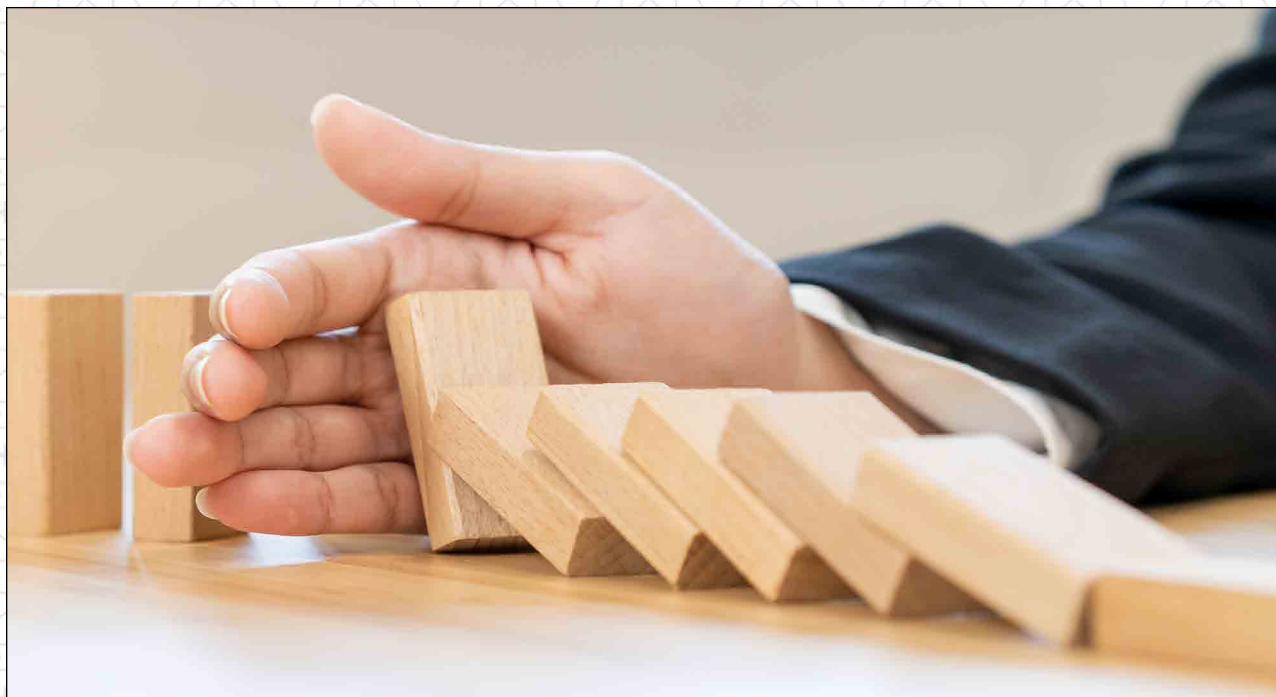
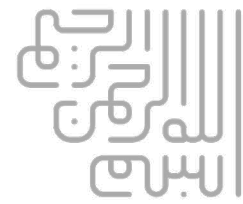


اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران»



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۶/۱۴
Publish Date : 2026/09/05



عنوان: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران»
تهیه و تدوین (Author): محمد عبدالحسین زاده
واژه‌های کلیدی: بحران، مدیریت بحران، وزارت بحران، ساختار و تشکیلات
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21824>

Permanent Link: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21824>

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

شماره مسلسل: ۲۱۸۲۴
کد موضوعی: ۲۹۰
دوره دوازدهم - سال سوم
ثبت: ۳۶۳

عنوان: اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران»

نوع گزارش: طرح/لایحه □، نظارتی ■، راهبردی □، پیش نویس قانونی □

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

اظهار نظر کنندگان: فرشته دستواره (گروه سیاست داخلی دفتر مطالعات سیاسی)، محمد صالحی (گروه حقوق اداری و نهادهای اساسی دفتر مطالعات حقوقی)، مهسا پایاب (کارشناس گروه زمین، مسکن و ساختمان دفتر مطالعات زیربنایی)، فاطمه تیمورا (گروه اقتصاد دفتر مطالعات بخش عمومی)، محمدباقر امتی (پژوهشگر ارشد گروه سیاست های حمایتی، امدادی و محرومیت زدایی دفتر مطالعات اجتماعی)

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی پور

همکار: نسترن پیرکفاش فومنی

گرافیک و صفحه آرایی: ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی: زهره عطاردی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۱۱/۱۰



فهرست مطالب

۵	چکیده.....
۶	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۸	۲. پیشینه.....
۸	۱-۲. سوابق مطالعاتی
۱۰	۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....
۱۲	۳. معرفی جزئیات طرح پیشنهادی.....
۱۳	۴. تحلیل و بررسی کارشناسی طرح.....
۱۴	۵. جمع بندی و پیشنهاد سیاستی
۱۵	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۹	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی مرتبط با ساختار و تشکیلات حوزه مدیریت بحران
۱۱	جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی ساختار و تشکیلات مدیریت بحران.....



اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران»

چکیده



ارتقای کارآمدی نظام مدیریت بحران کشور، با توجه به افزایش مخاطرات طبیعی، انسان ساخت و تهدیدهای نوظهور، مستلزم بازنگری مستمر در سازوکارهای حکمرانی، فرماندهی و هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول است. اگرچه طی سال‌های اخیر اقدامات مهمی از جمله «سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» و تصویب «قانون مدیریت بحران کشور» انجام شده است، اما تجربه بحران‌های مختلف نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از چالش‌های موجود، بیش از آنکه ناشی از فقدان یک ساختار سازمانی جدید باشد، ریشه در ضعف هماهنگی بین‌بخشی، محدودیت اختیارات فرماندهی، پراکندگی مسئولیت‌ها و کاستی‌های فرایندی و اجرایی دارد. طرح «تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران» به شماره ثبت ۳۶۳ در مجلس دوازدهم با هدف ایجاد مدیریت یکپارچه در حوزه پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی، از طریق ادغام برخی دستگاه‌های اجرایی مرتبط از جمله سازمان‌های مدیریت بحران، اورژانس کشور، امداد و نجات و راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای و تأسیس یک وزارتخانه مستقل، در مجلس شورای اسلامی مطرح شده است. تشکیل وزارتخانه جدید، بدون آسیب‌شناسی دقیق ساختار موجود، ارزیابی عملکرد قانون مدیریت بحران مصوب ۱۳۹۸ و ارائه شواهد کافی درباره این الگو، لزوماً به تحقق مدیریت واحد و افزایش کارآمدی نظام مدیریت بحران منجر نخواهد شد. بر این اساس، پیشنهاد اصلی گزارش ارتقای جایگاه سازمان مدیریت بحران کشور به سطح معاونت رئیس‌جمهور است که این مهم باید همراه با اصلاح فصل دوم «قانون مدیریت بحران کشور» انجام شود.

