

# بررسی سیر قانونگذاری و نگاهت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۳/۳

شماره مسلسل: ۲۰۷۴۲

کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

### عنوان گزارش:

بررسی سیر قانونگذاری و نگاهت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی □، راهبردی □، پیش نویس قانون □

### نام دفتر:

دفتر مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)

### تهیه و تدوین کنندگان:

سیدحسین کاظمی (عضو هیات علمی دانشکاه تربیت مدرس)، سعید یوسفوند (کارشناس گروه نظام اداری دفتر مدیریت)

### مدیر مطالعه:

فهیمة غفرانی

### اظهار نظر کنندگان:

سجاد کریمی پاشاکی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، علی جمالی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، حسن کریمی فرد (مدیر گروه دفتر مطالعات سیاسی)، فرشته دستواره (کارشناس دفتر مطالعات سیاسی)، مهسا پایاب (کارشناس دفتر مطالعات زیربنایی)

### همکاران:

الهه السادات میرسلیمی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)، سیروس کشاورز (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت) نسترن پیرکفاش فومنی (کارشناس دفتر مطالعات مدیریت)

### ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی پور، محمد عبدالحسین زاده

### گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

### ویراستار ادبی:

مزگان کاظمی

### واژه‌های کلیدی:

۱. نگاهت نهادی  
۲. نظام مدیریت بحران  
۳. فرایند مدیریت بحران

### تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۰۲/۰۱



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. مفاهیم (تعریف واژگان و چرخه مدیریت بحران).....	۱۰
۴. بخش اول: بررسی تاریخچه قانونگذاری و نگاهت نهادی حوزه مدیریت بحران کشور.....	۱۲
۵. بخش دوم: شناسایی چالش‌ها و کاستی‌ها در سطوح مختلف برخورد با بحران در ایران.....	۲۹
۶. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....	۳۷
۷. پیوست‌ها.....	۳۸
منابع و مآخذ.....	۵۳

## فهرست جداول

جدول ۱. وظایف سازمان مدیریت بحران کشور سخت.....	۲۳
جدول ۲. فعالیت‌های سازمان‌ها در فرایند مدیریت بحران.....	۳۳
جدول ۳. توصیه‌های سیاستی برای ارتقای نظام مدیریت بحران.....	۳۷

## فهرست شکل‌ها

شکل ۱. نگاهت مفهومی پیشنهاد تغییرات نظام مدیریت بحران کشور.....	۸
شکل ۲. نگاهت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور.....	۲۶

## فهرست پیوست‌ها

پیوست ۱. قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی مصوب ۱۸ آذرماه ۱۳۳.....	۳۸
پیوست ۲. آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات.....	۳۸
پیوست ۳. قانون آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی مصوب ۱۳۵۴/۲/۲۳.....	۴۱
پیوست ۴. قانون بیمه محصولات کشاورزی.....	۴۱
پیوست ۵. قانون تشکیل صندوق امداد روستاییان.....	۴۳
پیوست ۶. بخشی از اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی.....	۴۴
پیوست ۷. لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۹.....	۴۵
پیوست ۸. بخشی از اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی.....	۴۶
پیوست ۹. بخشی از اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران.....	۴۶
پیوست ۱۰. مواد (۴۴ و ۱۸۱) قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳).....	۴۷
پیوست ۱۱. آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیر مترقبه.....	۴۷
پیوست ۱۲. بخشی از قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور.....	۴۹
پیوست ۱۳. قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیر مترقبه.....	۵۱



## بررسی سیر قانونگذاری و نگاهت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور

### چکیده



بروز سوانح، اعم از انسانی یا طبیعی، همواره توأم با پیچیدگی و تحمیل هزینه‌های بعضا جبران‌ناپذیر بر زندگی مردم است؛ به همین دلیل این رویدادها نیازمند همکاری شبکه‌ای از بازیگران هستند تا آسیب‌های جانی و مالی ناشی از آنها کاهش یابد و اجتماعات آسیب‌دیده ضمن احیا، تاب‌آوری بیشتری نیز به‌دست آورند. بنابراین مجموعه اقداماتی که در حوزه چرخه مدیریت بحران (پیشگیری، آماده‌سازی، مقابله و بازتوانی) توسط مجموعه‌ای از سازمان و نهادهای حاکمیتی، دولتی و مردمی انجام می‌شود نظام مدیریت سانحه یا نظام مدیریت بحران گفته می‌شود. شناسایی و آسیب‌شناسی این نظام از طریق بررسی قوانین و نگاهت نهادی بازیگران آن موجب هویدایی ظرفیت‌ها و توان عملکردی و همچنین نقاط ضعف کشور در این حوزه حاکمیتی است. بر همین اساس گزارش پیش‌رو با هدف بررسی قوانین و نگاهت نهادی نظام مدیریت بحران کشور و همچنین شناسایی آسیب‌های این حوزه نگاشته شده است. گزارش از دو بخش اصلی تشکیل شده که در بخش اول، سیر تاریخی و قانونی نظام مدیریت بحران کشور تشریح و نگاهت نهادی فعلی کشور ترسیم شده است. سپس در بخش دوم گزارش، چالش‌ها و کاستی‌های سطوح مختلف برخورد با بحران بررسی شده و نقاط ضعف و چالش‌هایی چون بی‌ثباتی و ضعف ساختاری، فقدان مدیریت واحد و پشتیبانی، موازی‌کاری در ساختار کلان مدیریت بحران کشور و درنهایت عدم رعایت اصل وحدت فرمان در نظام مدیریت بحران کشور شناسایی و تحلیل شده است.



### ■ بیان / شرح مسئله

بروز سوانح از انسانی یا طبیعی همواره توأم با پیچیدگی و تحمیل هزینه‌های بعضاً جبران ناپذیر به زندگی مردم است؛ به همین دلیل معمولاً نیازمند همکاری فراسازمانی و فرانهادی شبکه‌ای از بازیگران و کنشگران هستند تا ضمن برنامه‌ریزی پیشگیرانه، ایجاد آمادگی، کاهش ریسک بحران، پاسخ مؤثر و بازتوانی تاب‌آورساز، در این خصوص اقدام کنند. حکمرانی و هماهنگی این شبکه ملی، یکی از اقدامات حاکمیتی مهم هر کشوری است که در صورت کژکاری تبعات جبران‌ناپذیری برای مردم، اجتماعات، دولت و حاکمیت دربر خواهد داشت. ویژگی متمایز این گزارش، نگاه کلان و فراسازمانی به این حوزه و تأکید بر سطح تحلیل شبکه یا نظام مدیریت بحران است که این موضوع، در قالب بررسی بستر و سیر قوانین مرتبط با این حوزه و نگاشت نهادی بازیگران درگیر در آن متجلی شده است. بر این اساس در گزارش پیش‌رو، ابتدا ساختار قانونی و نهادی نظام مدیریت بحران کشور مورد بررسی قرار گرفته و سپس چالش‌ها و نقاط ضعف نهادی نظام مدیریت بحران تحلیل شده است.

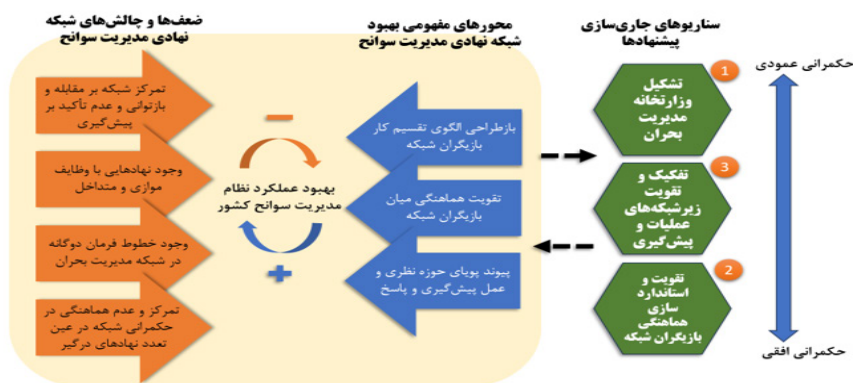
### ■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

- ✓ در ادبیات عامه و اداری کشور تعاریف مختلفی از واژه Disaster وجود دارد که این تشتت واژگانی خود حاکی از وجود نوعی ابهام مفهومی است.
- ✓ دولت، وظیفه اصلی حکمرانی و مدیریت بحران در کشور را برعهده دارد و این وظیفه را در قالب شورای عالی مدیریت بحران به ریاست رئیس‌جمهور یا معاون اول پیگیری می‌کند.
- ✓ وزارت کشور، به‌عنوان بازوی اجرایی دولت در اجرا و همچنین هماهنگی میان کلیه دستگاه‌های دولتی، شهرداری‌ها و هلال‌احمر به‌هنگام بروز بحران و حوادث عمل می‌کند.
- ✓ بی‌ثباتی و ضعف ساختاری نظام مدیریت بحران کشور، زمینه شکل‌گیری سازمان‌ها و قوانین مختلف موازی و هم‌پوشان در حوزه مدیریت بحران طی سال‌های گذشته شده است.
- ✓ ساختار قانونی مدیریت بحران ایران در ظاهر، شورایی و غیرمتمرکز است که وظایف را به سه سطح ملی، استانی و شهرستانی تفویض کرده است؛ اما در عمل این ستادها، توان عملیاتی، آزادی عمل و اختیار چندانی در مواجهه به بحران نداشته و وابسته به قدرت مرکزی هستند.
- ✓ عملکرد متمرکز نظام مدیریت بحران در کشور در عین وجود سازمان‌های متعدد درگیر، ناهماهنگی گسترده و چندبُعدی را در این شبکه به‌وجود آورده است.
- ✓ هماهنگی و ارتباط مناسبی میان مراکز پژوهشی و علمی که در حوزه مدیریت بحران فعالیت دارند با بدنه اجرایی و درگیر در نظام مدیریت بحران وجود ندارد.
- ✓ به‌رغم اینکه در مقام نظر و تقنین، وظایف متعددی در همه فازهای مختلف چرخه مدیریت بحران برای بازیگران پیش‌بینی شده شده؛ اما کماکان مشخص است که نظام مدیریت بحران کشور، یک شبکه واکنشی و متمرکز بر فاز پاسخ و تا حدودی بازتوانی است.
- ✓ فقدان مدیریت واحد و پشتیبانی لازم در شرایط وقوع بحران در نظام مدیریت بحران مشهود است.
- ✓ موازی‌کاری در ساختار کلان مدیریت بحران کشور محسوس است.
- ✓ عدم رعایت اصل وحدت فرمان در مواجهه با بحران هویدا است.
- ✓ وجود خطوط فرمان دوگانه و چندگانه در زمان برنامه‌ریزی و همچنین عملیات نمایان است.

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

تداخل و هم‌پوشانی وظایف درون دستگاه‌های دولتی، سبب عارضه‌های مختلفی چون موازی‌کاری، سیاست‌گذاری و پشتیبانی چندگانه، عدم تخصیص بهینه بودجه و تقسیم بودجه میان سازمان‌های مختلف بدون پاسخ‌گو کردن آنها شده است. مجموع این آسیب‌ها، سبب کاهش عملکرد نظام مدیریت بحران کشور به‌عنوان یک شبکه متشکل از سازمان‌های مختلف شده است (سمت چپ شکل ۱). برای کاستن آثار منفی این مسائل، راهکارهایی در قالب سه سناریو مورد توجه قرار گرفته است: در سناریوی اول که پیشتر نیز در قالب طرح نمایندگان مجلس دنبال شده است می‌توان جایگاه سازمان مدیریت بحران را از طریق ادغام با برخی سازمان‌های دیگر ارتقا داد تا به‌صورت یک وزارتخانه فعالیت‌های خود را دنبال کند (سناریوی ۱، شکل ۱). گرچه این سناریو مورد توجه بوده است، اما باید گفت ساختارسازی صرف این رویکرد چه‌بسا مزیت عملکردی روشنی برای شبکه مدیریت بحران دربر نداشته باشد. در سناریوی دوم، بهبود و استانداردسازی روابط بین بازیگران شبکه بدون ایجاد ساختاری جدید می‌تواند مبنای عمل باشد. در چنین حالتی تدوین استانداردهای عملیاتی، تدوین و ابلاغ اسناد ملی در حوزه مدیریت بحران، برگزاری مانورها، آموزش‌ها، کنفرانس‌ها و نشست‌های مشترک و سایر شیوه‌های تقویت قابلیت‌های تعاملی بازیگران شبکه می‌تواند به این منظور به‌کار گرفته شود. گرچه تقویت هماهنگی و ارتباطات بین‌سازمانی جزء ضروریات بهبود عملکرد شبکه مدیریت بحران است، اما باید گفت این سناریو به‌سبب اینکه توان ساختارسازی یا گروه‌سازی بازیگران شبکه را ندارد، گرچه لازم، اما کافی نیست. در سناریوی سوم (سناریوی مطلوب) که حد واسط تأکید بر حکمرانی عمودی و افقی را اتخاذ کرده است، ضمن پیگیری هدف تقویت تعاملات و هماهنگی درون شبکه، اثربخشی این هماهنگی از طریق تفکیک شبکه به دو خرده شبکه موضوعی افزایش می‌یابد. در واقع مطلوبیت این سناریو ناشی از تأکید واقع‌بینانه و نتیجه‌گرایانه مبتنی بر اصل ایجاد حداقل تغییرات برای کسب حداکثر نتایج است. در واقع در این سناریو، فعالیت‌های نظام مدیریت بحران به دو حوزه عملیاتی و پشتیبانی تقسیم می‌شود. در حوزه عملیاتی، فعالیت‌های مقابله و بازتوانی با بحران انجام می‌شود و در مرحله پشتیبانی، پیشگیری و آمادگی در برابر حوادث انجام می‌گیرد. در این میان، سازمان مدیریت بحران، وظیفه انسجام و تجمیع فعالیت‌های حوزه پیشگیری و آمادگی را برعهده دارد و بدین منظور به‌عنوان یک بازوی عملیاتی زیرمجموعه شورای عالی مدیریت بحران قرار می‌گیرد. فعالیت‌های حوزه پاسخ و عملیات نیز ذیل یک شبکه عملیاتی با محوریت یک سازمان متولی نظیر سازمان آتش‌نشانی قابل تمرکز است. بنابراین، در بخش عملیات با ایجاد سیستم مقابله با بحران حول محور یک سازمان عملیاتی نظیر سازمان آتش‌نشانی می‌توان شبکه سازمان‌های درگیر در عملیات را سامان‌دهی کرد. برای نمونه در کشوری نظیر ژاپن، فعالیت‌های مقابله با بحران حول شهرداری‌ها و سازمان آتش‌نشانی تعریف شده و به‌هنگام بروز حادثه آتش‌نشانی، به‌عنوان مرکز فرماندهی حادثه وارد عمل می‌شود و تمام سازمان‌های درگیر با محوریت این سازمان و براساس استانداردهای آن وارد عملیات می‌شوند. جدایی دو بخش «پیشگیری و آمادگی» از «پاسخ و بازتوانی» توان پیگیری و پیش‌بینی حوادث و همچنین توان اجرایی و عملیاتی نظام مدیریت بحران کشور را بالا برده و این امکان را فراهم می‌کند که سازمان‌ها به‌صورت تخصصی در حوزه کاری خود فعالیت کنند.

شکل ۱. نگاهی مفهومی پیشنهاد تغییرات نظام مدیریت بحران کشور



مأخذ: براساس یافته‌های تحقیق.

## ۱. مقدمه

مدیریت بحران را می‌توان مجموعه اقداماتی نظام‌مند و شده جهت پیشگیری، آمادگی، واکنش و کاهش اثر یک سانحه یا بحران تعریف کرد. این اقدامات، نشانگر مراحل است که به مداخله در قبل، حین و بعد از وقوع بحران اشاره دارد. مدیریت با چنین ماهیتی، علاوه بر تدوین برنامه‌ها و اقدامات اجرایی کارآمد، ترتیبات و تشکیلاتی را می‌طلبد تا بحران در تمامی مراحل اعم از قبل، حین و بعد از وقوع کنترل کرده و خسارت‌ها را به حداقل برساند [۲]. بر همین اساس در کشور ما براساس ماده (۱) قانون مدیریت بحران به منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و بحران و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکام مختلفی وضع شده است [۳]. به همین منظور نیز حاکمیت جهت انجام اقدامات تخصصی در حیطه قانون و پیشبرد فرایند مدیریت بحران سازمان‌های مختلفی تأسیس کرده است که مجموعه این سازمان‌ها نظام مدیریت بحران یا بحران کشور را در مواجهه با حوادث و بحران تشکیل می‌دهد.

■ مدیریت بحران در مقایسه با دیگر شاخه‌های علوم و مهارت‌های بشری در سطح جهان و در ایران نوظهور است و از این رو به تبیین بیشتر و بهتر مفاهیم و نیز شناخت ارتباط آن با دیگر حوزه‌های کاری یک سیستم حکمرانی نیاز دارد. با توجه به این نکته، اندیشمندان در حوزه‌های مختلف با استفاده از رویکردهای متفاوت در پی تبیین، مطالعه و طراحی سیستم‌های بهتر برای توسعه پایدار و زیست ایمن‌تر برای انسان و کل اکوسیستم منطقه بحرانی هستند. یکی از مطالعات مرتبط در این راستا، بررسی و تبیین سیر تطور پیشینه قانونی و نهادی حوزه مدیریت بحران است که هدف اصلی این گزارش محسوب می‌شود. پیشینه نهادی یکی از اجزای ثابت پژوهش‌های کاربردی است که معمولاً با تبیین چرایی تشکیل این نهاد آغاز می‌شود. این نوع مطالعات با کنکاش فلسفه شکل‌گیری و بیان کارکردهای اصلی یک نهاد آغاز شده و تصویر جامعی ارائه می‌دهد که در آن نسبت سازمان‌های فعال در آن حوزه تخصصی و همچنین ارتباطات و فرایندهای سازمانی مشخص شده است. نگاشت نهادی، نقشه‌ای است که بازیگران اصلی و تعاملات آنها را نشان می‌دهد و می‌تواند خلأها و موانع ساختارها را روشن‌تر کند [۴]. بنابراین این گزارش به کمک نگاشت نهادی درک بهتری از روینا (نهادهای) و زیربنای (قوانین) نظام مدیریت بحران و همچنین بینش‌های مفیدی درباره چیدمان خاص نهادی نظام مدیریت بحران کشور برای سیاستگذاری ایجاد می‌کند. در راستای این مسئله، تبیین پیشینه و نگاشت نهادی و قانونی مدیریت بحران کشور و همچنین تحلیل ساختار حاکم بر نظام مواجهه با حوادث و بحران هدف اصلی گزارش پیش‌رو است.

■ در ادامه این گزارش، ابتدا پیشینه پژوهش و واژگان مهم در حوزه بحران و نظام مواجهه با آنها مورد بررسی قرار می‌گیرد و سپس از طریق بخش‌های ذیل اهداف خود را دنبال می‌کند:

### ۱. واکاوی تحولات نهادی و قانونی مدیریت بحران

این بخش با تحلیل تعامل دوسویه «قانونگذاری-ساختار» در دوران معاصر، سیر تغییرات قوانین، اسناد و آیین‌نامه‌های حوزه بحران را بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد چگونه بازنگری‌های حقوقی به شکل‌گیری یا بازآرایی نهادهای مدیریت بحران منجر شده و از سوی دیگر، دو بحران کلیدی به عنوان نقاط عطف، همزمان بر قانون‌گذاری و معماری نهادی تأثیر گذاشته‌اند. در نهایت، نگاشت ساختار کنونی نظام مدیریت بحران ترسیم شده است.

### ۲. شناسایی چالش‌های ساختاری و عملیاتی

بر اساس تحلیل ساختار نهادی موجود، این بخش به تشریح نقاط ضعف سیستم مدیریت بحران ایران می‌پردازد. چالش‌هایی مانند ناهماهنگی بین‌سازمانی، کمبود مکانیزم‌های نظارتی، و ضعف در پیوند «قانون-اجرا» به عنوان موانع اصلی در سطوح مختلف مواجهه با بحران شناسایی و تحلیل شده‌اند.



## ۲. پیشینه پژوهش



## ۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

امامی میبدی (۱۳۹۵) با انتشار گزارشی تحت‌عنوان «پیشینه‌پژوهی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» در مرکز پژوهش‌های مجلس به بررسی پیشینه‌سیاستی برای ارزیابی لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» پرداخته که در این گزارش نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از وضع موجود مدیریت بحران، نتیجه طبیعی قوانین و مقرراتی است که مشخصه‌های اصلی آن بی‌ثباتی ساختاری، ضعف دانش فنی سیاستی، پایین بودن انسجام درونی مصوبات و تنظیم‌گری‌های موازی است.

فرنام (۱۴۰۲) با انتشار گزارشی تحت‌عنوان «بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران» در دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس بر تقدم و صرفه اقتصادی سیاست‌های پیشگیری از بحران به نسبت اقدام‌های پسینی تأکید داشته‌اند با محوریت این استدلال که در مطالعات گوناگون هزینه پیشگیری نسبت به هزینه امداد و به‌خصوص بازسازی کمتر برآورد شده است. در این گزارش با توجه به محدودیت‌های مالی و بودجه‌ای کشور، برخی پیشنهادها ضروری و مورد تأکید است؛ از جمله تأمین منابع پایدار برای جمعیت هلال‌احمر به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین نهادهای مشارکت‌کننده در امدادسانی، ایمن‌سازی و مقاوم‌سازی شریان‌های حیاتی و زیرساخت‌های زیربنایی کشور، بافت‌های ناکارآمد شهری و ساختمان‌های نایمن و بحرانی به میزان حداقل ۱۰ درصد سالیانه به منظور پیشگیری و کاهش تلفات و در نهایت توجه به توسعه زیرساخت‌های لازم جهت پیشگیری، هشدار و پایش در پیش، حین و پس از بحران.

کریمی‌فرد و همکاران (۱۴۰۲) با انتشار گزارشی با عنوان «تحلیل فرایند سیاستگذاری در مدیریت مطلوب بحران» در دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس ضمن تأکید بر آمادگی و پیشگیری، یادگیری سیاسی، ارتباطات و تخصص علمی و هماهنگی در مدیریت بحران، به بررسی نحوه راهیابی و چگونگی توجه به بلایا در چرخه سیاستگذاری عمومی (دستور کار، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی) می‌پردازند، تعارض‌های سیاستگذاران در هر مرحله را بررسی و درس‌آموخته‌هایی برای مدیریت مطلوب بحران را استخراج و پیشنهاد می‌کنند.

شعبان‌زاده (۱۴۰۱) با انتشار گزارشی تحت‌عنوان «ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران» در دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس، موضوع ادغام نهادهای امدادی و تشکیل یک نهاد یکپارچه در نظام مدیریت بحران کشور را بررسی کرده است. در این گزارش، عواملی چون: عدم شمولیت و فراگیری نهادی و کارکردی، عدم کفایت اجرایی در میدان عمل، ناپایداری منابع مالی، مغایرت با [اصل هفتادوپنجم](#) و [یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی](#)، مغایرت با قانون برنامه ششم توسعه و مغایرت با اساسنامه‌های داخلی نهادهای مشمول طرح را از جمله عواملی بیان شده که تشکیل نهاد یکپارچه را با مشکل مواجه می‌کند.

## ۳. مفاهیم (تعریف واژگان و چرخه مدیریت بحران)



خسروی (۱۳۹۶) معتقد است در ایران ابهام زیادی میان واژگان مختلف مربوط به حوزه مدیریت بحران (از جمله واژگان Disaster, Catastrophe, Calamity, Crisis, Emergency, Hazard) وجود دارد. با وجود این، در تعریف Disaster بیان شده است که عامل طبیعی یا انسانی است که بر جامعه یا محیط زیست تأثیر می‌گذارد [۵]. همچنین می‌توان آن را یک رویداد ناگهانی پیش‌بینی نشده با علل طبیعی، فناورانه یا اجتماعی دانست که منجر به ویرانی، تلفات یا خسارت می‌شود. رویدادی که قابل مشاهده است و جوامع و گروه‌های اجتماعی به سبب آن متحمل خسارت فیزیکی، تلفات یا اختلال در عملکرد روزمره‌شان می‌شوند [۱].

