

## تحلیل نظارتی بر قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۳/۱۲/۱۱

شماره مسلسل: ۲۰۴۸۰  
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

### عنوان گزارش:

تحلیل نظارتی بر قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی □

### نام دفتر:

دفتر مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری ساختار و فرآیندهای دولت)

### تهیه و تدوین کنندگان:

حسن کاویانی، فهیمه غفرانی، حسن امجدیان

### مدیر مطالعه:

فهیمه غفرانی

### همکاران:

الهه سادات میرسلیمی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، سجاد کریمی پاشاکی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، محبوبه عسکری باقرآبادی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، مسعود شکراللهی (مشاور دفتر مطالعات مدیریت)

### اظهار نظر کنندگان:

مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، فرشته دستواره (کارشناس دفتر مطالعات سیاسی)، مرتضی کیانی (کارشناس دفتر مطالعات بخش عمومی)

### ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده، حسین اصلی پور، حسین کاظمی (عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس)

### گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

### ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

### واژه‌های کلیدی:

- ابزارهای نرم
- تحلیل نظارتی
- قانون مدیریت بحران کشور
- سازمان مدیریت بحران کشور
- مدیریت بحران

### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۲/۰۱



## فهرست مطالب

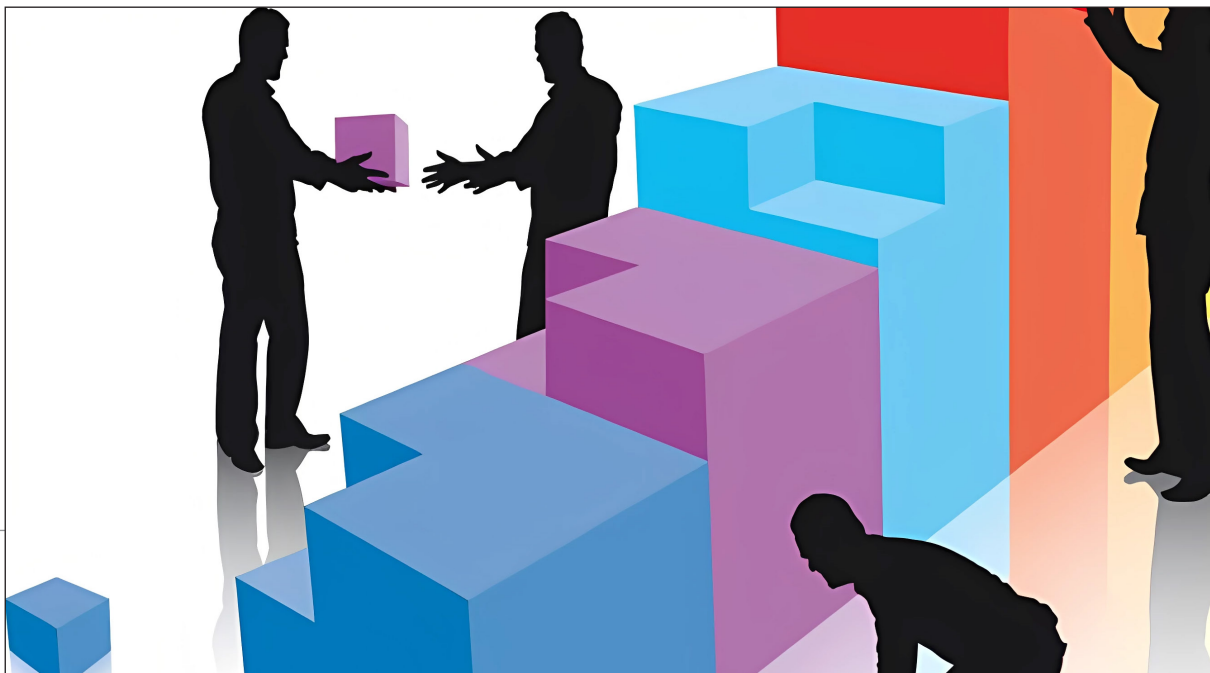
چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. مفهوم و ابعاد مدیریت بحران.....	۱۳
۴. بحران‌های طبیعی و انسان‌ساز در ایران.....	۱۴
۵. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در کشور.....	۲۰
۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهاى سیاستی.....	۳۱
منابع و مآخذ.....	۳۸

## فهرست جدول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۲. یافته‌های پژوهش هاشمی و همکاران.....	۱۰
جدول ۳. پیشینه سیاستی و تقنینی مدیریت بحران در ایران.....	۱۱
جدول ۴. مقایسه راهبردهای مقابله با حوادث در الگوی دولت‌التیام‌بخش و دولت محافظ.....	۱۴
جدول ۵. تعداد کشته‌شدگان، افراد مصدوم و متاثرین از بحران‌های زلزله، سیل و طوفان در بازه زمانی (۲۰۲۳-۲۰۰۰).....	۱۶
جدول ۶. مقیاس بزرگی زلزله در بازه زمانی (۲۰۲۳-۲۰۰۰).....	۱۸
جدول ۷. تعداد کشته‌شدگان و مصدومان زلزله و سیل در ایران، ترکیه و ژاپن (۲۰۲۳-۲۰۰۰).....	۱۹
جدول ۸. تاریخ ابلاغ اسناد موضوع بندهای «الف، ب، ت و ج» ماده (۴) قانون مدیریت بحران کشور.....	۲۱
جدول ۹. درصد پیشرفت تدوین برنامه‌های استانی کاهش خطر حوادث و سوانح و آمادگی و پاسخ.....	۲۲
جدول ۱۰. ارزیابی برخی احکام ماده (۹) قانون مدیریت بحران کشور.....	۲۷
جدول ۱۱. اسناد، برنامه‌ها، ضوابط، استانداردها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های قانون مدیریت بحران کشور.....	۲۷
جدول ۱۲. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۳۷

## فهرست شکل

شکل ۱. چرخه مدیریت بحران.....	۱۳
شکل ۲. نمودار حوادث و بحران‌های طبیعی در ایران (۲۰۲۳-۲۰۰۰).....	۱۵
شکل ۳. نمودار درصد فراوانی حوادث و بحران‌های طبیعی در ایران (۲۰۲۳-۲۰۰۰).....	۱۵
شکل ۴. نمودار بررسی روند سیل در ایران در بازه زمانی (۲۰۲۳-۲۰۰۰).....	۱۶
شکل ۵. نمودار بررسی روند طوفان در ایران در بازه زمانی (۲۰۲۳-۲۰۰۰).....	۱۷
شکل ۶. نمودار بررسی روند زلزله در ایران در بازه زمانی (۲۰۲۳-۲۰۰۰).....	۱۷
شکل ۷. آسیب‌های نظام مدیریت بحران کشور.....	۳۲



## تحلیل نظارتی بر قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)

### چکیده



خط‌مشی‌پژوهی در حوزه مدیریت بحران در ایران مؤید آن است که، پس از انقلاب اسلامی و به‌طور ویژه پس از زلزله مهیب بم، تمهیدات جدیدی برای بازطراحی نظام مدیریت بحران کشور اتخاذ شد. تمهیداتی که نقطه محوری آن، تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷) و سپس قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) بود. باین‌حال، به استناد شواهد، حوادث و بحران‌های سالیان اخیر به‌نظر می‌رسد به‌رغم تمهیدات نهادی نسبتاً مناسب، وضعیت مطلوب مدیریت بحران در کشور محقق نشده است.

با توجه به اهمیت موضوع در گزارش حاضر، به بررسی وضعیت مدیریت بحران‌های طبیعی و انسان‌ساز در کشور و میزان اجرایی شدن قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)، به‌عنوان منشور ساختاری و رفتاری مدیریت بلایا و سوانح غیرمترقبه مبادرت شده است. براساس یافته‌های گزارش، به‌رغم گذشت بیش از پنج سال از تصویب قانون مذکور، بخش اعظمی از قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) اجرایی نشده است. نقیصه‌ای که در مورد قوانین پیشین این حوزه نیز صادق بوده است. دلایل فقدان تحقق اهداف قانونگذار را می‌توان در پنج آسیب اصلی ۱. ضعف در طرح‌ریزی / خط‌مشی‌گذاری، ۲. اجرا، ۳. نظارت و ارزیابی، ۴. سیاست‌زدگی منفی و ۵. بی‌توجهی (کم‌اهمیت جلوه‌دادن) به نظام مدیریت بحران دسته‌بندی کرد.



### بیان / شرح مسئله

به‌رغم سابقه دیرینه ایران در مدیریت بحران و پیش‌بینی تمهیدات قانونی نسبتاً مناسب، فرایند مدیریت بحران در ایران دارای نوسانات زیادی بوده است و دستیابی به یک نظام مدیریت بحران اثربخش و اجرای موفق آن، همواره یکی از چالش‌های موجود در این زمینه بوده است. یکی از گزینه‌های واقع‌گرایانه برای تشخیص علل ناکارآمدی، بررسی میزان اجرا و تحقق اهداف قانونگذار در این خصوص است. موضوعی که تاکنون در حوزه مدیریت بحران کشور بدان توجه نشده است.

### نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

❖ فقدان تأمین بودجه مصوب مدیریت بحران، میزان تخصیص ناکافی منابع به امر پیشگیری، عدم توجه مناسب به موضوع بحران در برنامه‌های توسعه، مغفول ماندن نظارت سازنده و... از جمله مصادیق بی‌توجهی به مدیریت بحران است.

❖ با توجه به ساختاربخشی نظام اداری و نیز حاکمیت نگرش کوتاه‌مدت و مبتنی‌بر بازدهی سریع و ملموس، دستگاه‌های اجرایی خود را متعهد به نقش‌آفرینی فعال در حوزه مدیریت بحران و به‌ویژه پیشگیری نمی‌دانند.

❖ در سطح جامعه، فقدان حساسیت افراد به احتمال وقوع بحران در رفتار، اقدامات و نحوه نگرش آنها به زندگی مشهود است. موضوعی که بخشی از آن را می‌توان به عوامل فرهنگی و بخش دیگر را رویکرد حساسیت‌زدایی و رفتارهای سیاسی نسبت داد.

❖ در [قانون مدیریت بحران کشور \(۱۳۹۸\)](#) و به‌طور مشخص مواد (۲۴ و ۲۵) احکام لازم جهت پایش و ارزیابی نظام مدیریت بحران کشور پیش‌بینی شده است. با این حال، واقعیت این است که مجلس شورای اسلامی در امر نظارت و ارزیابی پیش‌دستانه، قوه مجریه در طراحی و پیاده‌سازی نظام‌های جامع ارزیابی و ارائه گزارش‌های جامع و قوه قضائیه در ورود پیشگیرانه به ترک فعل مدیران (متناسب با وظایف، اختیار و منابع) جهت جلوگیری از بحران و بررسی و انتشار اطلاعات حوادث و بحران‌ها به‌گونه‌ای اثربخش ایفای نقش نکرده‌اند.

❖ به‌نظر می‌رسد سازمان مدیریت بحران کشور به‌لحاظ جایگاه ساختاری، اقتدار و مشروعیت لازم برای چانه‌زنی، نظارت و ارزیابی بر سایر دستگاه‌های اجرایی را ندارد.

❖ بررسی فرایند مدیریت بحران در کشور مؤید آن است که مشابه با سایر بخش‌ها، برخی ترجیحات ناروای سیاسی بر منافع ملی و به عبارتی سیاست‌زدگی منفی<sup>۱</sup> بر فرایندهای مدیریت بحران سایه افکنده است.

❖ به‌رغم گذشت بیش از پنج سال، بخش اعظمی از قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) به‌عنوان منشور ساختاری و رفتاری مدیریت سوانح و بلایای غیرمترقبه اجرایی نشده است.

❖ در آسیب‌شناسی‌های متداول مدیریت بحران در کشور، فقدان اجرای قانون و بی‌توجهی به بحران چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و غالباً علت نبود موفقیت‌ها و شکست‌ها را به ضعف ساختاری نسبت می‌دهند. در چارچوب چنین نگرشی طرح‌های فراوانی چون ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران کشور، ارتقای سازمان به معاونت رئیس‌جمهوری و... مطرح می‌شوند.

❖ در [قانون مدیریت بحران کشور](#)، سازوکارهای قانونی مناسبی برای نظارت و ارائه گزارش‌های جامع و متقن پیش‌بینی شده است. با این حال، همانند سایر حوزه‌ها این بخش از چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی (نظارت و ارزیابی) کمتر مورد توجه قرار گرفته است. نقیصه‌ای که برآمده از ضعف پاسخ‌گویی سیاسی و حرفه‌ای، فقدان

۱. اقدامی که عقلانیت و بی‌طرفی بوروکراسی را زایل می‌کند.



مطالبه‌گری فعالانه نهادهای ناظر، ضعف در آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی مسائل، ضعف سامانه‌های اطلاعاتی جامع و کارآمد، عوامل فرهنگی و بی‌توجهی ذاتی به بحران و... مربوط می‌شود.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

✓ با توجه به یافته‌های گزارش حاضر و شواهد ناظر بر فقدان اجرای مطلوب قانون مدیریت بحران کشور، به نظر می‌رسد به جای روش‌هایی چون، افزایش تعداد قوانین (به‌جز مواردی که خلأ وجود دارد)، تغییرات ساختاری و نظایر آن، رویکرد مناسب در شرایط حاضر، اهتمام حداکثری بر اجرای قانون مدیریت بحران کشور است. موضوعی که لازمه آن تغییر رویکرد منفعلانه به فعالانه در امر نظارت و کنترل توسط مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه است. در حوزه اجرایی نیز قوه مجریه وظیفه خطیر اجرای بهینه قانون را برعهده دارد. مسئولیتی که شرط لازم تحقق آن توجه ویژه و اعتقاد قلبی بر اهمیت پیشگیری در بحران، حرفه‌ای‌گرایی، مردمی‌سازی مدیریت بحران و مدیریت عوامل سیاسی (سیاست‌زدگی منفی) در این حوزه است.

✓ در نگاه کوتاه‌مدت، اهتمام بیشتر به برگزاری جلسات رسیدگی (استماع) و انتشار شفاف آن امری ضروری است. همچنین، با توجه به مشغله‌های فراوان دستگاه‌های اجرایی (به‌ویژه مجلس و قوه قضائیه)، واگذاری مسئولیت تهیه گزارش‌های نظارتی به نهادهای پژوهشی مرتبط (همچون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و پژوهشگاه قوه قضائیه) و سایر اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌ها، و الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه اطلاعات به آنها امری ضروری است. رویکردی که می‌تواند در قالب برنامه‌های عملیاتی کمیسیون‌ها پیش‌بینی و با تعامل مراکز تحقیقاتی اجرایی شود. نقش آفرینی حداکثری معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی و کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی در فرایند مدیریت بحران، از دیگر راهکارهای کوتاه‌مدت در این خصوص است.

✓ براساس برخی شواهد، در مقوله‌هایی چون اعلام شرایط اضطراری در مدیریت بحران، قواعد مرتبط با بحران‌های بخشی (از جمله بحران امنیتی، بحران‌های مرتبط با سلامت جامعه و...) نیاز به قاعده‌گذاری (قانون و مقررات) است. خلأهای قانونی که نیازمند اقدام عاجل قوای سه‌گانه، مشارکت پژوهشکده‌ها و صاحب‌نظران این حوزه و مطالعات آسیب‌شناسی و تطبیقی جامع است.

✓ به‌رغم تصریح قانونگذار بر تجمیع اعتبارات مورد نیاز مدیریت بحران دستگاه‌های اجرایی در فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور»، این امر تاکنون محقق نشده است. از این‌رو، ضمن اعلام این ترک فعل به دولت، این ملاحظه باید در تصویب بودجه سال ۱۴۰۴ کشور مدنظر قرار گرفته و بر اجرای قانون اهتمام ورزد.

