अध्याय - 1

उत्तराखण्ड में 2013 की आपदा के उपरान्त बुनियादी ढाँचे का पुनर्निर्माण-एक विहंगावलोकन

अध्याय-1: उत्तराखण्ड में 2013 की आपदा के उपरान्त बुनियादी ढाँचे का पुनर्निर्माण - एक विहंगावलोकन

1.1 2013 की आपदा

उत्तराखण्ड द्वारा 15 से 17 जून 2013 के दौरान हिमालय के ऊंचाई वाले स्थानों के अधिकांश हिस्सों में बादल फटने और भारी (64.5-124.4 मिमी) से बहुत भारी वर्षा (124.5-244.4 मिमी) के रूप में आई एक विनाशकारी प्राकृतिक आपदा का सामना किया गया। यमुनोत्री, गंगोत्री, बद्रीनाथ, केदारनाथ एवं आस-पास के पहाड़ी क्षेत्रों के मार्गों में हुई इस अभूतपूर्व वर्षा के फलस्वरूप पानी के स्तर में अचानक वृद्धि हुई जिसके कारण मन्दाकिनी, अलकनंदा, भागीरथी और अन्य नदी घाटियों में अचानक आयी बाढ़ के कारण व्यापक कटाव और राज्य के विभिन्न स्थानों में भूस्खलन का सिलसिला शुरू हुआ।

अचानक आयी बाढ़ और भूस्खलन के कारण भौतिक बुनियादी ढाँचे, कृषि क्षेत्र, मानव व पशु जीवन की भारी क्षति एवं व्यापक विनाश हुआ। गाद से भरी नदियों के कारण अनगिनत भूस्खलन एवं तटीयकटाव[1] के परिणामस्वरूप कई स्थानों पर मार्ग / राजमार्ग क्षतिग्रस्त हो गये और कई पुल (स्टील गर्डर पुल, बीम आधारित झूला पुल / केबल पुल) बह गये। राज्य के सभी राष्ट्रीय राजमार्गों और लिंक मार्गों पर यातायात बाधित होने के साथ-साथ दूरसंचार लाइनें विघटित हुईं जिसने सामूहिक रूप से आपदा के प्रभाव को बढ़ाया था।

रुद्रप्रयाग जिले में केदारनाथ तीर्थ के चारों तरफ और इसके निचले क्षेत्रों के आसपास मन्दाकिनी नदी घाटी में सबसे बुरा प्रभाव दिखायी दिया। पूरा केदारनाथ शहर क्षणिक अवधि में ही ग्लेशियरीय मलबे और पत्थरों के एक डंपिंग ग्राउंड में परिवर्तित हो गया था (जैसा कि तस्वीरों से देखा जा सकता है)। मन्दाकिनी घाटी के नीचे की ओर स्थित रामबाड़ा शहर पूरी तरह से नष्ट हो गया जबकि गौरीकुंड और सोनप्रयाग शहर बुरी तरह से प्रभावित हुए थे।

यह दुखद घटना राज्य के भीतर व्यस्ततम पर्यटक और तीर्थयात्रा सीज़न में हुई जिसके कारण मृतकों की संख्या, लापता और प्रभावित जनसंख्या में काफी वृद्धि हुई और आपदा का प्रभाव कई गुना रहा। राज्य सरकार के सूत्रों के अनुसार लगभग एक हजार मानव जीवन समाप्त हो गए; 5,400 से ज्यादा

[1] नदी के किनारों का फैल जाना, यह तब घटित होता है जब नदी के मोड़ पर बहाव किनारों की दिशा में और नदी के बाहरी किनारों पर अधिकतम होता है।

लोग लापता हो गये; 70,000 से अधिक पर्यटकों और 1,00,000 स्थानीय निवासियों को ऊपरी पहाड़ी भू-भाग की ओर रुख करना पड़ा।

