अध्याय 8

आपदा जोखिम प्रबंधन

उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने राज्य सरकारों को आपदा प्रबंधन के लिए निधियों के आबंटन के निर्धारण हेतु व्यय आधारित दृष्टिकोण अपनाया है। विगत रीति से हटकर वर्ष 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में हमने एक नई पद्धति की अनुशंसा की है, जो आपदा प्रबंधन के लिए राज्य-वार आबंटन का निर्धारण करने के लिए क्षमता (जैसा विगत व्यय से परिलक्षित होता है), जोखिम एक्सपोजर (क्षेत्र एवं जनसंख्या) तथा जोखिम एवं भेद्यनीयता (आपदा जोखिम सूचकांक) का एक संयोजन है। यह 2021-22 से 2025-26 के लिए पांच वर्ष की पंचाट अवधि हेतु जारी रहेगी।

इसी प्रकार हमने संघ एवं राज्य दोनों ही स्तरों पर प्रशमन निधि के लिए राष्ट्रीय आपदा प्रशमन कोष (एनडीएमएफ) तथा राज्य आपदा प्रशमन कोष को जारी रखने की अनुशंसा की है, जो राज्यों में प्रशमन उपायों के कार्यान्वियन में सहायक सिद्ध होगी, जैसा कि आपदा प्रबंधन अधिनियम 2005 में यथा प्रदत्त है। राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस कोष तथा एनडीएमएफ के समग्र आबंटन के तहत छह प्रकार के अलग से किए गए आबंटन को विशेष पहलों के माध्यम से आपदा से निपटने की तैयारी, प्रशमन तथा रिकवरी से संबंधित कतिपय प्राथमिकताओं के समाधान हेतु जारी रखने का निर्णय लिया है।

जोखिम प्रबंधन के बाजार आधारित लिखतों को बढ़ावा देने तथा वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करने हेतु हमने अनेक विचारों एवं नवप्रवर्तनों का एक संग्रह (सेट) प्रस्तुत किया है।

8.1 विचारार्थ विषय (टीओआर) पैरा-9 के तहत आयोग को वित्तपोषण आपदा प्रबंधन पहलों पर विशेष रूप से आपदा प्रबंधन अधिनियम-2005 (2005 का 53) के अधीन गठित कोषों के संदर्भ में, वर्तमान व्यवस्थाओं की समीक्षा करने और तत्संबंध में उपयुक्त अनुशंसाएं करने का अधिदेश प्रदान करता है। इसके अतिरिक्त, पैरा-7 में आयोग से निम्नलिखित क्षेत्रों में, "राज्यों के लिए अभिशासन के उपयुक्त स्तर पर मापने योग्य निष्पादन आधारित प्रोत्साहन का प्रस्ताव करने पर विचार करने की भी अपेक्षा की गई है...(iii) भारत सरकार की प्रमुख स्कीमों के कार्यान्वियन, आपदा सह्य अवसंरचना,

सतत विकास लक्ष्यों को प्राप्त करने में उपलब्धियां और उनके व्यय की गुणवत्ता।" तत्पश्चात, हमसे दो रिपोर्ट प्रस्तुत करने के लिए कहा गया, पहला, 2020-21 के लिए तथा 2021-22 से 2025-26 की विस्तारित अवधि के लिए अंतिम रिपोर्ट। इसके अंत में हमने इस विषय पर 2020-21 की रिपोर्ट के अध्याय-6 में अपनी अनुशंसाएं दी थी।

8.2 प्रथम रिपोर्ट में, हमने आपदा जोखिम प्रबंधन के वर्तमान तंत्र की संक्षिप्त रूपरेखा प्रस्तुत की थी। हमने आपदा जोखिम प्रबंधन पर इस अध्याय के अनुच्छेद 6.4 में पंद्रह अनुशंसाएं (i से xv)की। इनमें प्रशमन कोषों का गठन, राष्ट्रीय तथा राज्य स्तर पर निधियों/कोषों का आबंटन, आपदा जोखिम प्रबंधन निधि का आकलन करने के लिए एक नई पद्धति तथा प्रशमन एवं रिस्पोंस को कवर करने के लिए विभिन्न राज्यों को निधियों का आबंटन शामिल है। राष्ट्रीय तथा राज्य स्तर पर आपदा प्रबंधन के लिए कुल निर्धारित अनुदान में से 20 प्रतिशत आपदा प्रशमन के लिए तथा शेष 80 प्रतिशत रिस्पोंस निधि के रूप में निर्धारित किया गया था। रिस्पोंस निधि को तीन और विंडो में क्रमशः 50.0:37.5:12.5 के अनुपात में रिस्पोंस एवं राहत, रिकवरी (आपदा से उभरने) एवं पुनर्निर्माण तथा क्षमता निर्माण के रूप में विभाजित किया गया। इसके अतिरिक्त, राष्ट्रीय आपदा प्रशमन कोष (एनडीएमएफ) के अंतर्गत चार प्राथमिकताएं तथा राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस निधि (एनडीआरएफ) के अंतर्गत दो प्राथमिकताओं की पहचान की गई।

8.3 हमने संघ एवं राज्य सरकारों से प्राप्त फीडबैक सहित अनुशंसाओं की समीक्षा की। हमने भारत में आपदा प्रबंधन के वर्तमान ढाँचे में अप्रत्याशित कोविड-19 महामारी के सन्दर्भ में भी जांच की। सभी प्रासंगिक मुद्दों को ध्यान में रखने के पश्चात 2021-22 से 2025-26 की अवधि के लिए आपदा जोखिम प्रबंधन के संबंध में अनुशंसाएं की गयी हैं।

पृष्ठभूमि

8.4 प्रारंभ में मुख्य रूप से आपदा राहत पर ध्यान केंद्रित था परंतु विगत वर्षों में, आपदा प्रबंधन संघ-राज्य संबंधों के मध्य पहलू एवं विषय के रूप में उभरकर आया है। पूर्ववर्ती वित्त आयोगों ने भी अपनी अनुशंसाओं का प्रारूपण करते हुए शब्द 'आपदा राहत' का उपयोग किया है। तथापि, आपदा प्रबंधन अधिनियमने संघ तथा राज्य दोनों सरकारों की जिम्मेदारियोंऔर कार्रवाइयों के क्षेत्र को आपदा प्रबंधन के व्यापक कार्यों तक विस्तारित किया है, जिसमें राहत एवं रिस्पोंस (कार्रवाई), तैयारी एवं प्रशमन तथा रिकवरी (सामान्य स्थिति बहाल करना) एवं पुनर्निर्माण को शामिल किया गया है।

8.5 आपदा प्रबंधन अधिनियम द्वारा राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) और राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एसडीएमए) की स्थापना की गई, तत्पश्चात प्रबंधन के लिए नई संस्थानिक संरचना का सृजन भी हुआ है। अधिनियम के अनुरूप, इन संस्थाओं की भूमिका एवं कार्यों ने तेरहवें वित्त आयोग और चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसाओं को प्रभावित किया है। उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने आपदा प्रबंधन के लिए वित्तीय व्यवस्थाओं को सुदृढ़ करने हेतु एक क्रमिक एवं प्रगतिशील दृष्टिकोण अपनाया है। उनकी अनुशंसाओं के आधार पर, संघ और राज्य स्तरों पर दिशानिर्देशों एवं मानकों के साथ कोषों की एक सुव्यवस्थित योजना का संस्थानीकरण किया गया है।

8.6 आपदाओं के लिए वित्तपोषण की इस योजना ने राज्य सरकारों को आपदा रिस्पोंस और राहत पहुंचाने की उनकी आवश्यकताओं की पूर्ति करने हेतु एक आत्मनिर्भर सहायता स्रोत उपलब्ध कराया है। इसके अतिरिक्त, इन कोषों की एक राष्ट्रीय आपदा कोष के माध्यम से पुनः पूर्ति कर इसे संवर्धित (रिप्लेनिश्ड) किया जा सकता है, जब असाधारण गंभीर आपदाओं के लिए उनकी आवश्यकता महसूस की जाए। सहायता के लिए दिशानिर्देशों और मानकों को आवधिक रूप से संशोधित किया गया है, जिसके परिणास्वरूप आपदा से प्रभावित राज्य सरकारों के लिए ज्यादा प्रावधान किए गए हैं।

8.7 प्रत्येक पांच वर्षों में इन व्यवस्थाओं की समीक्षा किए जाने से हमें वित्तपोषण व्यवस्थाओं में नवप्रवर्तन लाने तथा आपदा प्रबंधन कार्य की दक्षता एवं समानता में सुधार लाने का अवसर मिलता है। वित्त आयोगों से कुछ विचारों (ए सेट ऑफ कंसिड्रेशन्स) के सेट के आधार पर राज्यों को वित्तीय संसाधनों के आबंटन के बजाय, एक व्यापक कार्य का समाधान करने की अपेक्षा की जाती है। इस व्यापक कार्य का आशय देश में जोखिम एवं भेद्यनीयता (वुलनरेबिलिटी) के संदर्भ में समीक्षा करना, आपदा प्रबंधन के संस्थानिक एवं नीतिगत आयामों में सुधार लाना, आपदा प्रबंधन के कार्यक्षेत्र का विस्तार करना और अधिक संख्या में हितधारकों को एक ऐसे क्षेत्र में सहभागिता करने के लिए प्रोत्साहित करना है, जिनका भौतिक सुरक्षा, संरक्षा तथा लोगों के कल्याण पर प्रत्यक्ष प्रभाव है।

8.8 विगत वर्षों के दौरान, अपनी अनुशंसाओं के माध्यम से वित्त आयोगों ने नवप्रर्वतनों और सुधारों को लगातार उसी तरह बढ़ावा दिया है जैसा कि विभिन्न स्तरों पर सरकारें आपदा प्रबंधन को प्रश्रय देती हैं। हम वही मार्ग और पूर्व-प्रथा (प्रेसिडेंट) का अनुसरण करना चाहते हैं, हालाकि हमने आपदाओं की बारंबारता तथा मानव एवं आर्थिक आधारों पर उनके व्यापक प्रभावों को ध्यान में रखते हुए बढ़ती तात्कालिक आवश्यकताओं पर अधिक बल दिया है।

वित्त आयोग की अनुशंसाओं की उभरती प्रासंगिकता

8.9 विभिन्न अंतदृष्टियों ने हमें अपनी अनुशंसाएं करने एवं उनकी समीक्षा करने की प्रक्रिया में हमारा मार्गदर्शन किया है। इनमें सबसे महत्वपूर्ण है 'विचार्थ विषय' (टीओआर)। दूसरा महत्वपूर्ण अंतदृष्टि जलवायु परिवर्तन का प्रभाव रहा है। विगत पांच वर्षों में देश ने विभिन्न राज्यों (उत्तराखंड, तमिलनाडु, असम, बिहार और केरल) में बड़े पैमाने पर बाढ़, चक्रवात फैलिन, हुद्हुद (ओडिशा), ओखी (तमिलनाडु), तितली (आन्ध्रप्रदेश और ओडिशा), गाजा (केरल एवं तमिलनाडु), बुलबुल, फैनी, अम्फान (पश्चिम बंगाल) और उसके बाद क्रमिक सूखा (राजस्थान, महाराष्ट्र, कर्नाटक, आंध्र प्रदेश और तेलंगाना) का सामना किया है।

8.10 तीसरा, एनडीएमए एवं एसडीएमए, जो सुस्थापित संस्थाएं बन चुकी हैं, ने आपदा प्रबंधन के कार्यक्षेत्र को पारंपरिक रिस्पोंस-एंड-रिलीफ कार्यों से परे विस्तारित करते हुए उसमें आपदा से निपटने की तैयारी, प्रशमन एवं रिकवरी तथा पुनर्निर्माण को शामिल किया है। आपदा प्रबंधन वैश्विक रूप से और अधिक विशेषीकृत क्षेत्र बन गया है, जिसके तहत जोखिम आकलन, जोखिम हस्तांतरणऔर जोखिम प्रशमन की दिशा में भारी मात्रा में साहित्य उपलब्ध हुआ है। इसकी व्यावसायिक आवश्यकताएं भी राष्ट्रीय और राज्य स्तरों पर बढ़ गई है, क्योंकि राज्यों ने आपदा प्रबंधन के विभिन्न क्षेत्रों में विविध पहल की हैं। गैर-सरकारी संगठनों (एनजीओ) तथा निजी क्षेत्र की सहभागिता ने भी एक क्षेत्रक (सेक्टर) के रूप में आपदा प्रबंधन के कार्यकलापों में भगीदारी बढ़ाने में सहायता की है, जैसा कि हाल ही में कुछ गंभीर आपदा की स्थितियों में देखा गया है।

8.11 चौथा, संघ सरकार ने कोविड-19 महामारी के रोकथाम के लिए आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रावधानों का उपयोग किया है। विगत में ऐसी घटनाओं के लिए राज्य सरकारों ने महामारी रोग अधिनियम 1897 के प्रावधानों का प्रयोग किया है। चूंकि संविधान की सातवीं अनुसूची में संक्रामक रोगों/ महामारी और लोक स्वास्थ्य जैसे संबंधित व्यापक विषयों तथा संबंधित प्रविष्टियों को राज्य सूची और समवर्ती सूची में एक राज्य से दूसरे राज्यों में बीमारियों के प्रसार को रोकने के अलावा इसे स्पष्ट रूप से शामिल नहीं किया गया- कुछ पर्यवेक्षकों ने महसूस किया था कि संघ और राज्यों की भूमिकाओं में स्पष्टता लाने व सुधार हेतु संवैधानिक ढांचे में गुंजाइश है। दूसरे प्रशासनिक सुधार आयोग (2006) ने "आपात स्थिति, प्राकृतिक या मानव जनित प्रबंधन" के लिए समवर्ती सूची में प्रविष्टियां शामिल करने की अनुशंसा की थी। संविधान के कार्यकरण की समीक्षा के लिए गठित राष्ट्रीय आयोग (2002) में इसी तरह अनुशंसा की थी। यह उल्लेखनीय है कि 2005 में संसद में आपदा

प्रबंधन अधिनियम को पारित करने के लिए भी, संसद को समवर्ती सूची की 23वीं प्रविष्टि-सामाजिक सुरक्षा और सामाजिक बीमा; रोजगार और बेरोजगारी के संबंध में अपनी विधायी क्षमता का पता लगाना था। हमारी जानकारी के अनुसार गृह मंत्रालय ने आपदाओं के परिधि से संबंधित विधायी कमियों को दूर करने के लिए एक टॉस्क फोर्स का गठन किया है। इसे ध्यान में रखते हुए हम आशा करते हैं कि कोविड-19 जैसी महामारियों से निपटने के लिए विधायी ढांचे को जल्द ही सुगम बनाया जाएगा। हमने इस विषय पर आपदा प्रबंधन अध्याय की अपेक्षा स्वास्थ-क्षेत्र के लिए अध्याय में कोविड-19 के समाधान विषय पर चर्चा की है।

8.12 पांचवां बीमा क्षेत्र में, विशेष रूप से 2015-16 में आटोमेटिक रूट के तहत, विदेशी प्रत्यक्ष निवेश की सीमा को बढ़ाकर 49 प्रतिशत किए जाने के उपरांत, विगत दशक में भारी संवृद्धि देखी गई है। अग्रणी वैश्विक बीमा कंपनियों ने घरेलू कंपनियों के सहयोग से भारत में प्रचालन (ऑप्रेशन्स) स्थापित किए हैं और बाजार में विविध जीवन एवं गैर-जीवन बीमा सेवाएं एवं उत्पाद प्रारंभ किए हैं। चूंकि पारिवारिक आय में बढ़ोत्तरी हुई है, इसलिए भारत में बीमा क्षेत्रक में उत्पाद नवप्रवर्तन, न्यूनतम प्रीमियम, बेहतर दावा प्रबंधन एवं विनियामक पर्यवेक्षण के माध्यम से उल्लेखनीय वृद्धि प्राप्तकिए जाने की उम्मीद है। परिवारों के आपदा प्रबंधन के वित्तीय बोझ को काफी हद तक कम करने हेतु, बीमा क्षेत्रक का लाभ विशेषकर समृद्ध परिवारों द्वारा लिया जा सकता है।

8.13 अंततः, भारत ने तीन बड़े वैश्विक रूपरेखा- सतत विकास लक्ष्यों(एसडीजीएस), जलवायु परिवर्तन पर पेरिस समझौता (एग्रीमेंट) और आपदा जोखिम प्रशमन पर सेन्दई फ्रेमवर्क (एसएफडीआरआर)[1] पर हस्ताक्षर किए हैं जिन्हें 2015 में सृजित किया गया था। इन रूपरेखा के अनुसार, सरकार तथा अन्य हितधारकों के स्तर पर अंतर-संबंधित कार्यों का एक सेट बनाया जाना चाहिए जिनसे प्रशमन एवं अनुकूलता में सुधार लाया जा सके, विनियमनों का सुदृढ़ीकरण किया जा सके, जोखिमों एवं भेद्यनीयताओं को कम किया जा सके तथा राज्य और सिविल सोसाईटी के स्तर पर बेहतर तालमेल सुनिश्चित किया जा सके। इन फ्रेमवर्कों के प्रति भारत की प्रतिबद्धता के अनुसार सुसंगत कदम उठाने होंगे ताकि हम इन विकास फ्रेमवर्कों के प्रमुख संकेतकों को हासिल कर सकें।

8.14 जलवायु परिवर्तन से निपटने के लिए भारत ने जलवायु परिवर्तन पर राष्ट्रीय कार्य योजना (एनएपीसीसी) के अंतर्गत सौर ऊर्जा, ऊर्जा दक्षता, जल, कृषि, हिमालयी पारितंत्र, संधारणीय पर्यावास, हरित भारत और कार्यनीतिक जानकारी के लिए विशिष्ट क्षेत्रों में आठ मिशन प्रारंभ किए हैं।

[1]संयुक्त राष्ट्र के सदस्य राष्ट्रों द्वारा जापान के सेन्दई में 14 से 18 मार्च 2015 को जोखिम न्यूनीकरण पर आयोजित विश्व सम्मेलन द्वारा अपनाए जाने के कारण इसे सेन्दई रूपरेखा के नाम से जाना जाता है।

राज्य स्तरों पर जलवायु संबंधी कार्रवाईयां जलवायु परिवर्तन पर राज्य जलवायु परिवर्तन कार्य योजना (एसएपीसीसी) पर आधारित हैं। जलवायु परिवर्तन पर राज्यों के विशिष्ट मुद्दों को ध्यान में रखते हुए एनएपीसीसी की तर्ज पर तैंतीस राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों ने अपनी एसएपीसीसी तैयार की है। एसएपीसीसी के इन पहलूओं में अन्य बातों के साथ-साथ क्षेत्र विशिष्ट तथा अंतर क्षेत्रीय प्राथमिकता आधारित जलवायु संबंधी कार्रवाईयों की रूपरेखा तैयार की है। संघ सरकार राज्यों/संघ राज्य क्षेत्रों में जो विशेष रूप से जलवायु परिवर्तन के प्रतिकूल प्रभाव के प्रति संवेदनशील है, में अनुकूलन उपायों में सहयोग प्रदान करने के लिए जलवायु परिवर्तन के लिए राष्ट्रीय अनुकूलन कोष (एनएएफसीसी) को भी कार्यान्वित कर रही है। एनएएफसीसी के अंतर्गत 27 राज्यों में कृषि, जल, वानिकी आदि में अनुकूलता से संबंधित मुद्दों से निपटने के लिए 30 परियोजनाएं स्वीकृत की गई है। भारत सरकार ने नवीकरणीय ऊर्जा, वनीकरण, ऊर्जा दक्षता और शहरी विकास के क्षेत्रों में महत्वाकांक्षी कार्य भी प्रारंभ की है। इन प्रयासों के परिणाम स्वरूप भारत की अपने सकल घरेलू उत्पाद की उत्सर्जन तीव्रता में 2020[2] तक 20-25 प्रतिशत तक की कमी किए जाने की स्वैच्छिक प्रतिज्ञा को पूरा करते हुए राष्ट्रीय जलवायु परिवर्तन संबंधी कार्य योजना (एनएपीसीसी) के कार्यान्वयन और अन्य उपायों के फलस्वरूप 2005 के स्तर की तुलना में सकल घरेलू उत्पाद की उत्सर्जना तीव्रता में 2005 और 2014 के बीच लगभग 21 प्रतिशत तक की कमी आई हैं। एनएपीसीसी के तहत शुरू किए गए मिशनों की सफलता जलवायु परिवर्तन से निपटने और अपने स्थायीविकास लक्ष्यों (एडीसीजीएस) को हासिल करने लिए पेरिस समझौतों के लिए भारत की प्रतिबद्धता सराहनीय है।

अध्ययन और अंतरराष्ट्रीय कार्यशाला

8.15 बदलते संदर्भऔर प्राथमिकताओं को ध्यान में रखते हुए हमने अपनी अनुशंसाएं करने के लिए एनडीएमए के सहयोग से दो अध्ययन करवाए। इनमें एक संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (यूएनडीपी) द्वारा किया गया जिसने आपदा जोखिम वित्तपोषण रीतियों की समीक्षा की और अनेक अनुशंसाएं की, जो राज्य आपदा रिस्पोंस कोष (एसडीआरएफ) और राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस कोष (एनडीआरएफ) के लिए आबंटनों को, वित्तपोषण विंडो के विविधीकरण तथा संसाधन एकत्रीकरण के स्रोतों को कवर करती हैं। दूसरा अध्ययन इंडियन इंस्टीट्यूट फॉर ह्युमन सेंटलमेंट्स, बेंगलूरु द्वारा किया गया जिसने उन शहरी जोखिमों एवं भेद्यनीयताओं तथा क्षमताओं एवं संसाधनों से संबंधित मुद्दों पर ध्यान केंद्रित किया जिन्हें शहरी स्थानीय निकायों द्वारा समाधान के लिए उठाया गया था। विश्व बैंक और यूएनडीपी

[2] भारत की द्विवार्षिकी रिपोर्ट, 2018

की सहायता से हमने दिल्ली में (12 एवं13 नवंबर 2018) आपदा जोखिम वित्तपोषण पर एक अंतर्राष्ट्रीय कार्यशाला आयोजित की। कार्यशाला ने विभिन्न अंतर्राष्ट्रीय विशेषज्ञों, वरिष्ठ सरकारी अधिकारियों और निजी क्षेत्र तथा बीमा उद्योग के प्रतिनिधियों को एक मंच पर लाने का अवसर प्रदान किया। इस मंच में आपदा जोखिम वित्तपोषण के विभिन्न पहलूओं पर चर्चा की गई। कार्यशाला में आपदा कोषों के आकार एवं आबंटन के बारे में विभिन्न विचार प्रस्तुत किए गए और बेहतर जोखिम प्रबंधन के लिए विविधीकृत वित्तीय लिखतों एवं सेवाओं की आवश्यकता को उजागर किया गया।