✓ بخشی از ناکارآمدی، ناهماهنگی و آشفتگی در مدیریت بحران کشور به علت فقدان تدوین و تصویب اطلس جغرافیایی و اسناد استانی مورد نیاز است. نقیصه‌ای که باید از طریق مجلس پیگیری شود و دولت (سازمان مدیریت بحران کشور) بدان اهتمام بیشتری را ورزد.

✓ در ابتدای شیوع ویروس کرونا، ستاد ملی مبارزه با کرونا به‌عنوان نهادی جدید در خصوص خط‌مشی‌گذاری و راهبری مدیریت بحران مذکور ایجاد شد. رویکردی که فارغ از برخی ملاحظات حقوقی، از منظر کارکردی با توجه به وظایف و اختیارات شورای عالی مدیریت بحران، فاقد توجیه علمی بود. بنابراین، برای حاکمیت قانون، تقویت، اصلاح و یا بازطراحی مأموریت‌ها، کارکردها، فرایندها و رفتارهای نهادهای موجود ضروری است که مجلس شورای اسلامی نقش فعالانه‌تری در این خصوص ایفا کند.

## ۱. مقدمه

افزایش توانمندی و ظرفیت مواجهه مناسب و کارآمد با بحران‌ها، یکی از دلایل اصلی گذر از عصر غارنشینی و ایجاد اجتماعات و به تبع آن تشکیل دولت‌هاست. از این‌رو، برخی اندیشمندان مدیریت بحران را مهم‌ترین و قدیمی‌ترین وظیفه دولت قلمداد می‌کنند. باین‌حال، علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در بسیاری از کشورها برای کاهش خطرپذیری و آثار منفی بحران‌ها، آسیب‌ها و هزینه‌های بسیاری از بحران‌ها در حال افزایش است. نقیصه‌ای بنیادین که ضمن وارد کردن هزینه‌های سنگین و بعضاً جبران‌ناپذیر، در مواردی به از بین رفتن مشروعیت و فروپاشی سیستم‌ها منتهی گردیده است [۱].

کشور ایران به لحاظ طیف ۵۶ نوع مخاطره طبیعی و انسان‌ساخت، و هم شدت خسارت و پوشش مخاطراتی نظیر خشک‌سالی، زلزله و سیل، شرایط ویژه‌ای دارد. به گونه‌ای که براساس نقل‌قول متواتر، ایران جزء ۱۰ کشور پرمخاطره دنیا محسوب می‌شود. از این‌رو، مدیریت شرایط اضطراری در ایران دارای سابقه دیرینه است. در امپراتوری ایران هخامنشی سیستم‌های مدیریت اضطراری، پیچیده و کاملاً انعطاف‌پذیر در سراسر سرزمین‌های دوردست خود به‌عنوان بخشی از سیستم‌های مدیریت عمومی «راهبردی» پیش‌بینی شده بود [۲]. باین‌وجود، به‌رغم سابقه دیرینه ایران در مدیریت بحران و بلایا، فرایند مدیریت بحران در ایران دارای نوسانات زیادی بوده و دستیابی به یک نظام مدیریت بحران اثربخش همواره مدنظر دولت‌ها بوده است [۳] [۴].

خط‌مشی‌پژوهی در حوزه مدیریت بحران در ایران مؤید آن است که پس از انقلاب اسلامی و به‌ویژه پس از زلزله مهیب بم، تمهیدات جدیدی برای بازطراحی نظام مدیریت بحران اتخاذ شد. نقطه محوری این تمهیدات، تصویب [قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور \(۱۳۸۷\)](#) و سپس [قانون مدیریت بحران کشور \(۱۳۹۸\)](#) است. براساس [ماده \(۶\) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب سال \(۱۳۸۷\)](#)، سازمان مدیریت بحران برای 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 جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی، منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی‌نشده تشکیل گردید [۵]. باین‌حال، به استناد شواهد، حوادث و بحران‌های سالیان اخیر **به‌نظر می‌رسد به‌رغم تمهیدات نهادی نسبتاً مناسب، وضعیت مطلوب مدیریت بحران در کشور محقق نشده است.**

با توجه به اهمیت موضوع، در گزارش حاضر با نگاهی کارشناسی به بررسی وضعیت مدیریت بحران‌های طبیعی و انسان‌ساز در کشور و میزان اجرایی شدن [قانون مدیریت بحران کشور \(۱۳۹۸\)](#) به‌عنوان منشور ساختاری و رفتاری مدیریت بلایا و سوانح غیرمترقبه مبادرت شده است. این گزارش مشتمل بر بخش‌های ذیل خواهد بود:

- ✓ مفهوم و ابعاد مدیریت بحران،
- ✓ پیشینه پژوهش،
- ✓ بحران‌های طبیعی و انسان‌ساز در ایران،
- ✓ آسیب‌شناسی مدیریت بحران در کشور،
- ✓ جمع‌بندی،
- ✓ نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی.



## ۲. پیشینه پژوهش



در این بخش به صورت خلاصه، پیشینه تقنینی و پژوهشی حوزه مدیریت بحران مرور می‌شود.

### ۱-۳. سوابق پژوهشی

برخی از مهم‌ترین پژوهش‌ها و آثار علمی مرتبط با مدیریت بحران و قانون مدیریت بحران در جدول ۱ آورده شده است و تحلیل آن صورت گرفته است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۱	چالش‌های حاکمیت شبکه مدیریت بحران (مطالعه موردی: شهر تهران)	۱۳۹۶	-	نشریه مدیریت دولتی	شناسایی هجده چالش اصلی حاکمیت شبکه بحران
۲	طراحی الگوی مدیریت بحران اجتماع محور با استفاده از رویکرد فراترکیب	۱۴۰۰	-	نشریه مطالعات مدیریت دولتی ایران	طراحی الگوی مدیریت بحران اجتماع محور مشتمل بر سه بعد، یازده مؤلفه و ۵۴ شاخص
۳	ارائه مدل عوامل مؤثر بر اجرای ختمی‌های مدیریت بحران ایران با رویکرد ساختاری تفسیری	۱۴۰۰	-	نشریه مسکن و محیط روستا	سازمان دهی ۴۹ عامل در قالب دوازده مؤلفه و پنج سطح
۴	طراحی مدل ساختاری - تفسیری برای چالش‌های اثرگذار در مدیریت بلایا	۱۳۹۹	-	نشریه مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی	شناسایی چالش‌های مدیریت بلایا در هفت دسته اصلی عوامل فناوری، عوامل اجتماعی، عوامل محیطی، عوامل سیاسی، عوامل قانونی، عوامل اقتصادی، عوامل عملیاتی / مدیریتی و عوامل نهادی

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

هاشمی و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی، چالش‌های حاکمیت شبکه مدیریت بحران را مورد واکاوی قرار دادند. یافته‌های پژوهش که شامل هجده چالش اصلی که حاکمیت شبکه بحران با آن مواجه است در جدول زیر ارائه شده است [۹].

جدول ۲. یافته‌های پژوهش هاشمی و همکاران

عدم تسلط مدیران ارشد به اصول و دانش مدیریت	فقدان نگاه علمی و حرفه‌ای به مسائل مدیریت بحران
نبود باور و درک صحیح برخی نیروها نسبت به ماهیت بحران	نبود آگاهی و دانش درباره فعالیت سازمان‌های دیگر
نبود ثبت دقیق و جامع درس‌آموخته‌ها	ناکارآمدی در روش تدوین و کلی بودن راهبردهای ملی و منطقه‌ای
فقدان ارزیابی دقیق و علمی از خسارات پس از حوادث	فقدان وجود مدیریت یکپارچه و وحدت فرماندهی
فقدان سیستم تنبیه و پاداش مناسب برای کارکنان این حوزه	فقدان ثبات در پست‌های مدیریتی در سازمان‌های مربوط
فرایند نامناسب جذب نیرو در سازمان‌های متولی مدیریت بحران	فقدان ظرفیت اضافی در مراکز خدمات‌رسان
نبود وجود استانداردها و معیارهایی برای اندازه‌گیری عملکرد	نبود بهره‌گیری از داوطلبان
نظارت ضعیف بر اقدامات و عملیات قبل، حین و بعد از بحران	نبود بروز رسانی برخی اسناد و قوانین قدیمی
نبود رعایت قوانین یا اجرای نامناسب قوانین	جایگاه نامناسب واحدهای مدیریت بحران در ساختار سازمانی سازمان‌ها

مأخذ: همان.

صالحی نوذر و همکاران (۱۴۰۰)، در پژوهشی با استفاده از روش فراترکیب، الگوی مدیریت بحران اجتماع محور را طراحی کردند. چارچوب مفهومی پژوهش با ۳ بعد، ۱۱ مؤلفه و ۵۴ شاخص طراحی شده و نتایج تحقیق نشان داد که شاخص اهمیت نقش مردم، مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد، آموزش عمومی، همدلی، همکاری و صمیمیت، رسانه جمعی در آموزش، انعکاس نیازهای واقعی مردم از سوی رسانه‌های جمعی حین بحران، به‌کارگیری مردم بومی در بازسازی، نقش پیگیری رسانه‌های جمعی بعد از بحران، ارتقای آگاهی‌های مردمی، ترغیب مردم به مشارکت، صداقت و شفافیت رسانه‌ها، تعهد و شبکه اجتماعی به ترتیب دارای بیشترین ضریب اهمیت هستند [۱۰].

ترکیان و همکاران (۱۴۰۰)، عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های مدیریت بحران را شناسایی کرده‌اند. در این تحقیق ۴۹ عامل مؤثر شناسایی شده است. این عوامل در قالب ۱۲ مؤلفه بر اجرای موفق خط‌مشی‌های بحران مؤثر است. مؤلفه‌ها در پنج سطح قرار می‌گیرند. عوامل توانمندی منابع انسانی و مهارت مجریان، منابع مالی و تجهیزاتی و عوامل مدیریتی و سازمانی در سطح زیربنایی مدل و مدیریت یکپارچه و وحدت رویه در فرایندهای اجرای خط‌مشی‌ها در رأس مدل قرار گرفتند [۴].

مدیری (۱۳۹۹) در تحقیقی چالش‌های اثرگذار در مدیریت بلایا را با مدل ساختاری تفسیری شناسایی کرده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که چالش‌های مدیریت بلایا به‌طور کلی در هشت دسته اصلی عوامل فناوری، عوامل اجتماعی، عوامل محیطی، عوامل سیاسی، عوامل قانونی، عوامل اقتصادی، عوامل عملیاتی / مدیریتی و عوامل نهادی مربوط می‌شوند. نتایج مدل ISM نشان داد که چالش‌های «توجه نکردن به عوامل اجتماعی هنگام ایجاد قوانین» از عوامل قانونی و «درک ضعیف عوامل مرتبط با محیط» از عوامل محیطی بیشترین قدرت هدایت را دارند و بسیار تأثیرگذار هستند [۱۱].

### ۲-۳. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

تصویب قانون بلدیه در ۱۲۸۶/۰۳/۱۱ را می‌توان سرآغازی بر تعیین ضوابط و ساختارهای مورد نیاز مدیریت بحران کشور قلمداد کرد. بررسی پیشینه سیاستی مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه کشور حاوی نکات کلیدی و کاربردی در جهت درک گسست و یا پیوستگی میان خط‌مشی‌ها، استخراج سازوکارهای سیاستی به کار گرفته شده و کشف الگوهای تصمیم‌گیری است. در جدول ۳ پیشینه سیاستی و تقنینی مدیریت بحران در کشور ارائه شده است.

جدول ۳. پیشینه سیاستی و تقنینی مدیریت بحران در ایران

ملاحظات کلیدی	نقطه عطف قانونی / مقرراتی
مراقبت در عدم قحطی و اقدامات مقتضی بر ضدحریق و سایر بلیات سماوی و ارضی از امور بلدیه است.	تصویب قانون بلدیه (۱۲۸۶)
حاکمان به‌عنوان نمایندگان دولت در ولایات موظف به حفظ نفوس و کمک به درماندگان هستند.	قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام (۱۲۸۶)
امدادسانی در حوادث غیرمترقبه و امدادی، آموزش کمک‌های اولیه، تأسیس بیمارستان و درمانگاه، تهیه دارو و تجهیزات پزشکی از جمله وظایف این جمعیت بود.	تأسیس جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران (۱۳۰۱)
جهت رسیدگی به وضع آسیب‌دیدگان حوادث مختلف از قبیل سیل، زلزله، حریق، قحطی و نظایر آنها.	تأسیس هیئت کمک به آسیب‌دیدگان (۱۳۳۴)
تأسیس سازمان دفاع غیرنظامی وابسته به وزارت کشور.	قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی (۱۳۳۷)



ملاحظات کلیدی	نقطه عطف قانونی / مقرراتی
تعیین تکالیفی برای وزارت کشور و شهرداری‌ها در خصوص پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل.	<a href="#">قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل (۱۳۴۸)</a>
سازمان به نخست‌وزیری وابسته شد و سرپرست آن به سمت معاونت نخست‌وزیری ارتقا یافت.	<a href="#">قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی (۱۳۵۱)</a>
ارائه الگویی چندوجهی و متمرکز در بالاترین سطح دیوانی از مدیریت دفاع غیرنظامی.	<a href="#">آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی (۱۳۵۱)</a>
تشکیل سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی زیر نظر نخست‌وزیری.	<a href="#">قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی (۱۳۵۴)</a>
سازمان دفاع غیرنظامی کشور با کلیه دارایی و بودجه و کارکنان آن به وزارت کشور وابسته شد.	<a href="#">قانون اصلاح مواد (۲ و ۴) قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی (۱۳۵۶)</a>
مطابق بخشی از ماده (۱) این سازمان، به‌منظور ایجاد آمادگی‌های لازم مردم برای مقابله با آثار ناشی از وقوع سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه زیر نظر رهبر یا شورای رهبری و وابسته به ریاست جمهوری تأسیس شد و سازمان‌های دفاع غیرنظامی و آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی در آن ادغام شدند.	<a href="#">لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی (۱۳۵۹)</a>
	<a href="#">ادغام سازمان بسیج ملی (واحد بسیج مستضعفین) در سپاه پاسداران (۱۳۵۹)</a>
	<a href="#">قانون وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر (۱۳۶۲)</a>
	<a href="#">قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر (۱۳۶۷)</a>
	تشکیل ستاد ویژه امدادسانی و بازسازی مناطق سیل‌زده در نخست‌وزیری (۱۳۶۵)
	تشکیل اداره کل حوادث غیرمترقبه در حوزه معاونت اجرایی ریاست‌جمهوری و استقرار در وزارت کشور (۱۳۶۹)
به ریاست وزیر کشور، برخی وزرا و تعدادی از مسئولین کشوری و لشکری.	<a href="#">قانون تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی (۱۳۷۰)</a>
تشکیل کمیته‌های فرعی ۹ گانه،	<a href="#">تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل کمیته ملی کاهش آثار و بلایای طبیعی (۱۳۷۲)</a>
تصویب‌نامه مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۱۵ هیئت‌وزیران.	تفویض اختیارات اصل (۱۲۷) قانون اساسی به استانداران در زمان حادثه (۱۳۷۶)
تشکیل ستاد حوادث غیرمترقبه در وزارت کشور به ریاست وزیر کشور و عضویت ۱۲ وزیر و ۸ سازمان.	<a href="#">طرح جامع امداد و نجات (۱۳۸۲)</a>
سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری هم‌تراز با وزرا و به‌لحاظ ساختاری (به‌مثابه یک نیرو) در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح است.	تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور (۱۳۸۲)
دبیرخانه ستاد در نهاد ریاست‌جمهوری تشکیل شد.	آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه (۱۳۸۳)
	ابلاغ سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرهای ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (۱۳۸۴)

ملاحظات کلیدی	نقطه عطف قانونی / مقرراتی
تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور وابسته به وزارت کشور.	<a href="#">قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۶)</a>
	سیاست‌های کلی نظام در امور پدافند غیرعامل (۱۳۸۹)
	تصویب اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل کشور (۱۳۹۳)
	<a href="#">قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)</a>
	ستاد ملی مبارزه با کرونا (۱۳۹۸)
تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی به‌منظور جبران بخشی از خسارت‌های مالی ناشی از حوادث طبیعی.	<a href="#">قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی (۱۳۹۹)</a>
سازمان پدافند غیرعامل کشور با ساختار موجود و مطابق اساسنامه مصوب، با شخصیت حقوقی مستقل در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح تشکیل می‌شود.	<a href="#">قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور ۱۴۰۲</a>

مأخذ: همان.

