

# مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۳): مدیریت بحران در اندونزی (جایگاه و ارکان)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۹۵۲  
کد موضوعی: ۲۶۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۵/۲۱

**عنوان گزارش:**

مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۳):  
مدیریت بحران در اندونزی (جایگاه و ارکان)

**نوع گزارش:**

طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■

**نام دفتر:**

مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

**تهیه و تدوین:**

فرشته دستواره

**اظهار نظرکننده:**

فهیمه غفرانی (دفتر مطالعات مدیریت)

**ناظران علمی:**

مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

**گرافیک و صفحه‌آرایی:**

زهرا دلاوری

**ویراستار ادبی:**

شیوا امین اسکندری

**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۳/۰۱/۱۵

**واژه‌های کلیدی:**

۱. اندونزی
۲. سازمان ملی مدیریت بلایا
۳. سازمان منطقه‌ای مدیریت بلایا
۴. کمیته راهبری
۵. رکن اجرایی
۶. دولت‌های منطقه‌ای



## فهرست مطالب

۶	چکیده
۷	خلاصه مدیریتی
۸	مقدمه
۱۰	۲. پیشینه پژوهش
۱۰	۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز
۱۰	۳. نظام سیاسی اندونزی
۱۱	۴. اندونزی؛ کشوری فاجعه‌خیز در جنوب شرق آسیا
۱۲	۵. چارچوب مدیریت بلایا در اندونزی
۱۲	۵-۱. قانونگذاری
۱۳	۵-۱-۱. سازمانی و نهادی
۲۰	۵-۱-۲. برنامه‌ریزی
۲۱	۵-۱-۳. بودجه
۲۴	۵-۱-۴. مسئولیت‌ها و اختیارات دولت‌های مرکزی و منطقه‌ای در مدیریت بلایا
۲۵	۶. نتیجه‌گیری
۲۷	منابع و مآخذ

## فهرست شکل‌ها

۱۶	شکل ۱. ارکان سازمان ملی و سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا
۱۹	شکل ۲. عملکرد کلیدی ارتش اندونزی در واکنش به بلایا
۲۳	شکل ۳. چارچوب مدیریت بلایا در اندونزی

## فهرست جدول

۲۰	جدول ۱. گروه‌های مختلف واکنش به بلایا، سازمان یا وزارتخانه مرتبط با آن در سطح ملی و بین‌المللی
----	--



## مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۳): مدیریت بحران در اندونزی (جایگاه و ارکان)

### چکیده



محلی‌گرایی در مدیریت بلایا در این کشور، سازمان‌های منطقه‌ای در سطوح منطقه‌ای ایجاد شده‌اند که نهاد مسئول در تمامی مراحل مدیریت سوانح در واحدهای منطقه‌ای هستند. فعالیت سازمان‌های منطقه‌ای در کنار دولت‌های منطقه‌ای چالش‌تداخل وظایف در پاسخ به بلایا را ایجاد کرده است. سازمان ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا در اندونزی علاوه بر مدیریت، به سیاستگذاری و تعیین خط‌مشی در این حوزه می‌پردازند. ماهیت غالب مدیریت بحران در اندونزی، دولتی و نقش بخش دفاعی در این عرصه به‌ویژه در مرحله پاسخ به بلایا پررنگ است. اعتبارات مدیریت بلایا در اندونزی به همه سطوح دولت و واحدهای منطقه‌ای تخصیص می‌یابد و صندوق‌های مختلفی برای غلبه بر مسائل مالی در این حوزه طراحی شده است. پارادایم مسلط اندونزی در برنامه‌ریزی بحران‌ها، پیشگیری است.

انواع بلایا مانند زلزله، سیل و همه‌گیری ویروس‌ها از دیرباز وجود داشته و امروزه به دلایلی در حال افزایش هستند. وقوع بحران مسائلی برای مردم و مقامات ایجاد می‌کند و زندگی عادی مختل می‌شود. به همین دلیل مدیریت بلایا امر مهمی در اکثریت دولت‌ها به‌شمار می‌آید. برای آشنایی با تجارب کشورهای مختلف، موضوع گزارش پیش‌رو مدیریت بلایا در اندونزی است. دلیل انتخاب اندونزی حادثه‌خیز بودن آن است؛ زیرا وقوع حوادث در اندونزی تجارب مدیریتی متعددی را ایجاد کرده است. مبنای مطالعه، قانون مدیریت بلایا است. نتایج نشان می‌دهد که در اندونزی مدیریت بحران اولویت و دستور کار دولت است و سازمان ملی مدیریت بلایا در سطحی برابر با وزارتخانه‌ها زیر نظر ریاست جمهوری تأسیس شده که اصلی‌ترین نهاد حاکمیتی مدیریت بحران در همه مراحل آن است. در راستای



## بیان / شرح مسئله

وقوع انواع بلایای طبیعی و انسانی چالش‌ها و مسائل بسیاری برای مردم و مقامات به بار می‌آورد که در اکثر موارد زندگی عادی مردم را دچار اختلال می‌کند. به همین دلیل مدیریت بلایا امر مهمی در اکثریت کشورها و دولت‌ها تلقی می‌شود و اهمیت آن به اندازه‌ای است که با جان، مال و سرنوشت انسان‌ها در ارتباط است. ایران از جمله کشورهای حادثه‌خیز جهان است که سابقه قانونی و چارچوب‌دار مدیریتی آن در مدیریت بحران‌ها چندان طولانی نیست و به همین دلیل کشوری نوپا در این عرصه است. لذا در این شرایط اهمیت مدیریت بلایا ایجاب می‌کند که به مطالعه و بررسی تجارب کشورهای مختلف پرداخته شود تا پس از جمع‌آوری یافته‌ها و داده‌های متعدد، الگویی مطلوب و کارآمد برای ایران ترسیم و طراحی شود. پس از مطالعه و بررسی تجربه کشور ژاپن در مدیریت بلایا، گزارش پیش‌رو در صدد است تا تجربه کشور اندونزی را مورد کنکاش قرار دهد؛ زیرا اندونزی از جمله کشورهای حادثه‌خیز جهان است که هر ساله با انواع بلایای طبیعی مانند سیل و زلزله دست‌وپنجه نرم می‌کند و به همین دلیل این کشور تجارب مدیریتی مختلفی را در این زمینه به همراه دارد. مبنای بررسی این گزارش قانون مدیریت بلایا در اندونزی و سایر مستندات و مکتوبات علمی و پژوهشی در این حوزه است.

## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

آموخته‌های کشور اندونزی در زمینه مدیریت بلایا به‌قرار زیر است:

- امر مدیریت بحران در این کشور با تأسیس سازمان ملی مدیریت بلایا توسط مقررات ریاست جمهوری، از اولویت‌ها و دستور کارهای دولت اندونزی و امور مهم تلقی می‌شود که تسریع کارها، سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، هماهنگی و اجرا از اهداف عمده آن است. ریاست این سازمان مستقیماً در برابر رئیس‌جمهور پاسخگو و مسئول است و در مواقع حوادث بزرگ مقیاس از رئیس‌جمهور فرمان می‌گیرد. ایجاد سازمان ملی مدیریت بلایا زیر نظر ریاست جمهوری در اندونزی بر جایگاه اهمیت و اثرگذاری این نهاد می‌افزاید. سطح و جایگاه این سازمان برابر با وزارتخانه است که ریاست آن نیز هم‌سطح با وزیر است که این امر اقتدار نهادی سازمان ملی مدیریت بلایا را

در کشور اندونزی گوشزد می‌کند.

- وجود سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا در استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرها نیز به‌منزله تمرکززدایی در این عرصه است که این سازمان‌ها ضمن تعیین سیاست‌های منطقه‌ای مدیریت بحران، در تمامی مراحل مدیریت آن در سطح محلی فعال هستند و نقش مرکز هماهنگی و فرماندهی حادثه را بر عهده دارند. جایگاه نهادی و اداری این سازمان و ریاست آنها در سطوح منطقه‌ای در اندونزی در جایگاهی بعد از دولت‌های منطقه‌ای قرار می‌گیرد. این موضوع نیز به‌منزله ارزش‌گذاری و اهمیت بلایا و مدیریت آن در سطح منطقه‌ای است.

- دولت‌های منطقه‌ای اندونزی در مدیریت بلایا بیشتر در مراحل پاسخ و واکنش به بحران نقش دارند. اما در هر صورت اثرگذاری سازمان منطقه‌ای مدیریت بلایا در تمامی مراحل به‌خصوص در میدان فاجعه پررنگ‌تر است. دولت‌های منطقه‌ای بیشتر ناظر بر سازمان‌های منطقه‌ای و برنامه‌ریزی برای اجرای اقدام‌های مدیریت بلایا هستند. ذکر این نکته ضروری است که پس از تأسیس سازمان‌های منطقه‌ای، مسائل و چالش‌های بسیاری در هماهنگی میان فعالیت‌های مدیریت بلایا میان این دو نهاد (سازمان‌های منطقه‌ای و دولت‌های منطقه‌ای) در سطح منطقه‌ای ایجاد شده است. بنابراین می‌توان گفت در حالی که یک سیستم مدیریت غیر متمرکز بلایا در اندونزی ایجاد شده است، اما با این حال ظرفیت دولت‌های منطقه‌ای در این زمینه محدود است و بیشتر سازمان‌های منطقه‌ای در کنار سازمان‌ها و نهادهای دولتی به ایفای نقش می‌پردازند. در حقیقت تأسیس سازمان‌های مدیریت بلایا در سطوح منطقه‌ای چندان توفیق نیافته است و حتی مسائلی را در خصوص دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی ایجاد کرده است.

- نکته قابل تأمل حاصل از مطالعه تجربه اندونزی در مدیریت حوادث این است که اعضای کمیته راهبری سازمان‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا که وظیفه سیاستگذاری در این حوزه را بر عهده دارند از جمله مقامات دولتی منسوب به مدیریت بحران و افراد متخصص در این زمینه هستند که مجلس نمایندگان جمهوری اندونزی با برگزاری آزمون انتخاب می‌کنند. تجربه‌گرایی و تخصص‌گرایی در این زمینه در اندونزی



و استراتژی‌های کاهش خطر بلایا را برای پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی اتخاذ کرده است. بخش عظیمی از این بودجه بیشتر در سیستم‌های هشدار اولیه، به‌روزرسانی زیرساخت‌ها و مقاوم‌سازی آنها در برابر بلایا استفاده می‌شود. ■ اندونزی برنامه‌های مدیریت بحران را در برنامه‌ریزی توسعه ملی / منطقه‌ای ادغام می‌کند که این امر بر اهمیت برنامه‌ریزی مدیریت بلایا در این کشور می‌افزاید. تدوین انواع برنامه‌ها در سطح ملی و محلی و در بازه‌های زمانی متعدد، برنامه اقدام برای کاهش خطر بلایا که امر پیشگیری و آمادگی را خاطر نشان می‌کند و نهایتاً برنامه‌ریزی برای هر کدام از مراحل مدیریت بلایا در این کشور در اولویت است. همچنین طرح جامع مدیریت بلایا یک دستورالعمل ملی برای وزارتخانه‌ها، پلیس ملی اندونزی، نیروهای مسلح و دولت‌های منطقه‌ای است.

■ اندونزی با مسائل و چالش‌های مالی و پولی در مدیریت بلایا مواجه است، به همین دلیل انواع بودجه‌ها و صندوق‌ها مانند بودجه حوادث غیرمترقبه، بودجه آماده و در دسترس، صندوق کمک‌های اجتماعی، صندوق‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا، صندوق مدیریت بحران‌های خاص را در سطوح مختلف تأسیس کرده است تا بتواند بر مسائل مالی فائق آید. یکی دیگر از این صندوق‌ها، صندوق تسهیلات چندگانه اندونزی برای بازیابی بلایا است که مکانیسمی مالی با هدف بسیج بودجه و هماهنگی کمک‌های بین‌المللی به حساب می‌آید. این نکته نشان می‌دهد آنچه در مدیریت بحران حائز اهمیت است، بودجه و اعتبارات مالی مختص آن است و اگر این امر نادیده گرفته شود، مدیریت بلایا در هر سطح و کیفیتی که باشد، توفیقی از آن حاصل نمی‌شود.

محور مهمی است که می‌تواند در برآوردن هدف اصلی آنکه حفظ جان و مال مردم است، مؤثر واقع شود.

■ نکته مهم دیگر این است که نقش بخش نظامی و دفاعی (پلیس ملی اندونزی و نیروهای مسلح ملی اندونزی) در حوزه مدیریت حوادث و سوانح به‌ویژه در مراحل واکنش و پاسخ به بلایا بسیار پررنگ است. از این رو ضمن دولتی بودن مدیریت بلایا در اندونزی، می‌توان ماهیت نظامی و دفاعی را نیز به آن افزود. ■ در حوزه علمی و فناوری در مدیریت بحران در اندونزی بسترها و پلتفرم‌هایی برای تعامل با سازمان‌های مدنی، بخش خصوصی و دانشگاه برای برآوردن اهداف برنامه‌های کاهش خطر فاجعه ایجاد شده است که این موضوع به معنای اهمیت جایگاه علم و دانش و نقش سازمان‌های غیردولتی در این حوزه و به‌ویژه در برنامه‌های پیشگیری و آمادگی است.

■ بهبود محیط فاجعه از منظر روان‌شناختی و اجتماعی فاکتور مهمی در مرحله پاسخ به بلایا در اندونزی است که در قانون مدیریت بلایا مورد تأکید قرار گرفته است و این یکی از مجموعه نیازهای ضروری و اولیه محیط بغرنج فاجعه است که مورد توجه و رسیدگی قرار می‌گیرد.

