सत्यमेव जयते

उत्तराखण्ड में प्राकृतिक आपदा, जून 2013 (प्रतिक्रिया, राहत एवं तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना) की निष्पादन लेखापरीक्षा पर भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

31 मार्च 2014 को समाप्त हुए वर्ष के लिए





उत्तराखण्ड सरकार

वर्ष 2015 का प्रतिवेदन संख्या 2

उत्तराखण्ड में प्राकृतिक आपदा, जून 2013 (प्रतिक्रिया, राहत एवं तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना) की निष्पादन लेखापरीक्षा पर

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का प्रतिवेदन

31 मार्च 2014 को समाप्त हुए वर्ष के लिए

उत्तराखण्ड सरकार

वर्ष 2015 का प्रतिवेदन संख्या 2

छायाचित्र का स्रोतः प्रतिवेदन में सम्मिलित समस्त छायाचित्रों को आपदा प्रबन्धन विभाग, उत्तराखण्ड सरकार द्वारा प्रमाणित किया गया है।

विषय सूची

प्राक्कथन		v
कार्यकारी सारांश		vii
अध्याय 1 – प्रस्तावना		1
अध्याय 2 – लेखापरीक्षा दृष्टिकोण		
आपदा प्रबन्धन अधिनियम के अनुरुप संस्थागत ढाँचा	2.1.1	5
विधायी ढाँचा	2.1.2	6
लेखापरीक्षा उद्देश्य	2.2	6
लेखापरीक्षा मानदण्ड	2.3	6
लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति	2.4	7
आभार	2.5	8
अध्याय 3 – जून 2013 की आपदा को बढ़ाने वाले कारक		
आपदा के लिए उत्तरदायी तथा उसके परिमाण को बढ़ाने वाले कारक	3.1	9
हिमनदियों पर जलवायु परिवर्तन के प्रभाव के फलस्वरुप आसन्न गम्भीर खतरे का अनुश्रवण	3.1.1	10
समतलीय अस्थिरता एवं स्थिरीकरण के उपाय	3.1.2	10
मलबे हेतु निस्तारण नीति	3.1.3	11
नदी किनारे निर्माण एवं अधिवृद्धियाँ	3.1.4	12
नगर नियोजन एवं भवन उपविधियों का प्रवर्तन	3.2	12
निष्कर्ष	3.3	13
अनुशंसायें	3.4	13
अध्याय 4 – पूर्व तैयारियां		
आपदा न्यूनीकरण एवं प्रबन्धन का संस्थानीकरण	4.1	15
आपदा प्रबन्धन को विकासात्मक योजनाओं की मुख्य धारा से जोड़ना	4.2	19
जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ	4.3	19
मानक प्रचालन कार्यविधियाँ	4.4	20
मध्यवर्ती शरणस्थलों का प्रावधान	4.5	20
सुरक्षित राहत शिविर स्थलों का अचिन्हीकरण	4.6	21
डाटाबेस की तैयारी एवं रख-रखाव	4.7	21
आपूर्तियों के रख-रखाव हेतु पूर्व तैयारियां	4.8	22
चिकित्सा पूर्व तैयारियां	4.9	22
पशुधन की सुरक्षा	4.10	23
निष्कर्ष	4.11	24
अनुशंसायें	4.12	24

अध्याय 5 – वित्तीय व्यवस्थायें		
निधियों की उपलब्धता के सापेक्ष व्यय	5.1	25
मु मं रा नि के अधीन निधि की उपलब्धता एवं व्यय	5.2	26
नमूना जाँच जनपदों में किया गया व्यय	5.3	27
अन्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष	5.4	27
निष्कर्ष	5.5	28
अनुशंसायें	5.6	28
अध्याय 6 – आपदा, बचाव एवं राहत में सरकार की प्रतिक्रिया		
आपदा में सरकार की प्रतिक्रिया	6.1	29
पूर्व चेतावनियाँ	6.1.1	29
राज्य मशीनरी की तत्काल प्रतिक्रिया	6.1.2	30
जिला स्तरीय प्रशासनिक मशीनरी की प्रतिक्रिया	6.1.3	31
बचाव अभियान	6.2	32
बचाव अभियानों की शुरूआत	6.2.1	33
अपर्याप्त आपूर्ति सहायता के कारण बचाव अभियानों में प्रभावहीनता	6.2.2	34
बचाव एवं निकासी गतिविधियों में प्रशिक्षित मानवशक्ति की अनुपलब्धता	6.2.3	35
पूर्व चेतावनी अवसंरचना की कमी एवं संचार नेटवर्क की विफलता के कारण बचाव अभियान में बाधा	6.2.4	35
राहत गतिविधियाँ	6.3	36
राहत के मानकों की समीक्षा	6.3.1	36
राहत का आंकलन	6.3.2	36
आपदा पीड़ितों को तत्काल राहत	6.3.3	37
सहायता वितरण में विलम्ब	6.3.3.1	37
प्रारम्भिक रिपोर्ट के अभिलेखीकरण में कमियाँ	6.3.3.2	38
आंकलन एवं प्रमाणीकरण मानदण्डों का उल्लंघन	6.3.3.3	39
तकनीकी रिपोर्टों के बिना भुगतानों का अन्तिमीकरण	6.3.3.4	39
रा आ मो नि से सहायता का अधिक भुगतान	6.3.3.5	39
रा आ मो नि से सहायता का कम भुगतान	6.3.3.6	40
राहत वितरण में एकरूपता का न होना	6.3.3.7	40
पशु चिकित्सा अधिकारी द्वारा निर्धारित प्रारूप का पालन न किया जाना	6.3.3.8	41
संदिग्ध सहायता	6.3.3.9	41
निष्कर्ष	6.3.4	41
अनुशंसायें	6.3.5	42

अध्याय 7 – आवश्यक सार्वजनिक अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना		
आवश्यक सार्वजनिक अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना	7.1	43
आवश्यक सेवाओं की पुनर्स्थापना	7.1.1	43
पुनर्स्थापना के कार्यों का आंकलन, स्वीकृति एवं समापन	7.1.2	44
निधियों का आंशिक विमोचन	7.1.3	46
कार्यों के निष्पादन में मानदण्डों का उल्लंघन	7.1.4	46
प्रभावित जनसंख्या का पुनर्वास	7.2	49
निष्कर्ष	7.3	50
अनुशंसायें	7.4	50
अध्याय 8– आंतरिक नियंत्रण ढाँचा		
प्रस्तावना	8.1	51
नियंत्रण वातावरण तथा जोखिम आंकलन	8.1.1	51
नियंत्रण गतिविधियाँ	8.1.2	52
सूचना और संचार	8.1.3	53
अनुश्रवण	8.1.4	54
निष्कर्ष	8.2	54
अनुशंसायें	8.3	55
संक्षिप्त रूपों की शब्दावलियाँ		57

प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन उत्तराखण्ड में प्राकृतिक आपदा, जून, 2013 (प्रतिक्रिया, राहत एवं तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना) की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों को समाहित किए हुये है। प्रतिवेदन भारत के संविधान के अनुच्छेद 151 (2) के अन्तर्गत उत्तराखण्ड राज्य के राज्यपाल को प्रस्तुत करने हेतु तैयार किया गया है।

यह प्रतिवेदन आपदा प्रबन्धन विभाग, उत्तराखण्ड सरकार, आपदा न्यूनीकरण एवं प्रबन्धन केन्द्र, पाँच जनपद आपदा प्रबन्धन प्राधिकरणों एवं पाँच रेखीय विभागों की फाईलों एवं अभिलेखों की जाँच से तैयार किया गया है। वाडिया हिमालय भूविज्ञान संस्थान एवं भारतीय मौसम विज्ञान विभाग से भी सूचना/आँकडें प्राप्त किए गये थे।

प्रतिवेदन में उन दृष्टांतों का उल्लेख है जो जून 2013 से मार्च 2014 की अवधि को सम्मिलित करते हुए जहां कहीं आवश्यक था, सितम्बर 2014 से फरवरी 2015 के दौरान की गई निष्पादन लेखापरीक्षा में संज्ञान में आए, मार्च 2014 के पश्चात के दृष्टांतों को भी सम्मिलित किया गया। भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक द्वारा निर्गत लेखापरीक्षा मानकों के अनुरूप ही इस लेखापरीक्षा को सम्पन्न किया गया है।

कार्यकारी सारांश

16-17 जून 2013 को उत्तराखण्ड मूसलाधार वर्षा के रूप में विध्वंसक प्राकृतिक आपदा का साक्षी बना। इसके कारण व्यापक विनाश और भौतिक अवसंरचना, कृषि भूमि, मानव एवं पशु जीवन और सड़कों की भी भारी हानियाँ हुई थी। अंततः सरकार 18 जून 2013 को राहत एवं बचाव कार्य प्रारम्भ कर पाई थी। फंसे हुए कुल 1.14 लाख तीर्थयात्रियों/स्थानीय लोगों[1] को वायुमार्ग द्वारा निकाला गया था और शेष 0.36 लाख लोगों को खच्चरों द्वारा अथवा पैदल मार्ग से बाहर निकाला गया। पाँच जनपदों नामतः बागेश्वर, चमोली, पिथौरागढ़, रूद्रप्रयाग और उत्तरकाशी बुरी तरह से प्रभावित थे।

उत्तराखण्ड में प्राकृतिक आपदा,जून 2013 (प्रतिक्रिया, राहत एवं तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना) की निष्पादन लेखापरीक्षा, माह सितम्बर 2014 से फरवरी 2015 तक संपादित की गई जिसमें सरकार द्वारा संचालित बचाव एवं राहत अभियानों, राहत प्रदान करने, क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना और प्रभावित लोगों के पुनर्वास के सरकारी प्रयासों का मूल्यांकन किया गया। विशिष्ट निष्कर्ष नीचे दिए गए हैं:-

(i) जून 2013 की आपदा को बढ़ाने वाले कारक

हिमनदियों पर गठित विशेषज्ञ समिति की अनुशंसाओं को कार्यान्वित नहीं किया गया था; विषम हिमालयी भू-भागक्षेत्र में अवसंरचना विकास कार्यों के लिए विस्फोटकों के प्रयोग को नियंत्रित करने हेतु कोई नीति नहीं थी। राज्य द्वारा निर्माण गतिविधियों के दौरान किए जाने वाले खुदाई कार्य से उत्पन्न मलबे के सुरक्षित निस्तारण के सम्बन्ध में पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार के निर्देशों को क्रियान्वित नहीं किया जा रहा था। नदी किनारे के निर्माण कार्यों पर नियंत्रण का प्रयोग नहीं किया जा रहा था और नगर नियोजन एवं भवन उपविधियों को लागू नहीं किया जा रहा था।

(ii) पूर्व तैयारियां

राज्य सरकार ने आपदा रोकथाम एवं न्यूनीकरण उपायों के एकीकरण के उद्देश्य और राज्य में आपदा से प्रभावित लोगों को राहत मानकों को प्रदान किए जाने हेतु राज्य आपदा प्रबन्धन नीति एवं दिशा-निर्देशों को नहीं बनाया। राज्य आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण लगभग अक्रियाशील था और जून 2013 की आपदा से पूर्व राज्य आपदा प्रबन्धन योजना को लागू करने में सक्षम नहीं था। राज्य, नियमित राज्य बजट में न्यूनीकरण उपायों एवं विकास प्रक्रिया में आपदा प्रबन्धन को मुख्य धारा में जोड़ने में सक्षम नहीं रहा था। राज्य एवं जनपद, दोनों स्तरों पर आपातकालीन परिचालन केन्द्र अपर्याप्त मानव शक्ति, उपकरण एवं आवश्यक संचार नेटवर्कों के बिना ही चल रहे थे। आपदा के पश्चात खोज, बचाव एवं राहत अभियानों को ध्यान में रखने के

[1] आपदा प्रबंधन विभाग द्वारा प्रदत्त आँकड़े।

लिए जनपद आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण किसी पूर्व परिकल्पित नियंत्रण प्रणाली को सक्रिय नहीं कर सका। रेखीय विभागों द्वारा प्रभावी प्रतिक्रिया तंत्र हेतु न्यूनीकरण योजनाओं एवं मा प्र का को विकसित नहीं किया गया था। आपदा के दौरान सुरक्षित राहत शिविर स्थलों के अचिन्हीकरण के कारण प्रभावित लोगों के जीवन को खतरे में डाला गया। राज्य सरकार के पास चार-धाम यात्रा के तीर्थयात्रियों के पंजीकरण का कोई तंत्र नहीं था। जिला प्राधिकारियों द्वारा पर्याप्त मात्रा में राशन एवं दवाइयों के भण्डारण का रख-रखाव नहीं किया गया था।

(iii) वित्तीय व्यवस्थायें

निधियों की आवश्यकता को पूरा करने हेतु भारत सरकार ने 2013-14 से 2015-16 की अवधि में राहत और पुनर्स्थापन गतिविधियों हेतु ₹ 7,981.04 करोड़ का पैकेज प्रदान किया। मार्च 2014 तक विभिन्न स्रोतों से प्राप्त निधियों का कुल ₹ 733.53 करोड़ बचाव एवं राहत अभियानों तथा आवश्यक सेवाओं के पुनर्स्थापन पर व्यय किया जा चुका था। राज्य, विभिन्न स्रोतों से प्राप्त निधियों का समायोजन नहीं कर पाया था। सरकार से मिले स्पष्ट अनुदेशों के बावजूद भी ज आ प्र प्रा द्वारा पृथक से लेखों का रख-रखाव नहीं किया जा रहा था।

(iv) आपदा, बचाव एवं राहत में सरकार की प्रतिक्रिया

15-17 जून 2013 के दौरान खराब मौसम और पूर्व तैयारी के अभाव में मानव जीवन की व्यापक हानि के प्रभाव को कम करने में राज्य तंत्र के साथ-साथ जिला प्रशासन भी प्रभावी रूप से स्वयं को प्रतिक्रियागत नहीं कर सका था। बचाव अभियानों को केवल 18 जून 2013 को प्रारम्भ किया गया था जिसमें विलम्ब हुआ था क्योंकि बचाव अभियानों को चलाने हेतु विभाग की अपनी कुछ मजबूरियाँ और सीमाएँ थी। वायुमार्ग से निकासी के सुचारू संचालन हेतु हैलीपैड उपलब्ध नहीं थे। विभिन्न रेखीय विभागों के आपसी समन्वय की कमी भी संज्ञान में आई थी। आवश्यक खोज एवं बचाव उपकरण जैसे आपातकालीन लाइट्स, इन्फलैटेबल लाइट्स, सोलर लाइट्स, गैस कटर, वूड कटर इत्यादि प्रभावित जिलों के जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्रों में उपलब्ध नहीं थे। प्रक्षिशित मानवशक्ति के उपलब्ध 7,849 लोगों की सेवाओं का उपयोग नहीं किया जा सका था। उचित संचार नेटवर्क की अनुपलब्धता द्वारा भी अभियान में बाधा पहुँची थी।

सहायता के वितरण में विलम्ब के 33,488 प्रकरणों में से 30,928 (92 *प्रतिशत*) प्रकरण संज्ञान में आए थे। प्रारम्भिक रिपोर्ट के अभिलेखीकरण में कमियाँ पायी गई थी। रा आ मो नि से ₹ 59.33 लाख के अधिक भुगतान के 1,122 प्रकरण भी प्रकाश में आए थे। राहत के वितरण एवं हानियों के प्रमाणीकरण में एकरूपता की कमी थी।

(v) आवश्यक सार्वजनिक अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना

सरकार प्रभावित क्षेत्रों में निर्धारित समय-सीमा के अन्तर्गत आवश्यक सेवाओं (बिजली, पानी और सडक संयोजन) को पुनर्स्थापन कर पाने में सक्षम नहीं थी। अवसंरचना की क्षति का समुचित आंकलन नहीं किया गया था। जिला स्तरीय जाँच समितियों और जनपद आपदा प्रबन्धन प्राधिकरणों द्वारा कार्यों की स्वीकृति में विलम्ब किया गया था और पुनर्स्थापना के कार्यों की प्रगति भी बहुत धीमी थी। फरवरी 2015 तक स्वीकृत राशि ₹ 127.04 करोड़ के सापेक्ष ₹ 90.07 करोड़ के व्यय से 1,746 कार्यों को पूर्ण किया गया था। अधिकांश

कार्यों को दो से 12 माह विलम्ब से पूर्ण किया गया था। ₹ 24.11 करोड़ की अनुमानित लागत के 159 कार्यों की स्वीकृती एवं सम्पादन में राज्य आपदा मोचन निधि के मानदण्डों का उल्लंघन किया गया था।

(vi) आंतरिक नियंत्रण का ढाँचा

खतरों को भाँपते हुए आपदा प्रबंधन रणनीति विकसित करने और ऐसे खतरों से प्रभावी रूप से निपटने हेतु योजना बनाने में रा आ प्र प्रा सक्षम नहीं था तथा वास्तव में अक्रियाशील था। मानक प्रचालन कार्यविधियाँ अस्तित्व में नहीं थीं। सरकार ने संहिताओं और मानकों की समीक्षा नहीं की थी। प्रारम्भिक रिपोर्ट प्रासांगिक अभिलेखों से प्रतिसत्यापित नहीं की गयी थी। चार-धाम तीर्थयात्रियों के पंजीकरण का कोई तंत्र सरकार ने नहीं बनाया था। पृथक से शिकायत निवारण तंत्र के अभाव से वित्तीय राहत सम्बन्धी अधिकतर शिकायतों पर ध्यान नहीं दिया जा सका था। मासिक रिपोर्टों को प्राप्त करने हेतु विभाग ने निर्धारित प्रक्रिया को कार्यान्वित नहीं किया था। किसी भी रिपोर्ट के अभाव में कार्यों की प्रगति का कोई अनुश्रवण नहीं था।



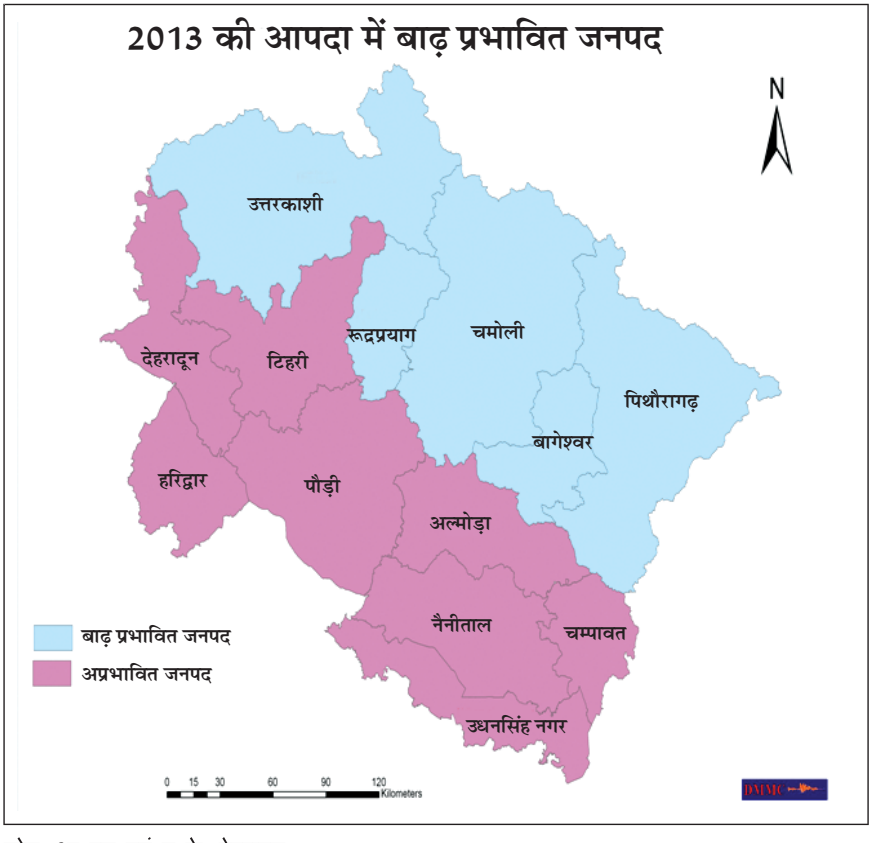
अध्याय 1

प्रस्तावना

अध्याय– 1 : प्रस्तावना

आपदा का अर्थ किसी क्षेत्र में प्राकृतिक अथवा मानव निर्मित कारणों, या दुर्घटना या अनदेखी से होने वाली प्रलय, दुर्घटना, आपदा या अन्य कोई गम्भीर घटना से है, जिसके परिणामस्वरूप जीवन की पर्याप्त हानि या मानव पीड़ा या सम्पत्ति की क्षति एवं विनाश, या पर्यावरण की क्षति एवं पतन होता है और जो कि प्रभावित क्षेत्र के समुदायों की सहनशक्ति से परे होता है। जून 2013 में उत्तराखण्ड राज्य में हिमालय पर्वत की उच्च श्रृंखलाओं में आई आपदा एक तीव्र जलवायु संबंधित घटना थी जिसके परिणामस्वरूप अभूतपूर्व स्तर पर जन-जीवन एवं सम्पत्ति की क्षति हुई।

16 - 17 जून 2013 को उत्तराखण्ड राज्य के विभिन्न क्षेत्रों में हुई अत्यधिक वर्षा (>400 मिमी) के कारण आई विनाशकारी बाढ़ की वजह से जगह-जगह भू-स्खलन हुआ। इन आकस्मिक बाढ़ों एवं भू-स्खलनों के कारण चौतरफा विनाश हुआ तथा भौतिक आधारभूत संरचना, कृषि क्षेत्रों, मानव एवं पशु जीवन तथा सड़कों को भी भारी नुकसान पहुँचा। प्रभावित लोगों की निकासी का कार्य 18 जून 2013 को प्रारम्भ हुआ एवं सितम्बर 2013 के अन्तिम सप्ताह में पूर्ण हुआ। फंसे हुए कुल 1.14 लाख तीर्थ यात्रियों/ स्थानीय लोगों को वायुमार्ग द्वारा निकाला गया। अन्य 0.36 लाख लोगों को खच्चरों द्वारा अथवा पैदल मार्ग से बाहर निकाला गया।



स्रोतः आ न्यू एवं प्र के, देहरादून

यद्यपि, जून 2013 की आपदा द्वारा पाँच जनपद बुरी तरह प्रभावित थे तथापि राज्य सरकार ने राज्य के समस्त 13 जनपदों को आपदा प्रभावित घोषित कर दिया। पाँच सार्वाधिक प्रभावित जनपद बागेश्वर, चमोली, पिथौरागढ़, रूद्रप्रयाग और उत्तरकाशी थे। जून 2013 की आपदा के कारण राज्य में हुई कुल क्षति की स्थिति निम्नलिखित तालिका में दी गई है:-

तालिका: 1.1

मानव जीवन	4,209
भवन	19,309
पशुधन	17,838
भूमि (है0)	13,637
फसल (है0)	10,899

त्रासदी की व्यापकता एवं तीव्रता का गुणात्मक प्रभाव था। उत्तराखण्ड राज्य के सभी विख्यात तीर्थस्थल जैसे बद्रीनाथ, केदारनाथ, गंगोत्री, यमुनोत्री एवं हेमकुण्ड साहिब, जो कि उत्तरी उच्च पर्वतों, हिमाच्छादित क्षेत्रों में स्थित हैं, बुरी तरह से प्रभावित हुए। सूचना के अनुसार जनपद रूद्रप्रयाग में ऊपरी मन्दाकिनी नदी-घाटी में स्थित पवित्र तीर्थस्थल, प्राचीन श्री केदारनाथ धाम अधिकतम क्षति तथा जनहानि के साथ राज्य के सर्वाधिक बुरे प्रभावित क्षेत्रों में से एक था। कुछ ही क्षणों में समग्र श्री केदारनाथ कस्बा हिमनद मलबों तथा पत्थरों के ढेर में परिवर्तित हो गया। आगे धारा की नीचे की ओर स्थित रामबाड़ा कस्बा पूरी तरह नष्ट हो गया जबकि गौरीकुण्ड और सोनप्रयाग कस्बे बुरी तरह प्रभावित हुए। इस प्रलयकारी घटना ने पूरी घाटी को भू-स्खलन, मलबा-प्रवाह तथा चट्टानों के गिरने से भौगोलिक रूप से अधिक कमजोर एवं असुरक्षित बना दिया। यह प्राकृतिक खतरा एक बड़ी आपदा में परिवर्तित हो गया क्योंकि कस्बा तीर्थयात्रियों एवं स्थानीय जनता की भीड़ भाड़ से भरा हुआ था।



रामबाड़ा आपदा से पूर्व एवं पश्चात

स्रोत: उत्तराखण्ड शासन

सरकार के पास चार-धाम[1] यात्रियों के कोई आँकड़े नहीं थे जिसका उपयोग कर चार-धाम जाने वाले यात्रियों की सही-सही संख्या सुनिश्चित की जा सके। अतएव, उपरोक्त के अभाव में सरकार उन तीर्थयात्रियों की निश्चित संख्या नहीं बता सकी जो कि आपदा के दौरान केदारनाथ में थे या 15 और 17 जून, 2013 के मध्य चार-धाम के यात्रा मार्ग में फंसे हुए थे।



केदारनाथ आपदा से पूर्व एवं पश्चात

स्रोतः उत्तराखण्ड शासन

[1] चार-धाम (यमुनोत्री, गंगोत्री, केदारनाथ एवं बद्रीनाथ)।



अध्याय 2

लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

अध्याय– 2 : लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

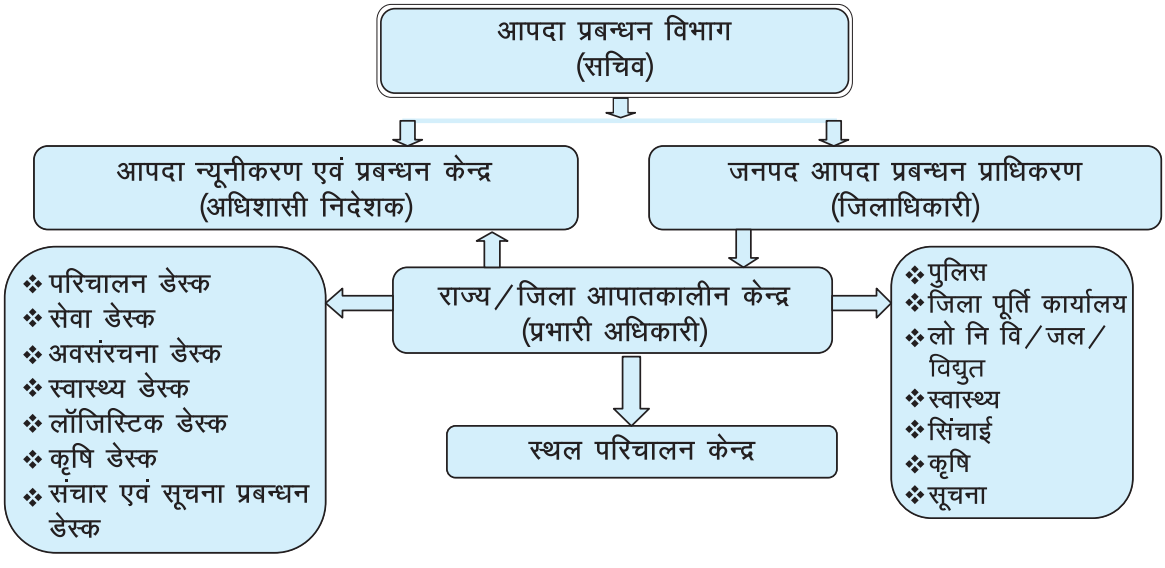
2.1 ढाँचा

2.1.1 आपदा प्रबन्धन अधिनियम के अनुरुप संस्थागत ढाँचा

उत्तराखण्ड सरकार का आपदा प्रबन्धन विभाग राज्य में सभी आपदा प्रबन्धन सम्बन्धी गतिविधियों के समन्वयन एवं क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी नोडल विभाग है।

