مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
دفتر مطالعات سیاسی
مسلسل: ۲۰۹۳۴ ■ شهریور ۱۴۰۴

ارزیابی قانون مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادات

بسم الله الرحمن الرحيم

تاریخ انتشار:
۱۴۰۴/۶/۹

شماره مسلسل: ۲۰۹۳۴
کد موضوعی: ۲۶۰

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:
ارزیابی قانون مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادات

نوع گزارش:
طرح/لایحه ☐، نظارتی ■، راهبردی ☐، پیش‌نویس قانونی ☐

نام دفتر:
مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین:
فرشته دستواره

اظهارنظرکنندگان:
نسترن پیرکفاش فومنی (دفتر مطالعات مدیریت)، محمد صالحی، محمد برزگر خسروی (دفتر مطالعات حقوقی)، مهسا پایاب (دفتر مطالعات زیربنایی)

اظهارنظرکنندگان خارج از مرکز:
رسول حسام (معاون سازمان مدیریت بحران کشور)، حمیدرضا اسکاش (نماینده و رئیس بیمارستان جمعیت هلال احمر ج.ا.ا در کشور بولیوی)، مهراب شریفی سده (پژوهشگر مدیریت بحران)

ناظران علمی:
مهدی امیری، حسن کریمی‌فرد

گرافیک و صفحه‌آرا:
زهرا دلاوری

ویراستار ادبی:
سیده مرضیه موسوی راد

واژه‌های کلیدی:
۱. قانون مدیریت بحران
۲. برنامه‌های بین‌استانی
۳. پیوست کاهش خطر
۴. جایگاه سیاسی- اداری
۵. منشور مدیریت بحران
۶. اعتبارات

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۳/۱۰/۰۱

دفتر مطالعات سیاسی

فهرست مطالب

چکیده ۶
خلاصه مدیریتی ۷
۱. مقدمه ۸
۲. پیشینه پژوهش ۹
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز ۹
۲-۲. سوابق تقنینی ۱۰
۳. سیر تحولات قانونی مدیریت بحران در ایران ۱۰
۳-۱. مدیریت بحران قبل از انقلاب اسلامی ۱۰
۳-۲. مدیریت بحران بعد از انقلاب اسلامی ۱۲
۴. طرح کلی از قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ ..... ۱۷
۴-۱. ارزیابی قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ ..... ۱۹
۵. نتیجه‌گیری ۳۲
منابع و مآخذ ۳۳

فهرست جداول

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی ۹
جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی ۱۰
جدول ۳. آسیب‌شناسی قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ ..... ۲۰
جدول ۴. آسیب‌شناسی احکام تابع قانون مدیریت بحران کشور ۳۰

ارزیابی قانون مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادات

10.22034/report.mrc.2025.1404.33.6.20934

چکیده

در هر کشوری مدیریت بحران جزء مسئولیت‌های مهم و حیاتی دولت‌ها به شمار می‌آید. درواقع دولت به همراه مردم به‌ترتیب، هرکدام دارای مسئولیت‌هایی مشخص در مدیریت بلایا هستند. در این میان، اگر کشوری درصد حادثه‌خیزی بالایی داشته باشد، چنین وظیفه‌ای بسیار بیشتر از قبل حیاتی می‌شود. براساس آمار جهانی، ایران جزء ۱۰ کشور حادثه‌خیز جهان به شمار می‌آید که چگونگی مدیریت بلایا در آن حائز اهمیت است. بنابراین، در این نوشتار آسیب‌شناسی قانون مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۹۸ مورد تأکید است. پشتیبان این آسیب‌شناسی، مطالعات حاصل از فراترکیب مقالات علمی - پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی، اسناد قانونی و همچنین متون مصاحبه‌های تخصصی با دست‌اندرکاران و کارشناسان عرصه مدیریت حوادث و سوانح در کشور است. برایند بررسی‌ها، کاستی‌هایی را در فصل‌های کلیات، ارکان مدیریت بحران، اسناد و برنامه‌ها، وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های ذی‌ربط، اعتبارات، جبران خدمات و تخلفات و نیز پایش و ارزیابی قانون مدیریت بحران کشور نشان می‌دهد که به شرح هریک از آنها با استناد به ماده‌قانونی مرتبط پرداخته شده و پیشنهادهایی برای تقویت یا اصلاح موادی از قانون مدیریت بحران کشور ارائه شده است. اهم پیشنهادها شامل: تهیه پیوست کاهش خطر در برنامه‌ریزی و اجرای هریک از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، حفظ جایگاه سیاسی - اداری سازمان مدیریت بحران و دعوت رئیس سازمان مدیریت بحران (به‌عنوان دبیر شورای عالی مدیریت بحران) به هیئت دولت براساس دستور کار جلسات، مدیریت منابع مالی مربوط به مدیریت بحران براساس سیاستگذاری و برنامه‌ریزی سازمان مدیریت بحران کشور و با تأیید وزارت کشور و مشمول داوطلبان پاسخ به حوادث تحت بیمه مسئولیت بی‌نام است.

خلاصه مدیریتی

بیان / شرح مسئله

در هر کشوری مدیریت بحران جزء مسئولیت‌های مهم و حیاتی دولت‌ها به شمار می‌آید. درواقع دولت به همراه مردم به‌ترتیب هرکدام دارای وظایف و مسئولیت‌هایی مشخص در مدیریت بلایا هستند. در این میان، اگر کشوری درصد حادثه‌خیزی بالایی داشته باشد، چنین وظیفه‌ای بسیار بیشتر از قبل حیاتی می‌شود. براساس آمار جهانی، ایران جزء ۱۰ کشور حادثه‌خیز جهان به شمار می‌آید که چگونگی مدیریت و کنترل بلایا در آن امری حائز اهمیت و ارزش است. بررسی و مطالعات حاصل از فراترکیب مقالات علمی - پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی، اسناد قانونی و همچنین متون مصاحبه‌های تخصصی با دست‌اندرکاران و کارشناسان عرصه مدیریت حوادث و سوانح در کشور، حکایت از آسیب‌های بسیاری در این حوزه به‌ویژه در عرصه اجرا دارد. در این نوشته با رجوع به قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، به ردیابی این آسیب‌ها و شرح آنها پرداخته شده است تا مسائل موجود از سرچشمه آن یعنی قانون، مورد مداقه قرار گیرد.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

برایند کلی پژوهش، کاستی‌هایی را در فصل‌های کلیات، ارکان، اسناد و برنامه‌ها، وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های ذی‌ربط، شیوه تأمین و اختصاص اعتبارات، جبران خدمات و تخلفات و نیز پایش و ارزیابی قانون مدیریت بحران کشور نشان می‌دهد. اهم چالش‌های مدیریت بحران در کشور عدم وجود باور و جدیت در این موضوع میان دستگاه‌های دارای مسئولیت و به رسمیت نشناختن سازمان مدیریت بحران کشور، عدم جدیت در نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و رسیدگی به تخلفات در این زمینه، نبود شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی در انتخاب مدیران و کارشناسان مدیریت حوادث، فقدان نیروی عملیاتی کارآمد و نقیصه اصلی، کمیت و کیفیت تخصیص و اعطای انواع اعتبارات در مدیریت بحران است. در این راستا پیشنهادهایی برای تقویت یا اصلاح آسیب‌ها به تفکیک هریک از مواد قانونی ارائه شده است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

پیشنهادهای گزارش پیش‌رو به تفکیک فصول قانون مدیریت بحران کشور به شرح زیر است:

فصل کلیات:

- تهیه «برنامه‌های بین‌استانی یا منطقه‌ای» جهت پیشگیری، کنترل، مدیریت و بازیابی حوادثی رخداده بین دو یا چند استان؛
- تهیه پیوست کاهش خطر در برنامه‌ریزی و اجرای هریک از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای.

فصل ارکان:

- حفظ جایگاه سیاسی - اداری موجود سازمان مدیریت بحران و دعوت رئیس سازمان مدیریت بحران (به‌عنوان دبیر شورای عالی مدیریت بحران) به هیئت دولت براساس دستور کار جلسات؛
- اعطای حق رأی به رئیس سازمان مدیریت بحران در شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای عالی بیمه؛
- ایفای نقش رئیس سازمان مدیریت بحران در مقام «نایب‌رئیس و دبیر ستاد ملی مدیریت بحران».

فصل وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی:

- تشکیل کارگروه‌های تخصصی مرتبط با هرکدام از مراحل چهارگانه مدیریت بحران کشور در هریک از نهادهای مربوطه و دارای وظیفه در این قانون؛
- تدقیق وظایف سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و مرکز ملی فضای مجازی در مدیریت حوادث کشور؛
- درج نشان‌واره سازمان مدیریت بحران کشور در البسه سازمانی تمامی نیروهای مشارکت‌کننده در مرحله پاسخ به حوادث جهت ایجاد یکپارچگی و هم‌گرایی مؤثر میان دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در کشور؛
- طراحی و تدوین منشور مدیریت بحران توسط هریک از دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران در کشور جهت ایجاد یکپارچگی و انسجام

در اجرای اهداف و وظایف مدیریت بحران در کشور.

فصل اعتبارات:

- مدیریت منابع مالی مربوط به مدیریت بحران براساس سیاستگذاری و برنامه‌ریزی سازمان مدیریت بحران کشور و با تأیید وزارت کشور؛
- ایجاد بخشی تحت عنوان «پیشگیری و آمادگی» در فصل «مدیریت بحران کشور» توسط سازمان برنامه و بودجه ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی و تأمین اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون ذیل برنامه‌های پیشگیری در این بخش بنا به پیشنهاد سازمان مدیریت بحران؛
- تطبیق بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) با فصل چهارم (اعتبارات) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸؛
- اختصاص اعتبارات در مدیریت بحران با توجه به میزان نقش‌آفرینی دستگاه مربوطه در مدیریت سوانح و نیز برمبنای درصد خطرپذیری هر استان و نه اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای؛
- مورد توجه قرار دادن سایر نهادها و دستگاه‌های مهم و دارای مسئولیت و وظیفه در همه مراحل مدیریت سوانح کشور در بند«م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) و تقویت رویکرد و نگرش‌های پیشگیری، بازسازی و بازتوانی در این بند؛
- توجه قانون بودجه سالیانه کل کشور در امر حوادث و بحران به سایر نهادهای مسئول در مراحل مختلف مدیریت بحران (مذکور در قانون مدیریت بحران کشور) و حوزه‌های حیاتی و زیرساختی دیگر مانند شبکه‌های آب، برق، گاز، حمل‌ونقل، سامانه‌های هشدار و نیز بافت‌های ناکارآمد شهری و ساختمان‌های ناایمن؛
- توجه به مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور در بخش حوادث و بحران قانون بودجه سالیانه کل کشور.

فصل جبران خدمات و تخلفات:

- مشمول داوطلبان پاسخ به حوادث تحت بیمه مسئولیت بی‌نام.

نکته نهایی که در رابطه با قانون موضوعه باید موردتوجه قرار گیرد این است که کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس شورای اسلامی باید پیوسته و با جدیت تام بر نحوه اجرایی شدن قانون مدیریت بحران و چالش‌های پیش‌روی آن نظارت داشته باشند.

۱. مقدمه

قرن بیست‌ویکم شاهد افزایش بی‌سابقه‌ای در فراوانی و شدت بلایای طبیعی و انسان‌ساخت بوده که این وضعیت، وجود یا ایجاد یک ساختار و چارچوب مستحکم قانونی مدیریت بحران را بیش‌از پیش ضروری ساخته است. در این شرایط، جامعه جهانی به‌طور فزاینده‌ای با چالش‌های پیچیده‌ای مواجه شده که مستلزم برنامه‌ریزی و اجرای اقداماتی برای آمادگی، واکنش و بازیابی برای حفاظت از جوامع در برابر آثار چندوجهی بلایای طبیعی و انسانی (از زلزله و طوفان گرفته تا انواع همه‌گیری‌ها و حوادث صنعتی) است. مدیریت بلایا، یک تلاش چندوجهی است که طیفی از انواع فعالیت‌ها از ارزیابی خطر قبل از بلایا گرفته تا تلاش‌های بازیابی پس از وقوع بحران را دربر می‌گیرد. موفقیت در این فعالیت‌ها منوط به عوامل بی‌شماری ازجمله وجود یک پشتوانه قانونی برای مدیریت بحران است که به‌نوبه‌خود به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی مطلوب جهت کنترل بلایا و همچنین انعطاف‌پذیری و ظرفیت سازگاری جوامع کمک می‌کند [۱].

ایران، ازجمله کشورهای حادثه‌خیز جهان به شمار می‌آید که وقوع حوادث مختلف در طی سال‌های متعدد آسیب‌های جانی، مالی و زیرساختی بسیاری را به کشور وارد کرده است. بنابراین در این شرایط انتظار می‌رود یک چارچوب مدیریتی و قانونی کارآمدی در کشور وجود داشته باشد تا بتوان به شکل مطلوبی به مدیریت بحران‌ها پرداخت. در

حال حاضر در ایران سازمان مدیریت بحران کشور به‌عنوان یک سازمان تابع وزارت کشور، متولی اصلی مدیریت بلایا محسوب می‌شود. این سازمان در سال ۱۳۸۷ و طی تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در مجلس شورای اسلامی، با هدف مدیریت اضطراری حوادث و خطرات بلایا شروع به فعالیت کرد. همچنین مهم‌ترین پشتوانه قانونی مدیریت سوانح در کشور، قانون مدیریت بحران کشور مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۸ است.
هدف این نوشتار، ارزیابی قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ و شناخت آسیب‌های آن در ابعاد جایگاه سازمانی- نهادی و همچنین مجموعه فرایندهای مدیریت بلایا در مراحل مختلف پیشگیری و آمادگی، مقابله و پاسخ و بازسازی و بازیابی است. پس از معرفی آسیب‌های مدیریت بحران و اشکالات مواد قانونی آن، به ارائه پیشنهادهای قانونی پرداخته خواهد شد. شایان ذکر است که پیش از آسیب‌شناسی قانون موضوعه و طرح پیشنهادها، در ابتدای سخن به شرح تاریخچه‌ای مختصر از سیر تحولات قانونی مدیریت بحران در کشور در قبل و بعد از انقلاب اسلامی پرداخته می‌شود.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

سوابق مطالعاتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در موضوع مدیریت بحران اندک بوده و در اکثر مطالعات به اظهارنظر کارشناسی طرح‌ها و لوایح در این حوزه و همچنین بررسی تجارب جهانی مدیریت بلایا پرداخته شده است. گزارش‌های مرتبط با موضوع این نوشته به شرح جدول ۱ هستند.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان/نهاد	توضیحات
۱	مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران	۱۳۹۶	۱۵۷۹۱	دفتر مطالعات بخش عمومی	این گزارش با این دیدگاه که مسئولیت ایجاد خطر حوادث و سوانح برعهده سیاست‌ها و برنامه‌های ناصحیح و نامتوازن توسعه ملی و بخش‌ها و سازمان‌های مسئول اجرای آن است، به بررسی مبانی دوازده‌گانه قانونگذاری و تدوین راهبردهای ملی مدیریت بحران پرداخته است. اولین موردی که این گزارش در قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی به آن اشاره دارد، تبیین رابطه بنیادین و نسبت میان توسعه ملی یک کشور و تأثیر منفی خطر حوادث و سوانح بر آن و راه‌های پیشگیری و کاهش خطر حوادث است [۲].
۲	اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور»	۱۴۰۱	۱۸۷۲۳	دفتر مطالعات مدیریت	در این متن آمده است که با گذشت کمتر از دو سال از تصویب قانون مدیریت بحران کشور، برخی از نمایندگان مجلس طرحی برای اعمال تغییراتی در این قانون ارائه داده‌اند. در مقدمه توجیهی طرح بیان شده که مشکلات قانون مدیریت بحران آشکار شده، این در حالی است که اسناد و آیین‌نامه‌های اجرایی قانون مدیریت بحران کشور همچنان در حال نهایی شدن است. بنابراین، در شرایطی که این قانون در حال طی کردن مقدمات اجرایی است، چنین ادعایی که برای آن شواهد و مستنداتی هم ارائه نشده قابل پذیرش نیست. بنابراین، ضرورت دارد فرصت اجرا به قانون مذکور که فرایند تصویب طولانی در مجلس شورای اسلامی داشته، داده شده و پس از آن نیز با اتکا به شواهد و مستندات معتبر نسبت به اصلاح مشکلات احتمالی اقدام شود [۳].