■ با وجود اینکه اندونزی یکی از آسیب‌پذیرترین کشورهای جهان در برابر بلایای طبیعی است اما در گذشته منابع کافی را به فعالیت‌های پیشگیری و کاهش بلایا اختصاص نمی‌داد و تنها بر موضوع واکنش به بلایا تمرکز داشت؛ با تصویب قانون جدید مدیریت بلایا، در حال حاضر پارادایم غالب در این عرصه در اندونزی بیشتر بر موضوع پیشگیری و کاهش خطر بلایا و سوانح تمرکز دارد. بدین منظور دولت اندونزی روش‌ها

## ۱. مقدمه

بلایا در انواع مختلف طبیعی و انسانی مانند زلزله، سونامی، سیل، آتش‌سوزی جنگل‌ها و همه‌گیری ویروس‌ها از دیرباز وجود داشته و همچنان به دلایل مختلفی از جمله پدیده تغییر اقلیم<sup>۱</sup> و پیشرفت فناوری و تکنولوژی در حال گسترش هستند که در نتیجه چالش‌های بزرگی را نه تنها برای مردم، بلکه برای سازمان‌های مختلف مسئول مدیریت و آمادگی در برابر بلایا ایجاد می‌کنند. از این رو مدیریت بلایا فعالیت‌های کاهش، آمادگی، پاسخ و بازیابی را پوشش می‌دهد که شامل سازماندهی، هدایت و استفاده از منابع و امکانات مقابله با بلایا<sup>۲</sup> است. دست‌اندرکاران

1. Climate Change  
2. Disaster Management  
3. Counter-Disaster

این حوزه سعی در کاهش یا جلوگیری از بلایا، کمک به قربانیان و بهبود سریع اوضاع دارند. عملیاتی کردن این امور شامل بسیاری از فعالیت‌های دشوار است که مواردی مانند ارزیابی خطر، آمادگی، پاسخ اضطراری، نجات، امداد و بازسازی را در بر می‌گیرد [۱].

چارچوب بررسی مدیریت بحران دارای دو بُعد است؛ بُعد سیاسی، بُعد فنی و برنامه‌ریزی. مدیریت بلایا در بُعد سیاسی به سیاستگذاری، طرح‌ریزی، مدیریت و هماهنگی فعالیت‌های مختلف در مواقع قبل، حین و بعد از وقوع بلایا می‌پردازد. بُعد فنی و برنامه‌ریزی به ظرفیت مقابله نهادهای دولتی، کیفیت برنامه‌ها و ویژگی سیاست‌های عمومی در مواجهه با بلایای طبیعی و انسانی مربوط می‌شود. ترکیبی از این دو بُعد چالش‌هایی را برای مدیریت بلایا ایجاد می‌کند که عبارت‌اند از: مفهوم‌سازی، تصمیم‌گیری، به نتیجه رساندن و در نهایت یادگیری است. نکته مهم در مدیریت حوادث و سوانح شناخت و درک بحران است. در شرایط وقوع بلایا، مدیران بحران باید اقدام‌هایی را برای مقابله با شرایط بغرنج و تشدید آن، اتخاذ کنند. سیاستگذاران و تصمیم‌گیران باید با توجه به علامت‌ها و اخطارهای مبهم و متناقض، شرایط غیرعادی حاصل از وقوع بلایا را شناسایی کنند، تهدیدها و خطرات را ارزیابی کنند و در نهایت با توجه به وضعیت موجود، تصمیم درست اتخاذ کنند [۲].

شناخت دقیق و عینی موارد مذکور در حوزه مدیریت بحران، نیازمند بررسی و مطالعه تجربیات شکل گرفته در این زمینه است. از طرفی ایران از جمله کشورهای حادثه‌خیز جهان است که سابقه قانونی و چارچوب‌دار مدیریتی آن در مدیریت بلایا چندان طولانی نیست و به همین دلیل کشوری نوپا در این عرصه است. در حقیقت حادثه‌خیز بودن ایران، مدیریت حوادث را در اولویت قرار می‌دهد. بنابراین یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در ایران، نیاز به داشتن سیستم جامع مدیریت بحران در مواجهه با انواع بلایای طبیعی و غیرطبیعی است. یکی از اصلی‌ترین حلقه‌های مفقوده در هدایت کلیدی فعالیت‌های کشور و هماهنگی در خصوص مدیریت بحران، عدم وجود سازمانی مستقل، مسئول و پاسخگو در این زمینه در بعد از انقلاب اسلامی بوده است. وزارت کشور با درک این واقعیت و با انجام کار کارشناسی فراوان نهایتاً لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور را تهیه و برای ارائه به مجلس شورای اسلامی تقدیم هیئت‌وزیران کرد. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که در جلسه بیست و پنجم دی‌ماه ۱۳۸۶ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت پنج سال موافقت شد. در اواخر خرداد سال ۱۳۸۷ این قانون به وزارت کشور ابلاغ شد و شروع فعالیت سازمان مدیریت بحران کشور کلید خورد. شایان ذکر است که با تصویب این قانون اولین قانون جامع در خصوص مدیریت بلایا در ایران بعد از انقلاب اسلامی شکل گرفت. طبق ماده (۶) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷، سازمان مدیریت بحران کشور به‌عنوان سازمانی وابسته به وزارت کشور به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، برای بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل شده است.

اما اصلی‌ترین و جدیدترین متن قانونی در حوزه مدیریت بحران در ایران با عنوان «قانون مدیریت بحران کشور» است که در اجرای اصل (۱۲۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در جلسه علنی مورخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید. قانون فوق مشتمل بر ۲۶ ماده و ۳۲ تبصره است که در بخش‌های کلیات، ارکان، وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، اعتبارات، جبران خدمات و تخلفات، پایش و ارزیابی و سایر مقررات نگاشته شده است.



به‌طور کلی اهمیت مدیریت بلایا ایجاب می‌کند تا تجارب کشورهای مختلف در این زمینه کنکاش شود تا پس از جمع‌آوری یافته‌ها و داده‌های متعدد، الگویی مطلوب و کارآمد برای ایران ترسیم و طراحی شود. در گزارش‌های پیشین، مدیریت بحران در کشور ژاپن مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت. گزارش پیش‌رو نیز سومین گزارش از مجموعه گزارش‌ها در حوزه مطالعه تطبیقی مدیریت بحران در جهان است که در ابتدا پس از معرفی نظام سیاسی اندونزی و وضعیت بلایای طبیعی و انسانی در این کشور، مشخصاً به بررسی جایگاه و ارکان (بعد سیاسی-اداری) مدیریت بلایا در اندونزی پرداخته است. در بخش‌های دیگر گزارش به برنامه‌ها و موضوعات مالی در حوزه مدیریت بحران در کشور اندونزی نیز اشاره شده است. انتخاب اندونزی از این‌رو است که اولاً این کشور از جمله کشورهای حادثه‌خیز جهان است و به همین دلیل بسیاری اندونزی را به‌عنوان آزمایشگاهی برای دانشمندان بلایای طبیعی در شرق آسیا می‌شناسند و ثانیاً مسلم است که وقوع بلایای طبیعی مختلف و آزمون و خطاهای متعاقب آن، تجربه‌های مدیریتی متعددی را به‌همراه دارد.

گفتنی است که ضمن مطالعه تجربیات جهانی در مدیریت بحران برای طراحی الگوی مطلوب و کارآمد، مجموعه دیگری از گزارش‌ها در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در این عرصه به ارزیابی و آسیب‌شناسی جایگاه و ارکان مدیریت بلایا و همچنین برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدام‌هایی در ایران اختصاص دارد که در یک منظر کلی با فراتر کیب منابع و مستندات مکتوب مانند قوانین، برنامه‌ها، اسناد، مدارک، آرا و نظرات اهل فن و دست‌اندرکاران به شناسایی چالش‌های پیش‌روی مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادها (با استناد به الگوی مطلوب احصا شده) پرداخته خواهد شد.

## ۲. پیشینه پژوهش



### ۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

جهانی در مدیریت بحران احساس می‌شود. همچنین گزارش «مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران»، «تحلیل فرایند سیاستگذاری در مدیریت مطلوب بحران» و «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران» از دیگر گزارش‌هایی هستند که در این زمینه در مرکز پژوهش‌های مجلس به چاپ رسیده‌اند. سایر مطالعات موجود، بیشتر در بستر مدیریت حوادث در ایران و اظهار نظر کارشناسی درباره طرح‌ها و لوایح در این عرصه بوده است.

جستجو و بررسی مطالعات صورت گرفته در حوزه تجارب جهانی مدیریت بحران در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نشان می‌دهد که تنها گزارش‌های چاپ شده در حوزه مطالعات تطبیقی جهانی شامل «مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۱)»: مدیریت بحران در ژاپن (جایگاه و ارکان)» و «مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۲)»: مدیریت بحران در ژاپن (برنامه‌ها، مسئولیت‌ها و اقدامات)» است. با این وجود همچنان خلأ پژوهشی در حوزه مطالعات تجربیات

### ۳. نظام سیاسی اندونزی



(تقریباً ۸۷ درصد) مردمان آن مسلمان هستند. بافت اجتماعی پیچیده این کشور با ناهمگونی قومی-زبانی بسیار، در شعار دولتی «وحدت در کثرت»<sup>۱</sup> انسجام یافته است [۳]. اصل (۱) قانون اساسی

اندونزی به‌عنوان بزرگ‌ترین کشور مسلمان و مردم‌سالار در جهان شناخته می‌شود. این کشور با حدود ۲۸۱ میلیون نفر جمعیت، چهارمین کشور پر جمعیت جهان است و اکثریت قریب به اتفاق

و شهرداری‌ها (کوتا) تقسیم می‌شوند که هر کدام دولت‌های منطقه‌ای دارند.<sup>۴</sup> رئیس‌جمهور اندونزی، رئیس دولت و فرمانده کل نیروهای مسلح ملی اندونزی،<sup>۵</sup> سیاستگذاری و امور خارجی کشور است. رئیس‌جمهور در این کشور حداکثر برای دو دوره پنج‌ساله متوالی انتخاب می‌شود. بالاترین نهاد نمایندگی در سطح ملی، «مجلس مشورتی خلق»<sup>۶</sup> است که وظایف اصلی آن اصلاح قانون اساسی، تحلیف و استیضاح رئیس‌جمهور و رسمیت بخشیدن به خطوط کلی سیاست دولتی است. مجلس مشورتی خلق شامل «مجلس نمایندگان مردم»<sup>۷</sup> با ۵۷۵ عضو و «مجلس نمایندگان منطقه‌ای»<sup>۸</sup> با ۱۳۶ عضو است. مجلس نمایندگان مردم، قوانین را تصویب و بر قوه مجریه نظارت می‌کند. اصلاحات از سال ۱۹۹۸ به‌طور قابل توجهی نقش مجلس نمایندگان مردم را در حکمرانی ملی افزایش داده است. در این میان مجلس نمایندگان منطقه‌ای نیز عهده‌دار امور مدیریت منطقه‌ای است [۶].

اندونزی مصوب سال ۱۹۴۵، درباره شکل دولت و حاکمیت بیان می‌کند که نظام سیاسی اندونزی از نوع نظام‌های تک‌ساخت است که در چارچوب ریاست جمهوری اداره و مدیریت می‌شود [۴]. پس از استعفای رئیس‌جمهور سوهارتو<sup>۱</sup> در ماه مه ۱۹۹۸ در اندونزی، رهبران سیاسی و مدنی<sup>۲</sup> همراه با مقامات دولتی روند توسعه یک نظام سیاسی جدید را آغاز کردند [۵]. در این شرایط ساختارهای سیاسی و حکومتی دستخوش اصلاحات گسترده شد و چهار اصلاحیه قانون اساسی، قوای مجریه، مقننه و قضائیه را اصلاح کرد. مهم‌ترین اصلاحیه، تفویض قدرت و اختیار (تمرکززدایی سیاسی-اداری) به نهادهای مختلف منطقه‌ای بود. بنابراین اندونزی نظام سیاسی تک‌ساخت غیرمتمرکز دارد که نظام تقسیمات آن دو سطحی (استانی و ریجنسی<sup>۳</sup>/شهری) بوده و ابتدا کشور به استان‌ها تقسیم می‌شود و استان‌ها به ریجنسی‌ها (کابوپاتن)

#### ۴. اندونزی؛ کشوری فاجعه‌خیز در جنوب شرق آسیا

بلائیای طبیعی را در سراسر سرزمین تجربه می‌کند. به‌طور متوسط، ۹۰ درصد یا تعداد بیشتری از این رویدادها در حوزه حوادث آب و هوایی قرار می‌گیرند، مانند طوفان، گردباد و سیل. با این حال، سایر رویدادها - همانند زلزله و سونامی - معمولاً مرگبارتر و مخرب‌تر هستند. پیش‌بینی شده است که هر ساله خسارات اقتصادی حاصل از وقوع بلایا در اندونزی رقمی بالغ بر ۳ میلیارد دلار شامل می‌شود [۷]. در سال ۲۰۰۴ سونامی اقیانوس هند در مناطق غربی اندونزی

اندونزی کشوری مجمع‌الجزایری واقع در جنوب شرق آسیا است که در امتداد «حلقه آتش»<sup>۹</sup> اقیانوس آرام قرار دارد (که تعداد ۷۶ آتشفشان فعال را در خود جای داده است) و به دلیل موقعیت جغرافیایی خود با تهدیدهای طبیعی بسیاری از جمله زلزله، سونامی، فوران‌های آتشفشانی، سیل و خشک‌سالی مواجه است. بنابراین یکی از آسیب‌پذیرترین کشورها در مقابل تهدیدهای طبیعی به‌شمار می‌آید. به‌طور تقریبی این کشور هر ساله بیش از ۳۰۰۰

1. President Soeharto
2. Political and Civic Leaders
3. Regency

۴. فصل ششم قانون اساسی اندونزی به دولت‌های منطقه‌ای اختصاص دارد. طبق ماده (۱۸)، ذیل فصل مذکور، اندونزی دارای نظام تقسیمات سیاسی دوسطحی است. ماده (۱۸) بیان می‌کند:

۱. حکومت تک‌ساخت جمهوری اندونزی به استان‌ها تقسیم می‌شود این استان‌ها به ریجنسی‌ها (کابوپاتن) و شهرداری‌ها (کوتا) تقسیم می‌شوند که هر کدام دولت‌های منطقه‌ای دارند که با قانون تنظیم می‌شوند.
  ۲. دولت‌های منطقه‌ای استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرداری‌ها باید امور خود را براساس خودمختاری و وظیفه کمک تنظیم و اداره کنند.
  ۳. دولت‌های منطقه‌ای استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرداری‌ها باید مجلس نمایندگان خلق منطقه‌ای داشته باشند که اعضای آنها در انتخابات عمومی انتخاب می‌شوند.
  ۴. استانداران، ریجننت‌ها و شهرداران رؤسای دولت‌های منطقه‌ای استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرهای مربوطه هستند و باید به‌صورت دموکراتیک انتخاب شوند.
- اندونزی به ۳۸ استان تقسیم می‌شود. سطح دوم تقسیمات اندونزی ریجنسی‌ها (کابوپاتن) و شهرداری‌ها (کوتا) هستند. به سخن دیگر هر دو شهر و ریجنسی یک سطح یکسان تلقی می‌شوند که دارای دولت محلی و پارلمان محلی خود هستند. در ژانویه ۲۰۲۳، اندونزی با ۵۱۴ واحد سطح دوم تقسیماتی، شامل ۴۱۶ ریجنسی و ۹۸ شهر بوده است [۸].

