



فصلنامه مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، دوره ۷، شماره ۲۵، زمستان ۹۶

مقایسه ساختار مدیریت بحران در ایران، ژاپن، هند و ترکیه^۱

یحیی کامالی^۲، جلال میرزائی^۳

چکیده

بحران‌های طبیعی بر زندگی میلیون‌ها نفر در سراسر جهان تأثیر می‌گذارد و هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی به وجود می‌آورد. مدیریت بحران‌های طبیعی می‌تواند این هزینه‌ها را کاهش دهد و جوامع را در برابر این بحران‌ها ایمن و مصون کند. هدف از پژوهش حاضر، مقایسه ساختار مدیریت بحران‌های طبیعی ایران، ژاپن، هند و ترکیه است. روش پژوهش مقایسه کیفی است. روش گردآوری داده‌ها نیز روش کتابخانه‌ای و استفاده از اسناد و مدارک و گزارش سازمان‌های مرتبط است. جامعه مورد مطالعه ایران، ژاپن، هند و ترکیه را در برمی‌گیرد.

یافته‌های پژوهش بیانگر تفاوت بحران‌های طبیعی رایج، تفاوت سطح و تمرکز مدیریت بحران‌های طبیعی در کشورهای مورد مطالعه است. سازمان‌های مدیریت بحران در این کشورها در گذر زمان قدرت بیشتری به دست آورده‌اند و در ترکیه، ژاپن و هند زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی قرار دارند اما در ایران زیر نظر وزارت کشور است. قوانین مرتبط با مدیریت بحران، در گذر زمان، از قوانین بخشی به قوانین جامع تبدیل شده‌اند که وظایف و اهداف سازمان‌های مرتبط را تعیین می‌کنند. قانون جامع مدیریت بحران در ایران دیرتر از سایر کشورها تصویب شده است.

کلیدواژه‌ها: مدیریت بحران، مقایسه، ایران، ژاپن، هند، ترکیه.

۱. تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۱۱/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۱۰/۱۸

۲. استادیار سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه شهید باهنر کرمان؛ رایانامه: yahyakamali@uk.ac.ir

۳. استادیار علوم سیاسی دانشگاه شهید باهنر کرمان؛ رایانامه: mirzaei@uk.ac.ir



۱. مقدمه

زندگی میلیون‌ها نفر در سراسر جهان تحت تأثیر بحران‌های طبیعی است که هزینه‌های هنگفت اقتصادی و اجتماعی به وجود می‌آورد و توسعه کشورهای را دشوار می‌کند. علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته در بسیاری از کشورها برای کاهش خطرپذیری و آثار منفی بحران‌ها، آسیب‌ها و هزینه‌های بسیاری از بحران‌ها در حال افزایش است (UNISDR, 2009: 3). نداشتن آمادگی و مقابله نکردن مناسب با بحران‌های طبیعی، خسارات سنگینی به ملت‌ها و دارایی‌های آن‌ها وارد می‌کند که بعضاً جبران‌ناپذیر است. از این رو، مدیریت بحران‌های طبیعی می‌تواند این هزینه‌ها را کاهش دهد و جوامع مختلف را در برابر این بحران‌ها ایمن و مصون کند.

یک چهارم جمعیت جهان در معرض خطرهای ناشی از بحران‌های طبیعی زندگی می‌کنند. خسارت مالی ناشی از حوادث در کشورهای در حال توسعه از حدود ۴۰ میلیارد دلار در اواسط دهه ۱۹۶۰ به ۱۲۰ میلیارد دلار در اواخر دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ برآورد شده است (Domeisen, 1995, 330).

در یکی از بررسی‌ها، تأثیرپذیرفتگان از بحران‌های طبیعی سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ م با هم مقایسه شده‌اند و رشد قابل توجه آنان در سال ۲۰۰۵ نسبت به ۲۰۰۴ آشکار است. تا پایان ۲۰۱۰ م، از بین ده شهر از بزرگ‌ترین شهرهای جهان، هشت شهر در کشورهای در حال توسعه یا کمتر توسعه یافته هستند که بروز بحران‌های طبیعی در این شهرها می‌تواند موجب خسارت‌ها و تلفات زیادی شود (UNISDR, 2005).

وقوع بحران‌های طبیعی و عدم برنامه‌ریزی مناسب برای مقابله با خسارت‌ها و پیام‌دهی ناشی از آن، می‌تواند منجر به از دست رفتن منابع و دستاوردهایی شود که تحقق آن‌ها سالیان زیادی طول می‌کشد. اگرچه سیاست‌گذاری اثربخش، فراهم آوردن امکانات و منابع لازم، صورت‌بندی پیش‌بینی‌های مناسب، تهیه سناریوهای مناسب و عملیاتی‌سازی اقدامات برنامه‌ریزی شده در مراحل، پیش، حین و پس از وقوع بحران، در زمره وظایف اصلی دولت‌ها و حکومت‌ها است، اما شیوه انجام این وظایف در کشورهای گوناگون متفاوت است.

پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به این سؤال است که مدیریت بحران‌های طبیعی در کشورهای مورد مطالعه چه تفاوت‌ها و شباهت‌هایی دارد؟

پاسخ به این سؤال مستلزم انجام مطالعه مقایسه‌ای مدیریت بحران در کشورهای مختلف است. از این جهت، شناسایی و تحلیل تجربه‌های این کشورها می‌تواند نقش قابل‌اهمیتی در تقویت سازمان‌دهی مدیریت بحران‌ها داشته باشد.

۲. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

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 و سرانجام ترمیم و بازسازی خرابی‌ها (Foster, 1980: 10). در تعریف بحران، بهتر است بین بحران^۴ و واقعه ناگوار^۵ تفاوت قائل شد. برنت 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، در حالی که منظور از واقعه ناگوار این است که شرکت با تغییرات مصیبت‌بار پیش‌بینی نشده یا ناگهانی مواجه شده که کنترل کمی بر روی آن‌ها دارد (Brent, 2003: 2). بحران عبارت است از از هم گسیختگی شدید در فعالیت‌های یک جامعه که در این فرایند، انسان‌ها اقلام و دارایی‌ها و محیط در سطح وسیع دچار آسیب و صدمات شدید می‌شوند؛ به طوری که جامعه فقط قادر است از منابع موجود خود کمک بگیرد. بحران‌ها غالباً براساس سرعت و شدت یعنی ناگهانی بودن یا کند بودن بروز آن و یا به این دلیل که طبیعی است یا زاده دست بشر است، طبقه‌بندی می‌شوند (UNDP, 1992: 14). 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 (AMA, 2003).

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 اقتضایی 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 (Kreitner, 1998:618).

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؛

4. crisis
5. disaster



- 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 راهنمایی کند. محققان تمایل دارند هر کدام بر یک عنصر خاص از اجزای فرایند مدیریت بحران تمرکز کنند. رویکرد جامع در مدیریت بحران عبارت است از: (۱) مرحله پیشگیری (۲) مرحله آمادگی (۳) مرحله مقابله (۴) مرحله بازسازی (WHO, 1999: 8).

پیشگیری: مجموعه اقداماتی است که پیش از وقوع بحران با هدف جلوگیری از وقوع مخاطرات یا کاهش آثار زیان بار آن انجام می شود.

آمادگی: مجموعه اقداماتی است که توانایی جامعه، دولت و مردم را در انجام مراحل مختلف مدیریت بحران افزایش می دهد. آمادگی شامل جمع آوری اطلاعات، آموزش، پژوهش، برنامه ریزی ایجاد ساختارهای مدیریتی، تأمین منابع، تمرین و مانور است.

مقابله: شامل امداد، نجات، بهداشت، درمان، تأمین امنیت، ترابری، ارتباطات تدفین، دفع مواد زائد جامعه، دفع فاضلاب، مهار آتش، کنترل مواد خطرناک سوخت رسانی و هشدار است.

بازسازی: بازگرداندن شرایط یک منطقه آسیب دیده پس از بحران به شرایط عادی با در نظر گرفتن ویژگی های توسعه پایدار و کلیه ضوابط ایمنی است (شکیب، ۱۳۸۵: ۵۲ و ۵۴).

