

زایوه دید

نقدی بر قانون مدیریت بحران کشور

سیدحسام سیدین*

● ایران به عنوان کشوری بلاخیز و آسیب‌پذیر نسبت به انواع بلایای طبیعی و انسان‌ساخت شناخته شده است، وقوع بلایا، همواره عواقبی به همراه داشته است که از تأثیر آتی و فوری آن فراتر رفته و حتی فرایند توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی را ممکن است سال‌ها به تأخیر بیندازد. بنابراین ضروری است با توجه به سانحه‌خیزی ایران، برنامه‌ریزی‌های مقابله با بلایا به سمت‌وسویی جهت‌گیری شود که بتوان با بهره‌وری بالا، آثار ناشی از بروز این‌گونه بلایا را در کشور به حداقل رساند. برنامه‌ریزی برای مقابله با بلایای طبیعی به‌عنوان یک وظیفه خطیر، نیاز به زیرساخت‌های خاصی دارد. از این رو، با هدف استفاده از تمام پتانسیل‌های موجود در کشور برای مقابله با حوادث احتمالی و پیش‌اندیشی برنامه‌ها و اقدامات لازم در این زمینه، سیاست‌های کلی نظام درخصوص «پیشگیری و کاهش خطر ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه» در تاریخ ۱۳۸۴/۹/۲۵ ابلاغ شد. متأسفانه بر اساس سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۴، سازمان مدیریت بحران باید زیر نظر رئیس‌جمهور (عالی‌ترین مقام کشور) فعالیت کند که در این قانون، این امر مهم مرکز توجه قرار نگرفت. مجلس در سال ۱۳۸۷ برای پنج سال به صورت آزمایشی قانون سازمان مدیریت بحران کشور را مصوب کرد. بعد از پنج سال، این قانون برای یک سال تمدید شد و پس از آن، در سال ۱۳۹۴ اقدام جدید سازمان مدیریت بحران کشور به مجلس فرستاده شد. در نهایت اوایل ۱۳۹۸، لایحه مذکور در مجلس به تصویب رسید. در این قانون، نقاط قابل بهبود و درخور توجهی مشاهده می‌شود؛ ازجمله اینکه رویکرد مهم، مخاطرات به‌خوبی مورد توجه قرار نگرفته است. همچنین با وجود مشکلاتی که در پیاده‌سازی نظام کارگروھی و مدیریت مشارکتی به دلایل فرهنگی و خا‌ه‌های پاسخ‌گویی وجود داشته، به دلیل ماهیت منحصربه‌فرد مدیریت خطر بلایا، تأکید بر استفاده از ظرفیت‌های واقعی دستگاه‌های مختلف به صورت نظام و کارگروهی با سازوکارهای روشن ضرورت، غیر قابل اجتناب است که باید به آن توجه می‌شد. بر اساس سیاست‌های ابلاغی در این قانون، تمرکز اصلی بر نقش دولت نبوده و برای دو قوه مقننه و قضائیه کارکرد درخور توجهی تعریف نشده است، درحالی‌که این دو قوه می‌توانستند نقش‌های کنترل‌ری و نظارتی بسیار مناسبی در مدیریت خطر کشور، مقابله و بازتوانی داشته باشند. ضعف در پاسخ‌گویی و مسئولیت‌پذیری سازمان‌ها در مدیریت خطر بلایا، با برجسته‌شدن نقش قوه قضائیه و شفافیت در عمل، به صورت درخور ملاحظه‌ای قابل اصلاح است. نکته بعدی، توجه نامناسب به افزایش مشارکت مردم و بخش خصوصی در حوزه حاکمیت و مدیریت خطر بلایا بسیار محسوس بوده و قانون‌گذار مشوق‌هایی را برای جلب مشارکت و مدیریت هدفمند کمک‌ها در نظر نگرفته است تا بتوان از ظرفیت بخش خصوصی و توانمندی‌های در فارغ‌های مختلف خرجه مدیریت خطر حوادث و بلایا‌ا‌عم از پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی، پاسخ و بازیابی و بازتوانی بهره جست. در ماده چهار این قانون به تدوین برنامه‌های مختلف در سطح ملی و استانی پرداخته شده است که در نهایت اسناد تدوین‌شده در سطح ملی باید برای پیداکردن وجاهت قانونی، پس از تأیید شورای عالی به تصویب مجلس شورای اسلامی نیز برسد و سطح استانی نیز از سوی هیئت وزیران مصوب شود که در قانون مذکور تنها به تأیید شورای عالی بسنده شده است. در جهت افزایش بهره‌وری، در ترکیب اعضای این شورا عضویت قوه قضائیه، شورای امنیت ملی کشور و رئیس شورای عالی استان‌ها و نماینده سازمان بسیج می‌توانست مرکز توجه باشد. در بند «ج» ماده چهار ضرورت داشت علاوه بر کاهش خطر، استان‌ها ملزم به تدوین پیوست تحلیل خطر و متناسب با آن پیوست کاهش خطر می‌شدند. در این قانون ریاست سازمان مدیریت بحران کشور بر با حکم وزیر کشور برای دوره‌ای پنج‌ساله منصوب شده است، حال آنکه با توجه به بوروکراسی‌های پیچیده اداری و تبعیت‌پذیری مناسب‌تر سازمان‌ها، بایستی این انتصاب از سوی بالاترین مقام دولتی کشور، یعنی ریاست محترم جمهور انجام شود تا بتواند اختیارات لازم را داشته و از آندیشی و تمرزد دستورها جلوگیری کند. سازمان مدیریت بحران کشور به‌عنوان متولی سیاست‌گذاری در امر حوادث و بلایا، بایستی با ایجاد ارتباطات ملی و بین‌المللی، افزایش همکاری بین‌بخشی و کارگروهی، افزایش درک خطر مردم، آمادگی سازمان‌ها را افزایش داده تا در زمان پاسخ بتواند با استفاده از پروتکل‌ها و برنامه عملیاتی اضطراری به صورت مؤثر و هماهنگ عمل کنند. تدوین استانداردهای ملی، طراحی سیستم مدیریت توزیع منابع مالی مادی و انسانی، سیستم پوشش بیمه‌ای، افزایش درک خطر، حاکمیت خطر، تهیه پیوست‌های تحلیل خطر و نقشه خطر از وظایفی است که باید در تمام سطوح تعیین‌شده انجام شود که در بند ۱۲ این قانون به موارد یادشده اشاره شده است. در انتها بهتر بود قانون‌گذار محدوده زمانی برای بازنگری قانون و دستگاه متولی بازنگری این امر را مشخص می‌کرد.

