

مدیریت بحران شهر تهران و مانور

نویسنده: دکتر مازیار حسینی؛ دکتر محسن ابراهیمی؛ دکتر وحید حسینی جناب

مرکز پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران

در سال های اخیر ایمن سازی شهرهای کشور در برابر حوادث و سوانح غیر مترقبه مورد توجه قرار گرفته است. مدیریت شهری در سرتاسر کشور ناگزیر است برای کاهش اثرات بلایای طبیعی در شهرها، از کارایی بسیار بالایی برخوردار باشد و آن را با گذشت زمان افزایش دهد؛ همچنین، همواره روش های مدیریت و فناوری های موجود را به ویژه در مورد ایمن سازی خدمات تأسیسات و ساختمانهای شهر بهبود بخشد و به هنگام نماید.

ابعاد وسیع خسارات و تلفات ناشی از بلایای طبیعی در شهرهای گوناگون جهان سبب شده است پژوهش های کاربردی گسترده ای در زمینه بهینه کردن ایمن سازی شهرها انجام گیرد. از سوی دیگر، روش های مقابله با بلایای طبیعی و ایمن سازی شهرها، افزایش کارایی روش های مقابله با بلایای طبیعی و ایمن سازی شهری را ضرورت بخشیده است. بنابراین آشکار است که پژوهش های کاربردی در امور مربوط به ایمن سازی شهرها در برابر بلایای طبیعی سبب افزایش ابتکارات در طراحی ها و یافتن بهترین سیاست ها و کارآترین و با صرفه ترین روش ها و فناوری ها خواهد شد.



برای دستیابی به این هدف، گنجاندن برنامه های کاهش آسیب پذیری شهروندان و جامعه که در معرض مخاطرات و بلایای طبیعی هستند در طرح های توسعه شهری ضرورت دارد. در حقیقت، حفاظت از جان و مال مردم، گنجینه های دانش و مهارت های موجود ابزار تولیدی و صنعتی و تأسیسات و خدمات شهری در مقابل اثرات بلایای طبیعی باید بخش جداناپذیری از طرح های آمایش کشور و مدیریت شهری قلمداد گردند.

در این مقاله، موضوع مدیریت شهری در بلایای طبیعی و مانورهای مدیریت بحران مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در سال‌های اخیر ریسک (خطرپذیری) شهرهای بزرگ ایران، به ویژه شهر تهران، در برابر حوادث و سوانح غیر متقربه افزایش داشته است. ابر شهر تهران از آن جهت که پایتخت کشور است و عمده ترین شهر اسلامی در جهان می‌باشد، از اهمیت ویژه‌ای در سطح ملی و بین‌المللی و جهان اسلام برخوردار است و البته به طور یقین، در سال‌های آتی نیز همانند گذشته نیروی محرک توسعه اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی کشور خواهد بود.

تحولات عظیم در زمینه توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور جمهوری اسلامی ایران از یک سو و دگرگونی‌های اقتصادی و اجتماعی به ویژه در کشورهای آسیا و فناوری‌های نوین، اثرات متقابل مهمی را در ساختار آتی اجتماعی و اقتصادی شهرهای بزرگ کشور به ویژه تهران خواهند داشت. طبق آمار سازمان ملل متحد، پیش‌بینی شده در سال ۱۴۰۰ تنها جمعیت کلان شهرهای توکیو، بمبئی، لاگوس، شانگهای، جاکارتا، سائوپالو، کراچی، پکن، داکا و مکزیکوسیتی-به ترتیب-بیشتر از تهران خواهد بود. از این رو، تهران به عنوان یکی از کلان شهرهای مهم آسیا و دنیای اسلام، که حجم عرضه خدمات شهری آن تقریباً از تمامی شهرهای ذکر شده بالاتر است، نقشی اساسی در ژئوپلیتیک منطقه و حتی جهان خواهد داشت. البته این امر فقط در صورتی میسر است که بلایای طبیعی این شهر را به اضمحلال و نابودی نکشانند!

