

اظهار نظر کارشناسی درباره:
**«طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر
و تشکیل وزارت مدیریت بحران»**

چکیده

طرح ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال احمر و تشکیل وزارت مدیریت بحران، تداوم رویکرد ساختارگرا برای حل مشکلات مدیریت سوانح در کشور است. به‌رغم اینکه این رویکرد دهه‌ها در تصویب قوانین و مقررات این حوزه دنبال شده و نتوانسته در بهبود مدیریت سوانح در کشور مؤثر باشد، مجدداً در این طرح دنبال شده است. گذشته از ناکارآمدی تغییرات ساختاری برای حل مشکلات مدیریت سوانح، سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور و جمعیت هلال احمر فقط بخشی از مدیریت سوانح را پوشش می‌دهند و ادغام آنها با سازمان مدیریت بحران برای حل مشکل ناهماهنگی کافی نیست. ضمن اینکه با توجه به تعدد دستگاه‌های مرتبط امکان ادغام همگی آنها با هم وجود ندارد. علاوه بر این، ادغام پیشنهادی، عملکرد سازمان اورژانس و جمعیت هلال احمر را مختل می‌کند؛ زیرا سازمان اورژانس بخشی از شبکه بهداشت و درمان کشور است و باید مطابق سیاست‌ها و استانداردهای وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی خدمات خود را ارائه کند. جمعیت هلال احمر نیز برای مطابقت با کنوانسیون‌های بین‌المللی و مقررات اتحادیه جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر باید غیردولتی باشد. همچنین، طرح با اشکالات حقوقی متعدد از جمله مغایرت با اصول پنجاه و دوم، هفتاد و پنجم و یکصد و سی و سوم قانون اساسی و ماده هفتاد و دوم قانون برنامه ششم توسعه مواجه است. با توجه به اشکالات مذکور و نظر به اینکه لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه در دستور صحن مجلس قرار دارد، توصیه می‌شود کلیات طرح رد شود.

مقدمه

نارضایتی از مدیریت سوانح در کشور، هر از چندگاهی موجب ارائه پیشنهادهایی در جهت تغییر آن شده است. وجه مشترک این پیشنهادها، تمرکز بر تغییر ساختار مدیریت سوانح در کشور است که در قوانین و مقررات به‌طور برجسته‌ای خود را نشان می‌دهد. مرکز پژوهش‌های مجلس قبلاً در گزارشی مفصلاً به بررسی قوانین و مقرراتی که در این زمینه تصویب شده پرداخته است.^۱ برخلاف نگرش مسلط در میان فعالان عرصه مدیریت سوانح در کشور که مشکل اصلی را متوجه ساختار مدیریت سوانح و در اختیار نداشتن بودجه برای پیشگیری و کاهش ریسک سوانح می‌دانند، این گزارش نشان می‌دهد سیاست‌هایی که در این زمینه وضع شده‌اند از کفایت لازم برخوردار نبوده‌اند و مشکلات فوق، نتایج طبیعی آنها بوده است.

مشخصات طرح

دوره دهم - سال سوم

شماره ثبت:

۴۱۳

شماره چاپ:

۹۷۷

تاریخ چاپ:

۱۳۹۷/۴/۳

معاونت پژوهش‌های

اقتصادی

دفاتر:

مطالعات

اقتصاد بخش عمومی

مطالعات حقوقی

مطالعات زیربنایی

مطالعات اجتماعی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۳۰۱۵۹۴۴

تاریخ انتشار:

۱۳۹۷/۴/۳۱

۱. راضیه امامی‌مبیدی، پیشینه پژوهی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۹۱۶، ۱۳۹۵.

براساس گزارش مذکور، 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 که بعضاً با فاصله چند سال نیز تکرار می‌شوند. مشخصه دوم در عدم تعیین ابزارهای سیاستی در قوانین و مقررات و احاله آنها به آینده متبلور است. مشخصه سوم در حفره‌هایی اخلاک‌گر دیده می‌شود که به دلیل نامناسب بودن سازوکارهای تصمیم‌گیری در میان مصوبات وجود دارد. چهارمین ویژگی در تعریف مأموریت‌های مشابه برای تشکیلات مختلف و ایجاد همپوشانی منعکس می‌شود. این وضعیت از دهه ۱۳۳۰ تاکنون استمرار یافته است.

طرح حاضر، تداوم نگرش ساختار بنیاد به مدیریت سوانح است. در مقدمه توجیهی طرح، تشکیل وزارتخانه مدیریت بحران راه‌حل غلبه بر مشکلات فعلی در مدیریت سوانح فرض شده و در قالب یک ماده واحد و پنج تبصره به مجلس ارائه شده است.