● **دانشیار دانشگاه علوم پزشکی ایران**

مدیریت بحران در وقت اضافه

به بهانه تصویب قانون مدیریت بحران کشور در مرداد و شهریور ۹۸

حسام‌الدین نراقی*

قانون مدیریت بحران کشور بالاخره در مرداد و شهریور ۹۸ بعد از شش سال تأخیر مصوب و با ۲۶ ماده و ۳۲ تبصره ابلاغ شد. اتفاقی خوب برای همه کسانی که در این فرایند سال‌هاست در حال تلاش و کوشش هستند و برای سرزمینی که مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت متعدد و خطرهای منبعث از آن هر لحظه انسان‌ها، اموال و دارایی، اقتصاد و محیط زیست ایران را تهدید می‌کند.

تادبروز

ولی چرا مدیریت بحران در وقت اضافه؟ نقطه نگران‌کننده در بین ماده‌ها و تبصره‌ها الزام به نوشتن اسناد ملی و استانی در مدت شش ماه پس از تصویب و ابلاغ قانون است. سازمان مدیریت بحران کشور در زمان تصویب پنج سال فرصت داشت مستندات اصلی و مورد مقدس و سوانحی که در چند دهه قبل در کشور رخ داده است را شاهد هستیم. در کنار دو موضوع مهم قبل، باید به این نقض اشاره کرد که متأسفانه در این سال‌ها گزارشات رسمی سازمانی و قابل دسترس برای متخصصان و فعالان حوزه مدیریت شرایط اضطراری و امداد و نجات از سوانح به‌وقوع‌پیوسته. تحلیل‌های تخصصی و جامع از علل بروز و پیامدهای رخداد سوانح در کشور، گزارشات عملکرد و ارزیابی اقدامات نهادهای متولی در پاسخ به سوانح و درس‌های آموختنی از این سوانح توسط سازمان مدیریت بحران کشور مستند و ارائه نشده و تنها خبر است که این سازمان ثبت رخدادها را به صورت بانک اطلاعات سوانح داخلی انجام داده است. با نهایت تأسف باید گفت اینها بخشی از واقعیت‌های امروز حوزه مدیریت شرایط اضطراری و سوانح طبیعی کشور است.

