

مسلسل: ۱۸۲۶۹
خرداد ۱۴۰۱

ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۸۲۶۹

کد موضوعی: ۲۱۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران

نام دفتر: دفتر مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین: ایمان شعبان‌زاده

همکاران: اکبر زین‌العابدینی، سعید قاسمیان، محسن ظریف، احسان آزمون‌نیا، علی گرجی

کرسامی

ناظران علمی: کمیل قیدرلو، سامان یوسف‌وند، وحید برسپاه، حسین بابایی‌مجرد، محسن

بابایی، امین پژمان

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. ارزیابی اجتماعی

۲. مدیریت بحران

۳. وزارت مدیریت بحران

۴. قانون ساختار

۵. ادغام نهادهای امدادی

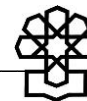


تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۳/۳۱

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	خلاصه مدیریتی.....
۲.....	مقدمه.....
۴.....	۱. نظریه سیاستی.....
۶.....	۲. بررسی کارشناسی.....
۶.....	۲-۱. تحلیل نهادی دستگاه‌های امدادی.....
۹.....	۲-۲. تحلیل سیاست ادغام نهادهای امدادی.....
۱۰.....	۲-۲-۱. بررسی نقاط قوت.....
۱۳.....	۲-۲-۲. بررسی نقاط ضعف.....
۱۴.....	۳. تحلیل حقوقی.....
۱۵.....	۴. آسیب‌شناسی نظام مدیریت بحران در ایران.....
۲۰.....	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....
۲۱.....	پیشنهادها.....
۲۲.....	منابع و مآخذ.....



ارزیابی اجتماعی سیاست ادغام نهادهای امدادی و تشکیل وزارت مدیریت بحران

خلاصه مدیریتی

ایده ادغام نهادهای امدادی در کشور و تشکیل یک ساختار واحد تحت عنوان «وزارت مدیریت بحران» در دو مقطع در دهه اخیر در مجلس شورای اسلامی مطرح شده است. بار اول این ایده در سال ۱۳۹۷ در قالب طرح «ادغام سازمان مدیریت بحران، جمعیت هلال احمر و سازمان اورژانس کشور و تشکیل وزارت مدیریت بحران» در مجلس دهم اعلام وصول گردید. بعد از جلسات کارشناسی که در کمیسیون اجتماعی مجلس در آن زمان برگزار شد، بعد از استماع نظرات کارشناسان، کلیات آن طرح در کمیسیون مربوطه رد شد. در مجلس یازدهم نیز بار دیگر طرح تشکیل وزارت مدیریت بحران از ادغام سازمان‌های امدادی، در سال ۱۳۹۹ اعلام وصول شد. تنها تفاوت طرح دوم با طرح مجلس دهم در این بود که سازمان پدافند غیرعامل نیز، با این فرض که یک سازمان امدادی است، ذیل وزارت پیشنهادی مدیریت بحران تعریف و تعبیه شده بود.

هر دو طرح مذکور در واقع تداوم‌دهنده رویکرد ساختارگرا و سنتی به مدیریت بحران در کشور بوده‌اند. گزارش حاضر به‌عنوان یک گزارش نظارتی تلاش کرده است تا با کاربری یک مدل مفهومی ویژه، اقدام به بررسی و نقد ایده ادغام نهادهای امدادی در کشور و ایده ایجاد یک ساختار جدید نماید. بدین منظور و با توجه به قرارگیری لایه «امداد و نجات» در سطوح سه‌گانه نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور، تلاش شده است تا از اصول پنج‌گانه مصرح در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور (اصل جامعیت، اصل کفایت، اصل فراگیری، اصل پایداری منابع مالی و اصل نظارت و اثربخشی)، به‌عنوان چارچوب نظارتی پژوهش حاضر استفاده شود.

با کاربری مدل مفهومی فوق و با استفاده از عناصر پنج‌گانه این مدل، موضوع ادغام نهادهای امدادی و تشکیل یک نهاد یکپارچه، در دو سطح مورد بررسی قرار گرفته است. در سطح اول بررسی مختصات درونی و ماهوی دستگاه‌های موضوعه این طرح‌ها مورد بررسی قرار گرفته است و در سطح دوم ویژگی‌ها و کارکردهای ترکیب‌یافته این نهادها در قالب یک نهاد واحد به نام وزارتخانه و ملاحظات اجتماعی و حقوقی آن بررسی و نقد شده است.

در سطح نخست تحلیل، بررسی مختصات و ماهیت دستگاه‌های مشمول این موضوع نشان می‌دهد که این نهادها به‌لحاظ ساختاری و حقوقی از ویژگی‌های متکثر و بعضاً غیرقابل تجمیعی برخوردارند. در سطح دوم نیز نشان داده شده است که به فرض ادغام این چهار سازمان پیشنهادی، کماکان دستگاه‌های

مختلفی باقی می‌مانند، که نقش ویژه‌ای در پیشگیری و کاهش ریسک سوانح ایفا می‌کنند، اما در هیچ‌کدام از طرح‌های ادغام، لحاظ نشده‌اند.

بررسی‌های کارشناسی به‌عمل آمده نشان داد که گذشته از ناکارآمدی تغییرات ساختاری برای حل مشکلات مدیریت بحران در کشور، طرح‌های پیشنهادی علی‌رغم اینکه به‌درستی به‌دنبال حل معضل فقدان مدیریت یکپارچه و واحد در حوزه مدیریت بحران در کشور بوده‌اند، اما به‌دلیل عدم رعایت اصول پنج‌گانه مصرح در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور در حوزه استانداردهای ارائه خدمات امداد و نجات، چنین پیشنهادهای عملاً در اجرا با نواقص متعددی همچون:

۱. عدم شمولیت و فراگیری نهادی و کارکردی،

۲. عدم کفایت اجرایی در میدان عمل،

۳. ناپایداری منابع مالی،

۴. مغایرت با اصل هفتادوپنجم و یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی، مغایرت با قانون برنامه ششم توسعه و مغایرت با اساسنامه‌های داخلی نهادهای مشمول طرح روبه‌رو خواهد نمود.

از این‌رو با توجه به اینکه امکان طرح دوباره چنین ایده‌ای در آینده دور از ذهن نیست، گزارش حاضر تلاش خواهد کرد تا با نقد ابعاد مختلف این پیشنهاد و مروری بر چالش‌های اصلی مدیریت بحران در کشور، پیشنهادهایی را برای تقویت و پایداری نظام مدیریت بحران و طرح ایده‌های علمی و کارشناسی در این حوزه در کشور ارائه دهد.

مقدمه

کشور ایران، به‌لحاظ شرایط طبیعی، منطقه‌ای، جغرافیایی، پراکندگی جمعیت، نحوه استقرار و ساخت شهرها و روستاها و وضعیت اقلیمی و مکانی، دارای استعدادها و ظرفیت‌های بالقوه‌ای برای بروز پدیده‌های طبیعی است. حدود ۹۰ درصد از خاک کشور در محدوده فلات ایران واقع شده است. اقلیم ایران بیشتر کوهستانی و نیمه‌خشک بوده و میانگین ارتفاع آن بیش از ۱۲۰۰ متر از سطح دریاست. بیش از نیمی از ایران کویری و نیمه‌کویری است و حدود یک‌سوم آن کوهستانی است. حدود ۸۰٪ نواحی مسکونی ایران در نواحی کوهستانی و کوهپایه قرار دارند و متمرکزترین و پرجمعیت‌ترین بخش کشور را همین نواحی تشکیل می‌دهند. این نواحی دارای وضعیت اقلیمی، دموگرافیک و زمین‌شناختی خاصی است که جمعیت کشور را با تهدیدهای جدی حوادث طبیعی و انسانی روبه‌رو می‌کند. این ویژگی‌ها باعث شده که طبق آمار مراجع بین‌المللی، ایران ششمین کشور حادثه‌خیز جهان باشد و از ۴۱ نوع حادثه طبیعی شناخته شده در جهان، امکان وقوع ۳۱ نوع آن در ایران وجود دارد که حوادث آب‌وهوایی و سیل و زلزله و حوادث



انسان ساخت در این میان بیشترین سهم را به خود اختصاص داده و عموماً خسارات زیادی به کشور وارد می‌کند.^۱

این حوادث- که شامل زلزله، سیل، رانش زمین، سنگ لغزش، فرسایش خاک، نفوذ و پیش‌روی آب دریا، رسوب‌زایی، تخریب ساحلی، مرداب‌زایی، کویرزایی، انجماد و سرمازدگی، نگرگ، بهمن، طوفان، آلودگی آب و هوا، آلودگی محیط‌زیست، آفات و بیماری‌های نباتی، خشکسالی، آتش‌سوزی جنگل‌ها و مراتع، صاعقه، ریزش حوضه‌های آهکی، نشست‌های زمین و باتلاق‌زایی و غیره است- به تدریج تبدیل به بخشی از واقعیت‌های گریزناپذیر زندگی شهروندان در شهرها و روستاهای کشور شده است و از این‌روی باید آمادگی لازم در حوزه انواع خدمات امداد و نجات در کشور ایجاد شود.

ناراضیتی از عملکرد نظام مدیریت سوانح در کشور، هراز چندگاهی موجب ارائه پیشنهادهایی برای تغییر آن شده است. وجه مشترک این پیشنهادهای، تمرکز بر تغییر ساختار مدیریت سوانح در کشور است، که در قوانین و مقررات این حوزه به‌طور برجسته‌ای خود را نشان می‌دهد. یکی از پیشنهادهای، طرح تشکیل وزارت مدیریت بحران است که سابقه آن به سال ۱۳۹۷ برمی‌گردد. در آن برهه طرح «ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران»، در تاریخ ۱۳۹۷/۳/۲۳، با امضای ۴۰ نفر از نمایندگان، در مجلس دهم اعلام وصول شد. بعد از جلسات کارشناسی که در کمیسیون اجتماعی مجلس در آن زمان برگزار شد، بعد از استماع نظرات کارشناسان، کلیات آن طرح در کمیسیون مربوطه رد گردید. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز تاکنون در دو گزارش مفصلاً به این موضوع پرداخته است. گزارش اول در سال ۱۳۹۵ به بررسی قوانین و مقرراتی که در حوزه مدیریت بحران تا آن زمان به تصویب رسیده بود، پرداخته است.^۲ و گزارش دوم نیز ناظر بر طرح تشکیل وزارت مدیریت بحران در مجلس دهم است که در آن گزارش با تأکید بر ساختارها، ویژگی‌ها و وظایف متکثر دستگاه‌های مشمول طرح، اثربخشی چنان راه‌حلی رد شده بود.^۳ در مجلس یازدهم نیز بار دیگر طرح تشکیل وزارت مدیریت بحران از ادغام سازمان‌های امدادی، در تاریخ ۱۳۹۹/۶/۱۶ اعلام وصول گردید. تنها تفاوت طرح دوم با طرح مجلس دهم در این بود که سازمان پدافند غیرعامل نیز با این فرض که یک سازمان امدادی است، ذیل وزارت جدید بحران تعریف و تعبیه شده بود.

