृदा एवं जल संरक्षण	राज्य योजना	407.71	82.24	322.61	
	कैम्पा	1459.38	3729.85	7585.85	
योग	**राज्य योजना**	**1567.44**	**2079.97**	**1303.95**	
	कैम्पा	**3150.38**	**6867.81**	**15110.26**	

उपरोक्त तालिका दर्शाती है कि राज्य योजना के व्यय में वर्ष 2019-20 से वर्ष 2021-22 तक 16.81 *प्रतिशत* की गिरावट आई, जबकि कैम्पा में उस अवधि के दौरान 379.63 *प्रतिशत* की वृद्धि हुई। इस प्रकार, राज्य विशिष्ट वन गतिविधियों का स्वयं का भार प्रतिकरात्मक वनरोपण निधियों पर स्थानांतरित कर रहा था।

लेखापरीक्षा आपत्तियों के प्रत्युत्तर में राज्य सरकार (जुलाई 2023) द्वारा दावा किया गया कि राज्य के बजट में वृद्धि हुई है और यह कैम्पा बजट पर निर्भर नहीं है। हालाँकि, यह दावा अस्वीकार्य है क्योंकि सरकार चार निर्दिष्ट वन गतिविधियों (वन पंचायत का सुदृढ़ीकरण, भवनों का निर्माण एवं नवीनीकरण, ब्रिडल पथ की मरम्मत, मृदा एवं जल संरक्षण) में राज्य के व्यय में गिरावट की प्रवृत्ति के औचित्य को सिद्ध करने में विफल रही।

ब. एन पी वी गतिविधियों[4] के लिए धनराशि की समग्र मांग वर्ष 2019-23[5] के बीच भिन्न-भिन्न रही। वन संरक्षण, अवसंरचना, वन्यजीव का सुदृढ़ीकरण और मृदा एवं जल संरक्षण जैसी गतिविधियों में भारी कमी आई। वर्ष 2021-22 में गतिविधियों में भारी वृद्धि व अगले वर्ष (2022-23) में समान रूप से भारी कमी अवास्तविक वार्षिक कार्य योजना की ओर इंगित करती है, जैसा कि नीचे **तालिका-3.3** में दिया गया है:

तालिका-3.3: वर्ष 2019-23 के दौरान वार्षिक कार्य योजना में एन पी वी के घटक

(₹ लाख में)

क्र. सं.	मद	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
1.	वन संरक्षण, अवसंरचना और मानव संसाधन विकास	2,798.44	4,031.05	12,321.33	5,198.00
2.	वन्यजीव प्रबंधन का सुदृढ़ीकरण	1,947.80	5,474.36	8,369.61	4,210.00
3.	मृदा एवं जल संरक्षण	2,000.00	5,093.43	9,935.40	2,872.00
4.	एन पी वी के अन्तर्गत वृक्षारोपण	4,039.04	3,107.98	3,152.56	4,764.70
5.	वानिकी अनुसंधान	180.45	307.10	812.06	206.00
6.	प्रशिक्षण और क्षमता निर्माण	100.00	230.00	331.55	184.65
7.	संबद्ध गतिविधियाँ[6]	594.48	4,415.55	8,340.86	504.48
8.	आर्द्रभूमियों का संरक्षण और विकास [एन जी टी ओ ए संख्या 325/2015]	-	-	54.00	182.00
9.	गंगा बाढ़ क्षेत्र में जल निकायों, तालाबों, वृक्षारोपणों और कृत्रिम आर्द्रभूमि की मरम्मत [एन जी टी ओ ए संख्या 200/2014]	-	-	384.63	388.00
10.	वन पंचायतों का सुदृढ़ीकरण	853.27	251.41	2,274.50	1,033.49
11.	वन पंचायत में कार्यशाला एवं प्रशिक्षण एवं जागरूकता कार्यक्रम	85.03	60.20	191.60	114.00
12.	वन पंचायत में चारागाह विकास	218.83	203.48	580.92	114.80
13.	वन पंचायत में विविध कार्य	23.69	27.20	379.45	117.00
14.	वन पंचायत में वृक्षारोपण	319.49	289.13	823.52	213.70
कुल एन पी वी		**13,160.52**	**23,490.89**	**47,951.99**	**20,102.82**

[4] प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियम 2018 के उप-नियम 5(2) और 5(3) के अनुसार एन पी वी के अंतर्गत प्राप्त धनराशि का न्यूनतम 80 *प्रतिशत* मुख्य वन गतिविधियों के लिए और 20 *प्रतिशत* तक बुनियादी ढाँचागत उद्देश्यों के लिए उपयोग किया जाता है।

[5]

मद	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23
एन पी वी (₹ करोड़ में)	131.61	234.91	479.52	201.03

[6] उच्च तकनीकी उपकरण की प्रभावशीलता को बढ़ाने (संख्या), सूचना और संचार प्रौद्योगिकी (लगभग), मुद्रण/ प्रचार/विस्तार और जागरूकता (लगभग), जैव विविधता संरक्षण का प्रावधान (लगभग), प्रशिक्षण संस्थान को मजबूत करना (संख्या)।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2023) कि यद्यपि प्रारम्भ में वन प्रभागों द्वारा इन्हें प्रस्तावित नहीं किया गया था, फिर भी वार्षिक योजना में वन क्षेत्रों की दीर्घकालिक सुरक्षा और संरक्षण के लिए आवश्यक महत्वपूर्ण गतिविधियों को सम्मिलित किया गया था। परिणामस्वरूप, वार्षिक कार्य योजना में महत्वपूर्ण परिवर्तन किए जा रहे थे। उपरोक्त उत्तर से स्पष्ट है कि एन पी वी गतिविधियों के वित्त पोषण के लिए आवश्यकता-आधारित बॉटम-अप दृष्टिकोण के स्थान पर एक टॉप-डाउन दृष्टिकोण अपनाया गया था।

स. वार्षिक कार्य योजना में नई गतिविधियाँ[7] प्रारम्भ करने में तदर्थ दृष्टिकोण था क्योंकि कुछ गतिविधियाँ जो एक वर्ष में प्रस्तावित की गई थीं, उन्हें बिना किसी विस्तृत मूल्यांकन व सीखे गये सबक को अभिलिखित किए, आगामी वर्ष में अचानक बंद कर दिया गया।

राज्य सरकार ने इस सम्बन्ध में अवगत कराया (जुलाई 2023) कि गतिविधियों को उत्तराखण्ड सरकार/भारत सरकार के निर्देश पर वार्षिक कार्य योजना में सम्मिलित किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि अल्प अवधि में कुछ गतिविधियों का बंद होना, नई योजनाओं/गतिविधियों को प्रस्तावित करने में उचित सार्थकता की कमी को दर्शाता है।

द. अतार्किक/विसंगत आवंटन/व्यय के प्रकरण पाये गये। कुछ गतिविधियों में सफल परिणामों के लिए एक क्रम में तथा समुचित धनराशि के आवंटन की आवश्यकता होती है। लेखापरीक्षा में ऐसे उदाहरण पाये गये थे, जहाँ इस आवश्यकता का पालन नहीं किया गया था।

प्रकरण I: उत्तराखण्ड के वनों का विशाल क्षेत्र लैंटाना के प्रकोप से आच्छादित है। लैंटाना के कारण, वन्य जीवों के प्राकृतिक वास का प्रभावी क्षेत्र कम हो जाता है। उपरोक्त समस्या के समाधान के लिए राज्य वन विभाग ने सी आर बाबू विधि अपनाई, जिसमें लैंटाना को प्रभावित क्षेत्र की जमीन से काटकर उल्टा सुखाया

[7] भारत सरकार के निर्देशों के अनुसार शहरी क्षेत्रों में वनरोपण का प्रावधान (ग्रीन लंग्स का विकास) प्रकृति आधारित उत्तरदायी परिदृश्य विकास, प्रकाश का पता लगाने और प्रौद्योगिकी के माध्यम से वन ब्लॉक अर्थात घागस के अंदर एक माप रिज में वनरोपण/जलागम प्रबंधन का प्रावधान, समुदाय आधारित महिला संयंत्र नर्सरी विकास और रख-रखाव, आजीविका सहायता प्रदान करने वाले स्थानीय समुदायों द्वारा चिर-पिरूल संग्रह, बीजारोपण द्वारा नष्ट हुए वनों का पुनर्जनन, अग्नि सुरक्षा, नये वृक्षारोपण और अन्य वन सुरक्षा गतिविधियों का रख-रखाव, परिचालन व्यय, प्रमुख वन संरक्षक (हॉफ) स्तर पर आकस्मिकता और कार्य योजनाओं और वन्यजीव प्रबंधन योजनाओं का संशोधन।

जाता है ताकि उसका रस निकल जाए और शाखाओं से नई जड़ें न निकलें। कार्य योजना के अध्याय-7 के प्रस्तर 7.10 के अनुसार, पूर्व वर्षों में लैंटाना उन्मूलन कार्य का बंद किया जाना निष्फल परिणामों का एक मुख्य कारण था। इसके अतिरिक्त, दरों की अनुसूची में, सफलतापूर्वक समापन के लिए लैंटाना उन्मूलन का पाँच वर्षों का निरंतर प्रावधान भी किया गया था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2019-20 के दौरान ₹ 2.00 करोड़ का व्यय करके 2,328.00 हेक्टेयर क्षेत्र में लैंटाना उन्मूलन का कार्य किया गया था। तथापि, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, राज्य प्राधिकरण ने वर्ष 2020-21 के दौरान, प्रथम वर्ष के रख-रखाव के लिए वार्षिक कार्य योजना में निधियों का प्रावधान नहीं किया।

राज्य सरकार ने इस सम्बन्ध में अवगत कराया (जुलाई 2023**)** कि प्रस्ताव, कार्यदायी संस्था से प्राप्त होते हैं और संचालन समिति की स्वीकृति के पश्चात वार्षिक कार्य योजना को भारत सरकार को भेजा जाता है। आगे अवगत कराया कि वार्षिक कार्य योजना में लैंटाना उन्मूलन और उसके रख-रखाव के लिए प्रावधान करने हेतु मुख्य कार्यकारी अधिकारी उत्तरदायी नहीं है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यदायी संस्था द्वारा प्रस्तुत वार्षिक कार्य योजना की जाँच और संकलन के लिए राज्य स्तर पर मुख्य कार्यकारी अधिकारी एकमात्र प्राधिकारी है। कार्यकारी समिति और संचालन समिति का सदस्य होने के नाते वार्षिक कार्य योजना को अंतिम रूप देने में मुख्य कार्यकारी अधिकारी के उत्तरदायी होने से इंकार नहीं किया जा सकता है।

प्रकरण II: वर्ष 2020-21 के दौरान राज्य प्राधिकरण ने क्षतिपूरक वनीकरण कार्यों में प्रथम वर्ष के वृक्षारोपण रख-रखाव के प्रावधानों को सम्मिलित किया, इस तथ्य के बावजूद कि गत वर्ष अर्थात वर्ष 2019-20 में प्रभागों[8] द्वारा कोई वृक्षारोपण नहीं किया गया था।

राज्य सरकार ने इस मुद्दे पर कोई प्रतिक्रिया नहीं दी (जुलाई 2023)। फिर भी, अप्रैल 2023 में बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया और पुष्टि की कि प्रकरण को भविष्य के अनुपालन के लिए विधिवत नोट किया गया है।

[8] डी एफ ओ, टिहरी, लैंसडाउन, तराई पश्चिमी (हल्द्वानी), अलकनंदा भूमि संरक्षण, गोपेश्वर एवं भूमि संरक्षण, लैंसडाउन।

प्रकरण III: सड़क के किनारे वृक्षारोपण, ट्रांसमिशन लाइनों के नीचे बौनी प्रजातियों के वृक्षारोपण, गैप फिलिंग और विभिन्न स्थानों पर सर्वेक्षण और सीमांकन के लिए उपयोगकर्ता एजेंसियों से कुल ₹ 14.94 करोड़[9] प्राप्त हुए। तथापि, कार्य को न तो राज्य एजेंसी द्वारा वार्षिक कार्य योजना में सम्मिलित किया गया था और न ही किसी प्रभाग द्वारा इसकी मांग की गई थी।

इस सम्बन्ध में राज्य सरकार (जुलाई 2023) ने विस्तृत उत्तर नहीं दिया, बल्कि इस प्रकरण पर प्रभागों के उत्तर संलग्न किए। प्रभागों ने तथ्यों को स्वीकार किया और आगामी वर्षों के लिए वार्षिक कार्य योजना में आवश्यक कार्यों को सम्मिलित करने के लिए प्रतिबद्धता व्यक्त की।

य. बिना आवश्यकता के मांग और/या बॉटम-अप दृष्टिकोण के बिना योजना के प्रकरण भी पाये गये जैसा कि नीचे दर्शाया गया है।

प्रकरण IV: उत्तरकाशी प्रभाग के प्रस्तावित एवं अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना (2021-22) के विश्लेषण से पता चला कि प्रस्तावित वार्षिक कार्य योजना में चार गतिविधियाँ[10] सम्मिलित थीं, जिनके लिए प्रभाग के साथ-साथ वृत्त स्तर पर भी कोई मांग नहीं की गई थी। तथापि, मुख्य वन संरक्षक (गढ़वाल) ने प्रस्तावित वार्षिक कार्य योजना[11] में ₹ 2.78 करोड़ की इन चार गतिविधियों को सम्मिलित किया।

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (जुलाई 2023) कि इन गतिविधियों को मुख्य वन संरक्षक द्वारा उठाई गई मांग के आधार पर सम्मिलित किया गया था। उत्तर इस बात की पुष्टि करता है कि प्रभागीय आवश्यकताओं के बिना इन गतिविधियों के लिए निधियाँ प्रस्तावित की गई थी।

प्रकरण V: राज्य प्राधिकरण ने वर्ष 2019-22 के दौरान, चयनित प्रभागों द्वारा बिना किसी मांग के, 36 मदों/गतिविधियों के लिए ₹ 37.80 करोड़ प्रदान किए। इसके अतिरिक्त, उक्त प्रभागों ने 52 गतिविधियों के लिए ₹ 47.91 करोड़ की मांग की,

---

[9] डी एफ ओ, अल्मोड़ा: ₹ 3.42 करोड़, चकराता: ₹ 1.19 करोड़, हरिद्वार: ₹ 0.29 करोड़, मसूरी: ₹ 0.59 करोड़, नरेंद्र नगर: ₹ 0.83 करोड़, नैनीताल: ₹ 1.87 करोड़, सिविल एवं सोयम, पौड़ी: ₹ 0.19 करोड़, पिथौरागढ: ₹ 5.37 करोड़, रुद्रप्रयाग: ₹ 0.91 करोड़ तथा टोंस (पुरोला): ₹ 0.28 करोड़।

[10] प्राकृतिक वास सुधार (लैंटाना और अन्य आक्रामक प्रजातियों का उन्मूलन ₹ 65.02 लाख), ब्रिडल पथ/वन मार्ग की मरम्मत: ₹ 92.00 लाख, विद्यमान भवन का नवीनीकरण: ₹ 30.00 लाख, स्थानीय समुदाय के माध्यम से बुग्याल का संरक्षण: ₹ 91.20 लाख।

[11] जिसके सापेक्ष राज्य प्राधिकरण द्वारा प्रभाग को ₹ 4.74 करोड़ की धनराशि अवमुक्त की गई।

परन्तु राज्य प्राधिकरण ने इसे स्वीकृति नहीं दी जैसा कि ***परिशिष्ट-3.1*** में वर्णित किया गया है। **तालिका-3.4** में पर्याप्त मात्रा में राशि सम्मिलित होने के उदाहरण दर्शाए गए हैं:

तालिका-3.4: चयनित प्रभागों में बिना मांग के निधि आवंटन के उदाहरण (वर्ष 2019-22)

(₹ करोड़ में)

बिना मांग के अवमुक्त की गई निधि		
गतिविधि का नाम	**अवमुक्त**	**व्यय**
बीजारोपण, अग्नि सुरक्षा, नये वृक्षारोपण के रख-रखाव और अन्य वन संरक्षण गतिविधियों द्वारा अवनत वन का पुनर्जनन	12.60	9.94
वन पंचायत में सहायतित प्राकृतिक पुनरुत्थान	1.33	1.33
अग्रिम मृदा कार्य	4.12	3.20
मानव वन्यजीव संघर्ष	1.54	1.52
नदियों का पुनर्जीवन	1.99	0.98

तालिका-3.4 अ: मांग के बावजूद निधि अवमुक्त न होने के उदाहरण

(₹ करोड़ में)

निधि की मांग की गई परन्तु अवमुक्त नहीं की गई	
गतिविधि का नाम	**मांग**
महत्वपूर्ण सीमाओं पर हाथी/वाइल्ड प्रूफ दीवार	974.64
मानव वन्यजीव संघर्ष समाधान/न्यूनीकरण	767.35
अग्रिम मृदा कार्य	701.08
नदियों का पुनर्जीवन	550.00
वन पंचायत में विविध गतिविधियाँ	359.91

राज्य सरकार ने स्वीकार किया (जुलाई 2023) कि विशिष्ट गतिविधियों में निधि के लिए प्रावधान प्रभागीय अनुरोधों के बिना किये गये थे। इसके अतिरिक्त, मांगी गई निधियों को अवमुक्त न किये जाने के लिए यह स्पष्ट किया गया कि कार्यदायी संस्थाओं की मांगों को पूरा करने में असमर्थता, प्राधिकरण को अपर्याप्त निधियाँ अवमुक्त होने के कारण थी। प्राधिकरण का उत्तर धनराशि अवमुक्त करने में विसंगति के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा टिप्पणियों की पुष्टि करता है।

प्रकरण VI: बीज रोपण द्वारा नष्ट हुए वन का पुनर्जनन, अग्नि सुरक्षा, नये वृक्षारोपण का रख-रखाव और स्थानीय समुदाय या वन प्रहरी के माध्यम से अन्य वन संरक्षण गतिविधियाँ।

राज्य प्राधिकरण ने वर्ष 2020-21 के लिए अनुपूरक वार्षिक कार्य योजना के माध्यम से ₹ 40.00 करोड़ की अनुमानित लागत पर "बीज रोपण द्वारा नष्ट हुए वन का पुनर्जनन, अग्नि सुरक्षा, नये वृक्षारोपण का रख-रखाव और स्थानीय समुदाय या वन प्रहरी के माध्यम से अन्य वन संरक्षण गतिविधियाँ" नामक एक

नई मद का कार्य (योजना) प्रारम्भ किया। राज्य प्राधिकरण ने कार्यान्वयन के लिए ₹ 40.00 करोड़ में से ₹ 36.61 करोड़ की धनराशि समस्त प्रभागों को अवमुक्त (जुलाई 2021) की, जिसमें से उनके द्वारा मात्र ₹ 27.05 करोड़ ही व्यय किए जा सके। इसके अतिरिक्त, ₹ 36.61 करोड़ में से ₹ 12.60 करोड़ चयनित प्रभागों को अवमुक्त किये गये, जिसके सापेक्ष ₹ 9.94 करोड़ का व्यय किया गया। विवरण नीचे **तालिका-3.5** में दिया गया है:

तालिका-3.5: घटक "वन प्रहरी" में अवमुक्त धनराशि और व्यय का विवरण

(₹ करोड़ में)

