نشریه فرهنگ و ارتقای سلامت فرهنگستان علوم پزشکی
دوره نهم، شماره سوم، پاییز ۱۴۰۴، صفحات ۳۰۰ تا ۳۰۶

مفهومی

# تحول حکمرانی بحران در ایران: اصلاحات ساختاری در آیین‌نامه‌های ۱۳۸۳

اکرم بنی‌اسدی[۱]، سیده سمانه میراسمعیلی[۲*]، جلیل عرب‌خردمند[۳]

۱. دکترای مدیریت خدمات بهداشتی درمانی، مرکز درمان ناباروری پژوهشگاه رویان، جهاددانشگاهی، مرکز تحقیقات سلامت دفاعی، تهران، ایران
۲. *نویسنده مسئول: دکترای سلامت در بلایا و فوریت‌ها، مرکز تحقیقات سلامت دفاعی، تهران، ایران، s.miresmaeeli@gmail.com
۳. متخصص جراحی مغز و اعصاب، مرکز تحقیقات سلامت دفاعی، تهران، ایران

دریافت مقاله: ۱۴۰۴/۰۹/۱۵ پذیرش مقاله: ۱۴۰۴/۱۰/۰۷

## چکیده

**زمینه و هدف:** زلزله‌ی پنجم دی‌ماه ۱۳۸۲ بم، یکی از نقاط عطف تاریخ مدیریت بحران در ایران بود که ضعف‌های ساختاری، ناهماهنگی نهادی و نبود نظام فرماندهی واحد را آشکار ساخت. در پی این حادثه، هیئت وزیران در خرداد ۱۳۸۳ «آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران» را تصویب کرد؛ اما با نقد و تأکید مقام معظم رهبری مبنی بر لزوم مشارکت نیروهای مسلح و ضرورت افزودن بخش پیشگیری، نسخه‌ی اصلاح‌شده‌ی آیین‌نامه در تیر همان سال با عنوان «ستاد پیشگیری و مدیریت بحران» تصویب شد.

**روش:** این پژوهش با روش تحلیل محتوای جهت‌دار و رویکرد تطبیقی، سه سند رسمی شامل دو آیین‌نامه و توصیه‌های مقام معظم رهبری را بررسی کرده و تحولات ساختاری، مدیریتی و حقوقی آن را تحلیل می‌کند.

**یافته‌ها:** یافته‌ها نشان می‌دهد تغییر عنوان و محتوای آیین‌نامه بیانگر گذار از مدیریت واکنشی به مدیریت خطرمحور بوده و ارتقای جایگاه ستاد از وزارت کشور به نهاد ریاست‌جمهوری، نقش مهمی در تقویت هماهنگی ملی، انسجام تصمیم‌گیری و مشارکت نهادهای نظامی و عمومی داشته است. همچنین، این اصلاحات با چارچوب‌های بین‌المللی مدیریت خطر همچون Hyogo ۲۰۰۵ هم‌راستا ارزیابی می‌شود.

**نتیجه‌گیری:** این مطالعه نشان می‌دهد تأکیدات مقام معظم رهبری، نقطه‌ی آغاز تحول سیاست‌گذاری بحران و نهادینه‌سازی رویکرد پیشگیرانه در نظام حکمرانی کشور بوده است.

**کلیدواژه‌ها:** پیشگیری، دولت، سیاست عمومی، قوانین، مدیریت بحران

## مقدمه

ایران از جمله کشورهایی است که به‌واسطه‌ی قرارگیری بر روی کمربند لرزه‌ای آلپ- هیمالیا و تنوع مخاطرات طبیعی مانند زلزله، سیل، رانش زمین و خشکسالی، در رده‌ی کشورهای با خطرپذیری بالا قرار دارد. گزارش‌های بین‌المللی نشان می‌دهد ایران در دهه‌های اخیر جزو ده کشور نخست آسیایی از نظر حجم تلفات و خسارات ناشی از بلایای طبیعی بوده است. این شرایط، ضرورت وجود ساختاری منسجم، کارآمد و چندسطحی برای مدیریت بحران را دوچندان می‌کند.(۱). این شرایط، ضرورت وجود یک نظام مدیریتی منسجم برای مدیریت بحران و کاهش خطرپذیری و افزایش تاب‌آوری ملی را بیش از پیش آشکار می‌کند.

مدیریت بحران به‌عنوان یکی از شاخه‌های کلیدی مدیریت عمومی، در دهه‌های اخیر جایگاه ویژه‌ای در نظام حکمرانی کشورها یافته است. مفهوم بحران در این چارچوب نه تنها یک حادثه طبیعی؛ بلکه پدیده‌ای چندبُعدی تلقی می‌شود که تعامل پیچیده‌ای میان ساختارهای انسانی، نهادی و محیطی

**Please cite this article as:**
Baniasadi A, Mirasmaeeli SS, Arabkheradmand J. Transformation of Crisis Governance in Iran: Structural Reforms in the 2004 Regulations. Iran J Cult Health Promot 2025; 9(3): 300-306.