### ۳. مفهوم و ابعاد مدیریت بحران

بحران که معادل لاتین آن، واژه «Krisis» و معادل انگلیسی آن، واژه «Crisis» است، اصطلاحی است که از علم پزشکی وارد مباحث اجتماعی و اقتصادی شده است. در پزشکی، بحران وضعیتی است که اندام دچار بی‌تعادلی شده و سلامت انسان در معرض خطر قرار می‌گیرد. عده‌ای عقیده دارند این تعریف در زمینه اجتماعی نیز مصداق دارد و زمانی که جامعه از حالت تعادل و نظم عادی خارج شده و دچار آشفتگی می‌شود و وضعیت بحرانی حاکم می‌شود [۶]. مطابق بند «ب» ماده (۳) [قانون مدیریت بحران کشور \(۱۳۹۸\)](#)، بحران عبارت است از «ازهم‌گسیختگی جدی عملکرد یک جامعه که ناشی از وقوع مخاطره است و منجر به خسارات و اثرات منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست‌محیطی می‌شود، به‌طوری‌که مواجهه با آن فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه‌های مسئول است». مطابق بند «ث» ماده (۳) قانون مذکور، مطابق شکل ۱ فرایند مدیریت بحران به‌صورت چرخه‌ای و با هدف‌های چهارگانه صورت می‌پذیرد [۷].

شکل ۱. چرخه مدیریت بحران [۷]





مقابله با بحران‌ها مسئولیت اصلی دولت‌ها و مدیران بخش دولتی است. از این رو، برای مدیریت اثربخش و کارآمد مدیریت بحران، راهبردها و رویکردهای متنوعی مطرح شده است. در گونه‌ای از تقسیم‌بندی‌های مرتبط با نقش و رویکرد دولت‌ها در بحران، نقش آنها را می‌توان در قالب دو الگوی تقدیرگرا و خوداتکا تبیین کرد. دولت می‌تواند نقش التیام‌بخش داشته باشد یا اینکه حفاظت‌کننده باشد. دولتی که نقش التیام‌بخش دارد دولتی است که پس از وقوع حادثه وارد صحنه می‌شود و فعالیت‌هایش موقتی و موردی است. دولتی که نقش محافظ دارد قبل از وقوع حادثه به چاره‌جویی می‌پردازد، اقدامات احتیاطی انجام می‌دهد و برنامه و خط‌مشی‌هایی برای مدیریت بحران تدوین می‌کند؛ به عبارت دقیق‌تر بخش اعظم توان آن بر اقدامات پیشگیرانه متمرکز است [۸]. از این رو، در اسناد مدیریتی نهادینه‌سازی دولت محافظ در امر بحران مورد تأکید قرار گرفته است. در جدول ۴ راهبردهای این دولت‌ها در خصوص بحران‌ها ارائه شده است.

جدول ۴. مقایسه راهبردهای مقابله با حوادث در الگوی دولت التیام‌بخش و دولت محافظ

دولت التیام‌بخش	دولت محافظ
اطلاعات نامنظم و پراکنده است	نظام اطلاعاتی وجود دارد
مداخله پس از وقوع حادثه صورت می‌گیرد	مداخله پیش از وقوع حادثه صورت می‌گیرد
عملیات ماهیت سیاسی دارد	ماهیت عملیات فنی است
واکنش‌ها غیرعادی و عاطفی است	روش‌های عقلایی اتخاذ می‌شود
وجه و منابع اتفاقی و پوششی است	وجه و منابع مالی خاصی پیش‌بینی می‌شود
تأکید بر کاهش خطر است	پیشگیری از خطر مورد تأکید است

مأخذ: همان.

#### ۴. بحران‌های طبیعی و انسان‌ساز در ایران

با توجه به ضعف نظام‌های اطلاعاتی کشور در خصوص آمار و اطلاعات بحران و حوادث غیرمترقبه، در این بخش برای ارائه سیمای مناسب از وضعیت کنونی مدیریت بحران کشور از اطلاعات و آمار مرکز تحقیقات اپیدمیولوژی بلایا<sup>۱</sup> استفاده شده است.

براساس اطلاعات، در بازه زمانی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۳ براساس معیارهای مشخص شده مرکز مذکور<sup>۲</sup> تعداد ۱۱۶ حادثه با شدت تخریب و پیامدهای قابل محاسبه به شرح شکل ۲ ثبت شده است [۱۳].<sup>۳</sup>

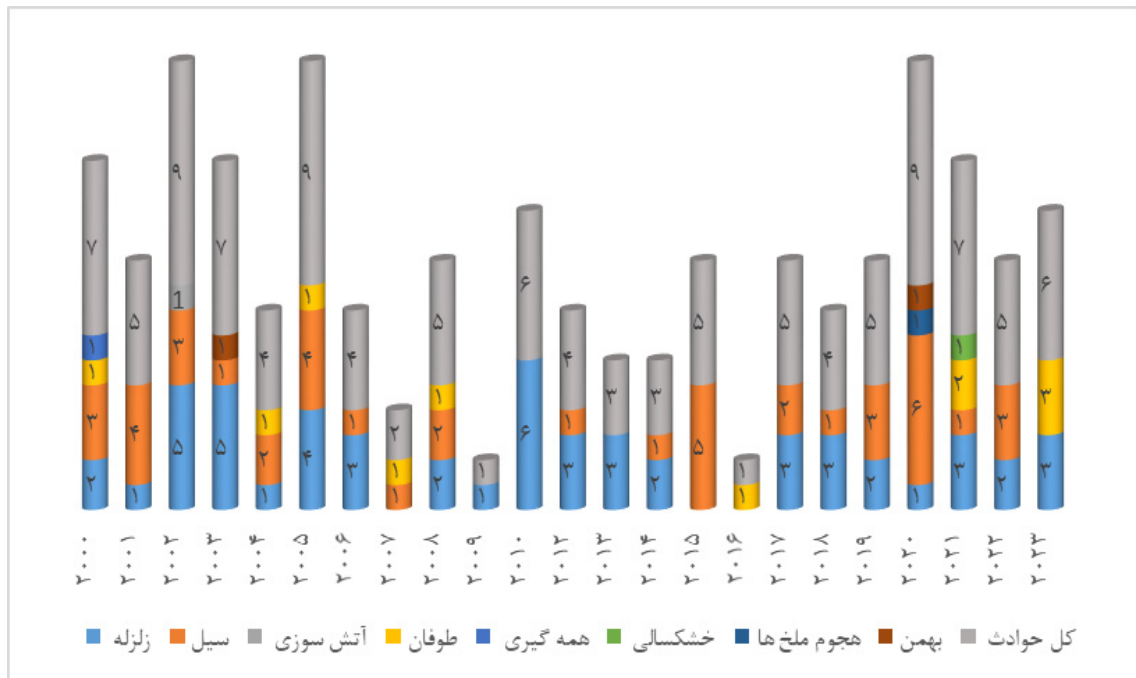
1. Center for Research the Epidemiology of Disasters

<https://uclouvain.be/en>

۲. برای اطلاعات بیشتر در این خصوص به آدرس اینترنتی ذیل مراجعه کنید.

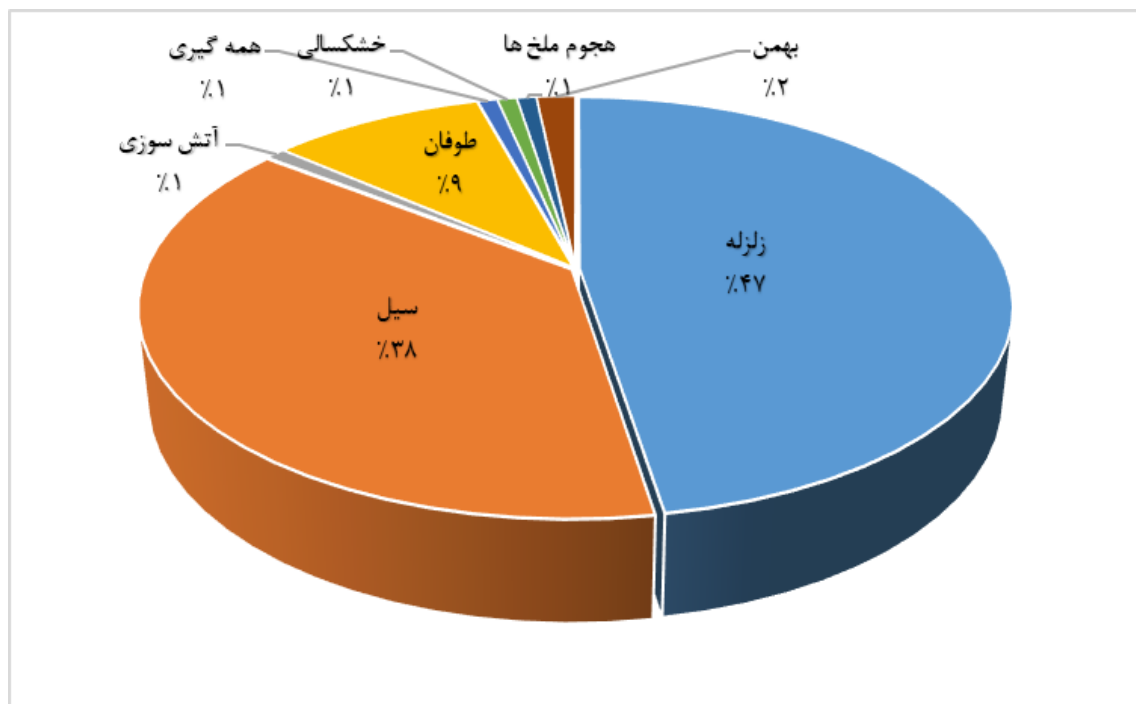
۳. لازم به توضیح است برای هیچ‌یک از کشورها آمار بحران کرونا منظور نشده است.

شکل ۲. نمودار حوادث و بحران‌های طبیعی در ایران (۲۰۰۰-۲۰۲۳) [۱۳]



براساس شکل ۳ از تعداد ۱۱۶ بحران ثبت شده زلزله با ۴۷ درصد پرتکرارترین و خشکسالی، هجوم ملخ‌ها و همه‌گیری با ۱ درصد کم‌تکرارترین حوادث هستند.

شکل ۳. نمودار درصد فراوانی حوادث و بحران‌های طبیعی در ایران (۲۰۰۰-۲۰۲۳) [۱۳]





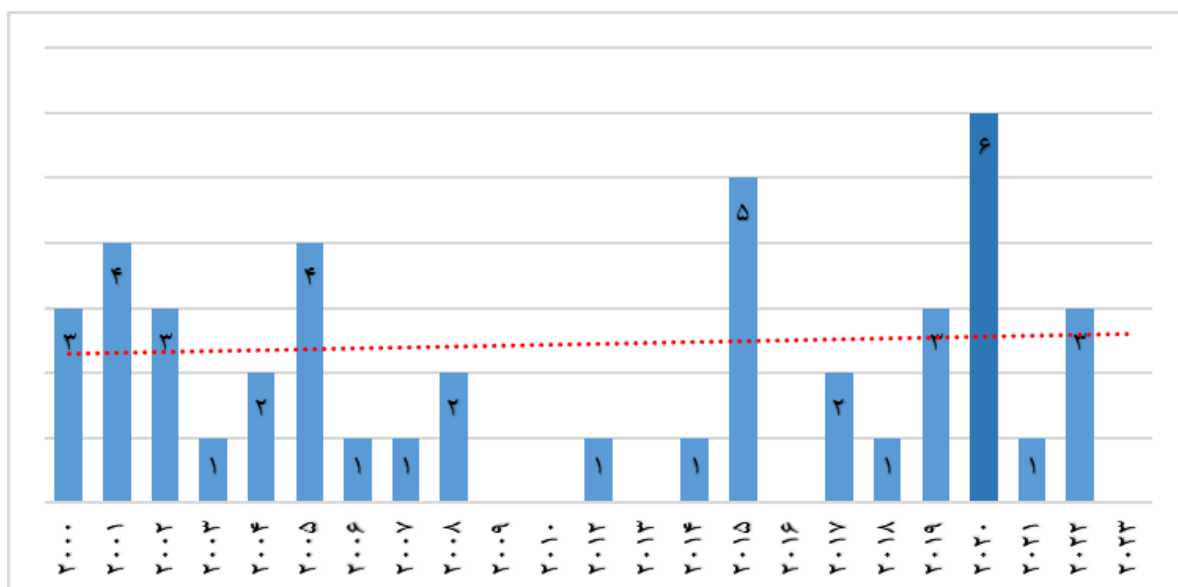
در جدول ۵ تعداد کشته‌شدگان، افراد مصدوم و تعداد افرادی که به‌نحوی از وقوع حوادث طبیعی متضرر شده‌اند در حوادث و بحران‌های زلزله ارائه شده است.

جدول ۵. تعداد کشته‌شدگان، افراد مصدوم و متاثرین از بحران‌های زلزله، سیل و طوفان در بازه زمانی (۲۰۲۳-۲۰۰۰) [۱۳]

نوع	شدت	تعداد	تعداد کشته‌شدگان	تعداد مصدومان	تعداد کل افراد متأثر از سانحه
زلزله	سبک (۴ تا ۴,۹ ریشتر)	۵	۲	۳۹۴	۲۳۹۴
	متوسط (۵ تا ۵,۹ ریشتر)	۳۲	۵۲	۵۷۶۵	۷۰۵۹۲۴
	قدرتمند (۶ تا ۶,۹ ریشتر)	۱۶	۲۸۰۹۷	۳۱۳۷۶	۸۳۶۱۰۳
	بزرگ (۷ تا ۷,۹ ریشتر)	۲	۴۴۴	۹۰۲۷	۲۰۹۰۲۷
	سیل	۴۴	۱۱۴۴	۱۷۴۴	۱۲۶۰۲۲۱۶
	طوفان	۱۱	۶۵	۳۱۹۸	۲۰۹۱۹۸

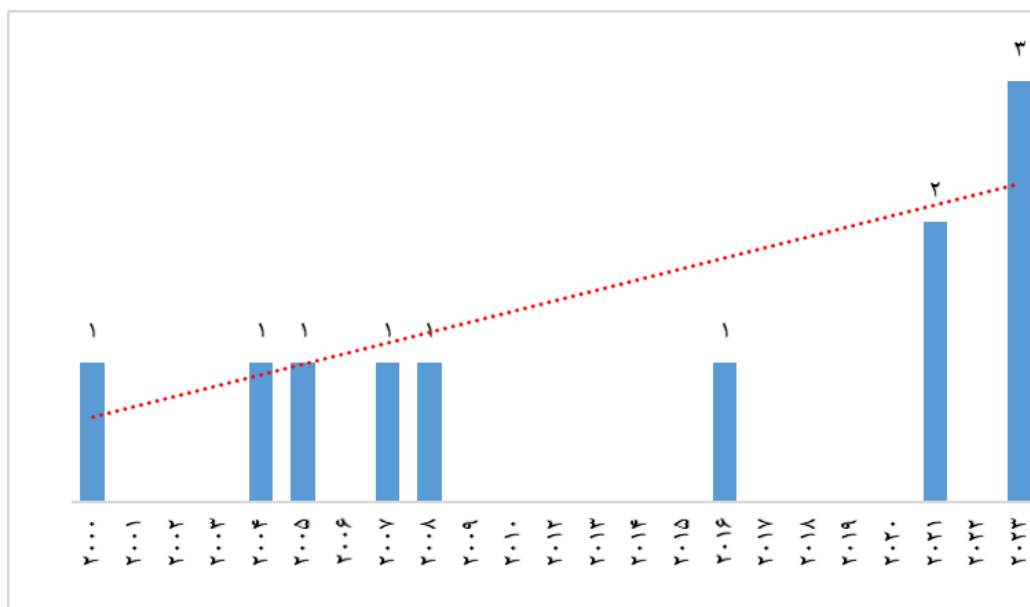
با ترسیم خط روند حادثه طبیعی سیل در شکل ۴ به‌نظر می‌رسد که تعداد سیلاب‌ها در کشور روند صعودی دارد. لازم به توضیح است که بیش از نیمی از سیلاب‌ها در هشت سال اخیر (حدود ۳۵ درصد از بازه زمانی مورد بررسی) اتفاق افتاده است.

