

درس‌آموخته‌های تحلیل تطبیقی روند حکمرانی جهانی و خط‌مشی‌گذاری بلایا



تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۷/۲۸
Publish Date : 2026/10/20



عنوان: درس آموخته‌های تحلیل تطبیقی روند حکمرانی جهانی و خط‌مشی‌گذاری بلایا
تهیه و تدوین کنندگان (Authors): سیدحسین کاظمی، سعید یوسفوند
واژه‌های کلیدی: سیاست‌گذاری بلایا، مدیریت سوانح، کاهش خطر بلایا، مدیریت بحران
ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21991>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12024.html

Publisher : Islamic Parliament Research Center of Iran

عنوان: درس آموخته‌های تحلیل تطبیقی روند حکمرانی جهانی و خط‌مشی‌گذاری بلایا

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

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

مدیر مطالعه: محمدعبدالحسین زاده

اظهار نظر کنندگان: فرشته دستواره (دفتر مطالعات سیاسی)، محمدجواد مطیعی (دفتر

مطالعات حقوقی)، سیدمحمدامین علوی شهری (دفتر مطالعات حکمرانی)

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظران علمی خارج از مرکز: محمدرضا اسماعیلی گیوی (هیئت علمی دانشگاه تهران)، محمد

واثق بادی (هیئت علمی دانشگاه علم و صنعت ایران)

گرافیک و صفحه‌آرایی: ساجده زارع مرزی، نرگس گلچین آرانی

ویراستار ادبی: زهرا کریمی

تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۰۶/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۵
خلاصه مدیریتی.....	۶
۱. مقدمه.....	۸
۲. پیشینه.....	۱۰
۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز.....	۱۰
۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب شناسی.....	۱۱
۳. دوره های تاریخی واکنش به سوانح.....	۱۲
۱-۳. دوره اول: مدیریت سوانح (۱۹۷۰ تا ۱۹۳۰).....	۱۲
۲-۳. دوره دوم: دیدگاه سیستمی مواجهه با سوانح (۱۹۸۰-۱۹۷۰).....	۱۶
۳-۳. دوره سوم: حکمرانی سوانح و بلایا (۲۰۱۵-۲۰۰۰).....	۱۸
۴. چالش های مدیریت سوانح در ایران.....	۲۵
۱-۴. دوره مدیریت واکنش به بلایا در ایران ۱۹۷۰-۱۹۳۰ (۱۳۴۸-۱۳۰۸ش).....	۲۶
۲-۴. دوره پیشگیری از بلایا در ایران ۱۹۹۰-۱۹۷۰ (۱۳۶۹-۱۳۴۸).....	۲۶
۳-۴. حکمرانی سوانح و بلایا در ایران ۲۰۲۵-۱۹۹۰ (۱۴۰۵-۱۳۷۰).....	۲۷
۵. جمع بندی و نتیجه گیری.....	۲۹
منابع و مأخذ.....	۳۵

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه پژوهشی.....	۱۰
جدول ۲. پیشینه تقنینی.....	۱۱
جدول ۳. مقایسه چارچوب های بین المللی مدیریت خطر بلایا.....	۲۴
جدول ۴. مقایسه تطبیقی سیر تحول حکمرانی سوانح در جهان و ایران.....	۲۹
جدول ۵. پیشنهاد و توصیه سیاستی.....	۳۴

فهرست شکل ها

شکل ۱. مدل خطی مواجهه با سوانح.....	۱۳
شکل ۲. چرخه مدیریت سوانح دانشگاه بردفورد ۱۹۷۵.....	۱۷
شکل ۳. چرخه مدیریت بحران.....	۱۷
شکل ۴. سانحه به عنوان تلاقی مخاطره و آسیب پذیری.....	۲۰
شکل ۵. سیر تطور حکمرانی سوانح در نظام بین المللی.....	۲۴
شکل ۶. فرایند تاریخی مدیریت بحران در ایران از ۱۳۷۰ تا ۱۴۰۲.....	۲۸



درس آموخته‌های تحلیل تطبیقی روند حکمرانی جهانی و خط‌مشی‌گذاری بلایا

چکیده



تحولات حکمرانی بلایا در جهان نشان‌دهنده گذار تدریجی از رویکرد واکنشی و حادثه‌محور به حکمرانی پیشگیرانه، ریسک‌محور، چندسطحی و داده‌محور است. نظام مدیریت بحران در جمهوری اسلامی ایران، با وجود پیشینه طولانی در قانونگذاری و نهادسازی، همچنان تحت تأثیر منطق پاسخ پس از سانحه قرار دارد. چالش بنیادین کشور، ناشی از «کمبود قانون یا نهاد» نیست؛ بلکه ریشه در گسست میان ظرفیت‌ها، موازی‌کاری، نبود نقشه هماهنگی میان‌بخشی، غفلت از تأمین مالی پیشگیرانه و محدود ماندن مشارکت جامعه به اقدام‌های امدادی پس از رخداد دارد. گزارش حاضر به‌جای ایجاد نهادهای موازی جدید، بر استقرار «الگوی بومی حکمرانی چندسطحی و یکپارچه ریسک» با محورهای ۱. ارتقای سازمان مدیریت بحران به نهاد ملی راهبر و تنظیم‌گر و تدوین «نقشه تقسیم کار ملی» میان دستگاه‌ها؛ ۲. تمرکززدایی و تفویض توأم با اختیار و منابع به سطوح استانی و محلی؛ ۳. تحقق «حکمرانی مردمی بومی» از طریق راه‌اندازی سامانه ملی ساماندهی ظرفیت‌ها (مساجد، گروه‌های جهادی و خیرین)؛ ۴. استقرار زیرساخت ملی یکپارچه داده، هوش مصنوعی و هشدار سریع؛ ۵. بازنگری پویا و یادگیرنده در قانون سال ۱۳۹۸؛ ۶. تغییر منطق مالی از جبران خسارت به سرمایه‌گذاری پیشینی با طراحی «صندوق ملی تاب‌آوری»؛ ۷. تدوین برنامه پنج‌ساله سرمایه‌گذاری در تاب‌آوری در پیوند با آمایش سرزمین و ۸. فعال‌سازی دیپلماسی بلایا جهت تبادل فناوری و صدور تجارب بومی تأکید می‌کند.

خلاصه مدیریتی

بیان و شرح مسئله

نظام مدیریت بحران ایران، با وجود سابقه طولانی نهادسازی و قانونگذاری، همچنان در بخش قابل توجهی از کارکردهای خود تحت تأثیر منطق واکنش به حادثه قرار دارد. در دهه‌های گذشته، قوانین، سازمان‌ها، شبکه‌های امدادی و سازوکارهای هماهنگی متعددی ایجاد شده‌اند، اما این اقدام‌ها به دلیل ناپیوستگی سیاستی، پراکندگی نهادی، موازی‌کاری، ضعف تقسیم کار، محدودیت منابع مالی، ضعف داده‌های یکپارچه و مشارکت محدود جامعه، به شکل‌گیری یک معماری منسجم حکمرانی ریسک مخاطرات منجر نشده است. بنابراین، مسئله اصلی کشور در این حوزه را نمی‌توان صرفاً «فقدان قانون یا نهاد» دانست؛ بلکه چالش اساسی، نحوه اتصال و هماهنگی ظرفیت‌های موجود و تبدیل آنها به یک نظام یکپارچه، یادگیرنده و تاب‌آور است. گزارش حاضر با اتخاذ این رویکرد، کوشیده تحول حکمرانی سوانح در جهان و ایران را در یک چارچوب تاریخی-تطبیقی بررسی کند. در این بررسی، مسیر جهانی از مدیریت واکنشی و امدادمحور به پیشگیری و کاهش خطر و سپس حکمرانی ریسک، تاب‌آوری و حکمرانی چندسطحی دنبال شده و در کنار آن، تحولات قانونی و نهادی ایران در دوره‌های مختلف مقایسه شده است. علاوه بر این، به چارچوب‌های یوکوهاما، هیوگو و سندای نیز به‌عنوان نقاط عطف تحول رویکرد جهانی توجه شده است.

نقطه‌نظرات/یافته‌های کلیدی

تحلیل تاریخی و بررسی تطبیقی گزارش به یافته‌های کلیدی زیر انجامیده است:

- **گذار پارادایمی و انباشتی در سیر جهانی:** تحول حکمرانی سوانح در سطح بین‌المللی مسیری تدریجی، انباشتی و هنجاری را از «مدیریت واکنشی و امدادمحور» به «دیدگاه سیستمی» و سپس به «حکمرانی چندسطحی ریسک، تاب‌آوری و ادغام در اهداف توسعه پایدار» پیموده است.
- **حادثه‌محوری و ناپیوستگی در تحولات کشور:** برخلاف روند انباشتی جهانی، تحولات ساختاری و قانونی مدیریت بحران در ایران عموماً خصلتی واکنشی، مقطعی و انفعالی داشته و پس از وقوع زمین‌لرزه‌ها و فجایع بزرگ (نظیر زلزله‌های منجیل-رودبار و بم) یا شوک‌های محیطی شکل گرفته؛ امری که مانع از استمرار راهبردی و بلوغ نهادی شده است.
- **گسست میان ظرفیت‌ها و تداخل اختیارات:** چالش اساسی کشور کمبود ظرفیت یا نهاد نیست، بلکه گسست ساختاری میان ظرفیت‌های موجود است. نبود هماهنگی و هم‌پوشانی وظایف میان سازمان مدیریت بحران، جمعیت هلال‌احمر، سازمان بسیج، شهرداری‌ها و دستگاه‌های بخشی، اثربخشی اکوسیستم مدیریت بحران را فرسوده کرده است.
- **شکاف در تمرکززدایی:** علی‌رغم پیش‌بینی کارکردهای استانی و شهرستانی در قوانین، در مرحله اجرا مسئولیت‌ها بدون تخصیص متناسب اختیارات تصمیم‌گیری، منابع مالی پایدار، ظرفیت‌های کارشناسی و سازوکارهای شفاف پاسخگویی واگذار شده و تمرکزگرایی عملاً تداوم یافته است.
- **مشارکت مردمی مقطعی و سازمان‌نیافته:** پتانسیل گسترده جامعه مدنی و نهادهای بومی (مساجد، هیئت، گروه‌های جهادی، خیرین و سازمان‌های مردم‌نهاد) صرفاً در قالب امدادرسانی عاطفی و خودجوش پس از حادثه به کار گرفته شده و هنوز به قابلیت نهادی و پیشینی اکوسیستم بحران تبدیل نشده است.
- **تأمین مالی پسینی و جزیره‌ای بودن داده‌ها:** منطق حاکم بر منابع مالی کشور همچنان بر «جبران خسارت و بازسازی پس از حادثه» متمرکز بوده و سهم سرمایه‌گذاری پیشگیرانه ناچیز است. همچنین، نبود پایگاه ملی یکپارچه داده‌های مکانی، ارزیابی خطر



و آسیب‌پذیری، مانع از تصمیم‌گیری داده‌محور و پیاده‌سازی مؤثر سامانه‌های هشدار سریع شده است.

● **انفعال در دیپلماسی بلایا:** تعاملات بین‌المللی کشور عمدتاً در سطح دریافت‌کننده منفعل کمک‌ها یا تجارب باقی مانده و تجارب غنی و بومی ایران در مواجهه با بلایا و همبستگی اجتماعی، به دانش مدون و قابل عرضه در مجامع منطقه‌ای و جهانی تبدیل نشده است.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر مبنای یافته‌های پژوهش، جهت‌گیری راهبردی کشور نباید بر ایجاد نهادهای موازی و اسناد جدید استوار شود؛ بلکه باید به سمت بازآرایی ساختارها در قالب «الگوی بومی حکمرانی چندسطحی و یکپارچه ریسک مخاطرات» حرکت کند. تحقق این الگو مستلزم اجرای هشت محور توصیه‌ای زیر است:

۱ **بازآرایی نهادی و تدوین «نقشه تقسیم کار ملی حکمرانی سوانح»:** ارتقای جایگاه سازمان مدیریت بحران کشور از یک ساختار اداری-اجرایی به یک نهاد ملی راهبر، تنظیم‌گر، هماهنگ‌کننده و پایش‌گر ریسک، و تدوین نقشه‌ای شفاف که در آن حدود وظایف و اختیارات این سازمان، جمعیت هلال‌احمر (محور امداد و نجات تخصصی و شبکه داوطلبی)، بسیج (پشتیبانی و بسیج سازمان یافته اجتماعی)، شهرداری‌ها، استانداری‌ها و دستگاه‌های بخشی به صورت مکمل و هم‌افزا تعیین شود.

۲ **استقرار حکمرانی چندسطحی و تمرکززدایی کارکردی:** تفویض واقعی اختیارات و هدایت منابع به سطوح استانی، شهرستانی و محلی، توأم با ایجاد ظرفیت کارشناسی، تعیین شاخص‌های عملکرد و استقرار سازوکارهای ضمانت‌بخش پاسخگویی در سطوح محلی.

۳ **شکل‌دهی به «حکمرانی مردمی بومی» و راه‌اندازی سامانه ملی:** تقویت رویکرد محله‌محور از طریق طراحی و استقرار «سامانه ملی شناسایی و سازماندهی ظرفیت‌های مردمی بحران» با هدف شناسایی، آموزش استاندارد و تجهیز پیشینی مساجد، گروه‌های جهادی، خیرین و تشکلهای مردم‌نهاد و تعریف چگونگی اتصال عملیاتی آنها به ساختار رسمی فرماندهی.

۴ **توسعه زیرساخت ملی یکپارچه داده و اطلاعات بحران:** ایجاد معماری مشترک تبادل داده میان دستگاه‌ها در حوزه مخاطرات، آسیب‌پذیری و دارایی‌های حیاتی، و توسعه هدفمند فناوری‌های نوین نظیر هوش مصنوعی، سنجش از دور و سامانه‌های هشدار سریع چندمخاطره‌ای مبتنی بر نقشه راه ملی ریسک.

۵ **پویاسازی فرایند تقنین و بازنگری در قانون مدیریت بحران (۱۳۹۸):** اصلاح و به‌روزرسانی قانون مدیریت بحران با رویکردی یادگیرنده برای تقویت جایگاه حقوقی پیشگیری، رفع ابهام از هم‌پوشانی وظایف دستگاه‌ها و الزام به ادغام ارزیابی ریسک در اسناد آمایش سرزمین، طرح‌های جامع توسعه و مقررات ملی ساخت‌وساز.

۶ **تغییر منطق تأمین مالی و تأسیس «صندوق ملی تاب‌آوری و کاهش خطر بلایا»:** بازطراحی سازوکارهای مالی قانونی (نظیر مواد (۱۰) و (۱۲) قانون فعلی) در قالب یک صندوق متمرکز بدون تشکیلات موازی، برای هدایت منابع عمومی و مشارکت‌های مردمی به سرمایه‌گذاری پیشینی و پروژه‌های اولویت‌دار کاهش ریسک، همراه با راه‌اندازی سامانه عمومی شفافیت مالی و بهره‌گیری از بودجه‌ریزی مشارکتی محلی.

۷ **پیوند کاهش خطر با توسعه و تدوین «برنامه پنج‌ساله سرمایه‌گذاری در تاب‌آوری»:** تمرکز منابع کشور بر اولویت‌های محدود و ملموس شامل مقاوم‌سازی زیرساخت‌های شریانی، نوسازی بافت‌های ناکارآمد سکونتگاهی، پایش مداوم و انتشار سالیانه شاخص‌های ملی تاب‌آوری جهت ارزیابی کارآمدی سیاست‌ها.

۸ **فعال‌سازی دیپلماسی بلایا:** بهره‌گیری فعال از سازوکارهای بین‌المللی و منطقه‌ای جهت انتقال دانش فنی، تجهیزات و منابع مالی، همگام با مستندسازی علمی و انتقال الگوهای بومی موفق کشور به عرصه بین‌المللی به عنوان ابزار دیپلماسی عمومی و علمی.



۱. مقدمه

بلایا و سوانح طبیعی همواره بخشی از واقعیت زیست جوامع انسانی بوده؛ اما آنچه در طول زمان دستخوش تغییر شده، نه وقوع مخاطرات، بلکه شیوه فهم، مواجهه و حکمرانی بر پیامدهای آنهاست. در الگوهای سنتی، سوانح عمدتاً به مثابه رخدادهایی ناگهانی و بیرونی تلقی شده که پس از وقوع، نیازمند بسیج سریع منابع، امدادرسانی و بازگرداندن جامعه به وضعیت پیش از حادثه بوده است. در این چارچوب، مسئولیت اصلی برعهده دولت و نهادهای امدادی قرار داشت و موفقیت نظام مدیریت سوانح نیز عمدتاً با سرعت و کارآمدی واکنش پس از وقوع حادثه سنجیده می‌شد. با این حال، افزایش خسارات انسانی، اقتصادی و اجتماعی ناشی از سوانح، گسترش شهرنشینی و تمرکز جمعیت و دارایی‌ها در مناطق پرخطر، وابستگی متقابل زیرساخت‌های حیاتی، تغییر اقلیم و تشدید نابرابری‌های اجتماعی و سرزمینی، به تدریج محدودیت این نگاه را آشکار کرد. در نتیجه، مشخص شد که پیامدهای یک سانحه صرفاً تابع شدت یک مخاطره طبیعی نیست، بلکه از کنش میان مخاطره، میزان مواجهه، آسیب‌پذیری و ظرفیت‌های نهادی و اجتماعی جامعه تأثیر می‌پذیرد [۱].

این تحول در فهم مسئله، به تحول تدریجی در خط‌مشی‌گذاری و حکمرانی سوانح در سطح ملی و بین‌المللی انجامیده است. مدیریت سوانح از الگویی عمدتاً واکنشی، متمرکز و حادثه‌محور، به سوی رویکردی پیش‌نگر، پیشگیرانه و مبتنی بر کاهش خطر حرکت کرده و در مراحل بعد، مفاهیمی همچون حکمرانی چندسطحی، تاب‌آوری، مشارکت جامعه، مسئولیت‌پذیری بخش خصوصی و مدنی، هشدار زودهنگام، مدیریت ریسک، حکمرانی داده و پیوند کاهش خطر بلایا با توسعه پایدار در مرکز توجه قرار گرفته است [۲]. این تحول را نمی‌توان صرفاً تغییر در تکنیک‌های مدیریت بحران دانست؛ زیرا بیانگر تغییر در **منطق حکمرانی** است: از «مدیریت حادثه پس از وقوع» به «مدیریت ریسک پیش از وقوع» و از مسئولیت غالباً دولتی به حکمرانی میان دولت، نهادهای محلی، جامعه مدنی، بخش خصوصی، دانش و فناوری و نهادهای بین‌المللی.