خوشبختانه در سالهای اخیر مدیریت بحران و ایمن‌سازی شهرهای کشور مورد توجه قرار گرفته است، زیرا مدیریت شهری کشور ناگزیر است برای کاهش اثرات بلایای طبیعی در شهرها منسجم‌تر و کارآتر از گذشته عمل نماید و روش‌های مدیریت و فناوری‌های مرتبط با ایمن‌سازی خدمات تأسیسات و ساختمانهای شهر را دائماً بهبود بخشد و به روز نماید.

ابعاد وسیع خسارات و تلفات ناشی از بلایای طبیعی در شهرهای گوناگون جهان سبب شده است پژوهش‌های کاربردی گسترده‌ای در زمینه بهینه‌کردن ایمن‌سازی شهرها انجام گیرد. از سوی دیگر، روش‌های مقابله با بلایای طبیعی و ایمن‌سازی شهرها، افزایش کارایی روش‌های مقابله با بلایای طبیعی و ایمن‌سازی شهری را ضرورت بخشیده است. پژوهش‌های کاربردی در امور مربوط به ایمن‌سازی شهرها در برابر بلایای طبیعی سبب افزایش ابتکارات در طراحی‌ها و یافتن بهترین سیاست‌ها و با صرفه‌ترین روش‌ها و فناوری‌ها با در نظر گرفتن شرایط کشور خواهد شد.

در این راستا، در طرح‌های توسعه شهری، کاهش آسیب‌پذیری شهروندان و جامعه در معرض مخاطرات و بلایا ضرورت دارد. بنابراین، برای توسعه پایدار، نخست شهرها باید در جهت بقای سالم خود بکوشند. با همین دیدگاه است که باید شهرها و شهروندان را با شیوه‌های ارتقای آمادگی از جمله مانورهای مقابله با بحران در مقابل بلایای طبیعی و حوادث توانمند و استوار نمود تا بتوانند به حیات و رشدشان ادامه دهند.

سیاست های ایمن سازی شهرها

مهم ترین راه حل کاهش آسیب پذیری و ایمن سازی شهرها در برابر بلایای طبیعی ایجاد ستادهای مدیریت بحران شهری و سازماندهی و هماهنگی سازمانهای مسئول امور مدیریت بحران شهر می باشد. از سوی دیگر، افزایش آگاهی مردم در مورد خطرات ناشی از بلایای طبیعی و ایجاد تغییرات در رفتار مردم ضرورت دارد. شهروندان باید اعتقاد پیدا کنند که با فراگیری آموزش های مناسب، می توانند خود را طوری سازماندهی نمایند که در مقابل بلایای طبیعی، پیش گیری و خودامدادی نمایند. همچنین برای ایمن سازی شهرها در مقابل بلایای طبیعی، فرهنگ ایمن سازی شهرها باید گسترش یابد. بدیهی است در اجرای سیاست های ایمن سازی شهرها، مردم، مدیران شهری و مسئولان دولتی نیز باید مشارکت و تعهد کافی داشته و همچنین دانش لازم را کسب نمایند. اهم سیاست های پیشنهادی ایجاد ساختارهای سازمانی مدیریت بحران شهری در جهت پیشگیری و ایمن سازی شهرها در برابر حوادث و سوانح غیر مترقبه می باشند.

آماده سازی مدیران شهری برای مقابله با وضعیت های اضطراری

۱- از پیش مشخص کردن نقش و مسئولیت های مدیران شهری بر اساس برنامه های جامع مدیریت بحران بلایای طبیعی در سطح شهرداری ها، استانداری ها و کشور با هماهنگی با سایر ارگان های ذیربط مانند جمعیت هلال احمر ضرورت دارد که این وظایف باید قبل از بروز بحران بارها و بارها با انجام مانورهای مشترک تمرین گردند.

۲- در سطح مناطق شهرداری نیز، هسته های خالی مدیریت بحران نقش و اهمیت بسزائی داشته و در هنگام رویداد واقعه می بایست بصورت عملیاتی در کوتاهترین زمان ممکن وارد عملیات امداد و نجات گردند.

آماده سازی شهروندان برای مقابله با بلایای طبیعی

۱- اعضای جامعه شهری را باید از مسئولیت خود برای حفاظت از خودآگاه ساخت. با تبلیغات و آموزش باید سطح آگاهی مردم را نسبت به ریسک های بلایای طبیعی بالا برد؛ افزون براین، باید آنها را در مورد اقدامات و آمادگی و ایمن سازی در مقابله با بلایای طبیعی آموزش و مشارکت داد. در این بین انجام مانورهای شهری از اهمیت خاصی برخوردار است.

