

अध्याय 11

आपदा राहत

विचारार्थ विषय

11.1 विचारार्थ विषयों के पैरा 8 में हमसे अपेक्षा की गई है कि हम ".....राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष और आपदा राहत कोष तथा आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 (2005 का 53) में परिकल्पित कोषों के संदर्भ में आपदा-प्रबंधन के वित्तपोषण से संबंधित मौजूदा व्यवस्था की समीक्षा करें।"

पिछले वित्त आयोगों का दृष्टिकोण

11.2 भारत में, आपदा राहत का वित्तपोषण संघीय आर्थिक संबंधों का महत्वपूर्ण पहलू है। विभिन्न राज्यों की आपदा प्रवणता में बहुत भिन्नता है और आर्थिक विकास के स्तर के संदर्भ में व्यापक क्षेत्रीय वैषम्य भी है। इसका अर्थ है कि अधिकतर राज्यों की अपने बलबूते पर आपदाओं से निपटने की क्षमता अपर्याप्त है। यह स्थिति इस तथ्य से और बिगड़ जाती है कि निर्धन राज्य अक्सर अधिक आपदा-प्रवण होते हैं। परिणामस्वरूप, आपदा राहत का वित्तपोषण केंद्र और राज्य सरकारों की संयुक्त कार्यवाही के रूप में स्वीकारा जाने लगा है। इसलिए, वित्त आयोगों ने इस मुद्दे को उनके विषयों में औपचारिक तौर पर शामिल किए जाने से पूर्व ही इस विषय पर टिप्पणी करना उपयुक्त समझा है।

11.3 हालांकि "राहत व्यय का वित्तपोषण" पहली बार छठे वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों में शामिल किया गया था, दूसरे वित्त आयोग से ही विभिन्न आयोगों ने इस विषय पर टिप्पणी की है। दूसरे वित्त आयोग ने राहत पर होने वाले व्यय का वित्तपोषित करने की जरूरत का आकलन किया क्योंकि वह "अकाल, सूखे और बाढ़ जैसी आपदाओं पर होने वाले अप्रत्याशित व्यय के कारण कई राज्यों के वित्त साधनों को होने वाले नुकसान से हैरान" थे और "इस प्रकार के व्यय को पूरा करने के लिए कुछ प्रावधान करने की जरूरत के प्रति सजग" थे। दूसरे वित्त आयोग ने "मार्जिन धन योजना" (देखिए बॉक्स 11.1) शुरू की, जिसमें राहत-उपायों पर होने वाले खर्च के लिए राज्यों द्वारा विशेष राशि अलग रखने की परिकल्पना की गई। छठे वित्त आयोग को पहली बार राहत-व्यय के वित्त पोषण से संबंधित औपचारिक विचारार्थ विषय सौंपा गया। इसमें कहा गया "यह आयोग प्राकृतिक आपदाओं से प्रभावित राज्यों द्वारा राहत व्यय के वित्त पोषण से संबंधित नीति और व्यवस्था की समीक्षा करे और अन्य बातों के साथ-साथ एक राष्ट्रीय कोष स्थापित करने की व्यवहार्यता की भी जांच करे जिनमें केन्द्र और राज्य सरकारें अपनी राजस्व प्राप्तियों को कुछ प्रतिशत का अंशदान करें।"

11.4 अनुवर्ती आयोगों के विचारार्थ विषयों में भी इसी प्रकार के प्रावधान थे। तथापि, आठवें वित्त आयोग तक किसी भी आयोग ने दूसरे वित्त आयोग द्वारा कायम की गई व्यवस्था में बदलाव लाने की जरूरत महसूस नहीं की और उसी रवैये को अपनाया।

11.5 नौवें वित्त आयोग ने तब मार्जिन धन की मौजूदा योजना की जांच की और "मार्जिन धन के प्रावधान, राज्यों के ज्ञापन की तैयारी,

केन्द्रीय दलों के दौरों इत्यादि से जुड़ी राहत व्यय के वित्तपोषण की मौजूदा व्यवस्था" के स्थान पर ऐसी योजना लाने की जरूरत स्वीकारी जो इस अर्थ में गुणात्मक तौर पर भिन्न हो कि राज्यों के पास पर्याप्त निधियां हों और उनसे लगभग सभी स्थितियों में अपनी देख-रेख करने की उम्मीद की जाए।" नौवें वित्त आयोग ने प्रत्येक राज्य के लिए आपदा राहत कोष (सीआरएफ) की स्थापना की सिफारिश की, जिसके आकार का निर्णय 1988-89 को समाप्त दस वर्ष की अवधि में उस राज्य के लिए अनुमोदित व्यय की वास्तविक उच्चतम सीमा के औसत के आधार पर किया गया, इस कोष में 75 प्रतिशत केन्द्र द्वारा और 25 प्रतिशत राज्यों द्वारा अंशदान किया गया। नौवें वित्त आयोग के विचारार्थ विषयों में उससे "राष्ट्रीय बीमा कोष, जिसमें राज्य सरकारें अपनी राजस्व प्राप्तियों के कुछ प्रतिशत का अंशदान करें, की स्थापना करने की व्यवहार्यता" की जांच करने की अपेक्षा की गई। तथापि, नौवें वित्त आयोग ने निष्कर्ष निकाला कि सभी प्रभावित/कमजोर लोगों, जिनमें से अधिकतर इतने गरीब हैं कि जिनके पास बीमा करवाने के लिए कुछ नहीं है, ऐसे लोगों को बीमा सुरक्षा मुहैया कराना आर्थिक दृष्टि से उचित विकल्प नहीं होगा और यह कार्य गंभीर प्रचालनात्मक मुश्किलों में पड़ जाएगा।

बॉक्स 11.1 मार्जिन धन योजना

दूसरे वित्त आयोग (एफसी-II) ने राज्यों के राजस्व व्यय का मूल्यांकन करते समय इस बात को स्वीकारा कि राहत-कार्य पर होने वाले व्यय का वित्त पोषण ऐसी अप्रत्याशित मद है जिससे उनके वित्त साधनों पर उल्लेखनीय असर पड़ता है। इस आयोग ने राज्यों के वचनबद्ध व्यय के अनुमान में "एक मार्जिन रखा ताकि प्राकृतिक आपदाओं पर होने वाले खर्च को निकालने के लिए एक कोष में संचित की जाने वाली उनके राजस्व से काफी राशि वार्षिक रूप से अलग करने में वे समर्थ हो सकें।" राज्य-वार राशियां पिछले दशक में राहत पर हुए औसत व्यय पर आधारित थीं। आयोग ने यह सलाह भी दी कि कोष में राशि रखी जाए और उन्हें विक्रेय सरकारी प्रतिभूतियों में निवेश किया जाए ताकि वे राज्यों के वित्त साधनों पर अनावश्यक दबाव डाले बिना राहत व्यय के लिए उपलब्ध हो सकें। साथ ही साथ, राज्य आयोग द्वारा इंगित धनराशि के अलावा राहत व्यय को वित्तपोषित करने में राज्यों को सहायता देने वाली केन्द्र सरकार की भी एक योजना थी। छठे से आठवें आयोग तक, जिन्हें राहत व्यय के वित्त पोषण से संबंधित विशिष्ट विचारार्थ विषय सौंपा गया था, सहित आठवें आयोग तक आए अनुवर्ती आयोगों ने दूसरे वित्त आयोग द्वारा मूल रूप से शुरू की गई इस व्यवस्था को जारी रखा। अन्ततः इसका स्थान नौवें वित्त आयोग की सिफारिशों के अनुसार आपदा राहत कोष योजना ने लिया।

11.6 अनुवर्ती वित्त आयोगों ने नौवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित बुनियादी संरचना को जारी रखने का समर्थन किया। दसवें वित्त आयोग ने आपदा राहत कोष (सीआरएफ) के लिए कतिपय प्रचालनात्मक व्यवस्था कायम करने की सिफारिश की थी। इसने अत्यधिक गंभीर

आपदा से ग्रस्त किसी भी राज्य की मदद करने के लिए राष्ट्रीय आपदा राहत कोष (एनएफसीआर) स्थापित करने की भी सिफारिश की। इसका यह सुझाव था कि ऐसी आपदाओं को लेकर प्रत्येक मामले के आधार पर निर्णय लिया जाए। इस कोष का प्रबंधन केन्द्रीय कृषि मंत्री की अध्यक्षता में राष्ट्रीय आपदा राहत समिति के अंतर्गत किया जाना था। केन्द्र और राज्य दोनों ही इस कोष में अंशदान करेंगे। इस कोष का उद्देश्य "एक साझे प्रयास में राष्ट्रीय एकता की भावना विकसित करना था जो कष्ट के समय से परे भी जारी रहे।"

11.7 ग्यारहवें वित्त आयोग ने आपदा राहत कोष की मौजूदा व्यवस्था जारी रखी और इस संबंध में प्रशासनिक व्यवस्थाओं का और अधिक परिष्कार किया। इसने राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के कार्यकरण की भी समीक्षा की और पाया कि न सिर्फ कोष की संपूर्ण संचित निधि ही खर्च की जा चुकी है बल्कि यह बहुत गंभीर आपदाओं की जरूरतों को पूरा करने के लिए निधियां उपलब्ध कराने में भी असफल रहा है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने 500 करोड़ रुपये की आरंभिक संचित पूंजी के साथ राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष (एनसीसीएफ) की स्थापना किए जाने की सिफारिश की थी जिसे केंद्रीय करों के विशेष अधिभार लगाकर प्रतिपूरित किया जाना था।

11.8 बारहवें वित्त आयोग ने पाया कि आपदा राहत कोष योजना ने कुल मिलाकर, राज्यों की आपदा संबंधी तात्कालिक जरूरतों को पूरा करने का उद्देश्य पूरा किया था। इसने "आपदाओं की सूची को बढ़ाने में पर्याप्त औचित्य" देखा और इस योजना में शामिल सूची में कुछ और घटनाएं भी जोड़ दीं। आयोग ने राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की योजना को उसके वर्तमान रूप में ही जारी रखने की सिफारिश भी की थी। मार्जिन धन/आपदा राहत कोष के संबंध में विभिन्न वित्त आयोगों के अनुमान (तीसरे वित्त आयोग ने कोई अनुमान नहीं किया था) चित्र 11.1 में दिखाए गए हैं।

शुरू किए गए अध्ययन

11.9 हमने आपदा राहत के विभिन्न पहलुओं का विश्लेषण करने के लिए दो अध्ययन करवाए। पहले अध्ययन में विगत में आई आपदाओं के प्रभाव, प्राकृतिक प्रकोपों के आने की प्रवृत्तियों, घटनाओं के अनुमानों के आधार पर 2010-15 के दौरान राहत पर होने वाले अनुमानित व्यय तथा केन्द्र एवं राज्यों में विभिन्न मंत्रालयों एवं विभागों द्वारा शुरू की गई उपशमन योजना-स्कीमों की समीक्षा पर ध्यान केंद्रित किया गया। दूसरा अध्ययन शुरू करवाने का उद्देश्य आपदा प्रबंधन अधिनियम (डीएम अधिनियम) के आलोक में मौजूदा वित्तीय व्यवस्था, राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की प्रभावकारिता, राहत के वित्त पोषण में वित्त आयोग की भूमिका, राहत और उपशमन संबंधी जरूरतों की जारी योजना स्कीमों के प्रभाव तथा आपदा राहत कोष के तहत आवंटन के सिद्धान्तों की जांच करना था।

मौजूदा व्यवस्था

11.10 इस प्रकार, राहत व्यय को वित्त पोषित करने की मौजूदा व्यवस्था मुख्यतः राज्य स्तर पर आपदा राहत कोष तथा केन्द्र के स्तर पर राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के आस-पास मंडराती है। ये दोनों कोष तात्कालिक राहत उपायों पर केंद्रित हैं और उपशमन या

आपदा के बाद के पुनर्निर्माण से नहीं जुड़े हैं। आपदा राहत कोष विशिष्ट प्रकार की आपदाओं के लिए राहत-प्रचालनों के खर्च के लिए राज्यों को उपलब्ध एक संसाधन है। राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष ऐसी गंभीर आपदाओं के लिए राज्यों को सहायता मुहैया कराने का राष्ट्रीय कोष है जो राज्यों के आपदा राहत कोषों की क्षमता से परे होती है। हालांकि आपदा राहत कोष के लिए कुल सहायता-राशि का निर्णय विभिन्न राज्यों को बताई गई जरूरतों के आधार पर वित्त आयोगों द्वारा किया जाता है, वहीं राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के लिए चुनिंदा मदों पर विशेष शुल्क लगाकर वित्त पोषण का निश्चित स्रोत है।

