



الزامات تحول نظام مدیریت بحران در ایران

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:

۱۴۰۴/۱۲/۲

شماره مسلسل:

۲۱۳۷۸



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

الزامات تحول نظام مدیریت بحران در ایران

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی □، راهبردی □، پیش‌نویس قانون □

نام دفتر:

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

تهیه و تدوین کنندگان:

حسن کاویانی، فهیمه غفرانی، نسترن پیرکفاش (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)، امین پژمان (دفتر مطالعات حقوقی)

مدیر مطالعه:

فهیمه غفرانی

همکاران:

ایمان پاسدار (دفتر مطالعات مدیریت)، علی افتخاری روزبهانی (دفتر مطالعات مدیریت)، حسن کریمی فرد (دفتر مطالعات سیاسی)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظران علمی خارج از مرکز:

مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، محمد عبدالحسین زاده (عضو هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت)

گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت بحران
۲. قانون مدیریت بحران کشور
۳. نظام مطلوب مدیریت بحران
۴. حکمرانی تاب‌آور

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۳/۱۱/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۲
۳. آسیب‌شناسی نظام مدیریت بحران در ایران.....	۱۵
۴. چارچوب مفهومی نظام کارآمد و پایدار مدیریت بحران.....	۱۹
۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۲۱
منابع و مأخذ.....	۲۴

فهرست جداول

جدول ۱. مقایسه راهبردهای مقابله با حوادث در الگوی دولت‌التیام‌بخش و دولت محافظ.....	۱۱
جدول ۲. چالش‌های حاکمیت شبکه مدیریت بحران.....	۱۲
جدول ۳. پیشینه سیاستی و تقنینی مدیریت بحران در ایران.....	۱۴
جدول ۴. لیست اسناد ملی و تاریخ ابلاغ آنها.....	۱۷
جدول ۵. خلاصه توصیه‌های سیاستی.....	۲۳

فهرست شکل

شکل ۱. آسیب‌های نظام مدیریت بحران کشور.....	۱۹
---	----



الزامات تحول نظام مدیریت بحران در ایران

Doi: [10.22034/mrc.report.21378](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21378)

چکیده



به‌رغم سابقه دیرینه در مدیریت بحران، فرایند مدیریت بحران در جمهوری اسلامی ایران دارای تغییرات و نوسانات زیادی بوده و دستیابی به یک نظام مطلوب و اجرای موفق آن همواره یکی از چالش‌های موجود در این زمینه بوده است. در این گزارش با توجه به اهمیت موضوع مدیریت بحران در کشور و تجارب برآمده از بحران‌های اخیر، مبتنی بر روش فراترکیب سعی شده است پس از بررسی مفاهیم، رویکردهای مدیریت بحران در کشور ایران، آسیب‌ها و راهکارهای این حوزه در سطح کلان سازماندهی شود. این آسیب‌ها شامل پنج عامل اصلی بی‌توجهی به مدیریت بحران، عوامل سیاسی (سیاست‌زدگی منفی)، ضعف در طرح‌ریزی و سیاست‌گذاری، ضعف در اجرا و ضعف در ارزیابی است. این گزارش ضمن آسیب‌شناسی نظام فعلی، چارچوب پیشنهادی برای نظام کارآمد مدیریت بحران را مبتنی بر اصولی چون پیشگیری و کاهش ریسک، آمادگی و پاسخ مؤثر و بازسازی و بازتوانی ترسیم می‌کند و بر اهمیت حکمرانی شبکه‌ای و چندسطحی تحت یک فرماندهی راهبردی یکپارچه به‌عنوان شرط تحقق این اصول تأکید می‌کند.

در بخش انتهایی گزارش با تأکید بر نقش و جایگاه ویژه مجلس شورای اسلامی، پیشنهادهایی در جهت ارتقای نظام مدیریت بحران کشور ارائه می‌شود. مهم‌ترین این پیشنهادها عبارتند از: تحول در رویکرد تقنینی از «واکنش» به «پیشگیری»، نهادینه‌سازی مشارکت عمومی و حکمرانی جامعه‌محور، ایجاد ساختار پاسخ‌گویی و یادگیری مستمر و تخصیص منابع پایدار برای تاب‌آوری.



بیان / شرح مسئله

دستیابی به یک نظام مطلوب مدیریت بحران و اجرای موفق آن همواره یکی از چالش‌های موجود در نظام حکمرانی کشور بوده است. در این گزارش با توجه به اهمیت موضوع مدیریت بحران در کشور و تجارب حاصل از بحران‌های اخیر، سعی شده است پس از بررسی مفاهیم، رویکردها و پیشینه سیاستی با استفاده از روش فراترکیب آسیب‌ها و راهکارهای حوزه مدیریت بحران در سطح کلان شناسایی و سپس با تأکید بر نقش و جایگاه ویژه مجلس شورای اسلامی، پیشنهادهایی در جهت دستیابی به نظام مطلوب مدیریت بحران در کشور ارائه شود.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

- ✓ تطبیق نظریه‌های علمی و رویکردهای حاکم بر مدیریت بحران کشور مؤید آن است که در حال حاضر نقش دولت در این حوزه صرفاً التیام‌بخش و در قالب رویکرد سنتی (لجستیکی) است.
- ✓ مدیریت اثربخش بحران نیازمند ارتقای ظرفیت‌های چهارگانه حکمرانی شامل ظرفیت‌های هماهنگی، تحلیلی، تنظیم‌گری و ارائه است که در گفتمان مدیریت بحران در کشور کمتر مورد توجه قرار گرفته است.
- ✓ بررسی پیشینه سیاستی مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه در ایران نشانگر آن است که بخش قابل توجهی از وضع موجود در مدیریت بحران احتمالاً نتیجه طبیعی قوانین و مقرراتی است که مشخصه‌های آن را بلا تکلیفی ساختاری (تعریف مکرر ساختارهای مدیریتی با مأموریت‌های مشابه)، ضعف دانش سیاستی (عدم تعیین ابزار سیاستی در قوانین و مقررات)، پایین بودن انسجام درونی مصوبات (هم‌پوشانی و ناهماهنگی و ایجاد حفره‌های اخلاق‌گر) و تنظیم‌گری‌های موازی (تعریف مأموریت مشترک برای تشکیلات مختلف) تشکیل می‌دهد.
- ✓ آسیب‌ها و چالش‌های مدیریت اثربخش مدیریت بحران در کشور را می‌توان در قالب فرایند چرخه خطمشی‌گذاری عمومی (از شکل‌گیری تا اجرا و سپس ارزیابی) تبیین کرد. عوامل بی‌توجهی به مدیریت بحران و عوامل سیاسی بر این عوامل احاطه داشته و بر فرایندهای شکل‌گیری، اجرا و ارزیابی خطمشی‌های مدیریت بحران اثر مستقیم دارند.
- برای گذار از این وضعیت، یک نظام مطلوب باید بر چهار مؤلفه بنیادین استوار باشد:
- **حکمرانی پیشگیرانه و مبتنی بر دانش:** تغییر پارادایم به سمت کاهش ریسک قبل از وقوع بحران،
- **ساختار یکپارچه، فرماندهی واحد و تفویض اختیارات عملیاتی:** ایجاد انسجام قانونی و شفافیت در نقش‌ها و مسئولیت‌ها، فرماندهی واحد در سطح راهبردی و تفویض اختیار آگاهانه و کنترل شده در سطح عملیاتی،
- **آمادگی و پاسخ جامعه‌محور:** توانمندسازی جوامع محلی به‌عنوان شرکای راهبردی،
- **فرهنگ پاسخ‌گویی و یادگیری مستمر:** نهادینه‌سازی ارزیابی شفاف برای بهبود دائمی نظام.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

این گزارش «حکمرانی تاب‌آور» را به‌عنوان یک چارچوب مفهومی به‌منظور تحول در نظام مدیریت بحران در ایران پیشنهاد می‌کند. فلسفه اصلی این مدل، تحول از الگوی «دولت التیام‌بخش» به یک الگوی مشارکتی «دولت محافظ و جامعه توانمند» است. نظام کارآمد مدیریت بحران برای ایران، نظامی است که ضمن تفویض اختیارات عملیاتی به سطوح استانی و محلی برای افزایش سرعت و کارآمدی، فرماندهی راهبردی، سیاستگذاری کلان و نظارت عالی را به‌صورت متمرکز حفظ می‌کند تا از وحدت‌رویه و یکپارچگی در تصمیم‌گیری اطمینان حاصل شود. این چارچوب از «حکمرانی شبکه‌ای هدایت شده»، پاسخی به پیچیدگی‌های بحران‌های امروزی است. بر این اساس، توصیه‌های سیاستی زیر جهت دستیابی به نظام مطلوب مدیریت بحران در کشور ارائه می‌شود:



- ✓ **تحول در رویکرد تقنینی از «واکنش» به «پیشگیری»:** مجلس شورای اسلامی باید با بازنگری بنیادین در قوانین موجود، پارادایم حاکم را از «دولت التیام‌بخش» به «دولت محافظ» تغییر دهد و با اصلاح قوانین راهبردی موجود و تدوین یک قانون چارچوبی برای هماهنگی و وحدت فرماندهی در مدیریت بحران ساختاری یکپارچه و هماهنگ برای مدیریت بحران ایجاد کند.
- ✓ **نهادینه‌سازی مشارکت عمومی و حکمرانی جامعه‌محور:** قوه مجریه باید با ایجاد سازوکارهای قانونی و اجرایی، نقش شهروندان و جامعه مدنی را از یک نیروی کمکی به یک شریک راهبردی ارتقا دهد و با توانمندسازی شوراهای محلی، به بازسازی اعتماد عمومی کمک کند.
- ✓ **ایجاد ساختار پاسخ‌گویی و یادگیری مستمر:** با توجه به غفلت تاریخی از مقوله «ارزیابی»، پیشنهاد می‌شود با تعامل سه قوه، سازوکاری برای پاسخ‌گویی و یادگیری مستمر ایجاد شود. این سازوکار باید شامل تعریف شاخص‌ها و سنجه‌های ارزیابی عملکرد و ایجاد یک مکانیسم بازخورد مؤثر باشد تا شفافیت، پاسخ‌گویی و یادگیری از تجارب گذشته به یک فرایند نظام‌مند تبدیل شود.
- ✓ **تخصیص منابع پایدار برای تاب‌آوری:** قوه مجریه با همکاری مجلس شورای اسلامی باید سازوکاری برای تخصیص پایدار و الزامی منابع مالی به حوزه پیشگیری و کاهش خطر تدوین کند تا گذار عملی از حرف به عمل در اولویت‌بخشی به پیشگیری تضمین شود.

