

## مدیریت بحران‌ها و بلایای طبیعی: مطالعه تطبیقی ایران و آسیای مرکزی

صدیقه نصری فخری داوود<sup>۱</sup>

### چکیده

بحران می‌تواند هم زندگی انسان‌ها و هم مشروعیت دولت‌ها را که تأمین‌کننده امنیت و رفاه هستند؛ به چالش کشیده و هزینه‌های بسیاری را به بار آورد. بحران‌های طبیعی که در همه جهان رخ می‌دهد؛ در برخی مناطق مانند آسیای مرکزی از وسعت و تعدد بیشتری برخوردار است. استفاده از تجربیات سایر کشورها تأثیر بسزایی در کاهش آثار مخرب آن دارد. بدین منظور این پژوهش باهدف شناسایی مدیریتی بحران و بهره‌مندی از آموخته‌های مشترک سه کشور ایران، تاجیکستان و قزاقستان به مطالعه تطبیقی پرداخته و قصد پاسخ به این پرسش را دارد که چه تفاوت و شباهت‌هایی در نوع، سابقه، ساختار و قوانین مدیریت بحران در این کشورها وجود دارد؟ روش مطالعه کیفی است و داده‌های گردآوری شده از اسناد مدیریت بحران کشورهای منتخب، با استفاده از نرم‌افزار مکس کیو دی‌ای مورد تحلیل قرار گرفته است. یافته‌ها نشان می‌دهد این کشورها ضمن داشتن تشابه نسبی در نوع بحران، اگرچه از نظر سابقه و ساختار مدیریتی تفاوت اندکی دارند؛ اما بررسی مقایسه‌ای قوانین پیشگیری، آمادگی و مواجهه با بحران نشان‌دهنده تفاوت قانون‌گذاری است که نتایج متفاوتی را نیز در عمل به دنبال داشته است.

### ▪ واژگان کلیدی:

مدیریت بحران، نرم‌افزار مکس کیو دی‌ای؛ قزاقستان؛ تاجیکستان، ایران.

درجه مقاله: علمی- پژوهشی

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۱/۹/۲۵

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۱/۷/۱۰

<sup>۱</sup>استادیار دانشکده ادبیات، گروه علوم سیاسی، دانشگاه حکیم سبزواری، خراسان رضوی، سبزوار، ایران S.nasri@hsu.ac.ir

## مقدمه

در دنیای در دنیای شلوع و به هم پیوسته امروزی، تأثیرات بلایای طبیعی به طور فزاینده‌ای در سراسر مناطق جغرافیایی و بخش‌ها رخ می‌دهد. بحران در ابعاد مختلف و به شیوه‌های گوناگون زندگی انسان‌ها را تحت‌الشعاع خود قرار داده است. بر اساس اسناد و گزارش‌های بین‌المللی از آنجایی که جهان در مسیر کاهش ریسک قرار ندارد و هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی بحران‌ها در حال افزایش است (UNDRR, 2022:12) مسئله توسعه کشورها را برای نیل به پایداری با چالش مواجه می‌سازد. افزایش خطرات و بلایای طبیعی و غیرطبیعی از اقداماتی که در راستای کاهش آن صورت می‌گیرد پیشی گرفته است و این مسئله با توجه به پیچیدگی مدیریت بحران و نیز ارتباطات گسترده جهانی تأثیر دوچندانی بر گسترش پیامدهای آن دارد. بر اساس گزارش سازمان ملل برای دستیابی به توسعه پایدار واقعی درک خطر و اقدام کاهشی، بهترین دفاع در برابر شوک‌های آینده است. در حال حاضر تغییر سیستم‌ها، انعطاف‌ناپذیری و تغییرات اقلیمی که منجر به بحران می‌شود توسعه پایدار را تهدید می‌کند (Vereinte Nationen, 2022: 221) وقوع بحران‌های طبیعی و عدم برنامه‌ریزی مناسب برای مقابله با خسارت‌ها و پیامدهی ناشی از آن، می‌تواند منجر به از دست رفتن منابع و دستاوردهایی شود که تحقق آن‌ها سالیان زیادی طول می‌کشد. اگرچه سیاست‌گذاری اثربخش، فراهم آوردن امکانات و منابع لازم، صورت‌بندی پیش‌بینی‌های مناسب، تهیه سناریوهای مناسب و عملیاتی سازی اقدامات برنامه‌ریزی شده در مراحل، پیش، حین و پس از وقوع بحران، در زمره وظایف اصلی دولت‌ها و حکومت‌ها است، اما شیوه انجام این وظایف در کشورهای گوناگون متفاوت است و می‌توانند از تجربیات یکدیگر استفاده کنند. هدف این پژوهش بررسی تفاوت‌ها و شباهت‌های مدیریت بحران‌های طبیعی در کشورهای آسیای مرکزی است.

