

مروری

سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری: تحلیل تطبیقی

حمیدرضا خانکه^۱، شکوفه احمدی^۲، مهرداد فرخی^۳، سیدامیرحسین گرکانی^۴، علی نصیری^۵، اسماعیل مطلق^۶، جلیل عرب‌خردمند^۷، الهام قناعت‌پیشه^{۸*}

۱. استاد، مرکز تحقیقات سلامت در حوادث و بلایا، پژوهشکده سلامت اجتماعی، دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی، تهران، ایران

۲. استادیار، مرکز تحقیقات سلامت در حوادث و بلایا، پژوهشکده سلامت اجتماعی، دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی، تهران، ایران

۳. مرکز تحقیقات سلامت در حوادث و بلایا، پژوهشکده سلامت اجتماعی، دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی، تهران، ایران

۴. دانشیار، گروه معماری، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۵. استادیار، مرکز تحقیقات مدیریت سلامت، پژوهشکده سبک زندگی و گروه سلامت در حوادث و بلایا، دانشکده بهداشت، دانشگاه علوم پزشکی بقیةالله (عج)، تهران، ایران

۶. استاد، دانشکده پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی جندی‌شاپور اهواز، اهواز، ایران

۷. استاد، مرکز تحقیقات سلامت دفاعی، تهران، ایران

۸. *نویسنده مسئول: استادیار، مرکز تحقیقات سلامت در حوادث و بلایا، پژوهشکده سلامت اجتماعی، دانشگاه علوم توانبخشی و سلامت اجتماعی، تهران، ایران Ghanaat.pisheh@gmail.com

پذیرش مقاله:

دریافت مقاله:

چکیده

زمینه و هدف: افزایش فراوانی و شدت سوانح در دهه‌های اخیر، توسعه پایدار و تاب‌آوری زیرساخت‌های حیاتی را با چالش‌های جدی مواجه ساخته است. این پژوهش با هدف ارائه یک الگوی علمی، بومی و مبتنی بر شواهد برای تأسیس «سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری» در سطح معاونت ریاست جمهوری ایران انجام شد.

روش: پژوهش حاضر با بهره‌گیری از روش مرور روایی و تحلیل تطبیقی، ساختارهای نهادی مدیریت شرایط اضطراری و بحران در کشورهای منتخب شامل آلمان، ژاپن، ترکیه و ایالات متحده آمریکا را بررسی کرد. سپس مؤلفه‌های کلیدی شامل ترتیبات حکمرانی، اختیارات قانونی، سازوکارهای هماهنگی بین‌بخشی و کارکردهای عملیاتی استخراج و برای طراحی الگوی بومی مورد تحلیل قرار گرفت.

یافته‌ها: نظام‌های موفق مدیریت شرایط اضطراری از اقتدار قانونی کافی، تقسیم کار روشن، شرح وظایف شفاف و سازوکارهای هماهنگی کارآمد در تمامی مراحل چرخه جامع مدیریت بحران برخوردارند. بر این اساس، الگوی پیشنهادی پژوهش بر ساختاری ترکیبی استوار است ضمن فرماندهی متمرکز در سطح ملی، واحدهای تخصصی هشدار سریع، پژوهش، آموزش و مشارکت اجتماعی را در بر می‌گیرد و از طریق سازوکارهای نهادی مشخص با سطوح منطقه‌ای و محلی ارتباط ارگانیک برقرار می‌کند.

نتیجه‌گیری: استقرار سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری در جایگاه معاونت ریاست جمهوری می‌تواند به‌عنوان یک تحول راهبردی در نظام حکمرانی خطر کشور عمل کند و ظرفیت‌های ملی را در زمینه پیشگیری، آمادگی، پاسخ و بازسازی ارتقا دهد. موفقیت و اثربخشی این ساختار مستلزم استقرار تدریجی و مرحله‌بندی شده، پشتیبانی پایدار حقوقی و مالی، جلب مشارکت مؤثر ذی‌نفعان و بازنگری مستمر بر پایه ارزیابی عملکرد و درس آموخته‌های عملیاتی است.

کلیدواژه‌ها: برنامه‌ریزی سانحه، سیاست عمومی، مدیریت خطر

مقدمه

شهرنشینی، تغییرات اقلیمی، تمرکز جمعیت در مناطق پر خطر و وابستگی روزافزون به زیرساخت‌های پیچیده و به‌هم پیوسته، موجب افزایش احتمال وقوع سوانح و تشدید پیامدهای انسانی، اقتصادی و

سوانح طبیعی و انسان‌ساخت از مهم‌ترین چالش‌های فراوری توسعه پایدار، سلامت عمومی و ثبات اقتصادی جوامع محسوب می‌شوند. گسترش

Please cite this article as:

Khankeh H, Ahmadi Sh, Farrokhi M, Garakani SA, Nasiri A, Motlagh E, Arabkheradmand J, Ghanaatpisheh E. National Emergency Management Organization: A Comparative Analysis. Iran J Cult Health Promot 2026; 10(2): P-P.

Copyright: © 2026 Iranian Journal of Culture and Health Promotion. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons

مؤثر را به عنوان ارکان اصلی مدیریت خطر معرفی می‌کند (۴،۱۱). مدیریت خطر باید به‌عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از فرایند توسعه پایدار، سازگاری با تغییرات اقلیمی، حفاظت از سلامت عمومی و برنامه‌ریز ملی تلقی شود (۱،۳). بررسی الگوهای بین‌المللی شرایط اضطراری نشان می‌دهد که نظام‌های موفق، ضمن حفظ مسئولیت اجرایی در سطوح محلی، بر وجود یک نهاد مرکزی توانمند برای سیاست‌گذاری، هماهنگی، راهبری و استانداردسازی تأکید دارند (۸،۱۲). در کشورهایی مانند ایالات متحده آمریکا و استرالیا، اگرچه مسئولیت اولیه پاسخ به حوادث بر عهده دولت‌های محلی و ایالتی است، دولت مرکزی نقش راهبردی، پشتیبان، هماهنگی و تجهیز منابع ملی را برعهده دارد (۶،۱۳). تجربه جهانی ثابت می‌کند که تأسیس یک سازمان مستقل، به‌تنهایی کافی نیست؛ بلکه وضوح وظایف، وجود سازوکارهای هماهنگی میان‌بخشی و برخورداری از ظرفیت اجرایی اهمیت بنیادین دارد (۹،۱۰). مدل پیشنهادی برای ایران نیازمند ترکیبی از راهبری ملی و اختیار محلی است تا بتواند مدیریت خطر را در بخش‌های زیرساخت‌ها، محیط‌زیست، سلامت و مدیریت شهری نهادینه سازد و زمینه ارتقای تاب‌آوری ملی را فراهم آورد (۷،۱۲).

اصول طراحی سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری

تحلیل تجارب کشورهای مختلف و بررسی رویه‌های موفق جهانی و اصول «چارچوب سندای»، می‌توان مهم‌ترین اصول طراحی یک سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری را به شرح زیر خلاصه کرد:

الگوی حکمرانی (Governance Model)

توصیه می‌شود نهادی متمرکز با اختیارات قانونی کافی، در قالب سازمانی مستقل یا معاونت ریاست‌جمهوری، مسئولیت حکمرانی و مدیریت ملی خطر را بر عهده گیرد. در نظام‌های فدرال، این سازمان باید در سطح فدرال مستقر بوده و از طریق سازوکارهای رسمی با ساختارهای ایالتی یا استانی ارتباط داشته باشد. در نظام‌های متمرکز نیز، ایجاد دفاتر منطقه‌ای یا استانی برای تضمین مشارکت محلی، دریافت بازخورد و اجرای اثربخش سیاست‌ها ضروری است.