۱. مقدمه

از مقابله با بحران‌ها به‌عنوان کهن‌ترین مسئولیت دولت‌ها یاد می‌شود [۱]. در گذشته‌های دور برخی از قدرت‌های بزرگ باستان مانند رم و امپراتوری ایران هخامنشی سیستم‌های مدیریت اضطراری، پیچیده و کاملاً انعطاف‌پذیر را در سراسر سرزمین‌های دور دست به‌عنوان بخشی از سیستم‌های مدیریت عمومی «راهبردی» خود به وجود آورده‌اند [۲]. در طول تاریخ، دولت‌ها به‌دلیل صلاحیت خود در اداره بحران‌ها و مدیریت شرایط اضطراری، جلوگیری یا مدیریت حوادث فاجعه‌بار، نجات جان و مال و تأمین امنیت برای شهروندان خود آزمایش شده‌اند. عدم موفقیت در چنین آزمایشی باعث فروپاشی دولت‌ها شده است. عدم پاسخ‌گویی و کنترل مؤثر در مواقع بحرانی و مدیریت شرایط اضطراری ناشی از حوادث ممکن است باعث ناکارآمدی سیستم شود [۳].

به‌رغم سابقه دیرینه ایران در مدیریت بحران و بلایا، فرایند مدیریت بحران در ایران دارای نوسانات زیادی بوده و دستیابی به یک نظام کارآمد و پایدار مدیریت بحران و اجرای موفق آن همواره یکی از چالش‌های موجود در این زمینه بوده است [۴، ۵]. در این گزارش با توجه به اهمیت موضوع مدیریت بحران کشور و تجارب حاصل از بحران‌های اخیر، سعی شده است پس از بررسی مفاهیم، رویکردها و پیشینه سیاستی با استفاده از روش فراترکیب آسیب‌ها و راهکارهای حوزه مدیریت بحران در سطح کلان شناسایی و سپس پیشنهادهایی در جهت دستیابی به نظام کارآمد و پایدار مدیریت بحران در کشور ارائه شود.

۱-۱. مفهوم و ابعاد مدیریت بحران

بحران که معادل لاتین آن، واژه «krisis» و معادل انگلیسی آن، واژه «Crisis» است، اصطلاحی است که از علم پزشکی وارد مباحث اجتماعی و اقتصادی شده است. در پزشکی بحران وضعیتی است که اندام دچار بی‌تعادلی شده و سلامت انسان در معرض خطر قرار می‌گیرد. عده‌ای عقیده دارند این تعریف در زمینه اجتماعی نیز مصداق دارد و زمانی که جامعه از حالت تعادل و نظم عادی خارج شده و دچار آشفتگی می‌شود وضعیت بحرانی حاکم می‌گردد [۶]. مطابق بند «ب» ماده (۳) **قانون مدیریت بحران**، بحران عبارت است از: «ازهم‌گسیختگی جدی عملکرد یک جامعه که ناشی از وقوع مخاطره است و منجر به خسارات و آثار منفی گسترده انسانی، اقتصادی یا زیست‌محیطی می‌شود، به‌طوری‌که مواجهه با آن فراتر از توانایی جامعه متأثر و دستگاه‌های مسئول باشد».

مقابله با بحران‌ها مسئولیت اصلی دولت‌ها و مدیران بخش دولتی است. از این‌رو، به‌منظور مدیریت اثربخش و کارآمد مدیریت بحران، راهبردها و رویکردهای متنوعی مطرح شده است. در ادامه سه گونه از رویکردهای پیشنهادی جهت بهینه‌سازی مدیریت بحران و بهبود نقش دولت‌ها در مدیریت شرایط اضطراری مورد بررسی قرار گرفته‌اند:

۲-۱. چارچوب سندای برای کاهش خطرات ناشی از بلایا

در سومین کنفرانس جهانی کاهش خطرات ناشی از بلایای سازمان ملل در سال ۲۰۱۵ چارچوب سندای با هدف کاهش خطرات ناشی از بلایا (مانند زلزله، سیل، بیماری‌های همه‌گیر، یا درگیری‌های انسانی) و افزایش تاب‌آوری جوامع در برابر آنها، برای بازه زمانی ۲۰۱۵ تا ۲۰۳۰ به تصویب رسید. در این سند، چهار اقدام اساسی به‌شرح ذیل پیشنهاد شده است [۷]:

الف) شناخت خطرات ناشی از بلایا

رویکردها و شیوه‌های مدیریت بلایا باید مبتنی بر شناخت و درک خطرات سانحه/ بلا در تمامی ابعاد باشد. خطر (ریسک) سانحه عبارت است از: حاصل ضرب مخاطره بیرونی (مخاطرات طبیعی، زیست‌محیطی و یا اجتماعی که بیرون از محیط شخصی یا اجتماعی است)، آسیب‌پذیری فرد یا جامعه (ریشه‌ها و عوامل داخلی تهدیدکننده فرد و جامعه) و قرار گرفتن در معرض خطر یا حادثه (از قبیل احداث ساختمان در محل‌های نامناسب):

مخاطرات × آسیب‌پذیری‌ها × قرار گرفتن در معرض خطر = خطر سانحه

در این چارچوب سازوکارهای اجرایی متعددی جهت تحقق شناخت خطر (ریسک) بلایا در سطح ملی پیش‌بینی شده که برخی از اصلی‌ترین این سازوکارها به‌شرح ذیل است [۷]:

- ✓ جمع‌آوری، تحلیل و مدیریت داده‌ها و اطلاعات و سپس انتشار آنها برحسب نیاز کاربران مختلف،
- ✓ ارزیابی دوره‌ای خطرپذیری ناشی از حوادث، آسیب‌پذیری و قرار گرفتن در معرض مخاطره مطابق با شرایط ملی،
- ✓ توسعه، به‌روزرسانی دوره‌ای و انتشار اطلاعات مخاطرات حوادث از جمله نقشه‌های مخاطره برای تصمیم‌گیران، مردمان در معرض خطر و بلایا با استفاده از فناوری اطلاعات و در قالبی مناسب،
- ✓ ارزیابی نظام‌مند، ثبت و به اشتراک‌گذاری خسارات ناشی از بلایا و سوانح و تأثیرات اقتصادی، اجتماعی، سیاسی، بهداشتی، آموزشی، زیست‌محیطی آن و نیز اطلاعات مربوط به آسیب‌پذیری و قرار گرفتن در معرض مخاطره،
- ✓ تقویت ظرفیت علمی و فنی به‌منظور سرمایه‌گذاری، تثبیت و توسعه روش‌ها و مدل‌های ارزیابی مخاطرات سوانح، آسیب‌پذیری‌ها و قرار گرفتن در معرض مخاطره.

ب) تقویت حکمرانی خطرات ناشی از بلایا به‌منظور مدیریت آنها

مدیریت کارآمد و اثربخش سوانح و بلایا نیازمند حکمرانی مخاطرات ناشی از بلایا در سطوح ملی، منطقه‌ای و جهانی است. ایجاد چشم‌انداز واضح، طرح‌ها، شایستگی‌ها، هماهنگی داخلی و بین‌بخشی و مشارکت ذی‌نفعان از جمله اصول این اقدامات خواهند بود. در سند سندای سازوکارهای اجرایی متعددی جهت تحقق تقویت حکمرانی مخاطرات ناشی از بلایا در سطح ملی پیش‌بینی شده که برخی از اصلی‌ترین آنها به‌شرح ذیل است [۷]:

- ✓ ایجاد انسجام و یکپارچگی در بین همه بخش‌ها، تعیین نقش و مسئولیت‌های بخش‌های دولتی، خصوصی و



- جامعه مدنی، توسعه چارچوب ملی و محلی در قالب قوانین، مقررات و سیاست‌های عمومی،
- ✓ تمهیداندیشی اجرای راهبردها و برنامه‌های ملی و محلی در بازه‌های زمانی مختلف،
- ✓ ارزیابی ظرفیت فنی، مالی و اجرایی مدیریت مخاطره‌پذیری (ریسک) حوادث در سطوح ملی و محلی،
- ✓ ایجاد سازوکارهای انگیزاننده لازم در قوانین و مقررات به منظور افزایش ایمنی،
- ✓ پیش‌بینی نقش‌ها و وظایف مشخص برای نمایندگان جامعه مدنی در نهادهای مدیریت مخاطره سوانح،
- ✓ ایجاد و تقویت انجمن‌های هماهنگی دولت متشکل از ذی‌نفعان مربوطه در سطوح ملی و محلی.