- ***राज्य स्तर पर,*** विभाग का नेतृत्व सचिव, आपदा प्रबन्धन एवं पुनर्वास द्वारा किया जाता हैं। आपदा से उत्पन्न होने वाले सभी राहत एवं पुनर्वास सम्बन्धी मामलों की देखभाल विभाग द्वारा की जाती है। विभाग के अन्तर्गत एक स्वायत्त संस्थान, आपदा न्यूनीकरण एवं प्रबन्धन केन्द्र (आ न्यू एवं प्र के) भी है, जो कि आपदा सम्बन्धी अध्ययनों, जनजागरूकता अभियानों, क्षमता निर्माण तथा विभाग को तकनीकी सहयोग प्रदान करता है। आ न्यू एवं प्र के वर्ष पर्यन्त, चौबीसों घण्टे राज्य आपातकालीन परिचालन केन्द्र (रा आ प के) के प्रबन्धन के लिए भी उत्तरदायी है।
- ***जनपद स्तर पर,*** जिलाधिकारी, जनपद आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण (ज आ प्र प्रा) के माध्यम से सभी आपदा प्रबन्धन सम्बन्धी गतिविधियों का प्रबन्धन करता है। सभी जनपदों में एक जिला आपातकालीन परिचालन केन्द्र (जि आ प के) की स्थापना की गई है। इन जि आ प के का संचालन वर्ष भर 24×7 किया जाना है।
- ***स्थानीय स्तर पर,*** किसी भी आपदा के पश्चात तहसील, विकास खण्ड या ग्राम स्तर पर स्थल प्रबन्धक के नियंत्रण में स्थल परिचालन केन्द्रों की स्थापना का प्रावधान है।

राज्य में मौजूद आपदा प्रबन्धन तन्त्र की ढाँचा निम्नवत् हैः-



2.1.2 विधायी ढाँचा

भारत सरकार (भा स) ने दिसम्बर 2005 में आपदा प्रबन्धन अधिनियम (इसके आगे इसे अधिनियम पढ़ा जायेगा) अधिसूचित किया, इसके बाद 2009 में आपदा प्रबन्धन पर राष्ट्रीय नीति बनाई गई। नीति राष्ट्रीय, राज्य एवं स्थानीय स्तरों पर संस्थागत, विधिक, वित्तीय एवं समन्वय तन्त्र को स्पष्ट रूप से निर्धारित करती है।

इन अधिनियमों के अधीन राष्ट्रीय स्तर पर राष्ट्रीय आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण (रा आ प्र प्रा), राज्य स्तर पर राज्य आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण (रा आ प्र प्रा) एवं स्थानीय स्तर पर जनपद आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण (ज आ प्र प्रा) को संस्थागत ढाँचें के भाग के रूप में शामिल किया गया है। एक विशिष्ट आपदा प्रबन्धन (आ प्र) योजना में छः घटकों जैसे- रोकथाम, न्यूनीकरण, पूर्व तैयारी, प्रतिक्रिया, पुनर्वास एवं पुनर्निर्माण और बहाली का समावेश होता है।

2.2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पदान लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह आंकलन करना था कि क्याः-

- राज्य सरकार द्वारा पूर्व आपदा जोखिम आंकलन एवं रोकथाम को शामिल करते हुए आपदा न्यूनीकरण एवं योजनाओं के लिए नीति तैयार की गई थी;
- प्रभावी आपदा पूर्व तैयारी के लिए कोई संस्थागत तन्त्र विद्यमान था;
- त्वरित प्रतिक्रिया, राहत एवं तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना के लिए राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष (रा आ प्र को)/ राज्य आपदा मोचन निधि (रा आ मो नि) के द्वारा प्रदान की गयी विशेष सहायता पर्याप्त, समयवद्ध एवं इसका समुचित उपयोग किया गया था;
- एक त्वरित एवं प्रभावी प्रतिक्रिया प्रारम्भ की गई थी तथा लाभार्थियों की पहचान के लिए प्रणाली मौजूद थी, उचित आंकलन और त्वरित प्रतिक्रिया का प्रवाह जिसमें प्रभावित जनसंख्या का बचाव एवं राहत शामिल है, कुशल एवं प्रभावी था;
- तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना एवं पुनर्वास गतिविधियों के लिए योजनाऐं सुदृढ़ एवं प्रभावी थीं; और
- पर्याप्त आंतरिक नियन्त्रण ढांचा विद्यमान था।

2.3 लेखापरीक्षा मानदण्ड

संस्थागत सहयोग, प्रतिक्रिया के प्रयासों, राहत एवं तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं के पुनर्स्थापना के लिए प्रयुक्त लेखापरीक्षा मानदण्ड निम्नलिखित स्रोतों से लिए गये हैः-

- राष्ट्रीय आपदा प्रबन्धन अधिनियम 2005 के प्रावधान, आपदा प्रबन्धन पर राष्ट्रीय नीति एवं राज्य आपदा प्रबन्धन अधिनियम 2005;
- गृह मंत्रालय द्वारा राष्ट्रीय आपदा प्रतिक्रिया कोष के क्रियान्वयन के लिए निर्गत दिशा-निर्देश;
- मुख्यमंत्री राहत कोष के नियम;
- रा आ अ को/ रा आ मो नि से सहायता एवं व्यय के लिए निर्धारित मानदण्डों; और

- भारत सरकार एवं राज्य सरकार द्वारा बचाव, राहत, तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना एवं पुनर्वास हेतु निधियों की स्वीकृति एवं अवमुक्ति से सम्बन्धित निर्गत आदेश।

2.4 लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र एवं पद्धति

उत्तराखण्ड में प्राकृतिक आपदा, जून 2013 (प्रतिक्रिया, राहत एवं तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना) की निष्पादन लेखापरीक्षा सितम्बर 2014 से फरवरी 2015 तक संचालित की गई एवं यह जून 2013 की आपदा के तुरन्त बाद से लेकर मार्च 2014 तक तात्कालिक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना से सम्बन्धित गतिविधियों तक की अवधि को आच्छादित करती है। जून 2013 की आपदा में पाँच जनपद (*बागेश्वर, चमोली, पिथौरागढ़, रूद्रप्रयाग एवं उत्तरकाशी*) बुरी तरह से प्रभावित थे। इन पाँच बुरी तरह से प्रभावित जनपदों में से चार जनपदों (*चमोली, पिथौरागढ़, रूद्रप्रयाग और उत्तरकाशी*) को मृतकों की संख्या एवं इन जनपदों में अवसंरचनाओं की क्षति के स्तर के आधार पर विस्तृत जाँच के लिए चयनित किया गया। शेष आठ जनपदों में से एक जनपद टिहरी, जो कि इन चार बुरी तरह से प्रभावित जनपदों से सटा हुआ था, को तुरन्त राहत के लिए जनपद को अवमुक्त की गई राशि के परिमाण के आधार पर चयनित किया गया। मु मं रा को एवं प्र मं रा को की लेखापरीक्षा सम्पादित नहीं की गई क्योंकि इन निधियों के नियमों में लेखापरीक्षा का कार्य भारत के नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक को प्रदत्त नहीं किया गया है।

लेखापरीक्षा के दौरान आपदा प्रबन्धन विभाग (आ प्र वि), आ न्यू एवं प्र के एवं चयनित जनपदों के ज आ प्र प्रा के साथ पाँच रेखीय विभागों[1] के अभिलेखों की जाँच की गई। निर्माण कार्यों की पुनर्स्थापना के मामले में ठेका प्रदान करने को लेखापरीक्षा में आच्छादित नहीं किया गया। इसके अतिरिक्त जरूरी सेवाऐं[2] देने वाले विभागों/ एजेन्सियों से भी आँकड़ों/ सूचनाओं को प्राप्त कर विश्लेषण किया गया। राज्य प्रशासन के प्रतिनिधियों एवं लेखापरीक्षा के अधिकारियों द्वारा चयनित जनपदों के 36 बुरी तरह प्रभावित गाँवों, जिनमें कि 439 ग्रामीण आच्छादित किये गये थे, का संयुक्त भौतिक सत्यापन, राहत की पहल एवं पुनर्स्थापना कार्यों की स्थिति को सुनिश्चित करने के लिए किया गया। लेखापरीक्षा द्वारा इस विषय पर पूर्ववर्ती लेखापरीक्षा प्रतिवेदनों की अनुशंसाओं के अनुसरण का भी विश्लेषण किया गया। इसका प्रतिवेदन में उचित स्थान पर उल्लेख किया गया है।

निष्पादन लेखापरीक्षा प्रारम्भ करने से पूर्व एक प्रवेश गोष्ठी में उत्तराखण्ड सरकार के सचिव के साथ लेखापरीक्षा उद्देश्यों, मानदण्डों एवं विषय क्षेत्रों पर चर्चा की गई (अगस्त 2014)। 30 अप्रैल 2015 को आयोजित निकास गोष्ठी में लेखापरीक्षा निष्कर्षों पर अपर सचिव, आपदा प्रबन्धन के साथ चर्चा की गई तथा शासन के प्रत्युत्तरों को प्रतिवेदन में उचित स्थान पर समाहित किया गया।

---

[1] लोक निर्माण विभाग, जल संस्थान, पेयजल निगम, सिंचाई एवं पंचायतें।

[2] स्वास्थ्य, विद्युत, पशुपालन एवं आपूर्ति।

2.5 आभार

हम सचिव, आपदा प्रबन्धन, अधिशासी निदेशक, आ न्यू एवं प्र के, समस्त पाँच चयनित जनपदों के जिलाधिकारियों, वाडिया हिमालय भूविज्ञान संस्थान, भारत मौसम विज्ञान विभाग, अन्य रेखीय विभागों (स्वास्थ्य, विद्युत, पशुपालन एवं जिला आपूर्ति अधिकारी) तथा सभी स्तरों के कर्मचारियों का निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान सहायता एवं सहयोग प्रदान करने हेतु आभार व्यक्त करते हैं।

हम ज आ प्र प्रा तथा जनपद आपदा प्रबन्धन अधिकारियों के प्रति भी आभार व्यक्त करते हैं जिन्होंने लेखापरीक्षा को सहयोग प्रदान किया एवं इस लेखापरीक्षा के संचालन के दौरान अपने मूल्यवान इनपुट दिए।



अध्याय 3

जून 2013 की आपदा को बढ़ाने वाले कारक

अध्याय– 3 : जून 2013 की आपदा को बढ़ाने वाले कारक

आपदा दुनिया के किसी भी भाग को किसी भी समय आघात पहुँचा सकती है। यह प्राकृतिक (जैसेः बाढ़) अथवा मानव निर्मित कारणों अथवा दोनों के मिश्रण से और अचानक या शनैः शनैः विकसित होने का परिणाम हो सकती है। ऐसी परिस्थिति में, जीवन बचाने, गरीबी उन्मूलन, कठिनाई दूर करने एवं मानवीय गरिमा को बनाए रखने पर जोर देना होता है। आपात प्रतिक्रिया, राहत, पुनर्वास एवं पश्च-आपदा चरण के पुनर्निर्माण गतिविधियों के दौरान शांति व्यवस्था बनाए रखना एवं सामान्य जन-जीवन को पुनः स्थापित करना होता है।

यह सत्य है कि प्रकृति की शक्तियों को नियंत्रित नहीं किया जा सकता है, तथापि, यदि जून 2013 की आपदा की समुचित पूर्व चेतावनी रहती तो रा आ प्र प्रा द्वारा रोकथाम के उपाय समय पर शुरु किए जा सकते थे, जो कि केदारनाथ, अलकनन्दा, भागीरथी, काली एवं गौरी नदियों की घाटियों में असमय व घनघोर वर्षा एवं उसके पश्चात होने वाले भू-स्खलनों एवं बाढ़ के प्रभाव को कम करता। जून 2013 की आपदा से पूर्व वर्ष 2012 में अप्रत्याशित वर्षा के कारण उत्तरकाशी एवं रूद्रप्रयाग जनपदों में दो बड़े भू-स्खलनों का उत्तराखण्ड गवाह रहा, जिसमें 92 जीवन की हानि हुई। तथापि, इसके पश्चात शासन उल्लिखित जोखिम कारकों को संज्ञान में लेने एवं तत्पश्चात किसी स्तर पर कोई उपचारात्मक उपायों को अपनाने में असफल रहा।

निकास गोष्ठी एवं तत्पश्चात के उत्तरों में शासन द्वारा बताया गया कि वे बुनयादी स्तर पर इन परिस्थितियों से सतर्क थे तथा 2010 एवं 2012 की आपदाओं के बाद सभी न्यूनीकरण उपायों को किया गया था। आगे, यह भी बताया गया कि नदी तल से मलवा हटाने एवं नदी तट से लगे हुए विभिन्न स्थानों पर बाँधों के निर्माण की आवश्यक कार्यवाही आरम्भ की जा चुकी है। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि 2010 एवं 2012 की घटनाओं के बाद उत्पन्न परिस्थिति के सम्बन्ध में शासन ने रा आ प्र प्रा के साथ एकमात्र बैठक मई 2013 में आयोजित की। आगे, नदी तल की सफाई एवं बाँधों के निर्माण का कार्य जून 2013 की आपदा के बाद सितम्बर 2013 एवं नवम्बर 2013 में कराया गया।

3.1 आपदा के लिए उत्तरदायी तथा उसके परिमाण को बढ़ाने वाले कारक

राज्य के कमजोर भू-भाग, अपने मूल उत्पत्ति की वजह से प्राकृतिक आपदा की प्रवृत्ति के हैं। प्राकृतिक भू-भाग की स्थितियों के साथ जलवायु/ मौसम परिस्थितियों एवं असंतुलित मानवीय हस्तक्षेप के कारण केदार एवं मंदाकिनी घाटियों तथा राज्य के अन्य भागों में अप्रत्याशित आपदा आई, जो निम्नलिखित प्रस्तरों में वर्णित हैः-

3.1.1 हिमनदियों पर जलवायु परिवर्तन के प्रभाव के फलस्वरुप आसन्न गम्भीर खतरे का अनुश्रवण

उत्तराखण्ड राज्य के ऊँचाई वाले क्षेत्र भारी बर्फीले क्षेत्र हैं जो कि बर्फीली आपदाओं के प्रति अतिसंवेदनशील है। हिमालय की हिमनदियों के तेजी से घटने पर संचार माध्यमों द्वारा लगातार बल देने एवं वैज्ञानिक प्रतिवेदनों के आधार पर उत्तराखण्ड सरकार द्वारा हिमनदियों के गम्भीर खतरों के मूल्यांकन एवं उसके उपचारात्मक उपायों पर सुझाव देने हेतु एक विशेषज्ञ समिति का गठन (जून 2006) किया गया। विशेषज्ञ समिति ने अपना प्रतिवेदन अक्टूबर 2007 में प्रस्तुत किया। समिति ने निम्नलिखित अनुशंसायें दीः-

(क) अल्पकालीन अनुशंसायें:

- उपलब्ध हिमनदियों की सूची को उत्तराखण्ड के मानचित्र पर अध्यारोपित किया जाए जिससे कि हिमनदियों से अत्यधिक प्रभावित क्षेत्रों की पहचान करके त्वरित समाधान किया जा सके।
- हिमनदियों के घटाव, जलीय एवं जलवायु विषयक आँकड़ों पर डाटा तैयार किया जाए।
- भागीरथी घाटी में केदार गंगा एवं केदार बामक के चारों तरफ की ऊपरी हिमनदीय झील का अनुश्रवण धारा प्रवाह के साथ किया जाना चाहिए।
- हिमनदियों से सम्बन्धित जोखिमों के लिए दिशा-निर्देशों एवं जन जागरूकता सामग्री का सृजन।
- गंगोत्री का गौमुख हिमनदी एवं सतोपन्थ हिमनदी जैसे अधिकांश असुरक्षित हिमनदियों के चोटी तक जाने से पर्यटकों को प्रतिबंधित करना।
- हिमनद सूचनाओं को निकालने के लिए श्रव्य/ दृश्य संचार माध्यमों के द्वारा प्रसारण हेतु एक तंत्र विकसित किया जाना चाहिए।

(ख) दीर्घकालीन अनुशंसायें:

- हिमनद एवं हिमझीलों की सूची तैयार करना।
- शीतकाल के दौरान अधिकतम हिमाच्छादन सहित हिमाच्छादन प्रतिचित्रण एवं मूल्यांकन।
- अनुश्रवण पद्धति को सुदृढ़ बनाना।
- बाँधों, जलाशयों एवं ऊर्जा परियोजनाओं की सुरक्षा पर हिमनदियों के प्रभाव को समझने के लिए जोखिम आंकलन।
- भौगोलिक सूचना प्रणाली वातावरण के अन्तर्गत हिमालय की हिमनदियों के लिए सृजित समस्त सूचनाओं को एकीकृत करना।

आँकडों/ सूचनाओं की लेखापरीक्षा से यह प्रदर्शित हुआ कि उत्तराखण्ड सरकार ने समिति द्वारा सुझाए गये उपचारात्मक उपायों पर कोई कार्यवाही नहीं की। निकास गोष्ठी एवं तत्पश्चात के उत्तरों में शासन द्वारा बताया गया कि उक्त समिति की अनुशंसाओं के अनुपालन में गौमुख जाने वाले लोगों की संख्या को नियंत्रित किया जा रहा है। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि गोमुख में मानवीय हस्तक्षेप का नियंत्रण, समिति की मात्र एक अल्पकालीन अनुशंसा है जिसे शासन द्वारा स्वीकार किया गया था। उक्त समिति द्वारा सुझाए गये अवशेष 10 अनुशंसाओं पर कार्यवाही किया जाना अभी भी शेष है।

3.1.2 समतलीय अस्थिरता एवं स्थिरीकरण के उपाय

उत्तराखण्ड नवीन एवं अस्थिर पर्वतों के बीच स्थित है और अत्यधिक वर्षा वाला क्षेत्र है। इस पर्वतीय राज्य में मानसून के समय नियमित रुप से त्रासदियाँ घटती रहती हैं, जिसका मुख्य कारण भू-स्खलन एवं मलबे

का बहाव है। ऊखीमठ की घटना (सितम्बर 2012) के बाद आपदा न्यूनीकरण एवं प्रबन्धन केन्द्र (आ न्यू एवं प्र के) द्वारा उत्तराखण्ड शासन से विषम हिमालयी भू-भाग में अवसंरचना विकास कार्यों के लिए विस्फोटकों के प्रयोग पर प्रतिबंध लगाने की अनुशंसा की गयी थी क्योंकि विस्फोट से चट्टान की परतों के परिवेश में अस्थिरता उत्पन्न होती है। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान ने अपने अध्ययन प्रतिवेदन में बताया (अगस्त 2013) कि जे सी बी, बुलडोजरों जैसी मशीनों से मलबा हटाने की वर्तमान पद्धति तथा सड़कों के चौड़ीकरण के लिए पहाड कटान या वर्तमान में राज्य में नई सड़क बनाने में लगे कर्मियों के पास विज्ञान/ भू-तकनीकी में अल्पज्ञान या अज्ञानता है, जो कि अवैज्ञानिक एवं पारिस्थितिकी की क्षति को सिद्ध करता है।

इस प्रकार, शासन को ऐसी गतिविधियों के दौरान विस्फोटकों के प्रयोग को नियंत्रित एवं संहिताबद्ध करने के लिए एक नीति बनाने की आवश्यकता थी। तथापि, विभाग द्वारा प्रदत्त आँकडों/ सूचनाओं से ज्ञात हुआ कि ऐसी कोई नीति नहीं बनाई गई थी।

3.1.3 मलबे हेतु निस्तारण नीति

मलबे के निस्तारण के सम्बन्ध में पर्यावरण एवं वन मंत्रालय का निर्देश (1986) है कि निर्माण गतिविधियों के दौरान खुदाई से उत्पन्न मलबे को ऐसे सुनियोजित ढंग से अवश्य निस्तारित किया जाए कि यह न्यूनतम स्थान ले, जो पर्यावरण के लिए हानिकारक भी न हो और यह किसी भूमि या जलस्रोत को प्रदूषित भी न करें। आ न्यू एवं प्र के ने सुदृढ़, प्रभावी एवं कार्यान्वित किए जाने योग्य, मलबे की निस्तारण नीति को बनाने हेतु अनुशंसा भी की थी (2012) जो कि खुदाई से प्राप्त समस्त सामग्रियों को इस उद्देश्य के लिए चिन्हित स्थानों पर अनिवार्य रुप से निस्तारण को सुनिश्चित करेगा। इसके विपरीत स्पष्ट दिशा-निर्देशों के अभाव में खुदाई से प्राप्त सामग्रियों का नियमित रुप से निस्तारण पर्वतीय ढलानों पर किया गया है। ढलान से लुढ़कता हुआ मलबा असुरक्षित पर्वतीय ढलानों पर वानस्पतिक आच्छादन को अत्यधिक नुकसान पहुँचाने के अलावा कृषि योग्य भूमि एवं जल स्रोतो पर फैल जाता है। ऐसे अवैज्ञानिक निस्तारण से भू-स्खलन के खतरे बढ़ जाते है। ऐसा मलबा अन्ततः नदी तल एवं जलाशय में पहुँच जाता है और जिसके कारण अधिवृद्धि[1] की समस्या होती है एवं जलाशयों की क्षमता घटती है। जून 2013 की बाढ़ के दौरान बहती धारा के साथ उत्खनित सामग्री के मिलने से धारा के भू-कटाव क्षमता में वृद्धि हुई, जिसके फलस्वरुप आपदा आई। निम्नलिखित उदाहरण मलबा निस्तारण की नीति की आवश्यकता को स्थापित करते हैः-

(i) जनपद रूद्रप्रयाग के जैली गाँव के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह पाया गया कि एक नई सड़क के निर्माण के लिए पहाड़ कटान के समय निकाले गये मलबे को पर्वतीय ढलानों में फेंका जा रहा था। समय के साथ मलबा एकत्र हो गया और अन्ततोगत्वा 2013 के मानसून सत्र में नीचे आया जिसने गांव में भारी तबाही मचाई।

(ii) जून 2013 की आपदा के दौरान निर्माणाधीन जल विद्युत परियोजनाओं के प्रभाव पर पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारत सरकार के अध्ययन प्रतिवेदन (अप्रैल 2014) में दर्शाया गया कि विशेषज्ञों के दल द्वारा क्षेत्र भ्रमण के दौरान देखा कि मलबे के ढेर के स्थलों का रख-रखाव अपर्याप्त था। अधिकांश मलबे के

[1] सभी नदी सम्बन्धी प्रणालियों में संचालित प्रक्रिया।

ढेर के स्थल नदियों से सटे हुए या समीप की छोटी सहायक नदियों के किनारे पर स्थित थे। जनपद रूद्रप्रयाग में क्रमशः मैसर्स लैंकों कोण्डापल्ली एवं मैसर्स लार्सेन एण्ड टूब्रो द्वारा बनाये जा रहे फाटाभ्यूंग एवं सिंगोली-भटवाड़ी की निर्माणाधीन परियोजनाओं के अन्तर्गत अनेक मलबे के ढेर के स्थल क्षतिग्रस्त अवस्था में थे और अधिकांश मलबा बह गया था। लेखापरीक्षा ने इस सम्बन्ध में निजी क्षेत्र की भागीदारी के माध्यम से जल विद्युत विकास पर मार्च 2009 को समाप्त हुए वर्ष की अपनी निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में भी इंगित किया था। तथापि, सरकार द्वारा प्रासंगिक मलबा निस्तारण नीति को तैयार करने हेतु कोई ठोस कदम नहीं उठाए।

(iii) संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान जनपद रूद्रप्रयाग में दो गाँवों[2] के ग्रामीणों की राय थी कि जून 2013 की आपदा के दौरान विनाश का मुख्य कारण मैसर्स लार्सेन एवं टूब्रो जल विद्युत परियोजना द्वारा अव्यवस्थित तरीके से मलबे का निस्तारण करना था।

3.1.4 नदी किनारे निर्माण एवं अधिवृद्धियाँ

आ न्यू एवं प्र के के भूगर्भीय जाँच प्रतिवेदन (2014) के अनुसार नदी तल से सटे हुए स्थानों पर नदियों के सन्निकट तथा यहां तक कि नदी तल के बराबर भी निर्माणों को पाया गया था। यह इस प्रकार के निर्माण है जो जून 2013 की बाढ़ के दौरान अधिकांशतः क्षतिग्रस्त हुए। वाडिया हिमालयी भूविज्ञान संस्थान ने अपने अध्ययन प्रतिवेदन (2014) में मानवीय एवं पशुओं के जीवन और नदी घाटियों में सम्पत्तियों की क्षति का मुख्य कारण नदी तल के किनारे एवं बाढ़ प्रभावित क्षेत्रों में अवैध निर्माण एवं अतिक्रमण को जिम्मेदार ठहराया था। इसलिए, आ न्यू एवं प्र के ने शासन को अपनी अनुशंसाओं में नदियों एवं धाराओं के आसपास के क्षेत्र में विकासात्मक पहल के सन्दर्भ में कठोर नियमों के सुझाव दिए। इस सम्बन्ध में नीति तैयार करने के लिए उपयुक्त वैधानिक हस्तक्षेपों की आवश्यकता थी।

यदि नदियों एवं धाराओं के किनारे के निर्माणों को नियंत्रित किया गया होता और शासन द्वारा आ न्यू एवं प्र के की अनुशंसाओं (2012) को नदियों एवं धाराओं के निकटस्थ निर्माण पर प्रतिबंध की आवश्यकता पर बल देते हुए उत्तराखण्ड बाढ़ प्रभावित क्षेत्र अधिनियम, 2012 के प्रावधानों के अनुरुप अपनाया गया होता तो आपदा का प्रभाव न्यून होता।

3.2 नगर नियोजन एवं भवन उपविधियों का प्रवर्तन

आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति (आ प्र रा नी) अनुबन्धित करती है कि आपदाओं की रोकथाम हेतु यह आवश्यक है कि विकास नियंत्रण विनियम, भवन उपविधियों एवं अवसंरचना सुरक्षा उपायों के साथ सरकारी विभागों, संस्थानों एवं अधिकांश जनता द्वारा इसके प्रवर्तन को सुनिश्चित करने वाला नगर निगम विनियम एवं ग्रामीण क्षेत्रों के लिए उपयुक्त विनियम तैयार किया जाए जिससे कि आपदा प्रभावी क्षेत्र में अस्वीकार्य एवं अनियंत्रित परिस्थिति को टाला जा सके।

लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि नमूना जाँच जनपदों में प्राधिकृत प्राधिकरणों को नगर नियोजन एवं भवन उपविधियों के अनुसार विशिष्ट स्थानों की सीमा तक निर्माण को विनियमित करने के लिए प्राधिकृत किया गया था। तथापि, ये प्राधिकरण उनके पास पर्याप्त तकनीकी मानव शक्ति की उपलब्धता न होने के कारण लगभग अक्रियाशील थे। मानव शक्ति की अपर्याप्तता से विनियमित क्षेत्रों की सीमा में भवन

[2] गबनी गाँव एवं भटवाड़ी सुनार

उपविधियों से अनाच्छादित अनियोजित बसावटों को बढ़ावा मिला और प्राधिकरण उस अव्यवस्था को रोकने की स्थिति में नहीं थे, जैसा कि इन प्राधिकरणों द्वारा लेखापरीक्षा को अवगत कराया गया था।