उत्तराखण्ड राज्य के अंतर्गत 13 जिले, दो मण्डलों (गढ़वाल और कुमाऊँ) में फैले हुये है जिनका कुल भौगोलिक क्षेत्रफल 53,484 वर्ग किमी है। 2011 की राष्ट्रीय जनगणना के अनुसार, राज्य की आबादी 1.01 करोड़ थी जिसमें ग्रामीण आबादी लगभग 70 *प्रतिशत* थी। राज्य की अर्थव्यवस्था मुख्यत: कृषि और पर्यटन पर निर्भर करती है। जून 2013 की आपदा से सभी जनपद प्रभावित थे। उच्च हिमालयी जिले बागेश्वर, चमोली, पिथौरागढ़, रुद्रप्रयाग और उत्तरकाशी इस आपदा से सर्वाधिक प्रभावित थे।

1.2 उत्तराखण्ड में आपदा प्रबंधन का ढाँचा

1.2.1 विधायी संरचना

भारत सरकार द्वारा दिसंबर, 2005 में आपदा प्रबंधन अधिनियम अधिसूचित किया गया, तत्पश्चात 2009 में आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति अधिसूचित की गयी। यह नीति राष्ट्रीय, राज्य और स्थानीय स्तरों पर संस्थागत, कानूनी, वित्तीय और समन्वय तंत्र स्थापित करती है।

राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (राष्ट्रीय आ प्र प्रा), राज्य स्तर पर राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (राज्य आ प्र प्रा) और जिला स्तर पर जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (जि आ प्र प्रा) की स्थापना इस अधिनियम के अंतर्गत संस्थागत ढाँचे के भाग के रूप में की गयी है।

1.2.2 संस्थागत संरचना

आपदा प्रबंधन विभाग (आ प्र वि), उत्तराखण्ड सरकार के सचिव के नेतृत्व में नोडल विभाग है, जो सभी आपदा प्रबंधन सम्बन्धी गतिविधियों को समन्वित / क्रियान्वित करने के लिए जिम्मेदार है। आ प्र वि त्रिस्तरीय संस्थागत ढाँचे के माध्यम से कार्य करता है, जैसा कि नीचे वर्णित किया गया है:

1.2.3 मध्यम एवं दीर्घकालिक पुनर्निर्माण कार्यों का प्रबन्धन

उत्तराखण्ड में 2013 की आपदा के बाद प्रत्येक उपजिलाधिकारी को राष्ट्रीय / राज्य आपदा मोचन निधि से तत्काल / महत्वपूर्ण प्रकृति कार्यों से संबंधित परियोजनाओं की शीघ्र मंजूरी के लिए विशेष शक्तियां सौंपी गईं थी। तथापि, मध्यम और दीर्घकालिक पुनर्निर्माण के कार्य सम्बन्धित कार्यकारी विभागों और इस उद्देश्य से स्थापित समर्पित परियोजना क्रियान्वयन इकाईयों (प क्रि इ) को सौंपे गये थे।

1.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

उत्तराखण्ड में भारी आपदा के परिणामस्वरूप (जून 2013), भारत सरकार द्वारा राज्य में 'मध्यम और दीर्घकालिक पुनर्निर्माण' के लिए ₹ 6,259.84 करोड़ का एक विशेष पैकेज अनुमोदित (जनवरी 2014) किया गया था।

यह निष्पादन लेखा परीक्षा भारत सरकार व वाह्य एजेंसियों द्वारा उपलब्ध कराई गई धनराशियों के उपयोग और प्रबंधन व राज्य के कार्यकारी विभागों के माध्यम से विभिन्न पुनर्निर्माण कार्यों को निष्पादित करने में राज्य के तंत्र की दक्षता व प्रभावकारिता का आंकलन करने के लिए की गयी।

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य सुनिश्चित करना था कि क्या:

- प्रत्येक स्तर पर आवंटित निधियों का प्रबंधन परियोजनाओं के सर्वोत्कृष्ट उपयोग और समय पर पूरा करने के लिए पर्याप्त था;
- संपत्तियों के नुकसान का आंकलन और पहचान यथार्थ रूप से और समय पर किया गया था;
- पुनर्स्थापना कार्यों का नियोजन और परियोजना की मंजूरी के लिए निर्धारित प्रणाली / प्रक्रिया का प्रत्येक कार्यान्वयन एजेंसियों / विभागों द्वारा पालन किया गया था और आपदा पैकेज के विभिन्न घटकों के तहत कार्यों की स्वीकृति देने में कोई दोहराव तो नहीं हुआ था;
- निर्दिष्ट संस्थाओं / विभागों द्वारा पश्च आपदा पुनर्निर्माण कार्यों का समग्र प्रबंधन / निष्पादन मितव्ययी, दक्षतापूर्ण और प्रभावी था; तथा
- कार्यान्वित कार्यों की गुणवत्ता सुनिश्चित करने के लिये प क्रि इ / विभागों / संस्थाओं के नामित प्राधिकारियों द्वारा पुनर्निर्माण गतिविधियों का पर्याप्त अनुश्रवण और निरीक्षण किया गया था।

1.3.1 निष्पादन लेखापरीक्षा का क्षेत्र, सीमा एवं आच्छादन

यह निष्पादन लेखापरीक्षा, मई और नवंबर 2017 के बीच आयोजित की गई जिसमें मध्यम और दीर्घकालिक पुनर्निर्माण (म और दी पु) पैकेज के अन्तर्गत जनवरी 2014 और मार्च 2017 के मध्य स्वीकृत कार्यों को आच्छादित किया गया था। यद्यपि, वित्तीय स्थिति एवं म और दी पु कार्यों की स्थिति को बाद में (जुलाई / अगस्त 2018) मार्च 2018 तक अद्यतन किया गया था। लेखापरीक्षा केवल उन कार्यों पर केंद्रित थी जो 2013 आपदा में क्षतिग्रस्त हुए और म और दी पु पैकेज में स्वीकृत किये गये थे। उत्तराखण्ड में इस प्राकृतिक आपदा (जून 2013) के तत्काल प्रतिक्रिया, राहत

और पुनर्स्थापन गतिविधियों से संबन्धित बिन्दुओं को पृथक निष्पादन लेखा परीक्षा प्रतिवेदन[2] में पहले ही शामिल किया जा चुका है।

लेखापरीक्षा आच्छादन:

- 13 प्रभावित जिलों में से गंभीर रूप से प्रभावित पाँच जिले (बागेश्वर, चमोली, पिथौरागढ़, रुद्रप्रयाग और उत्तरकाशी)।
- पाँच चयनित जिलों के कुल 143 क्रियान्वयन इकाईयों में से 90 परियोजना क्रियान्वयन इकाईयाँ / कार्यालयों और 21 राज्य स्तरीय नोडल कार्यालयों / विभागों और 32 नोडल कार्यालय।
- प्रत्येक निधि स्रोत के राज्य स्तरीय नोडल कार्यालयों (निदेशालय / परियोजना प्रबन्धन इकाई) को, विशेष आयोजनागत सहायता-पुनर्निर्माण एवं केंद्रीय पोषित योजना-पुनर्निर्माण से सम्बन्धित 11 नोडल कार्यालयों / विभागों को कम / शून्य निधि आवंटित होने के कारण छोड़कर अनिवार्य इकाई के रूप में चयनित किया गया। चयनित नोडल कार्यालयों का संक्षिप्त वर्णन नीचे **तालिका-1.1** में दर्शाया गया है:

