

مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی

کد موضوعی: ۲۳۰
شماره مسلسل: ۱۵۷۹۱
اسفندماه ۱۳۹۶

به نام خدا

فهرست مطالب

۲	..... خلاصه مدیریتی
۳	..... مقدمه
۴	..... ۱. چارچوب مفهومی
۶	..... ۲. مفهوم مخاطره و انواع آن
۸	..... ۳. مفهوم آسیب‌پذیری یا ضعف‌های درونی و انواع آن
۱۰	..... ۴. اختلافات بر سر تعاریف مدیریت بحران و راه‌های برطرف کردن آن
۱۱	..... ۵. مفهوم نوین و جامع مدیریت بحران
۱۵	..... ۶. رابطه میان مدیریت بحران و توسعه کشور
۱۷	..... ۷. کاهش خطر حوادث و ایجاد تاب‌آوری در برابر حوادث
۱۹	..... ۸. آمادگی برای پاسخگویی مؤثر به حوادث
۲۱	..... ۹. بازتوانی و بازسازی پس از وقوع حوادث
۲۲	..... ۱۰. اهمیت رویکردهای چندبخشی در مدیریت بحران
۲۵	..... ۱۱. سطح‌بندی حوادث، سوانح و مسئولیت ذینفعان
۲۷	..... ۱۲. تمرکزگرایی و تمرکززدایی در مدیریت بحران
۲۸	..... ۱۳. نظارت بر اجرای قانون مدیریت بحران
۲۹	..... ۱۴. قوانین و نهادهای بین‌المللی مدیریت بحران
۳۲	..... ۱۵. مبانی دوازده‌گانه قانونگذاری و تدوین راهبردهای ملی مدیریت بحران
۳۳	..... منابع و مآخذ



مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران

با پایان یافتن دوره آزمایشی قانون «تأسیس سازمان مدیریت بحران کشور»، دولت لایحه مشابهی با عنوان «مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور» به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد. این لایحه، در مجلس نهم بررسی شد اما فرصت طرح در صحن نیافت. با آغاز به کار مجلس دهم، کارگروهی به ریاست آقای ابوالفضل ابوترابی، نماینده نجف آباد، تیران و کرون در کمیسیون شوراها و امور داخلی مجلس مسئولیت رسیدگی به این لایحه را بر عهده گرفت.

در فرآیند بررسی لایحه در کارگروه، رئیس کارگروه، دکتر مصطفی محقق، مشاور رئیس جمعیت هلال احمر و مشاور ارشد فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر را به‌عنوان مشاور کارگروه منصوب کرد. برخی از سوابق و تجربیات ایشان عبارتند از: مدیر دفتر منطقه‌ای سازمان ملل برای کاهش خطر بلایا در غرب آسیا و شمال آفریقا در قاهره از ۱۳۸۵ تا ۱۳۸۸، مدیر عملیات فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر در ژنوا از ۱۳۸۲ تا ۱۳۸۴، مدیر تدوین چارچوب جامع همکاری‌های دولت ایران و سازمان ملل متحد در زمینه مدیریت ریسک بلایا در ۱۳۹۰، مشاور فنی دولت ایران و سازمان ملل برای تهیه طرح و قطعنامه تأسیس مرکز سازمان ملل برای توسعه مدیریت اطلاعات بلایا در آسیا و اقیانوسیه (APDIM) که در اجلاس سازمان ملل در ۱۳۹۱ با اجماع به تصویب رسید، مدیر برنامه جهانی کاهش خطر حوادث در مناطق شهری در ژنوا از ۱۳۹۲ تا ۱۳۹۵، مشاور فنی تدوین قوانین ملی مدیریت بحران در تعدادی از کشورها مانند تاجیکستان، پاکستان و سودان، مدیرکل امور بین‌الملل جمعیت هلال احمر از ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۲، هماهنگی کمک‌های بین‌المللی در بسیاری از حوادث و بحران‌ها از جمله بحران پناهندگان افغانی در ۱۳۸۰، برنامه کمک‌رسانی به پناهندگان عراقی در ۱۳۸۱، زلزله بم در ۱۳۸۲، هماهنگی امدادرسانی صلیب سرخ بین‌المللی در سونامی جنوب و شرق آسیا در ۱۳۸۳ و امدادرسانی در بحران خشکسالی و قحطی در غرب آفریقا در ۱۳۸۵. وی بیش از پنجاه مقاله در زمینه مدیریت بحران و کاهش ریسک حوادث در سطح ملی و بین‌المللی منتشر و ارائه کرده است.

گزارش پیش‌رو، چکیده‌ای از گفتگوها و مباحثی است که طی بررسی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور، با هدف تبیین چارچوب‌های نظری و مبانی راهبردی مدیریت بحران با آقای دکتر محقق صورت گرفت. این مطالب، بعد از بازنگری و افزودن نکاتی جدید توسط ایشان، به صورت حاضر ارائه می‌شود.

خلاصه مدیریتی

نیازها و ضرورت‌های کشور و نیز پیچیدگی‌های روزافزون موضوع پیشگیری و مقابله با حوادث و سوانح اقتضاء می‌کند قانونگذاری و تدوین برنامه‌های راهبردی مدیریت بحران با مطالعه کافی و شناخت عوامل زیربنایی و تعیین‌کننده آن صورت پذیرد. مدیریت بحران یا به عبارت جامع‌تر، مدیریت خطر حوادث و سوانح در مقایسه با دیگر شاخه‌های علوم و مهارت‌های بشری حوزه‌ای نوظهور در سطح جهانی و در ایران است و به تبیین بیشتر و بهتر مفاهیم و تعاریف و نیز شناخت ارتباط آن با دیگر حوزه‌های توسعه ملی نیاز دارد.

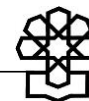
در این مطالعه تلاش شده است مدیریت بحران خارج از چارچوب و روش سنتی آن در ایران، به‌طور زیربنایی و با نگاه جامع راهبردی و بلندمدت مورد بحث و بررسی قرار گیرد. از این منظر، مسئولیت ایجاد خطر حوادث و سوانح نه بر دوش طبیعت، بلکه برعهده سیاست‌ها و برنامه‌های ناصحیح و نامتوازن توسعه ملی و بخش‌ها و سازمان‌های مسئول اجرای آن است.

براین اساس، راه‌حل پایدار برای پیشگیری و کاهش خطر حوادث و سوانح را باید در اصلاح روش‌های برنامه‌ریزی توسعه‌ای کشور مانند کنترل مهاجرت از روستاها به شهرها و جلوگیری از رشد مناطق حاشیه‌نشین آسیب‌پذیر، اصلاح راهبردها و برنامه‌های توسعه شهری و تقویت و ارتقاء استانداردهای ایمنی در ساخت‌وسازها و جلوگیری از تخریب منابع طبیعی مانند جنگل‌ها و امثال آن جستجو کرد.

در بعد آمادگی و پاسخگویی به حوادث و بازسازی بعد از وقوع آن نیز ارتقاء ظرفیت‌های سازمانی، تقویت همکاری و هماهنگی‌های میان‌بخشی و میان‌سازمانی و نهایتاً توسعه تاب‌آوری جامعه، مبتنی بر شناخت عمیق و ارزیابی دقیق خطرات حوادث و سوانح اهمیت اساسی دارد.

به‌عنوان یکی از نتایج اساسی این مطالعه و براساس تجربه اجرای قانون قبلی مدیریت بحران کشور در سال‌های اخیر، اصولاً یک قانون مدیریت بحران مانند دیگر قوانین صرفاً الزامات قانونی را در کشور بیان و اجرای آن را تضمین می‌کند و نمی‌تواند به‌عنوان راهنمای جامع و چارچوب راهبردی برنامه‌ریزی به سازمان‌های مسئول این امر در کشور کمک نماید. بنابراین، کشور علاوه بر قانون مدیریت بحران به یک راهبرد ملی مدیریت بحران نیاز دارد که خط‌مشی‌های کلان، جهت‌های اساسی و روش‌های همکاری و هماهنگی در سطح ملی را به‌طور جامع تبیین کند. در این صورت، قانون مدیریت بحران باید تهیه و تنظیم چنین راهبرد و برنامه‌هایی را به دولت دهد و سازمان مدیریت بحران تکلیف و اجرای آن را تضمین و نظارت کند.

بررسی و مطالعه به‌عمل آمده نشان می‌دهد روش‌های سنتی مدیریت بحران شامل یک سازمان متمرکز و تعدادی سازمان عضو و همکار با برخی وظایف و اختیارات سلسله‌مراتبی در سطح ملی و استانی، دیگر پاسخگوی نیازهای کشور نخواهد بود و باید موضوع کاهش خطر حوادث و مدیریت بحران به‌صورت



زیربنایی و راهبردی و با مشارکت و مسئولیت همه بخش‌ها و سازمان‌های ذیربط در کشور و براساس شناخت و ارزیابی کافی ریشه‌ها و آثار منفی همه خطرات حوادث و سوانح و نیز با توجه به عوامل اجتماعی از جمله مشارکت معنادار و تأثیرگذار مردم به‌عنوان اولویت ملی در نظر گرفته شود. یک قانون مدیریت بحران جامع و آینده‌نگر می‌تواند کشور را در دستیابی به هدف مذکور یاری کند. این ملاحظات، در بررسی لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور و اصلاح آن مورد بهره‌برداری قرار گرفته است.

مقدمه

مدیریت سوانح یا سیاستگذاری در زمینه کاهش خطر سوانح، حوزه‌ای میان‌رشته‌ای است و مجموعه‌ای از تخصص‌ها را می‌طلبد. این حوزه در ایران، گرچه مدعیان پرشماری دارد اما همان‌طور که متون منتشر شده نشان می‌دهد عرصه مطالعاتی توسعه‌نیافته‌ای در کشور محسوب می‌شود. با توجه به در دستورکار قرار گرفتن لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه در مجلس شورای اسلامی، ضرورت دارد با نگرشی عمیق‌تر، مهمترین مباحث این حوزه بررسی شود. در پاسخ به این نیاز، گزارش حاضر در پانزده بخش به شرح ذیل تهیه شده است:

۱. بررسی و تبیین مبانی نظری و چارچوب‌های مفهومی مدیریت بحران و کاهش خطر حوادث شامل عوامل ریشه‌ای وقوع حوادث و سوانح و تأثیر آن بر جامعه.
۲. تحلیل ماهیت مخاطره یا تهدید بیرونی که جامعه را هدف قرار می‌دهد و انواع آن.
۳. تحلیل آسیب‌پذیری یا ضعف‌های درونی جامعه که موجب می‌شود مخاطرات تبدیل به حوادث خسارت‌بار گردد، به انضمام معرفی انواع چهارگانه آن شامل آسیب‌پذیری‌های فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی.
۴. بررسی چالش‌های مربوط به تعاریف در بحث مدیریت بحران و پیشنهادهایی برای ایجاد ادبیات منسجم مدیریت بحران در کشور.
۵. معرفی مفهوم نوین و جامع مدیریت بحران، مبتنی بر رویکردهای راهبردی پیشگیری و کاهش خطر و ایجاد تاب‌آوری، ارتباط آن با توسعه اقتصادی و اجتماعی در کشور و نقش‌های گوناگون و متنوع ذینفعان در بخش‌های مختلف مدیریت بحران.
۶. تبیین عوامل مشترک میان مدیریت بحران و توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و نقش روش‌ها و رویکردهای نامتوازن توسعه ملی در ایجاد و افزایش خطر حوادث و سوانح.
۷. تحلیل عوامل زیربنایی ایجاد خطر حوادث و سوانح و نقش تاب‌آوری در پیشگیری و کاهش خطر حوادث.
۸. بررسی عناصر اساسی آمادگی مطلوب در برابر حوادث شامل آمادگی‌های مردمی و سازمانی

برای پاسخگویی مؤثر به حوادث به‌عنوان بخشی از چرخه کامل مدیریت خطر حوادث و سوانح.
 ۹. معرفی مفاهیم جدید بازتوانی و بازسازی مؤثر پس از وقوع حوادث و ارتباط آن با پیشگیری و کاهش خطر حوادث احتمالی در آینده.

۱۰. تبیین رویکردهای چندبخشی به‌عنوان ضرورتی اساسی در مدیریت بحران کشور شامل ایجاد هم‌افزایی در کارکردهای سازمان‌های مختلف براساس مدل زنجیره ارزشی، تدوین و اجرای راهبرد ملی مدیریت بحران به‌طور متوازن و تلفیق مدیریت خطر حوادث در برنامه‌های توسعه ملی از جمله برنامه ششم توسعه.

۱۱. تحلیل معیارهای سطح‌بندی حوادث براساس میزان خسارت‌های احتمالی آن و تعیین وظایف و مسئولیت‌های سازمان‌های ذیربط و ذینفعان براساس نقش‌های گوناگون تولی‌گری، مشارکت و حمایت.
 ۱۲. بررسی موضوع اساسی و مهم تمرکزگرایی و تمرکززدایی در مدیریت بحران و پیشنهاد مدل مطلوب برای کشور.

۱۳. تبیین اهمیت و راه‌های نظارت بر اجرای قانون مدیریت بحران و الزامات آن.
 ۱۴. معرفی قوانین و نهادهای بین‌المللی مدیریت بحران و کاهش خطر بلایا شامل تاریخچه و رهیافت‌های شکل گرفته برای پیشگیری و مقابله با خطر حوادث.
 ۱۵. خلاصه چارچوب و رویکردهای کلان معرفی شده در قالب مبانی دوازده‌گانه قانونگذاری و تدوین راهبردهای ملی مدیریت بحران.

همچنان که عناوین فوق نشان می‌دهد، در این مطالعه تلاش شده مدیریت بحران خارج از چارچوب و روش سنتی آن در ایران، به‌طور زیربنایی و با نگاه جامع راهبردی و بلندمدت مورد بحث و بررسی قرار گیرد. امید است این گزارش که نتیجه گفتگوها و بررسی‌های علمی و فنی یک‌سال گذشته برای بازنگری و تدوین قانون مدیریت بحران کشور است در درک مفاهیم جدید مدیریت بحران و سیاستگذاری اثربخش در این حوزه مؤثر واقع شود.