خلاصه مدیریتی

■ مسئله اصلی

نظام مدیریت بحران کشور در سال‌های اخیر با افزایش فراوانی و پیچیدگی مخاطرات طبیعی، انسان‌ساخت و امنیتی، بیش از گذشته نیازمند تقویت سازوکارهای حکمرانی، هماهنگی بین‌بخشی و فرماندهی واحد شده است. در همین راستا، «طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران» با هدف ایجاد مدیریت یکپارچه از طریق ادغام برخی دستگاه‌های اجرایی از جمله سازمان‌های مدیریت بحران، امداد و نجات، اورژانس کشور و راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای ارائه شده است. ایده اصلی طرح، تمرکز ظرفیت‌ها و اختیارات در قالب یک وزارتخانه مستقل و ایجاد فرماندهی منسجم در حوزه پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی است. با این حال، بررسی کارشناسی نشان می‌دهد که مسئله اصلی مدیریت بحران کشور، بیش از آنکه ناشی از فقدان یک وزارتخانه مستقل باشد، به ضعف حکمرانی، محدودیت اقتدار فرماندهی، هماهنگی ناکافی میان دستگاه‌ها و اجرای ناقص قوانین موجود بازمی‌گردد. از این منظر، تغییر ساختار سازمانی، بدون آسیب‌شناسی دقیق نظام موجود، ارزیابی عملکرد قانون مدیریت بحران و ارائه شواهد کافی درباره برتری الگوی پیشنهادی، به‌تنهایی تضمین‌کننده ارتقای کارآمدی نظام مدیریت بحران نخواهد بود.

■ نقاط قوت و ضعف طرح

طرح حاضر از چند منظر دارای ظرفیت‌های قابل توجهی است. مهم‌ترین نقطه قوت آن، توجه به ضرورت ارتقای جایگاه مدیریت بحران در ساختار حکمرانی کشور و تلاش برای ایجاد مدیریت متمرکز و هماهنگ در مواجهه با بحران‌هاست. همچنین تأکید بر رویکرد «پیشگیری» در کنار مدیریت بحران، توجه به توسعه آموزش‌های تخصصی و تلاش برای جمع‌آوری ظرفیت‌های اجرایی مرتبط، از دیگر ویژگی‌های مثبت این طرح محسوب می‌شود و نشان می‌دهد طراحان در پی ارتقای جایگاه این حوزه در نظام اداری کشور هستند.

با وجود این، بررسی‌های کارشناسی حاکی از آن است که طرح با چالش‌های اساسی در ابعاد سیاستی، ساختاری، حقوقی و اجرایی مواجه است. نخست آنکه رویکرد قالب طرح، ساختارمحور است و میان ایجاد وزارتخانه و بهبود عملکرد نظام مدیریت بحران، رابطه علی مستند و مبتنی بر شواهد ارائه نشده است. همچنین آسیب‌شناسی جامعی از وضعیت موجود، ارزیابی عملکرد قانون مدیریت بحران مصوب ۱۳۹۸ و بررسی گزینه‌های جایگزین در تدوین طرح به‌خصوص مقدمه توجیهی آن مشاهده نمی‌شود. از منظر ساختاری نیز، مدیریت بحران ماهیتی فرابخشی دارد و بخش عمده مأموریت‌های آن بر هماهنگی، سیاستگذاری و فرماندهی میان دستگاه‌های متعدد استوار است. درچنین شرایطی، تبدیل نهاد هماهنگ‌کننده به یک وزارتخانه اجرایی، می‌تواند اقتدار تنظیم‌گری و نقش فرابخشی آن را تضعیف کرده و بدون رفع پراکندگی سایر دستگاه‌های مؤثر، مشکل هماهنگی را به‌طور کامل برطرف نکند. افزون‌براین، معیار انتخاب دستگاه‌های مشمول ادغام روشن نیست و انتقال اورژانس، راهداری و ارتباط ساختاری با جمعیت هلال‌احمر، هریک با پیامدهای تخصصی، حقوقی و اجرایی قابل توجهی همراه است. ضمن اینکه ادغام سازمان راهداری در ساختار جدید به‌دلیل ماهیت تخصصی آن در صیانت فنی از راه‌ها و مدیریت چرخه حمل‌ونقل کشور، موجب گسست در سیاستگذاری یکپارچه ترابری و تداخل وظایف حاکمیتی می‌شود؛ لذا حفظ جایگاه این سازمان در وزارت راه و شهرسازی و تقویت تعاملات بین‌دستگاهی آن با متولی مدیریت بحران، ضرورت دارد.

عدم تعیین تکلیف جایگاه و نحوه تعامل سازمان پدافند غیرعامل با وزارتخانه پیشنهادی نیز موجب ابهام در نظام حکمرانی ایمنی و دفاع غیرنظامی کشور خواهد شد. با توجه به اشتراک مأموریتی این دو نهاد در ارتقای پایداری و کاهش آسیب‌پذیری زیرساخت‌های

کشور، بلا تکلیفی رابطه ساختاری آنها، هماهنگی را مخدوش کرده و به موازی کاری در سیاستگذاری منجر می شود؛ لذا تعریف دقیق مرزبندی وظایف و سازوکار ارتباطی این دو مجموعه به منظور جلوگیری از تداخل عملکردی در مدیریت مخاطرات، ضرورت دارد. همچنین بلا تکلیفی جایگاه ساختاری و عملیاتی «سازمان های پیشگیری و مدیریت بحران شهرداری ها» و «سازمان های آتش نشانی و خدمات ایمنی» در طرح حاضر، انسجام نظام مدیریت بحران شهری را به مخاطره می اندازد. انتزاع یا تغییر در سازوکار اداره این نهادهای عمومی غیردولتی بدون لحاظ قوانین شهرداری ها، از یک سو موجب تداخل وظایف حاکمیتی و محلی شده و از سوی دیگر، با ایجاد ابهام در سلسله مراتب فرماندهی میان متولیان هماهنگی شهری و بازوهای عملیاتی اطفاء و نجات، اصل فرماندهی واحد در صحنه حادثه را مخدوش می سازد. علاوه بر ایرادات ساختاری و محتوایی، پیشنهاد تشکیل وزارتخانه جدید در قالب طرح، به دلیل ایجاد تشکیلات اداری گسترده و تحمیل هزینه های جدید جاری و سرمایه ای، مصداق بارز افزایش هزینه های عمومی بدون پیش بینی منابع مالی پایدار و مغایر با اصل (۷۵) قانون اساسی است.

