

भारत में आपदा - तैयारी की निष्पादन लेखापरीक्षा

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
संघ सरकार, गृह मंत्रालय
2013 की प्रतिवेदन सं. 5

विषय सूची

		पृष्ठ संख्या
	विषय सूची	i-ii
	प्राक्कथन	iii
	कार्यकारी सारांश एवं अनुशंसाएं	v-xiii
	भाग-I	
	अध्याय 1: प्रस्तावना	
1.1	प्रस्तावना	1-2
1.2	भारत कितना आपदा प्रवण है ?	2-4
1.3	हमने इस विषय का चयन क्यों किया ?	4-5
1.4	लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र	6
1.5	लेखापरीक्षा दृष्टिकोण	7
1.6	लेखापरीक्षा उद्देश्य	7-8
1.7	लेखापरीक्षा के निर्देश चिन्ह और मापदण्ड क्या थे ?	8
1.8	आभार	8
	अध्याय 2: वैधानिक और संस्थागत रूपरेखा	
2.1	भारत में आपदा प्रबंधन का विकास	9
2.2	आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005	9-10
2.3	आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति	10
2.4	आ.प्र. अधिनियम से पूर्व अधिनियमित राज्य विधायी अधिनियम	10-11
2.5	आपदा प्रबंधन के लिए कानूनी संस्थागत रूपरेखा	11-19
2.6	देश भर में स्थापित प्रतिक्रिया	19
	अध्याय 3: आपदा तैयारी की योजना	
3.1	आपदा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय योजना	21-23
3.2	आपदा प्रबंधन के लिए राज्य योजनाएं	23-24
3.3	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशानिर्देश	24-25
3.4	भूमिकाओं तथा दायित्वों का सीमांकन	25-27
	अध्याय 4: राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण	
4.1	संगठनात्मक ढांचा	29
4.2	रा.आ.प्र.प्रा. की सलाहकारी समिति के गठन में विलम्ब	30
4.3	रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा परियोजनाओं का कार्यान्वयन	30-39
4.4	विविध मामले	40-41
4.5	लेह मेघ विस्फोट के प्रति रा.आ.प्र.प्रा. की प्रतिक्रिया पर मामला अध्ययन	42-43
4.6	रा.आ.प्र.प्रा. में श्रमशक्ति प्रबंधन	43-44
	अध्याय 5: संसाधन तथा निधीयन प्रबंध	
5.1	राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि	45-49

5.2	राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि	49-52
5.3	शमन निधि का गठन न किया जाना	53
5.4	राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिजर्व	53-54
अध्याय 6: आपदा तैयारी हेतु संचार प्रणाली		
6.1	आपदा प्रबंधन सहायता कार्यक्रम	55-62
6.2	अन्य संचार नेटवर्क	63-64
6.3	राज्य की आपदा तैयारी	64-65
अध्याय 7: आपदाओं के लिए प्रतिक्रिया प्रणाली		
7.1	राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल	67-75
7.2	राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल	76
7.3	क्षेत्रीय प्रतिक्रिया केन्द्र	77-78
7.4	सिविल रक्षा तथा अग्निशमन सेवा	79-84
7.5	चिकित्सा तत्परता	84-89
अध्याय 8: क्षमता निर्माण		
8.1	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान	91-95
8.2	आपदा प्रबंधन में क्षमता निर्माण पर पायलट परियोजना	95
8.3	राज्यों में क्षमता निर्माण प्रयास	96-98
भाग-II		
अध्याय 9: आपदा विशिष्ट अभ्युक्तियाँ		
9.1	भूकम्प	99-102
9.2	बाढ़	103-107
9.3	चक्रवात तथा सुनामी	108-117
9.4	सूखा	118-120
9.5	दावानल	121-125
9.6	रासायनिक आपदा	126-130
9.7	जैविकीय आपदाएँ	131-136
9.8	विकिरणधर्मी तथा परमाणु आपात स्थितियाँ	137-141
भाग -III		
अध्याय 10: राज्य विनिर्दिष्ट अभ्युक्तियाँ		
1.	आन्ध्र प्रदेश	143-145
2.	गुजरात	146-148
3.	महाराष्ट्र	149-151
4.	ओडिशा	152-155
5.	राजस्थान	156-158
6.	तमिलनाडु	159-162
7.	उत्तराखण्ड	163-165
8.	पश्चिम बंगाल	166-169
9.	अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह	170-174
अध्याय 11: निष्कर्ष		175-176
अनुबंध		177-186
शब्दावली		187-192

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक तथा महालेखापरीक्षक का मार्च 2012 को समाप्त वर्ष के लिए, भारत में आपदा तैयारियों की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों से युक्त, यह प्रतिवेदन भारत के राष्ट्रपति के समक्ष प्रस्तुत करने के लिए संविधान की धारा 151 के अंतर्गत तैयार किया गया है।

निष्पादन लेखापरीक्षा मई 2012 से सितम्बर 2012 के दौरान की गई थी। प्रतिवेदन, गृह मंत्रालय, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान, राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल, आठ राज्यों, एक केन्द्र शासित क्षेत्र तथा नोडल मंत्रालयों एवं विभागों अर्थात् पर्यावरण एवं वन, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण, भू-विज्ञान मंत्रालयों, भारतीय मौसम विज्ञान विभाग, कृषि एवं सहकारिता, परमाणु ऊर्जा एवं अंतरिक्ष विभाग, की फाइलों और दस्तावेजों की संवीक्षा से बना है।

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर पहुँचने के लिए केन्द्रीय एवं राज्य, दोनों स्तरों के लेखापरीक्षा परिणामों को ध्यान में रखा गया था।

कार्यकारी सारांश

विश्व भर में, आपदा प्रबंधन के लिए आपदा तैयारी अथवा आपदा जोखिम में कमी (आ.जो.क.) सर्वप्रमुख विषय बनता जा रहा है। आपदा की संभावना को समाप्त करना संभव नहीं है। तथापि, उचित देखभाल और समुचित तैयारी के साथ, आपदाओं के जोखिम और पहुँचने वाली क्षति को काफी कम किया जा सकता है। भारत को विभिन्न प्राकृतिक एवं मानव निर्मित आपदाओं से खतरा रहता है। देश ने हाल के वर्षों में भूकंप, सुनामी और बाढ़ सहित कई विनाशकारी आपदाओं का सामना किया है। तदनुसार भारत, एक त्रिस्तरीय आपदा प्रबंधन सांस्थानिक ढाँचे की स्थापना करने वाले अग्रणी देशों में से एक था। आ.प्र. अधिनियम के 2005 में पारित होने के बाद काफी समय बीत गया है। केन्द्रीय एवं राज्य स्तर पर सरकारों ने कई न्यूनीकरण योजनाएं शुरू की हैं। आपदा जोखिम में कमी करने के लिए देश में कई अंतरराष्ट्रीय सहायता प्राप्त परियोजनाओं का भी संचालन किया जा रहा है। राष्ट्रीय, राज्य तथा जिला स्तरों पर सांस्थानिक ढाँचे स्थापित किये गये हैं। आ.जो.क. कार्यों के लिए उत्तरदायी नोडल मंत्रालयों को विभिन्न मानव निर्मित तथा प्राकृतिक आपदाओं के लिए निर्दिष्ट किया गया है। अतः देश में आपदा को प्रबंधित करने के लिए तैयारी के स्तर के आकलन का यह सही समय है।

इस लेखापरीक्षा में हमने पाया कि संस्थाओं के गठन तथा वित्त पोषण की व्यवस्था संबंधी प्रगति के बावजूद, विभिन्न आपदाओं के तैयारी स्तर में महत्वपूर्ण अंतराल थे। आ.प्र. अधिनियम 2005 के पश्चात जो व्यवस्था प्रभाव में आयी, उसे अपनी वांछित प्रभावशीलता अभी प्राप्त करनी है। राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण जिसे शीर्ष नियोजन एवं पर्यवेक्षक निकाय के रूप में परिकल्पित किया गया था, वह अधिकांश प्रमुख क्षेत्रों में अप्रभावी पाया गया। इसका न तो राज्य स्तर पर कार्य की प्रगति पर सूचना एवं नियंत्रण था, और न ही यह विभिन्न परियोजनाओं के क्रियान्वयन में सफल हुआ था। रा.आ.प्र.प्रा. तथा विभिन्न आपदाओं के नोडल मंत्रालयों के मध्य समन्वय को सुदृढ़ करने की आवश्यकता है। राष्ट्रीय स्तर पर शीर्ष निकायों के मध्य भूमिकाओं तथा दायित्वों को स्पष्ट रूप से निर्दिष्ट करने की आवश्यकता है।

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा ने क्या उद्घटित किया था?

हमारी निष्पादन लेखापरीक्षा ने उद्घटित किया कि:

वैधानिक तथा सांस्थानिक रूपरेखा ❖ राष्ट्रीय कार्यकारी समिति मई 2008 के बाद नहीं मिली, जबकि उस तिथि के बाद देश ने अनेक आपदाओं का सामना किया। इसने आपदा तैयारी के मूल्यांकन को सरकार के सभी स्तरों पर प्रभावित किया था।
(पैराग्राफ 2.5.3.6)

आपदा तैयारी का नियोजन ❖ आपदा प्रबंधन की राष्ट्रीय योजना आ.प्र. अधिनियम के पारित होने के छः वर्ष बाद भी नहीं बनायी गयी थी।
(पैराग्राफ 3.1.1)

❖ राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण द्वारा जारी राष्ट्रीय दिशानिर्देशों को, राज्यों पर राज्य योजना बनाने में बाध्यतामूलक बनाने वाले कोई प्रावधान नहीं थे।
(पैराग्राफ 3.2)

❖ गृह मंत्रालय, राष्ट्रीय कार्यपालिका समिति तथा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के निर्धारित भूमिकाओं एवं कार्यों में महत्वपूर्ण विचलन थे।
(पैराग्राफ 3.4)

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण ❖ जून 2010 से रा.आ.प्र.प्रा. की कोई सलाहकार समिति नहीं थी।
(पैराग्राफ 4.2)

❖ रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा शुरू की गयी कोई भी प्रमुख परियोजना पूर्ण नहीं हुई थी। अनुचित योजना के कारण या तो परियोजनाओं को बीच में ही बंद कर दिया गया था, या उल्लेखनीय अवधि के बाद भी वे अभी तक अपूर्ण थीं।
(पैराग्राफ 4.3)

❖ रा.आ.प्र.प्रा., आ.प्र. अधिनियम में निर्धारित कई भूमिकाओं का निर्वहन नहीं कर रहा था। इसमें न्यूनीकरण के प्रयोजन हेतु निधियों के प्रावधान की अनुशंसा और ऋणों के पुर्नभुगतान में राहत की अनुशंसा अथवा नये ऋणों की मंजूरी सम्मिलित है।
(पैराग्राफ 4.4.2)

❖ रा.आ.प्र.प्रा. ने आपदा में कमी करने हेतु संरचनात्मक आवश्यकताओं को शामिल करने के लिए प्रमुख राष्ट्रीय परियोजनाओं के व्यवस्थित मूल्यांकन का कार्य, शुरू नहीं किया था।
(पैराग्राफ 4.4.3)

❖ रा.आ.प्र.प्रा. में कई महत्वपूर्ण पद रिक्त थे और परामर्शदाताओं का दैनंदिन कार्य के लिए उपयोग किया जाता था।
(पैराग्राफ 4.6)

संसाधन निधि व्यवस्था तथा ❖ राज्यों में राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि (रा.आ.प्र.नि.) के संबंध में विलंब एवं कुप्रबंधन थे। राज्य, अव्ययित रा.आ.प्र.नि. के अंतर्गत उपयोग एवं शेषों के विवरण गृ.मं. को भेजने में नियमित नहीं थे। राज्यों ने दिशानिर्देशों के अनुसार

रा.आ.प्र.नि. के अव्ययित शेषों का निवेश नहीं किया था। यह नमूना परीक्षित राज्यों में ₹ 477.99 करोड़ के ब्याज के संभावित घाटे में परिणत हुआ।

(पैराग्राफ 5.1)

❖ राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का उपयोग भा.स. के दिशानिर्देशों में दर्शाये गए प्रयोजनों के अलावा अन्य विविध प्रयोजनों के लिए किया गया था। रा.आ.आ.नि. (अभी रा.आ.प्र.नि.) से जारी गुजरात, असम तथा गोवा के मामले में ₹ 654.04 करोड़ के निर्गम, इन राज्यों के पास अव्ययित पड़े थे।

(पैराग्राफ 5.2)

❖ राष्ट्रीय आपदा न्यूनीकरण निधि की स्थापना अभी होनी है। अधिकतर राज्यों ने राज्य तथा जिला स्तर पर आपदा न्यूनीकरण निधियों की भी स्थापना नहीं की थी।

(पैराग्राफ 5.3)

❖ रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा दिशानिर्देशों को अंतिम रूप देने में विलंब के कारण, आपदा के पश्चात त्वरित राहत के लिए आवश्यक मदों की सूची के अनुसंधान हेतु राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिजर्व को परिचालित नहीं किया जा सका।

(पैराग्राफ 5.4)

आपदा तैयारी हेतु संचार प्रणालियां

❖ आपातकालीन प्रबंधन हेतु राष्ट्रीय डेटाबेस को अगस्त 2011 तक पूरा करना था, परंतु इसे अभी परिचालित होना है।

(पैराग्राफ 6.1.1)

❖ ए.एल.टी.एम. डिजिटल कैमरे की अधिप्राप्ति तथा परिचालन में ₹23.75 करोड़ का निवेश अप्रैल 2003 से किया गया था। तथापि, देश के बाढ़ प्रवण क्षेत्र का 10 प्रतिशत से कम भाग ही समोच्च बंद एवं विस्तृत स्थलाकृति सूचना प्रदान करने हेतु शामिल किया गया था।

(पैराग्राफ 6.1.2)

❖ प्राकृतिक आपदाओं के समय सिंथेटिक एपर्चर रडार द्वारा हवाई डाटा प्राप्त करने संबंधी सहायता निर्धारित पूर्णता की तिथि के छः वर्ष के बाद भी अमल में नहीं लाया जा सका था। अब तक किया गया व्यय ₹28.99 करोड़ था।

(पैराग्राफ 6.1.3)

❖ उपग्रह आधारित संचार नेटवर्क, संचार उपकरण की प्राप्ति के छः वर्ष से अधिक अवधि के पश्चात भी पूर्ण रूप से परिचालित नहीं था।

(पैराग्राफ 6.1.4)

❖ खराब मौसम व्यवस्था की निगरानी तथा मॉनीटरिंग हेतु डॉपलर मौसम रडार ₹35.64 करोड़ व्यय करने के बाद फलीभूत नहीं हो सका।

(पैराग्राफ 6.1.5)

❖ रा.आ.प्र.प्रा. के राष्ट्रीय आपदा नेटवर्क तथा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना विज्ञान प्रणाली परियोजनाएं परिकल्पना के कई वर्षों बाद भी अभी नियोजन अवस्था में ही थीं।

(पैराग्राफ 6.2)

आपदा हेतु प्रतिक्रिया प्रणाली	
	<ul style="list-style-type: none"> ❖ राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल की प्रभावपूर्णता, प्रशिक्षित श्रमशक्ति की कमी, आवश्यक प्रशिक्षण सुविधाओं, अवसंरचना तथा उपकरण की अनुपस्थिति के कारण बाधित हो रही थी। रा.आ.प्र.ब. की तरफ से तैयारी, महत्वपूर्ण उपकरण के गैर- परिचालित एवं दोषपूर्ण होने के कारण अपर्याप्त थी। (पैराग्राफ 7.1.2) ❖ रा.आ.प्र.ब. की तैनाती हेतु मानक संचालित प्रणाली को सितम्बर 2012 तक अनुमोदित नहीं किया गया था तथा रा.आ.प्र.ब. को छोटे या स्थानीयकृत आपदाओं के लिए तैनात किया गया था। (पैराग्राफ 7.1.3) ❖ केवल सात राज्यों ने अब तक अपने राज्य आपदा प्रतिक्रिया बलों का निर्माण किया था। उचित रूप से प्रशिक्षित तथा सुसज्जित राज्य आ.प्र.ब. कार्मियों की अनुपस्थिति में, राज्य, छोटे तथा स्थानीयकृत आपदाओं के लिए रा.आ.प्र.ब. की तैनाती की मांग कर रहे थे। (पैराग्राफ 7.2) ❖ क्षे.प्र.के. के कार्यकरण के लिए कोई स्पष्ट नीति तथा दिशा-निर्देश नहीं थे। क्षे.प्र.के. अप्रभावी थे तथा आपदा प्रतिक्रिया में बहुत कम उपयोग में लाये जाते थे। (पैराग्राफ 7.3) ❖ विभिन्न राज्यों में किसी आपदा में तत्काल और त्वरित प्रतिक्रिया प्रदान करने हेतु अग्नि शमन तथा आपातकालीन सेवाओं में पर्याप्त रूप से स्टाफ नहीं था। (पैराग्राफ 7.4.4) ❖ केन्द्र तथा राज्य, दोनों स्तरों पर चिकित्सा संबंधी तैयारी में कमी क्षमता तथा अवसंरचना के मामलों में पाई गई थी। (पैराग्राफ 7.5)
आपदा तैयारी के लिए क्षमता निर्माण	<ul style="list-style-type: none"> ❖ पेशेवर वास्तुकारों तथा अभियंताओं को प्रशिक्षित कर भूकंपीय दृष्टि से सुरक्षित निवासों को सुनिश्चित करने के लिए योजनाएं थीं, जो अपने लक्ष्यों को प्राप्त करने में विफल रही। योजनाओं को उनकी असफलता के कारणों का विश्लेषण किए बिना ही हटा दिया गया था। (पैराग्राफ 8.1.3.1) ❖ प्र.प्र.सं. की वित्तीय सहायता में विस्तार करने की योजना भारी कमियों के साथ समाप्त हुई। (पैराग्राफ 8.1.3.2) ❖ विशेषज्ञ उपकरणों की संगठित सूचना प्रणाली तथा आपदा प्रतिक्रिया के लिए विशेषज्ञता के निर्माण हेतु भारतीय आपदा संसाधन परियोजना तदर्थ आधार पर ही परिचालित थीं। (पैराग्राफ 8.1.4) ❖ राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान में महत्वपूर्ण पदों का न भरा जाना प्रशिक्षण कार्यक्रमों की कवरेज में बाधा थी। (पैराग्राफ 8.1.6.2)

- आपदा विशिष्ट भूकंप:**
- मुद्दे**
- ❖ भारतीय मौसम विज्ञान विभाग ने भूकंप के लिए आपदा प्रबंधन तथा शमन योजनाओं का निर्माण नहीं किया।
(पैराग्राफ 9.1.2)
 - ❖ रा.आ.प्र.प्रा. ने राष्ट्रीय भूकंप जोखिम शमन परियोजना को शुरू किया। यह परियोजना अपनी अवधारणात्मकता के पांच साल बीत जाने के बाद भी अभी प्रारंभिक चरण में थी।
(पैराग्राफ 9.1.6)
- बाढ़:**
- ❖ सितम्बर 2011 तक 29 राज्यों में 4728 बड़े बाँधों के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 8 राज्यों ने 192 बड़े बाँधों के लिए आपातकालीन योजनाओं का निर्माण किया था।
(पैराग्राफ 9.2.1.2)
 - ❖ देश में सितम्बर 2011 तक 4728 जलाशय और बांध थे। के.ज.आ. केवल 28 जलाशयों तथा बाँधों को अन्तर्वाह पूर्वानुमान प्रदान करता है। बाढ़ नियंत्रण से संबंधित योजना के मूल्यांकन अध्ययन में सूचित कमियों को जल संसाधन मंत्रालय द्वारा सुधारा नहीं गया था।
(पैराग्राफ 9.2.3.1)
- चक्रवात तथा सुनामी:**
- ❖ मौसम पूर्वानुमान क्षमताओं को बढ़ाने के लिए आधुनिकीकरण परियोजनाओं को पूरा नहीं किया जा सका था। केवल 47.68 प्रतिशत निधि का उपयोग मार्च 2012 तक किया गया था।
(पैराग्राफ 9.3.5 & 9.3.5.1)
 - ❖ वेधशाला नेटवर्क के उन्नयन की शमन परियोजना तथा अन्य विशिष्ट परियोजनाओं के कार्यान्वयन में या तो बहुत अधिक विलंब हुआ या फिर शुरू भी नहीं हुआ था।
(पैराग्राफ 9.3.5.2, 9.3.5.3, 9.3.5.4, 9.3.5.5, 9.3.5.6 & 9.3.5.7)
- सूखा:**
- ❖ आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय दिशानिर्देशों में परिकल्पित गतिविधियों को तत्परता को आगे सुदृढ़ बनाने के लिए अभी तक किया जाना शेष था।
(पैराग्राफ 9.4.2)
 - ❖ प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत राज्यों को तत्काल राहत प्रदान करने में विलंब हुआ था।
(पैराग्राफ 9.4.4.1)
- दावानल:**
- ❖ विभिन्न संबंधित विभागों में समन्वय समेत दावानल से निपटने के लिए कोई रणनीति नहीं थी। केवल पांच राज्यों तथा एक सं.शा.प्र. ने दावानल जोखिम प्रबंधन योजनाएं प्रस्तुत की थी और वे भी प.व.मं. के पास अनुमोदन के लिए लम्बित है।
(पैराग्राफ 9.5.2)

- ❖ दावानल की घटना पर वास्तविक समय डाटा की उपलब्धता के बावजूद, इसे राष्ट्रीय तथा राज्य स्तर पर योजना बनाने के लिए उपयोग नहीं किया गया था।
(पैराग्राफ 9.5.3)
- ❖ केन्द्रीय जोखिम समूह का गठन कम श्रेष्ठता श्रेणी अधिकारियों के साथ हुआ था। इस समूह द्वारा मॉनीटरिंग की कोई सूचना उपलब्ध नहीं करवाई गई थी।
(पैराग्राफ 9.5.4)
- ❖ वन प्रबंधन योजना की गहनता के तहत निधियों को आवश्यकता के आकलन के बिना ही जारी कर दिया गया था। स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर नहीं किए गये थे। योजना दिशानिर्देशों के अनुसार कोई मूल्यांकन नहीं किया गया था।
(पैराग्राफ 9.5.5)

रासायनिक आपदा:

- ❖ रासायनिक दुर्घटना सूचना तथा रिपोर्टिंग प्रणाली (रा.दु.सू.रि.प्र.) का अभी तक पर्याप्त प्रतिक्रिया उत्पन्न करना शेष था। देश में रासायनिक दुर्घटनाओं की अद्यतित जानकारी उपलब्ध नहीं थी।
(पैराग्राफ 9.6.3.5)
- ❖ मंत्रालय ने राज्य स्तर पर रसायन जोखिम प्रबंधन के लिए एक प्रभावी प्रणाली विकसित नहीं की।
(पैराग्राफ 9.6.6)

जैविक आपदा:

- ❖ महामारी रोग अधिनियम, 1897 में समीक्षा और अद्यतन करने की आवश्यकता है। जैव-सुरक्षा और जैव-सुरक्षा कोड को विकसित करने की जरूरत थी।
(पैराग्राफ 9.7.2.1)
- ❖ एकीकृत रोग निगरानी परियोजना को सभी राज्यों द्वारा डाटा की नियमित रिपोर्टिंग नहीं है, इस प्रकार यह अपने उद्देश्य में विफल रहा।
(पैराग्राफ 9.7.3)
- ❖ राष्ट्रीय प्रवेश बिन्दुओं जैसे कि हवाई अड्डों पर प्रयोगशाला सुविधाओं तथा निगरानी की सुविधाओं में कमी पाई गई थी।
(पैराग्राफ 9.7.3.2 & 9.7.3.5)

परमाणु एवं विकिरणधर्मी आपदा:

- ❖ विकिरण सक्रिय पदार्थों के सुरक्षित निपटान हेतु उनके परिवहन के लिए बड़ी संख्या में स्वीकृति प्रदान की गई थी। तथापि, स्रोतों का वास्तव में निपटान किया गया को सत्यापित करने के लिए कोई उचित तंत्र विद्यमान नहीं था।
(पैराग्राफ 9.8.4)
- ❖ देश में लापता या लावारिस विकिरण सक्रिय पदार्थों का पता लगाने एवं खोज हेतु विनियामक प्रतिक्रिया तंत्र भी प्रभावकारी नहीं था।
(पैराग्राफ 9.8.5)

हमने क्या सुझाव दिए?

- राष्ट्रीय कार्यपालिका समिति तथा गृह मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि आपदा प्रबंधन के लिए एक समग्र राष्ट्रीय योजना का निर्माण शीघ्रातिशीघ्र हो।
- रा.आ.प्र.प्रा. को अपने राष्ट्रीय दिशा-निर्देशों का मंत्रालयों, विभागों तथा राज्य सरकारों द्वारा कार्यान्वयन का अनुवर्तन करना चाहिए।
- रा.का.स. को देश के आपदा प्रबंधन में अपनी निरूपित भूमिका का प्रदर्शन करने हेतु नियमित बैठकों का आयोजन करना चाहिए।
- गृ.म., रा.का.स. तथा रा.आ.प्र.प्रा. की भूमिकाएं तथा जिम्मेदारियां इन हितधारकों के कार्यों के स्पष्ट सीमांकन के लिए निर्दिष्ट होनी चाहिए।

- रा.आ.प्र.प्रा. को विशेषज्ञों की अपनी सलाहकार समिति का गठन शीघ्र सुनिश्चित करना चाहिए।
- रा.आ.प्र.प्रा. को अपनी परियोजना निष्पादन क्षमताओं की समीक्षा तथा सुदृढ़ करने की आवश्यकता है। नोडल मंत्रालयों से बेहतर समन्वयन की अपेक्षा है ताकि प्रयासों के दोहराव से बचा जा सके।
- रा.आ.प्र.प्रा. को आपदा में कमी के लिए संरचनात्मक आवश्यकताओं के आकलन का कार्य आरंभ कर देना चाहिए।
- रा.आ.प्र.प्रा. को रेट्रोफिटिंग नीति का निरूपण करने के प्रयास करने चाहिए।
- रा.आ.प्र.प्रा. को अपने व्यापार नियमों को शीघ्रातिशीघ्र दृढ़ कर लेना चाहिए।

- गृ.मं. को अपने मॉनीटरिंग तंत्र को सुदृढ़ बना लेना चाहिए, ताकि रा.आ.प्र.नि. के अंतर्गत राज्य नियमित रूप से उपयोग किए तथा अव्ययित शेष राशि का विवरण भेजें। यह राज्यों को समय पर रा.आ.प्र.नि. जारी करना सुनिश्चित करेगा।
- गृ.मं. को राज्यों द्वारा राज्य आ.प्र.नि. के अंतर्गत अव्ययित शेष का निवेश सुनिश्चित करना चाहिए।
- राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि का उपयोग मरम्मत और बहाली की गतिविधियों के लिए उपयोग नहीं किया जाना चाहिए।
- राष्ट्रीय, राज्य तथा जिला स्तर पर शमन गतिविधियों को बढ़ावा देने के लिए आपदा शमन निधि का गठन किया जाना चाहिए।
- राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिजर्व (रा.आ.प्र.रि.)का शीघ्रातिशीघ्र परिचालन करना चाहिए।

- अंतरिक्ष विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि राष्ट्रीय आपातकालीन प्रबंधन डेटाबेस (रा.आ.प्र.डे.) का परिचालन शीघ्रातिशीघ्र किया जाए।
- भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संस्थान को शीघ्रातिशीघ्र उपग्रह आधारित (आ.प्र.स.) संचार नेटवर्क को पूर्ण रूप से परिचालित करना चाहिए तथा डॉपलर मौसम रडार का अधिष्ठापन करना चाहिए।

- रा.आ.प्र.प्रा. को राष्ट्रीय आपदा सूचना नेटवर्क तथा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना प्रौद्योगिकी परियोजनाओं का समापन सुनिश्चित करना चाहिए।
 - राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल को विशेषज्ञ पदों समेत रिक्त पदों को भरने के लिए ठोस प्रयास करने चाहिए। म.नि., रा.आ.प्र.ब. को रा.आ.प्र.ब. कर्मियों के स्थानांतरण तथा तैनाती पर बेहतर नियंत्रण करना चाहिए।
 - रा.आ.प्र. बटालियनों के लिए मानक अवसंरचना शीघ्रातिशीघ्र बनाई जानी चाहिए।
 - रा.आ.प्र.ब. की तैनाती के लिए मानक संचालित प्रणाली को पुष्ट किया जाना चाहिए तथा सभी हितधारकों को बांट दिया जाना चाहिए।
 - राज्यों को अपने आपदा प्रतिक्रिया बलों को बढ़ाने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए।
 - क्षेत्रीय प्रतिक्रिया केन्द्र के कार्यों की स्पष्ट नीति होनी चाहिए ताकि आपदा प्रतिक्रिया के लिए उनका उपयोग प्रभावी रूप से किया जा सके।
 - गृह मंत्रालय को अग्नि तथा आपातकालीन सेवाओं के उन्नयन की योजना का समापन सुनिश्चित करना चाहिए।
 - दोनों केन्द्रीय तथा राज्य स्तरों पर चिकित्सा प्रतिक्रिया के लिए क्षमता तथ अवसंरचना का सुदृढीकरण किया जाना चाहिए।
- राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान के शैक्षणिक तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमों का मूल्यांकन इस आश्वासन को प्रदान करने के लिए किया जाना चाहिए कि घोषित उद्देश्यों तथा धन का सदुपयोग संबंधी उद्देश्य को प्राप्त कर लिया गया है।
 - भारतीय आपदा संसाधन नेटवर्क के कार्यान्वयन को पुष्ट किया जाना चाहिए। संसाधनों के इंनवेन्ट्री डाटा का अद्यतन करने की आवश्यकता है।
 - रा.आ.प्र.सं. में महत्वपूर्ण रिक्त पदों को भरने के लिए अतिशीघ्र कदम उठाए जाने की आवश्यकता है, ताकि पर्याप्त प्रशिक्षण कार्यक्रमों का संचालन किया जा सके।
- भू-विज्ञान मंत्रालय को भूकंप प्रबंधन योजना का निर्माण इस विषय में जारी राष्ट्रीय दिशा-निर्देशों के अनुरूप करना चाहिए।
 - रा.आ.प्र.प्रा. को विभिन्न प्राकृतिक खतरों के संबंध में अपनी "जोखिम मूल्यांकन तथा जोखिम विश्लेषण" की परियोजना को पूरा करना चाहिए।
 - जल संसाधन मंत्रालय को राज्यों के सभी प्रमुख बाँधों को आवृत करते हुए आपातकालीन कार्य योजना की तैयारी को सुनिश्चित करना चाहिए।
 - भारतीय मौसम विज्ञान विभाग के आधुनिकीकरण के लिए भू-विज्ञान मंत्रालय द्वारा आरंभ किए गए विभिन्न परियोजनाओं को समय पर पूरा करने की आवश्यकता है।
 - कृषि एवं सहकारिता विभाग को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सूखा प्रबंधन के राष्ट्रीय दिशा-निर्देशों में परिकल्पित गतिविधियों को शीघ्रता से पूरा किया जा सके ताकि सूखे के शमन के लिए आपदा तैयारी को प्रोत्साहन मिल सके।

-
- सभी हितधारकों द्वारा मासिक सूखा रिपोर्ट का प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित किया जाना चाहिए ताकि राष्ट्रीय कृषि सूखा मूल्यांकन और मॉनीटरिंग प्रणाली की परियोजना गतिविधियों की समीक्षा समय-समय पर की जा सके।
 - इस दावानल मॉनीटरिंग डाटा का दावानल के लिए आकस्मिक योजना के निर्माण हेतु उपयोग किया जा सकता है।
 - राज्य स्तर पर रासायनिक संकट प्रबंधन के लिए प्रभावी प्रणाली तथा दुर्घटना साइट और विशेषज्ञ समूह के बीच एक कड़ी तैयार किए जाने की आवश्यकता है।
 - रा.दु.सू.रि.प्र. को रासायनिक दुर्घटनाओं की सूचना का शीघ्रता से अद्यतन करने की आवश्यकता है।
 - केन्द्रीय संकट समूह को दुर्घटना पश्चात स्थिति को मॉनीटरिंग करने में तथा दावानल के निवारण एवं पुनरावृत्त के लिए उपाय सुझाने में अपनी भूमिका निभाने की जरूरत है।
 - ए.रो.नि.प. में सूचित कमियों को दूर करने की आवश्यकता है। देश में राष्ट्रीय प्रविष्टि बिन्दुओं तथा प्रयोगशाला अवसंरचना को सुदृढ़ करने की जरूरत है।
-

भाग - I

अध्याय - I: प्रस्तावना

एक आपदा क्या है?

आपदा एक घटना या घटनाओं का अनुक्रम है जो दुर्घटना एवं विनाश में अभिवृद्धि करती है अथवा सम्पत्ति, वातावरण, आवश्यक सेवाओं या जीवन साधनों को उस स्तर तक प्रभावित करती है जो प्रभावित समाज की मुकाबला करने की सामान्य क्षमता से परे हो।

1.1 प्रस्तावना

आपदाएं प्रगति को बाधित करती हैं तथा विकास-प्रयासों को नष्ट करती हैं एवं प्रगतिशील राष्ट्र को कई दशक पीछे धकेल देती हैं। इस प्रकार, आपदाओं का कुशल प्रबंधन, उनके घटने पर प्रतिक्रिया मात्र न होकर, भारत तथा बाह्य देशों दोनों का विस्तृत ध्यान आकृष्ट करने लगा है।

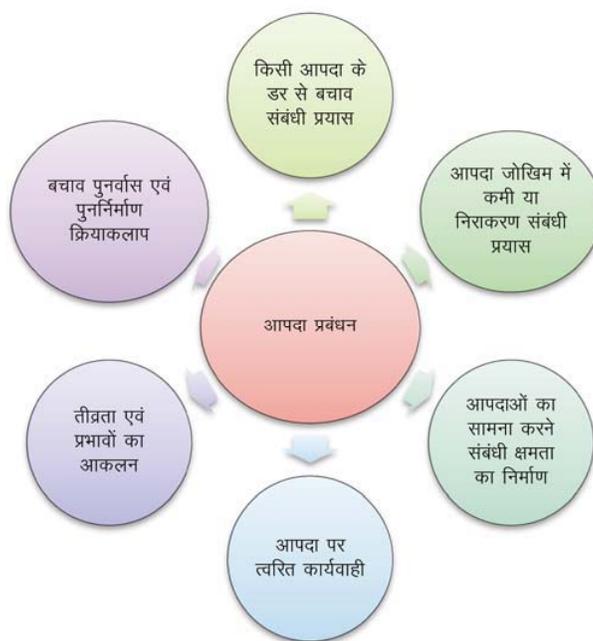
आपदा प्रबंधन अधिनियम 2005 आपदा को एक विनाशकारी दुर्घटना, प्रलय या क्षेत्र विशेष में भयंकर दुर्घटना जो प्रकृति या मानवीय कारणों से हुई हो, या दुर्घटना अथवा लापरवाही के कारण हुई हो जिसके परिणामस्वरूप जीवन की बड़ी हानि या मानवीय त्रासदी या सम्पत्ति का नुकसान अथवा विनाश हो या पर्यावरण का विनाश या क्षय हो और वह इस प्रकृति अथवा मात्रा में हो कि प्रभावित क्षेत्र का समाज उसका सामना करने में असमर्थ हो के रूप में परिभाषित करता है।

इस प्रकार, आपदा प्रबंधन¹ (आ.प्र.) एक सतत एवं समेकित प्रक्रिया है, जो

- योजना, संगठन, संयोजन तथा कार्यान्वयन उपाय जो किसी आपदा से बचाव के लिए आवश्यक एवं उपयोगी हों;
- किसी आपदा में कमी या उसके निराकरण अथवा इसकी तीव्रता या परिणाम में कमी;

- किसी आपदा से निपटने के लिए क्षमता का विकास;
- किसी आपदा या आपदात्मक परिस्थिति के भय पर त्वरित प्रतिक्रिया
- किसी आपदा की तीव्रता या इसके प्रमात्रा का आकलन;
- निष्कासन, बचाव एवं सहायता तथा
- पुनर्वास एवं पुनर्निर्माण।

¹ अप्रैल 2007 में जारी भूकंप प्रबंधन पर राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशानिर्देश



चार्ट 1.1: आपदा प्रबंधन के घटक

आपदा-तैयारी में वे संगठनात्मक क्रियाकलाप शामिल हैं, जो यह सुनिश्चित करते हैं कि विद्यमान प्रणालियों का उपयोग करते हुए जहां तक सम्भव हो प्राकृतिक आपदा का सामना करने के लिए आवश्यक प्रणालियां, तौर-तरीके तथा संसाधन उपलब्ध हों उदाहरणार्थ - प्रशिक्षण, जागरूकता फैलाना, आपदा योजनाओं का स्थापन, निष्कासन योजना, भण्डारण की पूर्व स्थापना, पूर्व सूचना प्रणाली, आन्तरिक ज्ञान को सुदृढ़ करना इत्यादि।

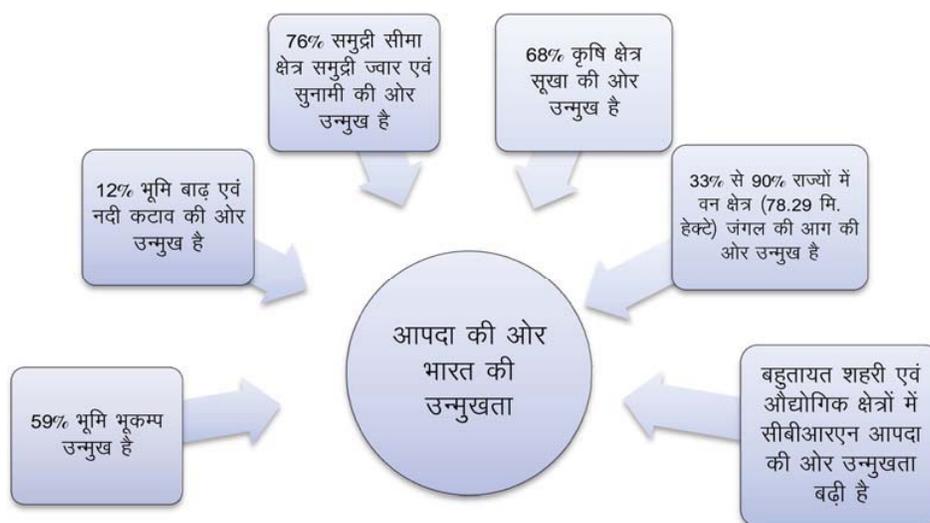
हाल के वर्षों में, आपदा तैयारी का विचार एक छाता-सदृश विचार के रूप में उभरा है जिसमें जोखिम अनुमान, आपदा से बचाव एवं आपदा के निराकरण शामिल है। इसमें आपदा प्रक्रिया का विश्लेषण भी शामिल है क्योंकि इससे तैयारी का उपयोगी मूल्यांकन होता है।

1.2 भारत कितना आपदा-प्रवण है?

भारत विश्व में सर्वाधिक आपदा-उन्मुख राष्ट्रों में से एक है। यह इसके भौगोलिक-मौसम स्थितियों के साथ-साथ इसके घनी आबादी तथा अन्य सामाजिक आर्थिक कारणों के सम्मिलित प्रभावों के कारण है। भारत भिन्न-भिन्न मात्रा में कई प्राकृतिक एवं मानव निर्मित आपदाओं के लिए खुला है। आपदा की स्थिति में जीवन एवं संपत्ति की अत्यधिक क्षति, जनसंख्या प्रसार तथा लोगों का ऐसे आपदा-प्रवण क्षेत्रों में वापस लौटने की

प्रवृत्ति के कारण अधिक है।

आपदा-जोखिमों के प्रति बढ़ी हुई उन्मुखता का संबंध बढ़ती जनसंख्या, शहरीकरण तथा औद्योगीकरण, अति-जोखिम क्षेत्रों में विकास, वातावरण का क्षय तथा मौसम में बदलाव से भी है। सम्पूर्ण विश्व में बढ़ते आतंकवाद ने भी अधिक जोखिमों में योगदान किया है।



चार्ट 1.2: भारत का संवेदनशीलता परिदृश्य

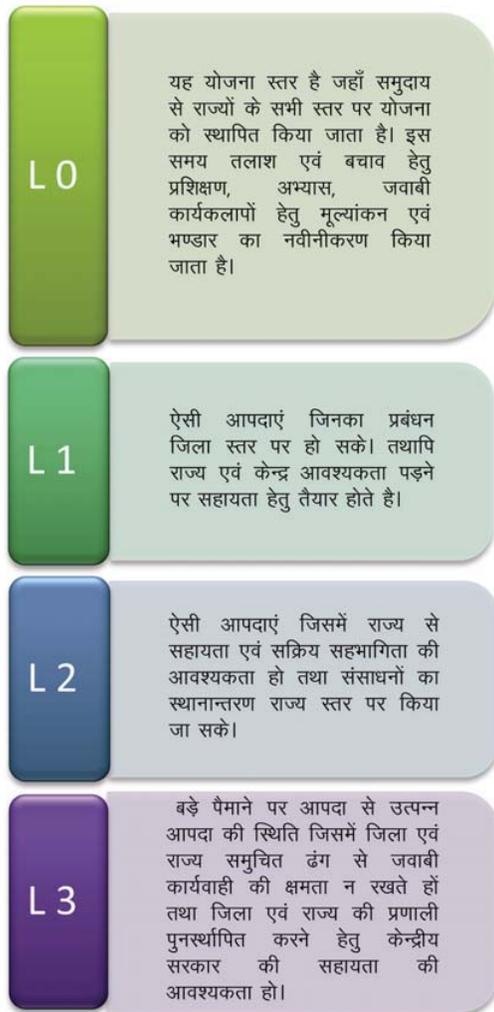
पिछले दशक में भारत की बड़ी आपदाओं का विवरण नीचे दिया गया है:

तालिका 1.1: विगत 10 वर्षों में बड़ी आपदाएं

आपदा का नाम	वर्ष	राज्य एवं क्षेत्र	मानव जीवन पर प्रभाव
गुजरात भूकंप	2001	गुजरात राज्य में भुज, भचाऊ अजार, अहमदाबाद तथा सूरत	25,000 लोगों की मृत्यु तथा 6.3 मिलियन लोग प्रभावित
सुनामी	2004	भारत के तमिलनाडु का समुद्री तट, केरल, आन्ध्र प्रदेश, पुडुचेरी तथा अण्डमान निकोबार द्वीप समूह	10,749 मृत्यु 5640 लापता तथा 2.79 मिलियन लोग प्रभावित
कश्मीर भूकंप	2005	कश्मीर तथा हिमालय क्षेत्र	86,000 मृत्यु
महाराष्ट्र बाढ़	2005	महाराष्ट्र	1094 मृत्यु, 167 घायल तथा 54 लापता
कोसी बाढ़	2008	उत्तरी बिहार	527 मृत्यु तथा 3.33 मिलियन लोग प्रभावित
निशा समुद्री तूफान	2008	तमिलनाडु	245 मृत्यु
सूखा	2009	10 राज्यों में 252 जिले	-
लेह में बादल का फटना	2010	जम्मू व कश्मीर में लेह, लद्दाख	-
सिक्किम भूकंप	2011	पूर्वोत्तर भारत भूकम्प का केन्द्र नेपाल सीमा तथा सिक्किम के पास	-

1.2.1 भारत में आपदाओं का स्तर

आपदाओं के स्तर को L0, L1, L2 तथा L3 स्तर में श्रेणीबद्ध² किया गया है जो विभिन्न प्राधिकरणों की उनकी आपदाओं से निपटने की योग्यता पर आधारित है। चेतावनी के स्तर के संबंध में विभिन्न कलर कोड भी बनाए गए हैं।



चार्ट 1.3: आपदाओं के स्तर

² राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण ने आपदाओं के स्तर को श्रेणीबद्ध करके राज्यों को राज्य आपदा प्रबंधन योजना बनाने के लिए दिशा-निर्देशों के माध्यम से वितरित किया (जुलाई 2007)

1.3 हमने इस विषय का चयन क्यों किया?

सम्पूर्ण विश्व में आपदा प्रबंधन के लिए आपदा संबंधी तैयारी या आपदा जोखिम में कमी अत्यंत महत्वपूर्ण विषय बन रहे हैं। आपदाओं के घटित होने को समाप्त करना सम्भव नहीं है। तथापि, समुचित देखभाल तथा सही तैयारी से आपदाओं से होने वाले नुकसान के जोखिम में उल्लेखनीय रूप से कमी लाई जा सकती है। हाल के वर्षों में, हमने इस विषय पर कई प्रतिवेदन³ प्रस्तुत किये हैं।

आपदा प्रबंधन अधिनियम को 2005 में जारी करने के बाद से छः वर्ष से अधिक बीत चुके हैं। इस अवधि में आपदा जोखिम को कम करने के लिए सरकार ने स्वयं की एक अन्तर्राष्ट्रीय सहायता प्राप्त अनेक निवारक योजनाएं शुरू की। सहायता-केन्द्रित पहल से लेकर अधिक कार्यशील दौर जिसमें तैयारी, संरक्षा एवं निवारण पर अधिक बल दिया गया है, तक आमूल परिवर्तन हुआ। यह प्रतिवेदन देश में आपदा उपक्रम की स्थिति का आकलन का प्रयास करता है।

इसके अतिरिक्त, सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थाओं के अंतर्राष्ट्रीय संगठन (स.ले.प.सं.अं.सं.), जो कि सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान का एक वैश्विक

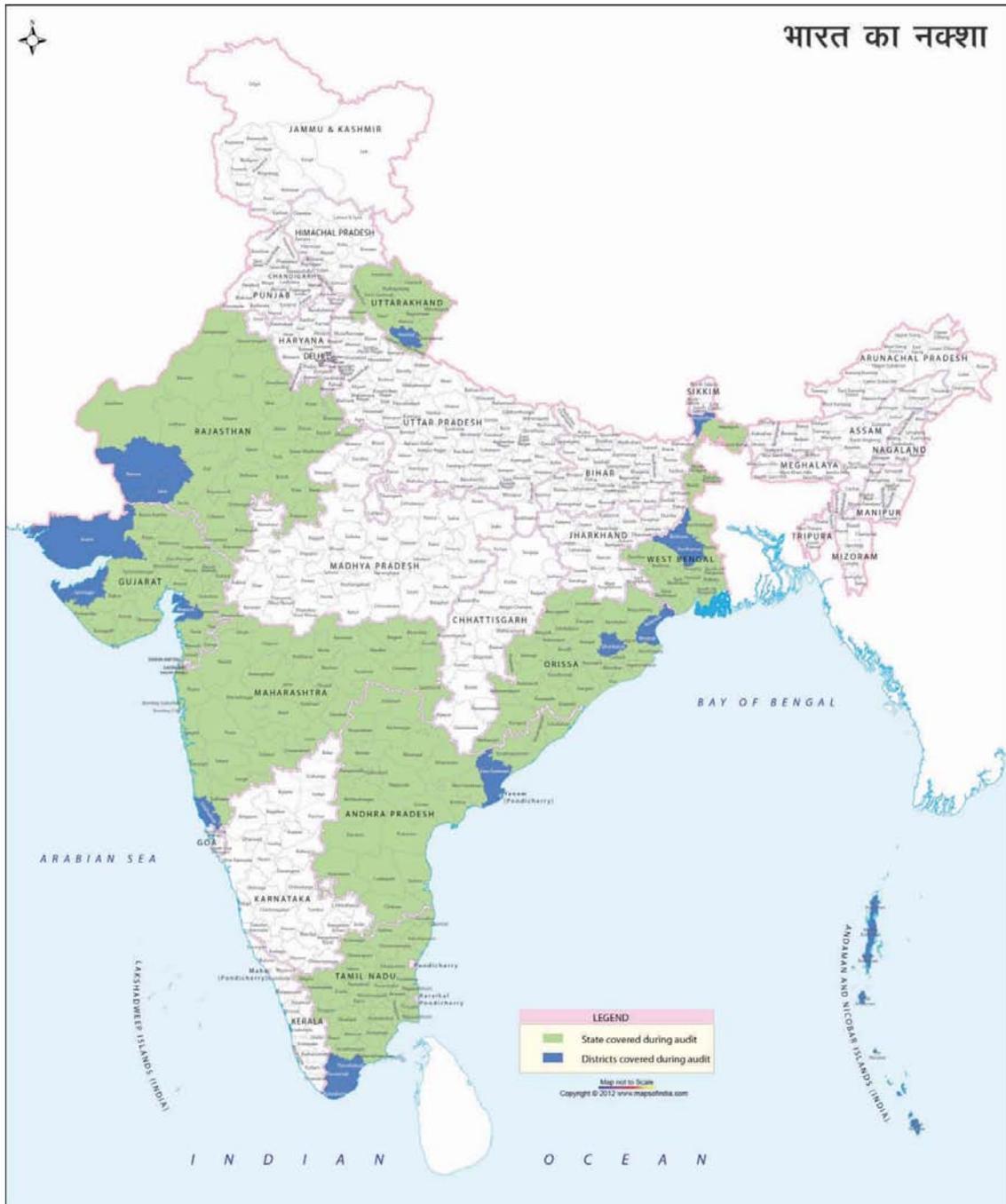
³ -2006 की संघ प्रतिवेदन सं. 20: सुनामी राहत तथा पुनर्वास पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

-वर्ष 2008-2009 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल), बिहार: आपदा प्रबंधन विभाग की समेकित लेखापरीक्षा

-2008 की निष्पादन लेखापरीक्षा सं. 8 (रेलवे) अध्याय-1: भारतीय रेलवे में आपदा प्रबंधन

व्यावसायिक संगठन (स.ले.प.स.) है। आपदा संबंधी सहायता की लेखापरीक्षा के लिए दिशा-निर्देश विकसित करने की प्रक्रिया में है। इसकी

देखरेख में “आपदा तैयारी” की एक समानान्तर लेखापरीक्षा नौ स.ले.प.स. हैं जिसमें भारत भी शामिल है, द्वारा की जानी थी।



मानचित्र 1.1: राज्यों/जिलों के चयनित नमूना

1.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र

निष्पादन लेखापरीक्षा में 2007-08 से 2011-12 की अवधि को शामिल किया गया। लेखापरीक्षा जांच में प्राकृतिक एवं मानव निर्मित⁴ बड़ी आपदाओं को शामिल किया गया। केन्द्र में, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र में केन्द्र सरकार यथा गृह मंत्रालय (गृ.मं.) तथा नोडल मंत्रालय एवं विभाग⁵, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (रा.आ.प्र.प्रा.) राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान (रा.आ.प्र.सं.) तथा राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल (रा.आ.प्र.ब.) की भूमिका को शामिल किया गया।

राज्यों में, लेखापरीक्षा नौ (9) चयनित राज्यों तथा सं.क्षे. अर्थात् आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तराखण्ड, पश्चिम बंगाल तथा अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह में की गई जिसका उद्देश्य इसे संसद एवं संबंधित राज्यों की विधान सभाओं में प्रस्तुत करना था। प्रत्येक राज्य में बहु जोखिम उन्मुख जिलों को आच्छादित किया गया जिससे जिला स्तर पर तैयारी का आकलन किया जा सके। राज्यों एवं जिलों का यह चयन आपदाओं के सीमा विस्तार को शामिल करता था जिसके प्रति भारत संवेदनशील है, उदाहरणस्वरूप सुनामी, समुद्री तूफान, भूकंप तथा भूमि-स्खलन सूखा, बाढ़ एवं मानव निर्मित आपदाएं। चयनित राज्य एवं जिले मानचित्र 1.1 में दर्शाए गए हैं।

तालिका 1.2: लेखापरीक्षा के लिए चयनित जिलों का दृष्टान्त

राज्य/सं.शा. क्षे.	लेखापरीक्षा में 20 जिले शामिल किए गए
अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह	दक्षिण अण्डमान, उत्तर तथा मध्य अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह
आन्ध्र प्रदेश	पूर्वी गोदावरी
गुजरात	भरुच, जामनगर तथा कच्छ
महाराष्ट्र	सिंधुदुर्ग
ओडिशा	बालेश्वर, भद्रक, धेनकनाल
राजस्थान	जालोर, बाड़मेर
तमिलनाडु	तिरुनेलवेली, थुथुकुड़ी कन्याकुमारी
उत्तराखण्ड	नैनीताल
पश्चिम बंगाल	दार्जिलिंग, बर्धमान, बीरभूम

⁴ प्राकृतिक आपदा में भूकंप, सूखा, बाढ़, समुद्री तूफान, सुनामी आदि शामिल हैं जबकि मानव-निर्मित आपदा में औद्योगिक एवं रासायनिक आपदाएं, नाभिकीय ऊर्जा आपदाएं एवं जंगल की आग आदि शामिल हैं।

⁵ स्वास्थ्य परिवार कल्याण, पर्यावरण एवं वन, भू-विज्ञान, जन संसाधन मंत्रालयों तथा कृषि एवं सहकारिता, अंतरिक्ष तथा नाभिकीय ऊर्जा विभाग

1.5 लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

हमने पहले लेखापरीक्षा जांच क्षेत्रों का चयन किया तथा रा.आ.प्र.प्रा. में व्यवहार्यता अध्ययन का संचालन किया तथा हमारे द्वारा बनाये गये दिशानिर्देशों के आधार पर लेखापरीक्षा प्रश्न तैयार किए गए। लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र तथा लेखापरीक्षा कार्य के उद्देश्यों, लेखापरीक्षा कारणों तथा विभिन्न कार्य-कलापों में लगने वाले समय के ढांचे को दर्शाते हुए एक लेखापरीक्षा योजना तैयार की गई।

गृह मंत्रालय के साथ एक आगम-सम्मेलन दिनांक 13 जून 2012 को हुआ जहाँ लेखापरीक्षा उद्देश्यों, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र, लेखापरीक्षा शर्तों तथा लेखापरीक्षा के तौर तरीकों को एक दूसरे को अवगत कराया गया एवं चर्चा की गई।

रा.आ.प्र.प्रा., रा.आ.प्र.सं. तथा रा.आ.त्व.ब. के अधिकारियों ने भी इसमें भाग लिया। लेखापरीक्षा पूर्ण होने पर दिनांक 15 अक्टूबर 2012 को एक निर्गम सम्मेलन का आयोजन किया गया जिसमें गृह मंत्रालय से लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर चर्चा हुई। इसी प्रकार, सम्मिलित अन्य संस्थाओं के साथ भी आगम एवं निर्गम सम्मेलनों का आयोजन किया गया था।

लेखा परीक्षित संस्थाओं के उत्तरों पर इस प्रतिवेदन को तैयार करते समय विचार किया गया है एवं जहाँ तक संभव है उन्हें इसमें सम्मिलित किया गया है।

1.6 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा समीक्षा करने के लिए की गई:

- **आपदा तैयारी की योजना:** यदि राष्ट्रीय आपदा तैयारी योजना, कार्यकारी योजनाएं एवं नीतियां समय-समय पर सभी स्तरों पर तैयार की गई एवं उनकी समीक्षा की गई थी ताकि आपदा की आशंका का सामना किया जा सके तथा इसके परिणामों से बचाव किया जा सके।
- **आपदा की पहचान एवं पूर्व चेतावनी प्रणाली:** कि क्या विभिन्न प्रकार की आपदाएं, उनसे हुए नुकसान का स्तर तथा आवश्यक बचाव प्रयासों की पहचान की गयी तथा क्या शहरी क्षेत्रों/शहरों को आपदा सहने योग्य बनाने के लिए प्रयास किए गए थे तथा पूर्व चेतावनी प्रणाली तथा तंत्र जो आपदाओं की पूर्व सूचना देते हैं, स्थापित हैं।
- **सांस्थानिक प्रणाली:** यदि सांस्थानिक, कानूनी एवं संयोजन प्रणाली स्थापित की गई है तथा आपदा तैयारी के संबंध में एक समेकित नीति का पालन किया जा रहा है।
- **संसाधनों का उपयोग तथा निधि-व्यवस्था:** कि क्या शासन की वित्तीय व्यवस्था, निधियों का आबंटन एवं उपयोग समुचित थे तथा प्रभावपूर्ण ढंग से कार्यान्वित किए गए थे तथा वित्तीय व्यवस्था निधियों की समय से उपलब्धता तथा उनका प्रभावी मितव्ययी उपयोग सुनिश्चित करती थी।
- **जोखिम का आकलन तथा बचाव प्रयास:** यदि आपदा प्रबंधन उपकरण जोखिमों का विश्लेषण करने तथा आपदा के प्रभाव से बचाव संबंधी प्रयासों की योजना बनाने में प्रभावकारी एवं दक्ष थे।

- **क्षमता निर्माण प्रयास:** यदि प्रशिक्षण एवं आपदा तैयारी के आकस्मिक अभ्यास की परिकल्पना की गई थी, इनकी जानकारी

औरों को दी गई थी तथा सभी स्तरों पर इनका परिचालन किया गया था।

1.7 लेखापरीक्षा के निदेश-चिह्न और मापदंड के स्रोत क्या थे?

हमने अपने मानक निम्न स्रोतों से प्राप्त किए:

- क. आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005
- ख. आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति, 2009
- ग. राष्ट्रीय आपदा योजना, दिशानिर्देश तथा गृह मंत्रालय तथा रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा जारी अन्य अनुदेश

- घ. विभिन्न मंत्रालयों की संकट प्रबंधन योजनाएं
- ङ. विभिन्न प्रकार की आपदाओं के लिए योजना, दिशा-निर्देश तथा नियम
- च. विभिन्न राज्य सरकारों द्वारा जारी आपदा प्रबंधन की नीतियाँ, योजनाएं तथा दिशा-निर्देश

1.8 आभार

हम रा.आ.प्र.प्रा. के उपाध्यक्ष, सचिव (सीमा प्रबंधन) गृह मंत्रालय, महानिदेशक, राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल एवं नागरिक रक्षा, कार्यकारी निदेशक, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान, अन्य नोडल मंत्रालयों तथा विभागों (स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय, पर्यावरण एवं वन, भू-विज्ञान जल संसाधन तथा कृषि विभाग, नाभिकीय ऊर्जा तथा अन्तरिक्ष) के वरिष्ठ अधिकारियों एवं कर्मचारियों तथा सभी स्तर के स्टाफ का निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान दिए गए सहयोग के प्रति आभार व्यक्त करते हैं।

हम राज्य एवं संघ राज्य क्षेत्रों के प्रमुख सचिव तथा आयुक्त, आपदा प्रबंधन तथा राहत विभाग तथा राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों तथा जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों के अधिकारियों तथा कर्मचारियों के प्रति आभार व्यक्त करते हैं जिन्होंने लेखापरीक्षा को सुविधाजनक बनाया और इस लेखापरीक्षा के दौरान बहुमूल्य सुझाव दिए।

अध्याय - II:

वैधानिक और संस्थागत रूपरेखा

2.1 भारत में आपदा प्रबंधन का विकास

संयुक्त राष्ट्र सामान्य सभा ने 1990 के दशक को 'प्राकृतिक आपदा को कम करने का अंतर्राष्ट्रीय दशक' घोषित किया। सं.रा. की घोषणा का अनुसरण करते हुए, भारत में, एक स्थायी संस्थागत की व्यवस्था की जिसके अंतर्गत कृषि मंत्रालय के अधीन एक आपदा प्रबंधन सेल की स्थापना की गई। यह वही दशक था जब देश को लातुर भूकम्प (1993), मालपा भूस्खलन (1994), ओडिशा महा चक्रवात (1999) इत्यादि जैसी आपदाओं की शृंखला का सामाना करना पड़ा।

अगस्त 1999 में प्राकृतिक आपदाओं के शमन तथा उनसे निपटने की तत्परता की वर्तमान व्यवस्था की समीक्षा करने के लिए एक उ.स्त.स. का गठन किया। उच्च स्तरीय समिति की

अध्यक्षता कृषि मंत्रालय के सचिव द्वारा की गई थी तथा राष्ट्रीय राज्य तथा जिला स्तर पर संगठनात्मक संरचना को मजबूत बनाने के लिए अनुशंसित उपाए देने का अधिदेश दिया गया। उ.स्त.स. को प्राकृतिक तथा मानव निर्मित आपदाओं के लिए एक मॉडल योजना का निर्माण भी करना था ताकि वह आपदाओं की स्थिति में एक व्यवस्थित, व्यापक और समग्र दृष्टिकोण बना सके।

2002 में, कृषि मंत्रालय के आपदा प्रबंधन विभाग को गृह मंत्रालय के अंतर्गत स्थानांतरित कर दिया गया था और राष्ट्रीय, राज्य एवं जिला स्तर पर आपदा प्रबंधन के लिए पदानुक्रमित संरचना को विकसित किया गया।

2.2 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005

उ.स्त.स. ने अपनी रिपोर्ट अक्टूबर 2001 में प्रस्तुत की थी। आपदा प्रबंधन पर उ.स्त.स. रिपोर्ट का अनुसरण करते हुए, 23 दिसम्बर 2005 को, भारत सरकार ने आपदा प्रबंधन अधिनियम को लागू किया गया। अधिनियम के अंतर्गत राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तर पर संस्थागत, कानूनी, वित्तीय और समन्वय तंत्र को निर्धारित किया गया। इस नई रूपरेखा से आपदा प्रबंधन में बदलाव आया। सरकार ने, एक राहत केन्द्रित दृष्टिकोण से, एक सक्रिय व्यवस्था के

अंतर्गत तैयारी, रोकथाम और शमन पर ज्यादा जोर दिया।

आ.प्र.अ. 2005 के प्रमुख प्रावधान

- ❖ राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन नीति को निर्मित करने एवं निगरानी (अधिनियम की धारा 3) के लिए शीर्ष निकाय माना जाएगा।
- ❖ प्रधानमंत्री, रा.आ.प्र.प्रा. (अधिनियम की धारा 3 (2) (क)) के अध्यक्ष होंगे।
- ❖ राष्ट्रीय योजना राष्ट्रीय कार्यकारी समिति द्वारा तैयार की जाएगी और रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा अनुमोदित करवाई जाएगी (अधिनियम की धारा 10 (2) (ख))।
- ❖ आपदा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय योजना रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा तैयार की जाएगी (अधिनियम की धारा 6(2) (क))।
- ❖ राज्य के आपदा प्रबंधन प्राधिकारों को स्थापित किया जाएगा (अधिनियम की धारा 14)।
- ❖ राज्य सरकार और केन्द्रीय मंत्रालयों द्वारा अपनी आपदा प्रबंधन योजनाएं तैयार की जाएगी (अधिनियम की धारा 23 व 37 (1) (क))।
- ❖ केन्द्र सरकार एक राष्ट्रीय आपदा राहत निधि और राष्ट्रीय आपदा शमन निधि की स्थापना करेगी (अधिनियम की धारा 46 (2) व 47 (1))।
- ❖ राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल नामक एक समर्पित बल की स्थापना करना (अधिनियम की धारा 44)।

2.3 आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति

आ.प्र. अधिनियम के अनुसार, रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति (आ.प्र.रा.न.) को तैयार किया गया जिसे अक्टूबर 2009 में मंत्रीमंडल द्वारा अनुमोदित किया गया था। इस नीति में आपदा प्रबंधन के प्रति एक समग्र दृष्टिकोण की परिकल्पना की गई जिसमें पूरा आपदा प्रबंधन चक्र (रोकथाम, शमन, तत्परता, राहत, पुनर्वास, प्रतिक्रिया और पुनर्निर्माण)

शामिल था। इसने आपदा प्रबंधन संस्थागत, कानूनी और वित्तीय व्यवस्था, क्षमता निर्माण जानकारी प्रबंधन और विकास के सभी पहलुओं को आवृत्त करने का प्रयास किया। यह उन क्षेत्रों पर ध्यान केन्द्रित करेगा जहाँ कार्रवाई की जरूरत थी, और संस्थागत तंत्र जिसके माध्यम से इस तरह की कार्रवाई को प्रसारित किया जा सकता था।

2.4 आ.प्र. अधिनियम से पूर्व अधिनियमित राज्य विधायी अधिनियम

2.4.1 गुजरात राज्य अधिनियम, 2003

गुजरात ने जनवरी 2001 में एक बड़े भूकम्प का सामना किया जिसकी वजह से कई जिलों में जीवन और संपत्ति का भारी नुकसान हुआ। इस आपदा के बाद, एक राज्य व्यापक नीति और कानून की जरूरत को महसूस किया गया तथा तदनुसार, गुजरात सरकार ने सितम्बर 2002 के

महीने में एक 'आपदा प्रबंधन नीति' तैयार की। इस नीति के प्रमुख उद्देश्य थे:

- ✓ उपयुक्त आपदा निवारण और शमन कार्यनीति का विकास करना,
- ✓ आपदा प्रबंधन से संबंधित सभी हित धारकों की भूमिकाओं और जिम्मेदारियों को स्पष्टता प्रदान करना,

- ✓ यह सुनिश्चित करना कि संसाधन जुटाने के प्रभावी प्रबंधन, राहत, पुनर्निर्माण, पुनर्वास और आपदाओं से उबरने की व्यवस्थाएँ सही हैं।

गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम (गु.रा.आ.प्र.अ.) मई 2003 से अस्तित्व में आया। गुजरात देश का पहला राज्य था जिसने अधिनियम के अन्तर्गत आपदा प्रबंधन को कानूनी एवं नियामक ढांचा प्रदान किया था। यह अधिनियम राहत-केन्द्रित दृष्टिकोण से हटकर व्यापक आपदा प्रबंधन रूपरेखा पर जोर देता है।

2.4.2 ओडिशा राज्य आपदा प्रबंधन नीति

महाचक्रवात के बाद, ओडिशा राज्य आपदा शमन प्राधिकरण (ओ.रा.आ.श.प्रा.) का गठन दिसम्बर 1999 में किया गया था। प्राधिकरण से अधिदेशित था कि वह आपदा शमन के साथ-साथ तत्परता, राहत बहाली और पुनर्निर्माण भी करेगा। ओ.रा.आ.श.प्रा. का कार्य आपदा प्रबंधन में शामिल सम्बन्धित विभागों, बहुपक्षीय सहायता अभिकरणों एवं ग.स.सं. में समन्वय सुनिश्चित करने की भी जिम्मेदारी को वहन करना था।

राज्य ने अपनी आपदा प्रबंधन नीति मार्च 2005 में तैयार की थी।

2.5 आपदा प्रबंधन के लिए कानूनी संस्थागत रूपरेखा

भारत में आपदा प्रबंधन का संस्थागत ढांचा पारगमन की स्थिति में है।

2.5.1 आ.प्र. अधिनियम से पूर्व संस्थागत व्यवस्थाएं:

प्राकृतिक आपदा को ध्यान में रखते हुए, राहत उपायों के प्रभावी कार्यान्वयन के लिए मंत्रीमंडल के पास एक समिति की स्थापना करने का अधिकार था। ऐसी समिति के गठन पर, कृषि सचिव का कार्य सभी आवश्यक जानकारी प्रदान करना तथा राहत से संबंधित सभी मामलों में निर्देश प्राप्त करने एवं प्रभावी कार्यान्वयन के लिए कदम उठाना था।

इस समिति की अनुपस्थिति में, राहत से संबंधित सभी मामले मंत्रीमंडल सचिव को सूचित करने थे।

2.5.1.1 कृषि और सहकारिता विभाग (कृ.स.वि.)

कृ.स.वि., कृषि मंत्रालय 2002 तक केन्द्र में प्राकृतिक आपदाओं से राहत संबंधी सभी मामलों के लिए नोडल विभाग था। कृ.स.वि. के राहत आयुक्त, राहत अभियान के समन्वय के लिए नोडल अधिकारी थे। 2002 में आ.प्र. विभाग को गृ.मं. में स्थानांतरित कर दिया गया था।

चार्ट 2.1 यह दर्शाता है कि किस तरह राहत कार्य पर आ.प्र. अधिनियम से पूर्व केन्द्रीय स्तर पर निगरानी रखी जाती थी:



चार्ट 2.1: किस प्रकार राहत कार्य पर केन्द्रीय स्तर पर निगरानी रखी जाती थी (आ.प्र. अधिनियम से पूर्व)।

2.5.2 वर्तमान संस्थागत व्यवस्था

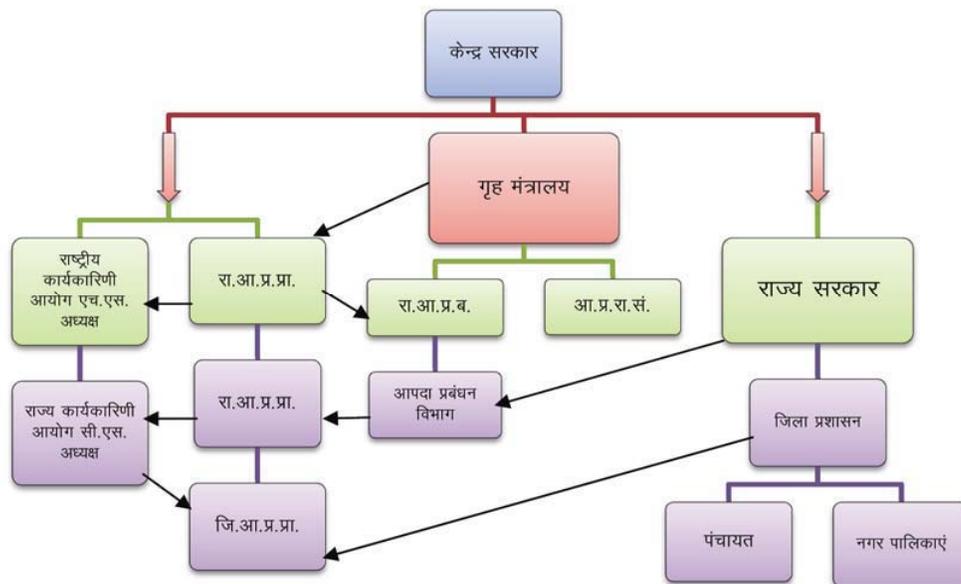
आ.प्र. अधिनियम, 2005 प्रधानमंत्री के अधीन राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण, मुख्य मंत्रियों की अधीनता में राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (रा.आ.प्र.प्रा.) और कलेक्टरों/जिला मजिस्ट्रेट/उपायुक्तों की अधीनता में जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (जि.आ.प्र.प्रा.) स्थापित करने की सुविधा प्रदान करता है।

अधिनियम ने राष्ट्रीय और राज्य स्तरों पर विभिन्न कार्यकारी समितियों के गठन हेतु सुविधा प्रदान

की। अपने तत्वाधान के अंतर्गत राष्ट्रीय संस्थान आपदा प्रबंधन को क्षमता निर्माण और राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल को प्रतिक्रिया उद्देश्य से स्थापित किया गया था।

हमने पाया कि वर्तमान समय में, पूर्व संरचना और नई व्यवस्था, जो अभी भी विकसित हो रही है, सह-अस्तित्व रखते हैं।

चार्ट 2.2 में अधिनियम के प्रावधानों पर आधारित कानूनी संस्थागत रूपरेखा को दर्शाया गया है।



चार्ट 2.2: आ.प्र. अधिनियम के अनुसार कानूनी संस्थागत रूपरेखा का विवरण

2.5.3 राष्ट्रीय स्तर पर संस्थागत व्यवस्थाएं:

तीन टीयर संस्थागत संरचना के अलावा, राष्ट्रीय संकट प्रबंधन आयोग (रा.सं.प्र.आ.) और उच्च स्तरीय आयोग (उ.स्त.आ.) जो कि पहले की व्यवस्था का भाग थे, वे केन्द्र के साथ कार्य हेतु जुड़े रहेंगे।

2.5.3.1 राष्ट्रीय संकट प्रबंधन आयोग

रा.सं.प्र.आ. का गठन मंत्रीमण्डल सचिवालय में हुआ जिसमें अध्यक्ष के रूप में मंत्रीमण्डल सचिव और संबंधित मंत्रालयों एवं विभागों के सचिव, विभाग सदस्य के रूप में शामिल थे। बड़े संकट से निपटने के लिए एक शीर्ष निकाय के रूप में, यह संकट प्रबंधन समूह (सं.प्र.स.) को यथावश्यकतानुसार निर्देश देता है। सचिव (सुरक्षा), मंत्रीमण्डल सचिवालय इसके संयोजक थे।

2.5.3.2 संकट प्रबंधन समूह

गृह मंत्रालय द्वारा केन्द्रीय गृह सचिव की अध्यक्षता में सं.प्र.स. का गठन किया गया जिसमें विभिन्न मंत्रालयों और संबंधित विभागों के वरिष्ठ अधिकारी शामिल थे। इसका कार्य प्राकृतिक आपदा से निपटने के लिए केन्द्रीय मंत्रालयों और विभागों द्वारा बनाए गए आकस्मिक योजनाओं तथा आवश्यक उपायों की समीक्षा करना था। गृह मंत्रालय के संयुक्त सचिव (आ.प्र.) प्राकृतिक आपदाओं के लिए सं.प्र.स. के संयोजक थे।

2.5.3.3 उच्च स्तरीय समिति (उ.स्त.स.)

उ.स्त.स. की अध्यक्षता केन्द्रीय वित्त मंत्री द्वारा की जाती थी और गृह मंत्री, कृषि मंत्री तथा उपाध्यक्ष, योजना आयोग इसके सदस्य थे। उपाध्यक्ष, रा.आ.प्र.प्रा. उ.स्त.स. में विशेष रूप से आमंत्रित होते थे।

2.5.3.4 गृह मंत्रालय (गृ.मं.)

गृह मंत्रालय को 2002 से राष्ट्रीय स्तर पर प्राकृतिक आपदाओं⁶ के मद्देनजर राहत और प्रतिक्रिया का नोडल अभिकरण बनाया गया था। गृह मंत्रालय वित्तीय और रसद सहायता राज्य सरकारों को उनके संसाधन, प्राकृतिक आपदा की गम्भीरता और एक विशेष स्थिति में प्रतिक्रिया देने की राज्य सरकारों की क्षमता को ध्यान में रखते हुए, प्रदान करता था।

2.5.3.5 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (रा.आ.प्र.प्रा.)

एक अधिशासी आदेश के द्वारा मई 2005 में रा.आ.प्र.प्रा. का शुरुआत में गठन हुआ था। आ.प्र. अधिनियम के अधिनियमन के पश्चात, रा.आ.प्र.प्रा. का पुनर्गठन औपचारिक रूप से अधिनियम की धारा 3(1) के अनुसार 27 सितम्बर 2006 को हुआ था।

आपदा प्रबंधन पर नीतियां तथा आपदा जोखिम घटाने हेतु भारत सरकार के मंत्रालयों, विभागों व राज्य सरकार द्वारा अनुपालन किए जाने वाले दिशानिर्देशों को निर्धारित करने हेतु रा.आ.प्र.प्रा. उत्तरदायी था। इसे उन दिशा-निर्देशों को भी निर्धारित करना था जिनका अनुपालन राज्य प्राधिकारियों को राज्य योजनाओं का आरेखण करते हुए करना था।

रा.आ.प्र.प्रा. सभी प्रकार की आपदाओं, प्राकृतिक या मानव निर्मित से निपटने के लिए केन्द्रीय अभिकरण है। तथापि, कुछ विशिष्ट आपदा स्थितियों अर्थात् जिनमें सुरक्षा बलों की घनिष्ठ संबद्धता की आवश्यकता होती है या आसूचना

⁶ सूखा, कीटों का हमला व ओला-दृष्टि के अलावा, जिसके लिए कृषि और सहयोग मंत्रालय नोडल मंत्रालय है।

अभिकरण जैसे कि आंतकवाद (बगावत-विरोधी), कानून और व्यवस्था की स्थिति, सिलसिलेवार बम विस्फोट, अपहरण हवाई दुर्घटना, रासायनिक, जैविक, रेडियोलॉजिकल तथा परमाणु (रा.जै.रे.प.) शस्त्र प्रणाली, खनन आपदाएं, पतनों और बंदरगाह आपात स्थिति, दावानल, तैलाशय की आग और तेल का रिसाव पहले से स्थापित रा.सं.प्र.स. द्वारा संभालना जारी है।

2.5.3.6 राष्ट्रीय कार्यकारी समिति (रा.का.स.)

रा.का.स., रा.आ.प्र.प्रा. की कार्यकारी समिति थी तथा इसे रा.आ.प्र.प्रा. को अपने कार्यों का निर्वहन करने में सहायता करने के लिए और केन्द्रीय सरकार द्वारा जारी किए गए निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने के लिए अधिदेशित किया गया था। रा.का.स. का गठन सितम्बर 2006 में हुआ था। इसकी अध्यक्षता केन्द्रीय गृह सचिव द्वारा की गई थी और सदस्यों के रूप में इसके पास भारत सरकार के 14 सचिवों तथा एकीकृत रक्षा स्टाफ के प्रमुख थे।

रा.का.स. को किसी भी आशंकापूर्ण आपदा स्थिति या आपदा होने की स्थिति में प्रतिक्रिया का समन्वय करना था। रा.का.स. 2009 की राष्ट्रीय नीति पर आधारित आपदा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय योजना का निर्माण करने के लिए भी जिम्मेदार था। रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा जारी किए गए दिशानिर्देशों के कार्यान्वयन पर निगरानी रखना भी रा.का.स. से अपेक्षित था।

रा.का.स. 2006⁷ के नियमों के अनुसार, रा.का.स. को आवश्यकतानुसार परन्तु तीन महीनों में कम से कम एक बार मिलना आवश्यक

था। यद्यपि, हमने पाया कि रा.का.स. अपनी शुरुआत से (सितम्बर 2006) केवल तीन अवसरों⁸ पर ही मिली थी।

रा.का.स. मई 2008 के बाद नहीं मिली, हालांकि इसके बाद भी देश को कई आपदाओं का सामना करना पड़ा। इसने राष्ट्रीय नीति के कार्यान्वयन, राष्ट्रीय योजना, दिशा-निर्देशों एवं सभी सरकारी स्तरों पर तत्परता के मूल्यांकन की प्रगति को प्रभावित किया।

गृ.मं. (दिसम्बर 2012) ने बताया कि रा.का.स. की चौथी बैठक 10 दिसम्बर 2012 को हुई थी। इसने आगे जोड़ा कि यह तथ्य नहीं है कि रा.का.स. ने मई 2008 में हुई अपनी आखिरी बैठक के पश्चात, विभिन्न आपदाओं के प्रति प्रतिक्रिया को समन्वित नहीं किया था। केन्द्रीय गृह सचिव के अंतर्गत गृ.मं. देश में घटित सभी आपदाओं के लिए समन्वय मंत्रालय बना रहा।

तथापि, हमने पाया कि रा.का.स. 14 सचिवों की समिति है और न कि केवल केन्द्रीय गृह सचिव की। रा.का.स. को सौंपे गए समन्वयन कार्य को गृ.मं. द्वारा किया जा रहा था।

2.5.3.7 राष्ट्रीय संस्थान आपदा प्रबंधन संस्थान

क्षमता निर्माण के उद्देश्य से, आ.प्र. अधिनियम प्रशिक्षण मॉड्यूल के विकास, आपदा प्रबंधन में अनुसंधान और प्रलेखन के कार्य को शुरू करने और आपदा प्रबंधन को बढ़ावा देने और संस्थागत करने हेतु प्रशिक्षण कार्यक्रम को आयोजित करने के दायित्वों से युक्त एक वैधानिक संगठन की स्थापना का प्रावधान करता है।

⁷ रा.का.स. नियमों 2006 का नियम 3(6)

⁸ 8.01.2007, 18.05.2007 और 13.05.2008

1995 से भारतीय लोक प्रशासन संस्थान में आपदा प्रबंधन के लिए एक राष्ट्रीय केन्द्र कार्यात्मक था। इस केन्द्र को अक्टूबर 2003 में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान के रूप में उन्नत किया गया था। आ.प्र. अधिनियम के अंतर्गत इसे वैधानिक संगठन का दर्जा दिया गया था।

2.5.3.8 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल (रा.आ.प्र.ब.)

आ.प्र. अधिनियम के अधिदेश द्वारा आशंकापूर्ण आपदा स्थितियों या एक आपदा के लिए एक विशेषज्ञ प्रतिक्रिया बल का गठन किया गया।

रा.आ.प्र.ब. का तदनुसार 2006 में गठन किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. को इसके नियंत्रण, निर्देशन एवं सामान्य अधीक्षण से निहित किया गया था। यह सभी प्रकार की आपदाओं से निपटने के लिए तथा वायु, समुद्र और थल द्वारा प्रविष्ट करने की क्षमतावाला एक बहु-अनुशासनात्मक, बहु-कुशल, उच्च तकनीक बल था।

इस बल का मुख्यालय नई दिल्ली में था और देशभर में फैले हुए 10 बटालियनों से बना था।

प्रत्येक बटालियन में विशेषज्ञ खोज और बचाव दल था। बटालियन सभी प्राकृतिक आपदाओं के लिए प्रशिक्षित एवं सुसज्जित थीं जिसमें चार बटालियन शामिल थीं जो कि परमाणु जैविक तथा रासायनिक आपदाओं से मुकाबला करने में सक्षम थी। तैयारियों की अवधि के दौरान या आशंकापूर्ण आपदा की स्थिति में, इन ताकतों की सक्रिय तैनाती रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा राज्य प्राधिकारियों के साथ में मिलकर किया जाना था।

2.5.3.9 केन्द्रीय मंत्रालय और विभाग

केन्द्रीय मंत्रालयों और विभागों का आपदा प्रबंधन के क्षेत्र में महत्वपूर्ण भूमिका है। भारत सरकार के मंत्रालयों और विभागों को एक नोडल मंत्रालय या विभाग के रूप में नामित किया गया है ताकि वह उन्हें सौंपी गई विशिष्ट आपदाओं को संबोधित कर पाए।

संबंधित केन्द्रीय मंत्रालय, विभाग और संगठन आपातकालीन सहायता उन सभी कार्यों में प्रदान करते थे जहाँ भी केन्द्रीय हस्तक्षेप और समर्थन की आवश्यकता राज्य सरकारों को होती थी।

तालिका 2.1: केन्द्रीय स्तर पर नोडल अभिकरण

केन्द्रीय स्तर पर विभिन्न आपदाओं से निपटने के लिए नोडल अभिकरण:			
आपदा	के द्वारा आपदा प्रबंधन	नोडल	शमन योजना समिति के सदस्य मंत्रालय
भूकंप	गृ.मं.	मंत्रालय भू-गर्भ विज्ञान मंत्रालय	विज्ञान व प्रौद्योगिकी, शहरी विकास, ग्रामीण विकास, स्वास्थ्य व परिवार कल्याण, पंचायती राज, युवा कार्य एवं खेल, महिला एवं बाल विकास, मानव संसाधन विकास, सूचना व प्रसार और अंतरिक्ष विभाग तथा सू.प्रौ. व दूरसंचार के मंत्रालय
बाढ़	गृ.मं.	जल संसाधन मंत्रालय	अंतरिक्ष तथा दूरसंचार के विभाग
सूखा, ओला-वृष्टि व कीटों का हमला	कृषि और सहकारिता विभाग, कृषि मंत्रालय		-
भूस्खलन	गृ.मं.	खनन मंत्रालय	सड़क परिवहन और राजमार्ग व पोत परिवहन मंत्रालय
हिमस्खलन	गृ.मं.	रक्षा मंत्रालय	सड़क परिवहन और राजमार्गों व पोत परिवहन का मंत्रालय
दावानल	पर्यावरण व वन मंत्रालय		-
नाभिकीय	गृ.मं./प.ऊ.वि.	परमाणु ऊर्जा विभाग (प.ऊ.वि.)	रक्षा तथा स्वास्थ्य व परिवार कल्याण मंत्रालय
औद्योगिक और रासायनिक	पर्यावरण व वन मंत्रालय		-
जैविक	स्वास्थ्य व परिवार कल्याण मंत्रालय		रक्षा, पर्यावरण व वन, कृषि व सहकारिता, पशु पालन, दुग्ध तथा मत्स्यपालन, और रसायन व उर्वरक मंत्रालय
चक्रवात	गृ.मं.	भारतीय मौसम विज्ञान विभाग	
सुनामी	गृ.मं.	भू-विज्ञान मंत्रालय	-
शहरी बाढ़ ⁹	गृ.मं.	शहरी विकास मंत्रालय	-

⁹ शहरी बाढ़ को जुलाई 2012 में जोड़ा गया था

2.5.4 राज्य और जिला स्तर पर संस्थागत व्यवस्था:

आ.प्र. अधिनियम की अनुपालना करते हुए, केन्द्र में विद्यमान समान संरचना को राज्य और जिला स्तरों पर प्रतिरूपित किया गया था। राज्य तथा जिला स्तर पर आपदा प्रबंधन प्राधिकारी तथा कार्यकारी समितियां हैं।

राजस्व प्रशासन आयुक्त¹⁰, आपदा प्रबंधन तथा शमन (पूर्व राज्य राहत आयुक्त) राज्य में निवारक, राहत और पुनर्वास गतिविधियों के लिए उत्तरदायी थे। वह निवारक और राहत उपायों के लिए अन्य विभागों के साथ योजना और समन्वय के लिए नोडल अभिकरण के रूप में कार्यरत थे। राज्य स्तर पर विभिन्न प्रकारों की आपदाओं के प्रभाव का निवारण और शमन करने के लिए निम्नलिखित विभागों ने महत्वपूर्ण भूमिका निभाई थी:

तालिका 2.2: राज्य स्तर पर नोडल विभाग

विभाग	आपदा नियंत्रित की जा रही है
राजस्व प्रशासन व आपदा प्रबंधन विभाग	आपदा प्रबंधन में नोडल विभाग -अन्य विभागों के साथ निवारक, राहत तथा पुनर्वास गतिविधियों के लिए उत्तरदायी है।
कृषि विभाग	सूखा, कीटों द्वारा हमला
पर्यावरण एवं वन विभाग	औद्योगिक तथा रासायनिक आपदा, दावानल तथा परमाणु विस्फोट
स्वास्थ्य विभाग	रोगों की महामारी का प्रकोप
पुलिस विभाग	आंतकवाद, सड़क दुर्घटनाएं
अग्नि शमन सेवा विभाग	बड़ी अग्नि दुर्घटनाएं

¹⁰ विभिन्न राज्यों में इसे भिन्न नामों से नामित किया जाना था जैसे; आ.प्र. के लिए आयुक्त व पदेन प्रमुख सचिव या राहत के राज्य आयुक्त या प्रमुख सचिव या विशेष राहत आयुक्त सह विशेष सचिव।

2.5.4.1 राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (रा.आ.प्र.प्रा.)

