कार्यकारी सारांश

पृष्ठभूमि

आपदा प्रबंधन अधिनियम, 2005 (डीएम अधिनियम 2005) में राष्ट्रीय, राज्य, जिला और स्थानीय स्तर पर प्रभावी आपदा प्रबंधन (डीएम) के लिए संस्थागत और समन्वय व्यवस्था निर्धारित की गई है। इस अधिनियम के आदेश के अनुसार, भारत सरकार ने एक बहुस्तरीय संस्थागत प्रणाली बनाई है जिसमें राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एनडीएमए), के अध्यक्ष प्रधानमंत्री हैं, राज्य आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (एसडीएमए) के अध्यक्ष संबंधित मुख्य मंत्री, और जिला स्तर पर जिला आपदा प्रबंधन प्राधिकरण (डीडीएमए) के अध्यक्ष जिला कलेक्टर/जिला मजिस्ट्रेट होते हैं और स्थानीय निकायों में सहअध्यक्ष इनके अध्यक्ष होते हैं। प्रत्येक राज्य/केंद्र शासित प्रदेश (यूटी) में आपदा प्रबंधन के समन्वय के लिए एक नोडल एजेंसी होगी, जिसको में 'आपदा प्रबंधन विभाग' (डीएमडी) के रूप में योजना में संदर्भित किया गया है। आपदा तैयारियों, प्रशमन और आपातकालीन मोचन को मजबूत करने के माध्यम से आपदा जोखिम न्यूनीकरण (डीआरआर) के लिए अतीत के राहत-केंद्रित दृष्टिकोण के स्थान पर एक सक्रिय, समग्र और एकीकृत दृष्टिकोण के आमूल-चूल परिवर्तन के अनुरूप संस्थागत व्यवस्थाएं स्थापित की गई हैं।

सरकारी एजेंसियों को आपदा प्रबंधन चक्र के सभी चरणों के लिए राष्ट्रीय आपदा प्रबंधन योजना (एनडीएमपी) एक रूपरेखा और दिशा प्रदान करती है। एनडीएमपी इस अर्थ में एक "गतिशील दस्तावेज़" है जिसका आपदा प्रबंधन में उभरती वैश्विक सर्वोत्तम प्रथाओं और ज्ञान आधार को ध्यान में रखते हुए इसमें समय-समय पर सुधार किया जाएगा। यह डीएम अधिनियम 2005 के प्रावधानों, आपदा प्रबंधन पर राष्ट्रीय नीति (एनपीडीएम) 2009 में दिए गए मार्गदर्शन और स्थापित राष्ट्रीय प्रथाओं के अनुसार है।

उत्तरदायित्व ढांचे में किसी भी अस्पष्टता को पूरी तरह से समाप्त तो नहीं किया जा सकता है लेकिन न्यूनतम करने की आवश्यकता को महत्व देता है। इसलिए, आपदा प्रबंधन के विभिन्न चरणों में किस बात के लिए कौन जिम्मेदार है, को भी यह सुस्पष्ट करता है। इसे आपदा प्रबंधन के सभी चरणों ए) प्रशमन (रोकथाम और जोखिम न्यूनता), बी) तैयारी, सी) मोचन और डी) पुनर्बहाली (तत्काल बहाली और बेहतर निर्माण) में लचीले और स्केलेबल तरीके से लागू किया जाना है। जहां केंद्र और राज्य/केंद्र शासित प्रदेश के मंत्रालयों/विभागों के नाम और उनकी विशिष्ट भूमिकाएं और जिम्मेदारियों का इस योजना में उल्लेख कर दिया गया है, वहीं डीएम अधिनियम 2005 की भावना और मानवीय मोचन की अत्यावश्यकता के अनुसार, प्रत्येक मंत्रालय/विभाग और एजेंसी से, व्यवसाय के अपने सामान्य नियमों से परे जाकर, डीएम में योगदान की उम्मीद की जाती है।

एनडीएमपी के मुख्य स्तंभ

एक तरह से एनडीएमपी के पांच मुख्य स्तंभ हैं:

I. राष्ट्रीय कानूनी अधिदेशों-डीएम अधिनियम 2005 और एनपीडीएम 2009 का अनुकूलन होना
II. उन समझौतों के अनुसार जिन पर भारत ने हस्ताक्षर किए हैं - डीआरआर के लिए सेंडाई फ्रेमवर्क, सतत

विकास लक्ष्य (एसडीजी) और पार्टियों का सम्मेलन (सीओपी21) जलवायु परिवर्तन पर पेरिस समझौता, वैश्विक लक्ष्यों को साकार करने के लिए सक्रिय रूप से भाग लेना

III. डीआरआर के लिए प्रधान मंत्री का दस सूत्रीय एजेंडा, समकालीन राष्ट्रीय प्राथमिकताओं को स्पष्ट करता है
IV. सर्वव्यापी और सर्वव्यापी सिद्धांत के रूप में सामाजिक समावेशन
V. DRR को एक अभिन्न विशेषता के रूप में मुख्यधारा में लाना

2016 की एनडीएमपी दुनिया की पहली राष्ट्रीय योजना थी जो स्पष्ट रूप से सेंडाई फ्रेमवर्क के साथ जुड़ी हुई थी। एक बार फिर, वैश्विक नेतृत्व करते हुए, संशोधित योजना 2015 के बाद के तीन वैश्विक ढांचों में सामंजस्य और पारस्परिक सुदृढीकरण लाने के उभरते वैश्विक दृष्टिकोण को शामिल करने का प्रयास करती है। संशोधित योजना में डीआरआर पर दस सूत्री एजेंडा भी शामिल है, जिसका प्रतिपादन प्रधान मंत्री ने नवंबर 2016 में नई दिल्ली में डीआरआर (एएमसीडीआरआर) पर एशियाई मंत्रिस्तरीय सम्मेलन के दौरान किया था।

इस संशोधित योजना में 'दीर्घकालिक' के रूप में निर्धारित अवधि वर्ष 2030 के साथ समाप्त होगी, जो 2015 के बाद के प्रमुख वैश्विक ढांचे का अंतिम वर्ष है। ज्यादातर मामलों में समवर्ती रूप से चलने वाली गतिविधियों को आवर्ती/नियमित (यानी, नियमित) के अलावा ओवरलैपिंग समय सीमा-लघु, मध्यम और दीर्घकालिक के अंतर्गत ग्रुप में रखा गया है जिसकी समाप्ति क्रमशः 2022, 2027 और 2030 तक है। वे किसी प्राथमिकता क्रम में नहीं हैं। यहां उल्लिखित उपाय सांकेतिक हैं, संपूर्ण नहीं हैं। वैश्विक प्रथाओं और राष्ट्रीय अनुभवों के आधार पर, सामायिक समीक्षा और अद्यतन के दौरान इस योजना में परिवर्तन शामिल किए जाएंगे।

वीजन

भारत को सभी क्षेत्रों में आपदा सहनीय बनाना, गरीबों से शुरू करके स्थानीय क्षमताओं का निर्माण करके पर्याप्त और समावेशी आपदा जोखिम में कमी लाना और सभी स्तरों पर आपदाओं से निपटने की क्षमता बढ़ाते हुए आर्थिक, भौतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और पर्यावरणीय सहित विभिन्न रूपों में जीवन, आजीविका और संपत्ति के नुकसान को कम करना।

वैविध्य-संकट संवेदनशीलता

भारत अपनी भौगोलिक और जलवायु परिस्थितियों के कारण दुनिया के सबसे अधिक आपदा-प्रवण देशों में से एक है। मानव-प्रभावकारी आपदाओं/आपात स्थितियों की संवेदनशीलता भी मौजूद है। प्राकृतिक और मानव-प्रभावकारी सभी प्रकार के खतरों के लिए आपदा प्रबंधन चक्र एनडीएमपी के दायरे में आते हैं। आपदा जोखिमों के प्रति बढ़ी हुई संवेदनशीलता का संबंध बढ़ती जनसंख्या, शहरीकरण, औद्योगीकरण, उच्च जोखिम वाले क्षेत्रों में विकास, पर्यावरणीय गिरावट और जलवायु परिवर्तन से है। प्राकृतिक कारकों और मानवजनित जलवायु परिवर्तन के अलावा, विभिन्न मानवीय गतिविधियाँ भी गंभीर प्रभावों और आपदाओं की बढ़ती आवृत्ति के लिए जिम्मेदार हो सकती हैं।