■ پیشنهادهای مرکز پژوهش ها

بررسی های کارشناسی نشان می دهد که تحقق اهداف سیاست های کلی نظام در حوزه مدیریت بحران، بیش از آنکه مستلزم ایجاد یک وزارتخانه جدید باشد، نیازمند تقویت حکمرانی، افزایش اقتدار فرماندهی و ارتقای هماهنگی میان تمامی دستگاه های مسئول است. بر همین اساس، پیشنهاد اصلی آن است که با همکاری مجلس شورای اسلامی و دولت ارتقای جایگاه سازمان مدیریت بحران کشور به سطح معاونت رئیس جمهور از طریق اصلاح فصل دوم «قانون مدیریت بحران کشور» در دستور کار قرار گیرد. با توجه به اینکه ایجاد معاونت رئیس جمهور در قلمروی اختیارات رئیس جمهور و هیئت وزیران قرار دارد، مجلس شورای اسلامی امکان الزام دولت به اجرای راهکار مذکور را از طریق قانون عادی ندارد. از این رو، در صورت تداوم بررسی طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران، ضروری است متن طرح پیش از تصویب نهایی مورد بازنگری اساسی قرار گیرد. در این چارچوب، مهم ترین اصلاحات پیشنهادی عبارتند از:

- ✓ اصلاح فصل دوم قانون مدیریت بحران کشور با توجه به ملاحظات تشکیل وزارتخانه؛
 - ✓ تدوین دقیق مأموریت ها، وظایف و حدود صلاحیت وزارتخانه پیشنهادی؛
 - ✓ حذف سازمان راهداری و حمل و نقل جاده ای از فهرست دستگاه های مشمول ادغام، به دلیل ماهیت تخصصی آن و عدم سنخیت مأموریتی با وزارتخانه پیشنهادی؛
 - ✓ تعیین تکلیف جایگاه ساختاری و نحوه هماهنگی وظیفه ای سازمان پدافند غیرعامل کشور، سازمان های پیشگیری و مدیریت بحران شهرداری ها و سازمان های آتش نشانی و خدمات ایمنی شهرداری ها با وزارتخانه پیشنهادی به منظور تثبیت فرماندهی واحد و جلوگیری از تداخل صلاحیت ها و موازی کاری های اجرایی؛
 - ✓ تعیین تکلیف وضعیت حقوقی دستگاه های مشمول ادغام، به ویژه جمعیت هلال احمر و اورژانس کشور؛
 - ✓ برآورد آثار مالی، اداری و سازمانی طرح و پیش بینی منابع تأمین آن؛
 - ✓ طراحی برنامه جامع انتقال وظایف، نیروی انسانی، دارایی ها و سامانه های اجرایی.
- در مجموع، ارزیابی کارشناسی نشان می دهد که اصلاح ساختار حکمرانی بحران باید بر ارتقای اقتدار نهادی، فرماندهی واحد، هماهنگی بین بخشی و اجرای مؤثر قوانین موجود استوار باشد تا سازمان بتواند نقش خود را در فرماندهی واحد، هماهنگی، نظارت، کنترل و پایش عملکرد دستگاه ها به صورت مؤثر ایفا کند. صرف ایجاد یک وزارتخانه جدید، بدون رفع چالش های بنیادین مدیریتی، تضمین کننده افزایش کارآمدی نظام مدیریت بحران کشور نخواهد بود.



۱. مقدمه

مدیریت بحران یکی از مهم‌ترین حوزه‌های کشورداری است که کارآمدی آن نقش تعیین‌کننده‌ای در حفظ جان و مال شهروندان، تداوم خدمات عمومی، کاهش خسارات ناشی از مخاطرات و ارتقای تاب‌آوری ملی دارد [۱]. ماهیت فرابخشی بحران‌ها موجب شده است که اثربخشی نظام مدیریت بحران، بیش از هر چیز به کیفیت حکمرانی، نحوه توزیع مسئولیت‌ها، سازوکارهای هماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی و اقتدار نظام فرماندهی وابسته باشد. از این رو، هرگونه پیشنهاد برای اصلاح ساختار این حوزه، فراتر از یک تغییر سازمانی، به بازآرایی بخشی از نظام حکمرانی کشور و روابط نهادی میان دستگاه‌های مسئول منجر خواهد شد.

در همین چارچوب، «طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران» به شماره ثبت ۳۶۳ در مجلس دوازدهم با هدف ایجاد وزارتخانه‌ای مستقل از طریق تجمیع برخی دستگاه‌های اجرایی مرتبط، در مجلس شورای اسلامی مطرح شده است. این طرح، ادامه ایده‌ای است که در ادوار دهم و یازدهم مجلس نیز در قالب طرح‌های مشابه پیگیری شده و این بار با تأکید بیشتر بر رویکرد پیشگیری، بار دیگر در دستور کار قانونگذاری قرار گرفته است. از آنجاکه تشکیل یک وزارتخانه جدید مستلزم تغییر در ساختار قوه مجریه، بازتوزیع وظایف دستگاه‌ها و ایجاد تعهدات حقوقی و اداری جدید است، بررسی ابعاد مختلف این پیشنهاد، پیش از تصمیم‌گیری تقنینی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر به‌شمار می‌رود. اهمیت این موضوع صرفاً به ارزیابی یک طرح قانونی محدود نمی‌شود، بلکه به یکی از مسائل بنیادین کشور، یعنی انتخاب الگوی مناسب برای مدیریت بحران ارتباط دارد. در فرایند قانونگذاری، اصلاحات ساختاری زمانی می‌توانند به ارتقای کارآمدی نظام اداری منجر شوند که مبتنی بر شناخت دقیق مسئله، بررسی گزینه‌های مختلف سیاستی، ارزیابی آثار حقوقی و اجرایی و انطباق با اسناد بالادستی و الزامات قانون اساسی باشند. از این منظر، ارزیابی طرح حاضر نه تنها از حیث آثار سازمانی، بلکه از منظر مدیریتی، حقوق اداری و خط‌مشی‌گذاری عمومی نیز اهمیت دارد.

بر همین اساس، هدف این گزارش، بررسی کارشناسی «طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران» از ابعاد حقوقی، سیاستی، ساختاری و اجرایی است. گزارش حاضر ضمن معرفی طرح و مرور پیشینه تقنینی آن، مهم‌ترین ظرفیت‌ها و چالش‌های آن را با اتکا به قوانین موضوعه، سیاست‌های کلی نظام، اسناد بالادستی، گزارش‌های کارشناسی، نظرات خبرگان و مدیران و تجارب پیشین تحلیل کرده و درنهایت، گزینه‌های اصلاحی و پیشنهادهای سیاستی در فرایند بررسی طرح ارائه می‌کند.

