

پیشینه پژوهی لایحه
مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۱۶
تیرماه ۱۳۹۵

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	نخستین قوانین
۳.....	قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی
۶.....	لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی
۸.....	قانون تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی
۱۰.....	طرح جامع امداد و نجات
۱۳.....	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران
۱۸.....	لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور
۱۹.....	نتیجه گیری
۲۱.....	پیوست ها
۳۹.....	منابع و مأخذ



پیشینه پژوهی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور

چکیده

پیشینه سیاستی با رویکردی تاریخی به ارزیابی سیاست‌های وضع شده در رابطه با مسئله موردنظر در یک برهه زمانی معین پرداخته و به درک گسست‌ها و پیوستگی‌های میان سیاست‌ها، استخراج سازوکارهای سیاستی به کار گرفته شده و کشف الگوهای احتمالی تصمیم‌گیری کمک می‌کند. از این رو، تحلیلگر با استفاده از آن می‌تواند دانش برخاسته از مرور سیاست‌های گذشته را برای ارزیابی اثربخشی سیاست‌های فعلی و ارزیابی گزینه‌های سیاستی جایگزین به کار ببرد. در گزارش حاضر، از پیشینه سیاستی برای ارزیابی لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» بهره گرفته شده است. یافته‌های آن نشان می‌دهد بخش قابل توجهی از وضع موجود مدیریت بحران نتیجه طبیعی قوانین و مقرراتی است که مشخصه‌های آن را بی‌ثباتی ساختاری، ضعف دانش فنی سیاستی، پایین بودن انسجام درونی مصوبات و تنظیم‌گری‌های موازی تشکیل می‌دهد. از آنجا که لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» نیز از چنین مشخصه‌هایی برخوردار است؛ با توجه به تجارب گذشته، همان مسیری را خواهد پیمود که سیاست‌های قبلی طی کرده‌اند. از این رو، لایحه مزبور برای ترمیم اشکالات فوق و بهبود عملکرد دولت در مدیریت بحران به بازنگری عمیق نیاز دارد.

مقدمه

بررسی پیشینه تنظیم‌گری یکی از اجزای ثابت پژوهش‌های کاربردی است و معمولاً در آن با مرور اجمالی قوانین و مقررات تلاش می‌شود تصویری کلی از تجربه سیاستگذاری عرضه شود. گاهی نیز به فهرست کردن قوانین و مقررات بسنده می‌شود. این در حالی است که مرور سیاست‌های وضع شده در یک زمینه ظرفیتی به مراتب بیش از این در سیاست‌پژوهی دارد و در صورتی که با رویکردی تحلیلی و نقادانه انجام شود، می‌تواند به عنوان ابزاری برای ارزیابی سیاست‌ها مورد استفاده قرار گیرد. هنگامی که تحلیلگر در پیشینه سیاستی به بررسی دقیق محتوای سیاست‌های وضع شده طی یک دوره زمانی معین بپردازد، می‌تواند از خلال آن به درک گسست‌ها و پیوستگی‌های میان سیاست‌ها، استخراج سازوکارهای سیاستی به کار گرفته شده و کشف الگوهای احتمالی تصمیم‌گیری نائل شده و دانش برآمده از آن را در ارزیابی سیاست‌های فعلی، گزینه‌های سیاستی آتی و پیشنهاد سیاست‌های جایگزین به کار ببرد. پیشینه سیاستی پژوهشی کیفی است که با رویکردی تاریخی انجام می‌شود. هر چه این پژوهش

بازه زمانی طولانی‌تری را دربر گیرد، درک عمیق‌تری از زمینه‌سیاستی حاصل می‌شود. در عین حال، آن را نباید به بررسی قوانین محدود کرد؛ زیرا با منقطع کردن فرآیند ردیابی سیاست‌ها، امکان عرضه تصویری جامع از سیاست‌های وضع شده را سلب می‌کند. داشتن این تصویر جامع هنگام ارزیابی سیاست‌ها به شناخت ابداعی یا تکراری بودن راه‌حل‌ها، احتمال مؤثر بودن آنها، درک مسائل اصلی و فرعی و یافتن گلوگاه‌های تنظیم‌گری کمک می‌کند. این قابلیت است که پیشینه‌سیاستی را در ارزیابی سیاست‌ها متمایز می‌کند.

در گزارش حاضر، از پیشینه‌سیاستی برای ارزیابی لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» بهره گرفته شده است.^۱ در این چارچوب، نقطه عزیمت پیشینه لایحه را تشکیل مجلس قانونگذاری قرار داده و آن را از مشروطه تاکنون ردیابی کرده‌ایم. در این میان، به قوانین و مقرراتی پرداخته شده که مربوط به مدیریت سوانح و حوادث طبیعی به معنای عام آن است و از قوانین و مقرراتی پرداخته شده که مربوط به مدیریت سوانح و حوادث طبیعی به معنای عام آن است و از قوانین و مقرراتی پرداخته شده که مربوط به مصادیق حوادث، اعتبارات و وظایفی که برعهده دستگاه‌های مختلف برحسب مأموریت سازمانی آنها گذاشته شده صرف‌نظر شده است.^۲ یافته‌های به دست آمده، نشان می‌دهد چگونه پیشینه‌سیاستی می‌تواند ارزیابی سیاست‌ها را از سطح مسائل روزمره به لایحه‌های عمیق‌تر منشأ آنها سوق دهد و دانش برخاسته از آن را برای تحلیل راه‌حل‌های پیشنهادی به کار بندد.

نخستین قوانین

قانون «بلدیه» و قانون «تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام»، هر دو مصوب ۱۲۸۶، جزء نخستین قوانینی هستند که به تصویب مجلس شورای ملی رسیده و در آنها به وظیفه و مسئولیت «بلدیه» و «حاکم» برای انجام اقدامات لازم در رابطه با سوانح و حوادث طبیعی تصریح شده است. قانون بلدیه مصوب ۱۲۸۶/۳/۱۱ «مراقبت در عدم قحطی» و «اقدامات مقتضیه بر ضد حریق و سایر بلیات سماوی و ارضی» را از امور بلدیه برمی‌شمرد. ۶ ماه بعد از تصویب آن، قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام در تاریخ ۱۲۸۶/۹/۲۷ به تصویب مجلس رسید که در آن حاکمان به‌عنوان نمایندگان دولت در ولایات در این‌باره مسئول بودند. طبق این قانون، حاکمانی که با تمام قدرت و اختیارات داده شده برای «حفظ نفوس» و «کمک به درماندگان» اقدام نکرده باشند، بعد از ثبوت تقصیر،

۱. این لایحه با توجه به انقضای مهلت اجرای آزمایشی قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» مصوب ۱۳۸۷ در ۲۰ اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۴ در مجلس شورای اسلامی وصول شد و در دستورکار ۱۳ کمیسیون مجلس قرار گرفت. بررسی آن در نهایت به کمیسیون مشترک سپرده شد و به رغم اجماع نمایندگان دولت و مجلس درباره عدم تحقق اهداف قانون یاد شده، همان احکام با تغییرات ماهیتاً حاشیه‌ای به تصویب رسید و در نوبت بررسی در صحن مجلس قرار گرفت. استدلال آنها این بود که این قانون کاستی چندانی ندارد و سلب منابع مالی مانع از اجرای آن شده است. مرکز پژوهش‌ها در مخالفت با این دیدگاه، در گزارش اول خود رویکرد کلی لایحه را نیازمند بازنگری دانست اما با توجه به تصمیم کمیسیون برای دائمی کردن سازمان مدیریت بحران و حفظ شاکله لایحه، گزارش دوم را بر اعمال اصلاحاتی در این چارچوب متمرکز کرد. این گزارش تداوم گزارش‌های پیشین نیست و تنها کیفیت لایحه مذکور را از زاویه پیشینه‌سیاستی بررسی می‌کند.

۲. موارد معدودی که از این قاعده تبعیت نمی‌کنند را ضرورت ردیابی مسیر سیاستگذاری اقتضا کرده است.



به مجازاتی از توبیخ تا عزل و محاکمه در دادگاه محکوم می‌شدند. بدین‌سان، تأسیس اولین نهادهای قانونی با مسئولیت آنها درباره سوانح و حوادث طبیعی همراه بود. نامشخص بودن مرز وظایف و اختیارات آنها با توجه به نوپایی قانونگذاری در آن زمان قابل درک است؛ اما طبیعی است که با تصویب قوانین جدید و افزایش شمار سازمان‌های دولتی بر تعداد نهادهایی که به نحوی از انحاء در این زمینه مسئولیت دارند افزوده شود و تقسیم کار و هماهنگی میان آنها ضرورت یابد. چنین نیازی محور سیاست‌های وضع شده در این زمینه را تشکیل می‌دهد.

قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی...

پس از تشکیل جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران که سازمانی غیردولتی محسوب می‌شد، سازمان دفاع غیرنظامی کشور اولین سازمان حاکمیتی بود که براساس قانون تأسیس شد تا اختصاصاً مسئولیت حفظ جان و مال مردم از حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و تقلیل آثار آن را برعهده گیرد. وظایف این سازمان عبارت بودند از:

– حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و تقلیل آثار آن،

– تقویت روحی و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع غیرعادی و اضطراری،

براساس قانون «راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی» مصوب ۱۸ آذرماه ۱۳۳۷، کلیه «وزارتخانه‌ها و مؤسسات سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت و ملی و همچنین تأسیسات خصوصی» مکلف شدند مقررات مربوط به سازمان دفاع غیرنظامی را اجرا کنند. وزارتخانه‌های کشور و جنگ مأمور اجرای قانون مذکور شدند و سازمان همچنان که قانون مقرر می‌داشت وابسته به وزارت کشور تأسیس شد.

به رغم مأموریت این سازمان، قانون «پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل» در سال ۱۳۴۸ تصویب شد که تکالیفی را در خصوص پیشگیری از سیل با محوریت «حفظ و اصلاح و احداث مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب» برعهده وزارت کشور و شهرداری‌ها می‌گذاشت. بنابراین، این قانون عملاً وارد بخشی از حوزه صلاحیت سازمان دفاع غیرنظامی می‌شد؛ گرچه کماکان وزارت کشور مسئولیت‌ها را برعهده داشت. این بار شهرداری‌ها نیز نه تنها تحت شمول قانون قرار داشتند بلکه وظایفی نیز از طرف وزارت کشور برعهده آنها قرار گرفته بود. نکته دیگر آنکه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی این بار مکلف شده بودند برای مبارزه با خطر سیل و سایر حوادث طبیعی امکانات خود را نیز در اختیار وزارت کشور قرار دهند. در قانون قبلی، سازمان دفاع غیرنظامی مقررات‌گذار بود و بخش‌های دولتی و خصوصی موظف به اجرای مقررات آن بودند؛ اما این قانون امکانات بخش دولتی را نیز در اختیار وزارت کشور قرار می‌داد. کلی بودن این چارچوب گرچه در آیین‌نامه‌های اجرایی قابل عملیاتی کردن بود، اما

ریسک آن وجود داشت که این ویژگی تبدیل به حفره‌ای مستعد بی‌مسئولیتی و ناهماهنگی میان وزارت کشور و دستگاه‌های دولتی شود.

با اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور در تاریخ ۱۳۵۱/۲/۲۶، این سازمان به نخست‌وزیری وابسته شد و سرپرست آن سمت معاونت نخست‌وزیر یافت. کاهش آثار حوادث از اهداف آن حذف شد و مأموریت آن در حفظ جان و مال مردم به مؤسسات و تأسیسات و منابع مختلف ثروت‌های ملی گسترش یافت. علاوه بر این، استعمال هرگونه سلاح به مخاطراتی که سازمان مسئولیت محافظت از مردم و مؤسسات و منابع در برابر آن را داشت افزوده شد. کلیه وزارتخانه‌ها و مؤسسات و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت کماکان موظف به اجرای دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های سازمان بودند؛ شهرداری‌ها به این فهرست اضافه شدند اما تأسیسات خصوصی از شمول آن کنار گذاشته شد.

آیین‌نامه اجرایی قانون فوق که در تاریخ ۱۳۵۱/۱۲/۲۷ به تصویب کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین رسید، صلاحیت سازمان را به حوادث غیرطبیعی تعمیم می‌داد؛ بخش خصوصی را مجدداً مشمول می‌کرد؛ بار دیگر تقلیل آثار را برعهده می‌گرفت و نقش سازمان را از مقررات‌گذاری تا طرح‌ریزی، هماهنگی، نظارت، هدایت، آموزش و پشتیبانی گسترش می‌داد. این آیین‌نامه چارچوب منسجمی برای آمادگی مردم و مؤسسات و تأسیسات دولتی و خصوصی در برابر آثار زاینبار ناشی از حوادث طبیعی، سوانح غیرمترقبه، حملات هوایی و استعمال هرگونه سلاح و نیز تقلیل تلفات و خسارات آن ترسیم می‌کرد. محور اصلی آن، خودحفاظت و خودیاری از طریق فراگیری آموزش‌های لازم بود که در دو سطح فردی و جمعی باید انجام می‌شد.^۱ این کار باید از طریق تشکیل یگان‌های محلی و یگان‌های پشتیبانی صورت می‌گرفت. یگان‌های محلی از افراد آموزش‌دیده در هر بخش شهری یا بخشداری یا مؤسسات و کارخانجات به‌منظور جلوگیری و مقابله با حوادث و سوانح محل مربوط تشکیل می‌شد. یگان‌های پشتیبانی به دو دسته تقسیم می‌شدند:

۱. یگان‌های پشتیبانی ثابت محلی که در زمان عادی تشکیل شده و در زمان اضطرار با ایجاد تغییرات لازم و تکمیل و توسعه آنها در طرح‌های دفاع غیرنظامی مورد استفاده قرار می‌گرفت.
۲. یگان‌های پشتیبانی متحرک منطقه‌ای که در زمان عادی تشکیل شده و دارای تحرک کافی هستند و در زمان اضطرار بنابر مقتضیات و احتیاجات برای اجرای عملیات نجات بخش به مناطق مورد نیاز اعزام می‌گردند.

۱. در این زمینه، ماده (۲) آیین‌نامه بیان می‌داشت:

الف) خودحفاظت و خودیاری فردی عبارت است از مجموعه اقداماتی که هر کس برای حفظ جان و مال خود در برابر حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه و حملات هوایی و کاهش آثار زاینبخش ناشی از آنها، از راه فراگرفتن آموزش‌های لازم مربوط به کمک‌های اولیه پزشکی مقابله با آتش‌سوزی و عملیاتی که باید در برابر آثار ناشی از حملات دشمن مجهز به سلاح‌های مختلف اجرا شود انجام می‌دهد.

ب) خودحفاظت و خودیاری جمعی عبارت است از مجموعه اقدامات دسته‌جمعی که خانواده‌ها و مؤسسات دولتی و بخش خصوصی برای مقابله با خطرات طبیعی و سوانح غیرمترقبه و حملات هوایی و استعمال هرگونه سلاح از طریق پیش‌بینی و اجرای آنچه در این‌باره آموزش دیده‌اند قبل از رسیدن یگان‌های کمکی با امکانات خود انجام می‌دهند.



سازمان دفاع غیرنظامی علاوه بر آموزش وظیفه داشت طرح‌های آمادگی در برابر آثار ناشی از حوادث طبیعی، سوانح غیرمترقبه و جنگ را تهیه کرده و بر اجرای آنها در زمان عادی نظارت مستمر داشته باشد. همچنین در زمان اضطراری، هدایت عملیات دفاع غیرنظامی را برعهده داشته و از طریق یگان پشتیبانی نجات و امداد خود از یگان‌های نجات و پشتیبانی منطقه‌ای پشتیبانی و آنها را تقویت کند. با توجه به فعالیت جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران و شورای «پیشگیری و مبارزه با حوادث فوق‌العاده و طغیان آب‌ها» از پیش از تأسیس این سازمان، طرح‌های خدمات امدادی هنگام بروز حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه بایستی براساس آیین‌نامه خدمات امدادی جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران تنظیم می‌شد و طرح‌های آمادگی و نجات و امداد دفاع غیرنظامی در برابر خطرات ناشی از سیل به تأیید شورای «پیشگیری و مبارزه با حوادث فوق‌العاده و طغیان آب‌ها»، مذکور در آیین‌نامه اجرایی قانون «پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل» مصوب خردادماه ۱۳۴۸ می‌رسید. تصریح به این موارد نشان می‌داد که تهیه‌کنندگان آیین‌نامه به همپوشانی‌های احتمالی توجه داشته و برای پرهیز از بروز ناهماهنگی این تمهیدات را اندیشیده‌اند.