۲-۲. سوابق تقنینی

در حال حاضر مهم‌ترین متن قانونی و حقوقی در عرصه مدیریت بحران «قانون مدیریت بحران کشور» مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۹۸ است.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی

ردیف	عنوان قانون	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	توضیحات
۱	قانون مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸	در این متن قانونی، به‌منظور 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 سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکامی وضع شده است [۴].

۳. سیر تحولات قانونی مدیریت بحران در ایران

۱-۳. مدیریت بحران قبل از انقلاب اسلامی

تا قبل از پیروزی انقلاب اسلامی در کشور، فعالیت‌های مربوط به مدیریت بحران به‌صورت پراکنده در برخی از قوانین سازمان‌ها پیش‌بینی شده بود. دولت وقت ایران در ۱۴ آذرماه سال ۱۲۵۳ هجری شمسی معادل پنجم دسامبر ۱۸۷۴ میلادی قرارداد ژنو و در تاریخ ۱۳ شهریورماه سال ۱۲۷۹ هجری شمسی قوانین الحاقی را امضا کرد. قرارداد ژنو در سال ۱۸۷۴ میلادی، که توسط کمیته بین‌المللی صلیب سرخ تدوین شده بود، تعهد به ارائه کمک به همه سربازان زخمی بدون توجه به ملیت، بی‌طرفی (یا مصونیت) مراکز پزشکی و پرسنل آنها و استفاده از نشان متمایز - یک صلیب قرمز روی پس‌زمینه سفید - برای شناسایی خدمات پزشکی را برقرار کرد. علاوه‌بر این، در برخی از مفاد قانون تشکیل ایالات و ولایت مصوب ۱۲۸۶/۰۹/۱۷، وزارت کشور مسئولیت داشته است تا در موقع طغیان رودخانه (سیل و طوفان)، با تمام امکانات برای حفظ نفوس و کمک و اعانه اقدام کند. در این زمان به‌دلیل توسعه‌نیافتگی شبکه راه‌ها و ضعف سیستم ارتباطات، عملاً فعالیت مؤثری صورت نمی‌گرفته است [۵].

بررسی سوابق تاریخی در خصوص مدیریت سوانح در کشور نشان می‌دهد که تا قبل از سال ۱۳۰۲ هیچ‌گونه تشکیلات و یا محلی برای فعالیت‌های سازمان‌یافته بخش‌های مدیریت سوانح در کشور وجود نداشته است و به‌رغم اینکه حوادث و سوانح متعددی در کشور به وقوع می‌پیوست، هیچ‌یک از سازمان‌ها و یا ارکان رسمی کشور به نیازهای آسیب‌دیدگان رسیدگی نمی‌کردند و جزء خود آسیب‌دیدگان، کمتر کسی از آحاد جامعه از وضعیت تلفات و خسارات سوانح اطلاع دقیقی در دست داشت و اگر مساعدتی انجام می‌شد از طریق خود امدادی و دیگر امدادی توسط خود آسیب‌دیدگان یا اهالی مناطق مجاور بوده است. به‌رغم وقوع بسیاری از حوادث طبیعی در کشور در طول تاریخ، اولین حوادث طبیعی ثبت شده، مربوط به وقوع زلزله در شرق خراسان و استان کرمان در سال ۱۳۰۲ و سیل در استان گیلان و مازندران در سال ۱۳۰۳ است. در این حوادث برای اولین‌بار نیروهای ارتش به‌عنوان عوامل حکومت و با استفاده از نیرو و امکانات موجود به کمک آسیب‌دیدگان رفتند و اولین استمداد ملی برای کمک به آسیب‌دیدگان در سطح کشور به‌کار گرفته شد [۶].

جمعیت شیر و خورشید سرخ، نخستین سازمان خیریه ایران بود که عهده‌دار وظایف متعددی در مسائل مربوط به امدادرسانی در حوادث غیرمترقبه و امدادی، تأسیس بیمارستان و درمانگاه، تهیه دارو و تجهیزات پزشکی، تربیت پرستار، نگهداری از کودکان

بی‌سرپرست، ارائه برنامه‌های ویژه برای جوانان و برخی فعالیت‌های عمرانی در داخل و خارج از کشور بود. تنظیم و تأسیس این سازمان به‌گونه‌ای بود که در سال ۱۳۰۱ هجری شمسی، مدیر وقت بهداری استان خراسان، دکتر امیراعلم پس از زلزله ویرانگر بجنورد مقررات وضع شده ازسوی صلیب سرخ جهانی برای جمعیت‌ها را ترجمه و در اختیار پادشاه وقت ایران (احمدشاه قاجار) قرار داد تا مقدمات تشکیل جمعیت به‌منظور جلب کمک‌های خارجی در هنگام بلایای طبیعی و حوادث غیرمترقبه فراهم شود. براساس متن ترجمه شده، نظام‌نامه اساسی (اساسنامه) جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران تهیه و در اسفندماه سال ۱۳۰۱ شمسی به امضای ولیعهد، محمدحسن میرزای قاجار رسید. این اساسنامه در ۱۰ فصل و ۶۰ ماده تهیه شده و برابر مقدمه آن، ریاست افتخاری جمعیت با ولیعهد بود. نخستین جلسه رسمی کمیته مرکزی جمعیت در مردادماه سال ۱۳۰۲ تشکیل شد. این جمعیت پس از تأسیس بلافاصله عضو کمیته فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ و هلال‌احمر (IFRC) شد و علامت شیر و خورشید سرخ را ثبت کرد. نخستین فعالیت‌های امدادی جمعیت شیر و خورشید سرخ، در جریان کمک به زلزله‌زدگان تربت‌حیدریه بود. تعیین هیئت مرکزی مؤسسه، تشکیل هیئت‌های مختلف جمعیت در بعضی ایالت‌های کشور و نیز راه‌اندازی مجله‌ای به‌عنوان ارگان رسمی جمعیت به نام «شیر و خورشید سرخ» از دیگر کارهایی بود که این جمعیت در سال‌های اولیه تشکیل به اجرا گذاشت. بیشترین امکانات و تجهیزات امدادی در قالب بیمارستان‌ها و درمانگاه‌های صحرایی تبلور یافت و عملیات امدادی متکی بر امکانات و تجهیزات و عوامل انسانی نیروهای مسلح بوده است. فقط جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران مأمور و مسئول خدمات امدادی در پیشامد حوادث و سوانح بوده و به محض وقوع حادثه بنابر وسعت دامنه و ضرورت، از طریق سازمان‌های امدادی متعلق به خود با تمام توان در رده‌های بخش، شهرستان، استان و کشور به کمک آسیب‌دیدگان می‌پرداخته است[1] [۷].

در سال ۱۳۳۷ قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی کشور که مبتنی بر سیستم سازمانی متمرکز در مدیریت بحران بود، به تصویب رسید. سازمان مذکور به‌منظور حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و تقلیل آثار آن و همچنین تقویت روحی و ایجاد علایق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع غیرعادی و اضطراری تأسیس شد تا در هر محل تحت‌نظر استاندار یا فرماندار انجام‌وظیفه کند. همچنین در سال ۱۳۴۵ قانون اجازه قبول عضویت سازمان دفاع غیرنظامی ایران در سازمان بین‌المللی دفاع غیرنظامی جهانی نیز به تصویب رسید [۸].

در نهم اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۴۸ «قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل» مشتمل بر (۸) ماده و (۵) تبصره به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. در ماده (۱) این قانون وزارت کشور مکلف به انجام اقدامات لازم برای حفظ و اصلاح مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب و ... به‌منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تأمین بهداشت عمومی شد. مسئولیت اجرای این قانون برعهده وزارت کشور و شهرداری‌ها نهاده شد [۶].

در بیست‌وششم اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۵۱ «قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور» به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید و از تاریخ تصویب این قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور با کلیه دارایی و بودجه و کارکنان به نخست‌وزیری وابسته و سرپرست آن سمت «معاون نخست‌وزیر» را داشت. دلایل اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور به شرح زیر بیان شده است:

- نقص در ساختار و سازمان موجود،
- نبود قوانین مناسب در مراحل مختلف مدیریت سوانح،
- عدم شفافیت در نقش‌ها، وظایف و مسئولیت‌ها،
- نبود یا کمبود آمادگی در پاسخ‌گویی به سوانح،
- مشکلات هماهنگی مشارکت‌کنندگان در پاسخ به سوانح،

اما در آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح شده وظایف کلی سازمان دفاع غیرنظامی کشور بر دو نوع بیان شده است:

۱ طرح‌ریزی، یعنی تهیه طرح‌های آمادگی در برابر آثار ناشی از حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و جنگ، 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

۱. گفتنی است که دو سال پس از پیروزی انقلاب اسلامی، در تیرماه سال ۱۳۵۹ وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران طی اطلاعیه‌ای اعلام کرد که برای هماهنگی بیشتر در نمادهای جمعیت‌های خیریه در جهان از این پس از نشان‌واره هلال‌احمر به جای شیر و خورشید استفاده خواهد کرد. همچنین پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷، تغییرات وسیعی در ساختار، ماهیت و وظایف جمعیت به وجود آمد.

یگان پشتیبانی نجات و امداد سازمان دفاع غیرنظامی کشور [۹].
با این قانون، مدیریت بحران از وزارت کشور به نخست‌وزیری، - یعنی شخص دارای بالاترین مسئولیت اجرایی در کشور - انتقال یافت، اما بعد از پنج‌سال، یعنی در سال ۱۳۵۶ با توجه به نقش و جایگاه وزارت کشور در اداره امور کشور و دارا بودن سلسله‌مراتب اداری و مدیریتی از سطح ملی تا محلی، با تصویب قانون اصلاح مواد (۲) و (۴) قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور، مجدداً سازمان مذکور با کلیه دارایی و بودجه و کارکنان به وزارت کشور وابسته و تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون به وزارت کشور سپرده شد تا پس از تصویب هیئت‌وزیران، اجرایی شود [۸].
ناگفته پیداست که مدیریت بحران قبل از انقلاب اسلامی با چالش‌ها و مسائل جدی در ابعاد گوناگون همراه بوده و ساختار و قوانین خاصی از مدیریت سوانح در بخش‌های پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش آثار سوانح، آمادگی، مقابله و بازسازی وجود نداشته است. همچنین ساختار و تشکیلات مدیریت بحران سازماندهی مشخصی نداشته و محدوده وظایف، مسئولیت‌ها و تقسیم کار در این حوزه نامشخص بوده است. درواقع آمادگی در بحران و سانحه هم در بُعد قانونی و هم در بُعد اجرایی دچار نقص بوده و درنتیجه پاسخ به بحران و امدادرسانی را با خلأهای بسیاری همراه می‌کرده است.

۲-۳. مدیریت بحران بعد از انقلاب اسلامی

اولین تحولات در مدیریت بحران پس از انقلاب اسلامی، انحلال سازمان دفاع غیرنظامی کشور در سال ۱۳۵۸ و ادغام سازمان‌های آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی و دفاع غیرنظامی در سازمان بسیج ملی طبق لایحه قانونی بود. در طی این تغییرات تمام بودجه و دارایی و تعهدات سازمان دفاع غیرنظامی به سازمان بسیج ملی منتقل شد. در لایحه قانونی راجع‌به تشکیل سازمان بسیج ملی بیان شده است که سازمان بسیج ملی برای آموزش و سازماندهی همه افراد داوطلب به‌منظور مقابله با هرگونه تهدید و تجاوز داخلی و خارجی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی تا تحقق کامل نظام اسلامی و ایجاد آمادگی‌های لازم در مردم برای مقابله با آثار ناشی از وقوع سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه زیر نظر رهبر یا شورای رهبری و وابسته به ریاست‌جمهوری تأسیس می‌گردد [۱۰].

بعد از چند سال با تصویب اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در سال ۱۳۶۱ این سازمان منحل و به‌صورت واحد بسیج مستضعفین تحت فرماندهی سپاه پاسداران درآمد. با این تغییرات سازمان به شکل یک واحد وابسته به سپاه درآمد. علاوه‌بر این وظایف آن از سازماندهی امور مربوط به پیشگیری و کاهش اثرات سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به «کمک به مردم هنگام بروز بلایا و حوادث غیرمترقبه با هماهنگی مراجع ذی‌ربط» تغییر یافت [۸].
نظر به اهمیت امر سازماندهی و هماهنگی در مدیریت حوادث و سوانح و همچنین لزوم مشارکت دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مختلف در مراحل مختلف مدیریت سوانح، ستاد ویژه امدادرسانی و بازسازی مناطق سیل‌زده در ساختار نخست‌وزیری سابق در سال ۱۳۶۵ تشکیل شد. تشکیلاتی که با هماهنگی وزارت کشور در سطح ملی و استانداران، فرمانداران در سطح استانی و شهرستانی در بخش‌های مختلف مدیریت به‌ویژه در امر پاسخ‌گویی فعالیت می‌کرد، اما با حذف پست نخست‌وزیری از ساختار دولت جمهوری اسلامی ایران و اداره امور دولت به‌وسیله ریاست‌جمهوری، دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه نیز مستقیماً تحت امر ریاست‌جمهوری قرار گرفت و در سال ۱۳۶۸ اداره کل حوادث غیرمترقبه در حوزه معاونت اجرایی رئیس‌جمهور تشکیل شد. در همین راستا اکثر وزارتخانه‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی و جمعیت هلال‌احمر، طبق اساسنامه خود مسئولیت‌هایی در زمینه حوادث و سوانح غیرمترقبه داشته‌اند [۶].
با وقوع زلزله در سال ۱۳۶۹ در گیلان و زنجان و دستور مقام معظم رهبری در خصوص تعیین تکلیف موضوع مدیریت بحران، برحسب دستور ریاست‌جمهوری وقت و به استناد اصل (۱۲۷) قانون اساسی، اداره کل حوادث غیرمترقبه از نهاد ریاست‌جمهوری منتزع و در زیرمجموعه وزارت کشور قرار گرفت. براساس آیین‌نامه تشکیلات حوادث طبیعی و غیرمترقبه، «شورای عالی پیشگیری و کاهش صدمات ناشی از حوادث غیرمترقبه و بازسازی مناطق آسیب‌دیده» به ریاست وزیر کشور و با عضویت ۸ وزیر و رؤسای جمعیت هلال‌احمر و سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد [۱۱].
قانون بعدی در زمینه مدیریت بحران مربوط به قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰ است که در ماده (۱) آیین‌نامه اجرایی آن، بیان شده است که به‌منظور

پیشگیری و کاهش اثرات ناشی از بلایای طبیعی، مبادله اطلاعات، مطالعه و تحقیقات علمی، کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی متشکل از یک کمیته هماهنگی و ۹ کمیته فرعی تحقیقاتی تخصصی تشکیل می‌شود. براساس ماده (۲) این آیین‌نامه، کمیته هماهنگی به مسئولیت وزارت کشور و مرکب از مسئولان کمیته‌هاست. همچنین در ماده (۶) اشاره شده است که کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی استانی با حکم وزیر کشور به ریاست استاندار و حضور مسئولان ذی‌ربط استانی و شهردار مرکز استان تشکیل می‌شود و هریک از کمیته‌های فرعی عنداللزوم با حکم استاندار با همان ترکیب مسئولان مشابه در استان به ریاست نماینده استاندار تشکیل شده و انجام‌وظیفه می‌نمایند.

این ۹ کمیته شامل: کمیته فرعی مقابله با خطرات ناشی از زلزله و لغزش لایه‌های زمین، دفع آفات و امراض نباتی و سرمازدگی، احیای مراتع و مقابله با خشک‌سالی، پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه، رفع آلودگی هوا، مقابله با خطرات ناشی از طوفان، امداد و نجات، جبران خسارات و درنهایت کمیته بهداشت و درمان بود. کمیته هماهنگی به مسئولیت وزارت کشور و مرکب از مسئولان کمیته‌های ۹گانه فوق بوده است [۱۲].