تعاریف مختلف از واژه Disaster بر سطح و میزان توجه به رویدادها تأثیر می‌گذارد. چراکه این تعاریف در نحوه مواجهه با مفاهیم تفاوت ایجاد می‌کند و گستره و نوع واکنش برای رسیدگی به مشکل را مشخص می‌سازد [۱]. بر همین اساس باید منظومه واژگانی مرتبط با این واژه به‌نحوی که ضامن تمایز و معنای واژه سانحه باشد معرفی شود تا مفاهیم این حوزه به‌خوبی درک شود. سه واژه

سانحه<sup>۱</sup> بحران<sup>۲</sup> و فوریت<sup>۳</sup> در ادبیات عامه و اداری کشور وجود دارد که در مواقع و مواضع یکسان به کار برده می‌شوند و وجود این تشبث وازگانی خود یک ضعف گفتمانی در ادبیات اداری کشور است و می‌تواند نشان از آسیب‌های ساختاری در سیستم مدیریت بحران کشور باشد. با این حال تفاوت‌های مهم میان «بحران»، «فوریت» و «سانحه» در ادامه گزارش و تشریح است. بحران، وضعیتی برآشوبنده<sup>۴</sup> است که عملکرد یا موجودیت یک سازمان یا اجتماع یا دولت را تهدید می‌کند و تقریباً می‌تواند هر چیزی باشد و از سوی هر کسی و هر جایی و هر زمانی نشئت گیرد. بنابراین منشأ بحران می‌تواند یک سانحه طبیعی، یک تهدید محیطی، ورشکستگی مالی، حمله تروریستی، اپیدمی یا انفجار یا حتی اختلال در شبکه فناوری اطلاعات باشد. اما نکته این است که بحران معمولاً جمعیت محدود، مشخص و کوچکی را متأثر می‌کند و سه ویژگی اصلی دارد: غیرمنتظره بودن، منحصر به فرد بودن و عموماً غیرقابل کنترل بودن [۶]. در مقابل فوریت‌ها، رویدادهای گسترده‌تر و زینبارتری از بحران‌ها هستند. لذا رفع آنها مستلزم رسیدگی به افراد بیشتر و صرف منابع بیشتر است. فوریت‌ها از وجهی شبیه بحران‌ها هستند. چرا که مستلزم اقدام فوری برای جلوگیری از آسیب شدید به مردم، اموال‌شان و محیط‌شان هستند. در نهایت، بحران از هر دو فوریت‌ها و بحران‌ها گسترده‌تر هستند و رویدادهایی غیرمنتظره‌اند که شهروندان بیشتری را متأثر کرده و برخورد با آنها دشوارتر و پرهزینه‌تر است. از آنجاکه بحران معمولاً در قالب مجموعه‌ای از رویدادها رخ می‌دهند، نه یک رویداد واحد، رفع آنها اغلب نیازمند حمایت ذی‌نفعان گسترده‌تر منطقه‌ای و ملی است [۷].

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، یکی از مفاهیم اولیه در مدیریت بحران، چرخه مدیریت بحران است که مبتنی بر فازهای سانحه صورت می‌گیرد. نخستین بار توسط کار<sup>۵</sup> (۱۹۳۲) مطرح شد. به‌طور کلی از یک سیستم مدیریت یا برخورد با بحران انتظار می‌رود پنج مرحله یا کارویژه‌ای که روی هم رفته آنها را «چرخه مدیریت ریسک سانحه»<sup>۶</sup> می‌خوانند به‌صورت کارآمد و اثربخش ایفا کند. این مراحل به این شرح هستند [۷].

پیشگیری<sup>۷</sup>: این فاز بر پیشگیری از وقوع خطرات<sup>۸</sup> انسانی که عمدتاً ناشی از بحران احتمالی طبیعی یا انسانی نظیر حملات تروریستی باشند تأکید دارد. در این فاز، اقدامات پیشگیرانه به‌منظور فراهم کردن حفاظت دائمی در مقابل بحران برنامه‌ریزی و تمهید می‌شوند. البته همه بحران قابل پیشگیری نیستند، اما می‌توان ریسک خسارت جانی و جراحات را برای نمونه با برنامه‌های تخلیه مناسب، برنامه‌ریزی محیطی، و طراحی استانداردها کاهش داد و محدود کرد.

پیش‌آمادگی<sup>۹</sup>: شامل فعالیت‌هایی نظیر آموزش، تمرین، سیستم‌های هشدار، و انبارش تجهیزات و منابع می‌شود. این فاز در واقع چرخه‌ای مستمر از برنامه‌ریزی، سازماندهی، آموزش، تجهیز، تمرین، ارزیابی و اتخاذ اقدامات اصلاحی است.

کاهش پیامدها<sup>۱۰</sup>: شامل کاهش یا رفع احتمال بروز سانحه یا پیامدهای سانحه است. هدف این مرحله، اتخاذ نوعی پیش‌دستی و مواجهه با یک مخاطره است که آثار آن را به کمترین درجه برساند و ریسک وقوع مجدد سانحه در آینده را کاهش دهد؛ لذا این مرحله می‌تواند شامل اقدامات پیشگیرانه نیز باشد نظیر کدگذاری ساختمان‌ها از حیث مقاومت در برابر زلزله یا رصد داده‌های سیل و نظایر اینها. هدف این فاز در واقع کاهش خسارت جانی و مالی از طریق کاهش و تقلیل اثر و دامنه بحران و فوریت‌هاست.

پاسخ<sup>۱۱</sup>: این مرحله شامل اتخاذ عمل برای کاهش یا حذف آثار<sup>۱۲</sup> بحران رخ داده یا در حال رخداد است تا بدین ترتیب از آسیب جانی بیشتر، خسارت مالی بیشتر، و یا هر دو ممانعت کند. پاسخ اغلب شامل اقدامات امدادی<sup>۱۳</sup> یا واکنشی می‌شود که به نیازهای پزشکی، تغذیه‌ای، سرپناهی، و سلامت و بهداشتی افراد سانحه‌دیده می‌پردازد؛ لذا پاسخ به سانحه غالباً متمرکز بر نیازهای فوری و کوتاه‌مدت است و به همین دلیل گاه «تسکین سانحه»<sup>۱۴</sup> نامیده می‌شود. وظایف فاز پاسخ می‌تواند شامل جستجو و نجات، آتش‌نشانی، خدمات

1. Disaster
2. Crisis
3. Emergency
4. Critical
5. Carr
6. Disaster Risk Management Cycle (DRMC)
7. Prevention
8. Hazards
9. Prepreparation
10. Mitigation



پزشکی فوریتی و تخلیه‌سازی باشند. در این فاز نیروهای نظامی می‌توانند جزء عوامل کمکی اصلی باشند. **بازیابی (بازتوانی):**<sup>۵</sup> شامل بازگرداندن وضعیت افراد آسیب‌دیده از سانحه به وضعیت عادی است. این فاز معمولاً بلافاصله بعد از فاز پاسخ انجام می‌شود و فعالیت‌هایش ممکن است ماه‌ها یا سال‌ها پس از سانحه استمرار داشته‌اند. بازیابی کامل حتی ممکن است چندین سال طول بکشد. باید توجه داشت که بازه زمانی طولانی فعالیت‌های بازتابانه اغلب موجب بروز تعارض میان گروه‌های آسیب‌دیده می‌شود و لذا در این فاز ضروری است که **ارتباطات مستمر** با همه گروه‌ها کماکان برقرار بماند. بنابراین، به‌طور کلی باید گفت مدیریت سانحه یا بحران در ابتدا شامل برنامه‌ریزی و آمادگی برای جلوگیری از بحران‌ها و کاهش عواقب آن است. در گام بعد روند واکنش به سانحه و امدادسانی بر توانایی انسان در کمک به دیگر هم‌نوعان در شرایط طاقت‌فرسای حاصل از بحران تمرکز دارد و در نهایت، بازیابی و بازسازی نشانگر گرایش وجودی انسان برای بازگشت بهتر و قوی‌تر پس از هر مصیبت و فاجعه است. به این ترتیب گستره مدیریت سانحه به سمت احیا و آمادگی بهتر برای مقابله با چالش بعدی و همچنین بازگشت زندگی عادی به حالت پیش از سانحه و بهتر شدن در آینده گسترش می‌یابد [۱].

## ۴. بخش اول: بررسی تاریخچه قانونگذاری و نگاهت نهادی حوزه مدیریت بحران کشور

### ۴-۱. سیر توسعه نهادی و قوانین پیش از انقلاب اسلامی

#### ■ از بلدیة تا آتش‌نشانی

فعالیت‌های حوزه مدیریت حوادث و بحران طبیعی در ایران، ابتدا توسط ادارات مدیریت شهری انجام شده است. تشکیل یکی از این مراکز تحت‌عنوان «**بلدیة**» (شهرداری کنونی) در قالب ۱۰۸ ماده در مجلس شورای ملی مورخ ۱۳۸۵/۰۳/۱۱ با هدف «حفظ منافع شهری و ایفای حواجی اهالی شهرنشین» تصویب شده است. حدود اختیار و وظایف، ساختار اجرایی و سازمانی بلدیة در قالب نظام‌نامه‌ای تدوین شده است که حاکم شهر وظیفه مراقبت از اقدامات آن و تناسب عملکرد بلدیة با نظام‌نامه را برعهده داشته است. بلدیة در حوزه مدیریت بحران و حوادث اقداماتی از قبیل «مراقبت در عدم قحطی آذوقه شهر به وسایل ممکنه»، «مراقبت در رفع تکدی و تأسیس دارالمساکین و دارالعجزة و مریض‌خانه‌ها»، «معاونت در اقدامات حفظ‌الصحة و حفظ دواب و حشم و تأسیس دواخانه‌ها»، «اراضی کوچه‌ها و میدان‌ها و پیاده‌روها و معابر و رودخانه‌ها و سواحل رودخانه‌ها و زیر آب‌ها و غیره هرچند که متعلق به شهر است»، «اقدامات مقتضی بر ضد حریق و سایر بلیات سماوی و ارضی»، «حفظ و مرمت مساجد و مدارس و ابنیه عتیقه» را برعهده داشته است [۸].

در کنار بلدیة «**قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام**» در سال ۱۳۸۶/۰۹/۲۷ به تصویب مجلس شورای ملی رسید که در آن حاکمان به‌عنوان نمایندگان دولت در ولایات مسئول بودند. در این قانون، شرح کاملی از وظایف حاکم و ادارات مختلف تعیین شده است. بخشی از این وظایف در حوزه برخورد با بحران و حوادث طبیعی تعریف شده و به‌موجب این قانون «حاکم باید مراقبت مخصوصی نسبت به جنگل‌های دولتی داشته و آنها را حفظ نمایند» [۹]. همچنین «حاکم باید مراقبت نماید که ادارات اطفائیه در کمال نظم و ترتیب بوده، قواعد راجع به این اداره تماماً به‌موقع اجرا گذارده شود». طبق این قانون، حاکمان که با تمام قدرت و اختیارات داده شده برای «حفظ نفوس» و «کمک به درماندگان» اقدام نکرده باشند، بعد از ثبوت تقصیر، به مجازاتی از توبیخ تا عزل و محاکمه در دادگاه محکوم می‌شدند. علاوه بر وظایف حاکم در این قانون برای ادارات مختلف وظایف تخصصی تعریف شده که یکی از این ادارات مجلس بلوکی است. برخی وظایف این اداره در **ماده (۲۲۱)** این قانون عبارت است از: «مساعدت به اداره اطفائیه و جلوگیری از حریق در بیابان‌ها، جنگل‌ها و غیره»، اقدامات لازمه برای جلوگیری از امراض مسریه موافق دستورالعمل‌های اداره

1. Response
2. Impact
3. Relief
4. Disaster Relief
5. Recovery

حفظالصحه و نظارت اجرای قوانین حفظالصحه»، «اقدامات لازمه برای رفع امراض مسریه در میان حشم و دواب»، «مراقبت در اینکه حریق یا طغیان آب اتفاق نیفتد و اقداماتی لازمه در این باب به عمل آید» [۹].

تشکیل «انجمن بلدیة» و تدوین «[قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام](#)» گرچه بعضی وظایف حوزه مدیریت بحران و بلایای طبیعی را شامل می‌شد؛ اما در این ادارات هیچ‌کدام از حوادث و بحران به‌صورت اختصاصی مدیریت نشد؛ تنها سازمانی که به‌صورت تخصصی جهت انجام امور مربوط به یکی از حوادث (آتش‌سوزی) تأسیس شد اداره اطفائیه بود. نخستین اداره اطفائیه ایران در شهر تبریز در اردیبهشت‌ماه سال ۱۲۹۶ تأسیس شد. دومین و سومین واحد آتش‌نشانی کشور، با توجه به ضرورت حفظ چاه‌های نفت مسجدسلیمان و پالایشگاه آبادان، توسط انگلستان در خوزستان تأسیس شد. فعالیت‌های حوزه اداره اطفائیه بعد از شروع سلطنت رضاخان در سال ۱۳۰۳ از حیث تأمین تجهیزات و اعزام افراد به دوره‌های آموزشی تقویت شد تا اینکه در اواخر سال ۱۳۳۳ شمسی، هنگامی که نیروهای ماهر در حد نیاز تأمین شد عنوان اطفائیه به آتش‌نشانی تغییر یافت و رسماً اداره آتش‌نشانی تهران با سه شعبه در نقاط مختلف تهران فعالیت خود را آغاز کرد [۱۰].

در حال حاضر سازمان آتش‌نشانی در تمام شهرستان‌های کشور به‌عنوان زیرمجموعه شهرداری‌ها تأسیس شده و براساس تقسیم‌بندی استانی برای سازمان آتش‌نشانی هر استان، اساسنامه‌ای مجزا تعریف شده است. با این حال می‌توان گفت وظایفی چون: رعایت اصول، ضوابط و مقررات و منابع برای بازبینی و اصلاح صدور پروانه و گواهی‌های کلیه ساختمان‌ها، بناها و مدیران شهری، شرایط ایمنی شهر، ایجاد سیستم بازرسی ایمنی و آتش‌نشانی با اولویت کلیه ساختمان‌ها و فضاهای شهری پرخطر و نظام‌مندسازی ارائه خدمات ایمنی و آتش‌نشانی، حفظ و نگهداری و اموال شهر از حرکات آتش‌سوزی، شناخت جان‌خطرات و ایجاد راهکارهای مناسب، به‌کارگیری اصول علمی و روش‌های پیشگیرانه حفاظتی، آموزشی، ترافیکی و توسعه خدمات امدادسانی در زمان حوادث غیرمترقبه و همچنین ارتقای سطح کیفی ایمنی شهر و اقدام به نظارت و بازرسی‌های دوره‌ای ضوابط ایمنی و آتش‌نشانی در کلیه ساختمان‌ها، فضاهای شهری، معابر، تجهیزات از جمله وظایفی است که برای سازمان‌های آتش‌نشانی استان‌ها تعریف شده است [۲].

صلیب سرخ، به‌عنوان یک نهاد بین‌المللی برای تخفیف آلام انسانی و پیشرفت بهداشت، با تصویب کنوانسیون مصوب ۱۸۶۴ ژنو پدید آمد. این کنوانسیون در دوره ناصرالدین شاه (۱۸۷۴ میلادی یا آذر ۱۲۵۳) مورد پذیرش ایران قرار گرفت. اما سازمان مربوط به آن یعنی «جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران» در مردادماه سال ۱۳۰۲ طی بخشنامه شماره ۲۴۱ رسماً به عضویت صلیب‌سرخ بین‌المللی درآمد و به استناد همین سند، اساسنامه و نشان آن نیز مورد پذیرش قرار گرفت. این سازمان ابتدا در امور «امدادی و رسیدگی به حال آسیب‌دیدگان در حوادث و بحران گوناگون همچون حریق، زلزله، سیل» و «تأسیسات درمانی برای مقابله با طاعون، وبا و سایر بیماری‌های واگیردار و خطرناک» فعالیت خود را آغاز کرد [۲]. فعالیت‌های جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران تا سال ۱۳۲۰ بیشتر مقابله‌ای بوده است. سپس در سال ۱۳۲۰ دامنه فعالیت‌های این سازمان فراتر رفته و علاوه بر وظایف اصلی مؤسسات صلیب‌سرخ و هلال‌احمر جهانی در سایر رشته‌های خدمات «خیریه» و «امور تربیتی و اجتماعی» فعالیت‌های مختلفی انجام داد. به‌نوعی در این دوره، فعالیت‌های سازمان از حالت مقابله‌ای فراتر رفت و در حوزه پیشگیری از خطرات و بلایای طبیعی فعالیت خود را گسترش داد.

بعد از پیروزی انقلاب اسلامی در بهمن‌ماه سال ۱۳۵۷، دولت ایران در سال ۱۹۸۰ یا تیرماه ۱۳۵۹ رسماً به فدراسیون جهانی اعلام کرد که از این پس به‌جای نماد شیر و خورشید سرخ، همانند دیگر کشورهای اسلامی از «هلال‌احمر» استفاده خواهد کرد و در تاریخ ۱۳۶۲/۰۲/۰۸ نخستین [اساسنامه قانونی جمعیت هلال‌احمر](#) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید [۱۱].

## ■ از تأسیس سازمان دفاع غیرنظامی تا مرکز اطلاعات اورژانس

سازمان دفاع غیرنظامی کشور، اولین سازمان حاکمیتی بود که براساس قانون تأسیس شد تا اختصاصاً مسئولیت حفظ جان و مال مردم از حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه و تقلیل آثار آن را برعهده گیرد. این قانون مورخ ۸ آذرماه سال ۱۳۳۷ براساس قانون مصوب «سازمان دفاع غیرنظامی» به‌منظور حفظ جان و مال مردم از تعرضات هوایی، حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه در وزارت کشور وقت تأسیس شد (پیوست ۱).



براساس قانون «تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی» مصوب ۱۸ آذرماه ۱۳۳۷، کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و ملی و همچنین تأسیسات خصوصی مکلف شدند مقررات مربوط به سازمان دفاع غیرنظامی را اجرا کنند. وزارتخانه‌های کشور و جنگ، مأمور اجرای قانون مذکور شدند و سازمان همچنان که قانون مقرر می‌داشت وابسته به وزارت کشور تأسیس شد. به‌رغم مأموریت این سازمان، قانون «پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل» در سال ۱۳۴۸ تصویب شد که تکالیفی را در خصوص پیشگیری از سیل با محوریت «حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل‌برگردان و کشیدن کانال فاضلاب» برعهده وزارت کشور و شهرداری‌ها می‌گذاشت. بنابراین، این قانون عملاً وارد بخشی از حوزه صلاحیت سازمان دفاع غیرنظامی می‌شد؛ گرچه کماکان وزارت کشور، مسئولیت‌ها را برعهده داشت. شهرداری‌ها نیز نه‌تنها تحت شمول قانون قرار داشتند، بلکه وظایفی نیز از طرف وزارت کشور برعهده آنها قرار گرفته بود. نکته دیگر آنکه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی این بار مکلف شده بودند برای مبارزه با خطر سیل و سایر حوادث طبیعی امکانات خود را نیز در اختیار وزارت کشور قرار دهند. در قانون قبلی، سازمان دفاع غیرنظامی مقررات‌گذار بود و بخش‌های دولتی و خصوصی موظف به اجرای مقررات آن بودند؛ اما این قانون، امکانات بخش دولتی را نیز در اختیار وزارت کشور قرار می‌داد. با اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور در تاریخ ۱۳۵۱/۲/۲۶، این سازمان به نخست‌وزیری وابسته شد و سرپرست آن سمت معاونت نخست‌وزیر یافت. کاهش آثار حوادث از اهداف آن حذف شد و مأموریت آن در حفظ جان و مال مردم به مؤسسات و تأسیسات و منابع مختلف ثروت‌های ملی گسترش یافت. علاوه بر این، استعمال هرگونه سلاح به مخاطراتی که سازمان مسئولیت محافظت از مردم و مؤسسات و منابع در برابر آن را داشت افزوده شد. کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت کماکان موظف به اجرای دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان بودند و همچنین شهرداری‌ها به این فهرست اضافه شدند. آیین‌نامه اجرایی قانون فوق که در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۷ به تصویب کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین رسید (پیوست ۲)، صلاحیت سازمان را به حوادث غیرطبیعی تعمیم می‌داد؛ بخش خصوصی را مجدداً مشمول می‌کرد؛ بار دیگر تقلیل آثار بحران را برعهده می‌گرفت و نقش سازمان را از مقررات‌گذاری تا طرح‌ریزی، هماهنگی، نظارت، هدایت، آموزش و پشتیبانی گسترش می‌داد. این آیین‌نامه، چارچوب منسجمی برای آمادگی مردم و مؤسسات و تأسیسات دولتی و خصوصی در برابر آثار زاینبار ناشی از حوادث طبیعی، بحران غیرمترقبه، حملات هوایی و استعمال هرگونه سلاح و نیز تقلیل تلفات و خسارات آن ترسیم می‌کرد. محور اصلی آن، خود حفاظت و خودیاری از طریق فراگیری آموزش‌های لازم بود که در دو سطح فردی و جمعی باید انجام می‌شد. این کار باید از طریق تشکیل یگان‌های محلی و یگان‌های پشتیبانی صورت می‌گرفت.

نکته مهمی که در این مصوبه باید به آن توجه کرد لزوم تنظیم طرح‌های خدمات امدادی هنگام بروز حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه براساس «آیین‌نامه خدمات امدادی جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران» و همچنین تأیید طرح‌های آمادگی و نجات و امداد دفاع غیرنظامی در برابر خطرات ناشی از سیل توسط شورای «پیشگیری و مبارزه با حوادث فوق‌العاده و طغیان آب‌ها» است. تصریح به این موارد نشان می‌داد که تهیه‌کنندگان آیین‌نامه به‌هم‌پوشانی‌های احتمالی توجه داشته و برای پرهیز از بروز ناهماهنگی این تمهیدات را اندیشیده‌اند. در واقع آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور، الگویی چندوجهی و متمرکز در بالاترین سطح دیوانی از مدیریت دفاع غیرنظامی ارائه می‌داد.

ایجاد واحدهای تشکیلاتی دفاع غیرنظامی در استان‌ها، فرمانداری‌های کل، شهرستان‌ها، شهرداری‌ها و رده‌های دیگر با رعایت حق تقدمی بود که سازمان دفاع غیرنظامی از نظر حساسیت و اهمیت مناطق تشخیص می‌داد. این واحدها در استان‌ها، فرمانداری‌های کل و شهرستان‌ها به‌وسیله سازمان مرکزی دفاع غیرنظامی و در شهرداری‌ها و رده‌های دیگر به‌وسیله شهرداری‌ها و بخش‌های با نظارت واحد تشکیلاتی دفاع غیرنظامی استان یا فرمانداری کل و شهرستان تشکیل می‌شد. استثنای آن، شهرداری پایتخت بود که نظارت بر آن باید توسط سازمان دفاع غیرنظامی کشور صورت می‌گرفت. برای استفاده از قابلیت‌های اجرایی شهرداری‌ها، تمامی امور مربوط به سرویس‌های دفاع غیرنظامی شهرداری‌ها و آموزش، تجهیزات و عملیات آن برعهده خود آنها نهاده شده بود. با تمامی این تدابیر، آیین‌نامه تصریح می‌کرد وظایف سایر سازمان‌هایی که براساس قوانین و مقررات با وظایف سازمان دفاع غیرنظامی ارتباط دارد به جای خود باقی است؛ درحالی‌که برای پرهیز از هم‌پوشانی و مسئولیت‌گریزی، باید روابط میان آنها را مشخص و بر ضرورت هماهنگی آنها با سازمان دفاع غیرنظامی در اجرای وظایف قانونی‌شان تأکید می‌کرد. بدین‌سان، باز هم ریسک ناهماهنگی میان

عملکرد دستگاه‌های دولتی باشد در چارچوب‌های تنظیم‌گری وجود داشت.

با تصویب «[قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی](#)» در تاریخ ۱۳۵۴/۰۲/۲۳ در کنار سازمان دفاع غیرنظامی که سازمان متولی بود، لزوم توجه به آمادگی ملی در قالب این قانون مورد تأکید قرار گرفت و سازمان دیگری به نام «[سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی](#)» زیرمجموعه نخست‌وزیر شکل می‌گیرد (پیوست ۳). در واقع از حیث تقریب می‌توان گفت سازمان دفاع غیرنظامی معادل سازمان مدیریت بحران کشور معاصر و سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی معادل سازمان پدافند غیرعامل امروز کشور است. به‌رغم وجود قانون مؤسس سازمان دفاع غیرنظامی، قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی مصوب ۱۳۵۴/۰۲/۲۳ منشأ تأسیس سازمان جدیدی برای ایجاد آمادگی و هماهنگی در بخش دولتی و خصوصی و شهرداری‌ها شد که بخشی از حوزه مسئولیت سازمان دفاع غیرنظامی را در بر می‌گرفت. این بار نیز همه آنها موظف بودند دستورالعمل‌هایی که به امضای نخست‌وزیر می‌رسید را اجرا کنند؛ گرچه به مرجع تهیه آنها تصریح نشده بود. تعریف یکسانی از «زمان اضطرار» برای هر دو سازمان داده شد. از نظر ساختاری نیز سازمان جدید همانند سازمان دفاع غیرنظامی وابسته به نخست‌وزیری بود. امکانی که برای استفاده از امکانات قبلاً در حدود بخش دولتی در اختیار وزارت کشور بود به همه نیروی انسانی و امکانات و منابع کشور تعمیم‌یافته، ولی این بار در اختیار دولت و نه یک دستگاه مشخص قرار می‌گرفت. با چنین ویژگی‌هایی، از این قانون، انتظاری جزء هم‌پوشانی، مسئولیت‌گریزی و ناهماهنگی نمی‌رفت [۱۲].

دو سال بعد یعنی در سال ۱۳۵۶ سازمان دفاع غیرنظامی که اولین متولی دولتی مقابله با حوادث و بحران و کاهش آثار آن بود به ساختار اولیه‌اش بازگشت و پس از پنج سال مجدداً وابسته به وزارت کشور شد. بدین‌سان، تغییرات ساختاری سازمان متولی این حوزه و تصویب قوانین موازی بارزترین نکته‌ای است که در زمینه نهادی مقابله با حوادث و بحران و کاهش آثار آن به چشم می‌خورد. این وضعیت پس از انقلاب نیز ادامه داشته است.