प्रतिरोधी क्षमता का निर्माण

केंद्रीय एजेंसियों की भूमिका आपदा प्रभावित राज्य या केंद्र शासित प्रदेश द्वारा सहायता मांगने के अनुरोधों के जवाब में उनकी सहायता करना है। आपदा स्थितियों में केंद्रीय एजेंसियां सक्रिय भूमिका निभाएंगी। आपदा प्रबंधन (डीएम) योजना, तैयारी और क्षमता निर्माण के क्षेत्र में, केंद्रीय एजेंसियां वैश्विक रुझानों के अनुसार भारतीय डीएम प्रणालियों और प्रथाओं को उन्नत करने के लिए लगातार काम करेंगी। सेंडाई फ्रेमवर्क की प्राथमिकताओं और एसडीजी और पेरिस समझौते में डीआरआर से संबंधित प्राथमिकताओं को आपदा जोखिम न्यूनीकरण के लिए निम्नलिखित विषयगत क्षेत्रों के तहत आपदा जोखिम न्यूनीकरण के लिए योजना ढांचे में समाहित किया गया है:

1. जोखिम को समझना
2. अंतर-एजेंसी समन्वय
3. डीआरआर में निवेश - संरचनात्मक उपाय
4. डीआरआर में निवेश - गैर-संरचनात्मक उपाय
5. क्षमता विकास एवं
6. जलवायु परिवर्तन जोखिम प्रबंधन

जबकि इन सभी विषयों को पहले एनडीएमपी में शामिल किया गया था, इस संस्करण में, उन्हें अधिक विस्तार से स्पष्ट किया गया है। इसके अलावा, तीन क्रॉस-कटिंग विषयों का वर्णन करने वाले अध्याय हैं:

क) 2015 के बाद के वैश्विक फ्रेमवर्क के डीआरआर के लिए सुसंगतता और पारस्परिक सुदृढीकरण
ख) सामाजिक समावेशन और
ग) डीआरआर को मुख्यधारा में लाना

प्रतिक्रिया

प्रतिक्रिया उपाय वे हैं जो पूर्व चेतावनी मिलने के तुरंत बाद, आसन्न आपदा की आशंका के बाद, या उन मामलों में आपदा के बाद किए जाते हैं जहां कोई घटना बिना चेतावनी के घटित होती है। किसी आपदा पर प्रतिक्रिया का प्राथमिक लक्ष्य जान बचाना, संपत्ति, पर्यावरण की रक्षा करना और आपदा के बाद मानव और अन्य जीवित प्राणियों की मूलभूत जरूरतों को पूरा करना है। प्रभावित लोगों की खोज और बचाव तथा आपदा या संभावित दूसरी आपदा से प्रभावित होने वाले लोगों को निकालने पर तत्काल ध्यान देना होगा। प्रतिक्रिया खंड में महत्वपूर्ण भूमिका निभाने वाले मंत्रालयों और एजेंसियों की भूमिका, कार्य और जिम्मेदारियों का वर्णन किया गया है। चूंकि संदर्भ, ज्ञान का आधार और प्रौद्योगिकियां बदलती रहती हैं, इसलिए विभिन्न मंत्रालयों या एजेंसियों की प्रमुख भूमिकाओं में किसी भी बदलाव को रिफ्लैक्ट करने के लिए डीएम योजनाओं को समय-समय पर अद्यतन किया जाना चाहिए।

राष्ट्रीय स्तर पर, केंद्र सरकार ने आपदा-विशिष्ट मोचन के समन्वय के लिए विशिष्ट मंत्रालयों को नोडल

