

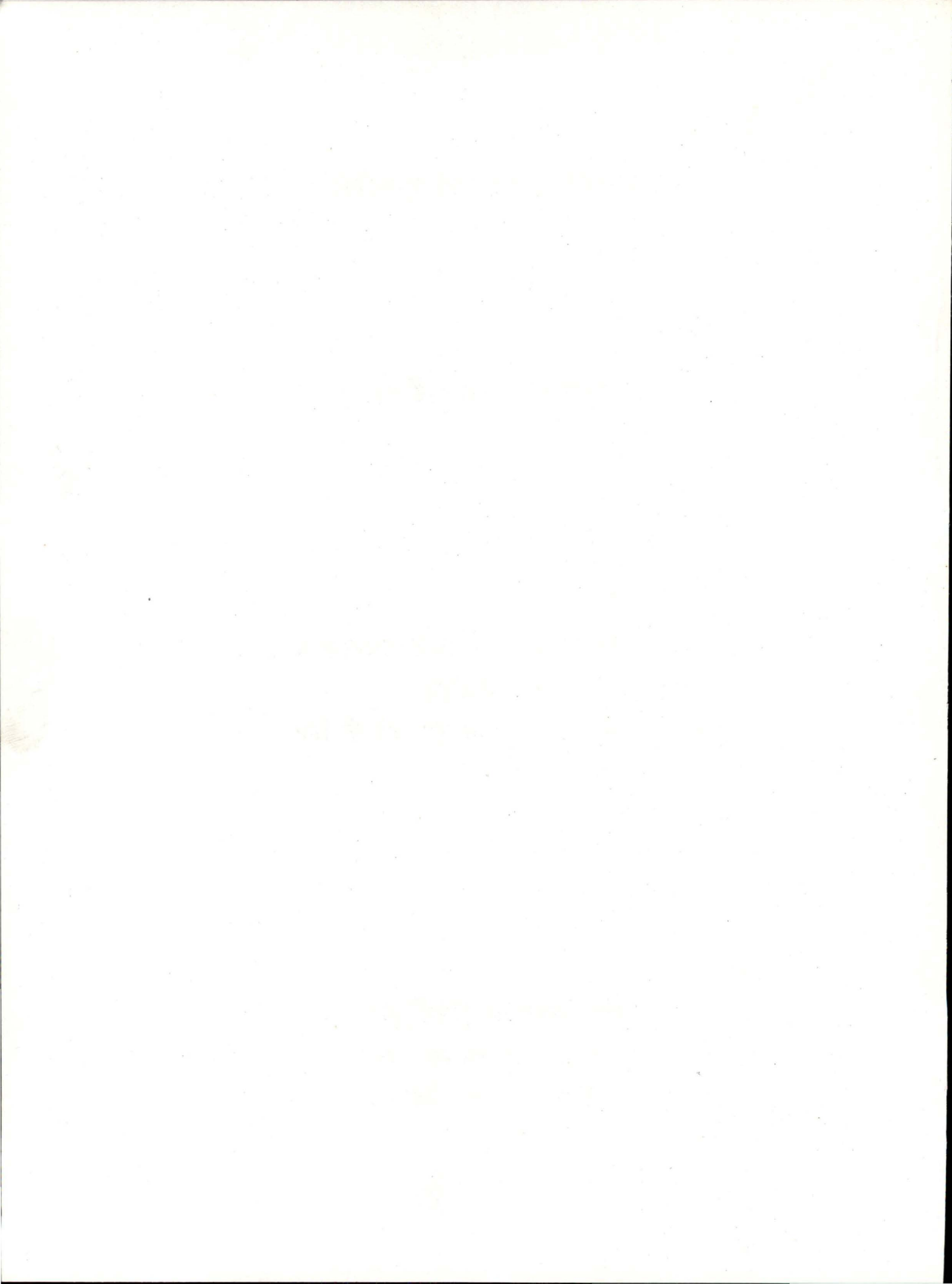
सुनामी राहत एवं पुनर्वास

(गृह मंत्रालय)

निष्पादन लेखापरीक्षा

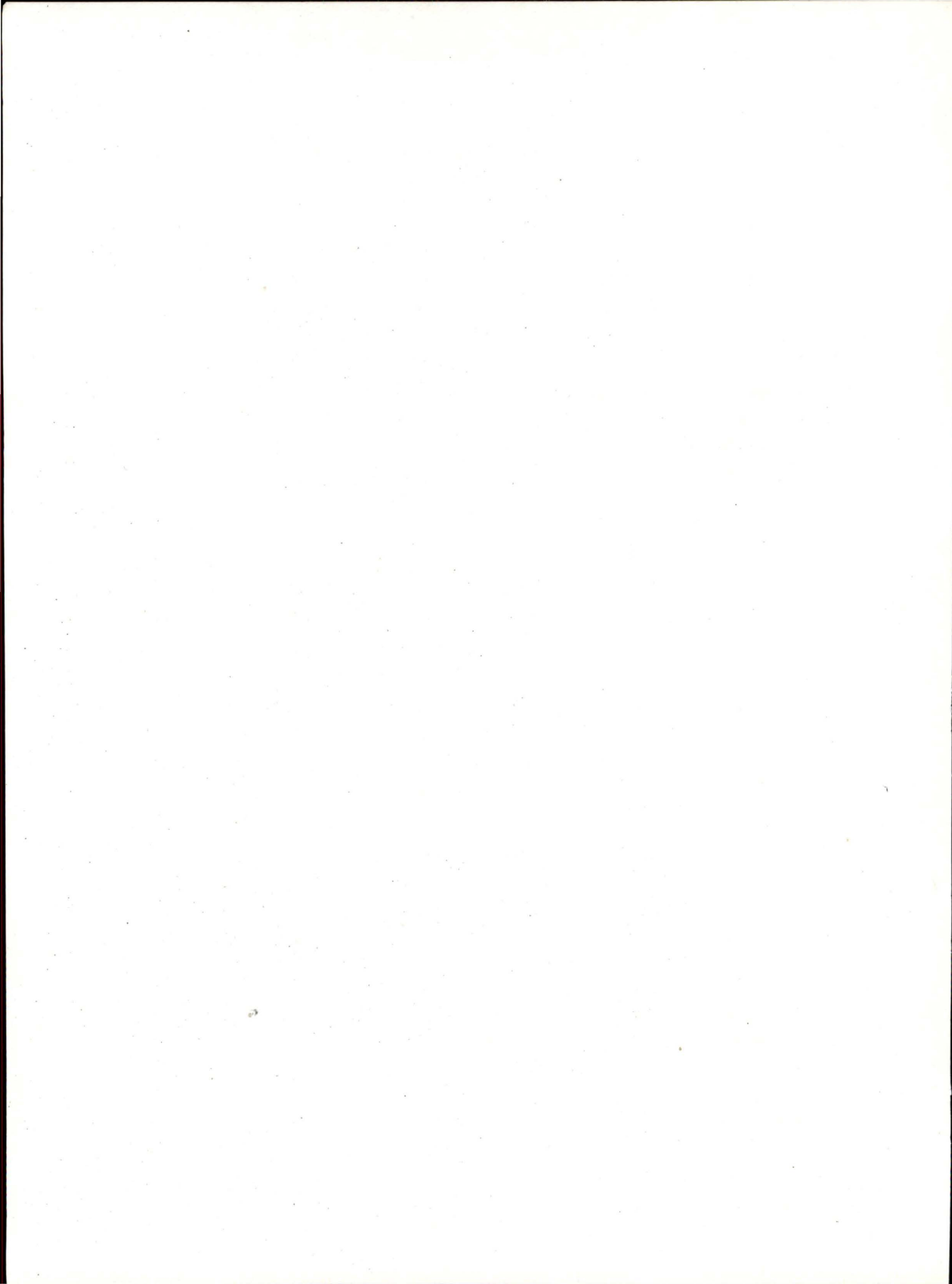
**भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक
का प्रतिवेदन
मार्च 2006 को समाप्त हुए वर्ष के लिए**

**संघ सरकार (सिविल)
2006 की संख्या 20
(निष्पादन लेखापरीक्षा)**



विषय सूची

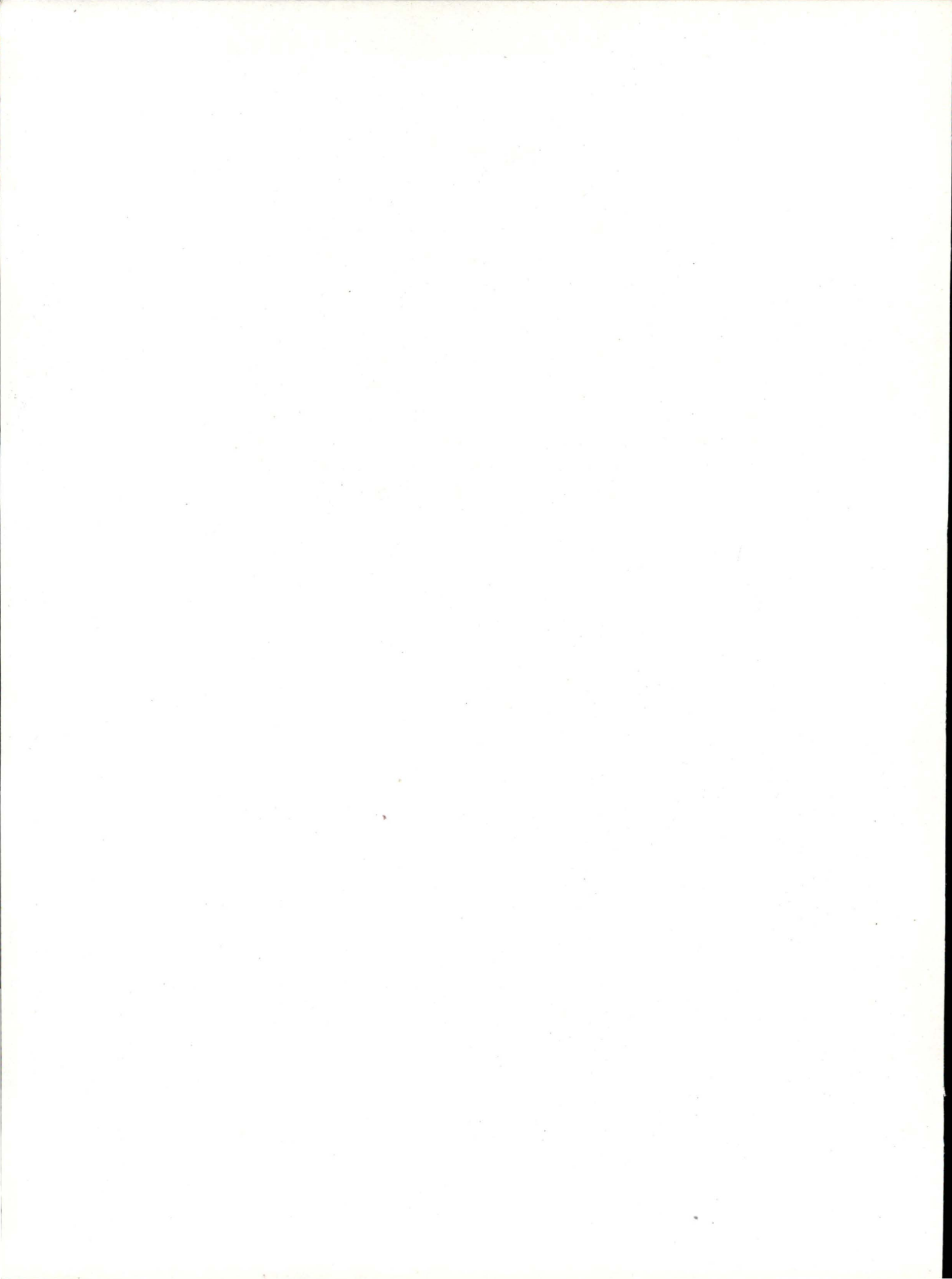
	पैराग्राफ	पृष्ठ
प्राक्कथन		iii
विहंगावलोकन		v
विशिष्टताएं		vii
महत्वपूर्ण अनुशंसाओं का सारांश		viii
प्रस्तावना	1	1
लेखापरीक्षा उद्देश्य	2	2
लेखापरीक्षा का क्षेत्र और लेखापरीक्षा मानदण्ड	3	2
आभार प्रदर्शन	4	3
लेखापरीक्षा निष्कर्ष	5	3
आपदा प्रबंधन के लिए संस्थागत प्रणाली की पर्याप्तता एवं प्रभावकारिता तथा आदेशों एवं निर्देशों के कार्यान्वयन की मानीटरिंग	5.1	3
राहत/पुनर्वास कार्यकलापों की मानीटरिंग	5.1.10	7
स्रोत एवं निधियों की पर्याप्तता	5.2	8
रा.वि.आ.नि. एवं वि.रा.नि. से निधियां जारी करना	5.2.1	8
बाह्य वित्तपोषण	5.2.2	12
वि.रा.नि. से अनियमित भुगतान	5.2.3	12
निधियों का विपथन	5.2.4	13
आधिक्य व्यय	5.2.5	13
परिहार्य व्यय	5.2.6	13
अप्रयुक्त राशियां	5.2.7	14
अभ्यर्पित राशियां	5.2.8	15
असमायोजित अग्रिम/प्राप्तियां	5.2.9	15
अन्य वित्तीय अनियमितताएं	5.2.10	15
लाभभोगियों की पहचान	5.3	17
उत्तर आपदा कार्यकलाप	5.4	19
अस्थायी आश्रयों का निर्माण	5.4.1	19
स्थायी घरों का निर्माण	5.4.2	19
बुनियादी अवसंरचना का निर्माण	5.4.3	21
राहत सामग्री का प्रापण	5.4.4	22
मत्स्य ग्रहण क्षेत्र को सहायता	5.4.5	23
उद्यान विभाग के अन्तर्गत भूमि सुधार का कार्यान्वयन	5.4.6	25
निष्कर्ष	5.5	26
अनुबंध I से IV		27
संक्षेपण शब्दावली की सूची		31



प्राक्कथन

भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक का यह प्रतिवेदन सुनामी राहत एवं पुनर्वास, गृह मंत्रालय (गृ.मं.) की निष्पादन लेखापरीक्षा के परिणामों को सन्निहित करते हुए संविधान के अनुच्छेद 151 के अन्तर्गत भारत के राष्ट्रपति को प्रस्तुत करने के लिए तैयार किया गया है।

लेखापरीक्षा 2005-06 के दौरान गृ.मं., वित्त मंत्रालय, योजना आयोग, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय, भारतीय मौसम विभाग एवं समुद्री विकास विभाग, आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों तथा सुनामी प्रभावित पांच राज्यों तथा संघ शासित क्षेत्रों अर्थात् आन्ध्र प्रदेश, केरल, तमिल नाडु, अण्डमान एवं निकोबार द्वीप समूह और पाण्डिचेरी में पशु-पालन, कृषि, शिक्षा, मत्स्य और लोक निर्माण विभाग की विभिन्न इकाईयों के अभिलेखों की नमूना जांच के माध्यम से संचालित की गई थी।



विहंगावलोकन

26 दिसम्बर 2004 को प्रातः 06:29 बजे (भा.मा.स.) रिक्टर पैमाने पर 8.60 माप का भूकम्प आया जिसका उत्केन्द्र उत्तरी सुमात्रा के पश्चिमी तट से हटकर था। इस भूकम्प ने सुनामी¹ लहरों को उत्पन्न किया जो 10 मीटर ऊँची थी तथा जिनकी गति 700-800 कि.मी.प्र. घ. थी। लहरों ने आंध्र प्रदेश, केरल और तमिलनाडु राज्यों तथा पाण्डिचेरी और अंडमान व निकोबार द्वीप समूह (अं.नि.द्वी.) संघ शासित क्षेत्रों (सं.शा.क्षे.) के तटीय क्षेत्रों को क्षतिग्रस्त किया। सुनामी द्वारा हुई क्षति, जिससे 1089 गांवों में 27.92 लाख लोग प्रभावित हुए, में जीवन की हानि, आवासीय इकाइयों एवं नौकाओं को क्षति, पशुओं की हानि, फसली क्षेत्र को नुकसान, भौतिक एवं सामाजिक अवसंरचना तथा पर्यावरणीय संवेदनशीलता वाले संसाधनों यथा प्रवाल-शैलों, कच्छ वनस्पतियों, समुद्री तटों, वन-आच्छादनो आदि का विध्वंस शामिल था। जबकि प्रभावित राज्यों/सं.शा.क्षे. ने 11796.40 करोड़ रु की वित्तीय सहायता प्रक्षेपित की थी गृह मंत्रालय (गृ.मं.) ने 5690.81 करोड़ रु की राशि की केन्द्रीय दल की अनुशंसा के आधार पर 3644.05 करोड़ रु संस्वीकृत किए। चूंकि 1607.01 करोड़ रु की राशि दीर्घावधि पुनर्निर्माण कार्यक्रम को अंतरित की थी प्रभावित राज्य/सं.शा.क्षे. के पास तत्काल राहत एवं पुर्नवास हेतु केवल 1759.05 करोड़ रु बचे। क्षति के मूल्यांकन की पद्धति को और अधिक पारदर्शक बनाने की आवश्यकता है ताकि राज्य अपनी आवश्यकताओं को बढ़ा चढ़ा कर पेश न करें। राज्यों को भी तत्काल राहत सहायता के लिए अपनी आवश्यकताओं का प्रक्षेपण करने में यथार्थवादी होने की आवश्यकता है क्योंकि मार्च 2006 तक जारी सहायता की बड़ी राशि अप्रयुक्त पड़ी रही थी।

सुनामी सहायता एवं पुनर्वास के लिए की गई कार्यवाही की लेखा-परीक्षा जांच में प्रकट हुआ कि पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने पर्यावरण कानूनों को प्रभावी रूप से लागू नहीं किया गया था जिसका परिणाम तटीय क्षेत्रों में व्यापक क्षति में हुआ। किसी भी राज्य/सं.शा.क्षे. ने प्राधिकरणों ने तटीय क्षेत्र प्रबंधन योजना तैयार नहीं की थी। आंध्रप्रदेश, केरल, तमिलनाडु राज्यों एवं अ.नि.द्वी. तथा पाण्डिचेरी सं.शा.क्षे. में आपदा प्रबंधन प्राधिकरण गठित किए गए थे। तथापि, आपदा प्रबंधन अधिनियम नहीं बनाए गए थे। केरल और पाण्डिचेरी के पास कोई घोषित आपदा प्रबंधन नीति नहीं थी।

सुनामी सहायता के लिए दी गई 44.88 करोड़ रु. की राशि वचनबद्ध देयताओं तथा प्रशासनिक व्यय के लिए विपथित की गई थी। दरों के गलत निर्धारण एवं नियमावली प्रावधानों के पालन न किए जाने के कारण 4.95 करोड़ रु. का व्यय प्रतिमानों से अधिक वहन किया गया। 17.31 करोड़ रु. अप्रयुक्त रहने के कारण लाभभोगियों पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। घटिया उपयोग के कारण निधियों का अभ्यर्पण हुआ। आहरित अग्रिम नियमों के विरुद्ध लम्बे समय तक असमायोजित पड़े थे। तमिलनाडु में चार जिलों में 6.38 करोड़ रु. की सहायता राशि अपंजीकृत 3330 कैटामारैनों को अनियमित रूप से वितरित की गई।

¹ मुख्यतः एक उथले भूकंप अथवा पृथ्वी का हलचल, धंसन या ज्वालामुखीय विस्फोट द्वारा समुद्र-तल की किसी संक्षिप्त, व्यापक क्षेत्रीय अशांति से उत्पन्न लहर जिसकी विशेषताएं हैं - बहुत अधिक गति (950 कि.मी./घंटा तक), लम्बी तरंग दैर्घ्य (200 कि.मी. तक), लम्बी अवधि (सामान्यतः 10-60 मिनट), और खुले समुद्र पर अल्प-प्रेक्षणीय आयाम, हालांकि यह 30 मीटर अथवा अधिक की ऊंचाई तक उठ सकती हैं और खुले तट को काफी क्षति पहुंचा सकती हैं।