क्र. सं.	वन प्रभाग का नाम	अवमुक्त धनराशि	व्यय	व्यय की प्रणाली
1.	अल्मोड़ा	2.00	2.00	वन पंचायत के माध्यम से
2.	मसूरी	1.20	0.71	सीधे लाभार्थी को
3.	नैनीताल	1.20	1.20	सीधे लाभार्थी को
4.	रुद्रप्रयाग	0.60	0.38	वन पंचायत के माध्यम से
5.	सिविल एवं सोयम, पौड़ी	1.80	1.24	वन पंचायत के माध्यम से
6.	पिथौरागढ़	1.60	1.59	वन पंचायत के माध्यम से
7.	तराई पूर्वी, हल्द्वानी	0.60	0.60	जैव विविधता प्रबंधन समिति
8.	अलकनंदा भूमि संरक्षण गोपेश्वर (चमोली)	0.60	0.42	सीधे लाभार्थी को
9.	चकराता	0.80	0.15	सीधे लाभार्थी को
10.	टोंस (पुरोला)	0.60	0.60	सीधे लाभार्थी को
11.	नरेन्द्र नगर	0.80	0.25	वन पंचायत के माध्यम से
12.	हरिद्वार	0.80	0.79	सीधे लाभार्थी को
योग		**12.60**	**9.94**	

लेखापरीक्षा ने आगे पाया कि:

i. योजना, उपयोगकर्ता/कार्यदायी एजेंसियो की बिना किसी मांग के प्रस्तावित की गई थी।

ii. चूंकि योजना के उद्देश्यों/कार्यान्वयन में स्पष्टता का अभाव था, कार्यदायी संस्थाओं ने इसके कार्यान्वयन के सम्बन्ध में कई संदेह व्यक्त किये थे। तदनुसार, राज्य प्राधिकरण ने योजना के कार्यान्वयन और कार्य[12] के दायरे को स्पष्ट करने के लिए दिशा-निर्देश जारी किए (अगस्त 2021)।

iii. कई प्रभागों ने जन प्रतिनिधियों की अनुशंसा पर स्थानीय लोगों को निधि हस्तांतरण के उद्देश्य का हवाला देते हुए लाभार्थियों/वन पंचायतों को धनराशि हस्तांतरित की।

[12] फायर वॉचर, वन अपराध एवं अतिक्रमण, अवैध पातन, मानव वन्यजीव संघर्ष के सम्बन्ध में सूचना प्रदान करना तथा स्थानीय युवाओं एवं ग्रामीणों को ईको-टूरिज्म के लिए प्रोत्साहित करना एवं पर्यावरण के संरक्षण/सुरक्षा हेतु जागरूक करना।

iv. संचालन समिति की बैठक (05 अप्रैल 2021) में यह निर्णय लिया गया कि निधियाँ, वन पंचायतों, इको डेवलपमेंट कमेटी, स्वयं सहायता समूहों/महिला मंगल दल के माध्यम से लाभार्थियों को हस्तांतरित की जाएंगी। तथापि, यह पाया गया कि नमूना परीक्षित 12 प्रभागों में से छः प्रभागों ने संचालन समिति के निर्णय का उल्लंघन करते हुए लाभार्थियों को सीधे निधियाँ हस्तांतरित कर दी, जैसा कि ऊपर **तालिका-3.5** में वर्णित किया गया है। इसके अतिरिक्त, राज्य प्राधिकरण ने दिशा-निर्देशों में लाभार्थियों को भुगतान के तरीके का उल्लेख नहीं किया।

v. योजना के दिशा-निर्देशों में निर्धारित रिटर्न/रिपोर्टों के माध्यम से निगरानी का उल्लेख किया गया था, परन्तु ऐसा नहीं किया गया।

vi. योजना के दिशा-निर्देश और सामान्य वित्तीय नियम उपस्थिति, माप पुस्तिका, निरीक्षण नोट और फोटोग्राफ के माध्यम से व्यय का दस्तावेजीकरण किए जाने का उल्लेख करते हैं। तथापि, उक्त योजना के कार्यान्वयन में इसका अभाव था। प्रभागों/रेंज कार्यालयों ने संबंधित वन प्रहरियों द्वारा कार्यान्वित/निष्पादित गतिविधि के लिए अभिलेखों/ दस्तावेजों का रख-रखाव किए बिना पारिश्रमिक का भुगतान किया। प्रभागों के साथ-साथ रेंज स्तर पर भी कोई अभिलेख नहीं बनाए गये थे/उपलब्ध नहीं थे। अतः अभिलेखों के अभाव में यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि निर्धारित कार्य वास्तव में वन प्रहरियों द्वारा किये गये थे।

vii. प्रभागीय वनाधिकारी, कालागढ़ टाइगर रिजर्व, लैंसडाउन ने योजना के अंतर्गत टाइगर सफारी हेतु मोटर मार्ग के निर्माण, हाथी सुरक्षा दीवार, पुराने वन विश्राम गृह की मरम्मत, सौर बाड़ लगाने, लैंटाना उन्मूलन इत्यादि हेतु ₹ 1.71 करोड़ की धनराशि का विचलन किया। इससे पुष्टि होती है कि इस योजना को धरातल स्तर पर विश्लेषण की आवश्यकता के बिना वार्षिक कार्य योजना में सम्मिलित किया गया था।

viii. अभिलेखों के परीक्षण एवं संयुक्त लाभार्थी सर्वेक्षण में पाया गया कि उक्त योजना का क्रियान्वयन दो प्रभागों[13] में निम्न प्रकार से हुआ:

- दिसम्बर 2021 से मार्च 2022 के दौरान प्रभाग, आवंटित ₹ 2.40 करोड़ में से मात्र ₹ 1.66 करोड़ का ही उपयोग कर सके।

[13] डी एफ ओ, सिविल एवं सोयम, पौड़ी एवं अलकनंदा भूमि संरक्षण, गोपेश्वर (चमोली)।

- निधियों का उपयोग 310 वन पंचायत (₹ 1.24 करोड़) और 140 लाभार्थियों (₹ 0.42 करोड़) को सीधे हस्तांतरण के माध्यम से किया गया था।
- हस्तांतरित ₹ 1.66 करोड़ में से ₹ 1.17 करोड़ लेखापरीक्षा के समय 291 वन पंचायतों के बैंक खातों में निष्क्रिय पड़े थे।
- दो प्रकरणों में सरपंचों ने स्वयं को लाभार्थी बनाकर धनराशि ₹ 0.80 लाख का आहरण किया।
- प्रत्येक वन पंचायत में एक लाभार्थी के मानक के विपरीत चार वन पंचायत में आठ लाभार्थियों को मजदूरी का भुगतान किया गया।
- राज्य योजना के अन्तर्गत लगे फायरवॉचर्स के प्रति विद्यमान देनदारी का निर्वहन करने के लिए ₹ 9.16 लाख की धनराशि का विचलन किया गया था।
- कार्य प्रारम्भ होने से पूर्व ही आठ लाभार्थियों को पूरी धनराशि (प्रत्येक को ₹ 40,000) वितरित कर दी गई थी।
- वार्तालाप के दौरान 21 लाभार्थियों ने बिना कोई कार्य किए पारिश्रमिक प्राप्त करना स्वीकार किया, क्योंकि किसी भी वानिकी कार्य को करने के लिए वन प्रभाग या रेंज कार्यालय से कोई निर्देश प्राप्त नहीं हुए थे।
- पाँच महीने[14] में किये गये वास्तविक कार्य के लिए लाभार्थियों को ₹ 40,000 की धनराशि वितरित की जानी थी। तथापि, छः लाभार्थियों ने अन्य ग्रामीणों की मदद से 10 दिनों से लेकर दो महीने की अवधि में चाल-खाल का निर्माण किया। इसी प्रकार, छः लाभार्थियों ने स्वीकार किया कि उन्होंने निर्धारित पाँच माह की जगह दो से चार माह तक काम किया है। तथापि, उन्हें पाँच महीने के कार्य का भुगतान किया गया था।
- चाल-खाल के निर्माण को छोड़कर वास्तविक निष्पादित[15] किये गये कार्य का कोई अभिलेख नहीं रखा गया था। सचिव/सरपंच द्वारा अवगत कराया गया कि वन पंचायत स्तर पर किये जाने वाले वास्तविक कार्यों के सम्बन्ध में कोई दिशा-निर्देश जारी नहीं किये गये।

---

[14] भुगतान ₹ 8,000 की मासिक दर से किया जाना था।

[15] रख-रखाव और फायर वॉचर के मामले में वन पंचायत स्तर पर उपस्थिति का अभिलेख नहीं रखा गया था।

इस सम्बन्ध में राज्य सरकार ने उत्तर देते हुए अवगत कराया (जुलाई 2023) कि इस योजना को भारत सरकार के पत्र दिनांक 10 जुलाई 2020 के माध्यम से स्वीकृति दी गई थी एवं योजना "बीज रोपण द्वारा नष्ट हुए वन का पुनर्जनन, अग्नि सुरक्षा, नये वृक्षारोपण का रख-रखाव और स्थानीय समुदाय या वन प्रहरी के माध्यम से अन्य वन संरक्षण गतिविधियाँ" के लिए वर्ष 2021-22 के वार्षिक कार्य योजना के अनुसार निधियों को स्वीकृति दी गई थी, परन्तु गतिविधि के अप्रभावी कार्यान्वयन और निगरानी पर मौन रही।

3.1.4 एकीकृत वन चौकी का निर्माण

रेंज अधिकारियों के अधीनस्थ पदों के वन अधिकारियों के लिए वन चौकी के निर्माण हेतु कैम्पा के साथ-साथ अन्य योजनाओं से वित्त पोषण, एक स्वीकार्य और नियमित गतिविधि है। उक्त चौकी की लागत प्रति इकाई लगभग ₹ 10.00 लाख थी जिनका निर्माण कार्य स्वयं विभागीय अधिकारियों द्वारा किया गया था। समीक्षा करने पर लेखापरीक्षा में पाया गया कि हॉफ ने सरकार की इंजीनियरिंग विभागों के माध्यम से एकीकृत वन चौकी के निर्माण के लिए कार्यदायी संस्था को ₹ 27.09 करोड़ स्वीकृत/अवमुक्त (13 जनवरी 2022) किए। हॉफ का उक्त निर्णय निम्नलिखित कारणों से अनियमित था:

अ. कार्यकारी समिति की स्वीकृति से 80 दिन पूर्व और संचालन समिति द्वारा योजना की स्वीकृति से 130 दिन पूर्व निधियाँ अवमुक्त की गई थी, जबकि इस प्रकार के निर्णय के लिए तत्काल आवश्यकता का कोई उल्लेख नहीं किया गया था। यह पाया गया कि अवमुक्त निधियों का उपयोग मार्च 2022 तक किया जाना था, तथापि वर्ष 2021-22 के दौरान कोई निर्माण कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था, जिसके परिणामस्वरूप जारी निधियाँ अवरुद्ध रही।

ब. सक्षम प्राधिकारी की प्रशासनिक एवं वित्तीय स्वीकृति के बिना निधियाँ अवमुक्त की गई। अगस्त-सितम्बर 2022 में लेखापरीक्षा द्वारा अवगत कराये जाने के पश्चात मार्च 2023 में प्रशासनिक और वित्तीय स्वीकृति प्राप्त की गई थी।

स. उक्त योजना के लिए दिशा-निर्देश जारी करने से 32 दिन पूर्व निधियाँ अवमुक्त की गई थी।

द. उपयोगकर्ता/वन प्रभागों द्वारा उक्त एकीकृत वन चौकी की कोई मांग नहीं की गई थी।

लेखापरीक्षा टिप्पणी के प्रत्युत्तर में राज्य सरकार (जुलाई 2023) ने वित्तीय नियमों और प्रशासनिक निर्देशों के उल्लंघन के लिए स्पष्टीकरण प्रदान किए बिना मात्र एकीकृत वन चौकी के निर्माण के लिए अपने दृष्टिकोण का वर्णन किया।

3.2 निष्कर्ष

अनुमोदन के लिए भारत सरकार को वार्षिक कार्य योजना प्रस्तुत करने में विलम्ब और दोषपूर्ण योजना के कारण क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों का कार्यान्वयन प्रभावित हुआ। वार्षिक कार्य योजना में अनियमित मदों को सम्मिलित करना एक असफल बॉटम-अप योजना और तदर्थ/मनमाने दृष्टिकोण अपनाने के प्रकरण थे।

3.3 अनुशंसाएँ

- ***वार्षिक कार्य योजना की तैयारी आवश्यकता एवं मानक आधारित होनी चाहिए। इसके अतिरिक्त, सभी स्तरों (वृत्त, मण्डल, प्राधिकरण, कार्यकारी समिति) पर प्रस्तावित वार्षिक कार्य योजना के मूल्यांकन के लिए एक प्रभावी तंत्र स्थापित किया जाना चाहिए;***
- ***निर्दिष्ट वन गतिविधियों के राज्य के भार को राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि में स्थानांतरित होने से रोकने के लिए सुधारात्मक उपाय किए जाने चाहिए।***

अध्याय-4

राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन

अध्याय-4

राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन

4.1 वित्तीय प्रबंधन मुद्दे

उत्तराखण्ड प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण (यू-कैम्पा) प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के वित्तीय प्रबंधन के लिए उत्तरदायी और जवाबदेह है। इस उद्देश्य के लिए, यू-कैम्पा को प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम और उसके अंतर्गत बनाए गए नियमों में उल्लिखित प्रणाली और प्रक्रिया को अपनाना है। यू-कैम्पा, गैर-वन उद्देश्य के लिए वन भूमि के व्यपवर्तन के एवज में उपयोगकर्ता एजेंसी से प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्राप्त करता है और राज्य वन विभाग के नियंत्रण के अधीन प्रभागीय वन अधिकारियों (डी एफ ओ) को निधि जारी करके कैम्पा के अन्तर्गत विभिन्न गतिविधियों के कार्यान्वयन के लिए इसका उपयोग करता है। राष्ट्रीय प्राधिकरण ने वर्ष 2019-20 तथा वर्ष 2021-22 के दौरान क्रमश: ₹ 2,675.09 करोड़ तथा ₹ 198.52 करोड़ की धनराशि राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि को स्थांनान्तरित की। मार्च 2022 को, राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि में ₹ 2,873.61 करोड़ की निधि उपलब्ध थी। प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि, अधिनियम लागू होने के पश्चात (वर्ष 2018-22), उपयोगकर्ता एजेंसी से प्राप्त निधियों, प्रस्तावित निधियों एवं भारत सरकार द्वारा वार्षिक कार्य योजना में अनुमोदित निधियों और आगे प्रभागीय वन अधिकारी को अवमुक्त निधियों के सापेक्ष किये गये व्यय का वर्ष-वार विवरण **तालिका-4.1** में दिया गया है।

तालिका-4.1: स्वीकृत, अवमुक्त और उपयोग की गई निधियों का विवरण

(₹ करोड़ में)

वर्ष	उपयोगकर्ता एजेंसियों से प्राप्त निधियाँ	प्रस्तावित निधियाँ	स्वीकृत निधियाँ	अवमुक्त निधियाँ	उपयोग की गयी निधियाँ
2018-19	79.83	318.30	318.30	303.00	120.54
2019-20	118.73	218.00	213.11	153.85	125.55
2020-21	143.99	487.58	362.90	275.48	252.76
2021-22	100.63	950.81	726.88	434.38	375.58
योग	**443.18**	**1,974.69**	**1,621.19**	**1,166.71**	**874.43**

स्रोतः राज्य कैम्पा एवं नोडल कार्यालय से प्राप्त सूचना।

नोट: पूर्व के वर्षों की अप्रयुक्त अवशेष कैम्पा निधि से प्रस्तावित, अनुमोदित एवं उपयोग की गयी निधियाँ।

जैसा कि उपरोक्त से देखा जा सकता है, लेखापरीक्षा अवधि के दौरान (वर्ष 2019-22) ₹ 753.89 करोड़ का उपयोग किया गया। लेखापरीक्षा में विचलन/अस्वीकार्य व्यय, लेखांकन प्रक्रिया में कमी, ब्याज देनदारी का निर्वहन न करना, अवशेष धनराशि पर दिशा-निर्देशों का उल्लंघन और निधियों का विचलन इत्यादि के प्रकरण देखे गए, जिनकी चर्चा आगे के प्रस्तरों में की गई है।

4.1.1 राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से विचलन/अस्वीकार्य व्यय

बजट मैनुअल के नियम 154 (2) में प्रावधान है कि किया गया व्यय विनियोग अधिनियम, संविधान और उसके अन्तर्गत बनाए गए कानूनों के प्रासंगिक प्रावधानों के अनुरूप होना चाहिए और सक्षम प्राधिकारी द्वारा बनाये गए वित्तीय नियमों और विनियमों के अनुसार भी होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों के अनुसार, राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के लिए प्राप्त धनराशि को किसी अन्य व्यय के अन्तर्गत कार्यान्वित किसी अन्य राज्य योजनाओं में किये जा रहे पूंजीगत अथवा बचे हुए कार्यों के साथ मिलाने की अनुमति नहीं थी। पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय के निर्देशानुसार (अक्टूबर 2020), राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि का उपयोग सामान्य राज्य बजट के विकल्प के रूप में वानिकी और वन्यजीव क्षेत्र के लिए नहीं किया जाना चाहिए। इसके अतिरिक्त, राज्य प्राधिकरण ने जारी आदेशों में यह भी निर्देश दिया कि राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि का उपयोग प्रतिबंधित मदों/गतिविधियों के लिए नहीं किया जाना चाहिए।

राज्य प्राधिकरण के अभिलेखों की जाँच से राज्य स्तर पर राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के महत्वपूर्ण विचलन के निम्नलिखित प्रकरण सामने आए:

- मूल्य वर्धित कर, अधिभार, बिक्री कर इत्यादि के भुगतान के लिए ₹ 56.97 लाख की धनराशि जापान इंटरनेशनल को-ऑपरेशन एजेंसी (जायका) परियोजना में विचलित की गई।

  राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2023) कि ₹ 56.97 लाख की धनराशि अनुचित मद के रूप में इस शर्त के साथ अवमुक्त की गई थी कि निधियों की उपलब्धता होने पर कैम्पा को धनराशि वापस कर दी जाएगी, ₹ 20.00 लाख की वसूली की जा चुकी है एवं अवशेष धनराशि की वसूली हेतु वन विभाग से अनुरोध किया जाएगा।

- राज्य प्राधिकरण ने कार्यालय परिसर में सौर बाड़ लगाने के लिए डी एफ ओ, अल्मोड़ा को ₹ 13.51 लाख आवंटित किए।

  राज्य सरकार ने उत्तर दिया (जुलाई 2023) कि सरकारी कर्मचारियों/अधिकारियों की सुरक्षा तथा परिसंपत्तियों की सुरक्षा करने के लिए और मानव वन्यजीव संघर्ष को रोकने हेतु सौर बाड़ लगाने की अनुमति दी गई थी। राज्य सरकार का प्रत्युत्तर उचित नहीं है क्योंकि डी एफ ओ द्वारा उत्तराखण्ड वन विकास निगम/अन्य स्रोतों से धनराशि प्राप्त करने में विफल होने तथा वार्षिक कार्य योजना में इसे सम्मिलित किये बिना एवं कार्यकारी समिति या संचालन समिति से अनुमोदन प्राप्त किए बिना, इस कार्य हेतु वित्तपोषण किया गया।