۱. چارچوب مفهومی

اولین گام در تدوین قانون مدیریت بحران پاسخ به این سؤال است که مشکل چیست؟ در این زمینه، تهیه بیانیه طرح مشکل می‌تواند کمک کند. به‌عبارت دیگر، مشکلی که می‌خواهیم از طریق قانون، سازمان و برنامه برطرف کنیم، چیست؟ سؤال اساسی بعدی، مرتبط با این موضوع بنیادین است که تهدیدها و چالش‌های پیش روی توسعه کشور کدام است و چه ارتباطی با ریسک حوادث دارد؟ حفظ جان، کرامت و مال افراد بسیار مهم است ولی این اهداف در یک محیط بسیار گسترده‌تر و شامل متغیرهای متعدد باید جستجو شود. تعیین چارچوب مفهومی و سطح و روش بررسی موضوع می‌تواند تعیین‌کننده باشد.



به‌طور مثال، اهداف یک سازمان خدمات اورژانس یا امداد برای نجات جان افراد در حوادث با اهداف یک سازمان ملی متولی پیشگیری، کاهش خطر، پاسخگویی و بازسازی می‌تواند اشتراک قابل ملاحظه‌ای داشته باشد ولی چارچوب مفهومی، سطح و روش بررسی موضوعات این دو سازمان دارای ویژگی‌ها و تفاوت‌های اساسی است. بنابراین، این موضوع اهمیت اساسی دارد که در ابتدای کار، چارچوب مفهومی، سطح و روش موضوعات مورد بحث کاملاً روشن شود و به‌طور واضح به این سؤال پاسخ داده شود که هدف از وضع قانون مدیریت بحران چیست؟

سؤال فوق اهمیتی بنیادین دارد؛ چون اگر روی این مسائل توافق حاصل نشود، اهداف مورد نظر تحقق نخواهد یافت. اگر هدف، حفظ جان افراد باشد، یک رویکرد است. اگر هدف، حفظ مال آنها هم باشد، رویکردی دیگر است. همچنین، اگر حفظ و تقویت توسعه کشور و ابعاد اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی آن نیز اضافه شود رویکردی دیگر است. هم‌اکنون، رویکرد غالب در دنیا این است که باید هر سه اینها در نظر گرفته شود. به‌طور مثال، چارچوب سندای برای کاهش خطر حوادث و بلایا که مصوبه سومین کنفرانس جهانی کاهش خطر بلایا در سندای ژاپن است و جامع‌ترین چارچوب مورد تأیید همه کشورهای جهان تا سال ۲۰۳۰ به‌شمار می‌رود، هدف کلی از تصویب این سند را چنین بیان می‌کند:

«پیشگیری از خطرات جدید و کاهش خطرات موجود بلایا از طریق اجرای اقدامات یکپارچه و فراگیر اقتصادی، ساختاری، حقوقی، اجتماعی، سلامت، فرهنگی، آموزش و تربیتی، زیست‌محیطی، فناوری، سیاسی و نهادی که مواجهه با مخاطرات و آسیب‌پذیری در برابر بلایا را کاهش و آمادگی برای پاسخگویی و بازسازی پس از حوادث و در نتیجه تاب‌آوری در برابر بلایا را افزایش می‌دهد».

(چارچوب سندای، ۲۰۱۵: ۷)

برای آغاز کار از فرمول ساده‌ای استفاده می‌کنیم که می‌گوید ریسک یا خطر سانحه یا حادثه برابر است با حاصل ضرب مخاطره بیرونی (مخاطره بیرونی یعنی بیرون از محیط شخصی یا اجتماعی؛ به‌عبارت دیگر چیزی که از بیرون تهدید می‌کند) و آسیب‌پذیری فرد یا جامعه و در معرض ریسک قرار گرفتن.

خطر حادثه = مخاطره × آسیب‌پذیری × در معرض قرار گرفتن

$Disaster Risk = Hazard \times Vulnerability \times Exposure$

به‌طور کلی، این تهدیدات و چالش‌ها بر سه نوع است:

اول؛ مخاطرات طبیعی، صنعتی، زیست‌محیطی و اجتماعی (تهدیدات نظامی و امنیتی از چارچوب این بحث خارج است)،

دوم؛ آسیب‌پذیری‌ها یعنی ریشه‌ها و عوامل داخلی تهدید در فرد و جامعه،

سوم؛ عاملی که در سال‌های اخیر بیشتر مورد توجه قرار گرفته، در معرض مخاطره قرار داشتن

است؛ مثلاً کیفیت بسیاری از ساخت‌وسازها ارتقاء یافته و آسیب‌پذیری‌ها پایین آمده است یا سیل‌ها کنترل شده است، منتها برخی ساخت‌وسازها هنوز در مکان‌های خطر خیز مانند حاشیه رودخانه‌ها صورت می‌گیرد. به عبارتی به‌رغم اینکه با ارتقاء استانداردهای ساخت‌وساز، آسیب‌پذیری ساختمان ممکن است کم شود، ولی خود ساختمان در جای نامناسبی ساخته شود که هنوز مورد تهدید مخاطرات باشد. از این‌رو، امروزه در دنیا نقش بخش‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای مانند برنامه‌ریزی شهری و روستایی در مدیریت ریسک حوادث انکارناپذیر است.

برای درک بهتر اهمیت عامل آسیب‌پذیری در ایجاد ریسک، مقایسه ریسک مخاطره زلزله بین ایران و ژاپن در مقیاس یک تا ده مثال مناسبی است:

در ژاپن از مقیاس یک تا ده، اندازه مخاطره بیرونی زلزله معمولاً بالا مثلاً هشت است ولی آسیب‌پذیری در این کشور به‌دلیل اقدامات اساسی پیشگیرانه، پایین و به‌طور مثال دو از مقیاس یک تا ده می‌باشد. عدد ریسک که از حاصل ضرب این دو رقم حاصل می‌شود ۱۶ است که اندازه خطر زلزله یا خسارات احتمالی در ژاپن را نشان می‌دهد.

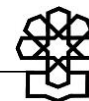
در ایران، مخاطره یا پدیده طبیعی زلزله در مقیاسه با ژاپن معمولاً کوچک‌تر است؛ به‌طور مثال عدد شش از مقیاس یک تا ده. اما آسیب‌پذیری در ایران در مقیاسه با ژاپن خیلی بالاتر است؛ مثلاً هشت از مقیاس یک تا ده. در نتیجه حاصل ضرب این دو رقم یعنی خطر یا احتمال خسارات زلزله در ایران ۴۸ می‌شود، یعنی سه برابر ژاپن.

بنابراین، علت اینکه ریسک زلزله در ایران بالاست نه به‌دلیل بزرگی یا تعداد زلزله بلکه به‌دلیل آسیب‌پذیری بالا در کشور است. این رابطه، یک رابطه ضرب است، یعنی اگر بتوان هر یک از عوامل را کاهش داد مقدار کلی ریسک کاهش می‌یابد. بدین‌سان، ریشه‌ها و عوامل حوادث و بلاها هم بعد مخاطره بیرونی دارد مثل زلزله، سیل، طوفان و هم بعد درونی که آسیب‌پذیری یا ضعف جامعه‌ای است که در آن زندگی می‌کنیم.

۲. مفهوم مخاطره و انواع آن

در ایران رویکردهای چند مخاطره‌ای^۱ به‌خوبی درک نشده است. تاکنون، فقط در مورد شناخت مخاطره زلزله به‌عنوان یک پدیده طبیعی، خوب کار شده است. البته در سال‌های اخیر در مورد سیل اقدامات بهتری انجام شده یا قبل از سیل، در مورد آلودگی هوا - اگر مخاطره فرض شود- و خشکسالی؛ ولی می‌توان گفت شاید ۸۰ درصد عمده کار کشور روی زلزله بوده است.

مخاطرات محدود به زلزله نمی‌شود. زلزله اتفاقی است که درجه بزرگ آن هر چند سال رخ می‌دهد،



ولو اینکه ۴۰ تا ۵۰ هزار نفر کشته به دنبال داشته باشد. آلودگی هوا هر روز اتفاق می‌افتد، سیل اینک هر هفته است و خشکسالی هر ساله. از این‌رو، در قانون مدیریت بحران کشور، باید رویکرد چند مخاطره‌ای وجود داشته باشد؛ یعنی قانون برای همه تهدیدات و مخاطرات مناسب باشد و کفایت کند.

در استانداردهای جهانی دو مفهوم اساسی تحت عنوان ریسک‌های متراکم یا فشرده^۱ و ریسک‌های گسترده^۲ وجود دارد. ریسک‌ها و خطرات فشرده از نظر زمانی و مکانی متمرکزند و ریسک‌های گسترده با تمرکز کم ولی در وسعت زیاد به‌وقوع می‌پیوندند. ریسک‌های گسترده در دنیا افزایش شدیدی داشته و خسارات کلی بیشتری دارد مثل حوادث ترافیکی، آلودگی هوا و طوفان گردوغبار در ایران. ریسک‌های متراکم و فشرده، به‌طور نسبی تعدد و خسارات کلی کمتری دارد مانند زلزله (به‌استثنای کلان‌شهرهایی که به‌ویژه پایتخت هم هستند مانند تهران). حوادث متراکم یا فشرده مثل زلزله در یک زمان و مکان خاص هر چند سال یکبار اتفاق می‌افتد. گرچه آنها از لحاظ خبری و افکار عمومی حساسیت و جذابیت بالایی دارند ولی میزان کلی خسارت در حوادث و ریسک‌های گسترده در جهان بیشتر است. مثلاً تلفات مستقیم زلزله بم به‌عنوان ریسک متراکم و فشرده حدود ۳۶۰۰۰ کشته در محدوده یک شهر بوده است که یک فاجعه ملی نامیده شد و موجب حساسیت همه مردم از بالا تا پایین‌ترین سطح گردید؛ حتی باعث شد موضوع ایمنی جامعه و مدیریت بحران برای مدت‌ها به‌عنوان یکی از مسائل اساسی کشور مطرح شود؛ ولی در مقابل، هر ساله ۲۵۰۰۰ نفر در تصادفات جاده‌ای کشته می‌شوند ولی چنین حساسیتی نشان داده نمی‌شود. این مقایسه تنها در بعد تلفات انسانی مستقیم است و‌گرنه خسارات بلندمدت و آثار منفی اجتماعی و اقتصادی ریسک‌های گسترده مانند تصادفات، خشکسالی، طوفان گردوغبار، آلودگی هوا و امثال آن به‌مراتب بیشتر از ریسک‌های متراکم و فشرده است.

بنابراین، قانون مطلوب و مفید مدیریت بحران، قانونی است که نه تنها رویکرد چند مخاطره‌ای داشته باشد و تمام مخاطرات را شامل شود بلکه به نحوه و گستره ایجاد خسارات آن هم توجه کند و خسارات اصلی که وارد می‌شود را مدنظر داشته باشد. چنین قانونی بایستی هم ریسک‌های متراکم و هم ریسک‌های گسترده را دربرگیرد و فقط متمرکز بر زلزله نباشد. ریسک خشکسالی، آلودگی هوا، تصادفات و طوفان گردوغبار اگر درست ارزیابی شود خسارت‌های آن از لحاظ اجتماعی و اقتصادی بیشتر از زلزله است.

۳. مفهوم آسیب‌پذیری یا ضعف‌های درونی و انواع آن

در شناخت ریشه‌ها و عوامل ریسک حوادث، نشان داده شد که عوامل آسیب‌پذیری مهم هستند. در این زمینه، نکات اصلی عبارتند از:

– در بحث مخاطره یا تهدید بیرونی، رویکرد حاکم تک‌مخاطره‌ای بوده است؛ در حالی که باید رویکرد چندمخاطره‌ای مدنظر قرار گیرد.

– در بحث ریسک حوادث، هم ریسک‌های متراکم مانند زلزله و سیل و هم ریسک‌های گسترده مانند آلودگی هوا، طوفان گردوغبار و تصادفات باید در نظر گرفته شوند.

– مخاطرات تنها در صورت وقوع در جامعه آسیب‌پذیر، تبدیل به حادثه خسارت‌بار می‌شود؛ لذا شناخت و کاهش آسیب‌پذیری نقش اساسی دارد.

– براساس آخرین مطالعات و رویه‌های بین‌المللی، آسیب‌پذیری به چهار دسته تقسیم شده است:

۱. فیزیکی، ۲. اجتماعی، ۳. اقتصادی، ۴. زیست‌محیطی (اصطلاحات کاهش خطر حوادث، UNISDR، 2009).
- برای کاهش ریسک سوانح در کشور، لازم است همه متغیرهای معادله اعم از مخاطرات و آسیب‌پذیری‌ها کاهش یابد. بنابراین، اولاً، باید مخاطرات کاهش یابد. براساس پیشرفت‌های علمی صورت گرفته، در حال حاضر احتمال وقوع زلزله را نمی‌توان کاهش داد ولی احتمال وقوع سیل، آلودگی هوا، آتش‌سوزی جنگل و تخریب محیط زیست را می‌توان کاهش داد. ثانیاً، باید آسیب‌پذیری‌ها را کاهش داد. در ادامه، نکاتی پیرامون چهار دسته آسیب‌پذیری مذکور بیان می‌شود:

۱. آسیب‌پذیری‌های فیزیکی و ریسک حوادث

به‌رغم انتقادهایی که به میزان استحکام ساختمان‌ها در کشور وارد است، پیشرفت کار در مورد آسیب‌پذیری‌های فیزیکی به‌صورت نسبی و در مقایسه با دیگر انواع آسیب‌پذیری‌ها در کشور مناسب بوده است؛ چون در بعد فیزیکی، امنیت ساختمان‌ها نسبت به قبل بالا رفته و در نتیجه آسیب‌پذیری فیزیکی زلزله کاهش یافته است. با این حال، به دلیل محدود بودن اقدامات صورت گرفته، هنوز محیط داخلی ساختار فیزیکی مثلاً تسهیلات برای تخلیه در زمان اضطراری، دکوراسیون ایمن در ساختمان‌ها، تراکم جمعیت و غیره مورد توجه قرار نگرفته است. گرچه نظارت بر استحکام ساختمان‌ها ضعیف است، اما کماکان نسبت به انواع دیگر آسیب‌پذیری وضعیت بهتری دارد.

۲. آسیب‌پذیری‌های اجتماعی و ریسک حوادث

منظور از فاکتورهای اجتماعی، ریشه‌های اجتماعی پدیده آسیب‌پذیری مانند مهاجرت از روستاها به شهرها، ایجاد و گسترش حاشیه‌نشینی شهری، بیکاری، خشونت، شیوع و گسترش اعتیاد به مواد مخدر و امثال آن است.



