

مدیریت ایمنی و بحران شهری در شهرداری ها

علیشیر طاهری^{۱*}

محمود علامی نژاد^۲

حسن حسن زاده^۳

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۸/۲۰ تاریخ چاپ: ۱۳۹۹/۰۹/۰۱

چکیده

پیوستن شهرها به مجموعه شهرهای پایدار، از اساسی ترین فعالیت هایی است که در صدر اهداف کلان شهرداری های جهان قرار دارد. یکی از ابزارهای تحقق توسعه پایدار شهری، سیستم مدیریت ایمنی و بحران شهری است. سیستم مدیریت ایمنی، جز جدایی ناپذیر مدیریت سازمان ها بویژه شهرداری ها و دخیل در تمام برنامه ریزی ها، سیاست گذاری ها و تصمیم گیری ها است. این سیستم منسجم ضمن حفاظت از محیط زیست باعث جلوگیری از تاثیرات منفی فعالیت های خدمات شهری روی شهروندان و محیط شهری می شود. بخشی از منافع حاصل از پیاده سازی سیستم مدیریت ایمنی و بحران شهری در شهرداری ها شامل موارد: شناسایی، کنترل و کاهش آلاینده های ورودی به هوای مناطق شهری، شناسایی، کنترل و کاهش آلاینده های صوتی و کنترل و کاهش آلودگی و فرسایش خاک، کاهش تولید و تصفیه فاضلاب، کاهش و مدیریت مواد زائد جامع در مناطق تحت پوشش، صیانت از شهروندان و نیروی کار شاغل در شهرداری، پیشگیری و کاهش حوادث ناشی از فعالیت های شهرداری و پیمانکاران تحت پوشش و ایجاد بستری مناسب جهت توسعه پایدار می گردد.

واژگان کلیدی

مدیریت ایمنی، بحران شهری، توسعه پایدار، محیط زیست، شهرداری

۱. گروه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لارستان، لارستان، ایران. (نویسنده مسئول: Ashtaheri50@gmail.com)

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لارستان، لارستان، ایران.

(Mahmood.allami@yahoo.com)

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد لارستان، لارستان، ایران.

مقدمه

یکی از موارد مدیریت شهری مدیریت ایمنی و بحران می باشد که شامل: مرحله پیش از بحران، مرحله آغاز بحران، مرحله حین بحران به مرحله پس از بحران می شود. پراکنش شهرها در نقاط آسیب پذیر، عدم رعایت قوانین و ضوابط فنی و مهندسی در دهه های گذشته، بافت کهنه و فرسوده اغلب شهرها، وجود ساختمانها و ابنیه های کم دوام و وجود جریانهای سیلابی در برخی شهرها از جمله معضلات مهمی است که در صورت وقوع بحران هایی نظیر زلزله و سیل، دامنه آن را تشدید و عمق و وسعت فاجعه را نیز مضاعف می کنند. متخصصین امر بر این باورند که نقش شهرداری ها به عنوان یک نهاد عمومی در مدیریت بحران یک نقش و مسئولیت محوری است و هماهنگ کننده سایر سازمان ها و عوامل دخیل در مدیریت ایمنی و بحران شهری می باشد. لذا با سازماندهی، تدوین برنامه های منسجم و عملیاتی نمودن آنها در شهر می توان نظام پویای مدیریت ایمنی و بحران شهری را پی ریزی نمود تا از این طریق بتوان دامنه بحران را در هنگام وقوع و پس از وقوع کاهش داد (رهنما و همکاران، ۱۳۹۲).

لذا می توان گفت که مهم ترین راه حل کاهش آسیب پذیری و ایمن سازی شهرها در برابر بلایای طبیعی، ایجاد ستادهای مدیریت بحران شهری و سازماندهی و هماهنگی سازمان های مسئول امر مدیریت بحران می باشد (صالحی، ۱۳۸۳) و در این میان نقش شهرداری ها در سطح محلی بسیار حایز اهمیت است. علیرغم تدوین قوانین و مقررات کلان بویژه در سال های اخیر نظیر، چشم انداز ایران در سال ۱۴۰۴ مصوبات و سیاست گذاری های کلان مجمع تشخیص مصلحت نظام، قانون برنامه چهارم و پنجم توسعه کشور و سایر ضوابط و دستورالعمل های دولتی در زمینه ایمن سازی و مقاوم سازی، متأسفانه بدلیل عدم شکل گیری ساختارهای مربوطه در سطح محلی، وقوع هر نوع بحرانی شهرهای کشور را با مشکلات و تهدید های ناگواری مواجه می سازد. به موازات پیشگیریها و پیش بینی های پایه و اولیه، تدوین اصول و راهکارهای مدیریت ایمنی و بحران در نقاط شهری امری ضروری است. هرچند که مدیریت بحران یک مجموعه منسجم از سازمان های دولتی و نهادهای مردمی است، لیکن پیشگامی مدیریت شهری در مدیریت ایمنی و بحران حائز اهمیت می باشد. نقش شهرداری ها به عنوان یک نهاد عمومی در مدیریت ایمنی و بحران یک نقش و مسئولیت محوری است و هماهنگ کننده سایر سازمان ها و عوامل دخیل در مدیریت ایمنی و بحران شهری می باشد (مرکز مطالعات و خدمات تخصصی شهری و روستایی، ۱۳۸۵).