با اشاره به قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی و آیین‌نامه اجرایی آن می‌توان گفت که تصویب این مقررات بدان معناست که قانونگذار ضمن پذیرش موقعیت خطیر جغرافیای کشور بر مطالعه و تحقیقات علمی و پیدا کردن راهکارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی تأکید کرده و دولت نیز مکلف است در چارچوب این قانون، کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی را جهت انجام مطالعات و تحقیقات دامنه‌دار بر روی بلایای طبیعی کشور، تاریخچه آنها، پیش‌آگاهی و همچنین اعلام وضعیت اضطراری و نحوه مقابله با جبران خسارت‌های ناشی از بلایای طبیعی، کمیته‌های فرعی مورد نیاز را تشکیل دهد.

قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران نیز در سال ۱۳۷۳ در حوزه مدیریت بحران در تبصره «۱۵» بیان کرده است که دولت موظف است به‌منظور پیشگیری، امدادرسانی، 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 هیئت‌وزیران بین استان‌های آسیب‌دیده توزیع می‌گردد تا توسط ستادهای حوادث استانی به پروژه‌های ذی‌ربط اختصاص داده شود. بیست درصد از اعتبارات فوق جهت مطالعات آسیب‌پذیری به‌منظور کاهش اثرات بلایای طبیعی و اجرای پروژه‌های پیشگیری از حوادث غیرمترقبه از قبیل، سیل، زلزله، خشک‌سالی، آتش‌سوزی، طوفان و یا پیشروی آب دریا هزینه خواهد داشت [۱۳].

در سال ۱۳۷۹ در قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، طبق ماده (۴۴) این قانون مقرر گردید که به‌منظور پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی، برای مقابله با حوادث و سوانح طبیعی جمعیت هلال‌احمر 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 هیئت‌وزیران برساند. این طرح مشتمل بر مدیریت بحران، آموزش و ایجاد آمادگی در مردم و نحوه مشارکت دستگاه‌های اجرایی نقش صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، اقدامات و عملیات اجرایی، منابع مالی و تدارکاتی و ... است. همچنین طبق این طرح، نیروی مقاومت بسیج به عضویت ستادهای حوادث غیرمترقبه کشور در می‌آید. علاوه‌بر این در فصل بیست و سوم این قانون در بخش امور عمومی (سیاست داخلی و روابط خارجی)، ماده (۱۸۱) اشاره شده است که دولت موظف است به‌منظور پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده در حوادث غیرمترقبه در طی برنامه سوم، اعتبارات لازم را در لوایح بودجه سنواتی پیش‌بینی کند و در اختیار ستاد حوادث غیرمترقبه کشور قرار دهد. درصدی از اعتبارات فوق جهت مطالعات آسیب‌پذیری به‌منظور کاهش اثرات 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 [۱۴].

بنابراین طرح جامع امداد و نجات کشور ازجمله طرح‌های مهم و اثرگذاری بود که توسط هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ بنا به پیشنهاد جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران و به

استناد ماده (۴۴) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران تصویب شد. براساس ماده(۳) این طرح، هدف از تصویب طرح جامع امداد و نجات عبارت است از سازماندهی و هم‌پیوسته کردن کلیه عناصر و عوامل مدیریت بحران، استفاده از تمامی امکانات ملی، استانی و نیروهای مردمی، هدایت کلیه کمک‌های دولتی و غیردولتی داخلی و خارجی به‌منظور پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی، ارائه حداکثر خدمات امداد و نجات سازمان‌یافته، تقلیل تلفات انسانی و اقتصادی، جبران و بازسازی و بازگرداندن شرایط زندگی به وضعیت اولیه قبل از بحران، ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با بحران.

همچنین در ماده (۵) طرح مذکور بیان شده است که به‌منظور سیاستگذاری کلی، برنامه‌ریزی ملی و نظارت عالیه بر امر مدیریت بحران کشور ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور تشکیل می‌گردد. در ماده (۱۱) نیز اشاره شده است که به‌منظور سیاستگذاری استانی و اجرای مصوبات ستاد در سطح استان‌ها، هماهنگی امور اجرایی و تصمیم‌گیری مناسب، ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه استان ـ که در این طرح «ستاد استان» نامیده می‌شود ـ در مرکز هریک از استان‌های کشور زیرنظر ستاد تشکیل می‌شود. علاوه‌بر این، کارگروه ملی آمادگی و کارگروه‌های آمادگی استان‌ها نیز به‌منظور مدیریت و پیگیری مجموعه اقدامات آمادگی زیرنظر ستاد به ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور و معاونین عمرانی استان‌ها تشکیل می‌شود [۱۵].

به‌طور کلی مقایسه وظایف قانونی کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی با وظایف ستاد حوادث غیرمترقبه مذکور در تبصره «۱۵» قانون برنامه دوم و نیز ماده (۱۸۱) قانون برنامه سوم ملاحظه می‌شود که هر دو ارگان دارای وظایف مشابه «پیشگیری» و «مطالعات آسیب‌پذیری» هستند و برای آنها اعتبار هم دریافت می‌کنند، لیکن امور امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده جزء وظایف خاص ستاد حوادث غیرمترقبه است [۸].

اما بعد از وقوع زلزله دلخراش بم در دی‌ماه سال ۱۳۸۲ و تجربه چالش‌های مختلف در مدیریت بحران کشور، ضرورت بازنگری در طرح جامع امداد و نجات مطرح شد. برای همین منظور هیئت‌وزیران جهت مدیریت مؤثر و کارآمد بحران برمبنای اصول (۱۳۴) و (۱۳۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» را به تصویب رساند و ریاست این ستاد برعهده معاونت اول ریاست‌جمهوری گذاشته شد. نکته اصلی در این آیین‌نامه لازم‌الاجرا بودن تصمیمات ستاد برای دستگاه‌های تحت پوشش قوای سه‌گانه از جمله دستگاه‌های تحت‌نظر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح با توجه به اذن فرماندهی کل قوا در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۳۱ است.

درحقیقت علت تشکیل این ستاد، خسارت‌های جانی، روحی، مالی و... زلزله بم بود که مقام معظم رهبری در جریان نخستین بازدیدشان از مناطق زلزله‌زده بم در توصیه‌ای به وزیر وقت کشور فرمودند: «باید در اینجا (بم) مرکزیتی تشکیل شود؛ این خیلی مهم است. ستاد شما در اینجا، یک تمرکز قطعی لازم دارد. روزهای اول شاید تشتت دستگاه‌های مختلف خیلی محسوس نباشد؛ ولی بعد اگر دوباره‌کاری‌ها و تعارض‌ها وجود داشته باشد، خود را نشان خواهد داد و مشکلاتی ایجاد خواهد کرد. لازم است یک مرکزیت خیلی قوی، متقن، کارآمد، آگاه و متوجه همه جوانب در اینجا تشکیل شود. غیر از مرکزیتی که باید در تهران به‌وجود بیاید و تشکیل شود، اینجا هم یک تمرکز قوی متشکل از دوستان بومی و کسانی که از تهران آمده‌اند - چه برادران سپاه و بسیج و ارتش و چه دیگران - لازم است. ببینید چگونه می‌توانید این مرکزیت را تشکیل دهید.»

چند روز بعد (۲۱ دی‌ماه سال ۱۳۸۲) و در جریان دیدار رئیس‌جمهور وقت و هیئت‌وزیران با رهبر معظم انقلاب اسلامی، ایشان بار دیگر صریح‌تر از قبل با اشاره به همیشگی بودن احتمال وقوع حوادث طبیعی از جمله زلزله در نقاط مختلف کشور بر لزوم تشکیل مرکزی زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهوری به‌منظور بررسی و برنامه‌ریزی اولویت‌های مختلف در حوادث طبیعی تأکید و خاطر نشان کردند: «این مرکز باید با حضور تمام دستگاه‌های مسئول جهت نیازهای مختلف نجات، امداد، اسکان موقت، امنیت و هماهنگی دستگاه‌های امدادرسان، آیین‌نامه‌های دقیقی تنظیم و پیش‌بینی‌ها و امکانات و تجهیزات لازم را تدارک نماید تا به هنگام وقوع حوادث طبیعی در سریع‌ترین زمان ممکن امدادرسانی به‌صورت متمرکز آغاز شود» [۱۶] و [۶].

همچنین در سال ۱۳۸۴ در مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام در خصوص سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی ازسوی مقام معظم رهبری) به موضوع مدیریت بحران پرداخته شد. به این مبحث با عنوان «سیاست‌های کل پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» به شرح و تفسیر زیر اشاره شده است:

۱ افزایش و گسترش آموزش و آگاهی و فرهنگ ایمنی و آماده‌سازی مسئولان و مردم برای رویارویی با عوارض ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه به‌ویژه خطر زلزله و پدیده‌های جوی و اقلیمی؛

۲ گسترش و تقویت مطالعات علمی و پژوهشی و حمایت از مراکز موجود، به‌منظور شناسایی و کاستن از خطرات این گونه حوادث با اولویت خطر زلزله؛

۳ ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس‌جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران؛

۴ تدوین برنامه‌های جامع علمی به‌منظور بازتوانی روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان و بازسازی اصولی و فنی مناطق آسیب‌دیده؛

۵ گسترش نظامات مؤثر جبران خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی؛

۶ پیشگیری و کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله در شهرها و روستاها و افزایش ضریب ایمنی در ساخت‌وسازهای جدید؛

۷ کاهش آسیب‌پذیری وضعیت موجود کشور در برابر زلزله با محوریت حفظ جان انسان‌ها؛

۸ شناسائی پدیده‌های جوی و اقلیمی و نحوه پدیدار شدن خطرات و ارزیابی تأثیر و میزان آسیب آنها از طریق تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به‌هم‌پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع و پیش‌آگاهی بلندمدت با استفاده از فناوری‌های پیشرفته؛

۹ تنظیم برنامه‌های توسعه ملی به‌گونه‌ای که در همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد «سازگاری با اقلیم» ملاحظه و نهادینه شود [۱۷].

در پی توصیه‌های رهبر معظم انقلاب اسلامی پس از زلزله مهیب بم، دولت اقدامات و مطالعات اولیه برای ایجاد سازمانی برای مدیریت بحران‌ها و سوانح طبیعی را آغاز کرد و سرانجام در پنجم خردادماه سال ۱۳۸۷ قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» در مجلس شورای اسلامی طبق اصل (۸۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به تصویب نمایندگان رسید. در آن زمان مقرر شد این سازمان به مدت پنج سال فعالیت آزمایشی داشته باشد و پس از آن با بازنگری در قوانین و مقررات مربوطه درباره ادامه فعالیت این سازمان تصمیم گرفته شود. لذا در سال ۱۳۹۳ «قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» با عنوان لایحه یک فوریتی به مجلس شورای اسلامی تقدیم و با تصویب در جلسه علنی روز چهارشنبه مورخ ۱۳۹۳/۲/۱۷ و تأیید شورای محترم نگهبان، ابلاغ شد.

در این قانون، سازمان مدیریت بحران کشور به‌عنوان سازمان تابع وزارت کشور و در چارچوب مدل غیرمتمرکز مدیریت بحران تشکیل شد. در ماده (۶) این قانون بیان شده است: به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز 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 سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل می‌گردد [۱۸].

مطابق این قانون در سطح ملی وزیر کشور، در سطح استان، استاندار و در سطح شهرستان فرماندار مسئولیت هدایت سیستم مدیریت بحران را به‌عهده دارند. گفتنی است در طرح جامع امداد و نجات به‌عنوان سیستم مرجع مدیریت بحران در کشور سطوح سلسله‌مراتبی سیستم تا سطح شهرستان تعریف شده و برای سطح شهری و روستایی تعریف سطح یا تعیین مرجعی نشده است که این موضوع سیستم مدیریت بحران را در انجام وظایف دچار چالش کرده است [۹].

اما آخرین سند در زمینه مدیریت سوانح، قانون «مدیریت بحران کشور» مصوب ۱۳۹۸ است. قانون مدیریت بحران کشور که با عنوان لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده بود، پس از تصویب در جلسه علنی روز دوشنبه مورخ ۱۳۹۸/۵/۷ مجلس شورای اسلامی به تأیید شورای نگهبان رسید. در حال حاضر این متن قانونی، مرجع رسمی فعالیت‌های مدیریت بحران در کشور است که در مواقع بروز بحران مبنای عمل مقامات قرار می‌گیرد [۴]. گفتنی است که طبق ماده (۲۶) قانون مذکور، تصمیمات سازمان و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط مبتنی‌بر احکام قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ در طول سال‌های ۱۳۹۴ تا زمان لازم‌الاجرا شدن قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ تنفیذ شده است.

اما آنچه که از بررسی سیر تحولات قانونی در مدیریت بحران در کشور بر می‌آید، این است مدیریت بحران در ایران همواره در معرض تغییرات متعدد به‌ویژه در حوزه جایگاه نهادی بوده است که این تحولات ناشی از آزمون‌وخطای حاصل از مدیریت و کنترل حوادث مختلف طی سال‌های متوالی بوده است. درواقع، مدیریت بحران در دوره قبل و بعد از انقلاب اسلامی دارای ثبات ساختاری نبوده و به همین دلیل در هر زمانی طبق تجارب حاصل شده ناشی از رخداد سوانح، تغییر ساختار داده که درنتیجه چنین شرایطی مدیریت جامع بحران را در ایران دچار آسیب‌های گوناگون کرده است. می‌توان گفت به‌رغم گذشت بیش از هفتاد سال از تأسیس اولین نهاد تخصصی مدیریت بحران در ایران چندان موفقیتی در مدیریت حوادث و بحران‌ها ایجاد نشده و مدیریت بلایا در کشور هنوز به دنبال یافتن ترتیبات نهادی و اجرایی کارآمد برای مواجهه صحیح با حوادث و مخاطرات است. اساساً راهبرد مسلط در طول چندین دهه تجربه سیاستگذاری در ایران، تأسیس و تغییر پی‌درپی جایگاه ساختار نهادی مدیریت بحران در سطح وزارت کشور یا معاون ریاست‌جمهوری بوده است. اما آنچه که در سیر این تغییرات در بعد از انقلاب اسلامی خود را آشکار می‌کند، مورد توجه قرار گرفتن موضوع مدیریت بحران در بستر برنامه‌های توسعه و همچنین سیاست‌های ابلاغی از جانب مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴ است. می‌توان گفت چنین بسترسازی به‌منزله پشتوانه مهم برای مدیریت بحران و در اولویت امور قرار گرفتن آن است.

همچنین بررسی محتوایی و شکلی برنامه‌های توسعه در ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی در زمینه مدیریت سوانح و حوادث نشان می‌دهد که در تدوین برنامه اول توسعه کشور این مقوله مورد توجه برنامه‌ریزان و تدوین‌کنندگان برنامه نبوده است. در برنامه دوم با تشکیل ستاد حوادث غیرمترقبه در وزارت کشور مواد قانونی برای این موضوع در برنامه لحاظ می‌شود، اما رویکرد حاکم بر جبران خسارات ناشی از حوادث تمرکز داشته است. درواقع عدم توجه به رویکرد مدیریت ریسک، و ساماندهی مدیریت بحران و ساخت‌وسازهای کشور نقطه‌ضعف برنامه در این زمینه به شمار می‌آید. گفتنی است که این رویکرد در برنامه سوم توسعه کشور نیز تکرار می‌شود. در برنامه چهارم با تدوین سند چشم‌انداز و تأکیدات مندرج در آن و سیاست‌های کلی، رویکرد حاکم بر تدوین برنامه در حوزه مدیریت بحران به سمت مدیریت خطر حادثه و توجه به اقدامات پیش از بروز سانحه تغییر می‌یابد و مواد قانونی و برنامه‌ای مشخص نیز برای تحقق آن در متن قانون مدنظر قرار می‌گیرد. این رویکرد به‌عنوان اصل پذیرفته شده در برنامه‌ریزی مقابله با سوانح و مدیریت بحران در برنامه پنجم نیز موردتوجه جدی قرار می‌گیرد و محتوای برنامه در این بخش بر توجه به ابعاد سخت‌افزاری و نرم‌افزاری برای مدیریت جامع و بهینه بحران تمرکز می‌یابد [۸].

