

ارزیابی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

کد موضوعی: ۲۵۰

شماره مسلسل: ۱۲۷۵۲

دی ماه ۱۳۹۱

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۱
۱. مروری بر نظریه‌های مدیریت بحران	۲
۲. مروری بر پیشینه قوانین و مقررات مدیریت جامع بحران در کشور	۹
۳. ارزیابی قانون ایجاد سازمان مدیریت بحران کشور و ارائه پیشنهادهایی به منظور بازنگری آن	۱۲
۴. خلاصه بررسی صورت گرفته در ارتباط با قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور	۱۸
جمع‌بندی	۱۹
پیشنهادها	۲۰
پیوست‌ها	۲۱
منابع و مآخذ	۳۶



ارزیابی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

چکیده

داشتن یک قانون جامع مدیریت بحران می‌تواند در سطح ملی و محلی در پیشبرد هدفمند و ضابطه‌مند مدیریت بحران مؤثر بوده و در مراحل مختلف بحران، هماهنگی لازم بین سازمان‌های مختلف را به وجود آورد. پراکندگی و انجام امور موازی در مطالعات و اقدامات و برنامه‌ریزی، فقدان برنامه‌ریزی راهبردی در جهت ایجاد هماهنگی و وحدت رویه در اقدامات و فعالیت‌های مدیریت بحران، نبود بانک اطلاعاتی و تحقیقات مرتبط با این موضوع، فقدان قوانین و مقررات ایمنی در این زمینه، ارتباط ناقص بین نهادهای مرتبط با مدیریت بحران، کمبود آموزش‌های تخصصی و عمومی در زمینه بحران و در پایان نداشتن سیستم نظارتی مناسب که بر عملکرد کلی و جزئی هر نوع حوادث غیرمترقبه نظارت نماید، زمینه لازم برای تأسیس سازمان مدیریت بحران کشور را فراهم کرده تا تدابیر بهبود مدیریت بحران و اقدامات مؤثر فراهم شود. بر این اساس سازمان مدیریت بحران کشور تأسیس شد. در این گزارش قوانین و مقررات مربوط به بحث بحران و مدیریت آن و ارزیابی آنها و در پایان چالش‌ها و راهکارهای فراروی مدیریت بحران کشور مورد توجه قرار گرفته است.

مقدمه

مطالعات حقوقی مدیریت جامع بحران^۱ در حقیقت بررسی قوانین و مقررات بنیادی است که پیش‌بینی و تصویب آنها، به صورت آیین‌نامه و یا یک قانون جامع می‌تواند نقش ساماندهی حقوقی در مدیریت بحران را تعیین کند. در حال حاضر در ایران، قوانین و مقررات مربوط به مدیریت بحران، جامع و شفاف نیست و تا حدی سردرگمی قانونی به شکل عدم هماهنگی بین سازمان‌ها و یا موازی بودن برخی وظایف، به چشم می‌خورد، تغییرات پدیداری قوانین و نظام مدیریت بحران از

1. Integrated Flood Management (IFM)

طرفی مؤید حساسیت موضوع بحران و از طرفی دیگر نشان‌دهنده عدم تمرکز و عدم وجود راهبرد منسجم در زمینه مدیریت بحران است. در صورتی‌که برای اتخاذ روش‌های جامع و مشارکتی فقط تعیین حقوق و وظایف کافی نیست، بلکه شناخت مسئولیت و وجود پشتوانه اجرایی قوی نیز مهم است (APFM, 2006).

بسیاری از عوامل مؤثر در ایجاد حجم خسارات ناشی از بحران‌های طبیعی و مسائل و مشکلات مرتبط با آن، زاینده عدم هماهنگی در برنامه‌ریزی‌های حقوقی و سازمانی در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی است. یعنی قوانین موجود در چارچوب وظایف سازمان‌ها به‌خصوص در مراحل قبل از بحران، به درستی اجرا نمی‌شوند و مجازات‌ها نیز یا متناسب با جرم تعریف نشده و یا گاهی برای برخی جرائم، مجازاتی پیش‌بینی نشده است. بنابراین به‌منظور شناسایی نقاط قوت، نقاط ضعف و ارائه اصلاحات مورد نیاز، آشنایی با قوانین حقوقی و ساختاری مدیریت بحران کشور امری ضروری است.

بدین منظور در این گزارش علاوه بر تشریح مبانی نظریه‌های مختلف حاکم بر مدیریت بحران و ارائه خلاصه‌ای از سوابق تدوین و اجرای قوانین و سیاست‌های مرتبط با موضوع مدیریت بحران در کشور، توضیحات مختصری درخصوص قانون مدیریت بحران کشور ارائه شده و در نهایت مشکلات مشاهده شده در رابطه با اجرای قانون مذکور و پیشنهادهایی به منظور اصلاح و بهبود آن براساس تجارب موفق جهانی ارائه می‌شود. لازم به ذکر است که قانون مدیریت بحران کشور در سال ۱۳۸۷ توسط مجلس شورای اسلامی تصویب شد و مقرر گردیده است بعد از پنج سال اجرای آزمایشی در سال ۱۳۹۲ مورد بررسی مجدد قرار گیرد. از این رو به‌نظر می‌رسد که این گزارش می‌تواند مورد استناد قانونگذاران مجلس شورای اسلامی قرار گرفته و در جهت بهبود وضعیت موجود مورد استفاده قرار گیرد. نگرش کلی در تدوین این گزارش اثربخشی این قانون در حوزه پیشگیری و مدیریت بحران زلزله در کشور می‌باشد که البته با توجه به برخی اشتراکات با سایر سوانح طبیعی می‌تواند در خصوص این سوانح نیز تا حدودی مورد بهره‌برداری قرار گیرد.

۱. مروری بر نظریه‌های مدیریت بحران

ادبیات مدیریت بحران به‌عنوان یک حوزه مطالعه و تحقیق در عرصه مدیریت و کنترل راهبردی، سرشار از نظریه‌ها، الگوها، سازوکارها و روش‌هایی است که به مدیران بحران می‌آموزد چگونه بحران‌ها را پیش‌بینی کرده و از وقوع برخی از آنها پیشگیری کنند. علاوه بر این یک مدیر بحران می‌آموزد که چگونه برای مقابله با بحران آمادگی به‌وجود آورده و در صورت وقوع، به‌گونه‌ای



مؤثر با آن مقابله کند (قلی‌پور، ۱۳۸۳). نوع اقدامات و الگوهای اتخاذ شده از سوی مدیران بحران به منظور مقابله با وضعیت بحرانی به نوع نگرش آنان به بحران بر می‌گردد، در حقیقت براساس نوع نگرش است که رویکرد مدیریت بحران متفاوت خواهد بود (Booth, 1993). سیری در ادبیات مدیریت بحران نشان می‌دهد که نسبت به بحران، سه دیدگاه متمایز وجود دارد:

۱-۱. دیدگاه سنتی

این دیدگاه بحران را اساساً یک پدیده مخرب و یک وضعیت منفی و نامطلوب می‌داند که باید از آن اجتناب کرد (روشندل اربطانی، ۱۳۸۷).

۱-۲. دیدگاه قانون طبیعی

براساس این دیدگاه، بحران جزئی از قانون طبیعت است که در هر صورت رخ می‌دهد. نگرش این دسته نیز همچنان یک نگرش منفی نسبت به بحران است با این تفاوت که برخلاف دیدگاه اول، سعی در انکار بحران و اجتناب از آن ندارند (روشندل اربطانی، ۱۳۸۷) بلکه به واکنش و مقابله با آن می‌پردازد.

۱-۳. دیدگاه تعاملی

این دیدگاه، بحران‌ها را گاهی یک فرصت تلقی می‌کند. براساس این دیدگاه، بحران برای رشد و توسعه جامعه، لازم و حتی ضروری است (Geary, 2001). با توجه به سه دیدگاه مطرح شده، سه نوع رویکرد را در مدیریت بحران می‌توان معرفی کرد:

۱-۳-۱. رویکرد اجتناب از بحران

مدیرانی که چنین رویکردی را در مدیریت خود برمی‌گزینند، از راهبرد انفعالی و واکنش بدون برنامه در قبال بحران‌ها استفاده می‌کنند و در مواجهه با آن به واکنش سریع می‌پردازند. در چنین مدیریتی، دیدگاه برنامه‌ریزی بلندمدت وجود ندارد و تا فشار افکار عمومی در شرایط بحرانی احساس نشود و یا مدیر تهدیدی در ارتباط با خود و سازمان خود نبیند واکنش خاصی انجام نمی‌دهد.

۱-۳-۲. رویکرد مقابله با بحران

در این رویکرد مدیران، بحران را می‌پذیرند. سازمان‌ها و مدیرانی که نسبت به بحران چنین رویکردی دارند، از تمامی توان و ظرفیت خود برای پیش‌بینی بحران قبل از وقوع و مقابله مؤثر با آن در صورت وقوع بهره می‌گیرند. چنین مدیرانی به محض وقوع بحران، وارد صحنه شده و فعالانه در جهت کنترل و مهار آن اقدام می‌کنند.

۳-۳-۱. رویکرد مدیریت و استفاده از منافع بحران

در این رویکرد با پذیرش بحران به عنوان یک امر طبیعی به پیش‌بینی و تهیه راهکارهایی برای بهره‌برداری حداکثر از آن پرداخته می‌شود. به عبارتی، با اتخاذ یک راهبرد فعال در تمام مراحل بحران بر کشف فرصت‌ها و چشم‌اندازهای نو برای رشد و پویایی تأکید می‌شود. براساس این راهبرد، هر بحرانی ممکن است فرصت‌هایی را با خود به همراه داشته باشد. لذا گاهی باید منتظر آنها بود و از قبل پیش‌بینی‌ها و آمادگی‌های لازم را برای مواجهه با آنها پیدا کرد تا در صورت بروز بتوان در راستای فرصت‌آفرینی از آنها استفاده کرد. در واقع این رویکرد مدیریت بحران است که تمامی مراحل آن را اعم از قبل، حین و بعد به‌دقت مورد توجه قرار می‌دهد.

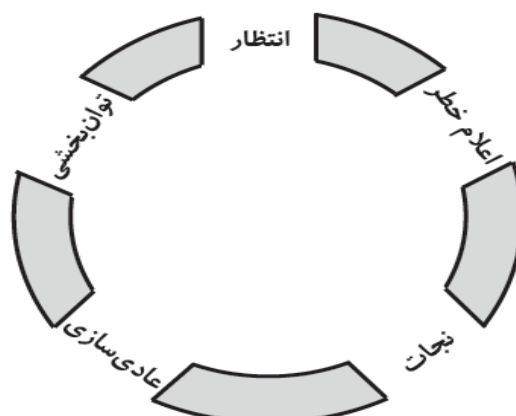
بر همین اساس، این رویکرد می‌تواند یکی از پایه‌های فکری و مبنای الگوی مدیریت بحران سیل برای کسب بیشترین سود از سیل و سیلاب دشت نیز باشد. با استناد به موارد ذکر شده و مفاهیم و ویژگی‌های مفهوم نوپای مدیریت جامع سیل می‌توان گفت که دیدگاه مدیریت جامع سیل نسبت به بحران سیل از نوع تعاملی و رویکرد آن از نوع سوم است.

فرایند مدیریت بحران به سبب ماهیت متنوع، پیچیده، مبهم و چندبعدی بحران‌ها، بسیار دشوار است. از این رو صاحب‌نظران مختلف، الگوهای مختلفی را طرح و بسط داده‌اند. این الگوها به ساده شدن فرایندهای پیچیده کمک می‌کند.

الف) الگوی لچات:^۱ لچات چرخه مدیریت بحران را در پنج مرحله انتظار، اعلام خطر، نجات، عادی‌سازی و توانبخشی خلاصه می‌کند. براساس الگوی لچات، فرایند مدیریت بحران، با انتظار یا به عبارتی پیش‌بینی آن شروع می‌شود و با توانبخشی سیستم آسیب‌دیده و بحران‌زده خاتمه می‌یابد (شکل ۱).



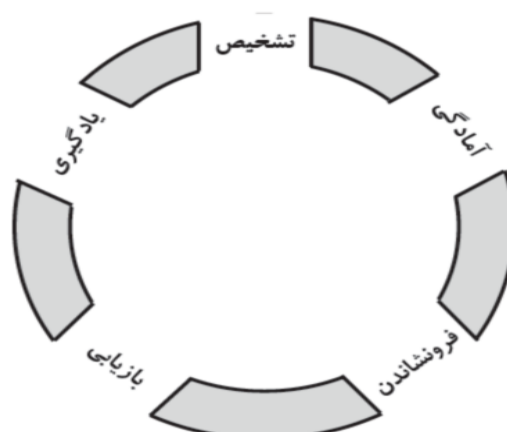
شکل ۱. الگوی مدیریت بحران لچات (۱۹۹۰)



در این الگو به مراحل قبل از بحران توجه جدی نشده است، درحالی که پیشگیری و آمادگی دو جزء مهم و مؤثر در موفقیت مدیریت بحران هستند.

ب) الگوی پنج مرحله‌ای میتروف و پیرسون^۱: میتروف و پیرسون نیز یک الگوی پنج مرحله‌ای ارائه داده‌اند که براساس آن اولین گام در مدیریت بحران، تشخیص بحران است. اهمیت این الگو از آن جهت است که به دو مرحله تشخیص که گامی اساسی در مرحله قبل از بحران به حساب می‌آید و نیز مرحله یادگیری که در اغلب الگوهای مدیریت بحران، مغفول واقع شده است، توجه می‌کند. این الگو در شکل ۲ نشان داده شده است.