حال این سوال مطرح می شود که جایگاه و نقش شهرداری ها در در چرخه مدیریت ایمنی و بحران های شهری چیست؟ این سازمان بیشتر در کدام مرحله از چرخه مدیریت ایمنی و بحران شهری نقش دارد؟ برای حضور موثر و فعال با چه چالش ها و تنگنانهایی مواجه است؟

مدیریت ایمنی

ایمنی در محیط کار که از مسئولیت های مهم یک سازمان می باشد، از گذشته های بسیار دور جزء مباحث مورد توجه بوده است. در عصر جدید مدیران در سطوح مختلف، نقش اساسی را در حفظ اصول و موازین ایمنی ایفا می

کنند و در سازمان های مربوطه روش های صحیح را برای حفظ آن برقرار می نمایند. مسئولیت مدیران در زمینه ایمنی ابتدا در برنامه ریزی ها و تصمیم گیری ها مورد توجه قرار می گیرد و سپس در تشویق و ترغیب و ارائه طریق به رعایت موازین منجر می گردد و نهایتاً تسهیل در اقدامات اجرایی براساس اولویت های ایمنی و نظارت لازم بر اجرای روش های پیش بینی شده در سازمان توسط یک مکانیزم منطبق با نیازها را فراهم آورده و پیگیری می نماید. بیشتر مشکلات ناشی از عدم رعایت موازین ایمنی به لحاظ بی تفاوتی مدیران و مسئولان رده بالای مؤسسات بوده است. براساس نظریه اساتید علم ایمنی، مسئولیت مدیریت در هر سطح نسبت به امور ایمنی بر چند اصل مبتنی می باشد که عبارتند از:

۱. مسئولیت رهبری و مدیریت امور

۲. مسئولیت اجتماعی

۳. مسئولیت حقوقی

۴. مسئولیت اخلاقی و انسانی

ضمناً براساس اطلاعات جدید، تهیه برنامه ایمنی و حفاظت فنی مستلزم توجه به نکات زیر (معروف به E۳) است تا نتایج مطلوب از آن حاصل شود:

۱. جنبه های فنی و مهندسی^۱: منظور شناخت عوامل مادی ایجاد حوادث و اجرای تدابیر پیشگیری از آنهاست.
۲. آموزش پرسنل^۲: لازم است که کارکنان با اصول ایمنی و حفاظت فنی در کار خود دقیقاً آشنا شوند و طرز کار صحیح با ماشین ها، مواد و ابزارهای مورد استفاده را بیاموزند و بتوانند تدابیر و وسایل ایمنی و حفاظت فنی و انفرادی را در عمل به خوبی به کار گیرند.
۳. اجرای اصول و مقررات ایمنی^۳: باید تدابیر حفاظتی با قاطعیت و شدت عمل در محیط کار پیگیری و نظارت شده و از کارکنان خواسته شود که دقیقاً آنها را به مورد عمل و اجرا گذارند و با افراد خاطی که در اجرای آنان سهل انگاری می کنند برخورد شدید و قاطعانه به عمل آید (روحانی سروستانی، ۱۳۸۶).

ارزیابی ایمنی

ارزیابی ایمنی نیاز به یک روش سیستماتیک دارد. ارزیابی کامل یک سیستم را به هفت مرحله کلی به شرح ذیل تقسیم بندی کرده اند (عامری، ۱۳۸۴):

مرحله اول: فراهم آوردن و یا توسعه اطلاعات کامل از سیستم و بررسی و ارزیابی محیطی را که این سیستم می خواهد در آن به کار گرفته شود. در این مرحله باید دستورالعمل های حالت عادی و پیشامدهای احتمالی و دیگر حالات غیر نرمالی که ممکن است پیش بیاید مشخص شده باشد.

مرحله دوم: شناسایی خطرات. مرحله شناسایی خطر شامل شناسایی همه منابع و خرابی های سیستم می باشد که بستگی به ماهیت و اندازه سیستم مورد بحث دارد و شامل موارد زیر می شود:

۱. تجهیزات سخت افزاری و نرم افزاری
۲. محیط کاری
۳. کاربران
۴. ارتباط انسان با ماشین
۵. دستورالعمل های عملیاتی
۶. دستورالعمل های تعمیر و نگهداری
۷. سرویس های خارجی

مرحله سوم: تخمین میزان و شدت نتایج بروز خطر

مرحله چهارم: تخمین احتمال وقوع خطر

مرحله پنجم: ارزیابی ریسک

مرحله ششم: کاهش میزان ریسک. از جمله کارهایی که می توان توسط آن ریسک را کاهش داد می توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱. بازنگری در طراحی سیستم
۲. اصلاح کردن دستورالعمل های اجرایی سیستم
۳. ایجاد تغییر در ساختار کارکنان
۴. آموزش پرسنل برای آشنایی کامل با خطرات سیستم

مرحله هفتم: مستندسازی. هدف از مستندسازی ارزیابی ایمنی، به وجود آوردن یک فایل دائمی از نتایج ارزیابی ایمنی و همچنین استدلال ها و نتایجی است که ثابت می کند که ریسک های مورد نظر در مورد یک سیستم ویژه یا ایجاد تغییرات در آن سیستم بدون هر گونه خطر و قابل کنترل بوده است و می توان آنها را تا یک سطح قابل قبول پایین آورد.

آثار و خصوصیات بحران:

به طور کلی اثرات و خصوصیات بحران را می توان در سه بخش سطح جهانی، سطح ملی و مدیریت عملی بحران طبقه بندی نمود (داودی آزاد و همکاران، ۱۳۹۲):

۱- سطح جهانی:

تا زمانی که پیشگیری های لازم و ضروری در مورد بروز بحرانها و کاهش اثرات مخرب آنها در سطح جهانی به حد متعارف و قابل قبولی نرسد اثرات ناشی از بحرانها کماکان زندگی بشر و جوامع را تحت الشعاع قرار خواهد داد. جامعه بشری در حال حاضر با مشکلات و مسائل جدی زیست محیطی روبرو است و به همین دلیل نیز کاهش اثرات مخرب

ناشی از بحرانها باید مورد توجه خاص قرار گیرد. پایداری سیستم های سیاسی اقتصادی و اجتماعی در دنیا به طور محسوسی با شکاف موجود بین کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه ارتباط داشته و لذا توجه به کاهش اثرات مخرب ناشی از بحرانهای مختلف در کشورهای در حال عامل مهم و اساسی در برطرف کردن این شکاف و در نتیجه پایداری سیستم جهانی خواهد داشت.