به‌طور کلی انتظار می‌رفت با وجود تجربه‌های مکرر کشور در تأسیس نهاد مدیریت بحران و جابه‌جایی جایگاه سازمانی و ارزیابی آن در مواجهه با حوادث و مخاطراتی که در طول این سال‌ها خسارات گسترده‌ای بر جان و مال مردم وارد کرده و ذهن آنها مغشوش و محزون ساخته، به تشکیلات منسجم و سازوکارهای کارآمد، چابک و منعطف دست می‌یافتیم تا حداقل درد این خسارت‌های جانکاه التیام می‌یافت. حتی تصور می‌شد بعد از گذشت سال‌ها با تصویب قانون مدیریت بحران در سال ۱۳۹۸ می‌توان به ترتیبات نهادی موفق و برنامه‌های منسجمی برای مواجهه با مخاطرات و بحران‌ها دست یافت، اما شیوع ویروس کرونا و عدم امکان مدیریت آن توسط قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، دلالت آشکار بر ناکارآمدی قانون مدیریت بحران و فاصله آن با واقعیت‌های میدانی مدیریت سوانح و بلایا بود. درواقع عدم کارآمدی چارچوب نهادی این قانون، رئیس‌جمهور وقت را بر آن داشت تا ستاد ملی مقابله با کرونا را با استناد به وظایف و

اختیارات شورای عالی امنیت ملی مذکور در اصل (۱۷۶) قانون اساسی و براساس مصوبه شورای عالی امنیت ملی کشور و تأیید مقام معظم رهبری تشکیل دهد.

می‌توان این‌چنین نتیجه‌گیری کرد که تغییر و تحولات پی‌درپی در مدیریت بحران کشور طی سال‌های مختلف بیشتر از آنجایی ناشی می‌شود که این موضوع جزء دغدغه‌ها و امور حیاتی و اجرایی دولت‌ها به شمار نمی‌آمده و اغلب مقوله‌ای در حاشیه بوده است.

شاید علت این امر، گاه‌به‌گاه بودن موضوع بحران بوده، اما شایان ذکر است که از قضا ویژگی غیرمترقبه و ناگهانی بودن بحران است که آن را مهم و حیاتی می‌کند تا همچون موضوعات مهم در هر کشوری، در رأس امور اساسی قرار گیرد. مقوله دیگر، پیشگیری از بحران است که باید در هر زمان، مکان و موضوعی موردتوجه قرار گیرد تا انواع خسارت‌ها کاهش یابد. بنابراین ارج و اهمیت نهادن به بحران توسط دولت و مردم امری غیرقابل انکار و مبرهن است.

۴. طرح کلی از قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸

«قانون مدیریت بحران کشور» مصوب سال ۱۳۹۸ در حال حاضر اصلی‌ترین متن و سند قانونی در زمینه مدیریت حوادث در کشور است که مشتمل بر ۷ فصل، ۲۶ ماده و ۳۲ تبصره نگاشته شده است.

در ماده (۱) این قانون بیان شده است: «به‌منظور 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 سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکام زیر وضع می‌شود».

همچنین در ماده (۲) قانون مزبور اشاره شده است: «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 مشمول این قانون می‌باشند».

طرح کلی قانون به شرح زیر است:

۱ فصل اول: کلیات
- تعریف واژگان و مفاهیم.

۲ فصل دوم: ارکان
- شورای عالی؛
- سازمان؛
- ستاد؛

۳ فصل سوم: وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی؛

۴ فصل چهارم: اعتبارات؛

۵ فصل پنجم: جبران خدمات و تخلفات؛

۶ فصل ششم: پایش و ارزیابی؛

۷ فصل هفتم: سایر مقررات [۴].

شایان ذکر است که علاوه‌بر قانون مذکور، احکام قانونی در حوزه مدیریت بحران در کشور وجود دارد که به‌نوعی احکام تابع قانون مدیریت بحران کشور به‌حساب می‌آیند. مهم‌ترین آنها، بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) است. در این بند بیان شده است «به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه از جمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات‌وحش و مدیریت خشک‌سالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع

ماده(۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (ظرف مدت ۱۰ روز) و تصویب هیئت‌وزیران قابل‌هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به‌ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به‌صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد» [۱۹].

دومین مورد، قانون بودجه است که از چهار زیربخش شامل «احکام»، «سقف منابع بودجه عمومی دولت»، «ترازهای عملیاتی، سرمایه‌ای و مالی» و «فروض برآورد منابع و مصارف» تشکیل می‌شود که در لایحه بودجه ۱۴۰۴ در بخش تبصره‌ها و احکام، تبصره «۱۱»[1] مشخصاً به موضوع حوادث و بحران اختصاص داده شده است [۲۰]. در صورت ضرورت، در روند آسیب‌شناسی قانون مدیریت بحران به بررسی این احکام قانونی نیز پرداخته خواهد شد.

---

۱. تبصره «۱۱»- حوادث و بحران

(شناسه بودجه‌ای ۷۰۱۳۳)-

الف) سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا مبلغ پنجاه‌هزار میلیارد (۵۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، تا مبلغ یک هزار میلیارد (۱.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به سازمان دامپزشکی کشور بابت مهار بیماری‌های واگیر دامی و مشترک بین انسان و دام و پایش باقی‌مانده‌های دارو، سموم و فلزات سنگین در فراورده‌های خام دامی، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به مؤسسات تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی و انستیتو پاستور ایران بابت تولید و ارتقای کیفیت انواع ایمن‌ساز (واکسن)های مورد نیاز انسان، دام و طیور و مبلغ دو هزار میلیارد (۲.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور) در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جهت هزینه در موارد مندرج در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اقدام نماید. دستورالعمل شناسایی موارد مشمول و استفاده از تنخواه این بند در موارد بحرانی به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

(شناسه بودجه‌ای ۷۰۱۱۲)-

ب) در اجرای بند «۷» ماده (۶۱) قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور و تبصره ذیل ماده (۴۹) قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور به دولت اجازه داده می‌شود از محل منابع تنخواه‌گردان موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مبلغ شصت هزار میلیارد (۶۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال جهت پرداخت سهم دولت به صندوق بیمه محصولات کشاورزی اقدام نماید. دستورالعمل اجرایی موضوع این بند به پیشنهاد سازمان برنامه به تصویب شورای اقتصاد می‌رسد.

(شناسه بودجه‌ای ۷۰۱۳۳)-

پ) در اجرای ماده (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی مصوب ۱۳۹۹/۸/۵، دولت مکلف است تا مبلغ هفتاد و هفت هزار میلیارد (۷۷.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال بابت حق بیمه سهم دولت و همچنین کل حق بیمه پایه مالکان واحدهای مسکونی که تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) یا سازمان بهزیستی کشور هستند یا سایر افراد ناتوان و رزمندگان معسر از پرداخت، از محل اعتبار ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ و اعتبارات مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۵/۷، تأمین و در ابتدای سال توسط خزانه‌داری کل کشور به‌حساب صندوق بیمه حوادث طبیعی ساختمان واریز نماید.

(شناسه بودجه‌ای ۷۰۱۳۳)-

ت) در اجرای مواد (۲) و (۴) قانون تأسیس صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی حداکثر حق بیمه پایه سالانه هر واحد مسکونی دارای انشعاب قانونی برق در سال ۱۴۰۴ به مبلغ چهار میلیون و دویست هزار (۴.۲۰۰.۰۰۰) ریال تعیین می‌شود که سهم مالکان به مبلغ سالانه حداکثر یک میلیون و ششصد و هشتاد هزار (۱.۶۸۰.۰۰۰) ریال توسط وزارت نیرو با رعایت قوانین و مقررات از طریق درج در قبوض برق واحدهای مسکونی دریافت و به‌حساب صندوق مذکور نزد خزانه‌داری کل کشور واریز می‌شود. مالکان واحدهای مسکونی تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی کشور و سایر افرادی که از پرداخت ناتوان هستند، از پرداخت این حق بیمه معاف‌اند.

(شناسه بودجه‌ای ۷۰۱۳۳)-

ث) صندوق تأمین خسارت‌های بدنی موظف است: پس از تصویب هیئت نظارت صندوق و با معرفی وزیر دادگستری حداکثر تا مبلغ پانزده هزار میلیارد (۱۵.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰.۰۰۰) ریال از منابع درآمد سالانه موضوع بندهای «ث» و «ج» ماده (۲۴) قانون بیمه اجباری خسارات واردشده به شخص ثالث در اثر حوادث ناشی از وسایل نقلیه را بابت دیه محکومان معسر جرائم غیرعمد ناشی از تصادف با اولویت زنان معسر و مواردی که پرداخت خسارت بر عهده بیت‌المال یا دولت است پرداخت نماید. پرداخت‌های این بند توسط وزارت دادگستری انجام می‌پذیرد.

(شناسه بودجه‌ای ۷۰۱۳۳)-

ج) وزارت دادگستری مکلف نسبت به پرداخت دیه مستحقان دریافت دیه شامل مقتولان و مجروحان ناشی از عبور غیرمجاز از مرز که توسط یگان‌های ارتش، سپاه و مرزبانی، گشت(تور)های امنیتی و بازرسی بسیج و فرماندهی انتظامی مورد اصابت گلوله قرار می‌گیرند و همچنین سربازان وظیفه‌ای که در محیط پادگان در اثر حوادث مختلف کشته یا مجروح می‌شوند، با معرفی ارتش جمهوری اسلامی ایران، فرماندهی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سپاه پاسداران انقلاب اسلامی تا سقف بیست درصد (۲۰٪) از محل اعتبارات مذکور مطابق ردیف ... ـ ۵۳۰۰۰۰ جدول شماره (۹) این قانون اقدام نماید.

۱-۴. ارزیابی قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸

پیرو فراترکیب مقالات علمی - پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی، اسناد قانونی و همچنین متون مصاحبه‌های تخصصی با دست‌اندرکاران و کارشناسان عرصه مدیریت حوادث و سوانح در کشور در دو نوشتار جداگانه،[1] گزاره‌های نهایی حکایت از وجود آسیب‌هایی در مدیریت بحران در ابعاد جایگاه سیاسی - اداری آن و همچنین مجموعه فرایندهای مراحل مختلف آن دارند. در این گزارش و با رجوع به متن قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ و ارزیابی آن، به ردیابی انواع آسیب‌ها پرداخته شده است. شایان ذکر است که افزون‌بر موارد مذکور، از ابزارهای مختلف دیگری نیز جهت سنجش و آسیب‌شناسی قانون استفاده شده که مهم‌ترین آنها سیاست‌های کل پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه ابلاغی از جانب مقام معظم رهبری و سایر مطالعات پشتیبان قانون است. جهت ایجاد انسجام و نظم در شرح این آسیب‌ها، در جدول ۳ به هریک از مواد قانونی دارای ایراد یا اشکال، بیان آسیب‌های اجرایی و نیز به ارائه پیشنهادها برای اصلاح یا تقویت قانون برمبنای نتایج حاصل از مطالعات تطبیقی و نیز دیدگاه متخصصان و دست‌اندرکاران عرصه مدیریت بحران پرداخته شده است.

۱. گزارش «فراترکیب متون و اسناد در حوزه حکمرانی مدیریت بحران (۱) (جایگاه و ارکان)» و گزارش «فراترکیب متون و اسناد ناظر بر حکمرانی در مدیریت بحران (۲) (مراحل مدیریت بحران)»، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

جدول ۳. آسیب‌شناسی قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی / اشکال قانونی / پیشنهادات
۱	-	-	عنوان قانون	در ادبیات جهانی واژه «Crisis» معادل بحران است و واژه «Disaster» به‌معنای بلایا، حوادث یا سوانح است. ازآنجاکه مفهوم بحران بسیار کلی بوده و هم‌زمان بحران‌های نظامی، سیاسی، امنیتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را شامل می‌شود، جهت تدقیق محتوا و هدف قانون که تنها مدیریت و کنترل حوادث طبیعی و انسانی را مدنظر دارد، پیشنهاد می‌شود در عنوان قانون به‌جای عبارت «مدیریت بحران»، از گزاره «مدیریت حوادث» یا «مدیریت سوانح» و یا «مدیریت بلایا» استفاده شود. درواقع «Disaster» واژه تخصصی در این موضوع است. در این صورت عنوان سازمان مدیریت بحران کشور نیز به همین منوال تغییر می‌یابد.
۲	اول (کلیات)	ماده (۱)	**ماده (۱)**- به‌منظور 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 سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکام زیر وضع می‌شود.	در این ماده به اهداف کلی قانون مدیریت بحران اشاره شده است که ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری و کاهش خطر و آسیب‌پذیری یکی از آن اهداف است. شایان ذکر است که مهم‌ترین رکن اجتماعی در امور پیش‌بینی و کاهش خطر «افزایش آگاهی عمومی مردم» بوده و «ارتقای توانمندی جامعه» عبارتی مبهم است. درواقع، نقش و وظیفه جامعه در مدیریت بحران تنها کسب و کاربست آگاهی‌های عمومی در این باره است. نکته قابل‌توجه دیگر این است که در قانون مدیریت بحران کشور متولی اصلی مدیریت حوادث روشن و تدقیق نشده است. درحقیقت، در بخش‌های متعدد قانون هم به وزارت کشور و هم سازمان مدیریت بحران کشور به‌عنوان مسئول بحران اشاره شده است. همچنین در بخش‌هایی دیگر نیز به هر دو مورد در کنار یکدیگر پرداخته شده است. لذا ضرورت دارد که جهت تدقیق این موارد، ماده (۱) به شکل زیر اصلاح گردد: «به‌منظور افزایش آگاهی عمومی و ارتقای آمادگی مردم 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 توسط سازمان مدیریت بحران کشور 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 سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکام زیر وضع می‌شود.»
۳	اول (کلیات)	ماده (۲)	**ماده (۲)**- 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 مشمول این قانون می‌باشند.	در این ماده‌قانونی به‌صراحت به دستگاه‌ها و نهادهایی اشاره شده است که هرکدام از آنها در مدیریت بحران کشور و در تمامی مراحل آن، دارای مسئولیت‌ها و وظایف مشخصی هستند، اما تجارب برآمده از مدیریت بلایا در کشور نشان می‌دهد که نهادهای مسئول در مدیریت بحران به دلایل متعددی در انجام وظایف محوله خود کوتاهی می‌کنند. درواقع، می‌توان گفت که برنامه‌ها و اسناد تهیه شده در مدیریت بحران کشور که در آنها به شرح وظایف و مسئولیت‌های تمامی نهادها پرداخته شده، به‌درستی اجرایی نمی‌شوند. به‌بیان‌دیگر، قانون مدیریت بحران از جانب دستگاه‌های مسئول در این حوزه در اکثر موارد نادیده گرفته می‌شود. گذشته از پیگیری و بررسی چگونگی نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها در حوزه مدیریت بحران، نیاز است که جهت تصریح بر ضرورت اجرای برنامه‌ها و اسناد موردنظر توسط نهادهای ذی‌ربط، در انتهای ماده (۲) اشاره شود که: «تمامی دستگاه‌های مذکور مکلفند با جدیت تام نقش خود در مدیریت سوانح کشور را در چارچوب وظایف ذاتی خود و نیز مسئولیت‌های تعیین‌شده در این قانون، برنامه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی مربوط، مصوبات شورای عالی و ستادهای مدیریت بحران در زمینه پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی و پاسخ، بازسازی و بازتوانی ایفا نمایند».

