



وزارت شیلات
سازمان مدیریت بحران کشور

سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور

تیرماه ۱۳۹۹

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سخن آغازین

قانون مدیریت بحران کشور در هفتم مردادماه سال ۱۳۹۸ در مجلس شورای اسلامی تصویب شد، در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۲۳ به تأیید شورای نگهبان رسید و طی نامه شماره ۶۸۷۳۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۴ توسط ریاست محترم جمهوری اسلامی وقت ایران، جناب آقای دکتر حسن روحانی، جهت اجرا به وزارت کشور ابلاغ گردید. مطابق ماده ۹ قانون مذکور، تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور بر عهده سازمان مدیریت بحران کشور قرار گرفت. این سند در چهارچوب قانون مدیریت بحران کشور و سایر قوانین و مقررات؛ جهت‌گیری‌ها، اصول، معیارها و روش‌های لازم جهت پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی، پاسخ، بازسازی و بازتوانی توسط دستگاه‌های مشمول قانون و نحوه مشارکت مردم را مشخص می‌کند. بدین منظور لازم بود چشم‌انداز، اهداف، راهبردها و اقدامات اولویت‌دار مدیریت بحران کشور در سطح کلان در این سند تدوین گردد.

در تدوین این سند کوشش شده است چشم‌انداز مدیریت بحران کشور با بهره‌گیری از سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به‌عنوان مهم‌ترین سند فرادست و سایر اسناد بالادستی در افق سال ۱۴۱۰ هجری شمسی تبیین شود. برای دستیابی به چشم‌انداز تدوین‌شده، مبنای ارزشی و بومی کشور، تجربیات گذشته و نظریه‌ها، نمونه‌های علمی و تجارب عملی ملی و بین‌المللی و همچنین اسناد بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است و بهبود نظام حکمرانی و توسعه ظرفیت‌ها با تأکید بر مدیریت یکپارچه و هماهنگ؛ تحقق تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مدیریت بحران بر مبنای درک صحیح و همه‌جانبه از خطر؛ اولویت‌دهی و توسعه اقدامات کاهش خطر و سرمایه‌گذاری در راستای افزایش تاب‌آوری؛ پاسخ مؤثر به حوادث و سوانح و بازسازی با مشارکت مردم در تمامی ابعاد کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، نهادی و محیط‌زیستی و تحقق جامعه‌محوری مدیریت بحران به‌عنوان اهداف اصلی سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور تبیین شده است.

در سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور با شناسایی و دسته‌بندی موضوعات راهبردی، ارتباط این موضوعات با چالش‌ها، ظرفیت‌ها و اسناد بالادستی بیان گردیده و با بهره‌گیری از رویکردی کلان‌نگر، راهبردها و اقدامات اولویت‌داری متناسب با راهبردهای تعریف‌شده ذیل هر یک از اهداف اصلی سند تعریف شده است. این سند راهنمایی برای تدوین نظام‌مند و هدفمند برنامه ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، برنامه ملی آمادگی و پاسخ و برنامه ملی بازسازی و بازتوانی به شمار می‌رود و در راستای تحقق اهداف مورد انتظار در هر یک از برنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی قانون مدیریت بحران کشور گام برمی‌دارد.

سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور حاصل برنامه‌ریزی، فعالیت و تلاش کارگروه‌های کارشناسی متعدد در پژوهشکده سوانح طبیعی، پژوهش‌های گوناگون، بهره‌گرفتن از پژوهش‌های موجود و مشارکت جمعی از صاحب‌نظران و اندیشمندان عرصه مدیریت بحران کشور، اساتید و پژوهشگران دانشگاه‌ها و مراکز علمی، مدیران و مسئولان دستگاه‌ها و بخش‌های اجرایی کشور است. مجموعه پژوهش‌ها و آرای صاحب‌نظران که پشتوانه علمی و پژوهشی این سند محسوب می‌شود، به‌عنوان گزارش پشتیبان توسط پژوهشکده مذکور تدوین گردیده که قابل ارائه به علاقه‌مندان و پژوهشگران می‌باشد.

در انتها بر خود لازم می‌دانم از تلاش‌ها و زحمات ارزنده و مؤثر کلیه کارشناسان همکار و به‌خصوص رئیس پژوهشکده سوانح طبیعی و مدیر طرح تدوین اسناد، لوايح، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی قانون مدیریت بحران کشور، جناب آقای دکتر سید امیرحسین گرکانی، قدردانی نمایم.

اسماعیل نجار

رئیس سازمان مدیریت بحران کشور

و دبیر شورای عالی مدیریت بحران

پیشگفتار

زندگی بشر و رابطه آن با طبیعت و محیط پیرامونش روز به روز پیچیدگی بیشتری پیدا می‌کند و از طرفی حجم مداخلات انسانی در روندها و فرآیندهای طبیعی، آسیب‌پذیری جوامع انسانی در برابر حوادث و سوانح را افزایش داده است. در چنین شرایطی تغییر اقلیم نیز به افزایش تعداد و شدت مخاطرات جوی-اقلیمی منجر شده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که میزان آسیب‌ها و خسارات ناشی از سوانح در جهان در دو دهه اخیر، سه تا چهار برابر افزایش یافته و اغلب آسیب‌ها در کشورهایی با درآمد کم و متوسط و در حال توسعه به‌ویژه در آسیا رخ داده است. تنوع زیاد مخاطرات طبیعی در کشور و نیز رخداد حوادث انسان‌ساخت مختلف نشان‌دهنده اهمیت و ضرورت مدیریتی کارآمد و جامع در ارتباط با حوادث و سوانح است.

مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۷ با اجرای آزمایشی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به مدت پنج سال موافقت نمود و این قانون در تاریخ ۱۳۸۷/۰۲/۳۱ به تصویب رسید. پس از گذشت پنج سال، قانون مذکور برای یک سال دیگر تمدید شد و پس از آن، در سال ۱۳۹۴ لایحه جدید سازمان مدیریت بحران کشور به مجلس ارسال شد.

سرانجام قانون جدید مدیریت بحران کشور در تاریخ ۱۳۹۸/۰۵/۰۷ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و طی نامه شماره ۶۸۷۳۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۰۴ توسط جناب آقای دکتر روحانی، رئیس محترم جمهور وقت، به کلیه دستگاه‌های اجرایی کشور ابلاغ گردید. به دنبال ابلاغ قانون مذکور، جناب آقای مهندس اسماعیل نجار، دبیر محترم شورای عالی مدیریت بحران و رئیس سازمان مدیریت بحران کشور، طی نامه شماره ۱۲۴۰۸۹ مورخ ۱۳۹۸/۰۶/۲۵ مسئولیت تدوین کلیه لوایح، آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌های قانون مزبور با هماهنگی سازمان‌های اجرایی مربوطه را به پژوهشکده سوانح طبیعی واگذار نمود. بر اساس این حکم، تهیه ۲۰ سند مشتمل بر سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور، برنامه‌های ملی کاهش خطر، آمادگی و پاسخ و بازسازی و بازتوانی و دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های موردنیاز مندرج در قانون در دستور کار پژوهشکده سوانح طبیعی قرار گرفت.

پیرو این ابلاغیه، دبیرخانه تدوین لوایح، آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌های قانون مدیریت بحران کشور در پژوهشکده سوانح طبیعی شکل گرفت و جهت تدوین هر یک از اسناد نیز اقدام به تشکیل کمیته‌های تخصصی گردید. در راستای بهره‌مندی حداکثری از ظرفیت علمی کشور بالغ بر ۲۰۰ نفر از اساتید در حوزه‌های تخصصی مرتبط در دانشگاه‌ها، پژوهشکده‌ها و مراکز تحقیقاتی و علمی کشور شناسایی گردیدند و به‌عنوان شورای مشورتی در هر یک از کمیته‌های مرتبط دعوت به همکاری شدند. با توجه به محدودیت زمانی مصرح در متن قانون، ضمن برگزاری منظم جلسات کارشناسی، به استناد بند ۲ ماده ۱۳ قانون مدیریت بحران، از مدیران و نمایندگان دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون نیز برای شرکت در جلسات تخصصی کمیته‌ها و همچنین جلسات بحث متمرکز گروهی دعوت به عمل آمد که با مشارکت فعال ایشان همراه شد.

سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور که سند فرادست کلیه برنامه‌ها، دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های قانون مذکور محسوب می‌گردد، سندی است که جهت‌گیری‌ها، اصول، معیارها و روش‌های پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی، پاسخ و بازسازی و بازتوانی توسط دستگاه‌های مشمول قانون و نحوه مشارکت مردم را هماهنگ با سیاست‌های کلی ابلاغی مقام معظم رهبری و برنامه‌های توسعه کشور مشخص می‌کند. این سند در دو بخش اصلی (سند حاضر) و گزارش پشتیبان توسط پژوهشکده سوانح طبیعی تهیه شده است.

ضمن پاسداشت اعتماد سازمان مدیریت بحران کشور و جناب آقای مهندس نجار به این پژوهشکده جهت تهیه اسناد مرتبط با قانون و قدردانی از مشارکت کلیه اساتید و نمایندگان محترم دستگاه‌های اجرایی کشور برای پیشبرد اهداف طرح تدوین لوایح، آیین‌نامه‌های اجرایی و تصویب‌نامه‌های قانون مدیریت بحران کشور، مراتب قدردانی خود را از کلیه نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مشاورین علمی و کارشناسان ارشد پژوهشکده سوانح طبیعی اعلام می‌دارم. امید که با تهیه این سند و اجرای احکام آن در برنامه‌های ملی، فرایند مدیریت بحران در کشور از وضعیت مطلوب‌تری برخوردار گردد و مجموعه این اقدامات گامی مؤثر در راستای نیل به مدیریتی خردمحور، یکپارچه، هماهنگ، اثربخش و کارآمد باشد.

سید امیرحسین گرکانی

رئیس پژوهشکده سوانح طبیعی

و رئیس کرسی یونسکو در مدیریت بلایای طبیعی

فهرست

عنوان	صفحه
مقدمه.....	۱
۱- رویکردها در تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور.....	۲
۲- سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور.....	۲
۳- شناسایی وضعیت موجود.....	۳
۳-۱- شناسایی انواع مخاطرات.....	۳
۳-۲- تحلیل انواع آسیب‌پذیری‌ها.....	۴
۳-۳- نقش ذی‌نفعان.....	۵
۳-۴- ارزیابی ظرفیت.....	۶
۴- تحلیل و پیش‌بینی روند مخاطرات در ده سال آینده.....	۶
۵- اصول.....	۸
۶- چشم‌انداز مدیریت بحران کشور در ده سال آینده.....	۹
۷- اهداف، راهبردها و اقدامات اولویت‌دار.....	۹
۸- سازوکار اجرا.....	۱۶
۹- پایش و ارزیابی.....	۱۸
فهرست اسامی تیم تدوین و مشاورین تهیه سند راهبرد ملی مدیریت بحران.....	۲۰

پژوهشکده سوانح طبیعی

مقدمه

سند حاضر با عنوان سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور در کنار سایر اسناد و لوایح قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸/۰۵/۰۷ برای تبیین نظام یکپارچه مدیریت بحران، ناظر بر ترسیم آینده مطلوب مدیریت بحران کشور در ۱۰ سال آینده بوده و به عنوان نقشه راه برای دستیابی به این مهم در سطح ملی تهیه شده است. بر اساس قانون، سند راهبرد ملی مدیریت بحران، سند فرادست برنامه‌های ملی کاهش خطر، آمادگی و پاسخ و بازسازی و بازتوانی و همچنین سایر آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها و استانداردهای تهیه شده است.

