

# ساختار مدیریتی نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی

## (با تأکید بر الگو و ساختار مدیریت بحران در کشورهای هدف)

علیرضا یآوری<sup>1</sup>، سیدمهدی گلستان‌هاشمی<sup>2</sup>، محسن چشم‌براه<sup>3</sup>، بیژن خیام‌باشی<sup>4</sup>

تاریخ دریافت: 1395/01/31  
تاریخ پذیرش: 1395/05/23

از صفحه 149 تا 180

پژوهش‌نامه نظم و امنیت انتظامی، سال نهم،  
شماره دوم (پیاپی سی‌وچهارم)، تابستان 1395

### چکیده

**مقدمه:** سیستم مدیریت بلایا در سطح کل کشور و در سطح نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران، ناگزیر است که با استفاده از تجربیات گذشته خود و بهره‌گیری از تجربیات موفق جهانی نسبت به تنظیم یک برنامه مؤثر برای مدیریت بلایا گام بردارد و راهبردهای مشخصی را برای مدیریت نظم و امنیت پلیس در بحران‌های طبیعی فراهم آورد.

**روش:** این پژوهش با روش کیفی، ضمن استفاده از تکنیک مطالعات تطبیقی، با بررسی و تلفیق دو گرایش از حوزه مطالعاتی مدیریت (مدیریت انتظامی و مدیریت بحران)، با بهره‌گیری از منابع و مستندات داخلی و خارجی به رشته تحریر درآمده است. همچنین به منظور انجام مطالعات تطبیقی، کشورهای کانادا، امریکا، ترکیه، پاکستان، هند و ژاپن به روش نمونه‌گیری طبقه‌ای تصادفی از میان کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه جهان انتخاب گردیده‌اند.

**یافته‌ها:** در اغلب کشورهای توسعه یافته رابطه‌ای مستقیم بین ساختار حکومت و سطوح برنامه‌ریزی مدیریت بحران یافت شد. همچنین محقق در فرجام یافته‌های خود به ارائه ساختار استراتژیک مدیریت نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی، مبتنی بر پیشینه تحقیق و مطالعات تطبیقی، مشتمل بر چهار بعد اصلی مدیریت اطلاعات، مدیریت ارتباطات، مدیریت لجستیک و مدیریت عملیات پرداخته‌است.

**نتیجه‌گیری:** بررسی و تحلیل مؤلفه‌های سابقه برنامه‌ریزی، سطوح برنامه‌ریزی، ساختار و وضعیت پلیس کشورهای مورد مطالعه در بحران‌های طبیعی گام مهمی است تا بتوان با الگوبرداری یا بومی‌سازی الگوهای مؤثر و موفق مدیریت نظم و امنیت انتظامی در دنیا به سطح مطلوبی از برتری تصمیم‌گیری در هماهنگی، هدایت عملیاتی و کنترل اثربخش بحران بر اساس مأموریت‌های ابلاغی و در راستای استقرار نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی دست یافت.

**کلیدواژه‌ها:** مدیریت، مدیریت بحران، پلیس، برنامه‌ریزی، نظم و امنیت انتظامی.

1- دانشجوی دکتری دانشگاه صنعتی مالک اشتر و مربی پژوهشگاه علوم انتظامی و مطالعات اجتماعی ناجا (نویسنده مسئول: a\_yavari\_77@yahoo.com)

2- دکتری مدیریت بازرگانی و عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی مالک اشتر

3- دکتری مهندسی صنایع و عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی مالک اشتر

4- دکتری علوم اقتصادی و عضو هیئت علمی دانشگاه صنعتی مالک اشتر



## مقدمه

در دهه‌های اخیر بلایای طبیعی و آثار آنها در تمام جهان سیر صعودی داشته‌است؛ که کشورمان ایران هم به دلیل تنوع و تعدد حوادث طبیعی یکی از کشورهای بلاخیز جهان بوده است به‌گونه‌ای که از 40 حادثه طبیعی ثبت شده در جهان، 31 نوع آن در ایران به ثبت رسیده‌است. همین مسئله سبب گردیده‌است که ایران یکی از ده کشور حادثه‌خیز جهان قلمداد شود و حدود 6 درصد از مجموع تلفات ناشی از حوادث فوق در جهان را به‌خود اختصاص دهد. (دارابی، 1390) بحران‌ها با هر ماهیتی می‌توانند تأثیرات مهمی بر امنیت داشته باشند. بحران‌ها ضمن اینکه آسیب‌های اجتماعی را به ناامنی تبدیل و منافع راهبردی را تهدید می‌نمایند، فرصت‌هایی متناسب با آن را نیز پدید می‌آورند که بدون شناخت و داشتن تصویری واقع‌بینانه از بحران، امکان احصای فرصت‌های آن وجود ندارد. برای بهره‌برداری از این فرصت‌ها، باید به بحران‌های گذشته و استفاده از تجارب موفق سایر کشورها نیز توجه داشت.

به‌استناد بند 3 ماده 2 طرح جامع امداد و نجات کشور<sup>1</sup>، "تأمین نظم و امنیت" به‌عنوان یکی از محورها و فعالیت‌های اصلی در قسمت ارائه خدمات اضطراری، بر عهده نیروی انتظامی جمهوری اسلامی می‌باشد. در این راستا نیروی انتظامی نیز به‌عنوان یکی از ارکان اصلی کارگروه امنیت و انتظامات با عضویت در سایر کارگروه‌های مدیریت بحران می‌تواند با اتخاذ تصمیمات درست و عملکرد مناسب کمک شایانی به مدیریت بحران به‌خصوص در بحث نظم و امنیت کشور و به‌ویژه در شرایط اضطراری نموده به‌گونه‌ای که در سایه وجود آن سایر فعالیت‌ها و وظایف قابلیت اجرایی یابد.

بنابراین با عنایت به فراوانی بلایای طبیعی در ایران از یک‌سو و از سوی دیگر با توجه به اینکه در نظام جمهوری اسلامی ایران مأموریت برقراری نظم و امنیت در جامعه براساس قانون بر عهده نیروی انتظامی گذاشته شده است (قانون نیروی انتظامی ج.ا.ا، 1369)، لذا مدیریت بحران از منظر پلیس از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است. توجه به این نکته ضروری است که چه بسا یک بحران طبیعی در صورت بی‌توجهی و عدم مدیریت می‌تواند به یک بحران انتظامی تبدیل شود.

بنابر مطالب یادشده و با امعان نظر به ارتباط تنگاتنگ مسئله مدیریت عملی نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی با ساختار تئوری آن، هدف اصلی این مقاله، ارائه الگوی ساختاری مدیریت نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی، با تأکید بر مطالعات تطبیقی در کشورهای هدف است.

همچنین اهداف فرعی زیر نیز به دنبال خواهد شد:

- 1) بررسی وضعیت موجود مدیریت بحران در ایران و کشورهای هدف؛
- 2) تبیین رابطه بین ساختار و سطوح برنامه‌ریزی حکومت با ساختار و سطوح برنامه‌ریزی مدیریت بحران در کشورهای هدف؛
- 3) بررسی وضعیت پلیس و مرکز یا واحد مؤثر پلیس کشورهای هدف در مدیریت بحران. به منظور دستیابی به هدف اصلی و تحقق اهداف فرعی تحقیق، نگارندگان با روش مطالعه کتابخانه‌ای و اسنادی و بهره‌جستن از منابع معتبر علمی به بررسی پرداخته‌اند.

### پیشینه و مبانی نظری پژوهش

پیشینه: در بررسی انجام شده پژوهش و مطالعه‌ای که عیناً با موضوع تحقیق مطابقت داشته باشد مشاهده نشد، ولی مرتبط با موضوع تعدادی پژوهش یافت شد که به برخی از آنها اشاره می‌شود:

- 1- دانشجویان دوره یازدهم مدیریت راهبردی دانشگاه عالی دفاع ملی (1384) در پژوهشی با عنوان «طرح‌ریزی راهبردی برای مدیریت بحران در تهران» در جهت تدوین راهبردهای مدیریت بحران زلزله شهر تهران معیارها و شاخص‌های اثربخش در این مدیریت در چهار مرحله پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی تدوین و ارائه کردند.
- 2- رضا دارابی (1390) در مقاله‌ای پژوهشی تحت عنوان «راهبردهای لجستیک بحران» ضمن ارائه تعاریفی از بحران، مدیریت بحران و لجستیک، نقش و اهمیت لجستیک در مدیریت بحران را مورد بررسی و کنکاش قرار داده و آن‌گاه پس از ارائه جنبه‌های مختلف، راهبردهای اساسی، یک سیستم لجستیک بحران را ارائه نموده است.



3- علیرضا عادل (1391) در پژوهشی با عنوان «ارزیابی عملکرد ناجا در برقراری نظم و امنیت شهرستان بوم با رویکرد مدیریت بحران» نشان داد که عملکرد ناجا در برقراری نظم و امنیت بحران ناشی از زلزله شهرستان بوم در حوزه‌های عملکردی انتظامی، آگاهی و راهنمایی و رانندگی، در مرحله پاسخگویی و امدادرسانی از دیدگاه کل پاسخگویان (مردم، مسئولان دستگاه‌های اجرایی و کارکنان ناجا) از حد متوسط بالاتر بوده است.

4- محمد قاسمی و همکاران (1392) در مقاله‌ای پژوهشی با عنوان «الگوی مرحله‌محور فرماندهی و کنترل در مدیریت بحران» ضمن تصحیح فرایندهای فرماندهی و کنترل در زمینه مدیریت بحران، نظام فرماندهی و کنترل را مشتمل بر پنج اصل بنیادین؛ تشخیص، تحلیل، ترویج، تدبیر و تأثیر (پنج ت) در راستای برتری‌های سه‌گانه (اطلاعاتی، تصمیم‌گیری و عملیاتی) ارائه نموده‌اند.

5- محسن چشم‌براه و همکاران (1393) در مقاله پژوهشی با موضوع «راهبرد مدیریت دانش در مدیریت بحران» به تبیین نقش چهار اصل اساسی مدیریت دانش در مدیریت بحران شامل؛ تشخیص، تحلیل، تدبیر و تأثیر (4ت) پرداخته و مراحل مختلف بحران را براساس الگوی پیشنهادی به‌صورت دانش‌بنیان در سیاست‌گذاری‌های امنیتی-انتظامی بحران تبیین نموده‌اند.