یکی از مهمترین موضوعات در مورد آسیب‌پذیری اجتماعی، گسترش سریع و بی‌رویه شهرها و مهاجرت و حاشیه‌نشینی شهرهای بزرگ است که خود یکی از مهمترین بحث‌ها در سطح جهانی است. براساس آخرین آمارهای رسمی بین‌المللی، جمعیت شهری جهان به سرعت رو به افزایش است. در سال ۲۰۰۸ برای اولین بار در تاریخ بشر متوسط جمعیت شهری جهان از مناطق روستایی پیشی گرفته است. جمعیت شهری جهان در حال حاضر معادل ۵۳ درصد یا ۳,۷۶۳,۰۰۰,۰۰۰ نفر و جمعیت روستایی معادل ۴۷ درصد یا ۳,۳۳۷,۰۰۰,۰۰۰ شده است. این در حالی است که براساس سرشماری نفوس و مسکن در سال ۱۳۹۰، میزان شهرنشینی در ایران بیش از ۷۰ درصد و در استان تهران بیش از ۹۰ درصد می‌باشد. پیش‌بینی می‌شود تا سال ۲۰۵۰ متوسط جمعیت شهری ۶۶ درصد جمعیت کل جهان را تشکیل دهد (بخش امور اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد، ۲۰۱۴). گسترش شهرنشینی در کنار ایجاد فرصت‌های اقتصادی موجب بروز بحران‌ها و مشکلات عمده‌ای در زندگی جوامع انسانی شده است. روزانه به طور متوسط ۱۰۰,۰۰۰ نفر به تعداد زاغه‌نشین‌ها در شهرهای جهان اضافه می‌شود. تخمین زده می‌شود حدود یک‌ونیم میلیارد نفر از مردم جهان در سکونتگاه‌های غیررسمی و در حاشیه شهرها بدون دسترسی به خدمات بهداشتی و آب آشامیدنی زندگی می‌کنند. براساس برخی گزارش‌ها، حدود ۱۲ میلیون نفر از مردم ایران در حاشیه شهرها زندگی می‌کنند (فدراسیون بین‌المللی جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر، ۲۰۱۷).

حاشیه‌نشینی به معنای گسترش سکونتگاه‌های انسانی است که در چارچوب برنامه‌های جامع و درازمدت توسعه شهری صورت نمی‌گیرد؛ بلکه به دلیل نیازهای اقتصادی و اجتماعی افراد برای بهره‌مندی از مزایا و تسهیلات شهرها در نزدیکی مناطق شهری ایجاد می‌شود و از نظر استانداردهای فیزیکی و غیرفیزیکی از جمله ایمنی ساختمان‌ها و سکونتگاه‌ها در برابر حوادث آسیب‌پذیر است. آیا در کلان شهرها، درخصوص مهاجرت و گسترش حاشیه‌نشینی اقدامات مؤثری انجام شده است؟ مثلاً برای مشکلات حاشیه‌نشینی در اطراف تهران و غیره چاره‌اندیشی شده است؟ یا برای ارتقاء آگاهی‌ها و استانداردهای اقدامی انجام شده است؟ در داخل شهر، ساخت‌وسازها بر مبنای قانون، استاندارد شده است ولی در خارج از شهر ساختمان‌سازی همیشه مطابق قوانین و استانداردها نبوده است. حاشیه‌نشینی شهرها موجب گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی و در نتیجه افزایش شدید آسیب‌پذیری در برابر حوادث و سوانح شده است.

در حوزه آسیب‌پذیری اجتماعی، موضوع دیگر مشارکت مردم است که مرتبط با آموزش و آگاهی مردم می‌باشد. در تمام اینها به صورت نسبی ضعف وجود دارد. البته این به معنای آن نیست که هیچ اقدامی انجام نشده است. بلکه باید جهت صحیح کار را نشان داد تا اطمینان یافت حرکت رو به رشد بوده است.

۳. آسیب‌پذیری‌های اقتصادی و ریسک حوادث

در حوزه آسیب‌پذیری‌های اقتصادی، موضوع اصلی، فاکتورهای اقتصادی مانند بیمه و امکان سرمایه‌گذاری برای ساخت‌وساز مطمئن و استاندارد از نظر مقررات ساخت، کیفیت مصالح ساختمانی و امثال آن است که در کاهش ریسک حوادث ایفای نقش می‌کند.

بیمه بعد مهمی از عوامل اقتصادی مدیریت بحران است. بیمه حوادث باید شامل و جامع باشد، اما این شمول و جامعیت در مدیریت بحران و صنعت بیمه کشور مشاهده نمی‌شود. همچنین در سطح جهانی، ریسک حوادث ارتباطی مستقیم با فقر اقتصادی دارد. فقر در بسیاری از کشورها باعث می‌شود هزینه برای اقدامات کاهش ریسک و ایجاد ایمنی در برابر حوادث در مقایسه با دیگر نیازهای فوری افراد از اهمیت و اولویت کمتری برخوردار گردد و در نتیجه، آسیب‌پذیری در برابر حوادث تشدید شود.

۴. آسیب‌پذیری‌های زیست‌محیطی و ریسک حوادث

آسیب‌پذیری زیست‌محیطی در نتیجه تخریب محیط زیست و منابع طبیعی مانند جنگل ایجاد می‌شود و به افزایش پدیده‌هایی مانند سیل، آلودگی هوا و بسیاری از چالش‌های دیگر می‌انجامد. تغییرات اقلیمی باعث تخریب محیط می‌شود. تخریب جنگل و منابع طبیعی موجب می‌شود بارندگی‌های ساده که برکت و سرمایه طبیعی هستند تبدیل به سیلاب خطرآفرین شوند. آلودگی هوا و گردوغبار نیز از دیگر عوامل ایجاد خطر در محیط زندگی انسان هستند. از طرف دیگر، با اتکا به محیط زیست می‌توان از طریق اقتصاد سبز، زندگی شهری سبز، ارائه راهکارهای سازگار با تغییرات اقلیمی محیط زیستی، کاهش آلاینده‌ها، فرمول‌ها و قوانین جدید جلوگیری از آلاینده‌ها و امثال آن راه‌حل ارائه کرد. گفته شد برای کاهش ریسک حوادث باید هم مخاطرات، هم آسیب‌پذیری و هم در معرض ریسک قرار گرفتن را کاهش داد. تأثیرگذاری انسان برای کاهش وقوع مخاطرات طبیعی، محدود است ولی اختیار کاهش آسیب‌پذیری کاملاً با اوست.

۴. اختلافات بر سر تعاریف مدیریت بحران و راه‌های برطرف کردن آن

اصطلاحات حوزه مدیریت بحران در زبان‌های مختلف براساس قوانین و یافته‌های علمی مشخص وضع نشده بلکه اکثر آنها عرفی و سازمانی است. در ایران، برخی سازمان‌ها از عنوان بلایا استفاده می‌کنند، وزارت کشور از عنوان بحران یا حوادث غیرمترقبه استفاده می‌کند، هلال احمر از کلمه سوانح و حوادث استفاده می‌کند و امثال آن. استفاده آزاد از این اصطلاحات به‌وسیله سازمان‌ها و مراکز گوناگون غیررسمی براساس معنا و تعریفی که برای آن در نظر دارند اشکالی ندارد. اما نکته اساسی و مهم آن است که در سطح ملی و در کاربرد رسمی باید عنوان و اصطلاحی را انتخاب کرد که اولاً نزدیک‌ترین هم‌آوایی و هم‌معنایی را با عرف جامعه و ادبیات علمی و اجرایی داشته باشد و ثانیاً به‌عنوان ابزار اجرایی و مدیریتی



کشور و برای وحدت زبان و رویه به شکل رسمی توسط سازمان مدیریت بحران به کلیه نهادهای دولتی و عمومی جهت استفاده ابلاغ شود؛ زیرا در سطح رسمی و اجرایی نباید کوچک‌ترین ابهام و چندگانگی در ادبیات و مفاهیم کار وجود داشته باشد. بنابراین، در سطح قانونگذاری، توافق و قرارداد بر عناوین و اصطلاحات بسیار مهم است؛ چون قانون مصوب نباید در معرض تفاسیر و برداشت‌های متفاوت قرار گیرد. ولی در طرح‌های اجرایی بحث و اختلاف نظر فنی و علمی پذیرفتنی است.

با این توضیحات معلوم می‌شود که اصطلاحات و عناوینی مانند مدیریت حوادث غیرمترقبه مناسب نیست زیرا به اصطلاح علم منطق مانع اغیار نبوده و هر اتفاق غیرمترقبه که مورد نظر نیست را در دایره شمول قانون مورد نظر قرار می‌دهد. همچنین اصطلاح مدیریت مخاطرات طبیعی دقیق و صحیح نیست و ضعیف‌تر از عنوان مدیریت بحران است؛ چون مخاطرات تنها یک عامل و تهدید بیرونی است و در این صورت عوامل داخلی مانند آسیب‌پذیری‌ها فراموش می‌شود؛ مگر اینکه قرارداد و توافق شود مخاطره به معنای اولیه و عرفی آن استفاده نشده و معادل کل سانحه یا بحران قلمداد گردد.

برای قانون و سازوکار اجرایی مدیریت بحران به اصطلاحاتی نیاز است که حداکثر روشنی در بیان، در عین استحکام علمی و فنی را داشته باشد. یکی از راه‌های تحقق این هدف، ایجاد گروهی از متخصصان و صاحب‌نظران مدیریت بحران از بخش‌های گوناگون مرتبط و تحت نظارت سازمان مدیریت بحران است تا پس از مطالعات نظری و کاربردی اصطلاحات و واژگان مناسب مورد نیاز را با تعاریف مناسب تهیه کنند. این اصطلاحات و واژگان پس از بررسی‌های کافی و تأیید نهایی باید از سوی سازمان مدیریت بحران به عنوان اصطلاحات رسمی مورد استفاده در ایران به همه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و نهادها اعلام و ابلاغ گردد تا وحدت زبان و ادبیات مدیریت بحران به تدریج در ایران ایجاد شود.

۵. مفهوم نوین و جامع مدیریت بحران

خطر حوادث و سوانح، توسعه کشور را با چالش مواجه می‌کند. تهدید فقط متوجه جان افراد نیست و نجات جان افراد بخش اضطراری مدیریت بحران است. در واقع، مدیریت بحران یعنی مدیریت مقابله با چالش‌هایی که توسعه کشور را از طریق به خطر انداختن جان و مال افراد و سرمایه و انسجام اجتماعی با تهدید مواجه می‌سازد. بنابراین، بحث مدرن مدیریت بحران یعنی مدیریت بحرانی که از بستر توسعه شکل می‌گیرد. یعنی هم توسعه غلط در کشور خطر ایجاد می‌کند، هم خطرات حوادث، توسعه کشور را مورد تهدید قرار می‌دهد و این رابطه‌ای متقابل است. بنابراین، قانون مدیریت بحران براساس مفهوم نوین و جامع آن، قانونی است که تعریف کامل و درستی از خطرات و تهدیدات حوادث داشته باشد؛ ریشه‌ها و عوامل آن را بشناسد و تعریف کند. مخاطرات، آسیب‌پذیری و در معرض خطر قرار گرفتن را در کنار هم مورد توجه قرار دهد و به ابعاد فیزیکی، ساختاری و سازمانی مدیریت بحران محدود نشود.

در چارچوب مفاهیم نوین مدیریت بحران، سه عنصر کلیدی باید مورد توجه قرار گیرد: ۱. عوامل، ۲. بازیگران، ۳. بخش‌ها. در تحلیل محیطی، نخست این علل و عوامل و مسائل مطالعه و تحلیل می‌شود تا مشکل واقعی را نشان دهد و بیانیه مشکل را تنظیم کند. ریشه‌های اصلی مشکل همان عوامل هستند. پس از این شناخت اولیه، شناسایی بازیگران و بخش‌هایی که در مدیریت بحران نقش دارند آغاز می‌شود. در اینجا رویکردهای چندبخشی^۴ و رویکرد ذینفعان متعدد^۵ اهمیت می‌یابد؛ چون بخش‌های متعددی مانند اقتصاد و کاهش فقر، فرهنگ و آموزش، توسعه شهری و روستایی، صنعت و کشاورزی و امثال آن در مدیریت بحران اهمیت دارند. هر بخش هم می‌تواند شامل بازیگران و سازمان‌های متعددی در حوزه مورد نظر باشد. بنابراین، بخش‌های مختلف توسعه در مدیریت بحران نقش دارند. رویکرد ذینفعان متعدد شامل ذینفعان یا بازیگران در همین بخش‌هاست؛ مثلاً جامعه محلی و رسانه بخش نیستند ولی باید آنها را در نظر گرفت چون ذینفعان مهمی هستند.

برای شناسایی ذینفعان، می‌توان از ابزاری تحلیلی به نام جدول تحلیل ذینفعان^۶ استفاده کرد (نک. جدول). در این جدول، فهرست ذینفعان نوشته شده و در مقابل هر یک بخش‌های مربوطه و حوزه‌ها و نحوه ورود و ارتباط متقابل میان آنها بیان می‌شود مانند:

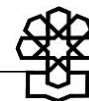
الف) مدیریت بحران،

ب) بازیگران: وزارتخانه‌ها، بخش خصوصی، دانشگاه‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد، رسانه‌ها،

ج) حوزه‌ها: سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، اجرا، نظارت و ارزیابی.

روشن است که پیش از شناسایی و تحلیل ذینفعان ابتدا باید بخش‌ها و عوامل مؤثر در مدیریت بحران را شناسایی و تبیین کرد.

