

مدیریت بحران شهری در شهرداری‌ها

مهنوش فهیمی^۱. نیلوفر کمال امیری^۲. الهه واحدی سرریگانی^۳.

سیما ترکی^۴. آزاده چشم براه^۵

۱. کارشناس حقوقی و قراردادهای شهرداری منطقه سه، بندرعباس، ایران

۲. کارشناس دبیرخانه و اسناد منطقه سه، بندرعباس، ایران

۳. کارشناس محاسب شهرداری منطقه سه، بندرعباس، ایران

۴. کارشناس اداری و مالی شهرداری منطقه سه، بندرعباس، ایران

۵. کارشناس اداری و مالی سازمان آتش نشانی، بندرعباس، ایران

چکیده

پیوستن شهرها به مجموعه شهرهای پایدار، از اساسی‌ترین فعالیت‌هایی است که در صدر اهداف کلان شهرداری‌های جهان قرار دارد. یکی از ابزارهای تحقق توسعه پایدار شهری، سیستم مدیریت ایمنی و بحران شهری است. سیستم مدیریت ایمنی، جز جدایی ناپذیر مدیریت سازمان‌ها بویژه شهرداری‌ها و دخیل در تمام برنامه ریزی‌ها، سیاست گذاری‌ها و تصمیم گیری‌ها است. این سیستم منسجم ضمن حفاظت از محیط زیست باعث جلوگیری از تأثیرات منفی فعالیت‌های خدمات شهری روی شهروندان و محیط شهری می‌شود. بخشی از منافع حاصل از پیاده سازی سیستم مدیریت ایمنی و بحران شهری در شهرداری‌ها شامل موارد: شناسایی، کنترل و کاهش آلاینده‌های ورودی به هوای مناطق شهری، شناسایی، کنترل و کاهش آلاینده‌های صوتی و کنترل و کاهش آلودگی و فرسایش خاک، کاهش تولید و تصفیه فاضلاب، کاهش و مدیریت مواد زائد جامع در مناطق تحت پوشش، صیانت از شهروندان و نیروی کار شاغل در شهرداری، پیشگیری و کاهش حوادث ناشی از فعالیت‌های شهرداری و پیمانکاران تحت پوشش و ایجاد بستری مناسب جهت توسعه پایدار می‌گردد.

واژه‌های کلیدی: بحران شهری، شهر پایدار، ساختمانهای شهری، رویکرد شهرداری‌ها، مدیریت ایمنی



۱. مقدمه

یکی از موارد مدیریت شهری مدیریت ایمنی و بحران می‌باشد که شامل: مرحله پیش از بحران، مرحله آغاز بحران، مرحله حین بحران به مرحله پس از بحران می‌شود. پراکنش شهرها در نقاط آسیب پذیر، عدم رعایت قوانین و ضوابط فنی و مهندسی در دهه‌های گذشته، بافت کهنه و فرسوده اغلب شهرها، وجود ساختمانها و ابنیه‌های کم دوام و وجود جریانهای سیلابی در برخی شهرها از جمله معضلات مهمی است که در صورت وقوع بحران‌هایی نظیر زلزله و سیل، دامنه آن را تشدید و عمق و وسعت فاجعه را نیز مضاعف می‌کنند. (۱۱-۱۲) متخصصین امر بر این باورند که نقش شهرداری‌ها به عنوان یک نهاد عمومی در مدیریت بحران یک نقش و مسئولیت محوری است و هماهنگی کننده سایر سازمان‌ها و عوامل دخیل در مدیریت ایمنی و بحران شهری می‌باشد. لذا با سازماندهی، تدوین برنامه‌های منسجم و عملیاتی نمودن آنها در شهر می‌توان نظام پویای مدیریت ایمنی و بحران شهری را پی ریزی نمود تا از این طریق بتوان دامنه بحران را در هنگام وقوع و پس از وقوع کاهش داد. لذا می‌توان گفت که مهمترین راه حل کاهش آسیب پذیری و ایمن سازی شهرها در برابر بلایای طبیعی، ایجاد ستادهای مدیریت بحران شهری و سازماندهی و هماهنگی سازمان‌های مسئول امر مدیریت بحران می‌باشد و در این میان نقش شهرداری‌ها در سطح محلی بسیار حایز اهمیت است. (۱) علیرغم تدوین قوانین و مقررات کلان بویژه در سال‌های اخیر نظیر، چشم انداز ایران مصوبات و سیاست گذاری‌های کلان مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور و سایر ضوابط و دستورالعمل‌های دولتی در زمینه ایمن سازی و مقاوم سازی، متأسفانه بدلیل عدم شکل گیری ساختارهای مربوطه در سطح محلی، وقوع هر نوع بحرانی شهرهای کشور را با مشکلات و تهدیدهای ناگواری مواجه می‌سازد. به موازات پیشگیری‌ها و پیش بینی‌های پایه و اولیه، تدوین اصول و راهکارهای مدیریت ایمنی و بحران در نقاط شهری امری ضروری است. هرچند که مدیریت بحران یک مجموعه منسجم از سازمان‌های دولتی و نهادهای مردمی است، لیکن پیشگامی مدیریت شهری در مدیریت ایمنی و بحران حائز اهمیت می‌باشد. (۲-۳)