۲- سطح ملی

اثرات کلی بحران بطور معمول به دو صورت زیر نمایان میگردد: از دست رفتن دارایی های موجود ملی به صورت های مختلف تخصیص منابع و عزم ملی جهت بهبودی و بازسازی اوضاع و شرایط پس از بحران در واقع کشورها نیاز مبرمی جهت تهیه و تنظیم طرح جامع مدیریت بحران در چهار چوب کلی سیستم مدیریت بحران به منظور مقابله با هر هر گونه خطرات ناشی از بحرانهای مختلف را دارند. طبیعی است که طرح جامع مدیریت بحران در صورتی بهینه و کارآمد است که نه تنها کلیه جوانب و موارد مربوط به چرخه تعریف شده مدیریت بحران را در بر داشته باشد بلکه شامل نوعی هماهنگی و توازن در بین بخشهای مختلف چرخه مدیریت بحران (پیشگیری، کاهش اثرات، آمادگی، امداد رسانی، بهبود، بازسازی) نیز باشد.

۳- مدیریت عملی بحران:

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

مدیریت بحران شهری

مدیریت بحران مجموعه فعالیت های اجرایی و تصمیم گیری های مدیریتی و سیاسی وابسته به مراحل مختلف و کلیه سطوح بحران، در جهت نجات، کاهش ضایعات و خسارات، جلوگیری از وقفه زندگی، حفظ محیط زیست و بالاخره ترمیم و بازسازی خرابی ها (فوستر^۴، ۱۹۸۰).
همچنین به مجموعه ای از مهارت ها و یا فرایند تحقیقی گفته می شود که در هنگام وقوع مخاطرات غیر متعارف و یا وضعیت مشکل به کار گرفته می شوند (لانگمن^۵، ۲۰۰۳).

همچنین در تعریف دیگر مدیریت بحران به معنای سوق دادن هدفمند جریان پیشرفت امور به روایی قابل کنترل و انتظار بازگشت امور در اسرع وقت به شرایط قبل از بحران است (محمودزاده، ۱۳۹۰).

بنابراین یکی از مهم ترین وظایف مدیریت بحران، کاهش آثار سوء بحران، آمادگی و بهبود اوضاع پس از وقوع بحران است (راتین^۶، ۱۹۹۰).

4. Foster

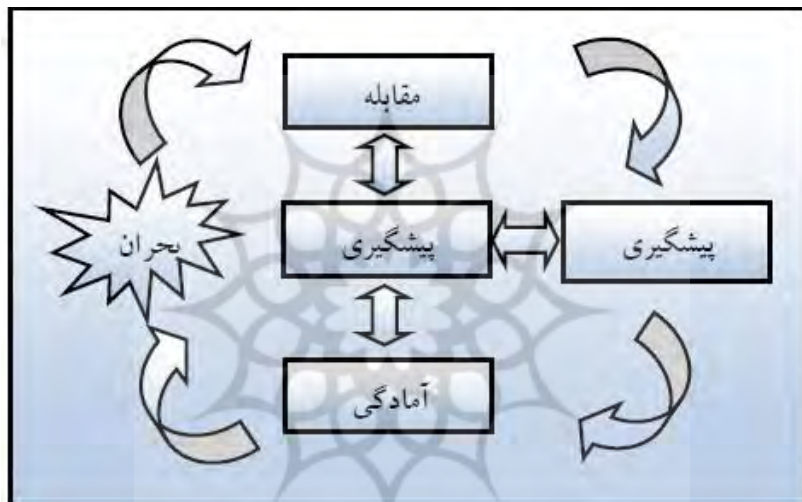
5. Langman

به طور کلی عوامل اصلی تشکیل دهنده مدیریت بحران را می توان در چهار بخش زیر مورد بررسی قرارداد (اونلو^۷ و همکاران، ۲۰۱۰؛ کیزیلای^۸؛ ۲۰۰۸؛ کومبز^۹، ۲۰۰۷):

۱. ساختار
۲. برنامه ریزی
۳. اطلاعات
۴. مشارکت

چرخه اساسی مدیریت بحران

عناصر اساسی سیاستگذاری و برنامه ریزی مدیریت بحران را تشکیل می دهد. هر یک از بخش های چرخه مدیریت بحران، باید به طور کامل مورد بررسی قرار گرفته و با توجه به اولویت بندی مورد نظر، در سیاست گذاری مد نظر قرار گیرد (تاج بخش و همکاران، ۱۳۹۰).



شکل ۱- چرخه سیستم مدیریت جامع بحران (تاج بخش و همکاران، ۱۳۹۰)

مطابق طرح جامع مدیریت بحران چهار مرحله اصلی مدیریت بحران عبارتند از:

۱. آمادگی در برابر خطر
۲. واکنش به هنگام وقوع
۳. بازسازی خسارت ها
۴. کاهش اثر حادثه

این فرایند به هنگام بروز فاجعه به صورت یک مجموعه به اجرا در می آید (منصوری، ۱۳۸۹).

جایگاه شهرداری ها در مدیریت بحران

بر اساس قانون شهرداری مصوب سال ۱۳۳۶ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن، مسئولیت امور شهری از جمله خدمات ایمنی، عمران شهری، حمل و نقل شهری، مدیریت پسماند، تدفین اجساد و ... بر عهده شهرداری ها می باشد که همواره در شرایط عادی خدمات مطلوب در شهرها را به شهروندان ارائه می نماید (آیین نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران، ۱۳۸۳).

از جمله اقدامات شهرداری ها در مدیریت بحران می توان به برنامه ریزی و نظارت بر ساخت و سازهای استاندارد و ایمن، تهیه و اجرای برنامه های پیشگیری از حوادث، مطالعه و شناسایی مناطق و مراکز مخاطره آمیز و اقدام در جهت رفع آن، تهیه امکانات، تجهیزات و ملزومات مورد نیاز جهت مقابله با حوادث، شناسایی و مشخص نمودن مناطق امن جهت اسکان موقت آسیب دیدگان در حوادث، آموزش شهروندان جهت خود امدادی و پیشگیری از حوادث، تهیه برنامه های مقابله و غیره اشاره نمود (رهنما و همکاران، ۱۳۹۲).

