



Comparing the structure and crisis management rules of Iran and Turkey

Mohammad Asgari Hovieh¹ | Rasool Sharifi Najaf Abadi²

Research Paper

Received:
13 October 2022
Revised:
4 December 2023

Accepted:
2 March 2023
Published:
19 March 2023
P.P: 27-48

ISSN: 2008-3564
E-ISSN: 2645-5285



Abstract

One of the threats that have always targeted society is the occurrence of crises. This shows the need to pay special attention to how to design and implement the structure of suitable management rules in critical situations. Considering the importance of the issue, identifying and choosing the appropriate structure of laws in crisis management can moderate the weak points and have significant effects in dealing with such incidents.

Therefore, the purpose of the present study is to analyze and evaluate the structure and rules of crisis management in accidents and compare the countries of Turkey and Iran, which are similar in terms of the extent and type of natural hazards, by choosing the superior and more practical structure among them.

In this research, we have used the comparative and descriptive-analytical method. The method of data collection is the library method and the use of documents and reports of crisis management organizations in the studied countries. The studied society includes Iran and Turkey.

The results of this research show that Turkey, with its high statistics in earthquakes and floods, has been much more efficient in responding to crises, to the extent that it has provided good humanitarian services even to countries facing risks. In Iran, in order to improve performance in crisis management, we should pay more attention to the solutions and measures taken in the selected country, especially to the superior structure and laws of crisis management caused by risks in that country.

Keywords: Crisis Management; Iran; Accidents and Risks; Turkey.

1. Assistant Professor, Department of Basics of Education, Faculty of Education and Psychology, Farhangian University of Tehran, Tehran, Iran.

2. Corresponding Author: Master's student, Department of Natural Hazards, Faculty of Geography, Islamic Azad University, Lanjan Branch, Isfahan, Iran.
r.sharifi@cfu.ac.ir

Cite this Paper: Hovieh, M.A & Sharifi Najaf Abadi, R (2022). Comparing the structure and crisis management rules of Iran and Turkey. *Crisis Management and Emergency Situations*, 15(4), 27–48.

مقایسه ساختار و قوانین مدیریت بحران ایران و ترکیه

محمد عسکری هویه^۱ | رسول شریفی نجف آبادی^۲

۴

سال چهاردهم
زمستان ۱۴۰۱

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۷/۲۱
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۱/۰۹/۱۳
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۱۱
تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۱۲/۲۸
صص: ۶۳-۹۲شابا چاپی: ۲۰۰۸-۳۵۶۴
الکترونیکی: ۲۶۴۵-۵۲۸۵

چکیده

از جمله تهدیدهای که همواره جامعه را مورد هدف قرار داده، وقوع بحران هاست. این امر، لزوم توجه ویژه به نحوه طراحی و پیاده سازی ساختار قوانین مناسب مدیریتی در شرایط بحرانی را نمایان میکند. با توجه به اهمیت موضوع، شناسایی و انتخاب ساختار مناسب از قوانین در مدیریت بحران میتواند نقاط ضعف را تعدیل و تأثیرات چشمگیری در مقابله با این گونه حوادث داشته باشد. بنابراین هدف از مطالعه حاضر، تحلیل و ارزیابی ساختار و قوانین مدیریت بحران در حوادث و مقایسه کشورهای ترکیه با ایران که از نظر گستردگی و نوع مخاطرات طبیعی، مشابه همدیگر هستند، با انتخاب ساختار برتر و کاربردی تر از بین آنهاست. در این پژوهش از روش مقایسه‌ای و توصیفی -تحلیلی استفاده کرده‌ایم. روش گردآوری داده‌ها نیز روش کتابخانه‌ای و استفاده از اسناد و مدارک و گزارش‌های سازمان‌های مدیریت بحران در کشورهای مورد مطالعه است. جامعه مورد مطالعه ایران و ترکیه را در برمی گیرد. نتایج این پژوهش نشان می‌دهد ترکیه با آمار بالا در زلزله و سیل بسیار کارآمدتر در پاسخ به بحران‌ها بوده، تا جایی که حتی به کشورهای دچار مخاطرات خدمات بشردوستانه خوبی ارائه کرده است. در ایران برای بهبود عملکرد در مدیریت بحران باید توجه بیشتری به راهکارها و همچنین اقدامات صورت گرفته در کشور منتخب، به ویژه به ساختار و قوانین برتر مدیریت بحران ناشی از مخاطرات در آن کشور داشته باشیم.

کلیدواژه‌ها: مدیریت بحران، ایران، حوادث و مخاطرات، ترکیه.

۱. استادیار، گروه مبانی تعلیم و تربیت، دانشکده تربیتی و روانشناسی، دانشگاه فرهنگیان تهران، تهران، ایران
۲. نویسنده مسئول: دانشجوی کارشناسی ارشد، گروه مخاطرات طبیعی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لنگران، اصفهان، ایران.

استناد: عسکری هویه، محمد و شریفی نجف آبادی، رسول. (۱۴۰۱). مقایسه ساختار و قوانین مدیریت بحران ایران و ترکیه. فصلنامه مدیریت بحران و وضعیت های اضطراری، ۱۴(۴)، ۲۷-۴۸.

ناشر: دانشگاه جامع امام حسین (ع) © نویسندگان



مقدمه و بیان مسئله

سیر تحول تاریخ زندگی انسان بر روی کره‌ی زمین و فراوانی حوادث و مخاطرات حاکی از آن است که احتمال وقوع اغلب مخاطرات کماکان اجتناب ناپذیر بوده و با ایجاد تغییرات و دست کاری‌های محیطی، جمعیتی و نظایر آن، جوامع به صورت فزاینده‌ای در معرض مخاطرات قرار دارند. مردم همیشه از وقوع حوادث و بلایایی که منجر به صدمات و مرگ‌ومیر در طی زندگی‌شان می‌شود، رنج می‌برند و در هراس هستند. مخاطرات امروزه نسبت به گذشته نگرانی‌های بسیار بزرگتری برای جامعه‌ی بشری ایجاد کرده‌اند. احتمال وقوع حوادث غیرمترقبه که ممکن است افراد زیادی در معرض آن قرار گیرند، افزایش یافته و همچنین مردم شانس بیشتری برای زندگی در شرایطی با احتمال خطر بالا را دارند. ایران در حالی ۶ درصد تلفات حوادث و بلایای طبیعی جهان را به خود اختصاص داده است که فقط یک درصد جمعیت جهان را دارد و براساس مطالعات صورت گرفته، خطر خسارات و زیان‌های اقتصادی ناشی از حوادث مخاطرات در ایران سالانه به طور متوسط پنج میلیارد دلار است و با توجه به امکان وقوع ۵۳ مخاطره، جزو ۱۰ کشور حادثه‌خیز جهان و چهارمین کشور در آسیا است.