چارچوب قانونی و حقوقی (Legislative Framework)

ضروری است یک قانون جامع مدیریت خطر حوادث و سوانح تدوین شود که موارد زیر را به‌طور شفاف تعریف کند:

- ساختار سازمانی، اختیارات، مسئولیت‌ها و حدود صلاحیت سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری؛
- نقش سایر وزارتخانه‌ها و نهادها (مانند بهداشت، سازمان محیط‌زیست، وزارت راه و شهرسازی و سایر دستگاه‌های مرتبط)

زیست‌محیطی آن‌ها شده است (۱،۲). در این راستا، دستورکار توسعه پایدار ۲۰۳۰ بر پرورتن حفاظت از دستاوردهای توسعه از طریق مدیریت نظام‌مند خطر و ارتقای تاب‌آوری جوامع تأکید دارد (۳). همچنین چارچوب سندای برای کاهش خطر بلایا (۲۰۱۵ تا ۲۰۳۰)، دولت‌ها را به‌عنوان مسئولان اصلی سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و هماهنگی اقدامات مدیریت خطر معرفی کرده و هم‌زمان بر مشارکت مؤثر جوامع محلی، بخش خصوصی، نهادهای علمی و سایر ذی‌نفعان تأکید می‌کند (۴). امروزه مدیریت شرایط اضطراری فراتر از پاسخ به حوادث پس از وقوع دارد و تمامی مراحل چرخه مدیریت خطر، شامل شناسایی و ارزیابی مخاطرات، پیشگیری، کاهش خطر، آمادگی، پاسخ، بازتوانی و بازسازی را دربرگیرد (۵،۶). تعدد نهادهای تصمیم‌گیر، هم‌پوشانی وظایف، پراکندگی مسئولیت‌ها و ضعف سازوکارهای هماهنگی بین‌بخشی، از مهم‌ترین عوامل کاهش کارآمدی نظام‌های مدیریت خطر و شرایط اضطراری به‌شمار می‌روند (۷،۸). بسیاری از کشورها برای مقابله با این چالش، نهادهای ملی راهبر را تقویت کرده و سازوکارهای هماهنگی را بازنگری کرده‌اند (۹،۱۰). این مطالعه با بررسی تطبیقی الگوهای حکمرانی خطر، درس‌آموخته‌هایی برای استقرار سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری در ایران ارائه می‌دهد (۱۱،۱۲).

روش مطالعه و رویکرد تحلیلی

پژوهش حاضر با استفاده از مرور روایی و با رویکرد تفسیری - تطبیقی انجام شد (۱۲،۱۳). این رویکرد امکان تلفیق شواهد علمی، اسناد سیاستی و تجربه‌های اجرایی را در حوزه حکمرانی خطر و مدیریت شرایط اضطراری فراهم می‌سازد (۱،۲). هدف اصلی مطالعه، شناسایی و استخراج اصول، مؤلفه‌ها و الزامات طراحی یک نهاد ملی راهبر متناسب با شرایط ایران بود. اسناد دفتر سازمان ملل متحد برای کاهش خطر بلایا (United Nations Office for Disaster Risk Reduction [UNDRR]) و سازمان جهانی بهداشت (World Health Organization [WHO]) (۳،۴)، قوانین و گزارش‌های رسمی کشورهای منتخب (۵،۶)، مقالات علمی نمایه‌شده در پایگاه‌های Scopus، PubMed و Web of Science (۷،۸) و منابع خاکستری شامل گزارش‌های دولتی و اسناد سیاستی (۹،۱۰) بررسی شدند. داده‌ها در چهار محور ساختار حکمرانی، اختیارات قانونی، هماهنگی میان‌بخشی و چرخه مدیریت خطر تحلیل شدند (۱۱،۱۲). با وجود محدودیت‌های مرور روایی، این روش درک روابط نهادی و سازوکارهای هماهنگی را تقویت می‌کند (۱۲،۱۳).

زمینه سیاستی بین‌المللی و مدل‌های تطبیقی

چارچوب سندای بر کاهش خطر بلایا، شناخت مخاطرات، تقویت حکمرانی خطر، سرمایه‌گذاری در تاب‌آوری و ارتقای آمادگی برای پاسخ

این واحدها از تمامی معاونت‌ها پشتیبانی می‌کنند و نقش یکپارچه‌ساز دارند:

- **هشدار سریع و پایش مخاطرات:** این واحد باید مسئول پایش مخاطراتی چون زلزله، سیل، طوفان، مخاطرات هواشناسی و سایر حوادث مشابه باشد و انتشار هشدارها را با خدمات هواشناسی، اقلیمی و فناوری‌های نوین ارتباطی به‌طور کامل هماهنگ کند. بهره‌گیری از زیرساخت‌های دیجیتال و فناوری اطلاعات و ارتباطات از الزامات این بخش است.
- **پژوهش، فناوری و نوآوری:** این بخش مسئول هماهنگی پژوهش‌های مرتبط با بحران، حمایت از فناوری‌های نوین از جمله مدل‌سازی ریسک، تحلیل‌های ژئواسپیشال و طراحی زیرساخت‌های علمی و همکاری با دانشگاه‌ها، مراکز تحقیقاتی و صنعت است.
- **مشارکت اجتماعی و آموزش عمومی:** این واحد با جامعه محلی، رسانه‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه آموزش، ارتباطات ریسک، تمرین‌های آمادگی همکاری می‌کند. رویکرد این بخش باید مبتنی بر ارتباط دوسویه و مشارکت محور است که جایگاه ویژه‌ای در چارچوب سندی پایدار دارد.

واحد همکاری‌های بین‌المللی

این واحد مسئول همکاری با سازمان ملل، بانک جهانی، اتحادیه اروپا و نهادهای منطقه‌ای است و هماهنگی با چارچوب سندای، مقررات بین‌المللی بهداشت و توافق پاریس را انجام می‌دهد. همچنین گزارش‌دهی تعهدات جهانی و مدیریت ورود و خروج کمک‌های بین‌المللی را بر عهده دارد.

سازوکارهای یکپارچه‌سازی

سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری باید دارای شبکه ارتباطی افقی و بین‌بخشی قوی باشد؛ به این معنا که سازمان باید دارای شبکه ارتباطی افقی و بین‌بخشی قوی باشد؛ به این معنا که همکاری مستمر و ساختارمند میان بخش‌هایی مانند سلامت، محیط‌زیست، زیرساخت، آموزش، اقتصاد، نیروهای نظامی، رسانه‌ها و دولت‌های محلی برقرار شود تا مدیریت ریسک به‌عنوان بخشی از حکمرانی کلان کشور در تمامی سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه ادغام شود.