۲- نقشه و طرح های تخلیه محلات و نواحی و مناطق شهری و محل اسکان موقت شهروندان هنگام بروز بلایای طبیعی باید از پیش مشخص شوند و امکانات لازم به آنها اختصاص داده شود که این فعالیتها در مانورهای شهری به تمرین و آزمایش گذاشته می شوند.

مانور؛ شبیه سازی شرایط بحرانی

رسانه های جمعی هر از چندگاه اخبار و گزارش هایی را از انجام مانور یا تمرین برای رسیدن به آمادگی مخابره و منتشر می کنند. مانورها مجموعه تمرین هایی هستند که هدف شان ارتقای سطح آمادگی در جامعه است. شاید به جرأت بتوان گفت پس از تمرین های نظامی مانورهای رویایی با شرایط اضطراری ناشی از بلایای طبیعی و حوادث انسان ساز فراگیرترین نوع تمرین ها برای آمادگی در جهان به شمار می آید. در ایران نیز هر ساله دهها مانور، به ویژه از سوی جمعیت هلال احمر جمهوری اسلامی با همکاری سازمان های امداد رسان و ارائه کننده خدمات در سطوح مختلف، با شیوه های متنوع به اجرا در می آید که در حال حاضر فراگیرترین آنها از بعد کمی در حال حاضر به صدا در آمدن زنگ زلزله در تمامی مدارس کشور در زمانی واحد است.

گرچه برپایی مانورهای امداد و نجات به شکل علمی و جدید آن در ایران از سابقه چندانی در مقایسه با برخی کشورهای جهان برخوردار نیست، اما چند عامل سبب شده است که عملیات امداد و نجات در ایران و به تبع آن انجام تمرین های ارائه خدمات در شرایط اضطراری از کیفیت بالایی برخوردار باشد. عامل نخست به قرار گرفتن ایران در صدر کشورهای بلاخیز باز می گردد؛ چنانچه گفته می شود ایران جزو پنج کشور جهان در زمینه بلایای طبیعی است. از این رو، به دلیل قرار گرفتن مداوم در شرایط اضطراری ناشی از بروز بلایای طبیعی، به ویژه زلزله و سیل، امدادگری و امداد رسانی در ایران جایگاه خاصی دارد و امدادگران ایرانی با تجربه و ورزیده شده اند. به عنوان مثال کارشناسان معتقدند وقوع زلزله های شدید سالهای گذشته در رودبار، اردبیل، شمال و جنوب خراسان و طبرستان درس های بسیاری برای سازمان های مدیریت شهری، امداد رسانان و نیز مردم در داشته است. عامل دوم بالا بودن کیفیت خدمات امداد رسانی در ایران به دوران دفاع مقدس و جنگ ۸ ساله تحمیلی باز می گردد. دورانی که در آن دهها شهر بزرگ کشور در غرب و جنوب مورد تهاجم دشمن قرار گرفت و شهرهای دیگر کشور نیز از بمباران هوایی و پرتاب موشک بی نصیب نماندند. به این ترتیب مردم با مقوله امداد رسانی در شرایط اضطراری کاملاً آشنا شده اند و رویارویی مدیران و سازمان ها با چنین شرایطی، شاخص آمادگی مقابله آنان با شرایط بحرانی را ارتقا داده است.

در کنار این دو عامل، از عوامل دیگری نیز یاد می شود که در درجه پائین تر قرار دارد. از جمله سابقه و ریشه های فرهنگی امداد رسانی در تمدن کهن ایران. به هر جهت با وجود برخورداری از چنین امتیازی، به اعتقاد کارشناسان برگزاری منظم و مرتب انواع مانورهای آمادگی ضروری است، به ویژه آنکه در دهه های گذشته با پیشرفت دانش و فناوری و افزایش جمعیت و وسعت شهرها، نوع و کیفیت حوادث متحول شده است و حوادث جدید ناشی از دانش و فناوری، تهدید جدیدی برای حیات انسان محسوب می شود. در نگاهی دیگر براساس دانش جدید مدیریت بحران و مراحل چهارگانه آن (پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی) انجام مانورهای مختلف براساس هر چهار مرحله توصیه می شود. از بین بحران های ناشی از