नमूना जाँच जनपदों में लेखापरीक्षा ने पाया कि राज्य भूमि पर निर्मित 175 भवन या व्यावसायिक प्रतिष्ठान क्षतिग्रस्त हुए थे। इन भवन स्वामियों एवं व्यावसायिक प्रतिष्ठानों को उनके परिसरों में पुनः राज्य भूमि में निर्माण से रोका नहीं गया था। आगे, जनपद चमोली के थराली तहसील के एक विशेष प्रकरण में यह पाया गया कि शासन द्वारा अनुग्रह राहत के रूप में ऐसे दुकानों के स्वामियों को ₹ 7.50 लाख राशि प्रदान की थी जिनका निर्माण राज्य भूमि पर किया गया था और जून 2013 की आपदा में क्षतिग्रस्त हुए थे। इन दुकान स्वामियों को उसी स्थान पर एक बार फिर अपनी दुकानों का पुर्ननिर्माण करते हुए पाया गया। इससे, प्रभावित लोगों को राहत एवं क्षतिपूर्ति प्रदान करने के लिए किए गये पूर्ववर्ती सत्यापन की प्रक्रिया पर प्रश्न चिन्ह लगता है। इससे नियोजन एवं भू-उपयोग उपविधियों के प्रवर्तन हेतु उत्तरदायी संस्थाओं की विश्वसनीयता पर भी प्रतिकूल प्रभाव पड़ा।

3.3 निष्कर्ष

जलवायु परिवर्तन एवं भू-स्खलनों की घटनाएँ, जो उत्तराखण्ड में बारम्बार घटित हो रही थी, को दृष्टिगत रखते हुए जून 2013 की आपदा से पूर्व हिमनदियों पर गठित विशेषज्ञ समिति एवं आ न्यू एवं प्र के के सुझावों में उपचारात्मक उपायों को रा आ प्र प्रा प्रारम्भ नहीं कर पाया। पर्यावरण एवं वन मंत्रालय के दिशा-निर्देशों में वर्णित पर्यावरणीय मुद्दों पर ध्यान देने हेतु ढ़लानों के स्थिरीकरण, मलबे का निस्तारण एवं नदी तट की अधिवृद्धि हेतु विनियमन विद्यमान नहीं थे। राज्य सरकार नदी के किनारों पर निर्माणों के विनियम में भवन उपविधियों को लागू करने में भी असफल थी।

3.4 अनुशंसायें

1. *रा आ प्र प्रा को जलवायु परिवर्तन हेतु वांछित सुधारात्मक उपायों को अपनाने एवं अनवरत अनुश्रवण एवं निरन्तर समीक्षा की पद्धति को बनाये रखने की आवश्यकता है।*
2. *ढलानों के स्थिरीकरण, मलबों के निस्तारण एवं नदी किनारे अधिवृद्धियों से सम्बन्धित नीतियों को अमल में लाने की आवश्यकता है।*
3. *भवन उपविधियों एवं नगर नियोजन को लागू करने के लिए प्रणाली को अमल में लाना चाहिए।*



अध्याय 4

पूर्व तैयारियां

अध्याय– 4 : पूर्व तैयारियां

आपदा पूर्व तैयारियों में जोखिम का आंकलन, चिन्हीकरण एवं न्यूनीकरण सम्मिलित होता हैं। इसमें समस्त आपदा पूर्व तैयारियों को देखने के लिए एक व्यापक संगठनात्मक ढाँचा विकसित करना, सम्मिलित है जो कि यह सुनिश्चित करता है कि राष्ट्रीय आपदा से लड़ने के लिए आवश्यक प्रणालियाँ, प्रक्रियाएं एवं संसाधन उपलब्ध हैं। इसमें आपदा प्रतिक्रिया का विश्लेषण भी सम्मिलित है क्योंकि यह राज्य की पूर्व तैयारियों के उपयोगी परीक्षण को प्रदर्शित करता है।

अधिनियम, राष्ट्रीय, राज्य, जनपद एवं स्थानीय स्तरों पर संस्थागत, विधिक, वित्तीय तथा समन्वय तंत्रों को स्थापित करता है। ये संस्थाऐं समानान्तर सरंचनाएं नहीं हैं तथा आपसी सामन्जस्य से कार्य करेगी।

अधिनियम के अनुसार, आपदा प्रबन्धन के लिए राष्ट्रीय, राज्य एवं जनपद स्तरों पर एक संस्थागत ढ़ाँचे का निर्माण किया गया है। ये संस्थाऐं आपदा प्रबन्धन हेतु पारस्परिक सामन्जस्य के माध्यम से कार्य करेंगी। उत्तराखण्ड सरकार के संस्थागत तंत्र एवं प्रशासनिक व्यवस्था उनके निष्कर्षों सहित अधोलिखित प्रस्तरों में दी गई है:-

4.1 आपदा न्यूनीकरण एवं प्रबन्धन का संस्थानीकरण

प्राधिकारी	अधिदेश/गतिविधियाँ	लेखापरीक्षा परिणाम	निष्कर्ष
रा आ प्र प्रा	राज्य में आपदा प्रबंधन के लिए नीतियाँ एवं योजनायें निर्धारित करना। दिशा-निर्देश को जारी करना चाहिए जिसे राज्य के विभागों द्वारा आपदा रोकथाम एवं न्यूनीकरण हेतु एकीकरण उपायों को उनके विकास योजना और परियोजनाओं में सम्मिलित किए जाने हेतु अपनाया जाना था एवं आपदा प्रभावित व्यक्तियों हेतु राहत प्रदान करने के मानदण्डों के दिशा-निर्देश बनाना। न्यूनीकरण एवं पूर्व तैयारी उपायों हेतु निधियों के प्रावधान की संस्तुति और विभिन्न विभागों के विकासशील योजनाओं की समीक्षा।	जून 2013 की आपदा के समय राज्य आपदा प्रबंधन योजना (रा आ प्र यो) अस्तित्व में नहीं थी। तथापि, यह प्रक्रिया में थी एवं औपचारिक रूप से जुलाई 2014 में अनुमोदित हुई थी। राज्य में नीतियों एवं दिशा-निर्देशों को नहीं बनाया गया था। जून 2013 की आपदा से पूर्व रा आ प्र प्रा ने मात्र एक बार (मई 2013) एवं तत्पश्चात दो बार (25 जून 2013 व 18 दिसंबर 2013) बैठकें की। रा आ प्र प्रा ने जून 2013 की आपदा से पूर्व एवं इसके पश्चात भी वस्तु स्थिति की जानकारी लेने हेतु नियमित	रा आ प्र प्रा अपनी स्थापना से लगभग अक्रियाशील था और यह अपने मूल उद्देश्यों से विमुख था। आगे, अद्यतन रा आ प्र यो के अभाव में रेखीय विभागों की भूमिका को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। परिणामस्वरूप, जून 2013 की आपदा के दौरान विभिन्न रेखीय विभागों के बीच न्यूनतम अथवा न के बराबर समन्वय देखने को मिला।

राज्य कार्यकारी समिति (रा का स)	राष्ट्रीय/ राज्य योजना के क्रियान्वयन हेतु उत्तरदायी एवं आपदा प्रबंधन के लिए समन्वयन एवं अनुश्रवण संस्था के रूप के कार्य करना।	रा का स ने विशेषकर आपदा से संबन्धित मामलों में कभी कोई बैठक नहीं बुलाई। यहाँ तक कि रेखीय विभागों को उनके वार्षिक बजट में आपदा न्यूनीकरण के लिए निधियाँ रखने हेतु निर्देशित नहीं किया गया था।	रा का स की निष्क्रियता के परिणामस्वरूप राज्य एवं जनपद दोनों स्तरों पर निधियों के आंकलन/ आवश्यकता का अभाव रहा। राज्य नियमित राज्य बजट में न्यूनीकरण उपायों को सम्मिलित नहीं कर सका एवं आपदा प्रबन्धन को विकासात्मक प्रक्रिया की मुख्य धारा में जोड़ने में असफल रहा।
राज्य सलाहकार समिति (रा स स)	रा स स का गठन विभिन्न पहलुओं पर अनुशंसायें देने के लिए आपदा प्रबंधन क्षेत्र के विशेषज्ञों से मिलकर किया जाना था।	यथापि रा स स का गठन फरवरी 2008 में किया गया था इसकी एक मात्र बैठक (मार्च 2008) हुई। जून 2013 की आपदा की तिथि पर रा स स अस्तित्व में नहीं थी।	रा आ प्र प्रा कोई उपाय नहीं कर सका जो उसके समक्ष लाये जाने थे यदि रा स स अस्तित्व में होती।
आपातकालीन परिचालन केंद्र (आ प के)	राज्य/जनपद स्तर पर आ प के की स्थापना एवं इन्हें समकालीन प्रौद्योगिकियों एवं संचार सुविधाओं से लैस करना तथा इनके आवधिक उच्चीकरण को प्राथमिकता दी जानी थी।	आ प के अपर्याप्त मानव शक्ति बिना कार्यशील थे। केन्द्र बाह्य स्रोतों के आधार पर चलाए जा रहे थे। इन केन्द्रों के पास अपने नियंत्रण में पर्याप्त उपकरण एवं आवश्यक संचार प्रणालियां भी नहीं थीं।	राज्य/ जनपद दोनों स्तरों पर आ प के जून 2013 की आपदा में स्वयं को तैयार करने की स्थिति में नहीं थे। यहाँ तक कि प्रारंभिक अभिलेखों जैसे कॉल पंजिका का भी संबंधित केन्द्रों पर निर्धारित प्रारूप में रख-रखाव नहीं किया जा रहा था। संकट की सूचनाओं पर प्रतिक्रिया के लिए कोई मानक प्रचालन कार्यविधि (मा प्र का) विद्यमान नहीं थी। उपकरणों की कमी ने आ प के की आपदा के प्रति प्रारम्भिक प्रतिक्रिया को पंगु कर दिया था, जैसा कि प्रतिवेदन में जगह-जगह पर दर्शाया गया है।
जनपद आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (ज आ प्र प्रा)	जनपद आपदा प्रबंधन योजना को तैयार करना और राष्ट्रीय/ राज्य नीति, राष्ट्रीय/ राज्य योजना तथा अलग-अलग	जनपद रूद्रप्रयाग को छोड़कर, प्रत्येक चयनित ज आ प्र प्रा द्वारा ज आ प्र यो तैयार की गई थी। यद्यपि, ये	आपदा के पश्चात खोज, बचाव व राहत अभियानों को ध्यान में रखने के लिए ज आ प्र प्रा किसी पूर्व परिकल्पित नियंत्रण

	जनपद की योजना के क्रियान्वयन का अनुश्रवण करना। ज आ प्र प्रा यह भी सुनिश्चित करेगा कि राष्ट्रीय आ प्र प्रा एवं रा आ प्र प्रा द्वारा निर्धारित रोकथाम, न्यूनीकरण, पूर्व तैयारियों एवं प्रतिक्रिया उपायों हेतु बनाये गए दिशा-निर्देशों का राज्य सरकार के सभी विभागों द्वारा जिला स्तर पर एवं जनपद में स्थानीय प्राधिकारियों द्वारा पालन किया जाए।	योजनायें अभी तक अनुमोदित नहीं थीं और जोखिम केन्द्रित क्षेत्रों के विरुद्ध उपचारात्मक उपायों को शामिल नहीं किया गया था। यहाँ तक कि सरकार की समस्त संबंधित इकाइयों एवं जन समुदाय में आपदा योजना का प्रचार भी नहीं किया गया था। आगे, जनपद चमोली को छोड़कर इन जनपदों में जून 2013 की आपदा के पश्चात उत्पन्न स्थिति का जायजा लेने के लिए संबंधित ज आ प्र प्रा द्वारा कोई बैठक नहीं बुलाई गई थी।	प्रणाली को सक्रिय नहीं कर सका।
ग्राम आपदा प्रबंधन समितियाँ (ग्रा आ प्र स)	आपदा के विभिन्न चरणों में आपदा प्रबंधन समितियों एवं दलों के लिए मा प्र का पर प्रकाश डालते हुए ग्राम आपदा प्रबंधन योजना तैयार करना।	चयनित जनपदों के 5,921 ग्रामों[1] में से किसी में भी ग्रा आ प्र स अस्तित्व में नहीं थीं।	ग्राम स्तर पर कोई संगठित प्रतिक्रिया नहीं थी। यहाँ तक कि जून 2013 की आपदा से संबंधित सूचना को भी संबंधित ग्रामवासियों द्वारा अपने मोबाइल फोनों से स्वैच्छिक रूप से संबंधित जि आ प के को प्रेषित किया गया।
राज्य/ जनपद आपदा न्यूनीकरण कोष	रा आ प्र प्रा एवं ज आ प्र प्रा के गठन हेतु अधिसूचना जारी होने के तुरंत बाद राज्य सरकार, राज्य/ जनपद आपदा न्यूनीकरण कोष की स्थापना करेगी।	न्यूनीकरण कोष राज्य एवं जनपद दोनों स्तरों पर गठित किए गये थे तथापि, निधियों की अनुपलब्धता के कारण ये क्रियाशील नहीं थे।	न्यूनीकरण उपायों को न तो ज आ प्र प्रा द्वारा और न ही रेखीय विभागों द्वारा प्राथमिकता दी गई थी।
रेखीय विभागों की पूर्व तैयारियां	शासन को दिशा-निर्देशों को निर्धारित करना चाहिए जिसे समस्त विभागों द्वारा आपदाओं की रोकथाम, उनके प्रभावों के न्यूनीकरण, पूर्व तैयारियों और प्रतिक्रिया उपायों के लिए अपनाया जाना था।	समस्त रेखीय विभागों में उनकी योजनाओं एवं मा प्र का को विकसित किया जाना अपेक्षित था। तथापि किसी भी विभाग द्वारा सम्बन्धित योजनाओं और मा प्र का तैयार नहीं किया गया था।	रेखीय विभागों द्वारा प्रभावी प्रतिक्रिया तंत्र हेतु न्यूनीकरण योजनाओं एवं मा प्र का विकसित नहीं की गयी थी।

[1] चमोलीः 1,258, पिथौरागढ़ः 1,557, रूद्रप्रयागः 652, टिहरीः 1,774 एवं उत्तरकाशीः 680।

सुस्पष्ट योजनाओं के अभाव में आपदा की प्रतिक्रिया बिना किसी केन्द्र बिन्दु के थी। इसके अतिरिक्त, सक्रिय प्रतिक्रिया संरचना व उत्तरदायित्वों के आवंटन के अभाव में राज्य आपदा के प्रथम तीन दिनों में कोई कार्यवाही नहीं कर सका एवं फलस्वरूप बचाव अभियान 18 जून 2013 से ही प्रारम्भ किया जा सका। इसलिए प्रभावित जनसंख्या की कठिनाईयों में कमी लाने के लिए आपदाओं के प्रबंधन हेतु एक विधिवत योजना आवश्यक है। 36 गाँवों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान जून 2013 की आपदा से निपटने में नियोजन के अभाव की पुष्टि हुई। यह इस तथ्य के बावजूद था कि लेखापरीक्षा ने मार्च 2010 को समाप्त हुए वर्ष के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में विशेष अनुशंसायें की थीं जिनको यदि अपनाया गया होता, तो सरकार को इस प्रकार की आपदाओं से निपटने की पूर्व तैयारियों को बढ़ाने में सहायता मिलती। आपदा से पूर्व की गई इन अनुशंसाओं के सापेक्ष स्थिति को नीचे तालिकाबद्ध किया गया है:-

अनुशंसायें	अनुवर्ती कार्यवाही
विभाग को नीति दिशा-निर्देशों, नियमों व मानकों को बनाने हेतु तत्काल कदम उठाना चाहिए।	X
राज्य सरकार को नियमित बैठकें आयोजित कर रा आ प्र प्रा के प्रभावी क्रियाशीलता को सुनिश्चित करना चाहिए तथा इसकी अनुशंसाओं पर की जाने वाली कार्यवाही की समीक्षा करनी चाहिए।	X
राज्य सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए कि आपदा प्रबंधन योजना इस प्रकार बनाई जाए कि आपदा प्रबंधन उपायों को विकास प्रक्रियाओं में सम्मिलित किया जा सके।	X
राज्य सरकार को राज्य में सुरक्षित निर्माण प्रथाओं को सुनिश्चित करने के लिये भवन निर्माण विनियमों को संहिताबद्ध करना चाहिए।	√
जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ को प्रभावी ढंग से क्रियाशील करने हेतु उचित रुप से सशक्त किया जाना चाहिए।	X
विभाग को ग्राम आपदा प्रबंधन समितियों के गठन के लिये तत्काल कदम उठाने चाहिए।	X

जैसा कि उपरोक्त से देखा जा सकता है कि शासन द्वारा लेखापरीक्षा की अनुशंसाओं के क्रियान्वयन या यथा आवश्यक सुधारात्मक उपायों को प्रारम्भ करने हेतु समुचित कदम नहीं उठाए गए।

निकास गोष्ठी एवं तत्पश्चात के उत्तरों में शासन द्वारा अवगत कराया गया कि रा आ प्र यो स्वयं 2010 में तैयार की गयी थी एवं आपदा के समय विद्यमान थी यद्यपि, इसको रा आ प्र प्रा द्वारा अनुमोदित नहीं किया गया था। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। रा आ प्र यो मात्र जुलाई 2014 में ही अनुमोदित की गयी एवं तत्पश्चात ही योजना सार्वजनिक की गयी थी।

रा आ प्र यो के अनुमोदन न किए जाने को 2013 की संघीय लेखापरीक्षा प्रतिवेदन संख्या 05 में इंगित किया गया था। विभाग द्वारा अन्य रेखीय विभागों को मा प्र का तैयार करने हेतु निर्गत निर्देशों और न्यूनीकरण उपायों को शुरू करने के सन्दर्भ में कोई भी साक्ष्य लेखापरीक्षा को प्राप्त नहीं हुए। रेखीय विभागों द्वारा मा प्र का तैयार नहीं की गई थी। लेखापरीक्षा के दौरान, रेखीय विभागों द्वारा बताया गया कि बजटीय सहयोग के अभाव में उनके लिए अपने स्तर पर किसी भी न्यूनीकरण के उपायों को प्रारम्भ किया जाना सम्भव नहीं था। आगे, शासन ने अवगत कराया कि समस्त जनपदों की ज आ प्र यो तैयार की गयी हैं एवं ज आ प्र प्रा द्वारा नियमित बैठकें आयोजित की गई हैं। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है। जिला प्रशासन, रूद्रप्रयाग द्वारा लेखापरीक्षा प्रश्नावली के अपने उत्तर में स्पष्ट रूप से बताया कि कार्मिकों की कमी के कारण 2008 के पश्चात

ज आ प्र यो तैयार नहीं की गई एवं ज आ प्र प्रा द्वारा आयोजित बैठकों की स्थिति को संबन्धित जिला प्रशासनों द्वारा पूर्व में उपलब्ध कराई गयी सूचना से पुष्टि नहीं की जा सकी।

4.2 आपदा प्रबन्धन को विकासात्मक योजनाओं की मुख्य धारा से जोड़ना

आपदा प्रबन्धन पर राष्ट्रीय नीति उद्धृत करती है कि रोकथाम, पूर्व तैयारी एवं न्यूनीकरण सहित राहत केन्द्रित दृष्टिकोण से परिवर्तन लाने के क्रम में सभी हितधारकों के सहयोग से आपदा रोकथाम एवं न्यूनीकरण उपायों को विकासात्मक योजनाओं एवं कार्यक्रमों की मुख्य धारा से जोड़ने हेतु प्रयास करेगा।

चयनित जनपदों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पाया गया कि (i) रेखीय विभागों द्वारा अपनी विकास योजनाओं में आपदा रोकथाम प्रक्रिया को मुख्य धारा में जोड़ने के लिए कोई बजट का प्रावधान नहीं किया गया था और (ii) विभागों ने केन्द्र एवं राज्य की योजनाओं के साथ विभिन्न विभागीय योजनाओं के अभिसरण का कोई प्रयास नहीं किया जिससे कि विकास कार्य सतत् पारिस्थितिकी विकास को प्रोत्साहित करे। इंगित किए जाने पर, विभाग ने उत्तर दिया कि केन्द्रीय योजनाओं के साथ-साथ अन्य राज्यों की योजनाओं में विकास प्रक्रिया में आपदा न्यूनीकरण का पहलू विद्यमान नहीं है। विभाग का उत्तर युक्तियुक्त नहीं है क्योंकि उत्तराखण्ड राज्य, आपदा की दृष्टि से अन्य राज्यों की तुलना में अधिक संवेदनशील है। इसलिए विकासात्मक प्रक्रिया में आपदा न्यूनीकरण के विभिन्न घटकों, जिसमें समुचित प्रावधानों की उपलब्धता एवं विभिन्न योजनाओं को अभिसरण की परिधि के अन्तर्गत लिए जाने को प्राथमिकता देने हेतु प्रयास करने चाहिए थे।

4.3 जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ

आ प्र रा नी में भूकम्पों एवं भूस्खलनों जैसी आपदाओं के दौरान, अपर्याप्त आकार एवं त्रुटीपूर्ण तरीके से निर्मित भवनों के कारण होने वाले जोखिमों को कम करने के लिए सुरक्षित निर्माण परम्परा का प्रावधान अभिलिखित है। राज्य सरकार द्वारा जीवन रेखा भवनों एवं प्रणालियों में सुधारीकरण हेतु भवन उपविधियों के अनुपालन और सुरक्षित निर्माण परम्पराओं को सुनिश्चित करने एवं राज्य सरकार को तकनीकी सहयोग प्रदान करने के लिए जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ (जो सु प्र)(मई 2005) की स्थापना की गई थी।

इसके अतिरिक्त, आपदा जोखिम के न्यूनीकरण हेतु नियोजित प्रयास की ओर भी ध्यान दिया जाना था। लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि बजट प्रावधानों के अभाव में जो सु प्र लम्बे समय से अस्तित्व में नहीं था। नियमित समीक्षा एवं राज्य को किन जोखिमों का सामना करने के लिए तैयार रहना चाहिए, हेतु कोई औपचारिक प्रक्रिया नहीं थी जैसा कि अधिनियम द्वारा अनुबंधित था। यह भी स्थापित नहीं किया जा सका कि क्या राज्य की पूर्व तैयारियों के स्तर के सम्बन्ध में कोई आंकलन किया गया था। इसप्रकार राज्य बड़े पैमाने पर हुए आपातकाल की घटना, विशेषतौर पर जैसा जून 2013 में देखा गया था, के समय खतरनाक या खतरनाक तरीके से अवस्थित संरचना से उत्पन्न संकटकाल के लिए तैयार नहीं था। आगे, चयनित जनपदों में जोखिम सुरक्षा इकाईयों के अभाव में उन भवनों को जो जन समुदाय के लिए नुकसानदायक थे या जो आपदा के प्रभाव को बढ़ावा देते थे, को अभी तक नष्ट नहीं किया गया था। इंगित किए जाने पर ज आ प्र प्रा ने आश्वासन दिया कि आवश्यक कार्यवाही की जायेगी।

निकास गोष्ठी एवं तत्पश्चात के उत्तरों में शासन ने अवगत कराया कि अधिनियम के लागू होने के पश्चात रा आ प्र प्रा एवं ज आ प्र प्रा द्वारा जो सु प्र के कृत्यों का संज्ञान लिया जा रहा है। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं हैं क्योंकि विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना से उक्त की पुष्टि नहीं की जा सकी।

4.4 मानक प्रचालन कार्यविधियाँ (मा प्र का)

आ प्र रा नी में निर्धारित है कि समस्त राज्य सरकारें, जनपद प्राधिकारियों एवं अन्य हितधारक (रेखीय विभागों) राष्ट्रीय एवं राज्य योजनाओं के सामंजस्य में मा प्र का तैयार करेंगे।

गृह मंत्रालय द्वारा आपदाओं के स्तरों के निर्धारण एवं विभिन्न अभिकरणों को इलेक्ट्रॉनिक सूचना प्रणालियों के माध्यम से आपदाओं से सम्बन्धित चेतावनी जारी करने के लिये मा प्र का प्रतिपादित किया गया है। मा प्र का सम्बन्धी गतिविधियाँ हैं जैसे कि (i) खोज एवं बचाव; (ii) निकासी; (iii) चिकित्सकीय सहायता एवं आकस्मिक घटना प्रबन्धन; (iv) आवश्यक सेवाओं की पुनर्स्थापना; (v) आपदा स्थलों में संचार; और (vi) अन्य महत्वपूर्ण गतिविधियाँ जैसे कि भोजन, पेयजल, स्वच्छता, कपड़ों एवं राहत शिविरों के प्रबन्ध की व्यवस्था करना।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि पाँच चयनित जनपदों में जून 2013 की आपदा के दौरान राहत और बचाव अभियानों के संचालन हेतु उत्तरदायी रेखीय विभागों में सुचारू अभियानों को चलाने हेतु उक्त उल्लिखित मा प्र का की कमी थी। जिसके अभाव में प्रभावित क्षेत्रों में अव्यवस्था की स्थिति देखी गयी। मा प्र का की कमियों के प्रभाव को प्रतिवेदन में उपयुक्त स्थानों पर वर्णित किया गया है।

निकास गोष्ठी एवं तत्पश्चात के उत्तरों में शासन ने अवगत कराया कि विभाग द्वारा सभी सम्बन्धितों को मा प्र का को तैयार करने हेतु समय-समय पर दिशा-निर्देश जारी किए गये थे। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि रेखीय विभागों ने अपनी सम्बन्धित मा प्र का विकसित नहीं की थी।

4.5 मध्यवर्ती शरणस्थलों का प्रावधान

आ प्र रा नी में अनुबंधित है कि विनाशकारी आपदाओं के प्रकरण में, जहाँ प्रतिकूल मौसमी परिस्थितियाँ जीवन के लिए घातक हो सकती हों या जब अस्थाई शरणस्थलों में ठहरने की अवधि लम्बी और अनिश्चित हो तो प्रभावित लोगों के युक्तियुक्त गुणवत्ता वाली जीवन-यापन को सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त स्वच्छता सुविधाओं से युक्त मध्यवर्ती शरणस्थलों का निर्माण किया जाना चाहिए। इस प्रकार के शरणस्थलों का आकार पर्यावरण अनुकूल एवं स्थानीय संस्कृति के अनुरूप होना चाहिए। सामान्य अवधियों के दौरान मध्यवर्ती शरणस्थलों का ढाँचा बनाने के लिए रा आ प्र प्रा/ ज आ प्र प्रा हेतु ऐसी योजना वांछनीय होगी जो कि किफायती एवं बहुउद्देशीय क्षमता से युक्त स्थानीय आवश्यकता के अनुरूप हो।

विभाग द्वारा प्रदत्त आँकड़ों/ सूचनाओं की लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि चयनित जनपदों की अनुमोदित ज आ प्र यो में मध्यवर्ती शरणस्थलों के निर्माण को स्थान नहीं दिया गया था। इसे महत्व दिया जाना चाहिए क्योंकि उत्तराखण्ड राज्य ऐतिहासिक रूप से भूकम्पों, त्वरित बाढ़ों एवं भूस्खलनों की प्रवृत्ति का है। जून 2013 की आपदा में पूर्व चिह्नीकृत सुरक्षित स्थलों में इस प्रकार के शरणस्थलों की कमी के कारण प्रभावित लोगों को अपर्याप्त सुविधाओं से युक्त या जल्दबाजी में प्रबन्ध किए गये परिसरों में रखा गया। प्रतिवेदन में दृष्टान्तों को उचित स्थानों पर उल्लेख किया गया है।

4.6 सुरक्षित राहत शिविर स्थलों का अचिन्हीकरण

अधिनियम के अनुसार, जनपद प्राधिकारियों को ऐसे भवनों और स्थलों को चिन्हित करने की आवश्यकता थी जिन्हें किसी आपदा की चेतावनी या आपदा के समय राहत केन्द्रों या शिविरों के रूप में प्रयोग किया जा सके। लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि आपदा के पश्चात जिन स्थानों पर प्रभावित लोगों को शिविरों में रखा गया था वे स्थान सुरक्षित नहीं थे, जैसा नीचे विस्तृत रूप में दिया गया है:-