राज्य के मुख्य मंत्री द्वारा रा.आ.प्र.प्रा. की अध्यक्षता की गई थी और यह राज्य में आपदा प्रबंधन के लिए नीतियों और योजनाओं का निर्माण करता था। यह रा.आ.प्र.प्रा. के द्वारा निर्धारित दिशा-निर्देशों को ध्यान में रखते हुए राज्य योजना को अनुमोदित करता था, राज्य योजना के क्रियान्वयन का समन्वय करता था और शमन तथा तैयारी के उपायों के लिए निधियों के प्रावधान की अनुशंसा करता था। प्राधिकरण, राज्य के विभिन्न विभागों की विकासात्मक योजनाओं की समीक्षा करता है ताकि रोकथाम, तैयारियों और शमन उपायों का एकीकरण किया जा सके।

हमने पाया कि गुजरात ने अपने 2003 के राज्य अधिनियम के अंतर्गत (सितम्बर 2003) रा.आ.प्र.प्रा. का गठन किया और दमन और दीव ने आ.प्र. अधिनियम 2005 के अधिनियमन से पूर्व ही (मार्च 2005) रा.आ.प्र.प्रा. का गठन कर लिया था। शेष 33 राज्य और सं.रा.प्र. ने अपने रा.आ.प्र.प्रा. का गठन राष्ट्रीय अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार फरवरी 2006 और दिसम्बर 2010 के बीच में कर लिया था।

2.5.4.2 राज्य कार्यकारी समिति (रा.का.स.)

राज्य कार्यकारी समिति (रा.का.स.), रा.आ.प्र.प्रा. की सहायता अपने कार्यों का निष्पादन करने में करती थी तथा इसकी अध्यक्षता राज्य सरकार के मुख्य सचिव द्वारा की जाती थी। रा.का.स. राष्ट्रीय नीति राष्ट्रीय योजना तथा राज्य योजना का समन्वय करती थी और इसके क्रियान्वयन पर निगरानी रखती थी। यह रा.आ.प्र.प्रा. को आपदा प्रबंधन से संबंधित विभिन्न पहलुओं के बारे में सूचना प्रदान करती थी।

हमने पाया कि आ.प्र. अधिनियम के अंतर्गत, 32 राज्यों तथा सं.शा.क्षे. ने फरवरी 2006 तथा मई 2011 के बीच में रा.का.स. का गठन कर लिया था। गुजरात तथा चंडीगढ़ और दमन व दीव के सं.शा.क्षे. में रा.का.स. का गठन नहीं हुआ था (जून 2012)।

2.5.4.3 राज्य सलाहकारी समिति

राज्य अधिनियम के अनुसार, रा.आ.प्र.प्रा. को एक राज्य सलाहकारी समिति (रा.स.स.) का गठन करना था जिसमें आपदा प्रबंधन के व्यावहारिक अनुभव होने वाले विशेषज्ञ शामिल हों ताकि वह आपदा प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं पर अनुशंसाएं दे सकें।

राज्य स्तरीय संस्थानों की प्रभावशीलता

हमने तीन नमूना जांच किए गए राज्यों¹¹ में, पाया कि राज्यों में रा.आ.प्र.प्रा. के गठन के पश्चात ये कभी नहीं मिले। चार अन्य राज्यों/सं.शा.क्षे.¹² में वह पिछले पांच वर्षों में केवल एक या दो बार ही मिले। नौ में से सात¹³ नमूना जांच किए गए राज्यों/सं.शा.क्षे. में राज्य सलाहकारी समिति का गठन नहीं हुआ था। बचे हुए दो उत्तराखण्ड और पश्चिम बंगाल में इसका गठन किया गया था परन्तु उत्तराखण्ड के मामले में यह केवल एक बार मिले तथा पश्चिम बंगाल के मामले में, यह पिछले पांच वर्षों में बिल्कुल भी नहीं मिले।

आन्ध्र प्रदेश, ओडिशा, तमिलनाडु के राज्यों में तथा अण्डमान और निकोबार के सं.शा.क्षे. की राज्य कार्यकारी समिति पिछले पांच वर्षों में केवल एक से तीन बार ही मिली थी और उत्तराखण्ड में तो यह बिल्कुल भी नहीं मिली तथा गुजरात के मामले में, इसका गठन ही नहीं हुआ था।

¹¹ तमिलनाडु, उत्तराखण्ड और ओडिशा

¹² अण्डमान और निकोबार द्वीप, आन्ध्र प्रदेश, गुजरात और पश्चिम बंगाल

¹³ आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु और अण्डमान एवं निकोबार का सं.शा.क्षे.

अतः, यह स्पष्ट था कि कुल मिलाकर, राज्य प्राधिकारी गैर-क्रियाशील और अप्रभावी थे। सौंपी गई भूमिकाओं का निर्वाह न कर पाने की वजह से, आपदा की तैयारी राज्य विभागों द्वारा बिना किसी मार्गदर्शन तथा निगरानी के की जा रही थी। विवरण अनुबंध 2.1 में है।

2.5.4.4 जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (जि.आ.प्र.प्रा.)

जि.आ.प्र.प्रा. की अध्यक्षता जिला कलेक्टर द्वारा स्थानीय प्राधिकरण के चयनित प्रतिनिधि की सह अध्यक्षता में होती थी। जि.आ.प्र.प्रा. जिला स्तर पर आपदा प्रबंधन के आयोजन, समन्वय तथा क्रियान्वयन निकाय के रूप में कार्य करता था। यह जिला आपदा प्रबंधन योजना बनाता था तथा नीति और आपदा प्रबंधन योजना के कार्यान्वयन पर नजर रखता था।

आ.प्र. अधिनियम के अंतर्गत, 33 राज्यों और सं.शा.क्षे. ने अपने जि.आ.प्र.प्रा. का गठन फरवरी 2006 एवं जनवरी 2012 के बीच किया था और दमन व दीव के सं.शा.क्षे. ने आ.प्र. अधिनियम से पूर्व ही जि.आ.प्र.प्रा. का गठन कर लिया था। गुजरात ने जि.आ.प्र.प्रा. का निर्माण नहीं किया था।

2.5.4.5 जिला सलाहकारी समिति

प्रत्येक जिले में, जिला सलाहकारी समिति, आपदा प्रबंधन के लिए शीर्ष निकाय था। समिति की अध्यक्षता जिला कलेक्टर द्वारा की जाती थी तथा जिला राजस्व अधिकारी उपाध्यक्ष होता था। आपदा सलाहकारी समिति का मुख्य उद्देश्य जिले में आपदाकालीन स्थिति में विभिन्न विभागों की गतिविधियों का समन्वय करना था।

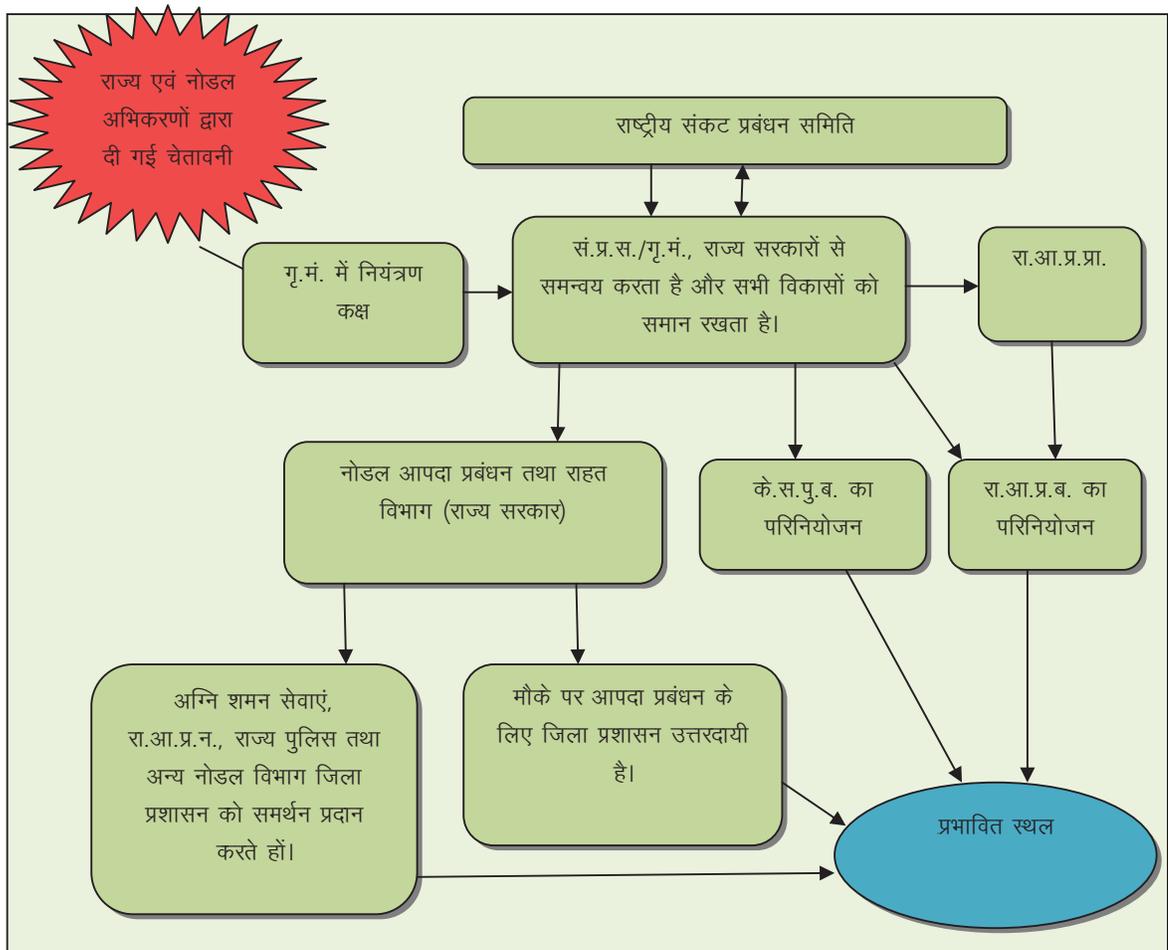
समान रूप से, राजस्व प्रभागीय अधिकारी और उप-कलेक्टर, प्रभाग स्तर पर राहत कार्य के लिए उत्तरदायी थे। स्थानीय निकाय भी स्थानीय

स्तर पर आपदा राहत उपायों में एक महत्वपूर्ण भूमिका निभाती थी।

2.6 देश भर में स्थापित प्रतिक्रिया

आपदा प्रबंधन चक्र का सबसे प्रत्यक्ष और महत्वपूर्ण तत्व प्रतिक्रिया है। सरकार की भूमिका की प्रभावकारिता को बड़े पैमाने पर प्रतिक्रिया की गुणवत्ता और इसकी प्रभावशीलता से आंका जाता है। यह एक आपदा के समय पर जीवन तथा संपत्ति की हानि को कम से कम करता है। हमने पाया कि आपदा प्रबंधन से संबद्ध विभाग तथा विभिन्न समितियों के माध्यम से केन्द्रीय और राज्य स्तरों पर समन्वय स्थापित किया गया था। देशभर में आपदा के समय का एक प्रतिक्रिया सेटअप चार्ट 2.4 में दर्शाया गया है।

चार्ट 2.4: देश भर में आपदा के समय की प्रतिक्रिया व्यवस्था



(सं.प्र.स.: संकट प्रबंधन समूह, रा.आ.प्र.प्रा.: राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण, के.स.पु.ब.: केन्द्रीय सशस्त्र पुलिस बल, रा.आ.प्र.ब.: राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल, रा.आ.प्र.न.: राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल)

आपदा प्रबंधन के लिए योजना आपदा प्रबंधन चक्र का प्रथम चरण है, जिस पर शेष घटकों की प्रभावकारिता तथा सफलता मुख्यतः निर्भर है। आपदा प्रबंधन के लिए एक बहुस्तरीय योजना प्रणाली की स्थापना की गई थी। देश में मौजूद निर्धारित प्रणाली के क्रियान्वयन में उल्लेखनीय अंतराल और विलंब थे।

3.1 आपदा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय योजना

3.1.1 आपदा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय योजना का अभाव

राष्ट्रीय कार्यकारी समिति (रा.का.स.) को देश के लिए आपदा प्रबंधन हेतु राष्ट्रीय योजना तैयार करना थी और उसे रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा अनुमोदित किया जाना था। तब योजना को उन मंत्रालय एवं विभागों में प्रसारित करना था, जिन्हें अपनी योजनाओं को इसके अनुसार बनाना था।

राष्ट्रीय योजना में सम्मिलित करना था:

- आपदा की रोकथाम हेतु किये जाने वाले उपाय, अथवा उनके प्रभावों का न्यूनीकरण;
- विकास योजनाओं में न्यूनीकरण उपायों के एकीकरण हेतु उठाये जाने वाले कदम;
- किसी आशंकापूर्ण आपदा की स्थिति अथवा आपदा में प्रभावपूर्ण प्रतिक्रिया के लिए तैयारी एवं क्षमता निर्मित करने हेतु किये जाने वाले उपाय; तथा
- भारत सरकार के विभिन्न मंत्रालयों/विभागों की उपर्युक्त संदर्भित कदमों के संबंध में भूमिकाएँ तथा जिम्मेदारियाँ।

रा.का.स. ने योजना की तैयारी हेतु उनके सहयोग के लिए एक कार्यकारी समूह (फरवरी 2007) का गठन किया था। कार्यकारी समूह की पहली बैठक मार्च 2007 में आयोजित हुई थी, जिसने विभिन्न मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा प्राप्त निविष्टियों के प्रारूप को अंतिम रूप दिया।

हमने देखा कि मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा अगस्त 2007 तक सूचना प्रस्तुत की जा चुकी थी, परंतु रा.का.स. अथवा कार्यकारी समूह द्वारा इस पर कोई कार्रवाई आरंभ नहीं की थी। वास्तव में, कार्यकारी समूह, मार्च 2007 में हुई पहली बैठक के बाद फिर कभी नहीं मिला था।

हमने पाया कि मई 2008 में अपनी तीसरी बैठक में रा.का.स. ने निर्णय लिया कि:

- मंत्रालय तथा विभाग संयुक्त सचिव स्तर पर एक नोडल अधिकारी को राष्ट्रीय योजना बनाने तथा सभी हितधारकों के साथ समन्वय स्थापित करने हेतु नियुक्त कर सकता है; तथा
- राष्ट्रीय योजना की तैयारी हेतु सांस्थानिक तंत्र बनाया जा सकता है।

इन निर्णयों के क्रियान्वयन के लिए, गृ.मं. ने राष्ट्रीय योजना का गठन तीन भागों में किया:



गृ.मं. (सितम्बर 2008) ने तीनों भागों को तैयार करने के लिए तीन समितियों का गठन किया और एक सुविधा सेवा समिति का गठन, राष्ट्रीय योजना की तैयारी में रा.का.स. की ओर से समन्वय तथा निगरानी का कार्य करने के लिए किया। सुविधा सेवा समिति की एक बैठक में, यह निर्णय लिया गया था (अप्रैल 2009) कि इसके कार्यक्षेत्र के अंतर्गत आनेवाली आपदाओं के संबंध में राष्ट्रीय प्रतिक्रिया योजना गृ.मं. के द्वारा तैयार की जानी चाहिए। गृ.मं. को विभिन्न मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा तैयार राष्ट्रीय न्यूनीकरण योजना की प्रगति की समीक्षा भी करनी थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि दिसम्बर 2009 तक, गृ.मं. द्वारा प्रतिक्रिया योजना पर कोई कार्य आरंभ नहीं किया गया था। दिसम्बर 2009 में, गृ.मं. द्वारा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान (रा.आ.प्र.स.) को प्रतिक्रिया योजना को तैयार करने से संबंधित कार्य को उपक्रमित करने का निर्देश दिया गया था। तथापि, छः माह बाद, में, गृ.मं. ने (जून 2010) राष्ट्रीय योजना को सितम्बर 2010 तक तैयार करने का पूरा दायित्व रा.आ.प्र.सं. को आगे सौंप दिया। राष्ट्रीय योजना की स्थिति निम्नानुसार था:

(क) राष्ट्रीय न्यूनीकरण योजना

विभिन्न आपदाओं के लिए चिन्हित दस नोडल केन्द्रीय मंत्रालयों को उनके आपदा विशिष्ट न्यूनीकरण योजनाएं बनाने के लिए कहा गया था। सात मंत्रालयों¹¹ ने गृ.मं. के पास योजनाएं भेजी थी, जो फिलहाल टिप्पणियों के लिए रा.आ.प्र.सं. के पास लम्बित थी। हमने पाया कि पर्यावरण एवं वन, भू-विज्ञान तथा स्वास्थ्य एवं

¹¹ जल संसाधन, कृषि, रक्षा, रेलवे, खनन, नागरिक उड्डयन के मंत्रालय तथा परमाणु ऊर्जा विभाग

परिवार कल्याण मंत्रालयों ने अपनी योजनाएं सितम्बर 2012 तक प्रेषित नहीं की थी।

(ख) राष्ट्रीय प्रतिक्रिया योजना

रा.आ.प्र.स. ने अप्रैल 2012 में राष्ट्रीय प्रतिक्रिया योजना का मसौदा प्रस्तुत किया था। गृ.मं. ने (सितम्बर 2012) में बताया कि मसौदा योजना को सभी संबंधित केन्द्रीय मंत्रालयों, राज्यों तथा सं.शा.प्र. को उनकी टिप्पणियों के लिए, अंतिम रूप देने के पहले प्रसारित कर दिया गया था।

(ग) राष्ट्रीय क्षमता निर्माण योजना

इस योजना की तैयारी का कार्य, सितम्बर 2008 में रा.आ.प्र.सं. को सौंपा गया था। यह अभी भी तैयार हो रहा था (अगस्त 2012)।

हमने पाया कि रा.का.स. तथा गृ.मं., आपदा प्रबंधन अधिनियम बनने के छः वर्ष बीत जाने के बाद भी, आपदा प्रबंधन के लिए राष्ट्रीय योजना नहीं बनाई थी। राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन योजना के अभाव का प्रभाव राज्यों पर पड़ रहा था। राज्यों के पास उनके योजना को आधार देने के लिए कोई संदर्भ रूपरेखा नहीं थी। इन योजनाओं के आस्तित्व के बगैर, राष्ट्रीय तथा राज्य स्तर पर आपदा प्रबंधन की गतिविधियों का नियंत्रण, संगठन, निर्देश, तथा समन्वय करना कठिन होगा।

जैसा कि राष्ट्रीय अधिनियम में अभिप्रेत था, विकास आयोजन में आपदा प्रबंधन के न्यूनीकरण तथा तैयारी संबंधी बिन्दुओं किस हद तक शामिल किया गया है इसे मापना कठिन होगा।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि राष्ट्रीय योजना के विभिन्न घटकों जैसे कि राष्ट्रीय प्रतिक्रिया योजना, राष्ट्रीय शमन योजना एवं राष्ट्रीय क्षमता निर्माण योजना का निर्माण, संबंधित मंत्रालयों द्वारा अन्य शमन योजनाओं के साथ किया जा रहा था। इसने आगे बताया कि

भारत जैसे बड़े देश के लिए योजना के सभी पहलुओं को आवृत्त करते हुए राष्ट्रीय योजनाओं का उपक्रम, शमन उपक्रम एवं क्षमता निर्माण, एक जटिल एवं विशाल कार्य था जिसमें अनेक सरकारें, विभाग और अभिकरण शामिल होते हैं। यद्यपि, यह एक ही बार होने वाली गतिविधि थी परन्तु इसमें चल रही गतिविधियों की शृंखला शामिल थी, जिनमें तालमेल कायम करने की आवश्यकता थी।

हम यह विचार रखते हैं कि एक रूपरेखा का निर्माण शीघ्रातिशीघ्र होना चाहिए ताकि विभिन्न हितधारकों को आपदा तैयारी के लिए अति आवश्यक प्रोत्साहन प्रदान किया जा सके क्योंकि पहले ही काफी समय बीत चुका है और अभी भी आपदा प्रबंधन की कानूनी रूपरेखा परिवर्तन की अवस्था में है।

3.2 आपदा प्रबंधन के लिए राज्य योजनाएं

आ.प्र. अधिनियम की धारा 23 यह प्रावधान करती है कि प्रत्येक राज्य के लिए एक आपदा प्रबंधन योजना होनी चाहिए। यह राज्य सरकारों के विभागों को, राज्य योजना की संगति में अपनी स्वयं की योजना बनाने का निर्देश भी देता है।

योजना बनाने की प्रक्रिया का लक्ष्य अनिवार्य रूप से समुदायों, चुने हुए स्थानीय निकायों तथा राज्य प्रशासन की प्रतिक्रिया एवं तत्परता को सुदृढ़ करना है। राज्य योजनाएं, राज्य कार्यकारणी समिति (रा.का.स.) द्वारा रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा दिये गये दिशानिर्देशों के अनुरूप तैयार की जानी थी। रा.का.स. द्वारा तैयार की गयी राज्य योजनाएं संबंधित रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा अनुमोदित की जानी थी।

अधिनियम के अनुसार, रा.आ.प्र.प्रा. को, राज्य योजना बनाने में राज्य प्राधिकारियों द्वारा अनुपालन किये जाने वाले, दिशानिर्देशों का निर्धारण भी करना था। यह पाया गया कि रा.आ.प्र.प्रा. ने जुलाई 2007 में राज्य आपदा प्रबंधन योजना के लिए दिशानिर्देश जारी किए। तथापि, राज्य योजना तैयार करने में राष्ट्रीय

दिशानिर्देशों को राज्य पर बाध्यकारी बनाने का वहाँ कोई प्रावधान नहीं था।

हमने पाया कि मई 2012 तक केवल 14 राज्यों¹² ने रा.आ.प्र.प्रा. के साथ अपने मसौदा अथवा अंतिम राज्य आपदा प्रबंधन योजनाओं (रा.आ.प्र.यो.) को साझा किया था। रा.आ.प्र.प्रा. अपने पास उपलब्ध राज्य योजनाओं की अद्यतित स्थिति लेखापरीक्षा हेतु प्रदान नहीं कर पाया। विभिन्न राज्य योजनाओं की रा.आ.प्र.प्रा. को प्रस्तुति तथा उन पर की गई कार्रवाई पर कोई समान डाटा नहीं था। इस प्रकार, यह प्रमाणित होता है कि रा.आ.प्र.प्रा., राज्य सरकारों के आपदा प्रबंधन हेतु राज्य योजनाओं को अंतिम रूप देने के प्रयासों का प्रभावपूर्ण रूप से समन्वय करने में असफल रहा।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि प्रधान सचिवों और राहत आयुक्तों के स्तर की कार्यशाला, और रा.आ.प्र.प्रा. की वित्तीय सहायता द्वारा, राज्यों को उनकी योजनाओं के उपक्रम

¹² आन्ध्र प्रदेश, अरुणाचल प्रदेश, छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, झारखण्ड, कर्नाटक, मिजोरम, पंजाब, सिक्किम, तमिलनाडु, त्रिपुरा, पश्चिम बंगाल तथा उत्तर प्रदेश

हेतु प्रोत्साहित करने के प्रयास किए गए थे। इन सक्रिय पहलों के परिणामस्वरूप, 14 राज्यों/सं.शा.क्षे. ने अपनी मसौदा आपदा प्रबंधन योजनाएं, रा.आ.प्र.प्रा. के साथ बांटी।

तथापि, हमने पाया कि जुलाई 2007 के राष्ट्रीय दिशा-निर्देशों के बावजूद, राज्य आपदा प्रबंधन योजनाओं को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका।

3.2.1 रा.आ.प्र.यो. को बनाने के लिए सहायता अनुदान

रा.आ.प्र.प्रा. ने (फरवरी 2009) सभी राज्यों, सं.शा.प्र., मंत्रालयों तथा विभागों को आपदा प्रबंधन योजना बनाने के लिए सहायता अनुदान जारी करने की एक नयी योजना शुरू करने का निर्णय लिया। इस उद्देश्य के लिए, रा.आ.प्र.प्रा. ने दो स्थायी वित्त समिति (स्था.वि.स.) टिप्पणी, ₹1.98 करोड़ 35 राज्यों/सं.शा.प्र. तथा ₹1.96 करोड़ 16 मंत्रालयों/विभागों को जारी करने के लिए बनायी।

तथापि, बाद में रा.आ.प्र.प्रा. ने (जून 2009) स्था.वि.स. मार्ग का अनुपालन नहीं करने का निर्णय लिया। तदनुसार, 35 राज्यों/सं.शा.प्र. तथा 16 मंत्रालयों और विभागों को ₹4.99 करोड़,

रा.आ.प्र.प्रा. के उपाध्यक्ष द्वारा जून 2009 में सहायता अनुदान अनुमोदित किए गए थे। अनुशांसा आदेश के अनुसार, प्रत्येक लाभार्थी को योजना पूर्ण तथा प्रकाशित करनी होगी तथा रा.का.स. को राष्ट्रीय योजना छः माह के अंदर अर्थात् जून 2010 तक पूर्ण करनी थी।

रा.आ.प्र.प्रा. ने सभी राज्यों तथा सं.शा.प्र. को अक्टूबर 2009 में ₹3.52 करोड़ का सहायता अनुदान जारी किया। जनवरी और फरवरी 2010 में निधियाँ निर्गत की गई थीं।

हमने पाया कि लाभार्थी राज्य, सं.शा.प्र., मंत्रालय तथा विभाग अपनी योजना को पूर्ण तथा प्रकाशित नहीं कर पाए। इस प्रकार, योजना के क्रियान्वयन का विहित उद्देश्य ₹3.52 करोड़ के व्यय के बावजूद असफल हो रहा था।

गृ.मं. (दिसम्बर 2012) ने बताया कि योजना को ग्यारहवीं योजना में सम्मिलित करने हेतु योजना आयोग के समक्ष प्रस्तुत नहीं किया गया था, जैसा कि योजना की वित्तीय सहायता के लिए शुरू में प्रस्तावित किया गया था। तथापि, प्रस्ताव का कार्योत्तर अनुमोदन विचाराधीन था।

3.3 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशानिर्देश

आ.प्र. अधिनियम के अनुसार, रा.आ.प्र.प्रा. को आपदा प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं पर दिशानिर्देश तैयार करने थे, जिसका भारत सरकार के विभिन्न मंत्रालयों तथा विभागों द्वारा पालन किया जाना था। रा.आ.प्र.प्रा. ने विभिन्न प्रकार की आपदाओं तथा संबंधित विषयों पर 17 राष्ट्रीय दिशानिर्देश निर्मित तथा जारी किए (अक्टूबर 2012)। इन दिशानिर्देशों का मुख्य लक्ष्य एकीकृत आपदा प्रबंधन सुनिश्चित करना था। दिशानिर्देश आपदा प्रबंधन चक्र के सभी चरणों को शामिल

करते हुए पहलों तथा गतिविधियों की क्रियान्वयन को संस्थागत करने के लक्ष्य के लिए कार्य करते हैं।

रा.आ.प्र.प्रा. अप्रैल 2007 से ही विभिन्न राष्ट्रीय दिशानिर्देशों का परिचालन कर रहा था, परन्तु इसकी कोई सूचना नहीं थी कि क्या मंत्रालयों, विभागों तथा राज्य सरकारों द्वारा उन्हें अपनाया जा रहा था।

दिशानिर्देशों ने विशिष्ट समय सीमाओं के साथ कार्य बिन्दुओं पर एक अध्याय भी प्रदान किया।

हालांकि, यह पाया गया था कि रा.आ.प्र.प्रा. के पास कार्य बिन्दुओं में उल्लिखित डिलिवेरेबल्स के अनुपालन तथा उसकी उपलब्धियों पर कोई जानकारी नहीं थी, इसलिए उनकी मॉनीटरिंग को अप्रभावी प्रकट किया।

यह इंगित किये जाने पर, रा.आ.प्र.प्रा. ने बताया (जुलाई 2012) कि एक बार दिशानिर्देशों में डेलिवेरेबल्स एवं समय सीमाओं को उल्लेख हो जाने के बाद, यह रा.का.स., राज्य सरकारों/ मंत्रालयों तथा जिलों की जवाबदेही है, रा.आ.प्र.प्रा. की नहीं।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि दिशानिर्देशों में सूचित समय सीमाएं विभिन्न हितधारकों के लिए सूचक है तथा उनसे अपने क्षेत्रों से संबंधित आपदाओं के प्रबंधन के लिए स्वयं की योजनाओं एवं समन्वय तंत्र लाने की अपेक्षा की गई थी। मंत्रालयों, विभागों तथा राज्य सरकारों द्वारा दिशानिर्देशों की अनुपालना, एक सतत और उभरती हुई प्रक्रिया है।

हमारे मत में, चूंकि रा.आ.प्र.प्रा. की रा.का.स. कार्यकारणी शाखा है, इसके द्वारा जारी

दशानिर्देशों पर अनुपालन सुनिश्चित करना रा.आ.प्र.प्रा. का दायित्व था।

3.3.1 रा.आ.प्र.प्रा. की जनवरी 2010 में आयोजित बैठक में चर्चा के सार अभिलेखों के अनुसार रा.आ.प्र.प्रा. के उपाध्यक्ष ने वर्तमान स्थिति और आगे की राह पर एक प्रस्तुति दी। यह बताया गया था कि निम्न दिशानिर्देशों को अंतिम रूप दिये जाने का कार्य हो रहा था:

- समुदाय आधारित आपदा प्रबंधन
- माइक्रो फाइनेंस व जोखिम प्रबंधन
- आपदोत्तर पुनर्गठन, तथा
- सांस्कृतिक विरासत व स्मारकों की सुरक्षा

इन दिशानिर्देशों को अंतिम रूप देने के लिए कोई समयसीमा निर्धारित नहीं की गयी थी, और दो वर्ष के विलम्ब के बाद भी, दिशानिर्देशों को अंतिम रूप देना अभी शेष था। इन दिशानिर्देशों की अनुपस्थिति में आपदा तैयारी के लिए पहल तथा गतिविधियों के क्रियान्वयन को संस्थागत करने के प्रोत्साहन को हितधारकों तक विस्तारित नहीं किया जा सकता।

3.4 भूमिकाओं तथा दायित्वों का सीमांकन

आ.प्र. अधिनियम के धारा 75 के अनुसार, अधिनियम के प्रावधानों के क्रियान्वयन हेतु केन्द्र सरकार को नियम बनाने थे।

आ.प्र. अधिनियम 2005 में परिकल्पित विविध नियमों को बनाने तथा सूचित करने के लिए प्रधान मंत्री कार्यालय ने फरवरी 2006 में, रा.आ.प्र.प्रा. के लिए एक कार्यकारी व्यवस्था के विकास हेतु कार्य करने के लिए निर्देश दिया। इस कार्य की सिफारिशें एक मंत्री समूह (मं.स.) के समक्ष रखनी थी। तदुपरांत, गृ.मं. को मं.स. द्वारा अंतिम रूप प्रदान किए गए दिशानिर्देशों को क्रियाचित्त करना आवश्यक था। हमने देखा कि

रा.आ.प्र.प्रा. के लिए नियमों और विनियमों को तैयार तथा सूचित करना अभी शेष है।

रा.आ.प्र.प्रा. का गठन सितम्बर 2006 में आ.प्र. अधिनियम के अंतर्गत हुआ परंतु रा.आ.प्र.प्रा. के आंतरिक आचरण से संबंधित व्यापार नियमों का गठन अभी होना था। फरवरी 2011 में, गृ.मं. ने रा.आ.प्र.प्रा. को व्यापार नियमों को तैयार करने का निर्देश दिया, जिसका अनुवर्तन अनुस्मारकों द्वारा किया गया। तथापि, रा.आ.प्र.प्रा. ने अगस्त 2012 तक इन नियमों को अनुमोदनार्थ हेतु प्रस्तुत नहीं किया था। हमने पाया कि गृ.मं. का रा.आ.प्र.प्रा. से संबंधित भूमिकाओं में स्पष्टता का अभाव था।

रा.का.स. की नियमित बैठकों के अभाव में, रा.आ.प्र.प्रा. के कार्यकारणी शाखा के रूप में गृ.मं. कार्य करता है।

जहाँ तक रा.आ.प्र.प्रा. के विभिन्न न्यूनीकरण परियोजनाओं के लिए सरकार के अनुमोदन का संबंध है, गृ.मं. एक प्रशासनिक मंत्रालय के रूप में कार्य करता है।

गृ.मं. ने (दिसम्बर 2012) बताया कि रा.आ.प्र.प्रा. अपने आंतरिक संचालन से संबंधित व्यापार नियमों को बनाने की प्रक्रिया में था।

का सूचक था। इनके बीच स्पष्टता के अभाव एवं अतिव्यापी भूमिकाओं तथा दायित्वों का विवरण तालिका 3.1 में दिया गया है।

गृ.मं. ने तथ्यों को स्वीकार कर लिया है और बताया है (दिसम्बर 2012) कि एक कार्य बल का गठन किया गया था। कार्य बल की अनुशंसाओं पर सरकार उचित निर्णय लेगी, जोकि लेखापरीक्षा द्वारा पाए गए सुझावात्मक मुद्दों को संबोधित करेगा।

यह रा.का.स., रा.आ.प्र.प्रा. तथा गृ.मं. के मध्य भूमिकाओं एवं दायित्वों के सीमांकन में अस्पष्टता

तालिका 3.1: भूमिकाओं एवं दायित्वों में स्पष्टता का अभाव

अधिदेश/कार्यक्षेत्र	नियत भूमिका (आ.प्र. के अधिनियम अनुसार)	किया गया कार्य (वास्तविक रूप से)	सरोकार क्षेत्र
रा.का.स. को रा.आ.प्र.प्रा. के कार्यों के निष्पादन तथा साथ ही केन्द्र सरकार द्वारा जारी निर्देशों के अनुपालन को सुनिश्चित करने में सहयोग एवं किसी भी आपदा के समय प्रतिक्रिया का समन्वय करना था।	रा.का.स.	रा.का.स. ने अपनी अंतिम बैठक में राष्ट्रीय योजना के तैयार करने के लिए तीन उप-समितियों की अनुशंसा की थी। परंतु रा.का.स. की अन्य भूमिकाएं गृ.मं. द्वारा निष्पादित की गयीं।	चूंकि मई 2008 से इसकी कोई बैठक भी नहीं हुई, रा.का.स. किसी भी आपदा के दौरान प्रतिक्रिया का समन्वय करने में अप्रभावी प्रमाणित हुई। जबकि यह इस समयावधि गंभीर प्राकृतिक आपदाओं की गवाह रही थी।
राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि का संचालन रा.का.स. द्वारा किया जाना था जिसमें से वह आपातकालीन प्रतिक्रिया, राहत तथा पुनर्वास के व्ययों को पूरा कर सके।	रा.का.स.	राज्य के राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रस्तावों के दूसरे चरण का निष्पादन गृ.मं. के अं.मं.स. तथा कृषि मंत्रालय द्वारा किया गया था।	अं.मं.स. प्रक्रिया जो राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि तथा रा.का.स. के आने के पूर्व उपस्थित थी, वह गृ.मं. द्वारा जारी रखी गयी। रा.का.स. को अधिनियम के अंतर्गत आवश्यक रूप से सक्रिय नहीं किया गया।
सामान्य अधीक्षण, निर्देशन तथा राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल का नियंत्रण	रा.आ.प्र.प्रा.	गृ.मं. बटालियन की तैनाती तथा बल के अन्य प्रशासनिक मामलों को देखता है।	बल का स्वयं का म.नि.मु. कार्यालय होने के बावजूद उसने रा.आ.प्र.प्रा. तथा गृ.मं. के दोहरे समावेश के अंतर्गत कार्य किया।

प्रतिक्रिया, राहत तथा पुनर्वास	अधिनियम ¹³ में परिभाषित नहीं।	केन्द्र सरकार (गृ.मं., नोडल मंत्रालयों तथा अन्य विभागों)	रा.आ.प्र.प्रा., प्रतिक्रिया क्रियाकलापों को निष्पादित करता हुआ भी पाया गया जैसे कि, रा.आ.प्र.प्रा. में संचालन केन्द्र तथा लेह में बादल फटने तथा उड़ीसा चक्रवात (आइला) के हाल ही के आपदाओं में पुनर्वास से संबंधित अन्य कार्य
रासायनिक, जैविक, रेडियोलॉजिकल एवं परमाणु संबंधी आपदा पर प्रतिक्रिया	अधिनियम में परिभाषित नहीं	राष्ट्रीय संकट प्रबंधन समिति	रा.जै.रे.प. में सुरक्षा बलों तथा आसूचना एंजेंसियों, की सूक्ष्म अंतर्भावियता की आवश्यकता होती है, जिसे रा.सं.प्र.स. द्वारा देखा जाता था। रा.आ.प्र.प्रा., हालांकि, आपातकालों के संबंध में दिशानिर्देश बनाती है, प्रशिक्षण तथा तैयारी संबंधी क्रियाकलापों की सुविधा देती है।

अनुशंसाएं:

- रा.का.स. तथा गृ.मं. को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि आपदा प्रबंधन के लिए एक समग्र राष्ट्रीय योजना का विकास शीघ्रातिशीघ्र किया जाए।
- रा.आ.प्र.प्रा. को मंत्रालयों, विभागों तथा राज्य सरकारों द्वारा दिये गये अपने राष्ट्रीय दिशानिर्देशों के क्रियान्वयन का अनुसरण करना चाहिए।
- गृ.मं., रा.का.स. तथा रा.आ.प्र.प्रा. की भूमिकाएं तथा दायित्व इन हितधारकों के कार्यों के स्पष्ट सीमांकन हेतु विनिर्दिष्ट होने चाहिए।

¹³ केवल धारा 6(1) तथा 6(2)(च) में उपलब्ध, जो कहता है, आपदा प्रबंध के लिए नीतियों तथा योजनाओं के प्रवर्तन तथा क्रियान्वयन का समन्वय; रा.आ.प्र.प्रा. के पास है।

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण

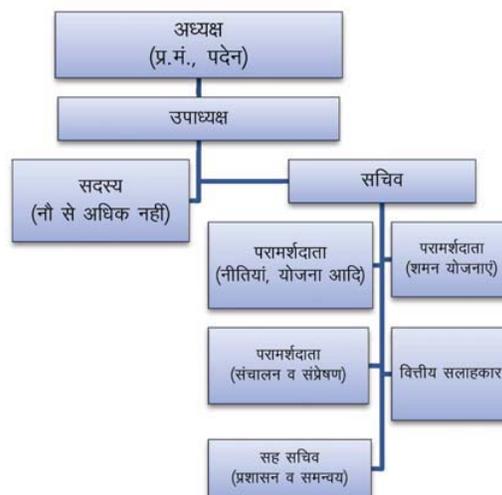
राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (रा.आ.प्र.प्रा.) का गठन मई 2005 में आपदा प्रबंधन पर नीतियां व दिशानिर्देश निर्धारित करने हेतु एक शीर्ष निकाय के रूप में किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. का औपचारिक रूप से गठन आ.प्र. अधिनियम के अनुपालन में अधिनियम की धारा 3(1) के अनुसार 27 सितम्बर, 2006 को किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. को सभी प्रकार की आपदाओं, प्राकृतिक अथवा मानवकृत, से निपटने का अधिदेश दिया गया था।

रा.आ.प्र.प्रा. के मुख्य कार्य व उत्तरदायित्व

- आपदा प्रबंधन पर नीतियों का निर्धारण;
- राष्ट्रीय योजना का अनुमोदन करना;
- केन्द्रीय मंत्रालयों अथवा विभागों द्वारा तैयार की गई राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन योजनाओं का अनुमोदन करना;
- केन्द्रीय मंत्रालयों तथा राज्य प्राधिकरणों द्वारा अनुपालन किए जाने वाले दिशानिर्देशों को निर्धारित करना;
- आपदा प्रबंधन हेतु नीतियों तथा योजनाओं के प्रवर्तन तथा कार्यान्वयन को समन्वित करना;
- शमन के उद्देश्य हेतु निधियों के प्रावधान की सिफारिश;
- बड़ी आपदाओं से प्रभावित अन्य देशों को इस प्रकार की सहायता प्रदान करना;
- आपदाओं को रोकने, अथवा शमन, अथवा आपदा स्थितियां या आपदाओं से निपटने हेतु तत्परता व क्षमता निर्माण हेतु अन्य उपाय करना; और
- राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान के संचालन हेतु विस्तृत नीतियों व दिशानिर्देशों को निर्धारित करना।

4.1 संगठनात्मक ढांचा

रा.आ.प्र.प्रा. का गठन अध्यक्ष रूप में प्रधानमंत्री तथा नौ अन्य सदस्यों के साथ किया गया था। प्रत्येक सदस्य विशिष्ट आपदा विभागों का अध्यक्ष था तथा एक सदस्य को उपाध्यक्ष होना था। प्रत्येक सदस्य को निकट संवाद तथा समन्वय हेतु विनिर्दिष्ट राज्यों तथा सं.शा.क्षे. का उत्तरदायित्व भी दिया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. सचिवालय, जिसकी अध्यक्षता एक सचिव करता है, सचिवीय सहायता तथा निरन्तरता प्रदान करता है।



चार्ट 4.1: रा.आ.प्र.प्रा. का संगठन प्रारूप

4.2 रा.आ.प्र.प्रा. की सलाहकारी समिति के गठन में विलम्ब

आ.प्र. अधिनियम ने प्रावधान किया कि रा.आ.प्र.प्रा. एक सलाहकारी समिति का गठन करे जिसमें आपदा प्रबंधन के क्षेत्र में विशेषज्ञ तथा जिन्हें आपदा प्रबंधन के विभिन्न पहलुओं पर अनुशंसाए करने हेतु राष्ट्रीय, राज्य अथवा जिला स्तर पर आपदा प्रबंधन का व्यावहारिक अनुभव है, शामिल हों।

सलाहकारी समिति का गठन जून 2007 में किया गया था। सलाहकार समिति का कार्यकाल आरंभ में दो वर्ष हेतु निश्चित किया गया जिसके पश्चात समिति के कार्यकाल को एक वर्ष के लिए बढ़ा दिया गया था। इस प्रकार, समिति के बढ़े हुए कार्यकाल की समाप्ति 14 जून 2010 को हुई।

जून 2010 में, रा.आ.प्र.प्रा. ने दूसरी सलाहकारी समिति के गठन हेतु प्रस्ताव प्रारंभ किया। प्रथम

सलाहकारी समिति के गठन के समय प्रधानमंत्री कार्यालय (प्रा.का.) द्वारा दिए गए सुझावों का अनुपालन करते हुए रा.आ.प्र.प्रा. ने विभिन्न क्षेत्रों के विशेषज्ञों को नामित करने हेतु विभिन्न मंत्रालयों से संपर्क प्रस्ताव किया था।

हमने पाया कि रा.आ.प्र.प्रा. को भू-विज्ञान मंत्रालय से तीन विशेषज्ञों के नाम प्राप्त हुए थे तथा अन्य मंत्रालयों व विभागों से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (मई 2012)। इस प्रकार, रा.आ.प्र.प्रा., जून 2010 से बिना सलाहकारी समिति की सेवाओं के कार्य कर रहा था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि कई संस्थाओं से विशेषज्ञों के नाम प्राप्त हो गए थे तथा उनको अनुमोदन हेतु प्र.मं.का. को अग्रेषित किया जा रहा था।

4.3 रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा परियोजनाओं का कार्यान्वयन

योजना आयोग के कार्यकारी समूह ने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा आपदा प्रबंधन हेतु प्रारम्भ की जाने वाली विभिन्न परियोजनाओं की अनुशंसा की (दिसम्बर 2006)। लेखापरीक्षा के प्रयोजन हेतु, रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा प्रारम्भ की गई परियोजनाओं को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया था:

- i. मुख्य शहरों की संवेदनशीलता निर्धारण व सूक्ष्म जोनीकरण पर परियोजनाएं,
- ii. शमन परियोजनाएं,
- iii. संचार नेटवर्क परियोजनाएं (**अध्याय-6 में वर्णित**), और
- iv. अन्य परियोजनाएं

परियोजना कार्यान्वयन की दृष्टि से रा.आ.प्र.प्रा. का निष्पादन अगाध रहा था। अब तक, रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा आरंभ की गई मुख्य परियोजनाओं में से कोई भी पूर्ण नहीं देखी गई

थी। यह पाया गया था कि रा.आ.प्र.प्रा. ने समुचित बुनियादी कार्य के बिना अपनी परियोजनाओं का चुनाव किया और परिणामतः या तो परियोजनाएं बीच में बंद कर दी गई थी या फिर बहुत समय बीत जाने पर भी अधूरी थीं। कई मामलों में, रा.आ.प्र.प्रा. ने बीच में अनुभव किया कि कोई अन्य अभिकरण पहले ही समान उद्देश्यों के साथ परियोजना निष्पादित कर रहा था।

रा.आ.प्र.प्रा. ने परियोजनाएं आरंभ करने हेतु विभिन्न नीतियां अपनाईं। कार्य का निष्पादन करने हेतु नियुक्त सभी अभिकरणों को नामांकन के आधार पर नियुक्त किया गया था। परियोजना के अभिकल्प तथा कार्य क्षेत्र का बीच में ही संशोधन कर दिया गया। समय सीमाओं का प्रायः अभाव था और जहां समय सीमा दी गई थीं, उनका पालन नहीं किया गया था।

चार्ट 4.2: रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा परियोजना क्रियान्वयन (एक नज़र में)

संवेदनशीलता मानचित्र परियोजनाएं	अपूर्ण भूकम्प, बाढ़ व भूस्खलन के लिए। सुनामी व चक्रवात के लिए आरंभ नहीं किया गया।
बड़े शहरों का सूक्ष्म-क्षेत्रीयकरण	बीच में छोड़ दिया गया। संभावित भूकम्पीय आपदा विश्लेषण मानचित्र छः महीनों के विलम्ब के पश्चात पूर्ण हुआ। भू-तकनीकी जाँच बीच में छोड़ दी गई। परियोजना के चरण-1 के बाद रा.आ.प्र.प्रा. ने शहरी विकास मंत्रालय व राज्यों के साथ दोहराव पाया।
राष्ट्रीय भूकम्प शमन परियोजना	अपूर्ण परियोजना अगस्त 2007 में अनुमोदित। दिसम्बर 2008 में प्राइज़वाटर हाऊस कूपर्स को परामर्शदाता नियुक्त किया गया। मई 2010 - रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा व्यय वित्त समिति का नोट भेजा गया, गृ.मं. द्वारा स्वीकृत नहीं किया गया। मई 2012 - केवल प्रारंभिक चरण के लिए संशोधित प्रस्ताव।
राष्ट्रीय भूस्खलन शमन परियोजना	पुनः अभिकल्पित किया जा रहा परियोजना 2007 में आरंभ की गई। सितम्बर 2008- एक परियोजना सापेक्ष परामर्शदाता नियुक्त करने का फैसला। अगस्त 2011- परियोजना रोक दी गई। नवम्बर 2011- स्थान सापेक्ष अध्ययन हेतु कार्यबल का गठन।
राष्ट्रीय बाढ़ शमन परियोजना	पुनः अभिकल्पित किया जा रहा 2007- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन की तैयारी का आरंभ। 2008- परियोजना परामर्शदाताओं के चयन हेतु परामर्शदाताओं की नियुक्ति। जनवरी 2009- मसौदा प्रस्ताव हेतु अनुरोध जमा किया गया। रा.आ.प्र.प्रा. ने पाया कि जल संसाधन मंत्रालय के पास इस कार्य के लिए पहले ही एक योजना है। योजना को सीमित कार्यक्षेत्र के साथ पुनः निर्मित किया जा रहा है।
राष्ट्रीय विद्यालय सुरक्षा कार्यक्रम	अपूर्ण 2008- परियोजना की संकल्पना। जून 2011- परियोजना अनुमोदित की गई। 2012- कई अन्य गतिविधियाँ आरंभ होनी शेष।
मोबाइल विकिरण अभिज्ञान नेटवर्क	अपूर्ण मई 2011 में परियोजना का पूर्व अनुमोदन। उपकरणों का प्रापण अभी आरंभ करना शेष।
राष्ट्रीय आपदा संप्रेषण प्रणाली*	अपूर्ण अक्टूबर 2007 - संप्रत्यय दस्तावेज गृ.मं. को प्रेषित। अप्रैल 2009 - प्राइसवाटरहाऊस कूपर्स को परामर्शदात्री नियुक्त। दिसम्बर 2011 - गृ.मं. को विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तथा व्यय वित्त समिति मीमो कई संशोधनों के बाद प्रेषित।
राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना विज्ञान प्रणाली*	अपूर्ण मार्च 2008 - परियोजना की संकल्पना। अप्रैल 2010 - संप्रत्यय नोट तैयार किया गया। जनवरी 2012- राष्ट्रीय आपातकालीन प्रबंधन डाटाबेस से दोहराव से बचने के लिए राष्ट्रीय सुदूर संवेदन केन्द्र क्रियान्वयक अभिकरण बना। परियोजना का गृ.मं. से अनुमोदन होना शेष था।
राष्ट्रीय चक्रवात शमन परियोजना	चरण-1 जनवरी 2011 में ₹1496.71 करोड़ की लागत पर अनुमोदन किया गया था तथा इसे चक्रवात प्रवण राज्यों/सं.शा.क्षे. सहित विश्व बैंक द्वारा वित्त पोषित किया गया था। परियोजना कार्यान्वयन के अधीन थी।

*- ब्योरे अध्याय 6 में

विवरण निम्न प्रकार है:

4.3.1 संवेदनशीलता विश्लेषण व जोखिम आकलन (सं.वि.जो.आ.)

संवेदनशीलता विश्लेषण तथा जोखिम आकलन दो पैमानों अर्थात् भवनों व अवसंरचना के संकट रूपरेखा (विनाशकारी शक्तियों) के समक्ष बचे रहने की मांग और उसको सहन कर सकने की उनकी भौतिक क्षमता पर आधारित थे।

1994 में सुरक्षित विश्व हेतु योकोहामा योजना के अनुसार, भा.स. ने प्राकृतिक आपदाओं के संदर्भ में संवेदनशील क्षेत्रों की पहचान करने तथा प्राकृतिक आपदाओं हेतु संवेदनशील क्षेत्रों को दर्शाने वाली 'संवेदनशीलता मानचित्रावली' तैयार करने हेतु एक विशेषज्ञ समूह का गठन किया था।

शहरी विकास मंत्रालय के अधीन निर्माण सामग्री व प्रौद्योगिकी उन्नयन परिषद (नि.सा.प्रौ.उ.प.) ने 1997 में भारत की संवेदनशीलता मानचित्रावली तैयार की। मानचित्रावली को 2006 में नि.सा.प्रौ.उ.प. द्वारा संशोधित किया गया था तथा इसे बाद में 2011 में संशोधित किया जाना प्रस्तावित था। इसके अतिरिक्त, रा.आ.प्र.प्रा. विभिन्न प्राकृतिक आपदाओं, जैसे भूकम्प, भूस्खलन, बाढ़ एवं चक्रवात के संबंध में भारतीय भूक्षेत्र के उन्नत आपदा मानचित्र तथा मानचित्रावली तैयार करने के कार्य में भी लगा था।

हमने निम्नलिखित पाया:

4.3.1.1 भूकम्प आपदा मानचित्र व मानचित्रावली

जनवरी 2011 में, रा.आ.प्र.प्रा. ने देश, राज्यों/सं.शा. क्षेत्रों, जिलों के भूकम्प आपदा मानचित्रों

के साथ-साथ मानचित्रावलियां तैयार करने हेतु नि.सा.प्रौ.उ.प. से अनुमान लिए। रा.आ.प्र.प्रा. को नामित अभिकरण, नि.सा.प्रौ.उ.प. के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर करने में दस महीने और लगे और कार्य को ₹76.83 लाख की लागत पर प्रदान किया। परियोजना को नौ महीनों में पूर्ण किया जाना था। रा.आ.प्र.प्रा. ने बताया (जुलाई 2012) कि नि.सा.प्रौ.उ.प. ने सम्पूर्ण भारत, दो राज्यों (आन्ध्र प्रदेश व बिहार) के लिए उन्नत आपदा मानचित्र तथा बिहार के लिए जिला स्तरीय मानचित्र तैयार किए थे। देश के शेष राज्यों तथा जिले के भूकम्प आपदा मानचित्र अभी भी निर्माणाधीन थे।

4.3.1.2 भूस्खलन आपदा मानचित्र

देश में भूस्खलन हेतु वर्तमान संवेदनशीलता मानचित्र में भारतीय भूविज्ञान सर्वेक्षण, केन्द्रीय सड़क अनुसंधान संस्थान, राष्ट्रीय सुदूर संवेदी केन्द्र, रक्षा भूभाग अनुसंधान प्रयोगशाला इत्यादि जैसे संगठनों के पास पहले से उपलब्ध भूस्खलन सूची डाटा सम्मिलित नहीं था। इसके अतिरिक्त, उत्तर-पूर्वी राज्यों से डाटा की अनुपलब्धता के कारण भूस्खलन आपदा हेतु सूचना अपूर्ण थी।

रा.आ.प्र.प्रा. ने देश के भूस्खलन आपदा मानचित्र के उन्नतीकरण के कार्य के लिए विशेषज्ञों की कार्यकारी समिति गठित की (मार्च 2011)। जुलाई 2011 में, भूस्खलन पर विशेषज्ञों की कार्यकारी समिति ने निर्णय किया कि रा.आ.प्र.प्रा. भूस्खलन आपदा मानचित्र में समाविष्ट करने हेतु विभिन्न राष्ट्रीय अभिकरणों से भूस्खलन डाटा प्राप्त करना चाहिए। रा.आ.प्र.प्रा. ने बताया (जुलाई 2012) कि डाटा मानचित्र तैयार करने के लिए डाटा अधिकतर अभिकरणों से प्राप्त किए जा चुके थे और विशेषज्ञों की कार्यकारी समिति उन्नत भूस्खलन आपदा मानचित्र/मानचित्रावली को तैयार करने

हेतु आधारभूत निवेश तैयार करने के लिए डाटा पर कार्य आरंभ करेगी।

4.3.1.3 बाढ़ आपदा मानचित्र

रा.आ.प्र.प्रा. ने भारत में बाढ़ प्रभावित जिलों की पहचान करने के लिए एक विशेषज्ञ समिति गठित की (जनवरी 2009)। विशेषज्ञ समिति को भारत में बाढ़ प्रवण जिलों के समुचित वर्गीकरण हेतु पैमाने स्थापित करने तथा बाढ़ प्रभावित जिलों की उन्नत सूची तैयार करनी थी।

हमने पाया कि केवल असम के लिए बाढ़ आपदा मानचित्र पूरा कर लिया गया था और बिहार के लिए यह पूर्ण होने के करीब था। तथापि, ओडिशा तथा पश्चिम बंगाल के राज्यों के लिए कार्य आरम्भ नहीं किया गया (जुलाई 2012) था।

मानचित्रावली को (i) राज्यों तथा जिलों की नवीनतम सीमाओं को सम्मिलित करके, (ii) विभिन्न आपदाओं पर नवीनतम डाटा तथा (iii) 2011 की जनगणना डाटा द्वारा संशोधित किए जाने तथा उसे जिला स्तर तक बढ़ाने और तालुका सीमाएं संशोधित करने की आवश्यकता थी।

तथापि, विभिन्न आपदा मानचित्रावलियों का उन्नयन पूर्ण नहीं किया गया था। अन्य आपदाओं जैसे चक्रवात, सुनामी, इत्यादि के आपदा मानचित्र अभी भी आरंभ किए जाने थे।

उन्नत आपदा मानचित्रों का अभाव आपदा शमन तथा प्रतिक्रिया में पणधारियों के सूचित निर्णय लेने से जुड़ा एक जोखिम था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि:

- चक्रवात आपदा मानचित्रों को तैयार करने हेतु डाटा कार्य रा.आ.प्र.के., चैन्नई में समाप्ति के करीब था। चक्रवात आपदा मानचित्रों

को तैयार करने के कार्य को, नि.सा.प्रौ.उ.प. द्वारा एक बार उन्नत भूकंप आपदा मानचित्रों को तैयार करने से संबंधित कार्य को समाप्त करने के पश्चात उनके माध्यम से आरम्भ करने की अभिकल्पना की गई थी।

- सुनामी के संबंध में, भू.वि.मं. के अंतर्गत भारत सरकार द्वारा स्थापित भारतीय राष्ट्रीय समुद्री सूचना सेवाएं केन्द्र (भा.रा.स.सू.से.के.) ने इस संबंध में मुख्यतः सुनामी प्रतिरूपण तथा समयपूर्व चेतावनी प्रणाली में उन्नत कार्य पहले ही कर लिया था।

- बाढ़ तथा भूस्खलन हेतु, आपदा मानचित्रों को संबंधित राज्य प्राधिकरणों के साथ विचार विमर्श से रा.दू.सं.के., भा.भू.स. आदि के साथ तैयार किया जा रहा था।

उसने आगे बताया कि उन्नयन कार्य को विभिन्न संबंधित पणधारियों के साथ तथा वैज्ञानिक पद्धति का अनुपालन करके सुव्यवस्थित ढंग से तथा चरणबद्ध तरीके से पूरा किया जाना था।

4.3.2 बड़े शहरों का सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण

शहरों का सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण सम्भावित भूकम्पीय संवेदनशीलता/जोखिम का निरूपण करता है जिसे नई अवसंरचना के अभिकल्पन के समय अथवा विद्यमान को सुदृढ़ करते समय ध्यान में रखने की आवश्यकता है। योजना आयोग ने ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान रा.आ.प्र.प्रा./गृ.मं. द्वारा आरंभ किए जाने वाले 'बड़े शहरों के सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण' हेतु एक परियोजना की सिफारिश की। परियोजना का लक्ष्य भूकम्पीय क्षेत्र IV और V में आने वाले उच्च जोखिम वाले शहरों का सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण, उच्च जोखिम वाले शहरों में भूकम्प के खतरे व संवेदनशीलता को कम करने हेतु योजनाएं बनाना है।

रा.आ.प्र.प्रा. में विशेषज्ञों की कार्यकारी समिति ने कार्य को दो भागों अर्थात् भारत का संभावित

भूकम्पीय आपदा विश्लेषण (सं.भू.आ.वि.)¹ मानचित्र का विकास और संभावित भूकम्पीय आपदा विश्लेषण एवं तलशिला के उम्र मृदा-राशि की भू-तकनीकी जांच करने में बांटा।

हमने दो घटकों के संबंध में निम्नलिखित पाया कि:

4.3.2.1 तलशिला स्तर पर भारत के सं.भू.आ.वि. मानचित्र का निर्माण

रा.आ.प्र.प्रा. ने सं.भू.आ.वि. मानचित्र तैयार करने का कार्य अगस्त 2008 में ₹56.14 लाख की लागत पर अवसंरचनात्मक अभियांत्रिकी अनुसंधान केन्द्र (अ.अ.अ.के.), चेन्नई को सौंपा। पूर्ण राशि अ.अ.अ.के. को तीन किश्तों में जारी की गई थी। परियोजना मार्च - अप्रैल 2011 में छः महीनों से अधिक के विलम्ब के बाद पूर्ण हुई थी। सं.भू.आ.वि. रिपोर्ट रा.आ.प्र.प्रा. को भेजी गई थी (फरवरी, 2012)। यद्यपि, ये रिपोर्ट लेखापरीक्षा की समाप्ति तक प्रकाशित कर पणधारियों को नहीं भेजी गई (जून 2012) थी।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि आरंभ में सं.भू.आ.वि. रिपोर्ट का केवल सॉफ्ट रूप में रखने का विचार किया गया था। बाद में यह अनुभव किया कि मुद्रित प्रति शैक्षणिक प्रयोजनों के लिए भी उपयोग हो सकेगी। इसके बाद रिपोर्टों को मुद्रित किया गया और सभी सम्बन्धित को भेजा गया था।

4.3.2.2 तलशिला के उम्र मृदाराशि की भू-तकनीकी जांच

भू-तकनीकी जांच का उद्देश्य अभिकल्प अभियांत्रिकों तथा नगर योजनाकारों को स्थल

¹ सं.भू.आ.वि. मानचित्र: स्थान, जहाँ सभी संभावित भूकम्प दिए हों, पर विभिन्न स्थल कम्पन स्तरों के बढ़ने की दर (अथवा संभाव्यता) को निर्धारित करता है।

वर्गीकरण के आधार पर सामान्य स्थल स्थितियों से अवगत होने में सहायता प्रदान करना था जिससे सुरक्षित तथा मितव्ययी निवासों का निर्माण हो सके। इस परियोजना को दो चरणों में बांटा गया था:

चरण-I: (i) टेक-डॉक², जिसे दिए स्थल पर डिजाईन, रेड्रोफिटिंग तथा निर्माण कार्य हेतु संरचना अभियंत्रकों द्वारा आवश्यक भू-तकनीकी निविष्टियाँ प्रदान करना था, को तैयार करना तथा (ii) विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (वि.प.रि.) तैयार करना, जो चरण-II में सम्मिलित कार्य के सफल समाप्ति हेतु योजना के साथ-साथ अपेक्षित संसाधनों, प्रत्याशित समय सीमा आदि के ब्यौरे दर्शाए।

चरण-II: टेक-डॉक से परिणित विभिन्न जांचों की अनुशंसित आदेश की वैधता हेतु दो शहरों के भूकम्पीय सूक्ष्म जोनीकरण पर प्रारम्भिक पैमाना अध्ययन।

रा.आ.प्र.प्रा. ने भारतीय विज्ञान संस्थान (भा.वि.सं.), बंगलोर के साथ भारतीय भूखण्ड के भूकम्पीय सूक्ष्म जोनीकरण हेतु भू-तकनीकी/भू-भौतिकीय जांचों पर तकनीकी दस्तावेज तैयार करने हेतु एक स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर किए (जुलाई 2009)। इसे देश के दो चिन्हित नगरीय केन्द्रों का भूकम्पीय सूक्ष्म जोनीकरण करने हेतु विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने का भी प्रस्ताव किया गया था। परियोजना की लागत ₹59.63 लाख थी और रा.आ.प्र.प्रा. ने अक्टूबर 2009 में ₹41.35 लाख की प्रथम किस्त जारी की। परियोजना को प्रथम किस्त के जारी करने के 18 महीनों के भीतर, जोकि अप्रैल 2011 है, पूर्ण किया जाना था। तथापि, टेक-डॉक का अंतिम

² तकनीकी दस्तावेज

रूप भा.वि.सं. द्वारा नवम्बर 2011 में सात महीनों के विलम्ब के बाद प्रस्तुत किया गया था।

चरण-I के अनुसार, भा.वि.सं. को परियोजना के चरण-II के अंतर्गत देश में दो चिह्नित नगरीय केन्द्रों का भूकम्पीय सूक्ष्म जोनीकरण करने हेतु वि.प.रि. तैयार करनी थी। भा.वि.सं. ने नोएडा तथा ठाणे क्षेत्र के शहरों का भूकम्पीय सूक्ष्म जोनीकरण करने हेतु ₹19.78 करोड़ की लागत का प्रस्ताव किया (नवम्बर 2011)। तथापि, इसे रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि परियोजना के चरण-I ने पूरे देश में शहरी केन्द्रों का सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण करने हेतु प्रक्रियाओं को सफलतापूर्वक स्थापित किया था। परियोजना प्रस्ताव के चरण-II में यदि आवश्यक लगे तो, प्रादर्शनिक उद्देश्यों हेतु नोएडा तथा ठाणे शहर का भूकम्पीय सूक्ष्म जोनीकरण करने की अभिकल्पना की गई। चूंकि कुछ राज्यों ने स्वयं ही कुछ शहरों का पहले ही सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण प्रारम्भ कर दिया था इसलिए प्रस्ताव के चरण-II को प्रारम्भ करना आवश्यक नहीं समझा गया था।

इसलिए परियोजना का खराब संप्रत्ययीकरण था, जहाँ संप्रत्ययीकरण के पश्चात भी चरण-II को आगे नहीं बढ़ाया गया था तथा रा.आ.प्र.प्रा. ने इसे राज्यों पर छोड़ा।

हमने पाया कि आपदा मानचित्रावलियों तथा सूक्ष्म जोनीकरण से संबंधित इन कार्यों को निष्पादित करने हेतु सभी अभिकरणों को रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा नामित किया गया था। इसलिए, हम यह आश्वासन प्राप्त करने में समर्थ नहीं थे कि क्या रा.आ.प्र.प्रा. को लागत तथा दक्षता दोनों की दृष्टि से सबसे प्रतियोगी प्रस्ताव प्राप्त हुआ था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि आपदा मानचित्रावलियों तथा भू-तकनीकी जांचों से संबंधित कार्य प्रारम्भ करने हेतु चिन्हित अभिकरण आवश्यक क्षमता एवं विशेषज्ञता के

साथ देश के शीर्ष सरकारी संस्थान थे तथा जो भारत सरकार के वित्तीय विनियमों द्वारा नियंत्रित थे। उत्तर ने यह स्पष्ट नहीं किया कि बोली प्रक्रिया के अभाव में लागत तथा गुणवत्ता को किस प्रकार सुनिश्चित किया गया था।

4.3.3 शमन परियोजनाएं:

आ.प्र. अधिनियम विकासात्मक उपलब्धियों के संरक्षण तथा जीवन, जीविकाओं एवं संपत्ति की हानि को कम करने हेतु राहत-केन्द्रिक प्रतिक्रिया से सक्रिय रोकथाम, शमन तथा तत्परता चालित उपागम की ओर बढ़ने का विचार करता है। शमन में किसी भी आपदा या उसकी तीक्ष्णता या परिणामों को घटाना शामिल है। रा.आ.प्र.प्रा. कई शमन परियोजनाएं कार्यान्वित कर रहा था। इन परियोजनाओं के संबंध में हमने निम्नलिखित पाया:

4.3.3.1 राष्ट्रीय भूकम्प जोखिम शमन परियोजना (रा.भू.जो.श.प.)

योजना आयोग ने गृ.मं. द्वारा कार्यान्वित किए जाने वाले 'भूकम्प तैयारियां तथा शमन परियोजना' के प्रस्ताव को मूल रूप में स्वीकृति प्रदान की थी (अक्टूबर 2003)। रा.आ.प्र.प्रा. की स्थापना के पश्चात, अगस्त 2006 में सभी शमन परियोजनाएं इसमें स्थानान्तरित कर दी गई थीं। रा.भू.जो.श.प. का मसौदा प्रस्ताव अगस्त 2007 में स्वीकृत किया गया था।

दिसम्बर 2008 में, रा.आ.प्र.प्रा. ने रा.भू.जो.श.प. हेतु वि.प.रि. तैयार करने हेतु ₹1.74 लाख की लागत पर एक परामर्शदाता³ को नियुक्त किया। परामर्शदाता ने ड्राफ्ट विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (वि.प.रि.) को आठ महीनों के विलम्ब के पश्चात प्रस्तुत किया जिसे मई 2010 में ड्राफ्ट व्यय वित्त

³ मैसर्स वॉटरहाउस कूपर्स

समिति ज्ञापन के साथ गृ.मं. को अग्रेषित किया गया था। परियोजना की कुल लागत ₹1850.21 करोड़ अनुमानित की गई थी। गृ.मं. ने परियोजना की समीक्षा करने को कहा और सुझाव दिया कि इसे चरणबद्ध प्रकार से किया जाए।

केवल प्रारंभिक चरण हेतु एक संशोधित प्रस्ताव दिसम्बर 2011 में पणधारियों के सुझावों तथा सहमति हेतु वितरित किया गया था। तब से आगे कोई प्रगति नहीं थी।

परियोजना का गैर-कार्यान्वयन के कारण रा.आ.प्र.प्रा. ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना हेतु ₹27 करोड़ के अनुमानित योजनागत परिव्यय के प्रति मार्च 2012 तक केवल ₹0.18 करोड़ का ही उपयोग कर सका था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि प्रारम्भ में रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा परियोजना हेतु ₹1850.21 करोड़ की एक विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार की गई थी। चूंकि, संबंधित प्रभाव क्षेत्रों में देश में काफी अधिक सुविज्ञता उपलब्ध नहीं थी इसलिए अवसंरचना की भूकम्पीय रेट्रोफिटिंग लगभग अप्रयुक्त थी तथा ऐसे विषयों हेतु बी.आइ.एस. संहिताएं अभी भी विकसित की जा रही थीं। विशेषज्ञों, परिसर सदस्यों तथा कार्य-कुशलता के बीच कई मामलों पर सामंजस्य की कमी थी। उचित विचार-विमर्श के पश्चात, ₹24.87 करोड़ की एक प्रारम्भिक परियोजना तैयार की गई थी जो स्वीकृति हेतु मंत्रालय की जांच के अधीन थी।

हमने पाया कि अक्टूबर 2003 से, परियोजना ने अर्थपूर्ण प्रगति नहीं की थी। आ.प्र. अधिनियम के शमन पर बल डालने के बावजूद भी भूकम्प जोखिम शमन पर वास्तविक कार्य अभी भी आरम्भ किया जाना था।

4.3.3.2 राष्ट्रीय भूस्खलन जोखिम शमन परियोजना (रा.भू.जो.श.प.)

रा.भू.जो.श.प. संरचनात्मक तथा गैर-संरचनात्मक भूस्खलन शमन प्रयासों को सुदृढ़ करने पर लक्षित है। इसका लक्ष्य भूस्खलन द्वारा हुई आपदाओं से उत्पन्न होने वाले जोखिमों को कम करना भी है।

हमने पाया कि रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा सितम्बर 2007 में गृ.मं. को रा.भू.जो.श.प. पर एक स्व अन्तर्विष्ट टिप्पणी भेजी गई थी, जो बहुत संतोषजनक नहीं पाई गई थी और गृ.मं. ने वि.प.रि. तैयार करने हेतु एक संशोधित टिप्पणी की मांग की (जून 2008)।

रा.आ.प्र.प्रा. ने इस वि.प.रि. को तैयार करने हेतु परियोजना विशिष्ट परामर्शदाता को नियुक्त करने का निर्णय लिया (सितम्बर 2008)। ढाई वर्ष से अधिक बीत जाने के पश्चात भी परामर्शदाता की नियुक्ति नहीं की गई थी (जून 2011)। इसी बीच, रा.आ.प्र.प्रा. ने जून 2011 में भू-स्खलन शमन प्रबंधन पर राष्ट्रीय संगोष्ठी का आयोजन किया जिसके अनुसरण में रा.आ.प्र.प्रा. सदस्य ने अनुमोदित (अगस्त 2011) किया कि:

- राष्ट्रीय भूस्खलन जोखिम शमन परियोजना को आगे जारी न रखा जाए।
- स्थल/क्षेत्र विशिष्ट शमन परियोजनाओं के मार्ग प्रशस्त करने हेतु प्रतिष्ठित संस्थानों द्वारा भूस्खलनों के स्थल विशिष्ट अध्ययन आरंभ किए जाने चाहिए, और
- देश में भूस्खलन प्रबंधन पर आगे की कार्रवाई की अनुशंसा हेतु भारतीय भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण, जो भूस्खलन के लिए नोडल अभिकरण है, की अध्यक्षता में एक कार्य बल का गठन किया जाएगा।

विशेषज्ञों के कार्यबल का गठन देश में भूस्खलन प्रबंधन हेतु एक स्पष्ट अनुगमन पथ चिन्हित करने हेतु नवम्बर 2011 में किया गया था। अभी तक, कार्य बल ने केवल एक ही बैठक की थी (जनवरी 2012)।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि राष्ट्रीय स्तर पर विभिन्न भूस्खलनों हेतु एक परियोजना तैयार करना एक लम्बी चलने वाली प्रक्रिया होगी जिसमें बड़ी निधियां तथा विलम्ब शामिल होंगे तथा देश में परियोजना का पहली बार निष्पन्न किया जा रहा था इसलिए स्थल विशिष्ट शमन हेतु राज्य सरकारों को वित्तीय सहायता प्रदान करने की योजना रा.आ.प्र.प्रा. के पास तैयारी के अंतिम चरण में थी।

इस प्रकार, रा.आ.प्र.प्रा. मामले को चार वर्षों तक संभालने के बावजूद इस परियोजना हेतु अनुपालन की जाने वाली पद्धति का निर्धारण नहीं कर सका। पाँच वर्षों की समाप्ति के पश्चात परियोजना अभी भी योजना स्तर पर थी (दिसम्बर 2012)। भूस्खलन जोखिम शमन पर राष्ट्रीय परियोजना के अभाव में विभिन्न पणधारी राष्ट्रीय प्राधिकरण से सहायता तथा तकनीकी सहायता से वंचित थे।

4.3.3.3 राष्ट्रीय बाढ़ जोखिम शमन परियोजना (रा.बा.जो.श.प.)

रा.बा.जो.श.प. का लक्ष्य बाढ़ के प्रति संवेदनशीलता तथा उससे होने वाली जीवन, आजीविका प्रणालियों, सम्पत्ति की हानि और अवसंरचना एवं सार्वजनिक सेवाओं की क्षति को घटाने हेतु तैयारियों तथा बाढ़ों के शमन के मामले को सम्बोधित करने में केन्द्रीय मंत्रालयों एवं विभागों तथा राज्य सरकारों को सहायता प्रदान करना है।

अगस्त 2007 में, रा.आ.प्र.प्रा. ने रा.बा.जो.श.प. हेतु वि.प.रि. तैयार करना आरंभ किया। परियोजना प्रबंधन परामर्शदाताओं का चयन करने हेतु परामर्श-कार्य विकास केन्द्र (प.वि.के.) की नियुक्ति को उपाध्यक्ष, रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा अगस्त 2008 में अनुमोदित किया गया था। केन्द्र ने जनवरी 2009 में मुख्य परामर्शदाता के चयन के प्रस्ताव हेतु ड्राफ्ट अनुरोध प्रस्तुत किया। इस अग्रवर्ती चरण में रा.आ.प्र.प्रा. ने जल संसाधन मंत्रालय (ज.सं.मं.) से यह सुनिश्चित करने का निर्णय लिया कि प्रस्तावित रा.बा.जो.श.प. का ज.सं.मं. के बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम, जिसके लिए ग्यारहवीं योजना में ₹8000 करोड़ का परिव्यय किया गया है, से कोई दोहराव तो नहीं है। अपने उत्तर में ज.सं.मं. ने रा.आ.प्र.प्रा. को सूचित किया (मई 2009) कि रा.बा.जो.श.प. के अंतर्गत प्रस्तावित सभी प्रधान गतिविधियां पहले से ही मंत्रालय द्वारा नियंत्रित की जा रही थीं।

हमने पाया कि नोडल मंत्रालयों के साथ रा.आ.प्र.प्रा. के परस्पर संवाद में सुधार की आवश्यकता है, क्योंकि दो प्रमुख परियोजनाओं में, उल्लेखनीय समय एवं श्रम के उपयोग के पश्चात ही रा.आ.प्र.प्रा. इन्हें ज्ञात कर पाया कि यह किसी योजना/परियोजना के अंतर्गत सम्बन्धित मंत्रालयों द्वारा पहले ही आरंभ किया जा चुका था।

हमने पाया कि:

(i) जुलाई 2011 में, सरकार ने निर्णय किया कि एक विशाल राष्ट्रीय बाढ़ जोखिम शमन परियोजना होना संभव नहीं था। इसलिए, कार्य के दोहराव से बचने के लिए तथा उपलब्ध संसाधनों को उत्पादी तरीके से उपयोग करने हेतु राष्ट्रीय बाढ़ जोखिम शमन परियोजना का बाढ़ जोखिम शमन परियोजना (बा.जो.श.प.) के रूप में पुनः नामकरण किया गया था।

(ii) राष्ट्रीय भूस्खलन जोखिम शमन परियोजना को भी भूस्खलन जोखिम शमन परियोजना (भू.जो.श.प.) में बदल दिया गया था।

संशोधित योजनाओं के सम्प्रत्यय नोट नवम्बर 2011 में जारी किए गए थे। रा.आ.प्र.प्रा. ने इन संशोधित योजनाओं पर स्था.वि.स./का.वि.स. नोट को अंतिम रूप नहीं दिया था (मई 2012)।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि बाढ़ प्रबंधन में अपर्याप्त इन-हाउस सुविज्ञता के कारण प.वि.के. की सेवाओं में वि.प.रि. तैयार करने हेतु उपयुक्त परामर्शदाताओं की पहचान करने की माँग की गई। तथापि, इसे कार्यान्वित नहीं किया जा सका तथा रा.आ.प्र.प्रा. ने अपने स्वयं के प्रयासों से कमियों को अनदेखा करके तथा क्षेत्रों, जहाँ बाढ़ के जोखिम का शमन करने का अधिक कार्य नहीं किया गया था, में कार्रवाई का प्रस्ताव करते हुए एक योजना तैयार की। इसने आगे बताया कि चूंकि ज.सं.मं. पहले ही बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम निष्पादित कर रहा था इसलिए प्रयासों के दोहराव से बचने हेतु परियोजना को संशोधित करना उचित समझा गया था। उत्तर ने सुनिश्चित किया है कि योजना अपर्याप्त थी जिसका परिणाम परियोजना के कार्य क्षेत्र को अंतिम रूप देने तथा उनकी समाप्ति सुनिश्चित करने में असाधारण विलम्बों में हुआ।

रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा आरंभ की गई सभी प्रमुख जोखिम शमन परियोजनाएं कार्यान्वयन के विभिन्न स्तरों पर थीं। समय सीमाएं या तो निराधार थी, या थी ही नहीं। रा.आ.प्र.प्रा. अभी भी इन परियोजनाओं को सीमित कार्यक्षेत्र के साथ पुनः सम्प्रत्ययीकरण कर रहा था जिसने योजना स्तर पर सार्थक खामियों को दर्शाया, जो संवेदनशीलता निर्धारण तथा शमन प्रयासों को स्थापित करने में विलम्ब का कारण बना।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि आपदा जोखिम शमन योजनाएं देश में पहली बार तैयार की गई थी इसलिए परियोजना निष्पण ने कुछ समय लिया। तथापि, दो जोखिम शमन परियोजनाएं अर्थात् राष्ट्रीय चक्रवात जोखिम शमन तथा विद्यालय सुरक्षा पहले ही स्वीकृत थीं तथा निष्पादित की जा रही थीं।

4.3.4 अन्य परियोजनाएं:

4.3.4.1 मोबाइल विकिरण पहचान प्रणाली (मो.वि.प.प्र.)

मई 2011 में, गृ.मं. ने मोबाइल विकिरण पहचान प्रणाली की स्थापना हेतु “सिद्धान्त में” अनुमोदन सम्प्रेषित किया। मो.वि.प.प्र. के पास रेडियोलॉजिकल प्रभाव का आकलन करने हेतु विकिरण पहचान प्रणाली तथा सुरक्षा उपस्कर से सज्जित विकिरण एक मोबाइल मॉनिटरिंग वैन की व्यवस्था होनी थी। किसी बढ़े स्तर अथवा रेडियोधर्मी पदार्थ की पहचान होने पर मो.वि.प.प्र. के पुलिस कर्मी को तुरंत मामले की सूचना समीपवर्ती आपातकाल प्रतिक्रिया केन्द्र (आ.प्र.के.) को देनी थी, जिसकी स्थापना भाभा परमाणु अनुसंधान केन्द्र के द्वारा पहले ही की जा चुकी थी।

आपातकाल प्रतिक्रिया केन्द्रों (आ.प्र.के.) का 20 ईकाईयों के नेटवर्क को भाभा परमाणु अनुसंधान केन्द्र (भा.प.अ.के.) आणविक ऊर्जा विभाग द्वारा स्थापित किया गया था। आ.प्र.के. विकिरण मॉनीटरिंग उपकरणों, सुरक्षा उपस्कर एवं अन्य सहायक अवसंरचनाओं से युक्त थे। आ.प्र.के. का मुख्य कार्य किसी संदिग्ध क्षेत्र में पहचान द्वारा विकिरण संबंधी किसी असामान्य स्थिति का पता लगाना और विकिरण की मॉनीटरिंग तथा स्थिति का आगे सतत निर्धारण करना था।

आवश्यक मॉनीटरिंग उपकरणों के प्रापण और पुलिस बल से प्रथम प्रतिक्रियाकर्ता के प्रशिक्षण

को शामिल करके, मो.वि.प.प्र. की स्थापना, रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा तीन वर्षों की अवधि के भीतर पूर्ण की जानी थी। राज्य सरकारें राज्य पुलिस में मो.वि.प.प्र. की स्थापना हेतु उत्तरदायी थीं।

नवम्बर 2011 में, सचिव, रा.आ.प्र.प्रा. ने ₹7.49 करोड़ की अनुमानित लागत पर मो.वि.प.प्र. परियोजना को प्रस्ताव का अनुमोदन किया। 960 मो.वि.प.प्र. की स्थापना को परियोजना में जनवरी 2012 में उपाध्यक्ष, रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा स्वीकृत किया गया था।

हमने पाया किया कि आरंभ में प्रस्तावित परियोजना को भा.प.स.के. द्वारा टर्नकी आधार पर कार्यान्वित किया जाना था। स्था.वि.स. स्तर के दौरान, भा.प.अ.के. ने स्पष्ट किया कि वह केवल तकनीकी सहायता प्रदान करेगा। इसके पश्चात गृ.मं. तथा रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा यह निर्णय लिया गया था कि उपकरण का प्रापण गृ.मं. के 'प्रापण स्कंध' द्वारा किया जाएगा। हमने पाया कि गृ.मं. के प्रापण स्कंध द्वारा व्यक्त अनिच्छा के कारण कोई प्रापण नहीं किया गया था (मई 2012)।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.आ.प्र.प्रा. ने उपकरण के प्रापण हेतु भा.प.अ.के. से संपर्क किया था।

4.3.4.2 राष्ट्रीय विद्यालय सुरक्षा कार्यक्रम (रा.वि.सु.का.)