۲. پیشینه



۲-۱. سوابق مطالعاتی

موضوع ارتقای ساختاری مدیریت بحران در گزارش‌های متعدد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در گذشته مورد توجه قرار گرفته که برخی از مهم‌ترین آنها در جدول ۱ آمده است.

جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی مرتبط با ساختار و تشکیلات حوزه مدیریت بحران

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/ سازمان/ نهاد	توضیحات
۱	ارزیابی قانون مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادها	۱۴۰۴	۲۰۹۳۴	دفتر مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)	هدف این گزارش، ارزیابی و آسیب شناسی قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ و ارائه پیشنهادها برای اصلاح آن است. یافته های اصلی نشان دهنده کاستی های جدی در زمینه های نظیر جایگاه نهادی سازمان مدیریت بحران، عدم شفافیت در وظایف، ضعف در نظارت و پایش و مهم تر از همه، چالش های اساسی در تأمین و تخصیص اعتبارات است. بر این اساس، پیشنهاد های کلیدی شامل حفظ جایگاه سیاسی- اداری سازمان اما با دعوت رئیس آن به هیئت دولت، الزام به تهیه پیوست کاهش خطر برای طرح های سرمایه ای، واگذاری مدیریت منابع مالی به سازمان با تأیید وزارت کشور و اصلاح مواد قانونی برای شفاف سازی و کارآمدی بیشتر ارائه شده است [۱].
۲	بررسی سیر قانون گذاری و نگاشت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور	۱۴۰۴	۲۰۷۴۲	دفتر مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)	هدف این گزارش، بررسی سیر تحولات قانونی و نهادی و ترسیم نگاشت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور به منظور شناسایی چالش های ساختاری و عملیاتی آن است. یافته های اصلی حاکی از وجود بی ثباتی ساختاری، موازی کاری، فقدان مدیریت واحد، عدم وحدت فرمان و ناهماهنگی شدید بین سازمان های درگیر است که منجر به عملکردی واکنشی و متمرکز بر فاز پاسخ شده است. برای رفع این مشکلات، گزارش پیشنهاد هایی را در قالب سه سناریو ارائه می دهد که سناریوی مطلوب آن، تفکیک شبکه به دو خرده شبکه تخصصی «پیشگیری و آمادگی» (به رهبری سازمان مدیریت بحران) و «پاسخ و بازتوانی» (به رهبری سازمان آتش نشانی) است [۲].
۳	تحلیل نظارتی بر قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸)	۱۴۰۳	۲۰۴۸۰	دفتر مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)	هدف این گزارش، ارزیابی میزان اجرایی شدن قانون مدیریت بحران کشور و شناسایی موانع تحقق اهداف آن از طریق یک تحلیل نظارتی است. یافته های اصلی نشان می دهد که با وجود گذشت بیش از پنج سال، بخش عمده ای از قانون اجرایی نشده و اسناد و آیین نامه های آن با تأخیر تهیه شده یا هنوز تدوین نشده اند. عمده ترین آسیب های شناسایی شده شامل چالش های خط مشی گذاری، ضعف در اجرا و نظارت، بی توجهی به حوزه پیشگیری، و سیاست زدگی منفی است. گزارش به جای تغییرات ساختاری، بر لزوم اهتمام حداکثری بر اجرای قانون موجود و فعال تر شدن نقش نظارتی مجلس و قوه قضائیه تأکید دارد [۳].
۴	اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور»	۱۴۰۱	۱۸۷۲۲	دفتر مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)	هدف اصلی این گزارش، ارزیابی طرح پیشنهادی تعدادی از نمایندگان مجلس برای اصلاح قانون مدیریت بحران کشور (مصوب ۱۳۹۸) است که محور اصلی آن، ارتقای جایگاه سازمان مدیریت بحران از زیرمجموعه وزارت کشور به معاونت رئیس جمهور است. یافته های کلیدی گزارش حاکی از آن است که این طرح به رغم ناکارآمدی های موجود، دارای ایرادات اساسی فنی، حقوقی و نگارشی متعددی است. مهم ترین نقد گزارش این است که صرفاً تغییر ساختار و ارتقای جایگاه سازمان، بدون توجه به سایر عوامل کلیدی مانند فرایندهای اجرایی، تأمین منابع مالی، و اصلاح الگوی حکمرانی، نمی تواند راهگشا باشد و با توجه به تجارب پیشین، این رویکرد نه تنها مشکل را حل نمی کند، بلکه با اصولی مانند اصل (۷۵) (بار مالی)، اصل (۱۲۴) (نحوه تعیین معاونان رئیس جمهور) و اصل (۱۵) قانون اساسی (استفاده از واژگان بیگانه) و نیز سیاست های کلی نظام اداری مغایرت دارد. در نهایت، گزارش به دلیل شتاب زدگی در ارائه طرح و عدم کارشناسی دقیق، توصیه به رد کلیات آن و فرصت دادن به دولت برای اجرای کامل قانون موجود می نماید [۴].