بلاای طبیعی، زلزله به دلایل مختلف از جمله ابعاد وسیع تخریب ساختمان ها، تأسیسات و شبکه های حمل و نقل و تلفات بالا، بیشترین دغدغه مسئولان و مدیران را به خود جلب کرده است و از این رو انجام مانورهای آمادگی در مقابل زلزله شایع ترین تمرین آمادگی در کشور ه به شمار می آید.

ارتقای سطح آگاهی و ایجاد آمادگی

یکی از راههای کاهش خطرات ناشی از زلزله، ارتقای سطح آگاهی و ایجاد آمادگی در بین قشرهای مختلف جامعه است. حسن اجرای "مانور" نقش مهم آن در ایجاد آمادگی لازم جهت انجام عکس العمل صحیح و سریع در برابر حوادث است که نتایج حاصل از آن، موجب کاهش تلفات ناشی از زلزله می شود.

پس از وقوع یک حادثه طبیعی مثل زلزله، نیروهای مردمی و نهادهای دولتی و سازمان های داوطلب با امکانات خود وارد منطقه آسیب دیده می شوند، اما اغلب عملکردی ناهماهنگ دارند و کمک های آنان به آسیب دیدگان به صورت پراکنده و ناهماهنگ انجام می گیرد؛ حال آن که ایجاد هماهنگی میان نیروهای امدادگران در چنین مواقعی از اهمیت فوق العاده ای برخوردار است.

شرایط اضطراری و بحران ممکن است در هر زمانی رخ دهد؛ بنابراین، همواره باید برای مقابله با آن آماده باشیم. طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران نیز با این هدف برای اداره شرایط اضطراری تهیه شده و اجرا می گردد.

با اجرای تمرین و مانور می توان اجزا و کلیت طرح های مقابله با بلاای طبیعی را آزمایش، ارزیابی و به طور مستمر مورد تجدید نظر و تکامل قرارداد. مانورها، عملکرد سازمان ها و افراد را مشخص می کنند و معیاری برای سنجش اجرایی بودن و عملکرد برنامه مدیریت حوادث هستند.

دسته بندی مانورها

مانورها یا تمرین های رسیدن به آمادگی بر حسب زمان، مکان و اهداف آن بر چند نوع تقسیم می شوند که توضیح برخی از انواع آنها در پی می آید:

۱- تمرین توجیهی: تمرین توجیهی پایه تمرین ها و مانورهای مدیریت بحران است و مبنای برنامه جامع مانور را تشکیل می دهد. تمرین توجیهی یک رویداد برنامه ریزی شده است که برای گردهمایی مسئولین مدیریت بحران که در برنامه های مقابله با بحران مشارکت دارند، تهیه می شود. یک تمرین توجیهی باید دارای اهداف مشخص و تدوین شده باشد.

۲- تمرین میدانی: تمرین میدانی یک فعالیت برنامه ریزی شده است که یک یا چند روش مقابله با بلاهای طبیعی را به آزمایش می گذارد. تمرین های میدانی معمولاً شامل عملیات میدانی محدود مقابله با بحران می باشد. تمرین میدانی بر یک جزء و یا اجزای محدودی از سیستم مدیریت بحران تمرکز می نماید تا آن را آزمایش و ارزیابی نماید و بهبود بخشد.

۳- تمرین دورمیزی: در تمرین دورمیزی مدیران شهری و مسئولان نهادها و سازمان های درگیر امر مدیریت بحران در معرض شرایط اضطراری شبیه سازی شده، بدون محدودیت زمانی، قرار می گیرند. این تمرین دورمیزی معمولاً غیر رسمی و در محیط یک اتاق کنفرانس روی می دهد. تمرین های دورمیزی برای ایجاد بحث های سازنده با مشارکت اعضای جلسه طراحی می شوند تا مسائل مربوط به برنامه ها و روشهای عملیاتی طرح مدیریت بحران مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. در این تمرین، شرکت کنندگان تشویق می شوند تا تصمیمات اخذ شده را به طور عمیق مورد بحث قرار دهند و نه اخذ تصمیمات سریع و خود جوش.