राज्यों की प्राथमिकताएं

8.16 राज्य सरकारों ने आयोग को ज्ञापन भी प्रस्तुत किए हैं। राज्यों ने अनेक मांगे प्रस्तुत कीं, जो कमोबेश उसी प्रकार थी जैसा कि उन्होंने पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के समक्ष प्रस्तुत की थीं। उनकी प्रमुख मांगे निम्न प्रकार हैः

i. राज्यों के लिए एसडीआरएफ आबंटन बढ़ाए जाने की आवश्यकता है। अधिकांश राज्यों ने यह अनुशंसा की कि आबंटन के लिए वर्तमान मानदंड, जो विगत व्ययों के आधार पर है, की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है, और जोखिम तथा भेद्यनीयता को ध्यान में रखे जाने की आवश्यकता है। तथापि, कुछ राज्यों की यह राय थी कि आबंटन विगत व्ययों के आधार पर ही जारी रखे जाने चाहिए।

ii. कुछ राज्यों की यह राय थी कि एसडीआरएफ का वित्तपोषण पूर्णतया संघ सरकार द्वारा किया जाना चाहिए, क्योंकि उन्हें बराबर की हिस्सेदारी उपलब्ध कराने में कठिनाई होती है।

iii. राज्यों और एसडीएमए को राहत राशि के संवितरण को और अधिक लचीला बनाया जाना चाहिए। एसडीआरएफ और एनडीआरएफ के लिए सहायता के मानकों को राष्ट्रीय स्तर पर निर्धारित किया जाता है, और राज्यों के पास कतिपय क्षेत्रों, विशेष रूप से दूर–दराज एवं पहाड़ी क्षेत्रों की विशिष्ट आवश्यकताओं के लिए इनमें हमेशा लचीलापन नहीं रहता।

iv. एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के लिए दिशानिर्देशों में शामिल सहायता के लिए विचार किए जाने वाले मदों की सूची और मानकों को संशोधित औरइसमें सुधार किया जाना चाहिए।

v. एनडीआरएफ के माध्यम से केंद्रीय सहायता के निर्धारण के लिए मूल्यांकन की प्रक्रिया तथा सहायता जारी करने की प्रक्रिया को गति प्रदान किए जाने के साथ-साथ उसे अधिक प्रभावकारी एवं पारदर्शी बनाया जाना चाहिए।

vi. सहायता के वर्तमान मानकों में रिकवरी तथा पुनर्निर्माण के लिए अधिक संसाधनों को शामिल किया जाना चाहिए। वर्तमान में, आवासन और बुनियादी ढांचा के पुनर्निर्माण के लिए आबंटन पर्याप्त नहीं है।

vii. जलवायु परिवर्तन के प्रभाव के परिणामस्वरूप विस्थापित हुएमैदानी क्षेत्रों, तटवर्ती क्षेत्रों तथा पर्वतीय क्षेत्रों के लोगों के पुनर्स्थापन के लिए अलग आबंटन करने की आवश्यकता है।

viii. प्रशमन, जो आपदा प्रबंधन के महत्वपूर्ण घटक के रूप में उभरकर आया है, को संघ द्वारा वित्तपोषित किया जाना चाहिए। वर्तमान में राज्य जोखिम प्रशमन उपायों के लिए स्वयं अपने स्तर पर वित्तपोषण कर रहे हैं, लेकिन प्रशमन कार्य के लिए ये निधियां पर्याप्त नहीं हैं।

ix. राज्यों को आपदा तैयारी संबंधी उपायों के लिए आबंटन किए जाने चाहिए, जिससे पूर्व चेतावनियों के आधार पर अग्रिम रूप से कार्रवाई करने में सहायता मिलती है। आपदा तैयारी संबंधी उपायों में राज्य आपदा रिस्पोंस फोर्सिस की स्थापना किया जाना शामिल है, ताकि सशस्त्र बलों और राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस फोर्सिस पर निर्भरता कम हो सके।

x. तेरहवें वित्त आयोग द्वारा शुरू किए गए क्षमता-निर्माण अनुदानों की बहाली की जानी चाहिए, क्योंकि आपदा प्रबंधन में राज्य क्षमताओं के निर्माण में वे काफी उपयोगी साबित हुए थे; परंतु चौदहवें वित्त आयोग द्वारा उन्हें समाप्त कर दिया गया था।

xi. राज्यों को एनडीआरएफ आबंटन जारी करते हुए, एसडीआरएफ से समायोजन की प्रक्रिया की समीक्षा किए जाने की आवश्यकता है।

xii. राज्यों को अपने आपदा प्रबंधन कार्यों में सहायता देने के लिए राष्ट्रीय एजेंसियों के माध्यम से और अधिक तकनीकी सहायता उपलब्ध कराई जानी चाहिए।

xiii. बिजली गिरने से मृत्यु की बढ़ती घटनाओं की संख्या को कम करने की दिशा में सतत रूप से प्रयास किए जाने की आवश्कता है। बिजली गिरने के कारण जिन परिवारों के लोगों की मृत्यु हो जाती है, उन्हें अनुग्रह राशि दी जानी चाहिए।

xiv. एसडीआरएफ और एनडीआरफ से वित्तपोषण सहायता के लिए आपदाओं की पात्रता सूची में हाथियों के आक्रमणों, आकाशीय बिजली गिरना, खनन-संबद्ध आग लगने के खतरों, सर्पदंश, गरम हवाओं (heatwaves), नदी तथा तटवर्ती भूक्षरण, लोक स्वास्थ्य संबंधी रोगों जैसे जापानी इन्सेफलिटिस, निपाह या कोविड-19 महामारी को अनिवार्य रूप से शामिल किया जाना चाहिए।

xv. राष्ट्रीय सूची में शामिल नहीं की गई विभिन्न स्थानीय आपदाओं को ध्यान में रखते हुए, राज्य-विशिष्ट आपदाओं के लिए प्रयोजन विशिष्ट राशि को वर्तमान में एसडीआरएफ आबंटन के 10 प्रतिशत से 25 प्रतिशत तक बढ़ाया जाना चाहिए।

केंद्रीय एजेंसियों और मंत्रालयों के विचार

8.17 राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए) बहुत पहले से राष्ट्रीय आपदा प्रशमन कोष (एनडीएमएफ) और राज्य आपदा प्रशमन कोष (एसडीएमएफ) की स्थापना का पक्षधर रहा है ताकि जोखिम प्रशमन में निवेश के लिए संसाधन उपलब्ध कराया जा सके। इसके अतिरिक्त, एक अलग वित्तपोषण विंडो से आसानी से किए जाने वाले प्रशमन उपायों के कार्यान्वयन में सहायता मिलेगी। इस प्रकार का वित्तपोषण वर्तमान में जलवायु परिवर्तन कोष और संधारणीयमिशन, आदि जैसे अलग-अलग शीर्षों के तहत उपलब्ध है।

8.18 यूएनडीपी अध्ययन में एनडीएमए की सलाहकार समिति का संदर्भ दिया गया है जो इस बात पर जोर देती है कि एनडीआरएफ और एसडीआरएफ से वित्तीय संसाधनों को जारी करने और उनके उपयोग सेराष्ट्रीय तथा राज्य स्तरों पर क्रमशः तैयारी एवं रिस्पोंस के आधार परऔसत दर्जे का परिणाम प्राप्त होने चाहिए। सलाहकार समिति ने इस बात पर भी गौर किया कि आपदा प्रबंधन के लिए क्षमता निर्माण हेतु इन पद्धतियों के माध्यम से वित्तपोषण किया जाना चाहिए। उसने यह भी सुझाव दिया कि इन संसाधनों के उपयोग के लिए और अधिक जवाबदेही तय की जानी चाहिए। राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन संस्थान (एनआईडीएम) ने आपदा तैयारी, क्षमता निर्माण, जागरुकता सृजन, नवप्रर्वतन और अनुसंधान/शोध के लिए एक अलग वित्तपोषण की आवश्यकता का सुझाव दिया है। उसने राज्य आपदा प्रबंधन संस्थानों (एसआईडीएम), जो राज्य संसाधन केंद्र हैं, के लिए आबंटनों का सुझाव दिया है ताकि राज्य स्तर पर आपदा प्रबंधन प्रणाली को सुदृढ़ किया जा सके।

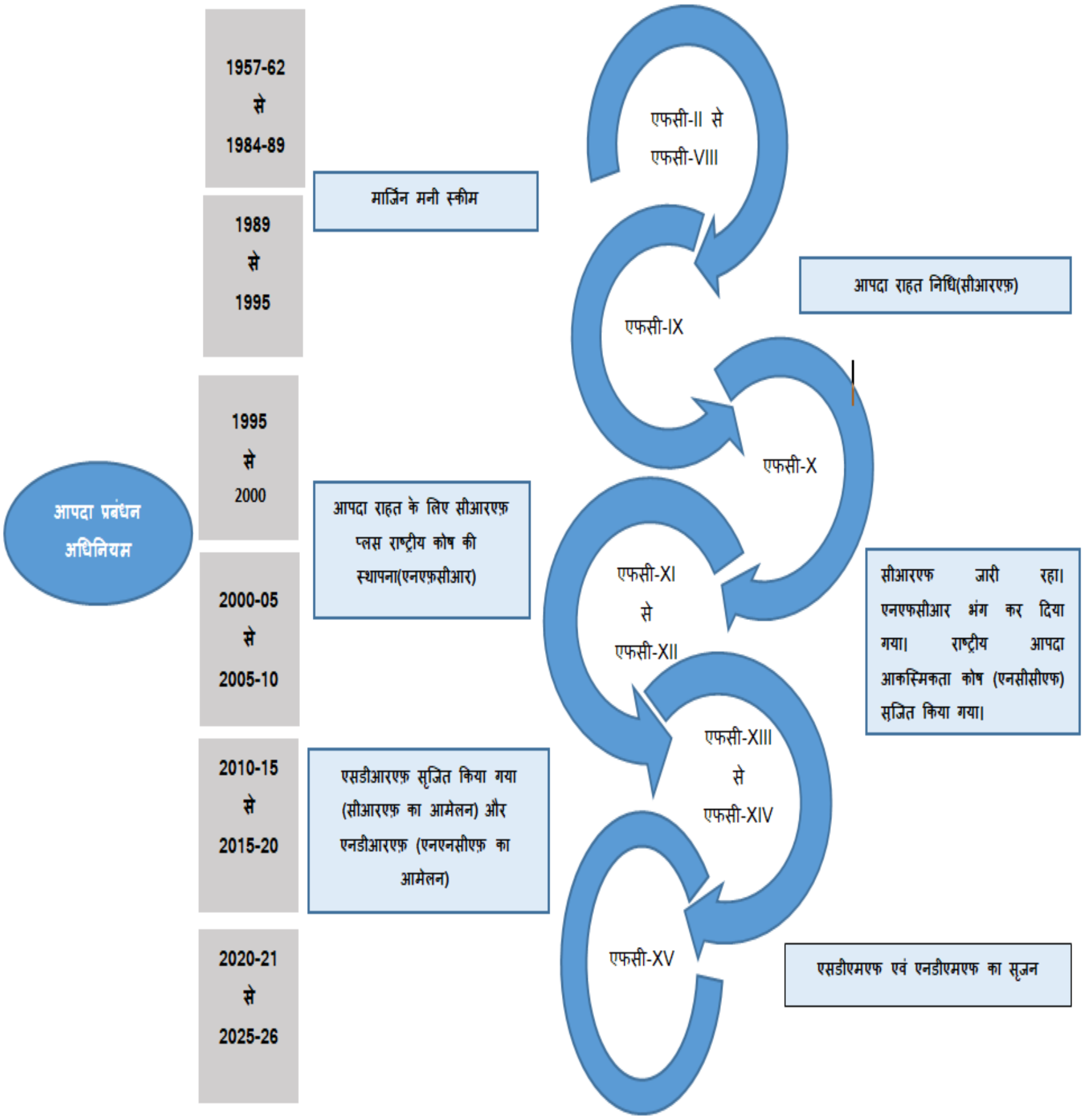
8.19 मंत्रालयों ने अपनी क्षेत्रक (सेक्टोरल) चिंताओं को व्यक्त किया। कृषि मंत्रालय ने अनेक संकेतकों के आधार पर सूखे की घोषणा करने के लिए नए मानक लागू किए हैं, जिनका राज्यों द्वारा अनुसरण किया जाना चाहिए। कृषि मंत्रालय ने यह भी सुझाव दिया है कि किसानों को होने वाली क्षति को कम करने के लिए राज्यों द्वारा प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना (पीएमएफबीवाई) को बढ़ावा दिया जाना चाहिए। गृह मंत्रालय ने यह सुझाव दिया है कि एसडीआरएफ आबंटनों में उल्लेखनीय वृद्धि की जानी चाहिए। उसने यह भी अनुरोध किया है कि राज्य एवं जिला स्तरों तथा राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस फोर्सिस के स्तर पर आपदा अभिशासन को मजबूत बनाने एवं सहायता देने के लिए वित्तीय सहायता दी जानी चाहिए। वित्त मंत्रालय ने यह सुझाव दिया कि आयोग को एसडीआरएफ कॉर्पस के आकार का निर्धारण करने के समय पर प्रत्येक राज्य की जनसंख्या, उसके क्षेत्रफल, राजकोषीय व्यवस्था तथा भेद्यनीयता के आकार पर विचार करना चाहिए और आपदा तैयारी संबंधी उपाय करने के लिए अलग से भी आबंटन किए जाने चाहिए। इसके अतिरिक्त वित्त मंत्रालय ने एनडीएमएफ की स्थापना एवं उसके लिए अलग से आबंटन निर्धारण की अनुशंसा की है।रक्षा मंत्रालय ने वित्तपोषण आपदा राहत की कार्यविधियों की समीक्षा करने का अनुरोध किया है ताकि आपदा राहत कार्य के लिए रक्षा बलों को भविष्य में प्रतिपूर्तियां एक तय समय-सीमा में प्राप्त हो सके।

8.20 ये प्राथमिकताएं और विचार आपदाओं से निपटने में वास्तविक अनुभवों के आधार पर हैं। ये प्राथमिकताएं एवं विचार आपदाओं से स्पष्ट रूप से निपटने में तथा वर्तमान प्रणाली में सुधार लाने में हम पर एक महत्वपूर्ण जिम्मेदारी सौंपते हैं। ऐसा करने में, हमें आपदा जोखिम वित्तपोषण प्रणाली जिसकी उत्पत्ति पूर्ववर्ती वित्त आयोगों के विवेक से हुई है के संदर्भ में अपनी अनुशंसाएं देनी होंगी। हमें वर्तमान प्रणाली में इस प्रकार सुधार लाने की जरूरत है जो राजकोषीय रूप से संधारणीय हो, राज्य एवं स्थानीय सरकारों को सशक्त करती हो तथा अंतर्राष्ट्रीय रीतियों के आधार पर नवप्रवर्तन करते हुए हमारी प्रणाली की शक्ति को कायम रखती हो। संक्षेप में, ये सुधार एवं नवप्रवर्तन परिवर्तन के साथ निरंतरता का प्रतिनिधित्व करते हैं। आयोग द्वारा एनडीएमए और इस क्षेत्र में अन्य विशेषज्ञों के साथ विस्तृत चर्चाओं के दौरान एनडीएमए के साथ हमारा सहयोग आपदा प्रबंधन में उन विशेषीकृत संस्थाओं की उत्पत्ति का एक महत्वूपर्ण सूचक है, जिनके पास सुधारों और नवप्रवर्तनों को अपने तर्कसंगत निष्कर्ष तक ले जाने में अपेक्षित विशेषज्ञता और संसाधन हैं।

आपदा जोखिम वित्तपोषण का उद्भव

8.21 विगत छह दशकों के दौरान भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण का उद्भव, जो उत्तरोत्तर वित्त आयोगों की अनुशंसाओं के अनुरूप है, को चित्र 8.1 में मानचित्रित किया गया है। विगत वित्त आयोगों:द्वितीय वित्त आयोग(1957-62) से चौदहवें वित्त आयोग तक की आपदा प्रबंधन से संबंधित अनुशंसाओं के विभिन्न पहलूओं केसंक्षिप्त रूप कोचित्र 8.1 में दर्शाया गया है।

चित्र-8.1: भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण का उद्भव



आपदा जोखिम वित्तपोषण की मुख्य विशेषताएं

8.22 भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण की कार्यप्रणाली आपदा प्रबंधन के संबंध में जिम्मेदारी के वर्गीकरण को परिलक्षित करती है। विभिन्न आपदाओं, बचाव कार्य का संचालन करने, लोगों को बाहर निकालना और उन्हें राहत पहुंचाने तथा लोगों को सहायता उपलब्ध कराने की जिम्मेदारी राज्य सरकारों की है। आपदा घटित होने के बाद, उससे उबरने और पुनर्निर्माण की जिम्मेदारी भी मुख्य रूप से राज्य सरकारों की है। संघ सरकार, राज्य सरकारों के अनुरोध पर सशस्त्र बलों और राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस फोर्सिस को तैनात कर उन्हें आपदा से निपटने मेंअतिरिक्तसहायता देती है। संघ सरकार और उसकी एजेंसियां जब कभी आवश्यक हो वित्तीय एवं तकनीकी सहायता उपलब्ध कराती हैं।

8.23 परिणामस्वरूप, आपदा प्रबंधन पर राज्य सरकारें अधिकतर व्यय करती हैं। इन व्ययों की पूर्ति वर्तमान में एसडीआरएफ के माध्यम से की जाती है। जब राज्यों के अपने एसडीआरएफ संसाधन समाप्त (Exhaust) हो जाते हैं, तब वे संघ सरकार को ज्ञापन प्रस्तुत कर एनडीआरएफ के माध्यम से वित्तीय सहायता का अनुरोध कर सकते हैं। एनडीआरएफ, जिसकी स्थापना संघ स्तर पर की गई है, निर्धारित दिशानिर्देशों के अनुसार राज्य निधियों को संवर्धित करता है और उन्हें सुदृढ़ बनाता है। भारत में आपदा जोखिम वित्तपोषण की यह एक प्रमुख विशेषता रही है जिसके द्वारा राज्यों को पूर्वानुमेय के आधार पर आपदा प्रबंधन हेतु सहायता दी जाती है। इन आबंटनों के सामान्य प्रभाव व परिणाम को पूर्वचेतावनी और राष्ट्रव्यापी रूप से बेहतर तैयारी के जरिए देखा जा सकता है जिसके परिणामस्वरूप विगत वर्षों के दौरान मानव मृत्युदर में गिरावट आई है। तथापि, जैसा कि आपदा जोखिम बढ़ गया है, आपदा प्रकोप तथा आर्थिक प्रभाव दोनों के आधार पर, वर्तमान आपदा जोखिम वित्तपोषण व्यवस्थाएं, स्रोत और अनुप्रयोग दोनों के आधार परअपर्याप्त हैं।

आपदाओं पर समेकित व्यय

8.24 *अट्ठाईस राज्यों में आपदा रिस्पोंस और राहत पर कुल व्यय 2011 से 2019 की अवधि के दौरान 1,66,702 करोड़ रुपए रहा है (तालिका 8.1)। 2015 में सहायता राशि में बढ़ोत्तरी हेतु मानकों में किए गए संशोधन के कारण 2015-16 से वार्षिक व्यय में अत्यधिक वृद्धि हुई है।*

तालिका 8.1: आपदाओं पर 28 राज्यों का समेकित व्यय

(करोड़ रु.)

	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19
आपदाओं पर राज्यों का समेकित व्यय*	14008	11425	16923	18416	32952	27727	15803	29448

*मुख्य शीर्ष 2245 + लोक लेखा से प्रत्यक्ष रूप से खर्च किया गया व्यय

स्रोतः वित्त लेखा, सीएजी

8.25 यह देखा गया है कि एसडीआरआफ और एनडीआरएफ के तहत सहायता के अलावा, राज्य सरकारें अपने बजटीय संसाधनों सेरिस्पोंस एवं सहायता के लिए धन आबंटित कर रही हैं, जो इस तथ्य को दर्शाती है कि वह पूर्णतः इन निधियों पर निर्भर नहीं हैं। विगत में, राज्य सरकारों ने बड़े रिकवरी एवं पुनर्निर्माण परियोजनाओं के लिए विश्व बैंक से ऋण लिया है।

आपदा जोखिम वित्तपोषण के लिए सैद्धांतिक रूपरेखा

8.26 इन व्ययों को दो तरीकों से देखा जाना हैः पहला, यह कि वे लोक व्ययों को किस प्रकार प्रभावित करते हैंऔर दूसरायह कि क्या वे जनमानस को अपना जोखिम एवं भेद्यनीयता कम करने में सहायता करते हैं। तथापि, साथ ही यह भी अभिस्वीकृत किए जाने का समय है कि उक्त प्रकार के भारी व्यय के अंतर्गत गरीबी और आपदा जोखिम पर भी विचार किया जाना चाहिए, क्योंकि इन दोनों में निकटतम संबंध है।

8.27 लोक वित्त में, आपदाओं को राज्य की आकस्मिक देयता के रूप में देखा जाता है। आकस्मिक देयताओं का आशय बाध्यताओं (सरकार) से है जो तब देय होती हैं जब कोई संभावित, किंतु अनिश्चित भावी घटना उत्पन्न हो। एसडीआरएफ और एनडीआरएफ के माध्यम से किए गए आबंटनों से सरकारों को अपनी आकस्मिक देयताओं को पूरा करने में सहायता मिलती है। तथापि, आकस्मिक देयताओं को पूरा करने हेतु वर्तमान दृष्टिकोण में दो खामियां हैं। पहला, उसका उद्देश्य आकस्मिक देयताओं को पूरा करना है, न कि उन्हें *कम* करना। आकस्मिक देयताओं को कम करने हेतु सरकारों को जोखिम एक्सपोजर का आकलन करने तथा उपयुक्त कदम उठाते हुए निवेश करना चाहिए। दूसरा, एसडीआरएफ एवं एनडीआरएफ, जो समर्पित रिजर्व कोषों के रूप में कार्य करते हैं, वर्तमान में आकस्मिक देयताओं की पूर्ति करने के लिए एकमात्र वित्तीय तंत्रहैं। जोखिम एक्सपोजर अधिक होने पर

आकस्मिक देयताएं भारी मात्रा में बढ़ सकती हैं, उस दशा में इन देयताओं को पूरा करने के लिए बहु लिखत और वित्तपोषण विंडो प्रारंभ किए जाने की आवश्यकता होती है।

8.28 सामुदायिक एवं परिवारिक स्तर पर, लोगों के लिए संसाधनों के हस्तांतरण के साधन के रूप में आपदा निधियों पर भी विचार किए जाने की आवश्यकता है। जब लोगों के पास नकदी की सुलभता होने पर, वे अपने कल्याण संबंधी क्षति का समाधान करने के लिए विभिन्न उपाय करते हैं। वे आपदाओं से निपटने में संगत रणनीतियां लागू करते हैं और तत्पश्चात संसाधनों के उपलब्ध होने की दशा में वे उसके प्रभाव से उबरकर अपनी आजीविकाएं शुरू करने का प्रयास करते हैं। चूंकि आर्थिक सहायता सामान्यतः कम होने के कारण आपदाओं से निपटना ही आर्थिक सहायता का प्राथमिक उद्‌देश्य रहता है।