از این منظر، بررسی سیر تاریخی تحول حکمرانی سوانح اهمیت صرفاً توصیفی ندارد؛ بلکه امکان شناسایی منطق تغییر نهادی، قانونی و سیاستی را فراهم می‌کند. چارچوب‌ها و اسناد بین‌المللی، از شکل‌گیری رویکردهای اولیه همکاری بین‌المللی در حوزه بلایا تا چارچوب‌های یوکوهاما، هیوگو و سندای، نشان می‌دهند که در سطح جهانی، مفهوم «مدیریت بلایا» به تدریج به سوی مفهوم گسترده‌تر «حکمرانی خطر و تاب‌آوری» تحول یافته است [۲]. در این فرایند، علاوه بر دولت‌های ملی، شهرها و نهادهای محلی، سازمان‌های بین‌المللی، جوامع محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی و شبکه‌های علمی و تخصصی به عنوان بازیگران مؤثر در تولید، انتقال و اجرای سیاست‌های کاهش خطر مطرح شده است [۱]. از این رو، شناخت این مسیر تاریخی برای کشورهایی که در صدد بازنگری در نظام حکمرانی سوانح خود هستند، صرفاً به معنای شناسایی «بهترین تجربه‌ها» نیست، بلکه مستلزم فهم این پرسش بوده که چه تغییراتی در مسئله‌شناسی، قواعد، نهادها، بازیگران و ابزارهای سیاستی موجب گذار از یک الگوی حکمرانی به الگوی دیگر شده است؟

این مسئله برای ایران اهمیت مضاعف دارد. ایران به دلیل ویژگی‌های جغرافیایی و اقلیمی، وجود گسل‌های فعال، پراکندگی و الگوهای آسیب‌پذیر سکونتگاهی و زیرساختی و تکرار مخاطراتی نظیر زلزله، سیل، خشکسالی، فرونشست و مخاطرات مرتبط با تغییر اقلیم، در معرض طیف متنوعی از ریسک‌های طبیعی قرار دارد. در دهه‌های گذشته، کشور در پاسخ به این شرایط، مجموعه‌ای از قوانین، نهادها، سازوکارهای هماهنگی، شبکه‌های امدادی و ظرفیت‌های تخصصی را ایجاد و توسعه داده است. با این حال، تداوم خسارات ناشی از سوانح و تجربه‌های مکرر مدیریت بحران نشان می‌دهد که مسئله ایران صرفاً فقدان قانون، نهاد یا ظرفیت اجرایی

نیست. چالش اساسی‌تر، به نحوه آرایش و تعامل این اجزا در یک نظام منسجم حکمرانی ریسک بازمی‌گردد؛ نظامی که بتواند پیشگیری و کاهش خطر را بر پاسخ پس از حادثه مقدم کرده، میان سطوح ملی و محلی هماهنگی مؤثر ایجاد و از ظرفیت جامعه و بخش خصوصی بهره‌گیر و تصمیم‌گیری را بر پایه داده، ارزیابی ریسک و پایش مستمر استوار کند [۳].

مرور مطالعات و تجربه‌های پیشین نیز نشان می‌دهد که بخش قابل توجهی از ادبیات مربوط به مدیریت سوانح در ایران، بر بررسی یک سانحه خاص، ارزیابی عملکرد یک نهاد، تحلیل یک قانون یا ارائه مجموعه‌ای از پیشنهادها کلی برای بهبود مدیریت بحران متمرکز بوده است. مطالعات تطبیقی نیز غالباً به معرفی ساختارها و تجربیات کشورهای موفق محدود شده و کمتر به این پرسش پرداخته‌اند که تحول نظام حکمرانی سوانح در کشورهای مختلف در چه بستر تاریخی و سیاستی رخ داده و کدام عناصر این تحول، با چه شرایطی، قابلیت درس‌آموزی و اقتباس برای ایران را دارند. در نتیجه، میان شناخت تجربه‌های جهانی و طراحی مسیر اصلاح خط‌مشی در ایران، نوعی شکاف تحلیلی وجود دارد. به‌ویژه، در بسیاری از تحلیل‌ها ارتباط میان تحول تاریخی رویکردهای جهانی، تغییر نقش بازیگران، تکامل اسناد و چارچوب‌های بین‌المللی و تحولات قانونی و نهادی ایران به‌صورت یکپارچه بررسی نشده است. همچنین ظرفیت‌های حکمرانی محلی و مشارکتی، نقش بازیگران غیردولتی و فراملی، زیرساخت‌های داده‌ای و سازوکارهای تأمین مالی کاهش خطر، در مقایسه با ساختارهای رسمی دولت و سازمان‌های مسئول، کمتر در مرکز تحلیل قرار گرفته است [۳].

بر این اساس، مسئله‌محوری این گزارش آن بوده که تحول حکمرانی جهانی بلایا چگونه از یک الگوی واکنشی و حادثه‌محور به‌سوی حکمرانی پیشگیرانه، ریسک‌محور، چندسطحی و تاب‌آور حرکت کرده و ایران در این مسیر چه جایگاهی دارد و چه درس‌هایی از این تحول برای اصلاح خط‌مشی و نظام حکمرانی سوانح کشور قابل استخراج است؟ پاسخ به این پرسش مستلزم آن است که تجربه جهانی نه به‌صورت مجموعه‌ای از اقدام‌های منفرد، بلکه به‌عنوان یک فرایند تاریخی تحول در اندیشه، نهادها، قوانین، بازیگران و ابزارهای سیاستی بررسی و سپس این روند با مسیر تحول خط‌مشی و نهادهای مرتبط با سوانح در ایران مقایسه شود. گزارش حاضر با رویکردی تطبیقی و تاریخی، درس آموخته‌های قابل استفاده از روند تحول حکمرانی جهانی بلایا برای خط‌مشی‌گذاری سوانح در ایران را شناسایی و تحلیل کرده است. منطق اصلی گزارش از این فرض آغاز می‌شود که اصلاح نظام حکمرانی سوانح ایران صرفاً از طریق انتقال یک ساختار سازمانی یا اقتباس مستقیم از یک تجربه خارجی امکان‌پذیر نیست؛ بلکه نیازمند شناخت مسیر تحول حکمرانی در جهان، درک عوامل نهادی و سیاستی مؤثر بر این تحول و سپس سنجش قابلیت انطباق آنها با شرایط حقوقی، نهادی، اقتصادی و اجتماعی ایران است.

از این‌رو، سازماندهی گزارش نیز براساس همین منطق تحلیلی انجام شده است. در گام نخست، سیر تطور حکمرانی سوانح در جهان بررسی شده تا تغییرات بنیادین در نگاه به مخاطره، ریسک، آسیب‌پذیری و مسئولیت حکمرانی مشخص شود. در این بخش، نقاط عطف تاریخی و چارچوب‌های بین‌المللی مهم، از رویکردهای اولیه واکنش و امداد رسانی تا چارچوب‌های یوکوهاما، هیوگو و سندای، در ارتباط با تغییرات نهادی و سیاستی تحلیل شده که هدف این بخش صرفاً ارائه یک روایت تاریخی نیست، بلکه شناسایی منطق و پیشران‌های گذار میان الگوهای مختلف حکمرانی سوانح است.

در گام دوم، تحولات خط‌مشی، قانونی و نهادی ایران در پرتو این روند جهانی بررسی شده تا مشخص شود



که نظام حکمرانی سوانح کشور در دوره‌های مختلف تا چه اندازه با جهت‌گیری‌های غالب جهانی همسو شده و در چه حوزه‌هایی همچنان شکاف وجود دارد.

در گام سوم، با قرار دادن یافته‌های تطبیقی در زمینه نهادی و سیاستی ایران، درس‌آموخته‌ها و الزامات خط‌مشی برای ارتقای حکمرانی سوانح کشور استخراج می‌شود. بنابراین، خروجی گزارش صرفاً فهرستی از توصیه‌های عمومی نبوده، بلکه تلاش شده میان هر یک از درس‌آموخته‌های جهانی و مسائل و ظرفیت‌های موجود در ایران ارتباط برقرار و مشخص کند که اصلاحات مورد نیاز در چه حوزه‌ای باید دنبال شود. در نهایت گزارش حاضر با دنبال کردن این مسیر، می‌کوشد فاصله میان تجربه جهانی، وضعیت موجود حکمرانی بلایا و سوانح در ایران و الزامات اصلاح حکمرانی در آینده را روشن کرده و مبنایی تحلیلی برای تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در این حوزه فراهم کند.

۲. پیشینه



۲-۱. سوابق مطالعاتی در مرکز

گزارش‌های متعددی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سال‌های اخیر در حوزه مدیریت بحران و سوانح در کشور انجام شده که برخی از مهم‌ترین گزارش‌ها در قالب جدول زیر معرفی شده است.

جدول ۱. پیشینه پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان / نهاد	توضیحات
۱	الزامات تحول نظام مدیریت بحران در ایران	۱۴۰۴	۲۱۳۷۸	دفتر مطالعات مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	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 کرده و بر اهمیت حکمرانی شبکه‌ای و چندسطحی تحت یک فرماندهی راهبردی یکپارچه به‌عنوان شرط تحقق این اصول تأکید می‌کند.
۲	ارزیابی قانون مدیریت بحران در ایران و ارائه پیشنهادها	۱۴۰۴	۲۰۹۳۴	دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	در این گزارش آسیب‌شناسی قانون مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۹۸ تأکید شده است. پشتیبان این آسیب‌شناسی، مطالعات حاصل از فراترکیب مقالات علمی-پژوهشی، گزارش‌های کارشناسی، اسناد قانونی و همچنین متون صاحب‌های تخصصی با دست‌اندرکاران و کارشناسان عرصه مدیریت حوادث و سوانح در کشور است.
۳	بررسی سیر نداشت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور	۱۴۰۳	۲۰۷۴۲	دفتر مطالعات مدیریت، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	این گزارش با هدف بررسی قوانین و نگاشت نهادی نظام مدیریت سوانح کشور و همچنین شناسایی آسیب‌های این حوزه نگاشته شده است. گزارش از دو بخش اصلی تشکیل شده که در بخش اول سیر تاریخی و قانونی نظام مدیریت سوانح کشور تشریح و نگاشت نهادی فعلی کشور ترسیم شده است. سپس در بخش دوم گزارش چالش‌ها و کاستی‌های سطوح مختلف برخورد با سوانح بررسی شده و نقاط ضعف و چالش‌هایی چون بی‌ثباتی و ضعف ساختاری، فقدان مدیریت واحد و پشتیبانی، موازی‌کاری در ساختار کلان مدیریت بحران کشور و در نهایت عدم رعایت اصل وحدت فرمان در نظام مدیریت بحران کشور شناسایی و تحلیل شده است.

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر/سازمان/ نهاد	توضیحات
۴	تحلیل فرایند سیاستگذاری در مدیریت مطلوب بحران	۱۴۰۲	۱۹۳۳۶	دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	این گزارش ضمن تأکید بر آمادگی و پیشگیری، یادگیری سیاسی، ارتباطات و تخصص علمی و هماهنگی در مدیریت بحران، به بررسی نحوه راه‌یابی و چگونگی توجه به بلایا در چرخه سیاستگذاری عمومی (دستور کار، تصمیم‌گیری، اجرا و ارزیابی) می‌پردازد، تعارض‌های سیاستگذاران در هر مرحله را بررسی و درس آموخته‌هایی برای مدیریت مطلوب سوانح را استخراج و پیشنهاد می‌کند.
۵	ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران	۱۴۰۱	۱۸۲۶۹	دفتر مطالعات اجتماعی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	این گزارش به‌عنوان یک گزارش نظارتی تلاش کرده با کاربری یک مدل مفهومی ویژه، اقدام به بررسی و نقد ایده ادغام نهادهای امدادی در کشور و ایده ایجاد یک ساختار جدید کند. با توجه به قرارگیری لایه «امداد و نجات» در سطوح سه‌گانه نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور، تلاش شده تا از اصول پنج‌گانه مصرح در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور (اصل جامعیت، کفایت، فراگیری، پایداری منابع مالی و نظارت و اثربخشی)، به‌عنوان چارچوب نظارتی پژوهش حاضر استفاده شود.

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی به همراه آسیب‌شناسی

جدول ۲. پیشینه تقنینی

ردیف	عنوان قانون	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	توضیحات
۱	تبصره «۱۵» قانون برنامه دوم توسعه	برنامه دوم توسعه	۱۳۷۳	قانون برنامه دوم توسعه، دولت را مکلف کرده اعتبارات لازم برای پیشگیری، امدادرسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه را تأمین و میان استان‌های آسیب‌دیده توزیع کند و بخشی از این اعتبارات را به مطالعات آسیب‌پذیری و اقدام‌های پیشگیرانه در برابر مخاطرات اختصاص دهد. همچنین اعطای تسهیلات بانکی برای بازسازی واحدهای خسارت‌دیده را پیش‌بینی کرده بود.
۲	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷	این قانون با تعریف مدیریت جامع بحران و تعیین چهار مرحله پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی، چارچوب کلی حکمرانی سوانح کشور را مشخص کرده و با ایجاد شورای عالی مدیریت بحران و سازمان مدیریت بحران، مسئولیت سیاستگذاری، هماهنگی، نظارت و اجرای اقدام‌ها را میان سطوح ملی، استانی و شهرستانی توزیع می‌کند. همچنین بر همکاری دستگاه‌های اجرایی، نهادهای عمومی و غیردولتی، مشارکت تشکلهای مردمی، ایجاد نظام جامع اطلاعات، تأمین منابع مالی و تقویت اقدام‌های پیشگیرانه و بازسازی تأکید دارد.
۳	قانون مدیریت بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۸	در این قانون، به‌منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذیربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور احکامی وضع شده است.

مأخذ: همان.

۳. دوره‌های تاریخی واکنش به سوانح

۳-۱. دوره اول: مدیریت سوانح (۱۹۳۰ تا ۱۹۷۰)

دوره نخست تحول مدیریت بلایا که از دهه ۱۹۳۰ تا حدود ۱۹۷۰ را در بر می‌گیرد، هم‌زمان با افزایش وقوع سوانح طبیعی، گسترش جنگ‌ها و بحران‌های انسانی و همچنین توسعه علوم اجتماعی و رفتاری شکل گرفت. در این دوره، مدیریت بلایا عمدتاً با عنوان مدیریت سوانح شناخته شده و تمرکز اصلی آن بر نحوه واکنش به حوادث پس از وقوع، امداد رسانی اضطراری و بازگرداندن شرایط به وضعیت عادی بود. نگاه غالب در این دوره، بلایا را رویدادهایی اجتناب‌ناپذیر تلقی می‌کرد که مدیریت آنها از طریق سازماندهی عملیات امدادی، بسیج منابع و بازسازی خسارت‌ها امکان‌پذیر است. به همین دلیل، برنامه‌ریزی پیشگیرانه، کاهش خطرپذیری و افزایش تاب‌آوری هنوز جایگاه پررنگی در ادبیات مدیریت بلایا نداشت و اقدام‌های دولت‌ها عمدتاً معطوف به مرحله پاسخ و بازیابی پس از سانحه بود.

تحولات این دوره، پایه‌های نظری و نهادی مدیریت نوین بلایا را شکل داد. همچنین در این دوره مطالعات رفتارشناسانه درباره واکنش انسان و جوامع در برابر سوانح، زمینه شکل‌گیری نخستین مدل‌های نظام‌مند مدیریت بحران را فراهم کرد. هم‌زمان، تجربه سوانح گسترده و جنگ جهانی دوم موجب توسعه رویکردهای خطی مدیریت بلایا و ایجاد ساختارهای متمرکز برای هماهنگی عملیات امداد و نجات شد. در این دوره، نخستین سازمان‌های ملی و بین‌المللی تخصصی در حوزه مدیریت سوانح تأسیس شدند که نقش مهمی در استانداردسازی اقدام‌ها، توسعه همکاری‌های بین‌المللی و انتقال دانش و تجربیات میان کشورها ایفا کردند. از این رو، دوره مدیریت سوانح را می‌توان نقطه آغاز نهادینه شدن مدیریت بلایا و شکل‌گیری بنیان‌های علمی، سازمانی و اجرایی این حوزه دانست که در سه محور اصلی «مطالعات انسان‌شناسی و رفتارشناسی مدیریت بحران»، «مدیریت خطی بلایا» و «تشکیل نهادهای تخصصی ملی و بین‌المللی» قابل بررسی است.

۳-۱-۱. مطالعات انسان‌شناسی و رفتارشناسی مدیریت بحران

آغاز دوره مدیریت سوانح که با انجام مطالعات انسان‌شناسی و رفتارشناسی با هدف تحلیل رفتار انسان به هنگام بروز سوانح همراه بود یکی از عواملی بوده که تأثیر زیادی بر شناسایی و بیان نحوه مقابله با بلایا داشته است. پرینس^۱ در دهه ۱۹۲۰ و کار^۲ در دهه ۱۹۳۰ مطالعات گسترده‌ای در این حوزه انجام دادند. پرینس مراحل مختلف واکنش انسان به سوانح و بلایا را در سه مرحله «اضطرار»^۳ گذار^۴ و بازیابی^۵ تعریف کرد. او اولین کسی بود که واکنش انسان به سوانح را پیش‌بینی و مفهوم‌پردازی کرد. به این معنا که بعد از بروز سوانح و بلایا که آن را مرحله اضطرار بیان کرده، نیروهای نظامی در مرحله گذار خدمات امداد و نجات را آغاز می‌کنند. آخرین مرحله، دوره بازسازی است که نشان می‌دهد تلاش‌های امدادی، تنها درمان موقتی برای خسارات اجتماعی و اقتصادی هستند و باید بازسازماندهی اجتماعی برای بازگرداندن عادات و رسوم زندگی روزمره اجرا شود [۴].

مطالعات پرینس تأثیرات گسترده‌ای بر مطالعات کار (۱۹۳۲) داشت. کار معتقد بود همه تغییرات اجتماعی از یک الگوی توالی مشخص پیروی می‌کنند، بر همین اساس مواجهه با سوانح را در قالب یک فرایند مشخص و قابل تعمیم برای همه جوامع تعریف می‌کرد. او با اعمال این تفکر چهار مرحله اصلی مواجهه جوامع بشری با سوانح را تعریف کرد. کار معتقد است که بروز سوانح در

1. Prince
2. Carr
3. Emergency
4. Transition
5. Rehabilitation

مرحله اول، جوامع را دچار فروپاشی و بی‌سازمانی کرده که به تبع خسارت و جراحات وارده به وجود آمده؛ در مرحله بسیج و همکاری عمومی بین مردم برای واکنش انسان سوانح به وجود می‌آید که جهت پاسخ به خسارات ناشی از سوانح است. در آخر کار معتقد است که جوامع بعد از واکنش اولیه دچار نوعی سردرگمی می‌شوند که تا زمان اجرای برنامه‌های دولت ادامه دارد [۴]. شکل‌گیری نگاه سیستماتیک واکنش به سوانح و بلایا از دهه ۱۹۳۲ به تعریف الگوها و شیوه‌های مختلف مواجهه با بلایا و سوانح منجر شد که می‌توان آن را در قالب دوره‌های تاریخی مختلف که در ادامه تشریح شده تقسیم کرد.