- मुख्य वन संरक्षक, सतर्कता एवं विधिक प्रकोष्ठ, उत्तराखण्ड को मुद्रण/ प्रचार/ जागरूकता हेतु ₹ 6.54 लाख की धनराशि आवंटित की गई थी। तथापि, अवमुक्त धनराशि का उपयोग कार्यालय की स्थापना पर किया गया था।

  राज्य सरकार द्वारा (जुलाई 2023) अवगत कराया गया कि निधियों का उपयोग उसी उद्देश्य के लिए किया गया था जिसके लिए इसे अवमुक्त किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधियों का उपयोग कार्यालयी कार्यों के उपयोग में आने वाली वस्तुओं की खरीद के लिए किया गया था न कि मुद्रण/प्रचार/जागरूकता हेतु।

- राज्य प्राधिकरण ने सूचना और प्रौद्योगिकी के लिए मुख्य वन संरक्षक, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन को ₹ 7.18 लाख की धनराशि अवमुक्त की। तथापि, मुख्य वन संरक्षक, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन ने वन मुख्यालय के नियमित खर्चों के लिए ₹ 4.96 लाख की धनराशि का उपयोग किया[1]।

  राज्य सरकार ने (जुलाई 2023) अवगत कराया कि धनराशि का उपयोग आवंटित मदों पर किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि धनराशि का उपयोग संविदा कर्मियों के वेतन एवं वन मुख्यालय में इंटरनेट लीज लाइन के भुगतान हेतु किया गया।

इसके अतिरिक्त, प्रभाग स्तर पर ₹ 13.86 करोड़ की धनराशि अस्वीकार्य क्रियाकलापों जैसे राज्य योजना-हरेला, टाइगर सफारी कार्य, विद्यमान भवनों के नवीनीकरण, व्यक्तिगत यात्राओं, न्यायालय के वाद प्रकरणों, आई-फोन, लैपटॉप,

[1] भारत संचार निगम लिमिटेड द्वारा वन मुख्यालय परिसर में संचालित इंटरनेट लीज लाइन का भुगतान एवं जूनियर सिस्टम एनालिस्ट के वेतन भुगतान हेतु ₹ 2.22 लाख की धनराशि का उपयोग किया गया।

फ्रिज, कूलर, स्टेशनरी इत्यादि की खरीद आदि पर व्यय/व्यावर्तित किये गये थे (जैसा कि ***परिशिष्ट-4.1*** में वर्णित है)। प्रभाग स्तर पर व्यावर्तित/अस्वीकार्य कार्य पर किये गये व्यय के कुछ प्रमुख प्रकरणों का विवरण **तालिका-4.2** में दिया गया है:

तालिका-4.2: कैम्पा निधियों के प्रमुख विचलन का विवरण

प्रभागों का नाम	**प्रमुख कार्य/मदें जिन पर निधि का विचलन किया गया**	**धनराशि** *(₹ लाख में)*
कालागढ़ टाइगर रिजर्व	आंतरिक पथ/छः मीटर चौड़ी टाइगर सफारी सड़क का निर्माण, वन विश्राम गृह मोरघट्टी का आधुनिकीकरण और एक अतिरिक्त कमरे का विस्तार, गुर्जर श्रोत में चार वन रक्षक चौकियों का निर्माण, हाथी सुरक्षा दीवार, दो वॉच टॉवर और अन्य विविध कार्य जैसे लैंटाना हटाना, ब्रिडल पथ।	269.30
हरिद्वार	विद्यमान भवन का नवीनीकरण, हरेला, बाड़ लगाना इत्यादि।	277.90
तराई पूर्वी	फर्नीचर और उपकरण जैसे फ्रिज, कूलर, कंप्यूटर, स्ट्रीटलाइट, कुर्सियाँ और विद्यमान भवन का नवीनीकरण इत्यादि।	100.72
नरेंद्र नगर	विद्यमान भवन का नवीनीकरण और हरेला इत्यादि।	38.00
कॉर्बेट टाइगर रिजर्व	ढेला नदी का उपचार एवं जैव-विविधता पार्क का निर्माण।	71.89
लैंसडाउन	वन अतिथि गृह की सफाई, ब्रिडल पथ, वन मार्ग, अग्नि इत्यादि।	59.03
नैनीताल	विद्यमान भवन का नवीनीकरण, हरेला इत्यादि	28.50
टोंस (पुरोला)	विद्यमान भवन का नवीनीकरण और हरेला इत्यादि।	22.00

राज्य सरकार द्वारा (जुलाई 2023) अवगत कराया गया कि सभी गतिविधियाँ अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के अनुसार की गईं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ये क्रियाकलाप प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों के नियम 5(4) तथा राष्ट्रीय प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना में दी गयी शर्तों के अनुसार स्वीकार्य नहीं थे। कालागढ़ टाइगर रिजर्व, कॉर्बेट टाइगर रिजर्व और लैंसडाउन के प्रकरण में, राज्य सरकार ने स्वयं कोई उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023) और कालागढ़ टाइगर रिजर्व एवं लैंसडाउन प्रभागों के उत्तरों को संलग्न किया। डी एफ ओ, कालागढ़ टाइगर रिजर्व ने अवगत कराया कि समस्त कार्य तत्कालीन डी एफ ओ के निर्देशानुसार निष्पादित किये गये थे तथा डी एफ ओ, लैंसडाउन ने अवगत कराया कि वनाग्नि के विरुद्ध सावधानीपूर्ण उपायों के लिए कार्य संपादित कराये गए। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रतिकरात्मक वनरोपण निधियों का विचलन अन्य योजनाओं जैसे टाइगर सफारी तथा राज्य सैक्टर के कार्यों पर किया गया था।

4.1.2 लेखांकन प्रक्रिया अपनाने में त्रुटियाँ

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि (लेखांकन प्रक्रिया) नियमावली का नियम 2 (6) निर्धारित करता है कि उपयोगकर्ता एजेंसियों से प्राप्त समस्त धनराशि को राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण जमा[2] में जमा किया जाना था।

लेखापरीक्षा में पाया गया (मई 2022) कि उक्त लेखा नियमों की अधिसूचना के तीन वर्ष व्यतीत होने के बाद भी वन भूमि के व्यपवर्तन के सापेक्ष उपयोगकर्ता एजेंसियों से प्राप्त धनराशि को राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण जमा में जमा नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, उक्त लेखांकन नियमों के अनुसार राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि गतिविधियों हेतु व्यय करने के लिए बजटीय प्रावधान किया जाना चाहिए, जिसे बाद में लेखांकन समायोजन के माध्यम से राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से वित्त पोषित किया जाएगा। तथापि, राज्य सरकार ने वर्ष 2019-20 से वर्ष 2021-22 के दौरान उक्त प्रक्रिया का पालन नहीं किया। तदनुसार, उन वर्षों में राज्य वित्त पोषित व्यय को अधिक बताया गया था और राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि व्यय को ₹ 547.82 करोड़ कम बताया गया। तथापि, सरकार ने अक्टूबर 2022 से सुधारात्मक कदम उठाए हैं।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए (जुलाई 2023) आश्वासन दिया कि राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण जमा को संचालित करने का प्रयास किया जा रहा है।

4.1.3 राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि में ब्याज देनदारी का निर्वहन करने में विफलता

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम की धारा 4(5) और 4(6) के अनुसार राज्य को राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के अन्तर्गत उपलब्ध अवशेष राशि पर, लागू ब्याज दर के अनुसार ब्याज जमा करना था। राज्य प्राधिकरण के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ (मई 2022) कि राज्य सरकार ने वर्ष 2019-20 से वर्ष 2021-22 के लिए ₹ 275.34 करोड़[3] की ब्याज देनदारी का निर्वहन नहीं किया, जबकि राज्य प्राधिकरण ने समय-समय पर राज्य सरकार से इसके लिए अनुरोध[4]

---

[2] मुख्य शीर्ष 8336-राज्य के लोक लेखे में सिविल जमा।

[3] वर्ष 2019-20: उपलब्ध राशि ₹ 2,675.09 करोड़ x 5.5 *प्रतिशत* x 7/12 = ₹ 85.83 करोड़, वर्ष 2020-21: उपलब्ध राशि ₹ 2,760.92 करोड़ x 3.4 *प्रतिशत* = ₹ 93.87 करोड़ और वर्ष 2021-22: उपलब्ध राशि ₹ 2,854.78 करोड़ x 3.35 *प्रतिशत* = ₹ 95.64 करोड़।

[4] फरवरी 2020, जनवरी 2021 और जनवरी 2022 ।

किया था। सरकार ने तथ्यों को स्वीकार किया और अवगत कराया (जुलाई 2023) कि ₹ 150.00 करोड़ की ब्याज देनदारी राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि में जमा कर दी गई है।

4.1.4 निधियों का मनमाना/असमान वितरण

राष्ट्रीय प्राधिकरण से वार्षिक कार्य योजना की स्वीकृति के पश्चात, राज्य सरकार, राज्य बजट[5] से इस उद्देश्य के लिए मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा को निधियाँ आवंटित करती है और उसके पश्चात, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा, कार्यदायी संस्थाओं को निधियाँ अवमुक्त करता है। चूंकि राज्य सरकार ने वर्ष 2019-20 से वर्ष 2021-22 के दौरान अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना की तुलना में कम धनराशि अवमुक्त की, इसलिए राज्य प्राधिकरण को न्यायसंगत और आवश्यकता आधारित वित्त पोषण सुनिश्चित करने के लिए कार्यदायी संस्थाओं की गतिविधियों और आवश्यकताओं को प्राथमिकता देने की आवश्यकता थी। तथापि, समीक्षा करने पर लेखापरीक्षा द्वारा निम्नानुसार पाया गया:

- अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना में ₹ 76.35 करोड़[6] की अनुमानित लागत पर कुछ गतिविधियाँ सम्मिलित थीं, जिसके सापेक्ष वर्ष 2019-22 के दौरान कार्यदायी संस्था को कोई धनराशि अवमुक्त नहीं की गई थी। राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2023) कि निधियों का उपयोग आवश्यकता के अनुसार किया गया था। प्रत्युत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि आवश्यकता के विश्लेषण के आधार पर ही वार्षिक कार्य योजना को तैयार तथा राष्ट्रीय प्राधिकरण को प्रस्तुत किया जाना चाहिए था।
- वर्ष 2021-22 के दौरान राज्य और प्रभाग स्तर पर गतिविधि वार अवमुक्त की गयी धनराशि की जाँच में असमान वितरण का पता चला, क्योंकि कुछ प्रभागों को उनकी मांग के अनुरुप धनराशि आवंटित की गयी थी जबकि अन्य को नहीं की गयी थी। नीचे दी गई **तालिका-4.3** राज्य और प्रभाग स्तर पर मांग (अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना) के विरुद्ध गतिविधि वार निधियों को अवमुक्त किया जाना दर्शाती है।

---

[5] कटौती वसूली के रूप में लेखांकन समायोजन राज्य प्राधिकरण द्वारा समय-समय पर राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से राज्य बजट में किया जाता है।

[6] वर्ष 2019-20: एन पी वी- ₹ 5.65 करोड़ और ब्याज घटक- ₹ 10.00 करोड़, वर्ष 2020-21: ब्याज घटक- ₹ 2.75 करोड़ और वर्ष 2021-22: कैचमेंट एरिया ट्रीटमेंट प्लान- ₹ 0.66 करोड़, अन्य निर्दिष्ट गतिविधियाँ- ₹ 4.79 करोड़ और एन पी वी- ₹ 52.50 करोड़।

तालिका-4.3: अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के विरूद्ध शुद्ध वर्तमान मूल्य (एन पी वी) के अन्तर्गत राज्य के साथ-साथ प्रभाग स्तर पर निधियाँ अवमुक्त करना

(प्रतिशत में)

गतिविधियाँ	राज्य स्तर पर निधियाँ अवमुक्त करना	प्रभागीय स्तर पर निधियाँ अवमुक्त करना			
2019-20		**सर्वाधिक मनपसंद प्रभाग**		**सबसे कम मनपसंद प्रभाग**	
वन पंचायतों में अग्नि सुरक्षा गतिविधियाँ	87	सिविल एवं सोयम, अल्मोड़ा	100	भूमि संरक्षण, लैंसडाउन	28
		बागेश्वर	100	चम्पावत	61
		टिहरी बांध-1	100	भूमि संरक्षण, उत्तरकाशी	95
मृदा एवं जल संरक्षण के उपाय	74	राजाजी टाइगर रिजर्व	100	पिथौरागढ़	42
		कालागढ़ टाइगर रिजर्व	100	भूमि संरक्षण कालसी	41
		देहरादून	100	लैंसडाउन	37
2021-22					
रेंज स्तर तक भवन का निर्माण	55	गोविंद वन्य जीव अभ्यारण्य	100	टोन्स	50
		गंगोत्री राष्ट्रीय उद्यान	100	अपर यमुना बड़कोट	50
		उत्तरकाशी	100	चम्पावत	50
ब्रिडल पथ/वन मार्ग की मरम्मत	89	देहरादून	100	गोविंद वन्य जीव अभयारण्य	55
		गंगोत्री राष्ट्रीय उद्यान	100	तराई केन्द्रीय	62
		तराई पूर्वी	100	बद्रीनाथ	77
मौजूदा भवन का नवीनीकरण	51	देहरादून	100	टिहरी बांध-1	28
		राजाजी टाइगर रिजर्व	100	पिथौरागढ़	33
		उत्तरकाशी	100	सिविल एवं सोयम, पौड़ी	30

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2023) कि निधियाँ अध्यक्ष, कार्यकारी समिति के निर्देशों तथा क्षेत्रीय कार्यालयों की त्वरित आवश्यकता/प्राथमिकता के आधार पर अवमुक्त की गयी थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि कार्यकारी समिति के द्वारा निर्देशित त्वरित आवश्यकताओं पर आधारित होने की बजाय अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना में उल्लिखित प्रावधानों का पालन करने के लिए निधियाँ अवमुक्त की जानी चाहिए थी।

4.1.5 निधियों को अवमुक्त करने में वित्तीय अनुशासनहीनता

प्रमुख सचिव (वन) के निर्देशानुसार (जुलाई 2020) राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से कार्यदायी संस्था को निधियाँ अवमुक्त करने से पूर्व कार्यकारी समिति के अध्यक्ष सह हेड ऑफ फॉरेस्ट फोर्स (हॉफ) से पूर्व अनुमोदन की आवश्यकता होगी। अध्यक्ष, कार्यकारी समिति सह हॉफ ने अप्रैल और जून 2021 में मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा को संदर्भित अपने पत्र में उपरोक्त निर्देशों की पुनरावृत्ति की।

उपरोक्त निर्देशों के बावजूद लेखापरीक्षा में पाया गया कि मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा ने जुलाई 2020 से नवम्बर 2021 के दौरान मनमाने/असमान तरीके से अध्यक्ष, कार्यकारी समिति सह हॉफ के आवश्यक अनुमोदन के बिना प्रभागों/कार्यदायी संस्था को निधियाँ अवमुक्त की। निधियों को अवमुक्त करने में अन्य खामियाँ भी थीं, जैसे कि नीचे दी गयी **तालिका-4.4** में वर्णित किया गया है।

तालिका-4.4: निधि अवमुक्त करने के आदेशों की समीक्षा के परिणाम

क्र. सं.	विवरण	2019-20	2020-21	2021-22
1.	अध्यक्ष, कार्यकारी समिति सह हॉफ का अनुमोदन	हाँ	जुलाई 2020- मार्च 2021 के दौरान नहीं	अप्रैल से नवम्बर 2021 तक नहीं; शेष अवधि के दौरान अधिकांश हाँ
2.	हितधारकों (प्रमुख वन संरक्षक, वन्य जीव, प्रमुख वन संरक्षक, वन पंचायत, मुख्य वन संरक्षक, जोन) के साथ परामर्श	कभी-कभी, हाँ	नहीं	नहीं
3.	अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के सम्बन्ध में मांग की जाँच, पूर्व में अवमुक्त, उचित उपयोग का प्रमाण अर्थात क्या मांग की जाँच योग्यता के आधार पर की गई थी	नहीं	नहीं	नहीं
4.	वित्त अधिकारी/वित्त नियंत्रक द्वारा अवमुक्त किए जाने वाले प्रस्तावों की जाँच	नहीं	नहीं	नहीं
5.	2-3 स्तरों पर प्रस्तावों की स्वतंत्र जाँच	हाँ, अंतिम अनुमोदन से पूर्व दो स्तरों पर	जुलाई 2020 से मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा ने प्रभागों को निधियाँ अवमुक्त करने का	प्रस्तावों की कोई स्वतंत्र जाँच नहीं

क्र. सं.	विवरण	2019-20	2020-21	2021-22
			एकतरफा निर्णय लिया। मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा के निर्देश पर अधीनस्थ ने बिना जाँच के प्रस्ताव प्रस्तुत किए	
6.	दिनांक से संबंधित प्रलेखीकरण	हाँ	जुलाई 2020 से डीलिंग हैंड और मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा दोनों ने दिनांकित हस्ताक्षर करना बंद कर दिया	29 में से 23 बार मुख्य कार्यकारी अधिकारी कैम्पा/हॉफ द्वारा दिनांक का उल्लेख नहीं किया गया
7.	क्या अवमुक्त की गयी निधि से कार्यदायी संस्था को निधियों का उपयोग करने हेतु पर्याप्त समय दिया	ऐसा कोई प्रकरण नहीं मिला	22-30 मार्च 2021 के दौरान मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा ने मृदा एवं नमी संरक्षण, वन्यजीव संघर्ष, बचाव केंद्र निर्माण, मुद्रण प्रचार विस्तार, लैंटाना हटाने इत्यादि के लिए ₹ 9.99 करोड़ अवमुक्त किए	30 मार्च 2022 को मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा ने वन पंचायत के सुदृढ़ीकरण हेतु ₹ 7.21 करोड़ अवमुक्त किए

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2023) कि प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम और नियमों में कार्यदायी संस्था को निधियाँ अवमुक्त करने से पूर्व अध्यक्ष कार्यकारी समिति सह हॉफ से अनुमोदन की आवश्यकता को निर्दिष्ट नहीं किया गया है। फिर भी, कार्यदायी संस्था को निधियाँ अवमुक्त करने से पूर्व अध्यक्ष कार्यकारी समिति से स्वीकृति मांगी गई थी। उत्तर अस्वीकार्य है क्योंकि लेखापरीक्षा ने एक विशिष्ट अवधि (जुलाई 2020 से नवम्बर 2021) का खुलासा किया जिसके दौरान अनुमोदन प्राप्त नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम की धारा 19 (ix & x) स्पष्ट रूप से बताती है कि कार्यकारी समिति वित्तीय या प्रशासनिक शक्तियों को सौंपने और राज्य प्राधिकरण से संबंधित दिन-प्रतिदिन के काम की देखरेख के लिए जिम्मेदार है।

4.2 निष्कर्ष

निधियों को अवमुक्त करना अवास्तविक था और अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के अनुरूप नहीं था। राज्य प्राधिकरण सभी कार्यदायी संस्थाओं में गतिविधियों का न्यायसंगत और आवश्यकता आधारित वित्त पोषण सुनिश्चित करने में विफल रहा।

