

## राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण

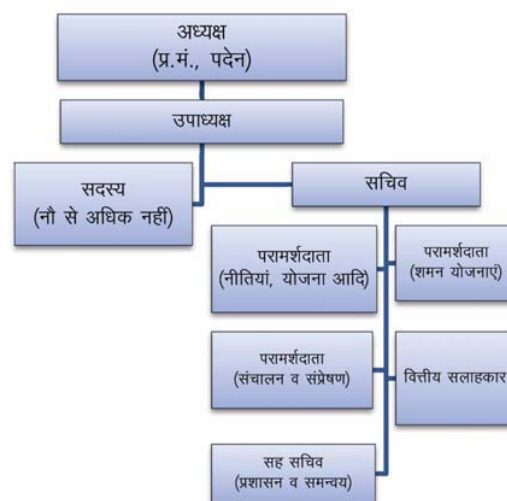
राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (रा.आ.प्र.प्रा.) का गठन मई 2005 में आपदा प्रबंधन पर नीतियां व दिशानिर्देश निर्धारित करने हेतु एक शीर्ष निकाय के रूप में किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा. का औपचारिक रूप से गठन आ.प्र. अधिनियम के अनुपालन में अधिनियम की धारा 3(1) के अनुसार 27 सितम्बर, 2006 को किया गया था। रा.आ.प्र.प्रा.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

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

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

### 4.1 संगठनात्मक ढांचा

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

\*- ब्योरे अध्याय 6 में

विवरण निम्न प्रकार है:

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

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

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

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

हमने निम्नलिखित पाया:

##### 4.3.1.1 भूकम्प आपदा मानचित्र व मानचित्रावली

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

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

##### 4.3.1.2 भूस्खलन आपदा मानचित्र

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

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

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

#### 4.3.1.3 बाढ़ आपदा मानचित्र

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

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

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

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

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

गृ.मं. ने बताया (दिसम्बर 2012) कि:

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

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

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

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

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

#### 4.3.2 बड़े शहरों का सूक्ष्म क्षेत्रीयकरण

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

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

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

हमने दो घटकों के संबंध में निम्नलिखित पाया कि:

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

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

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

#### 4.3.2.2 तलशिला के उम्र मृदाराशि की भू-तकनीकी जांच

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

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

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

**चरण-I:** (i) टेक-डॉक<sup>2</sup>, जिसे दिए स्थल पर डिजाईन, रेड्रोफिटिंग तथा निर्माण कार्य हेतु संरचना अभियंत्रकों द्वारा आवश्यक भू-तकनीकी निविष्टियाँ प्रदान करना था, को तैयार करना तथा (ii) विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (वि.प.रि.) तैयार करना, जो चरण-II में सम्मिलित कार्य के सफल समाप्ति हेतु योजना के साथ-साथ अपेक्षित संसाधनों, प्रत्याशित समय सीमा आदि के ब्यौरे दर्शाए।

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

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

<sup>2</sup> तकनीकी दस्तावेज

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

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

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

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

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

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

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

### 4.3.3 शमन परियोजनाएं:

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

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

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

दिसम्बर 2008 में, रा.आ.प्र.प्रा. ने रा.भू.जो.श.प. हेतु वि.प.रि. तैयार करने हेतु ₹1.74 लाख की लागत पर एक परामर्शदाता<sup>3</sup> को नियुक्त किया। परामर्शदाता ने ड्राफ्ट विस्तृत परियोजना रिपोर्ट (वि.प.रि.) को आठ महीनों के विलम्ब के पश्चात प्रस्तुत किया जिसे मई 2010 में ड्राफ्ट व्यय वित्त

<sup>3</sup> मैसर्स वॉटरहाउस कूपर्स

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

हमने पाया कि:

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

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

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

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

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

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

#### 4.3.4 अन्य परियोजनाएं:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.4 विविध मामले:

### 4.4.1 शहरी क्षेत्रों में आपदा योजना हेतु प्रयास

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.4.3 प्रमुख राष्ट्रीय परियोजनाओं की समीक्षा

रा.आ.प्र.प्रा. की संगठनात्मक संरचना पर मंत्रिमंडल टिप्पणी के अनुसार, आपदा घटाने हेतु संरचनात्मक आवश्यकताओं को सम्मिलित करने की दृष्टि से इसे जारी सभी प्रधान राष्ट्रीय परियोजनाओं<sup>4</sup> की समीक्षा करनी थी। यद्यपि, हमने पाया कि रा.आ.प्र.प्रा. मंत्रिमंडल द्वारा उसे सौंपे गए कार्य को नहीं कर रहा था।

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

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



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

प्रधान मंत्री कार्यालय (प्र.मं.का.) ने राज्य सरकार द्वारा चिह्नित स्थलों पर 10 विभिन्न स्थानों पर 20 सामुदायिक आश्रयों का निर्माण करने हेतु रा.आ.प्र.प्रा. का चयन किया गया। प्र.मं.का. के निर्देशानुसार, इन पूर्व निर्मित सामुदायिक आश्रयों में माईनस 30<sup>0</sup> सेल्सियस तक के निम्न तापमान को सहन कर सकने की व्यवस्था होनी थी और इन्हें तीक्ष्ण शीत ऋतु के आरंभ अर्थात अक्टूबर 2010 से पूर्व स्थापित किया जाना था।

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

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

रा.आ.प्र.प्रा. ने निर्माण आरंभ करने और इस संबंध में एक सं.ज्ञा. निष्पादित करने हेतु रा.भ.नि.नि. से अनुरोध किया। रा.भ.नि.नि. ने बताया (13.10.2010) कि लक्ष्य तिथियों का अनुपालन करना कठिन होगा क्योंकि निर्माण हेतु उपयुक्त अवधि<sup>6</sup> पहले ही समाप्त हो चुकी थी। अंत में, 21 अक्टूबर 2010 में रा.आ.प्र.प्रा. ने रा.भ.नि.नि. के प्रस्ताव को निरस्त कर दिया।

<sup>5</sup> राष्ट्रीय भवन निर्माण निगम

<sup>6</sup> लेह में निर्माण कार्य हेतु सहायक अवधि काफी सीमित है

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

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

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

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

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

### 4.6.1 रा.आ.प्र.प्रा. में रिक्तियां

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

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

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

### 4.6.2 परामर्शदाताओं की नियुक्ति

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

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

उनका कार्यकाल का भी लगातार नवीकरण किया गया था।

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

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

**अनुशंसाएं:**

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