علاوه بر تصویب قانون مدیریت بحران کشور، عوامل دیگری نیز ناظر بر ضرورت تهیه این سند هستند. از جمله این عوامل، روند افزایشی مخاطرات در جهان و ایران است. سوانح طبیعی در سال‌های گذشته از منظر شدت، فراوانی، میزان خسارت و مرگ‌ومیر بی‌سابقه بوده‌اند. افزایش تعداد، تغییر اولویت‌ها و افزایش خسارات ناشی از حوادث و سوانح در کشور نیاز به وجود یک برنامه مدون در ارتباط با مدیریت بحران در سطوح مختلف به منظور افزایش تاب‌آوری به‌ویژه در سطوح ملی و راهبردی را پررنگ‌تر می‌نماید. افزایش تاب‌آوری که عامل مهمی در کاهش خطر سوانح می‌باشد، هدفی است که باید به صورت چندبخشی و در ارتباط با انواع مخاطرات مدنظر قرار گیرد. تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور، فرصت مغتنمی برای ایجاد درکی صحیح از اهمیت پرداختن به این موضوع و همچنین تلفیق آن در تصمیم‌سازی‌ها در حوزه بحران در راستای اهداف توسعه‌ای کشور است.

ایران کشوری در حال توسعه است و رابطه بین توسعه و سوانح رابطه‌ای پویا و بسیار پیچیده می‌باشد. سوانح و پیامدهای آن‌ها ممکن است اثرات منفی شدیدی بر روند توسعه اقتصادی و اجتماعی جامعه داشته و فرایند جاری اهداف و سیاست‌ها در این حوزه را دچار اختلال کند. از طرف دیگر، مدیریت سوانح به‌ویژه در بخش بازسازی و بازتوانی می‌تواند فرصت‌های مناسبی در اختیار سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان برای بازبینی برنامه‌ها و استفاده بهینه از منابع و تسریع فرایند اجرای برنامه‌های توسعه‌ای قرار دهد. از این رو، بخشی از ضرورت تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران به حفاظت از دستاوردهای توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور بازمی‌گردد.

در انتها، اساسی‌ترین ضرورت تدوین سند حاضر را می‌توان ایجاد هماهنگی و ارتقای ظرفیت‌های موجود برای پاسخ به نیازهای مدیریتی در ارتباط با حوادث و سوانح تعریف کرد. بدین معنا که در راستای دستیابی به تاب‌آوری بیشتر و خطر کمتر، بتوان زمینه‌ای برای استفاده مؤثرتر از ظرفیت‌های علمی و تجربی کشور در ارتباط با مدیریت بحران فراهم کرد. در این رابطه، سند راهبرد ملی می‌تواند زمینه‌ساز تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری صحیح در تمامی سطوح از سطح فردی تا مدیریت ملی باشد؛ به گونه‌ای که در این مسیر به بهترین وجه از تجربه‌های ارزشمند کشور در این حوزه، دانش بدنه علمی و دانشگاهی و ظرفیت‌های سازمانی و مردمی استفاده گردد.

در تهیه سند راهبرد ملی مدیریت بحران از فرایند راهبردی استفاده شده است. برنامه‌ریزی راهبردی صرفاً به دنبال ایجاد آمادگی برای رویارویی با آینده نیست، بلکه بیشتر به دنبال شکل دادن و تأثیرگذاری در آینده است. به این ترتیب، چشم‌اندازی از آینده مطلوب تعریف می‌شود؛ اهدافی برای رسیدن به این تصویر تبیین و راه‌های رسیدن به این اهداف از طریق راهبردها مشخص می‌شوند. در تدوین سند حاضر از مدل برنامه‌ریزی راهبردی مسئله‌گرا استفاده شده است. در این مدل، شناخت وضع موجود به شناسایی چالش‌ها و مسائل حوزه مورد بررسی منتهی می‌شود و اهداف، راهبردها و اقدامات متناسب با اولویت‌بندی مسائل تدوین می‌گردند. این مدل از برنامه‌ریزی راهبردی در حوزه‌هایی با منابع محدود و مسائل گسترده به کار می‌رود؛ حوزه مدیریت بحران در کشور نیز دارای چنین مشخصاتی است.

پاسخ به ضرورت‌های بیان شده مستلزم رویکردی یکپارچه و هماهنگ در مدیریت بحران است. از این رو، می‌توان کارکرد اصلی سند راهبرد ملی را ارائه نقشه راه برای دستیابی به مدیریت یکپارچه در نظام مدیریت بحران از طریق ایجاد هماهنگی بین تمامی سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات سازمان‌ها، بخش‌ها و ذی‌نفعان مختلف دانست. در این راه، چشم‌انداز سند بیان‌کننده جهت‌گیری‌ها؛ اهداف تبیین‌کننده جهت‌دهی عملکرد بخش‌ها و ذی‌نفعان مختلف به‌ویژه مردم در راستای تحقق چشم‌انداز؛ راهبردها ناظر بر روش دستیابی به اهداف و نظام پایش تبیین‌کننده معیارها و شیوه ارزیابی میزان تحقق چشم‌انداز می‌باشد.

۱- رویکردها در تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور

رویکرد کلان در تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور ناظر بر حفظ و ارتقای حداکثر ایمنی و سلامت و همچنین حفاظت از دارایی‌های مردم و محیط‌زیست در برابر مخاطرات از طریق ارتقای تاب‌آوری کشور در برابر حوادث و سوانح است. از آن‌جا که بر اساس قانون، مدیریت بحران نظام حاکم بر راهبردها، رویکردها، برنامه‌ها و اقداماتی است که با هدف پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی و پاسخ کارآمد و بازتوانی و بازسازی پس از وقوع حوادث و سوانح به‌صورت چرخه‌ای صورت می‌گیرد؛ سند حاضر برخلاف رویکردهای پیشین نسبت به مدیریت بحران، صرفاً ناظر بر مراحل پاسخ به وقوع حوادث و سوانح و بازسازی پس از آن نبوده و کلیه ملاحظات قبل، حین و بعد از وقوع حوادث و سوانح را دربرمی‌گیرد.

با توجه به این‌که نحوه توسعه کشور یکی از عوامل اصلی تعیین‌کننده در میزان تاب‌آوری است، تأکید بر نگرش توسعه‌ای به موضوعات مدیریت بحران نقش به‌سزایی در ارتقای عملکرد نظام مدیریت بحران دارد؛ نظامی که رؤس آن را قوانین، طرح‌ها و برنامه‌ها و ذی‌نفعان مختلف تشکیل می‌دهد. در این زمینه، اتخاذ رویکردهای چندمخاطره‌ای، چندبخشی و حضور ذی‌نفعان متعدد به‌ویژه افراد جامعه، تبیین‌کننده مسیر دستیابی به نظامی اثربخش خواهد بود.

رویکرد چندمخاطره‌ای، امکان شناسایی و مقایسه اقدامات در ارتباط با سوانح گوناگون و همچنین امکان شناسایی هم‌افزایی‌ها یا ناهمخوانی‌ها در شیوه‌های کاهش خطر را فراهم می‌کند. این رویکرد همچنین به ایجاد چهارچوبی مفهومی و واژه‌شناسی مشترک در کلیه برنامه‌ریزی‌ها در ارتباط با مدیریت بحران منجر خواهد شد.

رویکردهای دیگری که در تدوین سند حاضر مدنظر قرار گرفته، رویکرد چندبخشی و رویکرد ذی‌نفعان متعدد است. بر مبنای این رویکردها، برای دستیابی به مدیریتی کارآمد و چابک در ارتباط با خطر حوادث و سوانح، بخش‌ها و ذی‌نفعان مختلف باید در تمامی مراحل مدیریت بحران مسئولیت داشته و ایفای نقش کنند. طبقه‌بندی‌های متفاوتی در ارتباط با نوع نقش هر یک از بخش‌ها و ذی‌نفعان در مدیریت بحران وجود دارد. با توجه به وظیفه ذاتی و ظرفیت‌های در اختیار، در این سند و برنامه‌های ملی و استانی، نقش‌های «مسئول»، «همکار» و «پشتیبان» به شرح ذیل برای ذی‌نفعان مختلف تعریف گردیده است:

– **دستگاه مسئول:** دستگاهی که در ارتباط با فعالیت موردنظر دارای وظایف قانونی است.

– **دستگاه همکار:** دستگاهی که در چهارچوب اختیارات قانونی خود و با توجه به ظرفیت‌های اجرایی با هماهنگی دستگاه مسئول، عهده‌دار بخشی از وظایف و پاسخگوی مسئولیت محوله می‌باشد. سازوکار همکاری بر اساس توافق فی‌مابین دستگاه مسئول و همکار تعیین می‌گردد.

– **دستگاه پشتیبان:** دستگاهی که با توجه به ظرفیت‌ها و منابع خود با هماهنگی دستگاه‌های مسئول و همکار در تحقق فعالیت موردنظر ایفای نقش می‌نماید. سازوکار پشتیبانی بر اساس توافق با دستگاه‌های مسئول و همکار تعیین می‌گردد.

۲- سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری و چشم‌انداز ۲۰ساله کشور

جهت‌گیری‌های اصلی در تدوین سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور بر مبنای سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به‌عنوان مهم‌ترین سند فرادست به‌ویژه سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه و سند چشم‌انداز ۲۰ساله کشور به‌عنوان نقشه راه کلی و با در نظر گرفتن برنامه‌های توسعه کشور تعیین شده است. این اسناد به‌ویژه در تدوین بیانیه چشم‌انداز به‌طور مؤثری مدنظر بوده‌اند.

۳- شناسایی وضعیت موجود

در راستای برنامه‌ریزی هر چه کارآمدتر، ضروری است ابتدا تصویری کلی از وضعیت کنونی کشور در ارتباط با مؤلفه‌های مختلف تأثیرگذار بر مدیریت بحران ترسیم شود.