سایر وظایف سازمان عبارت بودند از: تشکیل مرکز حفاظت از حریق، تشکیل مراکز آموزشی برای تربیت کادر دفاع غیرنظامی و طرح‌ریزی، هماهنگی و نظارت در زمینه استقرار سیستم‌های قابل اطمینان آمادگی و ایمنی، استقرار سیستم‌های اعلام خطر عمومی، ایجاد پناهگاه و استقرار سیستم حفاظت و نجات و تخلیه در برابر خطرات.^۱

آیین‌نامه اجرایی، الگویی چندوجهی و متمرکز در بالاترین سطح دیوانی از مدیریت دفاع غیرنظامی ارائه می‌داد. ایجاد واحدهای تشکیلاتی دفاع غیرنظامی در استان‌ها، فرمانداری‌های کل، شهرستان‌ها، شهرداری‌ها و رده‌های دیگر با رعایت حق تقدمی بود که سازمان دفاع غیرنظامی از نظر حساسیت و اهمیت مناطق تشخیص می‌داد. این واحدها در استان‌ها، فرمانداری‌های کل و شهرستان‌ها به وسیله

۱. وظایف تفصیلی سازمان عبارت بودند از:

الف) آشنا ساختن و آموزش مردم و مسئولین سازمان‌ها و مؤسسات تولیدی و صنعتی کشور به اصل خودیاری و خودحفاظت و ایجاد آمادگی در آنها برای مقابله با خطرات ناشی از سوانح و امکان ادامه زیست و فعالیت‌های انتفاعی و تولیدی در زمان اضطرار با استفاده از کلیه امکانات منجمله وسایل ارتباط جمعی و انتشار مجله و نشریات با هماهنگی با وزارت کار و امور اجتماعی.

ب) طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی در استقرار سیستم‌های قابل اطمینان آمادگی و ایمنی در مؤسسات دولتی و تأسیسات و منابع مختلف ثروت‌های ملی و خصوصی با هماهنگی با سازمان اطلاعات و امنیت کشور و سازمان‌های ذیربط دیگر و نظارت مستمر بر اجرای طرح‌های مزبور.

ج) طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی در استقرار سیستم‌های اعلام خطر عمومی و انتخاب وسایل و تجهیزات لازم و نظارت بر اجرای آموزش‌های مربوط با هماهنگی با نیروهای مسلح شاهنشاهی.

د) طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی و نظارت در به‌وجود آوردن پناهگاه‌های لازم در سطح کشور و آموزش لازم و نظارت بر اجرای طرح‌ها و تمرین‌های مربوط.

ه) طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی و نظارت در استقرار سیستم حفاظت و نجات و تخلیه در برابر خطرات ناشی از عوامل شیمیایی - میکروبی - تشعشعات رادیواکتیو که اختصاراً (ش م - ر) نامیده می‌شوند.

و) طرح‌ریزی و ایجاد هماهنگی و نظارت در تشکیل سرویس‌ها و یگان‌های محلی و پشتیبانی متحرک منطقه‌ای. (ز) تهیه طرح‌های لازم برای آموزش افراد و تعیین تجهیزات مورد نیاز یگان‌های دفاع غیرنظامی در سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی و تنظیم مقررات مربوط به نظارت در اجرای طرح‌های مزبور.

ح) تشکیل مراکز آموزش به‌منظور تعلیم و تربیت کادر سرپرستی و مربیان و عناصر حرفه‌ای دفاع غیرنظامی.

ط) تشکیل مرکز حفاظت از حریق به‌منظور استاندارد کردن یگان‌های آتش‌نشانی در سطح کشور.

سازمان مرکزی دفاع غیرنظامی و در شهرداری‌ها و رده‌های دیگر به وسیله شهرداری‌ها و بخش‌داری‌ها با نظارت واحد تشکیلاتی دفاع غیرنظامی استان یا فرمانداری کل و شهرستان تشکیل می‌شد. استثنای آن، شهرداری پایتخت بود که نظارت بر آن باید توسط سازمان دفاع غیرنظامی کشور صورت می‌گرفت. برای استفاده از قابلیت‌های اجرایی شهرداری‌ها، تمامی امور مربوط به سرویس‌های دفاع غیرنظامی شهرداری‌ها و آموزش، تجهیزات و عملیات آن برعهده خود آنها نهاده شده بود.

با تمامی این تدابیر، آیین‌نامه تصریح می‌کرد وظایف سایر سازمان‌هایی که براساس قوانین و مقررات با وظایف سازمان دفاع غیرنظامی ارتباط دارد به جای خود باقی است؛ درحالی که برای پرهیز از همپوشانی و مسئولیت‌گریزی، باید روابط میان آنها را مشخص و بر ضرورت هماهنگی آنها با سازمان دفاع غیرنظامی در اجرای وظایف قانونی‌شان تأکید می‌کرد. بدین‌سان، باز هم حفره‌ای که مستعد ناهماهنگی میان عملکرد دستگاه‌های دولتی باشد در چارچوب‌های تنظیم‌گری وجود داشت.

به رغم وجود قانون مؤسس سازمان دفاع غیرنظامی، قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی مصوب ۱۳۵۴/۲/۲۳ منشأ تأسیس سازمان جدیدی برای ایجاد آمادگی و هماهنگی در بخش دولتی و خصوصی و شهرداری‌ها شد که بخشی از حوزه مسئولیت سازمان دفاع غیرنظامی را دربر می‌گرفت. این بار نیز همه آنها موظف بودند دستورالعمل‌هایی که به امضای نخست‌وزیر می‌رسید را اجرا کنند؛ گرچه به مرجع تهیه آنها تصریح نشده بود. تعریف یکسانی از «زمان اضطرار» برای هر دو سازمان داده شد. از نظر ساختاری نیز سازمان جدید همانند سازمان دفاع غیرنظامی وابسته به نخست‌وزیری بود. امکانی که برای استفاده از امکانات قبلاً در حدود بخش دولتی در اختیار وزارت کشور بود به همه نیروی انسانی و امکانات و منابع کشور تعمیم یافته ولی این بار در اختیار دولت و نه یک دستگاه مشخص قرار می‌گرفت. با چنین ویژگی‌هایی، از این قانون انتظاری جز همپوشانی، مسئولیت‌گریزی و ناهماهنگی نمی‌رفت.

دو سال بعد، سازمان دفاع غیرنظامی که اولین متولی دولتی مقابله با حوادث و سوانح و کاهش آثار آن بود به ساختار اولیه‌اش بازگشت و پس از پنج سال مجدداً وابسته به وزارت کشور شد. بدین‌سان، تغییرات ساختاری سازمان متولی این حوزه و تصویب قوانین موازی بارزترین نکته‌ای است که در زمینه نهادی مقابله با حوادث و سوانح و کاهش آثار آن به چشم می‌خورد. این وضعیت پس از انقلاب نیز ادامه داشته است.

لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی...

در لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی در سال ۱۳۵۹، پیشگیری و مقابله با هرگونه تهدید و تجاوز نظامی سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و سوانح طبیعی به این سازمان تازه تأسیس سپرده شد. این بار سازمان زیر نظر فرمانده کل قوا قرار گرفت اما باز هم وابسته به وزارت کشور بود. دو ماه بعد، با توجه به



تداخل وظایف این سازمان با سازمان‌های دفاع غیرنظامی و آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی، آنها در سازمان بسیج ملی ادغام شدند. این ادغام، مشکل ناهماهنگی ناشی از وجود سه سازمان برای مدیریت حوادث و سوانح را حل می‌کرد اما در نهایت، سازمانی را متولی قرار می‌داد که وظایف و ساختار آن هنوز به تصویب نرسیده بود.

لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی دو هفته بعد از مصوبه ادغام به تصویب شورای انقلاب رسید. وظایف این سازمان همچون سازمان‌های قبلی دو وجه نظامی و غیرنظامی را توأمان داشت. سازمان مکلف بود طرح‌ها و برنامه‌های لازم جهت ایجاد آمادگی در مردم به منظور پیشگیری از بروز حوادث و مقابله با آثار سوء آن را تهیه کند و فعالیت‌های مربوطه را در زمان اضطرار هماهنگ نماید. همچنین، نظارت بر نحوه انجام اقدامات و ارزشیابی پیشرفت فعالیت‌ها را نیز به عهده داشت. بنابراین، باز هم الگوی سازمانی که طراحی، هماهنگی، نظارت و ارزیابی را برعهده داشته باشد دنبال شد. همانند گذشته، تشکیلات سازمان در مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها و بخش‌ها و روستاها گسترده می‌شد. ساختار سازمان وابسته به ریاست جمهوری شد؛ رئیس آن را رهبر یا شورای رهبری تعیین می‌کرد؛ خط‌مشی کلی آن توسط شورای عالی دفاع ملی تعیین می‌شد و پشتیبانی آموزشی و لجستیکی آن برعهده وزارت دفاع بود. بنابراین، اداره سازمان هماهنگ‌کننده خود به هماهنگی نیاز داشت. برای سومین بار در سال ۱۳۵۹، جابجایی ساختاری دیگری رخ داد و آن ادغام سازمان تازه تأسیس بسیج ملی با نام واحد بسیج مستضعفین در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی بود.

قانون اساسنامه سپاه پاسداران که سال ۱۳۶۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید، قلمروی وظایف سپاه در حوزه حوادث و سوانح را به مشارکت در عملیات امدادی هنگام بروز حوادث آن هم به درخواست دولت در حدی که آمادگی رزمی لازم برای انجام مأموریت‌های خود را از دست ندهد محدود می‌کرد. بدین‌سان، دیگر سازمانی حاکمیتی که قانون آن را مأمور مقابله با حوادث و سوانح و کاهش آثار آنها کرده باشد وجود نداشت؛ بلکه ساختارهایی درون تشکیلات نخست‌وزیری و بعداً ریاست جمهوری با اتکا به وزارت کشور و استانداران در مقابله با حوادث و بازسازی ایفای نقش می‌کردند. در واپسین سال دهه ۱۳۶۰ نیز مسئولیت این امور از سوی رئیس‌جمهور وقت به وزارت کشور داده شد.^۱ این وضعیت تا تصویب قانون «تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی» مصوب ۱۳۷۰/۵/۹ ادامه یافت.

طی یک دهه، بی‌آنکه ضرورتی به حکم قانونگذار باشد، ریاست جمهوری، وزارت کشور و جمعیت هلال احمر اداره امور مرتبط با بروز حوادث و سوانح طبیعی را برعهده داشتند. جمعیت هلال احمر از

۱. آنچنانکه از گزارش سازمان مدیریت بحران (باقری، ۱۳۸۸) برمی‌آید، در این مقطع، بر اساس آیین‌نامه تشکیلات حوادث طبیعی و غیرمترقبه، شورای عالی پیشگیری و کاهش صدمات ناشی از حوادث غیرمترقبه و بازسازی مناطق آسیب‌دیده به ریاست وزیر کشور و با عضویت ۸ وزیر و رؤسای جمعیت هلال احمر و سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد. دبیرخانه این شورا در وزارت کشور (دفتر مطالعات و هماهنگی امور ایمنی و بازسازی) بود. در استان‌ها نیز، شورای استان به ریاست استاندار تشکیل گردید. این شورا خود از دو ستاد پیشگیری و بازسازی به ریاست معاون امور عمرانی استاندار و امداد و نجات به ریاست یکی از معاونین استاندار به انتخاب استاندار تشکیل می‌شد. از آنجا که متن این آیین‌نامه در هیچ‌کدام از پایگاه‌های قوانین و مقررات قوای سه‌گانه یافت نشد نمی‌توان به بررسی محتوایی آن پرداخت.

سال ۱۳۶۲ که قانون «وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر» به تصویب رسید و جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران را با قیدهایی به جمعیت هلال احمر تغییر نام داد، وظیفه امداد رسانی و آمادگی در برابر حوادث و سوانح طبیعی و ارائه خدمات اجتماعی جهت تسکین آلام آسیب‌دیدگان در داخل و خارج از کشور را داشته است. طبق قانون «اساسنامه جمعیت هلال احمر» مصوب سال ۱۳۶۷، این سازمان خیریه‌ای، غیرانتفاعی و دارای شخصیت حقوقی مستقل است؛ خدمت در آن بجز برخی از پست‌ها افتخاری است و هزینه خدمات و کمک‌های امدادی که از جانب دولت به آن محول شده باشد را دریافت می‌کند اما عزل و نصب رئیس آن با رئیس‌جمهور است؛ ضوابط استخدامی و انتقال کارکنان ثابت آن و رسیدگی به تخلفات آنها همانند وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی است و شکایت از تصمیمات و اقدامات آن مشمول قانون و مقررات دیوان عدالت اداری است. این سازمان ردیف بودجه نیز دارد اما به نام اعانه از آن برخوردار می‌گردد. به این ترتیب، جمعیت هلال احمر نه کاملاً تابع سازوکارهای سازمان‌های دولتی است و نه می‌توان آن را مستقل از دولت دانست. مشخصه‌های سیال آن باعث می‌شود به ایفای نقشی مکمل در کنار سایر سازمان‌ها بپردازد و نتوان مسئولیت اصلی حاکمیت در این باره را برعهده آن قرار داد.

قانون تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی...

با تصویب قانون «تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی» مصوب ۱۳۷۰/۵/۹، مجدداً ساختاری براساس قانون برای کاهش آلام و خسارات ناشی از حوادث و سوانح در دولت شکل گرفت. براساس این قانون، کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی به ریاست وزیر کشور و عضویت برخی وزرا و نیز تعدادی از مسئولین کشوری و لشگری با هدف مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راهکارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش آثار حوادث و سوانح تشکیل می‌شد. این کمیته برای انجام مطالعات خود و اعلام وضعیت اضطراری و نحوه مقابله یا جبران خسارت‌ها می‌توانست کمیته‌های فرعی داشته باشد و موظف بود هر ۶ ماه یک بار نتایج مطالعات و راهکارهای پیشنهادی خود را به دستگاه‌ها برای اتخاذ تدابیر لازم و کمیسیون‌های مجلس اعلام نماید. کمیته شاخه‌های استانی مشابه سطح ملی داشت که به ریاست استاندار تشکیل می‌شد. اعتبار مورد نیاز طرح‌های آن نیز باید در قالب طرح‌های مصوب دستگاه‌های مربوط به تصویب می‌رسید.

امکان داشتن کمیته فرعی برای اعلام وضعیت اضطراری و نحوه مقابله یا جبران خسارت‌ها ماهیت کمیته را از ساختاری تحقیقاتی خارج می‌کرد و جنبه عملیاتی نیز به آن می‌داد. اشکال آنجا بود که احکام قانون متناسب با وجه عملیاتی نبود؛ نتایج مطالعات و راهکارهای کمیته برای دستگاه‌های مربوط جنبه الزام‌آور نداشت و به مسئولیت دستگاه‌ها نیز در پیشگیری و کاهش آثار حوادث و سوانح اشاره



نشده بود. بنابراین، این احتمال وجود داشت که پیشنهادها و راهکارهای کمیته اجرا نشود. آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور کمیته‌های فرعی را به ۹ دسته تقسیم کرده و رئیس، دبیر، اعضا و ترتیب جلسات آن و کمیته ملی را مشخص کرده بود. براساس آیین‌نامه، کمیته‌های فرعی از معاونان وزرا تشکیل می‌شد که اساساً با کارکرد تشکیل این کمیته‌ها تناسب لازم را نداشت. مشغله فراوان، موقعیت بی‌ثبات و سیاسی بودن مدیران در این سطح ویژگی‌هایی است که با مدیریت تحقیقات سنخیتی ندارد و صرفاً می‌تواند ناظر بر تصویب موضوعات مطالعاتی باشد؛ کاری که کمیته اصلی نیز می‌توانست انجام دهد. اعلام وضعیت اضطراری نیز با ترکیب کمیته اصلی سازگار بود و معاونان وزرا از اقتدار سیاسی لازم برای آن برخوردار نیستند. آنچه از وظایف کمیته‌های فرعی باقی می‌ماند مقابله و جبران خسارت‌ها بود که محتوای آیین‌نامه متناسب با آن تنظیم شده بود. بدین‌سان، برخلاف قانون، در آیین‌نامه عملیات مقابله با حوادث و جبران خسارت غالب بود و محتوای آن کمتر با مطالعات پیشگیری و کاهش آثار حوادث همخوانی داشت. وظایف کلی کمیته‌های فرعی مشابه قانون ذکر شده و شرح تفصیلی آن به خود کمیته‌ها واگذار شده بود تا بعداً کمیته ملی تصویب کند. بدین‌سان، عملیاتی شدن قانون به زمانی موکول می‌شد که شرح وظایف کمیته‌های فرعی مشخص شود.