بررسی طرح

براساس طرح پیشنهادی، تشکیل وزارت مدیریت بحران از طریق ادغام سازمان‌های اورژانس، مدیریت بحران و هلال‌احمر می‌تواند راه‌حل ایجاد مدیریت یکپارچه در مدیریت سوانح باشد. این درحالی است که تأمل بر ساختار، ویژگی‌ها و وظایف این دستگاه‌ها اثربخشی چنین راه‌حلی را رد می‌کند.

سازمان مدیریت بحران یک سازمان ستادی است که بر بسیج امکانات از سایر دستگاه‌ها تکیه دارد. جمعیت هلال‌احمر نیز براساس اساسنامه مصوب ۱۳۷۴، مؤسسه‌ای خیریه با تعهدات بین‌المللی است و به‌عنوان مؤسسه عمومی غیردولتی شناخته می‌شود. ماهیت مزبور به دلیل لزوم غیردولتی بودن این سازمان، مطابق کنوانسیون‌های بین‌المللی و مقررات اتحادیه جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال‌احمر و در راستای بهره‌مندی از برخی امتیازات و مصونیت‌های بین‌المللی است؛ لذا در صورتی که این سازمان به‌عنوان یک واحد سازمانی ذیل وزارتخانه دولتی قرار گیرد، از امتیازاتی که برای هلال‌احمر در نظام حقوق بین‌الملل شناخته شده است و جهت ایفای وظایف خود نیازمند آن است محروم می‌شود و دیگر نمی‌توان کارکرد کنونی را از آن انتظار داشت. همچنین، سازمان اورژانس که عنوان کامل آن، سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور است، بر اساس اساسنامه مصوب 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 است و جدایی کامل آن از این وزارتخانه می‌تواند تأثیر نامطلوبی بر پیوستگی و تکمیل خدمات بهداشتی-درمانی داشته باشد. همچنین، از آنجا که براساس قانون تشکیلات و وظایف وزارت بهداشت، 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 می‌شود که این سازمان به شکل پیکری با دو سر مجزا در آمده و با فرماندهی دوگانه مواجه شود، زیرا پس از تشکیل وزارتخانه جدید، سازمان اورژانس کماکان باید 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.

جدا از آسیب‌های جدایی سازمان اورژانس از وزارت بهداشت و تردیدهایی که در زمینه ادغام سازمان هلال‌احمر به‌عنوان مؤسسه‌ای خیریه در وزارتخانه وجود دارد، مفروضات این طرح اشکال دارد. دستگاه‌های متعددی در مدیریت سوانح درگیر هستند و سازمان فوریت‌های پیش‌بیمارستانی اورژانس کشور و جمعیت هلال‌احمر فقط دو نمونه آن هستند. به فرض ادغام این دو با سازمان مدیریت بحران، کماکان دستگاه‌های مختلفی باقی می‌ماند که لازم است به‌ویژه در پیشگیری و کاهش ریسک سوانح همکاری کنند. طراحان طرح فعلی، مدیریت سوانح را به امدادسانی در شرایط اضطراری تقلیل داده‌اند، لذا تصور می‌کنند با مدیریت واحد اورژانس و هلال‌احمر، مسئله ناهماهنگی در شرایط بحرانی حل می‌شود. این درحالی است که پیشگیری و کاهش ریسک سوانح به مراتب اهمیت بیشتری در مدیریت سوانح دارد و در تمامی طرح‌های عمرانی که توسط دستگاه‌های مختلف اجرا می‌شود باید به آن توجه شود. به همین ترتیب، بازیابی مناطق آسیب‌دیده نیز نیاز به مشارکت همه دستگاه‌ها دارد. بنابراین، اگر فرض بر آن است که یک رئیسی کردن دستگاه‌های مرتبط با مدیریت سوانح می‌تواند مشکلات موجود را حل کند، این دستگاه‌ها بسیار بیشتر از سه دستگاهی هستند که پیشنهاد ادغام آنها با یکدیگر داده شده است.

مفروض دیگر 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 هلال‌احمر 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، بازیابی و 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. در واقع، تأکید بر آن است که مدیریت سوانح به اورژانس و هلال‌احمر محدود نمی‌شود که با ادغام آنها با سازمان مدیریت بحران عملکرد دولت در این زمینه بهبود یابد.

