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।***