

مدیریت بحران و پدافند غیرعامل در ایران

هجدهم آذر سال ۱۳۳۷، روزی بود که سازمان دفاع غیر نظامی تاسیس شد. این سازمان وابسته به وزات کشور بود و در مناطق مختلف کشور تحت نظر مستقیم استاندار یا فرماندار فعالیت می نمود.

در خرداد سال ۱۳۴۵ با تصویب مجلس سنا و شورای ملی، عضویت این سازمان در سازمان بین المللی دفاع غیر نظامی مورد قبول واقع شد.

در بیست و ششم اردیبهشت سال ۱۳۵۱ و با اصلاح قانون، سازمان از وزارت کشور به نخست وزیری منتقل و رئیس آن معاون نخست وزیر شد. در این اصلاحیه، کلیه وزارت خانه ها، موسسات و سازمان های دولتی و وابسته به دولت و شهرداری ها مکلف شدند با این سازمان همکاری نموده و آیین نامه ها و دستورالعمل های اجرایی آن را اجرا نمایند. به همین منظور و با ضرب الاجل، آیین نامه اجرایی این اصلاحیه در دوازده ماده و سه تبصره تهیه و در تاریخ بیست و ششم اسفند همان سال به تصویب کمیسیونهای مرتبط در مجلس سنا رسید.

در بیست و دوم تیر سال ۱۳۵۶ و با اصلاح مواد دوم و چهارم قانون اصلاح قبلی، سازمان دفاع غیر نظامی مجدداً به وزارت کشور بازگشت.

در دهم اردیبهشت سال ۵۹ و به دنبال فرمان رهبر انقلاب و بنیانگذار جمهوری اسلامی ایران، سازمان بسیج ملی وابسته به وزارت کشور تشکیل شد تا به ایجاد، آموزش و بسیج ارتش بیست میلیونی پردازد و پیشگیری و مقابله با هرگونه تهدید و تجاوز نظامی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و سوانح طبیعی را زیر نظر فرمانده کل قوا به عهده بگیرد.

لایحه قانونی که در چهارم تیر همان سال به تصویب شورای انقلاب رسید، سازمانهای آمادگی ملی، بسیج غیر نظامی و دفاع غیر نظامی را در سازمان بسیج ملی ادغام نمود.

در نوزدهم تیر همان سال، قانون تکمیلی تشکیل سازمان بسیج ملی به تصویب شورای انقلاب رسید و بدین ترتیب ایجاد آمادگی های لازم در مردم برای مقابله با آثار ناشی از وقوع سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه در ماده ۱ به آن واگذار و زیر نظر رهبر یا شورای رهبری، وابسته به ریاست جمهوری قرار گرفت. در تبصره ۱ ماده ۳ این قانون انتخاب رئیس سازمان به عهده رهبر یا شورای رهبری گذاشته شد.

اما با گذشت تنها ۶ ماه از تشکیل سازمان بسیج ملی و به دنبال تاسیس سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، این سازمان با تصویب مجلس شورای اسلامی و در تاریخ ۲۸ دی ۵۹ به عنوان واحد بسیج مستضعفین به سپاه پاسداران پیوست.

پس از حدود ۲ سال، اساسنامه واحد بسیج مستضعفین بعنوان فصل چهارم اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی در تاریخ پانزدهم شهریور ۶۱ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و اگر چه در اهداف آن کماکان کمک به مردم هنگام بروز بلایا و حوادث غیر مترقبه با هماهنگی مراجع ذیربط گنجانده شد ولی نسبت به اهداف سازمان بسیج ملی تنزل جدی پیدا کرد.

از سوی دیگر و با آغاز جنگ ایران و عراق از سال ۵۹ و حضور سپاه و بسیج در امر دفاع نظامی، هیچ دستگاه مشخصی طی سالهای ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۰ متولی موضوع نبود. در همین دوره ۱۰ ساله بود که مسیر مدیریت بحران های طبیعی و پدافند غیرعامل از هم تفکیک شد.

۱- مدیریت بحران (حوادث طبیعی)

زلزله مرگبار ۳۱ خرداد ۶۹ در استان گیلان، بار دیگر اهمیت توجه جدی به بلایای طبیعی را یاد آوری کرد و با فاصله یکسال پس از آن و در تاریخ نهم مرداد ۱۳۷۰، به تصویب قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی در مجلس شورای اسلامی انجامید.