۴- تمرین عملکردی: تمرین عملکردی برای ارتقای مهارت های فردی و سازمانی لازم در مدیریت بحران طراحی می گردد. به علاوه، این تمرین برای ارزیابی صلاحیت و توانایی سیستم مدیریت بحران یک شهر با تأکید بر وظایف افراد به کار گرفته می شود. این تمرین براساس شبیه سازی یک وضعیت اضطراری حقیقی انجام می شود. این تمرین شامل تشریح وضعیت اضطراری (سناریو)، یک نمودار جامع سلسله مراحل رویدادها و ارتباطات بین شبیه سازان و عاملان است. یک تمرین عملکردی، تجربه کامل شبیه سازی شده حضور در یک حادثه غیر مترقبه را برای عاملان (بازیگران) فراهم می کند. این تمرین باید در مکان مناسبی برای هماهنگی فعالیت ها، مانند ساختمان مرکز مدیریت بحران یا پست فرماندهی، انجام شود.



۵- تمرین مقیاس کامل: تمرین مقیاس کامل به آزمایش گذاشتن کامل برنامه جامعه مدیریت بحران است. یک تمرین مقیاس کامل، فعالیت برنامه ریزی شده ای است که در یک محیط واقعی شبیه سازی شده حادثه غیر مترقبه روی می دهد و بخش عمده وظایف مدیریت بحران را در برمی گیرد. امکانات و تسهیلات

مناسب برای تأمین پشتیبانی و هماهنگی بین سازمان‌ها فعال می‌شوند. این نوع مانور، شامل فعال سازی، به حرکت درآوردن و اعزام پرسنل و منابع مناسب برای به نمایش گذاشتن قابلیت‌ها و توانایی‌های اجرایی طرح جامع مدیریت بحران است.

از میان انواع تمرینات ذکر شده، به نظر می‌رسد انواع میدانی و مقیاس کامل برای ارزیابی آموزش‌های همگانی ارایه شده درباره مقولات مرتبط با بلایای طبیعی و بررسی وضعیت مشارکت مردمی مناسب‌تر باشند. با توجه به شرایط حوادث غیر مترقبه در ایران، توصیه می‌شود این گونه مانورها براساس مقابله با بحران ناشی از یک زلزله فرضی و با مشارکت آموزش و پرورش-دانش‌آموزان-انجام شود. با توجه به این امر که تقریباً نیمی از جمعیت کشور ما را کودکان و نوجوانان تشکیل می‌دهند، چنانچه زلزله شدیدی در ساعات حضور دانش‌آموزان در مدارس روی دهد و آمادگی برای این پدیده وجود نداشته باشد، تلفات جانی و جراحات بسیاری به همراه خواهد داشت.

بنابراین، انجام مانور ایمنی در برابر زلزله در مدارس کشور از اولویت خاصی برخوردار است. نخستین مانور عملکردی محدود مدیریت بحران در ۲۹ مهرماه ۱۳۸۰ در محدوده منطقه ۱۷ و دومین مانور در مهر ماه ۱۳۸۱ در ۱۲ منطقه جنوبی تهران انجام شد. یک هفته پیش از زمان اجرای مانور، مدیران سازمان‌ها و نهادهای شرکت‌کننده در مانور با حضور در مرکز کنترل ترافیک تهران، اجرای مانور را به صورت دورمیزی تمرین کردند. بنابراین نخستین پرسش آن است که دلایل انتخاب این مناطق چه بود؟ مطالعات انجام شده به ویژه بررسی‌های اخیر انجام شده در قالب پروژه ریز پهنه بندی خطر لرزه ای تهران، نشانگر آن است که در میان ۲۱ منطقه تهران، مناطق جنوبی تهران در مجموع با ارزیابی شاخص‌هایی چون مصالح و مقاومت ساختمان‌ها، قدمت بناها، تراکم جمعیت و معابر با عرض کم، آسیب‌پذیرترین مناطق تهران را پدید آورده‌اند. به طوری که اگر زلزله ای در تهران رخ دهد بیشترین خسارات مالی و جانی در این منطقه ثبت خواهد شد. از سوی دیگر به همین دلایل نخستین ستاد مدیریت بحران منطقه ای، در میان ۲۱ منطقه تهران از ابتدای سال ۸۰ در منطقه ۱۷ راه اندازی شد.

