

:

:

:

-

-

// :

:

»

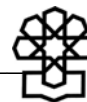
«

:

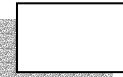
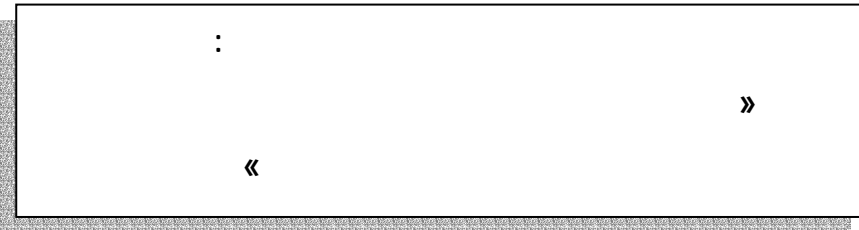
:

:

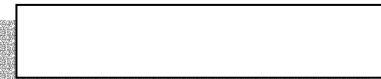




۳.....	مقدمه
۳.....	اهمیت و ضرورت موضوع
۴.....	روش
۶.....	نقد و ارزیابی لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران
۶.....	شناخت مفهوم مدیریت بحران
۷.....	مهم‌ترین ضعف مدیریت بحران در جامعه ما چیست؟
۹.....	آیا سازمان مدیریت بحران مناسب‌ترین تشکیلات برای جامعه ایران است؟
۱۱.....	نقاط قوت و ضعف لایحه کدام است؟
۱۷.....	لایحه تأسیس سازمان مدیریت بحران چه نسبتی با بسترهای نهادی و قانونی موجود برقراری می‌کند؟
۱۹.....	الگوهای جایگزین پیشنهادی کدامند؟
۲۱.....	سخن پایانی
۲۸.....	ضمائم
۳۵.....	فهرست منابع و مآخذ

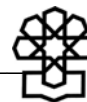


در روزهای میانی مرداد ماه، لایحه‌ای با عنوان «تشکیل سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور» که بنا به پیشنهاد نهاد ریاست جمهوری و در جلسه مورخ ۱۳۸۴/۵/۹ هیأت وزیران به تصویب رسیده بود، در جلسه علنی شماره ۱۳۱ مورخ ۱۳۸۴/۵/۱۸ مجلس شورای اسلامی اعلام وصول گردید. لایحه فوق جهت بررسی به کمیسیون اجتماعی مجلس ارجاع شده است. در این راستا مرکز پژوهش‌های مجلس بنا به مسئولیتی که در مطالعه و بررسی کارشناسانه طرح‌ها و لوایح دارد، با اخذ دیدگاه‌های خبرگان دانشگاهی و نیز کارشناسان دستگاه‌های مرتبط با امور حوادث و سوانح کشور سعی کرد از مواضع مختلف موجود در موضوع تأسیس سازمان مدیریت بحران، اطلاع یابد. علاوه بر آن با بهره‌گیری از منابع پژوهشی، کتب و مقالات موجود در این زمینه معرفتی قابل قبول در موضوع ایمنی کشور حاصل شد که این گزارش، انعکاس دهنده آن است. نوشته حاضر به ارائه یافته‌های حاصل از بررسی کلیات لایحه اختصاص دارد که دربرگیرنده مباحث زمینه‌ای، نقد لایحه و پیشنهاد مدل‌های جایگزین برای مدیریت بحران کشور است.



جوامع مختلف به میزان‌های متفاوت در معرض تهدیدهای ناشی از حوادث طبیعی و سوانح اجتماعی قرار دارند. با وجود پیشرفت‌های بسیاری که در دانش و فنون سلطه بر طبیعت حاصل شده است اما هنوز زمین لرزه‌ها، گردبادها، آتش‌فشان‌ها، طوفان‌ها، خشکسالی‌ها و زمین‌لغزه‌های خطرناک بالقوه‌ای را دربردارند. علاوه بر این‌ها حوادث انسان ساخت چون آتش سوزی‌ها و انفجارها، تصادفات جاده‌ای و سوانح هوایی با گسترش شهرها، توسعه صنعت و انبوهی تجمعات انسانی هم رو به افزایش‌اند که آن‌ها را نیز نباید از نظر دور داشت. از این رو اجتماعات بشری ناگزیرند دست‌ها و مغزهای بیشماری را صرف مقابله و مهار چنین پدیده‌هایی نمایند.

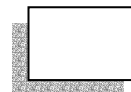
با وجود یأسی که در مورد افزایش میزان مخاطرات در زندگی بشر هست، امیدواری‌هایی نیز وجود دارند. درایت و تدبیر مدیران و مصلحان اجتماعی، همبستگی اجتماعی و کاربرد شیوه‌های عقلانی، قدرت جوامع را در مدیریت چنین بحران‌هایی افزایش داده است. این توانایی‌ها به اندازه‌ای است که مشاهده می‌کنیم در لرزان‌ترین سرزمین‌ها، با ثبات‌ترین شهرها و نظام‌های اجتماعی ساخته می‌شوند.



تجربه قرن‌ها به ما آموخته است، اگرچه نمی‌توان امکان وقوع حوادث و بلایا را از بین برد اما می‌توان با بهره‌گیری از روش‌های اصولی و ایجاد ساختارهای توانمند مدیریتی، تلفات انسانی و آسیب‌های اجتماعی ناشی از حوادث را به حداقل رساند.

قرار گرفتن کشور ایران در جغرافیایی پرخطر<sup>۱</sup> ما را ناگزیر می‌سازد که از تجربه‌های بشری و توانمندی‌های بالقوه‌ای که در اختیار داریم، مناسب‌ترین ترکیب‌های تشکیلاتی و مدیریتی را به وجود آوریم تا به هنگام وقوع حوادث طبیعی و اجتماعی، کم‌ترین آسیب‌های انسانی و اقتصادی را متحمل شویم. ما در طول سالیان با وقوع هر حادثه‌ای توانایی‌ها و صلاحیت‌های خود را آزموده‌ایم. همواره پس از وقوع فجایع، ذهن‌ها و اراده‌ها به کار افتاده‌اند تا طرحی نو مهیا کنند و توان و قدرت ما را در مقابله با حوادث بالا ببرند. تلفات زیاد، خسارات مالی سنگین، ضعف در پیش‌آگاهی، تداخل وظایف و تشتت فعالیت‌ها، تعدد تصمیم‌گیری‌ها، کندی روند بازسازی و توانمندسازی آسیب‌دیدگان، مسئولان و صاحب‌منصبان را به این نتیجه رسانده است که ساختارهای موجود، با کفایت و رضایت‌بخش عمل نمی‌کنند و برای پیشگیری و مقابله با بحران باید به دنبال چاره‌ای بود.

عملکرد نظام اجتماعی در زلزله بم نمادی بود از بالاترین ظرفیت‌ها در مقابله با بحران که درباره کامیابی‌ها و ناکامی‌هایش بسیار سخن گفته‌اند. به طوری که پس از آن تحرکاتی در مدیریت اجتماعی حوادث غیرمترقبه پدید آمد که لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران یکی از همین تحرکات است.



برای تنظیم این گزارش از دو منبع بهره جسته‌ایم:

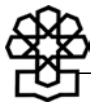
به منظور اخذ دیدگاه‌های صاحب‌نظران دانشگاهی و کارشناسان و مدیران نهادهای مسئول در حوادث غیرمترقبه کشور، نشست‌های کارشناسی برگزار گردید. این جلسات در تاریخ‌های ۱۴ و ۱۵ شهریور ماه جاری در مرکز پژوهش‌های مجلس برگزار گردید که در آن‌ها تعداد ۲۴ نفر از اساتید خبره و متخصصان موضوعی و نیز مدیران و کارشناسان نهادهای مرتبط حضور داشتند. فهرست اسامی افراد و نهادها در پایان گزارش درج شده است.

۱. تنها در سال ۱۳۸۱ تعداد ۳۴۹ مورد حوادث غیرمترقبه از قبیل سیل، طوفان و زلزله رخ داده و خسارت مالی آن بالغ بر ۲۸۲۸ میلیارد ریال برآورده شده است.

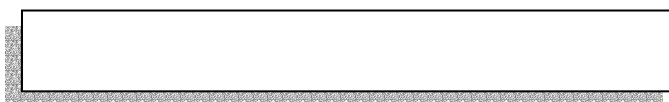
- تقریباً در هر ۱۰ سال یک زلزله، با بزرگی بیش از ۵/۵ ریشتر در کشور اتفاق می‌افتد و ۸۰ درصد تلفات زلزله در جهان مربوط به ۶ کشور از جمله ایران است.

- طبق ادبیات مدیریتی سوانح، حدود ۴۰ مورد بلایای طبیعی فهرست شده که در کشور ما احتمال وقوع بیش از ۳۰ نوع آن وجود دارد. کشور ایران جزو ۱۰ کشور حادثه‌خیز جهان قلمداد شده است.

- طی سه دهه اخیر آسیا یک سوم بلایای طبیعی را در جهان داشته و در این میان کشور ما بعد از چین، هند، بنگلادش دارای بیش‌ترین خسارت‌های ناشی از بلایای طبیعی بوده است.



- تعداد ۴۷ مقاله از طریق نمایه مطبوعات، شناسایی و مورد مطالعه قرار گرفتند. این مقاله‌ها حاوی مصاحبه‌ها، دیدگاه‌ها، گزارش‌ها، نقد و تحلیل‌هایی است که طی پنج سال اخیر در مطبوعات داخلی در موضوع مدیریت بحران به چاپ رسیده است.
  - مطالعه مستندات مربوط به تهیه طرح جامع امداد و نجات؛ بالغ بر ۱۵۰۰ صفحه گزارش در چهار جلد حاوی نظرات کارشناسی و مشروح مذاکرات جلسات برگزار شده مربوط به تدوین طرح جامع امداد و نجات، نقدها و نظرهای صاحب‌نظران و نهادها وجود دارد که این مجموعه مستندات از سوی مرکز آموزش جمعیت هلال احمر در اختیار دفتر مطالعات اجتماعی قرار گرفت.
  - دریافت اظهارنظرهای مکتوب از اساتید و کارشناسان در حوزه مدیریت بحران، که این نوشته‌ها حاصل تجارب و پژوهش‌های آنان بوده است.
  - دریافت اظهارنظرهای کارشناسی دفتر مطالعات حقوقی و دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس که به عنوان دفاتر فرعی در این زمینه نظر داده‌اند.
  - گردآوری کتب و مطالعه یافته‌های پژوهشی به چاپ رسیده در قلمرو مدیریت بحران.
  - استفاده از لوح فشرده اطلاعات مربوط به حوادث غیرمترقبه و طرح پیشنهادی وزارت کشور و نیز لوح فشرده‌ای که از سوی مرکز مطالعات بحران‌های طبیعی در صنعت ارائه شد.
- از آن‌جا که گزارش حاضر با هدف بررسی کلیات لایحه در شور اول بررسی آن در کمیسیون اجتماعی تدوین شده است، لذا محورهایی برای ارزیابی عمومی لایحه تدوین شد که محتوای اظهارنظرها و دیدگاه‌ها را مقوله‌بندی می‌نماید.
- به طور کلی ۵ محور اصلی در ارزیابی کلیات لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران قابل تأمل است که مبنای سازماندهی محتوای این نوشتار را تعیین می‌کند.
۱. مهم‌ترین ضعف مدیریت بحران در جامعه ما چیست؟
  ۲. آیا «سازمان مدیریت بحران» مناسب‌ترین ساختار تشکیلاتی برای مدیریت بحران در جامعه ایران است؟
  ۳. نقاط قوت و ضعف لایحه کدامند؟
  ۴. این لایحه چه نسبتی با بسترهای نهادی و قانونی موجود برقرار می‌کند؟
  ۵. در صورت نامناسب بودن قالب پیشنهاد شده در لایحه، مدل‌های جایگزین کدامند؟
- در قالب این پنج پرسش، مجموعه دیدگاه‌ها و نظرات اخذ شده که در فصول بعدی ارائه می‌شوند.



ابتدا لازم است تعریفی از مفهوم مدیریت بحران، آن چنان که در منابع مختلف آمده است ارائه دهیم و سپس با محوریت این تعریف به پاسخ سؤالات پنجگانه پیش گفته پردازیم. اگرچه تعاریف متعددی برای مفهوم مدیریت بحران ارائه شده اما می‌توان تصور کرد که جوهر همه این تعاریف امر واحدی است و آن عبارت است از «اداره بهینه نظام اجتماعی در مقابله با حوادث».

مدیریت بحران علمی کاربردی است که به وسیله مشاهده سیستماتیک بحران‌ها و تجزیه و تحلیل آن‌ها در جستجوی یافتن ابزاری است که به وسیله آن از بروز بحران‌ها پیشگیری نموده یا در صورت بروز آن درخصوص کاهش آثار آن آمادگی لازم، امدادسانی سریع و بهبودی اوضاع اقدام نمود (ناطق الهی ۱۰: ۱۳۷۹).

مدیریت بحران شامل تمامی اقدامات و فعالیت‌هایی است که در مراحل قبل، حین و زمان وقوع سوانح صورت می‌گیرد و هدف آن کاهش آسیب‌پذیری‌های جامعه و خسارات اقتصادی است.

(نشریه خراسان ۱۳۸۱/۵/۲۲ مدیریت: بحران در ایران و جهان)

مدیریت بحران عبارت است از ساختار تصمیمات سیاسی و اداری و همچنین فعالیت‌هایی که به مراحل

مختلف بحران در تمام مقاطع مربوط است (نشریه جام جم ۱۳۸۳/۱۱/۲۳ مقاله رهیافت‌های مدیریت بحران).

