

بررسی سیر تحول مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران

در طلیعه قرن بیست و یکم ، جهان شاهد بلایای عظیمی است که حوادث طبیعی و غیر طبیعی به وجود آورده است. طوفان عظیم کاترینا ، تسونامی آسیای جنوب شرقی ، زلزله بم و ده ها حادثه مشابه بزرگ و کوچک ، بارها این حقیقت را به جهانیان گوشزد می کند که پیش بینی ها و چاره اندیشی ها و راه های مقابله و سازش با این بلایا هنوز نارسا و ناکافی است و تنها شمار اندکی از ملل دنیا دانش ، فن و هنر مدیریت و مهار این گونه بلایا را فراگرفته و به کار می بندند . در اکثر کشورها اغلب پس از وقوع هر حادثه بزرگ ، سیل کمکهای سازماندهی نشده اعم از نیروی انسانی و مادی به منطقه حادثه دیده گسیل می شود و با اتلاف نیروی فراوان ، اندکی وضع تخفیف می یابد و به سرعت همه چیز به دست فراموشی سپرده می شود. بنابراین یکی از مهمترین چالش های زمان حاضر ، نیاز به داشتن سیستم مدیریت بلایا در مواجهه با بلایای طبیعی و غیرطبیعی می باشد. با توجه به وسعت ایران ، تنوع بلایای مختلف و شدت و تعداد آن ها ، لزوم وجود ساختاری مناسب برای نظام مدیریت بلایا از نیازهای اساسی کشور به شمار می رود.

بلایا اتفاقاتی هستند که به طور غافلگیر کننده و گاه اجتناب ناپذیر رخ داده و به علت گستردگی تأثیر بر منابع مادی و انسانی و قطع روند طبیعی حیات ، خارج از ظرفیت تطابق جوامع بوده و گاه بدون کمک های ملی و بین المللی به فاجعه های انسانی منتهی می گردند.

آثار و عواقب یک بلای طبیعی ، صرف نظر از نوع آن ، می تواند تا مدت مدیدی پس از وقوع حادثه باقی بماند. صدمات و بیماری های بازماندگان زلزله ، فرسایش خاک حاصل خیز یک منطقه و از بین رفتن کشاورزی آن در اثر سیل و ... آثاری هستند که معمولاً در ارزیابی و تعیین خسارات به حساب نمی آیند. به همین دلیل می توان گفت

هزینه های اجتماعی و اقتصادی بلایای طبیعی بسیار بیش از آن چیزی است که در نگاه اول به نظر می رسد. بخش مهمی از تولید ناخالص ملی کشورها بخصوص کشورهای در حال توسعه صرف جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی می شود. کشورهای آسیایی و آفریقایی ، خسارات بیشتری را از بلایا متحمل می شوند و از هر ۱۰ مورد مرگ ناشی از بلایا ، ۹ مورد آن را متحمل می گردند.

حادثه خیزی کشور جمهوری اسلامی ایران :

ایران به دلیل جغرافیای کوهستانی- بیابانی ، کم بودن و نامنظم بودن بارش های جوی و ساختار زمین شناسی خاص ، پتانسیل حادثه خیزی بالایی دارد. موقعیت ایران تحت اثرتوده هوای پرفشار جنب حاره باعث شده این کشور بر روی کمربند خشک کره زمین قرار گرفته و میانگین بارش سالیانه در سطح وسیعی از آن حدود ۲۵۰ میلیمتر بوده که کمتر از یک سوم متوسط بارش کره زمین می باشد. نکته مهم در بارندگی های کشور پراکنش نامناسب آن است به طوری که در بعضی نقاط آن به خصوص استان های جنوبی که متأثر از سامانه های مونسون هستند ، کل بارندگی سالیانه ممکن است در یک روز نازل شده و سبب بروز سیل های بسیار مخرب گردد و در برخی سالها میزان بارندگی سالیانه ممکن است به کمتر از ۵۰ میلیمتر برسد که سبب حادث شدن خشکسالی گردد.

قرار گرفتن ایران بر فلات ایران و محاصره شدن آن به وسیله کویرها و بیابان های عراق ، عربستان و آسیای میانه و دوری بخش وسیعی از آن از دریا سبب تشدید شرایط خشکسالی می شود. ضمن اینکه حدود ۲۰ درصد (یک پنجم) مساحت کشور ما را اراضی بیابانی تشکیل می دهند.

ساختمان زمین شناسی فلات ایران به همراه سیستم چین خوردگی و کوهزائی آلپ در دوران سوم زمین شناسی که دوره فعالی بود ، شکل گرفته است و ایران نیز در قسمت میانی کمربند پر تنش آلپ-همیالیا قرار گرفته که هنوز به

حالت تعادل نهایی نرسیده و این موضوع باعث می شود که هر از چندگاهی در یک نقطه از کشور زمین لرزه ای مخرب رخ دهد. حرکت رو به شمال صفحه عربستان با سرعت بیش از ۳۰ میلیمتر در سال سبب بازشدگی دریای سرخ و فشردگی و کوتاه شدن خرده صفحات ایران و ترکیه شده است. این فشردگی مداوم سبب چین خوردگی ایران و قرار گرفتن کشور ما در معرض تنش دائمی گردیده که عامل اصلی بیشتر زمین لرزه های ایران است.

سیر تحولی مدیریت بحران در ایران:

در تمام کشورهای دنیا، مدیریت ملی بحران عموماً بر عهده حکومت است. در برخی کشورها مدیر بحران رئیس قوه مجریه است ولی در اکثر آن ها مدیر بحران عضو قوه مجریه (به ویژه در سطح ریاست جمهوری و وزارت کشور) است. نمایندگان منطقه ای دولت (استاندار، فرماندار، بخشدار) زیر نظر وزیر کشور عمل می کنند. همچنین شهرداری ها و دهیاری ها (دولت های محلی) علیرغم استقلال نسبی خود، با وزارت کشور هماهنگی به عمل می آورند. مدیریت بحران در کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و در مسیر تحولی خود بطور متناوب تحت نظر ریاست جمهوری، معاون اول رئیس جمهور، نخست وزیر، معاون اجرائی رئیس جمهور و وزیر کشور به مسئولیت های خود عمل نموده است که در زیر به طور مشروح تر مورد بررسی قرار می گیرد.

سوابق تاریخی مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران:

بررسی سوابق تاریخی در خصوص مدیریت سوانح در کشور نشان می دهد تا قبل از سال ۱۳۰۲ هیچگونه تشکیلات و یا محلی برای فعالیت های سازمان یافته بخش های مدیریت سوانح در کشور وجود نداشته است و علیرغم اینکه حوادث و سوانح متعددی در کشور به وقوع می پیوست، هیچ یک از سازمان ها و یا ارکان رسمی کشور به نیازهای آسیب دیدگان رسیدگی نمی کردند و جز خود آسیب دیدگان، کمتر کسی از آحاد جامعه از وضعیت تلفات و خسارات

سوانح اطلاع دقیقی در دست داشت و اگر مساعدتی انجام می شد از طریق خود امدادی و دیگر امدادی توسط خود آسیب دیدگان یا اهالی مناطق مجاور بوده است.

در بسیاری از سوانح به دلیل عدم وجود امکانات برای بازسازی مجدد، خانه ویران شده و منابع معیشتی از بین می رفت و ناچاراً بازماندگان سانحه، مناطق خود را ترک می کردند و روستاها تخلیه می شده است.