محققان مدیریت بحران بر ابعاد و متغیرهای مختلفی تأکید میکنند. میتراف و شریواستاوا (۱۹۸۷) بر حساسی بحران، نلسون - هارچلر (۱۹۸۶) بر تیم های مدیریت بحران، ترویت و کلی (۱۹۸۹) بر برنامه های مدیریت بحران، ریلی (۱۹۸۷) بر آمادگی در مقابل بحران، اشردر (۱۹۹۰) بر یادگیری از وقایع ناگوار، پاوچانت و میتراف (۱۹۹۲) بر فعالیت هایی لازم برای آمادگی در مقابل بحران و نیز عهدنامه سازمانی برای مقابله با بحران ها تمرکز کردند و پژوهش هایی را انجام دادند. در هر صورت باید فرایندی از مدیریت بحران مطرح شود که همه عناصر فوق را در برداشته باشد چون هر کدام از آنها قسمت مهمی از مدیریت بحران سازمانی هستند (رضوانی، ۱۳۸۵: ۲۴).

صدر ممتاز و همکاران (۱۳۸۶) در مطالعه ای مقایسه ای به بررسی مدیریت بحران در کشورهای منتخب پرداخته اند. نتایج این پژوهش نشان می دهد که بین نوع و میزان توسعه یافتگی و برنامه ریزی پیشرفته برای مدیریت بلایا سنخیت وجود دارد و راهبرد متوازن در تمامی مراحل مدیریت بلایا در کشورهای پیشرفته استفاده می شود. برنامه ریزی غیر متمرکز در این کشورها باعث شده که مشارکت شهروندان در همه سطوح جلب شود و برنامه ها منطبق با واقعیات و استفاده حداکثر از ظرفیت های جامعه تنظیم شود که در نهایت موجب کاهش آسیب پذیری



در بلایا می‌شود.

پورعزت و همکاران (۱۳۹۲) در پژوهشی به مقایسه رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب پرداخته‌اند. در این پژوهش، پس از برشمردن مزایای رویکرد اجتماع‌محور در مدیریت بحران‌های طبیعی، تأکید شده است که در ایران عمدتاً بر بهبود وضعیت بحران‌زده پس از وقوع بحران توجه می‌شود؛ در نتیجه با مقایسه فیلیپین، ژاپن و ترکیه که کشورهای بحران‌خیزی 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.

در پژوهشی با عنوان «تحلیل مقایسه‌ای مدیریت بحران در ژاپن و هند»، پس از تبیین پیامدهای منفی بحران‌های طبیعی و تلاش دولت‌ها و سازمان‌های غیردولتی و بین‌المللی برای مقابله با بحران‌های طبیعی، مدیریت بحران در هند و ژاپن باهم مقایسه و تأکید شده است که هند می‌تواند از تجربه‌های موفق ژاپن درس بیاموزد. تجربه ژاپن بیانگر مدیریت مناسب و استفاده از روش‌های بهینه تجهیز و مقابله با بحران است. در نهایت، پیشنهادهایی براساس تجربه ژاپن در مقابله با زلزله برای دولت هند ارائه می‌کند (Banerji & Nidhi, 2013: 62).

چانگ (۲۰۱۶) در پژوهشی به مقایسه مدیریت بحران و کنترل سیل در کره جنوبی و آمریکا پرداخته است. هدف این پژوهش تحلیل تضاد و اختلاف بین بازیگران فرایند مدیریت بحران است؛ توصیه‌های سیاستی برای بهبود نظام مدیریت بحران عرضه می‌کند؛ نمونه‌ای از تضادها را تشریح می‌کند و تفاوت و شباهت دو کشور منتخب را در این زمینه بررسی می‌کند. تفاوت دو کشور در زمینه طیف بازیگران، ویژگی‌های فرهنگی و اقدامات مدیریتی و سازمان‌های دولتی است اما انگیزه و رفتار بازیگران در دوره بحران در هر دو کشور شبیه هم است. چانگ براساس مقایسه، راهکارهای مهم و مشترکی را برای موفقیت مدیریت بحران ارائه می‌دهد (Chung, 2016: 554).

در پژوهش دیگری به مقایسه مدیریت بحران و فرایند و سیستم‌های مدیریتی در گجرات هند و کالیفرنیا آمریکا پرداخته شده است. در این پژوهش، براساس معیارهای ازپیش تعیین شده، فرایند و ساختار مدیریت دو ایالت موردنظر با یکدیگر مقایسه و تفاوت و شباهت‌های بین این دو بررسی شده است (Dave, 2015).

تبار (۲۰۱۵) در پژوهشی به مقایسه رویکردهای متفاوت مدیریت بحران در ایران و ژاپن پرداخته است. در این پژوهش، پس از بیان شباهت زلزله‌خیزی ایران و ژاپن و آمار بالای تلفات جانی زلزله در ایران، رویکردهای متفاوت در کشور در زمینه سیاست‌گذاری بحران با استفاده از روش توصیفی مقایسه‌ای بررسی شده است. وضعیت موجود مدیریت بحران دو کشور و نیز



سیستم‌های مستندسازی و تجربه‌اندوزی دو کشور در زمینه مدیریت بحران باهم مقایسه شده است و با توجه به رویکردهای کلان ایران و ژاپن در مدیریت بحران، پیشنهادهایی برای مقابله با بحران زلزله به کشورهای دیگر ارائه کرده است (Tabar, 2015).

بررسی پیشینه پژوهش بیانگر توجه پژوهشگران به مطالعه مقایسه‌ای در مدیریت بحران‌های طبیعی است. این پژوهش‌ها عمدتاً با هدف درس‌آموزی از تجربه کشورهای موفق انجام شده‌اند و در دو سطح کلان و ملی و سطح ایالتی به مقایسه مدیریت بحران پرداخته‌اند. در مواردی نیز تجربه کشورهای در یک بحران طبیعی مشخص مانند زلزله با هم مقایسه شده است. پژوهش حاضر ساختار کلان مدیریت بحران‌های طبیعی را در ایران، ترکیه، هند و ژاپن با هم مقایسه می‌کند. این پژوهش از جهت جامعه مورد مطالعه و معیارهای مقایسه کشورهای با پژوهش‌های قبلی متفاوت است. تعداد کشورهای مورد مطالعه نیز از پژوهش‌های قبلی بیشتر است. رویکرد مقایسه‌ای می‌تواند درس‌های مدیریتی ارزشمندی را پیش‌رو قرار دهد تا دولت‌ها بتوانند عملکرد خود را در مدیریت بحران‌های طبیعی تقویت کنند.

۳. روش‌شناسی پژوهش

در این پژوهش از روش مقایسه‌ای استفاده کرده‌ایم. هدف روش مقایسه‌ای این است که با توصیف و تبیین شباهت و تفاوت پدیده‌ها، بتوان آن‌ها را شناسایی کرد و به تفسیرها و تعمیم‌های تازه دست یافت. مطالعات مقایسه‌ای عموماً سه مرحله توصیف، مقایسه و نتیجه دارند. هیگ و همکاران بر این باورند که مقایسه به این دلیل ضروری است که باعث اطلاع بیشتر ما از دیگر مکان‌ها می‌شود، موجب آگاهی کامل‌تر ما از دیگر کشورها می‌شود و قدرت توصیفی ما را افزایش می‌دهد؛ اما نکته مهم‌تر اینکه روش مقایسه‌ای پژوهشگر را از قوم‌مداری دور می‌سازد (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۲۸۵). هر کشور مشکلاتی دارد؛ تصمیم‌گیران در شهرها، حکومت‌های محلی و کشورها به این علت که با مشکلات مشترکی مواجه هستند، می‌توانند از یکدیگر بیاموزند (رز، ۱۳۹۰: ۳). درس‌آموزی به فرایندی اشاره دارد که طی آن دانش درباره سیاست‌ها، ترتیبات اداری، نهادها و غیره در یک زمان و یک مکان برای ایجاد سیاست‌ها، ترتیبات اداری و نهادها در یک زمان و مکان دیگر استفاده می‌شود (مارش و استوکر، ۱۳۸۴: ۳۰۱). هدف پژوهش حاضر نیز در همین راستا و با هدف درس‌آموزی از تجربه کشورهای منتخب در زمینه مدیریت بحران است.

