अध्याय 2

लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

अध्याय– 2 : लेखापरीक्षा दृष्टिकोण

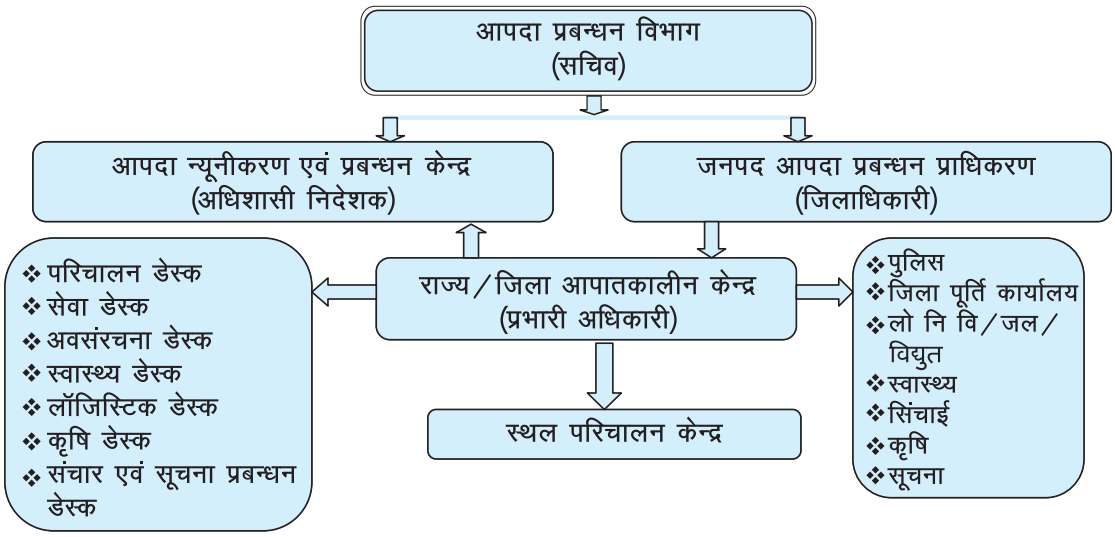
2.1 ढाँचा

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 सेवाएँ[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।