با وجود کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی و کمیته‌های فرعی آن، ساختار مشابهی با عنوان «ستاد حوادث غیرمترقبه کشور» نیز وجود داشت که براساس قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه کشور مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰، بایستی اعتبارات لازم برای پیشگیری، امدادسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده از حوادث غیرمترقبه در طول برنامه دوم در اختیار آن قرار می‌گرفت.^۱ بنا بود این اعتبارات به پیشنهاد وزارت کشور، تأیید سازمان برنامه و بودجه و تصویب هیئت وزیران بین استان‌های آسیب‌دیده توزیع شود. بیست درصد آن نیز بایستی به مطالعه و اجرای طرح‌های پیشگیری اختصاص می‌یافت. بنابراین، وظایف کمیته و ستاد با یکدیگر همپوشانی داشت بی‌آنکه نسبت میان آنها مشخص شود. از آنجا که در هر دو ساختار، وزارت کشور نقش رهبری را ایفا می‌کرد، به نظر می‌رسد یکی از اهداف عمده تصویب قانون اخیر، مدیریت توزیع اعتبارات توسط وزارت کشور بوده و انتظار می‌رفته از این طریق، این وزارتخانه ابزار مالی لازم برای اعمال نفوذ بر تصمیمات و رفتار دستگاه‌ها و تخصیص اعتبار به طرح‌های مصوب را بیابد. نکته دیگر، سهم یک پنجمی پیشگیری بود که نشان می‌داد رویکرد مسلط در این حوزه، اقدامات اقتضایی و واکنش‌های مقطعی برای مقابله با حوادث و جبران خسارت‌ها بوده است. به رغم وظایف هر دوی آنها در وضعیت اضطراری، سه سال بعد، هیئت وزیران در تاریخ ۱۳۷۶/۱۱/۵ طی تصویب‌نامه‌ای، مرحله مقابله با حوادث را به استاندار تفویض کرد. براساس این تصویب‌نامه، ظرف ۷۲ ساعت از زمان بروز حادثه، در صورتی که وزیر کشور تشخیص می‌داد استاندار در جایگاه نماینده ویژه

۱. براساس گزارش دبیرخانه لایحه قانون سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور، این ستاد در سال ۱۳۷۰ در وزارت کشور تشکیل شده بود.

رئیس‌جمهور قرار می‌گرفت و کلیه امکانات و نیروی انسانی دستگاه‌های مستقر در استان «به تناسب ابعاد حادثه» تحت امر استاندار قرار می‌گرفت. همچنین، گرچه مسئولان استانی مکلف به اجرای دستورهای استاندار بودند، اما استفاده از تأسیسات واحدهای صنعتی دستگاه‌ها منوط به هماهنگی با وزیر ذی‌ربط بود. در واقع، گذشته از اینکه ۷۲ ساعت در چنین شرایطی، زمان قابل توجهی است؛ چنین قیدهایی می‌توانست سرعت عمل را دشوار کند.

طرح جامع امداد و نجات...

با تصویب قانون برنامه سوم توسعه، برای نخستین بار بعد از انقلاب اسلامی تدوین برنامه بر تشکیل ساختار اولویت یافت. به‌موجب این قانون، هلال احمر مأموریت یافت به‌منظور پیشگیری و کاهش آثار بلایای طبیعی، ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌ها، «طرح جامع امداد و نجات» را با هماهنگی وزارت کشور و بسیج و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تدوین کند و به تصویب هیئت وزیران برساند. قانون مذکور برخی از موضوعاتی که طرح باید به آن می‌پرداخت را نیز مشخص کرده بود که نشان می‌داد این طرح باید به جزئیات نیز پردازد.

یکی از نقاط قوت طرح امداد و نجات، ساختار تقریباً غیرمتمرکز سیاستگذاری و اجرای هر سه مرحله پیشگیری، مقابله و بازسازی مدیریت بحران بود. در رأس آن، ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور به ریاست وزیر کشور با عضویت ۱۲ وزیر و رؤسای هشت سازمان قرار داشت که سیاستگذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، هماهنگی، نظارت و ارزشیابی، پیگیری و پیش‌بینی تأمین اعتبارات و امکانات مالی، بررسی و تصویب پیشنهادهای کارگروه‌های زیرمجموعه ستاد و اعلام وضعیت بحران‌های ملی و استانی برعهده آن بود.

ساختار مدیریت بحران در سه سطح ملی، استانی و شهرستانی به‌گونه‌ای چیده شده بود که هر کدام از سطوح استانی و شهرستانی به ریاست استاندار و فرماندار اختیارات لازم برای تصمیم‌گیری، توزیع اعتبارات و امکانات و مدیریت بحران در قلمروی جغرافیایی خود را داشتند و سطح اعلام بحران نیز از پایین به بالا اعلام می‌شد. در هر سه سطح، صاحبان مشاغل و کلیه ادارات و نهادهای دولتی و غیردولتی و نیروهای نظامی و انتظامی موظف بودند هنگام بروز بحران با کلیه امکانات و نیروی انسانی در عملیات مقابله با بحران شرکت کرده و با ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه همکاری کنند. برای تأمین اعتبارات، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی موظف به پیش‌بینی ردیف خاصی در بودجه سنواتی کشور شده و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها باید سالیانه قسمتی از اعتبارات خود را به برنامه‌های مدیریت بحران تخصیص می‌دادند.

البته این ساختار غیرمتمرکز در مواردی به هم ریخته بود؛ مانند تبصره‌ای که کلیه فعالیت‌های



ستاد شهرستان را زیر نظر ستاد استان قرار می‌داد، یا اعلام وضعیت بحران استانی از طرف هر دو ستاد کشوری و استانی که به دوگانگی مرجع بحران‌های استانی می‌انجامید. مورد اخیر در حالی است که صرفاً یک واژه، نظم اعلام وضعیت بحران در سطوح ملی، استانی و شهرستانی را به هم زده است.

اشکال اصلی طرح امداد و نجات عدم تعیین دقیق وظایف دستگاه‌ها بود. گرچه این طرح از پنج فصل و ۵۷ ماده تشکیل می‌شد، اما بخش عمده آن به ترسیم یک ساختار سه سطحی کارگروه‌محور برای مدیریت بحران می‌پرداخت. تعیین وظایف و اختیارات برای ستادهای کشور، استانی و شهرستانی و کارگروه‌ها از سنخ ترسیم چارچوبی کلی بود. علاوه بر این، خود این ساختار اشکالاتی داشت که هماهنگی دستگاه‌ها را دشوار می‌کرد.

در طرح امداد و نجات میان اعضای ستادهای کشور، استان و شهرستان تناسب دیده نمی‌شد. وزارت آموزش و پرورش، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و وزارت امور اقتصادی و دارایی، در سطح شهرستان نماینده نداشتند؛ وزارت دادگستری و وزارت بازرگانی به رغم عضویت در ستادهای استان و شهرستان در سطح کشور نماینده نداشتند؛ سازمان حفاظت محیط زیست و سازمان بهزیستی فقط در سطح استانی و سازمان ثبت اسناد و املاک، سازمان تبلیغات اسلامی و شرکت گاز صرفاً در سطح شهرستان نماینده داشتند. این عدم رعایت سطوح کشوری، استانی و شهرستانی در ترکیب اعضای ستادها درحالی که دستگاه‌ها براساس اصل سلسله مراتب فعالیت می‌کنند، می‌توانست هماهنگی را با مشکل مواجه کند.

گرچه ستاد کشوری سیاستگذار، تنظیم‌گر، نظارت‌کننده و ارزیاب بود اما مدیریت بحران‌ها در مراحل پیشگیری، مقابله و بازسازی برحسب سطح بحران برعهده ستادهای استان و شهرستان قرار گرفت. با این حال، اعمال جنبه‌های پیشگیری در بندی جداگانه برعهده ستادهای مذکور گذاشته شد که از باب تفاوت میان آن با مدیریت بحران در مرحله پیشگیری قابل تأمل است. نکته دیگر این است که مدیریت مرحله آمادگی صرفاً جزء وظایف ستاد استان در حد ارجاع به کارگروه آمادگی استان ذکر شده بود. اصولاً مرحله آمادگی در طرح امداد و نجات متمایز شده و به کارگروه آمادگی و کارگروه‌های تخصصی آن سپرده شده بود؛ درحالی که مدیریت مراحل دیگر مستقیماً توسط ستاد اعمال شده و مدیریت امور تخصصی آن برعهده سازمان‌های مسئول کارگروه‌های تخصصی بود. با توجه به پیوستگی مراحل با یکدیگر، چنین تمایزی می‌توانست یکپارچگی مدیریت را مخدوش کند.

انتظار می‌رود بررسی اعضای ستاد و کارگروه آمادگی به روشن شدن منطبق متمایز شدن مرحله آمادگی کمک کند. با این حال، بررسی آن نشان می‌دهد تفاوت اعضای کارگروه ملی آمادگی با ستاد کشوری بیشتر به لحاظ سطح سیاسی اعضا بود نه آنکه به‌عنوان مثال، مدیران سیاسی از مدیران حرفه‌ای تفکیک شده باشند. از نظر سازمانی، در کنار عدم تناسب میان سطوح که قبلاً در بررسی اعضای ستادهای کشوری و استانی و شهرستانی به آن اشاره شد، تفاوت کارگروه ملی آمادگی در عضویت رؤسای سه سازمان تخصصی هواشناسی، مؤسسه ژئوفیزیک دانشگاه تهران و پژوهشگاه زلزله‌شناسی در آن بوده است

که می‌شد آنها را به همان ترکیب ستاد اضافه کرد. همانند سطوح ستاد، ناهماهنگی ترکیب اعضا، میان کارگروه‌های ملی و استانی آمادگی نیز دیده می‌شود. رئیس سازمان جنگل‌ها و مراتع استان و بالاترین مقام مسئول شرکت پخش فرآورده‌های نفتی در استان در کارگروه استانی بودند در حالی که مافوق آنها در سطح ملی حضور نداشتند.

منطق متمایز کردن مرحله آمادگی از زاویه وظایف و اختیارات نیز مشخص نمی‌شود؛ زیرا مقایسه وظایف و اختیارات دبیرخانه ستاد که تصمیم‌سازی و پشتیبانی از آن را برعهده داشت با کارگروه ملی آمادگی بیانگر مرز ماهوی مشخصی میان آنها نیست. علاوه بر این، وظایف کارگروه آمادگی آنچنانکه در ماده (۲۳) این طرح آمده فراتر از مرحله آمادگی بود. طبق این ماده، کارگروه ملی آمادگی پیش‌نویس لویح در زمینه مدیریت بحران کشور را تهیه می‌کرد؛ برای انتقال دانش و فناوری مربوط به مدیریت بحران به مراجع ذیربط برنامه‌ریزی می‌نمود و برنامه‌های کلی مدیریت بحران را در سطوح مختلف تهیه و تلفیق می‌کرد. این وضعیت در ماده (۳۰) طرح که به وظایف کلی کارگروه‌های تخصصی کارگروه ملی آمادگی می‌پردازد نیز دیده می‌شود.

در کنار کارگروه آمادگی، سه نوع کارگروه تخصصی شامل کارگروه‌های تخصصی عملیاتی، کارگروه‌های تخصصی پیشگیری و مدیریت مخاطرات و کارگروه‌های تخصصی آموزش پیش‌بینی شده بودند که وظایف آنها عموماً از سنخ هماهنگی و برنامه‌ریزی و ساماندهی بود. این کارگروه‌ها خود شامل کارگروه‌های دیگری با مسئولیت یکی از وزارتخانه‌ها می‌شدند. کارگروه تخصصی عملیاتی دارای دوازده کارگروه، کارگروه تخصصی پیشگیری و مدیریت مخاطرات دارای ۶ کارگروه و کارگروه تخصصی آموزش دارای پنج کارگروه بود. تعیین اعضا، آیین‌نامه داخلی و شرح وظایف آنها به بعد از ابلاغ این طرح موکول شده بود که خود نشان می‌داد طرح شامل نظام تقسیم کار میان دستگاه‌ها نمی‌شود. تنها وظایف و اختیارات کارگروه تخصصی امداد و نجات در طرح ذکر شده بود که انعکاسی از نقش اصلی سازمان هلال احمر در تهیه این طرح است. این وظایف نیز حول «برنامه‌ریزی» متمرکز بود.

تعیین وظایف عملیاتی در ماده (۳۳) دیده می‌شود که همگی معطوف به آموزش بود. هرچند، خود این ماده مصداق آشفتگی در این طرح است؛ زیرا فقط یک دستگاه ذکر شده در آن عضو ستاد نبود؛ در حالی که هدف این ماده، تعیین موارد همکاری وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی علاوه بر سازمان‌های مسئول مدیریت بحران مندرج در ماده (۶) بوده است. در مواد (۵۵) تا (۵۷) نیز احکامی کلی درباره بیمه خطاب به برخی از دستگاه‌های عضو ستاد دیده می‌شود. بدین‌سان، تنها راهکار عینی مندرج در طرح امداد و نجات معطوف به ارائه پاره‌ای از آموزش‌ها بوده است. به عبارت دیگر، طرح جامع امداد و نجات که طبق قانون باید به «تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌ها» بپردازد، در عمل به طراحی ساختاری مرکب از ستادهای ملی و استانی و بیش از ۲۳ کارگروه انجامید که عموماً مقرر بود به هماهنگی و ساماندهی و برنامه‌ریزی و تهیه دستورالعمل‌ها بپردازند. یعنی، تحقق مأموریت اصلی طرح امداد و نجات برای غلبه بر



ناهماهنگی‌ها و آشفتگی‌های مدیریت بحران در آن به آینده منوط می‌شد. میزان کارآمدی این روبه در عملکرد دستگاه‌ها هنگام زلزله بم نشان داده شد.

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران...

گرچه از زلزله بم به‌عنوان نقطه عطفی برای توجه به مدیریت بحران یاد می‌شود، اما خسارات سنگین آن منجر به تغییر عمده سیاست‌های قبلی در این حوزه نشد و همان مسیر «تغییرات ساختاری بدون راه‌حل‌های عملیاتی» ادامه یافت. ۶ ماه بعد از زلزله بم، دولت آیین‌نامه «ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» را در ۸ تیرماه ۱۳۸۳ به تصویب رساند. این آیین‌نامه، ستادی به ریاست معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزیر کشور، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی، صدا و سیما، جمعیت هلال احمر و دو نفر متخصص به انتخاب رئیس ستاد تشکیل می‌داد و دبیرخانه آن را در ریاست جمهوری مستقر می‌کرد. با این حال، این ستاد جایگزین ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور نمی‌شد؛ بلکه گذشته از تکرار یا همپوشانی وظایف با آن، راهبری و نظارت و ارزیابی بر ستاد مذکور را برعهده می‌گرفت. این درحالی بود که اعضای ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه بجز معاون اول رئیس‌جمهور و دو متخصص انتخابی وی، عضو ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور نیز بودند. بدین سان، اشکال آیین‌نامه نه تنها افزودن تشکیلاتی بر تشکیلات طرح امداد و نجات با وظایف همپوشان و یا تکراری بود، بلکه اساساً ترکیب اعضا به گونه‌ای بود که دست کم یکی از آنها را از موضوعیت می‌انداخت. با این حال، ستاد برآمده از آیین‌نامه فوق، نظارت بر حسن اجرای طرح امداد و نجات را نیز برعهده داشت. این موارد، نقص آیین‌نامه را فراتر از حفره‌های اخلاک‌گر می‌برد و آن را بیشتر واکنشی به زلزله بم نشان می‌داد.