علاج واقعه قبل از وقوع باید کرد

پیش‌نیاز مدیریت بحران، پیشگیری از وقوع تأثیرات مخرب سوانح محتمل

محمد منجمی*

در حال حاضر، به جهت تأمین شرایط ترد بی‌وقفه، ایمن و سریع، افزون بر احداث آزادراه تهران–شمال، پروژه‌های دیگری مانند آزادراه کمربندی جنوبی تهران، چهارخطه‌کردن محورهای هراز و فیروزکوه، احداث ادامه بزرگراه همت به استان البرز، توسعه خط دوم ریلی کرج–قزوین، برقی‌کردن راه‌آهن تهران–سمنان–مشهد، احداث راه‌آهن‌های پرسرعت تهران–قم–اصفهان و عادی تهران–رودهن–آمل و… در دستور کار دولت محترم قرار دارد. در طراحی این مسیرها، سعی شده است تا حد امکان از عبور از مناطق دارای خطر زیاد (مانند مناطق دارای پتانسیل گسلش، لغزش، سنگ‌ریزش، زمین‌گیر و…) دوری شود و در صورت عبور اجباری، تمهیدات مورد نیاز، مطابق با مطالعات تفصیلی زمین‌شناسی، لرزه زمین‌ساخت، هواشناسی و هیدرولوژی برای اجزای مسیرهای فوق (پل‌ها،

دستیابی به توسعه پایدار با عزمی ملی

اجرای قانون جدید مدیریت بحران کشور نویدبخش توجه علمی و تخصصی تر به مقوله مدیریت بحران است

امیرعباس فاطمی*

نشده، مدیریت بحران در روستاهاست که با توجه به آسیب‌پذیری بالای این جوامع در برابر برخی از سوانح، تعیین یک متولی واقعی با پشتوانه مالی و منابع انسانی مناسب، ضروری به نظر می‌رسد. آ‌زآنجاکه یکی از مشکلات همیشگی سازمان مدیریت بحران منابع مالی و نیروی انسانی بوده، در قانون جدید سعی شده است وضعیت اعتبارات تقویت شود، اما باید دید در مرحله اجرا آیا دولت‌ها در شرایط سخت اقتصادی هم ۳۰ درصد بودجه بحران را در اول هر سال به‌موقع به‌صورت تنخواه در اختیار سازمان مدیریت بحران که ریاست آن به‌نوعی یک معاونت وزارت کشور محسوب می‌شود، قرار خواهند داد یا خیر. از منظر منابع انسانی نیز کمبود کارشناسان متخصص در بدنه این سازمان به‌شدت احساس می‌شود که حتی با دیدگاه مدیریتیی، هماهنگ‌کننده یا ناظر امور مرتبط با مدیریت بحران به‌هیچ‌وجه با حجم، تنوع وظایف و مسئولیت‌ها متناسب نیست. قانون جدید درباره انتخاب ریاست سازمان مدیریت بحران تصریح کرده که شرط تحصیلات مرتبط و هفت سال سابقه اشتغال در این زمینه الزامی است. اجرای این قانون نویدبخش توجه علمی و تخصصی‌تر به مقوله مدیریت بحران خواهد بود و امیدواریم این نگاه به تمام بخش‌های سازمان و مجموعه‌های مرتبط تسری یابد. یکی از موضوعاتی که برخی از استادان و کارشناسان را درباره چگونگی اجرای قانون جدید نگران کرده است، معرفی و ذکر نام برخی مراکز با مجموعه‌ها به‌عنوان مسئول قطعی وظایفی گسترده و نامتناسب با توان و ظرفیت بالقوه آنهاست که برخی از این وظایف نیز نقش بنیادین و زیرساختی در مسیر مدیریت بحران پیش، حین و پس از وقوع حادثه دارد و به صورت موفق‌نشدن این مجموعه‌ها شاید کس ملر تحت تأثیر قرار بگیرد. به‌منظور پیشگیری از برخی مشکلات



امروز

به اهداف اختصاصی آنها باشیم. وقتی به میزان کافی و دقیق پروژه‌های موردنیاز تدوین شد، می‌توان از بدنه اجرایی کارکنان دولت، نهادهای عمومی غیردولتی، جامع، باز همین متن تهیه و مصوب‌شده بهتر از هیچ است. البته این قانون را باید به همراه سیاست‌های کلی نظام مصوب مقام معظم رهبری در ارتباط با پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه ابلاغی ۱۳۸۴ موردتوجه قرار داد و برای تحقق آنها اقدام کرد. آن وقت می‌توان با تصویر بهتری از چشم‌انداز و مسیر مورد نظر سیاست‌گذاران در راستای تحقق آن تلاش کرد. حال که قانون جدید ابلاغ و دستور برای اجرایی‌شدن آن صادر شده، لازم به یادآوری