रा.आ.प्र.प्रा. ने विद्यालय सुरक्षा पर एक प्रारम्भिक परियोजना आरंभ करने का निर्णय लिया (जुलाई 2008) और इस उद्देश्य हेतु एक कोर समूह का गठन किया। तदनुसार, राष्ट्रीय विद्यालय सुरक्षा कार्यक्रम (रा.वि.सु.का.) की ₹48.47 करोड़ की कुल लागत के साथ परिकल्पना की गई थी। कार्यक्रम का लक्ष्य विद्यालय वातावरण में आपदा

तैयारियों की एक संस्कृति का उन्नयन करना था तथा रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा 22 राज्यों तथा संघ शासित क्षेत्रों में एक केन्द्र प्रायोजित योजना के रूप में आरम्भ किया जाना था।

रा.वि.सु.का. जून 2011 में अनुमोदित किया गया था और जून 2013 तक पूर्ण किया जाना था। हमने पाया कि रा.वि.सु.का. का कार्यान्वयन पिछड़ रहा था क्योंकि कई महत्वपूर्ण गतिविधियों को, जिन्हें 2011-12 के दौरान किया जाना था, अभी भी आरम्भ की जानी थी। वे थी:

- ड्राफ्ट राष्ट्रीय विद्यालय सुरक्षा नीति तैयार करना,
- 22 राज्यों में असंरचनात्मक शमन उपाय,
- रिट्रोफिटिंग पर दिशा निर्देशों को तैयार करने हेतु निरूपक रिट्रोफिटिंग कार्यशालाएं तथा
- सूचना, शिक्षा तथा संचार सामग्री का वितरण तीन राज्यों द्वारा रा.वि.सु.का. के अंतर्गत सम्मिलित किए जाने वाले विद्यालयों की सूची को अभी भी अंतिम रूप दिया जाना था।

2011-12 के दौरान रा.वि.सु.का. पर कुल व्यय ₹14.12 करोड़ के लक्ष्य के प्रति ₹4.90 करोड़ था।

गृ.मं. ने बताया (जून 2012) कि विद्यालय सुरक्षा हेतु सूचना देश में प्रथम बार कार्यान्वित की जा रही थी तथा सभी पणधारियों के साथ काफी परामर्श की आवश्यकता थी। इसने वित्तीय दिशानिर्देशों को अंतिम रूप देने में पर्याप्त समय लिया।

4.4 विविध मामले:

4.4.1 शहरी क्षेत्रों में आपदा योजना हेतु प्रयास

जनवरी 2004 में, गृ.मं. की एक विशेषज्ञ समिति ने सुरक्षित भवन निर्माण के तत्वों, जीवन रेखीय व महत्वपूर्ण भवनों एवं अन्य प्रमुख अवसंरचनाओं की रेड्रोफिटिंग को सम्मिलित करने हेतु शहर तथा राष्ट्र योजना अधिनियम, भूमि प्रयोग क्षेत्रीकरण विनियम और निर्माण विनियमों में नमूना संशोधन किए। नमूना संशोधनों को सितम्बर 2004 में वर्तमान आपदा संवेदनशीलताओं के अनुसार अनुशंसाओं की समीक्षा करने तथा अपनाने हेतु सभी राज्यों तथा सं.शा.क्षे. में वितरित किया गया था। न तो रा.आ.प्र.प्रा. और न ही गृ.मं. के पास राज्यों द्वारा इन नमूना संशोधनों पर की गई कार्रवाई पर कोई सूचना थी।

अप्रैल 2011 में जापान में भूकम्प के बाद, रा.आ.प्र.प्रा. ने इस मामले को फिर से उठाया और राज्यों को की गई कार्रवाई की रिपोर्ट प्रस्तुत करने का अनुरोध किया। रा.आ.प्र.प्रा. ने 16 राज्यों तथा सं.शा.क्षे. (मुख्यतः क्षेत्र IV व V में आने वाले) को की गई कार्रवाई मुख्यतः आपदा प्रबंधन हेतु सांस्थानिक सुदृढीकरण के क्षेत्रों में, की स्थिति रिपोर्ट प्रस्तुत करने का अनुरोध किया था। केवल छः राज्यों से उत्तर प्राप्त हुए थे (जून 2012)।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि निर्माण उपनियमों तथा निर्माण संहिता को लागू करने का प्राथमिक उत्तरदायित्व शहरी विकास मंत्रालय द्वारा मॉनीटरिंग तथा समन्वय सहित संबंधित राज्य सरकारों/सं.शा.क्षे. के पास रहता है। रा.आ.प्र.प्रा. निर्माण उपनियमों में नमूना संशोधनों तथा विशेषज्ञ समिति द्वारा तैयार शहरी योजना

अधिनियम के अनुसार निर्माण उपनियमों तथा निर्माण संहिता को लागू करने के संबंध में राज्य सरकारों/सं.शा.क्षे. के साथ आगे बढ़ रहा था।

इस प्रकार, विद्यमान विनियमों में नमूना संशोधन अभी भी किए जाने थे।

4.4.2 रा.आ.प्र.प्रा. कार्यों को निष्पादित न किया जाना

आ.प्र. अधिनियम के अनुसार, रा.आ.प्र.प्रा. निम्नलिखित कार्यों को निष्पादित करने के लिए अधिदेशित था:

- अधिनियम की धारा 6(2)(छ) शमन के उद्देश्य हेतु निधि के प्रावधान की अनुशंसा करने का प्रावधान करता है।
- धारा 13 प्रावधान करती है कि गम्भीर प्रमात्रा की आपदाओं के मामलों में, रा.आ.प्र.प्रा. आपदा से प्रभावित व्यक्तियों को जैसा उचित हो, रियायती शर्तों पर ऋणों की अदायगी में राहत अथवा नवीन ऋण प्रदान करने हेतु अनुशंसा करे।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि भारतीय रिजर्व बैंक ने जुलाई 2009 में सभी अनुसूचित वाणिज्य बैंकों को इस संबंध में आवश्यक कार्रवाई करने हेतु निर्देश जारी किए थे। इसमें नए ऋणों का अनुदान, उपभोग ऋण तथा विद्यमान ऋण की पुनर्संरचना करना शामिल था। बैंकों को इन दिशानिर्देशों द्वारा निर्देशित किया गया था और इससे अधिक कुछ नहीं था जिसे रा.आ.प्र.प्रा. इन स्तर पर जोड़ सके।

2012 तक, रा.आ.प्र.प्रा. ने आपदा से प्रभावित व्यक्तियों को ऋणों की अदायगी से राहत अथवा नवीन ऋण प्रदान करने हेतु अनुशंसा करने के

लिए कोई कार्यवाही आरंभ नहीं की थी। हमने यह भी पाया कि इस विषय पर 1984 से भा.रि.बैं. के दिशानिर्देश विद्यमान हैं और उनका नियमित रूप से अद्यतन किया जा रहा था। विधायिका का अभिप्राय जो स्पष्टतः आ.प्र. अधिनियम के कथित प्रावधान में शामिल है, कि रा.आ.प्र.प्रा. एक नोडल अभिकरण के रूप में एक निर्णायक भूमिका अदा करे।

4.4.3 प्रमुख राष्ट्रीय परियोजनाओं की समीक्षा

रा.आ.प्र.प्रा. की संगठनात्मक संरचना पर मंत्रिमंडल टिप्पणी के अनुसार, आपदा घटाने हेतु संरचनात्मक आवश्यकताओं को सम्मिलित करने की दृष्टि से इसे जारी सभी प्रधान राष्ट्रीय परियोजनाओं⁴ की समीक्षा करनी थी। यद्यपि, हमने पाया कि रा.आ.प्र.प्रा. मंत्रीमंडल द्वारा उसे सौंपे गए कार्य को नहीं कर रहा था।

⁴ शिक्षा, आवास, ग्रामीण विकास, शहरी विकास व सड़कों, पुलों, इत्यादि की अन्य अवसंरचनात्मक परियोजनाओं के क्षेत्र में

4.5 लेह मेघ विस्फोट के प्रति रा.आ.प्र.प्रा. की प्रतिक्रिया पर मामला:



अगस्त 2010 में, लेह में एक मेघ विस्फोट के परिणामस्वरूप घरों को बड़े पैमाने पर क्षति हुई जिससे कई परिवार बेघर हो गए। प्रधान मंत्री ने 17 अगस्त 2010 को लेह का दौरा किया और पीड़ितों हेतु राहत पैकेज की घोषणा की।

प्रधान मंत्री कार्यालय (प्र.मं.का.) ने राज्य सरकार द्वारा चिह्नित स्थलों पर 10 विभिन्न स्थानों पर 20 सामुदायिक आश्रयों का निर्माण करने हेतु रा.आ.प्र.प्रा. का चयन किया गया। प्र.मं.का. के निर्देशानुसार, इन पूर्व निर्मित सामुदायिक आश्रयों में माईनस 30⁰ सेल्सियस तक के निम्न तापमान को सहन कर सकने की व्यवस्था होनी थी और इन्हें तीक्ष्ण शीत ऋतु के आरंभ अर्थात अक्टूबर 2010 से पूर्व स्थापित किया जाना था।

रा.आ.प्र.प्रा. ने विभिन्न लोक क्षेत्र उद्यमों से सितम्बर 2010 तक 10 दिनों की वैधता के साथ भाव प्राप्त किए। न्यूनतम दरें रा.भ.नि.नि.⁵ द्वारा प्रदान की गई थी। 20 दिनों के अंतराल के पश्चात (अर्थात, बोलियों की वैधता की समाप्ति के बाद), रा.आ.प्र.प्रा. ने 29 सितम्बर 2010 को रा.भ.नि.नि. की बोली को स्वीकार किया और परियोजना का अंतिम लागत व समाप्ति तिथि की मांग की।

रा.भ.नि.नि. ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2010) कि परियोजना की कुल लागत ₹6.68 करोड़ से बढ़कर ₹10.85 करोड़ हो गई थी तथा इस परियोजना की अस्थायी तिथि 15 नवम्बर 2010 निश्चित की थी। रा.आ.प्र.प्रा. ने प्र.मं.का. को स्वीकृति हेतु सिफारिश की जिसे सहमति प्रदान की और प्रधानमंत्री राष्ट्रीय राहत निधि (प्र.मं.रा.रा.नि.) से सम्मिलित लागत की पहली किस्त के रूप में ₹5 करोड़ की धनराशि जारी की।

रा.आ.प्र.प्रा. ने निर्माण आरंभ करने और इस संबंध में एक सं.ज्ञा. निष्पादित करने हेतु रा.भ.नि.नि. से अनुरोध किया। रा.भ.नि.नि. ने बताया (13.10.2010) कि लक्ष्य तिथियों का अनुपालन करना कठिन होगा क्योंकि निर्माण हेतु उपयुक्त अवधि⁶ पहले ही समाप्त हो चुकी थी। अंत में, 21 अक्टूबर 2010 में रा.आ.प्र.प्रा. ने रा.भ.नि.नि. के प्रस्ताव को निरस्त कर दिया।

⁵ राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम

⁶ लेह में निर्माण कार्य हेतु सहायक अवधि काफी सीमित है

इसके पश्चात, लेह में पहले से कार्य कर रही कुछ फर्मों से सम्पर्क करने की संभावना तलाशने हेतु रा.आ.प्र.प्रा. के एक दल ने लेह का दौरा किया। तत्पश्चात, हिन्दुस्तान प्रीफैब लि. के साथ स.ज्ञा. निष्पादित करने और 15 नवम्बर 2010 तक सभी आश्रयों की स्थापना का निर्णय लिया गया था। कार्य अंततः दिसम्बर 2010 में पूर्ण हुआ था। इस प्रकार, ऐसी प्राकृतिक आपदाओं के पीड़ितों को सामुदायिक आश्रयों की सुविधा केवल मौसमी स्थितियों के प्रारंभ के बाद ही दी जा सकी।

10 आश्रयों की स्थापना हेतु ₹10.85 करोड़ की अनुमानित लागत के प्रति रा.आ.प्र.प्रा. ने केवल ₹2.92 करोड़ का व्यय करके 16 सामुदायिक आश्रय स्थापित किए। ₹2.08 करोड़ की शेष राशि को सितम्बर 2011 में प्र.मं.रा.रा.नि. को लौटा दिया गया था। स्पष्टतः, निधियों का आरंभिक अनुमान त्रुटिपूर्ण था और दरें तदर्थ आधार पर चुनी गई थीं। रा.आ.प्र.प्रा. जारी निधियों की पहली किस्त का भी उपयोग नहीं कर सका और उत्तर प्रदान करने में विलम्ब के अतिरिक्त निधियों को लगभग नौ महीनों तक प्र.मं.रा.रा.नि. के बाहर रखा।

इंगित किए जाने पर गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि चूंकि रा.आ.प्र.प्रा. में कोई तकनीकी इकाई नहीं थी इसलिए निर्माण में विशिष्ट लो.क्षे.उ. को नियुक्त करने का निर्णय लिया गया था। परियोजना को काफी कम समय अवधि के भीतर कठिन मौसम परिस्थितियों में निष्पादित किया गया था।

प्राप्त की गई सीख : रा.आ.प्र.प्रा. को आपातकालीन प्रतिक्रिया कार्यों को कार्यान्वित करने हेतु कोई प्रावधान नहीं था न ही इसके पास इस क्षेत्र में कोई अनुभव अथवा विशेषज्ञता थी। रा.आ.प्र.प्रा. की भूमिका का विचार पुनर्निर्माण परियोजनाओं के लिए एक कार्यान्वयन अभिकरण के रूप में नहीं की गई थी।

4.6 रा.आ.प्र.प्रा. में श्रमशक्ति प्रबंधन

4.6.1 रा.आ.प्र.प्रा. में रिक्तियां

“रा.आ.प्र.प्रा. की संगठनात्मक संरचना” पर मंत्रीमंडलीय टिप्पणी के अनुसार, इसमें 124 पद होने थे। यद्यपि, हमने लेखापरीक्षा द्वारा सम्मिलित प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में 33 से 60 प्रतिशत रिक्तियां पाईं। विवरण **परिशिष्ट 4.1** में दिए गए हैं।

इसके अतिरिक्त, कई ‘महत्वपूर्ण पद’ जैसे सलाहकार (संचालन व संप्रेषण), सहायक सलाहकार (सू.प्रौ.), ड्यूटी अधिकारी (संचालन केन्द्र) इत्यादि को 2008 से भरा नहीं गया था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि 124 पदों में से, 92 पद भरे गए थे तथा शेष पदों को भरने हेतु विज्ञापन स्थानीय पत्रिकाओं में प्रकाशित किए गए थे।

4.6.2 परामर्शदाताओं की नियुक्ति

परामर्शदाताओं की नियुक्ति हेतु वर्तमान भारत सरकार नियमों के अनुसार, परामर्शदाताओं के संदर्भ के नियम तैयार किए जाने चाहिए जिसमें उद्देश्यों का सुस्पष्ट विवरण, किए जाने वाले कार्य, कार्यों की समाप्ति हेतु समय सारणी तथा उनसे अपेक्षित अंतिम निर्गत सम्मिलित हो।

मंत्रीमंडलीय टिप्पणी ने प्रावधान किया कि विशेषज्ञों की सेवाओं का जब और जितनी आवश्यकता उत्पन्न हो, आउटसोर्स किया जाए। हमने पाया कि रा.आ.प्र.प्रा. ने विशेषज्ञता के विभिन्न क्षेत्रों में 13 परामर्शदाताओं को नियुक्त किया जो संबंधित सदस्य सचिवालय के साथ जुड़े थे। हमने आगे पाया कि ये परामर्शदाता रा.आ.प्र.प्रा. के दैनंदिन कार्यों में लगाए गए थे और उन्हें कोई विशिष्ट कार्य नहीं सौंपा गया था।

उनका कार्यकाल का भी लगातार नवीकरण किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (दिसम्बर 2012) कि परामर्शदाताओं की नियुक्ति, संशोधित दिशा-

निर्देशों तथा उनको सौंपे जाने वाले विशिष्ट कार्यों के विस्तृत संदर्भ के अनुसार की जा रही थी।

अनुशंसाएं:

- रा.आ.प्र.प्रा. को अपनी विशेषज्ञों की सलाहकार समिति का समयपूर्व गठन सुनिश्चित करना चाहिए।
- रा.आ.प्र.प्रा. को अपने परियोजना कार्यान्वयन पद्धति की समीक्षा करने तथा सुदृढ़ बनाने की आवश्यकता है। प्रयासों में दोहराव से बचने के लिए नोडल मंत्रालयों से बेहतर समन्वय की आवश्यकता है।
- रा.आ.प्र.प्रा. को आपदा को घटाने हेतु संरचनात्मक आवश्यकताओं को सम्मिलित करने की दृष्टि से प्रमुख राष्ट्रीय परियोजनाओं के आंकलन का कार्य आरंभ करना चाहिए।
- रा.आ.प्र.प्रा. को रेट्रोफिटिंग नीति के निरूपण हेतु प्रयास करने चाहिए।

आपदा तैयारी में सामायिक तथा पर्याप्त निधीयन का प्रावधान एक महत्वपूर्ण पहलू है। यहाँ तक कि बहुत अच्छी तरह से बनाए गए शमन या प्रतिक्रिया कार्यक्रम भी पर्याप्त निधियों के अभाव के कारण परिणाम प्राप्त करने में विफल हो सकते हैं। आपदा प्रतिक्रिया के लिए, यह महत्वपूर्ण है कि निधीयन समय पर उपलब्ध हों तथा प्रभावित लोगों तक शीघ्रता से पहुँचे।

गृह मंत्रालय (गृ.मं.) प्राकृतिक विपदाओं में वित्तीय सहायता प्रदान करने के लिए उत्तरदायी नोडल मंत्रालय है। तेरहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि तथा राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि योजना पांच वर्षों की अवधि (1 अप्रैल 2010 से 31 मार्च 2015) के लिए क्रियात्मक बनायी गयी थीं। राहत निधियों का बजटीय प्रावधान वित्त मंत्रालय (वि.मं.) द्वारा किया जाना था, जबकि इन निधियों हेतु राज्य सरकार के अनुरोध पर कार्रवाई गृ.मं. के आ.प्र. प्रभाग द्वारा की जानी थी।

गृ.मं. द्वारा निधियों की व्यवस्था के लिए दिशानिर्देश सितंबर 2010 में जारी किए गए थे। दिशानिर्देशों ने निर्धारित किया कि राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि तथा राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि का उपयोग केवल चक्रवात, सूखा, भूकंप, आग, बाढ़, सुनामी, ओला-वृष्टि, भू-स्खलन, हिमस्खलन, बादल फटने तथा कीटों के हमले के शिकार लोगों को शीघ्र राहत प्रदान करने के लिए व्यय को पूरा करने के लिए किया जाना था। आपदा तैयारियों, पुनरुद्धार, पुनर्निर्माण तथा शमन पर व्यय को राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि द्वारा पूरा नहीं किया जाना था। इन्हें राज्यों की योजना निधियों द्वारा पूरा किया जाना था।

आ.प्र. अधिनियम ने यह भी प्रावधान किया कि केन्द्र सरकार, सरकारी राजपत्र में अधिसूचना के द्वारा, केवल आपदा शमन के लिए कार्यशील परियोजनाओं के निधीयन हेतु राष्ट्रीय आपदा शमन निधि (रा.आ.श.नि.) के नाम से एक निधि का गठन कर सकती थी। निधि को रा.आ.प्र.प्रा. को निपटान हेतु दिया जाना था।

हमने इन निधियों के आवंटन तथा उपयोग में कई कमियां पाईं।

5.1 राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि, जिसे आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 की धारा 48(1)(क) के अंतर्गत गठित किया गया था। यह 2010-11 के आगे से लागू हुई थी। 2010 तक, आपदा राहत निधि (आ.रा.नि.) थी, जिसके शेष को वर्ष 2010-11 से राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में मिला दिया था।

तेरहवें वित्त आयोग द्वारा, 2010-11 से 2014-15 तक के वित्तीय वर्षों के लिए प्रत्येक राज्य की राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में वार्षिक अंशदान करने की सिफारिश की गई थी। तदनुसार, भारत सरकार ने पांच वर्षों के लिए राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत सभी राज्यों को ₹33580.93 करोड़ का आवंटन

स्वीकृत किया। भारत सरकार को इन निधियों में एक योजनेतर अनुदान के रूप में सामान्य श्रेणी के राज्यों हेतु कुल वार्षिक आवंटन का 75 प्रतिशत तथा विशेष श्रेणी के राज्यों¹ हेतु 90 प्रतिशत का अंशदान करना था। सामान्य श्रेणी के राज्यों के मामले में शेष 25 प्रतिशत तथा विशेष श्रेणी राज्यों के मामले में 10 प्रतिशत का संबंधित राज्य सरकारों द्वारा अंशदान दिया जाना था।

योजना में, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत केन्द्रीय अंश को जून तथा दिसम्बर माह में दो बराबर किस्तों में जारी करने का प्रावधान था। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में, 2010-11 के लिए केन्द्रीय अंश की पहली किस्त, बिना-शर्त जारी की जानी थी। 2010-11 की दूसरी किस्त तथा अनुवर्ती किस्तें लेखाविधि प्रक्रिया की पूर्णता की प्राप्ति तथा दिशानिर्देशों की अन्य शर्तों के अनुपालन करने पर जारी की जानी थी।

2010-11 तथा 2011-12 का भारत सरकार तथा राज्य सरकारों के वर्षवार अंश तालिका-5.1 में दिए गए हैं:

¹ विशेष श्रेणी राज्यों के जम्मू एवं कश्मीर, हिमाचल प्रदेश, उत्तराखण्ड, सात उत्तर-पूर्वी राज्य तथा सिक्किम शामिल हैं।

तालिका सं. 5.1: केन्द्र अंश का आवंटन तथा निर्गमन

(₹ करोड़ में)

वित्तीय वर्ष	आवंटन		कुल आवंटन	केन्द्रीय अंश का निर्गमन		कुल केन्द्रीय निर्गमन
	केन्द्र का अंश	राज्य का अंश		पहली किस्त	दूसरी किस्त	
2010-11	4677.82	1399.48	6077.30	2338.91	1998.72	4337.63
2011-12	4911.70	1469.48	6381.18	2500.83	1778.63	4279.46

5.1.1 गृ.मं. द्वारा मॉनीटरिंग

जम्मू और कश्मीर को छोड़कर, सभी राज्यों ने अपनी राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि गठित की। जम्मू और कश्मीर राज्य में राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के गठन की प्रगति गृ.मं. के पास उपलब्ध नहीं थी।

दिशानिर्देशों के पैरा 11(iv) के अनुसार, राज्य सरकारों द्वारा प्रत्येक वर्ष अप्रैल तथा अक्टूबर के महीनों में, यह दर्शाते हुए कि पहले प्राप्त राशि को राज्य के अंश सहित राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में क्रेडिट कर दिया गया था, का प्रमाणपत्र गृ.मं. वि.मं. को प्रस्तुत थे। इसे निर्धारित फार्मेट में तथा अद्यतन व्यय के एक विवरण राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में उपलब्ध शेष जोड़ा जाना था।

हमने पाया कि राज्य नियमित रूप से उपयोग तथा शेषों के विवरण नहीं भेज रहे थे। मार्च 2012 को 10 राज्यों² से राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के विवरण मंत्रालय में प्राप्त नहीं हुए थे (अगस्त 2012)। इस प्रकार, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि तथा राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि द्वारा आगे से राज्यों को निधियों को जारी किए जाने को नियंत्रित करने हेतु महत्वपूर्ण सूचना गृ.मं. के पास उपलब्ध नहीं थी।

गृ.मं. ने बताया (सितम्बर 2012) कि उसने, जम्मू एवं कश्मीर सरकार को आगे के निर्गमन रोक दिए थे क्योंकि उन्होंने अभी तक राज्य

² छत्तीसगढ़, गोवा, गुजरात, हरियाणा, ज. एवं क., मणिपुर, मेघालय, मिजोरम, सिक्किम शामिल हैं।

आपदा प्रतिक्रिया निधि का गठन नहीं किया था। उसने आगे बताया कि यह सुनिश्चित करने के लिए कि राज्य सरकारें समय पर अपने अपेक्षित प्रमाणपत्र प्रस्तुत किए हैं, प्रयास किए जाएंगे।

5.1.2 राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि/आ.रा.नि. के अंतर्गत उपलब्ध शेषों का निवेश न किया जाना

दिशानिर्देशों के अनुसार, अव्ययित राशियों के निवेश पर अर्जित आय के साथ राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि./ आ.रा.नि. में बढ़ी हुई राशि को निम्नलिखित में निवेश किया जाना था:

- ✓ केन्द्रीय सरकार प्रतिभूतियां,
- ✓ नीलामी खजाना बिलों तथा
- ✓ अनुसूचित वाणिज्यिक बैंकों में ब्याज अर्जित जमा तथा जमा प्रमाणपत्र

हमने पाया कि पाँच नमूना जाँच किए गए राज्यों ने अपनी राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि/आ.रा.नि. में अव्ययित शेषों का निवेश नहीं किया था जिसका परिणाम ₹477.99 करोड़ के ब्याज की संभावित हानि में हुआ। राज्यों में ब्याज की हानि का विवरण तालिका 5.2 में दर्शाया गया है।

तालिका सं. 5.2: रा.आ.प्र.नि./आ.रा.नि. का निवेश न होने के कारण ब्याज की हानि

राज्य	अवधि	शामिल राशि (अव्ययित राशि का प्रसार)	ब्याज की हानि*
		(₹ करोड़ में)	
गुजरात	2010-11 से 2011-12	62.76 से 1231.56	189.86
ओड़िशा	2008-09 से 2011-12	239.69 से 1472.47	25.16
राजस्थान	2008-09 से 2009-10	531.47 से 555.28	65.21
उत्तराखण्ड	2007-08 से 2011-12	5.91 से 67.20	9.96
पश्चिम बंगाल	2005-06 से 2011-12	119.85 से 740.05	187.80
कुल			477.99

(*छ: प्रतिशत प्रति वर्ष की दर पर परिकलित)

5.1.3 राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से अस्वीकार्य व्यय

हमने पाया कि 2007-08 से 2011-12 के दौरान राज्यों ने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के

दिशानिर्देशों के उल्लंघन में अस्वीकार्य संघटकों पर ₹345.03 करोड़ का व्यय किया। चयनित राज्यों में अस्वीकार्य व्यय के ब्यौरे तालिका 5.3 में दर्शाए गए हैं।

तालिका सं. 5.3: अस्वीकार्य व्यय

राज्य	अस्वीकार्य राशि (₹ करोड़ में)	जिसके लिए राशि का उपयोग किया गया
आन्ध्र प्रदेश	3.29	गर्मियों के दौरान पेयजल की आपूर्ति तथा अन्य अस्वीकार्य मर्दे
गुजरात	236.95	राहत कार्य पर किया गया व्यय जबकि उस राज्य में कोई आपदा नहीं थी
महाराष्ट्र	3.26	मशीनरी तथा उपकरणों का परिचालन तथा अनुरक्षण
ओड़िशा	53.83	राहत तथा पुनरुद्धार के अलावा अन्य व्यय के साथ ही वज्रपात पर अनुग्रह राशि
पश्चिम बंगाल	47.70	पेयजल के लिए चिह्नित स्रोतों के सृजन तथा पुलिस हेतु अस्वीकार्य मर्दे आदि।
कुल	345.03	

5.1.4 राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि की गलत लेखाकरण

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि को संबंधित राज्य सरकारों के लोक लेखे में, 'ब्याज धारक आरक्षित निधियों' के अंतर्गत वर्गीकृत किया जाना था।

हमने पाया कि आन्ध्रप्रदेश में, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से आहरित ₹ 78.22 लाख (मई

2010) में से ₹ 57.65 लाख खर्च किए गए थे तथा शेष ₹ 20.57 लाख की राशि को निदेशक, पशुपालन, हैदराबाद के आदेश पर विभागीय प्राप्तियों में प्रेषित किया गया था।

हमने यह भी पाया कि बाढ़ तथा जल चक्रवात के दौरान राहत उपायों के लिए ₹25.82 लाख आहरित किए गए थे (अगस्त-नवम्बर 2010)। इस

राशि को राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि खाते में वापस प्रेषित नहीं किया गया था।

5.1.5 अन्य सरोकार क्षेत्र:

- **आन्ध्र प्रदेश** में, रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा आपदा होने की तिथि से तीन माह से एक वर्ष के विलम्ब से निधियां जारी की गई थीं।
- **गुजरात** में, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में केन्द्रीय अंश के वास्तविक प्रेषण में दो से आठ माह के विलम्ब थे। राज्य अंश के वास्तविक प्रेषण में भी तीन से नौ माह के विलम्ब थे।
- **ओड़िशा** में, अभिकरणों, विभागों, ओड़िशा राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण आदि द्वारा एक से पांच वर्षों की अवधि के लिए ₹526.42 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किए गए थे (मार्च 2012)।

- **उत्तराखण्ड** में, उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत करने में विलम्ब थे जिसका परिणाम 2007-11 के दौरान केन्द्रीय अंश जारी करने में 80 दिनों से 184 दिनों तक के बीच के विलम्ब में हुआ। विभाग ने बताया कि जिला प्राधिकारियों ने कभी भी समय पर उपयोगिता प्रमाण-पत्र प्रस्तुत नहीं किए और भा.स. ने, उपयोगिता प्रमाण-पत्र तथा अन्य अपेक्षित दस्तावेजों की मांग के कारण वर्ष 2011-12 के लिए निधियां जारी नहीं की थी।

उपर्युक्त लेखापरीक्षा निष्कर्षों से यह प्रमाणित है कि राज्यों को राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रबंधन में और अधिक सतर्क और तत्पर रहने की आवश्यकता है। किसी आपदा के घटित होने के पश्चात निधियां जारी करने में विलम्ब आपत्ती राहत कार्यों के लिए एक अलग निधि की स्थापना उद्देश्य को विफल करता है।

5.2 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि

राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि, आ.प्र. अधिनियम की धारा 46 के अंतर्गत भारतीय लोक लेखे में "ब्याज न धारित करने वाली आरक्षित निधियों" के अंतर्गत गठित की गई थी (सितम्बर 2010)। विद्यमान राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि (रा.आ.आ.नि.) को राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के साथ मिला दिया गया था और निधि के प्रशासन के लिए गृ.मं. द्वारा जारी नए दिशानिर्देश 2010-11 से लागू हुए थे। भारत सरकार द्वारा जिन प्राकृतिक आपदाओं को गंभीर प्रकृति का माना गया है और राज्य सरकार द्वारा उनके अपने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में उपलब्ध शेषों से अधिक व्यय करने की आवश्यकता होने से वह आपदा राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि से तत्काल राहत सहायता प्राप्त करने योग्य होती है।

आ.प्र. अधिनियम के अनुसार, राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि को आपात प्रतिक्रिया, राहत तथा पुनर्वास व्ययों में उपयोग के लिए रा.का.स. के निपटान हेतु रखा जाना था। हमने पाया कि राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि, रा.का.स. को उपलब्ध नहीं कराई गई थी और आ.प्र. अधिनियम के उल्लंघन में गृ.मं. द्वारा परिचालित की गई थी।

5.2.1 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत निधि आवंटन तथा निर्गम

राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि को वित्त अधिनियम, 2003 की धारा 134 के अंतर्गत आयातित बहु-उपयोगी वाहनों, मोटर कार, पेट्रोलियम क्रूड आदि पर लगाए गए "राष्ट्रीय आपदा आकस्मिक शुल्क" (रा.आ.आ.शु.) से अंतरणों के माध्यम से वित्तपोषित थी। पिछले पांच वर्षों के लिए राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि/रा.आ.आ.नि. में अंतरित निधियों

और इसके अंतर्गत जारी राशि के ब्यौरे तालिका 5.4 में दर्शाए गए हैं।

तालिका 5.4: रा.आ.आ.नि./ रा.आ.प्र.नि. के अंतर्गत राशि जारी करना (₹ करोड़ में)

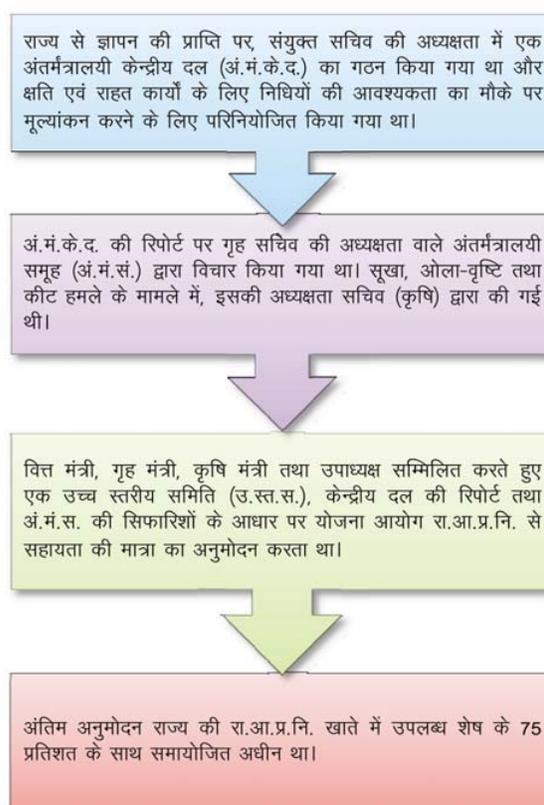
वित्तीय वर्ष	अथ शेष	रा.आ.आ.नि./ रा.आ.प्र.नि. में अंतरित राशि	रा.आ.आ.नि./रा.आ.प्र.नि. के अंतर्गत राज्यों को जारी राशि	अंत शेष रा.आ.आ.नि./रा.आ.प्र.नि.
2007-08	538.07	1800	373.38	1964.69/शून्य
2008-09	1964.69	1800	2279.92	1484.78/शून्य
2009-10	1484.78	3160	3160	1484.78/शून्य
2010-11	1484.78	3560/340.01	3560/340.01	1484.78/शून्य
2011-12	1484.78	शून्य/3997.92	शून्य/2458.92	1484.78/1539

5.2.2 निधियां जारी करने की प्रक्रिया

“गंभीर प्रकृति” की आपदा होने की दशा में वित्तीय सहायता प्राप्त करने के लिए राज्य सरकार को क्षेत्रवार क्षति तथा निधियों की आवश्यकता दर्शाते हुए एक ज्ञापन प्रस्तुत करना अपेक्षित है। राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत निधियों के निर्गम की प्रक्रिया चार्ट 5.1 में दर्शाई गई है।

दिशानिर्देशों के अनुसार, अंतर्मंत्रालयी केन्द्रीय दल (अं.मं.के.द.) की रिपोर्ट की रा.का.स. द्वारा अपेक्षित सहायता एवं व्यय की सीमा का आकलन करने के लिए जाँच की जानी थी। तथापि, हमने पाया कि पहले वाली व्यवस्था जारी रही तथा रा.का.स. की भूमिका को अभी भी अं.मं.स. द्वारा निष्पादित किया जा रहा था जैसा कि चार्ट 5.1 में दर्शाया गया है।

चार्ट 5.1: राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत निधि के निर्गम की प्रक्रिया



5.2.3 राज्यों के पास पड़ी अव्ययित निधियां

राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि दिशानिर्देश प्रावधान करते हैं कि राष्ट्रीय निधि तभी उपयोग में लायी जाएगी जब निधि की आवश्यकता राज्य आपदा

प्रतिक्रिया निधि में उपलब्ध शेषों से पूरी न की जा सके। हमने ऐसे मामले पाए जिनमें उ.स्त.स. ने राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि से निधियों के निर्गम को, संबंधित राज्यों के राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि खाते में शेषों के उपलब्ध होने के बावजूद अनुमोदित किया गया था। ऐसी स्थितियां, राज्य के ज्ञापन पर विचार तथा राज्य द्वारा अपेक्षित वास्तविक राशि के अनुमोदन को लंबित रखकर राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि से निर्गम के कारण उत्पन्न हुई।

हमने पाया किया कि गुजरात, असम और गोवा के मामले में रा.आ.आ.नि. (अब राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि) से जारी की गई “लेखे³ पर” के प्रति आधिक्य के रूप में पहचानी गई ₹ 654.04 करोड़ की राशि इन राज्यों के पास पड़ी थी (सितम्बर 2012)।

राज्य	जारी करने का वर्ष	राशि (₹ करोड़ में)
गुजरात	2006-07	350.00
असम	2008-09	300.00
गोवा	2009-10	4.04

उ.स्त.स. ने मई 2010 में हुई अपनी बैठक में निर्णय लिया कि अधिक राशियों को, राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि से उनके सहायता अनुरोधों के प्रति समायोजित किया जाना चाहिए।

हमने पाया कि उ.स्त.स. के निर्णय के बाद, राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि से इन राज्यों में आपदों हेतु कोई सहायता जारी नहीं की गयी थी, क्योंकि उनके राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि खातों में शेष थे। इस प्रकार, इन राज्यों को जारी आधिक्य राशि को राष्ट्रीय निधि में वापस नहीं किया गया था।

³ प्रस्ताव के लंबित प्रसंस्करण तथा राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत आगे की सहायता के प्रति समायोजन का अंतरिम निर्गम

गृह मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2012) कि ये राशियाँ प्रधानमंत्री की घोषणा का अनुसरण में जारी की गयी थी तथा इन राज्यों को भविष्य में सहायता के प्रति समायोजित की जाएगी।

इस प्रकार, इस सीमा तक, केन्द्रीय निधि में कम निधि उपलब्ध होगी जो सभी राज्यों की आवश्यकता को पूरा करती है।

5.2.4 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत अस्वीकार्य निर्गम

हमने पाया कि सितम्बर 2010 से मार्च 2012 के दौरान उ.स्त.स. द्वारा निर्गम हेतु अनुमोदित ₹9208.30 करोड़ में से ₹3090.43 करोड़ राशि की निधियां राज्यों को विभिन्न क्षेत्रों में मरम्मत तथा पुनरुद्धार के लिए प्रदान की गई थी। इसने कुल अनुमोदन का 34 प्रतिशत अस्वीकार्य मदों के लिए लेखाबद्ध किया।

गृ.मं. ने बताया (सितम्बर 2012) कि राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत जारी निधियां, इस लेखे पर व्यय करने के प्रति राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि/ राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि के संचालन हेतु जारी दिशानिर्देशों पर आधारित थी। जैसाकि दिशानिर्देशों में दिया गया है, राहत और बचाव कार्यों में क्षतिग्रस्त ढांचे की मरम्मत तथा पुनरुद्धार करना शामिल है।

हमने उत्तर सही नहीं पाया था क्योंकि दिशानिर्देशों में सुस्पष्ट रूप से ऐसे कार्यों पर व्यय करना प्रतिबंधित किया गया है। गृ.मं. द्वारा जनवरी 2012 में तैयार सहायता के मानदण्डों ने राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि से ऐसी राशियां जारी करना अनुमत किया। यह वित्त आयोग की सिफारिशों पर आधारित दिशानिर्देशों के सामंजस्य में नहीं था।

भा.स. की घोषित नीति के अनुसार, किसी भी आपद के पश्चात मरम्मत तथा पुनरुद्धार कार्यों का वित्तपोषण राज्य योजनागत निधियों से

उसकी विभिन्न योजनाओं के अंतर्गत किया जाना था न कि प्रतिक्रिया निधि से अर्थात् राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि, जो तत्काल राहत के लिए थी।

5.2.5 बेमौसम वर्षा के कारण अनुपयुक्त निर्गम

2010-11 के दौरान बेमौसम वर्षा के कारण क्षतियों के लिए गुजरात, महाराष्ट्र तथा ओडिशा राज्यों को ₹1245.78 करोड़ की राशि जारी/समायोजित⁴ की गई थी। बेमौसम वर्षा के कारण हुई क्षतियों को, राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि एवं राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि निर्गमों के दिशानिर्देशों के अंतर्गत आवृत्त होने वाली आपदा के रूप में श्रेणीबद्ध नहीं किया गया था और इस प्रकार निर्गम दिशानिर्देशों के अनुपालन में नहीं था।

कृषि मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि यद्यपि बेमौसम वर्षा मुख्यतः चक्रवात के कारण होती है, फिर भी बेमौसम वर्षा को राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि सहायता के लिए पात्र प्राकृतिक आपदों की सूची में नहीं दर्शाया गया था। चक्रवात को राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि सहायता के लिए पात्र प्राकृतिक आपद के रूप में आवृत्त किया गया था। तथ्य रहते हैं कि बेमौसम वर्षा को दिशानिर्देशों के अनुसार गंभीर प्रकृति की आपदा के रूप में श्रेणीबद्ध नहीं किया गया था लेकिन उसको चक्रवात के रूप में मानकर केन्द्रीय सहायता प्रदान के लिए आवृत्त किया गया था।

⁴ राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि से राशियों को राज्य की राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि में उपलब्ध शेषों के 75 प्रतिशत के समायोजन के तहत जारी किया गया था।

5.3 शमन निधि का गठन न किया जाना

5.3.1 राष्ट्रीय आपदा शमन निधि

गृ.मं. द्वारा रा.आ.श.नि. के गठन की पद्धति पर वि.मं., योजना आयोग तथा रा.अ.प्र.प्रा. के साथ समय-समय पर चर्चा की गई थी। तेरहवें वित्त आयोग ने भी यह सिफारिश की थी (दिसम्बर 2009) कि शमन तथा पुनर्निर्माण क्रियाकलापों को वित्त आयोग अनुदानों द्वारा वित्तपोषित योजनाओं से बाहर रखना चाहिए तथा केन्द्र तथा राज्यों की समग्र विकास योजना निधियों से पूरा किया जाना चाहिए।

हमने पाया कि आ.प्र. अधिनियम के बनने के छः वर्षों से अधिक समय बीतने के बाद भी रा.आ.श.नि. का गठन नहीं किया गया था। समर्पित निधि के अभाव में शमन संबंधित कार्यों का वित्तपोषण भी योजना निधियों के द्वारा ही किया जा रहा था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि कई मंत्रालय पिछली कुछ योजना अवधियों हेतु अपनी प्लान योजना के भाग के रूप में, जिन्हें “शमन कार्य” नहीं माना गया था, उन पर कदम उठा रहे थे। तथापि, शमन निधि के सृजन हेतु प्रस्ताव सरकार के सक्रिय विचाराधीन था।

5.3.2 राज्य आपदा शमन निधि

आ.प्र. अधिनियम के अनुसार, राज्य सरकारों द्वारा रा.आ.प्र.प्रा. तथा जि.आ.प्र.प्रा. की स्थापना के तुरंत पश्चात राज्य आपदा शमन निधि (रा.आ.श.नि.) तथा जिला आपदा शमन निधि (जि.अ.श.नि.) का सृजन किया जाना था।

नमूना जांच किए गए राज्यों में हमने पाया कि ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु तथा पश्चिम बंगाल राज्यों ने रा.आ.श.नि. तथा जि.आ.श.नि. का सृजन नहीं किया था। आन्ध्रप्रदेश ने रा.आ.श.नि. सृजित नहीं की थी लेकिन 2008-09 के दौरान जि.आ.श.नि. सृजित की जो क्रियात्मक नहीं थी। केवल महाराष्ट्र ने रा.आ.श.नि. तथा जि.आ.श.नि. सृजित की थी और उत्तराखण्ड ने रा.आ.श.नि. का सृजन किया था।

राष्ट्रीय, राज्य तथा जिला स्तरों पर पृथक आपदा शमन निधि का गठन, जैसाकि आ.प्र. अधिनियम में विचार किया गया है, प्रत्येक स्तर पर शमन क्रियाकलापों को बढ़ावा प्रदान करेगा।

5.4 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिजर्व

राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल को कम समय में प्रभावित लोगों को राहत पहुँचानी थी। तेरहवें वित्त आयोग ने, दिसम्बर 2009 में अपनी रिपोर्ट में पाया था कि ऐसी स्थितियों में बल द्वारा दी जाने वाली राहत सामग्री का अक्सर उच्च मूल्यों पर तथा गुणवत्ता के साथ समझौता करके प्रापण करना आवश्यक होता था। इसलिए वित्त आयोग ने, बल को तत्काल राहत के लिए अपेक्षित मदों की सूची का अनुदक्षण करने के लिए आवर्ती

निधि, नामतः राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिजर्व (रा.आ.अ.रि.) के रूप में ₹ 250 करोड़ के प्रारम्भिक अनुदान की सिफारिश की (दिसम्बर 2009)। टेंट, कम्बल, फोल्डिंग बैड, स्लीपिंग बैग, इनफ्लैटेबल लाइटिंग टावर, रक्षा जैकेट, रक्षा बोय आदि जैसे उपकरण तथा सामग्री की एक राष्ट्रीय सूची जिन्हें इस निधि से क्रय किया गया था, का अनुदक्षण किया जाना था। ये मदें आपद के प्रतिक्रिया में उपयोग की जानी थी।

अगस्त 2010 में गृ.मं. ने, रा.आ.प्र.प्रा. को उक्त अनुदान से खरीदे अपकरण राष्ट्रीय सूची के सृजन का प्रस्ताव प्रस्तुत करने के निर्देश दिए। रा.आ.प्र.प्रा. ने सितम्बर 2010 में प्रस्ताव प्रस्तुत किया तथा गृ.मं. ने निर्देश दिया (नवम्बर 2010) कि रा.आ.प्र.प्रा. को बल के परामर्श से उपकरण तथा सामग्री की सूची तैयार करनी चाहिए।

रा.आ.प्र.प्रा. को इन मदों के प्रापण, राज्यों से इन मदों के उपयोग हेतु शुल्क वसूल करने की क्रियाविधि तथा एक मॉनीटरिंग क्रियाविधि के लिए विस्तृत दिशानिर्देश भी तैयार करने थे। निर्धारित समय-सीमा के अनुसार, रा.आ.प्र.प्रा. को इन दिशानिर्देशों को दिसम्बर 2010 तक

प्रस्तुत करना था। हमने पाय कि रा.आ.प्र.प्रा. की मदों के प्रापण तथा प्रभारों की वसूली हेतु दिशानिर्देश को डेढ़ वर्ष से अधिक समय बीतने के बाद भी अंतिम रूप नहीं दिया जा सका।

गृ.मं. ने बताया (सितम्बर 2012) कि राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिज़र्व के सृजन का प्रस्ताव सरकार के सक्रिय विचाराधीन था।

राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिज़र्व के क्रियात्मक होने में विलम्ब तथा परिणामस्वरूप आवश्यक राहत सामग्री के अभाव से बल को अल्प समय में आपदा स्थितियों पर प्रतिक्रिया करने में पूर्णरूप से उपकरणों से सुसज्जित नहीं कहा जा सकता।

अनुशंसाएं:

- राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि की राशियां समय पर जारी करना सुनिश्चित करने के लिए गृ.मं. को, मॉनीटर करने की क्रियाविधि को मजबूत बनाना चाहिए जिससे राज्यों से नियमित रूप से, राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत निधियों के उपयोग तथा अव्ययित शेषों के ब्यौरे प्राप्त किए जा सकें।
- गृ.मं. राज्यों द्वारा राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के अंतर्गत अव्ययित शेषों का निवेश करना सुनिश्चित करें।
- मरम्मत तथा पुनरुद्धार कार्य का वित्त-पोषण योजना निधियों से किया जाना चाहिए न कि राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि से, जिसे तेरहवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार राहत कार्यों में उपयोग करना अपेक्षित था।
- राष्ट्रीय, राज्य तथा जिला स्तर पर आपदा शमन निधियां, शमन क्रियाकलापों को बढ़ाने के लिए सृजित की जानी चाहिए।
- राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिज़र्व को शीघ्रता से क्रियात्मक किया जाना चाहिए।

सूचना प्रौद्योगिकी तथा संचार में उन्नति से आपदा पूर्वानुमान तथा तुरंत कार्रवाई संभव हो गई है। सामायिक परिनियोजन तथा दूरसंचार संसाधनों का उपयोग जान बचाने, आपदा न्यूनीकरण तथा राहत कार्रवाई एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा करती है।

पूर्वानुमान तथा समयपूर्व चेतावनी जान एवं सम्पत्ति की हानियों को कम करने तथा बचाव एवं राहत उपायों की योजना करने हेतु संबंधित अभिकरणों को समर्थ बनाने के लिए अनिवार्य है। प्रभावी समयपूर्व चेतावनी प्रणालियाँ मानव जीवन पर आपदा के प्रभाव को भी पर्याप्त रूप से कम करेंगी।

देश के संचार नेटवर्कों के कार्यान्वयन तथा निष्पादन पर हमारे निष्कर्षों पर अनुवर्ती विषय में चर्चा की गई है।

6.1 आपदा प्रबंधन सहायता कार्यक्रम

अंतरिक्ष विभाग (अं.वि.) ने देश में आपदा प्रबंधन में अनुप्रयोगों हेतु अंतरिक्ष आधारित प्रौद्योगिकी के लाभों को उपयोग करने के लिए मार्च 2003 में आपदा प्रबंधन सहायता (आ.प्र.स.) कार्यक्रम प्रारम्भ किया।

आ.प्र.स. कार्यक्रम प्राकृतिक आपदाओं के सफल प्रबंधन के प्रति वायु आकाश प्रणालियों से सामायिक सहायता एवं सेवाएं, प्रतिबिंब एवं संचार दोनों, प्रदान करने पर लक्षित है।

इसमें उपग्रह तथा एरियल डाटा का उपयोग करके संकट वर्गीकरण, हानि निर्धारण, मुख्य प्राकृतिक आपदाओं की मानीटरिंग को सुविधा प्रदान करने हेतु डीजिटल डाटाबेस का सृजन, उपग्रह आधारित विश्वसनीय संचार नेटवर्क स्थापित करना तथा आपात कालीन संचार उपकरणों का परिनियोजन शामिल है।

इस कार्यक्रम के अंतर्गत, राष्ट्रीय रिमोट सेंसिंग केन्द्र (रा.रि.सं.के.) ने एक निर्णय सहायता केन्द्र (नि.स.के.) स्थापित किया गया था। नि.स.के. निरंतर बाढ़ घटनाओं को मॉनीटर करता था

तथा भारतीय समुद्री क्षेत्र में उत्पन्न हो रहे चक्रवातों की तीव्रता का पता लगाता है। यह प्रत्येक वर्ष खरीफ खेती मौसम¹ के दौरान 13 राज्यों में कृषीय शुष्कता की व्यापकता तथा गम्भीरता, प्रतिदिन आधार² पर सक्रिय वन अग्नि तथा भारत एवं निकटवर्ती क्षेत्र में सभी मुख्य भूकंपों तथा भू-स्खलनों को भी मॉनीटर करता है। आ.प्र.स. कार्यक्रम के विभिन्न संघटकों की स्थिति चार्ट 6.1 में दी गई है।

¹ जून से अक्टूबर

² फरवरी से जून तक

चार्ट 6.1: आपदा प्रबंधन समर्थन कार्यक्रम एवं अन्य संचार नेटवर्कों के विभिन्न घटकों की स्थिति

राष्ट्रीय आपातकालीन प्रबंधन डाटाबेस (रा.आ.प्र.डा.)	<p>अपूर्ण परियोजना 2006 में प्रारम्भ की गई थी। कई विभागों तथा राज्यों को अभी भी नोडल अधिकारी की नियुक्ति करनी है। पणधारियों द्वारा दिया गया अधिकांश डाटा व्यवहार्य स्तर में नहीं है। 2007 से संचालन समिति की कोई बैठक नहीं हुई थी। जुलाई 2012 तक ₹16.02 करोड़ का व्यय किया जा चुका था।</p>
एयरबोर्न लेसर टेरियान मैपिंग तथा डिजिटल कैमला प्रणाली	<p>अपूर्ण 2004 में उपकरण का प्रापण किया गया। उपगत व्यय - ₹23.75 करोड़ (अप्रैल 2003 से जून 2012)। अब तक बाढ़ प्रवण क्षेत्र का 10 प्रतिशत से कम शामिल किया गया था। अगस्त 2010 से कोई सर्वेक्षण नहीं किया गया था।</p>
आपदा प्रबंधन सिंथेटिक एपरेचर रडार	<p>अपूर्ण परियोजना फरवरी 2003 में स्वीकृत की गई थी। उपगत व्यय - ₹28.99 करोड़ था (जुलाई 2012 तक)। अक्टूबर 2008 के पश्चात कोई एरियल सर्वेक्षण नहीं किया गया था।</p>
आपदा प्रबंधन हेतु उपग्रह आधारित संचार नेटवर्क	<p>अपूर्ण समाप्ति की प्रस्तावित तिथि दिसम्बर 2005 थी। 2006 में उपकरण का प्रापण किया। उपगत व्यय - ₹6.77 करोड़ था (जुलाई 2012 तक)। प्र.मं. कार्यालय तथा आवास सहित कई नोडल गैर-संचालनात्मक थे।</p>
डॉपलर मौसम रडार	<p>अपूर्ण 2006 में परियोजना की योजना की गई थी। उपगत व्यय - ₹35.64 करोड़ (मार्च 2012 तक)। रडारों को अभी भी स्थापित किया जाना है, उपकरण की सुपुर्दागी नहीं ली गई थी।</p>
राष्ट्रीय आपदा संचार नेटवर्क	<p>अपूर्ण परियोजना संप्रत्ययीकरण - अक्टूबर 2007। वि.प.रि. तथा ई.एफ.सी. ज्ञापन - कुछ संशोधनों के पश्चात दिसम्बर 2011 में गृ.मं. को भेजा गया था। परियोजना जून 2012 तक तैयारी स्तर में थी।</p>
राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना विज्ञान प्रणाली	<p>अपूर्ण मार्च 2008 में परियोजना की कल्पना की थी। अप्रैल 2010 में संकल्पना टिप्पण तैयार किया था। जनवरी 2012 में रा.आ.प्र.डा. के साथ प्रतिलिपिकरण से बचने हेतु राष्ट्रीय रिपोर्ट सेंसिंग केन्द्र को कार्यान्वयन अभिकरण होने का निर्णय लिया। परियोजना को गृ.मं. द्वारा अभी भी स्वीकृत किया जाना है।</p>

6.1.1 राष्ट्रीय आपातकालीन प्रबंधन डाटाबेस (रा.आ.प्र.डा.)

अंतरिक्ष विभाग ने राष्ट्रीय आपातकालीन प्रबंधन डाटाबेस को विकसित करने हेतु एक परियोजना प्रारम्भ की है। डाटाबेस का नमूना चित्र गृ.मं. में नियुक्त विशेषज्ञों के दल के अंतर्गत वहाँ अनुरक्षित की जानी थी।

रा.आ.प्र.डा. को देश में आपदा प्रबंधन को सहायता प्रदान करने हेतु एक भौगोलिक सूचना प्रणाली (भौ.सू.प्र.) आधारित डाटा के भण्डार के रूप में प्रारम्भ किया गया था।

रा.आ.प्र.डा. कार्य पणधारियों को आवश्यक सूचना के सामयिक प्रावधान पर विचार करता था। रा.आ.प्र.डा. का कार्यक्षेत्र प्राकृतिक के साथ-साथ मानव द्वारा उत्पन्न तथा प्रौद्योगिकीय सभी संभव आपदाओं को सम्मिलित करता था। भौ.सू.प्र. आधारित राष्ट्रीय डाटाबेस विकसित करना तथा जियोसपर्टियल प्रौद्योगिकियों के अनुप्रयोग को रा.आ.प्र.डा. उद्देश्यों की प्रभावी प्राप्ति हेतु केन्द्रीय माना गया है।

6.1.1.1 परियोजना का कार्यान्वयन

2006-12 की अवधि के दौरान, अं.वि. ने आपदा प्रबंधन समर्थन कार्यक्रम के अंतर्गत रा.आ.प्र.डा. परियोजना हेतु ₹22.30 करोड़ का बजट प्रावधान किया जिसमें से केवल ₹6.34 करोड़ का व्यय किया गया था (2006-07 से जून 2012 तक)। इसके अतिरिक्त, ₹9.68 करोड़ का व्यय रा.आ.प्र.डा. परियोजना के ढांचे की निर्माण सुविधा हेतु सिविल कार्यों पर किया गया था।

परियोजना को 2011 तक पूर्ण किया जाना था परन्तु यह जुलाई 2012 तक भी परिचलित नहीं हुई थी।

हमने एकत्रित डाटा, इसके संचित तथा उपयोग में गम्भीर अंतराल पाया दिये गए हैं। ब्यौरे **अनुबंध 6.1** में दिए गए हैं।

अं.वि. ने बताया (जुलाई 2012) कि रा.आ.प्र.डा. कार्यान्वयन एक बहु-संस्थानिक समन्वित प्रयास के रूप में योजना की गई थी। विभिन्न डाटासेटों, जिनका रा.आ.प्र.डा. में अंतर्गहन किया गया था, को विभिन्न संगठनों के द्वारा सृजित किया गया है तथा उनके पास उपलब्ध थे। तथापि, उसने यह भी बताया कि डाटाबेस का कार्यान्वयन विलम्बित था क्योंकि नोडल विभागों से उत्तर समर्थन में नहीं था।

6.1.1.2 नोडल अधिकार्यों का अभिनिर्धारण न करना

अगस्त 2007 में, गृ.मं. ने रा.आ.प्र.डा. हेतु जियोस्पेश्यल डाटा सेटों को सम्मिलित करने के लिए राष्ट्रीय सुदूर संवेदन अभिकरण (रा.सु.सं.अ.) के साथ संविदा के एकमात्र सूत्र के रूप में कार्य करने के लिए एक नोडल अधिकारी की नियुक्ति हेतु सभी राज्यों तथा नोडल मंत्रालयों तथा विभागों को निर्देश दिया। तथापि, 37 केन्द्रीय विभागों एवं संगठनों में से 6³ तथा 35 राज्यों एवं सं.शा.क्षे. सरकारों में से 8⁴ ने रा.आ.प्र.डा. सर्वर हेतु जियोस्पेश्यल डाटा प्रदान करने के लिए नोडल अधिकारी की नियुक्ति नहीं की थी (मई 2012)।

³ भारतीय चुनाव आयोग, राष्ट्रीय जल-सर्वेक्षण संगठन, भारतीय पत्तन प्राधिकरण, पोत परिवहन व भूतल परिवहन, जल संसाधन एवं ग्रामीण विकास मंत्रालय

⁴ हिमाचल प्रदेश, जम्मू व कश्मीर, नागालैण्ड, ओडिशा, उत्तराखण्ड, चंडीगढ़, दादरा व नागर हवेली और लक्षद्वीप

6.1.1.3 रा.आ.प्र.डा. हेतु डाटा

रा.आ.प्र.डा. हेतु तकनीकी दस्तावेज एन.आर.एस.ए. द्वारा नोडल मंत्रालयों तथा राज्यों को भेजा गया था। (मार्च 2008)। उन्हें उनके पास उपलब्ध डाटाबेस के ब्यौरे प्रदान करना अपेक्षित था। तथापि, 37 केन्द्र संगठनों तथा विभागों में से केवल 5⁵ ने जिसमें से केवल चार ने जुलाई 2012 तक उपयोगी रूप में डाटा प्रदान किया।

इसी प्रकार, 35 राज्यों तथा सं.शा.क्षे. में से केवल 3⁶ ने डाटा प्रदान किया जिनमें से एक राज्य अर्थात् पंजाब द्वारा प्रदान किया डाटा उपयोगी रूप में था तथा इसे रा.आ.प्र.डा. में सम्मिलित किया गया था।

6.1.1.4 संचालन समिति की बैठकें

संचालन समिति रा.आ.प्र.डा. के कार्यान्वयन के निरीक्षण हेतु एक शीर्ष निकाय थी। हमने पाया कि संचालन समिति की अंतिम बैठक जून 2007 में हुई थी और पिछले पाँच वर्षों से कोई बैठक नहीं की गई थी।

6.1.1.5 डाटाबेस का प्रतिबिंब

विशेषज्ञ दल द्वारा गृ.मं. में डाटाबेस के प्रतिबिंब का अनुरक्षण किया जाना था। ऐसा हो नहीं पाया क्योंकि गृ.मं. को अभी भी प्रतिबिंब साईट को अंतिम रूप देना है (जुलाई 2012)।

हमने पाया कि सात वर्षों से अधिक के प्रयास तथा ₹16.02 करोड़ के व्यय के पश्चात रा.आ.प्र.डा. की महत्वपूर्ण सुविधा को कार्यकारी

⁵ भारतीय विमान पत्तन प्राधिकरण, इस्पात एवं रेल मंत्रालय, अंतरिक्ष विभाग और राष्ट्रीय मृदा सर्वेक्षण व भूमि उपयोग नियोजन का ब्यूरो

⁶ पंजाब, त्रिपुरा एवं मिजोरम

अभिकरणों के अप्रभावी समन्वय के कारण प्राप्त नहीं किया जा सकता है।

6.1.2 एयरबोर्न लेसर टेरियानप मेपिंग तथा डिजिटल कैमरा (ए.ले.टे.मे.डि.के.) प्रणाली

भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन ने संकट वर्गीकरण तथा जोखिम निर्धारण हेतु एक डिजिटल, विषयक तथा मानचित्रण संबंधी डाटाबेस के सृजन के लिए एक कार्यक्रम सूत्रित किया। इस कार्यक्रम के अंतर्गत इसरो तथा राष्ट्रीय सुदूर संवेदन अभिकरण (रा.सु.सं.अ.) ने एयरबोर्न लेसर टेरियान मेपर (ए.ले.टे.मे.) प्रणाली का उपयोग करके भूमि की दीर्घ रूपरेखा सूचना के विकास हेतु एक लाख वर्ग कि.मी. प्रत्येक वर्ष आच्छादित करने की योजना की। जिससे पाँच वर्षों की अवधि में सभी प्राथमिक बाढ़ अधोमुखी क्षेत्रों (पाँच लाख वर्ग कि.मी.) के आच्छादन पर विचार किया गया है।

प्रणाली को देश के आपदा अधोमुखी क्षेत्रों हेतु गहन-रूपरेखा डाटा⁷ सृजित करने हेतु उपयोग किया जाना प्रस्तावित था। इस आधार पर बाढ़/तूफानों की आवृत्ति तथा जनसांख्यिक सूचना, संकट वर्गीकरण तथा जोखिम मानचित्रों को तैयार किया जाएगा।

अं.वि./इसरो ने ए.ले.टे.मे. डिजिटल कैमरा के प्रापण तथा परिचलनात्मक बनाने हेतु अप्रैल 2003 से जून 2012 तक ₹23.75 करोड़ का व्यय किया। प्रणाली एन.आर.एस.ए. में मई 2004 को पहुंची।

⁷ रा.आ.प्र.डा. ने 0.5/1.0 मी के अंतराल पर की गई रूपरेखा के साथ 1.10000 स्केल के मानचित्र परिकल्पित किए।

भा.नि.म.ले.प. का राष्ट्रीय रिमोट सेंसिंग केन्द्र (अंतरिक्ष विभाग) के कार्यों पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन 2010-11 की सं.21 में भी उजागर किया था कि रक्षा मंत्रालय से अनुमति प्राप्त करने में विलम्ब तथा चालकों की गैर-उपलब्धता के कारण परियोजना का कार्यान्वयन विलम्बित था।

हमने पाया कि 2007-11 के दौरान एन.आर.एस.ए. द्वारा ए.ले.टे.मे. डाटा की प्रणालीगत प्राप्ति को सुनिश्चित करने हेतु एक कारवाई योजना तैयार की गई थी यद्यपि सर्वेक्षण कार्य केवल अगस्त 2010 तक ही संचालित किया गया था। तब तक डाटा प्राप्ति 60,000 वर्ग कि.मी.⁸ लक्ष्य के प्रति केवल 38,020 वर्ग कि.मी. ही पूरा किया गया था (पाँच वर्षों में पाँच लाख वर्ग कि.मी. को आवृत्त करते हुए मूल उद्देश्य/योजना को अनदेखा करे)।

इस प्रकार, ए.ले.टे.मे.- डिजीटल कैमरा के प्रापण तथा परिचालनात्मक बनाने में ₹23.75 करोड़ के निवेश के पश्चात दीर्घ-रूपरेखा तथा ब्यौरेवार स्थलाकृतिक सूचना को तैयार करने हेतु देश के 10 प्रतिशत से भी कम बाढ़ अधोमुखी क्षेत्र को आच्छादित किया गया।

6.1.3 आपदा प्रबंधन सिंथैटिक अपरेचर रडार

सी-बैण्ड⁹ में परिचालित आपदा प्रबंधन सिंथैटिक अपरेचर रडार (आ.प्र.सि.अ.रा.) का प्राकृतिक

⁸ यह लक्ष्य 2007-11 के प्राथमिकता वाले क्षेत्र हेतु ए.ले.टे.मे.डि.के. डाटा की प्राप्ति हेतु कार्य की योजना के अनुसार था।

⁹ सी-बैण्ड, विद्युतचुम्बकीय स्पेक्ट्रम के हिस्सों को दिया गया नाम है, जिसमें लंबी दूरी रेडियों दूरसंचार में उपयोग लाए जाने वाले माइक्रोवेव के तरंग दैर्घ्य सम्मिलित है। आ.प्र.सि.अ.रा. 5.35 गी.हर्ट्ज पर सी-बैण्ड में परिचालित है।

आपदा के दौरान, जब कोई उपग्रह डाटा कवरेज उपलब्ध न हो, एरियल रडार डाटा को प्राप्त करने के उद्देश्य से उपयोग किया जाता था। इसे बाढ़ मैपिंग, हानि निर्धारण आदि जैसे उद्देश्यों हेतु भी उपयोग किया जा सकता था। प्रणाली को अंतरिक्ष प्रयुक्ति केन्द्र अहमदाबाद द्वारा विकसित तथा राष्ट्रीय सुदूर संवेदन अभिकरण (रा.सु.सं.अ.), हैदराबाद द्वारा संचालित किया जाना था। परियोजना को ₹20.20 करोड़ के कुल बजट अनुमान के साथ फरवरी 2003 में स्वीकृत किया गया था।

हमने पाया कि (i) नमूना उड़ानों, (ii) बाढ़ पूर्व उड़ानों तथा (iii) बाढ़ उड़ानों के दौरान, रा.सु.सं.अ. विकसित आदर्श का उपयोग करके देश के विभिन्न भागों में वर्ष 2007 तथा 2008 के दौरान डी.एम.एस.ए.आर. सर्वेक्षण किये गये थे। तथापि, अक्टूबर 2008 के पश्चात डी.एम.एस.ए.आर. उपकरण का उपयोग करके कोई एरियल सर्वेक्षण नहीं किया गया था।



वायुयान तथा ए.एस.ए.आर. उपकरण

राष्ट्रीय सुदूर संवेदन केन्द्र (रा.सु.सं.के.) ने नवम्बर 2009 में डी.एम.एस.ए.आर. डाटा अधिग्रहण हेतु एक ट्रिगरिंग तंत्र की सलाह दी। एरियल डाटा अधिग्रहण की योग्यता पर राज्य

सरकारों को निरूपण तथा प्रशिक्षण इसरो द्वारा प्रदान किए जाने थे।

हमने पाया कि ऐसे ट्रिगर तंत्र की स्थापना हेतु इसरो/अं.वि. द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई। राज्य अभिकरणों को कोई निरूपण तथा प्रशिक्षण प्रदान नहीं किए गए थे (जुलाई 2012)। इस प्रकार डी.एम.-एस.ए.आर. के विकासात्मक प्रतिरूप का भी उपयोग नहीं किया जा सका और प्रणाली व्यर्थ रही।

प्राकृतिक आपदा के दौरान एरियल रडार डाटा का अधिग्रहण करके इसरो के आपदा प्रबंधन सहायता कार्यक्रम के अंतर्गत डी.एम.-एस.ए.आर. के माध्यम से सहायता को ₹ 28.99 करोड़¹⁰ का व्यय करने तथा समाप्ति की निर्धारित तिथि से छः वर्षों की समाप्ति के पश्चात भी कार्यान्वित नहीं किया जा सका।

6.1.4 आपदा प्रबंधन हेतु उपग्रह आधारित संचार नेटवर्क

गृ.मं. के आदेश पर आपातकालीन संचार प्रदान करने के लिए इसरो आपदा प्रबंधन के सभी मुख्य घटकों को जोड़ने वाले एक समर्पित इलेक्ट्रॉनिक नेटवर्क के माध्यम से सुरक्षित डाटा पहुँच को सुविधा प्रदान करने हेतु एक उपग्रह आधारित अवास्तविक निजी नेटवर्क (अ.नि.ने.) की स्थापना करना था। वा.नि.ने. को तीन चरणों में स्थापित किया जाना था। प्रथम चरण में, गृ.मं., कैबिनेट सचिवालय, रा.आ.प्र.प्रा., प्रा.मं.का., अन्य मुख्य डाटा प्रदान करने वाले अभिकरणों¹¹ तथा एन.आर.एस.ए. को 20 बहु-

संकट अधोमुख राज्य आपातकालीन संचालन केन्द्रों (रा.आ.सं.के.) के साथ जोड़ा जाना था। अनुवर्ती चरण देश में बहु-संकट अधोमुख्या जिला आपातकालीन संचालन केन्द्र (जि.आ.सं.के.) के संयोजकता हेतु नेटवर्क का विस्तार देखना था।

नेटवर्क को दिसम्बर 2005 से नियमित संचालनों हेतु तैयार किया जाना प्रस्तावित था। हमने निम्नलिखित पाया:

संचार उपकरणों का प्रापण तथा राज्यों को सुपुदगी 2006 के मध्य तक की गई थी।

आपदा प्रबंधन सहायता-बा.नि.ने. को एजुसेट उपग्रह पर पूर्ण प्रेषानुकर का उपयोग करके सितम्बर 2006 तक क्रियात्मक बनाना था। तथापि, 28 सितम्बर 2010 से 31 मार्च 2011 तक वा.नि.ने. सेवाएं प्रदान नहीं की गई थी क्योंकि उपग्रह ने कार्य करना बन्द कर दिया था। अक्टूबर 2010 में, आ.प्र.स.-बा.नि.ने. हेतु इनसेट 3ई पर 13 मे.ह. आवंटित किए गए थे परन्तु इनसेट 3ई के प्रति केन्द्र का पुनःअभिविन्यास जून 2011 में समाप्त किया जा सका था। बाद में, नेटवर्क को जीसेट 12 में पुनः अनुस्थापन हेतु फरवरी 2012 में अनुरोध किया गया था।

जुलाई 2012 को वा.नि.ने. के परिचलानात्मक होने की स्थिति निम्नानुसार थी:

- 10 प्राथमिक नोडो में से, आई.एम.डी., दिल्ली में एक नोड पूर्णतः परिचालित नहीं थी।
- पाँच मानीटरिंग नोडों में से, दो¹² परिचालनात्मक नहीं थीं।

¹⁰ आ.प्र.स. के समग्र बजट से अतिरिक्त राशि का व्यय किया गया था।

¹¹ भा.मौ.वि.वि., के.ज.आ., भा.भू.स., एस.ओ.आई., भा.रा.म.सू.से.के. तथा भा.आ.प्र.सं.

¹² प्रधानमंत्री कार्यालय दिल्ली तथा प्रधान मंत्री आवास दिल्ली में

- 20 राज्य नोडो में से, 2 नोड¹³ परिचालनात्मक नहीं थीं।

नोडो के गैर-परिचालनात्मक होने हेतु प्रदत्त कारण **अनुबंध 6.2** में दिए गए हैं।

गृ.म. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि संचार आधार को सुदृढ़ करने हेतु अंतरिक्ष विभाग द्वारा आपदा प्रबंधन सहायता हेतु उपग्रह आधारित अवास्तविक निजी नेटवर्क (अ.नि.ने.) की शुरुआत की गई जिस इमारत में यह स्थित था, उसमें बाढ़ आने के कारण इसे डी.सी.पी.डब्ल्यू. परिसर में स्थानांतरित कर दिया गया। तथापि, इसका डी.सी.पी.डब्ल्यू. ने औपचारिक रूप से स्थानांतरण अभी नहीं हुआ था। 37 नोडो में से, वर्तमान में 32 परिचालित हैं।

इस प्रकार, आ.प्र.स. संचार नेटवर्क जिसे दिसम्बर 2005 तक क्रियात्मक होना था, संचार उपकरण की प्राप्ति के 6 वर्षों तथा ₹ 6.77 करोड़ का व्यय करने के पश्चात भी पूर्णतः परिचालनात्मक नहीं था।

6.1.5 डॉपलर मौसम रडार

गम्भीर मौसम प्रणाली जैसे कि तूफान की निगरानी तथा मानीटरिंग हेतु इसरो ने डॉपलर मौसम रडार (डॉ.मौ.र.) को विकसित तथा स्थापित करने की योजना की थी। डॉ.मौ.रा. ने प्रणाली तूफानों की तीव्रता तथा रेडियल शीघ्रता पर परिणामात्मक सूचना प्रदान करके तूफान की चेतावनी हेतु मार्गदर्शन समय में पर्याप्त वृद्धि करनी थी। इसे गरजवाले तूफानों, ओला-वृष्टि, ज्वारीय तरंग, वायु उपद्रव तथा दवाब¹⁴ को

¹³ शिमला तथा मुंबई में

¹⁴ हवा कतरनी पर्यावरण में बहुत ही कम दूरी पर हवा की गति तथा दिशा के बीच का अंतर है।

समझने तथा पूर्वानुमान लगाने को भी सुधारना था।

इन राडरों को डाटा पर उपलब्ध स्वदेशी प्रौद्योगिकी सहित तथा लागत साझेदारी आधार पर भारतीय मौसम विभाग तथा अं.वि. द्वारा संयुक्त रूप से स्थापित किया जाना था। मंत्रीमंडल सचिव ने (नवम्बर 2005) भ.मौ.वि. तथा इसरो को असम में 30 जून 2007 तक डा.मौ.रा. के संस्थापन के निर्देश दिए। मार्च 2006 में, संयुक्त रूप से एक प्रारूप स.जा. तैयार किया गया था, तथा इसे स्वीकृत करने हेतु भा.प्रौ.वि. को अनुरोध किया गया था। परन्तु भा.मौ.वि. से कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ था (जुलाई 2012)।



डॉपलर मौसम रडार

भा.मौ.वि. के पास स.सा. को अंतिम रूप देना लम्बित होने से इसरो ने अप्रैल 2006 में अपने आप से उत्तर-पूर्वी क्षेत्र हेतु दो और एस बैण्ड रडारों के विकास के लिए आगे बढ़ने का निर्णय लिया। इसरो ने फरवरी 2008 में डी.आर.डी.ओ. द्वारा भागीदारी सहित हिमालय क्षेत्र में दो और एस-बैण्ड रडारों के बैण्ड के विकास की प्रक्रिया प्रारंभ की। तिरुवनन्तपुरम में जनवरी 2009 में एक सी-बैण्ड रडार को विकसित करने का

निर्णय लिया। इन रडारों को मैसर्स भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड¹⁵ बैंगलूर द्वारा आपूर्ति, संस्थापना तथ कमीशन किया जाना था। इन कार्यो हेतु ₹47.15 करोड़ के बजट के प्रति ₹35.64 करोड़ का व्यय किया गया था (मार्च 2012)। रडारों को स्थापित किया जाना अभी भी बाकी था।

अं.वि. ने बताया (जुलाई 2012) कि सभी चार एस-बैण्ड डां.मौ.रा. भा.इ.लि. द्वारा सुपुदगी करने हेतु तैयार थे। उन्होंने आगे बताया कि अं.वि. (आई.एस.टी.आर.ए.सी.¹⁶) ने औपचारिक रूप से इन राडारों की सुपुदगी आधिकारिक रूप से नहीं ली थी क्योंकि राडारों के अपवर्तन के संबंध में अन्तर्विभागीय मुद्दे थे।

हमने पाया कि भा.मौ.वि. ने जुलाई 2010 में गोवा, कोच्ची, करिकल तथा पाराद्वीप में अपनी तत्कालिक आवश्यकताओं को पूरा करने हेतु इसरो के लिए तैयार डां.मौ.रा. के अपवर्तन की सम्भाव्यता का अन्वेषण करने हेतु भा.इ.लि. को अनुरोध किया। इसरो ने अपवर्तन हेतु सितम्बर 2010 में सहमति दी परन्तु चार रडारों को अभी भी स्थापित किया जाना था (जुलाई 2012)।



चेरापूंजी में एस-बैण्ड डां.मौ.रा. हेतु निर्माणाधीन भवन

इस प्रकार पाँच रडारों के संस्थापन हेतु आ.प्र.से. कार्यक्रम के अंतर्गत अं.वि. द्वारा व्यय की गई ₹ 35.64 करोड़ की राशि भा.मौ.वि. के साथ प्रभावी समन्वय की कमी के कारण कोई लाभदायक परिणाम दिए बिना अवरोधित थी। पाँच स्थलों में से, केवल दो स्थानों अर्थात् एक एस-बैण्ड डां.मौ.रा. हेतु चेरापूंजी तथा सी-बैण्ड डां.मौ.रा. हेतु थिरुवनन्तपुरम को अंतिम रूप दिया गया था। सिविल कार्य प्रगति में था तथा इन्हें अभी भी परिचालनात्मक किया जाना था (जुलाई 2012)।

इस प्रकार, ₹ 111.17 करोड़ के व्यय के पश्चात भी, आ.प्र.स. कार्यक्रम के अंतर्गत पाँच घटकों में से कोई भी पूरी तरह से परिचालनात्मक नहीं था (जुलाई 2012)।

¹⁵ भा.इ.लि. रडारों का विकास करने में अं.वि. का औद्योगिक साझेदार है।

¹⁶ उपग्रह को दूरमापी, ट्रैकिंग एवं आदेश समर्थन प्रदान करने तथा इसरो दूरमापी, ट्रैकिंग और आदेश समर्थन के रूप में ज्ञात वाहन मिशनों को लांच करने के लिए इसरो ने जमीनी स्टेशनों का एक व्यापक नेटवर्क स्थापित किया।

6.2 अन्य संचार नेटवर्क:

6.2.1 राष्ट्रीय आपदा संचार नेटवर्क

आपदा के दौरान, विद्यमान स्थलीय संचार नेटवर्क विफलता की ओर अधोमुख हो जाते हैं। संकट को संबोधित करने हेतु, रा.आ.प्र.प्रा. को राष्ट्रीय आपदा संचार नेटवर्क (रा.आ.सं.ने.) स्थापित करने का निर्णय लिया।

रा.आ.सं.ने. को विभिन्न आपातकालीन संचालन केन्द्रों को विद्यमान संचार नेटवर्कों अर्थात् एन.आई.सी.एन.ई.टी., राज्य विस्तृत क्षेत्र-नेटवर्क (रा.वि.क्षे.ने.) तथा पोलनेट आदि से उपयुक्त संयोजकता प्रदान करके नेटवर्कों के एक नेटवर्क बनाने की योजना थी। परियोजना के लिए संकल्पना पत्र रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा गृ.मं. को अक्टूबर 2007 में भेजा गया था। हमने पाया कि संकल्पना टिप्पण के प्रस्तुतीकरण से रा.आ.प्र.सं. ने परियोजना के प्रत्येक स्तर में विलम्ब थे। परिणामस्वरूप, देश में विभिन्न आपदा प्रबंधन साधनों के एकीकरण हेतु नेटवर्क प्रदान करने के लिए रा.आ.प्र.प्रा. की महत्वाकांशी परियोजना चार वर्षों से अधिक के बीत जाने के पश्चात भी तैयारी स्तर के अधीन था (जून 2012)।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.आ.सं. ने परियोजना विस्तृत तथा आवश्यक होने से विभिन्न पणधारियों के साथ विस्तृत परामर्श किए गए थे और तदनुसार आपदा प्रबंधन के क्षेत्र में कार्यरत विभिन्न संचार नेटवर्क के मध्य प्रभावी समन्वय के लिए परियोजना को निर्माण किया गया था।

6.2.2 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना विज्ञान प्रणाली

रा.आ.प्र.प्रा. ने मार्च 2008 में आपदा प्रबंधन में जी.आई.एस. प्लैटफार्म साधन का उपयोग करने हेतु राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचना विज्ञान प्रणाली

(रा.आ.प्र.सू.वि.प्र.) की स्थापना प्रस्तावित की थी। रा.आ.प्र.सू.वि.प्र. को दोषपूर्णता विश्लेषण तथा जोखिम निर्धारण करने हेतु मूल डाटाबेस तथा आपदा विनिर्दिष्ट डाटाबेस की मेजवानी करनी था। हमने पाया जब रा.आ.प्र.सू.वि.प्र. प्रस्तावित की गई थी, रा.रि.से.के. गृ.मं हेतु पहले ही रा.आ.प्र.डा. को विकसित कर रहा था। कार्य के द्विगुणीकरण से बचने हेतु रा.रि.से.के. ने रा.आ.प्र.प्रा. के अनुरोध पर रा.आ.प्र.सं.वि.प्र. की स्थापना हेतु मार्च 2008 में एक प्रस्तुतीकरण दिया।

तदनुसार, रा.रि.से.के. ने सितम्बर 2009 में रा.आ.प्र.सं.प्र. हेतु परियोजना प्रस्ताव प्रस्तुत किया। परियोजना प्रस्ताव के आधार पर रा.आ.प्र.प्रा. ने अप्रैल 2010 में गृ. मं. को संकल्पना टिप्पण प्रस्तुत की। तथापि, गृ.मं. डाटा उपलब्धता तथा रा.आ.प्र.डा. के अतिरिक्त एक अलग परियोजना के औचित्य के संबंध में दुविधा में था।

हमने पाया कि चार वर्षों के पश्चात भी, रा.आ.प्र.सं.प्र. को गृ.मं. द्वारा अभी भी स्वीकृत किया जाना था (मई 2012) तथा परियोजना अभी भी संप्रव्ययीकरण स्तर में है। परियोजना रा.आ.प्र.डा. तथा रा.आ.प्र.सं.प्र. पर प्रयासों के द्विगुनीकरण के मामले को सुलझाने की प्रक्रिया में विलम्बित थी।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि चूंकि परियोजना की शुरुआत देश में पहली बार की गई थी, इसकी तैयारी को कुछ समय लग गया था क्योंकि इसके दोहराव से बचने के लिए इसका मूल्यांकन आपदा प्रबंधन के राष्ट्रीय डाटा के साथ किया जा रहा था।

लेखापरीक्षा ने पाया कि रा.आ.प्र.डा. तथा रा.आ.प्र.सू.वि.प्र. दोनों परियोजना परिचलनात्मक नहीं थे। इसने देश में आपदा प्रबंधन हेतु

जी.आई.एस. आधारित राष्ट्रीय डाटाबेस तथा भू-स्थानिक तकनीकी के अनुप्रयोग के विकास को प्रभावित किया था।

6.3 राज्यों की आपदा-तैयारी:

6.3.1 संचार नेटवर्क

• अं.नि.द्वी. में, भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन (इसरो) ने 2006 में पोर्टब्लेयर में आपदा प्रबंधन सहायता कार्यक्रम के अंतर्गत एक वी-सेट प्रणाली (डी.एम.एस. नोड) की संस्थापना की, जो कि अनेक वर्षों तक क्रियात्मक नहीं थी। हमने आगे पाया कि 13 आपातकालीन परिचालन केन्द्र (आ.का.प.के.) थे किन्तु केवल सात वीडियो कान्फ्रेंसिंग वार्तायोजन प्रणालियों का प्रापण मार्च 2007 तथा मार्च 2012 में दो बैचों में किया गया था। आगे, इनका संस्थापन केवल तीन आ.का.प.के. पर पूरा किया गया था। इस प्रकार, वी-सेट के माध्यम से राज्य नियंत्रण कक्ष तथा शेष 10 आ.का.प.के. के बीच संयोजकता को अभी भी स्थापित किया जाना था।

• आ.प्र.वि., अं.नि.द्वी. ने (मार्च 2011) एस.सी.आर. में भारतीय राष्ट्रीय समुद्र सूचना सेवा केन्द्र (भा.रा.स.सू.से.के.) के माध्यम से एक समर्पित 'समुद्री सूचना प्रचार प्रणाली' की स्थापना हेतु अप्रैल 2011 में प्रस्ताव किया। आ.प्र.वि. ने भा.रा.स.सू.से.के. को एक हॉटलाइन से अभी भी क्रियात्मक बनाना था, सहित समर्पित प्रणाली को स्थापित करने हेतु आवश्यक प्रबंध करने का अनुरोध किया।

• पश्चिम बंगाल की राज्य आपदा प्रबंधन योजना ने वी-सेट आदि के माध्यम से रा.आ.सं.के. को जि.आ.सं.के. से तथा जि.आ.सं.के. का प्रखंड आपातकाल परिचालन केन्द्र (प्र.आ.प.के.) से जोड़ने वाले आपदा प्रबंधन

हेतु एक महत्वकांक्षी केन्द्रीय संचार नेटवर्क प्रस्तावित किया। तथापि, इस नेटवर्क के विकास हेतु कोई प्रगति नहीं पाई गई थी।

• आपदाओं से संबंधित समयपूर्व चेतावनी संकेतकों को सुदृढ़ करने हेतु भा.स. ने उत्तराखण्ड के लिए दो डॉपलर रॉडार संस्वीकृत किए (जून 2008)। डॉपलर रॉडारों को भा.मौ.वि. द्वारा खरीदा, स्थापित तथा संचालित किया जाना था तथा राज्य सरकार को इस उद्देश्य हेतु भूमि उपलब्ध की जानी थी। इन रॉडारों को नैनीताल तथा मसूरी में स्थापित किया जाना प्रस्तावित था परंतु भूमि की अनुपलब्धता के कारण इन्हें स्थापित नहीं किया गया था (अगस्त 2012)।

6.3.2 संचार उपकरण

• ओड़िशा के नमूना जाँच किए गए जिलों में, हमने पाया कि त्रुटियों को सूचित किए जान के पश्चात संचार उपकरण की मरम्मत हेतु सामयिक कार्रवाई नहीं की गई थी। जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्रों (जि.आ.प.के.) तथा अन्य कार्यालयों को प्रदान 35 उपग्रह दूरभाषों हेतु वार्षिक अनुरक्षण संविदा का नवीकरण नहीं किया गया था। आगे, जिला आपदाकालीन परिचालन केन्द्र (जि.आ.प.के.) तथा अन्य कार्यालयों को प्रदान 414 वी.एच.एफ. सेटों की वार्षिक अनुरक्षण संविदा 7 सितम्बर 2011 को समाप्त हो गई थी तथा नवीकरण नहीं किया गया था (अगस्त 2012)।

• राजस्थान में, बाड़मेर एवं जालोर जिलों में किसी आपदा के मामले में सुगम तथा

समयपूर्व संचार हेतु पुलिस अधीक्षक (पु.अ.), को उच्च बैंड आवृत्ति (उ.बै.आ.) बेतार सेट प्रदान किए गए थे (सितम्बर 2009)। हमने इन जिलों में बेतार सेटों के गैर-संस्थापित पड़े रहने के उदाहरण पाए (मई 2012)। पु.अ., बाड़मेर ने बताया (मई 2012) कि गैर-संस्थापित बेतार सेट उप-भण्डार, बाड़मेर में पड़े थे, तथा इनके संवितरण की प्रक्रिया को जल्द ही प्रारम्भ किया जाएगा।

- अं.नि.द्वी. में एक विशेषज्ञ समिति (जनवरी 2010), ने उपग्रह संचार प्रणाली के माध्यम द्वारा द्वीपसमूहों के बीच संचार नेटवर्क को सुदृढ़ करने हेतु प्रस्तावित किया गया। आपदा प्रबंधन निदेशालय (आ.प्र.नि.) पाया (जुलाई 2010) कि द्वीपसमूहों में केवल पाँच उपग्रह दूरभाष उपलब्ध थे तथा विभिन्न स्थानों पर 13 उपग्रह दूरभाषों को खरीदने का प्रस्ताव रखा गया। मई 2012 तक उपग्रह दूरभाषों की आपूर्ति किया जाना शेष था।