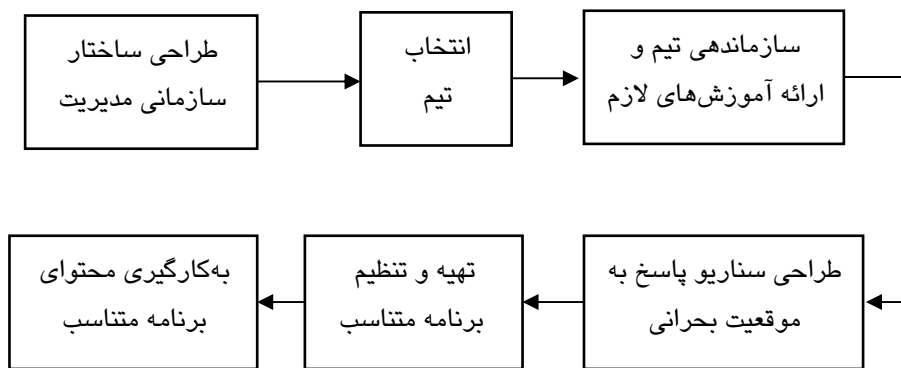
شکل ۲. الگوی مدیریت بحران میتروف و پیرسون (۱۹۹۷)



1. Mitroff & Pearson

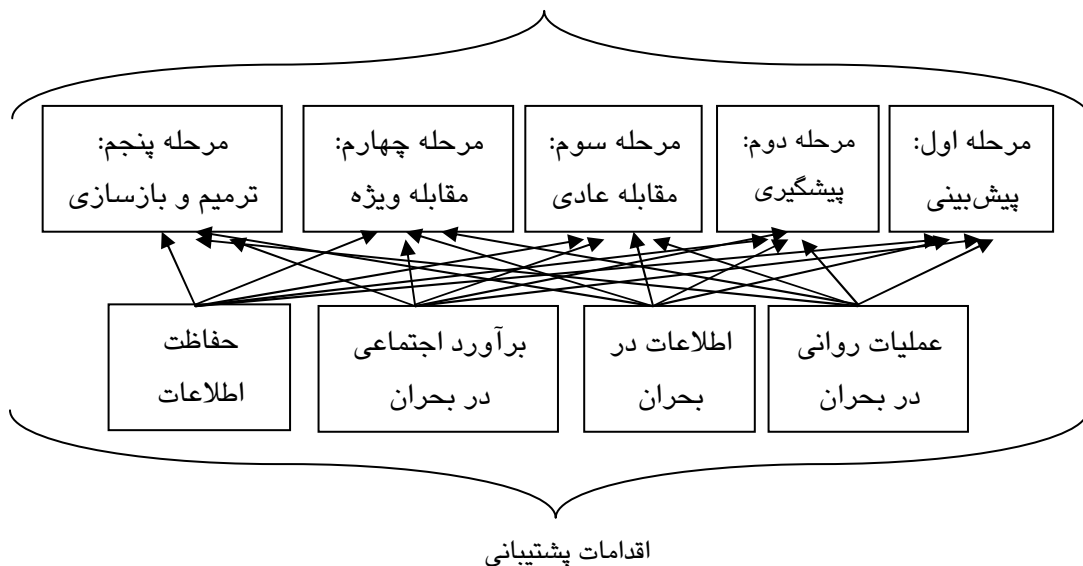
ج) الگوی ۶ مرحله‌ای لیتل جان: الگوی شش مرحله‌ای لیتل جان چارچوبی است که رهنمودهای اساسی مدیریت بحران را ارائه می‌دهد (شکل ۳). به‌زعم وی، اولین گام در مدیریت بحران، طراحی ساختار سازمانی مدیریت بحران است. به‌دنبال این مرحله، انتخاب تیم مناسب فرا می‌رسد. سپس سازماندهی تیم از طریق آموزش و شبیه‌سازی موارد بحران‌زا صورت می‌گیرد. مرحله بعدی، طراحی سناریوی پاسخ به موقعیت بحرانی است. پس از بررسی کامل موارد بالقوه بحران‌زا، باید برنامه متناسب تنظیم و در نهایت، محتوای برنامه یاد شده به‌کار گرفته شود (بابایی اهری، ۱۳۸۳).

شکل ۳. الگوی مدیریت بحران لیتل جان



د) الگوی دوبخشی مدیریت بحران: در یک الگوی تقریباً جامع و کاربردی، مدیریت بحران شامل یک سری مراحل مأموریتی و اقدامات پشتیبانی است (روشندل اربطانی و همکاران، ۱۳۸۸). بنابراین، از این الگو به‌عنوان الگوی دو بخشی یاد شده است. شکل ۴ الگوی مزبور را به خوبی نشان می‌دهد.

شکل ۴. الگوی دو بخشی مدیریت بحران
اقدامات مأموریتی

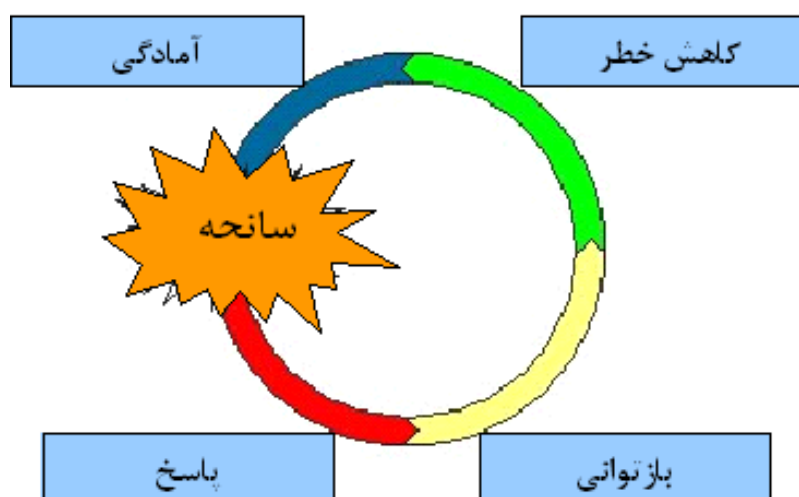




هـ) الگوی مدیریت بحران در ایران: به طور کلی هر الگوی مدیریت بحران موفق، باید ویژگی‌های کلی زیر را داشته باشد:

- سطوح مختلف مدیریت بحران در آن مشخص باشد،
 - یکپارچگی و ارتباط بین‌سازمانی در آن تعریف شده و تبیین شده باشد،
 - در آن برای هر سه بازه زمانی بحران شامل قبل، حین و بعد از بحران تدابیر لازم اندیشیده شده باشد،
 - به آموزش همگانی و آموزش تخصصی اهمیت داده شود،
 - جامع بودن برنامه از حیث مسائل مختلف موجود در مدیریت رعایت شود.
- با توجه به این موارد و با توجه به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، مدیریت بحران در ایران شامل چهار مرحله پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی و بازتوانی است (شکل ۵). در این الگو، پیشگیری به معنی انجام کارهایی است که از وقوع حوادث جلوگیری کرده و یا آثار زیانبار آن را کاهش می‌دهد. آمادگی مجموعه اقداماتی است که برای افزایش توانایی کل جامعه، اعم از اشخاص و سازمان‌ها انجام می‌شود و یکی از مهمترین و مؤثرترین مراحل مدیریت بحران است.

شکل ۵. الگوی مدیریت بحران در ایران



با توجه به قانون تشکیل و آیین‌نامه اجرایی سازمان مدیریت بحران کشور، سه سطح مختلف مدیریتی را می‌توان تشخیص داد: سطح ملی، منطقه‌ای و محلی. هر یک از این سطوح، وظایف خاصی را در رابطه با مدیریت بحران، برعهده دارند.

-وظایف سطح یک

- سیاستگذاری، طراحی و برنامه‌ریزی استراتژی‌های جامع و انجام تحقیقات،
- سازمان‌دهی مدیریت بحران در سطح ملی جهت تضمین استفاده مؤثر و کارآ از منابع،
- تعیین وظایف و مسئولیت‌های کلیه بخش‌ها، واحدها و تشکیلات دولتی و غیردولتی،
- تهیه پیش‌نویس لوایح قانونی و مشارکت در تهیه برنامه‌های پیشرفت پایدار،
- نظارت و ارزیابی اجرای برنامه‌های مدیریت بحران در تشکیلات دولتی و غیردولتی،
- ایجاد هماهنگی بین تشکیلات دولتی و غیردولتی،
- برنامه‌ریزی آموزشی مدیریت بحران در کلیه سطوح و زمینه‌ها،

-وظایف سطح دو

- سیاستگذاری و طراحی سیاست‌های اجرایی مدیریت بحران در سطح استان در چارچوب اهداف و استراتژی‌های سطح یک،
- برنامه‌ریزی جهت اجرای مدیریت سوانح طبیعی در سطح استان براساس الگوهای تعیین شده،
- سازمان‌دهی مدیریت بحران در سطح استان براساس الگوهای تعیین شده،
- هماهنگی بین تشکیلات دولتی و غیردولتی در استان،
- نظارت و ارزیابی مدیریت بحران در سطح تشکیلات دولتی و غیردولتی در سطح استان،
- ایجاد آمادگی و حفظ آن در استان،
- تدوین برنامه‌های آموزشی جهت بالا بردن سطح آگاهی گروه‌های مختلف در استان.

-وظایف سطح سه

- اجرای وظایف محوله از سطوح بالاتر، جهت استقرار نظام مدیریت بحران،
 - برنامه‌ریزی عملیاتی جهت مقابله با بحران در سطح شهر و یا روستا براساس الگوهای تعیین شده،
 - نظارت و ارزیابی مدیریت بحران بر تشکیلات دولتی و غیردولتی در سطح شهری و روستایی،
 - نظارت بر پیشرفت فعالیت‌های مدیریت بحران در شهرها و روستاها،
 - ایجاد آمادگی و حفظ آن در سطح شهر و یا روستا،
 - تدوین برنامه‌های آموزشی جهت بالا بردن سطح آگاهی گروه‌های مختلف.
- باید توجه داشت که در هر سطح کلیه مسئولیت‌های مربوط به مدیریت سوانح، برعهده بالاترین



نماینده دولت در آن سطح و وظیفه هماهنگی و پاسخگویی به مراجع بالاتر برعهده معاونت مرتبط با مدیریت بحران است. در وضعیت‌های فوق‌العاده، براساس دستورالعمل‌های مربوطه، کلیه سازمان‌ها و افرادی که از دیگر مناطق به انجام کمک موظف می‌شوند، تحت نظارت این معاونت به فعالیت می‌پردازند.

۲. مروری بر پیشینه قوانین و مقررات مدیریت جامع بحران در کشور

تدوین قوانین مدیریت بحران در ایران از پیشینه‌ای نسبتاً طولانی برخوردار است. اولین قانون مدیریت بحران کشور در دوره قاجاریه تدوین شده و مربوط به آذرماه ۱۲۸۶ شمسی می‌باشد. در این قانون مسئولیت مدیریت بحران برعهده وزارت کشور قرار داده شده است. اما شاید بتوان اذعان نمود که مهمترین گام در زمینه مدیریت بحران و مقابله با آثار آن مربوط به اوایل قرن حاضر و مرتبط با تأسیس جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران باشد. این جمعیت در سال ۱۳۰۲ شمسی، با تلاش‌های امیراعلم در زمان احمد شاه قاجار تأسیس شد. امیراعلم با بهره‌گیری از امکانات و پشتیبانی‌های آستان مقدس امام رضا (ع) توانست این جمعیت را به‌منظور کمک به آسیب‌دیدگان سوانح، در راه‌ماندگان، افراد محروم و بیماران و معلولین تأسیس کرده و به مدت ۱۷ سال ریاست این مؤسسه غیرانتفاعی را برعهده داشته باشد.

با گذشت زمان و رویداد زلزله‌ها و سایر سوانح ناگوار، به تدریج ضرورت تدوین قوانین و مقررات مدیریت بحران جدید در کشور آشکارتر می‌شد. در سال ۱۳۴۷ شمسی هیئت دولت وقت براساس تجارب زلزله سال ۱۳۴۱ بوئین زهرا، اقدام به تأسیس تشکیلاتی تحت عنوان «هیئت کمک به آسیب‌دیدگان» به ریاست فرمانده کل نیروهای مسلح نمود. اعضای این هیئت عمدتاً نیروهای نظامی و لشگری بودند و جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران نیز به عضویت این هیئت درآمد. متعاقباً در سال ۱۳۵۰، برابر تصویب هیئت کمک به آسیب‌دیدگان، «سازمان امداد کل» در جمعیت شیر و خورشید سرخ تشکیل شد و در سال ۱۳۵۱ نیز سازمان دفاع غیر نظامی در مجموعه وزارت کشور جهت ارتقای سطح آمادگی و ایمنی عمومی در برابر سوانح طبیعی تأسیس گردید. این سازمان، هماهنگ‌کننده بین واحدهای آتش‌نشانی کل کشور نیز محسوب می‌شد. در سال ۱۳۵۴ شمسی، سازمان آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی در زیرمجموعه نخست‌وزیری ایجاد شد که این سازمان به مجموعه اقدامات پدافند غیرعامل نیز مبادرت می‌ورزید. با وقوع زلزله طیس در شهریورماه ۱۳۵۷ و بروز مشکلات متعدد در امدادسانی به مناطق آسیب‌دیده، این موضوع به اثبات رسید که تنها با اتکا به نیروهای نظامی نمی‌توان مدیریت کارآمدی را برای مواجهه با آثار

زلزله در کشور انتظار داشت.