مدیریت بحران در شهرداری های

در بحث مدیریت شهری، شهر مانند تمام سیستم ها مجموعه ای از اجزاست که با هم در حال تعامل هستند. اگر این اجزاء دچار مشکل شوند بر تعاملات اجزاء و در کل سیستم تاثیر می گذارند. شهر از خرده سیستم های اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ... تشکیل شده است که وضعیت هر کدام بر وضعیت سایر اجزاء در نهایت بر کل سیستم که همان شهر است تاثیر می گذارد. به طور کلی می توان شهر را موجود زنده ای تصور کرد که باید برای ادامه حیات و سلامتی آن برنامه هایی وجود داشته باشد که مانع بروز بحران یا حداقل کنترل بحران شود. در ضمن شهر نیز مانند هر سیستم دیگر همچون سازمانها نیاز به مدیریت به معنای هماهنگی دارد. از آنجا که شهر را مدیران شهری مدیریت می کنند این مدیران در زمان بروز بحران باید بتوانند آن را مدیریت نمایند. پس در هنگام بروز بحران ها مسئولیت مستقیم کنترل آنها بر عهده مدیران شهری است. مدیریت شهری و هر مدیریت دیگر سعی دارد تا بحران ها کاهش یابد که البته اگر هوشمندانه با مسائل برخورد شود شاید اصلا بحرانی پیش نیاید. اصولا بحران ها زمانی به وجود می آید که مدیریت در طول یک مدت مسایل کوچک و قابل حل را ندیده است و یا سعی در تغییر مسائل داشته است و این موضوع باعث شده تا مسائل حاد شده و در نهایت به صورت توده ای از مشکلات و مسائلی که به سختی قابل حل هستند و به آن بحران می گویند به وجود آید (دفتر مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران، ۱۳۷۱).

ارتباط مدیریت شهری و مدیریت بحران را می توان از دو دیدگاه کلان و خرد نگریست: در دیدگاه کلان باید دید که حاکمیت یعنی وزارت کشور و دولت چه نقشی را برای حکومت های محلی با شهرداری ها در مدیریت بحران قائل شده اند. به تازگی تجربه ای جدید در این زمینه در شهرداری تهران شکل گرفته که حاکمیت نقش خود را در مدیریت بحران به شهرداری واگذار کرده است؛ یعنی شهرداری تهران، خود راسا رییس ستاد مدیریت بحران شهر تهران است و شهرداران مناطق هر کدام در منطقه خود همین نقش را ایفا می کنند. این امر می تواند تحولات مهمی در مدیریت بحران

شهری ایجاد کند. دیدگاه دوم در مدیریت بحران شهری، نگاه به سطح محلی دارد که بستگی به توجه شهرداری ها در این زمینه دارد؛ هر چند حاکمیت نیز می تواند در این زمینه به آنها کمک کند. در سطح محلی مهم ترین سیاستی که شهرداری ها برای مقابله بحران ها در پیش می گیرند، تجهیز آتش نشانی ها و سازمان های اورژانس است. می توان گفت که مدیریت شهری از دو طریق می تواند در مقوله مدیریت بحران دخالت کند، طریقه ی اول اختیاری است که بر طبق قانون به شهرداری داده شده است که به خدمات رسانی به شهروندان برای مقابله با سوانح در شهرها پردازد (نقش قانونی)؛ و طریقه دوم نظارت و کنترل قانونی است که شهرداریها می توانند بر ساخت و سازهای شهری داشته باشند (نقش مدیریتی).

از طرفی براساس قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور و آیین نامه اجرایی آن (مصوب آذر ماه ۱۳۸۸)، ۱۴ کارگروه ملی، استانی و شهرستانی با مسئولیت سازمانها و ارگان های مختلف پیش بینی و بر اساس آئین نامه اجرایی همین مصوبه قانونی، مسئولیت بیمه، بازسازی و بازتوانی، تأمین و توزیع ماشین آلات، آواربرداری ساختمانها، آتش - نشانی، مواد خطرناک، انتقال و تدفین متوفیان، به وزارت کشور و ریاست معاون هماهنگی امور عمرانی و رئیس سازمان شهرداری ها و دهیاریهای کشور واگذار شده است.

با توجه به نقش مهم شهرداری درباره مدیریت شهری و با مروری بر جایگاه سازمان ها و دستگاه های اجرایی دیگر متولی و دخیل در امر مدیریت بحران شهری در کشورهای پیشرفته، مشاهده می شود که شهرداری و سازمانها و واحدهای تابعه آن با توجه به پتانسیل موجود، نقش ویژه و اساسی در این باره می توانند داشته باشند.

برنامه ریزی و نظارت بر ساخت و سازهای استاندارد و ایمن، تهیه و اجرای برنامه های پیشگیری از حوادث، مطالعه و شناسایی مناطق و مراکز مخاطره آمیز و اقدام در جهت رفع آن، تهیه امکانات، تجهیزات و ملزومات مورد نیاز جهت مقابله با حوادث، شناسایی و مشخص کردن مناطق امن جهت اسکان موقت آسیب دیدگان در حوادث، آموزش شهروندان جهت خود امدادی و پیشگیری از حوادث، تهیه برنامه های مقابله از جمله مسئولیت هایی بوده که شهرداری می تواند بر اساس توان موثر خود نسبت به آن برنامه ریزی و اقدام کند.

با توجه به موارد ذکر شده و بر اساس ماده ۱۳۷ برنامه چهارم توسعه مبنی بر ایجاد مدیریت واحد شهری و تداوم پیگیری در اجرای آن در قانون برنامه پنجم توسعه کشور، مشخص کردن نقش و وظایف شهرداری ها بصورت قانونی و تخصیص اعتبار جهت انجام اقدامات مورد نیاز در ۵ مرحله مدیریت بحران نظیر آمادگی، پیشگیری، کاهش اثرات، مقابله و بازسازی و بازتوانی موجب قانونمند بودن وظایف و مسئولیت ها شده و شهرداریها با مسئولیت پذیری قانونمند به منظور ایجاد ساختار و تشکیلات مشخصی جهت مقابله با شرایط اضطراری و مدیریت بحران در شهرها اقدام خواهند کرد. در این صورت است که هماهنگی بین نیروهای دخیل در مدیریت بحران و استفاده از توان و پتانسیل موجود در معاونت ها و سازمانها و واحدهای تابعه شهرداری و سایر دستگاههای اجرایی خدمت رسان در شهرها، با استفاده مفید از منابع جهت ارائه خدمات مناسب به شهروندان در مراحل بحران میسر خواهد شد (اکبریکی و علیپور، ۱۳۹۴).