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، ژاپن، هند و ترکیه را در برمی‌گیرد و سازمان‌دهی مدیریت بحران‌های طبیعی این کشورها را بررسی



می‌کنیم. در پژوهش‌های مقایسه‌ای، انتخاب جوامع مورد مطالعه به صورت هدفمند انجام می‌گیرد. در پژوهش حاضر، ایران، ژاپن، هند و ترکیه باهم مقایسه شده‌اند. دلیل انتخاب این کشورها در درجه اول بحران‌خیزی آن‌ها و نیز این است که بحران‌های مشابه ایران را تجربه کرده‌اند. علاوه بر این، انتخاب هر یک از این کشورها به دلایل خاص و ویژگی‌های این کشورها هم مربوط می‌شود. دلیل انتخاب ژاپن این است که این کشور یکی از موفق‌ترین تجربه‌ها را در مدیریت بحران‌های طبیعی از جمله زلزله داشته و توانسته است بحران زلزله را به کنترل در آورد؛ از این رو درس آموزی از تجربه این کشور می‌تواند برای سیاست‌گذاران و مدیران کشور ما مؤثر و مفید باشد. تراکم جمعیتی هند و تنوع بحران‌های این کشور باعث شده است مدیریت بحران در آن تحولات مختلفی را پشت سر بگذارد. این تحولات به تدریج هند را به یکی از کشورهای موفق در مدیریت بحران تبدیل کرده است.

برای مقایسه کشورهای از معیارهای زیر استفاده شده است:

معیار اول: نوع بحران‌های طبیعی رایج در کشورهای مورد مطالعه؛

معیار دوم: سابقه، سطوح برنامه‌ریزی و ساختار مدیریت بحران کشورهای مورد مطالعه؛

معیار سوم: سازمان‌های مدیریت بحران؛

معیار چهارم: قوانین مدیریت بحران.

۴. یافته‌های پژوهش

یافته‌های پژوهش به صورت موردی تنظیم شده و جوامع مورد مطالعه به ترتیب بررسی شده‌اند.

۴.۱. مقایسه بحران‌های طبیعی رایج در کشورهای منتخب

در جدول ۱ مهم‌ترین بحران‌های طبیعی رایج در سطح دنیا را نشان داده‌ایم و وقوع هر یک از این بلاها را در کشورهای مورد مطالعه مشخص کرده‌ایم.

جدول ۱. مقایسه بحران‌های طبیعی رایج در کشورهای مورد مطالعه

نام کشور	زلزله	توفان یخی	برف شدید	باران شدید	خشکسالی	سیل	طوفان شدید	سونامی	آتش‌فشان	تندباد	تورنادو	آتش‌سوزی جنگل	لغزش توده‌های گلی
ژاپن	+	-	+	+	-	-	+	+	+	-	-	-	-
هند	+	-	-	+	+	+	+	-	-	-	-	-	-
ترکیه	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ایران	+	-	-	-	+	+	+	-	-	-	-	-	-

منبع: صدر ممتاز، طیبی و محمودی، ۱۳۸۶: ۱۴-۱۹.



داده‌های جدول ۱ بیانگر است که از بین کشورهای مورد مطالعه ژاپن بیشترین انواع بحران‌های طبیعی و ترکیه بحران‌های کمتری را به لحاظ تنوع دارد. در بین کشورهای مورد مطالعه، بیشترین شباهت از جهت نوع بحران‌های طبیعی بین ایران و هند است و هر دو کشور بحران‌های طبیعی مانند زلزله، سیل، خشک‌سالی و توفان شدید دارند، با این تفاوت که باران شدید در هند هست اما این پدیده در ایران رخ نمی‌دهد. به علاوه، با توجه به وقوع زلزله در هر چهار کشور و وجود سابقه مقابله با این پدیده، و با توجه به آمار بالای تلفات زلزله در ایران به عنوان مهم‌ترین بحران طبیعی، به نظر می‌رسد می‌توان از تجربه این کشورها برای توسعه مدیریت بحران در ایران استفاده کرد.

۴.۲. مقایسه سابقه و سطوح برنامه‌ریزی در مدیریت بحران کشورهای منتخب
 هر یک از کشورهای مورد مطالعه ساختار و نظام سیاسی و اداری متفاوتی دارند و در عین حال پیشینه تاریخی متفاوتی در زمینه سازمان‌دهی و برنامه‌ریزی در زمینه مدیریت بحران دارند. در جدول ۲ این موارد در کشورهای منتخب مقایسه شده است.

جدول ۲. مقایسه سابقه و سطوح برنامه‌ریزی در مدیریت بحران

نام کشورها	سابقه برنامه‌ریزی (سال)	سطوح برنامه‌ریزی بحران
ژاپن	۱۸۸۰	مرکزی - استانی - شهری
هند	۱۹۶۰	مرکزی - استانی - ناحیه
ترکیه	۱۹۴۳	متمرکز
ایران	۱۹۵۹	متمرکز

برنامه‌ریزی در زمینه مدیریت بحران در ژاپن سابقه بسیار طولانی دارد. در مقابل، هند کمترین تجربه برنامه‌ریزی مدیریت بحران را دارد. با توجه به ساختار نظام سیاسی کشورهای مورد مطالعه، ساختار برنامه‌ریزی بحران در این کشورها با هم متفاوت است. در هند و ژاپن نظام برنامه‌ریزی غیرمتمرکز حاکم است و ایران و ترکیه نظام برنامه‌ریزی متمرکز دارند.

۴.۳. مقایسه سازمان‌های مدیریت بحران در کشورهای منتخب

- سازمان‌های مدیریت بحران در ژاپن

دولت ژاپن «وزیر کشور برای مدیریت بحران» را با هدف یکپارچه‌سازی و هماهنگ کردن سیاست‌های کاهش بحران و اقدامات وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مرتبط تأسیس کرده است.



این وزرات مسئول تأمین همکاری بین سازمان‌های مرتبط دولتی و برنامه‌ریزی، سیاست‌گذاری اساسی بحران و مقابله با بحران‌های بزرگ است (زرگری، ۱۳۹۳: ۱). ساختار شورای مرکزی مدیریت بحران شامل نخست‌وزیر (رئیس شورا)، وزیر مدیریت بحران و همه وزرای کابینه است. از دیگر اعضای این شورا می‌توان رئیس منتخب مؤسسات عمومی، رئیس بانک ژاپن، رئیس انجمن صلیب سرخ ژاپن، رئیس رادیو و تلویزیون ژاپن، رئیس شرکت تلفن و تلگراف و اشخاص باتجربه در جایگاه آکادمیک و علمی را نام برد (پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی، ۱۳۸۵: ۷۰-۷۲).

شورای مرکزی مدیریت بحران یکی از نهادهایی است که وظیفه سیاست‌گذاری‌های اساسی و مهم در مدیریت بحران را براساس قانون اقدامات متقابل بحران بر عهده دارد. اعضای این شورا شامل نخست‌وزیر، تمام وزرای کابینه و مدیران سازمان‌های دولتی مرتبط با اقدامات متقابل بحران را براساس قانون عمومی و قوانین تابعه توسعه می‌دهند. سیستم برنامه‌ریزی مدیریت فاجعه شامل سه مرحله است: (۱) برنامه پایه‌ای مدیریت فاجعه. یک برنامه بنیادی برای کاهش خسارت‌های ناشی از حوادث و بحران‌ها است و توسط شورای مرکزی مدیریت فاجعه آماده‌سازی می‌شود؛ (۲) برنامه عملیاتی مدیریت فاجعه. این برنامه توسط هر سازمان دولتی به صورت مجزا طرح‌ریزی می‌شود؛ (۳) برنامه محلی مدیریت فاجعه. این برنامه را هر یک از سازمان‌های شهری و استانی زیرمجموعه شورای مرکزی مدیریت بحران براساس برنامه مدیریت سوانح شکل می‌دهند (زرگری، ۱۳۹۳: ۱).