۲-۱-۳. مدیریت خطی بلایا

تحلیل منابع تاریخی گواه شکل‌گیری تغییرات گسترده‌ای در مواجهه با بلایای طبیعی در دهه ۱۹۳۰ است. مواجهه با بلایا و سوانح در این دهه به تبع بروز حوادث و بلایای مختلف، شکل سازمان‌یافته‌تری به خود گرفت که به تبع آن، اهمیت شکل‌گیری نهادهای تخصصی را آشکار کرد. به‌طور مثال وقایعی چون: سیلاب‌های گسترده در چین و بی‌خانمان شدن بیش از ۱۴ میلیون نفر و مرگ و میر صدها هزار نفر به تشکیل «کمیسیون ملی امداد سیلاب» در این کشور منجر شد [۵]. همچنین با وخامت اوضاع اقلیمی و بروز خشکسالی‌های پی‌درپی در جوامع غربی به‌ویژه ایالات متحده آمریکا، بحران‌های دوسویه اقتصادی و زیست‌محیطی بروز پیدا کرد که بحران اقتصادی بزرگ^۱ از ۱۹۲۹ تا ۱۹۳۹ را می‌توان در این زمینه نیز تحلیل کرد. بروز خشکسالی در این کشور واکنش دولت فدرال از طریق «نهاد تسهیلات بازسازی» را داشته که با اعطای وام اضطراری به دولت‌های ایالتی و محلی در جهت بازسازی زیرساخت‌ها و تأسیسات عمومی آسیب دیده (پل، جاده، سد و شبکه‌های آبیاری) [۶] و کمک به اقشار آسیب‌پذیر دست به کار شد. در اروپا نیز، تهدید حملات هوایی که به تبع جنگ جهانی دوم شکل گرفته، در کنار سیل‌های فصلی باعث شد بریتانیا از سال ۱۹۳۵ بخشی را در «سرویس دفاع غیرنظامی» پایه‌گذاری کند تا وظایف امدادی مانند جست‌وجو و نجات، آتش‌نشانی و تخلیه جمعیت را به‌صورت منظم سامان دهد. تشکیل سازمان‌های مختلف برای مقابله با سوانح و بلایای طبیعی به مرور به یک وظیفه و اصل مهم حکومت در کشورهای مختلف تبدیل شد که با توجه به تمرکز این حوزه کاری در دستگاه دولتی، حکومت‌ها برای افزایش کارایی ارائه خدمات واکنشی به سمت یکپارچگی در ارائه خدمات در این حوزه رفتند. به همین منظور نحوه مقابله با بلایای طبیعی در این دوره با اقدام‌های منسجم با تأکید بر واکنش به بلایا به‌صورت سازمان‌یافته و یکپارچه تعریف شده است. در این رویکرد، سوانح، نقطه آغاز بحران محسوب شده و مراحل واکنش به‌صورت خطی تحلیل می‌شود. در مرحله نخست این فرایند، نیروهای محلی و امدادی در پاسخ به شرایط اضطراری وارد عمل می‌شوند. سپس در مرحله واکنش سازمان‌یافته، نهادهای رسمی و تخصصی مسئولیت امدادسانی را به عهده می‌گیرند. در نهایت در مرحله بازسازی، تلاش شده شرایط به وضعیت پیش از سانحه نزدیک شود [۷].

شکل ۱. مدل خطی مواجهه با سوانح [۴]

مدل «خطی»:





به مرور و با انجام مطالعاتی در این حوزه تعریف مراحل مختلف در فرایند مواجهه با بلایا اشکال گوناگونی به خود گرفت. پاول در مطالعه‌ای که در سال ۱۹۵۲ انجام داد بروز سوانح و بلایا را در هشت مرحله تعریف کرد. «شرایط موجود، پیشگیری، معرضیت، سانحه یا بحران، خسارت، امدادسانی اولیه، امدادسانی اصلی، بازیابی» هشت مرحله‌ای هستند که پاول برای اولین بار به‌عنوان مراحل بحران مطرح کرد. مطالعات پاول با تعریف فازهای مختلف بحران منبع مهمی برای سایر پژوهشگران شد که براساس آن دسته‌بندی‌های مختلفی از مراحل بروز و واکنش انسان به بحران را ارائه دهند [۸].

عمده مطالعات این دوره اقدام‌ها و واکنش انسان را در پاسخ به سوانح تحلیل می‌کند. تمرکز بر فاز پاسخ به سوانح و بلایا یک رویکرد «عمل مبتنی بر سوانح» را در این دهه در ساختار حاکمیتی جوامع به وجود آورده است. در این رویکرد اقدام‌هایی که در حوزه سوانح و بحران انجام می‌شود، به شکل خطی تحلیل شده که ساختار اجرایی دولت برای برخورد با سوانح به‌صورت متمرکز و با نگاهی یکپارچه و کل‌نگر است [۹]. رویه دولت از بالا به پایین و با تمرکز بر مدیریت سانحه است. همچنین در این رویکرد برنامه‌ریزی، خط‌مشی‌گذاری، سازماندهی، هماهنگی و کنترل در دست سازمان‌های دولتی متمرکز است. این رویکرد بر این باور است که مدیریت بلایا یا سوانح یعنی فرو نشاندن آتش؛ به این معنی که مدیران پس از بروز خسارت و آسیب، سعی کرده‌اند تا ضرر ناشی از خرابی‌ها را محدود کنند [۱۰].

۳-۱-۳. تشکیل نهادهای تخصصی ملی و بین‌المللی

با افزایش شناخت علمی از مخاطرات طبیعی و آشکار شدن پیامدهای فرامرزی آنها، از نیمه قرن بیستم به بعد، مواجهه با بلایا به‌تدریج از یک مسئله صرفاً داخلی و عملیاتی به موضوعی در دستور کار همکاری‌های بین‌المللی تبدیل شد. باین‌حال، این تحول را نباید صرفاً به معنای افزایش تبادل تجربه یا ارسال کمک‌های اضطراری میان کشورها دانست؛ بلکه در این دوره، عناصر اولیه یک معماری حکمرانی جهانی بلایا شکل گرفت که از طریق سازمان‌های بین‌المللی، شبکه‌های علمی، نهادهای بشردوستانه و سازوکارهای همکاری بین‌دولتی، به تولید و انتشار دانش، استانداردها، رویه‌ها و هنجارهایی پرداخت که به‌تدریج بر نحوه مواجهه دولت‌ها با مخاطرات اثر گذاشت. از این منظر، حکمرانی جهانی بلایا را می‌توان مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی، هنجاری و شبکه‌ای دانست که در آن دولت‌ها تنها بازیگران تعیین‌کننده نیستند و سازمان‌های بین‌المللی، نهادهای علمی و تخصصی، سازمان‌های بشردوستانه و جامعه مدنی نیز در تولید دانش، شکل‌دهی به هنجارها، هماهنگی اقدام‌ها و انتقال الگوهای سیاستی نقش ایفا می‌کنند. یکی از نخستین پایه‌های این معماری، بین‌المللی شدن تولید و مبادله اطلاعات علمی درباره مخاطرات است. سازمان جهانی هواشناسی^۱ که در سال ۱۹۵۰ تأسیس و در سال ۱۹۵۱ به‌عنوان سازمان تخصصی سازمان ملل متحد شناخته شد، نمونه‌ای مهم از تبدیل همکاری علمی فرامرزی به یک سازوکار نهادی پایدار است. ریشه‌های WMO به سازمان بین‌المللی هواشناسی باز می‌گشت که از قرن نوزدهم با هدف تسهیل تبادل داده‌های هواشناسی میان کشورها شکل گرفته بود. اهمیت سازمان جهانی هواشناسی از منظر حکمرانی جهانی در این بود که مخاطرات جوی و اقلیمی را در چارچوبی قرار داد که مدیریت آنها بدون همکاری فرامرزی، تبادل داده، استانداردسازی روش‌های مشاهده و ایجاد نظام‌های هشدار قابل تصور نبود. بنابراین، این سازمان صرفاً یک نهاد علمی نبود، بلکه با ایجاد قواعد و رویه‌های مشترک برای تولید و مبادله اطلاعات، یکی از زیرساخت‌های نهادی لازم برای تصمیم‌گیری مبتنی بر ریسک را در سطح بین‌المللی فراهم کرد که به‌عنوان یک سازمان تخصصی ذیل سازمان ملل متحد در زمینه اقلیم و آب و هوا با بیش از ۱۹۳ عضو در ژنو تشکیل شد [۱۱].

همچنین مرکز بین‌المللی زلزله‌شناسی^۲ در سال ۱۹۶۴ با کمک یونسکو با هدف گردآوری، پردازش و انتشار نتایج زلزله‌شناسی در

1. World Meteorological Organization (WMO)

2. International Seismological Centr (ISC)

ادینبورگ اسکاتلند تشکیل شد. اهمیت این تحول از منظر حکمرانی در آن بود که شناخت خطر دیگر صرفاً تابع ظرفیت علمی یک دولت نبود، بلکه به تدریج به محصول یک شبکه بین‌المللی تولید و اعتبارسنجی دانش تبدیل شد. به عبارت دیگر، **دانش درباره خطر**، خود به یکی از منابع حکمرانی تبدیل شد و نهادهای فراملی از طریق استانداردسازی، تولید داده و انتقال دانش، به شکل‌دهی ظرفیت‌های ملی مدیریت ریسک کمک کردند.

همچنین در این دهه در کنار تشکیل نهادهای بین‌المللی در سطح جهان شاهد شکل‌گیری سازمان‌های ملی متمرکز و منسجم در کشورهای پیشرو در مدیریت بلایا هستیم. برای نمونه ژاپن به عنوان یکی از کشورهای موفق در مدیریت سوانح از سال ۱۹۴۸ با تشکیل سازمانی تحت عنوان فدما^۱ کلیه اقدام‌ها و فعالیت‌های مقابله‌ای با بلایا و سوانح را در قالب این سازمان تعریف و اجرا کرده است. تجربه ژاپن نشان می‌دهد که چگونه دانش و تجربه انباشته شده درباره مخاطرات، در تعامل با نهادهای تخصصی و یادگیری از سوانح، به **نهادینه شدن مسئولیت‌های عمومی و هماهنگی چندسطحی** منجر شد [۱۲].

همچنین آمریکا، دیگر کشور پیشرو در مدیریت بلایا، فعالیت‌های مقابله‌ای خود را هم‌زمان با مسئله شدن بلایای طبیعی در سطح جهان آغاز و سازمان‌های تخصصی با هدف مقابله با بلایا و سوانح تأسیس کرد. دفتر دفاع مدنی^۲ در سال ۱۹۶۱ به عنوان مرجع اصلی خط‌مشی‌گذاری و هماهنگی در زمینه دفاع غیرنظامی، و دفتر مقابله با بلایای خارجی در سال ۱۹۶۴ به عنوان نهادی برای هماهنگی کمک‌های بین‌المللی در بلایای طبیعی از دیگر نمونه‌های نهادسازی در مواجهه با بلایای طبیعی در دهه ۱۹۶۰ در آمریکاست. بنابراین در آمریکا مرز میان «مدیریت داخلی بحران» و «حکمرانی بین‌المللی بلایا» به تدریج از طریق ایجاد سازوکارهای سازمانی برای هماهنگی کمک‌های فرامرزی در حال تغییر بود [۱۳].

در کنار دولت‌ها و سازمان‌های تخصصی، شبکه‌های بشردوستانه فراملی نیز در شکل‌گیری این معماری نقش مهمی داشتند. نهضت بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر، که پیشینه آن به تأسیس کمیته بین‌المللی صلیب سرخ^۳ در سال ۱۸۶۳ و شکل‌گیری شبکه جمعیت‌های ملی و سپس فدراسیون بین‌المللی در سال ۱۹۱۹ بازمی‌گردد، نمونه مهمی از ظهور یک شبکه فراملی بوده که توانسته اصول، رویه‌ها و ظرفیت‌های مشترکی را در سطح بین‌المللی توسعه دهد [۱۴].

همچنین شکل‌گیری نهادهای تخصصی و بین‌المللی موجب تقویت مشارکت و همکاری کشورها هنگام بروز سوانح و بلایا شد. این همکاری‌ها موجب ارسال کمک‌های امدادی و مادی و همچنین اشتراک‌گذاری دانش و تخصص با کشورهای در حال توسعه شد. یکی از این نهادها، برنامه جهانی غذاست^۴ که به صورت آزمایشی به عنوان زیرمجموعه کمک‌های غذایی فائو و سازمان ملل متحد ایجاد شد و چند ماه پس از ایجاد در امداد به زلزله ویرانگر ۱۹۶۲ بوئینزرها به عنوان اولین عملیات کمک بین‌المللی، مشارکت کرد که در جای خود اولین نمونه از الگوی پایدار مداخلات اضطراری در سطح بین‌المللی بود. اهمیت این رویداد صرفاً در حجم کمک‌های خارجی نبود؛ بلکه نشان‌دهنده شکل‌گیری سازوکاری بود که در آن یک نهاد بین‌المللی می‌توانست منابع، تخصص و ظرفیت‌های چند کشور و سازمان را برای پاسخ به یک سانحه در قلمرو یک دولت بسیج کند. به این ترتیب، امدادسانی بین‌المللی به تدریج از یک اقدام موردی و مبتنی بر همبستگی به بخشی از معماری نهادی همکاری بین‌المللی در برابر بلایا تبدیل شد.

از این منظر، تحول مهم این دوره را باید گذار از همکاری موردی میان دولت‌ها به شکل‌گیری تدریجی یک شبکه چندسطحی از نهادها، قواعد، دانش و بازیگران فراملی دانست. این روند در دهه‌های بعد با تأسیس و تقویت سازوکارهای اختصاصی سازمان ملل در حوزه کاهش خطر بلایا و سپس تدوین چارچوب‌های بین‌المللی مانند راهبرد یوکوهاما، چارچوب هیوگو و در نهایت چارچوب سندای،

1. Fire and Disaster Management Agency (FDMA)
2. Office of Civil and Defense (OCD)
3. International Committee of the Red Cross (ICRC)
4. World Food Programme (WFP)



وارد مرحله‌ای هنجاری‌تر شد که در بخش‌های بعدی گزارش بیان شده است. بدین ترتیب، آنچه از دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به صورت همکاری علمی، نهادی و بشردوستانه آغاز شده، در سیر تاریخی خود به سوی حکمرانی چندسطحی، چند بازیگری و هنجارمحور ریسک بلایا تحول یافت.

۲-۳. دوره دوم: دیدگاه سیستمی مواجهه با سوانح (۱۹۸۰-۱۹۷۰)

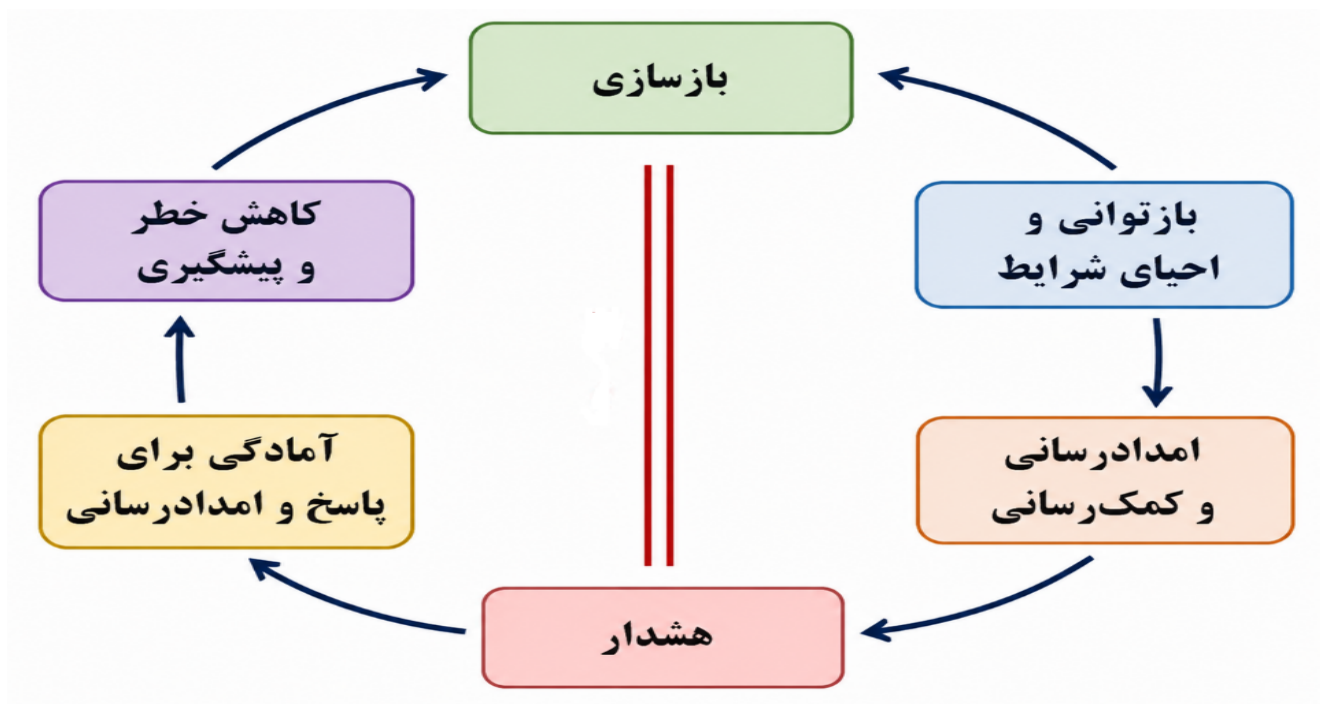
همان‌گونه که بیان شد مطالعات حوزه تحلیل سوانح و نحوه مواجهه با آن از دهه ۱۹۳۰ با تحلیل خطی از واکنش انسان به سانحه آغاز شد. دسته‌بندی‌های ابتدایی از فرایند واکنش انسان حول محور فاز پاسخ به سوانح بود که با آغاز دهه ۱۹۷۰ شکل‌گیری دو جریان مطالعاتی مکانیسم مواجهه با سوانح را از رویکرد خطی به سیستمی تغییر داد. در جریان اول با مطالعات چپمن^۱ (۱۹۶۲)، استودارد^۲ (۱۹۶۸) و روزنزوا^۳ (۱۹۷۴) پیشگام بودند. استودارد با تعریف سه مرحله فراگیر برای مواجهه با سوانح که شامل فازهای پیشااضطرار^۴، اضطرار^۵ و پسااضطرار^۶ است اقدام‌های واکنشی انسان را برای اولین بار به دو دسته قبل و بعد از سانحه تقسیم کرد. او مراحل هشدار، تهدید و تخلیه، و جابه‌جایی را به عنوان فعالیت‌های کلیدی در این زمینه توصیف می‌کند؛ اما مهم‌تر اینکه دسته‌بندی او زمینه‌ای برای معرفی فعالیت‌ها در حوزه‌ای چون اورژانس، امداد، بهبودی و توان بخشی شد، اقدامی که در قبل و بعد از بروز سوانح تعریف می‌شد. می‌توان مطالعات استودارد را زمینه‌ای برای این ایده که بعدها اقدام‌های حوزه مدیریت سوانح را در دو مرحله قبل و بعد از سانحه تقسیم می‌کند دانست [۱۰].

جریان دوم با مطالعات فون برتالانفی (۱۹۷۳) در خصوص نظریه سیستم‌های باز شروع شد: «سیستم‌های باز آن دسته از سیستم‌هایی هستند که سعی می‌کنند با حفظ خود در جریان ورودی و خروجی پیوسته به آنچه وضعیت پایدار نامیده می‌شود دست یابند». تفکر سیستمی در این دوره به حوزه‌های مختلفی از علوم اجتماعی و مدیریت وارد شد و بر همین اساس نیز روزنزوا^۳ (۱۹۷۴)، ویتچرز و کنستانتین (۱۹۹۳) بر این باور هستند که ورودی یا خروجی اطلاعات به سیستم دانش مدیریت بلایا یکی از عواملی بود که محققان را مجاب کرد که نگاه فرایندی به سوانح را تغییر داده و به صورت سیستمی سوانح را تحلیل کنند.