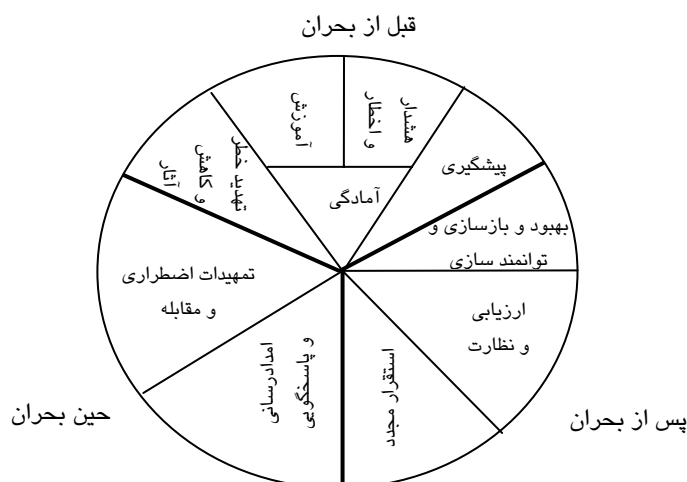
عموم تعاریف مربوط به مدیریت بحران از مراحل سه‌گانه‌ای یاد می‌کنند که عبارت است از مرحله قبل

از بحران یا مرحله پیشگیری و آمادگی، مرحله حین بحران که مقابله و امداد و نجات است و مرحله پس از

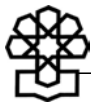
بحران که به امور بازسازی و بهبود و توانمندسازی اختصاص دارد. هر طرحی برای مدیریت بحران

می‌باید در برگیرنده تمامی این مراحل باشد. مراحل یاد شده را به عنوان «چرخه مدیریت بحران» نام

نهاده‌اند. نمودار زیر نشان دهنده چرخه مدیریت بحران است.



(اقتباس با دخل و تصرف از ناطق الهی ۲۸: ۱۳۷۸)



با چنین تصویری که از مفهوم و دامنه مدیریت بحران در نظر می‌گیریم حال به توضیح ضعف‌های موجود در نظام مدیریت بحران کشور می‌پردازیم.



(

می‌توان گفت جهت‌گیری مدیریت بحران در جامعه ما تاکنون عمدتاً در مرحله حین بحران و تا حدودی در مرحله پس از بحران تمرکز یافته است. همواره پس از وقوع بلایای طبیعی نهادها و مسئولان وارد عمل شده‌اند و اقدامات زودگذر و ناپایداری صورت گرفته است. گاه تحت‌الشعاع حوادث رخ داده قوانینی نیز وضع شده است که غالباً برای جبران خسارت مصیبت دیدگان بوده است. برای مثال چند نمونه را می‌توان عنوان کرد:

قانون بیست و پنج هزار تومان اعتبار برای کمک و اعانت به ساکنین نقاط خراسان که در اثر زلزله مصیبت دیده‌اند. مصوب ۱۳۰۸/۲/۱۹.

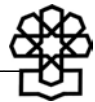
پرداخت آخرین قسط وام دریافتی آسیب‌دیدگان زلزله قراگیلداغ به بانک ملت. تصویبنامه هیأت وزیران ۱۳۵۹/۱۲/۲۵.

تأمین اعتبار جهت پرداخت خسارات وارده ناشی از حوادث غیرمترقبه استان‌ها در مورد سیل، طوفان و زلزله. مصوب هیأت وزیران ۱۳۶۰/۸/۱۱.

تأمین اعتبار جهت ادامه کار بازسازی مناطق زلزله‌زده چارمحال بختیاری. مصوب هیأت وزیران ۱۳۶۰/۹/۱۴.

مطالعه قوانین مجلس و مصوبات هیأت وزیران نشان می‌دهد که مدیریت سیاسی جامعه ما عمدتاً در حوزه امدادسانی و ارائه کمک‌های نقدی به بازماندگان حوادث وارد عمل شده‌اند. اگرچه این رویکرد رو به تغییر است و در سال‌های اخیر در مراحل قبل از بحران نیز سرمایه‌گذاری‌هایی صورت گرفته و نهادهایی به‌وجود آمده‌اند، اما همچنان در مجموعه فعالیت‌های مدیریت بحران غلبه با دو مرحله حین و پس از بحران بوده است. در سال‌های اخیر و به ویژه با پدید آمدن نهادهای پژوهشی و آموزشی در این زمینه و تجربه سایر کشورها به ما آموخته است که اگر بخواهیم خسارات و تلفات کم‌تری در حوادث داشته باشیم باید سرمایه‌گذاری‌های کافی در حوزه پیشگیری و آمادگی صورت پذیرد.

می‌توان گفت هنوز این ضعف در مدیریت کلان ایمنی در جامعه ما وجود دارد که مرحله قبل از بحران به قوت حین بحران و پس از آن در نظر گرفته نمی‌شود. در جامعه ما مدیریت بحران تقریباً با مدیریت امداد مساوی در نظر گرفته شده است. اگرچه قوانین اخیر همچون قانون برنامه سوم و چهارم توسعه جهت‌گیری‌های نوینی را نشان می‌دهند. در این زمینه لازم است مدیریت بحرانی تدوین شود که به هر سه مرحله بحران، ارزشی در خور قائل گردد.



(

اگرچه نشانه‌های مثبتی از جامع‌نگری در مدیریت بحران ملاحظه می‌شود اما باید دانست که یک برنامه مدیریتی نوین، پایه‌های پژوهشی و آموزشی و آموزشی مستحکمی لازم دارد. آموزش، چه در سطح آموزش‌های عمومی و چه آموزش‌های تخصصی از ضرورت‌های برنامه‌های مقابله با حوادث است. در سال‌های اخیر کانون‌های پژوهشی به وجود آمده‌اند اما این‌ها کافی نیست و باید در این زمینه تحولی صورت پذیرد.

(

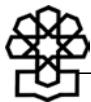
بسیاری معتقدند مدیریت بحران در جامعه ما حتی در سال‌های اخیر که نهادهای جدیدی پدید آمده‌اند، هنوز غیر مؤثر و پراکنده است. ما با وجود داشتن قوانین و نهادهای متعدد هنوز در ایجاد هماهنگی و نظم بخشیدن به فعالیت‌ها دچار مشکل هستیم. نهادهای موازی وجود دارند که در مواقع بحران از منابع مختلف فرمان می‌گیرند از این رو تشتت در کمکرسانی در حین بحران یا کم مسئولیتی و غیر پاسخگویی در پس از بحران پدید می‌آید. وجود سازمان‌های متعدد مجری و تصمیم‌گیرنده، تداخل وظایف و مسئولیت‌ها، فقدان نظام ارتباطی قوی میان عناصر مداخله‌گر، تفکیک میان صاحبان منابع مالی و مسئولان حل بحران در صحنه اجرا از جمله مسائلی هستند که عدم تمرکز و پراکندگی فعالیت‌ها را در مدیریت بحران به وجود می‌آورند.

(

باید توجه داشت رهیافت‌های مدرن در مدیریت بحران، نیروهای اجتماعی مختلف را در مدیریت بحران مداخله می‌دهد. اگرچه دولت‌ها بازیگران مهم و اصلی در هدایت چرخه مدیریت بحران به شمار می‌آیند اما نقش مردم و نهادهای مدنی و محلی بسیار قابل توجه است.

به طور کلی دو مکتب فکری در مورد مدیریت بحران وجود دارد، یک مکتب فکری اشاره دارد به این‌که باید یک سیستم از بالا به پایین داشته باشیم. مانند یک سیستم نظامی با یک سلسله مراتب دقیق و تعریف شده و چنین سیستمی در بدنه حاکمیت ایجاد شود که قاعدتاً دارای سازمانی گسترده با تشکیلات وسیع خواهد بود. مکتب دیگر بر این پایه است که اگر همیاری و همکاری مردم و شهروندان نباشد، هر مدیریت بحرانی بی‌اثر خواهد بود. بنابراین مدیریت بحران را نه در سازمان بلکه در جامعه باید نهادی کرد به این منظور مدیریت بحران، یک مرکز به صورت هسته‌ای و محدود در بالا دارد و بقیه امور را شهروندان انجام می‌دهند.

در جامعه ما هنوز سازوکارهای لازم برای حضور و فعالیت نهادهای مدنی فراهم نیست. اگرچه از سوی دیگر نباید از نظر دور داشت که نهادها و تشکل‌های مردمی نیز از جایگاه مستحکمی برخوردار نیستند. اما به هر حال واگذاری مسئولیت‌ها به نهادهای محلی و شوراهای شهر و ده که تاکنون مغفول مانده، حرکت مناسبی خواهد بود.



(

برخی معتقدند مدیریت بحران فقط حوادث و بلایای طبیعی را شامل می‌شود. دیدگاه دوم بر این پایه است که حوادث انسان ساخت نیز در مدیریت بحران جایگاه ویژه‌ای دارند. به دلیل آن‌که همچنان که سیل و زلزله زندگی انسان‌ها را به مخاطره می‌اندازد، حوادثی چون تصادفات و سوانح هوایی و آتش‌سوزی‌ها را نیز نباید دست کم گرفت. گروه سوم در تعریف بحران، شورش‌های اجتماعی و بحران‌های سیاسی را نیز در نظر می‌گیرند.

بنابراین سه مقوله حوادث طبیعی، حوادث انسان ساخت و شورش‌های شهری و اجتماعی می‌توانند ارکان بحران را تشکیل دهند. در هر برنامه مدیریت بحرانی که تدوین می‌شود لازم است دامنه مفهومی «بحران» روشن شود. تعیین برد و دامنه مدیریت بحران به ملاحظات مدیریتی و سیاسی هر جامعه‌ای بستگی پیدا می‌کند. در جامعه ما عمدتاً نگرش به مدیریت بحران از نوع نگرش نخست بوده است و غالباً حوادث طبیعی مورد ملاحظه بوده‌اند حال آن‌که در طراحی یک نظام نوین می‌باید حداقل به سطح دوم مدیریت بحران ارتقا یابیم.

» «

برای تعیین یک سیاست ملی در مدیریت بحران لازم است چند عامل را در نظر بگیریم.

- برآورد دقیقی از منابع مالی و امکان‌های موجود و نیروهای اجتماعی و قوای تکنیکی موجود در جامعه داشته باشیم.
- هر ساختار مدیریتی که برای بحران پیشنهاد می‌شود می‌باید در چارچوب ساختار مدیریت سیاسی و توازن قوای آن جامعه طراحی شود.
- باید تصویر درستی از گونه‌بندی حوادث و بلایا وجود داشته باشد و به همراه آن شناخت کافی از نهادهای موجود و قوانین وضع شده وجود داشته باشد. تعیین دقیق پهنه خطرها و شناخت کلیه ارکان مداخله‌کننده در حوادث غیرمترقبه از پایه‌های طراحی یک ساختار مدیریتی است.
- مدیریت بحران دانش‌های مختلف و فعالیت‌های متنوعی را دربرمی‌گیرد. لزوم مطالعه همه جانبه در وضع موجود و بررسی پیشینه عملیات، برای تعیین ساختار مدیریت بحران ضرورت دارد. در این زمینه تجربه کشورهای مختلف می‌تواند راهنمای خوبی برای تصمیم‌گیری‌های ما باشد. ساختار مدیریتی حوادث طبیعی در کشورها نشان می‌دهد که چهار مدل عمومی برای مدیریت بحران وجود دارد.<sup>۱</sup>

: کلیه امور در داخل شبکه و دفتر نخست وزیر هماهنگ شده و نقش کلیدی وزرا در این دفتر حائز

اهمیت است. این مدل وقتی موفق است که پشتیبانی و حمایت کامل نخست وزیر را داشته باشد.

: در این سیستم مدیریت بحران در قالب یک وزارتخانه معرفی می‌شود. در این نوع نظام‌ها مسأله



بلایای طبیعی جایگاهی ویژه دارد.

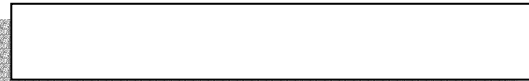
: در این الگو هر یک از وزارتخانه‌ها دارای یک واحد آمادگی و مدیریت بحران هستند که توسط نمایندگان آن وزارتخانه‌ها در یک کمیته هماهنگ می‌شوند. عمدتاً این کمیته زیر نظر یکی از وزارتخانه‌ها مثل وزارت کشور یا وزارت مسکن فعالیت می‌کند. فقدان هماهنگی میان وزارتخانه‌ها و نظرات شخصی وزرا باعث عدم کارایی این سیستم می‌شود. تقریباً تجربه نشان داده که این مدل موفق عمل نکرده است.

: در این مدل کلیه امور توسط شورای عالی مدیریت بحران، هماهنگ و ساماندهی می‌شود. نتایج حاصله توسط شورا به عالی‌ترین مقام کشور ارائه و جهت اجرا به کار گرفته می‌شود. بیش‌تر کشورهای مدرن و پیشرفته دنیا از این طریق برای ساماندهی سیستم جامع مدیریت بحران خود عمل می‌کنند.

سه نمونه ترکیبی نیز توسط سازمان ملل برای تشکیلات مدیریت بحران کشورها پیشنهاد شده است که عبارت‌اند از: مدیریت بحران با تأکید بر دفتر ریاست جمهوری - مدیریت بحران با تأکید بر مقام ریاست جمهوری - مدیریت بحران تحت حمایت یک کمیته مخصوص. در این باره تجربه چند کشور ارائه می‌شود که در بخش ضمایم گزارش آمده است.