जिम्मेदारियाँ सौंपी हैं। आपदा-विशिष्ट नोडल मंत्रालय उस राज्य सरकार के साथ संपर्क सुनिश्चित करेगा जहां आपदा हुई है और त्वरित और कुशल मोचन करने के लिए विभिन्न संबंधित मंत्रालयों और विभागों के बीच समन्वय सुनिश्चित करेगा। राज्य सरकार आवश्यकतानुसार राज्य, जिला या ब्लॉक स्तर पर घटना मोचन टीमों (आईआरटी) को सक्रिय करेगी। विभिन्न केंद्रीय मंत्रालय और विभाग राज्य/केंद्र शासित प्रदेश के अनुरोध के अनुसार मोचन प्रयासों में सहायता करेंगे। विभिन्न एजेंसियां जिनकी जिम्मेदारियां राज्य/केंद्र शासित प्रदेश और जिले के लिए विस्तृत डीएम योजनाओं में परिभाषित हैं, विशिष्ट मोचन उपायों के लिए जिम्मेदार होंगी। नोडल एजेंसी, राज्य में मोचन के समन्वय के लिए डीएमडी का कार्य करेंगी और जिला स्तर पर अन्य एजेंसियों डीडीएमए की सहायता करेंगी।

पुनर्बहाली और बेहतर तरीके से निर्माण

विश्व स्तर पर, आपदा के बाद पुनर्स्थापना और पुनर्वास के प्रति दृष्टिकोण बेहतर निर्माण की ओर परिवर्तित हुआ है। आपदाओं के परिणामस्वरूप सामान्य जीवन में काफी व्यवधान होता है, भारी पीड़ा होती है और जान-माल की हानि होती है। वैश्विक प्रयास पुनर्बहाली, पुनर्वास और पुनर्निर्माण चरण को विकास उपायों में आपदा जोखिम न्यूनीकरण को बेहतर ढंग से एकीकृत करने और समुदायों को आपदाओं के प्रति प्रतिरोधक बनाने के अवसर के रूप में मानते हैं। बिल्ड बैक बेटर केवल निर्मित वातावरण तक ही सीमित नहीं है और इसमें अर्थव्यवस्था, सामाजिक प्रणालियों, संस्थानों और पर्यावरण को शामिल करते हुए व्यापक रूप से लागू करना है। सेंडाई फ्रेमवर्क इस पर विचार करता है कि हितधारकों को आपदा के बाद बेहतर निर्माण के लिए तैयार किया जाएगा। प्रभावी समर्थन प्रदान करने और बेहतर कार्यान्वयन प्राप्त करने के लिए मौजूदा तंत्र को और मजबूत करने की आवश्यकता हो सकती है। आपदा से उबरना बहुत कठिन और लंबे समय तक चलने वाली प्रक्रिया होती है। वास्तविक आपदा, स्थान, आपदा पूर्व स्थितियों और उस समय उठने वाली संभावनाओं के आधार पर पुनर्निर्माण भी भिन्न-भिन्न होगा। एनडीएमपी पुनर्बहाली के लिए एक सामान्यीकृत ढांचा प्रदान करता है क्योंकि बेहतर तरीके से निर्माण के सभी संभावित तत्वों का अनुमान लगाना संभव नहीं है।

क्षमता विकास

क्षमता विकास में सभी स्तरों पर सभी हितधारकों की संस्थाओं, तंत्रों और क्षमताओं को मजबूत करना शामिल है। यह योजना क्षमता विकास के लिए एक रणनीतिक दृष्टिकोण की आवश्यकता और इसे प्रभावी बनाने के लिए विभिन्न हितधारकों की उत्साही भागीदारी की आवश्यकता की पहचान करती है। यह योजना आपदाओं की कुशल रोकथाम और प्रबंधन के लिए उचित संस्थागत ढांचा, प्रबंधन प्रणाली और संसाधनों के आवंटन की चुनौती का समाधान करती है। आपदा प्रबंधन के सभी चरणों के लिए क्षमता विकास की योजना जरूरतों का वर्णन किया गया है।

