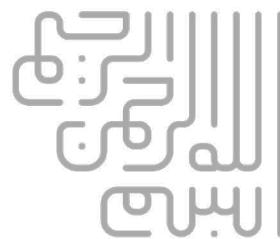


ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت بحران در اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۵/۲۵
Publish Date: 2026/08/16



عنوان: ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت بحران در اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح
تهیه و تدوین (Author): فرشته دستواره
واژه‌های کلیدی: مدیریت بحران، برنامه کاهش خطر، گزارش عملکرد
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21772>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت بحران در اجرای برنامه ملی کاهش خطر

حوادث و سوانح

نوع گزارش: طرح/ لایحه ☐، نظارتی ☐، راهبردی ☒، پیش نویس قانونی ☐

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

اظهار نظر کنندگان: نسترن پیرکفاش (دفتر مطالعات مدیریت)، محمد صالحی (دفتر

مطالعات حقوقی)

ناظران علمی: جلیل محبی، مهدی امیری، خیر الله خیری اصل

گرافیک و صفحه آرایی: زهرا دلاوری

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱

نماینده در پایگاه مرکز اطلاعاتی علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (Noor Mag)



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه.....	۱۰
۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی.....	۱۰
۳. برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح.....	۱۱
۴. ارزیابی و پایش اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح.....	۱۲
۵. نتیجه گیری.....	۱۸
منابع و مآخذ.....	۲۰

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه تقنینی.....	۱۱
جدول ۲. فهرست دستگاه‌های مسئول در برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح.....	۱۳
جدول ۳. فهرست دستگاه‌هایی که در برخی اقدامات پاسخ مرتبط داده‌اند.....	۱۴



ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت بحران در اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح

چکیده



یکی از وظایف مهم سازمان مدیریت بحران کشور مطابق با ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، نظارت بر عملکرد نهادهای مسئول در مدیریت بحران کشور است. نهادهای مسئول در مدیریت بحران وظیفه اجرای اقدامات برنامه ملی کاهش خطر حوادث مصوب شورای عالی مدیریت بحران را بر عهده دارند. براساس تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در سال ۱۴۰۰ شاخص ارزیابی در این زمینه، «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در برنامه‌های مدیریت بحران کشور» است. نتایج مکاتبه اداری نشان می‌دهد که اکثریت دستگاه‌ها «پاسخی در این زمینه ارائه نداده‌اند»، برخی «خوداظهاری^۱ کرده‌اند» و تعداد بسیار محدودی نیز «در برخی اقدامات پاسخ مرتبط داده‌اند». بنابراین، میزان تحقق اکثریت اقدامات برنامه ملی کاهش خطر حوادث برای مرکز پژوهش‌های مجلس قابل احراز و اثبات نیست. ضعف‌های نظام نظارتی مدیریت بحران کشور این است که نقش نظارتی سازمان مدیریت بحران کشور صرفاً بر رویکرد «دریافت گزارش عملکرد» تکیه دارد، از این‌رو دامنه شمول و ابزارهای قانونی نظارتی سازمان مدیریت بحران با تعیین اقداماتی مانند «بازرسی و کنترل میدانی» باید تقویت شود. همچنین سازمان مدیریت بحران کشور در پیاده‌سازی سازوکارهای نظارتی خود نیز کوتاهی داشته است. بنابراین، وضعیت نظام پایش و گزارش‌دهی اجرای اقدامات مدیریت بحران کشور نیازمند بازنگری اساسی است؛ زیرا بخش اثرگذار مدیریت کارآمد سوانح، «نظارت و کنترل» است.

۱. منظور از خوداظهاری این است که نهادها به‌جای ارائه گزارش عملکرد مبتنی بر شاخص کلیدی تعیین شده، به ارائه اطلاعاتی درباره سایر اقدامات، وظایف و فعالیت‌های خود در مدیریت بحران پرداخته‌اند که شاید در نگاه اول اطلاعاتی «منطقی» با واقعیت باشد؛ اما «مرتبط» با درخواست مرکز پژوهش‌های مجلس نیست. بنابراین، براساس اطلاعات ارسال شده نمی‌توان تحلیلی از گزارش عملکرد دستگاه‌ها طبق شاخص اصلی گزارش ارائه داد.



بیان / شرح مسئله

سازمان مدیریت بحران کشور که به موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ ایجاد شده است، مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقای اثربخشی آن را بر عهده دارد. یکی از وظایف مهم این سازمان مطابق با ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ نظارت بر عملکرد دستگاه‌های ماده (۲) این قانون است. یکی از مستندات مهمی که به شرح وظایف نهادها و دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران پرداخته، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح مصوب شورای عالی مدیریت بحران است. هدف گزارش پیش‌رو، ارزیابی درصد تحقق تکالیف قانونی نهادهای مسئول در مدیریت بحران مبتنی بر برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح است. در این زمینه، مجموعه شاخص‌های عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور مصوب هیئت وزیران در سال ۱۴۰۰، در بند «۳» ماده (۲) به شاخص «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در هریک از برنامه‌های مدیریت بحران کشور» اشاره کرده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

سازمان مدیریت بحران کشور در بازه‌های زمانی معین موظف به دریافت گزارش از دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بحران کشور است. اظهارات مقامات این سازمان و نتایج مکاتبات اداری مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با نهادهای مسئول در مدیریت بحران درباره درصد تحقق تکالیف قانونی نهادهای مسئول در برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح نشان می‌دهد که اکثریت دستگاه‌ها «پاسخی در این زمینه ارائه نداده‌اند»، برخی «خوداظهاری کرده‌اند» و تعداد بسیار کمی نیز «در برخی اقدامات پاسخ مرتبط داده‌اند». درواقع، خوداظهاری بر ارائه مستندات قابل راستی‌آزمایی غلبه دارد و نوعی عدم یکنواختی در گزارش‌دهی و تمرکز بر ارائه اطلاعاتی مانند دستورالعمل مصوب، صورت جلسه و ... در پاسخ‌ها وجود دارد. بنابراین میزان تحقق اکثریت اقدامات برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح برای مرکز پژوهش‌های مجلس قابل احراز و اثبات نیست. طبق شاخص موردنظر گزارش باید اذعان کرد که اقدام فقط در صورتی «اجرا شده» محسوب می‌شود که مستندات قابل راستی‌آزمایی داشته باشد و اقدام بدون خروجی قابل سنجش، به معنای «عدم اجرا» است. بنابراین پیگیری اجرای اقدامات برنامه‌ای کاهش خطر حوادث و سوانح توسط نهادهای مدیریت بحران جهت محاسبه درصد اجرایی شدن این اقدامات در کشور حاکی از این است که:

■ اکثریت دستگاه‌های مسئول و متولی مدیریت بحران در کشور، وظایف و اقدامات خود را طبق برنامه‌های مدیریت بحران کشور اجرا نمی‌کنند و جدیتی در اجرای آن نیز ندارند. یکی از عمده دلایل اجرایی نشدن این برنامه‌ها، نبود یا کمبود اعتبارات مالی و بی‌توجهی سازمان مدیریت بحران، سازمان برنامه و بودجه و نیز دستگاه‌های متولی به اهمیت کاهش خطر در مدیریت بحران و برنامه‌ها و اقدامات مرتبط با آن و همچنین ناهماهنگی دستگاه‌ها در اجرای آنهاست.

■ «عدم پاسخ‌گویی» و همچنین «خوداظهاری» دستگاه‌های مسئول یکی از مصادیق و پیامدهای عدم شفافیت عملکرد دستگاه‌هاست؛ زیرا طبق این اطلاعات امکان محاسبه دقیق درصد اجرای اقدامات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها وجود ندارد؛ سنجش گزارش عملکرد براساس شاخص «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه‌ها» زمانی معتبر است که بتوان مبتنی بر داده‌های گزارش و با پیاده‌سازی فرمول مخصوص آن، درصد اجرا را به صورت کمی محاسبه کرد.