लाभभोगियों की पहचान में त्रुटि के कारण अग्राह्य अदायगी एवं सहायता उपायों के आच्छादन में कमी आई। तमिलनाडु में संस्वीकृत 63032 परिवारों के प्रति 88011 परिवारों को एकमुश्त सहायता प्रदान की गई जिसका परिणाम 6.33 करोड़ रु के अधिक व्यय में हुआ। 77322 परिवारों को गुजारा भत्ता वितरित नहीं किया गया। तमिलनाडु में 2.58 करोड़ रु. की लागत से निर्मित लगभग 2742 अस्थायी शरणगृह प्रयोग में नहीं लाए जा सके क्योंकि ये नीची सतह वाले क्षेत्र पर बनाए गए थे जहां वर्षा के कारण पानी जमा रहा। 4721 शरणगृहों में से 1.76 करोड़ रु. की लागत से बने 3026 अस्थाई शरणगृहों को उत्पीड़ितों ने अभिग्रहित नहीं किया। आंध्रप्रदेश में भूमि के अधिग्रहण में देरी तथा लाभभोगियों द्वारा तटीय विनियमित क्षेत्र छोड़ने में अवरोध के कारण स्थाई आवास बनाने में विलम्ब हुआ। केरल में 4053 स्थाई आवासों, जिनका निर्माण गै.स.सं. को सौंपा गया था, में से केवल 2431 आवास ही पूर्ण किए गए थे।

आधारभूत अवसंरचनाओं यथा सड़क, पुल, कार्यालय भवनों, विद्यालयों की मरम्मत में विलम्ब हुआ। मत्स्य उद्योग क्षेत्र में सहायता प्रदान करने हेतु क्षति का आकलन अपर्याप्त रहा तथा दावों की समुचित जाँच नहीं की गई। पाण्डिचेरी में दिवंगत मछुआरों के नामजगदियों को बीमा के लाभ प्राप्त नहीं हुए। अ.नि.द्वी. में निधियों की उपलब्धता, जो अव्ययित रही, के बावजूद अवसंरचना के पुनरुद्धार में असफलता थी। राज्यों/सं.शा.क्षे. द्वारा वास्तविक सहायता उपायों की मानीटरिंग अपर्याप्त थी। गृ.मं. ने अपने अनुदेशों के कार्यान्वयन को प्रभावशाली ढंग से मानीटर नहीं किया। आपातकालीन प्रापण के लिए निविदा पूर्व प्रणाली की शुरुआत वाली सितम्बर 2003 की एक महत्वपूर्ण पहलकदमी प्रभावित राज्यों/सं.शा.क्षे. में आरम्भ नहीं हुई।

सुनामी राहत एवं पुनर्वास पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

विशिष्टताएं

- पर्यावरण एवं वन मंत्रालय ने तटीय नियमन क्षेत्र अधिसूचना को प्रभावशाली ढंग से लागू नहीं किया जिसका परिणाम औद्योगिक विस्तार के कारण तटीय क्षेत्रों में व्यापक विध्वंस में हुआ।

(पैराग्राफ 5.1.1)

- राज्यों/सं.शा.क्षे. ने तटीय क्षेत्र प्रबंधन योजनाएं तैयार नहीं की थीं।

(पैराग्राफ 5.1.2)

- राज्यों/सं.शा.क्षे. ने सुनामी के पश्चात मण्डलन विनियमन एवं भवन उपनियम की समीक्षा/संशोधन नहीं किया।

(पैराग्राफ 5.1.6, 5.1.6.1 एवं 5.1.7)

- केन्द्रीय दल द्वारा अनुशंसित 5690.81 करोड़ की वित्तीय सहायता के प्रति मंत्रालय ने 3644.05 करोड़ रु (64 प्रतिशत) की संस्वीकृति दी तथा 1607.01 करोड़ रु की राशि को दीर्घावधि पुनर्निर्माण कार्यक्रम के लिए योजना आयोग को अंतरित करने के पश्चात प्रभावित राज्य सरकारों को केवल 1759.05 करोड़ रु जारी किए। निधियों का उपयोग आंध्र प्रदेश, तमिलनाडु तथा अ.नि.द्वी. में घटिया था तथा जारी निधियों का क्रमशः 56 प्रतिशत, 27 प्रतिशत तथा 61 प्रतिशत अप्रयुक्त रहा।

(पैराग्राफ 5.2.1.3)

- आपतकालीन प्रापण के लिए निविदा पूर्व प्रणाली की शुरुआत वाली सितम्बर 2003 की एक महत्वपूर्ण पहलकदमी प्रभावित राज्यों/सं.शा.क्षे. में आरंभ नहीं हुई।

(पैराग्राफ 5.1.4)

- तमिलनाडु राज्यों ने आपदा राहत कोष से 2.72 करोड़ रु. का अनियमित भुगतान किया था।

(पैराग्राफ 5.2.3)

- सुनामी सहायता से सम्बन्धित 44.88 करोड़ रु. दूसरे उद्देश्यों यथा प्रशासनिक व्यय, वचनबद्ध देयताएं आदि के लिए विपथित किए गए थे।

(पैराग्राफ 5.2.4)

- दरों के गलत निर्धारण, बढ़ी हुई क्षतिपूर्ति की अदायगी, नियमावली प्रावधानों का अपालन आदि के कारण 4.95 करोड़ रु. का अधिक व्यय हुआ।

(पैराग्राफ 5.2.5)

- स्थायी आवासों के निर्माण में देरी के कारण 5.32 करोड़ रु. का परिहार्य व्यय हुआ था।
(पैराग्राफ 5.2.6)
- आंध्र प्रदेश और तमिलनाडु की राज्य सरकारें 17.31 करोड़ रु. का उपयोग करने में असफल रहीं। इससे उत्पीड़ितों को सहायता पहुँचाने में प्रतिकूल प्रभाव पड़ा था।
(पैराग्राफ 5.2.7.1)
- अण्डमान व निकोबार द्वीप समूह प्रशासन के विभिन्न विभागों ने 83.89 करोड़ रु. अभ्यर्पित किए। दो विभागों ने निधियों को अन्य विभागों को देकर गलत ढंग से अधिक उपयोग दर्शाया। आहरित अग्रिम नियमों के विरुद्ध लम्बे समय तक असमायोजित पड़े रहे थे।
(पैराग्राफ 5.2.8.1)
- लाभार्थियों की पहचान तथा दावों की जांच की प्रक्रिया सुस्पष्ट नहीं थी। अनुचित सत्यापन, लक्ष्यों की अप्राप्ति, अप्रभावित तथा अपात्र लोगों को सहायता का प्रावधान आदि के मामले पाए गए थे।
(पैराग्राफ 5.3)
- भूमि के अधिग्रहण में देरी, योजना के अनुमोदन में देरी तथा भारत सरकार द्वारा निधियों को जारी करने में असफलता के कारण स्थाई आवासों के निर्माण में देरी हुई थी।
(पैराग्राफ 5.4.2)
- मौलिक अवसंरचना यथा सड़कें एवं राजमार्ग, विद्यालयों, पुलों, जल आपूर्ति आदि के निर्माण एवं मरम्मत में देरी हुई थी।
(पैराग्राफ 5.4.3)
- मत्स्य उद्योग क्षेत्र को सहायता प्रदान करते समय मत्स्य नौकाओं की क्षति का अपर्याप्त एवं अनुचित मूल्यांकन, बन्दरगाहों एवं घाटों के पुनर्निर्माण में विलम्ब, दिवंगत मछुआरों के बीमा लाभ के दावों के प्रस्तुतीकरण में असफलता, नौकाओं के लिए अधिक क्षतिपूर्ति आदि के मामले थे।
(पैराग्राफ 5.4.5)

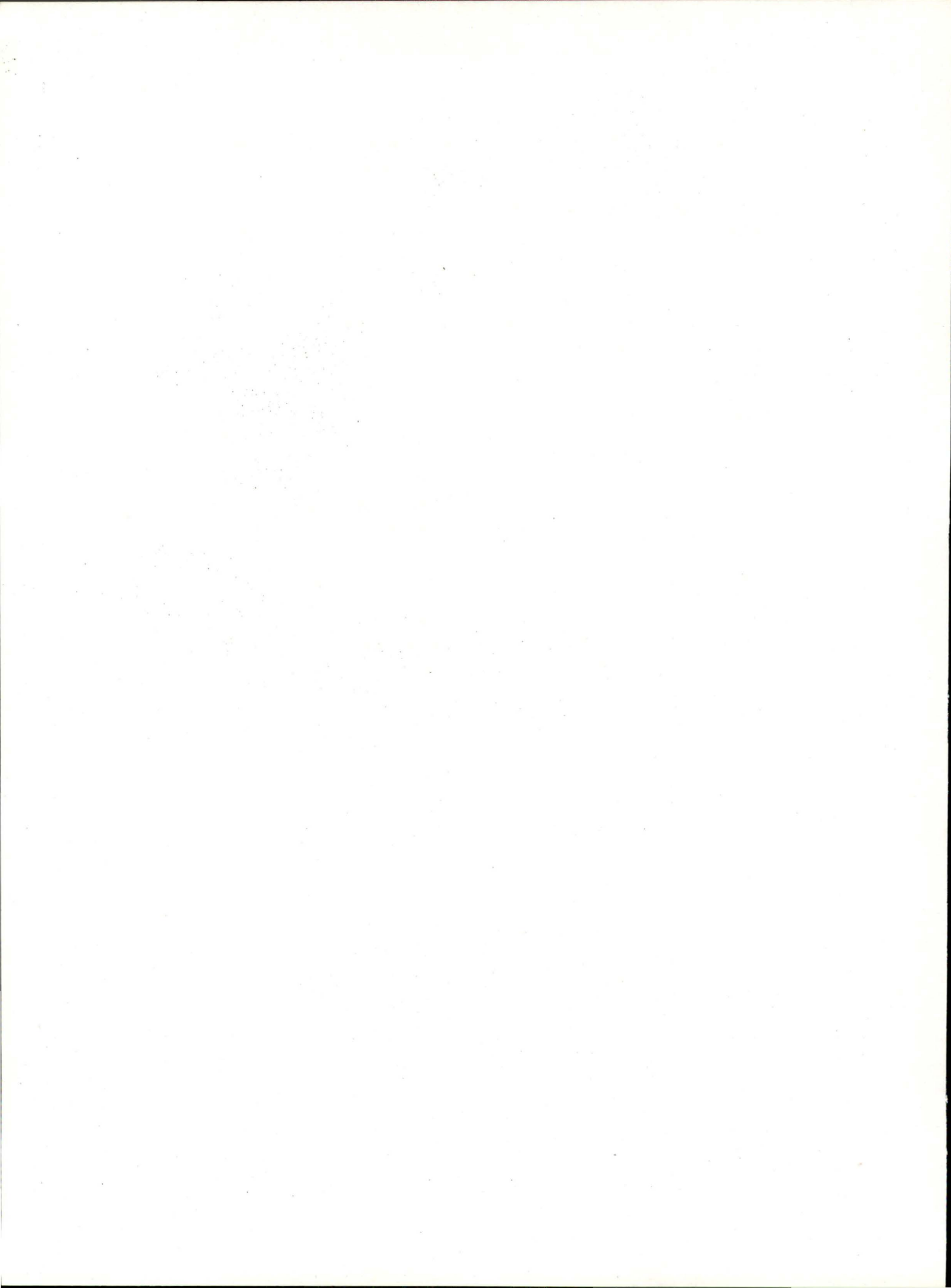
महत्वपूर्ण अनुशांसाओं का सारांश

मंत्रालय (गृ.मं.)

- पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (प.व.मं.) तथा राज्य सरकारों के साथ नजदीकी से समन्वय करें तथा तटीय नियमन क्षेत्र अधिसूचना को लागू करना सुनिश्चित करें ताकि अव्यवस्थित वाणिज्यिक एवं औद्योगिक विस्तार की स्वीकृति ना मिले।
- प्रभावित लोगों तक राहत प्रदान करने में गति एवं पारदर्शिता के बढ़े हुए स्तरों को प्राप्त करने के लिए महत्वपूर्ण पहलकदमियों के कार्यान्वयन को प्रगति की स्थिति

अथवा राज्य सरकारों द्वारा की गई कार्रवाई की आवधिक मांग द्वारा मानीटर करें ताकि पहलकदमियों से अभिप्रेत लाभ प्राप्त किए जा सकें।

- राज्य सरकारों के साथ विचार विमर्श करके जारी वित्तीय सहायता के उपयोग की मानीटरिंग के लिए एक कम्प्यूटरीकृत लक्ष्यानुसरण प्रणाली शुरू करने पर विचार करें।
- राज्य सरकारों तथा वित्त मंत्रालय (वि.मं.) के साथ परामर्श करके क्षति के निर्धारण की व्यापक रूप से स्वीकार्य पद्धति/यन्त्रावली को लाने तथा कम से कम साधारण मापदण्ड, जिनके आधार पर प्राकृतिक विपदाओं में सहायता की प्रमात्रा का निर्धारण किया जाना होगा, निर्धारित करने की आवश्यकता है ताकि पारदर्शिता लाई जा सके तथा एक अच्छी प्रबन्धन प्रथा स्थापित की जा सके।
- नियमित आवधिक रिपोर्ट मांग का निधियों के उपयोग की स्थिति की आलोचनात्मक समीक्षा करे तथा ऐसी समीक्षा के परिणामों को सम्बन्धित राज्य सरकार के पर्याप्त उच्च स्तर पर सूचित करे।
- सूचना अपेक्षाओं तथा वित्तीय अनुशासन के प्रदर्शन के साथ अच्छा अनुपालन दिखाने वाले राज्यों को पुरस्कार /प्रोत्साहन देने की प्रणाली शुरू करने पर भी विचार करें ताकि अच्छी कार्यप्रणाली तथा प्रभावित लोगों तक राहत प्रदान करने में पारदर्शिता एवं अच्छी कार्यप्रणाली को बढ़ावा मिले।
- राज्य सरकारों से विचार विमर्श करके अथवा अब तक प्राकृतिक आपदाओं से निपटने से संचित हुए अनुभवों में आधार पर प्रभावित राज्यों द्वारा लाभभोगियों के पहचान हेतु सामान्यतः अनुसरण की जाने वाली कार्यप्रणाली पर स्पष्ट दिशानिर्देश वर्णित करें।



गृह मंत्रालय

सुनामी सहायता एवं पुनर्वास पर निष्पादन लेखापरीक्षा प्रतिवेदन

1. प्रस्तावना

1.1 26 दिसम्बर 2004 को प्रातः 6:29 बजे (भा.मा.स.) रिक्टर पैमाने पर 8.60 माप का एक छिछला संकेन्द्रित बड़ा भूकम्प आया जिसका उत्केन्द्र उत्तरी सुमात्रा के पश्चिमी तट से हटकर था। इस भूकम्प ने सुनामी लहरों को उत्पन्न किया जिन्होंने आंध्र प्रदेश, केरल और तमिलनाडु राज्यों तथा संघ शासित क्षेत्र (सं.शा.क्षे.) पाण्डिचेरी एवं अण्डमान व निकोबार द्वीप समूह (अ.नि.द्वी.) के तटीय क्षेत्रों को क्षतिग्रस्त किया। सुनामी द्वारा हुई क्षति ने इन राज्यों तथा सं.शा.क्षे. के 1089 गांवों में 27.92 लाख लोगों को प्रभावित किया जिसमें जीवन की हानि, आवासीय इकाइयों एवं नौकाओं की क्षति, पशुओं की हानि, फसली क्षेत्र को नुकसान, भौतिक एवं सामाजिक अवसंरचना तथा पर्यावरणीय संवेदनशीलता वाले संसाधनों यथा प्रवाल शैलों, कच्छ वनस्पतियों, समुद्री तटों, वन आच्छादनों की क्षति शामिल थी (अनुबंध-I में विवरण है)। व्यय विभाग, केन्द्रीय वित्त मंत्रालय द्वारा 27 जुलाई 2005 को तैयार की गई वस्तु स्थिति टिप्पणी में मौद्रिक रूप से 11500 करोड़ रूपए की हानि का अनुमान लगाया गया था।

1.2 भारत को अपनी लम्बी तट-रेखा एवं भूगर्भशास्त्रीय विशेषताओं के साथ समय-समय पर प्राकृतिक आपदाओं जैसे कि चक्रवात, बाढ़ तथा भूकम्पों से जोखिम रहा है। राष्ट्रीय आपदा यथा भूकम्प, चक्रवात एवं अकाल जैसी प्राकृतिक आपदाओं के पश्चात राहत, सहायता एवं पुनर्निर्माण कार्यकलापों को प्रारम्भ करने हेतु कृषि मंत्रालय के नियंत्रण के अधीन सन् 1995 में एक राष्ट्रीय आपदा प्रबन्धन प्रभाग (रा.आ.प्र.प्र.) का गठन किया गया था। रा.आ.प्र.प्र. प्रधान मंत्री की अध्यक्षता में कार्य करता है। सम्बन्धित मंत्रालयों/विभागों से राष्ट्रीय आपदा प्रबन्धन प्रभाग की योजनानुसार विभाग-वार योजनाएं तैयार करनी अपेक्षित हैं। रा.आ.प्र.प्र. राज्य स्तर पर भी इसी प्रकार की प्रणाली तैयार करने के लिए भी उत्तरदायी है जिसमें राज्य आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण एवं इसकी संबद्ध समितियों का गठन शामिल है। रा.आ.प्र.प्र. राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन योजना तैयार करता है तथा राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों को राज्य आपदा प्रबंधन योजनाएं तैयार करने के लिए दिशा निर्देश जारी करता है। इसी प्रकार राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण जिलों प्राधिकरणों को जिला आपदा प्रबंधन योजनाएं बनाने के लिए दिशा निर्देश जारी करता है। राज्य स्तर पर आपदा प्रबंधन समिति राज्य के मुख्यमंत्री/राज्यपाल की अध्यक्षता के अधीन कार्य करती है। फरवरी 2002 में गृह मंत्रालय (गृ.मं.) को प्रभावित राज्यों/क्षेत्रों में राहत, अनुक्रिया एवं पुनर्वास उपायों के लिए एवं रक्षा मंत्रालय/शसस्त्र बलों, राज्यों एवं गैर सरकारी संगठनों (गै.स.सं.) को सम्मिलित करके आपात कालीन सहायता प्रदान करने के लिए अन्य केन्द्रीय मंत्रालयों, विभागों के साथ भी योजना और समन्वय हेतु एक केन्द्रक अभिकरण बनाया गया था। गृ.मं. इस सम्बन्ध में विभिन्न मंत्रालयों/राज्य सरकारों को अनुदेश/दिशा निर्देश जारी करता है। आपदाओं (जैसे सुनामी) एवं इससे सम्बद्ध अथवा इसके आनुषंगिक विषयों का प्रभावी प्रबंधन करने के लिए संसद के दोनों सदनों ने दिसम्बर 2005 में एक राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन बिल, 2005 का अनुमोदन किया था। साधारणतया प्राकृतिक आपदा की घटना से प्रभावित राज्य क्षति का आकलन स्वयं करते हैं तथा संघ सरकार से विशेष वित्तीय एवं अन्य सहायता की मांग करते हैं जो

क्षति एवं अपेक्षित सहायता के एक स्वतंत्र मूल्यांकन हेतु विशेष प्रेक्षकों के एक दल की प्रतिनियुक्ति करता है। विशेष टीम की रिपोर्ट के आधार पर केन्द्रक मंत्रालय, गृ.मं., वित्त मंत्रालय के माध्यम से वित्तीय सहायता प्राप्त करता है तथा उसे प्रभावित राज्यों को जारी करता है।

1.3 सुनामी के पश्चात दीर्घ कालीन योजना एवं पुनर्निर्माण की आवश्यकताओं के आकलन हेतु योजना आयोग में एक अभ्यंतर समूह¹ का गठन किया गया है। समूह का मुख्य कार्य राष्ट्रीय सुनामी पुनर्निर्माण प्रयासों का समन्वय एवं प्रबंध करना था। राज्यों से प्राप्त अनुरोध एवं अन्य सूचनाओं के आधार पर अभ्यंतर समूह द्वारा सुनामी पुनर्निर्माण एवं पुनर्वास हेतु वित्तीय सहायता की आवश्यकता का लगाया गया अनुमान लगभग 9870.25 करोड़ रु. था (अनुबंध-II)। विश्व बैंक (अ.वि.सं.), एशियन विकास बैंक (ए.वि.बैं.) तथा कृषि विकास अंतर्राष्ट्रीय निधि (कृ.वि.अं.नि.) जैसी बाह्य अभिकरणों ने भी दीर्घावधि पुनर्वास एवं पुनर्निर्माण के लिए सुलभ ऋण के रूप में वित्तीय सहायता प्रस्तावित की। तालिका 2 में विवरण है।

