अध्याय–III
सरकारी विभागों की समेकित लेखापरीक्षा

पर्यावरण एवं वन विभाग

3 पर्यावरण एवं वन विभाग की समेकित लेखापरीक्षा

मुख्याकर्षण

बिहार के पास 6804 वर्ग कि.मी. का वन–विस्तार है जो इसके भौगोलिक क्षेत्र (0.94 लाख वर्ग कि.मी.) का 7.23 प्रतिशत है। वन–विस्तार में 2005–2009 के दौरान 1.3 प्रतिशत की वृद्धि हुई। राज्य में एक व्याघ्र आरक्षित क्षेत्र, 11 वन्य प्राणी आश्रयणी एवं एक जैविक उद्यान था। पर्यावरण एवं वन विभाग की समेकित लेखापरीक्षा से ज्ञात हुआ कि राज्य ने अपनी वन नीति नहीं बनाई थी जबकि राष्ट्रीय वन आयोग द्वारा इसकी अनुशंसा की गई थी। नब्बे प्रतिशत वन प्रमंडल बिना किसी कार्य योजना के ही कार्यरत थे जबकि बिहार वन नियम नियमावली के अनुसार आवश्यक था।

पर्यावरण एवं वन विभाग की लेखापरीक्षा से निधि के विलंबित विमुक्ति, वित्तीय नियमों का अनुपालन नहीं किया जाना, प्रतिपूरक वनरोपण कार्यक्रम का अक्रियान्वयन, वनभूमि का अनाधिकृत उपयोग, प्लांटेशन जर्नल का अपूर्ण संधारण एवं अवास्तविक उत्तरजीविता प्रतिवेद्न जैसे मामले उजागर हुए। वन्यप्राणी आश्रयणी एवं वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना में प्राकृतिक आवास को बनाए रखने हेतु किए गए विभागीय क्रियाकलाप असंतोषजनक थे। विभाग की मानवक्षमता की योजना त्रुटीपूर्ण थी एवं की गई पदस्थापनाएँ आवश्यकता पर आधारित नहीं थी तथा कार्यालयों को बिना मानव क्षमता की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए स्थापित किया गया। उनमें से कुछ महत्वपूर्ण अवलोकन हैं:

राज्य ने अपनी वन नीति नहीं बनाई, यद्यपि राष्ट्रीय वन आयोग ने मार्च 2006 में इसकी अनुशंसा की थी।

(कंडिका 3.7.1)

बाईस वन प्रमंडलों में 20 बिना किसी कार्य योजना के कार्यरत थे जबकि बिहार वन नियम-नियमावली के अनुसार यह आवश्यक था।

(कंडिका 3.7.2)

मुख्यालय में व्यय के अनुश्रवण हेतु नियंत्री-पंजी का संधारण नहीं किया गया परिणामस्वरूप बजट विनिधान, निधि-विमुक्ति या व्यय से सम्बंधित सटीक आँकड़े उपलब्ध नहीं थे।

(कंडिका 3.8.1.1)

बगैर पौधा रोपण के ₹ 13.96 लाख का कपटपूर्ण भुगतान किया गया था।

(कंडिका 3.8.3)

सीमांत गॉवों के बिना चिन्हित किए ही संयुक्त वन प्रबंधन समितियों को निबंधित किया गया। वन विकास एजेंसी द्वारा न्यून योजना एवं संदर्श योजना को तैयार नहीं किया गया।

(कंडिका 3.9.3.1)

वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना में अपर्याप्त गश्ती, अपर्याप्त मानवक्षमता एवं खराब संरचना के कारण बाघों की संख्या घट गई।

(कंडिका 3.10.1)

विभाग की मानव क्षमता की योजना त्रुटीपूर्ण थी, की गई पदास्थापनाएँ आवश्यकता पर आधारित नहीं थी एवं बिना अधिनस्थ पदों को सृजित किए ही कार्यालयों को स्थापित किया गया।

(कंडिका 3.11)

आंतरिक नियंत्रण, अनुश्रवण एवं मूल्यांकन की व्यवस्था में कमी थी।

(कंडिका 3.12 एवं 3.13)

3.1 परिचय

राष्ट्रीय वन नीति 1980, जिसे 1988 में संशोधित किया गया, का उद्देश्य पारिस्थितिकी संतुलन का संरक्षण एवं जहाँ आवश्यक हो वहाँ उसका जीर्णोद्धार करते हुए पर्यावरण स्थिरता को बनाए रखना था। इस उद्देश्य की प्राप्ति हेतु कुल क्षेत्र का न्यूनतम एक तिहाई हिस्से को वन या वृक्ष आच्छादित करने का राष्ट्रीय लक्ष्य निर्धारित किया गया।

भारतीय वन सर्वेक्षण के प्रतिवेदन (2009) के अनुसार बिहार में तीन श्रेणियों के अंतर्गत (आरक्षित वन[1] : 692.89 वर्ग कि.मी., संरक्षित वन[2] : 5778.89 वर्ग कि.मी., एवं अवर्गीकृत वन[3] : 1.12 वर्ग कि.मी.) 6473 वर्ग कि.मी. वन क्षेत्र अंकित है जो राज्य के भौगोलिक क्षेत्र (94163 वर्ग कि.मी.) का 6.87 प्रतिशत है। हालाँकि, राज्य का कुल वन आच्छादित क्षेत्र (अत्यधिक सघन वन : 231 वर्ग कि.मी., सघन वन : 3248 कि.मी. एवं आरक्षित वन : 3325 कि.मी.) 6804 वर्ग कि.मी. (7.23 प्रतिशत) है। राज्य के 38 जिलों के 25 जिलों का वन आच्छादन उनके भौगालिक क्षेत्र के एक प्रतिशत से भी कम है। वनों वाले जिले मुख्यतः राज्य के दक्षिणी एवं उत्तर–पश्चिमी क्षेत्र में अवस्थित हैं जैसा कि नीचे मानचित्र में दर्शाया गया है।



---

[1] *भारतीय वन अधिनियम एवं राज्य वन अधिनियम के तहत अधिसूचित पूर्ण : सुरक्षा प्राप्त क्षेत्र जहाँ अन्यथा स्वीकृत न हो तो सभी तरह की कार्रवाइयों पर रोक है।*

[2] *भारतीय वन अधिनियम एवं राज्य वन अधिनियम के तहत अधिसूचित सीमित सुरक्षा प्राप्त क्षेत्र जहाँ अन्यथा स्वीकृत न हो तो सभी तरह की कार्रवाइयों पर रोक है।*

[3] *ऐसा क्षेत्र जिसे वन के रूप में अभिलेखित किया गया हो लेकिन उसे आरक्षित या सुरक्षित श्रेणी में शामिल नहीं किया गया हो।*

राज्य में वनों के दीर्घकालीन प्रबंधन एवं पारिस्थितिक संतुलन बनाए रखने की जिम्मेवारी पर्यावरण एवं वन विभाग की थी। इसके लिए विभाग ने केंद्र एवं राज्य सरकार द्वारा अधिनियमित/रचित विभिन्न पर्यावरण एवं वन कानूनों एवं नियमों को संचालित एवं लागू किया।

पर्यावरण एवं वन विभाग के कार्यों में सर्वेक्षण प्रतिवेदन के आधार पर कार्य–योजना बनाना, नए वृक्षारोपण करना एवं उनकी उत्तरजिविता सुनिश्चित करना, वनों को आग, गैरकानूनी वृक्ष–पातन, जमीन के अतिक्रमण से बचाने एवं वन–सीमा का स्तम्भों से निर्धारण के लिए उपाय करते हुए विद्यमान वनों को संरक्षित रखना शामिल था। संरक्षण प्रयास के रूप में राज्य ने एक व्याघ्र आरक्षित क्षेत्र, 11 वन्य–जीव आश्रयणी एवं एक जैविक उद्यान को स्थापित किया।

3.2 संगठनात्मक संरचना

विभाग के मुखिया प्रधान सचिव हैं। विभाग को कार्यतः दो भागों में बाँटा जा सकता हैः–1. मुख्यालय, प्रधान मुख्य वन संरक्षक(पी.सी.सी.एफ) द्वारा शीर्षित जो राज्य में कार्मिक प्रशासन, सभी योजनाओं एवं कार्यक्रमों की योजना बनाने एवं उनके अनुश्रवण के लिए उत्तरदायी थे एवं 2. क्षेत्र–स्तर का संघटन जो तीन प्रक्षेत्रों[4] में विभाजित तथा प्रत्येक प्रक्षेत्र क्षेत्रीय मुख्य वन–सरंक्षक (आर.सी.सी.एफ.) के द्वारा शीर्षित था, आठ वन–सरंक्षक (सी.एफ.) एवं 22 प्रमंडलीय वन पदाधिकारी (डी.एफ.ओ.) जो क्षेत्र–स्तर पर योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी था। विस्तृत सांगठनिक रूपरेखा ***परिशिष्ट 3.1*** मे दर्शाई गई है।

3.3 लेखापरीक्षा का कार्य–क्षेत्र

इस समेकित लेखापरीक्षा (अप्रैल–अगस्त 2010)के कार्य क्षेत्र में मुख्यालय स्तर पर प्रधान सचिव, प्रधान मुख्य वन संरक्षक, वन संरक्षक (कार्य–योजना,प्रशिक्षण एवं विस्तार) एवं क्षेत्र में दो वन संरक्षको (गया एवं बेतिया) तथा आठ प्रमंडलीय वन पदाधिकारियों[5] (22 मे से) के कार्यालयों में संधारित 2005–10 की अवधि के अभिलेखों की जाँच शामिल था। प्रमंडलीय कार्यालयों का चयन ऐसे किया गया जिससे क्रियान्वित होने वाले कार्यक्रमों/योजानाओं का पूरे राज्य में फैलाव सुनिश्चित हो। लेखापरीक्षा का प्रयास विभाग में आंतरिक नियंत्रण तंत्र की पर्याप्तता एवं प्रभावशीलता के अतिरिक्त नीतिगत विषय योजना निर्माण प्रक्रिया, वनों के पुनंर्वास एवं संरक्षण योजनाओं एवं काम के क्रियान्वयन पर केन्द्रित था।

3.4 लेखापरीक्षा का उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित एवं मूल्यांकित करना था कि क्या :

---

[4] *पटना, भागलपुर एवं मुजफ्फरपुर*

[5] *औरंगाबाद, गया, जमुई, कैमुर, नवादा, रोहतास, वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–I एवं वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–II, बेतिया*

- विभाग के उद्देश्य को पूरा करने वाली दीर्घकालीन योजना, कार्यक्रमों एवं योजनाओं को सही एवं विश्वसनीय जानकारी के आधार पर प्रतिपादित किया गया था;
- वितीय प्रबंधन की व्यवस्था दक्ष एवं प्रभावकारी थी तथा निर्धारित नियमों, विनियमों एवं प्रक्रियाओं का अनुपालन किया गया था ;
- कार्य–योजना के अनुसार वनरोपण, वृक्षारोपण एवं उनकी सुरक्षा के लिए किए गए प्रयास सफल थे;
- वन्य प्राणी की सुरक्षा के लिए किए गए उपाय प्रभावकारी थे;
- कर्मी प्रबंधन दक्ष था एवं
- आंतरिक नियंत्रण के साथ–साथ अनुश्रवण ठीक था

3.5 लेखापरीक्षा मानक

विभाग के कार्यकलाप को, लेखापरीक्षा के उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए, निम्नलिखित मानकों के आधार पर निर्धारित किया गया था :

- बिहार वन अधिनियम नियमावली, वन(संरक्षण) अधिनियम 1980 तथा उसके अंतर्गत बनाए गए नियम एवं राष्ट्रीय वन नीति 1988;
- भारत सरकार की कार्य योजना संहिता एवं भारत सरकार/राज्य सरकार द्वारा निर्गत योजनाओं/कार्यक्रमों की मार्गदर्शिका तथा
- बिहार बजट नियमावली, बिहार वितीय नियमावली, बिहार लोक कार्य लेखा संहिता तथा बिहार कोषागार संहिता।