6.3.3 सरोकार के अन्य मुद्दे

- पश्चिम बंगाल में, हमने पाया कि लोगों को चेतावनी लोक पता प्रणाली, रेडियो,

टेलीविजन, इत्यादि के माध्यम से दी जाती थी। इसके अलावा, आपदा प्रबंधन हेतु स्वतंत्र संचार नेटवर्क राज्य स्तर पर विद्यमान नहीं है। विभाग ने स्वीकार किया कि स्थापित प्रणाली पूर्ण रूप से विश्वसनीय नहीं थी। हम चेतावनी के प्रचार में विलंब को सुनिश्चित नहीं कर सके क्योंकि डाटा का अनुक्षण नहीं किया गया था जो संदेश समय पर तथा विलम्ब को दर्शाए।

- उत्तराखण्ड में, शीघ्र चेतावनी हेतु कोई प्रबंधन योजना के संबंध में समयपूर्व चेतावनी संकेतकों को प्रदान करने हेतु कोई अपेक्षित साधनों तथा क्रियाविधि को स्थापित नहीं किया गया था। विश्वसनीय संचार प्रणाली अपर्याप्त थी क्योंकि आपदा सूचना का योगदान 50 से 86 प्रतिशत मामलों में तीन घंटों से अधिक विलंबित था।

अनुशंसाएं:

- अं.वि. सुनिश्चित करे कि राष्ट्रीय आपातकालीन प्रबंधन डाटाबेस (रा.आ.प्र.डा.) यथासमय परिचालनात्मक है।
- डिजीटल, विषयक तथा मानचित्र आधार भूमि की दीर्घ-पटल सूचना के विकास हेतु संकट वर्गीकरण तथा जोखिम निर्धारण के लिए अपेक्षित है। इसरो तथा एन.आर.एस.ए. को इस कार्य की सामयिक समाप्ति सुनिश्चित करनी चाहिए।
- इसरो को यथासमय उपग्रह आधारित आ.प्र.से. संचार नेटवर्क तथा डॉपलर मौसम रडार को पूर्ण रूप से परिचालनात्मक करना चाहिए।
- रा.आ.प्र.प्रा. को रा.आ.सं.ने. तथा रा.आ.प्र.सू.वि.प्र. परियोजनाओं का कार्यान्वयन सुनिश्चित करना चाहिए।

आपदा प्रबंधन में सरकार की भूमिका की दक्षता मुख्यतः 'प्रतिक्रिया' की गुणवत्ता तथा प्रभावित लोगों के जान माल की हानि को कम करने में उसकी प्रभावशीलता के द्वारा आँकी जाती है। आपदाओं के समय प्रतिक्रिया, तैयारी के स्तर की जाँच तथा भावी योजना बनाने में महत्वपूर्ण सीख भी प्रदान करती है।



आपदा स्थल पर रा.आ.प्र.ब. बटालियनें

7.1 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल

राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल (रा.आ.प्र.ब.) की स्थापना 2006 में सभी प्रकार की प्राकृतिक तथा मानव-निर्मित आपदाओं का सामना करने के लिए सक्षम विशिष्ट बल के रूप में हुई थी। मुख्यालय नई दिल्ली में था तथा इसके पास देश भर में फैली 10 बटालियनें थीं।

7.1.1 रा.आ.प्र.ब. की संरचना

गृह सचिव की अध्यक्षता में आपदा प्रतिक्रिया की प्रगति की समीक्षा के लिए एक मार्गदर्शी समिति की स्थापना 2003 में की गई थी। समिति में केन्द्रीय सशस्त्र पुलिस बल (के.स.पु.ब.) की आठ बटालियनों को चिन्हित कर आपदा प्रतिक्रिया के लिए विशिष्ट बल के रूप में तैनात करने का निर्णय लिया गया।

रा.आ.प्र.ब. की स्थापना 2006 में के.स.पु.ब.¹ की 8 मानक बटालियनों को प्रोन्नत एवं परिवर्तित करते हुए आ.प्र.अधिनियम के 2005 में पारित होने के बाद ही हुई थी। अक्टूबर 2010 में रा.आ.प्र.ब. की दो अतिरिक्त बटालियनें बनाई

¹ सीमा सुरक्षा बल, केन्द्रीय रिजर्व पुलिस बल, भारत-तिब्बत सीमा पुलिस तथा केन्द्रीय औद्योगिक सुरक्षा बल से प्रत्येक में से दो।

गई। इस प्रकार रा.आ.प्र.ब. की कुल 10 बटालियनों तैयार की गयी थीं (मई 2012)।

आ.प्र.अधिनियम की धारा 45 के अनुसार, रा.आ.प्र.ब. को रा.आ.प्र.प्रा. के सामान्य अधीक्षण, निर्देशन एवं नियंत्रण में कार्य करना था। तदनुसार, जुलाई 2009 में एक अलग रा.आ.प्र.ब. मुख्यालय की स्थापना हुई थी। तब तक यद्यपि रा.आ.प्र.ब., रा.आ.प्र.प्रा. के अधीन सीधे कार्य कर रहा था, जबकि इसकी तैनाती गृह मंत्रालय द्वारा हो रही थी।

7.1.2 रा.आ.प्र.ब. की दक्षता तथा प्रभावशीलता

लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर नीचे चर्चा की गयी है:

7.1.2.1 मानव शक्ति का प्रबंधन

हमने रा.आ.प्र.ब. की अपेक्षित क्षमता तथा उपलब्ध संसाधनों के बीच महत्वपूर्ण अन्तर देखे।

- गृह मंत्रालय द्वारा जारी प्रशासनिक आदेश (अक्टूबर 2010) के अनुसार, प्रत्येक बटालियन की संख्या 1149 पद की होनी थी। जिनमें विशेषज्ञ पदों जैसे चिकित्सा अधिकारी, अभियंता, पैरामेडक्स, तकनीशियन, इलेक्ट्रीशियन तथा अन्य तकनीकी कर्मचारी शामिल होते थे। लेखापरीक्षा में (मई 2012) 3071 कार्मिकों (27 प्रतिशत) की कमी देखी गई जिसमें से विशेषज्ञ पद 43 प्रतिशत (1318) थे। गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रिक्त स्थितियों को संबंधित के.स.पु.ब. को, रिक्त पदों को भरने के लिए मासिक आधार पर नियमित रूप से अग्रेषित किया जा रहा था। रिक्त पदों को अनुबंध के आधार पर भरने के प्रयास किये जा रहे थे।

- हमने रा.आ.प्र.ब. मुख्यालय में श्रमशक्ति की कमी भी देखी। रा.आ.प्र.ब. ने बताया कि उन्होंने संबंधित के.स.पु.ब. से कई बार निवेदन किया था लेकिन के.स.पु.ब. में ही कर्मचारियों की कमी होने के कारण रिक्तियों को भरा नहीं जा सका था।

हमने पाया कि 2009-12 की अवधि में 18 से 27 कार्मिक अनियमित रूप से मुख्यालय में, गृह मंत्रालय की संस्वीकृति के बिना ही संबद्ध किए गए थे।

रा.आ.प्र.ब. ने बताया कि सभी आवश्यक शाखाओं को शामिल करते हुए एक पूर्णावधि मुख्यालय का संचालन उपलब्ध 11 कार्मिकों द्वारा संभव नहीं था। उसने आगे बताया कि 33 पदों को सृजित करने का प्रस्ताव गृह मंत्रालय के पास 2009 से संस्वीकृति के लिए लम्बित पड़ा था तथा मुख्यालय रा.आ.प्र.ब. इकाईयों से कार्मिकों को सम्बद्ध करके कार्य कर रहा था।

- हमने देखा कि रा.आ.प्र.ब. के 73 कार्मिक विभिन्न के.पु.स.ब. से सम्बद्ध थे तथा रा.आ.प्र.ब. में 190 निम्न चिकित्सा श्रेणी (नि.चि.श्रे.)² के कार्मिक थे। रा.आ.प्र.ब. के कार्मिकों की के.स.पु.ब. से संबद्धता ने इसकी शक्ति को घटा दिया था तथा निम्न चिकित्सा श्रेणी कार्मिकों की उपस्थिति आपदा प्रतिक्रिया के दौरान बल की क्षमता को प्रभावित कर सकती थी। गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.आ.प्र.ब. के 73 कार्मिकों में से 35 कार्मिकों को संबंधित बल से असंबद्ध किया गया था। शेष कार्मिकों को के.स.पु.ब. के संरचनाओं से असंबद्ध करने के प्रयास किये जा रहे थे। जहाँ तक नि.चि.श्रे. कार्मिकों का संबंध था, के.स.पु.ब. को नि.चि.श्रे. कार्मिकों को रा.आ.प्र.ब. से वापस लेने के लिए कहा गया था।

- रा.आ.प्र.ब. नियम 2008 के अनुसार, रा.आ.प्र.ब. में प्रतिनियुक्त के.स.पु.ब. बटालियन के कार्मिक को समान्यतः 5 वर्ष की अवधि के लिए इन बटालियनों में तैनात रहना था। यह भी तय किया गया था (मई 2011) कि रा.आ.प्र.ब. बटालियनों में कम से कम अपने 10 प्रतिशत

² नि.चि.श्रे.: उत्तम शारीरिक आवश्यकताओं से कम वाले कार्मिक बल

लोगों को 'कोर समूह' बनाने के लिए रखना चाहिए। हमने देखा कि ऐसे लोगों की सूची को गृ.मं. द्वारा (जुलाई 2012) अंतिम रूप नहीं दिया गया था।

- रा.आ.प्र.ब. का गठन इसलिए एकल शृंखला कमान के साथ आपदा प्रतिक्रिया के लिए किया गया था। हमने पाया कि कार्मिकों का अन्तःबटालियन स्थानान्तरण केवल संबंधित के.स.पु.ब. के म.नि. द्वारा किया जाता था न कि रा.आ.प्र.ब. के म.नि. द्वारा। मामला गृ.मं. के पास विचाराधीन (दिसम्बर 2012) था।

7.1.2.2 रा.आ.प्र.ब. कार्मिकों के लिए प्रशिक्षण की दोषयुक्त प्रणाली

रा.आ.प्र.ब. को प्रदर्शन एवं प्रायोगिक सामग्री द्वारा गहन दक्षता, संचालोन्मुख प्रशिक्षण की आवश्यकता थी जिससे वह आपदा स्थितियों का सामना प्रभावी ढंग से कर सके। रा.आ.प्र.ब. ने 'आपदा प्रबंधन के लिए प्रशिक्षण व्यवस्था' तैयार की थी जो रा.आ.प्र.ब. की प्रशिक्षण आवश्यकताओं पर एक विस्तृत प्रतिवेदन था। हमने इसमें देखा:

- रा.आ.प्र.ब. कार्मिकों को विशेषज्ञता प्रशिक्षण प्रदान करने में बाधाएं थीं। उच्चतर प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए रा.आ.प्र.ब. के कार्मिकों को दूसरे सरकारी एवं निजी संस्थाओं यथा- र.अ.वि.सं.³ (रासायनिक आपात स्थिति के लिए) भा.प.अ.के. (विकिरणधर्मी आपात स्थिति के लिए)⁴, हि.प.सं.⁵ दार्जिलिंग (पहाड़ी बचाव कार्यों के लिए) तथा रक्षा प्रतिष्ठान (हेली-स्लिथरिंग) आदि में भेजा जाता था। हालांकि रा.आ.प्र.ब. कार्मिकों के लिए इन संस्थाओं द्वारा उपलब्ध कराये गये प्रशिक्षण स्लॉट अपर्याप्त थे।

³ रक्षा अनुसंधान तथा विकास संगठन

⁴ भाभा परमाणु अनुसंधान केन्द्र

⁵ हिमालय पर्वतारोहण संस्थान

- 2006 में रा.आ.प्र.ब. ने एक 'राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया संस्थान (रा.आ.प्र.स.)' स्थापित करने का निर्णय रा.आ.प्र.ब. तथा अन्य पणधारियों जैसे रा.आ.प्र.ब., के.स.पु.ब., नागरिक रक्षा कार्मिकों आदि की प्रशिक्षण आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए लिया था। प्रस्तावित संस्थान महाराष्ट्र सरकार द्वारा नागपुर में 110 एकड़ भूमि (नवम्बर 2007) प्रदान करने तथा रा.आ.प्र.ब. द्वारा इसे स्वीकार किये जाने के बावजूद अब तक स्थापित नहीं हुआ था (जुलाई 2008)।

7.1.2.3 रा.आ.प्र.ब. में दोषपूर्ण अवसंरचना

10 में से क्रमशः कोलकाता, कटक और गांधीनगर में स्थित तीन (2री, 5वीं तथा 6वीं) बटालियनों अन्य के.स.पु.ब. के आवासों में भागीदार बनकर रह रही थीं तथा इनके लिए कार्यालय, आवासीय तथा भण्डार गृह के लिए अस्थायी ढांचे (पूर्व-निर्मित कुटियां) भी स्थापित नहीं किये जा सके थे। हमने आगे देखा कि गृह मंत्रालय ने रा.आ.प्र.ब. की प्रत्येक बटालियन के लिए अवसंरचना मानक संस्वीकृत किया था (नवंबर 2009 तथा अप्रैल 2010)। ₹3171.58 करोड़ की राशि का प्रस्ताव दिसम्बर 2011 से ही गृ.मं. के पास विचाराधीन होने के बावजूद रा.आ.प्र.ब. बटालियनों के लिए मानक अवसंरचना का विकास होना अभी शेष था (दिसम्बर 2012)।

- नागरिक रक्षा सचिवालय इमारत के छत पर अस्थायी कुटियों के निर्माण द्वारा रा.आ.प्र.ब. मुख्यालय को आवास उपलब्ध कराया गया था। इसी प्रकार, रा.आ.प्र.ब. के परिचालनों के लिए एक नियंत्रण कक्ष भी नागरिक रक्षा सचिवालय इमारत के छत पर एक अस्थायी आवास में स्थापित था। तथापि, यह कमरा 'केन्द्रीय लोक निर्माण विभाग' की आपत्ति के कारण बिना बिजली बैक-अप के कार्य कर रहा था जिससे इसके संचालन में बाधा आ सकती थी। उपयुक्त

2013 की प्रतिवेदन सं. 5

आवास की व्यवस्था का प्रस्ताव गृ.मं. के पास विचाराधीन था।



सिविल रक्षा सचिवालय के इमारत की छत पर बनाया गया रा.आ.प्र.ब. मुख्यालय का अस्थायी आवास

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि आ.आ.प्र.ब. ने रा.आ.प्र.ब. मुख्यालय तथा रा.आ.प्र.ब. के दो

दलों के लिए उपयुक्त आवास भवन की पहचान कर ली थी तथा मामले पर काम चल रहा था। इस आवास को किराये पर लेने के बाद इस मुख्यालय के नियंत्रण कक्ष को पूरी तरह से परिचालित कर दिया जाएगा।

रा.आ.प्र.ब. की 8वीं बटालियन का स्थल निरीक्षण:

हमने अवसररचना सुविधाओं के दृश्य आकलन के लिए कमला नेहरू नगर गाजियाबाद स्थित 8वीं बटालियन के स्थल का निरीक्षण किया। इस बटालियन को 2006 में खड़ा किया गया था तथा तभी से नवंबर 2011 तक यह इसी स्थान पर है।



खुले में भण्डारित ईंधन

हमने पाया कि अधिप्राप्त भूमि के चारों ओर कोई चारदीवारी नहीं थी। उपकरणों तथा अन्य वस्तुओं को अस्थायी कमरों में रखा गया था। इनके भण्डारण स्थान में कमी के कारण उन्हें एक दूसरे के उपर रखा गया था। कुछ उपकरण यथा पोर्टेबल जेनरेटर्स तथा गाड़ियों के लिए ईंधन भी खुले स्थान में रखे गए थे। रा.आ.प्र.ब. के कार्मिकों को अस्थायी टेन्टों में रखा गया था तथा आवासीय इकाइयों में मूलभूत सुविधा का अभाव था।



खुले में भण्डारित पोर्टेबल जेनरेटर



अस्थायी कमरों में रखे गये उपकरण

रा.आ.प्र.ब. ने बताया कि गाजियाबाद विकास प्राधिकरण (गा.वि.प्रा.) के मास्टर प्लान 2021 के तहत 8वीं बटालियन का क्षेत्र हरित पट्टी में स्थित था जहाँ स्थायी निर्माण नहीं किया जा सकता। उनके द्वारा मामले पर शहरी विकास मंत्रालय तथा गा.वि.प्रा. के साथ विचार किया जा रहा था। रा.आ.प्र.ब. ने आगे भी बताया कि गा.वि.प्रा. से स्वीकृति के बाद ही चारदीवारी तथा स्थायी अवसररचना का निर्माण शुरू होना था।

7.1.2.4 रा.आ.प्र.ब. बटालियनों के लिए उपकरणों की गैर-अधिप्राप्ति

गृह मंत्रालय ने सितम्बर 2006 में रा.आ.प्र.ब. को परिचालित करने के लिए 310 उपकरणों की अधिप्राप्ति को संस्वीकृत किया था। 310 समानों में से 198 सामान संबंधित म.नि. द्वारा अधिप्राप्त किये जाने थे तथा 112 समान केन्द्रीय रूप में प्राप्त किए जाने थे। हमने पाया कि जून 2012 तक, 17 समान प्राप्त नहीं हो सके थे। इनमें से 9 समानों की अधिप्राप्ति प्रक्रियाधीन, 5 सामानों के निविदा दी जा चुकी थी तथा 3 वस्तुओं को रोक दिया गया था। इन उपकरणों की अधिप्राप्ति में देरी लगातार रिटेन्डरिंग के कारण हुई जिसका कारण उपकरणों द्वारा वांछित तकनीकी आवश्यकताओं को पूरा न करना था। आपदा के समय बचाव कार्य में ऐसे महत्वपूर्ण उपकरणों जैसे कि उपग्रह दूरभाष⁶ तथा हाइड्रोलिक जैक की निर्णायक भूमिका होने की आशा है।

हमने देखा कि रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा गठित प्रारूप समीक्षा समिति (प्रा.स.स) ने गृ.मं. द्वारा वस्तुओं के स्वीकृत प्रारूप में लगातार बदलाव किया था, जिसने विलंब में वृद्धि की।

7.1.2.5 उपकरणों का अनुपयोग

- पोर्टेबल अल्ट्रासाउण्ड मशीनें गृह मंत्रालय द्वारा (दिसम्बर 2006) आपदा प्रतिक्रिया के समय चिकित्सा सहायता उपलब्ध कराने के लिए अनुमोदित की गयी थीं। इन मशीनों को लगाने के लिए नियमित रेडियोलॉजिस्ट या अल्ट्रा सोनोग्राफी तकनीक में प्रशिक्षित सामान्य ड्यूटी चिकित्सा अधिकारी (सा.ड.चि.अ.) की आवश्यकता थी। छः पोर्टेबल अल्ट्रा साउण्ड मशीनों की अधिप्राप्ति कुल ₹36.66 लाख की कीमत पर (मार्च 2009) म.नि., आई.टी.बी.पी. द्वारा रा.आ.प्र.ब. की इकाइयों के

लिए की गई थी। तथापि, हमने देखा कि रा.आ.प्र.ब. के पास नियमित रेडियोलॉजिस्ट या अल्ट्रा सोनोग्राफी तकनीक में प्रशिक्षित सा.ड.चि.अ. उपलब्ध नहीं थे। इसलिए अधिप्राप्ति के दो वर्ष बाद भी मशीनों की स्थापना नहीं की जा सकी। तदुपरांत, रा.आ.प्र.ब. के दो चिकित्सकों को अल्ट्रा सोनोग्राफी कोर्स के लिए भेजा गया जिसके पश्चात् इन मशीनों को 2011-12 में लगाया गया लेकिन इन मशीनों का कभी भी प्रयोग नहीं किया गया (जुलाई 2012) बावजूद इसके कि रा.आ.प्र.ब. को भूकंप एवं बाढ़ जैसी कई विभिन्न आपदाओं में लगाया गया। आगे, रा.आ.प्र.ब. के छः विभिन्न यूनिटों में स्थित इन छः अल्ट्रा साउण्ड मशीनों को परिचालित करने के लिए केवल दो चिकित्सक उपलब्ध (जुलाई 2012) थे। वर्तमान व्यवस्था में निम्न इष्टतम उपयोग के कारण मशीनों के बेकार होने का खतरा था। रा.आ.प्र.ब. ने बताया कि जब तक अल्ट्रा सोनोग्राफी में अन्य चिकित्सक योग्यता प्राप्त नहीं कर लेते तब तक योग्यता प्राप्त चिकित्सकों को रोकने के प्रयास किए जा रहे थे। गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.आ.प्र.ब. के दो चिकित्सक सोनोग्राफी में योग्यता प्राप्त थे और अन्य चिकित्सकों को सोनोग्राफी कोर्स कराने के प्रयास किये जा रहे थे।

- रा.आ.प्र.प्रा. ने सितम्बर 2010 में ₹16.04 करोड़ के 4 रासायनिक जैविक विकिरणधर्मी तथा नाभिकीय (रा.जै.वि.ना.) हैजमेट वाहन खरीदे। इसके अतिरिक्त रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा सितम्बर 2010 में, रा.मं.खे.-2010 के दौरान उपयोग करने हेतु ₹12.64 करोड़ की लागत पर दो एकीकृत रा.जै.वि.ना. निगरानी वाहन तथा छः एकीकृत रा.जै.वि.ना. मॉनीटरिंग प्रणाली भी प्राप्त की गई थी। रा.मं.खे. 2010 के समाप्त होने के पश्चात ये रा.जै.वि.ना. वाहन तथा उपकरण रा.आ.प्र.ब. को

⁶ सितम्बर 2011 के सिक्किम भूकम्प में रा.आ.प्र.ब. द्वारा प्रतिक्रिया के दौरान उपग्रह दूरभाष की आवश्यकता महसूस की गयी थी।

सौंपे गए थे तथा 8वीं रा.आ.प्र.ब. बटालियन, गाजियाबाद में रखे गए थे।



रा.आ.प्र.ब. की 8वीं बटालियन में रा.जै.वि.ना. वाहन

हमने देखा कि इन वाहनों में तकनीकी खराबियां थीं, जिसे आपूर्तिकर्ता द्वारा सुधारा नहीं गया था। रा.आ.प्र.ब. ने हैज़मेट वाहनों के लिए ₹16.04 करोड़ की राशि के प्रति ₹6.42 करोड़ जारी किए। वैसे ही, रा.आ.प्र.ब. ने, एकीकृत रा.जै.वि.ना. निगरानी वाहनों तथा एकीकृत रा.जै.वि.ना. मॉनीटरिंग प्रणाली के लिए ₹12.64 करोड़ राशि के प्रति ₹5.06 करोड़ जारी किए (जून 2012)। यदि, इन रा.जै.वि.ना. वाहनों तथा उपकरण की खराबियों को सुधारा नहीं जाता तो ये रा.जै.वि.ना. आपदाओं के समय किसी काम नहीं आ सकते हैं। गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि समेकित रा.जै.वि.ना. मॉनीटरिंग प्रणाली के मरम्मत का कार्य पूरा हो चुका है और रा.जै.वि.ना. वाहनों (हैज़मेट वाहन) के मरम्मत का कार्य शीघ्र ही शुरू किया जाएगा।

- राष्ट्रीय आपात संसूचन योजना (रा.आ.सं.यो.) चरण-1 के अंतर्गत, गृ.मं. ने रा.आ.प्र.ब. सहित विभिन्न उपयोगकर्ताओं के लिए जनवरी 2005 में वीएसएटी उपकरण अधिप्राप्त किया। हमने पाया कि इन उपकरणों की आपूर्ति मई 2006 तक पु.बे.स.नि.⁷ को की गयी थी परंतु इनका प्रतिष्ठापन दो वर्षों के विलंब के बाद

⁷ पुलिस बेतार समन्वय निदेशालय

अक्तूबर 2008 तथा मार्च 2009 के बीच किया गया था।

नवम्बर 2009 में उनके द्वारा रा.आ.प्र.ब. मुख्यालय हेतु वीएसएटी, प्राप्त किया गया था लेकिन स्थल की अनुपलब्धता के कारण उसको प्रतिष्ठापित नहीं किया गया था और उसे 8वीं रा.आ.प्र.ब. बटालियन में रख दिया था। इस प्रकार रा.आ.प्र.ब. मुख्यालय इस प्रणाली का उपयोग अपनी बटालियनों के साथ सम्पर्क करने के लिए नहीं कर रहे थे।



चलायमान वीएसएटी

इसके अतिरिक्त, गतिशील आपातकालीन संचालन केन्द्र के रूप में उपयोग करने के लिए एक वाहन पर सवार एक वीएसएटी को भी रा.आ.प्र.ब. की 8वीं बटालियन में दिसम्बर 2011 से रखा गया था। इसे तकनीकी कारणों से परिचालित नहीं किया गया है (जून 2012)। गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि वर्तमान में वीएसएटी मुख्यालय, रा.आ.प्र.ब. स्थल पर वीएसएटी के संस्थापन हेतु पर्याप्त स्थान उपलब्ध नहीं था तथा इसे नये आवास के आवंटन के बाद संस्थापित कर दिया जाएगा।

7.1.3 रा.आ.प्र.ब. बटालियनों की तैनाती

7.1.3.1 मानक संचालन प्रक्रिया

जनवरी 2011 से पूर्व, रा.आ.प्र.ब. की तैनाती हेतु कोई मानक संचालन प्रक्रिया (मा.सं.प्र.) नहीं थी तथा रा.आ.प्र.ब. तथा गृ.मं. के अनुरोध पर तैनाती

की गई थी। हमने देखा कि रा.आ.प्र.ब. बटालियनों को, 2009-10 तक, चुनाव संबंधी ड्यूटी में भी तैनात किया जाता था।

रा.आ.प्र.ब. की तैनाती पर मा.सं.प्र. तैयार करके जनवरी 2011 में गृ.मं. को अनुमोदनार्थ भेज दिया गया था। गृ.मं. ने (फरवरी 2011) सूचित किया कि “कार्यान्वित किए जाने वाले कार्य के लिए मा.सं.प्र. संबंधित एजेंसियों तथा उसके संघटकों के उपयोग के लिए थी। इस प्रकार, रा.आ.प्र.ब. की मा.सं.प्र. का राज्यों तथा सं.शा.क्षे. को परिचालन करना उपयुक्त नहीं था।”



एक इमारत ढहने की घटना के दौरान तैनात रा.आ.प्र.ब.

चूंकि रा.आ.प्र.ब. द्वारा तैयार मा.सं.प्र. को राज्य सरकारों तथा सं.शा.क्षे. के बीच परिचालित नहीं किया गया था। राज्य रा.आ.प्र.ब. की तैनाती तथा आपदाओं की विशालता या प्रबलता, जिसके लिए रा.आ.प्र.ब. की तैनाती की जानी थी, के संबंध में स्पष्टता नहीं थी।

हमने पाया कि रा.आ.प्र.ब. को छोटी तथा स्थानीय आपदाओं, जैसे डूबने के मामलों, गिरते हुए ढांचों, कार-दुर्घटना आदि के लिए भी तैनात किया जा रहा था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.आ.प्र.ब. की तैनाती, संबंधित कमांडेंट के परामर्श से तथा गृ.मं. एवं रा.आ.प्र.प्रा. की जानकारी में की जाएगी। रा.आ.प्र.ब. बटालियनों को सीधे प्रस्तुत की गयी आवश्यकता के मामले में स्थिति की आपात-स्थिति के कारण कमांडेंट रा.आ.प्र.ब. कार्मिकों को तत्काल तैनात करेंगे तथा उसकी सूचना म.नि., रा.आ.प्र.ब./गृ.मं./रा.आ.प्र.प्रा. को देंगे।

7.1.3.2 मामला अध्ययन: सिक्किम भूकम्प के लिए रा.आ.प्र.ब. की तैनाती



सिक्किम में 18 सितम्बर 2011 को लगभग 1812 बजे एक भूकम्प आया था। गृ.मं. ने उसी दिन खोज तथा बचाव कार्य हेतु रा.आ.प्र.ब. भेजने का निर्णय लिया। रा.आ.प्र.ब. जिसमें 403 कार्मिक थे, को 18 सितम्बर 2011 की रात को हिन्दन तथा कोलकाता से बागडोगरा विमान से पहुँचाया गया था। बागडोगरा से लोचान तथा चुंगठन (उत्तरी सिक्किम) में दो दल भारतीय वायु सेना के हेलिकॉप्टर द्वारा पहुँचाए गए थे। बागडोगरा से मंगन क्षेत्र में भी सिविल प्रशासन द्वारा उपलब्ध कराए गए वाहनों में रा.आ.प्र.ब. तैनात किया गया था।

रा.आ.प्र.ब. की तैनाती ऐसे क्षेत्र में थी जहाँ सेना तथा भारत-तिब्बत सीमा पुलिस पहले से बचाव तथा राहत कार्य में लगा हुआ था। राज्य सरकार द्वारा रा.आ.प्र.ब. की तैनाती उन क्षेत्रों में की गई थी जहाँ शव फंसे हुए थे तथा उनको निकाला नहीं जा सका था। हमने पाया कि रा.आ.प्र.ब. चुंगठन में दो, मंगन क्षेत्र में दो तथा गंगटोक क्षेत्र में एक शव ही निकाल सका।

देखी गई कमियां:

- एक पश्च आपातिक प्रतिक्रिया दल, (प.आ.अ.द.) जिसने भूकम्प के बाद सिक्किम का दौरा किया, ने अपनी रिपोर्ट में बताया कि रा.आ.प्र.ब. बटालियन खद्य सामग्री, पानी तथा शरणगृहों के संबंध में स्व-अंतर्विष्ट नहीं थी। कोलकाता से अनिवार्य मदों की आपूर्ति वाहनों द्वारा रा.आ.प्र.ब. को सिक्किम पहुँचाने के पहले दिन अनिवार्य मदों के लिए स्थानीय प्रशासन पर निर्भर रहना पड़ा।
- आपदाओं के दौरान रा.आ.प्र.ब. कार्मिकों को विमान वहन के संबंध में कोई स्पष्ट नीति या प्रक्रिया नहीं थी। केन्द्रीय सरकार किसी भी आपदा के मामले विमान वहन की सुविधाएं प्रदान करती थी। यद्यपि प्रत्येक रा.आ.प्र.ब. बटालियन को तैनाती के दौरान अपने साथ 140 टेंट ले जाने का प्राधिकार था लेकिन गाजियाबाद से रा.आ.प्र.ब. की 8वीं रा.आ.प्र.ब. बटालियन विमानवहन की सुविधा के अभाव में, केवल 16 टेंट ही ले जा सका।
- जब दलों का वायुसेना द्वारा विमानवहन किया गया था तो अनिवार्य मदें जैसे एलपीजी, मिट्टी का तेल आदि को लादने की अनुमति नहीं थी। इस प्रकार, रा.आ.प्र.ब. बटालियन इन अनिवार्य मदों के बिना आपदा स्थल पर पहुँची तथा इन मदों के लिए सिविल एजेंसियों पर निर्भर रही।
- दुर्घटना स्थल पर व्यक्तियों तथा भारी उपकरण के परिवहन हेतु वाहनों के आने-जाने की क्रियाविधि के संबंध में कोई स्पष्टता नहीं थी। रा.आ.प्र.ब. परिवहन हेतु पुनः सिविल प्रशासन पर निर्भर था। रा.आ.प्र.ब., बागडोगरा वायु क्षेत्र से सिविल प्रशासन के वाहनों में आपदा स्थल पर गए। इस प्रकार, स्व-अंतर्विष्ट होने के बजाय, उन्होंने बचाव कार्य में पहले से ही व्यस्त सिविल एजेंसियों को और तर्कसंगत जिम्मेदारियां दीं।
- क्षति की सीमा तथा तैनाती के क्षेत्र की पहचान किए बिना रा.आ.प्र.ब. तैनात किया गया था जिसके कारण गड़बड़ हो गई।
- सिक्किम भूकम्प के समय संचार प्रणाली ठप हो गई थी तथा सैटेलाइट फोन न होने से बचाव कार्य क्षीण हो गया।

उपर्युक्त से, यह प्रमाणित था कि रा.आ.प्र.ब. बटालियन स्थिति से निपटने के लिए उपकरणों से सज्जित नहीं थी। गृ.मं. ने इन कमियों के लिए यातायात के साधनों को दोषी ठहराया जिन्होंने बाधाएं डाली।

प्राप्त की गई सीख: रा.आ.प्र.ब. की कार्यप्रणाली में ये सीमाएं, रा.आ.प्र.ब. द्वारा अक्टूबर 2011 में गृ.मं. को सूचित की गई थी लेकिन तैनाती हेतु अभी तक मा.सं.प्र. को अंतिम रूप नहीं दिया गया है तथा कोई निर्धारित पूर्वलेख नहीं है। इस प्रकार, इस आपदा के दौरान देखी गई सीमाओं से कोई सबक नहीं लिया गया था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.आ.प्र.ब. बटालियनों को खाने के लिए तैयार भोजन की अधिप्राप्ति की स्वीकृति से अवगत करा दिया गया है तथा उसकी अधिप्राप्ति, आपातकालीन प्रतिक्रिया के दौरान ऐसी निर्भरता से बचने के लिए अब इकाई के कमांडेंट द्वारा करायी जाएगी। इसने आगे बताया कि रा.आ.प्र.ब. को मा.सं.प्र. को अंतिम रूप देने तथा उसे सभी राज्यों को, संचालन के दौरान बेहतर समन्वय के लिए अग्रेषित करने के लिए कहा गया है।

7.2 राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन नीति 2009 में यह व्यवस्था थी कि आपदा प्रबंधन हेतु प्रमुख जिम्मेदारी राज्यों के पास थी। नीति के अंतर्गत राज्यों को उनके पास विद्यमान साधनों से प्रतिक्रिया क्षमताएं सृजित करने के लिए प्रत्येक राज्य को प्रोत्साहित किया जा रहा था। शुरुआत में, प्रत्येक राज्य का लक्ष्य राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल (रा.आ.प्र.ब.) के रूप में पहचाने जाने वाला सेना के समकक्ष एक बटालियन का उपकरणों से सुसज्जीकरण तथा प्रशिक्षित करना था। रा.आ.प्र.ब. बटालियनों तथा उनकी प्रशिक्षण संस्थाएं, राज्यों तथा सं.शा.क्षे. को इस प्रयास में सहायता देती हैं। राज्यों तथा संघ शासित क्षेत्रों को भी उनके संबंधित पुलिस प्रशिक्षण कालेजों तथा अधिकारियों के लिए मूल सेवारत पाठ्यक्रमों में आ.प्र. प्रशिक्षण को शामिल करने के लिए प्रोत्साहित किया जा रहा था।

नीति के अनुसार, केन्द्रीय सरकार ने प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण हेतु सहायता प्रदान की थी। राज्य सरकारों को, प्रतिक्रिया बल के प्रशिक्षण उद्देश्य तथा खोज और बचाव उपकरण की अधिप्राप्ति हेतु क्षमता निर्माण अनुदानों तथा उनके राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का 10 प्रतिशत उपयोग करने का परामर्श दिया गया था।

7.2.1 रा.आ.प्र.ब. का संगठन तथा प्रशिक्षण

हमने देखा कि जून 2012 तक केवल सात राज्यों⁸ ने, अपने राज्यों में रा.आ.प्र.ब. की स्थापना की थी।



रा.आ.प्र.ब. जम्मू एवं कश्मीर

हमने यह भी पाया कि रा.आ.प्र.ब. बटालियन कार्मिकों को प्रशिक्षण दिया गया था तथा रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा राज्य पुलिस के प्रधान प्रशिक्षकों को प्रशिक्षित किया गया था। तथापि, रा.आ.प्र.प्रा., को राज्यों में रा.आ.प्र.ब. बटालियनों की संख्या पता नहीं थी। जून 2012 तक, रा.आ.प्र.ब. द्वारा 714 रा.आ.प्र.ब. कार्मिकों तथा रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा केवल 244 प्रधान प्रशिक्षकों को प्रशिक्षित किया गया था।

⁸ बिहार, ओडिशा, राजस्थान, गुजरात, महाराष्ट्र, ज.व.क., नागालैण्ड

7.3 क्षेत्रीय प्रतिक्रिया केन्द्र

आपदा प्रतिक्रिया हेतु क्षमताओं के सृजन की पुनरीक्षा करने के लिए गृ.मं. की जांच समिति की पहली बैठक में अक्टूबर 2003 में क्षेत्रीय प्रतिक्रिया केन्द्र (क्षे.प्र.के.) की स्थापना करने का निर्णय लिया गया था। क्षे.प्र.के., देश में विभिन्न स्थानों में स्थापित किए गए जो कि केन्द्रीय सशस्त्र पुलिस बल द्वारा भरे तथा परिचालित किए जाएंगे। इन केन्द्रों को रा.आ.प्र.ब. बटालियनों को स्थानीय बाढ़, चक्रवात तथा अन्य प्राकृतिक आपदा स्थितियों में प्रतिक्रिया के योग्य बनाने के लिए कड़ी बनना था।

गृह मंत्रालय ने 2004 में, आठ क्षे.प्र.के. तथा सात नोडल केन्द्रों (बहुत उँचाई वाले तथा पर्वतीय क्षेत्रों) की स्थापना संस्वीकृत की। हमने देखा कि रा.आ.प्र.ब. द्वारा गुवाहाटी, मंडाली तथा अराकोनम स्थित तीन क्षे.प्र.के. में आदमी लगाए तथा परिचालित किए जाते हैं क्योंकि वे रा.आ.प्र.ब. बटालियनों के साथ स्थित हैं। शेष क्षे.अ.के., के.स.पु.ब. द्वारा आदमी तैनात करके परिचालित किए जाते हैं।

क्षे.प्र.के. के परिचालन के संबंध में निम्नलिखित मामले देखे गए थेः

7.3.1 क्षे.प्र.के. हेतु उपकरण

के.स.पु.ब. को, क्षे.प्र.के. में रखे जाने वाले अभिज्ञेय आवश्यक उपकरण (प्रति केन्द्र ₹ 75.24 लाख की दर पर), में से 40 वस्तुओं को खरीदने का प्राधिकार था। जिससे आपातकालीन मामले में प्रतिक्रिया को आसान बनाने तथा उनको प्रभावित क्षेत्रों में ले जाने में समय की बचत हो सके। तथापि, गृ.मं. द्वारा संस्वीकृत जारी करने के बावजूद के.स.पु.ब. ने अपने क्षे.प्र.के. को क्रियात्मक नहीं किया था। उपकरण,

जो अधिप्राप्त करके संबंधित स्थलों पर रखे गए थे, उचित दिशानिर्देशों की प्रतीक्षा में अप्रयुक्त पड़े थे।

के.स.पु.ब. ने (सितम्बर 2010) क्षे.प्र.के. के न बनाए जाने तथा उपकरण के बेकार पड़े रहने के लिए, आवास एवं मानवशक्ति की कमी, राज्य सरकारों से आवश्यकताओं की प्राप्त न होने तथा रा.आ.प्र.स. के प्रशिक्षित कार्मिकों की तैनाती के अभाव को आरोपित किया था। गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि उपकरण का उपयोग आपदा प्रतिक्रिया में इन क्षे.प्र.के. को तैनात करने पर ही किया जा सकेगा।

7.3.2 क्षे.प्र.के. के लिए श्रमशक्ति

क्षे.प्र.के. में श्रमशक्ति तथा परिचालन का कार्य के.स.पु.ब. का था, चूंकि इन केन्द्रों को कोई आपदा होने पर, रा.आ.प्र.ब. का प्रभावित क्षेत्र में पहुँचने तक, तत्काल प्रतिक्रिया हेतु उपयोग किया जाना था।

जनवरी 2011 में, 12 क्षे.प्र.के./नोडल केन्द्रों में रा.आ.प्र.ब. के प्रशिक्षित कार्मिकों की उपयुक्त संख्या की तैनाती करने का प्रस्ताव था। हमने देखा कि रा.आ.प्र.ब. का विचार था कि रा.आ.प्र.ब. द्वारा सभी क्षे.प्र.के. में आदमी लगाने से आपातकाल के दौरान प्रतिक्रिया के लिए परवर्ती श्रमशक्ति की संख्या कम होगी तथा उसके कमान तथा नियंत्रण पर प्रतिकूल प्रभाव डालेगी।

क्षे.प्र.के. की स्पष्ट नीति तथा कार्यप्रणाली के दिशा-निर्देशों के अभाव तथा इन केन्द्रों के परिचालन से संबंधित स्पष्टता के अभाव के कारण भी, उनका किसी आपदा के समय प्रभावपूर्ण उपयोग अनिश्चित था। क्षे.प्र.के. के पास पड़े उपकरण के उचित उपयोग का

निरीक्षण करने के लिए कोई मॉनीटरिंग तंत्रविधि नहीं थी।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि क्षे.प्र.के. को के.स.पु.ब. के साथ रखने का निर्णय लिया गया है।

7.4 सिविल रक्षा तथा अग्निशमन सेवा

गृ.मं. ने 2009 में सिविल रक्षा तथा अग्निशमन सेवा से संबंधित योजना बनायी तथा कार्यान्वयन अभिकरण के रूप में महानिदेशक सिविल रक्षा (म.नि.सि.र.) को पदनामित किया था। ये योजनाएं गृ.मं. की देश में अग्निशमन सेवाओं तथा नागरिक रक्षा पर, अग्निशमन सेवाओं हेतु सभी आपातकालीन स्थितियों में प्रथम प्रतिक्रियाकर्ता के रूप में कार्य करने में सक्षम बहु आपदा प्रतिक्रिया बल में रूपांतरित करके, एक पूर्ण योजना को तैयार करने हेतु प्रारम्भिक परियोजनाएं थी।

देश में, सिविल रक्षा (सि.र.) सिविल रक्षा अधिनियम, 1968 के अंतर्गत संचालित है। सिविल रक्षा में किसी शत्रुतापूर्वक उपक्रमण (आंतरिक उपद्रव के साथ-साथ बाह्य झगड़ा) जिसमें किसी के जीवन, सम्पत्ति, स्थान या वस्तु को खतरा हो सकता है, के विरुद्ध देश में किसी व्यक्ति, सम्पत्ति, स्थान या वस्तु का संरक्षण प्रदान करने के लिए कोई उपाय, जो वास्तविक युद्ध के बराबर नहीं हो, शामिल था।

7.4.1 देश में सिविल रक्षा के ढांचे का पुनरूद्धार करना

गृह मंत्रालय ने सिविल रक्षा के पुनरूद्धार की एक योजना इसके सुदृढीकरण के द्वारा प्रस्तावित की जिससे आपदा प्रबंधन तथा प्राथमिक कार्य को करते समय आंतरिक सुरक्षा और कानून एवं व्यवस्था की स्थितियों में पुलिस को सहायता देने में इसने महत्वपूर्ण भूमिका निभायी थी। अप्रैल 2009 में, यह योजना केन्द्र प्रायोजित योजना के रूप में ₹ 100 करोड़ के परिव्यय से अनुमोदित हुई थी तथा मार्च 2012 तक पूर्ण की जानी थी।

व्यय को केन्द्र तथा राज्यों⁹ के बीच बांटा जाना था तथा योजना का संचालन म.नि.सि.र. द्वारा किया जाना था।

गृह मंत्रालय ने 2009-12 के दौरान ₹70.25 करोड़ राशि जारी की जिसके प्रति ₹48.91 करोड़ राशि के उपयोगिता प्रमाण-पत्र (जून 2012) लम्बित थे। गृ.मं. द्वारा योजना को, 2009-10¹⁰ के दौरान निधियां जारी करने में विलम्ब के आधार पर 31 मार्च 2013 तक बढ़ा दिया गया था। हमने देखा कि 2009-10 के दौरान जारी ₹14.72 करोड़ में से ₹11.05 करोड़ राशि की निधियों को गृ.मं. द्वारा सितम्बर 2010 में पुनःवैधीकृत किया गया था। इस प्रकार, निधियों की उपलब्धता के बावजूद, योजना पूरी न की जा सकी।

गृ.मं. ने बताया (सितम्बर 2012) कि योजना के कार्यान्वयन का कार्य राज्य सरकारों के पास था और मंत्रालय केवल निधियों का निर्गम कर रहा था। तथापि, विभिन्न राज्यों में योजना के धीमे कार्यान्वयन के कारण, संपूर्ण बजटीय व्यवस्था का निर्गम नहीं किया जा सका था। योजना को मार्च 2013 तक पूरा कर लिये जाने की अपेक्षा है।

⁹ योजना के अंतर्गत मौजूदा संस्थाओं का उन्नयन, नयी संस्थाओं का गठन, 100 सि.र. नगरों में परिवहन तथा उपकरण, प्रारम्भिक परियोजना, मॉनीटरिंग एवं मूल्यांकन तथा प्रचार का निधियन पूर्णतः केन्द्र सरकार द्वारा किया जाता था। प्रशिक्षण शिविरों का व्यय राज्यों द्वारा 50:50 के आधार पर हिस्सेदारी करनी थी और राज्यों को आवर्ती व्यय वहन करना था।

¹⁰ राज्यों ने निधियाँ जनवरी/फरवरी 2012 के दौरान प्राप्त की।

हमने राज्यों में योजना के कार्यान्वयन में निम्नलिखित मुद्दे और देखे:

7.4.1.1 राज्यों द्वारा निधियों का उपयोग

- राजस्थान में, योजना के अंतर्गत 2009-10 से 2011-12 के वित्तीय वर्ष के लिए आबंटन ₹ 324 लाख था। ₹ 230.60 लाख के बजट आबंटन में से राज्य सरकार ने योजना के अंतर्गत ₹ 164.48 लाख का उपयोग किया और ₹ 66.12 लाख उपयोग में नहीं लाया गया (मार्च 2012)। राज्यों द्वारा उपयोगिता प्रमाण-पत्र न भेजने के कारण भा.स. ने ₹ 93.40 लाख की शेष राशि जारी नहीं की।
- पश्चिम बंगाल में, योजना के अंतर्गत, 2009-10 से 2011-12 के वित्तीय वर्षों में आबंटन ₹ 7.29 करोड़ का था। राज्य सरकार ने जुलाई 2012 तक ₹ 5.52 करोड़ प्राप्त किए। ₹ 37.60 लाख के उपयोगिता प्रमाण-पत्र लम्बित थे (जुलाई 2012)। हमने आगे देखा कि राज्य ने अपना हिस्सा नहीं दिया तथा इस प्रकार उसे ₹ 58 लाख का केन्द्रीय अनुदान प्रशिक्षण शिविरों एवं अभ्यासों तथा प्रदर्शनों को आयोजित करने के लिए छोड़ना पड़ा था। राज्य ने योजना के दिशानिर्देशों का उल्लंघन करके कल्याणी स्थित नए प्रशिक्षण संस्थान के निर्माण हेतु मार्च 2010 में ₹ 15 लाख भी विपथित किए।
- हमने यह भी पाया कि पश्चिम बंगाल में, 10 बहु जोखिम प्रवण जिला शहरों में भौतिक अवसंरचना के सृजन के लिए रखी गई ₹ 1.40 करोड़ राशि की निधियां, बचाव वाहनों, एम्बुलेंसों तथा अन्य उपकरण की खरीद करने के विपथित की गई थी (जनवरी से फरवरी 2012)। अप्रैल 2012

में गलत उपयोगिता प्रमाण-पत्र, यह दर्शाते हुए कि राशि को उन्नयन तथा नवीकरण हेतु व्यय किया गया, भेजे गए थे।

7.4.1.2 अन्य सरोकार क्षेत्र

- हमने देखा कि भारत सरकार ने जून 2011 में ₹8 लाख की निधियां राजस्थान को जारी की लेकिन शिविरों, अभ्यास तथा प्रदर्शन के प्रति व्यय करने के लिए राज्य सरकार को निधियां फरवरी 2012 में ही आवंटित की गई थी। इस प्रकार, 1485 व्यक्तियों में से केवल 1087 व्यक्ति ही प्रशिक्षित किए जा सके।
- गृ.मं. ने 10 राज्यों तथा सं.रा.क्षे., जिसमें सिविल रक्षा नहीं बनी है, में नव प्रशिक्षण संस्थानों की स्थापना करने का विचार किया (अप्रैल 2009)। आपदा प्रबंधन निदेशालय (आ.प्र.नि.), अं.नि.द्वी. ने सितम्बर 2009 में सिविल रक्षा विभाग, पश्चिम बंगाल सरकार से आवश्यक दिशानिर्देश तथा अं.नि.द्वी. में इसी तरह के संस्थान स्थापित करने के लिए कार्यकारी योजना उपलब्ध कराने का अनुरोध किया। पश्चिम बंगाल सरकार से मूर्त रूप में कुछ भी प्राप्त नहीं हुआ। जिसके परिणामस्वरूप परियोजना को आगे बढ़ाया नहीं गया।
- पश्चिम बंगाल में, सिविल रक्षा के अंतर्गत सिविल आपातिक बल है जिसके स्टाफ के वर्ग ख तथा ग श्रेणियों के अंतर्गत 533 की संस्वीकृत संख्या बल है जो बचाव कार्य में प्रत्यक्ष रूप से शामिल थे। हमने देखा कि कार्यरत कर्मचारियों की संख्या अप्रैल 2007 में 326 से घटकर मार्च 2012 में 147 हो गई थी।

7.4.2 राष्ट्रीय सिविल रक्षा महाविद्यालय का उन्नयन

योजना का उद्देश्य, राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रतिक्रिया तथा वसूली प्रबंधन के लिए व्यावसायिक प्रशिक्षक संवर्ग को प्रशिक्षित करने के लिए एक “उत्कर्ष संस्थान” के रूप में सृजित करना था। हमने परियोजना के विभिन्न स्तरों में विलम्ब देखा जिसके विस्तृत ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

अक्टूबर 2004	गृ.मं. ने राष्ट्रीय सिविल रक्षा महाविद्यालय का ₹15.01 करोड़ की लागत पर उन्नयन करने के प्रस्ताव का अनुमोदन किया।
मार्च 2007	पूर्ण होने की नियत तिथि को मार्च 2008 तक आगे बढ़ाया गया था
अप्रैल 2009	नियत तिथि 2009-10 तक आगे बढ़ायी गई थी जिससे ₹3.94 करोड़ की लागत में वृद्धि हुई।
मार्च 2010	नियत तिथि, फिर मार्च 2011 तक बढ़ाई गई
मई 2012	नियत तिथि, फिर किसी वित्तीय विवक्षा के बिना मार्च 2013 तक आगे बढ़ाई गई। समय बढ़ाने के कारण, कुछ उपकरण की अधिप्राप्ति न होना था।

लागत में वृद्धि मुख्यतः विभिन्न चरणों में हुए विलंब तथा गृ.मं. एवं राष्ट्रीय सिविल रक्षा मंत्रालय द्वारा मॉनीटरिंग के अभाव के कारण हुई।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि लागत वृद्धि, मुख्यतः वित्त मंत्रालय द्वारा पर्याप्त निधियां उपलब्ध नहीं कराये जाने के कारण हुई और उन्नयन योजना को मार्च 2013 तक पूरा कर लिये जाने की अपेक्षा है।

7.4.3 अग्निशमन तथा आपातकालीन सेवाओं का सुदृढीकरण

तेहरवें वित्त आयोग की रिपोर्ट के अनुसार देश में अग्निशमन सेवाओं की कमियाँ थी:

- ❖ अग्निशमन स्टेशन - 97.54 प्रतिशत
- ❖ अग्निशमन एवं बचावकारी वाहन - 80.04 प्रतिशत
- ❖ अग्निशमन कार्मिक - 96.28 प्रतिशत

अग्निशमन तथा बचावकारी क्षमताओं में इन चिंताजनक अंतरों को पूरा करने के लिए गृ.मं. द्वारा अक्टूबर 2009 में ₹ 200 करोड़ के आवंटन से ‘देश में अग्निशमन तथा आपातिक सेवाओं को मजबूत करने’ की एक योजना संस्वीकृत की गई थी। इसे 2011-12 तक पूरा किया जाना था। योजना का मुख्य उद्देश्य देश में अग्निशमन तथा आपातिक सेवाओं को मजबूत करना तथा अग्निशमन सेवाओं को सभी आपातिक स्थितियों में प्रथम प्रतिक्रियाकर्ता के रूप में कार्य करने में सक्षम बनाने के लिए बहुजोखिम प्रतिक्रिया बल में उत्तरोत्तर रुमान्तरित करना था।



योजना में, ₹178.12 करोड़ मूल्य के उपकरणों की अधिप्राप्ति का पूँजीगत व्यय तथा प्रशिक्षण, विज्ञापन, अनुसंधान एवं मूल्यांकन के लिए ₹21.88 करोड़ की राशि शामिल थी। योजना नवम्बर 2009 में आरंभ की गई थी।

हमने पाया कि:

<p>गृ.मं. ने 2009-12 के दौरान उपकरण की अधिप्राप्त हेतु राज्यों को संस्वीकृति ₹178.12 करोड़ में से ₹134.56 करोड़ जारी किए</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● राज्य, जून 2012 तक उपकरण की अधिप्राप्ति हेतु केवल ₹41.14 करोड़ ही उपयोग कर सका। ● 2009-10 के दौरान राजस्थान तथा उत्तराखण्ड को जारी राशि का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किया गया था। ● 2010-11 में मध्यप्रदेश, मेघालय, पंजाब, उ.प्र., तथा प.बं. ने जारी राशियों के प्रति 'शून्य' व्यय किया था।
<p>2009-12 के दौरान प्रशिक्षण, विज्ञापन, अनुश्रवण तथा मूल्यांकन हेतु संस्वीकृत ₹21.88 करोड़ में से ₹16.58 करोड़ जारी किए गए थे।</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● म.नि.सि.र. जून 2012 तक केवल ₹12.56 करोड़ ही उपयोग कर सके। ● जून 2011 में ₹5.74 करोड़ की लागत पर "देश में अग्निशमन तथा जोखिम विश्लेषण" पर अध्ययन का कार्य सौंपा गया था जो मई 2012 तक पूर्ण नहीं हुआ था।

गृ.मं. ने स्वीकार किया कि योजना के विभिन्न संघटकों के अंतर्गत बचतें थीं। उसने आगे बताया कि चूंकि यह अध्ययन एक नया विचार था तथा देश में पहली बार शहरी और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों को आवृत करते हुए किया जा रहा था, इसने काफी समय लिया तथा अध्ययन अवधि को आगे बढ़ाना पड़ा।

अग्निशमन तथा आपातकालीन सेवाओं के सुदृढ़ीकरण की योजना निम्नलिखित कारणों से निर्धारित समय के भीतर पूर्ण नहीं की जा सकी:

(i) गृ.मं. द्वारा राज्यों को विलम्ब से तथा कम निधियां जारी करना,

(ii) राज्यों के लिए निधियों की व्यवस्था करने में प्रक्रियात्मक विलम्ब, तथा

(iii) राज्यों के साथ ज्ञापन हस्ताक्षर करने में विलम्ब।

मई 2012 में, गृ.मं. ने अतिरिक्त वित्तीय विवक्षा किए बिना योजना का समय 31 मार्च 2013 तक बढ़ा दिया।

इस प्रकार, जैसाकि योजना में परिकल्पित विचार किया गया था, अग्निशमन तथा बचावकारी क्षमताओं में आधुनिक तकनीक के लिए लाभ पणधारियों को पहुँचाए नहीं गये। इससे अग्निशमन सेवाओं को उन्नयन करने तथा देश में अग्निशमन तथा बचावकारी क्षमताओं का अंतर भरने के लिए भावी योजनाओं में भी विलम्ब हुआ है।

इस ओर ध्यान दिलाए जाने पर म.नि.सि.र. ने बताया (जुलाई 2012) कि निधियां जारी करने में विलम्ब किया गया था और यहाँ तक कि निधियां राज्य अग्निशमन विभाग में समय पर नहीं पहुँच सकीं। इसके अतिरिक्त इसने बताया कि झारखण्ड और त्रिपुरा के साथ सं.ज्ञा. हस्ताक्षरित होने में भी विलम्ब हुआ था जिसके परिणामस्वरूप योजना-अवधि को अगले वर्ष तक बढ़ाया गया।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि न तो राज्यों के लिए निधियों का प्रबंध करने में कोई प्रक्रियात्मक विलम्ब हुआ था और न ही राज्यों के

साथ ज्ञापनों पर हस्ताक्षर करने में कोई अधिक विलम्ब हुआ था। यह ध्यान में रखते हुए कि योजना देश में पहली बार कार्यान्वित की जा रही थी तथा राज्यों को उनकी उपयोग-क्षमता पर विचार करते हुए प्रगामी रूप से निधियां जारी की गई थी, योजना की अवधि एक वर्ष के लिए आगे बढ़ानी पड़ी ताकि पणधारियों को अग्निशमन एवं बचाव क्षमताओं में आधुनिक तकनीक के लाभ पहुँचाए जा सके।

7.4.4 राज्यों में अग्निशमन सेवाएं:



- आन्ध्र प्रदेश में, काकीनाडा, पूर्वी गोदावरी जिले में विभिन्न अग्निशमन स्टेशनों में रखे 22 अग्निशमन वाहनों में से 14 वाहनों के संबंध में उनको सड़कों पर चलाए जाने के क्षमता प्रमाणपत्र नहीं थे। जिले में अग्निशमन उपकरण की कई वस्तुओं की मरम्मत होने की आवश्यकता थी तथा वे चालू स्थिति में नहीं थी और बेकार घोषित किए जाने की स्थिति में थीं।
- गुजरात में, भरूच, जामनगर तथा कच्छ के तीन चुनिंदा जिलों में हमने देखा कि नगरपालिका तथा नगरनिगम के अग्निशमन तथा आपातकालीन सेवा विंग में 112 कार्मिकों की संस्वीकृति संख्या के प्रति 57

कार्मिक कार्यरत थे। इनमें 23 कार्मिक दैनिक वेतनभोगी तथा ठेका-आधार पर थे। कई महत्वपूर्ण पद भी, जैसे मुख्य अग्निशमन अधिकारी, सहायक अग्निशमन अधिकारी तथा फायरमैन, रिक्त थे।

- राजस्थान में हमने देखा कि 21.35 करोड़ की आबंटित निधियों में से राज्य सरकार मार्च 2012 तक उपकरण की अधिप्राप्ति हेतु केवल ₹ 6.18 करोड़ ही उपयोग कर सकी।

7.4.5 राष्ट्रीय अग्निशमन सेवा महाविद्यालय का उन्नयन करना

राष्ट्रीय अग्निशमन सेवा कॉलेज (रा.अ.से.का.) अधिकारियों को प्रशिक्षण देने के लिए 1956 में नागपुर में स्थापित किया गया था। रा.अ.से.का. की वास्तविक क्षमता में उसके आरंभ से ही कोई विस्तार नहीं किया गया था। इसको मद्देनजर रखते हुए मार्च 2005 में, कैबिनेट द्वारा राष्ट्रीय अग्निशमन सेवा कॉलेज के उन्नयन पर एक योजना, ₹103.95 करोड़ की अनुमानित लागत पर अनुमोदित की गई थी। योजना को तीन वर्षों के भीतर कार्यान्वित किया जाना था तथा म.नि.सि.र. द्वारा संचालित किया जाना था। योजना का उद्देश्य विशेषीकृत व्यवसायिक प्रशिक्षण पहलुओं की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए रा.अ.से.का की क्षमता को बढ़ाना था।

योजना में, भवनों का सिविल कार्य, प्रशिक्षण सामग्री तथा उपकरण की अधिप्राप्ति तथा प्रयोगशाला मदों की खरीद शामिल थी। सिविल निर्माणकार्य के.लो.नि.वि. को सौंपा गया था।

हमने परियोजना के विभिन्न स्तरों में विलम्ब देखा जिसके विस्तृत ब्यौरे नीचे दिए गए हैं:

2006	रा.अ.प्र.प्रा. ने कहा कि चूंकि के.लो.नि.वि. को इसकी सामयिक जानकारी नहीं थी, योजना को स्थगित कर देना चाहिए।
अक्टूबर 2006	रा.आ.प्रा.प्रा. ने एक कोर समूह गठित किया जिसने मुख्य योजना बनाने के लिए परामर्शदाता की नियुक्ति करने की सिफारिश की।
दिसम्बर 2009	सचिव, गृह मंत्रालय द्वारा ₹200.57 करोड़ के लागत अनुमान का अनुमोदन किया जाना।
अप्रैल 2010	3 वर्षों में कार्यान्वित की जाने वाली ₹205 करोड़ की अनुमानित लागत पर योजना को 'गैर योजना व्यय समिति (गै.यो.व्य.स.)' का अनुमोदन प्राप्त हुआ था।

सितम्बर 2012	उन्नयन कार्य प्रगति पर था।
--------------	----------------------------

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.अ.से.म. के उन्नयन के कार्य को 2005 में अनुमोदित किया गया था इसे 2010 में विशेष तथा आधुनिक सुविधाओं के निर्माण हेतु संशोधित किया गया था। वर्तमान में, निर्माण अभिकरण (के.लो.नि.वि.) द्वारा भवन का निर्माण कार्य निधियों की उपलब्धता के हिसाब से अच्छी प्रगति कर रहा है।

इस प्रकार, परियोजना आरंभ होने के छः वर्षों बाद तक भी उन्नयन का कार्य पूरा नहीं किया गया था। यह आपदा तैयारी क्षमताओं पर प्रभावित कर रहा है तथा अग्निशमन सेवाओं का बहु जोखिम प्रतिक्रिया बल के रूप में परिवर्तित करने में बाधा उत्पन्न कर रहा था।

7.5 चिकित्सा तत्परता

आपदाओं हेतु चिकित्सा तत्परता का उद्देश्य सांस्थानिक तंत्रविधि तथा प्रणाली सृजित करना है जो आपातकालीन प्रतिक्रियाकताओं, अस्पताल प्रबंधकों तथा स्थानीय तथा क्षेत्रीय कर्मचारियों की समन्वित कार्यप्रणाली में परिणत होगा।

7.5.1 चिकित्सा तत्परता हेतु सांस्थानिक व्यवस्था

राज्य में लोगों की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए राज्य सरकारों द्वारा कार्यक्रम तथा प्रक्रियाएं बनाई तथा लागू की जाती हैं। राष्ट्रीय स्तर पर स्वास्थ्य कार्यक्रम, स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वा.प.क.मं.) द्वारा कार्यान्वित किए जाते हैं। जो आपदाओं तथा आपातकालीन काल के दौरान आवश्यक सहायता देने सहित सभी स्तरों पर क्षमताएं बढ़ाने में भी महत्वपूर्ण भूमिका निभाता है। स्वा.प.क.मं. में, महानिदेशालय

स्वास्थ्य सेवा (म.नि.स्वा.से.), राज्यों को स्वास्थ्य कार्यक्रम नीतियों के कार्यान्वयन हेतु गाइड करने के लिए तकनीकी दिशानिर्देश बनाने के लिए उत्तरदायी है।

आपदा व्यवस्था में, म.नि.स्वा.से. के आपातकालीन चिकित्सा प्रतिक्रिया (आ.चि.अ.) प्रभाग, आपातकालीन सहायता कार्य (आ.स.का.) के लिए केन्द्रीय बिन्दु है। इसमें मुख्यालय तथा क्षेत्रीय स्तर पर समन्वयन, संकट प्रबंध समिति तथा तीव्र प्रतिक्रिया दलों के लिए नोडल अधिकारियों की पहचान करना शामिल है। निर्णयकर्ता निकाय, सचिव स्वास्थ्य और परिवार कल्याण के अधीन संकट प्रबंधन वर्ग है।

7.5.2 कमान तथा नियंत्रण केन्द्र का अभाव

हमने देखा कि स्वा.प.क.मं., जो अन्य आपदाओं में चिकित्सा प्रतिक्रिया हेतु अन्य मंत्रालयों को सहयोग देती है, का आपदाओं के दौरान चिकित्सा प्रतिक्रिया हेतु विभिन्न पणधारियों के बीच प्रभावशाली समन्वयन हेतु 'कमान तथा नियंत्रण केन्द्र' नहीं है। बारहवीं पंचवर्षीय योजना के लिए बीमारियों के बोझ पर कार्य कर रहे समूह के प्रतिवेदन (जुलाई 2011) ने केन्द्रों की स्थापना करने की भी सिफारिश की है। तथापि, स्वा.प.क.मं. ने नवम्बर 2012 में बताया कि आपदाओं की प्रतिक्रिया के दौरान जब कभी आवश्यकता होती है, म.नि.स्वा.से. में वास्तविक संचार उपकरण से एक नियंत्रण कक्ष क्रियाशील किया जाता है। तथ्य यह रहा कि यद्यपि स्वा.प.क.मं. ने तदर्थ व्यवस्था का विकल्प अपनाया, आपदाओं के दौरान चिकित्सा प्रतिक्रिया के समन्वयन हेतु कोई स्थायी कमान तथा नियंत्रण केन्द्र नहीं था।

7.5.3 रा.जै.वि.ना. सुविधा

रा.आ.प्र.प्रा. के दिशानिर्देशों में, रा.जै.वि.ना. आपदाओं के लिए चिकित्सकीय सुविधाओं के अभाव की पहचान करते हुए रासायनिक, जैविक, विकिरणधर्मी एवं नाभिकीय आपदाओं के मामले में अन्य चोटों के लिए अपेक्षित सामान्य देखभाल सहित संरक्षण, अभिज्ञान, विसंदूषण, प्रतिकारी प्रबंध हेतु विशेषीकृत सुविधाओं की आवश्यकता पर बल दिया गया है। दिशानिर्देशों में यह भी उल्लेख किया गया है कि देश में रा.जै.वि.ना. आपदाओं के लिए चिकित्सा सुविधाओं की कमी थी।

र.अ.वि.सं.¹¹ द्वारा विकसित एक चिकित्सा केन्द्र मॉडल के आदिप्रारूप के आधार पर म.नि.स्वा.से. ने सितम्बर 2009 में दिल्ली में, इस सुविधा की स्थापना करने के लिए प्रक्रिया आरंभ कर दी। स्वा.प.क.मं. ने, परियोजना-पूर्व क्रियाकलाप करने के लिए मार्च 2012 में सिद्धांत रूप में अनुमोदन प्रदान किया परंतु कोई अनुबंध हस्ताक्षरित नहीं हुआ था (जुलाई 2012)।

स्वा.प.क.मं. ने (नवम्बर 2012) विलंब के कारणों के रूप में, ऐसी सुविधाएं स्थापित करने के लिए देश में सिविल क्षेत्र में विशेषज्ञों की कमी को बताया।

7.5.4 चलायमान अस्पताल

अस्पताल भी भूकम्पीय संकट-प्रवण होते हैं। इस प्रकार, शीघ्र तथा प्रभावशाली आपदा प्रतिक्रिया के लिए वैकल्पिक तरीके अवश्य रखने चाहिए। इसका एक तरीका चलायमान अस्पताल¹² है।

ई.एम.आर. प्रभाग ने देखा कि आपदाओं के दौरान शीघ्र चिकित्सा प्रतिक्रिया में एक बाधा स्वास्थ्य सुविधाओं में कमी होने के कारण आपदा स्थल के निकट समर्पित चिकित्सा सुविधाओं की अनुपलब्धता थी। गुजरात भूकम्प के दौरान अंतर्राष्ट्रीय एजेंसियों द्वारा आपदा स्थल पर उपलब्ध कराए गए चलायमान अस्पताल कई लोगों की जान बचाने में महत्वपूर्ण सिद्ध हुए।

¹¹ रक्षा अनुसंधान विकास संगठन

¹² चलायमान अस्पताल एक पूर्वनिर्मित, स्व-परिपूर्ण; कंटेनर आधारित अस्पताल है जिसे सड़क, रेल अथवा वायु मार्ग से परिनियोजित किया जा सकता है। इसे आपदा पीड़ितों को चिकित्सा सुविधा प्रदान करने के लिए तेजी से परिनियोजित किया जा सकता है।

आपदा प्रबंधन के लिए विश्वीय सर्वोत्तम पद्धतियों पर अगस्त 1999 में गठित एक उच्च शक्तिशाली समिति (उ.श.स.) ने गृ.मं. को प्रस्तुत अपनी रिपोर्ट में पाँच से छः चलायमान अस्पताल यूनिटों के स्थापना की सिफारिश की। गृ.मं. द्वारा रिपोर्ट को स्वीकार कर लिया गया था। स्वा.प.क.मं. द्वारा रा.म.लो. अस्पताल में एक चलायमान अस्पताल की स्थापना के प्रस्ताव का 2003 में अनुमोदन किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. ने अपने दिशानिर्देशों में भी पर्याप्त संख्या में चलायमान अस्पतालों की अधिप्राप्ति की सिफारिश की है।

हमने देखा कि स्वा.प.क.मं. पिछले नौ वर्षों के दौरान किसी चलायमान अस्पताल की अधिप्राप्ति करने में सफल नहीं हुआ। तीन अवसरों पर बोलीकर्ता, बोली प्रलेखों की तकनीकी तथा वाणिज्यिक अपेक्षाओं की शर्तों का पालन करने में विफल रहे। तथापि, अधिप्राप्ति की प्रक्रिया 2010 से जारी थी।

7.5.5 गृ.मं. द्वारा तीन चलायमान अस्पतालों की स्थापना न करना

सचिव समिति ने, आपदा के मामले में तीव्र हस्तक्षेप करने के लिए विशेषीकृत क्षमताओं को बनाने के लिए फरवरी 2005 में गृ.मं. के प्रस्ताव का अनुमोदन किया। इस प्रस्ताव में भी ₹ 57.00 करोड़ (गैर आवर्ती) तथा ₹ 3.13 करोड़ (आवर्ती) की लागत पर तीन चलायमान अस्पतालों की स्थापना शामिल थी। इन तीन पूर्ण कंटेनरयुक्त चलायमान अस्पतालों को इस विचार से रखा जाना था कि इन्हें आपदा स्थल पर तीव्रता से भेजा जा सके। कैबिनेट की टिप्पणी के अनुसार एक अस्पताल को राष्ट्रीय मानसिक स्वास्थ्य तथा तंत्रिका विज्ञान संस्थान (रा.मा.स्वा.तं.वि.सं.) बंगलोर, एक के.रि.पु.ब.

अस्पताल, गुवाहाटी के साथ संबद्ध करना था तथा तीसरे के लिए स्वास्थ्य और परिवार कल्याण मंत्रालय (स्वा.प.क.मं.) के परामर्श से निर्णय लेना था।

अनुवर्ती घटनाओं का नीचे सारांश दिया गया है:

अप्रैल 2006	गृ.मं. ने निर्णय लिया कि स्वा.प.क.मं. द्वारा विनिर्देशन को अंतिम रूप दिए जाने के बाद ही इन अस्पतालों की अधिप्राप्ति हेतु निर्णय किया जाएगा।
जून 2008	दो वर्षों से अधिक समय के पश्चात् विनिर्देशनों को अंतिम रूप देने पर गृ.मं. तथा स्वा.प.क.मं. के बीच सचिव स्तर की बैठक हुई थी।
दिसम्बर 2010	स्वा.प.क.मं. ने सूचित किया कि विनिर्देशनों को अंतिम रूप देने का कार्य जनवरी 2011 तक पूरा हो जाएगा।
जुलाई 2011	गृ.मं. ने, स्वा.प.क.मं. से प्रस्ताव की स्थिति मांगी।

हमने देखा कि प्रस्ताव के अनुमोदन के सात वर्षों बाद तक अस्पताल बनाये नहीं गये थे क्योंकि गृ.मं. अपने प्रस्ताव के लिए स्वा.प.क.मं. पर निर्भर था। अगस्त 2012 तक विनिर्देशनों को अंतिम रूप नहीं दिया जा सका।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि चलायमान अस्पतालों का गठन प्रत्यक्ष रूप से स्वा.प.क.मं. द्वारा एक चलायमान अस्पताल की अधिप्राप्ति की पूर्णता से जुड़ा हुआ था, चूंकि उनके पास इस क्षेत्र में दक्षता प्राप्त थी। तथापि, यह चलायमान अस्पतालों की स्थापना, स्वा.प.क.मं. द्वारा स्वयं के लिए अस्पतालों की अधिप्राप्ति को अंतिम रूप देने के बाद ही कर सकता है।

हमने देखा कि गृ.मं. तथा स्वा.प.क.मं. दोनों ही चलायमान अस्पतालों की अधिप्राप्ति में व्यस्त थे, जिसमें दूसरा गृ.मं. को तकनीकी विशिष्टताएं प्रदान करने के लिए जिम्मेदार था। चलायमान अस्पतालों के प्रापण में विलंब के कारण देश ने आपदा की चिकित्सकीय तैयारी में महत्वपूर्ण अंतरों का सामना किया। अतः अधिप्राप्ति की प्रक्रिया को स्पष्ट दायित्वों के साथ सुव्यवस्थित करने की आवश्यकता है।

7.5.6 अभिघात जीवन रक्षा प्रशिक्षण

ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दौरान राष्ट्रीय अभिघात देखभाल कार्यक्रम की एक योजना आरंभ की गई थी। कार्यक्रम का उद्देश्य कुछ अधिकतम संवेदनशील आपदोन्मुख जिलों के पास से गुजरने वाले राजमार्गों के साथ अभिघात केन्द्रों तथा अस्पताल-पूर्व देखभाल केन्द्रों को स्थापित करना था। ग्यारहवीं योजना के दौरान कार्यक्रम के अंतर्गत ₹ 281 करोड़ की सहायता प्रदान की गई थी।

आपातकालीन कक्षों में प्रभावशाली ढंग से सेवा करने के लिए फिजीशियनों का प्रशिक्षण, अस्पताल आपातकालीन विभागों में लाए गए अभिघात मामलों के प्रबंधन हेतु एक पूर्व-अपेक्षा है। तथापि 2009 तक वहाँ पर कोई ढांचा तथा देश में अभिघात जीवन रक्षा हेतु मान्यता प्राप्त पाठ्यक्रम नहीं था।

अ.भा.चि.वि.सं. में जे.पी.एन. अभिघात केन्द्र को, राष्ट्रमण्डल खेल-2010 के संदर्भ में उन्नत अभिघात जीवन रक्षा (उ.अ.जी.र.)¹³ प्रशिक्षण आरंभ करने के लिए स्वा.प.क.मं. द्वारा वित्तीय सहायता दी गई थी। स्वा.प.क.मं. ने नवम्बर

¹³ उ.अ.जी.र., अमेरिका शल्य-चिकित्सा संगठन द्वारा आरंभ किया गया एक प्रशिक्षण पाठ्यक्रम है जो आपातकालीन विभाग अभिघात कक्षों में जान बचाने के लिए वायुमार्ग, सांस लेने तथा परिचालन की व्यवस्था करने में प्रशिक्षण देता है।

2011 में यह पाया कि अभिघात जीवनरक्षा में, सरकारी अस्पतालों में कार्यरत 65000 चिकित्सकों को प्रशिक्षित करने की आवश्यकता थी। लेखापरीक्षा ने पाया कि उ.आ.जी.र. पाठ्यक्रम, अमरीकी शल्य-चिकित्सा संगठन के साथ किए गए अनुबंध के अधीन अ.भा.आ.सं. में जे.पी.एन. अभिघात केन्द्र तथा रा.म.लो. अस्पताल में आयोजित किए गए थे। वर्तमान व्यवस्था के अंतर्गत, अमेरिकन सर्जन कॉलेज को प्रशिक्षण सामग्री की लागत¹⁴ के लिए प्रति प्रशिक्षणार्थी लगभग 100 यू.एस. डॉलर की लागत भेजी जाती थी।

स्वा.प.क.मं. ने बताया (सितम्बर/नवम्बर 2012) कि आपदा अंतराल, जो स्वास्थ्य प्रणाली में विद्यमान थे, हेतु प्रतिक्रिया का पता लगा लिया गया था तथा उपचारी कार्यवाई की जा रही थी क्योंकि देश में भारी संख्या में चिकित्सकों को आपातकालीन देखभाल हेतु प्रशिक्षण देने की आवश्यकता थी।

7.5.7 राज्यों में चिकित्सा तत्परता

7.5.7.1 आपातकालीन दुर्घटना प्रबंधन योजना

रा.आ.प्र.प्रा. के दिशानिर्देशों के अनुसार आपातकालीन दुर्घटना प्रबंधन योजना का उद्देश्य पश्च आपदा रोग निगरानी, अस्पतालों के साथ नेटवर्क प्रणाली, निर्दिष्ट संस्थान तथा सुविधाएं जैसे एम्बुलेंसों तथा रक्त बैंकों की उपलब्धता का पता लगाना था। नमूना परीक्षित राज्यों में हमने यह देखा:

- पश्चिम बंगाल के नमूना परीक्षित जिलों में, आपातकालीन दुर्घटना प्रबंधन योजनाएं बनाई नहीं गई थी तथा आपदाओं के दौरान निजी

¹⁴ अध्ययन सामग्री जो एक स्वामित्व मद है।

- अस्पतालों द्वारा दुर्घटनाओं के उपचार हेतु कोई प्रक्रिया निर्धारित नहीं की गई थी।
- उत्तराखण्ड की संकट प्रबंधन योजना का राज्य प्राधिकरण द्वारा अनुमोदन नहीं किया गया था। आपदाओं के दौरान निजी अस्पतालों द्वारा दुर्घटनाओं के उपचार हेतु कोई उपयुक्त प्रक्रिया निर्धारित नहीं की गई थी।
 - अं.नि.द्वी. में स्वास्थ्य सेवा निदेशालय, (स्वा.से.नि.) की मा.सं.प्र. आपदाओं के दौरान होने वाली व्यापक दुर्घटनाओं के प्रबंधन हेतु आकस्मिक योजना की रूपरेखा का अभी अनुमोदन किया जाना था। मई 2012 में नि.स्वा.से. ने सभी अस्पतालों को श्रमशक्ति तथा स्थानीय रूप से उपलब्ध संभार तंत्र के अनुसार मा.सं.प्र. तैयार करने तथा किसी आपातकालीन स्थिति के लिए तैयार मा.सं.प्र. में निर्दिष्ट संभार तंत्र को रखने के लिए अनुदेश जारी किए। केवल दो संस्थानों ने अपने संशोधित मा.सं.प्र., स्वा.से.नि. को प्रस्तुत किए थे जबकि अन्य 18 अस्पतालों द्वारा मा.सं.प्र. अभी तैयार की जानी थी।
 - महाराष्ट्र के सिंधुदुर्ग जिले में आपातकालीन दुर्घटना प्रबंधन योजना नहीं बनायी गयी थी।
 - जालोर जिले में आपदाओं के दौरान दुर्घटना के मामले में इन अस्पतालों में उपचार हेतु कोई प्रक्रिया निर्धारित नहीं की गई थी।

7.5.7.2 चिकित्सा तैयारी के लिए प्रशिक्षण

- महाराष्ट्र के नमूना परीक्षित सिंधुदुर्ग जिले में, 2009-10 से पराचिकित्सीय, क्षमता निर्माण, अभिघात आदि में कोई प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया था।
- उत्तराखण्ड में, राज्य में अभिघात जीवन रक्षा हेतु किसी प्रशिक्षण कार्यक्रम का आयोजन नहीं किया गया था।
- दार्जिलिंग में, बर्द्धमान तथा बीरभूम जिलों में हमने देखा कि चिकित्सा दलों तथा पराचिकित्साओं के विकास तथा प्रशिक्षण क्षमता निर्माण, अभिघात और मनोवैज्ञानिक-सामाजिक देखभाल, जन दुर्घटना प्रबंधन आदि पर ध्यान नहीं दिया गया था।
- अं.नि.द्वी. में, 2007-08 से 2011-12 के दौरान केवल तीन चिकित्सक जन दुर्घटना प्रबंधन में प्रशिक्षित किए गए थे। जिला तथा सं.रा.क्षे. स्तर पर पराचिकित्सा, क्षमता निर्माण तथा अभिघात आदि में कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किए गए थे।

अनुशंसाएं:

- राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल को विशेषज्ञ पदों सहित सभी रिक्त पदों को भरने के लिए संगठित प्रयास करने चाहिए। म.नि.रा.आ.प्र.ब. को रा.आ.प्र.ब. कार्मिकों के स्थानान्तरण तथा तैनाती पर बेहतर नियंत्रण रखना चाहिए।
- रा.आ.प्र.ब. बटालियनों के लिए आदर्श अवसंरचना शीघ्रता से सृजित करनी चाहिए।
- रा.आ.प्र.ब. की तैनाती हेतु मा.स.प्र. बनायी जानी चाहिए तथा सभी पणधारियों को परिचालित की जानी चाहिए। छोटे या स्थानिक आपदाओं के लिए रा.आ.प्र.ब. की तैनाती को निरूत्सोहित करने की आवश्यकता है।

- राज्यों को, उनके राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल को बढ़ाने के लिए प्रोत्साहित किया जाना चाहिए। रा.आ.प्र.ब. उचित रूप से प्रशिक्षित तथा उपकरणों से सुसज्जित होना चाहिए।
- क्षे.प्र.के. की कार्यप्रणाली के लिए स्पष्ट नीति होनी चाहिए ताकि उनका आपदा प्रतिक्रिया हेतु प्रभावशाली ढंग से उपयोग किया जा सके।
- गृ.मं. को सुनिश्चित करना चाहिए कि 'राष्ट्रीय सिविल रक्षा महाविद्यालय' को तथा 'राष्ट्रीय अग्निशमन सेवा महाविद्यालय' का उन्नयन करने का कार्य शीघ्रता से पूरा किया जाना चाहिए।
- गृ.मं. को अग्निशमन तथा आपातकालीन सेवाओं के उन्नयन हेतु योजना का पूर्ण होना सुनिश्चित करना चाहिए ताकि पणधारियों को अग्निशमन तथा बचावकारी क्षमताओं में आधुनिक तकनीक के लाभ पहुँचाए जा सकें।
- चिकित्सा प्रतिक्रिया के लिए दोनों केन्द्रीय तथा राज्य स्तर पर क्षमता तथा अवसंरचना को सुदृढ़ बनाया जाना चाहिए।

प्रभावकारी आपदा प्रबंधन को, जटिल स्थितियों से प्रभावशाली रूप से निपटने तथा मानव जीवन तथा सम्पत्ति पर आपदा का प्रभाव तीव्रता से कम करने लिए प्रशिक्षित मानवशक्ति की आवश्यकता है। उन कर्मचारियों, जो आपदा रोकथाम, प्रशमन, तैयारी, अनुक्रिया, पुनर्निर्माण का कार्य तथा लोगों के बीच जागरूकता उत्पन्न कर रहे हैं, की क्षमता बढ़ाने के लिए निरन्तर उपाय करना आवश्यक है। राष्ट्रीय नीति 2009 की शर्तों के अनुसार, क्षमता निर्माण के दृष्टिकोण में लोगों की जागरूकता, शिक्षा, प्रशिक्षण, अनुसंधान तथा विकास शामिल है।

8.1 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान (रा.आ.प्र.सं.)