(i) उत्तरकाशी में, जून 2013 की आपदा में ज आ प्र प्रा द्वारा डिडसारी शासकीय प्राथमिक विद्यालय एवं उच्च प्राथमिक विद्यालय को राहत शिविर के रूप में उपयोग किया गया था, जैसा कि यह ज आ प्र यो में इस उद्देश्य के लिये चिन्हित थे। जबकि, यह गाँव 2002 में असुरक्षित घोषित किया गया था एवं पुनर्स्थापन हेतु संस्तुत था। इस प्रकार ज आ प्र प्रा ने 115 प्रभावित लोगों के जीवन को इन परिसरों में रखकर खतरे में रखा। इस तथ्य की पुष्टि लेखापरीक्षा दल एवं ज आ प्र प्रा के प्रतिनिधि द्वारा सम्पादित संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान हुई।

(ii) रूद्रप्रयाग में ऊखीमठ तहसील के चन्द्रापुरी गाँव के 29 परिवारों ने अपने भवनों को खोया था और उन्हें राहत शिविरों में रखा गया था। इन परिवारों को जिन शिविरों में रखा गया था वे पूर्व से चिन्हित नहीं थे और सुरक्षित स्थान पर नहीं थे, जो इन परिवारों के जीवन को भविष्य की विपत्तियों के प्रति असुरक्षित बना रहा था। यह तथ्य उस समय प्रकाश में आया जब 27 जुलाई 2013 को जिलाधिकारी इन परिवारों से मिलने गए।

(iii) भौतिक सत्यापन के दौरान संयुक्त दल ने 36 प्रभावित गाँवों के 439 ग्रामवासियों से वार्ता की, जिसमें से 20 प्रभावित गाँवों के 267 ग्रामवासियों (61 *प्रतिशत*) ने समीप के सरकारी भवनों में शरण ली या बिना शासन के सहयोग के स्वयं अन्य निजी भवनों में शरण ली।

निकास गोष्ठी एवं तत्पश्चात के उत्तरों में शासन ने अवगत कराया कि रूद्रप्रयाग सहित सभी ज आ प्र यो में अस्थायी शरणस्थलों को चिन्हित एवं सूचीबद्ध किया गया है। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि ज आ प्र प्रा, रूद्रप्रयाग द्वारा लेखापरीक्षा के दौरान बताया गया था कि जनपद रूद्रप्रयाग में ज आ प्र यो विद्यमान नहीं थी।

4.7 डाटाबेस की तैयारी एवं रख-रखाव

(i) राज्य सरकार के पास चार-धाम यात्रा के तीर्थयात्रियों के पंजीकरण का कोई भी तन्त्र न तो तीर्थ स्थान के प्रवेश बिन्दुओं और न ही आधार शिविरों में विद्यमान था। परिणामस्वरूप, सरकार के पास तीर्थ यात्रियों एवं पर्यटकों जो कि आपदा में सर्वाधिक प्रभावित एवं अपने घरों से बाहर थे, की कोई निश्चित संख्या नहीं थी । चार-धाम यात्रा मार्ग के विभिन्न स्थानों पर कितने यात्री फँसे या लापता हुए थे, की कोई तात्कालिक सूचना नहीं थी। इसके कारण फँसें लोगों, मृतकों एवं लापता लोगों के बारे दिन-प्रतिदिन आँकड़ों में बहुत असंगति थी। तीर्थ यात्रियों के विस्तृत डाटाबेस होने से राज्य सरकार को फँसे हुए या लापता तीर्थ यात्रियों की निश्चित संख्या ज्ञात करने में सहायता मिल सकती थी। यह न केवल प्रशासन की पूर्व तैयारियों के स्तर को बढ़ाता बल्कि अत्यधिक निर्देशित एवं प्रभावशाली निकासी रणनीति को भी सुनिश्चित करता।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि चार-धाम तीर्थ यात्रियों का पंजीकरण अब चिन्हित प्रवेश बिन्दुओं पर किया जा रहा है जो स्वागत योग्य कदम है।

(ii) प्रतिक्रिया एवं राहत वितरण सुधारने के उपाय के तौर पर ग्राम/ पंचायत स्तर पर एक जनसांख्यिकीय डाटाबेस तैयार करने एवं समय-समय पर उसको अद्यतन भी किया जाना चाहिए था। यह प्रभावित लोगों को राहत सामग्रियों एवं अनुग्रह राशि भुगतानों के उचित एवं निष्पक्ष वितरण को भी सुगम बना देती। ऐसी प्रणाली से विसंगतियों की बहुत कम सम्भावना रह जाती है। भवनों, भू-अभिलेखों, और पशुधन के डाटाबैंक के अभाव में, क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं/ मानव जीवन की हानि और पशुधन की हानि हेतु राहत/ अनुग्रह राशियों के भुगतानों को अपने प्रतिवेदनों में बिना किसी राजस्व/ अन्य सरकारी अभिलेखों से संदर्भित किए राजस्व उप-निरीक्षक (रा उ नि) द्वारा तैयार किए गये प्रतिवेदन के आधार पर किया जा रहा था। अतः भुगतान किए जाने से पूर्व रा उ नि के प्रतिवेदनों का पुनः सत्यापन नहीं किया गया था।

तथापि, सरकार ने अब राहत वितरण के विद्यमान कोड्स एवं मैनुअलों की समीक्षा के लिए एक समिति गठित कर दी है।

4.8 आपूर्तियों के रख-रखाव हेतु पूर्व तैयारियां

अधिनियम राहत एवं बचाव सामग्रियों के आवश्यक भण्डारण या अल्प सूचना पर ऐसी सामग्रियों की उपलब्धता बनाए रखने हेतु पूर्व तैयारियां सुनिश्चित करने का निर्धारण करता है। लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि सम्बन्धित जिला आपूर्ति अधिकारियों (जि आ अ) ने अल्पतम सम्भावित समय में राहत सामग्रियाँ प्रभावित लोगों तक पहुंचाने के लिए अपनी मानक प्रचालन कार्यविधियां विकसित नही की थीं। लेखापरीक्षा ने लगभग समस्त चयनित जनपदों में आवश्यक वस्तुओं की कमी को पाया। उत्तराखण्ड एक पहाड़ी राज्य होने एवं मानसून अवधि में सामान्य यातायात की अवरूद्धता नियमित रूप से होने के कारण सरकार ने कम से कम तीन माह की मानसून अवधि की आवश्यकता की पूर्ति के लिए आवश्यक वस्तुओं का अधिक भंडारण बनाने का निर्णय लिया था। तथापि, यह पाया गया कि चयनित जनपदों में इस उद्देश्य के लिए पर्याप्त भण्डारण क्षमता नहीं थी।

निकास गोष्ठी एवं तत्पश्चात के उत्तरों में शासन ने तथ्यों को स्वीकार किया एवं बताया कि क्षेत्रों में सीमित भण्डारण क्षमता तीन माह के भण्डारण की अनुमति नहीं देती। तथापि, एक माह का राशन रखा जाता है।

4.9 चिकित्सा पूर्व तैयारियां

आ प्र रा नी उद्धटित करती है कि आपदा के प्रकरण में, चिकित्सा प्रतिक्रिया त्वरित एवं प्रभावी होनी चाहिए। अधिकतर परिस्थितियों में चिकित्सा प्रतिक्रिया योजनाओं का कार्यान्वयन एवं चिकित्सा संसाधनों का उपयोग राज्य एवं जनपद स्तरों पर विशेष ध्यान आकर्षित करता है। केन्द्र के पास उपलब्ध चलायमान चिकित्सालयों एवं अन्य संसाधनों को भी राज्यों/ केन्द्र शासित प्रदेशों में अत्यंत प्रभावशाली ढंग से प्रदान किया जाना चाहिए। आपदा के उपरान्त महामारियों को फैलने से रोकने में स्वास्थ्य प्रबन्धन, स्वच्छता एवं साफ-सफाई सेवाएं महत्वपूर्ण हैं।

पाँच चयनित जनपदों के आँकड़ों/ सूचनाओं की लेखापरीक्षा जाँच में निम्नलिखित कमियों का पता चलाः-

- सम्बन्धित जिला चिकित्सा प्राधिकारियों की आपदा प्रबन्धन योजनायें या तो बिल्कुल भी विद्यमान नहीं थी या फिर आपदा के समय की जाने वाली प्रतिक्रिया को महत्व दिए बिना तैयार की गयी थी।

- चयनित जनपदों में त्वरित प्रतिक्रिया दलों का गठन नहीं किया गया था। परिस्थिति के अनुसार किए जाने वाले प्रतिवादित कार्यवाही वाली योजना भी विद्यमान नहीं थी। नीति विवरण में अग्रिम नियोजन का उल्लेख भी नहीं पाया गया था। आगे, विकास खण्ड स्तर पर आपदा त्वरित प्रतिक्रिया दल बिना चिकित्सकों के बनाए गये थे। मात्र स उ प्र[2] एवं अ सा स्वा का[3] को दायित्व सौंपे गए थे।
- जून 2013 की आपदा से पूर्व आपदा में सर्वाधिक प्रभावित दो जिलों[4] में चिकित्सा प्राधिकरणों द्वारा आवश्यक दवाइयों की न्यूनतम निर्धारित भण्डारण का रख-रखाव नहीं किया गया था। साथ ही यह पाया गया कि इनका क्रय या माँग भी जून 2013 की आपदा के पश्चात ही किया गया था।
- चिकित्सा प्राधिकारियों ने अपने विभागीय बजट में जनपदों एवं विकास खण्डों में आवश्यक दवाइयों के भण्डारण के लिए समुचित प्रावधान भी नहीं किए थे।
- जून 2013 की आपदा के पश्चात जिला चिकित्सा प्राधिकारियों द्वारा महामारी नियन्त्रण गतिविधियों जैसे कि आपदा प्रभावित क्षेत्रों में टीकाकरण भी नहीं किया गया था।

इस प्रकार, जून 2013 की त्रासदी की स्थिति से निपटने के लिए राज्य में चिकित्सा प्राधिकारियों की तैयारी कम थी।

निकास गोष्ठी एवं तत्पश्चात के उत्तरों में शासन ने अवगत कराया कि असाधारण संख्या में मृत्युओं के उपरान्त भी क्षेत्र में बीमारी अथवा महामारी का प्रकोप नहीं हुआ। शासन का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि उपचारात्मक उपायों को केन्द्रित किया गया था एवं महामारियों को फैलने के नियन्त्रण हेतु अन्य राज्यों से चिकित्सा दलों की मांग की गई थी।

4.10 पशुधन की सुरक्षा

आ प्र रा नी के अनुसार आपदाओं के प्रभावों से पालतू के साथ-साथ जंगली दोनों ही जानवर अनाश्रित हो जाते हैं। पशुओं को बचाने के लिए समुचित उपायों पर विचार करना आवश्यक है एवं जहाँ तक सम्भव हो सके सामुदायिक प्रयासों से आपदा के दौरान एवं उसके बाद इन पशुओं को बचाने एवं उनके लिए भोजन एवं शरण के उपाय तलाशने चाहिए। यहाँ पर ध्यान देना प्रासंगिक है कि कई समुदायों ने आपदा के दौरान पशुओं पर सहानुभूति दिखाई एवं इनके प्रयासों को औपचारिक रूप से पूर्व तैयारी की योजनाओं में सम्मिलित किए जाने की आवश्यकता है।

लेखापरीक्षा जाँच में पाया गया कि सम्बन्धित पशु चिकित्सा कार्यालयों ने मा प्र का विकसित नहीं की थी जो इन कार्यालयों को आपातकालीन परिस्थितियों को बेहतर तरीके से निर्वाह करने में सक्षम बनाते। जहाँ भी आपदा योजनायें बनाई गयी थी, उनमें प्रतिवादित क्रियाकलाप के प्रावधान को सम्मिलित नहीं किया गया था। इन योजनाओं में त्वरित प्रतिक्रिया दलों की अवधारणा की कल्पना नहीं की गई थी। आगे, सम्बन्धित जिला पशु चिकित्सा कार्यालयों की योजनाओं के मूल्यांकन एवं विश्लेषण में पता चला कि:-

- समस्त जिला कार्यालय आपातकालीन स्थिति से निपटने हेतु अच्छी तरह से सुसज्जित नही थे;

---

[2] सहायक उपचारिक प्रसाविका ।

[3] अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकत्री (आशा) ।

[4] पिथौरागढ़ एवं रूद्रप्रयाग ।

- दवाइयों की अपर्याप्त उपलब्धता थी एवं वे जून 2013 की आपदा के पश्चात क्रय की गयी थी;
- चारे की कमी थी; और
- पशु चिकित्सकों की कमी थी।

4.11 निष्कर्ष

रा आ प्र प्रा अपनी स्थापना से ही लगभग अक्रियाशील था। रा का स की निष्क्रियता के परिणामस्वरूप राज्य एवं जनपद दोनों स्तरों पर न्यूनीकरण के लिए निधियों के आंकलन/ आवश्यकता का अभाव रहा। राज्य/ जनपद, दोनो स्तरों पर आ प के ने जून 2013 की आपदा के लिए स्वयं को तैयार नहीं किया था। आपदा के पश्चात खोज, बचाव एवं राहत अभियानों को ध्यान में रखने के लिए ज आ प्र प्रा किसी पूर्व परिकल्पित नियंत्रण प्रणाली को सक्रिय नही कर सका। ग्राम आपदा प्रबन्धन समितियों के अभाव में ग्राम स्तर पर कोई संगठित प्रतिक्रिया नहीं था। किसी वित्तीय सहयोग के अभाव में रेखीय विभागों ने आपदा न्यूनीकरण योजनाओं को विकासात्मक प्रक्रिया की मुख्यधारा में सम्मिलित नहीं किया। रेखीय विभागों द्वारा प्रभावी तन्त्र को विकसित करने हेतु आवश्यक मा प्र का विकसित नहीं की गई थी।

आपदा के समय जो सु प्र लम्बे समय से आस्तिव में नहीं था। राज्य सरकार के पास चार-धाम यात्रियों के पंजीकरण का कोई भी तन्त्र न तो प्रवेश बिन्दुओं और न ही आधार शिविरों में विद्यमान था। लगभग समस्त चयनित जनपदों में आवश्यक वस्तुओं की कमी पाई गई थी। जनपदों में तीन माह के उपयोग के लिए अधिक भण्डारण बनाए रखने के लिए पर्याप्त भण्डारण क्षमता नहीं थी।

सम्बन्धित जिला चिकित्सा प्राधिकारियों ने आपदा प्रबन्धन योजनायें तैयार नहीं की गई थी एवं आवश्यक दवाइयों के भण्डारण के लिये पर्याप्त प्रावधान नहीं किए गये थे। पशु चिकित्सा कार्यालयों ने मा प्र का को विकसित नहीं किया था जो कि इन कार्यालयों को आपात स्थिति में सुचारू ढंग से निर्वहन करने के योग्य बनाता।

4.12 अनुशंसायें

1. *विभाग को राज्य आपदा प्रबन्धन नीति दिशा-निर्देश तैयार करने हेतु तत्काल कदम उठाने चाहिए एवं प्रवर्तन प्राधिकरणों को आवश्यक अधिकार/शक्तियाँ प्रदान करनी चाहिए।*
2. *राज्य सरकार को नियमित बैठकें आयोजित कर रा आ प्र प्रा के प्रभावी कृत्यों एवं उनकी अनुशंसाओं पर अनुवर्ती कार्यवाही की समीक्षा सुनिश्चित करनी चाहिए।*
3. *राज्य सरकार को सुनिश्चित करना चाहिए के विभाग अपनी वार्षिक आपदा योजनाओं को तैयार करे एवं आपदा प्रबन्धन को विकासात्मक प्रक्रिया की मुख्य धारा में सम्मिलित करना भी सुनिश्चित करें।*
4. *जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ को क्रियाशील बनाने के प्रयास करने चाहिए।*
5. *आवश्यक खाद्य सामग्रियों के भण्डारण क्षमता को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।*
6. *स्वास्थ्य एवं पशु चिकित्सा विभागों को किसी भी आकस्मिकता से निपटने हेतु अपनी मानक प्रचालन कार्यविधियों को तैयार करने की आवश्यकता है।*



अध्याय 5

वित्तीय व्यवस्थायें

अध्याय– 5 : वित्तीय व्यवस्थायें

प्राकृतिक आपदा से निपटते समय राहत एवं बचाव अभियान के संचालन हेतु निधियों की त्वरित एवं सरल उपलब्धता अति महत्वपूर्ण है। 13वें वित्त आयोग की अनुशंसाओं पर आधारित राज्य आपदा मोचन निधि (रा आ मो नि) एवं राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष (रा आ अ को) की योजनायें 1 अप्रैल 2010 से 31 मार्च 2015 हेतु संचालित है। रा आ मो नि का उपयोग केवल आपदा पीड़ितों को निर्दिष्ट दरों पर तात्कालिक राहत उपलब्ध कराने एवं आवश्यक प्रकृति के क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की मरम्मत/ पुनर्स्थापना कराने हेतु होता है। आगे, रा आ मो नि नियमावली के अनुसार, रा आ मो नि का उपयोग आपदा पूर्व तैयारियों, पुनर्स्थापना, पुनर्निर्माण एवं न्यूनीकरण पर व्यय हेतु नहीं होगा। इस प्रकार के व्यय हेतु राज्य योजना निधियों में प्रावधान किए जाने की आवश्यकता है। वर्तमान लेखापरीक्षा का कार्यक्षेत्र 15 से 17 जून 2013 में घटित आपदा के प्रतिक्रिया, बचाव एवं राहत प्रयासों और उससे आवश्यक अवसंरचनाओं को हुई हानियों एवं क्षतियों की पुनर्स्थापना सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच करने तक ही सीमित था।

5.1 निधियों की उपलब्धता के सापेक्ष व्यय

निधियों की आवश्यकता को पूरा करने के लिए उत्तराखण्ड सरकार (उ स) ने प्रारम्भ में ₹ 13,844.34 करोड़ की क्षति का ज्ञापन भारत सरकार (भा स) को प्रस्तुत किया (जुलाई 2013)। भा स द्वारा उ स के इस अनुरोध को स्वीकार नहीं किया गया (अगस्त 2013) एवं उ स से आपदा से हुई तात्कालिक क्षतियों की अवसंरचनाओं के पुनर्निर्माण एवं अन्य दीर्घकालिक योजनाओं से पृथक करने हेतु कहा। उ स ने क्षतियों का प्रस्ताव पुनः सितम्बर 2013 में प्रस्तुत किया, जिसका विवरण अनुरोधों के बावजूद लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। उ स के अनुरोध को भा स द्वारा स्वीकार किया गया, जिसमें भा स के कार्यक्षेत्र (जनवरी 2014) के अधीन विभिन्न स्रोतों से ₹ 7,981.04 करोड़ का पैकेज उ स को 2013-14 से 2015-16 की अवधि तक के लिए उपलब्ध कराने की प्रतिबद्धता जताई, जैसा नीचे विस्तृत रूप में दिया गया है:-

तालिका: 5.1

उत्तराखण्ड पुनर्निर्माण पैकेज के तहत वित्त पोषण के स्रोत *(₹ करोड़ में)*

स्रोत	2013-14	2014-15	2015-16	योग
के प्रा यो (पुनर्निर्माण) केन्द्रांश	516.39	689.30	680.11	1,885.80
केन्द्रीय योजना	7.50	22.50	20.00	50.00
विशेष योजना सहायता	165.00	495.00	440.00	1,100.00
वाह्य सहायतित योजना (पुनर्निर्माण एवं चालू)	556.06	1,645.90	1,535.38	3,737.34
योग: योजना	**1,244.95**	**2,852.70**	**2,675.49**	**6,773.14**
रा आ अ को (गैर योजना)	1,207.90	00	00	1,207.90
महायोग	**2,452.85**	**2,852.70**	**2,675.49**	**7,981.04**

स्रोत: आपदा प्रबन्धन विभाग द्वारा प्रदत्त।

विभाग द्वारा राहत एवं पुनर्स्थापन गतिविधियों हेतु प्राप्त निधियों एवं उसके सापेक्ष व्यय का विस्तृत विवरण निम्नलिखित तालिका में दिया गया है:-

तालिका: 5.2 *(₹ करोड़ में)*

विवरण	श्रेणी			
	रा आ मो नि	मु मं रा नि	प्र मं रा नि	योग
निधियों की उपलब्धता	474.50	436.87	118.18	1,029.55
निधियों का उपयोग	381.75	240.98	110.80	733.53

स्रोत: आपदा प्रबन्धन विभाग एवं मुख्यमंत्री कार्यालय द्वारा प्रदत्त।

5.2 मु मं रा नि के अधीन निधि की उपलब्धता एवं व्यय

मुख्यमंत्री राहत निधि (मु मं रा नि) के संचालन सम्बन्धी नियमों को आपदा घटित होने एवं राज्य सरकार द्वारा बचाव, राहत एवं अन्य गतिविधियों के लिए स्वैच्छिक अंशदानों के प्राप्त होने की शुरूआत के पश्चात दिसम्बर 2013 में अधिसूचित किया गया। इसके नियमों को फिर से जुलाई 2014 में संशोधित किया गया। मु मं रा नि के लेखओं की इस उद्देश्य हेतु नियुक्त चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट द्वारा प्रति वर्ष लेखापरीक्षा की जाती है। मौजूदा प्रावधानों के अनुसार इस निधि से व्यय राज्य के माननीय मुख्यमंत्री के विवेकाधीन है। मु मं रा नि से किए जाने वाले व्ययों की प्रमुख श्रेणियों में से एक प्राकृतिक आपदाओं से होने वाली हानियाँ है। मुख्यमंत्री के कार्यालय द्वारा उपलब्ध कराए गये आँकड़ों/ सूचना में पता चला कि निधि में ₹ 436.87 करोड़ प्राप्त हुए थे (मार्च 2014)। इस निधि से ₹ 240.98 करोड़ की धनराशि व्यय की गई।

विभाग/ मुख्यमंत्री कार्यालय द्वारा प्रदत्त सूचना/ आँकड़ों में आगे पता चला कि जुलाई 2013 से मार्च 2014 के दौरान चयनित जनपदों को मु मं रा नि से ₹ 168.86 करोड़ प्रदान किया गया था। मु मं रा नि से बुरी तरह से प्रभावित जनपदों को जिन उद्देश्यों हेतु निधियाँ निर्गत की गई निम्नलिखित तालिकानुसार है:-

तालिका: 5.3 *(₹ करोड़ में)*

जनपद का नाम	आबंटन			व्यय
	राहत	पुनर्स्थापना	योग	
चमोली	2.23	27.85	30.08	30.08
पिथौरागढ़	2.20	12.02	14.22	14.22
रुद्रप्रयाग	39.86	65.54	105.40	105.40
टिहरी	0.15	1.25	1.40	1.40
उत्तरकाशी	1.50	16.26	17.76	17.76
योग	**45.94**	**122.92**	**168.86**	**168.86**

स्रोत: मुख्यमंत्री के कार्यालय द्वारा प्रदत्त सूचना।

उपर्युक्त से देखा जा सकता है कि राहत उद्देश्यों हेतु मात्र 27 *प्रतिशत* निधियाँ ही प्रदान की गई थी। शेष 73 *प्रतिशत* पुनर्स्थापन कार्यों के लिए प्रदान किया गया। लेखाओं की वार्षिक लेखापरीक्षा अभी तक सम्पन्न नहीं कराई गयी थी।

5.3 नमूना जाँच जनपदों में किया गया व्यय

15 से 17 जून 2013 के मध्य हुई हानियों के कारण संचालित राहत एवं पुनर्स्थापन कार्यों हेतु नमूना जाँच जनपदों द्वारा विभिन्न स्रोतों से किया गया व्यय निम्नानुसार तालिकाबद्ध है:-

तालिका: 5.4 *(₹ करोड़ में)*

जनपद का नाम	राहत				पुनर्स्थापना	योग
	रा आ मो नि	राज्य बजट	मु मं रा नि	प्र मं रा नि	रा आ मो नि	
चमोली	5.12	2.74	2.71	3.83	19.72	34.12
पिथौरागढ़	4.28	4.41	1.74	4.82	18.15	33.40
रुद्रप्रयाग	16.03	14.11	24.55	27.31	29.96	111.96
टिहरी	1.82	4.04	1.68	2.49	14.28	24.31
उत्तरकाशी	5.04	2.60	3.12	2.26	15.40	28.42
योग	**32.29**	**27.90**	**33.80**	**40.71**	**97.51**	**232.21**

स्रोत: सम्बन्धित चयनित जनपदों के तहसीलदारों द्वारा 15 से 17 जून 2013 से सम्बन्धी प्रदत्त सूचना।

व्यय के विवरणों में पता चला कि चयनित जनपदों में ₹ 232.21 करोड़ का व्यय निम्नलिखित प्रकार से किया गया था:-

- 33,488 प्रकरणों में राहत का वितरण; एवं
- आवश्यक प्रकृति के 1,820 कार्यों का पुनर्स्थापन।

रा आ मो नि के मानकों से परे प्रभावित लोगों को भुगतान की गई राहत राशि की प्रतिपूर्ति राज्य बजट से की जानी थी। तथापि, सम्बन्धित चयनित जनपदों के तहसीलदारों द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार रा आ मो नि के मानकों से अधिक विभिन्न श्रेणियों की हानियों के अधीन ₹ 27.90 करोड़ की राहत का वितरण राज्य बजट के स्थान पर मु मं रा नि से किया गया। इंगित किए जाने पर विभाग ने बताया कि इन जनपदों द्वारा विभिन्न स्रोतों के अधीन किए गये व्यय का समायोजन अभी विभागीय स्तर पर किया जाना शेष था। तथापि, अन्तिम समायोजन रा आ मो नि के मानकों एवं शासनादेशों के अनुसार किया जायेगा। तथ्य यह रहा कि इन समायोजनों को अभी भी किया जाना शेष है।

5.4 अन्य लेखापरीक्षा निष्कर्ष

(i) उत्तराखण्ड सरकार ने रा आ मो नि, राज्य बजट और मु मं रा नि से किए जाने वाले लेन-देनों के पृथक लेखांकन एवं अभिलेखों के रख-रखाव हेतु सम्बन्धित ज आ प्र प्रा को निर्देशित किया था (अगस्त 2013)। चयनित जनपदों के लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि उक्त श्रेणियों के अधीन इन ज आ प्र प्रा द्वारा लेखों का पृथक से रख-रखाव नहीं किया गया। विभिन्न स्रोतों से प्राप्त निधियों के लिए ज आ प्र प्रा एवं अधीनस्थ कार्यालयों दोनों द्वारा पृथक से रोकड़ बही का भी रख-रखाव नहीं किया गया था। जनपद स्तर पर प्राप्त की जा रही निधियों के स्रोतों के पृथकीकरण के अभाव में लेखापरीक्षा जिला प्राधिकारियों द्वारा इन निधियों के स्रोतवार उपयोग को सुनिश्चित नहीं कर सका।

(ii) इसके अलावा, सम्बन्धित जिला प्राधिकारियों को टी आर-24[1] के अधीन धन आहरण हेतु प्राधिकृत भी किया गया था। चयनित जनपदों द्वारा टी आर-24 से आहरित ₹ 25.24 करोड़ की धनराशि इन जनपदों में असमायोजित पड़ी थी। इस धनराशि का वित्तीय वर्ष 2013-14 में ही समायोजन किया जाना चाहिए था। तथापि, यह धनराशि क्योंकि समायोजित नहीं थी, यह अन्तर्निहित है कि उक्त धनराशि बिना किसी प्रशासनिक अनुमोदन के व्यय की गयी।

(iii) जैसा कि *अध्याय-6* में चर्चा की गई है कि राहत/ क्षतिपूर्ति के 1,122 प्रकरणों में व्यय की पूर्ति हेतु ₹ 59.33 लाख की धनराशि का अतिरिक्त व्यय रा आ मो नि से किया गया।

