

تاب آوری بحران: الزامی ملی

ویرایش اول

به انضمام

درآمدی بر بازنگری و ارتقاء قانون تشکیل سازمان مدیریت
بحران کشور

Disaster Resilience: A National Imperative

First Edition

دکتر غلامرضا پورحیدری

با همکاری

دکتر برهان الدین ولدبیگی

شابک: ۹۷۸-۹۶۴-۵۰۴-۲۸۴-۲

ISBN: 978-964-504-284-2



انجمن ملی مکتوبات ایران

نام کتاب:	تابآوری بحران: الزامی ملی
تألیف:	دکتر غلامرضا پورحیدری - دکتر برهان الدین ولدبگی
ناشر:	آرویج ایرانیان با همکاری انجمن علمی مدیریت بحران ایران
تنظیم و صفحه‌آرایی:	شهرزاد بهیم
طرح جلد:	محمدباقر ثقفی
شمارگان:	۳۰۰۰
تاریخ و بوبت چاپ:	اول - زمستان ۹۳
بها:	۲۰۰۰۰ تومان

پورحیدری، غلامرضا. ۱۳۴۱ - Poorheidari, Gholamreza

تاب آوری بحران: الزامی ملی. به انضمام درآمدی بر بازنگری و ارتقاء قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور = Disaster Resilience: A National Imperative

غلامرضا پورحیدری، با همکاری برهان‌الدین ولدبگی

تهران: آرویج ایرانیان با همکاری انجمن علمی مدیریت بحران ایران. ۱۳۹۳

۳۰۷ ص.

۹۷۸-۹۶۴-۵۰۴-۲۸۴-۲

قیما

مدیریت بحران - ایران

مدیریت بحران

ولدبگی، برهان‌الدین. ۱۳۳۶

۴۹۸HD / ۲۹ ت. ۱۳۹۳

۶۵۸۱۴-۵۶۰۹۵۵

۳۶۵۶۳۷۲

کتابه حقوق اعم از چاپ، تکثیر و نسخه‌برداری برای مؤلف محفوظ است.
(نقل مطالب با ذکر مأخذ بلامانع است)

نشانی: تهران، میدان قدس، خیابان باهنر، پستی کوچه کامران، پلاک ۳۴۴

تلفن و دورنگار: ۲۲۷۳۰۴۰۲

پست الکترونیکی: dabir@isadmir.ir وبسایت: www.isadmir.ir

فهرست مطالب

پیشگفتار کلی	۱۱
--------------	----

بخش اول - تاب‌آوری بحران: الزامی ملی

پیشگفتار	۱۵
----------	----

چکیده	۱۷
-------	----

شناسایی، مدیریت و به حداقل رسانی خطر بحران	۱۹
--	----

چالش سرمایه‌گذاری در عرصه تاب‌آوری	۲۰
------------------------------------	----

میزان پیشرفت به سوی تاب‌آوری	۲۱
------------------------------	----

توانمندسازی محلی و تسریع پیشرفت: ارتقاء تاب‌آوری از پایین به بالا	۲۲
---	----

چشم‌انداز سیاستگذاری در عرصه تاب‌آوری: ارتقاء تاب‌آوری از بالا به پایین	۲۳
---	----

لزوم پیوند مردم و مسئولان در راستای دستیابی به تاب‌آوری ملی	۲۴
---	----

ارتقاء تاب‌آوری ملی: راه پیش رو	۲۵
---------------------------------	----

فصل اول - دستورکار ملی برای تاب‌آوری بحران	۲۷
--	----

۱-۱ تاب‌آوری: چرا اکنون؟	۲۷
--------------------------	----

۱-۲ ارتقاء تاب‌آوری ضرورتی ملی	۲۸
--------------------------------	----

۱-۳ ویژگی‌های جامعه تاب‌آور در سال ۱۴۰۴	۲۹
---	----

۱-۴ تعریف تاب‌آوری	۳۱
--------------------	----

۱-۵ تاب‌آوری: یک دستور کار ملی	۳۵
--------------------------------	----

فصل دوم - زیربنای ساختن جامعه‌ای تاب‌آور: شناخت، مدیریت و کاهش خطر بحران	۳۶
--	----

۳۶	
----	--

۲-۱ شناخت، مدیریت و کاهش خطرات بحران	۳۶
--------------------------------------	----

۲-۲ شناخت ریسک	۳۷
----------------	----

۲-۳ مدیریت ریسک	۳۸
-----------------	----

۲-۳-۱ فرایند مدیریت ریسک	۳۹
--------------------------	----

۲-۳-۲ زیربنای مدیریت ریسک	۴۲
---------------------------	----

۴۲	۲-۳-۲-۱ شناسایی مخاطرات
۴۳	۲-۳-۲-۲ ارزیابی ریسک
۴۵	۲-۴ تصمیم‌گیری تحت شرایط ریسک و عدم اطمینان
۴۹	۲-۵ استراتژی‌ها و اقدامات مدیریت ریسک
۵۰	۲-۵-۱ اقدامات پیشگیرانه سازه‌ای
۵۱	۲-۵-۲ اقدامات پیشگیرانه غیرسازه‌ای و انتقال ریسک
۵۸	۲-۶ ارتقاء تاب‌آوری از طریق مدیریت ریسک
۵۹	۲-۷ نیاز به دانش و اطلاعات و آمار
۶۲	۲-۸ خلاصه و پیشنهادها
۶۴	فصل سوم - سرمایه‌گذاری برای تاب‌آوری: وسعت چالش
۶۴	۳-۱ مقدمه
۶۶	۳-۲ چالش رهبران جامعه در عرصه تاب‌آوری
۶۸	۳-۳ حجم و وسعت بحران و خسارات ناشی از آن: چالشی جدی و فوری
۶۸	۳-۳-۱ ارزش اقتصادی پیشگیری
۶۸	۳-۳-۲ الگوی خسارات ناشی از بحران به عنوان راهنمای سرمایه‌گذاری
۶۹	۳-۳-۲-۱ الگوهای جهانی خسارات ناشی از بحران‌ها
۷۰	۳-۳-۲-۲ تفاوت جغرافیایی در خسارات اقتصادی
۷۱	۳-۳-۲-۳ خسارات انسانی و اطلاعات و آمار مربوط به آن
۷۲	۳-۳-۲-۴ الگوهای تناس و رشد جمعیت
۷۳	۳-۴ دانش و اطلاعات و آمار
۷۴	۳-۵ خلاصه و پیشنهادها
۷۷	فصل چهارم - سنجش پیشرفت به سمت تاب‌آوری
۷۷	۴-۱ نیاز به معیارها و شاخص‌ها
۸۰	۴-۲ شاخص‌های تاب‌آوری در برخی کشورها
۸۰	۴-۲-۱ شاخص تاب‌آوری ساحلی
۸۱	۴-۲-۲ شاخص تاب‌آوری آزمایشگاه آرگون
۸۳	۴-۲-۳ شاخص آسیب‌پذیری اجتماعی
۸۴	۴-۲-۴ شاخص تاب‌آوری پایه برای جوامع
۸۴	۴-۲-۵ مدل انجمن مطالعات و برنامه‌ریزی یکی از شهرهای لرزه‌خیز
۸۵	۴-۲-۶ سایر معیارها و مدل‌ها
۸۵	۴-۳ تلاش‌های بین‌المللی برای سنجش تاب‌آوری

۴-۳-۱	استراتژی بین‌المللی کاهش بحران (ISDR).....	۸۶
۴-۳-۲	سایر معیارها و شاخص‌های تاب‌آوری بین‌المللی.....	۸۷
۴-۴	چشم‌انداز و نتایج به دست آمده.....	۸۷
۴-۵	دانش و نیازهای اطلاعاتی و آماری.....	۸۹
۴-۶	خلاصه و پیشنهاد: ایجاد یک سیستم سنجش.....	۸۹
فصل پنجم- توانمندسازی محلی و تسریع در پیشرفت: ارتقاء تاب‌آوری از پایین به بالا		
۵-۱	مشارکت همگانی.....	۹۲
۵-۱-۱	تشکل‌های مردمی برای تقویت تاب‌آوری جامعه.....	۹۳
۵-۱-۲	مشارکت اقشار مختلف جامعه.....	۹۴
۵-۱-۳	ظرفیت‌سازی و راهبری سازمانی برای استمرار همکاری.....	۹۵
۵-۱-۴	آینده تاب‌آور در گرو التزام به برنامه‌ریزی.....	۹۷
۵-۲	پیوند دادن منافع زیربنایی بخش خصوصی و دولتی.....	۹۸
۵-۲-۱	خطوط و شریان‌های حیاتی.....	۹۸
۵-۲-۲	تاب‌آوری در حوزه سلامت.....	۹۹
۵-۳	اطلاع‌رسانی و تاب‌آوری.....	۱۰۲
۵-۳-۱	ارائه روایت‌ها و داستان‌ها برای ارتقاء تاب‌آوری.....	۱۰۴
۵-۳-۲	استفاده از راهکارهای مبتنی بر شواهد برای اطلاع‌رسانی و آموزش.....	۱۰۶
۵-۳-۳	استفاده از جوانب اجتماعی اطلاع‌رسانی در جهت تقویت پیوندها و مشارکت مردمی.....	۱۰۸
۵-۳-۴	تقویت شبکه‌های اطلاع‌رسانی برای اطمینان از دسترسی به اطلاعات.....	۱۰۹
۵-۴	منطقه‌بندی و مقررات و استانداردهای ساخت و ساز.....	۱۱۱
۵-۴-۱	منطقه‌بندی و مقررات و استانداردهای ساخت و ساز برای ارتقاء تاب‌آوری جامعه.....	۱۱۱
۵-۴-۲	زمینه‌ها و اهداف مقررات و استانداردها در تاب‌آوری.....	۱۱۲
۵-۴-۳	پیامدهای عدم اجرای مقررات ساخت و ساز و قوانین منطقه‌بندی.....	۱۱۳
۵-۴-۴	راهکارهایی برای اجرا.....	۱۱۴
۵-۵	نیازهای آماری و اطلاعاتی.....	۱۱۵
۵-۶	خلاصه و پیشنهادها.....	۱۱۶

فصل ششم - چشم‌انداز سیاستگذاری در عرصه تاب‌آوری: ارتقاء تاب‌آوری از بالا به پایین

۱۱۸.....	۶-۱ مقدمه
۱۱۸.....	۶-۲ سیاست‌های فعلی دولت و حاکمیت برای ارتقاء تاب‌آوری
۱۱۹.....	۶-۳ ضرورت همکاری مردم و مسئولان در راستای تاب‌آوری ملی
۱۲۲.....	فصل هفتم - ارتقاء تاب‌آوری ملی: راه پیش رو
۱۲۲.....	۷-۱ مقدمه
۱۲۴.....	۷-۲ مدیریت و کاهش ریسک (از فصول دوم و پنجم)
۱۲۶.....	۷-۳ آمار و اطلاعات مربوط به خسارات ناشی از بحران در سطح ملی (فصل سوم)
۱۲۷.....	۷-۴ برگه امتیاز و شاخص تاب‌آوری ملی (فصل چهارم)
۱۲۸.....	۷-۵ ایجاد تشکلهای اجتماعی و حمایت از آنها (فصل پنجم)
۱۳۳.....	فهرست منابع

بخش دوم - درآمدی بر بازنگری و ارتقاء قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور

۱۳۹.....	پیشگفتار
۱۴۱.....	سپاسگزاری
۱۴۲.....	مقدمه
۱۴۵.....	فصل اول - ارزیابی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور
۱۴۵.....	۱-۱ مقدمه
۱۴۵.....	۱-۲ ارزیابی انجام شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۴۸.....	۱-۳ نگاهی اجمالی به قانون
۱۴۹.....	۱-۴ نارسایی‌های اساسی قانون و علل بروز آنها
۱۵۰.....	۱-۵ راه حل‌های برطرف کردن نارسایی‌های اساسی قانون
۱۵۱.....	۱-۶ علت ریشه‌ای نارسایی‌های قانون
۱۵۳.....	فصل دوم - شناخت اجمالی از مدیریت جامع بحران و مقدمات ضروری آن
۱۵۳.....	۲-۱ مقدمه
۱۵۳.....	۲-۲ محورهای توسعه پایدار
۱۵۴.....	۲-۳ جامعه تاب‌آور
۱۵۴.....	۲-۴ شرایط اضطراری و بحرانی
۱۵۵.....	۲-۵ انواع مخاطرات

۲-۶	مراحل سه‌گانه مدیریت خطر (ریسک)	۱۵۵
۲-۶-۱	مرحله اول: تعیین نهاد یا سازمان مسئول	۱۵۵
۲-۶-۲	مرحله دوم: بررسی و ارزیابی خطرات	۱۵۶
۲-۶-۳	مرحله سوم: مدیریت جامع بحران	۱۵۶
فصل سوم - سیاست‌های کلی نظام در زمینه‌های مرتبط		
۳-۱	مقدمه	۱۶۱
۳-۲	بخش پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه	۱۶۱
۳-۳	بخش پدافند غیرعامل	۱۶۳
۳-۴	بخش آمایش سرزمین	۱۶۴
۳-۵	بخش شهرسازی	۱۶۷
۳-۶	بخش منابع طبیعی	۱۶۸
۳-۷	بخش منابع آب	۱۶۸
۳-۸	بخش حمل و نقل	۱۶۹
فصل چهارم - الزامات ساختار حفاظت منابع و مدیریت بحران که در ارتقاء قانون		
بایستی مدنظر باشد		
۴-۱	مقدمه	۱۷۰
۴-۲	الزامات احصاء شده	۱۷۰
فصل پنجم - مروری کوتاه بر تجارب سایر کشورها در خصوص ساختار کلان مدیریت		
بحران		
۵-۱	مقدمه	۱۷۶
۵-۲	ایالات متحده آمریکا	۱۷۶
۵-۳	کانادا	۱۷۹
۵-۴	هند	۱۷۹
۵-۵	اوکراین	۱۷۹
۵-۶	روسیه	۱۸۰
۵-۷	ترکیه	۱۸۰
فصل ششم - ترسیم ساختار حفاظت منابع و مدیریت بحران با توجه به الزامات به		
دست آمده		
۶-۱	مقدمه	۱۸۱

- ۶-۲ سازمان مدیریت بحران کشور به شکل کلی موجود باقی بماند. ۱۸۲
- ۶-۳ سازمان مدیریت بحران کشور به معاونت ریاست جمهوری ارتقاء یابد. ۱۸۲
- ۶-۴ وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران با ویژگی‌های خاص تشکیل گردد. ۱۸۴
- ۶-۵ مواردی که رعایت آن در ترسیم ساختار مناسب و نیز تدوین متن قانون جامع و مانع ضروری به نظر می‌رسد. ۱۸۶
- فصل هفتم - جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ۱۸۷
- پیوست ۱ - متن نامه انجمن به ریاست محترم مجلس شورای اسلامی در مهر ماه ۹۲ ۱۹۱
- پیوست ۲ - پیش‌نویس پیشنهادی قانون تشکیل وزارت حفاظت منابع و مدیریت بحران ۱۹۵
- فهرست منابع ۲۰۷

پیشگفتار کلی

کتاب حاضر با عنوان تاب‌آوری بحران درصدد جلب توجه جامعه (اعم از مسئولان و مردم) به امر مهم لزوم مقاومت، پایداری و قابلیت انعطاف در برابر مخاطرات و بحران‌های گوناگون است. در این نوشتار عمده توجه معطوف به مخاطرات طبیعی و در رأس آنها مخاطرات آبی اعم از سیل و سیلاب و یا خشکسالی و کم‌آبی و عوارض گوناگون ناشی از آنها و همچنین زمین‌لرزه که جای جای کشور عزیزمان را به لرزه درمی‌آورد و پیامدهای مخربی را متوجه جامعه می‌کند، قرار دارد. علاوه بر مخاطرات طبیعی، مخاطرات انسان‌ساخت نیز مورد توجه ویژه قرار دارند، هر چند امروزه کارشناسان بر این باورند که تفکیک بحران‌های طبیعی و انسان‌ساخت چندان ممکن نبوده و در عالم واقعیت مفهومی ندارد. در واقع تمامی آنچه موجبات آسیب جامعه را فراهم می‌کند ناشی از سوء تدبیر خود انسان است و تنها راه برون رفت از این مسائل صرفاً و صرفاً توجه همه‌جانبه خود انسان است که می‌تواند مدیریت مناسب مخاطرات و بحران‌ها را در پی داشته باشد.

برای عملی شدن مصون‌سازی جامعه در برابر مخاطرات گوناگون بایستی تاب تحمل جامعه را بالا برد تا بتواند در درجه اول ریسک‌ها و خطرات را به حداقل ممکن رسانده و در مرحله بعد آسیب‌ها و تخریب‌های ناشی از آنها کاهش یابد و در نهایت تاب تحمل وقوع بحران‌ها و مشکلات ناشی از آن وجود داشته باشد و بالاخره جامعه به قدری توانمند و آماده باشد که در اسرع وقت، جریان زندگی به روال عادی برگشته و کسب و کار رونق خود را بازیابد. امروزه به مجموعه این توانمندی‌ها که منجر به مصون‌سازی جوامع در برابر حوادث و بحران‌ها می‌گردد، تاب‌آوری گفته می‌شود.