Copyright: © Iranian Journal of Culture and Health Promotion. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

[ Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-15 ]

ایجاد می‌کند (۲). بر این اساس، مدیریت بحران مؤثر باید علاوه بر پاسخ اضطراری، بر مراحل پیشگیری، آمادگی، و بازسازی نیز تمرکز داشته باشد(۳).

به‌رغم ضرورت وجود ساختاری منسجم، انجام هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه گانه، نیروهای مسلح، مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن، مدیریت بحران درکشور دچار خلاء قانونی شد و براساس ضرورت در پی هربحرانی برای مقابله ستادی پا می‌گرفت و با گذشت زمان موضوع به فراموشی سپرده می‌شد (۴)

نمایندگان مجلس شورای اسلامی برای جبران این خلاء قانونی در ماده ۴۴ قانون توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، به منظور پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاههای اجرائی، برای مقابله با حوادث و سوانح طبیعی، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران را موظف می‌کند تا با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج ، طرح جامع امداد و نجات را با همکاری دستگاه‌های ذیربط دیگر تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند.

طرح جامع امداد و نجات به منظور پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی و ایجاد آمادگی لازم در مردم و تعیین دقیق نقش و وظایف دستگاه‌های اجرایی برای مقابله با حوادث و سوانح طبیعی، در تاریخ ۱۳۷۹/۰۱/۱۷به تصویب هیئت وزیران رسید. در عین حال هنوز پیشگیری وآمادگی در برابر حوادث انسان ساخت در هاله ای از ابهام باقی ماند.(۵).

زلزله‌ی بم در دی‌ماه ۱۳۸۲ به‌عنوان نقطه‌ی عطفی در تاریخ مدیریت بحران کشور شناخته می‌شود. این حادثه با بیش از ۳۰ هزار کشته و خسارات گسترده‌ی زیرساختی، ضعف‌های بنیادی نظام مدیریتی و هماهنگی بین‌بخشی را آشکار کرد. ناهماهنگی میان دستگاه‌های اجرایی، نبود سازوکار فرماندهی واحد، و وابستگی بیش‌ازحد به تصمیمات متمرکز از موانع اصلی کارآمدی مدیریت بحران در آن زمان بود، گزارش‌های رسمی پس از زلزله نشان دادند که نبود نظام هشدار، تداخل وظایف نهادها، و فقدان مدیریت واحد، یکی از علل اصلی ناکارآمدی در واکنش و بازسازی بوده است (۶).

در تاریخ ۱۳۸۲/۱۰/۲۱ رهبر معظم انقلاب اسلامی در دیدار رئیس جمهور و هیئت وزیران با اشاره به همیشگی بودن احتمال وقوع حوادث طبیعی از جمله زلزله در نقاط مختلف کشور بر لزوم تشکیل مرکزی زیر نظر معاون اول رئیس جمهور تا برنامه ریزی اولویت‌های مختلف در حوادث طبیعی بررسی و اقدام شود. ایشان تاکید و خاطر نشان کردند، این مرکز باید با حضور تمام دستگاه‌های مسئول برای نیازهای مختلف نجات، امداد، اسکان موقت، امنیت و هماهنگی دستگاه‌های امداد رسان آیین نامه‌های دقیقی تنظیم و پیش بینی‌ها و امکانات و تجهیزات لازم را تدارک نماید تا به هنگام وقوع حوادث طبیعی در سریع‌ترین زمان ممکن امداد رسانی به صورت متمرکز آغاز شود(۷).

هیئت وزیران با استناد به اصول ۱۳۴ و۱۳۸ قانون اساسی «آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» را در ۱۷خرداد ۱۳۸۳ تصویب کرد و رئیس جمهور برای کسب موافقت و تنفیذ برای ابلاغ مصوبه به حضور مقام معظم رهبری تقدیم نمود. ایشان در هامش نامه مرقوم فرمودند: «کار لازمی صورت گرفته و با آن موافقم. مشارکت نیروهای مسلح به شکل مذکور در این مصوبه نیز لازم است. بخش پیشگیری در آن مسکوت مانده و باید اضافه شود». با این نقد و پیشنهادهای دقیق و هوشمندانه، رئیس جمهور مجدد به معاون اول دستور داد تا این آئین‌نامه در هیئت دولت طرح و بررسی شود. درنهایت هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۰۴/۰۷ «آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» را تصویب کرد. از آنجا که تغییرات انجام شده بازتاب‌دهنده تحولی مدیریتی و سیاستی در سطح کلان نظام حکمرانی کشور بوده است، و تغییرات انجام شده تنها ماهیت حقوقی نداشته، و بنابر گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، به‌رغم خطرپذیری بالا در کشور و تعدد قوانین و مقررات در حوزه مدیریت بحران در کشور، بررسی‌های دقیق و کارشناسانه در رابطه با این قوانین بسیار معدود است و نیاز به بررسی‌های بیشتر و دقیق تر وجود دارد(۸).