(iv) जैसा कि *अध्याय-7* में चर्चा की गई है कि पाँच चयनित जनपदों में रा आ मो नि से ₹ 24.11 करोड़ का व्यय उन 159 कार्यों पर करना पाया गया जो रा आ मो नि के मानकों से आच्छादित नहीं थे।

(v) आपदा प्रबन्धन विभाग 20 माह व्यतीत हो जाने के पश्चात भी फरवरी 2015 तक लेखों का अन्तिम समायोजन करने में सक्षम नहीं था। इसलिए व्यय के अन्तिम समायोजन सम्बन्धी अभिलेखों हेतु विभाग से कई अनुरोधों के बावजूद भी विभिन्न स्रोतों के अन्तर्गत निधियों के उपयोग को सुनिश्चित नहीं किया जा सका। अन्तिम समायोजन के अभाव का कारण विभिन्न स्तरों पर लेखाओं के गैर- समाधान को माना जा सकता है।

5.5 निष्कर्ष

रा आ मो नि के मानकों से परे प्रभावित लोगों को भुगतान की गई राहत राशि की प्रतिपूर्ति राज्य बजट के माध्यम से किया जाना था। इसके स्थान पर रा आ मो नि के मानकों से अधिक धनराशि का भुगतान मु मं रा नि से किया गया। सम्बन्धित जनपदों से उपयोगिता विवरणों के प्राप्त न होने के कारण मु मं रा नि का समायोजन नहीं किया गया। ज आ प्र प्रा द्वारा निधियों के प्रत्येक स्रोत का पृथक लेखांकन नहीं किया गया। आपदा प्रबन्धन विभाग लेखाओं के अन्तिम समायोजन को करने में विफल रहा।

5.6 अनुशंसायें

1. *विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि आपदा के लेखों हेतु उचित लेखांकन प्रणाली विद्यमान हो एवं सम्बन्धित ज आ प्र प्रा द्वारा उसका पालन किया जाए।*
2. *विभाग को विभिन्न स्रोतों से व्यय किए निधियों का त्वरित समायोजन सुनिश्चित करना चाहिए।*
3. *निधि के संचालन के नियमों के अनुसार मु मं रा नि से हुए व्यय की वार्षिक लेखापरीक्षा की जानी चाहिए।*
4. *सम्बन्धित जनपदों द्वारा विभिन्न स्रोतों से प्राप्त निधियों से सम्बन्धित प्राप्ति एवं भुगतान विवरण का पृथक से रख-रखाव किया जाना चाहिए।*

[1] टी आर-24 आ वि अ द्वारा उस समय संचालित किया जाता है जब आ वि अ के पास सम्बन्धित लेखाशीर्ष में कोई निधि उपलब्ध न हो।



अध्याय 6

आपदा, बचाव एवं राहत में सरकार की प्रतिक्रिया

अध्याय– 6 : आपदा, बचाव एवं राहत में सरकार की प्रतिक्रिया

15 से 17 जून 2013 के मध्य अनवरत अतिवृष्टि राज्य में, विशेष रूप से बागेश्वर, चमोली, पिथौरागढ़, रूद्रप्रयाग एवं उत्तरकाशी जनपदों में आपदा का मुख्य कारण थी। जहां जनपद रूद्रप्रयाग सर्वाधिक तथा उस के बाद पिथौरागढ़ सबसे ज्यादा प्रभावित रहा। एक त्वरित एवं प्रभावी प्रतिक्रिया, जीवन एवं सम्पत्ति के नुकसान को कम करने के लिए आवश्यक थी। यह सम्पूर्ण सरकारी तन्त्र के आयोजित प्रयासों के माध्यम से ही सम्भव था।

6.1 आपदा में सरकार की प्रतिक्रिया

जून 2013 की आपदा न केवल मानव जीवन, सम्पत्ति, वनस्पति एवं जीव-जन्तुओं की भारी तबाही का कारण बनी बल्कि इसने ऐसी आपदा से निपटने के लिए सरकारी तन्त्र की ओर से की गयी पूर्व तैयारियों की कमियों को भी उजागर कर दिया। सरकार, आपदा के तुरन्त पश्चात राज्य के प्रभावित क्षेत्रों की वस्तु स्थिति के बारे में वस्तुतः अनभिज्ञ थी। यद्यपि उन्हें यह श्रेय जाता है कि जैसे ही भारी वर्षा कम हुई उन्होने अपने सभी उपलब्ध संसाधनों के साथ प्रतिक्रिया व्यक्त की। हालांकि ये प्रयास आपदा के कारण होने वाले विनाश के पैमाने को देखते हुए अत्यंत अपर्याप्त थे। अपर्याप्त प्रतिक्रिया के दृष्टांतों पर इस अध्याय में प्रकाश डाला गया है।

6.1.1 पूर्व चेतावनियाँ

भारी वर्षाः 64.5 मिमी – 124.4 मिमी
बहुत भारी वर्षाः 124.5 मिमी – 244.4 मिमी
अत्यधिक भारी वर्षाः >244.5 मिमी
असाधारण रूप से भारी वर्षाः जब वर्षा की मात्रा उस स्थान पर या उसके आस-पास उस माह या मौसम के लिए सर्वाधिक दर्जे के आस पास हो। तथापि, यह शब्द उसी समय प्रयुक्त किया जायेगा जब वास्तविक वर्षा की मात्रा 120 मिमी से अधिक हो। राज्य स्तरीय संस्था तब इसे सम्बन्धित जिला प्रशासन को जिससे यह विशेष चेतावनी सम्बन्धित है, अनुवर्ती कार्यवाही हेतु अग्रसारित करती है।

भारत में मौसम के पूर्वानुमानों को जारी करने हेतु नोडल एजेन्सी भारतीय मौसम विज्ञान विभाग (भा मौ वि वि) है। भा मौ वि वि द्वारा जारी चेतावनियों में भारी वर्षा/बर्फबारी की तीव्रता एवं वितरण सम्मिलित होता है। पूर्वानुमानों एवं चेतावनियों के लिए प्रयुक्त शब्दावलियों का विवरण जैसा कि मा प्र का में वर्णित है, पार्श्व में दर्शाया गया है।

उ स एवं भा मौ वि वि द्वारा प्रदत्त सूचना से यह प्रकट हुआ कि भा मौ वि वि ने एक पूर्व चेतावनी 15 जून 2013 को जारी की थी। भा मौ वि वि से 15 जून 2013 को चेतावनी प्राप्त होने के पश्चात आ न्यू एवं प्र के ने इसे सम्बन्धित जिला प्रशासनिक कार्यालयों को प्रेषित किया था। भा मौ वि वि से प्राप्त चेतावनी में वर्षा के सटीक स्थान का उल्लेख नहीं किया गया था। इसमें केवल 15 से 17 जून 2013 के लिए उत्तराखण्ड के अलग-अलग स्थानों पर भारी से बहुत भारी वर्षा की सम्भावना को सूचित किया गया था। यद्यपि, भा मौ वि वि द्वारा 13 जून को जि अ,

रूद्रप्रयाग को जारी सलाह एवं चेतावनी में उल्लेख किया गया था कि श्री केदारनाथ, बद्रीनाथ एवं आस-पास के ऊँचाई वाले क्षेत्रों में भारी से बहुत भारी वर्षा की प्रबल सम्भावना है। जिला प्रशासन द्वारा इस सम्बन्ध में प्रारम्भ की गयी अनुवर्ती कार्यवाही का उल्लेख अभिलेखों में नहीं पाया गया था। 13 जून 2013 और 16 जून 2013 के मध्य केदारनाथ, बद्रीनाथ एवं आस-पास के ऊँचाई वाले क्षेत्रों के लिए जारी पूर्वानुमानों को नीचे प्रवाह चार्ट में दर्शाया गया है:-

13.06.2013 at 11:11 पूर्वान्ह

- **पूर्वानुमानः** सामान्यतः 13 से 15 जून 2013 को कुछ क्षेत्रों में बादल छाए रहने के साथ मध्यम वर्षा/गरज के साथ वर्षा की सम्भावना।
- **चेतावनी/सावधानीः** चार–धाम यात्रा के साथ विशेषकर कहीं–कहीं क्षेत्र में अपेक्षाकृत भारी वर्षा/भूस्खलनों की सम्भावना।
- **सलाहः** यात्रियों से अनुरोध है कि रेनकोट, छाता, स्वेटर एवं जैकेट साथ ले जाए।
- **को जारीः** जि अ एवं पु अ, रूद्रपयाग

15.06.2013 at 7:21 पूर्वान्ह

- **पूर्वानुमानः** सामान्यतः 15 से 17 जून 2013 को कहीं–कहीं क्षेत्रों में बादल छाए रहने के साथ मध्यम से अपेक्षाकृत भारी वर्षा/गरज के साथ वर्षा।
- **चेतावनी/सावधानीः** 17 जून 2013 को बहुत भारी वर्षा के साथ ही अगले 72 घण्टों में भारी वर्षा की सम्भावना।
- **सलाहः** यात्रियों से अनुरोध है कि सुरक्षित स्थानों पर वापस चले जाए।
- **को जारीः** जि अ एवं पु अ, रूद्रपयाग

16.06.2013 at 11:47 पूर्वान्ह

- **पूर्वानुमानः** 16 से 18 जून 2013 को कहीं–कहीं क्षेत्रों में बादल छाए रहने के साथ मध्यम से भारी वर्षा/गरज के साथ वर्षा साथ ही 16 एवं 17 जून 2013 को कहीं–कहीं क्षेत्रों में भारी से बहुत भारी वर्षा।
- **चेतावनी/सावधानीः** अगले 36 घण्टों के दौरान भारी वर्षा की सम्भावना साथ ही कहीं–कहीं क्षेत्रों में बहुत भारी वर्षा।
- **सलाहः** यात्रियों से अनुरोध है कि सुरक्षित स्थानों पर वापस चले जाए।
- **को जारीः** जि अ एवं पु अ, रूद्रपयाग

16.06.2013 at 1:41 अपरान्ह

- **पूर्वानुमानः** अगले 36 घण्टों के दौरान पूरे राज्य में भारी से बहुत भारी वर्षा/कुछ स्थानों पर गरज के साथ हल्की वर्षा।
- **चेतावनी/सावधानीः** अगले 36 घण्टों के दौरान भारी से बहुत भारी वर्षा साथ ही भू–स्खलनों की सम्भावना।
- **सलाहः** लोगों को सलाह दी जाती है कि सुरक्षित स्थानों पर जाए और पहाड़ों पर जाने का साहस न करें।
- **को जारीः** मुख्य सचिव, सचिव, आपदा प्रबन्धन एवं आ न्यू एवं प्र के, देहरादून

राज्य मुख्यालय से पूर्व चेतावनी प्राप्त होने के पश्चात सम्बन्धित जनपदों (पिथौरागढ़ एवं टिहरी को छोड़कर) द्वारा इसे तहसील स्तर तक प्रसारित किया गया। फिर भी जि आ प के के स्तर पर या तहसील स्तर पर उसके पश्चात की गई अनुवर्ती कार्यवाही के सापेक्ष कोई लिखित साक्ष्य दस्तावेज लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किए गये। आगे, मौसम चेतावनी को आम जनता में प्रचार-प्रसार करके एवं अनुवर्ती कार्यवाही द्वारा बहुमूल्य मानव जीवनों को कुछ हद तक बचाया जा सकता था।

6.1.2 राज्य मशीनरी की तत्काल प्रतिक्रिया

विभाग द्वारा प्रदत्त सूचना/ आँकड़ों से पता चला कि 15 से 17 जून 2013 की अवधि में क्षेत्र में हो रही लगातार वर्षा से उत्पन्न स्थिति की सरकार के पास कोई जानकारी नही थी। केवल 18 जून 2013 को

प्रतिक्रिया व्यक्त की गयी जब एक दल जिसमें आयुक्त गढ़वाल, उप-महानिरीक्षक पुलिस और अवर सचिव, आपदा प्रबन्धन विभाग हैलीकाप्टर द्वारा आपदा स्थल पर पहुँचे और स्थिति का जायजा लिया। हालांकि, इस दल द्वारा उपायों या अनुवर्ती सुझावों के सम्बन्ध में कोई रिपोर्ट नहीं बनाई गयी थी।

जब 15 से 18 जून की अवधि में राज्य सरकार की तत्काल प्रतिक्रियात्मक कार्यवाहियाँ शुरू करने में असमर्थता को इंगित किया गया तब विभाग द्वारा उत्तर दिया गया (मार्च 2015) कि इस अवधि के दौरान केदार घाटी के आस-पास की स्थिति किसी भी बचाव अभियान को चलाने के लिए अनुकूल नहीं थी। बचाव अभियानों को तभी शुरू किया गया एवं चलाया गया जब मौसम में कुछ हद तक सुधार हुआ। आगे, क्षेत्र में संचार व्यवस्था पूर्ण रुप से पंगु हो गयी थी। आपदा के प्रारम्भिक चरण में विभिन्न संस्थाओं के बीच समन्वय की भी कमी पाई गयी थी, जिसका कारण पूर्व तैयारियों में कमी के साथ-साथ आपदा का अभूतपूर्व पैमाने पर होना था। लेखापरीक्षा ने पाया कि प्रभावित जनपदों में रेखीय विभागों को उनके नियन्त्रण अधिकारियों से कोई निर्देश प्राप्त होने के संबंध में कोई अभिलेख नहीं थे जैसा कि आपदा प्रबन्धन विभाग ने इस सम्बन्ध में एक लेखापरीक्षा प्रश्न के उत्तर में दावा किया था। 36 गाँवों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान 24 (67 *प्रतिशत*) गाँवों ने सूचित किया कि सरकारी प्रतिनिधि आपदा के तुरन्त पश्चात समय से पहुँचे। नौ (25 *प्रतिशत*) गाँवों ने सूचित किया कि सरकारी प्रतिनिधि आपदा के तीन दिन से दस दिन पश्चात गाँव पहुँचे। दो (5 *प्रतिशत*) गाँवों ने सूचित किया कि सरकारी प्रतिनिधि गाँव में 23 दिन से एक माह पश्चात पहुँचे। एक (3 *प्रतिशत*) गाँव ने सूचित किया कि किसी भी सरकारी संस्था ने स्थल का दौरा नहीं किया।

6.1.3 जिला स्तरीय प्रशासनिक मशीनरी की प्रतिक्रिया

आपदा के पश्चात चयनित जनपदों में तत्काल कार्यवाही शुरू करने में जिला मशीनरी की कमजोर प्रतिक्रिया पायी गयी थी जैसा कि निम्नवत हैः-

(i) दो सर्वाधिक प्रभावित जनपदों (पिथौरागढ़ एवं रूद्रप्रयाग) में भूस्खलनों, जल भराव एवं सड़क बाधित होने के कारण जि आ प के, तहसीलों, विकास खण्डों एवं ग्राम स्तरों पर संचार प्रणाली ध्वस्त हो गयी थी। जि आ प के में जो भी सूचनायें प्राप्त हो रही थी वह स्थानीय लोगों द्वारा दी जा रही थी। प्रशासन इन सूचनाओं को संज्ञान में लेने तथा एक प्रभावी प्रतिक्रिया के लिए आवश्यक व्यवस्थाओं को बनाये रखने की स्थिति में नहीं था, जैसा कि सम्बन्धित ज आ प्र प्रा की सूचना पंजिकाओं से स्पष्ट था।

(ii) पिथौरागढ़ में जिला प्रशासन को भा ति सी पु की तत्काल सहायता लेनी पड़ी। उत्तरकाशी में जनपद एवं विकास खण्ड स्तर पर कार्मिकों की कमी एवं आवश्यक बचाव उपकरणों की अनुपलब्धता के कारण जिला प्रशासन को तत्काल सहायता उपलब्ध कराने के लिए भा ति सी पु से अनुरोध करना पड़ा। रुद्रप्रयाग में जिला प्रशासन को जनपद में होने वाली घटनाओं का पता ही नहीं था। उसके पास पर्याप्त बचाव उपकरण नहीं थे। जि आ प के के पास अति आवश्यक सार्वजनिक सूचना प्रणाली भी नहीं थी।

(iii) तीन जनपदों चमोली, रुद्रप्रयाग और उत्तरकाशी में सम्बन्धित जिला आपूर्ति अधिकारियों (जि आ अ) द्वारा स्थानीय प्रभावितों एवं राहत शिविरों में सामग्रियों का तत्काल वितरण सुनिश्चित करने हेतु आवश्यक वस्तुओं का समुचित भण्डारण नहीं किया गया था।

(iv) तीव्रता के आधार पर चार सर्वाधिक प्रभावित जनपदों (चमोली, पिथौरागढ़, रूद्रप्रयाग एवं उत्तरकाशी) में आपदा के समय निकासी योजना एवं स्थल संचालन योजना भी विद्यमान नहीं थी। इन योजनाओं के अभाव में सम्बन्धित जिला प्रशासन यह निर्णय नहीं कर सका कि किस क्षेत्र में और कहाँ से निकासी शुरु की जाए। वे विभिन्न स्थानों पर फंसे लोगों की सही संख्या का आंकलन करने की स्थिति में भी नहीं थे। परिणामस्वरूप, इन जनपदों में बचाव अभियानों को माह जुलाई 2013 तक बढ़ाना पड़ा।

(v) जनपद पिथौरागढ़ में विभिन्न रेखीय विभागों के बीच समन्वय की भी कमी पाई गयी थी जैसा कि तथ्यों से स्पष्ट है कि (क) रा आ प्र ब के 10 जुलाई 2013 को जनपद पिथौरागढ़ पहुँचने पर पहले धारचूला जाने का कहा गया, जहाँ से उसे मुनस्यारी जाने को कहा गया; (ख) बचाव दल तहसील धारचूला के सर्वाधिक प्रभावित क्षेत्र सोबला बिना दवाईयों के पहुँचा, जिसकी वहाँ तत्काल आवश्यकता थी।

(vi) दो जनपदों (रूद्रप्रयाग एवं उत्तरकाशी) में चिकित्सा सुविधायें अपर्याप्त थी। रूद्रप्रयाग में प्रभावितों लोगों को तत्काल चिकित्सा राहत प्रदान करने के लिए त्वरित प्रतिक्रिया दलों का गठन नहीं किया गया था। उत्तरकाशी में 20.06.2013 से 22.06.2013 में जि आ प के के पास प्राप्त रिपोर्टों के अनुसार विभिन्न स्थानों पर चिकित्सीय सुविधाओं की कमी पाई गयी थी।

(vii) रूद्रप्रयाग में ज आ प्र प्रा के अभिलेखों के अनुसार केदारनाथ में बाढ़ पहले 16.06.2013 को 18:45 भा मा स और पुनः 17.06.2013 को 06:50 भा मा स पर आई। लेखापरीक्षा सुनिश्चित नहीं कर सका कि जिला प्रशासन द्वारा केदारनाथ से लोगों की निकासी के लिए जैसा कि परिस्थिति में आवश्यक था, समय पर कार्यवाही की गई। जिला मुख्यालय में ऐसा कोई अभिलेख नहीं मिला जिससे पता चले कि कोई क्रियात्मक कार्यवाही की गयी थी। इसी प्रकार, रामबाड़ा में लगातार वर्षा 15.06.2013 को 20:15 भा मा स पर हुई जिसके कारण क्षेत्र में भूस्खलन हुआ। रामबाड़ा 16.06.2013 को 19:30 भा मा स पर बह गया। फिर भी, इस अवधि में लोगों को सुरक्षित स्थानों पर ले जाने के सम्बन्ध में कोई कार्यवाही शुरू किए जाने का कोई साक्ष्य नहीं पाया गया।

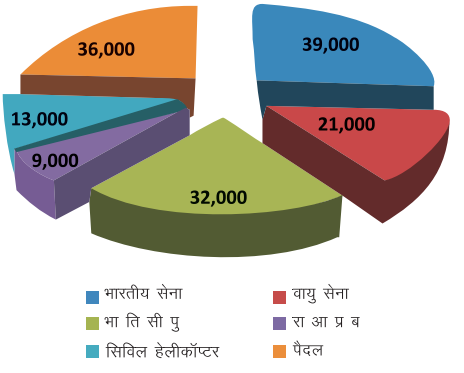
उपरोक्त से पता चलता है कि सरकार एवं प्रभावित जनपदों के जिला प्रशासन की तात्कालिक प्रतिक्रिया पर्याप्त नहीं थी।

6.2 बचाव अभियान

किसी आपदा की आशंका या आपदा में बचाव या असहाय लोगों के स्थानान्तरण में निम्नलिखित पहलू शामिल है:-

- पर्याप्त एवं कुशल श्रम शक्ति के साथ खोज एवं बचाव;
- शरण स्थल, आवश्यक आपूर्ति, पेयजल और चिकित्सीय सहायता प्रदत्त कराना; और
- समुचित संचार नेटवर्क उपलब्ध कराना।

निकाले गये लोग



जून 2013 की आपदा के पश्चात कुल 1.14 लाख फंसे तीर्थयात्रियों/ स्थानीय लोगों को प्रभावित क्षेत्रों से सुरक्षित स्थानों पर पहुँचाया गया। इसके अतिरिक्त, करीब 0.36 लाख लोगों को या तो खच्चरों से या पैदल मार्ग से बचाया गया था। अभिलेखों की जाँच में पता चला कि बचाव प्रयासों के सचांलन में निम्नलिखित कमियाँ पाई गयीं-

6.2.1 बचाव अभियानों की शुरूआत

आपदा प्रबन्धन विभाग के साथ-साथ चयनित जनपदों के जनपद आपदा प्रबन्धन प्राधिकरणों के अभिलेखों की जाँच में पता चला कि उत्तराखण्ड सरकार ने सेना, वायुसेना एवं केन्द्रीय अर्द्ध सैनिक बलों (भा ति सी पु एवं रा आ प्र ब) द्वारा बचाव एवं राहत अभियानों में सहायता हेतु माँग की (16 जून 2013)। फिर भी, अभियानों को 18 जून 2013 से ही शुरू किया जा सका। एक अधिक त्वरित कार्यवाही से बहुत से मानव जीवन को बचाया जा सकता था। विभाग ने बताया (मार्च 2015) कि बचाव अभियानों को चलाने में कुछ कठिनाइयों तथा सीमाओं का सामना करना पड़ा था। हैलीकॉप्टरों के सुचारू सचांलन हेतु आवश्यक हैलीपैड उपलब्ध नहीं थे जिसके परिणामस्वरूप अभियानों में लम्बा समय लगा एवं विलम्ब हुआ। उत्तर पुनः राज्य सरकार की ओर से पूर्व तैयारियों की कमी को दर्शाता है।

तीन जनपदों - चमोली, पिथौरागढ़ एवं उत्तरकाशी ने 16 जून 2013 को खोज एवं बचाव अभियानों को चलाने के लिए राज्य सरकार से हैलीकॉप्टर उपलब्ध कराने हेतु अनुरोध किया। जनपद रूद्रप्रयाग ने इस सम्बन्ध में कोई औपचारिक अनुरोध नहीं किया। चमोली को छोड़कर समस्त जनपदों को हैलीकॉप्टर 19 जून 2013 को उपलब्ध कराए गये। इस जनपद में बचाव अभियान एक निजी कम्पनी डैक्कन चार्जेर्स, जिसका हेलीकॉप्टर संयोग से गोविन्दघाट हैलीपैड पर ही उपलब्ध था, के द्वारा आरम्भ किया गया। इसके द्वारा पुलना (भ्यूंडार) गाँव, जो कि पूरी तरह से बह गया था, की स्थानीय आबादी एवं यात्रियों को वायुमार्ग द्वारा निकालने के लिए घांघरिया ओर जोशीमठ के बीच उड़ाने भरी गई।

बचाव अभियानों के संचालन में निम्नलिखित तथ्य भी प्रकाश में आएः-

(i) उत्तरकाशी में पाया गया कि फँसें यात्रियों को गंगोत्री मार्ग पर मनेरी एवं डुण्डा के विभिन्न होटलों में ठहराया गया था। ज आ प्र प्रा द्वारा इन होटलों को ₹ 5.04 लाख का भुगतान प्रासंगिक अभिलेखों के सत्यापन के बिना किया गया। लेखापरीक्षा यह सुनिश्चित नहीं कर पाया कि क्या प्रभावित लोगों को वास्तव में इन होटलों में ठहराया गया था या नहीं, क्योंकि ज आ प्र प्रा के अभिलेखों के साथ-साथ होटलों द्वारा प्रस्तुत बिलों एवं उनकी पंजिका में ठहरे हुए लोगों के नाम अंकित नहीं थे। यह उल्लेख करना उचित है कि राजकीय इण्टर कालेज (रा इ का) मनेरी एवं डुण्डा को भी राहत शिविरों के रूप में उपयोग में लाया गया था। इसे इंगित किए जाने पर ज आ प्र प्रा ने बताया कि लेखापरीक्षा को अन्तिम उत्तर देने से पूर्व मामले की जाँच की जायेगी। अन्तिम उत्तर अभी तक प्रतीक्षित था।

(ii) राज्य सरकार ने मानसून मौसम 2011 के पश्चात से प्रत्येक जनपद के लिए एक छः सदस्यीय दल का गठन किया गया था जिसके द्वारा किसी घटना के घटित होने के दौरान बचाव अभियानों की देखभाल किया जाना था और जिनको तत्परता की अवस्था में रहना था। रूद्रप्रयाग में लेखापरीक्षा ने पाया कि जून 2013 की आपदा के समय तहसील ऊखीमठ के उप-जिलाधिकारी कार्यालय में कोई बचाव दल उपलब्ध

नहीं था। परिणामतः तहसील स्तर पर आपदा की प्रतिक्रिया में कोई कार्यवाही नहीं की जा सकी। इसके अतिरिक्त उप-जिलाधिकारी कार्यालय में कोई खोज एवं बचाव उपकरण उपलब्ध नहीं थे। तहसील रुद्रप्रयाग में उप-जिलाधिकारी कार्यालय में एक पाँच सदस्यीय बचाव दल मौजूद था। लेकिन कार्यालय के पास कोई उपकरण उपलब्ध नहीं थे। पिथौरागढ़ में तहसील धारचूला में छः सदस्यीय बचाव दल की तैनाती की गयी थी। यद्यपि, दल को बड़ी आपात स्थिति से निपटने के लिए पर्याप्त रुप से प्रशिक्षित नहीं किया गया था जैसा कि उप-जिलाधिकारी कार्यालयों द्वारा बताया गया था। अधिनियम के अस्तित्व में आने के सात वर्ष बाद भी बचाव दलों एवं बचाव उपकरणों की न्यूनतम आवश्यकता की उपलब्धता सुनिश्चित न किया जाना जनपद एवं तहसील स्तरों पर पूर्व तैयारियों में कमी को इंगित करता है। इस तथ्य पर आगे के प्रस्तरों में भी प्रकाश डाला गया है।

6.2.2 अपर्याप्त आपूर्ति सहायता के कारण बचाव अभियानों में प्रभावहीनता

किसी आपदा की आशंका या आपदा से प्रभावी ढंग से निपटने के लिए जि आ प के का पर्याप्त रूप से सुसज्जित होना आवश्यक है। निम्नलिखित जनपद विशिष्ट टिप्पणियाँ बचाव अभियानों के दौरान आवश्यक खोज एवं बचाव उपकरणों जैसे आपात कालीन लाईट्स, इन्फलैटेड लाइट्स, सोलर लाइट्स, गैस कटर, वुड कटर इत्यादि की अपर्याप्त उपलब्धता को दर्शाती हैं-

(i) राज्य सरकार ने अगस्त 2012 में जनपद रूद्रप्रयाग को बचाव एवं राहत अभियानों के लिए आवश्यक उपकरणों के क्रय हेतु ₹ 30 लाख प्रदत्त किए। जि आ प के जून 2013 की आपदा तक कोई क्रय नहीं कर सका और आवश्यक उपकरणों की कमी के कारण कठिनाईयों का सामना करना पड़ा। फलस्वरूप, उन्हें अन्य संस्थाओं से मदद के लिये अनुरोध करना पड़ा।