2 लेखापरीक्षा उद्देश्य

राहत एवं पुनर्वास प्रयासों तथा प्राकृतिक आपदा से निपटने की सामान्य तैयारी की निष्पादन लेखापरीक्षा नवम्बर 2005 से मार्च 2006 के बीच संचालित की गई।

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह जांच करना था कि क्या:

- पूर्व आपदाओं से प्राप्त अनुभवों का प्रयोग आपदा प्रबन्धन के लिए नीति निर्धारण हेतु किया गया था तथा क्या आपदा पूर्व जोखिम अनुमान, उपशमन, बचाव और तैयारी, समय-समय पर मंत्रालय द्वारा जारी आदेशों/निर्देशों के कार्यान्वयन का फीडबैक की मानीटरिंग को शामिल करते हुए संघ और राज्य सरकारों द्वारा गठित संस्थागत प्रणालियां पर्याप्त थीं और समुचित एवं प्रभावशाली रूप में काम कर रही थीं,
- राष्ट्रीय विपदा आकस्मिक निधि (रा.वि.आ.नि.), विपदा सहायता निधि (वि.स.नि.), प्रधानमंत्री राष्ट्रीय राहत कोष (प्र.रा.रा.को.) एवं बाह्य सहायता के माध्यम से विशेष सहायता पर्याप्त थी एवं प्रभावित परिवारों तक शीघ्रता से पहुंची,
- लाभार्थियों के पहचान की प्रणाली, आवश्यकता अनुमान, लाभार्थियों को तात्कालिक सहायता का प्रवाह और पुनर्वास क्रियाकलापों की योजना सुदृढ़ एवं प्रभावकारी थी तथा
- प्रदान की गई तत्कालिक सहायता, राहत एवं पुनर्वास की अधिप्राप्ति तथा प्रेषण के लिए व्यवस्था, अवसंरचनात्मक सेवाओं का पुनरुद्धार तथा उत्पादन क्षेत्रों यथा मत्स्य उद्योग, पर्यटन आदि के आर्थिक एवं सामाजिक पुनः प्राप्ति से सम्बन्धित उत्तर आपदा क्रियाकलापों को दक्षता एवं मितव्ययता से योजित एवं निष्पादित किया गया था।

3. लेखापरीक्षा का क्षेत्र और लेखापरीक्षा मानदण्ड

3.1 संघ स्तर पर लेखा परीक्षा में गृ.मं. वित्त मंत्रालय (वि.मं.) योजना आयोग, पर्यावरण एवं वन मंत्रालय (प.व.मं.), भारतीय मौसम विभाग (भा.मौ.वि.) तथा समुद्र विकास विभाग (स.वि.वि.) के

¹ प्रधानमंत्री के निर्देशानुसार राष्ट्रीय सुनामी पुनर्निर्माण प्रयास के समन्वय एवं प्रबंध के लिए गठित। इसमें केन्द्रीय मंत्रालयों/विभागों, राज्य सरकारों, अन्वेषण संस्थाओं एवं योजना आयोग के प्रतिनिधि हैं।

अभिलेखों की जांच शामिल थी। राज्य एवं जिला स्तर पर सम्बन्धित आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों तथा पशुपालन विभाग, कृषि, शिक्षा, मत्स्य पालन एवं सार्वजनिक कार्य विभागों की विभिन्न इकाइयों में अभिलेखों की जांच की गई। पुनर्निर्माण, एक बहुत लम्बी अवधि की कवायद होने के कारण, को लेखापरीक्षा में शामिल नहीं किया गया है। पांडिचेरी से सम्बन्धित 2.62 करोड़ रु की राशि को छोड़कर तालिका 2 में उल्लेखित बाह्य सहायता के उपयोग की भी लेखापरीक्षा में जांच नहीं की गई है क्योंकि सहायता वास्तव में दीर्घावधि पुनर्निर्माण प्रयासों के लिए थी।

3.2 राहत एवं पुनर्वास के प्रयासों के मूल्यांकन के लिए प्रयुक्त मानदण्ड थे:

- निधियों की आवश्यकता एवं उनकी प्रावस्था की प्रणाली के अनुपालन की सीमा।
- गृ.मं./राज्य सरकारों द्वारा आपदा के परिमाण को ध्यान में रखते हुए निधियों को जारी करने में तत्परता।
- आपदा पर अनुक्रिया तथा आपदा उत्तर क्रिया कलापों का निष्पादन।
- लाभार्थियों की पहचान के लिए निर्मित प्रणाली।
- संघ तथा राज्य स्तरों पर प्रदान की गई सहायता के प्रभाव एवं परिणाम की मानीटरिंग की स्थिति।
- राहत कार्यों से संबद्ध कर्मचारियों के प्रशिक्षण की स्थिति।
- राहत सामग्री एवं स्टोर के लेखाओं की सम्पूर्णता एवं परिशुद्धता की सीमा, तथा
- भण्डार प्रबंधन, अधिप्राप्त मशीनरी एवं उपकरण की गुणवत्ता तथा उनके उपयोग की सीमा।

3.3 लेखापरीक्षा उद्देश्यों और दृष्टिकोण पर महानिदेशक लेखापरीक्षा, केन्द्रीय राजस्व के प्रतिनिधि की गृ.मं. और वि.मं. के वरिष्ठ अधिकारियों के साथ चर्चा हुई थी। इसी प्रकार की चर्चा प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा)/महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा राज्य सरकार प्राधिकरणों और कार्यान्वयन अभिकरणों के साथ की गई। महानिदेशक लेखापरीक्षा, केन्द्रीय राजस्व द्वारा एक निर्गम सम्मेलन में लेखापरीक्षा निष्कर्ष एवं अनुशंसाओं पर सचिव, गृ.मं. एवं अन्य वरिष्ठ अधिकारियों के साथ चर्चा की गई। मंत्रालय प्रतिवेदन से व्यापक रूप से सहमत था। सम्मेलन में प्रकट किए गए उनके विचार तथा अनुवर्ती उत्तर प्रतिवेदन में उपयुक्त रूप से दर्शा दिए गए हैं।

4. आभार प्रदर्शन

भारतीय लेखापरीक्षा एवं लेखा विभाग सुनामी राहत एवं पुनर्वास पर निष्पादन लेखापरीक्षा में वांछित सहायता प्रदान करने में गृह, वित्त, पर्यावरण एवं वन, शहरी विकास मंत्रालयों और योजना आयोग के सहयोग के लिए आभार व्यक्त करता है। लेखापरीक्षा की विभिन्न अवस्थाओं के दौरान प्राप्त आगतों ने आपदा प्रबंधन प्रयास की समझ को बढ़ाने की सहायता की।

5 लेखापरीक्षा निष्कर्ष

5.1 आपदा प्रबंधन के लिए संस्थागत प्रणाली की पर्याप्तता एवं प्रभावकारिता तथा आदेशों एवं निर्देशों के कार्यान्वयन की मानीटरिंग

5.1.1 संघ तथा राज्य सरकारें बाढ़, चक्रवातों, भूकम्पों तथा सूखे जैसी प्राकृतिक आपदाओं से

लगभग नियमित रूप से सामना कर रही हैं। पैरा 1.2 में दर्शाए गए विभिन्न स्तरों पर आपदा प्रबन्धन हेतु समर्पित प्रणालियों के अतिरिक्त प.व.मं. की एक अधिसूचना (1991) थी जो तटीय नियमन क्षेत्र (त.नि.क्षे.)² में उद्योग अथवा सम्बन्धित प्रचालनों की स्थापना तथा विस्तार पर प्रतिबंध लगाती थी। प.व.म. ने पूर्व की सभी समितियों के निष्कर्षों एवं सुझावों, न्यायिक फैसलों, विभिन्न घणधारियों के अभ्यावेदनों के आलोक में 1991 की त.नि.क्षे. अधिसूचना की एक त्वरित एवं व्यापक समीक्षा करने एवं यदि अपेक्षित हो तो तटीय क्षेत्र प्रबन्धन के बखूबी स्थापित वैज्ञानिक सिद्धान्तों के साथ सुसंगत नियमन ढांचे बनाने हेतु उपयुक्त संशोधन का सुझाव देने के लिए एक विशेषज्ञ समिति का गठन किया था (जुलाई 2004)। समिति ने अपनी रिपोर्ट सुनामी आपदा के पश्चात फरवरी 2005 में प्रस्तुत की। रिपोर्ट में बताया गया था कि पूर्व समितियों के सुझाव काफी व्यापक थे तथा उनमें विशिष्ट मुद्दों का हल था। तथापि, मंत्रालय ने त.नि.क्षे. अधिसूचना में संशोधन किया था तथा संशोधनों के क्षेत्र में तटीय क्षेत्रों में वाणिज्यिक और औद्योगिक विस्तार की अनुमति का रूझान था। भारत में वन्य जीवों तथा उनके आश्रयों पर उत्तर सुनामी प्रभाव मूल्यांकन का अध्ययन भारतीय वन्य जीव न्यास द्वारा किया गया तथा पशु कल्याण हेतु अन्तर्राष्ट्रीय निधि, स.रा.अ. ने भी पाया कि त.नि.क्षे. के प्रतिमानों के उल्लंघन के कारण तटीय क्षेत्रों में अत्यधिक भीड़ ने सुनामी के दौरान मानव जीवन एवं परिसम्पत्तियों के विनाश में बड़ी भूमिका निभाई।

5.1.2 सर्वोच्च न्यायालय के 1993 के आदेशों की अनुपालना में प.व.मं. ने केन्द्र के स्तर पर राष्ट्रीय तटीय क्षेत्र प्रबंधन प्राधिकरण तथा 13 राज्यों/सं.शा.क्षे. में पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के अन्तर्गत तटीय क्षेत्र प्रबंधन प्राधिकरणों का गठन किया था। राज्यों/सं.शा.क्षे. प्राधिकरणों को प.व.मं. से संस्वीकृति लेकर त.नि.क्षे. की पहचान एवं वर्गीकरण करके समेकित तटीय क्षेत्र प्रबंधन योजना (त.क्षे.प्र.यो.) तैयार करनी थी। तथापि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि किसी भी प्राधिकरण ने समूचे प्रदेश के लिए त.क्षे.प्र.यो. तैयार नहीं की थी।

5.1.3 केरल (अगस्त 2003), तमिलनाडु (जुलाई 2003) तथा संघ शासित क्षेत्र पाण्डिचेरी (सितम्बर 2003) में एक आपदा प्रबन्धन प्राधिकरण गठित किया गया था तथा आंध्रप्रदेश में एक आपदा प्रबंधन आयुक्तालय काम कर रहा था। अ.नि.द्वी. में आपदा प्रबंधन नियमन तथा एक आपदा प्रबंधन योजना 2003 में बनाई गई थी। लेखापरीक्षा में पाया कि केरल एवं पाण्डिचेरी में घोषित आपदा प्रबंधन नीति नहीं थी। नीति की मौजूदगी पुनर्वास क्रियाकलापों के शीघ्र प्रारम्भ करने में तत्परता लाती तथा तदर्थ निर्णयों से बचा गया होता।

गृ.मं. ने अपने प्रत्युत्तर में बताया (जुलाई 2006) कि सुनामी से पहले, मंत्रालय राज्य सरकारों से अपने स्वयं के आपदा प्रबन्धन कानूनों को बनाने के लिए आग्रह कर रहा था तथा बिहार, उत्तरांचल, गुजरात तथा उड़ीसा जैसे राज्यों ने पहले ही अपने आपदा प्रबन्धन अधिनियमों को बना लिया था। राहत और प्रतिक्रिया केन्द्रित विधि वाले प्रतिमान में बदलाव के साथ आपदा प्रबंधन के प्रति सफलतावादी दृष्टिकोण से कई पहलकदमियों की गई थी। सुनामी के उपरान्त आपदा प्रबंधन के प्रति सर्व-समावेशी दृष्टिकोण की और अधिक आवश्यकता महसूस की गई थी तथा इसीलिए केन्द्र, राज्य,

² समुद्रों, खाड़ियों, मुहानों, सकरी खाड़ियों, नदियों तथा जलाशयों के तटीय हिस्सों, जो उच्च ज्वारभाटा रेखा (उ.ज्वा.रे.) से 500 मीटर तक ज्वारीय क्रिया से प्रभावित होते हैं, तथा निम्न ज्वार भाटा रेखा (नि.ज्वा.रे.) एवं उ.ज्वा.रे. के बीच की भूमि को तटीय नियमन क्षेत्र के रूप में वर्गीकरण किया जाता है। उ.ज्वा.रे. का अर्थ भूमि पर उस रेखा से है जहां तक वृहत ज्वारभाटा के दौरान उच्चतम जल रेखा पहुंचती है तथा जो सक्षम प्राधिकरण द्वारा देश के सभी भागों में एक समान रूप से सीमांकित की जाएगी।

जिला से स्थानीय प्राधिकरण के स्तर तक संस्थागत प्रक्रिया हेतु आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 का भी प्रावधान किया गया था। अपने राज्यों में लागू करने में राज्य सरकारों को आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के नियमों को बनाने तथा कार्यान्वयन करने का करने का आग्रह किया गया है। मण्डलन नियमनों के विशेष संदर्भ में मंत्रालय तकनीकी-वैधानिक शासन प्रणाली में सुधार करने के लिए राज्यों/सं.शा.क्षे. की सहायता कर रहा है ताकि भवनों के निर्माण के दौरान क्षेत्र की भूकम्पियता को ध्यान में रखा जाए। मंत्रालय द्वारा बनाई गई अनुभवी सदस्यों की एक समिति ने शहरी एवं ग्रामीण योजना अधिनियम, भवन अधिनियम एवं राज्यों के साथ बांटे गए मंडलन नियमनों में संशोधनों सहित कई उपाए सुझाए। गृ.मं. राज्यों में आदर्श भवन नियमों पर कार्यशालाओं के आयोजन में भवन सामग्री तकनीक उन्नयन परिषद (भा.सा.त.उ.प.) से सहयोग कर रहा था। एक समुदाय आधारित विपदा जोखिम प्रबंधन कार्यक्रम को 169 जिलों, जो कि बहुत आपदाओं के प्रति अतिसंवेदनशील है, में लागू किया जा रहा था। विश्व बैंक की सहायता से तटीय क्षेत्रों में रह रहे समुदायों की जोखिम के प्रति अतिसंवेदनशीलता को कम करने हेतु राष्ट्रीय चक्रवात जोखिम न्यूनीकरण परियोजना तैयार की गई थी तथा एक भूकंप जोखिम न्यूनीकरण परियोजना की संकल्पना की थी।

5.1.4 लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि गृ.मं., आपदा प्रबंधन से सम्बन्धित समस्त राहत एवं पुनर्वास क्रियाकलापों को समन्वय करने के लिए केन्द्रक मंत्रालय, ने आवश्यक आपूर्तियों के प्रापण में शीघ्रता लाने तथा प्रभावित लोगों तक राहत सहायता पहुंचाने में पारदर्शिता प्राप्त करने के लिए कुछ पहलकदमियां प्रारम्भ की (सितम्बर 2003)। राज्य सरकारों द्वारा कार्यान्वयन के लिए पूर्तिकर्ताओं तथा सेवा प्रदान करने वालों के साथ एक पूर्व-निष्पादन की एक प्रणाली का सम्भाव था। इसी प्रकार पचायत कार्यालयों को उन लाभभोगियों की सूची प्रदर्शित करनी थी जिन्हें राहत वितरित की थी तथा नाममात्र प्रभारों के प्रति उसे प्राप्त करने की इच्छा रखने वाले किसी व्यक्ति को सूचना उपलब्ध करना अपेक्षित था। जबकि दोनों उपायों की अपनी प्राथमिकता भी अभिष्ट गति पर प्रापण तथा राहत पहुंचाने में पारदर्शिता की उपलब्धि पूर्णतया राज्य सरकारों द्वारा लाभों का गुणविवेचन पर निर्भर थी। गृ.मं. को राज्य सरकारों के साथ अपनी दिशानिर्देशों में अन्तर्विष्ट सुझावों का प्रभावशाली ढंग से अनुवर्तन करने की आवश्यकता है ताकि यह सुनिश्चित हो सके कि लाभकारी उपाय केवल कागजों पर ही न रहे। लेखापरीक्षा जांच से पता चला कि जबकि केरल, तमिलनाडु, अ.नि.द्वी. तथा पांडिचेरी में राहत प्रचालन में पारदर्शिता संबंधित दिशानिर्देशों का कार्यान्वयन पाया गया पांचों राज्यों/ सं.शा.क्षे. में से किसी ने भी औपचारिक रूप से प्रापण में पूर्ण निविदा व्यवस्था का कार्यान्वयन नहीं किया था। गृ.मं. को पहलकदमियों के कार्यान्वयन के लिए आलोचनात्मक जांच करने तथा इन्हें राज्य सरकारों के साथ पर्याप्त उच्च स्तर पर उठाने की आवश्यकता है ताकि पहलकदमियां वास्तव में कार्यान्वित हो अथवा यदि आवश्यकता हो उन्हें अभिष्ट उद्देश्यों को प्राप्त करने योग्य बनाने हेतु राज्य सरकारों के साथ विचार विमर्श के साथ आशोधन करें। निर्गम सम्मेलन के दौरान गृ.मं. ने लेखापरीक्षा निष्कर्षों को स्वीकार किया तथा बताया कि मामले की जांच की जाएगी तथा सम्भवतया गृह सचिव अथवा गृह मंत्री स्तर पर उठाया जाएगा।

5.1.5 गृ.मं. द्वारा जारी (अगस्त 2004) परिशोधित दिशा निर्देशों के अनुसार केरल स्थित भूमि प्रबंधन संस्थान (भू.प्र.सं.) में आपदा प्रबंधन संकाय को राज्य स्तर पर विभिन्न पणधारियों को आपदा रोकथाम, उपशमन, तैयारी, अनुक्रिया, राहत एवं पुनर्वास का प्रशिक्षण प्रदान करने हेतु एक केन्द्र बिन्दु के रूप में कार्य करना था। संकाय को आपदा प्रबंधन के पहलुओं से सम्बन्धित अनुसंधान, अभिलेखीकरण तथा डाटा बेस विकास तथा आपदा प्रबंधन विभाग के साथ सक्रिय समन्वय भी करना

था। गृ.मं. प्रशिक्षण सुविधाओं को सुदृढ़ करने के लिए भू.प्र.सं. को आठवीं पंचवर्षीय योजना से आर्थिक सहायता प्रदान कर रहा था। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया कि प्रशिक्षण के अतिरिक्त भू.प्र.सं. द्वारा कोई कार्यकलाप नहीं किये गये थे।

5.1.6 सुनामी के तुरन्त बाद भू विज्ञान अध्ययन केन्द्र (भू.वि.अ.के.) द्वारा सुनामी जल भराव माडलिंग पर एक परियोजना शुरू की थी जो केरल के तटों के लिए सुनामी जोखिम के आकलन में सहायक होगी। राज्यों के लिए प्राकृतिक आपदा प्रबंध योजना तैयार करने के लिए वैज्ञानिक एवं तकनीकी जानकारी, प्रारम्भिक चेतावनी प्रणाली, प्रसार व्यवस्था, केन्द्रक अभिकरण तथा निर्णय समर्थन प्रणाली को शामिल करके प्रधान सचिव, विज्ञान एवं तकनीकी तथा पर्यावरण विभाग की अध्यक्षता में एक समिति का गठन किया गया था। यद्यपि समिति ने अपनी रिपोर्ट एवं सुझाव अप्रैल 2005 में प्रस्तुत कर दिए थे, राज्य सरकार द्वारा इस पर कोई कार्रवाई नहीं की गई थी (नवम्बर 2005)। सुनामी के बाद भी शहरी एवं ग्रामीण योजना अधिनियम, की न तो समीक्षा की थी ना ही भूमि उपयोग एवं क्षेत्रीय नियमन तथा भवन निर्माण कानून संशोधित किये थे। चूंकि केरल में कोलम, अलपुज्जा तथा एर्नाकुलम जिलों में तथा सरकार द्वारा अन्यत्र स्थानान्तरित परिवार जिनका स्वामित्व समुद्र के निकट तटीय क्षेत्रों की मूल भूमि पर अभी भी कायम था, उनके द्वारा इस भूमि पर भवन निर्माण की आशंका से इनकार नहीं किया जा सकता। इसलिए यह आवश्यक था कि समुद्र तट के नजदीक गृह निर्माण पर प्रतिबन्ध लगा दिया जाए।