5. Tentara Nasional Indonesia (TNI)
6. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
7. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
8. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
9. Ring of Fire



با بحران اعم از آمادگی، پیشگیری، کاهش و واکنش است و اقدام‌های کاهش خطر بلایا<sup>۱</sup> را نیز هدایت و مدیریت می‌کند. نتیجه این اصلاحات در این کشور با توانمندی قوی‌تر در واکنش به زلزله و سونامی سولاوسی در سپتامبر ۲۰۱۸<sup>۲</sup> منعکس شد و همچنین مرکز هماهنگی کمک‌های بشر دوستانه آسه‌آن در مدیریت بلایا<sup>۳</sup> نقش مهمی را در این حادثه ایفا کرد [۹].

ویرانی‌های بسیاری به بار آورد. این رویداد به کانون تحولات در مدیریت بلایا در اندونزی مبدل شد و از آن زمان این کشور قوانین، سیاست‌ها و نهادهای خود را برای مدیریت بهتر خطرات سوانح اصلاح کرد. قانون مدیریت بلایا در سال ۲۰۰۷ تصویب شد و پس از آن پایه و اساس تشکیل سازمان ملی مدیریت بلایا<sup>۴</sup> شد که یک نهاد حاکمیتی و مرکزی برای مدیریت تمامی فعالیت‌های مرتبط

## ۵. چارچوب مدیریت بلایا در اندونزی



جایگزین و فصل سیزدهم مقررات پایانی است. شایان ذکر است که علاوه بر قوانین مصوب مجلس در اندونزی، دولت و رئیس‌جمهور ممکن است مقررات دولتی و ریاست‌جمهوری صادر کند، اما برای اینکه این مقررات اثربخشی و کارایی خود را در گذر زمان حفظ کند، باید مجلس نمایندگان خلق تصویب کند. در زمینه مدیریت بلایا تعدادی از مقررات دولتی و ریاست‌جمهوری در سال ۲۰۰۸ به تصویب مجلس رسیده که در ادامه قانون مذکور آمده است. اولین مقررات دولتی در این حوزه به شماره ۲۱، مصوب سال ۲۰۰۸ است که تعریف برنامه اقدام برای کاهش خطر بلایا را در سطوح ملی و منطقه‌ای الزامی کرده است. همچنین مقررات دیگر دولتی به شماره ۲۲ مصوب سال ۲۰۰۸ به تأمین مالی و مدیریت کمک‌های بلایا مربوط است. بخشی دیگر از این مقررات دولتی به مشارکت بین‌المللی مؤسسات و سازمان‌های غیردولتی خارجی در مدیریت بحران در اندونزی مربوط است. مقررات شماره ۸ ریاست‌جمهوری نیز مصوب سال ۲۰۰۸ برای تأسیس سازمان ملی مدیریت بلایا است. علاوه بر مقررات دولتی و ریاست‌جمهوری، مقررات منطقه‌ای نیز بخشی از اجزای قانونگذاری در این زمینه را در ابعاد مختلف سازمانی و نهادی، برنامه‌ریزی، تأمین مالی و مسئولیت‌ها و اختیارات دولت‌های منطقه‌ای در مدیریت حوادث تشکیل می‌دهد. به‌طور کلی قوانین مدیریت بلایا در اندونزی را می‌توان در دو بعد اصلی ملی و منطقه‌ای تقسیم کرد:

### الف) مقیاس ملی

✓ قانون مدیریت بلایا شماره ۲۴/۲۰۰۷

با توجه به اطلاعات و شواهد موجود، چارچوب سیستم مدیریت بلایا در اندونزی را می‌توان در پنج بخش تفسیر و بررسی کرد: بخش اول قانونگذاری (در رأس سایر بخش‌ها)، بخش دوم حوزه سازمانی و نهادی، بخش سوم برنامه‌ریزی، بخش چهارم نحوه تأمین مالی و بودجه و بخش آخر مسئولیت‌ها و اختیارات دولت‌های مرکزی و منطقه‌ای در مدیریت بلایا که همگی زیرمجموعه بخش اول یعنی حوزه قانونگذاری به‌شمار می‌آیند.

### ۱-۵. قانونگذاری

سابقه کشور اندونزی در مدیریت بلایا با مجموعه‌ای از قوانین نوظهور قابل‌سنجش و بررسی است که قدمت چندان زیادی هم ندارد و اصلی‌ترین قانون که به‌عنوان قانون پایه در این حوزه شناخته می‌شود، قانون شماره ۲۴ با عنوان «مدیریت بلایا» است که با تصویب مشترک مجلس نمایندگان جمهوری اندونزی و رئیس‌جمهور اندونزی، این قانون در سال ۲۰۰۷ به سرانجام رسید. این قانون مشتمل بر ۸۵ ماده در ۱۳ فصل تقسیم‌بندی شده است. فصل اول تعاریف کلی، فصل دوم مبانی، اصول و هدف، فصل سوم مسئولیت‌ها و اختیارات، فصل چهارم بخش نهادی و سازمانی، فصل پنجم حقوق و تعهدات جامعه، فصل ششم مؤسسات تجاری و نقش نهاد‌های بین‌المللی، فصل هفتم مدیریت بلایا (اقدامات مراحل مختلف)، فصل هشتم تأمین مالی و مدیریت کمک‌های مدیریت بلایا، فصل نهم نظارت، فصل دهم راه‌حل اختلاف‌ها، فصل یازدهم مقررات مجازات (جزای نقدی و حبس)، فصل دوازدهم مقررات

1. The National Agency Disaster Management (BNPB)
2. Disaster Risk Reduction (DRR)
3. The September 2018 Sulawesi Earthquake and Tsunami
4. The ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management (AHA Centre)

که در ماده (۲) ذکر شده است، بر سرعت عمل؛ اولویت قرار دادن؛ هماهنگی و یکپارچگی؛ کارایی و اثربخشی؛ شفافیت و پاسخگویی؛ شراکت؛ توانمندسازی، عدم تبعیض اجتماعی و مذهبی تأکید دارد. همچنین در ماده (۴) اشاره شده است که مدیریت بلایا دارای اهداف زیر است:

- ۱- حفاظت از جامعه در برابر تهدید بلایا؛
- ۲- هماهنگ کردن قوانین موجود؛
- ۳- تضمین برنامه‌ریزی مناسب، یکپارچه، هماهنگ و مدیریت جامع بلایا؛

- ۴- تشویق شراکت و مشارکت بخش دولتی و خصوصی؛
  - ۵- تشویق روحیه همکاری متقابل، وفاداری و بشردوستی؛
  - ۶- ایجاد آرامش در زندگی اجتماعی و ملی [۱۰].
- ✓ مقررات دولتی:<sup>۲</sup>

- مدیریت بلایا (مقررات دولتی شماره ۲۱/۲۰۰۸)،
- تأمین مالی مدیریت بلایا (مقررات دولتی شماره ۲۲/۲۰۰۸).
- ✓ مقررات ریاست جمهوری:<sup>۳</sup>
- تأسیس سازمان ملی مدیریت بلایا (مقررات ریاست جمهوری شماره ۸/۲۰۰۸)،
- تصمیم‌گیری در مورد وضعیت و سطح فاجعه.

#### ب) مقیاس منطقه‌ای

- مقررات منطقه‌ای؛
- تأسیس سازمان منطقه‌ای مدیریت بلایا [۱۱].<sup>۴</sup>

#### ۱-۵. سازمانی و نهادی

همان‌طور که در بخش قانونگذاری اشاره شد، یکی از ابعاد مدیریت بحران و قوانین مرتبط با آن بُعد سازمانی و نهادی است. موضوع سازمان و نهاد در این حوزه مستقیماً با جایگاه سیاسی-اداری مدیریت بلایا در ارتباط است که با توجه به تجربه کشور اندونزی در دو سطح ملی و منطقه‌ای مورد بررسی قرار می‌گیرد:

#### الف) مقیاس ملی

- ✓ سازمان ملی مدیریت بلایا

قانون مدیریت بلایا در اندونزی اصول مدیریت بحران‌ها از جمله مسئولیت‌ها، تعهدات ملی و منطقه‌ای را در این زمینه بیان می‌کند. علاوه بر این، زمینه‌های هماهنگی بین ذی‌نفعان - دولتی و خصوصی - را در مرحله واکنش به بلایا تعریف می‌کند. این قانون زمینه تأسیس سازمان ملی مدیریت بلایا را فراهم کرد و خواستار ایجاد مقرراتی برای نحوه فعالیت این سازمان، تأمین مالی بلایا، ظرفیت‌سازی محلی مدیریت بحران و چگونگی هدایت و مدیریت کمک‌های بین‌المللی شد. علاوه بر این مقررات شماره ۸ ریاست جمهوری در سال ۲۰۰۸، اختیاراتی را برای سازمان مدیریت بلایا و ساختار آن تعریف می‌کند.

در قانون مدیریت بلایا، کشور واحد جمهوری اندونزی مسئولیت حفاظت از ملت اندونزی و همچنین کل سرزمین را با هدف حفاظت از افراد و معیشت آنها و محافظت در برابر بلایا به منظور دستیابی به رفاه عمومی را براساس ایدئولوژی پنچاسیلا<sup>۱</sup> برعهده دارد. در ماده (۱) این قانون فاجعه به این صورت تعریف شده است: رویداد یا مجموعه‌ای از حوادث تهدیدکننده و برهم‌زننده نظم زندگی و شرایط معیشت جامعه است که ناشی از عوامل طبیعی و / یا غیر طبیعی و همچنین انسانی است که به تلفات انسانی، آسیب‌های محیط زیستی، آسیب به اموال مادی و تأثیرات مخرب روانی در میان افراد جامعه منجر می‌شود. بلایای طبیعی به رویداد یا مجموعه‌ای از حوادث طبیعی از قبیل زلزله، سونامی، فوران آتشفشان، سیل، خشکسالی، طوفان و رانش زمین گفته می‌شود. فجایع انسانی نیز به معنای رویدادهای غیر طبیعی یا انسان‌ساخت (مانند تصادفات، بیماری‌های همه‌گیر و ...) و اجتماعی (شامل درگیری بین گروه‌های اجتماعی و گروه‌های تروریستی) است.

براساس ماده (۲) قانون مذکور، مدیریت بلایا باید براساس پایبندی به ایدئولوژی پنچاسیلا و قانون اساسی جمهوری اندونزی مصوب سال ۱۹۴۵ جمهوری اندونزی باشد. بر این اساس مدیریت حوادث و سوانح در این کشور طبق مواردی مانند انسانیت، عدالت، تعادل و هماهنگی، نظم، ثبات و قطعیت قانونی، همبستگی و اتحاد، حفاظت از محیط زیست اجرایی می‌شود. اصول مهم مدیریت بلایا

۱. Pancasila Ideology: پنچاسیلا ستون ایدئولوژیک کشور اندونزی است. این اسم از دو کلمه سانسکریت تشکیل شده است که شامل pañca به معنای پنج و śīla به معنای اصل یا اساس است. پنچاسیلا فرمول و راهنمایی زندگی ملی و کشوری برای همه مردم اندونزی است. پنج ایدئولوژی اصلی که پنچاسیلا را تشکیل می‌دهد عبارتند از: یگانگی خدا، انسانیت عادلانه و متمدن، وحدت اندونزی، دموکراسی به رهبری خرد و عدالت اجتماعی برای همه مردم اندونزی. این اصول در دموکراسی کشور اندونزی یکی از محورهای مهم و بنیادین آن قلمداد می‌شود که در بند ۴ مقدمه قانون اساسی ۱۹۴۵ اندونزی ذکر شده است. (سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، دسترسی در: B2n.ir/e30857)

2. Government Regulations
3. Presidential Regulation
4. The Regional Disaster Management Agency (BPBD)

برنامه‌ریزی شده، یکپارچه و جامع ذکر شده است. کمیته راهبری مدیریت بلایا یک بخش مهم در سازمان ملی مدیریت بلایا است که وظایفی را برعهده دارد که شامل تدوین مفهوم سیاست مدیریت ملی بلایا، نظارت بر فعالیت‌های مدیریت بحران و ارزیابی آنها است. اعضای این کمیته شامل مقامات دولتی منسوب به مدیریت حوادث و سوانح و همچنین افراد متخصص در حوزه مدیریت بلایا (شامل ۱۸ عضو از جمله مقامات هفت بخش دولتی و وزارتخانه‌ها، نیروهای مسلح ملی اندونزی، پلیس ملی اندونزی و ۹ عضو متخصص در حوزه مدیریت بلایا) است. این اعضا با آزمون انتخاب می‌شوند که مجلس نمایندگان جمهوری اندونزی برگزار می‌کنند. طبق ماده (۱۴) قانون مدیریت بلایا ایجاد رکن اجرایی در این زمینه در اختیار دولت است. اعضای رکن اجرایی از میان متخصصان و کارشناسان مدیریت بحران انتخاب خواهد شد. مبنی بر ماده (۱۶) این قانون، رکن اجرایی در مدیریت بلایا وظایف متعددی را در مرحله قبل از فاجعه؛ مرحله واکنش و پاسخ اضطراری و همچنین مرحله پس از فاجعه برعهده دارد. مقام مدیرعامل وظایف هماهنگ‌کنندگی، فرماندهی و مجری در مدیریت بحران‌ها را دارد. شایان ذکر است که مقررات بیشتر در مورد ایجاد، وظایف و ساختار سازمانی سازمان ملی مدیریت بلایا با آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های ریاست جمهوری تعیین می‌شود.

### ب) مقیاس منطقه‌ای

✓ سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا (استانی / ریجنسی / شهری)

- تأسیس سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا؛
- مقررات منطقه‌ای [۱۰].