هنگام بروز فاجعه در ژاپن، دو سازمان اتاق بحران و آتش‌نشانی نیز مسئولیت مدیریت بحران را بر عهده دارند. سازمان‌هایی نظیر پلیس مسئولیت حمل و نقل و ترافیک را بر عهده می‌گیرند و وزارت بهداشت و رفاه و وزارت کشاورزی و تغذیه به فرمان سازمان‌های اصلی فعالیت می‌کنند. آتش‌نشانی یکی از تخصصی‌ترین نیروها برای امداد رسانی به شهروندان ژاپنی در هنگام وقوع بلایای طبیعی به شمار می‌رود، اما به دلیل محدود بودن شمار نیروها و تجهیزات این نهاد، برخی از دیگر سازمان‌های ژاپنی نیز اقدام به تشکیل نیروهای ویژه در این زمینه کرده‌اند. سازمان پلیس ژاپن یکی از این نهادهای دولتی است که با تشکیل تیم تخصصی امداد رسانی در داخل این سازمان، در هنگام بروز بلایای طبیعی نقش مهمی در عملیات امداد رسانی ایفا می‌کند. پلیس ژاپن برای معرفی این گونه فعالیت‌های خود و اطلاع‌رسانی به مردم در زمینه تدابیر مقابله با بلایا، اقدام به برگزاری نمایشگاه‌های مختلف در سراسر این کشور می‌کند (مرتضوی، ۱۳۹۲).

وزارتخانه‌ها، مؤسسات و سازمان‌های مدیریت بحران، هم‌زمان و ۲۴ ساعته، با یکدیگر ارتباط دارند. در صورت بروز سانحه، به جمع‌آوری اطلاعات مربوط به خسارت پرداخته



می‌شود. این اطلاعات شامل میزان خسارات تخمینی در ۳۰ دقیقه اول و اطلاعات بصری هوایی (تصاویر ارسالی از سوی هلیکوپترها) است. در مرحله بعد، این اطلاعات به مقرر رسمی نخست‌وزیر می‌رود و تخمینی از سطح خسارات به دست 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 و غیره پرداخته می‌شود (پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی، ۱۳۸۵: ۷۳).

- سازمان‌های مدیریت بحران در هند

در دولت فدرال هند، مسئولیت تنظیم و تدوین پاسخ به بحران‌های ملی بر عهده دولت مرکزی است. دولت مرکزی با منابع فیزیکی و مادی که در اختیار دارد، می‌تواند کمک‌های لازم را برای اقدامات لازم سازمان‌دهی کند (NDMA, 2009: 13-14). در این کشور، در جولای ۲۰۰۵ م، با دستور اجرایی نخست‌وزیر هند، کمیته ملی مدیریت بحران تشکیل شد که مسئولیت مواجهه با بحران را بر عهده دارد و نخست‌وزیر رئیس آن است. این سازمان مسئول تنظیم سیاست‌ها، برنامه‌ها و اهداف مدیریت بحران برای ارائه پاسخ به موقع و مؤثر به بحران‌ها است (DMDM, 2014: 11). وظایف این سازمان عبارت‌اند از:

- تنظیم سیاست‌های مدیریت بحران؛

- تأیید برنامه ملی؛

- تأیید طرح‌های آماده‌شده توسط وزرا و بخش‌های مختلف دولت مطابق با برنامه ملی؛

- تنظیم خطوطی برای مقامات دولتی جهت تنظیم برنامه دولت؛

- تنظیم خطوطی برای وزارتخانه‌های مختلف جهت دستیابی به یکپارچگی اقدامات لازم

جهت جلوگیری از بحران یا توجه به این تأثیرات در برنامه‌ها و پروژه‌های حوزه کاری‌شان؛

- هماهنگ‌سازی اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های مدیریت بحران؛

ارائه منابع مالی برای تحقق این مأموریت‌ها؛

- تأمین چنین حمایت‌هایی از سایر کشورهایی که با بحران‌های گسترده مواجه می‌شوند،

پس از تأیید دولت مرکزی.

- اتخاذ اقداماتی برای جلوگیری از بحران و آمادگی و ظرفیت‌سازی برای مواجهه با خطرات

بحران‌زا؛

- تنظیم سیاست‌ها و جهت‌هایی برای کارکرد سازمان ملی مدیریت بحران نقش و وظایف

(NDMA, 2009: 34).

کمیته ملی مدیریت بحران در سطح ملی متشکل از وزرای کابینه است و سایر اعضای آن شامل منشی نخست‌وزیر و منشی وزیر کشور، دفاع، تحلیل و تحقیق، کشاورزی و وزیر همکاری همراه با اداره اطلاعات و یک افسر اطلاعات کابینه است. این کمیته به گروه‌های مدیریت بحران، جهت می‌دهد. دولت‌های ایالتی در سازمان‌دهی اقدامات خود در پیشگیری از بحران‌های طبیعی و آمادگی بلندمدت و اقدامات مربوط به بازسازی آن، مستقل هستند. دولت مرکزی تنها از اقدامات دولت‌های ایالتی حمایت می‌کند. در ایالت‌ها، کمیسیون‌های نجات وجود دارد که مسئولیت اقدامات نجات از بحران‌های طبیعی در ایالت خود را بر عهده دارند. در غیاب کمیسیون نجات، معاون آن یا هر افسر منصوب او مسئولیت اقدامات نجات در ایالت مورد نظر بر عهده دارد.

نیروی ملی پاسخ به بحران (NDRF) نیز یک نیروی دارای تکنولوژی بالا، چندمهارتی و میان‌رشته‌ای است که متشکل از ۸ «باتالون» است که برای مقابله با انواع بحران تنظیم شده است که امکان عملیات زمینی، هوایی و دریایی را دارد. همه باتالون‌ها باید برای مقابله با همه انواع بحران‌های طبیعی مجهز و آموزش دیده باشند. هر باتالون متشکل از ۱۸ تیم متخصص نجات و جستجو است که هر کدام از تیم‌ها دارای ۴۵ نیرو هستند این نیروها شامل مهندس، تکنسین برق کار، سگ‌های نجات و نیروهای پزشکی و پیراپزشکی است. باتالون‌ها در ۹ ناحیه مختلف کشور واقع شده‌اند و نزدیک نقاط بحرانی قرار دارند، تا زمان مقابله با بحران را کاهش دهند. در دوره آمادگی برای بحران و در یک وضعیت بحران زده، سازمان ملی مدیریت بحران^۶ با دستور سایر مقامات دولتی این نیروها را به کار می‌گیرد (NDMA, 2009: 35).

در سطح ایالتی، گروه مدیریت بحران ایالت (SCMG) زیر نظر معاون رئیس یا کمیسیونر نجات فعالیت می‌کند. این گروه متشکل از افسران ادارات مختلف است که وظایفی در زمینه نجات، اسکان، انرژی، آب، کشاورزی، جنگل‌ها توسعه روستایی و سلامت و... انجام می‌دهند (NDMA, 2009: 30-33).

ایالت‌های هند به نواحی مشخص تقسیم شده‌اند که هر یک را کالکتور مدیریت می‌کند. او مسئولیت نظارت، کنترل اقدامات نجات را بر عهده دارد و برنامه‌های سطح خاص را آماده می‌کند. او هماهنگ‌سازی و نظارت بر کارکردهای همه بخش‌ها را در سطح خاص بر عهده دارد. در طول اقدامات واقعی مدیریت و نجات از بحران، توان کلیه کالکتورها به‌طور فزاینده‌ای تقویت می‌شود. گاهی در مواقع بحران زده، قدرت زیادی به کالکتورها داده می‌شود تا اقدامات لازم را انجام دهند و سپس این اقدامات بررسی می‌شود (NDMA, 2009: 22).

6. National Disaster Management Authority (NDMA)



- سازمان‌های مدیریت بحران در ایران

سازمان مدیریت بحران یک سازمان دولتی است که زیر نظر وزارت کشور در سال ۱۳۸۷ شروع به فعالیت کرده است و هدف از تأسیس آن طبق «قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور» عبارت است از: تشخیص وقوع بحران‌های طبیعی ملی و منطقه‌ای و اعلام آن به دستگاه‌های ذی‌ربط توسط وزیر کشور (قائم‌مقام شورای عالی مدیریت بحران)؛ تشخیص وقوع بحران‌های استانی و محلی و اعلام آن به دستگاه‌های استان و شهرستان به ترتیب با استاندار و فرماندار است. در این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن، سطوح بحران در کشور به ابعاد ملی، منطقه‌ای، استانی و محلی قابل تقسیم است و ساختار مدیریت بحران در سطح ملی/ منطقه‌ای تشخیص بحران بر عهده وزیر کشور و در سطح استانی/ محلی تشخیص وقوع بحران بر عهده استانداران و فرماندارانی است که هر کدام منصوبان وزیر کشور در اداره مسائل استانی و محلی‌اند.