شکل ۴. نمودار بررسی روند سیل در ایران در بازه زمانی (۲۰۲۳-۲۰۰۰) [۱۳]



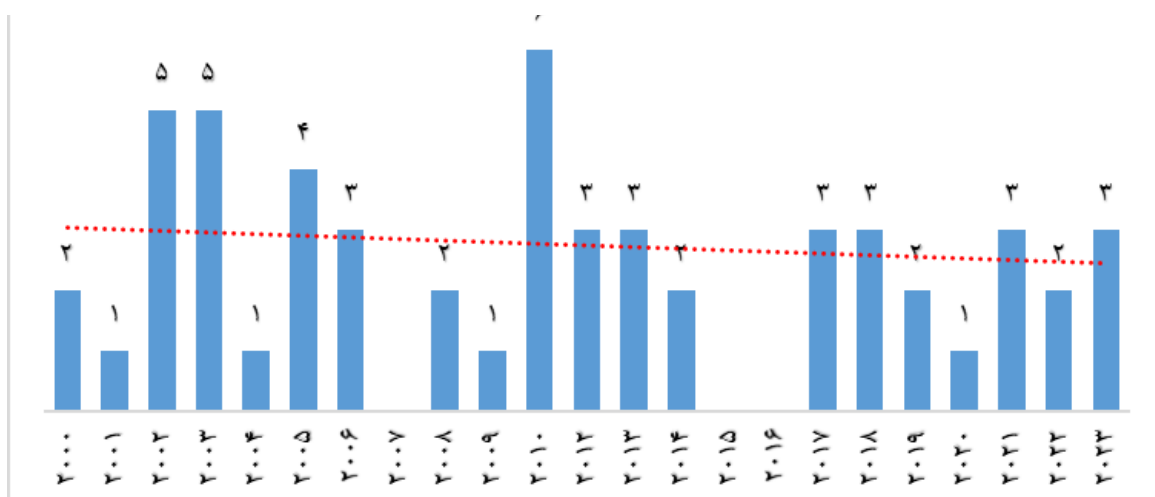
با ترسیم خط روند حادثه طبیعی طوفان در شکل ۵ به‌نظر می‌رسد که تعداد وقوع طوفان در کشور روند صعودی دارد. لازم به توضیح است که بیش از ۵۵ درصد از طوفان‌ها در هفت سال اخیر (حدود ۳۲ درصد از بازه زمانی مورد بررسی) اتفاق افتاده است.

شکل ۵. نمودار بررسی روند طوفان در ایران در بازه زمانی (۲۰۰۰-۲۰۲۳) [۱۳]



با ترسیم خط روند حادثه طبیعی زلزله در شکل ۶ به نظر می‌رسد که تعداد وقوع زلزله در کشور با شیب حداقلی روند نزولی دارد. لازم به توضیح است که بیش از ۵۴ درصد از زلزله‌ها در بازه زمانی سال‌های ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ (حدود ۴۳ درصد از بازه زمانی مورد بررسی) اتفاق افتاده است.

شکل ۶. نمودار بررسی روند زلزله در ایران در بازه زمانی (۲۰۰۰-۲۰۲۳) [۱۳]



باین حال، براساس اطلاعات مرکز تحقیقات اپیدمیولوژی بلایا و جدول ۶ به نظر می‌رسد به رغم روند نزولی تعداد زلزله در سنوات اخیر مقیاس بزرگی زلزله‌ها روند صعودی داشته است.



جدول ۶. مقیاس بزرگی زلزله در بازه زمانی (۲۰۲۳-۲۰۰۰) [۱۳]

سال	تعداد کل	سبک (۴ تا ۴٫۹)	متوسط (۵ تا ۵٫۹)	قدرتمند (۶ تا ۶٫۹)	بزرگ (۷ تا ۷٫۹)	مهیّب (بزرگ‌تر از ۸ ریشتر)
۲۰۰۰	۲	۱	۱	۰	۰	۰
۲۰۰۱	۱	۱	۰	۰	۰	۰
۲۰۰۲	۵	۰	۴	۱	۰	۰
۲۰۰۳	۵	۰	۴	۱	۰	۰
۲۰۰۴	۱	۰	۰	۱	۰	۰
۲۰۰۵	۴	۰	۲	۲	۰	۰
۲۰۰۶	۳	۰	۱	۲	۰	۰
۲۰۰۸	۲	۱	۰	۱	۰	۰
۲۰۰۹	۱	۰	۱	۰	۰	۰
۲۰۱۰	۶	۰	۵	۱	۰	۰
۲۰۱۲	۳	۰	۲	۱	۰	۰
۲۰۱۳	۳	۰	۱	۱	۱	۰
۲۰۱۴	۲	۰	۱	۱	۰	۰
۲۰۱۷	۳	۱	۱	۰	۱	۰
۲۰۱۸	۳	۰	۱	۲	۰	۰
۲۰۱۹	۲	۰	۲	۰	۰	۰
۲۰۲۰	۱	۰	۱	۰	۰	۰
۲۰۲۱	۳	۰	۲	۱	۰	۰
۲۰۲۲	۲	۰	۱	۱	۰	۰
۲۰۲۳	۳	۰	۳	۰	۰	۰
مجموع	۵۵	۴	۳۳	۱۶	۲	۰

از منظری دیگر، براساس اطلاعات جدول ۷ مقایسه تعداد کشته‌شدگان و مصدومان زلزله در ایران با کشور پرمخاطره‌تری همچون ژاپن مؤید آن است که سوانح و بلایای غیرمترقبه در ایران خسارات جانی بیشتری بر جای گذاشته است.

جدول ۷. تعداد کشته شدگان و مصدومان زلزله و سیل در ایران، ترکیه و ژاپن (۲۰۲۳-۲۰۰۰) [۱۳]

مقیاس زلزله	کشور	تعداد	کشته شدگان	مصدومان	میانگین تعداد کشته شدگان به ازای هر رویداد	میانگین تعداد مصدومان به ازای هر رویداد
سبک (۴ تا ۴,۹ ریشتر)	ایران	۵	۲	۳۹۴	۰,۰۶	۱۲,۳۱
	ترکیه	۲	۱	۰	۰,۰۵	۰
متوسط (۵ تا ۵,۹ ریشتر)	ایران	۳۲	۵۲	۵۷۶۵	۱,۶	۱۸۰,۱
	ژاپن	۵	۵	۱۰۸۸	۱	۲۱۷,۶
	ترکیه	۱۶	۸۴	۹۰۶	۵,۲۵	۵۶,۶
قدرتمند (۶ تا ۶,۹ ریشتر)	ایران	۱۶	۲۸۰۹۷	۳۱۳۷۶	۱۷۵۶,۱	۱۹۶۱
	ژاپن	۱۶	۱۳۰	۸۱۳۴	۸,۱	۵۰۸,۴
	ترکیه	۱۰	۳۲۲	۳۷۰۷	۳۲,۲	۳۷۰,۷
بزرگ (۷ تا ۷,۹ ریشتر)	ایران	۲	۴۴۴	۹۰۲۷	۲۲۲	۴۵۱۳,۲
	ژاپن	۷	۲۹۸	۴۴۰۲	۴۲,۵	۶۲۸,۸
	ترکیه	۳	۵۱۵۰۲	۱۱۲۳۹۰	۱۷۱۶۷۱,۳	۳۷۴۶۳,۳

به طور کلی با توجه به موارد مطرح شده و مضافاً گزاره‌های ذیل می‌توان اذعان کرد موضوع مدیریت بحران در ایران یکی از اصلی‌ترین وظایف دولت است. با این حال، شواهدی چون غافلگیری چندین باره در مدیریت بحران، تعدد آسیب‌ها و خسارت‌های ناشی از بحران‌ها و حوادث غیرمترقبه، تعداد کشته شدگان و مصدومان سوانح طبیعی در ایران در مقایسه با کشورهای حادثه‌خیزتر، پیشنهادهای مکرری چون ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران کشور، ارتقای سازمان به معاونت رئیس‌جمهوری می‌توان اذعان کرد نظام‌های مدیریت بحران کشور دارای شرایط ایدئال نیستند.

- ✓ ایران به دلیل موقعیت جغرافیایی و مشخصات زمین‌شناختی یکی از ۱۰ کشور حادثه‌خیز جهان است؛
- ✓ ۹۰ درصد از جمعیت کشور در معرض خطرات ناشی از زلزله قرار دارند؛
- ✓ بیش از ۹۰ درصد شهرهای کشور در برابر زلزله پنج ریشتری پایدار نیستند؛
- ✓ نسبت به پنج دهه گذشته تعداد وقوع سیل بیش از ۱۰ برابر افزایش یافته است؛
- ✓ خسارات مالی کشور به واسطه رخدادهای طبیعی طی دهه‌های اخیر بالغ بر ۲۱ میلیارد دلار برآورد شده است؛
- ✓ طبق گزارش جهانی کاهش خطر بلایای طبیعی در سال ۲۰۰۹، ایران در سطح خطر ۱۸ از ۱۰ قرار دارد.



## ۵. آسیب‌شناسی مدیریت بحران در کشور

## ۵-۱. قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)

بهرغم تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و تصویب اسناد بالادستی و قوانین مورد نیاز با توجه به پیامدهای حاصل از حوادث طبیعی، خسارات و غافلگیری‌های مداوم و... در دهه‌های اخیر طرح‌های متعددی برای ارتقای ساختاری سازمان مدیریت بحران کشور و یا ادغام نهادهای امدادی کشور ارائه شده است. باین حال، اکثر مخالفان این پیشنهادها معتقدند که قانون مدیریت بحران کشور تاکنون به صورت حتی حداقلی هم اجرایی نشده است. براین اساس و با توجه به وظیفه نظارتی مجلس شورای اسلامی برای ارزیابی عملکرد و آسیب‌شناسی عملکرد ناپایدار مدیریت بحران در نظام حکمرانی، تطبیق اقدامات با قوانین و مقررات در این بخش گزارش اجرای احکام نظام مدیریت بحران کشور در قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) و قانون بودجه سال ۱۴۰۲ مورد ارزیابی قرار گرفته است. در انتخاب و بررسی این احکام اطلاعات و آمار موثق مبنای عمل بوده است.

## ■ ماده (۴)

اسناد ملی و استانی مورد نیاز این قانون به شرح زیر تهیه و تدوین می‌شود:

الف) سند راهبرد ملی مدیریت بحران: سندی است که در چارچوب این قانون و سایر قوانین و مقررات، جهت‌گیری‌ها، اصول، معیارها و روش‌های پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی، پاسخ و بازتوانی و بازسازی توسط دستگاه‌های مشمول این قانون و نحوه مشارکت مردم را هماهنگ با سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و برنامه‌های توسعه کشور مشخص می‌کند. این سند با تأیید ستاد ملی به تصویب شورای عالی می‌رسد.

ب) برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح: سندی است که سازمان با مشارکت کلیه دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون، با رعایت قوانین و مقررات و در چارچوب سند راهبرد ملی مدیریت بحران تهیه می‌کند و اهداف ویژه کاهش خطر حوادث و سوانح را به همراه اقدامات مربوطه بیان می‌کند. این سند با تأیید ستاد ملی به تصویب شورای عالی می‌رسد.

پ) برنامه استانی کاهش خطر حوادث و سوانح: سندی است که اداره کل مدیریت بحران استان با رعایت قوانین و مقررات و با مشارکت کلیه دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون متناظر در استان، براساس برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح تهیه می‌کند و شناخت مخاطرات، آسیب‌پذیری‌ها، ظرفیت‌ها و راهکارهای کاهش خطر استان را دربرمی‌گیرد. این سند پس از تأیید سازمان لازم‌الاجراست.

ت) برنامه ملی آمادگی و پاسخ: سندی است که سازمان با رعایت قوانین و مقررات و با مشارکت کلیه دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون، در چارچوب سند راهبرد ملی مدیریت بحران تهیه می‌کند و وظایف و اقدامات دستگاه‌های مسئول و نحوه هماهنگی بین‌سازمانی را جهت آمادگی مطلوب و پاسخ مؤثر و به‌موقع به حوادث و بحران‌ها تبیین می‌کند. این سند با تأیید ستاد ملی به تصویب شورای عالی می‌رسد.

ث) برنامه استانی آمادگی و پاسخ: سندی است که اداره کل مدیریت بحران استان با رعایت قوانین و مقررات و با مشارکت کلیه دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون متناظر در استان، براساس برنامه ملی آمادگی و پاسخ تهیه شده و وظایف و اقدامات دستگاه‌های مسئول و نحوه هماهنگی بین‌سازمانی را جهت آمادگی مطلوب و پاسخ مؤثر و به‌موقع به حوادث و بحران‌ها تبیین می‌کند. این سند پس از تأیید سازمان لازم‌الاجراست.

ج) برنامه ملی بازسازی و بازتوانی: سندی است که ضوابط، چارچوب‌ها، الگوها و روش‌های مؤثر بازتوانی و تهیه طرح‌های بازسازی قبل و بعد از حوادث و سوانح را دربرمی‌گیرد و توسط سازمان و با مشارکت کلیه دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون با رعایت سایر قوانین و مقررات، در چارچوب راهبرد ملی مدیریت بحران تهیه می‌شود. این سند با تأیید ستاد ملی به تصویب شورای عالی می‌رسد.

چ) پیوست کاهش خطر: سندی است که چگونگی کاهش خطر حوادث و سوانح در برنامه‌ریزی و اجرای هر یک از طرح‌های ملی یا هم‌تراز آن را از طریق مطالعات میدانی و مبتنی بر شواهد تبیین می‌کند. این سند توسط دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون که مسئولیت برنامه‌های مذکور را برعهده دارند، تهیه می‌شود و به تصویب رئیس سازمان می‌رسد.  
تبصره: کلیه سندها و برنامه‌های ذکر شده در این ماده از زمان لازم‌الاجرا شدن این قانون حداکثر ظرف مدت ۶ ماه تهیه و مراحل تصویب آن طی می‌شود.

