अध्याय-1

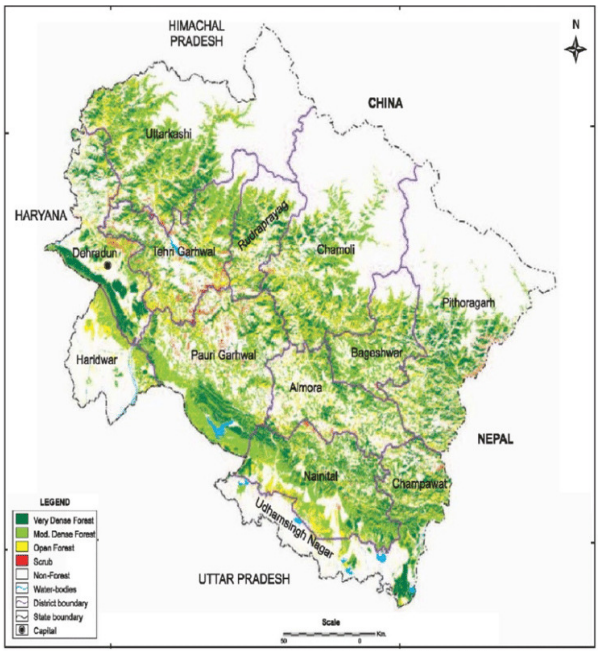
परिचय

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।