سازمان مدیریت بحران متشکل از ۱۴ کارگروه تخصصی و عملیاتی است. رئیس هر کارگروه تخصصی به پیشنهاد بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط از بین معاونان مرتبط با مدیریت بحران همان دستگاه با حکم وزیر کشور منصوب خواهد شد. همچنین، کارگروه‌های تخصصی استانی مشابه کارگروه‌های تخصصی زیرمجموعه سازمان در صورت ضرورت و با توجه به حادثه‌خیز بودن هر استان بنا به پیشنهاد استاندار و تصویب شورای هماهنگی متناسب با نیاز تشکیل خواهد شد.

شورای عالی مدیریت بحران کشور با هدف هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری تشکیل می‌شود. این شورا به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود و در غیاب وی، وزیر کشور به‌عنوان قائم‌مقام ریاست شورا شناخته می‌شود. دبیرخانه شورای عالی در سازمان مدیریت بحران مستقر است و مطابق بند ۲، ماده (۵) «قانون» مذکور دبیر آن را هیئت وزیران انتخاب می‌کند.

وظایف این شورا طبق ماده ۱۳ «آیین‌نامه اجرایی» تشکیل سازمان مدیریت بحران بدین شرح است:

- هماهنگی فعالیت‌های مرتبط با مراحل چهارگانه مدیریت بحران؛
- بررسی و تأیید سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی از طریق رسانه‌ها و پیشنهاد آن به شورای عالی نظارت بر عملکرد کارگروه‌های تخصصی؛
- بررسی و تأیید پیشنهادهای در امور مدیریت بحران کشور و ارائه آن به شورای عالی؛
- بررسی و تأیید پیشنهادهای تغییر در تعداد، موضوعات، شرح وظایف و امور مربوط به



کار گروه‌های تخصصی مدیریت بحران و ارائه آن به شورای عالی؛
- بررسی و تأیید طرح‌ها و برنامه‌های پیشنهادی کار گروه‌ها، دستگاه‌های ذی‌ربط و استان‌ها و تأیید اعتبارات مورد نیاز آن‌ها و پیشنهاد آن به شورای عالی؛
- بررسی و تأیید وظایف دقیق و نقش دستگاه‌های ذی‌ربط در مدیریت بحران و ارائه آن به سازمان به منظور طرح در شورای عالی و سیر مراحل تصویب؛
- بررسی و تأیید پیش‌نویس لوایح در زمینه مدیریت بحران در سطوح مختلف؛
- تصویب مطالعات انجام شده در مراحل چهار گانه مدیریت بحران کشور؛
- تصویب برنامه‌های مانور دستگاه‌های ذی‌ربط و هماهنگی اجرای آن‌ها (آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور، ۱۳۸۸: ماده ۱۳).

- سازمان‌های مدیریت بحران در ترکیه

ترکیه یک سیستم منسجم و ساختاری تشکیلاتی برای مدیریت بحران‌های طبیعی 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 سلسله‌مراتب 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 و هسته مرکزی برای این گونه امور در ترکیه وجود ندارد. هلال احمر، ستاد حوادث غیر مترقبه و مردمی و همچنین ارتش نیز نقش اساسی در زمان بحران به خصوص در مرحله امداد بر عهده دارند.

پس، همه امور مربوط به حوادث غیر مترقبه در وزارتخانه‌های امور عمومی و مسکن شکل می‌گیرد و بدین وسیله همه قوانین لازم و هماهنگی‌های ستاد انجام می‌پذیرد. عموماً وزارتخانه 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. مهم‌ترین سازمان‌های مدیریت بحران در کشور ترکیه و وظایف آنها به شرح زیر است:

- مرکز مدیریت بحران نخست‌وزیری/ اداره کل مدیریت اضطراری ترکیه (TEMGD): این مرکز، هماهنگی گسترده سازمانی در سطح کشور را فراهم کند تا کمک‌رسانی به مناطق بحران‌زده صورت گیرد. پس از زلزله سال ۱۹۹۹ دولت ترکیه از طریق تأسیس اداره کل مدیریت اضطراری ترکیه مشکل سازمان‌دهی و هماهنگی منابع را حل کرد.

- مرکز مدیریت بحران نخست‌وزیری شامل سه بخش است:

(۱) کمیته هماهنگی بحران (CCC): در ابتدا اعضای آن سیاسی بودند. یک کمیته تصمیم‌گیری در سطح بالا در مرکز مدیریت بحران نخست‌وزیری است؛ اما به‌عنوان بخشی از مدیریت بحران نخست‌وزیر عمل می‌کند. این کمیته می‌تواند تشکیلاتی شبیه به هیئت دولت داشته باشد؛ اما در سطحی پایین‌تر، در حالی که به وسیله نخست‌وزیر هدایت می‌شود، وزارتخانه‌ها و شورای امنیت ملی به وسیله دبیر کمیته هماهنگی بحران تعریف و مشخص می‌شوند.

(۲) کمیته ارزیابی و نظارت بحران (CEWC): اعضای این کمیته در ابتدا شامل اعضای نمایندگانی از معاونان وزارتخانه‌های عضو بود. این کمیته از لحاظ سلسله‌مراتبی زیر نظر کمیته هماهنگی بحران است و سیاست‌های تعیین‌شده سیاست‌گذاران را اجرا می‌کند.

(۳) دبیرخانه: وظیفه هماهنگی و اطلاع‌رسانی را به عهده دارد (محبی‌فر، طیبی و آصف‌زاده، ۱۳۸۴).

علاوه بر این، سازمان‌ها دیگری نیز در زمینه مدیریت بحران فعال هستند از جمله: وزارت کار و مسکن؛ این وزارتخانه که در ۱۹۶۹ م تأسیس شد، یک چارچوب کاری برای سیستم مدیریت بحران در ترکیه دارد. این وزارتخانه شامل سه نوع مدیریت است: امور ساختمانی، امور بلایا، بحران‌های طبیعی و امور اجرایی و تحقیقات فنی.

- مدیریت کل امور بحران‌های طبیعی (GDDA): به‌ویژه در محدودیت فعالیت‌های مدیریت بحران ملی در سطح گسترده فعالیت دارد. همچنین، این مدیریت یک دپارتمان برای امور



زلزله‌ها و دپارتمان تحقیقات زلزله دارد که از بخش‌های مهندسی زلزله، لرزه‌شناسی و مراکز آزمایشگاهی تشکیل شده است.

- وزارتخانه امور داخلی و مدیریت کل دفاع غیرنظامی: این وزارت دربرگیرنده مدیریت‌های متعددی است که مستقیم یا غیرمستقیم در فعالیت‌های مربوط به زلزله‌های خطرناک نقش عمده‌ای دارد. سازمان مدیریت دفاع غیرنظامی، مسئولیت‌های مستقیمی را پس از ۱۹۵۹ م در زمینه مقابله و پاسخ به زلزله به عهده دارد. این سازمان موظف به اجرا و مدیریت برنامه‌ها و طرح‌های ارائه‌شده در زمینه کاهش خسارات و مصدومین در شرایط جنگی، بحران‌های طبیعی و آتش‌سوزی‌های وسیع است.

- جمعیت هلال احمر: به‌عنوان یک سازمان غیرانتفاعی، تأمین‌کننده چادرها، پتو، خدمات پزشکی و مواد غذایی برای بازماندگان است. هلال احمر ترکیه یک سازمان کاملاً مستقل غیردولتی نیست اما تا حدودی عملکرد سازمان‌های غیردولتی را دارد. این سازمان در همه مراحل مدیریت بحران کشور نقش داشته و اقدامات بسیار شایسته‌ای انجام می‌دهد. این سازمان عموماً مسئول امداد و نجات و همچنین تهیه اسکان موقت، بهداشت منطقه و توزیع مواد غذایی در بحران‌ها است. در حال حاضر، سازمان غیردولتی دیگری در سیستم فعلی دارای وظایف به خصوصی در سیکل بحران نیست. در برخی موارد بعد از وقوع چنین حوادثی برخی از روزنامه‌ها اقدام به جمع‌آوری کمک‌های مردمی می‌کنند که غالباً نیز بسیار موفق نبوده است. - باشگاه فعالان غیرحرفه‌ای رادیو در ترکیه (TRAC): این سازمان یک سازمان غیرانتفاعی مردمی است که خدمات ارتباطی تاکتیکی و استراتژیکی بعد از وقوع بحران ارائه می‌دهد. این باشگاه ۴۵ شعبه و اعضای در ۷۰ استان ترکیه دارد (کشوردوست، ۱۳۹۲: ۱۰۸-۱۱۰).

