



چرایی و ضرورت شکل گیری سازمانی واحد تحت عنوان پدافند غیر عامل و مدیریت بحران و کاربرد آن در سازماندهی سیاسی فضا

هادی اعظمی^{۱*}، علی اکبر بیزه^۲، ندا چاره ئی^۳

۱- دانشیار جغرافیای سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد aazami@um.ac.ir

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد aliakbar.bize1373@gmail.com

۳- دانشجوی کارشناسی ارشد جغرافیای سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد neda.charehei@yahoo.com

چکیده

بشر به دلیل وجود آسیب‌های فراوان از هموعان خود و طبیعت وحشی همواره در پی آن بوده تا بتواند در صورت حمله دیگر اقوام و یا حیوانات به او و آسیب های ناشی از حوادث طبیعی از خود دفاع نماید. به همین سبب همیشه برای مقابله با این تهدیدات از قبل برنامه‌ریزی‌هایی انجام می‌داده است. لذا امروزه پدافند غیرعامل از مهمترین رویکردهای مطرح شده در حوزه ی مدیریت بحران شهری در جهت تأمین امنیت شهرها و رویارویی با بحران‌های انسانی محتمل و مدیریت آنها است. بدین ترتیب در راستای دستیابی به اهداف تحقیق از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده و اطلاعات مورد نیاز از اسناد و مدارک مکتوب جمع‌آوری شده است. تحقیق حاضر در پی پاسخ به دو پرسش: (۱) تا چه میزان مبانی، ارکان و اهداف سازمان پدافند غیرعامل و سازمان مدیریت بحران با یکدیگر هم پوشانی دارد؟ (۲) چگونه می‌توان یک سازمان واحد تحت عنوان پدافند غیرعامل و مدیریت بحران را به منظور سازماندهی سیاسی فضا به وجود آورد؟ لذا فرضیه‌های تحقیق بدین‌گونه آمده است که: (۱) چنین به نظر می‌رسد که حجم قابل توجهی از مبانی، ارکان و اهداف سازمان پدافند غیرعامل و مدیریت بحران باعث کاهش هزینه‌های گزاف، صرفه‌جویی در وقت و به کارگیری افراد متخصص و مجرب در راستای اجرای هرچه بهتر سازماندهی سیاسی فضا خواهد شد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد باتوجه به اهمیت و ضرورت اجرای پدافند غیرعامل و مدیریت بحران، مسئولین رده بالای کشور در امر خطیر سازماندهی سیاسی فضا باید به گونه‌ای مدیریت و برنامه‌ریزی کنند که این دو امر خطیر در سطر این برنامه‌ریزی‌ها به چشم بخورد و در نهایت با توجه به همپوشانی فراوانی که ماموریت‌های سازمان مدیریت بحران و پدافند غیرعامل با یکدیگر دارند باید برای صرفه جویی در هزینه ها و زمان فقط یک سازمان برای انجام اهداف ویژه شکل بگیرد.

واژه های کلیدی: پدافند غیرعامل، مدیریت بحران، سازماندهی سیاسی فضا

در طلیعه قرن بیست و یکم، جهان شاهد مخاطرات عظیمی است که حوادث طبیعی و غیر طبیعی به وجود آورده است. طوفان عظیم کاترینا، سونامی جنوب شرقی آسیا، زلزله بم و ده ها حادثه مشابه بزرگ و کوچک، بارها این حقیقت را به جهانیان گوشزد می کند که پیش بینی ها و چاره اندیشی ها و راه های مقابله و سازش با این بلاها هنوز نارسا و ناکافی است و تنها شمار اندکی از ملل دنیا دانش، فن و هنر مدیریت و مهار این گونه مخاطرات را فراگرفته و به کار می بندند. امروزه یکی از راهبردهای بنیادین در نظام بازدارندگی و کاهش تهدیدات و آسیب های ناشی از تهدیدات احتمالی پدافند غیرعامل است. در اکثر کشورها اغلب پس از وقوع هر حادثه بزرگ، سیل کمکهای سازماندهی نشده اعم از نیروی انسانی و مادی به منطقه حادثه دیده گسیل می شود و با اتلاف نیروی فراوان، اندکی وضع تخفیف می یابد و به سرعت همه چیز به دست فراموشی سپرده می شود. بنابراین یکی از مهمترین چالش های زمان حاضر، نیاز به داشتن سیستم مدیریت مخاطرات در مواجهه با بلایای طبیعی و غیرطبیعی می باشد. با توجه به حجم تهدیداتی که ایران با آن مواجه است، در زمینه پدافند غیرعامل و مدیریت بحران هنوز در ابتدای راه هستیم و باور هرچه بیشتر مدیران و کارشناسان به این مقوله مهم میتواند ضریب ایمنی کشور را در برابر تهاجم های احتمالی افزایش دهد. با این پیش فرض تمرکز و تجمیع ماموریت های دو سازمان پدافند غیرعامل و مدیریت بحران در کشور می تواند ضمن کاهش هزینه ها، وقت و انرژی، باعث افزایش کارآمدی و بهره وری و مقابله با انواع مخاطرات باشد.

۲- بیان مسئله

بشر به دلیل وجود آسیب های فراوان از هموعان خود و طبیعت وحشی همواره در پی آن بوده تا بتواند در صورت حمله دیگر اقوام و یا حیوانات به او و آسیب های ناشی از حوادث طبیعی از خود دفاع نماید. به همین سبب همیشه برای مقابله با این تهدیدات از قبل برنامه ریزی هایی انجام می داده است. این موضوع از همان سالیان ابتدای پیدایش بشر در کره خاکی مصداق داشته و بسیاری از انسان های اولیه نیز برای دفاع از خانه و کاشانه خود تمهیداتی را مدنظر قرار می دادند. در دو سه قرن اخیر به ویژه در قرن بیستم کیفیت و ماهیت و نیز سطح، تعدد و تنوع تهدیدات، چه تهدیدات انسان ساخت و چه تهدیدات با منشاء طبیعی تغییرات اساسی را به خود دیده است (اعظمی، ۱۳۹۲). پدافند غیرعامل از مهمترین رویکردهای مطرح شده در حوزه ی مدیریت بحران شهری در جهت تأمین امنیت شهرها و رویارویی با بحرانهای انسانی محتمل و مدیریت آنها است (اسماعیلی، ۱۳۹۰: ۳). در رابطه با ضرورت پرداختن به پدافند غیرعامل، رهبر معظم انقلاب اسلامی ایران نکاتی مهمی را بیان نموده اند از جمله: «این موضوع را هم قبلاً ابلاغ کردم و الان هم تأکید میکنم که تدابیر کارساز در این پدافند غیرعامل را عملی کنید. تنها راه مقابله با تهدیدها این است که وضعیت داخلی به گونه ای ساماندهی شود که دشمن از پیروزی خود مطمئن نباشد و زمینه را برای ماجراجویی فراهم نبیند. ندانستن این که دشمن چه در سر دارد و چه می خواهد بکند غفلتی است که ممکن است ما را از امکان برخورد و امکان دفاع محروم کند. تهدید را کاملاً جدی بگیرید، باید تدابیر کارساز در باب پدافند غیرعامل را عملی کنید. این که دولت به پدافند غیرعامل اهمیت بدهد و وزرا و مسئولین دولتی به آن اهتمام کنند تذکر داده ایم و نظرات رهبری به دولت و آن ستاد ابلاغ شده است. امروز اهمیت پدافند غیرعامل قاعداً برای مسئولین بایستی شناخته شده باشد، اهتمام شما کار را پیش میبرد».

نگرش سنتی به مدیریت بحران بر این باور بود که مدیریت بحران یعنی فرونشاندن آتش، به این معنی که مدیران بحران در انتظار خراب شدن امور می نشینند و پس از بروز ویرانی سعی می کنند تا ضرر ناشی از خرابی ها را محدود سازند. ولی به تازگی نگرش به این واژه عوض شده است. بر اساس معنای اخیر همواره باید مجموعه ای از طرحها و برنامه های عملی برای مواجهه با تحولات احتمالی آینده در داخل سازمان ها تنظیم شود و مدیران باید درباره اتفاقات احتمالی آینده بیندیشند و آمادگی رویارویی با وقایع پیش بینی نشده را کسب کنند، بنابراین مدیریت بحران بر ضرورت پیش بینی منظم و کسب آمادگی برای

رویارویی با آن دسته از مسائل داخلی و خارجی تاکید دارد که به طور جدی حیات سازمان را تهدید میکنند. باید توجه داشت که مدیریت بحران با مدیریت روابط عمومی متفاوت است. مدیر روابط عمومی برای خوب جلوه دادن سازمان تلاش میکند در حالی که مدیر بحران سعی دارد تا در شرایط دشوار سازمان را در موقعیت خوب نگه دارد. در مدیریت بحران به منزله یک رشته علمی به طور کلی در حوزه مدیریت استراتژیک قرار میگیرد و به طور خاص به مباحث کنترل استراتژیک مرتبط میشود (Mitroff and shrivastava, 1978:60).