صالحی در کتاب خود، نقش شهرداری ها در چرخه مدیریت (بحران پیش از بحران، حین بحران و پس از بحران) را به ۵ بخش تقسیم می کند:

۱. **نقش نظارتی:** در قانون شهرداری ها، یکی از مهمترین نقشها و عملکردهایی که برای شهرداری ها پیش بینی شده است، نقش نظارتی است. براساس ماده ۱۰۰ قانون شهرداریها مصوب ۱۳۳۴، شهرداری ها می توانند در هنگام صدور پروانه ساختمانی و نیز در طول اجرای عملیات ساختمانی و یا حداکثر در زمان صدور پایان کار، با توجه به ضوابط و معیارهای شهرسازی و فنی، از احداث ساختمان های در مکان های خطر زا و یا با سازه های ضعیف جلوگیری نماید.
۲. **عملیات عمرانی:** شهرداری ها موظف به اجرای صحیح و ایمن پروژه های عمرانی هستند.
۳. تهیه برنامه های عملیاتی در شرایط اضطراری
۴. **آمادگی عملیاتی:** شهرداریها و واحدهای تابعه آنها بخصوص آتش نشانی ها همواره می بایست در قالب ستادهای هماهنگی با سایر دستگاه ها از حیث نیروی انسانی کارآمد و نیز تجهیزات برای انجام عملیات در مقاطع و شرایط اضطراری و واکنش در برابر بحران ها و حوادث طبیعی غیرمترقبه ظرفیت سازی شده باشند، به نحوی که با برگزاری مانورهای دوره ای مانع این غافل گیری در برابر اینگونه حوادث گردند.
۵. مشارکت موثر و فعال در بازسازی خرابی های احتمالی شهر پس از حوادث طبیعی غیر مترقبه (صالحی، ۱۳۹۱).

نظام طبقه بندی عملکردی وظایف شهرداری ها در مدیریت بحران

به طور عمومی و وظایف کلان شهرداری ها به ۳ دسته

۱. تصمیم گیری و سیاست گذاری
 ۲. برنامه ریزی و ساماندهی
 ۳. امور اجرایی و خدماتی
- تقسیم می شود. این ۳ دسته وظیفه که به عنوان وظایف کلان شهرداری به آن توجه می شود، خود به وظایف خرد تقسیم می شود. جدول زیر تقسیم بندی وظایف کلان و خرد شهرداری ها را نشان می دهد:

جدول ۱- نظام طبقه بندی عملکردی وظایف شهرداری ها (کاظمیان و سعیدی رضوانی، ۱۳۸۳).

وظایف کلان		وظایف خرد
تصمیم گیری و سیاست گذاری		تصمیم گیری، سیاست گذاری و هماهنگی امور شهری
		ضوابط و مقررات شهری
		نظارت و کنترل
برنامه ریزی و سازماندهی		برنامه ریزی شهری
		برنامه ریزی اقتصادی و مالی
امور اجرایی و خدماتی		شبكة و تاسیسات حمل و نقل شهری
		ایجاد فضاها و اماکن شهری
		زیبا سازی و بهبود محیط شهری
		زیر ساخت ها و تجهیزات شهری و مسکن
		خدمات شهری
		خدمات عمومی و اجتماعی
		خدمات شهری

بر این اساس وظایف قانونی شهرداری ها در مدیریت بحران را می توان به شرح زیر نشان داد:

جدول ۲- وظایف شهرداری ها در مدیریت بحران (اکبریکی و علیپور، ۱۳۹۴)

طبقه بندی وظایف		شرح وظایف	مستند قانونی	
کلان	خرد		عنوان قانونی	شماره مرجع
تصمیم گیری و سیاست گذاری	ضوابط و مقررات شهری	صدور گواهی عدم خلاف و انطباق ساختمان احداث شده با ضوابط فنی و شهرسازی حاکم	قانون شهرداری ها	قسمت سوم تبصره بند ج
		صدور شناسنامه ساختمان حاوی پروانه، گواهی عدم خلاف، گواهی پایان کار و واگذاری آنها به اشخاص حقیقی و حقوقی	مصوبه شورای عالی اداری	ماده ۱، ۲، ۳ و ۷

۱۳۴۷/۹/۷	تبصره ۱ ماده ۲۳	قانون نوسازی و عمران شهری	اعلام ممنوعیت احداث بنا در محدوده شهر برای یک بار و به مدت ۳ سال، پیش از تهیه و تصویب طرح جامع شهر		
۱۳۳۴/۴/۱۱	ماده ۱۰۰	قانون شهرداری‌ها	جلوگیری از عملیات ساختمانی ساختمان‌های بدون پروانه یا مخالف مفاد پروانه در محدوده و حریم شهر	نظارت و کنترل	
۱۳۶۹/۱۲/۲۷	ماده ۲	آیین نامه ممیزی و تشخیص و طرز وصول عوارض	تنظیم شناسنامه برای تعیین وضعیت مقاومت ساختمان در برابر زلزله		
۱۳۴۷/۹/۷	ماده ۱۶	قانون نوسازی و عمران شهری	تهیه نقشه کامل برای هر یک از طرح‌های نوسازی و عمران و ایجاد تاسیسات شهری و توسعه و احداث و اصلاح معابر	برنامه ریزی شهری	برنامه ریزی و ساماندهی
۱۳۳۴/۴/۱۱	بند ۱۷ ماده ۵۵	قانون شهرداری‌ها	پیشنهاد اصلاح نقشه شهر در صورت لزوم		
۱۳۳۴/۴/۱۱	ماده ۹۹	قانون شهرداری‌ها	تعیین حدود و نقشه جامع شهرداری حریم و مقررات مربوطه		
۱۳۳۴/۴/۱۱	ماده ۱۱۱	قانون شهرداری‌ها	تاسیس موسساتی به منظور نوسازی شهرها، خانه‌ها و محله‌های قدیمی شهر از طریق خریداری آنها و فروش به منظور تجدید ساختمان و یا اجرای مستقیم طرح‌های ساختمانی توسط شهرداری		
۱۳۳۴۷/۹/۷	ماده ۲۲	قانون نوسازی و عمران شهری			