پس از استقرار نظام مقدس جمهوری اسلامی در بهمن‌ماه ۱۳۵۷، هیئت کمک به آسیب‌دیدگان به دفتر نخست‌وزیری انتقال یافت و مدیریت بحران در قالب یکی از دفاتر نخست‌وزیری به انجام می‌رسید. همچنین سازمان دفاع غیرنظامی منحل و مسئولیت آن در اساسنامه بسیج مستضعفین ادغام گردید. این دفتر در زمان دفاع مقدس نیز کلیه امور مربوط به حوادث و سوانح غیرمترقبه را پیگیری می‌کرد و در جریان حمله رژیم بعثی به کشور، عملیات امدادرسانی را هدایت و هماهنگ می‌ساخت. در سال ۱۳۶۹ شمسی با رخداد زلزله رودبار و منجیل و براساس تجارب به‌دست آمده از این زلزله و همچنین با انحلال دفتر نخست‌وزیری، مسئولیت مدیریت حوادث و سوانح غیرمترقبه از دفتر نخست‌وزیری به وزارت کشور انتقال یافت و ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه وزارت کشور در زیرمجموعه معاونت هماهنگی امور عمرانی وزارت مربوطه ایجاد شد. کلیه امور مربوط به مدیریت بحران از طریق ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه انجام می‌پذیرفت.

با تصویب مجمع عمومی سازمان ملل متحد در سال ۱۹۸۹، دهه ۱۹۹۰ به نام دهه کاهش آثار سوانح طبیعی نامگذاری شد و الزامات جدیدی برای کشورها شکل گرفت. این الزامات بین‌المللی در کنار تجربه زلزله رودبار، موجب شد تا کشور جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از اولین کشورهای دنیا، لایحه تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی را تقدیم مجلس نماید. مجلس شورای اسلامی، در ۹ مردادماه ۱۳۷۰ این لایحه را از تصویب گذرانید و در ۱۶ مردادماه همان سال این لایحه به تأیید شورای محترم نگهبان رسید. برابر آیین‌نامه اجرایی این لایحه که در سال ۱۳۷۲ به تصویب هیئت وزیران رسید، نه کمیته فرعی تخصصی شکل گرفت. اما با رویداد سه زلزله بزرگ بجنورد در بهمن‌ماه ۱۳۷۵، اردبیل در اسفندماه ۱۳۷۵ و قائنات در اردیبهشت‌ماه ۱۳۷۶، مشکلات ستادهای حوادث در پیشگیری و مدیریت بحران سوانح بزرگ به‌صورت عینی مشاهده و گزارش شد و نیاز به ایجاد ساختار انسجام یافته در مورد عملیات امداد و نجات بیش از پیش آشکار شد. در همان زمان مجلس شورای اسلامی در حال بررسی و تدوین برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور بود. لذا قانونگذار در ماده (۴۴) این برنامه، جمعیت هلال احمر را مکلف کرد تا با هماهنگی نیروی مقاومت بسیج و وزارت کشور ظرف مدت یک‌سال، اقدام به تهیه طرح جامع امداد و نجات نماید و تصویب این طرح در هیئت دولت پیش‌بینی شد. نهایتاً طرح جامع امداد و نجات کشور در اسفندماه ۱۳۸۱ توسط جمعیت هلال احمر به هیئت دولت وقت تقدیم شد و در فروردین‌ماه ۱۳۸۲ به تصویب هیئت وزیران رسید. این طرح در پایان خردادماه ۱۳۸۲ به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید و از آنها خواسته شد تا برنامه‌ها و دستورالعمل‌های مربوطه را به



وزارت کشور به‌عنوان ریاست ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه ارسال دارند.

با وقوع زلزله بم در پنجم دی‌ماه ۱۳۸۲ بار دیگر نواقص موجود در قوانین و تشکیلات مدیریت بحران کشور باعث شد تا اقدامات لازم برای واکنش اضطراری به موقع به اجرا در نیاید. در این زلزله، نیاز به هماهنگی بیشتر بین کلیه دستگاه‌های اجرایی و مردمی به‌ویژه نیروهای لشگری و کشوری به‌عنوان یک چالش اساسی مورد توجه مسئولان قرار گرفت. مقام معظم رهبری در بازدید از مناطق آسیب‌دیده در زلزله بم دستور فرمودند ستادی زیر نظر معاون اول ریاست‌جمهوری تشکیل شود و پس از استقرار، امکان به‌کارگیری نیروهای نظامی در سوانح حسب اذن ایشان مقدور گردد. لذا پس از آن و در ابتدای سال ۱۳۸۳، ستاد پیشگیری و مدیریت بحران و حوادث غیرمترقبه در نهاد ریاست‌جمهوری و زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور تشکیل شد. البته این ستاد نیز بعد از قریب به دو سال به‌دلیل نبود برنامه و تشکیلات سازمانی لازم عملاً منحل شد.

با توجه به اهمیت موضوع مدیریت بحران کشور، موضوع تدوین سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه در سال ۱۳۸۴ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بررسی و تصویب قرار گرفت. این سیاست‌ها پس از تأیید مقام معظم رهبری از سوی دفتر ایشان به دستگاه‌های مربوطه جهت رعایت مفاد آن در کلیه برنامه‌ها و طرح‌های مربوطه ابلاغ گردید. در همین راستا در سال ۱۳۸۵ وزارت کشور به‌منظور هماهنگی بیشتر کلیه دستگاه‌های اجرایی در زمینه مدیریت بحران و اصلاح ساختار مدیریت سوانح، پیشنهادی را درخصوص تشکیل سازمان مدیریت بحران به هیئت دولت ارائه نمود. متعاقباً این پیشنهاد در قالب لایحه‌ای از طریق هیئت محترم دولت در تاریخ ۱۳۸۵/۸/۷ به مجلس شورای اسلامی ارائه شد. برابر رأی‌گیری به عمل آمده در صحن مجلس شورای اسلامی در اسفندماه ۱۳۸۵، مقرر شد که کمیسیون اجتماعی مجلس لایحه مذکور را بررسی و جهت تصویب اعلام نظر کند. این طرح در دی‌ماه ۱۳۸۶ از تصویب مجلس شورای اسلامی گذشت و در اوایل سال ۱۳۸۷ پس از تأیید شورای محترم نگهبان توسط رئیس‌جمهور ابلاغ گردید؛ با این امید که با ایجاد سازمان مدیریت بحران کشور، مشکلات موجود درخصوص مدیریت بحران تا حد زیادی مرتفع شود. البته وقوع سوانح طبیعی مختلف بعد از تصویب و اجرای این قانون و مشکلات مشاهده شده در مدیریت بحران قبل و بعد از وقوع این سوانح بار دیگر نشان داد که قانون مذکور نیازمند اصلاحات اساسی است تا بتوان بر مبنای آن ریسک وقوع سوانح طبیعی در کشور را به میزان قابل قبول کاهش داد و وضعیت مقابله با آثار سوانح را بهبود بخشید.

۳. ارزیابی قانون ایجاد سازمان مدیریت بحران کشور و ارائه پیشنهادهایی به منظور بازنگری آن

هرچند که قانون مدیریت جامع بحران کشور ارائه شده در پیوست ۲ به عنوان یکی از قوانین مترقی نظام جمهوری اسلامی ایران شناخته می‌شود و در مقایسه با سایر اسناد مصوب قبلی از جامعیت بیشتری برخوردار بوده و بسیاری از موارد مهم در مدیریت ریسک و بحران در آن مورد توجه قرار داده شده است، لکن موضوعاتی در آن طرح شده که اجرای آن را با مشکل مواجه کرده است. اکنون که قریب به ۵ سال از زمان تصویب قانون مذکور گذشته است، بررسی اجمالی از نحوه اجرای مفاد قانون مذکور نشان می‌دهد که بسیاری از بندهای آن به اجرا گذاشته نشده یا اثربخش نبوده است. برخی از مهمترین مسائلی که منجر به این مسئله شده است و نیز پیشنهادهای اصلاحی به منظور بهبود وضعیت موجود را می‌توان به شرح زیر مطرح کرد:

۳-۱. ایجاد کمیسیون عالی و کمیته راهبری مدیریت بحران

اولین موضوع قابل بحث در رابطه با قانون مدیریت بحران کشور، موضوع شورای عالی مدیریت بحران است که متشکل از رئیس‌جمهور و اغلب وزاری کابینه به علاوه مقامات بلندپایه لشگری و کشوری دیگر است. ترکیب این مجموعه و مشغله‌های فراوان هر یک از ایشان سبب شده است که امکان برگزاری جلسات این شورا با حضور کلیه اعضای آن به سختی میسر شود و تاکنون که قریب به پنج سال از تشکیل سازمان می‌گذرد، تنها تعداد معدودی جلسات این شورا تشکیل شده است. جلسات برگزار شده نیز فاقد نتایج ملموس در بهبود نظام مدیریت بحران کشور بوده است؛ زیرا برنامه‌های لازم برای تصویب در این شورا به نحو مناسب تدوین و ارائه نشده است. یکی از علل اصلی این مشکل تأمین اطلاعات مورد نیاز شورا از طریق سازمان مدیریت بحران است که طبعاً چون در کلیه مصوبات شورا ذینفع است، بیشتر چارچوب مصالح خود شورا را هدایت می‌کند. برای رفع این مشکل پیشنهادهای زیر قابل افزودن در اصلاحیه قانون می‌باشد:

- ترکیب شورای عالی مدیریت بحران ترکیبی سیاسی - امنیتی می‌باشد که ضرورتاً با تغییر اعضای هیئت دولت یا رؤسای سازمان‌های ذیربط تغییر می‌کند و افراد جدید تا با شرح وظایف و مسئولیت‌های خود در شورا آشنا شوند زمان زیادی از دست خواهد رفت. ضمن اینکه در هر صورت اولویت مدیریت بحران ممکن است برای مسئولان تراز اول کشور نسبت به سایر امور در درجه اهمیت لازم قرار نداشته باشد. رفع این معضل با ایجاد «کمیسیون عالی مدیریت بحران» در زیرمجموعه شورای عالی میسر است. کمیسیون مذکور دربرگیرنده نمایندگان و کارشناسان تخصصی حوزه‌های



ذیربط از تمام نهادهای عضو شورا بوده و به صورت مستقل از وزارت کشور و مستقیماً زیر نظر شورای عالی فعالیت می‌نماید. اعضای این کمیسیون از افراد دارای سابقه و تحصیلات مرتبط در هر حوزه انتخاب می‌گردند و لزوماً تابع تغییرات سطوح مدیریتی بالادستی نیستند.

- به منظور ارائه نقطه نظرات تخصصی به شورای عالی مدیریت بحران و کمیسیون مربوطه و حتی به سازمان مدیریت بحران، لازم است «کمیته راهبری مدیریت بحران» به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های شورای عالی تشکیل شود. ترکیب کمیته مذکور عبارت است از رؤسای سازمان‌های علمی - تخصصی ذیربط و تعدادی از اساتید صاحب‌نظر در حوزه‌های مرتبط. در این راستا پیشنهاد می‌شود رؤسای پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله، سازمان هواشناسی کشور، سازمان حفاظت از محیط زیست، سازمان زمین‌شناسی کشور و جمعیت هلال احمر به همراه حداقل چهار تن از اساتید دانشگاهی یا پژوهشگاهی مجرب و با سابقه مدیریت علمی و اجرایی در حوزه‌های سیل، زلزله، خشکسالی و مدیریت بحران، کمیته راهبری را تشکیل دهند.

۲-۳. ضرورت توجه به ظرفیت‌سازی و توانمندسازی سازمان مدیریت بحران

فعالیت‌های مرتبط با کاهش خطرپذیری و بهبود مدیریت بحران فعالیت‌هایی کاملاً تخصصی بوده و نیاز به دانش فنی و تجارب مدیریتی در حوزه‌های مرتبط دارد. در حال حاضر اغلب کارکنان و مدیران سازمان مدیریت بحران کشور نیروهایی هستند که پیش‌تر در ستادهای حوادث استان‌ها مشغول به فعالیت بوده‌اند و هرچند در حوزه مدیریت و اکتش اضطراری دارای تجارب ارزشمندی می‌باشند، ولی در زمینه‌های دیگر به خصوص بخش‌های پیشگیری و کاهش خطرپذیری فاقد دانش و تجربه کافی می‌باشند. بدین ترتیب عملکرد سازمان‌های مدیریت بحران چه در سطح ملی و چه در سطح استان‌ها کم و بیش همانند گذشته بوده و علیرغم تصویب و اجرای قانون ایجاد سازمان مدیریت بحران کشور، هنوز تغییرات جدی و اساسی در این خصوص در سطح مرکز و اغلب استان‌ها صورت نگرفته است. از این رو ضروری است که در اصلاحیه قانون، تمهیدات لازم به منظور استفاده از نیروهای متخصص در سازمان مدیریت بحران کشور پیش‌بینی گردد تا بتوان نسبت به تحول سازمان در آینده امیدوار بود. با توجه به محدودیت‌های این سازمان (از نظر پرسنلی، اعتباراتی و...) به خصوص در سطوح استان و شهرستان، در حال حاضر نمی‌توان در عمل انتظار داشت که این سازمان بتواند وظایف محوله را به نحو مناسب انجام دهد و نظارت لازم را بر کلیه امور کاهش ریسک داشته باشند. البته چنانچه کمیته راهبری مدیریت بحران تشکیل شود و بتواند طرح‌های جامع پیشگیری و مدیریت بحران را در سطوح مختلف تدوین یا تصویب نماید، آنگاه سازمان مدیریت بحران کشور باید برنامه‌های طرح جامع را به مورد اجرا بگذارد و در این صورت نیاز تخصصی این سازمان محدودتر و نیازمحور خواهد شد.