5.1.6.1 आन्ध्र प्रदेश में, शहरी एवं ग्रामीण योजना निदेशक ने राष्ट्रीय आपदा मण्डल के लिए शहरी एवं ग्रामीण योजना, भूमि उपयोग मण्डल नियमनों और भवन विनियमनों में आदर्श संशोधनों के सुझाव द्वारा, आन्ध्र प्रदेश शहरी योजना अधिनियम, 1920 तथा आन्ध्र प्रदेश नगरपालिका अधिनियम, 1965 में संशोधनों हेतु सरकार को प्रस्ताव प्रस्तुत किया (दिसम्बर 2004)। प्रस्ताव सरकार के पास लम्बित थे। तमिलनाडु में राजस्व प्रशासन, आपदा प्रबंधन और न्यूनीकरण विभाग द्वारा शहरी एवं ग्रामीण योजना अधिनियम, भवन उप नियम इत्यादि में सरकार को अभी आवश्यक संशोधन प्रस्तावित किए जाने थे। पांडिचेरी में, भवन उप-नियमों तथा मण्डलन विनियमनों में कोई संशोधन जारी नहीं किए थे तथा भवन उप-नियमों और मण्डलन विनियमन, 1972 की व्यापक समीक्षा अंतिम रूप दिया जा रहा था।

5.1.7 दिसम्बर 2002 में गृह सचिव ने निर्देश दिया था कि अ.नि.द्वी. में आपदा प्रबंधन का केन्द्र बिन्दु उत्तर आपदा अनुक्रिया से रोकथाम, उपशमन एवं तैयारी पर स्थानांतरित होना चाहिए। अनुशासकों का एक समुच्चय जारी किया गया जिसमें अन्य बातों के अलावा भारतीय मानक ब्यूरो के भवन सम्बन्धी निर्देशों को अंगीकृत एवं दृढ़तापूर्वक पालन कराना सम्मिलित था। अक्टूबर 2003 में गृ.मं. ने भी निर्देश दिया कि प्राकृतिक संकटों को सहने की उनकी क्षमता के विश्लेषण हेतु भवनों की आयु का मूल्यांकन होना चाहिए। तथापि लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि सुभेद्य भवनों की पहचान का कार्य अभी भी पूर्ण किया जाना था। आगे भी, सुनामी के बाद भवन निर्माण कानूनों की समीक्षा नहीं की गई थी। भूमि उपयोग और क्षेत्र नियमन अभी भी निर्धारित किए जाने थे।

5.1.8 गृ.मं. ने किसी आपदा के समय में आपातकाल अनुक्रिया के लिए संसाधन केन्द्रों के रूप में कार्य करने हेतु आपातकालीन प्रचालन केन्द्र (आ.प्र.के.) की स्थापना के लिए दिशानिर्देश जारी किए (सितम्बर 2004)। तदनन्तर, अप्रैल 2005 में गृ.मं. ने अ.नि.द्वी. प्रशासन को अनुदेश दिया कि राष्ट्रीय

आपातकाल संचार योजना (रा.आ.सं.यो.) के अन्तर्गत 10 मई 2005 तक इन आ.प्र.के. को डाटा, दृश्य-श्रव्य जुड़ाव के लिए पूर्ण रूप से तैयार रखा जाए। आ.प्र.के. स्थापित करने के प्रस्ताव केवल जून 2005 में ही प्रारम्भ हो सके। 2005-06 के दौरान कुल 2.63 करोड़ रु. की लागत पर चार आ.प्र.के. के लिए प्रशासनिक अनुमोदन एवं व्यय संस्वीकृति प्रदान की गई। तथापि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि अब तक पोर्ट ब्लेयर स्थित केवल एक आ.प्र.के. पर ही कार्य शुरू किया गया था। कार निकोबार स्थित पांचवे आ.प्र.के., जो कि सुनामी द्वारा सर्वाधिक बुरा प्रभावित हुआ था, का निर्माण अभी भी स्वीकृत होना था। परिणामस्वरूप विश्वसनीय संचार सुविधा, जोखिम तथा समन्वक अनुक्रिया की मानिट्रिंग प्रदान करने का उद्देश्य प्राप्त किया जाना गृ.मं. द्वारा दी गई 10 माह की सीमा समाप्त होने के पश्चात भी प्राप्त करना शेष था।

5.1.9 पाण्डिचेरी में प.व.म. द्वारा तटीय शरण क्षेत्र वृक्षारोपण के लिए कुल 90.32 लाख रु. की लागत से जुलाई 2000 में एक केन्द्रीय प्रायोजित योजना (के.प्रा.यो.) "समेकित वनरोपण तथा पर्यावरण विकास परियोजना योजना" (स.व.प.वि.प.यो.) अनुमोदित की गई थी। योजना के प्रमुख उद्देश्यों में से एक तट रेखा में वृक्षों की एक पट्टी बनाना था जो चक्रवात, तूफान तथा तेज हवाओं के समय सुरक्षा की प्रथम पंक्ति के रूप में कार्य कर सके। गृ.मं. द्वारा 2000-01 में पहली किश्त के रूप में 20.12 लाख रु. की राशि जारी की गई जिसमें से केवल 3.40 लाख खर्च हुए। 16.72 लाख की अव्ययित राशि 2000-01 से प्रति वर्ष आगे बढ़ाई जाती रही। परिणाम स्वरूप, आगे की किश्तें संघ सरकार से प्राप्त न की जा सकीं। सं.शा.क्षे. सरकार ने बताया कि तटीय गांवों में मछुआरों द्वारा विरोध के कारण कार्य प्रारम्भ नहीं हो सका। तथापि, सुनामी के बाद तटीय गांवों द्वारा तटीय आश्रय क्षेत्र (जीव-स्रोत) के महत्व को समझा तथा 11.24 लाख रु के अप्रयुक्त शेष चालू वित्तीय वर्ष 2006-07 के लिए अग्रेनीत किए गए।

5.1.10 राहत/पुनर्वास कार्यकलापों की मानीटरिंग:- राज्य स्तर पर निधियों की संस्वीकृति तथा वहनित व्यय की निगरानी राजस्व विभाग के अन्तर्गत आपादा प्रबन्धन सचिवों/आयुक्तों, द्वारा की जा रही थी जबकि नौकाओं तथा जालों का प्रापण, आपूर्ति/वितरण की मानीटरिंग मत्स्य पालन के सचिवों/आयुक्तों द्वारा की जा रही थी। इसी प्रकार गृह निर्माण, सड़कें तथा कृषि से सम्बन्धित कार्यकलापों को सम्बन्धित विभाग के अध्यक्षों द्वारा मानीटर किया गया था। लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि जिला स्तर पर किये गये वास्तविक राहत उपायों को जिला प्राधिकरण से आवधिक प्रगति रिपोर्टों के माध्यम से अथवा राज्य/ सं.शा.क्षे. स्तर पर समन्वय बैठकें संचालित करके मानीटर नहीं किया गया था जिसमें क्षति के वास्तविक मूल्यांकन में रूकावट डाली तथा निधियों के अनियमित/अधिक उपयोग, अप्रयुक्त शेषों के अप्रेषण, अपात्र लोग/संस्थाओं को राहत के वितरण इत्यादि, जैसाकि इस रिपोर्ट में तदन्तर वर्णन किया गया है, को मार्गदर्शित किया।

अनुशंसाएं

- गृ.मं., प.व.मं. तथा राज्य सरकारों के साथ नजदीकी से समन्वय करें तथा तटीय नियमन क्षेत्र अधिसूचना को लागू करना सुनिश्चित करें ताकि अव्यवस्थित वाणिज्यिक एवं औद्योगिक गतिविधियों की स्वीकृति ना मिले।
- गृ.मं. प्रभावित लोगों तक राहत प्रदान करने में गति एवं पारदर्शिता के बढ़े हुए स्तरों को प्राप्त करने के लिए महत्वपूर्ण पहलकदमियों के कार्यान्वयन को प्रगति अथवा राज्य सरकारों

द्वारा की गई कार्रवाई की आवधिक मांग द्वारा मानीटर करें ताकि पहलकदमियों से अभिप्रेत लाभ प्राप्त किए जा सकें।

- गृ.मं. राज्य सरकारों के साथ विचार विमर्श करके जारी वित्तीय सहायता के उपयोग की मानीटरिंग के लिए एक कम्प्यूटरीकृत लक्ष्यानुसरण प्रणाली शुरू करने पर विचार करें।

गृ.मं. ने बताया (अगस्त 2006) कि पर्यावरण (संरक्षण) अधिनियम, 1986 के अन्तर्गत 'तटीय विनियमन क्षेत्र' को लागू करने का अधिकार प.व.मं. को था तथा आगे की अनुवर्ती कार्यवाही के लिए मामले को प.व.मं. के समक्ष लाया जायेगा। सहायता तेजी से प्रदान करने और पारदर्शिता के सम्बन्ध में, इसने बताया कि ये सम्बन्धित राज्य सरकारों की प्राथमिक जिम्मेदारियां थीं और लेखापरीक्षा की चिन्ताएं उपयुक्त कार्रवाई हेतु उन्हें सूचित कर दी जाएंगी। इसने बताया कि सहायता व्यय की मानीटरिंग के लिए वि.रा.नि./रा.वि.आ.नि. से वहन किए गए व्यय के विवरण प्रस्तुत करने के लिए एक मासिक प्रारूप निर्धारित किया गया था लेकिन राज्य सरकारों द्वारा नियमित रूप से प्रतिवेदन नहीं भेजे गए। सूचना प्रणाली को सुव्यवस्थित करने के लिए, गृ.मं. ने मासिक मानीटरिंग प्रारूप में आवश्यक परिवर्तन के सुझाव हेतु एक छोटा अभ्यंतर समूह (एक अन्तर मंत्रालय संघटन के साथ) स्थापित करने को प्रस्ताव किया है। वित्तीय सहायता के उपयोग की मानीटरिंग के लिए कम्प्यूटरीकृत लक्ष्यानुसरण प्रणाली के आरम्भ करने के विषय में, यह कहा गया कि अभ्यंतर समूह के समक्ष प्रस्ताव रखा जाएगा।

5.2 स्रोत एवं निधियों की पर्याप्तता

5.2.1 रा.वि.आ.नि. एवं वि.रा.नि. से निधियां जारी करना: प्रभावित राज्यों को वित्तीय सहायता सम्बन्धित राज्य के वि.रा.नि. तथा रा.वि.आ.नि. के अंतर्गत प्रदान की जाती है। वि.रा.नि. के संग्रह का योगदान संघ सरकार एवं राज्य सरकारों द्वारा 3:1 के अनुपात में किया जाता है। यदि राहत कार्य के लिए निधियों की आवश्यकता आ.रा.नि. लेखा में उपलब्ध निधियों से अधिक पाई जाती है तो निर्धारित प्रक्रिया को अपनाने के बाद, रा.वि.आ.नि. से अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता प्रदान की जाती है।

5.2.1.1 राज्यों द्वारा किया गया सुनामी राहत एवं पुनर्वास कार्य मुख्यतः केन्द्रीय सहायता से वित्तपोषित हुआ था। वि.मं. ने सुनामी के तुरन्त बाद सुनामी प्रभावित राज्यों आन्ध्र प्रदेश (100 करोड़ रु.), केरल (100 करोड़ रु.) और तमिलनाडु (250 करोड़ रु.) तथा अं.नि.द्वि. (200 करोड़ रु.) और पांडिचेरी (50 करोड़ रु.) सं.शा.क्षे. को रा.वि.आ.नि. से सहायता के रूप में 700 करोड़ रु. जारी किए गए थे।

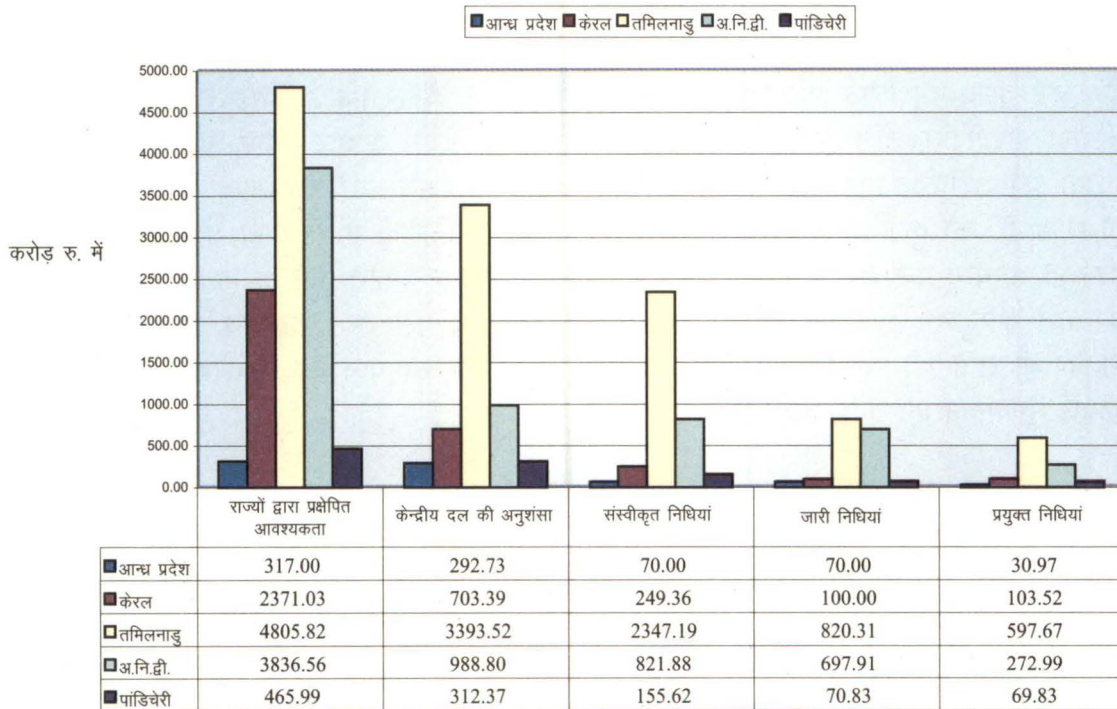
5.2.1.2 क्षेत्र-वार क्षति का मूल्यांकन करने के पश्चात, प्रभावित राज्यों/सं.शा.क्षे. ने राहत एवं पुनर्वास के लिए संघ सरकार से 11796.40 करोड़ रु. की वित्तीय सहायता और 73500 मी.ट. चावल की मांग का ज्ञापन प्रस्तुत किया था (दिसम्बर 2004-जनवरी 2005)। राज्यों से ज्ञापन प्राप्त होने पर, गृ.मं. ने केन्द्रीय दल नियुक्त किए जिन्होंने क्षति के स्थल पर मूल्यांकन के लिए प्रभावित राज्यों/ सं.शा.क्षे. का दौरा किया (जनवरी 2005)। केन्द्रीय दल ने 5690.81 करोड़ रु. की कुल सहायता की अनुशंसा की थी जो राज्यों द्वारा मूल्यांकित/प्रक्षेपित आवश्यकताओं का 48 प्रतिशत परिकलित की थी। केन्द्रीय दलों की रिपोर्टों पर विचार करने के पश्चात गृ.मं. ने राजीव गांधी पुनर्वास पैकेज (रा.गां.पु.पै.) के रूप में सुनामी प्रभावित राज्यों/सं.शा.क्षे. के लिए 3644.05 करोड़ रु.

संस्वीकृत किए (फरवरी 2005)। वि.मं. द्वारा तुरन्त जारी की गई 700 करोड़ रु की सहायता इस आबंटन के साथ समायोजित की गई।

5.2.1.3 गृ.मं. द्वारा संस्वीकृत 3644.05 करोड़ रु की राशि में से 1607.01 करोड़ रु की राशि योजना आयोग द्वारा मानीटर की जा रही सुनामी दीर्घावधि पुनर्निर्माण कार्यक्रम (सु.दी.पु.का.) को अंतरित की थी। चूंकि पुनर्निर्माण कार्य आने वाले वर्षों तक फैला हो सकता था, 1607.01 करोड़ रु के इस घटक को वर्तमान निष्पादन लेखापरीक्षा में शामिल नहीं किया था। 2037.04 करोड़ रु की शेष संस्वीकृत राशि में से जारी करने के लिए 277.99 करोड़ रु की संस्वीकृत राशि के शेष को छोड़ते हुए 1759.05 करोड़ रु की राशि जारी की गई। आंध्र प्रदेश, तमिलनाडु तथा अ.नि.दी. में निधियों का उपयोग कम था क्योंकि जारी निधियों में से मार्च 2006 तक क्रमशः 56 प्रतिशत, 27 प्रतिशत तथा 61 प्रतिशत अप्रयुक्त रहे जबकि केरल को गृ.मं. द्वारा जारी निधियों से किए गए अधिक व्यय का निपटान अपने स्वयं के संसाधनों से करना पड़ा।

5.2.1.4 सुनामी प्रभावित क्षेत्रों में राहत एवं पुनर्वास के लिए निधियों की आवश्यकता, जारी होना और उपयोग चार्ट-1 में दर्शाया गया है।

चार्ट -1 राज्यों द्वारा प्रक्षेपित निधियों की आवश्यकता, केन्द्रीय दल द्वारा अनुशंसित निधियां, भा.स. द्वारा संस्वीकृत/जारी निधियां तथा राज्यों द्वारा प्रयुक्त निधियों को दर्शा रहा है।



टिप्पणी: आन्ध्र प्रदेश और तमिलनाडु राज्यों ने वित्तीय सहायता के अतिरिक्त क्रमशः 19500 मी.ट. और 54000 मी.ट. चावल की आवश्यकता प्रक्षेपित थी। केन्द्रीय दल की अनुशंसा और भा.स. की संस्वीकृत निधियों में आन्ध्र प्रदेश और तमिलनाडु के लिए क्रमशः 10,000 मी.ट. और 54000 मी.ट. चावल की लागत के लिए 10 करोड़ रु. और 54 करोड़ रु. शामिल थे।

तालिका:1 सुनामी के लिए सहायता की मांग, मूल्यांकन तथा जारी करने की स्थिति

क्र.सं.	सम्मिलित अवस्थाएं	राशि (करोड़ रु में)	मांग/निधियों में तदनुरूप कमी की प्रतिशतता
1	राज्यों द्वारा प्रक्षेपित निधियों की आवश्यकता	11796.40	-
2	गृ.मं. द्वारा प्रतिनियुक्त केन्द्रीय दल द्वारा अनुशंसित निधियां	5690.81	राज्यों द्वारा किए गए प्रक्षेपण का 48 प्रतिशत
3	गृ.मं. द्वारा संस्वीकृत निधियां	3644.05	केन्द्रीय दल द्वारा अनुशंसित निधियों का 64 प्रतिशत
4	दीर्घावधि पुनर्निर्माण कार्यक्रम के लिए योजना आयोग को अंतरित निधियां	1607.01	संस्वीकृत निधियों का 44 प्रतिशत
5	गृ.मं. द्वारा राज्यों को जारी निधियां	1759.05	गृ.मं. द्वारा संस्वीकृत निधियों का 48 प्रतिशत
6	गृ.मं. द्वारा अभी जारी की जाने वाली निधियां	277.99	संस्वीकृत निधियों का 8 प्रतिशत
7	राज्यों द्वारा वास्तव में उपयोग की गई निधियां (मार्च 2006)	1074.98	गृ.मं. द्वारा जारी निधियों का 61 प्रतिशत

5.2.1.5 गृ.मं. ने प्राकृतिक आपदाओं द्वारा हुई क्षति की सीमा के निर्धारण तथा मूल्यांकन हेतु राज्यों के लिए प्रतिमान/दिशानिर्देश निर्धारित नहीं किए गए थे। सम्बन्धित राज्य प्राधिकरणों द्वारा प्रक्षेपित मांगों को बढ़ा कर दिखाया गया था। प्रस्तुत अभिलेखों की जांच से यह सुनिश्चित नहीं किया जा सका कि किस औचित्य पर केन्द्रीय दल ने राज्यों की मांगों को 48 प्रतिशत तक घटाया था। केन्द्रीय दल द्वारा अनुशंसित घटाई गई राशि में से गृ.मं. ने केवल 64 प्रतिशत संस्वीकृत की तथा राज्यों को संस्वीकृत राशि का केवल 48 प्रतिशत जारी किया। आधार, जिस पर मंत्रालय ने ये कटौतियों की अभिलेख पर नहीं पाया गया था। तस्वीर का और अधिक भयप्रद भाग यह था कि राज्यों/सं.शा.क्षे. को कुल जारी 1759.05 करोड़ रु राशि की निधियों में से राज्य/सं.शा.क्षे. केवल 61 प्रतिशत ही उपयोग कर सके तथा शेष राशि एक वर्ष से अधिक व्यतीत होने के बाद मार्च 2006 तक उनके पास अप्रयुक्त रही। इस प्रकार राज्य सरकार, केन्द्रीय दल तथा मंत्रालय, तीन स्तरों में से किसी पर भी क्षति की सीमा तथा जिस आधार पर वास्तविक सहायता का निर्धारण किया गया, के विवेकपूर्ण मूल्यांकन का कोई तंत्र नहीं था।

