



اظهار نظر کارشناسی درباره:
«لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور»
(گزارش دوم)

مقدمه

لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه» با حداقل تغییر نسبت به قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران» تقدیم مجلس شورای اسلامی شد. این قانون به صورت آزمایشی تدوین شد تا نقاط ضعف و قوت آن در اجرا مشخص شده و قانونگذار بتواند آگاهانه درباره تداوم، اصلاح یا کنار گذاشتن آن تصمیم بگیرد.

از هنگام در دستور کار قرار گرفتن لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه»، مرکز پژوهش‌ها مجموعه اقدامات ذیل را به منظور آسیب‌شناسی قانون آزمایشی و ارزیابی لایحه انجام داده است:

۱. بررسی تطبیقی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه با قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران،

۲. بررسی سوابق مطالعاتی لایحه در مرکز پژوهش‌ها،

۳. جمع‌آوری قوانین مرتبط،

۴. ترسیم شبکه نهادی مدیریت بحران،

۵. بررسی تجارب سایر کشورها در مدیریت بحران،

۶. مشاوره تخصصی،

۷. برگزاری جلسه بررسی لایحه با دستگاه‌های ذی‌ربط در مرکز پژوهش‌ها و دریافت مطالعات و نظرات آنها،

۸. برگزاری جلسات بررسی لایحه با مدیران سازمان مدیریت بحران و دریافت مستندات و نظرات آنها،

۹. شرکت در جلسه کارگروه زلزله و استماع نظرات آنها،

۱۰. شرکت در جلسات بررسی لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه» به میزبانی بنیاد بین‌المللی امداد و

نجات ایثار و استماع نقدها و نظرات مدیران، کارشناسان و متخصصان مدیریت بحران.

جمع‌بندی نقدها و پیشنهادهای طرح شده و بررسی‌های مرکز پژوهش‌ها در ادامه تقدیم می‌گردد.

اهم مسائل

مهمترین مسائلی که مدیریت بحران در کشور با آن روبرو است عبارتند از:

۱. ضعف هماهنگی میان دستگاه‌های مرتبط،

۲. عدم توجه لازم به پیشگیری از بحران.

آسیب‌شناسی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به دلایل متعددی به درستی اجرا نشد و اهداف آن تحقق نیافت. به طوری که مسائلی که قبل از تشکیل سازمان مدیریت بحران در پیشگیری و مقابله با سوانح وجود داشت، بعد از تأسیس این سازمان نیز ادامه یافت. مهمترین عوامل مؤثر بر ناکامی قانون یاد شده به سه دسته تقسیم می‌شوند:

مشخصات لایحه

دوره نهم - سال سوم

شماره ثبت:

۵۶۵

شماره چاپ:

۱۴۱۵

تاریخ چاپ:

۱۳۹۴/۳/۲

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفا تر: مطالعات بخش

عمومی

مطالعات سیاسی

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۴۳۸۶-۱

تاریخ انتشار:

۱۳۹۴/۹/۲

- عواملی که از نحوه تنظیم قانون ناشی می‌شوند.
- عواملی که از نحوه اجرای قانون ناشی می‌شوند.
- عواملی که خارج از دامنه قانون و اجرای آن قرار می‌گیرند.

عواملی که از نحوه تنظیم قانون ناشی می‌شوند:

۱. عدم توجه لازم به پیشگیری،
۲. عدم تعریف ابزارهای متناسب با مأموریت محول شده به سازمان مدیریت بحران در قانون،
۳. عدم تعریف ابزارهای ضمانت اجرای مناسب در قانون،
۴. عدم تناسب مفاهیم و اصطلاحات ذکر شده در قانون با حوزه تخصصی مدیریت بحران،
۵. نامشخص بودن وظایف دستگاه‌های مرتبط در قانون.

عواملی که از نحوه اجرای قانون ناشی می‌شوند:

۱. عدم تشکیل جلسات شورای عالی با حضور رئیس‌جمهور،
۲. ضعف در هماهنگی دستگاه‌ها،
۳. بی‌توجهی دستگاه‌ها به اجرای وظایف خود در کاهش خطرات،
۴. ضعف در تهیه و تصویب دستورالعمل‌ها و مقررات مورد نیاز،
۵. ضعف در استفاده از نیروی انسانی متخصص.

عوامل بیرونی عدم تحقق قانون مدیریت بحران کشور:

۱. شکل‌گیری ستادهای موازی در دولت،
۲. تصویب قوانین و مقررات موازی،
۳. سلب مدیریت منابع مالی از سازمان مدیریت بحران.

ارزیابی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه

۱. حفظ شاکله قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران به‌رغم عدم موفقیت آن در اجرا،^۱
۲. استمرار اشکالات وارد به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران،
۳. عدم کفایت احاله برخی از اختیارات شورای عالی به سازمان مدیریت بحران برای حل مسئله ناهماهنگی،
۴. ابهام و عدم شفافیت برخی از احکام،
۵. همپوشانی وظایف و اختیارات شورای عالی با هیئت وزیران.

۱. اشکالات لایحه در گزارش شماره ۱۴۳۸۶ مرکز پژوهش‌ها بیان شده است.