प्राकृतिक आपदा अपचयन के अंतर्राष्ट्रीय दशक की पृष्ठभूमि में, एक राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान 1995 में नई दिल्ली में स्थापित किया गया था। इसका फरवरी 2007 में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान के रूप में पुनर्गठन किया गया था। रा.आ.प्र.सं. के चार शैक्षिक डिविजन जैसे भू-जोखिम प्रभाग, हाइड्रो-मेट-जोखिम प्रभाग, नीति नियोजन एवं क्रॉस कटिंग मुद्दा प्रभाग तथा प्रतिक्रिया प्रभाग थे।

8.1.1 रा.आ.प्र.सं. का अधिदेश

रा.आ.प्र.सं., आपदा प्रबंधन के क्षेत्र में प्रशिक्षण तथा अनुसंधान हेतु एक मुख्य संस्थान है। वह आपदा प्रबंधन नीतियों, रोकथाम क्रियाविधि तथा शमन उपायों से संबंधित राष्ट्रीय स्तर की सूचना के आधार पर प्रलेखन तथा विकास के लिए भी उत्तरदायी है।

8.1.2 राज्यों में आपदा प्रबंधन केन्द्र

भारत सरकार, रा.आ.प्र.सं. के माध्यम से प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों (प्र.प्र.सं.) के आपदा प्रबंधन केन्द्रों (आ.प्र.के.) या राज्यों द्वारा नामित नोडल संस्थानों को सहायता देती थी। केन्द्रों तथा रा.आ.प्र.सं. के प्रशिक्षण कार्यक्रम, वार्षिक प्रशिक्षण सम्मेलन, जिसमें राज्यों के राहत आयुक्तों प्र.प्र.सं. के महानिदेशकों, संबंधित

नोडल मंत्रालय के प्रतिनिधियों तथा भारत सरकार के विभागों ने भाग लिया, के माध्यम से विकसित किए गए थे।

8.1.3 रा.आ.प्र.सं. के प्रशिक्षण कार्यक्रम

रा.आ.प्र.सं., केन्द्रीय तथा राज्य सरकार के अधिकारियों, इंजीनियरों, वास्तुकारों, सिविल रक्षा स्वयंसेवकों, सार्वजनिक स्वास्थ्य निरीक्षक, निम्नस्तरीय कार्यकर्ताओं, शिक्षकों तथा विद्यालयी बच्चों आदि को प्रशिक्षण देता है। रा.आ.प्र.सं. द्वारा विभिन्न प्रारूप जिसमें निम्नलिखित शामिल हैं, में प्रशिक्षण दिया जाता है:

- ❖ प्रत्यक्ष प्रशिक्षण,
- ❖ वेब-आधारित प्रशिक्षण,
- ❖ उपग्रह आधारित प्रशिक्षण तथा
- ❖ भूकम्प जोखिम प्रबंधन में अभियंताओं एवं वास्तुकारों के लिए क्षमता निमाण कार्यक्रम।

2007-08 से 2011-12 के दौरान, रा.आ.प्र.सं. ने 10413 भागीदारों को आवृत्त करते हुए 375 आंतरिक प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए। भूकम्प जोखिम प्रबंधन पर क्षमता निर्माण कार्यक्रम के अंतर्गत 1361 वास्तुकारों तथा 2528 अभियंताओं को प्रशिक्षण दिया गया था। इसी तरह, प्र.प्र.सं. के आ.प्र. के द्वारा 106448 भागीदारों को प्रशिक्षण दिया गया था।

हमने रा.आ.प्र.सं. की कार्यप्रणाली में निम्नलिखित कमियां देखी:

8.1.3.1 क्षमता निर्माण कार्यक्रमों का कार्यान्वयन

2004-05 के दौरान, गृ.मं. ने, भूकम्प जोखिम प्रबंधन में अभियंताओं के क्षमता निर्माण (भू.जो.प्र.अ.क्ष.नि.) के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम तथा भूकम्प जोखिम प्रबंधन में वास्तुकारों की क्षमता निर्माण (भू.जो.प्र.वा.क्ष.नि.) के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम के दोहरे कार्यक्रम आरंभ किए।

भूकम्प जोखिम प्रबंधन में वास्तुकारों का क्षमता निर्माण:

उद्देश्य: परियोजना में, सिविल तथा ढांचीय पेशेवर अभियंताओं को प्रशिक्षण देकर भूकम्पीय सुरक्षा निर्माण करवाना सुनिश्चित करना था।

परियोजना की अवधि: जून 2004 से मई 2007 तक

लक्ष्य: राष्ट्रीय संसाधन संस्थानों (रा.सं.सं.) में 250 संकाय सदस्यों को प्रशिक्षण देना। इन संस्थानों को 10000 वास्तुकारों के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने थे।

परियोजना लागत: ₹ 4.51 करोड़

भूकम्प जोखिम प्रबंधन में अभियंताओं का क्षमता निर्माण:

उद्देश्य: परियोजना में, सिविल तथा ढांचीय व्यवसायी अभियंताओं को प्रशिक्षण देकर भूकम्पीय सुरक्षा निर्माण करवाना सुनिश्चित करना था।

परियोजना की अवधि: अप्रैल 2004 से मार्च 2007।

लक्ष्य: विभिन्न राज्य संसाधन संस्थानों (रा.सं.सं.) के 420 संकाय सदस्यों को रा.सं.सं. में प्रशिक्षित किया जाना। इन रा.सं.सं. ने 10000 अभियंताओं के लिए प्रशिक्षण कार्यक्रम कराने का उत्तरदायित्व लिया था।

परियोजना लागत: ₹ 12.36 करोड़

गृ.मं. द्वारा कार्यक्रम की फरवरी 2007 में पुनरीक्षा की गई थी। लक्ष्यों की उपलब्धि में महत्वपूर्ण कमियों के कारण कार्यक्रम को और तीन वर्षों तक आगे बढ़ाया गया था, परन्तु कार्यान्वयन को जून 2008 से रा.आ.प्र.सं. को हस्तांतरित कर दिया गया था।

हमने पाया कि गृ.मं. तथा रा.आ.प्र.सं. परियोजना का सफलतापूर्वक कार्यान्वयन करने में विफल रहे क्योंकि भौतिक के साथ-साथ वित्तीय लक्ष्य भी पूर्ण नहीं किए जा सके थे। प्रत्येक वर्ग के 10000 के लक्ष्य की अपेक्षा में केवल 349 वास्तुकार तथा 1171 अभियंताओं को ही प्रशिक्षित किया जा सका (जून 2008) था।

गृ.मं. ने दिसम्बर 2010 में, कार्यक्रम को और आगे न बढ़ाने का निर्णय लिया तथा अव्ययित शेष वापस करने के लिए कहा। उस समय तक पेशेवर अभियंताओं तथा वास्तुकारों के प्रशिक्षण में क्रमशः 86 प्रतिशत तथा 75 प्रतिशत की कमी थी।

हमने पाया कि प्रारंभ में, निधियां राहत आयुक्तों, को जारी की गई थीं लेकिन उनका आपस में कोई समन्वयन नहीं था। कुल जारी की गई ₹9.05 करोड़ की राशि में से, ₹3.13 करोड़ राशि के उपयोगिता प्रमाण पत्र लम्बित थे (अगस्त 2012)। संबंधित व्यवसायिक निकायों की सलाह से सिविल इंजीनियरिंग तथा वास्तुकला महाविद्यालयों के पाठ्यक्रम विषय-सूची में भूकंप जोखिम प्रबंधन के मॉड्यूल का होना अधिक उपयोगी हो सकता है।

गृ.मं. ने बताया (सितम्बर 2012) कि अभियंताओं तथा वास्तुकारों के प्रशिक्षण हेतु उपलब्ध न होने के कारण कार्यक्रम सफलतापूर्वक नहीं चलाया जा सका। उन्होंने बताया कि क्षमता निर्माण के लिए भावी प्रशिक्षण कार्यक्रम प्रशिक्षार्थियों की

उपलब्धता को दिमाग में रखकर बनाया जाएगा तथा योजना से सीख मिली।

8.1.3.2 प्र.प्र.सं. की त्रुटिपूर्ण कार्यप्रणाली

गृ.मं. ने फरवरी 2008 में, प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों (प्र.प्र.सं.) तथा राज्य प्रशिक्षण संस्थानों को वित्तीय सहायता देने के लिए योजनेत्तर योजना का अनुमोदन किया। योजना के अंतर्गत इन संस्थानों में एक आपदा प्रबंधन केन्द्र विकसित करने के लिए पांच वर्षों की अवधि में ₹25 करोड़ मूल्य की सहायता जारी की जानी थी। रा.आ.प्र.सं. को 31 मार्च 2012 तक इसका कार्यान्वयन करना था। तत्पश्चात राज्य सरकार/सं.शा.क्षे. प्रशासनों तथा संबंधित संस्थानों द्वारा केन्द्रों के परिचालन का उत्तरदायित्व लेना था।

आपदा प्रबंधन के क्षेत्र में प्रशिक्षण देने के लिए आपदा प्रबंधन केन्द्र (आ.प्र.के.) को राज्य तथा सं.शा.क्षे. स्तर पर एक केन्द्रीय बिन्दु के रूप में कार्य करना था। प्रत्येक संस्थान को रा.आ.प्र.सं. के परामर्श से एक वर्ष में 100 कार्यदिवस से कम नहीं की कुल अवधि के प्रत्येक कार्यक्रम में औसतन 20 भागीदारों वाले न्यूनतम 20 प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित करने थे।

हमने पाया कि रा.आ.प्र.सं. ने, केवल ₹17.08 करोड़ जारी किए थे, जिसमें से योजना के अंतर्गत प्र.प्र.सं. द्वारा केवल ₹15.89 करोड़ का उपयोग किया गया था और ₹1.20 करोड़ राशि के उपयोगिता प्रमाण पत्र लम्बित थे (अगस्त 2012)।

हमने पाया कि योजना के अंतर्गत 2007-08 से 2011-12 के दौरान, 106448 भागीदारों को प्रशिक्षण दिया गया था। योजना के निष्पादन के पांच वर्षों में कमी की प्रतिशतता 45 से 76 प्रतिशत के बीच थी और 2 से 10 प्र.प्र.सं. ने

कोई भी प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया। विवरण अनुबंध 8.1 में है।

यद्यपि, रा.आ.प्र.सं. ने प्र.प्र.सं. के साथ वार्षिक बैठकें की, तथापि वह योजना का सफलतापूर्वक कार्यान्वयन सुनिश्चित नहीं कर सका। योजना के बन्द होने पर सौंपे गए लक्षित लाभों की सीमा का पता लगाने के लिए कोई प्रभावित एवं मूल्यांकन अध्ययन नहीं किया गया था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि योजना ने राज्य प्र.प्र.सं. के केन्द्रों में नियमित आधार पर संकाय पदों के सृजन हेतु सहायता/समर्थन प्रदान नहीं किया। परिणामस्वरूप, बहुत से केन्द्र, संकाय पदों को भरने में असमर्थ थे जिसके कारणवश प्रशिक्षण कार्यक्रमों के संचालन में खराब प्रदर्शन हुआ तथा वेतन एवं भत्तों पर भी कम व्यय हुआ।

8.1.4 भा.आ.सं.ने. पोर्टल का खराब कार्यान्वयन

गृ.मं. ने, सं.रा.वि.का. की सहायता से भारत आपदा संसाधन नेटवर्क. (भा.आ.सं.ने.) विकसित किया और उसे राष्ट्रीय सूचना केन्द्र (रा.सू.के.) के माध्यम से 2004 में आरंभ किया।

भारत आपदा संसाधन नेटवर्क

भा.आ.सं.ने. विशेषज्ञ उपकरण की संगठित सूचना प्रणाली को सुव्यवस्थित बनाने तथा आपदा अनुक्रिया के लिए एक दक्ष वेब पोर्टल था। यह आपदा प्रबंधकों को, संसाधनों के स्थान का पता लगाने तथा कम से कम समय गंवा कर आपदा अनुक्रिया के लिए उसकी पहुँच में सहायता करता था।

नोडल प्राधिकारियों (जिलाधीश या जि.आ.प्र.प्रा.) सूचना डाटा अद्यतन करने के लिए जिम्मेदार थे। यह लाइव प्रणाली थी, तथा आपदा तैयारी तथा अनुक्रिया के लिए लाभकारी साधन के रूप में सहायता प्रदान करती थी।

गृ.मं. ने (जून 2008) पोर्टल के अद्यतन तथा अनुरक्षण की जिम्मेदारी रा.आ.प्र.सं. को सौंपी लेकिन गृ.मं. में निर्मित दो पद रा.आ.प्र.सं. को स्थानांतरित नहीं किए थे। हमने पाया कि पोर्टल की किसी समर्पित स्टाफ के बिना देखरेख की जा रही थी। हमने यह भी पाया कि राज्यों को पोर्टल में लॉग-इन तथा अपने डाटाबेस अपलोड करने की समस्याओं का सामना करना पड़ रहा था।

पोर्टल की एक दक्ष बाह्य अभिकरण द्वारा आवधिक सुरक्षा जांच करना अधिदेशात्मक था। हमने पाया कि रा.सू.के. द्वारा बार-बार चेतावनी दिए जाने के बावजूद भी ऐसी कोई जांच 2004 के बाद नहीं की गई थी। रा.सू.के. द्वारा पोर्टल के लिए गंभीर खतरों के बारे में दी गई चेतावनी को भी संबोधित नहीं किया गया था (अगस्त 2012)।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.आ.प्र.सं. ने भा.आ.सं.ने. पोर्टल के अनुरक्षण हेतु अनुबंध आधार पर एक कम्प्यूटर प्रोग्रामर को नियुक्त किया था तथा रा.सू.वि.के. की सेवाओं की मांग की जा रही थी।

संसाधनों की सूची संवेदनशील थी तथा आपदा स्थिति में उसकी विश्वसनीयता अनिश्चित थी।

8.1.5 शैक्षिक तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमों का मूल्यांकन

रा.आ.प्र.सं. के शैक्षिक तथा प्रशिक्षण कार्यक्रम का स्वतंत्र अभिकरण द्वारा कभी भी मूल्यांकन नहीं किया गया था।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि रा.आ.प्र.सं. के शासकीय निकाय ने जुलाई 2012 में हुई अपनी बैठक में रा.आ.प्र.सं. के प्रशिक्षण कार्यक्रम के प्रभाव का मूल्यांकन करने के लिए

संस्थानों/विशेषज्ञों को लगाए जाने की संभावनाओं का पता लगाने के लिए निर्देश दिया था। तदनुसार, कार्रवाई की जा रही थी।

8.1.6 रा.आ.प्र.सं. से संबंधित मुद्दे

8.1.6.1 बैठकों में कमी

रा.आ.प्र.सं. के नियम और विनियम 2006 के अनुसार संस्थान¹ की प्रत्येक वर्ष कम से कम एक बार बैठक होनी थी। शासित निकाय² ने भी तीन माह में कम से कम एक बार बैठक करनी थी।

हमने पाया कि संस्थान की अप्रैल 2007 में केवल एक बार बैठक हुई तथा शासित निकाय की जून 2007 से जुलाई 2012 के दौरान 24 की आवश्यकता की अपेक्षा में छः बार बैठक हुई। बैठकों में कमी होने से सेवा नियमावली, भर्ती नियमावली को अंतिम रूप देने तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमों तथा प्रभाव निर्धारण का समग्र मूल्यांकन करने के लिए अभिकरण को कार्य पर लगाने में विलम्ब हुआ।

8.1.6.2 रा.आ.प्र.सं. में मानवशक्ति प्रबंधन

रा.आ.प्र.सं. को, उसको सौंपे गए कार्यक्षमता निर्माण को कार्यान्वित करने के लिए 57 पद संस्वीकृति किए गए थे। संस्वीकृत संख्या और वर्षवार कार्यरत स्थिति का विस्तृत विश्लेषण करने से प्रकट हुआ कि रा.आ.प्र.सं. ने कभी भी

¹ संस्थान, रा.आ.प्र.सं. का शीर्ष निकाय है। इसमें गृ.मं. का प्रभारी पदेन अध्यक्ष के रूप में, रा.आ.प्र.प्रा. के उपाध्यक्ष पदेन उपाध्यक्ष के रूप में, रा.आ.प्र.प्रा. का एक सदस्य, रा.का.स. के अध्यक्ष के रूप में, इत्यादि सम्मिलित हैं।

² रा.आ.प्र.सं. के शासकीय निकाय में 16 सदस्य शामिल हैं जिसकी अध्यक्षता रा.आ.प्र.प्रा. के उप-अध्यक्ष द्वारा की जाती है।

अपनी पूरी संस्वीकृत संख्या से कार्य नहीं किया था क्योंकि प्रत्येक वित्तीय वर्ष के अंत में प्रोफेसर, सम्बद्ध प्रोफेसर, सहायक प्रोफेसर तथा अनुसंधानकर्ताओं के कई महत्वपूर्ण पद रिक्त पड़े थे। इससे लक्षित कार्यक्रमों के पूर्ण होने में प्रभाव पड़ा था। ब्यौरे **अनुबंध 8.2** में दिए गए हैं।

रा.आ.प्र.सं. का पुनर्गठन:

शासकीय निकाय की बैठक (जुलाई 2012) में रा.आ.प्र.सं.के पुनर्गठन की आवश्यकता

व्यक्त की गई थी क्योंकि शैक्षिक ढांचे में वन अग्नि, तटीय खतरे तथा जैविक आपदाओं से निपटने वाले कोई विशेषज्ञ नहीं थे।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि संकाय रिक्ति को भरने हेतु भर्ती नियमों का प्रारूप तैयार किया जा रहा था।

8.2 आपदा प्रबंधन में क्षमता निर्माण पर प्रारम्भिक परियोजना

फरवरी 2010 में, जिला स्तर पर स्थानीय निकायों के प्रतिनिधियों तथा सरकारी कर्मचारियों के लिए आपदा प्रबंधन में क्षमता निर्माण पर एक प्रारम्भिक परियोजना ₹2.18 करोड़ की अनुमानित लागत पर इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय (इग्नू) तथा रा.आ.प्र.प्रा. के मध्य एक संज्ञापन पत्र द्वारा लागू की गई थी। परियोजना की अवधि 12 माह की थी।

यह परियोजना विभिन्न प्राकृतिक तथा मानवनिर्मित खतरों की संवेदनशीलता के आधार पर पहचाने गए चयनित 11 राज्यों के 55 जिलों में आरंभ की जानी थी। चूंकि परियोजना समय पर पूरी नहीं की जा सकी, रा.आ.प्र.प्रा. ने इग्नू के अनुरोध पर सितम्बर 2011 तथा सितम्बर 2012 के बीच तीन बार परियोजना की समय सीमा बढ़ाई। परियोजना (सितम्बर 2012) अभी तक प्रगति में थी।

हमने पाया कि रा.आ.प्र.प्रा. ने परियोजना को, दायित्व शर्त के बिना अनुबंध के माध्यम से दिया जिससे इग्नू को अदेय लाभ हुआ। इस परियोजना के कार्यान्वयन में विलम्ब होने से सम्पूर्ण देश में आपदा प्रबंधन में क्षमता निर्माण की भावी योजनाएं विपथित हुईं।

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि विभिन्न गतिविधियों की ज्यादा जानकारी के बिना की गई, यह एक प्रारम्भिक परियोजना थी। अपने निष्पादन में उन्नत होने के दौरान विभिन्न हितधारकों द्वारा परियोजना के विभिन्न स्तरों पर विभिन्न इनपुट शामिल किए जाने के कारणवश, परियोजना में अतिरिक्त विलम्ब हुए। परियोजना में विलम्ब होने से क्षमता निर्माण प्रयास विपथित नहीं हुए अपितु इसने परियोजना की क्षमता निर्माण दक्षता को बढ़ाया। उसने आगे बताया कि प्रारम्भिक परियोजना, एक शैक्षिक गतिविधि थी तथा इग्नू के एक वाणिज्यिक संगठन न होने के कारणवश उसने निर्धारित क्षति धारा पर जोर नहीं दिया। तथापि, भविष्य परियोजनाओं का निर्माण इस प्रारम्भिक परियोजना के अनुभव के आधार पर किया जाएगा।

8.3 राज्यों में क्षमता निर्माण प्रयास

राज्य स्तर पर क्षमता निर्माण प्रयासों के लेखापरीक्षा निष्कर्षों का विवरण नीचे दिया गया है:

8.3.1 राज्यों द्वारा क्षमता निर्माण अनुदान का उपयोग

तेरहवें वित्त आयोग ने राज्य एवं जिला स्तर आपदा प्रबंधन योजनाओं के निर्माण एवं प्रशासनिक तंत्र के भीतर क्षमता-निर्माण की आपदा प्रतिक्रिया के बेहतर निर्वहन के लिए ₹525 करोड़ के अनुदान की अनुशंसा की थी। अक्टूबर 2010 में वित्त मंत्रालय द्वारा आपदा प्रतिक्रिया की क्षमता निर्माण के लिए सहायता अनुदान को जारी करने एवं उपयोगिता के लिए योजना के दिशा-निर्देश जारी किए गए थे।

अक्टूबर 2010 में 28 राज्यों को सहायता अनुदान की पहली किस्त की 'लेखागत' अदायगी की राशि ₹105 करोड़ तक थी।

हमने नमूना जांच के लिए चयनित राज्यों में किए गए क्षमता निर्माण प्रयासों में कमियां तथा गंभीर अन्तर देखे।

- वित्त मंत्रालय ने योजना के अंतर्गत राजस्थान को ₹6 करोड़ जारी किए (अक्टूबर 2010)। राज्य सरकार ने इस केन्द्रीय अनुदान को पिछले व्यय में ₹6.75 करोड़ क्रेडिट करने के लिए "खोज एवं बचाव" के अन्तर्गत डेबिट किया तथा व्यपगत से बचने के लिए अनुदान के उपयोग को दर्शाया। 2011-12 के दौरान, वि.मं. द्वारा ₹6 करोड़ तक की निधि जारी की गई, जिसमें से, केवल ₹3.47 करोड़, पिछले व्यय में अंतरण प्रविष्टि द्वारा "खोज तथा बचाव" को क्रेडिट कर पुनः उपयोग किया गया था तथा ₹2.53 करोड़ की निधियां अप्रयुक्त रहीं।

राजस्थान सरकार के आपदा प्रबंधन एवं राहत विभाग ने बताया (जुलाई 2012) कि भारत सरकार द्वारा नए मापदण्डों को देर से जारी करने के कारण ₹2.53 करोड़ का अनुदान अप्रयुक्त रहा। उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि विभाग ने क्षमता निर्माण पर व्यय करने के बजाय किसी अन्य शीर्ष के अधिक व्यय को पूरा करने के लिए तथा अनुदान के व्यपगमन से बचने हेतु अंतरण प्रविष्टि करके ₹9.47 करोड़ (2010-11 एवं 2011-12) का केन्द्रीय अनुदान डेबिट किया।

- आन्ध्र प्रदेश में, 2011-12 के दौरान योजना के अंतर्गत प्राप्त की जाने वाली ₹6 करोड़ तक की निधि, भारत सरकार द्वारा योजना के अनुमोदन न होने के कारणवश मार्च 2012 तक भी प्राप्त नहीं की जा सकी थी। अनुमोदन न किए जाने के कारण विभिन्न घटकों में निधियों का मेल न खाना तथा योजनाओं/प्रस्तावों को प्रस्तुत करने में विलंब था।

- पश्चिम बंगाल को योजना के अंतर्गत वर्ष 2010-11 से, ₹5 करोड़ की निधि प्रदान की गई थी। विभिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रमों के लिए नमूना जांच किए गए तीन जिलों में प्रत्येक द्वारा ₹1.40 लाख प्राप्त किए गए (फरवरी 2011)। बीरभूम में, विद्यालय सुरक्षा प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया था, जबकि दार्जिलिंग में निधियां लेखाओं में रखी हुई थी तथा कोई प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया था।

8.3.2 प्रशिक्षण एवं मॉक ड्रिल

- पश्चिम बंगाल में, आपदा जोखिम शमन कार्यक्रम-II के अंतर्गत जो कि छः जिलों (जिनमें से दो जिलों - बीरभूम तथा दार्जिलिंग की नमूना जांच की गई थी) में क्षमता निर्माण क्रियात्मक

था। यद्यपि, कार्यक्रम अप्रैल 2008 से आरंभ होकर मार्च 2011 तक पूर्ण किया जाना था लेकिन यह पीछे रह गया और अभी तक परिचालन में था। तथापि, नमूना जांच किए गए तीन जिलों में से किसी में भी समाज के संवेदनशील वर्गों जैसे रोगियों, विद्यार्थियों, मछली पकड़ने वालों तथा किसानों के लिए प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया था। इसके अतिरिक्त, विद्यार्थी इसे अपने विद्यालयीय पाठ्यचर्या में लागू करके आपदा प्रबंधन में संवेदनशील बन सकते हैं। यह अभी किया जाना था।

- अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह के सं.शा.क्षे. में निदेशालय आपदा प्रबंधन (नि.आ.प्र.) द्वारा अंडमान और निकोबार द्वीपसमूह के सं.शा.क्षे. समाज के वर्गों तथा कर्मचारियों को प्रशिक्षण देने के लिए व्यापक वार्षिक प्रशिक्षण कार्यक्रम नहीं बनाया गया था। नि.आ.प्र. द्वारा केवल एक प्रशिक्षण कार्यक्रम बनाया गया था जिसका अभी सं.शा.क्षे. प्रशासन द्वारा अभी अनुमोदन किया जाना है। परिणामतः निदेशालय द्वारा (जुलाई 2012) कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किया गया था।

- आपदा प्रबंधन में शामिल अधिकारियों को चरणबद्ध तरीके से प्रशिक्षण हेतु प्रशिक्षण अनुसूची ओडिशा राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (ओ.रा.आ.प्र.प्रा.) द्वारा तैयार की गई थी। आपातकालिक कला सीखने के लिए राज्य स्तर पर इस प्रकार का कोई प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया था। तथापि, 2007-12 के दौरान चार अवसरों पर ओ.रा.आ.प्र.प्रा. से योग्य जन अनुरोध पर प्रशिक्षण देने के लिए विभिन्न जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्रों में भेजे गए थे।

2008-09 के दौरान, छः तटीय जिलों के 111 बहु उद्देशीय चक्रवात शरणगृहों में स्थानीय लोगों को पांच प्रकार के प्रशिक्षण (पूर्वाभिमुखीकरण

प्रशिक्षण: 4440, खोज और बचाव: 2775 प्राथमिक उपचार: 2775, उपकरण का परिचालन और अनुरक्षण: 222) दिए गए थे। तत्पश्चात अभी तक ऐसा कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया (जून 2012)। हमने पाया कि अन्य अग्रक एजेंसियां जैसे होम गार्ड्स, मैडिकल, राष्ट्रीय कैंडट कोर (रा.कै.को.), राष्ट्रीय सेवा योजना (रा.से.यो.), नेहरू युवा केन्द्र संगठन (ने.यु.के.सं.) तथा राजस्व कर्मियों को राज्य स्तर या जिला स्तर पर ऐसा कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया था। चिकित्सा कर्मियों को, आपातकालीन के लिए अस्पताल तैयारी या जनसमूह के जुल्टी घटना प्रबंधन में प्रशिक्षण नहीं दिया गया था।

- ओडिशा में, 2007-12 के दौरान ओडिशा आपदा त्वरित कार्य बल कर्मियों द्वारा 4 स्थानों पर तैयारी उपाय के रूप में केवल पांच मॉक ड्रिल किए गए थे तथा एक संयुक्त अभ्यास/मॉक ड्रिल रेल दुर्घटना पर आयोजित किया गया था। तथापि, इन मॉक ड्रिलों में चिकित्सा विभाग, होम गार्ड्स, अग्निशमन इत्यादि जैसे अभिकरण शामिल नहीं थे।

- तमिलनाडु में, अग्नि तथा बचाव सेवा विभाग, अग्नि रोकथाम तथा बाढ़ग्रस्त पीड़ितों को बचाने के लिए जिलास्तर पर मॉकड्रिल आयोजित करता है। तथापि, अन्य आपदाओं के लिए मॉकड्रिल तथा सामुदायिक जागरूकता जैसे, राज्य की राजधानी में भूकम्प जो भूकम्पीय क्षेत्र-III में पड़ती थी, पर न तो विचार किया गया था और न ही आयोजित किया गया था।

- उत्तराखण्ड में, 2007-08 तथा 2009-10 में हरिद्वार तथा रुद्रप्रयाग जिलों के लिए प्राथमिक स्वास्थ्य पर दो प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए गए थे जिनमें 196 प्रशिक्षार्थियों ने भाग लिया। यह भी देखा गया था कि आपदा

रोकथाम तथा शमन प्रबंधन के कार्य में लगे जिला, खंड तथा ग्राम स्तर के स्टाफ को प्रशिक्षण देने के लिए कोई मास्टर प्रशिक्षक प्रशिक्षित नहीं किया गया था। आपातकाल या

जन हताहत की बड़ी घटनाओं के प्रबंधन के लिए अस्पताल तैयारी में मैडिकल कर्मियों को भी प्रशिक्षित नहीं किया गया था।

अनुशंसाएं:

- रा.आ.प्र.सं. के शैक्षिक तथा प्रशिक्षण कार्यक्रमों का मूल्यांकन करने की आवश्यकता है जिससे यह आश्वासन मिल सके कि बताए गए उद्देश्यों तथा धन की कीमत प्राप्त हो गई थी।
- भा.आ.प्र.ने के कार्यान्वयन को अधिक मजबूत बनाने की आवश्यकता है तथा संसाधनों के इन्वेन्टरी डाटा को अद्यतन करने की आवश्यकता है।
- रा.आ.प्र.सं. में विवेचनात्मक रिक्त पदों को भरने के लिए शीघ्र कदम उठाना आवश्यक है ताकि पर्याप्त रूप से प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित किए जा सकें।

भाग - II

9.1 भूकम्प

भारत को, अपेक्षित भूकंपों की अत्यधिक तीव्रता के अनुसार पाँच भूकंप-क्षेत्रों में बांटा गया है। क्षेत्र-V सर्वाधिक सक्रिय है और यह संपूर्ण पूर्वोत्तर भारत, बिहार के उत्तरी भाग, पश्चिम उत्तर प्रदेश की पहाड़ियों, हिमाचल प्रदेश तथा अंडमान एवं निकोबार द्वीपसमूह को समाविष्ट करता है। भारत का उच्च भूकंप जोखिम तथा सुरक्षा भेद्यता इस तथ्य से प्रमाणित है कि भूमि क्षेत्र का लगभग 59 प्रतिशत मध्यम से लेकर तीव्र भूकंप का सामना कर सकता है। 1990 से 2006 की अवधि के दौरान, भारत में 6 बड़े भूकंपों में 23,000 जानें गयीं, जिसने संपत्ति तथा सार्वजनिक अवसंचना को भी भारी क्षति पहुंचायी।

9.1.1 भूकंप प्रबंधन हेतु सांस्थानिक रूपरेखा

भू-विज्ञान मंत्रालय (भू-वि.मं.) भारतीय मौसम विज्ञान विभाग (भा.मौ.वि.वि.) देश में भूकंप के प्रबंधन तथा न्यूनीकरण हेतु केंद्रक मंत्रालय है। भा.मौ.वि.वि. पूरे देश में भूकंपीय गतिविधियों की हर समय निगरानी के लिए केन्द्रक अभिकरण है, तथा यह भूकंप विज्ञान संबंधी विविध गतिविधियों में शामिल है। यह 55 वेधशालाओं वाले राष्ट्रीय भूकंप विज्ञान नेटवर्क (रा.भू.वि.के. ने), जिसमें 17 स्टेशन वाले पत्यक्ष-समय भूकंपीय निगरानी नेटवर्क (प्र.स.नि. ने.) शामिल है, का अनुरक्षण करता है।

9.1.2 भूकंप प्रबंधन योजना

भूकंपों के प्रबंधन पर अप्रैल 2007 में जारी राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन के दिशानिर्देशों के अनुसार, भू.वि.मं. को भूकंप की तैयारी, न्यूनीकरण, जन जागरूकता, क्षमता निर्माण, प्रशिक्षण, शिक्षा, अनुसंधान तथा विकास, अभिलेखीकरण, भूकंप प्रतिक्रिया, पुनर्वास तथा बचाव, को आवृत्त करते हुए भूकंप प्रबंधन योजना तैयार करनी थी। हमने पाया कि भू.वि.मं. ने भूकंपों के लिए कोई आपदा प्रबंधन योजना तैयार नहीं की थी।

भू.वि.मं. ने बताया कि वह विशिष्ट संकट से संबंधित सेवाओं के कोर परिचालन गतिविधियों में रत था। इसने यह भी जोड़ा कि भू.वि.मं. आपदा प्रबंधन गतिविधियों के किसी अन्य घटक के लिए प्रत्यक्षतः उत्तरदायी नहीं है। उत्तर नियत प्राधावनों की संगति में नहीं था।

9.1.3 इष्टतम भूकंप विज्ञान नेटवर्क कार्यक्रम

इष्टतम भूकंप विज्ञान नेटवर्क कार्यक्रम " पर एक परियोजना मई 2009 को भा.मौ.वि.वि. द्वारा ₹48 करोड़ के अनुमानित लागत पर अनुमोदित किया गया था, जिसे घटाकर ₹ 25.17 करोड़ किया गया था। परियोजना का क्रियान्वयन 2009-10 से 2011-12 तक तीन वर्ष की अवधि में प्रसारित दो चरणों में किया जाना प्रस्तावित था। परियोजना का उद्देश्य देश में कहीं भी आने वाले तीव्रता-3.0 या अधिक के भूकंपों का पता लगाने और स्थान-निर्धारण क्षमता के लिए राष्ट्रीय भूकंप विज्ञान नेटवर्क का सुदृढीकरण तथा आधुनिककरण था। हमने देखा कि परियोजना तीन वर्ष की समाप्ति के बाद भी अभी क्रियान्वयन के प्रारंभिक चरण में ही है।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2012) कि इष्टतम भूकंप विज्ञान नेटवर्क की मूल योजना में, तथा संचार आवश्यकताओं को सुधारने के लिए अन्य

समवर्ती नेटवर्कों को उच्चतर प्राथमिकता प्रदान करने के मद्देनजर पुनः विचार करना होगा।

9.1.4 भूकंपीय संकट तथा जोखिम का सूक्ष्म-क्षेत्रीयकरण अध्ययन

भू.वि.मं./भा.मौ.वि.वि. ने फरवरी 2004 में दिल्ली में भूकंप जोखिम आकलन केन्द्र की स्थापना की। 2007-12 के दौरान भा.मौ.वि.वि. ने तीन परियोजनाओं को शुरू करने का प्रस्ताव किया, जो हैं:

- I. 1:10000 स्केल पर मुंबई, गुवाहाटी, अहमदाबाद तथा देहरादून का भूकंपीय सूक्ष्म-क्षेत्रीकरण;
- II. भूकंपीय संकट तथा क्षेत्रीय जोखिम मूल्यांकन हेतु राष्ट्रीय डाटाबेस का निर्माण करना; तथा
- III. योजना तथा न्यूनीकरण में डाटाबेस के उपयोग के प्रभाव का आकलन।

जन शिक्षा, नीति-निर्धारकों, डिज़ाइनरों तथा आपदा प्रबंधकों के लिए भूमि उपयोग की योजना के साथ उपचारात्मक उन्नयन एवं सूचना को बेहतर बनाने के लिए इन परियोजनाओं को 298.38 करोड़ का आवंटन किया गया था।

भा.मौ.वि.वि. ने बताया (जुलाई 2012) कि इसके द्वारा प्रस्तावित कार्यकलापों को नहीं किया जा सका क्योंकि सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण संबंधी दिशा निर्देश भू.वि.मं. द्वारा केवल अक्टूबर 2011 में ही तैयार तथा जारी किए गए थे। भू.वि.मं. ने बताया (सितम्बर 2012) कि गुवाहाटी, बैंगलौर, अहमदाबाद, देहरादून तथा दिल्ली का सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण कर लिया गया था। मुंबई शहर के सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण एवं अन्य दो परियोजनाओं नामतः भूकंपीय खतरे के राष्ट्रीय डाटाबेस तथा क्षेत्रीय जोखिम मूल्यांकन तथा विभिन्न पणधारियों

द्वारा योजना निर्माण तथा प्रभाव को कम करने में डाटा बेस की उपयोगिता के प्रभाव का आंकलन के बारे में उत्तर शांत था।

9.1.5 भूकंपीय सदृश चार्ट का गैर-अभिलेखीय डिजिटलीकरण

भा.मौ.वि.वि. ने “भूकंपीय सदृश चार्ट का अभिलेखीय डिजिटलीकरण” शीर्षक की एक परियोजना का आरंभ मई 2008 में दो वर्षों के लिए ₹ 13.50 करोड़ के अनुमानित लागत पर किया।

हमने देखा कि परियोजना अंततः जून 2012 तक समय-समय पर बढ़ायी गयी थी। स्वचालन तथा प्रौद्योगिकी उन्नति सोसाइटी (स्व.प्रौ.उ.सो.) ने भूकंप अभिलेख में निहित 100000 भूकंपीय सदृश चार्टों की स्कैनिंग तथा 5000 घटनाओं का वेक्टर डिजिटलीकरण मार्च 2012 तक पूरा कर लिया था तथा उन्हें भा.मौ.वि.वि. के पास गुणवत्ता जाँच के लिए प्रस्तुत कर दिया था।

तथापि, मार्च 2012 तक भा.मौ.वि.वि. केवल 50 प्रतिशत आपूर्तियों जैसे भूकंपीय सदृश चार्ट एवं घटनाओं का वेक्टर डिजिटलीकरण इत्यादि की ही गुणवत्ता जाँच कर पाया था। भा.मौ.वि.वि. ने अगस्त 2012 में बताया कि परियोजना को आरंभ करने में विलम्ब का मुख्य कारण उपकरणों की देरी से आपूर्ति था। इस प्रकार, परियोजना की उद्देश्य जून 2012 तक ₹ 7.54 करोड़ का व्यय करने के बावजूद हासिल नहीं किया जा सका था।

मंत्रालय ने बताया (सितम्बर 2012) कि सदृश चार्टों के डिजिटलीकरण, एक अत्यधिक समय लेने वाला प्रयास है तथा भूकंपोत्तर सदृश चार्टों का अभिलेखीकरण चार्टों के मुद्रित प्रतियों के डिजिटलीकरण के उपरांत ही होगा। हमने पाया

कि उत्तर में प्रयोग के लिए कोई समय सीमा प्रस्तावित नहीं थी।

9.1.6 रा.आ.प्र.प्रा. के प्रयास

विभिन्न प्राकृतिक आपदाओं से संबंधित जोखिम विश्लेषण एवं जोखिम मूल्यांकन कार्यक्रम के भाग के रूप में, रा.आ.प्र.प्रा. ने उन्नत आपदा मानचित्रों तथा भारतीय भू-भाग के लिए एटलस तैयार करने का कार्य शुरू किया। रा.आ.प्र.प्रा. ने इन मानचित्रों का कार्य जून 2011 में निर्माण सामग्री और प्रौद्योगिकी संवर्धन परिषद को सौंपा था।

रा.आ.प्र.प्रा. ने राष्ट्रीय भूकंप जोखिम न्यूनीकरण परियोजना का भी आरंभ किया है। यह परियोजना अपनी संकल्पना के पांच वर्ष बाद भी अभी प्रारंभिक चरण में ही थी।

इन सब पर इस प्रतिवेदन के अध्याय-IV, अनुच्छेद 4.3.1, 4.3.1.1 तथा 4.3.3.1 में विस्तृत चर्चा की गई है।

9.1.7 राज्यों में आपदा - तैयारी:

9.1.7.1 अण्डमान व निकोबार द्वीपसमूह

पोर्ट ब्लेयर नगर परिषद (पो.ब्ले.न.प.) निर्माण उपनियम, जो 1999 में बनाए गये थे, इनमें भूकंपों तथा विशेष संकटों के लिए सुरक्षा मानकों के प्रावधानों को अंतर्विष्ट किया गया था। जुलाई 2003 में, पो.ब्ले.न.प. ने इन निर्माण उपनियमों की आपदा प्रवण क्षेत्रों में अधिक सुरक्षित निर्माण के लिए उपयुक्त तकनीकी कानूनी व्यवस्था हेतु समीक्षा की थी। तथापि, संशोधित अधिनियम तैयार हो जाने के नौ वर्ष बाद प्रशासन द्वारा अभी अनुमोदित तथा अधिसूचित किए जाने शेष थे।

संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन कार्यकारी समिति ने निर्णय लिया (दिसम्बर 2009) कि विभिन्न द्वीपों में स्थित 25 इमारतों को किसी संकट की स्थिति में उपयोग करने के लिए सुसज्जित किया

जाएगा। तदुपरांत, अन्य 289 इमारतों को जून 2011 में मरम्मत करने के लिए चिन्हित किया गया था। हालांकि, इससे संबंधित कोई कार्य आरंभ नहीं किया गया था।

9.1.7.2 आंध्र प्रदेश

ग्रेटर हैदराबाद नगर निगम के अधिकार-क्षेत्र में आने वाली 144 इमारतों को जीर्ण-शीर्ण अवस्था में चिन्हित किया गया था, जिनमें से केवल 5 को ही गिराया गया। 2004-12 के दौरान शेष 139 इमारतों को नोटिस जारी किया, जिनमें 53 इमारतें सर्वाधिक खतरनाक स्थिति में तथा रहने के लिए असुरक्षित थीं। तथापि, जून 2012 तक कोई कार्रवाई नहीं की गयी थी

9.1.7.3 ओडिशा

ओ.रा.आ.प्र.प्रा. ने 2007 में शहरी क्षेत्रों को आपदा से उबरने की क्षमता से युक्त करने हेतु किये जाने वाले उपायों के लिए आवश्यक निर्देश जारी किये। तथापि, इनका अनुपालन नहीं किया गया था। चयनित जिलों में उनके निर्माण विनियम में कोई संशोधन नहीं किया गया।

9.1.7.4 पश्चिम बंगाल

राज्य आपदा प्रबंधन योजना ने प्रत्येक प्रकार की आपदा के प्रति उच्च (उ.) तथा मध्यम (म.) तथा (नि.) आधार पर संवेदनशील प्रखंडों की पहचान करने का प्रयास किया था। यह कार्य, तथापि, आंशिक था। उदाहरणस्वरूप, दो जिले (बर्दवान तथा बीरभूम) भूकंप क्षेत्र-III (मध्यम तीव्रता क्षेत्र) में आते हैं जबकि दार्जिलिंग क्षेत्र-IV में पड़ता है, जो एक गंभीर तीव्रता क्षेत्र है। तथापि, इन मामलों में भूकंपों के प्रति प्रखंडों की संवेदनशीलता का आकलन नहीं किया गया था।

दार्जिलिंग जिले में, दो इमारतों में मरम्मत कार्य किया गया क्योंकि एक बार केवल इन्हें ही

चिह्नित किया गया था। हमने आगे पाया कि सिंघमड़ी सिंडिकेट कार्यालय की इमारत तथा बस स्टैंड परिसर को नवम्बर 2011 में दार्जिलिंग नगरपालिका द्वारा असुरक्षित घोषित किया गया था परंतु जून 2012 तक उनका उपयोग हो रहा था।

कोलकाता नगर निगम ने 2900 पुराने तथा जीर्ण-शीर्ण सुरक्षा-भेद्य इमारतों की पहचान की थी। सुरी (नगरपालिका वीरभूम) में मरम्मत हेतु इमारतों की पहचान नहीं की गयी थी। शहरी स्थानीय निकाय इसका संकेत नहीं देता था कि इनमें से कोई शहरी योजना एक स्थान पर आर्थिक परिसंपत्तियों के केंद्रीकरण से बचाव करते हुए बनायी गयी थी।

9.1.7.5 उत्तराखण्ड

राज्य सरकार ने मई 2005 में निर्माण उपनियमों के अनुपालन तथा सुरक्षित निर्माण कार्यों एवं अति महत्वपूर्ण इमारतों जैसे अस्पताल, दमकल स्टेशन इत्यादि की मरम्मत करने में राज्य सरकार को तकनीकी सहायता सुनिश्चित करने हेतु संकट सुरक्षा प्रकोष्ठ की स्थापना की थी। प्रकोष्ठ ने अभी तक तीन शहरों में 7374¹ इमारतों की पहचान की है जिसमें से 1109² इमारतें मध्यम भूकंप के प्रति संवेदनशील पाई गईं। इन इमारतों को मरम्मत की जरूरत थी, परंतु इसके लिए कोई कदम नहीं उठाया गया। आपदा प्रबंधन विभाग ने बताया कि सुरक्षा प्रकोष्ठ के सदस्य अपने कार्य में रूचि नहीं ले रहे थे तथा इस प्रकार, कोई उपचारात्मक उपाय अभी तक नहीं किये गये थे।

हमने आगे देखा कि 13 जिलों में 0.10 से 94 प्रतिशत घर पक्की दीवारों से नहीं बने थे। इनमें से आठ जिलों³ में जो 85 प्रतिशत पक्के ढाँचे थे। औसत, भूकंप के लिए अति उच्च क्षति जोखिम के रूप में वर्गीकृत किये गये थे।

¹ मसूरी-3344, नैनीताल-2865 तथा बागेश्वर-1165

² मसूरी-615, नैनीताल-401 तथा बागेश्वर-93

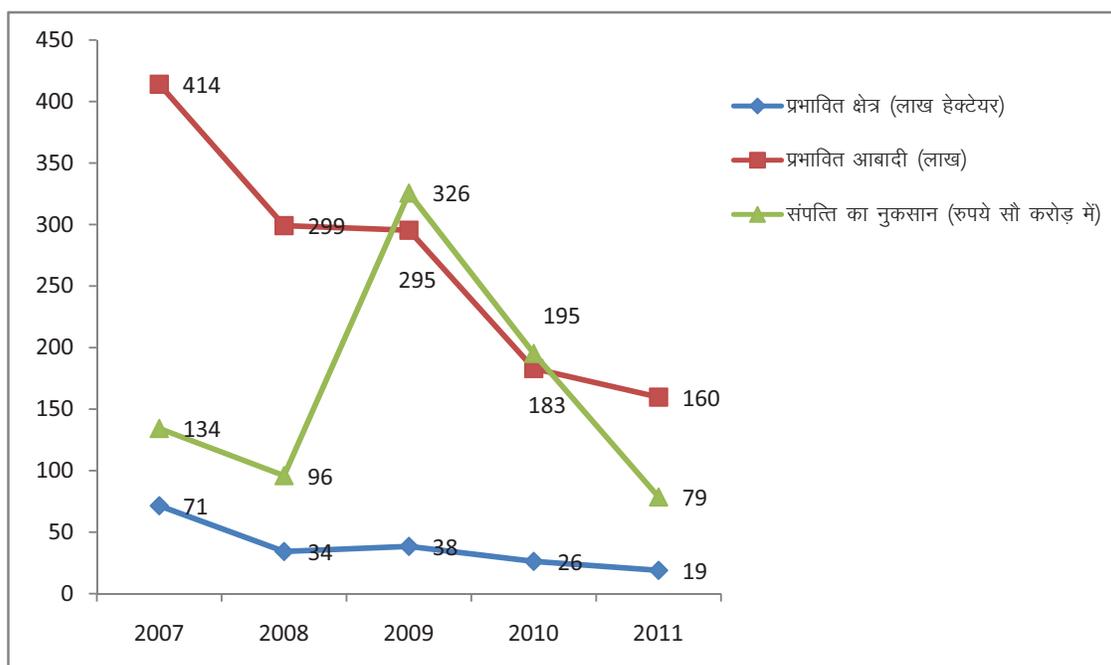
³ उत्तरकाशी, चमोली, रुद्रप्रयाग, टिहरी गढ़वाल, पौड़ी गढ़वाल, पिथौरागढ़, बागेश्वर तथा अल्मोड़ा।

9.2 बाढ़

बाढ़ उन प्राकृतिक आपदाओं में एक है जिनका सामना अलग-अलग स्तर के परिमाण में देश किसी न किसी क्षेत्र में करता है। बाढ़ जनित क्षति में वृद्धि के लिए विभिन्न प्राकृतिक तथा मानवी कारक उत्तरदायी हैं। देश में कुल 456.40 लाख हेक्टेयर क्षेत्र बाढ़-प्रभावित है। औसतन 72.25 लाख हेक्टेयर भूमि हर साल बाढ़ से प्रभावित होती है जिसमें 37.89 लाख हेक्टेयर कृषि क्षेत्र है।

विगत पाँच वर्षों में बाढ़ के कारण हुई क्षति को चार्ट 9.1 में दिखाया गया है:

चार्ट 9.1 --: भारत में बाढ़ के कारण क्षति



स्रोत: जल संसाधन मंत्रालय द्वारा प्रदान किया गया केन्द्रीय जल आयोग का डाटा

⁴ ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के लिए बाढ़ प्रबंधन पर कार्यरत समूह

⁵ 1953 से 2011 तक से वर्षों से आंकड़ों का औसत

9.2.1 बाढ़ नियंत्रण हेतु सांस्थानिक रूपरेखा

बाढ़ नियंत्रण की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्यों की है। मणिपुर को छोड़कर सभी राज्यों को बाढ़ मैदान क्षेत्र वर्गीकरण बिल के लिए उपयुक्त कानून बनाने की कार्यवाही अभी शुरू करनी शेष थी।

जल संसाधन मंत्रालय (ज.सं.मं.) देश के जल संसाधनों के विकास तथा विनियमन हेतु नीतिगत दिशानिर्देशों तथा कार्यक्रमों को बनाने के लिए जिम्मेदार है। ज.सं.मं. के अंतर्गत आने वाले केन्द्रीय जल आयोग (के.ज.आ.) के पास राज्यों में जल संसाधनों के नियंत्रण, संरक्षण तथा उपयोग के लिए योजनाओं का आरंभ, समन्वय तथा विस्तारित करने की जिम्मेदारी है।

9.2.1.1 बाढ़ प्रबंधन के लिए कार्य योजना

जनवरी 2008 में रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा दिये गये बाढ़ प्रबंधन हेतु दिशानिर्देशों के अनुसार, ज.सं.मं. को बाढ़ प्रबंधन के लिए एक विस्तृत कार्य योजना बनानी थी। मंत्रालय ने बताया (जून 2012) कि कथित दिशानिर्देशों में उल्लिखित गतिविधियों तथा उनकी समयसीमाओं का, राज्य सरकारों तथा अन्य संबंधित अभिकरणों की संगति में अंतिम रूप से निर्धारित होना अभी शेष है।

इस प्रकार, विगत 4 वर्षों में, ज.सं.मं. ने बाढ़ प्रबंधन की कोई कारगर योजना रा.आ.प्र.प्रा. के दिशानिर्देशानुसार नहीं की थी। इससे देश में बाढ़ न्यूनीकरण का प्रस्तावित कार्यवाही प्रभावित हुई।

9.2.1.2 संकट प्रबंधन योजना

2009 की संकट प्रबंधन योजना (सं.प्र.यो.) ने के.ज.आ. की, बाढ़ पूर्वानुमान से संबंधित प्रथम सूचना प्रेषित करने के लिए उत्तरदायी प्राधिकरण के रूप में पहचान की। ज.सं.मं. ने मार्च 2011 में बाढ़ पूर्वानुमान तथा बाँध-विघात से संबंधित संकटों को संभालने के लिए अपनी मंत्रालय-

स्तरीय सं.प्र.यो. बनायी थी। सं.प्र.यो. के अनुसार, प्रत्येक राज्य द्वारा राज्यों के वृहद बांधों के सुरक्षा के मामलों के निदान के लिए एक बांध सुरक्षा संगठन (बां.सु.सं.) की स्थापना अपेक्षित है। हालांकि, केवल 14 राज्यों ने बा.सु.सं. बनाये थे (जुलाई 2012)।

इसी प्रकार, के.ज.आ. ने राज्यों में बड़े बांधों के विकास तथा आपातकालीन कार्य योजना (आ.का.यो.) को लागू करने के लिए दिशानिर्देश (मई 2006) दिये थे।

हमने पाया कि केवल 8 राज्यों ने सितम्बर 2011 तक 29 राज्यों में स्थित 4728 बड़े बांधों के स्थान पर केवल 192 (4.06 प्रतिशत) बड़े बांधों के लिए ही आपातकालीन कार्य योजना बनायी थी। इस प्रकार, परियोजना प्राधिकरणों द्वारा 96 प्रतिशत बड़े बांधों के लिए आ.का.यो. के तैयार नहीं होने के कारण विशाल क्षेत्र तथा संपत्ति बांध-विघात के प्रपातन प्रभाव के लिए असुरक्षित छूट गई थी।

9.2.2 जल निकायों का संदूषण

कैबिनेट सचिवालय द्वारा अगस्त 2009 में आयोजित सं.प्र.यो. की समीक्षा बैठक में, ज.सं.मं. को जलाशयों के जल के संदूषण के कारण होने वाले संकट पर विचार करने को कहा गया। तथापि, ज.सं.मं. ने सं.प्र.यो. में इस तथ्य को शामिल नहीं किया था (जुलाई 2012)।

आगे, मार्च 2012 के सं.प्र.यो. समीक्षा बैठक में, ज.सं.मं. ने बताया कि देश में स्थित जल निकायों की बड़ी संख्या की निगरानी हेतु आवश्यक अवसंरचना अथवा विशेषज्ञता इसके पास नहीं थी। हमने देखा कि इस महत्वपूर्ण पर्यावरण संकट को कम करने के लिए आगे कोई कार्य नहीं हुआ था।

9.2.3 बाढ़ पूर्वानुमान

देश में बाढ़ पूर्वानुमान तथा चेतावनी का कार्य के.ज.आ. को सुपुर्द था। के.ज.आ., जल मौसम विज्ञान के आंकड़े उन स्थलों से वर्ष भर संकलित करता है। बाढ़ पूर्वानुमान की गतिविधि में स्तर पूर्वानुमान तथा अंतर्वाह पूर्वानुमान सम्मिलित थे। जब किसी नदी का जल-स्तर एक पूर्व निर्धारित चेतावनी-स्तर को स्पर्श करता था तो पूर्वानुमान जारी किए जाते थे।

9.2.3.1 निरीक्षण के समुचित तंत्र का अभाव

सितम्बर 2011 तक देश में 4728 जलाशय तथा बांध थे। के.ज.आ. केवल 28 जलाशयों एवं बांधों के लिए ही अंतर्वाह पूर्वानुमान उपलब्ध कराता था। इस प्रकार जलाशयों तथा बांधों की एक बड़ी संख्या का उनके जल-स्तरों हेतु बिल्कुल भी निरीक्षण नहीं किया गया था।

भारतीय लोक प्रशासन संस्थान (भा.लो.प्र.सं.) ने बाढ़ नियंत्रण के लिए योजनागत योजनाओं पर एक मूल्यांकन अध्ययन का संचालन किया था। भा.लो.प्र.सं. द्वारा ज.सं.मं. को नवम्बर 2009 में पेश किये गये प्रतिवेदन ने विभिन्न कमियों को रेखांकित किया गया था। इसमें (i) निष्क्रिय टेलीमिटर स्टेशन (ii) बाढ़ के समय अस्थायी आकलन स्थल, (iii) बाढ़ पूर्वानुमान स्टेशनों के पास समर्पित संप्रेषण सुविधाओं का न होना आदि सम्मिलित है। हमने देखा कि इन कमियों को ज.सं.मं. द्वारा जुलाई 2012 तक ठीक नहीं किया गया था।

के.ज.आ. ने जुलाई 2012 में अपने उत्तर में बताया कि इन मामलों को निपटाने के लिए आवश्यक निर्देश दिये जा चुके हैं।

9.2.3.2 बाढ़ पूर्वानुमान का आधुनिकीकरण

के.ज.आ. द्वारा लगातार पांच वर्षों में बाढ़ पूर्वानुमान एवं चेतावनी प्रणाली का प्रसार एवं आधुनिकीकरण किया था। नौवीं, दसवीं तथा ग्यारहवीं योजना अवधि के दौरान, क्रमशः 55, 168 एवं 222 स्टेशनों में टेलीमिटर⁶ का आधुनिकीकरण किया गया था। ग्यारहवीं योजना के दौरान 222 टेलीमिटर स्टेशनों की प्रतिस्थापना करनी थी। परंतु मार्च 2012 तक केवल 204 टेलीमिटर/बाढ़ पूर्वानुमान स्टेशनों का प्रतिस्थापन हुआ था।

हमने आगे पाया कि, राज्यों द्वारा नक्शे पर क्षेत्रों की पहचान एवं उन्हें चिह्नित किया जाना था। तथापि, बाढ़ पूर्वानुमान निगरानी निदेशालय के अनुसार इस संबंध में अधिक कार्य नहीं किया गया था।

9.2.4 बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम (बा.प्र.का.)

भारत सरकार द्वारा प्रबंधन तथा भू-क्षरण नियंत्रण के लिए 2004 में एक कार्य बल का गठन किया गया था। इसने ज.सं.मं. के दसवीं तथा ग्यारहवीं योजना अवधियों के लिए गंगा एवं ब्रह्मपुत्र घाटी राज्यों से संबंधित बाढ़ प्रबंधन तथा भू-क्षरणरोधी योजनाओं को मंजूरी दी थी। इन योजनाओं की अनुमानित लागत ₹ 4,982.10 करोड़ थी। दसवीं योजना की अवधि के दौरान तात्कालिक प्रकृति के कार्य आरंभ किये जाने थे।

ज.सं.मं. ने नवम्बर 2007 में बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम (बा.प्र.का.) के नाम से एक राज्य क्षेत्रीय योजना का राज्य सरकारों को ग्यारहवीं योजना अवधि के दौरान महत्वपूर्ण क्षेत्रों में बाढ़

⁶ स्वचालित आंकड़े प्राप्ति तथा वास्तविक समय में आंकड़े संप्रेषण की प्रणाली

प्रबंधन कार्यों के लिए वित्तीय सहायता देने के लिए कार्यान्वयन किया था। बा.प्र.यो. के अंतर्गत, देश में सभी बाढ़ प्रभावित राज्यों को गंभीर बाढ़ नियंत्रण तथा नदी प्रबंधन कार्यों की शुरुआत करने के लिए केन्द्रीय सहायता दी गयी थी। इन कार्यों में संवेदनशील प्रदेशों में बाढ़ प्रवण क्षेत्र विकास कार्यक्रम के अलावा नदी प्रबंधन, बाढ़ नियंत्रण, कटाव-प्रतिरोध, जल निकासी, समुद्री कटाव-प्रतिरोध, बाढ़ प्रतिरोध कार्य सम्मिलित थे।

ग्यारहवीं योजना के दौरान, ₹9435.45 करोड़ की अनुमानित लागत के 420 कार्यों को बा.प्र.यो. के अंतर्गत 7739.69 करोड़ के केन्द्रीय हिस्सेदारी के साथ मंजूरी मिली थी। इनमें से, ग्यारहवीं योजना के दौरान 252 कार्य पूरे किये। 31 मार्च 2012 तक योजना आयोग द्वारा ₹8000,00 करोड़ के आवंटन में से 3566.00 करोड़, (दसवीं योजना के कार्यों के लिए ₹89 करोड़ सम्मिलित करते हुए) की केन्द्रीय सहायता जारी की गयी थी।

हमने पाया कि मार्च 2007 तक देश के 456.50 लाख हेक्टेयर के कुल बाढ़ प्रवण क्षेत्र के स्थान पर केवल 182.20 लाख हेक्टेयर को ही बाढ़ से उचित सुरक्षा प्रदान की गयी थी। बा.प्र.यो. की शुरुआत से, अन्य 2180 लाख हेक्टेयर की बाढ़ से सुरक्षा होनी थी, परंतु मार्च 2011 तक केवल 2.59 लाख हेक्टेयर नवीन क्षेत्र ही सुरक्षित किये जा सके थे। अतः देश का एक विशाल क्षेत्र अभी भी बाढ़ से असुरक्षित था, परिणामतः प्रति वर्ष जीवन तथा संपत्ति की विशाल क्षति होती थी।

9.2.5 राज्यों तथा सं.शा.क्षे. में आपदा-तैयारी

9.2.5.1 अण्डमान निकोबार द्वीपसमूह

मई 2006 में, के.ज.आ. ने बांधों के लिए आपतकालीन कार्य योजना (आ.का.यो.) के विकास तथा क्रियान्वयन हेतु दिशानिर्देश बनाये।

हमने पाया कि बांध-विघात के लिए आ.का.यो. अभी जुलाई 2012 तक, सं.शा.क्षे. सरकारों द्वारा दिशानिर्देशों के अनुपालन में तैयार नहीं हुआ था।

9.2.5.2 ओडिशा

हमने पाया कि पर्याप्त अनाज भण्डारों का अनुक्षण नहीं किया गया था। ओडिशा राज्य नागरिक आपूर्ति निगम द्वारा सितम्बर 2011 के बाढ़ के लिए मार्च 2012 में जाकर 19 बाढ़ पीड़ित जिलों को राहत चावल (10 दिन) की आपूर्ति हुई। बालासोर जिले के मामले में भी इसी प्रकार की देरी देखी गयी।

इसके अतिरिक्त, बालसोर सदर प्रखंड में मार्च 2012 में प्राप्त 462.08 में.ट. चावल भण्डारण एजेंटों द्वारा रोक लिया गया था। इस प्रकार आपूर्ति अंतिम उपभोक्ता तक समय से नहीं पहुँची। यह राहत-कोष के दुरुपयोग को इंगित करता है।



बालासोर सदर प्रखण्ड में मार्च 2012 में 2011 की बाढ़ की सहायता सामग्री के रूप में वितरण हेतु प्राप्त अनाज

ओडिशा में चक्रवातों तथा बाढ़ों के लिए तैयारी:

- ओडिशा के 205 बड़े बाढ़ों में से, बलिमेला और जलपुत बांधों, जिनके लिए आं.का.यो. निर्माणधीन (जून 2012) था, को छोड़कर बड़े बांधों के लिए कोई आपातकालीन योजना नहीं थी।
- मुख्य सचिव की अध्यक्षता में बांध संरक्षा हेतु राज्य संकट प्रबंधन समिति का, ज.सं.मं. के संकट प्रबंधन योजना के अनुसार, गठन नहीं हुआ था।

- हमने बालसोर डी.डी.एम.ए. की वर्ष 2009-10 2011-12 के लिए बाढ़ बचाव कार्यों के लिए नौकाओं के लिए की मौजूदगी से संबंधित नमूना जाँच किया था। हमने पाया कि 14 से 17 विद्युत नौकाएं जिलेके अलग-अलग असुरक्षित स्थानों पर रखी गयी हैं। इनमें से, 2009-10 में छः नौकाएं, 2010-11 में चार तथा 2011-12 में तीन चालू स्थिति में नहीं थीं। इन्हें परिचालित करने के लिए क्षतिग्रस्त नौकाओं को बदलने/मरम्मत करने का कोई प्रयास नहीं किया गया।

9.2.5.3 तमिलनाडु

नमूना-परीक्षित जिलों में उत्तर-पूर्वी मानसून 2010 के समय चक्रवात और भारी बारिश के कारण बाढ़ आयी थी। पूर्व-मानसून बैठकों में, लोक निर्माण विभाग को जिला कलक्टर द्वारा तटबंधों को सुदृढ़ रहने के लिए रेत से भरी बोरियों के साथ तैयार करने का निर्देश दिया था। तथापि, फसलों, आजीविका, संपत्ति तथा अवसंरचना के आवर्तक क्षति पर चिचार-विमर्श नहीं किया गया था तथा उनकी, बाढ़ की सुरक्षा-भेद्यताओं की पहचान नहीं की जा सकी थी।

9.2.5.4 पश्चिम बंगाल

राज्य के बड़े बांधों से संबंधित बांध-विघात के लिए आ.का.यो. नहीं बनायी गयी थी।

बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम के अंतर्गत 1822.08 करोड़ के कुल पूंजी परिव्यय की सत्तरह परियोजनाएं 2008-09 से 2010-11 के दौरान अनुमोदित की गयी थीं। 17 परियोजनाओं में से 13 परियोजनाओं ने 100 प्रतिशत प्रगति की थी। सरस्वती नदी पर एक परियोजना ने 50 प्रतिशत प्रगति की थी। पश्चिम मेदिनीपुर के कलिआघड़-कपलेश्वरी-बघाई घाटी पर बनी परियोजना ने केवल 12 प्रतिशत प्रगति की और सुन्दरवन के तटबंधों पर बनी परियोजना ने भूमि अधिग्रहण कठिनाइयों के कारण नगण्य प्रगति की थी।

विभाग ने देरी के लिए बड़ी परियोजनाओं के लिए विलंबित भूमि अधिग्रहण, नदी तटीय परियोजनाओं में कम कार्यावधि, केन्द्रीय निधियों के निर्गम में प्रक्रियात्मक विलंब, निधियों की सामयिक अनुपलब्धता तथा क्रियान्वयन चरण में डिज़ाइन मानदंडों में बदलाव को जिम्दार ठहराया (अगस्त 2012) था।

9.3 चक्रवात तथा सुनामी

भारत के पास 7516 किमी का तटबंध है जो विश्व के 10 प्रतिशत के करीब उष्णकटिबंधीय चक्रवातों के लिए असुरक्षित हैं। इस क्षेत्र का करीब 71 प्रतिशत 10 राज्यों⁷ में है तथा अंडमान, निकोबार एवं लक्षद्वीप के द्वीपसमूह चक्रवात प्रवण हैं। तटबंधीय क्षेत्रों में सुनामी⁸ भी आती है।

26 दिसंबर 2004 के सुनामी ने, तमिलनाडु, केरल, आन्ध्र प्रदेश में, पुडुचेरी तथा अण्डमान व निकोबार द्वीपसमूह के सं.शा.क्षे. में जीवन तथा संपत्ति को भारी क्षति पहुँचायी थी। पाँच राज्यों तथा सं.शा.क्षे. में 1396 गाँवों में 26.63 लाख आबादी आपदा से प्रभावित हुई थी। 9395 लोगों ने अपनी जान गंवाई तथा 3964 लोगों के लापता होने की सूचना मिली थी और उनके मृत होने की आशंका थी। लापता लोगों में से अधिकतर लोग अंडमान व निकोबार द्वीपसमूह से थे।



भारतीय तटबंध पर उष्णकटिबंधीय चक्रवात

⁷ गुजरात, महाराष्ट्र, गोवा, कर्नाटक, केरल, तमिलनाडु, पुडुचेरी, आंध्र प्रदेश, ओडिशा तथा पश्चिम बंगाल

⁸ सुनामी बड़ी तरंगों की एक शृंखला है जो भूकम्प के कारण समुद्री जल के अचानक स्थान परिवर्तन के कारण उत्पन्न होती है। सुनामी बड़े विनाश की क्षमता की रखती है तथा इसकी ऊर्जा का शमन तटवर्तीय निर्माण तथा मकानों को क्षति पहुंचा कर होता है।

9.3.1 सांस्थानिक रूपरेखा

भूगर्भ विज्ञान मंत्रालय (भू.वि.मं.) चक्रवात तथा सुनामी की आपदाओं के प्रबंधन एवं शमन के लिए उत्तरदायी केन्द्रक मंत्रालय है। इसका अधीनस्थ कार्यालय, भारतीय मौसम विज्ञान विभाग (भा.मौ.वि.वि.) चेतावनी जारी करने तथा राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अभिकरणों को परामर्श देने तथा उत्तर हिन्द महासागर में चक्रवातीय तूफानों की निगरानी तथा पूर्वानुमान के लिए उत्तरदायी है।

भू.वि.मं. के एक स्वायत्त निकाय, भारतीय राष्ट्रीय महासागर सूचना सेवाएं केन्द्र (भा.रा.म.सू.से.के.) हैदराबाद में, भारतीय सुनामी प्रारंभिक चेतावनी केन्द्र की स्थापना की गयी थी। यह केन्द्र, तटीय क्षेत्रों की निरंतर निगरानी, सुनामी का पता लगाने तथा परामर्श देने के लिए उत्तरदायी है।

इनके अतिरिक्त, अन्य संस्थान नामतः मध्यम दूरी मौसम पूर्वानुमान तथा भारतीय उष्ण कटिबंधीय मौसम विज्ञान संस्थान और महासागर विकास विभाग के अंतर्गत आने वाली संस्थाएं अर्थात्, भा.रा.म.सू.से.के. तथा समेकित तटबंधीय एवं समुद्री क्षेत्र प्रबंधन इत्यादि भी चक्रवात के पूर्वानुमान और निगरानी के लिए मूल्यवान निविष्टियां प्रदान करती हैं। ये संस्थाएं भू.प्र.वि.सं. परिषद द्वारा प्रबंधित भूगर्भ प्रणाली विज्ञान संगठन के अंतर्गत थी।

भूगर्भ विज्ञान मंत्रालय की भूमिका

रा.आ.प्र.प्रा. के दिशानिर्देशों के अनुसार, भू.वि.मं. सुनामी एवं चक्रवातों के समग्र प्रबंधन के लिए उत्तरदायी केन्द्रक मंत्रालय है। तथापि, भू.वि.मं. ने बताया कि यह, चक्रवातों के पूर्वानुमान के साथ चक्रवातों एवं भूकंपों की निगरानी तथा पता लगाने को छोड़कर

आपदा प्रबंधन गतिविधियों के किसी अन्य घटक के लिए प्रत्यक्ष रूप से जिम्मेदार नहीं है। उत्तर को इस संदर्भ में देखा जा सकता है कि रा.आ.प्र.प्रा. के चक्रवात संबंधी दिशानिर्देश जो भू.वि.मं. के कार्य बिन्दुओं को स्पष्टतः परिभाषित करते हैं। इसके अतिरिक्त, भू.वि.मं. चक्रवातों और सुनामी के प्रबंधन के लिए केन्द्रक मंत्रालय हैं।

9.3.1.1 प्रारंभिक चेतावनी प्रणाली व तंत्र

आपदाओं के पूर्वानुमान के लिए निम्नलिखित तंत्र थेः

- (i) भा.मौ.वि.वि. के क्षेत्रीय चक्रवात चेतावनी केन्द्र चैन्नई, तथा कोलकाता एवं चक्रवात चेतावनी केन्द्र भुवनेश्वर विशाखापट्टनम तथा अहमदाबाद क्षेत्रीय स्तर पर चक्रवात चेतावनी प्रारम्भ करने तथा इसको प्रसारित करने के लिए उत्तरदायी थे। दिल्ली स्थित चक्रवात चेतावनी डिवीजन की राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर ऐसी ही जिम्मेदारी थी। भा.मौ.वि.वि. ने असुरक्षित तटबंधीय क्षेत्रों में इंसेट उपग्रहों के प्रसारण क्षमताओं के उपयोग से चेतावनी के पारेषण हेतु विशेष रूप से निर्मित अभिग्राहकों की स्थापना की है। यह क्षेत्रीय भाषा में चक्रवातीय चेतावनी की, चक्रवात प्रभावित क्षेत्र या प्रभावित होने की आशंका वाले क्षेत्रों के लिए एक प्रत्यक्ष प्रसारण सेवा है। भारतीय तटों के साथ 352 चक्रवात चेतावनी प्रसारण प्रणाली (च.चे.प्र.प्र.) स्टेशन हैं, इनमें से 100 डिजिटल च.चे.प्र.प्र. आंध्र प्रदेश के तट के साथ स्थापित हैं।
- (ii) भारतीय सुनामी प्रारंभिक चेतावनी केन्द्र, तटबंधीय क्षेत्रों में निरंतर सुनामी की निगरानी तथा परामर्श देने में व्यस्त था। अपेक्षित सूचना मिलने पर, भा.मौ.वि.वि.

उसे गृ.मं. नियंत्रण कक्ष, रा.आ.प्र.प्रा. परिचालन कक्ष तथा केन्द्र एवं राज्य दोनों स्तरों के निर्दिष्ट सरकारी प्राधिकरणों तक प्रसारित करता है।

9.3.2 सुरक्षा भेद्यता विश्लेषण तथा जोखिम मूल्यांकन

भू.वि.मं. को चक्रवात तथा सुनामी संबंधी आपदाओं के न्यूनीकरण प्रयासों के लिए एक केन्द्रक मंत्रालय के रूप में चिन्हित किया गया था। चक्रवात पर रा.आ.प्र.के. दिशानिर्देशों के अनुसार, भा.मौ.वि.वि. को चक्रवातों की सुरक्षा-भेद्यता तथा इसके समय-समय पर बदलते हुए स्वरूप को मूल्यांकित करना था।

तथापि, भा.मौ.वि.वि. ने सूचना दी (अगस्त 2012) कि मंत्रालय की जिम्मेदारी सुनामी और चक्रवातों तथा संबंधित तूफानों की विभिन्न पणधारियों को जोखिम तथा जनहानि की, क्षति को कम करने के लिए केवल समय पर सूचना प्रदान करना था।

भू.वि.मं. ने आगे बताया (सितम्बर 2012) कि राज्यों द्वारा सुरक्षा-भेद्यता मूल्यांकन योजनाएं, रा.आ.प्र.प्रा. के दिशानिर्देशन में शुरू करनी थीं।

इस प्रकार, अपेक्षित राष्ट्रीय दिशानिर्देशों के केन्द्रक मंत्रालय द्वारा, जोखिम संकट, सुरक्षा-भेद्यता, क्षतियों एवं हानि के मूल्यांकन संबंधी कोई विशेष कार्यक्रम शुरू नहीं किया गया था।

9.3.3 परियोजना शुरू होने में विलंब

भू.वि.मं. ने “भारतीय तटबंध हेतु बहु आपदा सुरक्षा-भेद्यता आरेखन” पर भा.रा.म.सू.से.के. को, मार्च 2013 तक पूर्ण करने की निर्धारित तिथि के साथ ₹48 करोड़ की कुल लागत पर एक परियोजना अनुमोदित की गयी थी (मार्च 2011)।

परियोजना का उद्देश्य देश में तटीय राज्यों के 5000 वर्ग किमी. के असुरक्षित चिन्हित क्षेत्रों के लिए सुरक्षा-भेद्यता आरेखों को बनाने और उन्हें वितरित करने का था। मार्च 2011 में, भू.वि.मं. ने भा.रा.म.सू.से.के. हैदराबाद को परियोजना के क्रियान्वयन हेतु 7 करोड़ जारी किया था। हमने पाया कि भा.रा.म.सू. से.के. ने जून 2012 तक परियोजना में का प्रारंभ नहीं किया था। भू.वि.मं. ने बताया (जुलाई 2012) कि परियोजना में व्यापक फील्ड कार्य के साथ एक बड़ी मात्रा में श्रम शक्ति को भी शामिल करना था जिसके लिए, संस्थाओं की पहचान एवं प्रस्ताव हेतु आग्रह (प्र.आ.) को अंतिम रूप देने के लिए अभिरूचि की अभिव्यक्ति (अ.अ.) जारी की गयी थी। परियोजना के अंतर्गत ₹ 1.56 लाख का व्यय किया गया था। तथापि अपने पाया कि भू.वि.मं. ने भा.रा.म.सू.से.के. के साथ परियोजना में तेजी लाने के लिए विषय का अनुवर्तन नहीं किया था।

भू.वि.मं. ने (सितम्बर 2012) बताया कि यह 11वीं योजना में, सुनामी चेतावनी तथा प्रसार पहल के अंतर्गत भा.रा.म.सू.से.के., हैदराबाद में त्रिआयामी भौ.सू.प्र. डिजिटल डेटा की पायलट मोड में शुरुआत की गयी है तथा परियोजना 12 वीं योजना में जारी रहेगी।

उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि मंत्रालय ने मार्च 2011 में ₹ 7.00 करोड़ जारी किये थे, हालांकि केन्द्रक संस्थान अर्थात् भा.रा.मं.सू.से.के., हैदराबाद जुलाई 2012 तक केवल ₹ 1.56 लाख ही व्यय कर सका था तथा परियोजना गतिविधियों का प्रारंभ नहीं किया गया था। परियोजना के आरंभ नहीं होने ने सुरक्षा भेद्यता मानचित्रों के विकास को विलंबित कर दिया था।

9.3.4 आपदा प्रबंधन योजना का तैयार नहीं होना

9.3.4.1 सुनामी तथा चक्रवात के प्रबंधन हेतु कार्य योजना

रा.आ.प्र.प्रा. दिशानिर्देश, भू.वि.मं. को सुनामी एवं चक्रवातों के प्रबंधन हेतु विशिष्ट कार्यों, गतिविधि लक्ष्यों तथा समय सीमाओं के साथ एक विस्तृत कार्य योजना तैयार करने की अपेक्षा करता है। यह राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन योजना का भी एक हिस्सा होना होगा। तथपि, भू.वि.मं. ने कोई आपदा प्रबंधन तथा सुनामी एवं चक्रवात प्रबंधन के लिए कार्य योजना तैयार नहीं किया था। भू.वि.मं. ने बताया कि भा.रा.मं.सू.से.के., हैदराबाद के भारतीय सुनामी प्रारंभिक चेतावनी केन्द्र द्वारा अपने मानक परिचालन प्रक्रिया (मा.प.प्र.) पर आधारित केवल एक उपभोक्ता नियम पुस्तिका तैयार की गयी थी। इस प्रकार, रा.आ.प्र.प्रा. के दिशानिर्देशों का संकलन नहीं किया गया।

9.3.4.2 राष्ट्रीय न्यूनीकरण योजना का तैयार न होना

भू.वि.मं., 'भूकम्प' 'सुनामी' तथा 'चक्रवात' से संबंधित आपदाओं के संबंध में न्यूनीकरण प्रयासों हेतु केन्द्रक मंत्रालय था। हमने पाया कि भू.वि.मं. ने, भा.मौ.वि.वि. तथा भू.वि.मं. के बीच समन्वय के अभाव के कारण अभी तक योजना तैयार नहीं की थी।

भू.वि.मं. ने बताया (सितम्बर 2012) कि उन्होंने 2010 में अपनी इन जिम्मेदारियों के वहन में अपनी क्षमता/कठिनाईयों से रा.आ.प्र.प्रा. को अवगत करा दिया था। क्योंकि भू.वि.मं. को आपदा प्रबंधन आवृत्ति के संबंध घटकों के क्रियान्वयन एवं सह-संबंध का कोई अनुभव नहीं था।

9.3.5 देश में मौसम पूर्वानुमान का उन्नयन

आपदा प्रबंधन की राष्ट्रीय नीति के अनुसार, जलवायु परिवर्तन का पूर्वानुमान, आपदा प्रबंधन का सर्वाधिक महत्वपूर्ण उपादान है।

मौसम पूर्वानुमान की मौजूदा प्रणाली के आधुनिकीकरण एवं उन्नयन के लिए भू.वि.मं. ने परियोजना को तीन चरणों में क्रियान्वयन का प्रस्ताव प्रस्तुत किया। दिसम्बर 2007 में आर्थिक मामलों पर कैबिनेट कमेटी ने चरण-1 के प्रस्ताव को ₹920 करोड़ के अनुमोदित लागत पर दिसम्बर 2007 से 24 माह के परियोजना अवधि के लिए अनुमोदित किया था।

9.3.5.1 बजट अनुमान तथा वास्तविक व्यय

हमने पाया कि 2007-2012 के दौरान ₹920.00 करोड़ के अनुमोदित राशि में से भा.मौ.वि.वि. मार्च 2012 तक केवल ₹438.63 करोड़ (47.68 प्रतिशत) ही खर्च कर पाया था। तीन वर्षों से अधिक की यह गिरावट योजना क्रियान्वयन की धीमी गति की ओर संकेत करती है।

9.3.5.2 लक्ष्यों की प्राप्ति में गिरावट

भू.वि.मं. ने विश्व स्तर की मौसम सेवा प्रदान करने हेतु मौसम विज्ञान के क्षेत्र में अवलोकन, पूर्वानुमान, उडयन, कृषि मौसम विज्ञान तथा मानव संसाधन की इष्टतम आवश्यकता को निर्दिष्ट करने के लिए एक समिति का गठन किया था। समिति ने भा.मौ.वि.वि. के आधुनिकीकरण हेतु इष्टतम आवश्यकताओं की सिफारिश की थी; तथापि चरण-1 के लिए निर्धारित लक्ष्यों की उपलब्धि में भी कमी थी। विवरण अनु-9.1 में दिए गए हैं।

आधुनिकीकरण योजना के अंतर्गत आरम्भ की गई 17 परियोजनाओं में से, ₹ 84.15 करोड़ की लागत वाली 5 परियोजनाओं को अभी आरंभ

करना था। ₹ 256.85 करोड़ लागत की अन्य 5 परियोजनाएं अभी क्रियान्वयन के अधीन हैं। ₹186.90 करोड़ लागत की, केवल 7 परियोजनाएं पूरी की जा सकेंगी।

भू.वि.मं. ने भा.मौ.वि.वि. के आधुनिकीकरण योजना में विलंबों तथा खामियों को स्वीकार किया (सितम्बर 2012)। इसने विलंब के लिए (i) विभिन्न राज्यों में भूमि की मंजूरी प्राप्त करने (ii) निविदाओं को अंतिम रूप देने तथा संविदाएं प्रदान करने में विलंब (iii) रक्षा मंत्रालय से कोच्चि, गोवा, करैकल और पारादीप आदि में तटीय डॉपलर मौसम रडारों के संस्थापन के लिए सुरक्षा मंजूरी प्राप्त करने में विलंब को जिम्मेदार ठहराया था।

9.3.5.3 चरण-I के क्रियान्वयन में विलंब

परियोजना के निगरानी के लिए गठित नौ परियोजना प्रबंधन समितियों की परियोजना के दौरान कभी बैठक नहीं हुई। निगरानी के अभाव के कारण, आधुनिकीकरण परियोजना का चरण-I जिसका दिसम्बर 2009 तक पूरा किया जाना था उसे जुलाई 2012 तक पूरा नहीं किया जा सका।

विलंब के लिए भा.मौ.वि.वि. का समय सारणी का पालन करने में अक्षमता तथा निविदा, क्रय आदेश के मुद्दों के सामयिक प्रसंस्करण क्रय आदेश के मुद्दों के सामयिक प्रसंस्करण तथा उपकरण के संस्थापन हेतु स्थल के चयन आदि में असफलता को भी उत्तरदायी, ठहराया जा सकता है।

भू.वि.मं. ने तथ्यों को स्वीकार किया (सितम्बर 2012) और बताया कि प्रशासनिक तथा तकनीकी पर्यवेक्षी/वित्तीय संवीक्षा प्रणालियों का विभिन्न अधिप्राप्तियों हेतु निविदा दस्तावेजों एवं आर.एफ.पी. के मानकीकृत निर्मिति का उन्नत

क्रियान्वयन सुनिश्चित करने के लिए भविष्य में पुनरूद्धार किया जाएगा।

9.3.5.4 कार्यक्रमों/परियोजनाओं का गैर-क्रियान्वयन

भा.मौ.वि.वि. ने देश भर में जिला मौसम विज्ञान संबंधी सूचना केन्द्रों (जि.मौ.वि.सू.के.) की एक योजना का प्रस्ताव किया था तथा इस प्रयोजन के लिए 11 वीं योजना में ₹ 204 करोड़ का आवंटन किया गया था। जि.मौ.वि.सू.के., जिला स्तर पर मौसम संबंधी सूचना देने के लिए परिकल्पित थे। तथापि, भा.मौ.वि.वि. ने बताया (अगस्त 2012) कि 11 वीं योजना की अवधि में जि.मौ.वि.सू.के. की स्थापना के लिए कोई कार्य नहीं हुआ था।

9.3.5.5 मा.र.वा.वा. तथा वायुयान की गैर-अधिप्राप्ति

देश में चक्रवात पूर्वानुमान के लिए केन्द्रक अभिकरण होने के कारण भा.मौ.वि.वि. के प्रमुख स्रोत के रूप में चिन्हित तीन क्षेत्रों में, नामतः चक्रवाती आँधियों, कुहरा एवं वज्रपात, वैज्ञानिक समझ बढ़ाना चाहता था। इसके आधार पर, भू.वि.मं. ने, पूर्ण एवं उत्तर-पूर्व भारत में भयंकर आँधियों के लिए, कुहरा पूर्वानुमान प्रणाली तथा बंगाल की खाड़ी में उष्णकटिबंधीय चक्रवातों के लिए ₹ 49 करोड़ की अनुमानित लागत पर एक पूर्वानुमान प्रदर्शक को परियोजना अनुमोदित की थी (मार्च 2010) ।

परियोजना को भा.मौ.वि.वि. द्वारा क्रियान्वित किया जाना था तथा दो वर्ष में, अर्थात् मार्च 2012 तक, पूरा किया जाना निर्धारित किया गया था। परियोजना में मानवरहित वायु वाहन (मा.र.वा.वा.) की अधिप्राप्ति तथा अन्वेषक वायुयान को किराए पर लेना शामिल था।

हमने पाया कि अक्टूबर 2011 के बाद, मशीनों तथा उपकरण पर 2011-12 तक 1.32 करोड़ व्यय करने के बादजूद भी कोई प्रगति नहीं हुई थी। इस प्रकार, भा.मौ.वि.वि./भू.वि.मं. सामयिक रूप से परियोजना को पूरा करने में विफल रहा।

भू.वि.मं. ने बताया कि प्रशासनिक संस्वीकृति में विलम्ब के कारण प्रयासों की सफल नहीं बनाया जा सका था।

9.3.5.6 आपातकालीन प्रतिक्रिया नियोजन हेतु बहु-आपदा पूर्व चेतावनी समर्थन अंतःफलक

भू.वि.मं. ने (मई 2008) आपातकालीन प्रतिक्रिया नियोजन के समर्थन में बहु आपदा पूर्व चेतावनी समर्थन अंतः फलकों का विकास पर एक परियोजना ₹ 20 करोड़ के कुल लागत पर भा.रा.म.सू.से.के. को अनुमोदित किया था। इसका उद्देश्य निगरानी तथा पूर्व-चेतावनी प्रणाली, प्रशिक्षण तथा सूचना प्रसार के माध्यम से आपदा जोखिम कम करना था। परियोजना का 11 वीं योजना की समाप्ति, अर्थात् 2007-12, तक पूर्ण कर लिया जाना निर्धारित किया गया था।

भू.वि.मं. ने भा.रा.म.सू.से. को ₹ 3.82 करोड़ परियोजना के हेतु 2008-10 की अवधि में जारी किया। हमने पाया कि केन्द्र परियोजना का आरंभ करने में विफल रहा। चूंकि मार्च 2011 तक परियोजना पर कोई व्यय नहीं किया गया था।

भू.वि.मं. ने बताया कि (सितम्बर 2012) विलंब, प्रत्यक्ष समय आंकड़ा अर्जन के प्रवर्तन में देरी के कारण हुआ।

9.3.5.7 डी.टी.एच. आधारित आपदा चेतावनी प्रसार प्रणाली

पैरा 9.3.1.1 में जैसा कि उल्लेख किया गया है, भा.मौ.वि.वि. के पास तीन क्षेत्र चक्रवात चेतावनी केन्द्र (क्षे.च.चे.के.) तथा समुद्र तटीय राज्यों⁹ को चक्रवातीय चेतावनी सेवाएं प्रदान करने के लिए तीन चक्रवात चेतावनी केन्द्र थे।

भू.वि.मं. ने (2009) सभी क्षे.च.चे.प्र.प्र. रिसीवरों को डी.टी.एच. आधारित आ.चे.प्र.रिसीवरों से बदलने का निर्णय लिया था। देश भर में ऐसी कुल 500 प्रणालियों का संस्थापन करना था। मार्च 2011 में, भा.मौ.वि.वि., इसरो तथा दूरदर्शन द्वारा मौजूदा च.चे.प्र.प्र. प्रणालियों को प्रस्तावित डी.टी.एच. आधारित आ.चे.प्र. से बदलने हेतु एक समझौता ज्ञापन हस्ताक्षरित किया गया था।