(ii) टिहरी में जि आ प के ने मार्च-अप्रैल 2013 में ₹ 18.29 लाख मूल्य के बचाव एवं राहत उपकरण क्रय किये। तथापि, यह उपकरण जून 2013 तक सम्बन्धित तहसीलों एवं थानों को उपलब्ध नहीं कराए गये थे जिनके लिए ये क्रय किए गये थे। इंगित किए जाने पर जिला प्रशासन ने उत्तर दिया (फरवरी 2015) कि लम्बी निविदा प्रक्रिया एवं आपूर्तिकर्ता द्वारा विलम्ब से आपूर्ति के कारण क्रय प्रक्रिया में विलम्ब हुआ। जनपद कार्यालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि जि आ प के द्वारा उपकरण जून 2013 की आपदा से काफी पहले ही प्राप्त कर लिए गये थे।

(iii) पिथौरागढ़ और चमोली में जि आ प के के पास जून 2013 की आपदा के समय आवश्यक खोज एवं बचाव उपकरण नहीं थे।

(iv) उत्तरकाशी में जि आ प के ने खोज एवं बचाव अभियानों के संचालन हेतु विभिन्न मदों जैसे दूरबीन, छोटा जनरेटर सेट, गैस कटर, फ्लड लाइट्स, सर्च लाइट्स, इन्फलेटेबल टावर लाइट्स और आपातकालीन लाइट्स की माँग (जुलाई 2008 और अगस्त 2012) राज्य एजेन्सी से की थी। यद्यपि, लेखापरीक्षा ने पाया कि सरकार द्वारा इन मदों की आपूर्ति अभी तक नहीं की गयी थी।

ज आ प्र प्रा के पास अपर्याप्त आपूर्ति सहयोग की उपलब्धता ने उन्हें प्रभावी खोज एवं बचाव अभियानों को स्वयं शुरू करने में सीमित कर दिया। प्रकरण को विभाग के संज्ञान में लाया गया। उन्होंने आश्वासन दिया कि जि आ प के के सुदृढ़ीकरण को प्राथमिकता दी जायेगी।

6.2.3 बचाव एवं निकासी गतिविधियों में प्रशिक्षित मानवशक्ति की अनुपलब्धता

आपदा प्रबन्धन पर राष्ट्रीय नीति उद्घटित करती है कि क्षमता विकास के लिए रणनीतिक दृष्टिकोण मात्र हितधारकों के सक्रिय एवं उत्साही भागीदारी से ही प्रभावी होता है। इस प्रक्रिया में जागरूकता वृद्धि, शिक्षा, प्रशिक्षण और अनुसंधान एवं विकास शामिल है। यह आगे बताता है कि आपदाओं के कुशल रोकथाम एवं निपटने के लिए उपयुक्त संस्थागत ढाँचा, प्रबन्धन प्रणालियाँ एवं संसाधनों का आवंटन विद्यमान होना चाहिए।

उत्तराखण्ड में आ न्यू एवं प्र के, जो कि रा आ प्र प्रा की ओर से उत्कृष्टता के केन्द्र के रूप में कार्य करता है, विभिन्न हितधारकों को आपदा प्रबन्धन के विभिन्न पहलुओं पर प्रशिक्षण प्रदान करने एवं प्रशिक्षण कैलेण्डरों और मापदण्डों को विकसित करने और समुदाय के बीच बड़े पैमाने पर जागरूकता फैलाने के लिए उत्तरदायी है, विशेष रूप से ग्रामीणों को जो कि किसी भी आपदा की स्थिति में प्रथम प्रतिवादक होता है। आ न्यू एवं प्र के द्वारा प्रदत्त सूचना में पता चला कि 2007-08 से मई 2013 की अवधि में विशिष्ट विभागों जैसे पुलिस, होमगार्ड, अग्नि सेवाओं एवं प्रान्तीय सशस्त्र पुलिस के 2,174 लोगों को आपदा प्रबन्धन में प्रशिक्षण दिया गया। इसके अतिरिक्त विभिन्न न्याय पंचायतों से 5,675 स्वयं सेवकों को भी 2007-08 से मई 2013 के दौरान खोज एवं बचाव का प्रशिक्षण दिया गया। यद्यपि, जैसा कि विभाग द्वारा बताया गया कि इन प्रशिक्षित कर्मियों की सेवायें जून 2013 की आपदा के पश्चात खोज एवं बचाव अभियान चलाने में नहीं ली गयी थी।

चयनित जनपदों के ज आ प्र प्रा द्वारा आपदा प्रबन्धन के विभिन्न पहलुओं को शामिल करते हुये विभिन्न हितधारकों को नियमित आधार पर प्रशिक्षण देने के लिए प्रशिक्षण मापदण्डों को विकसित नहीं किया गया था। चयनित जनपदों में यह भी पाया गया कि किसी भी स्थिति का सामना करने में अभिकरणों की पूर्व तैयारियाँ जाँचने के लिए पूर्वाभ्यास भी नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा एवं प्रशासन के संयुक्त दल द्वारा भौतिक सत्यापन किए गये समस्त 36 गाँवों में खोज एवं बचाव प्रशिक्षण का आयोजन नहीं किया गया था।

6.2.4 पूर्व चेतावनी अवसंरचना की कमी एवं संचार नेटवर्क की विफलता के कारण बचाव अभियान में बाधा

आ प्र रा नी अनुबंधित करती है कि बुनियादी संचार एवं आई टी सहयोग की आवश्यकताओं के लिए (i) विभिन्न स्तरों पर सम्बन्धित प्राधिकारियों एवं भयभीत समुदायों को अग्रिम चेतावनी एवं सूचना वास्तविक समय पर प्रसारित करना; और (ii) आपदा स्थल में नियन्त्रण एवं बचाव अभियानों के संचालन के लिए अन्तिम क्षण तक संयोजकता के अनुरूप होना चाहिए।

खोज एवं बचाव अभियानों के संचालन में वांछित परिणाम प्राप्त करने के लिए एक सुरक्षित संचार नेटवर्क का विद्यमान होना आवश्यक था। तथापि, 15 से 17 जून 2013 के दौरान लगातार वर्षा में सम्पूर्ण संचार नेटवर्क ध्वस्त हो गया था। इसने आपदा स्थलों से सटीक जानकारी प्राप्त करने में विभाग को पंगु कर दिया था। अंततः विभाग को अभियानों के विभिन्न स्थलों से प्रारम्भिक जानकारी प्राप्त करने के लिये हवाई सहयोग लेना पड़ा। इस प्रकार, संचार नेटवर्क की विफलता ने सूचना के प्रवाह को रोक दिया एवं बचाव अभियानों को बाधित किया।

यह भी देखा गया कि सितम्बर 2008 में राज्य में दो स्थानों (मसूरी एवं नैनीताल) में डाप्लर रडार[1] की स्थापना पर विचार किया गया था। तथापि, इनकी स्थापना अभी तक नहीं हुई। भा मौ वि वि, देहरादून द्वारा इंगित किया गया कि उत्तराखण्ड सरकार द्वारा प्रस्तावित स्थलों में आवश्यक भूमि उपलब्ध न कराये जाने के कारण इन रडारों की स्थापना नहीं की जा सकी। विभाग ने उत्तर दिया कि राज्य सरकार द्वारा भूमि चिन्हित कर दी गई है, जिसे भा मौ वि वि द्वारा चयन किया जाना है। इस प्रकरण को 31 मार्च 2010 को समाप्त होने वाले लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में भी उठाया गया था। इस मुद्दे पर कार्यवाही की कमी से राज्य को गंभीर नतीजे भुगतने पड़े क्योंकि समय पर मौसम सम्बन्धी चेतावनी से इस आपदा के प्रभाव को कम करने में सहायता मिल सकती थी।

विभाग ने आगे बताया कि राज्य में संचार नेटवर्क को बढ़ावा देने के लिए भा स से 14 उपग्रह फोन प्राप्त करने हेतु एक औपचारिक अनुरोध (अक्टूबर 2014) किया गया है। इसके अतिरिक्त, आगे राज्य में संचार नेटवर्क को और सुदृढ़ बनाने हेतु भी प्रयास किए जा रहे थे।

6.3 राहत गतिविधियाँ

राहत आवश्यकतानुसार शीघ्र, पर्याप्त एवं अनुमोदित मानकों के अनुसार होनी चाहिए। सरकार और दानदाताओं के द्वारा आपदा पीड़ितों को तत्काल राहत नकद या वस्तु के रुप में, उनके द्वारा सहन की गयी क्षतियों के आधार पर प्रदान की जानी चाहिए। इस उद्देश्य के लिये एक प्रणालीगत और पारदर्शी व्यवस्था का विद्यमान होना आवश्यक है। राज्य आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण/ राज्य सरकार को जीवन एवं सम्पत्ति के नुकसान के आंकलन के पश्चात प्रचलित मानदण्डों के अनुसार पीड़ितों को राहत प्रदान करनी चाहिए। चयनित जनपदों में राहत कार्यों से सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच में निम्नलिखित निम्नलिखित तथ्य प्रकाश में आये:-

6.3.1 राहत के मानकों की समीक्षा

आपदा प्रबन्धन पर राष्ट्रीय नीति (आ प्र रा नी) उद्घटित करती है कि राज्य आपदाओं से प्रभावित समुदायों की समकालीन आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु राहत की वर्तमान संहिताओं एवं नियमावलियों के मानकों की समीक्षा करेगा।

लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि राज्य सरकार द्वारा आपदा से पूर्व मानदण्डों एवं संहिताओं की कोई समीक्षा नहीं की गयी थी। राहत/ अनुग्रह राशियों के भुगतानों की स्वीकृति/ वितरण तत्कालीन राज्य उत्तर प्रदेश[2] में प्रचलित मानदण्डों एवं प्रक्रियाओं के आधार पर किया गया था। उपयुक्त डाटाबेस को भी विकसित किया जा सकता था जो कि बाधारहित राहत वितरण में मदद करता और शिकायतों की गुंजाइश को कम करता। इस प्रयोजन हेतु राज्य से संबंधित विशिष्ट मानकों को विकसित करने के लिए मार्च 2015 में एक समिति का गठन किया गया था।

6.3.2 राहत का आंकलन

आपदा प्रबन्धन विभाग को जिला प्रशासन एवं सम्बन्धित विभागों के माध्यम से आपदा के कारण फसल की क्षति, भवनों की क्षति तथा मानव एवं जानवरों की हानियों को एक त्वरित सर्वेक्षण का आयोजन कराना

[1] मौसम पूर्वानुमानों की जानकारी कम से कम तीन घण्टों में प्रदान करने हेतु स्थापित किया जाता है।

[2] उत्तर प्रदेश की बाढ़ एवं अन्य प्राकृतिक त्रासदियों की नियमावली।

चाहिए ताकि पीड़ितों को तत्काल राहत प्रदान की जा सके। जिलाधिकारी को मानव एवं सम्पत्ति की हानियों के आंकलन के लिए एक सुव्यवस्थित व्यवस्था बनानी चाहिए ताकि आवश्यकता के समय कोई विलम्ब न हो। चयनित जनपदों के अभिलेखों की जाँच में पता चला कि सम्बन्धित जनपद प्राधिकारियों द्वारा राहत अनुग्रह राशि एवं जीवन तथा पशुधन की क्षतिपूर्ति से सम्बन्धित प्रारम्भिक आंकलन नहीं किया गया था। इंगित किए जाने पर सम्बन्धित ज आ प्र प्रा द्वारा उत्तर दिया गया कि राहत वितरण से पूर्व प्रभावित परिवारों के बीच इस प्रकार का कोई अभ्यास नहीं किया गया था।

निष्पादन लेखापरीक्षा के दौरान लेखापरीक्षा द्वारा जिला प्रशासन के प्रतिनिधियों के साथ 3,260 व्यक्तियों की आबादी को आच्छदित करते हुए 36 गाँवों का संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया। भौतिक सत्यापन एवं 439 ग्रामीणों के साथ बातचीत के परिणाम नीचे सूचीबद्ध है:-

- सरकार द्वारा 21 गाँवों में कोई तत्काल सहायता सामग्री प्रदान नहीं की गयी।
- 22 गाँवों के ग्रामीण राहत सहायता के वितरण से सन्तुष्ट नहीं थे।
- तीन गाँवों द्वारा शिकायत की कि सरकार ने प्रभावित गाँवों में राशन प्रदान नहीं किया गया। आठ गाँवों ने सूचित किया कि सरकार ने राशन आपदा घटित होने के एक सप्ताह से दो माह पश्चात प्रदान किया गया।

6.3.3 आपदा पीड़ितों को तत्काल राहत

अधिनियम में परिकल्पित है कि प्रभावित व्यक्तियों को सहायता आपदा की घटना की तिथि से अधिकतम 15 दिनों की अवधि के अन्दर प्रदान की जानी चाहिए। लेखापरीक्षा ने तत्काल राहत की स्वीकृति एवं वितरण में जिला प्रशासन की तत्परता का आंकलन करने का प्रयास किया जैसा कि नीचे वर्णित किया गया है:-

6.3.3.1 सहायता वितरण में विलम्ब

लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि मानव हानि एवं पशुधन से सम्बन्धित 33,488 प्रकरणों में से 30,928 प्रकरणों (92 *प्रतिशत*) में राहत के वितरण में काफी विलम्ब हुआ था, जैसा कि नीचे दी गई तालिका में विस्तृत रूप से है:-

तालिका: 6.1

जनपद का नाम	कुल प्रकरण	निर्धारित अवधि के अन्दर (*प्रतिशत*)	विलम्ब की अवधि			
			15-30 दिन (*प्रतिशत*)	एक से तीन माह (*प्रतिशत*)	तीन से छः माह (*प्रतिशत*)	छः माह से अधिक (*प्रतिशत*)
उत्तरकाशी	9,137	974 *(11)*	2,052 *(22)*	3,480 *(38)*	1,998 *(22)*	633 *(7)*
पिथौरागढ़	4,599	371 *(8)*	586 *(13)*	269 *(6)*	1,907 *(41)*	1,466 *(32)*
चमोली	4,851	266 *(5)*	20 *(1)*	3,100 *(64)*	591 *(12)*	874 *(18)*
रूद्रप्रयाग	7,065	531 *(8)*	2,504 *(35)*	2,563 *(36)*	1,115 *(16)*	352 *(5)*
टिहरी	7,836	418 *(5)*	1,118 *(14)*	1,407 *(18)*	60 *(1)*	4,833 *(62)*
योग	33,488	2,560 *(8)*	6,280 *(19)*	10,819 *(32)*	5,671 *(17)*	8,158 *(24)*

स्रोत: सम्बन्धित जनपदों के अभिलेखों से उद्धृत डाटा।

निर्धारित समय-सीमा के अन्दर मात्र 2,560 प्रकरणों (8 *प्रतिशत*) में सहायता समय से प्रदान की गई। सबसे ज्यादा विलम्ब के प्रकरण जनपद टिहरी तथा इसके पश्चात जनपद पिथौरागढ़ में पाए गये जहाँ क्रमशः 62 *प्रतिशत* और 32 *प्रतिशत* प्रकरणों में भुगतान छः माह पश्चात किया गया। इंगित किए जाने पर सम्बन्धित उप-जिलाधिकारी कार्यालयों ने विलम्ब के कारणों में निधियों की अनुपलब्धता, राज्य की कठिन भौगोलिक परिस्थितियों के कारण जाँच प्रक्रिया में अधिक समय लगने, कार्मिकों की कमी एवं आपदा की तीव्रता को जिम्मेदार ठहराया (अक्टूबर 2014 से फरवरी 2015)। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि प्रभावित व्यक्तियों को सहायता निर्धारित समय-सीमा के अन्दर वितरण करके प्रभावित व्यक्तियों के कष्ट को कम किया जाना आवश्यक है।

6.3.3.2 प्रारम्भिक रिपोर्ट के अभिलेखीकरण में कमियाँ

राजस्व उप-निरीक्षक (रा उ नि), जहाँ घटना घटती है स्थानीय लोगों से आपदा में हुई हानियों की सूचना प्राप्त होने पर एवं स्व-प्रेरणा से प्राकृतिक आपदा से हुई हानियों के आंकलन को सम्मिलित करते हुए प्रकरणों की गम्भीरता की जाँच के सम्बन्ध में कार्यवाही करता है। हानियों के आंकलन के पश्चात रा उ नि तब प्रारम्भिक जांच रिपोर्ट पी-20 के प्रारूप में तैयार करता है। भवनों की क्षति के प्रकरण में क्षति के मूल्य एवं प्रमाणीकरण के लिए तकनीकी विभागों से तकनीकी सलाह ली जाती है। पशुधन की हानि के प्रकरण में मूल्य एवं पशु की वास्तव में मृत होने का प्रमाणीकरण के बारे में पोस्ट-मार्टम रिपोर्ट के माध्यम से पशु चिकित्सा अधिकारी (प चि अ) की सलाह ली जाती है। राजस्व निरीक्षक (रा नि) भी हानि के समर्थन में घटना के स्थल का भौतिक सत्यापन करता है और अपनी अनुशंसायें देता है। रा नि आगे पी-20 को तहसीलदार को अग्रसारित करता है और तहसीलदार भी या तो स्थल पर भौतिक रूप से दौरा करके या रा नि द्वारा प्रस्तुत रिपोर्ट के आधार पर तथ्यों की पुष्टि करता है। कुछ प्रकरणों में, जहाँ यह आवश्यक प्रतीत होता है उप-जिलाधिकारी भी मौके पर घटना स्थल का दौरा करता है और पी-20 में उसकी पुष्टि दर्ज करता है।

लेखापरीक्षा के दौरान पी-20 प्रतिवेदनों के अभिलेखीकरण में पाई गयी कमियों एवं विचलनों को निम्नलिखित प्रस्तरों में दर्शाया गया है:-

- रा उ नि द्वारा तैयार किए गये पी-20 को रा उ नि से ऊपर के पदाधिकारियों द्वारा भौतिक रूप से जाँचा नहीं गया था। यह इंगित करता है कि समस्त राहत अनुग्रह राशि और जीवन एवं पशुधन की हानि के एवज में क्षतिपूर्ति का भुगतान मात्र रा उ नि द्वारा प्रस्तुत की गई रिपोर्ट के आधार पर ही किया गया था।
- चयनित जनपदों में क्षतिग्रस्त भवनों से सम्बन्धित पी-20 में प्रासंगिक भवन की संख्या एवं विशिष्ट खसरा नम्बर, जिस पर विशेष भवन का निर्माण किया गया था, अंकित नहीं किया गया था। बह गई कृषि भूमि के पी-20 में भी, जिस विशेष भूमि के लिए दावा किया गया था, खसरा नम्वर अंकित नहीं किया गया था।

  संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान 20 गाँवों ने शिकायत की कि श्रेणीवार आंकलनों को, विशेषकर क्षतिग्रस्त भवनों के सम्बन्ध में, ठीक ढंग से नहीं किया गया था। अधिकांश गाँवों ने शिकायत की कि तकनीकी अधिकारी द्वारा आंकलन नहीं किया गया था। आगे, 15 गाँवों के 332 ग्रामीणों ने शिकायत की कि उन्हें सम्पत्तियों की हानि के सापेक्ष कोई मुआवजा नही दिया गया। पाँच गाँवों ने अनुरोध किया कि उपयुक्त प्राधिकारी द्वारा आंकलन की पुनः जांच कराई जानी चाहिए।

6.3.3.3 आंकलन एवं प्रमाणीकरण मानदण्डों का उल्लघंन

उ स ने भवनों की हानि का आंकलन एवं प्रमाणीकरण करने के लिए एक अधिशासी स्तर के तकनीकी अधिकारी (अधिशासी अभियन्ता) की तैनाती करने हेतु सम्बन्धित जिला प्रशासनों को निर्देश जारी किए गए थे (अगस्त 2013)। तथापि, चयनित जनपदों में लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि क्षतिग्रस्त भवनों के 2,131 प्रकरणों में आंकलन/ प्रमाणीकरण अधिशासी स्तर के तकनीकी अधिकारी द्वारा नहीं किया गया था। इनके स्थान पर यह कार्य अधीनस्थ स्तर के अधिकारियों (सहायक अभियन्ता/ कनिष्ठ अभियन्ता) द्वारा किया गया था। आगे, तकनीकी अधिकारियों ने अपनी रिपोर्टों में क्षतियों के *प्रतिशत* का उल्लेख भी नहीं किया था। यह आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त भवनों के प्रकरणों में अधिक आवश्यक था। पूर्ण और तीक्ष्ण क्षतिग्रस्त भवनों के प्रकरण में सरकार ने ऐसे कोई दिशा-निर्देश जारी नहीं किए गये थे जिससे पता चले कि क्षति के किस *प्रतिशत* को पूर्ण या तीक्ष्ण के रुप में श्रेणीकृत किया जायेगा। इंगित किए जाने पर उप-जिलाधिकारी कार्यालयों ने उत्तर दिया कि प्रकरण को भविष्य में अनुपालन हेतु संज्ञान में लिया जायेगा।

6.3.3.4 तकनीकी रिपोर्टों के बिना भुगतानों का अन्तिमीकरण

तकनीकी रिपोर्टों एवं पी-20 से सम्बन्धित अभिलेखों की लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि जनपद पिथौरागढ़ के तहसील मुनस्यारी में तीक्ष्ण क्षतिग्रस्त भवनों के 58 प्रकरणों में से 23 प्रकरणों में तकनीकी अधिकारी के प्रमाणपत्रों/ रिपोर्टों को अंकित या सलंग्न नहीं पाया गया था। परिणामस्वरूप, ₹ 23 लाख का भुगतान तकनीकी अधिकारी के प्रमाणपत्रों/ रिपोर्टों के बिना किया गया था। इंगित किए जाने पर सम्बन्धित उप-जिलाधिकारी कार्यालय द्वारा उत्तर दिया गया (जनवरी 2015) कि इन प्रकरणों की जाँच कराई जायेगी और आवश्यक सुधार किए जायेंगे। उप-जिलाधिकारी कार्यालय का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इन प्रकरणों में भुगतानों को सरकार के स्थायी निर्देशों के प्रावधानों के अनुसार ही किया जाना चाहिए था।

6.3.3.5 रा आ मो नि से सहायता का अधिक भुगतान

(अ) क्षतिग्रस्त भवनों के सम्बन्ध में लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि 41 प्रकरणों में रा आ मो नि से ₹ 5.36 लाख का अधिक भुगतान इस प्रकार किया गया (i) जनपद पिथौरागढ़ के तहसील पिथौरागढ़ में अनुग्रह राशि का भुगतान (34 प्रकरणों में ₹ 1.80 लाख), (ii) जनपद चमोली के तहसील जोशीमठ में राज्य भूमि पर निर्मित भवनों की क्षति (चार प्रकरणों में ₹ 2.80 लाख) एवं (iii) जनपद रूद्रप्रयाग के तहसील ऊखीमठ में क्षतिग्रस्त भवनों (तीन प्रकरणों में ₹ 0.76 लाख)। इंगित किए जाने पर सम्बन्धित उप-जिलाधिकारी कार्यालयों ने तथ्यों को स्वीकार किया और बताया कि आवश्यक समायोजनों को करने के पश्चात आवश्यक सुधार किए जायेंगे।

(ब) पशुधन की हानि के प्रकरण में लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि जनपद पिथौरागढ़ और टिहरी के तहसील मुनस्यारी, धारचूला और धनौल्टी के 85 प्रकरणों में रा आ मो नि से ₹ 12.76 लाख का अधिक भुगतान किया गया। इंगित किए जाने पर सम्बन्धित उप-जिलाधिकारी कार्यालयों ने आश्वासन दिया (जनवरी 2015) कि रा आ मो नि से अधिक भुगतान को पूरा करने के लिए आवश्यक वसूली की जायेगी।

(स) कृषि भूमि की हानि के प्रकरणों में लेखापरीक्षा ने पाया कि जनपद पिथौरगढ़ के तहसील मुनस्यारी में 996 प्रकरणों में बह गई 41.208 हेक्टेयर कृषि भूमि के लिए निर्धारित मानदण्ड ₹ 0.25 लाख प्रति हेक्टेयर के सापेक्ष ₹ 1.25 लाख प्रति हेक्टेयर की दर से रा आ मो नि से ₹ 51.51 लाख कृषि इनपुट सब्सिडी का भुगतान किया गया। इस प्रकार रा आ मो नि से ₹ 41.21 लाख का अधिक भुगतान किया गया था।

6.3.3.6 रा आ मो नि से सहायता का कम भुगतान

(अ) क्षतिग्रस्त भवनों के सम्बन्ध में पूर्ण क्षतिग्रस्त श्रेणी के भवनों के अन्तर्गत भुगतान किए गये क्षतिपूर्ति से सम्बन्धित अभिलेखों की जाँच में पता चला कि 402 प्रकरणों (पिथौरागढ़: 394 प्रकरणों एवं रुद्रप्रयाग 08 प्रकरणों) में रा आ मो नि से पूर्ण क्षतिपूर्ति का भुगतान नहीं किया गया था। प्रत्येक पूर्ण क्षतिग्रस्त भवन हेतु निर्धारित क्षतिपूर्ति की दर ₹ 70,000 के सापेक्ष मात्र ₹ 35,000 का भुगतान रा आ मो नि से किया गया था। इस प्रकार इन प्रकरणों में ₹ 1.41 करोड़ का कम भुगतान किया गया था। इंगित किए जाने पर उप-जिलाधिकारी कार्यालयों द्वारा उत्तर दिया गया कि प्रकरण को भविष्य के अनुपालन हेतु संज्ञान में लिया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि रा आ मो नि से भुगतान निर्धारित मानदण्डों के अनुसार किया जाना चाहिए था।

(ब) पशुधन की हानि के सम्बन्ध में जनपद पिथौरागढ़ एवं रुद्रप्रयाग के मुनस्यारी एवं जखोली तहसीलों में 454 जानवरों के 81 प्रकरणों के सम्बन्ध में कुल क्षतिपूर्ति ₹ 56.53 लाख का भुगतान किया जाना था जिसके सापेक्ष मात्र ₹ 23.50 लाख का भुगतान किया गया था। अवशेष धनराशि ₹ 33.03 लाख का भुगतान प्रभावित लोगों को अभी किया जाना बाकी था। उपरोक्त के अतिरिक्त दो जनपदों पिथौरागढ़ और रुद्रप्रयाग के दो प्रकरणों में पीड़ितों को मानदण्डों के अनुसार सहायता प्रदान नहीं की गई थी। इंगित किए जाने पर उप-जिलाधिकारी कार्यालयों द्वारा तथ्यों को स्वीकार किया गया और उत्तर दिया कि निधियों की अनुपलब्धता के कारण शेष भुगतानों को अभी किया जाना है और भुगतान न किए गये प्रकरणों में मामले की जाँच की जायेगी।

6.3.3.7 राहत वितरण में एकरूपता का न होना

पशुधन की हानि के सम्बन्ध में रा आ मो नि के मानदण्डों के अनुसार एक बड़े दुधारू जानवर या चार छोटे दुधारू जानवरों की हानि के लिए क्षतिपूर्ति प्रदान किया जाना है। तथापि, उ स ने निर्णय लिया (जून 2013) कि किसी भी पशु हानि के मामले में श्रेणी एवं संख्या को ध्यान में न रखते हुए पूर्ण रूप से क्षतिपूर्ति की जायेगी। चयनित जनपदों के अभिलेखों की जाँच में पता चला कि छोटे जानवरों की क्षतिपूर्ति को मात्र चार जानवरों की हानि तक ही सीमित किया गया, सिवाय जनपद पिथौरागढ़ को छोड़ कर, जहां छोटे पशुओं की हानियों को एक निश्चित स्तर तक संख्याओं को सीमित किए बिना अभिलिखित एवं प्रमाणित कर भुगतान किया गया। विवरण नीचे तालिकाबद्ध किया गया है:-