پیشرفت مطالعات حوزه سوانح و تحلیل سیستمی پدیده‌های مختلف سبب شد مرحله‌ای که در فرایند خطی مواجهه با سوانح تعریف شده بود به صورت چرخه مدیریت سوانح تحلیل شود. یکی از نخستین اقدام‌ها در این حوزه، اقدام واحد تحقیقات بلایای دانشگاه بردفورد برای نشان دادن واکنش انسان به سوانح به صورت یک سیستم باز برای اولین بار بود. مرحله‌ای که در این سیستم تعریف شد (پیشگیری، کاهش، هشدار، امداد، بازتوانی و بازسازی) همگی مفاهیمی بودند که توسط کارهای قبلی پرینس، کار، پاول، چپمن و استودارد پیش از این بیان شده بود. با این حال، سیستمی که دانشگاه بردفورد برای تحلیل سیستمی سوانح ارائه داد را می‌توان اولین چرخه مدیریت سوانح دانست که البته با هدف توصیف واکنش انسان در فاز عملیات انجام شده بود و به مرور در قالب‌ها و مراحل مختلفی دسته‌بندی شد. در شکل زیر نمونه اولیه این سیستم ترسیم شده است [۴].

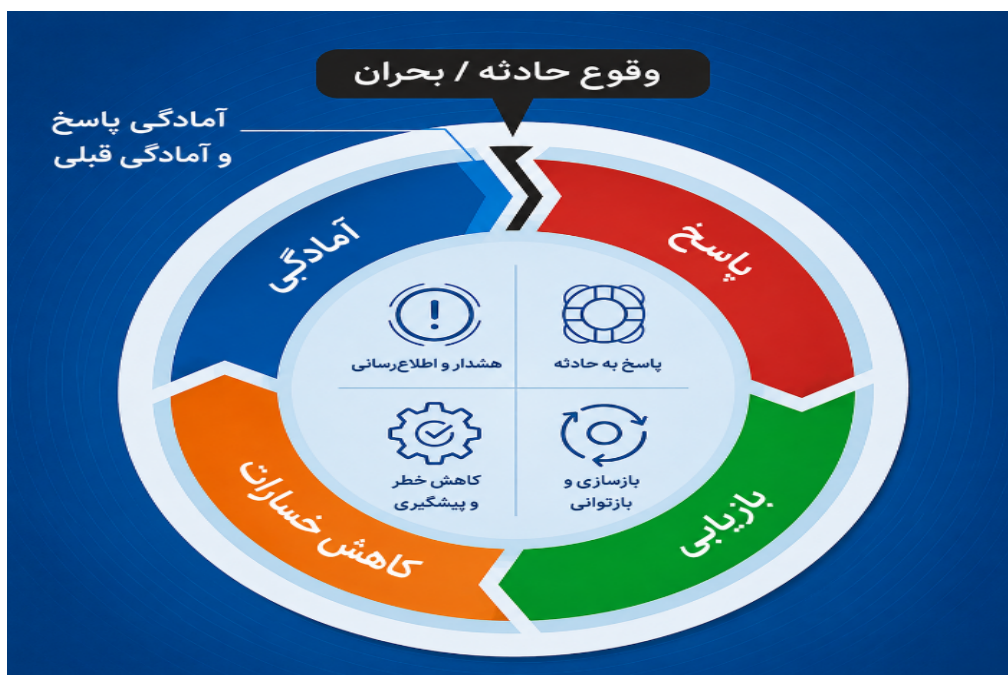
1. Chapman
2. Stoddard
3. Rosenzweig
4. Pre-emergency
5. Emergency
6. Post-emergency

شکل ۲. چرخه مدیریت سوانح دانشگاه بردفورد ۱۹۷۵ [۱]



البته به مرور الگوهای جامع‌تری از چرخه مدیریت سوانح با تعاریف مراحل چهار و پنج‌گانه تعریف شد که در شکل زیر مراحل چرخه مدیریت بحران براساس اقدام‌های قبل و بعد از سانحه در چهار مرحله ترسیم شده است.

شکل ۳. چرخه مدیریت بحران [۱۱]





● **پیشگیری:**^۱ شامل کلیه اقدام‌هایی است که موجب پیشگیری از بحران‌ها و جلوگیری از آثار مخرب آن بر جامعه می‌شود. بخش پیشگیری از اهم فعالیت‌های چرخه مدیریت بحران است. اقدام‌هایی همچون قوانین مربوط به کاربری زمین که نحوه گسترش شهرها را مشخص کرده و باعث عدم گسترش شهرها در مکان‌های آسیب‌پذیر شده، از جمله این فعالیت‌هاست.

● **آمادگی:**^۲ شامل جمع‌آوری اطلاعات، پژوهش، برنامه‌ریزی، ایجاد ساختارها، آموزش، تأمین منابع، تمرین و مانور و مشتمل بر کلیه عملیات و اقدام‌هایی است که افراد و یا ارگان‌ها را قادر به انجام عکس‌العمل سریع و کارآمد در مواقع بروز بحران‌ها می‌کند. این اقدام‌ها می‌توانند شامل تهیه یک برنامه مقابله با بحران، برآورد دقیق منابع و آموزش کارکنان باشند. بخش مربوط به آمادگی شامل دو زیربخش هشدار و تهدید خطر بوده؛ تهدید خطر شامل زمانی است که خطر بحران تشخیص داده شده ولی زمان وقوع آن در محل خاص هنوز مشخص نیست. در هشدار علاوه بر اینکه محل وقوع خطر مشخص شده مکان آن نیز مشخص است.

● **پاسخ:**^۳ مقابله با حوادث بحرانی شامل شناسایی دامنه بحران، ریشه‌یابی عوامل ایجاد بحران، استفاده از ابزارهای انسانی، اطلاعاتی و فیزیکی مورد نیاز برای مقابله با بحران است. به عبارت دیگر، آن دسته فعالیت‌های مربوط به امداد رسانی که در جهت حفاظت از جان مردم و تأسیسات و دارایی‌های موجود است را مقابله می‌گویند. در اجرای عملیات مقابله، زمان تأثیر مستقیمی در کاهش میزان آسیب‌های وارده بر اثر سوانح را دارد؛ بنابراین اقدام‌هایی از قبیل فعال کردن سیستم‌های ضد بحران، عملیات جست‌وجو و نجات، تمهیدات اضطراری برای غذا، سرپناه و کمک‌های پزشکی، بررسی، ارزیابی و برآورد و اقدام‌های مربوط به تخلیه جمعیت همگی جزو برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش مقابله است.

● **بازتوانی و بازسازی:**^۴ این بخش از چرخه مدیریت بحران شامل کلیه عملیات و اقدام‌هایی بوده که به منظور عادی‌سازی شرایط در زمان پس از بحران صورت می‌گیرد و با هدف تبدیل شرایط به شرایط پیش از بحران، است. این بخش از چرخه معمولاً با بهسازی نیز همراه است. در این بخش اقدام‌هایی همچون برقراری مجدد سرویس‌ها و خدمات ضروری، استقرار مجدد خانه‌ها و سایر ساختمان‌ها و تأسیسات قابل تعمیر و تهیه مسکن موقت صورت می‌پذیرد. افزون بر این، اقدام‌هایی که برای یاری دادن به جسم و روان افراد مصیبت دیده انجام شده و اقدام‌های بلندمدت شامل جایگزینی تأسیسات زیربنایی و همچنین ساختمان‌هایی که در اثر وقوع بحران نابود شده‌اند، نیز در این مرحله قرار می‌گیرند [۱۵].

۳-۳. دوره سوم: حکمرانی سوانح و بلایا (۲۰۱۵-۲۰۰۰)

دوره حکمرانی سوانح و بلایا را می‌توان دوره گذار از مدیریت سنتی بحران به حکمرانی ریسک‌محور و مشارکتی دانست. در این دوره، مدیریت سوانح از تمرکز صرف بر واکنش و بازسازی فاصله گرفت و با تأکید بر کاهش خطر بلایا،^۵ کاهش آسیب‌پذیری، افزایش تاب‌آوری و مشارکت ذی‌نفعان، به بخشی از سیاست‌های توسعه پایدار تبدیل شد. هم‌زمان، بازتعریف مفاهیم مدیریت سوانح و تدوین اسناد و چارچوب‌های بین‌المللی، مبانی نظری و اجرایی حکمرانی سوانح را تقویت کرد. بر این اساس، مهم‌ترین تحولات این دوره را می‌توان در دو محور «بازتعریف ادبیات مدیریت سوانح» و «تدوین اسناد بالادستی حکمرانی سوانح و کاهش خطر بلایا» بررسی کرد.

۳-۳-۱. بازتعریف ادبیات مدیریت سوانح

از دهه ۱۹۷۰ ادبیات مواجهه با سوانح با تأکید بر پیشگیری از بلایا حول محور کاهش خطر بلایا شکل گرفت. اوج شکوفایی اتکا به این

1. Mitigation
2. Preparedness
3. Response
4. Recovery
5. Disaster Risk Reduction (DRR)

رویکرد را در تأکید بر بُعد اجتماعی سوانح در رویکردهای مدیریت بلایا در این دهه شاهد هستیم. در این دوره شدت آسیب‌پذیری گروه‌های مختلف مردم ساکن در نواحی خطرخیز بسته به سطح زندگی و وضعیت اجتماعی و اقتصادی آنها تأکید و سنجیده شد؛ با محوریت این مضمون که احتمال گستردگی اثر مخرب سوانح طبیعی و آسیب‌پذیری در کشورهای در حال توسعه که درآمد پایین‌تری دارند در مقایسه با کشورهای توسعه یافته (میانگین درآمد بالاتری به نسبت کشورهای در حال توسعه دارند) در شرایط ریسک‌های بالای سانحه بیشتر است [۱۶].

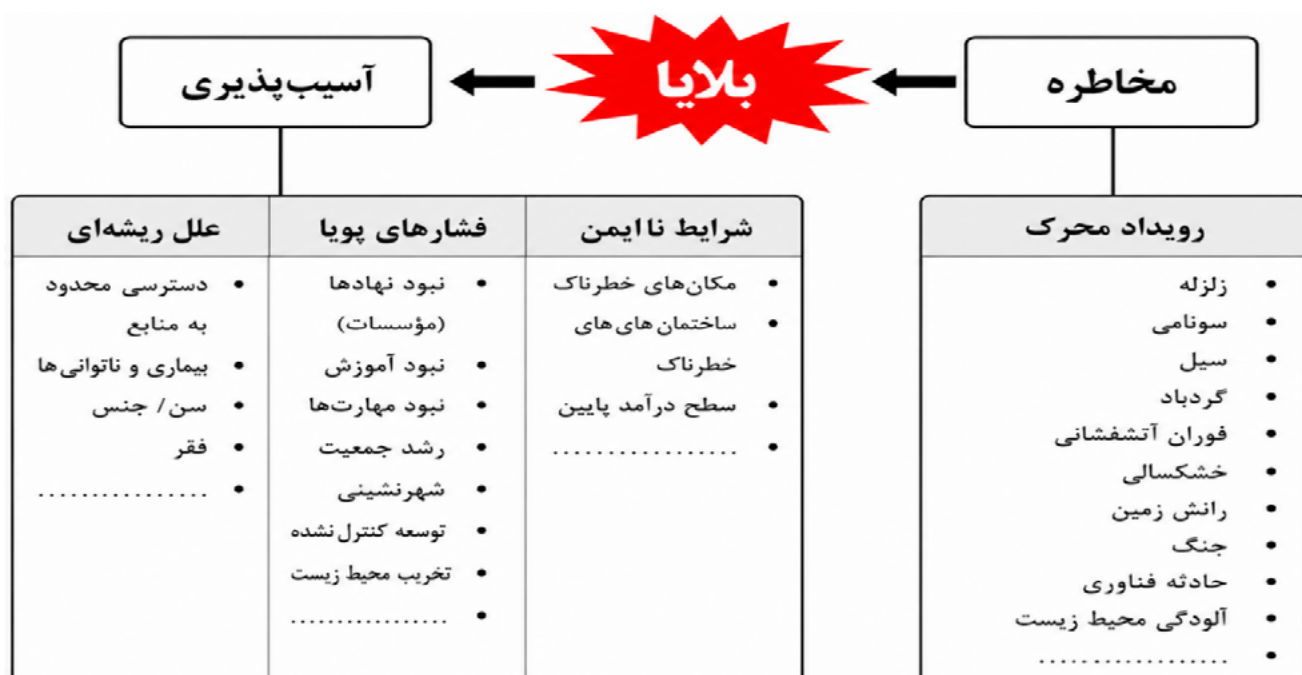
در این برهه آسیب‌پذیری تنها نتیجه خطرخیزی مناطق و بروز سانحه نبوده، بلکه نتیجه فرایندهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بوده که باعث افزایش حساسیت اجتماع در برابر تأثیر مخاطرات می‌شود. به‌طور کلی از دهه ۷۰ به بعد، با مشاهده شواهد تجربی بحران‌های گذشته و همچنین پژوهش‌های علوم اجتماعی روی ریسک و مخاطرات، تغییر و بسط مهمی در تعریف آسیب‌پذیری از تمرکز بر جبرگرایی محیطی به سمت فرایندهای ریشه‌ای اقتصادی-اجتماعی و سیاسی شکل گرفت. میراث این دوره چنین است که پس از آن دیگر آسیب‌پذیری صرفاً در معرض خطر بودن و درجه زیان و آسیب حاصل از آن تعریف نمی‌شود، بلکه تمرکز بر گروه‌های انسانی، ظرفیت آسیب‌پذیری افراد در معرض مخاطره را نیز در بر می‌گیرد [۱۷].

توجه فزاینده به نقش آسیب‌پذیری جوامع در تعیین میزان خسارات ناشی از بلایا و تأکید بر ضرورت کاهش خطر، به شکل‌گیری و گسترش رویکرد «کاهش خطر جامعه‌محور» در مدیریت سوانح انجامید. این رویکرد، برخلاف رویکردهای صرفاً واکنشی و متمرکز بر مدیریت پیامدهای سانحه، بر شناسایی و کاهش آسیب‌پذیری‌ها پیش از وقوع سانحه و افزایش ظرفیت جوامع برای مواجهه با خطرات تأکید دارد. در این چارچوب، مدیریت سوانح صرفاً مسئولیت نهادهای دولتی نیست، بلکه مستلزم مشارکت و هماهنگی میان دولت، نهادهای محلی، سازمان‌های غیردولتی و جوامع محلی است. با این حال، مسائلی همچون دسترسی نابرابر به منابع مالی، دسترسی به زمین و سکونتگاه‌های امن، تعارض منافع و کشمکش‌های موجود در فرایند تصمیم‌گیری و نیز تفاوت در ظرفیت و قدرت بازیگران، از جمله چالش‌های مهم این رویکرد است. از این رو، تحقق کاهش خطر جامعه‌محور نیازمند ایجاد سازوکارهای مؤثر برای همکاری و هماهنگی فرامحلی و بین‌سازمانی میان نهادهای دولتی در سطوح مرکزی و محلی و سازمان‌های غیردولتی است؛ به‌گونه‌ای که منابع، دانش و ظرفیت‌های موجود در سطوح مختلف در جهت کاهش آسیب‌پذیری و افزایش تاب‌آوری جوامع به کار گرفته شوند.

حسب نکته فوق باید گفت رویکرد کاهش خطر جامعه‌محور به معنای اجرای اقدام‌های کاهش منحصراً در سطح جامعه نیست، بلکه به معنای فعال شدن تدریجی همه سطوح جامعه است. بنابراین، چالش جدی این رویکرد این نبود که چگونه جوامع را به مشارکت در فعالیت‌های کاهش ریسک در سطح محلی تشویق کرد؛ زیرا اکثر جوامع قبلاً آنچه را که می‌توانستند برای مدیریت ریسک‌های درک شده خود با منابع محدودی که در اختیار داشتند انجام داده‌اند. چالش واقعی، در عوض، تشویق دولت‌ها و سایر بازیگران فرامحلی برای مشارکت در حمایت از فرایندهای جامعه‌محور در حوزه مدیریت سوانح است. بر همین اساس مفهوم آسیب‌پذیری و سایر مفاهیم نظیر ریسک، مخاطره، تاب‌آوری،^۱ میزان تماس یا معرضیت^۲ و نظایر اینها مبتنی بر رویکرد اجتماعی و ذهنی‌نگری وارد ادبیات این حوزه شدند. از این منظر، سانحه، ناشی از تلاقی مخاطرات (خطرات) و آسیب‌پذیری (که عموماً نگاهی اجتماعی را در بر دارد) است (شکل ۴) [۱۷].

1. Resilience
2. Exposure

شکل ۴. سانحه به عنوان تلاقی مخاطره و آسیب پذیری [۱۸]



در کنار تغییراتی که در رویکردهای مدیریت سوانح با تأکید بر کاهش خطر بلایا از دهه ۱۹۷۰ شکل گرفت همچنین شاهد پیشرفت‌هایی از جهت علمی و ساختاری در حوزه مدیریت سوانح در دهه ۱۹۸۰ هستیم. به‌طوری که سبب شد در ۲۲ دسامبر ۱۹۸۹ مجمع عمومی سازمان ملل متحد با تصویب قطعنامه ۲۳۶/۴۴ رسماً دهه ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۹ را «دهه بین‌المللی کاهش بلایای طبیعی» نام‌گذاری کند. هدف اصلی این قطعنامه، هماهنگی تلاش‌های جهانی به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه برای کاهش تلفات انسانی، خسارات مالی و اختلالات اجتماعی-اقتصادی ناشی از بلایای طبیعی بود.

۲-۳-۳. آغاز دهه بین‌المللی کاهش خطر بلایا و تدوین اسناد بالادستی حکمرانی سوانح

دهه بین‌المللی کاهش خطر بلایا (۱۹۹۰-۱۹۹۹) سرآغازی بر تغییرات اساسی در حوزه حکمرانی سوانح است. در این دهه شاهد تجلی مدیریت دانش حاصل از تجربیات کشورها در مواجهه با سوانح و حوادث و مطالعات علمی دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در اسناد بین‌المللی هستیم. بازتاب اولیه دانش تجمیع شده حاصل از مسئله مدیریت سوانح در دهه ۱۹۹۰ را در استراتژی یوکوهاما (۱۹۹۴) شاهد هستیم. این استراتژی نخستین چارچوب جهانی کاهش خطر بلایاست که به تبع بازتعریف خسارات ناشی از بلایا و نحوه مواجهه با آن و تأکید بر رویکرد اجتماع‌محور در کنفرانسی به همین نام در یوکاهامای ژاپن منتشر شد. در این کنفرانس بر کاهش تلفات انسانی و زیان‌های اقتصادی تأکید و بر یکپارچه‌سازی اقدام پیشگیرانه در فرایندهای توسعه ملی و محلی به‌عنوان یکی از راهکارهای کاهش خسارات مناطق آسیب‌پذیر تأکید شد که نشان می‌دهد کشورها با گره‌زدن سیاست‌های مدیریت بلایا با سیاست‌های توسعه‌ای خود می‌توانند خسارات ناشی از بلایا را کاهش دهند. به‌طور کلی پیام کلیدی استراتژی یوکاهاما بر این اصل استوار بود که «پیشگیری مؤثر» نه یک هزینه اضافی، بلکه سرمایه‌گذاری بلندمدت در مسیر توسعه پایدار است. در این راستا، این کنفرانس از دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی خواست تا با تدوین مقررات منسجم، تقویت پژوهش‌های بین‌رشته‌ای و ارتقای توانمندی‌های جوامع محلی، فرایندهای کنترل خطر را در همه سطوح تصمیم‌گیری نهادینه کنند [۱۹].