निधियों को अवमुक्त करने में अक्षमता/अप्रभावकारिता, प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों के अनुसार लेखांकन प्रक्रिया को न अपनाने और ब्याज देयता का निर्वहन न करने के प्रकरण थे। इसके अतिरिक्त, राज्य प्राधिकरण ने राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से विचलन/अस्वीकार्य व्यय को नियंत्रित नहीं किया।

4.3 अनुशंसाएँ

- ***चूंकि कैम्पा गतिविधियों को लोक लेखे के राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से वित्त पोषित किया जाता है, इसलिए राज्य सरकार को बजटीय प्रावधानों को राष्ट्रीय प्राधिकरण द्वारा अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना के बराबर रखना सुनिश्चित करना चाहिए;***
- ***राज्य प्राधिकरण को मजबूत वित्तीय प्रबंधन के लिए उचित बजटीय नियंत्रण जाँच स्थापित करनी चाहिए ताकि निधि के दुरुपयोग/व्यपवर्तन/गबन को रोका जा सके।***

अध्याय-5
क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों का कार्यान्वयन

अध्याय-5

क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों का कार्यान्वयन

क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों के कार्यान्वयन के लिए प्रभागीय वन अधिकारी (डी एफ ओ), सक्षम प्राधिकारी के नियमों, आदेशों और निर्देशों को ध्यान में रखते हुए प्रभागों के सुचारू रूप से और कुशलतापूर्वक संचालन के लिए उत्तरदायी हैं। डी एफ ओ के महत्वपूर्ण कर्तव्यों में संचालन की प्रभागीय योजना तैयार करना, बजट प्रावधान, प्रभागों में चल रहे समस्त तकनीकी कार्यों का निरीक्षण और पर्यवेक्षण करना है अर्थात चिह्नीकरण, पातन, निराई-गुड़ाई संचालनों, वृक्षारोपण कार्यों, सड़कों, भवन और कुओं का निर्माण एवं विशेष मरम्मत तथा उनके अधिकार क्षेत्र के अन्तर्गत यह सुनिश्चित करने के लिए कि किसी भी प्रकार का कोई अतिक्रमण नहीं हुआ है, वनों की बाहरी और आंतरिक सीमाओं का वार्षिक निरीक्षण करना है। दिशा-निर्देशों के अनुसार, निधियों की प्राप्ति पर, राज्य प्राधिकरण को परियोजना समाप्ति के पश्चात एक वर्ष या दो उपजाऊ मौसमों की अवधि के भीतर, जैसा कि उचित समझा जाए वनरोपण की गतिविधियों को प्रारम्भ करना आवश्यक है। लेखापरीक्षा अवधि (वर्ष 2019 से वर्ष 2022) के दौरान, 8,623.78 हेक्टेयर क्षेत्र में क्षतिपूरक वनीकरण के कार्य संपादित कराए गए, जिसमें लेखापरीक्षा अवधि के दौरान प्राप्त क्षतिपूरक वनीकरण भूमि (3,377.63 हेक्टेयर) के सापेक्ष 1,192 हेक्टेयर में वृक्षारोपण तथा लेखापरीक्षा से पूर्व की अवधि से संबन्धित 7,431.78 हेक्टेयर दोनों सम्मिलित थे। यह देखते हुए कि धनराशि प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि में जमा की गई थी, राज्य प्राधिकरण का यह दायित्व था कि वह निर्धारित समय सीमा के भीतर वनरोपण गतिविधियों को पूरा करना सुनिश्चित करें। मार्च 2022 तक, 7,640 हेक्टेयर[1] क्षतिपूरक वनीकरण भूमि पर क्षतिपूरक वनीकरण लंबित है। राज्य प्राधिकरण अगले तीन वित्तीय वर्षों अर्थात 2022-23 (2,415 हेक्टेयर), वर्ष 2023-24 (2,200 हेक्टेयर) और वर्ष 2024-25 (3,025 हेक्टेयर) में बैक-लॉग को पूरा करने की योजना बना रहा है। लेखापरीक्षा के दौरान डी एफ ओ के स्तर पर देखी गई कमियों की चर्चा आगामी प्रस्तरों में की गई है।

---

[1] वर्ष 2015-16 तक: कुल बैक-लॉग 4,666.90 हेक्टेयर, वर्ष 2016-17 से वर्ष 2019-20 के मध्य: बैक-लॉग 2,011.68 हेक्टेयर तथा वर्ष 2020-21 से वर्ष 2021-22 के मध्य: बैक-लॉग 962.31 हेक्टेयर।

5.1 बर्ड डिफ़्लेक्टर्स का अभाव

हरिद्वार और नरेंद्र नगर प्रभागों की दो परियोजनाओं में पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय (एम ओ ई एफ एण्ड सी सी) ने निर्धारित किया (जनवरी 2021 और फरवरी 2022) कि उपयोगकर्ता एजेंसी को अपनी लागत पर उपयुक्त बर्ड डिफ़्लेक्टर्स उपलब्ध कराने चाहिए जिन्हें पक्षी को टकराने से बचाने के लिए उपयुक्त अंतराल पर ट्रांसमिशन लाइनों के ऊपरी कंडक्टर पर स्थापित किया जाना था, इसके अतिरिक्त, जंगली जानवरों को बिजली के झटके से बचाने के लिए आवश्यक ग्राउंड क्लीयरेंस बनाए रखना चाहिए। समीक्षा करने पर, लेखापरीक्षा ने पाया कि उपयोगकर्ता एजेंसी[2] ने दोनों परियोजनाओं में बर्ड डिफ़्लेक्टर्स स्थापित नहीं किये थे। तथापि, दोनों प्रभागों में आग लगने की घटनाएँ सामने आयीं।

इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से कोई उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, प्रभागों के उत्तरों को संलग्न किया। नरेंद्र नगर प्रभाग द्वारा अवगत कराया गया कि बर्ड डिफ़्लेक्टर्स की स्थापना अब वित्तीय वर्ष 2023-24 में पूरी होने के लिए निर्धारित है। इसी बीच, हरिद्वार प्रभाग में, संबन्धित उपयोगकर्ता एजेंसी को मार्च 2023 में एक पत्र जारी करते हुए आवश्यक कार्यवाही किये जाने हेतु निर्देशित किया गया था। उत्तर स्वयं ही पुष्टि करते है कि दोनों परियोजनाओं में बर्ड डिफ़्लेक्टर अभी तक स्थापित किये जाने बाकी थे।

5.2 क्षतिपूरक वनीकरण में विलम्ब के कारण लागत वृद्धि

कैम्पा दिशा-निर्देश 2009 के अनुसार, धनराशि प्राप्त होने के पश्चात, राज्य कैम्पा एक वर्ष या दो उपजाऊ मौसमों की अवधि के भीतर वनीकरण पूरा करेगा, जिसके लिए धनराशि प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि में जमा की जाती है।

नमूना जाँच किये गये प्रभागों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि 37 प्रकरणों[3] में अंतिम स्वीकृति मिलने के आठ वर्ष से अधिक समय के पश्चात क्षतिपूरक वनीकरण कार्य निष्पादित किये गये थे। इसके परिणामस्वरूप, क्षतिपूरक वनीकरण को करने में ₹ 11.54 करोड़[4] की लागत वृद्धि हुई।

---

[2] उत्तराखण्ड पावर कार्पोरेशन लिमिटेड।

[3] डी एफ ओ, चकराता: 7 प्रकरण, ₹ 64.06 लाख, हरिद्वार: 4 प्रकरण, ₹ 901.38 लाख, मसूरी: 4 प्रकरण ₹ 14.41 लाख, नरेंद्र नगर: 2 प्रकरण, ₹ 46.00 लाख, नैनीताल: 9 प्रकरण, ₹ 22.66 लाख, रुद्रप्रयाग: 5 प्रकरण, ₹ 12.85 लाख और टौंस (पुरोला): 6 प्रकरण, ₹ 93.02 लाख।

[4] उपयोगकर्ता एजेंसी द्वारा क्षतिपूरक वनीकरण शुल्क के रूप में ₹ 15.15 करोड़ जमा किये हैं, परंतु वृक्षारोपण की निर्धारित दर में संशोधन के कारण, क्षतिपूरक वनीकरण करने में ₹ 26.69 करोड़ का व्यय हुआ।

राज्य सरकार ने अपने उत्तर में बताया (जुलाई 2023) कि लागत वृद्धि प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों के नियम 6(क) के अनुसार राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के ब्याज घटक से पूरी की गई थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि ब्याज घटक के अन्तर्गत लागत वृद्धि के प्रावधान वार्षिक कार्य योजना में सम्मिलित नहीं थे।

5.3 वृक्षारोपण की कम जीवितता

मार्च 2021 में राज्य वन विभाग को सौंपी गई वन अनुसंधान संस्थान (एफ आर आई) (तृतीय पक्ष) की रिपोर्ट के अनुसार, वृक्षारोपण का कुल औसत जीवितता *प्रतिशत* 33.51 *प्रतिशत* था जो अनिवार्य 60 से 65 *प्रतिशत* से कम है। नमूना जाँच किये गये तीन प्रभागों[5] में, लेखापरीक्षा ने पाया कि वर्ष 2017-20 के दौरान ₹ 22.08 लाख की लागत पर 21.28 हेक्टेयर भूमि पर क्षतिपूरक वनीकरण किया गया था। तथापि, निरीक्षण के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि इन वृक्षारोपण स्थलों में जीवितता *प्रतिशत* बहुत कम था। कर्मचारियों ने अवगत कराया कि अधिकांश पौधे जीवित नहीं रहे क्योंकि क्षेत्र में बड़े चीड़ के वृक्षों की उपस्थिति थी, आवंटित भूमि का अधिकांश भाग तीव्र ढलान पर था, चट्टानी था और पालतू जानवरों और स्थानीय लोगों का वृक्षारोपण स्थलों पर लगातार आवागमन था, जैसा कि फोटोग्राफ में देखा जा सकता है।

स्थल: नैनीताल प्रभाग में ओडवास्कोट वृक्षारोपण

स्थल: पिथौरागढ़ प्रभाग में गणकोट वृक्षारोपण

[5] डी एफ ओ, नैनीताल: ओडवास्कोट, ₹ 3.83 लाख (2.68 हेक्टेयर), पिथौरागढ़: गौच और गणकोट, ₹ 9.65 लाख (13 हेक्टेयर) और रुद्रप्रयाग: रामपुर, ₹ 8.60 लाख (5.60 हेक्टेयर)।

उपरोक्त प्रकरणों से पता चलता है कि क्षतिपूरक वनीकरण के लिए उपयुक्त भूमि की चयन प्रक्रिया में प्रणालीगत लापरवाही थी जिसके परिणामस्वरूप खराब जीवितता रही।

5.4 वृक्षारोपण से पूर्व खराब अग्रिम मृदा कार्य

वृक्षारोपण की जीवितता अन्य बातों के साथ-साथ उचित अग्रिम मृदा कार्य पर निर्भर थी। तदनुसार, उत्तराखण्ड वृक्षारोपण संहिता[6] में अग्रिम मृदा कार्यों के लिए विस्तृत प्रावधान दिये गए हैं। समीक्षा करने पर, लेखापरीक्षा ने पाया कि:

- नैनीताल प्रभाग में, वर्ष 2019-21 के दौरान 78.80 हेक्टेयर भूमि पर सड़क किनारे वृक्षारोपण, गैप फिलिंग और छोटी प्रजातियों के लिए अग्रिम मृदा कार्य किया गया था, परंतु आगामी वर्ष में कोई वृक्षारोपण नहीं किया गया।
- अल्मोड़ा प्रभाग में कोसी पुनर्जीवन योजना के अन्तर्गत 185.50 हेक्टेयर पर अग्रिम मृदा कार्य और वृक्षारोपण एक साथ किया गया।

इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से कोई उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, प्रभागों के उत्तरों को संलग्न किया। नैनीताल प्रभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा उत्तर दिया कि वृक्षारोपण गतिविधि के बजाय वृक्षारोपण के रख-रखाव हेतु मांग की गयी थी, इसलिए निधि का उपयोग नहीं किया गया। तथापि, बजट की प्रत्याशा में वृक्षारोपण का कार्य संपादित किया गया एवं इसे वर्ष 2023-24 में प्रस्तावित किया जाना है। अग्रिम मृदा कार्य और वृक्षारोपण का कार्य एक साथ क्रियान्वित किये जाने के सम्बन्ध में अल्मोड़ा प्रभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया।

5.5 क्षतिपूरक वनीकरण वृक्षारोपण हेतु अनुपयुक्त भूमि का चयन

वृक्षारोपण के लिए भूमि चयन राजस्व विभाग की सहायता से डी एफ ओ का उत्तरदायित्व[7] है। नमूना जाँच किये गये प्रभागों के अभिलेखों की जाँच से पता चला कि:

---

[6] उत्तराखण्ड वृक्षारोपण संहिता, 2006 के प्रस्तर 16 के अनुसार, अग्रिम मृदा कार्य में गड्ढे खोदना, खाई, दीवार या बाड़ लगाना सम्मिलित है। अग्रिम मृदा कार्य विगत वर्ष के नवंबर से फरवरी में किया जाना चाहिए। इस अवधि के दौरान, सर्दियों की बारिश के कारण मिट्टी नम रहती है और खुदाई करना आसान होता है। फरवरी तक काम पूरा करने के पश्चात, गड्ढे और खोदी गई मिट्टी के अपक्षय के लिए 3-4 महीने का समय भी मिल जाता है और अगले वर्ष वर्षा के मौसम अर्थात जुलाई से सितंबर में वृक्षारोपण किया जाना चाहिए।

[7] डी एफ ओ भूमि की कानूनी स्थिति और क्षेत्र की उपयुक्तता जैसे स्थान, सर्वेक्षण या कक्ष या खसरा संख्या, क्षेत्र, और परिवर्तन के समय क्षतिपूरक वनीकरण के लिए चिन्हित किये गये गैर-वन क्षेत्र या अवनत वन के प्रत्येक भूखंड के निकटवर्ती वन से दूरी को प्रमाणित करता है।

- पाँच प्रभागों में, 1,204.04 हेक्टेयर[8] भूमि क्षतिपूरक वनीकरण कार्य के लिए उपयुक्त नहीं थी। भूमि की अनुपयुक्तता से पता चलता है कि डी एफ ओ द्वारा प्रस्तुत उपयुक्तता के प्रमाण-पत्र गलत थे और भूमि की वास्तविक स्थिति का पता लगाए बिना जारी किये गये थे। विभाग ने उनकी लापरवाही के लिए संबंधित डी एफ ओ के विरुद्ध कोई कार्रवाई प्रारम्भ नहीं की थी।

  इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से कोई उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, प्रभागों के उत्तरों को संलग्न किया। प्रभागों ने उत्तर दिया कि तीव्र ढलानों, सघन वनों इत्यादि के कारण भूमि क्षतिपूरक वनीकरण के लिए उपयुक्त नहीं थी।

- प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों के नियम 5(4)(ज) के अनुसार, प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि की धनराशि का उपयोग उन मामलों में नहीं किया जाना चाहिए जहाँ राजस्व सृजन के लिए वृक्षों के व्यावसायिक पातन[9] से बने रिक्त स्थान पर वन में कार्य योजना के अनुसार अनिवार्य वनीकरण किया जाता है। तराई पूर्वी प्रभाग में, छः वृक्षारोपण कार्य[10], ₹ 14.55 लाख का व्यय करने के पश्चात, वृक्षों के व्यावसायिक पातन द्वारा बनाए गए रिक्त स्थान पर कार्यान्वित किये गये थे, इस प्रकार, उपरोक्त प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों का उल्लंघन किया गया।

  इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से कोई उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, प्रभागों के उत्तरों को संलग्न किया। प्रभाग ने उत्तर दिया कि क्षेत्र में प्राकृतिक अवस्था प्रदान करने एवं पर्यावरण संरक्षण में योगदान देने के उद्देश्य से वृक्षारोपण का कार्य किया गया। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों के अनुसार इस प्रकार के वृक्षारोपण व्यावसायिक पातन द्वारा बनाए गए रिक्त स्थान में किया जाना अनुमन्य नहीं था।

- चार प्रभागों[11] में, क्षतिपूरक वनीकरण के अन्तर्गत 202.90 हेक्टेयर भूमि पर वृक्षारोपण 40 *प्रतिशत* से अधिक क्राउन घनत्व वाले क्षेत्रों में अवनत वन के रूप

---

[8] डी एफ ओ, अल्मोड़ा: 30.90 हेक्टेयर, चकराता: 10.26 हेक्टेयर, हरिद्वार: 1,099.00 हेक्टेयर, पिथौरागढ़: 63.52 हेक्टेयर, और टोंस (पुरोला): 0.36 हेक्टेयर।

[9] कार्य योजना निर्धारण के अंतर्गत किया गया।

[10] कलेगा ब्लॉक कक्ष सं.-5, काकरा कक्ष सं. 4, 10, 12, कोटखारा दक्षिण ए-एन-1 और गोला-2 प्लॉट नंबर-4।

[11] डी एफ ओ, अल्मोड़ा (30.632 हेक्टेयर): ₹ 22.85 लाख, मसूरी (4.78 हेक्टेयर): ₹ 3.85 लाख, नैनीताल (56.44 हेक्टेयर): ₹ 47.82 लाख और रुद्रप्रयाग (111.05 हेक्टेयर): ₹ 121.68 लाख।

में किया गया था। वर्ष 2019-22 में ₹ 1.96 करोड़ के व्यय से अग्रिम मृदा कार्य एवं वृक्षारोपण कार्य किये गए।

इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से कोई उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर प्रभागों के उत्तरों को संलग्न किया। प्रभाग ने यह दावा किया कि भले ही कुल क्षेत्रफल का घनत्व 40 *प्रतिशत* से अधिक था, परन्तु चुने हुए स्थान (विशेष रुप से उपक्षेत्र) का घनत्व 40 *प्रतिशत* से कम था, जिसके कारण उसे वृक्षारोपण के लिए चयनित किया गया। तथापि, यह उत्तर अस्वीकार्य है क्योंकि कार्य योजना में निर्दिष्ट किया गया था कि विशेष उपक्षेत्र का घनत्व अधिकतम सीमा से अधिक था।

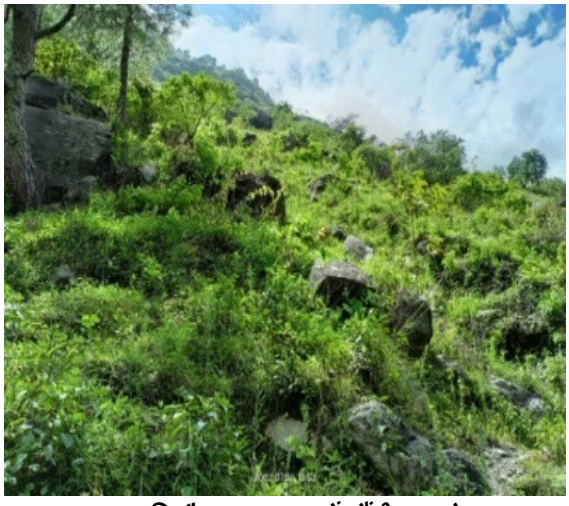
- हरिद्वार और नरेंद्र नगर प्रभागों में, प्रभागों द्वारा 11 क्षतिपूरक वनीकरण स्थलों को मनमाने ढंग से बदल कर क्षतिपूरक वनीकरण भूमि के अतिरिक्त अन्य स्थलों पर ₹ 1.61 करोड़ का व्यय करके वृक्षारोपण किया गया। यह वन संरक्षण अधिनियम का उल्लंघन है (**तालिका-5.1**)।