سیاست‌های کلی «پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» که در ۲۵ شهریورماه ۱۳۸۴ ابلاغ شد، محورهای متعددی شامل آموزش، حمایت از مراکز پژوهشی، نظام مدیریت جامع اطلاعات، یکپارچگی امکانات و مدیریت واحد بحران، گسترش نظام‌های جبران خسارات، تدوین برنامه‌های بازتوانی روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان، شناسایی پدیده‌های جوی و اقلیمی و ارزیابی تأثیر خطرات آنها را دربر می‌گرفت و رویکرد «سازگاری با اقلیم» را اساس تنظیم برنامه‌های توسعه ملی قرار می‌داد. همچنین در رابطه با کاهش خطرات زلزله به بیان راهبردهایی متداول می‌پرداخت که تهیه اطلس ملی پدیده‌های طبیعی، ایجاد نظام به هم پیوسته ملی پایش و بهبود نظام‌های هشدار سریع برجسته‌ترین آنها به‌شمار می‌آمد. در این میان، تصریح بند سوم این سیاست‌ها بر «ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس‌جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام مؤثر و فرماندهی در دوره بحران» تعبیر به ضرورت تأسیس

سازمان مستقل شد و به ارائه لایحه «تشکیل سازمان مدیریت بحران» به مجلس شورای اسلامی انجامید؛ همچنان که در مقدمه توجیهی آن نیز چنین استدلال شده است. این لایحه در جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۳۱ کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی طبق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی به تصویب رسید تا به مدت پنج سال به طور آزمایشی اجرا شود.

کارکرد تصویب قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران» را از یک منظر می‌توان ارتقای تشکیلاتی مدیریت بحران دانست. تعبیه ساختارهای شورایی برای تصمیم‌گیری همچنان به‌عنوان محور اصلی مدیریت بحران در آن تداوم یافته و تعیین دقیق وظایف دستگاه‌ها و نهادها کماکان به طی فرآیندهایی در آینده وابسته بود. گرچه قانون مذکور به معنای تشکیل مجدد سازمانی برای مدیریت بحران پس از ۲۸ سال بود؛ اما عمده محتوای آن تکرار قوانین و مقررات گذشته و ساختار برآمده از آن است.

تعریف «بحران» از «حوادث» به «شرایط» و افزودن «بازتوانی» به مدیریت بحران، گامی به جلو در جهت تعریف صحیح از مفاهیم بوده است. شورای عالی مدیریت بحران به ریاست رئیس‌جمهور و عضویت تعدادی از وزرا و معاونان رئیس‌جمهور، رؤسای سازمان‌ها، شهردار تهران، فرماندهان ارشد نظامی و مقاماتی از قوای مقننه و قضائیه دامنه وسیع‌تری از مدیران ارشد را دربر می‌گرفت؛ گرچه سازگاری آن با اصل تفکیک قوا جای تأمل دارد. این شورا به‌منظور هماهنگی و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران تشکیل می‌شد و وظایف و اختیارات آن از سنخ تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی، تنظیم بودجه و اقدامات قانونی برای امور چون تصویب وظایف دقیق کلیه دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با مدیریت بحران، تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران، تصویب ضوابط و مقررات و تصویب ساختار سازمان مدیریت بحران در سطح ملی و استانی بود. تصریح به «اقدام قانونی لازم» در وظایف شورای عالی مدیریت بحران در شرایطی که وظایف و اختیارات نهادها و دستگاه‌ها براساس قوانین مختلف تعیین شده است به معنای آن بود که شورای عالی در چارچوب این قوانین باید تصمیم‌گیری کند و طبقاً آنجا که قوانین موجد تعارضند، بایستی در پی اخذ مصوبه از مجلس شورای اسلامی بود. با توجه به زمانبر بودن این فرآیند، قابل پیش‌بینی بود که ممکن است تصویب بسیاری از سیاست‌ها، برنامه‌ها و دستورالعمل‌ها با وقفه مواجه شده و کارکرد خود را از دست بدهد.

استقرار دبیرخانه شورای عالی مدیریت بحران در سازمان مدیریت بحران، وابستگی این سازمان به وزارت کشور و قائم مقامی وزیر کشور در شورای عالی، ساختار مدیریت بحران را کماکان در وزارت کشور حفظ می‌کرد. سازمان مدیریت بحران همانند شورای عالی مدیریت بحران، هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌ها را برعهده داشت. بنابراین، انجام مأموریت هماهنگی میان دستگاه‌ها در مدیریت بحران خود مستعد ناهماهنگی بود؛ زیرا سازمان می‌توانست آن را در صلاحیت شورا بداند و ترکیب شورا نیز به گونه‌ای است که اساساً مسئولیتی متوجه ارگانی خاص نمی‌کند. سایر وظایف و اختیارات سازمان، آن را در جایگاه تصمیم‌سازی نسبت به شورا و پیگیری مصوبات آن قرار می‌داد. این وظایف از سنخ تدوین



سیاست و برنامه و دستورالعمل و ارائه خدمات پشتیبانی بود که به محوری ثابت در قوانین و مقررات این حوزه تبدیل شده است. همانند غالب قوانین و مقررات گذشته، همه دستگاه‌ها موظف به همکاری با سازمان مدیریت بحران بوده و باید به آن گزارش دهند. گرچه، نبود ضمانت اجرایی از یکسو و نامشخص بودن مسئولیت‌ها از سوی دیگر اثربخشی چنین احکامی را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

تدابیری که در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران برای هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادها در مدیریت بحران پیش‌بینی شده عمدتاً محدود به ایجاد ساختارها بود. تشکیل واحد سازمانی مدیریت بحران در دستگاه‌ها، تشکیل شورای هماهنگی مدیریت بحران در سطح ملی به ریاست رئیس سازمان مدیریت بحران و عضویت معاونان دستگاه‌ها و در سطوح استانی و شهرستانی به ریاست استاندار و فرماندار و تعیین جانشینان آنها ابزارهایی است که در قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران برای غلبه بر مشکل ناهماهنگی پیش‌بینی شده است. همچنین، ماده‌ای در مورد تسهیلات بانکی مورد نیاز آسیب‌دیدگان از حوادث و نیز حکمی کلی درباره مقاوم سازی ساختمان‌های مسکونی شهری و روستایی نیز در آن دیده می‌شود. چنین احکامی سطح دانش فنی به کار رفته در قانون را منعکس می‌کنند که اقتباسی از همان طرح امداد و نجات بود.

نحوه تعیین منابع بودجه و اعتبارات، نقش سازمان مدیریت بحران در مدیریت یکپارچه بحران‌ها را با چالش مواجه می‌کرد. طبق قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، درصدی از اعتبارات ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ به سازمان اختصاص می‌یافت. این در حالی بود که با تأسیس سازمان اختصاصی برای مدیریت بحران، ماده (۱۰) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت موضوعیت خود را از دست می‌داد و منابع مالی مدیریت بحران می‌بایست به صورت ردیف بودجه سازمان در قوانین سنواتی بودجه منظور می‌شد. استمرار این ماده به معنای آن بود که سازمان، مدیریت منابع مالی مدیریت بحران را در اختیار ندارد. در آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور که آذرماه ۱۳۸۸ تصویب شد، تلاش شد این وضعیت تا حدی ترمیم شود. این را می‌توان در کاهش نقش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در تخصیص اعتبار مقابله با بحران‌ها و کوتاه کردن این فرآیند از یکسو و سپردن دریافت و توزیع برخی اعتبارات به سازمان از سوی دیگر ملاحظه کرد. مواد بودجه‌ای آیین‌نامه به‌خوبی نشان می‌دادند وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در سرعت و نحوه تخصیص اعتبارات مدیریت بحران با یکدیگر اختلاف دارند و دسترسی سریع به اعتبارات مدیریت بحران یکی از دغدغه‌های اصلی وزارت کشور بوده است. با این حال، با تصویب قانون پنجم توسعه بار دیگر سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی در موضع برتر قرار گرفت؛ چرا که این قانون پیشنهاد تخصیص اعتبارات مدیریت بحران را صرفاً به این سازمان می‌سپرد و وزارت کشور را که قبلاً با آن همکاری داشت کنار می‌نهاد. مجدداً با تصویب قانون «الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» در سال ۱۳۹۳، وزارت کشور امکان پیشنهاد اعتبارات و مقید کردن زمان تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به ده روز

را به دست آورد. بدین سان، نحوه تنظیم مدیریت منابع مالی تحت تأثیر نگرش‌های متفاوت وزارت کشور و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قرار گرفته است.

درحالی که انتظار می‌رفت آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران سازوکارهای دقیق اجرایی آن را مشخص کند، محتوای آن نشان می‌داد این امر عمدتاً از طریق دستورالعمل‌هایی انجام خواهد شد که بعداً باید تدوین شده و به تصویب می‌رسید. به عنوان مثال، آیین‌نامه مرجع تشخیص و اعلام سطوح مختلف بحران را بیان می‌کرد اما معیاری برای این تشخیص عرضه نمی‌کرد؛ بلکه آن را به دستورالعملی که بعداً به تصویب شورای عالی می‌رسد احاله می‌کرد. نمونه برجسته‌تر آن، تعیین نقش و وظایف دقیق دستگاه‌های مرتبط در هرکدام از مراحل مدیریت بحران بود که آیین‌نامه آن را به پیشنهاد دستگاه‌ها و تأیید شورای هماهنگی و تصویب شورای عالی ظرف سه ماه آینده موکول کرده بود و تا آن هنگام وظایف ابلاغی در طرح امداد و نجات را نافذ می‌دانست؛ درحالی که همان‌طور که قبلاً بحث شد، این طرح از چنین ظرفیتی برخوردار نبوده است. یا می‌توان به تأکید آیین‌نامه بر تهیه طرح جامع خطرپذیری کشور و استان‌ها و نظارت مستمر سازمان بر اجرای کامل آن اشاره کرد؛ درحالی که مشخص شدن دستگاه‌های مسئول تهیه آن، خود امری مربوط به آینده بوده است.

مرور آیین‌نامه مذکور گویای پردازش تشکیلاتی در آن است. وظایفی که در آن برای «شورای هماهنگی» برشمرده شده ماهیتاً تفاوتی با شورای عالی نداشت. در واقع، با ایجاد ۱۴ کارگروه تخصصی برای آن، مشابه همان وظایف را نسبت به آنها بر عهده گرفته بود. این کارگروه‌ها زیر نظر سازمان نبودند؛ بلکه مسئولیت آنها با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقلی بود که ریاست هر کدام از کارگروه‌ها را بر عهده داشتند. شرح وظایف و اعضاء آنها نیز بعداً مشخص می‌شد. این کارگروه‌ها علاوه بر تشکیلاتی بود که در استان‌ها، شهرستان‌ها و دستگاه‌ها پیش‌بینی شده بود. به این ترتیب، آیین‌نامه به پردازش تشکیلاتی برای انجام وظایف توجه داشت اما این وظایف دقیقاً در آن تعیین نشده بود. حتی مواردی چون نحوه اداره شورای عالی و شرایط احراز نیروی انسانی مدیریت بحران نیز مشخص نشده و به آینده موکول شده بود. ملاحظه وضعیت مذکور در کنار ماده (۲۳) آیین‌نامه که مطابق آن دستگاه‌ها باید برنامه‌ها و اعتبارات مورد نیاز خود برای مراحل مختلف مدیریت بحران را پیشنهاد دهند تا بعد از تأیید شورای هماهنگی به تصویب شورای عالی مدیریت بحران برسد، این پرسش را مطرح می‌کند که در این میان انتظار از سازمان مدیریت بحران و کارگروه‌ها و شورای هماهنگی چه بوده است؟ عدم تعیین روش‌ها و چارچوب‌ها و معیارها و موکول کردن تعریف آنها به دستورالعمل‌ها و مصوبات بعدی نشان می‌داد دولت در این زمینه تدابیر دقیق و عملیاتی ندارد. این ویژگی ثابتی است که در بررسی طولی قوانین و مقررات خود را به شکلی آشکار نشان می‌دهد.

همان‌طور که مشاهده می‌شود، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران و آیین‌نامه اجرایی آن برای حل مسئله ناهماهنگی کفایت نمی‌کرد. این وضعیت با تصویب قوانین و مقررات موردی که مدیریت



منابع مالی مدیریت بحران را به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی می‌سپرد و ستادهایی از وزرا و معاونان رئیس‌جمهور برای مدیریت بلایای مختلف تشکیل می‌داد پیچیده‌تر می‌شد. مصوبات هیئت وزیران با استناد به اصل یکصد و بیست و هفتم قانون اساسی ناظر بر تعیین نمایندگان ویژه رئیس‌جمهور برای تصمیم‌گیری در خصوص مدیریت خشکسالی، بیماری‌ها و آفات، گردوغبار، آلودگی و مانند آن بود و ستادهایی عمدتاً از وزرا و معاونان رئیس‌جمهور را مأمور رسیدگی به موضوع پیش آمده می‌کرد. به عبارت دیگر، دولت با تصویب مقرراتی، ساختارهای سیال ستادی را جایگزین ساختار ثابت پیش‌بینی شده در قانون مدیریت بحران می‌کرد. گرچه معمولاً محتوای این تصویب‌نامه‌ها از تشکیل ستادی برای تصمیم‌گیری فراتر نمی‌رفت؛ اما گاه سندی مانند آیین‌نامه «آمادگی و مقابله با آثار زاینبار پدیده گردوغبار (ریزگرد) در کشور» نیز تصویب شده که برای برخی از دستگاه‌ها وظایفی تعیین کرده است.

به دنبال وقوع پی در پی سیل و زلزله در چندین شهر و روستای کشور، مجلس قانون «تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه» را در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۱۹ تصویب کرد. این قانون، ویژگی استمرار بی‌ثباتی ساختاری را حفظ می‌کرد اما از حیث ورود به برخی از ابزارهای عملیاتی مرحله بازسازی که عموماً معطوف به ارائه تسهیلات بود از قوانین قبلی متمایز می‌شد. نکته دیگر آن بود که قانون فوق مجدداً نشان می‌داد مدیریت بحران به‌ویژه هنگامی که در جهت مقابله و اقدامات اضطراری باشد اساساً به تصویب قانون نیاز ندارد. در واقع، این قانون اختیارات دولت را که قبلاً از آن استفاده کرده بود به آن یادآوری می‌کرد و به آن اجازه می‌داد که با وجود قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» به شکل سابق عمل کند. براساس قانون یادشده، دولت می‌توانست هنگام تخریب‌های گسترده ناشی از حوادث غیرمترقبه به استناد اصل یکصد و هشتاد و هشتم قانون اساسی فوراً ستاد راهبری بازسازی را مشابه مصوبه ۱۳۸۲/۱۰/۲۸ هیئت وزیران تشکیل دهد و اختیاراتی را به کمیسیونی مرکب از وزیران مربوط واگذار نماید. این ستاد مکلف بود مشابه مصوبات ستاد قبلی در پیشگیری و بازسازی را تصویب و پس از تأیید رئیس‌جمهور اعمال کند. این قانون در چنین مواردی شورای عالی مدیریت بحران را کنار می‌نهد و سازمان مدیریت بحران را ملزم به فعالیت زیر نظر ستاد راهبری بازسازی می‌کرد. بدین‌سان، بر پیچیدگی‌های ناشی از ابهام در حدود مسئولیت متولیان مدیریت بحران می‌افزود.

با وجودی که تصویب قانون فوق به معنای امکان ایجاد سازوکاری موازی با ترتیبات پیش‌بینی شده در قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» بود و محوریت آن را در مدیریت بحران کنار می‌نهد، اما اجرای آزمایشی آن تا پایان سال ۱۳۹۳ تمدید شد. با پایان یافتن این مدت، لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» به مجلس شورای اسلامی تقدیم شده و نکته قابل تأمل آنکه خلأ قانونی ناشی از انقضای مهلت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور از دلایل ارائه آن عنوان شده است.

لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور

لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» با تغییر نام نسبت به قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» همان متن را با حذف فصل‌بندی و اعمال تغییرات حاشیه‌ای شامل می‌شود. به عبارت دیگر، مدیریت حوادث غیرمترقبه در این لایحه، بر تشکیل سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه دلالت دارد که قبلاً با نام سازمان مدیریت بحران ایجاد شده است. برای مقایسه دقیق‌تر، مواد و بندهای آنها در پیوست ۱ درج شده است.

همان‌گونه که پیوست ۱ نشان می‌دهد، گذشته از تغییرات معطوف به جابجایی واژگان و عبارت‌ها، اهم تغییرات صورت گرفته به تقویت جایگاه سازمان مربوط می‌شود. این امر از طرق زیر دنبال شده است:

۱. تصویب سیاست‌ها، برنامه‌ها، مقررات و دستورالعمل‌ها توسط شورای عالی بدون نیاز به اخذ مصوبه از هیئت وزیران و مجلس شورای اسلامی؛ توجه شود که پیش‌نویس سیاست‌ها، برنامه‌ها، مقررات و دستورالعمل‌ها توسط سازمان تهیه می‌شود و رئیس سازمان عضو شورای عالی است.

۲. حذف تنظیم بودجه مدیریت بحران از وظایف و اختیارات شورای عالی و افزودن قید مالی و اعتباری به برنامه‌ریزی سازمان

۳. اضافه شدن رئیس سازمان به ترکیب شوراهای عالی شهرسازی و معماری ایران، حفاظت محیط زیست و بیمه

۴. تغییر مرجع دریافت گزارش نظارت و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی مرتبط از شورای عالی به ستاد هماهنگی به ریاست رئیس سازمان

۵. تغییر فرماندهی بحران/ حوادث غیرمترقبه از شورای عالی به ستاد هماهنگی به ریاست رئیس سازمان موارد فوق هنگامی که در کنار جابجایی واژگان و عباراتی مانند تبدیل «بحران» به «حوادث غیرمترقبه» با هدف محدود کردن دامنه آنچه تحت آن تعریف می‌شود یا تبدیل وظایف سازمان از «تدوین» نظام تقسیم کار ملی برای ارتقای فرهنگ ایمنی به «نظارت و پیگیری» آن قرار گیرد نشان می‌دهد تقویت موقعیت سازمان، همراه با کاهش انتظارات از آن بوده است. اگر این تغییرات صرفاً نسبت به قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» مدنظر قرار گیرد، می‌توان دلایل آن را در تجارب حاصل از اجرای ناموفق قانون مذکور ردیابی کرد. از این زاویه، ممکن است چنین مواردی به معبود بودن تشکیل جلسات شورای عالی و گستردگی وظایف سازمان مدیریت بحران نسبت به ابزارهای در اختیار آن نسبت داده شود. به همین ترتیب، سایر تغییرات از قبیل تفکیک حوادث به سه سطح ملی، استانی و شهرستانی، حذف و اضافه‌ها صورت گرفته در اعضای شورای عالی، حذف لحاظ کردن بودجه برای پرداخت مابه‌التفاوت نرخ‌های ترجیحی تسهیلات جبران خسارات به بانک‌ها یا قدردانی از کارکنانی که در مقابله با حوادث غیرمنتظره فوت کرده یا آسیب می‌بینند را می‌توان در این چارچوب تحلیل کرد. اما هنگامی که لایحه با توجه به پیشینه سیاستی آن ارزیابی شود، تغییرات مشخص شده در پیوست ۱ را به سختی



می‌توان به‌عنوان راهکارهایی برای بهبود کیفیت قانونگذاری و اجرا پذیرفت. آنچنانکه پیشینه قوانین و مقررات این حوزه نشان می‌دهد، لایحه «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» راهکارهای جدید یا بیشتری نسبت به آنچه چند دهه است به تصویب مراجع سیاستگذار می‌رسد عرضه نمی‌کند. در واقع، تصور اینکه سازمان مدیریت بحران سازمانی نوپا بوده و تقویت آن تحت عنوان سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه در جهت آموختن از تجارب قبلی است، با آنچه پیشینه سیاستی نشان می‌دهد، همخوانی ندارد.

ایده داشتن سازمان مستقل دولتی برای مدیریت و هماهنگی دستگاه‌های مرتبط با مدیریت بحران به دهه ۱۳۳۰ بر می‌گردد و تجربه چنین سازمانی تا انقلاب اسلامی ادامه داشته است. مرور قوانین و مقررات این دوره در این گزارش گویای استمرار ناهماهنگی‌ها و مشکلات مدیریتی به رغم وجود سازمانی ویژه برای آن است. ساختارهای شورایی که به شکل شورای عالی، ستاد هماهنگی و کارگروه‌های تخصصی در لایحه دیده می‌شود ویژگی ثابت عمده قوانین و مقرراتی است که بعد از انقلاب در این باره تصویب شده‌اند. میزان کارآمدی آنها از تغییرات ساختاری مکرر با مأموریت‌های یکسان که در پیشینه سیاستی به تفصیل بررسی شد به وضوح نمایان است. کاربرد واژه حوادث غیرمترقبه که یکی از تغییرات لایحه محسوب می‌شود، بیش از نیم‌قرن در قوانین و مقررات کشور سابقه دارد و محتوای کلی لایحه قبل از آنکه برگرفته از قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» باشد، از طرح امداد و نجات اقتباس شده که از تصویب آن ۱۳ سال می‌گذرد. علاوه بر اینها، عدم تعیین دقیق روش‌ها و چارچوب‌ها و معیارها و شرح وظایف و موکول کردن آنها به آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها که دهه‌هاست در قوانین و مقررات تکرار می‌شود، به شکلی برجسته خود را در لایحه نشان می‌دهد؛ به‌طوری که تمام دستورالعمل‌ها و نظام‌های تقسیم کار و شرح وظایفی که طبق قانون «تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» می‌بایست تدوین می‌شد، مجدداً در لایحه درج شده است. بدین‌سان، آنچه در لایحه آمده مسیری است که قبلاً طی دهه‌ها آزمون شده است. از این‌رو، انتظاراتی که برای برطرف کردن خلأها وجود دارد را برآورده نمی‌کند. همچنین، شامل اشکالات متعددی می‌شود که قبلاً در گزارش مرکز پژوهش‌ها به آن پرداخته شده است (رجوع شود به: پیوست ۲).

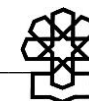
نتیجه‌گیری

مرور سیاست‌های پیشین در حوزه سوانح و بلایای طبیعی نشان می‌دهد به رغم اینکه از پذیرش مسئولیت قانونی دولت در این زمینه بیش از یک قرن می‌گذرد، اما جوهره سیاست‌های آن در مرحله تعریف ساختار و تشکیلات متوقف مانده است. قوانین و مقرراتی که در این رابطه وضع شده‌اند، عمدتاً در چهار ویژگی بی‌ثباتی ساختاری، ضعف دانش سیاستی، انسجام درونی پایین و تنظیم‌گری‌های موازی اشتراک دارند. مشخصه اول خود را در تعریف مکرر ساختارهای مدیریتی با مأموریت‌های مشابه نشان می‌دهد؛ ساختارهایی که بعضاً با فاصله چند سال تکرار نیز می‌شوند. مشخصه دوم در عدم تعیین ابزارهای سیاستی

در قوانین و مقررات متبلور است. ارزش سیاستگذاری به کیفیت سازوکارهایی است که برای اداره امور عمومی وضع می‌کند. پر بودن اسناد سیاستی در سال‌های متمادی با تقسیم کاری که بعداً انجام می‌شود، معیارهایی که بعداً تدوین می‌شوند، اعضای که بعداً مشخص می‌شوند، شرح وظایفی که بعداً تصویب می‌شود و امثال آن فقدان سازوکارهای دقیق انجام کار نشان می‌دهد. این درحالی است که قوانین باید چارچوب کلی ابزارهای سیاستی را مشخص کنند و مقررات به جزئیات آن بپردازند. نبود ابزار سیاستی به معنای آن است که سیاستگذاران تدبیر دقیق و قابل ردیابی برای رسیدگی به مسئله اتخاذ نکرده‌اند؛ در نتیجه نباید انتظار داشت اقدام مؤثری صورت گیرد. قوانین و مقررات مدیریت سوانح و حوادث طبیعی کشور از نظر داشتن ابزار سیاستی چنین وضعیتی دارد. آنها مکرراً جایگزین هم شده‌اند بی‌آنکه پیشرفت محتوایی قابل ملاحظه‌ای نسبت به هم داشته باشند. نکته قابل تأمل اینکه در میان آنها، آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح سازمان دفاع غیرنظامی کشور مصوب ۴۴ سال قبل، همچنان تفصیلی‌ترین سندی است که در این حوزه تصویب شده است. مشخصه سوم در حفره‌هایی اخلاک‌گر دیده می‌شود که به دلایل مختلف در میان مصوبات وجود دارد. درج یک واژه، عبارت، حکم یا برعکس عدم ذکر آن گاه به اندازه بی‌اثر کردن یک مصوبه، ایجاد یا تشدید همپوشانی و ناهماهنگی و فراهم کردن بستری برای مسئولیت‌گریزی تأثیر دارد. عدم بیان شفاف تقسیم کار میان سازمان‌های مختلف یکی از مهمترین مصادیق حفره‌هایی است که از ابتدای تنظیم‌گری در قوانین و مقررات کشور وجود داشته است. چهارمین ویژگی در قوانین و مقرراتی دیده می‌شود که با تعریف مأموریت‌های مشابه برای تشکیلات مختلف حوزه‌های صلاحیت را در هم می‌آمیزند و ایجاد همپوشانی می‌کنند. این وضعیت از دهه ۱۳۳۰ تاکنون استمرار یافته است.

با شواهدی که مرور سیاست‌های گذشته عرضه می‌کند، اشکالاتی از قبیل بروز برخی ناهماهنگی‌ها، چالش‌های تخصیص اعتبار و نامنظم بودن تشکیل جلسات مقامات مسئول (به‌عنوان مثال رجوع شود به: گزارش‌های مرکز پژوهش‌ها به شماره مسلسل ۷۵۰۱، ۱-۸۲۲۱، ۱۲۷۵۲، ۱۳۵۰۹، ۱۳۲۷۹، ۱-۱۴۳۸۶) دیگر بیان مسئله نیستند؛ بلکه آنها بخشی از پیامدهای طبیعی سیاست‌هایی هستند که با مشخصه‌های فوق در این زمینه وضع شده‌اند. این سیاست‌ها به نوبه خود با محیط‌های سازمانی و سیاسی و رفتار کنشگران آنها در ارتباط است و پیش از آنکه بر آنها تأثیر بگذارد از آنها تأثیر گرفته است.

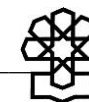
لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور همچنانکه قبلاً اشاره شد، همان مشخصه‌های سیکل معیوب تنظیم‌گری در مدیریت سوانح و حوادث طبیعی را دارد؛ لذا با توجه به تجارب گذشته، تا هنگامی که در آن تعیین شفاف نقش‌ها و مسئولیت‌ها، طراحی ابزارهای مؤثر ضمانت اجرای وظایف و مسئولیت‌ها و طراحی سازوکارهای دقیق همکاری و هماهنگی بین نهادهای ذیربط صورت نگیرد، به سختی می‌توان انتظار داشت در بهبود عملکرد دولت در این زمینه نقشی مؤثر ایفا کند. این ملزومات در متن مصوب کمیسیون مشترک مجلس نهم نیز تأمین نشده است. از این‌رو، گرچه تصویب لایحه، سازمان مدیریت بحران را با نامی دیگر دائمی می‌کند اما تحقق اهداف آن با مشکلات بسیاری مواجه خواهد بود.

**پیوست ۱. مقایسه لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور با قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور**

در جدول زیر لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور با قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مقایسه شده است. در ستون اول متن لایحه و در ستون دوم متن قانون آمده است. بخش‌های تغییر یافته یا اضافه شده در لایحه در مقایسه با قانون به رنگ طوسی مشخص شده‌اند. همچنین ذیل برخی عبارات حذف شده قانون که در لایحه وجود ندارند خط (_____) کشیده شده است. ستون روبروی برخی از مواد لایحه یا قانون نیز به طور کامل خالی است که نشان می‌دهد احکامی به لایحه اضافه شده یا از قانون در مقایسه با لایحه حذف شده‌اند.

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
شماره مواد	متن مواد	شماره مواد	متن مواد
۱	اصطلاحات مندرج در این قانون در معانی مشروح زیر به کار می‌رود:	۱	اصطلاحات مندرج در این قانون در معانی مشروح زیر به کار می‌رود:
۱- الف	بحران: شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی (بجز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) که به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل می‌افتد و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌شود و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.	۱- الف	حوادث غیرمترقبه: حوادث طبیعی و انسان‌ساز بزرگی است (بجز موارد موضوعه در حوزه‌های امنیتی و اجتماعی) که به طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل اتفاق می‌افتد و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌شود و برطرف کردن آن نیاز به اقدامات اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد.
		۱- ب	حادثه ملی: حادثه‌ای که مقابله با آن خارج از توان مجموعه مدیریت یا امکانات یک استان باشد و تشخیص آن برعهده وزیر کشور یا رئیس سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور است.
		۱- پ	حادثه استانی: حادثه‌ای که مقابله با آن خارج از توان مجموعه مدیریت یا امکانات یک شهرستان باشد و تشخیص آن برعهده استاندار است.
		۱- ت	حادثه شهرستانی: حادثه‌ای که مقابله با آن با به‌کارگیری توان مجموعه مدیریتی و امکانات شهرستان امکان‌پذیر است و تشخیص آن برعهده فرماندار است.

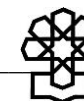
قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
... شورای عالی مدیریت بحران کشور که از این پس در این قانون به اختصار شورای عالی نامیده می‌شود ...	۳ «سطر آخر»	شورای عالی: شورای عالی مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	۱- ث
سازمان مدیریت بحران کشور که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود ...	۶ «سطر اول»	سازمان: سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور.	۱- ج
مدیریت جامع بحران: فرآیند برنامه‌ریزی، عملکرد و اقدامات اجرایی است که توسط دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و عمومی پیرامون شناخت و کاهش سطح مخاطرات (مدیریت خطرپذیری) و مدیریت عملیات مقابله و بازسازی و بازتوانی منطقه آسیب‌دیده (مدیریت بحران) صورت می‌پذیرد. در این فرآیند با مشاهده پیش‌نشانگرها و تجزیه و تحلیل آنها و منابع اطلاعاتی در دسترس تلاش می‌شود به‌صورت یکپارچه، جامع و هماهنگ با استفاده از ابزارهای موجود از بحران‌ها پیشگیری نموده یا در صورت بروز آنها با آمادگی لازم در جهت کاهش خسارات جانی و مالی به مقابله سریع پرداخته تا شرایط به وضعیت عادی بازگردد.	۱- ب	مدیریت حوادث: مدیریت حوادث غیرمترقبه و فرآیند برنامه‌ریزی، عملکرد و اقدامات اجرایی است که توسط دستگاه‌های دولتی، غیردولتی و عمومی در مورد شناخت و کاهش سطح مخاطرات (مدیریت خطرپذیری) و مدیریت عملیات مقابله، بازسازی و بازتوانی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌شود. در این فرآیند با مشاهده پیش‌نشانگرها و تجزیه و تحلیل آنها و منابع اطلاعاتی در دسترس، تلاش می‌شود به صورت یکپارچه، جامع و هماهنگ با استفاده از ابزارهای موجود وقوع حوادث غیرمترقبه را پیش‌بینی نموده یا در صورت بروز آنها با آمادگی لازم در جهت کاهش خسارات جانی و مالی به مقابله سریع پرداخت تا شرایط به وضعیت عادی بازگردد.	۱- چ
مدیریت بحران شامل چهار مرحله به شرح زیر است:	۲	مدیریت حوادث شامل پنج مرحله به شرح زیر است:	۲
		پیش‌بینی و بازدارندگی: مجموعه اقداماتی که با استفاده از ابزارهای دقیق و بهره‌مندی از فناوری‌های نوین، زمان، حجم و مکان وقوع یک حادثه قریبالوقوع را تخمین می‌زند	۲- الف
پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که با هدف جلوگیری از وقوع حوادث و یا کاهش آثار زیانبار آن، سطح خطرپذیری جامعه را ارزیابی نموده و با مطالعات و اقدامات لازم سطح آن را تا حد قابل قبول کاهش می‌دهد.	۲- الف	پیشگیری: مجموعه اقداماتی که پیش، هنگام و پس از وقوع بحران با هدف جلوگیری از وقوع حادثه و یا کاهش آثار زیانبار آن انجام می‌شود.	۲- ب
آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می‌دهد که شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و مانور است.	۲- ب	آمادگی: مجموعه اقداماتی که توانایی جامعه را در انجام مراحل مختلف مدیریت حوادث افزایش می‌دهد و شامل جمع‌آوری اطلاعات، برنامه‌ریزی، سازماندهی، ایجاد ساختارهای مدیریتی، آموزش، تأمین منابع و امکانات، تمرین و رزمایش (مانور) است.	۲- پ



قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
<p>مقابله: انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع بحران است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود. عملیات مقابله شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جستجو، امداد، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری ذیربط است.</p>	۲-ج	<p>مقابله: انجام اقدامات و ارائه خدمات اضطراری به دنبال وقوع حوادث غیرمترقبه است که با هدف نجات جان و مال انسان‌ها، تأمین رفاه نسبی برای آنها و جلوگیری از گسترش خسارات انجام می‌شود و شامل اطلاع‌رسانی، هشدار، جستجو، امداد و نجات، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، حمل‌ونقل (ترابری)، ارتباطات، فوریت‌های پزشکی، تدفین، دفع پسماندها، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک، سوخت‌رسانی، برقراری شریان‌های حیاتی و سایر خدمات اضطراری مربوط است.</p>	۲-ت
<p>بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات لازم و ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز شامل مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی به انجام می‌رسد.</p>	۲-د	<p>بازسازی و بازتوانی: بازسازی شامل کلیه اقدامات ضروری پس از وقوع بحران است که برای بازگرداندن وضعیت عادی به مناطق آسیب‌دیده با در نظر گرفتن ویژگی‌های توسعه پایدار، ضوابط ایمنی، مشارکت‌های مردمی و مسائل فرهنگی، تاریخی، اجتماعی منطقه آسیب‌دیده انجام می‌گیرد. بازتوانی نیز مجموعه اقداماتی است که جهت بازگرداندن شرایط جسمی، روحی و روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان به حالت طبیعی انجام می‌شود.</p>	۲-ث
<p>به منظور هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری (باعنایت به تفویض اختیار معظم‌له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن شورای عالی مدیریت بحران کشور^۱ که از این پس در این قانون به اختصار شورای عالی نامیده می‌شود، تشکیل می‌گردد.</p> <p>شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزرای اطلاعات، 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</p>	۳	<p>به منظور هماهنگی فعالیت دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری (باعنایت به تفویض اختیار معظم‌له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مراحل پنج‌گانه مدیریت حوادث، شورای عالی به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزیران کشور، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، راه و شهرسازی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و صنعت، معدن و تجارت، فرماندهان سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، ارتش جمهوری اسلامی ایران و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی</p>	۳

۱. در ماده (۱) بند «ث» لایحه آمده است.

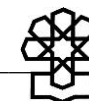
قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهردار تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی 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، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌گردد	۵	ایران، رؤسای ستاد کل نیروهای مسلح، شورای عالی استان‌ها، سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، پدافند غیرعامل و بسیج مستضعفین، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، شهردار تهران و رئیس سازمان تشکیل می‌شود.	
جلسات شورای عالی در غیاب رئیس جمهور به ریاست وزیر کشور (به‌عنوان قائم‌مقام) تشکیل می‌گردد و مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجراست.	۵ تبصره «۱»	جلسات شورای عالی در غیاب رئیس جمهور به ریاست وزیر کشور (به‌عنوان قائم‌مقام) تشکیل می‌شود و مصوبات این شورا پس از تأیید رئیس جمهور لازم‌الاجراست.	۳ تبصره «۱»
نحوه اداره، اتخاذ تصمیمات و ابلاغ مصوبات شورای عالی برابر آیین‌نامه‌ای خواهد بود که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	۵ تبصره «۲»	نحوه تشکیل، اداره، اتخاذ تصمیمات و ابلاغ مصوبات شورای عالی برابر آیین‌نامه‌ای است که پس از سه ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون به تصویب شورای عالی می‌رسد.	۳ تبصره «۲»
دبیرخانه شورای عالی در سازمان مستقر بوده و دبیر آن مطابق تبصره «۲» این ماده انتخاب خواهد شد.	۵ تبصره «۳»	دبیرخانه شورای عالی در سازمان مستقر بوده و دبیر آن رئیس سازمان می‌باشد.	۳ تبصره «۳»
وظایف شورای عالی به شرح زیر است:	۴	وظایف شورای عالی به شرح زیر است:	۴
تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم جهت تصویب.	۱-۴	تصویب سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت حوادث کشور	۴-الف
تنظیم بودجه تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران کشور و پیشنهاد برای درج در لایحه بودجه سالانه کشور جهت تصویب.	۲-۴		
اقدام قانونی لازم جهت 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	۳-۴	تصویب وظایف وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های 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	۴-ب



قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، تشکل‌های مدنی و مردمی مرتبط با مدیریت بحران در مجلس شورای اسلامی.		و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و رسانه‌های گروهی، سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط با مدیریت حوادث.	
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	۴-۴		
اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران متناسب با شرایط بحران در مجلس شورای اسلامی.	۵-۴		
اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی در مجلس شورای اسلامی.	۶-۴	تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و سایر رسانه‌های گروهی.	۴-پ
اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی نشده در کشور.	۷-۴		
اقدام قانونی لازم جهت تصویب ساختار، تشکیلات تفصیلی سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به پیشنهاد سازمان.	۸-۴	پیشنهاد ساختار و تشکیلات تفصیلی سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها جهت تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.	۴-ت
اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون.	۹-۴	تصویب ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با این قانون.	۴-ث
سازمان مدیریت بحران کشور ^۱ که در این قانون به اختصار سازمان نامیده می‌شود به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت حوادث، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی،	۶	سازمان به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی مالی و اعتباری، هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت حوادث، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی،	۵

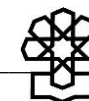
۱. در ماده (۱) بند «ج» لایحه آمده است.

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکلهای مردمی، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی، منطقه‌ای و محلی در رویارویی با حوادث تشکیل می‌شود.		مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، مؤسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی، منطقه‌ای و محلی در رویارویی با حوادث تشکیل می‌شود.	
سازمان، وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌گردد. رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به ترتیب زیر نظر استاندار و فرماندار تشکیل می‌گردد.	۷	سازمان، وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی و حکم وزیر کشور به‌عنوان معاون وزیر و رئیس سازمان منصوب می‌شود. ساختار سازمانی مناسب و متناظر برای وظایف سازمان در سطوح استانی و شهرستانی، متناسب با حجم وظایف، گستره جغرافیایی، شرایط اقلیمی و حساسیت‌های منطقه‌ای زیر نظر استاندار و فرماندار پس از طی مراحل قانونی و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور پیش‌بینی خواهد شد.	۶
		رئیس سازمان به ترکیب اعضای شوراهای عالی شهرسازی و معماری ایران، حفاظت محیط زیست و بیمه اضافه می‌شود.	۶ تبصره
وظایف سازمان به شرح زیر است:	۸	وظایف سازمان به شرح زیر است:	۷
تهیه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و برنامه‌ریزی جهت ایجاد و امکان استفاده از کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان عملیات آمادگی و مقابله یا حادثه و ارائه آن جهت تصویب هیئت وزیران.	۱-۸	تهیه خط‌مشی‌ها و سیاست‌های اجرایی مربوط به مراحل مدیریت حوادث و برنامه‌ریزی برای ایجاد یا استفاده از امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز اعم از دولتی، غیردولتی و نیروهای مسلح در طول عملیات آمادگی و مقابله و ارائه آن جهت تصویب به شورای عالی	۷- الف
ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور درخصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران.	۲-۸	ایجاد هماهنگی و انسجام میان دستگاه‌های مختلف کشور درخصوص مراحل پنج‌گانه مدیریت حوادث.	۷- ب



قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لابحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران به شورای عالی.	۳-۸	بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی در مراحل پنج‌گانه مدیریت حوادث به شورای عالی.	۷-پ
تقویت زمینه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها و مؤسسات خارجی و بین‌المللی مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران و نمایندگی کشور در مجامع بین‌المللی با هماهنگی و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط.	۴-۸	تقویت زمینه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی به منظور تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها و مؤسسات خارجی و بین‌المللی مربوط به مراحل پنج‌گانه مدیریت حوادث و نمایندگی کشور در مجامع بین‌المللی با هماهنگی و همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط.	۷-ت
مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آنها.	۵-۸	مستندسازی حوادث، اقدامات و تجزیه و تحلیل آنها.	۷-ث
برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت سازماندهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل چهارگانه مدیریت بحران.	۶-۸	برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت سازماندهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی در مراحل پنج‌گانه مدیریت حوادث.	۷-ج
پیگیری اجرای مصوبات و تصمیمات شورای عالی.	۷-۸	پیگیری اجرای مصوبات شورای عالی.	۷-چ
هماهنگی و نظارت در زمینه ایجاد و گسترش سیستم‌های مؤثر پیشگیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و ابنیه و شریان‌های حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده، ...	۸-۸ «قسمت اول»	پیگیری ایجاد و گسترش سامانه‌های مؤثر پیش‌بینی و پیشگیری، مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و ابنیه و شریان‌های حیاتی و مهم و بازسازی و بهسازی بافت‌های فرسوده.	۷-ح
... روش‌های اتکایی و جبرانی خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط.	۸-۸ «قسمت دوم»	پیگیری ایجاد نظام روش‌های اتکایی و جبرانی خسارت نظیر انواع بیمه‌ها، حمایت‌های مالی و سازوکارهای تشویقی، تسهیلات ویژه و صندوق‌های حمایتی از طریق دستگاه‌های ذی‌ربط.	۷-خ
کمک به توسعه و گسترش مؤسسات علمی و مشاوره‌ای فعال و استفاده از همکاری‌های آنها به منظور استانداردسازی و بهبود کیفیت ارتقاء و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی کشور و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب.	۹-۸	کمک به توسعه و گسترش مؤسسات علمی و مشاوره‌ای فعال و استفاده از همکاری‌های آنها به منظور استانداردسازی و بهبود کیفیت ارتقاء و کنترل ایمنی کالاها و خدمات، ساختمان‌ها و تأسیسات زیربنایی کشور و نظارت بر رعایت استانداردهای مصوب.	۷-د

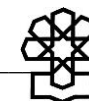
قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
تدوین نظام تقسیم کار ملی برای ارتقای فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه با همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات مرتبط با امر مدیریت بحران و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب.	۱۰-۸	نظارت و پیگیری ارتقای فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه از طریق دستگاه‌های ذیربط.	۷-ذ
تدوین ضوابط مربوط به تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بحران‌های ناشی از حوادث غیرمترقبه.	۱۱-۸	تدوین دستورالعمل تعیین سطوح، حالت اضطرار و شیوه اعلام بروز حوادث غیرمترقبه.	۷-ر
ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذیربط جهت اجرا.	۱۲-۸	تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های نحوه انجام اقدامات اضطراری و احتیاطی در هنگام وقوع و یا احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه به دستگاه‌های ذیربط	۷-ز
انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز مدیریت بحران کشور اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول زمان مقابله با بحران.	۱۳-۸	انجام هماهنگی‌های لازم جهت در اختیار گرفتن کلیه امکانات و توانمندی‌های مورد نیاز مدیریت حوادث کشور اعم از دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی و نیروهای مسلح در طول مقابله با حادثه.	۷-ژ
تدوین مقررات و ضوابط مربوط به رسیدگی به تخلفات و تخطی و اهمال مقامات دولتی در کلیه دستگاه‌های ذیربط و مؤسسات عمومی غیردولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری در اجرای دستورات و مصوبات شورای عالی و سازمان در مواقع بروز بحران با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب و پیگیری اجرای آنها.	۱۴-۸		
تدوین پیشنهاد ضوابط و مقررات مربوط به اقدامات پیشگیرانه و برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان، آشوبگران و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ستاد کل نیروهای مسلح و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب، پیگیری و نظارت بر اجرای آنها.	۱۵-۸	پیشنهاد مقررات مربوط به برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان، سارقان و غارتگران در زمان بروز حوادث با همکاری قوه قضائیه و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب و پیگیری و نظارت بر اجرای آنها.	۷-س
تدوین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذیربط و ارائه آن به هیئت وزیران جهت تصویب و پیگیری آنها.	۱۶-۸	تدوین دستورالعمل‌های مربوط به چگونگی جذب، توزیع و استفاده از کمک‌های مردمی، خارجی و بین‌المللی با همکاری دستگاه‌های ذیربط و ارائه آن به شورای عالی جهت تصویب و پیگیری آنها.	۷-ش



قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی-تحقیقاتی ذیربط و سازمان‌های اجرایی مسئول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث وابسته به سازمان به منظور هشدار به موقع قبل از وقوع حادثه احتمالی و اطلاع‌رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه به مسئولان و مردم.	۱۷-۸	ایجاد نظام مدیریت جامع اطلاعات حوادث به کمک شبکه‌های اطلاعاتی مراکز علمی - تحقیقاتی ذیربط و سازمان‌های اجرایی مسئول و تشکیل مرکز مدیریت اطلاعات حوادث تابعه سازمان به منظور شناخت، پایش و هشدار به موقع قبل از وقوع حادثه احتمالی و اطلاع‌رسانی دقیق و به هنگام در زمان وقوع حادثه به مسئولان و مردم.	۷-ص
نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذیربط در خصوص مراحل چهارگانه مدیریت بحران (به‌ویژه آمادگی و مقابله) و ارائه گزارش به شورای عالی.	۱۸-۸	نظارت عالی و ارزیابی اقدامات دستگاه‌های اجرایی ذیربط در خصوص مراحل پنج‌گانه مدیریت حوادث و ارائه گزارش به ستاد هماهنگی مدیریت حوادث غیرمترقبه.	۷-ض
		مدیریت حوادث با اولویت مراحل پیش‌بینی و پیشگیری و آمادگی از طریق ارزیابی مداوم خطرپذیری کشور و در اختیار قرار دادن اعتبارات لازم به دستگاه‌های مربوط.	۷-ط
		ارائه لوایح مورد نیاز با همکاری دستگاه‌های ذیربط به هیئت وزیران جهت تصویب در مجلس شورای اسلامی، در اجرای سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه ابلاغی مقام معظم رهبری.	۷-ظ
به منظور هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادها در امر مدیریت جامع بحران، به‌ویژه در مراحل آمادگی و مقابله، تدابیر و اقدامات زیر لازم و ضروری است:	۹	در هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادها در مدیریت حوادث، اتخاذ تدابیر و اقدامات زیر ضروری است:	۸
واحد سازمانی مناسب در امر مدیریت بحران در وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های ذیربط برحسب ضرورت و با تصویب هیئت وزیران تشکیل خواهد شد.	۹-الف	پیشنهاد ساختار سازمانی متناسب با مدیریت حوادث در دستگاه‌های اجرایی و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها با هماهنگی دستگاه ذیربط جهت تصویب سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	۸-الف
شورای هماهنگی مدیریت بحران به ریاست رئیس سازمان و با عضویت نمایندگان تام‌الاختیار در سطح معاونت دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط به منظور هماهنگی فعالیت‌های مربوط به مراحل چهارگانه مدیریت بحران تشکیل می‌شود.	۹-ب	تشکیل ستاد هماهنگی مدیریت حوادث کشور، به ریاست رئیس سازمان و در غیاب وی یکی از معاونان ایشان و با عضویت نمایندگان تام‌الاختیار در سطح معاونت دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط تشکیل می‌شود.	۸-ب