در این‌که یک ساختار متمرکز برای مدیریت حوادث غیرمترقبه لازم است تردیدی وجود ندارد. اما «ساختار سازمانی» با شرایطی که در لایحه پیش‌بینی شده، با مخالفت‌های جدی روبه‌رو است. برخی استدلال‌ها چنین‌اند:

- فقدان پژوهشی که نشان دهد ساختار سازمانی با شرایط پیشنهاد شده در لایحه کاملاً خلأهای مدیریتی را در حوادث غیرمترقبه پر می‌کند، تأسیس سازمان را با تردید مواجه می‌سازد.
- ایجاد یک سازمان با ریاست معاون رئیس‌جمهور، تشکیلات دولت را عریض و طویل می‌سازد. در حالی‌که برنامه چهارم توسعه و چشم‌انداز بیست‌ساله، هر دو کوچک‌سازی دولت را هدف قرار داده‌اند.
- هیچ کشوری در مدیریت بحران خود تشکیلات اداری پیچیده با بوروکراسی انبوه را انتخاب نمی‌کند. قالب سازمان با آنچه که در کشور ما تجربه شده است، ضمن پیچیده و کند کردن امور، سرعت و سهولت عمل را محدود می‌کند. هر چه سازمان‌ها پیچیده‌تر شوند فرصت کم‌تری برای عکس‌العمل ایجاد می‌شود. ازدیاد سیستم در مدیریت بحران، کارآمدی را تضعیف می‌کند و اقدامات را با کندی و پیچیدگی مواجه می‌سازد.
- باید به ساختار سیاسی موجود توجه کنیم و متناسب با آن نهادسازی نماییم. واقعیت‌ها نشان داده‌اند که در ایران نیروهای نظامی و انتظامی قانوناً تحت نظر ریاست جمهوری عمل نمی‌کنند. بنابراین لازم است در مواقع بحران با تفویض اختیارات لازم به رئیس‌جمهور، قدرت عملیاتی او را افزایش داد.
- هنوز نهادها و قوانین جدیدالتأسیس آزموده نشده‌اند. طرح جامع امداد نجات که در فروردین سال ۱۳۸۲ تصویب شده هنوز فرصت کافی برای ارائه قابلیت‌های خود نداشته است. در چنین شرایطی ارائه هر ایده و ساختار جدیدی عجولانه به نظر می‌رسد.



لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران را از دو جنبه می‌توان مورد ارزیابی قرارداد که در قالب دو پرسش مطرح می‌شوند:

- الف) آیا اجزای درونی لایحه از انسجام منطقی برخوردارند؟  
ب) ظرفیت‌ها و فرصت‌هایی که لایحه ایجاد یا محدود می‌کند کدامند؟

(

محتوای لایحه از اجزایی چون اهداف، مفاهیم، مواد، تبصره‌ها و بندها تشکیل شده‌اند. بدیهی است در صورتی که تمام این اجزا به هم مربوط باشند، همدیگر را تکمیل کنند، از یکدیگر استنتاج شده باشند می‌توان دریافت که این لایحه از یک پیوند درونی قابل قبول برخوردار است.

به این منظور بهتر است در محتوای لایحه تأمل کنیم. صرف‌نظر از این‌که با ایده کانونی لایحه که عبارت است از «تشکیل سازمان» موافق یا مخالف باشیم. لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران مشتمل بر ۱۲ ماده و ۸ تبصره است. اگر ماده (۱) لایحه را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم، ملاحظه می‌کنیم که در این ماده اهداف اصلی سازمان برشمرده شده است. تعداد ۲۰ هدف یا به عبارت دیگر ۲۰ نوع فعالیت برای سازمان مدیریت بحران تعریف شده که در جدول زیر نمایان است.

( ) ( )

×	×	×	×	در زمینه اجرایی
×	×	×	×	علمی - تحقیقاتی
×	×	×	×	اطلاع‌رسانی متمرکز
×	×	×	×	نظارت
×	×	×	×	استفاده از امکانات

ماده (۱) لایحه این انتظار را ایجاد می‌کند که مدیریت بحران که در قالب یک سازمان عمل می‌کند. در بیست محور مسئولیت دارد. حال باید با بررسی محتوای لایحه این موضوع مورد سنجش قرار گیرد. باید ببینیم آیا مواد لایحه این اهداف را پوشش می‌دهد یا خیر.

در محتوای لایحه ۶ نوع نهاد پیش‌بینی شده است که عبارتند از:

۱. سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور (ماده (۱))،
۲. شورای عالی نظام مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور (ماده (۳))،
۳. مرکز مدیریت اطلاعات حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه (بند «۱۱» ماده (۶))،
۴. شورای هماهنگی پیشگیری و مدیریت بحران (بند «ب» ماده (۷))،



۵. معاونت یا واحد سازمانی در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذی‌ربط (بند «الف» ماده (۷))،

۶. شورای پیشگیری و مدیریت بحران در استان‌ها (بند «ج» ماده (۷)).

در این لایحه تعداد ۱۷ وظیفه برای سازمان و ۸ وظیفه برای شورای عالی برشمرده شده است. باید توجه داشت که این وظایف با یکدیگر و با اهداف بیست‌گانه لایحه همبستگی ضعیفی نشان می‌دهند. به‌عنوان مثال تعداد ۴ مورد از وظایف شورای عالی «به پیشنهاد سازمان» مشروط شده است (بندهای «۱»، «۲»، «۴» و «۷»). وقتی به وظایف سازمان نگاه می‌کنیم ملاحظه می‌شود که این چهار مورد در وظایف سازمان جایگاهی ندارند.

در بند «۴» ماده (۶) نوشته شده است: تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقای فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه ... در این بند وظیفه مهم و جدیدی به سازمان سپرده شده که ارتقای فرهنگ ایمنی است. صرف‌نظر از این‌که این وظیفه بسیار کثیرالابعاد و بسیار پیچیده است، رابطه روشنی هم با اهداف بیست‌گانه نشان نمی‌دهد.

تبصره ماده «۷»، تعیین شرح وظایف و ساختار تشکیلاتی و آیین‌نامه‌های اجرایی این ماده را به عهده مشترک سازمان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی نهاده است. حال آن‌که در وظایف ۱۷ گانه سازمان در لایحه چنین موضوعی زمینه‌ای ندارد.

علاوه بر این‌ها به تداخل معانی و همپوشانی هدف‌ها در همان اهداف بیست‌گانه باید توجه کنیم. در کنار هم قرار دادن مفاهیم و عبارت‌های متعدد که گاه مترادف یا متداخل‌اند، می‌تواند وظایف سازمان را با ابهام و سردرگمی مواجه سازد. به‌عنوان مثال «انسجام یا هماهنگی در امر اطلاع‌رسانی متمرکز» به چه معناست؟ انسجام یا هماهنگی در زمینه علمی - تحقیقاتی به چه معناست؟

موارد اینچنین در اهداف بیست‌گانه بسیار مشاهده می‌شود در حالی‌که باید قوانین را با عبارات روشن و دقیق نگاشت. به‌طوری‌که ابهام یا تفسیرهای متعدد به حداقل رسد. به این ترتیب می‌توان دریافت که محتوای لایحه از انسجام قابل قبول برخوردار نیست و نیازمند بازنگری است.

(

اگرچه در روند مطالعه لایحه و بررسی آن هدف، نمایان کردن نقاط قوت و ضعف لایحه بوده است اما عملاً در پایان بررسی به این نتیجه رسیدیم که در هیچ یک از دیدگاه‌های ارائه شده درباره نقاط قوت لایحه سخنی به میان نرفته است. بنابراین به‌طور کلی دیدگاه‌ها در نقد و ارائه نقاط ضعف لایحه ابراز شد. در این‌جا گزاره‌های اصلی از آرای صاحب‌نظران استخراج شده که به اختصار ارائه می‌شوند.<sup>۱</sup>

۱. یک اصل جهانی در مدیریت بحران وجود دارد و آن این‌که هر سازمان یا نهادی که در شرایط عادی فعالیت انجام می‌دهد همان نهاد یا سازمان باید در شرایط بحران هم همان کار را انجام دهد. بنابراین افراد یا نهاد و سازمان جدید که تنها در شرایط بحران وارد عمل می‌شود بی‌معنی است. دوم

۱. فهرست اسامی و عناوین علمی - تخصصی اظهارنظرکنندگان در پایان گزارش درج شده است در این‌جا فقط عنوان نهادها و مراکز علمی - پژوهشی اشاره شده است.



آن که ما باید سعی کنیم که نقایص سیستم موجود را پیدا کنیم و به اصل ایجاد کمترین تغییرات در مدیریت بحران توجه داشته باشیم. هر چقدر تغییرات زیاد باشد و نهادهای جدیدی صورت گیرد هم زمان بر است و هم هزینه بر.<sup>۱</sup>

۲. این لایحه به مباحث و موضوعات قبل از بحران توجه کمی دارد. در حالی که اجرا در سیستم فعلی رضایت بخش است و در حوزه سیاستگذاری و برنامه‌ریزی ضعف وجود دارد، این لایحه چنین خلأیی را پر نمی‌کند. در تمام این هسته مدیریت بحران به سیاستگذاری و برنامه‌ریزی اختصاص می‌یابد و لایحه از این حیث ضعیف است و به مسائل اجرایی نیز پرداخته است.

۳. ما باید در جریان شناخت و بررسی سیستم موجود مدیریت بحران به کاستی‌های آن پی ببریم و بر مبنای آن طرح جدید بدهیم در حالی که به نظر می‌رسد چنین مطالعه‌ای صورت نگرفته است.

همچنین است اگر توجه کنیم لایحه در درون خود دستگاه‌ها و نهادهایی تعریف کرده و تشکیلات گسترده‌ای ایجاد می‌کند که با سیاست‌های کلی دولت مغایر است. در این لایحه ارتباط میان سازمان با استان‌ها و استانداری‌ها روشن نیست. نقش وزارت کشور در ابهام قرار دارد.<sup>۲</sup>

۴. باید توجه داشت که در سیستم‌های مدیریت بحران، سیستم‌های جدید هیچ‌گاه سیستم‌های قبلی را زیر سلطه خودش قرار نمی‌دهد. هیچ سازمانی نمی‌تواند سازمان‌ها و نهادهای موجود را زیر سلطه خود ببرد. چگونه این سیستم می‌تواند بر نهادهای موجود بر آن‌ها حاکم می‌شود؟ ساختار پیشنهادی لایحه کاملاً مردود است. از جامعیت لازم هم برخوردار نیست. باید توجه داشت سیستم‌های افقی مدیریتی عملکرد بسیار نامطلوبی دارند. از سوی دیگر اگر هر وزارتخانه‌ای یک سیستم بحران داشته باشد باز هم کارآمد نخواهد بود، مناسب‌ترین حالت ساختار شورای عالی است. آن‌هم با طراحی خاص و ویژه که در لایحه وجود ندارد.

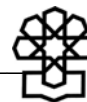
بهرتر است خیال‌پردازی نکنیم که با ایجاد ارگان‌های جدید موفق خواهیم شد. این‌طور نیست چنین سیستمی در دسر بسیار زیادی خواهد داشت برای آن‌که ارگان‌ها و گروه‌های مختلف را با هم هماهنگ کند. در سیستم موازی که در حال حاضر ایجاد کرده‌ایم مثلاً وزارت مسکن آیا اجازه می‌دهد که به او وظایفش را دیکته بکنید؟ به‌طور کلی با ازدیاد سیستم در مدیریت بحران بسیار مخالفم. اگر ساختاری بسازیم که بخواهد سایر ارگان‌ها را زیر سلطه خود در آورد، اصلاً عمل نخواهد کرد.<sup>۳</sup>

۵. ما انتظار داشتیم طرحی ارائه شود که جلوی ناهماهنگی‌های گذشته را بگیرد. این که دولت مسئولیت را به عهده گیرد همان‌طور که قبلاً تجربه کرده‌ایم، موفق نیست چون خیلی از ارگان‌ها زیر نظر دولت کار نمی‌کنند. دولت نمی‌تواند بر نیروی نظامی و انتظامی فرماندهی کند. این لایحه از نظر ساختاری و محتوایی بسیار اشکال دارد. در ضمن توجه داشته باشیم که این لایحه با مصوبه مجمع تشخیص مصلحت

۱. رئیس مرکز مطالعات بحران‌های طبیعی در صنعت

۲. کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی

۳. پژوهشگاه زلزله‌شناسی



مغایرت دارد. همچنین تعاریف مفاهیم در این لایحه پر اشکال است.<sup>۱</sup>

۶. بهتر است ما خود را با مدل‌های عمومی مدیریت بحران تطبیق دهیم در حال حاضر موازی کاری‌های زیادی انجام می‌شود و عدم تبعیت نیروهای نظامی و انتظامی را شاهد هستیم که مسائلی را در کار پیش آورده است. اگر بخواهیم این ساختار پیشنهادی لایحه را بپذیریم باید اصلاحات اساسی در آن انجام دهیم.

از تعریف مفاهیم آن شروع کنیم. تعاریف این لایحه بسیار پیش‌پا افتاده و ساده‌اند در حالی که اگر یک دانشجوی ما چنین ادبیاتی را در سانحه به‌کار ببرد از او نمی‌پذیریم. تا شرح وظایف و سایر ساختارهایی که پیش‌بینی کرده است و سعی کنیم آن را با مدل‌های موجود جهانی انطباق دهیم. باید به چرخه بحران واقعی فکر کنیم که از امداد تا توسعه گسترش دارد. ما معمولاً در بخش امداد و نجات بیش‌تر کار می‌کنیم و در مرحله ساماندهی یا بهبود ضعیف هستیم.<sup>۲</sup>

۷. این لایحه جامعیت ندارد چون حوادث انسان ساخت را نادیده گرفته و فقط به حوادث طبیعی پرداخته در حالی که مدیریت ایمنی دربرگیرنده این پدیده است. باید هم حوادث انسان ساخت و هم حوادث طبیعی را در یک سیاست ملی ایمنی لحاظ کرد. باید درک ژرفانگری از مفهوم ایمنی داشته باشیم.<sup>۳</sup>

۸. چون وضع موجود تحلیل نشده و نقاط ضعف و قوت آن روشن نشده نمی‌توان تصور کرد چنین سازمانی موفق خواهد بود. اما اگر چنین سازمانی شکل بگیرد لازم است در کمیته آمایش سرزمین در سازمان مدیریت، نماینده‌ای داشته باشد.