8.29 यदि लोगों को आपदाओं से बेहतर संरक्षण की आवश्यकता है, उन्हें परिसंपत्तियां निर्मित एवं अधिग्रहित करनी चाहिए। इन परिसंपत्तियों में घर या आजीविका स्रोत या सामुदायिक परिसंपत्तियां जिसमें सड़कें, ड्रेनेज (जल निकासी)और स्वास्थ्य केंद्र शामिल हो सकती हैं। लोगों के पास परिसंपत्तियां होने से, उनमें अपने समृद्ध होनेका भाव पैदा होता है। दूसरा, परिसंपत्तियां अनियमितताओं तथा आपदाओं से संबद्ध हानियों से बचाव हेतु रक्षा कवच के रूप में कार्य भी करती हैं। जिन परिवारों के पास अधिक परिसंपत्तियां होती है, उन्हें किसी आपदा के पश्चात अपने उत्थान की हानि कम होने की आशंका होती है। अतः, आपदा उपरांत सहायता से न केवल लोगों को उससे हुए नुकसान को यथासंभव कम करने हेतु मदद मिलनी चाहिए, बल्कि लोगों को उसके प्रभाव से उबरने में तथा जोखिम एवं भेद्यनीयता कम करने में भी सहायता मिलनी चाहिए।

8.30 इन दो व्यापक सैद्धांतिक दृष्टिकोणों ने हमें विचार-विमर्शों का मार्गदर्शन प्रदान किए जाने के साथ हमें अपनी अनुशंसाएं और भी अधिक दूरगामी सोच के साथ करने में सहायता प्रदान की है। हम ऐसी परिकल्पना करते हैं कि संघ सरकार और राज्य सरकारों के पास आपदाओं से निपटने हेतु न केवल पर्याप्त निधियां उपलब्ध हों, बल्कि इन निधियों को एक ऐसे फ्रेमवर्क को प्रश्रय देने के लिए पर्याप्त रूप से विविधीकृत किया जाना चाहिए, जिसमें आपदा प्रबंधन के सभी पहलू शामिल किए जा सकें। प्राकृतिक खतरों से उत्पन्न जोखिम बढ़ गए हैं और उनके लिए वर्तमान रिस्पोंस (जो केवल रिस्पोंस और राहत पर केंद्रित रहता है) की तुलना में और अधिक व्यापक एवं संतुलित रिस्पोंस की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, उक्त पैमाने पर संसाधनों के हस्तांतरण का ऐसे परिवारों और समुदायों (विशेषकर गरीब वर्ग के लोगों, जो जोखिमों से ज्यादा प्रभावित होते हैं) को दी जाने वाली सहायता में स्पष्टतः उल्लेखनीय प्रभाव दिखना चाहिए।

पंद्रहवें वित्त आयोग के मार्गदर्शी सिद्धांत

8.31 राष्ट्रीय एवं अंतर्राष्ट्रीय दोनों की विद्यमान रीतियों की समीक्षा के आधार पर, हमने निम्नलिखित चार सिद्धांतों का अनुसरण किया है।

8.32 पहला, संघीय प्रणाली (चाहे वह संघ हो या संघीय सरकार हो) आपदा सहायता उपलब्ध कराते हैं। तथापि सभी देशों में आपदा प्रबंधन की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्य सरकारों की है। चाहे संयुक्त राज्य अमेरिका हो, कनाडा हो या आस्ट्रेलिया हो, संघीय सरकारें आपदा की घोषणा के आधार पर सहायता उपलब्ध कराती हैं। भारत में भी, संघ सरकार की राज्यों को एनडीआरएफ, एसडीआरएफ या अन्य हस्तांतरण के माध्यम से राज्यों को सहायता प्रदान करने की जिम्मेदारी है। एसडीआरएफ एक सुस्थापित तंत्र है, जिसे आपदा प्रबंधन अधिनियमके विधिक उपबंधों द्वारा अधिदेशित किया गया है। एसडीआरएफ की वर्षों पहले स्थापना, उसका विधिक दर्जा और प्रचालनीय उपयोगिता के कारण, उसे आपदा प्रबंधन के लिए राज्य संसाधनों के मुख्य साधन के रूप में जारी रखा जाना चाहिए।

8.33 दूसरा, आपदा प्रबंधन चक्र के अंतर्गत अनेक कार्य आते हैं, जैसे निवारण, तैयारी, रिस्पोंस, प्रशमन, रिकवरी और पुनर्निर्माण। अपनी शुरुआती अवधि में, आपदा प्रबंधन प्रणाली रिस्पोंस पर ज्यादा ध्यान केंद्रित करती है। तथापि, जैसे-जैसे वह विकसित होती है, वह अन्य आपदा प्रबंधन कार्यों को भी निष्पादित करने के पक्ष में तैयार रहती है। इसलिए आयोग ने न केवल आपदा प्रबंधन के विस्तार क्षेत्र को स्वीकार किया। अपितु आपदा प्रबंधन अधिनियम में शामिल किए गए राहत और प्रशमन प्रावधानों के तहत किए गए कार्यों के लिए वित्तीय आबंटन निर्धारित किए हैं। 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में राज्य स्तर पर राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन कोष (एनडीआरएमएफ) और राज्य आपदा जोखिम प्रबंधन कोष (एसडीआरएमएफ) के गठन की अनुशंसा की थी।

8.34 तीसरा, राष्ट्रीय आपदा आकस्मिक शुल्क (एनसीसीडी) के बड़े हिस्से के माल एवं सेवाकर (जीएसटी) में समाविष्ट हो जाने और एसडीएमएफ और एनडीएमएफ के गठन के बाद, राष्ट्रीय स्तर पर आपदा प्रबंधन के लिए संघ के वित्तों की उपलब्धता में काफी कमी आई है। चौदहवें वित्त आयोग ने सभी राज्यों के लिए 90:10 के अनुपात में संघ और राज्यों द्वारा एसडीआरएफ के वित्त पोषण पैटर्न में बदलाव की अनुशंसा की थी। केंद्र सरकार ने चौदहवें वित्त आयोग द्वारा की गई अनुशंसा को संशोधन के साथ स्वीकार कर लिया था कि एसडीआरएफ में राज्यों का योगदान पहले की तरह जारी रहेगा; और एक बार जीएसटी लागू होने के बाद आपदा राहत पर चौदहवें वित्त आयोग की अनुशंसा को पूरी तरह से लागू किया जाएगा। जुलाई, 2017 से लागू जीएसटी में स्थायित्व न आने के कारण स्थिर नहीं हुआ है, केंद्र सरकार ने निर्णय लिया कि चौदहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के दौरान

एसडीआरएफ में उसकी हिस्सेदारी उसी अनुपात में रहेगी जैसा कि तेरहवें वित्त आयोग की पंचाट अवधि में था। **तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित साझाकरण व्यवस्था, सभी राज्यों (पूर्वोत्तर और हिमालयी (एनईएच) राज्यों को छोड़कर जो दस प्रतिशत का योगदान देंगे) द्वारा 25 प्रतिशत का योगदान जारी रहेगा। आयोग वर्तमान व्यवस्था को बनाए रखना उचित मानता है।**

8.35 चौथा, जैसे-जैसे आपदा प्रबंधन प्रणाली परिपक्व होती है, आपदा प्रबंधन के लिए वित्तीय सेवाओं और लिखतों को विविधीकृत करने की आवश्यकता है। लोक निधियां राज्यों को पूर्वानुमेय आधारित प्रश्रय उपलब्ध कराने में अपनी बहुत महत्वपूर्ण भूमिका निभाने में मदद करती हैं। तथापि, कभी-कभी ये निधियां पर्याप्त नहीं होती हैं। हमारे लिए वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की महत्ता तथा जोखिम प्रबंधन में बाजार में उपलब्ध साधनों की भूमिका को मान्यता प्रदानकरना जरूरी है।

8.36 इन सिद्धांतों से प्रेरित होकर, हमने आपदा जोखिम वित्तपोषण के सभी पहलूओं पर अनुशंसाएं की हैं। हमारी अनुशंसाओं का प्रथम संग्रह एसडीआरएमएफ एवं एनडीआरएमएफ के आकार और आबंटन से तथा आपदा प्रबंधन कार्यों के लिए वित्तपोषण विंडो से संबंधित है। उभरते जोखिमों और भेद्यनीयताओं से उत्पन्न कुछ चुनौतियों को अभिस्वीकृत करते हुए, हमने समग्र आबंटन के भीतर अलग से आबंटन निर्धारित करने की अनुशंसा की है।

8.37 अपनी अनुशंसाओं के अनुवर्तन के लिए हम प्रणालियों, दिशानिर्देशों और क्षमताओं को सुदृढ़ करने पर जोर देते हैं, क्योंकि इनकी आवश्यकता संघ और राज्य स्तरों पर योजना बनाने तथा आबंटित किए गए संसाधनों के उपयोग के लिए जरूरी है। हमें विश्वास है कि अभिशासन ढांचे (गवर्नेंस फ्रेमवर्क) में निवेश का कतिपय स्तर इस क्षेत्रक (सेक्टर) में बेहतर परिणाम और सफलता प्राप्त करने में काफी सहायक होगा।

8.38 अपनी अनुशंसाओं के अनुवर्तन के लिए हमने विचारों और नवप्रवर्तनों का एक संग्रह प्रस्तुत किया है जो जोखिम प्रबंधन के बाजार-आधारित उपलब्ध साधनों को बढ़ावा देता है और वित्तपोषण के वैकल्पिक स्रोतों की पहचान करता है। इन नवप्रर्वतनों को अपनाने और उनके कार्यान्वियन करने से पहले, उनका और अधिक वर्णन किया जाना तथा सम्यक तत्परता (ड्यु डिजिलेंस) आवश्यक है। तथापि, हम आशा करते हैं कि इन कार्यकलापों (इंटरवेंशन) का कार्यान्वियन करने का यह सही समय है ताकि आपदा जोखिम वित्तपोषण के स्रोतों का विविधीकरण किया जा सके और देश में आपदा जोखिम प्रबंधन ढांचे में सुधार लाया जा सके।

8.39 अपनी अनुशंसाओं को प्रस्तुत करने से पहले, हम दो मुद्दों का उल्लेख करना चाहेंगे, जिसमें आयोग ने अपने आपको शामिल न करने का निर्णय लिया है। विभिन्न राज्यों ने एसडीआरएफ/एनडीआरएफ के लिए सहायता के मानकों के संशोधन की वकालत की है, जो कि अब एसडीआरएमएफ/एनडीआरएमएफ में समाहित हो चुके हैं। तथापि उनका अनुरोध तर्कसंगत हो सकता है, लेकिन इस प्रकार का कार्य वित्त आयोग के कार्यक्षेत्र से परे है। इसमें गृह मंत्रालय को राज्यों के साथ परामर्श उपरांत सहायता के मानकों को आवधिक रूप से संशोधित करना चाहिए। हमने इस तथ्य पर ध्यान दिया है कि मानकों को आवधिक रूप से संशोधित किया जाता है, और यह रीति जारी रहनी चाहिए।

8.40 सहायता के वर्तमान मानक एसडीआरएफ के 10 प्रतिशत की अनुमति प्रदान करता है। जिनका उपयोग बिजली के गिरने तथा अन्य स्थानीय आपदाओं से प्रभावित लोगों को राहत सहायता उपलब्ध कराने के लिए किया जाता है। यदि राज्य, स्थानीय आपदाओं से बहुत ज्यादा प्रभावित हुए हैं तब उन्हें अपनी स्थिति को गृह मंत्रालय और एनडीएमए के ध्यान में लाना चाहिए और मानकों में छूट हेतु मांग करनी चाहिए।

राष्ट्रीय और राज्य आपदा प्रशमन कोष

8.41 विकास कार्यक्रमों में फ्लेक्सी-फंड की अवधारणा है, जो राज्य सरकारों को आपदा प्रशमन संबंधी कार्यों के कार्यान्वयन पर कार्यक्रम संसाधनों का 25 प्रतिशत व्यय करने की अनुमति देता है। तथापि, व्यावहारिक दृष्टि से, इन फ्लेक्सी-फंडों का उपयोग आपदा प्रशमन कार्यों के कार्यान्वयन पर नहीं किया गया है। 2016 में, उच्चतम न्यायालय ने संघ सरकार को आपदा प्रबंधन अधिनियम की धारा 47 के अनुसार एनडीएमएफ स्थापित करने का निदेश दिया था। लेकिन, एनडीएमएफ अभी तक गठित नहीं किया गया है। वित्त मंत्रालय और गृह मंत्रालय तथा एनडीएमए ने अपने ज्ञापनों में इस प्रकार के कोष को अविलंब स्थापित किए जाने का तर्क दिया है।

8.42 नीति और योजना संबंधी चर्चाओं में प्रशमन के बारे में स्पष्टता का अभाव है। प्रशमन का तात्पर्य है ''किसी खतरनाक घटना के प्रतिकूल प्रभावों को कम या न्यून करना।'' इनमें संरचनात्मक उपाय (बाढ़ रोकने हेतु बांधों औरसमुद्री दीवारों का निर्माण) तथा गैर-संरचनात्मक उपाय (भवन संहिताएं और भूमि उपयोग योजना विकसित करना) दोनों सम्मिलित हैं जिनका उद्देश्य जोखिमों को कम करना है।

8.43 आपदा प्रबंधन अधिनियम की धारा-2 (i) 'प्रशमन' को किसी संभावित आपदा स्थिति या आपदा के जोखिम, संघात या प्रभावों को कम करने के उद्देश्य के रूप में परिभाषित करता है। अतः, प्रशमन को तटीय दीवारों, बाढ़ को रोकने हेतु बांधों, आदि के निर्माण जैसे बड़े पैमाने के कार्यकलापों सहित सभी संबंधित उपायों के रूप में माना जा सकता है। लेकिन, ये बहुत ही संसाधन-सघन उपाय हैं जिन्हें नियमित विकास योजनाओं के माध्यम से किया जाना चाहिए, न कि प्रशमन कोष से। **इसलिए हमारा यह विचार है कि प्रशमन कोष का उपयोग स्थानीय स्तर पर एवं सामुदायिक आधारित कार्यकलापों के लिए किया जाना चाहिए जो जोखिमों को कम करते हैं और पर्यावरण-हितैषी बस्तियों एवं आजीविका रीतियों को बढ़ावा देते हैं।**

8.44 प्रशमन, जैसा कि इसे आम तौर पर जाना जाता है और आपदा प्रबंधन में इसे व्यवहार में लाया जाता है, जो जलवायु परिवर्तन अनुकूलनता से घनिष्ठतम रूप में संबंधित है। विभिन्न कार्यकलापों, जैसे कि जल संसाधन प्रबंधन, वनरोपण और आजीवका विविधीकरण को आपदा प्रशमन तथा जलवायु परिवर्तन अनुकूलनता दोनों में सहायता देने के रूप में माना जा सकता है। अतः, प्रशमन को जलवायु परिवर्तन अनुकूलनता से संबद्ध करना तथा अनुकूलन उपायों को अपनाने से प्रशमन कोष का उपयोग करना वांछनीय होगा। इसके साथ-साथ, यह भी गौर किया जाना चाहिए कि 'प्रशमन' शब्द को जलवायु परिवर्तन नीति में भिन्न रूप से परिभाषित किया गया है, जहाँ इस शब्द का प्रयोग हरितगृह गैस उत्सर्जनों जो जलवायु परिवर्तन का स्रोत हैं, को कम करने के लिए किया गया है।

8.45 जलवायु परिवर्तन, अनियमित शहरीकरण और प्राकृतिक संसाधनों- भूमि, जल और वन का जरूरत से अधिक दोहन किए जाने से उत्पन्न जोखिमों के बढ़ते स्तरों को ध्यान में रखते हुए, स्थानीय स्तर पर जोखिमों और भेद्यनीयताओं के समाधान हेतु एक प्रशमन कोष स्थापित किए जाने का विचार अनिवार्य हो गया है। जैसा कि हमारी 2020-21 की रिपोर्ट में की गई अनुशंसा के अनुसार प्रशमन कोष स्थापित किया जाना आपदा प्रबंधन अधिनियम के उद्देश्यों के लिए सुसंगत होगा। ऐसा किया जाना अंतर्राष्ट्रीय रीतियों के अनुरूप भी होगा जो रिस्पोंस के साथ प्रशमन में सहायता प्रदान करने पर बल देती हैं।

8.46 **आयोग ने आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार राष्ट्रीय और राज्य दोनों स्तरों पर प्रशमन कोष की आवश्यकता का संज्ञान लेते हुए इन स्तरों पर आबंटन का सुझाव दिया है।** प्रशमन कोषों को आमतौर पर समुदाय आधारित स्थानीय पहलों के लिए छोटे अनुदान प्रदान करने चाहिए, जो एक दृष्टिकोण का अनुसरण करते हैं, जो कठोर उपायों के माध्यम से उन्हें नियंत्रित करने के बजाय लचीले उपायों के माध्यम से खतरों के साथ समायोजन को बढ़ावा देता है। अनुलग्नक

8.2 में प्रशमन कार्यकलापों की एक निदेशात्मक सूची प्रदान की गई है और गृह मंत्रालय एनडीएमए के परामर्श से प्रशमन कोष के दिशा-निर्देशों के भाग के रूप में प्रशमन कार्यकलापों की विस्तृत सूची जारी कर सकता है। एनडीएमए और एसडीएमए को अधिनियम के प्रावधानों के अनुसार राष्ट्रीय और राज्य आपदा प्रशमन कोषों का पर्यवेक्षण करना चाहिए।

राज्यों के लिए आपदा जोखिम प्रबंधन कोषों का आकार और आबंटन

8.47 वित्त आयोग के समक्ष एक प्रमुख मुद्दा है एसडीआरएफ के आकार का निर्धारण और उसका अंतर-राज्य वितरण। यह राज्य सरकारों के लिए एक महत्वपूर्ण चिंता का विषय है क्योंकि वे एसडीआरएफ को आपदा प्रयोजन के लिए एक प्राथमिक कोष के रूप में मानते हैं। यद्यपि आपदा प्रबंधन अधिनियम में एसडीआरएफ के गठन का उल्लेख किया गया है, किंतु उसमें कोष के आकार या स्रोत का उल्लेख नहीं किया गया है। अतः, अपने विचारार्थ विषय में इसका निर्धारण करने की जिम्मेदारी वित्त आयोग को दी है। हमने अब राज्यों के लिए प्राथमिक कोष को राज्य आपदा जोखिम प्रबंधन कोष (एसडीआरएमएफ) नाम दिए जाने का निर्णय लिया है, जिसमें एसडीआरएफ और एसडीएमएफ दोनों शामिल हैं।

8.48 उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने प्रत्येक राज्य के आपदा प्रबंधन के लिए निधियों के आबंटन का निर्धारण करने हेतु एक व्यय-आधारित दृष्टिकोण अपनाया है। तथापि, व्यय-आधारित आबंटन समृद्ध राज्यों को फायदा पहुंचाते हैं, जो संसाधनों का आबंटन कर उच्च व्यय दिखासकते हैं। यह उन्हें एक व्यापक आधार प्रदान करता है, जिससे भावी आबंटनों में और अधिक प्रतिशत वृद्धि नियत करता है। इसके विपरीत, न्यून प्रारंभिक आबंटन और न्यून व्यय करने वाले राज्यों के आबंटनों में कम वृद्धि होती है। इन राज्य समूहों के परस्पर आबंटनों में विचलन (डाइवर्जेंस) क्रमिक रूप से बढ़ेगा जिसके कारण एक अत्यधिक असम्मित स्थिति पैदा होगी।

8.49 कई राज्यों, जिन्होंने कम एसडीआरएफ आबंटन प्राप्त किए हैं, ने इस विषमता को उजागार किया है जो व्यय-आधारित विधि से उत्पन्न हुई है। यदि इस प्रकार का दृष्टिकोण जारी रहता है, तो इससे अंतर-राज्य आबंटन में विषमता और भी बढ़ जाएगी। उत्तरोत्तर वित्त आयोगों ने इस दृष्टिकोण की सीमाओं को अभिस्वीकार किया है और यह इंगित किया है कि वे ऐसी पद्धति को प्राथमिकता देंगे जो प्रत्येक राज्य की भेद्यनीयता एवं जोखिम को परिलक्षित करे। वस्तुतः, चौदहवें वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट में यह अनुशंसा की है कि इस प्रकार का जोखिम एवं भेद्यनीयता मूल्यांकन पूरे देश के लिए

किया जाना चाहिए ताकि आबंटन की प्रक्रिया को प्रश्रय दिया जा सके। तथापि, राष्ट्रीय स्तर पर एक एकीकृत जोखिम एवं भेद्यनीयता मूल्यांकन का अभी तक अनुमोदन नहीं किया गया है।

8.50 इन चिंताओं को ध्यान में रखते हुए एक विस्तृत कार्यप्रणाली तैयार की गई जो आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों को इक्विटी और निष्पक्षता एवं आवश्यकता आधारित निधियों के आबंटन को बढ़ावा देती है। आयोग ने एसडीआरएमएफ के लिए राज्यवार आबंटन का निर्धारण करने के लिए कार्यप्रणाली का उपयोग उसी प्रकार से किया है जैसाकि उसने 2020-21 के लिए अपनी रिपोर्ट में उपयोग किया था। यह ध्यान रखना महत्वपूर्ण है कि यह कार्यप्रणाली गृह मंत्रालय, एनडीएमए, नीति आयोग, राज्य सरकारों और यूएनडीपी जैसे मुख्य हितधारकों के साथ आयोग के विचार-विमर्श के साथ-साथ यूएनडीपी की आपदा जोखिम वित्तपोषण रिपोर्ट का परिणाम है।

8.51 **व्यय-आधारित पद्धति के बदले नई पद्धति काफी समावेशी है, क्योंकि यह क्षमता (जैसा कि व्यय के माध्यम से परिलक्षित हुआ है), जोखिम एक्सपोजर (क्षेत्रफल और जनसंख्या) और खतरा एवं भेद्यनीयता (जोखिम सूचकांक) से संयोजन को दर्शाती है।** प्रथम रिपोर्ट में नई कार्य प्रणालियों का विस्तृत विवरण का नया संदर्भ अनुलग्नक 8.3 में दिया गया है।

8.52 कोविड-19 महामारी के बीच अनिश्चितताओं के उच्च प्रभाव को देखते हुए लॉकडाउन की लंबी अवधि के बाद, आयोग को घरेलू अर्थव्यवस्था में अत्यधिक संकुचन की आशंका है। परिणामस्वरूप, कम से कम निकट अवधि में, कुल विभाज्य संसाधनों की उपलब्धता में काफी कमी होगी। दूसरे, हमारे द्वारा अनुशंसित प्रशमन निधि की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए राज्य स्तर पर 2019-20[3] में 13,465 करोड़ रु की तुलना में उसे 2020-21 में बढ़ाकर 28,983 करोड़ रु करते हुए अनुदान हेतु कुल आबंटित राशि में पहले ही पर्याप्त वृद्धि की गई हैं। इस प्रकार, 2019-20 के बजट अनुमानों (बीई) की तुलना में 2020-21 में इस राशि के लिए संघ की हिस्सेदारी में 115 प्रतिशत की वृद्धि हुई। **अतः आयोग का मत है कि 2021-22 के लिए एसडीआरएफ और एनडीआरएफ के लिए आबंटन को 2020-21 के स्तर पर बनाए रखा जाए और उसके बाद 2022-23 से 2025-26 तक वार्षिक 5 प्रतिशत की वृद्धि का प्रावधान किया जाए।**

8.53 **हमारी पंचाट अवधि (2021-2026) के लिए राज्यों को आपदा प्रबंधन (एसडीआरएमएफ) के लिए कुल आबंटन 1,60,153 करोड़ रुपए है (तालिका 8.2)।** हम अनुशंसा करते हैं कि एसडीआरएमएफ के लिए कुल राज्य आबंटन को एसडीआरएफ और

[3] https://www.ndmindia.nic.in/images/gallery/Statewiseallocation_SDRF_2015-2020.pdf

एसडीएमएफ में विभाजित किया जाए, जो एक साथ आपदा प्रबंधन आवश्यकताओं के पूर्णचक्र- रिस्पोंस और राहत, रिकवरी और पुनर्निर्माण, तैयारी और क्षमता-निर्माण और प्रशमन की पूरा करते हैं।

तालिका 8.2: आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों को वार्षिक आबंटन

(करोड़ रु.)