جدول ۳. مقایسه سازمان هماهنگ‌کننده مدیریت بحران کشورهای منتخب

کشور	سازمان	سال تشکیل	نهاد مرجع	وابستگی به دولت	ملاحظات
ژاپن	وزارت مدیریت بحران	۲۰۰۱	نخست‌وزیر و دفتر کابینه	*	در سال ۱۹۵۹ طرح اقدامات مقابله با بحران تصویب شده در سال ۱۹۹۵ اصلاح شد.
هند	وزارت کشور	۲۰۰۱	نخست‌وزیر و هیئت دولت	*	کمیته ملی مدیریت بحران در سطح ملی NCMC نقش اصلی را بر عهده دارد.



ترکیه	اداره کل مدیریت شرایط 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.
ایران	وزارت کشور	۱۳۸۳	حوزه ریاست جمهوری	*	قبل از ۱۳۷۰ بر عهده وزیر کشور بود.

مطابق جدول ۳، در هر چهار کشور مورد مطالعه اصلاح نظام مدیریت بحران به صورتی بوده است که عالی ترین مقام اجرایی هر چه بیشتر به مسئله مدیریت بحران وارد شده و مسئولیت مستقیم بر عهده گرفته است.

با توجه به بحران خیز بودن و تجربه طولانی کشورهای مورد مطالعه در مدیریت بحران های 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.

جدول ۴. مقایسه سطوح سازمانی در ساختار مدیریت بحران

کشور	سطح اول	سطح دوم	سطح سوم	سطح چهارم	سایر
ژاپن	ملی	استانی	شهرداری	شهروندان	
هند	ملی	ایالتی	ناحیه	محلی	روستایی
ترکیه	ملی	استانی	ناحیه		
ایران	ملی	استانی	شهرستان		

سطوح برنامه ریزی در ژاپن، در چهار سطح ملی، استانی، شهری و شهروندان تفکیک شده است. در هند سطوح ملی، ایالتی، ناحیه ای، محلی و روستایی حاکم است و در ترکیه و ایران فقط سه سطح ملی، استانی و ناحیه ای وجود دارد از این جهت، ایران و ترکیه نظامی سه سطحی و شبیه به هم دارند و در ساختار مدیریت بحران این دو کشور به سطح روستاها مانند هند و به سطح مشارکت شهروندان مانند ژاپن توجه نشده است.



۴. ۴. مقایسه قوانین مدیریت بحران در کشورهای مورد مطالعه

- قوانین مدیریت بحران در هند

مبنای قوانین کاهش بحران در ژاپن، «قانون پایه اقدامات بحران» است که در ۱۹۶۱ م تصویب و در آن مبنای اقدامات کاهش مخاطرات بحران مشخص شده است. در این کشور، نهادهای متعددی در ارتباط با کاهش مخاطرات بحران و جنبه‌های قانون‌گذاری آن و نیز مقابله اضطراری، اعاده وضعیت عادی و بازسازی و نیز ایجاد آیین‌نامه‌های جامع در مورد فعالیت‌های ویژه کاهش مخاطرات وجود دارند. در اجرای «قانون پایه اقدامات بحران»، «برنامه پایه مدیریت بحران» و نیز برنامه‌های جامع و درازمدت کاهش مخاطرات بحران تدوین شده‌اند و بر مبنای برنامه پایه، سیستم جامعی برای برنامه‌ریزی مدیریت بحران تأسیس شده است. در اجرای «قانون پایه اقدامات بحران»، «شورای مرکزی مدیریت بحران» با هدف کسب اطمینان از جامع بودن مدیریت مخاطرات بحران و انجام بحث در خصوص موارد مهم مدیریت بحران تشکیل شده است. در داخل دفتر کابینه، که دبیرخانه این شورا است، وزیر مدیریت بحران مسئول اقدامات ویژه موضوع فوق تعیین شده است و مدیر کل مدیریت بحران دفتر کابینه نیز با برنامه‌ریزی و هماهنگی در مورد سیاست‌های پایه‌ای کاهش ریسک و نیز مقابله با بحران‌های بزرگ با وی همکاری می‌کند. وزیر مدیریت بحران در هنگام رویداد بحران، مسئول جمع‌آوری اطلاعات و انجام اقدامات اضطراری دیگر با همکاری نزدیک دبیرخانه کابینه است (حسینی، ۱۳۸۷: ۵۱-۵۳).

برنامه جامع توسعه ملی نیز در ۱۹۹۸ م تدوین و در آن سیاست کشور در توسعه قلمرو ملی خود بر مبنای قانون توسعه جامع ملی تبیین شده است. این برنامه یکی از مقاصد پنج‌گانه اساسی توسعه ملی را به محلی امن و راحت برای زندگی مشخص تبدیل کرده و بهبود ایمنی کشور در مقابل زلزله‌های بزرگ و دیگر بلایای طبیعی را هدف خود قرار داده است. همچنین، یکی از تمهیدات اصلی اولویت‌دار این برنامه «اقدامات کاهش بحران از طریق کاهش مخاطرات» بر مبنای اصل به حداقل رسانیدن خسارات است. اهداف ویژه این برنامه عبارت‌اند از: ایجاد زیرساخت‌های ارتباطی و ترابری مقاوم در حوادث، ایجاد استانداردهای طراحی کارهای عمرانی متناسب با اهمیت آن‌ها، افزایش اطمینان از ظرفیت مقاومت لرزه‌ای ساختمان‌ها، ایجاد شبکه دیده‌بانی زلزله و دیگر حوادث، پیشبرد تحقیق در مورد بحران‌ها و پیشگیری از آن‌ها، ارزیابی و انتشار میزان ریسک بحران‌های محلی و انعکاس آن‌ها در توسعه و کاربری ارضی بخش‌های جغرافیایی مختلف، ایجاد دستورالعمل‌های مدیریت بحران برای بخش‌های جغرافیایی مختلف متناسب با خطرات و شدت‌های مربوط به محل، ایجاد سیستم‌هایی به منظور فعال شدن و ایجاد واکنش مناسب در زمان حادثه نظیر تقویت سیستم‌های بازپخش اطلاعات،



سیستم‌های امداد و نجات و تخلیه، سیستم‌های اعزام داوطلب و سیستم‌های جان‌نشین فعالیت‌های اداری و تدارکات برای مردم نیازمند کمک در هنگام وقوع بحران (حسینی، ۱۳۸۷: ۵۱-۵۳). قوانین و مقررات ژاپن در زمینه مدیریت بحران بر ایجاد یک حالت متمرکز در اجرای فعالیت‌های مرتبط با مدیریت بحران دلالت دارند. دیگر ویژگی قوانین و مقررات مورد اشاره، داشتن حالتی جامع‌نگرانه است. برای تضمین کردن تمرکز در امر مدیریت بحران، یک نهاد ملی هماهنگ‌کننده با عنوان «شورای مرکزی مدیریت بحران» تشکیل شده است. به منظور جامعیت بخشیدن به فعالیت‌های مرتبط با مدیریت بحران، برنامه‌های کاهش مخاطرات در ارتباط با مخاطرات مختلف طبیعی در حال اجرا است که بودجه‌ای سالانه برای آن‌ها در نظر گرفته می‌شود.

طبق قوانین ژاپن، بخش خصوصی، افراد جامعه و نهادهای اجتماعی در برنامه‌های کاهش خطرات مشارکت می‌کنند. از طرف دیگر، مؤسسات آموزشی نیز وظیفه آموزش به شورای مرکزی مدیریت بحران و نهادهای فعال در این زمینه را انجام می‌دهد. قوانین ژاپن بر ارائه آموزش عمومی به مردم و داوطلبان از طریق رسانه‌های همگانی تأکید دارد.

