

به نام خدا

خلاصه گزارش اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» (ویرایش دوم)

مقدمه

لایحه «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» با هدف پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده و به منظور هماهنگی اجرائی بین کلیه دستگاه‌های ذی‌ربط و اعمال مدیریت واحد و نظارت عالی مؤثر بر مراحل مدیریت بحران ضمن بهره‌گیری از تجارب کسب شده در حوادث مهم گذشته در کشور و استفاده از تجربه دیگر کشورها، در تاریخ ۱۳۸۵/۰۸/۰۷ تقدیم مجلس شورای اسلامی گردید.

۱. طرح مساله

تجربه سازمان‌های متولی مدیریت بحران در کشور بیانگر آن است که این سازمان‌ها در مواجهه با بلایای طبیعی و سوانح در کشور نتوانسته‌اند علی‌رغم تعدد سازمان‌ها، نهادها و دستگاه‌های اجرائی ذی‌ربط در حد پتانسیل و امکانات در اختیار، بهره‌وری و اثربخشی لازم را داشته باشند، که این مشکل را می‌توان متأثر از عواملی همچون عدم اعمال مدیریت صحیح تخصصی، نبود مدیریت یکپارچه در هنگام وقوع بحران، نبود یک نگرش واحد به مفهوم بحران، نبود بستر مناسب جهت استفاده بهینه از پتانسیل‌های مردمی و فقدان مرجع منسجم جهت به‌کارگیری و توزیع امکانات و توانمندی‌ها و کمک‌های مردمی دانست. این مسأله موجب شده است علی‌رغم توجه دولت به موضوع بحران و صرف هزینه‌های زیاد و تلاش‌های شبانه‌روزی نهادهای ذی‌ربط در هنگام بروز بحران، بعضاً خسارات زیادی چه از بعد تعداد آسیب‌دیدگان و چه از بعد تلفات، تخریب اموال و زیرساخت‌ها متوجه کشور و آسیب‌دیدگان شود. لذا به نظر می‌رسد یک سازوکار منسجم برای هدایت فعالیت‌های سازمان‌های ذی‌ربط با هدف استفاده صحیح از منابع و امکانات در اختیار و مزیت نسبی آنان مورد نیاز کشور باشد، که لایحه مذکور نیز با همین هدف، پیشنهاد تشکیل سازمان مدیریت بحران را مطرح نموده است.

۲. اهمیت و ضرورت موضوع

حوادث غیرمترقبه و بلایای طبیعی مثل زلزله، طوفان، سیل و ... روند توسعه کشورها را تحت تأثیر قرار داده و به نابودی منابع انسانی و زیرساخت‌های اقتصادی و هزینه کردن منابع مالی می‌انجامد. از مجموع شهرهای کشور حدود ۷۷ درصد آن‌ها بر روی گسل زلزله قرار گرفته و نزدیک به ۲۵ درصد شهرها نیز در معرض سیلاب می‌باشند و طی سه دهه اخیر بیش از ۱۲۰ هزار نفر جان خود را در اثر بلایای طبیعی از دست داده و بیش از ۱۰۰ میلیارد تومان خسارت به اقتصاد کشور تحمیل شده است.

هر چند روند حوادث در عرصه بین‌المللی مثل زلزله، آتشفشان، سیل، طوفان، رانش زمین و ... در طول ۴۰ سال گذشته افزایش یافته است، ولی بر اساس آمار و گزارش‌های معتبر درصد تلفات به واسطه آمادگی، آموزش و اعمال مدیریت صحیح بحران، کاهش قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. طی سالیان گذشته کشورهای توسعه یافته توانسته‌اند با اتخاذ برنامه‌های مدون و اجرای اصولی آن‌ها مقاومت شهرها و سازه‌ها را افزایش داده و تلفات انسانی و خسارت اقتصادی را به نحو چشمگیری کاهش دهند. لذا لازم است با بهره‌گیری از تجارب گذشته و تجربه دیگر کشورها راهکار مناسب در این خصوص اتخاذ شود.

۳. مخاطبان لایحه

مخاطبان لایحه را از بعد دائم یا موقت بودن به دو گروه می‌توان تقسیم نمود. گروه اول که هدف از تشکیل آن‌ها مقابله با بحران و حوادث غیرمترقبه بوده است عبارتند از: جمعیت هلال احمر ایران، ستاد حوادث غیر مترقبه کشور، کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی، مرکز مدیریت بحران شهر تهران، سازمان آتش‌نشانی و خدمات ایمنی، دفتر مطالعات و هماهنگی امور ایمنی و بازسازی وزارت کشور، مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی مقابله با سوانح طبیعی ایران، ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در ریاست جمهوری و گروه دوم که در مواقع بروز بحران و حوادث غیر مترقبه بخشی از امکانات و توان خود را جهت مقابله با بحران و بلایای طبیعی به کار می‌گیرند عبارتند از: ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، نیروی مقاومت بسیج و وزارتخانه‌ها.

۴. ضرورت قانونگذاری

فقدان سازوکار دقیق، مشخص و منسجم به مراحل مدیریت بحران، ضعف فعالیت‌های آموزشی و پژوهشی، عدم هدایت دقیق فعالیت‌های داوطلبانه و مردمی، ضعف مستندسازی و تداخل و همپوشانی وظایف و مسئولیت‌های نهادها و ارگان‌های مختلف فعال در زمینه مدیریت بحران در کشور، ساختاری واحد را برای هدایت این فعالیت‌ها و تقویت سازوکارهای مدیریت بحران در کشور طلب می‌کند.

۵. مطابقت با قوانین و سیاست‌های کلی نظام

۱. تشکیل سازمان جدید همان‌گونه که در بند «ب» ماده (۱۳۹) برنامه چهارم توسعه آمده است با سیاست‌های کلی حاکم بر این قانون در تعارض است، مگر در موارد استثنا که تشکیل سازمان یا وزارتخانه جدید با تأیید هیأت وزیران و تصویب مجلس شورای اسلامی ضروری تشخیص داده شود.

۲. بر اساس بند «ل» ماده (۱) و بند «ج» ماده (۲) و ماده (۵) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور مصوب ۱۳۸۳، امداد و نجات در حوادث غیرمترقبه از وظایف وزارت رفاه و تأمین اجتماعی است.

۶. نقاط قوت

۱. توجه مناسب به امر مستندسازی،
۲. توجه به هماهنگی و انسجام‌بخشی مدیریت بحران کشور،
۳. توجه مناسب به جایگاه نهادهای غیردولتی در مدیریت بحران،
۴. توجه به مدیریت نحوه جذب و توزیع کمک‌های مردمی و بین‌المللی در مواقع بحران،
۵. توجه به ایجاد زمینه‌های همکاری بین‌المللی،
۶. توجه به آموزش تشکلهای مردمی.

۷. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در طراحی یک الگوی مناسب برای مدیریت بحران در ایران مهم‌ترین مسأله آن است که مراکز متعدد و پراکنده عمل‌کننده و تصمیم‌گیرنده در این حوزه را به نحوی با یکدیگر هماهنگ نماییم که ضمن توجه به قابلیت‌های نهادی و قانونی، کارآمدترین ساختار مدیریتی که مغایرتی نیز با قوانین و سیاست‌های کلی نظام نداشته باشد، ارائه گردد. در این راستا تصویب لایحه و اصلاح اشکالات آن در کمیسیون تخصصی برای رفع این مشکل اساسی برای ایجاد هماهنگی بین مراکز متعدد توصیه می‌گردد.