هم‌زمان با تصویب «[قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی](#)» در سال ۱۳۵۴، حسب وقوع یک حادثه در فرودگاه مهرآباد در سال ۱۳۵۲، سیستم فوریت‌های پزشکی کشور (با مرکز اطلاعات اورژانس) تأسیس و ایران، به‌عنوان چهارمین کشور دارنده خدمات اورژانس پیش‌بیمارستانی در جهان شناخته شد که خدمات آن ابتدا از طریق شماره ۱۲۳ و بعداً ۱۱۵ در کل کشور در دسترس شهروندان قرار گرفت [۱۳]. مرکز اورژانس و پرسنل آن در اوایل انقلاب، فعالانه در امر انتقال و درمان مجروحین انقلاب شرکت داشته و در طول دفاع مقدس نیز خدمات بسیار ارزشمندی را به رزمندگان و ایثارگران ارائه کرد. همچنین اولین ستاد تخلیه مجروحین در فرودگاه‌های کشور نیز در همان زمان راه‌اندازی شد و در این راه شهدا و جانبازان گرانقدری را نیز تقدیم انقلاب کرد و بسیاری از امکانات خود از جمله آمبولانس و تجهیزات خود را از دست داد [۱۴]. همسو با بسیاری ساختارهای مغفول‌مانده پس از انقلاب، اورژانس نیز تا مدت‌ها در کانون توجه خط‌مشی‌گذاری نبود و اولین بار به‌طور جدی پس از انقلاب در قالب ماده (۱۹۳) [برنامه سوم توسعه](#) (۱۳۷۹-۱۳۸۳) طرح پوشش فراگیر فوریت‌های پزشکی مدنظر قرار گرفت و آیین‌نامه‌هایی به‌ترتیب در سال ۱۳۸۱ و سپس در سال ۱۳۸۶ در این خصوص به تصویب هیئت‌وزیران رسید. به‌نظر می‌رسد مصوبات یاد شده به‌خوبی سبب گسترش خدمات اورژانس در ایران شد و آیین‌نامه آن به‌لحاظ تعیین وظایف صائب به‌نظر می‌رسد. در ادامه براساس [ماده \(۷۹\) قانون برنامه ششم توسعه](#) (۱۳۹۶-۱۴۰۲) «سازمان اورژانس کشور» با هدف تسریع در کاهش زمان رسیدن بر بالین بیمار، کاهش مرگ‌ومیر ناشی از تروما، توسعه فراگیر اورژانس هوایی، توسعه فراگیر اورژانس موتوری و تسریع در فرایندهای عملیاتی خدمات فوریت‌های پزشکی و توسعه و راه‌اندازی سامانه پایش داده‌های مراقبت‌های درمانی «MCMC» تشکیل شد.

#### ۲-۴. سیر توسعه نهادی و قوانین پس از انقلاب اسلامی

با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ اما نظام مدیریت بحران کشور دستخوش تغییرات گسترده‌ای شد که در ادامه برخی از تغییرات اصلی تشریح شده است. اکثر سازمان‌های حوزه مدیریت بحران که قبل از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷ تأسیس شده بود با پیروزی انقلاب دستخوش تغییرات مختلف شدند. برخی از سازمان‌ها رسالت خود را حفظ کرده و با اعمال تغییرات محدودی به حیات خود ادامه دادند، اما تعدادی از این سازمان‌ها با هم ترکیب و اساسنامه جدیدی برای آنها تصویب شد. با اعمال این تغییرات برخی



از سازمان‌های که در حوزه مقابله و مدیریت حوادث طبیعی فعالیت می‌کردند منحل و وظایف این سازمان‌ها در دستگاه‌های تازه تأسیس گم شد. همچنین بعضی سازمان‌ها در جهت برخورد با بحران و بلایی طبیعی به‌وجود آمد که شاهد هم‌پوشانی وظایف آنها هستیم. در این تحولات، سازوکارهای تأمین مالی مدیریت بحران نیز دستخوش تغییرات اساسی شد؛ در دوره پیش از انقلاب اسلامی، دو ساختار تأمین مالی اصلی، علاوه بر مصوبات اقتضایی، برای چرخه مدیریت بحران و بحران وجود داشت: [قانون بیمه محصولات کشاورزی](#) مصوب ۲۷ تیرماه ۱۳۵۵ (پیوست ۴) و [قانون تشکیل صندوق امداد روستاییان](#) مصوب ۲۴ بهمن‌ماه ۱۳۵۳ (پیوست ۵). شورای انقلاب در تاریخ ۱۳۵۸/۱۰/۸ از طریق یک لایحه قانون «[لایحه قانونی تشکیل صندوق کمک به تولیدکنندگان خسارت دیده محصولات کشاورزی و دامی و لغو قوانین بیمه کشاورزی و صندوق امداد روستاییان](#)» هر دو سازوکار فوق یعنی بیمه و صندوق را ملغی کرده و بانک تعاون کشاورزی را موظف به تشکیل صندوق ویژه‌ای تحت عنوان «صندوق کمک به تولیدکنندگان خسارت دیده محصولات کشاورزی و دامی» می‌کند. به‌استناد بند آخر همین لایحه قانونی، مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۶۲/۳/۱ مجدداً [قانون به‌روز شده «بیمه محصولات کشاورزی»](#) را تصویب می‌کند. نکته این است که شیوه تأسیس صندوق‌ها بعداً به‌عنوان یک سازوکار و ابزار خط‌مشی مدنظر خط‌مشی‌گذار در حوزه مدیریت بحران قرار می‌گیرد و صندوق‌های دیگری نیز در طول انقلاب اسلامی به این مجموعه اضافه می‌شوند. نمونه این موضوع صندوق بیمه محصولات کشاورزی است که در پیوست ۶ بخشی از اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی بیان شده است.

در ادامه تغییرات و تحولاتی که در مسیر پاسخگویی به بحران‌ها در ایران بعد از انقلاب اسلامی به‌وجود آمد تشریح شده است.

### ■ تشکیل سپاه پاسداران انقلاب اسلامی

از حیث نهادها و ساختارهای مرتبط با مدیریت بحران، پس از پیروزی انقلاب ایران، سازمان‌های «آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی» و «سازمان دفاع غیرنظامی» به‌موجب لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۹/۰۴/۰۴ در سازمان بسیج ملی ادغام شدند و تحت مدیریت واحدی قرار گرفتند (پیوست ۷). همان‌طور که در قوانین مربوط به سازمان دفاع غیرنظامی و سازمان آمادگی ملی و دفاع غیرنظامی رنگ‌بوی جنگ جهانی دوم و جنگ سرد دیده می‌شود (که در سازمان‌های مرتبط با بحران ایالات متحده آمریکا نیز در همان دوره دیده می‌شود) در قوانین مربوط به بسیج ملی رنگ و بوی ایدئولوژی به‌شدت مشهود است و سازماندهی تشکیلاتی جای خود را به‌نوعی سازماندهی انقلابی می‌دهد. در [لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی](#) در سال ۱۳۵۹، پیشگیری و مقابله با هرگونه تهدید و تجاوز نظامی سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و بحران طبیعی به این سازمان تازه تأسیس سپرده شد. این مرتبه سازمان زیرنظر فرمانده کل قوا قرار گرفت، اما باز هم وابسته به وزارت کشور بود. دو ماه بعد، با توجه به تداخل وظایف این سازمان با سازمان‌های دفاع غیرنظامی و آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی، آنها در سازمان بسیج ملی ادغام شدند. این ادغام، مشکل ناهماهنگی ناشی از وجود سه سازمان برای مدیریت حوادث و بحران را حل می‌کرد، اما در نهایت، سازمانی را متولی قرار می‌داد که وظایف و ساختار آن هنوز به تصویب نرسیده بود. لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی دو هفته بعد از مصوبه ادغام به تصویب شورای انقلاب رسید. وظایف این سازمان همچون سازمان‌های قبلی دو وجه نظامی و غیرنظامی را توأمان داشت. سازمان مکلف بود طرح‌ها و برنامه‌های لازم جهت ایجاد آمادگی در مردم به‌منظور پیشگیری از بروز حوادث و مقابله با آثار سوء آن را تهیه و فعالیت‌های مربوطه را در زمان اضطرار هماهنگ کند.

با این حال با تصویب اساسنامه، سپاه پاسداران در سال ۱۳۶۱ (پیوست ۸)، بسیج ملی منحل و سومین جابه‌جایی ساختاری انجام شد. براساس این اساسنامه وظایف مرتبط با حوادث غیرمترقبه به یکی از واحدهای زیرمجموعه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی یعنی «[واحد بسیج مستضعفین](#)» منتقل شد. واحد بسیج مستضعفین تا سال ۱۳۶۹ به کار خود ادامه داد تا اینکه در این سال «نیروی مقاومت بسیج» جایگزین واحد بسیج شد و با ستادی مستقل به‌عنوان یکی از نیروهای پنج‌گانه سپاه مسئولیت انجام کلیه امور مربوط به بسیج را به‌عهده گرفت. در سال ۱۳۸۸ نیز نیروی مقاومت بسیج با فرمان مقام معظم رهبری به «سازمان بسیج مستضعفین» تغییر نام و تشکیلات داد.

[قانون اساسنامه سپاه پاسداران](#) که سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، قلمروی وظایف سپاه در حوزه حوادث و بحران را به مشارکت در عملیات امدادی هنگام بروز حوادث آن‌هم به درخواست دولت در حدی که آمادگی رزمی لازم برای انجام

مأموریت‌های خود را از دست ندهد محدود می‌کرد. بدین‌سان، دیگر سازمانی حاکمیتی که قانون آن را مأمور مقابله با حوادث و بحران و کاهش آثار آنها کرده باشد وجود نداشت؛ بلکه ساختارهایی درون تشکیلات نخست‌وزیری و بعداً ریاست‌جمهوری با اتکا به وزارت کشور و استانداران در مقابله با حوادث و بازسازی ایفای نقش می‌کردند. در پایان سال دهه ۱۳۶۰ نیز مسئولیت این امور از سوی رئیس‌جمهور وقت به وزارت کشور داده شد. این وضعیت تا تصویب قانون «تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی» مصوب ۱۳۷۰/۰۵/۰۹ ادامه یافت.

### ■ جمعیت هلال احمر

پیشتر گفته شد با پیروزی انقلاب اسلامی در تیرماه سال ۱۳۵۹ رسماً به فدراسیون جهانی اعلام شد که ایران از این پس به جای نماد شیر و خورشید سرخ، همانند دیگر کشورهای اسلامی از «هلال احمر» استفاده خواهد کرد و در تاریخ ۱۳۶۲/۰۲/۰۸ قانون «وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر» به تصویب رسید. در ماده‌واحد این قانون، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران (جمعیت سابق شیر و خورشید سرخ ایران) دارای شخصیت حقوقی مستقل است و به کلیه تعهدات و قراردادهای مصوب بین‌المللی مربوط به وظایف و مسئولیت جمعیت‌های هلال احمر و صلیب سرخ جهانی و نیز مقررات اتحادیه جهانی صلیب سرخ و هلال احمر که با سیاست‌ها و قوانین جمهوری اسلامی مغایرت نداشته باشد پایبند بوده و روابط خود را در چارچوب سیاست خارجی کشور با کلیه جمعیت‌های هلال احمر و صلیب سرخ در جهان محفوظ داشته و در مسائل امدادی برون مرزی و درون مرزی و تعهدات مربوط بر طبق اساسنامه‌ای که به پیشنهاد جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و با تأیید وزارت بهداشتی که به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد عمل می‌کند.

طبق قانون «اساسنامه جمعیت هلال احمر» مصوب سال ۱۳۶۷ (پیوست ۹)، این سازمان خیریه‌ای، غیرانتفاعی و دارای شخصیت حقوقی مستقل است؛ خدمت در آن به‌جز برخی از پست‌ها، افتخاری است و هزینه خدمات و کمک‌های امدادی که از جانب دولت به آن محول شده باشد را دریافت می‌کند، اما عزل و نصب رئیس آن با رئیس‌جمهور است؛ ضوابط استخدامی و انتقال کارکنان ثابت آن و رسیدگی به تخلفات آنها همانند وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی بوده و شکایت از تصمیمات و اقدامات آن مشمول قانون و مقررات دیوان عدالت اداری است. گرچه این سازمان از ردیف بودجه نیز برخوردار است، اما این مبالغ تحت‌عنوان کمک به این سازمان ارائه و تصویب می‌شوند. به‌این ترتیب، جمعیت هلال احمر نه کاملاً تابع سازوکارهای سازمان‌های دولتی است و نه می‌توان آن را مستقل از دولت دانست. بنابراین مشخصه‌های سیال آن باعث می‌شود به ایفای نقشی مکمل در کنار سایر سازمان‌ها بپردازد (به‌ویژه از حیث ارتباط با جامعه مدنی و جذب و آموزش نیروی داوطلب) و نتوان مسئولیت اصلی حاکمیت در این باره را برعهده آن قرار دهد.

### ■ بنیاد مسکن انقلاب اسلامی

تغییر مهم و مرتبط دیگر در دوره پس از انقلاب تصویب اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۳۶۶/۰۹/۱۷ توسط مجلس شورای اسلامی است. در ماده (۸) وظایف این اساسنامه آمده است: «تهیه و ارائه طرح‌های لازم برای بازسازی و نوسازی مناطق مسکونی روستایی آسیب‌دیده در اثر جنگ، سیل، زلزله و سایر بحران طبیعی و اجرای آنها با مشارکت مردم و هماهنگی با سازمان‌ها و ارگان‌های ذی‌ربط» همچنین در تبصره این ماده عنوان شده که «دولت موظف است اجرای طرح‌های موضوع این ماده را همراه با اعتبارات مربوطه با رعایت اولویت به بنیاد واگذار نماید». تأسیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و فعالیت در این حوزه، موجب هم‌پوشانی کارکردی و تداخل ساختاری می‌شود. همچنین به‌منظور پاسخ‌گویی به بخشی از نیازهای پژوهشی کشور در زمینه بحران طبیعی، پژوهشکده بحران طبیعی وابسته به بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با هدف توسعه و گسترش پژوهش در زمینه بحران طبیعی و زمینه‌سازی مناسب برای ارتقای فعالیت‌های پژوهشی مرتبط در تاریخ ۱۳۸۲/۱۱/۲۹ تأسیس شد. در اساسنامه این پژوهشکده به‌عنوان زیر مجموعه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی وظایفی چون: «بررسی و شناسایی نیازهای پژوهشی در زمینه بحران طبیعی»، «اجرای طرح‌های پژوهشی، بنیادی کاربردی و توسعه‌ای در زمینه بازسازی و نوسازی مناطق مسکونی روستایی آسیب‌دیده در اثر جنگ، سیل، زلزله و سایر بحران طبیعی و اجرای آنها با مشارکت مردم و هماهنگی با وزارتخانه‌ها سازمان‌ها



و مؤسسات ذی‌ربط»، «فراهم آوردن امکانات لازم و متناسب با فعالیت‌های پژوهشی مرتبط»، «همکاری پژوهشی با دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و پژوهشی کشور به‌منظور ارتقای کیفیت فعالیت‌های پژوهشی در زمینه بحران طبیعی با رعایت قوانین و مقررات مربوط»، «ارائه خدمات مشاوره‌ای به اشخاص حقیقی و حقوقی براساس نتایج فعالیت‌های علمی و پژوهشی و انجام شده»، «انتشار مجلات، کتب علمی و جزوات آموزشی و تولید نرم‌افزار و برنامه‌های رایانه‌ای متناسب با اهداف پژوهش‌شده طبق ضوابط و مقررات مربوط» تعریف شده است. در همین راستا باید گفت برخی از مهم‌ترین اسناد تابعه قانون مدیریت بحران کشور (نظیر سند راهبرد ملی مدیریت بحران) در سال‌های اخیر (۱۳۹۹ به بعد) با همکاری این پژوهش‌شده و سازمان مدیریت بحران تهیه شده‌اند.

#### ۱-۲-۴. نقاط عطف بازتعریف نهادی و قانونی مدیریت بحران: از زلزله رودبار تا بم

ازسوی دیگر باید گفت علاوه بر جنگ و انقلاب، به‌عنوان دو رویداد بزرگ اجتماعی که آثار زیادی بر نظام مدیریت بحران کشور داشتند، بروز بحران طبیعی و نحوه مقابله با آن همیشه مبدأ تحولاتی در نظام مدیریت بحران کشورها بوده است. این بحران پس از انقلاب نیز سبب تحولات مهمی در نظام نهادی و قانونی مدیریت بحران کشور شد. بحرانی که در کشور ما، تغییرات گسترده‌ای در نظام برخورد با بحران پدید آورده زلزله رودبار و منجیل و همچنین زلزله بم است. در ادامه گزارش تغییراتی که به‌موجب این دو حادثه به‌وجود آمده تشریح شده است.

#### ■ زلزله منجیل و رودبار: از سازمان نظام مهندسی ساختمان تا طرح امداد و نجات

نبود هرگونه ساختار منسجم برای مدیریت بحران در کشور و سایر موارد نظیر ساخت‌وسازهای نامناسب ساختمانی سبب شد زلزله منجیل و رودبار در روز پنجشنبه ۳۱ خردادماه ۱۳۶۹ (برابر با ۲۰ ژوئن ۱۹۹۰) که با دامنه جان‌باختگان میان ۳۵ تا ۴۵ هزار نفری، یکی از بزرگ‌ترین بحران طبیعی در کشور محسوب می‌شود به یکی از نقاط عطف تاریخ خط‌مشی‌گذاری مدیریت بحران در کشور بدل شود. زلزله رودبار بی‌تردید تأثیرگذارترین زلزله در زمینه ساخت‌وساز اصولی و مقاوم‌سازی در برابر زلزله و حوادث طبیعی بود و نقطه عطفی در مطالعات زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله در ایران شد، به‌طوری‌که مطالعه زمین‌لرزه بخشی از سرفصل‌های دروس زلزله‌شناسی مهندسی و همچنین پهنه‌بندی خطر زلزله را به‌خود اختصاص داد. برخی دست‌اندرکاران معتقدند این زلزله چنان تأثیرگذار بود که می‌توان گفت، بعد از آن رویداد بود که ستاد مدیریت بحران وزارت کشور شکل گرفت، سازمان نظام مهندسی ساختمان (براساس قانون نظام مهندسی ساختمان مصوب ۱۳۷۱) تأسیس شد، آیین‌نامه‌های ساخت‌وساز مقاوم در کشور تدوین شد و مراکز پژوهشی مرتبط با زلزله بسط و توسعه یافتند. از دیگر دستاوردهای مهم این واقعه برای جامعه علمی و فنی کشور می‌توان به تشکیل نخستین مراکز تحقیقاتی و پژوهشی مرتبط با زلزله، تدوین آیین‌نامه‌ها و مقررات ملی ساختمان و استانداردها اشاره کرد. رخداد زمین‌لرزه رودبار همچنین سبب شد که با کمک بانک جهانی شبکه شتاب‌نگاری مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن تجهیز و توسعه یابد. باید اشاره کرد در همین زمان (حدود یک‌سال قبل از زلزله منجیل و رودبار) با توجه به نگرانی فزاینده درخصوص آثار بحران، مجمع عمومی سازمان ملل با تصویب قطعنامه ۴۴/۲۳۶ دهه ۱۹۹۹-۱۹۹۰ را دهه بین‌المللی کاهش بحران طبیعی<sup>۱</sup> نام نهاد. در این راستا با بهره‌گیری از این رویکردهای جهانی و با توجه به وقوع زلزله رودبار، «[قانون تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی](#)» در سال ۱۳۷۰ تصویب و آیین‌نامه اجرایی آن در تاریخ ۱۳۷۲/۲/۱۲ مصوب شد که براساس آن نهادهای مختلفی در قالب کمیته‌های مختلف این ستاد فعال شدند. به‌موجب این قانون «کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی» به‌منظور مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راهکارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش‌های لایه زمین، نوسانات آب دریاها و دریاچه‌ها و رودخانه‌ها و امثال آن، به ریاست وزیر کشور و عضویت وزرا و مسئولین سازمان‌ها (در غیاب وزرا، معاونین ذی‌ربط شرکت می‌نمایند) و عضویت سازمان هواشناسی کشور، وزارت نیرو، وزارت کشاورزی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت جهاد سازندگی، وزارت راه و ترابری، سازمان برنامه و بودجه، سازمان حفاظت محیط‌زیست، وزارت مسکن و شهرسازی، مؤسسه ژئوفیزیک، جمعیت هلال احمر، سازمان جنگل‌ها و مراتع، وزارت بازرگانی و هر وزارتخانه، مؤسسه، نهاد و نیروهای انتظامی و یا نظامی که ریاست این کمیته حسب ضرورت

مصلحت بدانند، تشکیل می‌شود. باید گفت این کمیته (کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی) که زیرمجموعه وزارت کشور تشکیل شد نیز همسو با تأکیدات سازمان ملل، ماهیتی پژوهشی و مطالعاتی داشت. در این مدت کماکان وظایف عملیاتی در بحران برعهده جمعیت هلال احمر، واحد بسیج مستضعفین (بعدها «نیروی مقاومت بسیج»)، و دفتر حوادث و بحران غیرمترقبه وزارت کشور است. و کماکان توجهی به حوزه ساختاری و سیستم حکمرانی و مدیریت بحران در کشور نمی‌شود. هم‌زمان با وجود کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی و کمیته‌های فرعی آن، سیاست‌های مختلفی در حوزه مدیریت بحران و بلایای طبیعی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور تعریف شد که در ادامه به تفکیک سیاست‌های هر برنامه تشریح شده است.

📌 **قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه کشور (۱۳۷۸-۱۳۷۳) (تشکیل ستاد حوادث غیرمترقبه):** با وجود کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی و کمیته‌های فرعی آن، براساس قانون دوم توسعه ساختار مشابهی با عنوان «ستاد حوادث غیرمترقبه کشور» در وزارت کشور تشکیل شد. نکات مهمی که در حوزه مدیریت بحران این قانون در برنامه دوم توسعه جمهوری اسلامی ایران در بندهای «الف» و «ب» تبصره «۱۵» به این صورت عنوان شده است: دولت موظف است به‌منظور پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه، در طول برنامه دوم، اعتبارات لازم را در اختیار ستاد حوادث غیرمترقبه کشور قرار دهد. این اعتبارات به پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیأت وزیران بین استان‌های آسیب‌دیده توزیع می‌گردد تا توسط ستادهای حوادث استانی به پروژه‌های ذی‌ربط اختصاص داده شود که از میزان بودجه تخصیصی بیست درصد آن بایستی به مطالعه و اجرای طرح‌های پیشگیری اختصاص می‌یافت. از آنجاکه «کمیته کاهش ملی آثار بلایای طبیعی» و «ستاد حوادث غیرمترقبه» تحت رهبری وزارت کشور قرار گرفته‌اند، وظایف کمیته و ستاد هم‌پوشانی دارند بی‌آنکه نسبت میان آنها مشخص شود.

📌 **قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه کشور (۱۳۸۳-۱۳۷۹) (تصویب طرح امداد و نجات):** در این برنامه برای نخستین بار بعد از انقلاب اسلامی تدوین برنامه بر تشکیل ساختار اولویت یافت. به‌موجب این قانون، هلال احمر مأموریت یافت به‌منظور پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی، ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌ها، «طرح جامع امداد و نجات» را با هماهنگی وزارت کشور و بسیج و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تدوین کند و به تصویب هیئت وزیران برساند.

بندهای «۴۴» و «۱۸۱» قانون برنامه سوم توسعه (پیوست ۱۰) نشان‌دهنده پی بردن ساختار حکمرانی کشور بر با وجود خلأ شدید ساختار و نهادی در حوزه مدیریت بحران و بحران است و نقطه عطفی در بازگشت ساختارهای رسمی و منسجم‌تر به این عرصه محسوب می‌شود. یکی از نقاط قوت طرح امداد و نجات، ساختار تقریباً غیرمتمرکز سیاستگذاری و اجرای هر سه مرحله پیشگیری، مقابله و بازسازی مدیریت بحران بود. در رأس آن، ستاد حوادث و بحران غیرمترقبه کشور به ریاست وزیر کشور با عضویت دوازده وزیر و رؤسای هشت سازمان قرار داشت که سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، نظارت و ارزشیابی، پیگیری و پیش‌بینی تأمین اعتبارات و امکانات مالی، بررسی و تصویب پیشنهادها، کارگروه‌های زیرمجموعه ستاد و اعلام وضعیت بحران‌های ملی و استانی برعهده آن بود. با تصویب این طرح در سال ۱۳۸۲/۰۱/۲۳، موضوع مدیریت بحران‌های به‌وجود آمده در ایران وارد مرحله جدیدی شد. این طرح که با امضای مشترک وزارت کشور جمهوری اسلامی ایران، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و ستاد کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران تصویب شد، در همان سال به کلیه سازمان‌ها و ارگان‌های اجرایی در ایران ابلاغ و متولی آن نیز همچنان وزارت کشور قرار داده شد. ستاد حوادث غیرمترقبه که پیش‌تر شکل گرفته در این طرح نیز با عنوان ستاد حوادث و بحران غیرمترقبه در وزارت کشور حفظ شد. با این حال چند ماهی از تصویب این طرح نگذشته بود که زلزله‌ای مهیب در ۵ دی همان سال، در شهر بم حادث شد. به‌رغم ابلاغ دستورهای مقتضی به دستگاه‌های درگیر در ماجرا، همچنان عدم کارایی مناسب به چشم می‌خورد و سازمان‌های درگیر نتوانستند عملکرد مطلوبی را به نمایش بگذارند که این موضوع سبب کنار گذاشتن طرح هنوز آزمون نشده امداد و نجات و سوگردانی به ساختاری دیگر (ستاد پیشگیری و مدیریت بحران) شد.