۱۳۶۹/۱/۱۵	ماده ۱۴	آیین نامه اجرایی تبصره ۱۰ قانون برنامه اول توسعه	اقدام به ایجاد پارک ها، فضای سبز، ایستگاه های خدمات آتش نشانی، منابع آب، میدان ها، پارکینگ ها با استفاده از اراضی با کاربری خدماتی	عمران شهری	امور اجرایی و خدماتی
۱۳۳۴/۴/۱۱	بند ۱۴ ماده ۵۵	قانون شهرداری ها	اتخاذ تدابیر لازم برای حفظ شهر از خطر سیل و حریق		
۱۳۴۸/۳/۵	تبصره ۲ ماده ۱	پیش گیری و مبارزه با خطرات سیل	پرداخت بها یا خسارت های ناشی از تصرف و تملک اراضی و مستحقات و ساختمان هایی که در مسیر مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب قرار دارند.		
۱۳۶۶/۷/۸	ماده ۱	آیین نامه شرایط واگذاری زمین با آسیب دیدگان از جریان سیل کشور	خریداری اراضی واقع در منطقه های سیل زده حداکثر ظرف مدت ۳ ماه		

نگاهی به وظایف شهرداریها مندرج در ماده ۵۵ قانون شهرداریها، حکایت از وظایف گوناگونی دارد که این سازمان محلی دارد. به موجب بند ۱۴ ماده ۵۵ الحاقی قانون شهرداری ها، وظیفه تامین ایمنی شهر و شهروندان در برابر سیل و حریق نیز از وظایف این نهاد تلقی می شود و با استناد به این بند قانونی و همچنین ماده ۸۴ همین قانون، شهرداری ها جهت پاسخگویی به این نیاز عمده، حساس و ضروری سازمان ها ادارات واحدهای آتش نشانی و خدمات ایمنی را ایجاد کرده اند و با ساخت ایستگاه های آتش نشانی و تجهیز آنها و گماردن گروهی به عنوان آتش نشان سعی در تحقق این وظیفه خطیر دارند (عبدالهی، ۱۳۹۱).

بررسی تطبیقی ساختار مدیریت ایمنی و بحران شهری در کشورهای ایران، آمریکا، ترکیه و ژاپن

بسیاری از کشورهای توسعه یافته مانند آمریکا، ژاپن در جهت طراحی سیستمی کارآمد و پویا برای مدیریت بحران با گامهای موثری که برداشته، توانسته اند خسارات ناشی از بحران را به حداقل برسانند، اما این تدابیر در کشورهای در حال توسعه مدنظر قرار نمی گیرد و مدیریت بحران آنها به یک مدیریت واکنشی محدود شده است. البته در بعضی از این کشورها (در حال توسعه) به صورت پراکنده مانند کشور ترکیه اقداماتی در جهت طراحی یک سیستم کارآمد انجام پذیرفته است (کریستینسن^{۱۰}، ۲۰۱۱).

با توجه به مطالعات انجام شده در این زمینه، در سه کشور خارجی فوق و آنچه در خصوص مدیریت بحران در ایران مطالعه گردیده، در یک بررسی تطبیقی می توان گفت کشور ژاپن دارای یک ساختار اجرایی مدرن بر پایه کار و فعالیت بخش خصوصی، نهادهای مردمی و مردم است (مجله پیام ایمنی، ۲۰۱۱)، اما در سه کشور دیگر به خصوص ایران و آمریکا، ساختار ساختاری کاملاً دولتی می باشد و دخالت دولت در تمامی چهار مرحله چرخه مدیریت بحران وجود دارد. در ژاپن دولت نقش هماهنگ کننده دارد در حالیکه در آمریکا ابتدا ایالت وارد عمل می شود و چنانچه بحران بزرگ تر باشد دولت فدرال مستقیم وارد عمل می گردد و در ایران و ترکیه نیز ملاحظه می شود بر اساس ساختارهای موجود دولت ها نقش مداخله گرانه و اجرایی دارند چنانچه ملاحظه می کنیم که در ایران سازمان جمعیت هلال احمر بزرگ ترین و تخصصی ترین نهاد امدادی کشور است که دولتی می باشد. یا در کشور ترکیه در هر شهرستان رئیس مدیریت بحران و بلایا به طور مستقیم با فرماندار شهرستان در ارتباط است (چی^{۱۱} و همکاران، ۲۰۰۳).

اما یک نقطه مشترک در تمامی چهار کشور وجود دارد اما با شدت و ضعف و آن هم بحث آموزش است که تمامی کشورها در سنوات اخیر به بحث آموزش توجه ویژه ای دارند و سعی دارند که آموزش را از سنین پائین اجرایی نمایند که در این قسمت نیز فرق کشور ژاپن با سه کشور دیگر در این است که در این کشور علاوه بر مردم به خصوص سنین پائین به مدیران نیز آموزش کامل داده می شود (رهنما و همکاران، ۱۳۹۲).

اقدامات شهرداری ها در جهت مدیریت ایمنی و بحران شهری

۱. مسئولیت پذیری مدیریت: در امر پیشگیری از حوادث، مدیریت هر جامعه و یا هر مؤسسه در مرحله اول باید مسئولیت ایمنی در محیط مربوطه را بپذیرد و در مسیر پیشگیری اقدامات مقتضی را معمول دارد.
۲. تقسیم مسئولیت های پیشگیری و موارد ایمنی در محیط کار: در تمام فعالیت ها تمام امور ایمنی به طور مشخص و به تفکیک به مسئولان واگذار خواهد شد و در اصل مسئولیت موارد ایمنی در هر زمینه معین می گردد.
۳. ایجاد محیط ایمن برای کار و فعالیت: با انتخاب و احداث امکانات لازم و مناسب، بازرسی محیط کار، حفظ امور ایمنی در امور تدارکاتی و اجرایی و ایجاد محیطی مناسب برای کار و فعالیت حرکت های اولیه انجام می شود و اصول اولیه ایمنی رعایت می گردد.