वर्ष	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	Total
कुल (संघ और राज्यों की हिस्सेदारी)	22184	23294	24466	25688	26969	**122601**
विगत वर्ष की तुलना में प्रतिशत वृद्धि	6799	7137	7491	7864	8261	**37552**
कुल (संघ और राज्यों की हिस्सेदारी)	**28983**	**30431**	**31957**	**33552**	**35230**	160153
विगत वर्ष की तुलना में प्रतिशत वृद्धि	-	5	5	5	5	

8.54 **एसडीआरएफ को कुल एसडीआरएमएफ का 80 प्रतिशत प्राप्त होगा, जबकि एसडीएमएफ को आबंटन का 20 प्रतिशत प्राप्त करेगा। एसडीआरएफ के 80 प्रतिशत आबंटन के भीतर तीन उप-आबंटन होंगे- रिस्पोंस एवं राहत (40 प्रतिशत), रिकवरी एवं पुनर्निमाण (30 प्रतिशत) और तैयारी एवं क्षमता-निर्माण (10 प्रतिशत)। एसडीआरएफ और एसडीएमएफ की वित्तपोषण विंडो पारस्परिक रूप सेपरिवर्तनीय नहीं है। तथापि एसडीआरएफ की तीन उप-विंडों के भीतर पुनः आबंटन का लचीलापन हो सकता है।**तालिका 8.3 में यह दर्शाया गया है कि राज्यों के समग्र आबंटन को किस प्रकार एसडीएमएफ और एसडीआरएफ में तथा उसके बाद एसडीआरएफ के भीतर पुनः तीन उप-आबंटनों में विभाजित किया जाएगा।

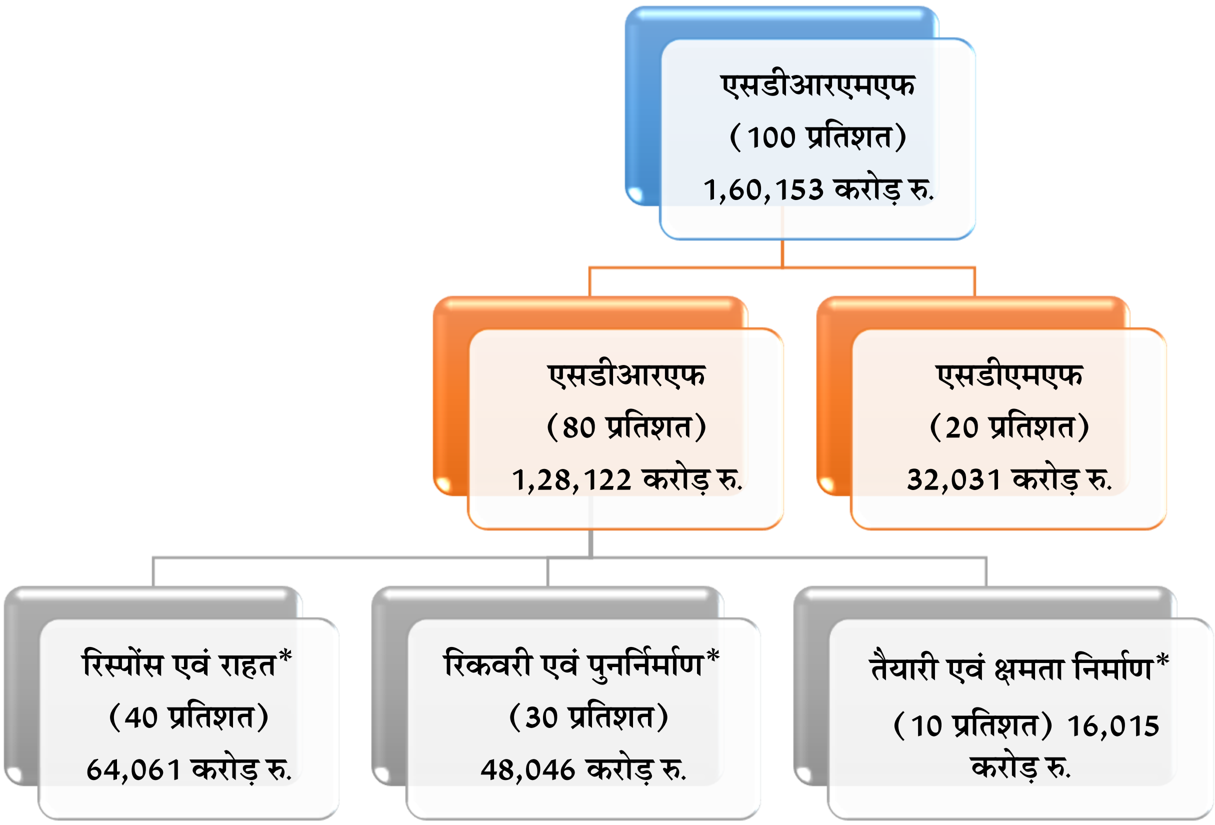
तालिका 8.3: समस्त राज्यों के आबंटन का वितरण

(करोड़ रु.)

निधियां (प्रतिशत वितरण)		राशि
एसडीएमएफ (20)		32031
एसडीआरएफ (80)		128122
i)	*रिस्पोंस एवं राहत* (40)	64061
ii)	*रिकवरी एवं पुनर्निर्माण* (30)	48046
iii)	*तैयारी एवं क्षमता निर्माण* (10)	16015
कुल (एसडीएमएफ+ एसडीआरएफ) (100)		**160153**

8.55 नई कार्य प्रणाली पर आधारित राज्यवार आबंटनों को अनुलग्नक 8.4 और 8.5 में दर्शाया गया है। आयोग द्वारा 2021-26 की अवधि के लिए अनुशंसित उप-श्रेणियों और एसडीआरएमएफ हेतु निधियों का विवरण चित्र 8.2 में दर्शाया गया है।

चित्र 8.2 एसडीआरएमएफ के लिए अलग से निर्धारित की गई निधियां



** उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन की अनुशंसा की जाती है।*

राष्ट्रीय आपदा जोखिम प्रबंधन कोष के लिए निधियों का आबंटन

8.56 एनडीआरएफ राष्ट्रीय आपदा रिजर्व का प्रतिनिधित्व करता है, जो एसडीआरएफ की अनुपूर्ति करता है। एनडीआरएफ को बजटीय प्रावधानों के माध्यम से एसडीआरएफ के साथ इस प्रकार संयोजित किए जाने की आवश्यकता है ताकि यह आपदा सहायता के मात्र मुख्य स्रोत बनने के बजाय, राज्यों को एसडीआरएफ आबंटनों की अनुपूर्ति कर उनकी सहायता की जा सके।

8.57 एनडीआरएफ के माध्यम से निधियों का निर्गमन (रिलीज) तेजी से बढ़ रहा है। बारहवें वित्त आयोग की अवधि के दौरान, जिसे तब एनसीसीएफ के नाम से जाना जाता था, के माध्यम से कुल निर्गमन 10,938 करोड़ रुपए था। तेरहवें वित्त आयोगकी अवधि के दौरान, एनडीआरएफ के माध्यम

से कुल निर्गमन बढ़कर 17,559 करोड़ रुपए हो गई जो बारहवें वित्त आयोग की अवधि की तुलना में 61 प्रतिशत की वृद्धि है। चौदहवें वित्त आयोग की अवधि (2015-20) के दौरान यह उम्मीद की गई थी कि एनडीआरएफ आबंटन बढ़कर 57,146 करोड़ रुपए होगा, जो कि तेरहवें वित्त आयोग की अवधि की तुलना में 225 प्रतिशत अधिक होगा। चौदहवें वित्त आयोग के दौरान एनडीआरएफ के आबंटन का पूर्वानुमान उसकी अवधि के प्रथम तीन वर्षों के दौरान खर्च किए गए व्यय तथा उस अवधि के अंतिम दो वर्षों के लिए बजटीय व्यय के आधार पर किया गया था।

8.58 एनडीआरएफ का वित्तपोषण राष्ट्रीय आपदा आकस्मिकता शुल्क (एनसीसीडी) से प्राप्त राशियों से किया जा रहा था। अधिकतर उत्पादों जिन पर एनसीसीडी लगाया जाता था, अब जीएसटी के तहत समावेशित कर दिया गया है। इस उप-कर को अब तंबाकू और कच्चे पेट्रोलियम जैसे कुछ ही उत्पादों पर लगाया जा रहा है। अतः, एनसीसीडी से प्राप्त आगम एनडीआरएफ का वित्तपोषण करने के लिए पर्याप्त नहीं होंगे। इसलिए, एनडीआरएमएफ, जिसमें एनडीआरएफ समावेशित कर दिया गया है, के लिए वार्षिक बजटीय प्रावधान करना आवश्यक है।

8.59 चूंकि एनडीआरएफ के प्रावधान को व्यय के साथ प्रत्यक्ष रूप से जोड़ा जाता है। **आयोग ने एसडीआरएमएफ के आकार का आकलन करते समय अपनाई गई इसी विधि को ध्यान में रखते हुए 2021-22 से 2025-26 (तालिका 8.4) की अवधि के लिए एनडीआरएमएफ के लिए कुल 68,463 करोड़ रुपए के राष्ट्रीय आबंटन की अनुशंसा की है।** दूसरे शब्दों में, पहले वर्ष (2021-22) के लिए एनडीआरएमएफ के आकार को 2020-21 के समान स्तर पर रखा गया है और इसके बाद शेष पंचाट अवधि के लिए 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि का प्रावधान किया गया है।

तालिका 8.4: आपदा प्रबंधन के लिए प्रस्तावित वार्षिक राष्ट्रीय आबंटन

(करोड़ रु.)

2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	कुल
12390	13010	13660	14343	15060	68463

8.60 **आपदा प्रबंधन अधिनियम राष्ट्रीय स्तर पर वित्तपोषण की दो विंडो का प्रावधान करता है, अर्थात एनडीआरएफ और एनडीएमएफ। हमने अब यह प्रस्ताव किया है कि ये दोनों विंडों राष्ट्रीय स्तर, नामतः एनडीआरएमएफ पर नियत की गई समग्र राशि के तहत आएगी। इस प्रकार, एनडीआरएमएफ के लिए कुल आबंटन को एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के बीच 80:20 के अनुपात में विभाजित किया जाना चाहिए (तालिका 8.5)।**

तालिका 8.5: कुल राष्ट्रीय आबंटन का वितरण

निधियां	राशि (करोड़ रु.)	प्रतिशत हिस्सेदारी
एनडीएमएफ	13693	20
एनडीआरएफ	54770	80
कुल (एनडीएमएफ+एनडीआरएफ)	**68463**	**100**

8.61 **हम एसडीआरएफ की भाति, एनडीआरएफ कॉपर्स के भीतर तीन उप-आबंटनों: रिस्पोंस एवं राहत (40 प्रतिशत); रिकवरी एवं पुनर्निर्माण (30 प्रतिशत); और तैयारी एवं क्षमता-निर्माण (10 प्रतिशत) का भी सुझाव देते हैं। (तालिका 8.6)। यदि अपेक्षित हो तो गृह मंत्रालय आपदा प्रबंधन अधिनियम में संशोधन करने की आवश्यकता का परीक्षण कर सकता है ताकि उक्त प्रकार की वित्तपोषण विंडो सृजित की जा सके। चूंकि एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के लिए वित्तपोषण विंडो पारस्परिक रूप से परिवर्तनीय नहीं है, इसलिए एसडीआरएफ की भांति एनडीआरएफ की तीन उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन में लचीलापन हो सकता है, जो इस शर्त के अध्ययीन है कि निर्धारित आबंटन इस उप-विंडो के लिए निर्धारित राशि के 10 प्रतिशत से अधिक न हो।**

तालिका 8.6 : एनडीआरएफ के लिए विंडो

एनडीआरएफ के लिए विंडो	राशि (करोड़ रु.)	प्रतिशत हिस्सेदारी
रिस्पोंस एवं राहत	27385	40
रिकवरी एवं पुनर्निर्माण	20539	30
तैयारी एवं क्षमता निर्माण	6846	10
कुल एनडीआरएफ कॉपर्स	**54770**	**80**

8.62 यदि राज्यों का एनडीआरएफ का निर्गमन (रिलीज) कुल बजट प्रावधान से अधिक होता है, तब संघ सरकार संसाधनों के लिए अतिरिक्त प्रावधान कर सकती है। तथापि, अगले पांच वर्षों की अवधि के लिए एक बजट योजना एनडीआरएमएफ द्वारा राज्यों को और भी अधिक सुव्यवस्थित रूप से प्रश्रय देने में सहायता करेगी।

8.63 हम अनुशंसा करते हैं कि एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के माध्यम से समस्त केंद्रीय सहायता लागत-साझाकरण आधार पर होनी चाहिए। चूंकि राज्यों के लिए कुल आबंटनों में उल्लेखनीय वृद्धि हुई है, **इसलिए जब राज्य भिन्न विंडो के माध्यम से केंद्रीय सहायता का अनुरोध करें तो ग्रेडेड आधार पर लागत-साझाकरण व्यवस्थाएं लागू की जा सकती है। राज्यों को**

एनडीआरएफ और एनडीएमएफ से 250 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 10 प्रतिशत का, 500 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 20 प्रतिशत का और 500 करोड़ रुपए से अधिक की सहायता के लिए 25 प्रतिशत का योगदान देना चाहिए।इस प्रकार का लागत-साझाकरण उन अत्यधिक मांगों, जिन्हें प्रतिस्पर्धात्मक लोक लुभावनवाद पर विचार कर तैयार किया गया है, को हतोत्साहित करेगी। ग्रेडेड योगदान अंतर्राष्ट्रीय रीति को ध्यान में रखकर किया जाना चाहिए।

विविधीकृत वित्तपोषण विंडो

रिकवरी और पुनर्निर्माण सुविधा

8.64 वर्तमान में, राज्यों को प्रश्रय देने हेतु रिकवरी और पुनर्निर्माण के लिए कोई भी वित्तपोषण विंडो नहीं है। राज्यों को सहायता के लिए संघ सरकार से अनुरोध करना पड़ता है। तथापि, एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के लिए दिशानिर्देश रिस्पोंस और राहत की दिशा में अभिमुख हैं, और रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए प्रश्रय न्यून है।

8.65 जब राज्यों को असाधारण गंभीर आपदाओं का सामना करना पड़ता है, तब अधिकांश राज्य संघ सरकार के अनुमोदन के साथ विश्व बैंक से ऋण लेते हैं। तथापि, इस प्रकार के ऋणों की प्राप्ति राज्यों के समग्र उधारों पर निर्भर करती है। इसके अलावा, राज्य उक्त आपदाओं के कारण हुई क्षति और हानि के वित्तपोषण के लिए बार-बार विश्व बैंक के पास नहीं जा सकते हैं।

8.66 विगत में, योजना आयोग और वित्त आयोग ने यह मत व्यक्त किया कि रिकवरी के लिए संसाधनों को विकास सहायता के माध्यम से आबंटित किया जाना चाहिए। असाधारण गंभीर आपदाओं की स्थिति में, संघ सरकार राज्यों को अतिरिक्त केंद्रीय आबंटन के माध्यम से रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए अपेक्षित संसाधनों का एक हिस्सा उपलब्ध कराती है। तथापि, योजनागत एवं योजनेत्तर व्यय के बीच विभेद समाप्ति के साथ, राज्यों को प्रश्रय करने हेतु वर्तमान में कोई पद्धति नहीं है।

8.67 रिकवरी विकास कार्यकलापों को व्यावहारिक रूप से कार्यान्वित करने का अवसर प्रदान करती है, क्योंकि सरकारें और समुदाय रिकवरी सहायता को बुनियादी ढांचे और घरों के पुनर्निर्माण पर, आजीविकाओं को बहाल करने तथा बुनियादी सेवाओं में सुधार लाने पर खर्च करते हैं। वर्तमान में, आपदा प्रबंधन हेतु आबंटित किए गए संसाधनोंके रिस्पोंस और राहत पर केंद्रित रहने के कारण रिकवरी हेतु पर्याप्त संसाधन उपलब्ध नहीं हो पाते हैं। बिना रिकवरी के विकास गंभीर रूप से प्रभावित

होता है, जो गरीबी एवं पिछड़ेपन को बढ़ाता है। देश के उत्तर और पूर्वी भागों के अनेक राज्यों में जहां बाढ़ बार-बार आती है और उक्त राज्य अपेक्षित रिकवरी के बिना विकास की दृष्टि से पीछे रह जाते हैं, जिसके फलस्वरूप क्षेत्रीय असंतुलनों में भारी वृद्धि होती है।

8.68 परिसंपत्तियों और आजीविकाओं के पुनर्निर्माण हेतु अत्यावश्यकताओं की स्पष्ट मूल्यांकन के आधार पर, **हमने एसडीआरएफ और एनडीआरएफ दोनों के अंतर्गत एक रिकवरी एवं पुनर्निर्माण सुविधा की स्थापना करने की अनुशंसा की है और यह सुझाव दिया है कि इन दोनों कोषों के पास उपलब्ध संसाधनों के 30 प्रतिशत को इस प्रयोजन हेतु अलग से निर्धारित किया जाए।** जब रिकवरी और पुनिर्निर्माण के लिए संसाधनों का उपयोग किया जाता है, तब इनसे उन लोगों को दीर्घकालिक आधार पर सहायता मिलेगी जो आपदाओं से प्रभावित हुए हों।

8.69 रिकवरी और पुनर्निर्माण के लिए सहायता का निर्धारण क्षति एवं हानि के आकलन के आधार पर किया जाना चाहिए। **सरकारें रिकवरी और पुनर्निर्माण की संपूर्ण लागत का भुगतान नहीं करती है, सहायता कुल लागत का कुछ प्रतिशत के बराबर हो सकती है। रिकवरी और पुनर्निर्माण आमतौर पर एक बहुवर्षीय कार्यक्रम है, इसलिए किए गए व्ययों के बदले दी जाने वाली सहायता को वार्षिक आधार पर किए जाने की आवश्यकता है। इसके अतिरिक्त, रिकवरी और पुनर्निर्माण के लिए सहायता को संघ और राज्यों के बीच साझा किए जाने की आवश्यकता है।** आवश्यकता मूल्यांकन, आंशिक आधार पर रिकवरी सहायता, व्ययों के प्रतिकूल वार्षिक आधार पर जारी करता है और संघ तथा राज्यों के बीच लागत साझा करने जैसे फिल्टरों के माध्यम से रिकवरी और पुनर्निर्माण को सतत राजकोषीय आधार पर आसानी से प्रबंध किया जा सकता है।

तैयारी और क्षमता-निर्माण अनुदान

8.70 **राज्य सरकारों के पास आपदाओं से प्रभावकारी रूप से निपटने के लिए अनिवार्य आपदा तैयारी होनी चाहिए। उनकी संस्थाएं और सुविधाएं किसी स्थिति की अत्यावश्यकताओं की पूर्ति करने में पूर्ण रूप से समर्थ एवं सुदृढ़ व्यवस्था के साथ अच्छी तरह कार्य करना चाहिए।** तेरहवें वित्त आयोग ने एसडीआरएफ के समग्र आकार से संबद्ध 525 करोड़ रुपए के अनुदान की अनुशंसा कर, क्षमता-निर्माण आबंटन शुरु किया था।