در گذشته نبود اسناد و قوانین روز و نبود ساماندهی مدیریت بحران‌ها در دستگاهی منسجم موجب ناهماهنگی‌ها و تاخیر در مدیریت بحران‌هایی مانند سیل و زلزله می‌شد و ضعف در سازوکارهای پیشگیری آثار این بحران‌ها را بیشتر می‌کرد؛ امروزه، اما به موازات گسترش آگاهی‌های عمومی تقویت زیرساخت‌ها اعم از احداث سدها و سیل بندها و نیز استحکام ساختمان‌ها براساس اصول ایمنی و پیشگیری از زلزله از آثار بحران‌های زیست محیطی کاسته شده و با تصویب و نهایی شدن قانون و سند ملی مدیریت بحران می‌توان امیدوار بود که توانمندی مقابله با این بحران‌ها افزایش یابد. نگاهی به تجربه کشورهای دیگر از جمله ژاپن و ترکیه و... به عنوان زلزله خیزترین کشورهای جهان گویای پیشرفت قابل توجه این کشورها در پیشگیری و مدیریت بحران زلزله است به نحوی که از تلفات و خسارات زلزله‌های مداوم در این کشورها به شدت کاسته شده است. بهره‌گیری از این تجارب و آموزش همگانی در کشور برای مقابله و

پیشگیری از این مخاطرات و از همه مهم تر انسجام و هماهنگی سازمان‌های دخیل در مدیریت بحران ضرورت امروز کشور است.

از این رو مقاله حاضر با هدف فراهم آوری عناصر لازم برای شناسایی بحران و تجزیه و تحلیل آن، و سپس با مقایسه‌ی، ساختار و قوانین مدیریت بحران در کشور ایران، ترکیه آن را تشریح میکند. در پایان تلاش می‌شود تا با مقایسه ساختار سازمانی این کشورها در عرصه مدیریت بحران، تعریف نسبتاً کامل‌تر و قابل قبولی که در عرصه عمل به کار آید، با راهکارهای پیشنهادی مناسب ارائه گردد.

۲- تعاریف و ادبیات

۱-۲- تعریف بحران

در تعریف بحران، بهتر است بین بحران و حادثه تفاوت قائل شد. برنت^۱ بین این دو تفاوت قائل است. به نظر او، بحران توصیف‌کننده شرایطی است که در آن ریشه‌های پدیده می‌تواند مسائل و مشکلاتی مانند ساختارها و عملیات مدیریتی نامناسب و یا شکست در تطابق با یک تغییر باشد، درحالی که منظور از حادثه این است که سازمان یا جامعه با تغییرات مصیبت‌بار پیش‌بینی نشده یا ناگهانی مواجه شده که کنترل کمی بر روی آن‌ها دارد (برنت، ۲۰۰۳). بوت^۲ می‌گوید، بحران موقعیتی است که افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها با آن مواجه گشته و با استفاده از رویه‌های مورد عمل معمول، قادر به مقابله با آن نیستند (بوت، ۱۹۹۳). بحران عبارت است از، از هم گسیختگی جدی در عملکردهای یک جامعه که منجر به ایجاد خسارات انسانی، سرمایه‌ای و یا زیست محیطی می‌گردد. (محمودزاده، ۱۳۸۵) سازمان ملل متحد، در جدیدترین بیانیه خود بحران را از هم گسیختگی جدی در عملکرد یک جامعه که منجر به ایجاد خسارات انسانی، سرمایه‌ای و یا زیست محیطی می‌گردد تعریف کرده است. (سازمان بهداشت و درمان صنعت نفت، ۱۴۰۱)

1 Brent
2 Booth

۲-۲- مدیریت بحران

مدیریت بحران یک بخش اساسی از مدیریت استراتژیک بوده و در جهان امروز فرایند مدیریت بحران جایگاه ویژه‌ای را به خود اختصاص داده است. تجربه متفاوت از وقوع بحران در سطح جهان و به ویژه در کشور ایران، نشان داده که هر چند سازمان، نهادها و مؤسسات امدادی دولتی و غیردولتی، آمادگی لازم برای حضور و اقدام به موقع در آسیب‌های ناشی از حوادث و سوانح را دارند لیکن در مواجهه با مخاطرات احساس ضعف و ناتوانی نسبی مشاهده می‌گردد. (گیوه جی، ۱۳۹۷) از دیدگاه فوستر، مدیریت بحران عبارت است از مجموعه فعالیت‌های اجرایی و تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و سیاسی وابسته به مراحل مختلف و همه سطوح بحران، در جهت نجات، کاهش ضایعات و خسارات، جلوگیری از وقفه زندگی، تولید و خدمات، حفظ ارتباطات، حفظ محیط زیست هاست (فوستر، ۱۹۸۰). مدیریت بحران فرایندی است برای پیشگیری از بحران و یا به حداقل رساندن اثرهای آن هنگام وقوع. برای انجام این فرایند باید بدترین وضعیت‌ها را برنامه‌ریزی و سپس روش‌هایی را برای اداره و حل آن جستجو کرد. (امه، ۲۰۰۳) اگر مدیریت بحران را برنامه‌ریزی برای کنترل بحران تعریف کنیم، باید چهار مرحله را به منظور برنامه‌ریزی برای کنترل بحران به انجام رساند. نخست باید پدیده‌های ناگوار پیش‌بینی شوند؛ سپس باید برنامه‌های اقتصادی تنظیم شوند؛ پس از آن باید تیم‌های مدیریت بحران تشکیل شوند و آموزش ببینند و سازماندهی شوند؛ و سرانجام باید برای تکمیل برنامه‌ها، آنها را به صورت آزمایشی و با تمرین عملی به اجرا درآورد. (کریتنر، ۱۹۹۸) در پژوهشی با عنوان تحلیل مقایسه‌ای مدیریت بحران در ژاپن و هند، پس از تبیین پیامدهای منفی بحران‌های و تلاش دولت‌ها و سازمان‌های غیردولتی و بین‌المللی برای مقابله با بحران‌های، مدیریت بحران در هند و ژاپن باهم مقایسه و تأکید شده است که هند می‌تواند از تجربیات موفق ژاپن درس بیاموزد. تجربه ژاپن بیانگر مدیریت مناسب و استفاده از روش‌های بهینه تجهیز و مقابله با بحران است. درنهایت، پیشنهادهایی براساس تجربه ژاپن در مقابله با زلزله برای دولت هند ارائه می‌کند. (بانرجی و نیدی، ۲۰۱۳). (پورعزت و همکاران، ۱۳۹۲) در پژوهشی به مقایسه رویکرد اجتماع محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب پرداخته‌اند. در این پژوهش، پس از برشمردن مزایای رویکرد اجتماع محور در مدیریت

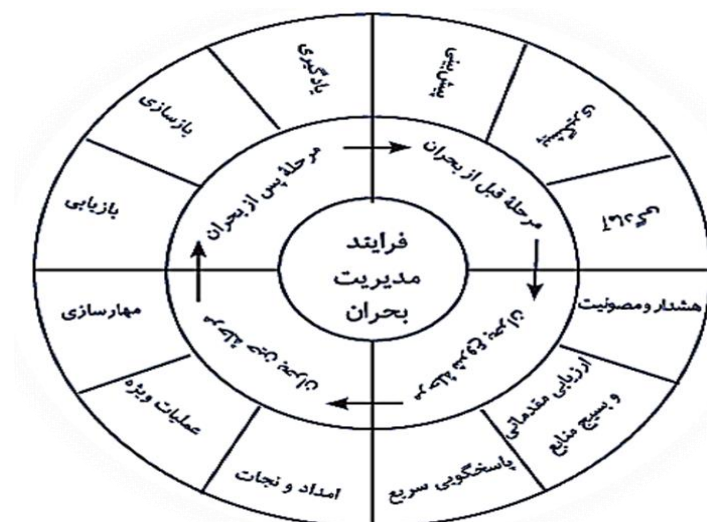
1 Foster

2 American Management Association (AMA)

3 Kreitner

4 Banerji, Priyanka, Singh, Nidhi

بحران‌های، تأکید شده است که در ایران عمدتاً بر بهبود وضعیت بحران زده پس از وقوع بحران توجه می‌شود؛ در نتیجه با مقایسه فیلیپین، ژاپن و ترکیه که کشورهای بحران خیزی هستند، با استفاده از روش تحلیل محتوای کلان و مصاحبه با خبرگان در مورد مقایسه کشورهای، راهکارهایی برای بهبود مدیریت بحران براساس رویکرد یکپارچه در شهر تهران ارائه کرده است.