دلیل توجیهی ارائه هر دو طرح، «بالابودن میزان بلایای طبیعی و انسان‌ساز و تجربه پر از نوسان مدیریت بحران سوانح و حوادث در کشور پر از حادثه ایران»، اعلام شده و «تشکیل یک وزارتخانه واحد و ادغام سازمان‌های مربوط به حوزه مدیریت بحران در قالب این وزارتخانه»، به‌عنوان راه‌حلی برای ایجاد

۱. وزارت رفاه و تأمین اجتماعی. طرح ساماندهی امداد و نجات کشور، تهران، شماره ۱، ۱۳۸۳؛ دبیرخانه ستاد پیشگیری و مدیریت در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه. در آمدی بر لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه کشور، تهران، ۱.

۲. راضیه امامی میبیدی، پشینه‌پژوهی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۹۱۶، ۱۳۹۵.
۳. اظهارنظر کارشناسی درباره: «طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران»، شماره مسلسل ۱۵۹۴۴، ۱۳۹۷.

مدیریت یکپارچه و هماهنگی بیشتر در راستای پیشگیری و انجام اقدامات مؤثر در این حوزه در کشور، پیشنهاد شده بود.

از این رو گزارش حاضر با بررسی زوایای مختلف ایده فوق و بررسی ماهیت دستگاه‌های امدادی در کشور و تطبیق آن با چارچوب مفهومی مستخرج از قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به‌عنوان مهم‌ترین و بنیادی‌ترین سند حوزه نظام تأمین اجتماعی در کشور، تلاش خواهد نمود تا زمینه‌های کارشناسی برای طرح پیشنهادهای علمی و کارآمد را در حوزه مدیریت بحران کشور در آینده فراهم نماید.

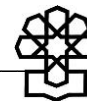
۱. نظریه سیاستی

گزارش حاضر به دنبال ارزیابی اجتماعی ابعاد سیاست ادغام نهادهای امدادی در کشور و تشکیل وزارت مدیریت بحران است. در این گزارش تلاش خواهد شد تا با کاربست یک چارچوب ارزیابی مشخص، زوایای مختلف تحقق ایده ادغام نهادی در حوزه مدیریت بحران در کشور و استانداردهای ارائه خدمات امداد و نجات در کشور مورد بررسی قرار گیرد.

مدل مفهومی به کار رفته در این گزارش مبتنی بر چارچوب ارائه شده در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور،^۱ به‌عنوان مهم‌ترین سند اجرایی حوزه رفاه اجتماعی در کشور است. در مواد مختلف قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به‌ویژه در ماده (۹) آن، اصول و استانداردهایی برای اجرای هرگونه سیاست اجرایی و ارائه خدمات اجتماعی ذیل نظام جامع تأمین اجتماعی کشور ارائه شده است. این اصول که باید در شالوده تمام طرح‌های حمایتی، بیمه‌ای و امدادی، به‌عنوان سه لایه اصلی سازنده نظام تأمین اجتماعی چندلایه در کشور، جاری باشند، عبارتند از:

۱. اصل جامعیت:^۲ طبق ماده (۹) این قانون، ارائه هرگونه خدمات اجتماعی، چه در قالب خدمات حمایتی و چه در قالب خدمات بیمه‌ای یا امدادی، باید از «جامعیت» برخوردار باشد. به این معنا که خدمات اجتماعی ارائه شده در این نظام باید از شمول و گستردگی کافی، متناسب با سطح نیازمندی‌های جامعه هدف، برخوردار باشد. از این رو پرسشی که مطرح می‌شود این است که آیا سیاست تشکیل وزارت مدیریت بحران، می‌تواند به جامعیت نهادی در حوزه ارائه خدمات امدادی در کشور منجر شود؟

۲. اصل کفایت:^۳ طبق ماده (۹) این قانون، ارائه هرگونه خدمات اجتماعی در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور باید در گام نخست به شکل منسجم و یکپارچه در راستای تأمین حداقل نیازهای اساسی آحاد جامعه عمل نماید و در مرحله دوم کمیت و کیفیت خدمات ارائه شده باید به سمت



توانمندسازی و حرکت دادن اقشار از لایه‌های حمایتی به سمت لایه‌های بیمه‌ای و مشارکتی عمل نماید. از این رو ضروری است که مشخص شود که آیا سیاست تشکیل وزرات مدیریت بحران در نهایت باعث ارائه خدمات جامع امدادی به شکل منسجم و یکپارچه به آحاد جامعه و توانمندسازی آنان در کلیه مراحل مدیریت بحران خواهد شد؟

۳. اصل فراگیری:^۱ طبق ماده (۹) این قانون، خدمات نظام تأمین اجتماعی باید از اصل «فراگیری» پیروی نموده و برای کلیه آحاد جامعه، بدون ایجاد هرگونه تبعیض، تأمین و تضمین شود. به استناد این اصل پرسشی که مطرح است این خواهد بود که اعمال سیاست ادغام نهادهای امدادی آیا باعث تسهیل دسترسی برابر و عادلانه خدمات امدادی، هم از منظر جغرافیایی و هم از منظر کیفیت دسترسی و اثربخشی نهایی، به کلیه شهروندان جامعه خواهد بود؟

۴. اصل پایداری منابع مالی:^۲ طبق ماده (۷) این قانون، هرگونه اقدامی در چارچوب نظام تأمین اجتماعی کشور باید از اصول و سیاست‌های مالی مشخصی پیروی نماید، که مهم‌ترین آن پیروی طرح‌ها از اصل «پایداری منابع مالی» است. بدین معنا که پیش از اجرای هر طرح باید تعهدات مالی احتمالی اجرای طرح پیش بینی شود. بر این اساس این پرسش مطرح است که آیا سیاست ادغام نهادهای امدادی عاملی مؤثر بر پایداری منابع مالی این حوزه خواهد بود؟

۵. اصل نظارت و اثربخشی:^۳ در نهایت نیز طبق بند «ح» ماده (۶) این قانون، کلیه فعالیت‌های ذیل این نظام باید مورد «نظارت» و بررسی مستمر دولتی قرار گیرد و «اثربخشی» آنها به‌طور پیوسته پایش گردد، تا مشخص شود خدمات اجتماعی ارائه شده ذیل هر دستگاه تا چه اندازه توانسته اثربخشی لازم را بر جامعه هدف مربوطه داشته باشد.^۴ از منظر این اصل، باید بدین پرسش پاسخ داده شود که آیا سیاست تشکیل وزارت مدیریت بحران می‌تواند اثربخشی و نظارت بر ارائه خدمات این حوزه را در کشور تأمین نماید؟ در این راستا شایان ذکر است که برای تکمیل چرخه سیاستگذاری حمایتی در کشور در هر حوزه‌ای توجه همزمان به وجود چند مؤلفه حائز اهمیت است:

۱. تخصیص بودجه کافی و مستمر،
۲. وجود برنامه عملیاتی مشخص، قابل اجرا و آینده‌نگر،
۳. حضور بدنه کارشناسی زبده و آموزش دیده در نهاد مجری سیاست،
۴. بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی در سطوح مختلف تصمیم‌گیری، نظارت، و اجرا،
۵. نبود موزای کاری نهادی و همپوشانی فعالیت‌ها،

1. The Principle of Inclusiveness
2. The Principle of Sustainability of Financial Resources
3. The Principle of Monitoring and Effectiveness

۴. تبصره بند «ح» ماده (۶) قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی: اتخاذ تمهیدات مالی، اعتباری و ساختاری لازم به‌منظور تداوم و استمرار توان پاسخگویی حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی نظام به نیازهای شهروندان.

۶. پایش مستمر و نظارت بر اثربخشی نهایی خدمات ارائه شده. به استناد اصول مصرح در قانون فوق، در گزارش حاضر ملاحظات اجتماعی، اجرایی و حقوقی ادغام احتمالی نهادهای امدادی در کشور مورد ارزیابی و نظارت کارشناسی قرار خواهد گرفت.

۲. بررسی کارشناسی

علی‌رغم شرایط خطیر کشور در حوزه سوانح و بلایا، بروز تلفات سنگین انسانی و طبیعی در دهه‌های اخیر در کشور زمینه‌ساز نارضایتی از عملکرد نهادهای مسئول در حوزه مدیریت بحران شده است. همین مسئله سبب گردیده که در دوره‌های مختلف در مجلس شورای اسلامی پیشنهادهای ساختاری متعددی جهت اصلاح نظام مدیریت بحران در کشور ارائه شود. پیشنهاد تشکیل یک وزارتخانه واحد و ادغام کلیه نهادهای امدادی در آن نیز، تداوم همین رویکرد ساختارگرا برای حل معضل مدیریت بحران در کشور است. گزارش حاضر تلاش خواهد نمود تا با کاربست چارچوب مفهومی ارائه شده، موضوع ادغام نهادهای امدادی و تشکیل یک نهاد یکپارچه، را در دو سطح بررسی و تحلیل نماید:

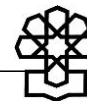
۱. **تحلیل نهادی دستگاه‌های امدادی:** این سطح شامل بررسی مختصات درونی و ماهوی دستگاه‌های موضوعه خواهد بود.

۲. **تحلیل سیاست ادغام نهادهای امدادی:** این سطح از تحلیل شامل بررسی ویژگی‌ها و کارکردهای ترکیب‌یافته این نهادها در قالب یک نهاد واحد به نام وزارتخانه و ملاحظات حقوقی و اجرایی آن خواهد بود.