आपदा राहत कोष

11.11 इस समय कार्य कर रहे आपदा राहत कोष मुख्यतः ग्यारहवें वित्त आयोग की सिफारिशों पर आधारित हैं। उनका इस्तेमाल चक्रवात, सूखा, भूकम्प, आग, बाढ़, सुनामी, ओलावृष्टि, भू-स्खलन, बर्फीले तूफान, बादल फटने और कीटों के आक्रमण के शिकार लोगों को तत्काल राहत मुहैया कराने के लिए किया जाता है। आपदा राहत कोष की मुख्य विशेषताएं निम्नानुसार हैं :

- i) यह कोष राज्य के लोक खाते में रखा जाता है।
- ii) कोष का पचहत्तर प्रतिशत केंद्र द्वारा और पच्चीस प्रतिशत संबंधित राज्यों द्वारा वित्त पोषित किया जाता है।
- iii) केन्द्र का हिस्सा दो किस्तों में अदा किया जाता है, दूसरी किस्त प्राकृतिक आपदाओं संबंधी वार्षिक रिपोर्ट, जिसमें राहत पर हुए खर्च का ब्यौरा दिया गया हो, की प्राप्ति के बाद ही जारी की जाती है।
- iv) इस कोष को राज्य के मुख्य सचिव की अध्यक्षता में राज्य स्तरीय समिति (एसएलसी) द्वारा प्रशासित किया जाता है।
- v) कोष में शेष खर्च न की गई राशि समय-समय पर निवेश की जानी है और उस पर अर्जित ब्याज कोष में जमा कराया जाएगा।
- vi) गृह मंत्रालय सभी प्राकृतिक आपदाओं में राहत-कार्यों पर नजर रखने वाला केन्द्रक मंत्रालय है। इन आपदाओं में सूखा, ओलावृष्टि और कीटों का आक्रमण शामिल नहीं है जिनके लिए कृषि और सहकारिता विभाग केन्द्रक विभाग है।
- vii) यदि तेरहवां वित्त आयोग इस योजना को समाप्त करने की सिफारिश करता है तो बारहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के अंत में आपदा राहत कोष में शेष खर्च न की गई राशि को राज्य की योजनाओं के वित्तपोषण में इस्तेमाल किया जा सकता है।

11.12 गृह मंत्रालय ने आपदा राहत कोष से सहायता प्राप्त करने के लिए व्यय की मदों एवं मापदंडों पर विस्तृत दिशानिर्देश जारी किए हैं। केन्द्र सरकार ने 2005-09 की चार वर्षीय अवधि में आपदा राहत कोष के अंतर्गत 12,208 करोड़ रुपये जारी किए हैं जबकि इसी अवधि के लिए बारहवें वित्त आयोग द्वारा 12,547 करोड़ रुपये अनुशंसित किए गए थे।

बॉक्स 11.2 : आपदा राहत कोष के अंतर्गत लेखांकन प्रणाली

आपदा राहत कोष से संबंधित लेन-देनों के लिए लेखांकन प्रणाली केंद्र सरकार द्वारा निम्नानुसार निर्धारित की गई है :

- 1. कोष :** आपदा राहत कोष लोक खाते में सब्याज जमा 8235 - सामान्य और अन्य आरक्षित निधियां-111 आपदा राहत कोष में रखा गया है।
- 2. कोष को प्राप्ति और अन्तरण :** केन्द्र सरकार से प्राप्त अनुदान 1601-01-101 के अंतर्गत राज्य की राजस्व प्राप्ति के रूप में दर्शाया जाता है तथा केन्द्र का हिस्सा (75%) और राज्य का हिस्सा (25%) राज्य के राजस्व व्यय के रूप में आपदा राहत कोष को किए गए अन्तरण के रूप में दिखाया जाता है और यह 2245-प्राकृतिक आपदाओं के संबंध में राहत - 05 आपदा राहत कोष; - 101 आपदा राहत कोष को अन्तरण के तहत दिखाया जाता है। लोक खाते में आपदा राहत कोष में समतुल्य राशि जमा की जाती है।
- 3. राहत पर किया जाने वाला व्यय :** राहत कार्य पर हुआ वास्तविक व्यय 2245 के अन्दर ही विभिन्न संबंधित शीर्षों (01 सूखे के लिए, 02 बाढ़, चक्रवात इत्यादि के लिए, 05 आपदा राहत कोष के लिए, और 80 अन्य के लिए) के तहत दिखाया जाता है। इस व्यय में से, जिस राशि को आपदा राहत कोष पर प्रभारित किया जाना होता है, उसे 2245-05-901-आपदा राहत कोष से ली गई राशि घटाएं-के तहत ऋणात्मक प्रविष्टि के रूप में दर्ज किया जाता है। लोक खाते में आपदा राहत कोष में यह राशि नामे डाल दी जाती है।
- 4. निवेश और निवेश से हुई आय :** समय-समय पर एसएलसी इस संबंध में केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित लिखतों में धनराशि का निवेश करने के लिए भारतीय रिजर्व बैंक या उनके द्वारा निर्दिष्ट बैंक को अनुदेश देगा। निवेश की गई राशि 8235-112-आपदा राहत कोष-निवेश खाता- के तहत दिखाया जाएगा। इन निवेशों पर हुई आय सरकारी खाते में जमा कर दी जाएगी।
- 5. परिसमापन और परिपक्वता :** परिपक्व होने पर या एसएलसी के अनुदेशों पर इन लिखतों को परिसमाप्त कर दिया जाएगा और प्राप्ति आपदा राहत कोष में जमा कर दी जाएगी। यदि एसएलसी ऐसे अनुदेश देता है तो धनराशि को परिपक्व होने पर पुनःनिवेश किया जा सकता है।

राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष

11.13. राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष ग्यारहवें वित्त आयोग द्वारा निर्धारित व्यापक रूपरेखा के तहत कार्य कर रहा है। इसकी मूल संचित निधि 500 करोड़ रुपये है और इसे सिगरेट, पान-मसाला, बीड़ी, तंबाकू के अन्य उत्पाद और सेलुलर फोनों पर लगे राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता शुल्क के जरिए प्रतिपूरित किया जाता है। इसकी अन्य विशेषताएं हैं :

- इसे भारत सरकार के लोक खाते में रखा गया है।
- इसे उच्च स्तरीय समिति द्वारा प्रशासित किया जाता है जिसमें कृषि मंत्री, गृह मंत्री, वित्त मंत्री और योजना आयोग के उपाध्यक्ष शामिल हैं।
- राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से राज्य सरकार द्वारा प्रस्तुत ज्ञापन के जरिए दावा किया जाता है, जिसका मूल्यांकन इस प्रयोजनार्थ नियुक्त केन्द्रीय दल द्वारा किया जाता है। इस दल की रिपोर्ट का मूल्यांकन अन्तः मंत्रालयीन समूह द्वारा किया जाता है जो उच्चस्तरीय समिति को धनराशि जारी करने के लिए सिफारिशें करता है।
- राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से प्राप्त सहायता केवल तात्कालिक राहत और पुनर्वास के लिए होती है और यह परिसंपत्तियों के पुनर्निर्माण या क्षतिग्रस्त अवसंरचना के निर्माण के लिए नहीं दी जाती।

11.14 2005-09 की अवधि में, केन्द्र सरकार ने विभिन्न आपदाओं के लिए राज्यों को 7677 करोड़ रुपये जारी किए हैं। ब्यौरा सारणी 11.1 में दिखाया गया है।

सारणी 11.1 राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से जारी की गई धनराशि

(करोड़ रुपये)

राज्य	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	जोड़
आंध्र प्रदेश	100	203	38	30	371
अरुणाचल प्रदेश	68	44		26	138
असम				300	300
बिहार				1000	1000
गुजरात	304	546			850
हिमाचल प्रदेश	113	25	25	40	203
जम्मू - कश्मीर	310		14		324
कर्नाटक	359	385	69	189	1002
केरल	18		51	9	78
मध्य प्रदेश		31			31
महाराष्ट्र	657	590	169		1416
मणिपुर				5	5
मिजोरम			9	50	59
नागालैण्ड		1			1
उड़ीसा		25		99	124
राजस्थान		100	0		100
सिक्किम		5		8	13
तमिलनाडु	1132		523		1655
उत्तराखण्ड		7			7
राज्य	2	12	8	12	
जोड़	3061	1962	375	2279	7677

अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता

11.15 राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के तहत शामिल न किए गए आपदा-पश्च पुनर्निर्माण को वित्तपोषित करने के लिए हाल के वर्षों में राज्यों को अतिरिक्त केन्द्रीय सहायता (एसीए) दी गई है, विशेषकर 2001 के गुजरात भूकम्प, 2004 की हिन्द महासागर में आई सुनामी, 2005 में कश्मीर में आए भूकम्प और 2008 में बिहार में आई कोसी की बाढ़। वर्ष 2008-09 में, परिसंपत्तियों के दीर्घकालिक पुनर्निर्माण के लिए एसीए के अंतर्गत राज्यों को 645 करोड़ रुपये जारी किए गए जिनमें अरुणाचल प्रदेश को 180 करोड़ रुपये, गुजरात को 98 करोड़ रुपये, हिमाचल प्रदेश को 92 करोड़ रुपये, आंध्र प्रदेश को 73 करोड़ रुपये और तमिलनाडु को 65 करोड़ रुपये की सहायता शामिल है।

केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं के साथ-समाभिरूपता

11.16 रोजगार सृजन की विभिन्न योजनाएं विशेषकर राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना (एनआरईजीएस) जैसी योजनाएं सूखा-प्रभावित क्षेत्रों में जरूरतमंद परिवारों को वित्तीय राहत का आश्वासन देती हैं। राहत-व्यय के लिए उपलब्ध निधियों की मात्रा बढ़ाने हेतु उन्हें राहत कार्यक्रमों के साथ आसानी से एकीकृत किया जा सकता है।

11.17 आपदा राहत के साथ प्रभावी रूप से जोड़ दी गई एक अन्य योजना है इंदिरा आवास योजना (आईएवाई) जिसने प्रभावित परिवारों को आवास मुहैया कराने के संदर्भ में उपयोगी राहत कार्य किया है। आईएवाई के तहत वार्षिक आवंटन का दस प्रतिशत इसी प्रयोजन के लिए रखा गया है। ऐसा ही आवंटन (5 प्रतिशत) त्वरित ग्रामीण जलापूर्ति कार्यक्रम (एआरडब्ल्यूएसपी) के तहत भी किया गया है।

समग्र आपदा प्रबंधन

11.18 हमारे देश में आपदा प्रबंधन का सराहनीय रिकार्ड रहा है जिसमें मानवीय एवं वित्तीय संसाधनों की कार्यकुशल समाभिरूपता देखी गई है। पिछले चार से पांच वर्षों में सुनामी राहत, जम्मू-कश्मीर में आए भूकम्प के लिए राहत और कोसी से बाढ़-प्रभावित क्षेत्रों को राहत के प्रबंधन जैसी परियोजनाएं इस सच्चाई को रेखांकित करती हैं।

आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005

11.19 आपदाओं के कारगर प्रबंधन और संबंधित मामलों की व्यवस्था करने की दृष्टि से भारत सरकार ने आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 अधिनियमित किया। धारा 46 और 47 जो राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष और राष्ट्रीय आपदा उपशमन कोष की स्थापना से जुड़े हैं, को छोड़कर इसके सभी उपबंधों को अधिसूचित किया जा चुका है। विचारार्थ विषयों में हमसे इन निधियों के संदर्भ में आपदा प्रबंधन के वित्तपोषण के मुद्दे की जांच करने की भी अपेक्षा की गई है। इन अधिनियम के विधान से ऐसे अनेक नए मुद्दे उभरे हैं जिन पर इस आयोग द्वारा विचार किए जाने की जरूरत है।

आपदाएं

11.20 आज तक, आयोगों ने शब्द "आपदा" का प्रयोग नहीं किया है, बल्कि अक्सर "प्राकृतिक विपत्ति" का जिक्र किया है। बारहवें वित्त आयोग ने यह महसूस किया कि हालांकि उनके विचारार्थ विषयों में शब्द "आपदा" शामिल था, प्राकृतिक विपत्तियों की मौजूदा सूची से आगे विचार करने हेतु उनके कार्य-क्षेत्र का बढ़ाना व्यवहार्य नहीं था,

सिवाय कुछ और घटनाओं को शामिल करने के लिए कुछ और जोड़ देने के। बारहवें वित्त आयोग ने सिफारिश की कि अन्य आपदाओं, जिनमें रासायनिक और औद्योगिक आपदाएं, और वायु/रेल दुर्घटनाएं भी शामिल हैं, से संबंधित कार्यवाई संबंधित मंत्रालयों द्वारा की जाती रहेगी।