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر / سازمان / نهاد	توضیحات
۵	ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران	۱۴۰۱	۱۸۲۶۹	دفتر مطالعات اجتماعی	هدف اصلی این گزارش، ارزیابی اجتماعی و کارشناسی طرح‌های مطرح شده در مجالس دهم و یازدهم برای ادغام سازمان‌های امدادی (مدیریت بحران، هلال احمر، اورژانس و پدافند غیرعامل) و تشکیل وزارت مدیریت بحران است. یافته‌های کلیدی گزارش با استفاده از چارچوب اصول پنج‌گانه قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی (جامعیت، کفایت، فراگیری، پایداری منابع مالی و نظارت و اثربخشی) نشان می‌دهد که این طرح‌ها از نقاط ضعف اساسی متعددی برخوردارند. مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از: عدم شمولیت و فراگیری نهادی (نادیده گرفتن نهادهای کلیدی مانند آتش‌نشانی)، عدم کفایت اجرایی در میدان عمل به دلیل پیچیدگی‌های فرماندهی در استان‌ها، ناپایداری منابع مالی و ایجاد بار مالی جدید (مغایرت با اصل (۷۵) قانون اساسی)، مغایرت با اساسنامه‌های داخلی نهادهای مشمول (به‌ویژه هلال احمر و پدافند غیرعامل) و نیز مغایرت با قانون برنامه ششم توسعه. بر اساس نتایج این گزارش رویکرد ساختارگرایانه و صرفاً ادغامی، پاسخگوی مشکلات ریشه‌ای مدیریت بحران نیست و بر تقویت و اجرای کامل قانون موجود، ارتقای جایگاه سازمان مدیریت بحران به معاونت ریاست‌جمهوری، و افزایش توان نظارتی و کارشناسی آن تأکید دارد [۵].
۶	اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران»	۱۳۹۷	۱۵۹۴۴	دفتر بخش عمومی (گروه ساختار و تشکیلات)	هدف اصلی این گزارش، ارزیابی طرح پیشنهادی نمایندگان مجلس دهم برای ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر شده و تشکیل وزارتخانه جدید به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در بحران‌ها است. یافته‌های کلیدی گزارش نشان می‌دهد که این طرح با وجود هدف ظاهراً مثبت، از ناکارآمدی رویکرد ساختارگرا رنج می‌برد و با اشکالات اساسی فنی، حقوقی و ماهوی مواجه است. مهم‌ترین نقدها عبارت‌اند از: ۱. مدیریت سوانح به این سه سازمان محدود نمی‌شود و نهادهای کلیدی دیگری مانند آتش‌نشانی در طرح نادیده گرفته شده‌اند؛ ۲. ادغام، عملکرد سازمان اورژانس را که جزئی از شبکه بهداشت و درمان است، مختل می‌کند؛ ۳. ادغام هلال احمر به‌عنوان یک نهاد خیریه غیردولتی با تعهدات بین‌المللی، ماهیت و امتیازات حقوقی آن را از بین می‌برد؛ ۴. طرح با اصول (۵۲، ۷۵ و ۱۳۳) قانون اساسی و نیز ماده (۷۲) قانون برنامه ششم توسعه مغایرت دارد. در نهایت، گزارش به‌جای تغییرات ساختاری، بر تقویت قوانین موجود، شایسته‌سالاری، حاکمیت قانون و نظارت مؤثر تأکید کرده و با توجه به وجود لایحه قوی‌تر مدیریت حوادث غیرمترقبه در دستور کار مجلس، توصیه به رد کلیات این طرح می‌نماید [۶].

بررسی گزارش‌های مذکور در حوزه مدیریت بحران نشان می‌دهد که این عرصه به‌مراتب فراتر از مسئله‌ای صرفاً ساختاری یا تشکیلاتی است و هرگونه تقلیل آن به تغییر در نمودار سازمانی یا ادغام نهادها، از عمق و پیچیدگی ذاتی آن غافل خواهد ماند. چالش‌های بنیادین این حوزه در لایه‌های اجرایی، رفتاری و حاکمیتی عمیق‌تری ریشه دارد و حل آنها نیازمند تحول در فرهنگ عمومی، اراده سیاسی پایدار، تقویت پاسخ‌گویی و شفافیت و جریان مستمر نقد و نظارت کارشناسی است. با پذیرش این واقعیت که ساختار فعلی دچار ضعف‌های جدی هستند، هرگونه ارتقای تشکیلاتی باید صرفاً با نگاهی دقیق و مبتنی بر شواهد و در چارچوب یک تحلیل جامع از عملکرد واقعی نهادها صورت گیرد؛ نه صرفاً از سر انفعال، شتاب‌زدگی یا راه‌حل‌های ظاهری و ساده‌انگارانه.

۲-۲. سوابق تقنینی به‌همراه آسیب‌شناسی

در این بخش به‌صورت خلاصه برخی از سیاست‌ها و قوانین مرتبط با حوزه ساختار و تشکیلات مدیریت بحران و همچنین طرح‌های پیشنهادی ارائه شده در دوره‌های گذشته مجلس شورای اسلامی مرور و تحلیل می‌شود که در جدول ۲ آمده است.

جدول ۲. تحلیل پیشینه تقنینی ساختار و تشکیلات مدیریت بحران

ردیف	نام سند (قانون.../... تصویب نامه.../...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۳۸۴	بند سوم («۳») - ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس‌جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران	نگاه مدیریت واحد در بالاترین سطح ذیل ریاست جمهوری برای راهبری حوزه مدیریت بحران
۲	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷	۱۵ ماده قانون	تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور وابسته به وزارت کشور
۳	قانون مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸	فصل دوم	تشکیل شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران ذیل وزارت کشور
۴	طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران	به قانون تبدیل نشد؛ و از دستور کار مجلس خارج شد.	مجلس دهم (شماره ثبت ۴۱۳)	ادغام سه دستگاه اصلی (اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر) و ایجاد وزارت مدیریت بحران	در این طرح، پیشنهاد شده بود که سه نهاد اصلی فعال در حوزه امداد و مدیریت بحران، یعنی سازمان اورژانس کشور، سازمان مدیریت بحران و جمعیت هلال احمر، در یک وزارتخانه جدید ادغام شوند. محور اصلی این پیشنهاد، ایجاد فرماندهی واحد در مدیریت بحران، حذف موازی‌کاری‌های نهادی و تمرکز مسئولیت‌های اجرایی در یک دستگاه واحد بود.
۵	طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران، هلال احمر و سازمان پدافند غیرعامل و تشکیل وزارت مدیریت بحران	به تصویب نهایی نرسید و خاتمه دوره مجلس مانع ادامه فرایند تقنینی شد.	مجلس یازدهم (شماره ثبت ۳۴۳)	افزودن سازمان پدافند غیرعامل؛ انتقال اموال، نیروی انسانی و بودجه‌های مرتبط به وزارتخانه جدید؛ تأکید بر مدیریت واحد بحران	در مقدمه توجیهی این طرح، با اشاره به قرار گرفتن ایران در زمره کشورهای حادثه‌خیز جهان، استدلال شده بود که پراکندگی مسئولیت‌ها موجب کاهش کارآمدی مدیریت بحران شده و تشکیل یک وزارتخانه مستقل می‌تواند زمینه مدیریت واحد در مراحل پیشگیری، آمادگی، امداد رسانی و بازسازی را فراهم کند.