तालिका-1.1: अनिवार्य इकाई के रूप में चयनित नोडल कार्यालयों की संक्षिप्त स्थिति

निधि का स्रोत	नोडल इकाईयों की कुल संख्या[3]	चयनित नोडल इकाईयों की संख्या	विभागों / योजनाओं के नाम जो निधियों के कम / शून्य आवंटन के कारण लेखापरीक्षा आच्छादन के लिए चयनित नहीं किए गए
वि आ स - पु	10	08	**वि आ स - पु:** 1.पशुधन 2. मत्स्य पालन **के पो यो - पु: 1. शहरी विकास** (जवाहर लाल नेहरू शहरी नवीनीकरण योजना और राजीव आवास योजना) **2. आवास एवं शहरी गरीबी उन्मूलन** (राष्ट्रीय शहरी आजीविका मिशन **3. ग्रामीण विकास** (महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना और इन्दिरा आवास योजना) **4. गृह मामले** (सीमा क्षेत्र विकास कार्यक्रम) **5. स्वास्थ्य और परिवार कल्याण** (राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन) **6. पेयजल और स्वच्छता** (राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम) **7. पशुपालन, दुग्ध और मत्स्य पालन** (राष्ट्रीय पशुधन प्रबन्धन कार्यक्रम और दुग्ध विकास के लिए राष्ट्रीय योजना) **8. खेल** (पंचायत युवा क्रीड़ा खेल अभियान) **9. पर्यावरण और वन** (राष्ट्रीय गंगा नदी घाटी प्राधिकरण)
के पो यो - पु	14	05	
वा स यो	10	10	
रा आ मो नि	01	01	
कुल	**32**	**21**	

- चयनित प क्रि इ के कुल 2,359 स्वीकृत कार्यों (₹ 4,122 करोड़) में से ₹ 1,681.52 करोड़ लागत के 483 कार्यों की लेखापरीक्षा की गयी जो स्वीकृत कार्यों की संख्या का 20 *प्रतिशत* और स्वीकृत लागत के सम्बन्ध मे 41 *प्रतिशत* है।

1.3.2 इकाईयों / कार्यालयों और कार्यों के चयन के लिए अपनाई गई प्रक्रिया

वित्तपोषण प्रक्रिया की जटिल प्रकृति और सम्मिलित इकाईयों की बड़ी संख्या को दृष्टिगत रखते हुए इकाईयों के चयन और प्रत्येक इकाई के अंतर्गत कार्यो के चयन के लिए निम्नलिखित चरणों को अपनाया गया था।

चरण-1: जिला वित्तीय रूपरेखा को तैयार करना

प्रत्येक चयनित जिले के लिए जिला स्तरीय कार्यान्वयन इकाईयों / कार्यालयों को विशेष आयोजनागत सहायता-पुनर्निर्माण (वि आ स - पु), केंद्र पोषित योजना-पुनर्निर्माण (के पो यो - पु), दो वाह्य

[2] 31 मार्च 2014 के समाप्त हुये वर्ष के लिए भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक का राज्य लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (स. 2 वर्ष 2015)।

[3] तीन नोडल इकाईयाँ (पर्यटन, सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण और महिला सशक्तिकरण एवं बाल विकास) वि आ स -पु और के पो यो -पु के लिए समान थे।

सहायतित परियोजनाओं (वा स प) और राष्ट्रीय / राज्य आपदा मोचन निधि (राष्ट्रीय / राज्य आ मो नि) के तहत प्रदत्त हर श्रेणी के वित्तपोषण के लिए एक वित्तीय रूपरेखा तैयार की गई थी।

चरण-2: जिला स्तर की इकाईयों का चयन

एक जिले की सभी प क्रि इ को आवंटित निधियों के संचयी योग के आधार पर वर्गीकृत किया गया था और लेखापरीक्षा के आच्छादन के लिए इकाईयों का निर्णय निम्न **तालिका-1.2** में दिए गए मानदंडों के अनुसार किया गया था:

तालिका-1.2: लेखापरीक्षा आच्छादन के लिए इकाईयों का वर्गीकरण और चयन मानदंड

आवंटित धनराशि का संचयी योग	इकाईयों का वर्गीकरण	चयन मानदंड[4] (नमूना आकार)	चयनित इकाईयों की संख्या
₹ 10 करोड़ और अधिक	**अ**	100 *प्रतिशत* इकाईयां	43
₹ 5 करोड़ से 10 करोड़ तक	**ब**	75 *प्रतिशत* इकाईयां	07
₹ 2.5 करोड़ से 5 करोड़ तक	**स**	50 *प्रतिशत* इकाईयां	21
₹ 2.5 करोड़ तक	**द**	25 *प्रतिशत* इकाईयां	19