ادغام نهادی افقی

برای دستیابی به یک نظام ملی مؤثر در مدیریت شرایط اضطراری، صرف ایجاد یک سازمان تخصصی کافی نیست؛ بلکه موفقیت چنین ساختاری مستلزم طراحی و نهادینه‌سازی سازوکارهای ارتباط افقی، همکاری بین‌بخشی و هماهنگی میان دستگاه‌های مختلف حاکمیتی است. تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که کاهش خطر حوادث و سوانح

- سازوکارهای تأمین مالی پایدار شامل اعتبارات اضطراری، صندوق‌های ویژه، پوشش‌های بیمه‌ای و منابع حمایتی ملی؛
 - چارچوب تدوین و اجرای راهبرد ملی کاهش خطر بلایا (National DRR Strategy)
- چنین رویکردی تا حد زیادی مشابه «قانون حفاظت مدنی» آلمان و ترکیه است که اختیارات قانونی روشن و دسترسی به منابع ملی را فراهم می‌کنند. با توجه به شرایط و ساختارهای فعلی سازمان‌های امدادی و حساسیت نسبت به استقلال سازمانی به منظور مدیریت جامع شرایط اضطراری در ایران به نظر می‌رسد وجود یک ساختار ماتریسی که دارای جایگاهی در سطح معاونت در ساختار ریاست جمهوری با اقتدار متمرکز و استقلال سازمان‌های امدادی فعلی در شرایط معمول است می‌تواند ضمن کارایی بالا مشکلات کمتری نیز ایجاد نماید.

بخش‌ها و معاونت‌های اصلی سازمان

در خود سازمان، ایجاد معاونت‌ها و واحدهای تخصصی برای کارکردهای اصلی مدیریت خطر حوادث و سوانح ضروری است:

۱. **ارزیابی و تحلیل ریسک:** این بخش مسئول جمع‌آوری داده‌های ملی مخاطرات و آسیب‌پذیری‌ها، هدایت فرایند ارزیابی ملی ریسک و مدیریت یک سامانه متمرکز اطلاعات خطر خواهد بود؛ مشابه نقش «اداره فدرال حفاظت مدنی و کمک در بلایا» در آلمان. همچنین ایجاد «سامانه ملی ثبت بلایا» در این بخش اهمیت کلیدی دارد.
۲. **آمادگی و کاهش خطر:** این معاونت مسئول تدوین و نظارت بر اجرای آیین‌نامه‌های ساختمانی، راهنماهای کاربری زمین، آموزش عمومی، برنامه‌ریزی ملی، حمایت از برنامه‌های محلی و هماهنگی پروژه‌های آمادگی و کاهش خطر بین‌بخشی است. این وظایف در راستای اولویت «سرمایه‌گذاری برای تاب‌آوری» در چارچوب سندای انجام می‌شود.
۳. **هماهنگی پاسخ و امداد رسانی:** این بخش مرکز ملی عملیات و مدیریت بحران را اداره کرده، وضعیت اضطراری و اعلام بحران را مدیریت می‌کند و با نیروهای نظامی، دفاع مدنی، سازمان اورژانس، هلال احمر، سازمان‌های مردم‌نهاد و سایر بازیگران در زمان بحران هماهنگ می‌شود. این ساختار مشابه نقش سازمان مدیریت شرایط اضطراری فدرال ایالت متحده است.
۴. **بازسازی و بازتوانی:** این معاونت مسئول هدایت بازسازی بهتر پس از بلایا است. وظایف آن شامل بازسازی مسکن، ترمیم زیرساخت‌ها، احیای اقتصادی، تقویت تاب‌آوری روانی - اجتماعی و ارزیابی عملکردها برای استخراج درس‌آموخته‌ها است.

واحدهای فرابخشی

زمانی اثربخش خواهد بود که در تمامی سیاست‌ها، برنامه‌های توسعه، زیرساخت‌ها و نظام‌های خدمات عمومی ادغام شود.

در این راستا، سه سازوکار کلیدی برای تحقق ادغام نهادی افقی پیشنهاد می‌شود:

۱. کمیته‌های مشترک بین‌وزارتی و سازوکارهای رسمی همکاری

ایجاد کمیته‌های دائمی بین‌وزارتی و سازوکارهای رسمی همکاری، از الزامات حکمرانی یکپارچه خطر حوادث و سوانح است. این سازوکارها باید با مشارکت وزارتخانه‌های بهداشت، راه و شهرسازی، نیرو، اقتصاد، آموزش و پرورش، سازمان حفاظت محیط‌زیست و سازمان برنامه و بودجه اجرا شوند.

هدف این سازوکارها، ادغام کاهش خطر حوادث و سوانح در سیاست‌ها، مقررات، طرح‌های توسعه و استانداردهای ملی است. این امر شامل ایمنی مراکز درمانی، مقاوم‌سازی مدارس، ضوابط ساخت‌وساز در مناطق سیلابی، تاب‌آوری زیرساخت‌های حیاتی و برنامه‌ریزی شهری مبتنی بر ارزیابی خطر است که باید با همکاری بین‌وزارتی تدوین و اجرا شود.

چنین رویکردی با اصول چارچوب سندای در خصوص «درون‌سازی کاهش خطر در تمامی بخش‌ها» هم‌راستا بوده و از شکل‌گیری سیاست‌های بخشی و جزیره‌ای جلوگیری می‌کند.

۲. سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری با رویکرد «کل دولت»

تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که مدیریت مؤثر حوادث و سوانح بزرگ نیازمند یک مرکز فرماندهی عالی‌رتبه و میان‌بخشی در سطح ملی است. بر این اساس، تشکیل «سازمان مدیریت شرایط اضطراری» با جایگاه معاونتی در ساختار ریاست ریاست جمهوری ضروری به‌نظر می‌رسد.

این سازمان به‌طور مستقیم زیرمجموعه دولت فعالیت می‌کند نقش هماهنگ‌کننده عالی میان تمامی دستگاه‌های اجرایی، امنیتی، خدماتی و زیرساختی را ایفا خواهد کرد.

وظایف کلیدی این سازمان می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- هماهنگی ملی در شرایط اضطراری گسترده
 - تصمیم‌گیری سریع و میان‌بخشی
 - تصویب سیاست‌های کلان کاهش خطر
 - نظارت بر اجرای برنامه‌های تاب‌آوری ملی
 - مدیریت تخصیص منابع در بحران‌های بزرگ
 - هماهنگی میان دولت مرکزی، استان‌ها و نهادهای تخصصی
- وجود چنین ساختاری موجب افزایش انسجام فرماندهی، ارتقای پاسخ‌گویی و کاهش موازی‌کاری میان دستگاه‌ها خواهد شد و زمینه مدیریت یکپارچه شرایط اضطراری در سطح ملی را فراهم می‌کند.

۳. تقویت پیوندهای منطقه‌ای و محلی

یکی از مؤلفه‌های اساسی حکمرانی مؤثر خطر، ایجاد ارتباط مستمر و دوسویه میان سطح ملی و سطوح استانی و محلی است. در این راستا، ایجاد دفاتر منطقه‌ای و استانی سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری یا تعیین «مراجع زیرملی» وابسته به سازمان پیشنهادی، اهمیت اساسی دارد.

این ساختارها باید وظایف زیر را بر عهده داشته باشند:

- اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های ملی در سطح محلی؛
- ارزیابی مخاطرات منطقه‌ای؛
- هماهنگی میان استانداری‌ها، فرمانداری‌ها، شهرداری‌ها و سایر نهادهای محلی؛
- ارزیابی ظرفیت‌های آمادگی و پاسخ؛
- آموزش و توانمندسازی و جلب مشارکت جوامع محلی؛
- جمع‌آوری و انتقال اطلاعات و گزارش‌های میدانی به سطح ملی؛
- پایش و ارزیابی اجرای برنامه‌های کاهش خطر و تاب‌آوری.