**مبانی نظری:** مدیریت بحران عبارت است از مجموعه فعالیت‌های اجرایی و تصمیم‌گیری‌های مدیریتی و سیاسی وابسته به مراحل مختلف و همه سطوح بحران، در جهت نجات، کاهش ضایعات و خسارات، جلوگیری از وقفه زندگی، تولید و خدمات، حفظ ارتباطات، حفظ محیط‌زیست و سرانجام ترمیم و بازسازی خرابی‌ها. (Foster, 1980: 12). برنت بین بحران و واقعه ناگوار تفاوت قائل هست. بحران توصیف‌کننده شرایطی است که در آن ریشه‌های پدیده می‌تواند مسائل و مشکلاتی مانند ساختارها و عملیات مدیریتی نامناسب و یا شکست در تطابق با یک تغییر باشد، درحالی‌که منظور از واقعه ناگوار این است که با تغییرات مصیبت‌بار پیش‌بینی‌نشده یا ناگهانی مواجه شویم. (B. W. Ritchie, 2004: 144). پارسونز سه نوع بحران را به شرح زیر تعریف می‌کند. ۱- بحران‌های فوری این بحران‌ها هیچ علامت هشدار قبلی ندارند و سازمان‌ها نیز می‌توانند درباره آن‌ها تحقیق کنند و برنامه‌ریزی برای دفع ندارند. ۲- بحران‌هایی که به تدریج ظاهر می‌شوند، به آرامی ایجاد می‌شوند و می‌توانند با اقدامات سازمانی متوقف یا محدود شوند. ۳- بحران مداوم: هفته‌ها، ماه‌ها یا حتی سال‌ها طول می‌کشد. استراتژی‌های مواجهه با این بحران به موقعیت‌های مختلفی از جمله فشارهای زمانی، میزان کنترل و حجم عظیمی از این رویدادها بستگی دارد. دو معیار سطح تهدید، فشار زمانی و شدت رویدادها، موارد بحرانی را طبقه‌بندی و شناسایی می‌کنند. «کان و وایتر» رویکردی جامع به بحران ارائه کرده است. ۱. نقطه عطف رویدادها و پیامدهای غیرمنتظره ۲. خواستار واکنش فوری ۳. شرایط عدم اطمینان. ۴. کاهش کنترل بر رویدادها. ۵. شرایطی که در آن اطلاعات موجود به شدت کاهش می‌یابد. ۶. شرایطی که باعث افزایش فشار و استرس برای کارکنان و جوامع می‌شود. (Karimi & Jahanian, 2016: 98) مدیریت بحران را می‌توان به‌طور کلی به‌عنوان مجموعه‌ای از رویکردها، اقدامات و روش‌های مورداستفاده در موقعیت‌هایی توصیف کرد که مهارت‌های مدیریتی دیگر کافی نیستند. هدف واضح است: به حداقل رساندن تأثیر بحران یا اجتناب از یک بحران احتمالی. (Vasickova, 2020) نویسندگان بسیاری رویکردهای مدیریت بحران را مورد بررسی قرار داده‌اند. (Bernard and Lajtha, 2002; Pollard and Hotho, 2006, Paraskevas, 2006; Antusak, 2009)، اما دو رویکرد اصلی واکنشی و پیشگیرانه از جامعیت بیشتری برخوردار است. رویکرد واکنشی به مدیریت بحران عموماً به‌عنوان مجموعه‌ای از رویه‌ها و اصول برای کمک آسیب دیدگان بیان می‌شود (Loosemore & Hughes, 1998) برای واکاوی پیشینه پژوهش با سیری در میان مقالات و کتب، آثار متعددی به چشم می‌خورد که از منظری متفاوت مدیریت بحران را مورد تحلیل قرار داده‌اند. دسته‌ای الگوی تطبیقی را انتخاب کرده و برای نمونه کشورهای آمریکا، کره، هند، ژاپن، (Chung, 2015; Foster, 1980; Karimi & Jahanian, 2016) ترکیه

و ایران (کمالی و میرزایی، ۲۰۱۸؛ صدر ممتاز و دیگران ۲۰۰۸) را از نظر ساختار و یا قوانین مورد بررسی قرار داده‌اند.، اما در مورد آسیای مرکزی و ساختار مدیریت بحران در این کشورها مطالعه‌ای صورت نگرفته است و نوآوری این پژوهش استفاده از تحلیل تم در تحلیل قوانین این کشورها در کنار گستره مکانی مورد انتخاب است.