شکل ۱. چرخه فرایند مدیریت بحران

۲-۱-۲- اهداف مدیریت بحران را می‌توان به صورت زیر دسته‌بندی کرد:

- رفع شرایط بحران و اضطرار؛
- بازگرداندن سریع جامعه به حالت عادی؛
- کاهش آسیب‌های ناشی از بحران چه جانی و چه مالی؛
- کاهش اثرهای بحران در جامعه و مقابله با آن با کمترین هزینه‌ها؛
- ایجاد آمادگی در جامعه برای مقابله با بحران؛
- بازسازی مناطق بحرانی از لحاظ فیزیکی و روانی و فرهنگی؛
- ایجاد تمرین و آموزش و مانورها در مناطق جهت آمادگی برای مقابله با بحران برای مدیران و مردم.

الگوی واحدی وجود ندارد که بتواند تحقیق در خصوص مدیریت بحران را راهنمایی کند. محققان تمایل دارند هر کدام بر یک عنصر خاص از اجزای فرایند مدیریت بحران تمرکز کنند.

مصادیق ایران و ترکیه

الگوی قوانین مدیریت بحران در کشورهای مورد مطالعه

در تمام کشورهای دنیا، مدیریت ملی بحران عموماً بر عهده حکومت است. در برخی کشورها مدیر بحران رئیس قوه مجریه است ولی در اکثر آن‌ها مدیر بحران عضو قوه مجریه (به ویژه در سطح ریاست جمهوری و وزارت کشور) است. نمایندگان منطقه‌ای دولت (استاندار، فرماندار، بخشدار) زیر نظر وزیر کشور عمل می‌کنند. همچنین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (دولت‌های محلی) علیرغم استقلال نسبی خود، با وزارت کشور هماهنگی به عمل می‌آورند.

۳-۱-۱- قوانین مدیریت بحران در ایران

در ایران قوانین مصوب درباره مدیریت بحران قدمتی نزدیک به یک قرن دارد. اولین قانون در ۱۳۰۱ ش به تصویب رسید که در خصوص قانون تشکیل جمعیت شیر و خورشید ایران بود و همچنین در سال‌های دیگر، نظیر ۱۳۳۷، قانون تشکیل سازمان دفاع غیرنظامی کشور، سال ۱۳۸۰ تصویب طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران، سال ۱۳۸۲ قانون طرح جامع امداد و نجات کشور، سال ۱۳۸۳ قانون برنامه چهارم توسعه، سال ۱۳۸۷ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، سال ۱۳۸۸ تصویب آیین نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و در نهایت، سال ۱۳۸۹ تصویب برنامه پنج ساله توسعه. در میان این قوانین تصویب شده در طول یک قرن اخیر، مهم‌ترین آن‌ها قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران بود که در ۱۳۸۷ به تصویب رسیده است و یک سال بعد، در ۱۳۸۸، آیین نامه اجرایی آن نیز به تصویب رسید. این قانون مشتمل بر ۱۵ ماده و ۱۰ تبصره است و هدف اصلی تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور بر طبق ماده ۶ قانون تشکیل آن عبارت است از: ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست گذاری، برنامه ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرایی و پژوهشی، اطلاع رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز

وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی و عمومی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداری‌ها، تشکلهای مردمی، مؤسساتی 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 (قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، ۱۳۸۷، ماده ۶).

۳-۱-۱-۱- قانون تشکیل مدیریت بحران شامل چهار فصل است:

الف) فصل اول مرتبط با تعاریف، فصل دوم در خصوص شورای عالی مدیریت بحران، فصل سوم درباره سازمان مدیریت بحران کشور و فصل چهارم راجع به سایر مقررات است. تلخیص و مهم‌ترین مواد فصول چهارگانه مذکور به شرح زیر است:

فصل اول قانون تشکیل مدیریت بحران: این فصل شامل ماده ۱ و ۲ است. ماده ۱ در خصوص تعاریف اصلاحات مندرج در این قانون همچون «بحران» و «مدیریت جامع بحران» است.

ب) فصل دوم قانون تشکیل مدیریت بحران: این فصل شامل ماده ۳، ۴ و ۵ است. ماده ۳ درباره هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌های وابسته به قوای سه‌گانه و تحت نظر مقام معظم رهبری و نیز تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران است. ماده ۴ در خصوص وظایف شورای عالی نظیر تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی، تنظیم بودجه تفصیلی نظام مدیریت جامع بحران، اقدام قانونی لازم جهت تصویب وظایف دقیق و نقش وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی، اتخاذ تدابیر راهبردی در فعالیت‌های پژوهشی و اجرایی، اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور، اقدام قانونی لازم جهت تصویب سیاست‌های آموزشی و تبلیغی و اطلاع‌رسانی، اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی در موقع بحران، اقدام قانونی لازم جهت تصویب ساختارها و تشکیلات تفصیلی سازمان‌ها در استان‌ها و شهرستان‌ها، اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و مقررات مرتبط با این قانون است. در نهایت، ماده ۵ در خصوص اعضای شورای عالی است که شامل رئیس جمهور و تمام اعضای کابینه به‌جز وزیر خارجه و قضائیه، شهردار تهران، رئیس ستاد کل، فرمانده نیروی

انتظامی، فرمانده کل سپاه و ارتش، فرمانده بسیج، یکی از نواب رئیس مجلس، معاون اول قضائیه، رئیس سازمان مدیریت، رئیس صداوسیما، رئیس جمعیت هلال احمر، رئیس بنیاد مسکن، ریاست سازمان هواشناسی، سرپرست کمیته امداد و رئیس سازمان ست.

ج) فصل سوم قانون تشکیل مدیریت بحران: این فصل شامل ماده ۶، ۷، ۸ و ۹ است. ماده ۶ در خصوص هدف تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، یعنی به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست گذاری و برنامه ریزی و ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه های اجرای، پژوهشی و اطلاع رسانی در تمام مراحل مختلف مدیریت بحران است. ماده ۷ درباره وابستگی و نحوه انتخاب رئیس سازمان که وابسته به وزارت کشور و به پیشنهاد وزیر کشور و تأیید شورای عالی نصب می شود.