چنین مدلی موجب ایجاد جریان کاری «ملی ← محلی» و «محلی ← ملی» می‌شود و تضمین می‌کند که سیاست‌های کاهش خطر و تاب‌آوری تنها در سطح اسناد باقی نمانده و به مرحله اجرا در جامعه و خدمات محلی منتقل شوند.

همچنین این پیوندها امکان تحقق هم‌زمان هماهنگی افقی میان دستگاه‌های محلی و هماهنگی عمودی میان سطوح ملی، استانی و محلی را فراهم می‌کنند که یکی از اصول بنیادین حکمرانی تاب‌آور در چارچوب سندای محسوب می‌شود.

در جدول ۱، ساختارهای مدیریت خطر و شرایط اضطراری در کشورهای منتخب را به‌همراه قوانین کلیدی، نقاط قوت و درس آموخته‌های اصلی مقایسه می‌شوند. این جدول نشان‌دهنده تنوع رویکردهای جهانی از نظام‌های متمرکز تک‌نهادی تا ساختارهای فدرال توزیع‌یافته است و بر اهمیت هم‌افزایی میان سطوح حاکمیتی و بلوغ نهادی در پاسخ‌گویی به سوانح تأکید دارد.

مدل پیشنهادی سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری

با بهره‌گیری از تجربیات بین‌المللی و درس آموخته‌های حاصل از تحلیل تطبیقی، تأسیس «سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری» به‌عنوان نهاد عالی سیاست‌گذاری، هماهنگی و راهبری ملی پیشنهاد می‌شود. این سازمان باید توانایی مدیریت تمامی مراحل چرخه مدیریت خطر را در قالب یک ساختار یکپارچه، منعطف و چندبخشی فراهم آورد و نقش محوری در ارتقای تاب‌آوری ملی ایفا کند.

ساختار سازمانی پیشنهادی

در الگوی پیشنهادی، سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری تحت

نظارت مستقیم رئیس‌جمهور یا معاون اول رئیس‌جمهور فعالیت کرده و مسئول هدایت راهبردی نظام ملی مدیریت خطر حوادث و سوانح خواهد

جدول ۱. مقایسه ساختارهای مدیریت شرایط اضطراری و کاهش خطر بلایا در کشورهای منتخب

کشور	ساختار	قوانین و نهادهای کلیدی	نقاط قوت	محدودیت‌ها/ درس آموخته‌ها
آلمان	الگوی مشترک فدرال - ایالتی	قانون حفاظت مدنی فدرال؛ وزارت کشور فدرال (BMI)؛ اداره فدرال حفاظت مدنی و کمک در بلایا (BBK)؛ آژانس امداد فنی (THW)؛ قوانین ایالتی مدیریت بحران	مشارکت گسترده نیروهای داوطلب؛ ظرفیت فنی و تخصصی بالا؛ نظام جامع ارزیابی خطر	پیچیدگی هماهنگی میان سطوح مختلف حکمرانی؛ احتمال بخشی‌شدن برنامه‌های کاهش خطر
ژاپن	نظام متمرکز ملی همراه با شوراهای محلی	قانون پایه مقابله با بلایا؛ دفتر مدیریت بحران کابینه؛ آژانس جدید مدیریت بحران	سامانه‌های پیشرفته هشدار سریع؛ استانداردهای سخت‌گیرانه ساخت و ساز؛ فرهنگ آمادگی و مانورهای ملی	نیاز مستمر به سرمایه‌گذاری در آموزش و آمادگی اجتماعی
ترکیه	الگوی متمرکز تک‌سازمانی	قانون شماره ۵۹۰۲ مصوب ۲۰۰۹؛ سازمان مدیریت بحران و شرایط اضطراری (AFAD)	اختیارات قانونی شفاف؛ برنامه‌ریزی و پاسخ یکپارچه؛ فرماندهی ملی منسجم	خطر تمرکز بیش از حد؛ ضرورت تقویت مشارکت نهادهای محلی و سازمان‌های مردم‌نهاد
آمریکا	الگوی فدرال - ایالتی	قانون استافورد؛ آژانس مدیریت شرایط اضطراری فدرال (FEMA)؛ وزارت امنیت داخلی (DHS)؛ سازمان‌های ایالتی مدیریت بحران	منابع مالی و عملیاتی گسترده؛ چارچوب‌های استاندارد ملی؛ انعطاف‌پذیری ایالت‌ها	پراکندگی مسئولیت‌ها و منابع؛ وابستگی زیاد به هماهنگی بین‌بخشی
بریتانیا	راهبری مرکزی با اجرای محلی	قانون شرایط اضطراری مدنی ۲۰۰۴؛ دفتر کابینه؛ دبیرخانه شرایط اضطراری مدنی (CCS)؛ انجمن‌های تاب‌آوری محلی	مسئولیت‌های چندسازمانی شفاف؛ برنامه‌ریزی مبتنی بر تاب‌آوری	فقدان نهاد مستقل ملی مدیریت بحران؛ وابستگی زیاد به سازوکارهای هماهنگی
استرالیا	مشارکت فدرال - ایالتی	آژانس ملی مدیریت شرایط اضطراری؛ نهادهای ایالتی و قلمرویی مدیریت بحران	تأکید بر تاب‌آوری، آمادگی و اجرای محلی؛ مشارکت گسترده ایالت‌ها	پیچیدگی و زمان‌بر بودن هماهنگی میان سطوح مختلف و بخش‌های متعدد
کانادا	هماهنگی فدرال با اجرای استانی	قانون مدیریت اضطراری ۲۰۰۷؛ وزارت ایمنی عمومی کانادا (Public Safety Canada)؛ سازمان‌های استانی مدیریت شرایط اضطراری	راهبری راهبردی در سطح فدرال؛ اختیارات عملیاتی استان‌ها؛ ابزارهای اختصاصی تأمین مالی مدیریت بحران	تفاوت ظرفیت و عملکرد میان استان‌ها؛ چالش تأمین مالی پایدار برنامه‌های کاهش خطر

بود. ساختار اصلی سازمان سازمان شامل چهار معاونت تخصصی است که به‌صورت پیوسته تمامی مراحل چرخه مدیریت خطر را پوشش می‌دهند:

۱. معاونت ارزیابی و تحلیل خطر؛
۲. معاونت آمادگی و کاهش خطر؛
۳. معاونت پاسخ و عملیات اضطراری؛
۴. معاونت بازسازی و بازتوانی.

این چهار معاونت به‌صورت یکپارچه وظایف مرتبط با پیشگیری، آمادگی، پاسخ، بازسازی و بازتوانی را برعهده داشته و چارچوب اجرایی مدیریت جامع خطر را تشکیل می‌دهد.

علاوه بر این، مجموعه‌ای از واحدهای فرابخشی با هدف پشتیبانی علمی، فنی و اجتماعی از نظام مدیریت شرایط اضطراری پیش‌بینی می‌شود. این واحدها شامل موارد زیر هستند:

الف) مرکز هشدار سریع و پایش مخاطرات

این مرکز مسئول جمع‌آوری و یکپارچه‌سازی داده‌های چندمخاطره‌ای، ارزیابی و تحلیل ریسک ملی، توسعه سامانه‌های هشدار سریع، اطلاع‌رسانی عمومی و پایش مستمر مخاطرات طبیعی، زیستی و

ب) مرکز پژوهش، فناوری و نوآوری

این واحد وظیفه هدایت تحقیقات کاربردی، توسعه فناوری‌های تاب‌آوری، همکاری با دانشگاه‌ها و مراکز پژوهشی، طراحی سامانه‌های هوشمند تحلیل خطر و بومی‌سازی فناوری‌های مرتبط را بر عهده خواهد داشت.