علاوه بر سازمان ملی مدیریت بلایا در اندونزی، سازمان منطقه‌ای در این عرصه در سطح استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرها توسط سازمان ملی ایجاد شده است. رتبه و مقام ریاست سازمان مدیریت بلایای استانی بعد از استاندار، رتبه و مقام ریاست سازمان مدیریت بلایای ریجنسی بعد از مقام ریجنس<sup>۲</sup> و همچنین رتبه و مقام ریاست سازمان مدیریت بلایای شهری در مقامی بعد از شهردار قرار می‌گیرد. همانند سازمان ملی، سازمان‌های منطقه‌ای در اندونزی دارای دو بخش کمیته راهبری و رکن اجرایی است. کارکرد سازمان‌های منطقه‌ای مانند سازمان ملی شامل تدوین و تعیین خط‌مشی مدیریت بلایا، اجرای آنها و رسیدگی به آسیب‌دیدگان از

■ دستورالعمل ایجاد سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا (شماره ۲۰۰۸/۳)

■ دستورالعمل ساختار سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا (شماره ۲۰۰۸/۶۴)

فصل چهارم قانون مدیریت بلایا در اندونزی با عنوان مؤسسه و نهاد‌های مدیریت بلایا به شرح جایگاه و وظایف سازمان ملی می‌پردازد. ماده (۱۰) این قانون بیان می‌کند که دولت (با فرمان ریاست جمهوری) موظف به ایجاد سازمان مدیریت بلایا است که این سازمان نهادی دولتی غیربخشی<sup>۱</sup> در سطحی برابر با وزارتخانه‌ها است. ریاست سازمان را رئیس جمهور منصوب می‌کند و مقام آن هم‌رده با وزیر در نظر گرفته می‌شود. داشتن چنین رده‌ای عملاً سازمان ملی را قادر می‌سازد تا در هنگام وقوع بلایا فرمان مستقیم از رئیس جمهور دریافت کند. علاوه بر این رئیس سازمان موظف است که مستقیماً در مورد فعالیت‌ها و برنامه‌های انجام شده به رئیس جمهور گزارش دهد و به بیانی دیگر در برابر رئیس جمهور مسئول است. این سازمان دارای دو بخش کلیدی کمیته راهبری و رکن اجرایی است. براساس ماده (۱۲) قانون مدیریت بلایا در اندونزی سازمان ملی مدیریت بلایا وظایف زیر را برعهده دارد:

■ تدوین و ارائه رهنمودهای مدیریت بحران که شامل پیشگیری از بلایا، واکنش اضطراری، بازیابی و بازسازی به شیوه‌ای منصفانه و عادلانه؛

■ تنظیم استانداردها و الزامات مدیریت بحران براساس قانون؛

■ انتقال اطلاعات فعالیت‌های مدیریت بلایا به مردم و جامعه؛

■ گزارش مدیریت بحران به رئیس جمهور در شرایط اضطراری (ذکر این نکته لازم است که گزارش به رئیس جمهور در شرایط عادی به صورت یک‌بار در ماه خواهد بود)؛

■ بهره‌مندی و استفاده صحیح از کمک‌های بین‌المللی و ملی؛

■ تعیین میزان بودجه موردنیاز خود و ارائه صورت حساب برای دریافت بودجه از صندوق بودجه ملی؛

■ انجام سایر تعهدات مطابق قانون؛

■ و تهیه دستورالعمل برای ایجاد سازمان منطقه‌ای.

فعالیت‌های سازمان ملی مدیریت بلایا در ماده (۱۳) قانون مذکور تدوین و تعیین خط‌مشی در این حوزه و رسیدگی به آسیب‌دیدگان و قربانیان از طریق اقدام‌های سریع، مناسب، مؤثر و کارآمد و همچنین هماهنگی فعالیت‌های مدیریت بلایا به شیوه‌ای مناسب،

۲. Regent. رئیس دولت منطقه‌ای ریجنسی.

این اعضا با آزمونی که مجلس منطقه‌ای نمایندگان انجام می‌دهد، منصوب می‌شوند. ماده (۲۳) در این قانون عنوان می‌کند که تأسیس رکن اجرایی مدیریت بلایای منطقه‌ای که در صلاحیت دولت منطقه‌ای است؛ وظایف هماهنگی، فرماندهی و اجرای فعالیت‌های مدیریت بحران را در قلمرو منطقه‌ای خود بر عهده خواهد داشت. اعضای رکن اجرایی مدیریت بلایای منطقه‌ای، متخصصان و افراد آموزش‌دیده در این حوزه هستند. طبق ماده (۲۴) رکن اجرایی مدیریت بحران منطقه‌ای وظایف یکپارچه‌ای را در مراحل قبل از فاجعه؛ پاسخ اضطراری و دوره پس از فاجعه بر عهده دارد. گفتنی است که ایجاد، وظایف و ساختار سازمانی سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا با مقررات منطقه‌ای تنظیم می‌شود [۱۰].

در یک جمع‌بندی کلی باید گفت، سازمان ملی مدیریت بلایا، به عنوان نهاد حاکم برای سیستم مدیریت حوادث و سوانح در اندونزی، به تعریف سیاست‌های مدیریت بلایا و هماهنگی فعالیت‌ها می‌پردازد. سازمان ملی مسئول اصلی و کلیدی همه فعالیت‌های هماهنگی، آمادگی، پاسخ، پیشگیری، کاهش، بازسازی و بازیابی است. سایر نهادها و ارکان دخیل تحت حمایت سازمان ملی در آماده‌سازی، هدایت، بسیج تجهیزات و مدیریت تمامی اقدام‌های مدیریت بحران فعالیت می‌کنند. این سازمان مقرراتی را درباره مدیریت بلایا و واکنش اضطراری ارائه می‌کند و همچنین در فعالیت‌های آمادگی و واکنش پیشرو است. سازمان‌های منطقه‌ای نیز در این کشور از نظر ارکان و عملکرد شبیه به سازمان ملی هستند که در قلمرو منطقه‌ای به تنظیم و اجرای سیاست‌ها و همچنین انجام فعالیت‌های مدیریت بحران می‌پردازند [۱۲]. شکل ۱۱ ارکان سازمان ملی و سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا را نشان می‌دهد.

طریق اقدام‌های سریع، مناسب، مؤثر و کارآمد، هماهنگی مدیریت بحران‌ها به شیوه‌ای صحیح، برنامه‌ریزی شده، یکپارچه و جامع است.

در ماده (۲۱) قانون مدیریت بلایا وظایف سازمان‌های منطقه‌ای شامل موارد زیر است:

■ تعیین دستورالعمل‌ها و رهنمودهای مدیریت بلایا مطابق با سیاست‌های دولت منطقه‌ای و سازمان ملی که شامل پیشگیری از بلایا، واکنش اضطراری، بازسازی و بازیابی به شیوه‌ای عادلانه و منصفانه است؛

■ تعیین استاندارد و الزامات مدیریت حوادث به موجب قانون؛

■ تنظیم، تهیه و انتشار نقشه‌های مناطق مستعد بلایا؛

■ تنظیم و تصمیم‌گیری در مورد رویه ثابت فعالیت‌های مدیریت بحران؛

■ اجرای فعالیت مدیریت بلایا در قلمرو محلی خود؛

■ گزارش مدیریت بحران به رئیس دولت منطقه‌ای به صورت ماهیانه در شرایط عادی و در شرایط اضطراری وقوع بلایا؛

■ بررسی وضعیت منابع مالی و کالاهای مورد نیاز؛

■ تعیین میزان بودجه مورد نیاز و ارائه صورت حساب برای استفاده از بودجه دولت منطقه‌ای؛<sup>۱</sup>

■ انجام سایر تعهدات مطابق قانون.

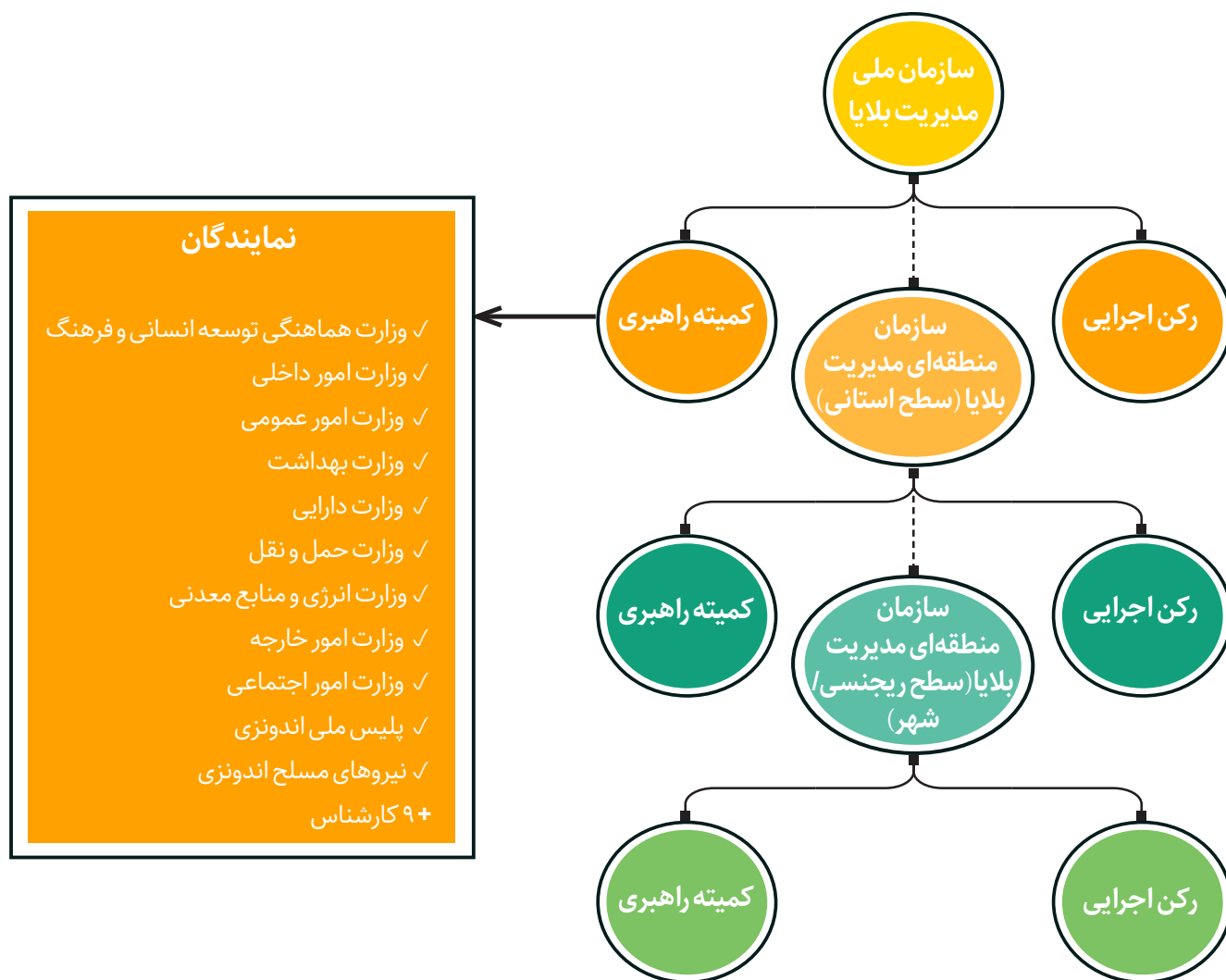
افزون بر این، کمیته راهبری مدیریت بلایای منطقه‌ای وظایف زیر را بر عهده دارد:

■ اجرای سیاست‌های مدیریت بلایای منطقه‌ای؛

■ نظارت بر فعالیت‌های مدیریت بحران‌های منطقه‌ای و ارزیابی آنها.

اعضای کمیته راهبری نیز شامل مقامات دولتی منطقه‌ای آشنا با مدیریت بلایا و افراد حرفه‌ای و متخصص در این زمینه هستند.

شکل ۱.۱. ارکان سازمان ملی و سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا [۱۱]



دولتی مختلف در واکنش به بلایا مشارکت دارند. بنابراین در مرحله واکنش و پاسخ به بحران هماهنگی و تبادل اطلاعات موارد مهمی هستند که در مقررات موضوعه نیز تعیین تکلیف شده‌اند. همچنین آندونزی سازمان‌های غیردولتی مختلف دارد که همواره تخصص و منابع آنها در مرحله واکنش و پاسخ به بلایا مورد استفاده قرار می‌گیرد. در طول تجارب موجود در مدیریت بلایا در آندونزی اهمیت سازمان‌های غیردولتی نه تنها در مرحله واکنش به بلایا بلکه در مراحل قبل و پس از فاجعه نیز به اثبات رسیده است. هماهنگی و همکاری این سازمان‌ها در هنگام وقوع فاجعه موجب شده است تا مقامات از یک سیستم گروهی برای سازماندهی مشارکت کنندگان

ج) سایر ارکان دخیل در مدیریت بلایا (امداد در بلایا و واکنش اضطراری) در آندونزی

براساس مقررات شماره ۲۰۰۸/۱۰ (راهنمای فرماندهی واکنش اضطراری در بلایا)، فرماندهی واکنش اضطراری بلایا در چهار مرحله انجام می‌شود:

۱ کسب اطلاعات اولیه از فاجعه؛

۲ تیم واکنش و کمک سریع آندونزی؛<sup>۱</sup>

۳ اعلام وضعیت اضطراری بلایا؛

۴ ایجاد فرماندهی واکنش اضطراری.

در کشور آندونزی بسیاری از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی

1. Indonesia Rapid Response & Assistance Team (INDRRA)

و دستورالعمل‌هایی را برای مدیریت داده‌های مرتبط با بلایای آتشفشان‌ها، زمین‌لغزش‌ها،<sup>۴</sup> زلزله‌ها و سونامی‌ها ارائه می‌کند و بنابراین وزارتخانه انرژی و منابع معدنی در زمینه انتشار و هماهنگی نقشه برداری‌های قبل از فاجعه، نظارت بر واکنش اضطراری، ارزیابی و ارائه توصیه‌ها در مرحله پس از بحران فعالیت می‌کند.

■ وزارت دارایی<sup>۵</sup> با مسائل بیمه در طول حوادث و همچنین ارائه‌دهندگان بیمه همکاری می‌کند و از برنامه‌های مالی مختلف دولتی و خصوصی استفاده می‌کند تا ظرفیت جامعه را برای مقاومت در برابر خطرات و بلایا تقویت کند.