■ عدم راه‌اندازی سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی مدیریت بحران توسط سازمان مدیریت بحران کشور خود نشانه‌ای از ضعف در اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور و ماده (۱) تصویب‌نامه «شاخص‌های عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور» است. درواقع سازمان مدیریت بحران کشور نیز در اجرای تکلیف قانونی خود مقرر در ماده (۲۴)



قانون مذکور ضعف جدی دارد و از سال ۱۳۹۸ که قانون مدیریت بحران کشور تصویب شده، نتوانسته است سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی عملکرد و اقدامات دستگاه‌ها را راه‌اندازی کند.

■ سازمان مدیریت بحران نقش نظارتی ضعیفی نسبت به نهادها و دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران دارد که این ضعف دو دلیل عمده دارد که همچون دو سر یک طیف است: نخست؛ نقش نظارتی سازمان مدیریت بحران کشور در ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران و تصویب‌نامه ناشی از آن، بر رویکرد صرفاً «دریافت گزارش عملکرد» تکیه دارد، در حالی که با توجه به ماهیت و وظایف این سازمان و اهمیت دوچندان پیشگیری و مدیریت بحران‌ها و سوانح در کشور، دامنه شمول و ابزارهای نظارتی سازمان مدیریت بحران باید گسترش یافته و تقویت شود. دوم؛ سازمان مدیریت بحران کشور نسبت به نقش نظارتی فعلی خود توجه کمتری دارد و در تمهید و پیاده‌سازی سازوکارهای نظارت و ارزیابی کوتاهی داشته است.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در همین راستا پیشنهادهای این گزارش شامل موارد زیر است:

- تکمیل و ایجاد بی‌درنگ سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی عملکرد توسط سازمان مدیریت بحران کشور،
 - الزام سازمان مدیریت بحران به ممیزی و ارزیابی هریک از بحران‌های رخ داده براساس شاخص درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در برنامه ملی کاهش خطر و سایر برنامه‌ها،
 - تعیین مسئول پیگیری و گزارش‌دهی (مدیریت بحران) در هریک از نهادهای مسئول مقرر در ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور برای تضمین گزارش‌دهی به‌موقع،
 - تعریف و تدوین یکی از شاخص‌های ارزیابی عملکرد مدیران و کارشناسان بحران هر دستگاه براساس چگونگی اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور به‌دلیل اهمیت موضوع بحران،
 - تعیین و تخصیص اعتبار و ردیف بودجه مدیریت بحران به هر دستگاه براساس چگونگی اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور،
 - اصلاحات قانونی و اجرایی در سازوکارهای تأمین مالی در مدیریت بحران کشور در راستای رفع چالش‌های موجود و ایجاد جدیت بیشتر در اجرای برنامه‌ها و به‌ویژه برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح،
 - تقویت و گسترش دامنه نقش و ابزارهای نظارتی سازمان مدیریت بحران در سطوح ملی و محلی با تعیین اقداماتی مانند بازرسی و بازدید میدانی که این مهم نیازمند افزایش اختیارات و صلاحیت‌های سازمان است.
- نکته نهایی اینکه، ارزیابی حاضر بیش از آنکه نشان‌دهنده میزان تحقق برنامه‌ها باشد، بیانگر وضعیت نظام پایش و گزارش‌دهی اجرای اقدامات برنامه‌ای مدیریت بحران کشور است که نیازمند بازنگری اساسی است؛ زیرا بخش مهم و اثرگذار مدیریت کارآمد بحران و سوانح، «نظارت و کنترل» است. بنابراین، کمیسیون‌های برنامه و بودجه و محاسبات و امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی باید در پیگیری چگونگی اجرای ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور و تبصره ذیل آن جدیت بیشتری داشته باشند.

۱. مقدمه

قوه مجریه یکی از قوای سه‌گانه کشور است که وظیفه اجرای قوانین و سیاست‌های دولت را بر عهده دارد. بخش عظیمی از نیروی کار کشور در ساختار اداری دولت مشغول به کار هستند. اعمال نظارت بر چنین مجموعه‌ای با این حجم مسئولیت و اختیارات امری ضروری است. نظارت بر قوه مجریه به دو روش، نظارت بیرونی و نظارت درونی اعمال می‌شود. نظارت بیرونی را قوای دیگر طبق اصل تفکیک قوا انجام می‌دهند تا دستگاه‌های دولت مرکزی از قدرت سوءاستفاده نکنند؛ اما نظارت درونی را خود دولت بر واحدهای متمرکز تابعه خود اعمال می‌نماید. در این میان یکی از مصادیق مهم نظارت، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی دولتی است [۱]. پیش‌درآمد این نظارت توجه به اصل حاکمیت قانون، به‌عنوان یکی از اصول مهم حقوق عمومی است که به‌موجب آن تمام فعالیت‌های دولتی باید طبق قانون باشد تا نهادهای کارگزار موجب تضییع حقوق مردم نشوند [۲].

سازمان مدیریت بحران یکی از دستگاه‌های اجرایی کشور است که به‌موجب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱ ایجاد شده است و مسئولیت یکپارچگی در اعمال مدیریت بحران کشور و ارتقای اثربخشی آن را بر عهده دارد. این سازمان جزء سازمان‌های وابسته به وزارت کشور ایران است که ریاست آن به پیشنهاد وزیر کشور و تصویب هیئت وزیران با حکم رئیس‌جمهور منصوب می‌شود و با پیشنهاد وزیر کشور و پذیرش رئیس‌جمهور عزل می‌گردد. یکی از وظایف مهم این سازمان مطابق با ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، نظارت بر عملکرد دستگاه‌های ماده (۲) این قانون است. مجموعه مستندات مهمی که به‌شرح وظایف نهادها و دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران پرداخته، برنامه‌های ملی مدیریت بحران است. در این زمینه، یکی از وظایف مهم سازمان مدیریت بحران کشور براساس بند «الف» ماده (۹) قانون مدیریت بحران کشور، تهیه و تدوین برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح است [۳].

در دنیای امروز، پارادایم غالب در مدیریت حوادث و سوانح، «پیشگیری و کاهش خطر» است. درواقع، یکی از اصول اساسی در مدیریت بحران پیش‌بینی و سناریوسازی برای کاهش خطرات و آمادگی درمقابل بحران‌هاست. اغلب کشورهای پرمخاطره، برنامه‌ها و اقدامات مختلف خود را حول محور پیشگیری جهت کاهش آسیب‌های جانی، مالی و ... تدوین می‌کنند. به‌عنوان مثال، یکی از اقدامات و برنامه‌های پیشگیری، تدوین قوانین سخت‌گیرانه در انواع ساخت‌وسازها و پیش‌بینی جزای نقدی و حبس برای تخطی‌گران از انواع مقررات در حوزه‌های متعدد مدیریت بحران است که در پیشگیری از حوادث بسیار نتیجه‌بخش خواهد بود. در همین راستا، برنامه ملی کاهش خطر با طراحی اقدامات در هریک از حوزه‌ها و برای هریک از بحران‌ها و سوانح، در پی کاستن از آسیب‌ها، هزینه‌های مالی و ایجاد مدیریت مطلوب حوادث است [۴].