۳-۱- شناسایی انواع مخاطرات

طبق قانون مدیریت بحران کشور، مخاطره پدیده طبیعی یا کنش انسانی (به‌جز موارد نظامی-امنیتی و اجتماعی) است که در صورت وقوع در محیط یا جامعه آسیب‌پذیر می‌تواند تبدیل به یک بحران و حادثه خسارت‌بار شود. بر این اساس، حوزه تحت پوشش سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور، مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت، به‌غیر از موارد نظامی-امنیتی و اجتماعی است. ایران به‌عنوان یکی از پرمخاطره‌ترین کشورها با گستره وسیعی از انواع مخاطرات روبه‌رو است. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده از کمیته‌های تخصصی، مخاطرات طبیعی و انسان‌ساخت محتمل در کشور شناسایی و دسته‌بندی گردیده که شرح آن‌ها در گزارش پشتیبان ارائه شده است. اولویت‌بندی مخاطرات در سطح ملی بر مبنای معیارهای شدت (بر اساس تعداد افراد و دارایی‌هایی که ممکن است آسیب‌پذیر باشند)، احتمال وقوع مخاطره، حداکثر تهدید (از نظر مرگ‌ومیر انسانی و دارایی‌ها) و تاریخچه مخاطره تهیه شده است. اولویت‌بندی مخاطرات با هدف ایجاد تصویری صحیح از وضع موجود کشور و بر اساس مخاطراتی که بیشترین شدت، احتمال و مرگ‌ومیر را داشته‌اند، انجام شده است؛ سند حاضر تنها ناظر بر مخاطرات اولویت‌دار نبوده و تمامی مخاطرات محتمل در کشور را شامل می‌شود.

فهرست مخاطرات اولویت‌دار کشور (به ترتیب حروف الفبا) به شرح زیر می‌باشد:

- آتش‌سوزی (جنگل‌ها و مراتع - صنعتی و ساختمانی)؛
- آفات نباتی و بیماری‌های دام، طیور و آبزیان؛
- آلودگی هوا؛
- ازدحام جمعیت؛
- بیابان‌زایی؛
- بیماری‌های فراگیر انسانی؛
- حرکات دامنه‌ای؛
- حوادث حمل‌ونقل جاده‌ای؛
- خشکسالی؛
- زلزله؛
- سیل؛
- فرونشست زمین؛
- گردوغبار و طوفان گردوخاک؛
- موج سرما.

فهرست مخاطرات اولویت‌دار در طول دوره اجرای سند، بسته به نیاز و با در نظر گرفتن مخاطرات نوظهور احتمالی، قابلیت به‌روزرسانی دارد. لازم به ذکر است که اولویت مخاطرات در سطوح پایین‌تر به‌ویژه سطح استانی، متناسب با شرایط استان تعیین خواهد شد.

۳-۲- تحلیل انواع آسیب پذیری ها

آسیب پذیری در برابر سوانح از منابع بسیاری سرچشمه می گیرد. از جمله مهم ترین این عوامل می توان به جمعیت رو به رشد مناطق در معرض خطر، افزایش شهرنشینی، رشد سریع پدیده سالمندی، فقر، فرهنگ مواجهه با خطر، عدم رعایت استانداردها، عدم تحقق برنامه ها و اولویت ها و عملکرد سازمان های مسئول در این زمینه اشاره کرد. ایران مشابه کشورهای دیگر با انواع آسیب پذیری ها در برابر مخاطرات و سوانح مواجه است. آسیب پذیری ها مجموعه ای از عوامل و شرایطی هستند که باعث می شوند فرد، جامعه، دارایی ها یا فرایندها مستعد تأثیرپذیری از مخاطرات شوند. این آسیب پذیری ها معمولاً در قالب ابعاد مختلف کالبدی، اجتماعی، اقتصادی، محیط زیستی و سازمانی طبقه بندی می شوند.

در کشور ما در بین مؤلفه های کالبدی، زیرساخت ها و مسکن، مدیریت استفاده از منابع طبیعی و آب، توسعه روستایی و شهری و بخش انرژی بیشترین میزان آسیب پذیری را ایجاد می کنند. از جمله علل مهم آسیب پذیری های کالبدی می توان به وجود بافت های فرسوده و سکونتگاه های غیررسمی در حاشیه کلان شهرها اشاره نمود. آسیب پذیری کالبدی تا حد زیادی تابع کیفیت ساخت است. کیفیت ساخت گرچه در طول سالیان گذشته به ویژه پس از الزامی شدن ضوابط مقررات ملی ساختمان و سایر الزامات قانونی روندی رو به رشد داشته، اما به دلایل گوناگون از جمله ضعف در حوزه نظارت و کم توجهی به رعایت ضوابط و مقررات تدوین شده، همچنان با وضعیت مطلوب فاصله زیادی دارد. بخش عمده ای از روستاها، حاشیه کلان شهرها و بافت های فرسوده در وضعیت نامناسبی از لحاظ آسیب پذیری قرار دارند. علاوه بر این، علی رغم هزینه های قابل توجهی که برای توسعه و ساخت ابنیه و زیرساخت ها صرف می شود، نسبت هزینه به فایده برای ایمنی آن ها به صورت میانگین، همچنان مطلوب نیست و این امر آسیب پذیری را افزایش داده است.

آسیب پذیری زیرساخت ها یکی از مهم ترین بخش های آسیب پذیری کالبدی در کشور است. به عنوان مثال، زیرساخت های حمل و نقل به ویژه حمل و نقل جاده ای نقش قابل توجهی در آسیب پذیری جامعه و کشور دارند؛ به طوری که برخی مطالعات نشان داده که تصادفات رانندگی به تنهایی خسارتی معادل ۶ تا ۸ درصد تولید ناخالص داخلی را به کشور تحمیل نموده است. علاوه بر این، آسیب پذیری کالبدی اجزای سامانه های حمل و نقل به ویژه پل ها در مخاطراتی مانند سیل، منطقه تحت تأثیر سانحه را آسیب پذیرتر می نماید. از دیگر عوامل آسیب پذیری کالبدی کشور، توسعه زیرساخت ها در بسترهای خطرناک می باشد که ممکن است منجر به ایجاد و یا تشدید مخاطرات و آسیب پذیری های متقابل گردد.

آسیب پذیری اجتماعی شامل خسارات جانی، مصدومیت ها و همچنین آسیب های روانی، اجتماعی و خانوادگی است. به طور کلی، آسیب پذیری اجتماعی شهرهای پرجمعیت کشور بالاتر است. میزان آسیب پذیری یک سکونتگاه با گذشتن از سطح معینی از جمعیت با شیب بسیار تند افزایش می یابد؛ بنابراین، کلان شهرها از آسیب پذیرترین سکونتگاه ها هستند. علاوه بر جمعیت، عواملی همچون مهاجرت از روستا به شهر و حاشیه نشینی نیز تأثیر به سزایی بر افزایش این نوع از آسیب پذیری دارد. یکی دیگر از مهم ترین عواملی که در حال حاضر در کشور بر آسیب پذیری اجتماعی تأثیر گذاشته، مسئله کاهش سرمایه اجتماعی در نظام مدیریت بحران است که میزان مشارکت اجتماعی برنامه ریزی شده را کاهش می دهد.

آسیب پذیری اقتصادی شامل دو دسته خسارت های مالی مستقیم شامل هزینه جبران خسارات کالبدی و فیزیکی و خسارت های مالی غیرمستقیم شامل ثروت و ارزش افزوده کسب نشده ناشی از وقوع سوانح است. نوسانات تورم، کاهش رشد اقتصادی، توزیع نامتعادل درآمد و ثروت، کاهش سطح رفاه عمومی، کاهش نرخ اشتغال و هزینه های زیادی که به دلایل مختلف از جمله تحریم ها به اقتصاد کشور وارد شده است، به همراه عواملی همچون ضعف در سرمایه گذاری در بخش های مختلف با هدف ایمن سازی و نیز فقدان بیمه جامع و مؤثر حوادث بر میزان آسیب پذیری اقتصادی افزوده است. پایدارسازی معیشت مردم و

مشاغل، متنوع‌سازی و شفافیت روش‌های جبران خسارت، دسترسی به منابع و فرصت‌های استمرار معیشت مانند اطلاعات، بازار، اعتبار و نظایر آن برای کاهش آسیب‌های اقتصادی در سوانح ضروری است.

آسیب‌پذیری محیط‌زیستی که شامل صدمه به منابع طبیعی و فرسایش آن می‌گردد، در کشور ما به دلیل کم‌توجهی به محیط‌زیست، استفاده بی‌رویه از منابع طبیعی، عدم توجه کافی به زیست‌بوم‌ها و تغییر اقلیم روند رو به رشدی داشته است. علاوه بر موارد اشاره‌شده، آسیب‌پذیری عملکردی شامل فقدان برنامه جامع مدیریت خطر، نبود بانک‌های اطلاعاتی مخاطرات و آسیب‌پذیری‌ها، ضعف در آگاهی دستگاه‌ها نسبت به وظایف خود، عدم اراده لازم در تحقق برنامه‌های پیش‌بینی‌شده، ناهماهنگی در رفتار سازمان‌ها، عدم درک صحیح خطر، عدم توجه کافی به معیارهای محیط‌زیستی و به‌ویژه تغییر اقلیم در برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، ضعف در عملکرد ساختارهای سازمانی و عدم وجود مدیریت یکپارچه در حوزه مدیریت بحران بر میزان آسیب‌پذیری سازمانی کشور افزوده است.

در کنار آسیب‌پذیری، از آن‌جا که بخش عمده گستره جغرافیایی و همچنین درصد قابل‌توجهی از سکونتگاه‌های شهری و روستایی کشور در معرض مخاطرات هستند، توجه به عامل در معرض قرارگیری، نقش تعیین‌کننده‌ای در کاهش خطر و افزایش تاب‌آوری در کشور دارد. ساخت‌وساز در نزدیکی یا حریم گسل، اجرای طرح‌ها و احداث تأسیسات در پهنه‌های با خطر بالا و توسعه‌های نامتوازن شهری به‌ویژه در کلان‌شهرها، نمونه‌هایی از در معرض خطر قرارگیری افراد، دارایی‌ها و سرمایه‌ها می‌باشند.

۳-۳- نقش ذی‌نفعان

ذی‌نفعان شامل افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی هستند که تحت تأثیر فعالیت‌های مدیریت بحران قرار گرفته یا می‌توانند بر فعالیت‌های آن مؤثر باشند. از آن‌جا که معمولاً ظرفیت یک سازمان به‌تنهایی برای مدیریت خطر حوادث و سوانح محدود است و در بسیاری از موارد، سوانح اثرات محلی، منطقه‌ای و گاهی ملی و بین‌المللی دارند؛ و از سوی دیگر، مردم و جوامع تحت تأثیر نیز به‌تنهایی توانایی مواجهه با چنین حوادثی را ندارند، مدیریت بحران در کشور مستلزم همکاری، هماهنگی و همدلی سازمان‌ها و دستگاه‌های دولتی و سازمان‌های مردم‌نهاد، تشکلهای نیروهای داوطلب، بخش خصوصی و مردم است. در راستای دستیابی به این مهم، ضروری است پس از شناسایی گروه‌های مختلف ذی‌نفعان، وظایف، مسئولیت‌ها و نحوه مشارکت آن‌ها در تمامی مراحل مدیریت بحران به‌روشنی تعیین شود. تبیین وظایف و نحوه مشارکت به‌طور دقیق در برنامه‌های سه‌گانه کاهش خطر حوادث و سوانح، آمادگی و پاسخ و نیز بازسازی و بازتوانی لحاظ می‌گردد.