ج) سرمایه‌گذاری در کاهش خطر سوانح به منظور تحقق تاب‌آوری

سرمایه‌گذاری بخش دولتی و خصوصی در پیشگیری و کاهش خطر سوانح از طریق اقدامات ساختاری و غیرساختاری مدنظر است. اقدامی که به منظور افزایش تاب‌آوری اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و فرهنگی افراد و جامعه ضروری است. برخی سازوکارهای اجرایی تحقق این اقدام در سطح ملی به شرح ذیل است [۷]:

- ✓ اختصاص منابع مالی و پشتیبانی لازم در تمامی سطوح اجرایی برای توسعه و پیاده‌سازی قوانین، مقررات، راهبردها، سیاست‌ها و طرح‌های کاهش مخاطرات سوانح و بلایا،
- ✓ ارتقای سازوکارهای بیمه‌ای و انتقال و تسهیم مخاطرات سوانح بین سرمایه‌گذاران دولتی و خصوصی به منظور کاهش آثار مالی بلایا و سوانح بر دولت، جامعه و نواحی شهری و روستایی،
- ✓ تقویت سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی و خصوصی در امر مقاوم‌سازی در برابر سوانح و بلایا،
- ✓ حمایت و پشتیبانی از نهادهای فرهنگی، میراث فرهنگی، مذهبی و تاریخی در برابر سوانح،
- ✓ ارتقای تاب‌آوری محیط‌های کاری در برابر سوانح از طریق اقدامات ساختاری و غیرساختاری.

د) افزایش آمادگی در برابر سوانح به منظور واکنش مؤثرتر و بهتر در بازیابی، توان‌بخشی و نوسازی

تجارب پیشین نشانگر آن است که ظرفیت‌سازی به منظور آمادگی مواجهه با سوانح، پیش‌بینی بلایا و یکپارچه‌سازی اقدامات از موضوعاتی هستند که در کاهش مخاطرات سوانح باید مورد توجه جدی قرار گیرند. برخی سازوکارهای اجرایی تحقق این اقدام در سطح ملی به شرح ذیل است [۷]:

- ✓ تهیه، بازنگری و یا به‌روزرسانی دوره‌ای سیاست‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های آمادگی در برابر سوانح و شرایط اضطراری با مشارکت نهادهای ذی‌ربط با در نظر قرار دادن سناریوهای تغییر اقلیم و تأثیر آن بر بلایا و سوانح،
- ✓ سرمایه‌گذاری، توسعه، تقویت و حفظ سیستم‌های پیش‌بینی چندمخاطره‌ای مردم‌پایه،
- ✓ ارتقای تاب‌آوری زیرساخت‌های حیاتی از جمله آب، برق، سوخت، ارتباطات، حمل‌ونقل و ...،
- ✓ ایجاد مرکز اجتماعی برای ارتقای آگاهی عمومی و ذخیره مواد لازم به منظور امداد و نجات،
- ✓ آموزش نیروهای داوطلب برای پاسخ‌گویی سریع به سوانح،
- ✓ تقویت ظرفیت فنی و پشتیبانی به منظور حصول اطمینان از واکنش بهینه در شرایط اضطراری،
- ✓ تضمین تداوم عملیات اجتماعی و اقتصادی و ارائه خدمات اساسی در مرحله پس از سانحه.

۱-۳. ظرفیت و مشروعیت حکمرانی^۱

به اعتقاد برخی محققان، از جمله پاول هارت، آرین بوین و همکارانشان، مدیریت اثربخش و کارآمد بحران‌ها نیازمند ارتقای ظرفیت‌های حکمرانی است [۸]. بر این اساس، این ظرفیت‌ها به چهار گروه اصلی به شرح ذیل تقسیم می‌شوند [۹]:

الف) ظرفیت هماهنگی:^۱ این ظرفیت به توانایی گردهم آوردن و ایجاد هماهنگی و ائتلاف بین سازمان‌های مختلف (دولتی، خصوصی و جامعه مدنی) برای انجام اقدامات مشترک در شرایط بحرانی اشاره دارد.

ب) ظرفیت تحلیلی:^۲ ظرفیت‌های تحلیلی حکمرانی بر قابلیت جمع‌آوری، پردازش، تحلیل داده‌ها و اطلاعات، ارزیابی ریسک‌ها و آسیب‌پذیری‌ها، و ارائه مشاوره به تصمیم‌گیرندگان متمرکز است.

ج) ظرفیت تنظیم‌گری:^۳ توانایی کنترل، نظارت، مراقبت و حسابرسی فرایندها و اقدامات در شرایط بحران جهت حفظ نظم، تبعیت از مقررات، و کاهش ریسک‌های اجرایی از ابعاد اصلی ظرفیت‌های تنظیم‌گری حکمرانی در شرایط بحرانی محسوب می‌شوند.

د) ظرفیت ارائه:^۴ قابلیت اعمال قدرت اجرایی و ارائه خدمات عمومی در بحران به صورت عملی و مؤثر (مانند توزیع غذا و آب، درمان اضطراری، خدمات امنیتی و اطلاع‌رسانی) مصداق عینی این‌گونه از ظرفیت‌های حکمرانی است.

۴-۱. نقش و رویکرد دولت‌ها در بحران

در ادامه بحث درباره ظرفیت تنظیم‌گری حکمرانی، چندین وظیفه اصلی برای دولت‌ها شناسایی شده است. این وظایف شامل سیاستگذاری اثربخش، تأمین امکانات و منابع ضروری، تدوین پیش‌بینی‌های دقیق، آماده‌سازی سناریوهای مناسب و اجرای برنامه‌های از پیش تعریف شده در سه مرحله پیش، حین و پس از بروز بحران است. دولت‌ها برای انجام این وظایف، رویکردهای متفاوتی را برمی‌گزینند. بر این اساس، می‌توان نقش دولت‌ها در مواجهه با بحران‌ها را در دو الگوی کلی دسته‌بندی کرد: الگوی تقدیرگرا^۵ و الگوی خوداتکا^۶. به عبارت دیگر، دولت می‌تواند یا نقش التیام‌بخش^۷ داشته باشد یا نقش حفاظت‌کننده^۸ را برعهده بگیرد.

دولت التیام‌بخش، دولتی است که پس از وقوع حوادث وارد عمل می‌شود و فعالیت‌هایش ماهیت موقت و موردی دارد. در مقابل، دولت حفاظت‌کننده پیش از بروز حوادث به دنبال راه‌حل است و بر تلاش‌های پیشگیرانه تمرکز می‌کند. در این نوع، دولت اقدامات احتیاطی انجام داده و برنامه‌ها و خط‌مشی‌های جامعی برای مدیریت بحران تدوین خواهد کرد. به همین دلیل، در اسناد مدیریتی مختلف بر نهادینه‌سازی دولت حفاظت‌کننده در زمینه مدیریت بحران تأکید شده است. راهبردهای هریک از این دو نوع دولت در مواجهه با بحران‌ها در جدول ۱ ارائه

جدول ۱. مقایسه راهبردهای مقابله با حوادث در الگوی دولت التیام‌بخش و دولت محافظ [۱]

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

1. Coordination Capacity
2. Analytical Capacity
3. Regulatory Capacity
4. Delivery Capacity
5. Reactive Model / Fatalistic Model
6. Proactive Model / Self-Reliant Model
7. Remedial
8. Protective



در تقسیم‌بندی دیگری رویکردهای مدیریت بحران را می‌توان در دو دسته پشتیبانی (لجستیکی) و اجتماع‌محور تقسیم‌بندی کرد:

الف) رویکرد پشتیبانی (لجستیکی): در این رویکرد بر مقابله و بازسازی تأکید می‌شود. هیچ جایگاهی برای اثربخش‌ترین گروه‌های موجود در چرخه مدیریت بحران یعنی جوامع محلی در نظر گرفته نشده است. در این رویکرد، برنامه‌ریزی، خط‌مشی‌گذاری، هماهنگی، نظارت و سازماندهی در همه مراحل مدیریت بحران توسط سازمان‌های دولتی صورت می‌پذیرد و چنانچه نقشی برای اجتماعات محلی در نظر گرفته شود، نقشی انفعالی و حاشیه‌ای خواهد بود.

ب) رویکرد اجتماع‌محور: در این رویکرد، علاوه بر شناسایی خطرهای تهدیدکننده توسط ساکنان جوامع محلی، تلاش می‌شود، افراد و گروه‌های تأثیرگذار جوامع به فعالیت و ایفای نقش در تمامی مراحل چرخه مدیریت بحران فراخوانده شوند و شرایط لازم به‌منظور افزایش ظرفیت افراد و گروه‌های محلی برای مواجهه با بحران فراهم آید. در واقع هدف اصلی این رویکرد درگیر کردن نیروهای بومی و محلی در فرایند برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری، هماهنگی، کنترل و سازماندهی مدیریت بحران با هدایت دولت است. موفقیت در دستیابی به اهداف ذکر شده به کاهش پیامدها و خسارات ناشی از وقوع بلاهای طبیعی منجر خواهد شد [۴].

۲. پیشنهاد



۲-۱. پیشنهاد مطالعات پژوهشی مرتبط

هاشمی و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی چالش‌های حاکمیت شبکه مدیریت بحران را مورد واکاوی قرار داده‌اند. یافته‌های پژوهش ۱۸ چالش اصلی که حاکمیت شبکه بحران با آن مواجه است به شرح ذیل هستند [۱۰]:

جدول ۲. چالش‌های حاکمیت شبکه مدیریت بحران [۱۰]

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

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

ترکیان و همکاران (۱۴۰۰) عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های مدیریت بحران را شناسایی کرده‌اند. در این تحقیق ۴۹ عامل مؤثر شناسایی شده که این عوامل در قالب ۱۲ مؤلفه بر اجرای موفق خط‌مشی‌های بحران مؤثر است. مؤلفه‌ها در پنج سطح قرار می‌گیرند. عوامل توانمندی منابع انسانی و مهارت مجریان، منابع مالی و تجهیزاتی و عوامل مدیریتی و سازمانی در سطح زیربنایی مدل و مدیریت یکپارچه و وحدت‌رویه در فرایندهای اجرای خط‌مشی‌ها در رأس مدل قرار گرفتند [۵].