پس از کنفرانس بین‌المللی یوکاهاما (۱۹۹۴) و تأکید آن بر ادغام کاهش خطر بلایا در فرایندهای توسعه پایدار، سلسله‌ای از ابتکارات

منطقه‌ای و دانشگاهی شکل گرفت. برای نمونه در سال ۱۹۹۵ شبکه دوریوگ نیرواران^۱ برای پر کردن خلأ گفت‌وگوی فرامرزی و تقویت تبادل تجربیات میان نهادهای خصوصی و دولتی در جنوب آسیا تأسیس شد تا با رویکرد جامعه‌محور، جوامع محلی را به‌عنوان شرکای کلیدی در پیشگیری، آمادگی و بازتوانی پس از بحران توانمند کند. اندکی بعد، در سال ۱۹۹۶، برنامه «کاهش بلایا برای معیشت پایدار»^۲ در دانشگاه کیپ‌تاون آفریقای جنوبی راه‌اندازی شد و با اولویت‌بخشی به پژوهش‌های کاربردی، آموزش حرفه‌ای و مشارکت در تدوین اسناد سبز و سفید مدیریت بلایا و چارچوب ملی، نقش کاهش خطر را به‌عنوان رکن اساسی توسعه پایدار تقویت کرد. در سال ۱۹۹۷، مرکز مخاطرات دانشگاه کالج لندن از طریق مشارکت دانشگاه و بخش خصوصی (حوزه بیمه) برقرار شد تا با تمرکز بر پژوهش‌های بنیادی و کاربردی، آموزش تحصیلات تکمیلی و تبادل دانش، یافته‌های علمی را در خدمت توانمندسازی جوامع آسیب‌پذیر قرار دهد [۲۰].

با وجود پیشرفت‌های زیاد حوزه حکمرانی سوانح در نظام بین‌الملل در دهه ۱۹۹۰ و به تبع کنفرانس یوکاهاما، اغلب کشورهای در حال توسعه در این دهه برنامه توسعه خود را بدون توجه به عواقب ناشی از خسارات بلایا تنظیم کردند. شهرنشینی بدون برنامه، برنامه‌ریزی نادرست در حوزه محیط زیست (برای مثال جنگل‌زدایی)، بهره‌برداری بیش از حد از منابع طبیعی (برای مثال آب)، اختلالات زیست‌محیطی (برای مثال آلودگی)، افزایش تراکم جمعیت و ساخت‌وسازهای نامرغوب در کنار مسائلی چون بروز خسارات فراوان به خانواده‌ها به هنگام بروز سوانح، به چالش کشیدن برنامه‌های کاهش فقر در کشور، بالا رفتن هزینه‌های پزشکی، اختلال در فرایند آموزش و ورود کودکان به مدارس از آسیب‌های برنامه‌های توسعه در این دوره است که سبب شکنندگی سیستم‌های اجتماعی-اقتصادی جوامع در این دهه شد. همچنین آمارهای سازمان ملل نشان می‌دهد که در دهه ۱۹۹۰، نزدیک به ۷۰ درصد از ساخت‌وسازها در کشورهای در حال توسعه غیرقانونی بوده است. از این‌رو، سال به سال، قرار گرفتن در معرض خطرات طبیعی در نتیجه توسعه ناپایدار افزایش می‌یابد. در نتیجه روند این‌چنینی توسعه بر فراوانی و شدت بلایا تأثیر می‌گذارد و نسبت رو به رشدی از جمعیت جهان را در معرض خطر قرار می‌دهد. بر همین اساس در نیم‌قرن اخیر، توسعه انسانی با شهرنشینی سریع و بدون برنامه در کشورهای در حال توسعه رشد بیشتری داشته و این کشورها توانایی و منابع لازم برای مدیریت نرخ بالای رشد شهری را ندارند [۲۰].

به وجود آمدن چنین شرایطی باعث افزایش قابل توجه فراوانی و هزینه بلایا در کشورهای در حال توسعه شده است. به‌طور نمونه باید گفت سیل در سال ۲۰۰۲ به بیش از ۱۷ میلیون نفر در سراسر جهان و بیش از ۳۰ میلیارد دلار خسارت به بار آورد. همچنین هر ساله براساس گزارش سازمان جهانی هواشناسی تلفات ناشی از بلایای مربوط به تغییرات اقلیم ممکن است به ۳۰۰ میلیارد دلار در سال برسد ضمن اینکه به‌طور متوسط سالیانه حدود ۱۰۰۰۰۰ نفر به‌دلیل خطرات طبیعی جان خود را از دست می‌دهند. مهم این است که تخمین زده شده ۹۷ درصد از مرگ‌ومیرهای ناشی از بلایای طبیعی در کشورهای در حال توسعه رخ می‌دهد (بانک جهانی، ۲۰۰۱-۲۰۰۰) [۲۱].

حسب نکات فوق، بروز خسارت و تلفات جانی و اقتصادی زیاد در دهه ۱۹۹۰ به در پیش گرفتن اقدام‌های جدی در تعریف برنامه‌های عملیاتی و حکمرانی در حوزه کاهش خطر بلایا منجر شد. تجلی تغییر روش اجرایی در این دهه را در کنفرانس هیوگو که یک چارچوب عملی اقدام برای مدیریت سوانح را در سال ۲۰۰۵ در کنفرانسی به همین نام در کوبه ژاپن ارائه شد، شاهد هستیم. چارچوب هیوگو برخلاف استراتژی یوکوهاما (۱۹۹۴) که بیشتر جنبه راهبردی و توصیه‌ای داشت، به‌طور عملیاتی به الزامات اجرایی، شاخص‌های ارزیابی پیشرفت و نقش‌های مشخص برای دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و جامعه مدنی پرداخت. کنفرانس جهانی هیوگو^۳ ۲۰۰۵،

1. Duryog Nivaran
2. Disaster Mitigation for Sustainable Livelihoods Programme (DIMP)
3. Hyogo Framework for Action



نقطه عطفی در تاریخ خط‌مشی‌گذاری جهانی برای مدیریت ریسک بلایای طبیعی است. دستاورد اصلی این نشست، تصویب چارچوب اقدام هیوگو برای سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۵ است. این چارچوب نخستین سند بین‌المللی بوده که رویکردی ساختاریافته برای کاهش خطر بلایا ارائه داده و توسط بیش از ۱۶۸ کشور تصویب شده است. در این کنفرانس پنج اولویت شامل: تقویت اولویت نهادی و سیاسی کاهش خطر بلایا در سطح ملی و محلی، شناسایی، پایش و هشدار مؤثر درباره خطرات، استفاده از آموزش و آگاهی‌سازی، کاهش عوامل خطر زیربنایی، آمادگی مؤثر برای پاسخ‌گویی و بازسازی بهتر پس از بحران به‌عنوان چارچوب اقدام‌های اجرایی تصویب و توسط ۱۶۸ کشوره شرکت‌کننده در کنفرانس به‌عنوان یک سند بالادستی برای مواجهه با بلایا امضا شد [۲۲].

کنفرانس هیوگو از نظر گفتمانی انتقال مفهومی مهمی را رقم زد، به‌طوری که تمرکز حکمرانی بر سوانح را به سمت برنامه‌ریزی و اقدام برای پیشگیری، آمادگی، کاهش آسیب‌پذیری و تاب‌آوری ساختاری و اجتماعی در حکمرانی سوانح هدایت کرد. همچنین زمینه‌ساز پیوند گفتمان کاهش خطر بلایا با برنامه‌های توسعه‌ای شد که نمود آن را در سند توسعه هزاره^۱ شاهد هستیم [۲۳]. تأثیرگذاری چارچوب هیوگو نه‌تنها در اسناد بین‌المللی بلکه در ساختارها و ایجاد سازمان و نهادهای تخصصی مختلفی نمود پیدا کرد، به‌طوری که در پی تصویب چارچوب اقدام هیوگو دفتر سازمان ملل متحد در کاهش خطر بلایا^۲ سازوکارهای منظم پایش و گزارش‌دهی کشورها را در سال ۲۰۰۵ برقرار کرد تا سطح پیشرفت در اجرای آن را به‌طور دوره‌ای ارزیابی کند [۲۳].

تأثیرات چارچوب هیوگو در سال‌های ۲۰۰۵ به قدری نمود پیدا کرد که مبنای اصلی تدوین «استراتژی اتحادیه اروپا برای کاهش خطر بلایا»^۴ قرار گرفت. این استراتژی که در سال ۲۰۰۹ توسط کمیسیون اروپا منتشر شد، با تمرکز بر تقویت تاب‌آوری زیرساخت‌ها، حفظ محیط‌زیست و مشارکت گسترده جامعه مدنی، اهداف کلی چارچوب هیوگو را در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه منطقه‌ای ادغام کرد. در این سند، تأکید خاصی بر هم‌افزایی میان سازوکارهای آمادگی در برابر حوادث طبیعی (مانند سیل و زلزله) و سازوکارهای تغییر اقلیم صورت گرفت تا رویکردی یکپارچه برای مدیریت ریسک ارائه شود. همچنین در منطقه آسیا و اقیانوسیه، بسیاری از کشورها اقدام به اصلاح ساختارهای قانونی و نهادی خود کردند. برای مثال در اندونزی، پس از سونامی اقیانوس هند (۲۰۰۴)، «آژانس ملی مدیریت بلایا» تأسیس شد. به‌طور مشابه، در هند، اصلاح ساختار «قانون مدیریت بلایا» در سال ۲۰۰۵، ایجاد و تأسیس دفاتر مدیریت بلایا در سطح ایالت را الزامی کرد تا با تأکید بر تقویت سیستم‌های هشدار زودهنگام و آموزش همگانی، ظرفیت‌های محلی ارتقا یابد. در قاره آفریقا نیز، چارچوب هیوگو به‌عنوان مبنایی برای تدوین «راهبرد قاره‌ای آفریقا» برای کاهش خطر بلایا^۵ استفاده شد. این راهبرد که در سال ۲۰۰۹ با حمایت اتحادیه آفریقا و کمیسیون اقتصادی سازمان ملل برای آفریقا پذیرفته شد، بر ضرورت تقویت نهادهای منطقه‌ای به‌ویژه «مرکز هماهنگی کاهش بلایای آفریقا» در کشور کنگو به‌عنوان یک نهاد تخصصی و ظرفیت‌سازی در کشورهای عضو تأکید کرد [۹].

اگرچه چارچوب هیوگو توانست آگاهی سیاسی و ظرفیت‌های نهادی در بسیاری از کشورها را به‌شدت افزایش دهد، اما روند ارزیابی‌های میانی و گزارش‌های سالیانه نشان داد که در پایان یک دهه، اهداف مطرح شده در این چارچوب به‌طور کامل محقق نشده است. به‌ویژه فقدان همگرایی کافی میان کاهش خطر بلایا با سیاست‌های توسعه پایدار و تغییر اقلیم، کمبود داده‌های آماری منسجم برای ارزیابی پیشرفت، و محدودیت‌های بودجه‌ای در کشورهایی با درآمد متوسط و پایین، زمینه‌ساز شکل‌گیری نگرانی‌هایی جدی

1. Millennium Development Goals (MDGs)

۲. سند توسعه هزاره مجموعه‌ای از هشت هدف جهانی بودند که در سال ۲۰۰۰ میلادی توسط سازمان ملل متحد و با مشارکت ۱۸۹ کشور به‌منظور مقابله با چالش‌های اساسی پیش‌روی توسعه، از جمله فقر، گرسنگی، بیماری، بی‌سوادی، نابرابری جنسیتی و تخریب محیط زیست، تعیین شدند.

3. UNDRR (United Nations Office for Disaster Risk Reduction)

4. EU Strategy for Disaster Risk Reduction (UNDRR)

5. Africa Regional Strategy for DRR

درباره ادامه مسیر برنامه‌های کاهش خطر بلایا شد [۹]. ارزیابی این رویکرد را در «گزارش ارزیابی جهانی کاهش خطر بلایا ۲۰۱۱»^۱ شاهد هستیم که به‌صراحت به بررسی میزان پیشرفت کشورها در اجرای اولویت‌های هیوگو در این مقطع زمانی پرداخته است. این گزارش نشان داد که تنها ۴۰ درصد از کشورها موفق شده‌اند سیستم هشدار زودهنگام مناسبی ایجاد کنند و کمتر از نیمی از دولت‌ها معیارهای کیفی و کمی مناسبی برای سنجش تاب‌آوری زیرساخت‌ها تعریف کرده‌اند. همچنین افزایش شدت و تواتر بلایا به‌ویژه طوفان‌های شدید در کارائیب، سونامی جنوب آسیا، و سیلاب‌های مخرب در اروپا و آفریقا نشان داد که چارچوب موجود توان پاسخ‌گویی عمیق نسبت به چالش‌های نوظهور را ندارد.

کاستی‌های آشکار شده در اجرای چارچوب هیوگو نشان داد که ایجاد نهادهای تخصصی، تدوین برنامه‌های ملی و افزایش آگاهی عمومی، اگرچه برای حرکت به سمت کاهش خطر بلایا ضروری است، اما به‌تنهایی نمی‌تواند به کاهش پایدار خسارات منجر شود. نابرابری در ظرفیت اجرایی کشورها، محدودیت منابع مالی، ضعف داده‌ها و شاخص‌های قابل مقایسه، ادغام ناکافی کاهش خطر بلایا در برنامه‌های توسعه و تغییر اقلیم و استمرار نگاه بخشی به مدیریت سوانح، ازجمله عواملی بودند که مانع تحقق کامل اهداف هیوگو شدند. افزون بر این، افزایش شدت و پیچیدگی مخاطرات نشان داد که چارچوب پس از سال ۲۰۱۵ باید از سطح توصیه‌های نهادی و برنامه‌های آمادگی فراتر رفته و به الگویی جامع‌تر، قابل‌سنجش‌تر و پاسخگوتر برای حکمرانی ریسک تبدیل شود.

بر همین اساس، فرایند تدوین چارچوب جدید کاهش خطر بلایا با مشارکت دولت‌ها، نهادهای بین‌المللی، سازمان‌های غیردولتی، بخش خصوصی، مراکز علمی و نمایندگان جوامع محلی آغاز شد. حاصل این فرایند در سومین کنفرانس جهانی سازمان ملل متحد درباره کاهش خطر بلایا، در مارس ۲۰۱۵ در شهر سندای ژاپن، به تصویب «چارچوب سندای برای کاهش خطر بلایا ۲۰۱۵ تا ۲۰۳۰» شد. این چارچوب که با توافق ۱۸۷ کشور پذیرفته شد، ضمن حفظ دستاوردهای هیوگو، جهت‌گیری سیاستی را از «مدیریت بلایا پس از وقوع» به سمت «مدیریت خطر بلایا» تغییر داد. به این معنا که کشورها باید علاوه بر کاهش خطرهای موجود، از ایجاد خطرهای جدید جلوگیری کرده و تاب‌آوری جوامع، زیرساخت‌ها و نظام‌های اقتصادی و اجتماعی را تقویت کنند.

نوآوری اصلی چارچوب سندای را می‌توان در تبدیل کاهش خطر بلایا به موضوعی چندبخشی، چندسطحی و قابل اندازه‌گیری دانست. این چارچوب با تعیین هفت هدف جهانی و چهار اولویت اصلی شامل شناخت خطر، تقویت حکمرانی ریسک، سرمایه‌گذاری در تاب‌آوری و ارتقای آمادگی همراه با اصل «بازسازی بهتر»، بر مسئولیت اصلی دولت‌ها و در عین حال مشارکت نهادهای محلی، بخش خصوصی، جامعه مدنی و سایر ذی‌نفعان تأکید کرد. از این منظر، سندای ادامه خطی چارچوب هیوگو نیست، بلکه مرحله تکامل‌یافته‌تری از حکمرانی سوانح است که کاهش خطر را به سیاستگذاری توسعه، تصمیم‌گیری مبتنی بر داده، سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی، پاسخگویی نهادی و همکاری بین‌المللی پیوند می‌دهد. رئوس تحولات و تفاوت‌های سه چارچوب اصلی بین‌المللی در جدول ۳ مقایسه شده است.

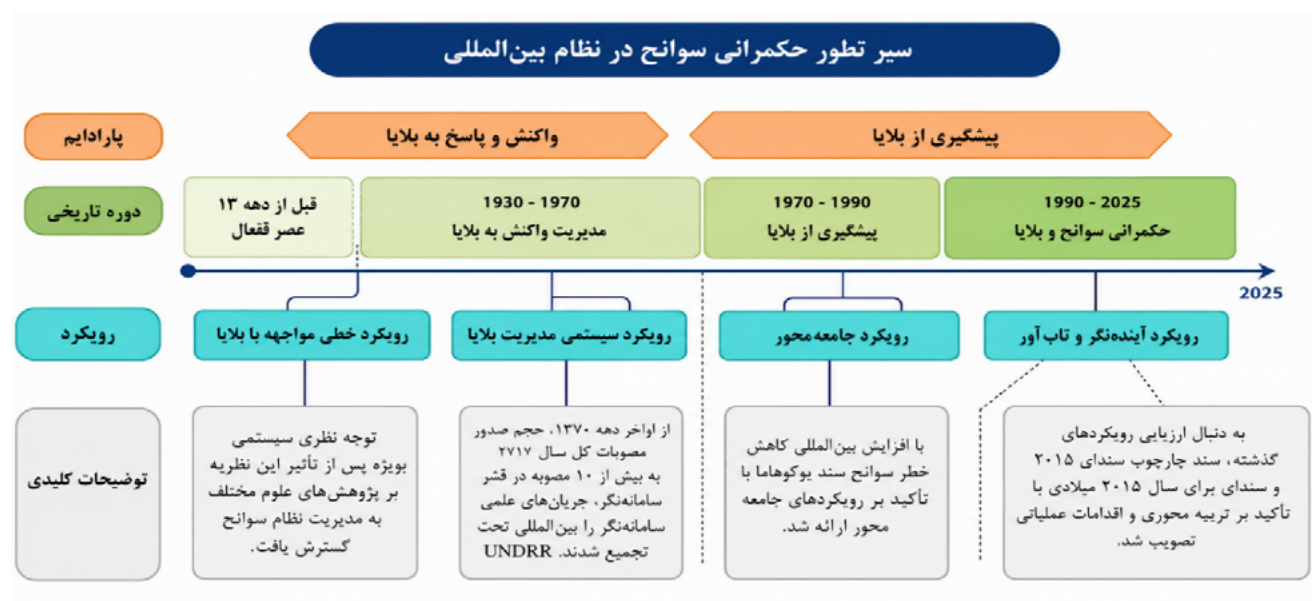


جدول ۳. مقایسه چارچوب‌های بین‌المللی مدیریت خطر بلایا [۸]

چارچوب	سال تصویب	دامنه و کاربرد	اولویت‌های اصلی
استراتژی یوگوهاما	۱۹۹۴	جهانی؛ در سطح دولت‌ها و نهادهای بین‌المللی	شناسایی و تحلیل خطر یکپارچه‌سازی کاهش خطر در توسعه ملی و محلی افزایش آموزش و آگاهی عمومی تقویت پژوهش بین‌رشته‌ای تقویت مشارکت جامعه محلی
چارچوب اقدام هیوگو	۲۰۱۵-۲۰۰۵	عملیاتی‌تر؛ با شاخص‌های ارزیابی پیشرفت و نقش‌های مشخص برای دولت‌ها، UN و NGO ها	تقویت اولویت نهادی و سیاسی در سطوح ملی/محلی شناسایی، پایش و هشدار خطرات آموزش و آگاهی‌سازی کاهش عوامل خطر زیربنایی آمادگی برای پاسخ و بازسازی
چارچوب سندای	۲۰۳۰-۲۰۱۵	جامع‌تر؛ تأکید بر شفافیت گزارش‌دهی، همگرایی با SDG و تغییر اقلیم، مشارکت جامعه	شناخت ریسک تقویت حکمرانی چندسطحی سرمایه‌گذاری در تاب‌آوری ارتقای آمادگی و بازسازی سازنده اهداف کمی و داده‌محور

با مرور فرایند حکمرانی سوانح شاهد یک سیر تکاملی در مدیریت بلایا هستیم؛ فرایندی که از اقدام‌های واکنشی آغاز و به سمت تعریف برنامه و اقدام‌های مختلف در حوزه‌هایی چون توسعه اقتصادی و اجتماعی در بُعد کلان گسترش یافته است. روش‌ها و رویکردهای مدیریتی در فرایند حکمرانی سوانح ابتدا بر تجهیز سازمان‌ها و جوامع برای مقابله و پاسخ به سوانح به سمت استفاده از فناوری و ظرفیت‌های اجتماعی و توسعه اقتصادی کشور در جهت کاهش خطر سوانح تغییر یافته است (شکل ۵).