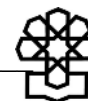
۳-۳. همه‌جانبه‌نگری در مقوله مدیریت بحران

در قانون مدیریت بحران به درستی به مبحث مدیریت جامع بحران اشاره شده است، لکن آنچه در عمل مشاهده می‌شود تنها انجام اقدامات موردی و منفرد بدون توجه لازم به ضرورت یکپارچه نمودن این فعالیت‌هاست. شورای هماهنگی مدیریت بحران نیز که در این قانون به‌عنوان مرجع تصمیم‌گیری در خصوص هماهنگی فعالیت‌ها در سطوح ملی یا استانی تعریف شده، فاقد مکانیسم لازم برای انجام وظایف محوله است. به‌نظر می‌رسد بهتر است وظایف مرتبط با سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و نظارت از سازمان مدیریت بحران کشور به «کمیسیون عالی مدیریت بحران» و «کمیته راهبری مدیریت بحران» که پیش‌تر معرفی شده بودند، محول گردد و سازمان مسئولیت اجرای تصمیمات متخذه را برعهده بگیرد. همچنین انجام مطالعات و اقدامات لازم در زمینه‌های مختلف با رویکرد تمامی مخاطرات^۱ باید توسط کمیته راهبری مدیریت بحران برنامه‌ریزی و تدوین شود. در حال حاضر این مطالعات توسط کارگروه‌های تخصصی و به شکلی غیرمنسجم و پراکنده انجام می‌شود که منجر به هدر رفتن منابع محدود موجود شده است و نتایج کارها نیز چندان مورد استفاده قرار نمی‌گیرد. در این راستا پیشنهاد می‌شود که ارتباط کارگروه‌های تخصصی تنها با کمیته راهبری مدیریت بحران برقرار گردد تا اقدامات مورد نیاز در کارگروه‌ها بعد از بررسی‌های تخصصی به این کارگروه‌ها ابلاغ شوند. بدیهی است با ایجاد کانال ارتباطی بین سازمان مدیریت بحران و کمیته راهبری، امکان اعلام نیازهای سازمان برای بررسی و در صورت نیاز ارجاع به کارگروه‌ها فراهم خواهد شد.

۳-۴. ضرورت تدوین طرح‌های جامع

یکی از معضلات اصلی نظام مدیریت بحران کشور نبود طرح‌های جامع پیشگیری و مدیریت بحران سوانح طبیعی چه به‌صورت موردی و چه به‌صورت همه‌جانبه است. هرچند تدوین و اجرای این طرح‌ها در قانون مدیریت بحران به نحوی پیش‌بینی شده است، لکن در عمل تاکنون در این خصوص اقدامی جدی و اساسی انجام نشده است. لذا لازم است که مفاد طرح جامع کاهش خطرپذیری و بهبود مدیریت بحران در حوزه‌های اصلی زلزله، سیل و خشکسالی تدوین و به قانون الحاق گردند تا دستگاه‌های اجرایی مکلف به رعایت آن شوند. پیش‌تر نمونه‌ای از این طرح‌ها که برای حوزه خطر زلزله تدوین شده بود، تقدیم مجلس شورای اسلامی شده است. در پیوست ۱ این گزارش طرح مذکور ضمیمه شده است.

1. All Hazards Approach



۳-۵. ضمانت اجرایی

در حال حاضر به دلایل مختلف از جمله ضعف ساختاری سازمان مدیریت بحران کشور، بسیاری از سازمان‌ها و وزارتخانه‌ها به قانون مدیریت بحران کشور اهمیت چندانی نمی‌دهند و وزارت کشور نتوانسته است به خوبی دستگاه‌های مختلف را به اجرای مفاد قانون مذکور ملزم نماید. این مسئله به خصوص در تعامل بین دستگاه‌های دولتی با دستگاه‌های غیردولتی و نهادهای نظامی و انتظامی بیشتر نمود می‌یابد. همچنین در بندهایی از این قانون تکالیفی برعهده بسیاری سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی قرار داده شده است، ولی عملاً سازوکار لازم برای اجرای این تکالیف پیش‌بینی نشده است. جلسات تخصصی نیز در سازمان مدیریت بحران با حضور تعداد کمی از دستگاه‌های مرتبط و آن هم در سطحی پایین برگزار می‌شود. این امر باعث شده اغلب تکالیف سازمان به‌طور کامل و صحیح اجرا نشوند. هرچند قانون مدیریت بحران کشور لازم‌الاتباع است، اما عدم وجود پشتوانه و ضمانت اجرایی و نبود اقتدار قانونی لازم منجر به عدم جدی گرفتن سازمان از سوی دستگاه‌ها شده که این مسئله اثربخشی قانون را کم می‌کند. از این رو لازم است الزامات قانونی در این بخش تقویت گردند به نحوی که سازمان مدیریت بحران بتواند از اقتدار لازم برای برخورد با دستگاه‌های دیگر و الزام آنها به رعایت مفاد قانون برخوردار شود.

۳-۶. تأمین منابع مالی

اعتبارات مورد نیاز در کاهش ریسک و بهبود مدیریت بحران تاکنون یا به نحو مطلوب در کشور تخصیص نیافته یا درست هزینه نشده است. برای مثال علی‌رغم تأکید قانون در استفاده از منابع موجود در کلیه بخش‌های مدیریت بحران از جمله پیشگیری، تاکنون در این حوزه چندان اعتباری اختصاص نیافته یا مصرف بهینه نشده است. براساس بررسی به‌عمل آمده، اعتبار مصوب در قانون بودجه سال ۱۳۹۱ برای امر مدیریت بحران در کشور، ۸۳۰۰ میلیارد تومان است که این میزان اعتبار براساس ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات دولت و ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۵ درصد کل اعتبارات عمومی بودجه) است. حدود ۴۳ درصد از این اعتبار یا مبلغ ۳۶۰۰ میلیارد تومان آن دارای مصوبه هیئت وزیران است. آنچه که از ابتدای امسال تاکنون برای مدیریت بحران کشور اعتبار محقق و تخصیص پیدا کرده است، حدود ۸۰۰ میلیارد تومان می‌باشد که حدود ۱۰ درصد کل بودجه مصوب سال ۱۳۹۱ است.

برای مثال در بحث زلزله، پهنه‌بندی خطر زلزله در ایران بر استناد دارد ۲۸۰۰ و ضوابط آیین‌نامه اجرایی آن مصوبه دولت، کشور را به منطقه با خطر خیلی زیاد، زیاد، متوسط و کم تقسیم کرده است که با وجود اینکه یافته‌های آن نشان می‌دهد که اغلب جمعیت کشور در مناطق با خطر

خیلی زیاد و زیاد قرار گرفته‌اند، اما روستاها و شهرهای این مناطق مقاوم‌سازی نشده‌اند. همچنین اعتبارات مدیریت بحران برای سیل، خشکسالی، قحطی، زلزله و... در نظر گرفته شده است که در تخصیص آن هیچ‌گونه اولویت‌بندی براساس مطالعات بلندمدت دیده نشده است. با توجه به ضعف ساختار فعلی سازمان مدیریت بحران کشور، پیشنهاد می‌شود که اعتبارات مربوط به حوزه‌های پیشگیری و آمادگی در اختیار کمیسیون عالی مدیریت بحران کشور یا کمیته راهبری قرار گیرد تا بتواند در حوزه‌های دارای اولویت هزینه نماید و اعتبارات مربوط به بخش‌های واکنش اضطراری و بازسازی در اختیار سازمان مدیریت بحران کشور باشد تا به موقع هزینه گردد و گزارش آن را به کمیسیون عالی ارائه دهد. معضل دیگر در این رابطه میزان اعتبار قابل تخصیص سالیانه در این حوزه است. در صورتی که گستره آثار سانحه از مقدار پیش‌بینی شده در اعتبارات تخصیصی سالیانه بیشتر باشد، تأمین منابع لازم با مشکل مواجه خواهد شد. از این رو پیش‌بینی ایجاد صندوق ملی کاهش آثار سوانح که منابع آن توسط دولت و مردم تأمین شود، می‌تواند کمک شایان توجهی در راستای بهبود وضعیت تأمین اعتبارات مورد نیاز این قانون نماید. تجربه ایجاد چنین صندوقی در بسیاری از کشورها نظیر آمریکا، ترکیه، هندوستان و موارد دیگر وجود دارد. در صورت ایجاد این صندوق، می‌توان از منابع آن برای راه‌اندازی پوشش سراسری بیمه سوانح طبیعی نیز بهره‌برداری نمود.

۷-۳. استناد به طرح جامع امداد و نجات

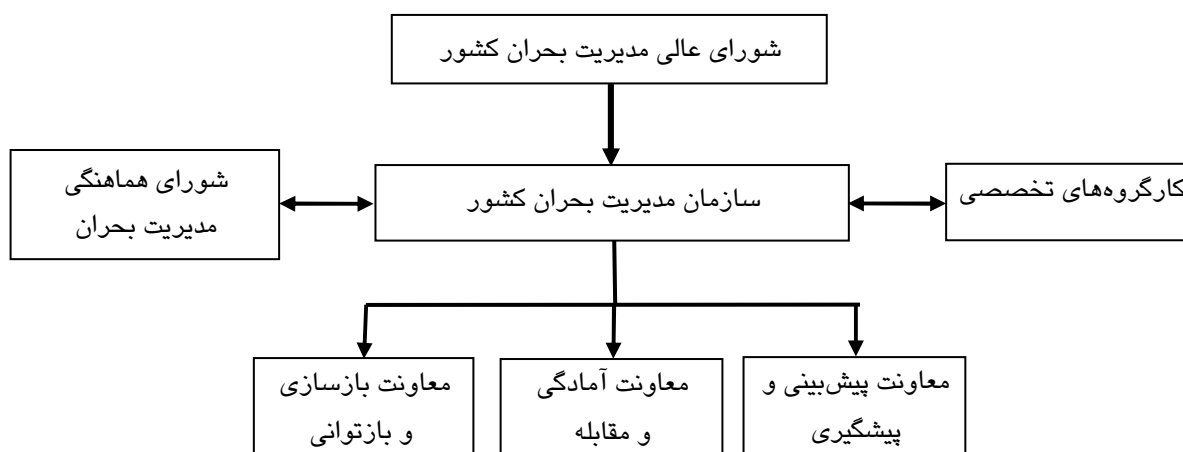
آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت بحران کشور که در تاریخ ۱۳۸۸/۱/۲۳ توسط هیئت وزیران به تصویب رسید، مقرر کرده است که بسیاری از اقدامات مورد نیاز که باید توسط سازمان مدیریت بحران انجام شود، براساس طرح جامع امداد و نجات کشور تنظیم شود. این درحالی است که پیشتر نواقص طرح مذکور مورد توجه دستگاه‌های ذیربط قرار گرفته بود و ضرورت تحول در این حوزه منجر به تهیه و تصویب قانون مدیریت بحران کشور شده بود. بر این اساس ارجاع مجدد به طرح جامع امداد و نجات کشور نوعی بازگشت به عقب محسوب می‌شود که با اهداف قانونگذار در تصویب قانون جدید مغایرت دارد. ضمن اینکه کارگروه‌های تخصصی پیش‌بینی شده به شکلی که در طرح جامع امداد و نجات ذکر شده است (و در آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت بحران کشور مجدداً احیا شده‌اند) در گذشته فاقد اثربخشی لازم در بهبود وضعیت مدیریت بحران کشور بوده‌اند. در برخی موارد نیز به علت نبود برنامه کاری و نظارت لازم این کارگروه‌ها به ندرت تشکیل جلسه داده‌اند. از این رو پیشنهاد می‌شود تا مجموعه کارگروه‌های تخصصی زیرمجموعه کمیته راهبری مدیریت بحران قرار گیرد تا امکان استفاده از آنها و نظارت بر عملکردشان به لحاظ تخصصی به



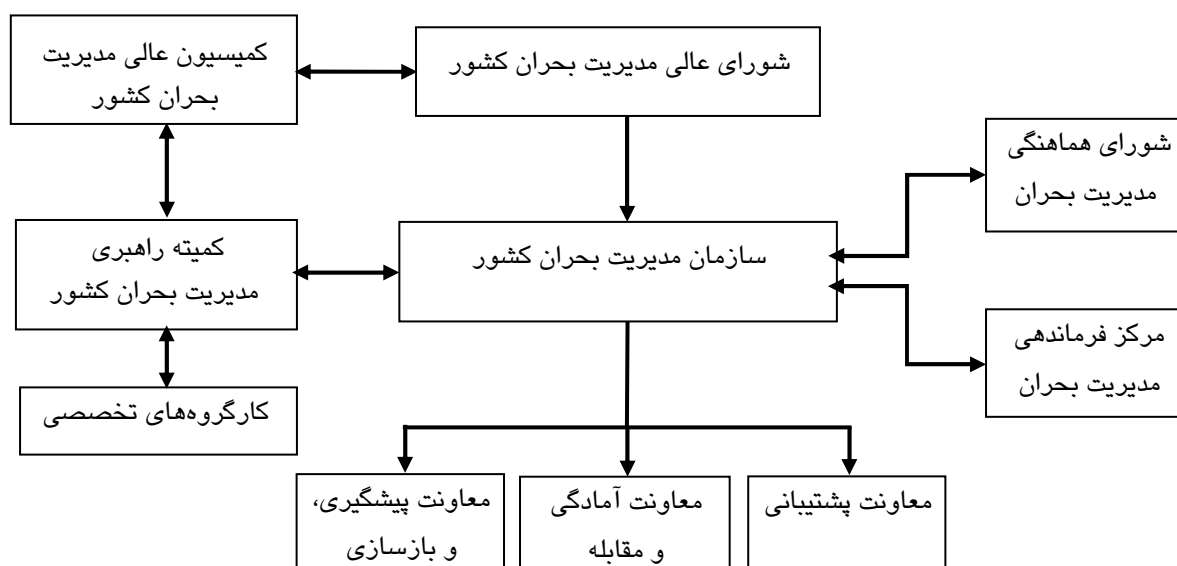
نحو مناسب فراهم شود.

در نمودار ۱ برخی از تغییرات پیشنهادی در نحوه ارتباطات بین اجزای مختلف موجود و جدید در قانون مدیریت بحران کشور نشان داده شده است.

نمودار ۱. ساختار سازمانی فعلی نظام مدیریت بحران کشور براساس قانون فعلی



نمودار ۲. ساختار سازمانی پیشنهادی نظام مدیریت بحران کشور براساس اصلاح قانون فعلی



۴. خلاصه بررسی صورت گرفته در ارتباط با قانون تشکیل سازمان مدیریت

بحران کشور

با توجه به اینکه پنجمین سال دوره آزمایشی قانون را سپری می‌کنیم موارد ذیل در ارتباط با ارتقابخشی مدیریت بحران در کشور دور از انتظار خواهد بود.