در این بخش به معرفی گروه‌های اصلی ذی‌نفعان در ارتباط با مدیریت بحران پرداخته می‌شود:

۱. قوای مقننه و قضائیه و سازمان‌های تابعه آن‌ها؛
۲. هیئت دولت و دستگاه‌های دولتی شامل سازمان مدیریت بحران کشور، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های تابعه و مانند آن؛
۳. نیروهای مسلح شامل وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، ستاد کل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران، ارتش جمهوری اسلامی ایران، سپاه پاسداران انقلاب اسلامی و نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و سازمان‌های تابعه از جمله سازمان بسیج مستضعفین؛
۴. نهادهای عمومی غیردولتی شامل هلال‌احمر جمهوری اسلامی ایران، شهرداری‌ها و دهیاری‌ها، کمیته امداد امام خمینی (ره)، بنیاد مستضعفان انقلاب اسلامی، بنیاد مسکن انقلاب اسلامی و مانند آن؛
۵. جامعه مدنی شامل نهادها و تشکلهای مردمی، گروه‌های مذهبی و مردم به‌ویژه جامعه آسیب‌دیده؛
۶. مراکز دانشگاهی، تحقیقاتی و پژوهشی؛
۷. مجامع و بازیگران بین‌المللی شامل سازمان ملل متحد، بانک جهانی، سایر کشورها و سازمان‌های جهانی؛
۸. رسانه‌ها شامل رسانه‌های دولتی، خصوصی و مجازی.

۳-۴- ارزیابی ظرفیت

رابطه‌ای مؤثر و مستقیم بین ظرفیت موجود در نظام مدیریت بحران و توانایی کشور در کاهش خطر حوادث و سوانح وجود دارد. در بسیاری از مواقع، اقدامات کاهش خطر و مدیریت بحران به دلیل ضعف در ظرفیت‌ها و عدم وجود چهارچوبی کارآمد و برنامه‌ریزی‌شده برای شناسایی نیازها و کمبودها در ارتباط با ظرفیت محقق نمی‌شوند. از این‌رو، برای دستیابی به مدیریت بحرانی کارآمد، یکی از مهم‌ترین مراحل شناسایی وضعیت ظرفیت‌های موجود است.

با توجه به شرایط سانحه‌خیزی کشور، یکی از مهم‌ترین ظرفیت‌های موجود، کسب دانش برآمده از تجربه‌های متعدد در حوزه مدیریت بحران به‌خصوص در مراحل پاسخ و بازسازی است.

در حال حاضر، جامعه مدنی یکی از اساسی‌ترین ظرفیت‌های کشور در مدیریت بحران محسوب می‌شود. علی‌رغم فقدان برنامه مؤثر در استفاده از نیروهای مردمی، روحیه ایثارگری، باورها و اعتقادات دینی مردم و نیروهای عملیاتی در مواجهه با بحران، در تمامی سوانح گذشته از مهم‌ترین عوامل عبور از شرایط بحرانی بوده است. بالفعل کردن هرچه بیشتر ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد، غیرانتفاعی و تشکلی‌ها و به‌ویژه مردم می‌تواند گامی مؤثر در ارتقای تاب‌آوری کشور باشد.

درخصوص ظرفیت سازمانی، سازوکارهای همکاری و هماهنگی و سیستم‌های نظارت و پشتیبانی در نظام مدیریت بحران می‌بایست تقویت شوند. در این ارتباط تصویب قانون مدیریت بحران کشور و اسناد و لوایحی که بر مبنای قانون تهیه می‌شوند، از جمله ظرفیت‌های موجود در حوزه سازمانی محسوب می‌شود. بررسی شرایط کشور حاکی از این است که نظام مدیریت بحران کشور در حوزه پاسخ و بازسازی از ظرفیت بهتری نسبت به مراحل کاهش خطر و آمادگی برخوردار است. اقدامات کاهش خطر و مرحله قبل از وقوع بحران که به پیشگیری از وقوع مخاطره و جلوگیری از ایجاد شرایط بحرانی منجر می‌گردد، از وضعیت مطلوبی برخوردار نمی‌باشد و هماهنگی و تقویت این بخش در قالب برنامه‌های تعریف‌شده ضروری است. از طرفی، تأمین منابع اعتباری در اقدامات پیشگیرانه و امور آموزش و پژوهش در ارتباط با حوادث و سوانح نیز می‌بایست در اولویت نظام برنامه و بودجه کشور قرار گیرد.

ظرفیت انسانی مدیریت بحران در کشور نیز در وضعیت مطلوبی قرار ندارد. ارتقای دانش خطر و تقویت جایگاه علمی و تخصصی در نظام مدیریت بحران ضروری است. ظرفیت‌های مالی و سازوکارهای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در کنار بخش دولتی در کشور نیز دارای وضعیت نامناسبی است. برنامه‌ریزی برای هدفمند کردن سرمایه‌گذاری‌ها و استفاده از سرمایه مالی بخش خصوصی می‌تواند در ارتقای ظرفیت‌های مالی کشور مؤثر باشد.

۴- تحلیل و پیش‌بینی روند مخاطرات در ده سال آینده

آینده‌نگری تغییر اقلیم که توسط هیئت بین‌دولتی تغییر اقلیم در گزارش‌های ارزیابی دوره‌ای ارائه می‌شود، حاکی از آن است که تا انتهای قرن ۲۱ میلادی در صورت عدم تغییر روندهای فعلی، میانگین دمای کشور افزایش یافته، میانگین بارش از مدیترانه تا افغانستان کاهش خواهد یافت و بیشترین کاهش بارش در ایران به ترتیب در منطقه زاگرس و شمال غرب کشور خواهد بود و با تشدید خشکسالی مواجه خواهیم بود. منطقه زاگرس علاوه بر بیشترین کاهش بارش با بیشترین افزایش دما نیز مواجه خواهد شد. تنها منطقه‌ای که احتمال افزایش بارش در آن وجود دارد، جنوب شرق کشور است و رفتار بارش‌ها در این منطقه به‌صورت ناگهانی و سیل‌آسا خواهد بود.

علاوه بر موارد ذکرشده، روند کاهش رواناب‌های سطحی کشور، افزایش شاخص طغیان رودخانه‌ها علی‌رغم کاهش میانگین بارش و تغییر سهم پهنه‌های اقلیمی همگی نشان از عمق اثرگذاری تغییر اقلیم در ایران دارد.

در مجموع، پیامدهای تغییر اقلیم در آینده کشور را می‌توان این‌گونه برشمرد:

- افزایش نوسانات اقلیمی؛
- حاکم شدن شرایط حدی؛
- افزایش رخداد مخاطرات جوی-اقلیمی؛
- وقوع بارش‌های سنگین و غیرمترقبه (علی‌رغم کاهش کلی میانگین بارش)؛
- افزایش رخداد طوفان؛
- سهمگین و خسارت‌زاتر شدن سیلاب‌ها؛
- وقوع تغییرات دمایی غیرمترقبه؛
- کاهش امنیت غذایی؛
- افزایش خطر سرمایه‌گذاری در بخش‌های کشاورزی؛
- افزایش انواع بیماری‌های انسان، دام و گیاه؛
- کاهش تنوع زیستی؛
- تغییرات و دگردیسی پوشش گیاهی و جانوری؛
- کاهش منابع آبی؛
- کاهش چشمگیر پهنه‌های اقلیم مرطوب و افزایش اقلیم خشک کشور؛
- افزایش روند بیابان‌زایی؛
- کاهش کیفیت شاخص زیست‌اقلیمی؛
- افزایش فرسایش خاک؛
- کاهش سطوح جنگلی بالاخص جنگل‌های زاگرس؛
- افزایش مهاجرت از مناطق در معرض مخاطرات اقلیمی؛
- تغییرات و دگرگونی‌های اجتماعی و فرهنگی؛
- پیامدهای اقتصادی شامل کم‌رونق شدن گردشگری و افزایش هزینه‌های ناشی از سوانح.

بر این اساس، می‌توان بیان کرد از بین مخاطرات اولویت‌دار، کشور در ۱۰ سال آینده با مخاطرات خشکسالی، بیابان‌زایی، گردوغبار، سیل، موج سرما، آتش‌سوزی، آفات نباتی و بیماری‌های فراگیر روبه‌رو خواهد بود.

از آن‌جا که ناهمواری زمین و سطوح شیب‌دار و پهنه‌های کوهستانی از ویژگی‌های بارز کشور است و با توجه به شرایط توپوگرافی، زمین‌شناسی، کاربری زمین، شبکه زهکشی رودخانه‌ای، گسل‌ها و پوشش گیاهی، احتمال افزایش تعداد و حجم وقوع حرکات دامنه‌ای در ۱۰ سال آینده نیز وجود خواهد داشت.

شرایط ژئومورفولوژیکی کشور و فراوانی زمین‌لرزه‌ها نشانگر این است که در آینده، زلزله نیز همچنان یکی از اصلی‌ترین مخاطرات کشور خواهد بود. این در حالی است که به دلیل روند و نحوه گسترش فعلی سکونتگاه‌ها به‌ویژه سکونتگاه‌های متراکمی همچون کلان‌شهرها، کشور در برابر این مخاطره به میزان قابل‌توجهی آسیب‌پذیر خواهد بود.

به علت توسعه نواحی شهری و روستایی در حرایم رودخانه‌ها و عدم لایروبی منظم بستر رودخانه‌ها و مخازن سدها و از طرفی وقوع باران‌های سیل‌آسا و غیرمترقبه ناشی از تغییر اقلیم، پدیده سیل از مخاطرات محتمل در آینده کشور می‌باشد.

افزایش جمعیت شهری در ایران از طرفی به‌طور قابل ملاحظه‌ای اثرات تغییر آب‌وهوایی و مخاطرات متناظر با آن را تشدید می‌کند و از طرف دیگر، در صورتی که ملاحظات کاهش خطر در سکونتگاه‌ها در نظر گرفته نشود، زمینه را برای بروز و تشدید مخاطراتی همچون آلودگی هوا، حوادث حمل‌ونقل جاده‌ای، ازدحام جمعیت و ناهنجاری‌های اجتماعی فراهم می‌نماید. افزایش جمعیت شهری هنگامی که با افزایش تراکم شهری همراه است، مانند کلان‌شهرها و یا برخی بافت‌های فرسوده، عملیات پاسخ به شرایط اضطراری را نیز دچار چالش می‌کند. شهرنشینی اگر چه تنها منبع این مخاطرات نیست، اما افزایش جمعیت شهری به معنای تقاضای بیشتر برای منابع انرژی، غذا، آب و حجم بیشتر زباله است. علاوه‌براین، افزایش جمعیت سالمندی و کاهش محسوس موالید به همراه انتشار ذرات معلق در هوا، گازهای گلخانه‌ای و ذرات جامد و از طرفی تغییرات مربوط به کاربری اراضی در مراکز شهری بر افزایش آسیب‌پذیری و نیز افزایش مخاطرات تأثیرگذار هستند. همچنین، برخی مداخلات انسانی ناشی از افزایش جمعیت مانند حفر معادن، ایجاد تونل‌های مترو و مصرف بی‌رویه آب‌های زیرزمینی احتمال وقوع فرونشست در کشور را افزایش می‌دهد.