شکل ۵. سیر تطور حکمرانی سوانح در نظام بین‌المللی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

براساس شکل ۵، روند تحول حکمرانی سوانح و بلایا در سطح بین‌المللی از یک سیر تکاملی و پارادایمی پیروی می‌کند؛ به‌گونه‌ای که نگاه به بلایا از «واکنش پس از وقوع حادثه» به سمت «پیشگیری، کاهش خطر و حکمرانی تاب‌آور» حرکت کرده است. در این شکل، چهار دوره تاریخی قابل تشخیص است. دوره نخست، پیش از دهه ۱۹۳۰، فاقد نظام منسجم مدیریت بلایا بوده و اقدام‌ها عمدتاً به امدادسانی‌های موردی و محلی محدود می‌شد. در دوره دوم (۱۹۳۰ تا ۱۹۷۰)، با شکل‌گیری مدیریت سنتی بلایا، تمرکز اصلی بر امداد، پاسخ اضطراری و بازسازی پس از وقوع حادثه قرار گرفت و رویکردهای حادثه‌محور و مدیریت بحران شکل گرفتند. دوره سوم (۱۹۷۰ تا ۲۰۰۰) نقطه عطفی در تغییر پارادایم محسوب می‌شود؛ زیرا با گسترش ادبیات کاهش خطر بلایا، آغاز دهه بین‌المللی کاهش بلایای طبیعی^۱ و تدوین نخستین اسناد بین‌المللی، نگاه از مدیریت پیامدها به مدیریت ریسک و پیشگیری تغییر یافت. سرانجام، از سال ۲۰۰۰ تاکنون، با تصویب چارچوب‌های جهانی همچون هیوگو و سندای، مفهوم حکمرانی سوانح و بلایا به‌عنوان رویکرد غالب مطرح شده؛ رویکردی که بر مشارکت همه ذی‌نفعان، حکمرانی چندسطحی، تاب‌آوری، مدیریت ریسک، توسعه پایدار و استفاده از دانش، فناوری و شواهد علمی برای کاهش خطر بلایا تأکید دارد. بنابراین، این روند نشان می‌دهد که تحول مدیریت بلایا صرفاً تغییر در شیوه‌های عملیاتی نبوده، بلکه بیانگر گذار از مدیریت واکنشی به حکمرانی پیش‌نگر، شبکه‌ای و تاب‌آور بوده؛ تحولی که امروزه مبنای خط‌مشی‌گذاری و مدیریت سوانح در بسیاری از کشورهای جهان است.

سیر تحول حکمرانی سوانح و بلایا در سطح بین‌المللی، صرفاً بیانگر تغییر در مفاهیم و ادبیات علمی نیست، بلکه بازتابی از دگرگونی در خط‌مشی‌گذاری، ساختارهای نهادی و شیوه‌های مدیریت سوانح در کشورهای مختلف جهان است. این تحول، چارچوبی را فراهم کرده که کشورها متناسب با شرایط سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و میزان مواجهه با مخاطرات، مسیرهای متفاوتی را برای توسعه نظام مدیریت سوانح خود طی کنند. جمهوری اسلامی ایران نیز به‌عنوان یکی از کشورهای حادثه‌خیز جهان، همگام با این روند جهانی، تحولات متعددی را در قوانین، ساختارهای سازمانی، رویکردهای مدیریتی و نظام حکمرانی سوانح تجربه کرده است. از این‌رو، بررسی سیر تحول مدیریت بحران در ایران در پرتو تحولات جهانی، ضمن آشکار ساختن میزان همسویی یا فاصله‌گیری از پارادایم‌های بین‌المللی، زمینه مناسبی برای تحلیل نقاط قوت، کاستی‌ها و الزامات ارتقای حکمرانی سوانح در کشور فراهم می‌آورد.

۴. چالش‌های مدیریت سوانح در ایران

ایران نیز، همچون بسیاری از کشورها، از دوره‌ای که بلایا را عمدتاً به‌عنوان «وقایع مقدر» و خارج از حیطه مداخله انسانی تلقی می‌کرد، وارد فازهایی از نهادسازی، خط‌مشی‌گذاری و تدوین اسناد ملی شده است. با این حال، بررسی تطبیقی تجربیات جهانی و ارزیابی وضعیت موجود حکمرانی سوانح در کشور، نشان‌دهنده وجود چالش‌هایی در ابعاد ساختاری، قانونی، نهادی و بین‌بخشی بوده که دستیابی به حکمرانی کارآمد در این حوزه را با مانع مواجه کرده است. در ادامه ضمن شناخت نظام‌مند سیر تحول حکمرانی بلایا در ایران و مقایسه آن با روندهای جهانی، به تحلیل نقاط قوت و ضعف ساختار حکمرانی سوانح کشور می‌پردازیم. تمرکز اصلی، بر استخراج درس‌آموخته‌هایی است که می‌توانند به‌عنوان مبنای طراحی راهکارهای سیاستی برای ارتقای تاب‌آوری نهادی، انسجام‌بخشی به سیاست‌ها و تقویت نقش‌آفرینی بازیگران مختلف در چرخه مدیریت بحران به کار گرفته شود.

1. IDNDR(International Decade for Natural Disaster Reduction)

۱-۴. دوره مدیریت واکنش به بلایا در ایران ۱۹۷۰-۱۹۳۰ (۱۳۴۸-۱۳۰۸ ش)

پیش‌تر بیان شد که تغییرات حوزه مدیریت سوانح در سه مقطع مختلف رخ داده است. اقدام‌ها و تحولات ابتدایی که از دهه ۱۹۳۰ تا ۱۹۷۰ شکل گرفت در قالب رویکرد مدیریت سوانح با تأکید بر واکنش و پاسخ به سوانح تعریف شده است. در این دوره اکثر کشورها چارچوب‌های ملی محدودی برای مواجهه با بلایا داشته و همکاری بین‌المللی جدی در این زمینه هنوز شکل نگرفته بود. رویکرد جهانی به بلایا عمدتاً امداد رسانی پس از حادثه بود و سازمان ملل متحد هنوز نظام‌مند به مسائل کاهش خطر نمی‌پرداخت. فعالیت در این دوره با توجه به ماهیت اقدام‌ها، آنها که بیشتر بر پاسخ به بلایا متمرکز بود، در سازمان‌هایی چون کمیته بین‌المللی صلیب سرخ (ICRC) تعریف شده که این سازمان‌ها نقش اصلی را در مدیریت سوانح و بلایا به عهده داشته‌اند.

در این مقطع زمانی مهم‌ترین اقدام ایران در جهت مدیریت سوانح تصویب قانون جمعیت «شیر و خورشید سرخ ایران» (هلال‌احمر) در سال ۱۳۰۲ ش (۱۹۲۳ م) بود که به دنبال آن نقش امدادی دولت در واکنش به بلایا را از حیث قانونی تثبیت کرد. البته در این دوره اقدام‌ها، پاسخ ایران در مواجهه با بلایا عمدتاً محلی و پراکنده و بر عهده ارتش و جمعیت هلال‌احمر بود که اساسنامه آن در سال ۱۳۲۷ ش (۱۹۴۸ م) نهایی شد. بنابراین تغییر ساختار قابل توجهی در نظام مدیریت سوانح در ایران شکل نگرفت، تا اینکه در دهه ۱۳۴۰ «سازمان دفاع غیر نظامی» به‌عنوان بخشی از نظام مدیریت سوانح و پاسخ به خسارات ناشی از بلایا تأسیس شد. این نهاد که متأثر از تحولات پساجنگ جهانی دوم و فضای جنگ سرد بود زیر نظر وزارت کشور شکل گرفت تا ضمن هماهنگی میان نیروهای نظامی، خدمات شهری و نهادهای امدادی، برنامه‌های آموزش همگانی، امداد رسانی فوری و حفاظت از زیرساخت‌های حیاتی کشور در برابر بلایای طبیعی و تهدیدات نظامی را سامان دهد. از جمله اقدام‌های شاخص آن می‌توان به برگزاری مانورهای شهری، تدوین دستورالعمل‌های مدیریت بحران و آموزش کمک‌های اولیه اشاره کرد. اگرچه پس از انقلاب اسلامی این سازمان منحل شد، اما تجربه‌های آن زیربنای شکل‌گیری نهادهای مدرن مدیریت بحران و پدافند غیر عامل در ایران امروز را فراهم آورده است [۲۴].

۲-۴. دوره پیشگیری از بلایا در ایران ۱۹۹۰-۱۹۷۰ (۱۳۶۹-۱۳۴۸ ش)

در فاصله زمانی دهه ۱۹۷۰ تا ۱۹۹۰ میلادی تغییرات گسترده‌ای در نظام حکمرانی سوانح به وجود آمد که بستری برای شکل‌گیری پارادایم جدید مواجهه با سوانح که بر پیشگیری از خطر سوانح و کاهش خسارات ناشی از آن بود شکل گرفت. پیشگیری از بلایا در این برهه با اتکا به درس‌آموخته‌های مدیریت سوانح، خسارت مالی و جانی وارده شده به تبع بروز سوانح و پیشینه مطالعاتی گسترده‌ای که با آغاز دهه ۱۹۷۰ شکل گرفت، آغاز شد که آثار آن را در راه‌یابی کاهش خطر بلایا به دستور کار بین‌المللی و انجام پژوهش و آموزش در حوزه بلایای طبیعی (برای مثال تأسیس مؤسسه بین‌المللی زلزله‌شناسی در ۱۹۸۹) شاهد هستیم.

با مطالعه اقدام‌های حوزه حکمرانی سوانح دهه ۱۹۷۰ و مقایسه آن با نظام مدیریت سوانح در ایران، شاهد همسویی سیاستگذاری داخلی با آخرین تحولات حوزه حکمرانی سوانح در جهان هستیم. تأکیدات این دهه بر اصولی که پیش‌تر مطرح شد و شکل‌گیری رویکرد جامعه‌محوری که بر استفاده از ظرفیت‌های محلی و ایجاد یک شبکه یکپارچه برای پاسخ به سوانح تأکید داشت، باعث شد در ایران «قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی» تصویب شود که به تبع آن ایران نیز با تکیه بر بسیج، تمامی امکانات ملی - اعم از افراد، تجهیزات و صنایع - را به دنبال تقویت وحدت ملی در مواجهه با تهدیدات خارجی و داخلی فراهم کرد. همچنین «قانون آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی» ایران ضمن تأکید بر آموزش عمومی و مانورهای منظم، ساختار هماهنگ‌سازی وزارت کشور، نیروهای مسلح و سایر دستگاه‌ها را برای پاسخ به زلزله، سیل یا سوانح شهری پیش‌بینی کرد؛ رویکردی کاملاً هم‌سو با جریان جهانی یکپارچه‌سازی امداد رسانی. علاوه بر موارد بیان شده این قانون، مردم را نباید صرفاً معطوف به آموزش، بلکه باید عامل فعال بسیج ملی دانست که با الزام وزارتخانه‌ها به طراحی برنامه‌های آمادگی مبتنی بر مشارکت مردمی، الگوی مشابهی با فضای جهانی را دنبال کرد. هم‌زمان

با تصویب این قانون در سال ۱۳۵۴، حسب وقوع یک حادثه در فرودگاه مهرآباد در سال ۱۳۵۲، سیستم فوریت‌های پزشکی کشور (یا مرکز اطلاعات اورژانس) تأسیس و ایران به‌عنوان چهارمین کشور دارنده خدمات اورژانس پیش بیمارستانی در جهان شناخته شد که خدمات آن ابتدا از طریق شماره ۱۲۳ و بعداً ۱۱۵ در کل کشور در دسترس شهروندان قرار گرفت [۲۴]. در مجموع، «قانون آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی» ایران در دهه ۱۳۵۰ نه‌تنها بازتاب‌دهنده الگوهای غالب دهه ۱۹۶۰ در حوزه مدیریت سوانح و دفاع غیرعامل بود، بلکه با ادغام همه‌جانبه نهادها و منابع کشور در مواجهه با سوانح، مدل منحصربه‌فردی از بسیج ملی و پاسخ یکپارچه به بلایا را ارائه داد.

با بروز انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی، روند حکمرانی بلایا در داخل کشور به ناچار مختل شد و بازنگری در ساختارهای حاکمیتی به تبع انقلاب اسلامی به ادغام و منحل شدن ساختارهای شکل گرفته در دهه ۱۳۴۰ منجر شد. برای نمونه سازمان‌های «آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی» و «سازمان دفاع غیر نظامی» به‌موجب لایحه قانونی مصوب ۱۳۵۹/۰۴/۰۴ در سازمان بسیج ملی ادغام شدند. سرانجام سازمان بسیج ملی نیز با تصویب اساسنامه سپاه پاسداران در سال ۱۳۶۱ منحل و مجدد شاهد جابه‌جایی ساختاری در یک دوره زمانی اندک هستیم. براساس اساسنامه جدید سپاه پاسداران وظایف مرتبط با حوادث غیرمترقبه به یکی از واحدهای زیرمجموعه این نهاد یعنی «واحد بسیج مستضعفین» منتقل شد. قلمروی وظایف سپاه در حوزه حوادث و سوانح به مشارکت در عملیات امدادی هنگام بروز حوادث آن به درخواست دولت در حدی که آمادگی رزمی لازم برای انجام مأموریت‌های خود را از دست ندهد محدود بود. بدین‌سان، در این برهه زمانی محدود دیگر سازمانی حاکمیتی که قانون آن را مأمور مقابله با حوادث و سوانح و کاهش آثار آنها کرده باشد، وجود نداشت.

در بازه زمانی (۱۹۹۰-۱۹۷۰) فعالیت‌های مثبتی در تکامل مدیریت سوانح شکل گرفت و فعالیت‌هایی چون انجام مطالعات تخصصی، ایجاد ساختارهای ملی و بین‌المللی و مطرح شدن پیشگیری از خطر بلایا به‌عنوان یک مسئله در نظام جهانی تبدیل شده که به تغییرات سازنده‌ای در این بازه زمانی منجر شد. بر این اساس، شاهد تغییرات مثبتی در ایران نیز هستیم؛ اما در پی بروز انقلاب و درگیر شدن کشور در جنگ تحمیلی، تغییرات گسترده‌ای در ساختار مدیریت سوانح به وجود آمد، و نبود هرگونه ساختار منسجم برای مدیریت سوانح در عصری که بر کاهش خطر سوانح به‌عنوان رویکرد غالب در مدیریت سوانح تأکید داشت، سبب شد اولین تجربه مواجهه با بلایا در ساختار جدید که در زلزله رودبار و منجیل رقم خورد خسارات جانی و مالی زیادی به کشور وارد شود. زلزله منجیل در روز پنجشنبه ۳۱ خرداد ۱۳۶۹ (برابر با ۲۰ ژوئن ۱۹۹۰) با دامنه جان‌باختگان میان ۳۵ تا ۴۵ هزار نفری، یکی از بزرگ‌ترین سوانح طبیعی در کشور بود که زمینه را برای تحولات گسترده‌ای در حوزه حکمرانی سوانح به وجود آورد. بنابراین می‌توان گفت در عصری که پیشگیری از خطر سوانح به‌عنوان یک پارادایم جدید در حال شکل‌گیری بود و کشورها در راستای پارادایم جدید اقدام‌های حوزه مدیریت سوانح خود را تعریف می‌کردند شاهد نوعی نوسان و بی‌نظمی ناخواسته در سیاستگذاری کشور در حوزه سوانح و بلایا هستیم.

۴-۳. حکمرانی سوانح و بلایا در ایران ۱۹۹۰-۲۰۲۵ (۱۴۰۵-۱۳۷۰)

با آغاز دهه ۱۹۹۰ میلادی، عرصه مدیریت بلایا شاهد تحولات بنیادینی بود: مجمع عمومی سازمان ملل با تصویب قطعنامه ۴۴/۲۳۶ این دهه را «دهه بین‌المللی کاهش سوانح طبیعی» نام‌گذاری کرد و در کنفرانس بین‌المللی یوکوهاما، چارچوبی جامع برای پیشگیری و کاهش خسارات بلایا تصویب شد. هم‌زمان با این تحولات جهانی، زلزله ویرانگر منجیل و رودبار در ایران رخ داد و تلنگری برای بازنگری ساختاری در کشور شد. در پی آن، «ستاد مدیریت بحران وزارت کشور» تشکیل و براساس قانون نظام‌مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۱، سازمان نظام‌مهندسی ساختمان تأسیس شد. آیین‌نامه‌های جدید ساخت‌وساز مقاوم، تدوین و مراکز

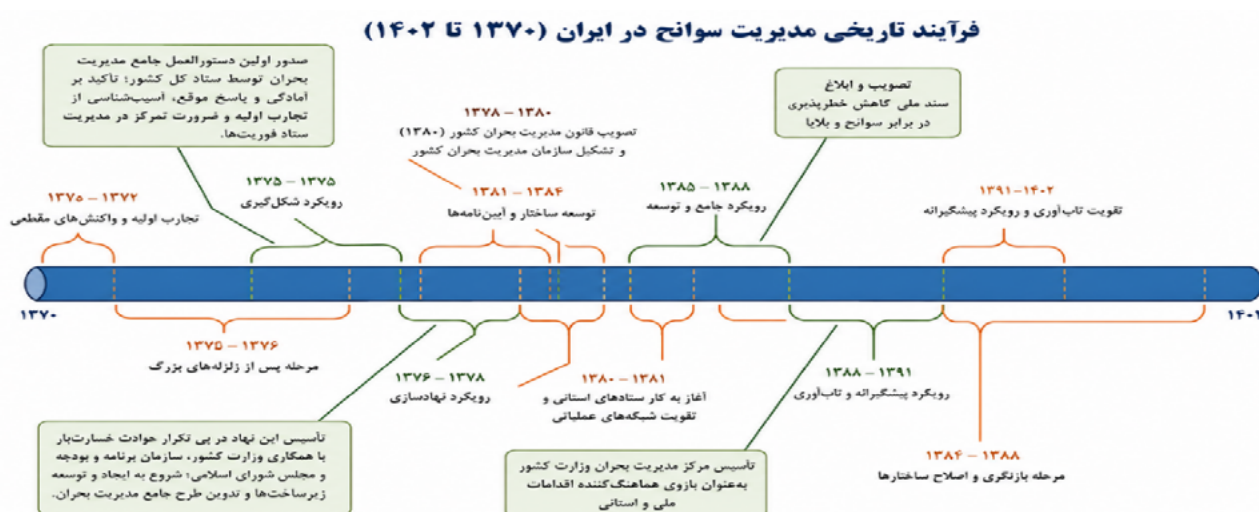
تحقیقاتی تخصصی زلزله گسترش یافتند؛ مانند تجهیز و توسعه شبکه شتاب‌نگاری مرکز تحقیقات ساختمان و مسکن با حمایت بانک جهانی. این رویکرد نشان از هم‌گرایی خط‌مشی‌گذاری بین‌المللی و اقدام‌های ملی دارد که گامی مؤثر در جهت تقویت و نظام‌مند کردن مدیریت سوانح در ایران بود [۲۴].