۱-۲. تحلیل نهادی دستگاه‌های امدادی

بررسی مختصات و ماهیت دستگاه‌های مشمول این موضوع نشان می‌دهد که این نهادها به‌لحاظ ساختاری و حقوقی از ویژگی‌های متکثر و بعضاً غیرقابل تجمیعی برخوردارند. در ادامه به بررسی مختصات درونی سازمان‌های موضوع طرح‌های تشکیل وزارت مدیریت بحران می‌پردازیم:

۱. **سازمان مدیریت بحران:** این نهاد یک سازمان ستادی است که بر بسیج امکانات از سایر دستگاه‌ها تکیه دارد. در واقع کلیه امکانات سازمان‌ها و وزارتخانه‌های دولتی و کلیه واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری با اذن ایشان در شرایط بحرانی می‌تواند مورد استفاده این سازمان قرار گیرند. طبق قانون مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۹۸/۵/۷، کارویژه‌های اصلی این سازمان عبارتند از:



الف) ارتقای همکاری و هماهنگی بین‌سازمانی به‌منظور ایجاد هم‌افزایی و تحقق اهداف کلان، از طریق تشکیل بانک اطلاعاتی تخصصی مدیریت بحران و تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران؛
ب) ارتقای توان شناسایی مخاطرات و درک خطر حوادث و سوانح در سطح کشور از جمله تهیه اطلس ملی مخاطرات طبیعی و تضمین برنامه‌های کاهش خطر حوادث و سوانح استانی جهت تصویب ستاد ملی؛
ج) ایجاد آمادگی مطلوب سازمانی و عملیاتی برای پاسخ به بحران، از جمله برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی جهت استقرار نظام‌های قابل اطمینان آمادگی و ایمنی در مؤسسات دولتی به عمومی غیردولتی، خصوصی و تأسیسات وابسته به آنها، ایجاد شبکه ارتباطی اختصاصی برای شرایط اضطراری، تهیه برنامه‌های آمادگی و پاسخ استان‌ها، تدوین ضوابط فنی و دستورالعمل‌های لازم جهت استاندارد کردن خدمات سازمان‌های امدادی در سطح کشور؛
د) جذب و هدایت و توزیع امکانات و کمک‌های دولتی داخلی و خارجی با رعایت اصل هشتادم قانون اساسی؛
هـ) توسعه مشارکت‌های مردمی برای تقویت مدیریت بحران جامعه‌محور و ترویج فرهنگ ایمنی در جامعه از طریق برنامه‌ریزی و هماهنگی برای آموزش و سازماندهی و استفاده از ظرفیت تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی، فدراسیون‌های ورزشی، نیروهای داوطلب مردمی و بخش خصوصی در مدیریت بحران، و تدوین سازوکارهای حمایتی و تشویقی جهت آموزش و ارتقای آمادگی مردم در برابر بحران؛
ر) پیش‌بینی نیازهای مالی، تجهیزات و اقلام امدادی مربوط به مدیریت بحران کشور و اعلام به سازمان برنامه و بودجه کشور و سایر دستگاه‌های مسئول موضوع ماده (۲) این قانون جهت تأمین آن.
همان‌گونه که مشاهده می‌شود عمده وظایف این سازمان حالت ترویجی، آموزشی و نرم‌افزاری دارد تا برنامه مؤثری برای پیشگیری و مدیریت مناسب سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه تدوین شده و آمادگی لازم در ارگان‌های مسئول و نهادهای فنی، نظامی و ورزشی و نیروهای جامعه مدنی و داوطلب به‌وجود بیاید. همچنین بخشی مهمی از فعالیت‌ها مربوط به رصد کردن نقاط حادثه‌خیز کشور و حساسیت‌سازی بموقع نسبت به آنها در قالب تهیه گزارش‌های ادواری، دیده‌بانی مؤثر و دادن هشدار است. درواقع تمامی امکانات نهادهای دولتی و غیردولتی به‌صورت بالقوه منابع این سازمان هستند، که برای استفاده مناسب از آنها باید آمادگی داشته باشد.

۲. جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران: جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران براساس اساسنامه مصوب ۱۳۶۷/۲/۸، یک مؤسسه خیریه با تعهدات بین‌المللی است و به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته می‌شود. ماهیت مزبور به‌دلیلی لزوم غیردولتی بودن این سازمان، طبق کنوانسیون‌های بین‌المللی و مقررات اتحادیه جمعیت‌های صلیب‌سرخ و هلال‌احمر و در راستای بهره‌مندی از برخی امتیازات و مصونیت‌های بین‌المللی ایجاد شده است؛ لذا در صورتی که این سازمان به‌عنوان یک واحد سازمانی ذیل وزارتخانه‌ای دولتی قرار گیرد، از امتیازاتی که برای هلال‌احمر در نظام حقوق بین‌الملل شناخته شده است و جهت ایفای وظایف خود شدیداً بدان نیازمند است، محروم خواهد شد و دیگر نمی‌توان کارکرد کنونی را از آن انتظار داشت. از طرفی دیگر عمده نیروهای فعال در این جمعیت، نیروهای داوطلب هستند و جا و مکان استقرار قطعی و دائمی ندارند، اما بیم آن می‌رود که با ادغام جمعیت در یک وزارتخانه، اساساً کارآمدی وجودی و قابلیت جذب نیروهای سیال در آن، تضعیف شود.

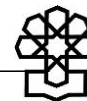
۳. سازمان پدافند غیرعامل: این سازمان یک نهاد زیر نظر مقام معظم رهبری است که در سال ۱۳۸۲ تشکیل شد. این سازمان نهادی حاکمیتی (لشکری و کشوری) است که دارای شخصیت حقوقی، استقلال مالی و اداری هم‌تراز با وزارتخانه است و به لحاظ ساختاری، در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح قرار دارد و در چارچوب قوانین نیروهای مسلح اداره می‌گردد. وظایف این سازمان به سه دسته کلی تقسیم می‌شود:

الف) تبیین و برآورد تهدیدات دشمن در حوزه‌های مختلف؛
ب) سازماندهی، طرح‌ریزی، هدایت و راهبری عملیات پدافندی مقابله با تهدیدات نوین دشمن (سایبری، زیستی، پرتوی، شیمیایی)؛
ج) حفاظت از زیرساخت‌های حیاتی و استراتژیک کشور مانند برق‌رسانی، آب‌رسانی، استمرار توزیع نیازمندی‌های اولیه، استمرار ارائه خدمات و برقراری راه‌های مواصلاتی در زمان وقوع بحران ناشی از جنگ و عملی شدن تهدید نظامی.

بررسی این وظایف نشان می‌دهد که موضوع، ماهیت و کارکرد مدیریت بحران، اساساً از پدافند غیرعامل جداست و ادغام این دو سازمان و اینکه نام پدافند غیرعامل در ذیل نام مدیریت بحران قرار گیرد، دور از ماهیت وجودی این نهاد خواهد بود. علاوه بر این، سازمان پدافند غیرعامل به‌عنوان یکی از مهم‌ترین سازمان‌های خط مقدم در تقابل با تهدیدهای دشمن زیر نظر فرمانده کل قوا، فعالیت می‌کند و هرگونه تغییر ساختاری در آن منوط به اجازه رهبری است.

۴. سازمان اورژانس کشور: این سازمان که عنوان کامل آن «سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور» است، براساس اساسنامه مصوب سال ۱۳۹۶، وابسته به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی بوده و خدمات خود را نه تنها به مصدومان سوانح و حوادث که به بیماران نیز ارائه می‌کند. خدمات این سازمان بخشی از وظایف نظام بهداشت و درمان کشور است که طبق قوانین و اسناد بالادستی، متولی اصلی آن وزارت بهداشت است. بخش عمده خدمات بهداشتی-درمانی که در کشور ارائه می‌شود، از جمله خدمات تکمیل‌کننده اقدامات سازمان اورژانس، مانند بستری افراد در بیمارستان‌ها، توسط وزارت بهداشت ارائه می‌شود. بنابراین تکمیل خدمات سازمان اورژانس، نیازمند انسجام و هماهنگی کامل آن با وزارت بهداشت خواهد بود و جدایی کامل آن از این وزارتخانه، می‌تواند تأثیرات نامطلوبی بر پیوستگی و تکمیل خدمات بهداشتی-درمانی داشته باشد.

علاوه بر این، از آنجا که براساس قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، مصوب سال ۱۳۶۷، این وزارتخانه مسئولیت تدوین و ارائه سیاست‌ها، تعیین خط‌مشی‌ها و برنامه‌ریزی برای فعالیت‌های مربوط به خدمات بهداشتی و درمانی و همچنین تعیین و اعلام استانداردهای مربوط به خدمات فوق را برعهده دارد، جدایی کامل سازمان اورژانس از آن باعث خواهد شد که این سازمان به شکل پیکری با دو سر مجزا درآمده و با فرماندهی دوگانه مواجه شود، زیرا پس از تشکیل وزارتخانه جدید، سازمان اورژانس باید کماکان براساس ضوابط تعیین شده توسط وزارت بهداشت، خدمات خود را ارائه دهد. روشن است که این امر به سردرگمی و اختلال در انجام وظایف محوله می‌انجامد.



ازسوی دیگر، به فرض ادغام این چهار سازمان پیشنهادی، کماکان دستگاه‌های مختلفی باقی می‌مانند، که نقش ویژه‌ای در پیشگیری و کاهش ریسک سوانح ایفا می‌کنند، اما در هیچ‌کدام از طرح‌های ادغام، لحاظ نشده‌اند. برای مثال نقش «سازمان ایمنی و آتش‌نشانی»، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بازوهای مدیریت بحران در طرح‌ها دیده نشده است! یکی از دلایل این نادیده‌انگاری، پیش‌فرض نادرست این طرح‌ها از مسئله مدیریت سوانح است. در واقع این طرح‌ها مدیریت سوانح را به امدادسانی در شرایط اضطراری تقلیل داده‌اند، لذا تصور می‌کنند با مدیریت واحد چهار سازمان فوق، مسئله ناهماهنگی در شرایط بحرانی حل خواهد شد. این در حالی است که در هر سه مرحله پیشگیری و کاهش ریسک سوانح، مدیریت حادثه و در نهایت بازیابی مناطق آسیب‌دیده، دستگاه‌های مختلفی حضور دارند و تنها با مشارکت چهار دستگاه فوق نمی‌توان بحران و حادثه را در کشور پیشگیری، کنترل و مدیریت نمود.