برای همین منظور و به‌دنبال ابلاغ قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸، رئیس‌وقت سازمان مدیریت بحران کشور طی نامه‌ای مسئولیت تدوین کلیه لوایح، آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌های قانون مزبور با هماهنگی سازمان‌های اجرایی مربوطه را به پژوهشکده سوانح طبیعی واگذار کرد. براساس این حکم، تهیه برنامه ملی کاهش خطر مندرج در ماده (۴) قانون مدیریت بحران کشور در دستور کار پژوهشکده سوانح طبیعی قرار گرفت. فارغ از

۱. ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور: 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 واحدهای 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 هستند.



کیفیت برنامه ملی کاهش خطر، برنامه مذکور توسط شورای عالی مدیریت بحران کشور در سال ۱۴۰۰ تصویب و جهت اجرا به دستگاه‌ها و نهادهای مسئول مدیریت بحران (مزبور در ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور) ابلاغ شد [۴]. بنابراین هریک از دستگاه‌های اجرایی کشور طبق برنامه ملی کاهش خطر دارای وظایف مشخصی در هر کدام از حوادث طبیعی و انسانی هستند.

به‌منظور نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی دولتی در حوزه مدیریت بحران و مبنی بر ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران موظف است نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران را طراحی و اجرا کند. در این راستا، سازمان مدیریت بحران باید با همکاری دستگاه‌های مشمول این قانون، شاخص‌های ارزیابی عملکرد را تدوین کرده و پس از تصویب هیئت‌وزیران نسبت به دریافت گزارش در بازه‌های زمانی معین از دستگاه‌ها و نهادهای مذکور اقدام نماید [۳].

گفتنی است که به استناد ماده مزبور، هیئت‌وزیران در جلسه ۱۴۰۰/۱۲/۱۱ به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور و با همکاری دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸) شاخص‌های عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران را تصویب کرد. این تصویب‌نامه به‌منظور نظارت دقیق بر فعالیت کلیه دستگاه‌ها در حوزه مدیریت بحران و حصول اطمینان از تحقق اهداف قانون فوق و همچنین برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سایر برنامه‌ها و کیفیت نحوه اجرای احکام مربوطه گردآوری شده است.

در این گزارش، عملکرد نهادهای مدیریت بحران در موضوع برنامه ملی کاهش خطر بررسی خواهد شد. یکی از مهم‌ترین شاخص‌ها در این زمینه، بند «۳» ماده (۲) تصویب‌نامه مذکور با عنوان «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در هریک از برنامه‌های مدیریت بحران مصوب شورای عالی مدیریت بحران کشور» است [۵]. درواقع محور مطالعه پیش‌رو، ارزیابی چگونگی و نتایج اجرای هریک از اقدامات مشروح در برنامه ملی کاهش خطر براساس شاخص مذکور است. به عبارت دیگر، هدف گزارش ارزیابی درصد تحقق تکالیف قانونی نهادهای مسئول مدیریت بحران مبتنی بر اقدامات درج شده در برنامه ملی کاهش خطر است. در ادامه متن، ابتدا به معرفی و شرح مختصری از برنامه کاهش خطر حوادث و سوانح پرداخته خواهد شد. شایان ذکر است که پس از بررسی چگونگی پاسخ‌دهی دستگاه‌ها در ارائه گزارش عملکرد خود در زمینه برنامه ملی کاهش خطر و اعتبارسنجی و راستی‌آزمایی پاسخ‌ها، در گزارش‌های آتی به ارزیابی و پایش عملکرد دستگاه‌ها در اجرای اقدامات برنامه‌های ملی آمادگی، پاسخ، بازسازی و بازتوانی نیز پرداخته خواهد شد.

۲. پیشینه



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

سوابق مطالعاتی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در زمینه مدیریت بحران شامل مطالعات تطبیقی جهانی، بررسی چالش‌های مدیریت بحران در کشور، آسیب‌شناسی قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ است. در بخش دیگر مطالعات نیز به اظهار نظر کارشناسی طرح‌ها و لوایح در این حوزه پرداخته شده است. مطالعه یا مطالعات مشخصی که به ارزیابی عملکرد مدیریت بحران در کشور پرداخته باشد، وجود ندارد.

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 ۱. پیشینه تقنینی

ردیف	عنوان قانون	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	محتوای ماده قانونی
۱	قانون مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸	در این متن قانونی به منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکامی وضع شده است [۳].

۳. برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح

برنامه‌ریزی در مدیریت بحران اولین و مهم‌ترین گام در اجراست؛ زیرا از طریق برنامه‌ریزی است که اقدامات اجرایی به تفکیک مراحل مدیریت بحران و متولیان آنها مشخص می‌شود. در یک تعریف ساده «برنامه‌ریزی، نقشه راه آینده را تعیین و گام‌های عملی برای دستیابی به آنها را ترسیم می‌کند. این امر شامل رویکردهای استراتژیک، عملیاتی، تاکتیکی و اقتضایی برای بهینه‌سازی منابع، کاهش خطرات و همسوسازی تلاش‌های تیمی است. برنامه‌ریزی مؤثر نیازمند اهداف روشن، تجزیه و تحلیل، انعطاف‌پذیری و نظارت مستمر جهت تضمین و حصول موفقیت است». نکته مهم این است که برنامه‌ریزی، منابع موجود را در نظر می‌گیرد و هدف مهم آن دستیابی به تعادل بین نیازها و منابع موجود است. در برنامه‌ریزی و تدوین برنامه‌هاست که وظایف با ارائه زمان‌بندی، تعیین مسئول، همراه و پشتیبان مربوطه شرح داده می‌شود [۶].

با تصویب قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸ شرایط مدیریت بحران‌ها و سوانح در کشور تا حدودی تغییر یافت. درواقع یک بستر قانونی ایجاد شد تا برنامه‌ها، رویه‌ها و فرایندهای مدیریت و کنترل حوادث مختلف طبیعی و انسانی در کشور به‌صورت قانونمند تدوین شود. هرچند که محتوای قانون و عرصه اجرای آن در کشور با موانع و چالش‌های مختلف مواجه است؛ اما این قانون ظرفیت‌های مناسبی برای مدیریت بحران‌ها در کشور دارد. براساس بند «ب» ماده (۴) قانون مدیریت بحران کشور، برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، سندی است که سازمان مدیریت بحران کشور با مشارکت کلیه دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون، با رعایت قوانین و مقررات و در چارچوب سند راهبرد ملی مدیریت بحران تهیه می‌کند و اهداف ویژه کاهش خطر حوادث و سوانح را به‌همراه اقدامات مربوطه بیان می‌کند. این سند نیز با تأیید ستاد ملی به تصویب شورای عالی رسیده است [۳].

پیش‌نویس این برنامه با بهره‌گیری از نقطه‌نظرات اساتید دانشگاهی و مدیران اجرایی ذی‌ربط مدیریت بحران، توسط پژوهشکده سوانح طبیعی در ۳ فصل به شرح زیر تدوین شده است:

■ فصل ۱: دامنه، مأموریت، رویکردها و اهداف ویژه کاهش خطر حوادث و سوانح،

■ فصل ۲: اقدامات برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح،

■ فصل ۳: سازوکار اجرا و نحوه پایش و ارزیابی اثربخشی.

در این برنامه اقدامات اولویت‌دار مشترک برای تمامی دستگاه‌ها با توجه به نوع مخاطره و برحسب مخاطرات مهم و عمده کشور و نیز با در نظر گرفتن حدود و وظایف کاری هر دستگاه تعیین شده است. برای هریک از اقدامات، ضمن تعیین دستگاه مسئول، همکار و پشتیبان، زمان‌بندی انجام، خروجی مورد انتظار و شاخص ارزیابی آن اقدام نیز مشخص شده است [۷].

