



## अध्याय 4

पूर्व तैयारियां

## अध्याय— 4 : पूर्व तैयारियाँ

आपदा पूर्व तैयारियों में जोखिम का आंकलन, चिन्हीकरण एवं न्यूनीकरण सम्मिलित होता है। 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, प्रक्रियाएँ 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 संस्थाएँ समानान्तर सरंचनाएँ नहीं हैं तथा आपसी सामन्जस्य से कार्य करेंगी।

अधिनियम के अनुसार, आपदा प्रबन्धन के लिए राष्ट्रीय, राज्य एवं जनपद स्तरों पर एक संस्थागत ढाँचे का निर्माण किया गया है। ये संस्थाएँ आपदा प्रबन्धन हेतु पारस्परिक सामन्जस्य के माध्यम से कार्य करेंगी। उत्तराखण्ड सरकार के संस्थागत तंत्र एवं प्रशासनिक व्यवस्था उनके निष्कर्षों सहित अधोलिखित प्रस्तारों 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 योजनाएँ 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 प्रबंधन 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 अनुशंसार्य 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 रुद्रप्रयाग 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

	<p>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।</p>	<p>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।</p> <p>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।</p>	<p>प्रणाली को सक्रिय नहीं कर सका।</p>
<p>ग्राम आपदा प्रबंधन समितियाँ (ग्रा आ प्र स)</p>	<p>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।</p>	<p>चयनित जनपदों के 5,921 ग्रामों<sup>1</sup> में से किसी में भी ग्रा आ प्र स अस्तित्व में नहीं थीं।</p>	<p>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।</p>
<p>राज्य/ जनपद आपदा न्यूनीकरण कोष</p>	<p>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।</p>	<p>न्यूनीकरण कोष राज्य एवं जनपद दोनों स्तरों पर गठित किए गये थे तथापि, निधियों की अनुपलब्धता के कारण ये क्रियाशील नहीं थे।</p>	<p>न्यूनीकरण उपायों को न तो ज आ प्र प्रा द्वारा और न ही रेखीय विभागों द्वारा प्राथमिकता दी गई थी।</p>
<p>रेखीय विभागों की पूर्व तैयारियाँ</p>	<p>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।</p>	<p>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।</p>	<p>रेखीय विभागों द्वारा प्रभावी प्रतिक्रिया तंत्र हेतु न्यूनीकरण योजनाओं एवं मा प्र का विकसित नहीं की गयी थी।</p>

<sup>1</sup> चमोली: 1,258, पिथौरागढ़: 1,557, रुद्रप्रयाग: 652, टिहरी: 1,774 एवं उत्तरकाशी: 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 रूप 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, रुद्रप्रयाग 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 सतत 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 चिह्नित 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) रुद्रप्रयाग 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 रुद्रप्रयाग 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, रुद्रप्रयाग द्वारा लेखापरीक्षा के दौरान बताया गया था कि जनपद रुद्रप्रयाग 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 फँसे 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 नहीं 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 अवरूढ़ता 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 चला:-

- 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<sup>2</sup> एवं अ सा स्वा का<sup>3</sup> को दायित्व सौंपे गए थे।
- जून 2013 की आपदा से पूर्व आपदा में सर्वाधिक प्रभावित दो जिलों<sup>4</sup> 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 मॉग 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 नहीं थे;

<sup>2</sup> सहायक उपचारिक प्रसाविका ।

<sup>3</sup> अधिकृत सामाजिक स्वास्थ्य कार्यकर्त्री (आशा) ।

<sup>4</sup> पिथौरागढ़ एवं रुद्रप्रयाग ।

- 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, दोनों 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 नहीं कर सका। ग्राम आपदा प्रबन्धन समितियों के अभाव में ग्राम स्तर पर कोई संगठित प्रतिक्रिया नहीं थी। 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 आस्तित्व 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 सुचारु 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।