البته نشر مطالب مربوط به تاب‌آوری و راه‌های ساختن جوامع تاب‌آور در کتب قبلی انجمن بطور جدی مدنظر بوده است. بطوریکه اولین کتاب انجمن تحت عنوان «درسنامه مدیریت جامع بحران» به تفصیل ساختن جوامع تاب‌آور (مقاوم و پایدار) را مورد بحث قرار داده است. کتاب دیگری که راهنمای بسیار مناسبی در این راستا به حساب می‌آید، کتاب «برنامه‌ریزی بحران» می‌باشد که به جایگاه اجرای فرایند برنامه‌ریزی بحران در تحقق جوامع تاب‌آور اشاره داشته است. لازم به یادآوری است برای واژه تاب‌آوری، معادل‌های مختلفی از جمله مقاومت، پایداری، انعطاف‌پذیری، تحمل و توان از سرگذراندن نیز ذکر شده است.

در بخش اول این کتاب سلسله مطالبی در ارتباط با تاب‌آوری بحران جمع‌آوری و تدوین شده است که می‌تواند در ایجاد نگرش لزوم تاب‌آوری در برابر حوادث و بحران‌ها به

عنوان یک الزام ملی مؤثر باشد. گرچه در برخی جزئیات این مطالب عیناً ممکن است بر جامعه ما تطبیق پیدا نکند چرا که برگرفته از گزارش کمیته ارتقاء تاب‌آوری ملی یکی از کشورهای توسعه یافته و دارای برخی مشابهت‌ها در زمینه تنوع مخاطرات و تهدیدات با کشور ما می‌باشد، اما کلیات آن بر تمامی جوامع صدق می‌کند (منبع شماره ۲). به علاوه این کتاب یک راهنمای اجرایی با جزئیات کامل نیست، بلکه بر لزوم توجه کل جامعه، به خصوص مدیران ارشد، سیاستگذاران و قانونگذاران، به ضرورت ارتقاء تاب‌آوری ملی تأکید می‌نماید.

بایستی اعتراف نمود که گرچه پتانسیل‌ها و ظرفیت‌های بالقوه در کشور ما کم نیست، اما ساز و کار لازم جهت بهره‌برداری از این ظرفیت‌ها در جهت تحقق تاب‌آوری ملی در مقابل بحران‌ها بسیار اندک و قطعاً نامتناسب با جایگاه کشور عزیزمان ایران در جهان است.

در بخش دوم کتاب که تحت عنوان درآمدی بر بازنگری و ارتقاء قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور آمده است، بطور عمده به خلاء ناشی از عدم وجود ساختار حاکمیتی مناسب برای امر مدیریت حوادث و بحران‌ها (اعم از مدیریت خطر، حفاظت و پیشگیری و نیز آمادگی برای پاسخ و نهایتاً بازسازی و بازتوانی و برگشت به روال عادی و یا حتی شرایط بهتر از قبل) پرداخته شده است. همانطور که از عنوان برمی‌آید، عمده‌تاً تمرکز بر قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور بوده است که پنج سال اجرای آزمایشی آن به اتمام رسیده است و کشور بایستی برای متولی امر مدیریت بحران در کشور، تصمیمی اساسی اتخاذ نموده و حاصل آن قانونی جامع و مانع باشد.

نهایتاً مطالعه بخش اول و دوم در کنار یکدیگر می‌تواند بر ایجاد نگرش متناسب با نیاز کشور را ترسیم نموده و حاصل آن دیدگاه جامع و مشترکی در سطح جامعه اعم از مسئولان در حوزه‌های مختلف و مرتبط و نیز اقشار مختلف مردم باشد، و به علاوه، در فراهم نمودن درک این الزام ملی برای آحاد جامعه، خصوصاً مدیران ارشد و مسئولان، و ایجاد عزم ملی در این خصوص مؤثر باشد.

البته تلاش‌ها از سوی همه کسانی که دغدغه دارند، به ویژه جامعه علمی کشور و با مشارکت و همکاری مدیران مجرب اجرایی، بایستی ادامه یابد و تا استقرار ساختار حاکمیتی لازم برای حرکت به سوی جامعه‌ای ایمن، امن و تاب‌آور ادامه یابد و راه برای پیوند و مشارکت مردم و مسئولان که تنها مسیری است که می‌تواند منتهی به تاب‌آوری ملی گردد، هموار شود. در اینجا از بازخوانی و ارائه پیشنهادات مفید و مناسب آقایان دکتر مهدی نجفی و دکتر مرتضی کریمی‌کردآبادی قدردانی به عمل می‌آید.