

یادداشت

پاستور و فرماندهی بحران



مهسا بشیری

معاون برنامه‌ریزی و امور آموزشی مؤسسه پژوهشی سوانح طبیعی

تعیین چهارچوب و ضابطه برای مدیریت بحران و اجرای دقیق این ضوابط، با توجه به ویژگی‌های خاص و پیچیده بحران‌ها، امری به‌غایت دشوار است. مخاطراتی که به بروز بحران می‌انجامند عمدتا غیرقابل پیش‌بینی بوده و پیشگیری قطعی از آنها مقدر نیست؛ به تیج آن، عمق و وسعت خسارات ناشی از این بحران‌ها نیز از پیش قابل ارزیابی نخواهد بود. از سوی دیگر، تنوع مخاطرات بحران‌زا، خود بر پیچیدگی این امر می‌افزاید. مخاطراتی همچون سیل، زلزله، زمین‌لغزش، موج گرما، بیماری‌های فراگیر انسانی و دامی و همچنین خشک‌سالی، هریک ماهیت ویژگی‌های منحصربه‌فردی دارند که تدوین ضوابطی یکسان برای مدیریت تمامی آنها را غیرممکن می‌کند. علاوه بر این، فرایند مدیریت بحران شامل مراحل پیش از وقوع (پیش‌بینی، پیشگیری، کاهش خطر و آمادگی) و پس از وقوع (پاسخ، بازسازی و بازتوانی) است. ضرورت توجه هم‌زمان به همه این اجزا و همپوشانی تنگاتنگ آنها، قاعده‌گذاری و اجرای مقررات در این حوزه را با چالش‌های جدی مواجه می‌کند.

تنوع مسائل در زمان وقوع بحران نیز بر این پیچیدگی می‌افزاید؛ برای نمونه، با وقوع زلزله، طیف گسترده‌ای از اقدامات شامل آواربرداری، نجات، کشف و انتقال اجساد، تأمین بهداشت محیط، امدادرسانی، حمایت‌های روانی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده باید به‌صورت هم‌زمان انجام شود. از آنجا که دستگاه‌ها و نهادهای متعددی در مراحل قبل و بعد از سانحه دخیل هستند، ایجاد هماهنگی و تقسیم‌کار میان آنها امری بسیار دشوار است. با لحاظ تمامی این ویژگی‌ها، راهبری امور بحران توسط یک سازمان منسجم، قوی و اثرگذار، ضرورتی غیرقابل انکار است.

تجربه دو دهه‌ای و نیاز به تحول ساختاری

سازمان مدیریت بحران کشور از زمان تأسیس به موجب قانون مصوب سال ۱۳۸۷، به عنوان سازمانی ذیل وزارت کشور و با ریاست معاون وزیر فعالیت کرده است. پیش‌بینی چنین ساختاری در ابتدا با توجه به گستره اختیارات وزارت کشور و نقش بالادستی آن بر استناداری‌ها، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها قابل توجیه بود و به تسهیل امور کمک می‌کرد. اما امروز این سازمان با اندوختن تجربه‌ای قریب به ۲۰ سال، به نهادی تخصصی بدل شده که در قانون مدیریت بحران کشور، وظایف و اختیارات بسیار گسترده‌تری برای آن در نظر گرفته شده است؛ وظایفی که اجرای دقیق آنها نیازمند جایگاهی فراتر از یک معاونت در یک وزارتخانه است.

عدم تناسب جایگاه فعلی با مأموریت‌های قانونی و فرابخشی

در قانون مدیریت بحران کشور (مصوب سال ۱۳۹۸ مجلس شورای اسلامی)، سازمان نقش محوری راهبری امور مدیریت بحران کشور را با جلب همکاری همه دستگاه‌های اجرایی بر عهده دارد که این امر تفاوت عمده‌ای با قانون پیشین (مصوب ۱۳۸۷) دارد. با وجود این، لزوم ارتقای جایگاه سازمان متناسب با این اختیارات جدید، لحاظ نشده است. رویکرد قانون، مدیریت بحران را موضوعی تخصصی، چندوجهی و فرابخشی می‌داند. بر اساس ماده (۲) قانون مذکور، طیف گسترده‌ای از دستگاه‌های اجرایی (اعم از وزارتخانه‌ها و …) مکلف‌اند اقدامات خود را با هماهنگی سازمان انجام دهند. بدیهی است تبعیت سازمانی یک وزارتخانه از ساختاری در سطح معاونت یک وزارتخانه دیگر، در عمل با چالش‌ها و اصطکاک‌هایی مواجه خواهد شد. بنابراین جایگاه سازمان باید به‌گونه‌ای ارتقا یابد (همچون معاونت رئیس‌جمهور) که با ایفای نقش فرابخشی، هم‌تراز با وزرا بوده و بتواند هماهنگی میان همه دستگاه‌های ذی‌مدخل را محقق کند.