5.2.1.6 भूकंपों तथा तूफानों जैसी प्राकृतिक विपदाओं का घटित होना भारत जैसे देश के लिए अभूतपूर्व नहीं है। 1999 में महा तूफान द्वारा प्रहारित उड़ीसा के सम्बन्ध में 31 मार्च 2000 को समाप्त हुए वर्ष के लिए उड़ीसा की नि.म.ले.प. के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) में उच्च परिमाण की आपदा के प्रभावों से निपटने के लिए राज्य सरकार की अपर्याप्तता तथा तैयारी में कमी को उजागर किया था। अवतिरित राहत सामग्री तथा भोगियों की पहचान के रूप में कमियों को भी इंगित किया गया था। बाद में 26 जनवरी 2001 को गुजरात के सौराष्ट्र तथा अन्य भाग में एक बड़े भूकंप से प्रहारित हुए जिसके कारण 17000 प्राणों की हानि के अलावा लगभग 15,300 करोड़ रु की सम्पत्ति तथा अवसंरचनाओं की क्षति हुई जैसा कि 31 मार्च 2001 को समाप्त हुए वर्ष के लिए गुजरात के लेखापरीक्षा प्रतिवेदन (सिविल) में बताया गया था। लेखापरीक्षा जांच में पाया गया था कि उड़ीसा तूफान तथा गुजरात भूकंप के मामले में भी राज्य सरकार द्वारा मांगी गई केन्द्रीय दल द्वारा अनुमानित की गई तथा अन्ततः संघ सरकार द्वारा जारी की गई वित्तीय सहायता की राशि के बीच काफी

भिन्नताएं थी। उड़ीसा के महा तूफान के मामले में यद्यपि अनुमानित क्षति के आंकड़े उपलब्ध नहीं थे, जारी किए गए 1665.95 करोड़ रु के प्रति केवल 1149.21 करोड़ रु (69 प्रतिशत) की निधियों का ही उपयोग किया गया था। गुजरात के सौराष्ट्र तथा अन्य स्थानों में भूकंप के मामलों में 15,300 करोड़ रु की अनुमानित क्षति के प्रति निधियों का आंबटन 7293.26 करोड़ रु (अनुमानित क्षति का 48 प्रतिशत), वास्तव में जारी निधियां 2994.31 करोड़ रु (अनुमानित क्षति का 19.57 प्रतिशत तथा आंबटित निधियों का 41 प्रतिशत) तथा उपयोग 2306.41 करोड़ रु (आंबटित निधियों का 31.62 प्रतिशत तथा वास्तव में जारी निधियों का 77 प्रतिशत) था। इन सभी मामलों में राज्यों द्वारा प्रक्षेपित भागों तथा बाद में राज्य द्वारा वास्तविक उपयोग के बीच व्यापक अन्तर था।

5.2.1.7 यद्यपि हमेशा यह सुनिश्चित करना अपेक्षाकृत कठिन होगा कि संघ तथा राज्य सरकारों के बीच क्षति की सीमा के मूल्यांकन में कोई भिन्नता नहीं थी, उन आधार अथवा आवश्यक पैरामीटर अथवा मापदण्ड को पारदर्शिता से अधिसूचित करना एक अच्छी प्रबन्धन पद्धति होगी जिनके आधार पर प्राकृतिक आपदा की प्रत्येक श्रेणी के लिए गृ.मं. द्वारा वित्तीय सहायता पर विचार किया जाएगा। यह राज्य सरकार को भविष्य में मिलने वाली वित्तीय सहायता की प्रमात्रा से सम्बन्धित क्षति के निर्धारण की समस्त प्रक्रिया को पारदर्शित एवं यथार्थवादी बनाने के अलावा अपने मामलों को बढ़ी हुई वित्तीय सहायता हेतु अधिक प्रक्षेपण न करने के समर्थ बनाएगी। प्रभावित राज्यों को सम्भाव्य वित्तीय सहायता के अधिक यथार्थपूर्ण निर्धारण के समर्थ बनाने के लिए आपदाओं द्वारा हुई क्षति के निर्धारण के लिए विशेष केन्द्रीय दलों द्वारा सामान्यतः अपनाए जाने वाले आधार एवं मापदण्ड को पारदर्शिता से अधिसूचित तथा प्रकट करना चाहिए।

गृ.मं. ने निर्गम सम्मेलन के दौरान बताया कि वि.रा.नि./रा.वि.आ.नि. से सहायता प्रदान करने के मानदण्ड पहले से विद्यमान थे जिनके प्रति सहायता प्रदान करने हेतु प्रस्ताव मूल्यांकित किए गए थे। तथापि राज्यों से प्राप्त प्रक्षेपण प्रायः बढ़ाकर बताये गये थे तथा केन्द्रीय दलों को जमीनी वास्तविकताओं का संज्ञान भी लेना। इसके अतिरिक्त कुछ मद्दे थी जिन्हें आपात परिस्थितियों में सुनिश्चितता से नहीं किया जा सका। गृह मंत्रालय ने यह भी स्वीकार किया कि केन्द्रीय दलों की विद्यमान मानदण्डों के प्रति संवेदनशील बनाने की आवश्यकता थी ताकि इनके अनुरूप प्रक्षेपण हो सके और यह उनकी सिफारिशों तथा निधियों की वास्तविक स्वीकृति में व्यापक अन्तर के कारणों की जांच हो।

अनुशंसा

- गृ.मं. को राज्य सरकारों तथा वि.मं. के साथ परामर्श करके क्षति के निर्धारण की व्यापक रूप से स्वीकार्य पद्धति/यन्त्रावली को लाने तथा कम से कम साधारण मापदण्ड, जिनके आधार पर प्राकृतिक विपदाओं में सहायता की प्रमात्रा का निर्धारण किया जाना होगा निर्धारित करने की आवश्यकता है ताकि पारदर्शिता लाई जा सके तथा एक अच्छी प्रबन्धन प्रथा स्थापित की जा सके।

गृह मंत्रालय ने बताया (अगस्त 2006) कि राज्यों में क्षति की सीमा की सूचना देने में एकरूपता सुनिश्चित करने तथा राहत कार्यों हेतु निधियों की आवश्यकताओं का वास्तविक निर्धारण के लिए एक अभ्यंतर समूह की स्थापना प्रस्तावित है जो कि राज्य सरकार द्वारा ज्ञापन तथा केन्द्रीय दलों द्वारा प्रतिवेदनों को तैयार करने हेतु मानकी कृत प्रारूपों की सिफारिश करेगा जो नुकसानों के

निर्धारण और केन्द्रीय सहायता के प्रावधानों में वांछित स्तर तक पारदर्शिता प्रदान करेगा।

5.2.2 बाह्य वित्तपोषण:- सुनामी राहत प्रचालन के लिए वित्तपोषण केन्द्रीय सहायता के साथ-साथ राज्यों द्वारा अपनी राहत निधियों से प्रदान किया गया था। इसके अतिरिक्त, विभिन्न राज्यों में विशिष्ट घटकों के लिए ऋण अनुबन्धों द्वारा बाह्य सहायता प्राप्त की गई थी जैसाकि **तालिका-2** में दर्शाया गया है।

तालिका:2 सुनामी के लिए बाह्य सहायता

क्र.सं.	दाता	ऋण की राशि (मिलियन में)	अनुबन्ध की तिथि	समकक्ष स्मए (करोड़ में)	वितरण		राज्य का नाम तथा उद्देश्य
					अवधि	राशि (करोड़ रु में)	
1.	अ.वि.स. ³	वि.आ.अ. ⁴ 308.400	12.05.2005	2006.61	अक्टूबर 2005 से मार्च 2006	232.79	तमिलनाडु तथा पांडिचेरी को आपातकालीन सुनामी पुर्ननिर्माण परियोजना के लिए वितरित किए गए थे।
2.	ए.वि.बै. ⁵	अमेरिकी डालर 100 (ऋण)	12.05.2005	434.20	फरवरी 2006 से मई 2006	2.99	तमिलनाडु तथा केरल को सुनामी आपातकालीन सहायता (क्षेत्र) परियोजना के लिए वितरित किए गए थे।
		अमेरिकी डालर 100 (अनुदान)	12.05.2005	434.20	मार्च 2006 से जून 2006	14.10	एशियन सुनामी निधि अनुदान से तमिलनाडु को वितरित किए गए थे।
3.	कृ.वि.अ. नि. ⁶	वि.आ.अ. 9.950	11.11.2005	64.84	-	-	निधियां वितरित नहीं की गईं।

5.2.2.1 ये राशियां अक्टूबर 2005 तथा जून 2006 के बीच वितरित की गई थी तथा चालू निष्पादन लेखापरीक्षा में अ.वि.सं. से पांडिचेरी के सम्बद्ध में जारी 2.62 करोड़ रु की राशि के अलावा उपरोक्त व्यय की स्थिति की जांच नहीं की गई है।

5.2.3 वि.रा.नि. से अनियमित भुगतान

गृ.मं. ने वि.रा.नि. से किए जाने वाले व्यय के लिए क्रियाकलाप, प्रतिमान एवं इकाई लागत निर्धारित लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि तमिलनाडु में, अप्राधिकृत आयोजन के लिए वि.रा.नि. से 2.72 करोड़ रु. का व्यय वहन किया था जिसका विवरण **तालिका-3** में दिया गया है।

³ अन्तराष्ट्रीय विकास संघ

⁴ विशेष आहरण आधिक्य

⁵ एशियन विकास बैंक

⁶ कृषि विकास हेतु अन्तराष्ट्रीय निधि

तालिका 3 : वि.रा.नि. से किया गया अनियमित भुगतान

राज्य	राशि (करोड़ रूपयों में)	मर्दे जिन पर व्यय किया गया
तमिलनाडु	1.20	सरकारी कर्मचारियों को मानदेय
	1.10	चैन्नई में मैरिना बीच पर स्मारकों की मरम्मत
	0.22	वि.रा.नि. निधियों से उन व्यक्तियों को स्थापित करने के लिए 221 अस्थायी आश्रयों का निर्माण किया गया जिनके घरों में जुलाई 2005 में पानी भर गया था तथा वे सुनामी पीड़ित नहीं थे।
	0.20	आंगनवाड़ी केन्द्रों के निर्माण के लिए राज्य का अंश
योग	2.72	

5.2.4 निधियों का विपथन

लेखापरीक्षा नमूना जांच से पता चला कि सूनामी और पुनर्वास के लिए आबंटित निधियों से 44.88 करोड़ रु. का विपथन हुआ था जिसका विवरण तालिका-4 में दिया गया है।

तालिका 4: निधियों का विपथन

राज्य	राशि (करोड़ रूपयों में)	अभ्युक्तियां
आन्ध्र प्रदेश	2.25	सुनामी राहत के लिए सामान्य जनता/गै.स.सं. आदि से राज्य के लिए प्राप्त निधियां जम्मू एवं कश्मीर के भूकम्प पीड़ितों (2 करोड़ रु) तथा अ.नि.द्वी. में सुनामी राहत (25 लाख रु) हेतु, विपथित की गई।
केरल	11.51	प्रतिबद्ध देयताओं/प्रशासन व्यय को पूरा करने के लिए संघ सरकार से आबंटित निधियां विपथित की गई।
अं.नि.द्वी.	0.40	निधियां नेमी प्रकार के प्रशासनिक व्यय के लिए विपथित की गई थी।
पांडिचेरी	19.66	निधियां सुनामी प्रभावित क्षेत्रों में आधारभूत सुविधाओं के सृजन के साथ नहीं जुड़े हुए कार्यों के लिए उपयोग में लाई गई थी।
	10.07	राहत एवं पुनर्वास घटक के अंतर्गत जारी 41 करोड़ में से, 10.07 करोड़ रु गृ.मं. के अनुमोदन बिना अन्य घटक "मछुआरों को आर्थिक सहायता" को विपथित किए गए थे।
	0.99	निधियों को सूनामी द्वारा अप्रभावित विद्यालयों के लिए फर्नीचर की खरीद के लिए उपयोग किया गया था।
योग	44.88	

5.2.5 आधिक्य व्यय:- आन्ध्र प्रदेश, केरल, तमिलनाडु और अं.नि.द्वी. में अभिलेखों की लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि दरों के गलत लागू करने तथा संहिता प्रावधानों का अनुपालन न करने के कारण बढ़ी हुई क्षतिपूर्ति की अदायगी के प्रति प्रतिमानों से 4.95 करोड़ रु अधिक का व्यय किया गया। अनुबन्ध-III में वितरण अंतर्विष्ट है।

5.2.6 परिहार्य व्यय:- लेखापरीक्षा में नमूना जांच से गृ.मं. द्वारा जारी निधियों में से 5.32 करोड़ रु. के परिहार्य व्यय का पता चला जिसका विवरण निम्न प्रकार है।

5.2.6.1 **केरल** सरकार ने प्रत्येक परिवार को 1000 रु. प्रतिमाह भुगतान का आदेश दिया क्योंकि निर्धारित तिथि 31 मई 2005 के अन्दर स्थायी घर प्रदान करने में विलम्ब था। कोल्लम एवं अलापुज्जा जिलों में 3815 घरों में से, दिसम्बर 2005 तक केवल 2193 घर निर्मित तथा सुपुर्द किए

गए थे। स्थायी आवासों के निर्माण तथा सुपर्दगी में देरी के कारण प्रभावित परिवारों को नकद आर्थिक सहायता की अदायगी पर 2.15 करोड़ रु व्यय वहन किया गया था।

5.2.6.2 तमिलनाडु: स्थायी घरों के निर्माण में विलम्ब के कारण स्वच्छता एवं जल आपूर्ति पर 3.17 करोड़ रु. खर्च किए गए थे। जो अस्थायी आश्रयों के निरन्तर अनुरक्षण के लिए अनिवार्यता थी, सम्बन्धित प्राधिकरणों के साथ विन्यास योजना का अनुमोदन लम्बित रहने के कारण विलम्ब हुआ था।

5.2.7 अप्रयुक्त राशियां

5.2.7.1 लेखापरीक्षा में नमूना जांच से पता चला कि भारत सरकार द्वारा प्रभावित राज्यों को जारी 890.31 करोड़ रु की निधियों में से आन्ध्र प्रदेश तथा तमिलनाडु 17.31 करोड़ रु (जारी निधियों का 1.94 प्रतिशत) राशि की निधियों का उपयोग करने में विफल रहे जिसका परिणाम सुनामी प्रभावित लोगों को राहत के लाभ नहीं देने में हुआ जैसा कि तालिका-5 में विवरण दिया गया है।

तालिका 5: अप्रयुक्त राशियां

राज्य	राशि (करोड़ रु में)	अभियुक्तियां
आन्ध्र प्रदेश	2.31	8998 मछली पकड़ने के जालों की आपूर्ति के लिए 5 करोड़ रु में से शेष बचे 2.31 करोड़ रु के अव्ययित शेष छोड़ कर 2.69 करोड़ रु की लागत के केवल 4312 जालों की आपूर्ति की गई।
	0.79	79.30 लाख रु की समस्त राशि कार्यन्वित किए जाने वाले कार्यों की पहचान न होने के कारण अप्रयुक्त रही। राशि निजी जमा लेखा में रखी गई थी।
तमिलनाडु	2.04	रा.गां.पू.पै. विशेष घटक के अंतर्गत भा.स. से प्राप्त 52760 मी.ट. चावलों में से राहत पैकेज के अंतर्गत 50722 मी.ट. चावल वितरित किए गए तथा 2.04 करोड़ रु राशि के 2038 मी.ट. चावल की शेष मात्रा अप्रयुक्त रही।
	4.22	आधारभूत अवसंरचनाओं की पुनः स्थापना के लिए 4.31 करोड़ रु में से, 4.22 करोड़ रु अप्रयुक्त रहे।
	3.53	भूमि अधिग्रहण के लिए संस्वीकृत 45.37 करोड़ रु में पांच राज्यों में 3.53 करोड़ रु प्रयुक्त नहीं किए गए तथा भूमि अधिग्रहण की समाप्ति के बाद भी सम्बन्धित जिला कलेक्टरों के बचत बैंक खातों में रखे थे।
	1.80	'मछली बन्दरगाह के प्रवेश द्वार के निकर्षण एवं समुद्र तल से पोतावशेष तथा अन्य सामग्री को हटाने' के लिए चै.प.न्या. ⁷ को दी गई समस्त राशि उपयोग नहीं की गई थी क्योंकि 80 लाख रु की लागत पर पोतावशेष हटाने का कार्य चै.प.न्या. द्वारा सुनामी राहत के अपने अंशदान के रूम में किया गया। निकर्षण कार्य पर विचार आवश्यकता नहीं होने के रूम में किया गया। चैन्नी ड्राव्लर वॉफ् मछली बन्दरगाह के पुनर्वास के लिए निधियों का उपयोग करने का चै.प.न्या. का प्रस्ताव कृषि मंत्रालय के पास लम्बित था।
	1.31	सुनामी राहत कार्य के लिए प्रदान की गई 1.31 करोड़ रु की समस्त राशि अप्रयुक्त रही तथा बचत बैंक खाते में रखी गई।
	1.18	11 जिलों में 27318 केन्द्रों में अवसंरचना सुविधाओं में सुधार लाने के लिए वि.रा.नि. से संस्वीकृत 5.46 करोड़ रु में से, चार नमूना जांच जिलों में 1.18 करोड़ रु बचत बैंक खाते में अव्ययित पड़े रहे।
	0.13	नागपट्टिनम जिला में जिला कलेक्टर से अनुदेश ना मिलने के कारण आ.रा.नि. से प्राप्त ब्याज बैंक खाते में अप्रयुक्त पड़ा रहा।
योग	17.31	

⁷ चैन्नी पत्तन न्यास

5.2.8 अभ्यर्पित राशियां

5.2.8.1 अं.नि.द्वी. में विभिन्न विभागों नामित उद्योग, अण्डमान लोक निर्माण विभाग (अ.लो.नि.वि.), पत्तन प्रबन्धन बोर्ड एवं ग्रामीण विकास निदेशालय, मत्स्य पालन निदेशालय तथा अन्य विभागों को सीविल कार्य निष्पादित करने तथा कारीगरों तथा मछुआरों को सहायता प्रदान करने के लिए 209.26 करोड़ रु राशि की निधियां आंबटित की थी जिसमें से 83.89 करोड़ रु (40 प्रतिशत) की राशि अभ्यर्पित की गई। दो विभागों ने निधियों को निक्षेप कार्य हेतु अन्य विभागों के पास रखकर 37.15 करोड़ रु का उपयोग दर्शाया था।

5.2.9 असमायोजित अग्रिम/प्राप्तियां

5.2.9.1 अं.नि.द्वी. में आबंटन से 2004-05 (8.94 करोड़ रु.) तथा 2005-06 (45.16 करोड़ रु.) के दौरान 54.10 करोड़ रु. के विभागीय अग्रिम आहरित किए गए परन्तु 14 माह तक की अवधि के लिए 54.10 करोड़ रु. की समस्त राशि असमायोजित रही जबकि उनका समायोजन एक माह के अन्दर करना अपेक्षित था। इसके अतिरिक्त, 2004-05 से सम्बन्धित 8.94 करोड़ रु. में से, 2.63 करोड़ रु. आहरित किए गए थे (मार्च 2005) और केवल निधियों के व्ययगमन से बचने के लिए चालू लेखा में रखे गए थे। आबंटन तथा उप-राज्यपाल राहत निधि से 18.60 करोड़ रु. आहरित की गई राशि बैंक खातों में रखी गई थी जिन्हें प्राप्ति एवं भुगतान नियमावली तथा सिविल लेखा नियम-पुस्तक के प्रावधानों के उल्लंघन में गृ.मं./लेखा महानियंत्रक की पूर्व अनुमति के बिना खोला एवं परिचालित किया गया था।