بررسی تحقیقات انجام گرفته نشان می‌دهد که در زمینه موضوعات مرتبط با عنوان مقاله حاضر، تاکنون تحقیقات و پژوهش‌های متعددی صورت پذیرفته است. لیکن هیچ یک از تحقیقات نتوانسته است به بحث اصلی این پژوهش در دستیابی به الگوی ساختاری مدیریت نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی بپردازد. بنابراین این تحقیق با توجه به حدود و ثغور تعریف شده در آن یک موضوع اکتشافی بوده و تاکنون در این زمینه تحقیق مستقلی صورت نگرفته است یا دست کم محقق در بررسی‌های خود به مورد مشخصی در این زمینه برخورد نکرده است؛ لیکن از آنجا که لازم است در تولید ادبیات تحقیق، به‌صورت استنباطی از پژوهش‌های مرتبط استفاده شود، قابلیت بهره‌برداری از آنها برای غنای بیشتر این تحقیق وجود دارد.

## مبانی نظری پژوهش

انواع دیدگاه به مدیریت بحران: نوع اقدامات و الگوهای اتخاذ شده از سوی مدیران بحران به‌منظور مقابله با وضعیت بحرانی به نوع نگرش آنان به بحران بر می‌گردد، زیرا بر اساس نوع نگرش است که رویکرد مدیریت بحران فرق خواهد کرد. (بوث<sup>1</sup>، 1993)

سیری در ادبیات مدیریت بحران نشانگر این است که در زمینه مقوله بحران، سه دیدگاه متمایز وجود دارد:

**الف) دیدگاه سنتی<sup>2</sup>:** این دیدگاه بحران را اساساً یک پدیده و وضعیت منفی و نامطلوب می‌داند که به هر نحوی باید از آن پرهیز کرد. بر اساس این نگرش، بحران‌ها دارای ماهیت کاملاً مخرب و بازدارنده‌اند (روشندل اربطانی، 1387) تحقیقات میرز و هولوشا نشان داد که اکثر مدیران ارشد علاقه‌ای به فکر کردن درباره بحران ندارند. (مایرز و هولوشا<sup>3</sup>، 1988)

**ب) دیدگاه قانون طبیعی<sup>4</sup>:** طرفداران این دیدگاه، بحران را جزیی از طبیعت زندگی بشری می‌دانند که چه بخواهیم و چه نخواهیم رخ می‌دهد، اما نگرش این دسته نیز همچنان یک نگرش منفی نسبت به بحران است با این تفاوت که برخلاف دیدگاه اول، سعی در انکار و اجتناب از بحران ندارند، بلکه نسبت به آن موضعی کاملاً منطقی برمی‌گزینند. (روشندل اربطانی، 1387)

**ج) دیدگاه تعاملی<sup>5</sup>:** این دیدگاه، نگاهی کاملاً متفاوت نسبت به مقوله بحران دارد و برخلاف دیدگاه‌های قبل، به بحران به دیده مثبت می‌نگرد و معتقد است نه تنها نباید آن را نفی یا انکار کرد، بلکه در مواقعی نیز باید به استقبال آن رفت. برخلاف دیدگاه اول که دیدگاه سکون و ثبات و دیدگاه دوم که دیدگاه مقابله و واکنش است، دیدگاه تعاملی، دیدگاه پویایی، تغییر و تحرک اجتماعی است و بر همین اساس بحران‌ها را بخشی از دیالکتیک اجتماعی می‌داند که برای رشد و توسعه جامعه لازم و ضروری

1- Booth

2- Classic view

3- Meyers & Holusha

4- Natural law

5- Interactivism



هستند. (جیری<sup>1</sup>، 2001) به هر حال، دیدگاه تعاملی، دیدگاهی کاملاً مثبت به بحران است و بحران را صحنه تعامل میان عناصر و عوامل مختلفی می‌داند که نتیجه کلی در جهت نوعی نظم و تعادل و پویایی حرکت می‌کند. (روشندل اربطانی، 1387)

### د) ساختارهای رایج مدیریت بحران

جدول 1) ساختارها و الگوهای رایج مدیریت بحران

نظریه پرداز	اجزاء ساختار
مک کانکی <sup>2</sup> ، 1987	پیش‌بینی، تدوین برنامه، تأمین نیروی انسانی و اجرای برنامه
لیچات <sup>3</sup> ، 1990	انتظار، اعلام خطر، نجات، عادی سازی و توان بخشی
پیرسون و میتروف <sup>4</sup> ، 1993	شناسایی علایم، پیشگیری/ آمادگی، محدودیت/ تهدید آسیب، بازیابی و یادگیری
مایر <sup>5</sup> ، 1993	عملیات طبیعی، پاسخ سریع/ پردازش موقتی و ترمیم
ریچاردسون <sup>6</sup> ، 1994	مرحله قبل از بحران/ فاجعه، مرحله اثر بحران/ کاهش، مرحله بازیابی/ از بین رفتن
بورنت <sup>7</sup> ، 1998	شناسایی (تعیین هدف و تحلیل محیطی)، مقابله (فرموله کردن و ارزیابی راهبرد) و بیکربندی دوباره (اجرای راهبرد و کنترل راهبردی)
بوین، هارت، استرن و ساندلیوس <sup>8</sup> ، 2005	ایجاد احساس، تصمیم سازی، هدف سازی، خاتمه، آموزش و ایجاد تغییر
کرائوس <sup>9</sup> ، 2006	مرحله قبل از رویداد (پیش‌بینی، پیش‌گیری و آمادگی)، مرحله وقوع رویداد، مرحله بعد از وقوع (شناسایی، پاسخ، بازیابی، پی‌جویی و تجسس) و مرحله اقدامات بعد از رویداد (ترمیم، پی‌جویی و اقدامات مباحثه‌ای بعد از رویداد)
کراندل، پارتل و اسپیلان <sup>10</sup> ، 2009	بررسی چشم انداز، طرح‌ریزی راهبردی، مدیریت بحران و یادگیری سازمانی
حسینی و جدی، 1386	پیش‌بینی، پیشگیری، مقابله عادی، مقابله ویژه و بازسازی
قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، 1387	پیشگیری و کاهش مخاطرات، آمادگی، مقابله، بازسازی و بازتوانی
روشندل اربطانی، پورعزت و قلی‌پور، 1387	مرحله قبل از بحران (پیش‌بینی، پیشگیری و آمادگی)، مرحله شروع بحران (هشدار و مصونیت، ارزیابی مقدماتی و بسیج منابع و پاسخگویی سریع)، مرحله حین بحران (امداد و نجات، عملیات ویژه و مهارسازی)، مرحله پس از بحران (مشمول بر بازیابی، بازسازی و یادگیری)

- 1- Geary
- 2- Mc Conkey
- 3- Leechat
- 4- Pearson and Mitroff
- 5- Myers
- 6- Richardson
- 7- Burnett
- 8- Boin, Hart, Stern and Sundelius
- 9- Koraeus
- 10- Crandall, Parnell and Spillan

بنابراین، با توجه به رویکردهای نظری فوق، به‌ویژه مبحث انواع دیدگاه به مدیریت بحران، آنچه که می‌تواند در قالب چهارچوب نظری این مقاله به‌عنوان نظریه مختار مدنظر قرار گیرد، رویکرد نظری دیدگاه کاملاً مثبت به بحران است و بحران را صحنه تعامل میان عناصر و عوامل مختلفی می‌داند که نتیجه کلی آن در جهت نوعی نظم و امنیت حرکت می‌کند.

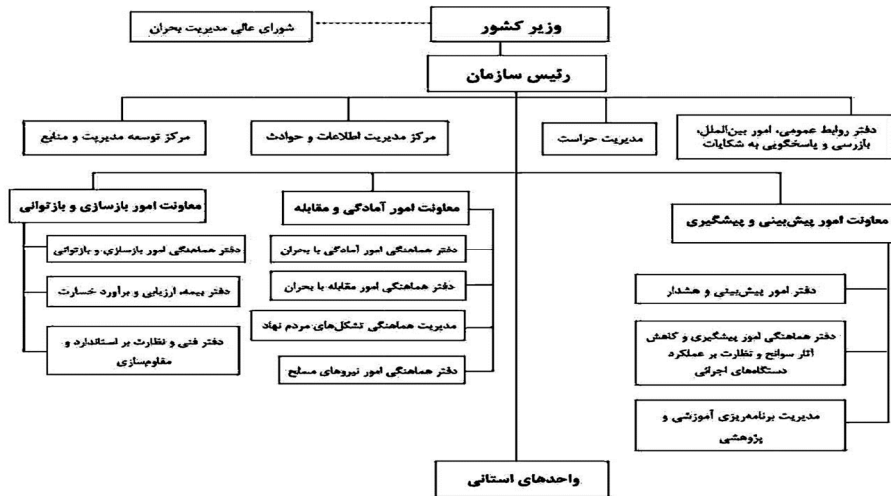
همچنین در تحقیق حاضر، الگوی مراحل زمانی مدیریت بحران شامل: «قبل»، «حین» و «پس از بحران» برگرفته از جدول ساختارهای رایج و معتبر مدیریت بحران است.

### روش پژوهش

این تحقیق از نوع کاربردی است و روش تحقیق در این مطالعه، کتابخانه‌ای و اسنادی و بهره‌جستن از منابع معتبر علمی و تجربیات موفق کشورهای هدف (از طریق مطالعات تطبیقی) می‌باشد. در این میان 6 کشور کانادا، امریکا، ترکیه، پاکستان، هند و ژاپن به روش نمونه‌گیری طبقه‌ای تصادفی با لحاظ شروط در دسترس بودن اطلاعات و وجود سیستم مدیریت بلایا انتخاب گردیدند و پس از بررسی منابع کتابخانه‌ای، مقالات، گزارش‌های منابع موثق جهانی و سایت‌های معتبر و منابع اینترنتی، مؤلفه‌های سابقه برنامه‌ریزی، سطوح برنامه‌ریزی، ساختار و وضعیت پلیس در کشورهای مورد مطالعه، بررسی و تحلیل گردیدند.