در دهه ۱۳۷۰ خورشیدی، گرایش به اسناد بالادستی مدیریت بلایا همچون «چارچوب یوکوهاما» و «سند هیوگو» در ایران آغاز شد که نمود بارز آن را در قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه (۱۳۷۸-۱۳۷۳) می‌توان مشاهده کرد. براساس تبصره «۱۵» این قانون، «ستاد حوادث غیر مترقبه کشور» در ساختار وزارت کشور ایجاد و در بندهای «الف» و «ب» آن تصریح شد که دولت موظف است اعتبارات لازم برای پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده را در طول اجرای برنامه دوم در اختیار این ستاد قرار دهد. نحوه تخصیص منابع به پیشنهاد وزارت کشور، تأیید سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران بین استان‌های آسیب دیده توزیع می‌شود.

همچنین در برنامه پنج‌ساله سوم توسعه نیز تأکید بر پیشگیری از بحران ادامه یافت و برای نخستین بار پس از انقلاب اسلامی، تدوین برنامه مدیریت بلایا بر تشکیل ساختارهای سازمانی دارای اولویت قرار گرفت. براساس این قانون، هلال احمر مأمور شد تا با همکاری وزارت کشور، سازمان بسیج و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط «طرح جامع امداد و نجات» را تدوین و برای تصویب به هیئت وزیران ارائه کند. یکی از نقاط قوت این طرح، واگذاری نسبی وظایف پیشگیری، مقابله و بازسازی به سطوح استانی و شهرستانی بود که امکان تصمیم‌گیری سریع و هماهنگی مؤثر در سه مرحله مدیریت بحران را فراهم می‌کرد.

عملکرد سازوکارهای ایجاد شده در چارچوب برنامه‌های دوم و سوم توسعه در مواجهه با حوادث طبیعی، در مقام آزمون قرار گرفت که نمونه‌ای از آن را در بازسازی و اصلاح ساختار مدیریت بلایا پس از زلزله بم شاهد هستیم. در واکنش به خسارات گسترده این رویداد، رهبری وقت با صدور سیاست‌های کلی «پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه» در تاریخ ۱۳۸۴/۰۶/۲۵، بند سوم این سند را زمینه‌ساز تهیه و ارائه «لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» از سوی وزارت کشور قرار دادند. لایحه‌ای که بلافاصله در دولت به تصویب رسید و برای تأیید نهایی به مجلس شورای اسلامی ارسال شد. این تحول ساختاری، نشان‌دهنده عزم ملی برای استقرار یک نظام مدیریت بحران یکپارچه و پویا بود.

شکل ۶. فرایند تاریخی مدیریت بحران در ایران از ۱۳۷۰ تا ۱۴۰۲



۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری



به‌طور کلی، روند حکمرانی سوانح در ایران نشان‌دهنده نوعی واکنش به بحران‌های داخلی و تحولات بین‌المللی است، نه پیش‌بینی و آینده‌نگری در برابر مخاطرات. هرچند در مقاطع تاریخی مختلف، هم‌گرایی‌هایی با الگوهای جهانی رخ داده، اما این روندها اغلب تحت تأثیر شوک‌های داخلی (انقلاب، جنگ، زلزله‌ها) و بدون برنامه‌ریزی پیوسته و راهبردی تداوم یافته‌اند. بنابراین، ارتقای حکمرانی سوانح در ایران مستلزم گذار از رویکرد حادثه‌محور و موقت به حکمرانی پیش‌گیرانه، پایدار و مشارکت‌محور بوده، در چارچوبی که در اسناد جهانی معاصر بر آن تأکید شده است. در جدول زیر سعی شده تحولات تاریخی حوزه حکمرانی سوانح در ایران با تحولات جهانی در این حوزه با هم مقایسه و ارزیابی شوند.

جدول ۴. مقایسه تطبیقی سیر تحول حکمرانی سوانح در جهان و ایران

روندنمای تطبیق رویکرد جهانی و ملی					برهه‌های اصلی حکمرانی بلایا در جهان
جهان: واکنش اضطراری به سانحه؛ بسیج منابع دولتی و نظامی برای امداد رسانی	جهان: گسترش صلیب سرخ ۱۹۳۵	جهان: رادیو، تلفن ثابت، هشدار مکانیکی	جهان: فقدان پیشگیری ساختاری؛ موازی‌کاری میان نهادها	ایران: دستورالعمل صلیب سرخ و تدابیر دفاع غیر نظامی	۱۹۷۰-۱۹۳۰ مدیریت واکنش به بلایا با دیدگاه خطی
ایران: رویکرد واکنشی	ایران: تأسیس جمعیت شیر و خورشید (۱۳۰۲)، تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی (۱۳۳۷)، ورود ارتش و هلال احمر بعد از سانحه و شکل‌گیری نهادهای اولیه بحران‌محور	ایران: شبکه رادیویی نظامی؛ آمبولانس‌های اولیه	ایران: نبود هماهنگی میان ارتش، هلال احمر و شهرداری‌ها	ایران: دستورالعمل صلیب سرخ و تدابیر دفاع غیر نظامی	۱۹۸۰-۱۹۷۰ دیدگاه سیستمی به سوانح
جهان: رویکرد پیشگیرانه با تمرکز بر مطالعات آسیب‌پذیری اجتماعی	جهان: تأسیس UNDRO (۱۹۷۱) و پروژه‌های تحقیقاتی پیشگیری مقاومت‌سازی مدارس و بیمارستان‌ها پس از فاجعه اقلیمی	جهان: شبکه‌های شتاب‌نگاری؛ بیسیم امدادی	جهان: دشواری ادغام پیشگیری با توسعه اقتصادی	ایران: پیشگیری بلایا (۱۹۷۰) در باره پیشگیری بلایا	۲۰۰۰-۱۹۸۰ پیشگیری از بلایا
ایران: رویکرد پیشگیرانه	ایران: تصویب قانون آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی (۱۳۵۴ ش)، مانورهای سراسری آمادگی (۵۶-۱۳۵۵ ش)، راه‌اندازی اورژانس ۱۱۵ (۱۳۵۲)	ایران: سامانه اورژانس ۱۱۵/۱۲۳	ایران: اختلال ساختاری و نهادی	ایران: پیروی غیررسمی از منشور یوکوهاما	۲۰۰۰-۱۹۸۰ پیشگیری از بلایا
جهان: تثبیت پارادایم DRR در دهه بین‌المللی کاهش بلایا (۱۹۹۰-۹۹)	جهان: دهه بین‌المللی کاهش بلایا (۱۹۹۰-۹۹)، تصویب منشور یوکوهاما (۱۹۹۴)	جهان: GIS ابتدایی، حسگرهای زمینی	جهان: کندی در پیاده‌سازی منشور، ضعف همکاری منطقه‌ای	ایران: منشور یوکوهاما (۱۹۹۴)	۲۰۰۰-۱۹۸۰ پیشگیری از بلایا
ایران: افول حکمرانی سوانح در پی انقلاب و جنگ	ایران: قانون نظام‌مهندسی ساختمان (۱۳۷۱ ش)، تأسیس ستاد حوادث غیر مترقبه (۱۳۷۱ ش)	ایران: توسعه شبکه شتاب‌نگاری	ایران: ضعف هماهنگی میان‌بخشی	ایران: قانون حوادث غیر مترقبه	۲۰۰۰-۱۹۸۰ پیشگیری از بلایا



برهه‌های اصلی حکمرانی بلایا در جهان				
روندنمای تطبیق رویکرد جهانی و ملی				
جهان: چارچوب هیوگو (۲۰۰۵)، سند سندای (۲۰۱۵)	جهان: شکاف سیاست، نابرابری منابع	جهان: GIS پیشرفته؛ تحلیل کلان‌داده؛ پلتفرم‌های داوطلبان	جهان: چارچوب هیوگو (۲۰۰۵)، سند سندای، ۲۰۱۵، ادغام DRR در اهداف توسعه پایدار	جهان: حکمرانی چندسطحی و مشارکت‌محور
ایران: قانون مدیریت بحران (۱۳۹۸ ش)	ایران: موازی‌کاری نهادی، محدودیت بودجه	ایران: GIS محدود، سامانه هشدار پیامکی ۱۱۸	ایران: زلزله بم (۱۳۸۲)، ابلاغ سیاست کلی پیشگیری (۱۳۸۴)، تأسیس سازمان مدیریت بحران	ایران: بازنگری در ساختار اجرایی مدیریت بحران

مأخذ: همان.

نتیجه‌گیری و پیشنهادهای سیاستی

مقایسه روند تاریخی حکمرانی سوانح در جهان و ایران نشان می‌دهد که تحول این حوزه در سطح جهانی، از یک مسیر نسبتاً تدریجی و انباشتی از واکنش اضطراری به سانحه، پیشگیری و کاهش خطر، و در نهایت حکمرانی ریسک، تاب‌آوری و حکمرانی چندسطحی عبور کرده؛ در حالی که تحول در ایران عمدتاً ماهیتی واکنشی و حادثه‌محور داشته و در بسیاری از مقاطع، پس از وقوع بحران‌های بزرگ یا در واکنش به تحولات بین‌المللی شکل گرفته است. براساس جدول ۴، در دوره نخست، ایران نیز همانند بسیاری از کشورها عمدتاً بر امدادسانی و بسیج منابع پس از حادثه متکی بود و نهادهایی مانند جمعیت شیر و خورشید، سازمان دفاع غیر نظامی و سپس ارتش و شهرداری‌ها، بدون وجود یک معماری منسجم حکمرانی بحران، وظایف مرتبط را برعهده داشتند. در دوره دوم، هم‌زمان با گسترش رویکردهای پیشگیرانه و سیستمی در جهان، ایران نیز اقدام‌هایی مانند تصویب قانون آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی، توسعه شبکه شتاب‌نگاری، راهاندازی اورژانس ۱۱۵ و برگزاری مانورهای آمادگی را تجربه کرد؛ اما این اقدام‌ها به یک نظام یکپارچه کاهش خطر تبدیل نشد. در دوره سوم نیز، در حالی که جهان با منشور یوکوهاما و سپس تثبیت پارادایم کاهش خطر بلایا (DRR) به سمت ادغام کاهش خطر در توسعه حرکت می‌کرد، ایران با تأسیس ستاد حوادث غیر مترقبه، تصویب قانون نظام‌مهندسی ساختمان و شکل‌گیری ساختارهای جدید، گام‌هایی در جهت پیشگیری برداشت، اما انقلاب، جنگ و تغییرات نهادی موجب گسست و ناپیوستگی این روند شد. در دوره چهارم، چارچوب هیوگو و سپس سند سندای، حکمرانی چندسطحی، مشارکت اجتماعی، تاب‌آوری و پیوند کاهش خطر با توسعه پایدار را به محورهای اصلی حکمرانی جهانی تبدیل کردند. در ایران نیز زلزله بم، ابلاغ سیاست‌های کلی پیشگیری و تأسیس سازمان مدیریت بحران نقطه عطفی در بازسازی ساختار اجرایی بود و در نهایت قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸ تصویب شد. با این حال، استمرار موازی‌کاری نهادی، محدودیت منابع، ضعف هماهنگی میان‌بخشی و محدود بودن ظرفیت‌های داده و هشدار نشان می‌دهد که تحول نهادی در ایران هنوز به تحول کامل در منطق حکمرانی بحران منجر نشده است.

بر این اساس، مهم‌ترین نتیجه این مطالعه آن است که فاصله اصلی ایران با روندهای جدید حکمرانی جهانی، صرفاً در «نبود قانون یا نهاد» خلاصه نمی‌شود؛ بلکه در نحوه اتصال نهادها، توزیع اختیار، هماهنگی میان سطوح حکمرانی، تأمین مالی پیشگیری، استفاده از داده و فناوری، و سازماندهی ظرفیت‌های اجتماعی قرار دارد. به عبارت دیگر، ایران طی یک قرن گذشته فاقد تجربه و ظرفیت نهادی در حوزه سوانح نبوده، بلکه مسئله اصلی، عدم پیوستگی سیاستی و غلبه منطق واکنش بر منطق پیشگیری و کاهش خطر بوده است. از این منظر، مسئله سیاستی پیش‌رو نه تکرار چرخه ایجاد نهادهای جدید، بلکه گذار از «مدیریت بحران» به «حکمرانی ریسک و

تاب‌آوری» و طراحی یک معماری ملی است که ظرفیت‌های موجود را در یک نظام منسجم و چندسطحی به یکدیگر متصل کند. از این منظر، باید گفت تجربه جهانی برای ایران یک نسخه حاضر و آماده ارائه نمی‌کند؛ بلکه مجموعه‌ای از اصول و جهت‌گیری‌ها را در اختیار قرار می‌دهد که باید با ساختار حقوقی، نهادی و اجتماعی کشور بومی‌سازی شوند. بنابراین، بومی‌سازی هنجارهای جهانی باید به یکی از اصول راهنمای سیاستگذاری آینده تبدیل شود. همان‌گونه که روند تاریخی نشان می‌دهد، مفاهیمی مانند پیشگیری، کاهش خطر، تاب‌آوری، مشارکت اجتماعی و حکمرانی چندسطحی در جهان در پاسخ به تغییر ماهیت مخاطرات و یادگیری از بحران‌های گذشته شکل گرفته‌اند. بنابراین در کشور ما نیز باید این مفاهیم از سطح انطباق صوری با اسناد بین‌المللی به سطح طراحی نهادی و سیاستی متناسب با شرایط خود ارتقا یابند. این امر مستلزم آن است که تجربه‌های داخلی، مانند ظرفیت‌های امدادی، شبکه‌های داوطلبی، گروه‌های جهادی، مساجد، خیرین و سایر شبکه‌های اجتماعی، در کنار تجربه‌های جهانی به‌عنوان مبنای طراحی الگوی بومی استفاده شوند.

نخستین اولویت در این مسیر، **تعیین تکلیف معماری نهادی و تدوین الگوی تقسیم کار ملی در حکمرانی سوانح** است. پیشنهاد این مطالعه، ایجاد یک نهاد موازی جدید نیست؛ بلکه ارتقای جایگاه و کارکرد سازمان مدیریت بحران کشور به یک نهاد ملی راهبر و هماهنگ‌کننده حکمرانی ریسک است؛ نهادی که بتواند میان دستگاه‌های اجرایی، سطوح ملی و محلی و بازیگران غیردولتی هماهنگی ایجاد کند و از اختیار کافی برای سیاستگذاری، تنظیم‌گری، استانداردگذاری، پایش و ارزیابی برخوردار باشد. تعیین شکل حقوقی دقیق این نهاد، اعم از ارتقای جایگاه آن در قوه مجریه یا سایر ترتیبات سازمانی، نیازمند بررسی حقوقی و ساختاری بوده؛ اما اصل اساسی آن است که این نهاد باید از یک دستگاه اداری صرفاً اجرایی به مرجع هماهنگ‌کننده سیاستی و حکمرانی ریسک تبدیل شود.

در این معماری، تقسیم کار میان بازیگران اصلی باید به‌صورت رسمی و از پیش تعریف شود. سازمان مدیریت بحران کشور باید مسئول سیاستگذاری، تنظیم‌گری، هماهنگی ملی، کاهش خطر، استانداردگذاری و پایش عملکرد بوده؛ جمعیت هلال احمر به‌عنوان ظرفیت تخصصی امداد، نجات، حمایت بشردوستانه و شبکه داوطلبی، بازوی اصلی امدادسانی و سازماندهی داوطلبان در نظام پاسخ باشد؛ و بسیج با توجه به گستردگی شبکه سازمان یافته خود، در چارچوب مأموریت‌های مشخص و قابل ارزیابی، ظرفیت پشتیبانی، بسیج نیروی انسانی و سازماندهی اجتماعی را فراهم کند. در کنار این نهادها، وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های تخصصی، استانداری‌ها، شهرداری‌ها، شوراهای اسلامی، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی باید براساس نوع مخاطره و مرحله چرخه بحران، نقش و مسئولیت مشخص داشته باشند. بنابراین، خروجی اصلی اصلاح نهادی باید «نقشه تقسیم کار ملی حکمرانی سوانح» باشد که برای هر بازیگر، وظیفه، اختیار، منابع، شاخص عملکرد و رابطه هماهنگی با سایر نهادها را مشخص کند.

دومین اولویت، **استقرار حکمرانی چندسطحی و انتقال بخشی از ظرفیت تصمیم‌گیری و اجرا به سطوح محلی** است. تجربه تطبیقی نشان می‌دهد که حرکت جهانی از مدیریت متمرکز بحران به سمت حکمرانی چندسطحی، پاسخی به پیچیدگی و محلی بودن ریسک‌هاست. در ایران نیز مدیریت مؤثر ریسک مخاطرات بدون تقویت ظرفیت در سطح استان، شهرستان، شهر، روستا و محله امکان‌پذیر نیست. باین حال، تمرکززدایی نباید به معنای واگذاری مسئولیت بدون اختیار و منابع باشد. بنابراین، برای هر سطح باید اختیار مشخص، بودجه مشخص، ظرفیت کارشناسی، شاخص عملکرد و سازوکار پاسخ‌گویی تعریف و در عین حال، اتصال مستمر میان سطح محلی و ساختار ملی حفظ شود.

سومین اولویت، **صورت‌بندی الگوی بومی حکمرانی مردمی سوانح** است. جدول تطبیقی نشان می‌دهد که در دوره‌های جدید حکمرانی جهانی، مشارکت جامعه از یک عنصر فرعی به یکی از ارکان کاهش خطر و تاب‌آوری تبدیل شده است. در کشور ما نیز ظرفیت‌های اجتماعی در بسیاری از حوادث، مانند زلزله کرمانشاه و سیل آق‌قلا، نقش مهمی در امدادسانی و بازسازی ایفا کرده‌اند.



بنابراین، سیاستگذاری آینده نباید مشارکت اجتماعی را صرفاً با انتقال اصطلاحات و الگوهای ترجمه شده‌ای مانند CBDRM دنبال کند، بلکه باید بر ظرفیت‌های اجتماعی موجود در جامعه ایران بنا شود. بر این اساس، «حکمرانی مردمی بومی بحران» می‌تواند یکی از مؤلفه‌های اصلی الگوی پیشنهادی باشد. در این الگو، دولت از تصدی‌گری مستقیم و مداخله در تمامی امور فاصله گرفته و نقش **تنظیم‌گر، تسهیل‌گر و هماهنگ‌کننده** را برعهده می‌گیرد. نهادهای تخصصی مانند سازمان مدیریت بحران و جمعیت هلال‌احمر وظایف راهبری، فرماندهی تخصصی و پشتیبانی را انجام می‌دهند؛ و گروه‌های جهادی، مساجد، روحانیون، شبکه‌های داوطلب، خیرین، سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر تشکلهای محلی در قالب سازوکارهای از پیش شناسایی‌شده و آموزش دیده وارد عمل می‌شوند. هدف این نیست که ظرفیت‌های مردمی در ساختار اداری مستحیل شوند، بلکه باید ظرفیت خودجوش جامعه به ظرفیت سازمان یافته و قابل اتکای حکمرانی تبدیل شود. از این منظر، محلی بودن به معنای رهاشدگی نیست؛ بلکه به معنای سازمان‌یافتگی پایین به بالا، تقسیم کار روشن و اتصال دائمی میدان و دولت است.