همچنین در مطالعات مختلفی که به بررسی مقررات مدیریت بحران پرداخته، به چالش‌های قانون گذاری در کشور اشاره شده است. از جمله کم توجهی قوانین و مقررات به پیشگیری یا کاهش عواقب آن(۹)، توجه بیشتر به آمادگی برای مقابله با بحران و کم توجهی به پیشگیری از بروز بحران(۱۰)، لزوم بازنگری در قوانین و مقررات مرتبط با مدیریت بحران (۱۱) ضعف در ضمانت اجرایی در قوانین (۱۲) اشاره شده است. فقدان انسجام و همگرایی لازم در قوانین مختلف برای وظایف دستگاه های اجرایی نیز مورد دیگری است که در مقالات به آن اشاره شده است(۱۳)؛ لذا بررسی تحلیل تغییرات انجام شده مبتنی بر اصول مدیریت بحران مفید خواهد بود. مطالعه حاضر به بررسی تغییرات مدیریتی میان دو آیین‌نامه سال ۱۳۸۳ در حوزه مدیریت بحران و درس آموخته‌های ناشی از این تغییرات و نظرات مقام معظم رهبری پرداخته می‌پردازد. اهمیت این پژوهش در آن است که، برخلاف بسیاری از مطالعات که تنها به توصیف ساختارها یا قوانین می‌پردازند، این مطالعه به تحلیل عمیق تغییر رویکرد مدیریتی در بستر سیاست‌گذاری بحران می‌پردازد.

## روش

این پژوهش از نوع مطالعه کیفی تحلیلی- تطبیقی (Comparative Qualitative Study) است که با روش تحلیل محتوای جهت‌دار (Directed Content Analysis) انجام شده است. جامعه پژوهش شامل سه سند رسمی است:

۱. مصوبه هیئت وزیران با عنوان «آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» مورخ ۱۳۸۳/۳/۱۷



[ Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-15 ]

۲. توصیه مقام معظم رهبری در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۳۰
۳. مصوبه هیئت وزیران با عنوان «آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث و سوانح غیرمترقبه» مورخ ۱۳۸۳/۴/۷

## مراحل انجام پژوهش

۱. **گردآوری داده‌ها:** متون اصلی سه سند از منابع رسمی جمع‌آوری و دیجیتال‌سازی شدند.
۲. **استخراج واحدهای معنایی:** مواد، بندها و تفاوت‌های عبارتی به‌صورت مستقل استخراج و مقایسه شدند.
۳. **کدگذاری تحلیلی:** تفاوت‌ها بر اساس مضمون مدیریتی، ساختاری و قانونی کدگذاری شدند.
۴. **تحلیل نهایی:** مضامین استخراج‌شده با مبانی مدیریت بحران، سیاست‌گذاری عمومی و حکمرانی تاب‌آور تطبیق داده شدند.

برای اطمینان از روایی تحلیل، نتایج توسط سه پژوهشگر مستقل حوزه مدیریت بحران برای افزایش روایایی و پایایی بازبینی و تأیید شد. پایایی کدگذاری از طریق روش بازآزمایی (Re-Test) و بررسی توافق بین‌کدگذاران محاسبه و رضایت‌بخش ارزیابی شد.

## یافته‌ها

هیئت وزیران «آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» را در ۱۷خرداد ۱۳۸۳ تصویب کرد و در تاریخ ۲۰ خرداد ۱۳۸۳ توسط رییس جمهور به حضور مقام معظم رهبری تقدیم شد. ایشان اعلام فرمودند: «کار لازمی صورت گرفته و با آن موافقم. مشارکت نیروهای مسلح به شکل مذکور در این مصوبه نیز لازم است. بخش پیشگیری در آن مسکوت مانده و باید اضافه شود». با پیشنهادهای دقیق و هوشمندانه مقام معظم رهبری و اصلاح آیین نامه قبلی، «آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث و سوانح غیرمترقبه» در ۷ تیرماه ۱۳۸۳ توسط هیئت وزیران تصویب شد.

یافته‌ها در سه بخش تغییرات، ساختار، محتوا و مدیریت بحران و در ۲۴ بند ارائه می‌شود:

### الف. مقایسه دو مصوبه

هردو مصوبه در قالب ۶ ماده، ۴ بند و ۱۰ تبصره به تصویب هیئت وزیران رسیده است.