همان‌طور که ملاحظه می‌شود برنامه کاهش خطر حوادث و سوانح که قانون مدیریت بحران کشور نیز بر تدوین آن تأکید دارد، در سال ۱۴۰۰



در کشور تهیه و تصویب شده است. در این بحث مجالی برای شرح کامل این برنامه و آسیب‌شناسی آنها وجود ندارد؛ اما در نگاه اول و در یک ارزیابی کلی می‌توان گفت که کیفیت برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح کشور «متوسط» است. در اینکه برنامه مزبور نیازمند بازنگری و بازتنظیم مجدد است، شکی وجود ندارد؛ اما مسئله اصلی، اجرای این برنامه است و براساس شواهد و اطلاعات موجود، چالش‌های اجرای برنامه اندک نیست و حتی در اغلب موارد این برنامه در کشور اجرا نمی‌شود. شایان ذکر است که با توجه به تأکید قانون مدیریت بحران بر تهیه و تنظیم برنامه‌های استانی کاهش خطر حوادث و سوانح، در برخی از استان‌های کشور این برنامه‌ها تاکنون تهیه و تصویب نشده است. در ادامه به ارزیابی و پایش اجرای برنامه کاهش خطر حوادث و سوانح پرداخته خواهد شد.

۴. ارزیابی و پایش اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح

در این گزارش شاخص ارزیابی و پایش اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در برنامه‌های مدیریت بحران مصوب شورای عالی مدیریت بحران کشور» است. نکته مهم این است که چگونگی و نحوه اجرای این برنامه توسط هریک از نهادهای مسئول با تعیین دستگاه همکار، دستگاه پشتیبان، محل اعتبارات و ارائه زمان‌بندی شرح داده شده است. همچنین طبق ماده (۱) تصویب‌نامه هیئت‌وزیران در سال ۱۴۰۰ با عنوان «شاخص‌های عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور»، سازمان مدیریت بحران کشور مکلف است به‌منظور نظارت بر عملکرد مدیریت بحران دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، ظرف ۶ ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه، سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در مدیریت بحران را با رعایت قوانین و مقررات مربوط طراحی و اجرا کند [۵]. شواهد موجود نشان می‌دهد که سامانه مذکور توسط سازمان مدیریت بحران کشور طراحی شده، اما راه‌اندازی و اجرا نشده است؛ بنابراین می‌توان گفت، درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه‌ها در برنامه ملی کاهش خطر جزء از طریق سامانه مذکور به‌درستی قابل سنجش و ارائه نخواهد بود. اما همان‌گونه که در ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور اشاره شده، سازمان مدیریت بحران کشور در بازه‌های زمانی معین موظف به دریافت گزارش از دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بحران کشور است. بر همین مبنا، طی دو مکاتبه رسمی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با این سازمان^۱ درخواست شده که آخرین گزارش‌ها از اقدامات انجام شده دستگاه‌ها در سال ۱۴۰۳ براساس برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح ارائه شود. همچنین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی براساس شاخص موردنظر گزارش در یک مکاتبه رسمی و اداری با دستگاه‌های دارای وظیفه در برنامه ملی کاهش خطر^۲ نسبت به درخواست «گزارشی از آخرین اقدامات انجام شده مندرج در برنامه ملی کاهش خطر» اقدام کرده است. گفتنی است که اکثریت دستگاه‌ها پاسخی در این زمینه ارائه نداده‌اند. دستگاه‌هایی که پاسخ نامه را داده‌اند شامل: وزارت کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، سازمان مدیریت بحران کشور، وزارت نیرو، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، سازمان نقشه‌برداری کشور، سازمان ملی استاندارد ایران، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت دادگستری، وزارت نفت، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت راه و شهرسازی است. اما جدای از پاسخ‌های ارائه شده، محتوا و نوع پاسخ‌ها جای بحث و بررسی دارد. اکثریت پاسخ‌های ارائه شده به‌مثابه «خوداظهاری» است. منظور از خوداظهاری این است که نهادها به‌جای ارائه گزارش عملکرد مبتنی بر شاخص کلیدی تعیین شده، به ارائه اطلاعاتی درباره سایر اقدامات، وظایف و چالش‌های خود در مدیریت بحران پرداخته‌اند که شاید در نگاه اول اطلاعاتی «منطبق» با واقعیت باشد، اما «مرتبط» با درخواست مرکز پژوهش‌های مجلس نیست. بنابراین، براساس اطلاعات ارسال شده نمی‌توان تحلیلی از گزارش عملکرد دستگاه‌ها طبق شاخص اصلی گزارش ارائه داد. درواقع، خوداظهاری بر ارائه شواهد و مستندات قابل راستی‌آزمایی غلبه دارد و

۱. شماره نامه‌های ۱۱۰۶۶۰/۱۱۰۰۰-۸۲ در تاریخ ۱۴۰۴/۰۸/۰۴ و ۱۳۸۱۸-۱۱۰۰۰/۸۲ در تاریخ ۱۴۰۴/۰۹/۳۰.

۲. شماره نامه ۱۵۷۲۵/۱۱۰۰۰-۸۲ در تاریخ ۱۴۰۴/۱۱/۰۸، در این نامه تا تاریخ ۱۴۰۴/۱۱/۲۰ به دستگاه‌ها جهت ارائه پاسخ‌ها فرصت داده شده است.

نوعی عدم یکنواختی در گزارش دهی و تمرکز بر ارائه اطلاعاتی مانند دستورالعمل مصوب، صورت جلسه و ... مشاهده می شود. در جدول زیر فهرست دستگاه‌هایی که نامه‌نگاری شده، دستگاه‌هایی که پاسخ داده‌اند و دستگاه‌هایی که پاسخ نداده‌اند قابل ملاحظه است.

جدول ۲. فهرست دستگاه‌های مسئول در برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح

وضعیت	دستگاه‌ها	نتایج پاسخ‌ها	نتیجه نظارتی
دستگاه‌هایی که نامه‌نگاری شده است.	وزارت راه و شهرسازی - وزارت جهاد کشاورزی - وزارت کشور - وزارت نیرو - سازمان مدیریت بحران کشور - سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - سازمان برنامه و بودجه - وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران - وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی - سازمان صدا و سیما - جمهوری اسلامی ایران - وزارت آموزش و پرورش - سازمان نقشه‌برداری کشور - معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری - سازمان تبلیغات اسلامی - وزارت صنعت، معدن و تجارت - شهرداری‌ها - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی - وزارت نفت - وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - ستاد کل نیروهای مسلح - قوه قضائیه - سازمان انرژی اتمی - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - سازمان ملی استاندارد ایران - وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری - وزارت ورزش و جوانان - سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور - سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت دادگستری - تولیدکنندگان و واردکنندگان خودرو - قوه مقننه	-	-
دستگاه‌هایی که پاسخ داده‌اند.	وزارت کشور، سازمان مدیریت بحران کشور، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - وزارت نیرو - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران - سازمان نقشه‌برداری کشور - سازمان ملی استاندارد ایران - سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت دادگستری - وزارت نفت - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - وزارت راه و شهرسازی	-	-
دستگاه‌هایی که در برخی اقدامات پاسخ مرتبط داده‌اند.	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور - وزارت نیرو - بنیاد مسکن انقلاب اسلامی - جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران - سازمان نقشه‌برداری کشور - سازمان ملی استاندارد ایران - وزارت نفت - وزارت علوم، تحقیقات و فناوری - وزارت راه و شهرسازی	تعداد محدودی از پاسخ‌ها با درصد و سایر به صورت توصیفی و بدون مستندات و امکان محاسبه درصد اجرا ارائه شده است.	در تعداد بسیار اندکی از اقدامات شفافیت عملکرد وجود دارد.
دستگاه‌هایی که پاسخ مرتبط نداده‌اند.	سازمان مدیریت بحران کشور - سازمان حفاظت محیط زیست - وزارت دادگستری - وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	عدم امکان محاسبه درصد اجرا	عدم شفافیت عملکرد و عدم ایفای تکلیف ماده (۲۴)
دستگاه‌هایی که پاسخ نداده‌اند.	وزارت جهاد کشاورزی - سازمان برنامه و بودجه - وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح - وزارت تعاون، کار و امور اجتماعی - سازمان صدا و سیما - جمهوری اسلامی ایران - وزارت آموزش و پرورش - معاونت علمی و فناوری ریاست جمهوری - سازمان تبلیغات اسلامی - وزارت صنعت، معدن و تجارت - وزارت میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی - وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات - ستاد کل نیروهای مسلح - قوه قضائیه - سازمان انرژی اتمی - وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی - وزارت امور اقتصادی و دارایی - معاونت امور زنان و خانواده ریاست جمهوری - وزارت ورزش و جوانان - سازمان آموزش فنی و حرفه‌ای کشور - تولیدکنندگان و واردکنندگان خودرو	-	-