3.6 लेखापरीक्षा प्रणाली

लेखापरीक्षा प्रणाली में जानकारी के संचित एवं अद्यतन करना, विस्तृत लेखापरीक्षा मार्गदर्शन तैयार करना, सांख्यिकीय आँकड़ों/विशेष विवरणों की जाँच, संग्रहण एवं विश्लेषण करने हेतु किए गए क्षेत्र भ्रमण शामिल थे। कार्यक्रम क्रियान्वयन एवं अनुश्रवण में शामिल मुख्यालय एवं क्षेत्र कार्यालयों के जिम्मेवार अधिकारियों से विमर्श किया गया। लेखापरीक्षा साक्ष्यों का संग्रहण लेखापरीक्षा प्रश्नावली एवं लेखापरीक्षा ज्ञापन के उत्तर, दस्तावेजों की प्रतियों एवं संबंधित अधिकारियों एवं पणधारियो से बातचीत के माध्यम से किया गया। इस लेखापरीक्षा के उद्देश्य, इसकी प्रणाली कार्यक्षेत्र, विस्तार एवं फोकस की व्याख्या करने तथा पणधारियों के दृष्टिकोण को शामिल करने हेतु प्रधान मुख्य वन संरक्षक के साथ अप्रैल 2010 में प्रवेश बैठक किया गया। क्षेत्र–भ्रमण की समाप्ति के उपरांत विशेष सचिव, पर्यावरण एवं वन विभाग, बिहार सरकार के साथ बहिर्गमन बैठक किया गया (अक्टूबर 2010)। सरकार के पक्ष को इस प्रतिवेदन में समुचित रूप से शामिल किया गया है।

3.7 नीति एवं योजना

वनों का समयबद्ध तरीके से दीर्घकालीन प्रबंधन करने एवं उनके टिकाऊ विकास के लिए क्षेत्र स्तर पर एक पूर्ण व्याख्यित वन नीति आवश्यक है। क्षेत्र–स्तर तक नीति को लागू करने हेतु यह आवश्यक है कि विभाग सुपरिभाषित उद्देश्य एवं क्रियान्वन योजना तैयार करे जो समयबद्ध एवं साधन–सीमा के अंतर्गत हो, ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि क्षेत्र में की गई कार्रवाई सुव्यवस्थित, आवश्यकतानुकूल एवं प्राप्य है। विभाग में

योजना प्रक्रिया की जाँच से नीति एवं योजना प्रक्रिया में निम्नलिखित कमियाँ सामने आई :

3.7.1 राज्य वन नीति

राज्य वन नीति तैयार नहीं की गई

राष्ट्रीय वन आयोग ने अनुशंसित किया (मार्च 2006) कि वनों के दीर्घकालीन प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय वन नीति 1988 के मानकों को व्यापक रूप से ध्यान में रखते हुए प्रत्येक राज्य को अपनी स्वयं की वन नीति होनी चाहिए। तथापि, चार वर्ष बीतने के उपरांत भी राज्य सरकार ने अपनी स्वयं की वन नीति नहीं बनाई। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय वन नीति 1988 के अनुसार देश के भौगोलिक क्षेत्र के एक तिहाई हिस्से को 2012 तक वनाच्छादित होना था। इस राष्ट्रीय नीति से भिन्न राज्य सरकार ने 2012 तक अपने भौगोलिक क्षेत्र के 15 प्रतिशत हिस्से तक वृक्षाच्छादन बढ़ाने का लक्ष्य[6] निर्धारित किया।

2005–09 के दौरान वनाच्छादन में मामूली 1.3 प्रतिशत की वृद्धि हुई

राज्य सरकार द्वारा अपने भौगोलिक क्षेत्र के एक तिहाई हिस्से को वनाच्छादित करने के राष्ट्रीय लक्ष्य को प्राप्त करने हेतु कोई समय–सीमा नहीं तय की गई। इसके फलस्वरूप वनाच्छादन 5579 वर्ग कि.मी. (2005) से 6804 वर्ग कि.मी. (2009) बढ़ा जो 1.3 प्रतिशत की मामूली वृद्धि थी।

इसके उत्तर में विशेष सचिव ने बताया (अक्टूबर 2010) कि भारतीय वन सर्वेक्षण प्रतिवेदन (2010) के अनुसार अभी वृक्षाच्छादन सहित वनाच्छादन करीब–करीब 10 प्रतिशत है। उत्तर संतोषप्रद नहीं है क्योंकि राज्य को अभी भी राष्ट्रीय लक्ष्य को अपनाना है तथा वनाच्छादन बढ़ाने में हुई धीमी प्रगति को देखते हुए 2012 तक 15 प्रतिशत तक वनाच्छादन बढ़ाने के उद्देश्य की प्राप्ति संभव प्रतीत नहीं होती।

3.7.2 कार्य–योजना

बिहार वन अधिनियम संहिता के अनुसार प्रत्येक वन प्रमंडल के क्षेत्राधिकार के अधीन वन का प्रबंधन भारत सरकार के द्वारा प्रतिपादित कार्य योजना संहिता के अनुसार किया जाएगा। इस संहिता के अनुसार विभाग को प्रत्येक प्रमंडल के लिए प्रत्येक 10 वर्ष में एक बार विस्तृत कार्य–योजना तैयार/परिवर्द्धित करना था। प्रमंडलीय वन अधिकारियों को कार्य योजना से वन की प्रकृति, वनभूमि की उपलब्धता, उत्पाद माल, वृक्ष काटने की आवर्तिता आदि सुनिश्चित करने में मदद मिल सकती थी। इसके अतिरिक्त, संहिता की शर्तों के अनुसार प्रमंडलीय कार्य योजना को तैयार करने हेतु दो वर्ष की समय सीमा के दौरान प्रमंडलीय कर्मियों का स्थानांतरण नहीं करना था। इसके लिए राज्य स्तर पर एक कार्य योजना प्रमंडल विद्यमान था।

22 में से 20 वन प्रमंडल बिना कार्य योजना के थे

मुख्यालय स्तर पर कार्य योजना तैयार करने से संबंधित विभाग एवं आठ नमूना जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि दो प्रमंडलों[7] को छोड़कर सभी 20 प्रमंडल बिना कार्य योजना के ही कार्यरत थे। मुख्यालय स्तर पर विभाग के कार्य योजना प्रमंडल ने गया प्रमंडल को छोड़कर, जिसके प्रारूप योजना को तैयार करने में नौ वर्ष (2001–09) लगे, कोई कार्य योजना तैयार/परिवर्द्धित नहीं किया। छानबीन से यह भी ज्ञात हुआ कि कार्य योजना को तैयार करने में विलंब का मुख्य कारण कर्मियों की कमी, कार्य योजनाओं की तैयारी में संलग्न अधिकारियों का निरंतर स्थानांतरण तथा अपर्याप्त संरचना थी। उदाहरणस्वरूप संहिता के प्रावधानों के प्रतिकूल गया प्रमंडल के कार्य योजना की तैयारी की अवधि के दौरान नौ प्रमंडलीय वनाधिकारियों का स्थांतरण किया गया जिसके कारण इसकी तैयारी में विलंब हुआ।

---

[6] *विभागीय वार्षिक प्रतिवेदन 2006–07 के अनुसार*

[7] *जमुई (मार्च 2010 तक) एवं नालंदा (मार्च 2011 तक)*

बहिर्गमन बैठक में विभाग के विशेष सचिव ने उपर्युक्त तथ्यों को स्वीकार किया (अक्टूबर 2010) एवं खामियों के लिए कर्मियों की अत्यधिक कमी एवं संरचनात्मक कमी को जिम्मेवार बताया।

इसके अतिरिक्त, यद्यापि जमुई वन प्रमंडल को 2009–10 तक की स्वीकृत कार्य योजना थी, इसने अपनी योजनाओं का क्रियान्वयन उसके अनुसार नहीं किया। परिणामस्वरूप वन के घनत्व का सर्वेक्षण, सीमा–स्तंभ के लिए सर्वेक्षण, आश्रयणी एवं परती भूमि के विकास, अग्नि–रेखा का निर्धारण, वृक्षों के गैर कानूनी कटाव को रोकने से संबंधित प्रयास आदि जैसी बहुत सी कार्रवाइयाँ उपेक्षित रह गई।

उत्तर में प्रमंडलीय वन अधिकारी, जमुई ने कहा (जून 2010) कि कार्य योजना मार्गदर्शिका का अनुपालन नहीं करने का मुख्य कारण नक्सलवादी समस्या था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इस अवधि में उसी क्षेत्र में वृक्षारोपण कार्य किया गया था।

3.8 वित्तीय प्रबंधन

वित्तीय प्रबंधन में प्रशासन एवं वित्तीय परिसम्पतियों के रख–रखाव के लिए योजना तथा जोखिम को चिन्हित एवं प्रबंधित करने की प्रक्रिया शामिल होती है।

3.8.1 बजट प्रावधान एवं व्यय

2005–10 के दौरान बजट प्रावधान, उसमें से किया गया व्यय तथा आधिक्य/बचत नीचे की **तालिका संख्या–1** में दर्शाया गया है:

तालिका संख्या – 1

बजट प्रावधान, व्यय और आधिक्य/बचत

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट प्रावधान			व्यय			बचत		
	योजना	गैर योजना	कुल	योजना	गैर योजना	कुल	योजना	गैर योजना	कुल
2005-06	27.81	36.51	64.32	20.87	31.70	52.57	6.94 (25)	4.81 (13)	11.75
2006-07	37.01	36.19	73.20	28.25	34.07	62.32	8.76 (24)	2.12 (6)	10.88
2007-08	48.64	40.83	89.47	36.16	37.47	73.63	12.48 (26)	3.36 (8)	15.84
2008-09	50.24	49.15	99.39	31.98	46.55	78.53	18.26 (36)	2.60 (5)	20.86
2009-10	57.31	59.80	117.11	35.92	57.21*	93.13	21.39 (37)	2.59 (4)	23.98
कुल	**221.01**	**222.48**	**443.49**	**153.18**	**207.00**	**360.18**	**67.83**	**15.48**	**83.31**

(स्रोत : पी.सी.सी.एफ, बिहार)

टिप्पणी . कोष्टक के ऑकड़े प्रतिशतता को दर्शाता है।

* *आहरण एवं व्ययन पदाधिकारियों के पास 31.3.10 तक उपलब्ध राशि को व्यय माना गया है क्योंकि उनके द्वारा 11 अगस्त 2010 तक वास्तविक व्यय प्रतिवेदन समर्पित नहीं किया गया था।*

विलंब से निधि की विमुक्ति एवं योजनाओं को स्थगित करने से निधि की बचत हुई

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि 2005–10 की अवधि में योजना शीर्ष के अंतर्गत 24 से 37 प्रतिशत एवं गैर योजना शीर्ष के अंतर्गत चार से 13 प्रतिशत की बचत थी। लेखापरीक्षा जाँच से यह भी ज्ञात हुआ कि विभाग द्वारा प्रमंडलों को विलंब से राशि निर्गत किए जाने के कारण कोषागार से राशि की निकासी नहीं करना, विभाग द्वारा वृक्षारोपण योजना को स्थगित कर देना, प्रमंडलों द्वारा योजना का क्रियान्वयन नहीं करना एवं विभाग द्वारा अधिक आंवटन बचत के मुख्य कारण थे। पर्याप्त बचत बजट–प्रक्रिया, कार्यक्रम की योजना एवं क्रियान्वयन में खामियों को दर्शाता था।

3.8.1.1 व्यय नियंत्रण

विभाग में व्यय नियंत्रण पंजी संधारित नहीं होता था

बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 475 (i) अनुबंधित करता है कि विभागाध्यक्ष व्यय के अनुश्रवण के लिए नियंत्रण पंजियों का संधारण करेंगे। तथापि, लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि 2005–10 के दौरान प्रधान मुख्य वन संरक्षक के स्तर पर अपने अधीनस्थ कार्यालयों के व्यय के अनुश्रवण हेतु नियंत्रण पंजी का संधारण नहीं किया गया था, यद्यपि प्रमंडलों से प्राप्त प्रतिवेदनों के आधार पर मासिक व्यय प्रतिवेदन बनाया गया था।