### روش پژوهش

این پژوهش با هدف شناسایی نقاط مشترک و درعین حال تفاوت‌های مدیریت بحران بر فراز کشورهای آسیای مرکزی و ایران مبتنی بر روش تحلیل مقایسه‌ای است. روش گردآوری داده‌ها کتابخانه‌ای و استفاده از اسناد و مدارک و آمارهای ارائه شده توسط سازمان‌های مدیریت بحران در کشورهای مورد مطالعه است. برای تحلیل اسناد از روش تحلیل مضمون استفاده شده است. تحلیل مضمون یک روش تحقیق کیفی برای شناسایی، تحلیل و تفسیر الگوهای معنایی داده‌های کیفی است. این نوع تحلیل در مطالعات مدیریت و سیاست‌گذاری بسیار مورد استفاده قرار گرفته است. تحلیل مضمون روشی برای شناخت، تحلیل و گزارش الگوهای موجود در داده‌های کیفی است. این روش فرایندی برای تحلیل داده‌های متنی است و داده‌های پراکنده و متنوع را به داده‌های غنی و تفصیلی تبدیل می‌کند. (Clarke & Braun, 2018: 84) ( تحلیل شامل یک حرکت مداوم به عقب و جلو بین کل مجموعه داده، خلاصه‌های کدگذاری شده داده‌هایی است که در حال تجزیه و تحلیل آن هستیم، بنابراین، نوشتن باید در مرحله اول، با یادداشت ایده‌ها و طرح‌های کدگذاری بالقوه آغاز شود و مستقیماً در کل فرآیند کدگذاری/تحلیل ادامه یابد (Clarke & Braun, 2018 : 86).

### شکل ۱- کدگذاری در نرم‌افزار مکس



مطابق با یافته‌های تصویر فوق که کدگذاری باز را نشان می‌دهد ۳ سند اصلی تجزیه و تحلیل شده است و ۱۸۲ بخش با این کدها کدگذاری در قالب ۷ کد انتخابی اصلی استخراج شد. تم‌های اصلی استخراج شده عبارت‌اند از: (۱) تعریف (۲) اصول (۳) هدف (۴) مأموریت، (۵) ساختار (۶) مراحل (۷) ابعاد. در ماتریس زیر هریک از کدهای محوری در هر ستون مقدار فراوانی را بر اساس یک مربع نمایش می‌دهد. هر مربع که دارای اندازه بزرگ‌تری باشد، بدین معناست که آن کد محوری در سند بیشتر مورد تأکید بوده است. همچنین در سطر پایین معروف به سطر جمع<sup>۱</sup>، مقدار بخش‌های کدگذاری شده برای کدهای محوری هریک از کدهای انتخابی در قالب یک عدد مقداری گزارش شده است. این مقدار از سوی نرم‌افزار، به صورت جمع کل فراوانی‌های هریک از بخش‌های کدگذاری شده برای هریک از کدهای محوری به تفکیک در ستون سمت راست<sup>۲</sup> گزارش شده است که جمع فراوانی هر سطر که معرف یک کد محوری بوده و از میان ۳ سند موردنظر محاسبه گردیده است.

<sup>۱</sup> sum

<sup>۲</sup> sum

شکل ۲- ماتریس مقدار فراوانی

Code System	ایران	وزارت...	تاجیک...	قزاق...	SUM
تعریف					3
اصول					5
هدف					15
مشارکت عمومی					6
هماهنگی فعالیت وزارتخانه ها					3
مأموریت					30
ساختار					17
انعقاد قرارداد					3
مراحل بحران					4
ابعاد بحران					22
سطوح بحران					2
Σ SUM	16	31	32	31	110