سومین مانور مدیریت بحران شهر تهران در ۲۹ مهر ماه سال جاری با شرکت ۴۰ سازمان و نهاد مسئول مقابله با بحران و هماهنگی مرکز پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران برگزار می‌شود. فرماندهی عملیات در اتاق بحران مرکز پیشگیری و مدیریت بحران شهر تهران و فرمانده عملیات، شهردار تهران خواهد بود.

اهداف مانور

ارزیابی عملکرد برنامه عملیاتی برخی از اجزای طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران، مشاهده و ارزیابی نحوه استفاده از تجهیزات فیزیکی، تقویت سیاست ها و روش های عملیاتی تعیین شده، آزمایش میزان آمادگی و هماهنگی بین سازمان های مسئول و نیز برآورد کیفی و کمی منابع از جمله اهداف برگزاری این مانور می باشد.

اهداف این مانور را می توان چنین برشمرد:

- ایجاد آمادگی بیشتر برای مقابله بلاای طبیعی و کنترل آنها
- مشخص نمودن نقاط ضعف برنامه ریزی های ارائه شده
- بهبود بخشیدن به هماهنگی بین سازمانهای مسئول
- روشن نمودن نقش ها و مسئولیت ها
- اطمینان یافتن از قابلیت های اجرایی طرح
- آزمایش نمودن طرح ها و نظام های مدیریت بحران در شرایط واقعی
- استحکام بخشیدن همکاری بین سازمانهای مدیریت شهری
- سازمانهای دولتی و منابع بخش خصوصی و شهروندان
- نشان دادن کاربرد سیستم جامع مدیریت بحران در شهر
- آزمایش مقدماتی عملکرد محدود برخی از سازمان های مدیریت بحران شهری مسئول مدیریت بحران شهر تهران در منطقه ۱۷
- مشاهده نحوه استفاده از تجهیزات فیزیکی
- تقویت سیاست ها و روش های عملیاتی تعیین شده برای سازمان های مسئول
- برآورد کیفی و کمی منابع.

سامانه فرماندهی حادثه (ICS)

در طرح جامع مدیریت بحران شهر تهران برای آنکه مشخص شود چگونه باید هنگام وقوع یک حادثه، امدادگران و نیز خدمات رسانان وارد عملیات شوند و چه شیوه مدیریتی باید اعمال شود، سامانه فرماندهی حادثه (ICS) براساس تجربه جهانی برخی کشورهای آمریکایی و اروپایی و براساس ساختار تشکیلاتی کشور طراحی شده است. بنابراین ساختار مورد استفاده در مانور مدیریت بحران، سامانه فرماندهی حادثه می باشد

که سازمان های مسئول با استفاده از برنامه های عملیاتی خود نسبت به پیاده کردن آن اقدام می نمایند. ویژگی این ساختار آن است که براساس اصولی بنا شده است که طی آن اطمینان از به کارگیری موثر منابع حاصل می شود و از سوی دیگر اختلالات در سیاستگذاری ها و عملیات سازمان های پاسخگو را کاهش می دهد. این اصول باید برای هر نوع بحران و در هر سطحی در تمام سازمان های مسئول به کار گرفته می شود. اصول سامانه فرماندهی حادثه عبارتند از: زبان مشترک، ساختار مشترک و یکسان، سازماندهی با الگوی مشخص، اصالت کار، سیستم ارتباطی منسجم، طرح های عملیاتی حادثه به شکل متمرکز، حوزه مدیریتی قابل کنترل، اماکن و پایگاه های مشخص، مدیریت جامع منابع و سیستم فرماندهی واحد.

مدیریت بحران شهر تهران به ۲۴ بخش (امور) طبقه بندی شده است. لذا هر سازمان باید با توجه به این که همکار یا پشتیبان کدامیک از امور است، خود را با سلسله مراتب سامانه فرماندهی حادثه سازمان مسئول مربوطه هماهنگ نماید.

منبع : وب سایت مجله راه و ساختمان