-
1. Factors
 2. Actors
 3. Sectors
 4. Multi-sectoral
 5. Multi-stakeholder
 6. Stakeholder Analysis



نمونه جدول تحلیل ذینفعان در مدیریت بحران

حوزه‌ها ذینفعان	تدوین راهبرد و برنامه‌های ملی مدیریت بحران	تصویب قوانین ملی مدیریت بحران	شناسایی و ارزیابی عوامل آسیب‌پذیری و تهیه نقشه جامع ریسک حوادث در کشور	سازماندهی و ایجاد ساختار مناسب برای مدیریت بحران	تدوین روش‌ها و استانداردها	تأمین منابع	تقویت مشارکت مردم و جامعه	نظارت و ارزیابی
مجلس	(نقش)	(نقش)	(نقش)	(نقش)	(نقش)	(نقش)	(نقش)	(نقش)
هیئت دولت								
قوه قضائیه								
سازمان مدیریت بحران								
سازمان‌های همکار سازمان مدیریت بحران								
دانشگاه‌ها و مراکز علمی								
بخش خصوصی								
رسانه‌های گروهی و اجتماعی								
سازمان‌های مردم‌نهاد								

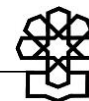
این مفاهیم، پایه‌های اساسی برنامه‌ریزی نوین در مدیریت بحران است. قانونگذاری و تهیه راهبرد ملی مدیریت بحران ابتدا با موضوع سیاستگذاری کلان در کشور آغاز می‌شود که یک پیش‌نیاز بوده و انجام آن وظیفه دولت و مجلس است. سپس به یک راهبرد ملی نیاز است که اجرای آن توسط قوانین تضمین شود. در غیر این صورت، بدون سیاستگذاری و داشتن راهبرد، مشخص نخواهد بود که قانون باید اجرای چه چیزی را تضمین کند. فقدان سیاست و راهبرد ملی تاکنون بزرگترین ضعف و کمبود در کشور در حوزه مدیریت بحران بوده است. بعد از بحث سیاست، راهبرد و قوانین، موضوع روش‌ها، سازماندهی و ساختار و سپس ظرفیت‌ها و منابع اهمیت پیدا می‌کند. پس از تحلیل علل و عوامل، مسائل ذینفعان مرتبط شناخته می‌شوند. در اینجا، قانون مدیریت بحران باید هوشمند و آگاه باشد که فقط یک سازمان مانند سازمان مدیریت بحران یا هلال احمر یا اورژانس به تنهایی کافی نیست؛ چون با تحلیل

تمام این بخش‌هاست که آسیب‌پذیری‌های گوناگون مشخص می‌شود. مثلاً در آسیب‌پذیری‌های فیزیکی چند حوزه مرتبط مانند ساخت‌وساز، برنامه‌ریزی شهری و حمل‌ونقل وجود دارد. در برنامه‌ریزی شهری موضوعات دیگری از جنس آسیب‌پذیری‌های اجتماعی مانند مهاجرت از روستا به شهر و بحث حاشیه‌نشینی شهری ظاهر می‌شود و در مهاجرت موضوعات دیگری مانند کشاورزی، بیکاری و امثال آن دخیل است. مثال دیگر، آسیب‌پذیری‌های اقتصادی در ایجاد حوادث و بحران است مانند فقر، پوشش ناکافی بیمه، فقدان سرمایه‌گذاری کافی برای استاندارد و بهینه‌سازی. آسیب‌پذیری‌های زیست‌محیطی نیز به این منوال است. به‌طور مثال، تخریب محیط زیست و منابع طبیعی نقش فزاینده‌ای در وقوع حوادثی مانند سیل و طوفان گردوغبار پیدا کرده است.

پس از انجام تحلیل‌های فوق و شناخت عوامل ریشه‌ای حوادث، تکالیف مشخص می‌شود. مثلاً، تکلیف اول این است که دستگاه‌ها براساس وظایف ذاتی و ارزش‌های نسبی خود منطقاً با کدام یک از حوزه‌های کلان مدیریت بحران ارتباط دارند؟ با سیاست‌گذاری؟ با تدوین قوانین؟ با تأمین منابع؟ با تدوین روش‌ها و استانداردها؟ با برنامه‌ریزی و سازماندهی؟ با تقویت مشارکت مردمی و اجتماعی؟ برخی از دستگاه‌ها ممکن است با چند حوزه در ارتباط باشند. در اینجا، اولین مسئله مهم این است که قانون مدیریت بحران براساس شناختی که از انواع آسیب‌پذیری‌ها وجود دارد مشخص می‌کند هر دستگاه و سازمان مسئول در حوزه توسعه اجتماعی و اقتصادی چه مسئولیتی در حوزه مدیریت بحران دارد. باید همه ذینفعان را دید و نمی‌توان به چند سازمان دولتی بسنده کرد. به‌طور مثال، ورود سازمان برنامه و بودجه فقط به دلیل تأمین منابع مالی مدیریت بحران کشور نیست؛ بلکه مهمتر از آن به دلیل این وظیفه خطیر است که تضمین کند برنامه‌ریزی و تخصیص بودجه در کل کشور، خطرات تهدیدکننده توسعه کشور را به خوبی شناخته، عوامل و ریشه‌های ایجاد آسیب‌پذیری ناشی از توسعه نامتوازن یا غلط و نقش آن در ایجاد حوادث در کلیه بخش‌ها مانند اقتصاد، شهرسازی، محیط زیست و انرژی را درک کرده و برای اصلاح اقدامات حادثه‌آفرین بخش‌های توسعه‌ای کشور راهکارهای لازم را تدوین و ابلاغ می‌کند.

یک چارچوب مفهومی جامع کمک می‌کند علت‌های ریشه‌ای در ریسک حوادث بهتر شناخته شود. به‌طور مثال، در خطر حوادث در مناطق شهری یک معضل بزرگ، حاشیه‌نشینی شهرهاست. تحلیل ریشه‌های ریسک در حاشیه‌نشینی ما را به سوی مهاجرت از روستا به شهر هدایت می‌کند. تحلیل علل مهاجرت از روستاها به شهرها نشان می‌دهد که یکی از دلایل اصلی مهاجرت، مشکلات کشاورزی، زیست‌محیطی و در نتیجه معیشتی و اقتصادی است. قانون و راهبرد جامع مدیریت بحران باید تصویر کلان و روشنی از ریشه‌ها و روندهای وقوع ریسک حوادث در کشور ارائه کند.

یکی از کارهای اساسی که باید در قانون انجام شود تعیین رویکردهای کلان کشوری مدیریت بحران در خصوص برنامه‌های ملی توسعه است. تدوین راهبرد یا برنامه ملی مدیریت بحران نقشه کلی راه را مشخص



می‌کند. گام دوم، تلفیق مفاهیم و عوامل کاهش خطر و مقابله با حوادث در برنامه‌ریزی توسعه کشور به صورت چند بخشی از طریق تهیه و تدوین دستورالعمل‌ها، راهبردها و برنامه‌های مناسب است. گام سوم، ارتقاء روش‌ها و استانداردهای کاهش خطر و مقابله با حوادث در سطح ملی، استانی و محلی است.

بعد از فصل اول قانون که به تعاریف و مفاهیم اختصاص دارد، فصل دوم باید به رویکردهای ملی و کارکردهای کلان بپردازد. باید به این پرسش پاسخ داد که روش ملی در کشور چیست و کارکردهای خاصی که مبنای تعیین وظایف در مدیریت بحران است کدام است؟ بعد از مشخص شدن کارکردها، باید به ساختار و سازماندهی توجه کرد تا مشخص شود چگونه کارکردها و وظایف می‌تواند به صورتی کارآمد و اثربخش انجام شود. یکی از مشکلات کشور در قانونگذاری و برنامه‌ریزی مدیریت بحران این است که بدون تأمل کافی در تعیین راهبردها، کارکردها و وظایف، موضوع ساختار و سازمان مورد توجه قرار می‌گیرد. علت هم این است که موضوع ساختار و سازمان عینی‌تر و اجرایی‌تر است و متأسفانه جذابیت بیشتری نسبت به راهبردها و کارکردهایی دارند که مفهومی هستند.

۶. رابطه میان مدیریت بحران و توسعه کشور

قانون مدیریت بحران باید از ابتدا براساس تفکر و منطق صحیح و مبانی زیربنایی و جامع همه عوامل زیربط شکل گیرد؛ یعنی باید قانونی باشد که ریشه‌های خطرات را تشخیص می‌دهد و می‌فهمد که منشأ خطرات کشور ما طبیعی نیست؛ بلکه برنامه‌ریزی غلط و نامتوازن توسعه چه روستایی، چه شهری، چه اقتصادی و چه اجتماعی سبب شده است که اتفاقات و مخاطرات طبیعی عادی که در طول تاریخ وجود داشته به دلایل آسیب‌پذیری‌های ایجاد شده با این توسعه غلط موجب بروز خطر بیشتر و وقوع حوادث و سوانح شود. امروزه در سطح جهانی اثبات شده است توسعه غلط و نامتوازن اصلی‌ترین عامل ایجاد ریسک حوادث است. وقوع زلزله بزرگی در کویر تبدیل به فاجعه نمی‌شود؛ همین زلزله اگر در شهری مقاوم و تاب‌آور اتفاق بیفتد باز هم تبدیل به حادثه نمی‌شود؛ اما این زلزله در شهر آسیب‌پذیری مثل تهران تبدیل به فاجعه می‌شود. بدین‌سان، علت اصلی و مقصر حادثه طبیعت نیست بلکه انسان‌ها و تصمیمات غلط آنهاست که فاجعه را رقم می‌زند.

چنین بحث‌هایی باید قبل از تصویب قانون انجام شود و به نتیجه برسد. هنگام وضع قانون باید درباره آن اجماع و تصمیم‌گیری شود. به عبارت دیگر، پس از وضع قانون دیگر نمی‌توان با آن بحث علمی کرد؛ بلکه باید به قانون احترام گذاشت و آن را اجرا کرد؛ یعنی قانون نباید تفسیر بخشی و سازمانی شود؛ چنانکه یکی از معضلات کشور در سال‌های گذشته بوده است.

برای نشان دادن ارتباط میان توسعه و مدیریت بحران اصولاً دو راه وجود دارد: نخست آنکه قانون نقطه عزیمت باشد. در این صورت، عوامل ریشه‌ای و زیربنایی حوادث از همه بخش‌ها به ویژه بخش

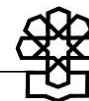
توسعه‌ای (گسترش سریع و بی‌برنامه شهرها، تأثیرات منفی تخریب محیط زیست، کارکردهای اقتصادی مثل بخش کشاورزی، مهاجرت از روستا به شهرها، حاشیه‌نشینی و غیره) باید در مقدمه قانون ذکر شود. در این حالت مدیریت بحران شامل وظیفه همه دستگاه‌هاست چون بحران، نتیجه منفی کارکرد همه دستگاه‌ها به‌ویژه دستگاه‌های توسعه‌ای است.

راه دوم این است که در ساختار قانون، طی حکمی تصویب شود که همه دستگاه‌های امدادی و توسعه‌ای ارتباط خود با مدیریت بحران را بعداً تبیین نمایند. بر این اساس، سازمان برنامه و بودجه کشور باید راهنمای ملی کاهش خطر و مقابله با حوادث را در وظایف کلیه دستگاه‌ها و وزارتخانه‌ها قرار دهد. مهم این است که باید نگاه ساختارگرایانه به مدیریت بحران کشور تبدیل به رویکرد چندبخشی و توسعه‌محور شود. در این رویکرد بخش فراتر از سازمان دیده می‌شود. مثلاً بخش آموزش و پژوهش شامل دانشگاه، مدارس و مؤسسات تحقیقاتی و امثال آن است که از نظر موضوعی برای مدیریت بحران اهمیت دارد. بخش کشاورزی و بخش صنعت نیز شامل سازمان‌های متعددی است؛ چون یکی از مهمترین ریسک‌های فعلی کشور چه در خودروسازی، چه در آلاینده‌گی هوا ناشی از بخش صنعت است. این امر درباره بخش‌های انرژی، برنامه‌ریزی و توسعه شهری، بهداشت و سلامت، محیط زیست و غیره نیز صدق می‌کند. پس همه بخش‌ها براساس روش اقدام می‌توانند هم در ایجاد خطر و هم در کاهش خطر نقش داشته باشند. در بخش محیط زیست، سؤال این است که این بخش چگونه باید کار کند و چگونه بخش اقتصاد به آن کمک کند؟ عملکرد آن چه نتیجه‌ای به دنبال دارد؟ ارتباط آن با بخش صنعت چیست؟ همه این بخش‌ها حلقه‌های یک زنجیره به هم پیوسته یعنی زنجیره ارزشی^۱ است. جای همه این حلقه‌ها در این زنجیره باید مشخص شود. بنابراین، ریشه اکثر ریسک حوادث در جهان ناشی از توسعه نامتوازن و بدون برنامه‌ریزی صحیح در بخش‌های گوناگون است. ضرورت اتخاذ رویکرد پیشگیری و کاهش خطر در قانون بیشتر مربوط به توسعه است. بنابراین، توسعه بحث مهمی است و اصولاً بستر کار حوزه توسعه است.

پس از تبیین رابطه میان توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور با خطر حوادث و سوانح و نیز چگونگی رابطه ذینفعان با حوزه‌های کلان مدیریت بحران، راه سوم، سازوکارهای مشخص برای تبدیل این رویکردها به کارکردها و رویه‌های اجرایی در متن قانون است. این سازوکارها عبارت است از ترتیبات و وظایف مشخص برای بخش‌های توسعه‌ای در متن قانون. مثلاً سازمان برنامه و بودجه موظف باشد دستورالعمل ملی تلفیق^۲ کاهش و پیشگیری خطر حوادث در بخش‌های توسعه‌ای را تدوین و به همه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مربوط ابلاغ کند. به‌طور مثال، برنامه‌ها و استانداردهای ایمنی ساختمان و مسکن از نظر کاهش ریسک‌های چندمخاطره‌ای و براساس آسیب‌پذیری‌های گوناگون فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی تدوین و ابلاغ شود؛ زیرا عمده کارهای کشور تاکنون تک‌مخاطره‌ای (زلزله) و

1. Value chain

2. Integration



روی تنها یک بعد آسیب‌پذیری (فیزیکی) بوده است. در این زمینه، نیاز به تحولی بزرگ در کشور احساس می‌شود که دامنه فعالیت‌ها روی همه مخاطرات از جمله سیل، آتش و گردوغبار و با توجه به همه انواع آسیب‌پذیری‌ها توسعه یابد.