### ساختار سازمانی مدیریت بحران در ایران

هیأت وزیران در جلسه مورخ 1388/2/13 بنا به پیشنهاد وزارت کشور و تأیید معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رئیس جمهور و به استناد بند (الف) ماده 29 قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب 1386) تصویب نمود: ایجاد یکصد و نود (190) پست سازمانی به‌منظور طراحی ساختار سازمانی سازمان مدیریت بحران کشور با رعایت قوانین و مقررات مربوط مجاز است.



### مدیریت بلایا در ژاپن و نقش پلیس در آن

ژاپن کشوری است که در شرقی‌ترین بخش خاور دور در قاره آسیا و به صورت مجمع‌الجزایری در شمال غربی اقیانوس آرام و در همسایگی روسیه و کره جنوبی واقع است، طول این کشور 1600 کیلومتر و مساحت آن 377 هزار و 873 کیلومتر مربع است. این کشور به‌شدت حادثه‌خیز است و سال‌هاست به‌منظور تصمیم‌گیری در مورد مسائل مهم مربوط به مدیریت فاجعه و اجرای طرح پایه پیشگیری از سوانح، اقدام به تشکیل یک شورای مرکزی پیشگیری از سوانح کرده که ریاست آن به‌عهده نخست‌وزیر و اعضای آن را وزیر کشور و سایر مدیران ارشد و متخصصان امر تشکیل می‌دهند؛ این حرکت سرآغاز شکل‌گیری سیستم مدیریت جامع و استراتژیک فاجعه را در این کشور شکل داد. (زرگری، 1393)

### الف) برنامه‌ریزی و ساختار مدیریت بحران در ژاپن

ژاپن یکی از سانحه‌خیزترین کشورهای جهان در رابطه با وقوع بحران‌های طبیعی است. وقوع زلزله‌های شدید، سونامی، آتشفشان و توفان از بحران‌های طبیعی رایج در ژاپن محسوب می‌شود. اصولاً برنامه‌ریزی مدیریت بلایای طبیعی در ژاپن در حیطه چهار رویکرد "عمومی"، "ایجاد آمادگی در جامعه"، "استانداردهای ساخت و ساز" و "ارائه خدمات فوری توسط دولت" است. زلزله بزرگ 1955 کوبه و توفان مهیب 1959 ژاپن که خسارات سنگینی را به بار آورد، انگیزه ایجاد یک نظام جامع و هدفمند اداری برای



پیشگیری از سوانح شد که در نهایت در سال 1962 به تصویب «قانون پایه مقابله با سوانح» منجر گردید. این قانون شامل موارد زیر است (قائدرحمتی، 1389):

1) ساختار مدیریت بحران در ژاپن در چهار سطح ملی، ایالتی، شهری و محلی تقسیم‌بندی شده است که در ادامه به مختصری از آنها اشاره می‌شود؛

2) مراحل واکنش اضطراری دفتر هیأت دولت بدین ترتیب است که وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های سوانح به‌صورت همزمان و 24 ساعته با یکدیگر ارتباط دارند. در صورت بروز سانحه، به جمع‌آوری اطلاعات مربوط به خسارات وارده پرداخته می‌شود. این اطلاعات شامل میزان خسارات تخمین‌زده شده در 30 دقیقه اول و اطلاعات بصری هوایی (تصاویر ارسالی از سوی هلیکوپترها) است. در مرحله بعد، این اطلاعات به مقر رسمی نخست وزیر ارسال می‌شود و تخمینی از سطح خسارات وارده به‌دست می‌آید. پس از ارائه کنفرانس ارتباطی وزارتخانه‌ها و مؤسسات درگیر در مدیریت سوانح، ستاد فرماندهی اقدامات متقابل در سوانح تأسیس و تصمیم‌گیری در مورد اجرای روش‌ها و سیاست‌گذاری‌ها انجام می‌شود. در ادامه ستاد اداری و اجرایی به برنامه‌ریزی اولیه جهت اقدامات متقابل در هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها، هماهنگی کامل پرداخته می‌شود. ارتباط بین سازمان‌های مربوطه از طریق شبکه ارتباطی، جهت مدیریت بحران صورت می‌گیرد. (قائدرحمتی، 1389)

#### ب) مدیریت بلایای طبیعی در پلیس ژاپن

سازمان پلیس ملی تشکیل یافته از "کمیسیون ملی امنیت عمومی" و "اداره پلیس ملی" می‌باشد. (منتظری، 1388: 11) عملیات‌های پلیسی در زمان وقوع بلایای طبیعی و ناآرامی‌ها، طرح‌ریزی و اجرای برنامه‌های شرایط اضطراری و انجام فعالیت‌های امدادرسانی فوری در سطح بین‌الملل از جمله وظایف پلیس ژاپن تعیین شده است. (منتظری، 1388: 14-15)

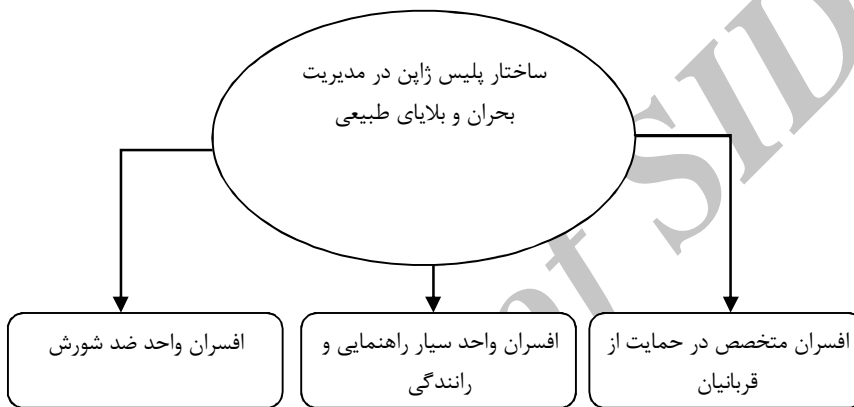
به‌دنبال وقوع زلزله بزرگ هانشین-آووچی<sup>1</sup> در 17 ژانویه 1995 واحد امداد اضطراری درون استانی (IERU)<sup>2</sup> در اول ژوئن 1995 شکل گرفت. این واحد متشکل است از:

1- Hanshin-Awaji

2- Inter-Prefectural Emergency Rescue Units



حدود 4700 نفر افسر ضدشورش، افسران واحد سیار راهنمایی و رانندگی و افسرانی متخصص که درخصوص کالبد شکافی و حمایت از قربانیان و اموری نظیر آن تجربه و تخصص دارند. این واحد آماده اعزام سریع نیرو به هر منطقه از کشور است که امکان وقوع حوادث غیرمترقبه در آنجا وجود دارد. این واحد اطلاعات مربوط به بلایای طبیعی را جمع‌آوری کرده و در عملیات‌های امداد شرکت می‌جوید و اقدامات و تدابیر لازم را درخصوص تأمین مسیرهای اضطراری انتقال اتخاذ می‌کند. (منتظری، 1388: 93)



شکل 2: ساختار مدیریت بلایا در پلیس ژاپن (منتظری، 1388)

واحد پلیس ضد شورش به‌عنوان عنصر اصلی اقدامات امنیتی برای مدیریت بحران، فعالیت‌هایی از قبیل: حفظ نظم عمومی در مقابل فعالیت‌های غیرقانونی عمده، اسکورت اعضای خانواده امپراتوری و حفاظت از شخصیت‌ها، اقدامات امنیتی در صورت بروز هرگونه بلای طبیعی شامل توفان‌های دریایی و زمین لرزه‌ها و کنترل جمعیت در مسابقات بزرگ و فستیوال‌ها را انجام می‌دهد. (منتظری، 1388: 93)

در صورت وقوع بلایای طبیعی در سطح گسترده، پلیس ژاپن، تیم امداد خود را به کشور مورد نظر اعزام می‌کند. از زمان به اجرا درآمدن قانون مربوط به این امر در سال 1962 پلیس ژاپن تاکنون 10 بار افسران خود را به‌عنوان تیم نجات و یک بار افسران خود را به‌عنوان تیم متخصص به مناطق و کشورهای مختلف اعزام کرده است. (منتظری، 1388: 113)

**جدول 2) آمار اقدامات واحد امداد پلیس ژاپن در سطح بین المللی (منتظری، 1388)**

ماه / سال	کشور / منطقه	نوع حادثه	تعداد نیروهای اعزامی
ژوئن، 1990	ایران	زلزله	6 نفر
جولای، 1990	فلیپین	زلزله	11 نفر
دسامبر، 1993	مالزی	تخریب ساختمان	11 نفر
اکتبر، 1996	مصر	تخریب ساختمان	9 نفر
ژانویه، 1999	کلمبیا	زلزله	15 نفر
سپتامبر، 1999	تایوان	زلزله	45 نفر
می، 2003	الجزایر	زلزله	19 نفر
فوریه، 2004	مراکش	زلزله	7 نفر
دسامبر، 2004	تایلند	تسونامی	15 نفر
ژانویه، 2005	تایلند	تسونامی	5 نفر
اکتبر، 2005	پاکستان	زلزله	15 نفر

### مدیریت بلایا در آمریکا و نقش پلیس در آن

ایالات متحده آمریکا، جزء 10 کشور اول بلاخیز دنیا می‌باشد. بدین سبب، آمریکا در طول 200 سال گذشته کوشیده است تا با وضع قوانین و مقررات، ایجاد و تغییر سازمان‌های مختلف خطرپذیری ناشی از بلایای طبیعی را به حداقل ممکن رسانده و نیز در زمان وقوع بحران به نحو مطلوب عمل نماید.