کمک بهتولیدار کردمشهر

تمرکز اعتبارات و پاسخ‌گویی در عالی‌ترین سطح اجرایی

مسئله مهم دیگر، مدیریت منابع و اعتبارات است. اختیارات پیش‌بینی‌شده در مواد (۱۶)، (۱۷) و (۱۸) قانون که اعتبارات را در اختیار وزارت کشور قرار می‌دهد، قدرت نقش‌آفرینی سازمان را به عنوان یک نهاد تخصصی کم‌رنگ کرده است. با ارتقای جایگاه سازمان، این نهاد می‌تواند رأسا نقش بهره‌گیری از منابع اعتباری را بر عهده گرفته و از ابزار بودجه برای نظارت و هماهنگی بهتر دستگاه‌ها استفاده کند.

از منظر کلان مدیریتی نیز اهمیت این حوزه ایجاب می‌کند عالی‌ترین مقام اجرایی کشور (رئیس‌جمهور)، پاسخ‌گویی مستقیم مجلس شورای اسلامی در قبال بحران‌ها باشد. حضور رئیس سازمان در قامت معاون رئیس‌جمهور و عضو هیئت وزیران، نه‌تنها موجب انسجام بیشتر تصمیمات دولت می‌شود، بلکه پاسخ‌گویی شفاف‌تری را به همراه خواهد داشت. افزون بر این، ارتباط مستقیم با نهاد ریاست‌جمهوری، سرعت تصمیم‌گیری را که ذاتی شرایط اورژانسی و بحرانی است، به‌شدت افزایش می‌دهد.

ارتقای سازمان مدیریت بحران کشور به معاونت ریاست‌جمهوری اقدامی راهبردی است

اگرچه ممکن است ارتقای سازمان به سطح معاونت رئیس‌جمهور در نگاه نخست مصداق توسعه تک‌تکلیات و فریه‌شدن ساختار دولت به نظر برسد، اما در حقیقت این اقدام با متمرکزساختن و بهره‌ورکردن منابع، امکانات و اعتبارات، گامی عملی در راستای جایک‌سازی و متناسب‌سازی ساختار دولت است. بر پایه همین ضرورت‌های کارشناسی و استدلال‌های متقن، ارتقای جایگاه سازمان مدیریت بحران به معاونت ریاست‌جمهوری، اقدامی استراتژیک برای ارتقای تاب‌آوری کشور در برابر حوادث و مدیریت یکپارچه بحران‌ها محسوب می‌شود.

یادداشت



سیدامیرحسین گرکانی

رئیس مؤسسه‌پژوهشی سوانح طبیعی و کرسی یونسکو در مدیریت سوانح طبیعی

در کشور ما تقریبا هیچ سالی بدون تجربه تلخی از بحران سبیری نمی‌شود؛ از سیل و زلزله تا فرونشست زمین، آتش‌سوزی‌های گسترده، خشک‌سالی، گردوغبار، حوادث صنعتی و حتی جنگ. تکرار این رخدادها یک پیام روشن دارد: مدیریت بحران دیگر نمی‌تواند صرفا به حضور پس از وقوع حوادث و سوانح، امداد و نجات و بازسازی خرابی‌ها محدود باشد. جهان امروز مدیریت بحران را یک فرایند مستمر و یکپارچه می‌داند؛ فرایندی که از پیشگیری، کاهش خطر و آمادگی آغاز می‌شود و با پاسخ و بازیابی تکمیل می‌شود.