5.2.9.2 पांडिचेरी : उप कलेक्टर, राजस्व (उत्तरी) ने 7.41 करोड़ रु. राशि के अग्रिम आहरित किए गए जिसमें से केवल 3.76 करोड़ रु. समायोजित किए गए थे। इसी प्रकार, उप कलेक्टर (राजस्व), करीकल ने, 10.55 करोड़ रु. की राशि आहरित थी जिसमें से 1.25 करोड़ रु. प्रयुक्त नहीं किए गए थे।

5.2.10 अन्य वित्तीय अनियमितताएं : लेखापरीक्षा जांच में निम्नलिखित विभिन्न अनियमितताएं पाईं।

5.2.10.1 तमिलनाडु : प्रयुक्त न करने, अनियमित वितरण आदि के कारण 10.51 करोड़ रु राशि की वित्तीय अनियमितताएं पाईं गईं। अनुबंध-IV में विवरण अंतर्विष्ट है।

5.2.10.2 अ.नि.द्वी. : यद्यपि बिल पारित कर दिए गए थे तथा स्टॉक प्रविष्टियां दर्ज की गई थी केवल 1.98 लाख रु. की सामग्री की प्राप्त की गई जबकि 22.77 लाख रु. की सामग्री आपूर्तिकर्ता से बकाया थी जो कि अत्यन्त अनियमित था और कपटपूर्ण भुगतान का अपरिहार्य जोखिम था।

5.2.10.3 पांडिचेरी : राजस्व विभाग ने पांडिचेरी के 16 तटीय गांवों में क्षतिग्रस्त 2006 मकानों का मूल्यांकन किया जिसके प्रति सरकार ने प्रत्येक क्षतिग्रस्त मकान के लिए 10,000 रु. की आर्थिक सहायता संस्वीकृत की थी (दिसम्बर 2004)। बाद में, मछुआरों की पंचायत ने विभिन्न मछुआरे उपग्रामों में सभी गांव परिवारों के लिए आर्थिक सहायता की मांग की थी। सरकार ने मांग स्वीकार कर ली और प्रारंभ में, राजस्व विभाग द्वारा मूल्यांकित किए गए 2006 क्षतिग्रस्त मकानों के प्रति 5247 मकानों को भुगतान किया गया। यह राजस्व प्राधिकरणों के पक्ष में गलत मूल्यांकन/मूल्यांकन

की कमी को दर्शाता था।

5.2.11 विभागीय प्राधिकरणों/कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा की गई विभिन्न वित्तिय अनियमितताओं की लेखापरीक्षा में विश्लेषण का परिणाम **तालिका-6** में सारांशिकरण किया गया है। चार राज्यों /सं.शा.क्षे. को जारी 1759.05 करोड़ रु में से 228.58 करोड़ रु की राशि जो इसका 13 प्रतिशत बनता था का या तो दुरुपयोग अथवा विभिन्न आयोजनों हेतु विपथन हुआ। यह सभी स्तरों पर मानीटरिंग तंत्र को सुदृढीकरण की आवश्यकता को रेखांकित करता है।

तालिका 6: विभागीय प्राधिकरणों/कार्यान्वयन अभिकरणों द्वारा की गई मुख्य अनियमितताएं

क्र.सं.	प्रतिवेदन का पैरा सं.	विषय	मुख्य अनियमितताएं/कारण	राशि (करोड़ रु में)
1.	5.2.3	वि.रा.नि. से अनियमित भुगतान	निःशुल्क राशन की आपूर्ति, अनियमित निर्माण/मरम्मत कार्य तथा सरकारी कर्मचारी को मानदेय भुगतान	2.72
2.	5.2.4	निधियों का विपथन	नेमी प्रशासनिक खर्च, सुनामी में असंबद्ध कार्य, मछुआरों की आर्थिक सहायता, सुनामी द्वारा अप्रभावित विद्यालय के लिए फर्नीचर की खरीद के लिए सुनामी निधियों का उपयोग	44.88
3.	5.2.5	आधिक्य व्यय	बढ़ी हुई क्षतिपूर्ति, दरों को गलत लागू करने तथा संहिता प्रावधानों का अनुपालन न करने के कारण आधिक्य व्यय	4.95
4.	5.2.6	परिहार्य व्यय	परिवारों को नकद आर्थिक सहायता, स्वच्छता एवं जल आपूर्ति व्यवस्था हेतु परिहार्य भुगतान	5.32
5.	5.2.7	अप्रयुक्त राशियां	कार्यान्वित होने वाले कार्यों की पहचान ना होना	17.31
6.	5.2.8	अभ्यर्पित राशियां	जारी निधियां अप्रयुक्त रही अथवा आवश्यकता से अधिक जारी करना	83.89
7.	5.2.9	असमायोजित अग्रिम	विभागीय अग्रिम असमयोजित रहे	59.00
8	5.2.10	अन्य अनियमितताएं	दूध पाउडर अप्रयुक्त पड़ा रहा, अपंजीकृत कैटामारैन को राहत का विवरण तथा विशिष्ट संस्वीकृत के बगैर जारी निधियां	10.51
योग				228.58

अनुशंसाएं

- गृ.मं. को नियमित आवधिक रिपोर्ट मांग का निधियों के उपयोग की स्थिति की आलोचनात्मक समीक्षा करने तथा ऐसी समीक्षा के परिणामों को सम्बंधित राज्य सरकार में पर्याप्त उच्च स्तर पर सूचित करने की आवश्यकता है।
- गृ.मं. सूचना अपेक्षाओं तथा वित्तिय अनुशासन के प्रदर्शन के साथ अच्छा अनुपालन दिखाने वाले राज्यों को पुरस्कार /प्रोत्साहन देने की प्रणाली शुरू करने पर भी विचार करें अच्छी कार्यप्रणाली तथा प्रभावित लोगों तक राहत समुचित ढंग से पहुंचाने में पारदर्शिता एवं अच्छी कार्यप्रणाली को बढ़ावा मिले।

गृ.मं. ने बताया (अगस्त 2006) कि वि.रा.नि./रा.वि.आ.नि. से व्यय सूचित करने हेतु मासिक मानीटरिंग प्रारम्भ पहले से मौजूद था तथा समय से उनकी प्रस्तुति राज्य सरकार की प्राथमिक

जिम्मेदारी थी। गृ.मं. प्रतिवेदनों की संवीक्षा करे तथा अपने विचार राज्य सरकारों को सूचित करे। यह भी बताया गया कि पुरस्कार/प्रोत्साहन हेतु कोई बजट/योजना नहीं थी, किन्तु यह भा.स. की सराहना उन राज्यों को सूचित करने पर विचार करेगा जो अच्छी कार्य प्रणाली का पालन कर रहे हैं।

5.3 लाभभोगियों की पहचान

5.3.1 किसी राहत/पुनर्वास प्रयास की सफलता प्रत्यक्ष रूप से लाभभोगियों की सही पहचान की सीमा पर निर्भर करती है। लेखापरीक्षा संवीक्षा से तीन राज्यों/सं.शा.क्षे. में लाभभोगियों की अनुचित पहचान उजागर हुई जिसका परिणाम विभिन्न अनियमितताओं में हुआ जैसा कि नीचे विवरण दिया गया है।

5.3.1.1 **आन्ध्र प्रदेश** : राज्य सरकार ने फरवरी 2005 में राजस्व विभाग की राजपत्रित अधिसूचना द्वारा राज्य में सुनामी द्वारा प्रभावित जिलों, मंडलों और गांवों को अधिसूचित किया। लेखापरीक्षा में पाया गया कि नेल्लोर तथा पूर्वी गोदावरी जिलों में छः मंडल जो सुनामी द्वारा प्रभावित नहीं हुए थे, को भी नकद सहायता, चावल की जाल एवं नावों की आपूर्ति की गई जिसका परिणाम 1.40 करोड़ रु. के अधिक व्यय में हुआ।

5.3.1.2 **तमिलनाडु** : नागपट्टिनम जिला में दो राहत पैकेजों के अन्तर्गत 63032 परिवारों की संस्वीकृत संख्या के प्रति 88011 परिवारों को राहत प्रदान करने के कारण 6.33 करोड़ रु. का अधिक व्यय हुआ।

राज्य सरकार ने उन परिवारों, जो पैकेज I एवं II के अन्तर्गत लाभान्वित हुए थे, के लिए वस्तुओं तथा नकद सहायता हेतु 162.67 करोड़ रु का दूसरा पैकेज संस्वीकृत किया (फरवरी 2005) जो फरवरी 2005 से मई 2005 तक चार माह के लिए वस्तुओं की लागत (42.67 करोड़ रु) तथा नकद सहायता (120 करोड़ रु) हेतु था। 4 जिलों⁸ में 77322 परिवारों का राहत पैकेज के वितरण में कमी थी। जिला कलेक्टर, नागपट्टिनम ने बताया (मार्च 2006) कि आहार भत्ता सरकारी कर्मचारियों, दोपहर के भोजन के आयोजकों और वृद्ध पेंशनभोगियों को नहीं दिया गया था क्योंकि उनकी आजिविका प्रभावित नहीं हुई थी। जिला कलेक्टर, कड्डलोर ने उल्लेख किया (मार्च 2006) कि लाभभोगियों का आजीविका के लिए जिले से दूसरे स्थानों पर प्रवास भी उसके जिले में कमी का कारण था। यह राहत के वितरण से पहले प्रभावित परिवारों का उचित रूप से मूल्यांकन नहीं किए जाने को दर्शाता था।

मत्स्य पालन विभाग ने नागपट्टिनम जिले में जालों सहित 179 फा.सु.प्ला. नावों की हानि का मूल्यांकन किया और प्रत्येक हेतु 20,000 रु. राहत प्रदान की। बाद में, राजस्व एवं मत्स्य पालन विभागों द्वारा संचालित एक संयुक्त निरीक्षण ने निष्कर्ष निकाला कि केवल 11 नावें ही प्रभावित हुई थी (7 पूर्णतः एवं 4 अंशतः)। इस प्रकार, मत्स्य पालन विभाग द्वारा हानि के प्रारंभिक गलत मूल्यांकन के कारण 168 अपात्र मामलों को राहत प्रदान की गई थी जिसका परिणाम 33.60 लाख रु.⁹ के अनियमित भुगतान में हुआ।

⁸ चैन्नई, कड्डलोर, कन्याकुमारी और पागपट्टिनम

⁹ 20,000 रु प्रति नाव की दर से 168 नाव

कड्डलोर जिलों में पूर्ण रूप से क्षतिग्रस्त लकड़ी के कैटामारैन दावों की कुल संख्या 4,651 थी जैसा कि इस उद्देश्य के लिए बनाए गए पांच दलों द्वारा मूल्यांकित किया गया था। तथापि, विभाग ने 4,690 मामलों में राहत प्रदान की जिसका परिणाम 39 अमूल्यांकित/अपात्र मामलों को 12.48 लाख रु के लाभ प्रदान करने में हुआ। विभाग ने बताया कि संबंधित अभिलेखों की पूर्णरूप से जांच करने के पश्चात अलग से उत्तर दिया जाएगा। राहत चैकों को जारी करने से पहले दावों का सत्यापन किया जाना चाहिए था। दावों का सत्यापन न करने का परिणाम 12.48 लाख रु के अनियमित व्यय में हुआ।

5.3.1.3 पांडिचेरी : मत्स्य पालन विभाग ने पांडिचेरी और करीकल क्षेत्र में अन्तः स्थलीय मछुआरों के 1747 परिवारों को 3000 रु प्रति परिवार की दर पर नकद सहायता के रूप में 52.41 लाख रु. संस्वीकृत किए। पहचान किए गए 1747 परिवारों में से लगभग 451 परिवार सुनामी द्वारा अप्रभावित आंतरिक स्थानों में स्थित हौजों और तालाबों पर मछली पकड़ने का कार्य करते थे तथा इस प्रकार इस राहत के लिए पात्र नहीं थे। इसके अतिरिक्त, यनम क्षेत्र में 2400 परिवारों को इसी प्रकार की राहत प्रदान की गई जो प्राकृतिक आपदा प्रभावित क्षेत्र घोषित नहीं किया गया था। इन 2851 (2400+451) परिवारों को राहत के रूप में अनियमित भुगतान की राशि 85.53 लाख रु. थी।

निर्गम सम्मेलन के दौरान, गृ.मं. ने बताया कि जब महा विपदा घटी, तो केन्द्र बिन्दु प्रभावित व्यक्तियों को तुरन्त राहत के प्रावधान पर था तथा ऐसी परिस्थितियों के अंतर्गत नियमों के प्रत्येक अनुबन्ध की अनुपालना सुनिश्चित करना हमेशा संभव नहीं होता। तथापि वहां सुधार की गुजांइश थी और राज्य स्तरीय समितियों को मामले की जांच की सलाह दी जाएगी।

5.3.2 यदि लाभभोगियों की पहचान योजनाबद्ध रूप से की गई होती तो आन्ध्र प्रदेश में 1.40 करोड़ रु, तमिलनाडु में 6.79 करोड़ रु तथा पांडिचेरी में 85.53 लाख रु के अनियमित भुगतान से बचा जा सकता था तथा निधियों को अन्य अभिष्ट उद्देश्यों हेतु उपयोग किया जा सकता था।

अनुशंसा

- गृ.मं. राज्य सरकारों से विचार विमर्श करके अथवा अब तक प्राकृतिक आपदाओं के निपटने से संचित हुए अनुभवों के आधार पर प्रभावित राज्यों द्वारा लाभभोगियों के पहचान हेतु सामान्यतः अनुसरण की जाने वाली कार्यप्रणाली पर स्पष्ट दिशानिर्देश वर्णित करें।

गृ.मं. ने बताया (अगस्त 2006) कि लाभार्थियों की पहचान करना राज्य सरकारों की प्राथमिक जिम्मेदारी तथा उसने राहत कार्यों में पारदर्शिता सुनिश्चित करने हेतु दिशानिर्देश जारी किए थे। इनकी पुनरावृत्ति होगी और राज्य सरकार को लेखापरीक्षा निष्कर्षों को सूचित किया जाएगा तथा उनमें लाभार्थियों की पहचान में हुई अनियमितताओं के प्रति उपयुक्त सुधारात्मक कार्रवाई करनी अपेक्षित होगी।

5.4 उत्तर आपदा कार्यकलाप

समय से आधार भूत अवसंरचना की पुनः प्रतिष्ठा एवं मकानों का निर्माण तथा आजीविका के साधनों हेतु प्रावधानों को समाविष्ट करके अविलम्ब सामान्य स्थिति पुनः प्रतिष्ठित करने के लिए कुशल उत्तर आपदा प्रबन्धन निर्णायक होता है।

5.4.1 अस्थायी आश्रयों का निर्माण

केरल : जिला प्रशासन अलापुजा ने स्थायी मकान के निर्माण की अनुमानित लागत 406.97 रु. प्रति व.फु. के प्रति 509.88 रु. प्रति व.फु. की दर पर 329 सुनामी प्रभावित परिवारों के रहने के लिए 17 अर्ध-स्थायी शेडों का निर्माण किया था। इसके अतिरिक्त, इन शेडों का निर्माण विभिन्न धार्मिक समितियों से सम्बन्धित निजी भूमि पर किया गया था जो बाद में विवाद एवं मुकदमेबाजी के कारण बन सकते थे।

तमिलनाडु : कुल 2.58 करोड़ रु. लागत पर निर्मित अस्थायी आश्रयों का उपयोग नहीं किया जा सका क्योंकि ये नीची सतह वाले क्षेत्रों में निर्मित किए गए थे बारिश के कारण पूरे क्षेत्र में पानी भर गया था। आश्रय बाद में, आग द्वारा नष्ट हो गए। प्रभावित परिवारों को 53.95 लाख रु. की नकद सहायता प्रदान करनी पड़ी थी।

विल्लुपुरम जिले में, 136 अस्थायी आश्रयों के निर्माण को न्यायालय आदेशों के कारण बीच में ही रोक दिया गया था और 8.48 लाख रु. का व्यय व्यर्थ हो गया। इसके अलावा, पीड़ितों का पुनर्वास नहीं हो सका। इसके अतिरिक्त, 12 आवासीय स्थानों पर 1.76 करोड़ रु. की लागत पर सरकार (2205) और गै.स.सं. (821) द्वारा निर्मित 3026 अस्थायी आश्रय पीड़ितों द्वारा अधिकृत नहीं किए गए थे। जिला कलेक्टर ने बताया (मार्च 2006) कि सरकार तथा गै.स.सं. द्वारा मनौवैज्ञानिक और नैतिक सहायता देने के कारण, प्रभावित मछुआरों ने अपनी देखभाल करना और अपने पुराने घरों में रहने का प्रबन्ध कर लिया था। यह दिशाता है कि मूल वास्तविकताओं का उचित मूल्यांकन किए बिना आश्रयों का निर्माण किया गया था।

5.4.1.1 इस प्रकार, निर्माण के लिए स्थान के औचित्य के अनुचित मूल्यांकन, आग की दुर्घटनाओं से बचने के लिए एहतियाती उपायों का प्रारंभ न करना तथा आवश्यकताओं के अनुचित मूल्यांकन का परिणाम पीड़ितों को कष्ट पहुंचने के अलावा 4.96 करोड़ रु. के निष्फल व्यय में हुआ।

5.4.2 स्थायी घरों का निर्माण

आन्ध्र प्रदेश : जिला कलेक्टर ने मूल्यांकित करके सूचित किया कि सुनामी में 481 घर क्षतिग्रस्त हुए थे। गृ.मं. ने रा.गां.पु.पै. के अंतर्गत इन क्षतिग्रस्त घरों के पुनर्निर्माण के लिए एक पैकेज अनुमोदित किया और 40,000 रु प्रति घर की दर से आर्थिक सहायता संस्वीकृत थी। हालांकि आ.प्र.राज्य आवासीय निगम को निधियां अप्रैल 2005 में उपलब्ध करा दी गई थी किन्तु भूमि अधिग्रहण में देशी और लाभार्थियों की ओर से तटीय नियमन क्षेत्र से बाहर आने में प्रतिरोध के कारण घरों का निर्माण पूरा होने और उन्हें लाभार्थियों को सौंपने में कोई प्रगति नहीं हुई थी (मार्च 2006)। सितम्बर 2006 तक 59 घर पूर्ण हुए थे।

केरल : आवास योजना के लिए 50 करोड़ रू. चिह्नित किए गए थे। गृ.मं. ने बताया (फरवरी 2005) कि आवासीय क्षेत्र के लिए वित्तीय सहायता, योजना आयोग के अभ्यंतर समूह द्वारा पुनर्वास योजनाओं को अंतिम रूप दिए जाने के बाद संस्वीकृत की जाएगी। किन्तु केरल सरकार को जनवरी 2006 तक कोई राशि प्राप्त नहीं हुई थी। आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त घरों और स्थायी घर प्रदान करने के लिए खरीदी गई भूमि के लिए मुआवज़ा रा.वि.आ.नि. से अग्रिम के रूप में जारी किए गए 100 करोड़ रूपए से दिया गया था। 4053 स्थायी घरों के निर्माण का कार्य 31 गै.स.सं. के सुपुर्द किया गया था। 31 मई 2005 की लक्षित तिथि के प्रति जनवरी 2006 तक 4053 घरों में से केवल 2431 घरों को निर्मित तथा पीड़ितों को सौंपा गया था।

तमिलनाडु : जिन 14 स्थानों के स्थल मापचित्र विल्लुपुरम जिले में जमा किए गए थे उनमें से अभी तक (जनवरी 2006) केवल 2 स्थल मापचित्र ही स्वीकृत किए गए थे। इसी प्रकार तिरुनेलवेलि, थूटकुडि और कन्याकुमारी जिलों के कलेक्टरियों से प्राप्त 51 विन्यास प्रस्ताव शहरी और ग्रामीण योजना विभाग में लंबित थे।

आवासीय पुनर्निर्माण नीति के अनुसार 57,217 घरों के प्रस्तावित निर्माण में से गै.स.सं. के माध्यम से 25,185 घरों के निर्माण के लिए कार्रवाई शुरू की जा चुकी थी। जिन घरों का निर्माण हाथ में लिया गया था उनमें शामिल 942 घर त.वि.क्षे. की विज्ञप्ति के विरुद्ध उच्च ज्वार रेखा (उ.ज्वा.रे.) से 200 मीटर के भीतर स्थित थे।