#### الف) برنامه‌ریزی و ساختار مدیریت بحران در آمریکا

اولین سطح مدیریت بحران در ایالات متحده آمریکا، سازمان‌های محلی هستند و در صورتی که ابعاد بحران فراتر از توانایی‌های آنها باشد، سازمان‌های ایالتی وارد عمل شده و مسئولیت فرماندهی را بر عهده می‌گیرند و از منابع ایالتی جهت کمک‌رسانی استفاده می‌گردد. در صورتی که ابعاد بحران بسیار بزرگ باشد با درخواست فرماندار ایالت بحران‌زده از رئیس جمهور و تأیید وی و سازمان‌های فدرال و در رأس آنها «سازمان مدیریت بحران فدرال»<sup>1</sup> وارد عمل می‌شوند. مهم‌ترین سازمان‌هایی که مسئولیت کاهش خطرات را در ایالات متحده آمریکا به عهده دارند عبارت‌اند از: سازمان‌های دولتی، سازمان‌های تخصصی، مراکز تحقیقاتی دانشگاهی، شرکت‌های تجاری خصوصی و گروه‌های داوطلب که هر کدام تحقیقاتی انجام داده و یا پروژه‌ها و برنامه‌هایی اجرا کرده

1- Federal Emergency Management Agency ( FEMA )



تا آسیب‌پذیری جامعه در مقابل سوانح طبیعی را کاهش دهند. در سطح فدرال بیش از دوازده سازمان مسئولیت آمادگی، جوابگویی، بهبود و کاهش و کنترل خطر سوانح طبیعی را به عهده دارند. (قائدرحمتی، 1389)

نقش عمده سازمان‌های اصلی درگیر در مدیریت بحران آمریکا شامل موارد زیر است:

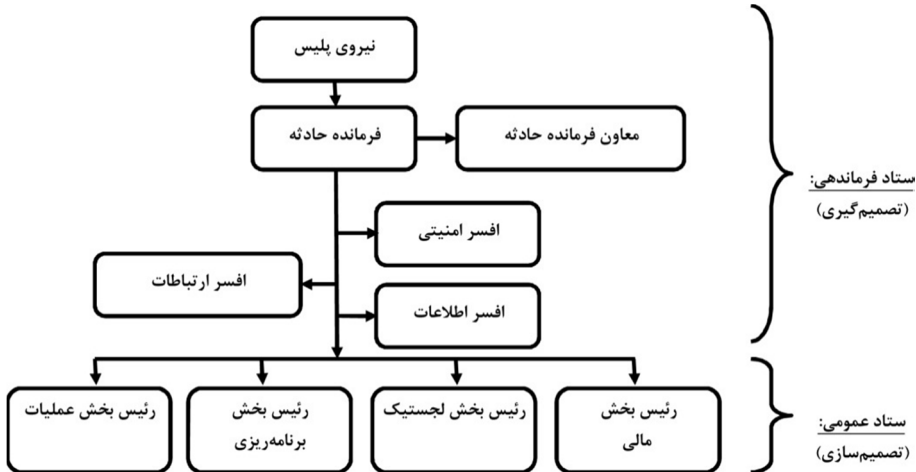
1. افزایش قابلیت دولت محلی و منطقه‌ای در پاسخ به بحران‌ها.
2. ایجاد هماهنگی با 26 آژانس دولت مرکزی در جهت پاسخ به بحران‌ها.
3. اخذ کمک مستقیم دولت مرکزی جهت شهروندان خسارت دیده از بحران.
4. واگذاری مساعدت مالی به دولت‌های محلی و منطقه‌ای.
5. رهبری کردن فعالیت‌های مربوط به مدیریت بحران، کاهش خطر و سایر موارد. (قائدرحمتی، 1389)

#### ب) الگوی مدیریت حادثه پلیس در ایالت اورگن<sup>1</sup> آمریکا

این الگو که در گزارش سالیانه دانشگاه اورگن در سال 2014 ترسیم شده است، نحوه فعالیت تیم حادثه پلیس به همراه نوع ارتباط و فرماندهی از سطوح بالای مدیریتی به سطوح پائین مدیریتی را تحت سامانه فرماندهی حادثه (ICS)<sup>2</sup> نمایش می‌دهد. سامانه فرماندهی حادثه، یک سامانه استاندارد است که با رهیافت مدیریت خطرات ناشی از حادثه، به کاربران خود این اجازه را می‌دهد تا به صورت یکپارچه، پیچیدگی‌ها و همه ابعاد حادثه را برآورد و مدیریت نمایند. همچنین این سامانه به صورت همزمان امکان برقراری ارتباط و همکاری سایر سازمان‌های امدادی را در حوادث فراهم می‌آورد.

1- Oregon

2- Incident Command System



شکل 3: الگوی مدیریت حادثه پلیس در ایالت اورگن آمریکا (سازمان مدیریت بحران فدرال آمریکا)

### مدیریت بلایا در هند و نقش پلیس در آن

کنترل بلایای طبیعی پرشمار در دومین کشور پرجمعیت دنیا در حالی که زیرساخت‌های مناسبی وجود ندارد آسان نیست. بر این اساس، اطلاع‌رسانی به‌موقع و استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات از مهم‌ترین اقداماتی است که هنگام حادثه باید صورت گیرد. این برنامه در 10 ناحیه پرخطر در پنج ایالت هندوستان برای تأمین شبکه ارتباطات، توسعه قابلیت‌های ارتباطات میان بخش‌های مختلف در شرایط اورژانسی و توسعه زیرساخت‌های مناسب ارتباطی برای تصمیم‌گیری در این شرایط را دربر می‌گیرد. همچنین واحد مدیریت بلایای طبیعی دولت هند به‌عنوان مقر مرکز مدیریت بحران انجمن کشورهای جنوب شرق آسیا برای همکاری‌های منطقه‌ای عمل می‌کند.<sup>1</sup>

#### الف) برنامه‌ریزی و ساختار مدیریت بحران در هند

مطلب منتشره در کتابی تحت عنوان "مدیریت اطلاعات در کاهش خطرات ناشی از بلایا" که توسط وزارت کار و امور اجتماعی کشور هند<sup>2</sup> در سال 2004 به چاپ رسیده‌است، مؤید ضرورت مدیریت اطلاعات و برنامه‌ریزی در مدیریت بلایا است. در این راستا چنانچه ظرفیت محلی یا ناحیه‌ای یا استانی پاسخگوی تنظیم یک برنامه‌ریزی

1- پایگاه خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، ایرنا، کد خبر: 81519862 (4527074)، تاریخ خبر: 93/12/6.

<http://www3.irna.ir/fa/News/81519862>

2- Indian Ministry of home affairs



همه جانبه نباشد از سطوح بالاتر کمک دریافت می‌شود. برنامه‌ریزی مدیریت بلایا در هند منجر به تشکیل انستیتو ملی مدیریت حوادث غیر مترقبه گردید که به‌عنوان یک مؤسسه خود ارزیابی و خود کنترل با دستورالعمل‌های متعدد به مردم و دولت در تکمیل ظرفیت‌ها و همچنین برنامه‌ریزی برای آمادگی در مقابل بحران یاری می‌رساند. کشور هندوستان در امر برنامه‌ریزی مدیریت بحران‌های ناشی از حوادث طبیعی بیش از 47 سال سابقه فعالیت دارد. گفتنی است سطوح برنامه‌ریزی در این کشور در سطح مرکزی، استانی و ناحیه‌ای تعریف شده است. این در حالیست که ساختار حاکم بر کشور نیمه متمرکز می‌باشد. (صدرممتاز و همکاران، 1386: 17)

### ب) الگوی مدیریت پلیس هندوستان در بحران‌های طبیعی

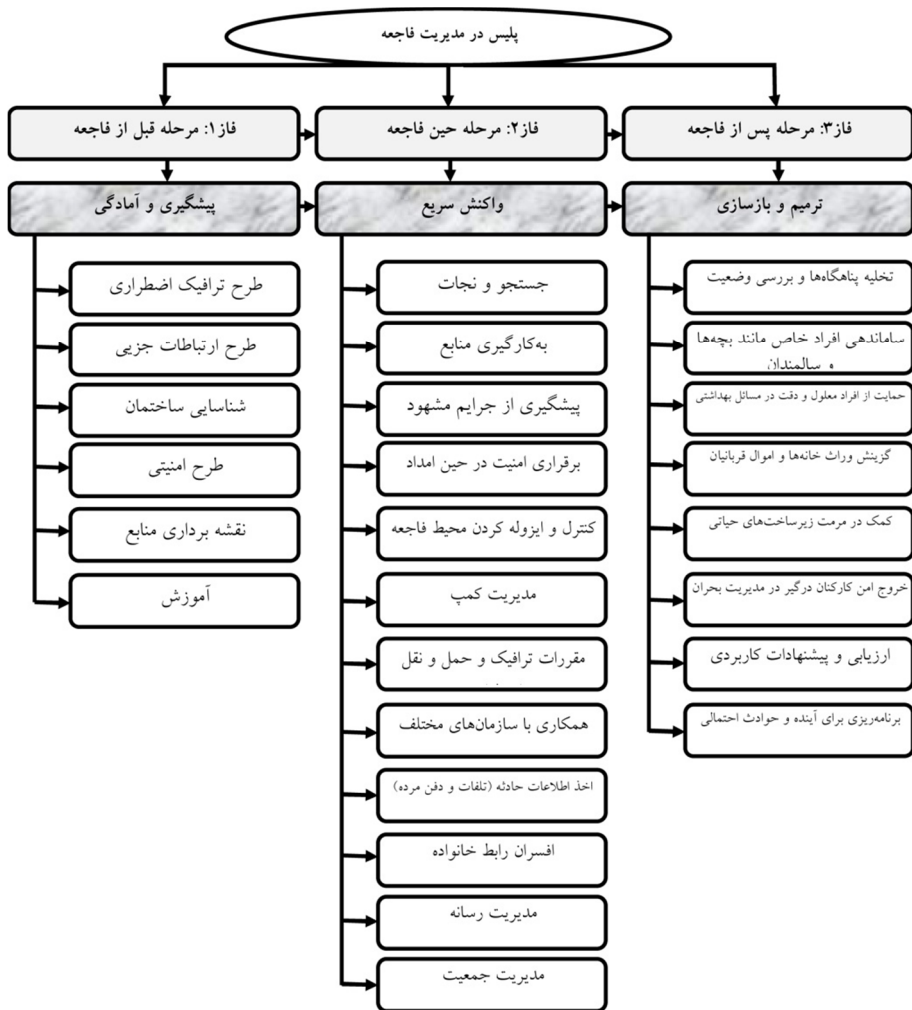
در کشور هندوستان پلیس به‌عنوان قسمتی از مرکز ملی مدیریت حوادث غیر مترقبه به‌هنگام بلایای طبیعی انجام وظیفه می‌نماید. اهم وظایف پلیس در بحران‌های طبیعی تأمین امنیت و حفظ نظم و قانون در محل فاجعه و نیز جلوگیری از ارتکاب جرایم علیه جان، مال، ناموس و آرامش عمومی است. علاوه بر آن پلیس در عملیات امداد و نجات جان و مال قربانیان نیز شرکت می‌کند. در هندوستان معمولاً پلیس اولین ارگانی است که در منطقه بحرانی حاضر می‌شود. برتری پلیس در بحران‌های طبیعی نسبت به سایر ارگان‌های به‌شرح زیر است:

- شبکه ارتباطی گسترده در کل کشور (مدیریت ارتباطات)
- گسترده‌ترین دسترسی در کشور حتی به دورافتاده‌ترین روستاها (مدیریت لجستیک)
- آشنایی کامل به محله و منطقه بحران‌زده (مدیریت اطلاعات)
- آگاه نسبت به رفتار و حساسیت‌های عمومی در منطقه (مدیریت اطلاعات)

همچنین براساس تصمیم که در سال 2006 گرفته شده است، در پلیس هندوستان نیروی تحت‌عنوان نیروی واکنش به فاجعه (SDRF)<sup>1</sup> مسئولیت اصلی مدیریت بحران را در فجایع طبیعی برعهده دارد.