मासिक व्यय प्रतिवेदनों की जॉच से निम्नलिखित विसंगतियाँ प्रकाश में आईः

- विभाग के अभ्यर्पण प्रतिवेदन (2005–06) के अनुसार विभाग द्वारा व्यय किया गया कुल योजना निधि ₹ 20.83 करोड़ थी जबकि मासिक व्यय प्रतिवेदन मार्च 2006 तक ₹ 20.87 करोड़ दर्शाता था।
- मासिक व्यय प्रतिवेदन 2006–07 के दौरान शीर्ष के तहत कुल बजट प्रावधान ₹ 37.01 करोड़ दर्शाता था जबकि योजनावार व्यय प्रतिवेदन वर्ष के लिए बजट प्रावधान ₹ 31.77 करोड़ दर्शाता था।
- मासिक व्यय प्रतिवेदन 2006–2007 के अवधि में व्यय ₹ 28.25 करोड़ दर्शाता था जबकि उसी का वार्षिक प्रतिवेदन ₹ 28.15 करोड़ का था।

परिणामस्वरूप विभागीय स्तर पर बजट विनिधान, निधि का निर्गम एवं उसमें से किए गए व्यय से संबंधित आँकड़ों की सत्यता सुनिश्चित नहीं थी। उत्तर में अतिरिक्त प्रधान मुख्य वन संरक्षक (विकास) ने कहा (अक्टुबर 2010) कि व्यय नियंत्रण पंजियों का संधारण किया जाएगा।

3.8.2 नमूना जाँचित प्रमंडलों में वित्तीय क्रियाकलाप

विभाग के ₹ 443.49 करोड़ के बजटीय प्रावधान (2005–10) में से लेखापरीक्षा द्वारा चयनित आठ प्रमंडलों को ₹ 121.25 करोड़ आवंटित किया गया था। इसमें से नमूना जॉचित प्रमंडलों द्वारा ₹ 115.63 करोड़ व्यय किया गया (2005–10) जैसा कि ***परिशिष्ट 3.2*** में दशार्या गया है। अभिलेखों की जाँच से यह ज्ञात हुआ कि संहितीय प्रावधानों में वर्णित वित्तीय अनुशासन का पालन नहीं किया गया जिसका वर्णन निम्नलिखित कंडिकाओं में किया गया है :

3.8.2.1 मार्च में अत्यधिक व्यय

प्रत्येक वर्ष मार्च में अत्यधिक व्यय

बिहार बजट नियमावली के नियम 113 के अनुसार अत्यधिक व्यय, खास तौर पर वित्तीय वर्ष के अंतिम माह में, को सामान्यतः वित्तीय नियम का उल्लंघन माना जाएगा। तथापि, लेखापरीक्षा जाँच में यह पाया गया कि सभी आठ नमूना जाँचित प्रमंडलों में

प्रत्येक वर्ष मार्च महीने में अत्यधिक व्यय किया गया था जैसा कि **तालिका संख्या–2** में दर्शाया गया है।

तालिका संख्या **2 :**
मार्च में अत्यधिक व्यय

(₹ करोड़ में)

क्रम संख्या	प्रमंडल का नाम	2007-08		2008-09		2009-10	
		कुल व्यय	मार्च माह में व्यय	कुल व्यय	मार्च माह में व्यय	कुल व्यय	मार्च माह में व्यय
1	कैमूर	3.34	1.32 (40%)	2.60	1.11 (43%)	3.12	0.99 (32%)
2	गया	4.67	1.63 (35%)	5.57	2.19 (39%)	7.34	2.25 (31%)
3	औरंगाबाद	2.84	1.48 (52%	2.47	0.92 (37%)	3.06	0.99 (32%)
4	जमुई	2.10	1.37 (65%)	3.48	1.90 (55%)	3.96	1.49 (38%)
5	नवादा	4.09	2.27 (56%)	3.83	1.83 (48%)	4.10	1.48 (36%)
6	रोहतास	3.32	1.50 (45%)	3.75	1.61 (43%)	4.62	1.44 (31%)
7	वी.टी.पी–I	1.91	0.80 (42%)	2.08	1.32 (63%)	2.36	1.20 (51%)
8	वी.टी.पी-II	1.93	0.76 (39%)	2.26	1.14 (50%)	2.75	1.38 (50%)

तालिका – 2 से स्पष्ट है कि प्रत्येक वर्ष मार्च महीनें का व्यय 2005–10 के दौरान कुल व्यय का 31 से 65 प्रतिशत था। यह बताए जाने पर संबंधित प्रमंडलीय वन अधिकारियो ने कहा (मई–अगस्त 2010) कि चूँकि सरकार निधि उपलब्ध वित्तीय वर्ष के अंत में करती है फलस्वरूप प्रत्येक वर्ष के मार्च महीने में अत्यधिक व्यय होता है।

3.8.2.2 रोकड़ बही का संधारण

रोकड़ बही संधारण नहीं

बिहार कोषागार संहिता के नियम 86 में प्रावधान है कि प्रत्येक सरकारी सेवक, जो सरकार की ओर से राशि प्राप्त करेगा रोकड़ बही का संधारण करेगा। जमुई प्रमंडल में अभिलेखों की जॉच से ज्ञात हुआ कि राष्ट्रीय सम विकास योजना (2009–10), राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम (2009–10) जैसी योजनाओं एवं स्थापना व्यय (जुलाई 2009 से मार्च 2010) के रोकड़ बही का संधारण नहीं किया गया था। उपर्युक्त अभिलेखों के अभाव में सरकारी राशि के दुर्विनियोजन का जोखिम था तथा प्रमंडल द्वारा समर्पित ₹ 4.31 करोड [8] के व्यय के आँकड़े की सत्यता संदेहास्पद थी। प्रमंडलीय वन पदाधिकारी रोकड़ बही का संधारण सुनिश्चित नहीं कर आहरण एवं व्ययन पदाधिकारी के रूप अपनी जिम्मेदारी को पूरा करने में विफल रहे।

उत्तर में प्रमंडलीय वन अधिकारी ने लेखापरीक्षा टिप्पणी से सहमति जताते हुए कहा (जुलाई 2010) कि रोकड़ बही का संधारण किया जाएगा। बहिर्गमन बैठक के दौरान सरकार के विशेष सचिव ने कहा (अक्टुबर 2010) कि मामले की जाँच की जाएगी।

3.8.2.3 मासिक रोकड़ लेखा का सर्मपण

मासिक लेखों के समर्पण में 103 दिनों तक का विलम्ब

बिहार लोक कार्य लेखा–भाग III के अनुच्छेद 288 के तहत वन प्रमंडलों को अनुवर्ती माह के पाँचवे दिन तक महालेखाकार (ले. एवं हक.) को संकलित मासिक लेखा समर्पित करना था। हालाँकि 2005–10 के दौरान मासिक लेखा के समर्पण में 103 दिनों तक का विलंब हुआ जो ***परिशिष्ट 3.3*** में दर्शाया गया है। विलंब से मासिक लेखा के समर्पण के कारण राज्य सरकार के मासिक लेखे से विलंबित लेखे का

[8] *राष्ट्रीय सम विकास योजना : ₹ 2.33 करोड़, राष्ट्रीय वनीकरण कार्यक्रम : ₹ 1.69 करोड़ एवं स्थापना व्यय : ₹ 0.29 करोड़*

अपवर्जन हुआ तथा राज्य सरकार के वार्षिक लेखे के समापन विनियोग एवं वित लेखे की तैयारी को बुरी तरह से प्रभावित किया।

3.8.2.4 जमानत राशि जमा किए बिना रोकड़ का संचालन

बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 24 प्रावधानित करती है कि रोकड़ के अभिरक्षा की जिम्मेवारी रखने वाले सरकारी सेवक को सक्षम पदाधिकारी द्वारा निर्धारित जमानत राशि जमा करनी चाहिए। अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि उपर्युक्त नियम के विरूद्ध सभी आठ नमूना जाँचित प्रमंडलों के प्रधान लिपिक बिना जमानत राशि जमा किए ही खुदरा रोकड़ का संचालन कर रहे थे। उत्तर में प्रमंडलीय वन अधिकारियों ने कहा कि भविष्य में वितीय नियमों का पालन किया जाएगा।

3.8.3 कपटपूर्ण भुगतान

₹ 13.96 लाख का कपटपूर्ण भुगतान

प्रमंडलीय वन पदाधिकारी, सहरसा के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच (जनवरी 2010) से ज्ञात हुआ कि राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अंतर्गत उदाकिसुनगंज रेंज के तहत नमूना जाँचित 12 स्थलों में से सात[9] में वृक्षारोपण के प्रथम वर्ष में 70,000 पौधारोपण हेतु 35,000 पीट एवं 35,000 माउंड तैयार करना था। इस प्रयोजन हेतु प्रमंडलीय वन अधिकारी, सहरसा ने रेंज आफिसर, उदाकिसुनगंज को ₹ 25.64 लाख (प्रति स्थल ₹ 366235) की अग्रिम दिया। इस राशि का समायोजन (मार्च 2009) 35000 पीट खोदने, 31481 माउंड तैयार करने एवं 67070 पौधारोपण के बदले किया गया। हालाँकि, प्रमंडलीय वन पदाधिकारी, सहरसा एवं रेंज आफिसर, उदाकिसुनगंज के उत्तरजीविता प्रतिवेदन (अक्टुबर 2009) ने इस तथ्य का सर्मथन नहीं किया कि चार स्थलों[10] पर पौधारोपण कार्य किया गया जहॉ 20,000 पीट खोदने, 16481 माउंड तैयार करने एवं 37070 पौधारोपण के लिए ₹ 13.58 लाख का भुगतान किया गया था। अन्य तीन स्थलों[11] पर 30,000 पौधारोपण (प्रतिस्थल 10,000 पौधा) के लिए भुगतान किया गया जबकि केवल 21700 ही पौधारोपण किया गया, परिणामस्वरूप ₹ 0.38 लाख का कपटपूर्ण भुगतान किया गया। यह भी पता चला कि न तो पौधों को खरीदा गया था न ही किसी स्रोत से प्राप्त किया गया था। पीट गणन पंजी एवं प्लांटेशन जर्नल भी संधारित नहीं किया गया था। अतः इन सात स्थलों पर अग्रिम एवं पौधारोपण कार्य पर खर्च दिखाए गए ₹ 13.96 लाख को कपटपूर्ण भुगतान के माध्यम से दुर्विनियोजन कर लिया गया।

उत्तर में विभाग के विशेष सचिव ने कहा (अगस्त 2010) कि लेखापरीक्षा टिप्पणी के उपरांत मामले की जाँच क्षेत्रीय मुख्य वन संरक्षक, भागलपुर से कराई गई। प्रमंडलीय वन अधिकारी एवं रेंज आफिसर, जो प्रथम दृष्ट्या वित्तीय अनियमितता/दुर्विनियोजन के लिए उत्तरदायी पाए गए, को निलंबित

---

9 *जानकी नगर उप भाग नहर 238 से 254 आर.डी.(5 कि.मी.), पुरैनी माइनर 35 से 50 आर.डी,(5 कि.मी.), लक्षमीपुर माइनर 0 से 20 आर.डी.(5 कि.मी.), उदाकिसुनगंज बालाटोला पथ 5 कि.मी., गोसाई माइनर 18 से 30 आर.डी,(5 कि.मी.), लक्ष्मीपुर माइनर 20 से 40 आर. डी. (5 कि.मी.) एवं चिरौरी माइनर– चौसा पथ 5 कि.मी.*

10 *लक्ष्मीपुर माइनर 0 से 20 आर.डी,, लक्ष्मीपुर माइनर 20 से 40 आर.डी. उदाकिसुनगंज बालाटोला पथ 5 कि.मी. तथा चिरौरी माइनर चौसा पथ*