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
۴	اول (کلیات)	بند «الف» ماده (۳)	**ماده (۳)**- مفهوم واژگان و عبارات اختصاری به‌کار رفته در این قانون به شرح زیر است: الف) مخاطره: پدیده طبیعی یا کنش انسانی (به‌جز موارد نظامی - امنیتی و اجتماعی) که در صورت وقوع در محیط یا جامعه آسیب‌پذیر می‌تواند تبدیل به یک بحران و حادثه خسارت‌بار شود.	نکته مهم درباره بند «الف» ماده (۳) این است که با توجه به جزء «۳» بند «۹» سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه که در آن به «شناسایی تغییر اقلیم و آثار و پیامدهای آن در پهنه سرزمین و اتخاذ راهکارهای مناسب» اشاره شده و پیامدهای مختلف تغییر اقلیم در کشور، مستلزم است که در تعریف مفهوم مخاطره اصلاح زیر لحاظ گردد: «مخاطره: پدیده طبیعی (ناشی از تغییر اقلیم و غیر از آن) و کنش انسانی (به‌جز موارد نظامی - امنیتی و اجتماعی) که در صورت وقوع در محیط یا جامعه آسیب‌پذیر می‌تواند تبدیل به یک بحران و حادثه خسارت‌بار شود».
۵	اول (کلیات)	ماده (۴)	**ماده (۴)**- اسناد ملی و استانی مورد نیاز این قانون به شرح زیر تهیه و تدوین می‌شود:	در این ماده به تهیه اسناد ملی و استانی اشاره شده است که برمبنای مراحل چهارگانه مدیریت بحران، در سطوح ملی و استانی تقسیم‌بندی می‌شوند. شایان ذکر است که برخی از حوادث و سوانح در کشور وجود دارند که وقوع یا احتمال وقوع آنها تنها یک محدوده از استان را دربرنمی‌گیرد و اغلب دو یا چند استان را شامل می‌شود. جهت پیشگیری، کنترل، مدیریت و بازیابی چنین حوادثی مستلزم است که تهیه «برنامه‌های بین‌استانی یا منطقه‌ای» در دستور کار قانون مدیریت بحران کشور قرار گیرد.
۶	اول (کلیات)	بند «چ» ماده (۴)	**ماده (۴)**- اسناد ملی و استانی مورد نیاز این قانون به شرح زیر تهیه و تدوین می‌شود: چ) پیوست کاهش خطر: سندی است که چگونگی کاهش خطر حوادث و سوانح در برنامه‌ریزی و اجرای هریک از طرح‌های ملی یا هم‌تراز آن را از طریق مطالعات میدانی و مبتنی‌بر 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.	در این بند بیان شده است که سند پیوست کاهش خطر توسط دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون تهیه و سپس به تصویب رئیس سازمان می‌رسد. نکته قابل‌بحث در بند مزبور این است که گذشته از تعدد دستگاه‌ها و طرح‌ها و همچنین حجم بالای وظایف رئیس سازمان مدیریت بحران، در ماده (۹) این قانون که به شرح وظایف رئیس سازمان مدیریت بحران کشور پرداخته، صراحتاً به تصویب اسناد اشاره نشده است. لذا جهت رفع این مسئله و همچنین به‌واسطه جایگاه و نقش مهم این اسناد در برنامه‌ریزی و اجرای هریک از طرح‌های ملی یا هم‌تراز آن، پیشنهاد اصلاحات در باب بند «چ» ماده (۴) به قرار زیر است: تهیه پیوست کاهش خطر در برنامه‌ریزی و اجرای هریک از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (طرح‌های ملی یا هم‌تراز آن)، پیش از تصویب آنها مورد لحاظ قرار گیرد. زیرا با توجه به اهمیت موضوع پیشگیری از حوادث در کشور، ضرورت دارد هرکدام از طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، پیوست کاهش خطر نیز داشته باشند و دستگاه‌ها ملزم به ارائه طرح پیوست کاهش خطر شوند. برای این منظور باید در ماده (۲۳) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)[1] به سند پیوست کاهش خطر نیز اشاره شود. درواقع تنها در این صورت است که پیشگیری از حوادث در کشور بیشتر مورد توجه و اجرا قرار می‌گیرد و اعتبارات آن نیز به‌درستی اختصاص می‌یابد. شایان ذکر است که پیوست کاهش خطر طرح‌های غیردولتی و طرح‌های وضع موجود ملی نیز پیشنهاد می‌شود به تصویب و تأیید ستاد استانی مدیریت بحران هر استان برسد. ذکر این نکته ضروری است که قانون مدیریت بحران کشور در فصل سوم که به شرح وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی پرداخته است، در بند «ح» ماده (۱۳) اشاره کرده که نهادهای مسئول باید براساس دستورالعمل ابلاغی سازمان مدیریت بحران کشور، نسبت به تهیه پیوست کاهش خطر برای طرح‌های توسعه‌ای خود اقدام کنند.

۱. ماده (۲۳) ـ پیشنهاد طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید در لوایح بودجه سنواتی با رعایت موارد زیر امکان‌پذیر است:
الف) عناوین، اهداف کمّی و اعتبارات طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جدید با رعایت مواد (۲۲) و (۲۳) قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۱ و رعایت قانون نحوه اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی براساس گزارش توجیهی فنی (حجم کار و زمان‌بندی اجرا)، اقتصادی، مالی و زیست‌محیطی و رعایت پدافند غیرعامل ازسوی مشاور و دستگاه اجرایی پس از تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای یک‌بار و به قیمت ثابت سالی که طرح‌های مورد نظر برای اولین‌بار در لایحه بودجه سالانه منظور می‌گردد، به تفکیک سال‌های برنامه‌های توسعه و سال‌های بعد به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد.

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
۷	دوم (ارکان)	ماده (۶)	**ماده (۶)**- 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: ۱- رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور (رئیس شورا). ۲- وزیر کشور (نایب‌رئیس شورا). ۳- وزیر دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح. ۴- وزیر راه و شهرسازی. ۵- وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی. ۶ - وزیر نیرو. ۷- وزیر جهاد کشاورزی. ۸- وزیر اطلاعات. ۹- رئیس ستاد کل نیروهای مسلح. ۱۰- رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور. ۱۱- رئیس سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران. ۱۲- رئیس سازمان (دبیر شورا) ۱۳- رئیس جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران. ۱۴- یک نفر از اعضای کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها و یک نفر از اعضای کمیسیون عمران به انتخاب مجلس شورای اسلامی (به‌عنوان ناظر). ۱۵- دو نفر از متخصصان مدیریت بحران به پیشنهاد رئیس سازمان، تأیید وزیر کشور و با حکم رئیس‌جمهور. ۱۶- رئیس سازمان بسیج مستضعفین.	درباره ماده (۶) سه موضوع قابل بحث و بررسی است: ۱- طبق ماده (۶)، رئیس‌جمهور، رئیس شورای عالی مدیریت بحران، وزیر کشور، نایب‌رئیس شورا و رئیس سازمان مدیریت بحران، دبیر شورای عالی مدیریت بحران کشور به شمار می‌آیند. در این زمینه نکته قابل‌توجه این است که با توجه به ماهیت پیچیده بلایا، اهمیت موضوع بحران در ایران، گستره بالای وظایف و مسئولیت‌های سازمان مدیریت بحران کشور در میان سایر دستگاه‌های مسئول و عدم تناسب وظایف و اختیارات سازمان با جایگاه سیاسی - اداری فعلی آن (به‌عنوان زیرمجموعه‌ای از وزارت کشور)، به‌نظر می‌رسد جایگاه سازمان مدیریت بحران کشور نیازمند تغییراتی باشد. در این راستا در طول ۱۶ساله فعالیت سازمان مدیریت بحران، همواره دو پیشنهاد و سناریو جهت تغییر و ارتقای جایگاه سازمان مدیریت بحران مطرح شده است که عبارت‌اند از: - **تشکیل وزارتخانه مدیریت بحران:** در این سناریوی پیشنهادی، وزارتخانه بحران از ادغام سازمان‌های اورژانس، هلال‌احمر، مدیریت بحران و پدافند غیرعامل تشکیل می‌شود، اما چنین ایده‌ای به‌دلیل ماهیت هماهنگ‌کنندگی مدیریت بحران منطقی به‌نظر نمی‌رسد. زیرا در مدیریت بحران‌ها تمامی نهادها هرکدام به‌گونه‌ای دارای وظایف و مسئولیت‌های مشخصی هستند و تجمیع این نهادها و مسئولیت‌های آنها در یک وزارتخانه به‌مثابه ایجاد ساختاری زاید در دولت است و جزء افزایش هزینه‌ها، پیامد دیگری به همراه نخواهد داشت. همچنین تمهید چنین سازوکاری مغایر با بند «۱۰» اصل (۳) قانون اساسی (ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیرضرور) و بند «۱۰» سیاست‌های کلی نظام اداری (چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز) است. - **انتزاع سازمان مدیریت بحران کشور از وزارت کشور و ارتقای جایگاه آن به معاونت رئیس‌جمهوری**: در این باب، ضمن پذیرش این موضوع که در حالت کلی ارتقای ساختار یک سازمان یا نهاد غالباً موجب افزایش اقتدار نهادی می‌شود، این نکته مهم را نیز باید در نظر گرفت که در عرصه اجرا و از لحاظ تاریخی و با توجه به شواهد و تجارب پیشین مدیریت بحران در کشور، تغییر جایگاه سازمان مدیریت بحران منجر به افزایش اقتدار آن نخواهد شد. درواقع تنها ساختار، علت ضعف عملکرد یک نهاد نمی‌تواند باشد. حتی می‌توان با نظر به شرایط موجود کشور، نمونه‌های متعددی را مثال زد که به‌رغم قرارگیری در ساختار معاونت رئیس‌جمهور، اغلب وظایف به‌درستی و آن‌گونه که انتظار می‌رود، انجام نمی‌پذیرند. نکته مهم دیگر، جایگاه مدیریت بحران در سطوح محلی (استانداری‌ها و فرمانداری‌ها) است؛ حتی با توجه به اینکه می‌توان مبنی‌بر قانون مدیریت بحران کشور، واحدهای سازمانی محلی مدیریت بحران را در مقیاس‌های استانی و شهرستانی ایجاد کرد،[1] اما مجدداً و طبق سایر تجارب در حوزه‌های مختلف، می‌توان گفت که تفکیک مدیریت بحران در سطح محلی از استانداری‌ها و فرمانداری‌ها قطعاً تبعیت‌پذیری‌ها را کاهش خواهد داد و حتی ممکن است در مواقعی منجر به ایجاد تداخل میان وظایف و مسئولیت‌های مدیریت محلی و مدیریت بحران شود. توضیح اینکه، نظارت‌پذیری سازمان‌های زیرنظر رئیس‌جمهور دشوارتر از سازمان‌های زیرنظر وزیران است و اساساً چنین ایده‌ای مغایر با بند «۲۵» سیاست‌های کلی نظام اداری مبنی‌بر کارآمدسازی ساختارهای نظارت است. ازاین‌رو، پیشنهاد گزارش حاضر با توجه به تجارب مدیریت بحران در گذشته، وضعیت موجود و ضمن تأکید بر ایجاد تغییرات در زمان کوتاه و با هزینه اندک، به شرح زیر است: - **حفظ وضع موجود و دعوت رئیس سازمان مدیریت بحران (به‌عنوان دبیر شورای عالی مدیریت بحران) به هیئت دولت براساس دستور کار جلسات:** با توجه به اهمیت موضوع بحران در کشور و ویژگی غیرمترقبه بودن آن، در این جایگزین پیشنهادی فرض بر این است که دعوت رئیس سازمان مدیریت بحران کشور به هیئت دولت متناسب با دستور کار جلسات منجر به انعکاس اهمیت مدیریت بحران در میان اعضای هیئت دولت و ارزش‌گذاری بر موضوع بحران و جدیت در مدیریت و اجرای برنامه‌ها و اقدامات آن خواهد شد.

[1]. ماده (۸)- تبصره «۱»- ساختار سازمانی مناسب و متناظر برای وظایف سازمان در سطوح استانی و شهرستانی به‌ترتیب زیرنظر استاندار و فرماندار، متناسب با حجم وظایف، گستره جغرافیایی، شرایط اقلیمی و حساسیت‌های منطقه‌ای به پیشنهاد سازمان طراحی می‌شود و بعد از طی مراحل قانونی به تصویب سازمان اداری و استخدامی کشور می‌رسد.

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
			تبصره «۳»- دبیرخانه شورای عالی در وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) مستقر است. **تبصره «۴»**- دبیرخانه شورای عالی، مسئول ابلاغ و پیگیری اجرای مصوبات آن است. این مصوبات با تأیید رئیس جلسه (رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور) و در غیاب وی وزیر کشور لازم‌الاجرا است.	البته شاید این ایراد وارد شود که وزیر کشور به‌عنوان نایب‌رئیس شورای عالی مدیریت بحران عضوی از اعضای هیئت دولت است، اما ذکر این نکته ضروری است که وزیر کشور در ایران به‌دلیل گستره بالای وظایف و اختیارات مهم و در اولویت، بحران و مدیریت آن در درجه پایین‌تری از اهمیت برای ایشان قرار دارد. همچنین در این باب، احتمالاً این استدلال نیز مطرح می‌شود که شورای عالی مدیریت بحران کشور و اعضای آن شامل رئیس‌جمهور و تعدادی از وزیران هستند و در این صورت دیگر نیازی به تمهید چنین سازوکاری نیست. در این زمینه نیز باید گفت که جلسات شورای عالی مدیریت بحران در کشور به‌طور منظم برگزار نمی‌شود و شورای عالی به‌مثابه رکن سیاستگذار در مدیریت بحران کشور است و پیشنهاد دعوت ریاست سازمان مدیریت بحران به هیئت دولت از این جهت است که مدیریت بحران در موضوعات مرتبط موردتوجه و نظر هیئت دولت باشد. گفتنی است که طبق ماده (۲) آیین‌نامه داخلی هیئت دولت اشخاص زیر حق حضور دائم در هیئت دولت را دارند: رئیس‌جمهوری، معاون اول رئیس‌جمهور، وزراء، معاون امورحقوقی رئیس‌جمهور، معاون امورمجلس رئیس‌جمهور و معاون اجرایی رئیس‌جمهور، رئیس سازمان برنامه و بودجه، دبیر کل سازمان امور اداری و استخدامی کشور، رئیس سازمان صدا و سیما، رئیس کل بانک مرکزی و دبیر هیئت دولت شرکت اشخاص دیگر منوط به موافقت رئیس جلسه است. ۲- موضوع دیگر درباره ماده (۶)، در خصوص ترکیب اعضای شورای عالی مدیریت بحران است که با موضوع دستگاه‌های مسئول و دارای وظیفه در مدیریت بحران (ماده (۲))، مطابقت کافی ندارد. وزارتخانه‌های آموزش و پرورش و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اطلاعات به‌واسطه مبحث مهم آموزش و پژوهش در مدیریت بلایا دارای وظایف اساسی و اثرگذاری هستند، اما وزرای مربوطه جزء اعضای شورای عالی نیستند. وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی ازجمله دستگاه‌هایی بوده که موظف است به‌منظور کاهش خطر حوادث و سوانح، در حوزه آموزش و توسعه مهارت‌های نیروی انسانی در زمینه ساخت‌وساز، اقدامات لازم را انجام دهد و همچنین سازماندهی روحی و روانی محیط فاجعه نیز بخشی از وظایف سازمان بهزیستی کشور است. بنابراین می‌توان گفت این وزارتخانه به‌دلیل ماهیت وظایف‌اش رکن مهمی در مدیریت بحران کشور به شمار می‌آید. علاوه‌بر این، وزارت صنعت، معدن و تجارت مسئول پیشبرد سیاست‌های دولت در بخش‌های صنعتی و معدنی بوده که طبق تجارب موجود ممکن است با حوادث طبیعی و انسانی متعددی در حوزه فعالیت خود مواجه شود. همچنین نقش قوه قضائیه در مبحث پیگیری و بررسی تخلفات در حوزه مدیریت بحران غیرقابل انکار است. سازمان حفاظت محیط زیست کشور نیز با توجه به اهداف و وظایف خود ارتباط مستقیمی با انواع بحران‌های طبیعی و انسانی دارد. لذا در این بخش پیشنهاد می‌شود با توجه به دستور کار جلسات شورای عالی مدیریت بحران، وزرای آموزش و پرورش، علوم، تحقیقات و فناوری، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، وزیر صنعت، معدن و تجارت، وزیر دادگستری و ریاست سازمان محیط زیست کشور به ترکیب اعضای شورای عالی مدیریت بحران کشور اضافه شوند. ۳- قانون فعلی مدیریت بحران مطلقاً اشاره‌ای به نقش فضای مجازی در مدیریت بحران نداشته است، درحالی‌که طبق تجارب مدیریت بحران‌های پیشین در کشور، فضای مجازی نقش‌هایی مهم، مثبت و گهگاه منفی در جریان مدیریت بحران‌ها ایفا کرده است. لذا این مهم نیازمند اتخاذ سازوکارهایی جهت سازماندهی است. پیشنهاد می‌شود در گام اول، رئیس مرکز ملی فضای مجازی[1] در کشور به عضویت شورای عالی مدیریت بحران کشور درآید.