از این رو در سطح نخست، بررسی‌ها نشان می‌دهد که طرح ادغام نهادهای امدادی از یک سو از «جامعیت» و «فراگیری» لازم به‌منظور ایجاد شمولیت و گستردگی نهادی کافی، و متناسب با سطح نیازمندی‌های این حوزه در کشور، برخوردار نیست و ازسوی دیگر نهادهای مشمول طرح‌های ادغام به‌دلیل ویژگی‌های متکثر و بعضاً متعارض، قابلیت تجمیع و یکپارچه‌سازی ندارند و به همین دلیل در صورت ادغام فاقد «اثربخشی» لازم خواهند بود.

۲-۲. تحلیل سیاست ادغام نهادهای امدادی

ماهیت سوانح و بلایا در کشور ما به‌گونه‌ای است که اگر مدیریت بحران صرفاً به نوعی نگاه پسینی و رویکردی عملیاتی در حین یا پس از حوادث اضطراری و غیرمترقبه تقلیل یابد، هیچ‌گاه مدیریت صحیحی را در این حوزه تجربه نخواهیم کرد. در کشور روسیه، که حدس زده می‌شود طرح‌های ادغام، تشکیل وزارت مستقل را، از آن الهام گرفته باشند، وزارتی تحت عنوان «وزارت حوادث اضطراری»^۱ با رویکرد کاملاً عملیاتی و مقابله، با تشکیلات بسیار گسترده و تجهیزات به مراتب فزون‌تر، وجود دارد که حوزه مسئولیت آن صرفاً مدیریت و اقدام در هنگام رخداد حوادث غیرمترقبه است. اما تجربه بلایای متعدد در کشور ما بارها نشان داده که علاوه بر اقدامات و فعالیت‌ها در هنگام رخداد مخاطرات، ضرورت توجه به امر پیشگیری از ایجاد بحران و فعالیت در عرصه‌های کاهش خطرپذیری و ارتقای تاب‌آوری، نیز به‌شدت حس می‌گردد و لذا ضرورت چند مؤلفه‌ای^۲ به امر مدیریت بحران در کشور توجه شود.

در ادامه و در بخش دوم تحلیل، با استناد به مدل مفهومی گزارش به بررسی ویژگی‌ها و کارکردهای ترکیب‌یافته دستگاه‌های موضوعه فوق در قالب یک نهاد واحد به نام وزارتخانه و نقاط ضعف و قوت این ایده می‌پردازیم:

1. Ministry of Emergency Situations of Russian Federation

2. Multi-Dimensional

۱-۲-۲. بررسی نقاط قوت

۱. تعیین متولی واحد با بودجه مستقل برای مدیریت بحران: با توجه به تعدد نهادهای امدادی در کشور و عدم وجود فرماندهی واحد در این حوزه، تعیین متولی معین و سرعت بخشیدن به اختصاص بودجه به دستگاه‌های مشمول، بدون شک مهم‌ترین نقطه قوت تشکیل یک نهاد واحد مدیریت بحران در کشور خواهد بود. یکی از مهم‌ترین چالش‌های فعلی حوزه مدیریت بحران در کشور روند طولانی، پیچیده و غیرمستقل اختصاص بودجه به سازمان مدیریت بحران و سایر دستگاه‌های مکلف در حوزه مدیریت سوانح و حوادث در کشور است. در جدول ۱ مستندات قانونی اعتبارات مربوط به مدیریت بحران کشور در دو دهه اخیر ارائه شده است.

جدول ۱. مستندات قانونی و برنامه‌ای اعتبارات مربوط به مدیریت بحران کشور

تاریخ تصویب	قانون	ماده
۱۳۸۰/۱۱/۲۷	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	ماده (۱۰)
۱۳۸۳/۲/۲۱	قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی	بندهای «و» و «ز» ماده (۱۶)
۱۳۸۳/۷/۱۴	قانون تأمین منابع مالی برای جبران خسارات ناشی از خشکسالی و یا سرمازدگی	-
۱۳۸۴/۲/۳	سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه	بندهای «۳» و «۵»
۱۳۸۷/۲/۳۱	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران	ماده (۱۲)
۱۳۹۳/۱۲/۴	قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)	بند «م» ماده (۲۸)
۱۳۹۵/۱۲/۲۱	قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه کشور	ماده (۷۷)
۱۳۹۸/۵/۷	قانون مدیریت بحران کشور	فصل «اعتبارات» شامل مواد (۱۶)، (۱۷)، (۱۸) و (۱۹)
۱۳۹۹/۱۲/۲۶	قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور	تبصره «۱۳»
-	پیش‌نویس آیین‌نامه اجرایی قانون مدیریت بحران کشور (ارائه شده از سوی وزارت کشور و سازمان مدیریت بحران کشور)	مواد (۴۸)، (۵۲)، (۵۳) و (۵۴)
آذر ماه ۱۴۰۰	سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور	بند «۵»
-	برنامه ملی آمادگی و پاسخ	بند «۵-۱-۲»
-	برنامه ملی بازسازی و بازتوانی	بند «۷-۲»
-	برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح	بند «۳-۱-۳»
-	قوانین و مقررات دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور	موارد مندرج

براساس مفاد اسناد قانونی فوق و با بررسی نحوه عملکرد سیاستگذاران حوزه مدیریت بحران در کشور در دو دهه اخیر و براساس متأخرترین قانون این حوزه (قانون مدیریت بحران کشور)^۱ می‌توان



دریافت که در خصوص نحوه تأمین اعتبارات مدیریت بحران کشور، به‌طور کلی دو دیدگاه تاکنون وجود داشته است:

- اختصاص اعتبار از محل تنخواه‌گردان خزانه: در این حالت و به استناد ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور، تکلیف دولت به‌منظور پاسخ به حوادث و بحران‌ها، معمولاً به زمان پس از وقوع حادثه محدود می‌شود و از محل اعتبارات موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت^۱ (۲) تأمین می‌گردد. این اعتبار تا سقف ۵ درصد بودجه عمومی کشور است و به‌محض وقوع حادثه، از محل تنخواه خزانه و با پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران کشور) و تأیید سازمان برنامه و بودجه کشور و تصویب هیئت وزیران، برای پاسخ در چارچوب برنامه‌های آمادگی و پاسخ، هزینه می‌شود. بسیاری از قوانین مصوب حوزه مدیریت بحران در کشور در سال‌های اخیر همچون «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران» و همچنین تبصره «۱۳» قانون بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور نیز از همین فرایند اختصاص بودجه پیروی می‌کند.^۲

طبق این رویکرد که در ماده (۱۷) قانون مدیریت بحران کشور نیز تصریح شده است، اختیار تأیید اعتبار از وزارت کشور، (به‌عنوان قائم مقام رئیس شورای عالی مدیریت بحران کشور) منتزع و به‌طور کامل به استناد بند «ج» ماده (۲۱۶) و بند «ش» ماده (۲۲۴) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران، در اختیار معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهوری وقت (سازمان برنامه و بودجه فعلی) قرار گرفته است.

این امر با توجه به اینکه فرایند اختصاص بودجه اصولاً امری بسیار طولانی و مشکل است و رئیس سازمان مدیریت بحران نیز در جلسات هیئت دولت حضور ندارد و تنها مقام وزارت کشور می‌تواند مسائل و مخاطرات طبیعی و مدیریت ریسک در کشور را در جلسات هیئت دولت طرح نماید و با توجه به اینکه وزارت کشور عریض و طویل، آنقدر مسائل امنیتی، سیاسی و اجتماعی دارد که مجالی برای طرح مسائل مربوط به زلزله، فرونشست زمین، سیل و غیره در آن پیدا نمی‌شود، سبب خواهد شد عملاً اختیارات از شورای عالی مدیریت بحران سلب شده و اختصاص بودجه به دستگاه‌ها به امری پسینی و در شرایط «حین یا پس از بروز حادثه» محدود گردد. این درحالی است که تأکید کارشناسان، اتحاد روش‌های پیشگیرانه و تأکید و پافشاری در تخصیص بودجه به امر پیشگیری و کم کردن دامنه بحران و تاب‌آور نمودن کلیه فضاها و بافت‌های شهری و روستایی تحت خطر در سطح کشور است.

۱. مصوب سال ۱۳۹۳.

۲. اجازه داده می‌شود از محل منابع تنخواه‌گردان موضوع بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲) اقدامات زیر صورت پذیرد:

۱. پرداخت تا مبلغ پنج هزار میلیارد ریال به جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و تا مبلغ یک‌هزار و هفتصد میلیارد ریال به وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در قالب اعتبارات هزینه‌ای و تملک دارایی‌های سرمایه‌ای جهت هزینه در موارد مندرج در بند «م» ماده (۲۸) قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲).

- **تجمیع و یکپارچه‌سازی بودجه‌های امدادی در بودجه سنواتی:** بنا به آنچه که در ماده (۱۳) قانون مدیریت بحران کشور تصریح شده است، دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در مدیریت بحران باید نسبت به انجام وظایف مندرج در ماده (۱۴) قانون مدیریت بحران کشور اقدام نمایند و طبق ماده (۱۶) این قانون، سازمان برنامه و بودجه کشور مکلف است به منظور انجام اقدامات مربوط به پیشگیری و کاهش خطر و آمادگی در برابر بحران، ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی، فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور» ایجاد نماید و اعتبارات درج شده در فصول و برنامه‌های فعلی را در این فصل تجمیع نماید. اعتبارات مربوط به دستگاه‌ها و نهادهای موضوع ماده (۲) این قانون نیز باید ذیل برنامه‌های مشخص در این فصل، بنا به پیشنهاد وزارت کشور (سازمان مدیریت بحران) در لایحه بودجه سالیانه منظور شود. این رویکرد، رویکرد جدیدتری به حوزه مدیریت منابع مالی مدیریت بحران در کشور است و نخستین بار در قانون مدیریت بحران مصوب سال ۱۳۹۸ در دستور کار قرار گرفته است. اتخاذ این رویکرد سبب خواهد شد که هم سازمان مدیریت بحران و هم کلیه دستگاه‌های موضوع ماده (۲) قانون مدیریت بحران کشور در ابتدای هر سال از بودجه سالیانه خود مطلع باشند و بتوانند به شکل شفاف و مشخصی به برنامه‌ریزی در حوزه‌های پیشگیری، آموزش و مدیریت سوانح اقدام نمایند.