۴-۱. اجرایی شدن قانون مدیریت بحران کشور

۱. نظر به اینکه با استناد به ماده (۴) (وظایف شورای عالی) که شامل ۹ بند می‌باشد تاکنون محقق نگردیده.

۲. تشکیل شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور به استناد ماده (۵) قانون در طول پنج سال تاکنون به استناد ماده (۵) قانون تشکیل جلسات شورای عالی حداقل سالی دو بار به ریاست‌جمهور محترم تاکنون برگزار نگردیده است و صرفاً جلسات به ریاست وزیر محترم کشور به‌عنوان قائم‌مقام با تعداد اندکی از وزرای عضو تشکیل گردیده است که فقط مصوبات یک جلسه در تاریخ ۱۳۸۹/۵/۲۴ به تأیید و امضای رئیس‌جمهور محترم رسیده است.

۳. به استناد بند «الف» از ماده (۹) قانون ایجاد واحد سازمانی مناسب در امر مدیریت بحران در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذیربط تاکنون به عمل نیامده است.

۴. ماده (۱۰) قانون در ارتباط با گزارش‌دهی و گزارش‌گیری دستگاه‌های اجرایی تاکنون انجام نشده است.

۵. با توجه به مفاد ماده (۱۱) قانون و نحوه برخورداری از ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات دولتی مصوب ۱۳۸۰ و ماده (۱۲) با توجه به بندهای «ج» از ماده (۲۱۶) و «ش» از ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران مدیریت منابع مالی از سازمان سلب و در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی قرار گرفته است که در این خصوص بیشترین آسیب را سازمان در اعمال قانون و اجرایی نمودن آن دیده است.

جای تأمل و بازنگری جدی دارد همچنین با مفاد ماده (۶) قانون که اعمال مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکلهای مردمی و دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح جهت برنامه‌ریزی از توانمندی‌های ملی، منطقه‌ای و محلی در مواجهه با



حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی شده منافات دارد.

۶. عدم محقق شدن بندهای ۱۸ گانه ماده (۸) قانون که به‌عهده سازمان گذاشته شده است.

۷. عدم تحقق ماده (۷) قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور.

۴-۲. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

۱. عدم تحقق مفاد ماده (۲) و تبصره‌های ذیل آن،

۲. اجرایی نشدن ماده (۳) و تبصره «۲» ذیل آن،

۳. اجرایی نشدن ماده (۴)،

۴. عدم تحقق مفاد ماده (۵) و تبصره‌های ذیل آن علیرغم تصویب در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۲/۹

شورای عالی مدیریت بحران کشور،

۵. اجرایی نشدن مفاد ماده (۱۱) (قانون تشکیل جلسات شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور) و

عدم تشکیل دبیرخانه منسجم و پاسخگو در سازمان تاکنون،

۶. عدم تحقق ماده (۱۷) درخصوص نمودار سازمانی و تشکیلات تفصیلی واحدهای استانی و

شهرستانی علیرغم تصویب آن در جلسه ۱۳۹۱/۲/۹ تاکنون به‌دلیل عدم امضای رئیس‌جمهور

محترم به‌استناد ماده (۱۱) آیین‌نامه اجرایی،

۷. اجرایی نشدن مفاد ماده (۱۹) و تبصره‌های ذیل آن.

۸. عدم تحقق تبصره «۴» ماده (۲۰) علیرغم اینکه آیین‌نامه زیربط آن در جلسه مورخ ۱۳۹۱/۲/۹

شورای عالی به تصویب رسیده است.

۹. عدم اجرای ماده (۹) آیین‌نامه اجرایی و مواد (۲۳)، (۲۴)، (۲۵)، (۲۶)، (۲۸)، (۲۹)، (۳۰)، (۳۱) و

(۳۲) و تبصره‌های ذیل آن «۳۳» و «۳۴».

جمع‌بندی

این گزارش شامل بحث و بررسی تفصیلی درخصوص بحران و مباحث مرتبط ازجمله قوانین و مقررات مربوط به بحران و مدیریت آن، ارزیابی قانون ایجاد سازمان مدیریت بحران کشور در ابعاد ایجاد کمیسیون عالی و کمیته راهبری مدیریت بحران، توجه به ظرفیت‌سازی و توانمندسازی سازمان، همه‌جانبه‌نگری در مدیریت بحران، داشتن طرح جامع، ضمانت اجرایی، تأمین نیازهای مالی و استناد به طرح جامع امداد و نجات می‌باشد. در پایان گزارش چالش‌ها و راهکارهای فراروی مدیریت بحران کشور مورد توجه قرار گرفته و از بررسی به‌عمل آمده نتیجه‌گیری می‌شود که

اشکالات و آسیب‌های جدی در قانون و ساختار مدیریت بحران وجود دارد که ضرورت بازنگری قانون را ایجاب می‌نماید.

همچنین به دلیل اهمیت شاخص مدیریت بحران زلزله در کشور، ابعاد مختلف طرح جامع کاهش ریسک و بهبود مدیریت این بحران در پیوست مطرح شده است.

پیشنهادها

با توجه به حادثه خیز بودن کشور و تحمل خسارت‌های فراوان ناشی از وقوع حوادث و سوانح غیرمترقبه، پیشنهاد می‌شود کارگروهی در مجلس شورای اسلامی جهت ارزیابی، بررسی و تدوین پیش‌نویس اصلاحات الحاقی به قانون جاری آزمایشی مدیریت بحران کشور با در نظر گرفتن موارد ذیل تشکیل گردد:

۱. ایجاد کمیسیون عالی و کمیته راهبری مدیریت بحران به‌عنوان زیرمجموعه شورای عالی مدیریت بحران کشور در برگیرنده نمایندگان و کارشناسان تخصصی حوزه‌های زیربند از تمام نهادهای عضو شورا و به‌صورت مستقل از وزارت کشور و مستقیماً زیر نظر شورای عالی. اعضای این کمیسیون از افراد دارای سابقه و تحصیلات مرتبط در هر حوزه انتخاب می‌گردند و لزوماً تابع تغییرات سطوح مدیریتی بالادستی نیستند.

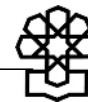
۲. ضرورت توجه به ظرفیت‌سازی و توانمندسازی سازمان مدیریت بحران با توجه به محدودیت‌های این سازمان (از نظر پرسنلی، اعتباراتی و...) به‌خصوص در سطوح استان و شهرستان.

۳. همه‌جانبه‌نگری در مقوله مدیریت بحران. با توجه به اینکه در حال حاضر مطالعات و اقدامات لازم در زمینه‌های مختلف با رویکرد تمامی مخاطرات توسط کارگروه‌های تخصصی و به شکل غیرمنسجم و پراکنده انجام می‌شود، لازم است کانال ارتباطی بین سازمان مدیریت بحران و کمیته راهبری مدیریت بحران ایجاد گردد تا اقدامات مورد نیاز در کارگروه‌ها بعد از بررسی‌های تخصصی به این کارگروه‌ها ابلاغ شوند.

۴. تقویت الزامات قانونی در این بخش با توجه به اینکه در حال حاضر سازوکار اجرای تکالیف دستگاه‌های اجرایی زیربند و به‌خصوص تعامل بین دستگاه‌های دولتی با دستگاه‌های غیردولتی و نهادهای نظامی و انتظامی به‌خوبی مشخص نمی‌باشد.

۵. ایجاد ردیف مالی مستقل برای امر مدیریت بحران در قوانین بودجه سنواتی و مدیریت این اعتبارات توسط رئیس سازمان.

۶. تقویت ساختارهای استانی در قانون جدید به دلیل اینکه اغلب حوادث به‌وقوع پیوسته در



سطح استانی و شهرستانی می‌باشد.

۷. حذف تمامی ستادهای موازی با توجه به مفاد ماده (۶) قانون از جمله ستاد خشکسالی، ستاد آلودگی هوا، کارگروه گردوغبار و ریزگردها و

پیوست‌ها

پیوست ۱. طرح جامع کاهش ریسک و بهبود مدیریت بحران زلزله در کشور

مقدمه

کشور ایران به واسطه موقعیت تکتونیکی، وجود گسل‌های فعال، رخداد زلزله‌های بزرگ در طول تاریخ و نیز ثبت پیوسته خردزمین لرزه‌ها، از پتانسیل لرزه‌خیزی بالایی برخوردار است. کلیه مطالعات انجام شده در این راستا نیز مؤید احتمال بالای وقوع زلزله‌های ویرانگر در اغلب نقاط کشور هستند. از طرفی رشد ناهماهنگ و غیراصولی شهرها و سایر سکونتگاه‌ها در طول تاریخ و به خصوص طی یک قرن اخیر، باعث شده است که آسیب‌پذیری کشور در برابر زلزله‌های احتمالی بیش‌ازپیش افزایش یابد. ساخت‌وساز در حریم گسل‌ها، عدم توجه به مقاومت لرزه‌ای بناها و تأسیسات حیاتی، گسترش ناهمگون و آسیب‌پذیر بافت و ساختار شهرها و بسیاری از موارد دیگر، همگی نشان می‌دهند که در صورت وقوع زلزله‌ای بزرگ در کشور، تلفات و صدمات زیادی به کشور وارد خواهد شد که جبران آن نیاز به صرف زمان و هزینه هنگفتی دارد. به‌عنوان مثال برخی برآوردها حاکی از آن است که در اثر رخداد زلزله‌ای ناشی از گسیختگی گسل ری، بیش از ۳۸۰,۰۰۰ تن از شهروندان تهرانی جان خود را از دست می‌دهند و بالغ بر ۴۸۰,۰۰۰ ساختمان نیز ویران می‌شود. مجموع خسارات مستقیم و غیرمستقیم وارده به شهر، بدون در نظر گرفتن ارزش جان انسان‌ها و نیروهای ازدست‌رفته که البته کسی قادر به ارزشگذاری برای آن نیست. صدها هزار میلیارد ریال برآورد شده است و هزینه نوسازی و بازسازی ساختارها و ساختمان‌های آسیب‌دیده شهر نیز به مراتب بیش از این مقدار تخمین زده می‌شود که می‌تواند اقتصاد کشور را با چالشی عمیق مواجه کند.

کاهش ریسک یا خطرپذیری لرزه‌ای در کشور جز با برنامه‌ریزی‌های هدفمند، واقعی و فرابخشی، بلندمدت (و البته هماهنگ) تحقق نمی‌یابد. اقدامات انجام شده در کشور نیز تاکنون اثربخشی قابل قبولی در کاهش ریسک زلزله و بهبود مدیریت بحران نداشته است. ازاین‌رو ضروری است که طرح جامع کاهش ریسک و بهبود مدیریت بحران زلزله در کشور به‌عنوان یک طرح ملی توسط مجلس شورای اسلامی تصویب و دستگاه‌های اجرایی مکلف به اجرای آن شوند تا

بتوان در یک بازه زمانی معقول (حدود ۱۰ سال) ریسک زلزله را در کشور به میزان کافی کاهش داد. البته لازم به ذکر است که تدوین و اجرای چنین طرحی در چارچوب سیاست‌ها و قوانین حاکمیتی مصوب کشور قرار دارد و در سند چشم‌انداز، برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و سیاست‌های کلی نظام به‌خصوص سیاست‌های کلی نظام در مورد پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه (ابلاغ شده توسط مقام معظم رهبری) به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم مورد اشاره و تأکید قرار داده شده است.

در چنین طرحی باید کلیه ارکان مدیریت ریسک و بحران شامل پیشگیری، آمادگی، واکنش اضطراری و بازسازی به‌صورت جامع مورد توجه قرار گرفته و راهکارهای لازم به‌منظور کاهش صدمات و تلفات ناشی از زلزله احتمالی با انجام سرمایه‌گذاری‌های لازم و در قالب پروژه‌های کوتاه‌مدت تا بلندمدت به اجرا گذاشته شوند. اجزای اصلی این طرح در قسمت‌های بعد شرح داده می‌شوند.

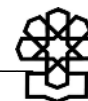
۱. ویژگی‌های طرح جامع در بخش شناخت مخاطرات و پیشگیری از آثار زلزله

۱-۱. برآورد خسارات و تلفات ناشی از زلزله

اولین گام در اجرای طرح جامع پیشگیری و مدیریت بحران، برآورد خسارات احتمالی ناشی از زلزله در سناریوهای مختلف جنبش زمین است. در این راستا لازم است بزرگا، بیشینه شتاب زمین و شدت لرزه‌ای در هر سناریوی لرزه‌ای مشخص گردیده و با استفاده از شدت محاسبه شده زلزله در هر زون، خسارات و تلفات ناشی از زلزله با استفاده از بانک‌های اطلاعاتی مربوط به جمعیت، ساختمان و تأسیسات زیربنایی و شریان‌های حیاتی در شهرهای مختلف کشور برآورد شود. چنین مطالعاتی تاکنون تنها برای تهران و تعداد کمی از مراکز استان‌ها انجام شده است که این مطالعات نیز از دقت لازم برخوردار نیستند و لازم است تدقیق گردند.