در خرداد ماه ۱۳۰۲ وقوع زلزله در شرق خراسان و به فاصله ۳ ماه بعد در سیرجان و کرمان نه تنها موجب کشته شدن جمع کثیری از اهالی بلکه منجر به ویرانی صدها روستا در این مناطق گردید. همچنین در همان سال سیلاب های

گسترده و وسیعی در استان های گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، و اصفهان جاری و ماحصل زندگی هزاران

روستایی را نابود کرد و روستاهایی که در مسیر این سیلاب قرار داشتند یکی پس از دیگری ویران و خانه ها خالی از

سکنه و متروکه شدند. در این سانحه با توجه به وسعت و گستردگی خسارت و انعکاس آن در کشور برای اولین بار

نیروهای ارتش به عنوان عوامل حکومت و با استفاده از نیرو و امکانات موجود به کمک آسیب دیدگان شتافتند و اولین

استمداد ملی برای کمک به آسیب دیدگان در سطح کشور به کار گرفته شد. عملیات امدادی ارتش و استمداد انجام

شده جرقه ای بود برای سازماندهی تشکیلاتی که سالها قبل قراردادهای آن امضاء شده بود (دولت ایران در چهاردهم

آذرماه ۱۲۵۳ معادل پنجم دسامبر ۱۸۷۴ میلادی قرارداد ژنو و در تاریخ ۱۳ شهریور ۱۲۷۹ قوانین الحاقی را امضاء

نمود.)

اولین جلسه شیر و خورشید سابق در ششم مرداد ماه مصادف با عید سعید غدیر خم سال ۱۳۰۲ با حضور نخست وزیر و

هیئت دولت وقت و تعدادی از افراد خیرخواه و نیکوکار تشکیل و رسماً فعالیت خود را در چارچوب اهداف تعیین شده بین

المللی آغاز نمود. علیرغم فلسفه شکل گیری جمعیت شیر و خورشید که ضرورت ارائه کمک به آسیب دیدگان و سوانح

بود، در طول حیات سه مرحله ای خود به دلیل ضعف و کمبودهای درمانی در سطح کشور و به دلیل حمایت های وسیع و گسترده هیئت حاکمه و حضور عوامل تراز اول کشور در هیأت سوئیس، هیأت مدیره و در رأس آن افراد خانواده سلطنتی و دربار همچین صاحبان قدرت و نفوذ در استان ها و شهرستان ها، خدمات درمانی و پزشکی و آموزش های درمانی، پایه و اساس فعالیت های این جمعیت در سطح ملی و بین المللی قرار گرفت.

بیشترین امکانات و تجهیزات امدادی در قالب بیمارستان ها و درمانگاه های صحرایی تبلور یافت و عملیات امدادی متکی بر امکانات و تجهیزات و عوامل انسانی نیروهای مسلح بوده است.

ساختار و سازمان مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) قبل از انقلاب اسلامی:

تاقبل از پیروزی انقلاب اسلامی در کشور ساختار خاصی از مدیریت سوانح در بخش های پیش بینی و پیش آگاهی،

پیشگیری و کاهش اثرات سوانح، آمادگی، مقابله و بازسازی وجود نداشت. فعالیت های مربوط به صورت پراکنده در

برخی از قوانین سازمان ها پیش بینی شده بود، از جمله در برخی از مفاد قانون تشکیل ایالات و ولایت مصوب

۱۲۸۶/۹/۱۷، وزارت کشور مسئولیت داشته است تا در موقع طغیان رودخانه (سیل و طوفان)، با تمام امکانات برای

حفظ نفوس و کمک و اعانه اقدام کند. در این زمان به دلیل توسعه نیافتگی شبکه راه ها وضع سیستم ارتباطات،

عملاً فعالیت موثری صورت نمی گرفته است. از این رو مدیریت حوادث احتمالی بیشتر محلی و متکی بر توان نیروهای

بومی بوده است، فقط جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران مأمور و مسئول خدمات امدادی در پیش آمد حوادث و سوانح

بوده و به محض وقوع حادثه بنابر وسعت دامنه و ضرورت، از طریق سازمان های امدادی متعلق به خود با تمام توان در

رده های بخش، شهرستان، استان و کشور به کمک آسیب دیدگان می پرداخته است.

در چنین شرایطی فرماندهی منطقه آسیب دیده به تناسب شدت و وسعت حادثه ها، ده روز اول حادثه بر عهده فرمانده

زمینی منطقه یا جانشین ایشان (ارشد نظامیان در منطقه شامل فرمانده پادگان یا ژاندارمری) بود. در عین حال به منظور ارتباط و هماهنگی با سایر بخش ها و سازمان ها، ستاد هماهنگی خدمات امدادی؛ مرکب از نمایندگان ارگان ها و سازمان های حکومتی، دولتی، عمومی، نظامی و انتظامی وجود داشته است. بدیهی است در چنین شرایطی میزان تلفات بالا و اطلاع رسانی جریان حادثه ضعیف بوده است.

در نهم اردیبهشت ماه سال ۱۳۴۸ "قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل" مشتمل بر هشت ماده و پنج تبصره به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. در ماده ۱ این قانون وزارت کشور مکلف به انجام اقدامات لازم برای حفظ و اصلاح مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب و ... به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تأمین بهداشت عمومی شده است. مسئولیت اجرای این قانون بر عهده وزارت کشور و شهرداریها نهاده شد.

در هیجدهم آذرماه ۱۳۳۷ "قانون تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی کشور" به منظور حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه و تقلیل اثرات آن و همچنین تقویت روحی و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع عادی و اضطراری تشکیل گردید. این سازمان وابسته به وزارت کشور و در شهرستان ها تحت نظر مستقیم استاندار و فرماندار انجام وظیفه می نمود. وزارتین کشور و جنگ مأمور اجرای این قانون بوده اند.

در بیست و ششم اردیبهشت ماه ۱۳۵۱ "قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور" به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید و از تاریخ تصویب این قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور با کلیه دارائی و بودجه و کارکنان به نخست وزیر و وابسته و سرپرست آن سمت "معاون نخست وزیر" را داشت.

مشکلات اصلی مدیریت سوانح کشور در این سال ها عبارتند از:

-نقص در ساختار و سازمان موجود

-نبود قوانین مناسب در مراحل مختلف مدیریت سوانح

-عدم شفافیت در نقش ها، وظایف و مسئولیت ها

-نبود یا کمبود آمادگی در پاسخگویی به سوانح

-مشکلات هماهنگی مشارکت کنندگان در پاسخ به سوانح

ناگفته پیداست که در چنین شرایطی اوضاع و احوال آسیب دیدگان از نظر دریافت کمک های امدادی، حمایت های

درمانی، بهداشتی- روانی نامناسب و ناچیز و وضعیت بازسازی پس از سانحه به مراتب بدتر از امداد رسانی بوده است.