11 *जानकी नगर माइनर 238 से 284 आर.डी., पुरैनी माइनर 35 से 50 आर.डी., तथा गोसाई माइनर 18 से 86 आर.डी.*

(मार्च 2010) कर दिया गया तथा विभागीय कार्रवाई शुरू कर दी गई जिसके परिणाम को लेखापरीक्षा को यथासमय सूचित किया जाएगा।

3.8.4 राजस्व उगाही

विभाग के द्वारा राजस्व उगाही प्रमंडलों द्वारा इमारती लकड़ी, काष्ठ एवं अन्य वन उत्पाद को बेचकर आरा मशीनों के लाइसेंस का नवीकरण कर, वन अपराध करने पर दंड लगा कर एवं जब्त सामाग्रियों की ब्रिकी कर की जाती थी। राजस्व संग्रहण का लक्ष्य एवं उसके विरूद्ध उपलब्धि नीचे **तालिका–3** में दर्शाई गई है:

तालिका संख्या :– 3

वर्ष 2005–10 के दौरान राजस्व उगाही का लक्ष्य एवं उपलब्धि

(₹ करोड़ में)

लक्षित राजस्व का 44 प्रतिशत की उगाही नहीं हो सकी

वर्ष	राज्य		नमूना जाँच के आठ प्रमंडल	
	लक्ष्य	उपलब्धि	लक्ष्य	उपलब्धि (प्रतिशत)
2005-06	27.00	8.82 (33)	1.92	1.31
2006-07	7.59	6.19 (82)	2.08	1.50
2007-08	8.00	6.55 (82)	1.50	1.44
2008-09	10.00	6.30 (63)	1.45	1.12
2009-10	10.00	6.90 (69)	2.18	1.38
कुल	**62.59**	**34.76 (56)**	**9.13**[12]	**6.75 (74)**

(स्रोत: पी.सी.सी.एफ और डी.एफ.ओ)

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि यद्यपि 2005–10 के दौरान नमूना जाँचित आठ प्रमंडलों द्वारा 74 प्रतिशत लक्ष्य हासिल किया गया, विभाग द्वारा समग्रता में 56 प्रतिशत लक्ष्य हासिल किया गया। बिक्री पंजी की लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि केवल वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना– 2 प्रमंडल, बेतिया ने 2008–10 के दौरान राजस्व उगाही के लक्ष्य को प्राप्त किया। इसके अतिरिक्त शेष नमूना जाँचित सात प्रमंडलों में से तीन[13] में अगस्त 2010 तक 30.64 लाख रूपए के 1082 घन मीटर लकड़ी बिना बिक्री किए पड़ी हुई थी।

उत्तर में संबंधित प्रमंडलीय वन अधिकारियों ने कहा (अप्रील–अगस्त 2010) कि विभाग द्वारा राजस्व उगाही के लक्ष्य का निर्धारण प्रमंडलों में इसके स्रोत का मूल्यांकन किए बिना ही किया जाता था। इस प्रकार उत्तर से यह स्पष्ट है कि राजस्व उगाही के लक्ष्य निर्धारण में विभाग एवं प्रमण्डलों के बीच तारतम्यता की कमी थी।

3.8.5 क्षतिपूरक वनरोपण निधि प्रबंधन

वन (संरक्षण) अधिनियम 1980 के तहत वन भूमि के गैर वन प्रयोजन हेतु विपथन के मामले में प्रयोक्ता एजेंसी से क्षतिपूर्ति[14] वसूल करना था। इस राशि को विभाग द्वारा भारत सरकार द्वारा संचालित क्षतिपूरक वनरोपण निधि प्रबंधन तथा योजना प्राधिकार

---

12 *गया प्रमंडल (2005–08) तथा वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–1, बेतिया (2008–10) को छोड़कर*

13 *गया (547 घन मी.: ₹ 15.68 लाख), जमुई (31 घन मी.: ₹ 3.85 लाख), रोहतास (504 घन मी.: ₹ 11.11 लाख)*

14 *वन उत्पादों की लागत, वन भूमि का सकल वर्तमान मूल्य एवं क्षतिपूरक वनरोपण की लागत*

(कम्पा) के तदर्थ समिति के बैंक खाता में जमा करना था। विभाग द्वारा क्षतिपूरक वन रोपण की वृहत योजना तैयार करना था तथा उसे अनुमोदन के लिए भारत सरकार को समर्पित करना था। लेखापरीक्षा के क्रम में निम्नलिखित कमियाँ पाई गई :

3.8.5.1 क्षतिपूरक वनरोपण का क्रियान्वयन नहीं

क्षतिपूरक वनरोपण कुछ भी नहीं हुआ

प्रधान मुख्य वन संरक्षक के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि 2005–10 के दौरान यद्यपि 1742 हेक्टेयर वनभूमि के गैर वन प्रयोजन हेतु विपथन के विरूद्ध प्रयोक्ता एजेंसी से 114.61[15] करोड़ वसूल किया गया था फिर भी कोई क्षतिपूरक वनरोपण नहीं किया गया (अगस्त 2010)। कम्पा[16] के राज्य नोडल आफिसर ने सूचित किया (अप्रैल 2010) कि कम्पा निधि के उपयोग हेतु वार्षिक प्रचालन योजना को तैयार किया जा रहा है तथा 2010–11 में इसे अंतिम रूप दिए जाने के बाद क्षतिपूरक वनरोपण किया जाएगा।

3.8.5.2 राशि की वसूली नहीं

क्षतिपूरक वनरोपण के वसूलनीय राशि का निर्धारण नहीं किया गया एवं ₹ 24.18 करोड़ वसूल नहीं किए गए

मुख्य संरक्षक सह राज्य नोडल आफिसर, कम्पा के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि वन भूमि का विपथन पथ निर्माण के लिए जुलाई 2007 से अक्टूबर 2009 के दौरान किया गया। प्रयोक्ता एजेंसी से 42 मामलों मे ₹ 54.03[17] करोड़ के कुल माँग (नवंबर 2008 से मई 2010) के विरूद्ध केवल ₹ 29.85 करोड़ ही वसूल किए गए। शेष ₹ 24.18 करोड़ वसूल नहीं किए गए (***परिशिष्ट–3.4)*** जब कि पथ निर्माण पूर्ण होने के कगार पर था। यह विभाग एवं संबंधित प्रमंडलों[18] द्वारा समुचित अनुश्रवण में कमी को दर्शाता था। इसके अतिरिक्त छः मामलों[19] में जहॉ 17 हेक्टेयर वन भूमी का विपथन गैर वन प्रयोजन (पथ निर्माण) के लिए किया गया था, संबंधित प्रमंडलीय वन अधिकारियों[20] द्वारा वसूलनीय क्षतिपूरक वनरोपण की राशि का निर्धारण भी नहीं किया गया था। यह भारत सरकार के निर्देश (मार्च 2008) – वनभूमि का गैर वन प्रयोग हेतु क्षतिपूरक वनरोपण की राशि का निर्धारण एवं प्रयोक्ता एजेंसी को शुल्क लगाने का उल्लंघन था एवं जो प्रयोक्ता एजेंसी से क्षतिपूरक वनरोपण की राशि को वसूल करने में उदासीनता का द्योतक था।

इसे इंगित किए जाने पर प्रधान मुख्य वन संरक्षक ने सूचित किया (अक्टूबर 2010) कि वन भूमि के अनाधिकृत उपयोग के लिए जिम्मेवार दोषी अधिकारियों पर मुकदमा चलाने हेतु उनके पैतृक विभाग से अनुमति मांगी गई है। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि क्षतिपूरक वनरोपण की वसूलनीय राशि का निर्धारण एवं संग्रहण विभाग द्वारा किया जाना था।

---

15 *2005–06: ₹ 36.60 करोड़, 2006–07: ₹ 4.89 करोड़, 2007–08: ₹ 20.56 करोड़, 2008–09: ₹ 32.67 करोड़ एवं 2009–10: ₹ 19.89 करोड़*

16 *भारत सरकार के निर्देश (जुलाई 2009) पर राज्य स्तर के कम्पा का गठन (जनवरी 2010) किया गया*

17 *एनएचएआइ : ₹ 9.30 करोड़, आरसीडी : ₹ 14.51 करोड़, ईरकॉन : ₹ 4.72 करोड़, सीपीडब्लूडी : ₹ 25.50 करोड़*

18 *अररिया, बॉका, भागलपुर, बिहारशरीफ, दरभंगा, पूर्वी चम्पारण, गया, जमुई, पटना, रोहतास, सासाराम*

19 *(i) बेगुसराय–बीरपुर–संजात पथ : 6.615 हे0 (ii) बेगुसराय–सम्हो पथ : 1.641 हे0 (iii) मलेपुर–दौलतपुर पथ : 2.164 हे0 (iv) मझौल–गढ़पुरा पथ : 0.915 हे0 (v) दलसिंहसराय–कैदराबाद पथ : 2.695 हे0 (vi) मीठापुर–अनीसाबाद–खगौल पथ : 2.815 हे0*

20 *बेगुसराय, गया एवं पटना*

3.8.5.3 कम्पा फंड के बाहर निधि रखी गई

₹ 1.34 करोड़ कम्पा फंड के बाहर रखे गए

यद्यपि भारत सरकार के निदेशानुसार (2006) क्षतिपूरक वनरोपण के लिए प्रयोक्ता एजेंसी से प्राप्त राशि को तदर्थ कम्पा फंड में स्थानांतरित किया जाना था, तीन प्रमंडलों[21] से 2005–10 के दौरान वसूल की गई ₹ 1.34 करोड़[22] कम्पा फंड से बाहर रखे गए (नियत जमा में ₹ 1.07 करोड़ तथा कोषागार में ₹ 0.27 करोड़)। उत्तर में सरकार ने कहा (अक्टूबर 2010) की मामले की जाँच की जाएगी एवं लेखापरीक्षा को सूचित किया जाएगा।

3.9 योजनाओं का क्रियान्वयन

राज्य में मुख्य वृक्षारोपण योजनाओं का क्रियान्वयन अवकृष्ट वनों का पुनर्वास, (आर.डी.एफ.), छात्र वृक्षारोपण योजना (सी.वी.आई.) एवं राष्ट्रीय वनरोपण कार्यक्रम (एन.ए.पी.) के तहत किया गया जबकि अग्नि नियंत्रण एवं प्रबंधन, सीमांकन जैसे वनों के संरक्षण कार्य समेकित वन संरक्षण योजना के तहत किए गए। उपर्युक्त योजनाओं की आठ नमूना जाँचित प्रमंडलों में हुई जाँच से निम्नलिखित कमियाँ उजागर हुईः

3.9.1 निजी भूमि पर वृक्षारोपण

विवादित गैर वन भूमि पर किए गए वृक्षारोपण कार्य पर ₹ 14.39 लाख खर्च किए गए

अवक्रमित वनों के पुनर्वास योजना के अंतर्गत, हालाँकि वन भूमि पर ही कार्य करना था, कैमूर प्रमंडल में लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि 2005–06 में प्रमंडलीय वन अधिकाारी द्वारा चयनित (बभनी ग्राम) 50 हेक्टेयर विवादित गैर वन भूमि पर वृक्षारोपण कार्य किया गया। इस योजना पर 2005–09 के दौरान ₹ 14.39 लाख व्यय किया गया। जाँच से यह भी ज्ञात हुआ कि ग्रामीणों द्वारा दायर भूमि विवाद के एक मामले में जिला अदालत ने ग्रामीणों को भूमि लौटाने का आदेश (दिसंबर 2006) दिया था। परन्तु प्रमंडल ने उक्त निर्णय के बाद की तिथि को पुन : पौधो के रख–रखाव के लिए ₹ 3.70 लाख का व्यय किया। फलतः ₹ 14.39 लाख का व्यय अनियमित था। उत्तर में प्रमंडलीय वन अधिकारी ने कहा (मई 2010) कि भविष्य में इस तरह की गलती नहीं दुहराई जाएगी।