مأخذ : یافته های پژوهش

بند سوم سیاست‌های کلی، با تأکید بر «ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس‌جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران»، به‌وضوح بر ضرورت بازطراحی ساختاری نظام مدیریت بحران (شورای عالی) تأکید دارد و آن را به‌مثابه یک سیاست کلان و راهبردی ترسیم می‌کند. این بند، علاوه بر وجه فرماندهی، بر سه رکن اساسی یعنی «نظام جامع اطلاعاتی»، «تقویت آمادگی و عملیات امدادی» و «اختیار کامل بر امکانات کشور در زمان بحران» صحنه می‌گذارد؛ مجموعه عواملی که تحقق آنها در ساختار فعلی و با جایگاه موجود سازمان مدیریت بحران، به‌دلیل فقدان اقتدار، استقلال و قدرت چانه‌زنی کافی، عملاً ناممکن یا بسیار ناقص خواهد بود. بدین ترتیب، ارتقای ساختاری ضروری باید به سمتی حرکت کند که سازمان متولی بتواند نقش خود را در هماهنگی بین‌بخشی، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و تصمیم‌گیری راهبردی ایفا کند؛ چراکه تحقق «مدیریت واحد» بدون داشتن جایگاهی متناسب در سلسله‌مراتب حاکمیتی و دسترسی مستقیم به عالی‌ترین سطوح تصمیم‌گیری، صرفاً یک شعار باقی خواهد ماند. از این منظر، هدف از ارتقای ساختاری، نه صرفاً تغییر نام یا جایگاه، بلکه ایجاد توانمندی نهادی و اختیارات عملیاتی است که سازمان را قادر سازد تا در شرایط عادی، با اتکا به قدرت کافی، زمینه‌های پیشگیری و آمادگی را فراهم آورد و در شرایط بحران، با فرماندهی



واحد، تمامی ظرفیت‌های ملی را به بهترین شکل ممکن بسیج و هدایت کند.

مرور سوابق تقنینی نشان می‌دهد که طی سه دوره متوالی مجلس شورای اسلامی، اصل ایده تشکیل وزارتخانه‌ای مستقل برای مدیریت بحران از ثبات نسبی برخوردار بوده است و پیشنهاددهندگان در همه دوره‌ها بر ضرورت ایجاد مدیریت متمرکز و یکپارچه در حوزه بحران تأکید کرده‌اند. در عین حال، هریک از طرح‌ها تلاش کرده‌اند با اصلاح دامنه دستگاه‌های مشمول ادغام یا تغییر برخی احکام اجرایی، نسخه‌ای متفاوت از این ایده را ارائه کنند. از این منظر، طرح حاضر را می‌توان ادامه و تکامل تدریجی یک جریان تقنینی دانست که از مجلس دهم آغاز شده، در مجلس یازدهم توسعه یافته و اکنون در مجلس دوازدهم با تأکید بیشتر بر رویکرد «پیشگیری» و اصلاح ترکیب دستگاه‌های موضوع ادغام، مجدداً در دستور کار قانونگذاری قرار گرفته است.

۳. معرفی جزئیات طرح پیشنهادی

طرح «تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران» با امضای ۴۷ نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی در دوره دوازدهم مجلس و با شماره ثبت ۳۶۳ تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. این طرح در کمیسیون امور داخلی کشور و شوراهای به‌عنوان کمیسیون اصلی و کمیسیون اجتماعی به‌عنوان کمیسیون فرعی ارجاع شده است. براساس مقدمه توجیهی طرح، هدف اصلی پیشنهاددهندگان، تمرکز مدیریت بحران کشور در یک نهاد واحد و ایجاد مدیریت یکپارچه در حوزه پیشگیری، آمادگی، امداد و مدیریت بحران از طریق ادغام دستگاه‌های دارای مأموریت‌های هم‌راستا است. در متن مقدمه تصریح شده که به‌منظور تحقق مدیریت یکپارچه، تشکیل یک وزارتخانه جدید از طریق ادغام ظرفیت‌ها، امکانات و وظایف دستگاه‌های مرتبط پیشنهاد شده است.

هسته اصلی طرح در ماده‌واحد بیان شده است. مطابق این ماده، دولت مکلف می‌شود حداکثر ظرف ۶ ماه پس از لازم‌الاجرا شدن قانون، با ادغام امکانات، نیروی انسانی، وظایف و اختیارات چند دستگاه اجرایی، نسبت به تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران اقدام کند. در متن طرح، دستگاه‌هایی که ادغام آنها مبنای تشکیل وزارتخانه جدید قرار گرفته‌اند عبارت‌اند از:

● سازمان امداد و نجات (ذیل جمعیت هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران)؛

● سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای؛

● سازمان مدیریت بحران؛

● سازمان اورژانس کشور.

براساس ماده‌واحد، ادغام صرفاً محدود به ساختار سازمانی نبوده و تمامی امکانات، منابع انسانی، وظایف و اختیارات این مجموعه‌ها را نیز دربرمی‌گیرد. همچنین برای دولت مهلت شش‌ماهه جهت انجام اقدامات اجرایی پیش‌بینی شده است. طرح حاضر دو تبصره نیز دارد:

● تبصره اول به جایگاه جمعیت هلال‌احمر در ساختار جدید اشاره دارد. مطابق این تبصره، رئیس‌جمهور می‌تواند اختیار صدور حکم ریاست جمعیت هلال‌احمر را به وزیر پیشگیری و مدیریت بحران تفویض کند. بنابراین، بدون آنکه وضعیت حقوقی جمعیت هلال‌احمر تغییر یابد، امکان واگذاری اختیار انتصاب رئیس این جمعیت به وزیر جدید پیش‌بینی شده است.

● تبصره دوم ناظر بر توسعه زیرساخت‌های آموزشی و تربیت نیروی انسانی تخصصی است. براساس این تبصره، وزارت پیشگیری و مدیریت بحران (پس از تشکیل)، به‌همراه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، موظف می‌شوند ظرف مدت ۶ ماه آیین‌نامه تربیت نیروی انسانی و صدور مدارک دانشگاهی رشته‌های مرتبط با مدیریت بحران را تهیه و برای تصویب به هیئت‌وزیران ارائه کنند. این تبصره بر ایجاد سازوکار قانونی جهت آموزش تخصصی نیروهای مورد نیاز حوزه مدیریت بحران تأکید دارد.

- به طور کلی، مفاد طرح را می توان در چند محور اصلی خلاصه کرد:
- ایجاد وزارتخانه ای مستقل با عنوان «وزارت پیشگیری و مدیریت بحران»؛
 - جمعیت ظرفیت های دستگاه های مرتبط با امداد، اورژانس، مدیریت بحران و راهداری در قالب یک ساختار واحد؛
 - انتقال امکانات، نیروی انسانی، وظایف و اختیارات دستگاه های مذکور به وزارتخانه جدید؛
 - پیش بینی ارتباط ساختاری نزدیک میان وزارتخانه جدید و جمعیت هلال احمر از طریق امکان تفویض اختیار انتصاب رئیس جمعیت؛
 - ایجاد نظام آموزشی و دانشگاهی تخصصی برای تربیت نیروی انسانی حوزه پیشگیری و مدیریت بحران.
- در مجموع، این طرح با رویکرد جمعیت سازمانی و تمرکز نهادی تدوین شده و تلاش دارد مدیریت حوزه پیشگیری، آمادگی، امدادرسانی و مدیریت بحران را در قالب یک وزارتخانه متمرکز سازماندهی کند. در متن طرح، جزئیات مربوط به ساختار داخلی وزارتخانه، تشکیلات، شرح وظایف، اختیارات، منابع مالی، نحوه انتقال دارایی ها و سازوکار هماهنگی با سایر دستگاه های اجرایی تبیین نشده و صرفاً اصل تشکیل وزارتخانه و برخی احکام اجرایی اولیه مورد تصریح قرار گرفته است.