10. Christensen

11. Chi

۴. آموزش در امور ایمنی: برنامه ریزی آموزشی جهت کلیه مسئولان و کارکنان در صورت امکان و آگاه ساختن یک جامعه و یا یک کادر پرسنلی نسبت به مسائل مربوطه و راه پیشگیری از حوادث مربوطه و راه پیشگیری از وقوع حوادث، از مسئولیت های اولیه هر سازمان و مدیریت مربوطه می باشد. اگر آموزش ایمنی به عنوان جزئی از آموزش های عمومی، تخصصی، حرفه ای، انسانی یا اجتماعی پیش بینی شود اثرات بیشتری در بر خواهد داشت. این روش آموزش چندین مشخصه مثبت در پی دارد که عبارتند از: همبستگی، تأکید و تکرار، فرهنگ ایمنی و آموزش سرپرستان.

۵. کمکهای اولیه و امداد: پیش بینی نیازهای ایمنی و کمکهای اولیه در هر فعالیت از مسئولیت های مدیریت به شمار می رود.

۶. تشکیل کمیته های ایمنی: مسئولیت کمیته های ایمنی توجه مستمر و همه جانبه به امور ایمنی در محیط کار می باشد. این کمیته ضمن جلب توجه همگان به امور ایمنی در سطح یک جامعه خود نیز در این زمینه مجری و سیاست گذار می باشد. مسئولیت چهار گانه کمیته ها به ترتیب زیر در نظر گرفته می شود:

- ✓ تشخیص فقدان و کمبودهای ایمنی کار و فعالیت ها در محیط و یا جامعه مربوطه،
- ✓ بحث و تبادل نظر درباره تدوین مقررات ایمنی مورد نیاز در یک محیط کاری و یا یک فعالیت،
- ✓ تشویق و یا اعمال نفوذ در اجرای موارد و مقررات موضوعه ایمنی توسط مدیریت، کارکنان و ...،
- ✓ اشاعه اطلاعات ایمنی محیط کار و فعالیت ها به سطوح مختلف مدیریت و کارکنان و استنتاج صحیح از اطلاعات موجود

۷. بازرسی های ایمنی: مدیریت نیز در امر تسهیل امور ایمنی و تحقیق و بازرسی با گماردن بازرسان مخصوص در ارتقای سطح کنترل و نظارت بیشتر کوشش می نماید. بدین منظور در مرحله اول بازرسان باید شرایط لازم تخصصی و انگیزه های مثبت نسبت به ارتقای کیفی و ایمنی فعالیت ها را دارا باشند.

۸. جمع آوری اطلاعات حوادث و تهیه آمار: این مسئولیت از وظایف بسیار مهم مدیریت در امور ایمنی می باشد (روحانی سروستانی، ۱۳۸۶).

نتیجه گیری و ارائه پیشنهادها

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

۱. شناسایی ضعف و ناکارآمدی بالقوه یک سیستم قبل از وقوع سانحه که در بروز سانحه نقش بسزایی دارد؛
 ۲. تخمین و پیشگویی از بروز احتمالی ریسکی که منجر به رخداد یک سانحه می شود؛
 ۳. به کارگیری معیارهای کاهش ریسک در مواقعی که سطح غیرقابل قبولی از ریسک نشان داده شده است.
- توجه گردد که سطح قابل قبول ریسک برای هر نوع سانحه ای یکسان تعریف نمی شود.

همانطور که پیش تر نیز به آن اشاره شد، مدیریت ایمنی و بحران شهری یک امر حاکمیتی بوده، لذا وجود یک ساختار متمرکز در مدیریت ایمنی و بحران شهری یک امر ضروری بوده که با تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۱۳۸۷ ساختار متمرکز مدیریتی مدیریت ایمنی و بحران در کشور شکل گرفته که خود می تواند نقطه عطفی در روند ساختاری مدیریت ایمنی و بحران در کشور محسوب شود. با توجه به اینکه نمود تمامی بحران ها در سطوح مختلف به سطح محلی بازمی گردد، تبیین جایگاه مدیریت شهری کشور در فرآیند مدیریت ایمنی و بحران می بایست از منظر ساختاری و قانونی مد نظر قرار گیرد. در واقع می توان گفت، موفقیت مدیریت ایمنی و بحران شهری در ایران نیازمند تعریف سطح محلی مدیریت ایمنی و بحران است تا در چارچوب آن شهرداری ها و شوراهای اسلامی با استفاده از همکاری و مشارکت مردم بتوانند اصل خودامدادی را در شهر برنامه ریزی و اجرا نمایند که این مساله خود نیازمند تعریف یک مشی قانونی و اصلاح ساختاری است. با توجه به مطالب گفته شده می توان پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه داد:

پیشنهادات مرتبط با سطح ملی:

۱. افزایش نقش و اختیار شهرداری ها و مدیریت های محلی در نظام مدیریت ایمنی و بحران کشور
۲. تدوین سیاست های مدیریت ایمنی و بحران در سطوح محلی و متناسب با مخاطرات و ویژگی های محیطی
۳. اختصاص منابع مورد نیاز به منظور پیشبرد برنامه های مدیریت ایمنی و بحران در سطوح محلی و با تاکید بر مراحل پیشگیری و آمادگی

پیشنهادات مرتبط با سطح محلی:

۱. افزایش ظرفیت های محلی به منظور مدیریت ایمنی و بحران در تمام مراحل
۲. بهبود مشارکت در سطوح محلی با هدف افزایش سرمایه های اجتماعی و همچنین کاهش در اتلاف منابع ناشی از عدم هماهنگی های بخشی و بین بخشی