یکی از دلایل ضرورت این تحول بزرگ، تغییر الگوی مخاطرات و آسیب‌پذیری در ایران همزمان با تغییرات جهانی در این زمینه است. مخاطره سیل حدود ۱۵ تا ۲۰ سال پیش ریسکی با فرکانس و خسارات محدود در کشور بود. مثلاً سیل در استان گلستان سالانه خسارات و تلفاتی را وارد می‌کرد. ولی سیل امروزه حادثه‌ای با احتمال وقوع مکرر در همه مناطق کشور است. این تغییر الگوی مخاطره هم دلایل آب و هوایی دارد و هم دلایل انسانی مربوط به ایجاد آسیب‌پذیری‌ها مانند تخریب جنگل و منابع طبیعی، برنامه‌ریزی‌های نادرست برای ساخت‌وساز در حاشیه رودخانه‌ها و امثال آن. این تغییرات ابعاد جهانی دارد؛ به طوری که براساس گزارش‌های جهانی موجود، در حال حاضر حدود ۷۵ درصد از حوادث در مقیاس جهانی دارای ریشه‌ها و عوامل آب و هوایی هستند که این نسبت در ۲۰ سال پیش کمتر از ۵۰ درصد بود.

گرچه زلزله تهران خطر بزرگی است و همه باید برای مقابله با آن آماده باشند ولی از نظر دامنه خسارات، در درازمدت حوادث به اصطلاح خاموش^۱ و یا کم انعکاس^۲ مانند تخریب منابع طبیعی، خشکسالی، گردوغبار، تصادفات ترافیکی و امثال آن اثرات بزرگ‌تری دارند. بنابراین، تدوین راهبرد و برنامه ملی مدیریت بحران پس از تصویب قانون حیاتی است؛ زیرا چنین راهبرد و یا برنامه ملی پیشاپیش اثبات و راهنمایی می‌کند که روند آینده خطر حوادث در کشور فقط محدود به زلزله نیست و رویکرد چند مخاطره‌ای را تضمین می‌کند. قانون مدیریت بحران باید به این تغییرات در مدل ریسک حوادث که ابعاد برنامه‌ریزی توسعه‌ای دارد حساس باشد و برای آن راه‌حل‌های کلان ارائه کند.

۷. کاهش خطر حوادث^۳ و ایجاد تاب‌آوری در برابر حوادث^۴

در ابتدا لازم است به صورت واضح و کاربردی روشن شود که کاهش مخاطره، آسیب‌پذیری‌های چهارگانه فیزیکی، اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی و در معرض ریسک بودن چگونه امکان‌پذیر است. این چهار بخش نیز به نوبه خود وارد سیکل وسیع‌تری می‌شوند. این عوامل حرکت وضعی و چرخش انتقالی را توأمان دارند. ماهیت مدیریت ریسک حوادث و بلایا چنین است. حرکت وضعی و انتقالی عوامل ایجادکننده آسیب‌پذیری‌های چهارگانه، مفهوم زیربنایی کاهش ریسک است و این افراد و احاد جامعه

1. Silent
2. Low profile
3. Disaster Risk Reduction
4. Disaster resilience

هستند که در حرکتی دائمی که در رفتارهای فردی و سازمانی تجلی می‌کند به کاهش ریسک کمک می‌کنند. کاهش ریسک و ایجاد تاب‌آوری را می‌توان به مسابقه دویدن تشبیه کرد. اعضای یک جامعه باید همیشه بدونند، ممکن است در جایی مانع باشد که باید از روی آن پرید. این مانع همان حادثه است. ولی پریدن از مانع به معنای توقف دویدن نیست. به همین دلیل، پاسخگویی به حادثه نباید فعالیتی جدا از کاهش ریسک و ایجاد تاب‌آوری دیده شود. کاهش ریسک و ایجاد تاب‌آوری کارکردی جمعی است. همه اعضای جامعه همیشه باید در این مسیر بدونند. کاهش ریسک کاری روزمره است. هنگامی که حادثه اتفاق می‌افتد، نباید توقف کرد تا تمام شود؛ بلکه در عین دویدن از روی آن مانع هم می‌پزند. به این امر سازگاری امداد و نجات یا پاسخگویی اضطراری با کاهش ریسک و ایجاد تاب‌آوری گفته می‌شود. در واقع مردم هر کشور باید همواره مانند دونده‌ای در حال دویدن باشند و آمادگی کافی برای عبور از موانع احتمالی داشته باشند. آمادگی کافی برای پریدن از روی موانع حوادث مستلزم دویدن دائمی در مسیر کاهش خطر و ایجاد تاب‌آوری است. از طرف دیگر، نوع امدادسانی نیز می‌تواند ریسک را بیشتر یا کمتر کند. در این زمینه می‌توان به تخریب محیط زیست طی عملیات امدادی اشاره کرد. مثلاً امروزه تغذیه ۵۰۰۰ نفر در یک اردوگاه ملاحظات جدی زیست‌محیطی به همراه دارد. اگر در امدادسانی در هر حادثه‌ای محیط زیست و منابع طبیعی تخریب شود، خود عامل ایجاد ریسک‌های جدی در میان‌مدت و بلندمدت می‌شود. بنابراین، در پاسخگویی به حوادث یعنی پریدن از مانع باید به دویدن یعنی کاهش ریسک و ایجاد تاب‌آوری ادامه داد. پریدن از روی مانع که پاسخ به حادثه است باید در هماهنگی و توازن کامل با دویدن دائمی یعنی همان کاهش ریسک و ایجاد تاب‌آوری باشد.

مقررات پاسخگویی اضطراری به حوادث باید نوع پاسخگویی را طوری تعریف و تنظیم کند که ریسک چه زیست‌محیطی، چه اقتصادی اضافه نشود. در بعضی کشورها اتفاق افتاده است که کمک‌های امدادی بین‌المللی بدون چارچوب و محاسبه باعث ریسک‌های اقتصادی شده است. به عبارت دیگر، حجم زیاد ورود اقلام امدادی در محل حادثه دیده موجب شده اقتصاد محلی آسیب ببیند. از آن جمله می‌توان به افزایش قیمت‌ها، شکاف در قدرت اقتصادی مردم و اثر منفی بر تولید و بازار محلی اشاره کرد. بنابراین، کاهش ریسک و ایجاد تاب‌آوری فرآیندی دائمی و همه‌جانبه است. جامعه در بعضی مواقع باید از روی موانع بپرد ولی پریدن غیر از دویدن نیست. به عبارت دیگر، حتی هنگام پاسخگویی به حوادث بزرگ هم باید به کاهش ریسک ادامه داد. نوع امدادسانی می‌تواند در تخریب طبیعت، تخریب اقتصاد محلی، تخریب فرهنگی و امثال آن نقش داشته باشد. مسائل مورد نظر می‌تواند ساده یا پیچیده باشد. به طور مثال، در ساعات اولیه زلزله، انتخاب محل اسکان و امدادسانی به گونه‌ای که ریسک‌های زیست‌محیطی به دنبال نداشته باشد، یکی از مسائلی است که باید مورد بررسی قرار گیرد. چالش‌های بزرگتر اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی است. موضوع اقتصاد محلی جامعه آسیب‌دیده در درازمدت بسیار اساسی است. یک



شهر آسیب‌دیده در حوادث ممکن است به‌صورت فیزیکی طی چند سال بازسازی شود ولی همان شهر یا استان آن، ممکن است سال‌ها از آثار حادثه و نحوه امدادسانی رنج ببرد.

با توضیحات فوق مشخص می‌شود برخلاف رواج «مرحله‌بندی» مدیریت بحران در محافل علمی و اجرایی کشور، اصطلاح «مراحل» در مدیریت بحران صحیح و دقیق نیست؛ چون پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی، پاسخگویی و بازسازی فعالیت‌های جداگانه‌ای در چارچوب‌های زمانی جداگانه‌ای نیستند بلکه همه اینها «بخش‌های» مدیریت بحران است که باید همیشه و هم‌زمان پیگیری و اجرا شود. بنابراین، تقسیم‌بندی مراحل ضرورتی ندارد؛ بلکه باید عناصر اساسی مدیریت یکپارچه و جامع مدیریت بحران و نحوه تعامل و تأثیرات متقابل بین آنها را شناسایی کرد. به‌عبارت دیگر، باید به بخش‌ها توجه کرد. برای پیشگیری و کاهش خطر بایستی دائماً در کل کشور آسیب‌های چهارگانه را کاهش داد؛ چون مانع حادثه به‌رحال وجود خواهد داشت و لازم است آمادگی پریدن از این مانع وجود داشته باشد. به این آمادگی برای پاسخگویی تاب‌آوری می‌گویند که براساس مثال دویدن و پرش از روی مانع خارج از چارچوب کاهش خطر حوادث نیست. نکته مهم این است که به‌این‌ترتیب تشدت در میان افراد و سازمان‌ها برای انجام امور مختلف تبدیل به هماهنگی برای انجام یکپارچه امور می‌شود.

۸. آمادگی برای پاسخگویی مؤثر به حوادث

در قسمت قبل، به اهمیت پیشگیری و کاهش خطر حوادث به‌عنوان اولین بخش از مدیریت بحران اشاره شد. بخش دوم، آمادگی در برابر حوادث و سوانح است که خود شامل دو بخش است:

۱. آمادگی مردم و جامعه،

۲. آمادگی سازمان‌ها.

منظور از آمادگی مردم تنها داشتن اطلاعات عمومی درباره حوادث و سوانح نیست؛ بلکه مردم در مرکز برنامه‌ریزی برای آمادگی و پاسخگویی جای دارند. بر این اساس، تلاش برای ارتقاء آگاهی، رفتار و سازماندهی مردم باید ارتباطی معنادار و اثربخش با دیگر برنامه‌های آمادگی سازمان‌ها برای مقابله با حوادث داشته باشد. مانند آنچه در قسمت قبل درباره غیردقیق بودن اصطلاح «مراحل» در مدیریت بحران بیان شد، در اینجا نیز دو مرحله مجزا وجود ندارد؛ بلکه دو نوع کارکرد مرتبط مطرح است. مانند مثال دوندگی که ذکر شد، از همین لحظه و در همه حال همه باید روی کاهش ریسک و آمادگی برای پاسخگویی کار کنند. این امر با ارتباط و همکاری میان مردم و سازمان‌های امدادی امکان‌پذیر است. به‌عبارت دیگر، همه به حادثه پاسخ می‌دهند اما این کار با برنامه‌ریزی و تقسیم کار مناسب صورت می‌گیرد. به این‌نه مرحله، که بخش دوم گفته می‌شود.

سومین بخش از مدیریت بحران، پاسخگویی به حادثه است. پاسخگویی در مثال دوندگی مانعی است

که باید جامعه و سازمان‌های مسئول به‌عنوان دونده از روی آن پرش کنند و این کار به دیگران واگذار نمی‌شود. در اینجا سؤال مهم این است: «پاسخگویی به چه؟»؛ پاسخ، «حوادث» است. این مرحله بحرانی حادثه است. مدیریت بحران که استفاده از آن در کشور رایج شده اصطلاح کاملاً دقیقی نیست. بحران، مرحله اضطراری یک سانحه یا تهدید درازمدت است.

بین بخش‌های آمادگی و پاسخگویی، اقدامات متعدد ولی پیوسته و مرتبطی مانند پایش و هشدار سریع و امثال آن وجود دارد. بین ارزیابی ریسک، پایش و هشدار سریع ارتباطی دائمی برقرار است؛ یعنی آمادگی سازمانی و اجتماعی که براساس شناخت، درک و اندازه‌گیری قبلی از خطر سانحه باشد ارزش و اثربخشی مضاعف داشته و به پایش پیوسته ریسک یا مخاطره منجر می‌شود. در ادامه، این ارزیابی و پایش پیوسته ریسک به هشدار سریع و موفقیت‌آمیز در زمان نزدیکی مرحله حاد و خسارت‌بار حوادث کمک می‌کند. بنابراین، همه این اقدامات به‌صورت منطقی به هم پیوسته است. این‌گونه نیست که عده‌ای مسئول ارزیابی خطر، عده دیگری مسئول آمادگی و گروهی متولی پایش و هشدار سریع و سرانجام گروه دیگری مسئول پاسخگویی به حادثه باشند. همه اینها حلقه‌های به هم وصل شده زنجیره مدیریت بحران هستند که متأسفانه هنوز در کشور بخوبی ایجاد نشده است.

موضوع دیگر، نوع پاسخگویی براساس ماهیت ریسک یا سانحه و نحوه تأثیرگذاری آن بر جامعه است. پاسخگویی به حوادث و مخاطرات تقسیم‌بندی‌های گوناگونی دارد. یک تقسیم‌بندی براساس سرعت وقوع حادثه یا مخاطره است. بعضی از حوادث ناگهانی یا سریع‌الوقوع^۱ هستند مثل زلزله درحالی‌که برخی دیگر تدریجی یا بطئی‌الوقوع^۲ هستند مانند خشکسالی. به‌صورت عادی، ذهن بسیاری از افراد در مورد حادثه بیشتر متوجه حوادث ناگهانی مانند زلزله است ولی خسارت و آثار منفی حوادث تدریجی مانند خشکسالی و ریزگردها در درازمدت بر کشور بیشتر است. تفکیک این مخاطرات و در نظر گرفتن آثار کوتاه‌مدت و بلندمدت همه آنها بر قانون و سازمان مدیریت بحران کشور بسیار مهم است. پس از تفکیک فنی انواع مخاطرات، اقدام بعدی طراحی‌های مناسب برای پاسخگویی مؤثر به همه این مخاطرات و حوادث است.

1. Sudden on-set

2. Slow on-set



۹. باز توانی و بازسازی پس از وقوع حوادث

بخش بعدی، بازیابی و باز توانی اولیه^۱ یعنی بازگرداندن وضعیت جامعه آسیب دیده به حالت عادی به صورت موقت و بازسازی درازمدت و کلی^۲ است. بازیابی و باز توانی شامل اقداماتی مانند تأمین خانه های پیش ساخته موقت، مدارس پیش ساخته، درمانگاه های سیار و امثال آن است. به موضوع بازسازی های بلندمدت کمتر توجه شده است. بازسازی منطقه آسیب دیده پایان کار نیست و این بخش مهم در حقیقت فرصتی برای پیشگیری ریسک های آینده است. در مفاهیم جدید کاهش خطر مانند اولویت چهارم چارچوب سندای برای کاهش خطر حوادث (۲۰۱۵)، بازسازی به معنای ساخت مجدد منطقه تخریب شده به شکل قبلی نیست؛ بلکه به معنای ساخت بهتر و تاب آورتر منطقه آسیب دیده در برابر خطرات حوادث احتمالی در آینده است. این موضوع مهمی است که برای علمی و استاندارد کردن آن در کشور کم کار شده است. این موضوع با تاب آوری حلقه مشترک دارد.