۱. رهبر انقلاب اسلامی آثار چشمگیر شبکه جهانی اینترنت در ابعاد زندگی فردی و اجتماعی، لزوم برنامه‌ریزی و هماهنگی به‌منظور صیانت از آسیب‌های ناشی از آن و بهره‌گیری حداکثری از فرصت‌ها در جهت ارائه خدمات گسترده و مفید به مردم را از دلایل اصلی ضرورت تشکیل شورای عالی فضای مجازی برشمردند و تأکید کردند: این شورا وظیفه دارد مرکزی به‌نام مرکز ملی فضای مجازی کشور ایجاد کند. بنابراین مرکز ملی فضای مجازی براساس حکم مقام معظم رهبری زیرنظر شورای عالی فضای مجازی کشور تاسیس شده است (سایت مرکز ملی فضای مجازی).

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
۸	دوم (ارکان)	تبصره «۳» ماده (۸)	**ماده (۸)**- سازمان، که پیش از این به‌موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ تشکیل شده بود، مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقای اثربخشی آن را برعهده دارد. تبصره «۳»- عضویت رئیس سازمان در شوراهای عالی موضوع بند «الف» (شورای عالی شهرسازی و معماری ایران) و بند «ت» (شورای عالی بیمه) تبصره «۲» این ماده، بدون حق رأی است.	شورای عالی شهرسازی و معماری در ایران، وظایفی مانند بررسی سیاست کلی شهرسازی، بررسی و تصویب نهایی طرح‌های جامع شهری، تصویب معیارها و ضوابط و آیین‌نامه‌های شهرسازی و مواردی از این قبیل را برعهده دارد. در این زمینه طبیعتاً توجه به مدیریت بحران و سیاستگذاری با حفظ اهداف و موازین کنترل سوانح در کشور و تأکید بر ضرورت کاهش خطرپذیری در طرح‌ها و پروژه‌ها، ازجمله مهم‌ترین اصول در شورای عالی شهرسازی و معماری کشور به شمار می‌آید. درحالی‌که طبق تبصره «۳» ماده (۸) قانون مدیریت بحران کشور، عضویت ریاست سازمان مدیریت بحران در این شورا بدون حق رأی است؛ چنین شرطی می‌تواند منجر به کم‌توجهی به اهمیت مدیریت حوادث در مصوبات شورای عالی شهرسازی و معماری کشور شود. همچنین برمبنای همین بند قانونی، عضویت رئیس سازمان مدیریت بحران در شورای عالی بیمه نیز بدون حق رأی است. این در حالی است که بخشی از منابع صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی و صندوق بیمه محصولات کشاورزی از محل اعتبارات سازمان مدیریت بحران تأمین می‌شود، لذا عضویت ریاست سازمان مدیریت بحران کشور (به‌عنوان تأمین‌کننده اعتبار صندوق بیمه‌های مذکور) در این شورا جهت ارائه نظرات و پیشنهادات ضروری است. برمبنای این توضیحات، رئیس سازمان مدیریت بحران باید در شورای عالی شهرسازی و معماری و شورای عالی بیمه حق رأی داشته باشد. لذا تبصره «۳» ماده (۸) قانون مدیریت بحران کشور باید بر این اساس اصلاح شود.
۹	دوم (ارکان)	بندهای «الف» و «ز» ماده (۹)	**ماده (۹)**- وظایف سازمان عبارت است از: الف) تهیه و تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی جهت تصویب شورای عالی. ز) نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مشمول این قانون در مدیریت بحران ازجمله نظارت بر نحوه ارائه خدمات به آسیب‌دیدگان و سایر وظایف مربوط به اجرای این قانون.	پیشنهاد می‌شود در شرح وظایف سازمان مدیریت بحران کشور، در بند «الف» ماده (۹) که به «تهیه و تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی جهت تصویب شورای عالی» پرداخته است، به موضوع بازنگری و به‌روزرسانی این اسناد و برنامه‌ها نیز اشاره شود. زیرا با توجه به ماهیت و پیامدهای انواع بلایا، برنامه‌ها و اسناد مدیریت بحران قطعاً نیازمند بازنگری و به‌روزرسانی خواهند بود. همچنین در بند «ز» این ماده به‌روشنی اشاره شده که نظارت بر عملکرد دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت بحران جزء وظایف مدیریت بحران در سطوح ملی و محلی است. درحقیقت سازمان مدیریت بحران در کشور و اداره کل مدیریت بحران در استانداری‌ها و فرمانداری‌ها مکلفند اهداف مندرج در قانون مدیریت بحران، مصوبات، آیین‌نامه‌ها، اسناد و برنامه‌ها پیش‌بینی شده را با عملکرد دستگاه‌های مشمول قانون مطابقت دهند، اما طبق تجارب باید گفت نظارت صحیحی بر این فرایندها در کشور وجود ندارد. برای همین منظور و به‌دلیل اهمیت بالای مقوله نظارت در مدیریت بحران و جهت ارزیابی اقدامات و عملکرد دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط در مدیریت بحران، پیشنهاد می‌شود نظارت در این حوزه به دو دسته «نظارت عالیه» و «نظارت تفصیلی» دسته‌بندی شود. در این صورت، نظارت عالیه برعهده سازمان مدیریت بحران و نظارت تفصیلی که بخش مهم و اصلی این نظارت را تشکیل می‌دهد (به‌دلیل اینکه نظارت در سطح محلی امکان‌پذیری بیشتری دارد) برعهده اداره کل مدیریت بحران استانداری هر استان خواهد بود. گفتنی است نظارت عالیه سازمان مدیریت بحران کشور بیشتر از منظر بررسی اقدامات مقام مسئول و انجام وظایف سازمانی آن به‌نحو مستمر در زمینه نظارت تفصیلی و ارائه گزارش به شورای عالی مدیریت بحران مطرح می‌شود.

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
۱۰	دوم (ارکان)	بندهای «الف» و «ب» ماده (۱۱)	**ماده (۱۱)-** اعلام شروع و خاتمه شرایط اضطراری و فرماندهی ستاد در سطوح شهرستان، استان و ملی به‌ترتیب زیر انجام می‌شود: **الف) سطح شهرستان:** به دنبال وقوع مخاطره یا حادثه در قلمرو یک شهرستان، فرماندار شهرستان ضمن اطلاع‌رسانی به استاندار، در صورت لزوم اعلام شرایط اضطراری می‌کند و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران را برعهده می‌گیرد. فرماندار در صورت رفع شرایط اضطراری، خاتمه آن را اعلام می‌کند. **ب) سطح استان:** درصورتی‌که فرماندار، میزان یا شدت حادثه یا بحران را فراتر از ظرفیت پاسخ شهرستان محل وقوع حادثه تشخیص دهد، مراتب را به استاندار گزارش می‌دهد. استاندار در صورت تأیید گزارش وی، ضمن اطلاع‌رسانی به رئیس سازمان، فرماندهی عملیات پاسخ به بحران را برعهده می‌گیرد. در حالت اخیر، استاندار در صورت رفع شرایط اضطراری، خاتمه آن را اعلام می‌کند. درصورتی‌که استاندار گزارش فرماندار را تأیید نکند، فرماندار مسئولیت فرماندهی عملیات پاسخ به بحران و اعلام خاتمه شرایط اضطراری را برعهده خواهد داشت. **پ) سطح ملی:** درصورتی‌که استاندار، شدت یا میزان حادثه یا بحران را فراتر از ظرفیت پاسخ استان محل وقوع حادثه تشخیص دهد، مراتب را به رئیس سازمان گزارش می‌دهد. رئیس سازمان در صورت تأیید گزارش وی، مراتب را به وزیر کشور اطلاع می‌دهد. وزیر کشور در صورت تأیید گزارش رئیس سازمان، ضمن اعلام شرایط اضطراری، فرماندهی عملیات پاسخ به بحران را برعهده می‌گیرد و پس از رفع شرایط اضطراری، خاتمه آن را اعلام می‌کند. درصورتی‌که وزیر کشور و رئیس سازمان، به‌ترتیب، گزارش رئیس سازمان و استاندار را تأیید نکنند، استاندار مسئولیت فرماندهی شرایط اضطراری و خاتمه آن را برعهده خواهد داشت.	نکته اول درباره این ماده، بند «پ» است که با بند «ث» ماده (۹) و جزء «۳» ماده (۱۲) قانون مدیریت بحران کشور تداخل دارد. در این بندها مشخص نیست که فرماندهی حادثه در سطح ملی را وزیر کشور برعهده دارد یا رئیس سازمان مدیریت بحران؟ درواقع جایگاه ریاست سازمان مدیریت بحران در ستاد ملی مدیریت بحران در قانون به‌وضوح مشخص نشده است. ماده (۱۱) که به اعلام شروع و خاتمه شرایط اضطراری و فرماندهی ستاد در سطوح شهرستان، استان و ملی می‌پردازد، برای سطح ملی بیان می‌کند: درصورتی‌که استاندار، شدت یا میزان حادثه یا بحران را فراتر از ظرفیت پاسخ استان محل وقوع حادثه تشخیص دهد، مراتب را به رئیس سازمان گزارش می‌دهد. رئیس سازمان در صورت تأیید گزارش وی، مراتب را به وزیر کشور اطلاع می‌دهد. وزیر کشور در صورت تأیید گزارش رئیس سازمان، ضمن اعلام شرایط اضطراری، فرماندهی عملیات پاسخ به بحران را برعهده می‌گیرد و پس از رفع شرایط اضطراری، خاتمه آن را اعلام می‌کند. درصورتی‌که وزیر کشور و رئیس سازمان، به‌ترتیب، گزارش رئیس سازمان و استاندار را تأیید نکنند، استاندار مسئولیت فرماندهی شرایط اضطراری و خاتمه آن را برعهده خواهد داشت. این در حالی است که در بند «ث» ماده (۹) در شرح وظایف سازمان اشاره شده است: ث) ایجاد آمادگی مطلوب سازمانی و عملیاتی برای پاسخ به بحران ازجمله 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. در ماده (۱۲) در بیان وظایف ستاد در سطح ملی، جزء «۳» نیز به تسهیل هماهنگی بین دستگاه‌های مسئول و تسریع خدمات‌رسانی در شرایط اضطراری اشاره کرده است. پیشنهاد می‌شود برای رفع ابهام و جهت تدقیق چنین امری، در بند «پ» ماده (۱۱) به این موضوع اشاره شود که رئیس سازمان مدیریت بحران در مقام «نایب‌رئیس و دبیر ستاد ملی مدیریت بحران» ایفای نقش خواهد کرد. پیرو ارائه اصلاحات برای بند «پ» ماده (۱۱) و پیشنهاد تعریف رئیس سازمان مدیریت بحران در مقام نایب‌رئیس و دبیر ستاد ملی، ضرورت دارد این تغییرات نیز در سطوح محلی (شهرستان و استان) بندهای «الف»و «ب» ماده (۱۱) نیز اعمال شود. در سطح شهرستان، «جانشین ستاد، معاون سیاسی فرماندار و دبیر ستاد، مسئول حوادث شهرستان» و در سطح استان، «جانشین و دبیر ستاد، اداره کل مدیریت بحران استان» خواهد بود. همچنین ضرورت دارد در این ماده‌قانونی ذکر شود که در حوادث بزرگ‌مقیاسی که اثرات آن، کل کشور را از لحاظ مختلف تحت‌تأثیر قرار می‌دهد، اعلام شروع و خاتمه شرایط اضطراری و فرماندهی حادثه برعهده رئیس‌جمهور یا معاون اول وی باشد.

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
۱۱	سوم (وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی)	-	ماده پیشنهادی	با توجه به ماهیت بین‌بخشی و هماهنگ‌کنندگی مدیریت بحران و نیز در راستای ایجاد الزام در اجرای وظایف، هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در خصوص تهیه و تدوین اسناد و برنامه‌ها، پیشنهاد می‌شود کارگروه‌های تخصصی مرتبط با هریک از مراحل چهارگانه مدیریت بحران کشور در نهادهای مربوط و دارای وظیفه در این قانون تشکیل شود. این کارگروه‌ها در ۱۵ مورد دسته‌بندی می‌شوند.[1] رئیس هر کارگروه تخصصی به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط از بین معاونان مرتبط با مدیریت بحران همان دستگاه با حکم وزیر کشور منصوب می‌شود. علاوه‌بر این، کارگروه‌های تخصصی استانی مشابه کارگروه‌های تخصصی هرکدام از نهادها در صورت ضرورت و با توجه به حادثه‌خیز بودن هر استان، بنا به پیشنهاد استاندار و تصویب ستاد استانی مدیریت بحران تشکیل خواهد شد.
۱۲	سوم (وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی)	بند «ب» ماده (۱۳)	**ماده (۱۳)**- کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون موظفند اقدامات ذیل را اجرا کنند: ب) براساس استانداردهای ابلاغی سازمان، نسبت به آموزش کارکنان خود در خصوص مدیریت بحران اقدام کنند.	نکته قابل‌توجه در بند مذکور این است که این بند به‌درستی اجرایی نمی‌شود. برای الزامی کردن چنین وظیفه مهمی، در انتهای این بند اشاره شود تمامی دستگاه‌ها موظف‌اند که هر سه‌ماه یک‌بار گزارش برنامه‌های آموزشی را به سازمان مدیریت بحران کشور ارسال نمایند. همچنین در این بند یا در بندی جداگانه ذیل ماده (۱۳) اشاره شود که عناوین و بسته‌های آموزشی یکپارچه و متناسبی باید در این خصوص توسط مراجع ذی‌صلاح، تهیه و ارائه شود. علاوه‌بر این، باید مدرسان و مربیان متخصص و با تجربه در این زمینه انتخاب شود.

۱. شرح کارگروه‌ها به قرار زیر است:
۱- کارگروه مخابرات و ارتباطات با مسئولیت وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
۲- کارگروه بهداشت و درمان با مسئولیت وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
۳- کارگروه خشک‌سالی، سرمازدگی، آتش‌سوزی جنگل‌ها و مخاطرات کشاورزی (زراعت، باغداری، دامداری، آبزیان و طیور) با مسئولیت وزارت جهاد کشاورزی و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
۴- کارگروه حمل‌ونقل، شریان‌های حیاتی، بلایای جوی و طوفان با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
۵ - کارگروه تشکل‌های مردم‌نهاد با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
۶ - کارگروه بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین‌آلات، آواربرداری ساختمان‌ها، آتش‌نشانی، مواد خطرناک و انتقال و تدفین متوفیان با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی و رئیس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.
۷- کارگروه امنیت و انتظامات با مسئولیت وزارت کشور و ریاست معاون امنیتی و انتظامی وزارت کشور.
۸ - کارگروه امور سیل و مخاطرات دریایی، برق، آب و فاضلاب با مسئولیت وزارت نیرو و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
۹- کارگروه تأمین سوخت و مواد نفتی با مسئولیت وزارت نفت و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
۱۰- کارگروه مخاطرات زلزله، لغزش لایه‌های زمین، ابنیه، ساختمان و شهرسازی با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.
۱۱- کارگروه تأمین مسکن با مسئولیت وزارت راه و شهرسازی (بنیاد مسکن انقلاب اسلامی).
۱۲- کارگروه مخاطرات زیست‌محیطی با مسئولیت سازمان حفاظت محیط‌زیست و ریاست معاون مربوط در آن سازمان.
۱۳- کارگروه آموزش و اطلاع‌رسانی با مسئولیت سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و ریاست معاون مربوط در آن سازمان.
۱۴- کارگروه امداد و نجات و آموزش همگانی با مسئولیت جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران با ریاست رئیس سازمان امداد و نجات (ماده (۱۵) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۳۸۸).
۱۵- کارگروه توسعه تحقیقات، مطالعات و شبکه‌های اطلاعاتی تخصصی با مسئولیت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و ریاست معاون مربوط در آن وزارت.