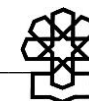
قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
		ستاد یاد شده می‌تواند کار گروه‌های تخصصی ذیل ستاد مذکور با ریاست معاونت دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط.	۸- ب تبصره
شورای هماهنگی مدیریت بحران در استان‌ها به ریاست استاندار و در شهرستان‌ها به ریاست فرماندار، با عضویت کلیه دستگاه‌های ذیربط تشکیل می‌شود.	۹- ج	تشکیل ستاد هماهنگی مدیریت حوادث غیرمترقبه در استان‌ها به ریاست استاندار و در شهرستان‌ها به ریاست فرماندار و با عضویت رؤسای دستگاه‌های متناظر ستاد هماهنگی	۸- پ
با توجه به شرایط ویژه و اهمیت شهر تهران به عنوان پایتخت جمهوری اسلامی ایران شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران به ریاست شهردار تهران تشکیل می‌گردد	۹- د	تشکیل ستاد هماهنگی مدیریت حوادث شهر تهران به ریاست وزیر کشور و عضویت استاندار و شهردار تهران و اعضای ستاد هماهنگی	۸- ث
معاون امور عمرانی استاندار و معاون فرماندار به ترتیب جانشین استاندار و فرماندار در شورای هماهنگی مدیریت بحران استان و شهرستان خواهند بود و جملگی موظف به هماهنگی و پاسخگویی به سازمان می‌باشند.	۹- د تبصره «۱»	معاون امور عمرانی استاندار و معاون فرماندار به ترتیب جانشین استاندار و فرماندار در ستاد هماهنگی مدیریت حوادث غیرمترقبه استان و شهرستان خواهند بود و موظف به هماهنگی و پاسخگویی به سازمان می‌باشند.	۸- ث تبصره
اقدام قانونی لازم در رابطه با تصویب اهداف، وظایف و تشکیلات در مجلس شورای اسلامی به عمل آورده و آیین‌نامه‌های اجرایی مورد نیاز جهت اجرای این ماده به پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	۹- د تبصره «۲»		
کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ و مؤسسات عمومی غیردولتی از جمله دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح (با اذن فرماندهی معظم کل قوا)، شهرداری‌ها ^۱ و واحدهای سازمانی زیر نظر شهرداری‌ها و نیز سازمان‌ها، تشکل‌ها و بنگاه‌های فعال در بخش‌های خصوصی و تعاونی، در مراحل مدیریت جامع بحران (به‌ویژه در مرحله آمادگی) موظفند در چارچوب وظایف و ضوابط محوله عمل نموده، گزارش عملکرد خود را از طریق مراجع دولتی ذیربط در مقاطع زمانی که تعیین خواهد شد به سازمان ارائه دهند.	۱۰	کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۵) این قانون موظفند در چارچوب وظایف و ضوابط محوله در مراحل مدیریت حوادث عمل نموده و گزارش عملکرد خود را از طریق اعضای ستاد هماهنگی مدیریت حوادث در مقاطع زمانی که تعیین خواهد شد به سازمان ارائه کنند	۹

۱. در ماده (۵) لایحه آمده‌اند.



قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
		در مراحل مقابله و بازسازی، کلیه دستگاه‌های شرکت کننده تحت امر سلسله مراتب فرماندهی مدیریت حوادث استانی و شهرستانی به ترتیب رئیس جمهور یا وزیر کشور (قائم مقام رئیس شورای عالی) یا رئیس سازمان، استانداران و فرمانداران خواهند بود.	۹ تبصره «۱»
در هنگام بروز بحران، تمامی دستگاه‌های مذکور در این ماده موظفند بنا به اعلام ریاست شورای عالی طبق برنامه‌های از پیش تعیین شده در عملیات مقابله با بحران شرکت نمایند و گزارش اقدامات خود را از طرق معمول به اطلاع سازمان برسانند. توقف و خاتمه عملیات مقابله، با اعلام ریاست شورای عالی صورت می‌گیرد.	۱۰ تبصره «۱»	هنگام بروز حوادث غیرمترقبه، کلیه دستگاه‌های مذکور در این ماده موظفند با اعلام رئیس ستاد هماهنگی مدیریت حوادث (کشور، استان و شهرستان) طبق برنامه‌های از پیش تعیین شده در عملیات مقابله شرکت نمایند و گزارش اقدامات خود را با روش‌های معمول به اطلاع ستاد مربوط برسانند. توقف و خاتمه عملیات مقابله، با اعلام ریاست ستاد مربوط است.	۹ تبصره «۲»
در مواردی که بخش خصوصی یا بخش تعاونی براساس تکالیف تعیین شده از سوی مراجع قانونی خدماتی را ارائه می‌نماید، هزینه خدمات ارائه شده آنان براساس دستورالعملی که از سوی سازمان ابلاغ می‌گردد پس از انجام مأموریت پرداخت خواهد شد.	۱۰ تبصره «۲»	در مواردی که بخش خصوصی یا بخش تعاونی براساس تکالیف تعیین شده از سوی مراجع قانونی خدماتی را ارائه می‌نماید، هزینه خدمات ارائه شده بر مبنای عرف موجود پرداخت خواهد شد.	۹ تبصره «۳»
		کلیه کارکنان دستگاه‌های موضوع ماده (۵) این قانون و اشخاصی که در مقابله حوادث غیرمترقبه کشور به هر نحوی همکاری می‌نمایند، در صورت آسیب یا فوت، به عنوان فداکار خدمتی محسوب می‌شوند. نحوه تشویق و قدردانی از افراد یاد شده طبق آیین‌نامه اجرایی خواهد بود که به پیشنهاد سازمان و تأیید شورای عالی به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	۹ تبصره «۴»
با توجه به اهمیت مطالعات، تمهیدات و اقدامات مؤثر پیشگیرانه و افزایش آمادگی و ارتقای توان مقابله با حوادث 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 نماید.	۱۱	با توجه به اهمیت مطالعات، تمهیدات و اقدامات مؤثر پیشگیرانه و افزایش آمادگی و ارتقای توان مقابله با حوادث، 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 نماید.	۱۰

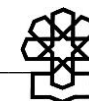
قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
درصد مذکور در ماده (۱۱) هر سال برحسب نیاز و برآورد انجام شده در سازمان به تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.	۱۱ تبصره	درصد مذکور در این ماده هر سال برحسب نیاز و برآورد انجام شده در سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.	۱۰ تبصره
به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده معادل یک و دو دهم درصد (۱/۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول با پیشنهاد شورای عالی و تأیید رئیس‌جمهور هزینه گردد.	۱۲	به دولت اجازه داده می‌شود در صورت وقوع حوادث غیرمترقبه معادل دو درصد (۲٪) از بودجه عمومی هر سال را از محل افزایش تنخواه‌گردان خزانه تأمین کند تا به صورت اعتبارات خارج از شمول قانون محاسبات عمومی کشور - مصوب ۱۳۶۶ - و سایر مقررات با رعایت قانون نحوه هزینه کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند - مصوب ۱۳۶۴ - با پیشنهاد وزیر کشور و تأیید سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و تصویب هیئت وزیران هزینه شود.	۱۱
		مدیران دستگاه‌های اجرایی در سطح ملی و استان‌ها مجازند در مرحله مقابله با وقوع حوادث، از محل اعتبارات جاری و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای تحت اختیار با تأیید رئیس سازمان (در سطح ملی) و استانداران هزینه کرده تا از طریق سازمان تأمین گردد. چنانچه هزینه انجام شده تا پایان همان سال تأمین نگردد ذیحساب مربوطه هزینه‌های انجام شده را به هزینه قطعی منظور می‌نماید.	۱۲
		نحوه هزینه‌کرد اعتبارات مذکور از شمول قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا می‌باشد.	۱۲ تبصره
دولت (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران) موظف است به منظور بازسازی و جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده مناطق آسیب‌دیده از محل منابع قرض‌الحسنه و سایر منابع بانکی، تسهیلات مورد نیاز آسیب‌دیدگان (به‌ویژه اقشار محروم) را با نرخ‌های ترجیحی مصوب از طریق سیستم بانکی در اختیار آنان قرار دهد و مابه‌التفاوت نرخ‌های ترجیحی را جهت بازپرداخت به بانک‌ها در لوایح سالانه بودجه کل کشور لحاظ نماید.	۱۳	دولت موظف است به منظور بازسازی و جبران خسارات ناشی از حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده مناطق آسیب‌دیده از محل منابع قرض‌الحسنه و سایر منابع بانکی، تسهیلات مورد نیاز آسیب‌دیدگان (به‌ویژه اقشار محروم) را با نرخ‌های ترجیحی مصوب از طریق نظام بانکی با تعیین بانک عامل توسط بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در اختیار آنان قرار دهد.	۱۳



قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور		لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور	
متن مواد	شماره مواد	متن مواد	شماره مواد
دولت موظف است طبق آیین نامه پیشنهادی شورای عالی که به تصویب هیئت وزیران می‌رسد، تسهیلات بانکی مورد نیاز مقاومت‌سازی ساختمان‌های مسکونی شهری و روستایی را از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و سیستم بانکی با شرایط مناسب در اختیار متقاضیان قرار دهد.	۱۳ تبصره «۱»	به منظور پیشگیری و کاهش خسارات، دولت موظف است طبق آیین نامه پیشنهادی وزارتخانه‌های کشور و راه و شهرسازی، تسهیلات بانکی مورد نیاز نوسازی ساختمان‌های مسکونی شهری و روستایی غیرمقاوم را از طریق بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران و نظام بانکی با شرایط مناسب در اختیار متقاضیان قرار دهد.	۱۳ تبصره «۱»
		به منظور تشویق مالکان واحدهای مسکونی شهری و روستایی ناپایدار و بافت فرسوده به نوسازی واحدهای مسکونی به تشخیص دستگاه‌های ذی ربط همه ساله اعتبارات بلاعوضی را به پیشنهاد سازمان در قانون بودجه سالانه پیش‌بینی نماید.	۱۳ تبصره «۲»
نظارت عالی بر روند عملیات مقاومت‌سازی و حسن انجام امور به عهده معاونین هماهنگی امور عمرانی استانداری‌ها می‌باشد و گزارش عملکرد باید به صورت فصلی به سازمان ارسال گردد.	۱۳ تبصره «۲»		
این قانون از زمان تصویب لازم‌الاجرا می‌باشد و قوانین و مقررات مغایر این قانون ملغی‌الاثراست.	۱۴		
آیین نامه اجرایی این قانون حداکثر ظرف سه ماه با پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد	۱۵	آیین نامه‌های اجرایی این قانون به پیشنهاد وزارت کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد	۱۴

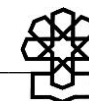
پیوست ۲. اشکالات لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه

شماره ماده	اشکالات لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه
۱- الف	<ul style="list-style-type: none"> - تعریف حوادث غیرمترقبه به حوادثی که به طور ناگهانی اتفاق می‌افتد دور باطل در تعریف است. - ویژگی «غیرقابل کنترل» دامنه مسئولیت سازمان مدیریت بحران/ حوادث غیرمترقبه را مبهم می‌کند. - با توجه به استعداد تبدیل حوادث به موضوعات امنیتی و اجتماعی، استثنا قائل شدن در این خصوص به ابهام بیشتر تعریف می‌انجامد. - تعریف ارائه شده مبهم است و موجب سردرگمی و عدم پاسخگویی می‌شود.
۱- ب ۱- پ ۱- ت	<ul style="list-style-type: none"> - «حادثه» قید «غیرمترقبه» ندارد. - تقسیم‌بندی حوادث به سه سطح ملی، استانی و شهرستانی معیار مشخصی ندارد و به تشخیص مدیران ارشد بدون تعیین دقیق آنها در هر چهار سطح بستگی دارد. حتی مرجع تشخیص حادثه ملی دقیقاً مشخص نیست. در واقع، تشخیص بین حوادث ملی، استانی و شهرستانی به طور یکسانی برعهده وزیر کشور، رئیس سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه، استاندار و فرماندار می‌باشد و در این خصوص تشخیص هیچ‌یک از مراجع بر دیگری برتری ندارد. از این رو، باب منازعه درباره سطح حادثه همواره باز خواهد بود. - عبارت «خارج از توان مدیریت یا امکانات» کمکی به روشن شدن بعد حادثه نمی‌کند؛ زیرا مدیریت مفهومی انتزاعی است. این ابهامات در اجرا ایجاد مشکل می‌کند.
۱- ث، ج	<ul style="list-style-type: none"> - آنچه ذکر شده تعریف نیست بلکه راهنمای استعمال اختصاری واژگان است.
۱- چ	<ul style="list-style-type: none"> - دلیل استفاده از «مدیریت حوادث» بجای «مدیریت حوادث غیرمترقبه» روشن نیست. - به کار بردن واژه «عمومی» در کنار دستگاه‌های دولتی و غیردولتی صحیح نیست. واژه «عمومی» تعریف قانونی ندارد و کاربرد آن ایجاد ابهام می‌کند. - توجه به «پیشگیری» از عبارت «شناخت و کاهش سطح مخاطرات» مستفاد می‌شود اما در توضیح فرآیند که در ادامه آمده تصریح نشده است.
۲	<ul style="list-style-type: none"> - این ماده به بازنگری در اصطلاحات و تعاریف تخصصی نیاز دارد.
۳	<ul style="list-style-type: none"> - استفاده از واژه «فرماندهان» دقیق نیست. - عضویت یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی در شورای عالی توجیهی ندارد. - برخی از سازمان‌هایی که وظایفشان با مدیریت حوادث غیرمترقبه ارتباط می‌یابد جزء اعضای شورای عالی ذکر نشده‌اند. - نسبت به الزام‌آوری تصمیمات شورای عالی برای نهادهای غیردولتی تصریح نشده است.
۳ تبصره‌های ۱ و ۲	<ul style="list-style-type: none"> - عدم تعیین زمانبندی یا دفعات تشکیل شورا در سال در قانون، احتمال عدم تشکیل شورا با حضور رئیس جمهور در شرایط عادی را افزایش می‌دهد. این در حالی است که تصویب سیاست‌ها، برنامه‌ها و ضوابط، مقررات و دستورالعمل‌های مرتبط با مدیریت حوادث غیرمترقبه با شورای عالی است و در صورت عدم تشکیل این شورا، اجرای قانون معطل می‌ماند.



شماره ماده	اشکالات لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه
۴-ب	- تصویب وظایف اکثر نهادهای مذکور در این بند، امری تقنینی است و مطابق اصل هشتادوپنجم قانون اساسی در زمره وظایف مجلس شورای اسلامی و در نتیجه خارج از صلاحیت شورای عالی است. - با توجه به پرتعداد بودن نوع دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط با مدیریت حوادث غیرمترقبه، دشواری هماهنگی میان آنها، وجود قوانین و مقررات پراکنده‌ای که شامل وظایف و اختیاراتی در رابطه با مدیریت حوادث غیرمترقبه هستند و ضرورت تعیین مسئولیت‌های هر کدام از دستگاه‌ها و نهادهای مرتبط به منظور امکان پاسخگویی آنها، عدم تعیین وظایف و اختیارات آنها در هر کدام از مراحل مدیریت حوادث غیرمترقبه در قانون منجر به معطل ماندن قانون و عدم پاسخگویی مجریان می‌شود.
۴-پ	قسمت ابتدای این بند (تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی) با بند «الف» همین ماده همپوشانی دارد. آنچه در بند «الف» ذکر شده است مطلق است و این قبیل موارد را نیز دربر می‌گیرد.
۴-ت	- تهیه و پیشنهاد ساختار و تشکیلات تفصیلی سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور اعم از ساختار سازمان مرکزی، استانی و شهرستانی قاعداً جزء وظایف این سازمان باید باشد و نه شورای عالی.
۴-ث	- بند «ث» با مفاد ماده (۱۴) تداخل دارد و معلوم نیست چگونه می‌توان بین صلاحیت‌ها و اختیارات شورای عالی و هیئت وزیران در تصویب مقررات و آیین‌نامه‌های اجرایی این قانون تفکیک به عمل آورد، زیرا بند «ث» اختیار وضع هرگونه مقرراتی را به شورای عالی تفویض کرده است.
۵	- عدم صراحت در جایگزینی سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور با سازمان مدیریت بحران، ابقا یا برچیدن سازمان مدیریت بحران و وضعیت تعهدات آن را با ابهام مواجه می‌کند. - نسبت رسالت مدیریت سازمان حوادث غیرمترقبه با شورای عالی به‌خوبی تعریف نشده و هر دو به‌منظور هماهنگی فعالیت‌ها تأسیس می‌شوند. با توجه به ترکیب شورای عالی و ریاست آن، در صورت بروز ناهماهنگی، عملاً پاسخگویی وجود ندارد. - به «نیروهای نظامی و انتظامی» و «نیروهای مسلح» توأمان اشاره شده است.
۶	- تعیین سمت یا اعطای لقب «معاون وزیر» برای رئیس سازمان که معاون وزیر نیست (در غیر این‌صورت نیازی به ذکر نبود) توجیهی ندارد. - پیش‌بینی ساختار سازمانی متناسب و متنظر برای وظایف سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور زیر نظر استاندار و فرماندار قابل قبول نیست. وظایف یک سازمان طبیعتاً بایستی توسط همان سازمان انجام شود.
۷-ب	همان‌طور که ذیل ماده (۵) ذکر شد، این بند با وظایف شورای عالی تداخل دارد و منجر به عدم پاسخگویی می‌شود.
۷-پ	این بند با بند «الف» همین ماده همپوشانی دارد. آنچه در بند «الف» ذکر شده است مطلق است و این قبیل موارد را نیز دربر می‌گیرد.
۷-ج، ح، خ، ز، ش	۷-ج، ح، خ، ز، ش ابزاری جهت اجرای وظایف سازمان پیش‌بینی نشده است. همچنانکه تجربه تنظیم‌گری نشان می‌دهد، این امر موجب عدم اجرای بندهای مذکور و ناکارآمدی سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه خواهد شد.