۴. تحلیل و بررسی کارشناسی طرح



بند سوم سیاست های کلی، با تأکید بر «ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران»، به وضوح بر ضرورت بازطراحی ساختاری نظام مدیریت بحران (شورای عالی) تأکید دارد و آن را به مثابه یک سیاست کلان و راهبردی ترسیم می کند. این بند، علاوه بر وجه فرماندهی، بر سه رکن اساسی یعنی «نظام جامع اطلاعاتی»، «تقویت آمادگی و عملیات امدادی» و «اختیار کامل بر امکانات کشور در زمان بحران» صحنه می گذارد؛ مجموعه عواملی که تحقق آنها در ساختار فعلی و با جایگاه موجود سازمان مدیریت بحران، به دلیل فقدان اقتدار، استقلال و قدرت چانه زنی کافی، عملاً ناممکن یا بسیار ناقص خواهد بود. بدین ترتیب، ارتقای ساختاری ضروری باید به سمتی حرکت کند که سازمان متولی بتواند نقش خود را در هماهنگی بین بخشی، نظارت بر عملکرد دستگاه ها و تصمیم گیری راهبردی ایفا کند؛ چراکه تحقق «مدیریت واحد» بدون داشتن جایگاهی متناسب در سلسله مراتب حاکمیتی و دسترسی مستقیم به عالی ترین سطوح تصمیم گیری، صرفاً یک شعار باقی خواهد ماند. از این منظر، هدف از ارتقای ساختاری، نه صرفاً تغییر نام یا جایگاه، بلکه ایجاد توانمندی نهادی و اختیارات عملیاتی است که سازمان را قادر سازد تا در شرایط عادی، با اتکا به قدرت کافی، زمینه های پیشگیری و آمادگی را فراهم آورد و در شرایط بحران، با فرماندهی واحد، تمامی ظرفیت های ملی را به بهترین شکل ممکن بسیج و هدایت کند.

مرور سوابق تقنینی نشان می دهد که طی سه دوره متوالی مجلس شورای اسلامی، اصل ایده تشکیل وزارتخانه ای مستقل برای مدیریت بحران از ثبات نسبی برخوردار بوده است و پیشنهاددهندگان در همه دوره ها بر ضرورت ایجاد مدیریت متمرکز و یکپارچه در حوزه بحران تأکید کرده اند. در عین حال، هریک از طرح ها تلاش کرده اند با اصلاح دامنه دستگاه های مشمول ادغام یا تغییر برخی احکام اجرایی، نسخه ای متفاوت از این ایده را ارائه کنند. از این منظر، طرح حاضر را می توان ادامه و تکامل تدریجی یک جریان تقنینی دانست که از مجلس دهم آغاز شده، در مجلس یازدهم توسعه یافته و اکنون در مجلس دوازدهم با تأکید بیشتر بر رویکرد «پیشگیری» و اصلاح ترکیب دستگاه های موضوع ادغام، مجدداً در دستور کار قانونگذاری قرار گرفته است.



۵. جمع‌بندی و پیشنهاد سیاستی

مدیریت حوادث و سوانح امری میان‌سازمانی و میان‌نهادی است که ماهیت اصلی آن هماهنگی است. در جمهوری اسلامی ایران گزینه مناسب برای پیاده‌سازی چنین ساختاری، وزارت کشور است. درواقع وزارت کشور ایران در نقش یک میان‌دار بین حوزه وظایف وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادها در مقیاس ملی و محلی، مناسب‌ترین ظرفیت برای ایجاد یک ساختار منسجم و واحد مدیریت حوادث و سوانح در کشور است. باین‌حال شواهد موجود نشان می‌دهد که سازمان مدیریت بحران کشور ذیل وزارت کشور، تاکنون نتوانسته است یک چارچوب فرماندهی مقتدر و واحد ایجاد کند. راهکار شناخت نقایص فعلی نظام مدیریت بحران کشور و تقویت ساختار فرماندهی واحد و مقتدر با اعطای اختیارات، صلاحیت‌های جدید و ارتقای جایگاه آن از راهکارهای مناسب است. این امر باید مدیریت حوادث و سوانح امری میان‌سازمانی و میان‌نهادی است که ماهیت اصلی آن هماهنگی است. در جمهوری اسلامی ایران گزینه مناسب برای پیاده‌سازی چنین ساختاری، وزارت کشور است. درواقع وزارت کشور ایران در نقش یک میان‌دار بین حوزه وظایف وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادها در مقیاس ملی و محلی، مناسب‌ترین ظرفیت برای ایجاد یک ساختار منسجم و واحد مدیریت حوادث و سوانح در کشور است. باین‌حال شواهد موجود نشان می‌دهد که سازمان مدیریت بحران کشور ذیل وزارت کشور، تاکنون نتوانسته است یک چارچوب فرماندهی مقتدر و واحد ایجاد کند. راهکار شناخت نقایص فعلی نظام مدیریت بحران کشور و تقویت ساختار فرماندهی واحد و مقتدر با اعطای اختیارات، صلاحیت‌های جدید و ارتقای جایگاه آن از راهکارهای مناسب است. این امر باید با توسعه اختیارات نظارتی، بازرسی و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها در تمامی مراحل مدیریت بحران همراه باشد تا سازمان بتواند نقش خود را در فرماندهی واحد، هماهنگی، نظارت، کنترل و پایش عملکرد دستگاه‌ها به‌صورت مؤثر ایفا کند.