مصوبه «آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران درحوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» در مقایسه با «آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» تغییرات زیر انجام شده است:

۱. عنوان ستاد از «ستاد مدیریت بحران» به «ستاد پیشگیری و مدیریت بحران» در حوادث و سوانح غیرمترقبه تغییر یافته است.
۲. وزیر مسکن به اعضای ستاد اضافه شده است.
۳. تعیین نقش و وظایف وزارت‌خانه‌ها، نهادهای عمومی غیردولتی، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است به وظایف این ستاد اضافه شد.
۴. علاوه بر آمادگی و آموزش مداوم مردم، انجام هماهنگی‌های مربوط به پیش‌بینی و پیشگیری نیز به وظایف این ستاد اضافه شد.
۵. در تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران ملی و ابلاغ به مؤسسات و سازمان‌های دولتی و حکومتی، ابلاغ به نهادهای عمومی غیردولتی، سازمان‌ها و شرکت‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است و نیروهای نظامی و انتظامی نیز اضافه شد.
۶. حدود تصمیمات ستاد و رییس ستاد به‌طور مشخص در ماده ۲ آیین‌نامه تعیین شده است.
۷. در مصوبه جدید در ارتباط با لازم‌الاجرا بودن تصمیمات برای نیروهای مسلح به اذن فرمانده کل قوا در تاریخ ۱۳۸۳/۳/۳۱ اشاره شده است.

### ب. محتوای آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران درحوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه

محتوای این مصوبه در ۳ دسته کلی اهمیت تصویب ساختار، تحولات ساختاری و جایگاه مدیریتی، تحولات قانونی و حوزه اقتدار مورد بررسی قرار گرفته است.

**۱. اهمیت تصویب ساختار**

تأکید از جانب مقام معظم رهبری نشان می‌دهد طرح جامع امداد و نجات پاسخگو نبوده و تشکیل ستاد مدیریت بحران در حوادث طبیعی و غیرمترقبه لازم بوده است.

**۲. تحولات ساختاری و جایگاه مدیریتی**

**۲-۱. ارتقاء جایگاه ستاد:** یکی از مهم‌ترین تأکیدات مقام معظم رهبری این بود که جایگاه ستاد مدیریت بحران باید در ریاست جمهوری و تحت نظر معاون اول رییس جمهور باشد. در آیین‌نامه خرداد، ستاد زیر نظر وزارت کشور قرار داشت. این تغییر نشانگر انتقال مدیریت بحران از سطح اجرایی به سطح سیاست‌گذاری ملی بود.

**۲-۲. ریاست و عضویت:** ستاد پیشگیری و مدیریت بحران به ریاست معاون اول رییس جمهور تشکیل و اعضای این ستاد شامل وزرای کشور، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رییس ستاد کل نیروهای مسلح، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، صدا و سیمای جمهوری اسلامی ایران، جمعیت هلال احمر و دو نفر متخصص به انتخاب رییس ستاد بودند. در مصوبه خرداد وزیر مسکن و شهرسازی در میان اعضا دیده نمی‌شود.

**۲-۳. تشکیل دبیرخانه:** دبیرخانه ستاد در نهاد ریاست جمهوری تشکیل شد.



[ Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-15 ]

**۲-۴. اختیارات ویژه ریاست ستاد**: رییس ستاد، معاون اول رییس جمهور بنا به پیشنهاد رییس جمهور است و به عنوان نماینده ویژه موضوع اصل ۱۲۷ قانون اساسی و نیز نماینده رییس جمهور در اصل ۱۲۶ قانون اساسی در خصوص امور اداری، استخدامی، برنامه و بودجه مربوط به وظایف ستاد تعیین می‌شود. همچنین رییس ستاد یا قائم‌مقام وی می‌تواند در موارد اضطرار و عدم امکان تشکیل به موقع ستاد، رأساً تصمیمات اجرایی را اتخاذ نماید.

**۲-۵. وظایف ستاد:** وظایف ستاد شامل تعیین نقش و وظایف دستگاه‌ها، پیش‌بینی و پیشگیری، تصویب ضوابط و تأمین منابع، تصویب قاعده‌های دریافت اطلاعات، اطلاع‌رسانی سریع، سیاست‌های تبلیغاتی، درجه‌بندی بحران‌ها، اقدامات احتیاطی، اعلام وضعیت بحران، فرماندهی عملیات، نظارت عالیه، و به‌طورکلی رهبری عالیه بحران در سطح کشور است.

**۳. تحولات قانونی و حوزه اقتدار**

**۳-۱. اضافه شدن «پیشگیری»:** اگرچه «آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران...» تصویب شد؛ اما بخش" پیشگیری "مسکوت مانده بود با تأکید مقام معظم رهبری آیین‌نامه نهایی با عنوان «ستاد پیشگیری و مدیریت بحران...» مصوب شد. با این حال، کلمات «پیش‌بینی، پیشگیری» منحصراً در بند الف ماده ۲ مربوط به شرح وظایف اضافه شد.