در ضمن آنچه مهم است آن‌که در این لایحه نقش سازمان‌های دولتی بسیار کمرنگ است و حتی در ترکیب شورای عالی، سازمان‌های غیردولتی نماینده‌ای ندارند. این یکی از نقاط ضعف لایحه است. در ضمن رویکرد لایحه در استفاده از سازمان‌های غیردولتی نامناسب است. چون سازمان‌های غیردولتی را موظف به انجام وظایفی کرده، در حالی که سازمان‌های غیردولتی تشکل‌های داوطلبانه مردمی‌اند و نمی‌توان مانند سایر نهادهای دولتی آن‌ها را موظف به مواردی بکنیم و شرح وظایفی تعریف کنیم. (ماده (۳) - بند «۲»)

به‌طور کلی مکانیسم مشارکت مردم در این لایحه ضعیف دیده شده است. بهتر است در ترکیب شورای عالی بحران در هر شرایطی و در هر ساختاری که شکل بگیرد، نمایندگان از سازمان‌های غیردولتی حضور داشته باشند.<sup>۴</sup>

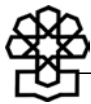
۹. واقعاً چه عاملی باعث شده که به فکر ایجاد یک لایحه جدید بیافتیم و جایگزین ساختار قبلی کنیم؟ جز این است که ساختارهای قبلی ناکارآمدی خود را نشان داده‌اند؟ ساختارهای قبلی دائماً تغییر پیدا کرده و جابه‌جا شده‌اند. نخست‌وزیری - وزارت کشور - ریاست جمهوری ساختارهایی برای مقابله با بحران داشته‌اند اما خوب عمل نکرده است. بهتر است ما مدیریت بحران ریسک مدار را مطرح کنیم یعنی تغییر رویکرد و تغییر دیدگاه بدهیم و این یک تحول خواهد بود. هیچ تضمینی وجود ندارد که این سازمان بتواند

1.

2. مدیر گروه پژوهشی بازسازی پس از سانحه دانشگاه شهید بهشتی

3. کارشناس سازمان آتش‌نشانی

4. کارشناس جبهه سبز ایران



در مواقع بحران خوب عمل کند. لایحه با شتابزدگی تهیه شده و از جامعیت برخوردار نیست. ما هنوز نهادهای جدیدی که ساخته‌ایم فرصت آزمودن آن‌ها را نداشته‌ایم لایحه جدید هیچ تحولی ایجاد نمی‌کند. اگر وارد عملیات بشود توسعه تشکیلات را به‌دنبال دارد که هیچ پذیرفته نیست.

این لایحه از جامعیت برخوردار نیست و نواقص زیادی دارد. در ضمن این لایحه بسیاری از موارد خود را از طرح جامع امداد و نجات گرفته و طرح نوینی نیست. اصطلاحات و تعاریف ارائه شده دارای نواقص علمی‌اند.

در این لایحه هدایت و فرماندهی عملیات در مراحل مختلف مدیریت بحران مشخص نیست. در این لایحه وضعیت مدیریت بحران در سطوح استانی و محلی مشخص نیست که این امر در سال‌های گذشته سبب بیش‌ترین اختلال و ناهماهنگی شده است. نحوه ارتباط شورای استان‌ها با شورای عالی مشخص نیست.<sup>۱</sup>

۱۰. در این لایحه حتی بدیهی‌ترین اصطلاحات به‌صورت غلط تعریف شده است. ما با تصویب این لایحه سایر سازمان‌ها و نیز طرح جامعه امداد نجات را منحل می‌کنیم که در این صورت نفی تمام تجربه‌های گذشته و بازگشتن به نقطه صفر است. جایگاه فعالیت‌ها در سطوح استانی و محلی روشن نشده است. بهتر است ما با یک مطالعه دقیق و آماری به مشکلات موجود پی ببریم و بدانیم که مشکل کجاست آیا با تأسیس سازمان برطرف می‌شود؟ مستندات قابل قبولی برای این لایحه ارائه نشده است.<sup>۲</sup>

۱۱. لایحه به لحاظ تعاریف مفاهیم و به لحاظ ساختاری پر اشکال است. اصلاً لازم نیست که تعریف بحران نوشته شود. این‌ها مبانی تئوریک و نظری لازم دارد. در ضمن ما هنوز ارزیابی درستی از انحلال تشکیلات سابق مانند سازمان دفاع غیرنظامی و... نداریم. این لایحه جامعیت ندارد چون حوادث انسان‌ساز کجاست؟ تصادفات کجاست؟ بحث خطرپذیری و ریسک به‌طور کلی حذف شده است. این لایحه به لحاظ حقوقی و ساختاری اشکالات زیادی دارد.

ما هنوز طرح جامع امداد و نجات را به تجربه نگذاشته‌ایم، چه ضرورتی دارد که تشکیلات جدیدی بسازیم؟<sup>۳</sup>

۱۲. این لایحه اساساً معطوف به مدیریت جامعه است چون وقتی عنوان بحران را می‌نویسیم عموماً بحران معطوف به مسائل انسانی و اجتماعی است اما فاجعه معطوف به حوادث و سوانح طبیعی می‌شود. تعاریف روشن و مشخص در لایحه باید نوشته شود و بحران و فاجعه تفکیک شوند باید معلوم شود که آیا مثلاً شورش‌های شهری هم در این مدیریت جایگاهی دارند؟<sup>۴</sup>

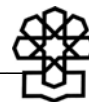
۱۳. ما همواره تصمیم‌گیری‌های عجولانه در موضوع مدیریت بحران گرفته‌ایم که نتایج مطلوبی نداشته است. هنوز طرح امداد و نجات اجرا نشده و به تجربه نیامده چه‌طور می‌توانیم طرح جدیدی ارائه دهیم؟ با

۱. رئیس پژوهشکده سوانح طبیعی ایران

۲. عضو هیأت علمی پژوهشکده سوانح طبیعی ایران

۳. کارشناس سازمان شهرداری‌های کشور

۴. عضو هیأت علمی دانشگاه شهید بهشتی



کدام مبنای مطالعاتی؟ طرح جامع مدیریت بحران حتی در شهر تهران هم اجرا نشده و نقایص آن معلوم نیست. پس از زلزله بم گفتند که این سیستم کار نمی‌کند. از جمله آن‌که دستگاه‌های نظامی و انتظامی قابل هماهنگی نبودند. پس بهتر است ترتیبی اتخاذ کنیم که هماهنگی این‌ها را بیشتر کند. حتی در زمان زلزله بم پس از تشکیل یک ستاد که تحت نظر معاون اول رئیس‌جمهور بود و با تفویض اختیاری که رهبری انجام دادند، باز هم در هماهنگی نیروها مشکل وجود داشت. دستگاه‌های نظامی که حرف دولت را قبول نمی‌کردند.

در حال حاضر نیز تأسیس چنین سازمانی عجولانه است. ایجاد سازمان عریض و طویل در حوزه ریاست جمهوری ضروری به نظر نمی‌رسد.

در این لایحه سطوح مدیریت بحران در شهرها دیده نشده در حالی که مدیریت شهری در بحران‌ها بسیار مؤثر می‌تواند باشد.<sup>۱</sup>

۱۴. به نظر می‌رسد که این لایحه سازمانی را درست می‌کند که خود دچار بحران هویت است. وظایف و قدرت روشن و مشخصی ندارد. در ابتدا نوشته شده مدیریت یکپارچه ولی وقتی به محتوای لایحه نظر می‌کنیم، تمرکزی در مدیریت مشاهده نمی‌شود. سازمان ضعیفی درست شده که حالت نظارتی کلی و سیاستگذاری کلی دارد.

در لایحه تکلیف دستگاه‌های اجرایی روشن نشده است. رابطه این سازمان با نهادهای فعلی در مدیریت بحران چیست؟<sup>۲</sup>

۱۵. تهیه یک چارچوب دقیق برای شیوه همکاری این سازمان با سازمان‌های بین‌المللی فعال در زمینه مقابله با بحران‌های طبیعی ضروری است. در حالی که جزئیات بسیار اندکی در این زمینه در لایحه وجود دارد باید وظایف نهادها و سازمان‌ها تفکیک شود و معلوم شود که کدام نهادها مسئول پیشگیری‌اند و کدام نهادها در حین بحران باید عمل کنند.

لایحه دچار ضعف تعاریف در مفاهیم کلیدی است. مصادیق بحران طبیعی در لایحه روشن نشده است. لایحه حاضر به تعیین وظایف دیگر سازمان‌های مرتبط با مدیریت بحران بی‌توجه مانده است. بهتر بود که ضمن تعریف جایگاه حقوقی و عملیاتی سازمان، روابط آن را با دیگر سازمان‌های مافوق، هم‌عرض یا پایین‌تر مشخص می‌ساخت. شأن مصوبات سازمان و شورا و میزان لازم‌الاجرا بودن آن برای سایر نهادها باید روشن شود. آیا مصوبات این دو نهاد برای سازمان‌های مافوق آن‌ها نیز لازم‌الاجرا خواهد بود؟

این لایحه فاقد یک برنامه گسترده ملی برای آموزش عمومی و آموزش تخصصی نهادهای مسئول است. سازوکارهای دقیق و جامعی برای مشارکت نهادهای غیردولتی فراهم نکرده است.

سازمان‌هایی چون محیط زیست، جنگل‌ها و منابع طبیعی، هواشناسی، آتش‌نشانی، مرکز ملی، اقیانوس‌شناسی، شوراهای اسلامی شهر و روستا، در فهرست اعضای شورای عالی دیده نمی‌شوند.

۱. معاون سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران

۲. عضو هیأت علمی دانشگاه تهران



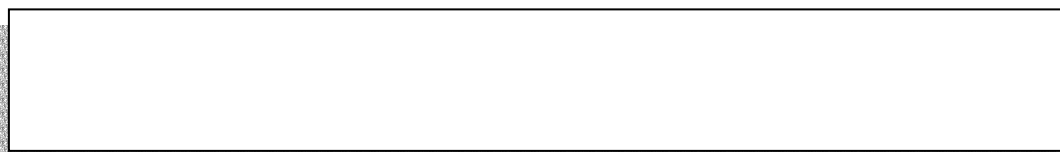
در ترکیب شورای عالی افرادی غیر از وزیر هم شرکت دارند بنابراین شورا نمی‌تواند مصوباتی ارائه دهد چون مطابق اصل ۱۳۸ قانون اساسی تنها هیأت وزیران حق وضع آیین‌نامه و صدور بخشنامه دارد. پس شائبه تعارض (مواد «۳» و «۶») لایحه با قانون اساسی وجود دارد.

در نظام حقوقی ایران هیچ مبنای مشخصی برای توزیع کمک‌های دولت مشاهده نمی‌شود. دولت تا چه حدی مسئول کمک به آسیب‌دیدگان است و مبنای حقوقی کمک‌های دولت به افراد چیست؟ در این لایحه باید چنین پرسش‌هایی جواب منطقی یابند. معیار دولت در تخصیص منابع مختلف به ویژه کمک‌های خارجی میان افراد چیست؟

نحوه مشارکت مالی و غیرمالی مؤسسات غیردولتی، افراد نیکوکار و سازمان‌های بین‌المللی در کمک به افراد مناطق آسیب‌دیده از کدام سازوکار حقوقی تبعیت می‌کند؟<sup>۱</sup>

---

۱. اظهارنظر دفتر حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس



مهم‌ترین و جدیدترین فعالیتی که برای مدیریت بحران در جامعه ما صورت گرفته، تدوین طرح جامع امداد و نجات است. این طرح برگرفته از حکم ماده (۴۴) برنامه سوم توسعه است.<sup>۱</sup> هنگام تصویب این ماده در مجلس، بحث‌های مختلفی وجود داشت. برخی نمایندگان عقیده داشتند: «نباید مقوله مدیریت بحران و مقابله با حوادث غیرمترقبه با مدیریت امداد یکی فرض شود. در تمام دنیا مدیریت بحران از مدیریت امداد جداست. وزارت کشور متولی مدیریت بحران و مدیریت امداد با هلال احمر است. پس بهتر است ما هم تهیه طرح جامع مدیریت بحران و مقابله با حوادث غیرمترقبه را به وزارت کشور بدهیم و مسئولیت تهیه طرح جامع امداد و نجات را به هلال احمر دهیم. [مشروح مذاکرات جلسه ۳۲۸ مورخ ۱۳۷۸/۸/۲۴ صحن علنی مجلس] این ایده در مجلس رأی نیاورد و ماده (۴۴) برنامه سوم به شرح زیر به تصویب رسید. (۴)

طرح جامع امداد و نجات پس از حدود سه سال و با اعمال تغییراتی در نهایت، در ۵۷ ماده و ۱۲ تبصره در تاریخ ۱۳۸۲/۱/۱۷ به تصویب هیأت وزیران رسید.

کم‌تر از دو سال از تاریخ تصویب این طرح می‌گذرد و هنوز قابلیت‌ها و ظرفیت‌های این طرح عینیت پیدا نکرده و بسیاری از منتقدان معتقدند با وجود ضعف‌ها و نقایصی که این طرح دارد باید صبر کرد از نتایج و پیامدهای عملیاتی آن اطلاع کافی به‌دست آورد و سپس طرح جدیدی ارائه شود. یکی از موضوعاتی که در پیش‌نویس طرح جامع امداد و نجات مطرح شده بود اما در تصویب‌نامه هیأت وزیران حذف شد، پیش‌بینی شورای عالی حوادث و سوانح بود که در این طرح با وظایف خاصی در نظر گرفته شده بود: در ماده (۳۱) طرح جامع امداد و نجات پیشنهادی نوشته بود که شورای عالی حوادث و سوانح در شرایط عادی سالی چهار جلسه و در شرایط اضطراری بنا به پیشنهاد رؤسای هر یک از کمیته‌ها و موافقت رئیس‌جمهور تشکیل جلسه می‌دهد. این ماده وظایف و اختیارات شورای عالی را چنین پیش‌بینی نموده بود:

۱. سیاستگذاری و تعیین استراتژی‌های جامع در زمینه مدیریت حوادث و سوانح،
۲. برنامه‌ریزی ملی جهت اجرای نظام مدیریت حوادث و سوانح،
۳. سازماندهی برای استفاده از منابع موجود،
۴. هماهنگی در انجام تکالیف، وظایف و اختیارات و مسئولیت‌های کلیه بخش‌ها، واحدها و تشکیلات دولتی و غیردولتی در امر مدیریت حوادث و سوانح،

---

۱. ماده (۴۴) برنامه سوم توسعه: به‌منظور پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با حوادث و سوانح طبیعی، جمعیت هلال احمر موظف است با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج در سال اول برنامه طرح جامع امداد و نجات را با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند. این طرح مشتمل بر مدیریت بحران، آموزش و ایجاد آمادگی در مردم و نحوه مشارکت دستگاه‌های اجرایی، نقش صدا و سیما، جمهوری اسلامی و رسانه‌های گروهی اقدامات و عملیات اجرایی، منابع مالی و تدارکات و غیره است.