ساختار و سازمان مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) بعدازپیروزی انقلاب اسلامی:

به موازات تغییر و تحول در ساختار سازمان های اداری ایران، برنامه های مدیریت حوادث و سوانح نیز دستخوش

تغییرات عمده گردید. نظر به اهمیت امر سازماندهی و هماهنگی در مدیریت حوادث و سوانح و همچنین لزوم مشارکت

دستگاه ها، سازمان ها و نهادهای مختلف در مراحل مختلف مدیریت سوانح، دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه

کشور تحت عنوان * ستاد ویژه امداد رسانی و باز سازی مناطق سیل زده در ساختار نخست وزیری سابق در سال

۱۳۶۵ تشکیل شد. تشکیلاتی که با هماهنگی وزارت کشور در سطح ملی و استانداران، فرمانداران در سطح استانی و

شهرستانی در بخش های مختلف مدیریت به ویژه در امر پاسخگویی فعالیت می نمود. با حذف پست نخست وزیری از

ساختار دولت جمهوری اسلامی ایران و اداره امور دولت مستقیماً به وسیله ریاست جمهوری، طبیعتاً دفتر ستاد حوادث و

سوانح غیرمترقبه نیز مستقیماً از واحدهای تحت امر ریاست جمهوری قرار گرفت و لذا * در سال ۱۳۶۸ اداره کل

حوادث غیر مترقبه در حوزه معاونت اجرائی رئیس جمهور تشکیل گردید.

**توضیحات ۱:

علاوه بر موارد ذکر شده در فوق، اکثر وزارتخانه‌ها، نیروهای نظامی و انتظامی و جمعیت هلال احمر، طبق اساسنامه

خود مسئولیتهایی در زمینه حوادث و سوانح غیر مترقبه داشته‌اند که مهمترین آن‌ها به قرار زیر است:

الف) شهرداری‌ها بر اساس بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون وظایف شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ وظیفه اتخاذ تدابیر موثر و

اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل را برعهده داشته‌اند.

ب) سپاه پاسداران انقلاب اسلامی طبق ماده ۱۰ اساسنامه خود مصوب ۶۱/۶/۱۵ مجلس شورای اسلامی موظف به

مشارکت در عملیات امدادی به هنگام بروز بلایا و حوادث می‌باشند.

ج) واحد بسیج مستضعفین سپاه با توجه به ماده ۳۵ اساسنامه سپاه پاسداران، وظیفه کمک به مردم هنگام بروز بلایا و

حوادث غیر مترقبه با هماهنگی مراجع ذیربط را دارا می‌باشد.

د) وزارت نیرو بر اساس ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۶۱/۱۲/۱۶ نیز موظف به مهار سیلابها جهت تأمین

آب مورد نیاز کشاورزان می‌باشد.

ه) ارتش جمهوری اسلامی ایران نیز طبق بند ج ماده ۶ و بند د ماده ۷ قانون ارتش مصوب سال ۶۶ موظف است افراد

و تجهیزات خود را در اجرای اصل ۴۷ قانون اساسی و بنا به درخواست دولت و در حدی که به آمادگی رزمی آن آسیبی

نرسد جهت کارهای امدادی در اختیار قرار دهد.

ه) جمعیت هلال احمر به موجب بندهای ۱ و ۳ ماده ۳ قانون اساسنامه آن جمعیت مصوب ۶۸/۲/۸ مسئولیت ارائه

خدمات امدادی در هنگام بروز بلایا و نیز برنامه ریزی و اقدام جهت آمادگی مقابله و آموزش عمومی و تربیت کادر

امدادی و نیروی انسانی را برعهده دارد.

با وقوع زلزله مخرب و جانگداز گیلان و زنجان در ۳۱ خردادماه ۱۳۶۹ و به منظور انسجام بیشتر امور مدیریت بحران ، مسئولیت ستادحوادث و سوانح غیرمترقبه کشور حسب دستور ریاست جمهوری وقت و به استناد اصل ۱۲۷ قانون

اساسی از نهاد ریاست جمهوری منتزع و در فرماندهی وزارت کشور قرار گرفت .

بر اساس آئین نامه تشکیلات حوادث طبیعی و غیر مترقبه ، “شورای عالی پیشگیری و کاهش صدمات ناشی از حوادث

غیرمترقبه و بازسازی مناطق آسیب دیده ” به ریاست وزیر کشور و با عضویت ۸ وزیر و روسای جمعیت هلال احمر و

سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد . دبیر خانه شورای عالی در وزارت کشور (دفتر مطالعات و هماهنگی امور

ایمنی و بازسازی) و در استان ها، شورای استان به ریاست استاندارتشکیل گردید .

شورای استان از دو ستاد شامل :

۱ -ستاد پیشگیری و بازسازی به ریاست معاون امور عمرانی استاندار

۲ -ستاد امداد و نجات به ریاست یکی از معاونین استاندار به انتخاب استاندار تشکیل می گردید .

*در تاریخ نهم مرداد ماه سال ۱۳۷۰ ، “قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ” به تصویب مجلس

شورای اسلامی رسید و در ۱۳۷۰/۵/۲۰ به دولت ابلاغ می شود . به موجب این قانون ، کمیته ملی به منظور مبادله

اطلاعات ، مطالعه ، تحقیقات علمی و پیدا کردن راه کارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی به

ریاست وزیر کشور تشکیل گردید .

*در جلسه مورخ ۱۲ اردیبهشت سال ۱۳۷۲ هیأت وزیران آئین نامه اجرائی “ قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات

بلایای طبیعی ” به تصویب رسید و بر اساس آن کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی از یک کمیته هماهنگی و ۹

کمیته فرعی تحقیقاتی تخصصی تشکیل گردید . این ۹ کمیته شامل : کمیته فرعی مقابله با خطرات ناشی از زلزله و

لغزش لایه های زمین ، دفع آفات و امراض نباتی و سرمازدگی ، احیای مراتع و مقابله با خشکسالی ، پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه ، رفع آلودگی هوا ، مقابله با خطرات ناشی از طوفان ، امداد و نجات ، جبران خسارات و نهایتاً کمیته بهداشت و درمان بود . کمیته هماهنگی به مسئولیت وزارت کشور و مرکب از مسئولان کمیته های ۹ گانه فوق بوده است .

*در تاریخ ۱۶ خرداد ۱۳۷۲ اختیارات اصل ۱۲۷ قانون اساسی در مدت ۷۲ ساعت از زمان بروز حادثه به استانداران توسط هیأت وزیران تفویض شد .

*در تاریخ ۱۷ فروردین ۱۳۷۹ ماده ۴۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر تهیه طرح جامع امداد و نجات توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و طبق مفاد این قانون ، جمعیت هلال احمر کشور موظف گردید طرح جامع امداد و نجات را با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند . در تبصره ذیل ماده ۴۴ نیروی مقاومت بسیج به عضویت ستادهای حوادث غیرمترقبه در آمد .

*در جلسه مورخ ۱۷ فروردین سال ۱۳۸۲ هیأت وزیران “طرح جامع امداد و نجات کشور” بنا به پیشنهاد جمعیت هلال احمر به تصویب رسید . به استناد ماده ۵ این طرح “ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور” به منظور سیاستگذاری کلی ، برنامه ریزی ملی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران کشور به ریاست وزیر کشور و ۲۰ عضو دیگر تشکیل گردید . ضمن اینکه ستادهای استانی و شهرستانی نیز به ریاست استانداران و فرمانداران تشکیل گردید .

همچنین کارگروه ملی آمادگی و کارگروه های آمادگی استان ها نیز به منظور مدیریت و پیگیری مجموعه اقدامات آمادگی زیر نظر ستاد به ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور و معاونین عمرانی استانها تشکیل گردید .