3.9.2 छात्र वृक्षारोपण योजना

राज्य में वृच्छाछादन बढ़ाने एवं पर्यावरणीय संरक्षण कार्यक्रम में किशोर छात्रों को शामिल करने के उद्देश्य से राज्य सरकार ने 2006–07 में अवक्रमित वनों के पुनर्वास योजना के तहत छात्र वृक्षारोपण योजना शुरू किया। इस योजना में शामिल प्रत्येक छात्र को प्रतिवर्ष प्रत्येक पौधा के जीवित रहने पर ₹ 100 प्रति किस्त के रूप में तीन किस्तों में भुगतान करना था। संबंधित प्रमंडलीय वन अधिकारियों द्वारा इस योजना का अनुश्रवण करना था तथा नियमित प्रचार के माध्यम से इसे लोकप्रिय बनाना था ताकि वनाच्छादन के महत्व के प्रति छात्रों को जागरूक किया जा सके।

नमूना जाँचित प्रमंडलों में लेखापरीक्षा जॉच से ज्ञात हुआ कि 2006–10 के दौरान ₹ 3.95 करोड़ की उपलब्ध निधि में से ₹ 0.88 करोड़ अभ्यर्पित किए गए। वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना बेतिया प्रमंडल–II ने इस अवधि में अपने आवंटन का 72 प्रतिशत (₹ 0.21 करोड़ में से ₹ 0.5 करोड़) अभ्यर्पित किया ***(परिशिष्ट 3.5)***। प्रमंडलों द्वारा छात्रों के बीच जागरूकता फैलाने में विफल रहने के कारण आवंटित निधि का उपयोग

---

[21] *2005–06: ₹ 1.06 करोड़, 2006–07: ₹ 0.20 करोड़ एवं 2007–08: ₹ 0.08 करोड़*

[22] *गया : ₹ 1.07 करोड़ बैंक में नियत जमा तथा ₹ 0.15 करोड़ कोषागार में : कुल ₹ 1.22 करोड़, कैमूर ₹ 0.04 करोड़, नवादा ₹ 0.08 करोड़*

नहीं किया गया। यह बताए जाने पर संबंधित प्रमंडलीय वन अधिकारियों ने इसके लिए इस कार्यक्रम के प्रति शिक्षा विभाग के अधिकारियों की उदासीनता को जिम्मेवार बताया। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि वन विभाग के अधिकारियो ने अनुश्रवण तथा जागरूकता एवं प्रचार कार्यक्रम नहीं किया, जिसकी योजना मार्गदर्शिका में कल्पना की गई थी।

3.9.3 राष्ट्रीय वनरोपण कार्यक्रम

पणधारियों को सक्रिय रूप से शामिल करते हुए वन सम्पति को बढ़ाने के उद्देश्य से मई 2002 में शुरू की गई राष्ट्रीय वनरोपण कार्यक्रम एक पूर्णतः केन्द्रीय संपोषित योजना है। इसे प्रमंडलीय स्तर पर वन विकास एजेंसी (एफ.डी.ए.) तथा ग्राम स्तर पर संयुक्त वन प्रबंधन समिति (जे.एफ.एम.सी.) के द्विस्तरीय संरचनित विरचना द्वारा क्रियान्वित होना था। वन विकास एजेंसी के अध्यक्ष वन संरक्षक तथा सदस्य सचिव संबंधित प्रमंडलीय वन अधिकारी होते है जबकि संयुक्त वन प्रबंधन समिति के अध्यक्ष का चुनाव ग्रामीणों द्वारा किया जाता है एवं सदस्य सचिव संबंधित वन दरोगा होते है। इसके अतिरिक्त भारत सरकार ने संयुक्त वन प्रबंधन समिति के निबंधन एवं नवीकरण, वृक्षारोपण की योजना, वन विकास एजेंसी एवं संयुक्त वन प्रबंधन समिति के स्तर पर निधि प्रबंधन एवं अभिलेखों के संधारण तथा कार्यक्रम का गॉव से राज्य स्तर तक अनुश्रवण करने हेतु प्रचालन मार्गदर्शिका निर्धारित (मई 2002) किया। लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित कमियाँ पाई गईः

3.9.3.1 सीमावर्ती गाँवों का सर्वेक्षण नहीं किया जाना

प्रचालन मार्गदर्शिका के अनुसार वन के सीमावर्ती सभी गाँवों में संयुक्त वन प्रबंधन समिति का गठन होना था तथा उसे संबंधित वन विकास एजेंसी से शुरू में दो वर्षों के लिए निबंधित होना था तथा उसके बाद उसका नवीकरण होना था। योजना मार्गदर्शिका के अनुसार वन विकास एजेंसी एवं संयुक्त वन प्रबंधन समिति के बीच सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर होना था। इसके अतिरिक्त वन विकास एजेंसी द्वारा संयुक्त वन प्रबंधन समिति की सलाह से स्थानीय आवश्यकतानुसार संदर्श योजना तैयार करना था तथा इस पर आधारित वार्षिक कार्य योजना बनाना था। कार्यकारी सभा एवं सामान्य सभा की बैठक क्रमशः मासिक एवं तीन माह में कम से कम एक बार अवश्य होनी थी। सभी संयुक्त वन प्रबंधन समितियों को तिमाही लेखा–विवरणी एवं कार्य प्रगति प्रतिवेदन भारत सरकार को अग्रसारित करने हेतु वन विकास एजेंसी को समर्पित करना था।

नमूना जाँचित प्रमंडलों में लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि सीमावर्ती गाँवों की संख्या से संबंधित कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया। यद्यपि 2002–07 के दौरान 433 संयुक्त वन प्रबंधन समिति[23] निबंधित की गई उनमें से केवल 68(16 प्रतिशत)[24] का ही 2008–09 के दौरान नवीकरण किया गया तथा 2008–10 के दौरान नौ संयुक्त वन प्रबंधन समिति निबंधित की गई वन विकास एजेंसी एवं संयुक्त वन प्रबंधन समिति के बीच कोई सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर नहीं किया गया। संदर्श योजना एवं सूक्ष्म योजना कभी भी तैयार नहीं की गई एवं वन विकास एजेंसी द्वारा वार्षिक कार्य योजना बिना संयुक्त वन प्रबंधन समिति के सलाह के ही तैयार की गई।

इसके अतिरिक्त, यद्यपि सभी संयुक्त वन प्रबंधन समितियों को कार्य प्रदान करना था केवल 146 (33 प्रतिशत) वन प्रबंधन समितियों को ही 2005–10 के दौरान कार्य दिया

---

[23] *औरंगाबाद : 31, गया : 49, जमुई : 122, कैमुर : 154, नवादाः 45, रोहतासः 45, वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना – I : 50 एवं वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना – II : 37*

[24] जमुई : 6, रोहतास : 43, एवं वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना – *I*: 19

गया। संयुक्त वन प्रबंधन समितियों से लेखा विवरणी एवं कार्य प्रगति प्रतिवेदन की प्राप्ति बिना ही वन विकास एजेंसी द्वारा उन्हें भारत सरकार को समर्पित किया गया। जिससे कि इन प्रतिवेदन के आधार एवं वास्ताविकता की जाँच नहीं की जा सकी। इसके अलावे, राष्ट्रीय वनरोपण कार्यक्रम में योजना प्रक्रिया एवं सामुदायिक सहभागिता के तत्व सफल साबित नहीं हुए। उत्तर में प्रमंडलीय वन अधिकारियों ने लेखापरीक्षा टिप्पणी से सहमति जताई एवं कहा कि लेखापरीक्षा के सुक्षाव पर अमल किया जाएगा।

3.9.3.2 निष्फल व्यय

राष्ट्रीय वन रोपण के प्रचालन मार्गदर्शिका के अनुसार वृक्षारोपण योजना की परियोजना अवधि पाँच वर्षों की थी। पहले दो वर्ष वृक्षारोपण कार्य के लिए निर्धारित थे एवं उसके बाद के तीन वर्षों में रख–रखाव कार्य करना था। उपयोगिता प्रमाणपत्र एवं अंकेक्षित लेखा को समर्पित करने (31 मार्च तक) रख रखाव कार्य के लिए भारत सरकार से वन विकास एजेंसी को नया आवंटन विमुक्त होना था।

रख रखाव कार्य के लिए निधि के अभाव में वृक्षारोपण पर किया गया ₹ 1.88 करोड़ का व्यय निष्फल साबित हुआ

नमूना जाँचित आठ प्रमंडलों की लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि पाँच प्रमंडलों में 70 संयुक्त वन प्रबंधन समितियों द्वारा 2634 हेक्टेयर[25] में अग्रिम एवं वृक्षारोपण कार्य के लिए ₹ 1.88 करोड़ (2004–08) व्यय किया गया था। तथापि इनमें से किसी प्रमंडल ने भारत सरकार को अंकेक्षित लेखा प्रतिवेदन समय[26] पर नहीं भेजा (जून 2010)। यहाँ तक कि उनके द्वारा तिमाही प्रगति प्रतिवेदन एवं उपयोगिता प्रमाणपत्र भी समय पर नहीं भेजा गया। परिणामस्वरूप भारत सरकार द्वारा रख रखाव कार्य के लिए और आवंटन विमुक्त नहीं किया जिसके कारण वृक्षारोपण कार्य का रख–रखाव नहीं किया गया। अतः पाँच प्रमंडलो में इस कार्यक्रम पर खर्च किए गए ₹ 1.88 करोड़ के व्यय का अपेक्षित लाभ नहीं मिला।

इसी प्रकार, तीन वन विकास समितियों[27] (2004–08) में आठ संयुक्त वन प्रबंधन समितियों द्वारा 400 हेक्टेयर में किए गए वृक्षारोपण कार्य की प्रथम वर्ष के रख रखाव के बाद उत्तरजीविता दर खराब (0 से 48 प्रतिशत) थी। परिणामस्वरूप वन विकास समिति द्वारा नया आवंटन रोक दिया गया जिसके कारण किए गए ₹ 31.30 लाख के व्यय निष्फल साबित हुए।

प्रमंडलीय वन अधिकारी कैमूर ने जवाब दिया (मई 2010) कि निधि के अभाव में योजना अधूरी रही। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि भारत सरकार को अंकेक्षित लेखा एवं उपयोगिता प्रमाण पत्र समर्पित करने की जिम्मेवारी प्रमंडल की थी।

---

[25] *औरंगाबाद (2007: 450 हेक्टेयर एवं ₹ 29.68 लाख), कैमुर (2007: 325 हेक्टेयर तथा ₹ 24.01 लाख, 2008: 575 हेक्टेयर तथा ₹ 24.65 लाख), रोहतास (2004: 550 हेक्टेयर एवं ₹ 36.71 लाख, 2005:475 हेक्टेयर एवं ₹ 53.50 लाख), वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–I (2007: 70 हेक्टेयर तथा ₹ 8.91 लाख, 2008: 75 हेक्टेयर एवं ₹ 4.08 लाख), वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–II (2007: 114 हेक्टेयर एवं ₹ 6.04 लाख)*

[26] *वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–I ने अगस्त 2010 तक अंकेक्षित व्यय प्रतिवेदन नहीं भेजा एवं शेष चार प्रमंडलों द्वारा एक से तीन वर्षों के विलंब से भेजा गया*

[27] *गया :(वृक्षारोपण 2007) 120 हेक्टेयर : ₹ 9.89 लाख, जे.एफ.एम.सी.–सरसु एवं बलयारी, जमुई : (वृक्षारोपण 2004) 180 हेक्टेयर : ₹ 14.13 लाख, जे.एफ.एम.सी – भलुआना, हरना, अस्ता, घरनोरा तथा जरपनिया एवं नवादा : (वृक्षारोपण 2006 एवं 2008) : 100 हेक्टेयर : ₹ 7.28 लाख, जे.एफ.एम.सी, पुरैना*