در مجموع، کشور در ده سال آینده در معرض مخاطرات بیشتری خواهد بود؛ همچنین در صورت ادامه روند فعلی، آسیب‌پذیری آن نیز روندی افزایشی را تجربه خواهد کرد.

۵- اصول

اصول حاکم بر تدوین چشم‌انداز، اهداف و راهبردها در مدیریت بحران در کشور به قرار زیر است:

- مدیریت بحران باید با هدف حفظ و تأمین ایمنی، رفاه، سلامت، کرامت و سرمایه‌های جامعه ایرانی در برابر حوادث و سوانح صورت گیرد.
- مسئولیت اصلی مدیریت بحران در سطح ملی، منطقه‌ای و محلی بر عهده دولت است. مدیریت بحران مستلزم مسئولیت مشترک دولت و ذی‌نفعان ملی، منطقه‌ای و محلی است.
- مدیریت بحران ناظر بر تأمین حداکثری اهداف و منافع ملی و تابع سیاست‌های امنیت ملی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.
- مسئولین در سطوح مختلف و جوامع محلی می‌بایست برای کاهش خطر حوادث و سوانح از اختیارات کافی برخوردار شوند.
- مدیریت کاهش خطر حوادث و سوانح می‌بایست توسط دولت با مشارکت فعال مسئولین سطوح محلی تا ملی، سازمان‌ها و بخش‌های مختلف ذی‌نفع، بخش خصوصی و سازمان‌های بین‌المللی صورت گیرد.
- دولت باید از ایفای نقش مؤثر و کامل کلیه دستگاه‌های اجرایی و حاکمیتی در سطوح محلی تا ملی کسب اطمینان نموده و صراحتاً جزئیات مسئولیت‌های مربوط به ذی‌نفعان بخش دولتی و خصوصی را تبیین نماید.
- مدیریت بحران حوادث و سوانح ناظر بر کاهش پیامدها و دامنه بحران و عدم تسری آن به سایر حوزه‌ها است.

- مدیریت بحران باید با مشارکت و دخیل نمودن کل جامعه و استفاده از ظرفیت‌های نهادهای مدنی پیگیری شود. این مشارکت باید بدون تبعیض و با توجه خاص به گروه‌های آسیب‌پذیر جامعه صورت گیرد.
- مدیریت بحران مستلزم رویکردهای تمام‌مخاطراتی و چندمخاطره‌ای و تصمیم‌سازی‌های مبتنی بر دانش خطر حوادث و سوانح بر مبنای تبادل و انتشار داده‌های دسترس‌پذیر، به‌روز، قابل درک، علم‌محور و با بهره‌گیری از دانش بومی می‌باشد.
- در مدیریت بحران باید به تغییرات کلان محیط‌زیستی و اقلیمی، اهداف توسعه پایدار، تأمین امنیت غذایی و امنیت بهداشتی توجه شود.
- سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه کشور باید با رویکرد کاهش خطر حوادث و سوانح و افزایش آمادگی جامعه صورت گیرد.
- رعایت و پایبندی به قانون و اجرای برنامه‌های کاهش خطر حوادث و سوانح، آمادگی و پاسخ و نیز بازسازی و بازتوانی در مدیریت بحران الزامی است.

۶- چشم‌انداز مدیریت بحران کشور در ده سال آینده

در تنظیم بیانیه چشم‌انداز برای سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور، سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری مبنای قرار گرفته است و در کنار آن چشم‌انداز ۲۰ ساله کشور و اولویت‌های بین‌المللی نیز مورد توجه بوده‌اند. بر این اساس چشم‌انداز ده‌ساله مدیریت بحران کشور به شرح ذیل می‌باشد:

«در سال ۱۴۱۰ نظام مدیریت بحران کشور، مدیریتی خردمحور، یکپارچه، هماهنگ، اثربخش و کارآمد است که با افزایش تاب‌آوری و سازگاری جامعه در برابر حوادث، سوانح و تغییر اقلیم، بر پایه آمایش سرزمین و کاهش خطر، به‌صورت جامعه‌محور با همکاری تمامی بخش‌ها و ذی‌نفعان، با بهره‌گیری از آموزش و بر مبنای تجارب، دانش و فناوری روزآمد و نتایج مطالعات آینده‌پژوهی، در ابعاد پیشگیری، آمادگی، پاسخ، بازسازی و بازتوانی به برنامه‌ریزی، تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری مبتنی بر درک صحیح از خطر، منطبق با شرایط کالبدی، محیط‌زیستی، اجتماعی و فرهنگی، اقتصادی، سیاسی و سازمانی کشور پرداخته و نقشی اساسی در تحقق توسعه پایدار کشور و تأمین ایمنی، رفاه، سلامت و کرامت جامعه ایرانی ایفا می‌کند.»

۷- اهداف، راهبردها و اقدامات اولویت‌دار

در جهت حرکت به سمت چشم‌انداز، پنج هدف اصلی تعریف گردیده که هر یک شامل راهبردهایی است که مسیر دستیابی به اهداف را روشن می‌کنند. در ارتباط با هر راهبرد نیز، با توجه به شرایط کنونی کشور، اقدامات اولویت‌دار در حوزه مدیریت بحران تبیین شده است.

هدف ۱: بهبود نظام حکمرانی و توسعه ظرفیت‌ها با تأکید بر مدیریت یکپارچه و هماهنگ

- راهبرد ۱: تقویت ساختار سازمانی، هماهنگی بین‌بخشی و تبیین وظایف ذی‌نفعان مختلف با تأکید بر مدیریت یکپارچه و

هماهنگ

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- تعیین نقش‌ها و مسئولیت‌های نهادها و گروه‌های مختلف ذی‌نفعان در راستای ایجاد نظام یکپارچه و هماهنگ مدیریت بحران؛
 - ۲- ارتقای مشارکت تمامی بهره‌وران در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی برای دستیابی به مدیریت یکپارچه و هماهنگ بحران؛
 - ۳- تقویت جایگاه، ارتقای ظرفیت کارشناسی، ارتقای ظرفیت‌های مدیریتی و رهبری و اصلاح ساختار سازمان مدیریت بحران کشور و دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون متناسب با شرح وظایف و تکالیف قانون مدیریت بحران کشور؛
 - ۴- تقویت و توسعه همکاری‌های بین‌المللی در مراحل مختلف مدیریت بحران؛
 - ۵- تقویت و ایجاد ملزومات و ساختارهای لازم سخت‌افزاری، نرم‌افزاری، قانونی و حقوقی برای هماهنگی‌های بین‌بخشی در جهت مدیریت یکپارچه و هماهنگ بحران؛
 - ۶- تأسیس مرکز ملی مدیریت خطر کشور به‌عنوان نهادی برای هماهنگی و سازمان‌دهی نهادها و دستگاه‌های مختلف و انجام اقدامات مؤثر برای مدیریت خطر.
- راهبرد ۲: بازبینی و توسعه قوانین و مقررات کارآمد و اثربخش و سازوکارهای نظارتی نظام مدیریت بحران

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- تقویت و بهبود سازوکارهای قانونی و اجرایی برای تضمین انجام وظایف؛
 - ۲- بازبینی، به‌روزرسانی و توسعه قوانین، مقررات، آیین‌نامه‌ها، استانداردها و ضوابط فنی و بخشی در زمینه مدیریت بحران با توجه به مقتضیات زمانی و مکانی؛
 - ۳- تقویت و توسعه سازوکارهای پایش، نظارت و ارزیابی نظام مدیریت بحران کشور؛
 - ۴- استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی نهادهای عمومی، رسانه‌ها و تشکلهای مردم‌نهاد برای نظارت مستمر بر برنامه‌های نظام مدیریت بحران.
- راهبرد ۳: تقویت و توسعه ظرفیت‌ها و بهره‌گیری کارآمد از منابع موجود و بالقوه مدیریت بحران

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- شناخت ظرفیت‌های موجود جهت ارتقای تاب‌آوری کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، نهادی و فرهنگی جامعه در برابر سوانح، تغییر اقلیم و تغییرات محیط‌زیستی؛
- ۲- توسعه، تنوع‌بخشی و تأمین منابع مالی موردنیاز برای کاهش خطر، آمادگی و پاسخ و بازسازی و بازتوانی؛
- ۳- توسعه و تقویت ظرفیت سازمانی و منابع انسانی در جهت مدیریت بهینه حوادث و سوانح با تأکید بر بهره‌گیری از تجربیات مدیران و اهل فن؛
- ۴- تشکیل شورای علمی-تخصصی / اندیشکده مدیریت بحران؛
- ۵- ایجاد ظرفیت لازم جهت اقدامات فرهنگی-ترویجی و آموزش‌های همگانی و تخصصی با بهره‌گیری از ظرفیت مراکز علمی، دانشگاه‌ها، نهادهای غیردولتی و تشکلهای مردم‌نهاد؛
- ۶- ظرفیت‌سازی در جهت ارتقای همکاری و مشارکت نهادهای عمومی، رسانه‌ها و تشکلهای مردم‌نهاد در نظام مدیریت بحران.

هدف ۲: تحقق تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در مدیریت بحران بر مبنای درک صحیح و همه‌جانبه از خطر

- راهبرد ۱: تقویت مدیریت یکپارچه اطلاعات و تعمیق شناخت خطر و سناریوهای محتمل

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- یکپارچه‌سازی اطلاعات مدیریت بحران و ایجاد سامانه جامع مدیریت خطر حوادث و سوانح؛
- ۲- ارزیابی و آینده‌پژوهی مستمر خطر حوادث و سوانح شامل در معرض خطر قرارگیری و آسیب‌پذیری سرمایه‌ها با رویکرد چندمخاطره‌ای و اثرات متقابل خطرات و به‌روزرسانی دوره‌ای آن با تأکید بر تغییر اقلیم؛
- ۳- بسترسازی و تسهیل دسترسی ذی‌نفعان مختلف به سامانه‌های اطلاعات؛
- ۴- تهیه اطلس ملی مخاطرات با رویکرد چندمخاطره‌ای و به‌روزرسانی مستمر با پیش‌بینی مخاطرات نوظهور.