با توجه به وسعت ایران، تنوع مخاطرات مختلف و شدت و تعداد آن ها، لزوم وجود ساختاری مناسب برای نظام مدیریت مخاطرات از نیازهای اساسی کشور به شمار می رود. مخاطرات اتفاقاتی هستند که به طور غافلگیر کننده و گاه اجتناب ناپذیر رخ داده و به علت گستردگی تأثیر بر منابع مادی و انسانی و قطع روند طبیعی حیات، خارج از ظرفیت تطابق جوامع بوده و گاه بدون کمک های ملی و بین المللی به فاجعه های انسانی منتهی می گردند. آثار و عواقب آنها، صرف نظر از نوع آن، می تواند تا مدت مدیدی پس از وقوع حادثه باقی بماند. صدمات و بیماری های بازماندگان زلزله، فرسایش خاک حاصل خیز یک منطقه و از بین رفتن کشاورزی آن در اثر سیل و ... آثاری هستند که معمولاً در ارزیابی و تعیین خسارات به حساب نمی آیند. به همین دلیل می توان گفت هزینه های اجتماعی و اقتصادی بلایای طبیعی بسیار بیش از آن چیزی است که در نگاه اول به نظر می رسد. بخش مهمی از تولید ناخالص ملی کشورها بخصوص کشورهای در حال توسعه صرف جبران خسارات ناشی از مخاطرات محیطی می شود. کشورهای آسیایی و آفریقایی، خسارات بیشتری را از مخاطرات متحمل می شوند و از هر ۱۰ مورد مرگ ناشی از مخاطرات، ۹ مورد آن را متحمل می گردند. نگارندگان در این تحقیق برآنند تا به موضوع چرایی و ضرورت شکل گیری سازمانی واحد تحت عنوان پدافند غیرعامل و مدیریت بحران و کاربرد آن در سازماندهی سیاسی فضا پردازند.

حال این نکته رخ می نماید که آیا با این تفاسیر برای یک تقسیمات منطقی و یک سازماندهی سیاسی در فضای کشوری همچون ایران نباید موضوعات مطرح در پدافند غیرعامل و مدیریت بحران را به کار بست؟

۳- سوالات تحقیق

- ۱) تا چه میزان مبانی، ارکان و اهداف سازمان پدافند غیرعامل و سازمان مدیریت بحران با یکدیگر هم پوشانی دارد؟
- ۲) چگونه می توان یک سازمان واحد تحت عنوان پدافند غیرعامل و مدیریت بحران را به منظور سازماندهی سیاسی فضا به وجود آورد؟

۴- فرضیات تحقیق

- ۱) چنین به نظر می رسد که حجم قابل توجهی از مبانی، ارکان و اهداف سازمان پدافند غیرعامل و مدیریت بحران از اشتراکات بسیار و هم پوشانی فراوان برخوردار باشند.
- ۲) تشکیل سازمانی واحد تحت عنوان پدافند غیرعامل و مدیریت بحران باعث کاهش هزینه های گزاف، صرفه جویی در وقت و به کارگیری افراد متخصص و مجرب در راستای اجرای هرچه بهتر سازماندهی سیاسی فضا خواهد شد.

۵- ضرورت انجام تحقیق

کشور جمهوری اسلامی ایران به دلیل جغرافیای کوهستانی- بیابانی، کم بودن و نامنظم بودن بارش های جوی و ساختار زمین شناسی خاص، پتانسیل حادثه خیزی بالایی دارد. موقعیت ایران تحت اثر پرفشار جنب حاره باعث شده این کشور بر روی کمربند خشک کره زمین قرار گرفته و میانگین بارش سالیانه در سطح وسیعی از آن حدود ۲۵۰ میلیمتر بوده که کمتر از

یک سوم متوسط بارش کره زمین می باشد. نکته مهم در بارندگی های کشور پراکنش نامناسب آن است به طوری که در بعضی نقاط آن به خصوص استان های جنوبی که متأثر از سامانه های مونسون هستند، کل بارندگی سالیانه ممکن است در یک روز نازل شده و سبب بروز سیل های بسیار مخرب گردد و در برخی سالها میزان بارندگی سالیانه ممکن است به کمتر از ۵۰ میلیمتر برسد که سبب حادث شدن خشکسالی گردد.

قرار گرفتن ایران بر فلات ایران و محاصره شدن آن به وسیله کویرها و بیابان های عراق، عربستان و آسیای میانه و دوری بخش وسیعی از آن از دریا سبب تشدید شرایط خشکسالی می شود. ضمن اینکه حدود ۲۰ درصد مساحت کشور را اراضی بیابانی تشکیل می دهند. ساختمان زمین شناسی فلات ایران به همراه سیستم چین خوردگی و کوهزائی آلپ در دوران سوم زمین شناسی که دوره فعالی بود، شکل گرفته است و ایران نیز در قسمت میانی کمربند پر تنش آلپ-همیالیا قرار گرفته که هنوز به حالت تعادل نهایی نرسیده و این موضوع باعث می شود که هر از چندگاهی در یک نقطه از کشور زمین لرزه ای مخرب رخ دهد. حرکت رو به شمال صفحه عربستان با سرعت بیش از ۳۰ میلیمتر در سال سبب بازشدگی دریای سرخ و فشرده گی و کوتاه شدن خرده صفحات ایران و ترکیه شده است. این فشرده گی مداوم سبب چین خوردگی ایران و قرار گرفتن آن در معرض تنش دائمی گردیده که عامل اصلی بیشتر زمین لرزه های ایران است (سایت مدیریت بحران کشور).

گستره جغرافیایی ایران نیز از این تهدیدات مصون نبوده است به طوری که بعد از انقلاب اسلامی، بیش از پیش مورد تهدیدات گوناگون در عرصه جهانی قرار گرفته است. تجربه ۸ سال دفاع مقدس اثبات کرده است که این تهدیدات میتواند تا چه میزان به ملت و کشورمان آسیب های جدی وارد نماید و اگر از قبل برای تهدیدات برنامه مدون و متقنی پیش بینی گردد می توان تا مقدار زیادی از صدمات و خسارات گوناگون جلوگیری کرد، لذا با توجه به اهمیت موضوع و شرایط کنونی جمهوری اسلامی ایران در عرصه جهانی و واقع شدن در یک موقعیت خاص ژئوپلیتیکی لزوم هم اندیشی درباره مسائل و عرصه های گوناگون این مقوله را فراهم می آورد (اعظمی، ۱۳۹۲).

۶- وضعیت موجود

۶-۱- تاریخچه

تاقبل از پیروزی انقلاب اسلامی در کشور ساختار خاصی از مدیریت سوانح در بخش های پیش بینی و پیش آگاهی، پیشگیری و کاهش اثرات سوانح، آمادگی، مقابله و بازسازی وجود نداشت. فعالیت های مربوط به صورت پراکنده در برخی از قوانین سازمان ها پیش بینی شده بود، از جمله در برخی از مفاد قانون تشکیل ۱۲۸۶ وزارت کشور مسئولیت داشته است تا در موقع طغیان رودخانه (سیل و ۹/ ایالات و ولایت مصوب ۱۷ طوفان)، با تمام امکانات برای حفظ نفوس و کمک و اعانه اقدام کند. در این زمان به دلیل توسعه نیافتگی شبکه راه ها و ضعف سیستم ارتباطات، عملاً فعالیت موثری صورت نمی گرفته است. از این رو مدیریت حوادث احتمالی بیشتر محلی و متکی بر توان نیروهای بومی بوده است، فقط جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران مأمور و مسئول خدمات امدادی در پیش آمد حوادث و سوانح بوده و به محض وقوع حادثه بنابر وسعت دامنه و ضرورت، از طریق سازمان های امدادی متعلق به خود با تمام توان در رده های بخش، شهرستان، استان و کشور به کمک آسیب دیدگان می پرداخته است (سایت وزارت دفاع).

در چنین شرایطی فرماندهی منطقه آسیب دیده به تناسب شدت و وسعت حادثه ها، ده روز اول حادثه بر عهده فرمانده زمینی منطقه یا جانشین ایشان (ارشد نظامیان در منطقه شامل فرمانده پادگان یا ژاندارمری) بود. در عین حال به منظور ارتباط و هماهنگی با سایر بخش ها و سازمان ها، ستاد هماهنگی خدمات امدادی؛ مرکب از نمایندگان ارگان ها و سازمان های حکومتی، دولتی، عمومی، نظامی و انتظامی وجود داشته است. بدیهی است در چنین شرایطی میزان تلفات بالا و اطلاع رسانی

جریان حادثه ضعیف بوده است. در نهم اردیبهشت ماه سال ۱۳۴۸ "قانون پیش‌گیری و مبارزه با خطرات سیل" مشتمل بر هشت ماده و پنج تبصره به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. در ماده ۱ این قانون وزارت کشور مکلف به انجام اقدامات لازم برای حفظ و اصلاح مسیل و سیل برگردان و کشیدن کانال فاضلاب و ... به منظور حفظ جان و مال مردم از خطرات سیل و تأمین بهداشت عمومی شده است. مسئولیت اجرای این قانون بر عهده وزارت کشور و شهرداریها نهاده شد. در هجدهم آذرماه ۱۳۷۷ "قانون تشکیل سازمان دفاع غیر نظامی کشور" به منظور حفظ جان و مال افراد کشور از تعرضات هوایی و حوادث طبیعی و سوانح غیر مترقبه و تقلیل اثرات آن و همچنین تقویت روحی و ایجاد علائق و همکاری متقابل بین افراد در مواقع عادی و اضطراری تشکیل گردید. این سازمان وابسته به وزارت کشور و در شهرستان ها تحت نظر مستقیم استاندار و فرماندار انجام وظیفه می‌نمود.