1- State Disaster Response Force

الگوی مدیریت پلیس هندوستان در بحران‌های طبیعی توسط مؤسسه علمی-آموزشی بایپارد<sup>1</sup> در ایالت پاتنا کشور هندوستان بشرح ذیل ترسیم شده است که در سال 2015 بروزرسانی شده است.<sup>2</sup>



شکل 4: الگوی مدیریت پلیس هندوستان در بحران‌های طبیعی

1- Bipard

2- <http://bipard.bih.nic.in/ebooks/Research/SOP.pdf>



## مدیریت بلایا در ترکیه و نقش پلیس در آن

70 درصد مساحت ترکیه روی گسل‌های زلزله قرار دارند و طی 10 سال گذشته 10-18 میلیارد دلار خسارت ناشی از زلزله وارد شده و به‌طور متوسط 950 نفر در سال مرده‌اند. در این راستا، دولت ترکیه تغییر رویکردهای زیر را دنبال کرده است: انتخاب به‌جای سرنوشت، اقدام به‌جای واکنش، کاهش آسیب به‌جای بازیابی، پیش‌بینی به‌جای انتظار، مدیریت خطر به‌جای مدیریت بحران و در نهایت توسعه پایدار به‌جای توسعه در خطر. (میعادفر، 1389)

### الف) برنامه‌ریزی و ساختار مدیریت بحران در ترکیه

ترکیه مستعد ابتلا به انواع مهم از بلایا می‌باشد. در سال 2009 با تصویب قانون n5902، تغییرات مهمی در ساختار مدیریت بلایای طبیعی در ترکیه رخ داد. سازمان جدیدی به نام "ریاست مدیریت بحران و بلایا" (DEMP)<sup>1</sup> در نخست‌وزیری در هفدهم ماه دسامبر، سال 2009 تأسیس شد. مبنای این قانون جدید تمرکز زدایی و توجه به وسعت ترکیه بوده و اینکه اکثر بلایای طبیعی را زلزله تشکیل داده و در بیشتر مواقع، بحران در سطح ملی روی نمی‌دهد. توجه به این قانون شش بخش به شرح زیر در سطح مرکزی وجود دارد: (میعادفر، 1389)

- ✓ بخش برنامه‌ریزی و کاهش بلایا
- ✓ بخش زلزله
- ✓ بخش بازتوانی
- ✓ بخش حفاظت مدنی
- ✓ بخش پاسخ
- ✓ بخش امور اداری



### ب) پلیس ترکیه و نقش آن در بحران‌های طبیعی

سازمان پلیس ملی ترکیه در قرن هجدهم شکل گرفت. ساختار پلیس ترکیه دارای 3 بخش مجزا می‌باشد: 1) مرکزی (2) استانی (3) خارج از کشور. در تشکیلات مرکزی، رئیس پلیس 5 زیر مجموعه و 35 دپارتمان و هر معاونت 7 اداره کل داشته و آکادمی پلیس و واحدهای اطلاعاتی و عملیات ویژه مستقیم به مدیر کل وابسته می‌باشند. همچنین در ساختار استانی، با وجود 81 استان در ترکیه، در هر استان یک رئیس پلیس وجود داشته و مدیر پلیس شهرستان‌ها و بخش‌ها نیز با آن مرتبط می‌باشند. گفتنی است مسئولیت اصلی رسیدگی به بلایای طبیعی در پلیس ترکیه به عهده مرکز فرماندهی و کنترل پلیس می‌باشد. مرکز فرماندهی و کنترل: این بخش در سال 1978 تأسیس شده و وظیفه اصلی آن حفظ امنیت عمومی به‌ویژه در شرایط بحرانی است. این مرکز با جمع‌آوری سریع اطلاعات و بررسی و ارزیابی سریع آنها، اقدامات امنیتی لازم را انجام می‌دهد. بخش‌های آمار، ارزیابی و ارتباطات تحت نظارت این اداره قرار دارند. بخش آمار، آمار مربوط به جرایم، وقایع و کشفیات و سایر موضوعات را جمع‌آوری می‌کند. بخش ارزیابی، پس از تعیین وضعیت امنیت عمومی، اطلاعات جمع‌آوری شده را در اختیار افراد مسئول قرار می‌دهد. بخش ارتباطات، اطلاعات مربوط به رویدادها، حوادث رانندگی و بلایای طبیعی را به‌موقع در سطح شهرها مخابره می‌کند و ضمن پیگیری طرح‌های امنیتی به اجرای امور مربوطه می‌پردازد. مرکز فرماندهی و کنترل گزارش ارزیابی‌های صورت گرفته را به‌طور ماهیانه یا هر شش‌ماه و یا به‌طور سالیانه منتشر می‌کند. (بی نام، 1388، اینترپل)

### مدیریت بلایا در پاکستان و نقش پلیس در آن

وقوع مکرر سیل در پاکستان و آثار اقتصادی و سیاسی آن در مقیاس ملی ایجاب کرده است که سیاست‌ها، قوانین و ساختار تشکیلاتی لازم جهت مقابله و کاهش آثار آن پیش‌بینی گردد. نقش ارتش پاکستان در مدیریت سیل بسیار حیاتی و تعیین‌کننده است. ارتش از نظر مواد و نیروی انسانی پشتیبان اصلی مدیریت غیرعامل بوده و همواره در اعزام کمک به مناطق آسیب‌دیده از سیل، نقش عمده‌ای داشته است. در حقیقت



ارتش اصلی‌ترین نقش را در مقابله با سیل برعهده داشته است. گرچه ارتش یک سازمان ملی است لیکن عملکرد آن در سطوح استانی، محلی و زیر محلی بوده است.<sup>1</sup>

### الف) برنامه‌ریزی و ساختار مدیریت بحران در پاکستان

مدیریت بحران در کشور پاکستان برعهده شورای امنیت ملی است که با 13 عضو زیر نظر رئیس جمهور تشکیل می‌شود. گفتنی است این شورا وظایف دیگری نیز به‌عهده دارد و طی متمم هفدهم به قانون اساسی در 19 آوریل 2004 مطابق با 1383/1/30 ایجاد شد. (فلاح‌زاده، 1385: 6)

نقش دولت فدرال همیشه بر هماهنگ کردن فعالیت‌ها و همچنین درخواست حمایت از سازمان‌های بین‌المللی برای ایجاد یک ساختار ملی مقابله با سوانح طبیعی متمرکز بوده است. عملاً کنترل و اجرای واقعی کلیه برنامه‌ها و سیاست‌های مربوط به سوانح طبیعی در سطح استانی صورت می‌گیرد. در اینجا فعالیت‌ها به سه زمینه برنامه‌ریزی، کنترل و اجرا تقسیم می‌شود. دستورالعمل‌هایی نیز در مورد اجرا و نظارت بر عملیات مدیریت بحران در سطح محلی تهیه شده تا به این طریق طرح‌های اجرایی سازمان‌های مختلف در امور مربوط به مدیریت سیل در سطح محلی هماهنگ گردد. (پایگاه خبری جام جم آنلاین، شماره خبر: 100004117674، تاریخ: 83/12/19)

### ب) مدیریت پلیس پاکستان در بحران‌های طبیعی

در حال حاضر مهم‌ترین نهاد مسئول امنیت داخلی پاکستان پلیس این کشور است که زیر نظر وزیر کشور فعالیت دارد. (فلاح‌زاده، 1385: 23)

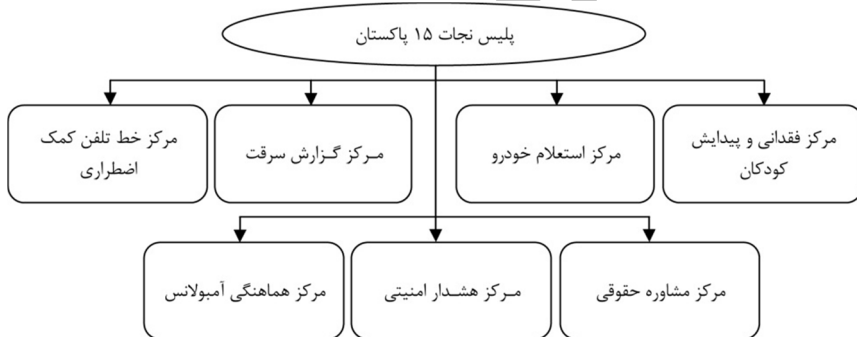
اداره پلیس در استان‌ها زیر نظر استانداری‌ها فعالیت می‌کند و علاوه بر مسئولیت برقراری نظم و امنیت در شرایط بحرانی و فوریتی، نقش بسیار مهمی در رصد و ارائه گزارش اولیه بلافاصله ایفا می‌کند. پاکستان دارای یک شبکه اساسی از ایستگاه‌های پلیس با قابلیت دسترسی گسترده به روستاها می‌باشد و این امکان نقش بسیار مهمی در ارائه گزارش اولیه پلیس از حوادث مرتبط با بلایای طبیعی دارد. ادارات پلیس این فعالیت‌ها را در حین بلایای طبیعی انجام می‌دهند: (آسف‌خان،<sup>2</sup> 2007: 35)

1- <http://www1.jamejamonline.ir/newstext2.aspx?newsnum=100004117674>

2 - M. Asif Khan

- عمل از طریق ارتباط از راه دور پلیس، به‌عنوان مثال ارسال اطلاعات برای ادارات و سازمان‌های مربوطه از طریق شبکه بی‌سیم و چاپ از راه دور؛
- اطمینان از برقراری نظم و قانون در حین دوره بحران و شرایط اضطراری؛
- ارائه کمک در عملیات‌های مربوط به هشدار سیل، امداد، نجات و تخلیه.