#### ارزیابی کارشناسی:

براساس تبصره این ماده و به استناد بند «ژ» ماده (۹) قانون مذکور، اسناد و برنامه‌های مصرح ظرف ۶ ماه باید توسط سازمان مدیریت بحران کشور تهیه و مراحل تصویب آن طی می‌شود. سازمان مدیریت بحران کشور طی نامه شماره ۱۲۴۰۸۹ مورخ ۲۵ شهریور ۱۳۹۸، مسئولیت تدوین کلیه لوايح، آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌های قانون مزبور با هماهنگی دستگاه‌های اجرایی مربوطه را به پژوهشکده سوانح طبیعی واگذار کرد. باین‌حال، مطابق جدول ۸ بررسی فرایند تدوین، تصویب و ابلاغ اسناد اصلی قانون یعنی راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی بازسازی و بازتوانی و برنامه ملی آمادگی و پاسخ مؤید آن است که هیچ‌یک از آنها در موعد مقرر ابلاغ نشده است. نکته حائز اهمیت دیگر در این خصوص آن است که به‌نظر می‌رسد این اسناد در مرحله اجرا هم چندان مورد توجه قرار نگرفته و ضمانت اجرای آن محل تأمل جدی است.

جدول ۸. تاریخ ابلاغ اسناد موضوع بندهای «الف، ب، ت و ج» ماده (۴) قانون مدیریت بحران کشور [۱۴]

تأخیر (ماه)	مرجع و تاریخ تصویب	سند
۲۱	شورای عالی مدیریت بحران مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰	راهبرد ملی مدیریت بحران
۲۱	شورای عالی مدیریت بحران مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰	برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح
۲۱	شورای عالی مدیریت بحران مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰	برنامه ملی بازسازی و بازتوانی
۲۱	شورای عالی مدیریت بحران مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰	برنامه ملی آمادگی و پاسخ

به‌رغم فقدان انتشار اطلاعات جامع در خصوص تدوین و تصویب برنامه‌های استانی، کاهش خطر حوادث و سوانح و همچنین آمادگی و پاسخ به آنها، براساس اطلاعات منتشر شده در گزارش عملکرد پژوهشکده سوانح طبیعی در سال ۱۴۰۲ به‌نظر می‌رسد که اسناد مذکور در بسیاری از استان‌های کشور تدوین نشده‌اند (جدول ۹) [۱۴].



جدول ۹. درصد پیشرفت تدوین برنامه‌های استانی کاهش خطر حوادث و سوانح و آمادگی و پاسخ [۱۴]

استان	درصد پیشرفت
گلستان	۱۰۰
سمنان	۱۰۰
چهارمحال و بختیاری	۸۰
هرمزگان	۸۰
مرکزی	۷۰
یزد	۶۰
سیستان و بلوچستان	۶۰
ایلام	۵۰
آذربایجان شرقی	۵۰
خوزستان	۳۰
بوشهر	۳۰
قزوین	۳۰
زنجان	۳۰
لرستان	۲۵
گیلان	۲۵
کرمانشاه	۲۰
خراسان رضوی	۲۰
قم	۱۵
همدان	۱۵
خراسان جنوبی	۱۵
اصفهان	۱۰
کرمان	۱۰

در همین راستا، تدوین برنامه‌های: کاهش خطر حوادث و سوانح، آمادگی و پاسخ و بازسازی و بازتوانی کلان‌شهر تهران نیز به پژوهشکده مذکور واگذار شده که براساس اطلاعات موجود درصد پیشرفت تدوین این برنامه‌ها در انتهای سال ۱۴۰۲ به ترتیب ۳۰، ۲۵ و ۳۵ درصد بوده است.

اگرچه درخصوص میزان تحقق بند «ج» این ماده (موضوع پیوست کاهش خطر) اطلاعات جامعی در دسترس نیست، اما با توجه به شواهدی چون ابلاغ مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری ایران مبنی بر لزوم تهیه پیوست کاهش خطر برای کلیه طرح‌های توسعه عمران با تأخیری سه‌ساله از تصویب و ابلاغ قانون مدیریت بحران کشور و اظهارات برخی مسئولان سازمان مدیریت بحران کشور به نظر می‌رسد که این موضوع نیز از جمله الزامات مغفول مدیریت بحران در کشور است.<sup>۱</sup>

1. www.imna.ir/news/605975

## ■ ماده (۶)

به منظور سیاستگذاری اجرایی در زمینه مدیریت بحران کشور، در محدوده سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، شورای عالی مدیریت بحران کشور با عضویت اشخاص زیر تشکیل می‌شود:

- ۱ رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور (رئیس شورا)،
- ۲ وزیر کشور (نایب رئیس شورا)،
- ۳ وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح،
- ۴ وزیر راه و شهرسازی،
- ۵ وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی،
- ۶ وزیر نیرو،
- ۷ وزیر جهاد کشاورزی،
- ۸ وزیر اطلاعات،
- ۹ رئیس ستاد کل نیروهای مسلح،
- ۱۰ رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور،
- ۱۱ رئیس سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران،
- ۱۲ رئیس سازمان (دبیر شورا)،
- ۱۳ رئیس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران،
- ۱۴ یک نفر از اعضای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و یک نفر از اعضای کمیسیون عمران به انتخاب مجلس شورای اسلامی (به عنوان ناظر)،
- ۱۵ دو نفر از متخصصان مدیریت بحران به پیشنهاد رئیس سازمان، تأیید وزیر کشور و با حکم رئیس‌جمهور،
- ۱۶ رئیس سازمان بسیج مستضعفین.

تبصره «۱»: دبیر شورای عالی موظف است گزارش مصوبات آن شورا را برای رؤسای قوا ارسال کند.  
تبصره «۲»: جلسات شورای عالی به صورت عادی حداقل هر سه ماه یکبار و جلسات فوق‌العاده آن بر حسب ضرورت به پیشنهاد رئیس سازمان و تأیید وزیر کشور تشکیل می‌شود. این جلسات با حضور نصف به علاوه یک اعضا رسمیت یافته و تصمیمات آن با اکثریت نسبی آرا اتخاذ می‌شود.  
تبصره «۳»: دبیرخانه شورای عالی در وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) مستقر است.  
تبصره «۴»: دبیرخانه شورای عالی، مسئول ابلاغ و پیگیری اجرای مصوبات آن است. این مصوبات با تأیید رئیس جلسه (رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور) و در غیاب وی وزیر کشور لازم‌الاجراست

## ارزیابی کارشناسی:

در تبصره «۲» ماده (۶) قانون مقرر شده است که جلسات شورای عالی به صورت عادی هر سه ماه یکبار و جلسات فوق‌العاده بنابه ضرورت به پیشنهاد رئیس سازمان و تأیید وزیر کشور تشکیل می‌شود. باین حال، بررسی تعداد جلسات برگزار شده مؤید آن است که پس از وقفه‌ای طولانی، در ۲۴ آذر ماه سال ۱۴۰۰ جلسه شورای عالی مدیریت بحران تشکیل شده است. باین حال، جلسه مذکور آخرین جلسه برگزار شده با حضور رئیس‌جمهور شهید و اعضا شورا بوده است.



## ■ ماده (۷)

وظایف شورای عالی عبارت است از:

الف) تصویب و به‌روزرسانی سند راهبرد ملی مدیریت بحران ظرف مدت سه ماه پس از تدوین آن،  
ب) تصویب و به‌روزرسانی برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی ظرف مدت سه ماه پس از تدوین آنها،  
تبصره: دبیر شورای عالی، سایر موضوعاتی را که مربوط به حوزه سیاست‌های اجرایی مدیریت بحران بوده و نیاز به طرح در شورای عالی داشته باشد به آن شورا پیشنهاد می‌کند.

## ارزیابی کارشناسی:

✓ براساس ضوابط تعیین شده در این ماده، شورای عالی وظیفه تصویب و به‌روزرسانی اسناد راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ، برنامه ملی بازسازی و بازتوانی و سایر موضوع‌هایی که مربوط به حوزه سیاست‌های اجرایی مدیریت بحران (بنابه پیشنهاد دبیر شورای عالی) است. این درحالی است که در ماده (۴) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور<sup>۱</sup> (۱۳۸۶)، وظایف شورای عالی مدیریت بحران کشور در ۹ بند به‌گونه‌ای شفاف و دقیق‌تر از قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) مشخص شده است. اگرچه به‌نظر می‌رسد با توجه به فقدان برگزاری جلسات شورای عالی در زمان‌های مقرر این امر می‌تواند از منظر جلوگیری از وقفه در امور عملیاتی مثبت تلقی شود، اما **بخشی از آثار** پدیده‌هایی چون نبود تخصیص بودجه مدیریت بحران کشور، به محاق رفتن مدیریت سوانح و بلایای غیرمترقبه و... نیز می‌تواند ریشه در این نقیصه داشته باشد.

## ■ ماده (۹)

وظایف سازمان عبارت است از:

الف) تهیه و تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی جهت تصویب شورای عالی،  
ب) ارتقای همکاری و هماهنگی بین‌سازمانی به‌منظور ایجاد هم‌افزایی و تحقق اهداف کلان از طریق تشکیل بانک اطلاعاتی تخصصی مدیریت بحران و دسترسی متناسب به نظام جامع مدیریت اطلاعات، مستندسازی و علت‌یابی، تهیه ضوابط فنی، استانداردها و دستورالعمل‌های مورد نیاز این قانون جهت تصویب در ستاد ملی،  
پ) ارتقای توان شناسایی مخاطرات و درک خطر حوادث و سوانح در سطح کشور از جمله تهیه اطلس ملی مخاطرات طبیعی و تدوین برنامه‌های کاهش خطر حوادث و سوانح استانی جهت تصویب ستاد ملی،

۱. ماده (۴) وظایف شورای عالی به شرح زیر است:

۱. تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم جهت تصویب.
۲. تنظیم بودجه تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران کشور و پیشنهاد برای درج در لایحه بودجه سالیانه کشور جهت تصویب.
۳. اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکل‌های مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی.
۴. اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت‌های پژوهشی و اجرایی در راستای کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله، مخاطرات آب و هوایی و مواد شیمیایی خطرناک.
۵. اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی.
۶. اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی.
۷. اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی نشده در کشور.
۸. اقدام قانونی لازم جهت تصویب ساختار، تشکیلات تفصیلی سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به پیشنهاد سازمان.
۹. اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون.

- ت) کمک به ایجاد و ارتقای ظرفیت‌ها و مراکز پایش مخاطرات و هشدار سریع در دستگاه‌های مرتبط موضوع ماده (۲) این قانون،
- ث) ایجاد آمادگی مطلوب سازمانی و عملیاتی برای پاسخ به بحران از جمله برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی جهت استقرار نظام‌های قابل اطمینان آمادگی و ایمنی در مؤسسات دولتی، عمومی غیردولتی، خصوصی و تأسیسات وابسته به آنها، ایجاد شبکه ارتباطی اختصاصی برای شرایط اضطراری، تهیه برنامه‌های آمادگی و پاسخ استان‌ها و تدوین ضوابط فنی و دستورالعمل‌های لازم جهت استاندارد کردن خدمات سازمان‌های امدادی در سطح کشور،
- ج) جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی،
- چ) ارتقای توانایی کشور برای بازتوانی و بازسازی پس از وقوع حوادث و بحران‌ها از جمله پیگیری ایجاد زیرساخت‌های لازم و تدوین ضوابط، فرایندها و استانداردهای مورد نیاز بازتوانی و بازسازی با همکاری سازمان ملی استاندارد و سایر دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون،
- ح) برنامه‌ریزی، هدایت و حمایت جهت ایجاد و ارتقای روش‌های جبران خسارت نظیر استفاده از بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی در چارچوب قوانین،
- خ) کمک به رشد و توسعه دانش و فناوری در راستای ارتقای مدیریت بحران در کشور، از جمله: ترویج به‌کارگیری فناوری‌های نوین پیشگیرانه در ساخت‌وسازها، آینده‌پژوهی و ایجاد نظام دیده‌بانی علمی از طریق همکاری‌های دوجانبه یا چندجانبه با دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی،
- د) ایجاد چارچوب‌های لازم برای همکاری مؤثر در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی از جمله تهیه دستورالعمل‌های جذب و توزیع کمک‌های خارجی با رعایت اصل هشتادم (۸۰) قانون اساسی،
- ذ) توسعه مشارکت‌های مردمی برای تقویت مدیریت بحران جامعه‌محور و ترویج فرهنگ ایمنی در جامعه از طریق برنامه‌ریزی و هماهنگی برای آموزش، سازمان‌دهی و استفاده از ظرفیت تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی، فدراسیون‌های ورزشی، نیروهای داوطلب مردمی و بخش خصوصی در مدیریت بحران، تدوین سازوکارهای حمایتی و تشویقی جهت آموزش و ارتقای آمادگی مردم در برابر بحران،
- ر) پیش‌بینی سالیانه نیازهای مالی، تجهیزات و اقلام امدادی مربوط به مدیریت بحران کشور و اعلام به سازمان برنامه‌وبودجه کشور و سایر دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون جهت تأمین آنها،
- ز) نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مشمول این قانون در مدیریت بحران از جمله نظارت بر نحوه ارائه خدمات به آسیب‌دیدگان و سایر وظایف مربوط به اجرای این قانون،
- ژ) تهیه پیش‌نویس لوایح، آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌های مورد نیاز برای طی مراحل قانونی ظرف مدت شش ماه.

#### ارزیابی کارشناسی<sup>۱</sup>:

✓ در ماده (۹) قانون مدیریت بحران کشور، وظایف سازمان مدیریت بحران کشور در قالب ۱۴ بند مشخص شده است. به دلیل فقدان سیستم اطلاعاتی شفاف و جامع، در بسیاری از موارد اظهارنظر در این خصوص امکان‌پذیر نیست. با این حال، برخی اطلاعات و داده‌های موجود در این خصوص در جدول ۱۰ ارائه شده است.

۱. برای ارائه تصویری جامع، ارزیابی کارشناسی بند «ژ» به صورت جداگانه ارائه شده است.