مدیری (۱۳۹۹) در تحقیقی چالش‌های اثرگذار در مدیریت بلایا را با مدل ساختاری-تفسیری شناسایی کرده است. نتایج این تحقیق نشان داد که چالش‌های مدیریت بلایا به‌طور کلی در ۷ دسته اصلی عوامل فناوری، عوامل اجتماعی، عوامل محیطی، عوامل سیاسی، عوامل قانونی، عوامل اقتصادی، عوامل عملیاتی-مدیریتی، و عوامل نهادی مربوط می‌شوند. نتایج مدل ISM نشان داد که چالش‌های «توجه نکردن به عوامل اجتماعی هنگام ایجاد قوانین» از عوامل قانونی و «درک ضعیف عوامل مرتبط با محیط» از عوامل محیطی بیشترین قدرت هدایت را دارند و بسیار تأثیرگذار هستند [۱۲].

۲-۲. سوابق تقنینی

از گذشته‌های دور، تشکیل دیوان‌سالاری (بوروکراسی) و ایجاد سازمان‌های اداری کارآمد برای مواجهه با سیل‌ها، طوفان‌ها، زمین‌لرزه‌ها و شرایط اضطراری سیاسی یا نظامی، همواره در اولویت‌های دولت‌های مختلف قرار داشته است. یکی از پیشرفته‌ترین این سیستم‌ها در دوران امپراتوری هخامنشیان طراحی و اجرا شد. هخامنشیان در چارچوب نظام مدیریت عمومی راهبردی خود، سیستم‌های بسیار انعطاف‌پذیری برای مدیریت حوادث و بحران در سراسر سرزمین‌های دوردست و تحت کنترل خود برقرار کرده بودند [۲]. چنین اقداماتی در تاریخ سایر حکومت‌ها و دولت‌ها نیز قابل ردیابی است. با این حال، در ایران، تصویب قانون بلدیه در تاریخ ۱۲۸۶/۰۳/۱۱ را می‌توان نقطه آغاز مهمی برای تعیین ضوابط و ساختارهای مورد نیاز در زمینه مدیریت بحران کشور محسوب کرد. بررسی سوابق سیاستگذاری در حوزه مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه کشور، حاوی نکات کلیدی و کاربردی ارزشمندی است. این بررسی به درک بهتر گسست‌ها و پیوستگی‌های موجود میان سیاست‌ها، شناسایی مکانیسم‌های سیاستگذاری به‌کار رفته و کشف الگوهای تصمیم‌گیری کمک می‌کند [۱۳]. مهم‌ترین سوابق سیاستگذاری و قانونگذاری در زمینه مدیریت بحران کشور در جدول ۳ ارائه شده است.



جدول ۳. پیشینه سیاستی و تقنینی مدیریت بحران در ایران

ملاحظات کلیدی	نقطه عطف تاریخی
مراقبت در عدم قحطی و اقدامات مقتضی بر ضدحریق و سایر بلیات سماوی و ارضی از امور بلدیة است.	<u>تصویب قانون بلدیة (۱۲۸۶)</u>
حاکمان به‌عنوان نمایندگان دولت در ولایات موظف به حفظ نفوس و کمک به درماندگان هستند.	<u>قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستور العمل حکام (۱۲۸۶)</u>
امدادرسانی در حوادث غیرمترقبه و امدادی، آموزش کمک‌های اولیه، تأسیس بیمارستان و درمانگاه، تهیه دارو و تجهیزات پزشکی و ... از جمله وظایف این جمعیت بود.	تأسیس جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران (۱۳۰۱)
جهت رسیدگی به وضع آسیب‌دیدگان حوادث مختلف از قبیل سیل، زلزله، حریق، قحطی و نظایر آن	<u>تأسیس هیئت کمک به آسیب‌دیدگان (۱۳۳۴)</u>
تأسیس سازمان دفاع غیرنظامی وابسته به وزارت کشور	<u>قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی (۱۳۳۷)</u>
تعیین تکالیفی برای وزارت کشور و شهرداری‌ها درخصوص پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل	<u>قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل (۱۳۴۸)</u>
سازمان به نخست‌وزیری وابسته شد و سرپرست آن به سمت معاونت نخست‌وزیری ارتقا یافت.	<u>قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی (۱۳۵۱)</u>
ارائه الگویی چندوجهی و متمرکز در بالاترین سطح دیوانی از مدیریت دفاع غیرنظامی	<u>آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی (۱۳۵۱)</u>
تشکیل سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی زیر نظر نخست‌وزیری	<u>قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی (۱۳۵۴)</u>
سازمان دفاع غیرنظامی کشور با کلیه دارایی و بودجه و کارکنان آن به وزارت کشور وابسته شد.	<u>قانون اصلاح مواد (۲ و ۴) قانون اصلاح قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی (۱۳۵۶)</u>
مطابق بخشی از ماده (۱) این سازمان به‌منظور 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 شد؛ سازمان‌های دفاع غیرنظامی و آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی در آن ادغام شدند.	<u>لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی (۱۳۵۹)</u>
-	<u>ادغام سازمان بسیج ملی (واحد بسیج مستضعفین) در سپاه پاسداران (۱۳۵۹)</u>
-	<u>قانون وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر (۱۳۶۲)</u>
-	<u>قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر (۱۳۶۷)</u>
-	تشکیل ستاد ویژه امدادرسانی و بازسازی مناطق سیل‌زده در نخست‌وزیری (۱۳۶۵)
-	تشکیل اداره کل حوادث غیرمترقبه در حوزه معاونت اجرایی ریاست‌جمهوری و استقرار در وزارت کشور (۱۳۶۹)
به ریاست وزیر کشور، برخی وزرا و تعدادی از مسئولین کشوری و لشکری	<u>قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی (۱۳۷۰)</u>

ملاحظات کلیدی	نقطه عطف تاریخی
تشکیل کمیته‌های فرعی نه‌گانه	تصویب آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات و بلایای طبیعی (۱۳۷۲)
تصویب نامه مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۱۵ هیئت وزیران	تفویض اختیارات اصل (۱۲۷) قانون اساسی به استانداران در زمان حادثه (۱۳۷۶)
تشکیل ستاد حوادث غیرمترقبه در وزارت کشور با ریاست وزیر کشور و عضویت ۱۲ وزیر و ۸ سازمان	طرح جامع امداد و نجات (۱۳۸۲)
سازمان دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری هم‌تراز با وزرا و به‌لحاظ ساختاری (به‌مثابه یک نیرو) در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح است.	تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور (۱۳۸۲)
دبیرخانه ستاد در نهاد ریاست‌جمهوری تشکیل شد.	آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه (۱۳۸۳)
-	ابلاغ سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (۱۳۸۴)
تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور وابسته به وزارت کشور	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷)
	سیاست‌های کلی نظام در امور پدافند غیرعامل (۱۳۸۹)
	تصویب اساسنامه سازمان پدافند غیرعامل کشور (۱۳۹۳)
	قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)
	تشکیل ستاد ملی مبارزه با کرونا (۱۳۹۸)
«سازمان پدافند غیرعامل کشور» با ساختار موجود و مطابق اساسنامه مصوب، با شخصیت حقوقی مستقل در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح تشکیل می‌شود.	قانون تشکیل سازمان پدافند غیرعامل کشور (۱۴۰۲)

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۳. آسیب‌شناسی نظام مدیریت بحران در ایران



فرایند مدیریت بحران در ایران دارای سابقه دیرینه است. با این وجود، براساس شواهد موجود، این نظام در حال حاضر فاقد کارآمدی و اثربخشی مطلوب است. در ادامه با استفاده از روش فراترکیب نتایج برخی از تحقیقات و شواهد و مستندات موجود این حوزه در قالب پنج عامل: ۱. بی‌توجهی به مدیریت بحران، ۲. خط‌مشی‌گذاری (طرح‌ریزی مدیریت بحران)، ۳. اجرا (عوامل عملیاتی)، ۴. ارزیابی و ۵. عوامل سیاسی سازماندهی و تبیین شده است.



الف) بی‌توجهی به مدیریت بحران

یکی از علل تشکیل دولت‌ها، محافظت از شهروندان و جوامع در مواجهه با بحران‌هاست. باین‌حال، در بسیاری از کشورها و از جمله ایران غالباً بر مسائل اقتصادی و سیاسی تمرکز کرده و توجه کمتری را به نقاط آسیب‌زا و چالش‌های بالقوه در سایر حوزه‌ها و به‌طور ویژه مدیریت بحران معمول می‌کنند. ادعایی که شواهد فراوانی در خصوص مغفول ماندن این مقوله مهم در سطوح مختلف وجود دارد. تأخیر در تصویب قانون مدیریت بحران، عدم تأمین بودجه مصوب مدیریت بحران، نسبت تخصیص منابع به امر پیشگیری، بی‌توجهی مناسب به موضوع بحران در برنامه‌های توسعه، مغفول ماندن نظارت سازنده و ... از جمله مصادیق بی‌توجهی به مدیریت بحران است. دولت‌های مختلف غالباً با تمسک به ادله بیان نشده‌ای؛ چون غیرمترقبه بودن حوادث و سوانح رویکردی واکنشی به بلایا و بحران‌ها اتخاذ می‌کنند. این در صورتی است که براساس ادبیات مدیریت بحران، هر چند زمان و شدت بسیاری از مخاطرات قابل پیش‌بینی قطعی نیست، اما بخش عمده خسارات ناشی از بلایا با راهبردهای کاهش ریسک، پیشگیری و آمادگی قابل کاهش است؛ از این‌رو، اتکا به رویکرد صرفاً واکنشی، ناکافی و پرهزینه است. از دیدگاه دیگر با توجه به ساختاربخشی نظام اداری و نیز حاکمیت نگرش کوتاه‌مدت و مبتنی بر بازدهی سریع و ملموس، دستگاه‌های اجرایی خود را متعهد به نقش‌آفرینی فعال در حوزه مدیریت بحران و به‌ویژه پیشگیری نمی‌دانند. این کاستی در سطوح دیگری چون جوامع علمی نیز قابل مشاهده است. بررسی و تأمل در پژوهش‌ها و تحقیقات در حوزه مدیریت بحران مؤید آن است که تا وقتی با بحران جدیدی روبه‌رو نشویم، به‌دنبال آثار جدی علمی و کاربردی در حوزه مدیریت بحران نخواهیم بود. از این‌رو است که انجام پژوهش‌های علمی پس از وقوع بحران کرونا در دستور کار مراکز پژوهشی و دانشگاهی و محققان قرار گرفت. در سطح جامعه نیز، با وجود ادراک قابل توجه از ریسک در برخی کلان‌شهرها، شکاف چشمگیری میان آگاهی و رفتارهای آمادگی خانوارها باقی است؛ این شکاف با عوامل فرهنگی (باورهای بازدارنده، سرمایه فرهنگی / اطلاعاتی و نبرابری) و متغیرهای نهادی-سیاسی (اعتماد و کارآمدی ادراک شده از مدیریت بحران) تبیین می‌شود [۱][۲].