**۳-۲. لازم‌الاجرا بودن تصمیمات برای تمامی دستگاه‌ها:** تصمیمات اتخاذ شده توسط ستاد و رییس ستاد در چارچوب وظایف مشخص شده در ماده ۲ آیین‌نامه، برای تمامی دستگاه‌های دولتی، دستگاههای تحت پوشش قوای سه‌گانه، مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسساتی که شمول قوانین بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، لازم‌الاجرا خواهد بود.

**۳-۳. مشارکت نیروهای مسلح و نهادهای تحت نظر رهبری:** یکی از مهم‌ترین تغییرات، تعیین الزامی بودن مشارکت نیروهای مسلح به شکل مذکور در مصوبه بود.

تصمیمات ستاد برای دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح نیز با عنایت به اذن فرماندهی کل قوا (موضوع نامه مورخ ۳۱.۳.۱۳۸۳) لازم‌الاجرا است . این اذن فرماندهی کل قوا در هیچ ساختار دیگری داده نشده است.

**۳-۴. تفویض اختیار به وزرای عضو ستاد:** اختیاراتی که در قوانین مربوط مانند ماده ۴۴ قانون برنامه سوم توسعه و ماده ۱۰ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت بر عهده هیئت وزیران محول شده بود، براساس اصل ۱۳۸ قانون اساسی به وزرای عضو ستاد تفویض شد . ملاک اعتبار مصوبات، موافقت اکثریت وزرای عضو ستاد است که پس از تأیید رییس جمهور ابلاغ می‌شوند.

**۳-۵. اقتدار فراگیری:** تصمیمات متخذه ستاد و رییس ستاد در چارچوب وظایف مشخص‌شده در ماده ۲ آیین‌نامه دارای قدرت لازم‌الاجرا بر بخش‌های مختلف حکومت از جمله:

- همه دستگاههای دولتی؛
- دستگاه‌های تحت پوشش قوای سه‌گانه؛
- نیروهای مسلح و نیز دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری؛
- مؤسسات عمومی غیردولتی و مؤسساتی که شمول قوانین بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است.

این ساختار به ستاد اجازه می‌دهد تا در مواقع اضطراری، فرماندهی عملیات مقابله با بحران ملی را برعهده گرفته و به تمامی دستگاه‌های حکومتی ابلاغ کند.

مهم‌ترین وجه تمایز این ستاد در نظام حکومتی ایران، اقتدار بسیار گسترده و لازم‌الاجرای تصمیمات آن بر همه نهادهای کشور است.

## پ. تغییرات و رویکردهای مدیریت بحران در اصلاح آیین‌نامه

**۱. تغییر از مدیریت واکنشی به پیشگیرانه**

پیش از آیین‌نامه، سیاست بحران در ایران واکنشی و رویکرد مدیریت پس از حادثه بود؛ اما در «آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران...»، پیشگیری و کاهش خطرپذیری به‌عنوان بخش رسمی چرخه بحران وارد شد. این تغییر ماهیتی، نخستین گام در پیاده‌سازی مدیریت خطرپذیری ملی بود.

**۲. ارتقای جایگاه نهادی و تمرکز تصمیم‌سازی**

با انتقال ستاد به نهاد ریاست‌جمهوری و ریاست معاون اول، سطح تصمیم‌گیری از سطح عملیاتی به سطح سیاست‌گذاری کلان ارتقا یافت. این اصلاح، قدرت اجرایی، هماهنگی بین‌بخشی و انسجام فرماندهی را تقویت کرد.

**۳. هماهنگی ملی و اذن ویژه در ساختار**

برای نخستین بار در نظام اداری ایران، تصمیمات ستاد برای تمامی دستگاه‌ها- حتی نهادهای خارج از قوه مجریه- لازم‌الاجرا اعلام شد. این اقدام، نشانه‌ای از مدیریت کلان مبتنی بر وحدت فرماندهی و هماهنگی ملی است.

**۴. توسعه رویکرد سیستمی و شبکه‌ای**

رویکرد اصلاحی آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در تیر ۱۳۸۳، به‌جای مدیریت خطی، بر مدیریت شبکه‌ای و چندسطحی در سطوح ملی، استانی، محلی استوار شد. این تحول با اصول مدیریت پیچیدگی در بحران هم راستا است.

حکمرانی چند سطحی و تلفیق تصمیم‌گیری متمرکز با مشارکت محلی و نیز ترکیب اقتدار ملی با توانمندسازی جامعه از ویژگی‌های اصلاحی این رویکرد است.