تبصره - نیروی مقاومت بسیج به عضویت ستادهای حوادث غیرمترقبه کشور در می‌آید.



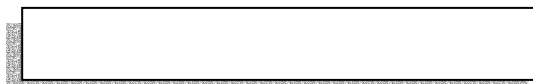
۵. سازماندهی و برنامه‌ریزی جهت استفاده از مشارکت‌های مردمی در امر حوادث و سوانح،
۶. تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی و مقررات و مصوبات دولتی،
۷. ایجاد هماهنگی و مشارکت در تهیه برنامه‌های توسعه پایدار،
۸. نظارت و ارزیابی و اجرای برنامه‌های مدیریت حوادث و سوانح در تشکیلات دولتی، غیردولتی - مشارکت‌های مردمی و ارائه راهکارهای مناسب جهت رفع نقایص،
۹. بررسی و تصویب پیشنهادات کمیته‌های سه‌گانه تابع شورای عالی،
۱۰. پیشنهاد اعلام وضعیت فوق‌العاده در یک یا چند استان یا در یک یا چند فعالیت در کشور به رئیس‌جمهور،
۱۱. تصویب درخواست کمک‌های خارجی.

استدلالی که طراحان طرح امداد و نجات برای تشکیل شورای عالی ارائه دادند چنین بود: «هر حادثه‌ای که در کشور رخ دهد بعد ملی دارد و سران ارشد کشور درگیر می‌شوند. پس بهتر است شورای عالی حوادث با ریاست رئیس‌جمهور و نفر دوم آن وزیر کشور و دبیرخانه هم در وزارت کشور باشد. این پیشنهاد مورد قبول هیأت دولت و وزارت کشور واقع نشد و به ستاد حوادث و سوانح تبدیل شد که در رأس آن وزیر کشور است و اکثر سازمان‌های خدمات‌رسانی هستند از جمله جمعیت هلال‌احمر به‌عنوان یک دستگاه معین خدمات انسان دوستانه دولت حضور دارد.

دولت معتقد بود که شورا قابلیت اجرایی ندارد و وقت رئیس‌جمهور به اندازه کافی پر است. در زلزله بم هم دیدیم که ستاد حوادث و سوانح که رسماً ریاست آن با وزارت کشور است با حضور رئیس‌جمهور تشکیل شد و همین چیزی که مصوب بود عمل نشد. در پیش‌نویس این طرح با توجه به مطالعاتی که انجام شده بود این نتیجه حاصل شد که هلال احمر نه به‌عنوان مجری بلکه به‌عنوان دستگاه پیمانکار که کارفرمای آن مجلس و دولت باشند می‌تواند عمل کند. اما این طرح پس از سه سال با تغییراتی تصویب شد» [گفتگو با دکتر نوربالا رئیس جمعیت هلال احمر نشریه ابرار ۱۳۸۲/۱۰/۲۷].

اجماع نظر صاحب‌نظران و کارشناسان این است که بهتر است فرصت دهیم تا طرح جامع امداد و نجات که با آن همه هزینه و صرف زمان و با جایگاه تعریف شده قانونی تکوین یافته است، به محک تجربه زده شود و اگر ناموفق بود سعی کنیم اصلاحات در آن انجام دهیم.

غیر از «طرح جامع امداد و نجات» که در حال حاضر لایحه جدید را زیر سؤال می‌برد، می‌توان از قوانین و نهادهای متعددی نام برد که در حوزه مدیریت ایمنی کشور در حال حاضر فعالیت دارند. برای آن‌که تصویر روشنی از وضع موجود داشته باشیم اطلاعات این بخش به صورت جداولی در ضمیمه گزارش آمده است.



ایده تمرکز بخشی به مجموعه فعالیت‌های مربوط به حفظ و ایجاد ایمنی در کشور همواره وجود داشته اما جلوه‌های مختلفی به خود گرفته است. لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران نیز تبلور یکی از همین ایده‌هاست اما مورد انتقادات زیادی قرار گرفته است. به موازات نقد و نفی لایحه مذکور الگوهای متعددی نیز ارائه شده است که در این بخش به معرفی اجمالی آن‌ها می‌پردازیم. بدیهی است مفاهیم کانونی این الگوها مطرح شده‌اند اما در صورت پذیرش هر یک، می‌باید طرح‌های تفصیلی تدوین شوند.

۱. ایده «هماهنگی امور ایمنی کشور» که توسط دفتر برنامه‌ریزی عمرانی وزارت کشور (مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری) طی سال‌های ۱۳۷۶-۱۳۷۷ مطرح شد و با اجرای اساتید دانشگاه اصفهان در نهایت در قالب لایحه‌ای تدوین شد که قرار بود از سوی دولت ارائه شود. در این طرح سازمانی پیش‌بینی شده بود به نام «سازمان ملی ایمنی کشور» و همراه با آن کلیه قوانین و مقررات مرتبط پیشنهاد شده بودند، طراحان معتقدند، این طرح جامعیت داشت و کلیه فعالیت‌ها از امداد تا بیمه و کارهای حمایتی پشتیبانی پیش‌بینی شده بودند، این لایحه مسکوت مانده است.

۲. طرح تشکیل سازمان ملی ایمنی کشور؛ در سال ۱۳۸۲ مجلس طی طرحی مختصر، دولت را ملزم کرد که لایحه‌ای تحت عنوان تشکیل سازمان ملی ایمنی کشور را تهیه ارائه دهد. در این طرح در واقع تشکیل یک سازمان مدنظر بوده که البته در مجلس رأی نیاورد.

۳. لایحه تأسیس سازمان امداد ملی که طی سال‌های ۱۳۷۲-۱۳۷۳ توسط وزارت کشور تهیه شد. از طرف دولت به مجلس آمد و رد شد.

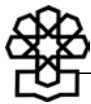
۴. لایحه احیای سازمان دفاع غیرنظامی کشور؛ مستندات در دست نیست.

۵. ایده تشکیل معاونت مدیریت بحران در وزارت کشور و ابقای طرح جامع امداد و نجات، به طوری که فعالیت در این معاونت تمرکز یابد و به جای ایجاد تشکیلات عریض و طویل سعی شود که نواقص طرح جامع امداد و نجات، به مرور برطرف شود.

۶. ایده «تقویت دبیرخانه ستاد حوادث غیرمترقبه کشور» که در وزارت کشور مستقر می‌باشد پیشنهاد شده است. با این توضیح که همین نهاد موجود تقویت شود و همزمان یک ستاد عالی در حوزه ریاست جمهوری با یک کادر اداری محدود و کوچک تشکیل شود. بقیه نهادها و سازوکارها به قوت خود باقی بمانند.

۷. «طرح جامع مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» که توسط وزارت کشور ارائه شده است. طراحان این ایده در درجه اول عقیده دارند که بهتر است، طرح جامع امداد و نجات را اصلاح کنیم و تشکیل سازمان، مناسب نیست. اما همزمان با اصلاح طرح جامع امداد و نجات می‌توان «شورای عالی مدیریت حوادث غیرمترقبه» را شکل داد که فقط مسئولیت سیاستگذاری داشته باشد. در شورای عالی نیز رأی همه افراد هم ارزش باشد اما ستادی وجود داشته باشد که رئیس ستاد تصمیم گیرنده نهایی قرار گیرد.

این ستاد می‌تواند در وزارت کشور قرار گیرد. با توجه به آن‌که وزارت کشور در تمام استان‌ها



بازوهای اجرایی دارد. استانداران در سلسله مراتب طولی با وزارت کشور قرار دارند و در نتیجه اجرای فرامین از طریق آن‌ها با سرعت و سهولت بیشتری انجام می‌پذیرد. ضمن آن‌که تمام ارکان مدیریتی در استان‌ها با استانداران ارتباط مؤثری دارند.

۸. «مرکز هشدار بلایای طبیعی» تأسیس شود. به‌عنوان یک هسته مرکزی قوی و تکنیکی که مغز متفکر و تصمیم‌گیر مدیریت بحران باشد. این مرکز در قالب سازمان نیست. یک مرکز سیاستگذار می‌تواند باشد که مجهز به تجهیزات مدرن اطلاعاتی است. چنین مرکزی به‌واسطه سیستم‌های نوین مخابراتی و کامپیوتری به تمام ایستگاه‌های علمی و اطلاعاتی کشور متصل باشد. به‌عنوان مثال اطلاعات مربوط به ساختمان زمین و حرکات زمین و گسل‌ها را از سازمان نقشه‌برداری دریافت کند. اطلاعات مربوط به آب‌ها و اقیانوس‌ها را از مراکز مرتبط دریافت کند. از پژوهشکده سوانح طبیعی یا از پژوهشگاه‌های دیگر اطلاعات مرتبط را دائماً دریافت کند. این مرکز در تمام نهادها می‌تواند یک معاونت داشته باشد که در مواقع غیربحران برای همان نهاد کار کنند. بقیه نهادها و سازمان‌ها با یک بازنگاری و نظم جدید فعالیت خود را ادامه دهند. مدیریت بحران همان مدیریت شرایط عادی است و از این‌رو تأسیس سازمان و خرید تجهیزات و ماشین‌آلات برای مواقع بحران، امر قابل قبولی نیست. در صورتی‌که یک مرکز علمی - تکنیکی قوی ایجاد شود خودبه‌خود سیاستگذاری و تصمیم‌گیری نیز می‌تواند به همان کانون منتقل گردد. به‌عنوان مثال یکی از ابزارهای چنین مرکزی آن است که باغ‌وحش‌هایی تأسیس شوند که کاملاً تحت کنترل باشند به‌دلیل آن‌که حیوانات از دو هفته قبل عکس‌العمل نشان می‌دهند و رفتارهای آن‌ها قابل مطالعه و بررسی‌اند. ما یک سیستم هشدار لازم داریم. مردم هم پذیرش سیستم هشدار را دارند. البته توجه داشته باشیم که هشدار با پیش‌بینی یکی نیست.

۹. مطالعاتی در وزارت رفاه و تأمین اجتماعی انجام پذیرفته که فاز اول این مطالعات به اتمام رسیده، یافته‌های حاصل از آن نشان می‌دهد که:

• ضرورت ایجاد یک نهاد فرابخشی برای مدیریت بحران وجود دارد که نگاه جامعی به این موضوع داشته باشد.

• ضرورت ایجاد یک باز مهندسی در تمام ارکان و نهادها و قوانین موجود در حوزه مدیریت بحران انکارناپذیر است. اما این بدان معناست که نهادهای موجود می‌باید اصلاح شوند نه آن‌که با حذف و انحلال آن‌ها تمام تجربه‌های گذشته را نفی نماییم.

• همزمان با ایجاد ساختارهای لازم و اصلاح ساختارهای موجود در سه بعد زمانی کوتاه مدت، میان مدت و بلندمدت به یک نظام جامع برسیم. در هر حال یک مرکزیت مقتدری باید وجود داشته باشد که می‌تواند در قالب یک شورای عالی قرار گیرد.

۱۰. «شورای عالی» مؤثر و مقتدری با کم‌ترین دامنه اداری و پرسنلی درست کنیم که سیاستگذاری، هدایت و نظارت را به‌عهده گیرد. ساختارهای موجود که نتیجه تجارب دهه‌های پیشین‌اند با یک نظم مجدد و اصلاح نقایص به فعالیت خود ادامه دهند.



با وجود همه ضرورت‌هایی که برای ایجاد یک مرکز مقتدر مدیریت بحران عنوان شده و نیز تلاش‌هایی که در محافل اجرایی و تحقیقاتی برای تحقق چنین هدفی صورت گرفته است، لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران نیز یکی از همین کوشش‌هاست که درصدد است مدیریت واحد و یکپارچه‌ای برای امور ایمنی در کشور ایجاد نماید. با همه این‌ها این لایحه ضعف‌هایی درون خود دارد که اهم آن‌ها چنین‌اند:

۱. این لایحه فاقد انسجام درونی است بنابراین یک دستگاه منسجم و متشکلی را در اختیار قرار نمی‌دهد. (شرح این موضوع در صفحات ۱۱-۱۰ وجود دارد)

۲. پنج ضعف عمده‌ای که مدیریت بحران در کشور ما دچار آن می‌باشد همچنان به قوت خود باقی می‌مانند و در این لایحه نیز تدابیری برای رفع آن‌ها وجود ندارد یا بسیار ضعیف است.

۳. همپوشی‌هایی میان این لایحه با طرح جامع امداد و نجات وجود دارد و به نظر می‌رسد طرح جامع امداد و نجات که حاصل حدود سه سال مطالعه و بررسی است کامل‌تر از لایحه حاضر است. اگرچه می‌باید نقایص و مسائل طرح جامع امداد و نجات نیز برطرف شوند.

برای نقد عمومی لایحه بهتر است مورد شماره ۲ فوق را بیش‌تر توضیح دهیم.