ب) خط‌مشی‌گذاری (طرح‌ریزی)

بررسی پیشینه سیاستی مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه در ایران نشانگر آن است که بخش قابل‌توجهی از وضع موجود در مدیریت بحران نتیجه طبیعی قوانین و مقرراتی است که مشخصه‌های آن را بی‌ثباتی ساختاری (تعریف مکرر ساختارهای مدیریتی با مأموریت‌های مشابه)، ضعف دانش سیاستی (عدم تعیین ابزار سیاستی در قوانین و مقررات)، پایین بودن انسجام درونی مصوبات (تشدید هم‌پوشانی و ناهماهنگی و ایجاد حفره‌های اخلاق‌گر) و تنظیم‌گری‌های موازی (تعریف مأموریت مشترک برای تشکیلات مختلف) تشکیل می‌دهد [۱۳]. باین‌حال، پس از ۱۱ سال از تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸ قانون مدیریت بحران کشور به‌عنوان قانون مادر در این حوزه تصویب شد. در خصوص مباحث قاعده‌گذاری حوزه مدیریت بحران نکات ذیل قابل توجه است:

۱- میان قوانین سال‌های ۱۳۸۷ و ۱۳۹۸ در چند بُعد کلیدی تعارض/تفاوت وجود دارد: ۱. تعریف بحران، ۲. منظور از تشکیل شورای عالی مدیریت بحران، و ۳. کارویژه‌های شورا. این تفاوت‌ها بر تشخیص آغاز بحران، نقش‌ها و نحوه تصمیم‌گیری اثر می‌گذارند.^۱

۲- براساس انواع و گونه‌های بحران ضروری است که قوانین و یا مقررات جامعی در خصوص بحران‌های بخشی تدوین شود. موضوعی که تاکنون به‌گونه‌ای شایسته مورد توجه قرار نگرفته است؛ به‌طورمثال، بروز بحران کرونا در کشور بیش از هر زمان دیگر خلأ قانونی

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

همچنین در مورد منظور از تشکیل شورای عالی مدیریت بحران کشور در هر دو قانون مفاد متفاوتی نگاشته شده است.
ماده (۶) قانون مدیریت بحران کشور: 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:

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

جامع در مورد بیماری‌های واگیردار را نمایان کرد؛ قانونی که با طبقه‌بندی بیماری‌ها و سطح‌بندی آنها سازوکارهای متناسب را برای هر طبقه مشخص می‌کند.

- در کشورهای مختلف دنیا با توجه به پیچیدگی، گستره و ابعاد بحران سطوح مختلفی از وضعیت‌های مدیریت بحران (وضعیت اضطراری، وضعیت جنگی، وضعیت فوق‌العاده بهداشتی و ...) توسط رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر و یا مجلس اعلام شده است. سطوحی که براساس نوع، میزان جدیت و شدت بحران سازوکارهای سیاسی، اقتصادی، امنیتی، اجتماعی و فرهنگی عبور از بحران در آن پیش‌بینی شده است. قابلیتی که در اصل (۷۹) قانون اساسی^۱ و تبصره «۱» بند «پ» ماده (۱۱) قانون مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۹۸)^۲ پشتوانه قانونی و سازوکارهای اجرایی آن پیش‌بینی شده است. باین‌حال، حتی در شرایط بغرنج همه‌گیری ویروس کرونا از برخی از ظرفیت‌های در اختیار به‌درستی استفاده نشد. لذا ضروری است؛ براساس تجارب حاصل از بحران کرونا از طریق نمایندگان مجلس و یا دولت اقدامات عاجلی درخصوص اصلاح و یا تقویت مواد مرتبط با اعلام شرایط اضطراری در قانون مدیریت بحران کشور معمول شود.

- براساس تبصره ماده (۴) قانون مدیریت بحران کشور، اسناد ذکر شده در این ماده (راهبرد ملی مدیریت بحران، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه استانی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ، برنامه استانی آمادگی و پاسخ، برنامه ملی بازسازی و بازتوانی، پیوست کاهش خطر) حداکثر ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب قانون باید تهیه و تصویب می‌شود. اسنادی که راهنمای طرح‌ریزی مدیریت بحران در سطوح عملیاتی و اجرایی است. فارغ از ساده‌انگاری درخصوص زمان تدوین اسناد، برابر جدول ذیل اسناد ملی با تأخیر تدوین و ابلاغ شده‌اند.

جدول ۴. لیست اسناد ملی و تاریخ ابلاغ آنها

تاریخ ابلاغ	سند
تیرماه ۱۳۹۹	راهبرد ملی مدیریت بحران
آذرماه ۱۴۰۰	برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح
مردادماه ۱۳۹۹	برنامه استانی کاهش خطر حوادث و سوانح
آذرماه ۱۴۰۰	برنامه ملی آمادگی و پاسخ
آذرماه ۱۴۰۰	برنامه ملی بازسازی و بازتوانی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

- ارائه طرح‌هایی چون «اصلاح قانون مدیریت بحران کشور»، «ادغام سازمان‌های مدیریت بحران، جمعیت هلال‌احمر و سازمان اورژانس کشور و تشکیل وزارت مدیریت بحران» مؤید برخی کاستی‌ها و نارسایی‌ها در قوانین موجود است که باید پس از آسیب‌شناسی جامع و مبتنی بر شواهد راهکارهای تقنینی لازم پیش‌بینی شود.

ج) عوامل اجرایی (عملیاتی)

در شهریورماه ۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی قانون «مدیریت بحران کشور» را پس از تأیید شورای نگهبان جهت اجرا به قوه مجریه ابلاغ کرد. سند بنیادین و راهنمای مسیری که با توجه به قابلیت‌ها و وجوه مثبتی چون نگرش جامع به کلیه مراحل بحران‌های

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

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



احتمالی، تعیین سازوکارهای دقیق اعلام شرایط اضطراری در سطوح مختلف، ظرفیت‌ها و اختیارات مناسب در نظر گرفته شده برای شورای عالی مدیریت بحران کشور و ... در صورت اجرایی شدن می‌تواند در کاهش آسیب‌ها و آثار سوء بحران‌ها راهگشا باشد. بررسی بحران‌های اخیر و به‌ویژه بحران کووید ۱۹ بیانگر آن است که ضعف عملکردی در مدیریت بحران غالباً برآمده از عدم اجرای قانون است. به عبارتی، به‌رغم کاستی‌های غیرقابل انکار قانون مدیریت بحران کشور، در صورت اجرای قانون موجود، عملکرد نظام حکمرانی در مواجهه با انواع بحران‌ها بهتر می‌بود. با این حال، موانع و نقاط اهرمی ناکارآمدی فرایندهای عملیاتی مدیریت بحران را می‌توان در مؤلفه‌های ذیل دسته‌بندی کرد:

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

د) ارزیابی

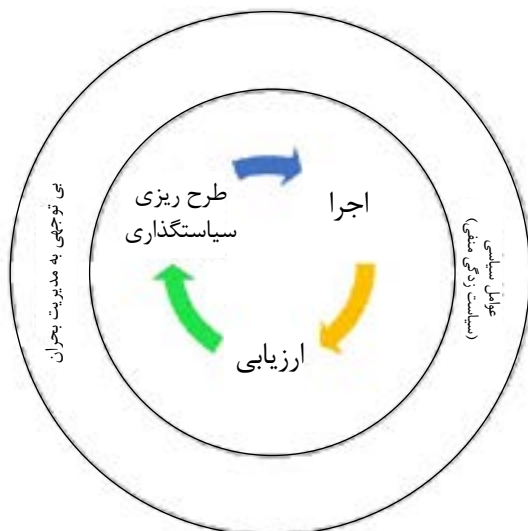
عدم طراحی صحیح خط‌مشی‌ها و همچنین اجرای نادرست آنها می‌تواند مسائل جدیدی را به وجود آورد؛ از این رو، فرایند ارزیابی در خط‌مشی‌گذاری عمومی دارای اهمیت ویژه‌ای است. فرایند ارزیابی قبل، حین و بعد از مدیریت بحران یکی از وجوه مغفول در این حوزه بوده که نیازمند تأمل و اقدامات عاجل است.