उपरोक्त तालिका में दिये गए मानदंड के अनुसार इस निष्पादन लेखापरीक्षा के लिए आच्छादित सभी इकाईयों की सूची ***परिशिष्ठ-1.1*** में दी गई है।

चरण-3: चयनित इकाईयों के अधीन कार्यों के चयन के मानदंड

निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु चयनित प्रत्येक इकाई के अन्तर्गत चयनित कार्यों का *प्रतिशत* निम्नानुसार था:

तालिका-1.3: चयनित इकाईयों में कार्यों के चयन का मानदंड

इकाई में कुल कार्यों की संख्या	निष्पादन लेखापरीक्षा हेतु चयनित कार्यों का प्रतिशत
10 कार्य तक	कुल कार्यों का 50 *प्रतिशत* परंतु न्यूनतम 05 कार्य
10 कार्य से अधिक एवं 25 कार्य तक	कुल कार्यों का 30 *प्रतिशत* परंतु न्यूनतम 05 कार्य
25 कार्य से अधिक	कुल कार्यों का 15 *प्रतिशत* परंतु न्यूनतम 08 कार्य
• चयन कार्य के स्वीकृत लागत को घटते क्रम में व्यवस्थित करने के आधार पर किया गया था। . • अनारम्भ एवं रुके हुये कार्यों को भी कारणों को जानने के लिए जांचा गया। .	

इसके अतिरिक्त, सामान्य स्थिति के पुनर्स्थापन की ओर जलापूर्ति योजनाओं के जटिलता को ध्यान में रखते हुये, उत्तराखण्ड आपातकालीन सहायता परियोजना (उ आ स प) के अंतर्गत वित्तपोषित जलापूर्ति योजनाओं की जाँच भी लेखापरीक्षा द्वारा की गयी थी।

कार्यान्वित किए जा रहे कार्यों की वास्तविक स्थिति ज्ञात करने के लिए कार्यान्वित इकाईयों के प्रतिनिधि के साथ जहां भी संभव हुआ, संयुक्त भौतिक निरीक्षण (प्रत्येक इकाई का एक कार्य) भी किया गया था।

1.3.3 लेखापरीक्षा मानदंड

लेखापरीक्षा मानदंड निम्नलिखित स्रोतों से प्राप्त किए गए थे:

- राष्ट्रीय और राज्य आपदा प्रबंधन अधिनियम और इनके अंतर्गत जारी विभिन्न दिशानिर्देश;

[4] श्रेणी ब, स और द के इकाईयों का चयन आवंटित धनराशि के संचयी योग को घटते क्रम में रखकर किया गया था।

- उत्तराखण्ड अधिप्राप्ति नियम और अन्य राज्य वित्तीय नियम जो निधियों के प्रबंधन और कार्यों के निष्पादन के लिए लागू होते हैं;
- क्षतिग्रस्त बुनियादी ढाँचे और सार्वजनिक संपत्तियों के पुनर्निर्माण के दौरान तकनीकी विनिर्देशों और मानदंडों जिनका पालन करना आवश्यक था;
- वा स प के लिए एशियन विकास बैंक और विश्व बैंक के साथ हस्ताक्षरित अनुबन्धों के अधीन नियम व शर्तों और उनके कार्यान्वयन मैनुअलों (परियोजना प्रशासन मैनुअल और परियोजना मूल्यांकन दस्तावेज) के प्रावधानों; तथा
- क्षतिग्रस्त बुनियादी ढाँचे के पुनर्निर्माण और पुनर्स्थापना के लिए भा स एवं उ स द्वारा जारी आदेशों के अंतर्गत निधियों की स्वीकृति और अवमुक्ति के नियम और शर्तें।