اگر ضعف‌های پنجگانه‌ای که در گزارش آمده بپذیریم، منطقی‌اً در ارزیابی لایحه ابتدا باید به این پرسش

پاسخ دهیم که آیا این لایحه ضعف‌های موجود را برطرف می‌کند؟

● همان‌گونه که پیش از این اشاره شد، در شرایط حاضر مدیریت بحران در مرحله پیشگیری و آمادگی عملکرد ضعیفی دارد و عمدتاً در دو مرحله حین بحران و پس از بحران تمرکز بیش‌تری دارد. انتظار می‌رود که این لایحه توجه مساوی یا حتی توجه بیش‌تری به مرحله قبل از بحران نشان دهد که چنین به نظر نمی‌رسد. اگرچه این لایحه نگاه کامل‌تری نسبت به وضع موجود دارد اما برنامه‌ریزی دقیقی برای مراحل سه‌گانه بحران ارائه نمی‌دهد. این لایحه برای اجزای مختلف چرخه بحران شرح وظایف و نهادها و قواعد خاصی را تعیین نکرده، فقط با توجه به تعریف بحران که بر مبنای اجزای آن از ابتدای لایحه آمده است، فرض بر آن است که هر جا عبارت مدیریت بحران آمده، تمام مراحل آن در نظر گرفته شده است. در نتیجه ضعف تفکیک محدوده فعالیت‌ها و وظایف و قواعد در مراحل بحران در لایحه به چشم می‌خورد.

● در حوزه آموزش و پژوهش در شرایط فعلی کاستی‌های زیادی وجود دارد به ویژه در بخش آموزش عمومی، اما این ضعف کماکان به قوت خود باقی می‌ماند. در وظایف شورای عالی از سیاستگذاری در بخش آموزش و پژوهش سخنی به میان نیامده، فقط در بند «۳» ماده (۶) در وظایف سازمان چنین نوشته است: «بررسی و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های جامع علمی - تحقیقاتی، آموزشی، تبلیغاتی و تمرینی در مراحل پنجگانه مدیریت بحران و ارائه آن به شورای عالی جهت تصویب».

این مقدار از قانونگذاری در این بخش کافی به نظر نمی‌رسد و تحولی در وضع موجود ایجاد نمی‌کند.

برای ارتقای جایگاه آموزش و پژوهش در مدیریت بحران و هر چه بیش‌تر آماده کردن جامعه در این موضوع، نیاز به تدوین قوانین دقیق‌تر و جدی‌تری وجود دارد. اگرچه از برنامه‌های آموزشی و پژوهشی



ایده‌ها و طرح‌هایی که در ارتباط با مدیریت بحران ارائه شده‌اند اطلاع تفصیلی و دقیقی در دسترس نیست اما حداقل می‌توان چنین گفت که طرح جامع امداد و نجات گرایش کامل‌تری به موضوع پژوهش و آموزش نشان داده است.

● مسأله تعدد مراکز تصمیم‌گیری همچنان به قوت خود باقی است چون فرمانبری نیروهای انتظامی و نظامی با شورایی که در قوه مجریه است - حتی اگر به ریاست رئیس جمهور هم باشد - در صورتی که تفویض و تأمین اختیار صورت نگیرد، مورد تردید است.

● نقش سازمان‌های غیردولتی در لایحه همچنان نقشی ضعیف و در سایه است. از آن‌جا که این سازمان‌ها حلقه واسط مناسبی میان مردم و نهادهای دولتی‌اند و نیز به منابع متعددی دسترسی دارند، مدیریت بحران در تمام مراحل می‌تواند از همکاری و مساعدت آن‌ها بهره‌مند گردد. نهادهای غیردولتی در یک ارتباط متوازن و پویا با سازمان‌های دولتی علاوه بر تبادل اطلاعات و تجارب می‌توانند در عملیات مختلف از ایجاد آمادگی تا امداد و نجات و بازسازی و توانمندسازی مشارکت نمایند.

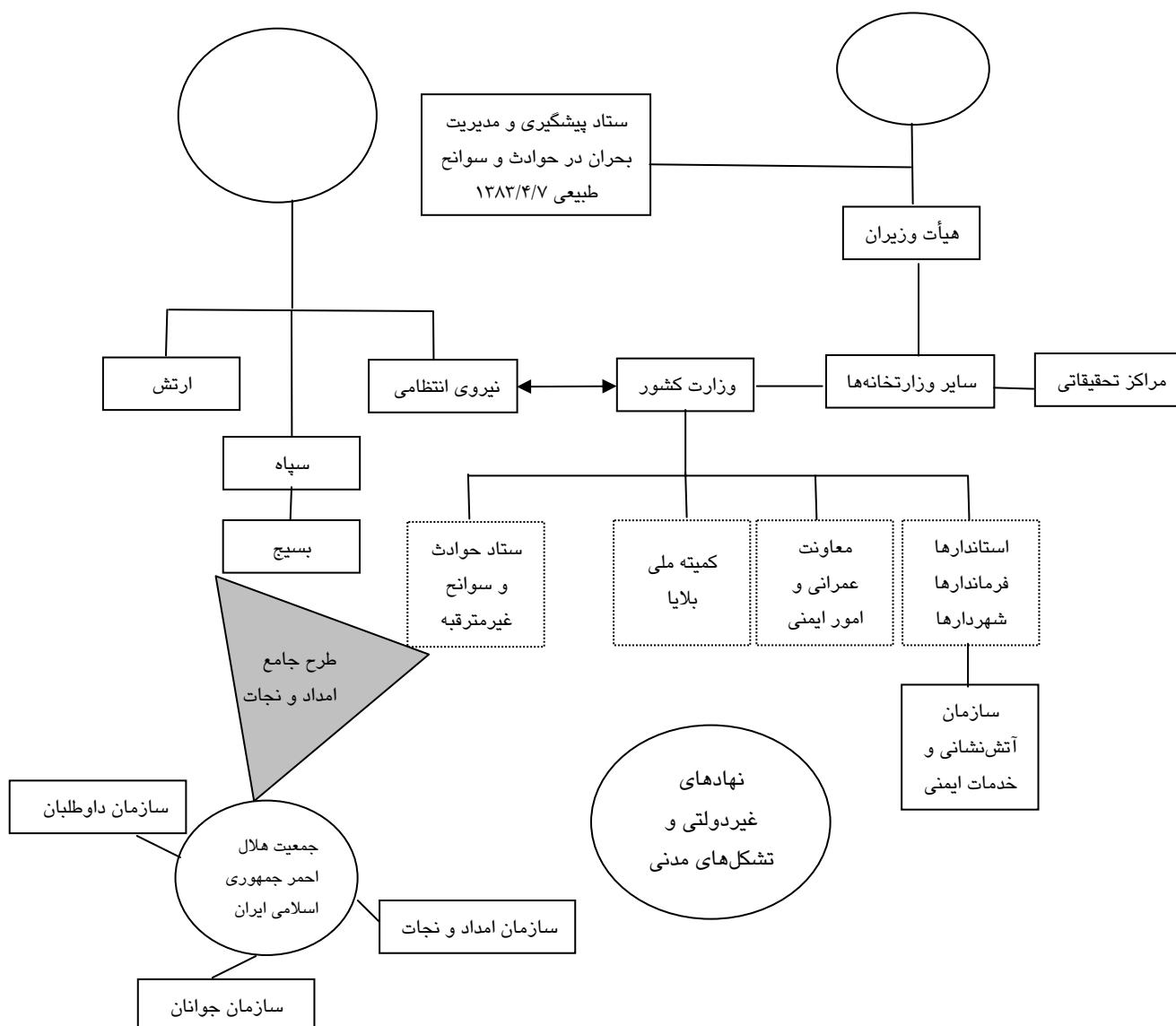
در ترکیب شورای عالی که در لایحه پیش‌بینی شده است حضور نمایندگان سازمان‌های غیردولتی مشاهده نمی‌شود. همچنین به استناد بند «۲» ماده (۳) لایحه، شورای عالی «وظایف دقیق» سازمان‌های دولتی را تصویب و تعیین می‌کند که این موضوع چندان مناسب به نظر نمی‌رسد. چرا که سازمان‌های غیردولتی از نظر ماهیت و اهداف، متعدد و متنوع‌اند و نمی‌توان وظایف دقیقی که مهارت‌ها و عملکردهای همه آن‌ها را پوشش دهد، فهرست کرد. بیش از ۱۵ درصد کل کمک‌های توسعه بین‌المللی از طریق سازمان‌های غیردولتی صورت می‌پذیرد (مقیمی ۲۰؛ ۱۳۸۳). این سازمان‌ها در حوزه‌های عملیاتی و حمایتی متعددی فعالیت دارند که باید در مدیریت بحران مورد توجه قرار گیرند.

● دامنه شمول مفهوم بحران در لایحه با ابهام مواجه است. این در حالی است که گفته می‌شود در یک سیاستگذاری ملی برای بحران در صورتی که رویکرد جامع‌نگری وجود داشته باشد، انواع و مصادیق مخاطرات باید تعیین شوند.

برای ارائه یک الگوی قابل قبول در مدیریت بحران ابتدا بهتر است شرایط فعلی را به درستی مورد شناسایی قرار دهیم.



در حال حاضر می‌توان وضعیت مدیریت بحران را در نمودار زیر نمایش داد:



در طراحی یک الگوی مناسب برای مدیریت بحران در ایران مهم‌ترین مسأله آن است که مراکز متعدد و پراکنده عمل‌کننده و تصمیم‌گیرنده را به هم متصل سازیم. می‌توان با تلفیق عناصری از مدل‌های موجود، قالبی را پیشنهاد کرد تا ضمن توجه به قابلیت‌های موجود نهادی و قانونی، کارآمدترین ساختار مدیریتی را ارائه نماید. از پیشنهادهایی که وفاق بیشتری بر آن وجود دارد تشکیل یک شورای عالی است. این ایده مدافعان بسیاری دارد. شورای عالی به عنوان یک هسته مرکزی در مدیریت بحران به ریاست عالی‌ترین مقام اجرایی تشکیل می‌شود اما از آن‌جا که نیروهای نظامی و انتظامی که می‌توانند سهم مهمی در کنترل بحران داشته باشند مطابق قانون اساسی (اصل ۱۱۰ وظایف و اختیارات رهبر، فرماندهی کل نیروهای مسلح و نصب و



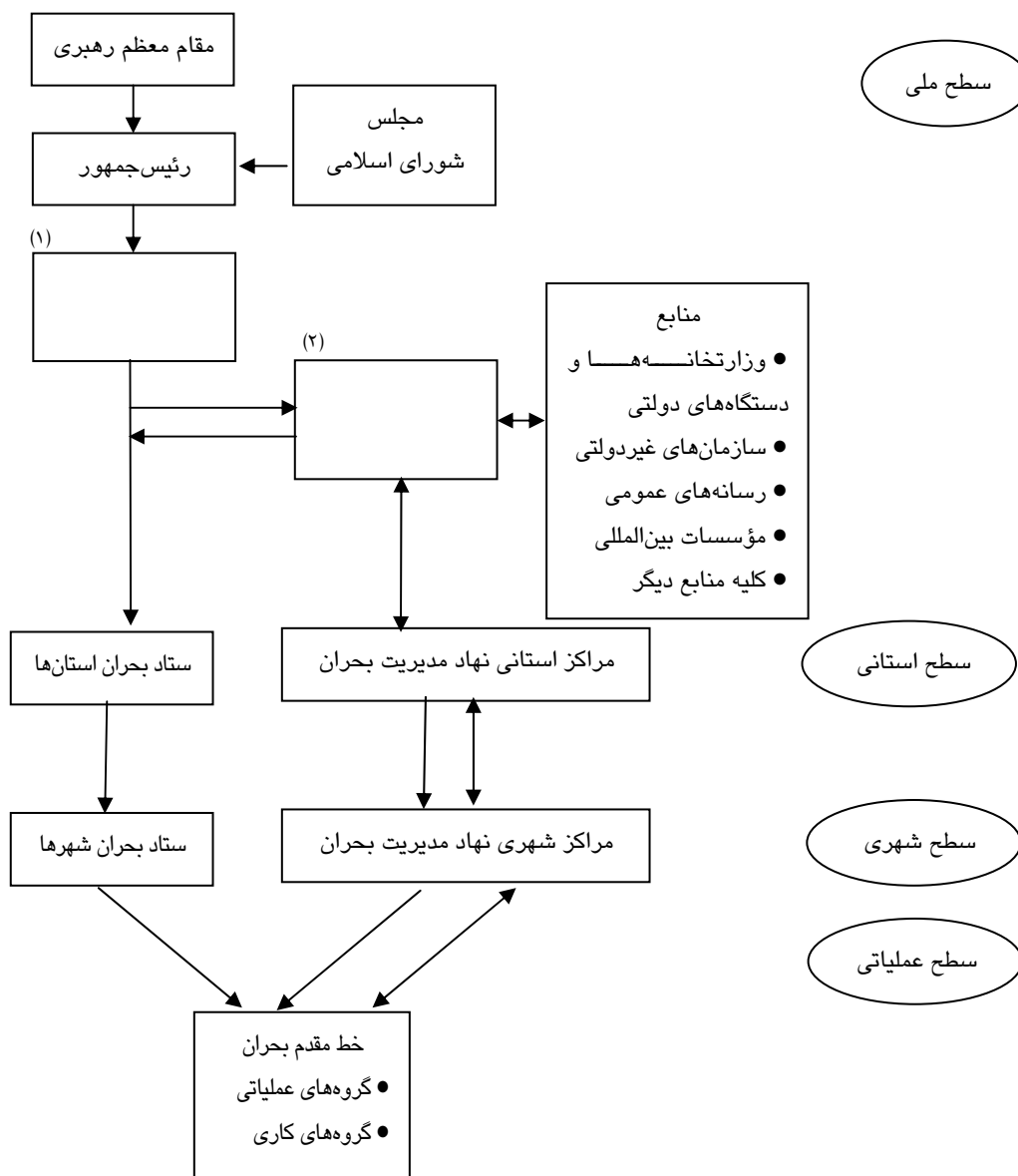
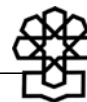
عزل فرمانده کل سپاه پاسداران، فرماندهان عالی نیروهای نظامی و انتظامی) از رهبر فرمان می‌برند؛ لذا هماهنگی در سطوح بالای تصمیم‌گیری همچنان لاینحل باقی می‌ماند مگر آن‌که به نوعی تفویض اختیار از طرف رهبر به رئیس جمهور صورت گیرد.