رویکرد پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

با توجه به مؤثر نبودن قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، مرکز پژوهش‌ها رویکرد جایگزینی را پیشنهاد می‌کند که همسو با سیاست‌های کلی نظام، بر پیشگیری تأکید دارد و اشکالات تقنینی و اجرایی قانون قبل را تا حد امکان پوشش می‌دهد. محورهای عمده پیشنهاد مرکز عبارت است از:

۱. تغییر عنوان لایحه به «پیشگیری و مدیریت بحران»،
۲. تأکید بر پیشگیری به‌عنوان رویکرد لایحه،
۳. جایگزینی شورای عالی با هیئت وزیران،
۴. پیش‌بینی شورای علمی منتصب رئیس‌جمهور و سازمان مدیریت بحران به‌مثابه بازوان تخصصی و اجرایی هیئت وزیران،
۵. تحقق قانون از طریق تهیه، اجرا و به روزرسانی برنامه‌های عملیاتی در سطوح ملی و محلی شامل:
 - برنامه‌های عملیاتی پیشگیری و آمادگی،
 - برنامه‌های عملیاتی اقدام فوری و بازیابی.
۶. نقش‌ها و مسئولیت‌ها به شرح جدول (صفحه ۴):
 - هیئت وزیران به ریاست رئیس‌جمهور: عالی‌ترین جایگاه تصمیم‌گیری،
 - شورای علمی منتصب رئیس‌جمهور: تهیه و به روزرسانی چارچوب راهنمای برنامه‌های عملیاتی، نظارت بر انطباق برنامه‌های عملیاتی ملی و استانی با اصول و جهت‌گیری‌های چارچوب راهنما،
 - سازمان مدیریت بحران (زیرمجموعه وزارت کشور): هماهنگ‌کننده فرآیند تهیه برنامه‌های عملیاتی ملی و استانی، هماهنگ‌کننده مقابله با بحران‌های ملی و بازیابی اولیه، پیگیری اجرای برنامه‌های عملیاتی ملی و محلی، دبیرخانه ستادهای ملی مقابله با بحران،
 - شوراهای تخصصی دستگاه‌های ملی و محلی: تهیه و به روزرسانی برنامه‌های عملیاتی،
 - دستگاه‌های ملی و محلی: اجرای برنامه‌های عملیاتی.
۷. زنجیره برنامه‌های عملیاتی:
 - سطح ملی: دستگاهی، فرادستگاهی،
 - سطح محلی: استانی، شهرستانی، شهری و روستایی.

جدول چارچوب تهیه، تصویب و اجرای برنامه‌های عملیاتی

عنوان	تهیه‌کننده	هماهنگ‌کننده	تأییدکننده	تصویب‌کننده	مسئول اجرا	مضمون
چارچوب راهنمای تهیه برنامه‌های عملیاتی	شورای علمی	-----	-----	هیئت وزیران	تهیه‌کنندگان سایر برنامه‌های عملیاتی	- اصول و جهت‌گیری‌های راهنما - مرجع تهیه سایر برنامه‌های عملیاتی
برنامه‌های عملیاتی ملی						
برنامه‌های عملیاتی دستگاهی	شوراهای تخصصی کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل	سازمان مدیریت بحران	شورای علمی	عالی‌ترین مقام دستگاه	دستگاه تهیه‌کننده برنامه‌های عملیاتی	نقش‌ها و مسئولیت‌های آن دستگاه در پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازیابی در سطح ملی
برنامه‌های عملیاتی فرادستگاهی	شورای تخصصی دو یا چند وزارتخانه و سازمان مستقل	سازمان مدیریت بحران	شورای علمی	هیئت وزیران	دستگاه‌های تهیه‌کننده برنامه‌های عملیاتی	نقش‌ها و مسئولیت‌های دستگاه‌های مشمول در پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازیابی در سطح ملی
برنامه‌های عملیاتی محلی						
برنامه‌های عملیاتی استانی	شورای تخصصی استانداری	سازمان مدیریت بحران	شورای علمی (بعد تصویب)	ستاد مدیریت بحران استان	هر کدام از دستگاه‌های عضو ستاد مدیریت بحران استان	نقش‌ها و مسئولیت‌های دستگاه‌ها در پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازیابی در محدوده استان
برنامه‌های عملیاتی شهرستانی	شورای تخصصی فرمانداری	سازمان مدیریت بحران	----	ستاد مدیریت بحران استان	هر کدام از دستگاه‌های عضو ستاد مدیریت بحران استان	نقش‌ها و مسئولیت‌های دستگاه‌ها در پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازیابی در محدوده شهرستان
برنامه‌های عملیاتی شهری	شورای تخصصی شهرداری	سازمان مدیریت بحران	----	ستاد مدیریت بحران استان	هر کدام از دستگاه‌های عضو ستاد مدیریت بحران استان	نقش‌ها و مسئولیت‌های دستگاه‌ها در پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازیابی در محدوده شهر
برنامه‌های عملیاتی روستایی	مشترک توسط دهیاری و شورای تخصصی فرمانداری	سازمان مدیریت بحران	----	ستاد مدیریت بحران استان	هر کدام از دستگاه‌های عضو ستاد مدیریت بحران استان	نقش‌ها و مسئولیت‌های دستگاه‌ها در پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازیابی در محدوده روستا
برنامه‌های عملیاتی مشترک	- شوراهای تخصصی دو یا چند استانداری - شوراهای تخصصی دو یا چند فرمانداری - شوراهای تخصصی دو یا چند شهرداری - شورای تخصصی دو یا چند دهیاری و فرمانداری	سازمان مدیریت بحران	شورای علمی (فقط درباره طرح‌های مشترک بین استان‌ها)	ستاد مدیریت بحران استان‌های مشمول برنامه‌های عملیاتی	هر کدام از دستگاه‌های عضو ستاد مدیریت بحران استان	نقش‌ها و مسئولیت‌های دستگاه‌ها در پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازیابی در محدوده قلمروی جغرافیایی مشترک

جمع‌بندی

مدیریت بحران در کشور نیاز به رویکرد تازه‌ای برای هماهنگی و تقسیم کار دارد. رویکرد پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهیه برنامه‌های عملیاتی است که موفقیت آن در کشورهای مختلف به تأیید رسیده است. بر این اساس لازم است احکام لایحه بر محور آن اصلاح و بازبینی شود.