جدول ۱۰. ارزیابی برخی احکام ماده (۹) قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)

بند	نکات محوری	آخرین اقدامات
الف	تهیه و تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی	در مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ با تأخیر ۲۱ ماهه به تصویب شورای عالی مدیریت بحران رسید.
ب	تهیه ضوابط فنی، استانداردها و دستورالعمل‌های مورد نیاز این قانون جهت تصویب در ستاد ملی	برابر اعلام پژوهشکده سوانح طبیعی تعداد ضوابط فنی، استانداردها و دستورالعمل‌های تهیه شده در این خصوص ۹ مورد است که آخرین وضعیت آن به شرح ذیل است: تصویب شده: هفت مورد در حال سیر مراحل تصویب: دو مورد دستورالعمل تعیین دوره‌های آموزشی بلندمدت و کوتاه‌مدت، دستورالعمل امداد رسانی جمهوری اسلامی ایران در حوادث و سوانح برون‌مرزی [۱۴].
پ	تهیه اطلس ملی مخاطرات طبیعی	در خرداد ماه ۱۴۰۲ قرارداد اطلس بین سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان جغرافیایی نیروهای مسلح منعقد گردید.
ت	تدوین برنامه‌های کاهش خطر حوادث و سوانح استانی	برابر اطلاعات جدول ۶ تا انتهای سال ۱۳۹۲، صرفاً در استان‌های گلستان و سمنان این امر به صورت کامل محقق شده است [۱۴].
ث	تدوین ضوابط فنی و دستورالعمل‌های لازم جهت استاندارد کردن خدمات سازمان‌های امدادی در سطح کشور	در خردادماه ۱۴۰۱ به تصویب رسیده است.
ج	جذب، هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی با رعایت اصل (۸۰) قانون اساسی	■ آیین‌نامه جذب، هدایت و توزیع کمک‌های خارجی در مدیریت بحران در جلسه مورخ ۱۲ شهریور ۱۴۰۲ هیئت وزیران به تصویب رسید. ■ آیین‌نامه جذب، هدایت و توزیع کمک‌های داخلی در حال سیر مراحل تصویب در گروه‌های تخصصی و هیئت وزیران است.
چ	تدوین ضوابط، فرایندها و استانداردهای مورد نیاز بازتوانی بازسازی یا همکاری سازمان ملی استاندارد و سایر دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون	برنامه ملی بازسازی و بازتوانی در جلسه شورای عالی مدیریت بحران کشور در آذرماه ۱۴۰۰ به تصویب رسیده است. با این حال، تعمق در نقرات اعضای مشارکت‌کننده در تدوین این برنامه مؤید آن است که سازمان ملی استاندارد در تدوین این مشارکت نداشته است.
د	ایجاد چارچوب لازم جهت همکاری مؤثر در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی و تهیه دستورالعمل	آیین‌نامه جذب، هدایت و توزیع کمک‌های خارجی در مدیریت بحران در جلسه مورخ ۱۲ شهریور ۱۴۰۲ هیئت وزیران به تصویب رسید.
ذ	توسعه مشارکت‌های مردمی برای تقویت مدیریت بحران جامعه‌محور	آیین‌نامه سازمان‌دهی و استفاده از ظرفیت تشکلهای مردمی، نیروهای جهادی و داوطلب و بخش خصوصی در مدیریت بحران در جلسه مورخ اول مرداد ماه ۱۴۰۲ هیئت وزیران تصویب شد.
ز	نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مشمول قانون	بر اساس استعلام از کمیسیون شوراها در این خصوص بیلان و یا سند رسمی منتشر نشده است.
ژ	تهیه پیش‌نویس لوائح، آیین‌نامه اجرایی و تصویب‌نامه‌های مورد نیاز ظرف مدت شش ماه	■ از زمان تصویب قانون مدیریت بحران کشور هیچ‌گونه اقدام خودجوش برای اصلاح و یا بازطراحی قانون مذکور به صورت لایحه صورت نپذیرفته است. ■ از زمان تصویب قانون مذکور تاکنون هفت آیین‌نامه و تصویب‌نامه تدوین و با تأخیر به تصویب رسیده است. ■ آیین‌نامه جذب، هدایت و توزیع کمک‌های داخلی، آیین‌نامه نقش آفرینی نیروهای مسلح در حوادث و سوانح و آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت بحران کشور سه آیین‌نامه‌های هستند که تدوین و در حال سیر مراحل اداری جهت تصویب می‌باشند.

مأخذ: قانون مدیریت بحران کشور.

## بند «ژ» ماده (۹)

تهیه پیش نویس لوایح، آیین نامه های اجرایی و تصویب نامه های مورد نیاز برای طی مراحل قانونی ظرف مدت شش ماه.

### ارزیابی کارشناسی:

در قانون مدیریت بحران کشور از اسناد، برنامه ها، ضوابط، استانداردها و.. متعددی یاد شده است که سازمان مدیریت بحران کشور موظف به تدوین آنها شده است. در جدول ۱۱ اطلاعات موجود در خصوص این اسناد ارائه شده است.

جدول ۱۱. اسناد، برنامه ها، ضوابط، استانداردها، دستورالعمل ها و آیین نامه های قانون مدیریت بحران کشور [۱۴]

ردیف	عنوان	وضعیت
۱	سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۲	برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۳	برنامه ملی آمادگی و پاسخ	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۴	راهنمای برنامه ملی بازسازی و بازتوانی	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۵	راهنمای برنامه استانی کاهش خطر حوادث و سوانح	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۶	راهنمای برنامه استانی آمادگی و پاسخ	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۷	ضوابط و شرح خدمات تهیه اطلس ملی مخاطرات طبیعی	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۸	دستورالعمل چگونگی تدوین پیوست کاهش خطر طرح های ملی و هم تراز آن	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۹	آیین نامه اجرایی نگهداری، حمل، مصرف و ایمنی مواد خطرناک	تصویب در جلسه ۲۹ آذر ماه ۱۴۰۰ هیئت وزیران
۱۰	آیین نامه اجرایی فداکار خدمت	تصویب در جلسه ۳۰ خرداد ماه ۱۴۰۰ هیئت وزیران
۱۱	آیین نامه اجرایی توسعه بیمه اموال دستگاه های موضوع ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور	تصویب در جلسه ۱۷ دی ماه ۱۴۰۰ هیئت وزیران
۱۲	آیین نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۳) قانون مدیریت بحران کشور	تصویب در جلسه ۲۰ دی ماه ۱۳۹۹ هیئت وزیران
۱۳	آیین نامه جذب، هدایت و توزیع کمک های خارجی در مدیریت بحران	تصویب در جلسه ۱۲ شهریور ماه ۱۴۰۲ هیئت وزیران
۱۴	آیین نامه جذب، هدایت و توزیع کمک های داخلی در مدیریت بحران	ارسال جهت سیر مراحل تصویب در جلسه هیئت وزیران
۱۵	آیین نامه نقش آفرینی نیروهای مسلح در حوادث و سوانح	تأیید در جلسه هیئت وزیران- در انتظار تصویب فرمانده کل قوا (مدظله العالی)
۱۶	آیین نامه نحوه تأمین، نگهداری و هماهنگی تجهیزات و ماشین آلات در مدیریت بحران	تصویب در جلسه ۶ تیر ماه ۱۴۰۰ هیئت وزیران



ردیف	عنوان	وضعیت
۱۷	سند ملی مدیریت رسانه‌های بحران	تصویب در جلسه مورخ ۲۳ خرداد ماه ۱۴۰۱ ستاد ملی
۱۸	دستورالعمل تدوین استانداردهای سازمان‌های امدادی و خدمات امدادسانی در سطح کشور	تصویب در جلسه مورخ ۲۳ خرداد ماه ۱۴۰۱ ستاد ملی
۱۹	شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور	تصویب در جلسه ۱۵ اسفند ماه ۱۴۰۰ هیئت‌وزیران
۲۰	شاخص‌های کلان اثربخشی مدیریت بحران کشور	مصوب جلسه مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ شورای عالی مدیریت بحران کشور
۲۱	سازوکارهای حمایتی و تشویقی جهت آموزش و ارتقای آمادگی مردم در برابر بحران	تصویب در جلسه مورخ ۲۳ خرداد ماه ۱۴۰۱ ستاد ملی
۲۲	دستورالعمل تعیین دوره‌های آموزشی بلندمدت و کوتاه مدت	تصویب در جلسه مورخ ۲۳ خرداد ماه ۱۴۰۱ ستاد ملی
۲۳	استانداردهای لازم جهت طراحی و ارائه واحد درسی	تصویب در جلسه مورخ ۲۳ خرداد ماه ۱۴۰۱ ستاد ملی
۲۴	استانداردهای لازم جهت آموزش آحاد جامعه و سازمان‌های مردم‌نهاد	تصویب در جلسه مورخ ۲۳ خرداد ماه ۱۴۰۱ ستاد ملی
۲۵	آیین‌نامه سازمان‌دهی و استفاده از ظرفیت‌های تشکلهای مردمی، نیروهای جهادی و داوطلب و بخش خصوصی در مدیریت بحران	تصویب در جلسه اول مرداد ماه ۱۴۰۲ هیئت‌وزیران
۲۶	آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت بحران کشور	ارسال جهت سیر مراحل تصویب در جلسه هیئت‌وزیران
۲۷	دستورالعمل امدادسانی جمهوری اسلامی ایران در حوادث و سوانح برون‌مرزی	ارسال جهت اعلام نظر دستگاه‌ها و سیر مراحل تصویب در جلسه ستاد ملی
۲۸	شیوه‌نامه هماهنگی دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور	تصویب در جلسه مورخ ۲۳ خرداد ماه ۱۴۰۱ ستاد ملی

مأخذ: همان.

#### ■ تبصره بند «س» ماده (۱۴)

وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، معدن و تجارت، جهاد کشاورزی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و سازمان انرژی اتمی مسئولیت رعایت ایمنی در نگهداری، حمل و مصرف مواد خطرناک در حوزه وظایف دستگاه متبوع خود را بر عهده دارند.

تبصره آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) و سازمان حفاظت محیط‌زیست، ظرف مدت شش ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد.

#### ارزیابی کارشناسی:

✓ آیین‌نامه اجرایی نگهداری، حمل، مصرف و ایمنی مواد خطرناک در جلسه مورخ ۲۹ آذر ۱۴۰۰ به تصویب هیئت‌وزیران رسیده است.

#### ■ ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)

سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است، به منظور انجام اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران، ذیل امور

اقتصادی در بودجه سنواتی، فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور» ایجاد کند و اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی را در این فصل جمع کند. اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون ذیل برنامه‌های مشخصی در این فصل بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در لایحه بودجه سالانه منظور می‌شود.

### ارزیابی کارشناسی:

بنابه اذعان سازمان مدیریت بحران کشور و نیز براساس بررسی قوانین بودجه سنواتی و قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور، به‌رغم پیگیری‌های فراوان سازمان مذکور، تاکنون فصلی به‌عنوان مدیریت بحران کشور در لوایح و قوانین بودجه سنواتی پیش‌بینی نشده است.

### ماده (۱۷)

دولت مکلف است به‌منظور پاسخ به حوادث و بحران‌ها، از اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۰۴ با رعایت بند مذکور استفاده کند. این اعتبار به محض وقوع حادثه، از طریق تنخواه خزانه و با تأیید سازمان برای پاسخ در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه می‌شود. در صورت نیاز به اعتباری مازاد بر آن، دولت می‌تواند با تصویب هیئت‌وزیران اعتبار لازم را تخصیص دهد، مشروط بر اینکه حداکثر یک ماه پس از تخصیص اعتبار، فرایند قانونی اصلاح بودجه را انجام دهد. تبصره «۱» سی درصد (۳۰٪) از اعتبار این ماده در ابتدای هر سال (به‌صورت صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص) در اختیار وزارت کشور به‌صورت تنخواه قرار می‌گیرد تا در صورت وقوع حوادث و بحران‌ها، در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه شود.

### ارزیابی کارشناسی:

درخصوص فرایند پیش‌بینی و تخصیص منابع مالی مدیریت بحران در کشور نکات ذیل حائز اهمیت است:

براساس بند «۲» الحاقی ماده (۷۰) [قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران](#) در راستای مدیریت خطر حوادث و بلایا، دولت با همکاری نهادهای ذیربط مکلف است که با اولویت اقدامات ناظر به پیشگیری، کاهش آسیب و آمادگی، افزایش تاب‌آوری و تأمین منابع پایدار برای مقابله با حوادث و بلایا نسبت به تدوین اقدامات اجرایی مناسب اقدام کند [۱۵].

براساس بند «ر» ماده (۹) قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)، سازمان مدیریت بحران کشور وظیفه دارد سالیانه نیازهای مالی، تجهیزات و اقلام امدادی مربوط به مدیریت بحران کشور را به سازمان برنامه و بودجه کشور و سایر دستگاه‌های مسئول اعلام کند.

برابر تبصره «۱» ماده (۱۷) قانون مذکور در ابتدای هر سال سی درصد (۳۰٪) از اعتبارات تخصیصی باید به‌صورت ۱۰۰ درصد تخصیص در اختیار وزارت کشور قرار گیرد.

برابر اعلام سازمان مدیریت بحران کشور به کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس شورای اسلامی از مجموع اعتبارات پیشنهادی سازمان در سال ۱۴۰۲ تنها ۱ درصد آن در قانون بودجه گنجانده شده است. نکته حائز اهمیت دیگر در این خصوص آن است که این مبلغ اندک نیز برابر احکام قانونی تخصیص داده نشده است. به عبارت کلی می‌توان اذعان داشت نیازهای مدیریت بحران کشور از منظر پیش‌بینی سقف مالی مورد نیاز و تخصیص کامل اعتبارات مصوب دچار چالش جدی است.<sup>۱</sup>

۱. برای اطلاع بیشتر درخصوص موضوع تخصیص منابع مالی در مدیریت بحران کشور به منبع ذیل مراجعه فرمایید. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، بررسی لایحه بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور: موضوع تبصره «۵»، شماره مسلسل ۱۴۰۲، ۱۹۵۰۰.



#### ■ تبصره «۴» ماده (۱۷)

وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) مکلف است نحوه تأمین اعتبار تنخواه و میزان و نام دستگاه‌هایی را که از اعتبارات آنها کسر شده است در قالب گزارشی تا پایان همان سال به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.

#### ارزیابی کارشناسی:

✓ سازمان مدیریت بحران کشور در آذر ماه ۱۴۰۲ در این خصوص گزارشی را به کمیسیون شوراهای امور داخلی مجلس شورای اسلامی ارائه کرده است.

#### ■ تبصره «۱» ماده (۲۰)

سازمان مکلف است با همکاری سازمان اداری و استخدامی کشور و بیمه مرکزی ظرف مدت شش ماه پس از لازم‌الاجرا شدن این قانون، آیین‌نامه اجرایی این ماده را تهیه کند و به تصویب هیئت‌وزیران برساند.

#### ارزیابی کارشناسی:

✓ آیین‌نامه اجرایی فداکار خدمت (موضوع تبصره «۱» ماده (۲۰) قانون مدیریت بحران کشور) با تأخیری شانزده‌ماهه، در جلسه مورخ ۳۰ خرداد ماه ۱۴۰۰ به تصویب هیئت‌وزیران رسید.

#### ■ ماده (۲۴)

سازمان موظف است جهت نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مشمول این قانون، نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران را طراحی و اجرا کند. در این راستا، سازمان با همکاری دستگاه‌های مشمول این قانون، شاخص‌های عملکرد را تدوین کرده و پس از تصویب هیئت‌وزیران نسبت به دریافت گزارش در بازه‌های زمانی معین از دستگاه‌ها و نهادهای مذکور اقدام می‌کند.

تبصره: سازمان موظف است گزارش عملکرد سالیانه دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون را از طریق وزیر کشور به رئیس‌جمهور ارائه دهد. یک نسخه از گزارش مذکور هنگام تقدیم لایحه بودجه سالیانه کشور به هر یک از کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود.

#### ارزیابی کارشناسی:

✓ شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیریت بحران کشور با تأخیری ۲۲ ماهه در جلسه مورخ ۱۵ اسفند ماه ۱۴۰۰ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. برابر استعلام صورت گرفته از کمیسیون شوراهای امور داخلی مجلس، سازمان در فصل بودجه صرفاً درخواست‌های بودجه‌ای خود را به کمیسیون ارائه می‌دهد. سوابقی از گزارش عملکرد دستگاه‌های اجرایی براساس این شاخص‌ها در کمیسیون‌های مجلس یافت نشده است.

#### ■ ماده (۲۵)

به منظور نظارت بر تحقق اهداف این قانون، سازمان موظف است با همکاری دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون، شاخص‌های کلان ارزیابی اثربخشی مدیریت بحران در کشور شامل میزان مرگ‌ومیر ناشی از حوادث و سوانح، میزان خسارات اقتصادی مستقیم ناشی از حوادث و سوانح و مانند آن را تدوین و گزارش سالیانه آن را با همکاری دستگاه‌ها و نهادهای مذکور تهیه و منتشر کند. یک نسخه از این گزارش از طریق وزیر کشور به رئیس‌جمهور و هنگام تقدیم لایحه بودجه سالیانه کشور به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌شود.

#### ارزیابی کارشناسی:

✓ به اذعان پژوهشکده سوانح طبیعی، شاخص‌های کلان اثربخشی مدیریت بحران در شورای عالی مدیریت بحران مورخ ۲۴ آذر ماه ۱۴۰۰ به تصویب رسیده است. با این حال، برابر استعلام صورت گرفته، گزارشی از وضعیت شاخص‌های کلان اثربخشی مدیریت بحران در کشور به کمیسیون‌های مربوطه ارائه نشده است.