شرح یکی از پیشنهاداتی که در رابطه با مدیریت بحران ارائه شده است نشان می‌دهد که عناصر پیش گفته در آن لحاظ شده است. در این الگو به جای آن‌که سازمانی گسترده با تشکیلات بوروکراتیک ایجاد شود نوعی ساختار سلسله‌مراتبی در تصمیم‌گیری‌ها و اجرا وجود دارد که از ارکان و اجزای موجود در جامعه بهره برده و آن‌ها را به هم مرتبط می‌سازد.<sup>۱</sup>

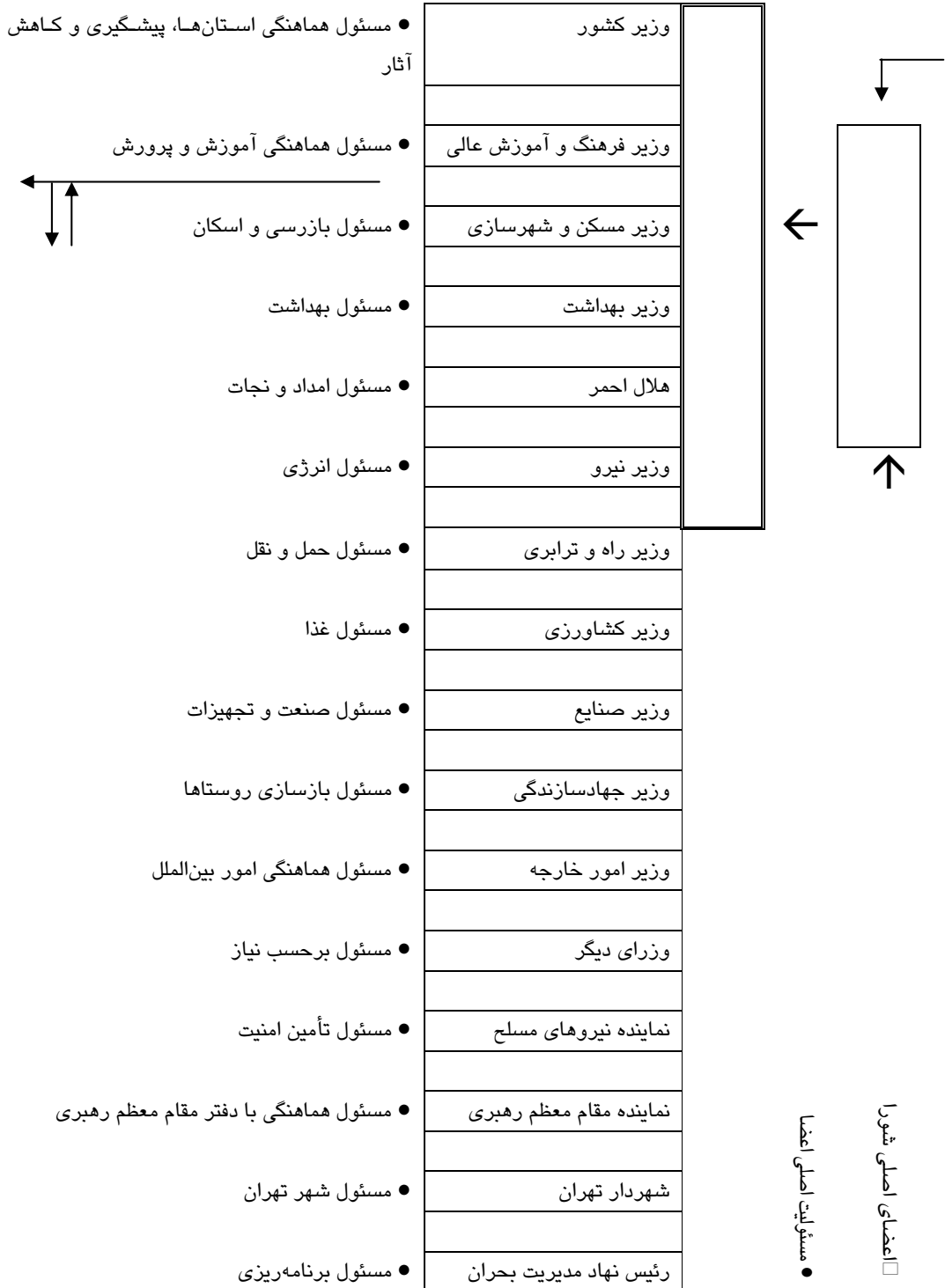
همانگونه که در بررسی سیستم‌های موجود مدیریت سوانح دیگر کشورها تجربه شده است، رهبری سیستم چنانچه بر عهده یک مسئول بلندپایه کشور باشد بهتر عمل کرده و در نهایت روند عملیات به صورت هماهنگ و روان‌تر به اجرا گذاشته می‌شوند. با توجه به سیستم مدیریت کلان کشور پیشنهاد می‌شود که برحسب صلاحدید در زمان حوادث طبیعی طبق مصوبه‌ای کلیه اختیارات مربوطه به مقام اجرایی کشور یعنی مقام ریاست جمهوری تفویض گردد تا سیستم به صورت روان‌تر در درون سازمان اجرایی کشور عمل نماید. این امر باعث استفاده هماهنگ از نیروهای مسلح با سایر نهادهای اجرایی در داخل سیستم جامع مدیریت بحران کشور خواهد گردید.

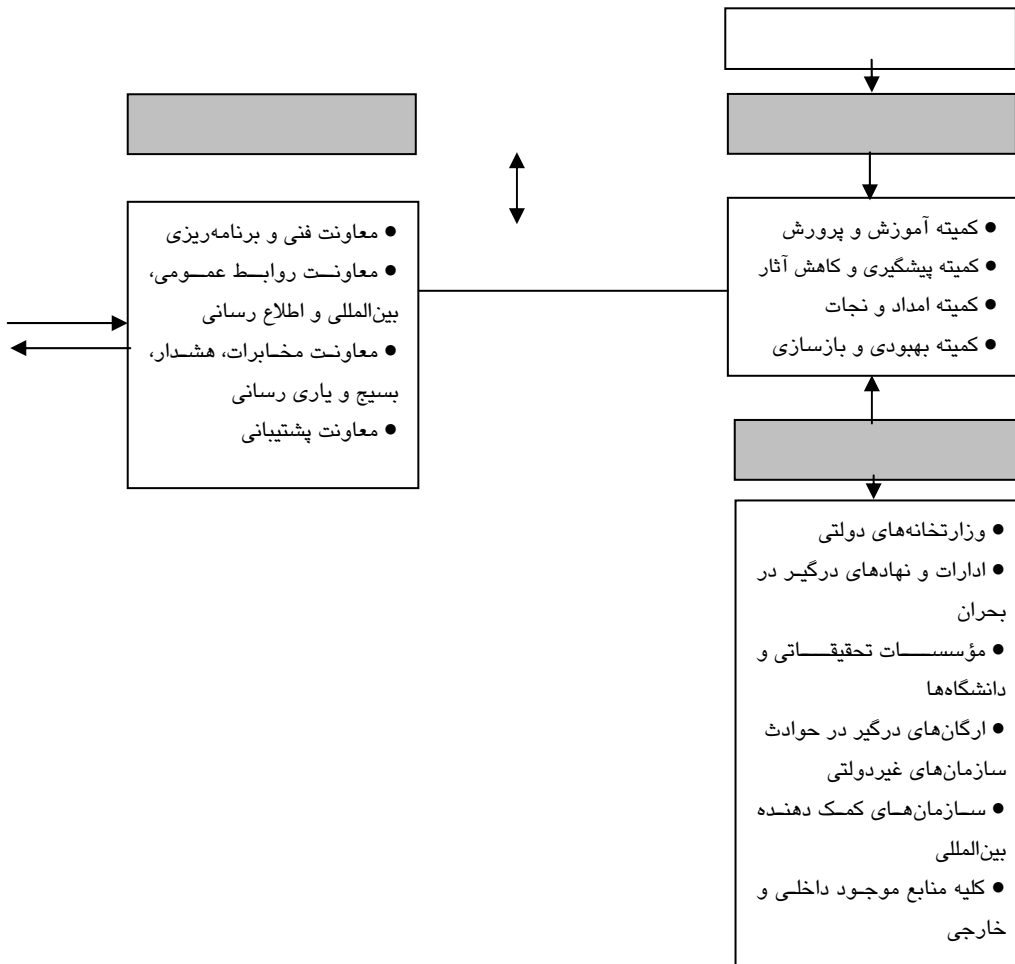
در این طرح یک نظام مستقل و سیستماتیک که از منابع موجود به صورت بهینه استفاده می‌کند تعریف شده است. سیستم پیشنهادی از ساختار عمودی استفاده کرده و توسط یک ستاد و شورای عالی هدایت گردد. این شوراها از جایگاه سیاسی و اجرایی بسیار بالایی در نظام مدیریتی کشور برخوردار بوده و عملاً زیر نظر مستقیم مقام ریاست جمهوری عمل می‌نمایند. جایگاه رفیع این ستاد برای هدایت سیستم مدیریت بحران کشور، موجبات عملکرد هماهنگ و متمرکز را ایجاد می‌نماید. در ضمن سیستم متمرکز در سطوح مختلف از آزادی عمل لازم برخوردار بوده و به صورت هماهنگ و لکن غیرمتمرکز در سطوح عملیاتی و اجرایی پایین‌تر نسبت به حل مشکلات وارد عمل می‌گردد. از مزیت‌های دیگر این ستاد و شورای عالی مدیریت بحران، وجود وزرای مختلف در آن می‌باشد که توان اجرایی عملی سیستم را بسیار بالا می‌برد و هر یک از وزرا را به‌طور مستقیم درگیر یک وظیفه اصلی می‌نماید. ویژگی دیگر این سیستم وجود تشکیلاتی تحت عنوان نهاد اجرایی مدیریت بحران می‌باشد که عملاً مغز سیستم بوده و هماهنگ‌کننده و تهیه‌کننده کلیه فعالیت‌های لازم برای رویارویی با سوانح می‌باشد. این سیستم به صورت کاملاً متمرکز و یک صدا با برخورداری از کلیه منابع و ارگان‌های موجود در کشور به صورت بهینه جهت ساماندهی برنامه‌های خود عمل می‌نماید. این امر باعث جلوگیری از پراکندگی افکار در این مهم می‌گردد. نمودار این طرح در صفحات بعدی نمایان است.

۱. جهت مطالعه بیشتر رجوع کنید به: مدل پیشنهادی دکتر فریبرز ناطقی الهی ۱۳۵-۱۳۷/۱:۱۲۳



۱. در نمودار صفحه ۲۶ «ساختار شورای عالی» به تفصیل و با اجزا و عناصر تشکیل‌دهنده آن نمایش داده شده است.
۲. در نمودار صفحه ۲۷ نیز «نهاد اجرایی مدیریت بحران» با اجزا و عناصر پیشنهادی مربوط به آن، نمایان است. چنین نهادی می‌تواند در قالب یک تشکیلات ساده و کوچک و نه به گستردگی و ابعاد یک «سازمان» تأسیس گردد.



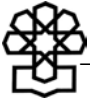




سال ۱۳۰۱	تشکیل جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران	۱
۱۳۳۷/۹/۱۸ به موجب ماده (۱) آن قانون سازمان به منظور حفظ جان و مال افراد از حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و تقویت روحی و ایجاد همکاری بین افراد در مواقع غیرعادی تأسیس شد که تحت نظر استاندار یا فرماندار انجام وظیفه کند.	قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی کشور	۲
تصویب در سال ۱۳۴۵	قانون قبول عضویت سازمان دفاع غیرنظامی در سازمان بین‌المللی دفاع غیرنظامی جهانی	۳
۱۳۵۱/۲/۲۶ - وابسته شدن سازمان به نخست‌وزیری که سرپرست آن سمت معاون نخست‌وزیر را داشت. تغییر تابعیت سازمان صورت گرفت	اصلاح قانون دفاع غیرنظامی کشور	۴
تصویب سال ۱۳۵۲	آیین‌نامه ایمنی انبارهای کالا	۵
۱۳۵۶ - مجدداً سازمان با کلیه دارایی و بودجه و کارکنان به وزارت کشور وابسته شد	اصلاح مواد (۲) و (۴) سازمان دفاع غیرنظامی	۶
۱۳۵۹/۴/۴ - انحلال سازمان دفاع غیرنظامی و انتقال دارایی‌ها و تعهدات و بودجه آن به سازمان بسیج ملی	لایحه ادغام سازمان‌های آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی و دفاع غیرنظامی در سازمان بسیج ملی	۷
۱۳۵۹/۴/۱۹ - سازمان زیرنظر رهبر یا شورای رهبری وابسته به ریاست جمهوری تشکیل شد	لایحه تشکیل سازمان بسیج ملی	۸
تبصره «۲» ماده (۳) قانون تشکیل سازمان بسیج ملی مقرر شد که خط مشی کلی بسیج توسط شورای عالی دفاع ملی تعیین گردد و گرنه تغییری توسط همان شورا انجام خواهد شد	شورای عالی دفاع ملی	۹
۱۳۶۱/۶/۱۵ - انحلال سازمان بسیج ملی و به صورت واحد بسیج مستضعفین تحت فرماندهی سپاه پاسداران درآمد	تصویب اساسنامه سپاه پاسداران	۱۰
از سال ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۰ عملاً دستگاهی که به‌طور مستقیم مسئول امور یاد شده باشد وجود ندارد	—	۱۱
۱۳۶۲/۱۰/۲۰ - جمعیت سابق شیر و خورشید سرخ منحل و تغییر نام یافت	قانون وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر	۱۲
۱۳۶۲/۹/۸ - بند «۹» ماده (۵): در دوره‌های بحران شرکت فعال در عملیات امدادی، سیل و زلزله در سراسر کشور با استمداد از توان مردم	قانون تشکیل وزارت جهاد سازندگی	۱۳
مصوب ۱۳۵۴ - زیرنظر نخست‌وزیر	سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی	۱۴
مصوب ۱۳۶۶ - بند «ج» ماده (۶) و بند «۲» ماده (۷): ارتش موظف است که افراد و تجهیزات فنی خود را در اختیار مسئولان قرار دهد	قانون ارتش جمهوری اسلامی ایران	۱۵