۱-۲. برآورد آثار اقتصادی زلزله

خسارات اقتصادی ناشی از زلزله را می‌توان در سه دسته طبقه‌بندی کرد: خسارات مستقیم، خسارات غیرمستقیم و خسارات ثانویه. خسارات مستقیم ناشی از آسیب به ساختمان‌ها و زیرساخت‌ها در اثر زلزله و هزینه‌های مرتبط با بازسازی آنهاست و خسارات غیرمستقیم و ثانویه نیز مرتبط با اتفاقات ناشی از زلزله (نظیر آتش‌سوزی) و نیز عواقب اقتصادی ناشی از توقف تولید یا سرمایه‌گذاری در منطقه آسیب‌دیده می‌باشد. به منظور تعیین میزان بهینه سرمایه‌گذاری برای کاهش ریسک زلزله باید خسارات احتمالی در سناریوهای مختلف برآورد شود و میزان سرمایه‌گذاری‌های لازم برای کاهش این خسارات در حالات مختلف محاسبه شده و با هم مقایسه

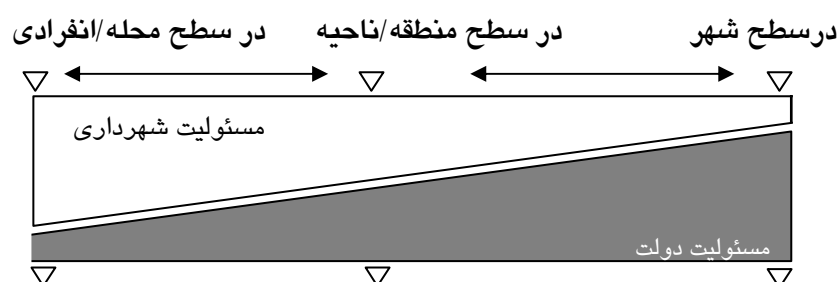


شود تا میزان سرمایه‌گذاری بهینه برای کاهش خسارات و تلفات برآورد شود. انجام این تحلیل‌ها میزان سرمایه‌گذاری لازم برای کاهش تلفات و خسارات زلزله قبل از وقوع آن را نشان می‌دهد. بی‌تردید کاهش آثار منفی زلزله، کارآمدترین روش برای مدیریت بحران است.

۱-۳. مقاوم سازی بافت‌های شهری و ساختمان‌های موجود

شناخت آسیب‌پذیری ساختمان‌های موجود و مقاوم‌سازی آنها نقشی کلیدی در کاهش آثار زلزله دارد. برای بررسی مقاومت لرزه‌ای ساختمان‌ها، در کنار ارزیابی فنی آنها، باید از آیین‌نامه‌های مرتبط استفاده کرد و برای مقاوم‌سازی نیز دستورالعمل بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌های موجود می‌تواند مبنای مناسبی باشد. اقدام اساسی برای مقاوم‌سازی ساختمان‌ها «تخریب و نوسازی»، «مقاوم‌سازی ساختمان‌های موجود» و «نوسازی بافت فرسوده» می‌باشد. البته در حال حاضر حتی بسیاری از ساختمان‌های نوساز نیز فاقد استحکام لرزه‌ای کافی هستند، زیرا سیستم فعلی ارزیابی و کنترل ساخت و ساز، کنترل کیفی لازم را اعمال نمی‌کنند. جهت بهبود این وضع، باید توان اجرایی و قانونی برای کنترل مضاعف طراحی ساختمان‌ها توسعه داده شود و از اشتغال افراد فاقد مجوز در امر ساخت و ساز جلوگیری شود. افزون بر این، مهندس ناظر نیز باید توسط مراجع ذیصلاح انتخاب گردد. به منظور بهسازی بافت‌های شهری نیز ضمن ارزیابی خطرپذیری، لازم است توان واکنش اضطراری و نیز خسارات احتمالی ناشی از زلزله در بافت‌های شهری ارزیابی گردند. در این رابطه سه شاخص «خسارات ساختمانی»، «ظرفیت واکنش اضطراری» و «خطرات ثانویه» در بافت‌های شهری باید بررسی و مطالعه شوند تا آسیب‌پذیری کلی بافت تعیین شود. برای کاهش آسیب‌پذیری بافت‌های فرسوده لازم است وظایف دستگاه‌های اجرایی تبیین شوند که نمونه‌ای از آن در شکل ۶ نشان داده شده است.

شکل ۶. راهبردها و مسئولیت‌های دولت و شهرداری‌ها برای پیشگیری از بحران



- | | | | | | |
|---|------------------------------------|---|-------------------------------|---|--|
| - | بهینه‌سازی فضای تخلیه امن منطقه‌ای | - | ایمن‌سازی فضای تخلیه امن محلی | - | ترویج ساخت و ساز مقاوم در برابر زلزله |
| - | بهینه‌سازی راه‌های اضطراری | - | بهینه‌سازی مسیرهای تخلیه | - | بهینه‌سازی مسیرهای منتهی به محل‌های تخلیه امن محلی |
| - | ارتقای کیفیت ساخت و ساز | | | | |
| - | بازسازی محدوده‌های آسیب‌پذیر | | | | |

۱-۴. توسعه سیستم تخلیه اضطراری

در هنگام وقوع زلزله، تخلیه شهروندان به محل‌های امن از طریق مسیرهای ایمن دارای اهمیت زیادی بوده و لذا ایجاد سیستم تخلیه امن (شامل محل و مسیرهای تخلیه امن) یکی از اولویت‌های توسعه شهرهای در معرض خطر زلزله است. محل تخلیه امن در دو دسته منطقه‌ای و محلی تقسیم‌بندی می‌شود. فضای تخلیه امن منطقه‌ای می‌تواند فضایی باز مانند یک پارک بزرگ باشد که از خطراتی نظیر ریزش ساختمان‌ها و سایر خطرات در زمان وقوع زلزله مصون بماند. فضای تخلیه امن محلی، فضایی برای تخلیه و گروه‌بندی موقتی افراد جهت انتقال به محل تخلیه امن منطقه‌ای است. این محل می‌تواند یک پارک، زمین ورزشی، مدرسه، مکان مذهبی و مانند آن باشد که در آن ایمنی افراد به خوبی حفظ شود. مسیر تخلیه امن نیز مسیری است که تردد اضطراری در زمان بحران در آن به سهولت انجام می‌شود. این مسیر باید از قبل مشخص شده باشد تا شهروندان هر منطقه در صورت وقوع بحران بتوانند از آن استفاده کنند.

۱-۵. بهبود وضعیت شبکه معابر

شبکه معابر از زیرساخت‌های بسیار مهم است که نقش اساسی در حفظ جان شهروندان و تداوم فعالیت‌های اقتصادی ایفا می‌کند. بنابراین، بروز اختلال در عملکرد معابر، فعالیت‌های اضطراری و بازیابی را به شدت تحت تأثیر قرار خواهد داد. علاوه بر این، تأثیر خسارت بر معابر تنها محدود به منطقه خسارت دیده نشده و به سایر مناطق نیز تسری خواهد یافت. مقاوم‌سازی شبکه معابر امری ضروری و اجتناب‌ناپذیر است و لازم است اقدامات مناسب در این زمینه انجام شود. خسارات ناشی از زلزله به معابر را می‌توان به چهار نوع آسیب عمده شامل خسارت مستقیم وارده به سازه راه، خسارت ناشی از آثار تأسیسات آسیب‌دیده واقع در کنار معابر (نظیر پمپ بنزین یا دکل برق)، خسارت وارده به تأسیسات متعلق به راه (نظیر پل و تونل) و سایر خسارت‌ها (نظیر انسداد معابر به واسطه ریزش ساختمان‌ها) تقسیم‌بندی کرد که لازم است مورد مطالعه قرار گیرند. علاوه بر این توسعه شبکه معابر اضطراری نیز از اهمیت زیادی در برنامه‌ریزی مدیریت بحران برخوردار است. این شبکه‌ها از دو سطح شبکه راه‌های اولیه (جهت ارتباط مراکز مدیریت بحران در سطح ملی، استانی، شهری و مبادی اصلی شهرها) و ثانویه (ارتباط کلیه مراکز واکنش اضطراری شناخته شده نظیر مراکز امدادی، آتش‌نشانی، امنیتی و خدمات درمانی) تشکیل شده است. برای انتخاب شبکه معابر اضطراری از روش تحلیل کوتاه‌ترین مسیر استفاده می‌شود تا حداقل فاصله زمانی برای رسیدن به مراکز شناسایی شده تعیین گردد.



۶-۱. شریان‌های حیاتی

سیستم‌های مهم تأسیسات زیربنایی که «شریان‌های حیاتی» نامیده می‌شوند مانند آب، گاز، برق و مخابرات وابستگی فزاینده‌ای به هم دارند. برای مثال، عملکرد عادی سیستم آبرسانی و مخابرات تنها در صورت وجود برق امکانپذیر است. از سوی دیگر، تولید و توزیع برق نیز بدون وجود سوخت و گاز ممکن نیست. براساس نتایج حاصل از بررسی و مطالعه آثار زلزله در زلزله‌های گذشته می‌توان استنتاج کرد که تأسیسات آبرسانی اغلب شهرها در برابر زلزله آسیب‌پذیرند. انجام اقدامات سریع در زمینه بهسازی وضع موجود و احداث تأسیسات جدید آبرسانی مقاوم در برابر زلزله ضروری به نظر می‌رسد.

در خصوص سیستم توزیع گاز طبیعی، ضروری است که هر یک از تأسیسات گازرسانی را با توجه به ویژگی‌های آن از نظر لرزه‌ای تقویت کرد. احداث ایستگاه‌های گازرسانی جدید در شهرها باید مبتنی بر دستورالعمل‌های طراحی مقاوم در برابر زلزله انجام گردد که باید توسط سازمان‌های ذیربط نظیر وزارت نفت تدوین گردد. برای تأسیسات موجود نیز کنترل و بازبینی مقاومت لرزه‌ای و توجه کافی به نگهداری و مدیریت مناسب آنها از اهمیت بالایی برخوردار است. برای نصب لوله‌های جدید، باید از دستورالعمل طراحی مقاوم لرزه‌ای پیروی شود و از مصالح، مواد و اتصالات دارای مقاومت لرزه‌ای بالا استفاده شود. در خصوص لوله‌های موجود نیز باید تعویض و جایگزینی لوله‌های فشار قوی و متوسط با لوله‌های مقاوم در برابر زلزله در اولویت قرار گیرند و به‌طور همزمان نیز به منظور پیشگیری از بحران‌های ثانویه، ایجاد یک سیستم پیشگیری از بحران نظیر سیستم قطع اتوماتیک جریان گاز در مواقع اضطراری در دستور کار قرار گیرد.

در خصوص شبکه برق، اطلاع از روند خسارات قبلی بر سیستم برق‌رسانی می‌تواند در مقاوم‌سازی تأسیسات موجود مؤثر باشد. به‌طور کلی بیشترین خسارات ناشی از زلزله بر تأسیسات برق‌رسانی در محل‌هایی اتفاق می‌افتد که خطر زمین لغزش یا روان‌گرایی وجود داشته باشد. بدین ترتیب برای مقاوم‌سازی این شبکه‌ها، توجه به موضوعات فوق حائز اهمیت است. شبکه مخابراتی کشور (ثابت و همراه) نیز از جمله شبکه‌های آسیب‌پذیر در برابر زلزله محسوب می‌شود که بهسازی و مقاوم‌سازی آن باید مورد توجه قرار گیرد.

۲. ویژگی‌های طرح جامع در بخش آمادگی

۲-۱. اطلاع‌رسانی و آموزش

در حال حاضر تعداد کمی از مردم اطلاعات لازم در رابطه با روش‌های آمادگی و مقابله با زلزله و آثار آن را کسب کرده‌اند و تعداد معدودی نیز آموزش‌های لازم را در این رابطه گذرانده‌اند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که میزان مشارکت مردم در فعالیت‌های آموزشی مرتبط با زلزله تابعی از عوامل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. برای مثال برخی از مردم اعتقاد دارند که زلزله مشیت الهی است و نمی‌توان در مقابل آن کاری را انجام داد، حال آنکه برخی دیگر اعتقاد دارند که می‌توان خطرپذیری ناشی از زلزله را با روش‌های مختلف کاهش داد.

در بخش‌های فقیرنشین شهرها معمولاً ساختمان‌ها استحکام کمتری نسبت به بخش‌های دیگر دارند. ساکنان این مناطق نیز از درآمد متوسط تا کم برخوردارند. مطالعات نشان داده است که در مناطق فقیرنشین تمایل مردم به تشکیل واحدهای همسایگی و خودامدادی بسیار زیاد است و کارگاه‌های برگزار شده در این رابطه بسیار موفق بوده‌اند. در مناطق دیگر نیز نیاز به استفاده از روش‌های دیگر برای جلب مشارکت مردمی در فرآیند کاهش ریسک وجود دارد.

همچنین افزایش اطلاعات و آمادگی کارکنان نهادهای مرتبط با مدیریت بحران با اجرای برنامه‌های آموزشی، برگزاری مانورها و کارگاه‌های تخصصی از اهمیت زیادی برخوردار است. کارکنان سازمان‌ها و شرکت‌های فعال در امر حمل‌ونقل، مخابرات، برق، گاز، آب و ... نیز باید در دوره‌های آموزشی مرتبط، آمادگی خود را برای مواجهه با بحران ارتقا دهند. کارکنان سایر نهادهای مرتبط نظیر کارکنان واحدهای درمانی - بهداشتی نیز لازم است آموزش‌های لازم را جهت انجام واکنش اضطراری فرا گیرند.

در سطوح مدارس نیز باید دانش‌آموزان با خطرات ناشی از زلزله و روش‌های مقابله با آن آشنا شوند. البته در این راستا اقداماتی توسط پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله با همکاری وزارت آموزش و پرورش و وزارت کشور و برخی سازمان‌های ذیربط در دست انجام می‌باشد که لازم است تقویت شود.

برخی از این آموزش‌ها می‌توانند از طریق صدا و سیما و نیز از طریق نشریات و کتب آموزشی در اختیار اқشار مختلف جامعه قرار گیرند. برنامه‌های عملی نیز در قالب مانورها، کارگاه‌ها و نیز سمینارها در سطوح عمومی تا تخصصی قابل اجرا هستند.