तालिका-5.1: परिवर्तित स्थलों को दर्शाने वाला विवरण

प्रभाग का नाम	वृक्षारोपण का वर्ष	रेंज	उपलब्ध क्षतिपूरक वनीकरण स्थल	वास्तविक वृक्षारोपण स्थल	वृक्षारोपण का क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	व्यय की गई राशि (₹ में)
डी एफ ओ, हरिद्वार	2016-17	रसियाबड़	नालोवाला-7 (70 हेक्टेयर) नालोवाला (50 हेक्टेयर)	आमशॉट	11.00	6,97,249
	2017-18	रसियाबड़	नालोवाला (9 हेक्टेयर) नालोवाला (7 हेक्टेयर)	आमशॉट-1अ	10.00	14,42,399
	2017-18	रसियाबड़	नालोवाला (9 हेक्टेयर) नालोवाला (7 हेक्टेयर)	नालोवाला-3	20.00	18,75,862
	2020-21	श्यामपुर	अंजनी (20 हेक्टेयर)	गंगा-2	20.00	11,36,900
डी एफ ओ, नरेंद्र नगर	2019-20	माणिकनाथ	नैथाणा-7 (30 हेक्टेयर)	नैथाणा-3	10.00	11,60,977
	2019-20	माणिकनाथ	नैथाणा-7 (30 हेक्टेयर)	नैथाणा-8	20.00	23,21,953
	2020-21	कीर्तिनगर	नैथाणा-7 (40 हेक्टेयर)	नैथाणा-8	12.00	13,85,139
	2020-21	कीर्तिनगर	नैथाणा-7 (40 हेक्टेयर)	डुंडसीर-4अ	10.00	11,54,283
	2020-21	कीर्तिनगर	नैथाणा-7 (40 हेक्टेयर)	डुंडसीर-4अ	10.00	11,54,283
	2020-21	कीर्तिनगर	नैथाणा-7 (40 हेक्टेयर)	डुंडसीर-4अ	8.00	9,23,436
	2021-22	माणिकनाथ	वासुकी चाका (35.34 हेक्टेयर)	उमरान सिविल	24.15	28,01,864
योग					**155.15**	**1,60,54,345**

इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से विस्तृत उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, इसमें प्रभागों के उत्तर शामिल थे। हरिद्वार प्रभाग ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा स्पष्ट किया कि भूमि की उपलब्धता को ध्यान में रखते हुए, उन्होंने अलग-अलग भू-खण्ड बनाकर वृक्षारोपण का कार्य संपादित किया। नरेंद्र नगर के प्रकरण में, घनत्व में वृद्धि के कारण प्रस्तावित स्थलों के स्थान पर अवनत भूमि के निकट वृक्षारोपण किया गया। उत्तर पुष्टि करते हैं कि प्रभागों ने वन संरक्षण अधिनियम का उल्लंघन करते हुए मनमाने ढंग से क्षतिपूरक वनीकरण स्थलों को बदल दिया।

इसके अतिरिक्त, 68 वृक्षारोपण स्थलों के संयुक्त भौतिक निरीक्षण पर, लेखापरीक्षा ने 11 स्थलों (16 *प्रतिशत*) में अनुपयुक्त भूमि पर वृक्षारोपण पाया। एक प्रकरण में, क्षतिपूरक वनीकरण के लिए परिवर्तित सिविल भूमि घने वन वाली, चट्टानी और बहुत तीव्र ढलान वाली पाई गयी, जहाँ वृक्षारोपण संभव नहीं था, जैसा कि फोटोग्राफ में देखा जा सकता है।



स्थल: पिथौरागढ़ प्रभाग में रौंथी वृक्षारोपण

स्थल: पिथौरागढ़ प्रभाग में चंद्रगांव वृक्षारोपण

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 6 के अनुसार, वन भूमि के परिवर्तन से पूर्व भूमि की उपयुक्तता की जाँच करना डी एफ ओ की जिम्मेदारी है। उपरोक्त से यह स्पष्ट है कि डी एफ ओ द्वारा प्रस्तुत प्रमाण-पत्र गलत थे और भूमि की वास्तविक स्थिति का पता लगाए बिना निर्गत किये गये थे।

इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से विस्तृत उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, इसमें प्रभागों के उत्तरों को शामिल किया गया। प्रभागों द्वारा तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया कि आवंटित भूमि में बहुत तीव्र ढलान, घने वन, आर्द्रभूमि इत्यादि थी, इसलिए, भूमि क्षतिपूरक वनीकरण के लिए उपयुक्त नहीं थी।

5.6 वृक्षारोपण का खराब रख-रखाव

वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 2.8 (i) के अनुसार, गैर-वन भूमि (एन एफ एल)/ अवनत वन पर क्षतिपूरक वनीकरण के लिए, उपयोगकर्ता एजेंसी 10 वर्षों के लिए रख-रखाव सहित वृक्षारोपण की लागत जमा करेगी। इसके अतिरिक्त, उत्तराखण्ड सरकार द्वारा भी अधिसूचित किया गया (नवम्बर 2017) कि वृक्षारोपण का रख-रखाव 10 वर्षों के लिए किया जाना था।

तथापि, लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि यद्यपि वृक्षारोपण के रख-रखाव के लिए धनराशि उपयोगकर्ता एजेंसी से 10 वर्षों के लिए एकत्र की गई थी, परंतु वार्षिक कार्य योजना में निधियों का प्रावधान तथा वास्तविक व्यय मात्र तीन से पाँच वर्षों हेतु किया गया था। इसके परिणामस्वरूप, वर्ष 2019-22 की अवधि के दौरान राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि का संभावित अवरोधन/ विचलन[12] हुआ, जिसका उपयोग वृक्षारोपण की जीवितता को बढ़ाने के लिए किया जा सकता था। प्रभागों में, लेखापरीक्षा ने आगे निम्नानुसार पाया:

- 12 चयनित प्रभागों में, वृक्षारोपण के तीन से पाँच वर्षों के पश्चात कोई भी रख-रखाव नहीं किया जा रहा था।

  जुलाई 2023 में, राज्य सरकार ने इस बात पर ज़ोर दिया कि प्रभागों को वृक्षारोपण के रख-रखाव हेतु आठ वर्षों के लिए निधियाँ आवंटित की गयी थी। तथापि, यह ध्यान में रखा गया कि प्रभागों को आदेश निर्गत करते हुए उन्हे 10 वर्षों की अवधि के लिए रख-रखाव सुनिश्चित करने का प्रावधान करने हेतु निर्देशित किया गया था। यह प्रतिक्रिया अस्वीकार्य है क्योंकि प्रभागीय अभिलेख इंगित करते है कि वृक्षारोपण के रख-रखाव हेतु मात्र तीन से पाँच वर्षों का प्रावधान किया गया था। इसके अतिरिक्त, जनवरी 2022 में हेड ऑफ फॉरेस्ट फोर्स ने वन पदाधिकारियों को वार्षिक कार्य योजना में रख-रखाव हेतु तीन वर्षों के सापेक्ष 10 वर्षों का प्रावधान सम्मिलित करने का निर्देश दिया। यह वृक्षारोपण के रख-रखाव हेतु 10 वर्षों हेतु उपयोगकर्ता एजेंसी से एकत्र की गयी निधियों के

[12] इस प्रकार, लेखापरीक्षा की तिथि तक, उपयोगकर्ता एजेंसी से कुल ₹ 49.46 करोड़ एकत्र किये गये, लेकिन रख-रखाव हेतु मात्र ₹ 24.93 करोड़ खर्च किये गये हैं। वृक्षारोपण के लिए आवश्यक रख-रखाव की वास्तविक अवधि का यह मुद्दा न तो किसी प्रभाग और न ही प्राधिकरण द्वारा उठाया गया था। उपयोगकर्ता एजेंसी से एकत्रित ₹ 24.53 करोड़ की अधिक धनराशि राज्य प्रतिकारात्मक वनरोपण निधि में पड़ी है।

अनुसार था, जैसा कि वन संरक्षण दिशा-निर्देशों के प्रस्तर 2.8 (iii-ई) में रेखांकित किया गया था।

- नरेन्द्र नगर प्रभाग में, वर्ष 2020-22 के दौरान, वृक्षारोपण के रख-रखाव पर ₹ 41.71 लाख का व्यय किया गया था। ये रख-रखाव के कार्य वृक्षारोपण वर्ष 2011-12 और वर्ष 2013-14 से संबंधित थे। विगत वर्षों में इस रख-रखाव के कार्य पर कोई व्यय नहीं किया गया था। वृक्षारोपण रख-रखाव एक सतत प्रक्रिया है और सात वर्षों के अंतराल के पश्चात रख-रखाव कार्य राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि का दुरुपयोग था।

इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से विस्तृत उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, प्रभागों के उत्तरों को संलग्न किया। स्थिति को स्वीकार करते हुए, प्रभाग ने उत्तर दिया कि प्रारम्भ में वृक्षारोपण के रख-रखाव का प्रावधान तीन वर्षों तक सीमित था। तत्पश्चात, अप्रैल 2020 से संशोधित दरों की अनुसूची के अनुरुप, वृक्षारोपण के रख-रखाव की अवधि को आठ वर्षों तक बढ़ा दिया गया था। परिणामस्वरूप, तदनुसार विगत वर्षों से वृक्षारोपण के रख-रखाव की गतिविधियाँ संपादित की गयी थीं। उत्तर स्वयं इंगित करता है कि रख-रखाव करना प्राथमिक चिंता का विषय नहीं था बल्कि अवमुक्त निधियों का उपयोग करना था।

5.7 क्षतिपूरक वनीकरण भूमि में दोहरेपन के कारण संदिग्ध व्यय

लेखापरीक्षा में पाया गया कि दो वन प्रभागों में सिविल भूमि को व्यपवर्तित वन भूमि के सापेक्ष दो बार दाखिल-खारिज किया गया था जैसा कि नीचे **तालिका-5.2** में दर्शाया गया है:

तालिका-5.2: क्षतिपूरक वनीकरण भूमि में दोहरेपन का विवरण

प्रभाग का नाम	प्रस्ताव संख्या	मार्ग का नाम	उपयोगकर्ता एजेंसी	वन क्षेत्र (हेक्टेयर में)	प्राप्त सिविल भूमि			क्षतिपूरक वनीकरण में व्यय की गई धनराशि (₹ में)
					ग्राम	खसरा सं	क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	
डी एफ ओ, टोंस (पुरोला)	16964/2015 और 16974/ 2015	आराकोट-कलीच-डामटी	पी डब्ल्यू डी	10.17	थुनारा	1779	6.36	19,22,646
						1781	0.20	
						1783	16.34	
	23116/2016	आराकोट भुटाणु	पी एम जी एस वाई	8.30	थुनारा	1783	16.34	16,03,172
						1624	0.26	
डी एफ ओ, बद्रीनाथ	17793/2016	मनमती-चोटिंग से झालिया	पी डब्ल्यू डी	15.08	उदयपुर	536	7.47	
						556	0.92	
						558	7.15	
						628	14.60	

प्रभाग का नाम	प्रस्ताव संख्या	मार्ग का नाम	उपयोगकर्ता एजेंसी	वन क्षेत्र (हेक्टेयर में)	प्राप्त सिविल भूमि			क्षतिपूरक वनीकरण में व्यय की गई धनराशि (₹ में)
					ग्राम	खसरा सं	क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)	
	46488/2020	चोटिंग से उदयपुर लग्गा	पी एम जी एस वाई	4.41	उदयपुर	536	7.47	
						576	1.35	

स्रोतः नोडल अधिकारी एवं डी एफ ओ टोंस (पुरोला) से प्राप्त सूचना।

इसके अतिरिक्त, प्रभागीय वन अधिकारी (डी एफ ओ), टोंस (पुरोला) ने वर्ष 2020-21 के दौरान एक ही भूमि पर दो बार क्षतिपूरक वनीकरण कार्य को निष्पादित किया। यह ₹ 15.78 लाख[13] के संदिग्ध व्यय का प्रकरण था और इसमें विभागीय अधिकारियों द्वारा आगे की जाँच की आवश्यकता थी। इस मुद्दे पर राज्य सरकार की ओर से कोई उत्तर नहीं दिया गया, तथापि, बहिर्गमन गोष्ठी में यह सूचित किया गया था कि जाँच की जायेगी तथा तदनुसार संबन्धित अधिकारियों/कर्मचारियों पर कार्रवाई की जाएगी।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने (मई 2022) के पश्चात, डी एफ ओ, बद्रीनाथ ने तथ्यों की पुष्टि की और सूचित किया (जुलाई 2022) कि प्रस्ताव संख्या 46488/2020 के एवज में गैर-वन भूमि (एन एफ एल) पर क्षतिपूरक वनीकरण का कार्य प्रभाग द्वारा निष्पादित नहीं किया गया था और उपयोगकर्ता एजेंसी को निर्देश दिया गया कि जब तक समस्या का समाधान नहीं हो जाता तब तक कार्य बंद कर दिया जाए।

5.8 प्राप्त क्षतिपूरक वनीकरण भूमि के सापेक्ष अधिक वृक्षारोपण पर अनधिकृत व्यय

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम की धारा 6 (ए) के अनुसार, क्षतिपूरक वनीकरण वृक्षारोपण कार्य वन भूमि के व्यपवर्तन के बदले प्राप्त स्थल पर स्थल विशिष्ट कार्य है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि चार प्रकरणों में से, हरिद्वार प्रभाग को मात्र दो प्रकरणों (31.0 हेक्टेयर) में व्यपवर्तित वन भूमि के एवज में अवनत वन भूमि प्राप्त हुई और शेष दो प्रकरणों में प्रभाग को क्षतिपूरक वनीकरण के लिए कोई भूमि प्राप्त नहीं हुई। तथापि, विभाग ने मनमाने ढंग से दो गैर-अनुमोदित भूमि स्थलों पर वृक्षारोपण किया और अतिरिक्त क्षेत्र में भी वृक्षारोपण क्रियान्वित किया। प्रभाग ने ₹ 34.66 लाख के स्थान पर ₹ 222.83 लाख का व्यय किया, जैसा कि

[13] 16.344 हेक्टेयर x ₹ 96,577 प्रति हेक्टेयर (₹ 16,03,172/16.6 हेक्टेयर)।

तालिका-5.3 में इंगित किया गया है। गैर-अनुमोदित स्थल 189.00 हेक्टेयर पर वृक्षारोपण को क्षतिपूरक वनीकरण वृक्षारोपण के रूप में नहीं माना जा सकता है।

तालिका-5.3: अधिक व्यय को दर्शाने वाला विवरण

(₹ लाख में)

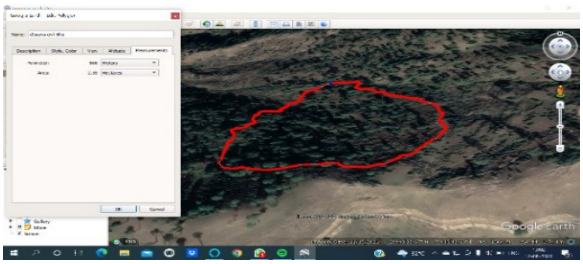
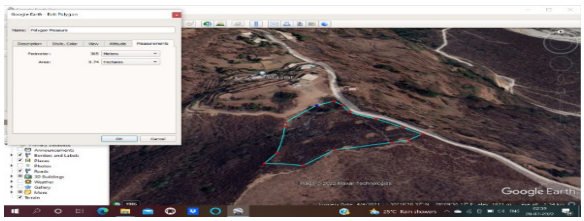
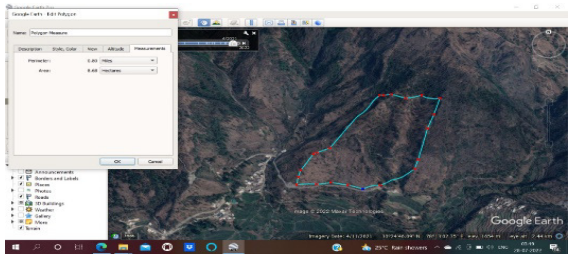
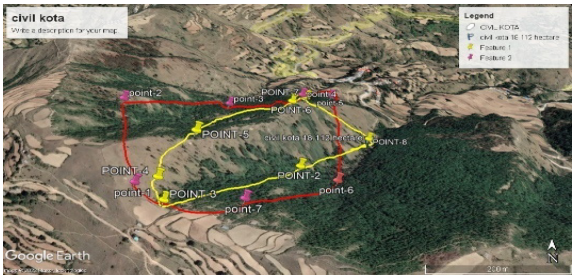
प्रभाग का नाम	वृक्षारोपण का वर्ष	रेंज	उपलब्ध क्षतिपूरक वनीकरण स्थल	वास्तविक वृक्षारोपण स्थल	व्यय धनराशि	अनुमन्य व्यय	अस्वीकार्य व्यय
डी एफ ओ, हरिद्वार	2021-22	रसियाबड़	नालोवाला-7 (16 हेक्टेयर)	नलोवाला 7अ -70 हेक्टेयर	73.38	16.77	56.61
	2017-18	हरिद्वार	पटरी (0 हेक्टेयर)	पटरी - 20 हेक्टेयर	22.11	0	22.11
	2021-22	हरिद्वार	पटरी (0 हेक्टेयर)	पटरी - 100 हेक्टेयर	91.56	0	91.56
	2018-19	लक्सर	शेरपुर (15 हेक्टेयर)	शेरपुर -30 हेक्टेयर	35.78	17.89	17.89
योग					**222.83**	**34.66**	**188.17**

इस संबंध में राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से विस्तृत उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, प्रभागों के उत्तरों को संलग्न किया। प्रभाग ने उत्तर दिया कि वृक्षारोपण का कार्य चयनित स्थलों पर किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि प्रभाग द्वारा वृक्षारोपण कार्य उन स्थलों पर कार्यान्वित कराया गया जो क्षतिपूरक वनीकरण वृक्षारोपण हेतु प्रस्तावित नहीं किये गये थे। इस प्रकार, प्रभाग ने उन स्थलों पर वृक्षारोपण हेतु ₹ 1.88 करोड़ का अनधिकृत व्यय किया जो क्षतिपूरक वनीकरण स्थलों के अंतर्गत आच्छादित नहीं थे।

5.9 सूचित किये गये क्षेत्र से कम क्षेत्र में वृक्षारोपण के कारण संदिग्ध व्यय

संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान, लेखापरीक्षा ने पाया कि कुल 43.95 हेक्टेयर वृक्षारोपण के सापेक्ष मात्र 23.82 हेक्टेयर वृक्षारोपण क्षेत्र उपलब्ध[14] था, जो कि वर्ष 2017-21 के दौरान पाँच प्रभागों में छः स्थलों पर संपादित किया गया था। इस प्रकार, प्रभाग के अभिलेखों में ₹ 18.77 लाख के व्यय के साथ 20.13 हेक्टेयर वृक्षारोपण क्षेत्र को अधिक दर्शाया गया था।