پ) مرکز مشارکت اجتماعی و آموزش عمومی

این مرکز با هدف ارتقای سواد خطر و افزایش تاب‌آوری اجتماعی فعالیت می‌کند و مسئول اجرای برنامه‌های آموزش عمومی، توسعه مشارکت داوطلبانه، آموزش مدارس و دانشگاه‌ها، توانمندسازی جوامع محلی و ترویج فرهنگ ایمنی و آمادگی خواهد بود.

ت) دفتر همکاری‌های بین‌المللی

این دفتر مسئول هماهنگی با نهادهایی نظیر WHO، UNDRR و بانک جهانی برای جذب حمایت‌های فنی، انتقال تجربیات و گسترش همکاری‌های منطقه‌ای در حوزه کاهش خطر بلایا خواهد بود. در ساختار پیشنهادی، هماهنگی افقی میان دستگاه‌های اجرایی از

طریق کمیته‌های دائمی بین‌وزارتی و سازوکارهای رسمی همکاری تحقق می‌یابد. این سازوکارها زمینه ادغام ملاحظات مدیریت خطر را در سیاست‌های حوزه‌های سلامت، محیط زیست، زیرساخت‌ها، اقتصاد، آموزش و توسعه شهری فراهم می‌کند. همچنین، دفاتر استانی و منطقه‌ای، پیوند میان سیاست‌گذاری ملی و اجرای میدانی را تضمین می‌کنند.

وظایف و کارکردهای کلیدی سازمان

وظایف پیشنهادی باید با اولویت‌های چهارگانه چارچوب سندای و تجربیات موفق جهانی هم‌راستا باشد:

۱. درک خطر حوادث و سوانح (مطابق اولویت نخست سندای)

مهم‌ترین وظایف در این حوزه عبارت‌اند از ایجاد پایگاه داده ملی مخاطرات و خسارات، تهیه نقشه‌های چندمخاطره‌ای ملی و استانی، ارزیابی آسیب‌پذیری زیرساخت‌ها و جمعیت، توسعه سامانه‌های پایش و هشدار سریع، همکاری با سازمان هواشناسی، زمین‌شناسی، وزارت بهداشت و سایر نهادهای تخصصی، ارتقای آگاهی عمومی و آموزش خطر. هدف اصلی این بخش، تبدیل داده‌ها و اطلاعات پراکنده به نظام یکپارچه تصمیم‌گیری مبتنی بر شواهد است.

۲. حکمرانی خطر و هماهنگی ملی (مطابق اولویت دوم سندای)

در این حوزه، سازمان مسئول تدوین راهبرد ملی کاهش و مدیریت خطر حوادث و سوانح، تهیه قانون جامع مدیریت خطر حوادث و سوانح، تشکیل شورای عالی مدیریت خطر حوادث و سوانح، ایجاد دبیرخانه ملی اجرای چارچوب سندای، طراحی نظام پایش و ارزیابی ملی، استقرار نظام پاسخگویی و شفافیت، ارائه گزارش‌های سالانه عملکرد خواهد بود. همچنین این سازمان باید نقش نهاد هماهنگ‌کننده میان تمامی دستگاه‌های اجرایی کشور را ایفا کند.

۳. سرمایه‌گذاری در تاب‌آوری (مطابق اولویت سوم سندای)

در این حوزه، مدیریت بودجه‌های اختصاصی برای کاهش خطر و پیشگیری (مانند کمک هزینه زیرساخت‌های تاب‌آور یا مقاوم‌سازی منازل)، اجرای ضوابط کاربری زمین و استانداردهای ساخت‌وساز با همکاری وزارتخانه‌های شهرسازی و محیط‌زیست، ترویج بیمه و سازوکارهای ملی تأمین مالی خطر و تشویق مشارکت بخش خصوصی و دولتی در کاهش خطر موردنظر است.

۴. آمادگی و پاسخ (اولویت ۴)

در حوزه آمادگی و پاسخ، حفظ و مدیریت مراکز ملی عملیات و هماهنگی اضطراری برای حوادث بزرگ از جمله بحران‌های حوزه سلامت

(مانند کووید-۱۹)، اجرای تمرین و شبیه‌سازی‌های منظم (مشابه روز ملی پیشگیری از بلایا در ژاپن)، مدیریت ذخایر راهبردی و زنجیره تأمین اقلام امدادی، ایجاد توافقات همکاری متقابل با همه ذی‌نفعان از جمله سازمان‌های مردم‌نهاد، هلال‌احمر و نیروهای نظامی و تسهیل فرآیند فعال‌سازی منابع و صندوق‌های حمایتی، بازسازی و «بازسازی بهتر از قبل، اجرای ارزیابی‌های پس‌بحران برای به‌روزرسانی برنامه‌ها و سیاست‌ها، هماهنگی بازسازی با اصول پایداری (به‌طو مثال ساخت سیل‌بندهای مرتفع‌تر یا مقاوم‌سازی بیمارستان‌ها در برابر زلزله)، سنجش پیامدهای اجتماعی مانند میزان بازگشت خانواده‌ها به مسکن و مسایل مرتبط با بهداشت روان همچنین ادغام درس‌آموخته‌ها در برنامه‌ریزی توسعه بلندمدت موردنظر است.

کاهش خسارات بلندمدت مستلزم سرمایه‌گذاری پیشگیرانه در

تاب‌آوری است. مهم‌ترین وظایف این حوزه شامل موارد زیر است:

- مدیریت صندوق ملی کاهش خطر حوادث و سوانح، حمایت مالی از پروژه‌های مقاوم‌سازی، تدوین ضوابط ساخت‌وساز مقاوم، نظارت بر ایمنی زیرساخت‌های حیاتی، توسعه بیمه حوادث.

چارچوب حقوقی، سیاسی و مالی

برای موفقیت این سازمان، لازم است که وزارتخانه بر پایه قوانین و

سیاست‌های مستحکم بنا شود.

اختیار و پشتوانه قانونی

باید یک «قانون مدیریت خطر بلایا» تصویب یا اصلاح شود که به‌صورت شفاف، اختیار کاهش و مدیریت خطر حوادث و سوانح را در تمامی مراحل به سازمان واگذار کند.

این قانون باید مسئولیت سایر نهادها و وزارتخانه‌ها (مانند سلامت، کشور، اقتصاد و دارایی و ...) را مشخص کند؛ و یک «شورای ملی کاهش / مدیریت خطر بلایا» ایجاد نماید که به‌طور احتمال زیر نظر رئیس جمهور یا معاون اول فعالیت کند و مسئول راهبری کلان راهبردها باشد.

قانون مربوط به سازماندهی و وظایف ریاست مدیریت بحران و شرایط اضطراری ترکیه و قانون حفاظت غیر نظامی و کمک در بلایای آلمان نمونه‌های مناسبی در این زمینه هستند. تثبیت جایگاه و اختیارات وزارتخانه در قانون، موجب تداوم و ثبات عملکرد آن در بستر تغییر دولت‌ها و مدیریت‌های سیاسی خواهد شد.