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
۱۳	سوم (وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی)	ماده (۱۴)	**ماده (۱۴)**– شرح وظایف دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بحران	در این ماده، در صورت عضویت رئیس مرکز ملی فضای مجازی در شورای عالی مدیریت بحران، ضروری است در شرح وظایف دستگاه‌ها و نهادهای مسئول، بندی در جهت تشریح فعالیت‌های فضای مجازی در مدیریت بحران اضافه شود. بنابراین پیشنهاد می‌شود در بند «چ» ماده (۱۴) اصلاحات زیر صورت گیرد: چ) سازمان صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران و مرکز ملی فضای مجازی موظف‌اند: ۱– ضمن برنامه‌ریزی جامع برای مدیریت افکار عمومی و کمک به کنترل خطرپذیری و شرایط اضطراری به تعامل تنگاتنگ با مراکز مدیریت بحران بپردازند. ۲– با مشارکت جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران و براساس استانداردهای سازمان، نسبت به تهیه برنامه‌های آموزشی برای ارتقای سطح آگاهی مردم در برابر بحران اقدام کنند. ۳– با هماهنگی سازمان نسبت به اعلام هشدارهای لازم و اطلاع‌رسانی آگاهانه به مردم در خصوص مخاطرات و بحران‌ها اقدام کنند. ۴– در مواقع بروز حادثه با رصد و پایش دقیق محیط و خبردهی از ابعاد مختلف محیط فاجعه، به راهبری جامعه، رصد و هدایت افکار عمومی، ایجاد هم‌بستگی اجتماعی، جلب مشارکت همگانی و تقویت همدلی با آسیب‌دیدگان بپردازند. ۵– با بررسی چگونگی مواجهه سازمان‌های مسئول با بحران و نظارت هوشمندانه بر تحولات و اقدامات صورت گرفته، در روند ترمیم و بهبود مجدد اوضاع بحرانی مشارکت نمایند.
۱۴	سوم (وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی)	ماده پیشنهادی	البسه نیروهای پاسخ به حادثه	در این ماده پیشنهاد می‌شود در راستای ایجاد یکپارچگی و هم‌گرایی مؤثر میان دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در مرحله پاسخ به حوادث در کشور، در البسه سازمانی تمامی نیروهای مشارکت‌کننده نشان‌واره سازمان مدیریت بحران کشور نیز درج شود. چنین سازوکاری به‌مثابه ایجاد اتحاد میان نهادهای مسئول در مدیریت حوادث و نیز افزایش تبعیت‌پذیری‌ها از سازمان مدیریت بحران است.
۱۵	سوم (وظایف دستگاه‌های دولتی، غیردولتی، تعاونی‌ها و مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی)	ماده پیشنهادی	منشور مدیریت بحران	در این ماده‌قانونی پیشنهاد می‌شود برای ایجاد یکپارچگی و انسجام در اجرای اهداف و وظایف مدیریت بحران در کشور، منشور مدیریت بحران توسط هریک از دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران در کشور طراحی و تدوین شود و پس از آن به تأیید سازمان مدیریت بحران کشور برسد. این منشور، شامل اصول و موازین کلی هنجاری و راهنمایی در مدیریت بحران است که باید توسط دستگاه‌های ذی‌ربط و طبق وظایف آنها ذیل برنامه‌های کاهش خطر حوادث و سوانح، آمادگی و پاسخ و بازسازی و بازتوانی در نظر گرفته و رعایت شود.

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
۱۶	چهارم (اعتبارات)	ماده (۱۶)	**ماده (۱۶)**- سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است، به‌منظور انجام اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران، ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی، فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور» ایجاد کند و اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی را در این فصل تجمیع کند. اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون ذیل برنامه‌های مشخصی در این فصل بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در لایحه بودجه سالانه منظور می‌شود.	در این ماده بیان شده است: اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون ذیل برنامه‌های مشخصی در این فصل بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در لایحه بودجه سالانه منظور می‌شود. در این جمله عبارت «وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران)» محل ابهام است و مشخص نیست که اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون باید بنا به پیشنهاد وزارت کشور در لایحه بودجه سالانه منظور شود یا سازمان مدیریت بحران؟ در دو تبصره این ماده نیز چنین عبارتی تکرار شده است که نیازمند بررسی و شفاف‌سازی است. در این زمینه، بند «ر» ماده (۹) قانون مزبور به 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، به‌عنوان یکی از وظایف سازمان مدیریت بحران کشور اشاره کرده است. بنابراین ازآنجاکه سازمان مدیریت بحران کشور یک سازمان تخصصی در موضوع بحران و حوادث است و صلاحیت شناسایی و تعیین اعتبارات مورد نیاز دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) را دارد، پیشنهاد می‌شود که در این ماده‌قانونی، اعتبارات مدیریت بحران به «پیشنهاد سازمان مدیریت بحران و با تأیید وزارت کشور» منظور شود. از دلایل تصریح بر عبارت «وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران)» این است که مسئولیت متوجه وزارت کشور باشد که قابل نظارت مستقیم توسط مجلس است و درصورتی‌که به‌جای آن عبارت، عبارت «سازمان مدیریت بحران» درج شود، این نظارت مخدوش شده و رئیس سازمانی که توسط هیئت‌وزیران و با حکم رئیس‌جمهور تعیین شده است، به سختی قابل نظارت خواهد بود. چراکه وزیر کشور صرفاً پیشنهاددهنده بوده و حتی عزل رئیس سازمان، نیازمند پذیرش رئیس‌جمهور است. علاوه‌بر این، در این ماده بر تجمیع اعتبارات اجرای اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران در فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور» اشاره شده که با وجود ایجاد شفافیت در اعتبارات ناظر بر موضوع مدیریت بحران، مرحله پیشگیری را دارای اهمیت متمایزی نکرده است. از طرفی انجام اقدامات پیشگیری و آمادگی جزء وظایف ذاتی دستگاه‌هاست و اکثریت دستگاه‌ها در این حوزه دارای وظایف مشخصی هستند. بنابراین، با توجه به عدم جدیت دستگاه‌ها در موضوع پیشگیری و کمبود اعتبارات آنها در این زمینه و رفع مسائل، شایسته است برای ترویج فرهنگ پیشگیری در کشور و ایجاد انگیزه بیشتر در دستگاه‌ها جهت اجرای اقدامات پیشگیری، بخشی تحت عنوان «پیشگیری و کاهش خطر» به‌عنوان قسمتی متمایز از موضوع پاسخ و بازسازی، ذیل فصل «مدیریت بحران کشور» ایجاد شود. نکته دیگر این است که در ماده (۱۶) و در ارتباط با موضوع پیشگیری، به اعتبارات بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اشاره نشده است. با توجه به اینکه یکی از عمده دلایل اجرایی نشدن برنامه‌ها و اقدامات پیشگیری از بحران در کشور «کمبود اعتبارات» است، پیشنهاد می‌شود در ماده (۱۶) اشاره شود که در ارتباط با انجام اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران، دولت مکلف است از اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) با رعایت بند مذکور استفاده نماید.
۱۷	چهارم (اعتبارات)	ماده (۱۷)	**ماده (۱۷)**- دولت مکلف است به‌منظور پاسخ به حوادث و بحران‌ها، از اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴، با رعایت بند مذکور استفاده کند. این اعتبار به محض وقوع حادثه، از طریق تنخواه خزانه و با تأیید سازمان برای پاسخ در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه می‌شود. در صورت نیاز به اعتباری مازاد بر آن، دولت می‌تواند با تصویب هیئت‌وزیران اعتبار لازم را تخصیص دهد، مشروط بر اینکه حداکثر یک‌ماه پس از تخصیص اعتبار، فرایند قانونی اصلاح بودجه را انجام دهد.	نکته «تأیید سازمان» در این ماده با توجه به کاربرد عبارت «به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران)» در بخش‌های دیگر این فصل، محل بحث است. هرچند عبارت «تأیید سازمان» در این ماده صحیح بوده، اما نیاز است که این مقوله در بخش‌های دیگر این فصل نیز تدقیق و اصلاح شود. به‌طورکلی، مدیریت بحران به‌ویژه در مرحله پاسخ، مسئله‌ای حیاتی است، بنابراین اعتبارات آن باید به‌طور کامل در اختیار و در دسترس سازمان مدیریت بحران باشد تا به محض وقوع حادثه، مسائل مالی موجب گسترش خسارت و تلفات نشود. درواقع، این اعتبارات می‌تواند در اختیار سازمان مدیریت بحران قرار گیرد و بعد از هر دوره سه‌ماهه، هزینه‌کرد آن توسط سازمان برنامه و بودجه مورد نظارت و پیگیری قرار گیرد.

ردیف	فصل	ماده یا تبصره	شرح	آسیب اجرایی/ اشکال قانونی/ پیشنهادات
۱۸	چهارم (اعتبارات)	تبصره «۱» ماده (۱۷)	**تبصره «۱»** – سی درصد (۳۰٪) از اعتبار این ماده در ابتدای هر سال (به‌صورت صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص) در اختیار وزارت کشور به‌صورت تنخواه قرار می‌گیرد تا در صورت وقوع حوادث و بحران‌ها، در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه شود.	با توجه به پیشنهادهای فوق، منطقی است که در این تبصره نیز اصلاحاتی صورت گیرد و اشاره شود که سی درصد (۳۰٪) از اعتبار این ماده در ابتدای هر سال (به‌صورت صددرصد (۱۰۰٪) تخصیص) «از طریق وزارت کشور» در اختیار «سازمان مدیریت بحران» به‌صورت تنخواه قرار می‌گیرد تا در صورت وقوع حوادث و بحران‌ها، در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ هزینه شود.
۱۹	چهارم (اعتبارات)	تبصره «۴» ماده (۱۷)	**تبصره «۴»**– وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) مکلف است نحوه تأمین اعتبار تنخواه و میزان و نام دستگاه‌هایی را که از اعتبارات آنها کسر شده است در قالب گزارشی تا پایان همان سال به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.	در این تبصره مجدداً به عبارت وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) اشاره شده که این مورد نیز محل بحث و بررسی است. با توجه به موارد فوق، ضرورت دارد در این ماده بیان شود: «سازمان مدیریت بحران کشور پس از تأیید وزارت کشور» مکلف است نحوه تأمین اعتبار تنخواه و میزان و نام دستگاه‌هایی را که از اعتبارات آنها کسر شده است در قالب گزارشی تا پایان همان سال به کمیسیون برنامه و بودجه و محاسبات و کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها مجلس شورای اسلامی ارائه دهد.
۲۰	پنجم (جبران خدمات و تخلفات)	ماده (۲۰)	**ماده (۲۰)**– کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۲) این قانون و اشخاصی که داوطلبانه یا به درخواست سازمان مدیریت بحران کشور در پاسخ به حوادث و بحران‌ها، تحت مدیریت این سازمان به هر نحو همکاری می‌کنند، در صورت آسیب یا فوت ناشی از انجام وظایف محوله به‌عنوان «فداکار خدمت» شناخته می‌شوند. هزینه‌های پزشکی و غرامت صدمه جسمی، نقص‌عضو، فوت و مستمری خود یا خانواده ایشان، پرداخت می‌شود.	این ماده‌قانونی بیان می‌کند: تمامی اشخاصی که داوطلبانه یا به درخواست سازمان مدیریت بحران کشور در پاسخ به حوادث شرکت می‌کنند، در صورت آسیب یا فوت ناشی از انجام وظایف محوله به‌عنوان «فداکار خدمت» مشمول دریافت مستمری خواهند شد. نکته قابل‌توجه در ماده (۲۰) این است که اولاً، تعداد اشخاصی که در پاسخ به حوادث شرکت می‌کنند، ثابت نبوده و از این منظر نیازمند سازماندهی هستند. ثانیاً، به‌دلیل ثابت نبودن تعداد افراد داوطلب، نمی‌توان با شناسنامه‌دار کردن آنها به سازماندهی داوطلبان پرداخت و همچنین بعد از آسیب یا فوت، آنها را فداکار خدمت در نظر گرفت. شایان ذکر است که در حال حاضر و بعد از گذشت پنج سال از تصویب قانون مدیریت بحران کشور، حق‌وحقوق افراد مشمول فداکار خدمت (افراد فاقد هرگونه بیمه مانند بیمه درمانی، تأمین اجتماعی و...) پرداخت نشده است. پیشنهاد می‌شود جهت رفع این چالش‌ها، در این بخش داوطلبان مشمول بیمه مسئولیت بی‌نام[1] شوند. در این زمینه، سازوکار باید بدین صورت باشد که طبق برآورد مخاطرات هرساله، آسیب‌های ناشی از آنها و همچنین تعداد افراد فداکار خدمت سال‌های گذشته، دولت سالانه مبلغی را به بیمه مرکزی جهت بیمه افراد داوطلب ذیل بیمه مسئولیت بی‌نام اختصاص دهد.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۱. بیمه مسئولیت بی‌نام، بیمه‌نامه‌ای است که در آن مشخصات کارکنان و بیمه‌شدگان درج نشده است.

همان‌طور که بیان شد پس از بررسی اشکال و ایرادهای قانون مدیریت بحران کشور، در جدول ۴ به احکام تابع قانون مدیریت بحران و اشکالات قانونی آنها پرداخته می‌شود.