تجربه‌های گذشته نشان می‌دهد که بخش مهمی از خسارت‌ها نه‌فقط ناشی از خود سوانح، بلکه نتیجه ضعف هماهنگی، بی‌توجهی به پیشگیری و کاهش خطر، و ناتوانی در اعمال الزامات ایمنی بوده است. در بسیاری از موارد، هشدارها جدی گرفته نشده، بودجه‌های پیشگیرانه در اولویت قرار نگرفته و مسئولیت‌ها میان دستگاه‌های متعدد پراکنده مانده‌اند؛ مسائلی که ما را بارها با هزینه‌های سنگین مواجه کرده است. اگر قرار است پارادایم مدیریت بحران از یک الگوی «واکنشی و پس از حوادث» و سوانح» به یک الگوی «پیشگیرانه و مبتنی بر کاهش خطر» تغییر کند، این تحول صرفا با تدوین قوانین و اسناد، صدور بخش‌نامه، اصلاح آیین‌نامه‌ها یا افزایش هماهنگی‌های موردی محقق نمی‌شود. چنین تغییری پیش و بیش از هر چیز نیازمند اصلاح ساختار حکمرانی بحران است. بدون یک نهاد منسجم، مقتدر، اثرگذار و دارای جایگاه متناسب با مأموریت‌های ملی، مدیریت فرایندی بحران عملا به نتیجه نمی‌رسد.

اصرار بر حفظ ساختارهای کم‌وزن و با اختیارات محدود، به معنای بندیش ادامه همان الگوی پرهزینه گذشته است. زمانی که بحران‌ها پیچیده‌تر شده‌اند، مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت افزایش یافته‌اند و توسعه بدون توجه به ظرفیت سرزمین خود می‌تواند خطرها را تشدید کند. ارتقای جایگاه و اقتدار سازمان مدیریت بحران کشور دیگر یک انتخاب اداری یا تشریفاتی نیست؛ ضرورتی قطعی برای حفاظت از جان مردم، زیرساخت‌های حیاتی و سرمایه‌های ملی است.

تناقضی که کارآمدی را از بین می‌برد

یکی از مسائل بنیادین در ساختار فعلی آن است که جایگاه سازمان مدیریت بحران کشور با سطح وظایف و اختیاراتی که قانون برای آن تعیین کرده، تناسب ندارد. این سازمان در وضعیت فعلی، در سطح یکی از معاونت‌های وزارت کشور تعریف شده است؛ حال آنکه براساس قوانین موجود، دامنه مأموریت و اختیارات آن به گونه‌ای طراحی شده که باید بتواند میان همه دستگاه‌های اجرایی کشور هماهنگی ایجاد کند و حتی آنها را به اجرای تکالیف پیشگیرانه ملزم کند. در اینجا یک تناقض آشکار شکل می‌گیرد؛ چگونه می‌توان از وزارتخانه‌های بزرگ، سازمان‌های ملی، نهادهای مستقل و دستگاه‌های متعدد انتظار داشت که در همه سطوح، خود را با نهادهای هماهنگ کنند که از نظر سلسله‌مراتب اداری، در سطح معاونت یک وزارتخانه قرار دارد؟ این پرسش صرفا یک بحث تئوریک یا غیرضروری نیست؛ بلکه مستقیم به قدرت اجرایی و الزام‌آوری تصمیمات سازمان مدیریت بحران مربوط می‌شود. واقعیت آن است که در بسیاری از حوزه‌ها، به‌ویژه در مرحله پیشگیری، مدیریت بحران نیازمند اعمال نظر مؤثر بر برنامه‌ریزی دستگاه‌هاست؛ از ایمن‌سازی زیرساخت‌ها و مقاوم‌سازی ساختمان‌ها تا پیش‌بینی اعتبارات، تدوین بیوست‌های ایمنی، اصلاح الگوهای توسعه شهری و روستایی، کنترل ساخت‌وساز در پهنه‌های پرخطر، و آمادگی شبکه‌های خدماتی و امدادی. وقتی نهادی که باید چنین هماهنگی و نظارتی را اعمال کند، از جایگاه متناسب برخوردار نباشد، طبیعی است که تصمیمات آن در بهترین حالت به توصیه‌هایی غیرالزام‌آور تقلیل پیدا کند.

