

۱۵۱۹۱۸۱

درآمدی بر

اجرای سیاست‌های عمومی در ایران

(بررسی موانع اجرای سیاست‌های مدیریت بحران)

دکتر سمانه کشور دوست

استادیار دانشگاه تهران



انتشارات آثار فکر

تهران - ۱۳۹۶



سرشناسه	:	کشوردوست، سمانه، ۱۳۶۳-
عنوان و نام پدیدآور	:	درآمدی بر اجرای سیاست‌های عمومی در ایران: (بررسی موانع اجرای سیاست‌های مدیریت بحران) / تألیف سمانه کشوردوست.
مشخصات نشر	:	تهران: آثار فکر، ۱۳۹۶.
مشخصات ظاهری	:	۱۷۶ ص.
شابک	:	978-600-8833-02-4
وضعیت فهرست نویسی	:	فیپا
یادداشت	:	کتابنامه: ص. ۱۷۴.
عنوان دیگر	:	بررسی موانع اجرای سیاست‌های مدیریت بحران.
موضوع	:	سیاست‌گذاری - ایران -- Policy sciences -- Iran
موضوع	:	برنامه‌ریزی سیاسی - ایران -- Political planning
موضوع	:	مدیریت بحران - برنامه‌ریزی
موضوع	:	Crisis management -- Planning
موضوع	:	سیاست و حکومت - قرن ۱۴
موضوع	:	10th century Iran -- Politics and government
رده بندی کنگره	:	۹۶۹۷۱۱ / ۵۵۱ ک
رده بندی دیویی	:	۶۰۹.۰۳۲۰
شماره کتابشناسی ملی	:	۴۷۷۶۷۵۶

تهران، میدان انقلاب، خیابان ۱۲ فروردین، مجلس شهید وحید نظری،
پلاک ۹۹، طبقه دوم تلفن: ۶ و ۶۶۹۶۷۳۵۵ / شماره ۸۱ / ۶۶۴۸۰



درآمدی بر اجرای سیاست‌های عمومی در ایران

(بررسی موانع اجرای سیاست‌های مدیریت بحران)

تألیف: دکتر سمانه کشوردوست

چاپ: اول ۱۳۹۶

شمارگان: ۳۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۸۸۳۳-۰۲-۴

قیمت ۱۵۰۰۰ تومان

کلیه حقوق برای ناشر محفوظ است

فهرست مطالب

۹	 پیشگفتار
۱۱	 گفتار ۱: اجرا پژوهی چیست؟
۱۵	 ۱- تعاریف اجرا
۱۷	 ۲- روند توسعه مطالعات اجرا پژوهی
۱۸	 ۳- مطالعات موردی
۲۰	 ۴- توسعه چارچوب‌های اجرای سیاست
۲۰	 ۴-۱ رویکرد بالا به پایین
۲۷	 ۴-۲ محدودیت‌های رویکرد بالا به پایین
۲۸	 ۴-۳ رویکرد پایین به بالا
۳۵	 ۴-۴ محدودیت‌های رویکرد پایین به بالا
۳۶	 ۵- کاربرد چارچوب‌های سال‌های ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۵
۳۹	 ۶- ترکیب‌ها و بازنگری‌ها از سال ۱۹۸۵ تا ۲۰۰۰- رویکرد شبکه‌ای و یادگیری
۵۴	 ۷- تجدید حیات مطالعات اجرا از سال ۲۰۰۰ تاکنون
۶۳	 گفتار ۲: مدیریت بحران
۶۳	 ۱- بحران
۶۴	 ۲- بلایای طبیعی
۶۵	 ۳- انواع بلایای طبیعی
۶۶	 ۴- مدیریت بلایا
۶۷	 ۵- مدیریت بحران
۶۷	 ۶- سیاست پژوهی قوانین مدیریت بحران در ایران
۶۷	 ۱-۶ قانون تشکیل ایالات و ولایات و دستورالعمل حکام
۶۸	 ۲-۶ قانون تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی
۶۹	 ۳-۶ قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات ناشی از سیل

۶-۴	آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات	۷۰
۶-۵	لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی	۷۱
۶-۶	لایحه قانونی راجع به ادغام سازمانهای آمادگی ملی و بسیج غیرنظامی و دفاع غیرنظامی در سازمان بسیج ملی	۷۲
۶-۷	لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی	۷۲
۶-۸	اساسنامه سپاه پاسداران انقلاب اسلامی	۷۳
۶-۹	قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی	۷۳
۶-۱۰	آیین نامه اجرایی ماده واحد قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی	۷۴
۶-۱۱	قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۷۴
۶-۱۲	قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۷۵
۶-۱۳	طرح جامع امداد و نجات کشور	۷۶
۶-۱۴	سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خسارات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه	۷۸
۶-۱۵	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور	۷۸
۶-۱۶	لایحه مدیریت حوادث غیر مترقبه کشور	۸۳
۸۵	گفتار ۳: اجرای سیاست‌های مدیریت بحران در ایران	۸۵
۸۵	۱- الگوی اجرای سیاست‌های مدیریت بحران در ایران: الگوی بالا به پایین	۸۵
۸۶	۲- ویژگی‌های الگوی بالا به پایین در اجرای سیاست‌های مدیریت بحران	۸۶
۸۶	۱-۲- برابری اهداف و نتایج با روش نظارت و کنترلگری	۸۶
۸۷	۲-۲- قوانین و سیاست‌های جامع و روشن	۸۷
۸۸	۲-۳- شفافیت اختیارات و وظایف در سازمان	۸۸
۸۹	۲-۴- تعاملات انسانی	۸۹
۹۰	۲-۵- دستگاه مجری واحد	۹۰
۹۰	۲-۶- تامین منابع مالی	۹۰
۹۱	۲-۷- توجه رسانه‌ها به مساله مدیریت بحران	۹۱

- ۸-۲ - ضعف سازمان‌های اجتماعی و مردم نهاد وفقدان پویش‌های مردمی ۹۲
- ۳- محدودیت‌های الگوی بالا به پایین اجرای سیاست‌های مدیریت بحران ۹۲
- ۱-۳- قانون در برابر مجری ۹۳
- ۳-۲- تغییر شرایط اجرا با تغییر دولت ها ۹۳
- ۳-۳- گستردگی و پیچیدگی بیش از حد قانون ۹۴
- ۴- موانع اجرای سیاست‌های مدیریت بحران در ایران ۹۴
- ۱-۴- ضعف قانونی ۹۵
- ۲-۴- ضعف منابع مالی و اعتباری ۹۵
- ۴-۳- ضعف پیتورینگ در حین اجرا ۹۶
- ۴-۴- ضعف آموزش و عدم آمادگی نهادهای غیردولتی و مردم ۹۶
- ۴-۵- تعدد ساختارهای اجرایی و ناهماهنگی و عدم وجود ضمانت اجرایی برای قانون ۹۶
- ۴-۶- تخصص ناکافی مدیران ۹۷
- پیوست ۹۹
- ۱- قانون تشکیل ایالات و ولایات و استون عمل حکام ۹۹
- ۲- قانون راجع به تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی ۱۱۶
- ۳- قانون پیشگیری و مبارزه با خطرات سیل ۱۱۷
- ۴- آیین نامه اجرایی قانون اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور مربوط به وظایف و تشکیلات ۱۲۰
- ۵- لایحه قانونی راجع به تشکیل سازمان بسیج ملی ۱۲۴
- ۶- لایحه قانونی راجع به ادغام سازمانهای آمادگی ملی و بسیج غیر نظامی و دفاع غیر نظامی در سازمان بسیج ملی ۱۲۵
- ۷- لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی ۱۲۵
- ۸- سپاه پاسداران انقلاب اسلامی ۱۲۷
- ۹- قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ۱۲۹
- ۱۰- آیین نامه اجرایی ماده واحد قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی ۱۳۱
- ۱۱- قانون برنامه پنجساله دوم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵
- ۱۲- قانون برنامه سوم توسعه کشور ۱۳۶

- ۱۳- طرح جامع امداد و نجات کشور..... ۱۳۶
- ۱۴- سیاست‌های کلی پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه .. ۱۶۰
- ۱۵- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور..... ۱۶۲
- منابع ۱۷۳

پیشگفتار

اجراپژوهی یکی از دانش‌های نسبتاً نو به حساب می‌آید که در ایران چندسالی است به شکل جدی مورد توجه قرار گرفته است. نظریه‌های اجراپژوهی کم و بیش در پی پاسخ‌گویی به این پرسش‌اند که سیاست‌ها چگونه اجرا شده و یا چه موانعی مانع اجرای درست سیاست‌ها می‌گردند. به عبارت دیگر نظریه پردازان اجراپژوهی در پی کشف عوامل موثر و دخیل در اجرا هستند. نظریه پردازان گوناگون تا کنون پنج رویکرد عمده به اجرای سیاست‌ها داشته‌اند. رویکرد اول، بالا به پایین یا کنترل و فرماندهی است که طی آن دستورالعمل‌ها و مقامات بالا صادر و اجرا توسط دیوانسالاران انجام می‌گردد. رویکرد دوم، الگوی پایین به بالا است که در آن مجریان را در اجرای سیاست‌ها موثرتر و خواست آن‌ها را بیشتر سعی می‌کند. رویکرد سوم الگوی تلفیقی یا ترکیبی می‌باشد که طی آن عناصری از هر یک از رویکردهای بالا به پایین و پایین به بالا ترکیب می‌گردد. رویکرد چهارم الگوی شبکه‌ای نام دارد. طرفداران رهیافت شبکه‌ای اجرا معتقدند که هر دو نگاه از بالا به پایین و پایین به بالا با تمرکزی که بر بازیگران و سازمانها داشته‌اند نسبت به نگاه سیستمی و کل گرایانه به چارچوب سیستم‌های ارایه خدمات بی‌توجهی کرده‌اند. آنها معتقدند اجرا اغلب به صورت غیر مستقیم محقق می‌شود و شبکه‌های سازمانی پیچیده‌ای را پدید می‌آورد و رویکرد آخر که به یادیگری است؛ آموزش و یادگیری را هم به عنوان یک فرایند علمی و هم یک فرایند مطالباتی در سیاستگذاری عمومی قابل بررسی می‌داند. به این ترتیب زمانی که دولت در فرایند تنظیم دستورکار تصمیم می‌گیرد، چنین تصمیمی برگرفته از نوعی فرایند یادگیری است و یا در زمینه اجرا، سازمان‌ها و کارمندان طی فرایند اجرا یاد می‌گیرند چگونه آن تصمیم را اجرا کنند. به این ترتیب کلیه سیاست‌ها برای اجرا نیازمند توجه به یکی از رویکردهای فوق می‌باشد. در ایران اما متأسفانه چنین دانشی هنوز در حوزه‌های گوناگون راه پیدا نکرده است و تنها در حوزه قوانین برنامه توسعه و اجرای آنها کارهایی صورت گرفته است.

حوزه مدیریت بحران یکی از ضروریترین حوزه‌هایی است که متأسفانه در ایران با وجود شدت ابتلا، همچنان مغفول مانده است. در این حوزه با وجود اینکه در طول

دهه‌های اخیر مرتباً شاهد قانونگذاری‌های گوناگون و ایجاد دستگاه‌های عریض و طویل اداری بوده ایم اما همچنان در هنگام بحران، بسیار ضعیف و ناتوان از اجرای ملزومات اولیه بحران و ناتوان از ایجاد هماهنگی میان دستگاه‌های دخیل هستیم. چنین مسأله‌ای بیش از اینکه ناشی از پاسخ نادرست ما به پرسش باشد؛ برآمده از عدم شناخت صحیح مسأله بحران و الزامات آن می‌باشد. به این معنی که پاسخ به بحران تنها در ایجاد قوانین و سیاست‌ها و دستگاه‌ها تلقی می‌گردد و اجرای سیاست‌ها همچنان نادیده گرفته می‌شود. چنین مسأله‌ای در انتخاب الگوی اجرای سیاست‌های مدیریت بحران یشتی نمودار می‌گردد. در حالیکه الگوی اجرای سیاست‌های مدیریت بحران در بسیاری از کشورهای دنیا برآمده از الگوی شبکه‌ای و یا یادگیری است، در ایران اما چنین الگویی بر مبنای رویکرد سستی بالا به پایین می‌باشد و چنین مسأله‌ای منجر به عدم توجه به بسیاری از متغیرهای محلی در اجرای سیاست‌های مدیریت بحران می‌گردد. کتاب حاضر پس از بررسی رویکردهای پنجگانه به اجرای سیاست‌ها و تشریح الگوهای فوق در فصل اول؛ به بررسی استنادی قوانین و سیاست‌های مدیریت بحران در ایران در فصل دوم پرداخته و نواقص اجرای آن‌ها را آشکار می‌سازد. در فصل سوم الگوی بالا به پایین اجرای سیاست‌های مدیریت بحران از جنبه‌های گوناگون بررسی شده و آسیب‌شناسی می‌گردد و در انتها به بررسی موانع اجرای سیاست‌های مدیریت بحران در ایران پرداخته می‌شود. در پیوست نیز کلیه قوانین و سیاست‌های مدیریت بحران در ایران ذکر شده است که توجه به تکرار و مشابهت‌های آن‌ها خالی از لطف نیست.

در پایان امید است خوانندگان محترم در حوزه‌ی مدیریت بحران از این اثر استفاده کرده و نویسنده را از نظرات و انتقادات خود بهره‌مند سازند.

سمانه کشوردوست^۱