ه) عوامل سیاسی

نظام اداری، مسئولیت سنگین اجرا و تحقق برنامه‌ها و سیاست‌های تصمیم‌گیرندگان سیاسی را برعهده دارد. بر این اساس، به‌نظر می‌رسد که هرگونه ضعف و ناتوانی در بدنه حرفه‌ای (اجرایی) ممکن است چهره بخش سیاسی را مخدوش کند. دلیل این امر آن است که اغلب مردم، حکومت و دولت را از منظر اداره امور عمومی ارزیابی و اداره امور عمومی را همان حکومت یا دولت تلقی می‌کنند. به همین دلیل، در طول تاریخ مدیران سیاسی به شکل‌های مختلف در تلاش برای اعمال و تزریق سیاست‌های خود در بخش اداره عمومی بوده‌اند. این پدیده با عنوان «سیاست‌زدگی» شناخته می‌شود که درجه‌ای از آن (دخالت سیاست در اداره) به‌عنوان جلوه‌ای از دمکراسی، بوروکراسی را کنترل کرده و به شکل‌گیری بوروکراسی متعهدانه کمک می‌کند. با این حال، در صورت افراط و مقدم شدن منافع سیاسی فردی و حزبی بر منافع عامه (سیاست‌زدگی منفی)، کارآمدی نظام اداری احتمالاً با چالش‌های بنیادین مواجه خواهد شد [۱۴].

بر اساس مشاهدات موجود، به‌نظر می‌رسد که فرایند مدیریت بحران در کشور، مشابه با سایر بخش‌ها، تحت تأثیر سیاست‌زدگی منفی قرار گرفته است. همچنین، بررسی آسیب‌های مدیریت بحران در کشور نشان می‌دهد که مطابق شکل ۱، در ظاهر بی‌توجهی به مدیریت بحران و عوامل سیاسی، بر سایر عوامل اثرگذارند و احتمالاً بر فرایندهای طرح‌ریزی (سیاست‌گذاری)، اجرا و ارزیابی مدیریت بحران تأثیر مستقیم خواهند داشت.

شکل ۱. آسیب‌های نظام مدیریت بحران کشور



۴-۱. چارچوب مفهومی نظام کارآمد و پایدار مدیریت بحران



۴-۱-۴. مؤلفه‌های کلیدی

یک نظام کارآمد و پایدار برای مدیریت بحران برپایه مجموعه‌ای از مؤلفه‌های به هم پیوسته بنا می‌شود که در کنار یکدیگر، ظرفیت یک کشور را برای پیش‌بینی، جذب، انطباق و بازیابی از مخاطرات شکل می‌دهند. این مؤلفه‌ها عبارتند از:

الف) حکمرانی پیشگیرانه و مبتنی بر دانش

این مؤلفه، هسته اصلی تحول از یک رویکرد واکنشی به یک رویکرد پیشگیرانه است. اساس این حکمرانی، تغییر پارادایم از «دولت التیام‌بخش» به «دولت محافظ» است؛ دولتی که به‌جای مداخله پس از وقوع حادثه، بر پیشگیری از خطر و کاهش نظام‌مند ریسک‌ها تمرکز می‌کند. این امر مستلزم تقویت ظرفیت تحلیلی نظام مدیریت بحران است تا تصمیم‌گیری‌ها نه براساس واکنش‌های عاطفی و سیاسی، بلکه بر مبنای داده‌های دقیق، ارزیابی علمی ریسک و شناخت عمیق از مخاطرات صورت گیرد. سرمایه‌گذاری راهبردی در کاهش خطر و افزایش تاب‌آوری زیرساخت‌ها، جزئی جدایی‌ناپذیر از این مؤلفه است که بی‌توجهی ساختاری به مقوله پیشگیری را برطرف می‌سازد.

ب) ساختار یکپارچه، فرماندهی واحد و تفویض اختیار عملیاتی

✓ **یکپارچگی ساختاری:** اثربخشی در مدیریت بحران نیازمند یک ساختار قانونی و سازمانی شفاف، منسجم و باثبات است. این مؤلفه بر تقویت ظرفیت‌های تنظیم‌گری و هماهنگی نظام تأکید دارد. وجود یک چارچوب قانونی جامع که نقش‌ها، مسئولیت‌ها و حدود اختیارات تمام بازیگران را به‌وضوح تعریف کند، از «بی‌ثباتی ساختاری» و «تنظیم‌گری‌های موازی» که منجر به سردرگمی و تعارض در حین بحران می‌شود، جلوگیری می‌کند و زمینه را برای یک اقدام هماهنگ و چابک فراهم می‌آورد.



- ✓ **فرماندهی راهبردی یکپارچه:** یک نظام کارآمد نیازمند یک فرماندهی واحد و واضح در سطح راهبردی است. این فرماندهی در تمام مراحل برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری کلان، تخصیص منابع اصلی و نظارت عالی‌ه متمرکز می‌ماند. این متمرکز شدن تضمین‌کننده وحدت رویکرد، سرعت تصمیم‌گیری در سطح کلان و جلوگیری از آشفتگی است.
- ✓ **تفویض اختیار آگاهانه در سطح عملیاتی:** با این حال، اثربخشی عملیاتی نیازمند انعطاف‌پذیری و سرعت عمل در میدان است. بنابراین، تصمیمات عملیاتی، اقدامات میدانی و واکنش‌های فوری به سطوح محلی (استانی و شهرستانی) تفویض می‌شوند تا پاسخی متناسب با شرایط بافتی و سریع ممکن شود. این تفویض اختیار در چارچوب و معیارهایی صورت می‌پذیرد که توسط سیاست‌های کلان و در سطح راهبردی تعریف شده‌اند، و تحت نظارت و هدایت مستمر قرار دارد تا از ناهماهنگی و فروپاشی هماهنگی جلوگیری شود.

ج) آمادگی و پاسخ جامعه‌محور

این مؤلفه بر این اصل استوار است که جوامع محلی، اولین خط دفاع در برابر بحران‌ها و مهم‌ترین سرمایه برای بازیابی هستند. این رویکرد در تضاد با مدل «لجستیکی» و از بالا به پایین قرار دارد که در آن شهروندان دریافت‌کنندگان منفعل خدمات دولتی تلقی می‌شوند. یک نظام جامعه‌محور، با توانمندسازی بازیگران محلی و درگیر کردن آنها در تمام مراحل برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری و اجرا، ظرفیت ارائه خدمات را به شکلی مؤثرتر محقق می‌سازد. این مشارکت فعال نه تنها کارایی عملیاتی را افزایش می‌دهد، بلکه با ایجاد حس مالکیت و عاملیت در شهروندان، به بازسازی اعتماد عمومی که یکی از قربانیان اصلی بحران‌های مکرر است، کمک می‌کند.

د) فرهنگ پاسخ‌گویی و یادگیری مستمر

یک نظام پویا و انطباق‌پذیر، نظامی است که از تجارب خود می‌آموزد و به‌طور مداوم خود را بهبود می‌بخشد. این مؤلفه، «ارزیابی» را که یکی از وجوه مغفول در نظام فعلی مدیریت بحران است، به یک کارکرد نهادینه تبدیل می‌کند. ایجاد یک فرهنگ پاسخ‌گویی مستلزم وجود سازوکارهای شفاف و مستقل برای ارزیابی عملکرد تمام دستگاه‌ها قبل، حین و پس از بحران است. نتایج این ارزیابی‌ها باید مبنای اصلاح قوانین، رویه‌ها و برنامه‌های آموزشی قرار گیرد تا از تکرار خطاها جلوگیری شده و نظام به‌صورت مستمر در مسیر تکامل و افزایش کارایی حرکت کند. این شفافیت، پیش‌نیاز اساسی برای تقویت اعتماد عمومی و مسئولیت‌پذیری سیاسی است.

۲-۴. چارچوب پیشنهادی مدیریت بحران در ایران

با توجه به آسیب‌شناسی نظام فعلی مدیریت بحران و با تکیه بر مؤلفه‌های تعریف شده، چارچوب پیشنهادی برای ایران یک «چارچوب حکمرانی تاب‌آور» است. حکمرانی تاب‌آور به معنای توانایی نظام مدیریت بحران در جذب شوک‌ها، انطباق سریع با شرایط تغییر یافته، و بازگشت به وضعیت عملکرد مطلوب پس از بحران است. این مفهوم مستلزم ترکیب انعطاف‌پذیری ساختاری، مشارکت چندسطحی، و ظرفیت یادگیری سازمانی است. این چارچوب، یک تغییر بنیادین از مدیریت متمرکز بر «حادثه» به مدیریت متمرکز بر «ریسک» و از یک ساختار دولتی صرف به یک اکوسیستم مشارکتی است. بر این اساس فلسفه اصلی، حرکت از الگوی «دولت التیام‌بخش» به یک الگوی ترکیبی «دولت محافظ و جامعه توانمند» است.

ویژگی‌های کلیدی این چارچوب پیشنهادی به شرح زیر است:

- ✓ **پیشگیری به مثابه اصل حاکم:** در این چارچوب، موفقیت نظام مدیریت بحران نه با حجم عملیات پاسخ پس از بحران، بلکه با میزان کاهش ریسک‌ها و جلوگیری از وقوع فجایع سنجیده می‌شود. این چارچوب، با نهادینه‌سازی «حکمرانی پیشگیرانه و مبتنی بر دانش»، به‌طور مستقیم آسیب‌کلیدی «بی‌توجهی به مدیریت بحران» را هدف قرار می‌دهد. به این ترتیب، تصمیم‌گیری‌ها براساس تحلیل‌های علمی و نقشه‌های چندمخاطره‌ای صورت می‌گیرد و تخصیص منابع به سمت اقدامات کاهش خطر سوق داده می‌شود.
- ✓ **حکمرانی شبکه‌ای و چندسطحی:** این چارچوب از یک ساختار سلسله‌مراتبی و صلب فاصله گرفته و به سمت یک ساختار شبکه‌ای حرکت می‌کند. این رویکرد شبکه‌ای، مشارکت فعال سطوح محلی، دولت‌ها، بخش خصوصی و جامعه مدنی را در فرایندهای برنامه‌ریزی، پیاده‌سازی و ارزیابی تسهیل می‌کند. این امر، پاسخی به ضعف تاریخی در هماهنگی و انسجام است و امکان

تصمیم‌گیری و عمل سریع و متناسب با شرایط محلی را فراهم می‌آورد.