نقطه ضعف اصلی؛ مرحله پیشگیری و کاهش خطر

در مدیریت بحران، آنچه بیش از همه اهمیت دارد، پیشگیری و کاهش خطر است؛ چراکه هر ریالی که پیش از بحران برای کاهش خطر هزینه می‌شود، چندین برابر از خسارت‌های انسانی و مالی آینده جلوگیری می‌کند. با این حال، پیشگیری دقیقا همان بستگی است که بیش از سایر مراحل، به اقتدار ساختاری نیاز دارد. در زمان وقوع حوادث و سوانح، دستگاه‌ها ناچار به واکنش می‌شوند و افکار عمومی نیز بر عملکرد آنها نظارت می‌کنند؛ اما در مرحله پیش از بحران، معمولا انگیزه کافی برای سرمایه‌گذاری، اصلاح رویه‌ها و پذیرش محدودیت‌های توسعه‌های وجود ندارد، مگر آن‌که یک نهاد بالادستی مقتدر بتواند دستگاه‌ها را ملزم کند. مشکل اینجاست که ساختار فعلی سازمان مدیریت بحران، در این بخش کلیدی دچار ضعف است. این سازمان زمانی می‌تواند نقش واقعی خود را ایفا کند که قادر باشد دیگر نهادها را به رعایت استانداردهای ایمنی، تخصیص بودجه برای کاهش خطر، و اجرای برنامه‌های تاب‌آوری وادار کند. اما هنگامی که جایگاه آن پایین‌تر از سطح تصمیم‌سازی ملی است، این مأموریت راهبردی عملا تضعیف می‌شود.

به بیان ساده‌تر، ما نمی‌توانیم از سازمانی با وزن اداری محدود انتظار داشته باشیم که در برابر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های بزرگ، نقش تنظیم‌گر، ناظر و هماهنگ‌کننده کلان را بازی کند. نتیجه این نبود تناسب، همان چیزی است که سال‌ها شاهد آن بوده‌ایم؛ غلبه واکنش بر پیشگیری، غلبه مدیریت بحران بر مدیریت ریسک، و غلبه جریان خسارت بر کاهش خطر.

مدیریت بحران موضوعی فرابخشی است، نه بخشی

بحران ماهیتی فرابخشی دارد. سیل فقط مسئله وزارت نیرو

مدیریت بحران نیازمند فرماندهی واحد؛ معاونت ریاست‌جمهوری یا وزارتخانه؟

جراحی بزرگ در مدیریت بحران



یک ساختمان در حال تخریب

نیست؛ با شهرسازی، راه، کشاورزی، محیط زیست، ارتباطات، بهداشت، آموزش، امداد، امور اجتماعی و حتی امنیت عمومی پیوند دارد. زلزله نیز صرفا یک موضوع فنی یا امدادی نیست؛ از کیفیت ساخت‌وساز و تاب‌آوری زیرساخت‌ها تا آمادگی بیمارستان‌ها، مدارس، حمل‌ونقل، انرژی و مدیریت شهری را در بر می‌گیرد. همین ویژگی نشان می‌دهد که مدیریت بحران اساسا نمی‌تواند در چارچوب یک وزارتخانه خاص محصور شود.

قانون‌گذار نیز دقیقا با همین نگاه، مدیریت بحران را

موضوعی تخصصی، چندوجهی و فرابخشی تلقی کرده و برای آن وظایف و اختیارات گسترده‌ای پیش‌بینی کرده است. اما وقتی موضوعی فرابخشی است، نهاد متولی آن نیز باید جایگاهی فرابخشی داشته باشد. در غیراین‌صورت میان ماهیت مأموریت و موقعیت سازمانی، شکاف ایجاد می‌شود؛ شکافی که سرانجام خود را در ناکارآمدی، تعارض بین‌دستگاهی، کندی تصمیم‌گیری و فرسایش مسئولیت‌پذیری نشان می‌دهد.

از همین منظر، باقی‌ماندن سازمان مدیریت بحران در ساختار یک وزارتخانه، نه‌تنها کمکی به تقویت آن نمی‌کند، بلکه به‌نوعی مأموریت ذاتی آن را محدود می‌کند. سازمانی که باید در سطح ملی میان ده‌ها دستگاه هماهنگی ایجاد کند، نمی‌تواند صرفا در قامت زیرمجموعه یک بخش از دولت ظاهر شود.