کارگروه آمادگی شامل ۲۳ کارگروه تخصصی می باشد که ۱۲ کارگروه تخصصی عملیاتی ، ۶ کارگروه پیشگیری و مدیریت مخاطرات و ۵ کارگروه آموزشی را شامل می شود.

آئین نامه های اجرائی و دستورالعملهای مربوط به طرح جامع امداد و نجات در دست تهیه بود که قبل از تکمیل ، تصویب و اجرائی شدن آن ، زلزله مخرب و جانگداز بم در دیماه سال ۸۲ به وقوع پیوست ، در مدیریت بحران زلزله بم با اراده و عزم ملی و کمک های بین المللی عملیات قابل قبولی ارائه شد ، لیکن به دنبال بازدیدهای سرزده مقام معظم رهبری از مناطق زلزله زده بم ، با عنایت به وجود مشکلات در هماهنگی ، نارسائی و دوباره کاری ها ضرورت بازنگری در طرح جامع امداد و نجات احساس شد.

*در جلسه ۷ تیر ۱۳۸۳ هیأت وزیران به استناد اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور هماهنگی اجرائی کلیه دستگاه ها اعمال مدیریت عالی موثر بحران در هنگام وقوع حوادث و سوانح غیرمترقبه ” آئین نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه ” را به تصویب رساند.

ریاست این ستاد بر عهده معاون اول رئیس جمهور بوده و وزرای کشور ، مسکن ، دفاع ، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح ، روسای هلال احمر ، سازمان مدیریت و برنامه ریزی و صداوسیما و دو نفر متخصص به انتخاب رئیس ، اعضای اصلی می باشند.

نکته اصلی در این آئین نامه لازم الاجرا بودن تصمیمات ستاد برای دستگاه های تحت پوشش قوای سه گانه از جمله دستگاه های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیرو های مسلح با عنایت به اذن فرماندهی کل قوا در تاریخ ۸۳/۳/۳۱ می باشد.

*قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور:

اصولاً مدیریت بهینه بحران و خطرپذیری مستلزم شناخت پتانسیل خطرات احتمالی در کشور است و توسعه پایدار و کاهش خطرپذیری نیز جز با برنامه ریزی های هدفمند ، واقعی و فرابخشی دراز مدت (و البته هماهنگ) تحقق نمی یابد .

یکی از اصلی ترین حلقه های مفقوده در هدایت کلیدی فعالیت های کشور و هماهنگی در خصوص مدیریت بحران ، عدم وجود یک سازمان مستقل ، مسئول و پاسخگو در این زمینه بوده است . وزارت کشور با درک این واقعیت و با انجام کار کارشناسی فراوان نهایتاً لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور را تهیه و جهت ارائه به مجلس شورای اسلامی تقدیم هیأت وزیران نمود .

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور طبق اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که در جلسه بیست و پنجم دیماه ۱۳۸۶ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت ۵ سال موافقت شده است .

بر اساس مفاد این قانون شورای عالی مدیریت بحران کشور به ریاست رئیس جمهور به منظور هماهنگی فعالیت های دستگاه ها و نهاد های وابسته به قوای سه گانه ، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه های تحت نظر مقام معظم رهبری ، (با عنایت به تفویض اختیار معظم له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران کشور ، تشکیل گردد .

همچنین سازمان مدیریت بحران کشور بعنوان یک سازمان وابسته به وزارت کشور به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری ، برنامه ریزی ، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه های اجرائی و پژوهشی ، اطلاع رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیران بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده تشکیل گردید .

**توضیحات ۲:

از سال ۱۳۸۳ تاکنون اقدامات مهم دیگری نیز در ارتباط با حوادث و سوانح غیرمترقبه به انجام رسیده که مهم ترین آنها به قرار زیر می باشند.

الف- لایحه تشکیل صندوق بیمه حوادث طبیعی در تاریخ بیست و پنجم خرداد ماه ۱۳۸۳ توسط بیمه مرکزی ایران جهت طرح در کمیسیون اقتصادی هیأت دولت پیشنهاد شده و در جلسه مورخ ۱۱ اردیبهشت ۱۳۸۴ هیأت وزیران کلیات آن به تصویب رسیده است.

ب- تعداد زیادی از مواد و تبصره های قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب یازدهم شهریور ماه ۸۳ مرتبط با امور حوادثی همچون مقاوم سازی ساختمان ها، کاهش نقاط حادثه خیزی جاده ای، برنامه های اجرائی مدیریت خشکسالی، مصرف بهینه آب، بیمه محصولات کشاورزی (پوشش حداقل ۵۰ درصدی تا پایان برنامه)، احیای بافت های فرسوده شهری و روستایی، استاندارد کردن مصالح، ارائه کمک های فنی و اعتباری برای بهسازی، جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل و پیشگیری از بیماری های واگیر، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران های پیچیده می باشد.

ج- آئین نامه اجرائی ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ در هیأت وزیران به استناد ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ به تصویب رسید و در این آئین نامه نحوه هزینه کرد و توزیع اعتبارات مربوط به حوادث شرح داده شده است.

د- سیاست های کلی مصوب مقام معظم رهبری در خصوص " پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه " که در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام

تعیین شده است در ۲۵ آذر ماه ۱۳۸۴ پس از تأیید مقام معظم رهبری از طریق دفتر معظم له به سران سه قوه و رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت اقدام ابلاغ شد.

در ماده ۳ این سیاستها بر ایجاد مدیریت واحد، با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام موثر و فرماندهی در دوره بحران تأکید شده که می توان این امر را زمینه ساز تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور دانست.

۵- در اجلاس مورخ اول نوامبر ۲۰۰۶ (۵ آذر ماه ۸۵) وزرای کشور عضو اکو که در تهران برگزار گردید با پیشنهاد جمهوری اسلامی ایران جهت ایجاد یک مرکز منطقه ای در ایران برای مدیریت بلایای طبیعی موافقت نمودند در این اجلاس همچنین تأسیس صندوق امانی بلایای طبیعی به منظور امداد رسانی و جلوگیری احتمالی از این بلایا پیشنهاد شد.

و- اصلاحیه آئین نامه اجرائی ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در جلسه چهارم خرداد ماه ۱۳۸۶ هیأت وزیران به تصویب رسیده است. در این اصلاحیه مقرر گردیده پرداخت هزینه های صدور پروانه های مسکونی و تجاری خسارت دیده در مناطق شهری از محل اعتبارات حوادث غیر مترقبه پرداخت گردد. ضمن اینکه سقف کمک بلاعوض و تسهیلات بازسازی نیز تغییر یافته است.

امید است در پرتو عنایات حضرت حق با ارتقاء جایگاه تشکیلاتی سازمان مدیریت بحران کشور در سطح ملی و استانی و با همت تمامی مدیران و برنامه ریزان و تصمیم گیران کشور و همچنین با بکارگیری تجارب حاصل از مدیریت بحران های گذشته، دستیابی به اهداف مورد نظر میسر گردد.

منبع: <https://www.khorasan.ir/havades/tabid/8639/Default.aspx>

بررسی سیر تحول مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران

درطلیعه قرن بیست و یکم ، جهان شاهد بلایای عظیمی است که حوادث طبیعی و غیر طبیعی به وجود آورده است.