### ■ زلزله بم: از ستاد پیشگیری تا قانون مدیریت بحران

حدود هشت ماه پس از تصویب طرح جامع امداد و نجات کشور توسط هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۸۲/۰۱/۲۳ زلزله مهیب بم در



کشور رخ می‌دهد که با حدود ۳۴ هزار تا ۵۰ هزار کشته سومین زلزله پرتلفات ایران محسوب می‌شود. در ۴ اسفند ماه سال ۱۳۸۳ نیز زلزله دیگری در زرنند کرمان با تلفاتی حدود هزار نفر و تخریب یا آسیب‌دیدگی حدود هشت هزار ساختمان مسکونی توجهات را به خود جلب می‌کند. یکی از پیامدهای این جریان تصویب «آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه» در تاریخ ۱۳۸۳/۰۴/۰۸ توسط هیئت وزیران است (پیوست ۱۱). در واقع آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران واکنشی به ناکارآمدی ساختار اجرایی طرح جامع امداد و نجات کشور بود که پیش‌تر شرح آن گفته شد.

براساس این آیین‌نامه، ستادی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای کشور، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی، صداوسیما، جمعیت هلال‌احمر و دو نفر متخصص به انتخاب رئیس ستاد تشکیل می‌داد و دبیرخانه آن را در ریاست‌جمهوری مستقر می‌کرد. **با این حال، این ستاد، جایگزین ستاد حوادث و بحران غیرمترقبه کشور نمی‌شد؛ بلکه گذشته از تکرار یا هم‌پوشانی وظایف با آن، راهبری و نظارت و ارزیابی بر ستاد مذکور را برعهده می‌گرفت.** این درحالی بود که اعضای ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه به‌جز معاون اول رئیس‌جمهور و دو متخصص انتخابی وی، عضو ستاد حوادث و بحران غیرمترقبه کشور نیز بودند. به این ترتیب، اشکال آیین‌نامه نه‌تنها افزودن تشکیلاتی بر تشکیلات طرح امداد و نجات با وظایف هم‌پوشان و یا تکراری بود، بلکه اساساً ترکیب اعضا به‌گونه‌ای بود که دست‌کم یکی از آنها را از موضوعیت می‌انداخت. با این حال، ستاد برآمده از آیین‌نامه فوق، نظارت بر حسن اجرای طرح امداد و نجات را نیز برعهده داشت. این موارد، نقص آیین‌نامه را فراتر از حفره‌های اخلاک‌گر می‌برد و آن را بیشتر واکنشی به زلزله بم و ناکارآمدی در واکنش به آن نشان می‌داد.

#### ■ از سازمان مدیریت بحران تا قانون مدیریت بحران

یکی از واکنش‌ها به زلزله بم، **ابلاغ سیاست‌های کلی «پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از بحران طبیعی و حوادث غیرمترقبه»** از جانب مقام معظم رهبری (ابلاغی ۱۳۸۴/۰۶/۲۵ - مصوب ۱۳۸۴/۲/۳) در ماه‌های ابتدایی سال ۱۳۸۴ است. براساس تفسیر بند «۳» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از بحران طبیعی و حوادث غیرمترقبه، «**لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور**» از جانب وزارت کشور وقت تقدیم دولت شد و بلافاصله به تصویب رسید و جهت کسب تأییدیه به مجلس فرستاده شد. در زمستان همان سال مجلس شورای اسلامی آن را تصویب و به قانون تبدیل کرد. به این ترتیب اولین قانون جامع در خصوص مدیریت بحران‌ها در ایران بعد از انقلاب ۱۳۵۷ شکل گرفت. این لایحه در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی طبق اصل هشتاد و پنجم قانون اساسی به تصویب رسید تا به مدت پنج سال به‌طور آزمایشی اجرا شود (پیوست ۱۲). کارکرد تصویب این قانون بیشتر ارتقای تشکیلاتی مدیریت بحران بوده و تعبیه ساختارهای شورایی برای تصمیم‌گیری بود. مطابق این قانون باید گفت تعریف «بحران» از «حوادث» به «شرایط» و افزودن «بازتوانی» به مدیریت بحران، گامی به جلو در جهت تعریف صحیح از مفاهیم بوده است. شورای عالی مدیریت بحران به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت تعدادی از وزرا و معاونان رئیس‌جمهور، رؤسای سازمان‌ها، شهردار تهران، فرماندهان ارشد نظامی و مقاماتی از قوای مقننه و قضائیه به‌منظور هماهنگی و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران تشکیل شد و وظایف و اختیارات آن از سنخ تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی، تنظیم بودجه و اقدامات قانونی برای اموری چون تصویب وظایف دقیق کلیه دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با مدیریت بحران، تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران، تصویب ضوابط و مقررات و تصویب ساختار سازمان مدیریت بحران در سطح ملی و استانی بود. همچنین در این قانون برای سازمان مدیریت بحران وظایفی چون هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادها در مدیریت بحران و ایجاد ساختارها تعریف شده است. تشکیل واحد سازمانی مدیریت بحران در دستگاه‌ها، تشکیل شورای هماهنگی مدیریت بحران در سطح ملی به ریاست رئیس سازمان مدیریت بحران و عضویت معاونان دستگاه‌ها و در سطوح استانی و شهرستانی به ریاست استاندار و فرماندار و تعیین جانشینان آنها، ابزارهایی است که در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران برای غلبه بر مشکل ناهماهنگی پیش‌بینی شده است. بر همین اساس دبیرخانه شورای عالی مدیریت بحران در وزارت کشور مستقر شد. وابستگی این سازمان به وزارت کشور و قائم مقامی وزیر کشور در شورای عالی، ساختار مدیریت بحران را کماکان در وزارت کشور حفظ می‌کرد. سازمان مدیریت بحران همانند شورای عالی مدیریت بحران، هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌ها را برعهده داشت؛ بنابراین، انجام مأموریت

هماهنگی میان دستگاه‌ها در مدیریت بحران خود مستعد ناهماهنگی بود؛ زیرا سازمان می‌توانست آن را در صلاحیت شورا بداند و ترکیب شورا نیز به گونه‌ای است که اساساً مسئولیتی متوجه ارگانی خاص نمی‌کند. سایر وظایف و اختیارات سازمان، آن را در جایگاه تصمیم‌سازی نسبت به شورا و پیگیری مصوبات آن قرار می‌داد. این وظایف از سنخ تدوین سیاست و برنامه و دستورالعمل و ارائه خدمات پشتیبانی بود که به محوری ثابت در قوانین و مقررات این حوزه تبدیل شده است. همانند غالب قوانین و مقررات گذشته، همه دستگاه‌ها موظف به همکاری با سازمان مدیریت بحران بوده و باید به آن گزارش دهند. گرچه، نبود ضمانت اجرایی از یک سو و نامشخص بودن مسئولیت‌ها از سوی دیگر اثربخشی چنین احکامی را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

البته موارد مختلفی نظیر نحوه تعیین و تخصیص منابع و اعتبارات، عدم تمهید تدابیر دقیق و عملیاتی برای سازمان مدیریت بحران، سبب شد سازمان مدیریت بحران در طول این دوره آزمایشی در مدیریت یکپارچه بحران‌ها با چالش مواجه باشد؛ بنابراین دولت باید لایحه جدید را با اصلاحات به منظور تشکیل دائمی این سازمان و قانون ناظر بر آن با تغییرات مدنظر ارائه می‌داد. تا حدی به دلیل تأخیر در این امر مجلس شورای اسلامی ابتکار عمل را به دست گرفت و رأساً قانونی در حوزه مدیریت بحران تصویب کرد که تکالیفی را متوجه دولت می‌ساخت.

در واقع مجلس شورای اسلامی با توجه به محوریت نیافتن سازمان مدیریت بحران در مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه و همچنین عدم هماهنگی و توان دولت در مدیریت بحران‌ها براساس تأکیدات رهبری بر اهمیت مدیریت بحران، قانون «[تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه](#)» را در تاریخ ۱۳۹۲/۰۳/۱۹ تصویب کرد (پیوست ۱۳). با وجودی که تصویب قانون فوق به معنای امکان ایجاد سازوکاری موازی با ترتیبات پیش‌بینی شده در قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» بود، اما محوریت سازمان مدیریت بحران را برای آن حفظ می‌کرد.

در نهایت با توجه به اتمام دوره آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به مدت پنج سال (۱۳۸۷-۱۳۹۲)، لایحه «[مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور](#)» از جانب دولت در تاریخ ۱۳۹۵/۰۴/۲۴ به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و پس از کش و قوس و تأخیر فراوان این لایحه در نهایت در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۲۳ تحت عنوان «قانون مدیریت بحران کشور» از سوی مجلس شورای اسلامی تصویب و ابلاغ شد که در ادامه با تفصیل بیشتری به آن پرداخته شده است.

## ■ قانون مدیریت بحران کشور

به‌طور کلی [قانون مدیریت بحران کشور](#) در حال حاضر به همراه اسناد مصوب متبوعش مهم‌ترین قانون و سند پیشبرد مدیریت بحران در کشور است که در این قسمت به بررسی دقیق‌تر آن پرداخته می‌شود. قانون مدیریت بحران، مجموعه احکامی است که به منظور «ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و بحران و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور وضع می‌شود»<sup>۱</sup> دایره شمول این قانون شامل تمام سازمان‌های و دستگاه‌های زیر مجموعه قوای سه‌گانه و همچنین تمام نهادها و ارگان‌های تابع و وابسته نهاد رهبری می‌شود. یکی از نکات مهمی این قانون، تشریح و الزام به تدوین اسناد ملی و استانی است که با توجه به ماده (۴) این قانون در ادامه بیان می‌شود.

**الف) سند مهم 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 بحران:** 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 بحران را به همراه اقدامات مربوطه بیان می‌کند. این سند با تأیید ستاد ملی به تصویب شورای عالی می‌رسد.

۱ ماده (۱) قانون مدیریت بحران.



پ) **برنامه استانی کاهش خطر حوادث و بحران:** 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 بحران 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 کرده 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 کرده 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 بحران 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 بحران 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.

همچنین این قانون علاوه بر تدوین و به‌روزرسانی اسناد فوق در قالب ساختار سه‌لایه شورای عالی، سازمان مدیریت بحران، و ستاد وظایف مختلفی برای هر کدام تعریف کرده است. **شورای عالی مدیریت بحران کشور** به‌منظور 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: «رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور (رئیس شورا)، وزیر کشور (نایب‌رئیس شورا)، وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزیر راه و شهرسازی، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزیر نیرو، وزیر جهاد کشاورزی، وزیر اطلاعات، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور، رئیس سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، رئیس سازمان (دبیر شورا)، رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، یک نفر از اعضای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و یک نفر از اعضای کمیسیون عمران به انتخاب مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر)، دو نفر از متخصصان مدیریت بحران به پیشنهاد رئیس سازمان، تأیید وزیر کشور و با حکم رئیس‌جمهور، رئیس سازمان بسیج مستضعفین». شورای عالی وظیفه دارد سند راهبرد ملی مدیریت بحران را ظرف مدت سه ماه پس از تدوین، تصویب و به‌روزرسانی کند. همچنین وظیفه دارد برنامه ملی کاهش خطر حوادث و بحران، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی ظرف مدت سه ماه پس از تدوین آنها تصویب و به‌روزرسانی کند. ■ **سازمان مدیریت بحران** در این قانون مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقای اثربخشی آن را برعهده دارد. همچنین در این قانون وظایف سازمان مدیریت بحران به‌شرح ذیل تعریف شده است.

## جدول ۱. وظایف سازمان مدیریت بحران کشور

### وظایف سازمان مدیریت بحران کشور

- (الف) تهیه و تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و بحران، 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 بحران در سطح کشور از جمله تهیه اطلس ملی مخاطرات طبیعی و تدوین برنامه‌های کاهش خطر حوادث و بحران استانی جهت تصویب ستاد ملی.
- (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 سالانه نیازهای مالی، تجهیزات و اقلام امدادی مربوط به مدیریت بحران کشور و اعلام به سازمان برنامه و بودجه 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 ۶ ماه.

مأخذ: همان.



در ادامه این قانون به منظور تسهیل انسجام، هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون در مدیریت بحران، **سنادهای مدیریت بحران** در سطوح ملی، استانی و شهرستانی در سازمان، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها تعریف شده که وظایف هر کدام به شرح ذیل است.

✔ **ستاد در سطح ملی** به ریاست وزیر کشور، دبیری رئیس سازمان وظایفی چون بررسی و تأیید سند راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و بحران، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی جهت تصویب شورای عالی و همچنین بررسی و تصویب ضوابط فنی، فرایندها، دستورالعمل‌ها و استانداردهای موردنیاز در مدیریت بحران و تسهیل هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول و تسریع خدمات‌رسانی در شرایط اضطراری را برعهده دارد.

✔ **ستاد استانی** به ریاست استاندار و ستاد شهرستان به ریاست فرماندار با عضویت مدیران استانی و شهرستانی تشکیل می‌شوند و وظایفی چون بررسی و تصویب برنامه استانی کاهش خطر حوادث و بحران، برنامه استانی آمادگی و پاسخ و سایر برنامه‌های استانی موردنیاز، تسهیل هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول و تسریع خدمات‌رسانی در شرایط اضطراری، اجرای برنامه‌ها و تصمیمات ابلاغی ستاد ملی، سایر مواردی که به تشخیص رئیس ستاد نیاز به هماهنگی و مشارکت دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون دارد، تهیه و تدوین آمار و اطلاعات و میزان خسارت وارده به بخش‌های مختلف بر اثر بحران غیرمترقبه را برعهده دارند.

بنابراین از ویژگی‌های این قانون ایجاد ساختار سه سطحی با عضویت اکثر سازمان‌های مرتبط و تعیین وظایف سازمان‌ها و وزارتخانه‌های مرتبط است. البته این ویژگی ساختارسازی در تمامی قوانین پیشین نیز دیده می‌شود و از این حیث پیشرفتی را در این حوزه نشان نمی‌دهد. مضافاً اینکه مطابق این قانون وظایف سازمان مدیریت بحران عمدتاً از جنس تدوین و به‌روزرسانی اسناد، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، استانداردها و نظارت و پایش بر اجرای آنهاست. **باید گفت این موضوع سرگستگی اجرایی و وحدت فرماندهی بحران و بحران را در کشور بیش از پیش می‌سازد.** چرا که سازمان مدیریت بحران در این قانون صرفاً نقشی ستادی و هماهنگ‌کننده دارد. البته با توجه به نیرو و توان محدود این سازمان چنین امری دور از انتظار و نامتناسب نیست. این درحالی است که وظیفه هماهنگی‌های انجام وظایف در زمان وقوع بحران با این سازمان است و همچنین این سازمان باید اسناد تابعه قانون را تدوین و تصویب کند. با این حال اعتبارات مربوط به پاسخ در اختیار وزارت کشور (با تأیید سازمان برنامه و بودجه) است و اختیار کل فرماندهی در شورای عالی با رئیس‌جمهور است. در چنین حالتی انتظار می‌رود تفویض اختیارات اجرایی به سطوح پایین‌تر و استانی صورت گیرد که چنین امکانی با توانی کمتر (چه از حیث قانونی چه بودجه‌ای و چه توان اجرایی) در اختیار استان‌ها قرار دارد؛ بنابراین باید گفت اسناد تدوین و تصویب شده توسط سازمان و نظارت این سازمان بر اجرای آنها بدون اینکه بودجه مناسبی برای آنها در نظر گرفته شده باشد، در عمل اثربخشی لازم را نخواهند داشت.

آخرین سازمان فعال در نظام مدیریت بحران کشور که در این گزارش مورد بررسی قرار گرفته **سازمان پدافند غیرعامل کشور** است. یکی از ساختارهای باز تکرار شده در حوزه مدیریت بحران پس از انقلاب اسلامی، تأسیس سازمان پدافند غیرعامل و همچنین بسط راهکار ایجاد صندوق‌های حمایتی در این حوزه است. چنان‌که پیش‌تر گفته شد، در سال ۱۳۳۷ سازمانی برای پدافند غیرعامل در ایران تأسیس شد. «**قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی**» در تاریخ ۱۳۳۷/۹/۱۸ به تصویب مجلس شورای ملی رسید که چندین بار نیز اصلاح شد. اما چنان‌که گفته شد این سازمان در نهایت در سازمان بسیج ملی ادغام شد و می‌توان گفت در واحد بسیج مستضعفین سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مستحیل شد. با این حال بنابه ادعای مطرح شده در تارنمای سازمان پدافند غیرعامل، رهبر معظم انقلاب در سال ۱۳۸۲ دستور تشکیل این سازمان را صادر کردند. البته استدلال متقن‌تر در این خصوص اهمیت پدافند غیرعامل در حفظ و ارتقای امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران است که باعث شده تا در سیاست‌های کلی و قوانین برنامه توسعه کشور مورد توجه و تأکید ویژه‌ای قرار گیرد. در بند «۱۱» ماده (۱۲۱) **قانون برنامه چهارم توسعه** مصوب ۱۳۸۳/۶/۱۱ بر رعایت اصول پدافند غیرعامل در طراحی و اجرای طرح‌های حساس و مهم و یا در دست‌مطالعه و نیز تأسیسات زیربنایی و ساختمان‌های حساس و شریان‌های اصلی و حیاتی کشور و آموزش عمومی مردم توسط دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۱۶۰) این قانون، به‌منظور پیشگیری و کاهش مخاطرات ناشی از بحران غیرطبیعی تأکید شد. آیین‌نامه اجرایی این بند، در تاریخ ۲۲ تیر ماه ۱۳۸۴ به تصویب هیئت‌وزیران رسید. هیئت‌وزیران در مصوبه تاریخ ۲۶ آبان ماه ۱۳۸۷، کارگروهی که رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، وزیر دفاع و

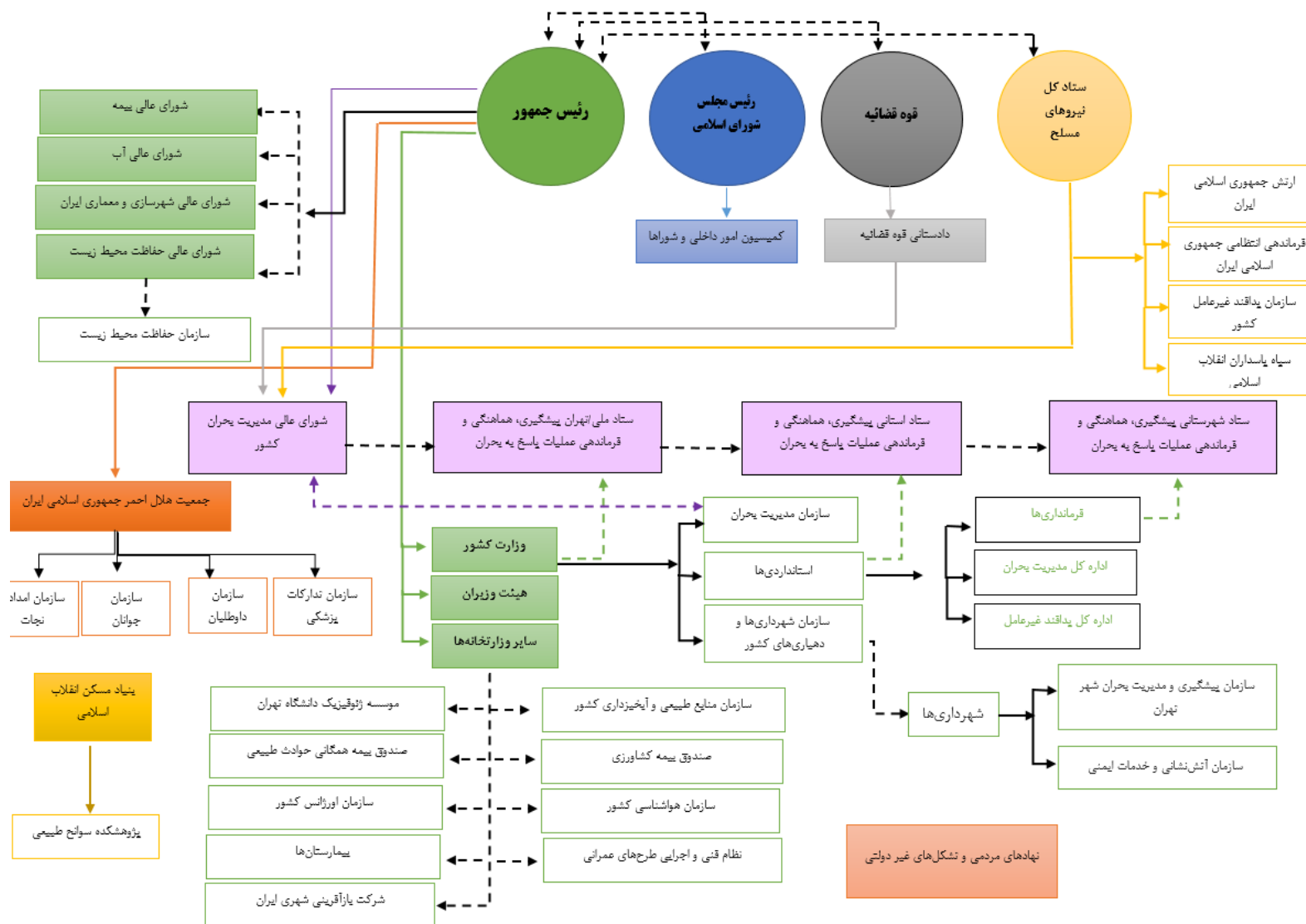
پشتیبانی نیروهای مسلح، وزیر نیرو، معاون وقت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهوری از جمله اعضای آن بودند را به‌عنوان اعضا و نمایندگان ویژه رئیس‌جمهوری در کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور تعیین کرد و همه اختیارات هیئت‌وزیران در امور پدافند غیرعامل و ماده (۱۲۱) قانون برنامه چهارم توسعه به کارگروه مذکور تفویض شد. البته در اصلاح تصویب‌نامه مذکور در ۲۷ بهمن ماه ۱۳۸۷، وزیر کشور به ترکیب اعضای کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور افزوده شد.

همچنین بر مبنای این مصوبه تصمیمات نمایندگان در خصوص امور اجرایی یادشده که با اکثریت آرا اتخاذ می‌شود، در حکم تصمیمات رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران بوده و لازم‌الاجراست و با رعایت ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت قابل صدور خواهد بود و اختیارات هیئت‌وزیران در غیر موارد اجرایی یادشده و نیز اصلاح تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌های مصوب موجود در این خصوص یا مقررات مربوط، به وزرای عضو کارگروه تفویض می‌شود. ملاک تصمیم‌گیری در این موارد، موافقت وزیران عضو کارگروه است و مصوبات آن در صورت تأیید رئیس‌جمهور با رعایت ماده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت‌دولت، قابل صدور خواهد بود. همچنین سیاست‌های کلی نظام در امور پدافند غیرعامل در سال ۱۳۸۹ توسط مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) ابلاغ شد. بر همین اساس نیز در ۱۶ آبان ماه ۱۳۹۱، برای تشکیل سازمان پدافند غیرعامل «طرح سازمان پدافند غیرعامل کشور» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد و اساسنامه سازمان را مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) در ۱۳۹۳/۰۹/۱۷ تصویب کرد. در نهایت در تاریخ ۱۴۰۲/۰۶/۰۱ [قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور](#) به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.

باید گفت شیوه تعریف اختیارات و وظایف این سازمان به‌شدت نسبت به سازمان مدیریت بحران کشور هم‌پوشان، متوازی و حتی برتری دارد. مطابق ماده (۱۳) اساسنامه سازمان، رئیس سازمان توسط مقام معظم رهبری منصوب می‌شود. از سوی دیگر، مطابق تبصره «۱» ماده (۸) اساسنامه، مصوبات کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور با ابلاغ دبیر کمیته دائمی برای کلیه دستگاه‌ها و نهادها لازم‌الاجراست. و از طرفی دیگر مطابق بند «۱» ماده (۲۰)، «بودجه جاری سالانه سازمان در ردیف اعتبارات ستاد کل نیروهای مسلح برآورد و تأمین اعتبار می‌گردد» و از طرف دیگر، سازمان‌ها و دستگاه‌ها و در واقع دولت مکلف به تأمین اعتبار بودجه طرح‌های پدافند غیرعامل است.

با توجه به بستر قانونی بررسی شده و نهادهای حاصل شده از آن و رسوب یافته و اصلاح‌شده در طی زمان، می‌توان شبکه سازمان‌ها و نهادهای دخیل در امر مدیریت بحران کشور را در قالب نگاشت نهادی زیر ارائه کرد.

شکل ۲. نگاهت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور



## ■ جمع‌بندی بخش اول: نگاشت نهادهی شبکه مدیریت بحران کشور

در رأس ساختار نهادهی نظام مدیریت بحران کشور شاهد اقدامات سه قوه اصلی کشور هستیم که البته عمده وظایف حوزه مدیریت بحران در اختیار دولت است. دولت به ریاست رئیس‌جمهور کانون اصلی مدیریت بحران و بلاياست و قوه قضائیه، قوه مجریه و ستاد نیروهای مسلح از طریق شورای عالی مدیریت بحران کشور اقدامات خود را با دولت هماهنگ می‌کنند.