तालिका: 6.2

जनपद का नाम	तहसील का नाम	अभिलिखित संख्या	भुगतान संख्या	पशुओं की श्रेणी
रुद्रप्रयाग	ऊखीमठ	6,905	1,258	बकरियां/भेड़
		180	82	गाय/भैंस/बैल
टिहरी	घनसाली	215	82	बकरियां/भेड़
योग		7,300	1,422	

स्रोत: सम्बन्धित तहसीलों के अभिलेखों से उद्धृत।

जनपद रूद्रप्रयाग एवं टिहरी में सम्बन्धित उप-जिलाधिकारी कार्यालयों द्वारा शासनादेश के अनुसार दावाकर्ता द्वारा अभिलिखित पशुओं की क्षति के सापेक्ष पूर्ण क्षतिपूर्ति नहीं की गयी। इस प्रकार चयनित जनपदों में राहत वितरण में एकरूपता नहीं रखी गयी थी।

6.3.3.8 पशु चिकित्सा अधिकारी द्वारा निर्धारित प्रारूप का पालन न किया जाना

उत्तराखण्ड सरकार ने पशुधन की हानि के सम्बन्ध में प चि अ द्वारा पोस्ट-मार्टम प्रमाणपत्र जारी करने के लिए एक विधिवत प्रारूप निर्धारित किया था। चयनित जनपदों के अभिलेखों की जाँच में पता चला कि पशुधन की हानि के समर्थन में प चि अ द्वारा जारी किए गये प्रमाणपत्रों में विषय एवं प्रारूप दोनों में भिन्नता थी। उदाहरण के लिए, (i) जनपद पिथौरागढ़ एवं रूद्रप्रयाग में प चि अ द्वारा गाँव के पंचों के पंचनामा में ही प्रस्तावित बह गये पशुओं के प्रकरणों को प्रमाणित किया गया जबकि जनपद रूद्रप्रयाग के तहसील जखोली में प चि अ ने प्रमाण-पत्रों को सादे कागजों में जारी किया; (ii) जनपद चमोली के तहसील जोशीमठ में अलग-अलग प्रकरणों के सम्बन्ध में पृथक से प्रमाण-पत्रों को जारी नहीं किया गया था। अपितु, पशुओं की मृत्यु की पुष्टि के पत्रों को जिला प्रशासन को प्रेषित किया गया था; और (iii) जनपद उत्तरकाशी और टिहरी में प चि अ ने सादे कागजों में प्रमाण-पत्रों को जारी किया।

6.3.3.9 संदिग्ध सहायता

जनपद चमोली के तहसील जोशीमठ में लेखापरीक्षा ने पाया कि पंचों द्वारा 153 प्रकरणों में 1,212 पशुओं को मृत सूचित किया गया, जबकि प चि अ एवं रा उ नि द्वारा मात्र 520 पशुओं की मौत को प्रमाणित किया गया जिसमें सम्मिलित 111 पशुओं के लिए कोई पचंनामा या पोस्ट-मार्टम नहीं कराया गया था। इस प्रकार 111 पशुओं के लिए रा आ मो नि से किया गया ₹ 5.15 लाख का संदिग्ध भुगतान हुआ। इंगित किए जाने पर उप-जिलाधिकारी कार्यालय ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि मामले की जाँच कर लेखापरीक्षा को अवगत कराया जायेगा। यह अभी भी प्रतीक्षित है (फरवरी 2015)।

6.3.4 निष्कर्ष

प्रभावित जनपदों में सरकार एवं जिला प्रशासन की तत्काल प्रतिक्रिया पर्याप्त नहीं था। ज आ प्र प्रा के पास अपर्याप्त आपूर्ति सहयोग की उपलब्धता ने उन्हें प्रभावी खोज एवं बचाव अभियानों को स्वयं शुरू करने में सीमित कर दिया। पूर्व चेतावनी प्रणाली के लिए डाप्लर रडारों को स्थापित नहीं किया गया था।

राज्य सरकार द्वारा मानदण्डों एवं संहिताओं की समीक्षा नहीं की गई थी। बाधा रहित राहत वितरण के लिए उपयुक्त डाटाबेस विकसित नहीं किया गया था। जिला प्रशासनों द्वारा राहत अनुग्रह राशि और जीवन तथा पशुधन की हानि की क्षतिपूर्ति से सम्बन्धित प्रारम्भिक आंकलन नहीं किया गया था। 92 *प्रतिशत* प्रकरणों में राहत के वितरण में काफी विलम्ब पाया गया था। प्रारम्भिक रिपोर्टों के अभिलेखीकरण में भी कमियाँ पाई गयी थी।

अधिशासी स्तर के तकनीकी अधिकारी द्वारा क्षतिग्रस्त भवनों को प्रमाणीकृत नहीं किया जा रहा था जो कि शासनादेशों का उल्लंघन था। कुछ प्रकरणों में तकनीकी अधिकारियों का मूल्यांकन अंकित नहीं किया जा रहा था। प्रकरणों के निपटारे में एकरूपता भी नहीं पाई गयी। पशुधन के प्रकरणों में पशु चिकित्सा अधिकारियों द्वारा पोस्ट-मार्टम/ मृत्यु की रिपोर्टों को जारी करने में विधिवत प्रारूप का पालन नहीं किया गया था और पशु चिकित्सा अधिकारियों द्वारा हानियों को प्रमाणित करने में भी एकरूपता नहीं पाई गई।

6.3.5 अनुशंसायें

1. *सतत अनुकरण और पूर्व चेतावनी पर जोर दिया जाना चाहिए एवं संचार प्रोटोकाल और रणनीतियों की समय-समय पर समीक्षा भी की जानी चाहिए।*
2. *राहत वितरण को अधिक यर्थाथवादी बनाने के लिए और राहत पैमाने के लगातार संशोधनों से बचने के लिए संहिताओं एवं नियमावलियों की समीक्षा की जानी चाहिए।*
3. *प्रभावित लोगों के बीच राहत वितरण में प्रशासनिक बाधाओं को न्यूनतम किया जाना चाहिए जिससे कि राहत विवरण को यथा समय एवं अधिक पारदर्शी बनाया जा सके। इसके लिए जनसंख्या, सम्पतियों एवं अवसंरचनाओं के व्यापक अभिलेखीकरण की आवश्यकता होगी।*



अध्याय 7

आवश्यक सार्वजनिक अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना

अध्याय– 7 : आवश्यक सार्वजनिक अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना

7.1 आवश्यक सार्वजनिक अवसंरचनाओं की पुनर्स्थापना

पुनर्निर्माण एवं पुनर्स्थापना हेतु आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति (आ प्र रा नी) जिसे उत्तराखण्ड सरकार के आपदा प्रबन्धन पर रा आ मो नि के दिशा-निर्देशों के साथ पढ़ा जाए, लक्षित करते हैं कि आवश्यक सार्वजनिक अवसंरचनाओं यथा बिजली, पानी, मार्गों, पुलों इत्यादि के शीघ्र पुनर्निर्माण सरकार की पहली प्राथमिकता होनी चाहिए। इनकी मरम्मत/ पुनर्स्थापना आपदा की घटना की तिथि के 60 दिनों के अन्दर की जानी चाहिए। अधिक स्थायी प्रकृति के पुनर्निर्माण कार्य जिसमें भवनों के कार्य भी सम्मिलित हैं, आदर्शरूप में दो से तीन वर्षों के अन्दर पूर्ण किए जाने चाहिए। लेखापरीक्षा ने पुनर्स्थापना के कार्यों के आंकलनों एवं स्वीकृतियों की प्रक्रिया तथा पुनर्स्थापना हेतु उत्तरदायी विभिन्न हितधारकों द्वारा उनके जनादेश को पूरा करने में लिए गये समय का विश्लेषण किया था और जिनके महत्वपूर्ण निष्कर्षों को निम्नलिखित प्रस्तरों में दिया गया है:-

7.1.1 आवश्यक सेवाओं की पुनर्स्थापना

(i) प्रभावित क्षेत्रों में विद्युत आपूर्ति बहाल करने के लिए विभाग/ अभिकरण के पास भ्रम की स्थिति से बचने एवं लागत और समय की दक्षता में सुधार के लिए स्पष्ट रूप से परिभाषित आपदा प्रतिक्रिया योजना और आपदा प्रतिक्रिया प्रणालियाँ होनी चाहिए। चयनित जनपदों के अभिलेखों की लेखापरीक्षा में पता चला कि जून 2013 की आपदा के कारण 1,876 गाँवों की विद्युत आपूर्ति प्रभावित हुई थी। तथापि प्रभावित गाँवों की विद्युत आपूर्ति अस्थायी रूप से जुलाई/ सितम्बर 2013 में बहाल कर दी गयी थी। इन गाँवों में स्थायी रूप से विद्युत आपूर्ति बहाल करने के लिए उत्तराखण्ड पॉवर कार्पोरेशन लिमिटेड (यू पी सी एल) द्वारा ज आ प्र प्रा को विद्युत पुनर्स्थापना कार्य के 182 प्रस्तावों को प्रस्तुत किया गया था। इनमें से 145 कार्य (80 *प्रतिशत*) ज आ प्र प्रा द्वारा स्वीकृत किए गये थे, जिसके सापेक्ष 126 कार्य जनवरी 2015 तक ₹ 4.53 करोड़ व्यय कर पूर्ण किए गये। इस प्रकार, आपदा घटित होने की तिथि से 20 माह बीत जाने के पश्चात भी शेष स्थानों में विद्युत आपूर्ति बहाल नहीं की गई थी।



खेत (पिथौरागढ़) में बाधित विद्युत संरेखण लाइन 03.01.2015

36 गाँवों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान यह पता चला कि जनवरी 2015 तक दो गाँवों (छह *प्रतिशत*) (न्यू सोबला एवं खेत, पिथौरागढ़) में विद्युत आपूर्ति बहाल नहीं की गई थी। 14 गाँवों (39 *प्रतिशत*) में विद्युत आपूर्ति 15 दिन से सात माह तक के विलम्ब से बहाल की गई थी।

(ii) आपदा प्रभावित क्षेत्रों में जल आपूर्ति बहाल करने हेतु विभाग द्वारा तैयार किसी मा प्र का या योजनाओं के अभाव में लेखापरीक्षा यह ज्ञात नहीं कर सका कि किस प्रकार जल आपूर्ति बहाल करना प्रस्तावित किया गया था। लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि आपदा के समय कोई भी आकस्मिक योजना विद्यमान नहीं थी एवं प्रभावित क्षेत्रों में जल आपूर्ति तदर्थ आधार पर बहाल की गयी थी। 651 क्षतिग्रस्त जल आपूर्ति योजनाओं की बहाली के लिए कार्यदायी संस्थाओं द्वारा प्रस्ताव जुलाई-सितम्बर 2013 में संबंधित ज आ प्र प्रा को प्रस्तुत किए गये थे। तथापि, फरवरी 2015 तक मात्र 393 योजनाओं (60 *प्रतिशत*) की बहाली के लिए ही ज आ प्र प्रा द्वारा निधिया प्रदान की गई थीं। 393 स्वीकृत जल योजनाओं में से 40 कार्य (10 *प्रतिशत*) 60 दिन की निर्धारित समय-सीमा के अन्दर कुल ₹ 65.74 लाख व्यय कर पूर्ण किए गये थे। 194 कार्य (49 *प्रतिशत*) छः माह के अन्दर ₹ 4.96 करोड़ व्यय कर पूर्ण किए गये थे एवं शेष 154 कार्य (39 *प्रतिशत*) ₹ 4.49 करोड़ व्यय कर छः माह की अवधि के परे पूर्ण किए गये थे। पाँच कार्य (एक *प्रतिशत*) फरवरी 2015 तक अभी भी प्रगति पर थे। इन आवश्यक कार्यों को पूर्ण करने की विफलता ज आ प्र प्रा एवं कार्यदायी संस्थाओं की कमजोरी को उजागर करता है।

सयुंक्त भौतिक सत्यापन में पता चला कि जनवरी 2015 तक दो गाँवों (न्यू सोबला, पिथौरागढ़ एवं फलाटी, रूद्रप्रयाग) में आवश्यक सेवाएं जैसे कि पेयजल आपूर्ति बहाल नहीं की गई थी।

(iii) लोक निर्माण विभाग (एक प्रमुख रेखीय विभाग) राज्य में सड़क नेटवर्क के निर्माण/ रख-रखाव के लिए उत्तरदायी है। इसमें राष्ट्रीय राजमार्ग, राज्य राजमार्ग, मुख्य जिला सड़कें, अन्य जिला सड़कें, ग्राम सड़कें एवं सीमांत मार्ग सम्मिलित हैं। लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि रेखीय विभाग ने 15-17 जून 2013 की अवधि में उत्पन्न स्थिति का मुकाबला करने के लिए न तो कोई मा प्र का तैयार की थी एवं न ही उनके पास कोई आकस्मिक योजना विद्यमान थी। पाँच चयनित जनपदों में ₹ 64.94 करोड़ की लागत से स्वीकृत 733 कार्यों में से 705 कार्य ₹ 46.38 करोड़ व्यय कर पूर्ण किए गये थे (फरवरी 2015) एवं शेष 28 कार्य प्रगति पर थे।

7.1.2 पुनर्स्थापना के कार्यों का आंकलन, स्वीकृति एवं समापन

अधिनियम के अनुसार जनपद स्तरीय समितियों को किसी आपदा की आशंका या आपदा की स्थिति के कारण होने वाली हानियों का आंकलन करना आवश्यक है।

जून 2013 की आपदा के फलस्वरूप चयनित जनपदों के ज आ प्र प्रा ने उनसे संबंधित ₹ 557.72 करोड़[1] के क्षतिग्रस्त अवसरंचनाओं की सूचियाँ शासन को प्रस्तुत की (जून/अगस्त 2013)। इस आंकलन के सापेक्ष, शासन ने मात्र ₹ 127.04 करोड़ स्वीकृत किए। यह पाया गया कि घटना की तिथि के एक माह के अंदर

[1] चमोलीः ₹ 72.57 करोड़, पिथौरागढ़ः ₹ 60.02 करोड़, रूद्रप्रयागः ₹ 141.89 करोड़ एवं उत्तरकाशीः ₹ 283.24 करोड़ ।

जनपद स्तरीय जाँच समितियां (ज स्त जाँ स) मात्र आठ *प्रतिशत* कार्यों को ही स्वीकृति के लिए संस्तुत कर सकीं। ज स्त जाँ स द्वारा अधिकतर कार्य छः माह की अवधि के पश्चात स्वीकृति के लिए संस्तुत किए गये। यह दर्शाता है कि जि स्त जाँ स कार्यों के निष्पादन की संस्तुति में तत्पर नहीं थीं। इसी प्रकार, ज आ प्र प्रा भी ज स्त जाँ स द्वारा संस्तुत कार्यों के निष्पादन की स्वीकृति देने में तत्पर नहीं थे क्योंकि घटना की तिथि के प्रथम तीन माह में वे मात्र 46 *प्रतिशत* कार्यों को ही स्वीकृत कर सके। इसलिए इन समितियों के गठन के मूल उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुई थी। फलस्वरूप, अधिकांश पुनर्स्थापना के कार्यों को समय पर आरम्भ नहीं किया जा सका।

इंगित किए जाने पर, संबंधित जिला प्रशासनों ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014-फरवरी 2015) कि निधियों की कमी के कारण कार्यदायी संस्थाओं को स्वीकृति प्रदान करने में विलम्ब हुआ। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि इन कार्यों की स्वीकृति विलम्ब से जारी करने से रा आ मो नि के माध्यम से पुनर्स्थापना के निधिकरण का मूल प्रयोजन एवं उद्देश्य पूरा नहीं हुआ। आगे, क्योंकि जिला प्रशासनिक कार्यालयों को टी आर–24 के अन्तर्गत धन आहरित करने की अनुमति दी गई थी, इसलिए निधि की कमी का प्रश्न ही नहीं उठता जैसा कि ऊपर वर्णित है।

विभिन्न कार्यदायी संस्थाओं द्वारा किए गये क्षतिग्रस्त अवसरंचनाओं के पुनर्स्थापना का विवरण निम्नवत है:-

तालिका: 7.1

(₹ करोड़ में)

जनपद का नाम	स्वीकृत कार्य		15-17 जून 2013 के अधीन कार्य		पूर्ण कार्य		प्रगतिरत कार्य		अनारम्भ कार्य	
	कुल कार्य	राशि	कुल कार्य	राशि	संख्या	व्यय	संख्या	व्यय	संख्या	लागत
चमोली	307	25.59	261	23.42	236	18.37	24	1.35	01	0.01
पिथौरागढ़	489	21.12	489	21.12	471	13.85	14	4.30	04	0.09
रूद्रप्रयाग	475	40.67	475	40.67	453	29.07	15	0.89	07	0.67
टिहरी	393	21.61	356	20.62	253*	13.90	07	0.38	00	00
उत्तरकाशी	349	21.21	349	21.21	333	14.88	14	0.52	02	0.05
योग	2,013	130.20	1,930	127.04	1,746	90.07	74	7.44	14	0.82

स्रोतः ज आ प्र प्रा द्वारा प्रदत्त अभिलेखों से उद्धृत सूचना।

** ज आ प्र प्रा के पास 96 कार्यों की स्थिति उपलब्ध नहीं थी।*

लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि जून 2013 की आपदा से संबंधित 1,930 कार्यों में से 1,746 कार्य (90 *प्रतिशत*) ₹ 90.07 करोड़ के व्यय के पश्चात दो माह से लेकर 12 माह से अधिक के विलम्ब से पूर्ण किए गये थे, ₹ 7.44 करोड़ की राशि के 74 कार्य प्रगतिरत थे एवं ₹ 0.82 करोड़ मूल्य के 14 कार्य फरवरी 2015 तक आरम्भ ही नहीं किए गये थे।

एक विशेष प्रकरण में शासन द्वारा ₹ 71.15 लाख की राशि फरवरी 2014 में नारकल्ला खेड़ाघाटी, तहसील पुरोला, (उत्तरकाशी) में सम्पर्क मार्ग के निर्माण एवं लकड़ी के सेतु बिछाने हेतु स्वीकृत किया गया था। निर्माण

के विरुद्ध तत्पश्चात जिला प्रशासन ने इस दलील पर निर्णय लिया कि संबंधित सड़क प्र मं ग्रा स यो के अन्तर्गत पूर्व से ही निर्माणाधीन थी। क्षति के आंकलन में ऐसे कार्य को सम्मिलित करना आवश्यक प्रकृति के कार्यों के चिन्हीकरण मे उद्यम की कमी को दर्शाता है।

इंगित किए जाने पर संबंधित ज आ प्र प्रा ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014 – फरवरी 2015) कि निधियों की कमी एवं आगणनों के समय पर प्राप्त न होने के कारण कार्यों को निर्धारित समय-सीमा के अन्दर पूर्ण नहीं किया जा सका। तथापि, इस संबंध में कार्यदायी संस्थाओं से स्पष्टीकरण प्राप्त किया जायेगा। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि ज आ प्र प्रा के पास पर्याप्त निधियां उपलब्ध थीं क्योंकि उत्तराखण्ड सरकार ने ज आ प्र प्रा को कोषागार नियम 24 (टी आर - 24) के अधीन कोषागार से आहरण एवं संवितरण अधिकारी को आकस्मिक प्रकृति के कार्यों हेतु निधियों को आहरित करने हेतु प्राधिकृत किया था। आंगणनों की प्राप्ति में विलम्ब के संबंध में लेखापरीक्षा ने पाया कि समस्त आंगणन आपदा की घटना की तिथि के तीन माह के अन्दर ज आ प्र प्रा में प्राप्त हो गये थे।

36 गाँवों के संयुक्त भौतिक सत्यापन के दौरान, 26 (*72 प्रतिशत*) गाँवों ने सूचित किया था कि क्षतिग्रस्त अवंसरचनाओं जैसे प्राथमिक विद्यालयों, चिकित्सालयों, छात्रावासों, पंचायत भवन, सड़कों, पुलों, पुलिया, जल योजनाओं, विद्युत, अश्वमार्ग इत्यादि की मरम्मत या पुनर्निर्माण अभी तक नहीं हुआ है।

7.1.3 निधियों का आंशिक विमोचन

अधिनियम के अनुसार आपदा के अधीन प्रभावित समस्त कार्य अविलम्ब निष्पादित किए जाने चाहिए।

अभिलेखों की जाँच में पता चला कि पाँच चयनित जनपदों में से तीन जनपदों (चमोली, पिथौरागढ़ एवं टिहरी) ने सम्पूर्ण स्वीकृत राशियों को इन निर्देशों के साथ कार्यदायी संस्थाओं को अवमुक्त किया कि कुछ राशियों को रोका जाए एवं तीसरे पक्ष के निरीक्षण रिपोर्टों की प्राप्ति के पश्चात अवमुक्त की जाए। दो अन्य जनपदों रुद्रप्रयाग और उत्तरकाशी ने राशियाँ आंशिक रूप से अवमुक्त की (क्रमशः *75 प्रतिशत* एवं *70 प्रतिशत*)। इस प्रकार, आपदा प्रभावित जनपदों में पुनर्स्थापना के कार्यों हेतु निधियों को अवमुक्त करने में एकरुपता नहीं थी।

7.1.4 कार्यों के निष्पादन में मानदण्डों का उल्लंघन

रा आ मो नि के अन्तर्गत क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की मरम्मत/ पुनर्स्थापन के लिए सहायता मात्र चिन्हित क्षेत्रों में एवं तत्काल प्रकृति के मरम्मत हेतु ही अनुमन्य है। इस प्रकार के व्यय अधिकांशतः आपदा की प्रारम्भिक अवधि के दौरान सामान्य रूप से अल्प अवधि में किए जाने होते हैं। विभागों को अपनी नियमित अवसंरचनाओं के रख-रखाव के लिए पर्याप्त वार्षिक रख-रखाव हेतु बजट रखने होते हैं एवं इस प्रकार के नियमित रख-रखाव के व्यय रा आ मो नि से वहन नहीं किए जाने हैं। बारहवें वित्त आयोग के प्रस्तर 9.13 के अनुसार क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की मरम्मत/ पुनर्स्थापन जिनमें विस्तृत विश्लेषण/ आंकलन की आवश्यकता हो, योजना निधि से कराए जाने हैं। तथापि राज्य सरकार ने रा आ मो नि का उपयोग अधिकांशतः विवेकाधीन निधि के रूप में किया एवं योजना के अन्तर्गत निर्धारित मानदंडों की अनदेखी की। ₹ 24.11 करोड़ की अनुमानित लागत के 159 कार्यों को जो तत्काल पुनर्स्थापन की श्रेणी में नहीं आते थे, स्वीकृत किए गये थे। महत्वपूर्ण निष्कर्ष निम्नानुसार हैं:-

(i) टिहरी में ₹ 1.15 करोड़ की धनराशि के 16 कार्य जून 2013 आपदा की आड़ में स्वीकृत एवं निष्पादित किए गये थे जबकि ये 16 कार्य वर्ष 2012 में क्षतिग्रस्त हुए थे। लेखापरीक्षा ने पाया कि ये कार्य पूर्व में (03.06.2013) जिला प्रशासन द्वारा संबंधित कार्यदायी संस्थाओं को वापस कर दिए गये थे क्योंकि सरकार द्वारा निधियां स्वीकृत नहीं की गई थी। जिला प्रशासनिक कार्यालय ने निर्देशित किया था कि इन कार्यों को विभागीय बजट के माध्यम से किया जायेगा। पूर्व वर्ष के कार्यों को पुनः जून 2013 में स्वीकृति किया जाना न केवल रा आ मो नि के दिशा-निर्देशों के विपरीत था अपितु इसे भी संदिग्ध बनाया कि ये कार्य विशुद्ध रुप से तत्काल पुनर्स्थापन प्रयोजनों के लिए ही किए जा रहे थे। इंगित किए जाने पर जिला प्रशासन ने उत्तर दिया (फरवरी 2015) कि इन कार्यों को जनप्रतिनिधियों एवं स्थानीय लोगों के अनुरोध पर स्वीकृत किया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि रा आ मो नि के अन्तर्गत क्षतिग्रस्त अवसंरचनाओं की मरम्मत/ पुनर्स्थापन हेतु सहायता मात्र तत्काल प्रकृति की मरम्मत हेतु ही मान्य है। चूँकि ये कार्य वर्ष 2012 से संबंधित थे, इनको सामान्य विभागीय बजट के माध्यम से ही आरम्भ किया जाना चाहिए था।

(ii) ज आ प्र प्रा ने चमोली में गोविन्दघाट-गुरुद्वारा सम्पर्क मार्ग पर अलकन्दा नदी के ऊपर 110 मीटर वैली पुल के निर्माण हेतु ₹ 3.33 करोड़ इस तथ्य के बावजूद स्वीकृत किया (मार्च 2014) कि गोविन्दघाट में अलकनन्दा के दोनों सिरों के बीच अस्थायी संयोजकता प्रदान करने का अनुमन्य कार्य जून 2013 में ही (ट्राली) स्वीकृत किया गया था एवं लकड़ी का पुल ₹ 10.37 लाख के व्यय से अक्टूबर 2013 में निर्मित किया गया था।



गोविन्दघाट (चमोली) में नया बैली पुल 16.10.2014

इस प्रकार, एक नये सस्पैंसन वैली पुल की स्वीकृति स्पष्ट रूप से रा आ मो नि के दिशा-निर्देशों का उल्लंघन था। इंगित किए जाने पर, ज आ प्र प्रा ने उत्तर दिया कि वैली पुल के निर्माण की स्वीकृति स्थानीय आकांक्षाओं एवं यात्रा की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए प्रदान की गई थी। .