طوفان عظیم کاترینا ، تسونامی آسیای جنوب شرقی ، زلزله بم و ده ها حادثه مشابه بزرگ و کوچک ، بارها این حقیقت

را به جهانیان گوشزد می کند که پیش بینی ها و چاره اندیشی ها و راه های مقابله و سازش با این بلایا هنوز نارسا و

ناکافی است و تنها شمار اندکی از ملل دنیا دانش ، فن و هنر مدیریت و مهار این گونه بلایا را فراگرفته و به کار می

بندند . در اکثر کشورها اغلب پس از وقوع هر حادثه بزرگ ، سیل کمکه های سازماندهی نشده اعم از نیروی انسانی و

مادی به منطقه حادثه دیده گسیل می شود و با اتلاف نیروی فراوان ، اندکی وضع تخفیف می یابد و به سرعت همه

چیز به دست فراموشی سپرده می شود. بنابراین یکی از مهمترین چالش های زمان حاضر ، نیاز به داشتن سیستم

مدیریت بلایا در مواجهه با بلایای طبیعی و غیرطبیعی می باشد. با توجه به وسعت ایران ، تنوع بلایای مختلف و شدت

و تعداد آن ها ، لزوم وجود ساختاری مناسب برای نظام مدیریت بلایا از نیازهای اساسی کشور به شمار می رود.

بلایا اتفاقاتی هستند که به طور غافلگیر کننده و گاه اجتناب ناپذیر رخ داده و به علت گستردگی تأثیر بر منابع مادی و

انسانی و قطع روند طبیعی حیات ، خارج از ظرفیت تطابق جوامع بوده و گاه بدون کمک های ملی و بین المللی به

فاجعه های انسانی منتهی می گردند.

آثار و عواقب یک بلای طبیعی ، صرف نظر از نوع آن ، می تواند تا مدت مدیدی پس از وقوع حادثه باقی بماند.

صدمات و بیماری های بازماندگان زلزله ، فرسایش خاک حاصل خیز یک منطقه و از بین رفتن کشاورزی آن در اثر

سیل و ... آثاری هستند که معمولاً در ارزیابی و تعیین خسارات به حساب نمی آیند. به همین دلیل می توان گفت

هزینه های اجتماعی و اقتصادی بلایای طبیعی بسیار بیش از آن چیزی است که در نگاه اول به نظر می رسد. بخش

مهمی از تولید ناخالص ملی کشورها بخصوص کشورهای در حال توسعه صرف جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی می شود. کشورهای آسیایی و آفریقایی ، خسارات بیشتری را از بلایا متحمل می شوند و از هر ۱۰ مورد مرگ ناشی از بلایا ، ۹ مورد آن را متحمل می گردند.

حادثه خیزی کشور جمهوری اسلامی ایران:

ایران به دلیل جغرافیای کوهستانی- بیابانی ، کم بودن و نامنظم بودن بارش های جوی و ساختار زمین شناسی خاص ، پتانسیل حادثه خیزی بالایی دارد. موقعیت ایران تحت اثر توده هوای پرفشار جنب حاره باعث شده این کشور بر روی کمربند خشک کره زمین قرار گرفته و میانگین بارش سالیانه در سطح وسیعی از آن حدود ۲۵۰ میلیمتر بوده که کمتر از یک سوم متوسط بارش کره زمین می باشد. نکته مهم در بارندگی های کشور پراکنش نامناسب آن است به طوری که در بعضی نقاط آن به خصوص استان های جنوبی که متأثر از سامانه های مونسون هستند ، کل بارندگی سالیانه ممکن است در یک روز نازل شده و سبب بروز سیل های بسیار مخرب گردد و در برخی سالها میزان بارندگی سالیانه ممکن است به کمتر از ۵۰ میلیمتر برسد که سبب حادث شدن خشکسالی گردد.

قرار گرفتن ایران بر فلات ایران و محاصره شدن آن به وسیله کویرها و بیابان های عراق ، عربستان و آسیای میانه و دوری بخش وسیعی از آن از دریا سبب تشدید شرایط خشکسالی می شود. ضمن اینکه حدود ۲۰ درصد (یک پنجم) مساحت کشور را اراضی بیابانی تشکیل می دهند.

ساختار زمین شناسی فلات ایران به همراه سیستم چین خوردگی و کوهزائی آلپ در دوران سوم زمین شناسی که دوره فعالی بود ، شکل گرفته است و ایران نیز در قسمت میانی کمربند پر تنش آلپ-همیمالیا قرار گرفته که هنوز به حالت تعادل نهایی نرسیده و این موضوع باعث می شود که هر از چندگاهی در یک نقطه از کشور زمین لرزه ای

مخرب رخ دهد. حرکت رو به شمال صفحه عربستان با سرعت بیش از ۳۰ میلیمتر در سال سبب بازشدگی دریای سرخ و فشرده‌گی و کوتاه شدن خرده صفحات ایران و ترکیه شده است. این فشرده‌گی مداوم سبب چین خوردگی ایران و قرار گرفتن کشور ما در معرض تنش دائمی گردیده که عامل اصلی بیشتر زمین لرزه های ایران است.

سیر تحولی مدیریت بحران در ایران:

در تمام کشورهای دنیا، مدیریت ملی بحران عموماً بر عهده حکومت است. در برخی کشورها مدیر بحران رئیس قوه مجریه است ولی در اکثر آن ها مدیر بحران عضو قوه مجریه (به ویژه در سطح ریاست جمهوری و وزارت کشور) است. نمایندگان منطقه ای دولت (استاندار، فرماندار، بخشدار) زیر نظر وزیر کشور عمل می کنند. همچنین شهرداری ها و دهیاری ها (دولت های محلی) علیرغم استقلال نسبی خود، با وزارت کشور هماهنگی به عمل می آورند. مدیریت بحران در کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و در مسیر تحولی خود بطور متناوب تحت نظر ریاست جمهوری، معاون اول رئیس جمهور، نخست وزیر، معاون اجرائی رئیس جمهور و وزیر کشور به مسئولیت های خود عمل نموده است که در زیر به طور مشروح تر مورد بررسی قرار می گیرد.

سوابق تاریخی مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران:

بررسی سوابق تاریخی در خصوص مدیریت سوانح در کشور نشان می دهد تا قبل از سال ۱۳۰۲ هیچگونه تشکیلات و یا محلی برای فعالیت های سازمان یافته بخش های مدیریت سوانح در کشور وجود نداشته است و علیرغم اینکه حوادث و سوانح متعددی در کشور به وقوع می پیوست، هیچ یک از سازمان ها و یا ارکان رسمی کشور به نیازهای آسیب دیدگان رسیدگی نمی کردند و جز خود آسیب دیدگان، کمتر کسی از احاد جامعه از وضعیت تلفات و خسارات سوانح اطلاع دقیقی در دست داشت و اگر مساعدتی انجام می شد از طریق خود امدادی و دیگر امدادی توسط خود

آسیب دیدگان یا اهالی مناطق مجاور بوده است.

در بسیاری از سوانح به دلیل عدم وجود امکانات برای بازسازی مجدد، خانه ویران شده و منابع معیشتی از بین می رفت و ناچاراً بازماندگان سانحه، مناطق خود را ترک می کردند و روستاها تخلیه می شده است.