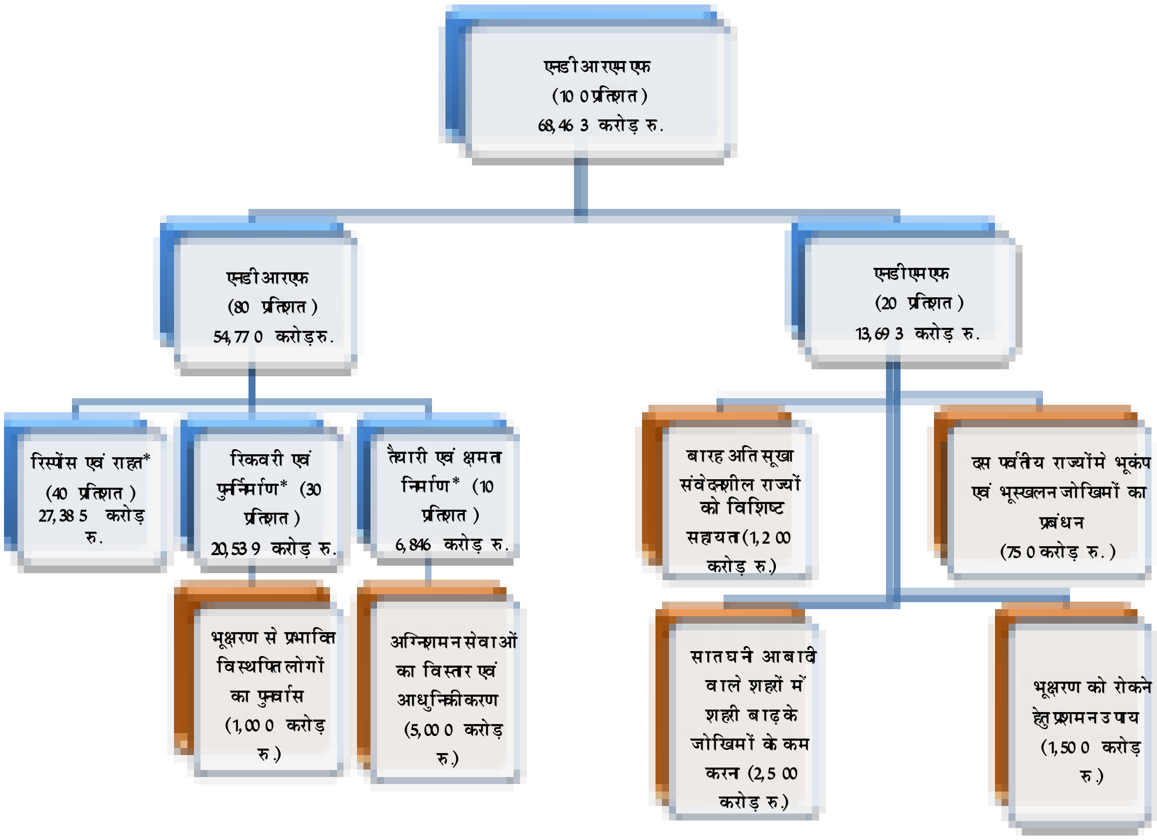
8.71 यह क्षमता-निर्माण अनुदान राज्यों के लिए उनकी तैयारी के स्तरों को विकसित करने हेतु उपयोगी साबित हुआ। विभिन्न राज्यों ने इन संसाधनों का उपयोग आपतकालीन उपकरण का क्रय करने तथा खोज एवं बचाव क्षमताओं में सुधार लाने के लिए किया। क्षमता-निर्माण अनुदानों की निरंतरता के पक्षधर होने के बावजूद, चौदहवें वित्त आयोग ने इसे अपनी अनुशंसाओं में शामिल नहीं किया और इस मुद्दे को संघ और राज्य सरकारों के निर्णय पर छोड़ दिया था।

8.72 एसडीआरएफ और एनडीआरएफ के उपयोग के लिए सहायता दिशानिर्देशों और मानकों में तैयारी और क्षमता-निर्माण घटकों को शामिल किया गया था।परिणामस्वरूपराज्य सरकारों को आपदा प्रभावित क्षेत्र में फंसे लोगों की खोज, बचाव एवं उनको वहां से सुरक्षित स्थान पर ले जाने और संचार उपकरण के क्रय के लिए उनकेसंसाधनों के 10 प्रतिशत, और क्षमता-निर्माण कार्यकलापों पर 5 प्रतिशत उपयोग करने की छूटदी गई। इसके बावजूद, एसडीआरएफ पर दावे की राशि इतनी अधिक थी कि राज्यों के पास उनकी खोज संबंधी कार्यों एवं बचाव टीमों को समर्थ बनाने में इन संसाधनों का उपयोग करने की अनुमति देने की गुंजाइश नहीं थी। इस प्रकार की व्यवस्था से यह सीख प्राप्त की गई कि इन संसाधनों का उपयोग क्षमता-निर्माण और क्रय के लिए तभीकिया जा सकता है, जब इनके लिएसंसाधनों को अलग से निर्धारित किया गया हो।

8.73 आपदा प्रबंधन प्रणाली के महत्वपूर्ण संस्थानिक, कार्यात्मक एवं प्रौद्योगिकीय घटकों को प्रश्रय देने हेतु, यह आवश्यक होगा कि तैयारी और क्षमता-निर्माण के लिए आबंटन अलग से निर्धारित किए जाए।**इस प्रकार का आबंटन कुल राज्य आबंटन का 10 प्रतिशत होना चाहिए और उसे एसडीआरएफ के भीतर एक उप-विंडो के माध्यम से प्राप्त किया जाना चाहिए। इन निधियों का उद्देश्य एसडीएमए, एसआईडीएम, प्रशिक्षण और क्षमता-निर्माण कार्यकलापों तथा आपातकाल रिस्पोंस सुविधाओं में प्रश्रय देना है। राज्य सरकारें इन संसाधनों का उपयोग कार्मिक प्रश्रय के लिए नहीं करेगी। यह अनुशंसा की जाती है कि तैयारी और क्षमता-निर्माण अनुदानों के लिए दिशानिर्देशों का एक अलग संग्रह विकसित किया जाए। एनडीआरएफ के भीतर तैयारी और क्षमता-निर्माण की एक समान विंडो उपलब्ध कराई जानी चाहिए, जिसका मुख्य रूप से उपयोग राष्ट्रीय एजेंसियों को प्रश्रय देने के लिए किया जाएगा।**

8.74 आयोग द्वारा 2021-26 की अवधि के लिए एनडीआरएमएफ के लिए अनुशंसित श्रेणियों और अलग से निर्धारित की गई निधियों की स्कीम का विवरण चित्र 8.3 में दर्शाया गया है।

चित्र 8.3 एनडीआरएमएफ के लिए अलग से निर्धारित की गई निधियां



** उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन की अनुशंसा की जाती है जो इस शर्त के अध्ययीन है, बशर्ते कि संबंधित उप-विंडो के तहत अलग से निर्धारित किए गए आबंटनों की विधिवत पूर्ति की गई है।*

8.75 हम छः प्रकार के निर्धारित आबंटनों की अनुशंसा करते हैं: एनडीआरएफ के तहत दो (अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण; भूमि कटाव से प्रभावित विस्थापित लोगों का पुनर्वास) और एनडीएमएफ के तहत चार (बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशेष सहायता; दस पर्वतीय राज्यों में भूकंप एवं भूस्खलन जोखिमों का प्रबंधन; सात सबसे अधिक घनी आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ का प्रशमन; और भू-क्षरण रोकने हेतु प्रशमन उपाय)। इन प्राथमिकताओं को निम्न प्रकार सूचीबद्ध किया गया है।

अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण

8.76 अग्निशमन सेवाओं की भूमिका, विशेष रूप से शहरी क्षेत्रों मेंप्रथम प्रमुख उत्तरदाता (रेस्पाउंडर) है। वे अनेक प्रकार की सेवाएं उपलब्ध कराते हैं, जिनमें खोज एवं बचाव, घटना स्थल से लोगों की निकासी और तात्कालिक चिकित्सा सहायता शामिल है। महानगर और छोटे शहरों में आग लगने की घटनाओं में वृद्धि हुई है। राष्ट्रीय अपराध रिकार्ड ब्यूरो के आंकड़ों के अनुसार, 2010 और 2019 के बीच आग लग जाने की घटनाओं के कारण 1,85,383 लोगों की मृत्यु हुई है जो दर्शाता है कि उस दौरान प्रति दिन औसतन 56 लोगों की आग से मृत्यु हुई है।

8.77 देश में अग्निशमन सेवाओं का अभाव है और लोगों को उपयुक्त अग्नि सुरक्षा कवर प्रदान करने के लिए उनके पास पर्याप्त साधन नहीं हैं। एनडीएमए ने देश में अग्निशमन सेवाओं के अभाव की सीमा का आकलन किया है, जो इस प्रकार हैः अग्निशमन केंद्र- 97.54 प्रतिशत; अग्निशमन एवं बचाव वाहन- 80.04 प्रतिशत; और अग्निशमन कार्मिक- 96.28 प्रतिशत। इन अभावों को दूर करने हेतु, एनडीएमए ने राज्यों को 7,000 करोड़ रुपएके अनुदानों का आबंटन करने की अनुशंसा की है। इस प्रकार का निवेश पूर्ण रूप से तर्कसंगत है जिससे लोगों के जीवन को समय पर बचाने में और प्रतिवर्ष बढ़ती आर्थिक हानियों को कम करने में सहायता मिलेगी। चूंकि इन संसाधनों को लागत-साझाकरण आधार पर उपलब्ध कराए जाने की आवश्यकता है, इसलिए आगामी पांच वर्षों में राज्य स्तर पर अग्निशमन सेवाओं को सशक्त बनाने के लिए हम 5,000 करोड़रुपएके प्रावधान की अनुशंसा करते हैं। इन संसाधनों को एनडीआरएफ के तैयारी एवं क्षमता-निर्माण घटक के माध्यम से आबंटित किया जा सकता है। राज्यों को इन निधियों के लिए आवेदन की जरूरत है। इसके लिए उन्हें मांगी गई राशि के 10 प्रतिशत का योगदान देना होगा। यह संसाधन वर्तमान कार्यक्रमों के लिए उपयुक्त शीर्ष (टॉप-अप) के रूप में अतिरिक्त सहायता प्रदान कर सकते हैं।

बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशेष सहायता

8.78 सूखा को एक धीमे जहर के रूप में माना जाता है जिसका प्रभाव धीरे-धीरे होता है और जिसके परिणामस्वरूप यह आसपास के क्षेत्रों को क्रमशः अपनी चपेट में लेता है। आंध्र प्रदेश, कर्नाटक, महाराष्ट्र और राजस्थान जैसे अनेक राज्य बारबार सूखे कीचपेट में आते हैं। ये राज्य कम वर्षा वाले क्षेत्रों (जहाँ सालाना 750 मिलीमीटर से भी कम वर्षा होती है) में स्थित हैं और ऐसा प्रतीत होता है कि लगातार वर्षों के दौरान अनपेक्षित व कम वर्षा से सूखे की तीव्रताबढ़ जाती है। यही

नहींमध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश जैसे राज्य, जहाँ वार्षिक वर्षा 750 और 1125 मिलीमीटर के बीच होती है, को भी सूखे का सामना करना पड़ता है। इन राज्यों में छोटे एवं सीमांत किसान, जो अधिकतर वर्षासिंचित खेती करते हैं, सूखे से गंभीर रूप से प्रभावित होते हैं।

8.79 लगातार सूखा पड़ने, व्यापक कृषि संकट और सूखा राहत पर बड़े पैमाने पर व्यय को ध्यान में रखते हुए, यह महत्वपूर्ण होगा कि राज्य स्तर पर एक दीर्घकालिक सूखा प्रबंधन कार्यप्रणाली स्थापित की जाए। यद्यपि, संघ और राज्य सरकारों ने सूखे के प्रभाव के प्रशमन हेतु विभिन्न योजनाएं बनाई हैं, लेकिन ये कार्यकलाप धरातल पर एक साथ कारगर साबित नहीं हो पाई हैं। तथापि, विभिन्न एजेंसियों द्वारा इन योजनाओं को कार्यान्वित किया गया है, मगर इन योजनाओं का स्थानीय स्तर पर सीमित प्रभावरहा है।

8.80 लगातार सूखा पड़ने से उत्पन्न चुनौतियों से निपटने हेतु राज्यों द्वारा दीर्घकालिक सूखा प्रशमन योजनाएं विकसित किए जाने की आवश्यकता है। इन योजनाओं में क्षेत्र-विशिष्ट कृषि प्रणालियां, सतही एवं भूमिजल प्रबंधन में सुधार, जल उपयोग दक्षता का संवर्धन, कृषि-वानिकी योजनाएं और सौर ऊर्जा संस्थापन शामिल की जानी चाहिए। प्रत्येक सूखा-प्रभावित जिले को इन कार्यकलापों के अभिसरण (कनवर्जंस) व तालमेल के बारे में योजना बनानी चाहिए और दीर्घकालिक आधार पर उनकी निगरानी करनी चाहिए।

8.81 जिला-स्तरीय सूखा प्रशमन योजनाओं हेतु, हम प्रत्येक बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों के लिए पांच वर्षों की अवधि हेतु 100 करोड़रुपएके आबंटन की अनुशंसा करते हैं। ये राज्य हैंः आंध्र प्रदेश, बिहार, गुजरात, झारखंड, कर्नाटक, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, ओडिशा, राजस्थान, तमिलनाडु, तेलंगाना, और उत्तर प्रदेश (तालिका 8.7)। इसके लिए पंद्रहवें वित्त आयोग की पूर्ण पंचाट अवधि (2021-2026) के दौरान कुल 1,200 करोड़रुपए का आबंटन किया जाएगा। इस सहायता को प्रस्तावित एनडीएमएफ के माध्यम से उपलब्ध कराया जा सकता है।

तालिका 8.7 : सूखा प्रशमन के लिए सूखा-संवेदनशील राज्यों को आबंटन

(करोड़ रु.)

राज्य	कुल आबंटन
आंध्र प्रदेश	100
बिहार	100
गुजरात	100
झारखंड	100
कर्नाटक	100
मध्यप्रदेश	100
महाराष्ट्र	100
ओडिशा	100
राजस्थान	100
तमिलनाडु	100
तेलंगाना	100
उत्तर प्रदेश	100
कुल	**1200**

दस पर्वतीय राज्यों में भूकंपीय और भूस्खलन जोखिमों का प्रबंध

8.82 हिमालयी क्षेत्र न केवल विश्व में सबसे युवा पर्वत श्रंखला है, बल्कि वे अति भूकंपीय सक्रिय क्षेत्रों में से एक है। भारतीय भूकंपीय मानचित्र में इस क्षेत्र को **IV** और **V** में वर्गीकृत किया है, जो कि भारत में सबसे अधिक भूकंपीय क्षेत्र है। हिमाचल प्रदेश, उत्तराखंड और उत्तर पूर्वी भारत के सभी राज्य इन दो भूकंपीय क्षेत्रों के अंतर्गत आते हैं।

8.83 इस क्षेत्र में भूकंपीय कार्यकलापों से भूस्खलन भी होता है और ये दोनों जोखिम एवं दूसरे से घनिष्ट रूप से जुड़े हुए हैं। भूस्खलन, क्षेत्र में भारी बरसात और बाढ़ से भी प्रारंभ होता है। संपूर्ण हिमालयी श्रंखला में बार-बार भूस्खलन होता है, जिसके कारण अनेक लोगों की मृत्यु, विनाश और आर्थिक व्यवधान उत्पन्न होते हैं।

8.84 भूकंप और भूस्खलन संबंधी जोखिमों का समाधान करने हेतु यह महत्वपूर्ण है कि दो पर्वतीय राज्यों- हिमाचल प्रदेश, उत्तराखंड और पूर्वोत्तर में सभी आठ राज्य एक प्रशमन कार्यक्रम कार्यान्वित कर रहे हैं। पांच वर्ष की अवधि के दौरान कार्यान्वित प्रशमन कार्यक्रम इन राज्यों को तकनीकी क्षमताओं और संसाधनों को विकसित करने में भी मदद करेगा।

8.85 हिमालयी क्षेत्र में भूकंप और भूस्खलन जोखिम न्यूनीकरण के लिए हम आगामी पांच वर्षों के दौरान प्रस्तावित एनडीएमएफ से 750 करोड़ रुपए के आबंटन की अनुशंसा करते हैं। इसमें हिमाचल प्रदेश और उत्तराखंड प्रत्येक के लिए 50 करोड़ रुपए प्रति वर्ष की दर से 250 करोड़ रुपए और सभी पूर्वोत्तर राज्यों के लिए 250 करोड़ रुपए का आबंटन शामिल है (तालिका 8.8)। पूर्वोत्तर राज्यों के लिए आबंटन को बढ़ाया जा सकता है, यदि वे कार्यक्रम को कार्यान्वित करने तथा इन संसाधनों का उपयोग करने में सक्षम होते हैं।

तालिका 8.8: पर्वतीय राज्यों में भूकंप और भूस्खलन जोखिम प्रबंधन के लिए आबंटन

(करोड़ रु.)

राज्य	वार्षिक आबंटन	कुल आबंटन (2021-26)
हिमाचल प्रदेश	50	250
उत्तराखंड	50	250
सभी पूर्वोत्तर राज्य		250
कुल		**750**

सात घनी आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करना

8.86 भारत में सभी प्रमुख शहर बाढ़ से बुरी तरह प्रभावित होते हैं। शहरी बाढ़ों की वारंबारता में वृद्धि हुई है, और कोई भी वर्ष ऐसा नहीं गुजरता है कि शहर का अधिकांश भाग या अन्य भाग जलमग्न नहीं होता। दिसंबर 2015 में, चेन्नई में भारी बाढ़ आई थी, जब एक ही दिन में वहां 340 मि.मी. वर्षा हुई। जुलाई 2018 में मुंबई में एक सप्ताह के भीतर 864.5 मि.मी. वर्षा हुई, जो कि जुलाई 2019 में पूरे माह के दौरान हुई वर्षा के लगभग बराबर है। मुंबई शहर में बाढ़ के कारण जुलाई 2019 में बीस से अधिक लोगों की मृत्यु हुई। इसके परिणामस्वरूप, इन दोनों शहरों में जीवन एवं आर्थिक कार्यकलाप बुरी तरह प्रभावित हुई।

8.87 यद्यपि राज्य सरकारों ने इन मुद्दों के समाधान की मांग की, किंतु इसके लिए एक ऐसे दृष्टिकोण की आवश्यकता है जो शहरी नियोजन, पारिस्थितिकीय संरक्षण और आपदा प्रबंधन को एक साथ लाता है। राज्य सरकारों को चाहिए कि वे कार्यकलापों के उस संग्रह को प्रश्रय दें जिसे एक साथ मिलकर कार्य कर रही विविधशहरी एजेंसियों द्वारा कार्यान्वित किया जाता है। बाढ़ और उससे होने वाले भारी नुकसान के नियमित प्रभाव को ध्यान में रखते हुए, हम यह अनुशंसा करते हैं कि सात शहरों (दिल्ली को छोड़कर), जहाँ पांच मिलियन से अधिक की आबादी के साथ महानगरीय क्षेत्र है,

में शहरी बाढ़ के समाधान के लिए एक लक्षित आबंटन किया जाए। ये शहर हैं: मुंबई, चेन्नई, कोलकाता, बेंगलुरू, हैदराबाद, अहमदाबाद और पुणे।

8.88 दिल्ली के लिए भी एक सदृश दृष्टिकोण और निधि आबंटन लागू किया गया है। तथापि दिल्ली एक संघ राज्य क्षेत्र (विधायिका सहित) है, इसलिए हमने उसके लिए अलग से आबंटन नहीं किया है। वित्त मंत्रालय, शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करने के लिए आयोग की पुरस्कार अवधि के लिए दिल्ली हेतु अपेक्षित निधि आबंटित करेगा।

8.89 हम अनुशंसा करते हैं कि प्रत्येक महानगर, मुंबई, चेन्नई और कोलकाता के लिए 100 करोड़ रुपए प्रति वर्ष का आबंटन किया जाए ताकि बाढ़ प्रबंधन (पूरे पांच वर्ष की अवधि के लिए 1,500 करोड़ रुपए) के लिए एकीकृत समाधान किया जा सके। अगली श्रेणी के शहरों- बेंगलुरू, हैदराबाद, अहमदाबाद और पुणे में शहरी बाढ़ (पूरे पांच वर्ष की अवधि के लिए 1,000 करोड़ रुपए) को रोकने के लिए 50 करोड़ रुपए प्रति वर्ष का आबंटन किया जाए। हमारी पंचाट अवधि के दौरान प्रस्तावित सहायता के आधार पर शहरी बाढ़ प्रबंधन के लिए कुल सहायता का आकलन 2,500 करोड़ रुपए किया गया है (तालिका 8.9)। इस राशि को प्रस्तावित एनडीएमएफ के माध्यम से आबंटित किया जा सकता है। इन आबंटनों को लागत-साझाकरण व्यवस्था के आधार पर आबंटित किया जाए जिसके लिए संबंधित शहरों को अपने संसाधनों के 10 प्रतिशत का योगदान देना होगा।

तालिका 8.9 : शहरी बाढ़ के जोखिम को कम करने हेतु शहरों के लिए आबंटन

(करोड़ रु.)