علاوه بر مشکلات فنی، طرح حاضر از لحاظ حقوقی نیز با اشکالات زیر مواجه است:

۱. اگرچه مطابق طرح پیشنهادی، وزارتخانه جدید از محل ادغام سازمان‌های موجود و با انتقال کلیه اموال و دارایی‌های سازمان‌های 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 **ابهام بار مالی و مغایرت با اصل هفتادوپنجم قانون اساسی** است.

۲. بر اساس اصل یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی، وظایف وزارتخانه‌ها به‌موجب قانون تعیین خواهد شد. لذا با توجه به اینکه طرح پیشنهادی صرفاً به ادغام سازمان‌های موجود پرداخته و وضعیت استقلال و موجودیت سازمان‌های مذکور و وظایف و صلاحیت‌های وزارتخانه جدیدالتأسیس مشخص نشده است، طرح مزبور **مغایر اصل یکصدوسی‌وسوم قانون اساسی** تلقی می‌شود.

۳. اشکال دیگر، عدم تعیین تکلیف قوانین موجود ناظر به وظایف، صلاحیت‌ها و تشکیلات سازمان‌های موجود است. برای مثال، هم‌اکنون اساسنامه سازمان هلال‌احمر، وظایف این سازمان را در داخل و خارج کشور مشخص کرده است. حال در صورت تصویب طرح پیشنهادی، 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؟

۴. بر اساس 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 طرح با قانون برنامه ششم** دلالت داشته و تصویب آن نیاز به رأی دوسوم نمایندگان دارد.

۵. تبصره «۴» ماده واحده پیشنهادی فارغ از ایراد نگارشی آن، از جهت اینکه مرجع تصویب آیین‌نامه مورد نظر کیست محل ابهام است؛ زیرا در تبصره مزبور صرفاً مقامات مورد مشورت تعیین شده و در نهایت اذن مقام رهبری جهت اعمال آن (و نه تصویب) مورد تصریح قرار گرفته است.

۶. تبصره «۵» اگرچه با پیش‌بینی انتقال کلیه بودجه مرتبط با حوادث و بلاهای طبیعی و انسان‌ساز به وزارت بحران، درصدد تأمین بودجه و اعتبارات مورد نیاز جهت وزارتخانه جدید بوده است، اما ردیف‌های مد نظر علی‌الاصول ناظر به موضوعاتی است که بسیاری از موارد آن ارتباطی با هزینه‌های جاری و عملیاتی یک وزارتخانه ندارد. لذا، تبصره مزبور از این حیث که مشخص نیست آیا اعتبارات مزبور جهت همان امور مقرر در قانون بودجه هزینه می‌شود و یا به‌صورت مطلق به وزارتخانه جدید انتقال می‌یابد واجد ابهام است. در صورت اخیر چنین موضوعی **مغایر اصل پنجاه‌ودوم قانون اساسی** مبنی بر لزوم تصویب بودجه توسط مجلس است، زیرا صلاحیت اختصاص اعتبارات مزبور به‌صورت مطلق به وزارتخانه جدید سپرده شده است.

سایر گزینه‌ها

تسلط نگرش ساختار بنیاد در محافل علمی و اجرایی مرتبط با مدیریت سوانح موجب شده سناریوهای پیشنهادی فعالان این حوزه برای بهبود مدیریت سوانح در کشور به الگوهای ساختاری متفاوت محدود شود. آنها عبارتند از:

۱. سازماندهی مدیریت سوانح در سازمان مدیریت بحران وابسته به وزارت کشور،

۲. سازماندهی مدیریت سوانح در سازمان مدیریت بحران زیر نظر معاون رئیس‌جمهور،

۳. سازماندهی مدیریت سوانح در یک وزارتخانه با تشکیلاتی دیگر.

مدافعان گزینه اول، وزارت کشور را به‌دلیل پیوستگی میان استانداری و وزارت کشور و اقتدار وزیر کشور در میان استانداران مناسب‌ترین جایگاه برای مدیریت سوانح می‌دانند. این نگرش در لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه که ماه‌هاست در دستور صحن مجلس دهم قرار دارد، دیده می‌شود. با وجود تغییرات گسترده‌ای که در جهت ابهام‌زدایی و تکمیل این لایحه در کمیسیون اصلی مجلس صورت گرفت، پافشاری نماینده دولت بر وابستگی سازمان به وزارت کشور و محدودیت‌های قانون اساسی، موجب شد خواسته مدافعان گزینه دوم محقق نشود.