وزارتین کشور و جنگ مأمور اجرای این قانون بوده اند.

در بیست و ششم اردیبهشت ماه ۱۳۵۱ "اصلاح قانون سازمان دفاع غیر نظامی کشور" به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید و از تاریخ تصویب این قانون با کلیه دارائی و بودجه و کارکنان به نخست وزیری وابسته و سرپرست آن سمت "معاون نخست وزیر" را داشت. مشکلات اصلی مدیریت سوانح کشور در این سال ها عبارت بودند از:

- نقص در ساختار و سازمان موجود

- نبود قوانین مناسب در مراحل مختلف مدیریت سوانح

- عدم شفافیت در نقشها، وظایف و مسئولیت ها

- نبود یا کمبود آمادگی در پاسخگویی به سوانح

- مشکلات هماهنگی مشارکت کنندگان در پاسخ به سوانح

ناگفته پیداست که در چنین شرایطی اوضاع و احوال آسیب دیدگان از نظر دریافت کمک های امدادی، حمایت های درمانی، بهداشتی- روانی نامناسب و ناچیز و وضعیت بازسازی پس از سانحه به مراتب بدتر از امداد رسانی بوده است.

۲-۶- ساختار و سازمان مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) بعد از پیروزی انقلاب اسلامی:

به موازات تغییر و تحول در ساختار سازمان های اداری ایران، برنامه های مدیریت حوادث و سوانح نیز دستخوش تغییرات عمده گردید. نظر به اهمیت امر سازماندهی و هماهنگی در مدیریت حوادث و سوانح و همچنین لزوم مشارکت دستگاه ها، سازمان ها و نهادهای مختلف در مراحل مختلف مدیریت سوانح، دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه کشور تحت عنوان ستاد ویژه امداد رسانی و باز سازی مناطق سیل زده در ساختار نخست وزیری سابق در سال ۱۳۶۵ تشکیل شد. تشکیلاتی که با هماهنگی وزارت کشور در سطح ملی و استانداران، فرمانداران در سطح استانی و شهرستانی در بخشهای مختلف مدیریت به ویژه در امر پاسخگویی فعالیت می نمود. با حذف پست نخست وزیری از ساختار دولت جمهوری اسلامی ایران و اداره امور دولت مستقیماً به وسیله ریاست جمهوری، طبیعتاً دفتر ستاد حوادث و سوانح غیرمترقبه نیز مستقیماً از واحدهای تحت امر ریاست جمهوری قرار گرفت و لذا در سال ۱۳۶۸ اداره کل حوادث غیرمترقبه در حوزه معاونت اجرائی رئیس جمهور تشکیل گردید (اسکندری، ۱۳۹۲).

۳-۶- سیر تحولی مدیریت بحران در ایران:

در تمام کشورهای دنیا، مدیریت ملی بحران عموماً بر عهده حکومت است. در برخی کشورها مدیر بحران رئیس قوه مجریه است ولی در اکثر آن‌ها مدیر بحران عضو قوه مجریه (به ویژه در سطح ریاست جمهوری و وزارت کشور) است. نمایندگان منطقه ای دولت (استاندار، فرماندار، بخشدار) زیر نظر وزیر کشور عمل می‌کنند. همچنین شهرداری‌ها و دهیاری‌ها (دولت‌های محلی) علیرغم استقلال نسبی خود، با وزارت کشور هماهنگی به عمل می‌آورند. مدیریت بحران در کشور ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و در مسیر تحولی خود بطور متناوب تحت نظر ریاست جمهوری، معاون اول رئیس‌جمهور، نخست‌وزیر، معاون اجرائی رئیس‌جمهور و وزیرکشور به مسئولیت‌های خود عمل نموده است که در زیر به طور مشروح تر مورد بررسی قرار می‌گیرد (وزارت کشور).

۴-۶- سوابق تاریخی مدیریت حوادث و سوانح (مدیریت بحران) در ایران:

بررسی سوابق تاریخی در خصوص مدیریت سوانح در کشور نشان می‌دهد تا قبل از سال ۱۳۰۲ هیچگونه تشکیلات و یا محلی برای فعالیت‌های سازمان یافته بخش‌های مدیریت سوانح در کشور وجود نداشته است و علیرغم اینکه حوادث و سوانح متعددی در کشور به وقوع می‌پیوست، هیچ یک از سازمان‌ها و یا ارکان رسمی کشور به نیازهای آسیب دیدگان رسیدگی نمی‌کردند و جز خود آسیب دیدگان، کمتر کسی از آحاد جامعه از وضعیت تلفات و خسارات سوانح اطلاع دقیقی در دست داشت و اگر مساعدتی انجام می‌شد از طریق خود امدادی و دیگر امدادی توسط خود آسیب دیدگان یا اهالی مناطق مجاور بوده است. در بسیاری از سوانح به دلیل عدم وجود امکانات برای بازسازی مجدد، خانه ویران شده و منابع معیشتی از بین می‌رفت و ناچاراً بازماندگان سانحه، مناطق خود را ترک می‌کردند و روستاها تخلیه می‌شده است. بیشترین امکانات و تجهیزات امدادی در قالب بیمارستان‌ها و درمانگاه‌های صحرائی تبلور یافت و عملیات امدادی متکی بر امکانات و تجهیزات و عوامل انسانی نیروهای مسلح بوده است. با استناد به قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور مصوب ۸۶/۱۰/۲۵ سازمان مدیریت بحران کشور به منظور ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاستگذاری، برنامه ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع رسانی متمرکز و نظارت بر مراحل مختلف مدیریت بحران و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب دیده و استفاده از همه امکانات و لوازم مورد نیاز وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکتهای دولتی و عمومی، بانکها و بیمه‌های دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی، موسسات عمومی غیردولتی، شوراهای اسلامی، شهرداریها، تشکلهای مردمی، موسساتی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر نام است، دستگاههای تحت امر مقام معظم رهبری و نیروهای مسلح در صورت تفویض اختیار معظم له، جهت بهره‌مندی بهینه از توانمندیهای ملی منطقه ای و محلی در مواجهه با حوادث طبیعی و سوانح پیش بینی نشده تشکیل می‌گردد (سازمان مدیریت بحران کشور).



مدل اقتباس شده از سایت وزارت کشور

۵-۶- سابقه تشکیل سازمان پدافند غیر عامل کشور و شرح کلی ساختاری، ماموریتی و مسئولیتی آن:

سازمان پدافند غیرعامل کشور در سال ۱۳۸۲ بر اساس فرمان مقام معظم رهبری تشکیل گردید، در سال ۱۳۹۰ به دلیل لزوم ترویج فرهنگ پدافند غیرعامل در آحاد مردم و جامعه و همچنین فعال سازی هر چه بیشتر توانایی های موجود در کشور و به میمنت سالروز صدور فرمان تشکیل کمیته (سازمان پدافند غیرعامل) هشتم آبان ماه هر سال به عنوان روز پدافند غیرعامل تعیین و این روز پس از تایید مقام معظم رهبری در مورخ ۹۰/۰۸/۰۱ در تقویم کشوری درج و به کلیه وزارتخانه ها، دستگاهها و سازمان های کشوری و لشکری ابلاغ گردید. برابر ماده (۱) اساسنامه سازمان پدافند غیر عامل کشور مورد تایید مقام معظم رهبری و مصوب ستاد کل نیروهای مسلح، سازمان پدافند غیرعامل کشور، یک سازمان (نهاد) حاکمیتی (لشکری و کشوری) می باشد و دارای شخصیت حقوقی و استقلال مالی و اداری همپراز با وزراء به لحاظ ساختاری (به مثابه یک نیرو) بوده و در تابعیت ستاد کل نیروهای مسلح و در چارچوب و در جهت تحقق تدابیر و منویات و سیاست های ابلاغی مقام معظم رهبری، قوانین نیروهای مسلح و سایر قوانین و مقررات مربوط کشور اداره می گردد. رئیس سازمان به عنوان بالاترین مقام اجرایی نماینده قانونی سازمان بنا به پیشنهاد رئیس ستاد کل نیروهای مسلح و با توشیح و با حکم مقام معظم رهبری و فرماندهی کل قوا منصوب می گردد. محل استقرار سازمان در تهران و شعب اصلی آن در مراکز استان ها می باشد و برای انجام ماموریت های خود نسبت به تشکیل ساختارها و واحد های سازمانی مشابه و همپراز مورد نیاز در استان ها و دستگاه های اجرایی اقدام می نماید. برابر ماده (۶) اساسنامه سازمان، ماموریت آن شامل سیاست گذاری، برنامه ریزی، هدایت، سازماندهی، نظارت و اجرای موضوع پدافند غیرعامل و دفاع غیرنظامی در چارچوب و در جهت تحقق سیاست های ابلاغی و فرامین رهبری و قوانین موضوعی کشور از طریق فرهنگ سازی و آموزش عمومی و تخصصی، آمادگی و ارتقاء مقاومت ملی، پایش تهدیدات، طبقه بندی و سطح بندی مراکز و حوزه ها، کاهش آسیب پذیری ها، نهادینه سازی اصول، الزامات و ملاحظات فنی مهندسی پدافند