11.21 हालांकि पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने ऐसा दृष्टिकोण अपनाया, वहीं आपदा प्रबंधन अधिनियम ने आपदा को "किसी क्षेत्र में आई एक ऐसी महाविपत्ति, दुर्घटना, विपत्ति या गंभीर दुर्घटना के रूप में माना जो प्राकृतिक या मनुष्य की बनाई वजह से अथवा दुर्घटना या लापरवाही से हुई हो जिसके परिणामस्वरूप बहुत जनहानि या मानवीय कष्ट हुए हों अथवा संपत्ति को क्षति या हानि अथवा पर्यावरण को क्षति या उसका क्षय हुआ हो और उसका स्वरूप या सीमा ऐसी हो जो उस प्रभावित क्षेत्र के समाज की सामना करने की क्षमता से परे हो।"

11.22 हालांकि आपदा प्रबंधन अधिनियम में शब्द जैसे "बहुत जनहानि, या मानवीय कष्ट", "संपत्ति को क्षति या हानि", और "स्वरूप या सीमा ऐसी हो जो उस प्रभावित क्षेत्र के समाज की सामना करने की क्षमता से परे हो," का प्रयोग किया गया है, इसमें इन शब्दों की मात्रा निर्धारित नहीं की गई है।

11.23 यहां तक कि मौजूदा व्यवस्था में भी, वित्त आयोगों ने प्राकृतिक आपदाओं की "पात्र सूची" ही बनाई है, जबकि राहत के मापदंड और मूल्यांकन करने की विधि केंद्र सरकार द्वारा अलग से तय की गई है।

प्रशासनिक तंत्र

11.24 इस समय आपदा राहत केन्द्रीय स्तर पर गृह मंत्रालय द्वारा और राज्य स्तर पर मुख्य सचिव की अध्यक्षता में एसएलसी द्वारा प्रशासित की जाती है। आपदा प्रबंधन अधिनियम में केन्द्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन की योजना-निर्माण, समन्वय और उसे कार्यान्वित करने के लिए और राज्य प्राधिकारियों के लिए दिशानिर्देश तय करने के लिए शीर्ष स्तर पर राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) की स्थापना की परिकल्पना की गई है। इस अधिनियम में राष्ट्रीय कार्यकारी समिति (एनईसी) की परिकल्पना भी की गई है जो एनडीएमए को उसके कार्यों के निर्वाह में कार्यकारी सहायता प्रदान करेगी। इस समय, उच्च स्तरीय समिति और गृह मंत्रालय राहत प्रक्रिया को केन्द्रीय स्तर पर मार्गदर्शन देते हैं।

11.25 इसी प्रकार, आपदा प्रबंधन अधिनियम में राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एसडीएमए) की परिकल्पना की गई है जिसके कार्य राज्य पर एनडीएमए के कार्यों के समान होंगे तथा राज्य कार्यकारी समिति (एसईसी) भी होगी जो एसडीएमए को कार्यकारी सहायता मुहैया कराएगी। जैसाकि ऊपर कहा गया है, इस समय राज्य स्तर पर समन्वयन और मानीटरिंग मुख्य सचिव की अध्यक्षता में गठित समिति द्वारा की जा रही है।

11.26 अब तक जिला स्तर पर आपदा प्रबंधन के कार्यकलापों का प्रशासनिक नियंत्रण अधिकतर राज्यों में जिला मेजिस्ट्रेट के पास रहा है। आपदा प्रबंधन अधिनियम में जिला मेजिस्ट्रेट/उपायुक्त के अंतर्गत जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण का प्रावधान किया गया है।

राहत कार्यों की भूमिका और दायित्व

11.27 अधिनियम के अनुसार, राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण राहत शिविरों में उपलब्ध सुविधाओं के संदर्भ में राहत, विधवाओं और

अनाथ बच्चों को राहत, जीवन को हुई क्षति तथा मकानों को हुए नुकसान एवं आजीविका के साधनों की बहाली के संबंध में अनुग्रह राशि के प्रावधान से संबंधित न्यूनतम मानकों की सिफारिश करेगा। अत्यधिक गंभीर आपदाओं के मामले में एनडीएमए ऋणों की अदायगी या नए ऋण देने के संदर्भ में राहत देने की सिफारिश कर सकता है। राज्य स्तर पर एसडीएमए को भी इसी प्रकार के दायित्व सौंपे गए हैं। आपदा राहत से संबंधित कार्यकारी शक्तियां और राहत उपाय करने से संबंधित निर्देशों का अनुपालन सुनिश्चित करने की शक्ति राज्य कार्यकारी समिति के पास है।

वित्तीय व्यवस्थाएं

11.28 इस अधिनियम में राष्ट्रीय, राज्य और जिला प्रत्येक स्तर पर आपदा अनुक्रिया कोष (डीआरएफ) और आपदा उपशमन कोष (डीएमएफ) का प्रावधान किया गया है। राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष (एनडीआरएफ) एनडीएमए के परामर्श से केन्द्र सरकार द्वारा निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार आपाती अनुक्रिया, राहत और पुनर्वास के लिए खर्च करने हेतु राष्ट्रीय कार्यकारी समिति द्वारा प्रशासित किया जाएगा। राष्ट्रीय आपदा उपशमन कोष उपशमन के ही प्रयोजन से बनाई गई परियोजनाओं को वित्तपोषित करेगा और इसे एनडीएमए द्वारा प्रशासित किया जाएगा। इसी प्रकार के प्रावधान राज्य और जिला आपदा अनुक्रिया तथा उपशमन कोषों के लिए भी किए गए हैं।

11.29 इस अधिनियम में कहा गया है कि दोनों राष्ट्रीय कोषों में एक राशि जमा कराई जाएगी जो केन्द्र सरकार, कानून द्वारा, संसद द्वारा विधिवत् विनियोजन किए जाने के बाद, मुहैया कराएगी। एनडीआरएफ ऐसे कोई भी अनुदान प्राप्त कर सकता है जो किसी व्यक्ति या संस्था द्वारा आपदा प्रबंधन के प्रयोजन से दिए गए हों। तथापि, राज्य और जिला कोषों के लिए कोई समकक्ष प्रावधान नहीं है।

केन्द्र सरकार के विचार

11.30 इस आयोग ने कृषि और सहकारिता विभाग, गृह मंत्रालय, योजना आयोग, वित्त मंत्रालय और राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण से राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के प्रचालन के बारे में और विशेषकर सीआरएफ, एनसीसीएफ और इस अधिनियम में परिकल्पित अनुक्रिया एवं उपशमन कोषों के बीच समाभिरूपता के संबंध में उनकी राय मांगी। उनके द्वारा व्यक्त विचार अगले भाग में प्रस्तुत किए गए हैं।

कृषि और सहकारिता विभाग

11.31 कृषि और सहकारिता विभाग सूखे, ओलावृष्टि और कीटों के आक्रमण के प्रबंधन के लिए केंद्रक विभाग है।

11.32 विभाग ने बारहवें वित्त आयोग की इस सिफारिश का जिक्र किया है कि हालांकि आपदा से निपटने की तैयारी और उसका उपशमन महत्वपूर्ण है, उन्हें राज्य-आयोजना में शामिल किए जाने की जरूरत है, जैसाकि किया जाता रहा है, और यह कि सीआरएफ/एनसीसीएफ का ध्यान मुख्यतः आपदा राहत पर होना चाहिए।

11.33 विभाग ने यह विचार व्यक्त किया है कि आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की योजनाएं संतोषजनक ढंग से कार्य कर रही हैं और अपने वर्तमान रूप में जारी रह सकती हैं।

गृह मंत्रालय

11.34 गृह मंत्रालय सूखे, ओला-वृष्टि और कीटों के आक्रमण को छोड़कर देश में अधिसूचित प्राकृतिक आपदाओं के प्रबंधन के लिए केन्द्रक मंत्रालय है। मंत्रालय की यह राय है कि एनसीसीएफ का एनडीआरएफ में 1 अप्रैल, 2010 से विलय कर दिया जाए और यह भी कि एनसीसीएफ में खर्च न की गई शेष राशि को एनडीआरएफ के तहत अथशेष के रूप में मान लिया जाए। इसने सुझाव दिया है कि आयोग एनडीआरएफ की संचित मूल निधि में पर्याप्त निधियों के आवंटन की सिफारिश करे। इसी प्रकार, इसने सीआरएफ का राज्य आपदा अनुक्रिया कोष (एसडीआरएफ) के साथ विलय करने का भी सुझाव दिया है जिसमें सीआरएफ के तहत खर्च न की गई शेष राशि संबंधित एसडीआरएफ के तहत खर्च न की गई शेष राशि संबंधित एसडीआरएफ में अथशेष के रूप में मानी जाए। जिला आपदा अनुक्रिया कोष (डीडीआरएफ) के संबंध में इसका सुझाव है कि "मौजूदा व्यवस्था के अनुसार, एसडीआरएफ में से डीडीआरएफ में विभिन्न जिलों को निधियों को आवंटन संबंधित राज्य सरकार के विवेक पर छोड़ दिया जाए।"

11.35 मंत्रालय ने सुझाव दिया है कि राष्ट्रीय आपदा उपशमन कोष का वित्त पोषण मंत्रालय के बजट में आयोजना पक्ष के तहत पृथक बजट शीर्ष के जरिए किया जाए। मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया है कि केन्द्रीय प्रायोजित योजनाओं (सीएसएस) के तहत निधियों का कुछ प्रतिशत आपदा उपशमन/आपदा की दीर्घकालिक तैयारी के लिए निर्धारित किया जाना चाहिए।

राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के विचार

11.37 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण ने आपदा का सामना करने की प्रक्रिया को विकास प्रक्रिया से जोड़ने का तर्क दिया है और यह सुझाव दिया है कि आपदा प्रबंधन को केन्द्रीय मंत्रालयों और संबंधित विभागों की पंचवर्षीय एवं वार्षिक योजनाओं के साथ जोड़ दिया जाए। एनडीएमए ने उच्च प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों में उपशमन परियोजनाओं, जिनका कार्य एनडीएमए करेगा, के लिए आपदा प्रबंधन अधिनियम के तहत यथापेक्षित राष्ट्रीय आपदा उपशमन कोष के सृजन का भी सुझाव दिया। उन्होंने "राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया भंडार" के सृजन के लिए एकबारगी अनुदान का सुझाव दिया है जिसमें मुख्यतः नष्ट न होने वाली मर्दे, जैसे टेंट, तिरपाल, शेल्टर, जल-शुद्धि के उपकरण, प्रकाश उपकरण इत्याद शामिल हैं। एनडीएमए ने राज्य की राहत और उपशमन तंत्र की क्षमता निर्माण की जरूरत को भी रेखांकित किया है।

11.38 एनडीएमए ने विशेष रूप से देश में अग्निशमन सेवाओं की मौजूदा स्थिति पर ध्यान केंद्रित किया है और अग्निशमन सेवाओं संबंधी तैयारी के उन्नयन और इस प्रयोजनार्थ राज्य सरकारों को 7000 करोड़ रुपये के अनुदान के प्रावधान के लिए कहा है। हमने स्थानीय निकायों से संबंधित अध्याय में इस मुद्दे पर विचार किया है।

वित्त मंत्रालय

11.39 वित्त मंत्रालय ने कहा है कि मौजूदा व्यवस्था राज्यों के लिए अत्यधिक लाभदायक है तथा यह समय की कसौटी पर खरी उतरी है। मंत्रालय ने कहा है कि एनसीसीएफ का विलय करके एनडीआरएफ के सृजन से एनसीसीएफ - निर्मुक्ति प्रक्रिया के आपदा राहत प्रयासों से संतुलनकारी प्रभाव समाप्त हो जाएगा। जहां

तक उपशमन का संबंध है, वित्त मंत्रालय ने कहा है कि यह समग्र योजना प्रक्रिया का हिस्सा होना चाहिए और यह भी कि कोष के सृजन से संबंधित मंत्रालयों और विभागों से अनुमोदन प्राप्त करने का एक और स्तर बढ़ जाएगा।

योजना आयोग

11.40 योजना आयोग की राय है कि वित्त आयोग इस मुद्दे पर किसी संविधि के अभाव के कारण पैदा हुए अंतराल को पूरा करने के लिए आपदा-राहत के वित्त पोषण से संबंधित अपनी सिफारिशें करते आ रहे हैं। आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रवृत्त हो जाने से यह अंतराल अब पाट दिया गया है और अब योजना आयोग को इस विषय में कोई विशिष्ट प्रावधान करने की आवश्यकता नहीं है।

राज्य सरकारों के विचार

11.41 राज्य सरकारों ने आयोग को प्रस्तुत अपने ज्ञापनों में आपदा-व्यय के वित्तपोषण के विभिन्न पहलुओं पर अपनी टिप्पणियां पेश की हैं।