۲. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

بسیاری از کشورهای توسعه یافته مانند آمریکا، ژاپن در جهت طراحی سیستمی کار آمد و پویا برای مدیریت بحران با گام‌های موثری که برداشته، توانسته اند خسارات ناشی از بحران را به حداقل برسانند، اما این تدابیر در کشورهای در حال توسعه مدنظر قرار نمی‌گیرد و مدیریت بحران آنها به یک مدیریت واکنشی محدود شده است. البته در بعضی از این کشورها (در حال توسعه) به صورت پراکنده مانند کشور ترکیه اقداماتی در جهت طراحی یک سیستم کارآمد انجام پذیرفته است (کریستین ۲۰۱۱) با توجه به مطالعات انجام شده در این زمینه، در سه کشور خارجی فوق و آنچه در خصوص مدیریت بحران در ایران مطالعه گردیده، در یک بررسی تطبیقی می‌توان گفت کشور ژاپن دارای یک ساختار اجرایی مدرن بر پایه



کار و فعالیت بخش خصوصی، نهادهای مردمی و مردم است (مجله پیام ایمنی، ۲۰۱۱)، اما در سه کشور دیگر به خصوص ایران و آمریکا، ساختار ساختاری کاملاً دولتی می‌باشد و دخالت دولت در تمامی چهار مرحله چرخه مدیریت بحران وجود دارد. در ژاپن دولت نقش هماهنگ کننده دارد در حالیکه در آمریکا ابتدا ایالت وارد عمل می‌شود و چنانچه بحران بزرگ تر باشد دولت فدرال مستقیم وارد عمل می‌گردد و در ایران و ترکیه نیز ملاحظه می‌شود بر اساس ساختارهای موجود دولت‌ها نقش مداخله گرانه و اجرایی دارند چنانچه ملاحظه می‌کنیم که در ایران سازمان جمعیت هلال احمر بزرگ ترین و تخصصی ترین نهاد امدادی کشور است که دولتی می‌باشد. یا در کشور ترکیه در هر شهرستان رئیس مدیریت بحران و بلايا به طور مستقیم با فرماندار شهرستان در ارتباط است (چی و همکاران، ۲۰۰۳)

۳. روش شناسی تحقیق

این پژوهش با توجه به نوع هدف کاربردی است؛ با توجه به نحوه گردآوری اطلاعات و داده‌ها، توصیفی-اسنادی است و همچنین جهت جمع‌آوری اطلاعات موردنیاز برای تدوین پیشینه تحقیق و مبانی نظری و تعاریف و مفاهیم آن از روش کتابخانه‌ای استفاده شده است. به منظور بررسی و شناخت عنوان نیز از روش اسنادی و میدانی استفاده شده است.

۴. بحث

۴-۱. مدیریت عملی بحران

این مدیریت در مجموع به بررسی منابع موجود و نیازهای واقعی اجرای مدیریت در شرایط بحرانی و در سطوح مختلف دولت پرداخته و با توجه به محدودیت منابع و همچنین به منظور جلوگیری از تشکیلات و سازماندهی اضافی بهترین راه حل‌های ممکن را ارائه می‌نماید. در این مرحله باید مراتبی مانند احتمال وقوع بحران و خطرات ناشی از آن، منابع موجود: نیازهای سازمانی و آموزش و پژوهش مورد بررسی قرار گیرند. (۴-۵)

۴-۲. مدیریت بحران شهری:

مدیریت بحران مجموعه فعالیت‌های اجرایی و تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و سیاسی وابسته به مراحل مختلف و کلیه سطوح بحران، در جهت نجات، کاهش ضایعات و خسارات، جلوگیری از وقفه زندگی، حفظ محیط زیست و بالاخره ترمیم و بازسازی خرابی‌ها همچنین به مجموعه‌ای از مهارت‌ها و یا فرایند تحقیقی گفته می‌شود که در هنگام وقوع مخاطرات غیر متعارف و یا وضعیت مشکل به کار گرفته می‌شوند. همچنین در تعریف دیگر مدیریت بحران به معنای سوق دادن هدفمند جریان پیشرفت امور به روابی قابل کنترل و انتظار بازگشت امور در اسرع وقت به شرایط قبل از بحران است بنابراین یکی از



مهمترین وظایف مدیریت بحران، کاهش آثار سوء بحران، آمادگی و بهبود اوضاع پس از وقوع بحران است. (۷)

۳-۴- جایگاه شهرداری‌ها در مدیریت بحران:

بر اساس قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۶ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، مسئولیت امور شهری از جمله خدمات ایمنی، عمران شهری، حمل و نقل شهری، مدیریت پسماند، تدفین اجساد و... بر عهده شهرداری‌ها می‌باشد که همواره در شرایط عادی خدمات مطلوب در شهرها را به شهروندان ارائه می‌نماید (آیین نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران، ۱۳۸۳ از جمله اقدامات شهرداری‌ها در مدیریت بحران می‌توان به برنامه ریزی و نظارت بر ساخت و سازهای استاندارد و ایمن، تهیه و اجرای برنامه‌های پیشگیری از حوادث، مطالعه و شناسایی مناطق و مراکز مخاطره آمیز و اقدام در جهت رفع آن، تهیه امکانات، تجهیزات و ملزومات مورد نیاز جهت مقابله با حوادث، شناسایی و مشخص نمودن مناطق امن جهت اسکان موقت آسیب دیدگان در حوادث، آموزش شهروندان جهت خود امدادی و پیشگیری از حوادث، تهیه برنامه های مقابله و غیره اشاره نمود (۸).

۴-۴- مدیریت بحران در شهرداری‌ها

در بحث مدیریت شهری، شهر مانند تمام سیستم‌ها مجموعه ای از اجزاست که با هم در حال تعامل هستند. اگر این اجزاء دچار مشکل شوند بر تعاملات اجزاء و در کل سیستم تاثیر می‌گذارند. شهر از خرده سیستم‌های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و... تشکیل شده است که وضعیت هر کدام بر وضعیت سایر اجزاء در نهایت بر کل سیستم که همان شهر است تاثیر می‌گذارد. به طور کلی می‌توان شهر را موجود زنده ای تصور کرد که باید برای ادامه حیات و سلامتی آن برنامه‌هایی وجود داشته باشد که مانع بروز بحران یا حداقل کنترل بحران شود. در ضمن شهر نیز مانند هر سیستم دیگر همچون سازمان‌ها نیاز به مدیریت به معنای هماهنگی دارد. از آنجا که شهر را مدیران شهری مدیریت می‌کنند این مدیران در زمان بروز بحران باید بتوانند آن را مدیریت نمایند. پس در هنگام بروز بحران‌ها مسئولیت مستقیم کنترل آنها بر عهده مدیران شهری است. مدیریت شهری و هر مدیریت دیگر سعی دارد تا بحران‌ها کاهش یابد که البته اگر هوشمندانه با مسائل برخورد شود شاید اصلا بحرانی پیش نیاید. (۱۰) اصولا بحران‌ها زمانی به وجود می‌آید که مدیریت در طول یک مدت مسایل کوچک و قابل حل را ندیده است و یا سعی در تغییر مسائل داشته است و این موضوع باعث شده تا مسائل حاد شده و در نهایت به صورت توده ای از مشکلات و مسائلی که به سختی قابل حل هستند و به آن بحران می‌گویند به وجود آید. ارتباط مدیریت شهری و مدیریت بحران را می‌توان از دو دیدگاه کلان و خرد نگریست: در دیدگاه کلان باید دید که حاکمیت یعنی وزارت کشور و دولت چه نقشی را برای حکومت‌های محلی با شهرداری‌ها در مدیریت بحران قائل شده‌اند. به تازگی



تجربه ای جدید در این زمینه در شهرداری تهران شکل گرفته که حاکمیت نقش خود را در مدیریت بحران به شهرداری واگذار کرده است؛ یعنی شهرداری تهران، خود راسا رییس ستاد مدیریت بحران شهر تهران است و شهرداران مناطق هر کدام در منطقه خود همین نقش را ایفا می‌کنند. این امر می‌تواند تحولات مهمی در مدیریت بحران شهری ایجاد می‌کند. (۹)

نتیجه‌گیری:

سطوح موفق و قابل قبول ایمنی تنها بعد از رویداد و پیشامد قابل ارزیابی هستند و داشتن عملکرد خوب و موفق یک سیستم در گذشته نمی‌تواند معیار و پشتوانه قابل اعتماد نسبت به این باشد که این سیستم دیگر عاری از حادثه خواهد بود. یک سیستم مدیریت ایمنی مؤثر باید با یک سری دستورالعمل‌های یکپارچه به منظوره‌ای زیر تطبیق داده شود:

شناسایی ضعف و ناکارآمدی بالقوه یک سیستم قبل از وقوع سانحه که در بروز سانحه نقش بسزایی دارد؛ تخمین و پیشگویی از بروز احتمالی ریسکی که منجر به رخداد یک سانحه می‌شود؛ به کارگیری معیارهای کاهش ریسک در مواقعی که سطح غیرقابل قبولی از ریسک نشان داده شده است. توجه گردد که سطح قابل قبول ریسک برای هر نوع سانحه ای یکسان تعریف نمی‌شود. همانطور که پیش تر نیز به آن اشاره شد، مدیریت ایمنی و بحران شهری یک امر حاکمیتی بوده، لذا وجود یک ساختار متمرکز در مدیریت ایمنی و بحران شهری یک امر ضروری بوده که با تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور ساختار متمرکز مدیریتی مدیریت ایمنی و بحران در کشور شکل گرفته که خود می‌تواند نقطه عطفی در روند ساختاری مدیریت ایمنی و بحران در کشور محسوب شود. با توجه به اینکه نمود تمامی بحران‌ها در سطوح مختلف به سطح محلی باز می‌گردد، تبیین جایگاه مدیریت شهری کشور در فرآیند مدیریت ایمنی و بحران می‌بایست از منظر ساختاری و قانونی مد نظر قرار گیرد. در واقع می‌توان گفت، موفقیت مدیریت ایمنی و بحران شهری در ایران نیازمند تعریف سطح محلی مدیریت ایمنی و بحران است تا در چارچوب آن شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی با استفاده از همکاری و مشارکت مردم بتوانند اصل خودامدادی را در شهر برنامه ریزی و اجرا نمایند که این مساله خود نیازمند تعریف یک مشی قانونی و اصلاح ساختاری است.



فهرست منابع و مآخذ

۱. اکبریکی، مینا و علیپور، شادی (۱۳۹۴)، مدیریت شهری و مدیریت بحران؛ بررسی تکوین ساختاری و قانونی نقش شهرداری‌ها در مدیریت بحران در ایران. کنفرانس بین المللی عمران، معماری و زیرساخت‌های شهری، تبریز، دبیرخانه دائمی کنفرانس.
۲. آیین نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران (۱۳۸۳)
۳. تاج بخش، مسعود؛ سازگار، مسعود؛ راستگار عباسعلی زاده، علیرضا؛ واعظی آشتیانی، حسین و حسینی جناب، وحید. (۱۳۹۰)، لغت نامه مدیریت بحران و پدافند غیرعامل. ناشر جامعه نگر.
۴. داودی آزاد، حسین؛ نیک فطرت، مرتضی و جباری مقدم، مریم (۱۳۹۲)، امنیت و مدیریت بحران شهری. همایش ملی معماری پایدار و توسعه شهری، بوکان، شرکت سازه کویر.
۵. دفتر مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران: ۱۳۷۱.
۶. روحانی سروستانی، محمدرضا. (۱۳۸۶)، مدیریت ایمنی. مجموعه مقالات چهارمین همایش ایمنی هوانورد
۷. رهنما، محمدرحیم؛ شورایی، رمضانعلی و حدادحسن آبادی، منیره (۱۳۹۲)، بررسی جایگاه و نقش شهرداری کلانشهرها در مدیریت بحران مطالعه موردی: شهرداری کلانشهر مشهد. پنجمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد.
۸. صالحی، اسماعیل (۱۳۹۱)، شناخت، آمادگی و مقابله با حوادث طبیعی غیرمترقبه در شهرداری‌ها. انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور.

9. Chi, T. Zhang, X. Chen, H. & Tan, Y. (2003). Research on information system for natural disaster monitoring and assessment. IGARSS apos IEEE international roceedings, 4, pp 2404-2406.
10. Coombs, W. T. (2007). Orgoing crisis communication: planning, managing and responding (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage
11. Foster, H. D. (1980). Disaster planning, the preservation Of Life and property. spring-Verlag, 102p.