- راهبرد ۲: ارتقای آموزش و پژوهش و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین و دانش بومی برای تحقق نظام مدیریت بحران

اثربخش و آینده‌نگر

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- افزایش تعاملات و همکاری‌های اثربخش میان گروه‌های مختلف ذی‌نفعان به‌ویژه جوامع علمی، پژوهشی، حرفه‌ای و نهادهای مردمی با سیاست‌گذاران؛
 - ۲- تقویت نظام مستندسازی تجربیات، درس‌آموخته‌ها و دستاوردهای مدیریت بحران؛
 - ۳- گسترش و حمایت از تحقیقات، مطالعات، توسعه فناوری و بسترسازی جهت نوآوری‌های مرتبط در نظام مدیریت بحران با تأکید بر استفاده از ظرفیت شرکت‌های دانش‌بنیان؛
 - ۴- تقویت درک خطر حوادث و سوانح در تمام سطوح سازمانی و اقشار جامعه از طریق آموزش.
- راهبرد ۳: بهره‌گیری مؤثر از دانش و اطلاعات مدیریت بحران در تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه‌ای کشور در سطوح

ملی، استانی و محلی

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- تلفیق برنامه‌ها و اقدامات کاهش خطر حوادث و سوانح در برنامه‌های توسعه ملی و محلی به‌ویژه آمایش سرزمین در همه سطوح با تأکید بر تغییر اقلیم؛
- ۲- تدوین پیوست کاهش خطر برای طرح‌های ملی و هم‌تراز آن؛
- ۳- بهبود روش‌ها، دستورالعمل‌ها و چهارچوب‌های مشترک ارزیابی و کاهش خطر؛
- ۴- تقویت و توسعه سازوکارهای حاکمیتی الزام‌آور، تشویقی و حمایتی در جهت پیاده‌سازی اصول ایمنی، پیشگیری و مقابله با حوادث و سوانح به‌ویژه در مقاوم‌سازی، بهسازی و نوسازی واحدهای مسکونی، مراکز آموزشی، بهداشتی-درمانی و مراکز با اهمیت بالا؛

۵- به‌روزرسانی و بهبود سیاست‌ها و برنامه‌های ارتقای تاب‌آوری نظام ملی سلامت با رویکرد مشارکتی؛

۶- اولویت‌دهی و توجه به شرایط زمینه در تدوین برنامه‌ها در حوزه مدیریت خطر حوادث و سوانح؛

۷- رعایت اصول تاب‌آوری در طراحی، اجرا و نگهداری زیرساخت‌های حیاتی همراه با پایش مستمر؛

- ۸- ارزیابی نیازها و تدوین برنامه‌های ویژه کاهش خطر برای گروه‌های آسیب‌پذیر؛
- ۹- مدیریت جامع و یکپارچه در حوضه‌های آبخیز با توجه به تغییر اقلیم؛
- ۱۰- کاهش آسیب‌پذیری زیرساخت‌ها و صنایع تولیدی کشور به‌ویژه در ارتباط با تأمین امنیت غذایی در حوادث و سوانح.

هدف ۳: اولویت‌دهی و توسعه اقدامات کاهش خطر و سرمایه‌گذاری در راستای افزایش تاب‌آوری

- راهبرد ۱: تقویت، تنوع‌بخشی و بهینه‌سازی سرمایه‌گذاری‌های دولتی و خصوصی در اقدامات کاهش خطر در حوزه‌های کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سازمانی و محیط‌زیستی با تأکید بر ایجاد ارزش افزوده

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- ارزیابی نیازها و تأمین به‌موقع منابع مالی در سطوح ملی تا محلی و تبیین، تقویت و تنوع‌بخشی به ابزارهای کارآمد مالی در راستای اجرای برنامه‌های کاهش خطر؛
 - ۲- تقویت و توسعه سازوکارهای لازم برای تشویق، حمایت مالی و سرمایه‌گذاری دولتی و غیردولتی در کاهش آسیب‌پذیری به‌ویژه در سکونتگاه‌های حاشیه‌ای و غیررسمی و بافت‌های فرسوده و توانمندسازی مالی نهادهای مدیریت و توسعه محلی در راستای کاهش آسیب‌پذیری با تأکید بر ایجاد ارزش افزوده؛
 - ۳- سرمایه‌گذاری برای ارتقای تاب‌آوری شامل مقاوم‌سازی، تأمین پایداری و افزایش قدرت مانور جهت دسترسی به خدمات زیرساختی در شرایط اضطرار (شامل خدمات حمل‌ونقل، آب، برق، گاز، شبکه‌های ارتباطی و خدمات بهداشتی)؛
 - ۴- شناسایی ظرفیت‌ها و برنامه‌ریزی برای جلب مشارکت بخش‌های عمومی و خصوصی در جهت اجرای برنامه‌های کاهش خطر؛
 - ۵- سرمایه‌گذاری در زمینه نهادسازی‌های لازم و ایجاد زیرساخت‌های موردنیاز به‌منظور تقویت دانش مدیریت خطر.
- راهبرد ۲: توسعه پایدار نظام بیمه حوادث و سوانح به‌منظور کاهش خطر و ارتقای تاب‌آوری

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- توسعه پوشش بیمه‌ای و تبیین سازوکار و فرایند ترویج فرهنگ بیمه به‌منظور کاهش و انتقال خطر؛
- ۲- ایجاد سازوکارهای مالی جبران خسارت کارآمد، کافی و شفاف بعد از وقوع حوادث و سوانح؛
- ۳- تهیه و ارائه محصولات، پوشش‌ها و اوراق بهادار بیمه‌ای متناسب با خطر حوادث و سوانح؛
- ۴- استفاده از بیمه حوادث و سوانح، بیمه اتکایی و ذخایر حوادث و سوانح نزد شرکت‌های بیمه و انتشار اوراق بهادار بیمه حوادث و سوانح؛
- ۵- تنوع‌بخشی و توسعه پوشش‌های بیمه دارایی‌های منقول و غیرمنقول در بخش‌های خصوصی و دولتی در برابر انواع مخاطرات.

- راهبرد ۳: توسعه سازوکارهای حمایتی و تشویقی برای تقویت تاب‌آوری در سطوح خرد و کلان اقتصادی در حوزه حوادث و سوانح

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- تقویت سازوکارهای تشویقی و حمایتی مالی بخش خصوصی در راستای افزایش تاب‌آوری در اقتصاد خرد با تأکید بر حمایت ویژه از معیشت و سرمایه‌های مولد؛
- ۲- تشکیل صندوق پیشگیری و کاهش خطر حوادث و سوانح و صندوق بیمه حوادث و سوانح؛
- ۳- تعریف برنامه‌های حمایت معیشتی خانوارهای کم‌درآمد و گروه‌های آسیب‌پذیر، جبران خسارت و توسعه بیمه‌های همگانی و حمایتی.

هدف ۴: پاسخ مؤثر به حوادث و سوانح و بازسازی با مشارکت مردم در تمامی ابعاد کالبدی، اقتصادی، اجتماعی، نهادی و محیط‌زیستی

- راهبرد ۱: ارتقای آمادگی برای پاسخ مؤثر به حوادث و سوانح

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- توسعه آموزش‌های رسمی و غیررسمی در تمام سطوح سازمانی و اقشار جامعه به منظور ارتقای دانش خطر و تغییر رفتار در مدیریت خطر حوادث و سوانح؛
- ۲- ارتقای کمی و کیفی برگزاری تمرین‌ها/ مانورهای تخصصی در ارتباط با سناریوهای محتمل بر اساس نتایج ارزیابی خطر و وقایع قبلی در سطوح مختلف؛
- ۳- تأمین پایداری زیرساخت‌های حیاتی موجود و جدید به منظور حصول اطمینان از حفظ ایمنی، کارآمدی و کارایی در حین و پس از بحران جهت تداوم خدمات ضروری و پایش مستمر آن؛
- ۴- تدوین و به‌روزرسانی ساختار و برنامه پاسخ و سامانه هشدار اولیه حوادث و سوانح در سطوح مختلف بر اساس نظام سطح‌بندی حوادث و سوانح.

- راهبرد ۲: ارتقای ظرفیت‌های سازمانی، عملیاتی و اجتماعی برای پاسخ مؤثر به حوادث و سوانح با تأکید بر مدیریت و فرماندهی واحد

اقدام‌های اولویت‌دار:

- ۱- تعیین زنجیره هماهنگی و فرماندهی شرایط اضطراری در قالب ساختار/چهارچوب پاسخ ملی و تبیین اختیارات مدیران بحران؛
- ۲- تدوین برنامه پاسخ اضطراری دستگاهی توسط دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون در راستای برنامه ملی آمادگی و پاسخ؛
- ۳- ایجاد، توسعه و به‌روزرسانی مراکز کنترل و هماهنگی پاسخ ملی در راستای هدایت و پشتیبانی ارکان نظام مدیریت بحران در شرایط اضطراری از سطح محلی تا ملی؛
- ۴- ایجاد سازوکار لازم برای استفاده مؤثر و هماهنگ از ظرفیت‌های نیروهای مسلح در مرحله پاسخ به حوادث و سوانح در سطح ملی؛

- ۵- توسعه و بهره‌برداری مؤثر از سامانه‌های یکپارچه پایش، پیش‌آگاهی و هشدار سریع مخاطرات اولویت‌دار مبتنی بر دانش و فناوری روزآمد؛
- ۶- ظرفیت‌سازی و توسعه روش‌های امداد، جستجو و نجات و تأمین خدمات سلامت در شرایط اضطراری با تأکید بر فناوری‌های نوین؛
- ۷- تدوین طرح جامع شرایط اضطراری برای کلان‌شهرها؛
- ۸- بسیج ظرفیت‌های دستگاه‌های دولتی، نهادهای غیردولتی، تشکلهای مردم‌نهاد، نیروهای مسلح و بخش خصوصی به منظور افزایش توان پاسخ به حوادث در سطح ملی با تأکید بر مدیریت و فرماندهی واحد؛
- ۹- تلفیق مطالعات سناریوهای محتمل حاصل از ارزیابی مداوم خطر در برنامه‌های آمادگی و پاسخ قبل از سوانح و به‌روزرسانی مستمر آنها؛
- ۱۰- تدوین پروتکل‌های موردنیاز برای آمادگی و پاسخ مناسب به همراه الزامات قانونی؛
- ۱۱- طراحی شبکه تأمین و توزیع اضطراری اقلام اساسی شامل دارو، مواد غذایی، چادر و سایر نیازهای ضروری برای توزیع عادلانه و مبتنی بر حفظ کرامت آسیب‌دیدگان.
- راهبرد ۳: بازیابی، بازتوانی و بازسازی با مشارکت فعال و مؤثر مردم با رویکرد ساخت بهتر از قبل
- اقدام‌های اولویت‌دار:
- ۱- بازنگری و اصلاح برنامه‌های بازیابی، بازتوانی و بازسازی بر مبنای چهارچوب ساخت بهتر از قبل؛
- ۲- تلفیق مطالعات سناریوهای محتمل در برنامه‌های بازیابی، بازتوانی و بازسازی قبل از سوانح و به‌روزرسانی مستمر آنها؛
- ۳- اصلاح ساختار سازمانی و ایجاد واحد امور اجتماعی در سازمان‌های مسئول بازسازی و بازتوانی؛
- ۴- اولویت‌دهی به اتخاذ سیاست بازسازی مردم‌محور و به‌کارگیری نیروهای محلی در بازسازی مناطق سانحه‌دیده؛
- ۵- اولویت‌دهی به اتخاذ سیاست درجاسازی به سیاست جابه‌جایی مجتمع‌های زیستی در مراحل کاهش خطر و بازسازی؛
- ۶- تدوین پروتکل‌های موردنیاز برای ساخت بهتر از قبل از جمله ارزیابی نیاز و به‌ویژه ارزیابی علمی و فنی خسارت پس از سانحه به همراه الزامات قانونی؛
- ۷- ارزیابی، گسترش، تلفیق و اولویت‌بندی پاسخگویی به نیازهای گروه‌های آسیب‌پذیر (سالمندان، کودکان، زنان، افراد ناتوان/کم‌توان جسمی و ذهنی و افراد دارای بیماری‌های خاص) در تمامی برنامه‌های حمایتی، بازسازی و بازتوانی سازمان‌های مسئول؛
- ۸- تدوین، توسعه و به‌روزرسانی سیاست‌ها، برنامه‌ها و دستورالعمل‌های خدمات بازتوانی جسمی، روانی و اجتماعی آسیب‌دیدگان از حوادث و سوانح.

