نشریه‌ی علمی-پژوهشی شهر ایمن
JOURNAL OF RESILIENT CITY
(JRC)

طراحی الگوی مدیریت واحد بحران‌های شهری از منظر پدافند غیرعامل کشور

غلامرضا جلالی فراهانی[1]؛ سید محمد رضا موسوی[2]؛

۱- استادیار دانشگاه عالی دفاع ملی

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد مهندسی پدافند غیر عامل، گرایش طراحی. دانشگاه جامع امام حسین(ع).

تاریخ دریافت مقاله: ۱۳۹۷/۰۶/۳۱ **تاریخ پذیرش مقاله: ۱۳۹۷/۱۲/۰۷**

واژگان کلیدی

پدافند غیرعامل-
مدیریت واحد شهری-
الگو تهدیدات انسان‌ساخت

چکیده

کشور ایران به‌واسطه موقعیت سیاسی- جغرافیایی ویژه، از جمله کشورهایی است که همواره مورد تهدید کشورهای متخاصم بوده است. به‌همین دلیل مدیریت بحران یکی از موضوعات مهم و در اولویت کشور محسوب می‌شود. با چنین نگرشی پیکره‌ای به‌نام شهر به یک فرماندهی و مدیریت واحد بحران نیاز دارد تا در پرتو این مدیریت واحد بتوان شهر و مردم را در شرایط بحرانی اداره و مدیریت کرد. به‌تعبیری معضلات شهر، در عدم وجود مدیریت واحد شهری ریشه دارد. بر همین اساس، طرح موضوع مدیریت واحد بحران‌های شهری، جهت رفع موانع و کاستی‌ها در حوزه مدیریت شهر در زمان بحران، می‌تواند حائز اهمیت باشد. هدف این پژوهش، شناسایی، تشریح و تحلیل ساختار فرماندهی حادثه و مدیریت بحران شهری در چند کشور نمونه، به‌منظور بهبود عملکرد و ارائه الگو در این زمینه می‌باشد. لذا در تلاش است در یک بررسی تطبیقی با اتخاذ روش توصیفی- تحلیلی در یک فرآیند دو مرحله‌ای شامل؛ مراجعه به اسناد، کتب و مقالات مرتبط با پژوهش و روش میدانی شامل؛ مصاحبه و با استفاده از اخذ نظر خبرگان و صاحب نظران در مراحل و موارد مختلف، پیشنهاداتی در راستای بهبود مدیریت واحد بحران‌های شهری از طریق ارائه الگو ساختاری- مدیریتی بیان کند.

۱- مقدمه

شهرها به‌عنوان؛ مراکز تجمع سرمایه مادی و انسانی، مراکز تصمیم‌گیری سیاسی، اداری و نظامی مطرح می‌باشند که همین عامل باعث می‌شود تا در زمان جنگ به هدفی عمده برای دشمن تبدیل شوند؛ درنتیجه حمله به آن‌ها خسارات فراوانی را پدید می‌آورد. با توجه به‌وجود برخی تهدیدات انسان‌ساخت با جنبه-های گوناگون برای محیط‌های شهری و به‌خصوص بروز جنگ-های شهری که می‌تواند جان، مال و زیرساخت‌های شهری را از بین ببرد، وجود مدل و الگو درحوزه مدیریت بحران شهری می‌تواند استمرار فعالیت‌های زیربنایی، تامین نیازهای حیاتی، تداوم خدمت‌رسانی عمومی و تسهیل اداره شهر و مردم در شرایط تهدید و بحران و حفظ بنیه دفاعی، علی‌رغم حملات خصمانه ومخرب دشمن را با نگاهی نو جهت‌دهی نماید.

مدیریت شهری یکی از مسائلی است که امروزه شهرها با آن دست به گریبان هستند؛ مدیریت مطلوب می‌تواند شهرها را به‌سوی رشد فرا خواند و آسایش ساکنان آن را فراهم سازد و مدیریت نامطلوب، شهر را به‌سمت زوال هدایت کرده و نیازهای شهروندان را مرتفع نمی‌سازد. در بعضی از کشورهای توسعه یافته، هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف با اعمال مدیریت واحد و یا مدیریت هماهنگ و یکپارچه و با نظارت و تصمیم‌گیری نمایندگان مردم در محدوده شهر، منطقه و یا ایالت به‌وجود آمده است. معمولا دراین قبیل کشورها، با تبیین قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات و با تفکیک وظایف دستگاه‌های مختلف، تا حدود قابل قبولی به هماهنگی لازم در مدیریت واحد شهری دست پیدا کرده‌اند.(آخوندی، ۱۳۸۷، ۵۶) لذا با توجه

به موارد بیان شده، نتیجه می‌گیریم که برای اداره موفق کلان-شهرها نمی‌توان از مدیریت‌های جداگانه و هدایتگرهای بخشی، بهره گرفت.

اگر هریک از عناصر مجموعه مدیریت شهر، بنا به حوزه اختیارات خود برای شهر تصمیم بگیرند و از منظر خود و بخشی‌نگری به شهر بنگرند ناهماهنگی تصمیمات در بعد کلان، مشکلات عدیده‌ای را پیش خواهد آورد که می‌توان بخشی از مسائل کنونی را حاصل این تفرق و عدم یکپارچگی مدیریت شهری دانست. اصولاً مدیریت واحد شهری پیش نیاز اداره شهر و عنصر کارآمد توسعه یافتگی آن تلقی می‌شود (طوسی،۵۶:۱۳۸۵). با چنین نگرشی پیکره‌ای به‌نام شهر به یک فرماندهی و مدیریت واحد نیاز دارد تا شهر سامان یافته و نظم پذیرد. به تعبیری بحران‌های شهر، در عدم وجود مدیریت واحد شهری ریشه دارد.(برک پور،۱۳۸۶،۴۵)

هدف این پژوهش، بررسی و تبیین مدیریت واحد شهری وکمک به پی‌ریزی یک الگوی ساختاری مدیریتی اثرگذار در جهت مدیریت بحران‌های شهری می‌باشد. در این تحقیق تلاش بر این است تا با بررسی و تحلیل ساختار فرماندهی حادثه و مدیریت بحران شهری در چند کشور نمونه، به ارائه الگو ساختاری در حوزه مدیریت بحران‌های شهری در ایران بپردازد.

۲- تعریف مفهوم‌ها

۲-۱- پدافند غیرعامل

دفاع تدابیری است که برای مقاومت در مقابل حملات سیاسی، نظامی، اقتصادی، اجتماعی و روانی و یا فناوری توسط یک یا چند کشور مؤتلف اتخاذ می‌شود (جلالی و هاشمی فشارکی، ۱۳۸۹: ۷). دفاع بر دو نوع است: عامل و غیرعامل. ابزار و فناوری‌ای که بتوان به وسیله‌ی آن جلو انواع تهاجم و از جمله تهاجم هوایی دشمن را گرفت، در حوزه‌ی علوم، دفاع عامل نام دارد (اصغریان جدی، ۱۳۸۶،۶۱).

پدافند غیرعامل عبارت است از مجموعه اقدامات غیر مسلحانه‌ای که باعث افزایش قدرت بازدارندگی، کاهش آسیب‌پذیری، تداوم فعّالیت‌های ضروری، ارتقاء پایداری ملّی و تسهیل مدیریت بحران در مقابل تهدیدات و اقدامات نظامی می‌گردد.(بند اول سیاست‌های کلی نظام)

۲-۲- مدیریت شهری

سیستم مدیریت شهری اصولا به‌عنوان یک سطح و رده فضایی مدیریت محلی برای اداره همه امور یک شهر به‌عنوان یک واحد فضایی مطرح است (کاضمیان و سعیدی رضوانی،۱۳۸۱) مدیریت شهری، فرآیندی از مسئولیت‌ها و اقدامات مرتبط شامل سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، سازماندهی، اجرا، نظارت و کنترل است که، برای نیل به اهداف عملیاتی خاص در سطح جوامع شهری تنظیم شده است. شکل‌گیری این فرآیند و تحقق اهداف عملیاتی آن نیازمند یک ساختار سازمانی متناسب و کارآمد برای اعمال مدیریت می‌باشد. در این ارتباط، مدیریت شهری باید دیدگاه جامع‌نگرتری درباره اجزا و عناصر سیستم شهری اختیار کند.(مک‌جیل، ۴۶۴:۱۹۸۸). و رویکردی جامع و کل‌نگر به فرآیند ساخت شهر داشته باشد (ون-جیک،۳:۲۰۰۶). رویکرد کل نگر، نیازمند نیروی هدایتی قویی است تا هماهنگی و همسویی لازم در فرآیند مدیریت شهری حاصل گردد و مطلوب‌ترین نیروی هدایتی، مطمئنا یک حکومت شهری یا محلی قوی در سطح شهر خواهد بود. در این میان یکی از موارد مهم پس از تقویت سازمان‌های محلی و ایجاد حکومت محلی، طراحی و بهبود تماس و مشارکت میان حکومت محلی، بخش خصوصی و جامعه مدنی (شهری) و تلاش برای دربرگیری بازیگران و ذینفعان متعدد شهری در اداره شهرهاست.(همان)

با توجه به مطالب بیان شده، ذکر این نکته ضروری است که مدیریت شهری، فرآیندی پیچیده و فرابخشی است. در این فرآیند که در حال تحول دائمی است، بسیاری از علوم و جریان‌های اجتماعی- سیاسی، فرهنگی و گاه تحولات غیرقابل ارزیابی و پیش‌بینی، از جمله حوادث و سوانح طبیعی نظیر سیل و زلزله نقش دارند. در میان عوامل تاثیرگذار و متقابلا تاثیرپذیر، نقش انسان به‌طور اعم و نقش مدیران شهری به‌طور اخص به‌عنوان عامل هماهنگ‌کننده، به‌منظور بهره‌گیری حداکثر از امکانات و قابلیت‌های موجود و کاهش خطرات و تهدیدهایی که جامعه شهری با آن روبروست و در نهایت رساندن جامعه شهری به توسعه‌ای پایدار، از اهمیت خاصی برخوردار است در این‌باره مدیریت شهری باید ضمن دارا بودن برنامه برای وضع موجود شهر و فائق آمدن بر مشکلات آن، برنامه‌های آینده شهر را تدوین کرده و براساس آن‌ها به ترسیم آینده ایده‌آل که بر مبنای واقعیت‌ها و شرایط زمان و مکان قرار دارد بپردازد و حافظ شهرها و منافع مردم شهرها باشد. (صالحی‌جزی، ۱۳۸۶، ۶۸).

۲-۳- پدافند غیرعامل شهری

از وظایف خطیر مدیران شهری امکان اداره شهر در وضعیت فوق‌العاده اضطراری بحران می‌باشد. به‌گونه‌ای که بایستی تلاش نمایند با آمادگی لازم در جهت کاهش وضعیت بحرانی اقدام نمایند. بدیهی است به‌منظور این آمادگی لازم است قبل از وقوع، کلیه تدابیر، الزامات و پیش‌بینی های لازم صورت پذیرفته باشد تا در زمان وقوع حادثه، قابلیت بهره‌برداری و

مدیریت مطلوب شهری میسر گردد. که اهم این الزامات شامل موارد زیر می باشد:

الف– الزامات حقوقی: شامل رفع کلیه اشکالات قانونی و حقوقی و نهایی شدن مدیریت واحد شهری و نیازهای قانونی و حقوقی آن

ب- الزامات ساختاری: شامل ایجاد کلیه ساختارهای مدیریتی و اجرایی مورد نیاز جهت تحقق اهداف عالیه مذکور که شامل:

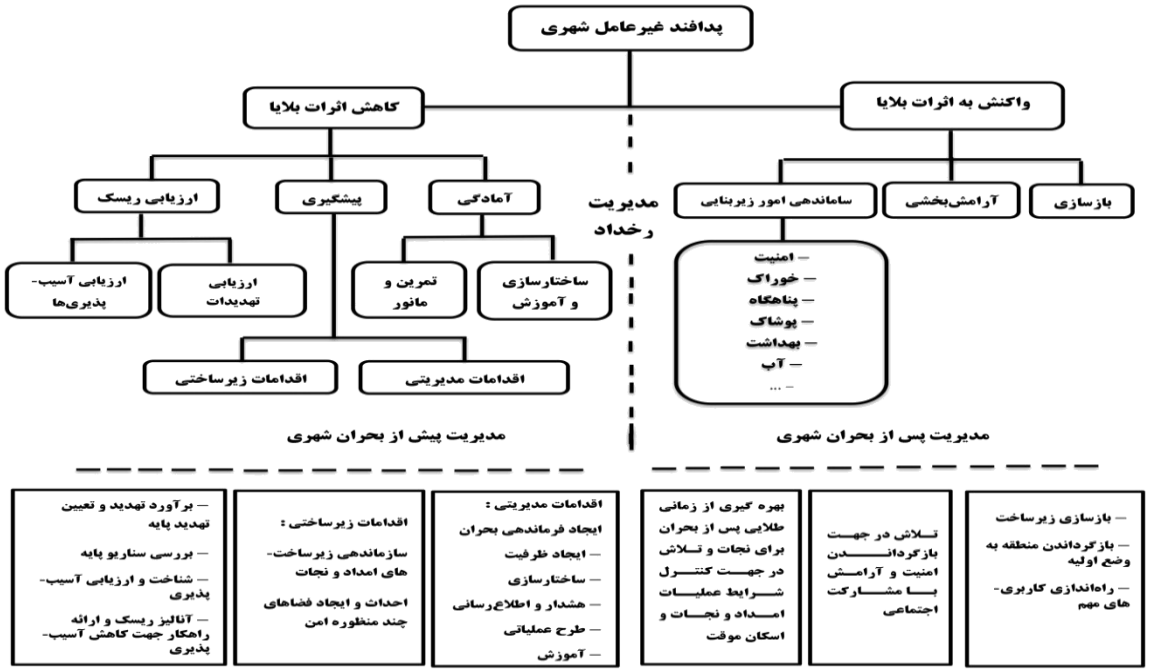
- فراهم سازی زیرساخت‌های شهری جهت تامین خدمات مورد نیاز شهروندان
- آمادگی مدیران شهری جهت مدیریت خدمات رسانی بی‌وقفه به شهروندان

ج - الزامات اعتباری (مالی): شامل تامین اعتبارات مورد نیاز جهت اجرای موارد مذکور

د- الزامات منابع انسانی : شامل جذب، سازماندهی و آموزش نیروهای انسانی جامعه اعم از مدیران عالی، کارشناسان و شهروندان و انجام تمرین و مانورهای آمادگی به منظور کسب مهارت و هماهنگی در مقابله با بحران‌ها

- تهیه طرح مدیریت بحران شهر جهت خدمات رسانی در شرایط بحرانی و انجام آموزش های لازم و تمرین و تکرار تا حصول آمادگی لازمه (حسینی، ۲۸،۱۳۸۶)

بنابراین مدیران شهری در خصوص نحوه برخورد با بحران‌های غیرطبیعی می‌بایست برنامه‌ریزی دقیق داشته و نقاط قوت و ضعف شهرها را شناسایی نموده و از فرصت‌های موجود جهت فرهنگ‌سازی پدافند غیرعامل بهره‌برداری لازم را به عمل آورند.



شکل ۱ - مراحل و اقدامات پدافند غیرعامل شهری- (شمسایی،۴۲،۱۳۹۲)

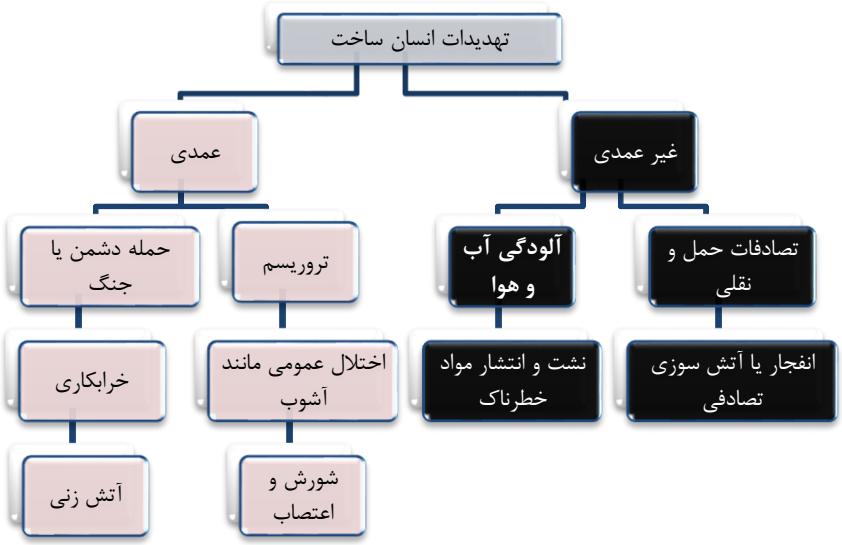
۲-۴- ساختار فرماندهی حادثه

سامانه فرماندهی حادثه، سیستمی است که در زمان وقوع حادثه یا بحران و در محل وقوع حادثه تشکیل شده و هدف آن وحدت فرماندهی عملیات حادثه است. همان‌گونه که از نام این ساختار مشخص است، وظیفه آن فرماندهی نیروها و منابع در صحنه و انجام عملیات مدیریت و کنترل حادثه است. همه نیروها و عوامل در صحنه باید گوش به فرمان فرمانده این سامانه بوده و تخطی از دستورات آن موجب اختلال در مدیریت صحنه حادثه خواهد شد. به‌عبارت دیگر در زمان حادثه، شیوه مدیریت حادثه از نوع فرماندهی است، یعنی مدیریت بی‌چون و چرا و دستورات از بالا و پایین، همانند آنچه یک فرمانده نظامی در صحنه عملیات و در خط اول صحنه جنگ انجام می‌دهد. انجام درست این ماموریت، منابع، امکانات و تجهیزات فرماندهی و عملیات را می‌طلبد که عمده این منابع، نیروهای تخصصی و تجهیزات تخصصی است که در اختیار بخش‌های مختلف ازجمله هلال احمر، شهرداری، اورژانس و دیگر نیروهای امدادی بوده که تحت امر یک فرمانده میدان اقدام خواهند کرد. پر واضح است که تشکیل و عملکرد مناسب این سامانه در زمان بحران نیازمند

مشخص بودن نقش و وظایف دستگاه‌ها و تمرین این وظایف قبل از وقوع هر حادثه‌ای است. (فما، ۱۹۸۸)

۲-۵- تهدیدات حوزه شهری

تهدیدات فراروی نوع بشر از دو منبع اصلی انسان‌ها و جهان طبیعت ناشی می‌گردد. از آنجا که تهدیدات ناشی از اعمال انسانی، محصولات دست بشر هستند، از آن‌ها به‌عنوان تهدیدات ساختگی یاد می‌شود. بر این اساس تهدیدات ساختگی می‌تواند ناشی از دولت‌ها، عوامل داخلی و عوامل بین‌المللی باشد (عبداله‌خانی، ۱۳۸۶ :۹۵). در اکثر منابع، تهدیدات ساختگی را تهدیدات انسان‌ساخت یا تهدیدات غیرطبیعی می‌نامند. از حیث مفهوم تفاوتی بین این دو واژه وجود نداشته، و هر دوی آن‌ها اشاره به تهدیدات غیرطبیعی و ساخته‌ی بشر دارند. تهدیدات طبیعی یعنی تهدیداتی که محصول اقدام بشری نیستند و از جمله اولین تهدیداتی هستند که بشر با آن‌ها روبرو بوده است(همان). این تهدیدات به انواع مخاطرات زمین شناختی، مخاطرات جوی، مخاطرات زیستی و مخاطرات بیولوژیک، تقسیم‌بندی می شوند(ستاره، ۱۳۹۰ : ۵۷). تهدیدات انسان ساخت (ساختگی یا غیرطبیعی) معلول پیشرفت تمدن و گسترش صنایع و نزاع و درگیری انسان‌ها می‌باشد. بخشی از تهدیدات غیرطبیعی به صورت «غیر عمدی» و ناشی از عوارض ایجاد شده در اثر عملکرد انسان‌ها و صنایع ایجاد شده توسط آن‌ها می‌باشد که به‌نحوی می‌توان آن‌ها را عوارض زندگی مدرن دانست از جمله نشت گازهای سمی، آلودگی محیط زیست ناشی از گازهای آلاینده، گسترش تشعشعات اتمی، انفجار انبارهای مهمات و... و بخش دیگر تهدیدات ناشی از نزاع و درگیری انسان‌ها از جمله جنگ‌ها می‌باشد که با برنامه‌ریزی و اراده انسانی ایجاد می‌گردد که در مقیاس‌های مختلف می‌تواند اتفاق افتد(شمسایی، ۱۳۹۰).



شکل ۲- تقسیم‌بندی تهدیدات انسان ساخت (ستاره، ۱۳۹۱ : ۶۲ و ۶۳)

نواحی شهری که ۶۵ تا ۹۰ درصد فعالیت‌های اقتصادی را در غالب کشورهای دنیا در خود متمرکز کرده‌اند، بیش از هر زمان دیگری در معرض آسیب‌های ناشی از وقوع هر نوع خطر یا تهدیدی قرار گرفته‌اند. درصورت بروز خطر و از دست رفتن ایمنی و امنیت، شهرها باید از یک‌سو به عنوان ستون فقرات فعالیت‌های پایهٔ اقتصادی قادر به ادامهٔ حیات بوده و از سوی دیگر باید جمعیت زیادی را آمادهٔ تطبیق با شرایط جدید کنند. (پورمختار،۱۳۸۲:۲۵)

رشد سریع و بی‌رویهٔ شهرها نیز، بیش از هر زمان دیگری شهرهای بزرگ را با مخاطرات مواجه ساخته است. آنچه که به عنوان فاجعه یا بحران شناخته می‌شود، در حقیقت شرایطی است که در نتیجهٔ از دست رفتن مفاهیمی چون "ایمنی" و "امنیت" پدید می‌آید. آثار ناشی از مخاطراتی که تهدیدکنندهٔ ایمنی و امنیت هستند به سه صورت عمده، به‌صورت زیر قابل ارزیابی هستند:

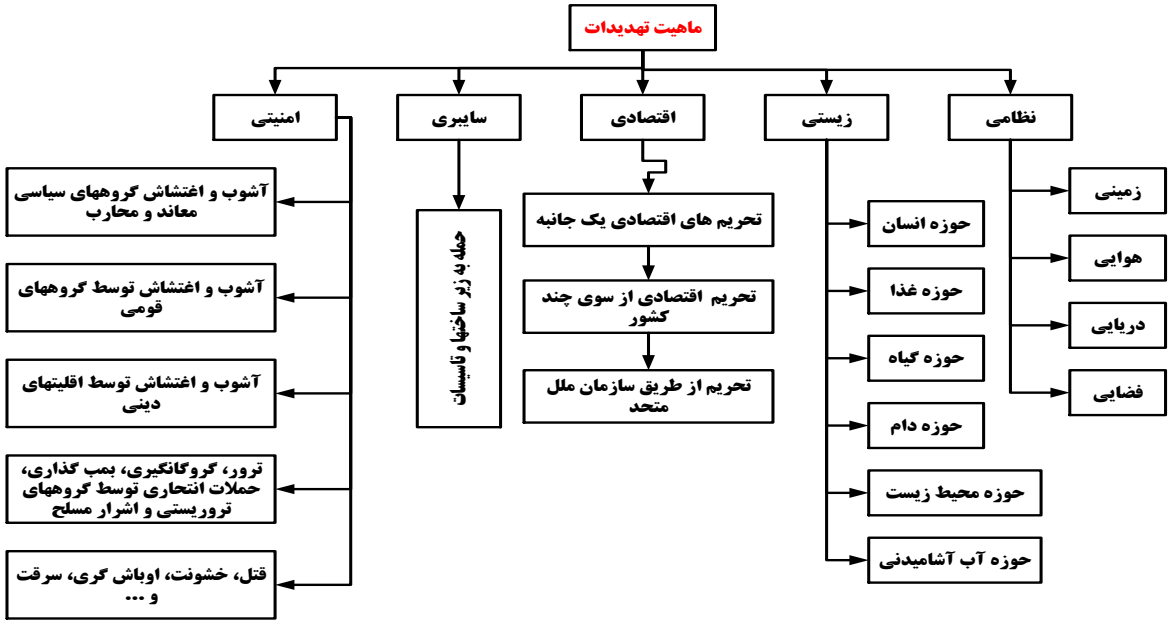
۱- اختلال و قطع فعالیت و عملکردهای جاری که منجر به آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی می‌شود.

۲- تخریب کالبد و سازمان فضایی موجود که منجر به ویرانی‌های شدید یا پراکنده می‌شود.

۳- تلفات و جراحات جانی که منجر به آسیب‌های انسانی و مدیریتی می‌شود. (برآبادی، ۱۳۸۳،۳۴)

با توجه به مطالب بیان شده، تهدیدات مؤثر بر شهر عبارت‌اند از:

- تهدید نظامی(هواپایه-سلاح‌های متعارف)
- تهدیدات امنیتی(ترور، گروگانگیری و حملات انتحاری توسط گروه‌های تروریستی و اشرار مسلح)
- تهدیدات امنیتی(قتل، خشونت، اوباش‌گری و سرقت)
- تهدیدات اقتصادی(تحریم و جلوگیری از دسترسی مردم به اقلام خوراکی و درمانی ضروری)
- تهدیدات زیستی(حوزه آب، غذا و انسان)
- تهدیدات سایبری



شکل ۳- ماهیت تهدیدات(نگارنده)

۲-۶- مدیریت واحد شهری

برای اداره موفق کلان‌شهرها نمی‌توان از مدیریت‌های جداگانه و هدایتگرهای بخشی، بهره گرفت اگر هریک از عناصر مجموعه مدیریت شهر، بنا به حوزه اختیارات خود برای شهر تصمیم بگیرند و از منظر خود و بخشی‌نگری به شهر بنگرند ناهماهنگی تصمیمات در بعد کلان مشکلات عدیده‌ای را پیش خواهد آورد که می‌توان بخشی از مسائل کنونی را حاصل این تفرق و عدم یکپارچگی مدیریت شهری دانست. اصولاً مدیریت واحد شهری پیش نیاز اداره شهر و عنصر کارآمد توسعه یافتگی آن تلقی می‌شود.

مدیریت شهری در صورتی می‌تواند موفق باشد که از پایین‌ترین تا بالاترین سطح آن که شامل؛ مدیریت کلان‌شهری، مدیریت شهری، مناطق شهری، نواحی شهری و محلات شهری می‌شود در آن قسمتی به‌عنوان لایه‌های سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری وجود داشته باشند. (طوسی،۵۶،۱۳۸۵)

در برنامه‌ریزی کلان‌شهرها علاوه بر لحاظ تنوع و ویژگی-های گوناگون مناطق مختلف طبق طرح جامع لازم است شاهد حفظ هویت، یکپارچگی در پیکره واحد شهر باشیم. شهر، موجودی زنده و با ویژگی خاص است و از این رو هریک از اندام واره‌های آن بر یکدیگر تاثیرگذار هستند.(رئیس‌السادات، ۱۳۸۷) با چنین نگرشی پیکره‌ای به نام شهر به یک فرماندهی و مدیریت واحد نیاز دارد تا شهر سامان یافته و نظم پذیرد. به تعبیری معضلات شهر، در عدم وجود مدیریت واحد شهری ریشه دارد. نبود هماهنگی میان ارگان‌ها و نهادهای تصمیم‌گیرنده و تداخل فعالیت‌ها و برنامه‌ریزی‌ها از موانع جدی مدیریت کلان کشور است. اگر ما بخواهیم به توسعه پایدار شهری بیندیشیم یعنی وضعیت کلان شهرهایمان را به‌صورت علمی و سیستماتیک و بر اساس استانداردهای مدیریتی متحول کنیم نیاز به این داریم که شیوه اداره شهرها را تغییر دهیم و مدیریت واحد و یکپارچه شهری باید محور این تغییرات باشد.

در بعضی از کشورهای توسعه یافته، هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف با اعمال مدیریت واحد و یا مدیریت هماهنگ و یکپارچه و با نظارت و تصمیم‌گیری نمایندگان مردم در محدوده شهر، منطقه و یا ایالت به‌وجود آمده است. معمولا دراین قبیل کشورها، با تبیین قوانین، آیین نامه‌ها و مقررات و با تفکیک وظایف دستگاه‌های مختلف، مدیریت شهری تحت نظارت و تصمیم‌گیری نمایندگان مردم در شوراها، مجالس و یا پارلمان‌های محلی، تا حدود قابل قبولی به هماهنگی لازم در مدیریت واحد شهری دست پیدا کرده‌اند. (کاظمیان، میرعابدینی، ۱۳۹۰)

در ایران، نزدیک به ۲۰ وزارتخانه، سازمان و نهاد با شرح وظایف مستقل، بودجه‌گذاری مستقل و شرح قوانین و مقررات مخصوص به‌خود در زمینه عمران شهری و فراهم آوردن رفاه مردم و توجه به مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و کالبدی و ساماندهی شهری مشغول به فعالیت می‌باشند که می‌بایست جهت رفع مشکلات ناشی از عدم هماهنگی در اجرای برنامه‌های شهری، تحت مدیریت واحد قرار گیرند. (ابراهیمی، ۱۳۸۷، ۵۴)

۳- روش انجام پژوهش

تحلیل تطبیقی به‌معنای توصیف و تبیین مشابهت‌ها و تفاوت‌های شرایط یا پیامدها در بین واحدهای اجتماعی بزرگ مقیاس است(غفاری، ۱۳۸۸). بررسی تطبیقی به‌عنوان فرآیندی چند بعدی، جامع، نظام‌مند و معطوف به بستر شناخته می‌شود. در انجام مطالعات تطبیقی، انتخاب مورد مطالعه و مقیاس تحلیل و

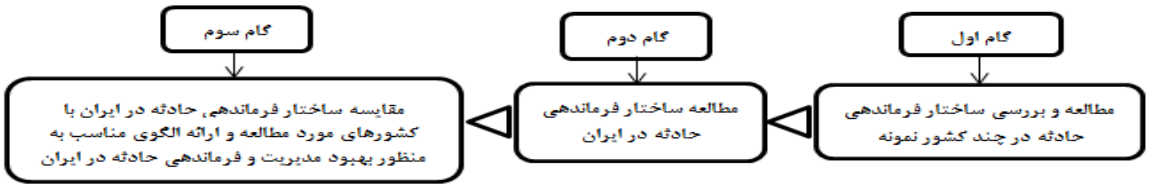
برنامه‌ریزی برای ایجاد شرایط هم ارز از نکات کلیدی محسوب می‌شود (قرائی و برک پور،۱۳۹۱: ۱۵۱).

تحقیق حاضر از پژوهش‌های تطبیقی با تحلیل کیفی است و از نظر روش‌شناسی، توصیفی-تحلیلی محسوب می‌شود. با توجه به اینکه هدف نهایی این پژوهش، پس از بررسی و مقایسه ساختار فرماندهی حادثه و مدیریت بحران شهری در چند کشور نمونه با ایران، تشخیص کمبودها، کاستی‌ها و نقاط مبهم در الگوی برنامه‌ریزی و مدیریت بحران مجموعه‌های شهری و نهایتاً ارائه یک الگوی ساختاری- مدیریتی اثرگذار در جهت مدیریت واحد بحران‌های شهری در ایران می‌باشد، از این رو می‌توان پژوهش حاضر را از دسته پژوهش‌های کاربردی برشمرد.

از آنجا که ساختار برنامه‌ریزی و مدیریتی ایران منحصر ب فرد است و زمینه‌های مشابه با کشورهای توسعه‌یافته وجود ندارد، موفقیت و کارآیی مطالعات تطبیقی در زمینه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری، نیازمند اتخاذ رویکرد عمومی‌گرا در پژوهش تطبیقی است. اتخاذ این رویکرد با هدف کشف سطوح مدیریتی و برنامه‌ریزی کلیدی مشابه در نظامات غیرمشابه اما موفقِ کشورهای توسعه‌یافته و سپس تلاش برای ایجاد سطوح با عملکردها و وظایف مشابه، اما متناسب با ساختار برنامه‌ریزی و مدیریتی خاص ایران صورت می‌گیرد. به این منظور، نمونه‌های مطالعاتی از کشورهای موفق در مدیریت بحران شهری انتخاب شد؛ تا با بررسی تطبیقی ساختار فرماندهی حادثه و مدیریت بحران شهری، سطوح و روابط عمودی و افقی کلیدی در نظام مدیریتی استخراج شود. در همین راستا در یک بررسی تطبیقی با اتخاذ روش توصیفی- تحلیلی با مراجعه به اسناد، کتب و مقالات مرتبط با پژوهش، نظام برنامه‌ریزی و ساختار فرماندهی حادثه و مدیریت بحران چند کشور نمونه استخراج گردید.

در گام نخست، ساختار فرماندهی حادثه در چند کشور نمونه شناسایی و فرآیند برنامه‌ریزی در سطح کلان و منطقه‌ای تشریح شد. در گام دوم، شیوه مدیریت و برنامه‌ریزی در شرایط بحرانی در ایران مورد بررسی قرار گرفت. و بالاخره در گام سوم، با هدف بهره‌گیری از تجربیات موفق جهانی در حوزه برنامه‌ریزی و مدیریت بحران‌های شهری، مقایسه تطبیقی میان ساختار مدیریت بحران های شهری در ایران و چند کشور نمونه انجام شد. و در نهایت پیشنهاداتی در راستای بهبود مدیریت واحد بحران‌های شهری از طریق ارائه الگو ساختاری- مدیریتی بیان گردید.

با توجه به گستردگی و تنوع اطلاعات، انجام یک پژوهش نیازمند یک چارچوب مطالعاتی نظام‌مند است. چارچوب مطالعاتی این پژوهش مطابق نمودار شماره ۱ قابل ترسیم و تصور است. این چارچوب، رئوس اصلی مطالعات لازم و اقدامات ضروری را در فرآیند دستیابی به هدف پژوهش نشان می‌دهد.



نمودار۱: فرآیند انجام پژوهش

۳-۱- سامانه فرماندهی حادثه در انگلیس

برنامه شرایط اضطراری شهر لندن، توسط بخش مدیریت شرایط اضطراری و امنیت اصناف با همکاری کمیته برنامه مدیریت شرایط اضطراری شهر لندن در سال ۲۰۰۸ در ۷ فصل تدوین شده است. در فصل چهارم، سامانه فرماندهی حادثه معرفی شده و به مسوولیت‌ها و نقش‌های مطرح در آن اختصاص داده شده است. سامانه فرماندهی حادثه در لندن بیشتر به موضوع گروه‌های کنترل جامعه منتهی می‌شود که اعضای آن شامل این گروه‌ها است: شهردار، رئیس قسمت اداری، رئیس پلیس، رئیس آتش‌نشانی، مدیر محیط زیست و خدمات شهری، مدیر خدمات اجتماعی، مامور بهداشت و سلامت، اورژانس، مدیر ارتباطات و مامور روابط عمومی و هماهنگ‌کننده مدیریت شرایط اضطراری. برای هرکدام از این اعضا، نقش‌هایی که در زمان بحران باید اجرا کنند و برعهده آنها گذاشته می‌شود، بیان شده است. همچنین گروه مشاوران گروه‌های کنترل جامعه نیز پیش بینی شده است. شهر لندن پروتکل‌های مدیریت صحنه حادثه استانداردی را تهیه کرده است که بر فرماندهی یک سازمان در زمان بحران تاکید می‌کند. در این قالب، آتش‌نشانی، پلیس، اورژانس و دیگر سازمان‌های پشتیبانی، تحت امر مدیریت صحنه حادثه که همان شهردار است به اجرای ماموریت می‌پردازند (مدیریت شرایط اضطراری لندن،۲۰۱۴)

وظایف و مسئولیت‌های شهردار لندن در شرایط اضطراری به شرح ذیل می باشد:

- رهبری، مدیریت راهبردی و کنترل حوادث و تهدیدات در شهر
- عضو مرکز عملیات اضطراری شهر لندن
- رهبری کلی جامعه شهری
- تعیین مسئولیت های ویژه برای اعضای کمیته سیاست گذاری و گزارش گرفتن از آنها.
- اعلام شرایط اضطراری
- اعلام پایان شرایط اضطراری
- فرماندهی حادثه در سطح شهر (همان)

۳-۲- ساختار مدیریت بحران در فرانسه

ساختارهای موجود در فرانسه، متشکل از سه سطح ملی، منطقه‌ای و بخشی است. در سطح ملی، وزیر کشور، اقدامات نجات را فراهم و مدیریت شرایط اضطراری را هماهنگ می‌کند. افراد ارشد وزارت دفاع و همچنین مرکز عملیات مدیریت بحران نیز او را در انجام وظیفه هماهنگی نیروهای لازم و منابع اضطراری، یاری می‌کنند. در سطح منطقه‌ای، رئیس‌منطقه، مسئول هماهنگی منابع و نیروی انسانی در شرایط اضطراری در منطقه دفاعی است. مرکز هماهنگی عملیات امنیت داخلی منطقه‌ای در اختیار او قرار دارد. «دبیرخانه کل منطقه دفاع» و «مرکز فرماندهی امنیت داخلی منطقه» نیز او را جهت آماده‌سازی اقدامات نجات، یاری می‌کنند.در سطح بخش، فرمانده بخش (شهردار)، مسئول هماهنگی منابع اضطراری در بخش است. مرکز عملیات آتش‌نشانی بخش و خدمات اضطراری، تحت اختیار او است. زمانی‌که شرایط بحرانی پیش می‌آید، سه مرکز جدید عملیاتی، فعال می‌شوند؛ یکی در وزارت کشور و دو مرکز دیگر، در سطح منطقه‌ای (مرکز عملیات دفاع منطقه‌ای) و در سطح بخش (مرکز عملیات بخش).

در سطح ملی، وظیفه کلی اداره دفاع و امنیت شهری ، حفاظت از کشور، افراد و اموال و دارایی‌ها در مقابل تهدیدات، تجاوزها و خطرها و هر نوع بلایای طبیعی و فجایع است. درنهایت این اداره، وظیفه حفاظت از محیط‌زیست را نیز برعهده دارد. (اتحادیه اروپا، ساختار مدیریت حادثه فرانسه،۲۰۰۹)

۳-۲-۱ ساختار سازمانی مدیریت شرایط اضطراری در سطوح مختلف:

شکل ۴- ساختار سازمانی مدیریت شرایط اضطراری (اتحادیه اروپا، ساختار مدیریت حادثه فرانسه،۲۰۰۹)

۳-۳- ساختار مدیریت بحران در ایتالیا

ایتالیا به ۲۰ منطقه و ۱۱۰ ایالت(استان) و ۸۱۰۰ شهرداری تقسیم شده است. «منطقه»، اولین سطح اجرایی دولت است. و استان‌ها زیر مجموعه مناطق می‌باشند.

حفاظت شهری در ایتالیا یک ساختار نیست؛ بلکه یک سیستم یکپارچه است که اجازه استفاده هماهنگ از تمام منابع دولتی و خصوصی در دسترس را می‌دهد. ساختار عملیاتی ایتالیا، در موارد بلایای طبیعی بزرگ، مسئولیت را برعهده سازمان اجرایی کشور گذاشته شده است. وظیفه اصلی مرکز حفاظت غیرنظامی چه در سطح ملی، چه در سطح مرکزی و چه در سطح محلی، حفظ جان و اموال مردم و همچنین حفظ محیط‌زیست از خطرات ناشی از بلایای طبیعی و تکنولوژیکی و سایر فجایع است.

مسئولیت تصمیم‌گیری در مورد سیاست‌های حفاظت شهری، برعهده رئیس شورای وزیران (رئیس‌جمهوری)، یا وزیر کشور منصوب او قرار دارد. هماهنگی خدمات ملی و فعالیت‌های حفاظت شهری، توسط دپارتمان حفاظت شهری، تحت‌نظر دفتر رئیس شورای وزیران (رئیس‌جمهوری) صورت می‌پذیرد. بنابراین، دپارتمان حفاظت شهری، بازوی عملیاتی رئیس‌جمهور است.

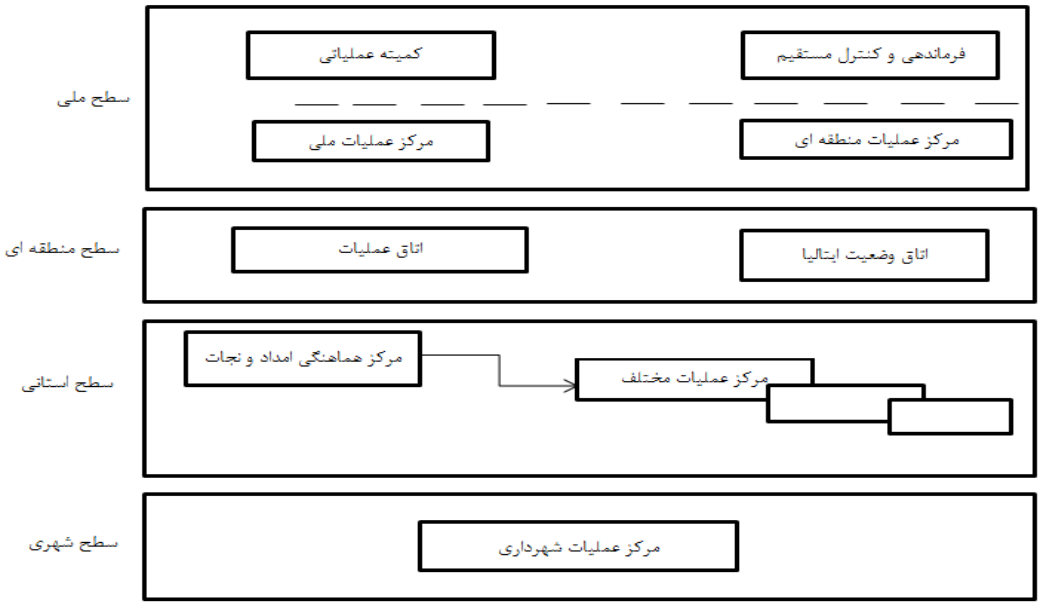
عملیات و اقدامات حفاظت شهری، به سه دسته اساسی تقسیم می‌شود:

- پیش‌بینی و پیشگیری از خطر، که براساس نوع، اندازه و احتمال وقوع خطر صورت می‌گیرد.
- نجات و کمک‌رسانی به افراد درگیر در حادثه.
- کنترل و مدیریت وضع بحرانی و بازیابی سیستم اجتماعی-اقتصادی.

این خدمات توسط سرویس ملی حفاظت شهری و گروه‌های عملیاتی صورت می‌گیرد؛ مانند سازمان آتش‌نشانی ملی، پلیس و نیروهای نظامی، صلیب‌سرخ، خدمات بهداشت ملی، گروه امداد و نجات مستقر در کوه‌های آلپ، نیروهای داوطلب، کارشناسان فنی، نهادها و سازمان‌های خصوصی. در سیستم مدیریت شرایط اضطراری ایتالیا، مسئولیت اجرای اقدامات حفاظت شهری، برعهده پایین‌ترین سطح اداری است. بنابراین، شهرداری، اولین نهاد مسئول برای برنامه‌ریزی و عملیات نجات جهت حفاظت شهری است. در موارد بحران‌های با مقیاس بزرگ، مسئولیت، به تدریج از ایالت به منطقه و از منطقه به سطح دولت (در بحران‌های ملی) منتقل می‌شود.

از این رو مناطق، مسئولیت تهیه برنامه‌های پیش بینی حوادث و و پیشگیری از آن‌ها را بر عهده دارند. استان‌ها مسئول تعریف و اجرای برنامه‌های اضطراری مربوط به‌خود هستند. و شهرداری‌ها مسئول تدوین پیش نویس طرح اضطراری شهری و هماهنگی عملیات امداد و نجات در مناطق مربوطه می‌باشند. در صورت بروز شرایط اضطراری، هماهنگی و فعالیت‌های عملیاتی توسط یک نهاد در سطوح مختلف انجام می‌شود. این نهاد شامل: مراکز عملیاتی شهرداری در سطح شهر، مراکز هماهنگی امداد و نجات در سطح استان، مراکز عملیات منطقه در سطح منطقه، و فرماندهی و کنترل در سطح ملی است.

۳-۳-۱- چارت سازمانی:



شکل۵- سطوح مختلف سازمان‌های عملیاتی ایتالیا در شرایط اضطراری (اتحادیه اروپا، ساختار مدیریت حادثه ایتالیا،۲۰۰۹)

۳-۴- ساختار ملی مدیریت بحران و دفاع غیرنظامی در ترکیه

اولین قانون جامع درباره کاهش اثر بلایا یعنی قانون شماره ۴۶۲۳ در سال ۱۹۴۴ به تصویب رسید. این قانون به اقدامات لازم قبل از وقوع و پس از وقوع زلزله اشاره دارد. در سال ۱۹۵۳ وزرات کشور دو سازمان مقابله با بلایا را تاسیس کرد. (مجلس شورای ملی ترکیه،۱۹۹۹)

در سال ۱۹۸۵ استانداری‌ها و شهرداری‌ها مسئول اصلی مقابله با بحران و انجام برنامه‌ریزی برای توسعه و نیز انجام و اعمال کدگذاری ساختمان‌ها تعیین شدند. وزرات امور مسکن در این سال‌ها مسئولیت بسیاری از فعالیت‌های قبل از بعد بلایا را بر عهده گرفت.(قانون۷۲۶۹ مصوب مجلس شورای ملی ترکیه،۱۹۹۹). به این ترتیب در نظام مدیریت بحران تغییراتی رخ داد و مرکزی برای مدیریت متمرکز بحران در ترکیه با عنوان شروع به‌کار کرد تا اقدامات و هماهنگی های لازم را در خصوص انواع بحران‌های طبیعی و انسان‌ساخت به‌صورت متمرکز به‌عمل آورد. مسئولیت این اداره به‌عهده نخست وزیر است.

سازمان مدیریت بحران ترکیه دارای اداره کل امور بحران است که مسئول ارزیابی خسارات و بازسازی پس از حادثه است. سازمان دفاع غیر نظامی که مسئول پاسخگویی به بحران و انجام عملیات جستجو و نجات است از جمله سازمان‌های مسئول به‌شمار می‌رود.

جمعیت هلال احمر ترکیه مسئول تامین غذا، مایحتاج ضروری و اسکان موقت بلافاصله پس از رخداد بحران‌ها را بر عهده دارد. نیز هماهنگی در انجام برخی فعالیت‌های مرحله آمادگی مثل افزایش آگاهی‌های عمومی، فعالیت‌های داوطلبانه برای کاهش خسارات و اقدامات غیر سازه‌ای توسط هلال‌احمر تسهیل می شود.

شهرداری‌ها در راستای انجام اقدامات پیشگیری و کاهش آثار مخرب بحران‌ها، وظیفه افزایش آگاهی عمومی و برگزاری برنامه های آموزشی را برعهده دارند.

مرکز مدیریت بحران نخست‌وزیری وظیفه مدون کردن فعالیت‌های مربوط به آمادگی و پاسخگویی به بحرانها را بر عهده دارد و هماهنگی و برقراری روابط بین نهادهای دولتی و غیردولتی، ارتش و سازمان دفاع غیر نظامی را بر عهده دارد.

نیروهای مسلح ترکیه که قوی‌ترین تشکیلات ملی محسوب می‌شود، سازماندهی و تجهیز منابع انسانی و فنی (تیم های جستجو و نجات پیشرفته و آموزش دیده و گروه‌های داوطلب مردمی) و توزیع اقلام امدادی را برعهده دارد. در سطوح محیطی، شهرداری‌ها به امور هماهنگی، ساخت و ساز، اجرا و نظارت بر تدابیر کاهش خطر، ارزیابی آسیب پذیری، طرح های بحران و آمادگی جامعه می پردازد.(محبی‌فر،۱۳۸۴: ۴۵)

ساختار مدیریت بحران بر اساس قانون ۸۷۱۶ در سال ۱۹۹۶ مطرح گردید. این ساختار فقط زمانی‌که از طریق نخست وزیر، بحران اعلام گردد، استفاده می‌شود. به موجب قانون مقابله با بحران ۷۲۶۹ و مقررات مربوطه، ۹ تیم ارائه‌دهنده خدمات زیر نظر کمیته‌های امداد و نجات فعالیت می‌نمایند. این گروه‌های ارائه خدمات متشکل از نیروهای داوطلب مردم است که از طریق سازمان‌های دولتی محلی در سطح نواحی و استان‌ها جذب گردیده‌اند. این تیم‌ها عبارتند از؛ تیم‌های ارائه خدمات بهداشتی درمانی و کمک‌های اولیه، ارزیابی مقدماتی خسارات، تامین امنیت عمومی، ارتباطی، پشتیبانی، انتقال مواد زائد، ارائه خدمات مربوط به شریان‌های حیاتی، مثل آب، برق، گاز، فاضلاب و ... (ارگونی،۱۹۹۰)

در حین وقوع بحران، مرکز مدیریت بحران نخست‌وزیری موظف به مدیریت و هماهنگی فعالیت‌های مقابله است. ریاست کمیته مذکور را نخست‌وزیر بر عهده دارد و در غیاب او یکی از وزرای وزارت‌خانه های عضو مسئولیت کمیته را برعهده خواهد داشت. شورای امنیت ملی در کنار نقش خود در مدیریت بحران، در فاز مقابله به مساله هماهنگ‌سازی و مشارکت نهادهای نظامی و غیرنظامی در مراحل پیش از بحران نیز می‌پردازد.

۳-۴-۱- مدیریت صحنه بحران:

نظام مدیریت بحران ترکیه، نظامی متمرکز است (بر اساس قوانین شماره ۷۲۶۹ و توسعه به شماره۳۱۹۴) که در سطح مرکزی، سازمان‌های دولتی، ارتش، هلال احمر، استانداری‌ها، و شهرداری-ها، دانشگاه‌های و سازمان‌های مردم نهاد قرار دارند. در سطوح محیطی، مراکز بحران استانی وظیفه عملیات جستجو و نجات، مدیریت اقلام اهدایی و فعالیت‌های مربوط به شعب محلی سازمان دفاع غیر نظامی و سازمان‌های مردم نهاد را کنترل می‌کنند. در سال‌های اخیر با تجارب کسب شده از بحران‌های ترکیه، روند برنامه‌ریزی و اجرای متمرکز به‌سوی سیاست‌گذاری متمرکز و اجرای غیرمتمرکز و تفویض اختیار به استان‌ها سوق یافته است (کورباجی اوغلو،۲۰۰۴).

به این ترتیب نقش اساسی در مدیریت بحران در سطوح محیطی به‌عهده استانداران و فرمانداران انتصابی و دیگر مقامات شهری(شهرداران) است. استانداران در واقع عوامل حکومت مرکزی هستند و طبق قانون شماره ۷۲۶۹ بلایا، نقش اصلی در مدیریت بحران را در سطح محیطی بر عهده دارند. شهرداران و دیگر مقام‌های مسئول شهری در این شرایط تحت فرمان آن‌ها عمل می‌کنند. (اکی،۲۰۰۵)

۳-۵- ساختار مدیریت بحران و دفاع غیرنظامی کشور ایالات متحده آمریکا

درسال ۱۹۸۸ دو قانون دفاع غیرنظامی و مدیریت بحران که در سنوات گذشته هر کدام به‌صورت مجزا بودند باهم ادغام شدند و به‌صورت یک قانون به سازمان فدرال مدیریت بحران ابلاغ گردیدند. امروزه دفاتر ایالتی و محلی این سازمان نقش دفاع غیرنظامی و امداد و نجات را باهم ایفا می‌کنند بیشترین اقدامات به سمت وسوی اسکان اضطراری وتخلیه جمعیت‌ها می‌باشد وبیشترین تأکید نیز امروزه برحوادث طبیعی است. سازمان فدرال هم بیشتر نقش هدایتی و تأمین منابع را دارد. همچنین از چند سال پیش نقش تربیت متخصص و سازماندهی آموزش‌ها و تدوین دکترین نیز برعهده این سازمان قرارگرفته است. (سیلوس و کامینگ،۲۰۰۴)

تدوین برنامه سامانه ملی مدیریت بحران براساس اصول سامانه فرماندهی حادثه و همچنین تدوین لیستی از مهارت های پایه‌ای مدیریت بحران اقدامات تاکتیکی وعملیاتی بوده‌اند که در چندسال اخیر رخ داده اند ولی استراتژی توجه بیش از حد به موضوع تروریسم در وزارت امنیت داخلی آمریکا عاملی درجهت عقب‌گرد از دیدگاه مدیریت جامع بحران بوده است.

وزارت امنیت داخلی آمریکا، دارای پنج معاونت است که شامل معاونت اداری، معاونت علم وفناوری، معاونت تحلیل اطلاعات وحفاظت زیرساخت‌ها، معاونت امنیت مرزها و حمل ونقل ومعاونت آمادگی ومقابله با بحران هستند. سازمان مدیریت بحران فدرال قسمتی از معاونت آمادگی ومقابله با بحران در وزارت امنیت داخلی است. مأموریت این سازمان کاهش خسارات جانی ومالی ومحافظت از شریان‌های حیاتی در برابر تمام مخاطرات با استفاده از یک برنامه مدیریت جامع بحران ومبتنی بر ریسک است که مراحل پیشگیری، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی را شامل می باشد (وزارت امنیت داخلی آمریکا،۲۰۰۶).

سازمان‌های مسئول در مدیریت بحران آمریکا می‌کوشند تا بحران را در پایین‌ترین سطح که امکان دارد، مدیریت وکنترل نمایند به‌طوری‌که اولین سطح آن مدیریت بحران درسازمان‌های محلی است. درصورتی‌که ابعاد بحران فراتر از توانایی‌های آن‌ها باشد، سازمان‌های ایالتی وارد عمل شده ومسئولیت فرماندهی را به‌عهده می‌گیرند و از منابع ایالتی جهت کمک‌رسانی استفاده می‌گردد. درصورتی‌که ابعاد بحران بسیار بزرگ باشد، با درخواست فرماندار ایالت بحران زده از رئیس جمهور و تائید وی، سازمان‌های فدرال ودر رأس آن‌ها سازمان مدیریت بحران فدرال وارد عمل می‌شوند. اداره هماهنگی امنیت ملی که یکی از ادارات زیرمجموعه معاونت پیشگیری ومقابله با بحران است، وظیفه هدایت ورهبری تداوم عملیات سازمان‌های فدرال را برعهده دارد. بنابراین وزارت امنیت داخلی، نقش مدیریت، هماهنگ‌کننده و تخصیص‌دهنده منابع به‌ویژه منابع مالی درزمان بحران را ایفا می‌کند وهدایت عملیات را برعهده دارد. این وزارتخانه، مسئولیت و وظایف اجرای عملیات را بین سازمان‌های فدرال، ایالتی، محلی، خصوصی وداوطلب بر اساس برنامه‌هایی مانند طرح مقابله ملی که از قبل تدوین شده‌اند، عهده دار است (رابرتز،۲۰۰۴).

۳-۵-۱- ساختار ملی مدیریت بحران ودفاع غیرنظامی

۱- سامانه ملی مدیریت حادثه

این سامانه ملی رویکردی جامع و ملی به مدیریت حوادث است که قابل اجرا در کل تقسیمات حکومتی (استان، شهرستان، مناطق ونواحی شهری، بخش‌ها، روستاها و محله‌ها) و کل سازمان‌ها، دستگاه‌ها و زیرساخت‌ها است. این سامانه از سه جزء اصلی تشکیل شده است:

- سامانه فرماندهی حادثه
- سامانه‌های هماهنگی بین سازمانی
- سامانه‌های اطلاع رسانی عمومی

این سامانه درحال تشکیل شبکه وسیعی در کشور آمریکا است. وزارت امنیت داخلی با هدف کنترل تروریسم در کشور و درخارج از مرزها از این سامانه استفاده می کند.

۲- مدیریت صحنه بحران

۳- برنامه تأمین نیازهای اساسی

برنامه جدایی برای تأمین نیازهای اساسی مردم در آمریکا تدوین نشده است .

درقالب برنامه مدیریت صحنه بحران، نیازهای اساسی بین حوزه-های مختلف عملیاتی تقسیم شده است. تأمین آب وغذا، تأمین سوخت، تامین امنیت، اطلاع‌رسانی شفاف، وتأمین بهداشت ودرمان.

۴- برنامه دفاع غیرنظامی

۵- برنامه حفاظت زیرساخت‌ها

۶- برنامه تداوم خدمات دستگاه‌ها

۷) برنامه مدیریت وپشتیبانی منابع

۸) برنامه آموزش همگانی

۹- برنامه آموزش تخصصی (سند منتشره از سوی وزارت امنیت داخلی،۲۰۱۱)

۳-۶- ساختار ملی مدیریت بحران ودفاع غیرنظامی در کشور هند

دردولت فدرال هند، مسئولیت اصلی برای اقدامات پاسخگویی و مقابله با بحران برعهده دولت ایالتی است. دولت مرکزی بیشتر دارای نقش پشتیبان وحمایتی است مثل:(تأمین منابع مالی وتجهیزاتی).

۳-۶-۱- مراکز دخیل در سیستم مدیریت بحران

گزارش وزارت کشور هند، (۲۰۰۵)درسطح ملی، وزارت کشور، وزارتخانه مسئول درمدیریت بحران محسوب می‌شود. کمیسیون مرکزی امداد، مرکز اصلی هدایت فعالیت‌های امدادی درشرایط بحران است که در وزارت کشور قراردارد. این کمیسیون مسئول گروه مدیریت بحران است. وزرای دخیل در مدیریت بحران همه در این گروه عضو هستند. نظارت بر برنامه مدیریت بحران همه وزارتخانه‌ها وزیرساخت‌ها برعهده این گروه است.

کمیته ملی مدیریت بحران دراین سطح قراردارد که وزرای همه وزارتخانه‌ها عضو این کمیته هستند. این وزارتخانه‌ها نقش کمیته راهبردی را درمدیریت بحران وبلایای طبیعی کشور بازی می-کنند.

مرکز ملی مدیریت بحران درهند که دفتر اصلی آن در دهلی نو قرار داشته و تحت نظارت وکنترل وزارت کشور اداره می‌گردد، سازمان مرکزی برای مدیریت کلیه بلایا محسوب می‌شود و به-صورت متمرکز از مجرای ساختار سلسله‌مراتبی عمودی انجام وظیفه می‌کند. (صدرممتاز، ۱۳۸۵). کمیسیون مرکزی امداد واقع در وزارت کشور، مرکزی درسطح ملی برای هماهنگی اعلام وضعیت اضطراری است که اطلاعات لازم از دپارتمان‌های هواشناسی و... به این کمیته منتقل می‌شود وخود دارای بودجه مستقل است. سازمان ملی مدیریت بحران برای هماهنگی مؤثر در همه ابعاد مدیریت بحران تاسیس شده است.

دولت ایالتی، مسئول مراحل پیشگیری، کاهش اثرات مخرب بلایا، آمادگی و پاسخگویی اولیه در بلایا می‌باشد. دولت مرکزی هند درشرایط معمول آنچه را که نیاز دارند تأمین می‌کند ودر شرایط اضطراری، اقدامات هماهنگی، پشتیبانی وحمایتی را برعهده دارد و امکانات لازم برای بسیج منابع را فراهم می‌کند. (سینگ، ۲۰۰۴)

۳-۶-۲- مدیریت صحنه بحران:

برنامه عملیاتی بلایای محتمل‌الوقوع در سطح ملی توسط دولت هند در خصوص بلایای طبیعی تدوین شده است و در فواصل زمانی مشخص روزآمد می‌شود. این برنامه، انجام عملیات امدادی را بدون تاخیر وفوت وقت درشرایط وقوع بلایای مختلف تعیین می‌کند که کدام وزارتخانه و دپارتمان باید وارد عمل شود وسیر اجرایی و اداری که هریک از سازمان‌ها در جریان وقوع بلایا درگیر آن می‌شوند، تعیین می‌کند.

درساختار مدیریت بحران هند، سطوح سازمانی به‌صورت سطوح ملی، ایالتی، ناحیه‌ای، محلی وروستایی تعریف شده‌اند. درسطح ملی، وزارتخانه مسئول، وزارت کشوراست. دراین سطح، کمیته ملی مدیریت بحران و گروه مدیریت بحران قرار دارند. درسطح ایالتی، کمیته مدیریت بحران ایالتی تحت ریاست وزیر ایالتی که بالاترین مقام اجرایی در ایالت است، فعالیت می‌کند. درهر ایالت، یک گروه ایالتی وجود دارد که تحت ریاست دبیر عمومی کمیسون امداد مدیریت بحران انجام وظیفه می‌کند. درهند، ایالت‌ها به نواحی مختلف تقسیم شده‌اند که هر ناحیه توسط قاضی ناحیه سرپرستی می‌شوند. این شخص بالاترین مقام در سطح ناحیه است. که برای اجرای برنامه‌ها، هدایت، نظارت، و کنترل اقدامات امدادی درهنگام بلایا درسطح ناحیه عهده‌دار مسئولیت هستند. قاضی ناحیه، مسئولیت هماهنگی و نظارت بر عملکرد تمامی ادارات ناحیه را نیز برعهده دارد. درشرایط وقوع بلایا، اختیارات وی افزایش می‌یابد، زیرا اجرای دستورالعمل‌ها یا احکام مربوطه از سوی سطح بالاتر به‌وی محول می‌شود (مدیریت بلایا درهند، گزارش وزارت کشور، ۲۰۰۹)

۳-۷- فرماندهی حادثه در شهرهای ایران

اقدام قانونی برای کاهش اثرات بلایای طبیعی در ایران، تاسیس سازمان دفاع غیرنظامی در سال ۱۳۳۷ بود. پس از آن، در سال ۱۳۴۸ قانون کاهش اثرات ناشی از سیل و قانون بازسازی به اجرا گذاشته شد. پس از انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، سازمان دفاع غیرنظامی منحل و وظایف آن به نهاد بسیج مستضعفان (یا اتحادیه مردم انقلابی) محول شد. پس از زلزله منجیل و اعلام دهه ۱۹۹۰ از طرف سازمان ملل به‌عنوان دهه بین‌المللی کاهش اثرات بلایای طبیعی، قانون تشکیل کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی و آیین‌نامه اجرایی آن تصویب شد و در اسفندماه ۱۳۷۰ ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور در وزارت کشور آغاز به کار کرد. در فروردین‌ماه ۱۳۸۲ طرح جامع امداد و نجات کشور توسط هیات وزیران به تصویب رسید که به موجب آن ۱۳ وزارتخانه و ۸ سازمان و نهاد به عضویت ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور درآمدند.(عبداللهی، ۱۳۹۲: ۲۰۳)

قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور نیز در ۳۱/ ۱۳۸۷/۲ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. طبق ماده ۶ این قانون، «سازمان مدیریت بحران کشور به‌منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، موسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکل‌های مردمی، موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاه‌های تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم‌له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندی‌های ملی منطقه‌ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش‌بینی نشده تشکیل می‌شود. این سازمان، وابسته به وزارت کشور بوده و رئیس آن به پیشنهاد وزیر کشور و تایید

شورای عالی و حکم وزیر کشور منصوب می‌شود.» ساختار ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور در سطوح ملی، استانی و شهرستانی نشان می‌دهد در این ساختار، ستاد عالی پیشگیری و مدیریت بحران کشور در بالاترین سطح خواهد بود و بعد از آن ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور زیر نظر وزیر کشور تشکیل خواهد شد. ستاد حوادث در استان‌های کشور در استانداری و زیر نظر استاندار مستقر است که این موضوع برای کلان‌شهر تهران به دلیل شرایط خاص آن متفاوت است و مسئول شورای هماهنگی بحران بر عهده شهردار است (قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۳۸۷).

۳-۸- تحلیل تطبیقی وضعیت نظام مدیریت بحران شهری در ایران و جهان

آنچه در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت شناخت وضعیت نظام مدیریت بحران شهری در کشورهای نمونه در قالب نظام های سیاسی حاکم است که آن‌ها به سه دسته کشورهای دارای نظام سیاسی متمرکز، نیمه متمرکز و غیرمتمرکز دسته‌بندی می‌شوند. که به چند نمونه پرداخته شده است. نکته‌ای که در ابتدا باید به آن اشاره شود این است که کشورهای مورد مطالعه بر مبنای تفاوت‌های ساختاری، نظام اداره امور در آن کشورها، تقسیمات کشوری، الگوها و مدل‌های حاکم بر مدیریت بحران شهری به آن‌ها پرداخته شد دارای تفاوت‌هایی هستند و در واقع وجه تمایز کشورها در زمینه مدیریت بحران شهری نیز در همین چهارچوب-ها قابل بررسی و اقدام است.با وجود این و به‌رغم تفاوت‌های یاد شده، در کلیه کشورهای نمونه مطالعه شده، به‌طور نسبی امور محلی و مدیریت بحران شهری در قالب یک سیستم ویژه و نسبتا مستقل و دارای نقش محلی و تفکیک شده با امور ملی انجام می‌شود. در قالب تعریف نظام محلی اداره امور در کشورها، شهرداری‌ها پایه و اساس این نظام تلقی شده و در اداره امور محلی از استقلال نسبی برخوردار هستند. ولی این استقلال تا جایی پیش می‌رود که ناقض قوانین اساسی و سایر قوانین کشور نباشد. در کشورهای دارای سیستم حکومتی غیرمتمرکز واحدهای محلی نماینده دولت مرکزی نیز بوده و خدمات حکومت مرکزی به‌واسطه حضور آن‌ها در سطح ملی به شهروندان ارائه می‌گردد. با توجه به موارد بیان شده، به این نتیجه می‌رسیم که مدل مدیریت شهری در کشورهای توسعه یافته، به‌صورت شهردار قوی می‌باشد و شهردار فرمانده واحد بحران در شهر نیز می‌باشد ، اما در ایران این قضیه بلا تکلیف است و آن هم ریشه در قانون دارد و بایستی این مشکل قانونی برطرف شود و فرماندهی واحد بحران‌های شهری تعیین تکلیف گردد. در همین راستا، جمع‌بندی موارد فوق در جدول‌های زیر بیان شده است:

جدول شماره ۱: مقایسه کشورهای مورد مطالعه از نظر سطوح سازمانی در ساختار مدیریت بحران

نام کشور	سطح اول	سطح دوم	سطح سوم	سطح چهارم	سطح پنجم
ایتالیا	ملی	منطقه‌ای	محلی	–	–
فرانسه	ملی	استانی	ناحیه	محلی	–
هند	ملی	ایالتی	ناحیه	محلی	–
آمریکا	فدرال	ایالتی	محلی	قبیله ای	–
ترکیه	ملی	استانی	ناحیه	–	–
انگیس	ملی	منطقه‌ای	شهر	بخش	–
ایران	ملی	استانی	شهر	–	–

جدول شماره ۲: مقایسه تطبیقی ساختار مدیریت بلایا در کشور ایتالیا

نام کشور	نوع ساختار	شهر	مدل مدیریت شهری	ساختار سطح مرکزی - فدرال		ساختار سطح ایالتی - استانی		ساختار سطح محلی - ناحیه ای		مستندات قانونی
				مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	
ایتالیا	غیر متمرکز	رم	شهردار قوی	۱- نخست وزیر ایتالیا ۲- مرکز حفاظت غیرنظامی ۳- سرویس ملی حفاظت شهری ۴- مرکز عملیات ملی ۵- مسئول هماهنگی کاهش آثار بلایا ۶- مرکز فرماندهی و کنترل ۷- وزارت بهداشت ایتالیا	۱- طرح برنامه ریزی مقابله با بلایا ۲- طرح پشتیبانی مقابله با بلایا ۳- طرح مالی و اجرایی مقابله با بلایا ۴- طرح عملکردی مقابله با بلایا	۱- سازمان مدیریت اورژانس ایالت ۲- مسئول بهداشت ایالت ۳- مسئول بزرگ راهها و خدمات دولتی ایالت ۴- مسئول برنامه آتش نشانی و منابع آبی و محیطی ایالت	۱- طرح برنامه ریزی مقابله با بلایا ۲- طرح پشتیبانی مقابله با بلایا ۳- طرح مالی و اجرایی مقابله با بلایا ۴- طرح عملکردی مقابله با بلایا	۱- شهردار ۲- خدمات اضطراری پلیس و آتش نشانی ۳-مسئول مدارس ۴- مسئول بهداشت	۱- طرح برنامه ریزی مقابله با بلایا ۲- طرح پشتیبانی مقابله با بلایا ۳- طرح مالی و اجرایی مقابله با بلایا ۴- طرح عملکردی مقابله با بلایا	طبق قانون حفاظت غیر نظامی، شهرداری، تنها نهاد مسئول برای برنامه ریزی و هماهنگی جهت عملیات نجات و مدیریت بحران جهت حفاظت غیر نظامی می باشد.

مأخذ: (اتحادیه اروپا، ساختار مدیریت حادثه ایتالیا،۲۰۰۹)

جدول شماره ۳: مقایسه تطبیقی ساختار مدیریت بلایا در کشور آمریکا

نام کشور	نوع ساختار	شهر	مدل مدیریت شهری	ساختار سطح مرکزی - فدرال		ساختار سطح ایالتی - استانی		ساختار سطح محلی - ناحیه ای		مستندات قانونی
				مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	
آمریکا	غیر متمرکز	لس-آنجلس	شهردار قوی	۱- ریاست جمهوری کاخ سفید – معاون رئیس جمهور – هلال احمر – مقررفرماندهی کشور – مسئولین FBI , FEMA . وزارت امنیت داخلی – سازمان امنیت کشور – مدیر بهبود حادثه – مقام هماهنگ کننده دولت فدرال – مدیر آتش نشانی فدرال – مدیر آمادگی فدرال – مدیر بیمه حوادث فدرال – مدیر آموزش فدرال	۱- NRP طرح پاسخ ملی ۲- FRP طرح پاسخگویی فدرال	۱- شهردار ایالت ۲- فرمانداران مرتبط با مراکز مسئول ایالت ۳- مقام هماهنگ کننده ایالتی ۴مسئول مرکز تحقیقات اورژانس ۵- مسئول مرکز عملیات امنیتی ۶- مسئول مرکز هماهنگی پاسخگویی منطقه ا ی ۷-مسئول گروه پشتیبانی منطقه ای ۸- دفاتر ایالتی FEMA ۹- مسئول دفتر منطقه ای بلایا	۱- طرح های پاسخگویی ایالتی ۲- طرحهای مقابله ایالتی	۱- شهردار محلی ۲- مدیر بهبود حادثه محلی ۳- مسئول مرکز عملیات ۵- مراکز محلی بحران اورژانس	۱- طرح های پاسخگویی ناحیه ای ۲- طرحهای مقابله ناحیه ای	طبق قانون دفاع غیرنظامی و مدیریت بحران مصوب ۱۹۸۸، مسئولیت مدیریت بحران شهری و هماهنگی های لازم بین دستگاه های مختلف بر عهده شهردار منطقه می باشد.

(وزارت امنیت داخلی آمریکا،۲۰۱۱)

جدول شماره ۴: مقایسه تطبیقی ساختار مدیریت بلایا در کشور فرانسه

نام کشور	نوع ساختار	شهر	مدل مدیریت شهری	ساختار سطح مرکزی - فدرال		ساختار سطح ایالتی - استانی		ساختار سطح محلی - ناحیه ای		مستندات قانونی
				مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	
فرانسه	غیر متمرکز	پاریس	شهردار قوی	۱- وزیر کشور ۲- وزیر دفاع ۳- مسئولین مرکز عملیات مدیریت بحران ۴- مسئولین وزارتخانه ها ۵- شورایعالی مدیریت بلایای کشور	۱- طرح پیشگیری از بلایا ۲- طرح مقابله با بلایا	۱- استاندار ۲- مسئولین سازمانهای اداری ۳- مسئولین شرکت های دولتی بومی تعیین شده ۴- شورای مدیریت بلایای استانی ۵- شورای پیشگیری از بلایای استان	۱- طرح پیشگیری از بلایای استان ۲- طرح مقابله با بلایای استان	۱- شهردار ۲- شورای مدیریت بلایای ناحیه ۳- شورای پیشگیری از بلایای ناحیه	۱- طرح پیشگیری از بلایای ناحیه ۲- طرح مقابله با بلایای ناحیه	طبق قانون حفاظت غیر نظامی در فرانسه، مدیریت صحنه حادثه و هماهنگی میان تمامی دستگاه های درگیرحادثه، بر عهده شهردار پاریس می باشد.

مأخذ: (اتحادیه اروپا، ساختار مدیریت حادثه فرانسه،۲۰۰۹)

جدول شماره ۵: مقایسه تطبیقی ساختار مدیریت بلایا در کشور انگلیس

نام کشور	نوع ساختار	شهر	مدل مدیریت شهری	ساختار سطح مرکزی - فدرال		ساختار سطح ایالتی - استانی		ساختار سطح محلی - ناحیه ای		مستندات قانونی
				مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	
انگلیس	غیر متمرکز	لندن	شهردار قوی	۱- نخست وزیر ۲- دبیرخانه کابینه ۳- مدیر کل برنامه ریزی و آمادگی بلایا ۴- رئیس بخش سازماندهی و برنامه ریزی بلایا ۵- مدیر مرکز منابع اضطراری ۶- مدیریت شرایط اضطراری و امنیت اصناف ۷- شورای هماهنگی مدیریت بلایای کشور	طرحهای مقابله با بلایا طرح استراتژی هفته کاهش بلایای طبیعی	۱- مدیر اجرایی استان ۲- هیئت مدیره بلایای استانی ۳- دپارتمان کمک رسانی استانی ۴- رئیس پلیس ۵- رئیس آتش‌نشانی ۶- مدیر ارتباطات و مامور روابط عمومی و هماهنگ کننده شرایط اضطراری ۷- مامور بهداشت و سلامت	انواع طرحهای مقابله	۱- شهردار ۲- هیئت مدیره بلایا شهری ۳- دپارتمان کمک رسانی شهری ۴- رئیس پلیس ۵- رئیس آتش-نشانی ۶- مدیر ارتباطات و مامور روابط عمومی و هماهنگ کننده شرایط اضطراری ۷- مامور بهداشت و سلامت	انواع طرحهای مقابله	طبق سامانه فرماندهی حادثه که در سال ۲۰۰۸ در ۷ فصل تدوین شده است، فرماندهی و مدیریت صحنه حادثه، بر عهده شهردار لندن می باشد.

مأخذ: (اتحادیه اروپا، ساختار مدیریت حادثه انگلیس،۲۰۰۹)

جدول شماره ۶: مقایسه تطبیقی ساختار مدیریت بلایا در کشور هند

نام کشور	نوع ساختار	شهر	مدل مدیریت شهری	ساختار سطح مرکزی - فدرال		ساختار سطح ایالتی - استانی		ساختار سطح محلی - ناحیه ای		مستندات قانونی
				مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	
هند	غیر متمرکز	دهلی نو	شورا- مدیر شهر	۱- نخست وزیر ۲- کمیته ملی بحران ۳- مرکز ملی مدیریت بلایا ۴- مدیر کل مرکز ملی مدیریت بلایا ۵- وزارت کشاورزی برای بلایای طبیعی بویژه خشکسالی ۶- کمیسیون امداد مرکز و دبیر عمومی ۷- وزارتخانه ارتباط دهنده و کمک کننده ۸- NGO های مختلف	طرح های مقابله با بلایای ملی تدوین طرحها حسب مورد هسته برنامه ریزی بلایای مرکزی	۱- فرماندار ایالت ۲- کمیسیونر امداد ایالت ۳- گروه ایالتی مدیریت بلایا ۴- مشارکت مأمورین با سابقه از ادارات، نیرو، آبیاری، امداد ایالت	طرحهای مقابله با بلایای ایالتی تدوین طرحها حسب مورد هسته برنامه ریزی بلایای ایالتی	۱- دولت خودگردان محلی ۲- مأمور ناحیه ۳- کمیسیونر امداد ناحیه ۴- مسئول کمیسیون توسعه شهری	طرحهای مقابله با بلایای شهری تدوین طرحها حسب مورد هسته برنامه ریزی بلایای شهری	طبق قانون مدیریت بلایا در هند مصوب سال ۲۰۰۵، هدایت، نظارت و کنترل اقدامات امدادی در هنگام بلایا بر عهده قاضی منطقه که همان فرماندار است، می باشد.

مأخذ: (مدیریت بلایا درهند، گزارش وزارت کشور، ۲۰۰۹)

جدول شماره ۷: مقایسه تطبیقی ساختار مدیریت بلایا در کشور ترکیه

نام کشور	نوع ساختار	مدل مدیریت شهری	ساختار سطح مرکزی – فدرال		ساختار سطح ایالتی – استانی		ساختار سطح محلی – ناحیه ای		مستندات قانونی
			مقامات مسئول	طرح‌های مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	
ترکیه	غیر متمرکز	شهردار-وی	نخست وزیر مرکز مدیریت بلایا مدیر متمرکز بلایا شورای کشوری زلزله سازمان متمرکز بلایا هیئت مرکزی هماهنگی بحران ها هیئت هماهنگی بلایای طبیعی مدیر کل امور بلایا کمیته هماهنگی بلایا کمیته مدیریت و ارزیابی بلایا دبیرخانه کمیته مدیریت و ارزیابی بلایا وزارتخانه های کار و مسکن – امور اقتصادی – دفاع ملی – بهداشت -امور داخلی – زراعتی و کشاورزی – آموزش و پرورش – یازرگانی و صنایع – حمل و نقل و یاریری محیط زیست – امنیت اجتماعی – سازمان هلال احمرمدیر کل امور ساختمانی - مدیر کل امور اجرایی و تحقیقات - مدیر کل امور هیدرولیکی استان مدیر کل دفاع غیر نظامی	انواع طرح-های مقابله	۱-استاندار (شهردار استان) ۲-هیئت های اداری استان ۳-هلال احمر استان ۴-ژاندارمری استان ۵-قرمانده ارتش استان ۶-رئیس پلیس استان ۷-مدیر دفاع اجتماعی استان ۸-مدیر آموزش و پرورش استان ۹-مدیر کار و مسکن استان ۱۰-مدیر کشاورزی استان	انواع طرح-های مقابله	۱-قرماندار شهرستان ۲-هیئت اداری شهرستان ۳-کمیته امداد رسانی شهرستانها	انواع طرحهای مقابله	طبق قانون۷۲۶۹ مصوب مجلس شورای ملی ترکیه در سال۱۹۹۹نقش اساسی و وظیفه هماهنگی نهادهای مرتبط در مدیریت بحران در سطوح شهری بر عهده قرمانداران می باشد.

(قانون۷۲۶۹ مصوب مجلس شورای ملی ترکیه،۲۰۰۸)

جدول شماره ۸: مقایسه تطبیقی ساختار مدیریت بلایا در کشور ایران

نام کشور	نوع ساختار	شهر	مدل مدیریت شهری	ساختار سطح مرکزی - فدرال		ساختار سطح ایالتی - استانی		ساختار سطح محلی - ناحیه ای		مستندات قانونی
				مقامات مسئول	طرحهای مطروحه	مقامات مسئول	طرح‌های مطروحه	مقامات مسئول	طرح‌های مطروحه	
ایران	نیمه متمرکز	تهران و مشهد	شورا – مدیرشهر	۱- رئیس جمهور ۲- وزیر کشور ۳- معاون اول رئیس جمهور ۴- رئیس هلال احمر ۵- وزیر رفاه ۶- فرمانده سپاه ۷- ستاد حوادث غیر مترقبه کشور ۸- کمیته ملی کاهش اثرات بلایای طبیعی کشور	۱- طرح جامع امداد و نجات کشور ۲- قانون ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور ۳- آئین نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه	۱- استاندار ۲- کمیته فرعی استانی کاهش اثرات بلایای طبیعی	-	فرماندار	-	طبق ماده ۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، مسئولیت شورای هماهنگی مدیریت بحران در شهرها را به فرمانداران محول کرده است. طبق قانون، مسئول شورای هماهنگی یا همان مرکز هدایت در شهرستان‌ها فرماندار است. بند دال ماده۹ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ،شهر تهران را مستثنی کرده و شهردار تهران را مسئول شورای هماهنگی مدیریت بحران شهر تهران می‌داند. در همین راستا طبق قانون مسئول شورای هماهنگی یا همان مرکز هدایت عملیات که وظیفه هماهنگی و پشتیبانی عملیات را به عهده دارد، در تهران، شهردار تهران است.

مأخذ:(قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران،۱۳۸۷)

۴- طراحی الگوی ساختاری مدیریت واحد بحران و پدافند شهری

هدف از طراحی الگوی مدیریت واحد بحران در شهر، ایجاد سیستمی هماهنگ و یکپارچه در مواجهه و مقابله با بحران های شهری می باشد. در همین راستا به منظور طراحی الگوی ساختاری مدیریت واحد بحران‌های شهری در ایران، ابتدا با استفاده از مبانی نظری تحقیق، سیستم مدیریتی و فرماندهی حادثه در ابعاد مدیریتی همچون سیاست گذاری، برنامه ریزی، سازماندهی، هماهنگی و مدیریت حوادث و تهدیدات در چند کشور نمونه بررسی و با سیستم مدیریت شهری در ایران مورد مقایسه قرار گرفت.

در ادامه به منظور شناسایی عناصر دخیل در الگوی پیشنهادی، مواردی جهت بهبود سیستم مدیریتی و فرماندهی حادثه در ایران مورد پرسش قرار گرفت که جمع‌بندی و اهم نتایج حاصل از سوالات و مصاحبه با مدیران ارشد بحران به روش تحلیل محتوا به صورت ذیل می باشد:

۱- مدیریت واحد بحران به معنای واقعی و عملیاتی در ایران وجود ندارد.

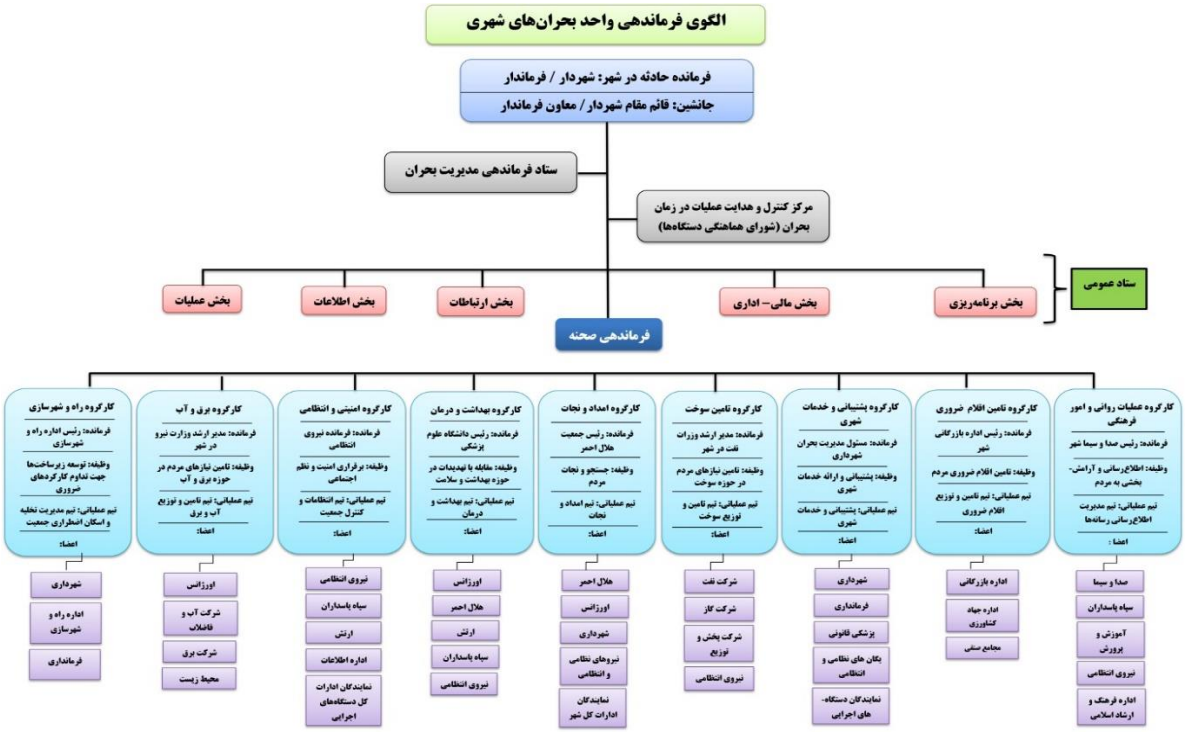
۲- جایگاه شهرداری‌ها در ساختار مدیریت بحران مناسب نمی باشد و به طور کلی پیشنهاد گردید فرماندهی واحد حادثه و بحران تعیین تکلیف و به صورت قانونی و مدون به شهرداری واگذار گردد.

۳- پیشنهاد می شود؛ الگوی مدیریت بحران به صورت متمرکز با تاکید بر محله محور بودن باشد، به این صورت که با شناسایی، بررسی و ارزیابی آسیب‌پذیری‌های عمده شهر در برابر تهدیدات، آمادگی لازم جهت رویارویی با تهدیدات توسط شهرداری اندیشیده گردد.

۴- مدیریت واحد مطلوب‌ترین و کارآمدترین الگوی مدیریت بحران در سطح کلانشهرها می باشد که در این خصوص شهرداری کلانشهر را به عنوان محور این مدیریت معرفی کرده اند.

۵- شهرداری کلان شهرها از لحاظ جایگاهی در چرخه مدیریت بحران‌های شهری بایستی در رده مدیریت اجرایی و عملیاتی قرار داشته باشند.

در همین راستا با توجه به موارد بیان شده، و با توجه به به چالش ها و نقاط ضعف روند کنونی مدیریت بحران در ایران، و همچنین نظر به اینکه مدل مدیریت شهری در کشورهای توسعه یافته، به صورت شهردار قوی می باشد و شهردار فرمانده بحران در شهر است، اما در ایران به این صورت می باشد که در شهر، فرماندار اختیارات حاکمیتی را دارد و شهردار اختیارات خدماتی، نهایتا به این نتیجه می‌رسیم که جهت مدیریت بهینه و مطلوب شهر در مقابل حوادث و تهدیدات نیاز به فرماندهی واحد بحران در شهر می باشد. و می‌بایست مشکلات قانونی برطرف شده و فرماندهی برای هدایت و مدیریت بحران‌ها تعیین گردد. که این فرمانده می تواند فرماندار و یا شهردار باشد و قانون به سمت او تنظیم شود. که به جهت سهولت اقدامات اجرایی در این خصوص چارت ذیل پیشنهاد می گردد:



۴-۱- تشریح الگوی ساختاری پیشنهادی جهت مدیریت واحد بحران های شهری:

- **فرمانده بحران در شهر**: شهردار/ فرماندار
- **جانشین فرمانده بحران در شهر**: قائم مقام شهردار/معاون فرماندار
- **اعضای ستاد فرماندهی مدیریت بحران در شهر:**

شهردار(فرماندار)- قائم مقام شهردار(معاون فرماندار)- روسای ادارات و دستگاه های اجرایی شهر، مسئولین نیروهای مسلح در سطح شهر – رئیس شورای شهر

- **مرکز کنترل و هدایت عملیات(شورای هماهنگی) در زمان بحران:**

این مرکز با ریاســـت قائم مقام شـــهردار(معاون فرماندار) اداره می‌گردد، که اعضاء آن حسب تصویب ستاد فرماندهی از بین خود گروهی را به عنوان هماهنگ کننده بر می گزینند.

- **وظایف ستاد فرماندهی مدیریت بحران در شهر:**

۱- سیاست گزاری و تعیین راهبردهای جامع در زمینه مدیریت حوادث و بحران ها

۲- تصمیم گیری، هدایت و مدیریت شهر در شرایط بحران، به عنوان مهمترین مرجع

۳- تعیین رده‌های فرماندهی و جانشین آنها در حوادث

۴- تهیه و تلفیق برنامه های کلی مدیریت بحران در سطوح مختلف

- **وظایف مرکز کنترل و هدایت عملیات(شورای هماهنگی)**

۱- هماهنگی نمودن وظایف، اختیارات و مسئولیت های کلیه بخش ها و تشکیلات کشوری و لشگری در امر مدیریت بحران

۲- اطلاع رسانی و اعلام آماده باش به مراکز خدماتی و سایر مراکز امدادی، بهداشتی و درمانی درزمان وقوع حوادث و بلایا به منظور مرتفع نمودن نیازهای ضروری مردم

۳- بکارگیری تجهیزات و نیروها متناسب با حادثه

۴- هماهنگی و نظارت بر عملکرد کارگروههای تخصصی

۴-۲- کارگروه‌های تخصصی مرتبط با مراحل چهارگانه مدیریت بحران

سیستم مدیریت واحد بحران های شهری، دارای ۹ کارگروه تخصصی و عملیاتی با اعضا و وظایف مشخص، مطابق با ساختار مربوطه می‌باشد.

تطبیق الگوی مدیریت بحران در وضعیت کنونی در مقایسه با وضعیت پس از اجرای الگو پیشنهادی

ردیف	وضعیت موجود مدیریت بحران	وضعیت بعد از پیاده سازی الگو و مدل پیشنهادی
۱	**نبود یک سیاست جامع و همیشه برای مقابله با همه بحران هایی که یک شهر با آن درگیر است.**	**با توجه به ساختار پیشنهادی و تشکیل ستاد فرماندهی مقابله با بحران ها، این ستاد اقدام به سیاستگذاری و اقدامات اجرایی به موقع می کند.**
۲	**عدم تشریح عملکرد پرسنل در شرایط بحرانی.**	**ساختار ایجاد شده منجر به تشریح وظایف پرسنل می گردد.**
۳	**عدم ایجاد سازمان و تشکل و نظم و ترتیب و انضباط بین سازمانی جهت مقابله با بحران.**	**وحدت فرماندهی ایجاد شده باعث نظم و انضباط می گردد.**
۴	**کوتاهی در شناسایی و استقرار ساختاری برای فرماندهی در زمان بحران.**	**ساختار فرماندهی و مدیریت بحران بر اساس مدل و چارت ارائه شده، پیاده سازی می گردد.**
۵	**عدم هماهنگی بین اقدامات سازمان ها و نهادهای مختلف تأثیرگذار در مدیریت بحران شهری.**	**با توجه به ساختار پیشنهادی و در صورت تصویب، نهادهای متولی بحران موظف به تبعیت از این ساختار بوده و هماهنگی لازم عملاً ایجاد می گردد.**

۵ - نتیجه‌گیری

الگوی مدیریت بحران درهرکشور می‌بایست متناسب با نظام سیاسی، حکومتی منطبق با اوضاع و احوال اقتصادی، جغرافیایی طراحی گردد. لذا الگو برداری صرف از ساختارمدیریت بحران یک کشور و استفاده از آن برای کشور دیگر فاقد کفایت لازم خواهد بود.

مطالعه مدل‌های مدیریت بحران شهری در کشورهای مختلف مبیّن آن است که مدیریت کلان بحران همواره نقش هدایت، کنترل، تعیین خط مشی درچرخه بحران ایفا می‌نماید و نوعاً در کشورها باتوجه به اهمیت مدیریت بحران و ضرورت حمایت همه جانبه در کلیه مراحل چرخه بحران، و به سبب هماهنگی در انجام فعالیت‌ها و اقدامات، این مدیریت بایستی به صورت واحد باشد.

در این کشورها هماهنگی لازم بین بخش‌های مختلف با اعمال مدیریت واحد به وجود آمده است. معمولا این کشورها، با تبیین قوانین، آیین نامه‌ها و مقررات و با تفکیک وظایف دستگاه‌های مختلف، تا حدود قابل قبولی به هماهنگی لازم در مدیریت واحد شهری دست پیدا کرده‌اند.

نهادهایی که در حال حاضر در شهرهای کشور ما عهده‌دار خدمات‌رسانی به شهر در زمان بحران می‌باشند هر یک بنابر برنامه های بخشی و شرح وظایف و مشکلات اجرایی و فنی خود، تقسیماتی را مد نظر قرار داده‌اند که مهمترین مشکلی که در حال حاضر ناشی از این تقسیمات چندگانه می‌باشد عدم تعادل در ارائه خدمات و عدم هماهنگی دستگاه‌های ذیربط در مواجه با بحران‌ها است لذا نتیجه می گیریم که برای اداره موفق کلان شهرها نمی-توان از مدیریت‌های جداگانه و هدایتگرهای بخشی، بهره گرفت. اگر هریک از عناصر مجموعه مدیریت شهر، بنا به حوزه اختیارات خود برای شهر تصمیم بگیرند و از منظر خود و بخشی‌نگری به شهر بنگرند ناهماهنگی تصمیمات در بعد کلان مشکلات عدیده‌ای را پیش خواهد آورد که می‌توان بخشی از مسائل کنونی را حاصل این تفرق و عدم یکپارچگی مدیریت بحران شهری دانست. در همین راستا با توجه به به چالش‌ها و نقاط ضعف روند کنونی مدیریت بحران در ایران، این پژوهش در راستای بهبود ساختار مدیریتی و برنامه‌ریزی در شرایط بحرانی، پیشنهاداتی در راستای بهبود مدیریت واحد بحران‌های شهری از طریق ارائه الگوی ساختاری- مدیریتی بیان کند. که نتایج حاصل از اجرای این الگو به شرح زیر می‌باشد:

۱- نگرش منسجم و یکپارچه و ساختارمند به مدیریت بحران در شهر

۲- رفع مشکلات اجرایی ناشی از ناهماهنگی‌های دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی دخیل در چرخه مدیریت بحران

۳- حل تداخلات اجرایی دستگاه های مختلف درجریان بروز بحران‌ها

۴- استفاده از پتانسیل تمامی دستگاه‌ها در تمامی حوزه‌های مدیریت بحران.

۵- حل مشکل تعدد قوانین در زمینه مدیریت بحران در کشور باعنایت به اینکه طی سالهای ۱۳۸۵- ۱۳۷۰ یازده قانون در زمینه مدیریت حوادث در کشور تصویب شد یعنی به ازای هر ۱۳ ماه یک قانون.

۶- رفع همپوشانی وظایف بسیاری از دستگاه‌ها درحوزه مدیریت حوادث

۷- ایجاد امکان تعامل سازمان‌ها و ادرات مختلف پیش بینی شده در الگو

۸- ایجاد نظامی هماهنگ کننده، تصمیم ساز، ناظر، ارزیابی‌کننده و پایشگر عملکرد وهدایتگر دستگاه‌های اجرایی

۱۰- ایجاد امکان تبعیت کلیه نهادها و سازمان‌ها به تبعیت از ستاد فرماندهی با توجه به اختیارات تفویضی و ترکیب آن

۱۱- پرهیز از ایجاد پیچیدگی به صورت ایجاد یک سازمان سلسله مراتبی

۵- منابع

آخوندی، عباس (۱۳۸۷)، "آسیب‌شناسی مدل اداره امور شهر در ایران"، پژوهش‌های جغرافیایی، شماره ۶۳،۱۵۲-۱۵۵

برک پور، ناصر، اسدی، ایرج. (۱۳۸۸). "مدیریت و حکمروایی شهری"، معاونت پژوهشی دانشگاه تهران، تهران: ، ۵۲-۵۶

جلالی فراهانی، غلامرضا. (۱۳۸۶)، "نقش دفاع غیرعامل و مدیریت بحران در شهرسازی"، سومین کنفرانس بین المللی مدیریت جامع بحران در حوادث غیرمترقبه.

جلالی فراهانی، غلامرضا و همکاران.(۱۳۸۹)، "الزامات دفاع غیرعامل در مدیریت شهری".

سعیدی رضوانی، نوید. (۱۳۸۶)، "بررسی تحولات نظری و تجارب جهانی"، جلد اول.

عبداله خانی، علی. (۱۳۸۶). "تهدیدات امنیت ملّی(شناخت و روش)"، تهران : انتشارات موسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین المللی ابرار معاصر تهران.

عبدالهی، مجید. (۱۳۸۴)، " مدیریت بحران در نواحی شهری"، انتشارات سازمان شهرداری‌های کشور، چاپ دوم.

علمداری، شهرام (۱۳۹۴). "الگوها و دیدگاه‌های در مدیریت بحران"، بوستان حمید، ۶۸-۷۹

لطیفی، غلامرضا و صفری چابک، ندا. (۱۳۹۲)، "بازآفرینی مفهوم محله در شهرهای ایرانی- اسلامی بر پایه اصول نوشهرگرایی"، نشریه علوم اجتماعی، شماره ۶۲، صفحه : ۶۶-۵۸

Job Action Sheet-FEMA-1998-U.S.A.

European Union(2011)." Turky - Disaster management structure".

European Union(2011)." Italy - Disaster management structure".

European Union(2011)." United Kingdom - Disaster management structure".

European Union(2011)." France - Disaster management structure".

ICS (Incident Command system)-Basic Independent Study course-Federal Emergency Management Agency-Emergency Management Institute-Jan1998-U.S.A.(IS195Comp).

Sylves R, Cumming W R, Advocating a cultural response to natural Disasters:Lessons Learnt in Bam (December ۲۰۰۸)