■ وزارت امور خارجه<sup>۶</sup> مرجع اصلی برای درخواست کمک‌های بین‌المللی است. استفاده از کمک‌های بین‌المللی در مدیریت بلایا توسط سازمان ملی انجام می‌شود که قبل از آن باید تأییدیه وزارت امور خارجه را دریافت کند. کمک‌های بین‌المللی در قالب منابع نظامی با نیروهای مسلح ملی اندونزی هماهنگ می‌شود اما باید قبل از آن تأییدیه وزارت امور خارجه را دریافت کنند. این وزارتخانه همچنین با نمایندگان کشورهای خارجی برای تعیین وضعیت شهروندان آسیب‌دیده خارجی و ارائه کمک به آنها طی فاجعه در اندونزی در ارتباط است.

■ در هنگام وقوع فاجعه، وزارت بهداشت<sup>۷</sup> دغدغه‌ها و چالش‌های بهداشتی و سلامت را بررسی می‌کند و در صورت لزوم و امکان، خدمات درمانی ارائه می‌دهد و همچنین کیفیت آب و هوای کنترل می‌کند. مقررات شماره ۲۰۱۰/۱۱۴۴ وزارت بهداشت، راهنمایی برای ایجاد مرکز بحران سلامت به منظور تدوین خط‌مشی، اجرای طرح‌ها، نظارت، ارزیابی، گزارش و هماهنگی در شرایط اورژانسی ارائه می‌کند. این وزارتخانه ارتباط نزدیکی با سازمان بهداشت جهانی دارد و از این طریق دستورالعمل‌های فنی برای ایجاد بیمارستان‌های ایمن در شرایط بلایا و اورژانس‌ها را تدوین و منتشر کرده است. همچنین وزارت بهداشت اندونزی و سازمان بهداشت جهانی انبار مشترک ایجاد کرده‌اند که ظرفیت تأمین و انتقال سریع مواد مورد نیاز را به مناطق حادثه‌دیده دارد.

■ وزارت امور داخلی<sup>۸</sup> بر سازمان‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا

و راهبری و همکاری آنان استفاده کنند. افزون بر این اندونزی به عنوان یکی از کشورهای عضو اتحادیه کشورهای جنوب شرقی آسیا (آسه آن)<sup>۱</sup>، یک بازیگر کلیدی در مرکز هماهنگی آسه آن برای کمک‌های بشردوستانه در مدیریت بلایا<sup>۲</sup> به‌شمار می‌آید. سازمان ملی نیز در اندونزی یکی از اعضای هیئت‌مدیره کمیته مدیریت بلایای آسه آن است. مرکز هماهنگی آسه آن برای کمک‌های بشردوستانه در مدیریت بحران از رویه عملیاتی استاندارد برای ترتیبات آماده‌باش منطقه‌ای و هماهنگی پیوستن به عملیات امداد در حوادث و واکنش اضطراری و اشتراک‌گذاری اطلاعات و تسهیل پاسخگویی پیروی می‌کند. هر کشور آسیب‌دیده عضو آسه آن ممکن است از این مرکز درخواست کمک کند، کمک‌هایی مانند استقرار تیم ارزیابی و واکنش اضطراری و اقلام امدادی که آسه آن در قالب یک سیستم لجستیک اضطراری برای مدیریت بحران ارائه می‌کند. همچنین کشور آسیب‌دیده عضو آسه آن می‌تواند از سایر کشورهای عضو نیز درخواست کمک کند. در نهایت، مرکز هماهنگی آسه آن برای کمک‌های بشردوستانه در مدیریت بلایا می‌تواند کمک یا تسهیلاتی را از کشورهای عضو آسه آن به کشور آسیب‌دیده ارائه دهد.

به‌طور کلی در کشور اندونزی نوع و مقیاس فاجعه تعیین می‌کند که کدام گروه‌ها در پاسخ به بلایا و مدیریت آن فعالیت کنند. به‌طور کلی گروه‌های مختلف از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی متعدد و همچنین نهادهای مدنی در مراحل قبل، حین و بعد از فاجعه نقش و اثرگذاری هستند. وزارتخانه‌های زیر اعضای کمیته راهبری سازمان ملی هستند که در مراحل قبل، حین و پس از فاجعه فعالیت می‌کنند. شرح فعالیت‌های آنها در ادامه بیان می‌شود.

■ وزارت انرژی و منابع معدنی دانش و اطلاعات کاربردی درباره خطرات زمین‌شناسی ارائه می‌دهد. علاوه بر این توصیه‌هایی برای تدوین سطوح هشدار در هنگام وقوع بلایا ارائه می‌دهد و مسئول نظارت بر خطرات و بلایای زمین‌شناسی از جمله فوران‌های آتشفشانی و رانش زمین است. این بخشی جدایی‌ناپذیر از سیستم‌های هشدار اولیه زمین‌شناسی است. این وزارتخانه مقررات

۱. اتحادیه کشورهای آسیای جنوب شرقی (آسه آن) در ۱۹۶۷ تشکیل شد و اعضای بنیان‌گذار آن اندونزی، مالزی، فیلیپین، سنگاپور و تایلند بودند. هدف اصلی این اتحادیه کاهش تنش‌هایی بود که در این منطقه میان اعضا وجود داشت.

2. Coordinating Centre for Humanitarian Assistance in Disaster Management
3. The Ministry of Energy and Mineral Resources
4. Landslide
5. The Ministry of Finance
6. The Ministry of Foreign Affairs
7. The Ministry of Health
8. The Ministry of Home Affairs



نظارت دارد. همچنین به مدیریت سوانح در سطح محلی می‌پردازد و رهنمودهایی برای مدیریت افراد آسیب‌دیده در بلایا تهیه می‌کند. وزارت امور داخلی با هدف حفاظت از جامعه به ظرفیت‌سازی در سطح محلی می‌پردازد. بدین طریق که واحدهایی را برای کمک در منطقه دچار فاجعه ایجاد می‌کند که این واحدها خدماتی مانند کمک‌های اولیه، فعالیت‌های نجات، تخلیه و امکانات آسپزی عمومی ارائه می‌دهند.

■ وزارت امور عمومی و مسکن عمومی<sup>۱</sup> نقش مهمی در فعالیت‌ها و مراحل قبل از وقوع فاجعه ایفا می‌کند که شامل تسهیل دسترسی به مکان‌های تخلیه است. همچنین به ساخت مکان‌های تخلیه موقت با استفاده از بودجه اختصاصی و بودجه سازمان ملی مدیریت بلایا می‌پردازد. این وزارت‌خانه در زمینه نظارت، نقشه‌برداری و تجزیه و تحلیل خطرات مرتبط با بلایای سیل فعالیت می‌کند و موظف است زیرساخت‌ها را در این زمینه در سراسر اندونزی بهبود بخشد. در زمان واکنش به بلایا، این وزارت‌خانه به بهبود دسترسی به منطقه دچار فاجعه، احیای کارکردها و تأسیسات زیرساختی، ایجاد دسترسی به آب پاک، بهداشت، سرپناه و تهیه فهرستی از ساختمان‌های آسیب‌دیده می‌پردازد. فعالیت‌های مرحله پس از فاجعه نیز شامل بازسازی زیرساخت‌ها و تأسیسات است.

■ وزارت امور اجتماعی<sup>۲</sup> موظف است کمک‌های بشردوستانه را در صورت بروز فاجعه از طریق اداره کمک‌های بشردوستانه که با آسیب‌دیدگان، سالمندان و معلولان سروکار دارد، مدیریت کند. مقررات این وزارت‌خانه به مردم این امکان را می‌دهد تا به‌عنوان داوطلب در زمینه آمادگی برای بلایای احتمالی آموزش‌هایی را دریافت کنند. تأمین مالی این آموزش‌ها از طریق بودجه‌های دولتی، محلی و کمک‌های خارجی انجام می‌شود. علاوه بر این، وزارت‌خانه مسئول نگهداری سوابق سازمان‌های غیردولتی فعال در کشور در مرحله مقابله با بلایا است. همچنین، هنگام واکنش به بلایا، بسیاری از سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا کالاهای امدادی و تدارکات موردنیاز را از سازمان‌های غیردولتی و مردمی درخواست می‌کنند. وزارت امور اجتماعی با در اختیار داشتن انبارهای مرکزی که در آن کالاهای امدادی موردنیاز مانند غذاهای کنسرو شده و چادر در مواقع ضروری نگهداری می‌شود، سازمان ملی مدیریت بلایا را در

هنگام واکنش به بلایا حمایت و پشتیبانی می‌کند. ■ وزارت حمل‌ونقل<sup>۳</sup> مسئول تعمیر و بازیابی مداوم حمل‌ونقل عمومی است. این مسئولیت‌ها شامل ارزیابی، باز کردن / بستن مراکز حمل‌ونقل و برآورده کردن نیازهای اساسی حمل‌ونقل است. این وزارت‌خانه اطلاعات مربوط به حمل‌ونقل در یک فاجعه را نظارت و ارزیابی می‌کند. در شرایط خاص، وزارت حمل‌ونقل می‌تواند برای هواپیماهای خارجی مجوز پرواز برنامهریزی نشده صادر کند.

■ وظایف پلیس ملی<sup>۴</sup> اندونزی شامل حفاظت از مردم، دارایی‌ها و محیط زیست در شرایط وقوع بلایا است. در پاسخ به یک فاجعه، پلیس با اجرای فرمان کنترل میدانی برای کمک و نجات قربانیان فاجعه، واکنش نشان می‌دهد. این فرمان ممکن است قبل از عملیات سازمان‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا باشد، اما هماهنگی کلی آن پس از ایجاد عملیات فرماندهی غیرنظامی به‌عهده سازمان‌های ملی و منطقه‌ای است. همچنین پلیس ملی اندونزی وظیفه دارد کمک‌های نظامی خارجی مانند حمل‌ونقل، تجهیزات یا پرسنل را تأیید کند.

■ نیروهای مسلح ملی اندونزی یک نیروی خدماتی سه‌گانه است که از ارتش، نیروی دریایی و نیروی هوایی تشکیل شده است. براساس قانون شماره ۲۰۰۴/۳۴، نقش ارتش در امور داخلی محدود است، اما وظایفی را در اقدام‌های مقابله با فاجعه برعهده دارد. در واقع این قانون، واکنش به بلایا را به‌عنوان یک عملیات نظامی غیرجنگی<sup>۵</sup> در نظر می‌گیرد و تصریح می‌کند که اقدام‌های کمکی آنها شامل امدادسانی و انجام فعالیت‌های جستجو و نجات و خدمات بهداشتی، ساخت‌وساز و تسهیل ارتباطات باشد. از نظر قانونی، مشارکت نیروهای مسلح ملی اندونزی باید به درخواست مقامات غیرنظامی انجام شود. با این حال و در عمل، پرسنل نیروهای مسلح ملی اندونزی اغلب در میان اولین پاسخ‌دهندگان به فاجعه قبل از استقرار سایر مقامات و گروه‌ها هستند. در واقع یکی از اعضای نیروهای مسلح ملی به‌عنوان فرمانده حادثه منصوب می‌شود تا در سطح استانی یا ریجنسی فعالیت‌ها را رهبری کند. گروه دیگر مشارکتی نیروهای مسلح ملی اندونزی در واکنش به بحران‌ها، نیروی واکنش سریع به بلایا است که وظایف آن بدین شرح هستند:

1. The Ministry of Public Works and Public Housing
2. The Ministry of Social Affairs
3. The Ministry of Transportation
4. Indonesian National Police
5. Military Operations Other Than War (MOOTW)

در چه ژنرال سه ستاره رهبری می‌کند. این سازمان وظیفه دارد در زمینه مدیریت عملیات جستجو و نجات فعالیت کند. کارکردهای کلیدی این سازمان در مدیریت بلایا عبارت‌اند از:

- ۱ تدوین خط‌مشی‌های کلی و فنی؛
- ۲ هماهنگی و برنامه‌ریزی؛
- ۳ نظارت، بسیج و کنترل جستجو و نجات؛
- ۴ آمادگی در جستجو و نجات؛
- ۵ اولین گروه پاسخ و واکنش به بلایا و انجام عملیات جستجو و نجات؛
- ۶ آموزش، تحقیق، توسعه منابع انسانی در حوزه جستجو و نجات؛
- ۷ مدیریت داده‌ها، اطلاعات و ارتباطات.

به‌طور کلی نیروهای مسلح ملی اندونزی نقش مهمی در واکنش به بلایا در اندونزی دارند. اگرچه سازمان ملی مدیریت بلایا اصلی‌ترین نهاد هماهنگ‌کننده در طول واکنش به یک فاجعه است، اما نیروهای مسلح ملی اندونزی اولین نهاد واکنش و پاسخ به بحران است. این موضوع در قوانین و سیاست‌های مربوط به بلایا، دکترین نظامی و همچنین نقش نیروهای مسلح ملی در ساختارهای ملی مدیریت بلایا بیان شده است. نیروهای مسلح ملی اندونزی همچنین مسئول کاهش آسیب‌پذیری و ایجاد ظرفیت در جامعه برای کاهش خطر و مقابله با حوادث و سوانح است. شکل (۲) عملکردهای کلیدی ارتش اندونزی در واکنش به بلایا را نشان می‌دهد.

۱ تشکیل یک تیم پزشکی، تیم مدیریت و رسیدگی به سیستم برق‌رسانی، تیم مدیریت ارتباطات و تیم حرکت سریع؛

۲ استقرار در عرض چند ساعت پس از فاجعه؛

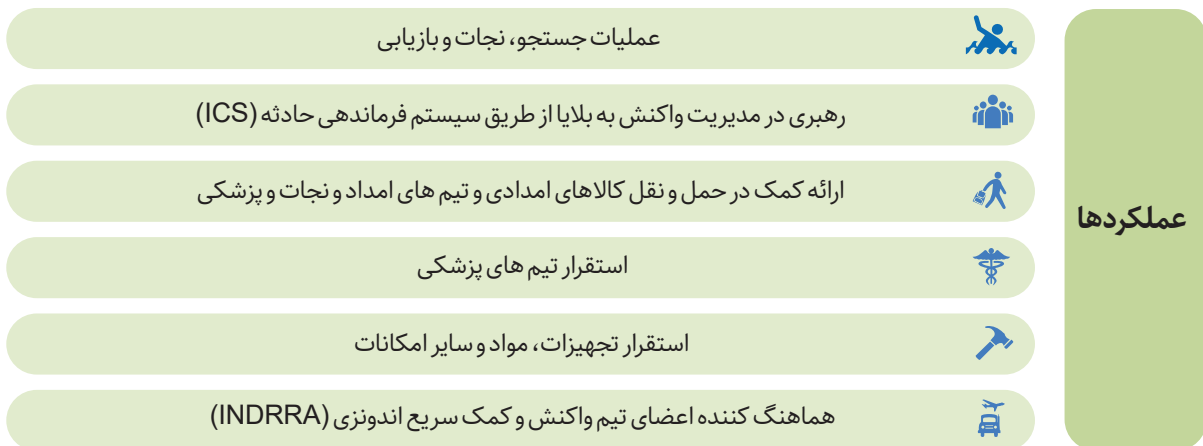
۳ قابلیت حمل و نقل با هواپیمای لاکهید سی-۱۳۰ هر کولس؛

۴ استفاده از نیروهای مسلح ملی اندونزی به‌عنوان مرکز تحت فرمان سازمان ملی مدیریت بلایا.

