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

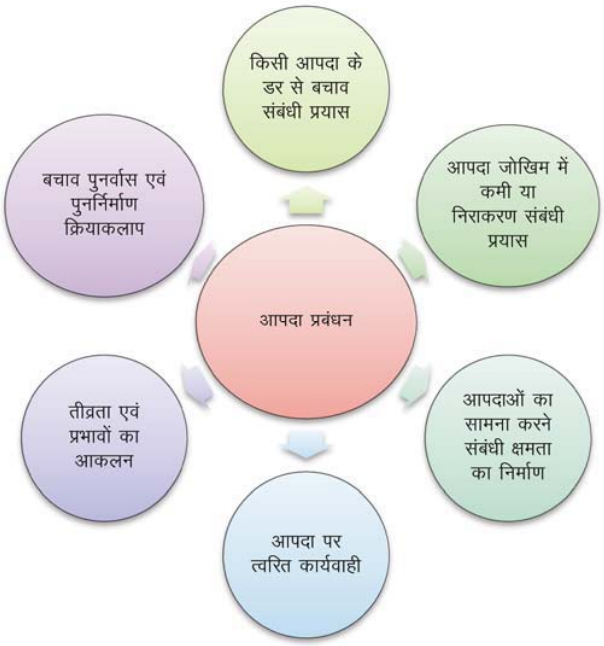
आपदाएं प्रगति को बाधित करती हैं तथा विकास-प्रयासों को नष्ट करती हैं एवं प्रगतिशील राष्ट्र को कई दशक पीछे धकेल देती हैं। इस प्रकार, आपदाओं का कुशल प्रबंधन, उनके घटने पर प्रतिक्रिया मात्र न होकर, भारत तथा बाह्य देशों दोनों का विस्तृत ध्यान आकृष्ट करने लगा है।

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 प्रबंधन[1] (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

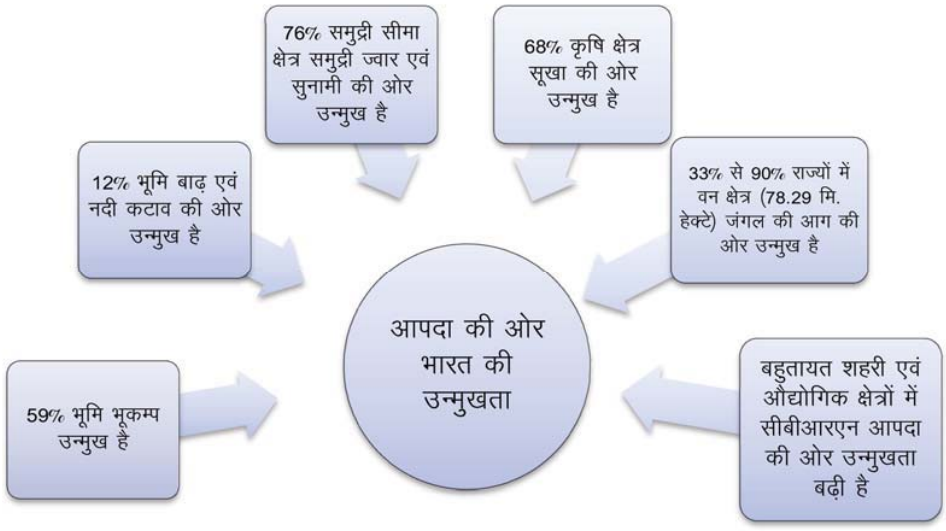
आपदा-तैयारी में वे संगठनात्मक क्रियाकलाप शामिल हैं, जो यह सुनिश्चित करते हैं कि विद्यमान प्रणालियों का उपयोग करते हुए जहां तक सम्भव हो प्राकृतिक आपदा का सामना करने के लिए आवश्यक प्रणालियां, तौर-तरीके तथा संसाधन उपलब्ध हों उदाहरणार्थ - प्रशिक्षण, जागरूकता फैलाना, आपदा योजनाओं का स्थापन, निष्कासन योजना, 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

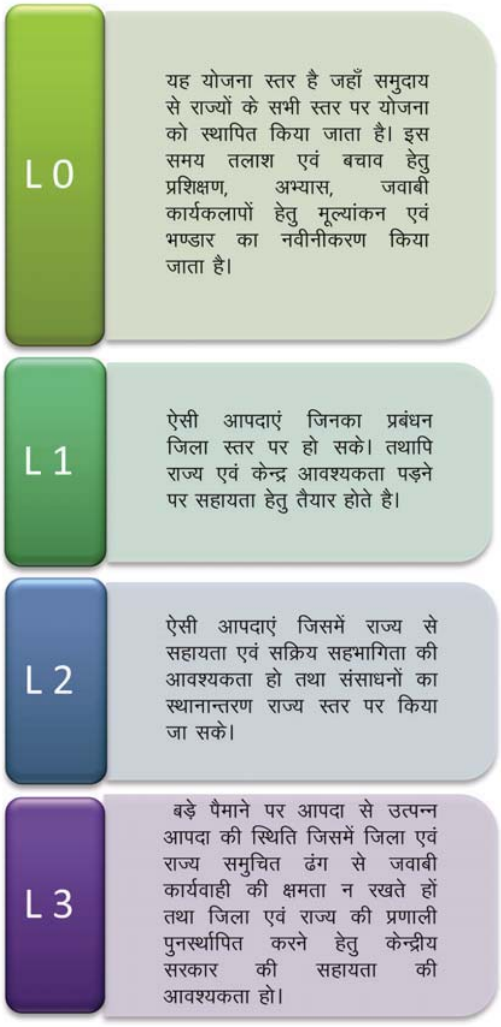
पिछले दशक में भारत की बड़ी आपदाओं का विवरण नीचे दिया गया है:

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 श्रेणीबद्ध[2] 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 आपदओं 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 प्रतिवेदन[3] 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।

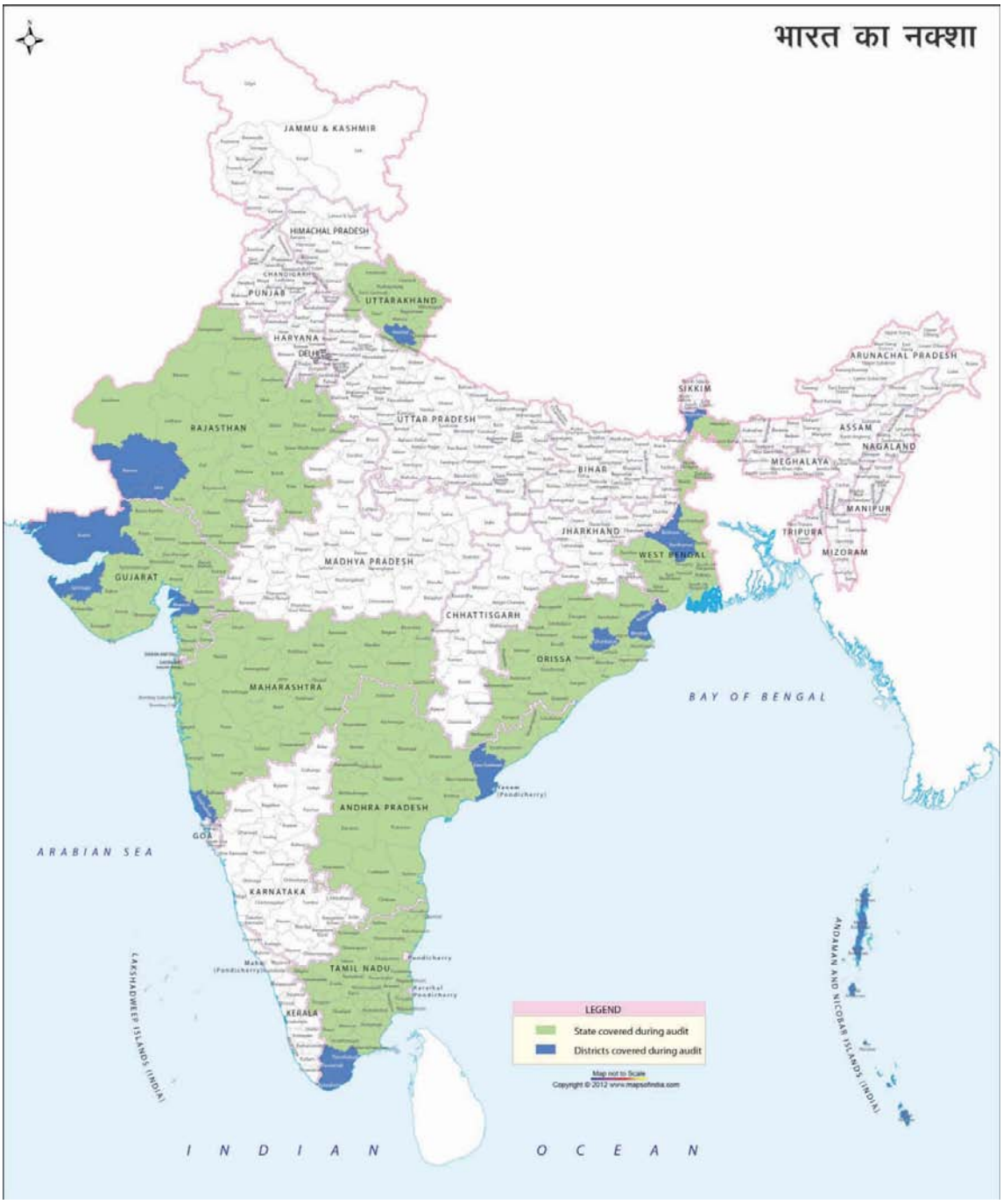
इसके अतिरिक्त, सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थाओं के अंतर्राष्ट्रीय संगठन (स.ले.प.सं.अं.सं.), जो कि सर्वोच्च लेखापरीक्षा संस्थान का एक वैश्विक

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

-वर्ष 2008-2009 के लिए लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल), बिहारः 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 निर्मित[4] बड़ी आपदाओं को शामिल किया गया। **केन्द्र** में, लेखापरीक्षा कार्यक्षेत्र में केन्द्र सरकार यथा गृह मंत्रालय (गृ.मं.) तथा नोडल मंत्रालय एवं विभाग[5], 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. अर्थात आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, उत्तराखण्ड, पश्चिम बंगाल तथा अण्डमान एवं नीकोबार 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, समूद्री तूफान, सुनामी आदि शामिल है 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 अक्तूबर 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।