جدول ۴. آسیب‌شناسی احکام تابع قانون مدیریت بحران کشور

ردیف	عنوان	اشکال قانونی
۱	بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) «م- به دولت اجازه داده می‌شود به‌منظور پیش‌آگاهی، پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه ازجمله سیل، زلزله، سرمازدگی، تگرگ، طوفان، آتش‌سوزی، گردوغبار، پیشروی آب دریا، آفت‌های فراگیر محصولات کشاورزی و بیماری‌های همه‌گیر انسانی و دامی و حیات‌وحش و مدیریت خشکسالی، تنخواه‌گردان موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ را به سه درصد (۳٪) و اعتبارات موضوع ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ را به دو درصد (۲٪) افزایش دهد. اعتبارات مذکور با پیشنهاد وزارت کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (ظرف مدت ۱۰ روز) و تصویب هیئت‌وزیران قابل‌هزینه است. از ابتدای سال ۱۳۹۵ بخشی از اعتبارات مذکور به‌ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به‌صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد)».	در ابتدا نکته قابل بررسی در رابطه با بند «م» این است که بند مذکور در سال ۱۳۹۳ تصویب شده است و ازآنجاکه ارتباط مستقیمی با قانون مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۹۸ دارد، ازاین‌رو ضرورت دارد جهت هم‌راستا شدن آن با قانون جدید و فعلی مدیریت بحران کشور، بند «م» با اعمال اصلاحاتی، با فصل چهارم (اعتبارات) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ تطبیق داده شود؛ این تطبیق‌دهی باید به این شکل صورت گیرد که اشاره به «ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷» حذف شود و به تناسب موضوع، «فصل اعتبارات قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸» در اولویت قرار گیرد. همچنین در تبصره «(۱۱)» لایحه بودجه ۱۴۰۴ نیز اشاره به بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق شده و ازطرف‌دیگر به مواد (۱۶) و (۱۷) قانون مدیریت بحران پرداخته شده است که این مورد حکایت از عدم وجود یکپارچگی میان قانون مدیریت بحران و احکام وابسته به آن دارد. نکته دیگر اینکه، در این بند بیان شده است: اعتبارات بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق، متناسب با اعتبارات تملک دارایی و سرمایه‌ای تعلق می‌گیرد. مسئله حائز اهمیت این است که اختصاص این اعتبارات به‌صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در موضوعی همچون مدیریت بحران، مبنا و معیاری صحیح نیست؛ زیرا ممکن است یک دستگاه مسئول، نقش‌آفرینی بیشتری در مدیریت بحران داشته باشد یا یک استان بزرگ‌مقیاس سالانه با حوادث کمتری مواجه باشد و یک استان کوچک‌مقیاس شدت حادثه‌خیزی بالایی داشته باشد که طبیعتاً متناسب با اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای خود، منابع مالی کمتری برای مدیریت و کنترل بحران‌ها در اختیار خواهد داشت. در این مورد، معیار درست و منطقی تخصیص اعتبارات برمبنای میزان نقش‌آفرینی دستگاه مربوطه در مدیریت بلایا و درصد خطرپذیری هر استان است. علاوه‌بر این، در بند مذکور بیان شده است: بخشی از اعتبارات مدیریت بحران به‌ترتیب و میزانی که در قوانین بودجه سنواتی تعیین می‌شود به‌صورت هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی اختصاص می‌یابد تا در جهت آمادگی و مقابله با حوادث و سوانح هزینه گردد. نکته موردنظر این است که با وجود تخصیص بخشی از اعتبارات مدیریت بحران به هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، رویه نظارت بر چگونگی مصرف این اعتبارات توسط هلال‌احمر و اولویت‌های هلال‌احمر در هزینه‌کرد این اعتبارات شفاف نیست. همچنین استانداردهای منابع و تجهیزات امدادی هلال‌احمر به‌عنوان نیروی مهم امداد و نجات در بحران‌های کشور نیز مشخص نیست، با وجود این، سازمان مدیریت بحران کشور دارای حق اظهارنظر درباره نحوه هزینه‌کرد آن دسته از منابع مالی جمعیت هلال‌احمر است که از محل اعتبارات سازمان مدیریت بحران کشور تأمین می‌شود. به‌علاوه، طبق بند «م» بخشی از این اعتبارات به جمعیت هلال‌احمر و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی جهت آمادگی و مقابله با حوادث تخصیص می‌یابد. در اینجا به دو نهاد مذکور به‌دلیل اهمیت و اضطرار مرحله پاسخ و نقش مهم آنها در این مرحله اشاره شده است، اما ضرورت دارد سایر نهادها و دستگاه‌های مهم و اثرگذار مسئول (در همه مراحل مدیریت سوانح کشور) و نیازمند اعتبارات نیز در این بند مورد تأکید قرار گیرند. به‌طورکلی در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، نگرش‌های پیشگیری، بازسازی و بازتوانی در مدیریت بحران ضعیف است. حتی می‌توان گفت که رویکرد پاسخ و مقابله نیز به‌طور جامع بر این بند حاکم نبوده و از این منظر نیز دچار نقص و کاستی است. شایان ذکر است، دلیل اشاره به کاستی‌های مذکور این است که بند «م» یک حکم قانونی مهم در مدیریت بحران کشور است که مقررات مالی را این زمینه تعیین می‌کند و ازآنجاکه یکی از مهم‌ترین مسائل ایران در مدیریت بحران موضوع اعتبارات بوده، شایسته است که این حکم قانونی مهم به‌صورت دقیق‌تر، همه‌جانبه و با جدیت بیشتری به تنظیم مقررات مالی مدیریت بحران بپردازد.

ردیف	عنوان	اشکال قانونی
۲	تبصره «۱۱» قانون بودجه ۱۴۰۴ «تبصره «۱۱»- حوادث و بحران» الف) سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) تا مبلغ هشتاد هزار میلیارد (۸۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال به جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران و تا مبلغ ۱۰ هزار میلیارد (۱۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (سازمان فوریت‌های پیش بیمارستانی اورژانس کشور) و بنابر پیشنهاد وزارت کشور تا مبلغ یک هزار میلیارد (۱،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال به سازمان دامپزشکی کشور بابت مهار بیماری‌های واگیر دامی و مشترک بین انسان و دام و پایش باقیمانده‌های دارو، سموم و فلزات سنگین در فراورده‌های خام دامی، تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال به مؤسسات تحقیقات واکسن و سرم‌سازی رازی (هفتاد درصد (۷۰٪)) و انستیتو پاستور ایران (سی درصد (۳۰٪)) بابت تولید و ارتقای کیفیت انواع ایمن‌ساز (واکسن)های مورد نیاز انسان، دام و طیور و تا مبلغ دو هزار میلیارد (۲،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال به سازمان منابع طبیعی و آبخیزداری کشور و وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح هر کدام پنجاه درصد (۵۰٪) جهت پیشگیری و احداث ایستگاه هوایی اطفای حریق در مناطق جنگلی و مراتع کشور و فرونشست زمین و تا مبلغ دویست و پنجاه هزار میلیارد (۲۵۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰،۰۰۰) ریال بابت رفع تنش آب شرب روستایی و عشایری در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جهت هزینه در موارد مندرج در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اقدام نماید. دستورالعمل شناسایی موارد مشمول و استفاده از تنخواه این بند در موارد بحرانی به پیشنهاد وزارت کشور و سازمان و برنامه و بودجه کشور به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است گزارش تفصیلی عملکرد این بند ازجمله میزان تخصیص و پرداخت به هریک از دستگاه‌ها و نهادهای فوق را هر سه‌ماه یک‌بار به مجلس شورای اسلامی ارسال نماید. همچنین دستگاه‌های دریافت‌کننده اعتبار مکلفند گزارش عملکرد و فهرست اقدامات صورت گرفته خود را هر سه‌ماه یک‌بار به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند».	درباره تبصره «۱۱» لایحه بودجه ۱۴۰۴ باید گفت که این تبصره بیشتر به حوزه‌هایی مانند واکسیناسیون، دامپزشکی، بیمه محصولات کشاورزی و صندوق بیمه همگانی حوادث طبیعی پرداخته و به سایر نهادهای مسئول در مراحل مختلف مدیریت بحران (مذکور در قانون مدیریت بحران کشور) و حوزه‌های حیاتی و زیرساختی دیگر مانند شبکه‌های آب، برق، گاز، حمل‌ونقل، سامانه‌های هشدار و نیز بافت‌های ناکارآمد شهری و ساختمان‌های ناایمن توجهی نداشته است. درصورتی‌که عدم پیش‌بینی بودجه کافی برای سایر بخش‌ها و نهادها در مدیریت بحران می‌تواند آسیب‌پذیری و خسارت‌های جانی و مالی را در کشور افزایش دهد. ضروری است که در این تبصره، در چارچوب فصل اعتبارات قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ و طبق مراحل مهم مدیریت بحران (پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی و پاسخ، بازسازی و بازتوانی) نوعی تقسیم‌بندی صورت گیرد و میزان اعتبار نهادهای مهم ذیل هر کدام از مراحل مذکور روشن و تصریح شود.

مأخذ: همان.

۵. نتیجه‌گیری

در هر کشوری مدیریت بحران جزء مسئولیت‌های مهم و حیاتی دولت‌ها به شمار می‌آید. درواقع دولت به همراه مردم به‌ترتیب هرکدام دارای وظایف و مسئولیت‌هایی مشخص در مدیریت بلایا هستند. در این میان، اگر کشوری درصد حادثه‌خیزی بالایی داشته باشد، چنین وظیفه‌ای بسیار بیشتر از قبل حیاتی و مهم می‌شود. براساس گفته‌های سازمان مدیریت بحران و طبق آمارهای بین‌المللی، ایران جزء ۱۰ کشور حادثه‌خیز جهان است [۲۱] که چگونگی مدیریت و کنترل بلایا در آن حائز اهمیت و ارزش است. یکی از ویژگی‌های گریزناپذیر مدیریت بحران به‌دلیل وقوع انواع بحران‌ها، آزمون‌وخطاست که کشور ایران نیز از این قاعده مستثنا نیست، اما مسیری بهتر برای گریز از آزمون‌وخطا در این زمینه وجود دارد که آن یادگیری از تجارب سایر کشورها و دولت‌ها در مدیریت بلایاست. برای این منظور، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سلسله گزارش‌هایی به این مهم پرداخته است.[۱] برحسب ویژگی حادثه‌خیزی کشورهای منتخب و ساختار سیاسی - اداری مشابه آن با ایران، مدیریت بلایا در سه کشور ژاپن، کره جنوبی و اندونزی براساس قانون مدیریت بحران در این کشورها مورد مطالعه و بررسی قرار گرفته است. پس از این مطالعات، اصول راهنما و شاخص‌هایی کلی برای بررسی و آسیب‌شناسی مدیریت بحران در کشور استخراج شده است. افزون‌بر این، با فراترکیب اسناد و متون موضوعه به شناسایی نقاط ضعف مدیریت بحران کشور پرداخته شده است. سپس از طریق ردیابی این نقاط ضعف در قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، مشخصاً به آسیب‌شناسی این قانون پرداخته شده است. برایند بررسی‌ها، کاستی‌هایی را در فصل‌های کلیات، ارکان مدیریت بحران، اسناد و برنامه‌ها، وظایف و مسئولیت‌های دستگاه‌های ذی‌ربط، اعتبارات، جبران خدمات و تخلفات و نیز پایش و ارزیابی قانون مدیریت بحران کشور نشان می‌دهد که در این نوشته به شرح هریک از آنها با استناد به ماده‌قانونی مرتبط پرداخته شده و درنهایت برای رفع این آسیب‌ها، پیشنهادهایی برای تقویت یا اصلاح موادی از قانون مدیریت بحران کشور ارائه شده است. در یک بیان کلی، اهم چالش‌های مدیریت بحران در کشور عدم وجود باور و جدیت در این موضوع میان دستگاه‌های دارای مسئولیت و به رسمیت نشناختن سازمان مدیریت بحران کشور، عدم جدیت در نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و رسیدگی به تخلفات در این زمینه، نبود شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی در انتخاب برخی مدیران و کارشناسان مدیریت حوادث، فقدان نیروی عملیاتی کارآمد و نقیصه اصلی، جایگاه سیاسی-اداری سازمان مدیریت بحران و کمیت و کیفیت تخصیص و اعطای انواع اعتبارات در مدیریت بحران است که در متن گزارش به شرح آن پرداخته شد. ذکر این نکته ضروری است که سازمان مدیریت بحران کشور طبق قانون مدیریت بحران، وظایف گسترده و متفاوتی (مانند آموزش به مدیران دستگاه‌های اجرایی، تشکیل بانک اطلاعاتی تخصصی، انجام پژوهش‌های کاربردی و مورد نیاز، اتصال مرکز فرماندهی حادثه به سیستم‌های ماهواره‌ای و مواردی از این قبیل) را برعهده دارد که طبق قانون بودجه سال ۱۴۰۲ و ۱۴۰۳ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای آن به‌ترتیب ۲۲۲۰۰۰۰۰۰۰ و ۳۸۶۳۰۰۰۰۰۰ ریال است [۲۲] و [۲۳] که این ارقام نسبت به وظایف گسترده سازمان و هزینه‌های مورد نیاز آن، ارقام ناچیزی هستند. لذا پیشنهاد می‌شود که در قانون بودجه سالیانه کل کشور (سال ۱۴۰۴ و سال‌های آتی) مبلغ اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای سازمان مدیریت بحران بنا به دلایل مطرح شده، افزایش یابد. بنابراین ضرورت دارد که کمیسیون امور داخلی و شوراهای مجلس شورای اسلامی پیوسته و با جدیتی تام بر نحوه اجرایی شدن قانون مدیریت بحران و چالش‌های پیش‌روی آن نظارت داشته باشد.

---

۱. مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۱): مدیریت بحران در ژاپن (جایگاه و ارکان)، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۸۲۵.
- مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۲): مدیریت بحران در ژاپن (برنامه‌ها، مسئولیت ها و اقدامات)، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۸۲۶.
- مطالعه تطبیقی مدیریت بحران (۳): مدیریت بحران در اندونزی (جایگاه و ارکان)، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۹۵۲.
- اصول راهنمای مدیریت بحران، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۳۴۱.
- فراترکیب متون و اسناد در حوزه حکمرانی مدیریت بحران (۱) (جایگاه و ارکان)، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- فراترکیب متون و اسناد ناظر بر حکمرانی در مدیریت بحران (۲) (مراحل مدیریت بحران)، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

منابع و مآخذ

[1]. Geddam, Samuel Mores, and CA Raj Kiran. “Enhancing disaster management effectiveness: A integrated analysis of key factors and practical strategies through Structural Equation Modeling (SEM) and Scopus Data Text Mining”. Geohazard Mechanics. (2024).

[۲]. محقق، مصطفی. مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۶.

[۳]. امامی میبدی و راضیه، کاویانی، حسن و مکارم، روح‌اله. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۱.

[۴]. قانون مدیریت بحران کشور، تاریخ تصویب ۱۳۹۸/۰۵/۷ مجلس شورای اسلامی.
https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=14068886131192822476

[۵]. قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام، تاریخ تصویب: ۱۲۸۶/۰۹/۲۷ مرجع تصویب: مصوبات مجلس شورا.
https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90101

[۶]. شایانفر، حجت علی. بررسی سیر تحول مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران، شهریورماه ۱۳۸۸، پورتال مدیریت بحران خراسان رضوی.
https://web.archive.org/web/20131020045546/http://www.ndmo.org/Files/Attach/Article/133.pdf

[۷]. تاریخچه جمعیت هلال‌احمر، سایت رسمی جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، روزنامه کیهان، ۱۰ تیر ۱۳۵۹.
https://www.rcs.ir

[۸]. عبداللهی، مجید. مدیریت بحران در نواحی شهری (زلزله و سیل)، نشر سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۸۲.

[۹]. آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات، مرکز پژوهش‌های مجلس، تاریخ تصویب: ۱۳۵۱/۱۲/۲۷ مرجع تصویب: مصوبات مجلس شورا ماده (۱۲) دوره: ۲۳ شماره چاپ: ۱ شماره جلد: ۶.
https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96914-

[۱۰]. لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی، مصوب ۱۳۵۹/۰۴/۱۹ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران.
https://qavanin.ir/Law/TreeText/118473

[۱۱]. سازمان مدیریت بحران کشور، معرفی و تاریخچه.
https://ndmo.moi.ir/

[۱۲]. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلای طبیعی، مصوب ۱۳۷۲/۲/۱۲.

[۱۳]. قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، تاریخ تصویب: ۱۳۷۳/۰۹/۲۰، مرجع تصویب: مصوبات مجلس شورا، ماده (۱).
https://rc.majlis.ir/fa/law/show/92488

[۱۴]. مجموعه‌های روزنامه رسمی- سال ۱۳۷۹، قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.
https://www.dastour.ir/Brows/?lid=185501

[۱۵]. طرح جامع امداد و نجات کشور، مصوب ۱۳۸۲/۰۱/۱۷.
https://www.qavanin.ir/Law/PrintText/105334

[۱۶]. پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر مقام معظم رهبری.
https://www.leader.ir/fa

[۱۷]. سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری)، ۱۳۸۵/۰۹/۵، مرجع تصویب: مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام.
https://rc.majlis.ir/fa/law/show/99709

[۱۸]. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس.
https://www.qavanin.ir/Law/TreeText/120424

[۱۹]. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴ مجلس شورای اسلامی.
https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=6795408435639159550

[۲۰]. لایحه بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور.
https://www.shenasname.ir/wp-content/uploads/2023/11/85466881_847580907.pdf

[۲۱] پایاب، مهسا، صیاف، هیوا، پاک‌نژاد، نوید، بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

[۲۲]. قانون بودجه سال ۱۴۰۲ کل کشور.
https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1775245

[۲۳]. قانون بودجه سال ۱۴۰۳ کل کشور.
https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1808192

گزیده سیاستی

اهم نتایج ارزیابی قانون مدیریت بحران کشور شامل تهیه پیوست کاهش خطر برای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای، دعوت ریاست سازمان مدیریت بحران به هیئت دولت و مدیریت اعتبارات طبق سیاستگذاری این سازمان و با تأیید وزارت کشور است.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وب‌سایت: rc.majles.ir