हमने पाया कि भा.मौ.वि.वि. की फेस-1 के अंतर्गत प्रत्येक स्थल के लिए चिन्हित समन्वयकों को सम्मिलित करते हुए 350 स्थलों की सूची, सितम्बर 2010 तक इसरो को प्रदान करनी थी। तथापि, भा.मौ.वि.वि. मार्च 2011 तक केवल 358 स्टेशनों की सूची ही प्रदान कर पाया था। बी.इ.एल. एवं इसरो जुलाई 2012 तक तमिलनाडु और पुडुचेरी में आ.चे.प्र.प्र. स्टेशनों को 59 केवल अभिग्रहणीय टर्मिनल (के.अ.ट.) आपूर्ति कर पाए थे जिनका संस्थापन अभी होना था। इस प्रकार, उन्नयन की महत्वाकांक्षी योजना प्रभावी रूप क्रियान्वित नहीं हो सकी।

9.3.6 राज्य/सं.शा.क्षे. में आपदा-तैयारी:

9.3.6.1 अण्डमान व निकोबार द्वीपसमूह

आपदा प्रबंधन निदेशालय में राज्य नियंत्रण कक्ष की स्थापना की गयी थी यह नियमित स्टाफ की

⁹ पश्चिम बंगाल, ओडिशा, आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु, पुडुचेरी, केरल, कर्नाटक, महाराष्ट्र, गोवा तथा गुजरात

नियुक्ति के अभाव में 12 अस्थायी श्रमिकों से चल रहा था।

सुनामी के बाद सं.शा.क्षे. प्रशासन ने पोर्ट ब्लेयर में सात सुनामी सायरन संस्थापित किए थे। आबादी वाले द्वीपसमूहों में साइरनों की स्थिति निम्न प्रकार थी:

जिले का नाम	अधिवासित द्वीपसमूह	सुनामी सायरन सहित अधिवासित द्वीपसमूह	संस्थापित सुनामी सायरन
दक्षिण अण्डमान	10	1	4
निकोबार	13	3	3
उत्तर व मध्य अण्डमान	14	0	0

फरवरी 2009 में, प्रशासन ने ₹ 6.79 लाख की लागत पर 24 अतिरिक्त सुनामी सायरन खरीदे जिन्हें दक्षिण अण्डमान जिले में संस्थापित करना था। इनका संस्थापन अभी होना शेष था।

इस प्रकार, 37 में से केवल 4 अधिवासित द्वीपसमूह में सुनामी सायरन थे।



कमोर्ता में सुनामी सायरन

दिसम्बर 2011 में, के.शा.प्र. प्रशासन ने मूल्यांकन किया कि अ.नि.द्व. के प्रत्येक

अधिवासित द्वीप में सुनामी सायरन संस्थापित करने के लिए, 146 सुनामी सायरनों की आवश्यकता थी, अधिप्राप्ति (अप्रैल 2012) तक नहीं की गई थी।

राहत सामग्री

विभिन्न संगठनों द्वारा सुनामी पुनर्वास हेतु 2005 के बाद से दान की गयी राहत सामग्री में से बचा हुआ भाग केन्द्रीय गोदाम में पड़ा हुआ था। सं.शा.क्षे. प्रशासन ने बची हुई राहत सामग्रियों एवं आपदा उपक्रम सामग्रियों के उपयोग के लिए कोई योजना नहीं बनायी थी। नवम्बर 2009 में, यह निर्णय लिया गया कि इनको अ.नि.द्व. के सभी तहसीलों को भण्डारण तथा भविष्य की आकस्मिकताओं को पूरा करने के लिए वितरित किया जा सकता है। हमने पाया कि कुछ सामग्रियों को विभिन्न जिलों द्वारा 2011 के दौरान उठाया गया तथा तीन जिलों में चिन्हित राहत भण्डारों में रखा गया था। तथापि, राहत का एक पर्याप्त भाग अभी भी केन्द्रीय गोदाम में पड़ा हुआ था। इसी बीच, आ.प्र.वि. ने ₹ 18.21 लाख के किराया का पोर्ट प्रबंधन बोर्ड को भण्डार-किराया तथा केन्द्रीय गोदाम में उनके द्वारा उपयोग में लाये गये भण्डारण स्थान के लिए क्षेत्र किराये के रूप में भुगतान किया।



केन्द्रीय गोदाम, हड्डो

निकोबार जिले में, एक गोदाम आपदा तैयारी सामग्री तथा राहत सामग्री के भण्डारण हेतु बनाया गया था, उसे नागरिक आपूर्ति विभाग को जनवरी 2012 में सौंप दिया गया था।

राहत गोदामों का निरीक्षण 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान नहीं किया गया था। इसकी अनुपस्थिति में, वहाँ रखी गयी राहत सामग्रियों की स्थिति एवं उसके उपयोग पर कोई जानकारी उपलब्ध नहीं थी।

9.3.6.2 गुजरात

रा.आ.प्र.प्रा., राष्ट्रीय चक्रवात जोखिम न्यूनीकरण परियोजना (रा.च.जो.न्यू.प.) का क्रियान्वयन राज्यों को चक्रवात के प्रभावों को कम करने में सक्षम बनाने की दृष्टि से कर रहा था। परियोजना उस भौतिक अवसंरचना को बनाने/मरम्मत करने का प्रस्ताव करती है जो किसी चक्रवात के प्रभाव को संभाव्य रूप में कम कर सके। गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकार (गु.रा.आ.प्र.प्रा.) ने उन तटबंधीय क्षेत्रों तथा चिन्हित असुरक्षित गावों का सुरक्षा भेद्यता अध्ययन कराया जिन्हें चक्रवात शरणस्थली की आवश्यकता थी। गु.रा.आ.प्र.प्रा. (दिसम्बर 2008) ने 12 जिलों के जिला कलक्टरों को चक्रवात शरणस्थली के निर्माण हेतु उपयुक्त भूमि की पहचान करने का अनुरोध किया था। गु.रा.आ.प्र.प्रा. ने 175 शरणस्थलियों की पहचान की थी जिन्हें 12 चयनित जिलों में बनाया जाना था किसी भी चिन्हित/ आवंटित भूमि में निर्माण कार्य अभी शुरू नहीं किया गया है। चक्रवात शरणस्थलियों के निर्माण में विलंब, चक्रवात के प्रभाव को कम करने के लिए राज्य की तैयारी को प्रभावित करता है।

9.3.6.3 ओडिशा

हमने निम्नलिखित कमियां पाईं:

- पारादीप में भवन का निर्माण पूरा हो गया था परंतु रडार को रक्षा मंत्रालय की मंजूरी (मई 2012) के अभाव में अधिप्राप्ति के पश्चात संस्थापित नहीं किया गया था। तीन अन्य डॉपलर मौसम रडार स्टेशन (जून 2012) स्थापित नहीं हुए थे।
- पूर्व चेतावनी संकेतक वाली जोखिम प्रबंधन योजना नहीं बनायी गयी थी।
- इसरो के सहयोग से स्थापित करने की योजना वाले 220 स्वचालित मौसम संचार प्रणालियों (स्व.मो.सं.) में से, केवल 37 स्थापित (जून 2012) किये गये हैं। इनमें से, सात स्व.मौ.सं. समुचित रूप से कार्य नहीं कर रहे हैं और दो स्व.मौ.सं. (कोरापुत तथा मलकांगिरि) में आवश्यक उपकरण नहीं लगाये गये थे।
- बालसोर सदर प्रखंड में वर्षामापी यंत्र छत के ऊपर किसी स्थायी संरचना के बगैर कुछ ईंटों के सहारे असमान रूप से स्थित था। अंदर के दो वर्षा-जल संग्रहक पात्र जंग लगने की वजह से छोटे छिद्रों के साथ क्षतिग्रस्त स्थिति में थे। वर्षा का दैनिक अभिलेखन इस क्षतिग्रस्त तथा असमान रूप से स्थित वर्षा-मापी यंत्र से लिया जाता था।
- जिला आपदा प्रचालन केन्द्र तथा प्रखंडों में लगाये गये 15 अ.उ.आ. सेट कार्य नहीं कर रहे थे।
- भद्रक जिले में एच.ए.एम. रेडियो स्टेशन चालू हालत (जून 2012) में नहीं था।
- छ: मामलों में नमूना परीक्षण ने उद्घाटित किया कि राज्य प्राधिकरण द्वारा जिला प्राधिकरण को चेतावनी संदेश संप्रेषित करने में लिया गया समय 2007-12 के दौरान 60 से 90 मिनटों का था। जिला प्राधिकरण द्वारा

सभी संबंधितों तक संदेश के प्रसार में और 60 मिनट से 330 मिनट लग गये।

9.3.6.4 तमिलनाडु

जब राज्य उत्तर-पूर्व मानसून के दौरान प्रचुर वर्षा प्राप्त कर रहे थे, तटबंधीय जिले चक्रवाती आँधियों के लिए अति असुरक्षित थे। हमने चक्रवात तत्परता से संबंधित जिला आपदा प्रबंधन योजना (जि.आ.प्र.यो.) की नमूना जाँच की और पाया कि:

- नमूना जाँच किए गए जिलों की जि.आ.प्र.यो. अनुमोदित नहीं थी।
- उच्च शक्ति तटीय रेडियो स्टेशन, अ.उ.आ. नेटवर्क, इत्यादि के प्रावधान की चर्चा योजनाओं में नहीं की गई थी।
- जीवन रेखीय अवसंरचना की सूची नहीं दी गई थी।
- सभी मौसम सम्पर्क सड़कों का निर्माण किया जाना है, उन्हें चिन्हित नहीं किया गया।
- चक्रवाती तूफानी प्रवाह संबंधी खारे पानी के अन्तः प्रवेश को रोकने हेतु जिन क्षेत्रों में खारे तटबन्ध निर्मित किए जाने हैं, उन्हें चिन्हित नहीं किया गया।

राज्य में 124 चक्रवात केन्द्र हैं, राज्य में अवस्थित 114 चक्रवात केन्द्रों का मरम्मत व पुनर्निर्माण किया जा चुका है। इसके अतिरिक्त, दिसम्बर 2011 में ₹ 262.86 करोड़ की लागत पर 121 चक्रवात आश्रयों का निर्माण प्रगति पर था।

9.3.6.5 आन्ध्र प्रदेश

(i) चक्रवात व मौसम के पूर्वानुमान के प्रचार हेतु पूर्वी गोदावरी जिले में बालूसूतिप्पा और अन्तर्वेदी में दो तटीय स्टेशनों की स्थापना की

गई थी। इन्होंने नवम्बर 2010 में जल चक्रवात के प्रभाव के पश्चात संचार तंत्र के ध्वस्त हो जाने के कारण कार्य करना बन्द कर दिया। इनके पुनःस्थापन हेतु कोई निधि प्रदान नहीं की गई और वे जुलाई 2012 तक बेकार पड़े थे।

₹ 8.25 लाख की लागत पर दिसम्बर 2008 में परियोजना अधिकारी, सं.रा.वि.का. पूर्वी गोदावरी जिले पूर्वी गोदावरी जिले में, पूर्व चेतावनी तंत्रों (वायरलेस नेटवर्क) प्रापण कर स्थापन किया गया। ये मरम्मत के अभाव में बेकार हो गये और अक्टूबर 2009, अर्थात् उनके प्रापण के एक वर्ष के भीतर वे कार्य करने की दशा में नहीं थे। जिले द्वारा तंत्रों की मरम्मत हेतु कोई कदम नहीं उठाया गया।

(ii) पूर्वी गोदावरी जिले के लिए चक्रवात व बाढ़ों को सबसे सामान्य आपदा जाना जाता है जो प्रतिवर्ष घटित होती हैं।

हमने पाया कि 1985 से 2001 के जिले के 13 संवेदनशील मण्डलों में निर्मित 168 चक्रवात आश्रयों में से 99 आश्रय प्रयोग की अवस्था में नहीं थे। अन्य 10 मण्डलों में, जिन्हें प्रभावित होने की संभावना और चक्रवात प्रवृत्त मण्डलों से संलग्न होने हेतु चिन्हित किया गया है, कोई आश्रय नहीं बनाए गए।

22 नमूना जाँच किए गये आश्रयों में हमने पाया कि आवास पर्याप्त नहीं था। इनमें मौलिक सुविधाओं का अभाव था और उनमें भारी मरम्मत की आवश्यकता थी। दो आश्रय निचले क्षेत्रों में अवस्थित थे जो बाढ़ों के समय डूब भी सकते थे। हमने यह भी पाया कि आठ आश्रय अनधिकृत रूप से घेरे हुए थे और इनका प्रयोग अन्य प्रयोजनों हेतु किया जा रहा था।



निचले क्षेत्र में स्थिति पूदबपनपल्ली आश्रय

जिले में उपलब्ध सभी 12 बचाव नौकाओं में मरम्मत की आवश्यकता थी, और उपयोग किए जाने की दशा में नहीं थीं। पर्याप्त उपकरण जैसे बचाव नौकाओं, जीवनरक्षक उपकरण, मछुआरा सुरक्षा किट, इत्यादि के अभाव के कारण आपदा के समय पीड़ितों व उनके सामान का अधिक सुरक्षित स्थान को निष्क्रमण कठिन होगा।

9.3.6.6 पश्चिम बंगाल

राज्य सरकार ने बाढ़, चक्रवात व बहुद्देश्य आश्रयों का निर्माण किया और विद्यालय व सरकारी भवनों को आश्रय के रूप चिन्हित किया।



निधियों के अभाव में अधूरे पड़े दैनहट कटवा-II, बर्द्धवान के बाढ़ आश्रय

2007-12 के दौरान विभाग ने 73 आश्रयों व 132 राहत गोदामों के निर्माण हेतु ₹7.17 करोड़ निर्गत किए। इसमें से दो चिन्हित जिलों, बीरभूम और बर्द्धवान को नौ बाढ़ आश्रयों व छः राहत गोदामों के निर्माण हेतु ₹96.65 लाख प्राप्ति हुए। हमने पाया कि जुलाई 2012 तक ₹43.65 लाख की लागत पर तीन आश्रयों व पाँच गोदामों का निर्माण पूर्ण किया गया था जबकि निधियों की कमी के कारण बर्द्धवान में तीन व बीरभूम में एक आश्रय अपूर्ण थे। बर्द्धवान व बीरभूम में प्रत्येक में एक आश्रय का निर्माण, लागत बढ़ जाने का कारण बताते हुए नहीं किया गया (बर्द्धवान)/निधियों का उपयोग नहीं किया गया (बीरभूम)। अतः निधियों को समय से निर्गत करने में विभाग की अक्षमता व कार्य को क्रियान्वित करने में अभिकरणों की उदासीनता के परिणामस्वरूप चार बाढ़ आश्रय अपूर्ण रह गए और दो बाढ़ आश्रयों का निर्माण नहीं किया गया था।

9.4 सूखा

सूखा मानव, पशुओं व कृषि उपभोग हेतु जल के अभाव की स्थिति है, जिसके परिणामस्वरूप आर्थिक हानि, मुख्यतः कृषि क्षेत्र में, होती है। जरूरत अकाल हेतु तात्कालिक राहत पहुँचाने की ही नहीं बल्कि सूखे हेतु दीर्घकालिक प्रशमन उपाय हाथ में लेने की आवश्यकता है। इसके लिए सूखा प्रबंधन हेतु एक व्यापक अभिगत की आवश्यकता है जो पूर्व चेतावनी, निगरानी, राहत व प्रशमन को सम्मिलित करे।

9.4.1 सूखा नियंत्रण हेतु सांस्थानिक रूपरेखा

सूखा प्रबंधन पर रा.आ.प्र.प्रा. के दिशा निर्देशों (सितम्बर 2010) के अनुसार कृषि मंत्रालय सूखे की कठिनाईयों पर प्रतिक्रिया को समन्वित करने हेतु कृषि मंत्रालय नोडल मंत्रालय था। सूखा हिमपात और महामारी से उत्पन्न आवश्यक राहत उपायों के समन्वय का कार्य कृषि मंत्रालय के कृषि सहाकारिता विभाग, (कृ.स.वि.) को सौंपा गया था। कृ.स.वि. के सूखा प्रबंधन विभाग राष्ट्रीय महत्व के सूखा प्रबंधन हेतु समन्वय एवं निगरानी प्रतिक्रिया हेतु केन्द्रीय बिन्दु था। यह राज्य सरकारों की माँग पर तार्किक सहायता प्रदान करता है और सूखा तत्परता और प्रतिक्रिया हेतु भी उत्तरदायी था।

9.4.2 रा.आ.प्र.प्रा. दिशा-निर्देशों पर कार्यवाही

रा.आ.प्र.प्रा. ने सूखा के प्रबंधन हेतु सितम्बर 2010 में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन दिशानिर्देश जारी किए थे। ये दिशानिर्देश कृ.स.वि. की निम्नलिखित भूमिका व उत्तरदायित्वों पर विचार करते हैं। कृ.स.वि. को निम्न गतिविधियों सौंपी गई है:

- कृ.स.वि. के अंतर्गत स्वायत्त निकाय के रूप में भारतीय सूखा प्रबंधन केन्द्र (भा.सू.प्र.के.) की स्थापना।
- परस्पर ऑनलाइन बातचीत व वास्तविकता के आधार पर सूखा संबंधी जानकारी उपलब्ध कराने हेतु सूचना व संप्रेषण प्रौद्योगिकी के प्रयोग हेतु विशिष्ट

दिशानिर्देशों का निर्धारण करना।

- क्लाउड सीडिंग पॉलीसी का सूत्रीकरण।
- चयनित प्र.प्र.के. में एक समर्पित संकाय की नियुक्ति द्वारा विशिष्ट रूप से सूखा प्रबंधन में शोध व प्रशिक्षण हेतु संगठनों की स्थापना करना।

कृ.स.वि. ने नवम्बर 2012 में बताया कि ऑनलाइन वार्तालाप व वास्तविकता-आधारित सूचना को उपलब्ध कराने हेतु एक तंत्र का विकास किया जाएगा। इसने यह भी कहा कि विभाग द्वारा अन्य गतिविधियों पर विचार किया जा रहा है। तथ्य यह रहा कि ये कार्यकलाप अभी आरम्भ किए जाने शेष थे।

9.4.3 आकस्मिकता फसल योजना

कृषि मंत्रालय को भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद, राज्य सरकार के कृषि विभाग व कृषि विश्वविद्यालयों की सहायता से एक आकस्मिकता फसल योजना का निर्माण करना था और इसे सहायता अभिकरणों की सहायता से किसानों के बीच वितरित करना है। भा.कृ.अं.प. के अंतर्गत शुष्कभूमि कृषि हेतु केन्द्रीय शोध संस्थान (शु.कृ.के.शो.सं.), को जिलेवार आकस्मिकता योजना तैयार करने का कार्यभार सौंपा गया है। कृ.स.प. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि 19 राज्यों में फैले हुए केवल 353 जिलों के लिए ही आकस्मिकता योजना बनाई गई थी और शेष राज्यों के लिए कार्य प्रगति पर था।

9.4.4 राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि निधीयन

9.4.4.1 शीघ्र राहत प्रदान करने में विलम्ब

जैसा कि पैरा 5.2.2 में वर्णित है, सूखे, हिमपात व कीटों के हमले के लिए भी राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि द्वारा वित्तीय सहायता के विचार किए जाने हेतु भी उसी प्रक्रिया का पालन किया जाता है, जैसा अन्य आपदाओं हेतु, सिवाय इसके कि इनके लिए अनुरोध पर क्रियान्वयन गृ.मं. के बजाय कृषि मंत्रालय द्वारा किया जाता है।

प्रभावित लोगों को शीघ्र राहत प्रदान करने में सबसे महत्वपूर्ण कारक अनुक्रिया काल है। हमने पाया कि आपदाओं की तीव्रता व प्रभावित लोगों को देखते हुए राज्य ज्ञापन के कार्यान्वयन हेतु लम्बी प्रक्रिया बेहद लम्बा समय ले रही थी।

वर्ष 2009-10 के दौरान सूखे और हिमपात के 15 मामले सामने आए। नौ मामलों में सहायता निर्गत करने हेतु लिया गया समय दो से नौ महीनों तक था। इसी प्रकार वर्ष 2010-11 और 2011-12 के दौरान आठ मामले सामने आए और चार मामलों में सहायता जारी किए जाने का समय दो महीनों से दस महीनों के बीच तक था।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि सूखा की घोषणा/सूचना राज्य सरकार का विशेषाधिकार है और कई बार के आकलन हेतु अधिक लम्बी समय सीमा की आवश्यकता होती थी। स्थिति के सावधानी पूर्ण आकलन के पश्चात राज्य सरकार प्रभावित जिलों/तालुकों में सूखा घोषित करती थी, और इस स्तर पर अतिरिक्त वित्तीय सहायता के अनुरोध हेतु राहत ज्ञापन प्रस्तुत करती थी।

लेखापरीक्षा ने पाया कि आपदाओं के पीड़ितों की समस्या को कम करने हेतु आपदा के घटित होने और राज्य द्वारा केन्द्र को सूचना दिए जाने के अंतराल को कम करने की आवश्यकता है तथा

रा.आ.प्र.नि. के अंतर्गत निधियां तुरन्त उपलब्ध होनी चाहिए।

9.4.5 राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि का राज्यों द्वारा उपयोग

9.4.5.1 पश्चिम बंगाल

राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के दिशानिर्देश निर्धारित करते हैं कि इसका प्रयोग आपदा पीड़ितों को तत्काल राहत प्रदान करने हेतु व्यय की प्रतिपूर्ति हेतु किया जाना चाहिए। यद्यपि पश्चिम बंगाल के मामले में हमने पाया कि राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से ₹ 46 करोड़ की धनराशि 13 जिलों में प्रबंधन के भाग के रूप में पीने के पानी के उपलब्ध स्रोतों के निर्माण हेतु निर्गत (मार्च 2011) की थी। यह राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के मानकों के विरुद्ध था।

9.4.5.2 आन्ध्र प्रदेश

सूखे के मामले में आगत आर्थिक सहायता पैदावर के मौसम के पहले वितरित की जाती है जिससे कि किसान अगली फसल बोने हेतु पर्याप्त निधि रखने की दशा में हों। हमने पाया कि यद्यपि नवम्बर 2011 में पूर्वी गोदावरी जिले में 14 मण्डल सूखा-प्रभावित घोषित किए गए, राज्य सरकार द्वारा मार्च 2012 तक कोई निधि प्रदान नहीं की गई। इसके अतिरिक्त, जबकि अप्रैल 2012 में ₹ 11 करोड़ प्रदान किए गए थे, प्रभावित किसानों को अभी (जुलाई 2012) तक कोई संवितरण नहीं किए गए थे जिससे राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि प्रदान करने का उद्देश्य ही निरर्थक हुआ।

आर्थिक सहायता जारी करने में हुआ अनुचित विलम्ब कृषि संबंधी गतिविधियों को मदद प्रदान करने के बजाय केवल एक लिखित वक्तव्य के रूप में कार्य करते था।

9.4.6 राष्ट्रीय कृषि सूखा आकलन व निगरानी तंत्र (रा.कृ.सू.आ.नि.त्र.)

रा.कृ.सू.नि.तंत्र. को राष्ट्रीय संवेदी अभिकरण, अंतरिक्ष विभाग भा.मौ.वि. विभिन्न राज्य कृषि विभागों की सहायता से 1986 के अंत में आरंभ किया गया। रा.कृ.सू.आ.नि.तंत्र. की सभी गतिविधियाँ-उपग्रह डाटा के प्रापण से प्रयोक्ता समुदाय को सूचना के वितरण तक वर्तमान इसरो आ.प्र.स.का. के अंतर्गत क्रियान्वित किया जा रहा था।

बाद के एक चरण में कृषि विभाग, राष्ट्रीय दूरस्थ संवेदन केन्द्र ने 2010-11 में इसरो के आ.प्र.तंत्र. कार्यक्रम के अंतर्गत एक परियोजना प्रस्ताव हाउस परियोजना मोड़ के अंतर्गत एक परियोजना प्रस्ताव प्रस्तुत किया। परियोजना का उद्देश्य प्रत्येक वर्ष खरीफ मौसम के दौरान 13 राज्यों¹⁰ में जिला या उप-जिला स्तर पर व्याप्त तीव्रता तथा दृढ़ता के संबंध में कृषीय सूखा स्थिति का मूल्यांकन करना था।

रा.दू.सं.के. के प्रस्ताव के अनुसार मासिक सूखा प्रतिवेदन रा.कु.सू.आ.नि.तंत्र. परियोजना से सुपुर्दगी योग्य थे। ये सूखा प्रतिवेदन कृषि मंत्रालय, भारत सरकार, कृषि के राज्य विभागों, राजस्व व राहत वैज्ञानिक संगठनों व प्रशिक्षण संस्थानों द्वारा प्रयोग किए जाने थे। प्रतिमाह सूखा प्रतिवेदन भेजते समय प्रयोक्ताओं से प्रतिवेदन पर प्रतिपुष्टि हेतु अनुरोध किया जाता था।

2010-11 और 2011-12 के दौरान हमने पाया कि रा.दू.सं.के. ने कुछ राज्य सरकारों¹¹ व विभागों से प्रतिपुष्टियाँ प्राप्त की। अधिकांश

राज्यों ने अपनी प्रतिपुष्टियाँ नहीं भेजी। इसके अतिरिक्त प्रतिपुष्टियाँ मासिक आधार पर प्राप्त नहीं की गई थी।

परियोजना प्रस्ताव, के अनुसार कृषि विभाग के प्रमुख को क्रियान्वयन अवधि जून-दिसम्बर के दौरान प्रत्येक पखवाडे की गतिविधियों का सभी गतिविधियों को सुचारु ढंग से क्रियान्वयन सुनिश्चित करने हेतु समीक्षा करनी थी। यद्यपि रिकार्ड पर कोई समीक्षा प्रतिवेदन प्राप्त नहीं हुआ।

परियोजना गतिविधियों पर प्रतिपुष्टि तथा समीक्षा के आधार पर रा.कु.सू.आ.नि.तंत्र. की प्रभावकारिता का आंकलन किया जाना था। मासिक सूखा प्रतिवेदनों पर प्रतिपुष्टि के गैर-प्राप्ति तथा परियोजना कार्यकलापों की समीक्षा न किए जाने से परियोजना की प्रभावशीलता सुनिश्चित नहीं की जा सकी।

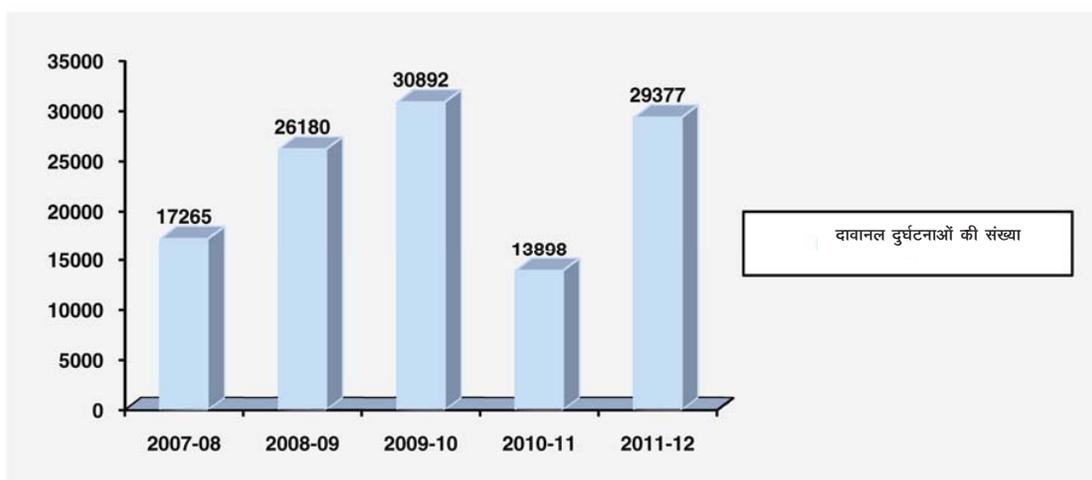
¹⁰ आन्ध्र प्रदेश, बिहार, छत्तीसगढ़, गुजरात, हरियाणा, झारखण्ड, कर्नाटक, महाराष्ट्र, मध्यप्रदेश, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु तथा उत्तर प्रदेश।

¹¹ कृषि मंत्रालय, भा.मौ.वि. पुणे, झारखण्ड, तमिलनाडु, हरियाणा की राज्य सरकारें तथा कर्नाटक राज्य आपदा मॉनीटरिंग केन्द्र, कर्नाटक

9.5 दावानल

जंगलों में सबसे सामान्य आपदा आग है जो उनके नाश का प्रमुख कारण है। वे न केवल वन संपदा के वन वनस्पतियों व जीव-जन्तुओं की सम्पूर्ण व्यवस्था हेतु खतरा बनती है, जिससे एक क्षेत्र की जैव विविधता और पर्यावरण को गंभीर रूप से प्रभावित करते हैं। ये आग कभी-कभी निवासियों द्वारा मवेशियों के लिए चारा इकट्ठा करने के लिए जानबूझकर लगाई जाती है, परंतु अधिकतर ये अनायास लगती हैं।

2007-08 से 2011-12 (1 नवम्बर से 30 जून के आग लगने के मौसम के दौरान) की अवधि के दौरान दावानल के मामलों का वर्षवार विवरण निम्नवत है।:



चार्ट 9.2: भारत में दावानल की घटनाएं

9.5.1 सांस्थानिक रूपरेखा

पर्यावरण व वन मंत्रालय (प.व.मं.) दावानल के लिए केन्द्रक मंत्रालय है। दावानल आपदा प्रबंधन के संबंध में मंत्रालय की भूमिका है:

- (i) राज्यों से वार्षिक कार्य कार्यक्रमों को प्राप्त करना जिसमें अग्नि घटक शामिल था तथा यह सुनिश्चित करना कि आग लगने वाले मौसम की शुरुआत से पहले ही उन्हें संस्वीकृतियां प्रदान की गई थीं;
- (ii) प्रत्येक राज्य की संकट प्रबंधन नीति तैयार करने हेतु सुविधा प्रदान करना;

(iii) राज्यों में दावानल का मूल्यांकन तथा प्रतिपुष्टि करना।

प.व.मं. द्वारा दावानल के लिए तैयार की गई आकस्मिकता योजना में; सरकारी तंत्र के विभिन्न स्तरों के कर्तव्यों और कार्यों को संरेखित करने तथा प्रयासों के समन्वय हेतु एक चार टियर संकट प्रबंधन समूह की परिकल्पना की गई थी जैसा कि नीचे दर्शाया गया है:

<p>केन्द्रीय संकट समूह</p>	<p>बड़ी अग्नि दुर्घटनाओं से निपटने के लिए राष्ट्रीय स्तर पर प.व.मं., सचिव द्वारा अध्यक्षित शीर्ष निकाय राज्य संकट समूह द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रगति प्रतिवेदन की समीक्षा करना ऐसी बड़ी अग्नि दुर्घटनाओं का पोस्ट दुर्घटना विश्लेषण संचालित करना</p>
<p>राज्य संकट समूह</p>	<p>बड़ी दुर्घटनाओं से निपटने के लिए राज्य स्तर पर राज्य के प्रमुख सचिव के द्वारा अध्यक्षित शीर्ष निकाय साइट पर जंगल की आग के प्रबंधन में राज्य सरकार की सहायता दुर्घटना के बाद की स्थिति पर लगातार निगरानी रखना</p>
<p>जिला संकट समूह</p>	<p>बड़ी वन अग्नि दुर्घटनाओं से निपटने के लिए जिला स्तर पर जिला कलेक्टर के द्वारा अध्यक्षित शीर्ष निकाय आग के क्षेत्रों की पहचान करने वाले नक्शे की तैयारी आग संवेदनशील क्षेत्रों की पहचान प्रत्येक दावानल की लगातार निगरानी</p>
<p>स्थानीय संकट समूह</p>	<p>बड़ी वन अग्नि दुर्घटनाओं से निपटने के लिए ग्राम सभा स्तर पर न्यायाधीशों द्वारा अध्यक्षित शीर्ष निकाय स्थानीय क्षेत्र के लिए, एक स्थानीय आपात स्थिति नीति तैयार करना दावानल प्रबंधन में शामिल स्थानीय कर्मियों का प्रशिक्षण प्रतिवर्ष, साइट पर कम से कम एक मॉक ड्रिल का आयोजन</p>

चार्ट 9.3: दावानल का सामना करने हेतु बहुस्तरीय व्यवस्था

9.5.2 आकस्मिकता योजना और राज्य दावानल सं.प्र.यो.

केबिनेट की संकट प्रबंधन योजना (सं.प्र.यो.) के अनुसार, प.व.मं. से दावानल से निपटने के लिए आकस्मिक योजना तैयार करने की आवश्यकता थी। प.व.मं. को राज्य सरकारों को स्थानीय आकस्मिकता योजनाओं के निर्माण के लिए विस्तृत दिशा-निर्देश जारी करने थे।

जनवरी 2010 में (अर्थात् सं.प्र.यो. के सूत्रीकरण के तीन वर्ष की देरी के पश्चात), प.व.मं. ने राज्यों से राज्य दावानल संकट प्रबंधन (रा.दा.सं.प्र.)¹² के सूत्रीकरण करने का अनुरोध किया और उसके प्रारूप को परिचालित किया।

प्रत्येक राज्य को दावानल योजना प्रस्तुत करनी थी जिसमें (क) हर साल अक्टूबर तक आपातकालीन अग्निशमन पद्धति तथा (ख) प्रत्येक वर्ष मई तक दावानल के मूल्यांकन शामिल है।

राज्य संकट प्रबंधन योजनाएं दावानल से निपटने की तैयारी में अपेक्षित महत्वपूर्ण दस्तावेज हैं। तथापि, केवल पांच राज्यों ने अर्थात् छत्तीसगढ़, उत्तर प्रदेश, हरियाणा, बिहार एवं त्रिपुरा और अंडमान निकोबार के सं.शा.क्षे. ने अक्टूबर 2012 तक रा.सं. प्र.यो प्रस्तुत की थी। प.व.मं. द्वारा अभी इनका अनुमोदन बाकी था।

प.व.मं. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि वह विभिन्न राज्य वन विभागों के साथ रा.सं.प्र.यो. की तैयारी के संबंध में सक्रिय रूप से कार्यरत था।

¹² राज्य दावानल संकट प्रबंधन योजना में राज्य आकस्मिकता योजना शामिल है।

9.5.3 दावानल का शीघ्र पता लगाने वाले और निगरानी तंत्र

प.व.मं. के अधीन भारतीय वन सर्वेक्षण (भा.व.स.) ने दिए गए अग्नि स्थलों से आग के लगने का पता लगाने की स्वदेशी कार्यप्रणाली विकसित कर ली है। परियोजना का उद्देश्य प्रारंभिक अवस्था में दावानल का पता लगाना और सूचना देना तथा राज्य वन विभाग (रा.व.वि.) को त्वरित और विश्वसनीय जानकारी उपलब्ध कराना था।

दावानल का शीघ्र पता लगाने वाले और निगरानी तंत्र ने राज्य वन अभिकरणों की दावानल की सूचना प्राप्त करने में मदद की है। इसे प्रत्यक्ष समय के आधार पर एस.एम.एस. अलर्ट और ई मेल के माध्यम से भेजा जा रहा है। प.व.मं. को डाटा भी प्रदान किया जाता है तथा यह भा.व.स.¹³ की अधिकारिक वेबसाइट पर आसानी से उपलब्ध है।

तकनीकी प्रगति के कारण रा.व.वि. तक समय से सूचना विवरण करने में एक उल्लेखनीय सुधार आया है। फलस्वरूप, रा.व.वि. तक ऐसी सूचना पहुँचाने का समयान्तर जहाँ साल 2011 से पूर्व 24-36 घंटे लगते थे, घट कर दो से तीन घंटे हो गये।

हमने पाया कि भा.व.स. की वेबसाइट पर केवल दावानल का स्थान और समय का डाटा उपलब्ध है परन्तु दावानल का परिमाण तथा आग के कारण हुई हानि की सूचना उपलब्ध नहीं थी।

इस डाटा का राज्यों तथा सं.शा.क्षे. द्वारा उपयोग सुनिश्चित नहीं किया जा सका क्योंकि ज्यादातर राज्यों और सं.शा.क्षे. ने रा.सं.प्र.यो. का निर्माण नहीं किया था।

प.व.मं. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि इस सीमा तक डाटा एकत्र करने के प्रयास किए जाएँगे कि यह राष्ट्रीय स्तर पर राज्यों के अग्नि सुरक्षा योजना की प्रभावकारिता का मूल्यांकन करने में सहायता प्रदान करे।

हमारे विचार में, डाटा की मात्र उपलब्धता ही दावानल के बेहतर प्रबंधन में सहायक नहीं होगी। इसे राष्ट्रीय और राज्य स्तरीय योजनाओं का आधार तैयार करना चाहिए। प.व.मं. को इनका विश्लेषण कर इन्हे भविष्य में दावानल की तैयारियों के लिए उपयोग में लाना चाहिए।

9.5.4 केन्द्रीय संकट समूह

प.व.मं. ने 2006 में राष्ट्रीय स्तर पर दावानल के प्रबंधन के लिए एक संकट प्रबंधन समूह (सं.प्र.स.) स्थापित किया, जिसमें वन संरक्षण विभाग के वन उपमहानिरीक्षक और वन सहायक महानिरीक्षक शामिल है। तथापि, इसकी अध्यक्षता प.व.मं. के सचिव, द्वारा नहीं की गई थी और अन्य मंत्रालयों के सदस्यों को शामिल नहीं किया गया था जैसा कि मंत्रालय की संकट प्रबंधन योजना में निर्धारित किया गया था। इस प्रकार, प.व.मं. ने स्वयं ही के.सं.स. की स्थापना के मानदंडों का उल्लंघन किया है।

के.सं.स. को दुर्घटना उपरान्त परिस्थितियों पर लगातार निगरानी रखने तथा दावानल दुर्घटनाओं की पुनरावृत्ति और निवारण करने के लिए उपाय सुझाने का कार्य सौंपा गया था। हमने पाया कि के.सं.स. प्रभावशाली रूप से अपनी भूमिका को नहीं निभा रहा था।

प.व.मं. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि संकट प्रबंधन योजना के अनुसार डाटा का संग्रहण संकट प्रबंधन के भाग के रूप में चालू आधार पर किया जाएगा। राज्य सरकार के अग्नि उपरान्त

¹³ www.fsi.nic.in

प्रयासों का विश्लेषण मंत्रालय द्वारा किया जाएगा और उपयुक्त पहल की जाएंगी।

9.5.5 वन प्रबंधन तीव्रता योजना का

मूल्यांकन:

प.व.मं. दावानल नियंत्रण और प्रबंधन के लिए निधि मुख्यतः वन प्रबंधन तीव्रता योजना (व.प्र.ती.यो.)¹⁴ के द्वारा प्रदान करता था। 2007 से 2012 के दौरान, प.व.मं. ने व.प्र.ती.यो. के दावानल घटकों के अंतर्गत विभिन्न राज्यों और सं.शा.प्र. को ₹ 146 करोड़ की राशि जारी की थी, जिसमें से राज्यों ने 2007-2011¹⁵ के दौरान ₹ 92.40, खर्च किए थे।

9.5.5.1 राज्यों के लिए प्रदत्त निधि तथा लक्ष्य

हमने पाया कि प.व.मं. ने राज्य सरकारों की वर्तमान अवसंरचना और आदर्श आवश्यकता के बीच के अंतर, जिसके लिए यह निधि जारी की गई थी, का अनुमान नहीं लगाया था। प.व.मं. ने उत्तर दिया कि अभी राज्य सरकारों से इसकी जानकारी मांगी गई है।

इसके अतिरिक्त, प.व.मं. ने केवल राज्यों और सं.शा.क्षे. की सरकारों से प्राप्त प्रतिपुष्टि के आधार पर लक्ष्यों को निर्धारित किया था। मंत्रालय ने अग्नि प्रवण वनों की न तो सूची तैयार की और न ही क्षेत्रों को निधि प्रदान करने को प्राथमिकता दी।

¹⁴ (i) राष्ट्रीय वनीकरण एवं पर्यावरण विकास बोर्ड (रा.व.प.वि.बो.) (ii) 13वें वित्त आयोग (वृहत वित्त पोषण) (iii) प.व.मं. के वन्यजीवन प्रभाग की उनकी योजना के एक भाग के रूप में वन्यजीवन आवासों को एकीकृत विकास के अन्तर्गत अग्नि से बचाव कार्यों हेतु भी निधियां जारी की गई थीं।

¹⁵ प.व.मं. के अनुसार, 2011-12 की अवधि हेतु राज्यों से व्यय के आंकड़ों का संकलन किया जा रहा है।

प.व.मं. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि देश के वनों का अग्नि भेद्यता नक्शा भारतीय वन सर्वेक्षण द्वारा तैयार किया जा रहा था।

9.5.5.2 व.प्र.ती.यो. के अंतर्गत स.ज्ञा.

व.प्र.ती.यो. के प्रचलनात्मक दिशा-निर्देशों के अनुसार, प्रत्येक कार्यान्वयन करने वाले राज्य और सं.शा.क्षे. के द्वारा एक समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किया जाना आवश्यक है। हमने पाया केवल 17 राज्यों और सं.शा.क्षे. ने स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर किए (अक्टूबर 2012)।

हमने यह भी पाया कि प.व.मं. ने राज्यों और सं.शा.क्षे. द्वारा अपेक्षित स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर किए बगैर निधि जारी की। प.व.मं. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि शेष राज्यों/सं.शा.क्षे. जिन्होंने स.ज्ञा. पर हस्ताक्षर नहीं किए थे, उनका अनुवर्तन किया जाएगा और कार्य को समयबद्ध तरीके से पूर्ण किया जाएगा।

9.5.5.3 योजना की निगरानी

प.व.मं. को योजना की आवधिक निगरानी और मूल्यांकन करने की व्यवस्था करनी थी। तथापि, ऐसी कोई भी निगरानी तथा मूल्यांकन नहीं किया गया था। प.व.मं. ने बताया कि मंत्रालय के अधिकारियों द्वारा समय-समय पर स्थल दौरे तथा समीक्षाएं की गई थी, तथापि के.सं.पु. मूल्यांकनों का कोई प्रतिवेदन लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं करवाया गया था।

इसके अतिरिक्त, राज्य के वनों के प्रधान मुख्य संरक्षक की अध्यक्षता में योजना की अर्धवर्षीय समीक्षा के लिए एक समीक्षा तथा निगरानी समिति का गठन होना था। हमने पाया कि प.व.मं. को ऐसी समितियों के गठन के बारे में कोई जानकारी नहीं थी, जो मंत्रालय के स्तर पर निगरानी तंत्र की अनुपस्थिति दर्शाता है।

प.व.मं. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि उन्होंने (जुलाई 2012 में) राज्यों को व.प्र.ती.यो. के अंतर्गत स्वीकृत कार्य कार्यक्रमों की निगरानी का संचालन करने के निर्देश भेजे थे। अब तक केवल हरियाणा से ही निगरानी रिपोर्ट प्राप्त की गई थी।

9.5.6 आन्ध्र प्रदेश में दावानल की तैयारी

राज्य सरकार द्वारा राज्य की दावानल संकट प्रबंधन योजना (सं.प्र.यो.) को प.व.मं. से अनुमोदन हेतु जून 2012 में प्रस्तुत किया गया था।

राज्य के 12 जिलों में, 2009 और 2012 के बीच 7357 जंगलों दावानल लगी। तथापि, इस

अवधि के दौरान राज्य सरकार द्वारा किसी भी दावानल मूल्यांकन का विवरण भारत सरकार को प्रस्तुत नहीं किया गया।

2007-12 के दौरान वन प्रबंधन तीव्रता (व.प्र.ती.) योजना के अन्तर्गत केन्द्रीय और राज्य निधियों का पूर्ण रूप से उपयोग नहीं किया गया था। 2007-11 के दौरान व.प्र.ति. योजना के अधीन केन्द्रीय और राज्य निधियों का औसत उपयोग 47 से 89 प्रतिशत के बीच ही हुआ था। 2011-12 में प्रदत्त निधियाँ अनप्रयुक्त पड़ी थीं।

9.6 रासायनिक आपदा

देश में तीव्र औद्योगीकरण ने उद्योग और पर्यावरण के लिए रासायनिक खतरा, जोखिम और असुरक्षा को बढ़ा दिया है। पिछले कुछ सालों से रसायन और पेट्रो रसायन उद्योग में तीव्र विकास और पेट्रो रसायन उद्योग में तीव्र विकास और विशेष रूप से घनी आबादी वाले क्षेत्रों में, पौधों के आकार, भंडारण और वाहनों में वृद्धि होने की वजह से रसायन आपदाओं की आवृत्ति और गंभीरता में वृद्धि हुई है। सुरक्षा प्रबंधन प्रणाली में कमियां और मानवीय त्रुटियां रासायनिक दुर्घटनाओं के मुख्य कारण हैं। अनावृत होने पर रासायनिक एजेंटों की प्रकृति तथा उनका मिश्रण के उनकी विषाक्तता के स्तर और जीवन पर इसके हानिकारक प्रभाव को निर्धारित करता है।

9.6.1 सांस्थानिक रूपरेखा

भा.स. के 2007 की, संकट प्रबंधन योजना (सं.प्र.यो.) के अनुसार पर्यावरण व वन मंत्रालय (प.व.मं), रासायनिक आपदाओं के लिए केन्द्रक मंत्रालय है। रासायनिक दुर्घटनाओं (आपातकालीन योजना, तैयारी एवं प्रतिक्रिया) नियम, 1996 ने चार टीयर जोखिम प्रबंधन प्रणाली के गठन की परिकल्पना करता है, जिसे निम्न चित्र में दर्शाया गया है:

केन्द्रीय जोखिम समूह	बड़ी रासायनिक दुर्घटनाओं से निपटने के लिए तथा विशेषज्ञ मार्गदर्शन के लिए, प.व.मं., के सचिव द्वारा अध्यक्षित शीर्ष निकाय राज्य जोखिम समूहों द्वारा प्रस्तुत किए गए प्रगति प्रतिवेदन की समीक्षा बड़ी रासायनिक दुर्घटनाओं के पोस्ट-दुर्घटना विश्लेषण का संचालन और प्रतिक्रियाओं का मूल्यांकन करना।
राज्य संकट समूह	राज्य स्तर पर, राज्य के मुख्य सचिव द्वारा अध्यक्षित शीर्ष निकाय। रासायनिक दुर्घटनाओं के प्रबंधन में राज्य सरकार की सहायता करना और प्रतिवेदन को के.सं.स. सी.सी.जी. को प्रेषित करना।
जिला संकट समूह	जिला कलेक्टर द्वारा अध्यक्षित, जिला में शीर्ष निकाय। जिला ऑफ-साइट आपातकालीन योजना की तैयारी में सहायता। बड़ी दुर्घटना खतरा स्थापना के अधिवासी द्वारा तैयार की गई सभी ऑन-साइट आपातकालीन योजनाओं की समीक्षा करना।
स्थानीय संकट समूह	उप-प्रभागीय मजिस्ट्रेट या जिला आपातकालीन प्राधिकारी द्वारा अध्यक्षित, औद्योगिक केन्द्र में निकाय। औद्योगिक केन्द्र के लिए स्थानीय आपातकालीन योजना तैयार करना। एक साइट पर हर छह महीने में कम से कम एक साइट पर पूर्ण पैमाने पर मॉक-ड्रिल का संचालन करना और जिला संकट समूह को रिपोर्ट अग्रेषित करना

चार्ट 9.4: सांस्थानिक आपदा का सामना करने हेतु बहुस्तरीय व्यवस्था

9.6.2 मंत्रालय द्वारा बनाए गए नियम तथा उनका अनुपालन

प.व.मं. ने नियमों के दो सेट अधिसूचित किये जिनके नाम हैं:

(i) खतरनाक रसायनों के निर्माण, भंडारण और आयात नियम, 1989 और संशोधन (ख.र.नि.भं.आ. नियम)

(ii) रासायनिक दुर्घटनाएं (आपातकालीन योजना, तैयारी और प्रतिक्रिया) नियम 1996 [रा.दु.(आ.यो.तै.प्र.) नियम]

ख.र.नि.भं.आ. नियम ने ऑक्ज्यूपाइट द्वारा ऑन-साइट आपातकालीन योजना तथा जिला प्राधिकरण द्वारा ऑफ-साइट आपातकालीन योजना की तैयारी का निर्धारण किया था।

9.6.3 ख.र.नि.भं.अ. नियमावली की अनुपालना:

9.6.3.1 ऑफ-साइट आपातकालीन योजना

औद्योगिक स्थापना में हुई बड़ी दुर्घटना के प्रभाव औद्योगिक स्थापना की सीमाओं तक हमेशा प्रतिबंधित नहीं होते हैं। यह आसपास की आबादी तथा पर्यावरण में फैल सकते हैं। यह जिला कलेक्टर (राज्य सरकार द्वारा निर्दिष्ट जिला आपातकालीन प्राधिकरण) का कर्तव्य है कि वह निर्दिष्ट विशेषताएं सम्मिलित करते हुए और उस स्थल पर संभावित दुर्घटनाओं से संबंधित आकस्मिकताओं से निपटने का विवरण देते हुए एक समुचित ऑफ-साइट आपातकालीन योजना का निर्माण करे तथा उसको अध्ययन करता रहे।

अक्टूबर 2012 तक देश के 298 जिलों में 1889 प्रमुख दुर्घटना खतरा (प्र.दु.ख.) इकाईयाँ थी। 1477 प्र.दु.ख. इकाईयों वाले 189 जिलों के लिए आफ साइट योजनाएं उपलब्ध थीं। 315 प्र.दु.ख. इकाईयों वाले अन्य 50 जिलों के लिए आफ साइट योजनाएं प्रगति पर थीं। इसलिए,

97 इकाईयों वाले शेष 59 जिले अभी तक अपनी साइटों पर बड़ी दुर्घटनाओं से निपटने के लिए आफ साइट आपातकालीन योजनाएं तैयार नहीं थीं।

9.6.3.2 ऑफ-साइट आपातकालीन योजना का पूर्वाभ्यास

संबंधित प्राधिकारियों को यह सुनिश्चित करना था कि ऑफ-साइट आपातकालीन योजना का पूर्वाभ्यास कैलेंडर वर्ष में कम से कम एक बार संचालित किया जाना चाहिए।

प.व.मं. ने (अक्टूबर 2012) यह सूचित किया कि उन्होंने योजना की तैयारी के रूप में 45 जिलों को वित्तीय सहायता प्रदान की थी, ताकि वह ऑफ-साइट आपातकालीन योजनाओं के पूर्वाभ्यास का संचालन कर पाएं। तथापि, प.व.मं. ने इन 45 जिलों द्वारा संचालित ऑफ साइट आपातकालीन योजना के पूर्वाभ्यास का विवरण प्रदान नहीं किया।

9.6.3.3 ऑन-साइट आपातकालीन योजना

प्र.दु.ख. इकाईयों के धारक को एक ऑन-साइट आपातकालीन योजना का निर्माण तथा अद्यतन करना था ऐसी साइट जिस पर औद्योगिक गतिविधियों का संचालन होता है उस पर हुई बड़ी दुर्घटनाओं से निपटने के तरीको का निर्दिष्ट विवरण दिया गया हो।

देश में 298 जिलों में 1889 प्र.दु.ख. इकाईयाँ स्थित हैं। इनमें से, 1838 ने ऑन-साइट आपातकालीन योजनाओं का निर्माण किया था इस प्रकार, शेष 51 प्र.दु.ख. इकाईयाँ अभी तक अपनी साइटों पर बड़ी दुर्घटनाओं से निपटारा करने के लिए तैयार नहीं थीं।

9.6.3.4 ऑन-साइट आकस्मिकता योजना की मॉकड्रिल

अधिवासी को यह सुनिश्चित करना था कि प्रति छः महीने में ऑन-साइट आकस्मिकता योजना की एक मॉक ड्रिल आयोजित की जाए और संबद्ध प्राधिकरण को आयोजित की गई माकड्रिल की एक विस्तृत रिपोर्ट तुरन्त उपलब्ध करा दी जाए।

प.व.मं. ने मॉक ड्रिलों की संख्या के विषय में विवरण प्रदान नहीं किया और बताया कि यह संबंधित राज्य श्रम विभागों के पास उपलब्ध होंगी।

प.व.मं. ने आगे बताया (अक्टूबर 2012) कि वह यह, सूचना संबद्ध कारखानों के मुख्य निरीक्षक से वार्षिक रिपोर्ट के भाग के रूप में प्राप्त करता है।

9.6.3.5 रासायनिक दुर्घटना सूचना व रिपोर्टिंग तंत्र

प.व.मं. (जनवरी 2006) में एक ऑनलाइन वेब आधारित रासायनिक दुर्घटना रिपोर्टिंग तंत्र (रा.दु.रि.त.) को विकसित करने हेतु राष्ट्रीय इन्फॉर्मेटिक्स केन्द्र सेवाओं को एक परियोजना सौंपी। परियोजना की कुल लागत 12.32 लाख थी। मई 2009 में के.सं.स. की अनुशंसा पर प.व.मं. ने सभी कारखानों के मुख्य निरीक्षकों, और राज्यों/के.शा.प्र. के श्रम सचिवों से उनके राज्यों में घटित रासायनिक दुर्घटनाओं से सम्बद्ध सूचना प्रस्तुत करने का अनुरोध किया।

हमने पाया कि 2009 से अब तक केवल 12 घटनाएँ रिपोर्ट की गईं। स्पष्ट रूप से प्राधिकारियों द्वारा नियमित रूप से सभी रासायनिक घटनाएँ रिपोर्ट नहीं की जा रही थीं, क्योंकि प.व.मं. द्वारा प्रकाशित राष्ट्रीय दुर्घटना डाटाबेस में रिपोर्ट नहीं की गईं। इस प्रकार,

जानकारी के अभाव या वेबसाइट की संचालन की समस्याओं के कारण रा.दु.सू.रि.त. द्वारा अभी तक पर्याप्त प्रतिक्रिया उत्पन्न नहीं की जा सकी थी।

प.व.मं. ने बताया (अक्टूबर 2012) कि रा.दु.रि.त. में सूचनाएँ अपलोड करने में समस्याएँ थी और उन्होंने रा.इ.कें. के साथ मामले को उठाया है।

9.6.4 आ.यो.तै.प. नियमावली का अनुपालन:

9.6.4.1 केन्द्रीय संकट समूह की बैठकें

केन्द्रीय संकट समूह (के.सं.स.) का अंतिम बार गठन अगस्त 2004 में किया गया था। के.सं.स. को प्रति छः माह में देश में घटित होने वाली बड़ी दुर्घटनाओं पर चर्चा करने व निगरानी हेतु बैठक करनी चाहिए।

हमने पाया कि के.सं.स. ने 2007 से केवल सात बार बैठक की थी और दो बैठकों के बीच औसत समयान्तराल 21 महीने तक भी था। यह स्पष्ट है कि प.व.मं. देश में रासायनिक दुर्घटनाओं हेतु तैयारी और प्रबंधन हेतु समुचित पर्यवेक्षण व निर्देशन नहीं किया जा रहा।

9.6.4.2 राज्य संकट समूह द्वारा प्रदत्त प्रगति रिपोर्टें

के.सं.स. को राज्य संकट समूहों (रा.सं.स.) द्वारा प्रस्तुत की गई प्रगति रिपोर्टों की समीक्षा करना था। तथापि, हमने पाया कि प.व.मं. द्वारा रा.सं.स. से प्रगति रिपोर्ट प्राप्त नहीं की जा रही थी। तथा उन्हें स्थिति से अवगत नहीं कराया जा रहा था।

9.6.4.3 लाल पुस्तक

प.व.मं. को देश में केन्द्रीय, राज्य व जिला संकट समूहों के सदस्यों की सूची प्रकाशित करनी थी। प.व.मं. की समन्वय समिति ने 1998 में निर्णय

लिया कि लाल पुस्तक को वार्षिक रूप से पुनरावलोकित, अद्यतन करने व मुद्रण की आवश्यकता थी।

सबसे नवीनतम प्रति 2010 की थी। इस प्रकार प.व.मं. द्वारा लाल पुस्तक को नियमित रूप से अद्यतन नहीं किया जा रहा। परिणामस्वरूप रासायनिक दुर्घटनाओं का प्रबंध करने से संबद्ध प्राधिकारियों व विशेषज्ञों का नवीनतम विवरण उनको सहज उपलब्ध नहीं था जिन्हें इसकी आवश्यकता थी। लाल पुस्तक को अद्यतन बनाने और मुद्रण का कार्य प.व.मं. को जनवरी 2012 में ही प्रदान किया गया था।

9.6.5 रासायनिक (औद्योगिक) आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय योजना

रासायनिक आपदाओं पर रा.आ.प्र.प्रा. आपदा प्रबंधन दिशानिर्देश प.व.मं. को रासायनिक (औद्योगिक) आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय कार्य योजना को तैयार करने का आदेश देते हैं। प.व.मं. (जून 2009) ने योजना के निर्माण का कार्य आपदा प्रबंधन संस्थान (आ.प्र.सं.) भोपाल को सौंपा। परियोजना को अंतिम रूप जिसमें मसौदा प्रतिवेदन को अंतिम रूप देना सम्मिलित था, दिसम्बर 2010 तक पूरा किया जाना था। हमने पाया कि 18 महीनों से अधिक का विलंब हुआ था। प.व.मं. द्वारा मसौदा प्रतिवेदन के मूल्यांकन व अनुमोदन में और अधिक विलम्ब किया गया। इस प्रकार, रासायनिक व औद्योगिक आपदाओं के न्यूनीकरण हेतु निर्मित राष्ट्रीय योजना का निर्माण अब भी शेष था।

9.6.6 आपातकालीन प्रतिक्रिया केन्द्र

प.व.मं. ने देश में आपातकालीन प्रतिक्रिया केन्द्रों (आ.प्र.के.) की स्थापना हेतु एक योजना का अनुमोदन किया (जुलाई 1992)। आ.प्र.के. एक परिसीमित क्षेत्र में रासायनिक आपातकालों का

प्रबंध करते हैं तथा आपदाओं पर सूचना की तत्काल पुनः प्राप्ति हेतु तंत्र के साथ चौबीस घण्टे सुविधा होती है।

आ.प्र.के. को केन्द्र सरकार, राज्य सरकार तथा स्थानीय उद्योगों के मध्य आपसी लागत बंटवारे के आधार पर स्थापित किया गया था।

हमने पाया कि चार राज्यों में केवल आठ आ.प्र.के. मंत्रालयों द्वारा वित्तपोषित किया गया था। इस प्रकार, देश में आ.प्र.के. का प्रसार समान रूप से नहीं था और अधिकतर राज्यों के.शा.क्षे. में आ.प्र.के. स्थापित नहीं हुए थे, यद्यपि वहां प्र.दु.आ. की इकाइयों की काफी संख्या थी जैसा कि तालिका 9.1 में दर्शाया गया है:

तालिका 9.1: राज्यों में प्र.दु.आ. इकाइयों का विवरण तथा प.व.मं. द्वारा वित्तपोषित आ.प्र.के.

क्र.सं.	राज्य	प्र.दु.आ. इकाइयों* की संख्या	प.व.मं. द्वारा वित्त पोषित आ.प्र.के. की संख्या
1.	गुजरात	428	शून्य
2.	महाराष्ट्र	327	1
3.	आन्ध्र प्रदेश	144	5
4.	उत्तर प्रदेश	118	शून्य
5.	तमिलनाडु	118	शून्य
6.	राजस्थान	107	शून्य
7.	पश्चिम बंगाल	85	शून्य
8.	कर्नाटक	78	शून्य
9.	मध्य प्रदेश	71	1
10.	पंजाब	56	शून्य
11.	हरियाणा	52	शून्य
12.	ओडिशा	39	शून्य
13.	केरल	38	1
14.	उत्तराखण्ड	30	शून्य

*स्रोत: प.व.मं. द्वारा मार्च 2011 में प्रकाशित प्रोफाइल "प्रमुख दुर्घटना आपदा स्थापना" की राष्ट्रीय रूपरेखा

इस प्रकार अधिकांश राज्यों/के.शा.क्षे. में रासायनिक संकट प्रबंधन हेतु एक प्रभावशाली तंत्र उपलब्ध नहीं था।

प.व.मं. ने बताया कि योजना के अनुसार, आ.प्र.के. की स्थापना हेतु राज्य सरकार की प्रतिबद्धता व साझेदारी अपेक्षित थी इसलिए, इसने उनके लिए कोई लक्ष्य निर्धारित नहीं किए थे।

प.व.मं. द्वारा कम से कम उन राज्यों में जहां प्र.दु.आ. इकाईयां बहुतायत में हैं, वहां आ.प्र.के. की स्थापना सुनिश्चित करने के लिए मामले को राज्य सरकारों के साथ उठाना चाहिए।

9.6.7 राज्यों में आपदा - तैयारी :

9.6.7.1 आन्ध्र प्रदेश

हमने पाया कि:

- प्र.दु.आ. इकाईयों ने औद्योगिक गतिविधियों की स्वतंत्र सुरक्षा लेखापरीक्षा की, और रिपोर्टें कारखाना निदेशक, हैदराबाद को अग्रेषित की। यद्यपि 2007 से 2012 के अवधि हेतु देय 343 सुरक्षा लेखापरीक्षा रिपोर्टों में से केवल 211 रिपोर्टें प्राप्त हुई थीं।
- यद्यपि राज्य में रा.सं.स. का गठन फरवरी 1998 में हुआ था किन्तु 2007-12 की अवधि में रा.सं.स. की बैठक नहीं हुई। रा.सं.स. ने न तो जिलावार ऑफ-साइट आकस्मिकता योजनाओं की समीक्षा नहीं की थी और न ही रा.सं. स. ने 2007-12 के ऑफ-साइट आकस्मिकता योजनाओं से संबंधित कोई रिपोर्ट केन्द्रीय संकट समूह (के.सं.स.) को अग्रेषित नहीं की थी। इस प्रकार रा.सं.स. वृहत रूप से अप्रभावी थी।
- 2007-12 के दौरान राज्य में जिला संकट समूह (जि.सं.स.) की बैठकें 23 में से केवल 5 जिलों में वर्ष में एक बार आयोजित हुई थी। 2007-12 के दौरान रा.सं.स. को

जि.सं.स. द्वारा कोई प्रगति रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की गई थी।

- 1995 से 2011 के दौरान 23 जिलों में से केवल 11 जिलों के लिए ऑफ-साइट आकस्मिकता योजनाएँ तैयार की गई थीं। यद्यपि कई जिलों में नई प्र.दु.आ. इकाईयाँ सम्मिलित हुई थी किन्तु इन ऑफ-साइट योजनाओं को 2007 से अद्यतन नहीं किया गया था।

9.6.7.2 राजस्थान

- ❖ जालौर और बारमेर जिलों में हमने पाया कि खतरनाक कचरे के प्रबंध हेतु वैध उपकरण का निर्माण नहीं किया गया था और ऑफ-साइट आकस्मिकता योजना तैयार नहीं की गई।
- ❖ नमूना जांच किए गए जिलों में जि.सं.स. तथा स्था.सं.स. द्वारा कोई बैठक नहीं की गई थी।

9.7 जैविकीय आपदाएँ

जैविकीय आपदाएँ मानव में बड़े पैमाने पर रोग, अशक्तता या मृत्यु शामिल होने वाला दृश्यलेख है। ऐसी आपदाएँ वर्तमान, उभरती या पुनः प्रकट होने वाले रोगों व जननपदमारी स्थानीय या सर्वव्यापी महामारियों के रूप में प्राकृतिक हो सकती हैं। प्राकृतिक रूप से उत्पन्न जैविकीय आपदाएँ अधिकतर संक्रमण के प्रसार हेतु अनुकूल तरीके से रहने वाले अतिसंवेदनशील लोगों के समूह में एक विषाक्त जीव के प्रवेश के परिणामस्वरूप होती हैं।

9.7.1 सांस्थानिक व्यवस्थाएं :

स्वास्थ्य व परिवार कल्याण (स्वा.प.क.मं.) जैविकीय आपदाओं की चुनौतियों हेतु प्रतिक्रिया के समन्वय हेतु नोडल मंत्रालय है। तदनुसार स्वा.प.क.मं. को निम्न उत्तरदायित्व सौंपे गए हैं:

- राष्ट्रीय स्वास्थ्य क्षेत्र दिशानिर्देश का निर्माण करना,
- निगरानी में क्षमता निर्माण हेतु निर्देशन व तकनीकी सहायता प्रदान करना,
- किसी प्रकोप की पूर्व पहचान,
- प्रकोप जाँच के तौर पर प्रकोपों के दौरान राज्यों को सहायता प्रदान करना,
- द्रुत प्रतिक्रिया दल (द्रु.प्र.द.) का परिनिर्माण,
- केस प्रबंधन इत्यादि हेतु मानव शक्ति व उपस्कर सहायता।

शीर्ष निर्णायक निकाय सचिव की अध्यक्षता में संकट प्रबंधन समूह है जिसे तकनीकी परामर्शदाता समिति, जिसका अध्यक्ष महानिदेशक सामान्य स्वास्थ्य सेवाएँ (म.नि.सा.स्वा.से.) होता है, द्वारा परामर्श दिया जाता है।

9.7.1.1 आ.चि.रा. विभाग

महानिदेशालय, स्वास्थ्य सेवाओं का आकस्मिकता चिकित्सा राहत (आ.चि.रा.) विभाग राष्ट्रीय व अंतर्राष्ट्रीय महत्व की जैविकीय आपदाओं हेतु समन्वय व निगरानी प्रतिक्रिया के लिए केन्द्र बिन्दु है। 2007-12 के दौरान आ.चि.रा. विभाग

ने एवियन इन्फ्लूएंजा, महामारी इन्फ्लूएंजा एवं क्रीमियन कान्गो हैमरेजिक फीवर का उपचार किया है।

जैविकीय आपदाओं हेतु तत्परता हेतु मूल प्रकार्य निगरानी है जो समन्वित रोग निगरानी परियोजना (स.रो.नि.प.) के माध्यम से की जाती थी।

यह कार्यक्रम राष्ट्रीय रोग नियंत्रण केन्द्र (रा.रो.नि.के.) द्वारा संचालित होता है। रा.रो.नि.के. निगरानी, पूर्व चेतावनी लक्षणों की पहचान और सरकार को सूचित करने हेतु उत्तरदायी था।

9.7.1.2 राष्ट्रीय रोग नियंत्रण केन्द्र

रा.रो.नि.के. अंतर्राष्ट्रीय स्वास्थ्य विनियम 2005¹⁶ को क्रियान्वित करने और रोगों के प्रकोपों की जाँच हेतु नोडल अभिकरण है।

रा.रो.नि.के. के प्रकार्य ने मोटे तौर पर तीन क्षेत्रों अर्थात् प्रशिक्षित स्वास्थ्य मानव शक्ति विकास, प्रकोप जाँच, विशिष्ट सेवाएँ व संक्रियात्मक व अनुप्रयुक्त शोध को आवृत्त किया है। रा.रो.नि.के. शिक्षण/प्रशिक्षण, शोध और प्रयोगशाला सहायता भी प्रदान करता है।

¹⁶ अ.स्वा.वि. (2005) रोग के अन्तर्राष्ट्रीय प्रसार को रोकने, नियंत्रण और इसके लिए एक सार्वजनिक स्वास्थ्य प्रतिक्रिया प्रदान करने हेतु है।

9.7.2 वैधानिक रूपरेखा

9.7.2.1 महामारी अधिनियम

स्वास्थ्य एक राज्य विषय है, और जैविकीय आपदाओं से निपटने हेतु प्राथमिक उत्तरदायित्व राज्य सरकारों का था।

महामारी रोग अधिनियम, 1897 राज्यों को महामारियों की रोकथाम व नियंत्रण हेतु कदम उठाने के लिए अपने किसी अधिकारी या अभिकरणों को नियुक्त करने का प्राधिकार देता है। रा.आ.प्र.प्रा. ने अपने दिशा-निर्देशों में पाया कि अधिनियम, जैविकीय आकस्मिकताओं के मामले में मध्यस्थता करने हेतु केन्द्र को कोई अधिकार प्रदान नहीं करता। इसके अतिरिक्त, अधिनियम वर्तमान व पूर्वानुमानित की योग्य सार्वजनिक स्वास्थ्य आवश्यकताओं, जिनमें आकस्मिकता, जैसे बॉयोटेरिज़्म हमला और शत्रु द्वारा जैविकीय हथियारों का प्रयोग, सीमा पार के मामले और रोगों का अन्तर्राष्ट्रीय प्रसार शामिल है, की ओर ध्यान नहीं देता।

2008 में रा.आ.प्र.प्रा. ने महामारी रोग अधिनियम, 1897 को संशोधन करने तथा ऐसे विधान के क्रियान्वयन हेतु तीन वर्षों की समयसीमा का सुझाव देते हुए इसे अधिक समसामयिक अधिनियम बनाने की आवश्यकता की ओर ध्यान दिलाया। हमने पाया कि अभी तक बिल हेतु मसौदा भी तैयार नहीं किया गया था।

मंत्रालय ने बताया (जुलाई 2012) कि सार्वजनिक स्वास्थ्य (महामारी की रोकथाम, नियंत्रण और प्रबंधन, जैव आतंकवाद ओर आपदाएँ) विधेयक विचाराधीन था।

9.7.2.2 जैव सुरक्षा और जैव संरक्षा हेतु राष्ट्रीय कोड

रा.आ.प्र.प्रा. दिशानिर्देश (2008) जैव सुरक्षा और जैव संरक्षा हेतु राष्ट्रीय कोड के निर्माण व लागू करने हेतु सुझाव देते हैं। यह कोड राष्ट्रीय स्तर पर जीवणिक सामग्री के प्रबंधन के संबंध में प्रयोगशालाओं को मान्यता प्रदान करने का आधार प्रदान करते हैं। लेखापरीक्षा ने पाया कि नोडल मंत्रालय द्वारा ऐसा कोड अभी तक तैयार नहीं किया गया था (अक्टूबर 2012)।

मंत्रालय ने बताया (नवम्बर 2012) कि जैव सुरक्षा व जैव संरक्षा हेतु वर्तमान में दिशानिर्देश है जिनका पालन राष्ट्रीय परीक्षण व अंकाकन प्रत्यायन हेतु प्रयोगशालाएं बोर्ड (रा.प्र.प्र.बो.) किया जा रहा है। देश की प्रयोगशालाएँ रा.प्र.बो.प्र. प्रत्यायन बोर्ड से वर्तमान दिशानिर्देशों के आधार पर प्रत्यायन प्राप्त कर रही हैं।

हमने पाया कि रा.आ.प्र.प्रा. जिसने जैव सुरक्षा व जैव संरक्षा हेतु सुरक्षा के राष्ट्रीयकृत की आवश्यकता को रेखांकित किया, द्वारा राष्ट्रीय दिशानिर्देशों के निर्धारण के बिना भी रा.प्र.बो.प्र. देश में प्रयोगशालाओं का प्रत्यायन कर रहा था। ऐसे कोड को देश में अभी लागू किया जाना था।

9.7.3 रोग निगरानी तथा शीघ्र चेतावनी प्रणाली

रा.सि.र.म. अपने एकीकृत रोग निगरानी परियोजना (ए.रो.नि.प.) द्वारा रोग फैलाने की जांच का कार्य करता है। यह परियोजना विश्व बैंक की सहायता से नवम्बर 2004 में शुरू की गई थी। परियोजना का उद्देश्य प्रारंभिक चेतावनी संकेतों का पता लगाने हेतु महामारी प्रवण रोगों के लिए एक विकेन्द्रीकृत राज्य आधारित निगरानी प्रणाली स्थापित किए जाने के द्वारा देश में रोग निगरानी को सुदृढ़ बनाना है।

परियोजना को 26 राज्यों तथा सं.श.प्र. में घरेलू निधिकरण के साथ तथा नौ राज्यों में विश्व बैंक सहायता के साथ, इस परियोजना अवधि को मार्च 2012¹⁷ तक दो वर्षों के लिए विस्तारित किया गया था।

ए.रो.नि.के. अंतर्गत, दिल्ली में एक केन्द्रीय निगरानी इकाई (के.नि.ई.), प्रत्येक राज्य में राज्य निगरानी इकाई तथा देश के सभी जिलों में जिला निगरानी इकाई (जि.नि.ई.) की स्थापना रोग के फैलने पर नजर रखने के लिए की गई है।

9.7.3.1 के.नि.ई. को सूचित नहीं किया जाना

केन्द्रीय निगरानी इकाई (के.नि.ई.) राज्यों तथा सं.श.प्र. द्वारा साप्ताहिक आधार पर रोग प्रकोप रिपोर्ट प्राप्त करता है। हमने यह पाया कि राज्य तथा सं.शा.प्र. प्रकोप की रिपोर्ट के.नि.ई. को हर सप्ताह नहीं भेजते थे।

वर्ष 2012 के दौरान पांच राज्यों तथा सं.श.प्र. से प्राप्त सूचना 50 प्रतिशत से नीचे थी। आगे, 2012 के दौरान अन्य सात राज्यों तथा संघ शासित प्रदेशों द्वारा प्रदान की गई सूचना 50 और 79 प्रतिशत के मध्य थी देश में सात जिलों ने जुलाई 2012 तक ए.रो.नि.प. पर डेटा कभी भी सूचित नहीं किया था। आगे, 22 प्रतिशत रिपोर्टिंग इकाईयों ने 2012 के दौरान डेटा सूचित नहीं किया था।

नियमित रिपोर्टिंग की अनुपस्थिति में ए.रो.नि.प. प्रभावशाली ढंग से काम नहीं कर पाएगा। रा.सि.र.म. (सितम्बर 2012) ने तथ्यों को स्वीकार किया तथा बताया कि के.नि.ई. हर सप्ताह रिपोर्ट को प्राप्त करने हेतु राज्यों का अनुवर्तन कर रही थी ताकि यह सुनिश्चित किया

¹⁷ IDSP ने 12वीं योजना में अप्रैल 2012 से NRHM के अंतर्गत निधिबद्ध होने के लिए प्रस्तावित किया है।

जा सके कि हर रोग प्रकोप को सूचित किया गया था।

आ.चि.प्र. विभाग ने यह भी बताया (अक्तूबर 2012) कि महामारियों की अधिसूचनाएं देना राज्य सरकारों का विशेषाधिकार है तथा राज्य सरकारों द्वारा घोषित महामारियों की जानकारी उनके पास उपलब्ध नहीं है। यह केन्द्रीय तथा राज्य इकाईयों में समन्वय के अंतर का सूचक है, जो महामारियों की प्रतिक्रिया को प्रभावित कर सकता है।

9.7.3.2 प्रयोगशालाओं का सुदृढीकरण

फरवरी 2009 में, सटीक प्रयोगशाला आधारित निगरानी डेटा को प्राप्त करने के लिए पचास 'जिला प्रयोगशालाओं' की सुदृढीकरण के लिए पहचान की गई थी। तथापि, 50 प्रयोगशालाओं में से 15 के सुदृढीकरण का कार्य अधूरा था (सितम्बर 2012)।

भारत में प्रयोगशाला सुविधाएँ

जैव सुरक्षा स्तर¹⁸ (जै.सु.स्त.) द्वारा प्रयोगशालाओं को श्रेणीकृत किया जाता था। एंजेंटों, जैविक आपदाओं का प्रभावी प्रबंधन के शीघ्र निदान के लिए जैव सुरक्षा प्रयोगशालाओं की आवश्यकता है। एवियन इन्फ्लूजा के दिखाई देने से पूर्व, स्वास्थ्य क्षेत्र के पास केवल पुणे में, राष्ट्रीय विषाणु विज्ञान संस्थान (रा.वि.स.) में एक जै.सु.स्त-3 प्रयोगशाला थी। बाद में, छः और जै.सु.स्त.-3 प्रयोगशालाएं स्थापित की गई थीं। तथापि, भारत में कोई जै.सु.स्त-4 प्रयोगशाला परिचालित नहीं है। रा.वि.वि.स., पुणे में, जै.सु.स्त-4 प्रयोगशाला तैयार थ परन्तु अभी तक

¹⁸ यह प्रयोगशाला सुरक्षा की रेटिंग की विधि है। प्रयोगशालाओं को इनके प्रयोग, सुरक्षा यंत्र एवं मानकों जिसके द्वारा ये इंफेक्शन के एजेन्ट्स से श्रमिकों का बचाव करते हैं, के आधार पर इन्हें जै.सु. स्तर 1, 2, 3 अथवा 4 प्रदान किया जाता है।

परिचालित नहीं थी। रा.सि.र.म. ने सूचित किया कि जै.सु.स्त.-4 प्रयोगशालाओं का निर्माण उनके उन्नयन प्रस्ताव में शामिल नहीं है।

9.7.3.3 जनशक्ति प्रबंधन

एस.एस.यू. तथा डी.एस.यू. में तकनीकी कर्मियों के 766 पद संस्वीकृत है। इनमें से, अक्टूबर 2012 तक केवल 420 पद भरे गए थे। रा.सि.र.म. (नवम्बर 2012) ने बताया कि तकनीकी कर्मियों की कुल मिलाकर कम उपलब्धता है तथा राष्ट्रीय सिविल रक्षा महाविद्यालय, भारतीय जन स्वास्थ्य प्रतिष्ठान इत्यादि में नए पाठ्यक्रमों की शुरुआत कर जनशक्ति की उपलब्धता को बढ़ाने के प्रयास किए जा रहे थे।

9.7.3.4 ए.रा.नि.प. के लिए दूरसंचार नेटवर्क

2005 में, डेटा के तत्काल स्थानांतरण के लिए, इसरो को ऐड्रूसेट द्वारा ए.रो.नि.प. के लिए उपग्रह संजाल स्थापित करने का कार्य दिया गया था। यह फैसला किया गया कि सभी जिला मुख्यालयों, प्रमुख चिकित्सा महाविद्यालयों तथा के.नि.ई. को जोड़ता हुआ एक संजाल देश भर में स्थापित किया जाएगा। इसरो ने स.रो.नि.प.के अंतर्गत उपग्रह नेटवर्क की स्थापना हेतु आठ मेगाहर्ट्ज बैंडविथ का निर्धारण किया था। इसरो को सितम्बर 2005 तथा जनवरी 2006 में 12.93 करोड़ राशि की निधि देश में 400 स्थलों में वी.एस.ए.टी. के संस्थापन के लिए जारी की गयी थी।

हमने पाया कि:

इसरो के साथ कोई समझौता या स.ज्ञा. नहीं किया गया था। निर्धारित समय सीमा में परियोजना के क्रियान्वयन हेतु कोई आध्यतामूलक प्रावधान नहीं था। 400 स्थलों में संस्थापन के लिए इसरो को संपूर्ण निधि उपलब्ध

कराने के बावजूद, 33 स्थल अभी भी स्थान एवं आवश्यक अवसंरचना की अनुपलब्धता तथा आपूर्तिकताओं द्वारा कम लदान के कारण अपूर्ण थे।

सितम्बर 2010 में, वी.एस.ए.टी. नेटवर्क ने तकनीकी समस्याओं के कारण काम करना बंद कर दिया। इसरो ने बताया कि स.रो.नि.प. नेटवर्क को, जुलाई 2011 में जी.एस.ए.टी.-12 के प्रक्षेपण के बाद पुनः स्थापित कर लिया जाएगा। तथापि, हमने पाया कि जी.एस.ए.टी. 12 के प्रक्षेपण के पश्चात् भी स.रो.नि.प. को सेवाओं की पुनः स्थापना अभी तक नहीं की गयी थी।

रा.सि.र.म. (सितम्बर 2012) ने बताया कि इसरो ने फरवरी 2012 में बैंडविथ का आवंटन किया था और स्थलों को नये उपग्रह जी.एस.ए.टी.-12 में विस्थापित करने के लिए अनुबंध दिया था। इसने आगे जोड़ा कि जब उपग्रह संयोजकता के उपलब्ध होने पर बचे हुए स्थलों को स्थापित कर लिया जाए और नेटवर्क दुबारा परिचालित हो जाएगा।

इस प्रकार, (सितम्बर 2012) स.रो.नि.प. के लिए नेटवर्क, ₹ 12.93 करोड़ खर्च करने के बावजूद अभी भी क्रियात्मक नहीं था।

9.7.3.5 स.रो.नि.प. हेतु कॉल सेंटर

स.रो.नि.प. ने, महामारी प्रवण रोगों के प्रकोप के लिए चेतावनियों तथा सूचना की प्राप्ति हेतु एक उपकरण के रूप में फरवरी 2008 में एक निःशुल्क कॉल सेंटर की स्थापना की थी।

हमने देखा कि सेंटर अप्रैल 2012, जब संपूर्ण स.रो.नि.प. विश्व बैंक वित्त-पोषण से घरेलू वित्त-पोषण में परिवर्तित किया गया, से अपरिचालित हो गया।

रा.सि.र.म. की वेबसाइट अभी भी कॉल सेंटर के निःशुल्क नंबर को प्रदर्शित कर रही है परंतु कॉल सेंटर कार्य नहीं कर रहा है।

देश में प्रवेश बिन्दुओं पर निगरानी:

देश में 25 हवाई अड्डे, 12 बंदरगाह तथा सात अंतर्राष्ट्रीय जमीनी सीमाएं हैं, जो अंतर्राष्ट्रीय यातायात को परिचालित करती हैं। यातायात की मात्रा में वृद्धि सार्स, स्वाइन फ्लू, एवियन इन्फ्लुएंजा तथा एबोला वायरस आदि जैसे वैश्विक सरोकार के मारक रोगों की उत्पत्ति तथा पुनरुत्पत्ति का कारण बनी हैं।

इन प्रवेश बिन्दुओं पर खतरनाक वैश्विक रोगजनकों के प्रति, जिन्हें भारत में अंतर्राष्ट्रीय यात्री लाने में सक्षम है, निगरानी देश में कम है।

मंत्रालय ने अक्टूबर 2012 में बताया कि 23 प्रवेश बिन्दुओं पर स्वास्थ्य इकाइयों को स्थापित करने की आवश्यकता है। इसी प्रकार, 21 प्रवेश बिन्दुओं पर स्वास्थ्य इकाइयों के सुदृढीकरण की आवश्यकता है। इस संबंध में एक प्रस्ताव पर 12वीं योजना अवधि के लिए कार्य चल रहा है।

9.7.4 स.रो.नि.प. का उन्नयन

अगस्त 2005 में, राष्ट्रीय सिविल रक्षा महाविद्यालय को प्रभावपूर्ण तथा विस्तृत रोग

9.7.5 विश्वमारी इन्फ्लुएंजा पर मामला अध्ययन 2009:

विश्वमारी इन्फ्लुएंजा (एच 1 एन 1 फ्लू) 2009

इन्फ्लुएंजा वायरस इंसानों तथा जानवरों, मुख्यतः सुअरों, पक्षियों, घोड़ों आदि, दोनों को संक्रमित कर सकता है। तीन प्रकार के इन्फ्लुएंजा ए, बी तथा सी नामों से जाने जाते हैं। इंसान सभी तीनों प्रकार के इन्फ्लुएंजा वायरसों द्वारा प्रभावित किए जा सकते हैं। इन्फ्लुएंजा-ए वायरस इंसानों को वर्ष भर में कभी भी संक्रमित कर सकते हैं, और अधिकतर मौसमी महामारी एवं महामारियों के लिए जिम्मेदार है। इन्फ्लुएंजा बी से एचोरेडिक एवं कम बड़े आउटब्रेक होते हैं जबकि इन्फ्लुएंजा सी से तीव्र सांस की बीमारी का कारक है।

इन्फ्लुएंजा ए (एच1 एन1) का पहली बार मैक्सिको में मार्च, 2009 में पता चला था और फिर सारे देशों में फैल गया। इन्फ्लुएंजा एच1एन1, एक प्रवाहमान मौसमी इन्फ्लुएंजा वायरस है जिसने 1918-1919 में विश्वमारी फैलाया था। भारत में विश्वमारी मई 2009 में सं.रा.अ. से आए हुए एक मामले से आरंभ हुआ

निगरानी एवं नियंत्रण गतिविधियों के अधिदेश के साथ एक शीर्ष संगठन के रूप में रूपांतरित करने का निर्णय लिया गया था। आर्थिक मामलों की केन्द्रीय समिति (आ.मा.के.स.) ने स.रो.नि.प. के उन्नयन के प्रस्ताव को दिसम्बर 2010 में ₹382.41 करोड़ की लागत पर मंजूरी दी थी। परियोजना को मार्च 2013 तक पूरा किया जाना था।

हमने पाया कि नागरिक कार्यों के लिए अनुबंध पर सितम्बर 2011 में हस्ताक्षर हुआ था। स.रो.नि.प. के लिए लेआउट योजना को अभी दिल्ली शहरी कला आयोग एवं दिल्ली अग्निशमन सेवाओं द्वारा मंजूरी मिलना शेष था। इस प्रकार, ले-आउट योजना का समय पर अनुमोदन प्राप्त न होने के कारण परियोजना आरंभ करने में विलम्ब हुआ था। आगे, 2011-12 के नव संस्वीकृत 103 पदों में से केवल 13 वर्ग ख के पद भरे गए थे, तथा वर्ग क का कोई पद नहीं भरा गया था। इस प्रकार, प्रभावशाली निगरानी हेतु प्रस्तावित उन्नयन के कार्य में विलम्ब हुआ था।

था। इसे वि.स्वा.सं. द्वारा 2009 में अंतर्राष्ट्रीय प्रतिष्ठान का सार्वजनिक स्वास्थ्य आपातकाल घोषित किया गया था। भारत में 2009 से ही 31 राज्य/के.शा.प्र.इस रोग से प्रभावित थे।

केन्द्रीय दलों ने सितम्बर 2009 में 22 राज्यों का, इंप्लुएंजा-ए एच1एन1 के दूषण के लिए तैयारी का आंकलन करने के लिए दौरा किया था। केन्द्रीय दलों ने रोग के उपचार हेतु सुविधाओं में, अपर्याप्त संवातकों, औषधियों तथा धूमन उपकरणों की कमी आदि, जैसी कमियों की सूचना दी।

यह प्रमाणित था कि इस तरह के एक विश्वमारी स्थिति के लिए इंप्लुएंजा की रोकथाम हेतु तैयारी कम पायी गयी थी।

प्राप्त की गई सीख: 2009 से ही प्रत्येक वर्ष देश के विभिन्न हिस्सों से एच1एन1 संक्रमण के बहुत सारे मामलें सूचित किये जाते रहे हैं - कथित रूप से महाराष्ट्र, असम तथा पश्चिम बंगाल इत्यादि से। घटनाओं का यह दुहराव, बार-बार होने वाले विशेष संक्रमण के प्रकोप के निवारण के लिए सांस्थानिक तंत्र की असफलता की ओर इंगित करता है।

45 निदानात्मक प्रयोगशालाएं (26 सरकारी क्षेत्र में और 19 निजी क्षेत्र में) विश्वमारी इंप्लुएंजा ए, एच1 एन1 वायरस के परीक्षण हेतु मार्च 2010 तक स्तरोन्नयन की गई थी। तथापि, देश में प्रयोगशाला आवश्यकताओं का एक समग्र आकलन किया जाना अभी भी शेष था।

9.8 विकिरणधर्मी तथा परमाणु आपात स्थितियाँ

विकिरण और विकिरणधर्मी पदार्थों के कई लाभप्रद अनुप्रयोग हैं, जो विद्युत उत्पादन से लेकर औषधि, उद्योग, तथा कृषि में उपयोग तक हैं। साथ ही उसी समय पर, विकिरण के अनुप्रयोग से इन क्षेत्रों में काम करने वाले लोगों को, आम जनता तथा पर्यावरण को, भारी जोखिम है। अतः इन जोखिमों का प्रभावी ढंग से मूल्यांकन और नियंत्रित करने की आवश्यकता है। सुरक्षा विनियमन एक राष्ट्रीय जिम्मेदारी है।

हमने परमाणु ऊर्जा विनियामक बोर्ड (परमाणु ऊर्जा विभाग) की गतिविधियों पर नि.म.ले.प. के निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (मार्च 2012 को समाप्त अवधि के लिए 2012-13 का प्रतिवेदन सं. 9) के अध्याय VI तथा VII में, देश में परमाणु तथा विकिरण सुविधाओं की आपातकालीन तैयारी पर हमारी लेखापरीक्षा में परिणामों की चर्चा की है। परमाणु तथा विकिरण सुविधाओं के लिए आपातकालीन तैयारी पर इन लेखापरीक्षा उपलब्धियों के एक सारांश की नीचे चर्चा की गई है।

9.8.1 सांस्थानिक रूपरेखा

परमाणु ऊर्जा विभाग (प.ऊ.वि.) किसी भी परमाणु या विकिरणधर्मी आपात स्थिति में प्रतिक्रिया करने हेतु नोडल अभिकरण था। सुरक्षा मानकों के निर्धारण, विनियमन और सुरक्षा कार्यों के लिए निर्माण और नियमों और विनियमों को बनाने में प.ऊ.वि. की सहायता हेतु 1983 में परमाणु ऊर्जा विनियामक बोर्ड (प.ऊ.वि.बो.) का गठन किया गया। तथापि, गृह मंत्रालय सार्वजनिक क्षेत्रों में किसी भी परमाणु या विकिरणधर्मी आपदा की स्थिति में विभिन्न प्रतिक्रिया अभिकरणों के साथ समन्वय करने के लिए नोडल मंत्रालय है।

9.8.2 समन्वित कार्यान्वयन तंत्र की अनुपस्थिति

फरवरी 2009 में रा.आ.प्र.प्रा. ने परमाणु तथा विकिरणधर्मी आपात स्थितियों के प्रबंधन हेतु राष्ट्रीय दिशा-निर्देश जारी किए। रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा विभिन्न मुद्दों को चिन्हित किया गया जैसे कि भय की समाप्ति हेतु लोगों को सुग्राहीकरण, ऑफ-साइट आपातस्थिति की घटना में संसाधनों की पर्याप्तता, रेडियोधर्मी स्रोतों इत्यादि का उपयोग

करने वाले उद्योगों तथा अस्पतालों में नियामक तथा सुरक्षा पहलुओं का सुदृढीकरण।

हमने यह पाया कि हालांकि 2009 में दिशानिर्देशों को जारी करते हुए इन अंतरालों तथा सिफारिशों का पता लगा लिया गया था, किसी प्राधिकारी ने उन पर कार्य करने की जिम्मेदारी नहीं ली थी।

9.8.3 विकिरण सुविधाओं से संबंधित डाटाबेस

प.ऊ.वि.बो. की स्थापना से पूर्व, विकिरण सुविधाएं भा.प.सं.के. के विनियामक नियंत्रण में थी। प.ऊ.वि.बो. को जब विनियामक नियंत्रण इसे सौंपा गया था तब देश में संचालित विकिरण सुविधाओं से संबंधित पर्याप्त डाटा प्राप्त नहीं किया था।

प.ऊ.वि.बो. के पास अभी निरंतर संग्रह सुनिश्चित करने और सभी विकिरण स्रोतों की अपनी सूची को अद्यतन करने के लिए एक प्रभावी प्रणाली नहीं थी।

9.8.4 विकिरण पदार्थ के निपटान की निगरानी न किया जाना

चिकित्सा, औद्योगिक तथा संसाधन संस्थानों से नष्ट हुए रेडियोधर्मी पदार्थों का मूल प्रदायक था भारत में अनुमोदित रेडियोधर्मी अपशिष्ट निपटान सुविधाओं¹⁹ में से एक में निपटान करने के लिए प.ऊ.वि.बो. सहमति प्रदान करता है।

हमने पाया कि हालांकि अब तक कई सहमतियां प्रदान की जा चुकी थी, परंतु सहमति पत्र में निर्धारित बचाव के अनुसार स्रोतों के निपटान को सत्यापित करने के लिए उचित तंत्र नहीं था। उनकी सुविधाओं में अब तक हुए सभी स्रोतों के निपटान के अभिलेखों का अनुरक्षण राष्ट्रीय अपशिष्ट प्रबंधन अभिकरण द्वारा किया जा रहा था।

9.8.5 लावारिस स्रोत

अंतर्राष्ट्रीय परमाणु ऊर्जा अभिकरण (अ.प.ऊ.अ.) सुरक्षा शब्दकोष एक 'लावारिस स्रोत' को एक ऐसे रेडियोधर्मी स्रोत के रूप में परिभाषित करता है जो विनियामक नियंत्रण में नहीं था।

हमने यह पाया कि रेडियोधर्मी स्रोतों को विनियामक नियंत्रण से बाहर जाने से रोकने हेतु कोई प्रभावी तंत्र नहीं है। देश में गुमशुदा तथा/या लावारिस रेडियोधर्मी स्रोतों को पता लगाने तथा ढूढ़ने हेतु विनियामक प्रतिक्रिया तंत्र प्रभावी नहीं है। प.ऊ.वि.बो. को अं.प.ऊ.अ. द्वारा निर्धारित सर्वोत्तम प्रथाओं को अपना कर लावारिस स्रोतों के मुद्दे के साथ निपटने के लिए अपने वर्तमान दृष्टिकोण को मजबूत बनाना होगा।

9.8.6 नाभिकीय तथा विकिरण सुविधाओं के लिए आपातकालीन तत्परता:

हमने आपातकाल तत्परता, दोनों ऑन-साइट तथा ऑफ-साइट से संबंधित प्रक्रियाओं के प्रभावी विनियामकता तथा आपातकाल तत्परता की सामान्य पर्याप्तता तथा विभिन्न प्राधिकरणों के बीच के समन्वय की समीक्षा की।

9.8.6.1 ऑन-साइट आपातकाल तत्परता

ऑन-साइट आपातकाल तत्परता योजनाओं का निर्माण नाभिकीय ऊर्जा संयंत्र (ना.ऊ.सं.) के संयंत्र प्रबंधन तथा परमाणु ईंधन चक्र सुविधाओं द्वारा किया जाता था। इन आपातकाल तत्परता योजनाओं का परीक्षण निर्धारित वास्तविक अभ्यास द्वारा, आपातकाल के प्रकारों के आधार पर, ना.ऊ.सं. के संयंत्र प्रबंधन द्वारा किया जाता था। संयंत्र आपातकाल अभ्यास (सं.आ.अ.) का संचालन तिमाही में एक बार किया जाता है, जबकि साइट आपातकाल अभ्यास (सा.आ.अ.) का संचालन वर्ष में एक बार किया जाता था। प.ऊ.वि.बो. केवल संयंत्र प्रबंधन द्वारा संचालित इन अभ्यासों की रिपोर्ट की समीक्षा करता था तथा पर्यवेक्षक के रूप में भी, इन अभ्यासों से स्वयं सीधे नहीं जुड़ता था।

परमाणु सुरक्षा विनियामक के रूप में, प.ऊ.वि.बो. को स्वयं को इन अभ्यासों में एक पर्यवेक्षक के रूप में चयन के आधार पर संबद्ध होना चाहिए ताकि वह इन अभ्यासों में पर्याप्त विनियामक पर्यवेक्षण कर पाए।

9.8.6.2 ऑफ-साइट आपातकाल तत्परता

एक ऑफ-साइट आपातकाल की योजना बनाने के उद्देश्य हेतु, संयंत्र से 16 कि.मी. तक की त्रिज्या में एक आपातकाल-योजना क्षेत्र विनिर्दिष्ट था। एक ऑफ-साइट आपातकाल का

¹⁹ राष्ट्रीय अपशिष्ट प्रबंधन अभिकरण, भा.प.अ.के.