शहर	वार्षिक आबंटन	कुल आबंटन (2021-26)
मुंबई	100	500
चेन्नई	100	500
कोलकाता	100	500
बेंगलुरू	50	250
हैदराबाद	50	250
अहमदाबाद	50	250
पुणे	50	250
कुल	**500**	**2,500**

तटीय और नदी अपरदन

8.90 तटीय और नदी अपरदन के गंभीर प्रतिकूल सामाजिक-आर्थिक परिणाम हो सकते हैं। अंतरिक्ष अनुप्रयोग केंद्र (एसएसी), अहमदाबाद द्वारा केंद्रीय जल आयोग के सौजन्य से मई 2014 में कराए गए एक अध्ययन में यह उल्लेख किया गया है कि भारत के लगभग 45 समुद्र तट अपरदन का सामना कर रहे हैं। नदी कटाव का सबसे बड़ा उदाहरण असम में माजुली द्वीप है, जिसे विश्व का सबसे बड़ा नदी द्वीप माना जाता है। विगत दशकों के दौरान ब्रह्मपुत्र नदी अपरदन के कारण यह धीरे-धीरे सिकुड़ रहा है। उपग्रह से खींची गई तस्वीरों से यह पता चलता है कि इस द्वीप का भू-क्षेत्रफल 1971 में 1,256 वर्ग किलोमीटर से घटकर 2016 में मात्र 524.2 वर्ग किलोमीटर रह गया था, जिसका अर्थ है कि पिछले पैंतालिस वर्षों के दौरान इसने अपना आधा से ज्यादा क्षेत्रफल खो दिया है।

8.91 अपरदन से संबंधित हमने दो पहलुओं पर विचार किया हैः अपरदन रोकने के लिए प्रशमन उपाय (एनडीएमएफ के तहत) और अपरदन के कारण विस्थापित हुए लोगों का पुनर्वासन (एनडीआरएफ के तहत)।

i) **अपरदन को रोकने के लिए प्रशमन उपाय**

8.92 तटीय अपरदनजो एक आवर्ती प्राकृतिक खतरा है जो सामान्यतः अपरदन के अभिवृद्धि (erosion-accretion) चक्र के अनुक्रम में उत्पन्न होता है। यह आशंका है कि जलवायु परिवर्तन के कारण समुद्र स्तर में पूर्वानुमानित वृद्धि के कारण समुद्र-तट (beach) के अपरदन की दर में वृद्धि के साथ-साथ तटवर्ती संपदाओं की हानि भी बढ़ेगी। इसके अलावा, हिमालयी नदियों से निकलने वाली बाढ़ से विशेषकर असम, बिहार, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल के लोगों को प्रत्येक वर्ष भारी क्षति होती है। ऐसी आपदाएं इन क्षेत्रों में आर्थिक कार्यकलापों के प्रोत्साहन को बाधित करते हैं और और निवासियों को बार-बार होने वाली क्षति और गरीबी के अपने चक्र से बाहर निकलना मुश्किल हो जाता है। **नियमित रूप से नदी के अपरदन के कारण होने वाली वार्षिक बाढ़ आपदाओं को कम करने के लिए समुचित उपरी नदी बेसिन प्रबंधन के लिए प्रमुख पूंजीगत कार्यों की आवश्यकता होती है, जिसका कार्यान्वयन अवधि दस से पंद्रह वर्षों का होता है। इन्हें वित्त आयोग की पंचाट अवधि के माध्यम से समायोजित नहीं किया जा सकता है। जिसके आधार पर, हम यह अनुशंसा हैं कि ऐसी परियोजनाओं को कार्यान्वयन के लिए राष्ट्रीय प्राथमिकता वाली परियोजना माना जाना चाहिए। केवल इस तरह की समग्र**

परियोजनाएं बाढ़ के प्रशमन के लिए समुचित रूप से निवारण करने में मदद कर सकती है। अलग-अलग चरणों में बांधे गए नदी तटबंध वर्ष भर में ही बह जाते हैं।

8.93 अपरदन के जोखिम के प्रशमन व उसे कम करने के लिए, हम अपनी पंचाट अवधि के लिए प्रस्तावित एनडीएमएफ से 1,500 करोड़ रुपए के आबंटन की अनुशंसा करते हैं। भूमि कटाव को कम करने से संबंधित कार्य करने के लिए राज्यों को इन निधियों के लिए आवेदन करना होगा और एनडीएमए और/या गृह मंत्रालय इस प्रयोजनार्थ उपयुक्त मानक विकसित कर सकते हैं। यह आबंटन लागत-साझाकरण के आधार पर किए जाने चाहिए, जिसमें राज्यों की संसाधनों के 10 प्रतिशत का योगदान होगा।

ii) अपरदन से प्रभावित विस्थापित हुए लोगों का पुनर्वास

8.94 अपरदन के कारण लोगों का विस्थापन एक क्षेत्रीय विषय बन चुका है जिसमें असम, बिहार, ओडिशा और पश्चिम बंगाल राज्य शामिल हैं। पश्चिम बंगाल में सुंदरवन गर्म जलवायु वाला क्षेत्र है जहाँ बढ़ते समुद्री जल का खतरा होता है। तटवर्ती मछुआरों की आबादी सर्वाधिक कमजोर समुदायों में से एक हैं, समुद्री भूमि कटाव के परिणाण स्वरूप जीवन और संपत्ति का भारी नुकसान उठाना पड़ता है।

8.95 समस्या की भयावहता को देखते हुए, हम यह अनुशंसा करते हैं कि संघ और राज्य दोनों सरकारें एक ऐसी नीति बनाएं जिससे तटीय और नदी अपरदन के कारण बड़े पैमाने पर विस्थापित हुए लोगों की समस्या से निपटा जा सके। ऐसे लोगों को वैकल्पिक बस्तियां उपलब्ध कराई जानी चाहिए और उन्हें सरकार से कुछ सहायता मिलनी चाहिए। इस नीति को कार्यान्वित करने के लिए हम विस्थापित लोगों के पुनर्वास के लिए राष्ट्रीय स्तर पर 1,000 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं। इस नीति को कार्यान्वित करने हेतु, राज्य सरकारें प्रभावित लोगों के पुनर्वास के लिए सहायता हेतु अनुरोध कर सकती हैं। जिसके लिए सहायता एनडीआरएफ की रिकवरी और पुनर्वास विंडो से उपलब्ध कराए गए संसाधनों के माध्यम से सुनिश्चित की जानी चाहिए। तथापि, राज्य सरकारें इन संसाधनों का लाभ लागत-साझाकरण आधार पर प्राप्त कर सकती हैं, जिसके लिए उन्हें पुनर्वास की लागत के 10 प्रतिशत का योगदान देना होगा। इस प्रकार के पुनर्स्थापन में उन लोगों के लिए सुरक्षित स्थानों को सुनिश्चित किया जाना चाहिए, जिनका पुनर्वास किया जा रहा है।

8.96 **जोखिम से निपटने की महत्ता एवं आवश्यकता, तैयारियां, जोखिम प्रशमन और रिकवरी प्राथमिकताओं को ध्यान में रखते हुए, हम राष्ट्रीय स्तर पर इन मुद्दों के समाधान के**

लिए एनडीआरएफ और एनडीएमएफ की विभिन्न विंडो से 11,950 करोड़ रुपए की अनुशंसा करते हैं (तालिका 8.10)। एनडीएमए को दिशानिर्देश तैयार कर और संकेतकों को सेट करके संसाधनों के आबंटन तथा उपयोग की निगरानी करनी चाहिए।

तालिका 8.10 : अलग से निर्धारित किए गए आबंटनों का सार

(करोड़ रु.)

वित्तपोषण विंडो	अलग से आबंटन निर्धारित करने का प्रयोजन	कुल आबंटन (2021-26)
एनडीआरएफ (क्षमता निर्माण)	अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण	5000
एनडीआरएफ (रिकवरी और पुनर्निमाण)	अपरदन से प्रभावित लोगों का पुनर्वास	1000
उप-योग (एनडीआरएफ के तहत)		**6000***
एनडीएमएफ	सात घनी आबादी वाले शहरों में बाढ़ के जोखिम को कम करना	2500
एनडीएमएफ	बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशिष्ट सहायता	1200
एनडीएमएफ	दस पर्वतीय राज्यों में भूकंपीय और भूस्खलन जोखिमों का प्रबंध करना।	750
एनडीएमएफ	अपरदन को रोकने हेतु प्रशमन उपाय।	1500
	उप-योग (एनडीएमएफके तहत)	**5950****
कुल योग		**11950**

** इस 6,000 करोड़ रुपए की राशि को एनडीआरएफ के 54,770 करोड़ रुपए के कुल कॉर्पस में से अलग से निर्धारित किया जाएगा।*

*** इस 5,950 करोड़ रुपए की राशि को एनडीएमएफ के 13,693 करोड़ रुपए के कुल कॉर्पस में से अलग से निर्धारित किया जाएगा।*

8.97 हमारा विचार है कि सभी अलग से निर्धारित आबंटन के उद्देश्यों को तब तक प्राप्त नहीं किया जा सकता है जब तक कि इन परियोजनाओं का कार्यान्वयन बिना किसी देरी के किया जाए, ताकि इसका लाभ जल्द से जल्द लक्षित समूह को मिल सके। इसलिए, एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के तहत आयोग द्वारा अनुशंसित ऐसी परियोजनाओं को इस तरह से स्वीकृत किया जाना चाहिए कि इन्हें आयोग की पंचाट अवधि के भीतर पूरा किया जा सके। **आयोग का यह भी विचार है कि आयोग की पंचाट अवधि (2021-2026) से परे स्वीकृत परियोजनाएं हेतु अलग से निर्धारित किए गए आबंटनों के लिए प्रतिबद्ध देयताओं को आगे नहीं बढ़ाया जाएगा।**

जिला आपदा रिस्पोंस और प्रशमन निधियों की व्यवहार्यता

8.98 जिला-स्तरीय निधियों के मुद्दे पर अतीत में राज्य सरकारों के साथ विचार-विमर्श किया गया। राज्य सरकारों ने इस विचार को अपना समर्थन नहीं किया और यह सुझाव दिया कि एसडीआरएफ जिला स्तर की आवश्यकताओं को पूरा कर सकता है। इसी प्रकार, यदि एसडीएमएफ का गठन किया जाता है तो यह जिला स्तर पर प्रशमन आवश्यकताओं को पूरा करेगा।

8.99 इस संबंध में कई व्यावहारिक मुद्दे हैं जो जिला-स्तरीय निधियों के मामले में उभर कर आएंगे। पहला, यदि जिले में कोई आपदा घटित नहीं होती है, तो ये निधियां अव्ययित रह जाएंगी, जो पर्याप्त संसाधनों का अप्रभावकारी उपयोग होगा। दूसरा, राज्यों को राज्य के भीतर किसी विशेष जिले में या जिला समूहों में किसी आपदा के समय कार्रवाई करने हेतु जिलों में वितरित किए गए संसाधनों का संग्रह करने में कठिनाई होगी। तीसरा, राज्य स्तरीय निधियों और जिला स्तरीय निधियों का समान प्रयोजन हेतु उपयोग किए जाने के कारण उनकी अलग-अलग पहचान करना मुश्किल हो जाता है। अतः हमेशा ही एक प्रश्न बना रहेगा कि इन निधियों को जिला–स्तरीय निधियों को राज्य-स्तरीय निधियों से विभेदित कर किस प्रकार खर्च किया जाए।

8.100 हालाकि जिला-स्तरीय आपदा निधियों (कोषों) की स्थापना करना व्यावहारिक दृष्टि से उचित प्रतीत नहीं होता, इसलिए हम यह अनुशंसा करते हैं कि राज्य सरकारों द्वारा जिलों को तैयारी और प्रशमन के लिए वार्षिक आधार पर संसाधन आबंटित किए जाने चाहिए। जिला प्रशासन को सशक्त बनाया जाना बहुत जरूरी है ताकि स्थानीय स्तर पर आपदा तैयारी में सुधार लाया जा सके। संसाधनों के हस्तांतरण के बिना, जिला प्रशासन और जिला, तालुका और नगरपालिका स्तरों पर स्थानीय सरकारों को तैयारी में प्रश्रय देने तथा कार्यान्वयन में बहुत कठिनाई होगी। राज्य सरकारों द्वारा राज्य स्तर पर समग्र निधियों का प्रबंधन कर रही है जो एक रीति है जिसमें बदलाव की आवश्यकता है।

8.101 राज्य सरकारों को स्वयं विकसित कार्यप्रणाली का अनुपालन करते हुए संसाधनों के आबंटन पर विचार करना चाहिए। उत्तरोत्तर आबंटनों में इन निधियों के तहत जिलों द्वारा खर्च किए गए व्यय को एक कारक के रूप में अपने द्वारा विकसित कार्यप्रणाली में शामिल करने पर राज्य सरकारें विचार कर सकती हैं।

आपदा संबंधी तैयारी और प्रबंधन के लिए पंचायती राज संस्थाओं का सशक्तिकरण

8.102 वर्तमान व्यवस्था में आपदा से निपटने की तैयारी, बचाव, राहत सहित पुनर्निर्माण से संबंधित सभी कार्यकलापों की संपूर्ण जिम्मेवारी सरकारी एजेंसियों की होने के कारण इनमें स्थानीय भागीदारी का पर्याप्त अभाव रहता है। इससे न केवल सरकारी तंत्र पर लोगों की निर्भरता बढ़ी है अपितु स्थानीय समुदायों की प्राकृतिक आपदाओं से निपटने की क्षमता भी कम हुई है। स्थानीय स्तर, विशेष रूप से ग्राम पंचायत के स्तर पर, आपदा से निपटने की तैयारी एवं प्रशमन योजना के अभाव के कारण आपदा प्रबंधन में अधिकाधिक समस्याओं का सामना करना पड़ता है।

8.103 बाढ़ या भूकंप जैसी आपदाओं की स्थिति में प्रभाव का आकलन और जरूरी औपचारिकता को पूरा करने में लगने वाले समय के कारण जिला आपदा रिस्पोंस बल (DistrictDisaster Response Force), राज्य आपदा रिस्पोंस बल (State Disaster Response Force), राष्ट्रीय आपदा रिस्पोंस बल (National Disaster Response Force) को आपदा स्थल पर कार्यशील होने में समय लग जाता है। इस अंतराल के दौरान व्यापक क्षति हो जाती है और तब तक लोग अत्यधिक हानि और कठिनाई का सामना कर चुके होते हैं। इसके अलावा वर्ष के दौरान घटित होने वाली आपदाओं जैसे बाढ़,आकाशीय बिजली गिरना और यहां तक कि स्थानीय स्तर पर पड़ने वाले सूखे के समय राज्य या संघ सरकार अपनी जिम्मेदारियों का समय पर पर्याप्त रूप से निर्वहन नहीं कर पाती हैं। अतएव, पंचायत स्तर पर पर्याप्त क्षमता का निर्माण आवश्यक है। इस प्रकार, वर्तमान "टाप-डाउन"दृष्टिकोण को उपयुक्त रूप से सही किया जाना चाहिए और पंचायतों को सशक्त करते हुए इसे अधिक प्रभावकारी और सक्षम बनाया जाना चाहिए।

8.104 अतः आयोग, पंचायतों की भूमिका स्थानीय समुदाय (समाज के कमजोर वर्गों सहित) से निकटता तथा संस्थागत आधार पर लोगों की भागीदारी को सूचीबद्ध करने की उनकी क्षमता को ध्यान में रखते हुए, पंचायतों की भूमिका को महत्वपूर्ण और आवश्यक मानता है। उनकी भादीगारी आपदा, चाहे वह प्राकृतिक हो या मानव निर्मित, की स्थिति में बचाव और राहत कार्यों में आवश्यक कार्रवाई करने में उपयोगी सिद्ध हो सकती है और लोगों को उनके बारे में जागरूक करने में मदद करके बचाव और राहत कार्यों के लिए सरकार पर उनकी निर्भरता को कम कर सकती है।

8.105 वास्तव में, राहत और पुनर्वास के लिए पंचायतों को नोडल एजेंसी बनाने से बेहतर आयोजना, समन्वय और निगरानी में सुधार होगा। जिसके फलस्वरूप समग्र राहत एवं पुनर्वास कार्यकलाप बेहतर

तरीके से किए जा सकेंगे। पंचायती राज संस्थाएं, बचाव, प्रशमन, तैयारी, रेस्पॉन्स, जीर्णोद्धार, पुनर्वास एवं पुनर्निर्माण कार्यों सहित आपदा प्रबंधन के समस्त चरणों में एक सक्रिय भूमिका निभा सकती हैं।

8.106 आयोग का मानना है कि पंचायतों की भागीदारी से विभिन्न कार्यकलापों जैसे कि बचाव कार्य और अस्थायी आश्रय-स्थलों की व्यवस्था करना, धन, खाद्यान्न, चिकित्सा देखभाल, कपड़े, टेंट, बर्तन, पेयजल और अन्य आवश्यकता की वस्तुओं के रूप में तत्काल राहत प्रदान करना; क्षतिग्रस्त गांवों और नगरों को पुनःस्थिति में बहाल करना, पुर्नवास और पुनर्निर्माण के प्रयास; फसल-सुरक्षा उपाय और पशुधन प्रबंधन; स्वास्थ्य और स्वच्छता के उपाय; स्वास्थ्य शिविरों का आयोजन इत्यादि को अधिक प्रभावकारी बनाएगी। इसके अलावा, पंचायतें जोखिम-प्रशमन संबंधी अनेक कार्यकलापों को कहीं अधिक प्रभावी ढंग से संपन्न कर सकती हैं। अतएव, अनुलग्नक 8.2 में प्रस्तावित कार्यकलापों की निदेशात्मक सूची में से कुछ प्रशमन कार्यकलापों को संघ या राज्य सरकारों द्वारा किए जाने की बजाय इन्हें पंचायतों को सौंपा जाना चाहिए।

8.107 आयोग की राय है कि राज्य सरकारों को एसडीआरएफ और एसडीएमएफ हेतु किए गए आबंटन में से कुछ यथोचित राशि जिलों को आबंटित की जानी चाहिए। इन वित्तीय तंत्रों से आपदा प्रबंधन की एक विक्रेंद्रित अवधारणा को बल मिलेगा, यद्यपि 739 जिलों में मौजूद 2,63,028 पंचायती राज संस्थाओं, जिनमें 2,55,549 ग्राम पंचायतें, 6,825 ब्लॉक पंचायतें और 654 जिला पंचायतें हैं, को संसाधनों का आबंटन करना एक चुनौतीपूर्ण कार्य हो सकता है।

आपदा बचाव और रिस्पोंस पर व्यय के लिए रक्षा मंत्रालय को प्रतिपूर्ति

8.108 रक्षा मंत्रालय आपदा बचाव और रिस्पोंस के लिए नागरिक प्रशासन को सहायता प्रदान करता है और उसके द्वारा खर्च किए गए व्यय की प्रतिपूर्ति एक बड़ी चिंता का विषय है। **सामान्य रूप से, प्रतिपूर्ति की क्रियाविधि को रक्षा मंत्रालय और गृह मंत्रालय के बीच आपसी परामर्शों के जरिए हल किया जाना चाहिए। तथापि, इस मुद्दे को वित्त आयोग को भेजा गया है। इसलिए हम निम्नलिखित विकल्पों की अनुशंसा करते हैंः**

(i) सेना द्वारा आपदा बचाव व रिस्पोंस कार्यों के संपन्न किए जाने के बाद, सेवा प्रदान करने वाली यूनिट द्वारा राज्य सरकार को बिल प्रस्तुत किए जाते हैं। इस बिल की प्राप्ति के बाद, राज्य सरकार स्थानीय सेना प्राधिकरण को राशि जारी करती है। तत्पश्चात, राज्य सरकार प्रतिपूर्ति के लिए बिल को एनडीआरएफ के माध्यम से गृह मंत्रालय को भेज सकती है। तदुपरांत,

दिशानिर्देशों में शामिल सहायता के मानकों के अनुसार, गृह मंत्रालय राज्य सरकार को सहायता राशि जारी करता है। सशस्त्र बल अपनी प्रतिपूर्ति शीघ्र प्राप्त करें, विलंब की दशा में यह राज्य सरकार और गृह मंत्रालय के बीच का मामला बन जाता है।

(ii) गृह मंत्रालय, वित्त मंत्रालय के परामर्श से रक्षा मंत्रालय को विगत वर्षों के दौरान बचाव एवं राहत कार्यों पर किए गए व्यय के आधार पर एनडीआरएफ से अग्रिम राशि जारी करता है। रक्षा मंत्रालय द्वारा बचाव और राहत कार्य पर वहन की गई लागतों को मंत्रालय द्वारा वित्त वर्ष के अंत में अग्रिम राशि से समायोजित किया जाता है। यह सुनिश्चित करेगा कि रक्षा मंत्रालय के पास इन सेवाओं को उपलब्ध कराने के लिए अपेक्षित संसाधन हों।

(iii) अनुरोधित आपदा बचाव व रिस्पोंस कार्य संपन्न होने के उपरांत, स्थानीय सेना प्राधिकरण राज्य सरकार को बिल भेज कर उसे प्रतिहस्ताक्षरित करवाता है। तत्पश्चात, वह प्रतिहस्ताक्षरित बिल को रक्षा मंत्रालय के पास भेजता है, जो उसे गृह मंत्रालय को अग्रेषित करता है। तत्पश्चात, गृह मंत्रालय रक्षा मंत्रालय को एनडीआरएफ के माध्यम से राशि जारी करेगा।

8.109 **दोनों संघीय मंत्रालय इनमें से किसी विकल्प पर सहमति बना सकते हैं।**

संस्थानिक क्षमताओं का सुदृढीकरण और दिशानिर्देशों में सुधार

8.110 संघ तथा राज्य स्तरों पर एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के प्रबंधन हेतु क्षमता और प्रणाली को सुदृढ़ बनाने की अत्यंत आवश्यकता है। वर्तमान में राज्य सरकारें, जो व्यय को खर्च करती है, को जारी निधियों की निगरानी, उसके उपयोग पर केंद्रित है।

एनडीआरएमएफ और एसडीआरएमएफ के प्रबंध के लिए समर्पित क्षमता

8.111 एनडीआरएमएफ और एसडीआरएमएफ के संबंध में आबंटनों के परिमाण को ध्यान में रखते हुए,**हम इन निधियों का प्रभावकारी रूप से प्रबंध करने हेतु गृह मंत्रालय, वित्त मंत्रालय या एनडीएमए के भीतर एक समर्पित क्षमता स्थापित किए जाने की अनुशंसा करते हैं। इसे मेक्सिको के फान्डेन/FONDEN (प्राकृतिक आपदाओं के लिए कोष) की तर्ज पर स्थापित किया जाना चाहिए।** कम से कम कर्मचारियों के साथ इस प्रकार की क्षमता बजटीय, निधियां जारी करने, निधियों के उपयोग, रिपोर्टिंग और लेखापरीक्षा जैसे कार्यों को निष्पादित करेगी।

इससे निधियों का प्रभावकारी रूप से प्रबंधन होगा और उनके आबंटन, व्यय तथा रिपोर्टिंग के लिए उच्च जवाबदेही सुनिश्चित होगी।इस प्रकार की समर्पित क्षमता एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ से परे अन्य स्त्रोतों के माध्यम से आपदा उपरांत आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु वित्तपोषण को बढ़ाने में भी सहायक होगी।

8.112 हम एनडीआरएमएफ और एसडीआरएमएफ को जारी आबंटनों के लिए ऑनलाइन प्रणाली स्थापित करने की अनुशंसा करते हैं। यह प्रत्येक राज्य के लिए ऑनलाइन एसडीआरएमएफ आबंटन, व्यय और बकाया शेष को दर्शाएगा। ऐसी प्रणाली संघ सरकार द्वारा जारी की जा रही निधियों के समायोजन प्रक्रिया में सुधार करेगा।

एनडीआरएफ आबंटन के लिए दो-चरणीय आकलन

8.113 **किसी भी प्राकृतिक आपदा के कारण हुई क्षति के लिए हम मूल्यांकन की मौजूदा प्रणाली के स्थान पर एक दो-चरणीय आकलन की अनुशंसा करते हैं। प्रथम चरण पर एक लघु मूल्यांकन किया जाना चाहिए, मुख्य रूप से मानवीय एवं राहत आवश्यकताओं का पता लगाने के लिए। दूसरा मूल्यांकन अंतर-क्षेत्रीय और ज्यादा विस्तृत होना चाहिए जिसमें क्षति, हानि और रिकवरी संबंधी आवश्यकताओं को शामिल किया जाना चाहिए।** संघ सरकार को किसी आपदा घटना के बाद आकलन करने के लिए एक मानक कार्यप्रणाली के रूप में आपदा पश्चात आवश्यकता मूल्यांकन (पीडीएनए) जो एनआईडीएम *(https://nidm.gov.in/PDF/pubs/pdna_manual_vol1.pdf)* द्वारा निर्मित किया गया है जो पीडीएनए के मैन्युअल में यथा वर्णित है को लागू करने पर विचार करना चाहिए।

आपदा डाटाबेस का विकास

8.114 **हम विशेष पहल के रूप में आपदा डेटाबेस की स्थापना की भी अनुशंसा करते हैं। इस डेटाबेस में आपदा आकलन, आबंटन का विवरण तथा व्यय तैयारी और प्रशमन आयोजनों का विवरण होना चाहिए।** चूंकि भारत में बीमा कवरेज का विस्तार हो रहा है, ऐसा डेटाबेस बीमा उत्पाद एवं सेवाओं में विविधता लाने और सुधारों में बेहद मददगार होगा।

परिवार की महिला सदस्यों को सहायता प्रदान करना

8.115 परिवारों के भीतर लैंगिक असमानताओं को ध्यान में रखते हुए**, हम यह अनुशंसा करते हैं कि नकद सहायता परिवारों को इस प्रकार हस्तांतरित की जानी चाहिए कि परिवारों में महिला सदस्यों को भी सहायता राशि सुलभ हो सके।** आवासन और आजीविका सहायताएं भी महिलाओं को ध्यान में रखकर दी जानी चाहिए। यह एक ऐसा क्षेत्र है जिसमें महिलाओं के कानूनी अधिकारों और परिवारों के कल्याण की सुनिश्चितता में उनकी केंद्रीय भूमिका को मान्यता देते हुए सार्थक सुधार किए जाने की आवश्यकता है।