3.9.4 वनों की सुरक्षा

समेकित वन संरक्षण योजना[28] 75 प्रतिशत भारत सरकार से एवं शेष 25 प्रतिशत राज्य सरकार से अनुदान प्राप्त 2004–05 से क्रियान्वित एक केंद्र संपोषित योजना है। इस योजना के तीन मुख्य घटक हैः–वन अग्नि नियंत्रण एवं प्रबंधन, कार्य योजना का सर्वेक्षण/तैयारी तथा वनों की सुरक्षा के लिए सीमांकन तथा संरचना का मजबूतीकरण। इस योजना का उद्देश्य वनों को अतिक्रमण, वन–अग्नि, तथा जलावन की लकड़ी एवं इमारती काष्ठ के गैरकानूनी कटाव के खतरे नियंत्रित करना था तथा उसे कम करना था।

इस कार्यक्रम के तहत् राज्य सरकार द्वारा भारत सरकार को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के लिए उसके पिछले वित्तीय वर्ष के दिसंबर माह के अंत तक वार्षिक प्रचालन योजना समर्पित करना था। उसके बाद भारत सरकार इस शर्त के साथ पहला किस्त विमुक्त करती थी कि राज्य द्वारा पहली किस्त का कम से कम 70 प्रतिशत का उपयोगिता प्रमाणपत्र प्राप्त होने के बाद ही दूसरी किस्त विमुक्त की जाएगी।

नमूना जाँचित आठ प्रमंडलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से निम्नलिखित कमियाँ उजागर हुईः

3.9.4.1 वार्षिक योजना के सर्मपण में विलंब

वार्षिक प्रचालन योजना को समर्पित करने में छः से दस महीने का विलंब

यद्यपि राज्य सरकार को वार्षिक प्रचालन योजना तैयार करना एवं समर्पित करना था जैसा कि उपरलिखित है, यह ज्ञात हुआ कि राज्य सरकार ने भारत सरकार को 2005–10 के दौरान छः से 10 महीनों के विलंब से वार्षिक प्रचालन योजना भेजा। राज्य सरकार द्वारा योजनाओं के क्रियान्वयन के स्वीकृत्यादेश भी भारत सरकार से अनुमोदन प्राप्ति के दो से छः महीने बाद निर्गत किए गए। योजनाओं के स्वीकृत्यादेश को 2006–07 में विलंब किए गए। योजनाओं के स्वीकृत्यादेश को 2006–07 में विलंब से निर्गत किए जाने के कारण उपलब्ध निधि के 95 प्रतिशत को मार्च 2007 तक व्यय नहीं किया जा सका। फलतः केंद्रीय सहायता की 27.64 लाख की दुसरी किस्त को प्राप्त करने से राज्य वंचित रहा।

3.9.4.2 उपयोगिता प्रमाण पत्र का सर्मपण नहीं किया जाना

उपयोगिता प्रमाणपत्र निर्गत नहीं किए जाने के कारण राज्य ₹ 1.61 करोड़ की केंद्रीय सहायता से वंचित रहा

भारत सरकार ने 2005–10 के दौरान ₹ 6.92 करोड़ अनुमोदित किया एवं प्रथम किस्त के रूप में ₹ 5.31 करोड़ विमुक्त किया। लेकिन उपयोगिता प्रमाणपत्र के अभाव में दूसरी किस्त विमुक्त नहीं की गई। अतः राज्य ₹ 1.61 करोड़ (अनुमोदित राशि का 23 प्रतिशत) की केंद्रीय सहायता प्राप्त करने से वंचित रहा।

सरकार ने लेखापरीक्षा टिप्पणी से सहमति जताई एवं कहा (अक्टूबर 2010) कि समय–सारणी का पालन किया जाएगा।

3.9.4.3 अग्नि नियंत्रण एवं प्रबंधन

प्रभावशाली अग्नि नियंत्रण के तीन स्तर होते हैं–अग्नि का निरोध, तुरंत पहचान एवं त्वरित दमन। निरोधक अग्नि नियंत्रण रणनीति में पथों का अग्नि नियंत्रण रेखा के रूप

---

[28] *भारत सरकार ने इसे अगस्त 2009 में इसे वन प्रबंधन योजना का तीव्रीकरण नाम से पुनः नामित किया।*

में उपयोग शामिल है। इसके लिए वार्षिक रूप से पथों की 'पहचान'[29] आवश्यक थी। इसके अतिरिक्त, वन परिसर में रहने वाले लोगों में प्रचार के माध्यम से जागरूकता फैलाने वाले जैसे निरोधक उपाय, अग्नि की तुरंत पहचान के लिए अनुकूल स्थानों पर पहरेदारी के लिए बुर्ज की स्थापना एवं अग्नि नियंत्रण दल की तैनाती भी आवश्यक थी।

नमूना जाँचित प्रमंडलों में लेखापरीक्षा जाँच से यह ज्ञात हुआ कि प्रमंडलों द्वारा इन निरोधक उपायों का समुचित प्रचार नहीं किया गया। न तो ग्रामीणों को रोकथाम की कोई सूचना उपलब्ध कराई गई, न हीं अग्नि की घटनाओं की तुरंत पहचान के लिए कोई बुर्ज स्थापित किया गया। नमूना जाँचित प्रमंडलों में किसी भी प्रमंडल द्वारा अग्नि नियंत्रण दल की तैनाती या अग्नि नियंत्रण उपकरण की उपलब्धता सुनिश्चित करने जैसे अग्नि के त्वरित दमन के उपाय भी नहीं किया गया।

निरोधक उपाय करने में प्रमंडलों की विफलता के कारण 2005–10 में अग्नि की घटनाएँ बढ़ी

परिणामस्वरूप नमूना जाँचित आठ प्रमंडलों में अग्नि की घटनाएँ 2005–06 में 261 से बढ़कर 2009–10 में 367 हो गई जिसमें 2008–09 में सर्वाधिक 523 घटनाएँ थी। सरकार ने जवाब में कहा (अक्टूबर 2010) कि अग्नि की घटनाएँ प्राकृतिक हैं जिन्हें रोका नहीं जा सकता, केवल कम किया जा सकता है। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि नमूना जाँचित आठ प्रमंडलों में आवश्यक निरोधक उपाय करने में प्रमंडल विफल रहे।

3.9.4.4 सीमांकन

वनों के प्रभावशाली प्रबंधन के लिए वन भूमि का अतिक्रमण प्राथमिक मामला है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए विभाग ने वर्ष 2006–07 तक सर्वेक्षण कराने एवं सीमास्तंभ लगाने का निर्णय लिया (नवंबर 2001)। तथापि, सर्वेक्षण में असंतोषजनक प्रगति के कारण विभाग ने वन सीमा का पुनर्सवेक्षण करने एवं सीमा–स्तंभ को लगाने का निर्णय (अप्रील 2007) लिया।

आवश्यकता को निर्धारण किए बिना सीमा–स्तंभो को लगाया गया

नमूना जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि नौ वर्षो के उपरांत भी यह सर्वेक्षण कार्य अभी तक प्रारंभ नहीं किया गया था। स्तंभों की संख्या या स्थान का आकलन नहीं किया गया। हालाँकि छः प्रमंडलों[30] ने 2005–10 के दौरान ₹ 44.51 लाख की लागत पर 11475 सीमा स्तंभ लगाया। कैमूर एवं गया प्रमंडलों में स्तंभ लगाने संबंधी कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था जबकि उनके द्वारा ₹ 23.70 लाख खर्च किए गए थे।

3.9.4.5 वृक्षों का अवैध पातन

पर्यावरण स्थायित्व एवं पारिस्थितिक समतुल्यता के लिए वृक्षारोपण कार्य एवं रोपित पौधों की सुरक्षा आवश्यक है। इसके लिए वृक्षों के अवैध पातन को रोकने के लिए पर्याप्त संख्या में पेट्रोलिंग दल एवं वनरक्षी को पदस्थापित करना था।

अप्रभावशाली सुरक्षा उपाय के कारण वृक्षों का अवैध पातन

वृक्षों के अवैध पातन का नियंत्रण वन प्रबंधन की मुख्य समस्या है। लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि नमूना जाँचित प्रमंडलों में 2005–10 के दौरान 2359 मामलों में 8314 वृक्षों का अवैध पातन किया गया। इनमें से 2005–06 में 442 मामलो में अवैध पातन

---

[29] *अग्नि के मौसम के समाप्ति के पहले वन सत्तह में कचरों के जलाने का नियंत्रण एवं इसके सफाई कार्य*

[30] *औरंगाबाद : 1985, जमुई : 3190, नवादा : 1589, रोहतास : 2631, वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–I – 515, वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–II – 1565*

किए गए 1334 वृक्ष 2009–10 में बढ़कर 503 मामलों में 2834 हो गए। तथापि केवल 375 मामलों में ही अपराधियों की पहचान की गई एवं उनके विरूद्ध एफ.आई.आर. दर्ज किया गया। तीन नमूना जाँचित प्रमंडलों[31] द्वारा अवैध पातन से हुई लकड़ी की क्षति का निर्धारण 1314 घन मी. किया गया जबकि अन्य पाँच प्रमंडलों द्वारा लकड़ी की क्षति का निर्धारण नहीं किया गया। परिणामस्वरूप विभाग द्वारा अवैध पातन के विरूद्ध किए गए सुरक्षा उपाय अप्रभावशालीी साबित हुए।

विशेष सचिव ने कहा (अक्टूबर 2010) कि स्थिति में सुधार के उपाय किए जा रहे हैं। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि आठ नमूना जाँचित प्रमंडलों में कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था जो दर्शाता कि वनपालों एवं गस्ती दलों को बढ़ाने के लिए कोई उपाय किए जा रहे हैं। इसके अतिरिक्त वनपालों के 565 स्वीकृत पद के विरूद्ध 203 पद(36 प्रतिशत) खाली थे (अक्टूबर 2010) जिससे वन के सुरक्षा उपाय प्रभावित हुआ।

3.10 वन्य प्राणी आश्रयणी का विकास

वन्य प्राणी आश्रयणी का विकास सघन शिकार विरोधी उपाय एवं संरचनात्मक विकास वन्य प्राणी आश्रयणी विकास के मुख्य घटक है।

3.10.1 वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना का विकास

वन्य प्राणी आश्रयणी में विकास की क्रियाकलाप असंतोष–जनक एवं प्रबंधन योजना का अभाव

भारत सरकार द्वारा अनुमोदित (1990) वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना का कुल क्षेत्रफल 840 वर्ग कि.मी. है। इसमें से 336 वर्ग कि.मी. कोर क्षेत्र तथा शेष 504 वर्ग कि.मी. बफर क्षेत्र है। पारिस्थितिकि रूप से मानव प्रभाव वाले क्षेत्रों में बाघों की संख्या सफलतापूर्वक सह अस्तित्व में नहीं रह सकती है। लेखापरीक्षा के दौरान यह पाया गया कि ₹ 21.51 करोड़ की उपलब्ध निधि में से ₹ 20.29 करोड़ 2005–10 के दौरान खर्च किए गए जैसा कि ***परिशिष्ट 3.6*** में दर्शाया गया है।

अपर्याप्त गश्ती के कारण बाघों की संख्या 33 से घटकर 10 रह गई

बाघों की संख्या 33 (2005) से घटकर 10 (2008) रह गई। इस स्थिति को सुधारने हेतु भारत सरकार ने तात्कालिक सुधारात्मक उपाय हेतु अधिक गश्ती दलों का निर्माण, बीट[32] के पुनर्संगठन एवं कर्मियों की संख्या बढ़ाने का निर्देश निर्गत (जून 2008) किया। हालाँकि वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना के अधिकारियों द्वारा इन उपायों का क्रियान्वयन अभी तक किया जाना है (अगस्त 2010)।

भारत सरकार से सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर नहीं किए जाने के कारण 2008–09 में कोई व्यय नहीं किया गया