دولت به‌عنوان بزرگ‌ترین دستگاه اجرایی کشور وظیفه اصلی مدیریت بحران و بلايای طبیعی در کشور را برعهده دارد؛ بر همین اساس رئیس‌جمهور یا معاون اول او، رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور است. این شورا، عالی‌ترین شورای مدیریت بحران و بلايا در کشور تعریف شده است. شورای عالی مدیریت بحران در رأس ساختار سیاستگذاری و اجرای مدیریت بحران در کشور قرار گرفته است. فرایند کاری این شورا به‌گونه‌ای است که ابتدا در سازمان زیرمجموعه آن یعنی «سازمان مدیریت بحران کشور» اسناد راهبردی مدیریت بحران، شناسایی و تهیه شده و در ادامه جهت تصویب به شورای عالی مدیریت بحران ارسال می‌شود. در مرحله بعد اعضای شورای عالی مدیریت بحران وظیفه تصویب و به‌روزرسانی این اسناد و همچنین تصویب و اصلاح قوانین حوزه مدیریت بحران را برعهده دارند. برنامه‌ها و سیاست‌های تصویب شده در شورای عالی مدیریت بحران به دستگاه‌های ذکر شده در قانون (قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی و همچنین مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، نیروهای نظامی، امنیتی و انتظامی، کلیه نهادها و واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری با اذن معظم‌له و دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته یا از قوانین و مقررات عام تبعیت کنند و مؤسسات و شرکت‌های وابسته یا تابعه آنها) ابلاغ و اجرایی کردن آن لازم‌الاجراست.

در ادامه سازمان مدیریت بحران وظیفه پیگیری سیاست و برنامه‌های تصویب شده شورای عالی مدیریت بحران را برعهده دارد. این سازمان فعالیت‌های مختلفی در فرایند مدیریت بحران کشور انجام می‌دهد که پیش‌تر شرح آن بیان شد، اما ساختار اجرایی این سازمان جهت تسهیل انسجام، هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت دستگاه‌ها و نهادهای مشمول قانون مدیریت بحران و همچنین در جهت اجرای مصوبات شورای عالی مدیریت بحران مبتنی بر تشکیل ستادهای مدیریت بحران در سه سطح «ملی، استانی و شهرستانی» است که این ستادها به‌ترتیب در «سازمان مدیریت بحران، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها» تشکیل شده است. پاسخ این ستادها به بحران‌های به‌وجود آمده براساس شدت یا میزان بحران است. به این معنا که با بالا رفتن شدت بحران در یک منطقه فرماندهی عملیات پاسخ به بحران از ستاد شهرستان به ستادهای استانی و ملی منتقل می‌شود. علاوه‌بر فعالیت‌های شورای عالی مدیریت بحران کشور سازمان‌های مختلفی در ساختار مدیریت بحران فعالیت دارند که تخصصی‌ترین آنها وزارت کشور است.

عمده فعالیت‌های نظام مدیریت بحران کشور در وزارت کشور تعریف شده است. علاوه‌بر فعالیت‌هایی که عمده آن از طریق سازمان مدیریت بحران پیگیری شده، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور (ذیل معاونت عمران و توسعه امور شهری و روستایی) در وزارت کشور از سازمان‌های دولتی است که در این حوزه اقدامات مختلفی برعهده دارد. این سازمان به‌منظور هماهنگی، هدایت، نظارت، راهبری و پشتیبانی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و مؤسسات، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن تأسیس شده است. مرکز این سازمان در تهران و وظایف استانی آن از طریق استانداری‌ها انجام می‌شود. این سازمان و واحدهای مستقر در استانداری بیشتر به‌عنوان یک پشتیبان برای شهرداری‌ها و دهیاری‌های سطح کشور عمل می‌کند و به دنبال بالابردن سطح کارایی و اثربخشی این سازمان‌ها (شهرداری و دهیاری) است. با تأسیس شهرداری در هر محل - براساس حدنصاب جمعیت محل و همچنین به تشخیص وزارت کشور - وظایف عملیاتی مختلفی در نظام مدیریت بحران به شهرداری‌های محول شده است که برای نمونه در راستای اجرای بند «۱۴» ماده (۵۵) **قانون شهرداری‌ها** وظایفی چون: «ارتقای ایمنی ساختمان‌ها و توانمندسازی شهروندان برای مقابله با حوادث احتمالی، لزوم تأمین زیرساخت‌های حقوقی، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها، فرایندها و منابع برای بازبینی و اصلاح فرایند صدور پروانه و گواهی‌های کلیه ساختمان‌ها، بناها و تأسیسات شهری، حفظ شرایط ایمنی شهر و غیره» در ارتباط با سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری و به‌منظور رعایت اصول، ضوابط و مقررات ایمنی در ساخت‌وسازها و فضاهای شهری تصویب شده است.

علاوه‌بر وزارت کشور، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دیگری در چرخه نظام مدیریت بحران کشور فعال هستند. سازمان اورژانس کشور



به‌عنوان یکی از زیر مجموعه‌های وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی همیشه در خط مقدم مقابله با حوادث و بحران است که وظیفه ارائه خدمات فوریت‌های پزشکی پیش بیمارستانی اورژانس در بحران عمدی و غیرعمدی، حوادث غیرمترقبه، بروز بیماری‌های نوپدید و جدید و بلایای طبیعی و انسان‌ساخت برای آحاد مردم در سطح کشور با هر ملیت و تابعیت در قالب نظام شبکه فوریت‌های قبل از رسیدن بیمار یا مصدوم یا حادثه‌دیده به بیمارستان را برعهده دارد [۲]. همچنین وزارت جهاد کشاورزی یکی دیگر از وزارتخانه‌های دولتی است که در نظام مدیریت بحران کشور از طریق صندوق بیمه کشاورزی - که باهدف انجام بیمه انواع محصولات کشاورزی، دام، طیور، زنبورعسل، کرم ابریشم و آبیان پرورشی در مقابل خسارت‌های ناشی از بحران طبیعی و حوادث قهری نظیر تگرگ، طوفان، باد گرم، خشکسالی، زلزله، سیل، سرمازدگی و یخبندان، آتش‌سوزی، صاعقه، آفات و امراض نباتی عمومی و قرنطینه‌ای، امراض واگیر حیوانی عمومی و قرنطینه‌ای و همچنین بیمه ابنیه، تأسیسات، مستحذات، قنوت، چاه‌های آب کشاورزی، تأسیسات آبیاری، فعالیت‌های کشاورزی و عوامل تولید نظیر ماشین‌آلات، ابزار و ادوات کشاورزی در قبال حوادث بیمه‌پذیر به‌عنوان وسیله‌ای برای نیل به اهداف و سیاست‌های بخش کشاورزی تأسیس شده است - و سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور - باهدف حفظ و حمایت، احیا، توسعه و بهره‌برداری اصولی از جنگل‌ها، مراتع، اراضی جنگلی، بیشه‌های طبیعی، اراضی مستحذات ساحلی، حفاظت و حمایت از آب و خاک کشور از طریق مدیریت علمی بر حوزه‌های آبخیز و رعایت اصول توسعه پایدار - در پیشگیری، آمادگی و بازسازی خسارت ناشی از حوادث و بحران فعالیت‌های مختلفی دارند.

علاوه بر دستگاه‌های درگیر در مدیریت بحران که پیش از این بیان شد، چند شورای عالی به‌عنوان زیر مجموعه رئیس‌جمهور جهت پیشگیری و مقابله با بحران تشکیل شده که در ادامه مشخصات این شوراها به‌صورت خلاصه بیان شده است. شورای عالی بیمه یکی از این شوراهاست؛ از آنجاکه شرکت‌های بیمه جهت بازسازی و بازتوانی و جبران خسارت‌های وارده از بحران و حوادث طبیعی در کشور تأسیس شده‌اند، شورای عالی بیمه جهت ساماندهی ساختار بیمه کشور و همچنین تدوین آیین‌نامه‌های لازم برای هدایت امر بیمه و جبران خسارت مردم به‌نحو مطلوب تشکیل شده است [۱۵]. همچنین شورای عالی حفاظت محیط زیست یکی دیگر از زیرمجموعه‌های ریاست‌جمهوری است که متشکل از وزرای کشاورزی، صنایع، راه و شهرسازی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، رئیس سازمان برنامه و بودجه، رئیس مؤسسه استاندارد و تحقیقات صنعتی، رئیس سازمان حفاظت محیط زیست و چهار نفر از اشخاص یا مقامات ذی‌صلاح است. بازوی اجرایی شورای عالی محیط زیست «سازمان حفاظت از محیط زیست» است که وظیفه حفاظت، بهبود و بهسازی محیط زیست و پیشگیری و ممانعت از هر نوع آلودگی و هر اقدام مخربی که موجب برهم‌خوردن تعادل و تناسب محیط زیست می‌شود، همچنین کلیه امور مربوط به جانوران وحشی و آبیان آب‌های داخلی را برعهده دارد. علاوه بر موارد ذکر شده شورای عالی شهرسازی و معماری ایران به ریاست وزیر مسکن و شهرسازی جهت هماهنگ کردن برنامه‌های شهرسازی به‌منظور ایجاد محیط زیست بهتر برای مردم همچنین به‌منظور اعتلای هنر معماری ایران و رعایت سبک‌های مختلف معماری سنتی و ملی و در نتیجه یافتن شیوه‌های اصولی و مناسب ساختمانی در مناطق مختلف کشور با توجه به شرایط اقلیمی و طرز زندگی و مقتضیات محلی تشکیل شده است. این شورا همچنین وظیفه ارائه سیاست‌های کلی شهرسازی به هیئت وزیران و همچنین بررسی تخصصی لوایح شهرسازی و طرح‌های جامع شهری را برعهده دارد [۱۶].

در نهایت جمعیت هلال‌احمر به‌عنوان یکی از شناخته‌شده‌ترین سازمان‌های مقابله با بحران و بلایای طبیعی (که در اکثر کشورهای جهان نام «صلیب سرخ» شناخته می‌شود) در ساختار نهادی نظام مدیریت بحران کشور فعال است. همان‌طور که پیش‌تر گفته شد جمعیت هلال‌احمر مؤسسه‌ای خیریه، غیرانتفاعی و دارای شخصیت حقوقی مستقل است که وظیفه ارائه خدمات امدادی در هنگام بروز حوادث و بحران طبیعی مانند زلزله و سیل و غیره در داخل و خارج از کشور را برعهده دارد. این سازمان در سه سطح مجمع عمومی، مجامع استانی و شهرستانی فعالیت می‌کند که رئیس آن بنابر معرفی شورای عالی با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود. در ادامه و در قالب بخش یا مرحله دوم این گزارش، با توجه مطالعه ساختار نهادی سازمان‌های درگیر در مدیریت بحران کشور چند نمونه از ضعف‌های نظام مدیریت بحران تحلیل شده است.



## ۵. بخش دوم: شناسایی چالش‌ها و کاستی‌ها در سطوح مختلف برخورد با بحران در ایران

مرور پیشینه سازمانی کشور در حوزه مدیریت بحران نشان می‌دهد به‌رغم اینکه فعالیت‌های کشور در این زمینه بیش از یک قرن می‌گذرد، اما جوهره سیاستگذاری در مرحله ساختار و تشکیلات متوقف شده و همچنین اقدامات کشور در بستر مدیریت بحران به مقابله با بحران و بلایا محدود شده است. قوانین مختلف تصویب شده طی سال‌های گذشته در خصوص مدیریت بحران و بلایا ویژگی‌های چون بی‌ثباتی ساختاری، پراکندگی و عدم هماهنگی بین‌سازمانی، موازی‌کاری، ضعف دانش سیاستی ایجاد کرده که در ادامه این مشخصه‌ها تشریح شده است.

مشخصه اول یعنی بی‌ثباتی و ضعف ساختاری نظام مدیریت بحران کشور، زمینه شکل‌گیری سازمان و قوانین مختلف در حوزه مدیریت بحران طی سال‌ها گذشته بوده است. سازمان‌های تخصصی مدیریت بحران و بلایای طبیعی پیوسته دستخوش تغییرات گسترده‌ای بوده است و به‌تبع شرایط مختلف ظهور و بروز پیدا کرده‌اند. برای مثال با انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ اکثر سازمان‌های تخصصی حوزه مدیریت بحران که در رژیم سابق تشکیل شده بود، حذف یا دستخوش تغییر شد (ادغام سازمان دفاع غیرنظامی کشور و سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی در سازمان بسیج ملی؛ سازمان بسیج ملی بعدها در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ادغام و بیشتر وظایف حوزه مدیریت بحران از اساسنامه آن حذف شد).

بعد از انقلاب با تغییر دولت‌ها و رویکردهای خاص هر کدام از آنها تغییرات مختلفی در ساختار مدیریتی این حوزه به‌وجود آمد (تصویب «[قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی](#)» و انتقال فعالیت‌های مدیریت بحران از وزارت کشور به وزارت رفاه). همچنین اختلافات درون‌سازمانی طی چندین سال گذشته به بی‌ثباتی در این حوزه دامن زده و در تصویب قانون و تشکیل سازمان‌های مختلف نقش داشته است (اختلافات بین دولت نهم و مجلس شورای اسلامی باعث بی‌توجهی به کارکردهای سازمان مدیریت بحران و کنارگذاشتن آن از متن مدیریت بحران و بلایای طبیعی شد). این اختلافات منجر به تصویب قوانین متعدد در نظام مدیریت بحران کشور و همچنین تشکیل ساختارهای سیال در مواجهه با حوادث و بحران در درون کشور شده است. اثبات بی‌ثباتی ساختار نظام مدیریت بحران کشور به‌هنگام بروز حوادث غیرمترقبه مشهود و به‌سادگی قابل رؤیت است. مقابله همه‌جانبه تمام ارکان اجرایی کشور با بحران جزئی به جای مدیریت سیستمی و تخصصی توسط یک دستگاه مؤید این نکته است. نکته دیگری که در بحث ساختار مدیریت بحران کشور باید به آن پرداخته شود عدم هماهنگی سازمان‌های درگیر در چرخه مدیریت بحران<sup>۱</sup> کشور است. عدم هماهنگی بین نهادهای فعال در ساختار مدیریت بحران کشور در مقایسه با ساختار مدیریت بحران کشوری چون آمریکا به‌خوبی نمایان است. در ادامه سعی شده است ضمن مقایسه عملکرد دو کشور در مواجهه با حوادث و بحران، عدم هماهنگی ساختار مدیریت بحران کشور بیان شود.

ابتدا در توضیح شرایط محیطی و ساختار حاکم نظام مدیریت بحران ایالات متحده باید گفت این کشور به‌علت شرایط و موقعیت جغرافیایی همواره در معرض بلایای طبیعی کوچک و بزرگ بوده است؛ بر همین اساس در مواجهه با حوادث و بلایای طبیعی سابقه طولانی داشته و ساختار مدیریتی خود را بارها مورد بازنگری قرار داده است. در سال ۱۹۷۹ در پاسخ به حادثی که در ایالات متحده رخ داد، «فما» یا آژانس مدیریت اضطراری فدرال (FEMA) توسط رئیس‌جمهور جیمی کارتر جهت پاسخ به نیاز روزافزون به یک سیستم متمرکز مدیریت اضطراری در سطح فدرال تأسیس شد. این آژانس برای کمک به مردم و جوامع برای مقابله با بحران طبیعی ایجاد شده و مأموریت آن «کمک به مردم قبل، حین و بعد از بحران» است.

نکته اولی که باید به آن توجه داشت ساختار سازمانی مدیریت بحران طبیعی در فما است. شیوه فعالیت این سازمان غیرمتمرکز است و کشور را به ۱۰ منطقه تقسیم می‌کند که در هر منطقه یک دفتر به‌عنوان نماینده «فما» به‌صورت ثابت فعالیت دارد. تمام اختیارات دفتر مرکزی فما به این دفاتر تفویض شده که توان عملیاتی آن را بالا برده است [۱۷]. در نتیجه، اگر یک فاجعه در یک منطقه خاص اتفاق بیفتد، واکنش و همچنین آماده‌سازی با کیفیتی مشابه دفتر مرکزی در آن منطقه انجام خواهد گرفت. نکته‌ای که در مقایسه با ساختار مدیریت بحران ایران باید به آن اشاره کرد ساختار شورایی مدیریت بحران در کشور بوده که با ساختار منطقه‌ای فما در آمریکا قابل مقایسه است.

1. Disaster Management Cycle



شورای عالی مدیریت بحران کشور (که مقرر است هر سه ماه یکبار تشکیل شود) در رأس مدیریت بحران کشور قرار دارد که فعالیت‌های خود را در سه سطح «ستاد ملی، استانی و شهرستانی» پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران پیگیری می‌کند. ساختار شورایی مدیریت بحران ایران در ظاهر یک سازمان غیرمتمرکز است که وظایف را در سطوح مختلف تعریف و به ستادهای ملی، استانی و شهرستانی تفویض کرده است؛ اما در عمل این ستادها همچون دفترهای مناطق آمریکا توان عملیاتی، آزادی عمل و اختیار چندانی در مواجهه به بحران نداشته و وابسته به قدرت مرکزی هستند. به این معنی که اگر در استان حادثه‌ای رخ دهد و توان مقابله و ظرفیت آن در استان موجود باشد فرماندهی عملیات پاسخ به سانحه در اختیار استاندار نبوده و قدرت مرکزی صحنه را مدیریت می‌کند و همچنین استاندار توان استفاده از تمام ظرفیت استان - مخصوصاً در مورد نیروهای نظامی - را ندارد. البته سیستم غیرمتمرکز فما باعث نشده است که در مواجهه با بحران ناهماهنگ عمل کند. در فما، یک ساختار هماهنگ‌کننده متشکل از نمایندگان چندین بخش و سازمان (دولتی و خصوصی) که قادر به تسهیل آمادگی و ارائه خدمات هستند تشکیل شده است. ساختارهای هماهنگ‌کننده بین آژانس‌های فدرال، مقامات محلی، ایالتی و بومی با سازمان‌های غیرانتفاعی و بخش خصوصی ارتباطات و هماهنگی مداوم ایجاد می‌کنند. همچنین این ساختارهای هماهنگی در مراحل مختلف فرایند مدیریت بحران (پیشگیری، پاسخ، بازسازی و آمادگی) وظیفه هماهنگی نهادهای درگیر با بحران را برعهده دارند. این ساختارها در سطوح مختلف ملی و عملیاتی توان حل مسئله، بهبود دسترسی به منابع، هماهنگی و اشتراک‌گذاری اطلاعات را فراهم می‌کنند. به‌صورت کلی این ساختارها بر اهمیت مشارکت‌های افراد، سازمان‌های اجتماعی، شرکای بخش خصوصی و غیرانتفاعی و نهادهای محلی، ایالتی، قبیله‌ای، سرزمینی و فدرال تأکید کرده که در نهایت در خنثی کردن خسارات بعدی و همچنین مقابله با بحران به فما کمک می‌کند.


در مقابل ساختار متمرکز مدیریت بحران در کشور ما دچار ناهماهنگی گسترده و چندبعدی است. به‌طور مثال ظرفیت‌های مردمی (توانایی، امکانات و دست‌مایه‌های مردم و شرکت‌های خصوصی) و آمادگی اқشار مختلف در مقابله با بحران‌ها و حوادث، سازماندهی نشده است. قبل از حادثه و هنگام بروز حوادث هیچ برآوردی متقن و یکپارچه‌ای از ظرفیت مردم، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد در اختیار نیست که این عدم هماهنگی و عدم سازماندهی این نیروها منجر به ائتلاف منابع و عدم کارایی در این حوزه است. همچنین هماهنگی و ارتباط مناسبی میان مراکز پژوهشی و علمی که در حوزه مدیریت بحران فعالیت دارند با بدنه اجرایی و درگیر در نظام مدیریت بحران وجود ندارد. تدوین اسناد مختلفی چون: برنامه ملی بازسازی و بازتوانی، برنامه ملی آمادگی و پاسخ، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و بحران، سند راهبرد ملی مدیریت بحران که توسط بخش علمی و مراکز پژوهشی تدوین شده نسبت عملیاتی روشنی با سیاست و برنامه‌های تدوین شده در حوزه مدیریت بحران کشور ندارد. علاوه بر موارد فوق در اقدامات اجرایی سازمان‌های درگیر نیز نسبت مشخصی میان اسناد بالادستی سازمان و اقدامات اجرایی آن وجود ندارد. برای نمونه تدوین سیاست‌های مدیریت بحران کشور جزئی از وظایف شورای عالی مدیریت بحران تعیین شده و در ادامه از وظایف سازمان مدیریت بحران است.


نکته‌ای که در اینجا باید به آن توجه کرد این است که چنان‌که گفته شد «فما»ی آمریکا جهت رفع ناهماهنگی بین نظام مدیریت بحران، ساختارهای هماهنگی تأسیس کرده که در همه حوزه‌ها (مقابله، پیشگیری، آمادگی و بازتوانی) فعالیت دارند؛ اما در کشور ما شاید تنها در مقابله با حوادث به‌صورت محدود فعالیت‌های هماهنگ‌ساز انجام شود، برای نمونه در هلال‌احمر سازمان داوطلبان و در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی سازمان بسیج مستضعفین به‌هنگام بروز بحران در جمع‌آوری کمک‌های مردم و اعزام نیروهای داوطلب جهت مقابله با خسارات وارده فعالیت می‌کنند که با توجه به مقطعی بودن این فعالیت‌ها و محدود بودن در حوزه مقابله نمی‌تواند اثرگذاری مثبت و مداوم از آنها انتظار داشت.

علاوه بر موارد گفته شده یکی دیگر از ضعف‌های که در نظام مدیریت بحران کشور وجود دارد فقدان مدیریت واحد و پشتیبانی لازم برای مدیریت بحران است؛ نبود مدیریت واحد و پشتیبانی لازم در شرایط وقوع بحران یکی از دیگر مشکلات مطرح شده است. در حال حاضر شورای عالی مدیریت بحران به ریاست رئیس‌جمهور و سپس وزارت کشور مسئول مدیریت بحران است و سازمان مسئول، سازمان مدیریت بحران کشور بوده که رئیس آن معاون وزیر کشور است. گرچه به‌نظر می‌رسد سازمان مدیریت بحران باید با برهم نهادن اطلاعات، امکان و توان تصمیم‌گیری داشته باشد؛ اما مطابق قانون مدیریت بحران این سازمان بیشتر در نقش مطالعاتی،


نظارتی و هماهنگی باید ایفای نقش کند تا بدین ترتیب مطابق **ماده (۸)** قانون مدیریت بحران کشور «سازمان، که پیش از این به موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ تشکیل شده بود، مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقای اثربخشی آن را برعهده» داشته باشد.

ازسوی دیگر وظایف اجرایی مدیریت بحران برعهده ستادهای مقرر در این قانون ذیل بند «۱۰» گذاشته شده است: «به منظور تسهیل انسجام، هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای مشمول این قانون در مدیریت بحران، ستادهای مدیریت بحران در سطوح ملی، استانی و شهرستانی در سازمان، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها» تشکیل می‌شود که ریاست آنها معمولاً مسئولیت اعلام شرایط اضطراری و مدیریت عملیات را داراست. بنابراین در این قانون، شورای عالی بحران نقش حکمرانی را ایفا می‌کند، سازمان مدیریت بحران نقش مدیریتی را برعهده دارد، و ستادهای مدیریت بحران متولی عملیات و هماهنگی آن با همکاری سازمان‌های درگیر هستند. بر این اساس در حالت ایدئال سازمان مدیریت بحران جایی است که باید توان تصمیم‌سازی حاکمیتی و تصمیم‌گیری مدیریتی را بر پایه دانش و توانمندی با کیفیت بالا و بر پایه به کارگیری نیروهای علمی و فنی با بالاترین کیفیت داشته باشد. در راستای نیل به این افق، این سازمان نیازمند تعریف یک کارراهه ملی مدیریت بحران (که هم اکنون و پس از الزام سازمان‌های استانی و ملی به تشکیل واحد مدیریت بحران، بیشتر میسر است) و همچنین تخصیص بودجه و نظارت بر اجرای طرح‌های کاهش خطرات بحران و پیشگیری و بازتوانی است، اما در حال حاضر و در عمل چنین اختیار و بودجه‌ای برای این سازمان منظور نشده است. از این رو بیم آن می‌رود که ساختار تمهیدی فعلی تفاوتی جزء بر روی کاغذ با ساختار پیشین مبتنی بر ستاد حوادث غیرمترقبه نداشته باشد، یعنی همان ساختار پیشین که براساس قانون طرح جامع امداد و نجات کشور (مصوب ۱۳۸۲) طراحی شد، اما در مواجهه زودهنگام با زلزله بم کارآمد نبود. در نتیجه وجود فرمانده واحد با توان تصمیم‌گیری علمی و دقیق و در سطوح حاکمیتی، یکی از ارکان مهم مدیریت بحران در هر کشوری است، که همچنان در مدیریت بحران کشور ما مفقود است. از جمله چالش‌های دیگر این حوزه نبود پشتیبانی لازم در شرایط بحران است که می‌توان آن را ناشی از وجود مشکلات ذیل دانست:  نبود دستگاه تخصصی متولی و امکانات کافی در امر جستجو و نجات، آواربرداری، حمل‌ونقل، ترابری و شریان‌های حیاتی در زمان بحران؛

 پیش‌بینی نکردن واحد مشخص برای مدیریت بحران در بحث لجستیک و پشتیبانی؛

 غیرمنسجم بودن برنامه بهداشت و درمان در مدیریت بحران؛

 ضعف دسترسی به مناطق محروم و دورافتاده؛

 کمبود پایگاه‌های امدادی آتش‌نشانی و اورژانس از نظر تعداد نیرو، تجهیزات و امکانات.