अभिलेखों से उजागर हुआ कि केवल क्षतिग्रस्त घरों को ही मूल स्थल अथवा अन्य स्थल की जगहों पर नए घरों के आबंटन के लिए चिह्नित किया गया था और उ.ज्वा.रे. से 200 मीटर के भीतर स्थित करीब 43,314 घरों को किसी भी कार्यक्रम से आवृत नहीं किया गया था जबकि इन घरों को भविष्य में उन्नी लहरों अथवा सुनामी के हमले का खतरा था। वि.आ. एवं रा.प्र.आ. ने तटीय जिलों के जिलाधीशों से इन लोगों के लिए अपने पुराने घर सरकार के पक्ष में त्यागने पर 200 मीटर से आगे नए घरों के प्रावधान के लिए प्रस्ताव मांगे थे (जनवरी 2006)। आगामी प्रगति प्रतीक्षित थी (मार्च 2006)।

तमिलनाडु सरकार द्वारा जारी (मार्च 2005) आदेशों के अनुसार जहां नए घर आबंटित किए थे उन सभी मामलों में, पीड़ितों द्वारा सुनामी के समय पुराने स्थल तथा निवासित घर, पंजीकृत अथवा सरकारी खाते में लाए गए एक कानूनी तौर पर स्वीकार्य दस्तावेज़ के माध्यम से सरकार के पक्ष में त्यागे जाने थे। किन्तु दो जिलों¹⁰ में नए घरों के 1790 निवासियों से परित्याग पट्टे प्राप्त नहीं किए गए थे। कड्डलोर के जिलाधीश ने सूचित किया (मार्च 2006) कि अधिकांश झोपड़ियों के तटीय क्षेत्रों में स्थित होने के कारण परित्याग पट्टों को प्राप्त करने की आवश्यकता नहीं पड़ी तथा पट्टा भूमियों में स्थित पक्के घरों के मालिकों से पंजीकृत परित्याग पट्टे के लिए कार्रवाई की जा रही थी। नमूना जाँच किए गए अन्य पाँच जिलों के जिलाधीशों से अभी उत्तर प्राप्त होने बाकी हैं (मार्च 2006)।

पांडिचेरी : सं.शा.क्षे. सरकार ने परियोजना कार्यान्वयन अभिकरण (प.का.अ.) के माध्यम से विश्व बैंक ऋण सहायता द्वारा पांडिचेरी और कराइकल क्षेत्रों के 34 प्रभावित गाँवों में 8125 घरों का निर्माण प्रस्तावित किया। यह संख्या बाद में घटा कर 7827 कर दी गई। मिट्टी भरने, आंतरिक सड़कें बनाने, सफाई तथा जल आपूर्ति के प्रावधान जैसी अवसंरनात्मक सुविधाएं के सृजन का

¹⁰ नागपट्टिनमः 555 और कड्डलोरः 1235

उत्तरदायित्व प.का.अ. पर छोड़कर, अपने स्वयं के धन से प्रभावितों के लिए घर निर्मित करने के लिए अनेक गै.स.सं. आगे आए। आंगनवाड़ी केन्द्रों, सामुदायिक भवनों व पुस्तकालयों जैसी अवसंरनात्मक सुविधाओं के सृजन और 25 बस्तियों में 5245 घरों के निर्माण के लिए पांडिचेरी सरकार और गै.स.सं. के बीच 25 स.ज्ञा. किए गए। केवल 197 घरों का निर्माण पूरा हुआ परन्तु अगस्त 2006 तक लाभभोगियों को सुपुर्द नहीं किया। अधिकांश मामलों में मापचित्र का अनुमोदन लम्बित था। अतः प्रस्ताव में की गई कल्पना के अनुरूप प्रभावित लोगों को स्थायी घर प्रदान नहीं किए गए थे, हालांकि सुनामी घटने की तारीख से एक साल से ऊपर गुज़र चुका था।

5.4.3 बुनियादी अवसंरचना का निर्माण

राज्य/ स.शा.क्षे. सरकारों ने सुनामी के कारण क्षतिग्रस्त हुई सड़कों, पुलों, स्कूलों आदि जैसी बुनियादी अवसंरचना के पुनरूद्धार के लिए विभिन्न गतिविधियां हाथ में लीं। लेखापरीक्षा में निर्माण कार्य में विलंब, प्रशासनिक अनियमितताएं, निष्फल व्यय इत्यादि अनियमितताएं पता चली जिनका विवरण नीचे दिया गया है।

आन्ध्र प्रदेश : सरकार ने पूर्वी गोदावरी जिले के सुनामी प्रभावित मंडलों में सड़कों की मरम्मत करने के लिए मार्च 2005 में 1.20 करोड़ रु जारी किए। अभिलेखों की जांच से उजागर हुआ कि निर्माण कार्य विभाग को एक वर्ष पूर्व निधियां दिए जाने के बावजूद मार्च 2006 तक कार्य प्रदान नहीं किया गया था।

तमिलनाडु : गृ.मं. ने सुनामी में क्षतिग्रस्त राजमार्गों तथा अन्य सड़कों की तुरन्त मरम्मत के लिए 64.15 करोड़ रु संस्वीकृत किए। राज्य सरकार ने मई 2005 में राशि जारी की। चार नमूना जांच किए गए जिलों में अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि 149 कार्यों में से केवल 34 (23 प्रतिशत) ही पूरे हुए थे। इसके अतिरिक्त, हालांकि समुद्री जल ने तटीय इलाकों को एक कि.मी. की दूरी तक डुबाया था, एक कि.मी. से आगे पड़ने वाली 29 सड़कों पर जो सुनामी से सीधे प्रभावित नहीं हुई थी, कड्डलोर और नागपट्टिनम जिलों में जिलाधीशों के प्रशासनिक अनुमोदन के बाद 11.95 करोड़ रु की लागत पर मरम्मत के लिए कार्य शुरू किया गया था।

अं.नि.द्वी. : सुनामी में क्षतिग्रस्त 52 स्कूलों में से 41 स्कूलों के निर्माण के लिए, जो नवम्बर 2005 तक पूरे किए जाने थे, गै.स.सं. के साथ समझौता ज्ञापन पर हस्ताक्षर किए गए थे। किन्तु जुलाई 2006 के अंत तक केवल 26 स्कूलों में निर्माण कार्य पूरा हुआ था। यह बताया गया कि क्योंकि द्वीप समूह एक विस्तृत क्षेत्र में फैला हुआ था तथा सामग्री एवं श्रमिक को समुद्र के माध्यम से परिविहित किया जाना था इसलिए कार्य समय पर पूर्ण नहीं किया जा सका।

अं.लो.नि.वि. ने विभिन्न विभागों के लिए 406 प्रि-फैब्रिकेटेड संरचनाओं के निर्माण का कार्य आरम्भ किया था। यह संख्या बाद में 481 तक संशोधित की गई थी। इनके प्रति, भंडार खंड उत्तर व दक्षिण अंडमान, हटबे, कार निकोबार, टैरेसा, कटचल, कमोर्ट और कैम्पबैल खाड़ी में अगस्त 2006 तक केवल 431 संरचनाओं की आपूर्ति कर सका। इसमें से विभिन्न द्वीप समूहों पर केवल 39 स्थापित किए गए थे।

क्षतिग्रस्त पुलों को बदलने/मरम्मत के लिए भंडार खण्ड ने 4.44 करोड़ रु की लागत पर कुल 1070 फीट की लम्बाई के 14 बेली टाइप पुल¹¹ खरीदे। अभिलेखों की संवीक्षा से उजागर हुआ कि जनवरी 2006 तक मंडल केवल 60 फुट लम्बाई के पुलों को ही संस्थापित कर सका था और शेष अप्रयुक्त रहे। अनुपातिक आधार पर बचे हुए 1010 फुट पर हुआ 4.19 करोड़ रु का निवेश निष्क्रिय रहा।

अं.लो.नि.वि. ने विभिन्न सिविल कार्य आरम्भ किए। सुनामी के बाद की गतिविधियों में लगे हुए प्रमुख मंडलों में से अधिकतर द्वीपों के दक्षिणी समूह तथा दक्षिणी अण्डमान में स्थित हैं। सुनामी से हुई क्षति के प्रशासन द्वारा किए गए मूल्यांकन के आधार पर गृ.मं. ने 2004-05 तथा 2005-06 के दौरान विभिन्न सिविल कार्य करने के लिए अ.लो.नि.वि. को 154.58 करोड़ रु राशि की एक मुश्त निधियां जारी की। इसके प्रति दोनों वर्षों के दौरान किया गया कुल 90.86 करोड़ रु व्यय वहन किया था जो कुल राशि का 59 प्रतिशत था। खर्च की धीमी गति उपयुक्त मॉनीटरिंग न होने, आंतरिक नियंत्रण के अभाव, कार्यों की मंजूरी और निष्पादन में विलंब के कारण थी जो पोर्ट ब्लेयर में बिखरे अ.लो.नि.वि. के सम्बन्धित मंडलों की व्यक्तिगत निष्पादन रिपोर्टों से जाहिर होता था।

5.4.4 राहत सामग्री का प्रापण

लेखापरीक्षा परीक्षण से उजागर हुआ कि तालिका-7 में दर्शाए गए ब्यौरों के अनुसार 6.99 करोड़ रु की राहत सामग्री का उपयुक्त ढंग से उपयोग नहीं किया गया था।

तालिका 7: अप्रयुक्त राहत सामग्री का ब्यौरा

क्र.सं.	राज्य/ सं.शा.क्षे.	सामग्री के ब्यौरे	राशि (करोड़ रु.में)	अभियुक्तियां
1	तमिलनाडु	साड़ियां व धोतियां	0.17	राहत सामग्री नागपट्टिनम जिले में अवितरित पड़ी थी (मार्च 2006)।
2	अं.नि.द्वी.	जैन सैट	1.70	राहत शिविर बन्द होने पर, 519 जैन सैट न तो वापस लिए गए हैं और न ही उनकी कीमत वसूली गई।
		बेली टाइप पुल और प्रि फेब्रिकेटेड संरचनाएं	1.63	अभिलेखों की संवीक्षा से इन मदों के हिसाब में कम लिया जाना उजागर हुआ।
		प्लास्टिक की रस्सियां	1.60	प्लास्टिक की रस्सियां, आदिवासियों को आपूर्ति किए जाने वाले टूल किट्स के भाग के तौर प्राप्त की गई थीं किंतु अभिप्रेत उद्देश्य के लिए इनका उपयोग नहीं किया गया।
		तम्बू	1.16	गृ.मं. के माध्यम से प्राप्त किए गए 2500 तम्बूओं में से, 901 तम्बू प्रयोग में नहीं लाए गए।
		विद्युत आपूर्ति के प्रेषण और वितरण के लिए मर्दे	0.52	मर्दे आठ से नौ माह की अवधियों के लिए अप्रयुक्त पड़ी थी।
		उपभोक्ता वस्तुएं	0.21	कोई भी अभिलेख न होने के कारण राहत शिविर बन्द होने के बाद इन मदों का अता-पता सुनिश्चित नहीं किया जा सका।
		योग	6.99	

¹¹ प्रि-फेब्रिकेटेड मानक पुर्जों से तत्काल जुड़ने के लिए जालदार इस्पात से तैयार किया गया एक अस्थायी पुल।

अ.नि.द्वी. प्रशासन ने उत्तर दिया कि उस समय सही मूल्यांकन नहीं किया जा सका तथा भविष्य की आपदा स्थितियों में शेष मदें प्रयुक्त की जाएगीं।

5.4.5 मत्स्य क्षेत्र को सहायता

मंत्रालय ने रा.गा.पु.पै. के अन्तर्गत मत्स्य बन्दरगाह अनुदान को शामिल करते हुए मत्स्य क्षेत्र के लिए सहायता प्रदान की जैसाकि नीचे तालिका-8 में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका 8 : मत्स्य क्षेत्र हेतु सहायता

(करोड़ रु. में)

क्र.सं.	राज्य/सं.शा.क्ष.	राशि
1.	आन्ध्र प्रदेश	27.66
2.	केरल	57.92
3.	तमिलनाडु	451.02
4.	अं.नि.द्वी.	15.01
5.	पांडिचेरी	32.21
	योग	583.82

लेखापरीक्षा में अभिलेखों की नमूना जांच से प्रतिमानों की अवहेलना, अपर्याप्त निरीक्षण, बीमा लाभ का दावा करने में असफलता, आर्थिक सहायता के वितरण में देरी तथा क्षतिपूर्ति का अधिक भुगतान आदि जैसी कमियां उजागर हुईं।

आन्ध्र प्रदेश : यह पाया गया कि 10,000/- रु प्रति नौका की लागत पर 321 काठ की डिगियां¹² जिन्हें सरकारी आदेशों में अधिसूचित नहीं किया गया था, भी संस्वीकृत की गई थीं। सरकार से अलग संस्वीकृति के अभाव में इस राशि को नावों की मरम्मत शीर्ष में दर्ज करना अनियमित था।

समुद्री मछुआरा विनियमन अधिनियम के अनुसार जिन मछुआरों ने मछली पकड़ने के उद्देश्य से नौकाएं हासिल की, उन्हें अपनी नौकाओं को मत्स्य उद्योग विभाग में पंजीकृत कराना था। किन्तु विभाग के पास पहले से ही पंजीकृत नौकाओं की संख्या की जानकारी उपलब्ध नहीं थी और हानियों का मूल्यांकन ग्राम सभा द्वारा किए गए निर्णयों के अनुसार किया गया था। अतः सुनामी से पूर्व मछुआरों के स्वामित्व वाली नौकाओं की संख्या की सूचना के अभाव में हानियों का मूल्यांकन सत्यापनीय नहीं था।

तमिलनाडु : कन्याकुमारी जिले में तीन संयुक्त दलों के 3 मार्च 2005 को किए गए निरीक्षण के अनुसार 391 नौकाएं क्षतिग्रस्त पाई गईं। बाद में तीन नौकाओं के दावे झूठे पाए गए और नामंजूर कर दिए गए। 349 नौकाएं आंशिक रूप से और 39 नौकाएं पूर्णतः क्षतिग्रस्त थीं। क्रमशः 9.16 करोड़ रु तथा 1.54 करोड़ रु की राहत आर्थिक सहायता की सिफारिश की गई। अभिलेखों की जांच से पता चला कि तीनों दलों का प्रतिनिधित्व राजस्व विभाग के एक अधिकारी ने किया था अतः सब नौकाओं का एक ही दिन मूल्यांकन सम्भव नहीं हो सकता था। अभिलेखों की जांच से आगे ज्ञात हुआ कि 14 मामलों में 70 लाख रु का आहरण 5 लाख रु प्रति चैक के माध्यम से 28 फरवरी 2005 को अर्थात् निरीक्षण की वास्तविक तारीख से पहले कर लिया गया था जिसके दौरान मूल्यांकन किया गया था व आर्थिक सहायता की सिफारिश की गई थी।

¹² उस इलाके की नौका का स्थानीय नाम

पूर्णतः क्षतिग्रस्त काठ की कैरामारैनों के लिए राहत चैक लाभार्थी और सम्बन्धित सहायक निदेशक द्वारा चलाए जाने वाले सयुक्त खाते में जमा किए जाने थे जबकि आंशिक क्षतिग्रस्त कैटामारैनों के मामले में ऐसा नहीं था। कन्याकुमारी जिले के दो गावों में 155 पूर्णतः क्षतिग्रस्त कैटामारैनों से सम्बन्धित दावे जिलाधीश के मौखिक आदेशों के आधार पर आंशिक क्षतिग्रस्त कैटामारैनों के दावों में परिवर्तित कर दिए गए और 153 मामलों से सम्बन्धित 5.84 लाख रु की राहत सीधे लाभार्थियों को दे दी गई। यह अनियमित था और परिवर्तन उचित सत्यापन के बाद की किया जाना चाहिए था।

अं.नि.द्वी.: अंडमान लक्षद्वीप बन्दरगाह निर्माण कार्य को बन्दरगाह और पोतघाट के पुनरुद्धार कार्यों के लिए 2004-05 तक 60.10 करोड़ रु मंजूर किए गए थे। निविदा सम्बन्धी औपचारिकताओं को अंतिम रूप दिए जाने, विस्तृत परियोजना रिपोर्ट तैयार करने, अवमृदा अन्वेषण, अन्य कार्यों के साथ टर्नकी परियोजनाओं को शुरू करने में विलम्ब के साथ-साथ कार्यों के निष्पादन में देरी के कारण दिसम्बर 2005 तक केवल 6.62 करोड़ रु का व्यय हुआ था।

पांडिचेरी : केन्द्र प्रायोजित 'मछुआरों के कल्याण हेतु राष्ट्रीय योजना' के अन्तर्गत 'सक्रिय मछुआरों हेतु सामूहिक दुर्घटना बीमा' की एक योजना कार्यान्वित की जा रही थी। पूरा प्रीमियम कृषि मंत्रालय द्वारा वहन किया जाना था। इस योजना के अन्तर्गत 18-60 वर्ष की आयु के वे मछुआरे आवृत थे जो सं.शा.क्षे. से लाइसेंस प्राप्त, चिह्नित अथवा पंजीकृत थे। बीमा योजना सं.शा.क्षे. में 24500 मछुआरों हेतु 10 दिसम्बर 2004 से 9 दिसम्बर 2005 की अवधि के लिए नवीनीकृत की गई थी। योजना के अनुसार मृत्यु होने पर मनोनीत व्यक्ति 50,000 रु का अधिकारी था। सुनामी में 318 मौतें हुई थीं। नियमानुसार, दावा घटना के नौ माह के भीतर मृत्यु प्रमाण-पत्र, प्रथम सूचना रिपोर्ट, पोस्ट मार्टम रिपोर्ट, रासायनिक विश्लेषण रिपोर्ट और अन्य प्रासंगिक दस्तावेजों के साथ प्रस्तुत किया जाना था। किन्तु बीमे का लाभ हासिल करने के लिए मार्च 2006 तक मृतकों के कानूनी वारिसों से कोई दावा प्राप्त एवं संसाधित नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में यह इंगित किए जाने पर, मत्स्य उद्योग विभाग ने उत्तर दिया (मार्च 2006) कि मृतकों के शव उनके सम्बन्धियों को बिना पोस्ट मार्टम के सौंप दिए गए थे, अतः समर्थक दस्तावेजों के अभाव में दावे नहीं किए जा सके। विभाग का उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि मृत्यु के सभी मामलों में सम्बन्धियों को शव सौंपने से पहले पुलिस की औपचारिकताएं पूरी की गई होंगी।

यन्त्रचालित नौकाओं (काठ/फा.सु.प्ला.) वाले जिन स्वामियों की नौकाएं पूर्णतः/आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त हो गई थी उन्हें इस शर्त पर वित्तीय सहायता दी गई थी कि नौका की मरम्मत का कार्य अथवा नई संपत्ति (नई नौका की खरीद) का सृजन सहायता प्राप्ति के 45 दिनों के भीतर हो जाना चाहिए। मत्स्य उद्योग में अनुरक्षित अभिलेख दर्शाते थे कि 67 काठ की नौकाएं/56 फा.सु.प्ला. नौकाएं पूर्णतः क्षतिग्रस्त मूल्यांकित की गई थीं और तदनुसार मुआवजे का भुगतान किया गया था। किन्तु लाभार्थियों ने नई नौकाएं खरीदने की बजाय अपनी नौकाओं की मरम्मत करवाई थी। पूर्णतः क्षतिग्रस्त नौका की अपेक्षा आंशिक रूप से क्षतिग्रस्त नौका के लिए मुआवजा कम था। अधिक भुगतान किया गया मुआवजा 81 लाख रु (काठ की नौकाओं हेतु 67 लाख रु व फा.सु.प्ला. नौकाओं हेतु 14 लाख रु) था।

अ.नि.द्वि.: गु.मं. के फरवरी 2005 के निदेशों के अनुसार, मछुआरों को आर्थिक सहायता प्रदान करने की समय सीमा 15 दिन थी जबकि आर्थिक सहायता के साथ बैंक ऋण प्रदान करने की समय सीमा 30 दिन थी। किन्तु नवम्बर 2005 के अंत तक 1703 प्रभावित मछुआरों में से सहायता के केवल

816 मामले ही निपटाए गए थे। आपदा के बाद लगभग एक वर्ष गुजर जाने के बाद भी यह केवल 47.92 प्रतिशत उपलब्धि के समकक्ष था।