شماره ماده	اشکالات لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه
۷-د	این بند به دلیل وجود ابهاماتی که در خصوص کیفیت اجرای آن وجود دارد قابل تحقق نیست.
۷-ذ، ض	اعمال نظارت به ضمانت اجرا نیاز دارد که در اینجا پیش‌بینی نشده است. در نتیجه سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه قادر به نظارت مؤثر نخواهد بود.
۷-س	در این بند به پیشنهاد مقررات برخورد با سوءاستفاده‌کنندگان و... اشاره شده است. اولاً چنانچه موضوع این مقررات، جرم انگاری و تعیین مجازات است به موجب اصل سی‌وششم قانون اساسی لازم است در قالب قانون تهیه شود و به تصویب مجلس شورای اسلامی برسد. ثانیاً اگر این مقررات مصداق لوائح قضایی باشد؛ لازم است طبق بند «۲» اصل یکصد و پنجاه و هشتم قانون اساسی پیشنهاد آن توسط رئیس قوه قضائیه صورت پذیرد.
۷-ص	چنانچه مراد از تشکیل «مرکز مدیریت اطلاعات حوادث» ایجاد سازمانی با شخصیت مستقل حقوقی باشد (احتمال قوی‌تر) این امر با سیاست‌های کلان دولت و مجلس در مورد پرهیز از گسترش تشکیلات دولت در تعارض می‌باشد، ولی در صورتی که هدف صرفاً ایجاد یک واحد سازمانی تابعه در سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه باشد این امر نیازی به ذکر در لایحه ندارد. به هر حال وجود این ابهام نیز خود واجد اشکال است.
۷-ظ	این بند نیازی به درج در لایحه ندارد و بدون آن هم قابل اجراست.
۸	نگارش این ماده با قانون‌نویسی سنخیت ندارد. قانون یا اجازه می‌دهد یا الزام می‌کند یا منع می‌کند. این ماده طوری نوشته شده که ضمانت اجرایی ندارد.
۸-الف	- واژه «حوادث» اشتباه تایپ شده است.
۸-ب، پ، ث	- در استان‌ها و شهرستان‌ها از «ستاد هماهنگی مدیریت حوادث غیرمترقبه» یاد شده در حالی که در شهر تهران و کشور از «ستاد هماهنگی مدیریت حوادث» نام برده شده است. این دوگانگی، ایجاد ابهام می‌کند. - اعضای ستاد هماهنگی مدیریت حوادث در هر کدام از سطوح تعیین نشده‌اند. با توجه به پرتعداد بودن «دستگاه‌ها و نهادهای ذیربط»، کدام یک از آنها در ستادهای هماهنگی مدیریت حوادث عضویت دارند؟ حتی مرجع تعیین آنها نیز مشخص نشده است. - در شهرستان‌ها ستاد هماهنگی مدیریت حوادث غیرمترقبه به ریاست فرماندار تشکیل می‌گردد اما حتی عضویت فرماندار در ستاد هماهنگی مدیریت حوادث شهر تهران نامعلوم است.
۸-تبصره بند ب	این تبصره از نظر نگارشی ناقص است. جای تأمل است که لایحه‌ای در دستورکار مجلس شورای اسلامی قرار گرفته که گذشته از اشتباه تایپی، حکم آن ناتمام درج شده است.
۸-تبصره بند ث	تبصره ذیل بند «ث» به این بند ارتباطی ندارد و موجب سوءتفاهم می‌شود.
۹	سازوکار طراحی شده برای ارائه گزارش عملکرد ناقص است. مشخص نیست دستگاه‌های موضوع ماده (۵) لایحه از طریق کدام یک از اعضای ستاد هماهنگی مدیریت حوادث باید گزارش عملکرد خود را به سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور ارائه دهند. ضمانت اجرای این حکم و زمانبندی ارائه گزارش نیز مشخص نشده است. در نتیجه، انتظار نمی‌رود این حکم تحقق یابد.
۹-تبصره ۱	- این تبصره اشکالات ویرایشی داشته و رسایی لازم را ندارد. - محل درج عبارت داخل پرانتز راجع به قائم مقامی شورای عالی، ماده (۳) است.



شماره ماده	اشکالات لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه
	- به نظر می‌رسد با توجه به بندهای «ب» و «پ» و «ت» ماده (۱) و عبارت (کشور، استان و شهرستان) در تبصره «۲» این ماده لایحه، در صدر تبصره «۱» ماده (۹)، واژه «ملی» پس از واژه «حوادث» و پیش از واژه «استانی» جا مانده است.
۹- تبصره ۲	- از آنجا که سمن‌ها جزء اشخاص مصرح در ماده (۵) لایحه می‌باشند، عبارت «کلیه دستگاه‌های مذکور» اصطلاح مناسبی برای در بر گرفتن آنها نیست.
۹- تبصره ۳	- واژه «موجود» موجد ابهام است. آیا مراد از آن، عرف موجود زمان پرداخت هزینه‌هاست یا عرف موجود زمان ارائه خدمات یا عرف موجود بر اساس قوانین سابق؟ - زمان پرداخت هزینه خدمات مشخص نیست.
۹- تبصره ۴	تصریح به آسیب یا فوت «به سبب انجام وظایف» از قلم افتاده است.
۱۰	- دو سطر اول این ماده نشان می‌دهد وظایف و تکالیف موضوع این سطور بخشی از وظایف قانونی و جاری سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه را تشکیل می‌دهد که در این صورت علی‌الاصول اعتبارات مربوط به آنها باید همه ساله در قانون بودجه کل کشور به سازمان مذکور اختصاص داده شود؛ به نحوی که این سازمان نیازی به استفاده از اعتبارات موضوع ماده (۱۰) قانون «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» نداشته باشد. بدین ترتیب این ماده و تبصره آن زائد است. - با توجه به تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (و سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه) موخر بر تصویب ماده (۱۰) قانون «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» و همچنین با توجه به اختیارات و وظایف قانونی این سازمان، استمرار اجرای پاراگراف اول ماده (۱۰) قانون «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» باید مورد بررسی مجدد قرار گیرد. توجه شود که درج واژه «دولت» و مشخص نبودن دستگاه مورد نظر در ماده (۱۰) قانون «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» موجب می‌شود همواره این احتمال وجود داشته باشد که اعتبارات موضوع این ماده به دستگاه‌های مختلف داده شود و سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه که مأموریت هماهنگی سایر دستگاه‌ها را بر عهده دارد، موضوعیت خود را از دست بدهد.
۱۱	- به رغم ضرورت مدیریت منابع مالی توسط هر سازمانی، باید توجه داشت ترتیب مقرر در این ماده مغایر با ترتیب مقرر در بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنجم جهت هزینه‌کرد اعتبار مذکور است؛ لذا تصویب این ماده، نیاز به رأی دوسوم نمایندگان مجلس دارد. - در سطور پایانی ماده (۱۰) قانون «تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» به‌منظور تعیین تکلیف تنخواه‌گردان موضوع این ماده آمده است: «تنخواه مذکور حداکثر تا پایان همان سال از محل صرفه‌جویی در اعتبارات عمومی و یا اصلاح بودجه سالانه تسویه خواهد شد» در حالی که در ماده (۱۱) این لایحه هیچ‌گونه حکمی در خصوص تعیین تکلیف تنخواه‌گردان پیش‌بینی نشده است که این امر با ماهیت تنخواه‌گردان مغایرت دارد.
۱۲	- از آنجا که این ماده بیان می‌دارد در صورت عدم تأمین هزینه انجام شده از سوی سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور، ذیحساب مربوطه هزینه‌های انجام شده را به هزینه قطعی منظور می‌نماید، سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور هیچ انگیزه‌ای در تأمین و بازپرداخت اعتبارات موضوع این ماده به دستگاه‌های اجرایی نخواهد داشت. - این ماده علاوه بر اینکه مجوزی برای اختصاص و پرداخت میزان نامعلومی از اعتبارات به سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور است که خود محل اشکال می‌باشد، با منطبق اختصاص بودجه به دستگاه‌های اجرایی مغایرت دارد؛ لذا مفاد این ماده قابل تأیید نیست. توجه شود در این لایحه سازوکارهای متعدد برای تأمین اعتبارات مورد نیاز سازمان مدیریت حوادث

شماره ماده	اشکالات لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه
	غیرمترقبه کشور پیش‌بینی شده است.
۱۲- تبصره	دوگانگی نگارش این تبصره با ماده (۱۱) می‌تواند به ابهام در شمول قانون «نحوه هزینه‌کردن اعتباراتی که به موجب قانون از رعایت قانون محاسبات عمومی و سایر مقررات عمومی دولت مستثنا هستند» به این ماده بیانجامد.
۱۳	- با عنایت به ماده (۹۲) قانون برنامه پنجم توسعه، در این ماده اشاره‌ای به پرداخت مابه‌التفاوت نرخ‌های ترجیحی با نرخ‌های متعارف به بانک‌ها نشده است که موجب معطل ماندن اجرای آن می‌شود. - ابزار ضمانت اجرا برای تحقق این ماده پیش‌بینی نشده است. از این‌رو، انتظار می‌رود به درستی اجرا نشود.
۱۳- تبصره ۱	- منظور از ساختمان‌های مسکونی شهری و روستایی «غیرمقاوم» روشن نیست. اصولاً چند درصد از ساختمان‌های کشور «مقاوم» اند؟ این تبصره گذشته از نداشتن ابزار ضمانت اجرا، اساساً قابلیت اجرا ندارد.
۱۳- تبصره ۲	ابزار ضمانت اجرا برای تحقق این تبصره پیش‌بینی نشده است. از این‌رو، انتظار می‌رود اجرا نشود.

مأخذ: مرکز پژوهش‌های مجلس، گزارش شماره ۱۴۳۸۶.



قوانین و مقررات

۱. قانون بلدیہ مصوب ۱۲۸۶/۳/۱۱.
۲. قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام مصوب ۱۲۸۶/۹/۲۷.
۳. قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی مصوب ۱۳۳۷/۹/۱۸.
۴. قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل مصوب ۱۳۴۸/۳/۵.
۵. قانون اصلاح سازمان دفاع غیرنظامی کشور مصوب ۱۳۵۱/۲/۲۶.
۶. آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح سازمان دفاع غیرنظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات مصوب ۱۳۵۱/۱۲/۲۷.
۷. قانون آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی مصوب ۱۳۵۴/۲/۲۳.
۸. قانون اصلاح مواد ۲ و ۴ قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیرنظامی کشور مصوب ۱۳۵۶/۴/۲۲.
۹. لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی مصوب ۱۳۵۹/۲/۱۰.
۱۰. لایحه قانونی راجع به ادغام سازمان‌های آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی و دفاع غیرنظامی در سازمان بسیج ملی مصوب ۱۳۵۹/۴/۴.
۱۱. لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۹.
۱۲. قانون ادغام سازمان بسیج ملی (مستضعفین) در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۲۸.
۱۳. قانون اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۱/۶/۱۵.
۱۴. قانون تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۰/۵/۹.
۱۵. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل کمیته ملی کاهش آثار بلایای طبیعی مصوب ۱۳۷۲/۲/۱۲.
۱۶. قانون برنامه دوم توسعه کشور مصوب ۱۳۷۳/۹/۲۰.
۱۷. تصویب‌نامه هیئت وزیران مصوب ۱۳۷۶/۱۱/۵.
۱۸. قانون برنامه سوم توسعه مصوب ۱۳۷۹/۱/۱۷.
۱۹. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
۲۰. طرح جامع امداد و نجات مصوب ۱۳۸۲/۱/۲۳.
۲۱. آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه مصوب ۱۳۸۳/۴/۸.
۲۲. سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۸۴/۶/۲۵.
۲۳. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱.
۲۴. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۳.
۲۵. قانون برنامه پنجم توسعه مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵.
۲۶. قانون تسریع در بازسازی مناطق آسیب‌دیده در اثر حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۹۲/۳/۱۹.
۲۷. قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۳/۲/۱۷.
۲۸. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴.
۲۹. تصویب‌نامه‌های هیئت وزیران درباره خشکسالی، آنفولانزای خوکی و آیین‌نامه «آمادگی و مقابله با آثار زیانبار پدیده گردوغبار (ریزگرد) در کشور» برگرفته از بیانیه «کارگروه سلامت در بلایا» سازمان بسیج جامعه پزشکی در رابطه با پیشنهاد اصلاحیه قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

سایر منابع

۱. باقری، حسین. بررسی سیر تحول مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران، گزارش داخلی سازمان مدیریت بحران، ۱۳۸۸.
۲. دبیرخانه لایحه قانون سازمان مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور، تحلیلی بر مدیریت بحران کشور به همراه مطالعه تطبیقی با ساختار مدیریت بحران برخی کشورها، بی‌تا.
۳. مرکز پژوهش‌های مجلس، اظهارنظر کارشناسی درباره لایحه: تشکیل سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه کشور، شماره مسلسل ۷۵۰۱، ۱۳۸۴/۷/۱.
۴. مرکز پژوهش‌های مجلس، خلاصه گزارش اظهارنظر کارشناسی درباره: لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور - ویرایش دوم، شماره مسلسل ۸۲۲۱-۱، ۱۳۸۵/۱۱/۲۴.
۵. مرکز پژوهش‌های مجلس، ارزیابی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، شماره مسلسل ۱۲۷۵۲، ۱۳۹۱/۱۰/۲۵.
۶. مرکز پژوهش‌های مجلس، اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح تمدید اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور»، شماره مسلسل ۱۳۲۷۹، ۱۳۹۲/۸/۷.
۷. مرکز پژوهش‌های مجلس، اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور»، شماره مسلسل ۱۳۵۰۹، ۱۳۹۲/۱۱/۱۹.
۸. مرکز پژوهش‌های مجلس، اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» (گزارش اول)، شماره مسلسل ۱۴۳۸۶، ۱۳۹۴/۵/۱۸.
۹. مرکز پژوهش‌های مجلس، اظهارنظر کارشناسی درباره: «لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» (گزارش دوم)، شماره مسلسل ۱۴۳۸۶-۱، ۱۳۹۴/۹/۲.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۹۱۶

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: پیشینه پژوهی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور

نام دفتر: مطالعات بخش عمومی (گروه مدیریت و تشکیلات)

تهیه و تدوین: راضیه امامی میبدی

همکاران: سعید حاتمی زاده، حسین عبداللہی، محسن داوری

ناظر علمی: محمدرضا مالکی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. پیشینه سیاستی

۲. ارزیابی سیاست

۳. مدیریت بحران

۴. سوانح و حوادث طبیعی



تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۴/۲۱