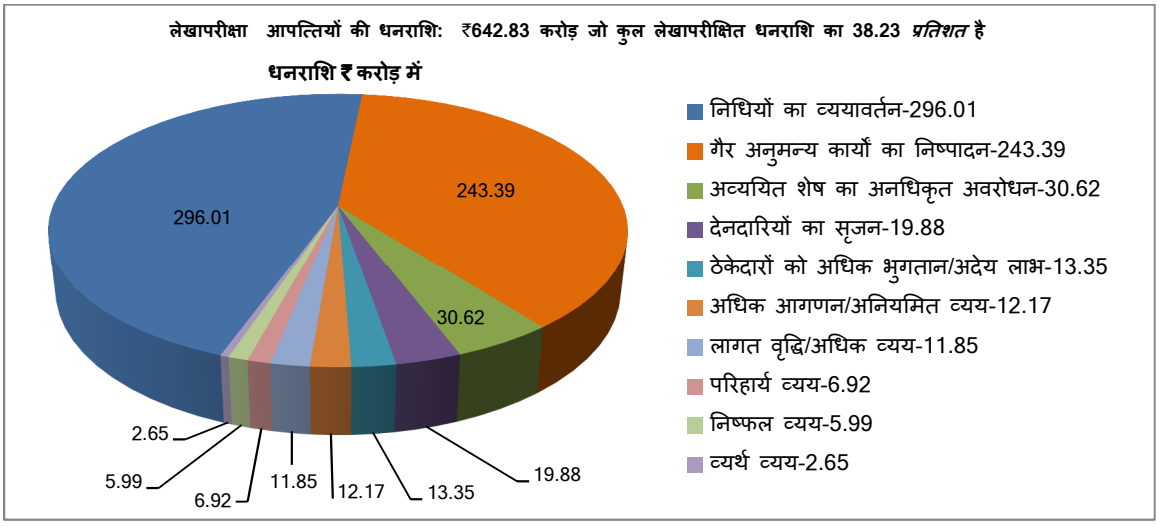
1.3.4 प्रवेश और निकास गोष्ठियाँ

लेखापरीक्षा शुरू करने से पहले, निष्पादन लेखापरीक्षा के लेखा परीक्षा उद्देश्यों, मानदंडों, पद्धति और समय सीमा को सचिव, आपदा प्रबंधन विभाग, उ स के साथ प्रवेश गोष्ठी के दौरान चर्चा की गई (27 अप्रैल 2017)। लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर सचिव, आपदा प्रबंधन विभाग और नोडल संस्थाओं के अन्य विभागीय प्रमुखों / प्रतिनिधियों के साथ एक निकास गोष्ठी (1 फरवरी 2018) में चर्चा की गई। शासन के उत्तर / विचारों को प्रतिवेदन में यथोचित स्थान पर सम्मलित किया गया है ।

1.3.5 लेखापरीक्षा निष्कर्षों का व्यवस्थापन

लेखापरीक्षा निष्कर्षों को **चार** अध्यायों में सम्मलित किया गया है। **अध्याय-2** निधियों के प्रबंधन से संबंधित लेखापरीक्षा परिणामों पर चर्चा करता है; **अध्याय-3** में क्षेत्रवार योजना और क्षतिग्रस्त बुनियादी ढाँचे के पुनर्निर्माण से संबंधित बिन्दु लाये गये है; **अध्याय-4** पुनर्निर्माण कार्यों के 'पर्यवेक्षण, अनुश्रवण और गुणवत्ता नियंत्रण' से संबंधित बिन्दुओं का आच्छादन करता है। **अध्याय-5** में लेखापरीक्षा के निष्कर्ष और संस्तुतियों को लाया गया है। लेखापरीक्षा अवलोकनों का सारांश निम्न **चार्ट-1.1** में दिया गया है:

चार्ट-1.1: लेखापरीक्षा निष्कर्षों का सारांश



1.4 आभार

लेखापरीक्षा, इस निष्पादन लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान जिला स्तरीय कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाईयों / कार्यालयों / चयनित जिलों के जि आ प्र प्रा, उ रा आ प्र प्रा और आपदा प्रबंधन विभाग, उ स द्वारा विभिन्न स्तरों पर प्रदत्त सहयोग और सहायता के लिये आभार व्यक्त करता है।