مدافعان گزینه دوم معتقدند وزارت کشور به قدری با مسائل متعدد مواجه است که مدیریت سوانح در آن همواره به حاشیه رانده می‌شود. آنها بر حضور رئیس سازمان در هیئت دولت تأکید می‌کنند و معاون وزیر کشور را دارای اقتدار لازم برای هماهنگی نمی‌دانند. این گروه به دو دسته موافق و مخالف با ادغام سازمان مدیریت بحران و سازمان پدافند غیرعامل نیز تقسیم می‌شوند. موافقان معتقدند اقداماتی که در برابر سوانح و تهدیدات دشمن باید انجام شود از یک سنخ است؛ لذا مدیریت آن باید یکپارچه شود. در مقابل، مخالفان این دو حوزه را کاملاً جدا از هم می‌دانند و یکپارچه بودن آنها را به منزله تفوق روحیه نظامی قلمداد کرده و از آسیب‌های آن نگرانند.

به‌رغم اختلافات فوق، مدافعان گزینه اول و دوم در نقش ستادی و هماهنگ‌کننده سازمان با یکدیگر اتفاق نظر دارند؛ درحالی که مدافعان گزینه سوم مدیریت سوانح را مستلزم ایفای نقش اجرایی در کنار نقش هماهنگی می‌دانند. مدافعان این گزینه، درخصوص سازمان‌های کاندیدای ادغام و تشکیل وزارتخانه با یکدیگر و طرح فعلی اختلاف نظر دارند.

به‌رغم بحث‌های پایان‌ناپذیری که درباره گزینه‌های فوق وجود دارد و تاکنون در عدم بررسی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه در صحن مجلس تأثیر قابل توجهی داشته است، همگی آنها در یک موضوع اشتراک دارند و آن اتکا به دیدگاه‌ها و تجارب شخصی است. برخلاف ادعاهای بسیاری که وجود دارد، هیچ‌یک از مدافعان گزینه‌های فوق، از ایده‌پردازی فراتر نرفته‌اند و در تأیید پیشنهادشان شواهد معتبری ارائه نمی‌دهند. آنها حتی قوانین و مقرراتی که وظایف و اختیارات دستگاه‌های مورد نظرشان برای تجمیع و ادغام را بیان می‌کند احصا نکرده‌اند و با مسائل درونی آنها آشنا نیستند. برخی انجمن‌ها که اقدام به تهیه پیش‌نویس قانون کرده‌اند، شاکله کلی پیشنهاد خود را از قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران گرفته‌اند و از نظر ابزارهای سیاستی، پیشرفت قابل ذکری نداشته‌اند. این وضعیت، بیش از هر چیز فقر دانش فنی در این عرصه را نشان می‌دهد. نامرتب بودن تحصیلات اکثر فعالان این حوزه و نوپایی میان‌رشته‌هایی که برای پرکردن این خلأ تأسیس شده است این موضوع را قابل درک می‌کند.

جمع‌بندی

هنگامی که دانش فنی در یک حوزه سیاستی ضعیف است، تغییرات ساختاری پی در پی نمی‌تواند کمکی به بهبود عملکرد آن کند. علاوه بر این، مشکلاتی مانند ناهماهنگی میان دستگاه‌ها، بی‌برنامگی، اعتبارات ناکافی، ضعیف بودن ظرفیت‌های کارشناسی، مدیریت ناکارآمد و نداشتن اقتدار لازم برای اجرای تصمیمات بیش از آنکه مربوط به ساختار سازمان مدیریت بحران باشد، عوارضی عمومی است که کل نظام اداری کشور به آن مبتلاست. این مشکلات با تغییر ساختار حل نمی‌شود که فعالان این حوزه روی آن تمرکز کرده‌اند. حل آنها نیاز به شایسته‌سالاری، حاکمیت قانون، نظارت مؤثر و کارشناسی شدن سازوکارهای تصمیم‌گیری دارد که نظام اداری ما از آن فاصله دارد. در چنین شرایطی، تغییرات ساختاری مکرر و کارشناسی نشده جز افزایش بی‌ثباتی، رهاورد دیگری ندارد؛ به‌خصوص اینکه این طرح عملکرد سازمان اورژانس و جمعیت هلال‌احمر را نیز مختل می‌کند. ضمن اینکه آنها فقط دو نمونه از دستگاه‌های متعددی هستند که در مدیریت سوانح نقش دارند. علاوه بر این، طرح پیشنهادی مشکلات حقوقی متعددی دارد که با رفع آنها، موجودیت طرح از بین می‌رود. همچنین، با توجه به اینکه لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه در دستور کار صحن مجلس قرار دارد، ضرورت دارد ابتدا این لایحه که از طرح حاضر بسیار قوی‌تر است تعیین تکلیف شود. از این‌رو، توصیه می‌شود کلیات طرح رد شود.