पता लगाने के लिए प.ऊवि.बो. की आपातकाल प्रतिक्रिया नियमपुस्तिका मापदंड निर्दिष्ट करती है। सार्वजनिक डोमेन में सुरक्षात्मक उपाय भी नियमपुस्तिका में निर्दिष्ट किए गए थे।

देश में ऑफ-साइट आपातकाल तत्परता की लेखापरीक्षा की समीक्षा से निम्नलिखित का पता चला:

- ना.ऊ.सं. के मामले में, जिला प्राधिकारी तथा जनता के समन्वय से, ऑफ साइट आपातकाल तत्परता (ऑ.सा.आ.त.) का संचालन दो वर्षों में एक बार किया गया था। हमने यह पाया कि ऑ.सा.आ.त. के संचालन में कोई महत्वपूर्ण विचलन नहीं था तथा प.ऊवि.बो. इन अभ्यासों से पर्यवेक्षक के रूप में संबद्ध था।
- कुल योग में, 2005-2011 की अवधि के दौरान विभिन्न ना.ऊ.सं. में 26 ऐसे आपातकाल अभ्यासों का संचालन किया गया था। प.ऊवि.बो. ने ऑफ-साइट आपातकाल योजना को सुधारने या संशोधन हेतु आवश्यक कार्यवाही करने के लिए संयंत्र प्राधिकारियों तथा सं.प्र.स. को पर्यवेक्षक की रिपोर्ट प्रस्तुत की।

प.अ.वि.बो. ने बताया (फरवरी 2012) कि इस समय, आपातकाल तत्परता में कमियों पर जिला तथा राज्य प्राधिकारियों द्वारा अनुवर्ती कार्रवाई करना अधिदेशित नहीं था। तथपि, यह संयंत्र प्रबंधन से ऑ.सा.आ.त. के बाद स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा लिए सुधारात्मक उपायों की स्थिति के बारे में सूचना प्राप्त करने तथा प्रस्तुत करने के बारे में कहने पर विचार कर रही थी।

यह उत्तर विनियामक व्यवस्था में कमी दर्शाता था, क्योंकि प.ऊ.वि.बो. के पास अनुमोदित

योजनाओं में गलत अभ्यास तथा विचलन के मामलों में नियमों को लागू करने का प्राधिकार नहीं था।

9.8.6.3 विकिरण सुविधाओं के लिए आपातकालीन योजना

हमने यह पाया कि ना.ऊ.सं. तथा परमाणु ऊर्जा विभाग के परमाणु ईंधन चक्र सुविधाओं के लिए आपातकालीन तैयारियों की योजना के कोड बनाए गए और जारी किए गए थे। तथापि, विकिरण सुविधाओं के अन्य प्रकार जैसे औद्योगिक रेडियोग्राफी, रेडियोथेरेपी तथा गामा कक्ष इत्यादि के आपातकालीन तैयारियों की योजना के लिए कोई विशिष्ट कोड नहीं बताए गए यद्यपि इनके संभावित खतरे का उच्च रूप में मूल्यांकन किया गया है।

9.8.7 मामला अध्ययन: मायापुरी, नई दिल्ली में विकिरण घटना

दिल्ली विश्वविद्यालय (दि.वि.) ने 1970 में एक गामा सेल युक्त विकिरण उपकरण अधिप्राप्त किया, जिसका संचालन 1985 तक किया गया था। प.ऊवि.बो. ने बताया (जून 2010) कि गामा सेल युक्त इस अप्रयुक्त उपकरण को एक सार्वजनिक नीलामी में एक स्थानीय कबाड़ी को बेच दिया गया था। उसके बाद, उपकरण को ध्वस्त कर दिया तथा स्रोत संकलन का परिचालन लोगों द्वारा नंगे हाथों से किया गया था। इसके परिणामस्वरूप एक व्यक्ति की मृत्यु सहित इन व्यक्तियों को गंभीर रूप से विकिरण चोटें आईं। यह आपातकालीन स्थिति मायापुरी नई दिल्ली में, अप्रैल 2010 में विकिरण उपकरण के अप्राधिकृत तथा असुरक्षित निपटान के कारण हुई। यह स्पष्ट है कि यह दुर्घटना, रेडियोधर्मी अपशिष्ट के

सुरक्षित निपटान की प्रक्रिया के बारे में अज्ञानता का परिणाम थी।



प.ऊ.बो. ने बताया (फरवरी 2012) कि यह घटना मुख्यतः दि.वि. द्वारा रेडियोधर्मी अपशिष्ट के सुरक्षित निपटान की प्रक्रिया के बारे में, साफ और स्पष्ट रूप से लागू नियमों में निर्दिष्ट आवश्यकताओं का उल्लंघन करने से हुई है।

अनुशंसाएं:

- भू.वि.मं. को भूकंप प्रबंधन योजना इस संबंध में जारी राष्ट्रीय दिशानिर्देशों के अनुरूप तैयार करनी चाहिए। भू.वि.मं. तथा गृ.मं. के बीच संचार को सुधारने की आवश्यकता है क्योंकि भू.वि.मं. अपने उत्तरदायित्वों, जैसे कि रा.आ.प्र.प्रा. दिशानिर्देशों में सूचित किए गए हैं, से अनजान प्रतीत होता है।
- रा.आ.प्र.प्रा. को विभिन्न प्राकृतिक संकटों के संबंध में अपनी संवेदनशीलता निर्धारण तथा जोखिम विश्लेषण परियोजना को पूरा करना चाहिए।
- जल संसाधन मंत्रालय को राज्यों के सभी प्रमुख बाँधों को आवृत करते हुए आ.का.यो. की तैयारी को सुनिश्चित करना चाहिए।
- भू.वि.मं. द्वारा भा.मौ.वि. के आधुनिकीकरण हेतु प्रारम्भ विभिन्न परियोजनाओं की सामयिक समाप्ति को सुनिश्चित करने की आवश्यकता है।
- कृ.स.वि. को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि सूखा प्रबंधन पर राष्ट्रीय दिशानिर्देशों में अभिकल्पित गतिविधियों को सूखों के शमन हेतु आपदा तैयारियों को प्रोत्साहन प्रदान करने हेतु तत्परता से समाप्त किया गया है।
- सभी हितधारकों द्वारा मासिक सूखा रिपोर्ट के प्रस्तुतीकरण सुनिश्चित किया जाना चाहिए ताकि रा.कृ.सू.मा.प्र. की परियोजना गतिविधियों की आवधिक रूप से समीक्षा की जा सके।
- दावानल मॉनीटरिंग डाटा का दावानल हेतु आकस्मिकता योजना तैयार करने में उपयोग किया जा सकता है।
- राज्य स्तर पर रासायनिक संकट प्रबंधन हेतु एक प्रभावी प्रणाली तथा दुर्घटना स्थलों तथा विशेषज्ञ समूह के बीच एक कड़ी तैयार किए जाने की आवश्यकता है।

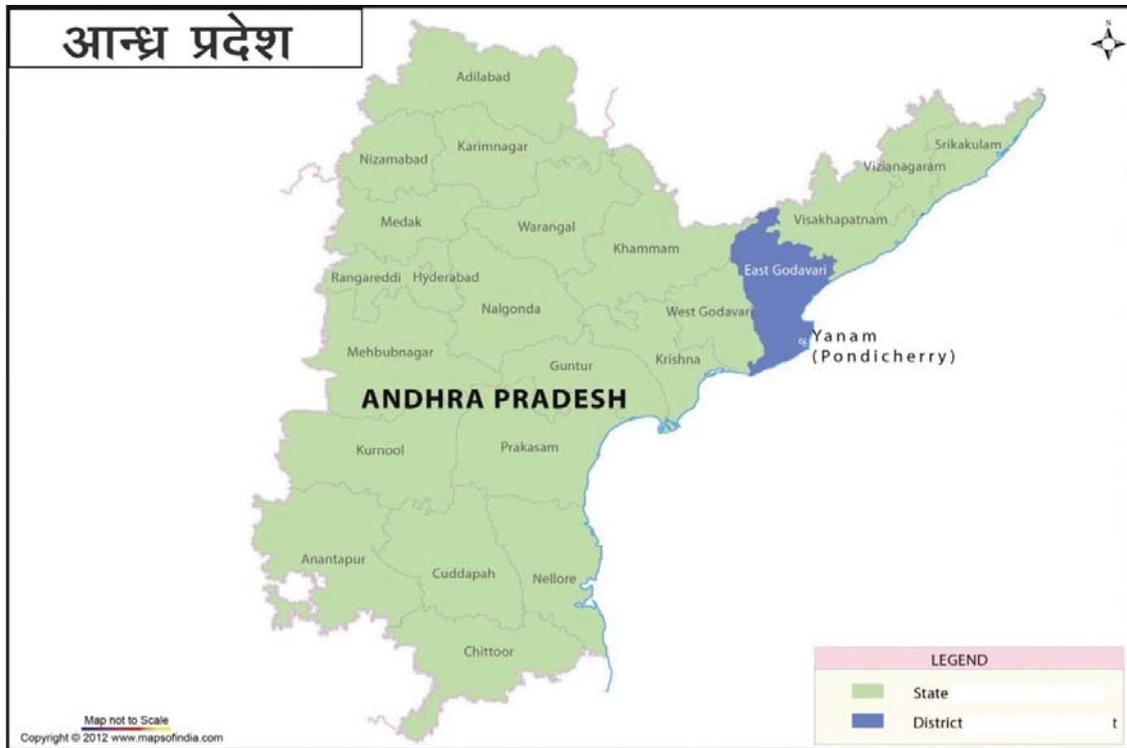
- र.दू.सू.रि.प्र. को तत्परता से रासायनिक दुर्घटनाओं की सूचना का अद्यतन करने की आवश्यकता है।
- केन्द्रीय संकट समूह को दुर्घटना पश्चात परिस्थितियों की मॉनीटरिंग तथा दावानल निवारण तथा पुनरावृत्त हेतु उपायों को सुझाने में अपनी भूमिका निभाने की आवश्यकता है।
- ए.रो.नि.प. में सूचित कमियों को सुधारने की आवश्यकता है। देश में प्रविष्ट बिन्दुओं तथा प्रयोगशाला अवसंरचना को सुदृढ करने की आवश्यकता है।

भाग - III

राज्य: आन्ध्र प्रदेश

1 पृष्ठभूमि

आन्ध्र प्रदेश 1030 कि.मी. लम्बी तट रेखा के साथ भारत के पूर्वी तट पर 274,000 वर्ग कि.मी. को शामिल करता है तथा यह देश का पांचवा सबसे बड़ा राज्य है जो इसके कुल क्षेत्र का 8.4 प्रतिशत है। राज्य चक्रवातों, बाढ़ तथा भूकम्प जैसे मुख्य प्राकृतिक आपदाओं के साथ-साथ औद्योगिक तथा रसायन संकटों के प्रति संवेदनशील है।



मानचित्र 10.1: आन्ध्र प्रदेश

1.1 राज्य की संवेदनशील परिस्थितियां: राज्य में आपदाओं हेतु मुख्य संवेदनशीलता को नीचे वर्गीकृत किया गया था:

चक्रवात तथा बाढ़: इसके कुल क्षेत्र का लगभग 44 प्रतिशत भाग उष्णकटिबंधी चक्रवातों तथा संबंधित संकटों के प्रति संवेदनशील है। तटीय क्षेत्र आवृत्ति चक्रवातों तथा बाढ़ों से पीड़ित है।

भूकंप: राज्य का 34 प्रतिशत भाग जोन III¹ में आता है। घने बसे हुए अपार्टमेन्ट तथा वाणिज्य परिसरों

¹ स्रोत: भारत की भूकंप प्रतिरोधी संहिता [आई एस 1893 (भाग-1) 2002] में दिए गए भारत के भूकंपी जोन मानचित्र के अनुसार वर्गीकृत

सहित राज्य के मुख्य शहरी केन्द्र हैदराबाद (जोन II), विशाखापटनम (जोन II), तथा विजयवाड़ा (जोन III) हैं। अन्य मुख्य शहर जो जोन III में आते हैं तिरुपति, नैलोर तथा कूड्डपा हैं।

सूखा: राज्य में 8 जिले (कुल 23 में से) अर्थात् रायलसीमा क्षेत्र में अनंतपुर, चित्तूर, वाई.एस.आर. (कडापा) तथा कुर्नूल; तेलंगाना क्षेत्र में रंगारेड्डी, मेहबूबनगर, नालगोंडा; तथा तटीय क्षेत्रों में प्रकाशम विशेष रूप से सूखे के प्रति संवेदनशील क्षेत्र हैं।

राज्य में पिछले दशक में मुख्य आपदाओं के ब्योरे **अनुबंध 10.1** में दिए गए हैं।

2 राज्य में सांस्थानिक प्रबंधन

राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (रा.आ.प्र.प्रा.) का गठन राज्य में नवम्बर 2007 में किया गया था। जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों (जि.आ.प्र.प्रा.) जिनकी अध्यक्षता जिलाधीश द्वारा की जाती है का गठन भी नवम्बर 2007 में किया गया था।

आन्ध्र प्रदेश में, आपदा प्रबंधन आयुक्त तथा पदेन प्रधान सचिव रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार आपदा तैयारी कार्य हेतु मार्गदर्शन तथा अन्य संबंधित विभागों के साथ समन्वय प्रदान करते हैं। विभाग राज्य में बचाव, राहत तथा पुनर्वास कार्यों के लिए भी उत्तरदायी है। यह आपदा प्रबंधन हेतु बचाव तथा राहत उपायों में अन्य विभागों के साथ योजना तथा समन्वय में नोडल अभिकरण है।

जिला स्तरीय तैयारियों का पता लगाने हेतु राज्य में पूर्व गोदावरी जिले का चयन किया गया था।

3 आपदा तैयारियों पर अभ्युक्तियां

- क. यद्यपि राज्य स्तरीय तथा जिला स्तरीय प्राधिकरणों की स्थापना 2007 में की गई थी, हमने उनके कार्य करने में अंतराल पाया। लेखापरीक्षा में शामिल पांच वर्षों के दौरान चयनित जिलों में रा.आ.प्र.प्रा., रा.का.स. तथा जि.आ.प्र.प्रा. की केवल तीन बैठक हुई थीं।
- ख. राज्य स्तरीय योजना ड्राफ्ट स्तर पर थी।
- ग. हमने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रबंधन में अनियमितताएं पाईं। इसमें निधियों का विपथन (₹ 3.29 करोड़), निधि का गैर-प्रेषण (₹ 46.49 लाख) उ.प्र. का गैर-समाधान तथा गैर-प्रस्तुतकरण (₹ 4024.38 करोड़) शामिल है। (पैरा सं. 5.1.3, 5.1.4 तथा 5.1.5)
- घ. नमूना जांच किए जिले में सड़क एवं भवन विभाग द्वारा संवेदनशील क्षेत्रों में सड़कों का कोई मानचित्रण नहीं किया गया था। परिणामस्वरूप, नमूना जांच किए जिले में संवेदनशील सड़कों तथा वैकल्पिक मार्गों का चयन करने हेतु कोई उपाय नहीं किए गए थे।
- ङ. 1977 में तैयार काकीनाडा शहर की मुख्य योजना को प्रत्येक 20 वर्षों में संशोधित करना अपेक्षित था। तथापि, अब तक कोई संशोधन नहीं किया गया था।
- च. हैदराबाद में, 144 इमारतें जर्जर के रूप में चयनित की गई थीं जिसमें से केवल 5 को गिराया गया था। (पैरा सं. 9.1.7.2)

- छ. हमने पाया कि निर्मित 168 चक्रवात शरणगृहों में से 99 शरणगृह उपयोग करने योग्य स्थिति में नहीं थे। (पैरा सं. 9.3.6.5)
- ज. पिछले पांच वर्षों में बकाया, रसायन सुरक्षा हेतु मुख्य दुर्घटना आपदा इकाईयों के 343 सुरक्षा लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों में से केवल 211 प्रतिवेदन ही प्राप्त हुए थे। 23 जिलों में से केवल 11 के लिए आफ-साईट आपातकालीन योजनाएं तैयार की गई थीं। इन आफ-साईट योजनाओं का 2007 से अद्यतन भी नहीं किया गया था। (पैरा सं. 9.6.7.1)
- झ. 2007-11 के दौरान 'वन प्रबंधन के तीव्रीकरण' के अंतर्गत निधि उपयोग 47 से 89 प्रतिशत के बीच था। (पैरा सं. 9.5.6)
- ञ. सूखा प्रभावित क्षेत्रों में 2011-12 के दौरान निधियाँ प्रदान करने में पर्याप्त विलम्ब पाए गए थे। (पैरा सं. 9.4.5.2)
- ट. क्षमता निर्माण के प्रति भारत सरकार से प्राप्त कुल ₹ 6 करोड़ की राशि का उपयोग नहीं किया गया था। हमने पाया कि आफ-साईट आपातकालीन योजनाओं हेतु रसायन सुरक्षा मॉक-ड्रिल केवल दो जिलों में की गई थी। (पैरा सं. 8.3.1)

एक सकारात्मक नोट पर:

- संबंधित विभागों की व्यक्तिगत कार्य योजनाएं उपयुक्त थीं। कार्य योजनाओं की समीक्षा तथा अद्यतन नियमित रूप से किया जा रहा था।
- जिला स्तर पर संबंधित विभागों ने राहत कार्यों हेतु अपने दल गठित किए गए थे।
- राज्य में आवर्तन आपदाओं हेतु संवेदनशील स्वरूप पर्याप्त था।
- विभिन्न विभागों के भौतिक तथा वित्तीय निष्पादन पर आवधिक विवरण जिला प्राधिकरणों द्वारा आपदा प्रबंधन आयुक्त को प्रस्तुत किए जा रहे थे।

राज्य: गुजरात

1 पृष्ठभूमि

गुजरात राज्य सभी मुख्य प्राकृतिक संकटों (सूखा, बाढ़, चक्रवात, भूकंप, सूनामी आदि) के प्रति संवेदनशील क्षेत्र था। रासायनिक, विकिरणधर्मी तथा नाभिकीय मूल की आपदाओं/आपात स्थितियों के प्रति भी संवेदनशीलता विद्यमान थी।



मानचित्र 10.2: गुजरात

1.1 राज्य की संवेदनशील परिस्थितियां: राज्य में मुख्य आपदा संवेदनशीलता को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया था:

भूकम्प: भारत के भूकंपी जोनिंग मानचित्र में, गुजरात में भूकम्प संकट स्तर मध्य से उच्च अर्थात् जोन III से V तक फैला था। अहमदाबाद, भरुच, राजकोट तथा भावनगर के शहर गम्भीर प्रबलता जोन आया, जबकि भुज तथा जामनगर अति गम्भीर प्रबलता जोन में आया।

सूनामी: गुजरात अपनी लम्बी तटीयरेखा तथा अरब सागर के करीबी तथा तट से दूर समुद्री भूकम्पों की उपस्थिति की संभाव्यता के कारण सूनामी जोखिम में प्रवण था। राज्य में सूनामी प्रवण क्षेत्र में कच्छ, जामनगर, राजकोट, पोरबंदर, भावनगर, आनंद, अहमदाबाद, भरुच, सूरत, नवसारी तथा वलसाड़ जिलों के तटीय गाँव शामिल थे।

सूखा: राज्य का पर्याप्त भाग शुष्क तथा अर्ध-शुष्क था। उत्तरी गुजरात तथा स्वराष्ट्र के बड़े भाग में

वैकल्पिक सिंचाई का कोई स्रोत नहीं था। सूखा सुभेद्यता भूमि जल के अधिक उपयोग के कारण बढ़ रही थी। गिरते हुए जल स्तर ने कृषि तथा जल आपूर्तियों पर अतिरिक्त दबाव डाला था।

बाढ़: गुजरात के अधिकांश क्षेत्र बाढ़ तथा नदी अपरदन के प्रवण थे।

रसायन आपदाएं: यहाँ पर रसायन आपदाओं का निरंतर भय था क्योंकि देश की कुल मुख्य दुर्घटना संकट इकाइयों का 35 प्रतिशत अधिकतर वापी, हाजिरा, अंकलेश्वर, दाहेज आदि में स्थित था।

पिछले दशक के दौरान घटी बड़ी आपदाओं के ब्योरे **अनुबंध 10.2** में दिए गए हैं।

2 राज्य में सांस्थानिक प्रबंधन

गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (गु.रा.आ.प्र.प्रा.) को फरवरी 2001 में स्थापित किया गया था। यह गुजरात में आपदा प्रबंधन हेतु शीर्ष निकाय था। प्राधिकरण सभी प्रकार की आपदाओं, प्राकृतिक अथवा मानव-निर्मित हेतु आपदा तैयारियों, शमन तथा निर्धारण कार्य के लिए उत्तरदायी था। तथापि, पश्च आपदा प्रबंधन राज्य राहत आयुक्त के पास था।

गुजरात आपदा प्रबंधन हेतु वैधिक तथा विनियामक ढांचा प्रदान करने के लिए एक अधिनियम बनाने वाला भारत में पहला राज्य था। गु.रा.आ.प्र.प्रा. ने सितम्बर 2002 में एक 'आपदा प्रबंधन नीति' तैयार की। 'गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम' मई 2003 से लागू हुआ था। राज्य अधिनियम के अनुसार, जिलाधीशों को जिला स्तर पर आपदा प्रबंधन गतिविधियों की योजना करने, समन्वय करने तथा कार्यान्वित करने हेतु प्राधिकारी के रूप में अधिसूचित किया था। जिलाधीशों को गु.रा.आ.प्र.प्रा. के संयुक्त मुख्य कार्यकारी अधिकारियों के रूप में भी पदनामित किया था। वे नीति तथा योजनाओं की मॉनीटरिंग तथा कार्यान्वयन सहित आ.प्र. से संबंधित सभी कार्यों को करने हेतु आपातकालीन शक्तियों से निहित थे।

गुजरात में जिला स्तरीय तैयारियों को निर्धारित करने हेतु भरुच, जामनगर तथा कच्छ जिलों का चयन किया गया था।

3 आपदा तैयारियों पर अभ्यक्तियाँ

- क. हमने पाया कि पिछले पाँच वर्षों के दौरान अगस्त 2007 तथा अगस्त 2010 में रा.अ.प्र.प्रा. की केवल दो बैठक हुई थीं। राज्य अधिनियम राष्ट्रीय अधिनियम से दो वर्ष पहले लागू हुआ था इसलिए वह इसके समरूप नहीं है। राष्ट्रीय अधिनियम के प्रावधानों की अनुपालना को सुनिश्चित करने हेतु कोई संशोधन नहीं किए गए थे।
- ख. राज्य ने एक प्रारूप आपदा प्रबंधन योजना तैयार की थी जिसे केवल जुलाई 2012 में स्वीकृत किया गया था।
- ग. दुर्घटना के तुरंत प्रभाव के निपटान हेतु आपातकालीन कार्य समूह सृजित नहीं किए गए थे। पाँच क्षेत्रीय आपातकालीन प्रतिक्रिया केन्द्रों (क्षे.आ.प्र.के.) को विभिन्न स्थानों पर अवधारित किया गया

था; फिर भी राजकोट के अलावा सभी क्षे.आ.प्र.के. भवनों का निर्माण अपूर्ण था। हमने यह भी पाया कि भवन की समाप्ति के बिना क्षे.आ.प्र.के. हेतु कुल ₹97.70 करोड़ की राशि के बचाव उपकरणों का 2008 तथा 2009 में प्रापण किया गया था।

घ. हमने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रबंधन में अनियमितताएं पाईं। इनमें अस्वीकार्य व्यय (₹ 236.95 करोड़), अव्ययित निधियों का निवेश न करने के परिणामस्वरूप ₹ 189.86 करोड़ तक के ब्याज की हानि में हुआ तथा केन्द्रीय अंश के वास्तविक प्रेषण में दो से आठ महीनों का विलम्ब शामिल था। (पैरा सं. 5.1.2, 5.1.3 एवं 5.1.5)

ड. रा.च.जो.श.प. के अंतर्गत, गु.रा.आ.प्र.प्रा. ने 12 चयनित जिलों में बनाए जाने वाले 175 शरणगृहों की पहचान की। निर्माण कार्य अभी भी प्रारम्भ नहीं हुआ था। (पैरा सं. 9.3.6.2)

च. तीन चयनित जिलों में, हमने पाया कि नगरपालिका के अग्नि तथा आपातकालीन सेवाएं स्कंध में 112 कार्मिकों की स्वीकृत संख्या के प्रति 57 कार्यरत थे। (पैरा सं. 7.4.4)

एक सकारात्मक नोट पर:

- गु.रा.आ.प्र.प्रा. ने सितम्बर 2002 में गुजरात के लिए 'आपदा प्रबंधन नीति' तैयार की जो लागू थी।
- समयपूर्व चेतावनी प्रणालियां तथा क्रियाविधियां उपयुक्त थीं। आपदाओं के प्रकार, उनकी क्षमता तथा तीव्रताओं की व्यापक रूप से पहचान की गई थी। यह तालुका स्तर तक राज्य के संकट जोखिम तथा संवेदनशील मानचित्रावली (सं.जो.व.मा.) का भाग था।
- 2007-12 के दौरान, गुजरात आपदा प्रबंधन संस्थान ने 3808 प्रतिभागियों को 152 प्रशिक्षण कार्यक्रमों के माध्यम से प्रशिक्षित किया।
- पिछले तीन वर्षों के दौरान, 278 जिलों, 637 तालुकाओं, 2372 गाँवों तथा 381 नगरपालिकाओं में मॉक-ड्रिल की गई थीं।

राज्य: महाराष्ट्र

1 पृष्ठभूमि

महाराष्ट्र में 35 संकरी खाड़ियों के साथ 720 कि.मी. की तट रेखा है। राज्य तटीय सुरक्षा चेतावनी, चक्रवातों तथा अन्य संबंधित आपदाओं के प्रति रक्षा करनी है।

बाढ़ तथा मूसलाधार वर्षा के कारण जुलाई तथा अगस्त 2005 के दौरान 1100 लोगों की मृत्यु हुई थी। पुनः 2006 में, राज्य में मानसून के दौरान बाढ़ आई जिसमें 400 से अधिक लोगों की मृत्यु हुई।



मानचित्र 10.3: महाराष्ट्र

1.1 राज्य की संवेदनशील परिस्थितियाँ: राज्य में आपदाओं की मुख्य संवेदनशीलता को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया था:

भूकम्प: अधिकांश महाराष्ट्र डेक्कन ट्रैप्स द्वारा आवृत है जो लगभग 65 मिलियन वर्ष पूर्व निर्मित बेसाल्ट प्रवाहों का एक अनुक्रम है। महाराष्ट्र तथा समीपस्थ क्षेत्र मध्यम विस्तार के भूकम्पों के प्रवण थे। महाराष्ट्र में कोयना क्षेत्र ने सबसे अधिक झटकों का अनुभव किया। कोयना के अलावा, किल्लारी, खार्दो (भात्सा) एवं मेढी (सूर्या) के अन्य क्षेत्रों, बीड़, रायगढ़, ठाणे तथा नांदेड़ के जिले आवधिक रूप से आंतरायिक भूमिगत ध्वनिक उत्सर्जन देख रहे थे।

² एक बाढ़ बेसाल्ट अथवा ट्रैप बेसाल्ट, एक बड़े ज्वालामुखीय उद्भेदन अथवा उद्भेदनों की श्रृंखलाओं जो बेसाल्ट लावा के साथ भूमि अथवा समुद्री तल के बड़ी सीमाओं का आवरण करती हैं, का परिणाम है।

चक्रवात: तटीय क्षेत्र चक्रवात जोखिमों के प्रवण थे तथा राज्य में गुजरात से गोवा के बीच 720 कि.मी. से अधिक की तटीय सीमा थी। इस प्रकार मुंबई सहित कोंकण क्षेत्र चक्रवातों के लिए प्रवण था। इस तटीय क्षेत्र में मछली पकड़ने के कार्य में लगी 17,918 नावों सहित 386 समुद्री मछली पकड़ने वाले गाँव/बस्तियाँ थीं। अरब सागर में, 1890-1995 की अवधि के दौरान, 207 अवसादों/चक्रवाती तूफान/गम्भीर चक्रवाती तूफान दर्ज किए गए थे जिसमें से 19 ने महाराष्ट्र-गोवा तट को प्रभावित किया था। एक तटीय शहर होने से मुंबई ने हाल के अतीत में चक्रवातों के कई खतरों का सामना किया था। इसने 1982, 1988 तथा अक्तूबर 1996 में परिधीय चक्रवाती प्रभावों का सामना किया था तथा दो अवसरों (1948 तथा जून 1996) में चक्रवात से हानि हुई थी।

बाढ़: राज्य के सभी जिले बाढ़ प्रवण थे। अहमदनगर, बीड़, सोलापुर, लातूर, ओसमानाबाद, जालना, औरंगाबाद, बुलघान मध्यम रूप से बाढ़ प्रवण थे। लगभग 19200 कि.मी. की अनुमानित लम्बाई वाली 300 नदियों के साथ लगभग बराबर लम्बाई की काफी छोटी नदियाँ तथा परिभाषित नाले भी थे। इनमें से, गोदावरी, वेनगंगा, कृष्णा, भीमा, ताप्ती, नर्मदा मुख्य नदियाँ/उपनदियाँ हैं। कोंकण में, 22 मुख्य पश्चिम की ओर बहने वाली नदियाँ थीं जो अरब सागर में मिलती थीं।

सूनामी: मुंबई ने दर्ज इतिहास में किसी मुख्य सूनामी का अनुभव नहीं किया था। महाराष्ट्र को सार्थक सूनामी जोखिम दर्शाने वाला कोई ऐतिहासिक डाटा अथवा वैज्ञानिक अध्ययन नहीं है। 1945 की सूनामी घटना, जो विशाल मकरन भूकंप के परिणामस्वरूप आई थी, को सूनामी प्रबंधन योजना हेतु संदर्भ स्तर के रूप में लिया जा सकता था। एक 2 मीटर सूनामी लहर, यदि उच्च ज्वार के दौरान घट रही हो, तो इसका परिणाम अरब सागर में प्रबल ज्वारीय प्रभाव के कारण काफी उँची लहरों में हो सकता है।

2 राज्य में सांस्थानिक प्रबंधन

राज्य में रा.अ.प्र.प्रा. को मई 2006 में स्थापित किया गया था। राज्य सरकार ने राज्य के 33 जिलों हेतु जून 2006 में जि.आ.प्र.प्रा. स्थापित किए। तथापि, मुंबई शहर तथा मुंबई उपनगरों हेतु ग्रेटर मुंबई आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (ग्रे.मुं.आ.प्र.प्रा.) की स्थापना केवल जनवरी 2011 में की गई थी।

राजस्व तथा वन विभाग अपने राहत एवं पुनर्वास (रा.पू.) प्रभाग के माध्यम से राज्य में आपदा प्रबंधन कार्यक्रम के कार्यान्वयन के पर्यवेक्षण हेतु उत्तरदायी था। संबंधित विभाग जैसे कि लोक स्वास्थ्य, पर्यावरण, गृह, कृषि विभाग को राज्य स्तर पर विभिन्न प्रकार की आपदाओं हेतु नोडल विभाग के रूप में पदनामित थे जिन्होंने आपदा प्रबंधन के प्रभावी कार्यान्वयन हेतु रा.पू. प्रभाग से समन्वय किया था। रा.पू. प्रभाग ने प्रभागीय आयुक्तों के माध्यम से जिलाधीशों, जो जिले में आपदा प्रबंधन के कार्यान्वयन हेतु उत्तरदायी थे, को निर्देश जारी किए। जिलाधीश ने आपदा प्रबंधन हेतु तालुका स्तर पर तहसीलदारों तथा संबंधित विभागों के अन्य अध्यक्षों को निर्देश जारी किए।

इस लेखापरीक्षा के लिए हमारे द्वारा सिंधुदुर्ग जिले का चयन किया गया था। 21 जून 2012 को जब हमारी लेखापरीक्षा बीच में थी मुंबई में राज्य सचिवालय भवन में आग लग गई थी। परिणामस्वरूप, राज्य सरकार आपदा तैयारियों के संबंध में अधिक ब्यौरे प्रदान नहीं कर सकी। इसलिए, हमारे प्रतिवेदन में रा.आ.प्र.प्रा. के कार्य के संबंध में सूचना शामिल नहीं है। हमने जिला स्तरीय तैयारियों को निर्धारित करने हेतु सिंधुदुर्ग तथा ग्रे.मुं.आ.प्र.प्रा. के जिला प्राधिकरण पर ध्यान दिया।

3 आपदा तैयारियों पर अभ्युक्तियाँ

- क. राज्य सरकार ने अपनी आपदा प्रबंधन योजना 1998 में तैयार की थी। तथापि, रा.आ.प्र.यो. तथा सिंधुदुर्ग जिले की जि.आ.प्र.यो. ने विभिन्न आपदाओं की व्यवस्था हेतु आपदा के व्यापक वर्गीकरण (बढ़ती हुई आपदा स्थिति सहित एल0, एल1, एल2 तथा एल3) न ही विभिन्न विभागों द्वारा विनिर्दिष्ट योजनाओं के समावेशन को सुनिश्चित किया था।
- ख. हमने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रबंधन में अनियमितताएं पाईं। इनमें अस्वीकार्य व्यय (₹3.26 करोड़) तथा निधियों का कम उपयोग (₹20.29 करोड़) शामिल थे। सिंधुदुर्ग जिला शमन कार्यों हेतु ₹64.75 लाख में से केवल ₹0.24 लाख का उपयोग कर सका। जिले ने डी.आर.एम. तथा डी.आर.आर. कार्यों के अंतर्गत आवंटित निधियों का भी उपयोग नहीं किया था। (पैरा सं. 5.1.3)
- ग. हमने पाया कि मुंबई शहर हेतु विकास नियंत्रण विनियम, 1991 पहले की राष्ट्रीय बिल्डिंग संहिता पर आधारित था। प्राकृतिक संकटों के प्रति सुरक्षा प्रदान हेतु राष्ट्रीय भवन निर्माण संहिता 2005 के क्रम में इनका अद्यतन नहीं किया गया था।
- घ. सिंधुदुर्ग जिले में, भौगोलिक सूचना प्रणाली आधारित आपात योजना तथा प्रतिक्रिया प्रणाली विद्यमान नहीं थी तथा समाहर्ता कार्यालय में उपग्रह फोन नहीं था। आपात परिस्थितियों का सामना करने हेतु जीवनरेखा अवसंरचनाएं, चक्रवात शरणगृहों, बहुउद्देशीय निष्क्रमण केन्द्रों आदि की स्थापना नहीं की गई थीं।
- ङ. पश्च आपदा रोग निगरानी, अस्पतालों के साथ नेटवर्किंग का निपटान करने हेतु जिले में कोई योजना नहीं थी। (पैरा सं. 7.5.7.1)
- च. राज्य सरकार ने 2005-07, 2007-08 तथा 2008-09 के पुलिस बल आधुनिकीकरण कार्यक्रम के अंतर्गत मुंबई में बम खोजी एवं निपटान दस्ते की परिचलनात्मक दक्षता को बढ़ाने हेतु पूर्ण कन्टेनमेंट वाहन (₹ 6.24 करोड़), रोबोट (₹ 2.14 करोड़) तथा बम सूटों (₹ 6.22 करोड़) का प्रापण संस्वीकृत किया। फिर भी उपकरणों का प्रापण नहीं किया गया था (अगस्त 2012)।
- छ. हमने पाया कि 2007-08 में तीन, 2008-09 में एक मॉक ड्रिल की गई थीं तथा इसके पश्चात कोई मॉक ड्रिल नहीं की गई थी। इस संबंध में राज्य सरकार को कोई रिपोर्ट नहीं भेजी गई थीं।

एक सकारात्मक नोट पर:

- मई 2012 में, मुख्य मंत्री ने मुंबई शहर एवं उपनगरों तथा जिला स्तरीय मानसून पूर्व तैयारियों की समीक्षा हेतु दो बैठकों की अध्यक्षता की। इन बैठकों का आयोजन मानसून तैयारियों हेतु राज्य तथा केन्द्र संगठनों के कार्यों को समन्वित करने हेतु किया गया था।
- सिंधुदुर्ग जिले में विभिन्न आपदाओं से निपटने के लिए मानक संचालन प्रक्रियाएं (मा.सं.प्र.) तैयार की गई थी जिनमें समयपूर्व पूर्वानुमान तथा चेतावनियों की प्राप्ति से प्रारम्भ किए जाने वाली कार्रवाई शामिल थी।

राज्य: ओड़िशा

1 पृष्ठभूमि

ओड़िशा भारत के पूर्वी तट पर एक राज्य है जिसने अपनी भौगोलिक विशेषता की दृष्टि से लगभग प्रत्येक वर्ष बाढ़, चक्रवात, सूखे आदि का सामना किया। राज्य अक्टूबर 1999 में एक बड़े चक्रवात से प्रभावित हुआ था, जिसमें 8000 से अधिक मानव जीवनों की हानि हुई थी। आवर्ती बाढ़ें राज्य में काफी क्षति पहुंचाती हैं।



मानचित्र 10.4 ओड़िशा

1.1 राज्य की संवेदनशील परिस्थितियाँ: राज्य में आपदाओं की मुख्य संवेदनशील को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया है:

सुनामी: अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह के पास सुमात्रा फाल्ट जोन तथा टेक्टोनिक प्लेट तथा बंगाल की खाड़ी के पूर्वी भाग में बर्मा सूक्ष्म प्लेट सीमाओं ने राज्य के तट के लिए सुनामी की पर्याप्त आशंकाएं प्रस्तुत की। आकलन के अनुसार विभिन्न जिलों के 266 गाँव सुनामी से प्रभावित रहे थे।

बाढ़: 482 कि.मी. लम्बी तट सीमा ने राज्य को बाढ़, चक्रवातों, तथा तूफानी लहरों की ओर अग्रसर किया। मानसून के दौरान भारी वर्षा के कारण नदियों में बाढ़ें आईं। राज्य की नदियाँ तथा उनकी कई सहायक नदियाँ एवं शाखाओं ने गम्भीर बाढ़ जोखिमों की ओर अग्रसर किया।

भूकम्प: राज्य का अधिकांश भाग भूकंप जोखिम जोन-II के भीतर आता है। महानदी एवं ब्राह्मणी ग्रेवन, महानदी डेल्टा तथा बालासोर एवं मयूरभंज जिले के भाग भूकम्प जोखिम जोन-III के भीतर आते हैं। लगभग 27 लाख की आबादी वाले 43 शहरी केन्द्र भूकम्प जोखिम जोन-III में आते हैं।

मुख्य प्राकृतिक आपदाएँ जिन्होंने 2007-12 के दौरान राज्य को प्रभावित किया **अनुबंध 10.3** में दी गई हैं।

2 राज्य में सांस्थानिक प्रबंधन

1999 के बड़े चक्रवात के पश्चात, राज्य सरकार ने मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एक स्वायत्त निकाय के रूप में ओडिशा राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (ओ.रा.आ.प्र.प्रा.) की स्थापना की (दिसम्बर 1999)। आ.प्र. अधिनियम के पश्चात, रा.आ.प्र.प्रा. को अध्यक्ष के रूप में मुख्य मंत्री के साथ अक्टूबर 2010 में स्थापित किया गया था तथा जि.आ.प्र.प्रा. को आपदाओं के बचाव, शमन तथा प्रबंधन के उत्तरदायित्वों सहित नवम्बर 2010 में स्थापित किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. को सहायता प्रदान करने हेतु दिसम्बर 2010 में रा.का.स. को गठित किया गया था।

राजस्व तथा आपदा प्रबंधन विभाग (रा.आ.प्र.वि.) के अंतर्गत कार्यालय विशेष राहत आयुक्त (वि.रा.आ.), ओडिशा ने रा.आ.प्र.प्रा. के सचिवालय के रूप में कार्य किया। विशेष राहत आयुक्त प्राकृतिक संकटों के समय निर्णय लेते थे।

बालेश्वर, भद्रक तथा देहनकनाल जिलों का चयन राज्य में जिला स्तरीय तैयारियों को निर्धारित करने हेतु किया गया था।

3 आपदा तैयारियों पर अभ्युक्तियाँ

- क. 2010 में स्थापित रा.आ.प्र.प्रा. ने अपने प्रारंभ से कोई बैठक नहीं की थी। इसके अतिरिक्त, वि.रा.आ. ने रा.आ.प्र.प्रा. की बैठक का आयोजन करने हेतु कोई पहल नहीं की थी।
- ख. रा.आ.प्र.का. को आ.प्र. अधिनियम के छः वर्षों से अधिक की समाप्ति के पश्चात भी तैयार नहीं किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. ने जनवरी 2010 में इस उद्देश्य हेतु राज्य को ₹10.63 लाख जारी भी किए थे। पर्याप्त निधियों की उपलब्धता के बावजूद राज्य अभी भी अपना आ.प्र.का. तैयार नहीं कर सका।
- ग. मार्च 2005 में तैयार राज्य आपदा प्रबंधन नीति में मानव-निर्मित आपदाएं शामिल नहीं थीं। नीति में (i) सुरक्षित निर्माण कार्य को अपनाना, (ii) जीवन रेखा भवनों की रेट्रोफिटिंग, (iii) स्वामी द्वारा संचालित पुनर्निर्माण कार्य तथा (iv) प्रभावित समुदाय हेतु अस्थायी आजीविका विकल्प सृजित करने हेतु प्रावधान के आगामी पहलुओं की भी कमी थी।
- घ. राज्य में मुख्य सचिव की अध्यक्षता के अंतर्गत बाँध सुरक्षा हेतु राज्य संकट प्रबंधन समिति का गठन नहीं किया गया था।

- ड हमने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रबंधन में अनियमितताएं पाईं। इसमें अस्वीकार्य व्यय (₹ 53.83 करोड़), अव्ययित निधियों का निवेश न करना, जिसका परिणाम वर्ष 2008-09 से 2011-12 के दौरान कुल ₹ 25.16 करोड़ की ब्याज की हानि में हुआ तथा एक से पांच वर्षों (मार्च 2012) की अवधि हेतु अभिकरणों, विभागों, ओ.रा.अ.प्र.प्रा. द्वारा ₹ 526.42 करोड़ के उपयोगिता प्रमाण-पत्रों का गैर- प्रस्तुतीकरण शामिल था। (पैरा सं. 5.1.2, 5.1.3 तथा 5.1.5)
- च. रा.आ.सं.के. तथा जि.आ.सं.के. की स्थापना की गई थी परंतु इनके सुगम संचालन हेतु इन्हें कोई श्रमशक्ति प्रदान नहीं की गई थी।
- छ. प्रारम्भिक चेतावनी संकेतकों वाली जोखिम प्रबंधन योजना राज्य द्वारा तैयार नहीं की गई थी। योजित 220 स्वचालित मौसम संचार प्रणालियों (स्व.मौ.सं.प्र.) में से केवल 37 स्व.मा.सं.प्र. स्थापित की गई थी। इनमें से, सात स्व.मौ.सं.प्र. ठीक से कार्य नहीं कर रही थीं।
- ज. जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्र तथा ब्लॉकों में स्थापित 15 अति उच्च फ्रीक्वेंसी (अ.उ.फी.) सेट काम नहीं कर रहे थे।
- झ. भारत सरकार ने राज्य आपातकालीन परिचालन केन्द्र तथा जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्र के सुदृढीकरण हेतु मार्च 2011 में ₹ 66.91 लाख के अनुदान जारी किए। हमने पाया कि राज्य तथा जिला आ.सं.के. हेतु अपेक्षित उपकरण तथा मानव संसाधन सहायता प्रदान करने के लिए ₹ 43 लाख का उपयोग किया गया था। अन्य ₹ 10 लाख का वीडियो कन्फ्रेन्सिंग सुविधा हेतु प्रावधान किया गया था। अतिरिक्त रा.आ.सं.के. को प्रशासनिक विलम्बों के कारण स्थापित नहीं किया जा सका।
- ञ. ओडिशा राज्य तुरंत कार्रवाई बल पुलिस, अभियांत्रिकी तथा चिकित्सा स्टाफ सहित एक संघटित इकाई नहीं थी। यह केवल राज्य शस्त्र बल के कार्मिकों से बनी थी।
- ट. हमने पाया कि पर्याप्त अनाज आरक्षण का अनुक्षण नहीं किया गया था तथा सितम्बर 2011 की बाढ़ हेतु ओडिशा राज्य सिविल आपूर्ति निगम द्वारा राहत चावल (ग.रे.नी. के परिवारों को 10 दिनों की राहत हेतु) मार्च 2012 में बाढ़ प्रभावित जिलों को आपूर्ति की गई थी। (पैरा सं. 9.2.5.2)
- ठ. 114 चक्रवात केन्द्रों पर बचाव मदें या तो गैर-क्रियात्मक थी या फिर उनका उपयोगी जीवन समाप्त हो चुका था। इसमें जीवन रक्षक पेटी, लाईफ जैकेट तथा फाईबर की रस्सियां शामिल थीं जिन्हें जून 2012 तक बदला नहीं गया था। जगतसिंहपुर तथा कटक जिलों को प्रदान दो उपग्रह फोन खराब थे।
- ड. हमने पाया कि शहरी क्षेत्रों को आपदा प्रतिस्कंदी बनाने हेतु एक कदम के रूप में बिल्डिंग उपनियम एवं विनियम का संशोधन करने के लिए पर्याप्त कदम नहीं उठाए गए थे। चयनित जिलों में, उनके बिल्डिंग विनियम में कोई संशोधन नहीं किया गया था। (पैरा सं. 9.1.7.3)
- ढ. 2008-12 की अवधि के दौरान राज्य स्तर पर केवल 153 दमकल सेवा तथा पुलिस कार्मिकों को तथा 2008-09 के दौरान, 111 बहुउद्देशीय चक्रवात शरणगृह स्तर पर 2775 स्थानीय लोगों

को खोज एवं बचाव पर प्रशिक्षण दिया गया था। राज्य अथवा जिला स्तर पर अन्य मुख्य अभिकरण जैसे होम गार्ड, चिकित्सा, रा.के.को., रा.से.यो., ने.पु.के.सं. तथा राजस्व कार्मिकों को ऐसा कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया था। वर्ष 2007-12 के दौरान, ओ.रा.आ.प्र.प्रा. कार्मिकों द्वारा तैयारी उपायों के रूप में चार स्थानों पर केवल पांच मॉक-ड्रिल की गई थी। (पैरा सं. 8.3.2)

ण. चक्रवात शरणगृहों, बाढ़ शरणगृहों तथा जि.आ.सं.के. को प्रदान उपकरण की स्थिति तथा संचालकों अथवा प्रशिक्षित कार्मिकों की उपलब्धता को मॉनीटर करने हेतु कोई आवधिक संयुक्त निरीक्षण नहीं किया गया था।

त. राज्य ने किसी विशिष्ट आपदा से निपटने हेतु प्रत्येक नोडल अभिकरण की पारिभाषित भूमिका तथा उत्तरदायित्वों सहित मानक संचालन प्रक्रिया निर्धारित नहीं की थी।

एक सकारात्मक नोट पर:

- 1999 के बड़े चक्रवात के पश्चात, पिछले अनुभवों से सीख को ध्यान रखने हेतु सांस्थानिक ढांचे के सुदृढीकरण हेतु कुछ उपाय किए गए थे।
- जोखिमों का विश्लेषण करने हेतु प्रबंधन के पास आपदा प्रबंधन सूचना प्रणाली उपलब्ध थी। राज्य ने जिलों के माध्यम से विभिन्न स्थानों पर स्थापित 177 वर्षा गेजों से प्राप्त सूचना से वर्षा की तीव्रता तथा जोखिम के क्षेत्रों का विश्लेषण करने हेतु अपने स्वयं का प्र.सू.प्र. की स्थापना की थी।
- 35 चक्रवात चेतावनी प्रसार प्रणालियों को तटीय जिलों में स्थापित किया गया था, मौसम संबंधी संकटों के पूर्वानुमान हेतु 37 स्वचलित मौसम प्रणालियों तथा वर्षा की तीव्रता के पूर्वानुमान हेतु विभिन्न स्थानों पर 177 वर्षा गेज संस्थापित किए गए थे।

राज्य: राजस्थान

1. पृष्ठभूमि

राजस्थान ने गम्भीर जल की कमी का सामना किया, कम वर्षा होती थी, तथा इसे एक शुष्क तथा अर्ध-शुष्क के रूप में वर्गीकृत किया गया था। भौगोलिक रूप से, राज्य में भूमि का बड़ा भाग मरुस्थल था। देश के 10.4 प्रतिशत क्षेत्र तथा उसकी 5.5 प्रतिशत जनसंख्या वाले राजस्थान में देश के केवल लगभग एक प्रतिशत जल संसाधन थे। जलवायु संबंधी स्थितियों तथा कृषि कार्य के आधार पर, राजस्थान को शुष्क पश्चिमी से बाढ़ प्रवण पूर्वी के बीच 10 कृषि-जलवायु क्षेत्रों में बाँटा गया था।



मानचित्र 10.5: राजस्थान

1.1 राज्य की संवेदनशील परिस्थितियाँ: राज्य में मुख्य आपदा परिस्थितियों को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया था::

सूखा: कम वर्षा के अनियमित व्यावहारिक मानसून ने राजस्थान को सूखे के प्रति अधिक संवेदनशील बनाया। सूखे का खाद्य उत्पादन तथा राज्य की पूर्ण अर्थव्यवस्था पर प्रत्यक्ष तथा सार्थक प्रभाव था।

बाढ़: राज्य में आमतौर पर वर्षा की कमी थी, फिर भी मानसून अवधि के दौरान इसके अनियमित व्यवहार के कारण कई क्षेत्रों में बाढ़ का अनुभव भी किया था। जयपुर, लूनक्रांसर तथा कई अन्य स्थानों में बाढ़ प्रकोप ने भारी क्षतियाँ पहुँचाईं।

भूकम्प: राज्य में भूकम्प संकट मध्यम था। राज्य भूकम्प जोन II (कम क्षति जोखिम जोन), III (मध्यम

क्षति जोखिम जोन) तथा IV (अधिक क्षति जोखिम जोन) में आता था। जालौर, सिरौही, बाड़मेर जिलों के कुछ क्षेत्र तथा अलवर जिला जोन IV में आए जबकि बिकानेर, जैसलमेर, बाड़मेर, जोधपुर, पाली, सिरौही, डूंगरपुर, अलवर तथा बंसवाड़ा के अधिकांश भाग जोन III में आते हैं। शेष जिले जोन II के अंतर्गत थे। अतीत में राज्य तथा इसकी सीमा के निकट 5 से 7 के बीच के माप के भूकम्प आए थे।

पिछले दशक में बड़ी आपदाओं तथा आपातों के ब्यौरे अनुबंध 10.4 में दिए गए हैं।

2 राज्य में सांस्थानिक प्रबंधन

राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण को सितम्बर 2007 में स्थापित किया गया था। राज्य के सभी जिलों में जि.आ.प्र.प्रा. की स्थापना सितम्बर 2007 में की गई थी। अक्टूबर 2007 में राज्य में राज्य कार्यकारी समिति गठित की गई थी।

राजस्व प्रशासन आयुक्त, आपदा प्रबंधन तथा शमन (राज्य राहत आयुक्त) राज्य में बचाव, राहत तथा पुनर्वास कार्यों हेतु उत्तरदायी था। उसने आपदा प्रबंधन तथा राहत उपायों हेतु योजना तथा अन्य विभागों के साथ समन्वय करने में नोडल अभिकरण के रूप में कार्य किया।

जिला स्तरीय तैयारियों को निर्धारित करने हेतु राज्य में बाड़मेर तथा जालौर जिलों का चयन किया गया था। यह दोनों जिले बहु संकटीय जोनों में आए तथा सूखे, बाढ़ तथा भूकम्प के प्रति संवेदनशील हैं।

3 आपदा तैयारियों पर अभ्युक्तियाँ

- क. राज्य सरकार ने रा.आ.प्र.प्रा. को अपने कार्यों को प्रभावी रूप से करने हेतु अलग स्टाफ तथा कार्यालय भवन प्रदान नहीं किया था। प्राधिकरण का कार्य आपदा प्रबंधन तथा राहत विभाग (आ.प्र.रा.वि.) के स्टाफ के माध्यम से आ.प्र.रा.वि. के परिसर में निष्पादित किया जा रहा था।
- ख. रा.आ.प्र.प्रा. हेतु सलाहकार समिति गठित नहीं की गई थी। रा.आ.प्र.का. को अंतिम रूप नहीं दिया गया था तथा आपदा प्रबंधन हेतु राज्य नीति भी ड्राफ्ट स्तर पर थी।
- ग. नमूना जांच किए जि.आ.प्र.प्रा. के पास अपनी स्वयं की स्थापना नहीं थी। प्राधिकरण का कार्य संबंधित जिलाधीशों द्वारा प्रदत्त स्टाफ के माध्यम से निष्पादित किया जा रहा था।
- घ. मई 2012 तक जिला सलाहकार समितियों का गठन नहीं किया गया था। नमूना जाँच किए जिलों हेतु जिला आपदा प्रतिक्रिया योजनाएं स्वीकृत नहीं थीं।
- ङ. हमने पाया कि राज्य ने अव्ययित राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधियों का निवेश नहीं किया था जिसका परिणाम 2008-10 के दौरान ₹ 65.21 करोड़ के ब्याज की संभाव्य हानि में हुआ। (पैरा सं. 5.1.2)
- च. हमने पाया कि राज्य ई.ओ.सी. उचित रूप से कार्य नहीं कर रही थीं। बाड़मेर जिले में ई.ओ.सी. का संचालन समाहर्ता कार्यालय परिसर के सम्मेलन कक्ष में शिक्षा विभाग के स्टाफ द्वारा किया

- गया था। इसी प्रकार, जालौर जिले में ई.ओ.सी. को कलेक्टर के कार्यालय परिसर से कलेक्टर के स्टाफ द्वारा संचालित किया जा रहा था।
- छ. सं.रा.वि.का.-डी.आर.आर. परियोजना हेतु ₹ 65.47 लाख का स्वीकृत बजट था। इसमें से जुलाई 2010 में केवल ₹ 26.18 लाख जारी किए गए थे तथा राज्य द्वारा केवल ₹ 0.17 लाख का उपयोग किया गया था।
- ज. हमने पाया कि आपदा जोखिम को कम करने हेतु राज्य में सांस्थानिक सुदृढीकरण, क्षमता निर्माण तथा विकास को मुख्यधारा में लाने हेतु विभिन्न कार्यों को निष्पादित नहीं किया था।
- झ. हमने पाया कि आ.रा.नि. से खरीदे गए संचार तथा चिकित्सा उपकरणों को स्थापित नहीं किया गया था।
- ण. सितम्बर 2009 में, किसी भी आपदा के मामले में सुगम एवं समयपूर्व संचार हेतु पुलिस अधीक्षक (पु.अ.), बाड़मेर को 20 वाट के 17 हाई बैंड फ्रीक्वेंसी (एच.बी.एफ.) बेतार सेट तथा 2 वाट के 7 सेटों की आपूर्ति की गई थी। इनमें से, 20 वाट के 14 बेतार सेट तथा तीन 2 वाट के सेट बिना संस्थापन के पड़े थे (मई 2012)। मई 2012 में पुलिस अधीक्षक ने बताया कि गैर-संस्थापित बेतार सेट उप-भण्डार, बाड़मेर में पड़े थे तथा उनका संवितरण जल्द ही प्रारम्भ किया जाएगा। इसी प्रकार, अप्रैल तथा मई 2009 में, 20 वाट के 18 एच.बी.एफ. बेतार सेटों तथा 2 वाट के 7 सेटों की पु.अ., जालौर को आपूर्ति की गई थी। इनमें से, 20 वाट के 17 सेट तथा 2 वाट के 2 सेट मई 2012 तक गैर-संस्थापित पड़े थे।
- ट. विद्यालयी सुरक्षा तथा आपदा प्रबंधन पर राज्य में शिक्षकों के प्रशिक्षण हेतु कोई औपचारिक प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किए गए थे। 2010-12 के दौरान निधियों के व्यपगमन से बचने के लिए राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल के क्षमता निर्माण हेतु जारी केन्द्रीय सहायता का गलत वर्गीकरण किया गया था। (पैरा 8.3.1)
- ठ. हमने पाया कि आ.प्र.रा.वि., बाड़मेर तथा जालौर में, जिले में निष्पादित आपदा कार्यों के बचाव, तैयारियों तथा शमन के संबंध में कोई वार्षिक प्रगति रिपोर्टें/आवधिक रिपोर्टें नहीं थीं।

एक सकारात्मक नोट पर:

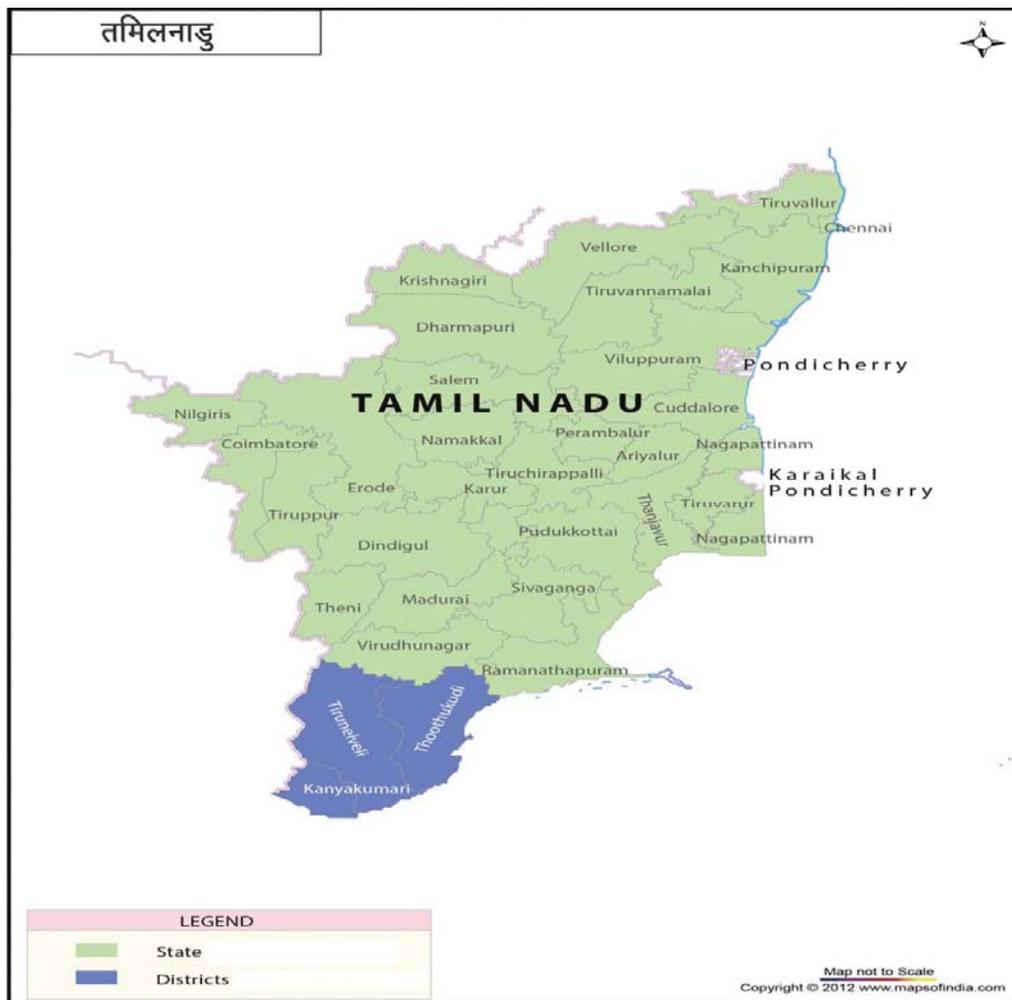
- जिला/प्रभागीय स्तर पर पुस्तिका तैयार की गई थी जो समयपूर्व चेतावनी प्रणालियों, बाढ़ एवं चक्रवात के प्रवण क्षेत्रों तथा राहत केन्द्रों के संबंध में सूचना देती है।
- आपदा के दौरान विद्युत आपूर्ति प्रत्यावर्तन हेतु पहले ही आवश्यक प्रबंध कर लिए गए थे।
- पेय जल की उपलब्धता तथा सफाई एवं स्वच्छता बनाए रखने के लिए जिलों के लोक स्वास्थ्य इंजीनियरिंग विभाग द्वारा सुनिश्चित किया गया था।

राज्य: तमिलनाडु

1 पृष्ठभूमि

तमिलनाडु में लगभग 1076 कि.मी. लम्बी तट रेखा है। उत्तरपूर्वी मानसून अवधि के दौरान मध्यम से गम्भीर चक्रवात इसके तटों को प्रभावित करते हैं। मानसून के दौरान कई नदी क्षेत्र बाढ़ों के प्रवण थे। राज्य के पहाड़ी जिले (नीलगिरी तथा डिंडीगूल) भू-स्खलन के प्रवण थे। तटीय क्षेत्र में जनसंख्या का उच्च घनत्व, प्राथमिक क्षेत्र पर बड़े भाग की निर्भरता तथा तटीय क्षेत्रों एवं नदी डेल्टों पर पर्यावरणीय मामलों ने राज्य को एक बड़ी आपदा जोखिम वाला राज्य बनाया।

नवम्बर 2008 में चक्रवात निशा, नवम्बर 2009 में बड़ा भू-स्खलन तथा दिसम्बर 2011 में चक्रवात थाणे बड़ी आपदाएं थीं जो हाल के समय में राज्य में आई थीं।



मानचित्र 10.6: तमिलनाडु

1.1 राज्य की संवेदनशील परिस्थितियां: राज्य में मुख्य आपदा संवेदनशीलता को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया थाः

भूकम्प: यद्यपि देश के उत्तरी तथा पश्चिमी भाग के राज्यों की तरह भूकम्पी रूप से सक्रिय न होने से तमिलनाडु राज्य में छोटे से मध्यम भूकम्प आए। राज्य की राजधानी, चैन्नई भूकम्पी जोन III में है।

चक्रवात: राज्य प्रायद्वीपीय भारत के अति संवेदनशील क्षेत्र में अपनी स्थिति के कारण चक्रवाती तूफानों तथा बाढ़ के कारण प्राकृतिक संकटों द्वारा बार-बार होने वाले विनाश से ग्रस्त था। 1900-2009 के दौरान, 50 चक्रवाती तूफानों जिनमें से 26 काफी गम्भीर थे, ने तमिलनाडु के तट को पार किया। राज्य की पूर्वी तटीय सीमा में 13 जिले स्थित हैं तथा तटीय रेखा पर 25 ब्लाक स्थित हैं। औसतन, राज्य उत्तरपूर्वी मानसून अवधि में एक अथवा दो गम्भीर चक्रवातों का सामना करता है। गैर-चक्रवाती स्थिति के दौरान, बंगाल की खाड़ी में कम दबाव तथा अवनमन के निर्माण के परिणामस्वरूप राज्य में भारी वर्षा हुई। कम दबाव तथा अवनमन से, जो तीन से चार दिनों तक बनता है, तेज वर्षा होती है जिससे क्षेत्रों में बड़े पैमाने पर बाढ़ तथा सैलाब आता है।

सुनामी: राज्य सुनामी के प्रवण भी हैं तथा 2004 में सुनामी ने राज्य के तटीय क्षेत्रों को प्रभावित किया था। प्रभाव गंभीर था क्योंकि तमिलनाडु में 7996 मौतों सहित प्रभावित राज्यों में 10000 से अधिक लोगों की मृत्यु हुई थी।

सूखा: 2002-03 तथा 2003-04 में गम्भीर सूखा पड़ा था जिसने राज्य के अधिकांश जिलों को प्रभावित किया।

भू-स्खलन: उत्तरपूर्वी मानसून 2009 के दौरान, राज्य में भारी वर्षा हुई तथा परिणामस्वरूप, नीलगिरी जिले में 899 भू-स्खलन हुए थे। उत्तरपूर्वी मानसून 2010 के दौरान, भारी वर्षा हुई थी जो जीवन तथा सम्पत्ति की बड़ी हानि का कारण बनी।

पिछले दशक के दौरान बड़ी आपदाओं अथवा आपातों के ब्यौरे अनुबंध 10.5 में दिए गए हैं।

2. राज्य में सांस्थानिक प्रबंधन

रा.आ.प्र.प्रा. का गठन सितम्बर 2008 में किया गया था तथा जि.आ.प्र.प्रा. जनवरी 2012 में स्थापित किए गए थे। राजस्व प्रशासन आयुक्त, आपदा प्रबंधन तथा शमन विभाग, जो राज्य राहत आयुक्त भी था, राज्य में बचाव, राहत तथा पुनर्वास कार्यों हेतु उत्तरदायी था। उसने आपदा अवधि से पहले, पश्चात तथा दौरान राहत, बचाव तथा पुनरुद्धार के उपाय करने हेतु योजना तथा अन्य विभागों के साथ समन्वय में नोडल अभिकरण के रूप में कार्य किया। जिलाधीश ने जिला स्तर पर नोडल अभिकरण के रूप में कार्य किया।

जिला स्तरीय तैयारियों को निर्धारित करने हेतु राज्य में टूथूकूडी, तिरुनेवल्ली तथा कन्याकुमारी जिलों का चयन किया गया था।

3 आपदा तैयारियों पर अभ्युक्तियाँ

- क. रा.आ.प्र.प्रा. का सितम्बर 2008 में गठन किया गया था परंतु उसने एक बार भी बैठक नहीं की थी। रा.का.स. जनवरी 2009 में गठित की गई थी परंतु उसने जून 2009 में केवल एक बार बैठक की थी तथा वर्ष 2010-11 तथा 2011-12 के दौरान किसी भी बैठक का आयोजन नहीं किया गया था। जि.आ.प्र.प्रा. की स्थापना छः वर्षों के विलम्ब के पश्चात जनवरी 2012 में की गई थी परंतु एक बार भी बैठक नहीं की थी।
- ख. न तो रा.आ.प्र.का. और न ही राज्य आपदा प्रबंधन नियमावली तैयार की गई थीं। राज्य सरकार ने रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा जारी दिशानिर्देशों के अनुसार राज्यों के विभिन्न विभागों द्वारा आपदा प्रबंधन योजनाओं की तैयारी भी सुनिश्चित नहीं की थी।
- ग. हमने पाया कि तिरुल्लवल्ली जिले में, जून 2008 से दिसम्बर 2011 के दौरान प्राकृतिक आपदाओं हेतु राहत के अव्ययित शेष पर ₹22.85 लाख के ब्याज अर्जन को वापस सरकारी खाते में प्रेषित नहीं किया था।
- घ. चयनित जिलों में ई.ओ.सी. के लिए कोई समर्पित श्रमशक्ति संस्वीकृत नहीं की गई थी। वी.एच.एफ. संचार के माध्यम से जिला ई.ओ.सी. से राज्य ई.ओ.सी. के साथ संचार संभव नहीं था तथा उपलब्ध सभी मौसमों में विश्वसनीय संचार केवल पुलिस का माइक्रो वेव संचार था। नमूना जांच किए जिलों में फोन काल सुनने हेतु वी.एच.एफ. सेट के साथ एक सिपाही प्रत्येक वर्ष केवल अक्टूबर से दिसम्बर के दौरान तैनात किया जाता था।
- ङ. मछुआरों के 21 गाँव तथा 163.5 कि.मी. लंबे तटबंधों वाले तूतीकोरिन जिले में गश्ती नाव नहीं थी। किसी भी तटीय गाँव में कोई समयपूर्व चेतावनी प्रणाली नहीं थी।
- च. ₹ 262.86 करोड़ की लागत पर 121 बहुउद्देशीय निकासी शरणगृहों के निर्माण हेतु स्वीकृति दिसम्बर 2011 में दी गई थी। सितम्बर 2012 को चक्रवात शरणगृहों का निर्माण प्रगति में था। (पैरा सं. 9.3.6.4)
- छ. राज्य सरकार ने राज्य तथा जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों को पर्याप्त स्टाफ प्रदान नहीं किया था। नमूना जांच किए गए प्रत्येक जिले में आपदा प्रबंधन सेल केवल एक सहायक द्वारा मानवित था।
- ज. वर्ष 2010-11 के लिए क्षमता विकास हेतु आ.प्र. सेल को जारी ₹5 करोड़ की निधियों का न तो उपयोग किया गया था और न ही अभ्यर्पण किया गया था। भूकम्प हेतु मॉक ड्रिल्स तथा समुदाय जानकारी पर ध्यान नहीं दिया गया था। (पैरा सं. 8.3.2)

एक सकारात्मक नोट पर:

- राज्य सरकार के विभिन्न विभागों के 264 वरिष्ठ स्तरीय अधिकारियों को रा.आ.प्र.सं. में प्रशिक्षण प्रदान किए गए थे।
- जन शिक्षा तथा समुदाय जानकारी के एक भाग के रूप में तथा लोगों को संवेदनशील बनाने हेतु

राज्य में आपदा प्रबंधन पर कठपुतली के तमाशे तथा स्ट्रीट प्ले आयोजित किए गए थे।

- कन्याकुमारी, तूतीकोरिन तथा तिरुनेवल्ली के चयनित जिलों में राहत सामग्री का पर्याप्त भण्डारण रखने हेतु प्रबंध किए गए थे। बाढ़ तैयारियों हेतु मानसून से पहले बाँधों, तटबंधों तथा अन्य अवसंरचनात्मक उपायों के निरीक्षण हेतु निर्देश जारी किए गए थे।

राज्य: उत्तराखण्ड

1 पृष्ठभूमि

उत्तराखण्ड अपने जटिल भू-भाग तथा चालू संरचनात्मक कार्यों के कारण, उच्च रूप से भूकंपों, भू-स्खलनों, बादल फटने तथा जलप्लावन बाढ़ों जैसे संकटों के प्रवण है। राज्य ने प्रत्येक वर्ष कई वन आग तथा सड़क दुर्घटनाओं का भी अनुभव किया।



मानचित्र 10.7: उत्तराखण्ड

1.1 राज्य की संवेदनशील परिस्थितियाँ: राज्य में मुख्य संवेदनशीलता को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया था:

- **भूकम्प:** पहाड़ों में भूकंप सबसे विनाशक आपदा थे। राज्य के 13 जिलों में से चार जिले पूर्ण रूप से तथा पांच आंशिक रूप से भारत के भूकंप जोखिम मानचित्र के जोन V में आते थे। राज्य के शेष हिस्से जोन IV में पड़ते थे। तथापि, चमोली (1999) के पश्चात उत्तराखण्ड में किसी बड़े भूकंप का अनुभव नहीं किया गया था। पिछले पांच वर्षों (2007 से आगे) में उत्तराखण्ड ने भू-स्खलनों तथा बादल फटने की कई घटनाओं का सामना भी किया था।
- पिछले पांच वर्षों में, विभिन्न आपदाओं के कारण 653 लोगों की मौत हुई। इन दुर्घटनाओं में से सत्ताइस प्रतिशत भू-स्खलन, 21 प्रतिशत ओलावृष्टि, तूफान एवं महामारी, 28 प्रतिशत भारी वर्षा, 18 प्रतिशत भूकंप तथा बादल फटने, दो प्रतिशत हिमस्खलन से तथा चार प्रतिशत अग्नि दुर्घटनाओं के कारण हुई थी।

पिछले पांच वर्षों के दौरान बड़ी आपदाओं अथवा आपातों के ब्यौरे अनुबंध 10.6 में दिए गए हैं।

2 राज्य में सांस्थानिक प्रबंधन

आ.प्र. अधिनियम के अनुसार मुख्यमंत्री तथा आठ अन्य सदस्यों द्वारा अध्यक्षता में राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (रा.आ.प्र.प्रा.) को स्थापित किया गया था (अक्टूबर 2007)। राज्य कार्यकारी समिति (रा.का.स.) जनवरी 2008 में गठित की गई थी। जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों को भी सभी जिलों में स्थापित किया गया था।

आपदा प्रबंधन विभाग राज्य में नोडल विभाग है, जो सभी आपदा प्रबंधन संबंधित कार्यों को समन्वित तथा कार्यान्वित करने हेतु उत्तरदायी है। आपदा संबंधी अध्ययन करने तथा विभाग को तकनीकी सहायता प्रदान करने हेतु विभाग में एक स्वायत्त संस्थान नामतः आपदा शमन तथा प्रबंधन केन्द्र (आ.श.प्र.के.) भी था। आ.श.प्र.के. पूरे वर्ष राज्य आपात संचालन केन्द्र (रा.आ.सं.के.) को नियंत्रित करने के लिए भी उत्तरदायी था।

जिला स्तरीय तैयारियों को निर्धारित करने हेतु राज्य में नैनीताल जिले का चयन किया गया था।

3 आपदा तैयारियों पर अभ्युक्तियाँ

- क. राज्य में विभिन्न आपदाओं की बारम्बारता तथा तीव्रता को अभी निर्धारित नहीं किया गया था।
- ख. यद्यपि रा.आ.प्र.प्रा. को अक्टूबर 2007 में स्थापित किया गया फिर भी इसने कोई नियम, विनियम, नीतियां तथा दिशानिर्देश तैयार नहीं किए थे। रा.का.स. जनवरी 2008 में गठित की गई थी परंतु इसके सृजन से कभी कोई बैठक नहीं की थी। जि.आ.प्र.प्रा. का दिसम्बर 2007 में नैनीताल में गठन किया गया था। प्रारम्भ से, जि.आ.प्र.प्रा. ने केवल दो बैठक की (अप्रैल तथा मई 2011)। इस प्रकार, राज्य प्राधिकरण वास्तविक रूप से गैर क्रियात्मक थीं।
- ग. राज्य आपदा प्रबंधन योजना तैयार की जा रही थी तथा विभिन्न आपदाओं हेतु कार्य करने योग्य कार्यक्रमों को तैयार नहीं किया गया था।
- घ. हमने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रबंधन में अनियमितताएं पाईं। इसमें निधियों का निवेश न करना शामिल है जिसका परिणाम 2007-12 के दौरान ₹ 9.96 करोड़ के ब्याज की संभावित हानि में हुआ था। 2007-11 के दौरान केन्द्रीय अंश को जारी करने में 80 दिनों से 184 दिनों के बीच विलम्ब थे तथा 2011-12 में कोई निधियाँ जारी नहीं की गई थी क्योंकि राज्य सरकार ने उपयोग प्रमाणपत्र तथा प्राकृतिक संकट की वार्षिक रिपोर्ट प्रस्तुत नहीं की थी। (पैरा सं. 5.1.2 तथा 5.1.5)
- ङ. समयपूर्व चेतावनी हेतु राज्य में कोई योजना तैयार नहीं की गई थी। संचार प्रणाली अपर्याप्त थी। इसका परिणाम सुभेद्य जनसंख्या को विलम्बित सूचना में हुआ। (पैरा सं. 6.3.3)

- च. राज्य सरकार के आपदा सुरक्षा सेल ने अब तक तीन शहरों में 7374 ईमारतों का निर्धारण किया था जिनमें से 1109 ईमारतें मध्यम भूकंप के प्रति संवेदनशील पाई गई थीं। इन ईमारतों की मरम्मत की जानी थी परंतु इस संबंध में ऐसे कोई उपाय नहीं किए गए थे। (पैरा सं. 9.1.7.5)
- छ. जून 2008 में भारतीय भू-वैज्ञानिक सर्वेक्षण ने 233 आपदा प्रभावित गाँवों में से केवल 101 गाँवों को संवेदनशील क्षेत्रों के रूप में पहचान की। राज्य सरकार द्वारा उनकी पहचान के पश्चात चार वर्षों की समाप्ति के बावजूद भी उनके पुनर्वास हेतु कोई उपाय नहीं किए गए थे।
- ज. राज्य सरकार ने राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के लिए कोई पद संस्वीकृत नहीं किया था जिसने प्रबंधन सूचना प्रणाली को प्रभावित किया। जिला स्तर पर जि.आ.सं.के. (जिला आपात संचालन केन्द्र) में श्रमशक्ति की भारी कमी थी। 13 जिलों में, 117 की संस्वीकृत श्रमशक्ति (13 जिलों में 9 पद प्रत्येक) के प्रति केवल 66 पद (56 प्रतिशत) भरे थे।
- झ. यह भी पाया गया था कि जिला, ब्लाक तथा ग्राम स्तर पर आपदा प्रबंधन के बचाव तथा शमन में लगे स्टाफ को प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु कोई प्रवीण प्रशिक्षक नियुक्त नहीं किए थे। आपात अथवा विशाल दुर्घटना संबंधित प्रबंधन हेतु अस्पताल तैयारियों में चिकित्सा कार्मिक भी प्रशिक्षित नहीं थे। (पैरा सं. 7.5.7.2)