تشکیل این کمیته گام مهمی در مدیریت بلایای کشور به حساب آمده و بدین ترتیب بود که مبادله اطلاعات، مطالعه، تحقیقات علمی و پیدا کردن راهکارهای منطقی برای پیشگیری و کاهش اثرات بلایای طبیعی ناشی از طوفان، سیل، خشکسالی، سرمازدگی، آفات گیاهی، آلودگی هوا، زلزله و لغزش لایه های زمین، نواسانات آب دریاها و دریاچه ها و رودخانه ها و امثال آن متولی مشخصی به ریاست وزیر کشور پیدا کرد.

آیین نامه اجرایی قانون تشکیل کمیته در سال ۷۱ تهیه و در دوازدهم اردیبهشت ۷۲ به تصویب هیات وزیران رسید. در این آیین نامه کمیته ای با عنوان هماهنگی و ۹ کمیته فرعی تحقیقاتی و تخصصی با عناوین مختلف زیرمجموعه کمیته ملی تشکیل شد.

همچنین کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی در استانها به ریاست استاندار شکل گرفته و کمیته های فرعی آن نیز متناظر با همان کمیته های فرعی ۹ گانه کشوری ایجاد شدند.

به نظر می رسد برای اولین بار در اسناد رسمی، عنوان ستاد حوادث غیر مترقبه کشور در تبصره ۱۵ بخش الف قانون برنامه دوم توسعه کشور آمده و بیان شده است که دولت باید به منظور پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب دیده از حوادث غیر مترقبه، در طول برنامه دوم، اعتبارات لازم را در اختیار ستاد حوادث غیر مترقبه کشور قرار دهد. همچنین در برنامه پیش بینی شده است که در استانها، مدیریت اعتبارات را ستادهای استانی انجام دهند و ۲۰ درصد از اعتبارات برای مطالعات آسیب پذیری کاهش اثرات بلایای طبیعی و اجرای پروژه های پیشگیری اختصاص یابد.

این موضوع در بخش الف ماده ۱۸۱ قانون برنامه سوم توسعه کشور نیز تکرار شد با این تفاوت که درصد اعتبارات مطالعاتی بصورت کلی بیان شده و مقدار مشخصی برای آن لحاظ نگردید. همچنین در ماده ۴۴ قانون برنامه سوم، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران موظف گردید با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج و در سال اول برنامه (سال ۷۹) طرح جامع امداد نجات را تهیه و به تصویب هیات وزیران برساند به نحوی که این طرح شامل مدیریت بحران، آموزش و ایجاد آمادگی در مردم، نحوه مشارکت دستگاههای اجرائی، نقش صدا و سیما و رسانه های گروهی، اقدامات و عملیات اجرایی، منابع مالی و تدارکاتی و غیره باشد.

در تبصره همین ماده اضافه شد که نیروی مقاومت بسیج به عضویت ستادهای حوادث غیر مترقبه کشور در می آید.

پیرو این مصوبه، پیشنهاد مشترک وزارت کشور، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح و جمعیت هلال احمر در تاریخ هفدهم اسفند ۷۹ به دولت ارائه و در تاریخ ۱۷ فروردین ۸۲ (پس از ۲ سال) با عنوان طرح جامع امداد و نجات کشور در پنج فصل و ۵۷ ماده مصوب گردید.

در ماده ۵ این قانون به تشکیل ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور برای سیاستگذاری کلی، برنامه ریزی ملی و نظارت عالی بر امر مدیریت بحران کشور اشاره شده و متناظر آن ایجاد ستادهای استانی و شهرستانی در مواد بعدی آمده و برای هر یک از ستادها شرح وظایف و اختیاراتی عنوان شده است.

ایجاد کارگروه ملی آمادگی زیر نظر ستاد و متناظر کارگروه استانی آن و شرح وظایف هر کدام همراه با کارگروه‌های تخصصی به تعداد ۲۳ مورد و در سه بخش عملیاتی (۱۲ کارگروه)، پیشگیری و مدیریت مخاطرات (۶ کارگروه) و آموزش (۵ کارگروه) از دیگر بخش‌های این قانون می‌باشند.

یکسال از تصویب این قانون نگذشته بود که زلزله بم در تاریخ پنجم دی ۸۲ بوقوع پیوست و ناگزیر، این طرح که هنوز آن چنان که باید جا نیفتاده بود، در مدیریت زلزله بم به محک تجربه گذاشته شد و طبیعی بود که با شرایط گفته شده نتواند تمام انتظارات را برآورده کرده و دارای نقایصی باشد.

لذا پیرو تاکیدها و توصیه‌های مقام معظم رهبری در بازدید از مدیریت زلزله بم و تجربه‌های بدست آمده، فعالیت‌های جدیدی در این عرصه کلید خورد.

سیاست‌های کلی نظام در مورد پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیر مترقبه در مجمع تشخیص مصلحت نظام تدوین و در تاریخ سوم اردیبهشت ۸۴ ابلاغ گردید.

بند ۳ این سیاست‌ها بر ایجاد مدیریت واحد با تعیین رئیس جمهور برای آمادگی دائمی و اقدام موثر و فرماندهی در دوره بحران تاکید دارد.

همزمان لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور نیز توسط وزارت کشور با همفکری و همکاری افراد صاحب نظر و استفاده از تجربیات گذشته، دستور العمل‌ها و قوانین، تهیه و پس از تصویب دولت در ۲۶ شهریور ۸۵، به مجلس فرستاده شد.

بدین ترتیب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در ۱۵ ماده و ده تبصره و در تاریخ ۳۱ اردیبهشت ۸۷ (پس از حدود ۲ سال) به تصویب کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی رسید و پس از موافقت مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت ۵ سال به دولت ابلاغ گردید.

۲ - پدافند غیرعامل

در خصوص سابقه پدافند غیرعامل با توجه به جنبه نظامی آن از زمان هشت سال دفاع مقدس به بعد تا ایجاد کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور در اوایل دهه ۸۰ اطلاعات دقیقی در دست نیست ولی

خلاصه موضوع از زبان دکتر جلالی رئیس سازمان و دبیر کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور و به نقل از خبرگزاری فارس چنین است:

« دفاع غیرنظامی و کاهش آسیب پذیری زیر ساخت های اساسی کشور در برابر تهدیدات خارجی و پایداری سازمان هایی که با تهدید سر و کار دارند و این موارد با بخش دفاعی کشور سر و کار دارد، در مقطعی به سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور واگذار شد که بعد از دو سال نتوانست کاری انجام دهد، به همین دلیل موضوع به شورای عالی امنیت ملی محول شد، که در این جا هم متولی جدی پیدا نکرد. در مرحله بعد با فرمان مقام معظم رهبری این وظیفه به ارتش واگذار شد، که در نهایت به نتایج مطلوبی دست نیافتند.

سپس کار به قرارگاه پدافند هوایی کشور و سازمانی که وظیفه پوشش هوایی کشور را دارد واگذار شد اما همچنان نتایج رضایت بخش نبود. در سال ۸۲ مقام معظم رهبری با صدور فرمانی، این وظیفه را به ستاد کل نیروهای مسلح واگذار کردند. این ستاد، سیاست دفاعی کشور را نهایی و مدیریت می کند، در نتیجه بر اساس فرمان رهبری کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور تشکیل شد. در ابتدا به دلیل آئین نامه ای که در دولت تصویب شد، کمیته ی مشترکی بین دولت و بخش دفاع تشکیل شده بود، بعد از اینکه آئین نامه اجرایی (بند ۱۱ ماده ۱۲۱ قانون برنامه چهارم) در هیئت دولت به تصویب رسید، کمیته دائمی پدافند غیرعامل کشور تشکیل شد، به شکلی که رئیس دستگاه مربوطه، نماینده دولت، نماینده قرارگاه پدافند هوایی کشور و رئیس کمیته پدافند غیرعامل که توسط ستاد کل نیروهای مسلح منصوب می شود، اعضای کمیته را تشکیل می دادند. تا مدتی از عنوان کمیته استفاده می شد، اما پس از حضور در کمیته دائمی پدافند غیرعامل، طرحی را تهیه کردیم و از مقام معظم رهبری درخواست نمودیم تا سازمان پدافند غیرعامل به منظور اثربخشی بیشتر و اجرای بهتر وظایف تشکیل شود، که خوشبختانه مقام معظم رهبری پیشنهاد را تصویب کردند.

سازمان پدافند غیرعامل، توانایی مدیریت بحث در سراسر کشور را دارد، این سازمان ۹ معاونت دارد که شامل معاونت صنعت، معاونت زیربنایی، معاونت انرژی، معاونت فناوری اطلاعات و مخابرات و ارتباطات، معاونت فنی، معاونت طرح و برنامه و امور اداری، معاونت بحران و بهداشت و درمان، معاونت آموزش و پژوهش، معاونت توسعه فرهنگی و اطلاع رسانی و بسیج است. در حال حاضر، هم از عنوان سازمان و هم از نام کمیته استفاده می شود.»