غیرعامل در ذات طرح و پروژه های ملی، استانی موضوع کشور، تسهیل مدیریت بحران و تداوم کارکردهای ضروری کشور، صیانت و کمک به اداره مردم در راستای مصون سازی کشور در برابر انواع تهدیدات می باشد. برابر ماده (۷) اساسنامه، ارکان سازمان شامل کمیته دائمی (شورای عالی)، رئیس سازمان و کمیته پداند غیر عامل و دستگاه های اجرایی و استان های کشور می باشد. براساس ماده (۸) اساسنامه، کمیته دائمی متشکل از رئیس ستاد کل نیروهای مسلح به عنوان رئیس، رئیس سازمان پدافند غیرعامل به عنوان دبیر و وزیر (کشور و دفاع) و معاون برنامه ریزی و نظارت راهبردی ریاست جمهوری و رئیس کمیسیون امنیت ملی مجلس شورای اسلامی و یکی از معاونین ستاد کل نیروهای مسلح تشکیل می شود و مصوبات آنها با ابلاغ دبیر کمیته دائمی در همه دستگاه های اجرایی لازم الاجرا می باشد. پدافند غیر عامل موضوعی کلان و فراگیر و مرتبط با عرصه های متنوع مالی، اقتصادی، تولیدی، صنعتی، ارتباطات و فناوری، اطلاعات، رسانه ها، انرژی، امنیت غذایی، زیست، حمل و نقل، دفاعی و... می باشد (سایت رسمی سازمان پدافند غیرعامل).

۷- مبانی نظری تحقیق

۷-۱- پدافند غیر عامل

۷-۱-۱- تعریف پدافند غیر عامل

از نظر واژه شناسی، واژه پدافند از دو جزء (پد) و (افند) تشکیل شده است، در فرهنگ و ادب فارسی "پاد" یا "پد" پیشوندی است که به معنای ضد، متضاد بوده و هرگاه قبل از واژه ای قرار گیرد معنای آن را معکوس می نماید، واژه آفند نیز به مفهوم جنگ، جدال، تهاجم، حمله و پیکار است در این راستا که پدافند که هم طراز با واژه "دفاع" می باشد شامل اقداماتی است که جهت مقابله با حمله و تهاجم دشمن انجام می شود که شامل انواع و اقسام اقدامات دفاعی از جمله "پدافند غیر عامل" و "پدافند عامل" می باشد. در پدافند غیر عامل جهت مقابله با تهاجم و تهدیدات دشمن بدون استفاده از تسلیحات تهاجمی یا دفاعی و با استفاده از مجموعه ای از اقدامات و تمهیدات تدافعی، موجب کاهش آسیب پذیری تاسیسات، تجهیزات و نیروی انسانی میگردد. در صورتی که در پدافند عامل جهت مقابله با تهاجم و تهدیدات دشمن و دفع تهدیدات وی از انواع و اقسام تسلیحات دفاعی نظیر توپ، موشک، تانک، هواپیما های شکاری، بمب افکن، رزم ناو، زیردریایی و ... استفاده می شود. کوتاه ترین تعریف پدافند غیر عامل، "دفاع بدون سلاح" می باشد (برنافر، ۱۳۸۸).

مجمع تشخیص مصلحت نظام در راستای سیاست های کلی نظام در سند چشم انداز ۲۰ ساله کشور، پدافند غیر عامل را به شرح ذیل تعریف نموده است: "مجموع اقدام های غیر مسلحانه ای که موجب افزایش بازدارندگی، کاهش آسیب پذیری، تداوم فعالیت های ضروری، ارتقا پایداری ملی و تسهیل مدیریت بحران در مقابل تهدیدها و اقدام های نظامی دشمن می شود."

موضوع پدافند غیرعامل و بهره گیری از منافع آن تنها زاینده عقل انسان نبوده و خداوند بزرگ که مخزن تمام علوم نزد اوست در آیه ۸۰ از سوره مبارکه انبیا می فرماید: "وَعَلَّمَآءُ صَنَعَةً لِّبُوسٍ لَّكُمْ لِيُحَصِّنَكُمْ مِنْ بَأْسِكُمْ فَهَلْ أَنْتُمْ شَاكِرُونَ" و ما به حضرت داوود (ع) ساخت زره را تعلیم نمودیم تا شما را از آسیب جنگ در امان بدارد پس آیا از شکرگزارانید؟ در جریان هجرت پیامبر عظیم الشان اسلام نیز خداوند متعال با استفاده از شگردهای اختفاء و فریب که از اصول پدافند غیرعامل است مانع از دسترسی کفار قریش به ایشان گردید (عرب، ۱۳۹۰: ۱۳).

۷-۱-۲- حوزه مسئولیتی تهدیدات فراروی پدافند غیرعامل

تهدیدات ذریب پدافند غیرعامل شامل تهدیدات نظامی و تهدیدات سایبری، زیستی (انسان، دام، کشاورزی، مواد غذایی و دارویی، آب، محیط زیست و منابع طبیعی)، پرتوی، شیمیایی و اقتصادی می باشد که سیاستگذاری، هدایت و برنامه ریزی

مقابله با تهدیدات یاد شده در قرارگاه های (پدافند سایبری، پدافند زیستی، پدافند پرتوی، پدافند شیمیایی، پدافند اقتصادی و پدافند مردمی) تشکیلاتی سازمان پدافند غیرعامل کشور انجام می پذیرد، قرارگاههای یاد شده در سطوح استانی هم تشکیل شده و در حال فعالیت می باشند. مقابله با تهدیدات طبیعی (زلزله، سیل، آتشفشان، خشکسالی، سرما و...) که جزء حوادث طبیعی و غیر متقربه می باشند. در حوزه مسئولیتی سازمان مدیریت بحران کشور وابسته به وزارت کشور می باشد و در حوزه مسئولیتی سازمان پدافند غیر عامل کشور قرار نمی گیرد(دفتر مقررات ملی ساختمان، ۱۳۹۱).

۳-۱-۷- اهداف دفاع غیرعامل:

- ۱) کاهش قابلیت و توانایی سامانه های شناسایی و هدف یابی دشمن
- ۲) بالابردن قابلیت بقا و استمرار عملیات نیروهای نظامی و غیر نظامی خودی
- ۳) تقلیل آسیب پذیری و کاهش خسارات مالی و جانی نیروهای نظامی و غیر نظامی خودی
- ۴) سلب آزادی و ابتکار عمل از دشمن
- ۵) صرفه جویی در هزینه ها و نیروهای انسانی خودی
- ۶) فریب و تحمیل هزینه بیشتر به دشمن
- ۷) افزایش آستانه مقاومت مردمی
- ۸) حفظ روحیه و انسجام وحدت ملی
- ۹) حفظ تمامیت ارضی و امنیت ملی و استقلال کشور

۴-۱-۷- نتیجه بکارگیری اقدامات دفاع غیر عامل:

- ۱) کاهش سطوح آسیب پذیری کشور در نتیجه افزایش آستانه شکست
- ۲) افزایش قابلیت مدیریت بحران
- ۳) افزایش ضریب امنیتی و ایمنی کشور
- ۴) افزایش هزینه تجاوز و ضریب بازدارندگی کشور
- ۵) افزایش پایداری و تداوم فعالیتها
- ۶) کمک به حفظ آرامش عمومی
- ۷) ارتقاء آستانه مقاومت مردمی
- ۸) بی اثر یا کم اثر سازی عملیاتهای دشمن
- ۹) ایجاد تردید در متجاوز نسبت به شروع تجاوز
- ۱۰) ارتقاء ضریب امنیت در توسعه پایدار ملی

۵-۱-۷- اهمیت پدافند غیر عامل:

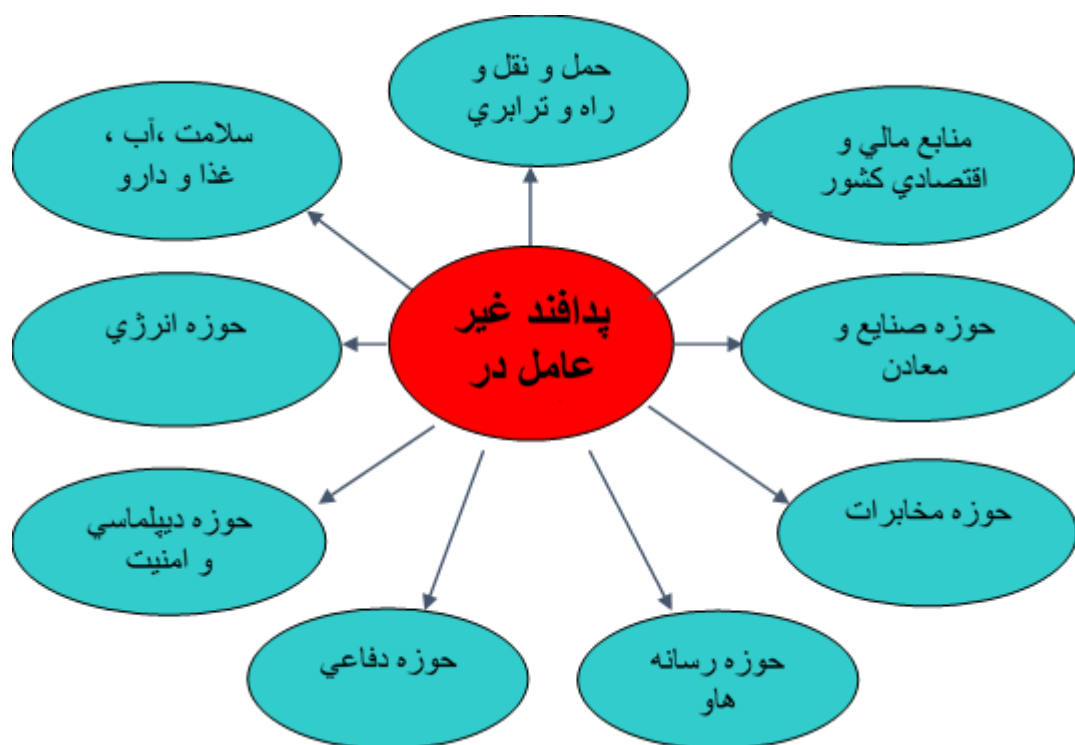
- ۱) موجب زنده ماندن و حفظ بقای نیروی انسانی می گردد
- ۲) موجب صرفه جویی کلان اقتصادی و ارزی در حفظ تجهیزات و تسلیحات بسیار گران قیمت می گردد
- ۳) مراکز حساس و حیاتی کشور را در برابر حملات بمباران هوایی دشمن حفظ و ادامه فعالیت در شرایط بحران رامنکن می کند.
- ۴) موجب تحمیل هزینه ها به دشمن می گردد .
- ۵) سبب بوجود آمدن تاثیرات روحی و روانی مثبت در شهروندان و رزمندگان می گردد .
- ۶) موجب حفظ نیروها برای ضربه زدن در زمان و مکان مناسب و گرفتن ابتکار عمل از دشمن می گردد.
- ۷) در مقام مقایسه سه عنصر (تهاجم، دفاع عامل، دفاع غیر عامل) عنصر دفاع غیر عامل مخارج و هزینه های کمتری دارد.
- ۸) اجتناب ناپذیر بودن جنگ های آینده و لزوم آمادگی دفاعی
- ۹) نیل به دفاع غیر عامل در مقایسه با دفاع عامل ساده تر و سهل الوصول تر و با سیاست خود کفایی و عدم وابستگی موافق تر است.

۶-۱-۷- کارکرد های عمده پدافند غیر عامل:

با توجه به تعریف و با استفاده از مفاهیم ارائه شده که در سیاست های کلی نظام در مورد پدافند غیر عامل آورده شده است کارکردهای متفاوتی برای پدافند غیر عامل احصا می شود که در زیر چندین مورد از آن را بیان می کنیم:

- ۱) حفاظت از مردم
- ۲) حفاظت از زیر ساخت های حیاتی
- ۳) استمرار خدمات ضروری
- ۴) حفاظت از تجهیزات و تاسیسات
- ۵) پدافند سایبری
- ۶) تامین نیاز های مردم
- ۷) حفاظت از شهرها در جنگ
- ۸) تداوم شبکه های اطلاع رسانی
- ۹) تداوم اداره و مدیریت مردم

۷-۱-۷- حوزه ها و محورهای اساسی پدافند غیرعامل:



۷-۲- شناخت مدیریت بحران

۷-۲-۱- مفاهیم واصطلاحات

الف) مدیریت بحران: اصطلاحی که تمامی جنبه های برنامه ریزی برای بحران و مرتبط با بحران مشتمل بر فعالیت های قبل و بعد از بحران را دربر می گیرد (بدری، ۱۳۸۴: ۲۱). همچنین این اصطلاح به مدیریت هر دو جنبه مخاطرات و پیامدهای بحران نیز می پردازد. مدیریت بحران در واقع عبارت است از ایجاد آمادگی و فراهم کردن تهیمیدات و تدارکات لازم برای رویارویی با بحران و یا به حداقل رساندن آثار تخریبی آن (آهنچی، ۱۳۷۶: ۱۴)

ب) بحران: اختلال جدی در کارکرد یک جامعه که خسارت های انسانی، مادی و زیست محیطی گسترده ای را سبب می شود به گونه که فراتر از توانایی جامعه آسیب دیده است تا بتواند صرفاً با استفاده از منابع داخلی خود از عهده این خسارت ها بر بیاید و آن را تحمل کند. همچنین گاهی اصطلاح بحران برای توصیف یک وضعیت ناگهانی دهشتناک (مثل زلزله یا سیل) که طی آن الگوهای معمول زندگی (یا اکوسیستم) منهدم می شوند و مداخلات فوق العاده و اضطراری برای نجات و حفظ حیات انسانی و یا محیط زیست الزامی می گردد (آهنچی، ۱۳۷۶: ۲۲).

ج) بلابای طبیعی: بلابای طبیعی عملی از طبیعت است با چنان شدتی که وضعی فاجعه انگیز ایجاد می کند و در این وضع شیرازه زندگی ناگهان گسیخته می شود و مردم دچار رنج و درماندگی می شوند و در نتیجه به غذا، پوشاک، سرپناه و مراقبت های پزشکی و پرستاری و سایر ضرورت های زندگی و به محافظت در مقابل عوامل و شرایط نامساعد محیط محتاج می گردند (عصار، ۱۳۷۱: ۴۵).

الف) مدیریت بحران از منظر علوم مختلف

در دنیای امروز مطالعه در مورد حوادث غیرمترقبه با همکاری دانشمندان و متخصصین علوم مختلف از جمله فیزیک و علوم طبیعی و در کنار آن‌ها جامعه‌شناسی، روان‌شناسی، مردم‌شناسی، جغرافیا، اقتصاد، علوم سیاسی و علوم اداره عمومی انجام می‌گیرد و هر یک از این متخصصین از دیدگاه خاص خود به بررسی حوادث و پیامدهای آن در جامعه می‌پردازند. هر مطالعه و تحقیقاتی که منتشر می‌شود، بیانگر دیدگاه مورد نظر محقق و ارائه دهنده مقاله است مثلاً برای یک روانشناس، بررسی این موضوع جالب است که بروز گردباد چگونه ممکن است حالات روانی و رفتاری متفاوتی در انسان ایجاد کند. یک جغرافیدان در این فکر است که چگونه می‌توان خرابیها و آسیبهای وارد به محیط زیست را پس از وقوع حادثه جبران کرد و آیا اسکان مجدد جمعیت در این منطقه امکان پذیر است یا به دلیل حوادثی که امکان وقوع مجدد آن‌ها وجود دارد، بهتر است جمعیت به ناحیه دیگری منتقل و اسکان یابد. یک متخصص علوم سیاسی نیز طبعاً در این اندیشه است که هنگام بروز حوادث جامعه چه راههایی برای کاهش خسارات سیاسی حاصل از آن پیش گیرد (جوادزاده، ۱۳۸۸: ۳).

ب) دیدگاه‌های موجود در مدیریت بحران

در بررسی مدیریت بحران، با دو دیدگاه کاملاً متفاوت در برخورد با بحران و مصائب جمعی روبرومی شویم: دیدگاه سنتی: در این دیدگاه مدیریت بحران تنها به مسأله امداد و نجات و کمک رسانی، به صورت موردی می‌نگرد؛ آن هم پس از وقوع هر مصیبت خاص بدان توجه دارد. به این معنی که کار اصلی مدیریت بحران بعد از وقوع حادثه آغاز می‌شود. مسلماً در این نوع نگرش چون نوع واقعه، نوع تجهیزات، نوع سازماندهی و آموزش خاص برای مواجه شدن سریع با حادثه، قبلاً پیش‌بینی و به موقع اجرا نشده، بنابراین تا لحظه رسیدن گروه‌های امداد و نجات و کمک‌های ارسالی، صدمات و خسارت‌های انسانی و مادی زیادی به جامعه آسیب دیده، وارد می‌شود. در دیدگاه سنتی، سازمان‌های امداد، منفعلانه به انتظار وقوع بلاهای همگانی می‌نشینند و جز تمهیدات اولیه امدادی حمایتی و ذخیره سازی مایحتاج ضروری آسیب دیدگان و دریافت اعانه و کمک‌های داوطلبانه مردم، به چیز دیگری نمی‌اندیشند. در دیدگاه سنتی، بعد از حادثه شدن سانحه، همه چیز به فراموشی سپرده می‌شود و باز هم به انتظار مصیبت بعدی می‌نشینند. اساساً این خاصیت مصائب جمعی است که ناگهان توجه همه گروه‌های اجتماعی داخلی و سایر جوامع خارجی را به خود جلب می‌کند لیکن به علت منفی بودن و مصیبت بار بودن تجربه، جامعه به عنوان مکانیسمی دفاعی به فراموش کردن آن می‌پردازد و چنین امری حتی گریبانگیر سازمان‌های مسول نیز می‌شود.

دیدگاه نوین: نگرش جدید با بهره‌گیری از کلیه نظریه‌های علمی و پیشرفت‌های فنی به ویژه دستاوردهای مدیریت و سبک‌های جدید طرح ریزی، سازماندهی، برنامه ریزی، هدایت و پشتیبانی، موضوع غافلگیری و عدم آمادگی در شرایط بحرانی را منتفی کرده و قبل از وقوع هر بحرانی، با آمادگی به مقابله با آن می‌رود. در این دیدگاه، موضوع امداد و کمک رسانی تنها یکی از بخش‌های چرخه مراحل مختلف مدیریت بحران را تشکیل می‌دهد و به جای انتظار کشیدن، خود را از هر جهت برای پیشگیری و برخورد موثر با بحران، آماده می‌کند (علمداری، ۱۳۸۹: ۳۵).