आपदा राहत कोष को आवंटन

11.42. राज्यों ने इंगित किया है मौजूदा आवंटन पूर्णतया उनकी आवश्यकता को पूरा नहीं करता और इसे बहुत बढ़ाना जाना चाहिए। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि आपदा राहत संबंधी विगत व्यय के आधार पर आवंटनों की बजाय ये आवंटन विगत में आपदा के कारण हुई हानियों, आवर्तिता, अवधि और आपदा की भयंकरता तथा अवसरंचना की बहाली की लागत के आधार पर होने चाहिए जबकि अन्य राज्यों ने सुझाव दिया कि आवंटन राज्यों की आपदा-प्रवणता पर आधारित होना चाहिए और जनसंख्या व क्षेत्र आपदा राहत कोष के आकार के निर्धारण हेतु मानदंड बनाए जाने चाहिए। कुछ राज्यों ने कृषि उत्पादन के मूल्य से आवंटन जोड़ने के तर्क दिए। एक विचार यह था कि उन राज्यों जो अपने आपदा राहत कोष से अधिक खर्च करते हैं, के लिए आवंटन 33 प्रतिशत बढ़ा दिया जाना चाहिए। सभी राज्यों ने केन्द्र का हिस्सा समय पर जारी करने के तर्क दिए।

आपदा राहत कोष के अतिरिक्त व्यय

11.43 कुछ राज्यों ने तर्क दिया कि आपदा राहत कोष से अतिरिक्त राहत व्यय आखिरकार उस राज्य का भार बन जाता है और इसे आपदा राहत कोष के अनुपात में ही केन्द्र द्वारा बांटा जाना चाहिए। कुछ राज्यों ने इंगित किया कि यह अतिरिक्त व्यय 2245 शीर्ष से इतर शीर्षों से पूरा किया गया है और भविष्य में आवंटनों की गणना में अभिग्रहणित नहीं हो पाता है।

बंटवारे की पद्धति

11.44 बंटवारे की पद्धति के बारे में कुछ राज्यों ने विद्यमान बंटवारा पद्धति जारी रखने का सुझाव दिया जबकि अन्य ने तर्क दिया कि केंद्र का हिस्सा बढ़ाकर 90 प्रतिशत कर दिया जाना चाहिए। विशेष श्रेणी वाले अधिकतर राज्यों ने राज्यों का हिस्सा पूरा करने में अपनी असमर्थता व्यक्त की और उन्होंने शत प्रतिशत केन्द्रीय सहायता की वकालत की। यह सुझाव दिया गया है कि आपदा राहत कोष में राज्यों के अंशदान को आयोजना-भिन्न राजस्व घाटे में शामिल किया जाना चाहिए।

व्यय हेतु मानदंड

11.45 राज्यों ने राहत व्यय के मानदंडों के बारे में कई मुद्दे उठाए। अनेक राज्यों ने मांग की है कि ये मानदंड राज्य विशिष्ट होने चाहिए क्योंकि एक राज्य की दूसरे राज्य से धरातल पर स्थिति भिन्न होती है। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया कि मानदंड मूल्य वृद्धि के लिए सूचकांकित होने चाहिए, दूसरों ने सुझाव दिया कि मानदंड ऐसे होने चाहिए ताकि अवसरंचना को राहत पूर्व के स्तरों पर बहाल किया जा सके।

11.46 कुछ राज्यों ने वर्तमान मार्गनिर्देशों में संशोधन की वकालत की जो यह निर्धारित करते हैं कि आपदा राहत कोष निधियों का प्रयोग राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना जैसी आयोजना स्कीमों के अंतर्गत आवंटन समाप्त होने के बाद ही करना चाहिए। राज्यों ने यह सुझाव भी दिया है कि सामग्री घटक संबंधी व्यय की 40 प्रतिशत की अनुमति होनी चाहिए। यह इंगित किया गया है कि मरम्मत पूरी करने के लिए दी गई समय-सीमा काफी कम होती है और इसे संशोधित किया जाए। अधिकतर राज्यों ने तर्क दिया कि अर्ध-स्थायी प्रकृति के निर्माण खर्चों की अनुमति भी दी जानी चाहिए।

11.47 हालांकि कुछ राज्यों ने सुझाव दिए कि पंचाट अवधि की समाप्ति पर आपदा राहत कोष में बकाया को आयोजना व्यय के लिए साधन के रूप में रखने की अनुमति होनी चाहिए, कुछ अन्य राज्यों ने अनुरोध किया कि प्रत्येक वर्ष की समाप्ति पर आपदा राहत कोष के बकाया के 50 प्रतिशत को आयोजना व्यय हेतु संसाधन के रूप में लेने की अनुमति होनी चाहिए।

आपदा सूची

11.48 इस योजना के अंतर्गत शामिल प्राकृतिक आपदाओं की सूची के बारे में राज्यों ने बिजली गिरने, समुद्र कटाव, पाला और गर्म हवाएं/ शीत लहर, बर्ड फ्लू, कृन्तक हमला, लू लगना और सांप के काटने को शामिल करने के विविध सुझाव दिए।

राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष

11.49 राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के संबंध में कुछ राज्यों ने सुझाव दिया कि 50 प्रतिशत सहायता तत्काल जारी करनी चाहिए और शेष राशि समूची मूल्यांकन प्रक्रिया पूरी होने के पश्चात जारी की जा सकती है। कई राज्यों ने सुझाव दिया है कि मूल्यांकन प्रक्रिया राज्यों के साथ परामर्श से बनाई जानी चाहिए। कुछ राज्यों ने यह सुझाव भी दिया कि राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से निर्मुक्तियां आपदा राहत कोष के बकाया में किसी तरह का समंजन दिए बगैर की जानी चाहिए। अधिकतर राज्यों ने इंगित किया कि राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से निर्मुक्तियां विलंबित होती हैं, मूल्यांकन की प्रक्रिया अपारदर्शी व तदर्थ है तथा सहायता बहुत ही कम होती है।

आपदा प्रबंधन अधिनियम

11.50 आपदा प्रबंधन अधिनियम को राज्यों द्वारा आपदा प्रबंधन अधिनियम के क्षेत्र में एक प्रमुख घटना के रूप में मान्यता दी गई है। कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि आपदा राहत कोष को एसडीआरएफ में परिवर्तित कर दिया जाना चाहिए और यह कि अतिरिक्त आवश्यकता के मामलों में, एनडीआरएफ का प्रयोग एसडीआरएफ बढ़ाने में किया जा सकता है और इसके अतिरिक्त यह भी कि वित्त आयोग इस कोष के लिए व्यापक प्रबंधों की सिफारिश करे। उन्होंने सुझाव दिया है कि उपशमन निधियां अनुक्रिया निधियों के कम से कम दोगुना होनी चाहिए।

अंतरराष्ट्रीय अनुभव आस्ट्रेलिया

11.51 आस्ट्रेलिया में इमरजेंसी मैनेजमेंट आस्ट्रेलिया (ईएमए) संघीय स्तर पर आपदा प्रबंधन के लिए नोडल एजेंसी है। प्राकृतिक आपदा प्रबंधन संवैधानिक रूप से राज्य अथवा राज्य-क्षेत्र की जिम्मेदारी है और इमरजेंसी मैनेजमेंट आस्ट्रेलिया अपनी प्राकृतिक आपदाओं को प्रभावी रूप से कम करने, उन पर प्रतिक्रिया देने और उनसे उबरने के विभिन्न कार्यक्रमों की पेशकश करता है। आस्ट्रेलियाई सरकार प्राकृतिक आपदा राहत और समुत्थान प्रबंध, जो इमरजेंसी मैनेजमेंट आस्ट्रेलिया द्वारा संचालित है, से निधिपोषण की व्यवस्था करता है। इस व्यवस्था के अंतर्गत कोई राज्य या भू-क्षेत्र प्राकृतिक आपदा राहत और समुत्थान प्रबंध से निधिपोषण का दावा कर सकता है यदि यह प्राकृतिक आपदा के मामले में राहत और समुत्थान व्यय पर 240,000 डालर से अधिक खर्च कर चुका है। प्राकृतिक आपदा राहत और समुत्थान प्रबंध से निधिपोषण की राशि उस राज्य के राजस्व से प्राप्त की गई पूर्व-परिभाषित आरंभिक सीमा पर निर्भर करेगी। प्राकृतिक आपदा राहत और समुत्थान प्रबंध बाढ़, तूफान, भूकम्प, चक्रवात, भू-स्खलन, सुनामी और इसी प्रकार की प्राकृतिक आपदाओं पर लागू होता है परन्तु यह सूखा, पाला, लू, महामारी आदि जैसी अन्य "अनिर्दिष्ट घटनाओं" पर लागू नहीं होता है।

11.52 आस्ट्रेलियाई सरकार के पास एक प्राकृतिक आपदा उपशमन कार्यक्रम भी है जिसका लक्ष्य पूरे राष्ट्र में जोखिम वरीयता के क्रम में प्राकृतिक आपदाओं की पहचान करना और उनका निदान करना है। इस योजना के अंतर्गत संघीय सरकार सामान्यतया परियोजना की लागतों के एक तिहाई का योगदान करती है और इसमें बाढ़ चेतावनी प्रणालियों की संस्थापना, अवसंरचना उन्नयन आदि कुछ खास परियोजनाएं शामिल नहीं हैं जहां यह अपनी लागत वहन करती है। केंद्रीय हिस्से का पचास प्रतिशत आस्ट्रेलियाई सरकार अग्रिम में भुगतान कर देती है और शेष 50 प्रतिशत राज्यों से दावों की प्राप्ति पर त्रैमासिक किस्तों में भुगतान किया जाता है।

संयुक्त राज्य अमरीका

11.53 संयुक्त राज्य अमरीका में आंतरिक सुरक्षा विभाग की संघीय संकटकालीन प्रबंधन एजेंसी उपशमन प्रबंधन के लिए नोडल एजेंसी है। संघीय संकटकालीन प्रबंधन एजेंसी सरकारी सहायता अनुदान कार्यक्रम के अंतर्गत आपदा उपशमन अनुक्रिया और समुत्थान के लिए विभिन्न कार्यक्रम संचालित करती है। राज्यों और जनजातीय स्थानीय निकायों को अपने समुदायों को तीव्रता से कार्रवाई करने और बड़ी आपदाओं से उबरने अथवा राष्ट्रपति द्वारा आपातकाल घोषित करने पर सहायता उपलब्ध करायी जाती है। इस कार्यक्रम के अंतर्गत मलबा हटाने: आपातकालीन सुरक्षा उपायों के साथ साथ आपदा में क्षतिग्रस्त हुई सरकारी स्वामित्व वाली सुविधाओं की मरम्मत, पुनर्स्थापन और बहाली के लिए सहायता प्रदान की जाती है। सहायता का संघीय हिस्सा संकटकाल में हुई बड़ी और स्थायी बहाली के लिए वांछनीय लागत के 75 प्रतिशत से कम नहीं होता है। संघीय संकटकालीन प्रबंधन एजेंसी अग्निशमन प्रबंधन सहायता अनुदान कार्यक्रम, बाढ़ उपशमन सहायता कार्यक्रम, राष्ट्रीय भूकंप जोखिम लघुकरण कार्यक्रम और उपशमन बाढ़ दावा कार्यक्रम जैसे कई आपदा विशिष्ट सहायता कार्यक्रमों को भी कार्यान्वित करता है।

11.54 संघीय आपातकालीन प्रबंधन एजेंसी जोखिम उपशमन अनुदान कार्यक्रम जैसे उपशमन कार्यक्रम को कार्यान्वित करता है जो बड़ी आपदा की घोषणा होने के पश्चात् दीर्घावधिक जोखिम उपशमन उपाय कार्यान्वित करने करने के लिए राज्यों और स्थानीय सरकारों को अनुदान उपलब्ध कराती है। जोखिम उपशमन अनुदान कार्यक्रम का प्रयोजन प्राकृतिक आपदाओं के कारण जान और माल की हानि कम करना और आपदा से तत्काल उबरने के दौरान कार्यान्वित किए जाने वाले उपशमन उपायों में समर्थ बनाना है।

कनाडा

11.55 पब्लिक सेफ्टी कनाडा, कनाडा में आपदा प्रबंधन के लिए नोडल एजेंसी है। किसी बड़ी प्राकृतिक आपदा की हालत में कनाडा सरकार आपदा वित्तीय सहायता प्रबंध जो पब्लिक सेफ्टी कनाडा द्वारा संचालित है, के माध्यम से प्रांतीय और क्षेत्रीय सरकारों को वित्तीय सहायता मुहैया कराती है। कनाडा सरकार ग्रेडिड आधार पर राहत व्यय का 90 प्रतिशत तक वहन करती है। इस व्यवस्था के अंतर्गत सरकार निकासी अभियान, सरकारी निर्माणों और अवसंरचना की बहाली, व्यक्तियों की बुनियादी आवश्यक निजी संपत्ति का पुनर्स्थापन अथवा मरम्मत, आदि के लिए सहायता देती है। देश में संकटकालीन प्रबंधन कार्यकलाप सुदृढ़ करने के लिए कनाडा का संकटकाल अधिनियम लागू किया गया है। इसमें संकटकालीन प्रबंधन के पूरे स्पेक्ट्रम के लिए सभी संघीय मंत्रालयों हेतु स्पष्ट नियम और अनुक्रियाएं निर्धारित की गई हैं।