پلیس ملی اندونزی و نمایندگان وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف به پرسنل نیروهای مسلح ملی اندونزی در نیروی واکنش سریع به بلایا ملحق می‌شوند. علاوه بر آمادگی برای واکنش در کشور، نیروی واکنش سریع به بلایا باید برای کمک به مدیریت بحران در کشورهای دیگر (در صورت درخواست آنها) آماده باشد. ذکر این نکته ضروری است در حالی که ارتش ساختار فرماندهی خاص خود را در مدیریت بلایا دارد، در چارچوب عملیات فاجعه، رئیس سازمان ملی مدیریت بلایا فرماندهی و کنترل کلی منطقه فاجعه را برعهده دارد که گفته می‌شود این امر نیازمند مرزگذاری میان روابط و فعالیت‌های غیرنظامی / نظامی است.

■ سازمان جستجو و نجات اندونزی<sup>۱</sup> نیز سازمانی مستقل، دولتی و غیروزارتی است که مستقیماً به رئیس‌جمهور گزارش می‌دهد. این سازمان از سوی نیروهای مسلح ملی اندونزی، پلیس ملی اندونزی و همچنین مؤسسه مدیریت پروژه<sup>۲</sup> و داوطلبان جستجو و نجات پشتیبانی می‌شود. سازمان جستجو و نجات را یک عضو ارتش با

## شکل ۲. عملکرد کلیدی ارتش اندونزی در واکنش به بلایا [۱۵]



1. The Indonesia Search and Rescue Agency  
2. Project Management Institute



خصوصی و دانشگاه ایجاد شده است، مانند توانمندسازی و بسیج متخصصان جوان در مهندسی، فناوری و نوآوری برای برآوردن اهداف برنامه‌های کاهش خطر فاجعه. این شبکه راسازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) به همراه دفتر کاهش خطر بلایا<sup>۱</sup> سازمان ملل متحد تقویت و پشتیبانی می‌کند [۱۳] [۱۴] [۱۵].

جدول ۱ گروه‌های مختلف واکنش به بلایا، سازمان یا وزارتخانه مرتبط با آن را نشان می‌دهد که در سطح ملی و بین‌المللی فعالیت می‌کنند.

■ مؤسسه‌های فنی و دانشگاه‌ها نقش محوری در توسعه دانش فنی، نوآوری و تدوین اصول کاهش خطر فاجعه با قابلیت کاربرد محلی دارند. مرکز تحقیقات سونامی و کاهش بلایا،<sup>۱</sup> دانشگاه سیاح کوالا،<sup>۲</sup> مرکز کاهش خطر بلایا مبتنی بر اکوسیستم<sup>۳</sup> در دانشگاه گدجه مادا،<sup>۴</sup> مرکز تحقیقات کاهش بلایا<sup>۵</sup> و مؤسسه فناوری باندونگ<sup>۶</sup> از جمله مؤسسه‌های فنی و دانشگاهی سرآمد و فعال در مدیریت خطر بلایا در اندونزی هستند. در حوزه علمی و فناوری در مدیریت بحران در اندونزی بسترها و پلتفرم‌هایی برای تعامل با سازمان‌های مدنی، بخش

### جدول ۱. گروه‌های مختلف واکنش به بلایا، سازمان یا وزارتخانه مرتبط با آن در سطح ملی و بین‌المللی [۱۶]

گروه	سطح ملی	سطح بین‌المللی
آموزش	وزارت هماهنگی توسعه انسانی و فرهنگ و وزارت امور مذهبی	یونیسف
بهداشت	وزارت بهداشت / پلیس ملی اندونزی	سازمان بهداشت جهانی / یونیسف
لجستیک و تجهیزات	سازمان ملی مدیریت بلایا / وزارت امور اجتماعی / نیروهای مسلح ملی اندونزی	برنامه جهانی غذا
بازیابی سریع	وزارت امور داخلی / سازمان ملی مدیریت بلایا	برنامه عمران ملل متحد
جابه‌جایی و حفاظت	وزارت امور اجتماعی / پلیس ملی اندونزی	فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ / یونیسف / صندوق جمعیت سازمان ملل متحد
زیرساخت‌ها و امکانات	وزارت امور عمومی و مسکن عمومی	یونیسف / برنامه جهانی غذا
اقتصاد	وزارت کشاورزی / وزارت تعاون و شرکت‌های کوچک و متوسط مقیاس	سازمان غذا و کشاورزی ملل متحد / برنامه جهانی غذا
جستجو و نجات	نیروهای مسلح ملی اندونزی / سازمان ملی جستجو و نجات	دفتر سازمان ملل متحد برای هماهنگی امور بشردوستانه

می‌شود و بخشی از قانونگذاری در این عرصه است. در اندونزی برنامه‌ریزی در مدیریت بلایا در مقیاس ملی و منطقه‌ای تدوین می‌شود که مهم‌ترین ویژگی آنها این است که در برنامه توسعه ملی

### ۲-۱-۵. برنامه‌ریزی

برنامه‌ریزی در مدیریت بلایا از مهم‌ترین اجزای مدیریتی این حوزه به حساب می‌آید که در مقیاس و چارچوب‌های متعددی تدوین

1. Tsunami Disaster Mitigation Research Center (TDMRC)
2. Syiah Kuala
3. EcoDRR
4. Gadjah Mada University (UGM)
5. Collaborative Requirements Development Methodology (CRDM)
6. Bandung Institute of Technology (BIT)
7. United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR)

طرح جامع مدیریت بلایا در اندونزی (۲۰۲۰-۲۰۴۴) یک دستورالعمل ملی مدیریت بلایا برای وزارتخانه‌ها، پلیس ملی اندونزی، نیروهای مسلح اندونزی و دولت‌های منطقه‌ای است. اهداف بلندمدت، سیاست‌ها و استراتژی‌های مدیریت بلایا و چگونگی اجرای استراتژی‌ها را مشخص می‌کند. این طرح شامل پنج مرحله به مدت پنج سال است. این طرح مستلزم ارزیابی خطر، ارزیابی آسیب‌پذیری جامعه و تجزیه و تحلیل تأثیر بالقوه یک فاجعه است. علاوه بر این، طرح جامع مدیریت بلایا به دنبال نهادینه کردن کاهش خطر، آماده‌سازی و مدیریت منابع موجود در دوره‌های قبل، حین و پس از فاجعه است [۱۷].

👉 برنامه ملی مدیریت بلایا<sup>۲</sup> (۲۰۲۴-۲۰۲۰)

برنامه ملی مدیریت بلایا (۲۰۲۴-۲۰۲۰) بخشی از طرح جامع و چهارمین برنامه توسعه میان‌مدت ملی است. سیاست و استراتژی برنامه ملی مدیریت بلایا به ۲۷ استراتژی و ۱۱۹ اقدام برای دستیابی به سه هدف اصلی زیر تقسیم می‌شود:

- اجرای مشترک از مقیاس دولت ملی (بالا) به مقیاس دولت‌های منطقه‌ای (پایین)؛
- تداوم یک چشم‌انداز عملکردی که تضمین می‌کند برنامه‌های اقدام مورد توافق قرار می‌گیرند و به‌طور مشترک اجرا می‌شوند؛
- و مشارکت همه ذی‌نفعان برای افزایش تاب‌آوری.

### ۳-۱-۵. بودجه

قانون مدیریت بلایا، دولت اندونزی را به تخصیص بودجه کافی برای مدیریت بلایا از محل صندوق بودجه ملی ملزم می‌کند. علاوه بر این قانون مذکور، ایجاد صندوق مدیریت بحران‌های خاص را الزامی می‌داند. همچنین مقررات شماره ۲۲ سال ۲۰۰۸ مقرر می‌دارد که صندوق مدیریت بلایا باید برای مدیریت حوادث در مراحل پیش از بلایا، واکنش اضطراری و پس از فاجعه استفاده شود. بودجه تخصیص یافته به سازمان ملی مدیریت بلایا شامل موارد زیر است:

- بودجه حوادث غیر مترقبه<sup>۳</sup>؛
- بودجه آماده<sup>۴</sup> (این بودجه باید براساس نیاز و در طول مرحله واکنش اضطراری همواره در دسترس باشد)؛
- صندوق کمک‌های اجتماعی (به‌عنوان کمک هزینه در نظر گرفته می‌شود و با مشارکت و از طریق اجرای برنامه‌هایی جهت

ادغام می‌شوند. انواع برنامه‌ها به ترتیب زیر است:

### الف) مقیاس ملی / منطقه‌ای

- تدوین برنامه ملی / برنامه استانی / برنامه ریجنسی / برنامه شهری مدیریت بلایا؛
- مدیریت بلایا در برنامه توسعه بلندمدت / میان‌مدت / سالیانه (در مقیاس ملی، استانی، ریجنسی و شهری)؛
- تدوین برنامه اقدام برای کاهش خطر بلایا.

### ب) برنامه‌ریزی مدیریت بلایا و دستورالعمل‌ها

- برنامه پیش‌بینی و آمادگی بلایا؛
- برنامه اضطراری و واکنش به بلایا؛
- برنامه بازیابی بلایا [۱۱].
- 👉 مقررات دولتی در حوزه برنامه‌های مدیریت بلایا (شماره ۲۰۰۸/۲۱)

مقرر شماره ۲۱ تعریف یک برنامه اقدام برای کاهش خطر بلایا<sup>۱</sup> در سطوح ملی و منطقه‌ای را الزامی می‌کند. این مقررات مراحل قبل از فاجعه، واکنش اضطراری و مراحل پس از فاجعه را شامل می‌شود. بنابراین، به برخی از جنبه‌های پیشگیری، تحلیل و کاهش خطر، برنامه‌ریزی و توسعه، آموزش و پرورش می‌پردازد. این امر مستلزم برنامه‌ریزی پنج‌ساله برای مشارکت و هماهنگی در همه مراحل و سطوح است که شامل تهیه و اجرای طرح‌های مدیریت اضطراری بلایا، ایجاد و آزمایش سیستم‌های هشدار اولیه، برنامه‌ریزی در زمینه تجهیزات مورد نیاز مدیریت بلایا، تأمین نیازهای اساسی و آماده‌سازی برای بازیابی کامل امکانات و زیرساخت‌ها در مرحله بعد از وقوع بلایا است. مدیریت بحران در شرایط اضطراری با ارزیابی سریع انجام شده در سازمان ملی و سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا وارد عمل می‌شود و تصمیم ریاست جمهوری، استانداری یا ریجنسی / شهرداری را در مورد فاجعه اعلام می‌کند که به نوبه خود امکانات دسترسی برای نجات و تخلیه، حفاظت از جمعیت آسیب‌پذیر و بازیابی امکانات و زیرساخت‌های ضروری آسیب‌دیده و برآورده شدن نیازهای اساسی را فراهم می‌کند. در نهایت سازمان ملی و سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا می‌توانند یک مقررماندهی در محل حادثه ایجاد کنند تا امکان برنامه‌ریزی و حفظ ارتباط را در مراحل واکنش و پاسخ‌دهی ایجاد کنند.

👉 طرح جامع مدیریت بلایا

1. Disaster risk reduction (DRR)
2. National Disaster Management Plan
3. Disaster Contingency Fund
4. Ready Fund



جمع‌آوری بودجه برای مدیریت بلایا و افزایش مشارکت جامعه در تأمین بودجه صورت می‌گیرد. تمام تلاش‌های جمع‌آوری کمک‌های مالی برای مدیریت بلایا نیازمند مجوز از سازمان‌ها یا مؤسسات مجاز و ذی‌ربط است.<sup>۱</sup>

شرح بودجه‌بندی مدیریت بلایا در اندونزی در مراحل مختلف قبل از وقوع بحران، وقوع بحران و بعد از آن به‌قرار زیر است:

### الف) مرحله قبل از وقوع بحران

استفاده از بودجه مدیریت بلایا در شرایطی غیر از بحران مذکور در ماده (۱۲) قانون مدیریت بلایا شامل موارد زیر است:

- تسهیل برنامه‌ریزی مدیریت بلایا؛
- برنامه کاهش خطر بحران؛
- برنامه پیشگیری از بحران؛
- ادغام برنامه‌ریزی توسعه در برنامه‌ریزی مدیریت بلایا؛
- تجزیه و تحلیل خطر فاجعه؛
- آموزش و پرورش در مدیریت بلایا؛
- تدوین استاندارد فنی برای مدیریت بلایا؛
- توسعه سیستم هشدار اولیه؛
- فعالیت‌های کاهش خطر بلایا.

### ب) مرحله وقوع بحران یا پاسخ اضطراری

تقسیم‌بندی بودجه مدیریت بلایا برای استفاده در زمان واکنش اضطراری شامل موارد زیر است:

- بودجه مدیریت بلایا که سازمان ملی و سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا به هر سازمان یا مؤسسه مربوطه تخصیص داده است.
- بودجه آماده که به سازمان ملی مدیریت بلایا تخصیص می‌یابد.
- بودجه آماده تخصیص یافته به سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا از سوی دولت‌های منطقه‌ای.

استفاده از بودجه مدیریت بلایا در هنگام واکنش اضطراری حاوی موارد زیر است:

- بررسی سریع مکان فاجعه، آسیب‌های وارده و منابع موجود؛
- نجات افراد و تخلیه مکان آسیب‌دیده؛
- ارائه کمک براساس نیازهای اولیه آسیب‌دیدگان بلایا؛
- حفاظت از گروه‌های آسیب‌پذیر؛
- بازسازی اضطراری تأسیسات و زیرساخت‌ها.