[14] लेखापरीक्षा ने वन विभाग के पदाधिकारियों की उपस्थिति में जी पी एस उपकरण का उपयोग करके वृक्षारोपण क्षेत्र को मापा।

प्रभाग का नाम : नैनीताल **वृक्षारोपण वर्ष : 2019-20** **प्रभागीय अभिलेखों के अनुसार: 2.68 हेक्टेयर** **भौतिक निरीक्षण के अनुसार :1.35 हेक्टेयर** **आधिक्य व्यय : ₹ 1.90 लाख**	 **वृक्षारोपण स्थल : ओडवास्कोट सिविल**
प्रभाग का नाम : अल्मोड़ा **वृक्षारोपण वर्ष : 2017-18** **प्रभागीय अभिलेखों के अनुसार: 6.00 हेक्टेयर** **भौतिक निरीक्षण के अनुसार: 2.55 हेक्टेयर** **आधिक्य व्यय : ₹ 5.47 लाख**	 **वृक्षारोपण स्थल : चौना सिविल**
प्रभाग का नाम : मसूरी **वृक्षारोपण वर्ष : 2020-21** **प्रभागीय अभिलेखों के अनुसार: 1.56 हेक्टेयर** **भौतिक निरीक्षण के अनुसार: 0.74 हेक्टेयर** **आधिक्य व्यय : ₹ 1.03 लाख**	 **वृक्षारोपण स्थल : अखण्डवानी भिलंग**
प्रभाग का नाम : मसूरी **वृक्षारोपण वर्ष : 2018-19** **प्रभागीय अभिलेखों के अनुसार : 10.00 हेक्टेयर** **भौतिक निरीक्षण के अनुसार: 8.68 हेक्टेयर** **आधिक्य व्यय : ₹ 1.45 लाख**	 **वृक्षारोपण साइट: क्यारा सिविल**
प्रभाग का नाम: रुद्रप्रयाग **वृक्षारोपण वर्ष: 2017-18** **प्रभागीय अभिलेखों के अनुसार: 5.60 हेक्टेयर** **भौतिक निरीक्षण के अनुसार: 2.00 हेक्टेयर** **आधिक्य व्यय : ₹ 5.53 लाख**	 **वृक्षारोपण स्थल : रामपुर सिविल**
प्रभाग का नाम : चकराता **वृक्षारोपण वर्ष : 2021-22** **प्रभागीय अभिलेखों के अनुसार: 18.11 हेक्टेयर** **भौतिक निरीक्षण के अनुसार: 8.50 हेक्टेयर** **आधिक्य व्यय : ₹ 3.39 लाख**	 **वृक्षारोपण स्थल : कोटा सिविल**

5.10 ₹ 1.87 करोड़ का अतिरिक्त भार

भारत सरकार की अधिसूचना[15] (जून 2017) में उल्लेख किया गया है कि वानिकी कार्यों को वस्तु एवं सेवा कर (जी एस टी) से छूट दी गई थी।

नमूना जाँच किये गये प्रभागों[16] के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि प्रभाग ने वर्ष 2019-22 के दौरान जी एस टी दावों के रूप में ठेकेदार को ₹ 1.87 करोड़ की राशि का भुगतान किया। इसके परिणामस्वरूप, प्रभाग/सरकार पर अतिरिक्त वित्तीय भार पड़ा क्योंकि वानिकी कार्यों को जी एस टी से छूट दी गई थी।

राज्य सरकार ने प्रत्यक्ष रूप से विस्तृत उत्तर नहीं दिया (जुलाई 2023); इसके स्थान पर, प्रभागों की प्रतिक्रियाओं को संलग्न किया। प्रभागों ने उत्तर दिया कि नियमों में अस्पष्टता तथा जी एस टी को दरों की अनुसूची में सम्मिलित किये जाने के कारण, जी एस टी की कटौती की गयी। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वानिकी कार्यों को जी एस टी अधिनियम के अन्तर्गत छूट दी गई थी और संबन्धित वृत्त द्वारा नये दरों की अनुसूची में वानिकी कार्यों के लिए जी एस टी का कोई प्रावधान नहीं किया गया था।

5.11 निष्कर्ष

क्षतिपूरक वनीकरण कार्यों के क्रियान्वयन में विलम्ब, कम जीवितता प्रतिशत, विलम्ब के कारण लागत वृद्धि, वृक्षारोपण से पूर्व खराब अग्रिम मृदा कार्य, स्थल के चयन में लापरवाही तथा अनुपयुक्त भूमि पर वृक्षारोपण जैसे प्रकरणों के कारण योजना अप्रभावी थी। वृक्षारोपण के रख-रखाव में कमी थी क्योंकि उपयोगकर्ता एजेंसी से 10 वर्षों हेतु निधियाँ एकत्र की गयी थी परंतु रख-रखाव मात्र तीन से पाँच वर्षों तक किया गया। भूमि के एक ही भाग में क्षतिपूरक वनीकरण में दोहरापन होने, क्षतिपूरक वनीकरण हेतु उपलब्ध भूमि के सापेक्ष अनधिकृत अतिरिक्त वृक्षारोपण तथा सूचित किये गये क्षेत्र से कम क्षेत्र में वृक्षारोपण के कारण संदेहास्पद व्यय हुआ था। वृक्षारोपण हेतु उपयुक्त भूमि की अनुपलब्धता के कारण समयबद्ध रूप से क्षतिपूरक वनीकरण में वृद्धि नहीं की जा सकी।

5.12 अनुशंसाएँ

- ***विभाग द्वारा उन संबन्धित क्षेत्र के पदाधिकारियों के विरुद्ध प्रभावी अनुशासनात्मक कार्रवाई की जानी चाहिए जो कैम्पा के अंतर्गत गतिविधियों के क्रियान्वयन के सम्बन्ध में अपने उत्तरदायित्वों का निर्वहन करने में विफल रहे;***

---

[15] दिसम्बर 2017-केन्द्रीय कर (दर) दिनांक 28 जून 2017।

[16] डी एफ ओ, नैनीताल: ₹ 0.30 करोड़ और तराई पूर्वी, हल्द्वानी: ₹ 1.57 करोड़।

- *विभाग, कैम्पा गतिविधियों के प्रदर्शन का मूल्यांकन कर सकता है ताकि विशिष्ट क्षेत्रों को चिन्हित कर उन पर ध्यान केन्द्रित कर सके तथा कैम्पा गतिविधियों को शीघ्रता से पूरा करने के प्रयासों को भी तेज कर सके;*
- *अनुश्रवण एवं मूल्यांकन शाखा, तृतीय पक्ष मूल्यांकन, बेहतर दस्तावेजीकरण, जिओ टैगिंग इत्यादि के माध्यम से एन पी वी गतिविधियों का अनुश्रवण एवं मूल्यांकन किया जाना चाहिए।*

अध्याय-6
आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

अध्याय-6

आंतरिक नियंत्रण प्रणाली

आंतरिक नियंत्रण को उचित आश्वासन प्रदान करने के लिए बनाया गया है कि इकाई के सामान्य उद्देश्यों को प्राप्त किया जा रहा है। आंतरिक नियंत्रण में नियंत्रण गतिविधियाँ (दस्तावेजीकरण की स्थिति, मिलान और भौतिक सत्यापन, कर्तव्यों का पृथक्करण), सूचना और संचार एवं निगरानी जैसे परस्पर संबन्धित घटक सम्मिलित होते हैं। नियंत्रण गतिविधियों और निगरानी पर लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ निम्नलिखित प्रस्तरों में दी गई हैं।

6.1 दस्तावेजीकरण

वित्तीय नियम[1] निर्धारित करते हैं कि किसी मंत्रालय/विभाग का सचिव यह सुनिश्चित करेगा कि उसके विभाग ने वित्तीय लेनदेन के पूर्ण और उचित अभिलेख बनाये हैं। विशेषज्ञों के अनुसार[2], विश्वसनीय, सत्यापन योग्य और प्रामाणिक अभिलेखों के बिना, निर्णयों एवं आधिकारिक कार्यों और लेन-देन का पता नहीं लगाया जा सकेगा; नियमों का पता नहीं चलेगा एवं उन्हें लागू नहीं किया जा सकेगा और पारदर्शिता मौजूद नहीं होगी।

समीक्षा में निम्नलिखित प्रकरणों में अपर्याप्त दस्तावेज पाये गए:

- जुलाई 2020 से नवम्बर 2021 के दौरान मुख्य कार्यकारी अधिकारी कैम्पा और उनके अधिकारियों ने निधियों को अवमुक्त करते समय दिनांक सहित हस्ताक्षर नहीं किये ***(प्रस्तर 4.1.5*** में संदर्भित)।
- प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि नियमों के नियम-37 के अनुसार, मासिक लेखों, भौतिक और वित्तीय उपलब्धियों का मासिक विवरण, निर्धारित प्रपत्रों (VII, VIII और IX) में भौतिक और वित्तीय उपलब्धियों का वार्षिक विवरण और राज्य निधि से राष्ट्रीय निधि के वार्षिक भाग के लिए पंजिका बनाना था। तथापि, लेखापरीक्षा आच्छादित अवधि के दौरान राज्य प्राधिकरण उनका रख-रखाव करने में असफल रहा।
- राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि के अन्तर्गत वितरित निधियों से किये गए समस्त व्ययों के लिए मासिक वर्गीकृत लेखे प्रत्येक माह राज्य प्राधिकरण को प्रस्तुत नहीं किये गए थे।
- संयुक्त भौतिक निरीक्षण के दौरान 68 वृक्षारोपण स्थलों में से 36 स्थलों पर कोई साइन बोर्ड नहीं मिला, जिस कारण लेखापरीक्षा यह प्रमाणित नहीं कर सका कि निरीक्षण किये गए वृक्षारोपण को उस भूमि पर निष्पादित किया गया था जिसे वृक्षारोपण के लिए चुना गया था ***(प्रस्तर 5.5*** में संदर्भित)।

---

1 सामान्य वित्तीय नियम, 2005 का नियम 64 ।

2 इंटरनेशनल रिकॉर्ड्स मैनेजमेंट ट्रस्ट, लंदन और इंटरनेशनल काउंसिल ऑन आर्काइव्स, पेरिस।

- अग्निशमन पर्यवेक्षक, वन प्रहरी जैसे लाभार्थियों को प्रत्यक्ष लाभ अंतरण योजना के माध्यम से निधियाँ हस्तांतरित नहीं की गई (***प्रस्तर 3.1.3 प्रकरण-VI*** में संदर्भित)।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए (जुलाई 2023) अवगत कराया कि मासिक वर्गीकृत लेखे एवं प्रपत्रों को तैयार करने की प्रक्रिया गतिमान है।

6.2 कर्तव्यों का पृथक्करण

त्रुटि, अपव्यय या गलत कार्यों के जोखिमों को कम करने के लिए कर्तव्यों का पृथक्करण एक महत्वपूर्ण आंतरिक नियंत्रण गतिविधि है। इसका तात्पर्य यह है कि लेन-देन और घटनाओं को अधिकृत करने, प्रसंस्करण करने, अभिलिखित करने और समीक्षा करने के प्रमुख कर्तव्यों और उत्तरदायित्यों को व्यक्तियों के साथ-साथ संगठन के अनुभागों के मध्य बाँटा जाना चाहिए। कर्मचारियों के रोटेशन से यह सुनिश्चित करने में सहायता मिल सकती है कि कोई भी व्यक्ति लेन-देन या घटनाओं के प्रमुख पहलुओं को अनुचित लम्बे समय तक नहीं संभाले।

केंद्र और राज्य सरकारों में कर्तव्यों के पृथक्करण के सिद्धांत को लागू किया जाता है, जिसमें व्यय की स्वीकृति, निधियों के आहरण (आहरण एवं वितरण अधिकारी-डी डी ओ), भंडारों/ नकदी की अभिरक्षा और अंत में भुगतान (वेतन एवं लेखा अधिकारी/ कोषाधिकारी) हेतु, पृथक-पृथक प्राधिकारी होते हैं। साथ ही, प्रत्येक आहरण एवं वितरण अधिकारी और कोषाधिकारी को दो से तीन अधिकारियों की एक टीम द्वारा सहायता प्रदान की जाती है। इसके अतिरिक्त, कोषाधिकारी का कार्यालय स्वीकृति देने वाले प्राधिकारी और आहरण एवं वितरण अधिकारी से स्वतंत्र[3] हैं।

कैम्पा और कार्यान्वयन इकाइयों में वित्तीय प्रणाली की समीक्षा करने पर, यह पाया गया कि प्रभागीय प्राधिकारी, आहरण एवं वितरण अधिकारी के साथ-साथ कोषाधिकारी के कर्तव्यों का भी पालन कर रहे थे। उन्होंने व्यय की स्वीकृति देने और अनुबंधों पर हस्ताक्षर करने/आपूर्ति आदेश जारी करने इत्यादि के लिए प्रत्यायोजित शक्तियों का भी प्रयोग किया। इस प्रकार, राज्य प्रतिकरात्मक वन रोपण निधि के उपयोग के लिए प्रभागों में पृथक-पृथक आहरण एवं वितरण अधिकारी और 'स्वतंत्र' कोषाधिकारी होने का बुनियादी वित्तीय नियंत्रण उपलब्ध नहीं था। यह राज्य वन विभाग में राज्य क्षेत्र की योजनाओं के लिए अपनाई जा रही प्रणाली के बिल्कुल विपरीत था जैसा कि नीचे दी गई **तालिका-6.1** में विस्तृत है।

[3] नागरिक मंत्रालयों में वेतन एवं लेखा अधिकारी, वित्त मंत्रालय (महालेखा नियंत्रक) का एक अधीनस्थ कार्यालय है। वेतन एवं लेखा अधिकारी, मंत्रालय के मुख्य लेखा नियंत्रक को रिपोर्ट करता है जो आगे मंत्रालय के महालेखा नियंत्रक और एकीकृत वित्तीय सलाहकार को रिपोर्ट करता है। एकीकृत वित्तीय सलाहकार इसके बाद वित्त मंत्रालय में सचिव (व्यय) और संबन्धित मंत्रालय के सचिव को रिपोर्ट करता है।

तालिका-6.1: कार्यान्वयन इकाई/प्रभाग स्तर पर कर्तव्यों का पृथक्करण

स्तर	कैम्पा के कार्यान्वयन में उत्तरदायित्व	राज्य सैक्टर व्यय के लिए उत्तराखण्ड सरकार में उत्तरदायित्व	भारत सरकार में उत्तरदायित्व
लेखाओं का रख-रखाव	डी एफ ओ	महालेखाकार (लेखा एवं हकदारी)	वेतन एवं लेखा अधिकारी
बिल तैयार करना	डी एफ ओ	संबन्धित क्लर्क	संबन्धित क्लर्क
देयकों का पारित होना	डी एफ ओ	आहरण एवं वितरण अधिकारी	आहरण एवं वितरण अधिकारी
भुगतान आदेश	डी एफ ओ	कोषाधिकारी	वेतन एवं लेखा अधिकारी
नकदी/चेक को संभालना	लेखाकार/कैशियर	कैशियर	कैशियर

- राज्य प्राधिकरण में अधिकृत करने, प्रसंस्कृतिक करने, अभिलिखित करने और समीक्षा करने के अधिकारों का पृथक्करण नहीं किया गया था क्योंकि मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा ने जुलाई 2020 से नवम्बर 2021 की अवधि के दौरान मुख्य वन्य जीव वार्डन के रूप में भी कार्य किया।
- मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा ने राज्य प्रतिकरात्मक वन रोपण निधि अवमुक्त करने से पूर्व, अध्यक्ष, कार्यकारी समिति को बजट अनुमोदन नोट प्रस्तुत नहीं किया। उन्तीस अनुमोदनों में से मात्र आठ बार अनुमोदन नोट अध्यक्ष को प्रस्तुत किया गया था। इससे कर्तव्यों का पृथक्करण निष्फल हुआ ***(प्रस्तर 4.1.5*** में संदर्भित)।
- संयुक्त मुख्य कार्यकारी अधिकारी, उप मुख्य कार्यकारी अधिकारी और वित्त प्रबंधक के पद को न भरने के कारण, मुख्य कार्यकारी अधिकारी, कैम्पा ने समस्त भूमिकाओं को अकेले निभाया, जिससे कर्तव्यों के पृथक्करण का सिद्धांत निष्फल हुआ।

राज्य सरकार ने जुलाई 2023 अपने उत्तर में ज़ोर देकर कहा कि अधिकारियों/ कर्मचारियों को स्थापित नियमों और उपलब्ध श्रमशक्ति के अनुसार विभिन्न पदों पर नियुक्त किया जाता है। तथापि, यह स्पष्टीकरण अस्वीकार्य है क्योंकि एक ही अधिकारी/कर्मचारी द्वारा प्रशासनिक और वित्तीय निर्णय लेने में पृथक-पृथक महत्वपूर्ण भूमिकाएँ निभाई जाती हैं, जिसके परिणामस्वरूप वे मनमाने निर्णय लेते हैं।

6.3 मिलान

आंकड़ो का मिलान एवं सत्यापन वित्तीय प्रबंधन का एक महत्वपूर्ण साधन है। समीक्षा करने पर, मिलान की कमी के निम्नलिखित प्रकरण पाये गये:

- राज्य प्राधिकरण ने प्रबंधन सूचना प्रणाली और लेखे में दिखाई देने वाले व्यय के आंकड़ों में अंतर का मिलान नहीं किया ***(परिशिष्ट-6.1)***। आंकड़ों के मिलान का पालन करने में विफलता बजटीय प्रक्रिया के उद्देश्य को ही विफल कर देती है।

राज्य सरकार (जुलाई 2023) ने अवगत कराया कि प्रभागों ने व्यय के आंकड़ों की प्रबंधन सूचना प्रणाली में प्रविष्टि की; हालाँकि, पोर्टल में तस्वीरों और ग्लोबल पोजिशनिंग सिस्टम (जी पी एस) स्थलों की अनुपस्थिति के कारण प्रणाली ने आंकड़ों को खारिज कर दिया। इस बात पर जोर दिया गया कि प्रभागों को व्यय के आंकड़ों का मिलान कर असमानता को दूर करने के निर्देश जारी किये गये हैं। उत्तर स्व-व्याख्यात्मक है और लेखापरीक्षा अवलोकन की पुष्टि करता है।

- राज्य प्राधिकरण/प्रभागों ने 12,305 पॉलिगन[4] में से 3,767 (30.61 *प्रतिशत)* का मिलान ई-ग्रीन वॉच पोर्टल[5] के साथ नहीं किया था, जो अनिश्चित श्रेणी में थे।

राज्य सरकार ने उत्तर दिया (जुलाई 2023) कि अनिश्चित श्रेणियों में वे पॉलिगन सम्मिलित हैं जिनके लिए भौतिक निगरानी की आवश्यकता नहीं थी क्योंकि उपकरण की खरीद, भवनों के रख-रखाव और ब्रिडल पथ जैसे कार्य हेतु गूगल इमेजनरी संभव नहीं था। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अनिश्चित श्रेणी में दो प्रकार के पॉलिगन सम्मिलित हैं अर्थात (i) पॉलिगन जिनका अनुश्रवण गूगल इमेजनरी का उपयोग करके नहीं किया जा सकता है और (ii) वे पॉलिगन जिनके लिए गूगल अर्थ इमेज उपलब्ध नहीं हैं, जिससे पता चलता है कि मिलान न किये जाने के कारण यह सुनिश्चित नहीं किया गया था कि बाद की श्रेणी के कितने पॉलिगन पूर्ण या कम हैं।