در خرداد ماه ۱۳۰۲ وقوع زلزله در شرق خراسان و به فاصله ۳ ماه بعد در سیرجان و کرمان نه تنها موجب کشته شدن

جمع کثیری از اهالی بلکه منجر به ویرانی صدها روستا در این مناطق گردید. همچنین در همان سال سیلاب های

گسترده و وسیعی در استان های گیلان، مازندران، آذربایجان شرقی، و اصفهان جاری و ماحصل زندگی هزاران

روستایی را نابود کرد و روستاهایی که در مسیر این سیلاب قرار داشتند یکی پس از دیگری ویران و خانه ها خالی از

سکنه و متروکه شدند. در این سانحه با توجه به وسعت و گستردگی خسارت و انعکاس آن در کشور برای اولین بار

نیروهای ارتش به عنوان عوامل حکومت و با استفاده از نیرو و امکانات موجود به کمک آسیب دیدگان شتافتند و اولین

استمداد ملی برای کمک به آسیب دیدگان در سطح کشور به کار گرفته شد. عملیات امدادی ارتش و استمداد انجام

شده جرقه ای بود برای سازماندهی تشکیلاتی که سالها قبل قراردادهای آن امضاء شده بود (دولت ایران در چهاردهم

آذرماه ۱۲۵۳ معادل پنجم دسامبر ۱۸۷۴ میلادی قرارداد ژنو و در تاریخ ۱۳ شهریور ۱۲۷۹ قوانین الحاقی را امضاء

نمود.)

اولین جلسه شیر و خورشید سابق در ششم مرداد ماه مصادف با عید سعید غدیر خم سال ۱۳۰۲ با حضور نخست وزیر و

هیئت دولت وقت و تعدادی از افراد خیرخواه و نیکوکار تشکیل و رسماً فعالیت خود را در چارچوب اهداف تعیین شده بین

المللی آغاز نمود. علیرغم فلسفه شکل گیری جمعیت شیر و خورشید که ضرورت ارائه کمک به آسیب دیدگان و سوانح

بود، در طول حیات سه مرحله ای خود به دلیل ضعف و کمبودهای درمانی در سطح کشور و به دلیل حمایت های

وسیع و گسترده هیئت حاکمه و حضور عوامل تراز اول کشور در هیأت سوئیس، هیأت مدیره و در رأس آن افراد خانواده سلطنتی و دربار همچین صاحبان قدرت و نفوذ در استان ها و شهرستان ها، خدمات درمانی و پزشکی و آموزش های درمانی، پایه و اساس فعالیت های این جمعیت در سطح ملی و بین المللی قرار گرفت.

بیشترین امکانات و تجهیزات امدادی در قالب بیمارستان ها و درمانگاه های صحرایی تبلور یافت و عملیات امدادی متکی بر امکانات و تجهیزات و عوامل انسانی نیروهای مسلح بوده است.

ساختار و سازمان مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) قبل از انقلاب اسلامی:

تاقبل از پیروزی انقلاب اسلامی در کشور ساختار خاصی از مدیریت سوانح در بخش های پیش بینی و پیش آگاهی، پیشگیری و کاهش اثرات سوانح، آمادگی، مقابله و بازسازی وجود نداشت. فعالیت های مربوط به صورت پراکنده در برخی از قوانین سازمان ها پیش بینی شده بود، از جمله در برخی از مفاد قانون تشکیل ایالات و ولایت مصوب

۱۲۸۶/۹/۱۷، وزارت کشور مسئولیت داشته است تا در موقع طغیان رودخانه (سیل و طوفان)، با تمام امکانات برای

حفظ نفوس و کمک و اعانه اقدام کند. در این زمان به دلیل توسعه نیافتگی شبکه راه ها وضع سیستم ارتباطات،

عملاً فعالیت موثری صورت نمی گرفته است. از این رو مدیریت حوادث احتمالی بیشتر محلی و متکی بر توان نیروهای

بومی بوده است، فقط جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران مأمور و مسئول خدمات امدادی در پیش آمد حوادث و سوانح

بوده و به محض وقوع حادثه بنابر وسعت دامنه و ضرورت، از طریق سازمان های امدادی متعلق به خود با تمام توان در

رده های بخش، شهرستان، استان و کشور به کمک آسیب دیدگان می پرداخته است.

در چنین شرایطی فرماندهی منطقه آسیب دیده به تناسب شدت و وسعت حادثه ها، ده روز اول حادثه بر عهده فرمانده

زمینی منطقه یا جانشین ایشان (ارشد نظامیان در منطقه شامل فرمانده پادگان یا ژاندارمری) بود. در عین حال به

منظور ارتباط و هماهنگی با سایر بخش ها و سازمان ها، ستاد هماهنگی خدمات امدادی؛ مرکب از نمایندگان ارگان ها و سازمان های حکومتی، دولتی، عمومی، نظامی و انتظامی وجود داشته است. بدیهی است در چنین شرایطی میزان تلفات بالا و اطلاع رسانی جریان حادثه ضعیف بوده است.

در نهم اردیبهشت ماه سال ۱۳۴۸ "قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل" مشتمل بر هشت ماده و پنج تبصره به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. در ماده ۱ این قانون وزارت کشور مکلف به انجام اقدامات لازم برای حفظ و اصلاح مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب و ... به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تأمین بهداشت عمومی شده است. مسئولیت اجرای این قانون بر عهده وزارت کشور و شهرداریها نهاده شد.

در هیجدهم آذرماه ۱۳۳۷ "قانون تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی کشور" به منظور حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه و تقلیل اثرات آن و همچنین تقویت روحی و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع عادی و اضطراری تشکیل گردید. این سازمان وابسته به وزارت کشور و در شهرستان ها تحت نظر مستقیم استاندار و فرماندار انجام وظیفه می نمود. وزارتین کشور و جنگ مأمور اجرای این قانون بوده اند.

در بیست و ششم اردیبهشت ماه ۱۳۵۱ "قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور" به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید و از تاریخ تصویب این قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور با کلیه دارائی و بودجه و کارکنان به نخست وزیر و وابسته و سرپرست آن سمت "معاون نخست وزیر" را داشت.

مشکلات اصلی مدیریت سوانح کشور در این سال ها عبارتند از:

- نقص در ساختار و سازمان موجود

- نبود قوانین مناسب در مراحل مختلف مدیریت سوانح

- عدم شفافیت در نقش ها، وظایف و مسئولیت ها

- نبود یا کمبود آمادگی در پاسخگویی به سوانح

- مشکلات هماهنگی مشارکت کنندگان در پاسخ به سوانح

ناگفته پیداست که در چنین شرایطی اوضاع و احوال آسیب دیدگان از نظر دریافت کمک های امدادی، حمایت های درمانی، بهداشتی- روانی نامناسب و ناچیز و وضعیت بازسازی پس از سانحه به مراتب بدتر از امداد رسانی بوده است.