दक्षिण अफ्रीका

11.56 दक्षिण अफ्रीका के 2002 के आपदा प्रबंधन अधिनियम में राष्ट्रीय, प्रांतीय और नगरपालिका आपदा प्रबंधन केंद्रों की व्यवस्था की गई है। आपदा प्रबंधन की प्रमुख जिम्मेवारी स्थानीय और प्रांतीय सरकारों की होती है। लेकिन आपदा की गंभीरता पर निर्भर रहते हुए राष्ट्रीय सरकार हस्तक्षेप कर सकती है और समुचित वित्तीय सहायता उपलब्ध करा सकती है (इस अधिनियम में किसी आपदा को स्थानीय, प्रांतीय अथवा राष्ट्रीय आपदा घोषित करने की व्यवस्था है)। तत्काल राहत के प्रयोजनार्थ इसने एक आपदा और आपातकालीन कोष बना रखा है जो स्थानीय और प्रांतीय सरकारों के प्रयासों की सहायता करने के लिए प्रयोग किया जाता है और केंद्रीय मंत्रिमंडल इसका संचालन करता है।

11.57 आपदा के बाद के पुनर्निर्माण से संबंधित कार्यकलाप विभिन्न परिस्थितियों के लिए आकस्मिकता निधियां उपलब्ध कराने हेतु मध्यावधि व्यय रूपरेखा के अंतर्गत बजटीय आवश्यकताओं के अनुरूप स्थापित राष्ट्रीय निधि से निधिपोषित किए जाते हैं। यह अधिनियम सिर्फ तैयारी, अनुक्रिया और समुत्थान को देखता है और आपदा उपशमन संबंधित मंत्रालयों द्वारा उनके बजटीय अनुदानों से पूरा करने के लिए छोड़ देता है।

जापान

11.58 जापान में आपदा प्रबंधन के बुनियादी ढांचे की व्यवस्था 1961 के आपदा रोधी उपाय बुनियादी अधिनियम द्वारा की गई है। सरकार प्रांतीय और नगरपालिका सरकारों को अनुक्रिया और समुत्थान व्यय पूरा करने के प्रयास के लिए विभिन्न अनुदान और ऋण उपलब्ध कराती है।

ब्राजील

11.59 ब्राजील में राष्ट्रीय सिविल डिफेंस सचिवालय आपदा प्रबंधन के लिए नोडल एजेंसी है। यह सचिवालय सिविल डिफेंस संबंधी कार्यकलापों के मामले में राज्य और नगरपालिका सरकारों के साथ समन्वयन से कार्य करता है। ये कार्यकलाप केन्द्रीय स्तर पर संघीय बजट के सिविल डिफेंस कार्रवाई कार्यक्रम से निधिपोषित किए जाते हैं। संबंधित राज्यों और नगरपालिकाओं के पास आपदा प्रबंधन संबंधी व्यय पूरा करने के लिए ऐसे ही बजट प्रावधान हैं।

भारतीय परिप्रेक्ष्य

11.60 अधिकांश देशों में जहां राहत कार्यकलाप मुख्यतया राज्य/प्रांतीय सरकारों का उत्तरदायित्व है, सरकार के निम्न स्तरों तक संघीय/केंद्र सरकार से सहायता अधिकांशतः मामला विशिष्ट अनुदानों/पुनः पूर्ति के रूप में होती है। ये हमारे देश में राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष योजना की प्रकृति में अधिक है और उस अर्थ में आपदा राहत कोष योजना जो वित्तीय राहत व्यय के प्रयोजनार्थ केंद्र से राज्य सरकारों को संरचनात्मक राजकोषीय अंतरण की व्यवस्था करने वाली अनन्य योजना है। आपदा राहत कोष योजना के माध्यम से क्रमिक वित्त आयोगों ने राजकोषीय अंतरणों की समग्र योजना में राहत व्यय के वित्तपोषण की आवश्यकता बताई है।

विद्यमान योजनाओं की पुनरीक्षा

आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष

11.61 आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की मौजूदा योजनाओं ने अपने प्रयोजन को ढंग से पूरा किया है। अधिकांश राज्यों ने अपने ज्ञापनों में आपदा कालों में इन योजनाओं की उपयोगिता को मान्यता दी है। इन राज्यों ने कतिपय प्रचालनात्मक दिक्कतों को इंगित किया है जिनमें से कुछ तो सामान्य प्रकृति की हैं और कुछ संबंधित राज्य विशिष्ट हैं। राज्यों द्वारा इस योजना के विवरण के संबंध में उठाए गए कुछ बिंदु उन मुद्दों से संबंधित हैं जो वित्त आयोग के पंचाटों के पश्चात केन्द्र सरकार द्वारा निर्णीत होते हैं और इनका निदान केंद्र सरकार द्वारा किए जाने की जरूरत है।

11.62 आपदा राहत कोष का आकार आपदा राहत पर राज्यों के विगत में हुए खर्च के आधार पर निर्धारित होता है। कुछ राज्यों ने इंगित किया है कि आपदा राहत कोष का परस्पर वितरण प्राकृतिक आपदाओं से हुई हानियों, संबंधित राज्य की आपदा प्रवणता और प्राकृतिक आपदाओं के इतिहास, आदि के आधार पर निर्णीत होना चाहिए। चूंकि इस कोष का उद्देश्य सिर्फ राहत पर होने वाले व्यय को पूरा करना है, आपदा राहत पर विगत व्यय उस राज्य की आवश्यकता के लिए एक अच्छा आधार माना जा सकता है। राज्य की पारंपरिक व्यय प्रवृत्तियां राजस्व संग्रहण क्षमता द्वारा प्रतिकूल रूप से प्रभावित हो सकती हैं जहां महसूस की गई आवश्यकता के बावजूद, राज्य संसाधनों की कमी के कारण व्यय करने में सक्षम नहीं हो सके हैं। ऐसी परिस्थितियां ठीक करने के लिए ग्यारहवें वित्त आयोग ने कम आय वाले राज्यों को आपदा राहत पर 10 प्रतिशत के विगत औसत व्यय के लिए तदर्थ प्रीमियम दिया है, जिसे बारहवें वित्त आयोग ने बढ़ाकर 25 प्रतिशत कर दिया था। आपदा राहत कोष का आकार, जैसा कि पूर्ववर्ती आयोगों ने निर्णीत किया है, न्यूनधिक पर्याप्त रहा है।

11.63 जहां तक राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष का संबंध है यह कोष उन आपदाओं के मामले में विशिष्ट भूमिका निभा सकता है जो राज्यों की सामना करने की क्षमता से बाहर हैं। अनुभव दर्शाता है कि इस कोष की बड़ी उपयोगिता है और इसे तत्काल राहत कार्य संबंधी आवश्यकताएं पूरी करने के लिए उपयोगी पाया गया है।

11.64 राज्यों ने सहायता और निर्मुक्तियों की प्रमात्रा के मूल्यांकन में स्पष्टता की कमी का मुद्दा भी उठाया। भारत के नियंत्रक महालेखापरीक्षक ने सुनामी राहत की अपनी निष्पादन समीक्षा के इस मुद्दे को स्वीकार किया है और सिफारिश की है कि गृह मंत्रालय और वित्त मंत्रालय राज्य सरकारों के साथ परामर्श से "नुकसान के मूल्यांकन की सामान्यतया स्वीकार्य प्रणाली/तंत्र लागू करने और कम से कम ऐसे कम सामान्य मापदंड निर्धारित करने की आवश्यकता है जिसके आधार पर प्राकृतिक आपदाओं में सहायता की प्रमात्रा निश्चित की जा सके ताकि पारदर्शिता लाई जा सके और एक अच्छा प्रबंधन व्यवहार संस्थापित किया जा सके"।

प्राकृतिक आपदाओं की सूची

11.65 पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा पहचानी गई छह प्राकृतिक आपदाओं (तूफान, सूखा, भूकंप, आग, बाढ़ और ओलावृष्टि) और सुनामी (सरकार द्वारा बाद में जोड़ा गया) की सूची के अतिरिक्त बारहवें वित्त आयोग ने सूचीबद्ध आपदाओं में भू-स्खलन, बर्फानी तूफान, बादल फटना और कीटों के आक्रमण को शामिल कर लिया। इस सूची को सामान्यतया सम्पूर्ण माना गया था, यद्यपि कुछ राज्यों ने गरमी/शीत लहर, पाला, बिजली गिरने और समुद्र क्षरण जैसी राज्य विशिष्ट घटनाओं को इस सूची में जोड़ने के लिए अभ्यावेदन दिए हैं।

मौजूदा योजनाएं और आपदा प्रबंधन अधिनियम

11.66 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के लागू होने के चलते और इस अधिनियम की संगत धाराओं की अधिसूचना होने के पश्चात इसमें परिकल्पित कोषों के गठन के बाद हमारी राय में आपदा राहत कोष/राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष का सह-अस्तित्व और इस अधिनियम के अंतर्गत परिकल्पित निधियां अनावश्यक अतिव्यापन का कारण बनेंगी। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा उस ढांचागत अंतर को पाटने के लिए जो संविधान अथवा किसी अन्य प्रवृत्त विधान में किन्हीं स्पष्ट उपबंधों के अभाव के कारण हैं, आपदा राहत कोष/राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की संस्थापना की गई थी।

11.67 इस अधिनियम में अनुक्रिया और उपशमन के लिए अलग अलग निधियां विनिर्दिष्ट की गई हैं। जबकि आपदा राहत कोष/राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष की अभिकल्पना दिमाग में सिर्फ वह अनुक्रिया रख कर की गई थी जो दृष्टिकोण वित्त आयोग अपना रहे थे कि उपशमन और समुत्थान/पुनर्निर्माण राज्य/केन्द्रीय आयोजनाओं से पूरा किया जाना चाहिए। एनडीआरएफ के संबंध में इस अधिनियम में विनिर्दिष्ट किया गया है कि यह राष्ट्रीय आर्थिक परिषद के अधिकार में होना चाहिए और इसे निधियां केंद्रीय बजट से मिलनी चाहिए।

प्रशासनिक तंत्र

11.68 हांलाकि पूर्ववर्ती आयोगों ने केंद्रीय और राज्य स्तरों पर क्रमशः उच्च स्तरीय समिति और राज्य स्तरीय समितियों के सृजन की सिफारिश की थी, इस अधिनियम में आपदा प्रबंधन प्राधिकरणों और कार्यकारी समितियों के संदर्भ में केंद्रीय से जिला स्तर तक के स्पष्ट प्रशासनिक ढांचे की व्यवस्था की गई है। इस अधिनियम में विशिष्ट वैधानिक उपबंधों के दृष्टिगत हम अनुभव करते हैं कि यह सुनिश्चित

करना आवश्यक होगा कि परिवर्तन के परिणामस्वरूप प्रशासनिक ढांचे की पुनरावृत्ति न हो।

जोखिम अंतरण और बीमा

11.69 जबकि आपदाओं के प्रति देश के विभिन्न भागों की संवेदनशीलता अधिक है, भारत में बीमा व्यापन का वर्तमान स्तर पूरे देश में 1 प्रतिशत से कम है। व्यक्ति स्तर पर आपदा के जोखिम का एकीकरण एक बड़ी चुनौती है। नौवें वित्त आयोग को औपचारिक रूप से "एक राष्ट्रीय बीमा कोष जिसमें राज्य सरकारें अपनी राजस्व प्राप्ति का कुछ प्रतिशत अंशदान कर सकती हैं, के गठन की व्यवहार्यता" के संबंध में एक विचारार्थ विषय दिया गया था और वह इस निष्कर्ष पर पहुंचा कि अपने रूप और आकार द्वारा आपदा का स्रोत समस्याएं प्रस्तुत कर सकता है जिसे सरकार से बाहर कोई एजेंसी अनन्य रूप से और पूरे उपाय के साथ नहीं संभाल सकती है। क्रमिक आयोगों ने इस विचार का समर्थन किया और इस क्षेत्र में कोई विशिष्ट अनुशंसा नहीं की है।

11.70 यह निष्कर्ष इस तथ्य से निकाला गया है कि कम बारंबारता-अधिक गंभीर आपदाओं से उत्पन्न होने वाले जोखिमों को मिलाना सामान्यतया कम खर्चीला होता है परन्तु उच्च-बारंबारता-कम गंभीर आपदाओं से उत्पन्न होने वाले जोखिमों को मिलाना कम खर्चीला नहीं होता है। यही कारण हो सकता है कि नौवें आयोग ने भारत में आपदा राहत के वित्तपोषण के लिए व्यापक जोखिम एकत्रीकरण तंत्र स्थापित करने में कोई अच्छाई नहीं पाई।