#### ■ ۲-۵. بند «الف» تبصره «۱۳» قانون بودجه ۱۴۰۲ کشور

دولت مکلف است حداکثر ظرف دو ماه پس از تصویب این قانون، جدول توزیع منابع موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) که بر مبنای سند ملی مدیریت بحران کشور، برنامه ملی و استانی کاهش خطر حوادث و سوانح و با در نظر گرفتن سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه با رویکرد کاهش خطر حوادث و سوانح، آسیب‌پذیری‌ها و ایجاد آمادگی، پاسخ، بازتوانی و بازسازی در مقابله با بحران تنظیم شده است را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید. دیوان محاسبات کشور مکلف است گزارش نظارت بر هزینه‌کرد اجزای جدول فوق را هر سه ماه یک‌بار به مجلس شورای اسلامی ارائه کند [۱۶].

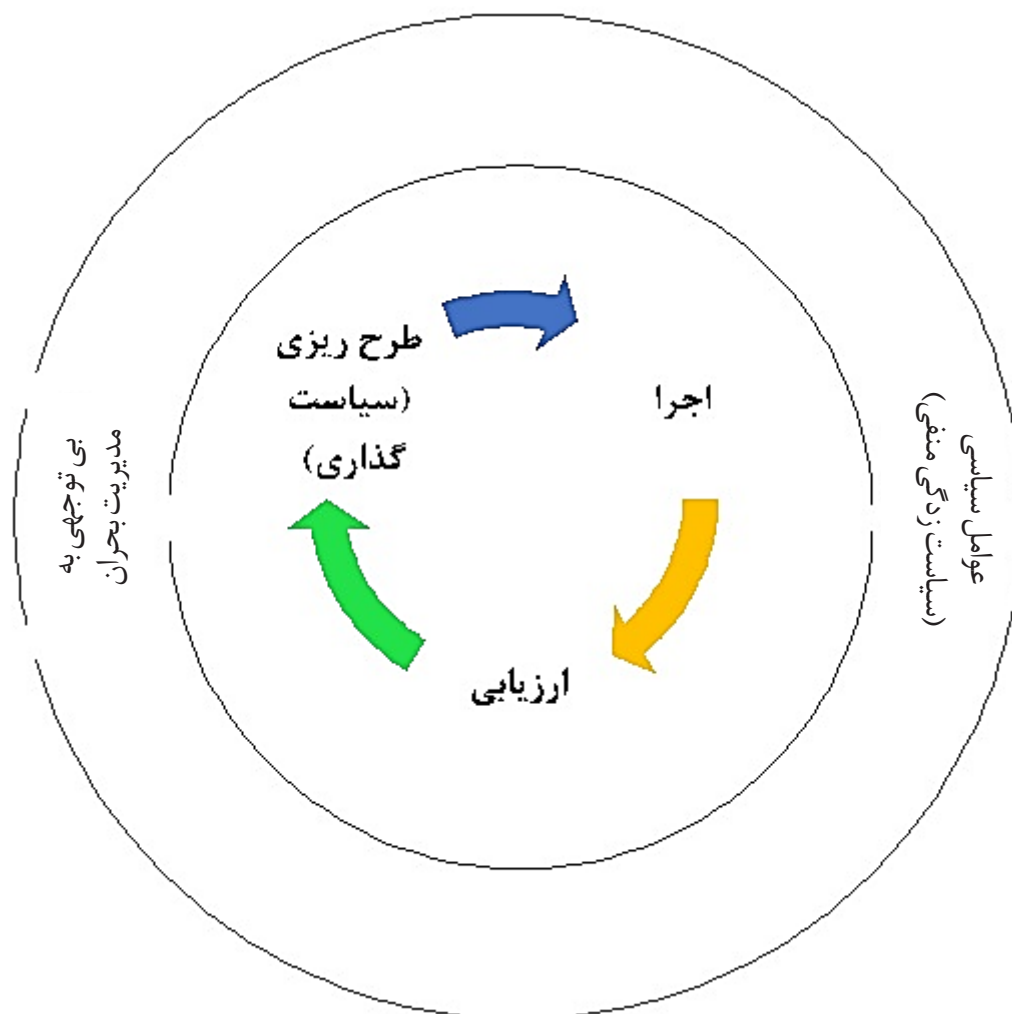
#### ارزیابی کارشناسی:

✓ به استناد نامه شماره ۲۰۳۵۷۲ مورخ ۲۸ آذر ماه ۱۴۰۲ سازمان مدیریت بحران کشور به کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس شورای اسلامی، سازمان مذکور طی نامه شماره ۲۲۹۳ مورخ ۱۷ اردیبهشت ماه ۱۴۰۲ جدول توزیع اعتبارات استان‌های کشور و همچنین دستگاه‌های ملی جهت هزینه‌کرد در سطح کشور را به دبیر هیئت دولت و سازمان برنامه و بودجه کشور ارائه کرده است. با این حال، به‌رغم تصریح قانونی، تا زمان مکاتبه با کمیسیون، بدان توجهی نشده است. لازم به توضیح است که این حکم عیناً در بند «ج» تبصره «۶» قانون بودجه سال ۱۴۰۳ نیز تکرار شده است.

#### ۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی

با تحلیل نحوه اجرایی شدن قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) و نحوه مدیریت سوانح و بلایای طبیعی در کشور، می‌توان علل عدم تحقق قوانین و مقررات موجود را به پنج عامل اصلی دسته‌بندی کرد (شکل ۷).

شکل ۷. آسیب‌های نظام مدیریت بحران کشور [۱۴]



### ۱. چالش‌های خط‌مشی‌گذاری (طرح‌ریزی)

بررسی پیشینه سیاستی مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه در ایران، نشانگر آن است که بخش قابل توجهی از وضع موجود در مدیریت بحران نتیجه طبیعی قوانین و مقرراتی است که مشخصه‌های آن را بی‌ثباتی ساختاری (تعریف مکرر ساختارهای مدیریتی با مأموریت‌های مشابه)، ضعف دانش سیاستی (فقدان تعیین ابزار سیاستی در قوانین و مقررات)، پایین بودن انسجام درونی مصوبات (تشدید همپوشانی و ناهماهنگی و ایجاد حفره‌های اخلاص‌گر) و تنظیم‌گری‌های موازی (تعریف مأموریت مشترک برای تشکیلات مختلف) تشکیل می‌دهد [۱۷]. با این حال، پس از گذشت چندین سال از تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷)، در سال ۱۳۹۸ قانون مدیریت بحران کشور به‌عنوان قانون مادر در این حوزه تصویب شد. برخی مصادیق مباحث قاعده‌گذاری حوزه مدیریت بحران به‌شرح زیر است:

۱ در برخی وجوه و ابعاد، چون تعریف مدیریت بحران، شورای عالی مدیریت بحران و...، تعارضاتی وجود دارد.<sup>۱</sup> نکته قابل توجه در این خصوص آن است که در برخی موارد، احکام قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷) نسبت به قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) جامع‌تر و دقیق‌تر است.

۲ براساس انواع و گونه‌های بحران، ضروری است که قوانین و یا مقررات جامعی در خصوص بحران‌های بخشی تدوین شود. موضوعی که تاکنون به‌گونه‌ای شایسته مورد توجه قرار نگرفته است به‌طور مثال، بروز بحران کرونا در کشور بیش از هر زمان دیگر، خلأ قانونی جامع در مورد بیماری‌های واگیردار را آشکار ساخت. قانونی که با طبقه‌بندی بیماری‌ها و سطح‌بندی آنها، سازوکارهای متناسب را برای هر طبقه مشخص می‌کند.

۳ در کشورهای مختلف دنیا، با توجه به پیچیدگی، گستره و ابعاد بحران، سطوح مختلفی از وضعیت‌های مدیریت بحران (وضعیت اضطراری، وضعیت جنگی، وضعیت فوق‌العاده بهداشتی و...) توسط رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر یا مجلس اعلام شده است. سطوحی که براساس نوع، میزان جدیت و شدت بحران سازوکارهای سیاسی، اقتصادی، امنیتی، اجتماعی و فرهنگی عبور از بحران در آن پیش‌بینی شده است. قابلیت‌هایی که در اصل (۷۹) قانون اساسی<sup>۲</sup> و تبصره «۱» بند «پ» ماده (۱۱) قانون مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۹۸)<sup>۳</sup> پشتوانه قانونی و سازوکارهای اجرایی آن پیش‌بینی شده است. باین‌حال، حتی در شرایط بغرنج همه‌گیری ویروس کرونا از این ظرفیت استفاده نشد. ۴ به استناد جداول ۵، ۶ و ۷ گزارش حاضر، اسناد و برنامه‌های مرجع و همچنین دستورالعمل‌های مصرح در قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) با تأخیر تهیه و به تصویب رسیده است. در برخی موارد و به‌ویژه برنامه‌های استانی و اطلس ملی مخاطرات طبیعی، هنوز اسناد لازم تدوین نشده است.

## ۲. چالش‌های اجرایی (عملیاتی)

در شهریور ماه ۱۳۹۸، مجلس شورای اسلامی قانون «مدیریت بحران کشور» را پس از تأیید شورای نگهبان جهت اجرا به قوه مجریه ابلاغ کرد. سند بنیادین و راهنمای مسیری که علی‌رغم ایرادات، با توجه به قابلیت‌ها و وجوه مثبتی چون نگرش جامع به کلیه مراحل بحران‌های احتمالی، تعیین سازوکارهای دقیق اعلام شرایط اضطراری در سطوح مختلف، ظرفیت‌ها و اختیارات مناسب در نظر گرفته شده برای شورای عالی مدیریت بحران کشور و...، در صورت اجرایی شدن می‌تواند در کاهش آسیب‌ها و آثار سوء بحران‌ها راهگشا باشد. بررسی بحران‌های اخیر و به‌ویژه بحران کووید ۱۹، مؤید آن است که ضعف عملکردی در مدیریت بحران غالباً برآمده از نبود حاکمیت و اجرای قانون است. به عبارتی به‌رغم کاستی‌های غیرقابل انکار قانون مدیریت بحران کشور، در صورت اجرای قانون موجود عملکرد نظام حکمرانی در مواجهه با انواع بحران‌ها بهتر بود. براساس شواهد و با تلفیق نتایج مطالعات و پژوهش‌های صورت گرفته موانع و نقاط اهرم ناکارآمدی فرایندهای عملیاتی مدیریت بحران را می‌توان در مؤلفه‌های ذیل دسته‌بندی کرد:

۱. بند «ب» ماده (۳) قانون مدیریت بحران کشور - بحران: از هم گسیختگی جدی عملکرد یک جامعه که ناشی از وقوع مخاطره است و منجر به خسارات و آثار منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست‌محیطی می‌شود، به‌طوری که مواجهه با آن فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون باشد. بند «الف» ماده (۱) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور - بحران: شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (به‌جز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) به‌طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به‌وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌شود و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.

همچنین در مورد منظور از تشکیل شورای عالی مدیریت بحران کشور در هر دو قانون مفاد متفاوتی نگاشته شده است. ماده (۶) قانون مدیریت بحران کشور: برای سیاستگذاری اجرایی در زمینه مدیریت بحران کشور، در محدوده سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری، شورای عالی مدیریت بحران کشور یا عضویت اشخاص زیر تشکیل می‌شود:

ماده (۳) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور - برای هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری (با عنایت به تفویض اختیار معظم‌له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن شورای عالی مدیریت بحران کشور که از این پس در این قانون به اختصار شورای عالی نامیده و تشکیل می‌شود.

۲. اصل هفتاد و نهم: برقراری حکومت نظامی ممنوع است. در حالت جنگ و شرایط اضطراری نظیر آن، دولت حق دارد با تصویب مجلس شورای اسلامی موقتاً محدودیت‌های ضروری را برقرار کند، ولی مدت آن به هر حال نمی‌تواند بیش از سی روز باشد و در صورتی که ضرورتی همچنان باقی باشد دولت موظف است مجدداً از مجلس کسب مجوز کند.

۳. در خصوص آن دسته از بحران‌های ملی که پاسخ به آنها نیاز به بسیج کلیه منابع و ظرفیت‌های سراسر کشور و احتمالاً درخواست کمک‌های بین‌المللی دارد، وزیر کشور شرایط را به رئیس شورای عالی گزارش می‌دهد و رئیس شورای عالی در صورت تأیید گزارش وی، مستقیماً فرماندهی عملیات پاسخ به بحران را برعهده می‌گیرد. در این حالت، اعلام خاتمه شرایط اضطراری با رئیس‌جمهور است.



- ۱ ضعف در فرماندهی و کنترل بحران،
- ۲ عدم چابکی در تصمیم‌گیری،
- ۳ کمبود کارکنان و رهبران شایسته و کارآمد در حوزه مدیریت بحران،
- ۴ عدم بهره‌گیری از رویکردهای اجتماع‌محور و ساختارهای منعطف و دیگر مراتب در مدیریت بحران،
- ۵ ضعف در مدیریت دانش و ثبت تجارب،
- ۶ ارتباط ضعیف بین جوامع آسیب‌دیده و خط‌مشی‌گذاران،
- ۷ ضعف در هماهنگی و سازمان‌دهی نیروهای جهادی و نهادهای انقلابی در بحران،
- ۸ عدم تخصیص منابع مالی مورد نیاز،
- ۹ مدیریت اخبار و اطلاعات در بحران،
- ۱۰ ضعف در آموزش.

### ۳. چالش‌های ارزیابی

در قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) و به‌طور مشخص مواد (۲۴ و ۲۵)، احکام لازم جهت پایش و ارزیابی نظام مدیریت بحران کشور پیش‌بینی شده است. با این حال، واقعیت این است که مجلس شورای اسلامی در امر نظارت و ارزیابی فعالانه، قوه مجریه در طراحی و پیاده‌سازی نظام‌های جامع ارزیابی و ارائه گزارش‌های جامع، و قوه قضائیه در ورود پیشگیرانه به ترک فعل مدیران (متناسب با اختیارات و منابع) جهت جلوگیری از بحران و بررسی و انتشار اطلاعات حوادث و بحران‌ها به‌گونه‌ای اثربخش ایفای نقش نکرده‌اند.

### ۴. عوامل سیاسی

نظام اداری مسئولیت خطیر اجرا و تحقق برنامه‌ها و خط‌مشی‌های تصمیم‌گیرندگان سیاسی را برعهده دارد. از این رو، هرگونه ضعف و ناتوانی در بدنه حرفه‌ای (اجرایی)، چهره بخش سیاسی را مخدوش خواهد کرد؛ زیرا در حقیقت، بیشتر مردم، حکومت و دولت را در پرتو اداره امور عمومی به نظاره می‌نشینند و اداره امور عمومی را همان حکومت یا دولت تصور می‌کنند. به این دلیل، در طول تاریخ مدیران سیاسی به اشکال گوناگون در صدد اعمال و تزریق سیاست‌های خود در بخش اداره عمومی بوده‌اند. پدیده‌ای تحت عنوان سیاست‌زدگی<sup>۱</sup> که درجه‌ای از آن (دخالت سیاست در اداره) به‌عنوان جلوه‌ای از دمکراسی، بوروکراسی را کنترل و به شکل‌گیری بوروکراسی متعهدانه کمک می‌کند. با این حال، در صورت افراط و مقدم شدن منافع سیاسی فردی و حزبی بر منافع عامه - سیاست‌زدگی منفی - کارآمدی نظام اداری با چالش‌های بنیادین مواجه خواهد شد [۱۵]. بررسی فرایند مدیریت بحران در کشور مؤید آن است که مشابه با سایر بخش‌ها، سیاست‌زدگی منفی بر فرایندهای مدیریت بحران سایه افکنده است. از جمله مصادیق این ادعا می‌توان به فقدان عضویت سازمان پدافند غیرعامل کشور در ستاد ملی مبارزه با کرونا در بحیوحه بحران کرونا، انتصاب مدیران فاقد تجربه علمی و تخصصی و... اشاره کرد.