(iii) जनपद चमोली में तहसील थराली के हरमनी गाँव के पास पिंडर नदी के ऊपर एक सस्पैंसन पुल जून 2013 की आपदा में क्षतिग्रस्त हो गया था। ज आ प्र प्रा ने सस्पैंसन पुल के अबेटमैन्ट के निर्माण हेतु ₹ 52 लाख इस आधार पर स्वीकृत किया (मार्च 2014) कि यह कार्य स्वीकृति के समय आबादी की आवाजाही के लिए जनहित में था जो जुलाई 2014 में आरम्भ हुआ एवं लेखापरीक्षा की तिथि तक प्रगतिरत था । यह रा आ मो नि के मानदंडों के विपरीत था क्योंकि तत्काल संयोजकता प्रदान करने हेतु अस्थायी पुनर्स्थापन के कार्य पूर्व में ही ₹ 16.62 लाख के व्यय से सम्पादित किये जा चुके थे। इंगित किए जाने पर ज आ प्र प्रा ने उत्तर दिया (अक्टूबर 2014) कि ग्रामीणों के अनुरोध एवं स्थानीय

आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए कार्य को रा आ मो नि के अन्तर्गत स्वीकृत एवं निष्पादित किया गया ताकि आम जनता के लिए स्थायी सुविधा उपलब्ध कराई जा सके। ज आ प्र प्रा का उत्तर निर्धारित मानदंडों के अनुकूल नहीं था जो मात्र मरम्मत/ पुनर्स्थापन कार्यों के निष्पादन की ही अनुमति प्रदान करता है।

(iv) ज आ प्र प्रा ने पिथौरागढ़ में (मार्च 2014) कंचोती के पास तवाघाट, नारायण आश्रम में 122 मीटर स्टील डैक सस्पैंसन वैली पुल के निर्माण हेतु ₹ 5 करोड़ इस तथ्य के बावजूद स्वीकृत किया कि ज आ प्र प्रा द्वारा ₹ 26.49 लाख के व्यय से कंचोती एवं नारायण आश्रम के दोनों सिरों के बीच अस्थायी संयोजकता पुनर्स्थापित कर दी गई थी (जून 2014)। कार्य की स्थिति का पता लगाने के लिए ज आ प्र प्रा के प्रतिनिधियों के साथ संयुक्त भौतिक सत्यापन किया गया (जनवरी 2015)। यह पाया गया कि बाँयी ओर के अबैटमेन्ट का निर्माण हो चुका था एवं दाहिने ओर के अबैटमेन्ट का निर्माण भूमि की अनुपलब्धता के कारण होना शेष था। इसके अतिरिक्त, ₹ 3.68 करोड़ मूल्य की सामग्री क्रय कर ली गई थी (अप्रैल 2014) एवं निर्माण स्थल पर निष्क्रिय पड़ी थी, जैसा तस्वीर में देखा जा सकता है। इस प्रकार, ₹ 4.06 करोड़ के व्यय के पश्चात भी कार्य अपूर्ण था। इंगित किए जाने पर ज आ प्र प्रा ने उत्तर दिया (जनवरी 2015) कि उ स द्वारा कार्य रा आ मो नि के अन्तर्गत स्वीकृत किया गया था। ज आ प्र प्रा ने इस संदर्भ में मात्र स्वीकृति जारी की थी। ज आ प्र प्रा का उत्तर रा आ मो नि के निर्धारित मानदंडों के अनुकूल नहीं था जो नये कार्य को छोड़कर मात्र मरम्मत/ पुनर्स्थापन कार्यों की अनुमति प्रदान करते हैं।



कंचोती (पिथौरागढ़) में नया स्टील डैक सस्पैंसन बैली पुल 03.01.2015



कंचोती (पिथौरागढ़) में निर्माण स्थल पर निष्क्रिय पड़ी सामग्री 03.01.2015

(v) ₹ 12.06 करोड़ मूल्य के 117 कार्य[2] सुरक्षात्मक कार्यों से संबंधित थे। इनमें से 43 कार्य बाढ़ सुरक्षा, 36 कार्य पुलों के अबैटमेन्टों की सुरक्षा एवं 38 कार्य सीमेंट एवं कंक्रीट संरचनाओं इत्यादि के थे। सुरक्षात्मक कार्य तत्काल प्रकृति की श्रेणी में नहीं आते हैं। लेखापरीक्षा का यह मत है कि सरकार को बाढ़ सुरक्षात्मक कार्यों को अपने सामान्य आपदा न्यूनीकरण प्रक्रिया के अन्तर्गत प्रारम्भ करने चाहिए। राज्य में बाढ़ नियंत्रण के प्रबंधन के लिए उत्तरदायी संबंधित कार्यदायी संस्थाओं को अपने वार्षिक बजटों में आवश्यक बजटीय प्रावधान करने हेतु तदनुसार निर्देशित किया जाना चाहिए था। जहाँ तक पुलों के अबैटमेन्ट के सुरक्षात्मक कार्यों का संबंध है, यह पुलों की मरम्मत एवं राज्य में निर्विध्न सड़क संयोजकता के लिए उत्तरदायी मुख्य कार्यदायी संस्थाओं द्वारा पूर्व में ही सुनिश्चित किया जाना चाहिए था। इस प्रकार, इन 117 अस्वीकार्य कार्यों पर ₹ 12.06 करोड़ की धनराशि की स्वीकृति अनियमित थी।

(vi) रा आ मो नि आकस्मिक बाढ़ के कारण पुल क्षतिग्रस्त हो जाने पर नदी के दोनों सिरों के बीच तत्काल संयोजन हेतु निधि प्रदान करता है। यह अस्थायी संयोजकता 60 दिन की एक छोटी सी अवधि के अन्दर प्रदान की जानी थी। चयनित पाँच जनपदों की लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि अक्टूबर 2013 एवं मार्च 2014 के मध्य कम से कम 11 ट्रालियाँ ₹ 1.19 करोड़ की अनुमानित लागत से स्वीकृत किए गये थे। इन ट्रालियों को चिन्हित स्थानों पर छः से ग्यारह माह के विलम्ब से लगाया गया जिसके कारण स्थानीय लोगों को अपने गन्तव्य तक पहुँचने के लिए चार से पाँच किमी अतिरिक्त लम्बे मार्ग पर चलने के लिए मजबूर होना पड़ा जिससे उनकी समस्याएँ और जटिल हो गईं।

(vii) पहले से ही निर्माणाधीन कार्यों (रुदीला, तिनसोली नागजगई, तिलवाड़ा एवं तल्ला सिल्गर) के सापेक्ष ₹ 0.40 करोड़ की लागत की चार जल योजनाएं स्वीकृत की गई थीं।

(viii) नये कक्षों के निर्माण हेतु ₹ 14.13 लाख के दो कार्यों (रा इं का, जयंती कोठियाडा एवं क्यून्जा) को स्वीकृत किया गया (मार्च 2014)। यद्यपि कार्यों को तत्काल प्रकृति के रुप में वर्णित कर स्वीकृति किया गया था, जनवरी 2015 तक कार्य अभी भी प्रगतिरत थे।

(ix) नई टिहरी कस्बे में आन्तरिक सड़कों की मरम्मत हेतु ₹ 31.56 लाख की लागत के छः कार्य स्वीकृत किए गये थे। ये कार्य स्थानीय निकायों के प्रशासनिक नियंत्रण में आते हैं एवं इसी निकाय द्वारा अनुरक्षित/ मरम्मत की जानी चाहिए थी। इसके स्थान पर ये कार्य रा आ मो नि के दिशा-निर्देशों का उल्लघंन करते हुए रा आ मो नि से निष्पादित किए गये थे।

7.2 प्रभावित जनसंख्या का पुनर्वास

राज्य में पुनर्वास हेतु कुल 341 गाँवों को चिन्हित किया गया था। 341 गाँवों में से 245 गाँव चयनित जनपदों से संबंधित थे। चयनित जनपदों के अभिलेखों की जाँच में पता चला कि पुनर्वास हेतु चिन्हित 245 गाँवों में से 145 गाँवों को जून 2013 की आपदा से पूर्व चिन्हित किया गया था एवं 100 अतिरिक्त गाँवों को उसके पश्चात चिन्हित किया गया जिन्हें जून 2013 की आपदा के कारण पुनर्वासित करने की आवश्यकता थी।

[2] चमोलीः 13 कार्य (₹ 1.13 करोड़), पिथौरागढ़ः 38 कार्य (₹ 3.31 करोड़), रूद्रप्रयागः 14 कार्य (₹ 2.08 करोड़), टिहरीः 14 कार्य (₹ 1.36 करोड़), उत्तरकाशीः 38 कार्य (₹ 4.18 करोड़)।

जून 2013 की आपदा में 31 पूर्व चिन्हित गाँव जिनकी जनसंख्या 1,709 थी, प्रभावित हुए थे एवं इन गाँवों द्वारा अब तक वहन की गई कुल हानियाँ ₹ 3.40 करोड़ थी। इन 31 गाँवों में से 16 गांवों का सर्वेक्षण पूर्व से ही वर्ष 2012 में कर लिया गया था। इसलिए, कम से कम इन 16 गाँवों को पुनर्वासित किया जाना चाहिए था एवं इन गाँवों की सम्पत्ति को बह जाने से बचाया जा सकता था।

उ स द्वारा इन गाँवों के पुनर्वास के लिए कोई कदम नहीं उठाए गये सिवाय जनपद रुद्रप्रयाग के एक गाँव, चट्टीगाँव को छोड़कर जिसका पुनर्वास सरकार द्वारा किया गया बताया गया था।

इंगित किए जाने पर संबंधित जिला प्रशासनिक कार्यालयों ने उत्तर दिया कि प्रकरण का निर्णय राज्य स्तर पर लिया जाना है। विभाग ने इन प्रभावित गाँवों के पुनर्वासन हेतु निधियाँ उपलब्ध कराने में असमर्थता व्यक्त की। विभाग ने आगे उत्तर दिया (मार्च 2015) कि रा आ मो नि आपदाओं के न्यूनीकरण हेतु निधियाँ उपलब्ध नहीं कराता है। इसलिए, केन्द्र सरकार को इनकी सहायता हेतु अनुरोध किया गया था (सितम्बर 2010)। तथापि, राज्य के पास जो भी संसाधन थे, इन गाँवों के चिन्हीकरण हेतु प्रारम्भिक जाँच में व्यय किये जा रहे थे।

7.3 निष्कर्ष

रेखीय विभागों ने आपदा के समय न तो कोई मा प्र का तैयार की थी एवं न ही उनके पास कोई आकस्मिक योजना विद्यमान थी। ज स्त जां स एवं ज आ प्र प्रा द्वारा अधिकतर कार्य आपदा के घटित होने के छः माह पश्चात स्वीकृत किए गये थे। तत्काल प्रकृति के कार्यों के निष्पादन एवं आवश्यक सेवाओं के पुनर्स्थापन में भी विलम्ब पाया गया था। अधिकतर कार्यों को दो माह से लेकर 12 माह तक से अधिक विलम्ब से पूर्ण किया गया था। ज आ प्र प्रा द्वारा आपदा प्रभावित जनपदों में पुनर्स्थापन कार्यों हेतु निधियाँ अवमुक्त करने में कोई एकरूपता नहीं पायी गई। ज आ प्र प्रा द्वारा रा आ मो नि के मानदंडों का उल्लघंन करने वाले कार्यों को भी स्वीकृत किया गया। आपदा के पूर्व चिन्हित किए गये गाँवों के पुनर्वास के लिए उ स द्वारा कोई कदम नहीं उठाए गये।

7.4 अनुशंसायें

1. *राज्य सरकार को एक उचित तंत्र यह सुनिश्चित करने हेतु बनाना चाहिए कि आकस्मिकता का सामना करने के लिए रेखीय विभाग अपने मा प्र का एवं कार्य योजनाएं तैयार करें।*
2. *ज आ प्र प्रा को रा आ मो नि के अन्तर्गत पुनर्स्थापन कार्यों हेतु निधियाँ अवमुक्त करने में एकरूपता सुनिश्चित करनी चाहिए।*
3. *कार्यों को निर्धारित समय-सीमा के अन्दर पूर्ण करना सुनिश्चित करने के लिए उपयुक्त प्रणाली विद्यमान की जानी चाहिए।*
4. *जिन गाँवों को पुनर्वासित किया जाना आवश्यक है उनके लिए सुरक्षित स्थानों के चिन्हीकरण में तेजी लाने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।*



अध्याय 8

आंतरिक नियंत्रण ढाँचा

अध्याय– 8 : आंतरिक नियंत्रण ढाँचा

8.1 प्रस्तावना

आंतरिक नियंत्रण वह सुरक्षा तन्त्र है जो एक संगठन के प्रबन्धन द्वारा यह आश्वासन देने हेतु स्थापित किया गया है कि इनका संचालन योजनाबद्ध ढंग से आगे बढ़ रहा है, इसको उचित आश्वासन प्रदान करने हेतु भी अभिकल्पित किया जाता है कि इकाई के सामान्य उद्देश्यों को प्राप्त किया जा रहा है। अस्तित्व में या विद्यमान प्रभावी आंतरिक नियंत्रण ढाँचा यह सुनिश्चित करता है कि समस्त गतिविधियाँ जो आपदा के त्वरित परिणामों से निपटने में महत्वपूर्ण हो जाती हैं वह योजनाबद्ध ढंग से आगे बढने के लिए है। इन आन्तरिक नियंत्रणो द्वारा प्रदत्त यथोचित आश्वासनों से जन प्राधिकारियों की जवाबदेही सुदृढ़ होती है।

अधिनियम के अनुसार, आपदा प्रबंधन से संबंधित समस्त गतिविधियों और उनके अनुश्रवण का उत्तरदायित्व राज्य स्तर पर रा आ प्र प्रा तथा जिला स्तर पर संबंधित ज आ प्र प्रा में निहित था। प्रतिक्रिया, राहत और पुनर्स्थापन गतिविधियों की देख-रेख के लिए एक प्रभावी आंतरिक नियंत्रण प्रणाली को स्थापित करने का उत्तरदायित्व आपदा प्रबंधन विभाग का है।

आंतरिक नियंत्रण ढांचे के पांच घटक हैं:-

(i) नियंत्रण वातावरण

(ii) जोखिम आंकलन

(iii) नियंत्रण गतिविधियाँ

(iv) सूचना और संचार

(v) अनुश्रवण

समस्त पाँचों घटकों के संबंध में राज्य सरकार की प्रतिक्रिया में कमियाँ पाई गयी थी।

8.1.1 नियंत्रण वातावरण तथा जोखिम आंकलन

नियंत्रण वातावरण का अर्थ है आंतरिक नियंत्रण प्रणाली एवं इसकी इकाई में महत्ता के संदर्भ में प्रबंधन का समग्र दृष्टिकोण, जागरूकता और कार्रवाईयाँ। यह सम्पूर्ण आंतरिक नियंत्रण प्रणाली का मूल आधार है।

उत्तराखंड में राज्य स्तर पर आपदा रोकथाम, न्यूनीकरण तथा प्रबंधन के लिए योजनाओं को बनाने हेतु रा आ प्र प्रा को अधिकृत किया गया है। ऐसा करने के लिए इसे अंतर्निहित जोखिमों को चिन्हित करने और इस तरह के जोखिमों को प्रभावी ढंग से निराकरण के लिए रणनीतियाँ एवं योजनाएं तैयार करनी होती है। रा आ

प्र प्रा को इसे राज्य कार्यकारिणी समिति के माध्यम से प्राप्त करना होता है। इसके अतिरिक्त, उद्देश्यों की स्थापना विभिन्न स्तरों को जोड़ने और आंतरिक स्थिरता जोखिम आंकलन की पूर्व शर्त है। जोखिम आंकलन संबंधित जोखिमों की पहचान और विश्लेषण है जो उद्देश्यों की प्राप्ति से जोखिमों को कैसे व्यवस्थित करना चाहिए, को निर्धारित करने हेतु एक आधार बनाता है। निम्नलिखित उदाहरण उत्तरदायी नियंत्रण वातावरण और इसी जोखिम आंकलन अभ्यास की गैर-मौजूदगी पर प्रकाश डालते हुए सम्बोधित करते हैः-

(i) राज्य आपदा प्रबंधन योजना जून 2013 की आपदा के समय अस्तित्व में नहीं थी, जैसा अधिनियम की धारा 18 के अधीन निर्धारित है;

(ii) राज्य में रा आ प्र यो के कार्यान्वयन के लिए संबंधित नीतियों एवं दिशा-निर्देशों को तैयार नहीं किया गया था;

(iii) रेखीय विभागों द्वारा मा प्र का भी विकसित नहीं की गई थी;

(iv) अधिनियम वर्ष 2005 में प्रभाव में आया। तब से, रा आ प्र यो को विकसित करने हेतु अंतर्निहित जोखिम विश्लेषण के संबंध में राज्य सरकार के पास पर्याप्त सूचनाएं थीं, उदाहरण के लिए आ प्र एवं न्यू के की रिपोर्ट, हिमनदी पर रिपोर्ट और पूर्व लेखापरीक्षा अनुशंसायें। फिर भी जून 2013 तक आपदा के प्रभावों को न्यूनतम करने हेतु पर्याप्त बजटीय प्रावधानों की उपलब्धता द्वारा राज्य सरकार ने जोखिमों से निपटने के लिए कोई ठोस योजना का विकास आरम्भ नहीं किया।

(v) लगभग समस्त नमूना जाँच जनपदों में आवश्यक वस्तुओं की कमी देखी गई थी और तीन माह हेतु आवश्यक वस्तुओं के अधिक भण्डारण का रख-रखाव नहीं किया गया था। इन जनपदों में पर्याप्त भण्डारण क्षमता भी नहीं थी।

8.1.2 नियंत्रण गतिविधियाँ

नियंत्रण गतिविधियाँ वे नीतियां एवं प्रक्रियाएं हैं जो यह सुनिश्चित करने में सहायता करती हैं कि प्रबंधन के निर्देशों का पालन किया जा रहा है तथा इकाई के उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु जोखिमों का सामना करने के लिए आवश्यक कार्रवाईयां की जा रही हैं। नियंत्रण गतिविधियाँ पूरे संगठन, सभी स्तरों एवं समस्त कार्यों में घटित होती हैं। इनमें विविध गतिविधियों की सीमा सम्मिलित हैं जैसे अनुमोदनों, प्राधिकारों, सत्यापनों, मिलानों, प्रचालन निष्पादन की समीक्षाओं, संपत्तियों की सुरक्षा तथा कर्तव्यों का पृथक्करण। तथापि लेखापरीक्षा ने निम्नलिखित पायाः-

(i) राज्य सरकार द्वारा मानदण्डों तथा संहिताओं की कोई समीक्षा नहीं की गई। राहत/ अनुग्रह राशियों के भुगतानों की स्वीकृति/ वितरण राज्य विभाजन-पूर्व के मानदण्डों के आधार पर की गई थी।

(ii) प्रारम्भिक रिपोर्टों की तैयारी में उच्च अधिकारियों का अपर्याप्त नियंत्रण तथा उपलब्ध सम्बन्धित अभिलेखों में हानियों के पुनः सत्यापन की कमी राहत प्रदान करने एवं आवश्यक अवसंरचनाओं के पुनर्स्थापना करने के सम्पूर्ण अभ्यास में कमजोर आंतरिक नियंत्रण को दर्शाती है।

(iii) राज्य सरकार के पास चार-धाम यात्रा के तीर्थयात्रियों के पंजीकरण का कोई भी तंत्र न तो तीर्थ स्थान के प्रवेश बिन्दुओं और न ही आधार शिविरों में विद्यमान था।

(iv) राज्य के बुरी तरह से प्रभावित के साथ-साथ अन्य जनपदों को विभिन्न स्रोतों जैसे रा आ मो नि, प्र मं रा को तथा मु मं रा को से जो राशियां अवमुक्त की गई थीं, उसका सही लेखा शीर्षों में अंतिम समायोजन आपदा के एक वर्ष से अधिक समय व्यतीत हो जाने के बाद भी शेष था।

(v) नमूना जाँच जनपदों में, 1,930 स्वीकृत पुनर्स्थापन कार्यों के सापेक्ष 1,262 कार्यों (65 *प्रतिशत*) में अत्यधिक समय के व्यतीत हो जाने के बाद भी थर्ड पार्टी निरीक्षण नहीं किया गया। इसके परिणामस्वरूप कार्यदायी एजेंसियों को सम्पादन और अंतिम किस्तों को जारी करने में काफी विलम्ब हुआ।

8.1.3 सूचना और संचार

सूचना और संचार, समस्त आंतरिक नियंत्रण उद्देश्यों की प्राप्ति में आवश्यक हैं। एक सरकारी संगठन में आंतरिक नियंत्रण के उद्देश्यों में से एक उद्देश्य सार्वजनिक जवाबदेही दायित्वों को पूर्ण करना है। इसे विश्वसनीय और प्रासंगिक वित्तीय तथा गैर-वित्तीय सूचना को बनाए रखने के लिए तथा इस सूचना को नियत रिपोर्टों में स्पष्ट रूप से दर्शाते हुए विकसित कर प्राप्त किया जा सकता है। संगठन के प्रदर्शन से संबंधित सूचना और संचार सुव्यवस्था, नीतिपरकता, अर्थव्यवस्था, दक्षता और प्रभावशीलता के मूल्यांकन को सम्भव बनाएगा। लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि निम्नलिखित के कारण सार्वजनिक जवाबदेही और पारदर्शिता की कमी थी:-

(i) प्रभावित लोगों को विभिन्न श्रेणियों की हानियों के अंतर्गत दी जाने वाली राहत अनुग्रह राशि/ प्राक्कलित क्षतिपूर्ति के अधीन वितरण से संबंधित प्रभावित लोगों द्वारा की गई शिकायतों के शीघ्र निपटान के लिए न तो जनपद स्तर और न ही तहसील स्तर पर पृथक से शिकायत निवारण प्रकोष्ठ की स्थापना की गई थी। फरवरी 2015 तक नमूना जाँच जनपदों[1] के चार जनपदों (चमोली, पिथौरागढ़, रूद्रप्रयाग और उत्तरकाशी) में 3,464 शिकायतें प्राप्त हुई थी जिसमें से 1,392 (40 *प्रतिशत*) शिकायतों का निपटारा किया गया था। अवशेष 2,072 शिकायतों को शीघ्र जांचने/ निस्तारण के लिए जनपद स्तर पर कोई कदम नहीं उठाए जा रहे थे।

[1] टिहरी में शिकायतों से सम्बन्धित अभिलेखों का रख-रखाव नहीं किया गया था।

(ii) फर्जी दावों/ तथाकथित लाभार्थियों से बचने के लिए न तो जनपद स्तर पर और न ही तहसील स्तर पर कोई विशिष्ट धोखाधड़ी निवारक तंत्र की स्थापना पाई गई थी।

(iii) आपदा के समय विभाग में उचित संचार नेटवर्क विद्यमान नहीं था, जिसने सूचना का प्रवाह रोक दिया और बचाव अभियान में बाधा उत्पन्न की।

8.1.4 अनुश्रवण

आंतरिक नियंत्रण अनुश्रवण सुनिश्चित करता है कि नियंत्रणों को सही चलाया जा रहा है और उन्हें स्थितियों में बदलाव करके उचित रूप से संशोधित किया जा रहा है। इसे निरंतर अनुश्रवण गतिविधियों, पृथक मूल्यांकनों या दोनों के मिश्रण के माध्यम से पूरा किया जाता है ताकि इकाई के समस्त स्तरों पर आंतरिक नियंत्रण को जारी रखने को लागू किया जाना सुनिश्चित किया जा सके और आंतरिक नियंत्रण वांछित परिणामों को प्राप्त कर सके। निम्निलिखित से यह सिद्ध होता है कि वहाँ पर आपदा से संबंधित गतिविधियों का अनुश्रवण कमजोर था:

(i) प्रभावी अनुश्रवण के लिए आपदा प्रबंधन विभाग ने समस्त संबंधित जिला प्रशासनों से मासिक प्रतिवेदनों (भौतिक और वित्तीय) को प्राप्त करने की एक प्रक्रिया निर्धारित की थी। तथापि, जिला प्रशासनों द्वारा इसे कार्यान्वित नहीं किया गया था।

(ii) यद्यपि विवादों से निपटने और राहत वितरण के अनुश्रवण हेतु राज्य स्तरीय अनुश्रवण समिति का गठन किया गया था, इस समिति द्वारा आयोजित बैठकों के समर्थन में लेखापरीक्षा के समक्ष अभिलेखों को प्रस्तुत नहीं किया गया था।

(iii) पुनर्स्थापन के कार्यों की प्रगति को देखने के लिए जिला प्रशासन ने कोई रिटर्न और रिपोर्टों को भी निर्धारित नहीं किया था। इसलिए, जिला कार्यालय कराए गए कार्यों की भौतिक और वित्तीय प्रगति पर नज़र रखने की स्थिति में नहीं थे।

8.2 निष्कर्ष

राज्य सरकार द्वारा आवश्यक जोखिम आंकलन अभ्यास एवं राज्य स्तरीय आपदा प्रबंधन योजना विकसित नहीं की गई थी। अधिकांश कार्यों में कोई नियंत्रण व्यवस्था नहीं थी। राहत अनुग्रह राशि वितरण से सम्बन्धित प्रभावित लोगों द्वारा की गई शिकायतों के शीघ्र निपटान के लिए न तो जनपद स्तर और न ही तहसील स्तर पर पृथक से शिकायत निवारण प्रकोष्ठ की स्थापना की गई थी। इसके अतिरिक्त फर्जी दावों/तथाकथित लाभार्थियों से बचने के लिए न तो जनपद स्तर पर और न ही तहसील स्तर पर कोई विशिष्ट धोखाधडी निवारक तंत्र की स्थापना नहीं पाई गई थी।

8.3 अनुशंसायें

1. *शासन को रा आ प्र प्रा के प्रावधानों के अधीन आपदा प्रबन्धन से सम्बन्धित गतिविधियों के लिए एक सुदृढ़ ऑनलाईन अनुश्रवण एवं वास्तविक समय निगरानी हेतु समीक्षा प्रणाली विकसित करनी चाहिए।*
2. *शिकायतों के शीघ्र निस्तारण के लिए राज्य, जनपद, एवं स्थानीय स्तरों पर शिकायत निवारण प्रकोष्ठों का सुदृढीकरण करना चाहिए।*

देहरादून
दिनांक: 30 अगस्त 2015

(सौरभ नारायन)
महालेखाकार (लेखापरीक्षा), उत्तराखण्ड

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक: 31 अगस्त 2015

(शशि कान्त शर्मा)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

संक्षिप्त रूपों की शब्दावलियाँ

संक्षिप्त रूपों की शब्दावलियाँ

संक्षिप्त रूप	विस्तृत रूप
स उ प्र	सहायक उपचारिक प्रसाविका
अ सा स्वा का	अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकत्री
नि एवं म	नियंत्रक एवं महालेखापरीक्षक
मु मं	मुख्यमंत्री
मु मं का	मुख्यमंत्री कार्यालय
मु मं रा नि	मुख्यमंत्री राहत निधि
के प्रा यो	केन्द्र प्रायोजित योजना
आ प्र वि	आपदा प्रबंधन विभाग
ज आ प्र प्रा	जनपद आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
ज आ प्र यो	जनपद आपदा प्रबंधन योजना
आ एवं सं अ	आहरण एवं संवितरण अधिकारी
जि आ प के	जिला आपातकालीन परिचालन केंद्र
उ म नि	उप महानिरीक्षक
ज स्त जाँ स	जनपद स्तरीय जाँच समिति
आ प्र	आपदा प्रबंधन
जि अ	जिलाधिकारी
आ न्यू एवं प्र के	आपदा न्यूनीकरण एवं प्रबन्धन केन्द्र
जि आ अ	जिला आपूर्ति अधिकारी
आ प के	आपातकालीन परिचालन केंद्र
वि व	वित्तीय वर्ष
रा इं का	राजकीय इंटर कालेज
भा स	भारत सरकार
उ स	उत्तराखंड सरकार
शा आ	शासनादेश
जो सु प्र	जोखिम सुरक्षा प्रकोष्ठ
भा मौ वि वि	भारतीय मौसम विज्ञान विभाग
भा मा स	भारतीय मानक समय
सू प्रौ	सूचना प्रौद्योगिकी
भा ति सी पु	भारत तिब्बत सीमा पुलिस

मिमी	मिलीमीटर
प एवं व मं	पर्यावरण एवं वन मंत्रालय
रा आ प्र प्रा	राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
है	हैक्टेयर
रा आ अ को	राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष
रा आ प्र ब	राष्ट्रीय आपदा प्रतिवादन बल
गै स सं	गैर सरकारी संस्था
आ प्र रा नी	आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति
पी-20	प्रारम्भिक रिपोर्ट
प्र मं रा को	प्रधानमंत्री राहत कोष
लो नि वि	लोक निर्माण विभाग
रा नि	राजस्व निरीक्षक
रा उ नि	राजस्व उप निरीक्षक
रा स स	राज्य सलाहकार समिति
रा आ प्र प्रा	राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण
रा आ प्र यो	राज्य आपदा प्रबंधन योजना
प्र मं ग्रा स यो	प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना
रा आ मो नि	राज्य आपदा मोचन निधि
रा का स	राज्य कार्यकारी समिति
रा आ प के	राज्य आपातकालीन परिचालन केंद्र
मा प्र का	मानक प्रचालन कार्यविधि
पु अ	पुलिस अधीक्षक
को नि -24	कोषागार नियम-24
उ पा का लि	उत्तराखंड पावर कार्पोरेशन लिमिटेड
के शा प्र	केन्द्र शासित प्रदेश
ग्रा आ प्र स	ग्राम आपदा प्रबंधन समिति
प चि अ	पशु चिकित्सा अधिकारी

© भारत के नियंत्रक–महालेखापरीक्षक

www.cag.gov.in

http://agua.cag.gov.in

Printed at Shiva Offset Press, Dehradun Ph. 0135-2715748