یکی دیگر از مشخصه‌های ساختار نهادی، کشور موازی‌کاری در ساختار کلان مدیریت بحران کشور است. برای نمونه در سیاستگذاری مدیریت بحران کشور نهادهای مختلف در برهه‌های از زمان دست به سیاستگذاری زده‌اند (تصویب قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه توسط مجلس شورای اسلامی و تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و بعدها قانون مدیریت بحران با محوریت و پیشگامی دولت). گرچه با تصویب قانون مدیریت بحران، شورای عالی مدیریت بحران با ریاست رئیس‌جمهور عالی‌ترین مرکز تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در خصوص بحران و حوادث است؛ اما به هنگام بروز حوادث شاهد عدم کارایی سیاست‌های تدوین این حوزه هستیم. همچنین در حوزه انجام پروژه‌های تحقیقاتی نهادهای مختلفی چون: «سازمان مدیریت بحران، پژوهشکده بحران طبیعی، سازمان پدافند غیرعامل» در حوزه فعالیت علمی مشغول هستند. خروجی فعالیت‌های این مؤسسات در سیاستگذاری و تصمیمات حوزه مدیریت بحران نمود نداشته و صرفاً فعالیت‌های هم‌جنس و موازی است که توسط سازمان‌های مختلفی اجرا می‌شود (حال آنکه این مؤسسات باید در جایگاه مراکز تصمیم‌ساز و مشاوره‌ای باید نقش ایفا کنند).

برای رفع موازی‌کاری و تعریف دقیق وظایف سازمان‌ها به هنگام مقابله با بحران یا در مواقع آماده‌سازی و بازتوانی «برنامه ملی آمادگی و پاسخ» براساس **بند «ت» ماده (۴)** قانون مدیریت بحران کشور تدوین شده است. در ماده (۲) این قانون، در چارچوب سند راهبرد ملی مدیریت بحران تهیه کرده و وظایف و اقدامات دستگاه‌های مسئول و نحوه هماهنگی بین سازمانی را جهت آمادگی مطلوب و پاسخ مؤثر و به‌موقع به حوادث و بحران‌ها تبیین می‌کند. این سند در قالب پنج فصل تدوین شده که در آن «اقدام‌های اولویت‌دار



برنامه ملی آمادگی و پاسخ»، «ساختار، نقش‌ها و وظایف»، «برنامه پاسخ ملی (فعالیت‌های آمادگی و عملیات پاسخ)» و «سازوکار اجرا، پایش و ارزیابی» به تفصیل تشریح شده که متأسفانه در قالب یک سند و برنامه باقی‌مانده و در ساختار قانونی اجرایی نظام مدیریت بحران تصویب و اجرایی نشده است.

#### ■ جمع‌بندی بخش دوم: شناسایی چالش‌ها و کاستی‌ها در سطوح مختلف برخورد با بحران در ایران

در بخش پیشین برخی چالش‌های مهم ناظر به فعالیت شبکه مدیریت بحران در کشور بررسی شدند. برای نمونه یکی از چالش‌های اساسی وجود خطوط فرمان دوگانه و چندگانه در زمان برنامه‌ریزی و همچنین عملیات است. نکته دیگر کانون توجه این شبکه نهادی گسترده و ناهماهنگ است. جدول زیر براساس بررسی وظایف و تکالیف قانونی، نشان می‌دهد هر کدام از بازیگران این شبکه در چه فازی از چرخه مدیریت بحران تعیین نقش شده‌اند.

جدول ۲. فعالیت‌های سازمان‌ها در فرایند مدیریت بحران

بازتوانی	فرایند مدیریت بحران			سازمان	نهاد	
	پاسخ	آمادگی	پیشگیری			
	✓			سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	رهبری	
	✓			ارتش جمهوری اسلامی ایران		
		✓	✓	سازمان پدافند غیرعامل		
	✓			فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران		
✓		✓		بنیاد مسکن انقلاب اسلامی		
✓	✓	✓	✓	شورای عالی مدیریت بحران کشور	ریاست جمهوری	
✓	✓	✓	✓	ستاد ملی / تهران پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران (وزارت کشور)		
✓	✓	✓	✓	ستاد استانی پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران (استانداری‌ها)		
✓	✓	✓	✓	ستاد شهرستانی پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران (فرمانداری‌ها)		
✓	✓	✓	✓	سازمان مدیریت بحران		
✓				شورای عالی بیمه		
✓			✓	شورای عالی حفاظت از محیط زیست		
✓			✓	سازمان حفاظت از محیط زیست		
		✓	✓	شورای عالی شهرسازی و معماری ایرانی		
		✓		شورای عالی آب		
	✓			سازمان اورژانس کشور		
✓		✓	✓	سازمان شهرداری و دهیاری		
				سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران		
	✓			سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی		
			✓	مؤسسه ژئوفیزیک دانشگاه تهران		
	✓			بیمارستان‌ها		
			✓	سازمان هواشناسی (براساس رجوع به قانون مدیریت بحران)		
		✓	✓	سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور		
		✓	✓	شرکت بازآفرینی شهری ایران		
✓				مندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی		
✓		✓		مندوق بیمه کشاورزی		
			✓	کمیسیون امور داخلی و شوراها		مجلس شورای اسلامی

مأخذ: قانون مدیریت بحران کشور.



به‌رغم اینکه در مقام نظر و تقنین، همه نوع وظایفی در همه فازهای مختلف چرخه برای بازیگران پیش‌بینی شده است؛ اما کماکان مشخص است که این شبکه یک، شبکه واکنشی و متمرکز بر فاز پاسخ و تا حدودی بازتوانی است؛ بنابراین به‌رغم اینکه قانونگذار و سیاستگذار در مقام تقنین کوشیده است از طریق ساختارسازی و تأسیس سازمان‌های جدید یا موازی به فازهای مغفول چرخه مدیریت بحران بپردازد یا از طریق تعیین تکالیف مربوطه سازمان‌های فعلی را در این مسیر هدایت کند، اما عملیات شبکه کماکان گویای این است که در عمل روابط بین سازمان‌ها، شیوه تعیین و تخصیص بودجه و همکاری عملیاتی بهبود پیدا نکرده و به سمت فازهای پیشگیری و آمادگی جهت نیافته است. این موضوع، نشان از حاکمیت توجه ساختاری در مقابل توجه فرایندی در حکمرانی شبکه مدیریت بحران و در کلیت سیاستگذاری کشور دارد. تقویت ساختار هیچ‌گاه جایگزین بهبود فرایندها نمی‌شوند (گرچه تأکید روی بهبود فرایندهای بین‌سازمانی بدون برخورداری از ساختار مناسب نیز چه بسا به اتلاف منابع بینجامد). لذا توجه به فرایندهای ارتباطی، توان هماهنگی، و ظرفیت‌های تعامل بین‌دستگاهی در کنار ساختارسازی مناسب (نظیر آنچه در سناریوی دوم این گزارش پیشنهاد شد)، امکان بیشتری برای بهبود عملکرد کل شبکه فراهم می‌آورد. برقراری تعادل میان این دوگانه ساختاری - فرایندی، بیش از قانونگذاری بالادستی نیازمند حمایت تقنینی و سیاستی از ابتکارات پایین‌دستی و جمعی نهادهای درگیر است، به‌طوری‌که اسناد و اقدامات حاکم بر و صادر از شبکه تعامل پویا و سازنده‌ای داشته باشند.

بنابراین، یکی از اقداماتی که برای رفع این آسیب‌پذیری آن پیشنهاد می‌شود تعیین و تدقیق و به عبارتی بازنگری الگوی تقسیم وظیفه در شبکه سازمان‌های درگیر است. تعیین حدود مسئولیت و وظایف سازمان‌های درگیر در نظام مدیریت بحران می‌تواند در بهبود عملکرد این سازمان‌ها و همچنین پاسخ‌گو کردن آنها براساس وظایف محوله اثرگذار باشد. اینکه وظایف سازمان‌ها به‌صورت تخصصی در قالب مراحل فرایند مدیریت بحران (پیشگیری، آمادگی، پاسخ و بازیابی) مشخص شده باشد سبب می‌شود اقدامات سازمان‌های درگیر براساس شاخص‌ها تخصصی حوزه ارزیابی شده و سازمان‌ها را نسبت به عملکرد خود پاسخگو کند که این امر می‌تواند کارآمدی نظام مدیریت بحران را افزایش دهد.

پیش‌تر بیان شد ناهماهنگی میان سازمان‌ها و نهادهای فعال در فرایند مدیریت بحران یکی از آسیب‌های نظام مدیریت بحران کشور است. در مورد چرایی این مسئله عوامل مختلفی ذکر شده، اما در این قسمت جهت رفع این مسئله پیشنهاد می‌شود الگوهای هماهنگی شبکه‌ای در نظام مدیریت بحران کشور تقویت شود. ارزیابی اقدامات و عملکرد نظام مدیریت بحران کشور گویای این است که میان سازمان‌ها و نهادهای درگیر در این نظام ارتباط یکپارچه‌ای وجود نداشته و همین امر سبب بروز آسیب‌ها و نقاط ضعف مختلفی شده است. بنابراین ضروری است اقداماتی که در فرایند مدیریت بحران انجام می‌شود به‌صورت یک شبکه یکپارچه هماهنگ شده و هر مرحله، اقدامات قبلی فرایند را تکمیل کند. از این منظر، هماهنگی، فرایندی پویا در راستای یکپارچه‌سازی فعالیت‌ها و ایجاد همسویی هدفمند میان وظایف و تلاش‌های واحدها با تعامل سنجیده بازیگران وابسته به یکدیگر تعریف می‌شود که فعالیت‌های شبکه‌ای را تسهیل می‌کرده و از هم‌پوشانی و ناهماهنگی‌ها، خلأها و تضادها در درون و بین سازمان‌ها جلوگیری می‌کند. هماهنگی باید به‌صورتی در شبکه تقویت شود که عملکرد شبکه در کل مراحل «پیشگیری، آمادگی، پاسخ و بازتوانی» و قبل از سانحه و بعد از سانحه متوازن و یکپارچه باشد. بر این اساس یکی از نکات مهم حاکمیتی در حوزه نظام مدیریت بحران کشور، دوری از نگاه گسترش سیلوهای عمودی ساختاری و حرکت در مسیر افقی روان‌سازی فرایند بین مراحل «پیشگیری، آمادگی، پاسخ و بازتوانی» میان کل شبکه است. بنابراین حرکت از سمت الگوهای حکمرانی عمودی به سمت حکمرانی افقی شبکه، یکی از ضروریات جهت‌دهی نظام مدیریت بحران کشور است به‌گونه‌ای که تعاملات بین‌سازمانی تقویت و در جهت انجام اقدامات مشترک و مکمل اصلاح شود.

محور مفهومی پیشنهادی سوم مبتنی بر ضعف نظام مدیریت بحران کشور در حوزه برقراری پیوند پویا میان دو حوزه نظر و عمل است به‌نحوی که اسناد مبنای اقدام هماهنگ و الزامات اقدامی مبنای به‌روزرسانی اسناد باشند و در نهایت هر دو حوزه به‌نوعی درس‌آموزی عملیاتی و سیاستی منجر شوند. خوانش سیر تحولات مدیریت بحران در کشور مبین این نکته است که نهادهای مختلف دولت، مجلس و سازمان‌های زیر مجموعه رهبری در سیاستگذاری و تدوین اسناد بالادستی نقش داشته‌اند. با ذکر این مقدمه باید گفت یکی از آسیب‌های نظام مدیریت بحران کشور وجود اسناد بالادستی متعدد است که توسط مراجع مختلف تدوین و ارائه شده یا به‌صورت دستوری از سمت مراجعی نظیر شورای عالی مدیریت بحران ابلاغ شده‌اند. در جریان تدوین این اسناد، ردپای تطور و تکامل

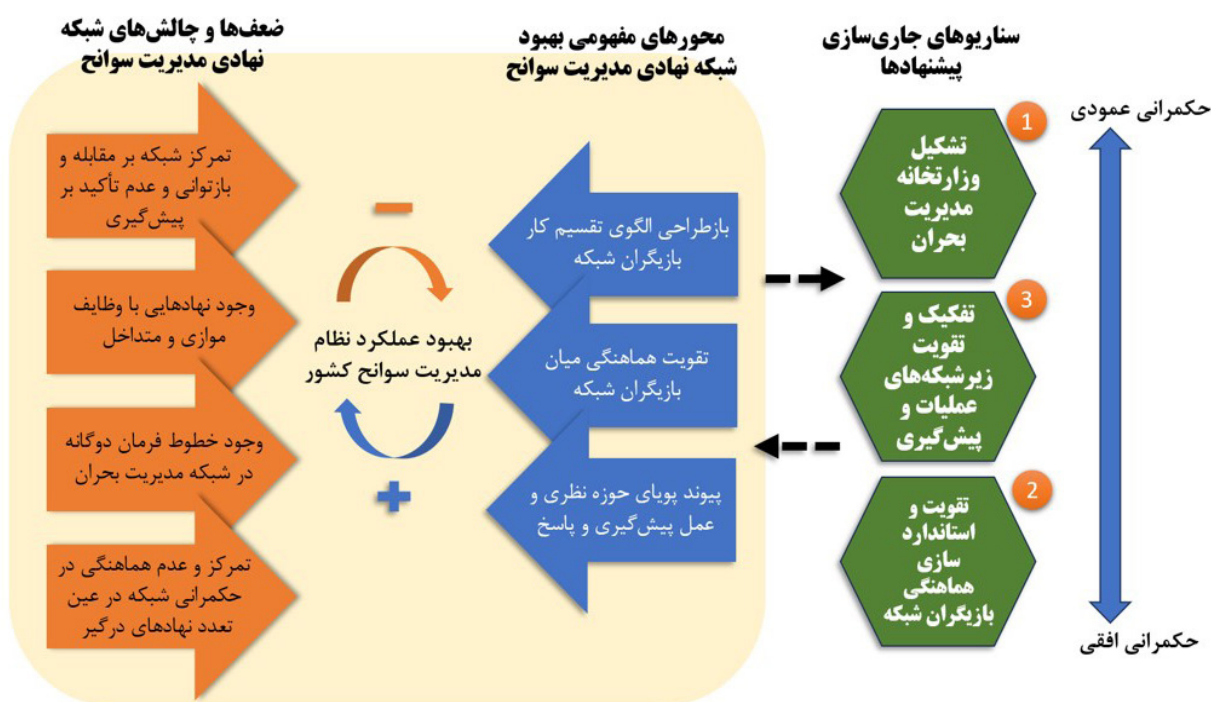
نظری بسیار کم‌رنگ و در عوض ردپای تعجیل عملی (عموماً به سبب وقوع یک حادثه بزرگ) بسیار پررنگ است. این موضوع نشان عدم درس‌آموزی و یادگیری خط‌مشی در ساحت سیاستگذاری و حکمرانی این حوزه دارد. در واقع باید گفت سیاستگذاری این حوزه عموماً محدود به تغییر و تبدل ساختار سازه شده و کیفیت سیاستگذاری در این حوزه بهبود کیفی محدودی داشته است. در همین راستا یکی دیگر از ضعف‌های نظام مدیریت بحران کشور، عدم تناسب اقدامات عملیاتی و اجرایی سازمان‌های درگیر در نظام مدیریت بحران با اسناد بالادستی است، به این معنا که در مقام اجرا، سیاست‌های وضع شده و متجلی در اسناد بنابه دلایل مختلف به خوبی اجرا نمی‌شوند. بنابراین توجه به حوزه اجرای سیاست‌های وضع شده و فرایند تدوین اسناد مرتبط با آنها یکی دیگر از حوزه‌های مهمی است که باید مورد توجه قرار گیرد. همچنین لازم به ذکر است که برخی از اسناد تدوین شده در نظام مدیریت بحران کشور مانند «سند راهبرد ملی مدیریت بحران»، «برنامه ملی کاهش خطر حوادث و بحران»، «برنامه ملی آمادگی و پاسخ»، «برنامه ملی بازسازی و بازتوانی» عمدتاً ماهیت برنامه‌ای دارند و از جایگاه بالایی به لحاظ تقنینی برخوردار نیستند که بر این اساس لازم است در جهت تقویت جایگاه این گونه اسناد بالادستی اقدام شود. در کنار آراستن نظام مدیریت بحران با تصویب قوانین جامع لازم است نظام مدیریت بحران از قوانین غیرضروری پیراسته شده و از تصویب قوانینی که با کلیت نظام مدیریت بحران کشور تعارض داشته جلوگیری شود. جاری‌سازی و عملیاتی کردن پیشنهادهای سه‌گانه فوق در قالب سناریوهای مختلفی امکان‌پذیر هستند. این سناریوها در یک پیوستار از تأکید بر حکمرانی عمودی (ایجاد ساختاری نظیر وزارتخانه مختص مدیریت بحران) تا تأکید بر حکمرانی افقی (تأکید بر هماهنگی و یکپارچگی فعالیت‌های شبکه از طریق استانداردسازی و تقویت تعاملات بین‌سازمانی) متغیر هستند. در سناریوی اول که پیشتر نیز در قالب طرح نمایندگان مجلس دنبال شده است می‌توان جایگاه سازمان مدیریت بحران را از طریق ادغام با برخی سازمان‌های دیگر ارتقا داد تا به صورت یک وزارتخانه فعالیت‌های خود را دنبال کند (تأکید بر حکمرانی عمودی - سناریوی ۱ در شکل ۳). در چنین سناریویی وزیر مربوطه می‌تواند به گونه‌ای انتخاب شود که هم‌زمان توانایی برقراری ارتباط میان نهادهای نظامی - حاکمیتی و دولتی را داشته باشد؛ نظیر نقشی که وزارتخانه‌های دادگستری یا دفاع در دولت ایفا می‌کنند. در این وزارتخانه، تمام اقداماتی که حول فرایند مدیریت بحران انجام می‌شود تجمیع شده و توان مدیریت، ارزیابی و پاسخ‌گویی شبکه مدیریت بحران بدین ترتیب ارتقا می‌یابد. همچنین در این سناریو، امکان برآورد امکانات و ظرفیت‌های تمام سازمان‌های درگیر با توجه به نظامی بودن وزیر فراهم است. با این حال این سناریوی ساختاری صرف از الگویی برای بهبود هماهنگی دستگاه‌های مختلف برخوردار نیست و بنابراین گزینه مطلوب محسوب نمی‌شود. ضمن اینکه تخصیص وظایف مدیریت بحران به یک نهاد کلان نظیر وزارتخانه می‌تواند به معنای نوعی سلب مسئولیت از سایر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها باشد و بدین ترتیب خلاف هدف بهبود عملکرد شبکه عمل کند.

برخلاف سناریوی اول، در سناریوی دوم که در شکل ۳ مشخص است، تأکید مؤکدی بر بهبود و استانداردسازی روابط بین بازیگران شبکه بدون ایجاد ساختاری جدید دیده می‌شود. در چنین حالتی تدوین استانداردهای عملیاتی، تدوین و ابلاغ اسناد ملی در حوزه مدیریت بحران، برگزاری مانورها، آموزش‌ها، کنفرانس‌ها و نشست‌های مشترک، و سایر شیوه‌های تقویت قابلیت‌های تعاملی بازیگران شبکه می‌تواند به این منظور به کار گرفته شود. گرچه تقویت هماهنگی و ارتباطات بین‌سازمانی جزء ضروریات بهبود عملکرد شبکه مدیریت بحران است، اما باید گفت این سناریو به سبب اینکه توان ساختارسازی یا گروه‌سازی بازیگران شبکه را ندارد، گرچه لازم، اما کافی نیست.

در سناریوی سوم (سناریوی مطلوب) که حد واسط تأکید بر حکمرانی عمودی و افقی را اتخاذ کرده است، ضمن پیگیری هدف تقویت تعاملات و هماهنگی درون شبکه، اثربخشی این هماهنگی از طریق تفکیک شبکه به دو خرده شبکه موضوعی افزایش می‌یابد: سازمان مدیریت بحران در جایگاه یک سازمان پیشران، وظیفه فعالیت در حوزه پیشگیری و آمادگی را برعهده خواهد داشت و سایر وظایف مرتبط با عملیات و پاسخ در قالب یک شبکه عملیاتی دیگر با محوریت سازمان آتش‌نشانی متمرکز می‌شود. در واقع در این سناریو فعالیت‌های نظام مدیریت بحران به دو حوزه عملیاتی و پشتیبانی تقسیم می‌شود. در حوزه عملیاتی فعالیت‌های مقابله و بازتوانی با بحران انجام می‌شود و در مرحله پشتیبانی، پیشگیری و آمادگی در برابر حوادث انجام می‌گیرد. در این بین سازمان مدیریت بحران وظیفه انسجام و تجمیع فعالیت‌های حوزه پیشگیری و آمادگی را برعهده دارد و بدین منظور به عنوان یک بازوی عملیاتی زیرمجموعه شورای عالی مدیریت بحران قرار می‌گیرد و وظایفی نظیر به‌روزرسانی اسناد بالادستی و تضمین ارتباط آنها با فعالیت‌های اجرایی، انجام پروژه‌های علمی و پژوهشی جهت کاهش ریسک بحران، شناسایی نقاط قوت و ضعف عملکرد نظام مدیریت بحران به هنگام برخورد با بحران، ساماندهی

و هماهنگی فعالیت‌های حوزه پیشگیری و برقراری ارتباط میان حوزه فکری و علمی در نظام مدیریت بحران را برعهده دارد. با تجمیع فعالیت‌های حوزه پیشگیری بدین ترتیب، فعالیت‌های حوزه پاسخ و عملیات نیز ذیل یک شبکه عملیاتی با محوریت یک سازمان متولی نظیر سازمان آتش‌نشانی قابل تمرکز است. بنابراین، در بخش عملیات با ایجاد سیستم مقابله با بحران حول محور سازمان آتش‌نشانی می‌توان شبکه سازمان‌های درگیر در عملیات را ساماندهی کرد. برای نمونه در کشوری پیشرو نظیر ژاپن، فعالیت‌های مقابله با بحران حول سازمان آتش‌نشانی تعریف شده و به هنگام بروز حادثه آتش‌نشانی به‌عنوان مرکز فرماندهی حادثه وارد عمل می‌شود و تمام سازمان‌های درگیر با محوریت این سازمان و براساس استانداردهای آن وارد عملیات می‌شوند. این درحالی است که عدم هماهنگی در سطح عملیات، به واسطه نبود یک سازمان محوری، در شبکه مدیریت بحران کشور نمایان است. برای نمونه در مرحله پاسخ به بحران، مرکز فرماندهی حادثه به‌خوبی تعریف نشده و نهادهای هایی چون استانداری، فرمانداری، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، سازمان مدیریت بحران و بعضاً ستاد مدیریت بحران فرماندهی مقابله با سانحه را برعهده دارد که این مسئله عملکرد شبکه عملیاتی را کاهش می‌دهد. به همین جهت جدایی دو بخش «پیشگیری و آمادگی» از «پاسخ و بازتوانی» توان پیگیری و پیش‌بینی حوادث و همچنین توان اجرایی و عملیاتی نظام مدیریت بحران کشور را بالا برده و این امکان را فراهم می‌کند که سازمان‌ها به‌صورت تخصصی در حوزه کاری خود فعالیت کنند. در ادامه پیشنهادهای مطرح شده در شکل ۳ ترسیم شده است.

شکل ۳. نگاشت مفهومی پیشنهاد تغییرات نظام مدیریت بحران کشور



مأخذ: براساس یافته‌های تحقیق.

## ۶. نتیجه گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی



با توجه به جمع بندی ارائه شده از بخش اول و دوم گزارش حاضر، جدول زیر دو توصیه سیاستی را نشان می دهد: یکی در افق کوتاه مدت / میان مدت با رویکرد تداوم تقویت های اجرایی و دیگری در افق بلندمدت با رویکرد اصلاح ساختاری.

جدول ۳. توصیه های سیاستی برای ارتقای نظام مدیریت بحران

ملاحظات	زمان بندی اجرا (کوتاه مدت، میان مدت، بلندمدت)	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
						اصلاح**	تداوم*	
نیاز به هماهنگی بین سازمانی بالا؛ بهره گیری از ظرفیت قانون فعلی بدون نیاز به مصوبه جدید	کوتاه مدت	سازمان مدیریت بحران کشور، جمعیت هلال احمر	قوه مجریه (وزارت کشور)	تصویب دستورالعمل یا آیین نامه در هیات وزیران؛ تخصیص منابع مالی و نیروی انسانی برای آموزش و برگزاری تمرین های مشترک؛ اجماع بین دستگاهی در تنظیم وظایف	تدوین و ابلاغ چارچوب واحد فرماندهی عملیات بحران توسط وزارت کشور (با مشارکت دستگاه های مرتبط مانند جمعیت هلال احمر و آتش نشانی)		*	۱
پیچیدگی اجرا و نیاز به ارزیابی هزینه فایده؛ لزوم جلب حمایت فراگیر نمایندگان و هماهنگی با سایر قوا	میان مدت	کمیسیون شوراها و امور داخلی کشور	قوه مقننه (مجلس شورای اسلامی)	تصویب قانون یا اصلاحیه مجلس؛ پیش بینی بودجه و منابع لازم در قانون؛ برنامه ریزی برای انتقال سازمان ها و کارکنان به ساختار جدید	اصلاح ساختار قانون مدیریت بحران و ادغام نهادها برای ایجاد وزارتخانه یا سازمان متمرکز بحران؛ تفکیک تخصصی وظایف «پیشگیری/آمادگی» و «پاسخ/بازتوانی» (مطابق سناریوی تلفیقی گزارش)	**		۲

مأخذ: یافته های تحقیق.