✓ **فرماندهی راهبردی یکپارچه و تفویض عملیاتی:** نکته حائز اهمیت آن است که حکمرانی شبکه‌ای در اینجا به معنای تمرکززدایی مطلق نیست. بلکه، این پیشنهاد بر یک دوگانگی کلیدی استوار است: ۱. حفظ فرماندهی یکپارچه و متمرکز در سطح راهبردی و ۲. تفویض اختیار آگاهانه و کنترل شده در سطح عملیاتی. در این چارچوب، تصمیمات راهبردی، سیاستگذاری، تخصیص منابع اصلی و نظارت عالی در اختیار یک نهاد مرکزی باقی می‌ماند. این تمرکز راهبردی تضمین‌کننده وحدت رویکرد و جلوگیری از آشفتگی است. اما اجرای عملیات، تصمیم‌گیری‌های میدانی و واکنش سریع به اقتضای شرایط محلی، به سطوح استانی و شهرستانی واگذار می‌شود. این تفویض اختیار تحت نظارت و هدایت راهبردی مستمر از سطح مرکزی صورت می‌پذیرد و انعطاف‌پذیری و سرعت عمل مورد نیاز در صحنه بحران را ممکن می‌سازد.

✓ **مشارکت عمومی به‌عنوان یک رکن راهبردی:** حکمرانی تاب‌آور، شهروندان و جامعه مدنی را نه به‌عنوان یک نیروی کمکی، بلکه به‌عنوان یک شریک راهبردی در نظر می‌گیرد. مؤلفه «آمادگی و پاسخ جامعه‌محور» در این مدل به معنای توانمندسازی شوراهای محلی، آموزش گسترده عمومی و ایجاد بسترهای رسمی برای مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد است. این رویکرد، شکاف میان دولت و ملت را که در رویکرد لجستیکی فعلی تشدید می‌شود، کاهش داده و سرمایه اجتماعی را به‌عنوان یک سپر دفاعی در برابر بحران‌ها تقویت می‌کند.

✓ **پاسخ‌گویی و شفافیت به‌مثابه موتور محرک بهبود:** در این چارچوب، «فرهنگ پاسخ‌گویی و یادگیری مستمر» از طریق ارزیابی‌های شفاف و عمومی تضمین می‌شود. این شفافیت، با آشکار ساختن نقاط ضعف و قوت، فشار لازم برای اصلاحات را ایجاد کرده و از تأثیرات «سیاست‌زدگی منفی» که مانع از پاسخ‌گویی واقعی می‌شود، می‌کاهد. این چارچوب، یادگیری از بحران‌ها را از یک فعالیت اتفاقی به یک فرایند نظام‌مند و دائمی تبدیل می‌کند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

کشور ایران به‌لحاظ طیف ۵۶ نوع مخاطره طبیعی و انسان‌ساخت، و هم شدت خسارت و پوشش مخاطراتی نظیر خشک‌سالی، زلزله و سیل، شرایط ویژه‌ای داشته و جزء ۱۰ کشور پرمخاطره دنیا محسوب می‌شود. از این‌رو، مدیریت شرایط اضطراری در ایران دارای سابقه دیرینه است. در امپراتوری ایران هخامنشی سیستم‌های مدیریت اضطراری، پیچیده و کاملاً انعطاف‌پذیر در سراسر سرزمین‌های دوردست خود به‌عنوان بخشی از سیستم‌های مدیریت عمومی «راهبردی» پیش‌بینی شده بود. بررسی نظریه‌ها و وضعیت کنونی مدیریت بحران کشور نشان می‌دهد که به‌رغم سابقه طولانی و قابل‌توجه ایران باستان در مدیریت مؤثر بحران‌ها، وضعیت فعلی مدیریت بحران به‌نظر نیازمند ارتقا و توجه جدی است. در این گزارش با روش فراترکیب آسیب‌ها و چالش‌های اصلی مدیریت بحران کشور شناسایی شده که مهم‌ترین یافته‌های آن به‌شرح زیر است:

✓ **نقش التیام‌بخش دولت:** تطبیق نظریه‌های علمی و رویکردهای حاکم بر مدیریت بحران کشور نشان می‌دهد که ظاهراً در حال حاضر نقش دولت‌ها در این حوزه عمدتاً التیام‌بخش بوده و در چارچوب رویکرد سنتی (لجستیکی) قرار دارد.

✓ **ضرورت ارتقای ظرفیت‌های حکمرانی:** مدیریت مؤثر بحران به‌نظر نیازمند ارتقای ظرفیت‌های چهارگانه حکمرانی شامل هماهنگی، تحلیلی، تنظیم‌گری و ارائه خدمات است. این موضوع در طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی‌های این حوزه کمتر مورد توجه قرار گرفته به‌نظر می‌رسد.

✓ **مشکلات ساختاری در قوانین:** بررسی پیشینه سیاستگذاری مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه در ایران حاکی از آن است که بخش قابل‌توجهی از وضع موجود احتمالاً نتیجه طبیعی قوانین و مقرراتی است که مشخصه‌های آن شامل بی‌ثباتی ساختاری (تعریف مکرر ساختارهای مدیریتی با مأموریت‌های مشابه)، ضعف دانش سیاستی (عدم تعیین ابزار سیاستی در قوانین و مقررات)، پایین بودن انسجام درونی مصوبات (تشدید هم‌پوشانی و ناهماهنگی و ایجاد حفره‌های اختلال‌گر) و تنظیم‌گری‌های موازی (تعریف



مأموریت مشترک برای تشکیلات مختلف) است [۱۳].

✓ **آسیب‌ها در فرایند سیاست‌گذاری:** آسیب‌ها و چالش‌های مدیریت مؤثر بحران در کشور را می‌توان در قالب چرخه پنج‌مرحله‌ای خط‌مشی‌گذاری عمومی (شناسایی مسئله، تدوین دستور کار، تدوین خط‌مشی، اجرا و ارزیابی) تبیین کرد. به‌نظر می‌رسد عوامل بی‌توجهی به مدیریت بحران و عوامل سیاسی بر سایر عوامل تأثیرگذار بوده و بر تمامی مراحل چرخه خط‌مشی‌گذاری شامل شناسایی مسائل بحرانی، قرارگیری آنها در دستور کار سیاسی، تدوین سیاست‌های مناسب، اجرای برنامه‌ها و ارزیابی نتایج اثر مستقیم دارند. در پاسخ به این آسیب‌ها «حکمرانی تاب‌آور» در این گزارش به‌عنوان یک چارچوب مفهومی برای تحول در نظام مدیریت بحران ایران پیشنهاد شده است. این چارچوب، در تضاد کامل با ویژگی‌های واکنشی، از بالا به پایین و غیرشفاف نظام کنونی، ماهیتی پیشگیرانه، مشارکتی و پاسخ‌گو دارد. این چارچوب، به‌جای تمرکز صرف بر اصلاحات ساختاری، یک تغییر در فلسفه حکمرانی را پیشنهاد می‌کند که در آن، دولت و جامعه در یک مشارکت راهبردی، ظرفیت ملی را برای مواجهه با عدم قطعیت‌های آینده و ساختن ایرانی امن و پایدار، تقویت می‌کنند.

لذا باید توجه داشت که این گزارش نه یک نظام کامل و نهایی بلکه یک الگوی راهبردی و قابل اصلاح برای ارتقای تاب‌آوری نظام فعلی مدیریت بحران ایران ارائه می‌دهد. هدف آن است که شکاف‌های شناسایی شده (ضعف خط‌مشی، اجرا، ارزیابی) را در چارچوب یکپارچگی عمودی-افقی و توازن میان کنترل مرکزی و انعطاف محلی رفع کند. این مدل مبتنی بر تجربه‌های بحران‌های سابق و اصول بین‌المللی (چارچوب سندای) است، اما نیازمند تطبیق و بهبود مستمر در فرایند اجراست.

درنهایت، این گزارش تأکید می‌کند که نظام کارآمد مدیریت بحران در ایران، نظامی است که بتواند میان دو ضرورت ظاهراً متضاد، یعنی یکپارچگی و تمرکز از یک‌سو و انعطاف‌پذیری و سرعت عمل از سوی دیگر، توازن برقرار کند. راه‌حل پیشنهادی، نه در تمرکزگرایی صرف و نه در تمرکززدایی مطلق، بلکه در مدلی از «حکمرانی شبکه‌ای با فرماندهی یکپارچه» نهفته است. در این مدل، اختیارات عملیاتی به سطوح محلی تفویض می‌شود، اما این تفویض اختیار همواره تحت نظارت و هدایت راهبردی یک مرکز فرماندهی ملی صورت می‌پذیرد تا از بروز ناهماهنگی و آشفتگی جلوگیری به عمل آید.