مأخذ: نگارنده.

در جدول بالا به دستگاه‌هایی اشاره شد که در برخی اقدامات پاسخ مرتبط داده‌اند که تعداد بسیار محدودی از این پاسخ‌ها با درصد و همراه با مستندات و سایر به صورت توصیفی و بدون مستندات یا امکان محاسبه درصد اجرا ارائه شده است، در جدول زیر به شرح جزئیات پاسخ دستگاه‌های مورد نظر پرداخته می شود تا یک راستی آزمایی نهایی از این دستگاه‌ها صورت پذیرد.

جدول ۳. فهرست دستگاه‌هایی که در برخی اقدامات پاسخ مرتبط داده‌اند

ردیف	دستگاه‌ها	اقدامات دستگاه‌ها در برنامه ملی کاهش خطر	پاسخ ارائه شده	توضیحات
۱	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	تهیه پیشنهاد‌های قانونی و بخشنامه‌های لازم برای اجباری ساختن: ۱. بهسازی ساختمان‌های مهم دولتی و عمومی در برابر آتش ۲. استقرار مدیریت ایمنی ساختمان در برابر آتش	این موضوع در چندین ابلاغیه و مصوبه به شرح ذیل پیش‌بینی شده است: ۱. ابلاغیه ضوابط ملاک عمل مدیریت حوادث و سوانح شهری به شماره ۲۹۲۵۶ مورخ ۱۴۰۴/۵/۲۸ ۲. ابلاغیه برنامه پیش‌ایمنی ساختمان‌ها در شهرهای کشور به شماره ۵۴۲۶ مورخ ۱۴۰۴/۲/۱۳ و ۱۶۸۱۸ مورخ ۱۴۰۴/۴/۱۶	تمامی اقدامات برنامه‌ای سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ارائه نشده است و تنها به یک اقدام اشاره شده که مستندات آن وجود دارد.
۲	وزارت نیرو	مطالعه و اجرای طرح‌های لایروبی رودخانه‌ها و مسیل‌های دارای اولویت در خارج از شهرها	در سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، به ترتیب ۱۸۶۶، ۱۶۷۱، ۸۷۲ و ۱۱۷۶ کیلومتر لایروبی انجام شده است.	مستنداتی درباره اجرای این عملیات ارائه نشده است. همچنین این اقدامات شامل تمامی اقدامات برنامه‌ای وزارت نیرو نیست.
		تکمیل مطالعات و تهیه و پیاده‌سازی (روپرگذاری) نقشه‌های حد بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌های دارای اولویت	انجام مطالعات تعیین حد بستر و حریم رودخانه‌ها به میزان ۸۱۳۸۰ کیلومتر تا پایان سال ۱۴۰۱ و اجرای عملیات نشانه‌گذاری حد بستر رودخانه‌ها به میزان ۱۲۲۶۹ کیلومتر تا پایان سال ۱۴۰۱	
		مطالعه، اجرا و نگهداری طرح‌های پخش سیلاب و تغذیه مصنوعی با اولویت حوضه‌های مشرف به دشت‌های ممنوعه	– اجرای پروژه‌های تغذیه مصنوعی در استان‌های قزوین، البرز، کرمان، مرکزی، هرمزگان، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، خراسان شمالی و یزد در مجموع با حجم ذخیره اسمی ۸۴ میلیون مترمکعب تا پایان سال ۱۴۰۱ – اجرای پروژه‌های تغذیه مصنوعی در استان‌های قزوین، البرز، کرمان، مرکزی، هرمزگان، کهگیلویه و بویراحمد و یزد در مجموع با حجم ذخیره اسمی ۳۴٫۴ میلیون مترمکعب در سال ۱۴۰۱	
		یکپارچه‌سازی و به‌روزرسانی بانک اطلاعات و آمار ایستگاه‌های باران‌سنجی کشور	سنجش وضعیت بارش کشور با استفاده از ۱۲۰۰ ایستگاه باران‌سنجی تحت نظارت وزارت نیرو که بخشی از آنها برخط می‌باشند و در مراکز استان قابل بهره‌برداری هستند.	
		مطالعه و اجرای طرح‌های ساماندهی رودخانه‌های خارج از مراکز جمعیتی (کناره‌بندی و تثبیت سواحل رودخانه‌های دارای اولویت)	مجموعه اقداماتی که با هدف بهسازی، اصلاح و تثبیت مسیر رودخانه‌ها، مهار و کنترل سیلاب، هدایت و انحراف جریان، کنترل فرسایش و رسوب‌گذاری در رودخانه صورت می‌گیرد. در سال‌های ۱۳۹۸، ۱۳۹۹، ۱۴۰۰ و ۱۴۰۱، به ترتیب ۱۲۰، ۱۲۲٫۱، ۱۳۴٫۴ و ۱۰۹٫۳ کیلومتر ساماندهی رودخانه‌ها انجام شده است.	
		آزادسازی تصرفات مزاحم در بستر و حریم رودخانه‌ها و مسیل‌های دارای اولویت	۲۵۶۳ هکتار	
		تحويل حجمی آب و توقف برداشت‌های غیرمجاز	تجهیز ۳۱۸۵ نقطه به ابزار اندازه‌گیری تا پایان سال ۱۴۰۱	
		تهیه و انتشار نقشه‌های پهنه‌بندی سیلاب	تا پایان سال ۱۴۰۱ به میزان ۱۰۰۰۰ کیلومتر انجام شده است.	
		اتخاذ سازوکار حمایتی جهت تأمین منابع لازم به منظور خرید و نصب کنتور آب و چاه‌های مجاز	تجهیز ۱۲۰۱۵۸ حلقه از چاه‌های مجاز به کنتور هوشمند تا پایان سال ۱۴۰۱	
		پرو مسلوب‌المنفعه کردن چاه‌های غیرمجاز	انسداد ۱۱۵۷۵۹ حلقه چاه‌های غیرمجاز تا پایان سال ۱۴۰۱	
		نصب کنتورهای هوشمند چاه‌های آب با اولویت مناطق با نرخ فرونشست بالا و کنترل بهره‌برداری چاه‌ها در حد مجاز	برنامه‌ریزی به منظور نصب ۹۰۰۰ کنتور در دشت‌های با فرونشست بحرانی و ۴۰۰۰۰ کنتور در دشت‌های با فرونشست شدید در طول برنامه هفتم توسعه	