۳-۲-۷- انواع بحران‌ها به لحاظ منشا و خاستگاه حادثه که در حوزه مدیریت بحران قرار می‌گیرد:

الف) مخاطرات با منشا طبیعی: سوانحی که بدون دخالت انسان و توسط یکی از عناصر طبیعی، نظیر هوا (طوفان، آتش سوزی، خشکسالی) زمین (زلزله، رانش زمین، لغزش و ریزش کوه، آتشفشان) یا آب (سیل) و یا ترکیبی از عوامل رخ میدهد.

ب) مخاطرات با منشاء انسانی: مخاطراتی هستند که انسان ها به گونه ای در ایجاد آن نقش داشته باشند این نقش ممکن است عمدی و با اراده و غیرعمدی و بدون اراده باشد. بحرانی ایجاد شده توسط انسان را می توان به دو گروه تقسیم کرد: فاجعه تکنولوژیک: حوادثی که در نتیجه دخالت های ناآگاهانه بشر در طبیعت و بر اثر یک غفلت یا خطا روی می دهد. فاجعه اکولوژیک: حوادثی است که در نتیجه اقدامات مستقیم بشر و استفاده بی رویه از منابع طبیعی روی میدهد که موجب تخریب کره خاکی و اثر مستقیمی بر نابودی گیاهان، منابع طبیعی و جانداران خواهد شد که در نهایت زندگی انسان ها را به خطر می اندازد. این تقسیم بندی از دیدگاه پیشگیری از سانحه اهمیت دارد.

از آنجا که مخاطرات طبیعی به دلیل عوامل طبیعی و بدون دخالت انسان روی می دهند، ممکن است پیشگیری از آن ها چندان معنی دار نباشد. در عوض لازم است انسان خود را با محیط انطباق داده و آمادگی لازم را در برابر این مخاطرات داشته باشد. از طرف دیگر مخاطراتی که عامل انسانی در رویداد آن ها نقش دارد، از جمله مواردی هستند که می توانند قابل پیشگیری و کنترل باشند. این طبقه بندی را می توان به صورت زیر، تا حدودی مفصل تر ارایه کرد:

جدول شماره ۱: انواع بحران ها به لحاظ منشا و خاستگاه حادثه

طبیعی غیرقابل اجتناب یا غیر مترقبه	مانند زلزله ویا طوفان
طبیعی قابل اجتناب	مانند سیل و رانش زمین
انسانی - طبیعی	مانند آتش سوزی جنگل
انسانی - غیرطبیعی	خطای انسانی مانند آتش سوزی

۴-۲-۷- اهداف مدیریت بحران

هدف مدیریت بحران در درجه اول، رفع شرایط اضطراری و بازگرداندن سریع به حالت عادی است. بنابراین لازم است برای پیش بینی و شناسایی اثر حوادث و آسیب های مختلف و برقراری ضابطه و چاره جویی برای خنثی سازی یا حداقل نمودن این اثرات، تلاش گسترده ای به عمل آید (اسکندری، ۱۳۹۲).

۵-۲-۷- درجه بندی بحران های شهری

جدول شماره ۲: درجه بندی بحران های شهری

بحران درجه یک	رویداد پیش بینی نشده که یک واحد به تنهایی وبا امکانات معمول خود قادر به مقابله باشد (در سطح شهر)
بحران درجه دو	رویداد پیش بینی نشده که برای مقابله با آن دو یا بیش از دو نهاد با قابلیت بیش از حد معمول لازم باشد (در سطح شهر)
بحران درجه سه	رویداد پیش بینی نشده که ابعاد آن به حدی باشد که برای مقابله با آن نیاز به تجهیزات کلیه امکانات و نهاد های مسئول در سطح شهر ویا همکاری دیگر نهاد های خارج از حوزه باشد .

۳-۷- سازماندهی

در حوزه ادبیات مداخلات شهری عموماً "سازماندهی" معادل واژه "ساماندهی" در نظر گرفته می شود. در حالیکه واژه سازماندهی به عمل سازمان دادن تعبیر می شود (انوری، ۱۳۸۱، جلد پنجم).

سازماندهی فرایندی است که شامل تقسیم کار میان افراد و گروه های کاری و هماهنگی میان آنان به منظور کسب اهداف می شود.

به دیگر سخن سازماندهی فرایندی سه مرحله ای است :

۱- طراحی کارها و فعالیتها

۲- دسته بندی فعالیت ها به پست های سازمانی

۳- برقراری رابطه میان پستها به منظور کسب هدف مشترک

ضرورت سازماندهی درون یک قلمرو جغرافیایی که "سازماندهی سیاسی فضا" یا قلمرو سازی نامیده میشود.

از نگاه "جان آر شورت" اینگونه بیان شده است:

اکثر دولت ها به تعداد واحدهای مشخص و جداگانه ای تقسیم شده اند، چگونگی این تقسیم بندی ها عمدتاً ناشی از ساختار اجرایی، سیاسی و یا سوابق تاریخی آنها می باشد. به این عوامل می توان، توانمندی های ویژه تاثیرگذار در بدست آوردن قابلیت ها، برای دنبال نمودن اهداف را نیز اضافه نمود. نقش تقسیمات کشوری در قالب سازماندهی سیاسی فضا بویژه بعنوان سیاست دولت ها در جوامع متنوع نژادی-قومی که به عبارتی همان قلمروسازی هدفمند آنها نیز به حساب می آید، می تواند تصاویر متفاوتی از میزان هویت و تعهد ملی یا قومی در یک سرزمین را ارائه نماید.

۴-۷- سازماندهی سیاسی فضا

سازماندهی سیاسی فضا، تقسیم بندی یک پهنه سرزمینی بر اساس عوامل و محدوده های همگن اجتماعی، محیطی، اقتصادی، سیاسی و اداری به منظور اداره و مدیریت بهینه سرزمین و بهره برداری مطلوب و منطقی از منابع در راستای توسعه پایدار و به منظور ایفای نقش سیاسی است. دولت ها به دلیل اهمیت سازماندهی سیاسی فضا در توسعه کشورشان نسبت به تقسیم فضای درونی سرزمین خود به شکل مناسب و بهینه جدیت خاصی دارند (احمدی پور و همکاران، ۱۳۹۰: ۹۶).

۸- روش تحقیق

در این تحقیق از روش توصیفی-تحلیلی استفاده شده و اطلاعات مورد نیاز از اسناد و مدارک مکتوب (مجلات تخصصی، مقالات علمی، نقشه ها، کتب و نیز سایت های مختلف و مرتبط) جمع آوری شده است.

۹- یافته های تحقیق

۹-۱- نسبت راهبرد پدافند غیرعامل و مدیریت بحران

مهم ترین هدف دفاع غیرعامل باتوجه به اصول حاکم در مدیریت بحران جلوگیری از ایجاد بحران و دوری از شرایط بحران زا است. در صورت وقوع بحران ایجاد شرایطی برای کنترل سریع اوضاع و بازگرداندن شرایط به حالت قبل از بحران می باشد، به این ترتیب مشخص می شود با رعایت اصول دفاع غیر عامل میزان آسیب پذیری و نوع بحران ها به شدت کاهش خواهد یافت. پدافند غیرعامل در مراحل مختلف مدیریت بحران دارای نقش و جایگاه ویژه ای بوده است. پدافند غیرعامل و مدیریت بحران نسبت به یکدیگر به صورت سیستماتیک و مانند اجزای سیستم عمل می نمایند، در صورت نقص در هر یک از اجزای سیستم، دیگر اجزا نیز موفق عمل نخواهند کرد. در صورت علمی بودن و عملکرد موفق پدافند غیرعامل، مدیریت بحران نیز از موفقیت و کارایی بیشتری برخوردار خواهد شد. در مرحله پیش از وقوع بحران (پیش بینی و آمادگی) باید تمامی اطلاعات و شرایط بحران را مورد مطالعه قرار گیرد و این همان مسأله ای است که در دفاع غیرعامل نیز دارای اهمیت بسیار است. مدیریت بحران از منظر حوزه اقدام برای کاهش اثرات تهدیدات دارای مراحل چون مرحله پیش از بحران (آمادگی و پیشگیری)، مدیریت حین

بحران (کاهش اثرات مخرب و امداد رسانی) و مدیریت پس از بحران (ساماندهی و بازسازی) می باشد. مرحله اول شامل اقدامات پیشگیرانه بوده مرحله دوم اقدامات مقابله ای را دربر میگیرد و مرحله سوم به بازگرداندن وضعیت به شرایط قبل از حادثه اشاره دارد. مرحله پیش از وقوع حادثه را در مدیریت بحران مرحله صفر می نامند که به عنوان مرحله پیشگیری و پیش بینی حادثه مورد توجه قرار می گیرد. برخلاف تصور عامه (حتی خواص) مهمترین مرحله زمانی حادثه مربوط به مرحله صفر یعنی مرحله زمانی قبل از حادثه می باشد (اسکندری، ۱۳۹۰: ۱۶۵-۱۶۲). در حقیقت اقدامات دفاع غیرعامل در چارچوب مدیریت بحران را فرایندی احتیاطی و پیشگیرانه میتوان قلمداد کرد که به جای مدیریت آتش نشانی و انفعالی رویکرد مدیریتی و نحوه مقابله در راستای رویکرد های پیشگیرانه را می طلبد. مقایسه مطالعات مدیریت بحران و پدافند غیرعامل حاکی از وجود نقاط افتراق و نقاط اشتراکی در مطالعات این دو حوزه میباشد که مجال واکاوی آن در این چارچوب به مختصر ممکن نیست اما میتوان به طور خلاصه بیان کرد که دقت در مفاهیم دو حوزه نشان می دهد که انجام توأمان مطالعات پدافندی و مدیریت بحران ممکن بوده و موجب صرفه جویی در هزینه های ملی می گردد (پیراسته و محمود زاده، ۱۳۸۷: ۷۵-۷۲).