ضرورت توجه به بحران‌های ناشی از جنگ

قابل توجه است که مدیریت بحران ناشی از جنگ نیز لازم است در زمره وظایف سازمان مدیریت بحران کشور قرار گیرد؛ چراکه این حوزه متولی قانونی مشخصی ندارد و از سوی دیگر، مرز روشنی میان مخاطرات طبیعی و موارد نظامی-امنیتی و اجتماعی، که در قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸ مستثنا شده‌اند، وجود ندارد.

این نکته از نظر اهمیت دارد که اگر مدیریت بحران را فرایندی جامع و فرابخشی بدانیم، نمی‌توان بخشی از بحران‌های مؤثر بر امنیت، زیرساخت و حیات عمومی جامعه را بیرون از قلمرو مأموریت سازمان نگه داشت. ازاین‌رو بازنگری در دامنه وظایف این نهاد، باید هم‌زمان با بازنگری در جایگاه ساختاری آن انجام شود.

کدام ساختار برای مدیریت بحران ایران کارآمدتر است؟

بررسی سه الگوی راهبردی

تجربه مدیریت این حوادث در دهه‌های گذشته نشان داده است که یکی از مهم‌ترین حلقه‌های مفقوده در پیشگیری،

یادداشت

خودرو یا انسان؟ مسئله این است

علی بهارلونی

عضوانجمن حمل‌ونقل پاک و پایدار

شهرداری باید مسئول جابه‌جایی انسان‌ها باشد، نه جابه‌جایی خودروها یا صرفا حل مسئله ترافیک آنها. رایگان‌کردن مترو تصمیمی شجاعانه نیست. تصمیم شجاعانه آن است که مسیره‌ای بی‌آرتی تکمیل شوند و هیچ خودرو یا موتورسیکلتی اجازه ورود به این مسیرها را نداشته باشد.

همچنین لازم است فرهنگ‌سازی برای استفاده از دوچرخه به‌منظور دسترسی به ایستگاه‌های حمل‌ونقل عمومی در دستور کار قرار گیرد و برای استفاده از خودروهای شخصی، هزینه‌های مستقیم و بازدارنده تعریف شود. قیمت بلیت مترو نیز نباید رایگان باشد، بلکه باید به‌گونه‌ای تعیین شود که ضمن ترغیب شهروندان به استفاده از حمل‌ونقل عمومی، امکان تقویت درآمد مترو و سرمایه‌گذاری آن در توسعه ناوگان اتوبوسرانی را فراهم کند. چه تضمینی وجود دارد که طرح رایگان شدن بلیت مترو به‌درستی اجرا شود و واقعا به کاهش استفاده از خودروی شخصی بینجامد؟ امروز اصل تمایل به استفاده از حمل‌ونقل عمومی در میان شهروندان وجود دارد؛ مسئله اصلی، ناقص‌بودن چرخه دسترسی و استفاده از این شبکه است. برای نمونه، در شهری مانند تهران با وسعتی حدود ۷۳۰ کیلومتر مربع، چه میزان شبکه مترو مورد نیاز است؟ آیا ۲۹۶ کیلومتر ریل مترو پاسخ‌گوی این وسعت شهری است؟ آن هم در شرایطی که هزینه احداث هر کیلومتر خط مترو حدود ۵۰ میلیون دلار برآورد می‌شود. بلیت مترو ممکن است ارزان یا حتی رایگان باشد، اما مسیر دسترسی به مترو برای شهروندان پرهزینه است. در بسیاری از موارد، افراد ناچارند برای رسیدن به ایستگاه‌های مترو از تاکسی‌های اینترنتی استفاده کنند. رایگان‌کردن بلیت مترو به‌نوعی نشان‌ه آن است که مترو کارکرد مؤثر خود در کاهش ترافیک شهری را تا حدی از دست داده و بیش از آنکه یک راه‌حل جامع باشد، به نمادی شهری شبیه شده است؛ نمادی مانند برج میلاد. شرکت مترو نیز درآمدی ناچیز دارد که حتی پاسخ‌گوی هزینه‌های جاری آن نیست، در حالی که برای تاکسی‌های اینترنتی و پارکینگ‌های اطراف ایستگاه‌ها درآمد قابل توجهی ایجاد شده است. خازرم هست بزرگسایقایی، یکی از معاونان سابق حمل‌ونقل ترافیک شهر تهران، از منتقدان توسعه مترو بودند. استدلال ایشان این بود که مترو با توجه به هزینه سنگین احداث و سطح درآمد کشور، پروژه‌ای لوکس محسوب می‌شود. رایگان‌کردن مترو نیز این ویژگی لوکس‌بودن را برای دولت پرهزینه‌تر می‌کند.

