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 टौंस (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.	टौंस (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।***