هدف ۵: تحقق جامعه‌محوری مدیریت بحران

- راهبرد ۱: بهره‌گیری از مشارکت فعال و مؤثر افراد و سازمان‌های مردم‌نهاد در گسترش فرهنگ ایمنی، پیشگیری و کاهش خطر حوادث و سوانح

اقدام‌های اولویت‌دار:

۱- ایجاد سازوکارهای قانونی موردنیاز برای تحقق مشارکت مردم در برنامه‌ریزی‌ها و اقدامات با تأکید بر درک صحیح مردم از ابعاد کاهش خطر؛

۲- تدوین اسناد چهارچوب مشارکت محلی در راستای ارتقای تاب‌آوری؛

۳- آموزش، سازمان‌دهی، توان‌افزایی و تبیین نقش‌های داوطلبی، تشکلهای مردم‌نهاد و نیروهای محلی در برنامه‌های کاهش خطر، آمادگی، پاسخ، بازسازی و بازتوانی با تأکید بر برنامه‌های محله‌محور؛

۴- به‌کارگیری دانش بومی در چرخه مدیریت بحران با رویکرد سازگاری با جغرافیا، اقلیم، فرهنگ و ظرفیت‌های هر منطقه.

- راهبرد ۲: ارتقای سرمایه اجتماعی در مدیریت بحران با تقویت اعتماد عمومی و همبستگی اجتماعی

اقدام‌های اولویت‌دار:

۱- اولویت‌بخشی به سیاست‌های کلان ارتقای سرمایه اجتماعی برای بسیج منابع انسانی و اقتصادی مردمی در مدیریت بحران؛

۲- تبیین سازوکارهای اجرایی، ترویجی و نظارتی با هدف رعایت اصول مسئولیت‌پذیری، شفاف‌سازی و کرامت انسانی در تمامی تصمیم‌سازی‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات توسط ذی‌نفعان کلیدی و نهادهای مسئول؛

۳- تقویت اعتماد عمومی به سازمان‌های مسئول امدادی از طریق ایجاد شفافیت در ارائه مرحله‌ای گزارش خدمات و اقدامات؛

۴- آموزش نیروها در راستای شناخت زمینه‌های اجتماعی و فرهنگی جوامع و چگونگی همکاری و جلب مشارکت آن‌ها به منظور ارتقای اعتماد سازمان‌های مسئول به توانایی‌های مردم محلی؛

۵- گسترش برنامه‌های ارتقای سلامت روانی و اجتماعی خانواده‌ها و جامعه تحت تأثیر؛

۶- هماهنگ‌سازی سیاست‌های رسانه‌ها با رویکردهای اطلاع‌رسانی مدیریت بحران.

- راهبرد ۳: بازنگری و اصلاح سازوکارهای موجود برای جذب حداکثری، سازمان‌دهی و توزیع مؤثر کمک‌های داوطلبانه و بشردوستانه داخلی و خارجی در حوادث و سوانح با تأکید بر حفظ کرامت جامعه آسیب‌دیده

اقدام‌های اولویت‌دار:

۱- مدیریت برخط جذب، هدایت و توزیع کمک‌های داوطلبانه و بشردوستانه داخلی و خارجی در قالب سامانه جامع مدیریت خطر حوادث و سوانح؛

۲- تقویت و افزایش کیفیت همکاری بین‌سازمانی داخلی و خارجی و ایجاد ساختارهای نظارتی و هماهنگی ازجمله تنظیم تفاهم‌نامه‌های همکاری برای پاسخ مؤثر در شرایط اضطراری؛

۳- اصلاح و تقویت زیرساخت‌های داخلی برای افزایش جذب کمک‌های بشردوستانه خارجی؛

۴- تقویت سازوکارهای حمایتی مالی در ارتباط با کمک‌های داخلی و خارجی شامل معافیت‌های گمرکی و مالیاتی.

۸- سازوکار اجرا

سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور برای استفاده کلیه گروه‌های ذی‌نفعان اعم از دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون مدیریت بحران کشور، سازمان‌های غیردولتی، غیرانتفاعی و مردم‌نهاد، کسب‌وکارها، جوامع محلی و تمامی افراد جامعه تدوین شده است. چشم‌انداز، اهداف و راهبردهای تبیین‌شده در این سند می‌بایست در دستور کار تمام گروه‌های ذکرشده قرار گرفته و در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با اقدامات در تمام سطوح ملی تا محلی مبنای کار قرار گیرد.

جدول ۱ قابلیت بهره‌برداری از سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور توسط ذی‌نفعان مختلف را نشان می‌دهد. هر یک از ذی‌نفعان، بسته به نوع تصمیم‌گیری می‌توانند از محتوای سند راهبرد ملی استفاده نمایند.

جدول ۱: ارتباط سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور با انواع تصمیم‌گیری‌های ذی‌نفعان مختلف

انواع تصمیم	فرد	جامعه	سازمان‌های دولتی	نهادهای سازمان‌های غیردولتی	بخش خصوصی	سازمان‌های مردم‌نهاد
سیاست عمومی			✓	✓		✓
تصمیمات توسعه			✓	✓	✓	
سرمایه‌گذاری و هزینه‌کرد	✓	✓	✓	✓	✓	✓
قوانین و مقررات			✓	✓		✓
برنامه‌ریزی منابع		✓	✓	✓	✓	✓

بر مبنای قانون مدیریت بحران کشور، ضروری است اجرای سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور از طریق تدوین برنامه‌های پنج‌ساله «کاهش خطر حوادث و سوانح»، «آمادگی و پاسخ» در سطح ملی و استانی و برنامه «بازسازی و بازتوانی» در سطح ملی محقق شود. برنامه‌های ذکرشده می‌بایست ناظر بر اقدامات لازم برای تحقق راهبردهای تبیین‌شده در سند حاضر بوده و تا حداکثر سه ماه پس از تدوین سند راهبرد ملی، با همکاری دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون تهیه شوند. فرایند راهبردی آغازشده در سند با تدوین چشم‌انداز، در برنامه‌های سه‌گانه به مرحله اجرا خواهد رسید و آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های تهیه‌شده در ارتباط با قانون نیز، تکمیل‌کننده محتوای سند در موضوعات خاص مانند مواد خطرناک، کمک‌های داخلی و خارجی و غیره خواهند بود.

بر این اساس ساختار برنامه‌ها می‌بایست شامل موارد زیر باشد:

- تبیین بیانیه مأموریت و اهداف عملیاتی در حوزه برنامه و با توجه به چشم‌انداز و اهداف ارائه‌شده در سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور؛
- تبیین اقدامات در حوزه برنامه و در ارتباط با راهبردهای ارائه‌شده در سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور؛
- تبیین خروجی‌های مورد انتظار همراه با برنامه زمان‌بندی دستیابی به آن‌ها در ارتباط با هر یک از اقدامات؛
- تعیین دستگاه‌های مسئول، همکار و پشتیبان در ارتباط با هر یک از اقدامات.

سایر موارد سازوکار اجرا در ادامه ارائه شده است:

- سازمان مدیریت بحران کشور موظف است بر مبنای سند راهبرد ملی و برنامه‌های سه‌گانه کاهش خطر حوادث و سوانح، آمادگی و پاسخ و نیز بازسازی و بازتوانی، ضمن بررسی، پیشنهاد اعتبارات موردنیاز دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون مدیریت بحران به‌منظور انجام اقدامات مربوطه را تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارائه کند؛ مطابق متن قانون مدیریت بحران کشور، سازمان برنامه و بودجه موظف است به‌منظور انجام این اقدامات، فصلی تحت عنوان «مدیریت بحران کشور» ذیل امور اقتصادی در بودجه سنواتی ایجاد کند. همچنین دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون مدیریت بحران موظفند گزارش نحوه مصرف اعتبارات تخصیص‌یافته حوزه‌های مرتبط را به‌صورت شش‌ماهه و سالانه تهیه و به سازمان مدیریت بحران کشور ارائه دهند.
- تمامی دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون مدیریت بحران کشور باید سازوکار لازم برای اجرای سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور را فراهم کنند.
- سازمان مدیریت بحران کشور موظف است دفتر پایش و ارزیابی یا مرکز پایش، تحلیل و ارزیابی سند را به‌منظور پایش مستمر برنامه‌ها جهت ارزیابی و تحلیل عملکرد دستگاه‌های عهده‌دار مسئولیت مستقیم یا غیرمستقیم در اجرای این سند و برنامه‌های ذیل آن و نیز جلوگیری از انحراف و یا اهمال در مسیر و اجرای اهداف تدوین‌شده راه‌اندازی نماید.
- به‌منظور تسهیل انسجام، هماهنگی و هم‌افزایی فعالیت‌های دستگاه‌های مشمول قانون مذکور در مدیریت بحران موضوع ماده ۱۰ قانون مدیریت بحران کشور، ستادهای مدیریت بحران که در این قانون ستاد پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران نامیده شده است؛ در سطوح ملی، استانی و شهرستانی در سازمان مدیریت بحران، استانداری‌ها و فرمانداری‌ها ایجاد شوند.
- ستادهای ملی، استانی و شهرستانی پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران در راستای اجرای وظایف قانونی مندرج در ماده ۱۰، ۱۱ و ۱۲ قانون مدیریت بحران و ایجاد هماهنگی بین سازمان‌ها و دستگاه‌های مرتبط در فرایند مدیریت بحران با تشکیل چهار کمیته با ریاست رئیس سازمان مدیریت بحران در سطح ملی، مدیرکل مدیریت بحران در سطح استانی و مدیر بحران در سطح شهرستانی به شرح زیر هماهنگی لازم را به انجام رسانند:
 - الف) کمیته فنی پیشگیری و کاهش خطر: به‌منظور برنامه‌ریزی، هماهنگی و پایش اقدامات دستگاه‌های ماده ۲ قانون مدیریت بحران درخصوص شناسایی و تحلیل مخاطرات، آسیب‌پذیری‌ها، الزام به‌کارگیری مدیریت کاهش خطر در تدوین برنامه و بودجه پیشنهادی، تعیین راهبردها و اولویت‌های بخش‌های گوناگون تدوین و اجرای برنامه‌های کاهش خطر حوادث و سوانح؛
 - ب) کمیته فنی آمادگی و پاسخ: به‌منظور برنامه‌ریزی، هماهنگی و پایش اقدامات دستگاه‌های ماده ۲ قانون مدیریت بحران که ظرفیت جامعه و دستگاه‌های مسئول را برای پاسخ مؤثر افزایش می‌دهد؛
 - ج) کمیته فنی بازسازی و بازتوانی: به‌منظور برنامه‌ریزی، هماهنگی و پایش اقدامات لازم برای ترمیم و بهبود خدمات و ساختارها، معیشت، توانمندی و شرایط زندگی جامعه متأثر از حوادث و سوانح؛
 - د) کمیته امور آموزش و مدیریت رسانه: به‌منظور برنامه‌ریزی و هماهنگی در جهت ارتقای آمادگی در برابر حوادث و سوانح از طریق آموزش، تبلیغات و اطلاع‌رسانی به ذی‌نفعان مختلف به‌ویژه مردم.