یادداشت کامل را در سایت «شرق بخوانید.

آگهی شناسایی ارزیابی و انتخاب مشاور جهت انجام مطالعات امکان سنجی اقتصادی

نوبت اول به شماره ۴۰۵/۳۰/۰۰/۰۲

مبلغ خرید اسناد از طریق سامانه اینترنتی شرکت ۱۰,۰۰۰,۰۰۰ (ده میلیون) ریال می باشد.
سایر شرایط :

- مبلغ تضمین شرکت در فرآیند ارجاع کار به مبلغ ۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰ ریال (ده میلیارد) ریال می‌باشد که به یکی از سه روش ذیل می‌بایست ارائه گردد:
ارانه ضمانتنامه بانکی بدون هرگونه قید و شرط به نام شرکت مطابق ضوابط مندرج در اسناد فراخوان با اعتبار سه ماه و قابل تمدید برای سه ماه دیگر
- تاریخ فروش اسناد فراخوان: از تاریخ درج آگهی (مورخ ۱۴۰۵/۰۲/۳۰) تا ساعت ۱۴ پنج شنبه ۱۴۰۵/۰۳/۰۷
- آخرین مهلت زمان تحویل اسناد فراخوان: از تاریخ درج آگهی تا ساعت ۱۴ روز یکشنبه مورخ ۱۴۰۵/۰۳/۱۷
- محل فروش اسناد فراخوان: دفتر مرکزی: جزیره کیش - واقع در جزیره کیش، خیابان لوپ دیدار، بلوار برج، برج صدف، طبقه سوم تلفن تماس ۲-۴۴۴۵۳۳۷۱-۷۶
- دفتر تهران: بزرگراه آفریقا- بالاتر از چهارراه شهید حقانی (جهان کودک)- نبش خیابان کیش- ساختمان منطقه آزاد کیش- شماره ۴۵ - طبقه دوم تلفن: ۲۱۰-۸۸۷۷۱۹۰۳-۸۸۸۸۰۲۶۰
- سایت شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه کیشIDC.KISH.IR (مناقصه ها و مزایده ها) (idctender.kish.ir)
- محل تحویل پاکات:
- دفتر مرکزی: جزیره کیش- لوپ دیدار- خیابان برج - برج صدف- طبقه سوم - دبیرخانه شرکت سرمایه گذاری و توسعه کیش - تلفن: ۲-۴۴۴۵۳۳۷۱-۷۶
- دفتر تهران: بزرگراه نلسون ماندلا- بالاتر از چهارراه شهید حقانی (جهان کودک)- نبش خیابان کیش- ساختمان منطقه آزاد کیش- شماره ۴۵ - طبقه دوم ، تلفن: ۲۱۰-۸۸۷۷۱۹۰۳-۸۸۸۸۰۲۶۰
- نحوه خرید اسناد فراخوان:
- ۱۵,۰۰۰,۰۰۰ (پانزده میلیون) ریال وجه نقد که می بایست به حساب شماره ۵۷۱۹۶۵۶۲۵۱۱۶۲۵۹۶۵۷۱-۲۱۷۱۱۶۲۵۹۶۵۷۱-۰۷۶۰۰۲۱۷۱۱۶۲۵۹۶۵۷۱-۰۷۶۰۰IRانزد بانک قرض الحسنه مهر ایران به نام شرکت سرمایه گذاری و توسعه کیش واریز گردد.



فرهنگ سیمه کویا

و توسعه کویا

شرکت سرمایه‌گذاری و توسعه کیش