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 अक्तूबर 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 (।) (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 अक्तूबर 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, ओड़ीशा 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 केन्दीय स्तर पर निगरानी रखी जाती थी (आ.प्र. अधिनियम से पूर्व)।

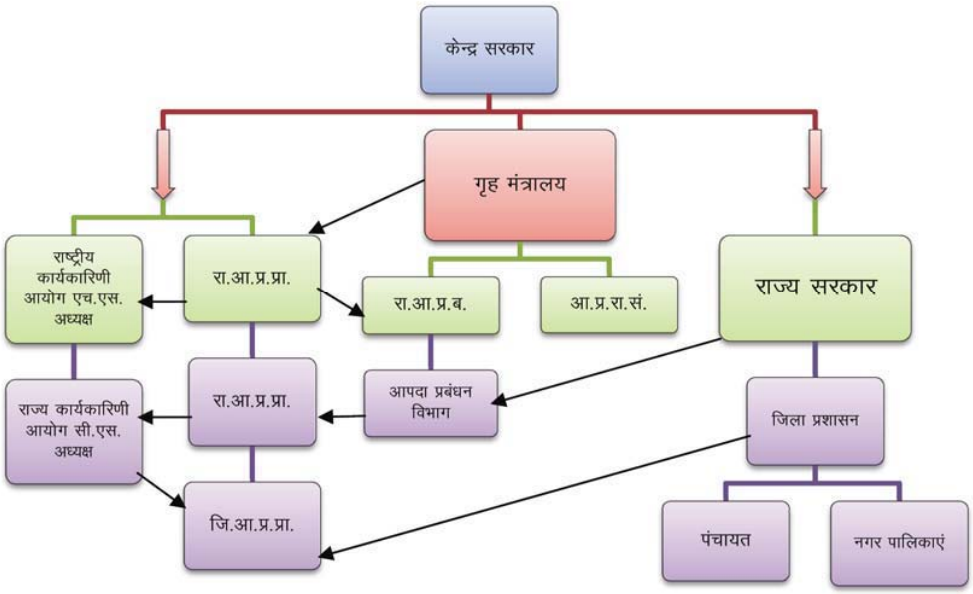
2.5.2 वर्तमान संस्थागत व्यवस्था

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 आपदाओं[6] 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 शुरूआत 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 आपात स्थितियों अर्थात् जिनमें सुरक्षा बलों की घनिष्ट 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. 2006[7] 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 शुरूआत से (सितम्बर 2006) केवल तीन अवसरों[8] 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 अक्तूबर 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 तद्नुसार 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 सर्मथन 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.ऊवि.	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 आयुक्त[10], 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 प्रावधनों 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 राज्यों[11] 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 सात[13] 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।

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

---

[11] तमिलनाडु, उत्तराखण्ड और ओडिशा

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

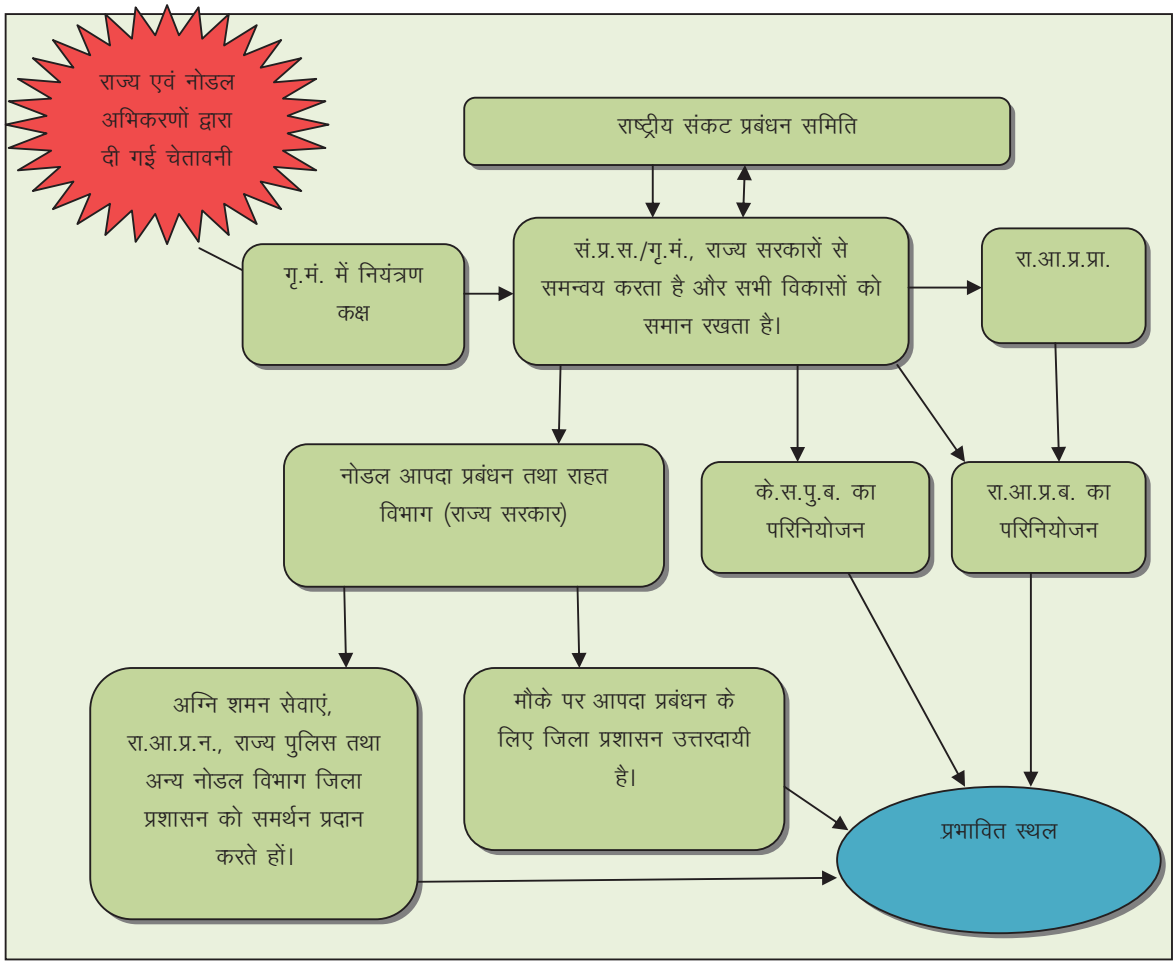
[13] आन्ध्र प्रदेश, गुजरात, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु और अण्डमान एवं निकोबार का सं.शा.क्षे.

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.सः 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.ब.: राज्य आपदा प्रतिक्रिया बल)