2008–09 के दौरान कोई गश्ती नहीं की गई क्योंकि भारत सरकार से बिहार सरकार द्वारा सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर नहीं किए जाने के कारण कोई निधि खर्च नहीं की गई। गश्ती के अभाव में 2008–09 के दौरान दो बाघों का शिकार किया गया। वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना की अधिकारिक सूचना प्राप्त करने की प्रणाली इतनी कमजोर थी कि स्थानीय ग्रामीणों द्वारा सूचित किए जाने तक वनपाल एवं वनरक्षी इस शिकार से अनभिज्ञ थे।

वन संरक्षक सह क्षेत्र निदेशक, वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना लेखापरीक्षा टिप्पणी से सहमति जताते हुए कहा (अगस्त 2010) कि वाहन, बीट एवं उपबीट संवर्ग में रिक्ति जैसे प्राथमिक संरचना में अभाव एवं अपर्याप्त निधि के कारण गश्ती अपर्याप्त था। यह

---

[31] *जमुई : 151.518 घन मी., वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–I : 300.866 घन मी., वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–II : 861.534 घन मी.*

[32] *वानिकी उद्देश्यों यथा वानिकीकरण, पेट्रोलिंग के लिए क्षेत्र को बीट में विभाजीत किया गया था*

उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि राज्य सरकार द्वारा सहमति ज्ञापन पर हस्ताक्षर नहीं किए जाने के कारण निधि खर्च नहीं की गई।

3.11 मानव संसाधन प्रबंधन

किसी विभाग के सुचारू संचालन हेतु मानव संसाधन एक अति महत्वपूर्ण कारक होता है जो मानव क्षमता की संख्या एवं स्तर दोनों पर तथा वास्तविक आवश्यकता के आधार पर इसके नियोजन पर निर्भर करता है। कर्मचारियों के पदों का सृजन उनकी पदस्थापना एवं मानव क्षमता से संबंधित मामलों की जिम्मेदारी प्रधान मुख्य वनसंरक्षक की है। विभाग में मानव क्षमता के प्रबंधन की लेखापरीक्षा जाँच से कर्मियों की अत्यधिक रिक्तियों, पदों को सृजित नहीं किए जाने, मानव क्षमता के सावधिक समीक्षा की कमी एवं कर्मियों की अनुपयुक्त तैनाती जैसी कमियॉ उजागर हुई जिसे नीचे दर्शाया गया है:

3.11.1 कर्मचारी प्रबंधन

राज्य एवं नमूना जाँचित प्रमण्डलों में कुल कर्मचारियों के कुल स्वीकृत एवं कार्यरत बल **तालिका संख्या–4** में दर्शाया गया है।

तालिका संख्या – 4
स्वीकृत एवं कार्यरत बल

नाम	राज्य		नमूना जाँचित प्रमंडल	
	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	स्वीकृत बल	कार्यरत बल
भा0व0से0	58	45*	8	8
बि0व0से0(व0प्र0पदा0 / सा0 वन0सं0)	49	49	8	4
व0क्षे0पदा0	124	95	36	35
वनपाल	360	281	124	109
वनरक्षी	1027	719	565	362
लिपिकिय कर्मी ग्रुप–III	319	248	94	77
अनुसेवक	479	358	123	84
कुल	**2416**	**1795**	**958**	**679**

** 10 भा.व.से. प्रतिनियुक्ति पर थे।*

विभाग में कोर ग्रुप के वनकर्मियों[33] का जबकि स्वीकृत बल 1560 था, मार्च 2010 को वास्तविक कार्यबल केवल 1144 था। परिणामतः 416 पद (27 प्रतिशत) रिक्त थे। विभाग में भारतीय वन सेवा संवर्ग विभागीय नीतियों एवं कार्यक्रमों की योजना बनाने तथा इनके क्रियान्वयन में एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा करता है। लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि विभाग में 58 पदों के स्वीकृत संवर्ग बल के विरूद्ध केवल 35 ही उपलब्ध थे परिणामस्वरूप भारतीय वन सेवा संवर्ग में 40 प्रतिशत की रिक्ति थी।

11 कार्यालय अधीनस्थ कर्मियों के बिना स्वीकृति एवं बिना उपर्युक्त कार्यालय–स्थान के ही कार्यरत थे

इसके अतिरिक्त, 11 कार्यालय बिना किसी अधीनस्थ कर्मियों की स्वीकृति, यहाँ तक कि बिना किसी उपयुक्त कार्यालय स्थान के ही कार्यरत थे ***(परिशिष्ट 37)***। यद्यपि कर्मियों एवं कार्यालय स्थान की अत्यधिक कर्मी के मामले विभाग द्वारा सरकार की

[33] *कोर–ग्रुप वनकर्मी – प्रमंडलीय वन अधिकारी, वनों के क्षेत्र पदाधिकारी, वनपाल एवं वनरक्षी*

नजर में लाए गए (फरवरी 2006–मार्च 2010) लेकिन उनके द्वारा इसे ठीक करने की कोई कार्रवाई नहीं की गई (अक्टूबर 2010)।

3.11.1.1 कर्मियों की तैनाती

नमूना जॉचित प्रमण्डलों में से पाँच प्रमण्डलों के अभिलेख के लेखापरीक्षा जाँच से स्वीकृत बल से अधिक कर्मियों की पदस्थापना के मामले उजागर हुए। इसके अतिरिक्त अपने पैतृक प्रमंडलों में अत्यधिक कमी के बावजूद कर्मियों को दूसरे कार्यालयों में प्रतिनियुक्त किया गया था जैसा कि **तालिका–5** में दर्शाया गया हैं।

तालिका संख्या – 5
अधिक पद का परिचालन एवं अनुपयुक्त प्रतिनियुक्ति

क्रम संख्या	प्रमंडल	पद का नाम	स्वीकृत क्षमता	व्यक्ति अवस्थिति	अभियुक्ति
1	गया	सहायक	11	13	**अत्यधिक कमियों का कार्यरत रहना**
		माली	0	12	
		ट्रक चालक	0	3	
		वनरक्षी	148	93	**10 का अन्य प्रमंडल में प्रतिनियुक्ति**
2	कैमूर	वनपाल	5	9	**अत्यधिक कमियों का कार्यरत रहना**
		वनरक्षी	15	37	
		चालक	0	1	
3	जमुई	वनपाल	18	19	
		अनुसेवक	8	9	
4	कार्यकारी योजना प्रमंडल	सहायक लिपिक	4	6	**सहायक, लिपिक के दो पदों का अत्यधिक कार्यरत रहना। 20 उपलब्ध पदों में से 10 का अन्य कार्यालय में प्रतिनियुक्ति**
		अन्य वर्ग–III एवं वर्ग– IV कर्मी	20	14	
5	वी.टी.पी.– I	सहायक	3	6	**अत्यधिक कमियों का कार्यरत रहना**

मानव क्षमता योजना में कमी थी एवं की गई पदस्थापना, आवश्यकता पर आधारित नहीं थी

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि विभाग की मानव क्षमता की योजना में कमी थी, पदस्थापना आवश्यकता आधारित नहीं थी एवं मानव क्षमता का बिना ध्यान रखे तथा बिना पदों की सृजन किए ही कार्यालयों की स्थाापना की गई। सरकार ने लेखापरीक्षा टिप्पणी से सहमति जताते हुए कहा (अक्टूबर 2010) कि स्थिति में सुधार किया जाएगा।

3.11.1.2 प्रशिक्षण एवं अनुसंधान

2005–10 के दौरान कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया जबकि 182 वन कर्मियों को वन संबंधी कार्य दिए गए

अस्तित्वमान मानव क्षमता की उपयोगिता एवं क्षमता की वृद्धि में दक्षता विकास एवं क्षमता निर्माण के लिए प्रशिक्षण की विशेष भूमिका होती है। इसके लिए विभाग को प्रशिक्षण कार्यक्रम का आयोजन करना चाहिए था। क्षमता विकास एवं जानकारी की दूरी को पाटने के लिए विभाग को इसके लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करना था। इसके लिए यद्यपि विभाग ने एक प्रमंडलीय वन अधिकारी (प्रशिक्षण एवं अनुसंधान) को प्रशिक्षण देने एवं अनुसंधान कार्य करने हेतु नोडल अधिकारी के रूप में नामित किया

था, किंतु वन प्रमंडल पदाधिकारी ने 2005–10 के दौरान न तो कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम चलाया न ही कोई अनुसंधान कार्य किया। परिणामस्वरूप विभाग में नियुक्त (नवंबर 2000 में राज्य के बँटवारे के बाद) 182 वन कर्मियों (वनपाल–38 एवं वन रक्षी–144) बिना किसी औपाचारिक प्रवेश प्रशिक्षण कार्यक्रम के ही सीधे जिम्मेदारी दे दी गई।

सरकार ने जवाब में कहा (अक्टूबर 2010) कि राज्य के पास प्रवेश या सेवा के दौरान प्रशिक्षण के लिए कोई प्रशिक्षण संस्थान नहीं है। भारत सरकार के अनुदान की मदद से दो वर्षों के अंतर्गत इसके स्थाापित होने की उम्मीद है।

3.12 आंतरिक नियंत्रण एवं लेखापरीक्षा का प्रत्युत्तर

विभाग में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का अभाव था

आंतरिक नियंत्रण किसी संगठन के प्रबंधन प्रक्रिया का एक महत्वपूर्ण घटक होता है जिसे पर्याप्त आश्वासन प्रदान करने के लिए स्थाापित किया गया है कि कार्य को प्रभावशाली ढंग से एवं सक्षमतापूर्वक किया जा रहा है ताकि विभागीय लक्ष्य को प्राप्त किया जा सके। बिहार कोषगार संहिता के नियम 306–अ एवं सरकार के निर्देश (दिसंबर 2000) से यह अपेक्षा की गई थी कि प्रत्येक नियंत्री पदाधिकारी अपने अधीनस्थ प्रत्येक संवितरण पदाधिकारियों के कार्यालयों का वार्षिक निरीक्षण एवं एक प्रतिवेदन समर्पित करेंगे। जाँच से ज्ञात हुआ कि किसी भी वन संरक्षक ने इस जिम्मेवारी को पूरा नहीं किया। प्रमंडलीय वन पदाधिकारी ने अपने अधीन के रेंज ऑफिस के अभिलेखों का निरीक्षण नहीं किया था। जाँच में निधि का विलंबित अभ्यर्पण, वित्तीय संहिता का उल्लंघन एवं रोकड़ प्रबंधन में प्रावधानों का उल्लंघन जैसी नियंत्रण संबंधी खामियाँ उजागर हुई। अतः विभाग में आंतरिक नियंत्रण प्रणाली में कमी थी। सरकार ने जवाब (अक्टूबर 2010) में लेखापरीक्षा टिप्पणी से अपनी सहमति जतायी।

प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा 2005–10 के दौरान मार्च 2010 तक निर्गत 109 निरीक्षण प्रतिवेदन की 767 कंडिकाएँ निपटारे के लिए लंबित थी जिनमें से 400 कंडिकाएँ तीन वर्षो से भी अधिक की थी। 329 कंडिकाओं का, जिनमें से 133 तीन वर्षो से भी अधिक पुरानी थी, प्रथम अनुपालन प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ था जैसा कि ***परिशिष्ट–3.8*** में दर्शाया गया है। यह लेखापरीक्षा द्वारा इंगित कमियों पर उचित कार्रवाई एवं सुधारात्मक उपाय करने के प्रति विभाग की उदासीनता को दर्शाता था।