5.4.6 उद्यान विभाग के अन्तर्गत भूमि सुधार का कार्यान्वयन

तमिलनाडु: उद्यान और फसल रोपण आयुक्त (उ.फ.रो.आ.) के प्रस्तावों के आधार पर राज्य सरकार ने चार सुनामी प्रभावित जिलों में 12,500 रु प्रति हैक्टेयर की दर पर 669.82 हैक्टेयर रेतीली और लवणीय उद्यान भूमियों के सुधार के लिए 83.73 लाख रु संस्वीकृत किए। सुधार कार्य का कार्यक्रम तीन वर्षों के लिए बनाया गया था। सहायता वितरण हेतु वि.आ. एवं रा.प्र.आ. द्वारा अनुमोदित दिशानिर्देशों के अनुसार सुधार कार्य कृषि अभियांत्रिकी विभाग के सुपुर्द किया जाना था और इसके लिए संसाधन उद्यान स्टाफ द्वारा खरीदे व वितरित किए जाने थे। पहले साल के लिए 63.42 लाख रु की वास्तविक आवश्यकता के प्रति वि.आ. एवं रा.प्र.आ. ने 83.73 लाख रु की समस्त आबंटित राशि आहरित की और इसे चार सहायक निदेशकों को वितरित कर दिया। तीन जिलों (विल्लुपुरम, कड्डलोर और नागपट्टिनम) में अभिलेखों की जांच से उजागर हुआ कि कार्य को कृषि अभियांत्रिकी विभाग के सुपुर्द करने की बजाए 15.70 लाख रु की राशि मृदा सुधार के लिए किसानों को दी गई थी। दो जिलों (विल्लुपुरम और कड्डलोर) में संसाधनों की आपूर्ति की व्यवस्था करने की अपेक्षा 6.13 लाख रु सीधे किसानों को दिए गए थे। इसका परिणाम सहायता के वितरण हेतु वि.आ. एवं रा.प्र.आ. द्वारा अनुमोदित दिशानिर्देशों के उल्लंघन होने में हुआ।

अनुशंसाएं

- समुद्री मछुआरा विनियमन अधिनियम के अंतर्गत अपेक्षित सभी मत्स्य पोतों का पंजीकरण और एक परिशुद्ध डाटाबेस बनाना सुनिश्चित करने के लिए प्रयास किए जाने चाहिए।
- पूर्णतः क्षतिग्रस्त कैटामारैनों को बदलने को प्राथमिकता दी जानी चाहिए।
- प्रापण की गई राहत सामग्री के स्टॉक रजिस्ट्रों के उपयुक्त अनुरक्षण पर बल दिया जाना चाहिए।
- अनावश्यक वस्तुओं के प्रापण, अवितरित वस्तुओं और सामग्री को हिसाब में कम दिखाए जाने का उत्तरदायित्व निश्चित किया जाना चाहिए।
- सड़कें, पुल, स्कूल, विलवणीकरण संयंत्र और पेयजल परियोजनाओं जैसी बुनियादी अवसंरचनात्मक कार्य के शीघ्र पूरा होने को सुनिश्चित करने के लिए प्रयास किए जाने चाहिए।
- भूमि अधिग्रहण और स्थायी आश्रय के निर्माण को सर्वोच्च प्राथमिकता प्रदान की जानी चाहिए। त.वि.क्षे. के भीतर घरों के निर्माण की समीक्षा करनी चाहिए।

गृ.मं. ने बताया (अगस्त 2006) कि राहत एवं बचाव के तत्काल फ्रेज की समाप्ति के पश्चात केन्द्र बिन्दु दीर्घावधि पुनर्वास और पुनर्निर्माण जिसमें आजीविका विशेषकर मछुआरा समुदाय का पुनरुत्थान शामिल है, तटीय विनियमों की अनुरूपता में क्षतिग्रस्त अवसंरचना और स्थायी आवासों/आश्रय गृहों के निर्माण की ओर बदल गया था। पुरी तरह क्षतिग्रस्त कैटामारैनों को बदलने तथा मत्स्य पोतों का परिशुद्ध डाटा बेस के अनुरक्षण हेतु उपयुक्त कार्रवाई करने के लिए राज्य सरकारों को कहा जाएगा। इसके अतिरिक्त राज्य सरकारों को मदों के प्रापण में किसी अनियमितता के मामले में दोषी अधिकारियों के विरुद्ध उपयुक्त उपचारी कार्रवाई करनी भी अपेक्षित होगी।

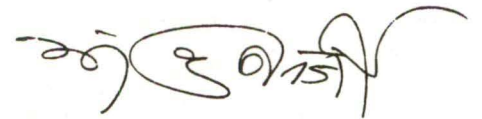
5.5 निष्कर्ष

आपदा प्रबन्धन के लिए संस्थागत तन्त्र अपर्याप्त था और इसका परिणाम तैयारी तथा संवेदनशीलता घटाने हेतु उपायों में समन्वय की कमी में हुआ। पूर्व प्राकृतिक आपदाओं से प्राप्त अनुभव का परिणाम तटीय क्षेत्र नियमन लागू करने जैसे पर्यावरण कानून के नियमन एवं कार्यान्वयन में किसी सुधार में नहीं हुआ। इससे तटीय क्षेत्रों के विनाश को रोका गया होता तो तटरेखा को प्रभावित करने वाले नए प्राकृतिक आपदाओं के प्रतिकूल असर में कमी आ गई होती।

संघ के साथ-साथ राज्य स्तर पर क्षति की सीमा एवं वित्तीय सहायता के मूल्यांकन के तंत्र को मूल्यांकन के सामान्य मानदण्ड को अधिसूचित करके पारदर्शक बनाने की आवश्यकता है ताकि बड़े-चढ़े मूल्यांकन से बचा जा सके।

अनियमित, अधिक तथा परिहार्य व्यय के मामलों में वित्तीय प्रबन्धन में कमी दिखाई देती थी। निधियों का उपयोग न होने व अभ्यर्पण के मामले भी पाए गए थे। लाभार्थियों की पहचान करने की प्रक्रिया दोषपूर्ण थी जिसका परिणाम अपात्र व्यक्तियों को राहत मिलने और पात्र व्यक्तियों को राहत न मिलने में हुआ। स्थायी घरों और बुनियादी अवसंरचना के निर्माण से सम्बन्धित पुनर्वास गतिविधियों में विलंब हुआ था। अविवेकपूर्ण खरीद के कारण राहत सामग्री अप्रयुक्त रही। राज्य और संघ स्तर पर मानीटरिंग में सुधार की आवश्यकता है।

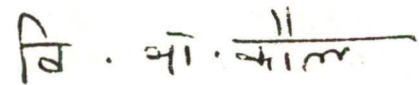
नई दिल्ली
दिनांक 6 दिसम्बर 2006



(डा. अं.कु. बनर्जी)
महानिदेशक लेखापरीक्षा
केन्द्रीय राजस्व

प्रतिहस्ताक्षरित

नई दिल्ली
दिनांक 7 दिसम्बर 2006



(विजयेन्द्र नाथ कौल)
भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक

अनुबन्ध-I
(पैराग्राफ 1.1 के संदर्भ में)

ब्यौरे	आन्ध्र प्रदेश	केरल	तमिलनाडु	पांडिचेरी	अ.नि.द्वी.
1	2	3	4	5	6
प्रभावित तटीय लम्बाई कि.मी. में	985	250	1000	25	समूची तट रेखा
मुख्य भूमि में जल का प्रवेश कि.मी. में	0.50-2.0	1-2	1-1.5	0.30-3.0	जलमग्न निकोबार समूह
ज्वारीय तरंग की औसत उंचाई (मीटर में)	5	3-5	7-10	10	10
प्रभावित गावों की सं.	301	187	376	33	192
प्रभावित जनसंख्या (लाख में)	1.96	13.00	8.97	0.43	समस्त जनसंख्या (3.56 लाख)
मानव जीवन हानि	105	171	8009	593	1395
गायब व्यक्ति	11	शून्य	शून्य	48	5764
सुरक्षित स्थानों पर स्थानांतरित व्यक्ति	34264	24978	487185	70000	19339
क्षतिग्रस्त आवासीय इकाईयां	481	17382	190000	10061	21100
पशु हानि	89	शून्य	5500	2685	27331
क्षतिग्रस्त फसल क्षेत्र (हैक्ट.)	596	7763	2589	792	11010
क्षतिग्रस्त नौकाएं (सं.)	12189	10882	52638	6678	1401

अनुबन्ध-II
(पैराग्राफ 1.3 के संदर्भ में)

निधियों की आवश्यकता का क्षेत्र-वार तथा राज्य-वार विघटन (2005-06 से 2008-09)

(करोड़ रुपयों में)

क्र.सं.	सं.शा.क्षे./राज्य /भा.स.	आवासीय	मत्स्य उद्योग एवं आजीविका (*)	कृषि एवं आजीविका	बंदरगाह एवं घाट	सड़के व पुल	विद्युतशक्ति एवं सू.सं.त.	जल एवं मल व्यवस्था	सामाजिक ढांचा एवं कल्याण	पर्यावरण एवं तटीय रक्षा	पर्यटन	विविध	या.भ.	योग
1.	तमिलनाडु	2178.00	607.02	32.88	74.70	954.20	28.51	50.58	180.77	8.00	5.52	-	120.00	4240.18
2.	केरल	45.54	162.82	7.83	44.02	125.51	83.00	125.00	175.85	432.18	100.00	100.00	40.00	1441.75
3.	आ प्र	7.80	52.66	-	-	42.00	-	55.65	1.00	4.00	-	-	5.00	168.11
4.	पांडिचेरी	127.54	48.02	4.01	75.00	75.15	6.90	4.50	9.25	152.70	-	-	15.00	518.07
5.	अ नि द्वी	738.00	176.05	404.73	268.74	90.65	300.00	37.02	233.52	231.70	76.50	50.00	70.00	2676.91
	उप-योग	3096.88	1046.57	449.45	462.46	1287.51	418.41	272.75	600.39	828.58	182.02	150.00	250.00	9045.02
6.	ज.वि				775.23									775.23
7.	अभ्यंतर समूह												50.00	50.00
	कुल योग	3096.88	1046.57	449.45	1237.69	1287.51	418.41	272.75	600.39	828.58	182.02	150.00	300.00	9870.25
		(31.38%)	(10.60%)	(4.55%)	(12.54%)	(13.04%)	(4.24%)	(2.76%)	(6.08%)	(8.39%)	(1.84%)	(1.52%)	(3.04%)	(100%)

* नौकओं हेतु राजीव गांधी पैकेज में दर्शाए गए 639.24 करोड़ रु का ऋण घटक शामिल नहीं है।

सू.सं.त. सूचना संचार तकनीक

ज.वि: जहाजसानी विभाग

कुल निधियों की आवश्यकता प्रारंभिक क्षति मूल्यांकन के आंकड़ों के आधार पर परिकलित की गई है।

अनुबन्ध-III
(पैराग्राफ 5.2.5 के संदर्भ में)

क्र.सं.	राज्य	राशि (करोड़ रु में)	अभ्युक्तियां
1.	आन्ध्र प्रदेश	1.04	नौकाओं के प्रापण के लिए कृष्णा जिले में 71.53 लाख रु अधिक जारी किए गए थे। पूर्वी गोदावरी जिले में क्षतिग्रस्त नौकाओं की मरम्मत पर खर्च कि लिए 32.80 लाख रु वास्तविक आवश्यकता से अधिक संस्वीकृत किए गए थे।
2.	केरल	0.23	रा.गां.पु.पै. ¹ क्षतिग्रस्त नौकाओं को बदलने के लिए इकाई लागत पर निर्धारित सीमा की आर्थिक सहायता प्रावधान था। सरकार ने लाभार्थियों हेतु कार्यशील पूंजी के प्रावधान पर 23.48 लाख रु का अधिक व्यय किया जिसकी परिकल्पना रा.गां.पु.पै. में नहीं थी।
		0.22	17 अर्ध स्थाई शैडों के निर्माण हेतु ठेकेदारों को उच्च दरें अनुमत करने के कारण 22.10 लाख रु का अधिक भुगतान हुआ।
3.	तमिलनाडु	2.35	फा.सु.प्ला. ² कैटामारैनों के लिए बढ़ी हुई दरों पर राहत के भुगतान पर विल्लुपुरम (1.45 करोड़ रु) और कड्डलोर (89.55 लाख रु) जिलों में 2.35 करोड़ रु का अतिरिक्त व्यय हुआ।
		0.35	लघु उद्योग विकास निगम लि. (ल.उ.वि.नि.) ने 35.31 लाख रु का अधिक व्यय वहन किया क्योंकि ल.उ.वि.नि. ने सुनामी प्रभावित परिवारों को वितरण हेतु खरीदे गए बक्सों, किरोसिन स्टोवों और स्टेनलैस कुडमों पर त.स.बि.क./के.बि.क. से छूट के लिए आवेदन नहीं किया था। परिष्कृत उत्पादों की गुणवत्ता जांचे बिना सीधे प्रभावित जिलों को भेज दिया गया तथा एजेंटों से करतने वापस नहीं ली गई जिसका परिणाम कतरनों की बिक्री से मिलने वाली धनराशि की हानि में हुआ।
		0.20	उच्च दरें/गलत दरें अपनाने और क्षतिग्रस्त पाइपों की मरम्मत के बाद भी जल आपूर्ति जारी रखने के कारण कड्डलोर व नागपट्टिनम जिलों में जल आपूर्ति हेतु 19.99 लाख रु का अधिक व्यय हुआ।
4.	अ.नि.द्वी.	0.50	अ.नि.द्वि. एकीकृत विकास निगम लि. (अं.नि.द्वी.ए.वि.नि.लि.) को मार्च 2005 में दिए गए 50 लाख रु के अग्रिम भुगतान का समायोजन किए बिना सब्जियों की आपूर्ति हेतु 19.99 लाख रु अदा किए।
		0.06	राहत आयुक्त (आपूर्ति) द्वारा कार निकोबार एवं नैन्कावरी द्वीप समूह में वितरण हेतु फरवरी 2005 में एक अकेली निविदा के आधार पर साइकिलों के प्रापण का परिणाम 5.82 लाख रु के अधिक व्यय में हुआ।
	योग	4.95	

¹ राजीव गांधी पुनर्वास पैकेज

² फाइबर सुदृढ़ीकृत प्लास्टिक

अनुबंध-IV
(पैराग्राफ 5.2.10.1 के संदर्भ में)

क्रम सं.	राशि (करोड़ रु. में)	अभियुक्तियां
1	2.40	450 मी.ट. मलाई निकाले हुए दुग्ध पाउडर में से 2.40 करोड़ रु. मूल्य का 325 मी.ट. दुग्ध पाउडर अप्रयुक्त रहा (मार्च 2006)
2	6.38	चार नमूना जांच किए जिलों में 3330 अपंजीकृत कैटमारैनों को 6.38 करोड़ रु. की राहत राशि वितरित की गई।
3	0.08	8.46 लाख रु. धनराशि की मुफ्त किताबों के दावों का बिना किसी विशेष संस्वीकृति के निपटान किया गया।
4	0.03	अप्रयुक्त रखी गई मशीनों व उत्पादन में हानि हेतु 13 आइस फिश कम्पनियों/बर्फ निर्माता इकाईयों को 3.25 लाख रु. वितरित किए गए जो इस सहायता की पात्र नहीं थीं।
5	0.14	नागपट्टिनम जिले में फसलों के नुकसान के लिए उन किसानों को 14 लाख रु. का हर्जाना दिया गया (मार्च 2005) जिन्होंने सितम्बर-नवम्बर 2004 में भारी वर्षा के कारण फसलों के नुकसान हेतु पहले ही हर्जाना प्राप्त कर लिया था। अक्टूबर-नवम्बर 2004 की बाढ़ के उपरान्त, दिसम्बर 2004 में नई फसल उगाना या उन्नत करने की कोई सम्भावना नहीं थी।
6	0.78	दान/अंशदान के रूप में प्राप्त 1.10 करोड़ रु. में से 77.60 लाख रु. की राशि सरकार से विशिष्ट संस्वीकृति के बगैर प्रयुक्त की थी।
7	0.70	सरकार ने शैक्षणिक संस्थानों को 1 जनवरी 2005 से शैक्षिक वर्ष 2005-06 के अन्त तक सुनामी प्रभावित छात्रों के सम्बन्ध में देय शिक्षा शुल्कों व विशेष शुल्कों के दावों हेतु आदेश जारी किए (फरवरी 2005)। छः नमूना जांच जिलों में, यद्यपि छात्रों को 26 दिसम्बर 2004 से पहले पूरे शैक्षिक वर्ष हेतु शुल्क प्रदान किए थे फिर भी, सरकारी आदेशों का उल्लंघन करते हुए शैक्षणिक संस्थानों को पूर्ण रूप से प्रतिपूर्ति की गई। सुनामी से पहले दिए गए शुल्कों के प्रति कालेजों के 54.22 लाख रु. की प्रतिपूर्ति के लिए अनियमित दावे स्वीकार किए गए थे और कालेजों द्वारा लाभ छात्रों तक नहीं पहुँचाया गया था। शिक्षा शुल्क की प्रतिपूर्ति के प्रति 15.66 लाख रु. अधिक दावे की अनुशंसा की गई थी।
योग	10.51	

संक्षेपण शब्दावली की सूची

ए.वि.बै.	एशियाई विकास बैंक
अं.नि.द्वी.	अंडमान निकोबार द्वीप समूह
अं.लो.नि.वि.	अंडमान लोक निर्माण विभाग
भू.वि.अ.के.	भू. विज्ञान अध्ययन केन्द्र
उ.रो.फ.आ.	उद्यान और रोपण फसल आयुक्त
चै. प.न्या.	चैन्नई पत्तन न्यास
मु.मं.लो.रा.नि.	मुख्यमंत्री लोक राहत निधि
वि.रा.नि.	विपदा राहत निधि
त.वि.क्षे.	तटीय विनियमन क्षेत्र
के.प्रा.यो.	केन्द्रीय प्रायोजित योजना
नि.का.शि.	निदेशक कालेज संबंधी शिक्षा
आ.प्र.वि.	आपदा प्रबन्धन विनियमन
सं.वि.वि.	समुद्र विकास विभाग
नि.त.शि.	निदेशक तकनीकी शिक्षा
आ.प्र.के.	आपातकालीन प्रचालन केन्द्र
फा.सु.प्ला.	फाइबर सुदृढीकृत प्लास्टिक
भा.स.	भारत सरकार
उ.ज्वा.रे.	उच्च ज्वार रेखा
स.व.प.वि.प.यो.	समेकित वनरोपण तथा पर्यावरण विकास परियोजना योजना
अ.वि.सं.	अन्तर्राष्ट्रीय विकास संघ
अ.कृ.वि.नि.	अन्तर्राष्ट्रीय कृषि विकास निधि
भू.प्र.सं.	भूमि प्रबन्धन संस्थान
भा.मौ.वि.	भारतीय मौसम विज्ञान विभाग
भा.मा.स.	भारतीय मानक समय
उ.रा.	उपराज्यपाल
नि.ज्वा.रे.	निम्न ज्वार रेखा
गृ.मं.	गृह मंत्रालय
प.व.मं.	पर्यावरण एवं वन मंत्रालय
वि.मं.	वित्त मंत्रालय
मी.ट.	मीट्रिक टन
रा.वि.आ.नि.	राष्ट्रीय विपदा आकस्मिक निधि
रा.आ.प्र.म.	राष्ट्रीय आपदा प्रबन्धन मंडल
वि.मु.क्षे.	विकास मुक्त क्षेत्र
रा.आ.सं.यो.	राष्ट्रीय आपातस्थिति संचार योजना
प.का.अ.	परियोजना कार्यान्वयन अभिकरण
गै.स.सं.	गैर सरकारी संगठन

प्र.मं.रा.रा.नि.	प्रधानमंत्री राष्ट्रीय राहत निधि
रा.गां.पु.पै.	राजीव गांधी पुर्नवास पैकेज
वि.आ.एवं रा.प्र.आ.	विशेष आयुक्त एवं राजस्व प्रशासन आयुक्त
स.ग्रा.रो.यो., वि.घ.	सम्पूर्ण ग्रामीण रोजगार योजना, विशेष घटक
त.ना.ना.आ.नि.लि.	तमिलनाडु नागरिक आपूर्ति निगम लि.
त.ना.वि.बो.	तमिलनाडु विद्युत बोर्ड
सु.दी.पु.का.	सुनामी दीर्घावधि पुनर्निर्माण कार्यक्रम
सं.शा.क्षे.	संघ शासित क्षेत्र
वि.आ.अ.	विशेष आहरण अधिकार