6.4 निरीक्षण और मूल्यांकन प्रणाली

वरिष्ठ अधिकारियों द्वारा निरीक्षण

नियमों और विनियमों के गैर-अनुपालन के प्रकरणों का पता लगाने और किसी भी कार्यालय में दस्तावेजीकरण की स्थिति का पता लगाने के लिए निरीक्षण एक महत्वपूर्ण नियंत्रण उपकरण है। वन विभाग नियमावली, भ्रमण/बाहरी स्टेशनों में रात्रि विश्राम और नियंत्रण अधिकारियों को निरीक्षण नोट प्रस्तुत करना अनिवार्य करती है। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि निरीक्षण प्रणाली निम्नलिखित आधारों पर कमजोर थी:

अ. प्रमुख वन संरक्षक कार्यालय और शासन में निरीक्षण करने वाले अधिकारियों, वरिष्ठ अधिकारियों के लिए उनके निरीक्षण का मार्गदर्शन करने के लिए कोई संगठित चेकलिस्ट या दिशा-निर्देश नहीं है।

ब. कैम्पा कार्यों के विशेष संदर्भ में कार्यान्वयन इकाइयों के निरीक्षण की कोई निर्धारित आवृत्ति नहीं थी।

---

[4] प्रतिकरात्मक वनरोपण भूमि, व्यपवर्तित भूमि, वृक्षारोपण कार्यों, अन्य वृक्षारोपण कार्य और परिसंपत्तियां।

[5] ई-ग्रीन वॉच, वृक्षारोपण और अन्य वानिकी से संबंधित कार्यों के लिए विभिन्न केंद्र या राज्य प्रायोजित योजनाओं के अंतर्गत राज्यों द्वारा निर्धारित कैम्पा निधियों और अन्य समस्त निधियों के उपयोग से संबंधित प्रक्रियाओं के स्वचालन, सुव्यवस्थित और प्रभावी प्रबंधन के लिए एक एकीकृत ई-गवर्नेंस पोर्टल है।

स. वन विभाग और शासन के वरिष्ठ अधिकारियों के द्वारा कई बार क्षेत्र का दौरा करने के बावजूद निरीक्षण करने या निर्देश/अनुदेश जारी किये जाने का कोई प्रमाण नहीं था।

द. एन पी वी गतिविधियों को अनुश्रवण एवं मूल्यांकन शाखा के अधिदेश से बाहर रखा गया था। यह देखा गया कि महत्वपूर्ण प्रतिकरात्मक वनरोपण निधियों को लैंटाना उन्मूलन, ब्रिडल पथ और मृदा एवं जल संरक्षण जैसे कार्यों पर व्यय किया गया। तथापि, इन कार्यों का निरीक्षण, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन शाखा द्वारा नहीं किया जा रहा था।

य. प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम और नियमों के लागू होने के पश्चात राज्य प्राधिकरण ने संचालन, प्रक्रियाओं और गतिविधियों की समीक्षा नहीं की, जिसके परिणामस्वरूप लेखांकन प्रक्रियाओं को नहीं अपनाया गया, कमियों वाले प्रस्तावों को बार-बार तैयार किया गया, प्रस्तावों, वित्तीय प्रबंधन और निष्पादन की समीक्षा के सम्बन्ध में कार्यकारी समिति और संचालन समिति द्वारा भूमिकाओं और उत्तरदायित्वों का आंशिक निर्वहन किया गया।

राज्य सरकार ने इस सम्बन्ध में कोई स्पष्ट प्रतिक्रिया (जुलाई 2023) नहीं दी। हालांकि, बहिर्गमन गोष्ठी (अप्रैल 2023) के दौरान, सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया था और इन मुद्दों को भविष्य में अनुपालन के लिए कैम्पा प्राधिकरण के साथ-साथ वन विभाग के लिए उल्लेखनीय माना।

6.5 खराब अनुश्रवण तंत्र

राज्य प्राधिकरण के लिए अनुश्रवण एक महत्वपूर्ण गतिविधि है क्योंकि यह कार्यान्वित गतिविधियों की मात्रा और गुणवत्ता पर प्रतिक्रिया प्रदान करती है और उपचारात्मक उपायों का सुझाव भी देती है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि:

- राज्य वन विभाग के मुख्य वन संरक्षक, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन शाखा, अनुश्रवण के लिए कैम्पा की 30 *प्रतिशत* गतिविधियों का चयन करते हैं और आवश्यक कार्यवाही और अनुपालन के लिए हॉफ और राज्य प्राधिकरण को अनुश्रवण रिपोर्ट प्रस्तुत करते हैं। अनुश्रवण एवं मूल्यांकन शाखा ने वर्ष 2019-22 के दौरान 395 वृक्षारोपण स्थलों का निरीक्षण किया और 247 स्थलों में वृक्षारोपण की कम जीवित रहने की दर 01 से 49 *प्रतिशत* तक बताई। राज्य प्राधिकरण ने न तो रिपोर्ट का संज्ञान लिया और न ही मई 1998 के स्थायी आदेश के अनुसार कोई प्रभावी अनुशासनात्मक कार्यवाही[6] की।

[6] (i) 20 *प्रतिशत* से कम सफलता वाले वृक्षारोपण क्षेत्रों से सम्बन्धित अधिकारी/कर्मचारी को निलम्बित किया गया है। (ii) 20-33 *प्रतिशत* वृक्षारोपण क्षेत्रों तक उत्तरदायित्व निर्धारित करने के लिए अनुशासनात्मक कार्रवाई और दोषी कर्मचारी का चरित्र पंजिका में तथ्यात्मक प्रविष्टि होनी चाहिए और (iii) 33-50 *प्रतिशत* तक वृक्षारोपण क्षेत्रों के लिए आवश्यक अनुशासनात्मक कार्रवाई की जानी चाहिए।

- रीयल टाइम के अनुश्रवण हेतु, राज्य वन विभाग को निष्पादित कार्यों के पॉलिगन को ई-ग्रीन वॉच पर अपलोड करना था। इसके पश्चात, भारतीय वन सर्वेक्षण द्वारा निष्पादित कार्यों के पॉलिगनों का अनुश्रवण किया जाना था। चयनित प्रभागों में ई-ग्रीन वॉच पोर्टल की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि किये गए कुल 639 क्षतिपूरक वनीकरण में से प्रभागों द्वारा मात्र 163 (26 *प्रतिशत*) के पॉलिगन को पोर्टल पर अपलोड किया गया था। चार प्रभागों[7] ने एक भी पॉलिगन ई-ग्रीन वॉच पोर्टल पर अपलोड नहीं किया था। आगे, अपलोड किये गये 163 पॉलिगन में से तीन पॉलिगन को गलत तरीके से निर्मित क्षेत्रों में अपलोड किया गया था और 32 पॉलिगन को, पॉलिगन की ओवरलैपिंग, समान वृक्षारोपण स्थलों में पॉलिगन में कम क्षेत्र दिखाए जाने इत्यादि जैसी त्रुटियों (जैसा कि ***परिशिष्ट-6.2*** में वर्णित है) के साथ अपलोड किया था। भारतीय वन सर्वेक्षण द्वारा नियमित रूप से अपलोड किये गए पॉलिगन में कमियों को इंगित करने के बावजूद, राज्य प्राधिकरण इस मुद्दे पर सुधारात्मक उपायों को करने में विफल रहा। लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने पर, प्रभागीय वन अधिकारियों ने अवगत कराया (जून-सितम्बर 2022) कि तकनीकी कर्मचारियों की अनुपस्थिति और ज्ञान की कमी के कारण, पॉलिगन को अपलोड नहीं किया गया या वे गलत तरीके से अपलोड किये गये। भविष्य में इन्हें अपलोड किया जाएगा।
- प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम/नियमों/राष्ट्रीय प्राधिकरण के निर्देशों में राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से किये गए विभिन्न कार्यों की तृतीय पक्ष द्वारा अनुश्रवण अपेक्षित है। लेखापरीक्षा में पाया गया कि राज्य प्राधिकरण द्वारा वर्ष 2012-17 की अवधि हेतु तृतीय पक्ष से अनुश्रवण करवाया गया। तथापि, तृतीय पक्ष के मूल्यांकन प्रतिवेदन के निष्कर्षों और सिफारिशों पर कोई प्रभावी अनुवर्ती/ उपचारात्मक उपाय दिखाई नहीं दिये। इसके अतिरिक्त, वर्ष 2017-18 की अवधि से तृतीय पक्ष की अनुश्रवण एवं मूल्यांकन कार्य किसी भी एजेंसी को नहीं सौंपा गया था।

तथ्यों को स्वीकार करते हुए (जुलाई 2023), राज्य सरकार ने वृक्षारोपण की कम जीवितता रहने की दर के लिए जिम्मेदार अधिकारी के विरुद्ध कार्यवाही शुरू करने से संबन्धित निर्देशों को रेखांकित किया, साथ ही अवगत कराया की वन गतिविधियों में जीवितता प्रतिशत को बढ़ाने के लिए उपचारात्मक उपायों को लागू करने और औचित्य प्राप्त करने के पश्चात निर्दिष्ट कार्यवाही शुरू की जाएगी।

[7] डी एफ ओ, अल्मोड़ा, नैनीताल, नरेंद्र नगर और सिविल एवं सोयम, पौड़ी।

6.6 अप्रभावी निगरानी

कैम्पा दिशा-निर्देशों के अनुसार कार्यकारी समिति को विभिन्न गतिविधियों के लिए राज्य की वार्षिक कार्य योजना तैयार करने, प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए दिसम्बर के अंत से पहले संचालन समिति को प्रस्तुत करने और राज्य कैम्पा से अवमुक्त निधियों से कार्यान्वित किये जा रहे कार्यों की निगरानी करने की आवश्यकता होती है। यह निधियों की प्राप्ति और व्यय दोनों की उचित लेखापरीक्षा सुनिश्चित करने के लिए भी जिम्मेदार था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि वर्ष 2019-22 के दौरान कार्यकारी समिति की नियमित बैठकें आयोजित की गयी थी। तथापि कार्यकारी समिति अपनी भूमिकाओं को प्रभावी तरीके से निभाने में विफल रही, जैसा कि नीचे विस्तृत रूप से बताया गया है:

- कार्यकारी समिति ने प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि अधिनियम में निर्धारित लक्ष्य तिथियों के अनुसार वार्षिक कार्य योजना को तैयार नहीं किया और संचालन समिति को समय पर प्रस्तुत नहीं किया ***(प्रस्तर 3.1.1)***।
- कार्यकारी समिति ने वार्षिक कार्य योजना में सम्मिलित अवास्तविक प्रस्तावों का संज्ञान नहीं लिया, तथापि, यह प्रकरण कार्यकारी समिति की तीसरी बैठक में उठाया गया था। प्रभागीय प्रस्तावों/ मांगों की बार-बार अवहेलना की गई और अतिरिक्त निधियां अवमुक्त की गईं ***(प्रस्तर 3.1.3 प्रकरण-V)***।
- कार्यकारी समिति की बैठक में (08 जनवरी 2019), यह निर्णय लिया गया था कि राज्य प्राधिकरण प्रभागों द्वारा निष्पादित वार्षिक कार्य योजना के कार्यों की एक मूल्यांकन रिपोर्ट लिखेगा और उन्हें अपने नियंत्रण अधिकारियों को भेजेगा ताकि नियंत्रण अधिकारी, प्रभागों की कार्य क्षमता की समीक्षा करते समय इस मूल्यांकन रिपोर्ट पर ध्यान दे सकें। तथापि, राज्य प्राधिकरण द्वारा न तो मूल्यांकन रिपोर्ट तैयार की गई एवं न ही कार्यकारी समिति द्वारा आगामी बैठकों में संज्ञान लिया गया।

राज्य सरकार ने तथ्यों को स्वीकार करते हुए अवगत कराया (जुलाई 2023) कि इस संबंध में नियंत्रण अधिकारियों को निर्देश जारी कर दिए गए हैं।

- अनुमोदित वार्षिक कार्य योजना में राष्ट्रीय प्राधिकरण की कार्यकारी समिति द्वारा निर्धारित शर्तों को न तो राज्य प्राधिकरण द्वारा कार्यकारी समिति की बैठकों में रखा गया एवं न ही उनके अनुपालन के लिए कार्यकारी समिति द्वारा चर्चा या अनुरोध किया गया था।

राज्य सरकार ने अवगत कराया (जुलाई 2023) कि राष्ट्रीय प्राधिकरण की कार्यकारी समिति द्वारा निर्धारित शर्तों को कार्यकारी समिति की बैठकों के दौरान रखा जाता है

और उन पर चर्चा की जाती है। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि इसे बैठक के कार्यवृत्तों में प्रलेखित नहीं किया गया था, जो मजबूत साक्ष्य के रूप में कार्य करता है।

- राज्य प्राधिकरण ने पांचवीं कार्यकारी समिति की बैठक (23 फरवरी 2021) में वर्ष 2012-17 की अवधि के लिए तृतीय पक्ष अनुश्रवण रिपोर्ट प्रस्तुत की, परंतु कार्यकारी समिति, वन अनुसंधान संस्थान (एफ आर आई) द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के निष्कर्षों का संज्ञान लेने और उन पर कार्यवाही करने में विफल रहा। समिति ने सिर्फ यह संज्ञान लिया कि वन अनुसंधान संस्थान ने एक रिपोर्ट प्रस्तुत की है। रिपोर्ट को समझने और उस पर आगे की कार्यवाही करने की कोई उत्सुकता नहीं देखी गई।
- कार्यकारी समिति की बैठक (18 जून 2021) में, राज्य प्राधिकरण को यह निर्देश दिया गया था कि भविष्य में एफ आर आई की रिपोर्ट और अनुश्रवण एवं मूल्यांकन शाखा की आंतरिक अनुश्रवण रिपोर्ट का सारांश समिति के समक्ष रखा जाए। तथापि, न तो राज्य प्राधिकरण ने इन रिपोर्टों को कार्यकारी समिति को प्रस्तुत किया एवं न ही समिति ने इसके पश्चात इसके लिए कहा।
- सचिव, वन विभाग ने समस्त भारतीय वन सेवा अधिकारियों को निर्देश दिया (जनवरी 2020) कि भारतीय वन सेवा अधिकारियों की वार्षिक निष्पादन मूल्यांकन रिपोर्ट प्रत्येक वार्षिक कार्यवृत्त और बजटीय चक्र सहित तैयार कार्य योजना के आधार पर लिखी जाएगी और रिपोर्टिंग अधिकारी द्वारा अनुमोदित की जाएगी। तथापि, प्रभागीय वन अधिकारियों के लिए कोई कार्य योजना तैयार नहीं की गई थी और संबन्धित रिपोर्टिंग अधिकारी (वन संरक्षक) द्वारा अनुमोदित नहीं की गई। इस महत्वपूर्ण मुद्दे को कार्यकारी समिति की बैठकों में नहीं रखा गया और न ही इस पर चर्चा की गई।

जुलाई 2023 में, राज्य सरकार ने एफ आर आई रिपोर्ट, एफ आर आई रिपोर्ट का सारांश, आंतरिक अनुश्रवण रिपोर्ट और वार्षिक निष्पादन मूल्यांकन रिपोर्ट पर अनुवर्ती कार्यवाही के बारे में स्पष्ट प्रतिक्रिया नहीं दी। हालांकि, अप्रैल 2023 में बहिर्गमन गोष्ठी के दौरान, सचिव ने तथ्यों को स्वीकार किया था और पुष्टि की कि इन मुद्दों ने कैम्पा प्राधिकरण और वन विभाग दोनों के लिए मूल्यवान मार्गदर्शन के रूप में काम किया। सचिव ने आगे इन मुद्दों को भविष्य के अनुपालन के लिए उल्लेखनीय माना।

6.7 निष्कर्ष

कमजोर आंतरिक नियंत्रण के कारण, राज्य प्राधिकरण क्षतिपूरक वनीकरण गतिविधियों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए उचित आश्वासन सुनिश्चित करने में विफल रहा। दस्तावेजों के रख-रखाव, कर्तव्यों के पृथक्करण और अपने लेखों के साथ प्रबंधन सूचना

प्रणाली डेटा के मिलान में राज्य प्राधिकरण का उदासीन दृष्टिकोण था। कमजोर अनुश्रवण एवं मूल्यांकन तंत्र के कारण वृक्षारोपण की कम जीवितता, निष्पादित कार्यों के लिए ई-ग्रीन वॉच पोर्टल पर पॉलिगन को अपलोड/सुधार नहीं करना और तृतीय पक्ष द्वारा सुझाए गए सुधारात्मक उपायों को नहीं अपनाने के प्रकरण भी पाये गये।

6.8 अनुशंसा

- ***एक मजबूत आंतरिक नियंत्रण प्रणाली स्थापित करने और बनाए रखने के लिए प्रभावी कदम उठाए जाने चाहिए।***

देहरादून
दिनांक: 9 अक्टूबर 2024

(प्रवीन्द्र यादव)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा),
उत्तराखण्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 23 अक्टूबर 2024

(गिरीश चंद्र मुर्मू)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

परिशिष्ट

परिशिष्ट-2.1

(संदर्भ: अध्याय-2 पृष्ठ 9)

लेखापरीक्षा अवधि (2019-22) के दौरान जनपद वार व्यपवर्तित भूमि का विवरण

जनपद	व्यपवर्तित भूमि (संख्या में)	क्षेत्रफल (हेक्टेयर में)
अल्मोड़ा	36	108.71
बागेश्वर	18	91.65
चंपावत	08	32.77
चमोली	42	335.50
देहरादून	30	110.82
हरिद्वार	02	8.63
नैनीताल	25	74.19
पौड़ी	12	212.92
पिथौरागढ़	24	183.52
रुद्रप्रयाग	30	232.29
टिहरी	29	315.03
उत्तरकाशी	20	134.39
उधम सिंह नगर	02	10.29
योग	**278**	**1,850.71**

परिशिष्ट-3.1

(संदर्भ: प्रस्तर-3.1.3; प्रकरण-V पृष्ठ 26)

मांग के सापेक्ष अनुमोदन का विवरण (2019-22 के दौरान)

(₹ लाख में)