د) فصل چهارم قانون تشکیل مدیریت بحران: این فصل در خصوص کلیه دستگاه هایی است که موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه است. آنان موظف اند که گزارش عملکرد خود را از طریق مراجع دولتی به سازمان ارائه دهند. (قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران، ۱۳۸۷)

۳-۱-۱-۲- ساختار سازمان های مدیریت بحران در ایران (قبل و بعد از انقلاب)

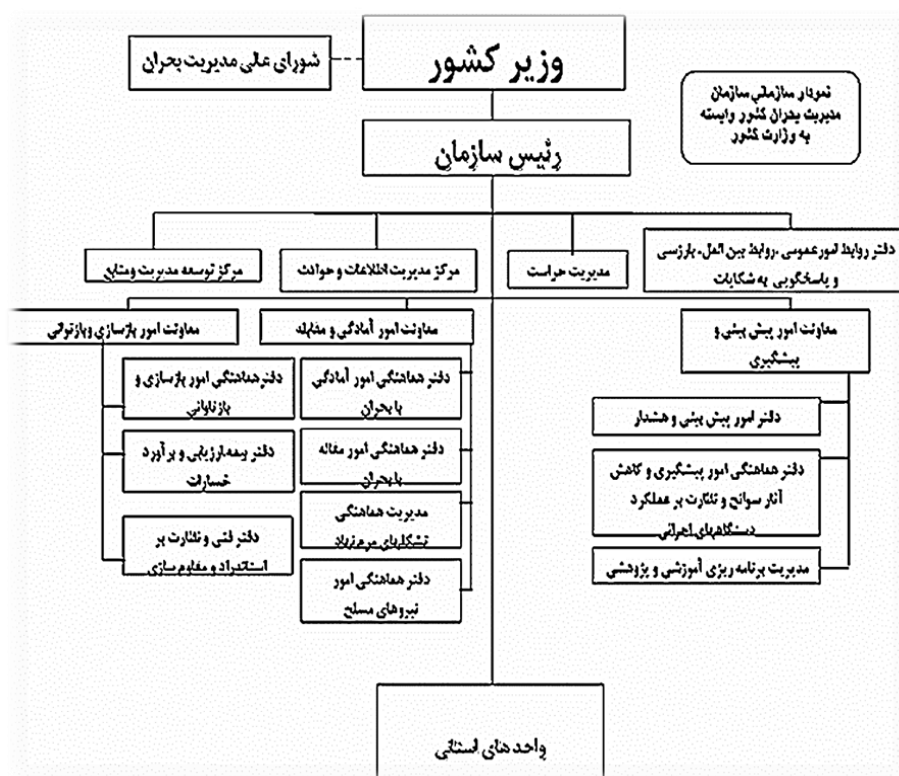
تاقبل از پیروزی انقلاب اسلامی در کشور ساختار خاصی از مدیریت سوانح در بخش های پیشینی و پیش آگاهی، پیشگیری و کاهش اثرات سوانح، آمادگی، مقابله و بازسازی وجود نداشت. فعالیت های مربوط به صورت پراکنده در برخی از قوانین سازمان ها پیش بینی شده بود، از جمله در برخی از مفاد قانون تشکیل ۱۲۸۶ وزارت کشور مسئولیت داشته است تا در موقع طغیان رودخانه، با تمام امکانات برای حفظ نفوس و کمک و اعانه اقدام کند. در این زمان به دلیل توسعه نیافتگی شبکه راه ها و ضعف سیستم ارتباطات، عملاً فعالیت موثری صورت نمی گرفته است. از این رو مدیریت حوادث احتمالی بیشتر محلی و متکی بر توان نیروهای بومی بوده است، فقط جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران مأمور و مسئول خدمات امدادی در پیش آمد حوادث و سوانح بوده و به محض وقوع حادثه بنابر وسعت دامنه و ضرورت، از طریق سازمان های امدادی متعلق به خود با تمام توان در رده های بخش، شهرستان، استان و کشور به کمک آسیب دیدگان می پرداخته است.

۳-۱-۱-۲-۱- مشکلات اصلی مدیریت سوانح کشور در این سال‌ها عبارتند از:

- ۱- نقص در ساختار و سازمان موجود
 - ۲- نبود قوانین مناسب در مراحل مختلف مدیریت سوانح
 - ۳- عدم شفافیت در نقش‌ها، وظایف و مسئولیت‌ها
 - ۴- نبود یا کمبود آمادگی در پاسخگویی به سوانح
 - ۵- مشکلات هماهنگی مشارکت کنندگان در پاسخ به سوانح
- ناگفته پیداست که در چنین شرایطی اوضاع و احوال آسیب دیدگان از نظر دریافت کمک‌های امدادی، حمایت‌های درمانی، بهداشتی-روانی نامناسب و ناچیز و وضعیت بازسازی پس از سانحه به مراتب بدتر از امداد رسانی بوده است (هاشمی فشارکی، ۱۳۹۸). به موازات تغییر و تحول در ساختار سازمان‌های اداری ایران، برنامه‌های مدیریت حوادث و سوانح نیز دستخوش تغییرات عمده گردید. نظر به اهمیت امر سازماندهی و هماهنگی در مدیریت حوادث و سوانح و همچنین لزوم مشارکت دستگاه‌ها، سازمان‌ها و نهادهای مختلف در مراحل مختلف مدیریت سوانح، دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور تحت عنوان ستاد ویژه امداد رسانی و بازسازی مناطق سیل زده در ساختار نخست‌وزیری سابق در سال ۱۳۶۵ تشکیل شد. تشکیلاتی که با هماهنگی وزارت کشور در سطح ملی و استانداران، فرمانداران در سطح استانی و شهرستانی در بخش‌های مختلف مدیریت به ویژه در امر پاسخگویی فعالیت می‌نمود. با حذف پست نخست‌وزیری از ساختار دولت جمهوری اسلامی ایران و اداره امور دولت مستقیماً به وسیله ریاست جمهوری، طبیعتاً دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه نیز مستقیماً از واحدهای تحت امر ریاست جمهوری قرار گرفت و لذا در سال ۱۳۶۸ اداره کل حوادث غیرمترقبه در حوزه معاونت اجرایی رئیس‌جمهور تشکیل گردید.

براساس آئین‌نامه تشکیلات حوادث طبیعی و غیرمترقبه، شورای عالی پیشگیری و کاهش صدمات ناشی از حوادث غیرمترقبه و بازسازی مناطق آسیب دیده به ریاست وزیر کشور و با عضویت ۸ وزیر و روسای جمعیت هلال احمر و سازمان برنامه و بودجه تشکیل شد. دبیرخانه شورای عالی در وزارت کشور (دفتر مطالعات و هماهنگی امور ایمنی و بازسازی) و در استان‌ها، شورای استان به ریاست استاندار تشکیل گردید. در جلسه ۷ تیر ۱۳۸۸ هیأت وزیران به استناد

اصول ۱۳۴ و ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به منظور هماهنگی اجرائی کلیه دستگاه‌ها اعمال مدیریت عالی موثر بحران در هنگام وقوع حوادث و سوانح غیرمترقبه آئین‌نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران در حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه را به تصویب رساند. ریاست این ستاد بر عهده معاون اول رئیس جمهور بوده و وزیرای کشور، مسکن، دفاع، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، روسای هلال‌احمر، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی و صداوسیما و دو نفر متخصص به انتخاب رئیس، اعضای اصلی می‌باشند. نکته اصلی در این آئین‌نامه لازم‌الاجرا بودن تصمیمات ستاد برای دستگاه‌های تحت پوشش قوای سه‌گانه از جمله دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح با عنایت به اذن فرماندهی کل قوا در سال ۱۳۸۳ می‌باشد (سازمان مدیریت بحران کشور - ۱۳۸۶).