ردیف	دستگاهها	اقدامات دستگاهها در برنامه ملی کاهش خطر	پاسخ ارائه شده	توضیحات
		تغذیه مصنوعی سفره‌های آب زیرزمینی با روان‌آب‌های غیر مورد نیاز و بازچرخانی آب در محدوده‌های فرونشست زمین	اجرای پروژه‌های تغذیه مصنوعی در استان‌های قزوین، البرز، کرمان، مرکزی، هرمزگان، کهگیلویه و بویراحمد، چهارمحال و بختیاری، خراسان جنوبی، خراسان شمالی و یزد در مجموع با حجم ذخیره اسمی ۸۴ میلیون مترمکعب تا پایان سال ۱۴۰۱ - اجرای پروژه‌های تغذیه مصنوعی در استان‌های قزوین، البرز، کرمان، مرکزی، هرمزگان، کهگیلویه و بویراحمد و یزد در مجموع با حجم ذخیره اسمی ۳۴/۴ میلیون مترمکعب در سال ۱۴۰۱	
۳	بنیاد مسکن انقلاب اسلامی	بازنگری و اصلاح طرح هادی روستایی دارای اولویت	از تاریخ ابلاغ (۱۴۰۰/۸/۲۴) برنامه ملی کاهش خطر تاکنون، طرح هادی ۱۱۲۷۳ روستا بازنگری و اصلاح شده است که این موضوع ۲۶/۷ درصد از کل روستاهای دارای طرح هادی مصوب را شامل می‌شود.	مستنداتی درباره اجرای این عملیات ارائه نشده است. همچنین این اقدامات شامل تمامی اقدامات برنامه‌ای بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیست.
		مدیریت کیفیت نوسازی و بهسازی مسکن روستایی	با توجه به ابلاغ تسهیلات احداث سالانه ۲۰۰ هزار واحد مسکونی روستایی، برنامه کاهش ۱۰ درصد واحدهای روستایی فاقد اسکلت و با درصد تحقق ۸۴ درصد در حال انجام است.	
		توسعه نظام فنی روستایی	با اقدامات انجام گرفته، سازماندهی دفاتر خدمات مهندسی طراحی به تعداد ۱۷۳۶ دفتر و آموزش و پیگیری درج صلاحیت نظارت روستایی با همکاری نظام مهندسی و ادارات کل راه و شهرسازی استان‌ها برای تعداد ۱۶۵۳۸ ناظر فنی انجام گرفته است. با رشد میانگین ۷ درصد براساس نیاز هر منطقه	
		طراحی الگوهای مناسب اسکان موقت با پهنه‌های اقلیمی کشور	با فراخوان ملی انجام شده، طرح‌های اسکان موقت شناسایی و براساس شاخص‌های تهیه شده مورد ارزیابی داوران مربوطه قرار گرفت و برنامه‌ریزی ارائه ۱۰ نمونه اسکان موقت منتخب انجام و تعداد ۴ نمونه توسط شرکت‌ها و ۲ نمونه طراحی شده توسط بنیاد اجرا شده است.	
		تهیه نقشه ریز پهنه‌بندی خطر زمین لغزش در محدوده سکونتگاه‌های روستایی در خطر زمین لغزش	نقشه ریز پهنه‌بندی خطر زمین لغزش در محدوده سکونتگاه‌های روستایی در قالب شرح خدمات طرح‌های هادی و کسب استعلام از دستگاه‌های ذی‌ربط در فرایند تهیه طرح‌های هادی به صورت مستمر تهیه می‌گردد؛ همچنین براساس مطالعات روستاهای در معرض خطر حوادث نیز تعداد ۱۱۴۶ روستای دارای حرکت دامنه‌ای شناسایی شده است که شامل ۳ درصد روستاهای دارای طرح‌های مصوب هستند.	
		نقشه‌های پهنه‌بندی خطر بزرگ مقیاس برای برنامه‌ریزی کاربری زمین در سطح روستا	۸۳۱۳ روستا به عنوان روستاهای در معرض خطر حوادث کشور شناسایی و نقشه پهنه‌بندی خطر بزرگ مقیاس نیز برای این روستاها تهیه شده که شامل ۲۰ درصد روستاهای دارای طرح هادی مصوب می‌شود و به دلیل محدودیت اعتبارات، تاکنون صرفاً در ۲۸۰ روستا پروژه‌های ایمن‌سازی آغاز و انجام شده است.	
۴	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	آموزش، ترویج عمومی و اطلاع‌رسانی همگانی در انواع حوادث	شرح تعداد و انواع برنامه‌های آموزشی برگزار شده و ارائه درصد پیشرفت	مستنداتی در رابطه با اقدامات انجام شده ارائه شده است، اما همه اقدامات و وظایف را شامل نمی‌شود.

ردیف	دستگاه‌ها	اقدامات دستگاه‌ها در برنامه ملی کاهش خطر	پاسخ ارائه شده	توضیحات
۵	سازمان نقشه‌برداری کشور	عکس‌برداری هوایی قبل از بحران در مناطق با خطر بالا	تصویربرداری با اندازه پیکسل ۱۰ سانتی‌متر به مساحت ۹۲۴۰ هکتار	مستنداتی درباره اجرای این عملیات ارائه شده است. امکان محاسبه درصد اجرا وجود دارد.
		ایجاد سامانه تولید و به‌روز نگه‌داری نقشه‌های پوششی و پایه سه‌بعدی	راه‌اندازی زیرساخت داده‌های مکانی (SDI) و سامانه رسا	
		تهیه بانک اطلاعات تغییرات مختصات نقاط و تغییر شکل‌های زمین	ایجاد شبکه ایستگاه‌های دائمی ژئودینامیک و GNSS	
		تهیه بانک اطلاعات تصاویر ماهواره‌ای مرتبط با ارزیابی جابه‌جایی‌های گسل‌ها و تغییر شکل سطح زمین	ایجاد بانک تغییر مختصات ایستگاه‌های ژئودینامیک به منظور پایش حرکات پوسته زمین	
		توسعه و تلفیق شبکه موقعیت‌یابی یکپارچه مالکیت‌ها (طرح شمیم) و استفاده چندمنظوره از مقادیر آن در پایش جنبائی گسل‌ها	هم‌افزایی دو سامانه هدی و شمیم و توسعه شبکه‌های استانی از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی استان‌ها	
		اندازه‌گیری نرخ فرونشست زمین در دشت‌ها و نواحی بحرانی و بررسی کارایی تمهیدات به‌کار گرفته شده مقابله‌ای و ارائه گزارش‌های دوره‌ای به سازمان	راه‌اندازی پایگاه داده و نقشه جامع فرونشست زمین در ایران و اندازه‌گیری نرخ فرونشست	
		طراحی سامانه خودکار تهیه نقشه اراضی	تهیه نقشه پراکنش اراضی زراعی و باغی با استفاده از تکنیک سنجش‌ازدور و بهره‌گیری از تصاویر ماهواره‌ای	
۶	سازمان ملی استاندارد ایران	تهیه استانداردهای مرتبط با مقاومت در برابر زلزله و اجزای الحاقی به ساختمان	۱۷۰۰ استاندارد ملی در حوزه مهندسی ساختمان و مصالح و فرآورده‌های ساختمانی (قابل دسترسی از طریق وب‌گاه سازمان به نشانی standard.inso.gov.ir) تاکنون تدوین شده که ۱۴۱ استاندارد ملی آن طی سال ۱۴۰۰ لغایت ۲۶ بهمن سال ۱۴۰۴ تدوین و تجدیدنظر شده است.	امکان محاسبه درصد اجرا وجود دارد و مستندات نیز ارائه شده است.
		توسعه استانداردهای ایمنی وسایل نقلیه حمل‌ونقل عمومی	۲۵ استاندارد ملی در ارتباط با این حوزه (قابل دسترسی از طریق وب‌گاه سازمان به نشانی standard.inso.gov.ir) تدوین شده است.	
۷	وزارت نفت	اقدامات برنامه ملی کاهش خطر	-	اقدامات انجام شده به‌صورت توصیفی شرح داده شده و مستندات ارائه نشده است.
۸	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	برخی از اقدامات برنامه ملی کاهش خطر	-	اقدامات انجام شده به‌صورت توصیفی شرح داده شده و مستندات ارائه نشده است.
۹	وزارت راه و شهرسازی	اقدامات برنامه ملی کاهش خطر	-	اقدامات انجام شده به‌صورت توصیفی شرح داده شده و مستندات ارائه نشده است.