वित्तीय व्यवस्थाएँ

आपदा राहत का वित्तपोषण संघीय वित्तीय संबंधों का एक महत्वपूर्ण पहलू रहा है। एनपीडीएम 2009 के अनुसार,

आपदा प्रबंधन की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्य सरकारों की होती है। इसका मतलब है, किसी आपदा के दौरान बचाव, राहत और पुनर्वास उपाय करने की प्राथमिक जिम्मेदारी राज्य सरकारों की होती है। केंद्र सरकार उनके प्रयासों को रसद और वित्तीय सहायता के माध्यम से पूरा करती है। डीएम अधिनियम 2005 में आपदा प्रबंधन और वित्तीय पहलुओं सहित सभी संबंधित मामलों के लिए कानूनी ढांचे का प्रावधान है। संपूर्ण आपदा प्रबंधन के चक्र का वित्तपोषण भारत सरकार द्वारा निर्धारित मानदंडों के अनुसार होगा। विकासात्मक योजनाओं में आवश्यकताओं को मुख्यधारा में शामिल करके आपदा जोखिम न्यूनीकरण को प्राप्त किया जाएगा।

परिवर्तन प्रस्तुत किए गए—मुख्य बातें

इस एनडीएमपी, संशोधित संस्करण में डीआरआर से संबंधित तीन क्रॉस-कटिंग विषयों- क) 2015 के बाद के तीन वैश्विक ढांचों की सुसंगतता और पारस्परिक सुदृढीकरण, ख) सामाजिक समावेशन और ग) मुख्यधारा में लाना पर अध्याय जोड़ने के कारण पिछली योजना में दस की तुलना में चौदह अध्याय शामिल किए गए हैं। निम्नलिखित खतरों- क) आंधी, बिजली, तूफ़ान, धूल भरी आंधी और तेज़ हवा ख) बादल फटना और ओलावृष्टि ग) ग्लेशियल लेक आउटबर्स्ट फ्लड (जीएलओएफ) घ) हीट वेव ङ) जैविक और सार्वजनिक स्वास्थ्य आपात स्थिति (बीपीएचई) और च) जंगल की आग का खतरा, से संबंधित नए खंड जोड़े गए हैं। डीआरआर की निम्नलिखित चुनौतियां- क) जलवायु परिवर्तन जोखिम ख) पशुधन ग) पर्यावरण और वन्यजीव घ) सांस्कृतिक विरासत स्थल, उनके परिसर और संग्रहालय और ङ) वैश्विक विनाशकारी जोखिम, पर कुछ विस्तार से चर्चा की गई है। समय-सीमाओं को शामिल करना और योजना के विभिन्न तत्वों को समय-सीमाओं में एक सांकेतिक समूह प्रदान करना, जोड़ी गई एक अन्य प्रमुख विशेषता है। फीडबैक और गहन समीक्षाओं के आधार पर, विभिन्न अनुभागों में कुछ और विवरण जोड़े गए हैं।

योजना की संरचना

एनडीएमपी में चौदह अध्याय हैं: 1) प्रारंभिक तैयारियां, 2) खतरनाक जोखिम और चुनौतियाँ, 3) 2015 के बाद डीआरआर में तीन वैश्विक ढांचों की सुसंगतता और पारस्परिक सुदृढीकरण, 4) डीआरआर में सामाजिक समावेशन, 5) डीआरआर को मुख्यधारा में लाना, 6) आपदा प्रतिरोधक निर्माण - जिम्मेदारी ढांचा: भाग-ए, प्रस्तावना, 7) आपदा प्रतिरोधक निर्माण - जिम्मेदारी ढांचा, भाग-बी, 8) तैयारी और मोचन, 9) पुनर्बहाली और बेहतर निर्माण, 10) क्षमता विकास - एक सिंहावलोकन, 11) वित्तीय व्यवस्थाएं, 12) आपदा जोखिम प्रशासन का सुदृढ़ीकरण, 13) अंतर्राष्ट्रीय सहयोग, और 14) योजना का रखरखाव, निगरानी और अद्यतन करना।