- راهبردها و برنامه‌های ملی ایجاد راهبردها و برنامه‌های ملی مدیریت خطر بلایا هم‌راستا با چارچوب سندای است و نیاز است که همه وزارتخانه‌ها و برنامه‌های درونی آن‌ها (حوزه‌های سلامت، سازگاری اقلیمی و غیره با این چارچوب و استراتژی هماهنگی داشته باشند، و دولت‌های محلی (شامل استانداری‌ها، فرمانداری‌ها و شهرداری‌ها) و

تاب‌آوری، امدادرسانی داوطلبانه و ارزیابی عملکرد نهادهای اجرایی نقش داشته باشد. این مشارکت، دقت برنامه‌ریزی را افزایش داده و شکاف میان سیاست و واقعیت‌های محلی را کاهش می‌دهد.

در نهایت، مشارکت اجتماعی تنها یک انتخاب سیاستی، بلکه ضرورتی ساختاری برای ارتقای تاب‌آوری ملی است. ادبیات علمی حوزه کاهش خطر سوانح نشان می‌دهد که نظام‌های مدیریت خطر زمانی به اثربخشی مطلوب دست می‌یابند که جامعه در تمامی مراحل چرخه مدیریت خطر «از پیشگیری و آمادگی تا پاسخ و بازسازی» به‌مثابه شریک واقعی و نه دریافت‌کننده منفعل خدمات ایفای نقش کند. چنین رویکردی، پایه‌ای مستحکم برای ایجاد اعتماد عمومی، تقویت سرمایه اجتماعی و افزایش پایداری سیاست‌های ملی مدیریت خطر فراهم می‌آورد.

پایش، ارزیابی و پاسخ‌گویی

برای تضمین اثربخشی، شفافیت و بهبود عملکرد سازمان باید از یک نظام جامع پیش، ارزیابی و پاسخ‌گویی برخوردار باشد. این نظام باید مبتنی بر شاخص‌های ملی و بین‌المللی و با بهره‌گیری از شاخص‌های «چارچوب سندای» طراحی و اجرا شود.

در این راستا، پیشنهاد می‌شود:

- گزارش ملی سالانه عملکرد در حوزه مدیریت شرایط اضطراری منتشر شود؛
 - شاخص‌های کاهش خطر و تاب‌آوری به‌صورت مستمر ارزیابی شوند؛
 - سامانه ملی داده‌ها و پایش اطلاعات ایجاد شود؛
 - ارزیابی عملکرد سازمان به‌طور مستقل انجام گیرد؛
 - نظارت مجلس و نظارت عمومی بر بودجه و عملکرد برقرار شود؛
 - نهادی مستقل جهت نظارت و ارزیابی فعالیت‌ها تشکیل شود.
- ارزیابی مستمر نحوه تخصیص منابع، میزان تحقق اهداف، اثربخشی برنامه‌ها، عملکرد پاسخ اضطراری و کیفیت بازسازی، می‌تواند موجب افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی و اعتماد عمومی شود.

نقشه راه اجرایی

استقرار سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری مستلزم رویکردی تدریجی، مرحله‌بندی‌شده و مبتنی بر ظرفیت‌سازی است. بر این اساس، نقشه راه اجرایی پیشنهادی در چهار مرحله طراحی می‌شود:

مرحله اول: پایه‌گذاری (صفر تا شش ماه)

هدف این مرحله، ایجاد زیرساخت‌های قانونی و سیاسی لازم برای آغاز اصلاحات ساختاری است. مهم‌ترین اقدامات این مرحله عبارت‌اند از: تدوین و تصویب قانون تأسیس سازمان، تعیین ساختار حقوقی و اختیارات ملی، انتصاب وزیر و مدیران کل، تشکیل شورای عالی یا بین‌سازمانی مدیریت

منطقه‌ای به تدوین برنامه‌های محلی در هماهنگی با چارچوب ملی ملزم شوند.

چارچوب مالی و تأمین منابع

یکی از مهم‌ترین پیش‌شرط‌های موفقیت نظام ملی مدیریت شرایط اضطراری، استقرار سازوکاری پایدار، شفاف و قابل پیش‌بینی برای تأمین منابع مالی است. در بسیاری از کشورها، ضعف تأمین مالی موجب شده سیاست‌های کاهش و مدیریت خطر تنها در سطح برنامه و سند باقی بمانند و قابلیت اجرایی کافی نداشته باشند. در این راستا، ایجاد «صندوق ملی مدیریت شرایط اضطراری» تحت نظارت سازمان پیشنهادی ضروری است. این صندوق باید مسئول تأمین و تخصیص منابع مالی موردنیاز برای برنامه‌های پیشگیری و کاهش خطر، پروژه‌های مقاوم‌سازی، ارتقای تاب‌آوری زیرساخت‌ها حیاتی، برنامه‌های آموزش عمومی، آمادگی و پاسخ اضطراری، بازسازی و بازتوانی پس از سانحه باشد. منابع مالی صندوق می‌تواند از طریق اعتبارات عمومی دولت، بودجه‌های توسعه‌ای، بخشی از عوارض و مالیات‌های مرتبط، مشارکت بخش خصوصی، بیمه‌های مخاطرات، کمک‌های بین‌المللی و ظرفیت نهادهای بین‌المللی مانند: بانک جهانی، صندوق اقلیم سبز، برنامه توسعه سازمان ملل متحد، دفتر کاهش خطر بلایای سازمان ملل، نیز تأمین شود و به توسعه پروژه‌های تاب‌آوری و سازگاری اقلیمی کمک کند.

استقرار نظام مالی شفاف، حسابرسی مستمر و ارزیابی اثربخشی هزینه‌ها نیز برای جلوگیری از اتلاف منابع و افزایش اعتماد عمومی ضروری است.

مشارکت اجتماعی و حکمرانی مشارکتی

شواهد علمی و تجارب بین‌المللی نشان می‌دهد مدیریت مؤثر شرایط اضطراری، به‌ویژه در نظام‌های پیچیده و چندسطحی، بدون مشارکت فعال و سازمان‌یافته امکان‌پذیر نیست. مطالعات حوزه تاب‌آوری و کاهش خطر بلایا بر این نکته تأکید دارند که جوامع محلی باید از جایگاه دریافت‌کنندگان منفعل خدمات خارج شده و به شرکای فعال در تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا تبدیل شوند. این رویکرد با چارچوب‌های معتبر بین‌المللی مشارکت عمومی در پژوهش‌های سلامت، از جمله مؤسسه تحقیقات پیامدهای بیمارمحور، مؤسسه ملی تحقیقات سلامت و مراقبت و برنامه ملی انگلستان، همسو است.

ازاین‌رو، مشارکت جامعه مدنی، شوراهای محلی، گروه‌های داوطلب، دانشگاه‌ها، رسانه‌ها، بخش خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد باید در قالب چارچوبی قانونی و الزام‌آور در حکمرانی مدیریت خطر نهادینه شود. این چارچوب با افزایش اثربخشی برنامه‌ها، مشروعیت اجتماعی، پاسخ‌گویی نهادی و یادگیری جمعی همراه است.

مشارکت سازمان‌یافته جامعه می‌تواند در تدوین برنامه‌های محلی کاهش خطر، آموزش عمومی، پایش مخاطرات، اجرای برنامه‌های

کشورها، نبود تقسیم کار روشن میان نهادهای موجود، یکی از عوامل اصلی ناکارآمدی نظام مدیریت بحران بوده است. در این میان، ساختار ماتریسی می‌تواند این مقاومت را کاهش دهد؛ به این صورت که دستگاه‌های امدادی با حفظ ساختار فعلی، در حوادث محلی و استانی تحت حمایت و هماهنگی سازمان عمل کنند، اما در حوادث ملی به‌طور مستقیم تا پایان شرایط اضطراری زیر نظر سازمان قرار گیرند. این الگو ضمن حفظ هویت سازمان‌ها، امکان تجمع منابع و مدیریت واحد را فراهم می‌کند.