۲-۲. توسعه سیستم بیمه سوانح

سیستم بیمه کنونی در کشور انواع بیمه را پوشش می‌دهد و حق بیمه براساس نرخ‌های بیمه برابر با استانداردهای اروپایی و در چارچوب قوانینی تعیین می‌شود که تعهد خطر شرکت‌ها را از طریق بازارهای بیمه اتکایی داخلی یا بین‌المللی پشتیبانی می‌کند. البته سیستم کنونی هیچ نوع بیمه مستقل مرتبط با بحران یا حادثه را به ویژه برای اموال خصوصی و عمومی غیرمنقول و اموال منقول عرضه نمی‌کند که طبیعتاً در کشور بحران‌خیزی مانند ایران منطقی به نظر نمی‌رسد. البته دولت



در حال حاضر در صدد اتخاذ سیاست‌هایی برای رفع این معضل است. خصوصی‌سازی صنعت بیمه که منجر به افزایش تعداد شرکت‌های بیمه خصوصی شده است، اولین گام مثبت در این زمینه است. با این حال، به‌منظور بهره‌گیری از توان بالقوه بازار بیمه ایران، بازنگری بیشتر این سیاست‌ها در جهت اصلاح اشکالات قانونی ضروری است. از این رو تهیه و اجرای طرح بیمه سوانح نظیر آنچه در کشورهای پیشرفته و حتی برخی از کشورهای در حال توسعه اجرا می‌شود، ضروری به‌نظر می‌رسد.

۲-۳. ترویج مقاوم‌سازی ساختمان‌های خصوصی

مهمترین مشکل در کاهش آثار زلزله، مقاوم‌سازی ساختمان‌های شخصی است. افزایش مقاومت لرزه‌ای هر ساختمان نقش مهمی در کاهش تلفات انسانی داشته و همچنین در تلاش‌ها و هزینه‌های واکنش اضطراری در زمان بحران به نحو چشمگیری صرفه‌جویی می‌نماید. مقاوم‌سازی ساختمان‌های خصوصی دشوارتر از ساختمان‌های عمومی است، زیرا این امر بستگی به تمایل صاحبان آنها دارد. کمک دولتی از طریق اعطای وام بلاعوض و یا وام کم‌بهره به صاحبان ساختمان‌ها در قبال مقاوم‌سازی نقش مهمی در ترویج مقاوم‌سازی ساختمان‌های شخصی خواهد داشت.

سه گزینه را می‌توان برای کمک دولت به ترویج مقاوم‌سازی ساختمان‌های خصوصی در نظر گرفت: وام کم‌بهره، یارانه و بیمه. طرح وام کم‌بهره با نرخ سود سالیانه ۸ درصد و مدت بازپرداخت ۱۰ ساله را می‌توان برای کمک به هزینه مقاوم‌سازی در نظر گرفت که با توجه به نرخ رایج سود سالیانه، نرخ قابل قبولی است. یارانه را نیز می‌توان برای هزینه بازدید و ارزیابی ساختمان یا بخشی از هزینه مقاوم‌سازی پرداخت کرد.

۲-۴. ترویج فعالیت‌های آمادگی مقابله با بحران در سطح محله

به منظور بهینه‌سازی فعالیت‌های مردمی جهت آمادگی و مقابله با بحران زلزله، ضروری است که احاد افراد جامعه با مفهوم خودامدادی آشنا شده و آگاهی کافی از روش‌های آمادگی و مقابله با زلزله را کسب کنند. این آگاهی می‌تواند با شرکت در دوره‌های آموزشی، شرکت در مانورهای مردمی و... حاصل شود و بعد به سطح خانواده، محله، محل کار و مانند آن گسترش یابد. این‌گونه اقدامات در صورتی مؤثر خواهند بود که افراد جامعه با سازمان‌های محلی موجود همکاری و همیاری کرده و گروه‌های محلی برای آمادگی مقابله با بحران تشکیل دهند. برای این منظور، شهرداری‌ها می‌توانند استانداردها و مقررات لازم را برای انجام فعالیت‌های مناسب و مؤثر در جهت آمادگی مقابله با بحران ارائه کنند و مشارکت انجمن‌های محلی و سازمان‌های غیردولتی را در این امر تسهیل کنند تا امکان تشکیل گروه‌های مدیریت بحران محله‌محور در شهرها فراهم شود.

مناطقى که باید در این زمینه در اولویت قرارگیرند مناطقی هستند که دارای تراکم جمعیت بالا، نقاط بحران‌زای متعدد، ساختمان‌ها و تأسیسات بسیار آسیب‌پذیر، روحیه همکاری کم در بین ساکنان و امکانات ناچیز برای مقابله با بحران هستند. جایگاه‌هایی که می‌توانند نقش پل ارتباطی میان مردم و مسئولان را ایفا کنند عبارتند از هیئت مدیره مجتمع‌های مسکونی، انجمن‌های شورایی، مدارس، ادارات، کارخانجات و بازار، مساجد، مراکز فرهنگی، مراکز بهداشتی، مراکز ورزشی، سازمان‌های غیردولتی و انجمن‌های محلی و دفاتر جمعیت هلال احمر.

این محل‌ها می‌توانند مراکزی برای انتشار اطلاعات و گردآوری مردم جهت شرکت در دوره‌های آموزشی و برگزاری سمینارها باشند. چنانچه اطلاعات و آموزش‌های لازم به مردم ارائه شود، آنها قادر خواهند بود که به‌صورت گروهی در مواقع بحرانی به یکدیگر و نیروهای امدادی کمک کنند که این امر برای کلان‌شهری مثل تهران با توجه به آمار بالای خسارات و تلفات احتمالی ناشی از زلزله بسیار ضروری است.

۳. ویژگی‌های طرح جامع در بخش واکنش اضطراری

۳-۱. تهیه سناریوی واکنش اضطراری

برای تدوین طرح واکنش اضطراری باید بدترین سناریوی زلزله تعیین گردد. البته ممکن است زلزله واقعی با این سناریو متفاوت باشد، اما برای طراحی سیستم مدیریت بحران معمولاً بدترین شرایط در نظر گرفته می‌شود تا امکان مدیریت عملیات واکنش اضطراری در چنین شرایطی از قبل برنامه‌ریزی شده باشد. در این سناریو، وضعیت ستادهای واکنش اضطراری؛ ظرفیت‌های نجات، امداد و مراقبت‌های پزشکی؛ تخلیه امن و اسکان اضطراری؛ ترافیک و شریان‌های حیاتی پس از زلزله بررسی شده و براساس آن راهکارهای لازم تدوین می‌شوند.

۳-۲. سیستم اطلاع‌رسانی و ارتباطات

فقدان اطلاعات موجب ناکارآمدی عملیات جستجو و نجات می‌شود و شایعات و اطلاعات نادرست نیز در بین مردم رواج یافته و موجب ترس و وحشت مضاعف می‌گردد. بازماندگان زلزله نیاز مبرمی به کسب اطلاعات مختلف از قبیل سلامتی افراد خانواده و بستگان، پس‌لرزه‌ها، آتش‌سوزی، خطرات پیش‌رو و مواردی از این قبیل دارند. به منظور جلوگیری از ایجاد ترس و وحشت در بین مردم و بهبود فرآیند مدیریت بحران، اطلاعات لازم و دستورات تخلیه اضطراری باید از طریق شبکه ارتباطی کارآمد بحران مکرراً به اطلاع مسئولان ذیربط و مردم رسانده شود. در حال حاضر چنین سیستمی در کشور وجود ندارد تا بتوان از آن به‌عنوان سیستم ارتباطی برای شبکه بحران



استفاده کرد. در این راستا ابتدا لازم است شبکه عمومی مخابرات فعلی تقویت شود و سپس نسبت به طراحی شبکه جدید خاص بحران اقدام شود.

۳-۳. جستجو و نجات

هدف کلی عملیات جستجو و نجات، نجات انسان‌ها و افراد زیر آوار مانده یا در معرض خطر در شرایط بحرانی سطح بالا و ملی (E3 تا E4) است. در حال حاضر در صورت وقوع زلزله در یک پهنه وسیع و یا در یک منطقه شهری، امکانات و تشکیلات جستجو و نجات در کشور پاسخگوی نیازهای بعد از زلزله نیستند. بدین منظور لازم است اقداماتی به شرح زیر برنامه‌ریزی و اجرایی گردد:

۱. تقویت سیستم جامع فرماندهی حادثه به منظور به کارگیری منابع موجود در کلیه سازمان‌های ذیربط دولتی و خصوصی در ۷۲ ساعت اول پس از زلزله،
۲. برنامه‌ریزی برای حداکثر استفاده از منابع محلی برای پشتیبانی فعالیت‌های نجات،
۳. ایجاد و تجهیز گروه‌های جستجو و نجات در سطوح مختلف (از سطوح محلی تا ملی)،
۴. ایجاد سیستم مدیریت سازمان‌یافته برای مواجهه با انبوه مصدومین به منظور انجام فعالیت‌های تریاژ در محل و کنترل اعزام مصدومین به بیمارستان‌ها جهت جلوگیری از ازدحام مصدومین عادی در بیمارستان‌ها و استفاده بهینه از امکانات موجود،
۵. برنامه‌ریزی برای اجرای فعالیت‌های نجات و درمان اولیه در سطح محله با کمک ساکنین و کارکنان مراکز بهداشت - درمان محلی.

۳-۴. خدمات بهداشتی و درمانی

هدف از عملیات «خدمات‌رسانی بهداشتی و درمانی» کاهش مرگ‌ومیر و جلوگیری از گسترش بیماری‌های واگیر در شرایط بحرانی سطح بالا و ملی (E3 تا E4) می‌باشد. منابع درمانی موجود در کشور در حال حاضر تکافوی نیازهای درمانی فراوان پس از زلزله را نمی‌کند. در این راستا انجام اقداماتی به شرح زیر باید در دستور کار قرار گیرد:

- ارائه آموزش‌های لازم به پرسنل مراکز درمانی برای مواجهه با انبوه مصدومان بعد از زلزله که دارای انواع مختلف مصدومیت‌ها هستند،
- بسیج کامل منابع و امکانات و بهره‌گیری از آنها بدون توجه به محل و نوع مالکیت آنها و پیش‌بینی تأمین اعتبارات لازم در این رابطه،
- انجام اقدامات درمان اضطراری سازمان‌یافته از طریق ایجاد سیستم درمانی سه سطحی (ابتدا در سطح محله، سپس انتقال به بیمارستان‌های عمومی پس از تریاژ و سپس انتقال به بیمارستان‌های تخصصی و ملی)،

- ارائه خدمات درمانی و بهداشتی برای رفع نیازهای متغیر بازماندگان (از مراقبت‌های اضطراری تا مراقبت از بیماری‌های حاد داخلی و سپس بیماری‌های مزمن در روزهای بعد از زلزله). همچنین اقدامات بهداشت محیط و پیشگیری از شیوع بیماری‌ها نیز باید بلافاصله پس از طی دوره بحرانی آغاز شود.

۳-۵. سایر موارد

بجز موارد فوق مسائلی از قبیل اسکان اضطراری، ترافیک، توزیع کمک‌های امدادی، تدفین، مهار آتش و مواد خطرناک و بسیاری موضوعات دیگر نیز باید در طرح جامع کاهش ریسک مورد توجه قرار گیرند که در مجال این نوشتار نیستند.

۴. سیستم بازسازی

هدف اصلی بازسازی، بازگرداندن منطقه آسیب‌دیده از زلزله به شرایط عادی و تأمین امکانات زندگی مناسب برای شهروندان است. با وجود این، نباید از بازسازی روحی و معنوی قربانیانی که روح، جسم و اموال آنها در اثر زلزله آسیب دیده است نیز غافل شد. شیوه بازسازی باید با واقعیت بحران و شرایط فرهنگی و اجتماعی مردم در منطقه آسیب‌دیده همخوانی داشته باشد. فرآیند نوسازی و بازسازی را می‌توان از نظر زمانی به پنج مرحله از لحظه وقوع زلزله تقسیم نمود:

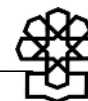
مرحله ۱: ایجاد چارچوب اولیه برای بازسازی: این دوره زمانی برای تهیه چارچوب اولیه بازسازی است و در طی این دوره سازوکارهای اصلی جهت اقدام به بازسازی ضربتی تعیین می‌گردد.

مرحله ۲: تدوین سیاست‌های کلی برای بازسازی: در طی این دوره سیاست کلی بازسازی به‌منظور روشن ساختن راهکارهای اصلی امور بازسازی زیر نظر سازمان مدیریت بحران کشور (در بحران‌های ملی) تصویب خواهد شد و پس از آن شهروندان از مفاد آن مطلع خواهند شد.

مرحله ۳: تدوین طرح اولیه بازسازی: در این دوره طرح اولیه بازسازی تهیه شده و از این طریق طرح پایه برای بازسازی کل شهر و یا محدوده‌های آسیب‌دیده و شیوه‌های تحقق آن مشخص خواهد شد.

مرحله ۴: تأیید برنامه کار بازسازی شهر: در این مرحله کسب رضایت از ساکنان محلی و تهیه برنامه کاری بازسازی بر مبنای طرح اصلی تدوین شده در دستور کار قرار می‌گیرد.

مرحله ۵: اجرای پروژه‌های بازسازی: در این مرحله، بازسازی مبتنی بر اصول برنامه‌کاری مرحله ۴ پیش خواهد رفت. به‌منظور تسریع روند انجام کار پیش‌بینی اقدامات و ارائه راهکارهای اجرایی برای تأمین منابع مالی ضروری است.



۵. نحوه اجرای طرح جامع

به منظور اجرایی کردن طرح جامع کاهش ریسک و بهبود مدیریت بحران زلزله در کشور، پروژه‌های مختلفی باید مورد بررسی قرار داده شود که با انجام آنها طی مدت زمان معقولی (حدود ۱۰ سال) آسیب‌پذیری کشور به میزان قابل ملاحظه‌ای کاهش یابد. بدین منظور پروژه‌های مرتبط با موضوعات پیشگیری و آمادگی، واکنش اضطراری و بازسازی مورد بررسی قرار گرفته و نهاد اجرایی، هزینه‌های تخمینی و برنامه زمانبندی مربوط به هر پروژه باید تعیین شود. سپس با توجه به عواملی نظیر ضرورت، فوریت و اهمیت طرح‌های دارای اولویت تعیین و اجرایی شوند.