ساختار و سازمان مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) بعد از پیروزی انقلاب اسلامی:

به موازات تغییر و تحول در ساختار سازمان های اداری ایران، برنامه های مدیریت حوادث و سوانح نیز دستخوش

تغییرات عمده گردید. نظر به اهمیت امر سازماندهی و هماهنگی در مدیریت حوادث و سوانح و همچنین لزوم مشارکت

دستگاه ها، سازمان ها و نهادهای مختلف در مراحل مختلف مدیریت سوانح، دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه

کشور تحت عنوان * ستاد ویژه امداد رسانی و باز سازی مناطق سیل زده در ساختار نخست وزیری سابق در سال

۱۳۶۵ تشکیل شد. تشکیلاتی که با هماهنگی وزارت کشور در سطح ملی و استانداران، فرمانداران در سطح استانی و

شهرستانی در بخش های مختلف مدیریت به ویژه در امر پاسخگویی فعالیت می نمود. با حذف پست نخست وزیری از

ساختار دولت جمهوری اسلامی ایران و اداره امور دولت مستقیماً به وسیله ریاست جمهوری، طبیعتاً دفتر ستاد حوادث و

سوانح غیرمترقبه نیز مستقیماً از واحدهای تحت امر ریاست جمهوری قرار گرفت و لذا * در سال ۱۳۶۸ اداره کل

حوادث غیر مترقبه در حوزه معاونت اجرائی رئیس جمهور تشکیل گردید.

**توضیحات ۱:

علاوه بر موارد ذکر شده در فوق ، اکثر وزارتخانه ها ، نیروهای نظامی و انتظامی و جمعیت هلال احمر ، طبق اساسنامه خود مسئولیتهایی در زمینه حوادث و سوانح غیر مترقبه داشته اند که مهمترین آن ها به قرار زیر است :

الف) شهرداری ها بر اساس بند ۱۴ ماده ۵۵ قانون وظایف شهرداری مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ وظیفه اتخاذ تدابیر موثر و اقدام لازم برای حفظ شهر از خطر سیل را برعهده داشته اند .

ب) سپاه پاسداران انقلاب اسلامی طبق ماده ۱۰ اساسنامه خود مصوب ۶۱/۶/۱۵ مجلس شورای اسلامی موظف به مشارکت در عملیات امدادی به هنگام بروز بلایا و حوادث می باشند .

ج) واحد بسیج مستضعفین سپاه با توجه به ماده ۳۵ اساسنامه سپاه پاسداران ، وظیفه کمک به مردم هنگام بروز بلایا و حوادث غیر مترقبه با هماهنگی مراجع ذیربط را دارا می باشد .

د) وزارت نیرو بر اساس ماده ۲۹ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۶۱/۱۲/۱۶ نیز موظف به مهار سیلابها جهت تأمین آب مورد نیاز کشاورزان می باشد .

ه) ارتش جمهوری اسلامی ایران نیز طبق بند ج ماده ۶ و بند د ماده ۷ قانون ارتش مصوب سال ۶۶ موظف است افراد و تجهیزات خود را در اجرای اصل ۴۷ قانون اساسی و بنا به درخواست دولت و در حدی که به آمادگی رزمی آن آسیبی نرسد جهت کارهای امدادی در اختیار قرار دهد .

ه) جمعیت هلال احمر به موجب بندهای ۱ و ۳ ماده ۳ قانون اساسنامه آن جمعیت مصوب ۶۸/۲/۸ مسئولیت ارائه خدمات امدادی در هنگام بروز بلایا و نیز برنامه ریزی و اقدام جهت آمادگی مقابله و آموزش عمومی و تربیت کادر امدادی و نیروی انسانی را بر عهده دارد .

با وقوع زلزله مخرب و جانگداز گیلان و زنجان در ۳۱ خردادماه ۱۳۶۹ و به منظور انسجام بیشتر امور مدیریت بحران ،

مسئولیت ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور حسب دستور ریاست جمهوری وقت و به استناد اصل ۱۲۷ قانون

اساسی از نهاد ریاست جمهوری منتزع و در فرماندهی وزارت کشور قرار گرفت.

بر اساس آئین نامه تشکیلات حوادث طبیعی و غیر مترقبه ، “شورای عالی پیشگیری و کاهش صدمات ناشی از حوادث

غیرمترقبه و بازسازی مناطق آسیب دیده ” به ریاست وزیر کشور و با عضویت ۸ وزیر و روسای جمعیت هلال احمر و

سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد . دبیر خانه شورای عالی در وزارت کشور (دفتر مطالعات و هماهنگی امور ایمنی

وبازسازی) و در استان ها، شورای استان به ریاست استاندار تشکیل گردید.

شورای استان از دو ستاد شامل :

۱ - ستاد پیشگیری و بازسازی به ریاست معاون امور عمرانی استاندار

۲ - ستاد امداد و نجات به ریاست یکی از معاونین استاندار به انتخاب استاندار تشکیل می گردید.

*در تاریخ نهم مرداد ماه سال ۱۳۷۰ ، “قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ” به تصویب مجلس

شورای اسلامی رسید و در ۱۳۷۰/۵/۲۰ به دولت ابلاغ می شود . به موجب این قانون ، کمیته ملی به منظور مبادله

اطلاعات ، مطالعه ، تحقیقات علمی و پیدا کردن راه کارهای منطقی جهت پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی به

ریاست وزیر کشور تشکیل گردید.

*در جلسه مورخ ۱۲ اردیبهشت سال ۱۳۷۲ هیأت وزیران آئین نامه اجرائی “قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات

بلایای طبیعی ” به تصویب رسید و بر اساس آن کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی از یک کمیته هماهنگی و ۹

کمیته فرعی تحقیقاتی تخصصی تشکیل گردید . این ۹ کمیته شامل : کمیته فرعی مقابله با خطرات ناشی از زلزله و

لغزش لایه های زمین ، دفع آفات و امراض نباتی و سرمازدگی ، احیای مراتع و مقابله با خشکسالی ، پیشگیری از سیل

و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه ، رفع آلودگی هوا ، مقابله با خطرات ناشی از طوفان ، امداد و نجات ، جبران خسارات و نهایتاً کمیته بهداشت و درمان بود . کمیته هماهنگی به مسئولیت وزارت کشور و مرکب از مسئولان کمیته های ۹ گانه فوق بوده است .

*در تاریخ ۱۶ خرداد ۱۳۷۲ اختیارات اصل ۱۲۷ قانون اساسی در مدت ۷۲ ساعت از زمان بروز حادثه به استانداران توسط هیأت وزیران تفویض شد .

*در تاریخ ۱۷ فروردین ۱۳۷۹ ماده ۴۴ قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر تهیه طرح جامع امداد و نجات توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و طبق مفاد این قانون ، جمعیت هلال احمر کشور موظف گردید طرح جامع امداد و نجات را با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج تهیه و به تصویب هیأت وزیران برساند . در تبصره ذیل ماده ۴۴ نیروی مقاومت بسیج به عضویت ستادهای حوادث غیرمترقبه در آمد .

*در جلسه مورخ ۱۷ فروردین سال ۱۳۸۲ هیأت وزیران “طرح جامع امداد و نجات کشور” بنا به پیشنهاد جمعیت هلال احمر به تصویب رسید . به استناد ماده ۵ این طرح “ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور” به منظور سیاستگذاری کلی ، برنامه ریزی ملی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران کشور به ریاست وزیر کشور و ۲۰ عضو دیگر تشکیل گردید . ضمن اینکه ستادهای استانی و شهرستانی نیز به ریاست استانداران و فرمانداران تشکیل گردید .

همچنین کارگروه ملی آمادگی و کارگروه های آمادگی استان ها نیز به منظور مدیریت و پیگیری مجموعه اقدامات آمادگی زیر نظر ستاد به ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی وزیر کشور و معاونین عمرانی استانها تشکیل گردید . کارگروه آمادگی شامل ۲۳ کارگروه تخصصی می باشد که ۱۲ کارگروه تخصصی عملیاتی ، ۶ کارگروه پیشگیری و

مدیریت مخاطرات و ۵ کارگروه آموزشی را شامل می شود.