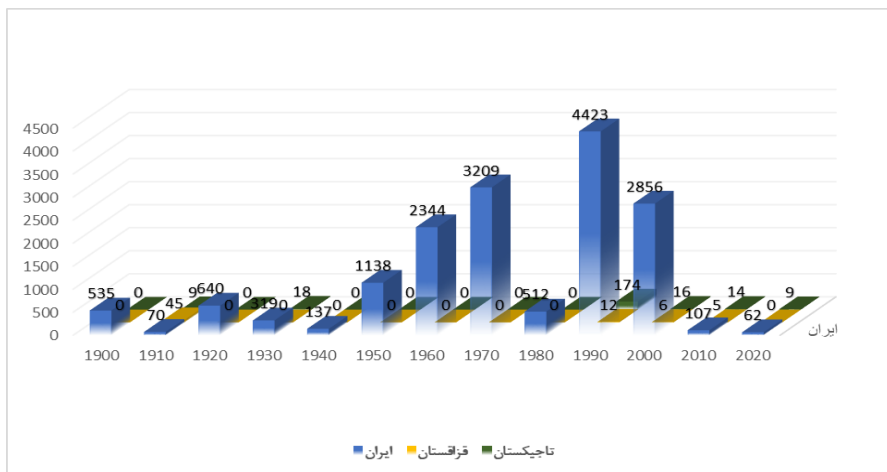
### یافته‌های پژوهش

در این پژوهش سه کشور ایران، تاجیکستان و قزاقستان با استفاده از معیارهای نوع بحران، ساختار، سابقه، قوانین و اسناد مورد بررسی قرار گرفته و در ادامه به شرح یافته پرداخته خواهد شد.

**نوع بحران:** نوع بحران‌های مورد بررسی شامل خشک‌سالی، زمین‌لرزه، سیل، فعالیت‌های آتشفشانی، حرکت توده‌ای، طوفان، رانش زمین، جنگل‌سوزی و دمای شدید (سرد و گرم) در گستره زمانی سال‌های ۱۹۰۰ تا ۲۰۲۰ می‌شود. بررسی انواع بحران در کشورهای ایران، تاجیکستان و قزاقستان نشان می‌دهد که تنوع آن از تفاوت قابل توجهی برخوردار نبوده و هر سه کشور کم‌وبیش بحران‌های مشابهی را تجربه کرده‌اند؛ اما میزان خسارت و آسیب‌های به‌جامانده در کشورها متفاوت است که بخشی از آن به ساختار و قانون‌گذاری مرتبط می‌شود. بر اساس گزارش که مرکز تحقیقات اپیدمیولوژی بلایای طبیعی و رویدادهای اضطراری با حمایت اولیه سازمان بهداشت جهانی و دولت بلژیک انجام داده است؛ انواع بحران‌ها و میزان پیامدهای پس‌از آن مانند مرگ‌ومیر، آسیب دیدگان، بی‌خانمان‌ها و ... در میان کشورها قابل

مقایسه هستند. (H. Ritchie et al., 2022: 23) نمودار زیر تعداد افراد آسیب‌دیده از انواع بحران‌های طبیعی را در سه کشور ایران، قزاقستان و تاجیکستان نشان می‌دهد. میانگین ده‌ساله تعداد تلفات ناشی از بلایا که شامل تمام رویدادهای ژئوفیزیکی، هواشناسی و آب و هوایی از جمله زلزله، فعالیت‌های آتش‌فشانی، رانش زمین، خشک‌سالی، آتش‌سوزی، طوفان و سیل می‌شود. ارقام هر دهه به‌عنوان میانگین سالانه اندازه‌گیری شده است.

نمودار ۱- میانگین ده ساله: تعداد تلفات ناشی از بلایا



Source: Our World in Data based on EM-DAT, CRED / UCLouvain, Brussels, Belgium  
 – [www.emdat.be](http://www.emdat.be) (D. Guha-Sapir)

همان‌طور که در نمودار پیداست ایران بیشترین آسیب‌دیده را در همه سال‌ها و در مقابل قزاقستان کمترین میزان را به خود اختصاص داده است. تاجیکستان در سال ۱۹۹۰ با بیشترین تلفات ۱۷۴ مورد مرگ‌ومیر داشته است که در همان سال ایران ۴۴۲۳ نفر را بر اثر بلایای طبیعی از دست داده است. در مورد آسیب دیدگان نیز ایران با ۱,۷۸۵,۸۴۹ در مقایسه با قزاقستان با ۳۴۶۶۷ نفر و تاجیکستان با ۹۲۶۷ نفر در صدر جدول قرار گرفته است. اگرچه تاجیکستان سابقه طولانی‌تری در تأسیس سازمان مدیریت بحران و تدوین قوانین آن را دارد. در جدول زیر که بر اساس آمار مرکز بین‌المللی مدیریت بلایای طبیعی ترسیم شده است، بحران‌های طبیعی مانند تورنادو، فعالیت‌های آتش‌فشانی و حرکت توده‌های گلی در هیچ یک از کشورهای مورد مطالعه به ثبت نرسیده است. اگرچه سطح وقوع حوادث طبیعی تا حدودی یکسان است؛ اما تعدد مواردی چون سیل و زلزله در ایران بیش از دو کشور دیگر است.