همچنین قسمت اصلی پلیس پاکستان برای شرکت در بحران‌های طبیعی، پلیس خدمات اضطراری اسلام‌آباد (پلیس نجات 15)<sup>1</sup> است که در سال 2000 تأسیس شده‌است. شعار اصلی این پلیس «دستیابی به اعتماد به‌نفس شهروندان و تلقین روح عوام‌پسند پلیس از طریق جلب مشارکت عمومی» است. بخش‌های اصلی پلیس نجات 15 عبارتند از: (1) مرکز خط تلفن کمک اضطراری (2) مرکز گزارش سرقت (3) مرکز استعلام خودرو (4) مرکز فقدانی و پیدایش کودکان (5) مرکز هماهنگی آمبولانس (6) مرکز هشدار امنیتی (7) مشاوره حقوقی (سازمان هماهنگی‌های بشردوستانه<sup>2</sup>، 2006)



شکل 5: ساختار مدیریت بلاای طبیعی در پلیس پاکستان (سازمان هماهنگی‌های بشردوستانه، 2006)

### مدیریت بلایا در کانادا و نقش پلیس در آن

کانادا از نظر وسعت دومین کشور بزرگ جهان است و به همین دلیل انتظار می‌رود طیف وسیعی از مخاطرات طبیعی را تجربه نماید. مخاطراتی مانند سیل، زلزله،

1 - Police Rescue 15

2 - Organization for Coordination of Humanitarian Affairs



خشکسالی، طوفان، گردباد، سرمای شدید و طوفان یخ از مهم‌ترین مخاطرات طبیعی می‌باشند که این کشور در معرض آن قرار دارد. (عسگری، 1385)

### الف) برنامه‌ریزی و ساختار مدیریت بحران در کانادا

نظام مدیریت بحران در کانادا، مدیریت بحران را در سه سطح محلی، استانی و ملی تعریف کرده است. از اصول اصلی در نظام مدیریت بحران در کانادا این است که افراد و خانوارها خود مسئول ایمنی خود هستند. در صورتی که اتفاق پیش آمده بیشتر از توان مقابله افراد باشد، شهرها مسئول مدیریت بحران روی داده هستند. اگر شهرها توان مدیریت بحران را نداشته باشند، آن‌گاه استان‌ها وارد عمل می‌شوند و اگر مدیریت بحران خارج از توان استان‌ها نیز باشد، آن‌گاه دولت ملی وارد عمل می‌شود. در سطح ملی سازمانی ملی با نام سازمان امنیت عمومی و آمادگی اضطراری<sup>1</sup> این مسئولیت را طبق قوانین مربوطه بر عهده دارد. (عسگری، 1385)

### ب) مدیریت پلیس کانادا در بحران‌های طبیعی

پلیس سواره نظام سلطنتی کانادا<sup>2</sup>، که در اصطلاح پلیس سوار کانادا نامیده می‌شوند، نیروی ملی پلیس در کانادا و یکی از شناخته‌شده‌ترین نیروها از این نوع در جهان می‌باشند. آنها به دلیل داشتن نیرو و ارائه خدمات پلیسی (حفظ نظم و امنیت و آرامش) در سطح ملی، فدرال، استانی و شهری، در جهان یکتا هستند.

مرکز هماهنگی آمادگی و پاسخ عملیاتی (ORRCC)<sup>3</sup> پلیس سواره کانادا در پایتخت کانادا (شهر اتاوا)<sup>4</sup> برای کمک به توسعه برنامه‌ریزی‌های لازم، منابع آماد و پشتیبانی کشور به‌هنگام مواقع اضطراری در سال 2006 تأسیس شد. اطلاعات این مرکز به‌هنگام نیاز بحرانی در کانادا به پلیس در انجام عملیات پلیسی کمک می‌کند. (کاترین آلدرد، 2007)

1- Public Safety Emergency Preparedness Canada

2- Gendarmerie royale du Canada

3- Operational Readiness and Response Co-ordination Centre

4- Ottawa

### جمع‌بندی مدیریت بلایا در کشورهای منتخب

جمع‌بندی مطالعات تطبیقی انواع بلایای طبیعی و برنامه‌ریزی مدیریت بحران با توجه به ساختار حکومت در کشورهای هدف، در جداول 3 و 4 مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

جدول 3) مقایسه کشورهای منتخب از نظر بلایای طبیعی رایج

ردیف	نام کشور	زلزله	برف شدید	باران شدید	خشکسالی سیل	طوفان شدید	سونامی	آتش‌فشان	تندباد تورنادو	آتش‌سوزی رانش زمین
1	کانادا	✓	✓	✓	✓					
2	ژاپن	✓	✓	✓		✓	✓	✓		
3	هند	✓		✓	✓	✓				
4	آمریکا	✓					✓	✓	✓	✓
5	ترکیه	✓	✓	✓	✓					
6	پاکستان	✓		✓						
7	ایران	✓			✓	✓				

جدول 3 کشورهای مورد مطالعه از نظر بلایای طبیعی رایج را نمایش می‌دهد. این جدول گویای آن است که از نظر بروز بلایای طبیعی زلزله، ایران با کشورهای ترکیه، امریکا، هند و ژاپن مشابه است و از نظر بروز خشکسالی با کشور هند تشابه دارد و از نظر بروز پدیده سیل، ایران با کشورهای کانادا، هند و پاکستان شبیه است و از نظر بروز طوفان شدید ایران با کشورهای ژاپن و هند مشابهت دارد. لذا استفاده از تجارب برنامه‌ریزی در مدیریت بلایای کشورهای مورد مطالعه می‌تواند راهبرد مناسبی برای تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در امر برنامه‌ریزی مدیریت بلایا در کشورمان باشد.



جدول 4) مقایسه کشورهای منتخب از نظر سابقه برنامه‌ریزی و سطوح برنامه‌ریزی در مدیریت بلایا

ردیف	نام کشور	سابقه برنامه‌ریزی (از سال)	سطوح برنامه‌ریزی	ساختار حکومتی
1	کانادا	1941	مرکزی - استانی - ناحیه	غیر متمرکز
2	ژاپن	1880	مرکزی - استانی - شهری	غیر متمرکز
3	هند	1960	مرکزی - استانی - ناحیه	نیمه متمرکز
4	آمریکا	1803	فدرال - ایالتی - محلی - قبیله‌ای	غیر متمرکز
5	ترکیه	1943	متمرکز	غیر متمرکز
6	پاکستان	1950	متمرکز	نیمه متمرکز
7	ایران	1959	متمرکز	نیمه متمرکز

یافته‌های مطالعه در خصوص سابقه و سطوح برنامه‌ریزی در خصوص مدیریت بلایا در کشورهای مورد مطالعه در جدول 4 آمده است. براین اساس بین ساختار حکومتی و نوع برنامه‌ریزی مدیریت بلایا در کشورهای مورد مطالعه سنخیت وجود دارد، به نحوی که در کشورهای امریکا، ژاپن و کانادا بین برنامه‌ریزی غیر متمرکز و ساختار غیر متمرکز حکومتی رابطه مستقیم وجود دارد. (صدرممتاز و همکاران، 1386: 15)

#### جمع‌بندی مدیریت نظم و امنیت انتظامی پلیس در بحران‌های طبیعی کشورهای هدف:

در این پژوهش، الگوهای مدیریت بحران در کشورهای کانادا، ترکیه، هندوستان، آمریکا، ژاپن و پاکستان و نقش پلیس این کشورها در بحران‌های طبیعی بررسی شده‌اند که در زیر جدول خلاصه‌ای از وضعیت تأسیس یا بروزرسانی و نام مرکز یا واحد پلیس کشورهای هدف، مؤثر در هدایت و هماهنگی عملیات مدیریت بحران‌های طبیعی آمده است.

جدول 5) فهرست واحد/مرکز پلیس کشورهای هدف، مؤثر در مدیریت بحران

پلیس کشور	به روزرسانی/تأسیس	مرکز یا واحد مؤثر در مدیریت بحران
پلیس کانادا	2006	مرکز هماهنگی، آمادگی و پاسخ عملیاتی پلیس سواره کانادا (ORRCC)
پلیس ترکیه	1978	مرکز فرماندهی و کنترل پلیس ترکیه (CCC)
پلیس هندوستان	2015	نیروی واکنش فاجعه ایالتی پلیس هندوستان (SDRF)
پلیس آمریکا	2014	مرکز فرماندهی حادثه پلیس آمریکا (ICS)
پلیس ژاپن	2007	واحد امداد اضطراری درون استانی پلیس ژاپن (IERU)
پلیس پاکستان	2000	پلیس خدمات اضطراری (پلیس نجات 15) (PR15)

همچنین نکات ذیل از مطالعات تطبیقی قابل احصا می‌باشند:

- در پلیس اغلب کشورها به‌ویژه در کشورهای توسعه یافته، بحران‌های طبیعی، به‌صورت غیرمتمرکز در سطوح مختلف ملی، ناحیه‌ای (استانی)، منطقه‌ای (شهرستانی) و محلی مدیریت می‌شوند.
- در پلیس همه کشورها، مرکزی مشخص برای مدیریت بحران‌های ناشی از بلایای طبیعی وجود دارد.
- مدیریت اطلاعات، ارتباطات، لجستیک و نیز مدیریت عملیات در پلیس اغلب کشورهای هدف، به‌صورت ویژه در مدیریت بحران‌های طبیعی مورد توجه واقع شده است.
- با توجه به احتمال وقوع بحران‌های طبیعی در هر زمان و در اقصی نقاط دنیا، ملاحظه می‌شود در تمام پلیس‌های کشورهای هدف، واحد مدیریت بحران یا جدیدالتأسیس است و یا جدید به‌روزرسانی شده است.



استنباط کلی از نحوه عملکرد پلیس کشورهای هدف در مدیریت بحران‌های طبیعی، حاکی از ملحوظ نظر قراردادن ملاحظات (C4I)<sup>1</sup> در تدوین الگو و ساختار واحد مؤثر پلیس در مدیریت بحران‌های طبیعی است.