11.71 ग्यारहवें वित्त आयोग का दृष्टिकोण था कि कोई बीमा कवच जिसमें प्रीमियम पूर्णतया केंद्र और राज्यों द्वारा अदा किया गया है वह प्राकृतिक आपदाओं से निपटने में सरकार के वित्तीय भार को कम नहीं करेगा। बारहवें वित्त आयोग ने पाया कि बीमा के क्षेत्र में औपचारिक संस्थाओं की पहुंच सीमित थी और लघु बीमा, जो इस वक्त की जरूरत है, की जनसंख्या के बड़े घटकों तक पहुंच बाकी है। इसलिए उन्होंने नौवें और ग्यारहवें वित्त आयोगों के इन विचारों का समर्थन किया कि आपदाओं को कवर करने के लिए प्रीमियम आधारित बीमा योजना व्यवहार्य नहीं होगी।

11.72 बीमा विनियामक और विकास प्राधिकरण ने ऐसे लघु बीमा विनियम बनाए हैं जो गैर-सरकारी संगठनों, स्व-सहायता समूहों, लघु वित्त संस्थाओं, आदि जैसे लघु बीमा एजेंटों द्वारा लघु बीमा उत्पादों के वितरण की अनुमति देते हैं। ये विनियम व्यक्तिगत दुर्घटनाओं, व्यक्ति और परिवार के लिए स्वास्थ्य देखभाल और आश्रय, दवाइयों, पशुधन, औजार जैसी परिसंपत्तियां और अन्य नामोदृष्ट परिसंपत्तियों के लिए बीमा कवर प्रदान करते हैं। केंद्र सरकार ने भी राष्ट्रीय स्वास्थ्य बीमा योजना प्रारंभ की है जो समुचित स्वास्थ्य देखभाल के लिए गरीबी रेखा से नीचे के परिवारों को कवर करने के लिए आशयित है। इसके अतिरिक्त इसी तरह की योजनाएं विभिन्न राज्यों में पहले ही चल रही हैं।

11.73 हालांकि ये प्रयास भारत में बीमा व्यापन निश्चित रूप से बढ़ाएंगे, हमारी सुविचारित राय है कि वर्तमान समय में बीमा योजनाएं आपदा राहत के लिए सरकारी निधिपोषण का पर्याप्त विकल्प नहीं बनी हैं।

सिफारिशें

11.74 आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 के पुरःस्थापन के चलते आपदा प्रबंधन के समूचे स्पेक्ट्रम को इस अधिनियम के उपबंधों के अनुसार सुधारना होगा।

वित्तपोषण प्रबंध

11.75 आपदा प्रबंधन अधिनियम में तीनों नामशः राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर प्रत्येक के लिए दो कोषों की व्यवस्था की गई है। राष्ट्रीय कोषों के लिए यद्यपि इस अधिनियम में निधिपोषण केंद्र सरकार के माध्यम से लेने की व्यवस्था की गई है, इस कोष में अंशदान का आकार निर्धारित करने के लिए अपनाये जाने वाले मानदंड के बारे में कोई विशिष्ट उल्लेख नहीं है। इसके अतिरिक्त अधिनियम में राज्य और जिले के कोषों के लिए निधिपोषण के स्रोत के बारे में पूर्णतया कुछ नहीं कहा गया है।

11.76 आपदा राहत कोषों के अस्तित्व में आने के साथ ही मौजूदा कोषों को नए गठित कोषों में मिलाए जाने की जरूरत है।

11.77 राष्ट्रीय स्तर पर एक ऐसे साधन की जरूरत है जिसका प्रयोग आपदा की उन अनुक्रिया आवश्यकताओं के निधिपोषण में किया जा सके जो राज्यों की सामना करने की क्षमता से परे हैं। राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष का पुराना अनुभव दर्शाता है कि इसने राष्ट्रीय स्तर पर जोखिम की पूर्णता, जो आवश्यक है, के साथ सही समय पर मूल्यवान संसाधन उपलब्ध कराए हैं जो राज्य के रूप में सभी प्रकार और सभी पैमाने की आपदाओं के लिए जोखिम और संसाधनों की पूर्णता के लिए एक आदर्श इकाई नहीं हो सकता। कोई समर्पित कोष न होने से केंद्र सरकार के लिए आवश्यकता के समय तेजी से उपाय करना मुश्किल हो सकता है।

11.78 इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि मौजूदा राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष को 1 अप्रैल, 2010 से इस अधिनियम में प्रस्तावित राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में विलय कर दिया जाए और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष में 2009-10 के अंत में बकाया राशि को राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में अंतरित कर दिया जाए। जहां तक राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के वित्तपोषण का संबंध है इस अधिनियम के अनुसार इसे उन राशियों के साथ जमा कराया जाना चाहिए जो संसद द्वारा किए गए उचित विनियोजन के पश्चात केंद्र सरकार उपलब्ध कराती है। ग्यारहवें वित्त आयोग ने राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष के लिए 500 करोड़ रूपए की संचित पूंजी की सिफारिश की थी। अनुभव दर्शाता है कि इस कोष में बजट से विनियोजन समनुरूप से काफी अधिक रहे हैं। इसलिए हम सिफारिश करते हैं कि विनियोजन करते समय राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से बहिर्वाहों की विगत प्रवृत्ति को ध्यान में रखा जाना चाहिए ताकि भयंकर प्रकृति की आपदाओं के लिए पर्याप्त निधियों की उपलब्धता सुनिश्चित की जा सके। पहले ही वस्तु और सेवा कर के आरंभ करने से सभी उपकरणों का कर ढांचे में सम्मिलित होने की उम्मीद है, वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करनी होगी और पिछले वर्ष में राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से किए गए व्यय से जुड़े आवश्यक बजटीय प्रावधान किए जाएं।

11.79 इसी तरह हमारा विचार है कि आपदा राहत कोषों का 1 अप्रैल, 2010 से इस अधिनियम के तहत संस्थापित राज्य आपदा राहत कोषों में विलय किया जा सकता है और 2009-10 के अंत में राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में बकाया राशि को राज्य राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में अंतरित किया जाए। यद्यपि कुछ राज्यों ने सुझाव दिया है कि आपदा राहत कोष में अव्ययित शेष राशि को आयोजन वित्तपोषण के लिए प्रयोग करने की अनुमति दी जाए, हम महसूस करते हैं कि इन राशियों को राज्य आपदा राहत कोष के अथ शेष के रूप में प्रयोग करने से राहत व्यय वित्तपोषण के संदर्भ में राज्यों को सहारा देगा। इससे

राहत वित्तपोषण की मौजूदा योजना में अपेक्षित निरंतरता भी आएगी। आपदा राहत कोष के अनुभव के दृष्टिगत भविष्य में राज्य आपदा राहत कोष के वित्तपोषण के बारे में यह आवश्यक है कि केन्द्र और राज्य सरकारें संयुक्त रूप से इस कोष में अंशदान करें।

11.80 आपदा प्रबंधन अधिनियम के लागू होने के चलते आपदा राहत की मुख्य जिम्मेवारी राज्यों पर डाल दी गई है। राज्य आपदा कोषों के निधिपोषण के स्रोत के बारे में इस अधिनियम में कुछ नहीं बताया गया है। लेकिन हमारी राय में यह मान लेना विवेकपूर्ण नहीं होगा कि राहत के लिए समुची आवश्यकता राज्यों के संसाधनों से पूरी की जा सकती है। आपदा राहत कोष की विद्यमान प्रणाली लाभदायक सिद्ध हुई है और राज्य सरकारों को काफी हद तक स्वीकार्य है। इस प्रबंध से कोई मूलभूत परिवर्तन वांछनीय नहीं है। इसीलिए राज्य आपदा राहत कोषों के लिए केंद्रीय निधिपोषण के मुद्दे की पड़ताल करने का ठोस मामला बनता है।

11.81 अंतरराष्ट्रीय अनुभव दर्शाता है कि जिस परंपरा का मोटे तौर पर पालन किया जाता है यहां तक कि उन देशों में भी जहां आपदा प्रबंधन राज्य/प्रांतीय सरकारों की मूल जिम्मेवारी है, वह यह है कि राहत कार्यों में उप-राष्ट्रीय इकाइयों को वित्तीय सहायता उपलब्ध कराने के लिए संघीय/केंद्र सरकार की योजनाएं/कार्यक्रम लागू हैं।

11.82 इसलिए, हम सिफारिश करते हैं कि सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए राज्य आपदा राहत कोष क्रमशः केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा 75:25 के अनुपात में निधिपोषित किए जाने चाहिए जैसा कि राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के मामलों में होता है। लेकिन चूंकि उनके 25 प्रतिशत हिस्से के निधिपोषण से विशेष श्रेणी वाले राज्यों की वित्तीय क्षमता अधिक दबाव में आ सकती है, हम विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए राज्य आपदा राहत कोषों का निधिपोषण क्रमशः केंद्र और राज्य सरकारों द्वारा 90:10 के अनुपात में करने की सिफारिश करते हैं।

आपदा उपशमन

11.83 जहां तक आपदा उपशमन का संबंध है, हम विश्वास करते हैं कि यह आयोजना प्रक्रिया का हिस्सा होना चाहिए और उन पर होने वाला व्यय केंद्र और राज्यों के संबंधित मंत्रालयों के आयोजना संसाधनों से पूरा किया जाना चाहिए। यह सलाह भी दी जाती है कि केन्द्र और राज्य स्तरों पर पहले ही योजनाएं है जो सूखे से बचाव, बाढ़ और जल प्रबंधन, मृदा क्षरण और भूकंपरोधी ढांचों का संवर्धन करने के लिए लक्षित है। हालांकि हम महसूस करते हैं कि इन योजनाओं के निधिपोषण के वर्तमान स्तर समुचित नहीं होंगे, हमारा विचार है कि इस पहलू को योजना आयोग और राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण द्वारा निर्णय लेने के लिए छोड़ दिया जाए। उपशमन

11.84 हमारा विचार अन्य निकायों, जिन्होंने इस पहलू को देखा है, द्वारा अपनाए गए दृष्टिकोण की तर्ज पर है। दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग ने आपदा प्रबंधन अधिनियम के अंतर्गत यथाकल्पित आपदा उपशमन और आपदा प्रबंधन योजनाओं से जुड़े मुद्दों पर विस्तार से प्रकाश डाला है। इसने सिफारिश की है कि आपदा योजनाएं संबंधित एजेंसियों (अर्थात् केंद्रीय मंत्रालय/विभाग और राज्य सरकारें) और स्थानीय निकायों की विकास योजनाओं में शामिल की जानी चाहिए। दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग ने यह सिफारिश भी की है कि आपदा उपशमन योजनाओं को विकास योजनाओं में अंतर्विष्ट किए जाने का

राज्य और योजना आयोग के स्तरों पर पंचवर्षीय और वार्षिक योजना की परिचर्चा में विशेष रूप से अनुवीक्षण किया जाना चाहिए।

11.85 वित्त पोषण प्रबंधों के संबंध में दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग ने 1 अप्रैल, 2007 से आपदा प्रबंधन अधिनियम के उल्लिखित कोषों की स्थापना की सिफारिश की है। लेकिन कुछेक राज्यों द्वारा सांकेतिक शुरुआत के सिवाय इस मोर्चे पर थोड़ी ही प्रगति हुई है।

11.86 ग्यारहवीं पंचवर्षीय योजना के दस्तावेज में आपदा प्रबंधन को विकास योजना निर्माण की मुख्यधारा में लाने की आवश्यकता पर बल दिया गया है। इसमें उल्लेख किया गया है कि मंत्रालय/विभाग की प्रत्येक विकास योजना में प्रभाव मूल्यांकन, जोखिम में कमी और "कोई हानि नहीं होगी" वाले दृष्टिकोण के तत्व अंतर्विष्ट करने चाहिए। इसमें यह भी कहा गया है कि राज्य सरकारों को अपनी योजनाओं और स्कीमों में खतरे की पहचान न करने और जोखिम मूल्यांकन को प्राथमिकता देने की जरूरत है।

11.87 वित्तपोषण के संबंध में इसमें बताया गया है कि आयोजना निधियों का एक भाग उन प्रयासों के लिए अलग से रख लेना चाहिए जो प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से आपदा प्रबंधन में मदद करते हैं। इसमें सुझाव दिया गया है कि प्रत्येक परियोजना आपदा उपशमन और प्रबंधन के लिए पर्याप्त रूप से व्यवस्था करे।