दिशानिर्देशों का विकास

8.116 **यदि नई वित्तपोषण विंडो स्थापित की जा रही हैं**, **तो उन्हें दिशानिर्देश विकसित कर प्रोत्साहित किए जाने की आवश्यकता है।** एनडीएमएफ और एसडीएमएफ स्थापित किए जाने के बाद, उन्हें प्रशमन के लिए दिशानिर्देशों का अनुसरण करना चाहिए। इसी प्रकार**,** राज्यों के पास भी तैयारी और क्षमता निर्माण के लिए भी दिशानिर्देश होने चाहिए। राष्ट्रीय स्तर पर प्रस्तावित रिकवरी रूपरेखा राज्यों को रिकवरी योजनाएं विकसित करने में सहायता प्रदान करेगा। **एनडीएमए दिशानिर्देश एवं रूपरेखा विकसित कर सकता है और इन सक्षम दिशानिर्देशों के आधार पर प्रशिक्षण आयोजित कर सकता है।**

एनडीएमए की अग्रणीय भूमिका

8.117 एनडीएमए को आपदा प्रबंधन के लिए **वित्तीय प्रणाली विकसित और अनुरक्षित करने में अग्रणीय भूमिका निभानी चाहिएऔर एसडीएमए के साथ मिलकर कार्य करना चाहिए।** प्रशमन कोष और रिकवरी एवं पुनर्निर्माण सुविधा की स्थापना में उसे सक्रिय भूमिका निभानी होगी। ये नई कार्यप्रणालियां हैं जिन्हें प्रश्रय देने और संपोषित करने की आवश्यकता है। राज्यों को इन विंडों की स्थापना करनेऔर इन संसाधनों का प्रभावकारी रूप से उपयोग करने में निरंतर मार्गदर्शन की आवश्यकता है। सक्रिय प्रश्रय के अभाव में, ये नई विंडो प्रत्याशित परिणाम देने में समर्थ नहीं होंगी।

परिणामी रूपरेखा

8.118 परिणामी रूपरेखा विकसित कर एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ संसाधनों के आबंटन एवं उपयोग के लिए बढ़ती जवाबदेही सुनिश्चित की जा सकती है। इस प्रकार की रूपरेखा के लिए राज्यों द्वारा सेन्दाई फ्रेमवर्क संकेतकों को प्राप्त करने की प्रतिबद्धता की अपेक्षा की जाती है। इन संकेतकों में मृत्युदर कम करने, समुदाय की रिकवरी एवं समुत्थान में सहायता देने तथा आपदा सहायता की गुणवत्ता एवं प्रासंगिकता जैसे कुछ संकेतक शामिल हैं। **राष्ट्रीय स्तर पर एक वार्षिक प्रतिवेदन में समस्त आबंटनों, व्ययों, प्रमुख उपलब्धियों और एसएफडीआरआर के कार्यान्वयन के लिए विकसित विभिन्न संकेतकों के संदर्भ में परिणामों को अभिलेखित (रिकार्ड) किया जा सकता है।** वित्त मंत्रालय और गृह मंत्रालय तथा एनडीएमए समस्त आबंटनों की मध्यावधि समीक्षा कर विभिन्न विंडो के माध्यम से व्ययों के प्रभाव का मूल्यांकन कर सकते हैं। **राष्ट्रीय एवं राज्य क्षमताओं और संसाधनों में इन आबंटनों के योगदान का मूल्यांकन एनडीएमए द्वारा निर्धारित संकेतकों के एक संग्रह के द्वारा किया जा सकता है।**

वित्तपोषण (फंडिग) के वैकल्पिक स्रोत

8.119 **एसडीआरएफ और एनडीआरएफ द्वारा उपलब्ध कराए गए संसाधन कई स्थितियों में अपर्याप्त होंगे, और संघ तथा राज्य दोनों सरकारों को अन्य स्रोतों जैसे पुनर्निमाण बंधपत्र (बांड), अंतर्राष्ट्रीय संस्थाओं से आकस्मिक ऋण/आपातकालीन सुविधा, आर्थिक जन सहयोग और कारपोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व के माध्यम से आपदा प्रबंधन हेतु वित्तपोषण जुटाने के लिए विवश होना पड़ेगा।**किसी आकस्मिक स्थिति के घटित होने से पहले इन वित्तीय तंत्रों एवं साधनों को विकसित कर सरकारों को और भी अधिक किफायती विकल्पों की पहचान करने और उनका चयन करने में सहायता मिलेगी। **हम यह अनुशंसा करते हैं कि संघ और राज्य सरकारें इन तंत्रों और साधनों पर सावधानीपूर्ण तरीकों से विचार कर आपदाओं के समय उनका वित्तपोषण हेतु प्रयोग करें।**

पुनर्निर्माण बांड

8.120 आपदा पश्चात पुनर्निमाण हेतु राज्य सरकारें संघ सरकार के अनुमोदन उपरांत तीन से पांच वर्षों की परिपक्वता के साथ पुनर्निर्माण बांड जारी कर सकते हैं। लोग रिकवरी और पुनर्निर्माण प्रयासों में अपना योगदान देना चाहते हैं, और इसलिए वे वित्तीय प्रतिलाभों के बजाय बांडों में निवेश करना पसंद करते हैं। इसलिए, राज्य सरकारें इन बांडों को कम प्रतिफल (**Yield**) के साथ जारी कर सकते हैं। तथापि, पुनर्निर्माण बांडों के द्वारा जुटाए गए संसाधनों को बड़े पैमाने पर उत्पादक एवं सामाजिक परिसंपत्तियों के निर्माण पर खर्च किया जाना चाहिए।

अंतरराष्ट्रीय वित्तीय संस्थाओं से आकस्मिक ऋण/आपातकालीन सुविधा

8.121 अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थाएं, जैसे कि विश्व बैंक और एशियाई विकास बैंक (एडीबी) भारत में किसी आपदा के घटित होने के बाद रिकवरी और पुनर्निर्माण में वित्तीय सहायता के अति महत्वपूर्ण स्रोतों में से एक हैं। 1990 से अब तक, विश्व बैंक द्वारा विभिन्न राज्यों में कम से कम नौ रिकवरी एवं पुनर्निर्माण परियोजनाओं के लिए लगभग 2.5 बिलियन अमेरिकी डॉलर की सहायता प्रदान की गई है।

8.122 विश्व बैंक और एडीबी रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए नियमित आधार पर ऋण उपलब्ध कराने की दिशा में एक दीर्घकालिक व्यवस्था स्थापित करके ऋण परिचालन को छोटा एवं आसान बनाया जा सकता है। इस प्रकार की व्यवस्था से यह सुनिश्चित होगा कि यदि आपदा की लागत किसी तय सीमा को पार करती है, तब राज्य आवश्यक अनुमोदनों के साथ इन संस्थाओं से ऋणों के लिए अनुरोध कर सकते हैं। उधार की लागत, ज्ञान हस्तांतरण और संगठनात्मक सहायता को ध्यान में रखते हुए ऐसे प्रस्तावों पर विचार किया जा सकता है।

आपदा के लिए आर्थिक जन सहयोग (क्राउड-फंडिंग प्लेटफॉर्म)

8.123 क्राउड-फंडिग आपदा राहत और रिकवरी के लिए संसाधन जुटाने में अहम भूमिका निभा रहे हैं। जनता से निधियां जुटाने हेतु इंटरनेट पर अभियान चलाए जाते हैं। जमीनी स्तर पर स्वैच्छिक कार्यकर्ताओं के साथ समुदाय और संगठन महत्वपूर्ण आवश्यकताओं का पता लगाते हैं और लक्षित

दान (डोनेशन) सृजित करते हैं। कुछ ही घंटों के भीतर, एक निधि-सृजन अभियान चलाया जाता है, और इस प्रकार निधि-प्रदाताओं का एक समुदाय स्थापित होता है।

8.124 संघ और राज्य सरकारों दोनों को क्राउड-फंडिग की भूमिका को अभिस्वीकृत करना चाहिए और आपदाएं घटित होने पर उनका उपयोग करना चाहिए। तथापि, किसी आपदा के घटित होने के बाद कई क्राउड-फंडिग सामने आते हैं, तब सरकार द्वारा विनिर्दिष्ट उद्देशों तथा आश्वस्त पारदर्शिता के साथ स्थापित प्लेटफार्म वृहद पैमाने पर सार्वजनिक योगदान प्राप्त कर सकती हैं। क्राउड-फंडिग स्थापित करने के लिए कौशल एवं विशेषज्ञता की आवश्यकता होती है, जिन्हें सरकारें आउटसोर्स कर सकती है। आर्थिक जन सहयोग के लिए सही समय की पहचान करना, सुरक्षित पेमेंट गेटवे स्थापित करना तथा जवाबदेही एवं पारदर्शिता सुनिश्चित करना इस प्रकार की पहल की सफलता के लिए अति महत्वपूर्ण पहलू हैं। यह एक ऐसा क्षेत्र है जहाँ संघ और राज्य सरकारें दोनों को प्रचालनीय दिशानिर्देश एक साथ मिलकर तैयार करने चाहिए।

कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व विंडो

8.125 निजी क्षेत्र आपदा राहत और रिकवरी में लंबे समय से सहयोग देता आ रहा है। तथापि, अपनी अनुबंधता का विविधीकरण कर वह आपदा प्रबंधन मेंअपने योगदान को विस्तारित कर सकता है। राहत और रिकवरी सहायता के अतिरिक्त, यह जागरुकता सृजित करने, निजी क्षेत्र कर्मियों से दान जुटाने तथा क्राउड-फंडिग को प्रश्रय देने में किसी कार्यक्रम या अभियान चलाने में सहायता प्रदान कर सकता है। निजी क्षेत्र आपदा प्रबंधन के लिए प्रौद्योगिकीय एवं नवप्रवर्तन प्रश्रय उपलब्ध करा सकता है।

8.126 किसी क्षेत्र की व्यापक सहभागिता सुनिश्चित करने के लिए उसे प्रोत्साहन दिए जा सकते हैं, उनमें एनडीआरएफ एवं एसडीआरएफ में उनके द्वारा दिए जाने वाले योगदानों को कर-मुक्त किया जाना भी शामिल है। चौदहवें वित्त आयोग ने इसकी अनुशंसा की थी जिसे कार्यान्वित किए जाने की आवश्यकता है। इस प्रकार के योगदानों के लिए कर छूट उपलब्ध कराने हेतु हम इन अनुशंसाओं को पुनः दोहराते हैं। कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायिता से संबंधित कंपनी (कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायिता नीति) नियम 2014 की अनुसूची-VII में यह उल्लेख किया गया है कि कंपनियां प्रधानमंत्री राहत कोष या ''सामाजिक-आर्थिक विकास एवं राहत के लिए संघ सरकार या राज्य सरकारों द्वारा स्थापित अन्य कोष" के लिए धन दे सकती हैं। इस नियम का प्रयोग आपदा वित्तपोषण विंडो के लिए निजी क्षेत्र के योगदान हेतु एक सामर्थ्यकारी प्रावधान के रूप में किया जा सकता है। आपदा प्रबंधन के लिए निजी

क्षेत्र से सहयोग में सुधार लाने हेतु कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायित्व नियम और कर छूट प्रोत्साहनों का प्रयोग और भी अधिक अभिनव रूप से किया जा सकता है।

बीमा और रिस्क पूलिंग

8.127 विगत में, वित्त आयोग आपदा-प्रभावित लोगों के लिए बीमा के प्रावधान की बात करते रहे हैं। तथापि, इस विषय पर गहन विचार-विमर्श करने के बाद उन्होंने बीमा को अनेक आधारों पर व्यावहारिक नहीं समझा। आयोगों ने निष्कर्ष दिया कि राज्य सरकारों के लिए यह ज्यादा फायदेमंद रहेगा। किफायती बीमा सहायता किसी मध्यस्थ को देने के बजाय, वे आपदा राहत प्रत्यक्ष रूप से उपलब्ध कराएं, जैसा कि वर्तमान में किया जा रहा है।

8.128 यद्यपि, वित्त आयोगों ने इन विचारों व राय को सही ठहराया है और इसीलिए वे बीमा कवरेज के समस्त जनसंख्या तक विस्तारित करने के पक्षधर नहीं रहे हैं, किंतु आला क्षेत्रों, जहाँ बाजार-आधारित जोखिम प्रबंधन हेतु उपलब्ध साधनों के लिए बुनियादी स्थितियां विद्यमान हैं, में बीमा और जोखिम संग्रह (रिस्क पूलिंग) शुरु करने की प्रबल संभावना है।

8.129 बीमा तब संभाव्य और व्यावहारिक है, जहां रिस्क पूल अधिक जोखिम के हों, क्षति और हानि पर आंकड़े उपलब्ध हों और उचित सतर्कता के साथ भुगदान (Pay-outs) का अनुमान लगाया जा सकता है। विस्तारित रिस्क पूल जो राष्ट्रीय या वैश्विक स्तरों पर विद्यमान हो सकती हैं,एक दीर्घकालिक डाटाबेस के माध्यम से परिमाणात्मक जोखिम बीमा सेवाओं की व्यवहार्यता महत्वपूर्ण हो सकते हैं।

8.130 इसके अतिरिक्त, प्राकृतिक संकटों, जो बार-बार घटित होते हैं लेकिन उनका उच्च संभावित प्रभाव होता है, के लिए बीमा के साधनों का उपयोग काफी प्रभावकारी हैं। बार-बार घटित होने वाले प्राकृतिक खतरों (जो विपदा के आधार पर प्रत्येक पांच से दस वर्षों में घटित होते हैं जो खतरों पर निर्भर हैं) के लिए रिस्पोंस एवं रिकवरी की लागत की पूर्ति एसडीआरएफ और एनडीआरएफ जैसे सार्वजनिक निधियों से की जा सकती है। तथापि, प्रत्येक दस से सौ वर्ष के बीच घटित होने वाले गंभीर प्राकृतिक खतरे बीमा नीति या महाविपत्ति बंधपत्र (कैटसट्रॉफ बॉन्ड) द्वारा कवर किए जाने के लिए सबसे अधिक उपयुक्त हैं।

8.131 **इन सिद्धांतों को ध्यान में रखते हुए हम चार बीमा माध्यमों का प्रस्ताव करते हैं, जिनका एनडीएमए और संबद्ध मंत्रालयों द्वारा उनकी संभाव्यता के लिए आगे और अध्ययन**

किए जाने की आवश्यकता है। ये बीमा माध्यम लोगों को सुरक्षा की एक अतिरिक्त परत प्रदान करते हैं। इन माध्यमों को अमल में लाने के लिए मौजूदा लोक निधि कार्यप्रणालियों को बदलने की जरूरत नहीं है; बल्कि ये माध्यम कार्यप्रणालियों की अनुपूर्ति करती है और लोगों की सुरक्षा सुदृढ़ करते हैं। **तथापि, इन बीमा कार्यप्रणालियों को बीमा कंपनियों की साझेदारी में सम्यक तत्परता (ड्यू डिलिजेंस) के साथ शुरू किए जाने की आवश्यकता है।** प्रस्तावित बीमा कार्यप्रणालियों पर आयोग के विचारों को नीचे वर्णित किया गया है।

आपदा संबंधी मौतों के लिए राष्ट्रीय बीमा योजना

8.132 भारत में आपदा-संबंधी मौतों के लिए मृतक परिवार को प्रत्यक्ष रूप से सहायता राशि देने एवं अन्य बीमा कारणों को ध्यान में रखते हुए बीमा व्यवस्था एक संभाव्य माध्यम हो सकता है। भारत में, कुल जनसंख्या के अनुपात के रूप में, आपदा मृत्युदर गत वर्षों के दौरान कम हुई है। बेहतर पूर्व-चेतावनी प्रणाली और आपदा से निपटने की तैयारी तथा बेहतर संचार के कारण, वार्षिक मृत्युदर में कमी आई है। मृत्युदर में और कमी आने की उम्मीद है, जो सेन्दाई आपदा जोखिम प्रशमन फ्रेमवर्क (एसएफडीआरआर) में व्यक्त प्रतिबद्धताओं को पूरा करने के लिए एक कटिबद्ध नीतिगत लक्ष्य है।

8.133 राज्यवार आपदा मृत्युदर डाटा के आधार पर, किसी बीमा कंपनी के साझेदारी में एक राष्ट्रीय बीमा कंपनी स्थापित की जा सकती है। राज्य सरकारें राज्य स्तर पर वार्षिक मृत्युदर के आधार पर, बीमा प्रीमियम अदा कर इस योजना में शामिल हो सकती है। संघ सरकार भी रिस्क पूल में योगदान दे सकती है। इस प्रकार का बीमा प्रीमियम आम तौर पर राज्य सरकारों द्वारा अनुग्रही (एक्सग्रेसिया) सहायता के पे-आउट राशि से कम होगा। बीमाधारक की मृत्यु होने पर बीमा कंपनियां अलग-अलग चरणों में प्रभावित परिवारों को राशि का भुगतान करेंगी, जैसेकि बीमाधारक की मृत्यु के तत्काल बाद पहली किस्त, पांच वर्षों के बाद दूसरी किस्तऔर दस वर्षों के बाद तीसरी किस्त। बीमा कंपनियां प्रभावित परिवारों को मासिक आधार पर भी भुगतान कर सकती हैं। बीमा योजना को इस प्रकार डिजाइन किया जा सकता है कि वह बुनियादी तौर पर एक सामाजिक संरक्षण योजना की तरह कार्य करे। इससे सरकार पर प्रशासनिक बोझ नहीं बढ़ेगा, क्योंकि पे-आउठ की जिम्मेदारी बीमा कंपनियों की होती है।

फसल बीमा के साथ समकालिक राहत सहायता

8.134 फसल खराब होने की स्थिति में किसानों को सहायता दो स्त्रोतों से मिलती है: एसडीआरएफ/एनडीआरएफ द्वारा जारी राशि और फसल बीमा भुगतान। राज्य सरकारों के साथ हुई चर्चा में यह पाया गया कि छोटे एवं सीमांत किसानों को सरकारी स्त्रोतों के माध्यम से सहायता औसतन रूप से 3,000 रुपए से 10,000 रुपए के बीच मिलती है। हालाकि, इस प्रकार की सहायता किसानों के लिए संकट की घड़ी में काफी मददगार साबित होती है, परंतु यह राशि पर्याप्त नहीं होती है। तथापि, यदि फसल बीमा योजना से किसानों को भुगतान एक ही समय पर उपलब्ध होने के कारण उनके द्वारा प्राप्त कुल सहायता में अच्छी-खासी बढ़ोत्तरी हो जाती है। प्राकृतिक संकटों के कारण किसानों को फसल क्षतिपूर्ति प्रदान करने हेतु प्रधानमंत्री फसल बीमा योजना एक प्रभावकारी साधन है। इसकी प्रभावशीलता और भी ज्यादा बढ़ जाएगी, यदि फसल नुकसान के लिए क्षतिपूर्ति का आकलन एसडीआरएफ/एनडीआरएफ सहायता के साथ-साथ किया जाए।

8.135 हम अनुशंसा करते हैं कि कृषि एवं किसान कल्याण मंत्रालय द्वारा ऐसे कदम उठाए जाने चाहिए, जिनके माध्यम से एसडीआरएफ/एनडीआरएफ से दी जाने वाली सहायता एवं फसल बीमा भुगदान के बीच बेहतर तालमेल स्थापित हो सके। इसके लिए, फसलों के तहत क्षेत्रफल का एक समान आकलन, उन्नत मूल्यांकन कार्यप्रणाली और फसल बीमा के लिए एक त्वरित बजट प्रावधान जैसे फसल के नुकसान के आकलन के लिए विषय शामिल किए जाने चाहिए।

बुनियादी ढांचा के संरक्षण और रिकवरी के लिए रिस्क पूल

8.136 बुनियादी ढांचे से संबंधित परिसंपत्तियां खतरों से संवेदनशील होती हैं, जिसको हाल ही में आई आपदाओं के फलस्वरूप बड़े पैमाने पर हुए नुकसान से आंका जा सकता है। चूंकि सरकारों को अंतिम संरक्षक के रूप में माना जाता है, इसलिए बुनियादी ढांचे के संरक्षण के लिए आम तौर पर कोई बीमा कवरेज नहीं होती है। जब आपदाएं घटित होती हैं, तब बुनियादी ढांचे की बहाली के लिए संघ और राज्य सरकारें आर्थिक सहायता प्रदान करती है। तथापि, बहाली एवं पुनर्वास के लिए ये संसाधन समान्य रूप से अपर्याप्त होते हैं। भारत में बुनियादी ढांचे के पैमाने में वृद्धि के साथ-साथ उनके संरक्षण की आवश्यकता के लिए संसाधनों की बड़ी प्रतिबद्धता की जरूरत होगी।

8.137 बुनियादी ढांचे को किसी बीमा कंपनी के साथ साझेदारी में एक राष्ट्रीय स्तर पर रिस्क पूल स्थापित कर संरक्षण प्रदान किया जा सकता है। देश के भीतर बुनियादी ढांचा कंपनियों को इस कार्य में

शामिल होने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है, जिससे जोखिमों के विरूद्ध बीमा संरक्षण को बढ़ाने में तथा उन्नत मानकों और विनियमनों में निवेश करने हेतु प्रोत्साहन देने में इजाफ़ा होगा। प्राकृतिक खतरे के कारण जब बुनियादी ढांचे को क्षति व नुकसान पहुंचता है, तब रिस्क पूल से रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए भुगतान किया जाएगा।

8.138 बुनियादी ढांचे के लिए रिस्क पूल स्थापित करना एक नवप्रवर्तनीय कदम होगा जिसके लिए किसी बीमा कंपनी के साथ साझेदारी करने की आवश्यकता होगी। तथापि, अन्य जोखिम हस्तांतरण समाधानों की तुलना में यह ज्यादा किफायती होगी। चूंकि संघ सरकार ने आपदा अनुकूल बुनियादी ढांचा के लिए बीमा कंपनियों के साथ गठबंधन स्थापित करने का निर्णय लिया है, इसलिए बुनियादी ढांचे के लिए एक रिस्क पूल की स्थापना करना बाजार तंत्रों के जरिए जोखिम हस्तांतरण समाधानों की दिशा में पहला कदम होगा।