همچنین بودجه آماده باید برحسب نیاز برای واکنش اضطراری بلایا استفاده شود. استفاده از بودجه آماده محدود به تهیه کالاها و / یا خدمات موردنیاز است که شامل موارد زیر خواهد بود:

- جستجو و نجات قربانیان فاجعه؛
- کمک‌های اضطراری؛
- تخلیه قربانیان فاجعه؛
- تأمین آب و سیستم فاضلاب؛
- غذا؛
- پوشاک؛
- مراقبت‌های بهداشتی؛
- اسکان موقت.

ذکر این نکته ضروری است که بودجه آماده و تخصیص داده شده باید مطابق با دستورالعمل‌های تعیین شده توسط رئیس سازمان ملی مدیریت بلایا استفاده شود.

### ج) مرحله بازسازی بعد از بلایا

صندوق مدیریت بلایا در مرحله پس از فاجعه باید برای بازسازی و بازسازی استفاده بشود.

بازسازی شامل موارد زیر است:

- بهبود محیط فاجعه؛
  - تعمیر تأسیسات و زیرساخت‌های عمومی؛
  - ارائه کمک برای تعمیرات مسکن اجتماعی؛
  - بهبود محیط فاجعه از منظر روان‌شناختی و اجتماعی؛
  - مراقبت‌های بهداشتی؛
  - آشتی و حل تعارضات میان افراد؛
  - بهبود اجتماعی-اقتصادی و فرهنگی؛
  - بازسازی امنیت و نظم عمومی؛
  - بازسازی عملکرد خدمات عمومی.
- فعالیت‌های بازسازی نیز عبارتند از:
- بازسازی تأسیسات و زیرساخت‌ها؛
  - احیای حیات اجتماعی-فرهنگی جامعه؛
  - استفاده از طراحی مناسب با تجهیزات بهبودیافته و مقاوم در برابر بلایا؛

- مشارکت نهادها و سازمان‌های اجتماعی، اقتصادی و جامعه؛
- بهبود عملکرد خدمات عمومی ضروری.

شایان ذکر است که مقررات شماره ۲۲ سال ۲۰۰۸ تأکید می‌کند کمک‌های مالی اجتماعی مدیریت بلایا باید به‌طور ویژه برای فعالیت‌های پس از فاجعه استفاده شود. یادآور می‌شود که کمک‌های بلایا باید به قربانیان بلایا ارائه شود، این کمک‌ها هم شامل کمک‌های کوتاه‌مدت، مانند پول جبران خسارت برای

1. Grant-Patterned Social Assistance Funds

طبیعی مانند فوران‌های آتشفشانی کوه سینابونگ و کلود در سال ۲۰۱۴ استفاده می‌شد. اما در حال حاضر این بودجه بیشتر برای برنامه‌های بازبایی بلایا و اقدام‌های مقاوم‌سازی ساختمان‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد [۱۳].

به‌طور کلی بودجه‌های تعریف شده در مدیریت بلایا در اندونزی به شرح زیر است:

#### ۱ بودجه ثابت<sup>۲</sup>

■ برای حمایت از فعالیت‌های معمول و عملیاتی وزارتخانه‌ها / بخش‌ها به‌ویژه برای برنامه کاهش خطر سوانح.

#### ۲ بودجه پیشامدهای غیر مترقبه<sup>۳</sup>

■ بودجه برای آمادگی در شرایط اضطراری.

#### ۳ بودجه در دسترس<sup>۴</sup>

■ بودجه برای واکنش اضطراری.

#### ۴ صندوق کمک‌های اجتماعی<sup>۵</sup>

■ همان‌طور که اشاره شد این بودجه برای کمک‌های پس از فاجعه اختصاص داده شده می‌شود [۱۱].

گفتنی است بودجه باقی‌مانده از صندوق‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا نیز برای کمک به بازماندگان حادثه، غرامت برای افراد معلول، وام‌های بلاعوض جهت فعالیت‌های کسب‌وکار و تأمین مایحتاج اولیه افراد مورد استفاده قرار می‌گیرد [۱۲].

شکل ۳ چارچوب مدیریت بلایا را در اندونزی (جهت ارائه تصویری منسجم از توضیحات بالا) نشان می‌دهد.

بازماندگان و هم‌کمک‌های بلندمدت می‌شود مانند ارائه وام‌های بدون بهره یا با نرخ بهره پایین تر از بازار برای مشاغل تولیدی و کسب‌وکار برای افرادی که در فاجعه شغل خود را از دست داده‌اند [۱۰]. در ادامه به ارائه مختصری از مصارف دیگر بودجه غیردولتی و اجتماعی در حوزه مدیریت بلایا پرداخته می‌شود. ارائه وام‌های چندجانبه و دوجانبه / کمک‌های مالی برای برنامه‌های کاهش خطر بلایا جهت:

■ توسعه نهادی و نظارتی در سطوح ملی و محلی؛

■ احیای مناطق کشاورزی، جنگل‌داری و روستایی؛

■ حفاظت از محدوده‌های حیاتی حوزه آبخیز؛

■ برنامه‌های کاهش فقر؛

■ برنامه‌های توسعه جامعه (معیشت، زیرساخت سکونتگاه‌ها)؛

■ توسعه و تقویت سیستم هشدار زودهنگام (شامل تقویت هماهنگی

و همکاری چندبخش و چند ذی‌نفع در زنجیره هشدار اولیه)؛

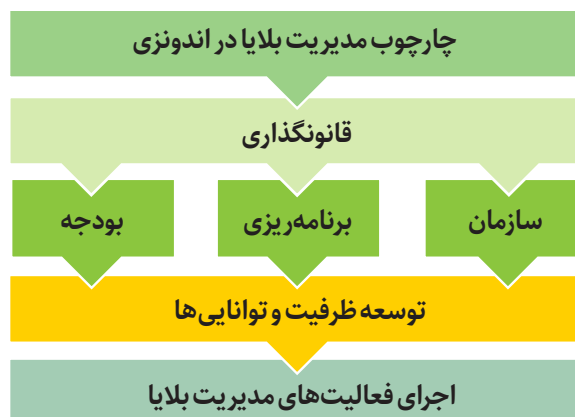
■ توسعه زیرساخت (شامل مقررات و استانداردهای ساختمانی)؛

■ آموزش در حوزه برنامه‌های کاهش خطر بلایا؛

■ افزایش آگاهی عمومی [۱۸].

همچنین صندوق تسهیلات چندگانه اندونزی برای بازبایی بلایا<sup>۱</sup> یک مکانیسم مالی است که در سال ۲۰۰۹ با هدف تدارک بودجه و هماهنگی کمک‌های بین‌المللی تأسیس شد. این صندوق می‌تواند کمبودهای مالی دولت را در هنگام مدیریت بلایا جبران کند. بودجه این صندوق در گذشته برای فعالیت‌های مدیریت حوادث

شکل ۳. چارچوب مدیریت بلایا در اندونزی [۱۱]



1. Indonesia Multi Donor Fund Facility for Disaster Recovery (IMDFF DR)
2. Routine Funding
3. Contingency Funding
4. On call Funding
5. Social Assistance Funding as Grant



#### ۴-۱-۵. مسئولیت‌ها و اختیارات دولت‌های مرکزی و منطقه‌ای در مدیریت بلایا

فصل سوم قانون مدیریت بلایا در اندونزی به مسئولیت‌ها و اختیارات دولت‌های منطقه‌ای در این کشور اشاره دارد. براساس ماده (۵) این قانون، دولت مرکزی و دولت‌های منطقه‌ای مسئولیت مدیریت بلایا را برعهده خواهند داشت. در ماده (۶) بیان شده است که مسئولیت‌های دولت مرکزی در قبال مدیریت بحران شامل کاهش خطر بلایا و ادغام آن در برنامه توسعه، حفاظت از جامعه در برابر تأثیرات مخرب انواع بلایای انسانی و طبیعی، تضمین تحقق حقوق اعضای جوامع آسیب‌دیده و حقوق پناهجویان<sup>۱</sup> حوادث به شیوه‌ای منصفانه و مطابق با حداقل استانداردهای خدمات، بازبانی اثرات فاجعه و در نهایت تخصیص بودجه مکفی برای مدیریت بلایا در بودجه ملی کشور است. علاوه بر بیان مسئولیت‌های دولت مرکزی در مدیریت سوانح، قانون مدیریت بلایا اختیارات دولت مرکزی را در ماده (۷) به‌قرار زیر شرح می‌دهد:

- تعیین سیاست‌های مدیریت بلایا در راستای سیاست‌های توسعه ملی؛
  - برنامه‌ریزی توسعه در راستای سیاست‌های مدیریت بلایا؛
  - تصمیم‌گیری در مورد وضعیت و مقیاس بلایای ملی و منطقه‌ای براساس شاخص‌هایی مانند تعداد قربانیان فاجعه، میزان تخریب و نابودی اموال و دارایی‌های مادی، میزان آسیب به تأسیسات و زیرساخت‌ها، پوشش بیمه‌ای مناطق آسیب‌دیده و پیامدهای اجتماعی-اقتصادی بلایا (ذکر این مورد ضروری است که مقررات بیشتر برای تصمیم‌گیری در مورد وضعیت و مقیاس فاجعه با آیین‌نامه ریاست‌جمهوری تعیین می‌شود)؛
  - تعیین سیاست‌هایی برای نحوه همکاری با سایر کشورها، سازمان‌ها یا سایر طرف‌های بین‌المللی در مدیریت بلایا؛
  - تدوین خط‌مشی در مورد نحوه استفاده از فناوری‌هایی که به‌صورت بالقوه فاجعه‌آفرین هستند؛
  - تدوین سیاست برای چگونگی حفظ منابع طبیعی؛
  - بررسی جمع‌آوری و انتقال پول یا کالا در مقیاس ملی.
- علاوه بر مسئولیت‌های دولت مرکزی، در ماده (۸) قانون مدیریت بلایا مسئولیت‌های دولت‌های منطقه‌ای در مدیریت بلایا بیان شده است که موارد زیر را دربرمی‌گیرد:
- تضمین تحقق حقوق اعضای جوامع آسیب‌دیده به شیوه‌ای

- منصفانه و مطابق با حداقل استانداردهای خدمات؛
  - حفاظت از جامعه در برابر آثار مخرب فجایع و بلایا؛
  - کاهش خطر بلایا و ادغام آن در برنامه‌های توسعه؛
  - تخصیص بودجه کافی برای مدیریت بلایا از محل بودجه دولت‌های منطقه‌ای.<sup>۲</sup>
- مبنی بر ماده (۹) قانون مذکور، اختیارات دولت‌های منطقه‌ای در مدیریت بلایا نیز شامل موارد زیر است:
- تصمیم در مورد سیاست مدیریت بلایا در راستای سیاست توسعه منطقه‌ای؛
  - برنامه‌ریزی توسعه شامل ارکان و اصول سیاست مدیریت بلایا؛
  - مقررات مربوط به استفاده از فناوری‌هایی که در قلمرو محلی به‌صورت بالقوه فاجعه‌آفرین است؛
  - تدوین سیاست برای چگونگی حفظ منابع طبیعی در مقیاس محلی؛
  - بررسی جمع‌آوری و انتقال پول یا کالا در مقیاس محلی [۱۰].
- در کشور اندونزی همه سطوح دولت سیاست‌ها و بودجه‌های مشخص در مدیریت بحران دارند و در صورت وقوع حادثه، دولت‌های منطقه‌ای در زمره اولین پاسخ‌دهندگان هستند مگر اینکه مقیاس حادثه از ظرفیت‌های آنها فراتر رود. با این حال، تجربه ثابت کرده است که هماهنگی میان دولت‌های منطقه‌ای و سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا پیچیدگی‌های خاصی دارد که نوعی هم‌پوشانی و تداخل میان فعالیت‌ها و وظایف آنها ایجاد می‌شود. این تداخل وظیفه به این دلیل است که اولاً سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا در این کشور همچنان بازیگران حامی مدیریت بحران در سطح منطقه‌ای هستند و نقش حیاتی در هماهنگی شبکه کنترل حوادث را برعهده دارند. ثانیاً سازمان‌های منطقه‌ای فاقد بسیاری از پیوندهای شبکه افقی با سایر بازیگران کلیدی در همان سطح هستند. از دیگر چالش‌ها، ناهماهنگی در مقررات است که باعث مشکلات برای دولت‌های منطقه‌ای جهت ظرفیت‌سازی برای ایجاد مؤسسات محلی مدیریت بلایا شده است. به‌طور خلاصه، با وجود اینکه چارچوبی برای سیستم مدیریت غیرمتمرکز بلایا در اندونزی ایجاد شده است، اما ظرفیت سازمان‌های منطقه‌ای و شبکه کلی ارتباطات آنها توسعه نیافته است و نهادهای ملی همچنان نقشی پیشرو را در این زمینه ایفا می‌کنند [۱۹].

1. Refugees

2. Local Government Budget (APBD)

نابرابری بین اهداف، سیاست‌ها، تأمین بودجه و فقدان رویکردهای مشارکتی همچنان ادامه دارد. این موضوع در ظرفیت فنی محدود آنها برای اجرای اقدام‌های کاهش خطر در سطح منطقه‌ای نیز منعکس می‌شود. بنابراین، تبدیل خط‌مشی‌های کاهش خطر فاجعه به اقدام ملموس در دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی به دلیل فقدان هماهنگی و هم‌افزایی اهداف و مقاصد در مقررات مختلف قانونی با محدودیت مواجه می‌شود و این شرایط موجب شده است که دولت‌های منطقه‌ای همچنان به تخصیص بودجه از سوی دولت مرکزی وابسته باشند [۱۵].