### جداول پشتیبان پژوهش (ابعاد، مؤلفه‌ها و شاخص‌های اصلی مدل):

در زیر شاخص‌ها و مؤلفه‌های اصلی ساختار مدیریت نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی که از پیشینه تحقیق و مطالعات تطبیقی احصا شده‌اند، در دو جدول زیر نمایان شده‌اند.

جدول 6) جدول پشتیبان پژوهش ابعاد الگوی جامع مدیریت پلیس در بحران‌های طبیعی

ردیف	مؤلفه (تعداد)	بعد	مرجع
1	3	مدیریت ارتباطات	پلیس آمریکا (2014)، پلیس ترکیه (1978)، پلیس هندوستان (2015)، پلیس پاکستان (2000)
2	3	مدیریت اطلاعات	قاسمی و همکاران (1392)، دارابی (1390)، پلیس ژاپن (2007)، پلیس هندوستان (2015)، پلیس ترکیه (1978)، پلیس آمریکا (2014)،
3	3	مدیریت لجستیک	دارابی (1390)، چشم‌براه و همکاران (1393)، پلیس آمریکا (2014)، پلیس کانادا (2006)
4	3	مدیریت عملیات	قاسمی و همکاران (1392)، پلیس آمریکا (2014)، پلیس ژاپن (2007)، پلیس کانادا (2006)

جدول 7) جدول پشتیبان پژوهش مراحل زمانی الگوی جامع مدیریت پلیس در بحران‌های طبیعی

ردیف	مؤلفه (تعداد)	مرحله زمانی	مرجع
1	4	قبل از بحران طبیعی	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران (1387)، روش‌نندل اربطانی، پورعزت و قلی‌پور (1387)، قاسمی (1392)، مزینانی (1392)، لیجات (1990)، پیرسون و متروف (1993)، بوین، هارت، استرن و ساندلیوس (2005)، کراؤس (2006)
2	4	حین بحران طبیعی	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران (1387)، روش‌نندل اربطانی، پورعزت و قلی‌پور (1387)، قاسمی (1392)، مزینانی (1392)، لیجات (1990)، پیرسون و متروف (1993)، بوین، هارت، استرن و ساندلیوس (2005)، کراؤس (2006)
3	4	پس از بحران طبیعی	قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران (1387)، روش‌نندل اربطانی، پورعزت و قلی‌پور (1387)، قاسمی (1392)، مزینانی (1392)، لیجات (1990)، پیرسون و متروف (1993)، بوین، هارت، استرن و ساندلیوس (2005)، کراؤس (2006)

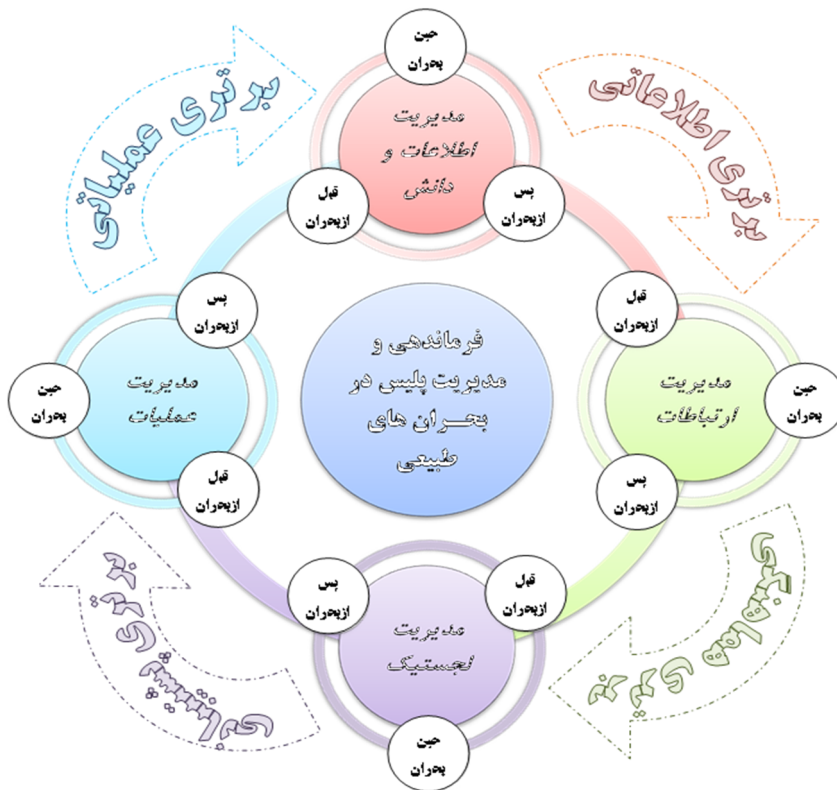
1- Command, Control, Computer, Communication, Intelligence



بنابراین با عنایت به جداول پشتیبان پژوهش می‌توان ساختار پیشنهادی مدیریت نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی را به‌صورت زیر ارائه داد:

### ساختار پیشنهادی مدیریت نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی

برابر بررسی‌های انجام شده از پیشینه پژوهش و مطالعات تطبیقی الگوی مدیریت حادثه در سطح حکومت و در سطح پلیس کشورهای هدف، می‌توان ساختار پیشنهادی زیر را که شامل 4 بعد و 12 مؤلفه اصلی و راهبردی است، ارائه نمود. شایان ذکر است 4 بعد راهبردی شامل: مدیریت اطلاعات، مدیریت ارتباطات، مدیریت عملیات و مدیریت لجستیک می‌باشد که هر یک از آنها در اجرا، شامل سه مرحله اصلی زمانی: قبل از بحران، حین بحران و پس از بحران می‌باشند. بنابراین مدل مفروض دارای 12 مؤلفه: مدیریت اطلاعات قبل از بحران، مدیریت اطلاعات حین بحران، مدیریت اطلاعات پس از بحران، مدیریت ارتباطات قبل از بحران، مدیریت ارتباطات حین بحران، مدیریت ارتباطات پس از بحران، مدیریت عملیات قبل از بحران، مدیریت عملیات حین بحران، مدیریت عملیات پس از بحران، مدیریت لجستیک قبل از بحران، مدیریت لجستیک حین بحران و مدیریت لجستیک پس از بحران خواهد بود. براین اساس نمای شکلی ساختار مدیریت نظم و امنیت انتظامی در بحران‌های طبیعی به‌صورت زیر پیشنهاد می‌شود:



شکل 6: ساختار پیشنهادی مدیریت نظم و امنیت انتظامی پلیس در بحران‌های طبیعی

## بحث و نتیجه‌گیری

امروزه در عصر انفجار اطلاعات و با وجود ناپایداری‌ها و تهدیدهای متنوع و روزافزون ناشی از وقوع بلایای طبیعی، تخصصی شدن فعالیت‌ها و خطر از دست رفتن فرصت‌ها، اعمال مدیریت اثربخش توسط مدیران سازمانی مستلزم تصمیم‌گیری سریع در شرایط بحرانی از طریق دستیابی به یک الگوی مناسب است که به‌صورتی کارآمد، مدیر مجموعه را به اتخاذ تصمیم صحیح و دقیق برای مدیریت نظم و امنیت انتظامی در بحران‌ها برساند. از سوی دیگر پلیس در تأمین نظم و امنیت انتظامی منطقه بحران‌زده نقش اساسی و تعیین‌کننده‌ای را بر عهده دارد و چه بسا در صورت اختلال در ایفای این نقش، کل فرآیند مدیریت بحران با مشکل روبه‌رو شده و دچار اختلال شود. لذا تجهیز

ساختار مدیریتی پلیس به ابزار قدرتمند و توانمندسازی نظیر مدیریت اطلاعات، مدیریت ارتباطات، مدیریت لجستیک و مدیریت عملیات در حوادث ناشی از بحران‌های طبیعی می‌تواند به‌عنوان مهم‌ترین الگوی ساختاری سازمان پلیس در شرایط بحرانی، همچون خونی در رگ‌های انسان به سازمان حیات بخشد. بنابراین وجود نظامی کلی برای مدیریت نظم و امنیت انتظامی، در مراحل مختلف زمانی بحران‌های طبیعی برای به حداقل رساندن خسارات و هزینه‌های ناشی از آن امری ضروری می‌باشد، به‌ویژه برای پلیس که به لحاظ حضور در یک گستره جغرافیایی پهناور و تعامل نزدیک با افراد جامعه (نسبت به سایر سازمان‌های امنیتی کشور) به‌عنوان سازمانی تأثیرگذار با نقشی قابل ملاحظه و اثر بخش در مدیریت بلایا و استقرار نظم و امنیت انتظامی، از موقعیتی ویژه برخوردار است.

### پیشنهاد‌های راهبردی و کاربردی

- 1- با تشکیل شورای راهبردی متشکل از کارشناسان و متخصصان امر، راهبردها و سیاست‌های کلان مدیریت نظم و امنیت انتظامی در وضعیت بحران‌های طبیعی بر اساس ساختار ارائه شده تدوین و اجرا گردد.
- 2- الگوی نهایی و جامع مدیریت نظم و امنیت انتظامی پلیس در بحران‌های طبیعی از طریق مراجع ذی‌صلاح علمی با کمک خبرگان انتظامی طراحی و استقرار یابد.
- 3- دستورالعمل‌های اجرایی طرح جامعه مدیریت بحران کشور در زمینه کار کمیته تخصصی انتظامی تدوین و ابلاغ گردد.
- 4- پروژه‌های انتظامی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت براساس مفاد مصوبه هیأت دولت در طرح جامع مدیریت بحران کشور تعیین و معرفی گردند.
- 5- مسئولان و مدیران ارشد و میانی پلیس در زمینه استقرار اجزای طرح جامع مدیریت بحران توجیه و بازآموزی شوند.
- 6- ساختارهای تشکیلاتی موجود و ایجاد تطابق با ساختار پیشنهادی ارائه شده در این پژوهش بازنگری گردند.