منابع و مآخذ

۱. اکبریکی، مینا و علیپور، شادی. (۱۳۹۴). مدیریت شهری و مدیریت بحران؛ بررسی تکوین ساختاری و قانونینقش شهرداریها در مدیریت بحران در ایران. کنفرانس بین المللی عمران، معماری و زیرساخت های شهری، تبریز، دبیرخانه دائمی کنفرانس.
۲. آیین نامه ستاد پیشگیری و مدیریت بحران. (۱۳۸۳).
۳. تاج بخش، مسعود؛ سازگار، مسعود؛ راستگار عباسعلی زاده، علیرضا؛ واعظی آشتیانی، حسین و حسینی جناب، وحید. (۱۳۹۰). لغت نامه مدیریت بحران و پدافند غیرعامل. ناشر جامعه نگر.
۴. داودی آزاد، حسین؛ نیک فطرت، مرتضی و جباری مقدم، مریم. (۱۳۹۲). امنیت و مدیریت بحران شهری. همایش ملی معماری پایدار و توسعه شهری، بوکان، شرکت سازه کویر.
۵. دفتر مطالعات و برنامه ریزی شهر تهران. (۱۳۷۱).
۶. روحانی سروستانی، محمدرضا. (۱۳۸۶). مدیریت ایمنی. مجموعه مقالات چهارمین همایش ایمنی هوانوردی.

۷. رهنما، محمدرحیم؛ شورایی، رمضانعلی و حدادحسن آبادی، منیره. (۱۳۹۲). بررسی جایگاه و نقش شهرداری کلانشهرها در مدیریت بحران مطالعه موردی: شهرداری کلانشهر مشهد. پنجمین کنفرانس برنامه ریزی و مدیریت شهری، مشهد، دانشگاه فردوسی مشهد.
۸. صالحی، اسماعیل. (۱۳۹۱). شناخت، آمادگی و مقابله با حوادث طبیعی غیرمترقبه در شهرداری ها. انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
۹. عامری، حسن. (۱۳۸۴). مدیریت ایمنی در سرویس های مراقبت پرواز. پایان نامه مقطع کارشناسی مراقبت پرواز، دانشکده صنعت هواپیمایی کشوری.
۱۰. عبدالهی، مجید. (۱۳۹۱). مدیریت بحران در نواحی شهری. انتشارات سازمان شهرداری ها و دهیاری های کشور.
۱۱. کاظمیان، غلامرضا و سعیدی رضوانی، نوید. (۱۳۸۳). امکان سنجی واگذاری وظایف جدید به شهرداری ها. جلد سوم. انتشارات سازمان شهرداری های کشور.
۱۲. مجله پیام ایمنی. (۱۱ مارس ۲۰۱۱). مدیریت بحران در زمین لرزه اخیر ژاپن. ترجمه علی اسکاش. موسسه کارا مدیران هلا، ۸(۲۹).
۱۳. محمودزاده، امیر و پیراسته، سعید. (۱۳۹۰). آشنایی با مفاهیم مدیریت بحران. چاپ پنجم. انتشارات علم آفرین.
۱۴. مرکز مطالعات و خدمات تخصصی شهری و روستایی (پژوهشکده علوم انسانی و اجتماعی جهاد دانشگاهی). (۱۳۸۵). مدیریت بحران شهری.
۱۵. منصوری، احمد. (۱۳۸۹). مدیریت شریان های حیاتی آب. گروه پدافند غیرعامل و مدیریت بحران مرکز مطالعات و پژوهش لجستیکی جامع امام حسین (ع).
16. Chi, T. Zhang, X. Chen, H. & Tan, Y. (2003). Research on information system for natural disaster monitoring and assessment. IGARSS apos IEEE international roceedings, 4, pp 2404-2406.
17. Coombs, W.T. (2007). Orgoing crisis communication: planning, managing and responding (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage
18. Foster, H.D. (1980). Disaster planning, the preservation Of Life and property. spring-Verlag, 102p.
19. Kizilay. (2008). Tarihc, emiz,available at:www.kizilay.org.tr/yeni/kizilay3.php (accessed 2 september 2008).
20. Longman, (2003). Dictionary of Contemporary English British National Corpus.
21. Rattien, S. (1990), The Role of Media in Hazard Mitigation @ Disaster Management. Disaster Press, Vol 1.
22. Unlu A. Kapucu, N. & Sahin, B. (2010). Disaster and crisis management in Turkey: a need for a unified crisis management system. Disaster prevention and Management Department of public Affairs, university of central florida, Orlando, florida, USA, 19(2), PP 155-174.

Safety management and urban crisis in municipalities

Alishir Taheri * 1
Mahmood Allami 2
Hasan Hasanzadeh 3

Date of Receipt: 2020/11/10 Date of Issue: 2020/11/21

Abstract

Joining cities to the collection of sustainable cities is one of the most basic activities that is at the top of the goals of the world's major municipalities. One of the tools for achieving sustainable urban development is the safety management system and urban crisis. The safety management system is an integral part of the management of organizations, especially municipalities, and is involved in all planning, policy-making and decision-making. This coherent system, while protecting the environment, prevents the negative effects of urban service activities on citizens and the urban environment. Some of the benefits of implementing urban safety and crisis management system in municipalities include: identification, control and reduction of air pollutants in urban areas, identification, control and reduction of noise pollution and control and reduction of pollution and soil erosion, reduction Wastewater production and treatment, reduction and management of comprehensive waste in the covered areas, protection of citizens and the workforce working in the municipality, prevention and reduction of accidents caused by the activities of the municipality and contractors covered and creating a suitable environment for sustainable development.

Keywords

Safety management, urban crisis, sustainable development, environment, municipality.

1. Department of Public Administration, Islamic Azad University, Larestan Branch, Larestan, Iran. (Corresponding author: Ashtaheri50@gmail.com)
2. Master student of public administration, Islamic Azad University, Larestan Branch, Larestan, Iran. (Mahmood.allami@yahoo.com)
3. Master student of public administration, Islamic Azad University, Larestan Branch, Larestan, Iran.