تعیین پروژه‌های اولویت‌دار و همچنین تدوین برنامه لازم برای نظارت بر نحوه اجرای طرح لازم است توسط نهادهای تخصصی به‌عنوان بازوی نظارتی مجلس شورای اسلامی و در تعامل با وزارت کشور اجرای طرح جامع کاهش ریسک و بهبود مدیریت بحران در کشور را نهادینه و اجرایی نماید و بر روند انجام کار به‌صورت مؤثر نظارت کند.

برخی از طرح‌های دارای اولویت در این راستا عبارتند از افزایش توانمندی سازمان مدیریت بحران کشور و احداث مرکز عملیات فرماندهی و مقابله با حادثه، مقاوم‌سازی و بازسازی ساختمان‌های عمومی موجود، ایجاد سیستم خودامدادی و سازماندهی گروه‌های مدیریت بحران محلات، ایجاد سیستم حمل‌ونقل اضطراری، ایجاد شبکه جدید مخابراتی ویژه بحران، مقاوم‌سازی تأسیسات و شبکه انتقال آب، احداث سیستم کنترل مرکزی برای سیستم توزیع گاز، توانمندسازی سازمان‌های ایمنی و آتش‌نشانی برای انجام واکنش اضطراری، توانمندسازی سیستم واکنش اضطراری برای سازمان‌های دولتی مسئول بهداشت - درمان، شناسایی، ایجاد و تجهیز فضاهای تخلیه امن، مقاوم‌سازی و بازسازی پل‌ها در شبکه اصلی حمل‌ونقل، تشویق مقاوم‌سازی ساختمان‌های خصوصی موجود، بهسازی کیفیت ساخت و ساز، ارتقای توسعه شهری با دیدگاه مقابله با زلزله، ارتقای دانش همگانی در زمینه آمادگی در برابر زلزله این اقدامات باید توسط وزارتخانه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و شرکت‌های متولی با همکاری دولت و طی دوره مشخصی انجام پذیرند. البته طرح‌های معرفی شده برحسب اولویت در دوره‌های زمانبندی مختلفی قابل اجرا می‌باشند. دوره کوتاه‌مدت (سه سال اول)، برای برنامه‌ریزی و طراحی پروژه‌های اولویت‌دار در نظر گرفته می‌شود. همچنین پروژه‌هایی که چندان هزینه‌بر نیستند، در کوتاه‌مدت قابل اجرا هستند. در این دوره از میزان آسیب‌پذیری لرزه‌ای شهرها کاسته نمی‌شود و هدف ارتقای آمادگی و ایجاد همکاری و هماهنگی بین نهادهای متولی مدیریت بحران می‌باشد.

در دوره میان‌مدت (سه سال دوم)، ساختمان‌های دولتی به‌خصوص ساختمان‌های مرتبط با مدیریت بحران مقاوم‌سازی می‌گردند. بخش دولتی در پایان این دوره باید برای مقابله با بحران

زلزله کاملاً آماده باشد. البته در پایان این دوره بخش خصوصی تا حدودی همچنان در مقابل بحران زلزله آسیب‌پذیر خواهد بود، مگر آنکه برنامه‌های دولت برای مقاوم‌سازی ساختمان‌های خصوصی یا اجرای طرح‌های نوسازی بافت فرسوده در این دوره آغاز شده باشد.

در دوره بلندمدت (پنج سال سوم) هدف بهسازی ساختمان‌های خصوصی غیرمقاوم است و بخش دولتی باید تمهیدات لازم برای این امر را فراهم کند. میزان کاهش آسیب‌پذیری در انتهای این دوره متناسب با میزان تسهیلات دولتی، برنامه‌ریزی مسئولین و اقدامات عملی کلیه شهروندان و سازمان‌های ذیربط می‌باشد و تابعی از سرمایه‌گذاری بخش دولتی است. بدیهی است با سرمایه‌گذاری کلان در این راستا می‌توان میزان آسیب‌پذیری را تا مقدار قابل قبولی کاهش داد و مانع از هدر رفتن سرمایه و نیروی انسانی شد.

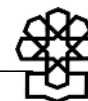
بیوست ۲. قانون ایجاد سازمان مدیریت بحران کشور

لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور باتوجه به سیاست‌های کلی نظام در بخش پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح و به‌منظور هماهنگی اجرایی کلیه دستگاه‌های ذیربط و اعمال مدیریت واحد و نظارت عالی مؤثر بر مراحل مختلف مدیریت بحران و با بهره‌گیری از تجارب کسب شده در مدیریت حوادث مهم گذشته در کشور تدوین گردید و پس از تصویب در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۶/۲۶ هیئت وزیران تقدیم به مجلس شورای اسلامی شد. این قانون در دی‌ماه ۱۳۸۶ به تصویب مجلس و در خردادماه ۱۳۸۷ به تصویب شورای نگهبان رسید. رئیس‌جمهور نیز در تاریخ ۱۳۸۷/۴/۵ این قانون را جهت اجرا ابلاغ نمود.

این قانون مشتمل بر چهار فصل است. در فصل اول آن تعاریف و اصطلاحات مدیریت ریسک و بحران تعریف شده است. در ماده (۱) این فصل اصطلاحات بحران و مدیریت جامع بحران تعریف شده است و در ماده (۲) آن اجزای مدیریت بحران (پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی) تعریف شده‌اند. در فصل دوم این طرح شورایی به‌عنوان شورای عالی مدیریت بحران کشور معرفی شده است. مطابق با ماده (۳) این فصل این شورا به منظور هماهنگی فعالیت‌های کلیه دستگاه‌ها و نهادها (دولتی، غیردولتی و وابسته به رهبری) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه تشکیل می‌گردد. وظایف این شورا طبق ماده (۴) این قانون عبارت است از:

- تصویب سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور به پیشنهاد سازمان،

- تأیید بودجه تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران کشور برحسب پیشنهاد سازمان به تفکیک



دستگاه‌های ذیربط جهت درج در بودجه سالیانه کشور،

- تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکل‌های مدنی و مردمی با مدیریت بحران برحسب پیشنهاد سازمان،

- اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت‌های پژوهشی و اجرایی در راستای کاهش خطرپذیری ناشی از زلزله، مخاطرات آب و هوایی و مواد شیمیایی خطرناک،
- تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران،

- تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی،

- تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی نشده در کشور،

- تصویب ساختار، تشکیلات و آیین‌نامه‌های استخدامی، مالی و اداری سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به پیشنهاد سازمان،
- تصویب ضوابط مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون.

در ماده (۵) اعضای شورای عالی که به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود معرفی شده‌اند که عبارتند از: وزیر کشور، امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رفاه و تأمین اجتماعی، راه و ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری. همچنین شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، رئیس جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان مدیریت بحران (به‌عنوان دبیر شورا) نیز در این شورا عضویت دارند و همگی دارای حق رأی هستند. در غیاب رئیس‌جمهور جلسات شورای عالی به ریاست وزیر کشور تشکیل می‌شود.

در فصل سوم این قانون سازمان مدیریت بحران کشور تعریف شده است. مطابق با ماده (۶) این سازمان به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و

انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز در کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی تشکیل می‌شود. سازمان وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن معاون وزیر کشور است که با حکم وزیر کشور منصوب می‌شود (ماده (۷)). مهمترین وظایف این سازمان مطابق با ماده (۸) این لایحه عبارتند از:

- تدوین خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه‌ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز،
- ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران،
- بررسی و تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی،
- تقویت و ایجاد زمینه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران،
- مستندسازی حوادث و تجزیه و تحلیل آنها،
- برنامه‌ریزی، سازماندهی، آموزش، هماهنگی و هدایت تشکل‌های مردمی، نهادهای غیردولتی و مردم،
- پیگیری اجرای مصوبات و تصمیمات شورای عالی،
- فراهم نمودن زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیشگیری،
- کمک به توسعه و گسترش مؤسسات مشاوره‌ای فعال در امر استانداردسازی و بهبود کیفیت،
- تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقای فرهنگی ایمنی برای آحاد جامعه،
- تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌های ناشی از حوادث و سوانح،
- ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث،
- انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه توانمندی‌های مورد نیاز مدیریت بحران کشور،



- تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی، غیردولتی، و نیروهای نظامی و انتظامی،

— تدوین پیشنهادهای ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث،

- تدوین دستورالعمل‌های مربوط به جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی،

- ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث،

- نظارت و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی زیربند درخصوص مراحل چهارگانه مدیریت

بحران،

- نظارت عالی بر امر بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده.

براساس مفاد ماده (۹) این قانون به منظور هماهنگی فعالیت‌ها در امر مدیریت جامع بحران کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های زیربند موظفند معاونت یا واحد سازمانی مناسبی در امر مدیریت بحران را در برحسب ضرورت و با تصویب شورای عالی تشکیل دهند. همچنین طبق مفاد این ماده شورای هماهنگی مدیریت بحران (در استان‌ها به ریاست استاندار و در شهرستان‌ها به ریاست فرماندار و در تهران به ریاست شهردار تهران) با عضویت کلیه دستگاه‌های زیربند و به‌منظور هماهنگی فعالیت‌های مربوط به مدیریت بحران تشکیل می‌شود.

در فصل چهارم این قانون سایر مقررات مرتبط با سازمان مدیریت بحران و نیز نحوه ایجاد هماهنگی‌های بین‌بخشی مورد توجه قرار داده شده است. براساس ماده (۱۰) این قانون کلیه دستگاه‌های دولتی و مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح، شهرداری‌ها و نیز سازمان‌ها، تشکلهای و بنگاه‌های فعال در بخش‌های خصوصی و تعاونی مرتبط با مدیریت جامع بحران (به‌ویژه در مرحله آمادگی) موظفند در چارچوب وظایف و ضوابط محوله عمل کرده و طبق دستورالعمل شورای عالی، گزارش عملکرد خود را به سازمان ارائه دهند. البته در هنگام بروز بحران، تمامی دستگاه‌های مذکور موظفند بنا به اعلام ریاست سازمان در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند و گزارش اقدامات خود را به اطلاع سازمان برسانند.

در ماده (۱۱) نیز نحوه تأمین بودجه سازمان مورد اشاره قرار گرفته است. طبق این بند بودجه سازمان براساس پیشنهاد مشترک سازمان و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور تهیه و پس از تأیید شورای عالی در لایحه بودجه سالیانه کل کشور به‌صورت اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی گنجانده می‌شود. همچنین باتوجه به اهمیت مطالعات، تمهیدات و اقدامات مؤثر

پیشگیرانه و افزایش آمادگی و ارتقای توان مقابله با حوادث طبق ماده (۱۲) به سازمان اجازه داده می‌شود هر ساله درصدی از اعتبارات موضوع ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (مصوب ۱۳۸۰) را در این خصوص هزینه کند. در ضمن طبق ماده (۱۳) نیز به دولت اجازه داده شده است در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک‌ودوهم درصد (۱/۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد سازمان و تصویب وزرای عضو شورای عالی هزینه گردد.

نحوه تخصیص اعتبارات برای بازسازی و یا بهسازی بافت‌های آسیب‌پذیر نیز در ماده (۱۴) مورد اشاره قرار داده شده است. طبق این ماده بانک مرکزی موظف است به منظور بازسازی و جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی در مناطق آسیب‌دیده، تسهیلات مورد نیاز آسیب‌دیدگان (به‌ویژه اقشار محروم) را با نرخ‌های ترجیحی تأمین کند و دولت نیز موظف است مابه‌التفاوت نرخ‌های ترجیحی را جهت بازپرداخت به بانک‌ها در لوایح سالیانه بودجه کل کشور لحاظ کند. مواد (۱۵) و (۱۶) این لایحه نیز الزامات اجرایی این قانون برای کلیه نهادهای کشوری و لشگری را مورد اشاره قرار می‌دهد و زمان تصویب آن را به‌عنوان آغاز اجرای آن تعیین می‌کند.

منابع و مآخذ

۱. بابایی اهری، مهدی. مدیریت بحران‌های سازمانی، نشریه کمال مدیریت، ش ۴ و ۵، ۱۳۸۳.
۲. قلی‌پور، آرین. بحران مدیریت در مدیریت بحران، نشریه کمال مدیریت، ش ۴ و ۵، ۱۳۸۳.
۳. روش‌شناسی، طاهر. نقش مدیریت رسانه در تحول بحران از پدیده‌ای تهدیدساز به مقوله‌ای فرصت‌ساز، مجموعه مقالات اولین همایش رسانه ملی و مدیریت بحران، تهران، صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۷.
۴. گزارش پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله، ۱۳۹۱.
۵. جلسات و سخنرانی‌های علمی برگزار شده در مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۱.
۶. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی.
7. APFM, "Manual on Community Approach to Flood Management in India", Associated Programme on Flood Management, 2005.
8. Booth, Simon, "Crisis Management Strategy, Competition and Change in Modern Enterprises", Routledge Press, London, 1993.
9. Geary, W.Sikich, "All hazard Crisis Management Planning" Logical Management Systems vol 2, 2001.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۲۷۵۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

نام دفتر: مطالعات زیربنایی (گروه آب و محیط زیست)

مدیر مطالعه: جمال محمدولی سامانی

تهیه و تدوین کنندگان: علی مریدنژاد، مهدی مظاهری

ناظران علمی: محسن صمدی، حسین صفایی

مقتضای: معاونت زیربنایی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت بحران

۲. آسیب‌شناسی

۳. طرح کاهش ریسک زلزله

تاریخ انتشار: ۱۳۹۱/۱۰/۲۵