برای عملیاتی شدن این رویکرد، ایجاد سامانه ملی شناسایی و سازماندهی ظرفیت‌های مردمی بحران پیشنهاد می‌شود. در این سامانه می‌توان گروه‌های جهادی، شبکه‌های داوطلب، تشکلهای محلی، خیرین و سازمان‌های مردم‌نهاد را براساس موقعیت جغرافیایی، تخصص، تجهیزات، سطح آموزش و نوع قابلیت ثبت کرد. آموزش‌های استاندارد، مانورهای دوره‌ای، شیوه فراخوان و نحوه اتصال این شبکه‌ها به فرماندهی رسمی بحران نیز باید از پیش مشخص شود. به این ترتیب، مشارکت اجتماعی از یک واکنش موردی پس از حادثه به بخشی از معماری پیشینی حکمرانی ریسک تبدیل خواهد شد.

چهارمین اولویت، توسعه نظام یکپارچه داده، اطلاعات و فناوری برای حکمرانی ریسک است. مقایسه تاریخی نشان می‌دهد که فناوری در جهان از ارتباطات اولیه و هشدارهای مکانیکی به شبکه‌های شتاب‌نگاری، GIS، کلان‌داده، پلتفرم‌های داوطلبان و ابزارهای پیشرفته تحلیل ریسک تحول یافته؛ درحالی‌که ظرفیت‌های ایران هنوز از نظر یکپارچگی داده و اتصال اطلاعات مکانی، نهادی و اجتماعی با محدودیت مواجه است. بنابراین، باید یک زیرساخت ملی داده و اطلاعات بحران ایجاد شود که اطلاعات مخاطرات، آسیب‌پذیری، زیرساخت‌های حیاتی، جمعیت، منابع امدادی و ظرفیت‌های مردمی را در یک معماری مشترک گردآوری و قابل استفاده برای سطوح مختلف حکمرانی کند. هوش مصنوعی، سنجش از دور، سامانه‌های هشدار سریع و فناوری‌های شبیه‌سازی نیز باید در قالب یک نقشه راه ملی و براساس اولویت‌های ریسک مخاطرات کشور و نه در قالب پروژه‌های پراکنده و فاقد اتصال نهادی توسعه یابند.

پنجمین اولویت، **بازنگری قانون مدیریت بحران کشور و تبدیل قانونگذاری بحران به یک فرایند یادگیرنده و پویاست**. تصویب قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۹۸ گامی مهم در ساماندهی ساختار قانونی کشور بود، اما تجربه اجرای آن و تحول رویکردهای جهانی نشان می‌دهد که قانون موجود نیازمند بازبینی مستمر است. در این بازنگری، دست کم به سه مسئله باید به‌طور مشخص توجه شود: نخست، تقویت جایگاه حقوقی پیشگیری، کاهش خطر و تاب‌آوری در کنار پاسخ به حادثه؛ دوم، شفاف‌سازی تقسیم اختیار و مسئولیت میان سطوح ملی، استانی و محلی و میان دستگاه‌های متعدد؛ و سوم، ایجاد سازوکارهای پایدار و قابل پیش‌بینی برای تأمین مالی کاهش خطر و پیشگیری. همچنین باید رابطه قانون مدیریت بحران با برنامه‌های توسعه، قوانین بودجه، مقررات ساخت‌وساز، مدیریت شهری و روستایی و آمایش سرزمین به‌گونه‌ای تنظیم شده که ارزیابی ریسک و کاهش آسیب‌پذیری به بخشی از فرایند عادی تصمیم‌گیری توسعه تبدیل شود.

ششمین اولویت، **تغییر منطق تأمین مالی از جبران پس از حادثه به سرمایه‌گذاری پیشینی در کاهش خطر و تاب‌آوری** است. در این راستا، پیشنهاد ایجاد «صندوق ملی تاب‌آوری و کاهش خطر بلایا» باید در ارتباط با ظرفیت‌های قانونی موجود، مانند مواد (۱۰) و (۱۲) قانون مدیریت بحران و اعتبارات هزینه‌ای و تملکی، بررسی و طراحی شود. این صندوق نباید موازی با منابع قانونی

موجود عمل کند، بلکه می‌تواند به‌عنوان سازوکاری برای تجمیع و هدایت منابع عمومی، مشارکت خیرین، بخش خصوصی و سایر منابع قانونی به سمت پروژه‌های اولویت‌دار کاهش خطر طراحی شود. تخصیص منابع نیز باید مبتنی بر شاخص‌هایی مانند سطح ریسک، آسیب‌پذیری، اثربخشی مورد انتظار و میزان کاهش خطر باشد.

به‌منظور تقویت اعتماد عمومی، این سازوکار مالی باید با **سامانه عمومی شفافیت منابع بحران** همراه شود. در این سامانه، میزان منابع دریافت شده، تخصیص یافته و هزینه شده، پروژه‌های تأمین مالی شده، میزان پیشرفت و نتایج حاصل از سرمایه‌گذاری‌ها باید در حد امکان برای عموم قابل مشاهده باشد. همچنین می‌توان بخشی از منابع را از طریق سازوکارهای بودجه‌ریزی مشارکتی در سطح استان و محله تخصیص داد تا جوامع محلی در تعیین اولویت‌های کاهش خطر نقش داشته باشند. تجربه سیاست‌هایی مانند نشان‌دار کردن مالیات‌ها نشان می‌دهد که در صورت طراحی صحیح سازوکارهای مشارکت و تخصیص، می‌توان ظرفیت‌های جدیدی از مشارکت اجتماعی و تخصص محلی را فعال کرد.

هفتمین اولویت، **پیوند دادن کاهش خطر بلایا با برنامه‌ریزی توسعه و ایجاد یک برنامه ملی محدود، مشخص و قابل پایش برای تاب‌آوری** است. همان‌گونه که روند جهانی از یوکوهاما به هیوگو و سپس سندای نشان می‌دهد، کاهش خطر به تدریج از یک سیاست تخصصی به بخشی از معماری توسعه پایدار تبدیل شده است. بنابراین، در کشور ما نیز مدیریت ریسک مخاطرات نباید صرفاً مسئولیت سازمان مدیریت بحران تلقی شود. پیشنهاد می‌شود «برنامه پنج‌ساله سرمایه‌گذاری در تاب‌آوری» به‌عنوان سند اجرایی اولویت محور تدوین شود و در آن تعداد محدودی از پروژه‌های ملی و استانی در حوزه مقاوم‌سازی زیرساخت‌های حیاتی، کاهش آسیب‌پذیری سکونتگاه‌ها، هشدار سریع، فناوری، آموزش و ظرفیت‌سازی اجتماعی تعریف شود. برای این برنامه نیز باید مجموعه‌ای از شاخص‌های ملی سالیانه تاب‌آوری و کاهش خطر طراحی و منتشر شده تا امکان ارزیابی مستمر عملکرد و اصلاح سیاست‌ها فراهم شود. هشتمین اولویت، که در تجربه تاریخی ایران کمتر به آن توجه شده، **توسعه دیپلماسی بلایا و تبدیل ایران از دریافت‌کننده تجربه به مشارکت‌کننده در تولید دانش و هنجارهای جهانی** است. حکمرانی جهانی بلایا صرفاً عرصه تبعیت از اسناد بین‌المللی نیست، بلکه بستری برای یادگیری متقابل، انتقال فناوری، جذب منابع، ایجاد شبکه‌های علمی و تخصصی و عرضه تجربه‌های بومی است. جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با همکاری با نهادهای بین‌المللی مرتبط، از ظرفیت‌های جهانی برای ارتقای دانش، فناوری و ظرفیت نهادی خود استفاده کند. در مقابل، تجربه‌های بومی ایران در زمینه بسیج اجتماعی، شبکه‌های داوطلبی، گروه‌های جهادی، خیرین و سازماندهی منابع انسانی در شرایط دشوار نیز می‌تواند به‌صورت مستند و قابل ارزیابی در مجامع منطقه‌ای و بین‌المللی عرضه شود. از این منظر، بومی‌سازی و بین‌المللی شدن دو فرایند متعارض نیستند؛ بلکه یک الگوی بومی مستند می‌تواند خود به ابزاری برای دیپلماسی بلایا تبدیل شود.

برای این پیشنهادها را می‌توان در قالب یک الگوی بومی حکمرانی چندسطحی ریسک و بحران کشور صورت‌بندی کرد. در رأس این الگو، یک نهاد ملی راهبر و هماهنگ‌کننده قرار می‌گیرد؛ در سطح تخصصی، سازمان مدیریت بحران، جمعیت هلال‌احمر و سایر نهادهای تخصصی براساس تقسیم کار روشن عمل می‌کنند؛ در سطح اجرایی، دستگاه‌های ملی، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و نهادهای محلی مسئولیت‌های مشخص و قابل ارزیابی دارند؛ و در سطح اجتماعی، گروه‌های جهادی، مساجد، شبکه‌های داوطلب، خیرین، سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر ظرفیت‌های محلی به‌عنوان بخش سازمان‌یافته حکمرانی مردمی وارد عمل می‌شوند. این معماری باید به‌وسیله نظام یکپارچه داده و اطلاعات، منابع مالی پایدار، قانون پویا، برنامه‌های اولویت‌محور، شاخص‌های تاب‌آوری و سازوکارهای شفافیت و پاسخ‌گویی پشتیبانی شود.

بنابراین، مسیر مطلوب آینده را نمی‌توان صرفاً «تقویت مدیریت بحران» نامید؛ بلکه باید آن را گذار از مدیریت حادثه به حکمرانی ریسک مخاطرات دانست. در این گذار، سه تغییر بنیادی ضروری است: نخست، تغییر از واکنش به پیشگیری و کاهش خطر؛ دوم،



تغییر از تمرکز و پراکندگی نهادی به حکمرانی چندسطحی و تقسیم کار روشن؛ و سوم، تغییر از مشارکت موردی جامعه به حکمرانی مردمی بومی و سازمان یافته. این سه تغییر باید با تحول هم‌زمان در نظام داده، تأمین مالی، قانونگذاری، برنامه‌ریزی توسعه و دیپلماسی بلایا همراه شوند.

در نهایت، یافته‌های این مطالعه نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالش ایران فقدان ظرفیت نیست؛ بلکه گسست میان ظرفیت‌های موجود و فقدان سازوکاری برای تبدیل آنها به یک سیستم یکپارچه، یادگیرنده و تاب‌آور است. از این رو، سیاست آینده نباید با افزودن نهادهای جدید و اسناد بیشتر آغاز شده، بلکه باید با شناسایی ظرفیت‌های موجود، تعیین روابط میان آنها و ایجاد سازوکارهای هماهنگی، تأمین مالی و پاسخ‌گویی آغاز شود. در این میان، اعتماد عمومی یک متغیر بنیادین است؛ زیرا بخش مهمی از سرمایه اعتماد در سطح محلی و از طریق تعامل مستقیم میان مردم، نهادهای محلی و بازیگران امدادی شکل می‌گیرد. بنابراین، شفافیت، پاسخ‌گویی و مشارکت واقعی باید نه به عنوان اجزای جانبی، بلکه به عنوان زیرساخت اجتماعی حکمرانی بحران در نظر گرفته شوند. البته در انتها باید گفت این مطالعه عمدتاً بر تحلیل تاریخی، اسناد سیاستی و تجربه‌های نهادی استوار است. بنابراین، درباره عملکرد واقعی روابط میان نهادها و میزان تحقق ظرفیت‌های اجتماعی در میدان، محدودیت دارد. در این مسیر، انجام مصاحبه‌های نیمه‌ساختار یافته با مدیران بحران در سطوح ملی، استانی و محلی، اعضای جمعیت هلال احمر، نیروهای بسیج و گروه‌های جهادی، کنشگران محلی، داوطلبان و سازمان‌های مردم‌نهاد، همراه با مطالعه موردی تجربه‌های واقعی پاسخ، امداد رسانی و بازسازی در مناطق آسیب‌دیده، می‌تواند در عمل مشخص کند که این معماری در عمل با چه گلوگاه‌هایی مواجه بوده و ظرفیت‌های پنهان آن کجاست.

جدول ۵. پیشنهاد و توصیه سیاستی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	متولی	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)
	اصلاح	تداوم			
۱	**		بازطراحی نهادی ساختار حکمرانی بحران کشور	مجلس شورای اسلامی	میان‌مدت و بلندمدت
۲	**		تغییر منطق تأمین مالی و طراحی «مندوق ملی تاب‌آوری و کاهش خطر»	مجلس شورای اسلامی و سازمان مدیریت بحران	کوتاه‌مدت و میان‌مدت
۳	**		ارتقا شفافیت از طریق راه‌اندازی سامانه ملی داده و شاخص‌های مرتبط	سازمان مدیریت بحران	میان‌مدت و بلندمدت
۴		*	تقویت ظرفیت حکمرانی محلی و مکانیزم‌های مشارکتی	سازمان مدیریت بحران	بلندمدت

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدام‌ها.
 ** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.
 مأخذ: همان.



- [1]Cutter SL, Barnes L, Berry M, Burton C, Evans E, Tate E, et al. A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environ Change*. 2008;18(4):598-606. doi:10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013.
- [2]United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters*. Geneva: United Nations; 2005.
- [3]Farzadnia A, Fayazi M. Disaster governance as the governance of decentralized systems: the case of the 2003 Bam earthquake in Iran. *Disaster Prev Manag*. 2021;30(3):354-368. doi:10.1108/DPM-08-2020-0275.
- [4]Rajabi, E, Bazayr J, Delshad V, Khankeh H. The Evolution of Disaster Risk Management: Historical Approach. *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*. 2021;16:1-5.
- [5]Contributors W. 1931 China floods; 2025. [Available from: https://en.wikipedia.org/wiki/1931_China_floods?utm_source=chatgpt.com.
- [6]Wheelock DC. Banking Act of 1932; 2022 [Available from: <https://www.federalreservehistory.org/essays/banking-act-of-1932>.
- [7]Alexander D, Davis I. Disaster risk reduction: An alternative viewpoint. *Int J Disaster Risk Reduct*. 2012;2:1-5. doi:10.1016/j.ijdr.2012.10.002.
- [8]Coetzee C, van Niekerk D. Tracking the evolution of the disaster management cycle: A general system theory approach. *Jàmbá: Journal of Disaster Risk Studies*. 2012;4(1):Art. 54. doi:10.4102/jamba.v4i1.54.
- [9]UNDRR. *Global assessment report on disaster risk reduction 2019*; 2019.
- [10]Jahangiri K, Izadkhah YO, Tabibi SJ. A comparative study on community-based disaster management in selected countries and designing a model for Iran. *Disaster Prev Manag*. 2011;20(1):82-94. doi:10.1108/09653561111111108.
- [11] World Meteorological Organization. *History of IMO and WMO* [Internet]. Geneva: World Meteorological Organization; 2023 [cited 2026 Aug 31]. Available from: <https://public.wmo.int/about-wmo/history-of-imo-and-wmo>.
- [12]Fire and Disaster Management Agency. *Organizations and facilities* [Internet]. Tokyo: Ministry of Internal Affairs and Communications, Government of Japan; [cited 2026 Aug 31]. Available from: https://www.fdma.go.jp/en/items/AboutUs_OrganizationsAndFacilities.pdf.
- [13]Office of the Historian, US Department of State. Editorial note: Executive Order 10952, August 9, 1961 [Internet]. Washington, DC: US Department of State; [cited 2026 Aug 31]. Available from: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09/d341>.
- [14]International Committee of the Red Cross. *Our history* [Internet]. Geneva: International Committee of the Red Cross; [cited 2026 Aug 31]. Available from: <https://www.icrc.org/en/our-history>.
- [15]1402 چرخه مدیریت بحران Available from: <https://pddms.ir/home/articles/49>.
- [16]Fischer S. Post-disaster spillovers: Evidence from Iranian provinces. *J Risk Financ Manag*. 2021;14(5):193. doi:10.3390/jrfm14050193.
- [17]Cardona, O. D., Van Aalst, M. K., Birkmann, J., Fordham, M., Mc Gregor, G., Rosa, P., ... & Thomalla, F. (2012). Determinants of risk: exposure and vulnerability. In *Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: special report of the intergovernmental panel on climate change* (pp. 65-108). Cambridge University Press.
- [18]Merchant, A. (2015). *Children and Disaster Education: An Analysis of Disaster Risk Reduction within the School*



Curricula of Oregon, Texas, and the Philippines.

[19] Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World: guidelines for natural disaster prevention, preparedness and mitigation; 1994.

[20] A walk through DRR history. The early experiences and works of the disaster risk reduction pioneers 2020 [Available from: <https://www.preventionweb.net/hubs/walk-though-history-disaster-risk-reduction>.

[21] Benson, C. Promoting Sustainable Development through Disaster Risk Management. ASIAN DEVELOPMENT BANK. 2016.

[22] Shaw R, Krishnamurthy RR. Disaster management: An overview. In: Shaw R, Krishnamurthy RR, editors. Disaster Management: Global Challenges and Local Solutions. Hyderabad: Universities Press; 2009. p. 1–19.

[23] Ben Wisner JCG, Ilan, Kelman. Handbook of Hazards and Disaster Risk Reduction; 2012.

[24] Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development; 2015.

[۲۵] کاظمی ح و س یوسفوند. بررسی سیر قانونگذاری و نگاشت نهادی شبکه مدیریت بحران کشور [گزارش راهبردی]. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات مدیریت (گروه نظام اداری، ساختار و فرایندهای دولت)؛ ۱۴۰۴.

[26] UN General Assembly Resolution, Assistance in cases of natural disaster and other disaster situations 1971 [Available from: <https://disasterlaw.ifrc.org/media/1195>.

[۲۷] زارع م. نگاهی به الگوی امداد رسانی در زلزله بوئین‌زهره؛ <https://payamema.ir/payam/article/72227>. 1401.

[28] Zangana HM. Creating a community-based disaster management system. Acad J Nawroz Univ. 2022; 11(4):244-252. doi:10.25007/ajnu.v11n4a1485.

[29] Community-Based Disaster Risk Management (CBDRM); 2020 [Available from: <https://ndma.gov.mv/en/community-based-disaster-risk-management-cbdrm>.

[30] Global assessment report on disaster risk reduction 2013; 2019.

[31] Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development; 2015.

[32] Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030; 2015.

[33] https://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf.

[34] <https://www.preventionweb.net/hubs/walk-though-history-disaster-risk-reduction>.

عنوان: درس‌آموخته‌های تحلیل تطبیقی روند حکمرانی جهانی و خط‌مشی‌گذاری بلایا



DOI: <https://doi.org/10.22034/mrc.report.21991>

Permanent Link: https://report.mrc.ir/article_12024.html

Publisher: Islamic Parliament Research Center of Iran

گزیده سیاستی

مدیریت سوانح مستلزم گذار از رویکردهای واکنشی به حکمرانی پیشگیرانه و تاب آور است. تحقق این تحول، نیازمند یکپارچه سازی نهادی، تصمیم گیری مبتنی بر داده، مشارکت ذی نفعان و همسوسازی سیاست های ملی با چارچوب های نوین است.



مرکز پژوهش های 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