असाधारण जोखिम के लिए अंतरराष्ट्रीय पुनर्बीमा बाजार से अतिरिक्त संरक्षण

8.139 **हम अत्यंत गंभीर आपदाओं के लिए पुनर्बीमा बाजार के माध्यम से सुरक्षा की एक अतिरिक्त परत प्रदान किए जाने की अनुशंसा करते हैं। इस तरह की सुरक्षा व्यवस्था में एक विशिष्ट प्राचलीय सुविधा होगी जिसका उद्देश्य कम बारंबारता, उच्च तीव्रता वाली आपदाओं की घटनाओं एवं वैश्विक जोखिम पूल के माध्यम से सुरक्षा की अतिरिक्त परत प्रदान करना है।** इस प्रकार की आपदाओं के सूचकांक को उनके परिमाण एवं भयावहता के संदर्भ में परिभाषित किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, **8**Mw से अधिक के परिमाण का एक बड़ा भूकंप या प्रलयकारी चक्रवात (Super cyclone) बीमा भुगतान का आधार हो सकता है।

8.140 यह जरूरी होगा कि इस प्रकार का बीमा संरक्षण बाजार मूल्यों (market quotes) पर क्रय किया जाए। आपदाओं की न्यून आवर्ती और एक वैश्विक पुनर्बीमा संग्रह के कारण, प्राचलीय जोखिम से सुरक्षा के लिए प्रीमियम किफायती हो सकता है। अंतर्राष्ट्रीय पुनर्बीमा कंपनियां जोखिम के परिणाम व अदायगी राशि के आधार पर सुरक्षा के लिए बोली लगा सकती हैं। यह महत्वूपर्ण है कि उक्त बीमा संरक्षण किफायती हो तथा संरक्षण के अन्य रूपों की तुलना में सस्ता हो।

आपदाओं की सूची

8.141 आयोग ने अपने पूर्ववर्ती आयोगों की भांति, राज्यों से प्राप्त उन अनुरोधों पर विचार किया है जिनके द्वारा एसडीआरएफ और एनडीआरएफ से वित्तपोषण के लिए अनेक आपदाओं को पात्रता सूची में शामिल करने की बात कही गई है। आयोग का मानना है कि अधिसूचित आपदाओं की सूची में शामिल किए जाने के लिए राज्यों द्वारा दिए गए सुझाव यह कि अधिकांश आपदाएं राज्य-विशिष्ट या क्षेत्र-विशिष्ट हैं और इनकी गंभीरता का मान अलग-अलग क्षेत्रों में अलग-अलग होने के कारण इनके परिणाम का आकलन करना कठिन है।

8.142 आयोग का विचार है कि कुछ आपदाओं जैसे कि आग की घटनाएं तथा नदी एवं तटीय अपरदन, आदि का प्रशमन-प्रयासों द्वारा दक्षतापूर्ण तरीके से निपटा जा सकता है। इसलिए, इस प्रयोजन के लिए एनडीआरएमएफ से 7,500 करोड़ रुपए का आबंटन किया गया है। इस आबंटन में से 5,000 करोड़ रुपए अग्निशमन सेवाओं के सुदृढ़ीकरण के लिए निर्धारित किए गए हैं (पैरा 8.77) और 2,500 करोड़ रुपए अपरदन को रोकने और अपरदन के कारण विस्थापित हुए लोगों के पुनर्वास के लिए प्रशमन उपायों के तौर पर अलग से रखे गए हैं (पैरा 8.93 और 8.95)।

8.143 आयोग का मानना है कि एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ से वित्तपोषण हेतु अधिसूचित आपदाओं की सूची हेतु पात्रता बहुत हद तक राज्यों की आवश्यकताओं की पूर्ति करता है और इस प्रकार इसके दायरे को विस्तारित करने के लिए प्राप्त अनुरोधों का कोई औचित्य नहीं है।

8.144 महामारी/संक्रामक रोग जैसी लोक-स्वास्थ्य से जुड़ी आपदाओं, जो या तो उपेक्षा/ लापरवाही से या फिर खराब उपकरणों या खराब मौसम के कारण उत्पन्न होती हैं, सहित, मावबीकृत आपदाओं और प्रौद्योगिकीय आपदाओं (रेडियोधर्मी संदूषण, रेल/हवाई दुर्घटनाओं सहित रासायनिक और औद्योगिक आपदाएं) के घटित होने की संभावना तो कम होती है किंतु इनके लिए उच्च स्तरीय वित्तपोषण की आवश्यकता है। आयोग का मानना है कि ऐसी आपदाओं के लिए निवारक एवं राहत उपायों के वित्तपोषण को एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ से बाहर रखा जाना चाहिए। इन आपदाओं का ध्यान रखने का कार्य संबंधित नोडल मंत्रालय/ विभाग द्वारा जारी रखा जाए। संघ सरकार, ऐसी आपदाओं के प्रारंभिक प्रशमन के लिए,एनडीआरएमएफ से एकबारगी अस्थायी व्यवस्था के रूप में ऐसी आपदाओं के संबंध में आपदा राहत के वित्तपोषण पर विचार कर सकती है, जैसा कि कोविड-19 के फैलने के समय किया गया था, बशर्ते कि संबंधित नामोद्दिष्ट मंत्रालय/विभाग के पास पर्याप्त धन उपलब्ध न हो।

लेखाकरण मानदंड एवं मानक

8.145 आपदा संबंधी निधियों के प्रचालन से संबंधित अधिदेश राज्यों से अपेक्षा करते हैं कि वे उनके द्वारा प्राप्त संघ के हिस्से के साथ एसडीआरएफ में अपने अनुकूल हिस्से का हस्तांतरण करें। तथापि, कुछ राज्य उनके द्वारा अनुरक्षित लोक लेखा में समयबद्ध रीति से हस्तांतरण नहीं करते। परिणामस्वरूप, किसी गंभीर प्रकृति की आपदा से निपटने के लिए राज्यों के पास पर्याप्त धन उपलब्ध नहीं होता और वे एनडीआरएफ से अतिरिक्त केंद्रीय सहायता (एसीए) की मांग करते हैं। इसलिए राज्यों को सलाह दी जाती है कि वे एसडीआरएफ और एसडीएमएफ के तहत अपने अनुकूल हिस्से का समयबद्ध हस्तांतरण करें। यह भी सुझाव दिया जाता है कि चूंकि एसडीआरएफ और एसडीएमएफ (इन्हें एक साथ मिलाकर अब एसडीआरएमएफ कहा जाता है) गैर-व्यपगत कॉर्पस (non-lapsable corpus) होते हैं अतः यदि एक वित्त आयोग की पंचाट अवधि से इन शीर्षों के अंतर्गत कोई बकाया राशि रह जाती है तो उसे अगले वित्त आयोग की पंचाट अवधि के लिए अग्रेनीत किया जाना चाहिए।

8.146 आयोग का यह भी मानना है कि चूंकि आपदा रिस्पोंस कोष और प्रशमन कोष का अलग-अलग अस्तित्व है, अतः रिस्पोंस और प्रशमन प्रयासों हेतु किए गए आबंटन का उपयोग करने के लिए एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के तहत प्रत्येक शीर्ष के लिए अलग-अलग लेखाकरण शीर्ष होने चाहिए। इसलिए आयोग का सुझाव है कि गृह मंत्रालय द्वारा वित्त मंत्रालय के व्यय विभाग के परामर्श से, एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के लिए प्रचालनीय दिशानिर्देश एवं मानक तैयार करते समय नए लेखाकरण शीर्ष खोलने के लिए समुचित कार्रवाई की जाए। तदनुसार, एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के लिए 2021-22 की पहली किश्त जारी किए जाने से पूर्व, मुख्य शीर्ष '1601 – केंद्रीय सरकार से सहायता अनुदान', मुख्य शीर्ष '2245– प्राकृतिक आपदाओं के कारण राहत', मुख्य शीर्ष '3601- राज्य सरकारों को सहायता अनुदान', मुख्य शीर्ष- '8121- ब्याज वाली आरक्षित निधियों के अधीन सामान्य और अन्य आरक्षित निधियां' तथा मुख्य शीर्ष- '8235- बिना ब्याज वाली आरक्षित निधियों के अधीन सामान्य एवं अन्य आरक्षित निधियां' के अधीन लघु शीर्षों के संगत उप-मुख्य शीर्ष खोले जाने चाहिएं। सीजीए और व्यय विभाग को सुनिश्चित करना चाहिए कि इन लेखाकरण मानकों का अनुपालन किया जाए। सीएजी द्वारा इन निर्धारित लेखाकरण प्रक्रियाओं के अनुपालन की समुचित रूप से समीक्षा की जाए।

8.147 मौजूदा परिपाटी के अनुसार, किसी वित्त वर्ष के 1 अप्रैल को यथास्थिति, राज्य के महालेखाकार द्वारा दी गई रिपोर्ट में एसडीआरएफ के अंतर्गत उपलब्ध शेष के 50 प्रतिशत को, गंभीर

आपदाओं के दौरान एनडीआरएफ से एसीए की अपेक्षाओं का परिकलन करते समय समायोजित किया जाता है। तथापि, इसमें एनडीआरएफ से एसीए का परिकलन करते समय उस अवधि तक एसडीआरएफ में किया गया अंशदान (संघीय तथा राज्यों का हिस्सा) शामिल नहीं है। उस वित्त वर्ष में एसडीआरएफ में किए गए अंशदान का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना भी है कि गंभीर आपदाओं से निपटने के लिए राज्यों के पास एसडीआरएफ के अंतर्गत पर्याप्त धन उपलब्ध हो। अतएव, आयोग का विचार है कि किसी वित्त वर्ष के 1 अप्रैल को यथास्थिति, उपलब्ध शेष तथा अद्यतन तारीख तक एसडीआरएफ में संघ एवं राज्यों द्वारा किए गए इनके अपने-अपने हिस्सों के अंशदान को एनडीआरएफ के तहत एसीए के परिकलन के समय समायोजित किया जाना चाहिए तथा किसी गंभीर आपदा के दौरान प्रथम प्रभार एसडीआरएफ पर होना चाहिए।

अनुशंसाओं का सारांश

(i) आपदा प्रबंधन के लिए संघ और राज्यों द्वारा राज्य-स्तरीय आबंटनों के लिए तेरहवें वित्त आयोग द्वारा अनुशंसित योगदान अनुपात को कायम रखा जाए। अतः, राज्यों द्वारा, पूर्वोत्तर पूर्वी और हिमालयी राज्यों को छोड़कर जो 10 प्रतिशत का योगदान देंगे, एसडीआरएफ और एसडीएमएफ में 25 प्रतिशत का योगदान दिया जाएगा, और शेष योगदान संघ सरकार द्वारा उपलब्ध कराया जाएगा।

(पैरा 8.34)

(ii) प्रशमन कोष आपदा प्रबंधन अधिनियम के प्रावधानों के अनुरूप, राष्ट्रीय और राज्य दोनों स्तरों पर स्थापित किए जाने चाहिए। प्रशमन कोष का उपयोग उन स्थानीय स्तरीय सामुदायिक-आधारित कार्यकलापों के लिए किया जाना चाहिए, जो जोखिम को कम करते हैं और पर्यावरण की दृष्टि से हितैषी बस्तियों तथा आजीविका रीतियों को बढ़ावा देते हैं।

(पैरा8.43 एवं 8.46)

(iii) एसडीआरएमएफ के लिए आपदा प्रबंधन निधियों का आबंटन विगत व्यय, क्षेत्रफल और जनसंख्या कारकों के आधार पर और आपदा जोखिम सूचकांक (जो राज्यों की क्रमशः संस्थानिक क्षमता, जोखिम एक्सपोजर, और खतरा एवं भेद्यनीयता को परिलक्षित करते हैं) के आधार पर किए जाने चाहिए। 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मानते हुए, हम आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों के संबंध में 2021-26 की अवधि हेतु 1,60,153 करोड़ रुपए के कुल कॉर्पस

की अनुशंसा करते हैं। जिसमें संघ की भागीदारी 1,22,601 करोड़ रुपए तथा राज्यों की भागीदारी 37,552 करोड़ रुपए है।

(पैरा 8.51, 8.52 एवं 8.53)

(iv) एसडीआरएमएफ के लिए कुल राज्य आबंटनों को वित्तपोषण विंडो में उप-विभाजित किया जाना चाहिए, जो पूर्ण आपदा प्रबंधन चक्र को कवर करें। अतः, एसडीआरएफ को कुल आबंटन का 80 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए और एसडीएमएफ को 20 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए। 80 प्रतिशत के एसडीआरएफ आबंटन को पुनः इस प्रकार विभाजित किया जाना चाहिएः रिस्पोंस और राहत 40 प्रतिशत; रिकवरी एवं पुनर्निर्माण 30 प्रतिशत तथा तैयारी एवं क्षमता निर्माण 10 प्रतिशत। जबकि एसडीआरएफ एवं एसडीएमएफ की वित्तपोषण विंडो पारस्परिक रूप से परिवर्तनीय नहीं हैं, एसडीआरएफ की तीन उप-विंडो के भीतर पुनःआबंटन के लिए लचीलापन हो सकता है।

(पैरा 8.54)

(v) एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन विगत वर्षों के व्यय पर आधारित होने चाहिए। 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि मानते हुए, आपदा प्रबंधन के लिए 2021-26 की अवधि हेतु कुल राष्ट्रीय आबंटन का आकलन 68,463 करोड़ रुपए किया गया है।

(पैरा 8.59)

(vi) एनडीआरएमएफ के लिए आबंटन को भी वित्तपोषण विंडों में भी उप-विभाजित किया जाना चाहिए, जैसा कि आपदा प्रबंधन के लिए राज्यों के संबंध में किया गया है। अतः, एनडीआरएमएफ के लिए किए जाने वाले कुल आबंटन में से एनडीआरएफ को 80 प्रतिशत प्राप्त होना चाहिए, और उसका पुनःविभाजन इस प्रकार किया जाना चाहिए, रिस्पोंस एवं राहत के लिए 40 प्रतिशत; रिकवरी एवं पुनर्निर्माण के लिए 30 प्रतिशत तथा तैयारी एवं क्षमता निर्माण के लिए 10 प्रतिशत। एनडीएमएफ को एनडीआरएमएफ के लिए कुल आबंटन का 20 प्रतिशत आवंटित किया जाना चाहिए। यदि अपेक्षित हो तो,गृह मंत्रालय एनडीआरएफ के भीतर तीन उप-विंडो सृजित करने हेतु आपदा प्रबंधन अधिनियम में संशोधन करने की आवश्यकता के लिए समीक्षा कर सकता है। एनडीआरएफ और एनडीएमएफ की वित्तपोषण विंडों को कायम रखा जाना चाहिए, इन एनडीआरएफ की उप-विंडो के भीतर पुनः आबंटन के लिए लचीलापन हो सकता है।

(पैरा 8.60 एवं 8.61)

(vii) राज्यों से अत्यधिक एवं अनुचित मांगों को हतोत्साहित करने हेतु, एनडीआरएफ और एनडीएमएफ के माध्यम से समस्त केंद्रीय सहायता को एक ग्रेडेड लागत, साझाकरण आधार पर उपलब्ध कराया जाना चाहिए। राज्यों को 250 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 10 प्रतिशत का, 500 करोड़ रुपए तक की सहायता के लिए 20 प्रतिशत का और 500 करोड़ रुपए से अधिक की सहायता के लिए 25 प्रतिशत का योगदान देना चाहिए।

(पैरा 8.63)

(viii) रिकवरी और पुनर्निर्माण सुविधा एनडीआरएफ और एसडीआरएफ के भीतर स्थापित की जानी चाहिए। रिकवरी और पुनर्निर्माण के लिए सहायता सामान्यतः एक बहुवर्षीय कार्यक्रम है और इसलिए संघ तथा राज्यों के बीच साझा की गई सहायता को व्ययों के लिए और केवल कुल लागत के प्रतिशत के रूप में वार्षिक रूप से जारी किया जाए।

(पैरा 8.68 और 8.69)

(ix) राज्य सरकारों के पास आपदाओं से प्रभावकारी रूप से निपटने हेतु अनिवार्य आपदा तैयारी होनी चाहिए। उनकी संस्थाएं और सुविधाएं किसी स्थिति की अत्यावश्यकताओं की पूर्ति करने में पूर्ण रूप से समर्थ एवं सुदृढ़ व्यवस्था के साथ कार्यशील हों। आपदा से निपटने की तैयारी और क्षमता निर्माण हेतु अनुदानों का उपयोग एसडीएमए, एसआईडीएम, प्रशिक्षण एवं क्षमता-निर्माण कार्यकलापों को प्रश्रय देने के लिए तथा आपदा प्रबंधन अधिनियम के अनुसार अपनी जिम्मेदारियों को निभाने हेतु आपातकालीन रिस्पोंस सुविधाओं के लिए किया जा सकता है। इसी प्रकार की आपदा से निपटने की तैयारी और क्षमता-निर्माण विंडो एनडीआरएफ के भीतर उपलब्ध कराई जानी चाहिए, जिसका उपयोग राष्ट्रीय एजेंसियों को प्रश्रय देने के लिए किया जा सकता है।

(पैरा 8.70 एवं 8.73)

(x) दस से पंद्रह वर्षों की कार्यान्वयन अवधि हेतु उपरी नदी बेसिन प्रबंधन (नदी के अपरदन से होने वाली वार्षिक बाढ़ आपदाओं को कम करने के लिए) के लिए अपेक्षित प्रमुख पूंजीगत कार्यों को वित्त आयोग के पंचाट के माध्यम से समायोजित नहीं किया जा सकता है। अतः हम अनुशंसा करते हैं कि ऐसी परियोजनाओं को राष्ट्रीय प्राथमिकता वाली परियोजनाओं के रूप में माना जाना चाहिए। केवल इस तरह की समग्र परियोजनाएं बाढ़ के प्रशमन को समुचित रूप

से समाधान करने में मदद कर सकती हैं। अलग-अलग चरणों में बांधे गए नदी तटबंध वर्ष भर में ही बह जाते हैं।

(पैरा 8.92)

(xi) कतिपय प्राथमिकता वाले क्षेत्रों के लिए 11,950 करोड़ रुपए की कुल राशि का छह अलग-अलग प्राथमिकताओं के लिए आबंटन किया जाना चाहिए। इन प्राथमिकताओं में एनडीआरएफ के तहत दो (अग्निशमन सेवाओं का विस्तार और आधुनिकीकरण और अपरदन के कारण विस्थापित लोगों का पुनर्वास) और एनडीएमएफ के तहत चार (बारह अति सूखा-संवेदनशील राज्यों को विशेष सहायता, दस पर्वतीय राज्यों में भूकंप एवं भूस्खलन जोखिमों का प्रबंध,सात घनी आबादी वाले शहरों में शहरी बाढ़ के जोखिमों को कम करना और अपरदन रोकने हेतु प्रशमन उपाय) शामिल हैं।

(पैरा 8.96)

(xii) गृह मंत्रालय द्वारा रक्षा मंत्रालय को भुगतान करने की एक सुव्यवस्थित प्रणाली को पारस्परिक परामर्शों के माध्यम से संस्थागत किया जाना चाहिए। भुगतान प्रणाली के तीन विकल्प अनुशंसित किए गए हैं।

(पैरा 8.108)

(xiii) संस्थानिक क्षमताओं को सुदृढ़ करने के लिए, एक समर्पित क्षमता स्थापित की जानी चाहिए ताकि एनडीआरएमएफ और एसडीआरएमएफ का पर्यवेक्षण किया जा सके और अन्य स्रोतों के माध्यम से आपदा वित्तपोषण का संवर्धन किया जा सके। इसके अतिरिक्त, आपदा प्रबंधन के विभिन्न आयामों पर व्ययों के प्रभाव का आकलन करने हेतु एक आपदा डाटाबेस विकसित किया जाना चाहिए। अन्य कार्यकलापों, जैसे कि परिवारों में महिला सदस्यों को सहायता प्रदान किए जाने से आपदा प्रबंधन और अधिक सक्षम और प्रभावषाली बनेगा। आपदा प्रबंधन में एक अग्रणी एजेंसी के रूप में, एनडीएमए को आपदा प्रबंधन के सुधार एजेंडा को आगे बढ़ाने में सक्रिय भूमिका निभानी चाहिए और राज्यों के साथ सहयोग स्थापित करना चाहिए।

(पैरा 8.111, 8.114, 8.115 एवं 8.117)

(xiv) राज्यों को केंद्रीय सहायता की सुव्यवस्थित सुगम प्राप्ति हेतु तथा उसमें सुधार लाने के लिए किसी भी प्राकृतिक आपदा के कारण हुई क्षति के लिए मौजूदा आकलन प्रणाली के बदले एक द्विचरणीय आकलन अर्थात रिस्पोंस और राहत सहायता के लिए एक प्रारंभिक मानवीय

आवश्यकता आकलन, और रिकवरी एवं पुनर्निर्माण आवश्यकता आकलन के लिए एक पश्च आपदा आवश्यकता आकलन (पीडीएनए) अपनाना चाहिए।

(पैरा 8.113)

(xv) सभी नई वित्तपोषण विंडो को दिशानिर्देश विकसित कर प्रश्रय दिया जाना चाहिए, जिसके डिजाइन को एनडीएमए की अगुवाई में तैयार किया जाना चाहिए।

(पैरा 8.116)

(xvi) सभी आबंटनों, व्ययों, प्रमुख उपलब्धियों तथा एसएफडीआरआर के कार्यान्वयन के लिए विकसित विभिन्न संकेतकों के परिणामों को राष्ट्रीय स्तर पर एक वार्षिक प्रतिवेदन में अभिलेखित किया जा सकता है। राष्ट्रीय और राज्य क्षमताओं में इन आबंटनों के योगदान का मूल्यांकन एनडीएमए द्वारा निर्धारित संकेतकों के संग्रह के द्वारा किया जा सकता है।

(पैरा 8.118)

(xvii) यदि एसडीआरएमएफ और एनडीआरएमएफ के पास अपेक्षित सहायता का अभाव होने की दशा में संघ और राज्यों को अन्य वित्तीय साधनों से उसकी पूर्ति कर सकते हैं। इन साधनों को पुनर्निर्माण बंधपत्रों (बांड), अंतर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थाओं के साथ आकस्मिक ऋण/आपातकालिक सुविधा, आपदा के लिए आर्थिक जन सहयोग प्लेटफार्म तथा कॉरपोरेट सामाजिक उत्तरदायिता विंडो के रूप में चिन्हित किया गया है।

(पैरा 8.119)

(xviii) बीमा तंत्र, जो एक सामाजिक सुरक्षा कवच के रूप में कार्य करती हैं और वर्तमान वित्तीय तंत्रों की अनुपूर्ति करता है, को सम्यक् तत्परता (ड्यू डिलिजेंस) के बाद बीमा कंपनियों के साथ साझेदारी में शुरु किए जाने की आवश्यकता है। ये तंत्र हैः आपदा-संबंधी मौतों के लिए राष्ट्रीय बीमा योजना, फसल बीमा के साथ समकालिक राहत सहायता, बुनियादी ढांचे के संरक्षण और रिकवरी के लिए जोखिम संग्रह, और असाधारण जोखिमों के लिए अंतर्राष्ट्रीय पुनर्बीमा तक पहुंच।

(पैरा 8.131 एवं 8.139)