مأخذ: گزارش عملکرد دستگاه‌ها.

همان طور که در جدول بالا ملاحظه می شود، پاسخ اکثریت دستگاه ها با مستندات عملکرد از جمله گزارش های تفصیلی، مستندات فنی و اسناد تأیید کننده اجرای عملیات، همراه نیست؛ بنابراین میزان تحقق اکثریت اقدامات برنامه ملی کاهش خطر برای مرکز پژوهش های مجلس قابل احراز و اثبات نیست. همچنین دستگاه ها در ارائه پاسخ، به شاخص مصوب در این زمینه توجهی نکرده اند. اما آنچه که از نحوه پیاده سازی شاخص مورد نظر گزارش انتظار می رود این است که هر دستگاه باید طبق برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح که در آن دارای وظیفه ای مشخص است، نسبت درصد اقدامات اجرا شده را به کل اقدامات مصوب در برنامه، گزارش نماید. این شاخص به شکل زیر قابل سنجش است:

صورت کسر: تعداد یا وزن اقدامات مشخص شده در برنامه کاهش خطر حوادث و سوانح که دستگاه مورد نظر اجرا کرده است.



۱۰۰

درصد اجرا

مخرج کسر: تعداد یا وزن کل اقدامات تعیین شده برای آن دستگاه در برنامه کاهش خطر حوادث و سوانح

به بیانی دیگر، مراحل عملیاتی محاسبه درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در برنامه ملی کاهش خطر به شرح زیر است:

■ شناسایی اقدامات مصوب نهادهای مسئول براساس برنامه مذکور،

■ پایش اجرای اقدامات،

■ گزارش عملکرد دستگاه ها،

■ مستندسازی اقدامات انجام شده،

■ ورود اطلاعات در سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی،

■ وزن دهی اقدامات براساس اهمیت و اولویت اجرای آنها،

■ محاسبه درصد اجرای اقدامات در برنامه،

■ تهیه گزارش نهایی.

لازم به ذکر است که این درصدها می توانند برای این برنامه به صورت جدول، نمودار و رتبه بندی دستگاه ها گزارش شود که این خود یک ابزار قدرتمند نظارتی برای ارائه به مجلس شورای اسلامی است. اقدام فقط در صورتی «اجرا شده» محسوب می شود که مستندات قابل راستی آزمایی داشته باشد و اقدام بدون خروجی قابل سنجش، به معنای «عدم اجرا» است. همچنین در پاسخ به اظهارات برخی از دستگاه ها درباره کمبود یا نبود منابع مالی جهت اجرای اقدامات برنامه های مدیریت بحران به ویژه برنامه ملی کاهش خطر، ضمن پذیرش ایرادات و نقص های شیوه های تأمین مالی در نظام مدیریت بحران کشور (به ویژه در حوزه پیشگیری) و عدم اهتمام کافی سازمان برنامه و بودجه کشور در این زمینه، باید گفت که دستگاه های مشمول ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ موظف هستند در اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، با در نظر گرفتن ماده (۱۶) قانون مدیریت بحران کشور و تبصره های «۱ و ۲» آن و علاوه بر آن، برخی از دستگاه ها با در نظر گرفتن ماده (۱۹) و تبصره آن، سازوکار تأمین منابع مالی اقدامات کاهش خطر را دنبال کنند. همچنین این دستگاه ها باید به منظور تأمین به موقع منابع مالی در سازوکار فصل اعتبارات «مدیریت بحران کشور» ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی، اقدامات کاهش خطر خود را مطابق با برنامه ملی کاهش خطر و به ویژه موارد مذکور در فصل ۳ این برنامه در موعد مقرر به سازمان مدیریت بحران تسلیم کنند و سازمان مدیریت بحران کشور پس از ارزیابی و مطابقت اقدامات با برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح و با تجمیع کلیه برنامه های اقدام دستگاه های مشمول قانون، موارد تأیید شده را جهت تأمین منابع مالی به سازمان برنامه و بودجه ارسال کند.

بنابراین، با وجود شرح سازوکار قانونی تأمین مالی اجرای برنامه ها و اقدامات در قانون مدیریت بحران کشور و نیز در برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، موانع و چالش های موجود در این زمینه در یک هندسه سه بعدی قابل بررسی است؛ سازمان مدیریت بحران کشور تمایلی به پیگیری اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح نشان نمی دهد و البته در تأمین مالی برنامه کاهش خطر با موانعی مواجه است، زیرا سازمان برنامه و بودجه کشور به موضوع پیشگیری از بحران اهمیت کافی نمی دهد و بنابراین در تخصیص بودجه، چالش هایی را ایجاد می کند و دستگاه ها نیز در این زمینه اهمیت اقدامات کاهش خطر را جدی نمی گیرند و به دلیل کمبود یا نبود منابع مالی پیگیر اجرای اقدامات برنامه ها نیستند.



۵. نتیجه گیری



برنامه کاهش خطر حوادث و سوانح در مدیریت بحران کشور یک سند مهم قانونی و اجرایی است که قانون مدیریت بحران کشور مصوب (۱۳۹۸) نیز بر تهیه و اجرای آن اشاره و تأکید کرده است. این سند توسط شورای عالی مدیریت بحران کشور تأیید و تصویب شده و از این منظر اهمیت اجرای آن‌ها بیش از پیش افزایش می‌یابد. همچنین با توجه به ارزش پارادایم پیشگیری و کاهش خطر در مدیریت بحران‌ها و سوانح، جایگاه این برنامه در ایجاد مدیریت یکپارچه و مطلوب بحران در کشور انکارناپذیر است و با وجود اینکه سطح کیفیت تدوین این برنامه در کشور «متوسط» است، سازوکار حقوقی اجرای آن‌ها تقریباً «قابل پذیرش» است. با این وجود هرچقدر ابزارهای نظارتی در این زمینه باکیفیت‌تر، هوشمندتر و دقیق‌تر طراحی شوند، نتایج اجرای تکالیف قانونی نیز مورد قبول خواهد بود. طبق مطالب پیش گفته، براساس ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور، مصوبات شورای عالی مدیریت بحران کشور درباره برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح و تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران کشور موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور، یکی از شاخص‌های اصلی ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در هریک از برنامه‌های ملی مصوب شورای عالی مدیریت بحران کشور» است. مطابق این شاخص، پیگیری اجرای اقدامات کاهش خطر حوادث و سوانح توسط نهادهای مدیریت بحران کشور حاکی از این است که:

■ اکثریت دستگاه‌های مسئول و متولی مدیریت بحران در کشور، وظایف و اقدامات خود را طبق برنامه‌های مدیریت بحران کشور اجرا نمی‌کنند و جدیتی در اجرای آن نیز ندارند. یکی از عمده دلایل اجرایی نشدن این برنامه‌ها، نبود یا کمبود اعتبارات مالی و بی‌توجهی سازمان مدیریت بحران، سازمان برنامه و بودجه و نیز دستگاه‌های متولی به اهمیت کاهش خطر در مدیریت بحران و برنامه‌ها و اقدامات مرتبط با آن و همچنین ناهماهنگی دستگاه‌ها در اجرای آن‌هاست.