क्र. सं.	बिना मांगे निधि जारी किया जाना			क्र. सं.	निधि की मांग की गई परन्तु अवमुक्त नहीं की गई	
	मद का नाम	अवमुक्त	व्यय		मद का नाम	मांग
1	बीज रोपण, अग्नि सुरक्षा, नये वृक्षारोपण के रख-रखाव और अन्य वन संरक्षण गतिविधियों द्वारा अवनत वन का पुनरुत्थान	1,260.00	993.77	1	सहायतित प्राकृतिक पुनरोत्पादन	71.24
2	अग्रिम मृदा कार्य	411.92	319.64	2	अवैध शिकार विरोधी गतिविधियाँ	19.00
3	मानव वन्यजीव संघर्ष	153.59	152.08	3	फ्रंटलाइन स्टाफ की सुविधा के लिए फील्ड सपोर्ट उपकरण की व्यवस्था	19.83
4	वन पंचायत में सहायतित प्राकृतिक पुनरोत्पादन (ए एन आर)	133.17	133.17	4	अग्रिम मृदा कार्य	701.08
5	क्षतिपूरक वनीकरण की वृद्धिशील लागत	118.83	118.83	5	सूचना एवं संचार प्रौद्योगिकी के कार्यान्वयन द्वारा विभाग का स्वचालन एवं सुदृढ़ीकरण	45.50
6	नदियों का पुनर्जीवन	198.97	98.49	6	सीमा स्तंभ (नया)	82.38
7	वन पंचायत में मृदा एवं जल संरक्षण कार्य	97.03	97.03	7	क्षतिपूरक वृक्षारोपण	8.22
8	स्थानीय समुदाय के माध्यम से बुग्यालों का संरक्षण	96.15	96.15	8	सामुदायिक वृक्षारोपण एवं गतिशीलता	7.20
9	पर्यावास में सुधार (लैंटाना और अन्य आक्रामक प्रजातियों को हटाना)	91.52	91.52	9	हाई एल्टीट्यूड पेट्रोलिंग केंद्र का निर्माण	113.00
10	बंदर और अन्य बचाव केंद्र	160.00	79.81	10	वॉच टावरों का निर्माण	5.00
11	ब्याज घटक के अंतर्गत ए एन आर	67.07	58.07	11	आकस्मिकता	1.00
12	वन पंचायत में अग्नि सुरक्षा गतिविधियाँ	51.40	51.40	12	जल छिद्रों का सृजन एवं रख-रखाव	7.50
13	अग्रिम मृदा कार्य (एन जी टी)	70.26	46.16	13	जल निकायों का निर्माण	20.00

क्र. सं.	बिना मांगे निधि जारी किया जाना			क्र. सं.	निधि की मांग की गई परन्तु अवमुक्त नहीं की गई	
	मद का नाम	अवमुक्त	व्यय		मद का नाम	मांग
14	बाड़ (सौर कांटेदार इत्यादि)	42.00	41.25	14	संवेदनशील एवं अधिक ऊंचाई वाले क्षेत्र में विशेष वन सुरक्षा समूह का विकास	10.00
15	उपचार कार्य (एन जी टी)	25.00	25.00	15	इको-पर्यटन संबंधी गतिविधियाँ	30.00
16	महत्वपूर्ण सीमाओं पर हाथी रोधी दीवार	27.50	27.50	16	महत्वपूर्ण सीमाओं पर हाथी रोधी दीवार	974.64
17	वॉच टावरों का निर्माण	18.00	17.99	17	वन्यजीव संरक्षण के लिए उपकरण सहायता	5.00
18	मृदा एवं जल संरक्षण हेतु वृक्षारोपण	12.00	12.00	18	वन्यजीव आबादी का अनुमान	6.00
19	मुद्रण/प्रचार	3.50	3.50	19	हरकोट, मल्ला घोरपट्टा, मटेना, चौना और शंखधूरा वन पंचायत में वन आधारित आजीविका सुधार	78.00
20	कन्टूर ट्रेंच	12.00	12.00	20	वनाग्नि प्रबंधन	125.76
21	जंगली जानवरों के लिए भोजन की व्यवस्था	12.00	12.00	21	गैप फिलिंग	1.69
22	चेकडैम हेतु उपचार कार्य	11.90	11.90	22	पर्यावास सुधार और लैंटाना उन्मूलन/प्रबंधन	11.11
23	वन पंचायत में आक्रामक प्रजातियों का प्रबंधन- लैंटाना उन्मूलन रख-रखाव	7.53	7.53	23	प्रवर्तन में वृद्धि के लिए हाई टेक उपकरण	7.50
24	वन पंचायत में नर्सरी का निर्माण	8.00	7.98	24	मानव वन्यजीव संघर्ष समाधान/ निवारण	767.35
25	जंगली जानवरों के लिए पीने के पानी के छिद्रों का निर्माण और रख-रखाव	6.00	5.98	25	विद्यमान जल छिद्रों/निकायों का रख-रखाव	76.00
26	सामुदायिक वृक्षारोपण एवं गतिशीलता (हरेला/वन महोत्सव)	4.50	4.50	26	बौनी प्रजाति के वृक्षारोपण/ अन्य वृक्षारोपण के लिए नर्सरी का रख-रखाव	12.00
27	वन पंचायत में कार्यशाला एवं प्रशिक्षण	4.80	4.80	27	सड़क किनारे वृक्षारोपण का रख-रखाव	2.19
28	वन्यजीव आबादी का अनुमान	2.50	2.50	28	आक्रामक प्रजातियों का प्रबंधन	19.57
29	ब्रिडल पथ/वन मार्ग की मरम्मत	2.50	2.50	29	माइक्रोप्लान तैयार करने हेतु जनशक्ति	29.44
30	विद्यमान भवन का नवीनीकरण	1.50	1.50	30	वन पंचायत में विविध गतिविधि	359.91

क्र. सं.	बिना मांगे निधि जारी किया जाना			क्र. सं.	निधि की मांग की गई परन्तु अवमुक्त नहीं की गई	
	मद का नाम	अवमुक्त	व्यय		मद का नाम	मांग
31	वन पंचायत में सूक्ष्म योजनाओं की तैयारी	1.12	1.12	31	मॉडल वृक्षारोपण	34.38
32	डी टी आर की तैयारी	0.40	0.40	32	सामरिक बैरिएर्स का आधुनिकीकरण	183.00
33	रेस्क्यू सेंटर का निर्माण/रख-रखाव सुदृढ़ीकरण	200.00	0.00	33	अनुश्रवण एवं मूल्यांकन	13.00
34	वन पंचायत में वृक्षारोपण का रख-रखाव	0.92	0.00	34	कीचड़ का निस्तारण	50.00
35	रिवर ट्रेनिंग कार्य	450.00	0.00	35	गैर पारंपरिक एवं नवीकरणीय ऊर्जा	3.00
36	वाहन किराये पर लेना	16.00	0.00	36	नर्सरी विकास	38.81
				37	परिचालन व्यय	12.77
				38	वन पंचायत में चारागाह विकास रख-रखाव	1.00
				39	गश्त	15.00
				40	पेरकोलेसन पिट्स	4.20
				41	प्रारंभिक चरण विष्णुगाड-पीपलकोटी	5.60
				42	मुद्रण प्रचार/मुद्रण प्रचार विस्तार और जागरूकता	11.30
				43	बुगयालों का संरक्षण	20.00
				44	नदियों का पुनर्जीवन	550.00
				45	जलस्रोतों का पुनर्जीवन	18.00
				46	मृदा एवं जल संरक्षण उपाय	137.49
				47	वन पंचायतों की सामरिक योजना और सुदृढ़ीकरण	14.75
				48	वन्य जीव संरक्षण को सुदृढ़ बनाना	37.00
				49	परियोजना प्रबंधन इकाई को सहायता	2.00
				50	सर्वेक्षण एवं सीमांकन	1.63
				51	प्रशिक्षण कार्यशाला एवं क्षमता निर्माण	15.60
				52	तत्काल वन्य जीव गतिविधियाँ और आपात्कालीन स्थितियाँ इत्यादि	5.00
	योग	**3,779.58**	**2,538.07**			**4,790.64**

परिशिष्ट-4.1

(संदर्भ: प्रस्तर-4.1.1; पृष्ठ 36)

प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि से अस्वीकार्य व्यय का विवरण

(₹ में)

क्र. सं.	प्रभागों का नाम	2019-20	2020-21	2021-22	योग
1.	चंपावत	3,99,868	3,50,000	0	7,49,868
2.	लैंसडाउन भूमि संरक्षण	11,93,485	2,58,141	0	14,51,626
3.	लैंसडाउन	8,24,000	5,34,676	45,44,000	59,02,676
4.	कॉर्बेट टाइगर	10,20,000	61,69,357	0	71,89,357
5.	कालागढ़ टाइगर रिजर्व	3,00,000	73,45,470	1,92,85,000	2,69,30,470
6.	अपर यमुना	1,00,000	1,00,000	0	2,00,000
7.	देहरादून	19,48,799	53,89,460	8,50,000	81,88,259
8.	रुद्रप्रयाग	6,18,740	12,89,942	0	19,08,682
9.	अलकनंदा भूमि संरक्षण	1,00,000	1,00,000	0	2,00,000
10.	अल्मोड़ा सिविल सोयम	2,38,461	2,24,668	0	4,63,129
11.	अल्मोड़ा	8,52,088	5,16,759	0	13,68,847
12.	बद्रीनाथ	1,00,000	20,30,400	0	21,30,400
13.	बागेश्वर	1,00,000	1,00,000	3,10,000	5,10,000
14.	चकराता	1,00,000	11,50,000	0	12,50,000
15.	गंगोत्री राष्ट्रीय उद्यान	1,00,000	20,99,990	0	21,99,990
16.	गोविंद वन्यजीव	1,00,000	70,000	0	1,70,000
17.	हल्द्वानी	1,68,843	4,69,900	0	6,38,743
18.	कालसी भूमि संरक्षण	7,66,720	1,32,800	0	8,99,520
19.	केदारनाथ	4,71,270	4,00,000	0	8,71,270
20.	मसूरी	3,77,297	18,11,403	0	21,88,700
21.	नैनीताल	2,00,000	1,50,000	24,99,861	28,49,861
22.	नैनीताल भूमि संरक्षण	1,00,000	1,00,000	0	2,00,000
23.	नन्दा देवी	5,90,000	11,02,082	0	16,92,082
24.	पौड़ी सिविल सोयम	1,47,160	3,00,000	7,54,979	12,02,139
25.	पिथौरागढ़	3,56,186	5,54,547	54,494	9,65,227
26.	राजाजी	12,02,726	32,77,280	0	44,80,006
27.	रामनगर	6,20,778	20,03,231	0	26,24,009
28.	रामनगर भूमि संरक्षण	5,04,000	1,00,000	0	6,04,000
29.	रानीखेत भूमि संरक्षण	1,00,000	1,00,000	0	2,00,000
30.	तराई केन्द्रीय	7,69,885	4,42,688	0	12,12,573
31.	तराई पूर्वी	13,04,768	86,97,444	70,145	1,00,72,357
32.	तराई पश्चिमी	23,46,005	5,05,400	0	28,51,405
33.	टिहरी डैम-1	1,00,000	3,45,088	0	4,45,088
34.	टिहरी डैम-2	1,49,900	2,87,648	0	4,37,548

क्र. सं.	प्रभागों का नाम	2019-20	2020-21	2021-22	योग
35.	टिहरी	1,00,000	1,00,000	2,00,000	4,00,000
36.	उत्तरकाशी	1,00,000	3,91,159	0	4,91,159
37.	उत्तरकाशी भूमि संरक्षण	1,25,000	1,50,000	0	2,75,000
38.	हरिद्वार	4,89,800	2,35,00,000	38,00,000	2,77,89,800
39.	पौड़ी	14,26,832	14,49,422	0	28,76,254
40.	गढ़वाल वृत्त	24,573	24,600	0	49,173
41.	प्र मु व सं वन्यजीव	5,00,000	50,00,000	0	55,00,000
42.	टौंस पुरोला	6,00,000	2,00,000	14,00,000	22,00,000
43.	नरेंद्र नगर	14,00,000	3,00,000	21,00,000	38,00,000
योग		**2,31,37,184**	**7,96,23,555**	**3,58,68,479**	**13,86,29,218**

परिशिष्ट-6.1

(संदर्भ: प्रस्तर-6.3; पृष्ठ 59)

प्रबंधन सूचना प्रणाली और प्राधिकरण लेखाओं के मध्य व्यय के आँकड़ों में अंतर

(₹ करोड़ में)

वर्ष	कैम्पा के घटक	प्राधिकरण के लेखाओं के अनुसार व्यय	प्रबंधन सूचना प्रणाली में प्रदर्शित व्यय
2019-20	क्षतिपूरक वनीकरण	36.89	37.82
	एन पी वी	61.45	60.97
	कैट प्लान	18.16	18.09
	अन्य कार्य	7.37	6.39
	योग	**123.87**	**123.27**
2020-21	क्षतिपूरक वनीकरण	48.62	47.03
	एन पी वी	146.92	152.41
	कैट प्लान	36.45	36.35
	अन्य कार्य	11.73	11.75
	योग	**243.72**	**247.54**
2021-22	क्षतिपूरक वनीकरण	46.76	47.22
	एन पी वी	269.36	267.81
	कैट प्लान	44.35	44.27
	अन्य कार्य	14.96	16.22
	योग	**375.43**	**375.52**

परिशिष्ट-6.2

(संदर्भ: प्रस्तर-6.5; पृष्ठ 62)

ई-ग्रीन वॉच पोर्टल में अपलोड किये गये पॉलिगन में त्रुटियों का विवरण

(हेक्टेयर में)

प्रभाग का नाम	रेंज का नाम	जी पी एस आई डी	स्थल का नाम	कार्य योजना के अनुसार भूमि	पॉलिगन के अनुसार भूमि	टिप्पणियाँ
पिथौरागढ़	असकोट	53567	मछेरा वन पंचायत	8.67	8.67	निर्माण कार्य
		7453	मछोरा सिविल	-	6.72	
		53670	चंद्रगांव वन पंचायत	5.49	5.00	कम भूमि
		53176	गुनाकितान	-	4.10	पॉलिगन की ओवरलैपिंग
		43442	गटकुना सिविल	-	4.10	
	बेरीनाग	53067	खामलेख कक्ष संख्या-1	-	5.00	
		53577	उत्तर कोटेश्वर श्रेणी-12, भाग 1 एवं 2	-	23.10	
		43024	हुनेरा वन पंचायत	-	8.32	
		53540	तुनेरा वन पंचायत	-	8.32	
	मुंस्यारी	53667	साईभट्ट सिविल 1 से 10	-	49.00	
			साईभट्ट सिविल	-	5.00	
	गंगोलीहाट	53414	वडूरा सिविल	-	2.88	
		43478	बधूरा सिविल	-	2.88	
		53658	कोठेरा सिविल 1 एवं 2	-	10.00	
		43467	कोठेरा सिविल	-	2.72	
	डीडीहाट	53548	लवंती वन पंचायत	-	5.00	
		53408	बजानी सिविल	-	3.31	
		53644	मझेरा सिविल	-	8.00	
		53543	मझेरा सिविल	-	7.00	
	पिथौरागढ़	52950	अगर सिविल-2		3.50	निर्माण कार्य
		52959	पापदेव सिविल-II	3.57	3.20	कम भूमि
		52953	मासू सिविल	5.94	2.97	
		52989	टोटानौला सिविल-III पाभे टोक	2.38	1.19	
		52967	भाटीगांव वन पंचायत	2.04	1.02	

प्रभाग का नाम	रेंज का नाम	जी पी एस आई डी	स्थल का नाम	कार्य योजना के अनुसार भूमि	पॉलिगन के अनुसार भूमि	टिप्पणियाँ
चकराता	रिखनाड़	15593	इंद्रोली	8.55	8.56	परिवेश पोर्टल पर अपलोड से भिन्न
		15614	कनासर-23	12.36	6.12	
हरिद्वार	श्यामपुर	16173	श्यामपुर कक्ष 7 प्लॉट 2	12.00	10.80	
		16168	अंजनी कक्ष 1	20.00	0.31	
		16170	गंगा कक्ष 2 प्लॉट 1	20.00	5.89	
	चिड़ियापुर	16174	सबलगढ़-6 प्लॉट 6	10.00	3.25	कम भूमि
		16176	सबलगढ़-6 प्लाट 5	10.00	3.30	
		16177	सबलगढ़-6 प्लाट 4	15.00	0.87	
		16178	सबलगढ़-6 प्लॉट 3	10.00	7.19	
		16179	सबलगढ़-6 प्लॉट 2	10.00	2.00	
		16180	सबलगढ़-6 प्लॉट 1	10.00	1.10	

शब्दावली

शब्दावली

क्र. सं.	संक्षिप्तीकरण	विस्तारित रूप
1.	ए पी ओ	वार्षिक कार्य योजना
2.	ए पी सी सी एफ	अपर प्रमुख वन संरक्षक
3.	ए एस डबल्यू	अग्रिम मृदा कार्य
4.	सी ए	क्षतिपूरक वनीकरण
5.	सी ए एफ	प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि
6.	कैट प्लान	कैचमेंट एरिया ट्रीटमेंट प्लान
7.	कैम्पा	प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि प्रबंधन एवं योजना प्राधिकरण
8.	सी सी एफ (एम एण्ड ई)	मुख्य वन संरक्षक (अनुश्रवण एवं मूल्यांकन)
9.	सी एफ	वन संरक्षक
10.	सी ई ओ	मुख्य कार्यकारी अधिकारी
11.	सी एस एस	केंद्र प्रायोजित योजना
12.	सि एवं सो	सिविल एवं सोयम
13.	सी टी आर	कॉर्बेट टाइगर रिजर्व
14.	डी डी ओ	आहरण एवं वितरण अधिकारी
15.	डी पी आर	विस्तृत परियोजना रिपोर्ट
16.	डी एफ ओ	प्रभागीय वन अधिकारी
17.	डी सी एफ	उप वन संरक्षक
18.	ई सी	कार्यकारी समिति
19.	एफ़ सी	वन संरक्षण
20.	एफ़ आर आई	वन अनुसंधान संस्थान
21.	एफ़ एस आई	भारतीय वन सर्वेक्षण
22.	जी ओ आई	भारत सरकार
23.	जी ओ यू	उत्तराखण्ड सरकार
24.	जी एस टी	वस्तु एवं सेवा कर
25.	हॉफ	हेड ऑफ फॉरेस्ट फोर्स
26.	आई ए	कार्यदायी संस्था
27.	आई एफ़ ए	एकीकृत वित्तीय सलहाकार
28.	जायका	जापान इंटरनेशनल को-ऑपरेशन एजेन्सी
29.	के टी आर	कालागढ़ टाइगर रिजर्व
30.	एम आई एस	प्रबंधन सूचना प्रणाली

क्र. सं.	संक्षिप्तीकरण	विस्तारित रूप
31.	एम ओ ई एफ़ एण्ड सी सी	पर्यावरण, वन एवं जलवायु परिवर्तन मंत्रालय
32.	एन ए	राष्ट्रीय प्राधिकरण
33.	एन एफ़ एल	गैर-वन भूमि
34.	एन ओ	नोडल अधिकारी
35.	एन पी	राष्ट्रीय पार्क
36.	एन पी वी	शुद्ध वर्तमान मूल्य
37.	पी डबल्यू डी	लोक निर्माण विभाग
38.	पी एम जी एस वाई	प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना
39.	पी ए ओ	वेतन एवं लेखा अधिकारी
40.	पी सी सी एफ़	प्रमुख वन संरक्षक
41.	पी एफ़	संरक्षित वन
42.	आर एफ़	आरक्षित वन
43.	एस सी	संचालन समिति
44.	एस सी ए डी	राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण जमा
45.	एस सी ए एफ	राज्य प्रतिकरात्मक वनरोपण निधि
46.	एस एफ डी	राज्य वन विभाग
47.	एस ओ आर	दरों की अनुसूची
48.	यू ए	उपयोगकर्ता एजेंसी
49.	व पं	वन पंचायत
50.	डबल्यू एल एस	वन्यजीव अभ्यारण्य
51.	डबल्यू एम पी	वन्यजीव शमन योजना

© भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
www.cag.gov.in

https://cag.gov.in/ag/uttarakhand/hi