राज्य आपदा राहत कोषों के लिए आवंटन

11.88 हमें विदित है कि आदर्शतः राज्य आपदा राहत कोष की आवश्यकता के मूल्यांकन की सर्वोत्तम प्रक्रिया उसे राज्यों की खतरों जोखिमों के प्रति संवेदनशीलता पर आधारित करके की जानी होगी क्योंकि यह उन आपदाओं की अच्छी संकेतक होगी जिनका कोई राज्य सामना कर सकता है। यद्यपि हमने पाया है कि कोई विश्वसनीय व्यवस्था नहीं है जो इतने पैमाने पर राज्यों को मापती हो। चूंकि आपदा प्रबंधन अधिनियम राष्ट्रीय, राज्य और जिला स्तरों पर आपदा प्रबंधन योजनाएं तैयार करना अधिदेशित करता है, हम मानते हैं कि भविष्य में इस तरह की व्यवस्था करना संभव और लाभदायक होगा।

11.89 वर्तमान में किसी ऐसे विश्वसनीय संकेतक के अभाव में हमने पूर्ववर्ती आयोगों की परंपरा के अनुरूप व्यय आधारित दृष्टिकोण अपनाए जाने को जारी रखा है। विभिन्न राज्यों के राज्य आपदा राहत कोषों के आवंटन प्राप्त करने के लिए हमने 2001-08 की अवधि में आपदा राहत पर हुए व्यय को हिसाब में लिया है। हमने यह समयावधि 2000 में सृजित तीन नए राज्यों को ध्यान में रख कर चुनी है।

11.90 राहत संबंधी व्यय मुख्य लेखा शीर्ष-2245 के अंतर्गत दर्ज किया जाता है। इस शीर्ष के अंतर्गत तीन उप-मुख्य शीर्ष अर्थात् 01,02 और 80 वास्तविक व्यय से संबंधित हैं जबकि 05 समेकित निधि और आपदा राहत कोष के बीच समयोजन दर्ज करने से संबंधित है। हमने आपदा राहत पर वास्तविक व्यय जानने के लिए इन लेनदेनों को साफ कर दिया। हमने पाया कि कुछ राज्यों में निर्धारित लेखाकरण परंपरा का अनुकरण किया जा रहा है, कुछ अन्य राज्यों में व्यय लोक खाते से सीधा नामे लिखा गया है। इस विपथन को सही करने के लिए लोक खाते से संवितरण, जिसे संचित निधि में समान समंजन से प्रति संतुलित नहीं किया गया था, उसे संचित निधि से आपदा राहत संबंधी कुल व्यय में वापिस जोड़ दिया गया है। इसके बावजूद कुछ राज्यों में हमने पाया कि व्यय को पूर्णतया हिसाब में नहीं लिया गया था।

निर्धारित लेखाकरण व्यवहारों के अनुपालन में एकरूपता के इस अभाव के कारण हमने पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा अनुकरण की गई 2245 के अंतर्गत कुल व्यय प्रयोग करने की प्रक्रिया को अपनाया है।

11.91 हमने आपदा राहत के अंतर्गत औसत व्यय निकालने के लिए नीचे प्रस्तुत प्रक्रिया का अनुकरण किया है:

- (i) हमने मुख्य शीर्ष 2245 के तहत आपदा राहत के अंतर्गत व्यय वर्गीकृत किया है जिसका जोड़ संबंधित वर्षों हेतु लिया गया है। इसका प्रयोग आवंटन हेतु आधार के रूप में किया गया है।
- (ii) कुछ राज्यों में हमने पाया कि व्यय का अधिकांश भाग लोक खाते में रखे गए आपदा राहत कोष से सीधे नामे डाला गया है। हमने ऐसे व्यय को ऊपर (i) में जोड़ दिया है। वित्त खातों के अंतर्गत आपवादिक रूप से अधिक व्यय के कुछ मामलों में राज्यों द्वारा प्रस्तुत की गई अतिरिक्त सूचना और टिप्पणों को लेखाकरण असंगतियां ठीक करने के लिए हिसाब में लिया गया है।
- (iii) राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष से वार्षिक निर्मुक्तियों को 2245 के अंतर्गत कुल व्यय में से घटा दिया गया था क्योंकि इन्हें आपवादिक प्रकृति की विशिष्ट आपदाओं के लिए अलग से रखा गया था।
- (iv) हमने ऊपर (iii) में प्राप्त योग को उस विशेष वर्ष के लिए आपदा राहत पर व्यय मान लिया। 2009-10 के मूल्यों पर इन व्ययों का अधिमान और 2001-08 की अवधि के लिए औसत व्यय जानने के लिए हमने संबंधित वर्षों में स्फीति हेतु इन आंकड़ों को संमजित कर लिया।
- (v) हमने पाया कि विगत में उन राज्यों, जो कमजोर वित्तीय क्षमता के कारण अतिरिक्त राशि के हकदार थे, के बारे में स्पष्टता की कुछ कमी रही है। हमने इस श्रेणी में सभी विशेष श्रेणी वाले राज्य और 30,203 रुपये (2006-07) के सभी राज्यों के औसत प्रति व्यक्ति कुल सकल घरेलू उत्पाद से नीचे प्रति व्यक्ति आय वाले सभी राज्य अर्थात् बिहार, छत्तीसगढ़, झारखंड, मध्य प्रदेश, उड़ीसा, राजस्थान और उत्तर प्रदेश को शामिल करने का निर्णय लिया। इसलिए हमने ऊपर उल्लिखित राज्यों को ऊपर (iv) में निकाले गए आंकड़ों पर 30 प्रतिशत की वृद्धि करने की अनुमति दी है ताकि आपदा राहत पर उनके औसत व्यय को बाधित करने वाले संसाधनों की कमी की संभावना हेतु क्षतिपूरित किया जा सके।
- (vi) इसके अतिरिक्त हमने ऊपर निकाले गए आंकड़ों की बारहवें वित्त आयोग द्वारा यथा अनुशंसित 2009-10 के लिए आपदा राहत कोष से 10 प्रतिशत अधिक राशि के साथ तुलना की और यह सुनिश्चित करने के लिए कि कम से कम निधिपोषण का मौजूदा स्तर सभी राज्यों में रखा जाए, इन दो संख्याओं की बड़ी संख्या को आधार वर्ष के अनुमान के रूप में अपना लिया।
- (vii) अंततः हमने पंचाट अवधि के लिए अनुमान निकालने हेतु प्रत्येक वर्ष 50 प्रतिशत वृद्धि की अनुमति दी है।

11.92 हम सभी राज्य आपदा राहत कोषों का संचित आकार 33,581 करोड़ रुपये रखने की सिफारिश करते हैं और इनका राज्य वार वर्ष-वार ब्यौरा अनुबंध 11.1 में दिया गया है।

11.93 हम सिफारिश करते हैं कि सामान्य श्रेणी वाले राज्यों के लिए राज्य आपदा राहत कोष का 75 प्रतिशत और विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए 90 प्रतिशत जैसा ऊपर निकाला गया है, का केंद्र द्वारा सहायता अनुदान के रूप में अंशदान किया जाएगा। वर्तमान आपदा राहत कोष की तर्ज पर ये निधियां, उन मार्गनिर्देशों के अनुसार, जो वित्त मंत्रालय/नोडल मंत्रालय द्वारा लागू किए जा सकते हैं, वित्त मंत्रालय द्वारा राज्यों को निर्मुक्त की जानी चाहिए। प्रत्येक वर्ष के लिए केंद्रीय और राज्य वार हिस्सा अनुबंध 11.2 में दिया गया है। इसकी पूर्वापेक्षा के रूप में राज्यों को अपने संबंधित लोक खातों (सब्याज जमाराशियों के अंतर्गत) में राज्य आपदा राहत कोष सृजित करना चाहिए और 31 मार्च 2010 को आपदा राहत कोष के अंतर्गत बकाया राशि को राज्य आपदा राहत कोष में अंतरित कर दें।

11.94 लेखाकरण परंपरा के बारे में हमारा विचार है कि "05-101 के अंतर्गत कोष को अंतरण दर्शाने वाले मुख्य शीर्ष 2245 के उप-मुख्य शीर्ष 01,02 और 80 के अंतर्गत और 05-901 के अंतर्गत राज्य आपदा राहत कोष से पूरी की गई राशि घटाइए" दर्शाने वाले व्यय को पूरा करने की मौजूदा परंपरा जारी रखे जाने की जरूरत है। इससे कम की सूचना देने से अधिक पारदर्शिता आएगी और प्रभावशाली लेखा परीक्षा में समर्थ बनाएगी। भविष्य में लोक खाते से सीधा व्यय करने से दूर रहना चाहिए। यदि प्रशासनिक कारणों से भी राहत पर व्यय 2245 से इतर किसी लेखा शीर्ष से पूरा करना पड़े तो इसे अंततः अंतर लेखा अंतरण के माध्यम से 2245 के अंतर्गत ही दर्ज किया जाना चाहिए। इसी प्रकार राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से प्राप्त राशियों के लिए इसी प्रकार के लेखाकरण तंत्र का अनुपालन किया जाना चाहिए।

11.95 हम सिफारिश करते हैं कि जो राज्य इस लेखाकरण परंपरा का पालन नहीं कर रहे हैं, उन्हें 1 अप्रैल, 2010 से इस व्यवस्था को अपना लेना चाहिए। वित्त मंत्रालय को यह सुनिश्चित करना चाहिए कि इन मानदंडों का पालन हो और 2010-11 की दूसरी किस्त के साथ साथ बाद की किस्तें पूर्णतया ऊपर दिए गए लेखाकरण मानदंडों के अनुसार होनी चाहिए। नियंत्रण-महालेखापरीक्षक इन निर्धारित लेखाकरण परंपराओं के अनुपालन की समुचित रूप से समीक्षा कर सकते हैं।

11.96 हमारी राय में आपदा प्रबंधन अधिनियम के अंतर्गत अनिवार्य रूप से जिला आपदा राहत कोष के गठन की व्यवस्था की समीक्षा की जानी चाहिए। यदि राष्ट्रीय आपदा राहत कोष अथवा राज्य आपदा राहत कोष के तरीके से जिला आपदा राहत कोषों का रखरखाव किया जाना है तो राज्य आपदा राहत के लिए संसाधनों के एकत्रीकरण की नम्यता खो देंगे और इस प्रकार के दृष्टिकोण से किसी ठोस लाभ के बगैर संसाधनों का विखंडन ही होगा। इसलिए यह निर्णय राज्यों पर ही छोड़ देना चाहिए कि क्या उन्हें जिला आपदा राहत कोषों का गठन करना चाहिए अथवा क्या आपदा राहत कोष के अंतर्गत वर्तमान में अनुपालन किए जा रहे राज्य आपदा राहत कोष से एसईसी के अनुमोदन से प्रत्येक जिले में निधियां प्रभावी रूप से दी जा सकती है। आपदा प्रबंधन अधिनियम धारा 48(1) को इस प्रकार संशोधित किए जाने की जरूरत है ताकि राज्यों को यह विकल्प प्रदान किया जा सके।

आपदाओं की सूची

11.97 इस योजना का कार्यक्षेत्र दूसरा मुद्दा है जहां अधिनियम एक सैद्धांतिक परिवर्तन लाया है। अब तक वित्त आयोग प्राकृतिक आपदाओं की सूची निर्धारित करते रहे हैं जिन पर इस योजना के अंतर्गत आपदा व्यय निधि पोषित किया जा सकता है। यह सूची मूल रूप में दूसरे वित्त आयोग ने तैयार की थी और पिछली बार बारहवें वित्त आयोग द्वारा संशोधित की गई थी।

11.98 इस अधिनियम के प्रवृत्त होने के चलते आपदा की परिभाषा यहां तक की मानव-निर्मित कारणों और दुर्घटनाओं को शामिल करते हुए व्यापक हो जाती है। जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है, इस अधिनियम की परिभाषा आपदा के प्रभाव पर केंद्रित है। फिर भी, इस अधिनियम के उपबंधों को प्रचालन में लाने के प्रयोजनार्थ घटनाओं की ठोस सूची और अधिनियम के अंतर्गत निधिपोषण के मानदंडों का निर्धारण करने की जरूरत है।

11.99 राज्यों ने शीत लहर और गरम हवाओं, पाला, बिजली गिरना और समुद्र क्षरण जैसी कुछ घटनाओं को सूची में जोड़ने का अनुरोध किया। हम महसूस करते हैं कि अत्यधिक गरमी और शीत लहर व पाले जैसी घटनाओं का परिमाण मापना मुश्किल होगा और भयंकरता का पैमाना अलग अलग क्षेत्रों में अलग अलग होगा। बिजली गिरना एक स्थानीय घटना है जिसका व्यापक प्रभाव नहीं पड़ता। समुद्र क्षरण ऐसी घटना है जो काफी लंबे समय में होती है और इसलिए उपशमन के प्रयासों के माध्यम से अच्छी तरह मुकाबला किया जा सकता है।