از میان دو رویکرد فوق، در حال حاضر و در شرایطی که دو سال از تصویب آخرین قانون جامع حوزه مدیریت بحران کشور می‌گذرد، تنها همان رویکرد نخست که رویکردی سنتی و معطوف به شرایط حین و پس از بروز حادثه است، اجرایی می‌شود. این مسئله سبب شده است که دستگاه‌های مشمول مدیریت بحران در کشور از پایداری مالی مطلوبی برخوردار نباشند و همه اقدامات در این حوزه معطوف به شرایط پس از وقوع حادثه گردد. در این حالت تشکیل وزارت مدیریت بحران از باب ایجاد متولی معین و سرعت بخشیدن به اختصاص بودجه در نهادهای مدیریت بحران، می‌تواند اتفاق مثبتی باشد. اما ایجاد پایداری مالی در مقام عمل به دلیل ملاحظات ساختاری و حقوقی اشاره شده در بخش اول گزارش، در اجرا با چالش‌های زیادی روبه‌رو خواهد بود.

۲. امکان حضور مقام مسئول مدیریت بحران کشور در هیئت وزیران و طرح مسائل در

عالی‌ترین مرجع: در حال حاضر سازمان مدیریت بحران کشور، از قدرت چانه‌زنی لازم به منظور اعمال مدیریت کلان در این حوزه در کشور برخوردار نیست. وجود وزارت مستقل برای اعمال مسئولیت‌ها و نظارت بر کار سایر عوامل دخیل در امر کاهش ریسک، در چنین شرایطی می‌تواند نتایج مثبتی به همراه داشته باشد. در این حالت ارتباط وزیر مدیریت بحران با سایر وزرا، هم‌ارز و به‌صورت مستقیم شده و موضوعات بحران و پیشگیری از وقوع حوادث و مدیریت شرایط اضطراری که ارتباط تنگاتنگی با حوزه مسئولیت سایر وزرا نیز دارد، قابل طرح در بالاترین سطح ممکن خواهد گردید. کارهای بسیار بزرگ و ضروری برای کاهش اثر مخاطرات در کشور وجود دارد که نیازمند تخصیص بودجه و تمرکز جدی روی



موضوع است که متأسفانه در حال حاضر ذیل وزارت پرمشغله کشور، رها شده است. از این رو ایده تشکیل وزارت خانه ای تحت عنوان «وزارت مدیریت بحران» حداقل از منظر اقدامات اجرایی و بودجه‌ای می‌تواند زمینه‌ساز افزایش «نظارت» بر عملکرد نهادهای امدادی در کشور و در مجموع افزایش «اثربخشی» خدمات امدادی ارائه شده توسط آنها باشد.

۲-۲-۲. بررسی نقاط ضعف

۱. **ضعف پایداری منابع مالی:** تشکیل وزارتخانه‌ای که بنا به ابعاد و پراکندگی گسترده بحران در ایران، لاجرم باید عریض و طویل هم باشد، نیاز ضروری به ساختارسازی، جذب نیروی متخصص و با صلاحیت و داشتن تجهیزات و امکانات همچون ساختمان و بنا در هر شهر و منطقه و روستا دارد. واضح است که این موارد از ضرورت‌های تشکیل یک وزارتخانه نوپاست. نگاهی به وضعیت ناپایدار اقتصادی کشور و کمبود منابع مالی دولت و ملاحظاتی که پیرامون جذب نیروی انسانی جدید در بدنه دولت وجود دارد، نشان می‌دهد که تشکیل وزارت مدیریت بحران بدون پیش بینی منابع مالی لازم برای تحقق این سیاست، در عمل به سادگی امکانپذیر نخواهد بود و شرایط ممکن است از وضعیت امروز مدیریت بحران در کشور نیز وخیم‌تر گردد.

۲. **ضعف اثربخشی و عدم کفایت نهادی:** موضوع بعدی که جنبه منفی دیگری برای تشکیل وزارت مدیریت بحران است، سازوکار فعالیت آن در مراحل مقابله با بحران و ارتباط آن با استانداری‌ها و سایر ارگان‌های کشوری است. تقریباً جا افتاده است که در استان‌ها کلیه سازمان‌ها و ادارات کل، تحت دستور استاندار به وظایف خود در شرایط بحران عمل کنند و اینکه یک مجموعه مستقل و یک وزارتخانه مجزا که داعیه مدیریت بحران و فرماندهی واحد حوادث را دارد، چگونه تحت امر مقام دیگر، از وزارتخانه دیگری، امر مدیریت بحران را مدیریت خواهد نمود، جای ابهام زیادی دارد. در اجراء کلیه سازمان‌ها و شرکت‌ها، ادارات کل و نهادهای دولتی و نظامی و انتظامی، در شرایط بحران، از مقام استانداری تبعیت دارند که نقش نیروی بالادستی را بر همه نهادهای دیگر برعهده دارد. آیا مدیر کل، یا رئیس سازمان وابسته به وزارت مدیریت بحران در سطوح استانی هم، موقعیت و نقش استاندار را در استان‌ها دارا خواهد بود؟ لذا در عمل طرح تأسیس وزارت مدیریت بحران، به‌ویژه در استان‌ها و شهرستان‌ها با چالش‌های جدی مدیریتی و «ضعف اثربخشی» همراه خواهد شد.

اگر گفته شود که وزارت مدیریت بحران، مجموعه فعالیت‌های خود را در شرایط اضطراری با همکاری وزارت کشور و با هماهنگی آن انجام داده و از نیروهای موجود وزارت کشور (نیروهای موجود در ادارات کل بحران استانداری‌ها) استفاده خواهد نمود، شبیه پیکره‌ای با یک بدن واحد و با دو سر مجزا می‌شود که در عمل دچار پریشانی و سردرگمی خواهد شد. اصولاً اگر چنین خواهد بود، چه نیازی به تشکیل وزارت دیگری است؟

۳. عدم جامعیت محتوایی ناشی از بنا نهادن ساختار جدید بر پایه مفروضات نادرست: یکی از بنیادی‌ترین اشکالات طرح ادغام نهادهای امدادی، مفروضات آن از مفهوم مدیریت بحران و سوانح است. یکی از مهم‌ترین مفروضات پیشنهاد ساختار وزارتخانه، جایگزینی اجرا با هماهنگی است. چنین فرض شده که عدم موفقیت سازمان مدیریت بحران به دلیل نداشتن امکانات اجرایی و نقش هماهنگ‌کننده آن است. بنابراین امکانات اجرایی سازمان‌های اورژانس و هلال احمر میتواند این ضعف را پوشش دهد تا وزارت مدیریت بحران بتواند رأساً اقدامات اجرایی را انجام دهد. این فرض نیز در تقلیل مدیریت سوانح به امدادسانی ریشه دارد. پیشگیری و کاهش خطر و بازیابی بخش قابل توجهی از آمادگی در برابر سوانح، صرفاً با مشارکت فعال و مسئولانه دستگاه‌های متعدد دیگر حاصل می‌شود. تدابیری که در این ابعاد باید اتخاذ شود، چنان دامنه وسیعی دارد که متولی مدیریت بحران را ناگزیر از ایفای نقش هماهنگی می‌کند. اگر بنا باشد متولی مدیریت بحران، خود اقدامات اجرایی لازم را انجام دهد، باید برای ترمیم انواع آسیب‌پذیری‌های فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی که در حوزه وظایف دستگاه‌های دیگر قرار دارد، وارد شود و طبعاً چنین کاری شدنی نیست. درواقع نکته حائز اهمیت این است که مدیریت سوانح به اورژانس و هلال احمر محدود نمی‌شود که با ادغام آنها با سازمان مدیریت بحران عملکرد دولت در این زمینه بهبود یابد. از این رو طرح‌های ادغام از «کفایت اجرایی» لازم نیز برخوردار نیستند.

۴. ضعف در فراگیری نهادی ناشی از عدم شناخت کافی از ساختارهای موجود: در حال حاضر دستگاه‌های متعددی در حوزه مدیریت سوانح درگیر هستند که سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس و جمعیت هلال احمر، فقط دو نمونه از آن هستند. برای مثال نقش سازمان ایمنی و آتش‌نشانی، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین بازوهای مدیریت بحران در طرح‌ها دیده نشده است. از این رو طرح‌های ادغام در حوزه مدیریت بحران عموماً از فراگیری و شمولیت نهادی و کارکردی لازم برخوردار نیستند.

۳. تحلیل حقوقی

۱. مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی: اگر چه طبق دو طرح پیشنهادی اخیر پیرامون تشکیل وزارت مدیریت بحران، وزارتخانه جدید از محل ادغام سازمان‌های موجود و با انتقال کلیه اموال و دارایی‌های سازمان مذکور ایجاد خواهد شد، ولی نظر به اینکه مشخص نیست به‌رغم ایجاد وزارتخانه جدید، آیا سازمان‌های مزبور نیز به‌عنوان واحدهای سازمانی وزارتخانه جدید باقی خواهند ماند یا خیر، ایجاد وزارتخانه جدید واجد بار مالی و مغایر با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی است.

۲. مغایرت با اساسنامه‌های داخلی نهادهای مشمول طرح‌ها: اشکال دیگر، عدم تعیین تکلیف قوانین موجود ناظر به وظایف، صلاحیت‌ها و تشکیلات سازمان‌های موجود است. برای مثال هم‌اکنون اساسنامه



سازمان هلال احمر، وظایف این سازمان را در داخل و خارج کشور مشخص کرده است. حال در صورت ایجاد وزارتخانه جدید، تصمیم‌گیری درخصوص این وظایف مستقلاً برعهده رئیس سازمان خواهد بود و یا اینکه لازم است از طریق وزارت مزبور و ذیل نظر وزیر انجام شود؟

۳. مغایرت با قانون برنامه ششم توسعه: براساس تبصره بند «ب» ماده (۷۲) قانون برنامه ششم توسعه، واحدهای استانی و شهرستانی سازمان اورژانس که در شبکه بهداشتی-درمانی کشور ادغام شده‌اند، کماکان به همین صورت خدمات خود را ارائه می‌کنند. گذشته از اینکه این امر لزوم ابقای این سازمان به‌عنوان دستگاهی وابسته به وزارت بهداشت را نشان می‌دهد، بر مغایرت هر دو طرح با قانون برنامه ششم دلالت داشته و تصویب آن نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

۴. عدم امکان ادغام سازمان پدافند غیرعامل: در طرح آخر تشکیل وزارت مدیریت بحران، انتخاب و حکم ریاست سازمان پدافند غیرعامل در اختیار وزیر مدیریت بحران نهاده شده است، حال آنکه با توجه به تصویب اساسنامه این سازمان توسط مقام معظم رهبری، تعیین تکلیف پیرامون آن نیازمند اذن ایشان است و انتخاب رئیس آن در حوزه اختیارات رهبری است.