یکی از راه های تحقق کاهش خطر، کسب آمادگی، ارتقاء پاسخگویی و بازسازی این است که ظرفیت و آمادگی مردم، جامعه و مؤسسات افزایش یابد. بنابراین، در اینجا تاب آوری فرد، جامعه و سازمان برای جذب ریسک ها، مقاومت، پاسخگویی و بازسازی مؤثر واقع می شود. به این ترتیب، جامعه تاب آور جامعه ای است که در زمان وقوع یک حادثه ساقط نمی شود؛ بلکه به درجه ای از ظرفیت و اطمینان رسیده است که می تواند شوک های حادثه را بگذراند و به حیاتش ادامه دهد. این جامعه ممکن است خسارات زیادی هم متحمل شود ولی کارکردهای اساسی آن مختل نمی شود. تاب آوری برای جلوگیری از سقوط یا اختلال کلی جامعه در حادثه کارکردهای مؤثر و مفیدی مانند کاهش آسیب پذیری های گذشته، آموزش و اصلاح روش های آمادگی و پاسخگویی دارد. همه این عناصر چهارگانه برای پیشگیری کاهش خطر (نک. مثال دونه) مهم است. همان جامعه ای که به کاهش ریسک اقدام می کند، خود را برای گذر از حادثه آماده می کند و با پایش و تقویت هشدار سریع، مانع را پشت سر گذاشته و اقدام به پاسخگویی به حادثه می کند. پس از پایان حادثه، پاسخگویی همچنان ادامه دارد. مرحله بازسازی که بخشی از آن درازمدت است - چون دویدن به معنای کاهش مستمر ریسک حوادث است - ادامه دارد و برای آن فقط ساخت و ساز مجدد کافی نیست؛ بلکه لازم است ریسک های آینده کاهش داده شود.

1. Rehabilitation
2. Recovery

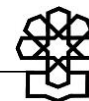
۱۰. اهمیت رویکردهای چندبخشی در مدیریت بحران

بخش‌های گوناگون کشور مخصوصاً بخش‌ها و سازمان‌های توسعه‌ای باید مفاهیم کاهش خطر را دائماً در برنامه‌های مربوطه تلفیق کنند. این امر باید کار دائمی تمام وزارتخانه‌ها باشد. در عین حال، لازم است همین سازمان‌ها با رهبری سازمان خاصی آمادگی مقابله با حادثه را داشته باشند؛ اما اقداماتشان در خصوص کاهش خطر حتی حین کمک‌های اضطراری نباید قطع شود.

امروزه اثبات شده است که روش کار می‌تواند در تحقق اهداف بسیار اثرگذار باشد. وقتی بازیگران و بخش‌ها مشخص شدند، بحث بعدی، موضوع مدیریت در این بستر و حوزه خاص و تبیین سازوکارهای اقدام است. سازوکارهای اقدام می‌تواند هم فردی و هم دسته‌جمعی باشد و اقدامات کوتاه‌مدت، میان‌مدت و بلندمدت را دربرمی‌گیرد. موضوع مهم و اساسی این است که باید بین این اقدامات هم‌افزایی^۱ وجود داشته باشد. در این قسمت، موضوع اول، تبیین بستر و چارچوب کار^۲ است که بخشی از آن در اوایل این گزارش ذکر شده است. بدون تبیین جامع کار، روش ایجاد هم‌افزایی مشخص نمی‌شود.

تاکنون روشن شد که برای کاهش ریسک حتماً باید آسیب‌پذیری‌ها کاهش پیدا کند. گفته شد آسیب‌پذیری‌ها چهار دسته‌اند. هر دسته از آنها به دسته‌های فرعی نیز تقسیم می‌شود. معنای این نکته این است که برای تحقق بالاترین مطلوب که ایجاد تغییر مثبت در ایمنی جامعه و نجات جان افراد و دارایی‌های جامعه است، یک سازمان یا بخش می‌تواند در سطح سازمانی نتیجه^۳ مربوط به برنامه خود را به دست آورد؛ ولی اگر این نتیجه با نتایج فعالیت‌ها و برنامه‌های دیگر سازمان‌های مرتبط دارای ارتباط منطقی و هم‌افزایی نشود، مطلوب یعنی اثر بلندمدت مورد نظر حاصل نمی‌شود؛ زیرا سطح مطلوب نهایی بالاتر از سطح اهداف و برنامه‌های یک یا چند سازمان است. ایجاد هم‌افزایی میان فعالیت‌ها و نتایج مورد انتظار سازمان‌ها کمک می‌کند که اقدامات پراکنده دستگاه‌ها به صورت معنادار و متکامل^۴ کنارهم قرار گیرند و به تغییر مثبت کلان و بلندمدت منجر شوند. بدین‌سان، ضرورت هم‌افزایی برای این است که نتیجه فعالیت‌های به ظاهر پراکنده در سازمان‌هایی که وظایف ذاتی بسیار متفاوتی دارند در کنار هم تبدیل به اثربخشی در سطح بالاتری گردد. به‌طور مثال، ارتقاء ایمنی ساختمان‌ها، افزایش آگاهی افراد جامعه در مورد علل و راه‌های کاهش خطر حوادث، بهبود برنامه‌ریزی ایمن در مناطق شهری و روستایی، گسترش پوشش بیمه حوادث و کاهش تخریب محیط زیست طبیعی همگی می‌تواند نتیجه و دستاورد مهمی برای هر یک از سازمان‌های مسئول در زمینه‌های مورد اشاره باشد؛ ولی هر یک به تنهایی کاهش ریسک حوادث را تضمین نمی‌کند. برای کاهش واقعی و تأثیرگذار حوادث که همان مطلوب اصلی و

1. Synergy
2. Context
3. Result
4. Complementary



در واقع اثربخشی اقدامات است باید این نتایج پراکنده به صورت معنادار، متکامل، در ارتباطی هم‌افزا و در چارچوب یک برنامه کلان کنار هم قرار گیرند. بنابراین، ریسک حوادث کاهش پیدا نمی‌کند مگر اینکه هم‌افزایی بین نتایج پراکنده فعالیت‌های سازمان‌های مختلف هم از نظر بخشی، هم از نظر کارکردی و امثال آن ایجاد شود. روش‌های مناسب برای ایجاد هم‌افزایی در میان برنامه‌ها و فعالیت‌های گوناگون دستگاه‌های مختلف شامل گام‌های اساسی به شرح ذیل است:

اولین گام، ترسیم و تدوین چارچوب مفهومی صحیح و دقیق برای موضوع است که بحث هم‌افزایی نیز در این راستا قرار می‌گیرد. قدم بعدی، برنامه‌ریزی یکپارچه^۱ است. گام بعدی، شناسایی و اندازه‌گیری تأثیرگذاری متقابل بخش‌هاست. قدم بعدی، تبیین زنجیره ارزش^۲ است؛ به این معنا که برای دستیابی به هر اثر^۳ چه حلقه‌هایی از نتایج مورد نیاز است. به طور مثال، اگر وضعیت فعلی کشور نقطه A باشد، وضعیت مطلوب، یعنی نقطه B در سال ۱۴۰۰، چه ویژگی‌هایی از نظر تحقق تغییرات مثبت دارد و در حال حاضر چه تصور و تصویری از آن وجود دارد؟ به عبارت دیگر، کاهش قطعی ریسک در کشور یک زنجیره ارزش با حلقه‌های گوناگون از نتایج مختلف دارد که باید دارای اتصال منظم و منطقی با یکدیگر باشند. اگر فرض شود زنجیره کاهش قطعی ریسک در کشور ده حلقه از نتایج گوناگون داشته باشد، هر یک از این حلقه‌ها نشان‌دهنده یک نتیجه مورد انتظار از یکی از بخش‌ها و سازمان‌های مرتبط با کاهش ریسک در کشور است. این زنجیره برای اینکه نقطه A یعنی وضعیت موجود را به نقطه B که نقطه مطلوب - یعنی سطح اثربخشی یا کاهش ریسک - در سال ۱۴۰۰ است وصل کند، باید همه ده حلقه را به ترتیب منظمی داشته باشد.

۱. مدیریت بحران براساس زنجیره ارزش ایمنی و تاب‌آوری

با توجه به مباحث قبلی، مدیریت بحران را می‌توان براساس زنجیره ارزش ایمنی و تاب‌آوری به «برنامه‌ریزی، پشتیبانی و نظارت بر ایجاد هم‌افزایی و ارتباط معنادار اقدامات و نتایج گوناگون بخش‌ها و سازمان‌های مرتبط به منظور تحقق هدف برتر یعنی ایمنی و تاب‌آوری جامعه در برابر خطر و آثار منفی حوادث و سوانح» تعریف کرد. در این زمینه، دو مشکل عمده در کشور وجود دارد: اولاً، در سطح درون‌سازمانی بین برنامه‌ها و اقدامات هم‌افزایی کافی وجود ندارد و نتیجه‌ای ملموس و قابل اندازه‌گیری به سختی حاصل می‌شود. در بهترین حالت، اگر سازمانی وظایف خود را به خوبی انجام دهد نتیجه‌ای به دست می‌آورد که در سطح همان سازمان باقی می‌ماند. ثانیاً، نتایج به دست آمده در سطح یک سازمان به سختی با نتایج به دست آمده در سایر سازمان‌های مرتبط هم‌افزایی و رابطه‌ای متکامل می‌یابد.

1. Integrated
2. Value chain
3. Impact

نکته دیگر، ارزشگذاری نقش هریک از حلقه‌های زنجیره مذکور یعنی سازمان‌های مرتبط با هدف ایمنی و کاهش ریسک است؛ اما مهم این است که حلقه‌ها به هم وصل باشند. هم‌افزایی در مدیریت بحران یعنی اگر از ۱۰ حلقه یا نتیجه مورد انتظار ۹ حلقه وجود داشته باشد اما یک حلقه نباشد، یا اگر ۱۰ حلقه وجود داشته باشد ولی با یکدیگر اتصال قوی نداشته باشند، یا اگر ۱۰ حلقه موجود و با یکدیگر اتصال قوی هم داشته باشند ولی ترتیب منطقی و معنادار نداشته باشند، نتیجه نهایی که افزایش ایمنی و تاب‌آوری است به‌دست نخواهد آمد. پس، اولین اقدام مهم در این بخش این است که حلقه‌های مورد نیاز یعنی نتیجه‌های مورد انتظار جهت تحقق هدف مدیریت بحران و ارزش و ترتیب هر یک را شناسایی کنیم. به این ترتیب، یکی از خروجی‌های اصلی تعیین زنجیره ارزش مدیریت بحران این است که از طریق آن می‌توان تمام فاکتورهای لازم برای رسیدن به هدف اصلی یعنی کاهش ریسک و افزایش ایمنی و تاب‌آوری را از ابتدا و به‌صورت جامع شناسایی کرد.

پس از شناسایی حلقه‌ها یا نتایج مورد انتظار زنجیره ارزش مدیریت بحران، اقدام بعدی تعیین دست‌اندرکاران یا ذینفعان هر یک از حلقه‌ها یا نتایج مورد انتظار براساس ارزش تعیین شده از قبل درخصوص اهمیت مشارکت هر یک از آنان است. این فرآیند به شناسایی «جامعه مدیریت بحران» کشور کمک می‌کند. یعنی، چه بخش‌ها و سازمان‌هایی باید در مدیریت بحران در کشور نقش ایفا کنند.

۲. چالش هم‌افزایی و همکاری میان‌بخشی

مشکلات مدیریت بحران را از هر دو جهت عمودی و افقی می‌توان بررسی کرد. از جهت عمودی، این مشکلات مربوط به برنامه، ساختار، منابع، استانداردها، نظام مدیریتی و نحوه ارتباط و تعامل با دیگر سازمان‌ها و دستگاه‌های مسئول و مرتبط با مدیریت بحران است؛ اما از جهت افقی، مشکل، انطباق و تلفیق مفاهیم اساسی مدیریت بحران و کاهش ریسک در وظایف ذاتی و برنامه‌ها و فعالیت‌های سازمان‌ها است. بسیاری از سازمان‌ها هم از جهت عمودی و هم افقی دارای اشکال‌اند. از نظر عمودی، ارتباط آنها با دیگر سازمان‌های مرتبط با مدیریت بحران کاملاً روشن نیست. این سازمان‌ها نمی‌دانند مدیریت ریسک در کشور چند حلقه لازم دارد و این حلقه‌ها کدام‌اند. از نظر افقی، مشکل این است که برای سازمان‌ها نحوه ارتباط میان وظایف ذاتی و مسئولیت‌های آنها و مفهوم جامع ریسک کاملاً روشن نیست. یک راهبرد ملی مدیریت بحران می‌تواند این امر را تبیین کند. براساس آن، مدیریت بحران کشور جهت‌ها، زمینه‌ها و برنامه‌های مهم را اعلام می‌کند و در نتیجه، حلقه‌های زنجیره کامل مدیریت بحران مشخص می‌شود. با مشخص شدن حلقه‌های زنجیره مدیریت بحران تکلیف هر حوزه معلوم می‌شود. سازمان مدیریت بحران می‌تواند یک گروه تخصصی چندبخشی را مکلف کند که ظرف شش ماه پس از تصویب قانون، راهبرد ملی مدیریت بحران را تهیه کند. تهیه راهبرد قبل از تصویب قانون چالش برانگیز است. هرچند خود



قانون باید مبتنی بر چارچوب‌های مفهومی و مبانی راهبردی معتبر و براساس نیازهای کشور باشد ولی می‌تواند تکلیف تهیه راهبرد جامع ملی را برعهده سازمان مدیریت بحران که براساس قانون جدید تأسیس یا تجدید می‌شود قرار دهد.

۱۱. سطح‌بندی حوادث، سوانح و مسئولیت ذینفعان

همچنانکه در مثال دونده بیان شد، همه افراد و سازمان‌ها باید در سطوح فردی و اجتماعی در مدیریت بحران شرکت کنند. حتی موفقیت در پاسخگویی اضطراری و امداد و نجات بستگی به اقدامات قبلی دارد. به طور مثال، طرح‌های جامع آمادگی حوادث یا بحران مبتنی بر سناریوهای از پیش تهیه شده^۱ بسیار مهم هستند. طرح‌های آمادگی به‌نوبه خود اگر براساس ارزیابی و کاهش خطر صورت گیرد شناخت بسیار خوبی از چگونگی وقوع و میزان خسارات احتمالی حوادث در اختیار می‌گذارد که در ارتقاء کیفیت پاسخگویی اضطراری و امداد و نجات نقش خواهد داشت.