شکل ۲. چارت سازمان مدیریت بحران ایران

۳-۱-۲- قوانین مدیریت بحران در ترکیه

قوانین مختلفی در زمینه مدیریت بحران در ترکیه وضع شده است، از جمله قانون مقابله با سیل‌های ناگهانی در سال ۱۹۴۳، قانون کاهش اثرهای بحران‌های ۱۹۴۴، قانون دفاع غیرنظامی ۱۹۵۸، تصویب ضرورت ایجاد سازمان مقابله با بحران ۱۹۶۵، قانون پوشش مالی و جبران خسارات مالی مناطق آسیب دیده خارج از اعتبارات تخصیصی جاری ۱۹۶۸، قانون پرداخت غرامت از سوی دولت با تشکیل صندوق پرداخت خسارات ۱۹۷۵، قانون طرح ریزی مقابله با بحران ۱۹۸۸ که هدف این قانون موظف کردن سازمان‌های دولتی در سطوح ملی و استانی و محلی برای انجام تسهیلات لازم برای مقابله با بحران و ارزیابی تأثیرات بحران بر مردم منطقه و تشریح کردن کمک‌رسانی به آن‌ها بود.

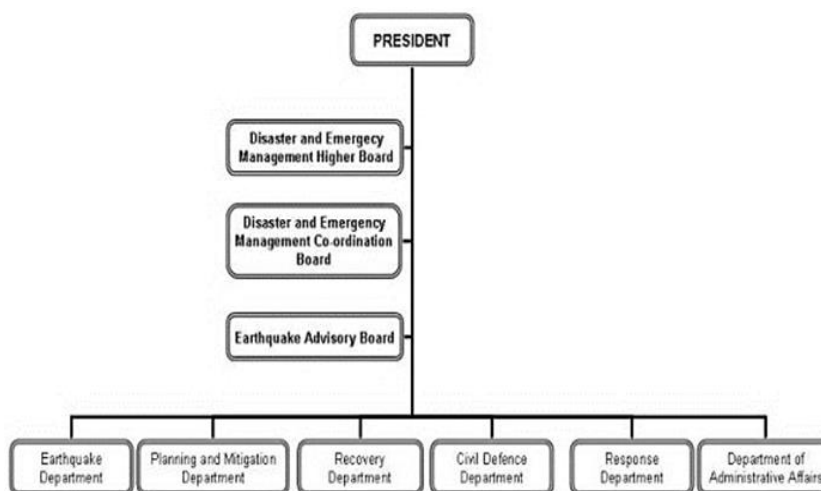
سازمان مدیریت بحران و فوریت‌ها، مؤسسه‌ای که برای پیشگیری از مخاطرات و به حداقل رساندن خسارات ناشی از مخاطرات، برنامه ریزی و هماهنگی واکنش پس از وقوع مخاطرات، و ارتقاء همکاری بین سازمان‌های مختلف دولتی کار می‌کند. در این راستا، اداره مدیریت مخاطرات و فوریت‌ها یک مدل جدید مدیریت بحران را معرفی کرد که اولویت‌گذار ترکیه از مدیریت بحران به مدیریت ریسک که به سیستم مدیریت یکپارچه مخاطرات معروف شد را در اولویت قرار می‌دهد. در حال حاضر ۸۱ شعبه استان در سراسر ترکیه علاوه بر ۱۱ واحد جستجو و نجات دارد (کشور دوست، ۱۳۹۲).

علیرغم موقعیت خود به عنوان تنها مرجع در مخاطرات و شرایط اضطراری، بسته به ماهیت و شدت موارد خاص با طیف وسیعی از نهادهای دولتی و سازمان‌های غیردولتی همکاری می‌کند. در طول ۱۱ سال گذشته، اداره مدیریت بحران و حوادث ترکیه با موفقیت توانسته به تعدادی از زلزله‌ها و سیل‌های ویرانگر و سایر موارد، واکنش نشان دهد و هماهنگی لازم را ارائه دهد و به بازماندگان کمک کند تا زندگی خود را به حالت عادی بازگردانند. در سطح بین‌المللی، AFAD مأموریت‌های موفقیت‌آمیزی را برای ارائه کمک‌های بشردوستانه به بیش از ۵۰ کشور در ۵ قاره از جمله سومالی، فلسطین، اکوادور، فیلیپین، نپال، یمن، موزامبیک، چاد و بسیاری دیگر انجام داده است. مرکز مقابله با حوادث غیرمترقبه از آغاز تأسیس تاکنون در ۳ هزار و ۱۱ سانحه مداخله موثر داشته است (کمالی، ۱۳۹۶).

۳-۱-۲-۱- ساختار سازمان‌های مدیریت بحران در ترکیه

ترکیه یک سیستم منسجم و ساختاری تشکیلاتی برای مدیریت بحران‌ها دارد. این سیستم مدیریت دربرگیرنده منطقه، قسمتی از استان، استان و سپس کل کشور برحسب وسعت فاجعه است. موارد کوچک در سطح منطقه و یا قسمتی از یک استان به عهده مدیران بخش است، اما اگر ابعاد بحران از توان مدیران بخش خارج باشد استان و مقامات استانداری جهت کمک بسیج می‌شوند؛ و چنانچه ابعاد و وسعت بحران در سطح کشور مطرح شود، شورای عالی مدیریت بحران کشور که از وزرای مختلف تشکیل شده است امور را به عهده می‌گیرند. برخی از بحران‌های بسیار وسیع نیز توسط شورای هماهنگی امور اضطراری برنامه‌ریزی و هدایت می‌شود. در ترکیه موضوع مدیریت بحران یک امر ستادی و کشوری قلمداد شده است و امور و مسئولیت‌های مربوط به آن را دولت تعیین می‌کند و به این ترتیب، مسئولیت مدیران محلی به حداقل می‌رسد.

عموماً استاندار را دولت مرکزی تعیین می‌کند و در فرایند عملیاتی، او هماهنگ‌کننده امور در سلسله مراتب مدیریتی است. در ضمن، استاندار یک استان خسارت دیده می‌تواند از استان‌های هم‌جوار که خسارت ندیده‌اند کمک دریافت کند. همه بودجه عملیات از دولت مرکزی تأمین و در سطح منطقه توزیع می‌شود. به این ترتیب، با توجه به ساختار مدیریتی موجود، نقش شهرداران در زمینه مدیریت بحران، بسیار ناچیز می‌شود و امور را استانداران هدایت می‌کنند. در سطح کلان، مراحل امداد، نجات و آسوده‌سازی را مراکز استانی و منطقه‌ای، و مسئله بازسازی را دولت مرکزی انجام می‌دهد. دولت‌های انتخابی محلی مسئول برنامه‌ریزی برای جلوگیری و پیشگیری از ساخت‌وساز بی‌رویه و مسائل آماده‌سازی و آمادگی استان‌ها و شهرها هستند. در این باره، هر وزارتخانه دارای یک واحد اضطراری است و در کل یک سیستم هسته مرکزی برای این گونه امور در ترکیه وجود ندارد. هلال‌احمر، ستاد حوادث غیرمترقبه و مردمی و همچنین ارتش نیز نقش اساسی در زمان بحران به‌خصوص در مرحله امداد بر عهده دارند.