۴. آسیب‌شناسی نظام مدیریت بحران در ایران

بررسی رخدادهای زیست‌محیطی سال‌های اخیر و ارزیابی نحوه مدیریت بحران‌های طبیعی و انسان‌ساز در ایران، لزوم تغییر در راهبردهای مدیریت بحران در کشور را نشان داده و تجدیدنظر در این زمینه را بدیهی می‌سازد. اما پرسش حائز اهمیت این است که ریشه اصلی مشکلات این حوزه دقیقاً در کجاست؟ ساختار نظام مدیریت بحران؟ قانون‌های موضوعه و یا شیوه مدیریت و نگرش سیاستگذاران این حوزه؟ در حوزه قانونگذاری در سال‌های پس از انقلاب، تاکنون با دو قانون جامع و مشخص در این زمینه روبه‌رو بوده‌ایم: اول، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور که فرایند آن در سال ۱۳۸۵ شروع شد و نهایتاً در سال ۱۳۸۷ در مجلس شورای اسلامی تصویب و پس از تأیید شورای نگهبان توسط رئیس‌جمهور جهت اجرا ابلاغ گردید.^۱ دوم، قانون مدیریت بحران کشور که آن هم در فرایندی طولانی و در نهایت در شهریورماه ۱۳۹۸ برای اجرا ابلاغ گردید. همین طی دوره‌ای طولانی برای رسیدن به یک قانون جامع درخصوص مدیریت بحران در کشور بیش از آنکه نشان‌دهنده نیازمندی به قانون جدید در این حوزه باشد، مشخص‌کننده ضرورت تغییر نگرش در سطح تصمیم‌ساز و تصمیم‌گیر حاکمیت است و شاید دور از واقعیت نباشد که بگوییم اگر رخدادهای عظیم زیست‌محیطی دهه ۱۳۹۰ بروز نمی‌کرد، شاید باز هم شاهد معطلی در این زمینه می‌بودیم. با این مقدمه تلاش می‌کنیم در ادامه به‌طور اجمالی به مهم‌ترین مشکلات نظام مدیریت بحران در کشور اشاره کنیم:

۱. شایان ذکر است که اعتبار این قانون تا سال ۱۳۹۲ و آزمایشی بوده و تا سال ۱۳۹۳ هم تمدید شد.

۱. **تغییر پیاپی ساختار و قوانین؛** هرچند می‌توان پیش‌بینی کرد که در آینده با تغییر ساختار مدیریت بحران، شاهد یک نهاد مستقل و فراتر از وزارت کشور در این حوزه باشیم، اما در حال حاضر مشکل فعلی مدیریت بحران در کشور، ساختار موجود یا قانون آن نیست بلکه ایراد، دیدگاه مدیریتی نسبت به مقوله مدیریت بحران است. در حال حاضر در حوزه مدیریت بحران بعضاً شاهد ناهماهنگی میان دستگاه‌ها، عدم وجود برنامه‌های راهبردی، عدم وجود اعتبارات مناسب و کافی و همچنین ضعف بدنه کارشناسی و مدیریتی متخصص این حوزه هستیم و عملاً اقتدار لازم برای اجرایی شدن تصمیمات کلان وجود ندارد. در چنین شرایطی حتی تغییر ساختار هم مشکلی را حل نخواهد کرد. در واقع برخلاف تمام تلاش‌ها در این حوزه، هم‌اکنون در حال مواجهه با یک مدیریت عمودی و بخشنامه‌محوریم که نهایتاً در صورت ایجاد فاجعه، مقصرین احتمالی را معین می‌کند، در حالی که در این بخش نیازمند دیدگاه مدیریت افقی هستیم، به نحوی که تمامی ارکان درگیر در مدیریت بحران، نگرشی فرایندی داشته باشند و کاملاً مسئله‌محور عمل کنند.

۲. **تقدم بخشیدن به راهبرد های عملیاتی «پس از حادثه» به جای راهبرد پیشگیری؛** اگر اولویت راهبردی ما در برابر بحران‌های طبیعی تمرکز بر بخش پیشگیری باشد، جدا از امکان اجرایی، حداقل در بخش تعیین استراتژی یا راهبرد، درست عمل کرده‌ایم. همچنین باید گفت که موضوع پیشگیری، الزاماً مبتنی بر هزینه نیست، بلکه نیازمند تغییر برنامه‌های توسعه‌ای و انطباق با الگوهای بومی و ملی است. کنترل ظرفیت زیستی شهرها و روستاها، ساماندهی حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیررسمی، همراه با توسعه عدالت اجتماعی و حقوق شهروندی، افزایش ضریب ایمنی در مدیریت توسعه و تأکید بر مباحث توسعه پایدار و توجه ویژه به محیط‌زیست را می‌توان از مصادیق امر پیشگیری برای آینده دانست. بدون شک وقتی به سمت توسعه نامتوازن و رشد حاشیه‌نشینی غیراستاندارد حرکت می‌کنیم و عملاً موضوع تاب‌آوری جامعه در شرایط بحران را، نادیده می‌گیریم. یعنی عملاً دیگر در موضع پیشگیری قادر به انجام کاری نیستیم. برای مثال، براساس بسیاری از تحقیقات انجام شده در سال‌های اخیر،^۱ یکی از کانون‌های بحران در حوادثی مانند زلزله، همین سکونتگاه‌های غیررسمی است، زیرا اساساً در این فضاها هیچ‌گونه مداخله‌ای انجام نشده و اطلاعات دقیقی نیز از آن وجود ندارد. همان‌طور که از نام چنین فضاهایی پیداست، سکونتگاه غیررسمی یعنی جایی که شهرداری در ساخت و ساز آن دخالتی نداشته است.

بنابراین افزایش اعتبارات و تخصیص بموقع به‌منظور پیشگیری از آثار مخاطرات زیست محیطی، در واقع یک سرمایه‌گذاری است و نه ایجاد هزینه؛ موضوعی که مدیران ارشد اجرایی و قانونگذار و نظام قضایی باید به آن توجه ویژه داشته باشند. مسئله حائز اهمیت این است که هم‌اکنون در بسیاری از بخش‌ها و نقاط در معرض مخاطره و دارای پتانسیل بحرانی شناسایی شده در کشور، دستگاه‌های مسئول در حوزه‌های مختلف

۱. برای مثال بنگرید به «تحلیل شاخص‌های تاب‌آوری سکونتگاه‌های غیررسمی در برابر زلزله با رویکرد اجتماعی»، شیدا حیدریان و همکاران، گرش‌های نو در جغرافیای انسانی، زمستان ۱۳۹۶ دوره ۱۰، ش ۱.



به وظایف خود در آن راستا کاملاً واقف هستند، ولی عملاً به دلیل کمبود اعتبارات مشخص برای انجام امور مرتبط، توانایی اقدام لازم را ندارند و یا حداقل به این بهانه از اجرای آن سر باز می‌زنند.

۳. نبود برنامه رسانه‌ای جامع در حوزه مدیریت بحران؛ یکی از بخش‌هایی که در مدیریت بحران‌های طبیعی و انسان‌ساز در کشور نیاز به تغییر راهبرد دارد، مدیریت اطلاع‌رسانی و رسانه‌ای حوزه مدیریت بحران است؛ امری که به نظر می‌رسد مغفول مانده یا حداقل توجه کافی به آن نمی‌شود.

در قانون فعلی (قانون مدیریت بحران کشور) سطح وظایف صدا و سیما، به‌عنوان فراگیرترین رسانه رسمی کشور، در ارائه آموزش در برابر بحران و اعلام هشدار محدود شده و نقش رسانه‌های غیررسمی در این میان دیده نشده است؛ در حالی که گسترش روزافزون شبکه‌های اجتماعی و فضای مجازی و تأثیر آنها در زمان مدیریت بحران غیرقابل‌انکار است، بنابراین یکی دیگر از مواردی که در آن نیاز به تغییر راهبرد داریم در حوزه رسانه و مدیریت فضای اطلاع‌رسانی غیررسمی در هنگام بروز بحران‌های طبیعی و استفاده از این ظرفیت کمتر دیده شده برای افزایش کارایی ارتباطی با مردم است. به نحوی که عموم مردم در زمان مواجهه با بحران‌های طبیعی دچار آلودگی اطلاعاتی نشوند و با استفاده از مؤلفه‌های آموزش داده شده و بهره‌مندی از سواد رسانه‌ای مطلوب، بهترین استفاده را از شبکه‌های گسترده اجتماعی در جهت افزایش تاب‌آوری ببرند؛ که این حالت زمانی رخ می‌دهد که ما در مرحله پیشگیری، برنامه راهبردی مشخص در حوزه رسانه و اطلاع‌رسانی داشته باشیم و الزاماً منتظر رخ دادن حادثه و یا صرفاً ارائه آموزش‌های کم‌مخاطب در جهت رفع تکلیف قانونی نباشیم.

در همین راستا نبود یک رسانه اطلاع‌رسان بموقع و فراگیر در سطح کلان‌شهرها به‌ویژه شهر تهران و خصوصاً نواحی روستایی و دورافتاده و عشایری نیز یکی از چالش‌های عمده مدیریت بحران در کشور است. باید توجه نمود که اطلاع‌رسانی غیردقیق و با تأخیر، منجر به بروز استرس‌های اجتماعی، فشارهای اجتماعی و ناهماهنگی بین دستگاه‌های ذی‌ربط خواهد شد و بحران‌ها را تشدید خواهد نمود.