11.100 हमारी राय में जहां तक राज्य आपदा राहत कोषों का संबंध है, वित्त आयोगों द्वारा अपनाई गई आपदा राहत कोषों की मौजूदा सूची ने काफी हद तक राज्यों की आवश्यकताओं को पूरा किया है। लेकिन बहुत विशिष्ट घटनाएं जो मानव-निर्मित भी हो सकती हैं और जिनके लिए अत्यधिक निधिपोषण की जरूरत होगी परन्तु इनके होने के मौके बड़े कम हैं, उनके लिए आपदा प्रबंधों का वित्त पोषण राज्य आपदा राहत कोषों के बाहर छोड़ दिया जाना चाहिए। भारत सरकार उपयुक्त आपदाओं की सूची बनने और निधिपोषण के सुविचारित मानदंड निर्धारित करने के पश्चात ऐसी मानव-निर्मित आपदाओं के संबंध में राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से आपदा राहत के वित्तपोषण पर विचार कर सकती है। यदि ऐसी मानव निर्मित आपदाओं को शामिल किया जाना है तो पर्याप्त अतिरिक्त बजटीय आवंटनों का प्रावधान करना होगा।

11.101 179 विस्फोटकों, विषाक्त और अत्यंत प्रतिघातक रसायनों की विनिर्दिष्ट मात्राओं के लिए हाल में अधिसूचित लोक जवाबदेही बीमा अधिनियम, 1991 में खतरनाक कार्यकलापों में लगे उद्यमों के लिए जवाबदेही का सिद्धांत स्थापित किया गया है। वर्ष 2008 में इस अधिनियम के अंतर्गत पर्यावरण राहत कोष की स्थापना ने इसके उपबंधों को और सुदृढ़ कर दिया है। 31 मार्च 2009 को पर्यावरण राहत कोष के पास 285 करोड़ रुपये की संचित राशि थी। इस प्रकार विधायी ढांचे में मानव-निर्मित आपदाओं के वित्तपोषण हेतु दूसरे साधन की व्यवस्था की गई है। लोक जवाबदेही बीमा अधिनियम को अनुसूची में व्यवस्थित राहत की राशि के समुचित स्फीतिकारी सूचकांकन और इस अधिनियम के अंतर्गत शामिल किए गए रसायनों की सूची का विस्तार करके सुदृढ़ किए जाने की आवश्यकता है।

क्षमता निर्माण

11.102 प्रभावी आपदा अनुक्रिया की जटिल स्थितियों से निपटने के लिए प्रशिक्षित मानवशक्ति की आवश्यकता होती है, जहां प्रभावी और तीव्र संभाल मनुष्य की जान व माल पर आपदा का प्रभाव कम कर सकती है। अनुक्रिया संभालने और लोगों के बीच जागरूकता लाने वाले के बीच क्षमता निर्माण के उपाय निरंतर किए जाने की आवश्यकता है। किसी राज्य के राज्य आपदा राहत कोष के समग्र आकार के आधार पर 525 करोड़ रुपये के अतिरिक्त अनुदान की सिफारिश की जा रही है जिसमें आवंटित राशि 5 करोड़ रुपये, 15 करोड़ रुपये, 20 करोड़ रुपये और 25 करोड़ रुपये निर्धारित की है, यदि संबंधित राज्य के लिए औसत वार्षिक आवंटन क्रमशः 50 करोड़ रुपये 200 करोड़ रुपये, 500 करोड़ रुपये हैं और 30 करोड़ रुपये यदि आवंटन 500 करोड़ रुपये से अधिक है। इस राशि का प्रयोग आपदा अनुक्रिया की बेहतर संभाल के लिए प्रशासनिक मशीनरी में क्षमता निर्माण हेतु कार्यकलाप करने और जिला व राज्य स्तर की आपदा प्रबंधन योजनाएं बनाने में प्रयोग किया जा सकता है जैसा कि आपदा प्रबंधन अधिनियम में परिकल्पित है। प्रत्येक राज्य के लिए आवंटन अनुबंध 11.3 में दिया गया है।

पूल में की गई अधिप्राप्ति के लिए कोष

11.103 हाल में सृजित राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया दल की भूमिका उन आपदाओं के लिए अपनी प्रतिक्रिया दिखाने में महत्वपूर्ण है जो भयंकर प्रकृति के होते हैं और प्रभावितों को तत्काल राहत की जरूरत होती है। राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण और राज्य सरकारों के साथ हमारे विचार विमर्श में यह तथ्य उजागर हुआ कि अल्प नोटिस पर राहत सामग्री की अधिप्राप्ति से प्रायः मूल्य निर्धारण में संबद्ध अधिदेय होता है और यह विपरीत रूप से गुणवत्ता को प्रभावित कर सकता है। यह सुझाव दिया जाता है कि तत्काल राहत के लिए उपस्कर और सामग्री का एक राष्ट्रीय बीजक रखा जाए। यह सलाह भी दी जाती है कि राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया दल के पास जीवन रक्षक उपस्कर और तंबूओं जैसी मदों के बीजक तैयार रखे जाएं। इसलिए हम प्रस्ताव करते हैं कि इस प्रयोजनार्थ राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष को परिक्रमी निधि के रूप में 250 करोड़ रुपये की आरंभिक राशि उपलब्ध करायी जाए। जब कभी इन मदों का प्रयोग आपदा के प्रतिक्रियास्वरूप हो, इस लागत (अथवा उन मदों जो पुनः प्रयोग की जा सकती है, का किराया) को संबंधित राज्य सरकार द्वारा वहन किए गए राहत अभियानों की समग्र लागत में दर्ज कर दिया जाए और बीजक को नियमित आधार पर फिर से भर लिया जाए।

जोखिम पूलिंग और बीमा

11.104 जोखिम पूलिंग और बीमा के बारे में इस विषय पर पूर्ववर्ती वित्त आयोगों द्वारा व्यक्त किए गए विचार, से सहमत हैं कि व्यक्ति स्तर पर आपदा जोखिम की पूलिंग भारत जैसे देश में बहुत बड़ी चुनौती है, जहां आपदाओं से प्रभावित अधिकांश लोग बुनियादी रूप में गरीब हैं जिनके पास परिणामतः इसमें शामिल जोखिम प्रीमियम के भुगतान की बहुत कम क्षमता है। इस तथ्य के अतिरिक्त कि प्राकृतिक आपदाओं के विरुद्ध बीमा के लिए जोखिम प्रीमियम का भुगतान अत्यंत अलोकप्रिय कदम हो सकता है क्योंकि एक बहुत बड़े भौगोलिक क्षेत्र में फैले संभावित लाभार्थियों की इतनी बड़ी संख्या से ऐसा प्रीमियम इकट्ठा करने की प्रशासनिक लागत वास्तव में अत्यधिक होगी। आपदा राहत

को काफी समय से लोक कल्याण के रूप में देखा जाता है जिसे राज्य सरकार द्वारा मुफ्त में दिया जाना चाहिए और उस स्थिति में कि कोई बीमा प्रीमियम लागू नहीं किया जा सकता (अथवा मामूली सी राशि), जोखिम पूंलिंग का मूल विचार निष्फल हो जाता है। हमारे विचार में उच्च-बारंबारता-कम प्रबलता वाली आपदा घटनाओं हेतु राज्य सरकारों के लिए बीमा मध्यवर्ती के माध्यम से किए जाने की बजाय सीधे आपदा राहत पहुंचाना वास्तव में सस्ता होगा जैसा कि वर्तमान में किया जा रहा है। कम बारंबारता-उच्च प्रबलता वाली आपदाओं के लिए बीमा तंत्रों के माध्यम से वित्त पोषण निश्चित रूप से व्यवहार्य विकल्प है। फिर भी, भारत में बीमा व्यापन का न्यून स्तर मानते हुए आपदा घटनाओं को व्यक्त करने वाले बीमा उत्पाद भविष्य में ही कभी मूर्त रूप लेंगे।

प्रशासनिक तंत्र

11.105 आपदा प्रबंधन अधिनियम में परिकल्पित प्रशासनिक तंत्र को संरचना के प्रत्येक स्तर पर शक्तियों और जिम्मेदारियों का स्पष्ट उल्लेख करते हुए लागू करने की जरूरत है। राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया कोष को राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के समग्र निदेशों के अंतर्गत जैसाकि इस अधिनियम में व्यवस्थित है, राष्ट्रीय कार्यकारी समिति द्वारा संचालित किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, राज्य आपदा अनुक्रिया कोषों को जैसाकि आयोग ने सिफारिश की है, राज्य के हिस्से सहित अनुदान को मिलाकर राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण के समग्र निदेशों के अंतर्गत जैसाकि इस अधिनियम में व्यवस्थित है, राज्य कार्यकारी समिति द्वारा संचालित किया जा सकता है।

11.106 मौजूदा समय में जबकि प्रशासनिक पहलू गृह मंत्रालय द्वारा निपटाया जाता है (कुछेक आपदाओं को छोड़कर, जैसा कि पहले उल्लेख किया गया है), वित्तीय मामलों को वित्त मंत्रालय द्वारा संभाला जाता है। हम महसूस करते हैं कि आपदा प्रबंधन अधिनियम द्वारा अधिदेशित समग्र संरचना के अंतर्गत राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के साथ राज्य आपदा राहत कोष के प्रशासन के लिए यह तंत्र जारी रखा जाना चाहिए।

सिफारिशों का सारांश

11.107 हमारी सिफारिशें संक्षेप में नीचे दी गई हैं:

- (i) आपदा राहत कोषों का संबंधित राज्यों के राज्य आपदा राहत कोष और राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष का राष्ट्रीय आपदा राहत कोष में विलय कर दिया जाना चाहिए। राज्य आपदा राहत कोषों को अंशदान को सामान्य श्रेणी के राज्यों के लिए केंद्र और राज्यों में 75:25 के अनुपात में और विशेष श्रेणी वाले राज्यों के लिए 90:10 के अनुपात में बांटा जाना चाहिए (पैरा 11.78, 11.79 और 11.82)
- (ii) दिनांक 31 मार्च 2010 को राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता कोष और राज्य आपदा राहत कोषों के अंतर्गत बाकी शेषों को

राष्ट्रीय आपदा राहत कोष और संबंधित राज्य आपदा राहत कोषों में अंतरित किया जाना है (पैरा 11.78 और 11.93)।

- (iii) राष्ट्रीय आपदा राहत कोष के लिए बजटीय प्रावधान इस कोष से पिछले वर्ष के व्यय से जोड़ा जाना चाहिए। वस्तु और सेवा कर के शुरु होने से उपकरों को सम्मिलित किया जा रहा है, वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करनी होगी (पैरा 11.78)।
- (iv) राज्य आपदा राहत कोष का पूरा आकार 33,581 करोड़ रुपये का बैठता है जिसे उपर्युक्त अनुपात में बांटा जाना है (पैरा 11.92)।
- (v) क्षमता निर्माण के लिए 525 करोड़ रुपये का अतिरिक्त अनुदान उपलब्ध कराया गया (पैरा 11.102)
- (vi) राष्ट्रीय आपदा अनुक्रिया दल को तत्काल राहत के लिए आवश्यक मदों के बीजकों के रखरखाव हेतु 250 करोड़ रुपये की सहायता।
- (vii) आपदा प्रबंधन अधिनियम में जिला आपदा राहत कोष से संबंधित प्रावधान की समीक्षा की जाए और इन कोषों की स्थापना राज्यों के विवेक पर छोड़ देनी चाहिए (पैरा 11.96)।
- (viii) उपशमन और पुनर्निर्माण कार्यकलापों को वित्त आयोग अनुदानों के माध्यम से निधिपोषित करने की योजनाओं से अलग रखा जाए और इन्हें केंद्र और राज्यों की समग्र विकास योजना निधियों से पूरा किया जाए (पैरा 11.83)।
- (ix) आपदाओं की सूची को वित्त आयोग के अनुदानों के माध्यम से वित्तपोषित योजना के अंतर्गत शामिल किया जाए जैसी कि मौजूदा समय में बनी हुई है। लेकिन अधिक गंभीर मानव निर्मित आपदाओं पर एक बार मानदंड निर्धारित होने और राष्ट्रीय आपदा राहत कोष को अपेक्षित अतिरिक्त आवंटन मिलने पर राष्ट्रीय आपदा राहत कोष से निधिपोषण हेतु विचार किया जा सकता है। (पैरा 11.100)।
- (x) आपदा राहत के लिए प्रशासनिक तंत्र आपदा प्रबंधन अधिनियम में निर्दिष्ट-अनुसार होगा, अर्थात् केंद्र में राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण/राष्ट्रीय कार्यकारी समिति और राज्य स्तर पर राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण/राज्य कार्यकारी समिति। वित्तीय मामलों का हिसाब विद्यमान परंपरा के अनुसार वित्त मंत्रालय रखेगा। (पैरा 11.105 और 11.106)
- (xi) राज्य आपदा राहत कोषों को केंद्रीय सहायता जारी रखने के लिए निर्धारित लेखाकरण मानदंडों का पालन किया जाएगा (पैरा 11.95)।