\* تداوم یا تقویت آیتم ها یا اقدامات

\*\* اصلاح رویه ها یا ایجاد سازوکارها



پیوست ۱. قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی مصوب ۱۸ آذرماه ۱۳۳۷

قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی مصوب ۱۸ آذرماه ۱۳۳۷

ماده (۱) به منظور حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و بحران غیر مترقبه و تقلیل آثار آن و همچنین تقویت روحی و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع غیر عادی و اضطراری سازمانی به نام سازمان دفاع غیر نظامی کشور وابسته به وزارت کشور تأسیس می‌گردد که در هر حال تحت نظر مستقیم استاندار و یا فرماندار انجام وظیفه می‌نماید. تبصره «۱» مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی و سازمانی این سازمان به وسیله دولت تهیه و پس از تصویب کمیسیون کشور مجلسین به موقع اجرا گذارده خواهد شد.

تبصره «۲» کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و ملی و همچنین تأسیسات خصوصی مکلفاند مقررات مربوط به سازمان دفاع غیر نظامی را ملحوظ و مجری دارند.

ماده (۲) وزارتین کشور و جنگ مأمور اجرای این قانون هستند. قانون فوق که مشتمل بر دو ماده و دو تبصره است در جلسه سه‌شنبه هجدهم آذرماه یک هزار و سیصد و سی و هفت به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

نایب‌رئیس مجلس شورای ملی - عماد تربتی

قانون بالا در جلسه ۱۳۳۷/۱۱/۱۸ به تصویب مجلس سنا رسیده است.

پیوست ۲. آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات

آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات

مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۷ مصوب کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین

فصل اول - تعاریف

ماده (۱) دفاع غیر نظامی عبارت از مجموعه تدابیر و اقداماتی است که برای آماده‌کردن مردم و مؤسسات و تأسیسات و منابع مختلف ثروت‌های ملی در برابر آثار زیان‌بخش ناشی از حوادث طبیعی - بحران غیر مترقبه - حملات هوایی - استعمال هرگونه سلاح و همچنین تقلیل تلفات و خسارات انجام می‌گیرد.

ماده (۲) از نظر دفاع غیر نظامی، حادثه ناگوار رویدادی است اعم از طبیعی و غیر طبیعی که ممکن است موجب بروز خسارات مالی و جانی شود و سانحه رویدادی است اعم از طبیعی و غیر طبیعی که منجر به خسارات مزبور می‌گردد.

ماده (۳) خود حفاظت و خودیاری از نظر دفاع غیر نظامی به شرح زیر است:

الف - خود حفاظت و خودیاری فردی عبارت است از مجموعه اقداماتی که هر کس برای حفظ جان و مال خود در برابر حوادث طبیعی و بحران غیر مترقبه و حملات هوایی و کاهش آثار زیان‌بخش ناشی از آنها، از راه فراگرفتن آموزش‌های لازم مربوط به کمک‌های اولیه پزشکی مقابله با آتش‌سوزی و عملیاتی که باید در برابر آثار ناشی از حملات دشمن مجهز به سلاح‌های مختلف اجرا شود انجام می‌دهد.

## آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات

مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۷ مصوب کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین

ب - خودحفاظت و خودیاری جمعی عبارت است از مجموعه اقدامات دسته‌جمعی که خانواده‌ها و مؤسسات دولتی و بخش خصوصی برای مقابله با خطرات طبیعی و بحران غیرمترقبه و حملات هوایی و استعمال هرگونه سلاح از طریق پیش‌بینی و اجرای آنچه در این باره آموزش دیده‌اند قبل از رسیدن یگان‌های کمکی با امکانات خود انجام می‌دهند.

ماده (۴) یگان‌های محلی به یگان‌هایی اطلاق می‌گردد که از افراد آموزش دیده در هر بخش شهری یا بخش‌داری یا مؤسسات و کارخانه‌ها به‌منظور جلوگیری و مقابله با حوادث و بحران محل مربوط تشکیل می‌گردد.

ماده (۵) زمان اضطرار از نظر دفاع غیرنظامی عبارت از زمانی است که بر اثر وقوع هر نوع حملات هوایی یا زمینی یا دریایی و آثار ناشی از آنها یا حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه حیات و منافع اجتماعی و ملی به مخاطره افتد و توده مردم و ثروت‌های ملی مورد تهدید قرار گیرد.

ماده (۶) یگان‌های پشتیبانی بر دو نوع است:

الف - یگان‌های پشتیبانی ثابت محلی به یگان‌هایی اطلاق می‌گردد که در زمان عادی وجود دارند و در زمان اضطرار با ایجاد تغییرات لازم و تکمیل و توسعه آنها در طرح‌های دفاع غیرنظامی منظور و مورد استفاده قرار می‌گیرد.

ب - یگان‌های پشتیبانی متحرک منطقه‌ای به یگان‌هایی اطلاق می‌گردد که در زمان عادی تشکیل و دارای تحرک کافی هستند و در زمان اضطرار بنا بر مقتضیات و احتیاجات برای اجرای عملیات نجات‌بخش به مناطق مورد لزوم اعزام می‌گردند.

فصل دوم - وظایف

ماده (۷) وظایف کلی سازمان دفاع غیرنظامی کشور بر دو نوع است:

الف - طرح‌ریزی یعنی تهیه طرح‌های آمادگی در برابر آثار ناشی از حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه و جنگ.

تبصره «۱» طرح‌های خدمات امدادی هنگام بروز حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه براساس آیین‌نامه خدمات امدادی جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران که به توشیح همایونی رسیده است تنظیم خواهد شد.

تبصره «۲» طرح‌های آمادگی و نجات و امداد دفاع غیرنظامی در برابر خطرات ناشی از سیل به تأیید شورای پیشگیری و مبارزه با حوادث فوق‌العاده و طغیان آب‌ها، مذکور در آیین‌نامه اجرایی قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب خردادماه ۱۳۴۸ خواهد رسید.

ب - اجرا

۱ نظارت مستمر و مداوم در اجرای طرح‌های تهیه شده در زمان عادی و هدایت عملیات دفاع غیرنظامی در زمان اضطرار.

۲ تقویت و پشتیبانی یگان‌های نجات و امداد منطقه‌ای به‌وسیله یگان پشتیبانی نجات و امداد سازمان دفاع غیرنظامی کشور.

۳ آموزش.

ماده (۸) وظایف تفصیلی سازمان دفاع غیرنظامی کشور به‌شرح زیر است:

الف - آشنا ساختن و آموزش مردم و مسئولین سازمان‌ها و مؤسسات تولیدی و صنعتی کشور به اصل خودیاری و خودحفاظت و ایجاد آمادگی در آنها برای مقابله با خطرات ناشی از بحران و امکان ادامه زیست و فعالیت‌های انتفاعی و تولیدی در زمان اضطرار با استفاده از کلیه امکانات من جمله وسایل ارتباط جمعی و انتشار مجله و نشریات با هماهنگی با وزارت کار و امور اجتماعی.

ب - طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی در استقرار سیستم‌های قابل اطمینان آمادگی و ایمنی در مؤسسات دولتی و تأسیسات و منابع مختلف ثروت‌های ملی و خصوصی با هماهنگی با سازمان اطلاعات و امنیت کشور و سازمان‌های ذی‌ربط دیگر و نظارت مستمر بر اجرای طرح‌های مزبور.

ج - طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی در استقرار سیستم‌های اعلام خطر عمومی و انتخاب وسایل و تجهیزات لازم و نظارت بر اجرای آموزش‌های مربوط با هماهنگی با نیروهای مسلح شاهنشاهی.



## آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۷ مصوب کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین

د - طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی و نظارت در به‌وجود آوردن پناهگاه‌های لازم در سطح کشور و آموزش لازم و نظارت بر اجرای طرح‌ها و تمرین‌های مربوط.

ه - طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی و نظارت در استقرار سیستم حفاظت و نجات و تخلیه در برابر خطرات ناشی از عوامل شیمیایی - میکروبی - تشعشعات رادیواکتیو که اختصاراً (ش - م - ر) نامیده می‌شوند.

و - طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی و نظارت در تشکیل سرویس‌ها و یگان‌های محلی و پشتیبانی متحرک منطقه‌ای.

ز - تهیه طرح‌های لازم برای آموزش افراد و تعیین تجهیزات موردنیاز یگان‌های دفاع غیرنظامی در سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی و تنظیم مقررات مربوط به نظارت در اجرای طرح‌های مزبور.

ح - تشکیل مراکز آموزش به‌منظور تعلیم و تربیت کادر سرپرستی و مربیان و عناصر حرفه‌ای دفاع غیرنظامی.

ط - تشکیل مرکز حفاظت از حریق به‌منظور استاندارد کردن یگان‌های آتش‌نشانی در سطح کشور.

تبصره - انجام وظایف و تکالیف سازمان دفاع غیرنظامی مانع از انجام وظایف و تکالیفی که به‌موجب قوانین و مقررات مربوط به‌عهده سازمان‌های نظامی، انتظامی، امنیتی و سایر سازمان‌هایی که وظایف‌شان با وظایف سازمان دفاع غیرنظامی ارتباط پیدا می‌کند نخواهد بود.

فصل سوم - تشکیلات

ماده (۹) سازمان تفصیلی سازمان دفاع غیرنظامی و شرح وظایف مربوط به آن و هرگونه تغییرات بعدی آن از طرف سازمان مذکور تهیه و پس از تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور اجرا می‌گردد.

ماده (۱۰) واحدهای تشکیلاتی دفاع غیرنظامی استان‌ها و فرمانداری‌های کل و شهرستان‌ها با رعایت حق تقدم از نظر حساسیت و اهمیت مناطق به‌وسیله سازمان مرکزی دفاع غیرنظامی کشور تشکیل می‌گردد. واحد تشکیلاتی دفاع غیرنظامی شهرداری‌ها و رده‌های دیگر با رعایت حق تقدمی که از طریق سازمان مرکزی اعلام خواهد شد به‌وسیله شهرداری‌ها و بخشداری‌ها با نظارت واحد تشکیلاتی دفاع غیرنظامی استان یا فرمانداری کل و شهرستان تشکیل خواهد شد.

ماده (۱۱) یگان دفاع غیرنظامی شهرداری پایتخت به‌وسیله شهرداری و با نظارت سازمان دفاع غیرنظامی کشور تشکیل خواهد شد.

ماده (۱۲) در حوزه شهرداری پایتخت و سایر شهرداری‌های کشور تشکیل یگان‌های نجات و امداد و آتش‌نشانی و سایر سرویس‌های دفاع غیرنظامی شهرداری‌ها و همچنین تأمین تجهیزات و وسائل ضروری برای آموزش و عملیات آنها به‌عهده شهرداری مربوط خواهد بود.

آیین‌نامه فوق‌مشمول بر دوازده ماده و سه تبصره به استناد قانون اصلاح سازمان دفاع غیرنظامی کشور پس از تصویب کمیسیون‌های امور استخدام و سازمان‌های اداری - نظام و کشور مجلس شورای ملی در جلسات ۱۵ و ۱۷ و ۱۹ اسفندماه ۱۳۵۱ به‌ترتیب در جلسات بیست و ششم و بیست و هفتم اسفندماه یک هزار و سیصد و پنجاه و یک شمسی به تصویب کمیسیون‌های جنگ و کشور و استخدام مجلس سنا رسیده است.

رئیس مجلس سنا - جعفر شریف‌امامی

### قانون آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی مصوب ۱۳۵۴/۲/۲۳

ماده (۱) به منظور ایجاد حداکثر آمادگی در وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات تابع و وابسته به آنها و سایر سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی و مردم در مقابله با رویدادهای اضطراری همچنین ایجاد هماهنگی بین وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات تابع و وابسته به آنها در این خصوص سازمان آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی زیر نظر نخست‌وزیر تشکیل می‌گردد.

رئیس سازمان مذکور سمت معاونت نخست‌وزیر را خواهد داشت و بنابر پیشنهاد نخست‌وزیر و فرمان همایونی منصوب می‌گردد. تبصره - مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آنها مستلزم ذکر نام آنها در قوانین و مقررات می‌باشند نیز مشمول این قانون خواهند بود.

ماده (۲) در زمان اضطرار برای حفظ ادامه حیات مردم و منافع ملی در زمان صلح و جنگ همچنین پشتیبانی از نیروهای مسلح شاهنشاهی در زمان جنگ به منظور تأمین حداکثر توانایی و بسیج غیر نظامی دولت مکلف است به میزان مورد احتیاج از تمام نیروی انسانی و امکانات و منابع کشور با حفظ حقوق صاحبان آنها استفاده کند.

ماده (۳) زمان اضطرار از لحاظ این قانون و قانون و مقررات سازمان دفاع غیر نظامی عبارت از وضعی است که تمامیت ارضی کشور، امنیت ملی یا زندگی عادی مردم در اثر اقدامات عناصر ضد ملی داخلی یا دشمنان خارجی یا حوادث و بحران غیر مترقبه طبیعی و بروز آفات به مخاطره افتد که در این حالت بنابر ضرورت در یک یا چند منطقه یا سراسر کشور با تصویب هیئت وزیران و صدور فرمان همایونی زمان اضطرار اعلام می‌گردد.

ماده (۴) آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون به وسیله سازمان آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی تهیه و پس از تصویب هیئت وزیران به مرحله اجرا گذارده می‌شود.

ماده (۵) وزارتخانه‌ها و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات تابع و وابسته به آنها و سایر سازمان‌های بخش عمومی و خصوصی و افراد مکلف هستند دستورالعمل‌هایی را که در حدود این قانون و آیین‌نامه‌های اجرایی آن تهیه و با امضای نخست‌وزیر صادر می‌شود اجرا کنند.

قانون فوق مشتمل بر پنج ماده و یک تبصره پس از تصویب مجلس سنا در جلسه روز دوشنبه ۱۶/۴/۲۵۳۵، در جلسه روز سه‌شنبه بیست و سوم اردیبهشت‌ماه یک هزار و سیصد و پنجاه و چهار شمسی به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

رئیس مجلس شورای ملی - عبدالله ریاضی



### قانون بیمه محصولات کشاورزی

مصوب ۲۵۳۵/۴/۱۷ معادل با ۱۳۵۵/۴/۱۷

ماده (۱) به‌منظور انجام بیمه انواع محصولات کشاورزی و اشجار، دام‌ها، طیور، کرم ابریشم زنبورعسل و همچنین آبزیانی که به طریق مصنوعی پرورش داده می‌شوند، شرکت سهامی بیمه ایران موظف است صندوق ویژه‌ای به نام «صندوق بیمه کشاورزی» تشکیل دهد و طبق مقررات مربوط به خود اداره نماید.

صندوق بیمه کشاورزی یکی از واحدهای شرکت سهامی بیمه ایران خواهد بود.

ماده (۲) سرمایه اولیه بیمه کشاورزی پنجاه میلیون ریال است که شرکت سهامی بیمه ایران از محل اندوخته‌های خود تأمین خواهد کرد. میزان سرمایه صندوق با تصویب هیئت عالی بیمه کشاورزی قابل‌افزایش خواهد بود.

ماده (۳) هیئت عالی بیمه کشاورزی مرکب خواهد بود از وزیر بازرگانی که ریاست هیئت عالی بیمه را به‌عهده خواهد داشت و وزرای امور اقتصادی و دارایی و تعاون و امور روستاها و کشاورزی و منابع طبیعی و وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه یا معاونین آنان و رئیس کل بیمه مرکزی ایران و مدیرعامل شرکت سهامی بیمه ایران یا قائم‌مقام آنان.

ماده (۴) تعرفه حق بیمه و نحوه رسیدگی و پرداخت خسارت از طرف شرکت سهامی بیمه ایران با همکاری وزارت تعاون و امور روستاها و وزارت کشاورزی و منابع طبیعی تهیه و به تصویب هیئت عالی بیمه کشاورزی خواهد رسید.

ماده (۵) اجرای بیمه‌های موضوع این قانون به‌تدریج بر حسب اولویت محصولات اولیه کشاورزی خواهد بود. اولویت‌های موارد بیمه، خطرهایی که بیمه می‌شود، سهم حق بیمه که به‌عهده بیمه‌گذار خواهد بود و میزان کمک دولت بابت حق بیمه به پیشنهاد وزارت بازرگانی و وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و وزارت تعاون و امور روستاها و تأیید هیئت عالی بیمه کشاورزی به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

ماده (۶) شرکت سهامی بیمه ایران هر سال ترانزنامه صندوق را تنظیم و پس از تأیید هیئت عامل شرکت سهامی بیمه ایران برای تصویب هیئت عالی بیمه کشاورزی تسلیم خواهد کرد، در صورتی که جمع هزینه‌های صندوق و خسارت‌های پرداختی با توجه به حساب اتکایی طی یک سال مالی از جمع حق بیمه دریافتی (اعم از سهم بیمه‌گذار و سهم دولت) و سایر درآمدهای صندوق برای همان سال تجاوز کند مابه‌التفاوت با احتساب ذخایر فنی برای مدت ۵ سال از تاریخ تصویب این قانون در بودجه کل کشور منظور و پرداخت خواهد شد.

در صورتی که ترانزنامه صندوق سود نشان دهد برای جبران خسارت در سال‌های بعد به‌صورت ذخیره فنی در صندوق باقی خواهد ماند.

تبصره - وزارت تعاون و امور روستاها مجموع وجوهی را که تاکنون به‌منظور بیمه کشاورزی جمع‌آوری کرده است به‌عنوان ذخیره فنی به صندوق انتقال خواهد داد.

قانون فوق مشتمل بر ۶ ماده و یک تبصره پس از تصویب مجلس سنا در جلسه روز چهارشنبه ۲۵۳۵/۴/۱۶، در جلسه روز پنجشنبه هفدهم تیرماه دو هزار و پانصد و سی و پنج شاهنشاهی به تصویب مجلس شورای ملی رسید.

رئیس مجلس شورا ملی - عبدالله ریاضی

### قانون تشکیل صندوق امداد روستاییان

مصوب ۱۳۵۳/۱۱/۲۱

ماده واحده - به وزارت تعاون و امور روستاها اجازه داده می شود به منظور کمک مساعدت به شرکتها و اتحادیه های تعاونی روستایی و شرکت های سهامی زراعی و شرکت های تعاونی تولید روستایی و روستاییان عضو این شرکتها و سایر زارعان شمول قوانین و مقررات اصلاحات ارضی و همچنین کشاورزان خرده مالک که اراضی زراعتی آنان تا حداکثر معادل دوبرابر بیشترین نسق زراعتی زارعین قریه باشد و مالکان باغات تا حداکثر معادل دوهکتاری که در نتیجه وقوع حوادثی از قبیل زلزله - سیل - آتش سوزی - خشکسالی و سایر بحران طبیعی دچار خسارت شده باشند در سازمان مرکزی تعاون روستایی ایران صندوقی به نام صندوق امداد روستاییان تشکیل دهد.

تبصره «۱» اعتبار مورد نیاز صندوق همه ساله ضمن بودجه کل کشور در ردیف جداگانه منظور و به سازمان مرکزی تعاون روستایی پرداخت می گردد.

تبصره «۲» انواع خسارت های قابل جبران و شرایط و ضوابط مربوط به جبران خسارات وارده و نوع کمک های بلاعوض صندوق به موجب آیین نامه ای که به پیشنهاد وزارت تعاون و امور روستاها و وزارت رفاه اجتماعی به تصویب هیئت وزیران می رسد تعیین خواهد شد.

تبصره «۳» هریک از مواد خسارت موضوع این ماده که از طریق بیمه محصولات کشاورزی جبران شود مشمول مقررات این قانون نخواهد بود.

قانون فوق مشتمل بر یک ماده و سه تبصره پس از تصویب مجلس شورای ملی در جلسه روز یکشنبه ۱۰ آذرماه ۱۳۵۳ در جلسه روز دوشنبه بیست و یکم بهمن ماه یک هزار و سیصد و پنجاه و سه شمسی به تصویب مجلس سنا رسید.

رئیس مجلس سنا - جعفر شریف امامی



## بخشی از اساسنامه صندوق بیمه محصولات کشاورزی،

۱۳۶۲/۰۳/۰۱

ماده (۲) صندوق دارای استقلال مالی و شخصیت حقوقی است و براساس مقررات قانونی شرکت‌های دولتی اداره می‌شود. ماده (۵) هدف صندوق انجام بیمه انواع محصولات کشاورزی، دام، طیور، زنبور عسل، کرم ابریشم و آبیان پرورشی در مقابل خسارت‌های ناشی از بحران طبیعی و حوادث قهری نظیر تگرگ، طوفان، خشکسالی، زلزله، سیل، سرمازدگی، یخبندان، آتش‌سوزی، صاعقه، آفات و امراض نباتی عمومی و قرنطینه‌ای و امراض واگیر حیوانی عمومی و قرنطینه‌ای به‌عنوان وسیله‌ای برای نیل به اهداف و سیاست‌های بخش کشاورزی است.

ماده (۶) حدود عملیات صندوق به شرح زیر است:

- ۱ بررسی و تحقیق در مورد مختصات اقتصادی، اجتماعی، کشاورزی و فنی مناطق مختلف کشور.
- ۲ بررسی و تحقیق تطبیقی در مورد روش‌های بیمه کشاورزی در دنیا با توجه به نظام بهره‌برداری، هدف‌ها و سیاست‌های کشاورزی ایران جهت اتخاذ تصمیم در مورد برقراری مناسب‌ترین نوع بیمه کشاورزی با توجه به نظام اقتصادی و اجتماعی و برنامه بخش کشاورزی.
- ۳ بررسی و مطالعه طرح‌های کاهش دهنده خسارت ناشی از خطرات تحت پوشش بیمه و پیشنهاد آن به دولت جهت هماهنگ کردن آنها با طرح‌های مربوط به عملیات زیربنایی و همچنین راهنمایی و ارشاد تولیدکنندگان به منظور خود پیشگیری در مقابل خطرات و در نتیجه کاهش خسارات وارده به محصولات کشاورزی.
- ۴ تهیه آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و اصلاح آنها با توجه به نتایج تحقیقات انجام شده.
- ۵ انجام عملیات بیمه درباره محصولات کشاورزی.
- ۶ انجام هرگونه عملیات آموزشی و شرکت در سمینارها و کنفرانس‌ها، به‌نحوی که در ارتقای سطح معلومات بیمه‌گزاران و کارشناسان و یا سایر کارمندان و دست‌اندرکاران بیمه کشاورزی در جهت پیشرفت و توسعه عملیات صندوق ضروری باشد.
- ۷ صندوق می‌تواند در صورت لزوم به منظور جلوگیری از رکود سرمایه خود، اوراق قرضه و سایر اوراق بهادار صددرصد دولتی خریداری نموده و یا از طریق بانک کشاورزی در طرح‌های کشاورزی و صنایع وابسته به‌نحوی که سرمایه‌گذاری صندوق از طرف بانک کشاورزی تضمین گردد، مشارکت نماید.

### لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی، مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۹

ماده (۱) بر مبنای تعالیم عالییه اسلام که هر فرد مسلمان باید با آمادگی کامل مهبیای دفاع و جهاد علیه تجاوز کاران و موانع راه خدا باشد و به موجب اصل (۱۵۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و به مقتضای ضرورت انقلاب که همه افراد ملت ایران باید علیه دشمنان ایران و انقلاب اسلامی آن تجهیز شوند و به پیروی از فرمان رهبر انقلاب امام خمینی مبنی بر تشکیل ارتش بیست میلیونی، سازمان بسیج ملی برای آموزش و سازماندهی همه افراد داوطلب به منظور مقابله با هر گونه تهدید و تجاوز داخلی و خارجی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی تا تحقق کامل نظام اسلامی و نیز ایجاد آمادگی های لازم در مردم برای مقابله با آثار ناشی از وقوع بحران طبیعی و حوادث غیر مترقبه زیر نظر رهبر یا شورای رهبری و وابسته به ریاست جمهوری تأسیس می گردد. تبصره - بسیج ارتش بیست میلیونی برای مقاصد دفاعی منحصرأ با صدور فرمان از طرف رهبری یا شورای رهبری خواهد بود.

ماده (۲) وظایف کلی سازمان بسیج ملی عبارت است از:

- تهیه و اجرای برنامه های تعلیمات نظامی، عقیدتی و حفاظتی برای کلیه داوطلبان ارتش بیست میلیونی در سراسر کشور.  
- سازماندهی و تجهیز کلیه داوطلبان متعهد برای مبارزه و دفاع در برابر تجاوز و تهدید و دخالت دشمنان خارجی و عوامل سرسپرده داخلی آنان.

- تهیه طرح ها و برنامه های ضروری متناسب با شرایط روز در جهت تحقق اهداف سازمان و گسترش فعالیت های بسیج در کلیه سطوح مملکت.

- تهیه طرح ها و برنامه های لازم جهت ایجاد آمادگی در مردم به منظور پیشگیری از بروز بحران طبیعی و حوادث غیر مترقبه و مقابله با آثار سوء ناشی از آنها و هماهنگ کردن فعالیت های مربوطه در زمان اضطرار.

- نظارت بر چگونگی اقدامات انجام شده و ارزشیابی پیشرفت فعالیت های بسیج ملی در سطح کشور و تهیه و تقدیم گزارش ها لازم به مراجع ذی ربط.