۴. نبود نقشه راه جامع برای کاهش خطر بلایا؛ همه کشورهای در سطح ملی و در سطح محلی باید برنامه کاهش خطر برای کشور و شهرها و روستاها داشته باشند؛ متأسفانه بنابر نتایج به‌دست آمده، تاکنون کشور ما دارای نقشه راه جامعی برای کاهش خطر بلایا نبوده است. از این‌رو مهم‌ترین چالش مدیریت بحران در کشور را می‌توان نبود مدیریت یکپارچه و نقشه راه جامع برای این حوزه نامید. بنابراین، دستگاه متولی مدیریت بحران در کشور باید یک سند راهبردی و نقشه راه بر اساس بحران‌های گذشته داشته باشد که در آن اقدامات و وظایف هر یک از دستگاه‌ها و بخش غیردولتی مشخص شده و اهداف کمی وجود داشته باشد. ضمن اینکه پیشگیری از وقوع بحران و بهبود تاب‌آوری همه جانبه در این اسناد باید محوریت داشته باشند

وجود یک نقشه راه و راهبرد مناسب در حوزه مدیریت بحران کشور سبب می‌شود تا بسیاری از مشکلات فعلی مرتفع گردد و این امر میسر نمی‌گردد مگر با رعایت اصل آینده‌پژوهی. درحقیقت آینده‌پژوهی در عرصه

مدیریت بحران، کمک می‌کند تا از راه شناسایی و پیش‌بینی مخاطره‌ها و تهدیدها، سناریوهای محتمل تدوین گردد و سازمان برای مقابله با آنها همواره آماده باشد. رویکرد آینده‌پژوهانه به بحران‌ها موجب می‌شود تا بودجه‌ریزی مؤثرتر، عملکرد قابل‌قبول‌تر و آمادگی بالاتری به‌وجود آید؛ آمادگی سازمانی (به‌ویژه در سازمان‌های امدادی) و جلوگیری از غافلگیری، مهم‌ترین اصل در به‌حداقل رساندن و کاهش آثار سانحه است، اما آنچه که در چندسال گذشته در کشور شاهد آن بوده‌ایم، نبود برنامه‌های بلندمدت و آینده‌نگرانه و بدتر از آن غرق شدن در روزمرگی سازمانی و نهایتاً غافلگیری و عملکرد ضعیف است.

۵. ضعف زیرساخت‌های لازم مدیریت شهری و روستایی؛ نبود بانک جامع اطلاعاتی از زیرساخت‌های شهری و روستایی و نبود مدیریت یکپارچه، از چالش‌هایی است که مدیریت بحران کشور به‌ویژه مدیریت بحران شهر تهران با آن روبه‌رو است؛ برای مثال وقوع حادثه انفجار در منطقه شهران و کم‌وکیف ساماندهی اوضاع پس از انفجار در خردادماه ۱۳۹۵، نشان‌دهنده وجود چنین مشکلاتی است.

۶. نداشتن مدیریت واحد و پشتیبانی لازم برای مدیریت بحران؛ نبود مدیریت واحد و پشتیبانی لازم در شرایط ظهور بحران یکی از مشکلاتی است که گریبانگیر کشور است و باید در این زمینه نیز تدبیری اندیشید. درحال حاضر وزارت کشور مسئول مدیریت بحران است و سازمان مسئول، سازمان مدیریت بحران کشور است که رئیس آن معاون وزیر کشور است. سازمان مدیریت بحران باید با برهم نهادن اطلاعات، امکان و توان تصمیم‌گیری داشته باشد. سازمان مدیریت بحران جایی است که باید توان تصمیم‌گیری حاکمیتی را بر پایه دانش و توانمندی با کیفیت بالا و بر پایه به‌کارگیری نیروهای علمی و فنی با بالاترین کیفیت داشته باشد. این درحالی است که تاکنون و در بسیاری از موارد این سازمان محل دریافت داده‌های مختلف گاهی ناهم‌ساز از سازمان‌های مختلف علمی بوده و معمولاً خود نیز نمی‌تواند و نتوانسته این داده‌ها را پردازش کند.

خوشبختانه در زلزله‌های مهم سده اخیر ایران، مراکز بزرگ شهری مانند تهران و تبریز در نزدیکی زمین‌لرزه‌های اصلی با بزرگای بیش از هفت ریشتر نبوده‌اند و همین موضوع موجب شده که مرگ و میر گسترده‌ای در این مناطق رخ ندهد. حتی در یکی از آخرین موارد بروز زلزله در کشور در ۲۳ آبان‌ماه ۱۴۰۰ در فین، ۵۰ کیلومتری شمال بندرعباس، در شعاع حدود ۱۵ کیلومتری کانون زمین‌لرزه کسی زندگی نمی‌کرد و همین موضوع موجب شد که زلزله مزبور فقط یک نفر فوتی داشته باشد. تنها استثنا زلزله ۵ دی‌ماه ۱۳۸۲ شهر بم بوده که شهری ۱۰۰ هزار نفری در مجاورت کانون زمین‌لرزه‌ای با چنین بزرگایی قرار داشت و این موضوع موجب شد هزاران نفر کشته شوند. چنین مرگ و میری عملاً بیشترین قربانیان ایران در یک سانحه طبیعی در یک قرن اخیر بوده است.

اما نکته قابل‌تأمل این است که در روز رخداد زلزله بم، کانون زلزله، به غلط در جازموریان، در ۱۶۰ کیلومتری جنوب بم اعلام شد، و دو دهه بعد نیز در زلزله ۲۳ آبان‌ماه ۱۴۰۰ در فین بندرعباس نیز



علی‌رغم توسعه شبکه‌های لرزه‌نگاری و توسعه فناوری در دنیا و همچنین در ایران، همین اشتباه محاسباتی رخ داد و مرکز لرزه‌نگاری کشور، کانون زلزله را در ۱۰۰ کیلومتری جنوب کانون واقعی، در بندر لافت در جزیره قشم، اعلام نمود. این اشتباهات محاسباتی در روز زلزله بم باعث شد که در ساعات اولیه بروز حادثه مشخص نباشد که کانون زلزله کجاست و همین امر سبب سردرگمی نهادهای مختلف امدادرسان و تأخیر در ارائه خدمات امدادی به حادثه‌دیدگان گردید. در زلزله فین بندرعباس در آبان‌ماه ۱۴۰۰ نیز در ساعات اول بعد از رخداد، نیروهای امدادی اورژانس و هلال احمر ابتدا به جستجو در جزیره قشم پرداختند که این نشان می‌دهد هنوز برخی مشکلات مشابه وجود دارد.

از این رو وجود فرمانده واحد با توان تصمیم‌گیری علمی و دقیق و در سطوح حاکمیتی، یکی از ارکان مهم مدیریت بحران در هر کشوری است، که همچنان در مدیریت بحران سوانح کشور ما مفقود است. از جمله چالش‌های دیگر این حوزه نبود پشتیبانی لازم در شرایط بحران است که می‌توان آن را ناشی از وجود مشکلات ذیل دانست:

- نبود دستگاه تخصصی متولی و امکانات کافی در امر جستجو و نجات، آواربرداری، حمل‌ونقل، ترابری و شریان‌های حیاتی در زمان بحران؛
- پیش‌بینی نکردن واحد مشخص برای مدیریت بحران در بحث لجستیک و پشتیبانی؛
- غیرمنسجم بودن برنامه بهداشت و درمان در مدیریت بحران؛
- ضعف دسترسی به مناطق محروم و دورافتاده
- کمبود پایگاه‌های امدادی آتش‌نشانی و اورژانس از نظر تعداد نیرو، تجهیزات و امکانات.

۷. بهره‌نگرفتن منسجم از مشارکت مردمی و سازمان‌های مردم‌نهاد در مدیریت بحران؛ یکی

از مسائل جدی در بروز بحران‌ها، بهره‌گیری صحیح از ظرفیت‌های مردمی است. در واقع چنانچه مردم را درست جهت‌دهی و هدایت نکنیم، خود آنها به عواقب حادثه شدت می‌دهند. بنابراین علاوه بر اینکه ظرفیت مردمی در حل بحران بسیار حائز اهمیت است، در صورت عدم بهره‌گیری منسجم از آنها با مشکلاتی روبه‌رو خواهیم شد. در این بخش، مهم‌ترین چالش‌های کشور در حوزه مدیریت بحران عبارتند از:

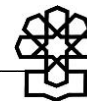
- منسجم نبودن تشکل‌های مردمی و سازمان‌های غیردولتی برای زمان بحران در کلان‌شهرها،
- نبود مدل خاصی برای جذب، سازماندهی و مشارکت فعال مردم در جریان مدیریت بحران،
- توجه ناکافی به بحث محله‌محوری مدیریت بحران در کلان‌شهرها.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ایده داشتن سازمان مستقل برای مدیریت بحران در کشور بدون توجه به ملاحظات اجرایی و بررسی‌های علمی و کارشناسی و بدون شناخت ماهیت دستگاه‌های متنوع و متکثر فعال در حوزه مدیریت بحران در کشور، علی‌رغم اینکه در ظاهر ممکن است برخی از چالش‌های حوزه مدیریت سوانح و حوادث در کشور را برطرف نماید، اما در مقام عمل بر پیچیدگی شرایط موجود خواهد افزود. همان‌طور که در گزارش نیز به تفصیل اشاره شد، ایده تشکیل وزارت مدیریت بحران که دو بار در دهه اخیر در مجلس شورای اسلامی مطرح و هر بار پیش از رسیدن به صحن علنی، با مخالفت گسترده کارشناسان و مسئولان دستگاه‌های ذی‌ربط رد شده است، در نگاه نخست می‌تواند ابزاری در جهت ارتقای حقوقی جایگاه سازمان مدیریت بحران و زمینه‌ساز تسریع در روند اختصاص بودجه به این سازمان باشد؛ اما در مقام عمل، این پیشنهاد هم در تضاد با ماهیت درونی و اجرایی دستگاه‌های مشمول این طرح است و هم بدون توجه به مختصات نظام حوادث و سوانح در کشور ارائه شده است.