### ۵. بی‌توجهی به مدیریت بحران

یکی از علل تشکیل دولت‌ها، محافظت از شهروندان و جوامع در مواجهه با بحران‌هاست. با این حال، در بسیاری از کشورها<sup>۲</sup> و از جمله ایران؛ غالباً بر مسائل اقتصادی و سیاسی تمرکز کرده و توجه کمتری را به نقاط آسیب‌زا و چالش‌های بالقوه در سایر حوزه‌ها و به‌ویژه مدیریت بحران معمول می‌کنند. ادعایی که شواهد فراوانی در خصوص مغفول ماندن این مقوله مهم در سطوح مختلف وجود دارد. تأخیر در تصویب قانون مدیریت بحران، فقدان تأمین بودجه

#### 1. Politicization

۲. برای اطلاعات بیشتر به منابع ذیل مراجعه فرمایید:

Farazmand Ali (2007), Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management, Public Administration Review, Special Issue, 149-160.

فقیهی ابوالحسن، مدیریت بحران: آموزه‌هایی از تجارب دیگران، کمال مدیریت، شماره ۴ و ۵، ۱۳۸۳

مصوب مدیریت بحران، میزان تخصیص اعتبارات به امر پیشگیری، بی توجهی به موضوع بحران در برنامه‌های توسعه، مغفول ماندن نظارت سازنده و...، از جمله مصادیق بی توجهی به مدیریت بحران است. دولت‌های مختلف، غالباً با تمسک به ادله بیان نشده‌ای چون غیرمترقبه بودن حوادث و سوانح، رویکردی واکنشی به بلایا و بحران‌ها اتخاذ می‌کنند. این در صورتی است که براساس نظریه‌ها و الگوواره‌ها (پارادایم‌های) این حوزه، هیچ حادثه‌ای غیرمترقبه نیست و صرفاً ممکن است رهبران و مدیران به آن فکر نکرده باشند. از منظر دیگر با توجه به ساختار بخشی نظام اداری و نیز حاکمیت نگرش کوتاه‌مدت و مبتنی بر بازدهی سریع و ملموس، دستگاه‌های اجرایی خود را متعهد به نقش آفرینی فعال در حوزه مدیریت بحران و به‌ویژه پیشگیری نمی‌دانند. این کاستی در سطوح دیگری چون جوامع علمی نیز قابل مشاهده است. بررسی و تعمق بر پژوهش‌ها و تحقیقات در حوزه مدیریت بحران مؤید آن است که تا وقتی با بحران جدیدی روبه‌رو نشویم، به دنبال آثار با کیفیت و کاربردی در حوزه مدیریت بحران نخواهیم بود. از این‌روست که انجام پژوهش‌های علمی و شبه‌علمی پس از وقوع بحران کرونا در دستور کار مراکز پژوهشی و دانشگاهی و محققان قرار گرفت. در سطح جامعه نیز، عدم حساسیت مردم به احتمال وقوع بحران؛ در رفتار، اقدامات و نحوه نگرش آنها به زندگی ملموس است. موضوعی که بخشی از آن را می‌توان به عوامل فرهنگی و بخش دیگر را به رویکرد حساسیت‌زدایی و رفتارهای سیاسی نسبت داد.

#### ■ پیشنهادها

با توجه به موارد مطروحه می‌توان اذعان کرد که به‌رغم گذشت بیش از پنج سال، بخش اعظمی از قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) به‌عنوان منشور ساختاری و رفتاری مدیریت سوانح و بلایای غیرمترقبه، اجرایی نشده است. نقیصه‌ای که در مورد قوانین پیشین نیز صادق بوده است. باین‌حال، در آسیب‌شناسی‌های متداول مدیریت بحران در کشور فقدان اجرای قانون و بی‌توجهی به بحران‌چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد و غالباً علت نبود موفقیت‌ها و شکست‌ها را به ضعف ساختاری نسبت می‌دهند. در چارچوب چنین نگرشی طرح‌های فراوانی چون ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران کشور و ارتقای سازمان به معاونت رئیس‌جمهوری مطرح می‌شوند.

از منظری دیگر، تکلیف دولت و سازمان مدیریت بحران کشور بر تدوین حدوداً ۲۳ سند، دستورالعمل و آیین‌نامه ظرف مدت شش ماه از تصویب قانون، شفافیت و برتری قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور بر قانون مدیریت بحران کشور در برخی احکام، ابهام در برخی واژگان و سازوکارها و...، بار دیگر مغفول ماندن مدیریت دانش و بهره‌گیری از رویکردهای علمی در قانونگذاری را هویدا ساخت.

با توجه به موارد مذکور، دو دسته از الزامات و توصیه‌ها به شرح ذیل ارائه می‌شود. دسته اول این توصیه، ناظر بر ضرورت نظارت و کنترل نحوه اجرای قانون مدیریت بحران کشور و الزامات اولیه آن است. دسته دوم پیشنهادها بر موضوع رفع ایرادات و کاستی‌های قانون مدیریت بحران کشور متمرکز است. این دسته از پیشنهادها (پیشنهادهای عملیاتی) غالباً مبتنی بر شواهد و بازخوردهای دریافتی از اجرای قانون مدیریت بحران کشور ارائه می‌شوند.

الف) بایدها و الزامات ناظر بر بهبود فرایند نظارتی و کنترلی بر قانون مدیریت بحران کشور

✓ در شرایط حاضر اهتمام حداکثری بر اجرای قانون مدیریت بحران کشور مهم‌ترین وظیفه قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌های اجرایی است. موضوعی که لازمه آن، تغییر رویکرد منفعلانه به فعالانه در امر نظارت و کنترل توسط مجلس شورای اسلامی و قوه قضائیه است. در حوزه اجرایی نیز، قوه مجریه وظیفه خطیر



اجرای بهینه قانون را برعهده دارد. مسئولیتی که شرط لازم تحقق آن، توجه ویژه و اعتقاد قلبی به اهمیت پیشگیری در بحران، حرفه‌ای‌گرایی و کاهش سیاست‌زدگی منفی در این حوزه است.

در قانون مدیریت بحران کشور، سازوکارهای قانونی مناسبی برای نظارت و ارائه گزارش‌های جامع و مانع پیش‌بینی شده است. با این حال، همانند سایر حوزه‌ها، این بخش از چرخه خط‌مشی‌گذاری عمومی (نظارت و کنترل) کمتر مورد توجه قرار گرفته است. نقیصه‌ای که برآمده از ضعف پاسخ‌گویی سیاسی و حرفه‌ای، نبود مطالبه‌گری فعالانه نهادهای ناظر، ضعف در آسیب‌شناسی و ریشه‌یابی مسائل، ضعف سامانه‌های اطلاعاتی جامع و کارآمد، عوامل فرهنگی، بی‌توجهی ذاتی به بحران و...، مربوط می‌شود. به موازات کارهای فرهنگی، تربیتی و آموزشی، تنظیم قواعد و ضوابط و نظارت مستمر بر به‌کارگیری شایستگان و افراد ذی‌صلاح در حوزه مدیریت بحران، اجرایی نمودن ماده (۲۱) قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) و اطلاع‌رسانی در خصوص آن باید در دستور کار قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی قرار گیرد.

در نگاه کوتاه‌مدت، اهتمام بیشتر به برگزاری جلسات رسیدگی (استماع) و انتشار شفاف آن امری ضروری است. همچنین، با توجه به مشغله‌های فراوان دستگاه‌های اجرایی (به‌ویژه مجلس و قوه قضائیه)، واگذاری مسئولیت تهیه گزارش‌های نظارتی به نهادهای پژوهشی مرتبط (همچون مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی و پژوهشگاه قوه قضائیه) و سایر اندیشکده‌ها و پژوهشکده‌ها و الزام دستگاه‌های اجرایی به ارائه اطلاعات به آنها، امری ضروری است. رویکردی که می‌تواند در قالب برنامه‌های عملیاتی کمیسیون‌ها پیش‌بینی و سپس با تعامل مراکز تحقیقاتی اجرایی شود. نقش آفرینی حداکثری معاونت نظارت مجلس شورای اسلامی و کمیسیون اصل (۹۰) قانون اساسی در خصوص فرایند مدیریت بحران، از دیگر راهکارهای کوتاه‌مدت در این خصوص است.

### ب) پیشنهادهای عملیاتی

بر اساس برخی شواهد، در مقوله‌هایی چون اعلام شرایط اضطراری در مدیریت بحران، قواعد مرتبط با بحران‌های بخشی از جمله بحران امنیتی، بحران‌های مرتبط با سلامت جامعه و...، نیاز به قاعده‌گذاری (قانون و مقررات) است. خلأهای قانونی که نیازمند اقدام عاجل قوای سه‌گانه، مشارکت پژوهشکده‌ها و صاحب‌نظران این حوزه و مطالعات آسیب‌شناسی و تطبیقی جامع است.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، نهادهای مختلفی برای تصمیم‌گیری و راهبری در حوزه‌های مختلف ایجاد شده است. بخشی از این نهادها، همچون مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس شورای اسلامی به‌موجب قانون اساسی تشکیل شده است، و برخی دیگر مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی هماهنگی اقتصادی سران قوا و...، غالباً به‌موجب اقتضائات زمانی و در حوزه‌های خاص، به فرمان و یا تأیید امام خمینی (رضوان‌الله تعالی علیه) و یا مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) ایجاد و یا دامنه وظایف و مسئولیت‌های آنها با تغییراتی مواجه شده است. در بحبوحه بحران کرونا ستاد ملی مبارزه با کرونا به‌عنوان نهادی جدید در خصوص خط‌مشی‌گذاری و راهبری مدیریت بحران مذکور ایجاد شد. رویکردی که **فارغ از برخی ملاحظات حقوقی**، از منظر کارکردی با توجه به وظایف و اختیارات شورای عالی مدیریت بحران، فاقد توجیه علمی بود؛ زیرا تجارب و نظریه‌های علمی مؤید آن است که ایجاد نهادهای جدید، غالباً برآمده از ضعف‌های ساختاری و رفتاری نهادهای موجود است. از این‌رو، برای حاکمیت قانون، تقویت، اصلاح یا بازطراحی مأموریت‌ها، کارکردها، فرایندها و رفتارهای نهادهای موجود ضروری است که مجلس شورای اسلامی نقش فعالانه‌تری در این خصوص ایفا کند.

به‌رغم تصریح قانونگذار بر تجمیع اعتبارات مورد نیاز مدیریت بحران دستگاه‌های اجرایی در فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور»، این امر تاکنون محقق نشده است. از این‌رو، ضمن اعلام این ترک فعل به دولت در تصویب بودجه سال ۱۴۰۴ کشور، این ملاحظه باید مدنظر قرار گرفته و بر اجرای قانون اهتمام ورزید.

✓ تخصیص حداقلی منابع مالی مورد نیاز قانون مدیریت بحران کشور، یکی از معضلات اصلی این حوزه بوده است که مجلس شورای اسلامی باید نظارت بیشتری بر این فرایند داشته و براساس آن، تمهیدات قانونی لازم را در خصوص ترک فعل و یا تصویب بودجه سال‌های آتی اتخاذ کند.

✓ بخشی از ناکارآمدی، ناهماهنگی و آشفتگی در مدیریت بحران کشور به علت نبود تدوین و تصویب اطلس جغرافیایی و اسناد استانی مورد نیاز است. نقیصه‌ای که باید از طریق مجلس پیگیری و دولت (سازمان مدیریت بحران کشور) بدان اهتمام بیشتری را معمول کند.

جدول ۱۲. پیشنهاد توصیه سیاستی

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح	تداوم	
	کوتاه مدت	دستگاه‌های اجرایی نظام اداری	قوای سه‌گانه	تغییر رویکرد منفعلانه به پیش‌دستانه در امر نظارت و کنترل و اجرای بهبود قانون	اهتمام حداکثری بر اجرای قانون مدیریت بحران کشور توسط قوای سه‌گانه و سایر دستگاه‌های اجرایی صورت گیرد	✓		۱
	میان مدت	قوه مجریه و دستگاه‌های اجرایی نظام اداری	قوه مقننه	اقدام عاجل قوای سه‌گانه، مشارکت پژوهشکده‌ها و صاحب نظران این حوزه و مطالعات آسیب‌شناسی و تطبیقی جامع	قوانین و یا مقررات جامعی در خصوص بحران‌های بخشی تدوین شود		✓	۲

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



- [1]. Farazmand Ali. Learning from the Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management, Public Administration Review, Special Issue, pp. 149-160. (2007).
- [2]. Farazmand Ali. Crisis and Emergency Management Theory and Practice, In: Crisis and Emergency Management Theory and Practice, second edition, Taylor & Francis Group. (2014).
- [۳]. پورعزت، علی‌اصغر، فیروزپور، آرین، سعدآبادی، علی‌اصغر. مطالعه و مقایسه رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب، مدیریت سازمان‌های دولتی، شماره ۲، (۱۳۹۲).
- [۴]. ترکیان، مهدی، دانشفرد، کرم‌الله، ولی‌خان، ماشالله. پیلهوری، نازنین. ارائه مدل عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های مدیریت بحران ایران با رویکرد ساختاری تفسیری. مسکن و محیط روستا. دوره ۴۱، شماره ۱۷۸، (۱۴۰۱).
- [۵]. [قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، \(۱۳۸۷\).](#)
- [۶]. باقری، مصباح‌الهدی. جنبه‌هایی از مدیریت بحران پیامبر اکرم (ص)، اندیشه صادق، سال ۲، شماره ۴، (۱۳۸۹).
- [۷]. [قانون مدیریت بحران کشور، \(۱۳۹۸\).](#)
- [۸]. فقیهی، ابوالحسن. مدیریت بحران: آموزه‌هایی از تجارب دیگران، کمال مدیریت، شماره ۴ و ۵، (۱۳۸۳).
- [۹]. هاشمی پطرودی، سیدحمید. جعفرنژاد، احمد. صادقی مقدم، محمدرضا و صفری، حسین. چالش‌های حاکمیت شبکه مدیریت بحران (مطالعه موردی: شهر تهران). مدیریت دولتی، دوره ۹، شماره ۳، (۱۳۹۶).
- [۱۰]. صالحی‌نودز، اسما. یعقوبی، نورمحمد و کیخا، عالمه. طراحی الگوی مدیریت بحران اجتماع‌محور با استفاده از رویکرد فراترکیب. مطالعات مدیریت دولتی ایران، دوره ۴، شماره ۲، (۱۴۰۰).
- [۱۱]. مدیری، محمود. طراحی مدل ساختاری - تفسیری برای چالش‌های اثرگذار در مدیریت بلایا. مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، دوره ۱۰، شماره ۴۱، (۱۳۹۹).
- [۱۲]. پرتال مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قوانین و آیین‌نامه‌های مشروحه در جدول ۲.
- [13]. <https://uclouvain.be/en>.
- [۱۴]. پژوهشکده سوانح طبیعی گزارش عملکرد سال ۱۴۰۲، (۱۴۰۳).
- [۱۵]. [قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، \(۱۴۰۳\).](#)
- [۱۶]. [قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.](#)
- [۱۷]. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، پیشینه پژوهی مدیریت حوادث غیرمترقبه، شماره مسلسل ۱۴۹۱۶، ۱۳۹۵.



#### گزیده سیاستی

خطمشی پژوهی مدیریت بحران در ایران مؤید آن است که به رغم تمهیدات نهادی نسبتاً مناسب، وضعیت مطلوب مدیریت بحران در کشور محقق نشده است.



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)