एक सकारात्मक नोट पर:

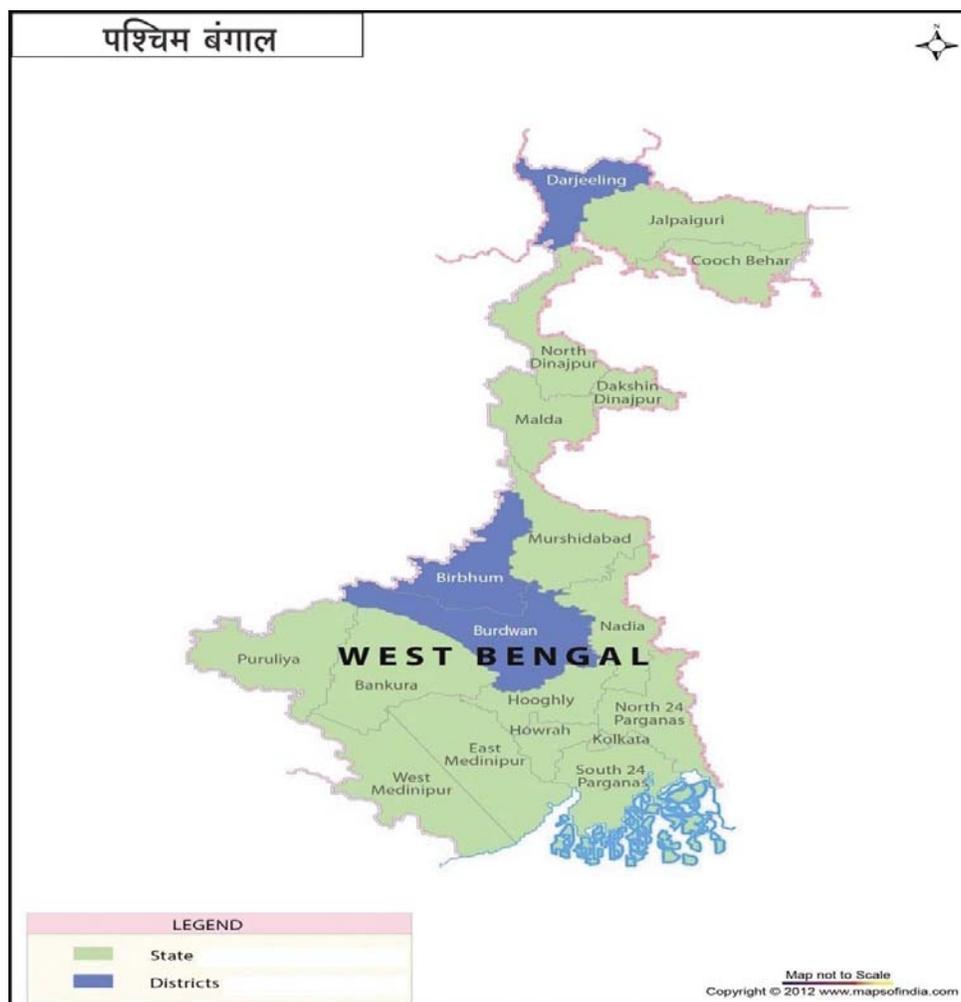
- आपात संचालन केन्द्रों को दोनों राज्य (जुलाई 2006) तथा जिला स्तर (नवम्बर 2009) पर स्थापित किया गया था।
- पश्च आपदा सूचना के प्रचार हेतु संचार उपकरण जैसे कि उपग्रह फोन, पुलिस बेतार, एस.एम.एस. नेटवर्क तथा वीडियो कांफ्रेंसिंग को स्थापित किया गया था। आपदा घटना से मीडिया का नियमित रूप से अद्यतन किया जा रहा था तथा एस.एम.एस. एवं अध्ययन सामग्रियों के माध्यम से सतर्क किया जा रहा था।
- भूकंप तथा भू-स्खलन हेतु, राज्य स्तर पर भौ.सू.प्र. के अधिकारी (परियोजना स्टाफ) आठ मुख्य शहरों का ब्यौरेवार संवेदनशीलता निर्धारण कर रहे थे। भौ.सू.प्र. आपदा प्रबंधन उद्देश्यों तथा विकासात्मक योजना के लिए उपयुक्त थी।
- आपदा प्रबंधन विभाग ने 546 विभिन्न प्रशिक्षण कार्यक्रमों/कार्यशालाओं के माध्यम से 71474 सरकारी कर्मचारियों तथा गैर-सरकारी कर्मचारियों को प्रशिक्षित किया।

राज्य: पश्चिम बंगाल

1 पृष्ठभूमि

पश्चिम बंगाल, बंगाल डेल्टा का एक भाग, जिसका बाढ़ों का इतिहास है। यह इसलिए था क्योंकि राज्य का भूमि द्रव्यमान डेल्टा निर्माण प्रक्रिया के माध्यम से नदियों की गंगा-पदमा प्रणाली द्वारा बना था जो बाढ़ अवसाद का मुख्य वाहक होने का एक अनुबद्ध है। वर्तमान में 18 जिलों में 110 ब्लकों से अधिक तक में फैले राज्य के कुल क्षेत्र का 42.30 प्रतिशत बाढ़ संभाव्य है। बाढ़ द्वारा सबसे बड़ा प्रभावित क्षेत्र, जैसा कि 1978 में दर्ज किया गया, लगभग 30,607 वर्ग कि.मी. है। 2000 में लगभग 23,970 वर्ग कि.मी. क्षेत्र बाढ़ द्वारा बरबाद हुआ था।

राज्य में, सभी जिले आपदा प्रवण हैं। आपदा प्रबंधन रिपोर्ट (2007-11) ने दर्शाया कि राज्य ने अवधि के दौरान ₹ 435.49 करोड़ (18 जिलों के 598 ब्लकों में) की हानि वहन की थी तथा 164 लाख लोग प्रभावित हुए थे।



मानचित्र 10.8 पश्चिम बंगाल

1.1 राज्य की संवेदनशील परिस्थितियाँ: राज्य में बड़ी आपदा संवेदनशीलता को निम्नानुसार वर्गीकृत किया गया था:

भूकंप: भूकंपी संकट जोनेशन मानचित्र में क्षेत्रों को भूकंपी जोन II-V में बाँटा गया था। न्यूनतम अनुभव किया संकट, जोन II पश्चिम बंगाल के दक्षिण-पश्चिम भाग (पूरुलिया) में था जबकि कोलकाता, मुर्शीदाबाद, बीरभूम, वर्द्धमान, हुगली, हावड़ा, नाडिया, बंकुरा, पूर्वा तथा पश्चिमी मिदनापुर के जिले जोन III के अंतर्गत आए। जोन IV ने उत्तरी एवं दक्षिणपूर्वी कोलकाता, दार्जिलिंग, उत्तर एवं दक्षिणी दीनाजपुर, जलपाईगुड़ी एवं कूचबेहर के भाग, उत्तरी एवं दक्षिण 24-परगना तथा मालदा को शामिल किया। जोन V जलपाईगुड़ी तथा कूचबेहर के पूर्वी भाग पर अंकित था।

भू-स्खलन: भू-स्खलन संकट अधिकतर दार्जिलिंग जिले के पर्वतीय क्षेत्रों में व्यापक है। शहरीकरण, मुख्य रूप से पर्वतीय क्षेत्र में निर्माण कार्य के कारण अक्सर भू-स्खलनों को प्रवर्तित करता है।

बाढ़: लगभग 55.8 प्रतिशत राज्य बाढ़ संभावित था। राज्य में मुख्य वर्षा मौसम अर्थात मानसून वर्षा जून से सितम्बर तक था। वर्ष में कुल वर्षा की पचत्तर प्रतिशत दक्षिण-पश्चिम मानसूनी वायु-प्रवाह के कारण होती है। सिंचाई विभाग के अनुसार, पश्चिम बंगाल का 37.6 लाख हैक्टर (भौगोलिक क्षेत्र का 42.4 प्रतिशत तथा इसके कुल फसल क्षेत्र का 69 प्रतिशत) भाग बाढ़ प्रवण था। बाढ़ें हिमालय की नदियों, गंगा-पदमा-भागीरथी नदी प्रणाली, पश्चिमी नदियों तथा ज्वारिय-नदियों के कारण आती है। इन नदी प्रणालियों के प्रभाव के अंतर्गत 15 जिले मध्यम से अति उच्च के बीच के जोखिम के साथ बाढ़ के प्रवण थे।

सूखा: बंकुरा, पुरुरिया, बीरभूम के जिले तथा पश्चिम मिदनापुर के भाग मुख्यरूप से वर्षा कमी तथा प्रतिकूल मृदा स्थितियों के कारण नियमित अंतरालों पर सूखे से प्रभावित हैं।

चक्रवात: राज्य का तटीय क्षेत्र चक्रवात के प्रवण थे। संभावित जिले पूर्व मिदनीपुर, 24-परगनास-दक्षिण, 24 परगनास-उत्तर, हावड़ा तथा हुगली थे।

आपदाओं के ब्यौरे जिन्होंने पिछले दशक में पश्चिम बंगाल को प्रभावित किया **अनुबंध 10.7** में दिए गए हैं।

2 राज्य में सांस्थानिक प्रबंधन

रा.आ.प्र.प्रा. तथा सभी जिलों में जि.आ.प्र.प्रा. को अगस्त 2007 में राज्य सरकार द्वारा अधिसूचित किया गया था। आपदा प्रबंधन विभाग (आ.प्र.वि.) की अध्यक्षता सचिव द्वारा की जाती थी तथा इसको सचिवालय, निदेशालय, जिलों, उप-प्रभागों तथा ब्लाक स्तरों पर कार्य कर रहे अधिकारियों एवं कर्मचारियों के समूह द्वारा सहायता प्रदान की जाती थी। आ.प्र.वि. को आपदाओं से बचाव, तैयारियाँ तथा शमन के विभिन्न पहलुओं के लिए जिम्मेदार विभिन्न विभागों के साथ समन्वय करना था।

जिला स्तरीय तैयारियों को निर्धारित करने हेतु राज्य में दार्जिलिंग, वर्द्धमान, बीरभूम जिलों का चयन किया गया था।

3 आपदा तैयारियों पर अभ्युक्तियाँ

- क. 2008-09 में ड्राफ्ट रा.आ.प्र.का. तैयार किया गया था तथा 2009-10 में अद्यतन किया गया था परंतु रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा स्वीकृत नहीं था। राज्य ने आ.प्र. अधिनियम के कार्यान्वयन को नियंत्रित करने हेतु नियम तैयार नहीं किए थे। रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा जारी ₹ 10.63 लाख में से केवल ₹ 4.55 लाख (43 प्रतिशत) का उपयोग 2009-10 तथा 2011-12 के लिए रा.आ.प्र.का. को तैयार करने हेतु किया गया था। नमूना जांच किए जिलों में 2007-12 के दौरान जि.आ.प्र.का. तैयार किया गया था परंतु यह योजनाएं रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा स्वीकृत नहीं थीं।
- ख. रा.आ.प्र.प्रा. ने अपने प्रारम्भ से केवल सितम्बर 2008 में एक बार बैठक की थी। राज्य सलाहकार समिति अप्रैल 2010 में गठित की गई थी परंतु इसने कभी बैठक नहीं की गई थी (सितम्बर 2012)।
- ग. राज्य शस्त्र पुलिस (रा.श.पु.) की तीन प्लाटून आपदा प्रबंधन में प्रशिक्षित थी तथा आसनसोल, बेरकपुर तथा रायगंज में स्थित थी। चौथी प्लाटून उत्तरी बंगाल के आपदा प्रवण क्षेत्रों के लिए प्रस्तावित थी। इसे अभी तक प्राप्त नहीं किया गया था (सितम्बर 2012)।
- घ. कोलकाता पुलिस ने आपदाओं के प्रभाव को कम करने हेतु मई 2009 से मार्च 2010 के बीच विभिन्न विशेष समूहों-आपदा प्रबंधन समूह, कोलकाता आपदा राहत बल तथा कोलकाता पुलिस बचाव बल की स्थापना प्रस्तावित की। तथापि, यह प्रस्तावों राज्य सरकार द्वारा स्वीकृत नहीं थे। आपदा प्रबंधन में विशिष्ट समूह, बल की आपदा तैयारियों में सुधार कर सकते थे।
- ङ. सिविल रक्षा के अंतर्गत सिविल आपात बल गठित किया गया था परंतु पर्याप्त श्रमशक्ति तथा उपकरण प्रदान नहीं किए गए थे। (पैरा सं. 7.4.1.2)
- च. हमने राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि के प्रबंधन में अनियमितताएं पाईं। इसमें राज्य द्वारा अप्रयुक्त शेष का गैर-निवेश शामिल है जिसके लिए इसको 2011-12 तक ₹ 187.80 करोड़ का ब्याज भार वहन करना था। ₹ 47.70 करोड़ का अस्वीकार्य व्यय भी किया गया था। (पैरा सं. 5.1.2 तथा 5.1.3)
- छ. रा.आ.प्र.प्रा. ने उच्च, मध्यम तथा निम्न के अनुसार प्रत्येक प्रकार की आपदा से संवेदनशील ब्लॉकों का निर्धारण करने हेतु प्रयास किया। तथापि, भूकंपों से ब्लॉकों की संवेदनशीलता निर्धारित नहीं की गई थी। इसके अतिरिक्त, आपदाओं का एल.0-एल.3 का वर्गीकरण भी नहीं किया गया था। (पैरा सं. 9.1.7.4)
- ज. हमने पाया कि दार्जिलिंग जिलों में, सिंहमारी सिंडिकेट कार्यालय भवन तथा बस अड्डा परिसर को नवम्बर 2011 में संवेदनशील घोषित किया गया था। इसके बावजूद, परिसर का उपयोग किया जा रहा था। (पैरा सं.9.1.7.4)
- झ. रा.आ.प्र.का. ने वीएसएटी आदि के माध्यम से राज्य आपातकालीन परिचालन केन्द्र को जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्रों से तथा जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्रों को ब्लॉक

- आपातकालीन परिचालन केन्द्रों से जोड़ते हुए आपदा प्रबंधन हेतु एक महत्वाकांक्षी केन्द्रीय संचार नेटवर्क प्रस्तावित किया। तथापि, इस दिशा में कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। (पैरा सं. 6.3.1)
- ज. जि.आ.सं.के. मानसून के दौरान कक्ष संचालनों को नियंत्रित करने में सीमित थे। वर्द्धमान तथा बीरभूम जिलों में आ.सं.के. हेतु कोई श्रमशक्ति प्रदान नहीं की गई थी जबकि दार्जिलिंग में चार आकस्मिकता कार्यकर्ताओं को नियुक्त किया गया था।
- ट. हमने "सिविल रक्षा का विकरण" योजना में अनियमितताएं पाई क्योंकि राज्य ने योजना के एक घटक हेतु अपना अंश प्रदान नहीं किया था, निधियों का विपथन तथा उपयोग प्रमाणपत्र का गलत प्रस्तुतीकरण था। (पैरा सं. 7.4.1.1)
- ठ. राज्य ने आपदा प्रबंधन उपकरणों की दक्षता एवं प्रभाविता को मापने तथा सूचना प्रणाली को सुधारने हेतु कोई निर्धारण नहीं किया था।
- ड. राज्य द्वारा आवश्यक निधियों को समय पर जारी करने में विफलता तथा कार्य निष्पादित करने में कार्यकारी अभिकरणों की उदासीनता का परिणाम चार बाढ़ शरणगृहों की गैर-समाप्ति तथा दो बाढ़ शरणगृहों के गैर-सृजन में हुआ। (पैरा सं. 9.3.6.6)
- ढ. चिकित्सा पाठ्यचर्या में आपात दुर्घटना प्रबंधन को शामिल करने हेतु कोई कार्रवाई नहीं की गई थी। आपात दुर्घटना प्रबंधन योजनाएं तैयार नहीं की गई थीं तथा आपदाओं के दौरान निजी अस्पतालों द्वारा दुर्घटना के उपचार हेतु प्रक्रियाएं निर्धारित नहीं की गई थी।
- ण. बीरभूम जिले में, स्कूली सुरक्षा प्रशिक्षण का आयोजन नहीं किया गया था जबकि दार्जिलिंग में क्षमता निर्माण हेतु निधियों को उल्लेखित गया था परंतु कोई प्रशिक्षण आयोजित नहीं किया गया था। हमने यह भी पाया कि किसी भी नमूना जांच किए तीनों जिलों में रोगी, छात्र, मछुआरे तथा किसानों जैसे समाज के संवेदनशील वर्गों हेतु प्रशिक्षण का आयोजन नहीं किया गया था। (पैरा सं. 8.3.2)

एक सकारात्मक नोट पर:

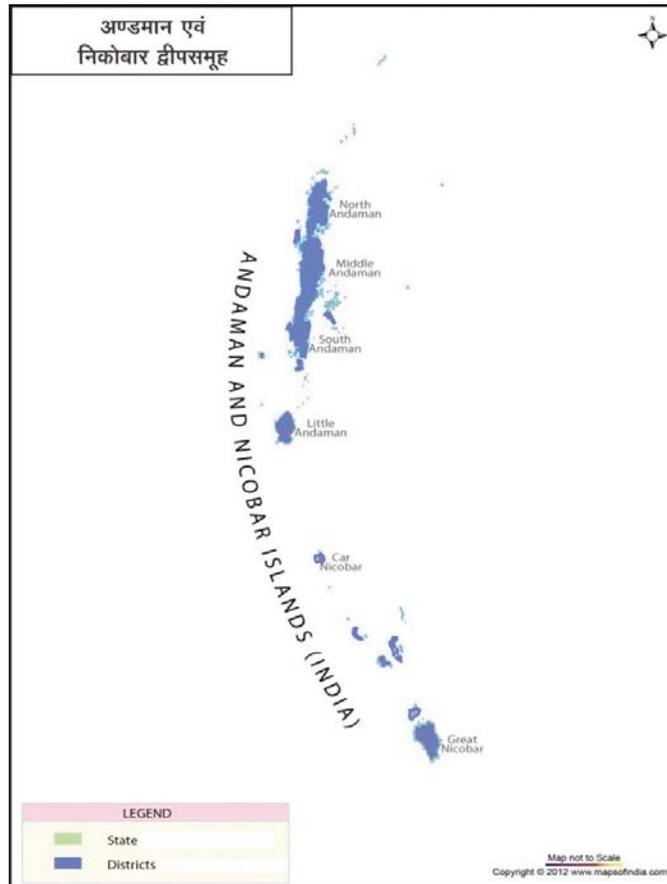
- राज्य ने दिसम्बर 2007 में पश्चिम बंगाल आपदा प्रबंधन नीति एवं ढाँचा प्रकाशित किया।
- चक्रवात चेतावनी प्रसार सेटों को राज्य की तटीय रेखा सहित संवेदनशील स्थानों पर स्थापित किया गया था।
- बीरभूम तथा वर्द्धमान में, 260 सरकारी अधिकारियों तथा शिक्षकों को प्रशिक्षित किया गया था जैसा कि लक्षित था।
- दार्जिलिंग में, 230 सिविल रक्षा स्वयंसेवकों के समुदाय प्राची नीतिकरण सेवा (स.प्रा.नी.से.) प्रशिक्षण फरवरी 2011 तथा मार्च 2012 में दो चरणों में आयोजित किए गए थे। वर्द्धमान में, सभी 31 ब्लाकों में मॉकड्रिल/बचाव एवं निष्क्रमण पर प्रशिक्षण आयोजित किए गए थे।

संघ शासित क्षेत्र: अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह

1. पृष्ठभूमि

अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह (अ.एवं नि. द्वी.) का संघ शासित क्षेत्र, प्रायद्वीपीय भारत तथा म्यामांर के बीच के मार्ग के मध्य बंगाल की खाड़ी में स्थित है। अ.नि.द्वी. भारत के बहु संकट प्रवण क्षेत्रों में से एक है। द्वीपसमूह बंगाल की खाड़ी में हैं जो विश्व के पाँच चक्रवात प्रवण क्षेत्रों में से एक है।

26 दिसम्बर 2004 को, अ.नि.द्वी. के तट भारतीय महासागर भूकंप के अनुगामी 10 मी. (33 फुट) ऊंची सुनामी द्वारा बरबाद हुए थे। 2,000 से अधिक लोगों की मृत्यु सुनिश्चित हुई थी तथा कम से कम 40,000 लोग बेघर हुए थे। निकोबार द्वीपसमूह में सबसे बुरी तरह प्रभावित कटचल तथा इंदिरा केन्द्र थे जो बाद में 4.25 मी. धटा तथा आंशिक रूप से महासागर में जलमग्न हो गया। टेरेसा द्वीपसमूह को दो भागों तथा त्रिनकट द्वीपसमूह को तीन भागों में विभाजित किया जाना बताया गया था। कुछ अनुमानों ने बताया कि द्वीपसमूह भूकंप तथा झुकाव द्वारा लगभग 100 फुट (30 मी.) बढ़े थे।



मानचित्र 10.9: अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह

1.1 अ.नि.द्वी. की संवेदनशील परिस्थितियाँ: अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह में आपदाओं की मुख्य संवेदनशीलता निम्नानुसार है:

चक्रवात तथा सुनामी: अ.नि.द्वी. सभी तरफ से खुला है तथा बाढ़ों, चक्रवातों, तूफानी लहरों, बादल फटने तथा बवंडरों जैसी जल मौसम संबंधी आपदाओं के प्रभाव में है। अ.नि.द्वी. चक्रउत्पत्ति³ जोन में भी आता है तथा भारत के पूर्वी तट तथा बंगलादेश को प्रभावित करने वाले चक्रवातों की एक सार्थक संख्या प्रत्येक वर्ष अण्डमान सागर से सृजित होती है।

भूकंप: अ.नि.द्वी. विभिन्न भूवैज्ञानिक आपदा जोखिमों के प्रवण भी है। यह विश्व के सबसे अधिक भूकंपी सर्तक भागों में से एक में स्थित है। यह भारतीय महासागर में आस्ट्रेलियन तथा यूरेशियन प्लेटों, जो निरंतर एक दूसरे को धकेलते हैं, को अलग करने वाली सीमा के समकक्ष चलता है। द्वीपसमूह भूकंपनीयता की काफी उच्च तीव्रता के संदेहस्पद हैं। भारतीय भूकंपी जोनिंग मानचित्र के अनुसार इन द्वीपसमूहों को भूकंपी जोन-V में वर्गीकृत किया गया है।

दिसम्बर 2004 के भूकंप तथा सुनामी के पश्चात सं.शा.क्षे. में कोई आपदाएं नहीं आईं।

2. अ.नि.द्वी. में सांस्थानिक प्रबंधन

अ.नि.द्वी. में एक संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन सेल स्थापित किया गया था जिसे जुलाई 2003 में मुख्य सचिव की अध्यक्षता तथा 12 अन्य सदस्यों को शामिल कर के संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के रूप में पुनः नामित किया गया था। बाद में, अगस्त 2005 में, उप-राज्यपाल ने द्वीपसमूह स्तरीय, उप-प्रभागीय स्तरीय तथा तहसील स्तरीय आपदा प्रबंधन समितियाँ गठित कीं। आ.प्र. अधिनियम 2005 के अनुसार, जनवरी 2008 में संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (सं.शा.क्षे.आ.प्र.प्रा.) तथा संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन कार्यकारी समिति (सं.शा.क्षे.आ.का.स.) स्थापित की गई थी। तीन जिलों अर्थात् दक्षिण अण्डमान, निकोबार तथा उत्तरी एवं मध्य अण्डमान में जनवरी 2008 में जि.आ.प्र.प्रा. भी स्थपित किए गए थे। बाद में, सितम्बर 2008 में, प्रशासन ने निदेशालय आपदा प्रबंधन (नि.आ.प्र.) को अंतः राज्य तथा अंतः जिला संचार संपर्क के साथ-साथ आपदा प्रबंधन योजना (आ.प्र.यो.) के कार्यान्वयन तथा आपदा तैयारी कार्यों हेतु एक नोडल अभिकरण के रूप में स्थापित किया।

दक्षिण अण्डमान, उत्तरी एवं मध्य अण्डमान तथा निकोबार के सभी तीनों जिलों को कार निकोबार तथा नैनकॉरी द्वीपसमूहों पर जिला स्तरीय तैयारियों पर जोर सहित लेखापरीक्षा में शामिल किया गया था।

3. आपदा तैयारियों पर अभ्युक्तियाँ

क. जनवरी 2008 में स्थापित संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन प्राधिकरण ने केवल अप्रैल 2012 में एक बार बैठक की। जनवरी 2008 में गठित सं.शा.क्षे. कार्यकारी समिति ने भी केवल दिसम्बर 2009 में एक बार बैठक की थी। सं.शा.क्षे. तथा जिला प्राधिकरण ने आ.प्र. अधिनियम के

³ साइक्लोजेनेसिस, वायुमंडल में चक्रवाती अभिसरण का विकास अथवा सुदृढीकरण है।

- प्रावधानों के अनुसार आपात परिस्थितियों के अंतर्गत प्रापण हेतु संबंधित विभागों अथवा प्राधिकरण को प्राधिकृत नहीं किया था।
- ख. अ.नि.द्वी. हेतु सं.शा.क्षे.आ.प्र.यो. को अंतिम रूप दे दिया गया था तथा केवल अप्रैल 2012 में जाकर ही स्वीकृत किया गया था। तथापि, कोई अलग जिला स्तरीय आपदा प्रबंधन योजनाएं तैयार नहीं की गई थी। उत्तरी एवं मध्य अण्डमान तथा दक्षिण अण्डमान जिलों के लिए संबंधित विभागों के मा.सं.प्र. तैयार नहीं की गई थी।
- ग. अ.नि.द्वी. में कोई सं.शा.क्षे. तथा आपदा प्रतिक्रिया एवं शमन निधि स्थापित नहीं की गई थी। तथापि, हमने पाया कि उत्तरी तथा मध्य अण्डमान जिले में ₹11.86 लाख की राशि का उपयोग शीर्ष “प्राकृतिक दुर्घटना के कारण राहत” के अंतर्गत आपदा प्रबंधन से गैर-संबंधित मदों पर किया गया था।
- घ. भौ.सू.प्र. मानचित्र का उपयोग करके अ.नि.द्वी. के संवेदनशील क्षेत्रों की पहचान आरंभ नहीं की गयी थी। अ.नि.द्वी. के सभी तीनों जिलों में, सबसे साधारण आपदाओं की पहचान तथा मानचित्रण नहीं किया गया था।
- ङ. जि.आ.प्र. में राज्य नियंत्रण कक्ष की स्थापना की गई थी परंतु कोई नियमित स्टाफ नियुक्त नहीं किया गया था। प्रशासन ने दिसम्बर 2011 अ.नि.द्वी. के प्रत्येक बसे द्वीपसमूह में सुनामी सायरन स्थापित करने का निर्णय लिया था। 146 सुनामी साइरनों की खरीद की जानी थी परंतु इन सायरनों का अभी तक प्रापण नहीं किया गया है। (पैरा सं. 9.3.6.1)
- च. गृ.मं. ने अ.नि.द्वी. के सं.शा.क्षे. प्रशासन को राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल के रूप में प्रशिक्षित की जाने वाली अपनी बटालियनों तथा कम्पनियों की पहचान तथा चिन्हित करके आपदा की घटना में बचाव तथा प्रतिक्रिया परिस्थितियों से निपटने के लिए राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल को बढ़ाने का निर्देश दिया था (मार्च 2011)। इन कम्पनियों को दो वर्गों का प्रशिक्षण प्रदान किया जाना था - प्रशिक्षकों को प्रशिक्षण तथा राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल कार्मिकों की कम्पनियों को कम्पनी स्तरीय प्रशिक्षण। दिसम्बर 2011 में, सहायक पुलिस अधीक्षक, अ.नि.द्वी. को राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल के रूप में भारतीय रिजर्व बटालियनों की कम्पनी को प्रशिक्षित करने हेतु प्रस्तावित किया। तदनुसार, अ.नि.द्वी. प्रशासन ने रा.आ.प्र.प्रा. को प्रधान प्रशिक्षकों के प्रशिक्षण के आयोजन हेतु प्रबंध करने का अनुरोध किया। फिर भी, उनको अभी तक कोई प्रशिक्षण प्रदान नहीं किया गया था। इसलिए अपेक्षित प्रशिक्षण के अभाव में अ.नि.द्वी. हेतु अभी भी राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल को स्थापित किया जाना था। आपदा प्रबंधन विभाग ने बताया (अगस्त 2012) कि राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल का प्रशिक्षण पुलिस विभाग के साथ चालू था।
- छ. पुलिस, दमकल सेवा, चिकित्सा विभाग तथा अण्डमान लोक निर्माण विभाग को मिलाकर मोबाइल खोज तथा बचाव दलों को अभी भी गठित किया जाना था।

- ज. हमने पाया कि निकोबार जिले के तेरह बसे द्वीपसमूहों में से केवल एक में निष्क्रमण मार्ग⁴ का निर्माण किया गया था। अन्य दो जिलों नामतः दक्षिण अण्डमान तथा उत्तरी एवं मध्य अण्डमान में कोई निष्क्रमण मार्ग तैयार नहीं किया गया था।
- झ. संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन कार्यकारी समिति ने दिसम्बर 2009 में निर्णय लिया कि विभिन्न द्वीपसमूहों में 25 भवनों का किसी संकट स्थिति में उपयोग किए जाने हेतु उनको रेट्रोफीट किया जाएगा। यद्यपि, इस संबंध में अभी तक कोई कार्य प्रारम्भ नहीं किया गया था। (पैरा सं. 9.1.7.1)
- ञ. 2007-08 से 2011-12 की अवधि के दौरान राहत भण्डारों के निरीक्षण नहीं किए गए थे। इनमें रखी राहत सामग्रियों की स्थिति पर कोई सूचना उपलब्ध नहीं थी। (पैरा सं. 9.3.6.1)
- ट. 2007-08 से 2011-12 के दौरान बड़ी दुर्घटना के प्रबंधन में केवल तीन डाक्टरों को प्रशिक्षित किया गया था। सं.शा.क्षे. तथा जिला स्तर पर पैरामेडिक्स, क्षमता निर्माण तथा ट्रॉमा हेतु कोई प्रशिक्षण कार्यक्रम आयोजित नहीं किए गए थे। (पैरा सं. 7.5.7.2)
- ठ. गृ.मं. ने मार्च 2006 में रा.च.जो.अ.प. से संबंधित परियोजना तैयारी कार्यों हेतु प्रशासन को ₹5.00 लाख संस्वीकृत किए। अ.नि.द्वी. द्वारा कोई परियोजना प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किए गए थे।
- ड. बाँध विफलता पर आपातकालीन कार्य योजना (आ.का.यो.) तैयार नहीं की गई थी। (पैरा सं. 9.2.5.1)
- ढ. निकोबार जिले में, तीन आ.सं.स. केवल एस.टी.डी. तथा फ़ैक्स सुविधाओं से सज्जित थीं। कार निकोबार में आ.सं.स. क्रियात्मक नहीं थीं। इस आ.सं.स. को विद्युत कनेक्शन अभी तक प्रदान नहीं किया गया था।
- ण. ₹15.80 लाख की लागत वाले 13 उपग्रह फोन हेतु आदेश अक्टूबर 2011 में दिया गया था। यद्यपि, जि.आ.प्र. ने दू.वि. को रॉयल्टी, लाईसेंस शुल्क तथा स्पेक्ट्रम प्रभार अदा किए थे फिर भी उपग्रह फोनों की अभी भी आपूर्ति की जानी थी। भा.अ.अ.सं. ने 2006 में पोर्ट ब्लेयर में आ.प्र.स. कार्यक्रम के अंतर्गत एक वी-सेट प्रणाली (आ.प्र.स.नोड) संस्थापित की। हमने पाया कि प्रणाली कई वर्षों के लिए क्रियात्मक नहीं थी। (पैरा सं. 6.3.2)
- त. स्कूल सुरक्षा आपदा प्रबंधन योजना को जून 2011 में स्वीकृत किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. से निधियाँ प्रतीक्षित थीं।
- थ. आवश्यक श्रमशक्ति, जो जिलों के लिए 67 निर्धारित की गयी थी, हेतु प्रस्ताव गृ.मं. के पास नवम्बर 2010 से अभी तक लम्बित थे।
- द. निदेशालय द्वारा सं.शा.क्षे., जिला प्रभाग तथा ब्लाक स्तर पर अधिकारियों तथा समाज के वर्गों को प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु एक समाविष्ट वार्षिक प्रशिक्षण कार्यक्रम तैयार नहीं किया गया था।

⁴ समुद्र के किनारे स्थापित तथा प्रदर्शित किये जाने वाले निष्क्रमण मार्ग

जि.आ.प्र. ने जिला प्राधिकारियों से भौतिक तथा वित्तीय निष्पादन पर कोई रिटर्न निर्धारित नहीं की थी। (पैरा सं. 8.3.2)

एक सकारात्मक नोट पर:

- एल0 से एल3 तक आपदा का वर्गीकरण अगस्त 2005 में कर लिया गया था तथा आपदाओं के विभिन्न स्तरों को घोषित करने तथा निपटाने हेतु सक्षम प्राधिकारियों का निर्धारण कर लिया गया था।
- दक्षिण अण्डमान जिले में सुनामी प्रभावित क्षेत्रों का मानचित्रण तैयार कर लिया गया था।
- अंतिम मील संयोजकता तथा संचालनों के नियंत्रण हेतु प्रशासन ने पोर्टबल प्लेटफार्म के अंतर्गत प्रत्येक जिले के माध्यम से गावों को समुदाय आधारित आपदा प्रबंधन योजनाओं के साथ जोड़ा।
- पुलिस विभाग में आपदा प्रबंधन कक्ष विभिन्न विभागों के अधिकारियों, छात्रों तथा विभिन्न गै.स.सं. को “नष्ट अवसंरचना खोज एवं बचाव” तथा “चिकित्सा प्रथम अनुदाता” पर प्रशिक्षण प्रदान करता है।
- सं.शा.क्षे. स्तर पर मॉकड्रिल्स की गई थीं तथा निकोबार जिले तथा दक्षिण अण्डमान जिले में भी इसका आयोजन किया गया था।

अध्याय - XI: निष्कर्ष

आपदा सामान्य जीवन के विघटन का कारण बनती है। इसका परिणाम अवसंरचना, आबादी तथा सरकारी सुविधाओं की पर्याप्त हानि में भी हो सकता है। देश में आपदाओं की बारंबारता तथा इसके प्रभाव में, दुर्घटनाओं तथा हानियों के मामले में विशिष्ट वृद्धि हुई है। प्राकृतिक आपदाओं के अतिरिक्त, मानव निर्मित आपदाओं की संभावना बढ़ते शहरीकरण तथा विकास के साथ बहुविध बढ़ रही है। आपदा तैयारियों के महत्व को, मुख्यतः आपदा शमन तथा बचाव प्रयासों को, ऐसी परिस्थिति में अत्युक्तिपूर्ण नहीं कहा जा सकता है।

इस निष्पादन लेखापरीक्षा के आधार पर, हमने यह सुनिश्चित किया है कि देश में आपदा तैयारियों तथा आपदा जोखिम को घटाने की आवश्यकता के संबंध में जागरूकता बढ़ी थी। राष्ट्र-स्तरीय विधान ने एक बहु-स्तरीय सांस्थानिक गठन की स्थापना की थी। प्रतिक्रिया संबंधित कार्य हेतु निधीयन प्रबंध स्पष्ट रूप से निर्धारित था। विशिष्ट आपदाओं के प्रबंधन हेतु नोडल अभिकरणों तथा विभागों को निर्धारित किया गया था। राज्य स्तर पर समयपूर्व चेतावनी तथा संचार प्रणालियों में उल्लेखनीय प्रगति की गई थी।

रा.आ.प्र.प्रा. की अध्यक्षता भारत के प्रधान मंत्री द्वारा की जाती है तथा आपदा प्रबंधन के क्षेत्र में उनकी व्यापक उपस्थिति है। राष्ट्रीय अधिनियम तथा नीति बना ली गयी है। राष्ट्रीय योजना तैयार करने की जिम्मेदारी राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण की है। तथापि, आपदा प्रबंधन हेतु राष्ट्रीय नीति को, अधिनियम के लागू होने के छः वर्षों के पश्चात भी अभी अंतिम रूप दिया जाना था। रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा निर्मित राष्ट्रीय दिशानिर्देशों को नोडल अभिकरणों तथा राज्य सरकारों द्वारा अपनाया तथा लागू नहीं किया गया था। शीर्ष निकाय के रूप में, रा.आ.प्र.प्रा. ने अपने दिशानिर्देशों के अनुप्रयोग को सुनिश्चित करने हेतु प्रभावी कदम नहीं उठाये थे।

रा.आ.प्र.प्रा. की परियोजना प्रबंधन क्षमताएं त्रुटिपूर्ण थीं। परिणामस्वरूप, इसकी कोई भी शमन तथा संवेदनशील मानचित्रण परियोजना पूरी नहीं हुई थी। इसकी आंतरिक प्रणालियों को भी सुदृढ़ करने की आवश्यकता है, क्योंकि व्यवसाय नियमों को अभी अंतिम रूप दिया जाना था तथा श्रमशक्ति मामलों को निपटाया जाना था। रा.आ.प्र.प्रा. द्वारा आपदा तैयारियों को प्रमुख सामाजिक क्षेत्रीय योजनाओं के साथ मुख्यधारा में लाने के महत्वपूर्ण पहलू का आरंभ अभी किया जाना था।

निधि प्रबंधनों से संबंधित कुछ मामलों को गृ.मं. द्वारा सुप्रवाह बनाने की आवश्यकता है। राज्य आपदा प्रतिक्रिया निधि से जिलों को निधियों के प्रेषण में विलम्ब, राज्यों द्वारा उपयोग प्रमाण-पत्र के प्रस्तुतीकरण में विलम्ब तथा प्रतिक्रिया के अतिरिक्त कार्यों हेतु राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया निधि का प्रदान किया जाना, चिंता के कुछ विषय थे। हमारे विचार से राष्ट्रीय, राज्य तथा जिला स्तर पर विशिष्ट आपदा शमन निधियों की स्थापना, जैसा कि आ.प्र. अधिनियम में परिकल्पित था, आपदा शमन के उद्देश्य की प्राप्ति की तरफ एक सार्थक कदम होगा।

विशिष्ट आपदा पर प्रतिक्रिया संभवतः आपदा तैयारियों के स्तर की सर्वोत्तम परीक्षा है। आपदा प्रतिक्रिया प्रयासों की प्रभावकारिता का निर्धारण करने हेतु हमने उनका निरीक्षण किया। राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल की प्रतिक्रिया हमारी जाँच का एक आवश्यक तत्व था। हमने पाया कि यह अभी तक एक

सुसज्जित, सुप्रशिक्षित विशेषज्ञ बल के रूप में स्थापित नहीं हुआ था। इसके अतिरिक्त, हमने पाया कि इस संबंध में त्रुटियों की, विशेष रूप से उपयुक्त श्रमशक्ति, उपकरण तथा प्रशिक्षण के परिनियोजन के मामलों में, पहचान तथा सुधार नहीं किया गया था। बल मानक संचालन प्रक्रिया को अभी अंतिम रूप दिया जाना तथा राज्यों को संप्रेषित किया जाना अभी शेष है। गैर-आपदा घटनाओं हेतु इस बल के विचलन को रोके जाने की आवश्यकता है। बल में पर्याप्त श्रमशक्ति नहीं थी तथा कमान की कोई एकल शृंखला स्थापित नहीं की गयी थी।

हमने पाया कि भा.मौ.वि., भा.अ.अ.सं. तथा अन्य अभिकरणों ने सुनामी, चक्रवातों आदि हेतु शीघ्र चेतावनी प्रणालियाँ स्थापित की थीं। तथापि, हमने पाया कि मॉनीटरिंग तथा सभी भागीदारों से सामयिक निविष्टियों के अभाव के कारण पणधारियों को डाटा प्रसारित करने से संबंधित अधिकतर परियोजनाएं अभी भी अपूर्ण थीं। कई मामलों में, इन परियोजनाओं हेतु अधिप्राप्त उपकरण असंस्थापित पड़े थे।

हमने मानव निर्मित आपदाओं हेतु तैयारियों में कमियां पायीं। नोडल मंत्रालयों ने अवसंरचनाएं स्थापित की थी परंतु उनकी कार्यप्रणाली को मूल स्तर पर सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता थी। भू-विज्ञान मंत्रालय, आपदा प्रबंधन में अपनी भूमिका से अनभिज्ञ प्रतीत होता है। नाभिकीय तथा विकिरणधर्मी आपदाओं, वनाग्नियों तथा रासायनिक आपदाओं के समग्र प्रलेखन तथा संप्रेषण की अत्यधिक आवश्यकता थी। जैविक आपदाओं के लिए विधान को अद्यतन करने की आवश्यकता है। इन आपदाओं पर प्रभावी नियंत्रण को सुनिश्चित करने हेतु, देश के प्रवेश केन्द्रों पर सतर्कता को और भी सुदृढ़ किए जाने तथा प्रयोगशाला सुविधाओं की भी शीघ्र उन्नयन की आवश्यकता है।

आपदा तैयारियों हेतु पहले ही किए गए प्रयासों को संघटित करने के लिए यह आवश्यक है कि रा.आ.प्र.प्रा. अपने वैधानिक उत्तरदायित्वों का प्रभावी रूप से निर्वाह करे तथा अन्य संस्थाओं की भूमिकाओं तथा उत्तरदायित्वों को स्पष्ट रूप से निर्धारित, प्रलेखित, प्रसारित तथा मॉनीटर करे।



(रॉय मथरानी)

महानिदेशक लेखापरीक्षा, केन्द्रीय व्यय

नई दिल्ली

दिनांक: 15 मार्च 2013

प्रतिहस्ताक्षरित



(विनोद राय)

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

नई दिल्ली

दिनांक: 15 मार्च 2013

अनुबंध

अनुबंध - 2.1

राज्य स्तरीय संस्थानों की बैठकें (पैरा 2.5.4.3)

राज्य का नाम	संस्थान	गठन की तिथि	पिछले पांच वर्षों के दौरान हुई बैठकों की सं.
अण्डमान एवं निकोबार द्वीपसमूह	संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन प्राधिकरण	09.01.2008	एक
	संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन कार्यकारी समिति	09.01.2008	छः
	सं.शा.क्षे. सलाहकार समिति	गठित नहीं की गई	
आन्ध्र प्रदेश	रा.आ.प्र.प्रा.	14-11-2007	दो
	रा.का.स.	14-11-2007	एक
	राज्य सलाहकार समिति (रा.स.स.)	गठित नहीं की गई	
गुजरात	रा.आ.प्र.प्रा.	1.09.2003	दो
	रा.का.स., रा.स.स.	गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2003 में इनके गठन हेतु कोई प्रावधान नहीं	
महाराष्ट्र	रा.आ.प्र.प्रा.	24.05.2006	आठ
	रा.का.स.	24.05.2006	11
	रा.स.स.	सचिवालय में आग लगने के कारण कोई उत्तर प्राप्त नहीं हुआ	
ओड़िशा	रा.आ.प्र.प्रा.	20.10.2010	शून्य
	रा.का.स.	06.12.2010	तीन
	रा.स.स.	गठित नहीं की गई	
राजस्थान	रा.आ.प्र.प्रा.	6.09.2007	10
	रा.का.स.	15.10.2007	13
	रा.स.स.	गठित नहीं की गई	
तमिलनाडु	रा.आ.प्र.प्रा.	सितम्बर 2008	कभी भी बैठक नहीं हुई
	रा.का.स.	जनवरी 2009	एक
	रा.स.स.	गठित नहीं की गई	
उत्तराखण्ड	रा.आ.प्र.प्रा.	10.10.2007	कभी भी बैठक नहीं हुई
	रा.का.स.	18.01.2008	शून्य
	रा.स.स.	11.02.2008	एक
पश्चिम बंगाल	रा.आ.प्र.प्रा.	1.08.2007	एक
	रा.का.स.	1.08.2007	97
	रा.स.स.	6.04.2010	शून्य

अनुबंध - 4.1
रा.आ.प्र.प्रा. में रिक्तियाँ (पैरा 4.6.1)

निम्न को स्थिति	संस्वीकृति संख्या	नियुक्त कर्मचारी	रिक्त पद	रिक्त पदों की प्रतिशतता
31.3.2008	124	49	75	60
31.3.2009	124	68	56	45
31.3.2010	124	76	48	39
31.3.2011	123	71	52	42
31.3.2012	123	83	40	33

अनुबंध - 6.1

विभिन्न पैमानों पर एकत्रित, संग्रहित और उपभोक्ताओं हेतु सुलभ डाटाबेस (पैरा 6.1.1.1)

क्र.सं .	एकत्र किए जाने वाले डाटाबेस की क्षेणी/पैमाना	वास्तव में एकत्रित डाटाबेस	संग्रहित डाटाबेस	प्राधिकृत उपभोक्ताओं के उपयोग हेतु सुलभ करायी डाटाबेस
1	1:50,000 के पौमाने पर राष्ट्रीय जी.आई.एस. डाटाबेस (320 मिलियन हेक्टर के लिए योजना की गई थी)	224 मिलियन (70 प्रतिशत)	224 मिलियन (70 प्रतिशत)	सेवा प्रदान करने हेतु रा.आ.प्र.डा. कम्प्यूटर अवसंरचना का संचालनात्मक प्रसार के लिए अभी संस्थापित किया जाना है, इस प्रकार यह उपयोगकर्ताओं को सुलभ नहीं है।
2	1:10,000 पौमाने पर जी.आई.एस. डाटाबेस (169 बहु संकट प्रवण जिलों के लिए)	कोई पूर्ण जिला नहीं। (तथापि, समस्त भारतीय तटों के लिए डाटा एकत्रित किया गया है।)	नहीं	सेवा प्रदान करने हेतु रा.आ.प्र.डा. कम्प्यूटर अवसंरचना का संचालनात्मक प्रसार के लिए अभी संस्थापित किया जाना है, इस प्रकार यह उपयोगकर्ताओं को सुलभ नहीं है।
3	1 : 2,000 पौमाने पर जी.आई.एस. डाटाबेस (06 बड़े शहरों-हैदाराबाद, बँगलोर, कोलकाता, चेन्नई, अहमदाबाद तथा मुंबई के लिए)	केवल हैदाराबाद, बँगलोर तथा कोलकाता के लिए उपलब्ध	नहीं	सेवा प्रदान करने हेतु रा.आ.प्र.डा. कम्प्यूटर अवसंरचना का संचालनात्मक प्रसार के लिए अभी संस्थापित किया जाना है, इस प्रकार यह उपयोगकर्ताओं को सुलभ नहीं है।

अनुबंध - 6.2

अ.नि.ने. नोडों के परिचालन न होने के कारण (पैरा 6.1.4)

अ.नि.ने. नोड नोडस स्थल	जिसके कारण वे परिचालित नहीं हैं
भा.मौ.वि.वि. दिल्ली (अर्द्ध परिचालित)	वीडियो कांफ्रेंसिंग प्रणाली खराब स्थिति में थी। मरम्मत हेतु मांग पत्रों को संसाधित किया जा रहा था। वर्तमान में, केवल ऑडियो कांफ्रेंसिंग ही संभव थी।
प्रधान मंत्री कार्यालय प्रधान मंत्री आवास	सुरक्षा कारणों तथा परिसर में प्रवेश करने की अनुमति के कारणों से जी सेट-12 के पुनः अभिविन्यास हेतु समयादेश अब तक प्राप्त नहीं की जा सकी। यह प्रतीक्षित था।
शिमला, हिमाचल प्रदेश	एंटीना छत से गिर गया और गैर-क्रियात्मक हो गया। मरम्मत कार्य प्रारम्भ किए गए थे।
मुंबई, महाराष्ट्र	मंत्रालय में, हाल में लगी आग के दौरान उपकरण जल गये थे। उपलब्ध उपकरणों पर निर्धारण किया जा रहा था।

अनुबंध - 8.1

प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थानों को वित्तीय सहायता की योजना (पैरा 8.1.3.2)

वर्ष	नियत, प्र.प्र.सं. की कुल सं.	प्र.प्र.सं. की सं. जिन्होंने लक्ष्य प्राप्त किए	प्र.प्र.सं. की सं. जिन्होंने लक्ष्य प्राप्त नहीं किया है	गिरावट की प्रतिशतता	विंता का क्षेत्र
2007-08	29	7	22	75.86	10 प्र.प्र.सं. ने कोई कार्यक्रम आयोजित नहीं किया
2008-09	29	9	20	68.97	3 प्र.प्र.सं. ने कोई कार्यक्रम आयोजित नहीं किया
2009-10	29	12	17	58.62	5 प्र.प्र.सं. ने कोई कार्यक्रम आयोजित नहीं किया
2010-11	29	16	13	44.83	2 प्र.प्र.सं. ने कोई कार्यक्रम आयोजित नहीं किया
2011-12	29	14	15	51.72	2 प्र.प्र.सं. ने कोई कार्यक्रम आयोजित नहीं किया

अनुबंध - 8.2

रा.आ.प्र.सं. में रिक्तियाँ (पैरा 8.1.6.2)

निम्न को स्थिति	नियुक्त कर्मचारी	नियुक्त कर्मचारी	रिक्त पद	चिंता का क्षेत्र
31.3.2008	46	42	4	संकाय/शोधार्थी के 2 पद रिक्त रहे
31.3.2009	46	42	4	संकाय/शोधार्थी के 3 पद रिक्त रहे
31.3.2010	46	43	3	संकाय/शोधार्थी के 2 पद रिक्त रहे
31.3.2011	57	43	14	संकाय/शोधार्थी के 4 पद रिक्त रहे
31.3.2012	57	45	12	संकाय/शोधार्थी के 4 पद रिक्त रहे

अनुबंध - 9.1

चरण-I हेतु निर्धारित लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी (पैरा 9.3.5.2)

प्रस्तावित उपकरण	उपकरण की इष्टतम आवश्यकताएं	चरण-I में प्रापण किए जाने वाले उपकरण	संस्थापित
स्वचालित वर्षा- मापक	3600	1350	708
स्वचालित संदेश स्विचिंग प्रणालियां	1150	550	550
डॉपलर मौसमी रडार	68	13	9
वायु प्रोफाईलर	15	4*	शून्य
वैमानिकीय सहायता सैट	50	26*	शून्य
आर.एस./आर.डब्ल्यू प्रणालियां	44	25*	शून्य
पॉयलट गुब्बारे	70	70	70
बिजली ससूंचन नोड	10	10*	शून्य

*तिथि को प्रापण नहीं किया

अनुबंध - 10.1

आन्ध्र प्रदेश में हाल की आपदाओं या आपातों के ब्यौरे

क्र.सं.	आपदा की अवधि	आपदा	प्रभावित जिलों की सं.	प्रभावित जनसंख्या (लाख में)	मानव मृत्यु सं. में	क्षतिग्रस्त घरों की सं.	क्षतिग्रस्त कृषि क्षेत्र (हेक्टेयर)
1	अक्तूबर 2001	भारी वर्षा/अचानक आयी बाढ़	5	---	119	111340	---
2	दिसम्बर 2003	चक्रवाती तूफान/अचानक आयी बाढ़	6	42.68	44	17147	265741
3	सितम्बर 2005	भारी वर्षा/अचानक आई बाढ़	10	350	107	118618	551966
4	अगस्त 2006	चक्रवात तूफान/बाढ़	10	13.84	165	276567	219897
5	सितम्बर 2006	भारी वर्षा	8	0.23	52	29837	219950
6	अक्तूबर एवं नवम्बर 2006	ओगनी चक्रवात	5	13.85	41	95218	384550
7	जून 2007	भारी वर्षा	16	8.35	50	195456	51587
8	सितम्बर 2007	भारी वर्षा/बाढ़	15	2.4	77	33241	62000
9	अक्तूबर 2007	भारी वर्षा/बाढ़	6	0.94	9	9246	16405
10	अक्तूबर एवं नवम्बर 2007	भारी वर्षा/बाढ़	4	27.32	36	611907	23000
11	फरवरी 2008	भारी वर्षा/बाढ़	11	0.13	4	122	292854
12.	मार्च 2008	बेमौसमी भारी वर्षा/बाढ़	22	0.014	36	3556	227507
13	अगस्त 2008	भारी वर्षा/बाढ़	15	44.28	130	44364	196038
14	नवम्बर 2008	खैमुक चक्रवात	9	1.0	0	1190	59287
15	नवम्बर 2008	निशा चक्रवात	5	1.0	9	8258	220000
16	सितम्बर एवं अक्तूबर 2009	अप्रत्याशित वर्षा के कारण बाढ़	13	20.72	90	259095	226092
17	मई 2010	लैला चक्रवात	14	17.80	22	14298	26685.83
18	जून से सितम्बर 2010	भारी वर्षा/बाढ़	22	8.95	65	11022	277000
19	अक्तूबर एवं नवम्बर 2010	भारी वर्षा/बाढ़/जल चक्रवात	13	16.98	63	20554	483000
20	दिसम्बर 2010	भारी वर्षा/बाढ़	15	8.16	21	3169	1208000
21	दिसम्बर 2011	टाणे - चक्रवात	9	0	0	0	62883

(स्रोत: आपदा प्रबंधन आयुक्त द्वारा भेजे गए आंकड़े)

अनुबंध - 10.2

गुजरात में हाल की आपदाओं या आपातों के ब्यौरे

अवधि	आपदा	अभ्युक्तियाँ (मारे गए, प्रभावित व्यक्तियों, की सं. कृषि की हानि आदि)
1999-2000	सूखा	25 में से 17 जिलों के 155 तालुकों में 25 लाख की आबादी वाले 250 लाख गांव प्रभावित थे। चारे की फसल खेती की विफलता ने 71.33 लाख पशुधन को प्रभावित किया। बनसकंठा, जामनगर कच्छ तथा पाटन जिले गम्भीर रूप से प्रभावित थे। खाद्यान उत्पादन पिछले वर्ष की तुलना में 29.45 प्रतिशत तक कम था।
जनवरी 2001	भूकंप	कच्छ - 13000 से अधिक लोग मारे गए। कुल लगभग 1.3 मिलियन घर, जीवन रेखा अवसंचना परिवर्तनशील सीमा तक क्षतिग्रस्त हुई थीं।
2001-2002	सूखा	विलम्बित तथा अपर्याप्त वर्षा के कारण प्रथम वर्षा के पश्चात 40 प्रतिशत कृषि की हानि
जुलाई 2005	बाढ़	लगभग 125 लोग मारे गए
जुलाई-अगस्त 2006	बाढ़	सूरत शहर तथा दक्षिण एवं मध्य गुजरात-बाढ़ में 150 के करीब लोग मारे गए थे जबकि अन्य 100 से अधिक बाढ़ के आद आयी महामारी लेप्टोस्पाइरोसिस में मारे गये थे। प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष आर्थिक हानियों को ₹16000 करोड़ अनुमानित किया गया है।

(स्रोत: गुजरात राज्य की राज्य आपदा प्रबंधन योजना)

अनुबंध - 10.3

ओड़िशा में हाल की आपदाओं या आपातों के ब्यौरे

वर्ष	आपदा	प्रभावित जिले	प्रभावित आबादी (बाढ़ तथा भारी वर्षा)	प्रभावित गाँव (सूखा)
जुलाई 2007	बाढ़	12	13.32 लाख	-
अगस्त एवं सितम्बर 2007	बाढ़	15	22.47 लाख	-
जून एवं सितम्बर 2008	बाढ़	21	47.18 लाख	-
2009	बाढ़ एवं भारी वर्षा	17	6.61 लाख	5294
	सूखा/कीट हमला	18		
2010	बाढ़ तथा भारी वर्षा,	06	0.89 लाख	
	सूखा, बेमौसमी	17		10674
	चक्रवाती वर्षा	24		(12 लाख हेक्टेयर)
2011	बाढ़ तथा भारी वर्षा	21	35.68 लाख	

(स्रोत: विशेष राहत आयुक्त का प्राकृतिक आपदाओं पर वार्षिक प्रतिवेदन)

अनुबंध - 10.4

राजस्थान में हाल की आपदाओं या आपातों के ब्यौरे

अवधि	आपदा	अभ्युक्तियाँ (मारे गए प्रभावित व्यक्तियों की सं., कृषि की हानि आदि)
अगस्त 2006	बाढ़	भारी वर्षा के स्वरूप बाड़मेर जिले में बाढ़ आयी मालवा एवं कवास गाँव जलमग्न हो गए तथ 104 व्यक्ति मारे गए।
13 मई 2008	अनुक्रमिक बम विस्फोट	जयपुर में 63 व्यक्ति मारे गए, 78 व्यक्ति घायल हुए तथ 105 व्यक्तियों को मामूली चोट आयी।
30 सितम्बर 2008	जोधपुर में भगदड़	216 व्यक्ति मारे गए, 9 गम्भीर रूप से घायल हुए तथा 83 व्यक्तियों को मामूली चोट आयी।
अप्रैल 2009	भूकंप	इसने जैसलमेर जिले तथा आस-पास के क्षेत्रों को प्रभावित किया, सात लोग घायल हुए 2 पशु मारे गए। इसने 93 पक्के घरों को पूर्ण रूप से, 2157 को गम्भीर रूप से, 276 को आंशिक रूप से तथा 3 कच्चे घरों को पूर्ण रूप से, 196 को गम्भीर रूप से, 51 को आंशिक रूप से क्षतिग्रत किया।
29 अक्टूबर 2009	जयपुर में भा.ते.कं. डिपो में आग	11 अधिकारी तथा श्रमिक मारे गए, 65 घायल हुए तथा राष्ट्रीय संपत्ति की अनुमानित हानि ₹ 650 करोड़ थी
दिसम्बर 2009	कोटा में चंबल पुल का टूटना	दुर्घटना में 48 श्रमिक मारे गए तथा 12 घायल हुए।

(स्रोत: 2006, 2008-09 की प्रशासन एवं प्रगति रिपोर्ट, जि.प्र.रा.वि. तथा कलक्टर द्वारा दी गई सूचना)

अनुबंध - 10.5

तमिलनाडु में हाल की आपदाओं या आपातों के ब्यौरे

अवधि	आपदा का प्रकार	अभ्युक्तियों (मारे गए, प्रभावित व्यक्तियों की सं. कृषि की हानि आदि)
26.09.2001	पुडुचेरी के तट से दूर रिक्टर पैमाने पर 5.5 मेग्निट्यूड का भूकंप	पुडुचेरी तथा तटीय तमिलनाडु में 3 मृत्यु तथा सम्पत्ति को थोड़ी हानि
26.12.2004	सुमात्रा-अण्डमान भूकंप तथा सुनामी-उत्तरी भारतीय महासागर तथा बंगाल की खाड़ी में काफी बड़ा भूकंप	7996 लोग मारे गए तथा 1.50 लाख लोग बेघर हुए थे। मछली पकड़ने वालों तथा अन्यो की जीविका नष्ट हो गई थी। 4.90 लाख लोग तमिलनाडु को छोड़ गए थे।
अक्तूबर- नवम्बर 2005	अति सक्रिय उत्तर पूर्वी मानसून 2005, बंगाल की खाड़ी पर निम्न दबाव क्षेत्र तथा गहन दबाव के साथ मिलकर। तमिलनाडु के कई जिलों में तीव्र मूसलाधार बारिश।	497 लोग मारे गए, 1520 मवेशी मारे गये, 104843 झुगियाँ पूर्ण रूप से क्षतिग्रस्त हुई तथा 206340 झुगियाँ आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त हुई।
17.12.2007 -21.12.2007	उत्तर-पूर्वी मानसून के दौरान भारी वर्षा	71 लोगों की जाने गयीं, 385 दुधारू जानवर खोए तथा 20216 झुगियाँ क्षतिग्रस्त हुई थी।
मार्च 2008	बेमौसमी भारी वर्षा	24 लोगों की जाने गयीं। 804 जानवर खोए। 5782 झुगियाँ क्षतिग्रस्त हुई थी।
26 नवम्बर 2008	निशा चक्रवात	245 लोगों की जाने गयीं, 6601 दुधारू जानवर खो गये थे। 10.59 लाख झुगियाँ क्षतिग्रस्त हुई थी। 5.88 लाख हेक्टेयर की कृषि फसल की हानि हुई थी। 543 लोग भवन क्षतिग्रस्त हुए थे।
7.11.2009	नीलगिरी जिले में भू-स्खलन	44 लोग मरे। 3715 झुगियाँ क्षतिग्रस्त हुई थीं। राज्य राजमार्ग में 899 भू-स्खलन हुए।
अक्तूबर- दिसम्बर 2010	भारी उत्तर-पूर्वी मानसून वर्षा	203 लोगों की जाने गयीं। 6256 पशु खोए थे। 13975 झुगियाँ पूर्ण रूप से क्षतिग्रस्त थी तथा 52812 झुगियाँ आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त थी।
12.08.2011	तमिलनाडु में अरियालूर में 3.5 मेग्निट्यूड का भूकंप	कड्डालॉर, पैरामबलूर, त्रिचिरापल्ली तथा विल्लुपुरम के जिलों में एक मृत्यु तथा थोड़ी हानि।
30.12.2011	ठाणे चक्रवात-कुड्डालोर तथा विल्लुपुरम जिले गम्भीर रूप से प्रभावित थे	56 जानें गयीं, 401 मवेशी मरे, 577584 झुगियाँ क्षतिग्रस्त थीं तथा 2.34 लाख हेक्टेयर की खेती क्षतिग्रस्त हुई। 27 हाई टेंशन टावर, 45460 विद्युत खम्भे तथा 4700 ट्रांसफार्मर उखड़ गए थे।

(स्रोत: राजस्व प्रशासन आपदा प्रबंधन तथा शमन विभाग, चेन्नई की प्राकृतिक संकटों पर वार्षिक प्रतिवेदन)

अनुबंध - 10.6

उत्तराखण्ड में हाल की आपदाओं या आपातों के ब्यौरे

अवधि	2007-08 से 2011-12 के दौरान आपदा अथवा प्राकृतिक आपद	2007-08 से 2011-12 के दौरान प्राकृतिक आपद के कारण जीवन की हानि
2008	भू-स्खलन (9 ¹), तूफान (1), बिजली (1), हिमानी घटना (2), भारी वर्षा (6) तथा अन्य ²	कुल मौतें: 653
2009	भू-स्खलन (12), भारी वर्षा (8), हिमानी घटना (1), बिजली (1), बादल फटना (1) तथा अन्य	निम्न के कारण जीवन हानि भू स्खलन : 175 हिमस्खलन: 13
2010	भू-स्खलन (4), तूफान (3), भारी वर्षा (2), बिजली (1) तथा अन्य	आग दुर्घटनाएँ: 26 भारी वर्षा: 186
2011	भू-स्खलन (4), भारी वर्षा (2), बादल फटना (3), आकस्मिक बाढ़ (1) तथा अन्य	बादल फटना/भूकंप: 118 अन्य ³ : 135
2012 (मार्च तक)	भू-स्खलन (1) तथा अन्य	

(स्रोत: आपदा प्रबंधन विभाग, उत्तराखण्ड)

अनुबंध - 10.7

पश्चिम बंगाल में हाल की आपदाओं या आपातों के ब्यौरे

क्र.सं.	अवधि	आपदा/प्राकृतिक आपद	अभ्युक्तियाँ (मारे गए, प्रभावित व्यक्तियों की सं. कृषि की हानि आदि)
1	जून-सितम्बर 2010	गम्भीर सूखा	11 जिले प्रभावित हुए
2	अप्रैल 2010	टोर्नाडो	उत्तरी दीनाजपुर जिला प्रभावित था, 43 जानें गईं, बर्बाद फसल की अनुमानित कीमत ₹ 2395.35 लाख थी। घरों को हानि की अनुमानित कीमत ₹ 15089.58 लाख
3	मई 2009	'आईला' चक्रवात	11 जिले प्रभावित हुए 197 लोग मारे गए तथा लाखों लोग बेघर हुए। 4.47 लाख हेक्टेयर कृषि क्षेत्र प्रभावित हुआ तथा पशुधन की हानि 213665 पर अनुमानित की गई थी। पूर्ण रूप से तथा आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त घरों की संख्या (कच्चे तथा पक्के दोनों) क्रमशः 403275 तथा 555458 थी।

¹ कोष्ठक में घटनाओं की सं. दी गई है।² पेड़ गिरना, जलमग्न होना, दीवार टूटना, सिलेंडर फटना, मलबा गिरना, हाई टेंशन तार का गिरना, भगदड़ घटना आदि।³ अन्य आपदा बाग, हिमघाव, सड़क दुर्घटना, ओला वृष्टि तथा महामारी आदि हैं।

4	जून-अगस्त 2007	भू-स्खलन	दार्जिलिंग जिला प्रभावित था 12 जाने गई, 1.32 लाख लोगों का जीवन प्रभावित हुआ।
5	जुलाई- अक्टूबर 2007	बाढ़	13 जिले प्रभावित हुए; 355 मानव जीवन खोए, 118.22 लाख लोगो का जीवन प्रभावित हुआ; 8.59 लाख हेक्टेयर कृषि क्षेत्र प्रभावित हुआ। घरों, फसलों तथा जन सम्पत्तियों की कुल अनुमानित हानि: ₹ 203.86 करोड़।
6	सितम्बर- अक्टूबर 2006	बाढ़/चक्रवात	मानसूनी वर्षा तथा तीव्र चक्रवात-बंगाल की खाड़ी में उत्पन्न तूफान ने भारत तथा बंगलादेश को प्रभावित किया। पश्चिम बंगाल में 50 मौते हुई, बर्दवान 300 घायल थे तथा 30,000 मिट्टी से बने घर बर्बाद हुए। वर्षा ने कोलकाता शहर के अधिकांश भाग को जलमग्न कर दिया; बाद में 2000 लोगों ने शहर से पलायन किया।
7	जून-अगस्त 2006	बाढ़	बीरभूम, बर्दवान तथा मुर्शिदाबाद के क्षेत्र मुख्यतः निरंतर मानसूनी मूसलाधार वर्षा से प्रभावित थे।
8	अक्टूबर 2005	बाढ़	भारी वर्षा के कारण कई क्षेत्रों में बाढ़ आई। लगभग 3000 तटीय गाँव जलमग्न थे।
9	जुलाई 2005	बाढ़ / भू-स्खलन	भारी मानसूनी वर्षा ने अचानक आई बाढ़ तथा भू-स्खलनों को उत्पन्न किया।
10	जून- अक्टूबर 2004	बाढ़	भारी मानसूनी वर्षा ने कई जिलों को प्रभावित किया।
11	जून-नवम्बर 2003	बाढ़	मानसूनी वर्षा के कारण बाढ़ आई जिसमें दार्जिलिंग, जलपाईगुड़ी, मालदा तथा मुर्शिदाबाद के क्षेत्रों को प्रभावित किया।
12	नवम्बर 2002	चक्रवात	कृषीय फसल तथा सम्पत्ति के विनाश सहित 78 मौतों का कारण बना
13	जून-अगस्त 2002	बाढ़	मानसूनी वर्षा के कारण उत्तरी बंगाल में कूच बिहार तथा जलपाईगुड़ी में बाढ़। अचानक आयी बाढ़ ने दस गाँवों को जलमग्न किया जो चार मौतों तथा 11000 स्थानांतरण के मामलों का कारण बना।
14	जुलाई- सितम्बर 2001	बाढ़	कोलकाता प्रभावित हुआ था

(स्रोत: राज्य आपदा प्रबंधन विभाग तथा राज्य आपदा प्रबंधन योजना की 2007-08 से 2010-11 का वार्षिक प्रशासनिक प्रतिवेदन)

शब्दावली

क्षे.च.चे.के.	क्षेत्र चक्रवात चेतावनी केन्द्र
प.ऊ.वि.बो.	परमाणु ऊर्जा विनियामक बोर्ड
ह.ले.भू.मा.- डि.कै.	हवाई लेजर भूभाग मानचित्रण और डिजिटल कैमरा
स्व.सं.स्वि.प्र.	स्वचालित संदेश स्विचिंग प्रणाली
स्व.व.मा.	स्वचालित वर्षा मापक
प्र.प्र.सं.	प्रशासनिक प्रशिक्षण संस्थान
अ.अ.जी.स.	अग्रिम अभिघात जीवन सहायता: अमेरिकी शल्य चिकित्सक संगठन द्वारा शुरू किया गया एक प्रशिक्षण पाठ्यक्रम है जो आपातकालीन विभाग अभिघात कक्षाओं में जीवन रक्षा के लिए वायु-मार्ग के प्रबंधन, श्वसन तथा परिसंचरण का प्रशिक्षण प्रदान करता है।
स्व.मौ.सं.प्र.	स्वचालित मौसम संचार प्रणाली
भा.प.अ.के.	भाभा परमाणु अनुसंधान केन्द्र
भा.इ.लि.	भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लिमिटेड
जैविक आपदाएं	जैविक आपदाएं, मनुष्यों, पशुओं तथा पौधों में जीवों या उनके उत्पादों से उत्पन्न विषाक्त पदार्थों या रोगों के कारण बड़े स्तर पर होने वाले रोगों, अक्षमताओं अथवा मौतों के परिदृश्य हैं।
नि.सा.प्रौ.सं.प.	निर्माण सामग्री व प्रौद्योगिकी संवर्धन परिषद
जै.सु.स्त.जैवसुरक्षा स्तर	प्रयोगशाला सुरक्षा के स्तर के मूल्यांकन की एक विधि। प्रयोगशालाओं द्वारा अपने कर्मचारियों द्वारा संभाले जाने वाले घटकों के संक्रमण से उनकी सुरक्षा हेतु कार्यो, सुरक्षा उपकरणों एवं मानकों के नियोजन के आधार पर उन्हें जै.सु.स्त. 1,2,3 अथवा 4 का दर्जा दिया जाता है।
रा.दु.आ.आ.तै.प्र.	रासायनिक दुर्घटना (आपातकालीन आयोजन, तैयारी तथा प्रतिक्रिया) नियमावली, 1996
रा.दू.सू.रि.प्र.	रासायनिक दुर्घटना सूचना एवं रिपोर्टिंग प्रणाली
के.स.पु.ब.	केन्द्रीय सशस्त्र पुलिस बल
रा.जै.वि.ना.	रासायनिक, जैविक, विकिरणधर्मी तथा नाभिकीय
के.सं.स.	केन्द्रीय संकट समूह
सि.र.	सिविल रक्षा
बादल फटना	बादल फटना अत्यधिक परिमाण में वर्षा है, कभी-कभी ओलों तथा गड़गड़ाहट के साथ जो सामान्यतः कुछ मिनटों के लिए रहता है परन्तु बाढ़ जैसी स्थिति उत्पन्न करने में सक्षम होता है।
प.वि.के.	परामर्शकार्य विकास केन्द्र
सं.प्र.स.	संकट प्रबंधन समूह

आ.रा.नि.	आपदा राहत निधि
के.नि.इ.	केन्द्रीय निगरानी इकाई
के.ज.आ.	केन्द्रीय जल आयोग
च.चे.प्र.प्र.	चक्रवात चेतावनी प्रसार प्रणाली
रा.मं.खे.	राष्ट्रमंडल खेल-2010
कृ.स.वि.	कृषि तथा सहकारिता विभाग
प.ऊ.वि.	परमाणु ऊर्जा विभाग
आ.प्र.नि.	आपदा प्रबंधन निदेशालय
जि.आ.प्र.प्रा.	जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
जि.आ.प्र.यो.	जिला आपदा प्रबंधन योजना
जि.आ.प.के.	जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्र
वि.श.प्र.नि.	वित्तीय शक्तियों का प्रत्यायोजन नियमावली
म.नि.सि.र.	महानिदेशक सिविल रक्षा
स्वा.से.नि.	स्वास्थ्य सेवाएं निदेशालय
आ.प्र.	आपदा प्रबंधन
आ.प्र.के.	आपदा प्रबंधन केन्द्र
जि.मौ.वि.सू.के.	जिला मौसम-विज्ञान सूचना केन्द्र
आ.श.प्र.के.	आपदा शमन तथा प्रबंधन केन्द्र
आ.प्र.रा.वि.	आपदा प्रबंधन व राहत विभाग
आ.प्र.स.	आपदा प्रबंधन सहायता कार्यक्रम: एयरोस्पेस प्रणालियों, चित्रण एवं संचार दोनों द्वारा प्राकृतिक आपदाओं के कुशल प्रबंधन के लिए सामयिक सहायता एवं सेवाओं को प्रदान करने का उद्देश्य रखता है।
अं.वि.	अंतरिक्ष विभाग
वि.प.प्र.	विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन
आ.जो.श.का.	आपदा जोखिम शमन कार्यक्रम
नि.स.के.	निर्णय सहायता केन्द्र
डी.टी.एच.	डायरेक्ट-टू-होम
आ.चे.प्र.प्र.	आपदा चेतावनी प्रसार प्रणाली
डॉ.मौ.र.	डॉपलर मौसम रडार एक ऐसे प्रकार का रडार है जिसका उपयोग मौसम-विज्ञान के अभिज्ञान हेतु, इसकी गति के परिकलन और उसके प्रकार का अनुमान लगाने के लिए किया जाता है।
आ.का.यो.	आपातकालीन कार्य योजनाएं
आ.चि.प्र.	आपातकालीन चिकित्सा प्रतिक्रिया
महामारियां	किसी आबादी, समुदाय या प्रदेश के अंदर एक ही समय में विषमतावृक बड़ी संख्या में लोगों को प्रभावित करने अथवा प्रभावित करने की प्रवृत्ति वाले रोग

का प्रकोप।

आ.यो.तै.प्र.नियमावली	आपातकालीन योजना, तैयारी तथा प्रतिक्रिया नियमावली, 1996
आ.प्र.के.	आपातकालीन प्रतिक्रिया केन्द्र
आ.स.का.	आपातकालीन सहायता कार्य
पू.प्र.प.	पूर्वानुमान प्रदर्शन परियोजना
बा.प्र.का.	बाढ़ प्रबंधन कार्यक्रम
भा.व.स.	भारतीय वन सर्वेक्षण
भू-तकनीकी जांच	यह डिजाइन अभियंताओं तथा नगर योजनाकारों को स्थल वर्गीकरण के आधार पर सामान्य स्थल परिस्थितियों को समझने में सहयोग कर सुरक्षित तथा मितव्ययी अधिवासों के निर्माण के लिए है।
सा.ड्.चि.अ.	सामान्य ड्यूटी चिकित्सा अधिकारी
भौ.सू.प्र.	भौगोलिक सूचना प्रणाली
ग्रे.मु.आ.प्र.प्रा.	ग्रेटर मुम्बई आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
भा.स.	भारत सरकार
गु.रा.आ.प्र.प्रा.	गुजरात राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
भा.भू.सं.	भारतीय भूवैज्ञानिक सर्वेक्षण
उ.स्त.स.	उच्च स्तरीय समिति
उ.स.	उच्चाधिकार समिति
अं.प.ऊ.अ.	अंतरराष्ट्रीय परमाणु ऊर्जा अभिकरण
घ.क.प्र.	घटना कमान प्रणाली
भा.आ.सं.ने.	भारतीय आपदा संसाधन नेटवर्क
ए.रो.नि.प.	एकीकृत रोग निगरानी परियोजना
व.प्र.यो.सं.	वन प्रबंधन योजना संकेन्द्रण
इग्नू	इंदिरा गांधी राष्ट्रीय मुक्त विश्वविद्यालय
भा.वि.सं.	भारतीय विज्ञान संस्थान
के.अ.मं.द.	केन्द्रीय अंतर्मंत्रालयी दल
भा.मौ.वि.	भारतीय मौसमविज्ञान विभाग
अं.मं.स.	अंतर्मंत्रालयी समूह
भा.रा.म.सू.से.के.	भारतीय राष्ट्रीय महासागर सूचना सेवा केन्द्र
अं.स.ले.प.सं.सं.	अंतर्राष्ट्रीय सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान संगठन
इसरो	भारतीय अंतरिक्ष अनुसंधान संगठन
सू.प्रौ.	सूचना प्रौद्योगिकी
जीवनरेखी भवन	महत्वपूर्ण सरकारी भवन तथा सार्वजनिक भवन जैसे अस्पताल आदि
नि.चि.श्रे.	निम्न चिकित्सा श्रेणी

ब.दु.सं.इ.	बड़ी दुर्घटना संकट इकाई
मानव निर्मित आपदाएं	ये प्रौद्योगिकी अथवा मानवी संकटों के परिणाम हैं। इनमें अग्नि, नाभिकीय विकिरणधर्मी तथा रासायनिक आपदाएं सम्मिलित हैं।
गृ.मं.	गृह मंत्रालय
ब.सं.जि.	बहु-संकट जिले
प.व.मं.	पर्यावरण व वन मंत्रालय
स्वा.प.क.मं.	स्वास्थ्य तथा परिवार कल्याण मंत्रालय
ज.सं.मं.	जल संसाधन मंत्रालय
मॉक आपदा ड्रिल:	एक मॉक आपदा ड्रिल, लोगों को किसी वास्तविक आपदा की स्थिति में समुचित कार्रवाई के लिए प्रशिक्षित करने के लिए आयोजित किया जाता है। एक परिदृश्य स्थापित किया जाता है और सम्मिलित विभिन्न घटक वही करते हैं जो वे किसी वास्तविक आपदा की स्थिति में करेंगे।
मो.वि.अ.प्र.	मोबाइल विकिरण अभिज्ञान प्रणाली: के पास विकिरण अभिज्ञान प्रणाली तथा सुरक्षात्मक उपकरण से सुसज्जित एक चल निगरानी यान, विकिरणधर्मी प्रभाव का मूल्यांकन करवाने के लिए होना था।
ख.र.वि.भं.आ.नियमवली	खतरनाक रसायनों का विनिर्माण, भंडारण तथा आयात नियमावली, 1989
प्राकृतिक आपदा	एक आपदा जब कोई प्राकृतिक संकट मनुष्यों तथा निर्मित पर्यावरण को प्रभावित करती है। इनमें भूकंप, सूखा, बाढ़, चक्रवात, सुनामी आदि शामिल हैं।
रा.भ.नि.नि.	राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम
रा.आ.आ.ड्.	राष्ट्रीय आपदा आकस्मिक ड्यूटी
रा.आ.आ.नि.	राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता निधि
रा.सं.प्र.स.	राष्ट्रीय संकट प्रबंधन समिति
रा.च.जो.श.प.	राष्ट्रीय चक्रवात जोखिम शमन परियोजना
रा.आ.सं.ने.	राष्ट्रीय आपदा संचार नेटवर्क
रा.आ.प्र.डा.	राष्ट्रीय आपतकालीन प्रबंधन डाटाबेस
रा.आ.प्र.प्रा.	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
रा.आ.श.नि.	राष्ट्रीय आपदा शमन निधि
रा.आ.प्र.सू.प्र.	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन सूचनाविज्ञान प्रणाली
रा.आ.प्र.ब.	राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया बल
रा.आ.प्र.रि.	राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया रिजर्व
रा.का.स.	राष्ट्रीय कार्यकारी समिति
रा.आ.सं.यो.	राष्ट्रीय आपतकालीन संचार योजना
रा.भू.जो.श.प.	राष्ट्रीय भूकंप जोखिम शमन परियोजना
रा.बा.जो.श.प.	राष्ट्रीय बाढ़ जोखिम शमन परियोजना

रा.अ.से.म.	राष्ट्रीय अग्निशमन सेवा महाविद्यालय
रा.सू.के.	राष्ट्रीय सूचनाविज्ञान केन्द्र
रा.आ.प्र.सं.	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान
रा.आ.प्र.सं.	राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया संस्थान
रा.वि.सं.	राष्ट्रीय विषाणुविज्ञान संस्थान
रा.भू.जो.श.प.	राष्ट्रीय भूस्खलन जोखिम शमन परियोजना
भू.जो.प्र.वा.क्ष.नि.रा.का.	भूकंप जोखिम प्रबंधन में वास्तुकारों के क्षमता निर्माण के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम: इस परियोजना को व्यावसायिक वास्तुकारों के प्रशिक्षण द्वारा भूकंपीय दृष्टि से सुरक्षित निवास सुनिश्चित करना था।
भू.जो.प्र.अ.क्ष.नि.रा.का.	भूकंप जोखिम प्रबंधन में अभियंताओं के क्षमता निर्माण के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम: इस परियोजना को सिविल तथा संरचनात्मक व्यावसायिक अभियंताओं के प्रशिक्षण द्वारा भूकंपीय दृष्टि से सुरक्षित निर्माण सुनिश्चित करना था।
रा.आ.प्र.नी.	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन नीति
ना.ऊ.सं.	नाभिकीय ऊर्जा संयंत्र
रा.सं.सं.	राष्ट्रीय संसाधन संस्थान
रा.सु.सं.अ.	राष्ट्रीय सुदूर संवेदन अभिकरण
रा.सु.सं.के.	राष्ट्रीय सुदूर संवेदन केन्द्र
रा.भू.सं.ने.	राष्ट्रीय भूकंप-संबंधी नेटवर्क
रा.वि.सु.का.	राष्ट्रीय विद्यालय सुरक्षा कार्यक्रम
सं.मौ.पू.	संख्यात्मक मौसम पूर्वानुमान
ओ.आ.त्व.का.ब.	ओड़िशा आपदा त्वरित कार्य बल
ओ.रा.आ.प्र.प्रा.	ओड़िशा राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
विश्वमारी	विश्वमारी संक्रामक रोग की महामारी है जो एक बड़े प्रदेश भर में मानव आबादियों के मध्य फैली हो।
सं.आ.अ.	संयंत्र आपातकालीन अभ्यास
प.आ.प्र.द.	पश्च आपदा प्रतिक्रिया दल
प.प्र.प.	परियोजना प्रबंधन परिषद
प्र.मं.का.	प्रधानमंत्री कार्यालय
सं.भू.जो.वि.	संभाव्य भूकंपी जोखिम विश्लेषण
रा.आ.प्र.वि.	राजस्व एवं आपदा प्रबंधन विभाग
के.प्रा.ट.	केवल प्राप्ति टर्मिनल
क्षे.प्र.के.	क्षेत्रीय प्रतिक्रिया केन्द्र
क्षे. सु.अ.	क्षेत्रीय सुरक्षा अधिकारी
प्र.स.भू.मा.ने.	प्रत्यक्ष समय भूकंप मॉनीटरिंग नेटवर्क

भवनों की रेट्रोफिटिंग	किसी भवन के अंदर की प्रणालियों में या स्वयं संरचना में, इसके प्रारंभिक निर्माण तथा अधिकार के बाद किये जाने वाले परिवर्तन।
अं.अ.के.	अंतरिक्ष अनुप्रयोग केन्द्र
स्व.प्रौ.प्र.सो.	स्वचालन तथा प्रौद्योगिक प्रगति सोसाइटी
रा.सं.स.	राज्य संकट समूह
रा.दा.सं.प्र.यो.	राज्य दावानल संकट प्रबंधन योजना
रा.आ.प्र.प्रा.	राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
रा.आ.श.नि.	राज्य आपदा शमन निधि
रा.आ.प्र.यो.	राज्य आपदा प्रबंधन योजनाएं
रा.आ.प्र.ब.	राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल
रा.का.स.	राज्य कार्यकारी समिति
सा.आ.अ.	साइट आपातकालीन अभ्यास
रा.आ.प.के.	राज्य आपातकालीन परिचालन केन्द्र
रा.आ.प.स.	राज्य आपातकालीन परिचालन समूह
सं.अ.अ.के.	संरचनात्मक अभियांत्रिकी अनुसंधान केन्द्र
स्था.वि.स.	स्थायी वित्त समिति
रा.व.वि.	राज्य वन विभाग
भा.स.	भारतीय सर्वेक्षण
मा.सं.प्र.	मानक संचालन प्रक्रिया
वि.स.स.	विनिर्देश समीक्षा समिति
वि.रा.आ.	विशेष राहत आयुक्त
निगरानी	किसी प्रक्रिया अथवा घटना की प्रगति का सुधारात्मक कदम उठाने की दृष्टि से किया जाने वाला निरंतर प्रेक्षण, मापन, तथा मूल्यांकन
वि.वि.	विचारार्थ विषय
प्र.प्र.	प्रशिक्षकों का प्रशिक्षण
मा.र.ह.वा.	मानवरहित हवाई वाहन
सं.रा.वि.का	संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम
सं.शा.क्षे.आ.प्र.प्रा.	संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
सं.शा.क्षे.प्र.का.स.	संघ शासित क्षेत्र आपदा प्रबंधन कार्यकारी समिति
सु.वि.जो.मू.	सुभेद्यता विश्लेषण और जोखिम मूल्यांकन
अ.उ.आ.	अति उच्च आवृत्ति
आ.नि.ने.	आभासी निजी नेटवर्क
ब.छो.छि.ट.	बहुत छोटे छिद्र टर्मिनल