کشور ما، به‌لحاظ شرایط طبیعی، منطقه‌ای، جغرافیایی، پراکندگی جمعیت، نحوه استقرار و ساخت شهرها و روستاها و وضعیت اقلیمی و مکانی، دارای استعداد و ظرفیت‌های بالقوه‌ای برای بروز پدیده‌های طبیعی است و به‌دلیل وجود چنین شرایط مستعدی برای ظهور بحران، باید هر گونه قانونگذاری و انجام تغییرات ساختاری در این حوزه در راستای تقویت رویکرد پیشگیرانه و با ایجاد بسترهای مناسب مالی و قانونی به‌منظور به حداکثر رساندن نقش دستگاه‌های مختلف در پیشگیری و کنترل بحران انجام شود. در ادبیات جهانی، مدیریت بحران چرخه پیوسته‌ای از اقداماتی است که قبل از رویداد هر حادثه‌ای با هدف کاهش آثار مخاطرات و در ادامه انجام اقدامات در حین رخداد و مقابله با حادثه و اقدامات پس از رویداد، صورت می‌گیرد. نکته‌ای که براساس تجربیات چندین و چندساله، نقطه ضعف اساسی ما در کشور تلقی می‌شود که می‌توان با توجه به آن و تمرکز در جهت رفع آن، مشکل بزرگ مدیریت بحران در کشور را به‌طور قابل‌ملاحظه‌ای کاهش داد، عدم نگرش پیوسته و مستمر به امر مخاطرات طبیعی و عدم اتخاذ رویکردهای پیشگیرانه و آینده‌پژوهانه به مدیریت بحران است. علاوه بر این، نبود یک برنامه جامع و راهبردی و با قابلیت عملیاتی بالا همچنان به‌عنوان چالش اصلی این حوزه در کشور مطرح است. در چنین شرایطی تغییرات ساختاری و قانونی پیاپی در این حوزه، نه‌تنها از مشکلات موجود نخواهد کاست، بلکه بر پیچیدگی و ابهام اجرایی فعلی خواهد افزود.

از این‌رو انتظار می‌رود هرگونه تغییرات ساختاری و ماهوی در حوزه مدیریت بحران در کشور، ناظر بر جدیدترین رویکردها و اسناد بین‌المللی در این حوزه، همچون سند سندای ژاپن باشد. در حال حاضر



چارچوب سندای^۱ مهم‌ترین راهبرد کاهش خطرپذیری بلایای سازمان ملل متحد برای ۱۵ سال آتی در جهان است و در سومین کنفرانس جهانی سازمان ملل متحد در شهر سندای کشور ژاپن، در ۱۸ مارس سال ۲۰۱۵ به تصویب رسید. این ابزار جانشین چارچوب کاری هیوگو (۲۰۱۵-۲۰۰۵) گردید. سند قبلی تحت عنوان «برگشت‌پذیر ساختن ملت‌ها و جوامع در برابر سوانح طبیعی» نام گرفته بود، اما در سند جدید رویکرد غالب بیش از آنکه مقابله‌ای و عملیاتی باشد، پیشگیرانه است.

از سوی دیگر شواهد کارشناسی گویای این است که در سیستم مدیریت بحران کنونی کشور، اعم از سازمان مدیریت بحران و یا سایر نهادهای مرتبط و مسئول، بحران پرسشگری، کنترل، بازرسی و مسئولیت‌پذیری وجود دارد. از این رو به نظر می‌رسد تأکید بر اجرای صحیح و کامل قوانین فعلی و تقویت ابعاد نظارتی نظام مدیریت بحران در کشور، بر هرگونه تغییرات ساختاری کلان همچون تشکیل یک وزارتخانه مستقل، اولویت دارد.

پیشنهادها

۱. ارتقای جایگاه سازمان مدیریت بحران از ذیل وزارت کشور به ذیل معاونت رئیس‌جمهوری: برای حل چالش عدم حضور رئیس سازمان مدیریت بحران در جلسات کابینه دولت، می‌توان جایگاه سازمان مدیریت بحران را از معاونت وزارت کشور به سطح معاونت ریاست‌جمهوری ارتقا داد. این امر هم به تقویت جایگاه حقوقی و نظارتی این سازمان کمک خواهد نمود و هم از بروز چالش‌های احتمالی ادغام نهادهای امدادی در قالب یک وزارتخانه جدید، جلوگیری خواهد کرد.

۲. افزایش ضمانت اجرایی تصمیمات سازمان مدیریت بحران: سازمان مدیریت بحران باید از ضمانت اجرایی قوی و بودجه مشخص به منظور هدایت دستگاه‌های اجرایی مختلف برخوردار باشد.

۳. افزایش توان کارشناسی سازمان مدیریت بحران: توان کارشناسی سازمان مدیریت بحران در خصوص مدیریت بحران‌های مختلف باید افزایش یابد. این سازمان باید ارشدیت علمی داشته باشد تا در مواقع بحران، سایر دستگاه‌ها از آن تبعیت نمایند.

۴. لزوم تدوین نظام مدیریت خطر حوادث و بلایا براساس نظام منطقه‌ای: در این حالت با بررسی تجارب کشورهای توسعه‌یافته و توجه به ظرفیت‌های اقلیمی و کاربست قابلیت‌ها و تجارب بومی هر منطقه در کشور، می‌توان اقدام به تدوین نظام مدیریت خطر حوادث و بلایا، به‌منظور توسعه تاب‌آوری و کاهش آسیب‌پذیری نقاط مختلف کشور نمود.

۵. تقویت ابعاد نظارتی نظام مدیریت بحران در کشور: ابعاد نظارتی مدیریت بحران در کشور باید هم ناظر بر عملکرد دستگاه‌های مشمول قانون مدیریت بحران در کشور باشد و هم با پیروی از

استانداردهای بین‌المللی این حوزه بر آسیب‌پذیری‌های سازه‌ای، نحوه ساخت و سازه‌ها و پوشش بیمه حوادث، نظارت ویژه داشته باشد.

۶. الزام به ارائه پیوست مدیریت بحران در طراحی و اجرای کلیه طرح‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای و عمرانی: با داشتن پیوست مدیریت خطر حوادث و بلایا و توجه به تغییر شرایط اقلیمی، کلیه برنامه‌های توسعه و عمران ملی باید به‌گونه‌ای تنظیم شوند که در همه فعالیت‌های آن در همه سطوح، رویکرد سازگاری با اقلیم رعایت گردد.

۷. توجه بیشتر به مشارکت عمومی مردم در کلیه مراحل مدیریت خطر حوادث و بلایا: با توجه به گستردگی نقاط حادثه‌خیز در ایران و ضعف مالی و اجرایی نهادهای دولتی در انجام وظایف محوله، باید با سازماندهی و توسعه سازمان‌های مردم‌نهاد در راستای افزایش آگاهی، اطلاع‌رسانی و مشارکت همگانی عموم مردم در کلیه مراحل مدیریت بحران، از پیشگیری، کاهش آثار، آمادگی و پاسخ تا بازیابی و بازتوانی اقدام نمود.

۸. انجام یک پژوهش جامع و بین‌المللی در حوزه مدیریت بحران: به‌منظور ساماندهی مدیریت بحران در کشور و اتخاذ یک رویکرد همه‌جانبه و علمی به این حوزه، ضروری است که کارگروهی مشتمل از صاحب‌نظران و متخصصان این حوزه و کارشناسان دستگاه‌های ذی‌ربط در کشور تشکیل گردد و این کارگروه با آسیب‌شناسی تاریخی قوانین موجود در حوزه مدیریت بحران در کشور و بازدید میدانی از تجارب کشورهای پیشرفته در حوزه مدیریت بحران در جهان، مدلی جامع و منطبق با شرایط زیستی، اجتماعی و اقتصادی کشور ارائه دهند و درنهایت خروجی این پژوهش می‌تواند در قالب یک طرح یا لایحه مستقل در مجلس شورای اسلامی ارائه گردد.

منابع و ماخذ

۱. قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷.
۲. طرح جامع امداد و نجات کشور، مصوب ۱۳۸۲/۱/۲۳.
۳. سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، مصوب ۱۳۸۴/۶/۵.
۴. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، مصوب ۱۳۸۷/۲/۳۱.
۵. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، مصوب ۱۳۸۸/۱/۲۳.
۶. قانون برنامه پنجم توسعه، مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۲۵.
۷. قانون تمدید مدت اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، مصوب ۱۳۹۳/۲/۱۷.
۸. قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)، مصوب ۱۳۹۳/۱۲/۴.
۹. امامی میبیدی، رضیه. پشیننه‌پژوهی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۹۱۶، ۱۳۹۵.



۱۰. اظهار نظر کارشناسی درباره: «طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران»، شماره مسلسل ۲۳۰۱۵۹۴۴، سال ۱۳۹۷.
۱۱. دبیرخانه ستاد پیشگیری و مدیریت در حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه، در آمدی بر لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه کشور، تهران، ۱.
۱۲. وزارت رفاه و تامین اجتماعی، طرح ساماندهی امداد و نجات کشور، تهران، ش ۱، ۱۳۸۳.
۱۳. جک گاتز، چاک. مدیریت بحران (در بخش‌های خصوصی و دولتی)، ترجمه علی پارسائیان، انتشارات ترمه، چاپ اول، تهران ۱۳۸۳.
۱۴. آهنچی، محمد. مدیریت سوانح، سوابق، مفاهیم، اصول، تئوری‌ها، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران، مرکز آموزش و تحقیقات، سال ۱، تهران، ۱۳۷۶.
۱۵. سبیرت، ال. مزایای تاب‌آوری (تغییرات برجسته، شکوفایی تحت فشار، بازگشت به حالت نرمال و عبور از موانع و مشکلات)، ترجمه سیدباقر میرسلمانی و علیرضا صارمی، تهران، نشر روزگار، ۱۳۹۴.
۱۶. حیدریان، شیدا و همکاران. تحلیل شاخص‌های تاب‌آوری سکونتگاه‌های غیررسمی در برابر زلزله با رویکرد اجتماعی، نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، زمستان ۱۳۹۶ دوره ۱۰، ش ۱.
17. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030) , adopted by the 3rd World Conference on Disaster Reduction, Sendai, Japan, 2015.
18. Zamoum, K & Gorpe, T(2017). Crisis Management: A Historical and Conceptual Approach for a Better Understanding of Today's Crises.
19. Alexander, D.(2007). Disaster Management: From Theory to Implementation. CESPRO-Centre for Civil Protection Studies, University of Florence, Italy.
- 20- Holling, C.(1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. Annual Review of Ecology and Systematics. Vol 4.
21. Building Urban Resilience: A guide for Red Cross and Red Crescent Engagement and Contribution, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2017.