- قوانین مدیریت بحران در هند

قانون گذاری مدیریت بحران در هند به دنبال تغییر پارادایم از مقابله، و نجات از بحران به سمت پیشگیری و آماده‌سازی است. هند دارای قوانین ملی پنج‌ساله توسعه است. در اولین برنامه‌های پنج‌ساله به مدیریت بحران‌های طبیعی توجه نکرده‌اند. دهمین قانون پنج‌ساله توسعه این کشور ۲۰۰۲-۲۰۰۷ م، برای اولین بار یک فصل مجزا و مشروح را به مدیریت بحران اختصاص داده است. این برنامه تأکید می‌کند که توسعه بدون آمادگی برای مقابله با بحران‌ها، نمی‌تواند پایدار باشد. در این برنامه، پیشگیری و آمادگی مقابله با بحران بخش مهمی از استراتژی توسعه در نظر گرفته شده است. یازدهمین برنامه پنج‌ساله ۲۰۰۷-۲۰۱۲ نیز تأکید دارد که «فرایند توسعه باید به مسئله پیشگیری، آمادگی و مقابله با بحران حساس باشد. در نتیجه، مدیریت بحران به یک اولویت مهم برای این کشور تبدیل شده است. فراتر رفتن از توجه تاریخی به نجات و بازسازی پس از فجایع باید به سمت آمادگی و مقابله با بحران تغییر یابد تا شوک‌های دوره‌ای به فرایند توسعه کاهش یابد» (Ministry of Railways, 2009: 11-15).

برای تحقق این تغییر پارادایم، سازمان‌ها و جوامع باید تجهیز شوند تا به این هدف مشترک دست پیدا کنند. سازمان‌های پاسخ‌دهنده، مثل نیروهای درمانی و پلیس و آتش‌نشانی، اگر به بهترین شیوه سازمان‌دهی و تجهیز شده باشند، نمی‌توانند مؤثر باشند، مگر بخشی از یک رویکرد جامع باشند و مسئولیت همه ذی‌نفعان مشخص باشد و به پاسخگویی و پایداری آن‌ها



توجه شود (Ministry of Railways, 2009: 11-15).

قانون مدیریت بحران هند (۲۰۰۵) تأسیس سازمان مسئول ملی مدیریت بحران (NDMA) را الزامی کرده است که نخست‌وزیر، ریاست آن را بر عهده دارد و در کنار آن در سطوح پایین‌تر، مسئولان مدیریت بحران ایالتی که در کنار هم یک رویکرد یکپارچه و کل‌گرا را وضع و اجرا می‌کنند. هدف این قانون ایجاد یک استراتژی مبتنی بر فناوری، همه‌فعال و کل‌گرا است که اقدامات همه سازمان‌های دولتی و غیردولتی را تجمیع می‌کند. سازمان ملی مدیریت بحران یک شبکه سیاست‌گذاری و مدیریت بحران را ایجاد کرده که زمینه‌های اصلی فعالیت آن عبارت‌اند از:

- مدیریت بحران جامعه‌محور شامل ادغام سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ها و اجرای آن در سطح محلی؛

- ظرفیت‌سازی در همه مناطق مرتبط؛

- توجه به ابتکارات گذشته و اقدامات خوب؛

- همکاری با سازمان‌های ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی؛

- هماهنگ‌سازی برای ایجاد یک استراتژی چندبخشی؛

اهداف راهنما برای تدوین قوانین مقابله با بحران شامل

- ارتقای فرهنگ پیشگیری و آمادگی به‌عنوان اولویت مهم در همه سطوح و همه زمان‌ها؛

- تشویق اقدامات پیشگیرانه براساس فناوری و پایداری زیست‌محیطی؛

- وارد کردن مسائل مدیریت بحران مرحله‌ای به فرایند برنامه‌ریزی توسعه؛

- ایجاد یک چارچوب فنی قانونی به‌منظور ایجاد و حفظ یکپارچگی محیط قانونی توانمند

برای مقابله با بحران؛

- توسعه پیش‌بینی‌های فعلی و سیستم‌های هشدار براساس فناوری اطلاعات و ارتباطات

برای مقابله و نجات از بحران؛

- ارتقای همکاری با رسانه، سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌ها در زمینه ایجاد آگاهی و

ظرفیت‌سازمانی؛

- ارائه مقابله مؤثر و نجات از طریق یک رویکرد انسانی نسبت به بخش‌های آسیب‌پذیر

جامعه؛

- بازسازی فرصت‌ها برای ساختارهای بازسازی و اسکان (Ministry of Railways, 2009: 11-15).



- 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 آیین‌نامه اجرائی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و در نهایت، سال ۱۳۸۹ تصویب برنامه پنج‌ساله توسعه مواد ۱۵۰، ۴۴ و ۱۵۱.

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، آیین‌نامه اجرائی 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 سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی 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، 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، ماده ۶).

قانون تشکیل مدیریت بحران شامل چهار فصل است: 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.

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 به جز 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 صدا و سیما، رئیس جمعیت هلال احمر، رئیس بنیاد مسکن، ریاست سازمان هواشناسی، سرپرست کمیته امداد و رئیس سازمان است.

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 سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی و ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرای، پژوهشی و اطلاع‌رسانی 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 می‌شود.

فصل چهارم قانون تشکیل مدیریت بحران: این فصل در خصوص کلیه دستگاه‌هایی است که موضوع ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه است. آنان موظف‌اند که گزارش عملکرد خود را از طریق مراجع دولتی به سازمان ارائه دهند.

- 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 طبیعی ۱۹۴۴، قانون دفاع غیر نظامی ۱۹۵۸، تصویب ضرورت ایجاد سازمان مقابله با بحران ۱۹۶۵، قانون پوشش مالی و جبران خسارات مالی مناطق بلایزده خارج از اعتبارات تخصیصی جاری ۱۹۶۸، قانون پرداخت غرامت از سوی دولت با تشکیل صندوق پرداخت خسارات ۱۹۷۵، قانون طرح‌ریزی 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.

قانون ساختار مدیریت بحران نیز در ۱۹۹۶ تصویب شد. در سال ۱۹۸۸ دستورالعمل انتقال آژانس مدیریت بحران به نخست‌وزیری تصویب شد و در ۲۰۰۰م ژانس مدیریت اضطراری ترکیه به اداره کل مدیریت اضطراری ترکیه تبدیل شد (صدر ممتاز، طیبی و محمودی، ۱۳۸۶: ۲۱).

برنامه جامع مدیریت بحران کشور ترکیه پس از تصویب قانون شماره ۷۲۶۹ در سال ۱۹۵۸ و سپس با متمم قانون شماره ۱۰۵۱ مورخ ۱۹۶۸ تکمیل و به مرحله اجرا گذاشته شد. این قوانین در ارتباط با کمک و امداد برای مصدومان بحران‌های طبیعی وضع شد.

قانون سال ۱۹۵۸ تشکیل کمیته امداد و نجات استان‌ها را به تصویب رسانید. کمیته یادشده را استاندار منطقه هدایت و مدیریت می‌کند. ترکیه متشکل از ۷۶ استان و در قالب ۷۶ کمیته استانی امداد و نجات سازمان‌دهی امور محول را در سطح استان‌ها به خود اختصاص داده است. این کمیته شامل نمایندگان عالی‌رتبه استانی از وزارخانه‌های مختلف و نمایندگان سازمان‌های درگیر در امور حوادث غیرمترقبه است. برای مثال، نمایندگان حوادث غیرمترقبه، وزارت بهداشت و همچنین شهردار و یک نماینده از سازمان هلال احمر کشور، کمیته را رسمیت می‌بخشد (کشور دوست، ۱۳۹۲: ۱۰۸-۱۱۰).

ترکیه، در حال حاضر، دارای برنامه آمادگی ملی نیست. استان‌ها موظف به تهیه برنامه‌های اضطراری امداد و نجات و همچنین برنامه‌ریزی برای آمادگی هستند. شایان ذکر است که همه وزارخانه‌ها موظف به تشکیل ستاد حوادث غیرمترقبه و تشکیل سیستم داخلی مدیریت بحران خود برای زمان بحران‌اند.

۵. نتیجه

هدف پژوهش حاضر شناسایی تجربه ایران، ژاپن، هند و ترکیه در زمینه ساختار مدیریت بحران‌های طبیعی است. برای دستیابی به این هدف از روش مقایسه‌ای استفاده شد. در این روش، از چهار معیار برای مقایسه کشورها استفاده شد.