بنابراین، پاسخگویی اضطراری به حوادث بدون شناخت قبلی از ریسک حوادث مانند راه رفتن در تاریکی است و اثربخش نخواهد بود. نتیجه مهم قانون، راهبرد و سازمان مدیریت بحران ایجاد امکان پیش‌نگری^۲ در مقابله با ریسک حوادث است. قدم بعدی، تهیه سناریوهای مناسب برای حوادث کوچک، متوسط و بزرگ است تا درک خوبی از مقدار خسارت احتمالی به‌دست آید. برخلاف آنچه در عرصه اجرایی مدیریت بحران در کشور رایج است، تقسیم‌بندی براساس جغرافیا یا نوع مخاطره برای تعیین مسئولیت‌ها بی‌معناست، به‌جای آن، تقسیم‌بندی مسئولیت‌ها باید براساس دامنه و حجم خسارات ناشی از حوادث محتمل و طبق سناریوهای تهیه شده صورت گیرد. به‌طور مثال، اگر زلزله کوچکی در منطقه‌ای از تهران روی دهد و خسارت کمی به بار آورد، فرماندهی پاسخگویی به آن با کیست؟ استانداری؟ شهرداری؟ جمعیت هلال احمر؟ پس جغرافیا معیار تقسیم مسئولیت نمی‌تواند باشد؛ بلکه دامنه^۳ خسارات خسارات مهم است. بحث اصلی این است که باید دامنه خسارت احتمالی را تشخیص داد و سپس به همان نسبت وظایف^۴ و اختیارات قانونی^۵ را تعیین کرد. این امر برای درک و تعریف مشترک از بحران و در نتیجه تعیین وظایف سازمان مدیریت بحران و دستگاه‌های عضو آن اهمیت دارد.

راهبرد ملی مدیریت بحران کمک می‌کند تا طرح‌های آمادگی حوادث در سطح ملی به شکل مناسبی تهیه شود و این طرح‌ها براساس سناریوهای واقع‌بینانه، حوادث را براساس دامنه ریسک و

1. Contingency planning
2. Projection
3. Scope
4. Duties
5. Mandate

خسارات احتمالی به انواع گوناگون مثلاً کوچک، متوسط و بزرگ تقسیم کرده و آنگاه براساس آن، وظایف و مسئولیت‌ها تعریف شود.

براساس دیدگاه جامع و راهبردی مدیریت بحران، مسئولیت پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی، پاسخگویی و بازسازی پس از حوادث نمی‌تواند محدود به سازمان‌های رسمی و دولتی باشد و همگان در آن مسئولیت دارند. اما طبق اصل مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی در برابر قانون، برخی سازمان‌ها مسئولیت رسمی و به اصطلاح حاکمیتی دارند و بعضی دیگر مسئولیت غیررسمی و غیرحاکمیتی. این بدان معنا نیست که اهمیت مسئولیت و کارکردهای اعضای غیررسمی کمتر از مسئولیت اعضای رسمی است؛ بلکه برعکس، در کشورهایی مانند ایران که در حال توسعه‌اند، تولید ریسک حوادث به دلیل برنامه‌های توسعه نامتوازن هنوز بالاست و کاهش آن مستلزم مشارکت وسیع و واقعی همه اعضای جامعه به‌ویژه مردم، سازمان‌های جامعه‌محور، بخش خصوصی، مراکز علمی و دانشگاهی و رسانه‌های عمومی و اجتماعی است. بنابراین، براساس مدیریت مبتنی بر زنجیره ارزش که شرح آن پیش‌تر آمده است، یک قانون مترقی و جامع مدیریت بحران علاوه بر سازمان رسمی و حاکمیتی باید نقش سازمان‌ها و نهادهای غیررسمی و غیرحاکمیتی و نیز راه‌های مشارکت معنادار مردم و جامعه در مدیریت بحران را تعریف کند. برای تحقق این هدف تحلیل ذینفعان لازم است. در این مدل، ابتدا بخش‌ها، کارکردها و فعالیت‌های مورد نیاز مدیریت کارآمد بحران براساس خروجی‌های اقدامات مذکور در فصل‌های پیشین تعیین و ارزش‌گذاری می‌شود. آنگاه نقش هریک از سازمان‌ها و نهادهای در برابر هریک از این کارکردها و فعالیت‌ها مشخص می‌گردد.

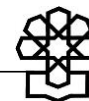
یکی از خروجی‌ها و نتایج مهم چنین رویکردی در تحلیل و تعیین وظایف ذینفعان این است که دیگر لازم نیست سطح و اندازه واحدی از مسئولیت‌پذیری و وظایف به همه ذینفعان واگذار شود، بلکه سازمان‌ها می‌توانند نقش و وظایف متنوع و گوناگونی درخصوص بخش‌ها و کارکردهای گوناگون مدیریت بحران برعهده گیرند. این نقش‌ها عبارتند از:

الف) مسئول و متولی یعنی وظیفه ذاتی در یک یا چند حوزه مدیریت بحران دارد؛ مانند سازمان مدیریت بحران، هلال احمر، شهرداری، وزارت مسکن، راه و شهرسازی، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی...

ب) شریک یعنی وظیفه ذاتی و اولیه در مدیریت بحران ندارد ولی دارای مسئولیت‌ها و ظرفیت‌هایی است که برای حمایت و موفقیت مدیریت بحران ضروری است؛ مانند سازمان برنامه و بودجه، دانشگاه‌ها، وزارت صنعت، معدن و تجارت...

ج) حامی یعنی وظیفه ذاتی یا مسئولیت و ظرفیت‌های رسمی و ملی ندارد ولی می‌تواند از طریق آموزش و اطلاع‌رسانی، آگاهی‌بخشی اجتماعی و مطالبه‌گری نقش سازنده‌ای ایفا کند؛ مانند سازمان‌های مردم‌نهاد، مساجد و مراکز دینی...

نکته‌ای که اهمیت اساسی دارد این است که چارچوب کلی برای ایفای این نقش‌های سه‌گانه باید به‌صورت روشن و متقن در قانون مدیریت بحران آورده شود.



۱۲. تمرکزگرایی و تمرکززدایی در مدیریت بحران

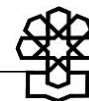
مدیریت بحران کارآمد به دنبال تمرکزگرایی در اجرا نیست ولی موضوع مهم مسئولیت‌پذیری^۱ در برابر قانون و جامعه است. بنابراین، رویکرد مطلق در این خصوص نمی‌توان داشت. در سطح راهبردها، رویکردها و برنامه‌های ملی و نیز سیستم‌های فرماندهی، نظارت و ارزیابی، ناگزیر باید از روش‌های متمرکز پیروی کرد ولی در استفاده از منابع و ظرفیت‌ها و نیز اجرای برنامه‌ها روش‌های غیرمتمرکز مؤثرتر واقع می‌شود. بعضی از کشورهای توسعه‌یافته مثل استرالیا اخیراً به این نتیجه رسیده‌اند که در سیستم فدرال تمرکززدایی سال‌های گذشته مفید نبوده و اینک به سوی تمرکزگرایی در راهبردها و برنامه‌های ملی مدیریت بحران حرکت می‌کنند. تمرکززدایی و تمرکزگرایی باید با توجه به نسبت افزایش و کاهش آن همراه با نظارت و مسئولیت‌پذیری باشد. بنابراین، در مورد قانون جدید مدیریت بحران، از یک طرف نظارت و مسئولیت‌پذیری اهمیت بالایی دارد و از طرف دیگر کارآیی و کارآمدی در اجرا. بر این مبنا، سؤال اساسی این است که تمرکززدایی و تمرکزگرایی در چه اموری باید انجام شود؟ به این ترتیب، به‌طور مطلق نمی‌توان گفت رویکرد کلی مدیریت بحران در کشور باید تمرکززا باشد یا تمرکزگرا. بایستی مطلوب‌نهایی برای کشور را با حداکثر جامعیت و صراحت در قانون ذکر کرد تا وضعیت مدیریت بحران کشور در سطح کلان مشخص شود. پس از آن می‌توان وظیفه اجرا را میان سازمان‌ها تقسیم کرد. مثلاً در بعضی از بخش‌ها مثل آموزش همگانی که جمعیت هلال احمر به دلیل ماهیت اجتماعی خود می‌تواند با روش‌های تمرکززا انجام آن را برعهده گیرد یا جذب منابع مردمی می‌توان تمرکززدایی کرد. در اینجا، روش‌ها اهمیت بیشتری دارد؛ مثلاً آیا در جذب کمک‌های مردمی، جمعیت هلال احمر مستقیماً کمک‌ها را جمع‌آوری کند یا ظرفیت‌سازی نیز کرده و سایر سازمان‌های خیریه و داوطلبانه در کشور را حمایت کند تا به کمک آنان مردم بتوانند به مدیریت بحران کشور بهتر کمک نمایند. به‌طور کلی، می‌توان گفت در سطح اجرا، بجز شرایط اضطراری که همه کشورها موافق روش‌های متمرکزند، بقیه برنامه‌ها و فعالیت‌ها می‌تواند و بهتر است به‌صورت غیرمتمرکز اجرا شود. از آنجاکه بدون مشارکت جدی مردم، پیشگیری و کاهش خطر حوادث، آمادگی کافی جامعه در برابر حوادث و نیز بازسازی پس از وقوع حوادث امکان‌پذیر نیست، این دسته از برنامه‌ها و وظایف باید از راه‌های غیرمتمرکز اجرا شود. در موضوع آمادگی نیز دو نوع آمادگی وجود دارد: ۱. آمادگی سازمانی که به دلیل حساسیت و پیچیدگی آن مانند عملیات نجات در حوادث و نیز ضرورت نظم و مسئولیت‌پذیری‌های قانونی، باید متمرکز باشد؛ ۲. آمادگی مردمی مثل آموزش همگانی و ظرفیت‌سازی سازمان‌های جامعه‌محور که غیرمتمرکز است. البته در روش‌های غیرمتمرکز ضرورت دارد وظایف تکلیف شده براساس اصل مسئولیت‌پذیری با اختیارات و منابع سازمان‌های پذیرنده این وظایف تناسب و همخوانی کامل داشته باشد.

۱۳. نظارت بر اجرای قانون مدیریت بحران

منظور از نظارت^۱، پایش پیوسته و سیستماتیک اجرای قانون به نحوی است که چالش‌های احتمالی پیش روی اجرای آن هم قبل از وقوع حادثه و هم در زمان واقعی^۲ وقوع حادثه شناسایی شده و از طریق سیستم‌های طراحی و ایجاد شده از قبل مرتفع شود و امکان لازم برای ارزیابی‌های موردی و دوره‌ای و ارتقاء مدیریت بحران برای مسئولان فراهم گردد.

نظارت بخشی از سیستم مدیریت بحران است ولی لزوماً در سازمان مدیریت بحران قرار ندارد. در اینجا تفکیک میان سازمان و سیستم یا نظام مدیریت بحران اهمیت اساسی دارد. به نحوی که برخلاف عادت معمول، موضوع ساختار مدیریت بحران محدود به بخش‌های عادی سازمان مدیریت بحران نمی‌شود بلکه سازوکارهای فراسازمانی مانند نظارت و ارزیابی را نیز دربرمی‌گیرد که سایر نهادها و قوا مانند مجلس شورای اسلامی در آن وظیفه و مسئولیت دارند. بر این اساس، ساختار تشکیلاتی صحیح نظام کارآمد مدیریت بحران باید شامل بخش‌ها و کارکردهای خارج از سازمان مدیریت بحران مانند شورای عالی مدیریت بحران، ستاد یا کمیته‌های چندبخشی و میان سازمانی هم باشد. البته صرف آوردن نام این بخش‌ها در ساختار کفایت نمی‌کند؛ بلکه باید کارکردهای آنان مانند نظارت و ارزیابی به صورت جدی و معنادار در نظام مدیریت بحران کشور ذکر شود. این موضوع اهمیتی بنیادین در مدیریت بحران و کاهش ریسک حوادث و سوانح دارد؛ چرا که بخش‌های بسیار حساس و راهبردی مانند سازمان‌های مسئول پیشگیری و کاهش خطر مانند سازمان برنامه و بودجه، وزارت مسکن، راه و شهرسازی، وزارت آموزش و پرورش، وزارت کشاورزی، وزارت نفت و وزارت نیرو به صورت عادی بخشی از ساختار سازمان مدیریت بحران نیستند، ولی وظایفی اساسی دارند که باید براساس آن در ساختار نظام مدیریت بحران کشور به شکل مناسبی قرار گیرند. این امر یکی از شاخص‌های اساسی موفقیت قانون و راهبرد مدیریت بحران در کشور است؛ چرا که ارتباطی حیاتی میان مدیریت بحران و بخش‌های توسعه‌ای کشور ایجاد می‌کند. اصولاً در نظام‌های نوین و پیشرفته مدیریت بحران حداقل ۵۰ درصد از وقت رئیس و مدیران سازمان مدیریت بحران صرف برنامه‌ریزی برای همکاری و هماهنگی با بخش‌های توسعه‌ای برای پیشگیری و کاهش خطر حوادث می‌شود.

1. Monitoring
2. Real time



۱۴. قوانین و نهادهای بین‌المللی مدیریت بحران

به‌طور کلی، دو دسته از قوانین و مقررات در حوزه قانونگذاری بین‌المللی برای حوادث و بحران‌ها وجود دارد: الف) قوانین مربوط به کمک‌رسانی به قربانیان جنگ‌ها و مخاصمات مسلحانه تحت عنوان حقوق بین‌الملل بشردوستانه که با تأسیس نهضت بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر و تصویب اولین کنوانسیون ژنو در حدود ۱۵۰ سال پیش آغاز شد و با تصویب کنوانسیون‌های چهارگانه ژنو در ۱۹۴۹ و پروتکل‌های الحاقی آن در ۱۹۷۷ و ۲۰۰۵ توسعه یافت. حقوق بین‌الملل بشردوستانه به دنبال حفاظت و کمک‌رسانی به افرادی مانند غیرنظامیان، سربازان مجروح و اسرای جنگی است.