**۵. توجه به منابع، امکانات و ظرفیت‌های اجرایی**

بودجه مدیریت بحران به‌عنوان ردیف مستقل وجود نداشت و تنها در قالب اعتبارات امدادی یا تخصیص‌های اضطراری پس از وقوع حادثه هزینه می‌شد، در اصلاح آیین‌نامه در تیرماه ۱۳۸۳، با تأکید بر



[ Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-15 ]

واژه‌های «پیش‌بینی» و «پیشگیری»، به تخصیص و پرداخت هدفمند منابع آمده. در ماده ۲ اهتمام و ستاد موظف شد شیوه‌های تأمین منابع مالی و تدارکاتی را پیش از بحران طراحی کند. از سوی دیگر، با هماهنگی نهادهای اقتصادی و برنامه‌ریزی کشور، این آیین‌نامه زمینه ایجاد صندوق‌ها و ردیف‌های اعتباری برای مقاوم‌سازی زیرساخت‌ها، آموزش عمومی و تهیه تجهیزات امدادی را فراهم کرد. از دیدگاه اجرایی، حضور نمایندگان نیروهای مسلح در ستاد باعث افزایش توان لجستیکی و استفاده بهتر از ظرفیت‌های موجود شد.

۶. **نظام پایش، ارزیابی و بازخورد مدیریتی**

آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در تیر ۱۳۸۳با تعریف «نظارت و ارزیابی عملکرد مدیریت بحران» در مادهٔ ۲، این خلأ را تا حدی پر کرد. ستاد ملی موظف شد فعالیت ستادهای استانی و محلی را ارزیابی کرده و گزارش‌های دوره‌ای تهیه کند. همچنین، با گنجاندن مفهوم «راهبری عالی»، زمینه برای ایجاد نظام بازخورد مدیریتی و اصلاح مستمر سیاست‌ها فراهم شد.

۷. **تطبیق با چارچوب‌های جهانی**

اصلاح آیین‌نامه در تیر ۱۳۸۳ از نظر جهت‌گیری، با اصول پنج‌گانه چارچوب هیوگو(۲۰۰۵) هم‌راستا بود و موارد زیر را حمایت می‌کرد:

- تقویت حاکمیت در مدیریت بحران؛
- شناسایی خطر و آگاهی‌بخشی؛
- ترویج فرهنگ پیشگیری؛
- کاهش عوامل زیربنایی خطر؛
- آمادگی برای پاسخ مؤثر(۱۴)

## بحث

مدیریت بحران به‌عنوان یک حوزه‌ی بین‌رشته‌ای، شامل مجموعه‌ای از تصمیمات و اقدامات هماهنگ برای مقابله با حوادث طبیعی و انسان‌ساز در چهار مرحله‌ی اصلی: **پیشگیری، آمادگی، پاسخ، و بازسازی** است **(۱۵)**. در ایران قبل از سال ۱۳۸۲ رویکرد نسبت به مدیریت بحران نگاه سنتی و تمرکز بر مرحله‌ی «پاسخ» بود؛ تجربه زلزله‌ی بم نشان داد ساختارهای امدادی به‌تنهایی پاسخگوی بحران‌های گسترده نبودند و ضرورت رویکردی **چندبخشی، هماهنگ و قانون‌مدار** احساس شد. دهه‌ی ۱۳۸۰ را از این منظر می‌توان «دوره‌ی نهادینه‌سازی مدیریت بحران» در ایران دانست؛ چرا که برای نخستین‌بار، مفاهیمی همچون پیشگیری، آمادگی، آموزش عمومی، هماهنگی بین‌بخشی و فرماندهی واحد وارد قوانین رسمی کشور شد(۱۶).

اهمیت این قانون در آن بود که برای نخستین‌بار، چرخه‌ی چهارمرحله‌ای مدیریت بحران- پیشگیری، آمادگی، پاسخ و بازسازی، به عنوان محور اصلی سیاست‌گذاری ملی تعریف شد و سطوح ملی، استانی و شهرستانی برای مدیریت بحران به‌صورت نظام‌مند تعریف شد. این امر در راستای الگوهای جهانی مانند Hyogo Framework for Action (2005–2015) بر سامان یافتن مدیریت بحران بر پایه‌ی کاهش خطرپذیری و ارتقای تاب‌آوری اجتماعی تأکید داشت(۱۴).

دولت براساس درس آموخته‌های زلزله بم و با تأیید مقام معظم رهبری، نخست «آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران» را در خرداد ۱۳۸۳ تصویب کرد و سپس در تیر همان سال، با اصلاح عنوان و محتوای آن به **«آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه»** مفهوم پیشگیری را به‌طور رسمی وارد ساختار قانونی نمود(۱۷).

این تغییر به‌معنای **گذار از مدیریت واکنشی به مدیریت خطرمحور** تلقی می شود و تشکیل ستاد جدید با ریاست معاون اول رئیس‌جمهور برای نخستین‌بار، و نیز تعیین وظایف دستگاه‌های دولتی و عمومی در زمینه‌ی آموزش، پیشگیری، هشدار سریع و اطلاع‌رسانی از موارد اصلاح و ارتقاء آیین‌نامه قبلی تعریف می‌شود.

### آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران (خرداد ۱۳۸۳): رویکرد واکنشی و متمرکز

در خردادماه ۱۳۸۳، هیئت دولت «آیین‌نامه ستاد مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه» را تصویب کرد. هدف اصلی آن، ایجاد ساختار فرماندهی واحد در زمان بحران و تمرکز اختیارات اجرایی در سطح ملی بود؛ اما تحلیل محتوای این آیین‌نامه نشان می‌دهد که تمرکز اصلی آن بر **مدیریت پس از وقوع حادثه** بوده است. در این سند، مفهوم «پیشگیری» به‌کلی مغفول مانده و ساختار تصمیم‌گیری به‌شدت متمرکز بر وزارت کشور و نهادهای امدادی است.

به عبارت دیگر، این آیین‌نامه در چارچوب نظریه‌ی «مدیریت واکنشی قرار می‌گیرد- الگویی که بیشتر بر پاسخ فوری به بحران‌ها و مدیریت اضطرار تأکید دارد(۱۵).

در ساختار این ستاد، هماهنگی میان دستگاه‌ها از بالا به پایین صورت می‌گرفت و نقش جامعه مدنی، نهادهای علمی و بخش خصوصی در فرآیندهای تصمیم‌گیری دیده نشده بود(۱۶).

### اصلاح آیین‌نامه و تشکیل «ستاد پیشگیری و مدیریت بحران» (تیر ۱۳۸۳): ورود به مرحله پیشگیرانه

در تیرماه ۱۳۸۳، با تأکید مقام معظم رهبری، نسخه‌ی اصلاحی آیین‌نامه با عنوان جدید **«آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه»** تصویب شد. افزودن مفهوم «پیشگیری» در عنوان، بازتاب یک **تغییر پارادایم ملی** در سیاست‌گذاری مدیریت بحران حرکت از «مدیریت حادثه» به «مدیریت خطر» بود.



[ Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-15 ]

در این آیین‌نامه، برای نخستین بار، مفاهیم زیر وارد ساختار رسمی کشور شد:

- پیش‌بینی و پیشگیری از حوادث در کنار عملیات پاسخ و بازسازی؛
- آموزش عمومی و اطلاع‌رسانی سریع؛
- درجه‌بندی بحران‌ها؛
- تشکیل دبیرخانه در نهاد ریاست جمهوری؛
- و لزوم مشارکت نیروهای مسلح با اذن فرماندهی کل قوا.

به‌علاوه، ریاست ستاد به معاون اول رئیس‌جمهور سپرده شد که نشان‌دهنده ارتقای جایگاه سیاسی و اجرایی مدیریت بحران از سطح وزارت کشور به سطح **نهاد ریاست جمهوری** بود.

از منظر نظری، این تغییر را می‌توان مصداق گذار از مدل «سلسله مراتبی و واکنشی» به مدل «حکمرانی چندسطحی و هماهنگ‌کننده» دانست.

## نتیجه‌گیری

بررسی تحولات آیین‌نامه‌ای سال ۱۳۸۳ نشان می‌دهد پیشنهادهای مقام معظم رهبری نقش تعیین‌کننده‌ای در گذار مدیریت بحران کشور از الگوی واکنشی به الگوی خطرمحور داشته است. تغییر عنوان و شرح وظایف ستاد، ارتقای جایگاه مدیریتی آن به نهاد ریاست‌جمهوری، و افزودن بخش پیشگیری، سه ستون اصلی این تحول محسوب می‌شوند.

این مفاهیم نه تنها موجب تقویت ساختار فرماندهی و هماهنگی ملی شد؛ بلکه مبنای شکل‌گیری سیاست‌های بعدی مدیریت بحران در کشور قرار گرفت. مطالعه‌ی حاضر تأکید می‌کند که قوانین مدیریت بحران نیازمند بازنگری مستمر، هم‌راستاسازی با چارچوب‌های بین‌المللی، و تقویت نظام پایش و ارزیابی هستند تا بتوانند پاسخگوی پیچیدگی فزاینده مخاطرات طبیعی و انسان‌ساز در ایران باشند.

## تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که هیچ گونه تعارض منافعی مرتبط با پژوهش حاضر ندارند.

## منابع


1. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, Global Assessment Report on Disaster Risk Reductio. 2019. p. 410–418.
2. Alexander, D., Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. Natural Hazards and Earth System Science 2013; 13: 2707-2013.
3. United Nations, 2030-2015 Sendai framework for disaster risk reduction, UNISDR. Switzerland; 2015.
4. Arab-Kheradmand J. Historical Research on Disaster Management Legislation in Iran Before Islamic Revolution .Health in Emergencies and Disasters Quarterly 2016; 1(4): 209–214.[in persian]
5. khalifeh N, Ghasemi M. Management Challenges in Iran from the Perspective of Crisis Management. New Research Approaches in Management Science 2024; 13(33): 1–23.
6. Sadeghi-Bazargani, H. Crisis management aspects of bam catastrophic earthquake: review article. Health Promot Perspect 2015; 5(1): 3–13 .[In persian]
7. Information Center of the Office for the Preservation and Publication of the Works of Grand Ayatollah Seyyed Ali Khamenei (may his shadow endure) – The Islamic Cultural Research Institute. Meeting of the President and the Cabinet with the Leader of the Revolution. 2004; Available at: https://farsi.khamenei.ir/print-content?id=1081
8. Research Center of the Islamic Consultative Assembly, Assessment of the Crisis Management Law in Iran and Providing Opinions and Suggestions.Tehran; 2025. [In persian
9. Sadr O, Sadr F, Samare Hashemi M, Integrated Investigation of fload and Drought and Its Legal Solutions According to Legislative Challenges. Journal of Water and sustainable development 2025; 12(1): 108–121 .[in persian].
10. Nasri Fakhr Dawood S. Crisis and Natural Disaster Management: A Comparative Study of Iran and Central Asia. Central Asia and the Caucasus Studies 2022; 28(119): 153–173 .[in persian]
11. Razani A, Nouzari K, Rafieian M. Explanation the Dimensions and Components of an appropriate pattern of Earthquake Disaster Management in Deteriorated Urban Areas in Tehran city. Iranian Islamic city 2021; 11(43): 25–43 .[In persian]
12. Abbaszadeh E. Evaluation of the Efficiency of Urban Planning Regulations in Reducing Urban Vulnerability to Crises (Earthquake, Flood, etc.), in 27th National Conference on Civil Engineering, Architecture, and Urban Planning.Shirvan; 2025. Available at: https://civilica.com/doc/2378100
13. Taheri SM, Mosaedi A. Review of Flood Risk Management Strategies and Legal and Practical Challenges. Journal of Water and Sustainable Development 2023; 10(3): 35–50 .[in persian]
14. UNISDR, Hyogo Framework for Action 2005–2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Geneva: UNISDR; 2005.
15. Coppola D. Introduction to International Disaster Management. 4th Edition ed. Elsevie; 2020.
16. Bashiri. S. The Evolution and Development of Conceptual Models of Resilience in Crisis Management of Communities. Natinal Security 2021; 11(39): 259–288. [in persian]
17. Islamic Consultative Assembly Research Center, Performance Evaluation of the National Disaster Management Law. Tehran: Infrastructure Studies Office; 2017. [In persian]


[ Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-15 ]

**Conceptual**

# Transformation of Crisis Governance in Iran: Structural Reforms in the 2004 Regulations

Akram Baniasadi[1], Seyedeh Samaneh Mirasmaeeli[2*], Jalil Arabkheradmand[3]

1. PhD in Health Services Management, Royan Institute for Reproductive Biomedicine, Academic Center for Education, Culture and Research (ACECR); Health Defense Research Center, Tehran, Iran
2. ⁎**Corresponding Author:** PhD in Disaster and Emergency Health, Defense Health Research Center, Tehran, Iran, s.miresmaeeli@gmail.com
3. Neurosurgery Specialist, Health Defense Research Center, Tehran, Iran

## Abstract

**Background**: The Bam earthquake of December 26, 2003 (5 Dey 1382) represented a watershed moment in Iran's crisis management history, exposing deep-seated structural deficiencies, institutional fragmentation, and the absence of a unified command system. In response, the Cabinet enacted the Crisis Management Headquarters Regulation in June 2004. Following subsequent critiques and the Supreme Leader's insistence on integrating the Armed Forces and incorporating a prevention-oriented component, a revised version—renamed the Headquarters for Prevention and Crisis Management—was approved in July of the same year.

**Methods**: Employing a directed content analysis and a comparative approach, this study examines three official documents—two regulatory texts and the Supreme Leader's recommendations—and analyzes their structural, managerial, and legal implications.

**Results**: The findings reveal that the change in both title and substance signified a shift from reactive crisis response toward a risk-based management paradigm. Furthermore, elevating the headquarters from the Ministry of Interior to the Presidential Office significantly enhanced national coordination, decision-making coherence, and the involvement of military and public institutions. These reforms also align with global risk management frameworks, including the 2005 Hyogo Framework for Action.

**Conclusion**: The study concludes that the Supreme Leader's directives served as a catalyst for transforming crisis governance and institutionalizing a preventive orientation within Iran's policy-making architecture.

**Keywords:** Crisis Management, Government, Legislation, Prevention, Public Policy

**Please cite this article as:**
Baniasadi A, Mirasmaeeli SS, Arabkheradmand J. Transformation of Crisis Governance in Iran: Structural Reforms in the 2004 Regulations. Iran J Cult Health Promot 2025; 9(3): 300-306.

Copyright: © Iranian Journal of Culture and Health Promotion. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

[ Downloaded from ijhp.ir on 2026-11-15 ]