آئین نامه های اجرائی و دستورالعملهای مربوط به طرح جامع امداد و نجات در دست تهیه بود که قبل از تکمیل ،

تصویب و اجرائی شدن آن ، زلزله مخرب و جانگداز بم در دیماه سال ۸۲ به وقوع پیوست ، در مدیریت بحران زلزله بم

با اراده و عزم ملی و کمک های بین المللی عملیات قابل قبولی ارائه شد ، لیکن به دنبال بازدیدهای سرزده مقام معظم

رهبری از مناطق زلزله زده بم ، با عنایت به وجود مشکلات در هماهنگی ، نارسائی و دوباره کاری ها ضرورت بازنگری

در طرح جامع امداد و نجات احساس شد.

*در جلسه ۷ تیر ۱۳۸۳ هیأت وزیران به استناد اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور

هماهنگی اجرائی کلیه دستگاه ها اعمال مدیریت عالی موثر بحران در هنگام وقوع حوادث و سوانح غیرمترقبه ” آئین

نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه ” را به تصویب رساند.

ریاست این ستاد بر عهده معاون اول رئیس جمهور بوده و وزرای کشور ، مسکن ، دفاع ، رئیس ستاد کل نیروهای

مسلح ، روسای هلال احمر ، سازمان مدیریت و برنامه ریزی و صداوسیما و دو نفر متخصص به انتخاب رئیس ،

اعضای اصلی می باشند.

نکته اصلی در این آئین نامه لازم الاجرا بودن تصمیمات ستاد برای دستگاه های تحت پوشش قوای سه گانه از جمله

دستگاه های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیرو های مسلح با عنایت به اذن فرماندهی کل قوا در تاریخ ۸۳/۳/۳۱

می باشد.

*قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور:

اصولاً مدیریت بهینه بحران و خطرپذیری مستلزم شناخت پتانسیل خطرات احتمالی در کشور است و توسعه پایدار و

کاهش خطر پذیری نیز جز با برنامه ریزی های هدفمند ، واقعی و فرابخشی دراز مدت (و البته هماهنگ) تحقق نمی یابد .

یکی از اصلی ترین حلقه های مفقوده در هدایت کلیدی فعالیت های کشور و هماهنگی در خصوص مدیریت بحران ، عدم وجود یک سازمان مستقل ، مسئول و پاسخگو در این زمینه بوده است . وزارت کشور با درک این واقعیت و با انجام کار کارشناسی فراوان نهایتاً لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور را تهیه و جهت ارائه به مجلس شورای اسلامی تقدیم هیأت وزیران نمود .

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور طبق اصل ۸۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که در جلسه بیست و پنجم دیماه ۱۳۸۶ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت ۵ سال موافقت شده است .

بر اساس مفاد این قانون شورای عالی مدیریت بحران کشور به ریاست رئیس جمهور به منظور هماهنگی فعالیت های دستگاه ها و نهاد های وابسته به قوای سه گانه ، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه های تحت نظر مقام معظم رهبری ، (با عنایت به تفویض اختیار معظم له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران کشور ، تشکیل گردد .

همچنین سازمان مدیریت بحران کشور بعنوان یک سازمان وابسته به وزارت کشور به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری ، برنامه ریزی ، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه های اجرائی و پژوهشی ، اطلاع رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیران بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده تشکیل گردید .

****توضیحات:۲:**

از سال ۱۳۸۳ تاکنون اقدامات مهم دیگری نیز در ارتباط با حوادث و سوانح غیرمترقبه به انجام رسیده که مهم ترین آنها به قرار زیر می باشند.

الف- لایحه تشکیل صندوق بیمه حوادث طبیعی در تاریخ بیست و پنجم خرداد ماه ۱۳۸۳ توسط بیمه مرکزی ایران جهت طرح در کمیسیون اقتصادی هیأت دولت پیشنهاد شده و در جلسه مورخ ۱۱ اردیبهشت ۱۳۸۴ هیأت وزیران کلیات آن به تصویب رسیده است.

ب- تعداد زیادی از مواد و تبصره های قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی ، اجتماعی و فرهنگی کشور مصوب یازدهم شهریور ماه ۸۳ مرتبط با امور حوادثی همچون مقاوم سازی ساختمان ها ، کاهش نقاط حادثه خیزی جاده ای ، برنامه های اجرائی مدیریت خشکسالی ، مصرف بهینه آب ، بیمه محصولات کشاورزی (پوشش حداقل ۵۰ درصدی تا پایان برنامه) ، احیای بافت های فرسوده شهری و روستایی ، استاندارد کردن مصالح ، ارائه کمک های فنی و اعتباری برای بهسازی ، جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل و پیشگیری از بیماری های واگیر ، مقابله و کاهش اثرات حوادث طبیعی و بحران های پیچیده می باشد.

ج- آئین نامه اجرائی ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در تاریخ ۱۳۸۴/۳/۱ در هیأت وزیران به استناد ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت - مصوب ۱۳۸۰ به تصویب رسید و در این آئین نامه نحوه هزینه کرد و توزیع اعتبارات مربوط به حوادث شرح داده شده است.

د- سیاست های کلی مصوب مقام معظم رهبری در خصوص ” پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه ” که در اجرای بند یک اصل ۱۱۰ قانون اساسی و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام تعیین شده است در ۲۵ آذر ماه ۱۳۸۴ پس از تأیید مقام معظم رهبری از طریق دفترمعظم له به سران سه قوه و رئیس

مجمع تشخیص مصلحت نظام جهت اقدام ابلاغ شد.

در ماده ۳ این سیاستها بر ایجاد مدیریت واحد، با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام موثر و فرماندهی در دوره بحران تأکید شده که می توان این امر را زمینه ساز تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور دانست

۵- در اجلاس مورخ اول نوامبر ۲۰۰۶ (۵ آذر ماه ۸۵) وزرای کشور عضو اکو که در تهران برگزار گردید با پیشنهاد جمهوری اسلامی ایران جهت ایجاد یک مرکز منطقه ای در ایران برای مدیریت بلایای طبیعی موافقت نمودند در این اجلاس همچنین تأسیس صندوق امانی بلایای طبیعی به منظور امداد رسانی و جلوگیری احتمالی از این بلایا پیشنهاد شد.

و- اصلاحیه آئین نامه اجرائی ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت در جلسه چهارم خرداد ماه ۱۳۸۶ هیأت وزیران به تصویب رسیده است. در این اصلاحیه مقرر گردیده پرداخت هزینه های صدور پروانه های مسکونی و تجاری خسارت دیده در مناطق شهری از محل اعتبارات حوادث غیر مترقبه پرداخت گردد. ضمن اینکه سقف کمک بلاعوض و تسهیلات بازسازی نیز تغییر یافته است.

امید است در پرتو عنایات حضرت حق با ارتقاء جایگاه تشکیلاتی سازمان مدیریت بحران کشور در سطح ملی و استانی و با همت تمامی مدیران و برنامه ریزان و تصمیم گیران کشور و همچنین با بکارگیری تجارب حاصل از مدیریت بحران های گذشته، دستیابی به اهداف مورد نظر میسر گردد.

منبع:

<https://www.khorasan.ir/havades/tabid/8639/Default.aspx>