از فردا

برای تحقق اهداف و چشم‌انداز کلان ذکرشده در بخش قبل که از مقدمه قانون اینجا ذکر شد و با هدف ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی و اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران کشور و در یک کلمه تاب‌آوری و پایداری ملی، تنها یک کار باید انجام داد و آن انجام کارها با هم است. با تحقیق و تولید محتوای کاربردی، نه ترجمه مستندات خارجی، مستندسازی تجربیات و نظرات خبرگان، گفت‌وگو، همکاری، هم‌فکری، جلب مشارکت مردمی، انتقاد سازنده، تحمل نظرات مختلف از سوی متولیان دولتی و با مشارکت همه دست‌اندرکاران می‌توانیم در وقت اضافه بر تهدیدات ناشی از سوانح فائق شویم. ای‌دون باد. ● **کارشناس مدیریت عملیات امداد و نجات**

تول‌ها، ترانشه‌ها و خاکریزهای پروژه‌ای جاده‌ای و ریلی و نیز ایستگاه‌ها، علامت و ارتباطات مسیرهای راه‌آهن، به‌گونه‌ای انجام شود که انسداد حین وقوع سانحه پدیدار نشود. همان‌گونه که در علم پزشکی عبارت «پیشگیری مقدم بر درمان است» و در ادبیات کهن ایران‌زمین تمثیل «علاج واقعه قبل از وقوع باید کرد»، مشهور خاص و عام است؛ پیشنهاد قابل طرح در این زمینه این است که هدف‌گذاری اعتبارات ابلاغی و تخصیصی به بخش مدیریت بحران کشور از حالت اضطراری به حالت هدفمند و دائمی هدایت یابد و مطابق اولویت‌بندی پراکندگی مراکز جمعیتی، اقتصادی، صنعتی کشور، رعایت ملاحظات امنیتی و اجتماعی و منطق با میزان ریسک‌پذیری رویدادهای طبیعی و انسان‌ساخت مناطق مختلف، حسب شرایط و نیاز زیرساخت‌های موجود کشور، ترمیم و مقاوم‌سازی شوند تا اثرات زیان‌بار انسانی و ملی وقوع سوانح به حداقل ممکن کاهش یابد و متعاقباً حجم و گستره بحران در زمان کمینه، قابل مدیریت باشد که نتیجه منطقی آن بازگشت‌پذیری جامعه به شرایط عادی در کمترین زمان است.

● **مجری طرح‌های راه‌آهن یزد-اقلید، اصفهان-اهواز و سریع‌السیر تهران-اصفهان وزارت راه و شهرسازی**