شکل ۳. چارت سازمان مدیریت بحران ترکیه

پس، همهٔ امور مربوط به حوادث غیرمترقبه در وزارتخانه‌های امور عمومی و مسکن شکل می‌گیرد و بدین وسیله همهٔ قوانین لازم و هماهنگی‌های ستاد انجام می‌پذیرد. عموماً وزارتخانهٔ اصلی در ارتباط با حوادث طبیعی این وزارتخانه است اما، در صورت نیاز سازمانهایی همچون واحد پناهندگی افراد بیگانه، وزارت امور خارجه نیز برای کمک‌رسانی، به جمع دیگر وزارتخانه‌های می‌پیوندد. (مجبی فر و همکاران، ۱۳۸۷).

۴- یافته ها

۴-۱- مقایسه مخاطرات بین دو کشور مورد مطالعه بین سال‌های ۱۹۵۰-۲۰۱۸

برای پیگیری از وقوع و یا کاهش اثرات مخاطرات علاوه بر مباحث فنی، با مدیریت بحران و برنامه‌ریزی چگونگی مقابله با بحران‌های ناشی از مخاطرات نیز مواجه هستیم و اگر مشکلات و مسائل احتمالی ناشی از بحران پیش‌بینی نگردند، هزینه بازسازی و ترمیم صدمات ناشی از بحران بسیار بالا خواهند بود. بحران‌های ناشی از مخاطرات، آثار قابل ملاحظه‌ای بر جامعه خواهند داشت. بنابراین شیوه‌های صحیح مدیریت بحران‌ها می‌تواند در راه جلوگیری از وقوع حوادث محیطی بسیار موثر واقع شود پس در دسترس بودن برنامه‌های اجرای مناسب در واقع بحرانی از

یک سو باعث تقویت بنیه و اساس جامعه در تمامی زمینه ها شده و از سوی دیگر ، میزان خسارات مالی و تلفات انسانی و از هم گسیختگی اجتماعی و اقتصادی و زیست محیطی را به شدت کاهش می دهد . (گروهمکاران،۱۳۸۳).

جدول ۱. مقایسه سازمان هماهنگ کننده مدیریت بحران کشورهای منتخب

کشور	سازمان	سال تشکیل	نهاد مرجع	وابستگی به دولت	ملاحظات
ایران	وزارت کشور	۱۳۸۳	ریاست حوزه جمهوری	*	قبل از ۱۳۷۰ بر عهده وزیر کشور بود.
ترکیه	اداره کل شرایط مدیریت اضطراری	۲۰۰۰	نخست وزیر	*	تا سال ۱۹۹۶ مدیریت بحران بر عهده وزارت کار و مسکن بود و در این یال بر عهده نخست وزیر قرار گرفت.

طبق جدول شماره ۱ کشورهای مورد مطالعه اطلاع نظام مدیریت بصورتی بوده که عالی ترین مقام اجرایی بیشتر وارد مسئله مدیریت بحران شده و مسئولیت بر عهده گرفته است.

جدول ۲. مقایسه مخاطرات رایج در کشورهای مورد مطالعه

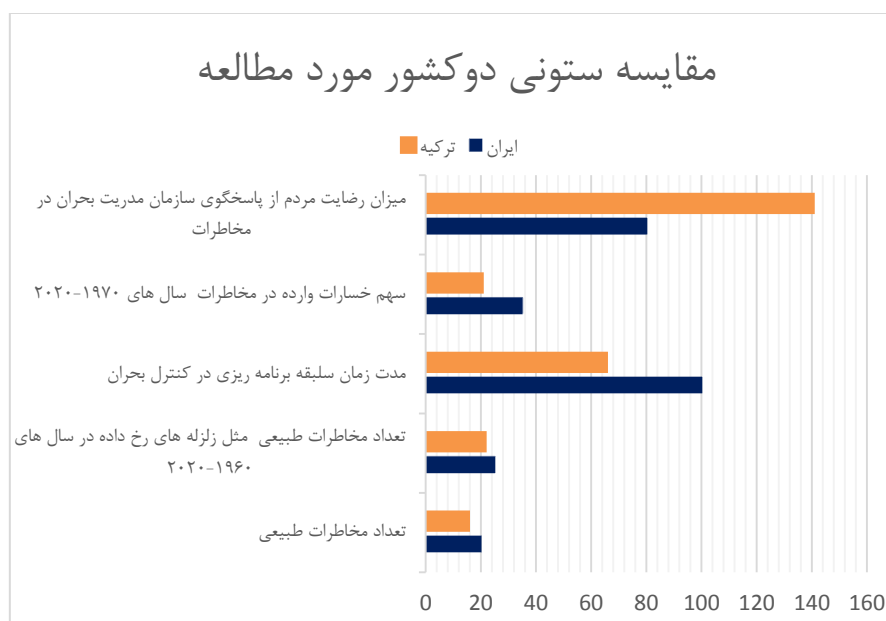
نام کشور	زلزله	رقبان یخی	برف شدید	باران شدید	خشکسالی	سیل	طوفان شدید	سونامی	آتشفشان	تندباد	تورنادو	آتشسوزی جنگل	لغزش توده های گلی
ترکیه	+	-	-	-	+	+	-	-	-	-	-	-	-
ایران	+	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	-

طبق جدول شماره ۲ کشورهای مورد مطالعه از نظر تنوع مخاطرات رایج در برخی از حوادث رایج مشابه هستند.

جدول ۳. مقایسه سابقه مدیریت بحران و سطح برنامه ریزی بحران در کشورهای مورد مطالعه

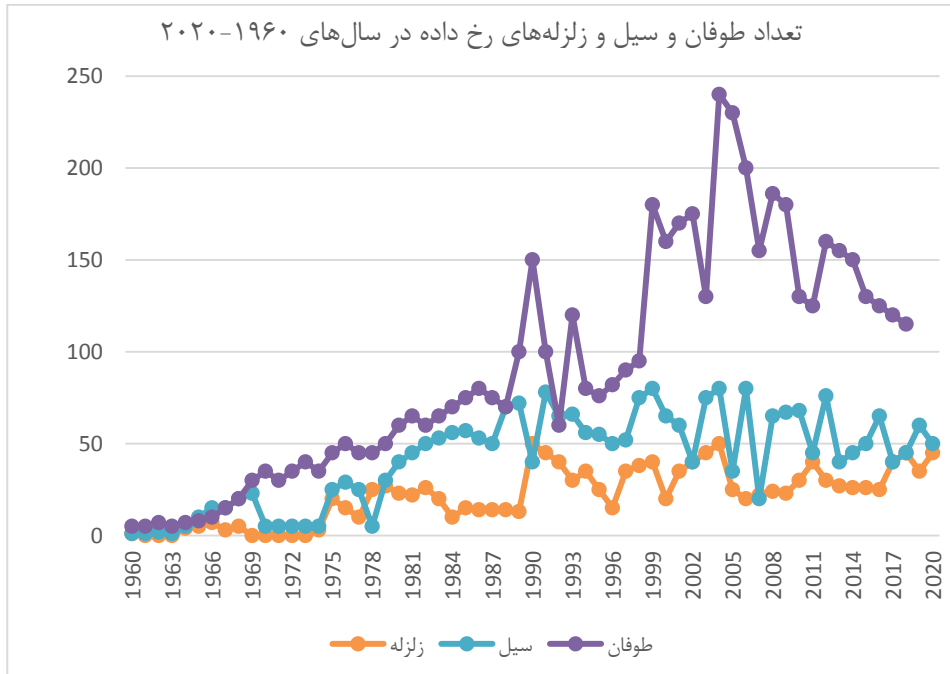
نام کشورها	سابقه برنامه‌ریزی جهت کنترل بحران	سطوح برنامه‌ریزی در مدیریت بحران
ایران	۱۹۵۹	متمرکز
ترکیه	۱۹۴۳	متمرکز

مطابق جدول شماره ۳ قدمت برنامه‌ریزی در جهت کنترل بحران در کشور ترکیه بیشتر است و هر دو در سطح برنامه‌ریزی متمرکز عمل می‌کنند.