3.12.1 प्लांटेशन जर्नल का संधारण नहीं

वनरोपण पद्धति[34] के अनुसार प्रत्येक वन क्षेत्र कार्यालय में एक प्लांटेशन जर्नल का संधारण किया जाना आवश्यक है जिसमें सर्वेक्षण एवं सीमांकन से वृक्षारोपण, निराई, गोराई एवं पौधों की उत्तरजीविता जैसे सभी प्रचालन दर्ज होते है। इसी प्रकार प्रमंडलीय वन अधिकारी के द्वारा किए गए प्रत्येक कार्य को दर्ज करते हुए प्रत्येक वृक्षारोपण स्थल के लिए पंजी संधारित करना आवश्यक था। क्षेत्रीय मुख्य वन संरक्षक एवं वन संरक्षक को पौधा रोपण स्थल का निरीक्षण एवं अपने मंतव्य के साथ प्लांटेशन जर्नल में प्रविष्टि करनी थी। वन संरक्षक यह देखने के लिए जिम्मेवार थे कि उनके अधिनस्थों द्वारा समय पर प्लांटेशन जर्नल लिखा गया।

---

[34] *बिहार सरकार द्वारा निर्गत (1999) एक वृक्षारोपण मार्गदर्शिका*

प्लांटेशन जर्नल अधिकतर खाली थे एवं प्रमंडलीय वन अधिकारी/वन संरक्षक द्वारा निरीक्षित नहीं थे

नमूना जाँचित सात प्रमंडलों (वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना प्रमंडल बेतिया–I को छोड़कर जहाँ कोई वृक्षारोपण नहीं किया गया) में रेंज ऑफिस द्वारा संधारित सभी 39 प्लांटेशन जर्नल (अवक्रमित वनों का पुनर्वास : 19 तथा राष्ट्रीय वनरोपण : 20)[35] की जाँच से ज्ञात हुआ कि कुछ में प्रविष्टियों को छोड़कर अधिकतर खाने खाली थे। रोपित पौधों की प्रजाति, उनकी वर्षवार उत्तरजीविता, निरीक्षण विवरणी इत्यादि जैसी आवश्यक जानकारी अधूरी छोड़ दी गई थी। अतः प्लांटेशन जर्नल का उद्देश्य पूरा नहीं किया जा सका।

विशेष सचिव ने जवाब में कहा (अक्टूबर 2010) कि जर्नल का एक मानक प्रारूप है इसके लिए निर्देश पुनः निर्गत किया जा रहा है एवं इसका पालन सुनिश्चित करने के लिए एक रचनातंत्र तैयार किया जा रहा है। यह उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सरकार ने ऐसा निर्देश (नवंबर 2000) पहले ही निर्गत किया था लेकिन संबंधित प्रमंडलीय वन अधिकारियों द्वारा इसका अनुपालन सुनिश्चित नहीं किया गया (अगस्त 2010)।

3.12.2 भंडार पंजी के संधारण में कमी

बिहार वित्तीय नियमावली के नियम 132 के अनुसार सभी सामानों, क्रय/प्राप्त की गई सामग्रियों एवं भंडारों की विस्तृत वस्तु सूची के साथ संधारित किया जाना था। उसी के नियम 144 में यह भी उल्लेखित है कि प्रत्येक वर्ष भंडार का भौतिक सत्यापन अवश्य किया जाए एवं इसका प्रमाण इस पंजी में दर्ज किया जाए।

भंडार पंजी संधारित नहीं की गई एवं सामाग्रियों की वास्तविक प्राप्ति को सुनिश्चित किए बिना ही प्रमाणक पारित किए गए

लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि किसी भी नमूना जॉचित प्रमंडलों द्वारा ऐसी भंडार पंजी का संधारण नहीं किया गया। यह देखा गया कि प्रमंडलीय वन अधिकारी सामग्रियों की वास्तविक प्राप्ति एवं उचित भंडार पंजी में इसकी प्रविष्टि सुनिश्चित किये बिना ही भुगतान के लिए प्रमाणकों को पारित किया करते थे।

इसके अतिरिक्त, किसी भी रेंज आँफिस में पौधा लगाने एवं वृक्षारोपण के लिए पालिथिन ट्यूब, खाद, घेरेबंदी की सामग्री तथा औजार एवं संयंत्र इत्यादि का क्रय एवं उपयोगिता दर्शाते हुए योजनावार भंडार पंजी का संधारण नहीं किया गया। यहाँ तक कि प्रमंडलीय वन अधिकारियों द्वारा 2005–10 के दौरान भंडार का भौतिक सत्यापन भी नहीं किया गया था। भौतिक सत्यापन के अभाव में भंडार में रखी गई सामग्रियों की क्षति, हानि एवं चोरी का खतरा था।

प्रमंडलीय वन अधिकारियों ने जवाब में कहा (मई–अगस्त 2010) कि भविष्य में उचित भंडार पंजी का संधारण किया जाएगा।

3.13 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

भारत सरकार की मार्गदर्शिका के अनुसार क्रियान्वित की जा रही योजनाओं की प्रगति की समीक्षा हेतु एक राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन किया जाना था। विभागीय निर्देश (नवंबर 2000) के अनुसार प्रत्येक वन संरक्षक एवं प्रमंडलीय वन अधिकारियों के लिए अपने क्षेत्राधिकार के अंतर्गत वनक्षेत्र में एक महीने में 10 रातें गुजारनी थी एवं वनक्षेत्र का भ्रमण करना था। निर्देश में यह भी निर्धारित था कि

---

[35] *औरंगाबादः (आर डी एफ : 01, एन ए पी : 2), गयाः (आर डी एफ : 02, एन ए पी : 5), जमुईः (आर डी एफ : 08, एन ए पी : 3), कैमूरः (आर डी एफ : 02, एन ए पी : 02), नवादाः (आर डी एफ : 03, एन ए पी :03), रोहतासः (आर डी एफ : 03, एन ए पी :03) तथा वी.टी.पी.–II, बेतियाः एन.ए.पी.–2*

वृक्षारोपण कार्य की समाप्ति के उपरांत संबंधित प्रमंडलीय वन अधिकारियों को उस वृक्षारोपण कार्य के भौतिक सत्यापन संबंधी एक प्रमाणपत्र देना था। यह इंगित करते हुए कि शत प्रतिशत वृक्षारोपण कार्य समाप्त हो चुका है, इस प्रमाण पत्र को संबंधित प्लांटेशन जर्नल एवं पीट रजिस्टर में इसे दर्ज करना था। तीन वर्षो तक इस प्रक्रिया को चलना था एवं उसके बाद वृक्षारोपण के छठे, सातवें एवं 10वें वर्ष में वन संरक्षक द्वारा वन क्षेत्र का भौतिक निरीक्षण किया जाना था तथा सरकार को निरीक्षण प्रतिवेदन भेज देना था। इसके अतिरिक्त संबंधित वनपाल द्वारा प्रत्येक प्लांटेशन जर्नल में वर्ष में दो बार (अप्रील एवं अक्टूबर) पौधों की उत्तरजीविता संबंधी प्रतिवेदन दर्ज करना था तथा समय–समय पर वन संरक्षक से उनके प्रत्येक निरीक्षण के उपरांत प्रमाणित करवाना था।

योजना का अनुश्रवण नहीं किया गया

लेखापरीक्षा जाँच से ज्ञात हुआ कि राज्य में राज्य स्तरीय समिति का गठन नहीं किया गया। नमूना जाँचित आठ प्रमंडलों में यह पाया गया कि प्रमंडलीय वन अधिकारी वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना–I , बेतिया, जिन्होंने प्रतिमाह 2–3 रात वन क्षेत्र में बिताया था, को छोड़कर कोई भी प्रमंडलीय वन अधिकारी ने 2005–10 के दौरान वनक्षेत्र में रात्रि–ठहराव नहीं किया। किसी भी प्रमंडलीय वन अधिकारी ने प्लांटेशन जर्नल में उपर्युक्त प्रमाण–पत्र दर्ज नहीं किया। वन संरक्षक एवं वन प्रमंडल पदाधिकारियों द्वारा किये गए निरीक्षण की प्रविष्टि संबंधित प्लांटेशन जर्नल में दर्ज नहीं थे। प्लांटेशन जर्नल में उपयुक्त इन्द्राज नहीं होने से किए गए पौधा रोपण कार्य को वर्ष 2005–10 में सुनिश्चित नहीं किया जा सका। किसी भी प्रमंडलीय कार्यालयों द्वारा चार वर्षों से अधिक के पौधों की उत्तरजीविता से संबंधित अभिलेखों का संधारण नहीं किया गया। किसी भी प्लांटेशन जर्नल में उत्तरजीविता प्रतिवेदन को दर्ज नहीं किया गया।

अतः विभाग प्राथमिक अभिलेख के संधारण एवं वृक्षारोपण स्थल का निरीक्षण करने की प्राथमिक जिम्मेवारी का निर्वाह करने में विफल रहा। यह विभाग द्वारा योजनाओं/कार्यक्रमों के खराब अनुश्रवण को इंगित करता था। विशेष सचिव ने जवाब में (अक्टूबर 2010) इसके लिए कर्मियों एवं संरचना की कमी को जिम्मेदार बताया। हालाँकि इन कठिनाईयों से पार पाने के लिए कदम उठाने की जवाबदेही भी विभाग की ही थी ।

3.14 उपसंहार

राष्ट्रीय वन आयोग की अनुशंसा के चार वर्षो बाद भी राज्य ने अपनी वन नीति नहीं बनाई। विभाग ने प्रत्येक वन प्रमंडल के लिए एक कार्य–योजना की तैयारी की बाध्यता को सुनिश्चित नहीं किया। योजना शीर्ष व्यय में बचत, बजट बनाने एवं योजना कार्यक्रम क्रियान्वयन में कमियों को दर्शाता था। व्यय नियंत्रण पंजी का अभाव वित्त प्रबंधन की कमजोरी एवं वित्तीय नियमों का अनुपालन नहीं किया जाना दर्शाता था। कंपा फंड में अत्यधिक राशि की उपलब्धता के बावजूद उपलब्धि शून्य थी। राष्ट्रीय वनरोपण कार्यक्रम में सामुदायिक सहभागिता को सुनिश्चित नहीं किया गया जैसा कि भारत सरकार की मार्गदर्शिका में उल्लिखित था। अपर्याप्त निधि एवं प्रबंधन योजना के अभाव ने वन्यप्राणी अभ्यारण्य के विकास को प्रभावित किया। वाल्मिकी व्याघ्र परियोजना अपर्याप्त गश्ती, संरचनात्मक कमी एवं अत्यधिक रिक्तियों से ग्रसित था। विभाग की मानव क्षमता योजना का अभाव था एवं वनकर्मियों को कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया था। केन्द्रीय प्रायोजित योजना की प्रगति की समीक्षा हेतु राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन नहीं किया गया था। वन संरक्षकों एवं प्रमंडलीय वन अधिकारियों द्वारा वृक्षारोपण स्थल की निरीक्षण से संबंधित प्रविष्टि प्लांटेशन जर्नल में दर्ज नहीं थी। प्लांटेशन जर्नल में उपर्युक्त प्रविष्टियों के अभाव में वृक्षारोपण की भौतिक स्थिति को सुनिश्चित नहीं किया जा सका।

अनुशंसाएँ

विभाग निम्नलिखित अनुशंसाओं को परख एवं विचार कर सकता है:

- राष्ट्रीय वन नीति के उद्देश्यों के अनुकूल राज्य वन नीति बनाने का प्रयास किया जाना चाहिए।
- प्रत्येक वन प्रमंडल के लिए एक विस्तृत कार्य योजना अवश्य तैयार की जानी चाहिए।
- बचतों की परिहार्यता के लिए बजट आकलन वास्तविकता के आधार पर तैयार किया जाना चाहिए।
- समुचित सर्वेक्षण के बाद ही योजनाओं को स्वीकृत किया जाना चाहिए।
- वन्य प्राणी अभयारण्यों का प्रबंधन दीर्घकालीन आधार पर किया जाना चाहिए।
- मानव बल की पदस्थापना युक्तिसंगत होनी चाहिए।
- निरीक्षण एवं अनुश्रवण को प्रभावकारी बनाने के लिए सुदृढ़ किया जाना चाहिए।

प्रेमन दिनाराज

(प्रेमन दिनाराज)
प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा), बिहार

पटना
दिनांक

प्रतिहस्ताक्षरित

विनोद राय

(विनोद राय)
भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली
दिनांक