- 7- نسبت به توانمندسازی مدیران انتظامی برای برنامه‌ریزی منطقه‌ای در خصوص مدیریت بحران هماهنگ با ساختارهای مربوطه اقدام گردد.
- 8- متولیان امر نظم و امنیت عمومی در شرایط بحران مشخص گردد و حوزه عملکرد و نحوه تعامل درون‌بخشی و برون‌سازمانی آنان با سایر بخش‌های مسئول تعیین و در نهایت شرح وظایف و حوزه عملکرد هریک از آنها تبیین و ابلاغ گردد.
- 9- سیستم فرماندهی حادثه قبل از بحران در راستای استقرار سریع آن در منطقه حادثه دیده هنگام بروز بحران طبیعی پیش‌بینی گردد.
- 10- مسئولان و مدیران ارشد، میانی و مدیران ستاد، کارشناسان و کارکنان انتظامی در سرتاسر کشور در راستای ارتقای دانش فنی و عملیاتی آنان، آموزش داده شوند.
- 11- تیم‌های واکنش اضطراری برای مقابله با مشکلات انتظامی در بلایا تعیین و شرح وظایف آنان ابلاغ گردد.
- 12- حداقل شاخص‌های پدافند غیرعامل و استانداردها برای ابنیه و تجهیزات انتظامی در راستای برتری‌های لجستیکی رعایت شود.
- 13- توان مدیریتی و فرماندهی پلیس در بحران‌های طبیعی به تفکیک ابعاد اصلی ساختار پیشنهادی (مدیریت اطلاعات، مدیریت ارتباطات، مدیریت لجستیک و مدیریت عملیات) از طریق تمرین دستورالعمل‌های صادره در خصوص اجرای رزمایش‌ها و مانورهای دوره‌ای ارتقا یابد.
- 14- به منظور جلب حداکثری مشارکت عمومی به‌هنگام بحران‌های طبیعی، ارائه آموزش‌های همگانی فراگیر به تمامی افراد جامعه در زمینه مسائل نظم و امنیت انتظامی در بحران‌ها در دستور کار پلیس قرار گیرد.



## منابع

- امیری، عبدالرضا. (1387). بحران‌های طبیعی و نظم و امنیت اجتماعی. تهران: سازمان تحقیقات و مطالعات ناجا.
- بی‌نام، (1388). آشنایی با پلیس ترکیه، فصلنامه پلیس بین‌الملل ناجا، شماره دوم، بهار، صص 10-21.
- چالوک، غلامرضا (1391). خدمات انتظامی در سوانح و بلایا، تهران: معاونت آموزش دانشگاه علوم انتظامی امین.
- چشم‌پراه، محسن؛ کرباسیان، مهدی؛ یوری، علیرضا؛ خیام‌باشی، بیژن (1393)، «راهبرد مدیریت دانش در مدیریت بحران»، پژوهشنامه نظم امنیت انتظامی، دوره چهارم، شماره 28، زمستان.
- حسینی، حسین و جدی، سید مجید. (1386). مدیریت بحران با رویکرد امنیت عمومی (1). تهران: معاونت تربیت و آموزش ناجا.
- دارابی، رضا (1390). راهبردهای لجستیک بحران، فصلنامه توسعه مدیریت منابع انسانی و پشتیبانی، سال ششم، شماره 21، پائیز.
- دانشجویان دوره یازدهم مدیریت راهبردی (1384). طرح‌ریزی مدیریت بحران زلزله در تهران، تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی.
- رضاییان، علی. (1380). مبانی سازمان و مدیریت. تهران: انتشارات سمت.
- زرگری، راضیه، (1393). نگاهی به الگوی مدیریت بحران در ژاپن، پایگاه اینترنتی مدیریت بحران، [www.Bohraan.com](http://www.Bohraan.com)
- روشندل اربطانی، طاهر، پور عزت، علی اصغر و قلی پور، آریین. (1387). تدوین الگوی جامع فراگرد مدیریت بحران با رویکرد نظم و امنیت، فصلنامه علمی- پژوهشی دانش انتظامی، سال دهم شماره دوم.
- صدرممتاز، ناصر، طبیبی، سیدجمال الدین، محمودی، محمود، (1386). مطالعه تطبیقی برنامه‌ریزی مدیریت بلایا در کشورهای منتخب، نشریه دانشکده پزشکی، تهران، دانشگاه علوم پزشکی تهران، دوره 65، ویژه‌نامه اول، صص 14-19.
- عادل، علیرضا. (1384). ارزیابی عملکرد نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران با رویکرد مدیریت بحران سوانح طبیعی (زلزله)، پایان نامه کارشناسی ارشد. دانشکده فرماندهی و ستاد دانشگاه علوم انتظامی.



- عسگری، علی. (1385). نظام مدیریت بحران در کانادا، گروه مدیریت بحران، دانشگاه یورک، کانادا.
- فلاح‌زاده، محمدهادی، (1385)، آشنایی با کشورهای اسلامی؛ پاکستان، تهران: مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر ایران.
- قائدرحمتی، صفر. (1389). بررسی وضعیت مدیریت مخاطرات طبیعی در کشورهای اسلامی، مجموعه مقالات چهارمین کنگره بین‌المللی جغرافیدانان جهان اسلام، ایران، زاهدان، 25-27 فروردین.
- قاسمی، محمد؛ اشراقی، مهرداد؛ یآوری، علیرضا؛ یآوری، آرش (1392). الگوی مرحله‌محور فرماندهی و کنترل در مدیریت بحران‌های انتظامی، پژوهشنامه نظم و امنیت انتظامی، دوره سوم، شماره 23، پائیز.
- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب سال 1387.
- محمودی، سیدمحمد. (1382). نقش سیستم‌های اطلاعاتی در مدیریت بحران. فصلنامه فرهنگ مدیریت. شماره چهارم.
- معمارزاده، غلامرضا. (1389). بررسی گام‌های فرایند مدیریت بحران در سازمان. پژوهش‌نامه بحران. شماره 51.
- منتظری، ابوالفضل (1388). پلیس ژاپن، تهران: اداره کل پلیس بین‌الملل، انتشارات سازمان عقیدتی سیاسی ناجا.
- میعادفر، جعفر، سرور، محمد، مقصودی، افشین، (1389). آشنایی با مدیریت بلایای کشور ترکیه، تهران: دانشگاه علوم پزشکی و خدمات بهداشت درمانی.
- ناطق‌الهی، فریبرز. (1378). شناخت بحران و مدیریت بحران. مجله بنا. شماره 9.
- نوری، امیر، پیمانی‌اصل، عبدالله و کشفی، سیدسعید. (1390). الگوی ساختاری مطلوب کلاتری‌ها در رسیدگی به بزهکاری اطفال. فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم. شماره نوزدهم.
- Annual Report, (2014), "Emergency Management & Continuity", Eugene, University of Oregon Pub, USA.
- Asif Khan M., (2007), " Disaster Preparedness for Natural Hazards: Current Status in Pakistan", International Centre for Integrated Mountain Development (ICIMOD) Kathmandu, Nepal, June 2007.
- Booth, Simon (1993). "Crisis management strategy, Competition and Change in modern enterprises", Routledge Press, London.

- Boin, R. Arjen, Paul's Hart, Erick K. Stern, and Bengt Sundelius. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*, Cambridge, England: Cambridge University Press .
- Crandall, W. Parnell, J. & Spillan J. (2010). *Crisis Management in the New Strategy Landscape*, SAGE Publications, Inc: Thousand Oak, California .
- Geary, W.Sikich (2001). "All hazard crisis management Planning" Logical management systems vol 2.
- Koraeus, Mats. (2008), who knows? The use of knowledge management in crisis, Swedish National Defense College and crismart, crisis management Europe research program, volume 36.
- Leechat, M. (1990). The international decade for natural disaster reduction Background and objectives, *Disasters*, vol 14, no 1.
- Longman, (2003), *Dictionary of Contemporary English British National Corpus*.
- Meyers, G & Holusha, J (1988). "Managing Crisis", London, Unwin Publications.
- Ministry of home affairs, (2004), "national disaster management division government of India, (Knowledge management in disaster risk Reduction", North Block , new Delhi.
- OCHA (Organisation for Coordination of Humanitarian Affairs), (2006), "EVALUATION OF DISASTER RESPONSE AGENCIES OF PAKISTAN", NATIONAL DISASTER RESPONSE ADVISOR, ISLAMABAD, DECEMBER 2006.
- Pearson, Christine M and Mitroff, Ian I. (1993). From crisis prone to crisis prepared: A framework for crisis management. *Academy of Management Executive*, 7(1), 48-59.
- Richardson, B. (1994). Socio-technical disasters: Profile and Prevalence, *Disaster Prevention & Management*, 3(4), pp. 41-69.
- Sean P. Varano, Joseph A. Schafer (2012), *Policing Disasters: The Role of Police in the Pre-Disaster Planning and Post-Disaster Responses*, in Mathieu Deflem (ed.) *Disasters, Hazards and Law (Sociology of Crime, Law and Deviance, Volume 17)* Emerald Group Publishing Limited, pp.83 – 112
- Yonah, Alexander. (1978), "Terrorism The media and The Police", *Journal Of International Affairs*; Vol 32, Spring, P. 5.

- سایت انجمن افسران فرمانده پلیس انگلستان، <http://www.npcc.police.uk>

- سایت انجمن بین المللی فرماندهان پلیس، [www.theiacp.org](http://www.theiacp.org)

- سایت انجمن ملی سازمان‌های پلیس، [www.napo.org](http://www.napo.org)



- سایت پلیس اسکاتلند، [www.scottish.police.uk](http://www.scottish.police.uk)
- سایت پلیس سلطنتی سواره کانادا، [www.rcmp.ca](http://www.rcmp.ca)
- سایت پلیس فدرال آمریکا، [www.fbi.gov](http://www.fbi.gov)
- سایت جستجوی پلیسی، [www.officers.com](http://www.officers.com)
- سایت شبکه اطلاع رسانی جرم و عدالت سازمان ملل، [www.odccp.org/crime\\_cicp](http://www.odccp.org/crime_cicp)
- سایت کتابخانه الکترونیکی اداره امور پلیسی جامعه گرا، [www.communitypolicing.org](http://www.communitypolicing.org)
- سایت نشریه انجمن بین المللی فرماندهان پلیس، [www.policechiefmagazine.org/magazine](http://www.policechiefmagazine.org/magazine)
- سایت حفاظت مدنی اتحادیه اروپا، [http://ec.europa.eu/echo/files/civil\\_protection/vademecum](http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum)
- سایت مؤسسه آموزشی باپارد ایالت پاتنا هندوستان، <http://bipard.bih.nic.in/ebooks/Research/SOP.pdf>
- سازمان مدیریت بحران فدرال، <http://www.FEMA.org>

Archive of SID