کمیته بین‌المللی صلیب سرخ که در سال ۱۸۶۳ در ژنو تأسیس شد، براساس وظایف محوله توسط کنوانسیون‌های ژنو، وظیفه نظارت بر اجرای حقوق بین‌الملل بشردوستانه و نیز ترویج و آموزش آن را برعهده دارد. به پاس تلاش‌های بشردوستانه و خدمات مهم کمیته بین‌المللی صلیب سرخ، اولین جایزه صلح نوبل در سال ۱۹۰۱ مشترکاً به هانری دونان مؤسس سوئیس کمیته بین‌المللی صلیب سرخ و فردریک پسی فعال صلح‌طلب فرانسوی اهدا شد. جایزه صلح نوبل سه بار دیگر در سال‌های ۱۹۱۷، ۱۹۴۴ و ۱۹۶۳ به کمیته بین‌المللی صلیب سرخ به دلیل کمک‌های ارزشمند انسان‌دوستانه آن طی جنگ جهانی اول و دوم و نیز درگیری‌های مسلحانه در مناطق گوناگون دنیا تعلق گرفت.

با تأسیس لیگ صلیب سرخ در ۱۹۱۹ که نام خود را در ۱۹۹۱ به فدراسیون بین‌المللی جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر تغییر داد، جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر از جمله هلال احمر ایران که تا ۱۳۵۹ به نام جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران فعالیت می‌کرد به تدریج وارد دیگر عرصه‌های کمک‌رسانی از جمله حوادث طبیعی، شیوع بیماری‌ها و بحران‌های اجتماعی و اقتصادی شدند. در حال حاضر جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر در ۱۹۰ کشور جهان به‌عنوان سازمان‌های پشتیبان و همکار دولت‌های خود به کمک‌رسانی در حوادث و بحران‌ها با حفظ اصول جهانی خود از جمله استقلال و بی‌طرفی و عدم تبعیض در فعالیت‌ها مشغول‌اند.

ب) قوانین و چارچوب‌های بین‌المللی مربوط به حوادث طبیعی و صنعتی که عمدتاً پس از پایان جنگ جهانی دوم و آغاز برنامه‌های بازسازی پس از جنگ و رشد اقتصادی و اجتماعی کشورها توسعه یافته است.

تلاش‌های بشری برای مقابله با حوادث و بلایای طبیعی در عصر جدید دارای سه مرحله و رویکرد بوده است. مرحله و رویکرد اول مبتنی بر ارائه کمک‌های اضطراری و امداد و نجات، همزمان با تأسیس سازمان‌های بین‌المللی مانند فدراسیون بین‌المللی جمعیت‌های صلیب سرخ و هلال احمر در اوایل قرن بیستم شکل گرفت. این مرحله تا زمان جنگ جهانی دوم استمرار یافت و از طریق آن کمک‌های امدادی

و بشردوستانه به آسیب‌دیدگان ارائه می‌شد.

مرحله و رویکرد دوم پس از جنگ جهانی دوم و در فضای غلبه گفتمان‌های علمی و فنی و مکاتب رشد و توسعه و رفتارگرایی پس از جنگ در آمریکا، اروپا و سپس سراسر جهان گسترش یافت. بر پایه این رویکرد، برای گریز از آثار مخرب حوادث و بلایا، پیشگیری از بروز چنین فجایی از طریق کاربرد دستاوردهای علمی و مهندسی و پزشکی در ساخت و توسعه محیط مصنوع انسان مانند ابنیه، راه و شهرسازی در اولویت قرار گرفت. رویکرد علمی و مهندسی در مدیریت بحران تا دهه هشتاد میلادی رویکرد غالب و اساسی به‌شمار می‌رفت و سازمان‌های مسئول بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد آن را به‌عنوان یک اصل در برنامه‌های خود قرار دادند.

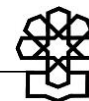
از اوایل دهه هشتاد میلادی و با تشدید مشکلات در بسیاری کشورها و جوامع در حال توسعه و توسعه‌نیافته ناشی از شکست برنامه‌های توسعه‌ای نامتوازن و غیرمنطبق با ساختارهای محلی مانند مهاجرت روستائیان، حاشیه‌نشینی شهرها، تراکم جمعیت، ساخت‌وساز غیرقانونی، فقدان قانونگذاری مناسب، ضعف در نظارت بر اجرای قانون و نیز تخریب محیط زیست بر خسارات و تلفات ناشی از حوادث و بلایای ناشی از مخاطرات طبیعی افزوده شد.

حوادث و بلایای دهه هشتاد میلادی نشان‌دهنده آن بود که رویکرد علمی و مهندسی برای مقابله با حوادث و بلایا کافی نبوده و اصولاً به عوامل و متغیرهای انسانی در پیشگیری و مقابله با حوادث توجه کافی نشده است. در نتیجه، مرحله و رویکرد سوم به نام رویکرد اجتماعی مدیریت بحران از اواخر دهه هشتاد و اوایل دهه نود میلادی به تدریج در سطح جهانی شکل گرفت. این رویکرد که تأکید اصلی را بر کاهش خطرپذیری محیط فردی و اجتماعی انسان در برابر حوادث و بلایای طبیعی و تقویت تاب‌آوری انسان و جامعه قرار می‌دهد هم‌اکنون رویکرد غالب و فراگیر در سطح بین‌المللی و بسیاری از کشورهای جهان است.

نتایج بزرگ‌ترین گردهمایی‌های جهانی در زمینه مقابله با حوادث طبیعی که تحت عنوان کنفرانس جهانی کاهش خطر حوادث^۱ در سال‌های ۱۹۹۵ در یوکوهاما، ۲۰۰۵ در کوبه و ۲۰۱۵ در سندای برگزار گردید نشان‌دهنده گرایش و توجه جهانی به ابعاد انسانی و اجتماعی پیشگیری و مقابله با بلایا، ارتباط آن با توسعه اقتصادی و اجتماعی و اهمیت ظرفیت‌های انسان و جامعه برای مقابله با حوادث تحت عنوان تاب‌آوری^۲ است.

تلاش‌های جهانی برای ترویج و تقویت مفاهیم کاهش خطر و تاب‌آوری در برابر حوادث که جامع‌ترین و جدیدترین مفاهیم و توصیه‌های آن در چارچوب سندای برای کاهش خطر حوادث و بلایا^۳ در

-
1. World Conference on Disaster Reduction
 2. Resilience
 3. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction



سومین کنفرانس جهانی کاهش خطر بلایا در سندای ژاپن به تصویب رسیده است، توسط برخی مکانیسم‌های بین‌المللی هماهنگ می‌شود. مهمترین مکانیسم همکاری و هماهنگی بین‌المللی برای کاهش خطر حوادث، دفتر استراتژی بین‌المللی کاهش خطر حوادث سازمان ملل^۱ است که وظیفه ترویج مفاهیم کاهش خطر حوادث و تاب‌آوری در سطح بین‌المللی، منطقه‌ای و ملی و پیگیری اجرای مصوبات کنفرانس‌های بین‌المللی مربوطه و نیز هماهنگی میان سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای ذیربط را برعهده دارد. در سطح ملی، مکانیسم توصیه شده برای کشورهای مختلف، تأسیس مجمع ملی کاهش خطرپذیری حوادث^۲ در همه کشورهاست. این مجمع در ایران پس از برگزاری دومین کنفرانس بین‌المللی کاهش خطر بلایا در کوبه ژاپن در سال ۲۰۰۵ تأسیس شد، ولی بعد از چند سال فعالیت‌های آن تقریباً متوقف شده است. به همین ترتیب، مجامع منطقه‌ای^۳ و مجمع جهانی کاهش خطر بلایا^۴ تأسیس شده‌اند که هر دو سال یکبار برگزار می‌شوند. برنامه‌های پنج‌ساله همکاری میان دولت‌ها و سازمان ملل که چارچوب کمک‌های توسعه‌ای سازمان ملل^۵ نامیده می‌شود نیز نقش مهمی در تلفیق مفاهیم و رویکردهای کاهش خطر حوادث و بلایا در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه‌ای کشورها ایفا می‌کند.

به موازات تلاش‌های جهانی برای ارتقاء رویکردهای پیشگیری و کاهش خطر حوادث و بلایا و تقویت همکاری و هماهنگی‌های بین‌المللی در این راستا، موضوع آمادگی، پاسخگویی و بازسازی پس از وقوع حوادث نیز مورد توجه جامعه بین‌المللی قرار گرفت. وقوع حوادث بزرگ در دو دهه گذشته مانند سونامی آسیا در سال ۲۰۰۴ به این تلاش‌ها سرعت بخشید. سازمان هماهنگ‌کننده فعالیت‌های بین‌المللی در این حوزه دفتر سازمان ملل برای هماهنگی امور بشردوستانه^۶ است که برنامه‌ها و کمک‌های آژانس‌های سازمان ملل در حوادث را با همکاری دیگر مؤسسات بین‌المللی مانند صلیب سرخ و هلال احمر هماهنگ می‌کند. از دیگر مکانیسم‌های بین‌المللی سازمان ملل برای آمادگی، پاسخگویی و بازسازی پس از حوادث می‌توان به تیم‌های ارزیابی و هماهنگی حوادث سازمان ملل^۷، گروه مشورتی بین‌المللی جستجو و نجات در حوادث^۸ و صندوق مرکزی سازمان ملل برای پاسخگویی اضطراری^۹ اشاره کرد.

1. United Nations International Strategy for Disaster Reduction
2. National Platform for Disaster Risk Reduction
3. Regional Platform
4. Global Platform for Disaster Risk Reduction
5. United Nations Development Assistance Framework (UNDAF)
6. United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA)
7. United Nations Disaster Assessment and Coordination Teams (UNDAC)
8. International Search and Rescue Advisory Group (INSARG)
9. Central Emergency Response Fund (CERF)

۱۵. مبانی دوازده‌گانه قانونگذاری و تدوین راهبردهای ملی مدیریت بحران

براساس نتایج این مطالعه، مبانی بنیادین مورد نیاز برای تدوین قانون و راهبردهای ملی مدیریت بحران را می‌توان به شرح ذیل برشمرد:

۱. تبیین رابطه بنیادین و نسبت میان توسعه ملی یک کشور و تأثیر منفی خطر حوادث و سوانح بر آن و راه‌های پیشگیری و کاهش خطر حوادث.
۲. تبیین نظام حاکم بر ارزش‌های فرهنگی مرتبط با حفظ جان، کرامت و دارایی انسان‌ها در سیاست‌های کلان و برنامه‌ریزی‌های راهبردی در جامعه.
۳. تبیین جایگاه همبستگی، پیوستگی، سرمایه اجتماعی و مشارکت‌های مردمی در امنیت و ایمنی جامعه در برابر خطر حوادث و بحران‌ها.
۴. درک و شناخت عمیق جامعه و نهادهای اجتماعی در مورد خطرات موجود حوادث و روند آن در سال‌های آینده و تبیین علمی نیازها و تعیین اولویت‌ها.
۵. درک و شناخت کافی از منابع و ظرفیت‌های موجود و بالقوه در سطوح فردی، اجتماعی، سازمانی برای مقابله با خطر حوادث و سوانح.
۶. تعیین اهداف کلان و خروجی‌های مطلوب و ممکن برای ایجاد نظام ملی مقابله با خطر حوادث متناسب با اهداف و خروجی‌های توسعه ملی.
۷. تعریف سازوکارهای کارآمد و تعیین مدل‌های مناسب برای همکاری و هماهنگی بین‌بخشی و بین‌سازمانی با هدف ایجاد هم‌افزایی در اقدامات کلان در سطوح بین‌سازمانی و اجتماعی.
۸. تبیین مفاهیم و روش‌های کلی ایجاد و تقویت تاب‌آوری در برابر حوادث و تلفیق آن در برنامه‌های بخش‌های گوناگون توسعه ملی.
۹. تبیین نقش دانش، فناوری نوین و مهارت‌های نظری و کاربردی برای مدیریت بحران و تعریف استانداردهای نهادی و عملیاتی برای چرخه کامل مدیریت ریسک حوادث شامل پیشگیری و کاهش خطر حوادث، آمادگی سازمانی و مردمی، پاسخگویی اضطراری و بازتوانی و بازسازی پس از وقوع حوادث.
۱۰. تبیین ساختار و سازماندهی مناسب برای مدیریت جامع ریسک حوادث در سطوح ملی، استانی و محلی، تعریف کارکردها و وظایف سازمان‌ها به‌صورت چندبخشی و مشخص کردن نحوه مشارکت‌های مردمی در برنامه‌ها و کارکردهای مدیریت بحران.
۱۱. تعریف راهبردها و روش‌های همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی براساس نیازهای ملی.
۱۲. تدوین نظام مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی قانونی، نظارت، پایش، اطلاع‌رسانی و ارزیابی و روش‌های بهبود، اصلاح و ارتقاء مدیریت بحران در بلندمدت.



منابع و مأخذ

۱. سرشماری نفوس و مسکن، مرکز آمار ایران، ۱۳۹۰.
2. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-2030) , adopted by the 3rd World Conference on Disaster Reduction, Sendai, Japan, 2015.
3. Terminology on Disaster Risk Reduction, United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction (UNISDR), 2009.
4. World Urbanisation Prospects, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division , 2014.
5. Building urban resilience: A guide for Red Cross and Red Crescent engagement and contribution, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2017.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۷۹۱

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: مبانی قانونگذاری و برنامه‌ریزی راهبردی در مدیریت بحران

نام دفتر: مطالعات اقتصاد بخش عمومی (گروه مدیریت)

تهیه و تدوین: مصطفی محقق (مشاور رئیس جمعیت هلال احمر و مشاور ارشد فدراسیون

بین‌المللی صلیب سرخ و هلال احمر)

تنظیم: راضیه امامی میبدی

اظهار نظر کننده: داریوش ابوحمزه

ناظر علمی: محمد قاسمی

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی:

۱. مدیریت بحران

۲. قانونگذاری

۳. برنامه‌ریزی راهبردی

۴. توسعه ملی

۵. مخاطرات

۶. آسیب‌پذیری

۷. مدیریت خطر حوادث و سوانح



تاریخ انتشار: ۱۳۹۶/۱۲/۱۴