نگرانی از کاهش اختیارات محلی

استان‌ها و نهادهای محلی ممکن است ایجاد سازمان مرکزی را تهدیدی برای استقلال اجرایی خود تلقی کنند. بنابراین، باید تعادل میان رهبری ملی و اختیار محلی حفظ شود.

محدودیت منابع و رقابت بودجه‌ای

در شرایط محدودیت منابع، حوزه‌هایی مانند اقتصاد، دفاع، انرژی و سلامت اغلب اولویت بالاتری دارند. با این حال، شواهد بین‌المللی نشان می‌دهد هزینه پیشگیری به‌مراتب کمتر از بازسازی پس‌احادثه است.

سیاسی‌شدن تصمیم‌گیری‌ها

در نبود چارچوب قانونی پایدار، تغییر دولت‌ها می‌تواند مأموریت سازمان را دچار اختلال کند و تصمیم‌گیری‌های تخصصی را تحت‌تأثیر ملاحظات سیاسی قرار دهد. این امر اعتماد عمومی و کارآمدی نظام را کاهش می‌دهد.

راهنمادهای کاهش چالش‌ها

- برای افزایش موفقیت سازمان، چند اقدام کلیدی پیشنهاد می‌شود:
- از مرحله طراحی، اجماع میان‌بخشی ایجاد شود و سایر وزارتخانه‌ها در تدوین قانون و ساختار مشارکت داشته باشند. انتقال وظایف به‌صورت تدریجی انجام شود و در آغاز، تمرکز بر سیاست‌گذاری، هماهنگی، ارزیابی خطر و پایش عملکرد باشد.
- از ظرفیت نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی، صندوق اقلیم سبز، برنامه توسعه سازمان ملل متحد و دفتر کاهش خطر بلایای سازمان ملل برای کاهش فشار مالی و تقویت اعتبار بین‌المللی استفاده شود.

همکاری‌های فنی و آموزشی منطقه‌ای

این حمایت‌ها می‌توانند در توسعه سامانه‌های هشدار سریع، آموزش تخصصی، تقویت زیرساخت داده و پروژه‌های تاب‌آوری مورد استفاده قرار گیرند.

ایجاد پروژه‌های نمونه موفق

خطر حوادث و سوانح، اعلام رسمی اراده سیاسی دولت، و آغاز بازنگرایی و به‌روزرسانی ارزیابی ملی خطر و شناسایی ظرفیت‌ها و خلأهای نهادی.

مرحله دوم: توسعه نهادی (شش تا هیجده ماه)

این مرحله بر ظرفیت‌سازی نهادی و ایجاد زیرساخت‌های اولیه تمرکز دارد. در این دوره، ساختار اجرایی و سازمانی توسعه می‌یابد. اقدامات اصلی شامل ایجاد ادارات کل تخصصی، جذب و آموزش نیروی انسانی متخصص، تأسیس دفاتر استانی، تدوین راهبرد ملی کاهش و مدیریت خطر حوادث و سوانح، برگزاری جلسات مشورتی با ذی‌نفعان، آغاز توسعه سامانه هشدار سریع، طراحی برنامه‌های آموزش عمومی، ایجاد پایگاه داده ملی مخاطرات و تأمین بودجه اولیه از منابع داخلی و بین‌المللی خواهد بود.

مرحله سوم: ظرفیت‌سازی (سال اول تا سوم)

در این مرحله، ظرفیت‌سازی عملیاتی، آموزش و اجرای طرح‌های پایلوت دنبال می‌شود. اقدامات اصلی شامل آموزش نیروهای ملی و محلی از طریق مانورهای مشترک، اجرای کمپین‌های آمادگی و تخلیه اضطراری، اجرای طرح‌های کنترل سیلاب و مقاوم‌سازی لرزه‌ای در مناطق پرخطر، استقرار سامانه ملی ثبت بلایا و ادغام کاهش خطر در آموزش و مقررات ساختمانی است.

مرحله چهارم: بهره‌برداری کامل (سه تا پنج سال)

در این مرحله، سازمان وارد فاز عملکرد کامل و تثبیت مأموریت‌های ملی می‌شود. اقدامات اصلی شامل هدایت تمرین‌های ملی گسترده توسط سازمان، مانند شبیه‌سازی زلزله بزرگ، سیل گسترده یا پاندمی خواهد بود.

اجرای نظام پایش و ارزیابی

گزارش سالانه شاخص‌های سندی، بازبینی میان‌دوره‌ای راهنمدها و برنامه‌ها، ارزیابی میزان آمادگی و تاب‌آوری ملی در برابر مخاطرات، توسعه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در حوزه مدیریت خطر بلایا و نهادینه‌سازی کامل مدیریت شرایط اضطراری در برنامه‌های توسعه کشوری

چالش‌ها و راهنمدها

ایجاد یک سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری، با وجود ضرورت راهنمدهی آن، می‌تواند با مجموعه‌ای از چالش‌های نهادی، سیاسی و اجرایی مواجه شود. شناسایی این چالش‌ها و طراحی راهنمدهای کاهش آن‌ها، شرط موفقیت اصلاحات ساختاری در این حوزه است.

مقاومت نهادی و رقابت بر سر منابع

دستگاه‌های اجرایی ممکن است نسبت به واگذاری بخشی از اختیارات، بودجه یا مأموریت‌های خود مقاومت نشان دهند. در بسیاری از

بررسی تجارب بین‌المللی نشان داد که نظام‌های موفق مدیریت شرایط اضطراری، بیش از هر چیز، بر تلفیق «هدایت متمرکز در سطح کلان» با «اختیار عمل در سطوح محلی» استوار است. الگوی پیشنهادی این پژوهش نیز با اتکا بر چنین منطق حکمرانی‌ای، می‌کوشد میان سیاست‌گذاری یکپارچه، تقسیم کار نهادی روشن و مشارکت مؤثر ذی‌نفعان تعادل برقرار کند. این رویکرد می‌تواند زمینه را برای گذار از مداخله‌های مقطعی و پسینی به سمت سیاست‌های پایدار، پیشگیرانه و مبتنی بر شواهد فراهم سازد.

از منظر اجرایی، این الگو با پوشش کامل چرخه مدیریت خطر شامل «ارزیابی، پیشگیری، آمادگی، پاسخ و بازیابی»، امکان شکل‌گیری یک نظام منسجم، هماهنگ و یادگیرنده را فراهم می‌آورد. افزون بر این، پیش‌بینی سازوکارهای میان‌بخشی و واحدهای تخصصی پشتیبان، بستر لازم را برای تحقق رویکردهای «تمام دولت» و «تمام جامعه» فراهم می‌سازد؛ رویکردهایی که در ادبیات نوین سیاست‌گذاری و نیز در چارچوب سندای، به‌عنوان پیش‌شرط‌های اساسی کاهش خطر و افزایش تاب‌آوری شناخته می‌شوند. علاوه بر این وجود یک ساختار ماتریسی می‌تواند ضمن حفظ استقلال دستگاه‌های امدادی منابع لازم برای مدیریت حوادث کلان ملی را تامین کرده و هماهنگی و اثربخشی را ارتقا می‌بخشد.