علاوه بر این دولت‌های منطقه‌ای در مدیریت حوادث و به‌ویژه در مرحله پاسخ و واکنش به بلایا با کمبود بودجه مواجه هستند. در واقع کمبود بودجه، وابستگی زیاد دولت‌های منطقه‌ای به بودجه دولت مرکزی، افزایش نرخ فساد در مدیریت بحران در سطح منطقه‌ای (در مواقع مدیریت بودجه مدیریت بلایا) و همچنین کمبود منابع انسانی و مشارکت پایین کارشناسان در تهیه برنامه‌های مدیریت بلایا، اثربخشی فعالیت‌های کاهش خطر فاجعه را از جانب دولت‌های منطقه‌ای محدود می‌کند. از این رو روند به حاشیه راندن دولت‌های منطقه‌ای و بازیگران غیردولتی به دلیل

## ۶. نتیجه‌گیری

تمامی مراحل مدیریت بلایا اعم از وقوع، در هنگام وقوع و بعد از وقوع حوادث نقش و اثرگذاری ویژه‌ای دارند. اصول راهنمای حاصل از خوانش و بررسی مدیریت بلایا در اندونزی شامل موارد زیر است:

■ امر مدیریت بلایا در این کشور با تأسیس سازمان ملی مدیریت بلایا با مقررات ریاست جمهوری، از اولویت‌ها و دستور کارهای دولت اندونزی و امور مهم تلقی می‌شود که تسریع کارها، سیاستگذاری، تصمیم‌گیری، هماهنگی و اجرا از اهداف عمده آن است. ریاست این سازمان مستقیماً در برابر رئیس‌جمهور پاسخگو و مسئول است و در مواقع حوادث بزرگ مقیاس از رئیس‌جمهور فرمان می‌گیرد. ایجاد سازمان مدیریت بلایا زیر نظر ریاست جمهوری در اندونزی بر جایگاه، اهمیت و اثرگذاری این نهاد می‌افزاید. سطح و جایگاه این سازمان برابر با وزارتخانه است که ریاست آن نیز هم‌سطح با وزیر است که این امر مجدداً اهمیت امر مدیریت بحران و اقتدار نهادی سازمان ملی را در کشور اندونزی گوشزد می‌کند. علاوه بر این ریاست سازمان را عمدتاً افراد نظامی برعهده می‌گیرند.

■ وجود سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا در استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرها نیز به‌منزله تمرکززدایی در این حوزه است که این سازمان‌ها ضمن تعیین سیاست‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا، در تمامی مراحل مدیریت بحران در سطح محلی فعال هستند و نقش مرکز هماهنگی و فرماندهی حادثه را برعهده دارند. جایگاه نهادی و اداری این سازمان و ریاست آنها در سطوح منطقه‌ای در اندونزی در جایگاهی بعد از دولت‌های منطقه‌ای قرار می‌گیرد. این موضوع نیز به‌منزله ارزش‌گذاری و اهمیت بلایا و مدیریت آن در سطح منطقه‌ای است.

سابقه مدیریت بلایا در اندونزی قدمت چندانی ندارد و بلایا در اندونزی به‌طور مکرر رخ می‌دهد و این کشور در برابر بلایای طبیعی و انسانی بسیار آسیب‌پذیر است؛ به‌طوری‌که طبق تجارب موجود در مواقع بسیاری، این رخدادها اقتصاد اندونزی را مختل کرده‌اند و بیشترین آسیب را به زندگی و معیشت افراد کم‌درآمد وارد کرده است. بلایای طبیعی در این کشور با بیشترین تأثیرات اجتماعی و اقتصادی شامل سیل، رانش زمین، آتشفشان‌ها، زلزله و خشک‌سالی است. دولت اندونزی به‌طور تدریجی برای توسعه کیفیت مدیریت بلایا و برنامه‌های کاهش خطر بلایا سرمایه‌گذاری کرده است و برنامه‌های کاهش خطر بلایا در این کشور اجرایی می‌شود. سازمان ملی مدیریت بلایا اولین و اصلی‌ترین نهاد مسئول مدیریت بحران است که با مقررات ریاست جمهوری ایجاد شده است. این سازمان مستقیماً وظایف فرماندهی و هماهنگی را در هنگام وقوع بلایا برعهده دارد. در سطح منطقه‌ای نیز این سازمان‌ها در استان‌ها، ریجنسی‌ها و شهرها با هدف تمرکززدایی در مدیریت بلایا تشکیل شده‌اند. به‌طور کلی چشم‌انداز سازمان‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلایا در اندونزی افزایش تاب‌آوری ملت در هنگام مواجهه با سوانح است. در حقیقت حفاظت از کشور و مردم در برابر خطر بلایا با ایجاد فرهنگ پیشگیری و آمادگی در برابر بحران بخش جدایی‌ناپذیر از برنامه‌ها و اهداف توسعه ملی در اندونزی به‌شمار می‌آید. اهداف این سازمان‌ها ایجاد سیستم مدیریت اضطراری بلایا به‌شکل سریع، مؤثر، کارآمد و همچنین بازسازی و بازبانی بهتر بعد از وقوع حوادث و سازماندهی پشتیبانی و مدیریت تدارکات و تجهیزات مدیریت بلایا است. بنابراین این سازمان‌ها در



بلايا مورد تأکید قرار گرفته است و این یکی از مجموعه نیازهای ضروری و اولیه محیط بفرنج فاجعه است که مورد توجه و رسیدگی قرار می‌گیرد.

■ با وجود اینکه اندونزی یکی از آسیب پذیرترین کشورهای جهان در برابر بلايای طبیعی است و در گذشته منابع کافی را به فعالیت‌های پیشگیری و کاهش بلايا اختصاص نمی‌داد و تنها بر موضوع واکنش به بلايا تمرکز داشت؛ با تصویب قانون جدید مدیریت بلايا در سال ۲۰۰۷، در حال حاضر پارادایم غالب در این عرصه در اندونزی بیشتر بر موضوع پیشگیری و کاهش خطر سوانح تمرکز دارد. بدین منظور دولت اندونزی روش‌ها و استراتژی‌های کاهش خطر بلايا را برای پیشگیری و کاهش تأثیر مخرب بلايای طبیعی اتخاذ کرده است. دولت اندونزی حدود ۱ تا ۲ درصد از بودجه خود را به این برنامه‌ها اختصاص می‌دهد که اتفاقاً با روند کلی افزایشی بودجه مواجه است. همچنین بخش عظیمی از این بودجه بیشتر در سیستم‌های هشدار اولیه، به‌روزرسانی زیرساخت‌ها و مقاوم‌سازی آنها در برابر بلايا استفاده می‌شود.

■ اندونزی برنامه‌های مدیریت بحران را در برنامه‌ریزی توسعه ملی / منطقه‌ای ادغام می‌کند که این امر بر اهمیت برنامه‌ریزی مدیریت بلايا در این کشور می‌افزاید. تدوین انواع برنامه‌ها در سطح ملی و محلی و در بازه‌های زمانی متعدد، برنامه اقدام برای کاهش خطر بلايا که امر پیشگیری و آمادگی را خاطر نشان می‌کند و نهایتاً برنامه‌ریزی برای هر کدام از مراحل مدیریت بلايا در این کشور در اولویت است. همچنین طرح جامع مدیریت بلايا یک دستورالعمل ملی برای وزارتخانه‌ها، پلیس ملی اندونزی، نیروهای مسلح و دولت‌های منطقه‌ای است.

■ اندونزی با مسائل و چالش‌های مالی و پولی در مدیریت بلايا مواجه است، به همین دلیل انواع بودجه‌ها و صندوق‌ها مانند بودجه حوادث غیرمترقبه، بودجه آماده و در دسترس، صندوق کمک‌های اجتماعی، صندوق‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلايا، صندوق مدیریت بحران‌های خاص را در سطوح مختلف تأسیس کرده است تا بتواند بر مسائل مالی فائق آید. یکی دیگر از این صندوق‌ها، صندوق تسهیلات چندگانه اندونزی برای بازیابی بلايا است که مکانیسمی مالی با هدف بسیج بودجه و هماهنگی کمک‌های بین‌المللی به حساب می‌آید. این نکته نشان می‌دهد آنچه در مدیریت بحران حائز اهمیت است، بودجه و اعتبارات مالی مختص آن است و اگر این امر نادیده گرفته شود، مدیریت بلايا در هر سطح و کیفیتی که باشد، توفیقی از آن حاصل نمی‌شود.

■ دولت‌های منطقه‌ای اندونزی در مدیریت بلايا بیشتر در مراحل پاسخ و واکنش به بلايا نقش دارند. اما در هر صورت اثرگذاری سازمان منطقه‌ای در همه مراحل به خصوص در میدان فاجعه پررنگ‌تر است. دولت‌های منطقه‌ای بیشتر ناظر سازمان‌های منطقه‌ای و برنامه‌ریزی برای اجرای اقدام‌های مدیریت بلايا هستند. ذکر این نکته ضروری است که پس از تأسیس سازمان‌های منطقه‌ای، مسائل و چالش‌های بسیاری در هماهنگی میان فعالیت‌های مدیریت بحران میان این دو نهاد (سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلايا و دولت‌های منطقه‌ای) در سطح منطقه‌ای ایجاد شده است. بنابراین می‌توان گفت در حالی که یک سیستم مدیریت غیرمتمرکز بلايا در اندونزی ایجاد شده است، اما با این حال ظرفیت دولت‌های منطقه‌ای در این زمینه محدود است و بیشتر سازمان‌های منطقه‌ای در کنار سازمان‌ها و نهادهای دولتی به ایفای نقش می‌پردازند. درحقیقت تأسیس سازمان مدیریت بلايا در سطوح منطقه‌ای چندان توفیق نیافته است و حتی مسائلی را درباره دولت‌های منطقه‌ای در اندونزی ایجاد کرده است.

■ نکته قابل تأمل حاصل از مطالعه تجربه اندونزی در مدیریت بحران این است که اعضای کمیته راهبری سازمان‌های ملی و منطقه‌ای مدیریت بلايا که وظیفه سیاستگذاری در این حوزه را برعهده دارند از جمله مقامات دولتی منسوب به مدیریت بلايا و افراد متخصص در این زمینه هستند که با برگزاری آزمون مجلس نمایندگان جمهوری اندونزی انتخاب می‌کنند. تجربه‌گرایی و تخصص‌گرایی در مدیریت بلايا محور مهمی است که می‌تواند در برآوردن هدف اصلی آنکه حفظ جان و مال مردم است، مؤثر واقع شود.

■ نکته مهم دیگر این است که نقش بخش نظامی و دفاعی (پلیس ملی اندونزی و نیروهای مسلح ملی اندونزی) در حوزه مدیریت بحران به‌ویژه در مراحل واکنش و پاسخ به بلايا بسیار پررنگ است. از این رو ضمن دولتی بودن مدیریت بلايا در اندونزی، می‌توان ماهیت نظامی و دفاعی را نیز به آن افزود.

■ در حوزه علمی و فناوری در مدیریت بلايا در اندونزی بسترها و پلتفرم‌هایی برای تعامل با سازمان‌های مدنی، بخش خصوصی و دانشگاه جهت برآوردن اهداف برنامه‌های کاهش خطر فاجعه ایجاد شده است که این موضوع به معنای اهمیت جایگاه علم و دانش و نقش سازمان‌های غیردولتی در این حوزه و به‌ویژه در برنامه‌های پیشگیری و آمادگی است.

■ بهبود محیط فاجعه از منظر روان‌شناختی و اجتماعی فاکتور مهمی در مرحله پاسخ به بلايا در اندونزی است که در قانون مدیریت



- [1]. S. M. I. S. W. H. B. I. d. I. T. D. M. A. L. F. J. C. G. a. I. A. Khan, "A systematic review of disaster management systems: approaches, challenges, and future directions", Land, vol. 12, 2023.
- [2]. "Crisis Management, Politics, Law & Government, Politics & Political Systems", [Online]. Available: <https://www.britannica.com/topic/crisis-management-government>.
- [3]. J. S. Davidson, "Politics of Indonesia", OxfordBibliographies, 2020.
- [4]. "The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia", [Online]. Available: Constitution of Indonesia (constitutionnet.org).
- [5]. "Indonesian Political Laws in Habibie Era: Between Political Struggle and Law Reform In: Nordic Journal of International Law".
- [6]. نکات کلیدی تاریخ سیاسی، اقتصادی و نظامی اندونزی در سده معاصر (۱۴۰۰-۱۳۰۰ شمسی)، مرکز بین‌المللی مطالعات صلح (IPSC)، ۱۴۰۱. Available: (peace-ipsc.org).
- [7]. "How Indonesia Strengthened its Disaster Response with Risk Finance and Insurance", [Online]. Available: (worldbank.org).
- [8]. فاطمه‌سادات میراحمدی، «اندونزی: چگونگی تشکیل، انحلال و ادغام مناطق در قوانین موضوعه مجموعه گزارش‌های مطالعات تطبیقی تقسیمات سیاسی - اداری (۲)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ۱۴۰۳.
- [9]. D. M. R. H. -. I. (. 2021), "Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance", 2021. [Online]. Available: <https://reliefweb.int/report/indonesia/disaster-management-reference-handbook-indonesia-december-2021>.
- [10]. "LAW OF THE REPUBLIC OF INDONESIA, NUMBER 24 OF 2007, CONCERNING DISASTER MANAGEMENT", [Online].
- [11]. "Indonesia Disaster Database", [Online]. Available: [https://www.unescap.org/sites/default/files/S2-3\\_Indonesia.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/S2-3_Indonesia.pdf).
- [12]. "Indonesia Disaster Database", [Online]. Available: [https://www.unescap.org/sites/default/files/S2-3\\_Indonesia.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/S2-3_Indonesia.pdf).
- [13]. "INDONESIA, Disaster Management Reference Handbook", DECEMBER 2021.
- [14]. "Disaster Risk Reduction in Indonesia", Asian Disaster Preparedness Center, 2020.
- [15]. "INDONESIA Disaster Management Reference Handbook", Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance, 2021.
- [16]. "National Agency for Disaster Countermeasure", [Online]. Available: [www.bnnpb.go.id](http://www.bnnpb.go.id).
- [17]. "DISASTER RECOVERY IN INDONESIA, A Legal and Policy Survey", International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva, 2022.
- [18]. PLANNING AND Budgeting for disaster management plan in Indonesia, [https://www.powershow.com/view/14eefc,M2E5Z/PLANNING\\_AND\\_Budgeting\\_for\\_disaster\\_management\\_plan\\_in\\_indonesia\\_powerpoint\\_ppt\\_presentation](https://www.powershow.com/view/14eefc,M2E5Z/PLANNING_AND_Budgeting_for_disaster_management_plan_in_indonesia_powerpoint_ppt_presentation).
- [19]. Disaster Management Following Decentralization in Indonesia: Regulation, Institutional Establishment, Planning, and Budgeting.



#### گزیده سیاستی

مدیریت بحران در اندونزی با تأسیس سازمان ملی مدیریت بلایا، جز اولویت و دستور کار مهم دولت اندونزی تلقی می‌گردد که جایگاهی برابر با وزارتخانه دارد. به‌منظور تمرکززدایی در این عرصه، سازمان‌های منطقه‌ای مدیریت بلایا مسئول اصلی مدیریت بحران در واحدهای منطقه‌ای هستند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)