رو به فردا

وزارتخانه‌ها وقانونی فراسازمانی

حامد حقّی*

● شاید بگویم که خلاّ مدیریت بحران کشور نداشتن قانون است، اما به‌راستی باورنداشتن به ضرورت مدیریت بحران، مسئله‌ای است که با جان هزاران نفر از هم‌وطنانمان در سوانح طبیعی بازی کرده است. اگرچه نباید نبود قانون را فراموش کنیم که بدون‌شک بستر و زیرساخت برای هر مسئله‌ای لازم و ضروری است، اما باید اذعان کرد که در جوامع موفق در حوزه بحران، گذر از بحران‌های طبیعی بر با مدیریت بحران جامعه‌محور، یعنی مدیریت بر بستر مشارکت‌های مردمی و به‌کارگیری مردم در تمامی چرخه مدیریت بحران به عنوان یک راهکار اصلی مدنظر قرار داده‌اند و تمامی زیرساخت‌های لازم، از آموزش گرفته تا تجهیز و ایجاد آمادگی برای پیشگیری را با مشارکت مردم فراهم می‌کنند و باید گفت در ایران این خلاّ همچنان وجود دارد که لازمه آن شاید قانون مدیریت بحران باشد که ۴۵ ماه از ابطلان قانون قبلی، از سوی مجلس تصویب و به دولت ابلاغ شد؛ قانونی که به‌گفته مسئولان امر صرفاً قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران نیست و یک قانون فراسازمانی است که برای تمامی دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها مسئولیت و وظایفی را در چرخه مدیریت بحران تعریف کرده است. اگرچه بهتر بود ادبیات و ترمینالوژی این قانون حول کاهش ریسک سوانح طبیعی باشد و از به‌کارگیری عبارت مدیریت بحران که شامل تمامی رخدادها حتی بحران‌های سیاسی و اقتصادی هم هست، جلوگیری می‌کردند. اما با توجه به گذشت بیش از اندازه از ابطلان قانون قبلی و خلا قانونی موجود، این موضوع را برای مدیریت سوانح طبیعی کشور باز می‌توان به فال نیک گرفت. در بررسی‌هایی که داشتیم، چه در حوزه سوانح طبیعی، چه در حوزه سوانح انسان‌ساخت و سایر رخدادهایی که به‌نوعی سانحه یا حادثه تعریف می‌شوند، دستگاه‌های متعددی در کشور متولی عبور از بحران هستند که برخی مستقیم مثل جمعیت احلال‌حاضر وظیفه دارند و برخی هم غیرمستقیم مثل وزارت نیرو متولی وظایف خاصی در حین بحران هستند و تمامی خلا قانونی موجود حول سازمانی بود که باید پیوند مناسبی بین دستگاه‌ها ایجاد می‌کرد که متأسفانه سازمان مدیریت بحران کشور که براساس پنج‌ساله مصوب سال ۱۳۸۷ تشکیل شده بود، توانایی حل این خلا را نداشت و تمامی بحث‌ها و چالش‌ها برای تصویب مجدد این قانون حول این محور بود که چه سازمانی می‌تواند هم نیروهای نظامی را بسیج کند و هم دستگاه‌های دولتی و غیردولتی را که در نهضیات قانون جدید تصویب و ابلاغ شد، اگرچه مسئولان محترم سازمان مدیریت بحران کشور معتقدند با صدور حکم مسئولیت رئیس سازمان ازسوی مقام ریاست‌جمهوری جایگاه موجود که معاون وزیر کشور است می‌تواند به تمام دستگاه‌های مسئول حکمرانی کند، اما باید این را با گذشت زمان ثابت کرد. در سال‌های ۹۳ و ۹۴ که لایحه سازمان حوادث غیرمترقبه به جای قانون قبلی به مجلس ارائه شده بود، بارها و بارها با برگزاری جلسات کارشناسی کوشش کردیم که هم جایگاه قانونی سازمان را ارتقا دهیم و هم نقش مشارکت‌کننده مردمی را به عنوان یک اصل مهم در مهار بحران به عنوان تنها راه‌حل ممکن برای پیشگیری و کاهش ریسک سوانح طبیعی پررنگ کنیم که به ظاهر قانون موجود تا حدودی خلا مشارکت‌های مردمی را برطرف کرده است. البته به نظر موضوع بودجه مدیریت بحران کشور یا بحث رسانه و نقش صداوسیما نسبت به قانون قبلی در جایگاه بهتری قرار گرفته است و اینکه برای تمامی مراحل چرخه به‌ویژه در مرحله پیشگیری، بودجه جداگانه منظور شده است و این یعنی سازمان مدیریت بحران می‌تواند برای پیشگیری و مشارکت‌های مردمی و آموزش همگانی اقدامات قابل توجهی داشته باشد، اما به نظر می‌رسد همچنان ضعف‌هایی در قانون وجود دارد؛ یا به عبارتی باید گفت که ضعف‌هایی به قانون جدید اضافه شده است که برای مثال می‌توان کم‌رنگ‌کردن مسئولیت شهرداری تهران را در سوانح شهر تهران عنوان کرد و قطعاً موازی‌کاری‌ها و مواضع جدی پیش‌روی سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران ایجاد خواهد شد. سازمانی که باید به یقین اعلام کرد تنها سازمان دانش‌محور حوزه مدیریت بحران کشور است و تجاربش به‌مراتب بالاتر از سازمان مدیریت بحران کشور است که بهتر بود الگویی برای ایجاد سازمان‌ها مشابه در شهرداری‌های کلان‌شهرهای کشور باشد. در خاتمه امیدوارم روزی فرا برسد که نه مهندسی در ساخت‌وسازش بحران‌آفرین باشد و نه هیچ مدیری بدون درنظرگرفتن پیوسته‌های مدیریت بحران پروژه‌ای را آغاز کند و تمامی دستگاه‌ها نیز مدیریت بحران را یک موضوع جدی قلمداد کنند و به عنوان رکن اصلی این چرخه بدانند که زلزله اگرچه خواست خداست، اما می‌توانیم با توکل بر خدای متعال کاهش ریسک زلزله را داشته باشیم.

● **مدیرعامل مؤسسه مقاوم‌سازی و بهسازی لرزه‌ای ایران**