در سطح سیاستی، استقرار این ساختار مستلزم پشتیبانی حقوقی، تأمین مالی پایدار، تعریف دقیق مسئولیت‌ها و ایجاد سازوکارهای پاسخ‌گویی شفاف است. در صورت تحقق این الزامات، می‌توان انتظار داشت که نظام مدیریت خطر کشور از حالت پراکنده و واکنشی خارج شده و به سمت یک الگوی «نهادمند، هماهنگ، داده‌محور و آینده‌نگر» حرکت کند؛ الگویی که نه تنها به کاهش خسارات انسانی و اقتصادی می‌انجامد، بلکه به تقویت سرمایه اجتماعی، حفاظت از زیرساخت‌های حیاتی و ارتقای حکمرانی عمومی نیز کمک خواهد کرد.

اجرای پروژه‌های آزمایشی موفق در مقیاس محدود می‌تواند اعتماد عمومی و سیاسی را نسبت به کارآمدی ساختار جدید افزایش دهد. برای نمونه راه‌اندازی سامانه هشدار سریع جامعه‌محور در مناطق سیل‌خیز، اجرای پایلوت مقاومت‌سازی مدارس و بیمارستان‌ها، یا توسعه برنامه‌های محلی آمادگی در برابر زلزله، می‌تواند مزایای ملموس رویکرد جدید را برای سیاست‌گذاران و جامعه آشکار سازد.

نهادینه‌سازی قانونی و تقویت نظارت عمومی

تدوین و تصویب قانون جامع مدیریت خطر شرایط اضطراری، مهم‌ترین ابزار برای تثبیت نهادی سازمانی و محافظت آن در برابر تغییرات کوتاه‌مدت سیاسی است. همچنین نظارت پارلمانی، انتشار گزارش‌های سالانه، حسابرسی مستقل، و دسترسی عمومی به اطلاعات عملکرد می‌تواند موجب افزایش شفافیت، پاسخگویی و مشروعیت اجتماعی سازمان شود.

نتیجه‌گیری

تحولات دهه‌های اخیر در الگوی بروز مخاطرات و بلایا نشان می‌دهد که رویکردهای سنتی، بخشی و واکنشی دیگر پاسخگوی پیچیدگی‌های روزافزون تهدیدهای معاصر نیستند. افزایش هم‌زمان فراوانی، شدت و درهم تنیدگی مخاطرات طبیعی، فناورانه، زیستی و اجتماعی، ضرورت گذار از مدیریت تنها حادثه‌محور به سمت «حکمرانی یکپارچه و پیش‌نگر خطر» را برجسته ساخته است. در این چارچوب، تأسیس سازمان ملی مدیریت شرایط اضطراری را باید نه یک اصلاح ساختاری محدود، بلکه یک «انتخاب سیاستی راهبردی» برای ارتقای انسجام نهادی، افزایش هماهنگی میان‌بخشی و افزایش تاب‌آوری ملی ایفا کند.

منابع

1. Federal Emergency Management Agency. National response framework. 4th ed. Washington, DC: U.S. Department of Homeland Security; 2019.
2. Howes M. Governing disaster risk: a policy perspective. Int J Disaster Risk Reduct 2020; 48: 101614.
3. Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation of the Council on the governance of critical risks. Paris: OECD; 2014.
4. Tierney K. Disaster governance: social, political, and economic dimensions. Amsterdam: Elsevier Science; 2019.
5. United Nations. Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development. New York: United Nations; 2015.
6. United Nations Development Programme. Human development report 2021/2022: uncertain times, unsettled lives. New York: UNDP; 2022.
7. United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Words into action guidelines: national disaster risk assessment. Geneva: UNISDR; 2017.
8. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Global assessment report on disaster risk reduction 2022: our world at risk. Geneva: UNDRR; 2022.
9. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030. Geneva: UNDRR; 2015.
10. World Bank. World development report 2014: risk and opportunity—managing risk for development. Washington, DC: World Bank; 2014.
11. World Health Organization. Health emergency and disaster risk management framework (Health EDRM). Geneva: World Health Organization; 2019.
12. World Health Organization. International health regulations (2005). 3rd ed. Geneva: World Health Organization; 2016.
13. World Health Organization. Strengthening health emergency preparedness: policy brief. Geneva: World Health Organization; 2022.

Review

National Emergency Management Organization: A Comparative Analysis

Hamidreza Khankeh¹, Shokoufeh Ahmadi², Mehرداد Farrokhi³, Seyed Amirhossein Garakani⁴, Ali Nasiri⁵, Esmaeil Motlagh⁶, Jalil Arabkheradmand⁷, Elham Ghanaatpisheh⁸

1. Professor, Health in Emergency and Disaster Research Center, Social Health Research Institute, University of Social Welfare and Rehabilitation Sciences, Tehran, Iran
2. Assistant Professor, Health in Emergency and Disaster Research Center, Social Health Research Institute, University of Social Welfare and Rehabilitation Sciences, Tehran, Iran
3. Professor, Health in Emergency and Disaster Research Center, Social Health Research Institute, University of Social Welfare and Rehabilitation Sciences, Tehran, Iran
4. Assistant Professor, Department of Architecture, Central Tehran Branch, Islamic Azad University, Tehran, Iran
5. Associate Professor, Health Management Research Center, Lifestyle Institute and Department of Emergency and Disaster Health, Faculty of Health, Baqiyatallah University of Medical Sciences, Tehran, Iran
6. Professor, School of Medicine, Ahvaz Jundishapur University of Medical Sciences, Ahvaz, Iran
7. Professor, Defense Health Research Center, Tehran, Iran
8. *Corresponding Author: Assistant Professor, Health in Emergency and Disaster Research Center, Social Health Research Institute, University of Social Welfare and Rehabilitation Sciences, Tehran, Iran; Ghanaat.pisheh@gmail.com

Abstract

Background: The increasing frequency of disasters in recent decades poses serious threats to sustainable development and critical infrastructure. This study was conducted to develop an evidence-informed structural model for establishing the "National Emergency Management Agency" under the Presidency of the Islamic Republic of Iran.

Methods: Utilizing a narrative review and comparative analysis, institutional models of selected countries (Germany, Japan, Turkey, and the United States) were examined to extract core components, including governance structures, statutory authorities, coordination mechanisms, and operational functions for national contextualization.

Results: Effective disaster governance systems rely on strong statutory authority, transparent institutional mandates, and seamless intersectoral coordination across the full disaster risk management cycle. Accordingly, a hybrid institutional model is proposed that combines centralized national strategic command with specialized technical directorates (e.g., early warning, research, and community participation) alongside decentralized subnational operational integration.

Conclusion: Institutionalizing disaster management at the vice-presidential level offers a transformative shift in national risk governance. The sustained success of this matrix structure requires phased implementation, dedicated legal and financial support, robust stakeholder engagement, and regular evidence-based revisions driven by lessons learned.

Keywords: Disaster Planning, Risk Management, Public Policy .

Please cite this article as:

Khankeh H, Ahmadi Sh, Farrokhi M, Garakani SA, Nasiri A, Motlagh E, Arabkheradmand J, Ghanaatpisheh E. National Emergency Management Organization: A Comparative Analysis. Iran J Cult Health Promot 2026; 10(2): P-P.

Copyright: © 2026 Iranian Journal of Culture and Health Promotion. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons