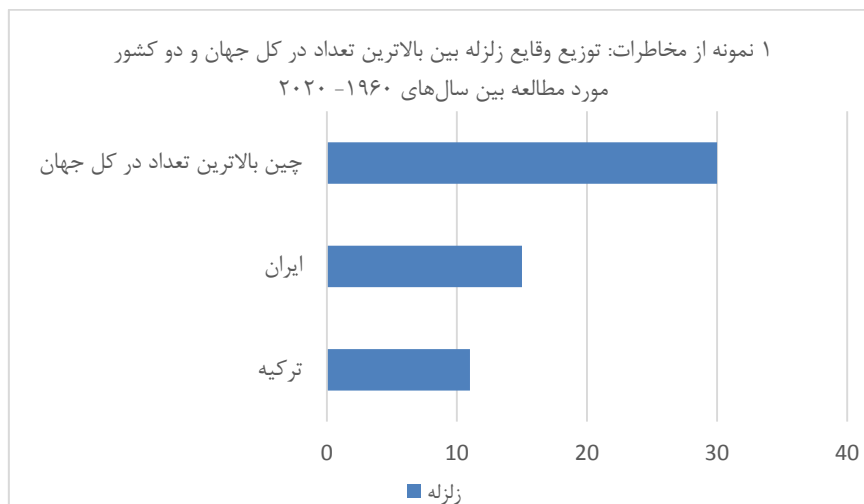


شکل ۴. مقایسه کلی از نتایج حاصل از پژوهش مطالعه دو کشور ایران، ترکیه

در شکل شماره ۴ میزان رضایت جامعه از پاسخگویی به موقع سازمان مدیریت بحران در حوادث بود که نشان دهنده پیشرفت و تسلط بر کنترل بحران در زمان وقوع بحران است.

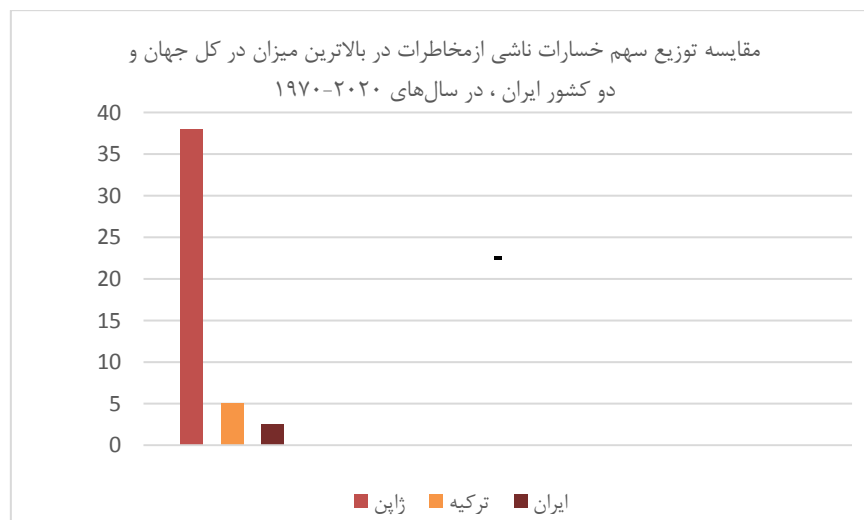


شکل ۵. مقایسه مخاطراتی همچون تعداد طوفان، سیل، زلزله‌های رخ داده در سال‌های ۱۹۶۰-۲۰۲۰ در جهان
 در شکل شماره ۵ مقایسه مخاطراتی همچون تعداد طوفان، سیل، زلزله‌های رخ داده در
 سال‌های ۱۹۶۰-۲۰۲۰ در جهان که نشان دهنده میزان بالای طوفانهای رخ داده در کل جهان و بعد
 از آن سیل و بعد از آن زلزله در سالهای اخیر بوده است.



شکل ۵-۱. توزیع زلزله در سال‌های ۱۹۶۰-۲۰۲۰ بین کشورهای مورد مطالعه

در شکل شماره ۵-۱ مقایسه توزیع زلزله در سال‌های ۱۹۶۰-۲۰۲۰ بین بالاترین تعداد در کل جهان و دو کشور مورد مطالعه که نشان دهنده تعداد بیشتر زلزله رخ داده در ایران نسبت به ترکیه می باشد.



شکل ۵-۲. مقایسه توزیع سهم خسارات از مخاطرات در سال‌های ۱۹۷۰-۲۰۲۰ در جهان بین کشورهای مورد مطالعه و اولین کشور در جهان

در شکل شماره ۵-۲ مقایسه توزیع سهم خسارات از مخاطرات در سال‌های ۱۹۷۰-۲۰۲۰ در جهان بین کشورهای مورد مطالعه و اولین کشور در جهان که نشان دهنده میزان بالای خسارات وارده در ترکیه نسبت به ایران می باشد.

نتیجه گیری

در این مقاله هدف مقایسه ساختارها و دستیابی به الگویی کامل تر و کارآمدتر در زمان وقوع حوادث و بحران ها بود که برای دستیابی به این هدف از روش مقایسه ای استفاده شد. در این روش، از پنج معیار برای مقایسه کشورهای استفاده شد.

طبق معیار اول، از جهت سازمان هماهنگی کننده مدیریت بحران با توجه به بحران خیز بودن و تجربه طولانی کشورهای مورد مطالعه در مدیریت بحرانهای طبیعی، اقدامات و اصلاحات مختلفی برای تقویت مدیریت بحران در این کشورها انجام شده است. یافته های پژوهش بیانگر این است که به دلیل اهمیت مدیریت بحران و لزوم هماهنگی بین وزارتخانه های مختلف و اهمیت تأمین اعتبارات و لزوم اعلام وضعیت اضطراری و فوق العاده در برخی شرایط، این مدیریت در بیشتر کشورها تحت نظر عالی ترین مقام اجرایی کشور و در قالب شورای عالی یا بخشی از دولت و یا در سطح یک وزارت یا سازمان مشخص در بالاترین سطح اجرایی کشور قرار دارد.

در معیار دوم به جهت نوع بحران های رایج از بین کشورهای مورد مطالعه، ایران بیشترین انواع بحران ها و ترکیه بحران های کمتری را، به لحاظ تنوع، دارد. در کشورهای مورد مطالعه، شباهت زیادی از جهت نوع بحران ها، بین ایران و ترکیه وجود دارد و هر دو کشور با بحران های طبیعی مانند زلزله، سیل و خشکسالی روبرو هستند؛ با این تفاوت که میزان خشکسالی در ایران بیشتر نمود دارد.

در معیار سوم از جهت سابقه و سطح برنامه ریزی در زمینه مدیریت بحران، ترکیه سابقه طولانی دارد و در مقابل، ایران کمترین تجربه برنامه ریزی مدیریت بحران را دارد. سطوح برنامه ریزی در ترکیه متمرکز و غیرمتمرکز استانی و در ایران متمرکز دولتی حاکم است و در

هر دو کشور ترکیه و ایران سه سطح ملی، استانی و ناحیه ای وجود دارد. از این جهت، ایران و ترکیه، نظامی سه سطحی و شبیه به هم دارند.

طبق معیار چهارم، سازمان‌های مدیریت بحران در کشورهای منتخب تغییرات گسترده‌ای را تجربه کرده‌اند و در هر دوره از اصلاحات سازمانی، بر قدرت سازمان‌های مدیریت بحران در این کشورها افزوده شده است. یافته‌های پژوهش بیانگر این است که به دلیل اهمیت مدیریت بحران و لزوم هماهنگی بین وزارتخانه‌های مختلف و اهمیت تأمین اعتبارات و لزوم اعلام وضعیت اضطراری و فوق‌العاده در برخی شرایط، این مدیریت در ترکیه زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور است؛ در ایران تا یک دهه قبل در سطح وزارت کشور بود، اکنون نیز سازمان مدیریت بحران زیرمجموعه وزارت کشور است اما شورای عالی مدیریت بحران تحت ریاست بالاترین مقام اجرایی کشور قرار دارد.

معیار پنجم میزان رضایت جامعه از پاسخگویی به موقع سازمان مدیریت بحران در حوادث بود که ترکیه بیشترین و موثرترین پاسخگویی را داشته است. نتایج حاصل از مطالعات تطبیقی، مؤلفه‌های مختلف را در خصوص ساختار را به منظور بهبود ساختار مدیریت بحران کشورمان مورد تأکید قرار داده است. توجه به راهکارها و همچنین اقدامات صورت گرفته در کشور منتخب، لزوم توجه ویژه به ساختار برتر مدیریت بحران ناشی از حوادث طبیعی در کشورهای دیگر، مدیریتی را به منظور معرفی رویکردهای اجتماع محور و جلب مشارک‌های مردمی بیشتر را در این زمینه نمایان می‌کند.

پیشنهادهای کاربردی

در ایران جهت مدیریت کارآمدتر مخاطرات بهتر است بجای طرح جامع امداد و نجات، طرح‌های خاصی برای هر یک از مراحل (پیشگیری، آمادگی، واکنش، بازسازی) اتخاذ شود تا چارچوب روشن‌تری در اختیار کارگروه‌های تخصصی سازمان مدیریت بحران قرار گیرد. نظام ایران باید استفاده از بیمه در مورد مخاطرات را توسعه و ارتقاء دهد.

تقویت همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در مقررات ایران (ماده ۸ قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران) به آن اشاره شده است بایستی بیشتر مورد توجه قرار گرفته و گسترش یابد . مشخص نیست که چه تفاوتی میان اعلام یک بحران در سطح ملی با سطح منطقه‌ای و محلی وجود دارد. به عبارت دیگر تعیین سطوح جغرافیایی برای مخاطرات فایده عملی ندارد و بایستی سطوح عمقی مخاطرات (به لحاظ آثار و عواقب) و یا دسته‌بندی موضوعی مد نظر قرار گیرد، مانند آنچه در مقررات ایالات متحده است.

فهرست منابع

منابع فارسی:

- پورعزت، علی اصغر، آرمین فیروزپور و علی اصغر سعدآبادی. ۱۳۹۲. «مطالعه و مقایسه رویکرد اجتماع محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب». فصلنامه مدیریت سازمانهای دولتی. سال ۱. شماره ۲. صص ۳۷-۵۲.
- سازمان بهداشت و درمان صنعت نفت ۱۴۰۱، کارگاه آموزشی مدیریت حوادث و بلایا
<https://www.piho.ir/fa/news/3809>
- سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران. ۱۳۸۸. سومین جشنواره پژوهش و نوآوری در مدیریت شهری. تهران
- سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۳۸۶، سایت تاریخچه و معرفی سازمان؛ <https://ndmo.ir>
- شکیب، حمزه و علی مقدسی موسوی. ۱۳۸۵. مدیریت بحران دومین سمینار ساخت و ساز در پایتخت. دانشگاه تهران.
- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور. ۱۳۸۷. قابل دسترس در: وبگاه سازمان مدیریت بحران.
<http://www.ndmo.ir/Content/media/image/orig.pdf2016/01/2679> [۱۹/۷/۱۳۹۴].
- کتاب بحران و مدیریت بحران اثر امیر محمودزاده، محمود قربانی، چاپ ششم، سال ۱۳۸۵، انتشارات گلپای محمدی.
- کتاب مدیریت شهری و مدیریت بحران/ سیدجواد هاشمی فشارکی، پدرام موسوی مبارکه؛ ناظر علمی امیر محمودزاده، ناشر: اصفهان، انتشارات شرافت، ۱۳۹۷. <https://www.gisoom.com/book/11576990/>.
- کشوردوست، سمانه. ۱۳۹۲. مدیریت بحران: بررسی تطبیقی الگوی مشارکت مردم در آمریکا، ژاپن، ترکیه، ایران و ارائه الگو برای ایران. تهران: آثار فکر.
- کمالی، ی. و میرزایی، ج. (۱۳۹۶). مقایسه ساختار مدیریت بحران در ایران، ژاپن، هند و ترکیه. مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی (مطالعات راهبردی جهانی شدن)، ۷(۲۵)، ۲۴۵-۲۸۹.
<https://www.sid.ir/fa/journal/ViewPaper.aspx?id=360087>
- گرکز، یونس و گرکز، محمد و عطریان، محمدرضا، ۱۳۸۳، اصول مدیریت بحران در حوادث غیر مترقبه و بلایای، یازدهمین کنفرانس دانشجویی مهندسی عمران، بندرعباس <https://civilica.com/doc/552>
- گیوه چی، سعید و طاهریان، سعید، ۱۳۹۷، بررسی ساختار مدیریت بحران در ایران و برخی کشورها (با رویکرد زلزله)، کنفرانس بین المللی عمران، معماری و مدیریت توسعه شهری در ایران، تهران
<https://civilica.com/doc/846596>
- محبی فر، رقعت، سید جمال دین طیبی و سعید آصف زاده ۱۳۸۷ (طراحی الگوی ساختار مدیریت بلایا برای ایران). فصلنامه مدیریت سلامت. سال ۱۱. شماره ۳۳. صص ۴۷-۵۶.

منابع انگلیسی:

- American Management Association (AMA). 2003. AMA Survey: Crisis manage.
- Banerji, Priyanka, Singh, Nidhi. 2013. "Comparative Analysis of Disaster Management between Japan & India". IOSR Journal of Business and Management. Vol 13. No 6. PP 62-74
- Both. S. A (1993), Crises Management Strategy, London, Routledge .
- Brent, W. Ritchie. 2003. "Chaos, Crises and Disasters: a strategic Approach to crisis Management in the Tourism Industry". Tourism Management Journal. Vol 25. No 6. pp 669-683.
- Foster, H. D. and Wuorinen V. 1976. British Columbia's Tsunami Warning System: An Evaluation. University of Victoria syesis.
- Kreitner, Robert. 1998. Management, 7th ed. Boston: Houghton Mifflin Coment and Security issues, AMA publication.