۲-۹- ضرورت پدافند غیرعامل در مدیریت بحران

در سال های اخیر توجه مدیریت بحران با ملاحظات پدافند غیرعامل به منظور هدف کاهش آسیب پذیری زیرساختهای حیاتی موجود در پهنه ی سرزمین، تداوم فعالیت دستگاهها و سیستمهای حیاتی و افزایش پایداری ملی حائز اهمیت می باشد (بهبهانی و همکاران، ۱۳۹۱). همانطور که گفته شد پدافند غیرعامل مجموعه فعالیتهایی است که بکارگیری و اجرای آن موجب کاهش و جلوگیری از تلفات و خسارات بحران ناشی از مخاطرات می شود و تسهیل مدیریت بحران را به همراه دارد (هیلو و غلامرضایی، ۱۳۸۸).

پدافند غیرعامل نوعی نیاز فطری و سیستم دفاعی است که خداوند در خلقت بسیاری از جانداران قرار داده بطوری که به طور غریزی براساس اصول پدافند غیرعامل به دفاع از خود و به دفع تهاجم می پردازند، امروزه با توجه به این موضوع میتوان پروژه های حیاتی و حساس اقتصادی، سیاسی، ارتباطی، پالایشگاهها و نیروگاهها، بنادر، فرودگاه ها و مجتمع های صنعتی و... را در برابر حوادث طبیعی و غیرطبیعی و همچنین در برابر نیروهای مهاجم حفظ نمود و صدمات را کاهش داد و ادامه فعالیت و مقاومت در شرایط بحران را فراهم ساخت (سبحانی و باقری، ۱۳۸۹). و گامی در جهت حفظ جان انسانها و محیط زندگی انسانی برداشت (فرزام شاد، ۱۳۸۹) بدین ترتیب با توسعه تهدیدات و بحرانها، ضرورت بهره گیری از فناوری های نوین در مراحل مختلف مدیریت بحران اهمیت بسیاری دارد، به همین دلیل پدافند غیر عامل به عنوان روشی صلح آمیز و پیشگیرانه بدون استفاده از سلاح قادر است ضمن رصد تهدیدات جنگ نوین بخصوص تهدیدات زیستی، زیر ساختها و توانمندی مقابله با تهدیدات را چنان افزایش دهد که آسیب پذیری کاهش جدی یابد (کرمی، ۱۳۹۲) بنابراین برای مقابله با بحرانها می باید برنامه ریزی نمود و مهمترین اقدامی که میتوان انجام داد پیشگیری از بحرانها و ایجاد آمادگی در برابر بحرانها است تا در هنگام بروز حوادث، بهترین واکنش انجام شود (بیچرانلو، ۱۳۸۵). از جمله پیامدهای قابل پیش بینی برای مدیریت بحران تاثیر آن در اقتصاد جهانی است (Csaba, 2009). به همین دلیل مدیران با برنامه ریزی منطقی و کارآمد جهت رفع و یا کاهش اثرات بحران مسئول می باشند (Herbane, 2013) و می بایست به سوی مدیریت موثر حرکت نمایند، و در یک چارچوب نظری مدلی برای مدیریت بحران با توجه به اصول پدافند غیرعامل به وجود آورند (Harwati, 2013). بنابراین به کارگیری ملاحظات پدافند غیرعامل با نگاهی دفاعی و امنیتی، ضمن تاکید بر اصول پدافند غیر عامل و استفاده از دیدگاه های پیشینیان و همچنین تجارب کشورهای سرآمد در پدافند غیرعامل، میتواند در پیشرفت و توسعه برنامه ریزی و رسیدن به امنیت و توسعه پایدار جوامع مؤثر باشد (حسین زاده دلیر و همکاران، ۱۳۹۱).

۱۰- نتیجه گیری

مدیران و مسئولان باید در نظر داشته باشند که کشور را در برابر کلیه تهدیدات مصون نمایند و زمانی که تهدیدات بالقوه تبدیل به بالفعل می شوند کمترین خسارات (مالی و جانی) را به شهرها و نقاط متمرکز جمعیتی وارد سازند. از این رو برای آنکه بتوانند بر روی تهدیدات به صورت کارشناسانه و تخصصی بررسی های لازم انجام شود دو حوزه تخصصی مجزا در کشور راه اندازی کرده اند که با توجه به بررسی های صورت گرفته مشخص شد سازمان پدافند غیرعامل و سازمان مدیریت بحران در اکثر مبانی، مقدمات، ملزومات، راهکارها و اهداف دارای اشتراکات و هم پوشانی های بسیاری هستند. از این رو این امر علاوه بر تداخل حقوق و تکالیف باعث صرف هزینه های گزاف و زمان بسیاری می شود و در هنگام بحران ها این موضوعات باعث بوجود آمدن اختلافات شدید شده و امر مهم مدیریت بحران را دچار نقصان می کند.

با یک نگاه خاص و ویژه می توان پدافند غیرعامل را در مدیریت بحران به اجرا درآورد. مدیریت بحران حرکتی مهم و اساسی جهت مواجهه و یا مقابله با مخاطرات میباشد که با مدیریت و برنامه ریزی درست و بجا کمترین آسیب و خسارت جانی و مالی را خواهیم داشت، که این موضوع یکی از اهداف اساسی در پدافند غیرعامل می باشد، در این راستا برای رسیدن به این مهم، ضرورت آموزش های لازم به عموم مردم از طریق سازمان ها و نهادهای مختلف و همچنین رسانه های مختلف حائز اهمیت میباشد، این امر موجب خواهد شد تا مردم خود، در هنگام مقابله با بحران بهترین و مناسب ترین عمل را انجام دهند و خود را همیشه آماده مقابله با این شرایط بکنند. همان طور که می دانیم در طول تاریخ، جوامع انسانی با بحرانها و مشقت های زیادی روبرو بوده است، که با پیشرفت و تحول جوامع انسانی، ورود به عصر صنعت، شهرنشینی، فناوری و تکنولوژی، دامنه مخاطرات متنوع تر و بر شدت و بزرگی بحرانها و عواقب حاصل از آنها افزوده شده است و آنچه نیز امروزه اهمیت دارد مدیریت همه جانبه و پایدار بر اساس اصول پدافند غیرعامل است، از این رو مدیریت بحران جهت کاهش آسیب پذیری از اهمیت زیادی برخوردار می باشد که به کارگیری اصول پدافند غیرعامل برای کاهش خطرپذیری بحران ها و همچنین کنترل عواقب تهاجم و افزایش توان مرمت پذیری بدون استفاده از ابزار آلات نظامی و ... امری حیاتی و الزامی به نظر میرسد.

باتوجه به اهمیت و ضرورت اجرای پدافند غیرعامل و مدیریت بحران، مسئولین رده بالای کشور در امر خطیر سازماندهی سیاسی فضا باید به گونه ای مدیریت و برنامه ریزی کنند که این دو امر خطیر در سطر سطر این برنامه ریزی ها به چشم بخورد. بعنوان مثال اگر در طراحی و برنامه ریزی ایجاد بندر عسلویه به مبانی و مقدمات پدافند غیرعامل و مدیریت بحران توجه می شد منازل مسکونی و تجهیزات صنعتی مهم در فاصله ای مناسب و مطمئن از دریا قرار می گرفت که در صورت تهاجم دشمن فرضی به آسانی مورد حمله قرار نمی گرفت.

نمونه ای دیگر که می توان به آن اشاره کرد شهر تهران می باشد که اگر نکات پدافند غیر عامل و مدیریت بحران در آن رعایت می شد امروزه موضوع مدیریت فاضلاب و حوادث پسا زلزله به یکی از نگرانی های عمده مسئولین تبدیل نمی شد لذا توجه به تمامی نکات و اهداف در پدافند غیرعامل و مدیریت بحران باید در سازماندهی سیاسی فضای کشور به صورت عینی عملی شود.

اما پیشنهاد ما در مقاله حاضر شکل گیری سازمانی واحد تحت عنوان پدافند غیرعامل و مدیریت بحران و کاربرد آن در سازماندهی سیاسی فضا می باشد.