■ «عدم پاسخ‌گویی» و نیز «خوداظهاری» دستگاه‌های مسئول یکی از مصادیق و پیامدهای عدم شفافیت عملکرد دستگاه‌هاست. طبق اطلاعات به دست آمده امکان محاسبه دقیق درصد اجرای اقدامات برنامه‌ای توسط دستگاه‌ها وجود ندارد؛ سنجش گزارش عملکرد براساس شاخص «درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه‌ها» زمانی معتبر است که بتوان مبتنی بر داده‌های گزارش و با پیاده‌سازی فرمول آن، درصد اجرا را به صورت کمی محاسبه کرد.

■ عدم راه‌اندازی سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی مدیریت بحران توسط سازمان مدیریت بحران کشور خود نشانه‌ای از ضعف در اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور و ماده (۱) تصویب‌نامه «شاخص‌های عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور» است. درواقع سازمان مدیریت بحران کشور نیز در اجرای تکلیف قانونی خود مقرر در ماده (۲۴) قانون مذکور ضعف جدی دارد و از سال ۱۳۹۸ که قانون مدیریت بحران کشور تصویب شده، نتوانسته است سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی عملکرد و اقدامات دستگاه‌ها را راه‌اندازی کند.

■ اطلاعات فوق حاکی از این است که علاوه بر عدم جدیت دستگاه‌ها در اجرای وظایف برنامه‌ای خود در کاهش خطر در مدیریت بحران کشور، سازمان مدیریت بحران نیز نقش نظارتی ضعیفی نسبت به نهادها و دستگاه‌های مسئول در مدیریت بحران دارد که این ضعف ناشی از این است که اولاً، نقش نظارتی سازمان مدیریت بحران کشور در ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران و تصویب‌نامه ناشی از آن، بر رویکرد صرفاً «دریافت گزارش عملکرد» تکیه دارد، درحالی‌که با توجه به ماهیت و وظایف این سازمان و اهمیت دوچندان پیشگیری و مدیریت بحران‌ها و سوانح در کشور، دامنه شمول و ابزارهای نظارتی سازمان مدیریت بحران باید گسترش یافته و تقویت شود. دوماً، سازمان مدیریت بحران کشور نسبت به نقش نظارتی فعلی خود توجه کمتری دارد و در تمهید و پیاده‌سازی سازوکارهای نظارت و ارزیابی کوتاهی داشته است. درحالی‌که یکی از وظایف اصلی سازمان و از دلایل مهم تشکیل آن، نظارت، ارزیابی، کنترل و هدایت دستگاه‌ها در زمینه مدیریت بحران است.

به‌طور کلی «با وجود تصریح ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ و الزام نهادها به پایش و گزارش‌دهی عملکرد، داده‌های

مورد نیاز جهت محاسبه درصد اجرای هریک از اقدامات دستگاهها در برنامه ملی کاهش خطر وجود ندارد و از طرفی سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی عملکرد دستگاهها به منظور نظارت بر عملکرد مدیریت بحران دستگاههای موضوع ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور، راه اندازی نشده است. بدین ترتیب امکان ارزیابی عملکرد اکثریت نهادهای مدیریت بحران در موضوع برنامه کاهش خطر براساس شاخص مزبور فراهم نشده که این امر مصداق عدم اجرای تکلیف قانونی، عدم اجرای برنامه مزبور و نشانه ضعف ساختاری در نظام مستندسازی، گزارش دهی و پایش عملکرد مدیریت بحران کشور است». در همین راستا پیشنهادهای این گزارش شامل موارد زیر است:

- تکمیل و ایجاد بی درنگ سامانه الکترونیکی پایش و ارزیابی عملکرد توسط سازمان مدیریت بحران کشور،
 - الزام سازمان مدیریت بحران به ممیزی و ارزیابی هریک از بحرانهای رخ داده براساس شاخص درصد اجرایی شدن اقدامات دستگاه در برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سایر برنامههای مدیریت بحران،
 - تعیین مسئول پیگیری و گزارش دهی (مدیریت بحران) در هریک از نهادهای مسئول مقرر در ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور برای تضمین گزارش دهی به موقع،
 - تعریف و تدوین یکی از شاخصهای ارزیابی عملکرد مدیران و کارشناسان بحران هر دستگاه براساس چگونگی اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور به دلیل اهمیت موضوع بحران،
 - تعیین و تخصیص اعتبار و ردیف بودجه مدیریت بحران به هر دستگاه براساس چگونگی اجرای تکالیف ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور،
 - اصلاحات قانونی و اجرایی در سازوکارهای تأمین مالی در مدیریت بحران کشور در راستای رفع چالشهای موجود و ایجاد جدیت بیشتر در اجرای برنامهها و به ویژه برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح،
 - تقویت و گسترش دامنه نقش و ابزارهای نظارتی سازمان مدیریت بحران در سطوح ملی و محلی با تعیین اقداماتی مانند بازرسی و بازدید میدانی که این مهم نیازمند افزایش اختیارات و صلاحیتهای سازمان است.
- نکته نهایی اینکه، ارزیابی حاضر بیش از آنکه نشان دهنده میزان تحقق برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح باشد، بیانگر وضعیت نظام پایش و گزارش دهی اجرای اقدامات برنامه ای مدیریت بحران کشور است که این امر نیازمند بازنگری اساسی است؛ زیرا بخش مهم و اثرگذار مدیریت مطلوب و کارآمد بحران و سوانح، «نظارت و کنترل» است. بنابراین، کمیسیونهای برنامه و بودجه و محاسبات و امور داخلی کشور و شوراهای مجلس شورای اسلامی باید در پیگیری چگونگی اجرای ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور و تبصره ذیل آن جدیت بیشتری داشته باشند.



منابع و مأخذ



- [۱] دهقان، ف، «نظارت درون‌سازمانی قوه مجریه در ایران»، تخت جمشید شیراز، ۱۴۰۰.
- [۲] پاک گوهر، م. و سرمست، م، «نحوه اعمال نظارت بر عملکردهای قوه مجریه در ایران»، پژوهش‌های بنیادین در حقوق، جلد ۱، ۱۴۰۲.
- [۳] «قانون مدیریت بحران کشور»، مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۸.
- [Online]. Available: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1262578>.
- [۴] ف، دستواره. اصول راهنمای مدیریت بحران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۳۴۱، ۱۴۰۳.
- [۵] «شاخص‌های عملکرد نظام پایش و ارزیابی مدیریت بحران موضوع ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور»، هیئت‌وزیران، ۱۴۰۰.
- [Online]. Available: <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=11091767894376761968>.
- [6] “Crisis Management: Planning, Action, and Avoiding Common Pitfalls”, 2025. [Online]. Available: <https://www.norquest.ca/about-us/news-and-events/stories/crisis-management-planning-action-and-avoiding-common-pitfalls/>.
- [۷] «برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح»، پژوهشکده سوانح طبیعی، ۱۴۰۰.
- [Online]. Available: <https://ndri.ac.ir/uploads/NDML-Docs/Disaster-Risk-Reduction-National-Plan.pdf>.

عنوان: ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت بحران در اجرای برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21772>

Permanent Link:

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

نتایج ارزیابی عملکرد نهادهای مدیریت بحران در اجرای برنامه ملی کاهش خطر نشان می‌دهد که نظام ارزیابی اجرای اقدامات مدیریت بحران نیازمند بازنگری است؛ از این رو باید ابزارهای نظارتی سازمان مدیریت بحران با تعیین اقداماتی مانند «بازرسی و کنترل میدانی» تقویت شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc.majles.ir