براساس یافته‌های این گزارش و چارچوب مفهومی «حکمرانی تاب‌آور»، راهبردهای پیشنهادی به‌منظور بهبود نظام مدیریت بحران در کشور با تأکید بر نقش ویژه قوای مقننه و مجریه به‌شرح ذیل ارائه می‌شود:

✓ **تحول در رویکرد تقنینی از «واکنش» به «پیشگیری»:** مجلس شورای اسلامی لازم است نه‌تنها پارادایم حاکم را از «دولت التیام‌بخش» به «دولت محافظ» تغییر دهد، بلکه با اصلاح قوانین راهبردی موجود و تدوین یک قانون چارچوبی برای هماهنگی و وحدت فرماندهی در مدیریت بحران ساختاری یکپارچه و هماهنگ برای مدیریت بحران ایجاد کند. این قانون باید بر دو محور بنیادی استوار باشد: نخست، تقویت و متمرکزسازی فرماندهی راهبردی، سیاست‌گذاری ملی، تخصیص منابع کلان و نظارت عالی در سطح دولت مرکزی؛ دوم، تفویض منطقی و مشخص اختیارات عملیاتی، تصمیم‌گیری میدانی و واکنش سریع به سطوح استانی و محلی. این قانون باید خلأهای فعلی در زمینه تعریف مرزهای اختیارات، انسجام ساختاری، رفع تنظیم‌گری‌های موازی و ایجاد مکانیسم‌های کنترل و هماهنگی را برطرف سازد تا پیشگیری و کاهش ریسک به‌عنوان اولویت اصلی نظام تعریف شود.

✓ **نهادینه‌سازی مشارکت عمومی و حکمرانی جامعه‌محور:** قوه مجریه باید با ایجاد سازوکارهای قانونی و اجرایی، نقش شهروندان و جامعه مدنی را از یک نیروی کمکی به یک شریک عملیاتی ارتقا دهد، اما این مشارکت باید در چارچوب سیاست‌گذاری، اولویت‌ها و راهبردهای تعریف شده و مشخص صورت پذیرد. این اقدام شامل توانمندسازی قانونی و مالی شوراهای مدیریت بحران محلی برای اجرای اقدامات عملیاتی و ایجاد یک چارچوب ملی برای هماهنگی و یکپارچه‌سازی فعالیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های داوطلب است. شوراهای محلی باید دارای اختیارات اجرایی در صحنه بحران باشند، نه نقش سیاست‌گذاری یا نظارت بر تصمیمات کلان. این رویکرد به‌طور مستقیم به رفع ضعف در بهره‌گیری از ظرفیت‌های محلی و بازسازی اعتماد عمومی کمک می‌کند، درحالی‌که از پراکندگی و بی‌نظمی در مدیریت بحران جلوگیری می‌کند.

✓ **ایجاد سازوکار پاسخ‌گویی و یادگیری مستمر:** با توجه به غفلت تاریخی از مقوله «ارزیابی»، پیشنهاد می‌شود با تعامل سه قوه، سازوکاری برای پاسخ‌گویی و یادگیری مستمر ایجاد شود. این سازوکار باید شامل تعریف شاخص‌ها و سنجش‌های ارزیابی عملکرد

در سطوح ملی، استانی و محلی و ایجاد یک مکانیسم بازخورد مؤثر باشد تا شفافیت، پاسخ‌گویی و یادگیری از تجارب گذشته به یک فرایند نظام‌مند تبدیل شود. نکته حائز اهمیت این است که نتایج این ارزیابی‌ها باید به فرماندهی مرکزی بازگردانده شود تا در تعدیل سیاستگذاری کلان، بهبود مستمر راهبردها و هدایت بهتر کنش‌های استانی و محلی مورد استفاده قرار گیرد. این حلقه بازخورد، ضمن حفظ وحدت‌رویه، امکان یادگیری سازمانی و بهبود مستمر عملکرد را فراهم می‌آورد.

✓ **تخصیص منابع پایدار برای تاب‌آوری:** قوه مجریه با همکاری مجلس شورای اسلامی باید سازوکاری برای تخصیص پایدار و الزامی منابع مالی به حوزه پیشگیری و کاهش خطر تدوین کند. این امر می‌تواند از طریق تعیین درصد ثابتی از بودجه عمومی کشور برای فعالیتهای پیشگیرانه و همچنین الزام پروژه‌های عمرانی و زیرساختی به رعایت استانداردهای تاب‌آوری محقق شود. علاوه‌براین، باید یک نهاد مسئول ملی برای نظارت بر استفاده صحیح و کارآمد منابع در سطح استانی و محلی تعیین شود تا از بی‌مصرفی، تکرار و پراکندگی در هزینه‌کرد جلوگیری به عمل آید. شفافیت و پاسخ‌گویی در خصوص بودجه‌ریزی و استفاده از منابع باید تضمین شود. این اقدام، گذار عملی از حرف به عمل در اولویت‌بخشی به پیشگیری را تضمین می‌کند.

جدول ۵. خلاصه توصیه‌های سیاستی

زمان‌بندی اجرا	دستگاه معین	دستگاه متولی	الزامات و قیود اجرایی	توصیه سیاستی	نوع		ردیف
					اصلاح **	تداوم *	
میان‌مدت / بلندمدت	قوه مجریه، مرکز پژوهش‌های مجلس	مجلس شورای اسلامی	-تعریف دقیق مرزهای اختیار بین سطوح مختلف -تقویت فرماندهی راهبردی مرکزی -پایبندی به اصول یکپارچگی و وحدت‌رویه -تغییر فلسفی از دولت التیام‌بخش به دولت محافظ	تحول در رویکرد تقنینی: از «واکنش» به «پیشگیری» و از «فرماندهی متشتت» به «فرماندهی یکپارچه هدایت شده»	**	*	۱
بلندمدت	وزارت کشور، سازمان مدیریت بحران کشور، شهرداری‌ها و شوراهای شهر و روستا	قوه مجریه	تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی شفاف، تخصیص منابع مالی به سطوح محلی	ایجاد سازوکار قانونی برای توانمندسازی شوراهای محلی و یکپارچه‌سازی مشارکت جامعه مدنی و داوطلبان	**	*	۲
میان‌مدت	سازمان برنامه و بودجه، مجلس شورای اسلامی (کمیسیون تلفیق)	قوه مجریه	بازنگری در قوانین بودجه‌ریزی، تدوین استانداردهای ملی تاب‌آوری زیرساخت‌ها	تخصیص منابع پایدار برای تاب‌آوری در قالب یک سازوکار هدایت شده و قابل نظارت	**	*	۳
میان‌مدت	شورای عالی مدیریت بحران	سه قوه (مشترک)	تعامل سه قوه، تعیین شاخص‌ها و سنجه‌ها، ایجاد مکانیسم بازخورد	ایجاد سازوکار ارزیابی مستمر خطمشی‌های مدیریت بحران کشور	**	*	۴

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: همان.



- [۱] فقیهی، ابوالحسن. (۱۳۸۲). مدیریت بحران: آموزه‌هایی از تجارب دیگران. کمال مدیریت، شماره‌های ۴ و ۵.
- [2] Farazmand, Ali. (2014). Learning from the Katrina crisis: A global and international perspective with implications for future crisis management. In *Crisis and emergency management* (2nd ed.). Routledge
- [3] Farazmand, A. (2017). *Crisis and Emergency Management: Theory and Practice, Second Edition* (2nd ed.). Routledge.
- [۴] پورعزت، علی اصغر و فیروزپور آرین و سعدآبادی علی اصغر. (۱۳۹۲). مطالعه و مقایسه رویکرد اجتماع محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب، مدیریت سازمان‌های دولتی، شماره ۲.
- [۵] ترکیان، مهدی و دانش‌فرد، کرم‌الله و ولی‌خانی، ماشالله و پیله‌وری، نازنین. (۱۴۰۱). ارائه مدل عوامل مؤثر بر اجرای خط‌مشی‌های مدیریت بحران ایران با رویکرد ساختاری تفسیری. مسکن و محیط روستا. دوره ۴۱، شماره ۱۷۸.
- [۶] باقری، مصباح‌الهدی. (۱۳۸۹) جنبه‌هایی از مدیریت بحران پیامبر اکرم (ص)، اندیشه صادق، سال ۲، شماره ۴.
- [7] United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction .2015-2030*.
- [8] Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric, & Sundelius, Bengt. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.
- [9] Christensen, T., Lægred, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy. *Public Administration Review*.76(6), 887–897.
- [۱۰] هاشمی پطرودی، سیدحمید و جعفرنژاد، احمد و صادقی مقدم، محمدرضا و صفری، حسین. (۱۳۹۶). چالش‌های حاکمیت شبکه مدیریت بحران (مطالعه موردی: شهر تهران). مدیریت دولتی، دوره ۹، شماره ۳.
- [۱۱] صالحی‌نودز، اسما و یعقوبی، نورمحمد و کیخا، عالمه (۱۴۰۰). طراحی الگوی مدیریت بحران اجتماع محور با استفاده از رویکرد فراترکیب. مطالعات مدیریت دولتی ایران، دوره ۴، شماره ۲.
- [۱۲] مدیری، محمود (۱۳۹۹). طراحی مدل ساختاری- تفسیری برای چالش‌های اثرگذار در مدیریت بلایا. مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، دوره ۱۰، شماره ۴۱.
- [۱۳] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۵). پیشینه پژوهی مدیریت حوادث غیرمترقبه. (شماره مسلسل ۱۴۹۱۶).
- [۱۴] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). نظام اداری و مدیریت توسعه در ایران: ارزیابی آمادگی و کیفیت بوروکراسی در آستانه برنامه هفتم توسعه. (شماره مسلسل ۱۹۰۴۰).
- [۱۵] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۹): پیشگیری و مدیریت بحران. (شماره مسلسل ۱۹۲۴۳).

گزیده سیاستی

وضع موجود در مدیریت بحران نتیجه طبیعی قوانین و مقرراتی است که مشخصه‌های آن را بلاتکلیفی ساختاری، ضعف دانش سیاستی، پایین بودن انسجام درونی مصوبات و تنظیم‌گری‌های موازی تشکیل می‌دهد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۲۰۰۰ | صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ | پست الکترونیک: ircc@majlis.ir

وبسایت: rc.majlis.ir