۱۱- پیشنهادات

در ابتدای پیشنهادات به بیانات و راهکارهایی که شخص رهبری معظم جمهوری اسلامی ایران در رابطه با اهمیت موضوع پدافند غیرعامل و مدیریت بحران داشته اند می پردازیم که شامل موارد ذیل می شود:

- تشکیل کمیته دائمی پدافند غیر عامل به منظور هماهنگ سازی، سیاست‌گذاری، کنترل، نظارت و تصویب طرح‌های پدافند غیر عامل پروژه‌های توسعه ای کشور در ستاد کل نیروهای مسلح
 - تأکید بر شناسایی مراکز درجه یک و حیاتی کشور در طرح‌های پدافندی
 - اولویت بندی اماکن و موضوعات بر اساس اهمیت و کاربرد آنان در طرح
 - داشتن نگاه اجرایی و میدانی در موضوعات پدافند غیر عامل
- سپس جهت دستیابی به مدیریت صحیح و کارآمد در زمینه مدیریت بحران و پدافند غیرعامل، پیشنهادهای زیر ارائه می شود:
- بحران، واقعیتی اجتناب ناپذیر در زندگی اجتماعی است و موضوع مدیریت بحران در حوزه های مختلف مطرح است.
 - از این رو آموزش یکی از موثرترین راهکارها جهت مقابله با حوادث و ضامن ارائه خدمات امدادی مناسب و بشر دوستانه محسوب می شود، آموزش در صورتی که منظم و هدفمند و در راستای نیازهای واقعی مدیران بحران تدوین و اجرا شود باعث بهبود عملکرد و کارایی آنان خواهد شد. بنابراین سنجش اثربخشی آموزش مدیریت بحران امری ضروری برای مدیران آموزش می باشد که با سنجش اثربخشی آموزش ها می توان نقاط قوت و ضعف برنامه ها را تشخیص داد.
 - راهکاری دیگر که می توان مطرح نمود ایفای نقش رسانه ملی در کمک به مدیریت بحران در قبل، حین و پس از وقوع بحران است که بسیار موثر می باشد که می توان به مدل مدیریت بحران مبتنی بر هماهنگی که به معنای هماهنگی بین سازمان های مختلف در شرایط بحران است به عنوان راهکاری کاربردی جهت مقابله با بحران اشاره نمود.
 - برای پیشگیری از وقوع و یا کاهش اثرات مخاطرات علاوه بر مباحث فنی، با مدیریت بحران و برنامه ریزی به منظور چگونگی مقابله با بحران مواجه خواهیم شد و اگر مشکلات و مسائل احتمالی ناشی از بحران پیش بینی نشود، هزینه بازسازی و ترمیم صدمات ناشی از بحران بسیار بالا خواهد بود. بحران های ناشی از بلایای طبیعی و غیرطبیعی، آثار قابل ملاحظه ای بر جامعه خواهند داشت که بکارگیری شیوه های صحیح مدیریت بحران های طبیعی و غیرطبیعی می تواند در راه جلوگیری از وقوع حوادث محیطی بسیار موثر واقع شود پس در دسترس بودن برنامه های اجرایی مناسب در زمینه بحران باعث تقویت ایمنی در جامعه میشود.
 - اجرای موفق عملی وظایف، مسئولیت ها و اقدامات پدافند غیرعامل در کارخانجات و تأسیسات صنعتی نیازمند ایجاد سازمانی پایدار در سطوح مختلف ستادی و اجرائی می باشد. بدین منظور می توان کمیته هائی، تحت عنوان پدافند غیرعامل با حضور افرادی از HSE، حراست و خدمات مهندسی تشکیل داد.
 - ارتقاء و آموزش، ترویج و اشاعه فرهنگ پدافند غیرعامل از مهم ترین امور در راستای حفظ سرمایه های ملی، مراکز حیاتی و حساس به شمار می رود.
 - پدافند غیرعامل محدود به ایجاد استحکامات، سازه های امن و پناهگاه نمی باشد بلکه حوزه وسیعی از علوم و اقدامات متنوعی است که می بایست به صورت یک فرآیند و سیستم منسجم و به هم پیوسته به خدمت گرفته شوند.
 - در برنامه ریزی های آتی متونی لازم الاجرا در ارتباط با پدافند غیرعامل گنجانده شود زیرا این عمل هزینه‌های دفاعی را به طور چشمگیری کاهش داده و پدافند غیرعامل مؤثری پدید می آورد.
 - به اصول تمرکززدائی، تفرقه، جابجائی و توزیع مراکز حیاتی و حساس در کل فضای سرزمینی کشور و دوری از ساخت و ساز مجموعه های بزرگ و حجیم توجه خاص مبذول گردد.

• طرح های مقابله با آتش سوزی و تعیین نوع برخورد در زمان وقوع بحران های عارضی از ملزومات اصل پدافند غیرعامل به شمار می رود.

• کیفیت تهیه طرح های پدافند، مقابله با آتش سوزی و غیره در درس حفاظت فیزیکی به تفصیل آمده است. چنین طرح هایی برای هر مجموعه، مخصوص همان قسمت به شمار می آید، لازم به ذکر است که به دلیل وجود اطلاعات حساس در طرح های مذکور باید در مراحل تهیه، تدوین، تصویب و نگهداری آن ها، امنیت اطلاعات را مراعات نمود.

• کمیته پدافند غیرعامل می باید شرح وظایف و مسئولیت های ستادی و اجرائی هر قسمت را تدوین، ابلاغ و بر حسن اجرای آن نظارت مستمر داشته باشد تا در زمان وقوع یک بحران غافلگیر نشود.

منابع:

- ۱) آهنچی، محمد(۱۳۷۶)، مدیریت سوانح، مرکز آموزش تحقیقات، تهران.
- ۲) اسکندری، حمید(۱۳۹۲)، دانستنی های پدافند غیرعامل، تهران: بوستان حمید.
- ۳) اسماعیلی شاهرخت، مسلم، تقوایی، علی اکبر(۱۳۹۰)، ارزیابی آسیب پذیری شهری با رویکرد پدافند غیرعامل با استفاده از روش های دلفی نمونه موردی: شهر بیرجند، مدیریت شهری، شماره ۸۲.
- ۴) بدری، سیدعلی(۱۳۸۴)، مدیریت بحران، اصول و روش های مقابله، سازمان شهرداری کشور.
- ۵) برنافر، مهدی، عظیمی، نورالدین، احمدی، حسن(۱۳۸۸)، برنامه ریزی پدافند غیرعامل، مطالعه موردی: شهر لنگرود، ماهنامه بین المللی راه و ساختمان، شماره ۶۶.
- ۶) بهبهانی، حمید، زیاری، حسن، سیفی، حامد(۱۳۹۱)، ملاحظات مدیریت بحران و پدافند غیرعامل و جایگاه آن در توسعه زیرساخت های حمل و نقل ریلی، دومین کنفرانس ملی مدیریت بحران.
- ۷) توماس ای، درابک، و هواتمر جرالده جی(۱۳۸۳)، مدیریت بحران: اصول و راهنمای عملی برای دولت های محلی، تهران: شرکت پردازش و برنامه ریزی شهری.
- ۸) جوادزاده، حمیدرضا(۱۳۸۸)، مقاله در نشریه پدافند غیرعامل، ص ۳.
- ۹) حسین زاده دلیر، کریم، ملکی، کیومرث، شفاعتی، آرزو، حیدری فرد، محمدرئوف(۱۳۹۱)، پدافند غیرعامل و توسعه پایدار شهری با تاکید بر کاربردهای تهدید پذیر کلان شهر تبریز از منظر جنگ، فصلنامه جغرافیا و پایداری محیط، شماره ۵.
- ۱۰) دفتر مقررات ملی ساختمان(۱۳۹۱)، مبحث بیست و یکم: پدافند غیرعامل، نشر توسعه ایران، ویرایش ششم.
- ۱۱) سایت وزارت دفاع(۱۳۸۹)، تدوین معماری کلان پدافند غیرعامل ص ۸.
- ۱۲) سایت رسمی پدافند غیر عامل www.umsha.ac.ir
- ۱۳) سایت رسمی مدیریت بحران کشور ndmo.ir
- ۱۴) عصار، محمد، ابوالحسن، قدیم(۱۳۷۳)، راهنمای بهسازی در بلایای طبیعی، تهران.
- ۱۵) علمداری، شهرام(۱۳۸۹)، الگوها و دیدگاه ها در مدیریت بحران، تهران: بوستان حمید.
- ۱۶) فرزاد شاد، مصطفی(۱۳۸۹)، ملاحظات طراحی محوطه ها از منظر پدافند غیرعامل، فصلنامه پدافند غیرعامل، شماره ۵.

۱۷) هیلو، محمد علی، غلامرضایی، مصطفی(۱۳۸۸)، کاربرد فضای سبز در تاسیسات آبرسانی از دیدگاه پدافند غیرعامل، اولین کنفرانس ملی مهندسی و مدیریت زیر ساخت ها.

18) Csaba, L(2009). Unintended Consequences of Crisis Management, DER STAAT IM ZEICHEN DER KRISE, No3-4, pp:450-469.

19) Herbane .B(2013). Exploring Crisis Management in UK Small- and Medium-Sized Enterprises, Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 21, No. 2, pp: 82–95

20) Harwati , L. N(2013). CRISIS MANAGEMENT: DETERMINING SPECIFIC STRATEGIES AND LEADERSHIP STYLE FOR EFFECTIVE OUTCOMES, Vol. 2. No. 2,pp:170181.