ماده (۳) مقررات و آیین نامه های اجرایی این قانون و تشکیلات سازمان وسیله سازمان بسیج ملی، با همکاری دفتر ریاست جمهوری، وزارت کشور، وزارت دفاع ملی، ستاد مشترک ارتش جمهوری اسلامی، سپاه پاسداران تهیه و با تأیید سازمان امور اداری و استخدامی کشور (از نظر تشکیلات) پس از تصویب هیئت وزرا به موقع به اجرا گذارده خواهد شد.

تبصره «۱» رئیس سازمان بسیج ملی از طرف رهبر یا شورای رهبری منصوب می گردد.

تبصره «۲» خط مشی کلی بسیج ملی توسط شورای عالی دفاع ملی تعیین می گردد و هر گونه تغییر یا جرح یا تعدیل در خط مشی تعیین شده وسیله همان شورا انجام خواهد شد.

تبصره «۳» تصمیمات مربوط به چگونگی اجرای خط مشی تعیین شده و واگذاری مسئولیت ها و وظایف به عناصر تابعه در ستاد بسیج توسط شورای مرکب از رئیس و مسئولان قسمت های مختلف سازمان اتخاذ گردیده و وسیله رئیس سازمان به مرحله اجرا درمی آید.

ماده (۴) پشتیبان های آموزشی و لجستیکی سازمان بسیج ملی، ضمن در نظر گرفتن اصل خودکفایی ارتش بیست میلیونی، به عهده وزارت دفاع ملی و کلیه سازمان های نظامی و انتظامی و سپاه پاسداران خواهد بود. نحوه و حدود این گونه پشتیبانی ها در آیین نامه اجرایی این قانون مشخص خواهد شد.

تشکیلات سازمان بسیج ملی در مراکز استان ها و شهرستان ها و بخش ها و روستاها براساس آیین نامه های اجرایی مصوب و خط مشی کلی تشکیلاتی سازمان بسیج ملی تهیه و با همکاری استانداران، فرمانداران، بخشداران و دهبانان اجرا و جزء بسیج ملی مرکز خواهد بود.



### بخشی از اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی

تاریخ تصویب، ۱۳۶۱/۶/۱۵

فصل دوم - مأموریت

ماده (۱۰) مشارکت در عملیات امدادی به هنگام بروز بلایا و حوادث و انجام خدمات امدادی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی به درخواست دولت و با رعایت کامل موازین عدل اسلامی در زمان صلح در حدی که به تشخیص شورای عالی سپاه، آمادگی رزمی لازم را برای انجام مأموریت‌های خود از دست ندهد.

فصل چهارم - اساسنامه واحد بسیج مستضعفین

ماده (۳۵) هدف از تشکیل واحد بسیج مستضعفین ایجاد توانایی‌های لازم در کلیه افراد معتقد به قانون اساسی و اهداف انقلاب اسلامی به منظور دفاع از کشور، نظام جمهوری اسلامی و همچنین کمک به مردم هنگام بروز بلایا و حوادث غیرمترقبه با هماهنگی مراجع ذی‌ربط است.

### بخشی از اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۶۷/۰۲/۰۸

#### هلال احمر جمهوری اسلامی ایران

ماده (۱) جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران (جمعیت سابق شیر و خورشید سرخ ایران) که در این اساسنامه جمعیت نامیده می‌شود مؤسسه‌ای خیریه، غیرانتفاعی و دارای شخصیت حقوقی مستقل است. جمعیت، به کلیه تعهدات و قراردادهای بین‌المللی مربوط به اهداف و وظایف جمعیت‌های هلال احمر و صلیب سرخ و نیز مقررات اتحادیه جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر که با قانون اساسی و سایر قوانین جمهوری اسلامی ایران مغایرت نداشته باشد، پایبند بوده و در مسائل امدادی و بهداشتی و درمانی برون مرزی و امدادی درون مرزی و تعهدات مربوطه طبق این اساسنامه عمل می‌کند.

ماده (۲) اهداف جمعیت عبارت‌اند از:

تلاش برای تسکین آلام بشری، تأمین احترام انسان‌ها و کوشش در جهت برقراری دوستی و تفاهم متقابل و صلح پایدار میان ملت‌ها و همچنین حمایت از زندگی و سلامت انسان‌ها بدون در نظر گرفتن هیچ‌گونه تبعیض میان آنها.

ماده (۳) وظایف جمعیت در سطح کشور و خارج از کشور بدین قرار است:

۱- ارائه خدمات امدادی در هنگام بروز حوادث و بحران طبیعی مثل زلزله و سیل و غیره در داخل و خارج از کشور.

۲- ارائه کمک‌های اولیه در حوادث غیرمترقبه به وسیله امدادگران.

۳- برنامه‌ریزی و اقدام در جهت آمادگی مقابله با حوادث و بحران و آموزش عمومی در این زمینه و تربیت کادر امدادی و نیروی انسانی موردنیاز.

۴- ارسال کمک و اعزام عوامل امدادی و درمانی به سایر کشورها در صورت لزوم.

۵- کمک به امر توان بخشی و ارائه خدمات اجتماعی در جهت تسکین آلام آوارگان، پناهندگان، مرضی و معلولین و ایجاد حس تعاون و تفاهم و دوستی و نیکوکاری بین مردم.

۶- تلاش در جهت تسکین آلام بشری و کمک به امر سلامت جامعه و دفاع از ارزش‌های انسانی و کوشش در جهت برقراری دوستی و تفاهم متقابل و صلح پایدار میان ملت‌ها.

۷- اداره امور جوانان جمعیت و توسعه مشارکت جوانان در تصمیم‌گیری‌ها و فعالیت‌های مربوط به آنها و تربیت و آموزش جوانان مذکور به منظور آماده ساختن آنان در انجام خدمات امدادی و عام‌المنفعه.

۸- کمک به تهیه دارو و وسایل و تجهیزات پزشکی موردنیاز مراکز بهداشتی، درمانی و آموزشی کشور با موافقت وزارت بهداشت و با همکاری هلال احمر و صلیب سرخ جهانی که عضو اتحادیه بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر جهانی هستند.

رئیس مجلس شورای اسلامی - اکبر هاشمی

پیوست ۱۰. مواد (۴۴ و ۱۸۱) قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

### مواد (۴۴ و ۱۸۱) قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۸۳-۱۳۷۹)

ماده (۴۴) به منظور پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با حوادث و بحران طبیعی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران موظف است با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج در سال اول برنامه، طرح جامع امداد و نجات را با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر: مدیریت بحران آموزش و ایجاد آمادگی در مردم و نحوه مشارکت دستگاه‌های اجرایی نقش صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی اقدامات و عملیات اجرایی منابع مالی و تدارکاتی و... است. تبصره - نیروی مقاومت بسیج به عضویت ستادهای حوادث غیرمترقبه کشور درمی‌آید.

ماده (۱۸۱) - الف) دولت موظف است به منظور پیشگیری امداد رسانی بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده در حوادث غیرمترقبه در طی برنامه سوم، اعتبارات لازم را در لویح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند و در اختیار ستاد حوادث غیرمترقبه کشور قرار دهد. درصدی از اعتبارات فوق جهت مطالعات آسیب‌پذیری به منظور کاهش آثار بلایای طبیعی و اجرای پروژه‌های پیشگیری از حوادث غیرمترقبه از قبیل سیل و زلزله خشکسالی، آتش‌سوزی، طوفان و یا پیشروی آب دریا هزینه خواهد شد.

پیوست ۱۱. آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه

### آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه

تاریخ: ۱۳۸۳/۴/۸  
نهاد ریاست جمهوری

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۰۴/۰۷ به استناد اصول (۱۳۴) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به منظور هماهنگی اجرایی کلیه دستگاه‌ها و اعمال مدیریت عالی مؤثر بحران در هنگام وقوع حوادث و بحران غیرمترقبه، آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه را به شرح زیر تصویب نمود:

آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه ماده (۱) ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه که در این آیین‌نامه به اختصار «ستاد» نامیده می‌شود، به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور با عضویت وزرای کشور، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رییس ستاد کل نیروهای مسلح، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و دو نفر متخصص به انتخاب رئیس ستاد تشکیل می‌گردد.

تبصره - از وزیر یا وزرای ذی‌ربط یا رئیس سازمان‌های مستقل، حسب مورد در جلسات دعوت به عمل خواهد آمد.

ماده (۲) وظایف ستاد به شرح زیر است:

الف - تعیین وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی و تشکلهای مدنی و مردمی و هماهنگی جهت ایجاد آمادگی، پیش‌بینی، پیشگیری و آموزش مردم چگونگی تأمین منابع مالی و تدارکاتی و سایر امور مربوط و نیز تصویب آیین‌نامه‌ها و ضوابط اجرایی موارد یادشده.

ب - تصویب قاعده‌های دریافت سریع اطلاعات مربوط به حوادث و بحران غیرمترقبه (بحران) و چارچوب‌ها یا اطلاع‌رسانی سریع و تسهیل شده در این موارد.

ج - اطلاع‌گیری سریع در کلیه موارد وقوع یا محتمل‌الوقوع بودن حوادث و بحران غیرمترقبه داخل بحران و مشخص کردن نحوه اطلاع‌رسانی به مسئولان حکومتی، دولتی، رسانه‌ها و جامعه.

د - تصویب درجه‌بندی بحران‌ها در زمینه انواع حوادث و بحران غیرمترقبه.



## آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه

تاریخ: ۱۳۸۳/۴/۸

نهاد ریاست جمهوری

ه - اتخاذ تصمیم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه (بحران).  
و - تشخیص حالت اضطرار در موقع بحران توسط ستاد و اعلام وضعیت بحران در سطح ملی و تشخیص ضرورت درخواست کمک‌های مردمی داخلی و کمک‌های خارجی و هماهنگی‌های لازم.  
ز - اعلام فاجعه ملی توسط رئیس ستاد.  
ح - تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران ملی در موارد ضرورت متناسب با شرایط بحران و ابلاغ به کلیه دستگاه‌های دولتی و حکومتی، نهادهای عمومی غیردولتی، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی.  
ط - راهبری عالی و نظارت و ارزیابی عملکرد مدیریت بحران، ستاد حوادث و بحران غیرمترقبه و حسن اجرای طرح جامع امداد و نجات کشور.  
ظ - تصویب سیاست‌های تبلیغاتی و تعیین چگونگی برنامه‌های تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی و نقش آنها قبل از وقوع بحران و یا در شرایط بحران.  
تبصره «۱» اختیاراتی که در قوانین در موارد یاد شده به‌عهده هیئت وزیران محول شده است (از جمله ماده (۴۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۷۹ - و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ - و قانون تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی و سایر قوانین) براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به وزرای عضو ستاد تفویض می‌شود.  
ملاک اعتبار مصوبات موافقت اکثریت وزرای عضو ستاد است که در صورت تأیید رئیس‌جمهور با رعایت رعیت‌زاده (۱۹) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت قابل ابلاغ می‌باشند.  
تبصره «۲» معاون اول رئیس‌جمهور و رئیس ستاد بنابه پیشنهاد رئیس‌جمهور به‌عنوان نماینده ویژه موضوع اصل (۱۲۷) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز نماینده رئیس‌جمهور در اصل (۱۲۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (در خصوص امور اداری و استخدامی و برنامه و بودجه مربوط به وظایف ستاد) تعیین می‌گردد. همچنین رئیس ستاد و در غیاب وی قائم‌مقام رئیس ستاد که توسط رئیس ستاد تعیین می‌شود، می‌تواند در موارد اضطرار و عدم امکان تشکیل به‌موقع ستاد رأساً تصمیمات اجرایی مربوط به موارد موضوع این ماده را اتخاذ نماید.  
تبصره «۳» قائم‌مقام رئیس ستاد هم‌تراز مقامات موضوع بند «ج» تبصره «۲» ماده (۱) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت - مصوب ۱۳۷۰ - است.  
ماده (۳) تصمیمات ستاد و رئیس ستاد در چارچوب وظایف مندرج در ماده (۲) این آیین‌نامه برای کلیه دستگاه‌های دولتی و دستگاه‌های تحت پوشش قوای سه‌گانه و مؤسساتی که شمول قوانین و مقررات بر آنها مستلزم ذکر نام است و نیز مؤسسات عمومی غیردولتی (از جمله دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری) و نیروهای مسلح با عنایت به اذن فرماندهی کل قوا موضوع نامه شماره ۱۰۷۱۴۶ مورخ ۱۳۸۳/۳/۳۱ دفتر مقام معظم رهبری لازم‌الاجرا خواهد بود.  
ماده (۴) مسئولیت پیگیری تصمیمات ستاد برعهده رئیس ستاد و دبیرخانه آن است.  
ماده (۵) دستگاه‌ها و سازمان‌ها و مقامات مسئول در زمینه حوادث و بحران غیرمترقبه (بحران‌ها) و ستاد حوادث و بحران غیرمترقبه موضوع ماده (۶) طرح امداد و نجات کشور در چارچوب وظایف و اختیارات طرح جامع امداد و نجات کشور، موضوع تصویب‌نامه شماره ۲۲۸۲ ت ۲۴۴۱۲ هـ مصوب ۱۳۸۲ مورخ ۱۳۸۲ . ۲۳ و اصلاحات بعدی آن به فعالیت خود ادامه خواهند داد.  
ماده (۶) دبیرخانه ستاد در نهاد ریاست جمهوری تشکیل می‌گردد. دبیر ستاد توسط معاون اول رئیس‌جمهور تعیین می‌شود و مسئولیت دبیرخانه و اطلاع‌گیری و اطلاع‌رسانی فوری در مورد بروز یا احتمال وقوع حوادث طبیعی و بحران غیرمترقبه (بحران) را برعهده خواهد داشت.  
محمد رضا عارف - معاون اول رئیس‌جمهور

### بخشی از قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱

ماده (۳) به منظور 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 می‌شود، تشکیل می‌گردد.

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

- تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم جهت تصویب.
- تنظیم بودجه تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران کشور و پیشنهاد برای درج در لایحه بودجه سالانه کشور جهت تصویب.
- 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 صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکل‌های مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی.
- اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت‌های پژوهشی و اجرایی در راستای کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله، مخاطرات آب‌وهوایی و مواد شیمیایی خطرناک.
- اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی.
- اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی.
- 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.
- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ساختار، تشکیلات تفصیلی سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به پیشنهاد سازمان.
- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون.
- ماده (۵) شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزرای اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رفاه و تأمین اجتماعی، راه‌وترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌گردد.
- تبصره «۱» جلسات شورای عالی در غیاب رئیس‌جمهور به ریاست وزیر کشور (به‌عنوان قائم‌مقام) تشکیل می‌گردد و مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.
- تبصره «۲» نحوه اداره، اتخاذ تصمیمات و ابلاغ مصوبات شورای عالی برابر آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.



## بخشی از قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱

- تبصره «۳» دبیرخانه شورای عالی در سازمان مستقر بوده و دبیر آن مطابق تبصره «۲» این ماده انتخاب خواهد شد.
- فصل سوم - سازمان مدیریت بحران کشور
- ماده (۵) شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزرای اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رفاه و تأمین اجتماعی، راه‌ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صداوسیما جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌گردد.
- تبصره «۱» جلسات شورای عالی در غیاب رئیس‌جمهور به ریاست وزیر کشور (به‌عنوان قائم‌مقام) تشکیل می‌گردد و مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس‌جمهور لازم‌الاجراست.
- تبصره «۲» نحوه اداره، اتخاذ تصمیمات و ابلاغ مصوبات شورای عالی برابر آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.
- تبصره «۳» دبیرخانه شورای عالی در سازمان مستقر بوده و دبیر آن مطابق تبصره «۲» این ماده انتخاب خواهد شد.
- فصل سوم - سازمان مدیریت بحران کشور
- ماده (۶) سازمان مدیریت بحران کشور که در این قانون به‌اختصار سازمان نامیده می‌شود به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم موردنیاز وزارتخانه‌ها، 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، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و بحران پیش‌بینی نشده تشکیل می‌گردد.
- ماده (۷) سازمان، وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌گردد. رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به ترتیب زیر نظر استاندار و فرماندار تشکیل می‌گردد.
- ماده (۸) وظایف سازمان به شرح زیر است:
- ۱- تهیه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرائی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه‌ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های موردنیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله با حادثه و ارائه آن جهت تصویب هیئت وزیران.
- ۲- ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران.
- ۳- بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی.
- ۴- برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت ساماندهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران.

## قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیر مترقبه

۱۳۹۲/۳/۱۹

ماده واحد - دولت و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط موظفند با استفاده از اعتبارات ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ و ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۰/۲۶ (منابع پیش‌بینی شده در بند «ج» ماده (۲۱۶) و بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران) و سایر منابع مرتبط اقدامات زیر را انجام دهند و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط ملزم به اجرای آن هستند:

۱ دولت می‌تواند در موارد تخریب‌های گسترده ناشی از حوادث غیرمترقبه به استناد اصل یکصد و سی و هشتم (۱۳۸) قانون اساسی فوراً ستاد راهبری بازسازی را مشابه مصوبه ۱۳۸۲/۱۰/۲۸ هیئت وزیران تشکیل دهد و اختیاراتی را به کمیسیونی مرکب از وزیران مربوط واگذار نماید.

ستاد راهبری بازسازی موضوع این بند مکلف است همانند مصوبات ستاد مذکور را در ارتباط با تأمین زیرساخت‌های مورد نیاز مناطق آسیب‌دیده و جبران خسارت‌های وارده به اموال و احشام مردم و مجروحان و خانواده متوفیان حوادث مذکور و ایجاد امکانات لازم برای پیشگیری از هر گونه حوادث غیرمترقبه و بحران احتمالی، حسب مورد تصویب و پس از تأیید رئیس جمهور اعمال کند. ۲ از تاریخ تصویب این قانون، سازمان مدیریت بحران کشور با اختیارات قانونی در امر بازسازی مناطق آسیب‌دیده در محدوده اختیارات ستاد مذکور در بند «۱» زیر نظر ستاد راهبری بازسازی فعالیت می‌نماید.

۳ دولت مکلف است معادل مالیات ساخت ابنیه این مناطق را که از پیمانکاران اخذ می‌شود به‌عنوان کمک به پیمانکاران طرف قرارداد پرداخت نماید.

به‌منظور تأمین هزینه صدور پروانه ساختمانی واحدهای آسیب‌دیده، متناسب با ابعاد حادثه، تنخواهی به‌صورت علی‌الحساب ظرف حداکثر دو هفته در اختیار وزارت کشور قرار می‌گیرد. این اعتبار به نسبت پروانه‌های صادره مذکور در اختیار شهرداری‌های شهرهای آسیب‌دیده قرار می‌گیرد.

همچنین تا پایان بازسازی، کسورات مربوط به هزینه بیمه کارگران ساختمانی در شهرهای آسیب‌دیده به ۱۰ درصد (۱۰٪) کسورات مذکور کاهش می‌یابد و احداث ابنیه مناطق روستایی آسیب‌دیده از پرداخت آن معاف هستند. دولت می‌تواند باقیمانده حق بیمه مذکور را از محل اعتبارات پیش‌بینی شده در صدر ماده واحد تأمین نماید.

۴ به هر واحد صنفی تولیدی - خدمات فنی، کارگاه‌ها و کارخانه‌های آسیب‌دیده حداکثر مبلغ سیصد میلیون (۳۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال و هر واحد صنفی توزیعی - خدماتی حداکثر مبلغ دویست میلیون (۲۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال تسهیلات با پایین‌ترین کارمزد تسهیلات صنف مربوط و بیشترین زمان تنفس ممکن با معرفی سازمان صنعت، معدن و تجارت استان و تأیید فرماندار مربوط پرداخت گردد.

تبصره - ستاد راهبری بازسازی موضوع بند «۱» این قانون می‌تواند مبالغ مذکور را افزایش دهد.

۵ به‌منظور بازسازی ساختمان‌های دولتی و عمومی آسیب‌دیده، مساجد، حسینیه‌ها و امامزاده‌ها و اماکن تاریخی پس از اعلام استانداری مربوط و تأیید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری، اعتبار مورد نیاز در اختیار وزارت راه و شهرسازی یا دستگاه‌های ذی‌ربط قرار می‌گیرد تا پس از تعیین ردیف، عنوان طرح و اعتبار مصوب هر کدام نسبت به عملیات اجرایی آنها اقدام نماید به‌گونه‌ای که ظرف دو سال کلیه عملیات اجرایی خاتمه یابد.



## قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه

۱۳۹۲/۳/۱۹

- ۶ بازپرداخت کلیه تسهیلات اعطایی قبل از وقوع حادثه به افراد آسیب‌دیده (اعم از تولیدی و غیرتولیدی، در شهرها و روستاها) به مدت دو سال از تاریخ وقوع حادثه استمهال و سود متعلقه برای مدت مذکور توسط دولت تأمین می‌شود. همچنین استفاده از تسهیلات تخصیصی اعم از مسکونی و غیرمسکونی شهری و روستایی، مشروط به نداشتن بدهی قبلی، نداشتن چک برگشتی، تأهل و حداکثر سن نمی‌باشد. پرداخت تسهیلات بانکی جهت ساخت، بازسازی و مقاوم‌سازی مجدد برای افرادی که در گذشته از تسهیلات بانکی استفاده کرده‌اند؛ ولی ساختمان مذکور آسیب‌دیده یا از بین رفته، بلامانع است.
- ۷ به‌منظور جبران خسارت‌ها و تأمین نیازهای ضروری بخش کشاورزی مناطق آسیب‌دیده، تسهیلاتی با حداقل کارمزد و بیشترین زمان تنفس ممکن از محل منابع صندوق توسعه کشاورزی در اختیار کشاورزان قرار می‌گیرد.
- ۸ دولت مکلف است اعتبارات لازم را برای ساخت و آماده نمودن حداقل یکصد هزار واحد مسکونی پیش‌ساخته برای اسکان موقت و به همین میزان قطعات پیش‌ساخته برای اسکان دائم در اختیار وزارت راه و شهرسازی قرار دهد تا در صورت بروز حادثه به‌سرعت در مناطق آسیب‌دیده مورد استفاده قرار گیرد.
- ۹ احکام این قانون در مورد حوادث غیرمترقبه از تاریخ ۱۳۹۱/۵/۲۱ نیز لازم الاجراست.
- قانون فوق مشتمل بر ماده‌واحد در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ نوزدهم خردادماه یک هزار و سیصد و نود و دو مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۹ به تأیید شورای نگهبان رسید.
- رئیس مجلس شورای اسلامی - علی لاریجانی



- [۱]. کریمی فرد، حسن و دستواره، فرشته. تحلیل فرایند سیاستگذاری در مدیریت مطلوب بحران. دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۲.
- [۲]. مصوبه «توسعه و بهبود خدمات ایمنی و آتش‌نشانی» شورای شهر تهران مصوب ۱۳۹۳/۰۲/۳۱.
- [۳]. قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۰۵/۲۳.
- [۴]. کلانتری، اسماعیل و منتظر، غلامعلی. مفاهیم، رویکردها و روش‌های نگاشت نهادی (با تأکید بر مطالعات نظام نوآوری)، رهیافت، ۱۳۹۵، ۲۶ (۶۲).
- [۵]. کمال‌الدینی، معصومه. مروری نظری بر واژه‌شناسی اجتماعی فاجعه. فصلنامه دانش پیشگیری و مدیریت بحران، ۱۳۹۸، ۹ (۴).
- [۶]. شعبان‌زاده، ایمان. ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران، دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.
- [7]. Junmo K, Seung-Bum, Y. A Comparative Study of the Disaster Management Organizations in the Philippines, South Korea, and the United States. *Asia-Pacific Social Science Review* 2021(2): p.30.
- [۸]. قانون بلدیة، مصوب ۱۲۸۶/۰۳/۱۱.
- [۹]. قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، مصوب ۱۲۸۶/۰۹/۲۷.
- [10]. McNabb, D. E., & Swenson, C. R. *Disaster Management Policies and Practices: Multi-Sector Collaboration in Emergencies and Disasters*. Taylor & Francis. 2022.
- [11]. <https://farsnews.ir/news/13971110000331/-%D8%A7%D9%86%D9%82%D9%84%D8%A7%D8%A8%D8%AF%D8%B1-%D8%A7%D9%88%D8%B1%DA%98%D8%A7%D9%86%D8%B3>
- [۱۲]. میبیدی، راضیه و حاتمی‌زاده، سعید، عبدالهی، حسین. پیشینه پژوهی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور، مطالعات بخش عمومی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵.
- [13]. <https://sid.ir/paper/۱۸۴۹۲۴/fa>
- [14]. <https://www.mazdaknameh.ir/Publish/PublishID/ArticleId۱۳۱/>
- [۱۵]. قانون تأسیس بیمه مرکزی ایران و بیمه‌گری مصوب ۱۳۵۰/۰۳/۳.
- [۱۶]. قانون تأسیس شورای عالی شهرسازی و معماری مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۲.
- [۱۷]. فرنام، علی. بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران. دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی ۱۴۰۲.



#### گزیده سیاستی

پیشنهاد می‌شود شبکه بازیگران درگیر به دو شبکه پشتیبانی (متولی پیشگیری و آمادگی) با محوریت سازمان مدیریت بحران به‌عنوان بازوی عملیاتی شورای عالی مدیریت بحران و شبکه عملیاتی (متولی پاسخ و بازتوانی) با محوریت سازمان آتش‌نشانی ذیل وزارت کشور تقسیم شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی 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)