



# ارزیابی سیاست‌های امدادی در برنامه‌های توسعه کشور (با تأکید بر ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور)





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۰۸۳  
کد موضوعی: ۲۱۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۴/۱۱  
تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۲/۰۲/۲۰  
تاریخ پایان مطالعه: ۱۴۰۲/۰۳/۱۷

**عنوان گزارش:**

ارزیابی سیاست‌های امدادی در برنامه‌های توسعه کشور  
(با تأکید بر ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور)

نام دفتر:  
مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کننده:  
محمدباقر امتی

مدیر مطالعه:  
یاسر باقری

اظهار نظر کنندگان:  
ایمان شعبان زاده، نوید پاک نژاد

ناظر علمی:  
مهدی مختاری پیام

ناظر خارج از مرکز:  
سعید قاسمیان (کارشناس مطالعات اجتماعی)

ویراستار ادبی:  
زهره عطاردی

صفحه آرا:  
محمد دهقانی شهربابی

واژه‌های کلیدی:  
۱. سیاست‌های امدادی  
۲. جمعیت هلال احمر  
۳. قانون برنامه ششم توسعه  
۴. نظام جامع تامین اجتماعی



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
مقدمه.....	۹
نهادهای متولی حوزه امدادی.....	۱۱
حوزه امداد و برنامه‌های توسعه کشور.....	۱۳
ارزیابی ماده ۷۷ برنامه ششم توسعه کشور.....	۱۴
جمع‌بندی.....	۲۱
منابع و مآخذ.....	۲۴

## فهرست جداول

جدول ۱. پنج مولفه راهبردی به منظور ارتقای سرمایه اجتماعی سازمان.....	۱۵
جدول ۲. جذب کمک‌های مردمی توسط جمعیت هلال احمر در شرایط عادی و بحرانی ۱۳۹۶-۱۴۰۱.....	۱۶
جدول ۳. خودارزیابی عملکرد جمعیت هلال احمر براساس شاخص‌های درون سازمانی در طول برنامه ششم توسعه کشور.....	۱۷
جدول ۴. خودارزیابی عملکرد جمعیت هلال احمر براساس شاخص‌های درون سازمانی در طول برنامه ششم توسعه کشور.....	۱۸
جدول ۵. وضعیت شبکه امداد و نجات کشور براساس استانداردهای حوزه امداد.....	۱۹
جدول ۶. دوره‌های آموزشی تخصصی برگزار شده توسط جمعیت هلال احمر.....	۲۰
جدول ۷: تامین اعتبار مالی از محل یک درصد قانون امور گمرکی در طول برنامه ششم توسعه کشور.....	۲۰

## فهرست اشکال

شکل ۱. نظام چندلایه تامین اجتماعی.....	۱۰
شکل ۲. سیر تحولات ساختاری و تقنینی مهم در حوزه امداد و نجات کشور پس از انقلاب اسلامی.....	۱۲
نمودار ۱. جذب کمک‌های مردمی توسط جمعیت هلال احمر در شرایط عادی و بحرانی ۱۳۹۶-۱۴۰۱.....	۱۶
نمودار ۲. تحقق اعتبارات بند «ت» در طول برنامه ششم توسعه کشور.....	۲۱



## ارزیابی سیاست‌های امدادی در برنامه‌های توسعه کشور (با تأکید بر ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور)

چکیده



است. همچنین ارزیابی از ماده (۷۷) قانون برنامه ششم در خصوص عملکرد اجرایی جمعیت هلال احمر به‌عنوان آخرین گام از سیاست‌های امدادی موجود، دارای اهمیت ویژه است. وظایف و مسئولیت‌های اجرایی جمعیت هلال احمر در چهار بند ذکر شده در ماده (۷۷) براساس اطلاعات خودارزیابی این سازمان و گزارش عملکرد سازمان برنامه و بودجه به این شرح است: عملکرد بند «الف» در خصوص حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی و افزایش مشارکت مردمی و همچنین اجرای وظایف بند «پ» در موضوع آموزش همگانی و افزایش آگاهی عمومی ضعیف ارزیابی می‌شود. همچنین بند «ب» در خصوص توسعه و تقویت شبکه امداد و نجات کشور در سطح نامطلوب و تأمین مالی پایدار از منبع یک درصد قانون امور گمرکی در بند «ت» در سطح متوسط ارزیابی شده است.

جغرافیای سرزمین ایران تجربیات زیاد و متنوعی در مواجهه با وقوع مخاطرات طبیعی دارد. ایران رتبه دهم وقوع حوادث طبیعی جهان را داراست و ۶ درصد از تلفات انسانی در حوادث طبیعی را در کارنامه خود ثبت کرده است. بنابراین سازماندهی حوزه امدادی جهت مدیریت حوادث غیرمترقبه کشور دارای ضرورت است. در طول چهار دهه بعد از انقلاب اسلامی، چالش انتظام بخشی به نهاد امدادی کشور با دو رویکرد ادغام امداد به‌عنوان بخشی از نظام تأمین اجتماعی و رویکرد مدیریت بحران، نتایج مشخصی در ساحت قانونی و نهادی را رقم زده است. تحلیل و بررسی برنامه توسعه کشور به‌عنوان مهم‌ترین سند سیاستگذاری در حوزه امدادی و قوانین مرتبط دیگر، شرط اساسی برای آسیب‌شناسی چالش‌های این حوزه و ارائه پیشنهاد به‌منظور تدوین برنامه هفتم توسعه



مورد توجه این رویکرد است و خدمات با فوریت به نیازهای ضروری و موقتی او در اولویت قرار می‌گیرد. همچنین ارتباط با موقعیت‌های آینده در زندگی اجتماعی فرد آسیب‌دیده با گذر از بحران پایان می‌یابد. به نظر می‌رسد در فرایند تاریخی طی شده در چهار دهه اخیر، حوزه امدادی به مرور از معنای موسع مفهوم امدادی در قوانین اولیه عبور و به معنای خاص آن انتقال یافته است. تحولات برنامه توسعه کشور نشان‌دهنده طی شدن سیر مذکور است. ماده (۷۷) برنامه ششم توسعه کشور نیز به‌عنوان تنها بخش سیاستگذاری در حوزه امدادی آیینیه تمام‌نمای چنین تعارضاتی است. به همین دلیل با ارزیابی موردی وظایف چهارگانه محول شده به جمعیت هلال احمر، بررسی چالش‌های اصلی این حوزه نیز مورد بازبینی قرار خواهد گرفت و زمینه لازم برای پیشنهادهای برنامه هفتم توسعه فراهم می‌شود.

بند «الف» در خصوص «حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم» تدوین شده است. دو شاخص مهم این حوزه عبارتند از:

۱. **طرح‌های حمایت اجتماعی:** اجرای این طرح‌ها توسط اعضای داوطلب سازمان داوطلبان هلال احمر نشان از جلب مشارکت، بخشی از نیروهای عضو سازمان دارد. با این وجود ابهام در کیفیت همکاری اعضا (به‌خصوص در زمان بحران) و فقدان برنامه‌های امدادی در بخش جلب مشارکت مردمی از نقاط ضعف اجرای این بند است.

۲. **جذب کمک‌های مردمی:** اگر معیار ارقام جذب شده توسط جمعیت هلال احمر را براساس اعداد حقیقی باخشی کردن تورم سالیانه در نظر بگیریم، روند جذب کمک‌های مردمی در شرایط عادی و شرایط بحرانی به‌جز سال ۱۳۹۸ که به‌دلیل شرایط کرونا جذب کمک‌ها توسط هلال احمر رشد قابل توجه دارد، تقریباً روند نه‌چندان مطلوب و در برخی از سال‌ها روندی نزولی دارد. به نظر می‌رسد وضعیت جذب کمک‌های مردمی در جمعیت هلال احمر، نتایج مطلوبی در جهت اهداف این بند ندارد.

در نهایت ارزیابی بند «الف» در حوزه ارتقای سرمایه اجتماعی و افزایش مشارکت، ضعیف ارزیابی می‌شود. عدم درک صحیح از مفهوم سرمایه اجتماعی و راهبردهای مورد نیاز برای ارتقای آن، عدم برقراری ارتباط با نیروهای داوطلب، فقدان شفافیت اطلاعاتی و گزارش‌دهی عمومی و مستمر، عدم ارتقای مهارت، توانمندی، حمایت و پشتیبانی از داوطلبان و نیروهای رسمی سازمان در جهت افزایش مشارکت و در نهایت توجه نکردن به پایش و نظارت که سبب فقدان درک از واقعیت موجود و ظرفیت‌های بالقوه سازمان شده است.

در خصوص بند «ب» تقویت شبکه امداد و نجات کشور، خودارزیابی جمعیت هلال احمر از عملکرد خویش با شاخص‌هایی نظیر ارائه خدمات حمایتی، ارتقا فرایند باز پیوند خانواده در هنگام بروز حوادث و

یکی از مهم‌ترین چالش‌های حوزه امداد و نجات در ایران مسئله انتظام‌بخشی ساختاری آن است. به‌دلیل موقعیت مخاطره‌آمیز جغرافیای طبیعی ایران و تجربیات مواجهه با حوادث طبیعی در فراوانی و تنوع زیاد، حوزه مدیریت بحران از اهمیت دوچندانی برخوردار شده است. ثبت تجربه ۳۰ مورد از حوادث طبیعی شناخته شده در جهان و رتبه دهم در وقوع حوادث غیرمترقبه برای ایران نشان از ضرورت توجه بیش از پیش به بخش امداد و نجات دارد. همچنین نبود زیرساخت‌های مناسب به‌منظور پیشگیری و کاهش خسارات، فقدان نظام آموزش همگانی و اطلاع‌رسانی مطلوب و فقدان انتظام و انسجام سازمانی به‌منظور مدیریت بحران در مراحل مختلف مواجهه با آن، آمار تلفات زیادی را در مقایسه با وضعیت مناطق دیگر رقم زده است. در حالی که ایران تنها دارای یک درصد از جمعیت جهان است، ۶ درصد از تلفات انسانی حاصل از وقوع حوادث غیرمترقبه را متحمل شده و سالیانه هزینه قابل توجهی از بودجه کشور در زمینه پوشش خسارت‌های مردم آسیب‌دیده هزینه می‌شود.

بنابراین با توجه به وضعیت اقلیمی و زیرساخت‌های موجود در کشور، تردیدی در ضرورت پاسخگویی صحیح به مسئله انتظام‌بخشی حوزه امداد و نجات وجود ندارد، بلکه تفاوت رویکردهای به‌کار گرفته شده در فرایند نهادی این حوزه، سبب نتایج گوناگون در عملکرد آن شده است. دو رویکرد اصلی که در پی پاسخ به مسئله مذکور در حوزه امدادی بودند، عبارتند از:

**الف) رویکرد نظام جامع تأمین اجتماعی:** این رویکرد حوزه امداد و نجات را به‌عنوان بخشی از نظام تأمین اجتماعی در نظر می‌گیرد. از این منظر بخش امدادی، لایه زیرین از نظام تأمین اجتماعی است که به‌شکل موقت و مقطعی در هنگام بروز بحران از افراد آسیب‌دیده حمایت می‌کند. بنابراین فعالیت امدادی نوعی از پوشش گسست‌های غیرمنتظره است که با ایجاد تور ائمنی موقتی، حمایت‌های لازم را از شهروندان به عمل می‌آورد. اما به‌دلیل اینکه فرد آسیب‌دیده در نظامی با لایه‌های چندگانه از خدمات تأمین اجتماعی در نظر گرفته می‌شود، خدمات مورد نیاز برای بازگشت به سطح غیراستثنایی در زندگی اجتماعی خویش را به دست می‌آورد.

**ب) رویکرد مدیریت بحران:** در رویکرد دوم، حوزه امداد و نجات و امور مربوط به سازماندهی مخاطرات از منظر مدیریت بحران مورد نظر قرار می‌گیرد. در رویکرد فوق، بحران شرایطی است که در اثر رخداد حوادث نیاز به اقدامات اضطراری و فوری دارد. در متن حکم این قانون، صراحتاً موارد موضوعه حوزه‌های امنیتی و اجتماعی از تعریف «بحران» خارج شده و رویکرد مدیریتی بر وجه تأمین اجتماعی غلبه یافته است. همچنین فرد آسیب‌دیده به‌شکل منقطع صرفاً در لحظه بحران موضوع



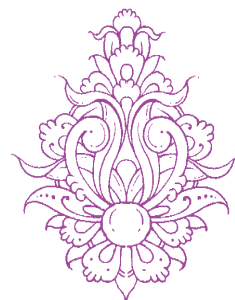
به این ترتیب است: ۱۳۱ درصد، ۵۹ درصد، ۶۰ درصد، ۴۱ درصد و ۹۷ درصد. همچنین به صورت میانگین نیز ۶۹ درصد از بودجه مذکور به جمعیت هلال احمر اختصاص یافته است که ارزیابی این بند را در وضعیت متوسط قرار می‌دهد.

در مجموع ارزیابی اجرای ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور در چهار بند مذکور با توجه به موقعیت تاریخی جمعیت هلال احمر متفاوت است. عملکرد هلال احمر نشان از این دارد که این سازمان در ابعاد عملیاتی حوزه امداد و نجات که به شکل تاریخی وظایفی را به عهده داشته، وضعیت نسبتاً خوبی دارد، اما در حوزه برنامه‌ریزی و عملکرد ستادی به خصوص در بندهای «الف» و «پ» دارای ضعف‌های عمده است. در جهت تدوین برنامه هفتم توسعه کشور توجه به تقسیم وظایف حوزه امدادی در قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، در خصوص واگذاری تکالیف ستادی به سازمان مدیریت بحران و وظایف اجرایی به سایر نهادها از مهم‌ترین مواردی است که باید مورد توجه قرار گیرد. تنقیح و اصلاح قوانین موجود در حوزه امدادی در راستای انسجام بخشی به وظایف نهاد‌های ذی‌ربط و رفع تعارض‌های موجود در قوانین و مسئولیت سازمان‌ها و تعیین شاخص‌های عینی و دقیق به منظور عملیاتی شدن وظایف محول در بند «الف» و «پ» و ارزیابی عملکرد آن برخی دیگر از پیشنهادها ذکر شده است.

سوانح، کاهش زمان خدمت‌رسانی نیروهای امداد و نجات، آموزش‌های تخصصی ویژه امدادگران، تأمین ۲۲ قلم کالای امدادی و میزان پوشش امداد و نجات در نظر گرفته شده است. میانگین رشد این شاخص‌ها در طول زمان اجرای برنامه، به ترتیب برابر با ۵ درصد، ۵/۴ درصد، ۴۱/۷ درصد، ۱۶ درصد، ۶/۱ درصد است. وضعیت اجرای بند «ب» در طول برنامه ششم توسعه، نامطلوب ارزیابی می‌شود. همچنین خودارزیابی جمعیت هلال احمر از میزان تحقق این بند نیز معادل ۵۳ درصد از اهداف تعریف شده است.

بند «پ» اشاره به وظایف آموزش محور جمعیت هلال احمر است. دو بخش مهم این مسئولیت را آگاهی‌های عمومی و آموزش‌های همگانی تشکیل می‌دهد. در حوزه آموزش‌های تخصصی، جمعیت هلال احمر دوره‌های متنوعی را در بخش‌های مختلف امداد و نجات به شکل منظم برگزار می‌کند. اما کیفیت اقدامات این سازمان در خصوص آموزش‌های همگانی و آگاهی عمومی در قالب برنامه‌های فرهنگی و اجتماعی به منظور اجرای بند «پ» قابل قبول نیست. بند «ت» نیز مربوط به تأمین مالی جمعیت هلال احمر از محل مندرج در ماده (۱۶۳) قانون امور گمرک است. طبق قانون برنامه ششم توسعه کشور بنا بود سهم نیم درصدی جمعیت از قانون گمرک به یک درصد ارتقا پیدا کند. تحقق اعتبارات این بند از سال ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۰





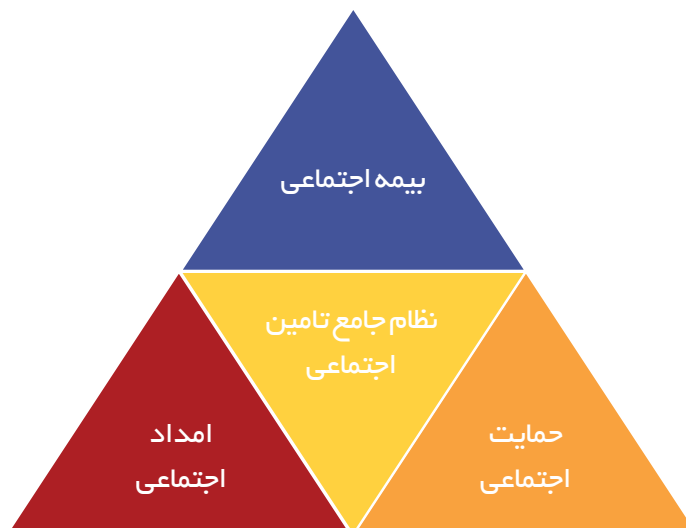
## مقدمه

جغرافیای سرزمین ایران به‌عنوان هجدهمین کشور پهناور جهان با انواع مخاطرات طبیعی آمیخته است. ایران رتبه دهم وقوع حوادث طبیعی در میان کشورها را دارد و بیش از ۳۰ مورد از حوادث طبیعی شناسایی شده در جهان را تجربه کرده است. همچنین به استناد دفتر هماهنگی امور بشردوستانه سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> حدود ۷۷٪ از مناطق شهری کشور در مراکز پرخطر زلزله قرار دارند. همین وضعیت مخاطره‌آمیز سبب شده که در تاریخ نیم قرن اخیر، ایران ۱۴ زمین لرزه بالای ۶ ریشتر را تجربه کند و درحالی که تنها یک درصد از جمعیت جهان را داراست، آمار ۶ درصدی از تلفات جهان را به ثبت برساند. بنابراین با وجود مخاطرات طبیعی فراوان و متنوع موجود و آمار تلفات ناشی از حوادث غیرمترقبه، سازماندهی و مدیریت بحران در کشور نیازمند بخش امدادی کارآمد در نظام تأمین اجتماعی است (معینیان و دیگران، ۱۳۹۸: ۴۶۳).

با توجه به موقعیت بحران خیز جغرافیایی ایران، درخصوص ضرورت ایجاد تور ایمنی مناسب، تردیدی نیست؛ اما نحوه سازماندهی و انتظام بخشی به حوزه امدادی در سطح نهادی دچار تحولات فراوانی است. به نظر می‌رسد در فرایند تاریخی طی شده، دورویکرد نظری درخصوص سازماندهی حوزه امدادی در سازمان اداری ایران قابل شناسایی است. رویکرد اول حوزه امدادی را به‌عنوان بخشی از نظام تأمین اجتماعی در نظر می‌گیرد. در این منظر بخش امدادی، لایه زیرین از نظام تأمین اجتماعی است که به شکل موقت و مقطعی در هنگام بروز بحران از افراد آسیب‌دیده حمایت می‌کند. بنابراین فعالیت امدادی نوعی از پوشش گسست‌های غیرمنتظره است که با تور ایمنی موقتی، حمایت‌های لازم را از شهروندان به عمل می‌آورد. اما به دلیل اینکه فرد آسیب‌دیده در نظامی با لایه‌های چندگانه از خدمات تأمین اجتماعی در نظر گرفته می‌شود، پاسخ مورد نیاز برای بازگشت به سطح غیراستثنایی در زندگی اجتماعی خویش را به‌دست می‌آورد.

قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳)، برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۸۳) و سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱) نمونه‌هایی از سیاستگذاری‌های حوزه امدادی مبتنی بر این رویکرد است. در ماده (۵) سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی، ابلاغی رهبری در سال ۱۴۰۱ نظام تأمین اجتماعی در سه سطح امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای لایه‌بندی شده است. همچنین در این سیاست‌ها، بناسست «امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت دولت» اداره شود. پیش از این در قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب سال ۱۳۸۳، نیز از حوزه امدادی به‌عنوان بخش سوم از نظام تأمین اجتماعی نام برده شده است. در ماده (۵) اهداف و وظایف حوزه امدادی چنین آمده است: «الف) آماده‌سازی و هماهنگی سازمان‌ها و نهادهای ذی‌ربط برای ارائه فوری و کافی خدمات به آسیب‌دیدگان رویدادهای غیرمترقبه در جهت تأمین نیازهای اولیه آسیب‌دیدگان از حوادث طبیعی شامل تغذیه، پوشاک و سرپناه موقت در چارچوب طرح امداد و نجات کشور. ب) پیش‌بینی سازوکارهای لازم برای امور مربوط به بازسازی کوتاه‌مدت با همکاری سازمان‌های دولتی و غیردولتی و نهادهای مدنی.»

شکل ۱. نظام چندلایه تأمین اجتماعی



اما رویکرد دوم، کلیت حوزه امدادی و امور مربوط به سازماندهی مخاطرات را از منظر مدیریت بحران مورد نظر قرار می‌دهد. در این رویکرد بحران «شرایطی است که در اثر حوادث، رخدادها و عملکردهای طبیعی و انسانی به‌طور ناگهانی یا غیرقابل کنترل به‌وجود می‌آید و موجب ایجاد مشقت و سختی به یک مجموعه یا جامعه انسانی می‌شود و برطرف کردن آن نیاز به اقدام‌های اضطراری، فوری و فوق‌العاده دارد»<sup>۱</sup>. در متن حکم این قانون به صراحت موارد موضوعه حوزه‌های امنیتی و اجتماعی از تعریف بحران خارج شده است. بنابراین رویکرد مدیریتی بر وجه تأمین اجتماعی غلبه یافته و همچنین فرد آسیب‌دیده به شکل منقطع صرفاً در لحظه بحران موضوع مورد توجه این رویکرد است و پاسخ با فوریت به نیازهای ضروری و موقتی او در اولویت قرار می‌گیرد. از این‌رو ارتباط با موقعیت‌های آینده در زندگی اجتماعی فرد آسیب‌دیده با گذر از بحران پایان می‌یابد و از حوزه مسئولیت این بخش خارج است. همچنین مدیریت بحران در بند «ث» ماده (۳) قانون مدیریت بحران کشور چنین تعریف شده است: «نظام حاکم بر راهبردها، رویکردها، برنامه‌ها و اقداماتی است که با هدف پیش‌بینی، پیشگیری و کاهش خطر، آمادگی و پاسخ کارآمد و باز توانی و بازسازی پس از وقوع حوادث و سوانح، به‌صورت چرخه‌ای صورت می‌گیرد». به شکل مشخص می‌توان تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷) و قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸) را در راستای عملکرد رویکرد فوق دانست.

هر چند رویکردهای فوق در الگوی ایده‌آل و ساحت نظروری می‌توانند مکمل یکدیگر محسوب شوند، اما در ساحت سیاست‌گذاری در سطح میدانی توافق کمتری میان این دو رویکرد دیده می‌شود. تحولات نهادی و سیاستی حوزه امدادی در مقاطع مختلف تاریخ بعد از انقلاب اسلامی شاهد مطلوبی برای این ادعاست. اما می‌توان مهم‌ترین مسئله تاریخی میان نیروهای مختلف حوزه امدادی را چالش انتظام‌بخشی دانست. در واقع در طول تاریخ فعالیت‌های امدادی در کشور، نیروهای مختلفی در تلاش برای پاسخ به مسئله انتظام‌بخشی حوزه امدادی در ساختار نظام اداری کشور و جانمایی مطلوب آن هستند. در حال حاضر نتایج این تلاش‌ها در ساختار قوانین و سازمان‌های امدادی متعدد (فعال و غیرفعال) کشور قابل ردیابی است. وجود شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی و شورای عالی مدیریت بحران به‌عنوان دو نهاد تنظیم‌گر در سطح عالی سیاست‌گذاری، به شکل موازی، فقدان یکپارچگی و انسجام در قوانین و برنامه‌های امدادی و در نهایت فعالیت‌های متعدد بدون تقسیم کار کارآمد از نتایج بحران مدیریتی حوزه امداد است. این ابهامات به وضوح در ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور که مهم‌ترین ماده در خصوص حوزه امدادی است، نمایان است. از سویی ارزیابی عملکرد جمعیت هلال احمر به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهاد امداد و نجات کشور که موظف به اجرای این قانون است و تحلیل و بررسی نتایج عملکرد این دستگاه در اجرای آن، نشانگر وضعیت حوزه امدادی در پنج سال اخیر است و از سویی دیگر می‌توان تمام کشاکش‌ها و تناقض‌های نظری و نهادی - تاریخی حوزه امدادی را در آیینیه آخرین برنامه توسعه کلان کشور بررسی کرد. در نهایت از خلال آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری حوزه امدادی در برنامه‌های توسعه کشور و بررسی وضعیت اجرای ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه است. در نهایت به‌منظور تسهیل اجرای قانون مدیریت بحران کشور و تقویت احکام پیشنهادی در برنامه هفتم توسعه در حوزه امدادی پیشنهادهای کارشناسی در این حوزه ارائه خواهد شد.

۱. ماده (اول)، قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، ۱۳۸۷/۰۲/۳۱.

## نهادهای متولی حوزه امدادی



پاسداران در تاریخ ۱۳۶۱/۶/۱۵ وظایف امدادی سازمان بسیج به این ارگان واگذار شد. در ماده (۱۰) اساسنامه چنین آمده است: «مشارکت در عملیات امدادی به هنگام بروز بلایا و حوادث و انجام خدمات، امدادی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی به درخواست دولت و با رعایت کامل موازین، عدل اسلامی در زمان صلح در حدی که به تشخیص شورای عالی سپاه، آمادگی رزمی لازم را برای انجام مأموریت‌های خود از دست ندهد.» به نظر می‌رسد «امداد» در این دوره دارای معنای بسیطی است که از حوزه عملیات امداد و نجات تا فعالیت‌های داوطلبانه حمایتی در حوزه‌های مختلف را شامل می‌شود. به همین دلیل نیز نقش مشارکت و مسئولیت‌پذیری بخش مردمی در این دوره مشهود است.

### دوره دوم: دوران تصدی‌گری وزارت کشور

در دوره دوم (۱۳۶۵-۱۳۷۹) عمدتاً متصدی اصلی حوزه امدادی وزارت کشور است. با این وجود همچنان نهادهای نظامی به دلیل دارا بودن تجهیزات لجستیکی وظایف مکمل حوزه امدادی را حفظ کردند. ابتدا در ساختار دولت «دفتر حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور» از نیمه دهه ۶۰، ذیل ساختار اداری وزارت کشور، وظایف امدادی را به عهده گرفت. به همین دلیل است که برنامه دوم توسعه کشور عمده وظایف امدادی را در چارچوب اختیارات این نهاد تعریف می‌کند. همچنین با تصویب «قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلاای طبیعی» در سال ۱۳۷۰ و تصویب آیین‌نامه اجرایی آن در تاریخ ۱۳۷۲/۲/۱۲، نهادهای مختلفی در قالب کمیته‌های مختلف این ستاد فعال شدند.

مروری بر نام این کمیته‌ها نشان‌دهنده معنای موسع قانونگذار از مفهوم امداد است. این کمیته‌ها شامل کمیته فرعی مقابله با خطرات ناشی از زلزله و لغزش لایه‌های زمین، کمیته فرعی دفع آفات و امراض نباتی و سرمازدگی، کمیته فرعی احیای مراتع و مقابله با خشکسالی، کمیته فرعی پیشگیری از سیل و نوسانات آب دریا و طغیان رودخانه، کمیته فرعی رفع آلودگی هوا، کمیته فرعی مقابله با خطرات ناشی از طوفان، کمیته فرعی امداد و نجات، کمیته فرعی جبران خسارات، کمیته فرعی بهداشت و درمان است. تنوع سازمان‌های مسئول در این کمیته‌ها بسیار زیاد است. برخی از این وظایف بعدها به عهده سازمان‌های مستقلی قرار گرفت که لزوماً ذیل حوزه امدادی قرار نمی‌گیرد، اما همچنان وظیفه اصلی مدیریت ستاد و تدوین آیین‌نامه به دست وزارت کشور است.

### دوره سوم: تدوین نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

این دوره را می‌توان هم‌زمان با تدوین برنامه سوم توسعه کشور و تدوین لایحه قانون ساختار جامع نظام رفاه و تأمین اجتماعی آغاز کرد. ویژگی

جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران<sup>۱</sup> از قدیمی‌ترین نهادهای عمومی در حوزه حمایتی و امدادی است که در سال ۱۳۰۱ تأسیس شده است. عموم فعالیت‌های امدادی تا پیش از انقلاب اسلامی و برخی از فعالیت‌های حمایتی نظیر حمایت از مستمندان، ارائه خدمات درمانی به مردم کم‌درآمد، نگهداری از ایتمام در پرورشگاه‌های این سازمان، احداث بیمارستان و داروخانه در شهرهای مختلف ایران را به عهده داشته است. بعد از انقلاب اسلامی نیز جمعیت هلال احمر ایران در ماده واحده قانون «وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر» مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۲۰ تمام وظایف و مسئولیت‌های حقوقی داخلی و برون مرزی جمعیت شیر و خورشید را به عهده گرفت و در قانون «اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران» مختصات جدیدی برای آن تعریف شده است (ملک‌زاده، پورسلطانی، ۱۴۰۰: ۱۲۵).

جمعیت هلال احمر با وجود تحولات تاریخی فراوان در سطح نهادی حوزه امداد همچنان به عنوان مهم‌ترین نهاد امدادی کشور مشغول به فعالیت است. در قانون برنامه ششم توسعه کشور اجرای تنها ماده قانونی موجود در حوزه امدادی به این نهاد واگذار شده است که در ادامه به بررسی آن خواهیم پرداخت. اما علاوه بر جمعیت هلال احمر در شرایط بعد از انقلاب اسلامی نهادهای مختلفی دیگری نیز در حوزه امدادی تشکیل شده است. به شکل اجمالی نهادهای مذکور را می‌توان در قالب چهار دوره تاریخی و تحت تأثیر قوانین مصوب کشور مورد بررسی قرار داد:

### دوره اول: ادغام امداد در نهادهای نظامی

در این دوره (۱۳۶۵-۱۳۵۸) عموم فعالیت نهادهای امدادی موازی با جمعیت هلال احمر ذیل تشکلهای انقلابی دهه اول انقلاب اسلامی و نهادهای نظامی نظیر سپاه پاسداران انقلاب اسلامی قرار گرفته است. لایحه قانونی تشکیل سازمان بسیج ملی، مصوب ۱۳۵۹/۴/۱۹ که هدف اصلی آن «تشکیل ارتش بیست میلیونی، آموزش و سازماندهی همه افراد داوطلب به منظور مقابله با هرگونه تهدید و تجاوز داخلی و خارجی و پاسداری از دستاوردهای انقلاب اسلامی» است، دارای برخی از وظایف امدادی و حمایتی نیز است. «تهیه طرح‌ها و برنامه‌های لازم جهت ایجاد آمادگی در مردم به منظور پیشگیری از بروز سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه و مقابله با آثار سوء ناشی از آنها و هماهنگ کردن فعالیت‌های مربوطه در زمان اضطرار» یکی از وظایف این سازمان انقلابی به شمار می‌آید. با تصویب قانون ادغام سازمان بسیج ملی در سپاه پاسداران انقلاب اسلامی، مصوب ۱۳۵۹/۱۰/۲۸ و تصویب اساسنامه سپاه

۱. در تبصره (اول) ماده واحده قانون وظایف و مسئولیت‌های جمعیت هلال احمر مصوب ۱۳۶۲/۱۰/۲۰ آمده است: «عبارت جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران جایگزین عبارت جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران می‌شود.»



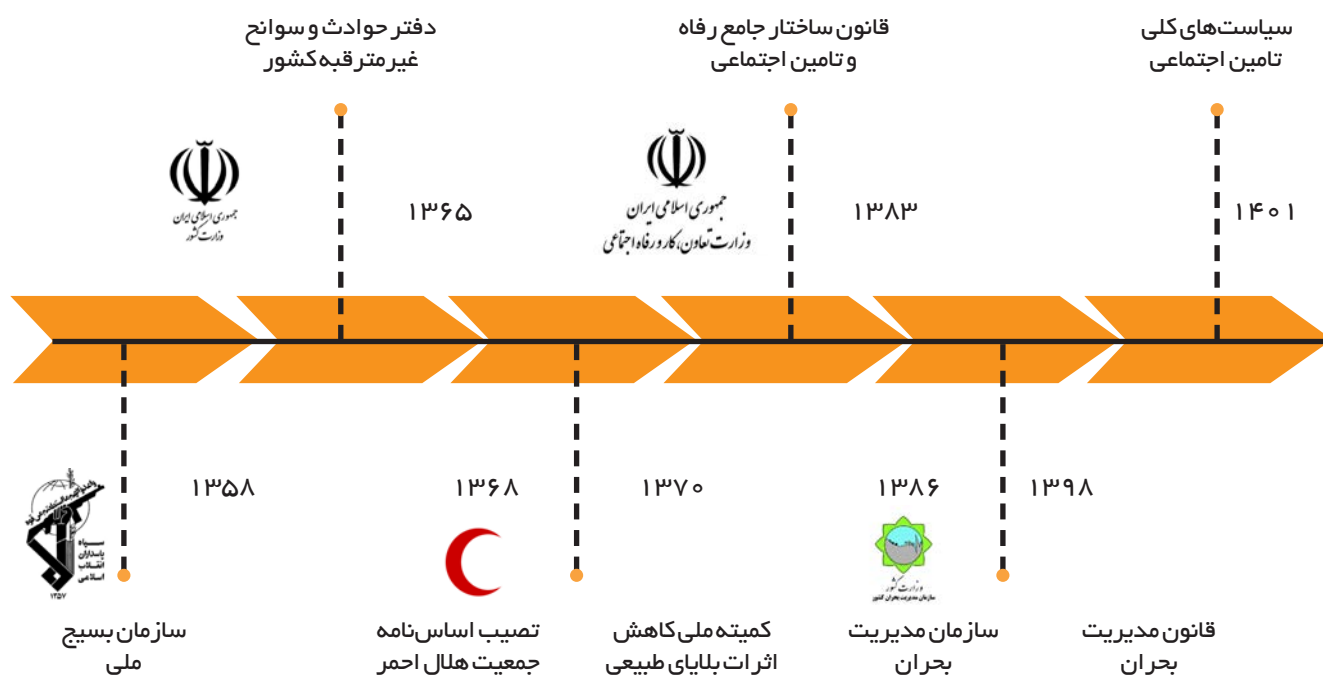
جدیدی در حوزه امدادی کشور در پاسخ به ابهامات قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی است. همچنین به تبع این قانون شورای عالی مدیریت بحران کشور با ساختار نسبتاً جامع<sup>۱</sup> تشکیل شد. این ساختار تاکنون کامل‌ترین شکل مدیریت بحران با حضور تمام نهادهای ذی‌ربط این حوزه است. همچنین وظیفه ستادی سازمان مدیریت بحران کشور به‌عنوان سازمان وابسته به وزارت کشور نشان از بازگشت دوران انتظام‌بخشی این وزارتخانه است. طبق قانون مذکور رئیس سازمان مدیریت بحران به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی تعیین می‌شود. با این وجود به دلیل تدوین قانون برنامه ششم توسعه چند سال پیش از تصویب این قانون، نقش‌های ساختاری نهادهای جدید در برنامه مذکور در نظر گرفته نشده است و همین موضوع سبب چالش‌های نهادی در روند آینده حوزه امدادی خواهد داشت. امید است که برنامه هفتم توسعه کشور براساس قوانین دایمی نظیر قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور راهبردهای اصلی این حوزه را مشخص کند.

بارز این دوره، قرار دادن بخش امدادی به‌عنوان بخش سوم از نظام جامع تأمین اجتماعی و تعیین شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی به‌عنوان نهاد انتظام‌بخش این حوزه است. هر چند مهم‌ترین ابهامی که در این باره همچنان باقی است، وجود تبصره ماده پنج این قانون در خصوص عدم عضویت جمعیت هلال احمر در شورای عالی رفاه است. به‌طور جدی می‌توان کنار گذاشتن نقش مهم‌ترین نهاد امدادی کشور را یکی از دلایل موفق نشدن این قانون در مدیریت حوزه امدادی دانست. همچنین ادغام وزارت رفاه در سال ۱۳۹۰ با دو وزارتخانه دیگر و کم‌رنگ شدن نقش شورای عالی رفاه نیز دو دلیل دیگر ورود به دوره بعدی حوزه امدادی است. در این دوره حوزه امدادی معنای دقیقی در سطح مفهومی یافته است و در نظام چندلایه در ارتباط با سطوح حمایتی و بیمه‌ای قرار گرفت، اما از لحاظ نهادی همچنان سردرگمی ساختاری باقی ماند.

### دوره چهارم: مدیریت بحران

تصویب قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور در تاریخ ۱۳۸۷/۲/۳۱ و تشکیل سازمان مذکور به شکل آزمایشی آغاز دوران

شکل ۲. سیر تحولات ساختاری و تقنینی مهم در حوزه امداد و نجات کشور پس از انقلاب اسلامی



۱. شورای عالی مدیریت بحران «به ریاست رئیس‌جمهور و با عضویت وزرای اطلاعات، کشور، امور اقتصادی و دارایی، مسکن و شهرسازی، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، رفاه و تأمین اجتماعی، راه و ترابری، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نیرو، جهاد کشاورزی، ارتباطات و فناوری اطلاعات، علوم، تحقیقات و فناوری، آموزش و پرورش، شهرداری تهران، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، فرمانده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، فرمانده کل سپاه پاسداران، فرمانده کل ارتش، فرمانده نیروی مقاومت بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس شورای اسلامی، معاون اول قوه قضائیه، رؤسای سازمان‌های مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و صدا و سیما» جمهوری اسلامی ایران، سرپرست کمیته امداد امام خمینی (ره)، ریاست سازمان هواشناسی کشور، رئیس بنیاد مسکن انقلاب اسلامی ایران و رئیس سازمان تشکیل می‌شود.»

## حوزه امداد و برنامه‌های توسعه کشور



گرفته و علاوه بر ابعاد مدیریت بحران، در ساحت بحران‌های اجتماعی و اقتصادی نیز به عنوان مکمل حوزه حمایتی مطرح شده است.<sup>۱</sup> همچنین موازی کاری نهادهای امدادی نیز در این برنامه مشهود است. در بند «الف» ماده (۱۸۱) این قانون اختیارات مربوط به ستاد حوادث غیر مترقبه کشور تکرار شده است. البته با این تفاوت که سهم حوزه پیشگیری نسبت به برنامه پیشین نامشخص شده و وظایف ستادهای حوادث استانی نیز نادیده گرفته شده است. این در حالی است که در ماده (۴۴) برای اولین بار نقش جمعیت هلال احمر ذیل طرح جامع امداد و نجات مطرح شده است. در این بند آمده است که «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، جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران موظف است با هماهنگی وزارت کشور و نیروی مقاومت بسیج در سال اول برنامه، طرح جامع امداد و نجات را با همکاری دستگاه‌های ذی‌ربط تهیه و به تصویب هیئت وزیران برساند».

برنامه چهارم توسعه کشور (۱۳۸۸ - ۱۳۸۴) یک سال پس از تصویب «قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی» نوشته شده و حوزه امدادی را به عنوان حوزه سوم نظام تأمین اجتماعی در نظر گرفته است. در فصل اول این قانون آمده است که بناس «در جهت ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن» گام بردارد. به همین منظور در ماده (۹۶) برنامه چهارم، دولت مکلف شده است در حوزه امدادی به عنوان یکی از حوزه‌های نظام تأمین اجتماعی عمل کند. اما این دغدغه انسجام‌بخشی حتی با تأسیس «شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی» نیز محقق نشد. عدم عضویت سازمان هلال احمر در این شورا، استثنای شدن جمعیت هلال احمر در تبصره ماده پنج «قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی»، ادامه فعالیت نهادهای موازی نظیر ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه در وزارت کشور و در نهایت وجود قوانینی نظیر طرح جامع امداد و نجات از جمله مهم‌ترین دلایل عدم توفیق رویکرد برنامه چهارم در جهت انتقال حوزه امداد در ساختار نظام تأمین اجتماعی است. بنابراین به هیچ عنوان برنامه چهارم توسعه و «قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی» نتوانستند به دغدغه انسجام‌بخشی در حوزه مذکور پاسخ لازم را ارائه کنند. برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴ - ۱۳۹۰) دارای یک ماده مهم در خصوص

برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی از اواخر دهه ۶۰ آغاز شد. این برنامه‌ها یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی دستگاه‌های اجرایی محسوب می‌شود و نشان‌دهنده جهت‌گیری سیاستگذاران در موضوعات مختلف است. بررسی سیاست‌های امدادی در این ۶ برنامه نشان‌دهنده سیر تحولات این حوزه در ۴ دهه اخیر کشور است. هر چند پیش از قانون برنامه اول توسعه (۱۳۷۲ - ۱۳۶۸) در تاریخ ۱۳۶۷/۰۲/۰۸ «قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران» تصویب شده است، اما همچنان این برنامه به سیاستگذاری حوزه امدادی بی‌توجه است. تنها در تبصره «۲۳» این قانون به دولت اجازه داده شده است که از نیروهای خدمت و وظیفه عمومی جهت امور امدادی در کنار «کارهای کشاورزی، آموزشی، تولیدی و جهاد سازندگی» استفاده کند. این تبصره مربوط به تأمین نیروی انسانی دفتر ستاد حوادث و سوانح غیر مترقبه کشور بوده که در دفتر نخست وزیری تشکیل شده است. به نظر می‌رسد مفهوم امداد در این قانون همچنان مفهومی عام تلقی می‌شود و در کنار مجموع اقدامات جهادی دهه اول بعد از انقلاب اسلامی قابل طرح است.

اما برنامه دوم توسعه (۱۳۷۸ - ۱۳۷۴) به شکل مشخص ستاد حوادث غیر مترقبه کشور را مسئول حوزه امدادی قرار می‌دهد و اعتبارات لازم به منظور «پیشگیری، امداد رسانی، بازسازی و نوسازی مناطق آسیب‌دیده» را به عهده این ستاد گذاشت. به همین دلیل می‌توان امداد را در این برنامه متناظر با مفهوم «مدیریت بحران» در نظر گرفت. همچنین دو نکته مهم دیگر در این برنامه نهفته است. اولاً تمرکززدایی از ساختار نهاد امدادی در این برنامه با واگذاری اعتبارات به ستادهای حوادث استانی به عنوان متولی اصلی اجرای پروژه‌های ذی‌ربط امدادی مورد نظر قرار گرفته است. علاوه بر این سهم بخش پیشگیری در این برنامه به شکل دقیق مشخص شده است. در تبصره «۲۳» در خصوص سهم مرحله پیشگیری چنین آمده است: «بسیست درصد (۲۰٪) از اعتبارات فوق جهت مطالعات آسیب‌پذیری به منظور کاهش اثرات بلایای طبیعی و اجرای پروژه‌های پیشگیری از حوادث غیر مترقبه از قبیل سیل، زلزله، خشکسالی، آتش‌سوزی، طوفان و یا پیشروی آب دریا هزینه خواهد داشت».

برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۸۳ - ۱۳۷۹) توسط دولت هفتم نوشته شده و دارای تحولات اساسی نسبت به برنامه‌های پیشین است. در این برنامه برای اولین بار حوزه امدادی، ذیل نظام تأمین اجتماعی قرار

۱. در ماده (۲۶) قانون برنامه سوم توسعه کشور آمده است: در اجرای اصل بیست و نهم (۲۹) قانون اساسی و به منظور توسعه عدالت اجتماعی، نظام تأمین اجتماعی با هدف حمایت از اقشار مختلف جامعه در برابر رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و طبیعی و پیامدهای آن از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کار افتادگی، بی‌سربستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و ناتوانی‌های جسمی، ذهنی، روانی و نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه‌ای و ... (حمایتی و امدادی) حقی است همگانی و دولت مکلف است طبق قوانین، از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق‌رای برای یکایک افراد کشور تأمین کند.



عمومی به‌ویژه آموزش‌های همگانی. بند «ت» نیز مربوط به تأمین مالی پایدار در زمینه مقابله با حوادث و سوانح است. در برنامه ششم تکالیف صرفاً منوط به جمعیت هلال احمر شده است. این در حالی است که از سال ۱۳۸۷ سازمان مدیریت بحران کشور به شکل آزمایشی وظایف خود را آغاز کرده و نقش ستادی حوزه امدادی را بر عهده گرفته است. اهداف عمده این ماده چنین بیان شده است: «جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران به منظور افزایش ضریب ایمنی و تاب‌آوری جامعه، پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از حوادث و سوانح، ارائه خدمات بشردوستانه در قالب قوانین بودجه سنواتی اقدامات ذیل را انجام دهد». در این برنامه همچنان ابهامات وظایف نهادهای امدادی پابرجا مانده است و این امر پس از تصویب «قانون مدیریت بحران کشور» مصوب ۱۳۹۸/۰۵/۰۷ و اسناد و قوانین نوشته شده پس از آن دچار پیچیدگی‌های بیشتر نیز شده است. در بخش بعد به ارزیابی دقیق بندهای این ماده خواهیم پرداخت.

وظایف هلال احمر در حوزه امدادی است و مانند برنامه قبلی اشاره‌ای به نهادهای موازی دیگر در آن قابل مشاهده نیست. در ماده (۴۰) دو وظیفه مشخص برای هلال احمر ذکر شده است: «الف) تقویت، توسعه و آمادگی شبکه امداد و نجات کشور از طریق نیازسنجی، تهیه، تأمین و نگهداری اقلام امدادی مورد نیاز آسیب‌دیدگان، تجهیزات ارتباطی و مخابراتی و تجهیزات امداد و نجات اعم از زمینی، هوایی، دریایی به میزان استانداردهای تعیین شده توسط مراجع ذیصلاح کشور. ب) افزایش و گسترش آموزش‌های همگانی و عمومی امداد و نجات در سراسر کشور» همچنین بند «ج» ماده (۲۱۶) و بند «ش» ماده (۲۲۴) به تأمین منابع مالی هلال احمر می‌پردازد. ماده (۷۷) برنامه ششم توسعه کشور (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶) به حوزه امدادی اختصاص دارد. سه وظیفه مهمی که در این ماده مطرح شده است، عبارت است از ارتقای سرمایه اجتماعی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی، توسعه و تقویت شبکه امداد و نجات کشور، افزایش آگاهی‌های

## ارزیابی ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور



۱۳۸۹: ۵-۷) در این گزارش سطح میانه یا نهادی از سرمایه اجتماعی مدنظر است. به عبارت دیگر منظور از سرمایه اجتماعی در بند «الف» ارتقای سرمایه سازمانی جمعیت هلال احمر است. همچنین مشارکت اجتماعی نیز مفهومی چندوجهی است که خود ارتباط وثیق با مفهوم سرمایه اجتماعی دارد. در تعریف ساده مشارکت اجتماعی را نوعی از کنش هدفمند دانسته‌اند که در فرایند تعاملی بین کنشگران و محیط اجتماعی محقق می‌شود. (ازکیا، غفاری، ۱۳۸۰: ۱۲)

ارتقای «سرمایه اجتماعی» و افزایش «مشارکت‌های اجتماعی» از سوی نهادها باید دارای راهبردها و سیاست‌هایی باشد که براساس آن به توان ارتقای این دو شاخص مهم را رقم زد. برخی از پژوهشگران پنج مؤلفه مهم راهبردی برای ارتقای سرمایه اجتماعی را فرصت و زمان کافی، هدف‌گذاری، ارتقای مهارت و توانمندی، حمایت و پشتیبانی و پایش و نظارت در راستای مأموریت‌های اصلی سازمان می‌دانند. توجه به این راهبردها و اجرای آن در قالب برنامه‌های اجرایی نشان‌دهنده حرکت سازمان در جهت ارتقای سرمایه اجتماعی خویش است. در جدول ۱ بخشی از راهبردهای سازمانی مربوط به هر یک از پنج مؤلفه فوق آورده شده است. (برگرفته از پاک‌سرشت، ۱۳۹۳: ۸۹-۹۰)

به‌منظور ارزیابی ماده (۷۷) برنامه ششم توسعه کشور در مدت زمان اجرای آن (۱۴۰۰ - ۱۳۹۶)، براساس اطلاعات به دست آمده از سازمان برنامه و بودجه کشور و داده‌های مأخوذ از جمعیت هلال احمر از اقدامات این دستگاه، در این بخش به ارزیابی عملکرد چهار بند موجود در این ماده خواهیم پرداخت.

### الف) حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی و مشارکت‌های اجتماعی

بند «الف» ماده (۷۷) در پی ارتقای «سرمایه اجتماعی» و افزایش «مشارکت‌های اجتماعی» مردم در خصوص جمعیت هلال احمر و در حوزه امدادی است. مفهوم «سرمایه اجتماعی» دارای تعاریف و ابعاد مختلف است که رویکردهای نظری متفاوتی با توجه به بینش نظری خویش برخی از این ابعاد را برجسته کرده‌اند. مهم‌ترین مؤلفه‌های مورد استفاده در تعاریف مختلف «سرمایه اجتماعی» که توسط متفکران علوم اجتماعی مورد نظر قرار گرفته است، شامل اعتماد اجتماعی، هنجارهای مشارکت و روابط اجتماعی، ارزش‌های فرهنگی و شبکه‌های اجتماعی هر جامعه است. همچنین عموماً «سرمایه اجتماعی» را در سه سطح خرد، میانه و کلان مورد مطالعه قرار می‌دهند. (وفایی یگانه،

۱. «کمک به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم».

## جدول ۱. پنج مولفه راهبردی به منظور ارتقای سرمایه اجتماعی سازمان

فرصت (امکان مشارکت)	انگیزه و هدف گذاری	ارتقای مهارت و توانمندی	حمایت و پشتیبانی	پایش و نظارت
ایجاد هویت جمعی سازمانی برای داوطلبان	تبیین اهداف و انگیزه‌های سازمان برای اقشار مختلف مردم	آموزش مهارت‌های مورد نیاز برای مشارکت اجتماعی	تسهیل فرایند جذب، فعالیت و مشارکت نیروهای داوطلب	پایش و اندازه‌گیری سرمایه اجتماعی سازمان با شاخصهای اختصاصی
بازطراحی مشارکت محور سازمان و اجرای طرح‌های مشارکتی	شفافیت اطلاعاتی و الزام به گزارش‌دهی عمومی و مستمر	آموزش نیروهای سازمانی در جهت افزایش توانمندی در جهت جلب مشارکت اجتماعی	آموزش و اطلاع رسانی و حفظ رابطه مستمر با نیروهای داوطلب	ارائه گزارش‌های منظم از اثربخشی آن
استقرار رویکرد مدیریت مشارکتی و رفع تبعیض‌های سازمانی در جهت افزایش اعتماد اجتماعی	ایجاد انگیزه مشارکت با مشوق‌های مختلف		حمایت‌های مورد نیاز از انجمن‌های داوطلبانه	

نیز باید به‌عنوان وظیفه اصلی این سازمان مورد توجه قرار گیرد. بنابراین پیشنهاد می‌شود برنامه‌های تکلیفی در حوزه امداد جایگزین چنین طرح‌های حمایتی شود که از ظرفیت تخصصی سازمان خارج است.

### ۲. جذب کمک‌های مردمی

مدیریت و جذب کمک‌های نقدی و غیرنقدی مردمی در زمان‌های عادی و به‌خصوص در هنگام وقوع بحران بخشی از وظایف مهم نهادهای حوزه مدیریت بحران کشور است. در قانون مدیریت بحران کشور در جزء «۳» بند «ب» ماده (۱۴) در بخش وظایف جمعیت هلال احمر آمده است که این سازمان با کمک چند سازمان دیگر «اقدامات لازم در زمینه جذب، هدایت و توزیع کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی را با رعایت اصل هشتادم قانون اساسی انجام دهد. هر گونه دخل و تصرف، استفاده و تصاحب کمک‌های یاد شده توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به‌صورت غیرمجاز ممنوع است و به‌عنوان عمل مجرمانه تصرف غیرقانونی در اموال عمومی یا دولتی محسوب شده و مرتکب برابر قانون مجازات اسلامی مجازات می‌شود».

به همین منظور سازمان هلال احمر در دو برهه زمانی وضعیت غیربحرانی و در هنگام وقوع بحران‌ها اقدام به جمع‌آوری کمک‌های مردمی می‌کند. به نظر می‌رسد می‌توان میزان جمع‌آوری کمک‌های مردمی توسط این سازمان را به‌عنوان یکی از شاخص‌های اعتماد عمومی به آن در نظر گرفت. به‌خصوص اینکه در سالیان اخیر وضعیت نابسامانی در جمع‌آوری کمک‌های مردمی شکل گرفته است و اشخاص حقیقی و حقوقی به‌دلیل تصور عدم کارآمدی نهادهای ذی‌ربط به جمع‌آوری کمک‌های مردمی اقدام کرده‌اند. در جدول ۲ وضعیت جمع‌آوری کمک‌های مردمی طی سال‌های ۱۴۰۱ - ۱۳۹۶ را مشاهده خواهید کرد.

آمار جذب کمک‌های مالی ارائه شده توسط جمعیت هلال احمر در خوارزیابی انجام شده توسط این سازمان براساس اعداد اسمی در نظر

در ساختار سازمانی جمعیت هلال احمر، مسئولیت‌های بند «الف» عموماً مربوط به سازمان جوانان و داوطلبان هلال احمر است. مهم‌ترین اقدامات جمعیت هلال احمر در طول برنامه ششم توسعه را می‌توان به دو دسته عمده تقسیم کرد:

### ۱. طرح‌های حمایت اجتماعی از محرومان

سازمان داوطلبان جمعیت هلال احمر با ارائه طرح‌های متنوع در راستای کمک به محرومان و اقشار نیازمند حمایت‌های اجتماعی زمینه مناسبی برای مشارکت نیروهای داوطلب را فراهم آورده است. مهم‌ترین این طرح‌ها عبارت است از اعزام کاروان سلامت به مناطق محروم، طرح پنجره‌های امید (حمایت از دانش‌آموزان بی‌سرپرست و بدسرپرست، خانواده‌های زندانیان نیازمند و بیماران کم‌بضاعت)، برنامه نیابت (طرح ارائه خدمات به سالمندان، اقشار آسیب‌پذیر، ایثارگران در منزل)، بانک امانات تجهیزات پزشکی (ارائه تجهیزات پزشکی به شکل امانی در شرایط فراگیری بیماری کرونا)، برنامه سلامت یار (کمک داوطلبان در بیمارستان‌های دولتی)، همای رحمت و فرشتگان رحمت (پویش هلال رحمت جهت توزیع غذا به افراد بی‌بضاعت)، ارمان مهر (با هدف کمک به دانش‌آموزان مناطق کم‌برخوردار)، برنامه نذر آب (کمک به آسیب‌دیدگان خشکسالی) و برگزاری فراخوان‌های جمع‌آوری کمک‌های مردمی در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه.

هر چند اطلاعات بیشتری از کمیت و کیفیت برگزاری این طرح‌ها در گزارش‌های هلال احمر دیده نمی‌شود و میزان مشارکت اجتماعی عموم مردم در این طرح‌ها مشخص نیست، اما اجرای طرح‌های فوق توسط اعضای داوطلب سازمان داوطلبان هلال احمر نشان از موفقیت در جلب مشارکت بخشی از نیروهای عضو سازمان دارد. عموم این طرح‌ها در حوزه حمایتی و در زمان‌های غیر از زمان وقوع حوادث غیرمترقبه عملیاتی شده است و فقدان طرح‌های مشارکتی در حوزه امدادی در این بخش



کمک مردمی) به جز افزایش حدود ۳۷ درصدی سال ۱۳۹۷ و رشد ۷۴ درصدی سال ۱۴۰۰ در سال‌های دیگر روند منفی در جذب کمک‌های مردمی دیده می‌شود. در خصوص کمک‌های مردمی در هنگام بحران نیز سال ۱۳۹۸ به دلیل فراگیری بیماری کرونا و وقوع سیل در ابتدای این سال جذب کمک‌های مردمی جهش قابل توجهی داشته است، اما در دو سال بعد از آن روند کاهشی جدی مشاهده می‌شود. هر چند در سال ۱۴۰۱ عملکرد مثبتی در جمع‌آوری کمک برای زلزله خوی، ترکیه و سوریه انجام گرفته است.

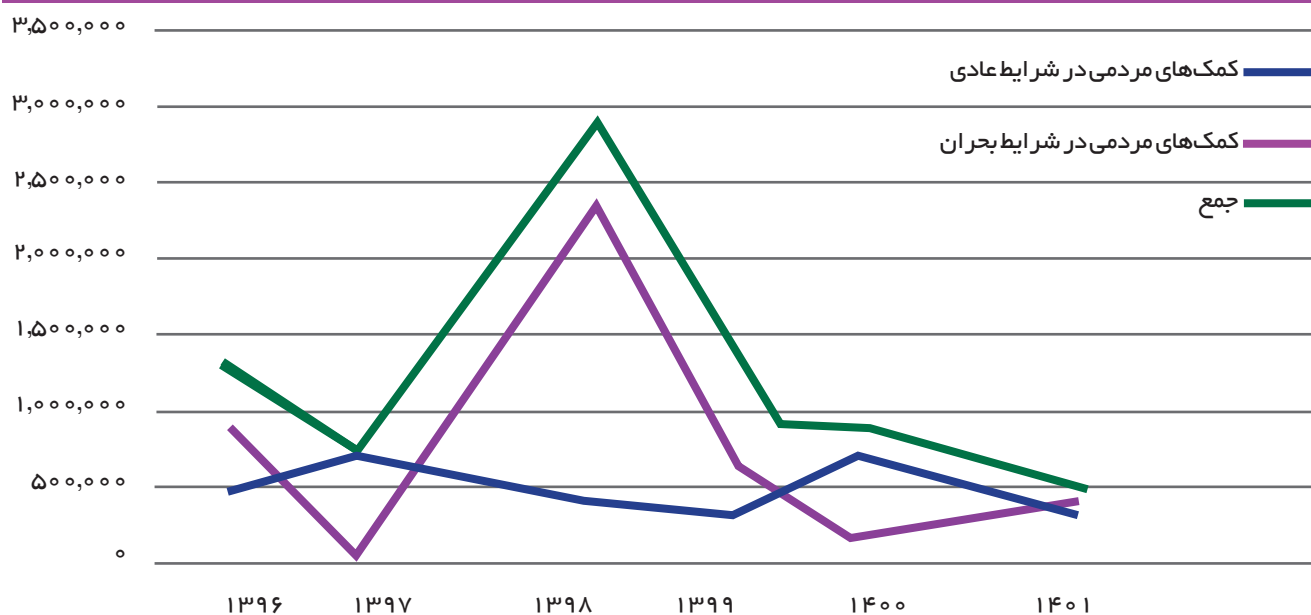
گرفته شده که این ارقام در طول سال‌های مختلف برنامه ششم توسعه بدون در نظر گرفتن تورم سالیانه آورده شده است و لزوماً افزایش آن نشان‌دهنده افزایش واقعی جلب کمک‌های مردمی نیست. بنابراین با استفاده از اطلاعات ارائه شده<sup>۱</sup> CPI بانک مرکزی ایران، ارقام حقیقی جذب کمک‌های مردمی محاسبه شده است. این شاخص براساس سال پایه، ۱۳۹۵، کمک‌های مردمی در طول زمان برنامه ششم توسعه را بدون تاثیر گذاری عامل تورم محاسبه کرده است. در شرایط عادی (غیر از فراخوان‌های جمعیت هلال احمر برای جذب

جدول ۲. جذب کمک‌های مردمی توسط جمعیت هلال احمر در شرایط عادی و بحرانی (۱۴۰۱-۱۳۹۶) (میلیون ریال)

سال	جذب کمک‌های مردمی در شرایط عادی	شاخص بهای کالاها و خدمات «CPI»	رشد	جذب کمک‌های مردمی در زمان بحران	شاخص بهای کالاها و خدمات «CPI»	رشد
۱۳۹۶	۵۰۷,۸۶۲	۴۶۳,۳۷۸	۰	۸۹۸,۰۰۰	۸۱۹,۳۴۳	۰
۱۳۹۷	۹۱۲,۶۰۷	۶۳۴,۴۵۱	۳۶/۹%	۰	۲۰	-
۱۳۹۸	۹۴۲,۰۰۰	۴۶۳,۶۹۷	۲۶/۹%	۴,۹۷۰,۰۰۰	۲,۴۴۶,۴۶۸	۰
۱۳۹۹	۱,۱۴۰,۰۰۰	۳۸۱,۴۵۲	۱۷/۷%	۱,۰۷۸,۰۰۰	۵۹۵,۶۰۱	۷۵/۶%
۱۴۰۰	۲,۸۹۸,۰۰۰	۶۶۳,۰۹۴	۷۳/۸%	۵۸۱,۰۰۰	۱۳۲,۹۳۹	۷۷/۶%
۱۴۰۱	۱,۳۴۱,۱۸۸	۲۰۹,۴۸۷	۶۸/۴%	۱,۰۵۹۵,۵۴۸	۲۴۹,۲۱۷	۸۷/۴%

مأخذ: گزارش ارزیابی داخلی جمعیت هلال احمر.

نمودار ۱. جذب کمک‌های مردمی توسط جمعیت هلال احمر در شرایط عادی و بحرانی (۱۴۰۱-۱۳۹۶) (میلیون ریال)



۱. CPI مخفف (Consumer Price Index) شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی یکی از مهم‌ترین شاخص‌های قیمتی به‌عنوان نماینده برای سنجش نرخ تورم و قدرت خرید پول داخلی هر کشور است. از این شاخص برای طراحی برنامه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی، تعدیل مزد و حقوق و تنظیم قراردادهای دوجانبه استفاده می‌شود. (تعریف بانک مرکزی)



بر اساس مؤلفه‌های ارتقای سرمایه اجتماعی که در گزارش آورده شده است، وضعیت عملکرد جمعیت هلال احمر در خصوص این بند از برنامه ششم، ضعیف ارزیابی می‌شود. به نظر می‌رسد درک صحیحی از مفهوم سرمایه اجتماعی در سازمان وجود ندارد و بخشی از اطلاعات مربوط به جلب مشارکت مردمی نیز جنبه صوری و اداری یافته است. در خصوص مؤلفه امکان مشارکت، جمعیت هلال احمر با ارائه طرح‌های مختلف در حوزه‌های حمایتی بخشی از نیازهای داوطلبان را پوشش می‌دهد. هر چند تنوع فعالیت‌ها امکان افزایش مشارکت اجتماعی را افزایش می‌دهد، اما نبود ساختار مشخص مشارکت محور به شکل شفاف و تمرکز بر حوزه حمایتی و فقدان طرح‌های مشارکتی در زمینه امدادی از جمله نقاط ضعف قابل اشاره در این مؤلفه است.

در نتیجه روند جذب کمک‌های مردمی در شرایط خنثی کردن تورم در شرایط عادی و شرایط بحرانی به جز سال ۱۳۹۸ که به دلیل شرایط کرونا جذب کمک‌ها توسط هلال احمر رشد قابل توجه دارد، تقریباً روند نه چندان مطلوب و در برخی از سال‌ها نزولی است. به نظر می‌رسد وضعیت جذب کمک‌های مردمی در جمعیت هلال احمر، نشان از «حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی» و «افزایش مشارکت مردمی» در سال‌های اخیر این سازمان ندارد. البته در مقام تبیین این موضوع می‌توان به وضعیت تورم در اقتصاد به عنوان عامل جذب نشدن کمک‌های مردمی نیز اشاره کرد. در واقع کاهش ارزش ارزیابی‌های مردم در دهه اخیر سبب شده است که میزان مشارکت اقتصادی مردم به نهادهای ذی ربط تحت الشعاع قرار گیرد. در نهایت می‌توان در خصوص ارزیابی بند «الف» چنین ادعا کرد که

جدول ۳. خودارزیابی عملکرد جمعیت هلال احمر بر اساس شاخص‌های درون سازمانی در طول برنامه ششم توسعه کشور

شاخص ارزیابی <sup>۱</sup>	واحد	عملکرد سال ۱۴۰۰	عملکرد (۱۳۹۶ - ۱۴۰۱)	درصد تحقق
تعداد داوطلبان مشارکت‌کننده در فعالیت‌ها و برنامه‌های سازمان داوطلبان	نفر	۱,۴۲۸,۰۰۰	-	۸۳,۶٪
تعداد کل داوطلبان ثبت شده در سامانه اعضا	نفر	۲۰۱,۴۲۰	-	-
کمک‌های نقدی و غیرنقدی جمع‌آوری شده در زمان عادی	میلیون ریال	۲,۸۹۸,۰۰۰	۷,۷۴۱,۶۵۷	-
کمک‌های نقدی و غیرنقدی جمع‌آوری شده در زمان وقوع حادثه با فراخوان سازمان	میلیون ریال	۵۸۱,۰۰۰	۹,۸۲۴,۵۴۸	-
آموزش اعضا و داوطلبان (شامل آموزش امداد و کمک‌های اولیه و پایه داوطلبی)	نفر	۷۸,۰۰۰	۴۲۳,۸۰۲	۳۴,۶٪
اهدای خون ( طرح مهر ماندگار)	واحد خون	۵۶,۰۰۰	۳۳۱,۷۳۱	۲۷,۰٪
کمک به حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی (سازمان جوانان)	-	-	-	۲۵٪

مأخذ: گزارش ارزیابی داخلی جمعیت هلال احمر.

باشند. (بستان، بخشی، ۱۳۹۷: ۲۳ - ۲۴) به همین منظور تحقق ۸۳ درصدی مشارکت در برنامه‌های سازمان داوطلبان به شکل کلی و بدون تفکیک در خصوص مشارکت در برنامه‌های ترویجی، تبلیغی، آموزشی و مشارکت در فعالیت‌های اصلی جمعیت، فاقد اعتبار است. مؤلفه دوم، در راستای انگیزه‌بخشی، تبیین اهداف و انگیزه‌های سازمان برای اقشار مختلف مردم شاخص مشخصی در دست نیست. فعالیت‌های رسانه‌ای جمعیت هلال احمر را می‌توان راهبردی در این مسیر قلمداد کرد. شفافیت اطلاعاتی و الزام به گزارش دهی عمومی و مستمر و ایجاد انگیزه مشارکت با مشوق‌های مختلف دو راهبرد دیگری است که کمتر به آن توجه شده است. علاوه بر اقدامات فوق، وضع کردن مشوق‌های

همچنین ارتباط مستمر نیروهای داوطلب با جمعیت هلال احمر دچار اختلالات جدی است و بخش قابل توجهی از اعضای داوطلب به عنوان نیروی فعال مشارکت جدی ندارند. طبق ادعای رئیس سازمان داوطلبان جمعیت هلال احمر در سال ۱۴۰۱ کمتر از نیمی از اعضای این سازمان فعالیت مستمر در برنامه‌های آن دارند. ۳ پژوهش‌های میدانی از برخی از مراکز هلال احمر نشان می‌دهد، مشارکت افراد در برنامه صرفاً با هدف آموزش فردی صورت می‌گیرد و انگیزه مشارکت جمعی در فعالیت‌های جمعیت در زمان بحران برای افراد اولویت کمتری دارد. فقدان ارتباط و اطلاع‌رسانی منظم با اعضا و احساس ناآکارآمدی سبب شده است که داوطلبان از ماهیت فعالیت‌شان در جمعیت رضایت چندانی نداشته

۱. این شاخص‌ها توسط خود جمعیت هلال احمر به عنوان شاخص‌های ارزیابی سرمایه اجتماعی و مشارکت اجتماعی تعیین شده است.  
۲. به دلیل تمدید برنامه توسعه در سال ۱۴۰۱، گزارش عملکرد جمعیت هلال احمر در ۶ ماه نخست این سال نیز مورد ارزیابی قرار گرفته است.



تقویت شبکه امداد و نجات را مدنظر دارد. پنج شاخص مهمی که جمعیت هلال احمر به منظور خودارزیابی از عملکرد خویش در این باره در نظر گرفته است، عبارتند از: ارائه خدمات حمایتی، ارتقا فرایند بازپیوند خانواده در هنگام بروز حوادث و سوانح، کاهش زمان خدمت‌رسانی نیروهای امداد و نجات، آموزش‌های تخصصی ویژه امدادگران، تأمین ۲۲ قلم کالای امدادی و میزان پوشش امداد و نجات. میانگین رشد دوره زمانی سال‌های ۱۴۰۰-۱۳۹۶ در این شاخص‌ها به ترتیب برابر با ۵ درصد، ۵/۴ درصد، ۴۱/۷ درصد، ۱۶ درصد، ۶/۱ درصد است. در جدول ۴ عملکرد جمعیت هلال احمر در تمام سال‌های برنامه قابل مشاهده است.

مناسب برای داوطلبان هلال احمر، مبتنی بر عملکرد آنان می‌تواند به افزایش و پایداری مشارکت کمک شایان توجهی کند. همچنین ارتقای مهارت، توانمندی، حمایت و پشتیبانی از داوطلبان و گروه‌های عضو نیز دو مؤلفه دیگری است که به ندرت برنامه‌های سازمان در این جهت طراحی شده و عموم برنامه‌های آموزشی به شکل تخصصی مربوط به موضوعات امدادی است. مؤلفه نهایی، پیش و نظارت نیز از جمله مهم‌ترین خلأهای موجود در ارزیابی این بخش است که شرایط درک واقعیت موجود و ظرفیت‌های بالقوه سازمان را سلب کرده است.

### بند «ب»: توسعه و تقویت شبکه امداد و نجات

بند «ب» ماده (۷۷) ۱ چنانچه که در متن حکم روشن است، توسعه و

جدول ۴. خودارزیابی عملکرد جمعیت هلال احمر بر اساس شاخص‌های درون‌سازمانی در طول برنامه ششم توسعه کشور

شاخص	واحد	سال ۱۳۹۶	سال ۱۳۹۷	سال ۱۳۹۸	سال ۱۳۹۹	سال ۱۴۰۰	میانگین رشد دوره	ارزیابی عملکرد
ارائه خدمات حمایتی، ارتقا فرایند بازپیوند خانواده در هنگام بروز حوادث و سوانح	درصد تیم‌های حمایت روانی	۱۰,۲	۱۱,۴	۱۱,۹	۱۲,۴۱	۱۲,۴۱	۵٪	متوسط
کاهش زمان خدمت‌رسانی نیروهای امداد و نجات	مدت زمان	۸,۲۵	۸,۰۵	۷,۵	۷,۵	۱۰,۲۰	۵,۴٪-	نامطلوب
آموزش‌های تخصصی ویژه امدادگران	درصد	۸,۶۳	۹,۶۴	۱۰,۰۷	۱۰,۵۱	۱	۴۱,۷٪-	بسیار نامطلوب
تأمین ۲۲ قلم کالای امدادی متناسب با جمعیت کل کشور	درصد تأمین ۲۲ قلم	۳۴,۱۸	۲۵	۲۶,۱۲	۲۸	۱۷	۱۶٪-	بسیار نامطلوب
میزان پوشش امداد و نجات	درصد پایگاه‌های امداد و نجات به نسبت محورهای مواصلاتی	۶۱,۵	۷۱,۱۲	۷۴,۳۲	۷۷,۶۶	۷۷,۹	۶,۱٪	متوسط

مأخذ: همان.

طول برنامه ششم توسعه مربوط به توسعه سرمایه انسانی متخصص کادر هلال احمر با رشد ۲۰ درصدی نسبت به سال پایه ۱۳۹۶ است و کمترین تحول مربوط به شاخص توسعه مراکز کنترل هماهنگی عملیات با حدود ۱۲ درصد نسبت به سال پایه مذکور است. به شکل میانگین نیز پیشرفت شاخص‌های ۱۰ گانه حدود ۳ درصد در طول برنامه ششم توسعه است. در جدول ۵ جزئیات عملکرد جمعیت هلال احمر ذیل شاخص‌های ذکر شده آمده است.

در خصوص اجزای شبکه امداد و نجات نیز ۱۰ شاخص مدنظر قرار گرفته شده است. این شاخص‌ها وضعیت امداد هوایی، ناوگان ترابری، انبارهای امدادی، ذخیره‌سازی اقلام امدادی، توسعه پایگاه‌ها و مراکز عملیاتی امداد و نجات، توسعه سرمایه انسانی متخصص، تجهیز خانه‌های هلال احمر در روستاها و محلات شهری، مراکز کنترل هماهنگی عملیات (توسعه مراکز EOC)، ارتباطات رادیویی (پوشش ارتباطات رادیویی و مخابراتی) را شامل می‌شود. بیشترین پیشرفت در میان این شاخص‌ها در

۱. «توسعه و تقویت شبکه امداد و نجات کشور با هدف اقدامات پیشگیرانه و آمادگی برای پاسخگویی سریع و به موقع به حوادث و سوانح کشور».

جدول ۵. وضعیت شبکه امداد و نجات کشور براساس استانداردهای حوزه امداد

ارزیابی عملکرد	درصد ارتقا دوره	وضعیت آمادگی در پایان سال ۱۴۰۱		وضعیت آمادگی در سال پایه سال ۱۳۹۶		واحد	استاندارد مورد نیاز (وضع مطلوب)	اجزای شبکه امداد و نجات
		درصد تحقق نسبت استاندارد مورد نیاز	تعداد	درصد تحقق نسبت استاندارد مورد نیاز	تعداد			
-	۰	۷۴٪	۲۳	۷۴٪	۲۳	فروند	۳۱	امداد هوایی (حفظ و نگهداری، توسعه و نوسازی ناوگان امداد هوایی)
متوسط	۴٪	۵۶٪	۴۱۸۵	۵۲٪	۳۸۸۶	دستگاه	۷۵۱۷	ناوگان ترابری (توسعه و نوسازی ناوگان امداد و نجات زمینی)
متوسط	۳٪	۸۱٪	۵۷۳	۷۸٪	۵۵۲	سوله	۷۱۰	انبارهای امدادی (توسعه انبارهای امدادی)
نامطلوب	۳-٪	۲۷٪	* (شرح جدول)	۳۰٪	* (شرح جدول)	خانوار	۴۲۰,۵۰۰	ذخیره‌سازی اقلام امدادی (زیستی، غذایی و بهداشتی)
متوسط	۷٪	۷۲٪	۶۰۹	۶۰٪	۵۰۶	باب	۸۴۹	توسعه پایگاه‌ها و مراکز عملیاتی امداد و نجات
متوسط	۲۰٪	۲۹٪	۳۷۴۰	۱۰٪	۱۲۴۲	نفر (کادر)	۱۲۷۸۳	توسعه سرمایه انسانی متخصص امداد و نجات
نامطلوب	۶-٪	۲۹٪	۲۰۰۰۰	۳۵٪	۲۴۵۰۰	نفر (داوطلب)	۷۰۰۰۰	توسعه سرمایه انسانی متخصص امداد و نجات
بسیار نامطلوب	۰,۰۳٪	۰,۷٪	۲۰	۰,۳٪	۱۰	واحد	۳۰۰۰۰	تجهیزخانه‌های هلال روستای و محلات شهری
متوسط	۴٪	۳۰٪	۱۲۰۷	۲۶٪	۱۰۴۵	ست	۴۰۹۰	تجهیزات امداد و نجات (توسعه و نوسازی تجهیزات تخصصی امداد و نجات)
بسیار نامطلوب	۱۲-٪	۰٪		۱۲٪	۴	مرکز	۳۴	مراکز کنترل هماهنگی عملیات (توسعه مراکز EOC)
متوسط	۱۵٪	۷۰٪		۵۵٪		درصد پوشش کشور	۱۰۰	ارتباطات رادیویی (پوشش ارتباطات رادیویی و مخابراتی)

مأخذ: همان.

ذی ربط برای تأمین مایحتاج شبکه امداد و نجات، استهلاک زیاد دستگاه‌ها و اقلام مورد نیاز، قابل مشاهده است. تقویت شبکه امداد و نجات کشور یکی از مهم‌ترین راهبردهای جمعیت هلال احمر در راستای پیشگیری از تحمیل هزینه‌های افزون‌تر به کشور و پاسخگویی سریع در هنگام رخداد حوادث غیر مترقبه است.

### بند «پ»: افزایش آگاهی‌های عمومی و آموزش‌های همگانی

بند «پ» ماده (۷۷) در راستای نقش آموزشی جمعیت هلال احمر

از مجموع شاخص‌های به دست آمده، می‌توان ادعا کرد که ارزیابی وضعیت اجرای بند «ب» در طول برنامه ششم توسعه با وضعیت نامطلوب روبه‌رو است. خودارزیابی جمعیت هلال احمر از میزان تحقق این بند نیز معادل ۵۳ درصد شاخص‌های تعریف شده است. اما به نظر می‌رسد براساس اطلاعات به دست آمده از جداول چهار و پنج در برخی از بخش‌ها وضعیت نامطلوب و نگران‌کننده‌ای وجود دارد. در آسیب‌شناسی تبیینی اجرانشدن جزییات این بند، مشکلات تخصیص بودجه سنواتی، دشواری مقررات گمرکی به‌منظور تهیه اقلام مورد نیاز، عدم ارتباط دستگاه‌های

۱. «افزایش آگاهی‌های عمومی به ویژه آموزش‌های همگانی جهت کاهش خطرپذیری و افزایش تاب‌آوری جامعه در مقابل حوادث و سوانح».



راستای اهداف این بند دوره‌های آموزشی مشخصی در طول دوره زمانی برنامه ششم برگزار شده که جزئیات آن در جدول ۶ قابل مشاهده است. اما در راستای افزایش آگاهی‌های عمومی مردم که بخشی از حکم فوق است، اقدام مشخصی صورت نگرفته و کیفیت فعالیت‌های اثرگذار در سطح آگاهی عمومی واضح نیست.

تدوین شده است. دو بخش مهم این مسئولیت را آگاهی‌های عمومی و آموزش‌های همگانی تشکیل می‌دهد. آموزش‌های تخصصی جمعیت هلال احمر در حوزه‌های مختلف امداد و نجات و به شکل منظم در حال برگزاری است. در سال ۱۴۰۱ حدود ۳۵ عنوان دوره تخصصی در سراسر کشور با جمعیت حدود ۴۱۸۵۹ نفر برگزار شده است. همچنین در

#### جدول ۶. دوره‌های آموزشی تخصصی برگزار شده توسط جمعیت هلال احمر

ردیف	دوره آموزشی	شرکت‌کنندگان
۱	آموزش‌های همگانی (آموزش کمک‌های اولیه)	۱۵۷,۵۵۵
۲	کاهش خطرپذیری (آموزش مخاطرات)	۱۵۴,۶۸۷
۳	افزایش تاب‌آوری (آموزش خانه‌های هلال)	۱۵۷,۳۲۹

مأخذ: همان.

شکل کمی معادل ۳۹,۸ درصد براساس شاخص‌های درونی سازمان است.

#### بند «ت»: تأمین منابع پایدار مالی<sup>۱</sup>

بند «ت» ماده (۷۷) در راستای تأمین مالی جمعیت هلال احمر است. براساس الزام این بند بناست تا یک درصد از منابع ماده (۱۶۳) به هلال احمر تعلق گیرد. اطلاعات مربوط به تعیین اعتبار مصوب (یک درصد) دریافتی از خزانه در جدول ۷ قابل مشاهده است.

مهم‌ترین نکته در راستای اقدامات آموزشی جمعیت هلال احمر تمرکز بر دوره‌های آموزشی تخصصی مورد نیاز در راستای اهداف داخلی سازمان است. هر قدر که از سطح آموزش‌های تخصصی به آموزش‌های همگانی سوق پیدا کنیم، عملکرد کمی و کیفی ضعیف‌تری از این سازمان مشاهده می‌شود. فقدان برنامه‌ریزی منسجم در جهت راهبردهای افزایش آگاهی عمومی نقطه ضعف برجسته اقدامات آموزشی هلال احمر است. در نهایت خودارزیابی معاونت آموزشی جمعیت هلال احمر از تحقق این بند به

#### جدول ۷: تأمین اعتبار مالی از محل یک درصد قانون امور گمرکی در طول برنامه ششم توسعه کشور (میلیون ریال)

سال	اعتبار مصوب	دریافتی از خزانه	درصد تحقق بند
۱۳۹۶	۱۸۱۰۰۰۰۰	۲۳۷۵۴۵۰	۱۳۱٪
۱۳۹۷	۳۳۰۰۰۰۰۰	۱۹۵۸۲۹۵	۵۹٪
۱۳۹۸	۳۴۰۰۰۰۰۰	۲۰۳۸۹۵۱	۶۰٪
۱۳۹۹	۳۸۰۰۰۰۰۰	۱۵۷۱۹۴۳	۴۱٪
۱۴۰۰	۲۰۰۰۰۰۰۰	۱۹۴۰۰۰۰۰	۹۷٪
جمع کل	۱۴۳۱۰۰۰۰۰	۹۸۸۲۶۳۹	۶۹٪

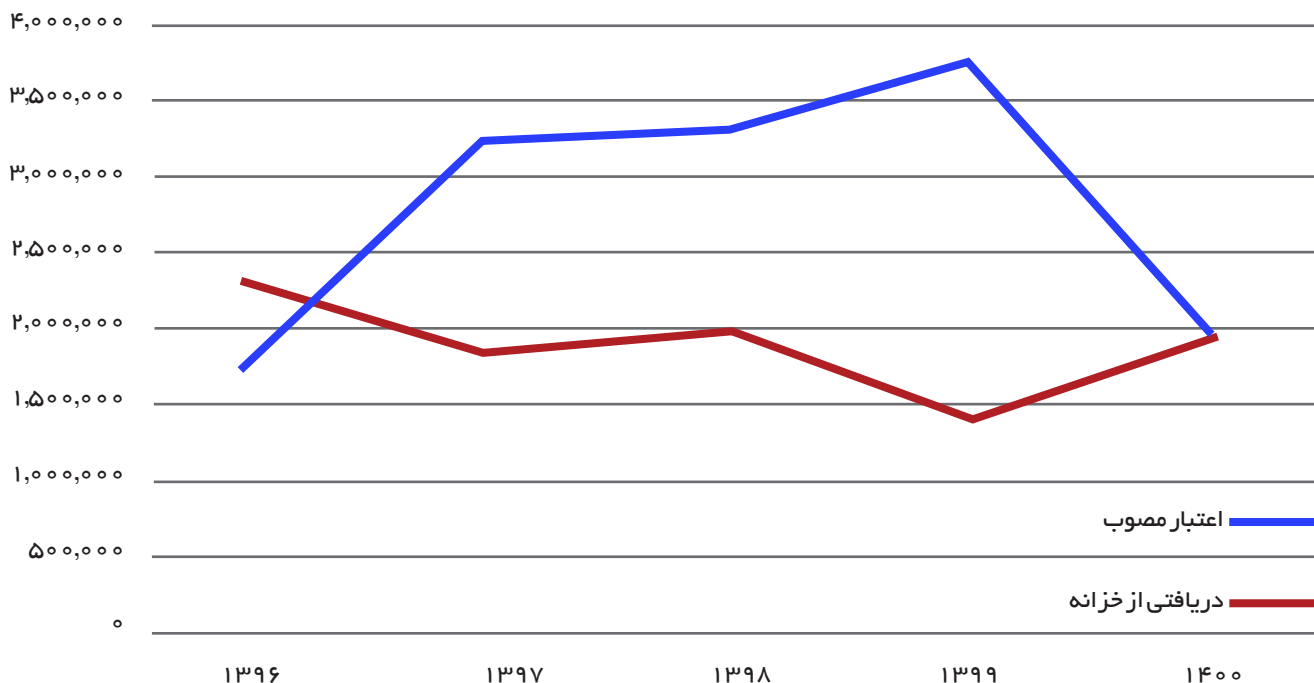
مشخص است که سال ۱۳۹۶ بیشترین میزان تحقق و سال ۱۳۹۹ با ۴۱٪ کمترین میزان تحقق اعتبار دریافتی از محل اعتبارات این بند محقق شده و در کل تحقق ۶۹٪ اعتبار مذکور مصوب برای جمعیت هلال احمر با وجود کاهش مبلغ در سال پایانی، عملکرد متوسطی را رقم زده است.<sup>۲</sup>

این بند ماهیت متفاوتی از بندهای پیشین دارد. این بند مربوط به تأمین مالی جمعیت هلال احمر از محل مندرج در ماده (۱۶۳) قانون امور گمرک است. برای ارزیابی میزان تحقق این بند باید به اطلاعات مربوط به تخصیص این بند که مورد تأیید جمعیت هلال احمر باشد، مراجعه شود. در نمودار ۲

۱. «در راستای تأمین منابع پایدار در زمینه مقابله با حوادث و سوانح، نیم درصد (۵٪) مندرج در ماده (۱۶۳) قانون امور گمرکی به یک درصد (۱٪) افزایش پیدا کرده و منابع حاصله پس از واريز به خزانه در قالب بودجه سنواتی در اختیار جمعیت هلال احمر قرار می‌گیرد».

۲. توجه به این نکته ضروری است که به علت شرایط تورمی و کاهش ارزش پول ملی در طول برنامه ششم، میزان واقعی اعتبارات هر ساله کاهش پیدا کرده است.

## نمودار ۲: تحقق اعتبارات بند «ت» در طول برنامه ششم توسعه کشور (میلیون ریال)



## جمع‌بندی

و گزارش عملکرد سالیانه سازمان برنامه و بودجه تدوین شده است. بند «الف» در خصوص «حفظ و ارتقای سرمایه اجتماعی با استفاده از توان و ظرفیت‌های مردمی و افزایش مشارکت‌های اجتماعی مردم» تدوین شده است. دو شاخص طرح‌های حمایت اجتماعی از محرومان و جذب کمک‌های مردمی دو اقدام عمده سازمان داوطلبان و جوانان هلال احمر است. اجرای طرح‌های حمایتی انجام شده توسط اعضای داوطلب سازمان داوطلبان هلال احمر نشان از موفقیت در جلب مشارکت، بخشی از نیروهای عضو سازمان دارد. عموم این طرح‌ها در حوزه حمایتی و در زمان‌های غیر از زمان وقوع حوادث غیرمترقبه عملیاتی شده، اما فقدان طرح‌های مشارکتی در حوزه امدادی در این بخش نیز باید به عنوان وظیفه اصلی این سازمان مورد توجه قرار گیرد.

همچنین در خصوص شاخص دوم، جذب کمک‌های مردمی نیز اگر معیار ارقام جذب شده توسط جمعیت هلال احمر را براساس اعداد حقیقی با خنثی کردن تورم در نظر بگیریم، روند جذب کمک‌های مردمی در شرایط خنثی کردن تورم در شرایط عادی و شرایط بحرانی به جز سال ۱۳۹۸ که به دلیل شرایط کرونا کمک‌ها توسط هلال احمر رشد قابل توجه دارد، تقریباً روند نه چندان مطلوب و در برخی از سال‌ها نزولی

جمعیت هلال احمر از مهم‌ترین سازمان‌های حوزه امدادی کشور است. طبق قانون مدیریت بحران کشور مصوب سال ۱۳۹۸ به عنوان جامع‌ترین قانون مدیریت بحران موجود کشور، وظایف این سازمان در بند «ب» ماده (۱۴) به عنوان یکی از نهادهای مسئول در امور مدیریت بحران و یکی از اعضای شورای عالی مدیریت بحران کشور بیان شده است. وظایفی نظیر «آموزش آحاد جامعه و سازمان‌های مردم‌نهاد»، «نجات آسیب‌دیدگان از حوادث و سوانح و انتقال آنها به مراکز درمانی، اسکان اضطراری، تأمین مایحتاج ایشان تا رفع نیاز و ذخیره اقلام امدادی مربوط به خدمات مذکور» و انحصار در «جذب، هدایت و توزیع کمک‌های غیردولتی داخلی و خارجی را با رعایت اصل هشتم (۸۰) قانون اساسی». عموم این وظایف در متن احکام ماده (۷۷) برنامه ششم توسعه کشور به عنوان مهم‌ترین ماده امدادی این برنامه ذکر شده است. به همین دلیل ارزیابی چهار بند موجود در ماده (۷۷) برنامه ششم توسعه دارای اهمیت ویژه‌ای برای بررسی وضعیت عملکرد حوزه امدادی کشور در بازه زمانی ۱۴۰۰ - ۱۳۹۶ و به عنوان آخرین گام سیاستگذاری حوزه امدادی محسوب می‌شود. این گزارش براساس اطلاعات به دست آمده از شاخص‌های تدوین شده جمعیت هلال احمر و خودارزیابی این سازمان



تجهیزات نیز بالا می‌باشد مذاقه در بحث تأمین مالی و افزایش اعتبارات این سازمان ضروری است.

در مجموع ارزیابی اجرای ماده (۷۷) قانون برنامه ششم توسعه کشور در چهار بند مذکور با توجه به موقعیت تاریخی جمعیت هلال احمر متفاوت است. عملکرد هلال احمر نشان از این دارد که این سازمان در ابعاد عملیاتی حوزه امداد و نجات که به شکل تاریخی وظایفی را به عهده داشته است، وضعیت نسبتاً خوبی دارد، اما در حوزه برنامه ریزی و عملکرد ستادی به خصوص در بندهای «الف» و «پ» دارای ضعف‌های عمده است. وظایف محول شده در برنامه ششم نیز که دارای جنبه‌های ستادی و غیر عملیاتی است، نتوانسته در عملکرد این سازمان تغییر ایجاد کند و همچنان در حوزه ارتقای سرمایه اجتماعی، افزایش مشارکت، آموزش همگانی و آگاهی عمومی خلأهای مهمی در حوزه امدادی کشور وجود دارد که انتظار می‌رود براساس قانون مدیریت بحران کشور، سازمان‌های متولی مسئولیت‌های مذکور را به عهده گیرند.

آسیب‌شناسی عدم موفقیت اجرای ماده (۷۷) به‌عنوان مهم‌ترین ماده قانونی برنامه ششم توسعه کشور، نشان از اختلالات ساختاری در این حوزه دارد. تعارض دو رویکرد در خصوص قرار گرفتن حوزه امدادی در نظام تأمین اجتماعی و الگوی مدیریت بحران و به تبع آن ایجاد شورای عالی رفاه و شورای عالی مدیریت بحران و عدم تناسب و یکپارچگی قوانین و مقررات موجود براساس یکی از این دو رویکرد سبب شده است که تقسیم کار و کارآمدی میان نهادها شکل نگیرد. همچنین در نظر نگرفتن نقش ستادی سازمان مدیریت بحران کشور به‌عنوان نهاد انسجام‌بخش به عملکرد دستگاه‌های ذی‌ربط مهم‌ترین چالش موجود در این حوزه است. همچنین غلبه رویکرد «بحران‌اندیش» در ساختار نهادهای امدادی کشور، مانع از بسط رویکردهای اجتماعی در سازمان‌هایی نظیر هلال احمر است. این در حالی است که وظایف بندهای «الف» و «پ» در قانون برنامه ششم به ظرفیت توان اجتماعی - فرهنگی نهادهای امدادی بستگی دارد. به‌نظر می‌رسد اگر بناست مبنای سیاست‌گذاری در حوزه امدادی، قانون مدیریت بحران کشور قرار گیرد باید در خصوص فقدان نگرش اجتماع‌گرایانه در قوانین جدید تجدید نظر شود.

### پیشنهادات برنامه هفتم توسعه کشور

تدوین برنامه راهبردی و اجرایی برای سازمان مدیریت بحران براساس وظایف ماده (۸) قانون مدیریت بحران کشور براساس شاخص‌های پنج‌ساله از جمله آن: بررسی، تدوین و پیشنهاد سیاست‌ها و برنامه‌های جامع فرهنگی، پژوهشی، آموزشی، تبلیغاتی، اطلاع‌رسانی و تمرینی، تقویت زمینه همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، تبادل نظر و استفاده از تجربیات و دانش فنی کشورها و مؤسسات خارجی، برنامه‌ریزی و هماهنگی جهت سازماندهی و آموزش کلیه تشکلهای مردمی، نهادهای غیردولتی و نیروهای بسیجی و داوطلب مردمی، تدوین نظام

است. به‌نظر می‌رسد وضعیت جذب کمک‌های مردمی در جمعیت هلال احمر، نتایج مطلوبی در جهت اهداف این بند ندارد. در نهایت ارزیابی بند «الف» در حوزه ارتقای سرمایه اجتماعی و افزایش مشارکت، ضعیف است. عدم درک صحیح از مفهوم سرمایه اجتماعی و راهبردهای مورد نیاز برای ارتقای آن، برقرار نکردن ارتباط با نیروهای داوطلب، فقدان شفافیت اطلاعاتی و گزارش‌دهی عمومی و مستمر، عدم ارتقای مهارت و توانمندی و حمایت و پشتیبانی از داوطلبان و نیروهای رسمی سازمان در جهت افزایش مشارکت و در نهایت توجه نکردن به پایش و نظارت که سبب فقدان درک واقعیت موجود و ظرفیت‌های بالقوه سازمان شده است.

در خصوص بند «ب» تقویت شبکه امداد و نجات کشور، خودارزیابی جمعیت هلال احمر از عملکرد خویش با شاخص‌هایی نظیر ارائه خدمات حمایتی، ارتقا فرایند بازپیوند خانواده در هنگام بروز حوادث و سوانح، کاهش زمان خدمت‌رسانی نیروهای امداد و نجات، آموزش‌های تخصصی ویژه امدادگران، تأمین ۲۲ قلم کالای امدادی و میزان پوشش امداد و نجات در نظر گرفته شده است. میانگین رشد دوره زمانی سال‌های ۱۴۰۰ - ۱۳۹۶ در این شاخص‌ها به ترتیب برابر با ۵ درصد، ۵/۴ درصد، ۴۱/۷ درصد، ۱۶ درصد، ۶/۱ درصد است. وضعیت اجرای بند «ب» در طول برنامه ششم توسعه، نامطلوب ارزیابی می‌شود. همچنین خودارزیابی جمعیت هلال احمر از میزان تحقق این بند نیز معادل ۵۳ درصد از اهداف تعریف شده است.

بند «پ» اشاره به وظایف آموزش محور جمعیت هلال احمر است. دو بخش مهم این مسئولیت را آگاهی‌های عمومی و آموزش‌های همگانی تشکیل می‌دهد. در حوزه آموزش‌های تخصصی، جمعیت هلال احمر دوره‌های متنوعی را در بخش‌های مختلف امداد و نجات به شکل منظم برگزار می‌کند. اما کیفیت اقدامات این سازمان در خصوص آموزش‌های همگانی و آگاهی عمومی در قالب برنامه‌های فرهنگی و اجتماعی به‌منظور اجرای بند «پ» قابل قبول نیست. بنابراین به‌دلیل اینکه آموزش یکی از ابواب آشنایی مقدماتی داوطلبان برای آشنایی با سازمان است، همین نقطه ضعف در اجرای این بند در نتایج به دست آمده در خصوص بندهای دیگر نیز تأثیرگذار است. بند «ت» نیز مربوط به تأمین مالی جمعیت هلال احمر از محل مندرج در ماده (۱۶۳) قانون امور گمرک است. طبق قانون برنامه ششم توسعه کشور بنا بود سهم نیم درصدی جمعیت از قانون گمرک به یک درصد ارتقا پیدا کند. تحقق اعتبارات این بند از سال ۱۴۰۰ - ۱۳۹۶ به این ترتیب است: ۱۳۱ درصد، ۵۹ درصد، ۶۰ درصد، ۴۱ درصد و ۹۷ درصد. همچنین به‌صورت میانگین نیز ۶۹ درصد از بودجه مذکور به جمعیت هلال احمر اختصاص یافته است که ارزیابی این بند را در وضعیت متوسط قرار می‌دهد. به علت شرایط تورمی و کاهش ارزش پول ملی در طول برنامه ششم، میزان واقعی اعتبارات در واقع هر ساله کاهش پیدا کرده و با توجه به آن که تجهیزات و امکانات این سازمان ارزیابی بالایی داشته و نرخ استهلاک

تنقیح و اصلاح قوانین موجود در حوزه امدادی در راستای انسجام بخشی به وظایف نهادهای ذی ربط و رفع تعارض‌های موجود در قوانین و مسئولیت سازمان‌ها.

تعیین وظایف و مسئولیت‌های اجتماعی برای تقویت عملکرد سازمان جوانان و داوطلبان هلال احمر در راستای جذب مشارکت اجتماعی.

تعیین شاخص‌های عینی و دقیق به منظور عملیاتی شدن مفاهیم و تکالیف موجود در بند «الف» و «پ» برنامه ششم توسعه همچون سرمایه اجتماعی، مشارکت اجتماعی و آگاهی‌های عمومی.

تأکید بر اجرای ماده (۲۴) قانون مدیریت بحران کشور و تدوین بند مستقل در راستای تدوین شاخص‌ها و انجام پایش و ارزیابی از شاخص‌های موجود در برنامه هفتم توسعه کشور.

ارائه مشوق‌های حمایتی جهت افزایش انگیزه نیروهای داوطلب و جلب همکاری‌های پایدار آنان با نهادهای امدادی.

تهیه اطلس هوشمند جامع تدارکات و عملیات مدیریت بحران کشور با تعریف تکالیف همه نهادهای و دستگاه‌ها براساس قانون مدیریت بحران کشور.

تقسیم کار ملی برای ارتقا فرهنگ ایمنی برای آحاد جامعه با همکاری وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات مرتبط با امر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه مدیریت بحران (پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی).

تدوین برنامه هفتم توسعه کشور با توجه به تقسیم وظایف حوزه امدادی در قانون مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۹۸، در خصوص واگذاری تکالیف ستادی موجود در قانون برنامه ششم توسعه کشور به سازمان مدیریت بحران.

به منظور تحقق بند «ب» ماده (۷۷) به دلیل ضرورت تجهیز و توسعه شبکه امداد و نجات کشور، تدوین شاخص‌های کیفی در وضعیت ماشین‌آلات، تجهیزات، امکانات و اقلام مصرفی در برنامه جدید ضرورت دارد.

ضرورت تدوین مقررات و آیین‌نامه‌های لازم جهت حمایت قوانین گمرکی در موضوع واردات ماشین‌آلات و تجهیزات امدادی.

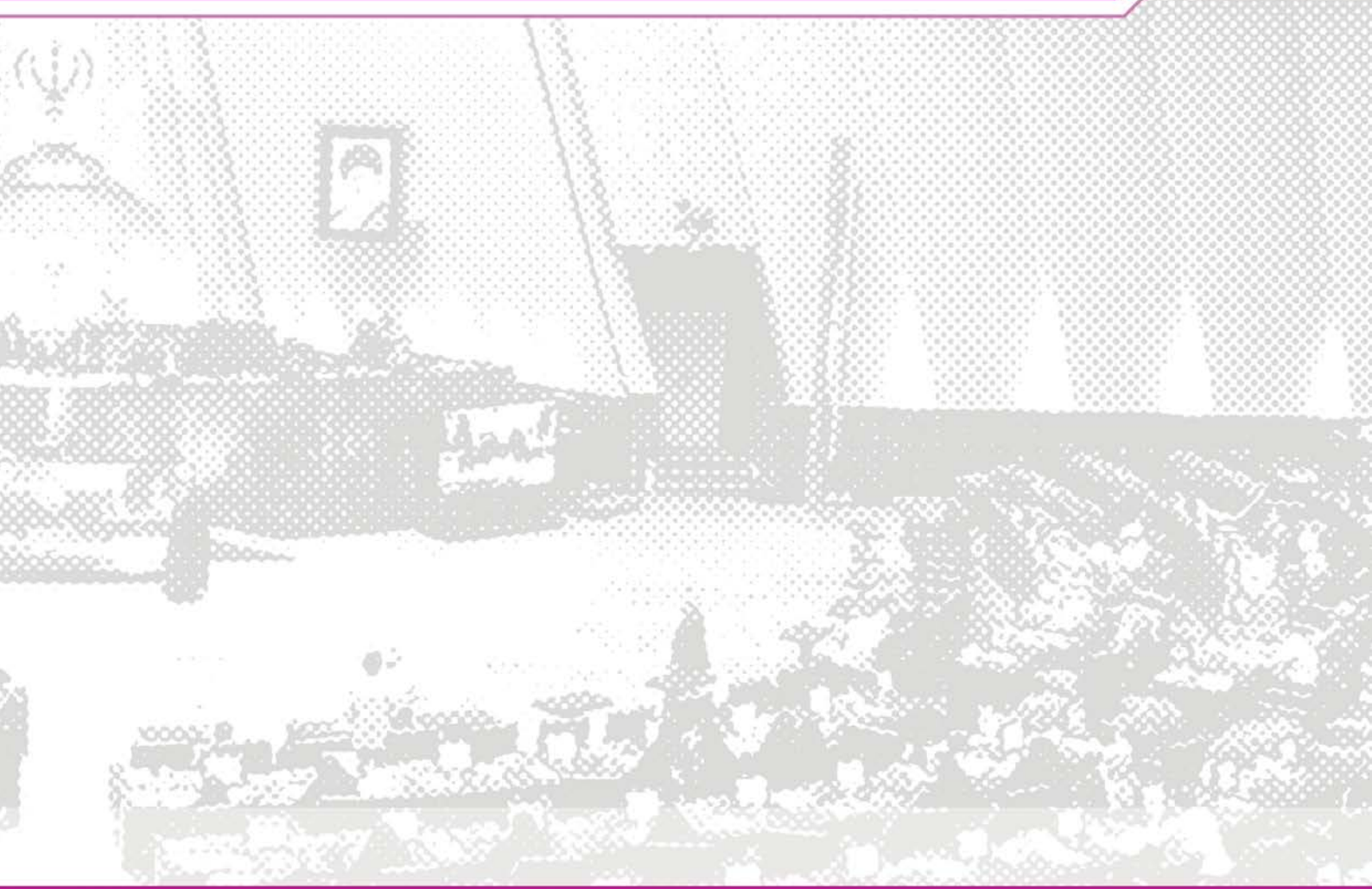
الزام جمعیت هلال احمر به تدوین نقشه راه کلان و برنامه اجرایی و عملیاتی استان‌ها.



۱. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲. قانون ساختار جامع رفاه و تأمین اجتماعی (۱۳۸۳). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۳. قانون برنامه اول توسعه کشور (۱۳۶۸). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون برنامه دوم توسعه کشور (۱۳۷۴). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۵. قانون برنامه سوم توسعه کشور (۱۳۷۹). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۶. قانون برنامه چهارم توسعه کشور (۱۳۸۴). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون برنامه پنجم توسعه کشور (۱۳۹۰). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۸. قانون برنامه ششم توسعه کشور (۱۳۹۵). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۹. قانون اساسنامه جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۷). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. طرح جامع امداد و نجات کشور (۱۳۸۲). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۱. آیین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه (۱۳۸۳).
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۲. قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور (۱۳۸۷). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۳. قانون مدیریت بحران کشور (۱۳۹۸). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۴. معینیان، علیرضا، محمد مهدی رحیمی، فخرالدین احمدی و رضا پیوندی (۱۳۹۸). «بررسی بالایی طبیعی از نگاه حقوق بین‌الملل، مطالعه موردی ایران»، فصلنامه علمی - پژوهشی نگرش‌های نو در جغرافیای انسانی، ش ۱.
۱۵. بستان، زهرا و حامد بخشی (۱۳۹۷). «بررسی عوامل مؤثر در جذب و ماندگاری داوطلبان جمعیت هلال احمر استان خراسان رضوی»، فصلنامه علمی - پژوهشی امداد و نجات، سال نهم، ش ۲.
۱۶. ازکیا، مصطفی و غلامرضا غفاری (۱۳۸۰). «بررسی رابطه بین اعتماد و مشارکت اجتماعی در نواحی روستایی شهر کاشان»، نامه علوم اجتماعی، دوره ۹، ش ۱۷.
۱۷. پاک‌سرشت، سلیمان (۱۳۹۳). «ملاحظات و راهبردهای ارتقای سرمایه اجتماعی»، نشریه راهبرد فرهنگ، دوره ۷، ش ۲۵.
۱۸. ملک‌زاده، الهام و سمیه پورسلطانی (۱۴۰۰). «بررسی پیشینه تاریخی و سیر تطور جمعیت شیر و خورشید ایران»، فصلنامه علمی مطالعات فرهنگی - اجتماعی خراسان، سال شانزدهم، ش ۲.
۱۹. وفایی‌یگانه، رضا (۱۳۸۹). «تبیین مفهوم سرمایه اجتماعی»، شماره مسلسل: ۱۰۵۱۶، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.







مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc@majles.ir](http://rc@majles.ir)