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که تحقق «مدیریت واحد و فرماندهی مؤثر در دوره بحران» موضوع بند «۳» سیاست‌های کلی ایجاد آمادگی همه‌جانبه در برابر مخاطرات و مدیریت جامع بحران، بیش از آنکه مستلزم ایجاد یک وزارتخانه جدید باشد، نیازمند ارتقای جایگاه نهادی مدیریت بحران و تقویت سازوکارهای فرماندهی و هماهنگی ملی است. در این چارچوب، **ارتقای سازمان مدیریت بحران کشور به سطح معاونت رئیس‌جمهور** به‌منظور افزایش اقتدار فرابخشی، تقویت هماهنگی میان دستگاه‌ها و استقرار مدیریت واحد در سطح ملی، از منظر حکمرانی عمومی، بیشترین انطباق را با سیاست‌های کلی نظام دارند. باین‌حال، از آنجاکه ایجاد معاونت رئیس‌جمهور در قلمروی اختیارات رئیس‌جمهور و هیئت‌وزیران قرار دارد، مجلس شورای اسلامی امکان الزام دولت به اجرای گزینه مذکور را از طریق قانون عادی ندارد. از این‌رو، مناسب‌ترین مسیر تقنینی برای مجلس، **اصلاح قانون مدیریت بحران کشور (به‌خصوص فصل دوم آن)** با هدف تقویت جایگاه حقوقی و نهادی سازمان مدیریت بحران، افزایش اختیارات رئیس‌سازمان در حوزه فرماندهی و هماهنگی بین‌بخشی، ارتقای ضمانت اجرای مصوبات شورای عالی مدیریت بحران، تقویت نظام فرماندهی واحد، توسعه نظام یکپارچه اطلاعات بحران و افزایش پاسخ‌گویی و آمادگی دستگاه‌های اجرایی است. ضمن اینکه پیشنهاد تشکیل وزارتخانه جدید در قالب طرح، به‌دلیل ایجاد تشکیلات اداری گسترده و تحمیل هزینه‌های جدید جاری و سرمایه‌ای، مصداق بارز افزایش هزینه‌های عمومی بدون پیش‌بینی منابع مالی پایدار و مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

درنهایت، **چنانچه مجلس بر تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران اصرار داشته باشد**، ضروری است طرح پیش از تصویب نهایی، با انجام اصلاحات اساسی در ابعاد حقوقی، راهبردی، ساختاری و اجرایی (موارد بیان شده در بخش چهارم گزارش) بازنگری شود تا ضمن رفع ابهامات موجود، با قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام، قانون مدیریت بحران کشور و الزامات حکمرانی کارآمد انطباق بیشتری پیدا کند.

✓ نخست آنکه با توجه به ماهیت تهدیدات نوین و ضرورت مدیریت یکپارچه مخاطرات، **سازمان پدافند غیرعامل** نیز باید در طراحی ساختار جدید مورد توجه قرار گیرد؛ زیرا تفکیک مدیریت بحران و پدافند غیرعامل با رویکرد مدیریت جامع مخاطرات سازگار نیست. بدیهی است هرگونه انتقال مأموریت‌های این سازمان، منوط به اذن مقام معظم رهبری خواهد بود.

✓ دوم آنکه سازمان راهداری و حمل و نقل جاده‌ای به دلیل برخورداری از مأموریت‌های گسترده و دائمی در حوزه توسعه، نگهداری و بهره‌برداری از زیرساخت‌های حمل و نقل، صرفاً یک دستگاه مدیریت بحران محسوب نمی‌شود و ادغام آن در وزارتخانه جدید می‌تواند موجب اختلال در انجام وظایف اصلی آن شود؛ از این رو، حذف این سازمان از فهرست دستگاه‌های ادغام‌شونده ضرورت دارد.

✓ طرح مذکور نسبت به نحوه تعامل وزارتخانه با سازمان‌های پیشگیری و مدیریت بحران شهرداری‌ها و سازمان‌های آتش‌نشانی و خدمات ایمنی شهرداری‌ها که دارای ماهیت عمومی غیردولتی هستند، سکوت اختیار کرده است. این ابهام حقوقی و ساختاری، نه تنها استقلال اداری- مالی شهرداری‌ها را با چالش مواجه می‌کند؛ بلکه به دلیل عدم تبیین سازوکار نظارت عالیه و هماهنگی عملیاتی، اصل فرماندهی واحد در بحران‌های شهری را مخدوش ساخته و کارآمدی عملیات در محیط‌های پیچیده شهری را کاهش می‌دهد.

✓ برای جلوگیری از ابهامات حقوقی و اجرایی، لازم است نحوه انتصاب رئیس جمعیت هلال احمر، تدوین اساسنامه و تشکیلات وزارتخانه، وضعیت سازمان پدافند غیرعامل و سازوکار مدیریت واحد در سطح شهرداری‌ها و دهیاری‌ها نیز در متن قانون به صورت صریح تعیین تکلیف شود.

پیشنهاد اصلی گزارش این است که مجلس شورای اسلامی در تعامل با دولت (قوه مجریه) ارتقای ساختاری حوزه مدیریت بحران به معاونت رئیس جمهور را با رعایت اصول قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری و سیاست‌های کلی حوزه بحران همراه با اصلاح فصل دوم «قانون مدیریت بحران» در دستور کار قرار دهد.

منابع و مآخذ

- [۱] دستواره، ف. (۱۴۰۴). ارزیابی قانون مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادها (شماره مسلسل ۲۰۹۳۴). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات سیاسی.
- [۲] کاظمی، س. ح. و یوسفوند، س. (۱۴۰۴). بررسی سیر قانونگذاری و نگاشت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور (شماره مسلسل ۲۰۷۴۲). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت.
- [۳] کاویانی، ح. غفرانی، ف. و امجدیان، ح. (۱۴۰۳). تحلیل نظارتی بر قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) (شماره مسلسل ۲۰۴۸۰). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت.
- [۴] امامی میبدی، ر. کاویانی، ح. و مکارم، ر. (۱۴۰۱). اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح اصلاح قانون مدیریت بحران کشور» (شماره مسلسل ۱۸۷۲۲). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت.
- [۵] شعبان‌زاده، ا. (۱۴۰۱). ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران (شماره مسلسل ۱۸۲۶۹). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اجتماعی.
- [۶] مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۷). اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران» (شماره مسلسل ۱۵۹۴۴). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات بخش عمومی.

عنوان: اظهار نظر کارشناسی درباره «طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران»



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21824>

Permanent Link: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21824>

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

طرح تشکیل وزارت پیشگیری و مدیریت بحران، (شماره ثبت ۳۶۳)، با وجود هدف ارزشمند ارتقای مدیریت بحران، بدون بازطراحی نظام حکمرانی و تقویت اقتدار فرماندهی و هماهنگی فرابخشی، به‌تنهایی مدیریت واحد را محقق نخواهد کرد؛ از این‌رو، طرح نیازمند اصلاحات اساسی است.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

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

وبسایت: rc@majles.ir