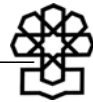


۳۶۷/۲/۸	قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر	۱۶
دوره سوم قانونگذاری ۶۷-۷۱ تصویب نشد	طرح تشکیل وزارت امداد و تأمین اجتماعی	۱۷
۱۳۶۹/۴/۲۷ - بند «۱۹» ماده (۴): از وظایف آن انجام امور امدادی و مردم یاری در مواقع ضروری ضمن هماهنگی مراجع ذی ربط است.	قانون نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران	۱۸
۱۳۶۹	تشکیل اداره کل حوادث غیرمترقبه در حوزه معاون اجرایی ریاست جمهوری	۱۹
۱۳۶۹	تشکیل اداره کل حوادث غیرمترقبه در وزارت کشور	۲۰
۱۳۴۸	قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل	۲۱
۱۳۶۵	تشکیل ستاد ویژه امدادسانی و بازسازی	۲۲
۱۳۷۹ - براساس ماده (۱۳) قانون بودجه شورای عالی کاهش خطرپذیرش تشکیل شد. مسئولیت آن به عهده معاونت فنی سازمان مدیریت بود. مکمل ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور بود کمیته‌های به نام کمیته ساخت و ساز داشت که اقدام در جهت تصویب قوانین ساخت و ساز کرد.	تشکیل شورای عالی کاهش خطرپذیری	۲۳
مصوب هیأت وزیران ۱۳۷۰/۲/۴	تصویب ستاد پیشگیری و بازسازی حوادث غیرمترقبه استان	۲۴
۱۳۸۲/۷/۱۷ - ملهم از طرح جامع امداد و نجات که در ضمن ستاد حوادث قبلی در همین نهاد به موجودیت خود ادامه داد و کمیته کاهش بلایا نیز به دبیرخانه این ستاد تبدیل شد	ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور	۲۵
۱۳۸۳/۴/۷ - پس از زلزله بم در حوزه معاون اول ریاست جمهوری تشکیل شد که وظیفه سیاستگذاری دارد.	ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور	۲۶
ماده واحده مصوب ۱۳۷۰/۵/۹ - به ریاست وزیر کشور تبصره «۳» آن اجازه تشکیل کمیته‌های استانی کاهش آثار بلایا را به ریاست استاندار می‌دهد	کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی	۲۷
۱۳۷۲/۲/۱۲ - یک کمیته هماهنگی و کمیته‌های فرعی تحقیقاتی - تخصصی ۹ گانه در آن پیش‌بینی شده بود	آیین‌نامه اجرایی کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی	۲۸
تبصره «۱۵» قانون که ستادی با عنوان ستاد حوادث غیرمترقبه کشور را پیش‌بینی کرد	قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی اجتماعی	۲۹
ماده (۴۴) قانون طرح جامع امداد و نجات را پیش‌بینی کرده بود	قانون برنامه پنجساله سوم توسعه اقتصادی اجتماعی	۳۰
ماده (۳۰) که در آن مقاوم‌سازی و ساخت‌وسازهای اصولی را توصیه کرده است	قانون برنامه پنجساله چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی	۳۱
مصوب هیأت وزیران ۱۳۸۲/۱/۱۷ برگرفته از حکم برنامه سوم توسعه اقتصادی اجتماعی است	طرح جامع امداد و نجات	۳۲

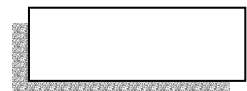
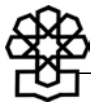


( )

✓	✓												✓		✓	✓		سیاستگذاری
✓		✓								✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		برنامه‌ریزی
✓								✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓		امداد و نجات
✓		✓									✓		✓		✓			بازسازی و بهبود
✓		✓											✓		✓			نظارت و کنترل
✓												✓			✓	✓		آموزش
✓			✓	✓	✓	✓	✓					✓		✓	✓	✓		پژوهش



۱. مدیریت بحران در کشور بنگلادش از سال ۱۹۹۳ دچار تغییرات کلی شده است. سازمانی تحت عنوان سازمان مدیریت بحران در هسته مرکزی دولت تشکیل و کلیه امور از آن طریق اداره می‌شود. کشور بنگلادش فاقد سیستم جامعی است که هر سه مرحله قبل حین و بعد از بحران را دربرگیرد. به‌طور کلی پس از وقوع هر بحران، رئیس‌جمهور مسئولیت کلیه امور را به‌عهده می‌گیرد.
۲. ساختار تشکیلات مدیریت بحران در کلمبیا چنان است که دفتر ملی آمادگی و مقابله با خطرات ناشی از حوادث طبیعی در بخش اداری ریاست جمهوری کشور تشکیل یافته است. ساختار مدیریت بحران کلمبیا از سه بخش مجزا تشکیل شده که در آن کمیته ملی زیرنظر ریاست جمهوری کمیته منطقه‌ای زیر نظر استاندارهای مناطق و مناطق شهری توسط شهرداران اداره می‌شود.
۳. مرجع قانونی برنامه‌ریزی و هماهنگی مدیریت بحران در کشور جامائیکا دفتر آمادگی حوادث است. این دفتر زیر نظر وزارت کشور، جوانان و ورزش قرار دارد. اما کمیته ملی بلایا مسئولیت اصلی بلایا را به‌عهده دارد که متشکل از کلیه وزارتخانه‌هاست و توسط نخست‌وزیر اداره می‌شود.
۴. مدیریت بحران در کشور ترکیه دارای یک سیستم منسجم است. کلیه امور مربوط به حوادث غیرمترقبه در وزارتخانه امور عمومی و مسکن شکل یافته و بدین‌وسیله کلیه قوانین لازم و هماهنگی‌های ستادی انجام می‌پذیرد. این وزارتخانه و وزارتخانه اصلی در رابطه با وقوع حوادث می‌باشد. در این سیستم استان‌ها موظف ر تهیه برنامه‌های اضطراری امداد و نجات شده‌اند.
۵. در کشور چین، ارتش نقش مهمی در مدیریت بحران دارد. کمیته‌های تحت عنوان کمیته ملی چین در دهه بین‌الملل کاهش حوادث طبیعی نیز شکل گرفته است.
۶. در کشور ژاپن شورای عالی پیشگیری از سوانح کشور زیرنظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور فعالیت می‌کند که در سه سطح ملی منطقه‌ای و محلی فعال است.
۷. در پاکستان نیز همانند چین نقش ارتش در مدیریت بحران بسیار حیاتی است و امور مربوط به حوادث غیرمترقبه در سطح استانی کنترل می‌شود.
۸. در کشور نپال مدیریت بحران وجود ندارد و به صورت کمیته‌ای عمل می‌شود. پس از هر سانحه‌ای کمیته‌ای تشکیل می‌شود و استمرار «تشکیلاتی» ندارد.
۹. در کشور کره، شورای ملی دفاع غیرنظامی وجود دارد که کمیته‌های تخصصی در آن فعال‌اند.
۱۰. در کشور امریکا آژانس مدیریت اضطراری فدرال در بحران‌های طبیعی FEMA موجودیت دارد که زیرنظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور فعالیت می‌کند.



۱. ناطقی الهی، فریبرز، مدیریت بحران زمین لرزه در ایران، ساختار، نیازهای پژوهشی، آموزشی و اجرایی، پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله، چاپ اول ۱۳۷۸.
۲. ناطقی الهی، فریبرز، مدیریت بحران زمین لرزه ابر شهرها با رویکرد به برنامه مدیریت بحران زمین لرزه شهر تهران، پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله، ۱۳۷۹.
۳. اسماعیل صالحی، راهنمای مدیریت بحران وقایع طبیعی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی شهری وزارت کشور چاپ اول، ۱۳۷۷.
۴. یان دیویس، معماری و برنامه‌ریزی بازسازی - ترجمه دکتر علی‌رضا فلاحی - دانشگاه شهید بهشتی ۱۳۸۲.
۵. پروفیسور موتوهیکوهاکانو، دکتر نعمت حسنی، مهندس محمدرضا اسلامی، زلزله در آلبوم تجربه مرکز مطالعات بحران‌های طبیعی در صنعت - ۱۳۸۳.
۶. مقیمی، سیدمحمد، کارآفرینی در نهادهای جامعه مدنی، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۸۳.
۷. مجموعه مستندات مربوط به تدوین «طرح جامع امداد و نجات» - جمعیت هلال احمر - مجری: میرمحمد اسعدی فیروزآبادی - خرداد ۱۳۸۲ - (چهار جلد).
۸. مجله شهرداری‌ها، شماره ۶۸، دی ۱۳۸۳، ویژه مدیریت بحران، ماهنامه پژوهشی آموزشی اطلاع‌رسانی.
۹. لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور، شماره ثبت ۴۷۰.
۱۰. طرح جامع امداد و نجات کشور، تصویب‌نامه هیأت وزیران  $\frac{13821}{23}$  / 2282 / ت 24412 هـ.
۱۱. قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی - سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۲. اظهارنظر کارشناسی دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس  $\frac{13846}{30}$  / 420 صص ح
۱۳. اظهارنظر کارشناسی دفتر مطالعات زیربنایی مرکز پژوهش‌های مجلس  $\frac{13846}{27}$  / 81 ز
۱۴. اظهارنظر کارشناسی دکتر محمود فاطمی عقدا رئیس پژوهشکده سوانح طبیعی (مکتوب).
۱۵. اظهارنظر کارشناسی دکتر مصطفی مؤمنی هیأت علمی دانشکده علوم زمین دانشگاه شهیدبهشتی (مکتوب).
۱۶. میزگرد کارشناسی مورخ ۱۳۸۴/۶/۱۴ و ۱۳۸۴/۶/۱۵ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با حضور:
  ۱. دکتر علیرضا فلاحی: مدیر گروه پژوهشی بازسازی پس از سانحه دانشگاه شهید بهشتی.
  ۲. دکتر فریبرز ناطقی الهی، استاد مدیریت بحران و مهندسی زلزله دانشگاه شهید بهشتی .
  ۳. غلامرضا آئینه‌چیان و شهریار رحمانی، جبهه سبز ایران، عضو هیأت امانا، مدیر برنامه توانمندسازی و مشارکت مردمی جبهه سبز ایران.
  ۴. داود براتی، مدیر ستاد بحران سازمان آتش‌نشانی تهران.
  ۵. علیرضا غلامی، مدیر گروه پژوهشی بازسازی پس از سانحه، دانشگاه شهیدبهشتی.
  ۶. کامبد امینی، مدیر گروه برنامه‌ریزی شهری، پژوهشگاه، زلزله‌شناسی.
  ۷. فریبرز ناطقی الهی، استاد مدیریت بحران و مهندسی زلزله - دانشگاه شهیدبهشتی.
  ۸. سکینه دوانلو، کارشناس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی.
  ۹. سیدمحمود فاطمی عقدا، رئیس پژوهشکده سوانح طبیعی ایران.



۱۰. احمدرضا جلالی، عضو هیأت علمی سوانح طبیعی ایران.
۱۱. مجید عبداللهی، کارشناس سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های وزارت کشور.
۱۲. بیژن دفتری، رئیس سازمان امداد و نجات جمعیت هلال احمر.
۱۳. فرشید توفیقی نمین، معاون عملیات سازمان امداد و نجات.
۱۴. محسن ابراهیمی، معاون سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران.
۱۵. مصطفی مؤمنی، عضو هیأت علمی دانشکده علوم زمین دانشگاه شهیدبهشتی.
۱۶. کیومرث اشتریان، عضو هیأت علمی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (سیاستگذاری عمومی).
۱۷. فرهاد صدر، مدیر کل دفتر برنامه‌ریزی امور حمایتی امدادی وزارت رفاه و تأمین اجتماعی.
۱۸. نادر اکرامی نسب، رئیس مؤسسه آموزش عالی هلال ایران.
۱۹. محمدحسن قوسیان مقدم، دبیر کل جمعیت هلال احمر.
۲۰. عباس محمدی اردکانی، معاون حقوقی و برنامه‌ریزی و امور محلی جمعیت هلال احمر.
۲۱. نعمت حسنی، عضو هیأت علمی، دانشگاه صنعت آب و برق، رئیس مرکز مطالعات بحران‌های طبیعی در صنعت.
۲۲. شهرام علمداری، رئیس اورژانس کشور.
۲۳. عباس جزایری، مدیر ستاد حوادث غیرمترقبه وزارت کشور.





:

: اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه: « تشکیل سازمان مدیریت بحران  
در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور»

**Report Title:** Running Disaster Management Organization  
Bill

: مطالعات اجتماعی، مطالعات حقوقی و مطالعات زیربنایی

: فرحناز حسام

: مسعود فریادی (دفتر حقوقی) محمدرضا الزامی (دفتر زیربنایی)

: دکتر محمدحسن طریقت

: کمیسیون اجتماعی

:

:

۱. مدیریت بحران (Disaster Management)

:

در انتهای گزارش درج شده است.