۹- پایش و ارزیابی

از آنجا که یکی از مهم‌ترین اجزای سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور، پایش و ارزیابی است و با توجه به این‌که نظارت و ارزیابی در موضوعات و سازمان‌های پیشرفته، ابزاری است کارآمد که از طریق آن نقاط قوت و ضعف شناسایی شده و فعالیت‌ها و اقدامات در راستای تحقق اهداف پیش‌بینی‌شده هدایت و اصلاح می‌شوند؛ در این بخش به نحوه پایش و ارزیابی سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور پرداخته می‌شود. هدف اصلی پایش و ارزیابی این سند، تعیین سازوکاری برای اطمینان‌بخشی از دستور کار قرار گرفتن سند راهبرد ملی مدیریت بحران در اقدامات و برنامه‌های توسعه‌ای و نیز سنجش میزان موفقیت و اثربخشی تحقق اهداف آن است.

در این راستا وظایف و مسئولیت‌های زیر در ارتباط با پایش و ارزیابی تعریف می‌شوند:

۱. به‌منظور نظارت بر تحقق اهداف این قانون، سازمان مدیریت بحران کشور موظف است با همکاری دستگاه‌های مشمول این قانون، شاخص‌های کلان ارزیابی اثربخشی مدیریت بحران در کشور شامل میزان مرگ‌ومیر ناشی از حوادث و سوانح، میزان خسارات اقتصادی مستقیم ناشی از حوادث و سوانح و مانند آن را تدوین و گزارش سالانه آن را با همکاری دستگاه‌های مذکور تهیه و منتشر کند. بر این اساس، به‌منظور زمینه‌سازی و ظرفیت‌سازی نظام پایش و ارزیابی، پس از تصویب و ابلاغ سند راهبرد ملی مدیریت بحران لازم است سازمان مدیریت بحران کشور پایگاه جامع اطلاعاتی ویژه مدیریت بحران کشور را در قالب سامانه جامع مدیریت خطر حوادث و سوانح تهیه نماید.

۲. از آنجا که اثربخشی تهیه و اجرای سند راهبرد ملی مدیریت بحران در طی زمان در دو متغیر «مرگ‌ومیر و خسارات» نمایان می‌شود، سنجش‌های اصلی اثربخشی مدیریت بحران عبارت است از:

- میزان مرگ‌ومیر؛
- تعداد مصدومان؛
- میزان ارزش کل خسارات؛
- تعداد کل واحدهای مسکونی غیرقابل سکونت ارزیابی‌شده.

بر این اساس شاخص‌های اثربخشی در قالب شاخص‌های ترکیبی و در دو دسته شاخص‌های اثربخشی نسبی (سالانه) و یا ارزیابی تکوینی و شاخص‌های اثربخشی مطلق و یا تراکمی معرفی می‌شوند.

۳. هر یک از دستگاه‌های مشمول سند راهبرد ملی مدیریت بحران کشور که در قالب این سند و برنامه‌های کاهش خطر، آمادگی و پاسخ و بازسازی و بازتوانی به‌عنوان دستگاه مسئول نام برده می‌شوند، موظف هستند حداکثر سه ماه پس از تصویب و ابلاغ برنامه‌ها نسبت به تعریف شاخص/ شاخص‌های کلیدی عملکرد حوزه ذی‌ربط خود اقدام نموده و به سازمان مدیریت بحران کشور معرفی نمایند. این شاخص‌ها باید دارای اهداف مشخص، قابل اندازه‌گیری و قابل دستیابی بوده و با حداقل یکی از راهبردهای این سند مرتبط گردد. علاوه‌براین، در دوره زمانی مشخص حداقل یک‌ساله قابل بررسی و تحلیل باشد.

۴. پس از تأیید شاخص و یا شاخص‌های کلیدی عملکرد هر یک از دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون توسط سازمان مدیریت بحران کشور، دستگاه‌های ذی‌ربط موظف هستند گزارش عملکرد شاخص‌های مربوطه را به‌صورت سالانه تهیه نموده و به‌منظور جمع‌بندی جهت ارائه به ستاد ملی مدیریت بحران ارسال نمایند.

سند راهبرد ملی مدیریت بحران، پس از اتمام دوره اولیه ۱۰ ساله، با توجه به پیشرفت‌های حاصل‌شده در طول دوره اجرا و همچنین با در نظر گرفتن نیازهای وقت کشور مورد بازنگری قرار خواهد گرفت. به‌روزرسانی و اصلاح این سند در طول دوره ۱۰ ساله اجرا، با اعلام نیاز ستاد ملی پیشگیری، هماهنگی و فرماندهی عملیات پاسخ به بحران و با در نظر گرفتن شرایط کشور و همچنین میزان اجرای برنامه‌های سه‌گانه کاهش خطر حوادث و سوانح، آمادگی و پاسخ و بازسازی و بازتوانی و با تأیید شورای عالی مدیریت بحران کشور امکان‌پذیر می‌باشد.



پژوهشکده سوانح طبیعی

فهرست اسامی تیم تدوین و مشاورین تهیه سند راهبرد ملی مدیریت بحران*

الف: مدیر طرح		
دکتر سید امیرحسین گرکانی	پژوهشگاه سوانح طبیعی	
ب: گروه تدوین سند (به ترتیب حروف الفبا)		
۱ دکتر مرتضی بسطامی	پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله	
۲ مهندس مهسا بشیری	پژوهشگاه سوانح طبیعی	
۳ مهندس مرتضی جعفری	پژوهشگاه سوانح طبیعی	
۴ مهندس عاطفه سلیمانی	پژوهشگاه سوانح طبیعی	
۵ مهندس صدف طباطبائی	پژوهشگاه سوانح طبیعی	
۶ مهندس مریم لاوی	پژوهشگاه سوانح طبیعی	
ج: نمایندگان سازمان مدیریت بحران در تدوین سند		
۱ مهندس اسماعیل نجار	سازمان مدیریت بحران کشور	
۲ مهندس محمدحسین یزدانی	سازمان مدیریت بحران کشور	
۳ دکتر بهنام سعیدی	سازمان مدیریت بحران کشور	
۴ مهندس محمدفرید لطفی	سازمان مدیریت بحران کشور	
۵ مهندس امیر قادری	سازمان مدیریت بحران کشور	
۶ مهندس علی بختیاری	سازمان مدیریت بحران کشور	
۷ دکتر مرتضی اکبرزاده	سازمان مدیریت بحران کشور	
۸ مهندس علی خلیلی	وزارت کشور	
۹ مهندس حسن شعبانی‌اقدم	وزارت کشور	
د: مشاورین تخصصی (به ترتیب حروف الفبا)		
۱ دکتر عباس استادتقی‌زاده	دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشتی درمانی تهران	
۲ دکتر محمود اسعد سامانی	بیمه مرکزی	
۳ دکتر حمیدرضا اسکاکش	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	
۴ دکتر سید محمدعلی بنی‌هاشمی	دانشگاه تهران	
۵ دکتر علی بیت‌اللهی	مرکز تحقیقات راه، مسکن و شهرسازی	
۶ دکتر سید مجید جدی	دانشگاه جامع امام حسین (ع)	
۷ مهندس محمد حسن آبادی	مشاور پژوهشگاه سوانح طبیعی	
۸ دکتر حمیدرضا خانکه	دانشگاه علوم بهزیستی و توانبخشی	
۹ دکتر علی سلاجقه	دانشگاه تهران	
۱۰ دکتر احمد سلطانی	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	
۱۱ دکتر زاله شادی‌طلب	دانشگاه تهران	
۱۲ دکتر احمد صادقی	شهرداری تهران، مجمع تشخیص مصلحت نظام	
۱۳ دکتر اسماعیل صالحی	دانشگاه تهران	
۱۴ دکتر مژگان طاهری تفتی	دانشگاه تهران	
۱۵ دکتر مجید عبدالهی	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور	
۱۶ دکتر اسماعیل علیزاده	مؤسسه مفید راهبر	
۱۷ دکتر شاهرخ فاتح	سازمان هواشناسی	
۱۸ شاهین فتحی	جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران	
۱۹ دکتر فرزین فردانش	دفتر اسکان بشر ملل متحد	
۲۰ دکتر محمدرضا قائم‌مقامیان	پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله	
۲۱ دکتر امیرحسین کشاورز	سازمان آتش‌نشانی	
۲۲ دکتر وحید ماجد	دانشگاه تهران	
۲۳ دکتر علی‌اشرف مجتهد شبستری	OCHA، انجمن دوستی ایران و تاجیکستان	
۲۴ دکتر مصطفی محقق	مرکز سازمان ملل متحد برای مدیریت اطلاعات بلایا در آسیا و اقیانوسیه	
۲۵ دکتر ابراهیم مقیمی	دانشگاه تهران	
۲۶ مهندس سید محمد موسوی	وزارت جهاد کشاورزی	
۲۷ مهندس محسن نادى	سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران	
۲۸ کامبیز نوروزی	مشاور حقوقی	
۲۹ مهندس جبار وطن‌فدا	شرکت توسعه منابع آب و نیرو	
۳۰ مهندس بیژن یاور	دانشگاه علامه طباطبائی	
۳۱ مهندس رضا نفیسی	وزارت راه و شهرسازی	
۳۲ دکتر علیرضا منفرد	وزارت اطلاعات جمهوری اسلامی ایران	

* اسامی نمایندگان دستگاه‌های موضوع ماده ۲ قانون مدیریت بحران کشور، مدیران کل بحران استان‌هایی که در تنظیم سند همکاری داشته‌اند و سایر متخصصین در گزارش پشتیبان سند ذکر شده است.