طبق معیار اول، از جهت نوع بحران‌های طبیعی رایج از بین کشورهای مورد مطالعه، ژاپن بیشترین انواع بحران‌های طبیعی، و ترکیه بحران‌های کمتری را، به لحاظ تنوع، دارد. در بین کشورهای مورد مطالعه، بیشترین شباهت از جهت نوع بحران‌های طبیعی، بین ایران و هند وجود دارد و هر دو کشور با بحران‌های طبیعی مانند زلزله، سیل، خشکسالی و توفان شدید



روبرو هستند؛ با این تفاوت که باران شدید در هند می‌بارد اما این پدیده در ایران رخ نمی‌دهد. در معیار دوم از جهت سابقه و سطح برنامه‌ریزی در زمینه مدیریت بحران، ژاپن سابقه بسیار طولانی دارد و در مقابل، ایران کمترین تجربه برنامه‌ریزی مدیریت بحران را دارد. سطوح برنامه‌ریزی در ژاپن در چهار سطح ملی، استانی، محلی و شهروندان تفکیک شده است. در هند سطوح ملی، ایالتی، ناحیه‌ای، محلی و روستایی حاکم است و در ترکیه و ایران سه سطح ملی، استانی و ناحیه‌ای وجود دارد. از این جهت، ایران و ترکیه نظامی سه سطحی و شبیه به هم دارند و در ساختار مدیریت بحران این دو کشور به سطح روستاها مانند هند و به سطح مشارکت شهروندان مانند ژاپن توجه نشده است.

طبق معیار سوم، 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 ژاپن، هند و 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.

از نظر معیار چهارم، یعنی قوانین مرتبط با مدیریت بحران در کشورهای مورد مطالعه، نیز هم‌زمان با تکامل سازمان‌های مدیریت بحران، قوانین این کشورها نیز دچار تغییراتی شده است؛ به نحوی که ابتدا قوانین عمدتاً به صورت موضوعی و مربوط به یک بخش خاص مدیریت بحران تصویب می‌شدند، سپس به سمت جامع‌تر شدن قوانین بحران پیش رفته‌اند. به نظر می‌رسد با افزایش وقوع بحران‌های طبیعی در چهار کشور بحران‌خیز مورد مطالعه، ضرورت اصلاحات سازمانی و قانونی درک شده و تغییرات لازم صورت گرفته است. در این میان، تدوین قانون جامع مدیریت بحران در ایران در سال ۱۳۷۸ تصویب شد اما قوانین جامع در سایر کشورها سابقه بیشتری دارد.

کتابنامه

آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور. ۱۳۸۸. وبگاه سازمان مدیریت بحران. قابل دسترس در:
http://www.ndmo.ir/Content/media/image_۲۶۸۴/۰۱/۲۰۱۶/orig.pdf [۱۳۹۴/۷/۱۹]
پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی. ۱۳۸۵. مدیریت بحران شهری تهران. تهران: پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی.
پورعزت، علی اصغر و دیگران. ۱۳۸۳. طراحی سامانه بسیج امکانات ملی برای مواجهه مناسب با



- بحران‌های طبیعی و اجتماعی». نشریه کمال مدیریت. شماره ۴ و ۵. صص ۷۵-۱۱۰.
پورعزت، علی اصغر، آرمین فیروزپور و علی اصغر سعدآبادی. ۱۳۹۲. «مطالعه و مقایسه رویکرد اجتماع‌محور مدیریت بحران در کشورهای منتخب». فصلنامه مدیریت سازمان‌های دولتی. سال ۱. شماره ۲. صص ۳۷-۵۲.
- حسینی، مازیار. ۱۳۸۷. مدیریت بحران. تهران: موسسه نشر شهر.
رز، ریچارد. ۱۳۹۰. سیاست‌گذاری عمومی مقایسه‌ای. ترجمه حمیدرضا ملک‌محمدی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- رضوانی حمیدرضا. ۱۳۸۵. «تلفیق مدیریت بحران در راهبردهای سازمان». ماهنامه تدبیر. سال ۱۸. شماره ۱۷۷. صص ۲۳-۲۸.
- زرگری، راضیه. ۱۳۹۳. «محافظت از شهروندان اولویت ملی ژاپن؛ محافظت از شهروندان اولویت ملی ژاپن». روزنامه شهروند. شماره ۴۱۶. ۸ آبان. قابل دسترس در:
<http://www.bohraan.com/default.aspx?tabindex&=tabid&v=cid&v=pid&v=pid>
[۱۳۹۵/۱۰/۱۰]
- سازمان پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران. ۱۳۸۸. سومین جشنواره پژوهش و نوآوری در مدیریت شهری. تهران.
- شکیب، حمزه و علی مقدسی موسوی. ۱۳۸۵. «مدیریت بحران در پایتخت». مجموعه مقالات دومین سمینار ساخت‌وساز در پایتخت. دانشگاه تهران.
- صدر ممتاز، ناصر، سید جمال‌الدین طیبی و محمود محمودی. ۱۳۸۶. «مطالعه تطبیقی برنامه‌ریزی مدیریت بلایا در کشورهای منتخب». مجله دانشکده پزشکی دانشگاه علوم پزشکی تهران. دوره ۶۵. شماره ۱. صص ۱۴-۱۹.
- قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور. ۱۳۸۷. وبگاه سازمان مدیریت بحران. قابل دسترس در:
http://www.ndmo.ir/Content/media/image_۲۶۷۹/۰۱/۲۰۱۶/orig.pdf [۱۳۹۴/۷/۱۹].
- کشوردوست، سمانه. ۱۳۹۲. مدیریت بحران: بررسی تطبیقی الگوی مشارکت مردم در آمریکا، ژاپن، ترکیه، ایران و ارائه الگو برای ایران. تهران: آثار فکر.
- مارش، دیوید و جری استوکر. ۱۳۸۴. روش و نظریه در علوم سیاسی. ترجمه امیرمحمد حاجی یوسفی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- محبی‌فر، رفعت، سید جمال‌الدین طیبی و سعید آصف‌زاده. ۱۳۸۷. «طراحی الگوی ساختار مدیریت بلایا برای ایران». فصلنامه مدیریت سلامت. سال ۱۱. شماره ۳۳. صص ۴۷-۵۶.
- مرتضوی، علی. ۱۳۹۲. «بررسی زلزله ۱۱ مارس ۲۰۱۱ ژاپن» وبگاه انجمن تخصصی ژئومپیا. قابل دسترس در:
[http://forum.geomapia.net/index.php/?topic\[۱۳۹۲/۶/۲۹\]/۶۰۴۵/](http://forum.geomapia.net/index.php/?topic[۱۳۹۲/۶/۲۹]/۶۰۴۵/)

American Management Association (AMA). 2003. *AMA Survey: Crisis management and Security issues*, AMA publication.

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.

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.



- Chung, J. 2016. "Conflicts and natural disaster management: a comparative study of flood control in the Republic of Korea and the United States". *Disasters journal*. Vol 40. No 3. pp 554-72
- Dave, Roopkishan Sohan Lal. 2015. "Disaster management and emergency response a comparative study of managerial structures systems and processes in Gujarat India and California USA" (online). Available at: <http://hdl.handle.net/10603/48854> [2015/8/31]
- Disaster Management Division Ministry of Home Affairs (DMDM). 2014. Website www.ndmindia.nic.in (Report compiled by: DC Rana, Joint Secretary to the Government of Himachal Pradesh, India, Visiting Researcher, ADRC, Kobe, Japan.
- Domeisen, N. 1995. "disasters: threat to social development". *Stop disasters: The IDNDR magazine*. Vol 6. No 23. pp 329-334.
- 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 Co.
- Ministry of Railways. 2009. "Disaster management plan of Indian" (online). available at: <http://www.iritm.indianrailways.gov.in/uploads/files/129662631167> [2009/11/1].
- NDMA. 2009. "National Policy on Disaster management" (online) available at: www.ndma.gov.in/images/guidelines/national-dm-policy2009.pdf [2009/9/2].
- Tabar, Ali. 2015. "comparative study on different approaches of japan and Iran in natural disaster management: towards developing the policies". *International Conference on Seismology & Earthquake Engineering*. (online). Available at: <http://www.iiees.ac.ir/fa/wp-content/uploads/2016/04/00327-IM.pdf> [2015/5/18-21]
- UNDP. 1992. *an overview of disaster management*. 2th edition. UNDP publication.
- UNISDR. 2009. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. UN publication.
- UNISDR. 2005. *international strategy for disaster reduction*. Economic damages: share of GDP, by natural disaster and country 1991-2005. (online) retrived from: <http://www.UNISDR.org/disaster>
- World health organization (WHO). 1999. *community emergency preparedness*, WHO Geneva.