جدول ۱- بلایای طبیعی در سه کشور

کشور	طوفان	زلزله	سیل	خشک‌سالی	آتش‌سوزی جنگل	فعالیت آتشفشان	حرکت توده گلی	آتش‌سوزی	تورنادو
ایران	+	+	+	+	+	-	-	+	-
تاجیکستان	+	+	+	+	+	-	-	+	-
قزاقستان	+	+	+	+	+	-	+	+	-

(Disasters in World, 2022)

قزاقستان از درجه حرارت کمتر و بارش بیشتری نسبت به ایران برخوردار است. میزان باران‌های ایران در برخی از ماه‌های سال بسیار پایین است و این نوسان در قزاقستان به چشم نمی‌خورد. (Climate Comparison, 2023a: 66) همین نقاط افتراق ایران و تاجیکستان نیز می‌باشد. در این کشور دمای هوا در برخی ماه‌های سال به زیر صفر می‌رسد در حالی که در ایران دمای بالای صفر است. میزان بارندگی نیز بسیار بیشتر از ایران است. ماه آوریل پرباران‌ترین روزها در ایران است. با میانگین تنها شش صدم روز، اما در تاجیکستان بیشتر در آوریل با ۹,۵ روز باران می‌بارد. این مقدار در قزاقستان ۵,۸ روز است. مقایسه میان این دو کشور نشان می‌دهد. میزان بارش‌ها در تاجیکستان بیشتر و خشکی هوا در قزاقستان بیشتر است که هر دو بر روی وقایع طبیعی اثر مستقیم دارند. (Climate Comparison, 2023b:3) در مقایسه میان کشورهای فوق آمار تلفات زمین‌لرزه در ایران بسیار بیشتر از دو کشور دیگر است که می‌تواند با استفاده از تجربیات مشترک نتایج بهتری به دست آید.

**سابقه و سطح برنامه‌ریزی:** یکی دیگر از معیارهای مورد نظر در مقایسه سه کشور سطح برنامه‌ریزی مدیریت بحران و سابقه تشکیل این سازمان است. سطح برنامه‌ریزی در هر سه کشور متمرکز است و سابقه آن در ایران به ۱۹۵۹ در تاجیکستان به ۱۹۱۸ و در قزاقستان به ۱۹۸۸ برمی‌گردد.



**ساختار مدیریت بحران در تاجیکستان:** در کشور تاجیکستان مدیریت بحران از سال ۱۹۱۸ به سازمانی به نام نیروی ضد دفاع داخلی (۱۹۱۸-۱۹۶۱) سپرده شد که پس از آن در سال (۱۹۶۱-۱۹۹۲) به سازمان دفاع مدنی اتحاد جماهیر شوروی تاجیکستان تغییر نام داد. سپس به کمیته دفاع مدنی وزارت دفاع (۱۹۹۲-۱۹۹۹) و وزارت موقعیت‌های اضطراری و دفاع مدنی (۱۹۹۹-۲۰۰۰) تغییر نام یافت و از سال ۲۰۰۰ تاکنون با نام کمیته موقعیت‌های اضطراری و دفاع مدنی تاجیکستان مشغول به فعالیت است. (CoES, 2023: 80) از نظر سطح برنامه‌ریزی، مدیریت بحران ساختار متمرکز در وزارت موقعیت‌های اضطراری و دفاع غیرنظامی می‌باشد که مجاز به تصمیم‌گیری در زمینه مسائل حفاظت از جمعیت و قلمرو در شرایط اضطراری طبیعی و قومیتی است و یک سیاست دولتی واحد را تدوین کرده و در این زمینه اجرا می‌کند. هماهنگی فعالیت‌های این ساختار با روش پایه پیشگیری و رفع شرایط اضطراری با جمع‌آوری، تعمیم و تجزیه و تحلیل مشخصات داده‌شده وزارتخانه‌ها و بخش‌ها مانند فرآیندهای خطرناک زمین‌شناسی، سازمان هواشناسی، گزارش‌های محیط زیستی، وزارت بهداشت و همچنین نظارت بر وقوع سایر بحران‌های طبیعی و غیرطبیعی از مسئولیت‌های این وزارتخانه است (CoES, 2019: 45). به منظور اجرای توصیه‌های چارچوب هیوگو و شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد مبنی بر توصیه به ایجاد بسترهای ملی برای کاهش خطرات حوادث غیرمترقبه و تاب‌آوری جوامع در تاجیکستان نیز پلتفرم ملی برای کاهش خطر بلایا در سال ۲۰۱۰ به تصویب رسید و در سال ۲۰۱۲، آن را ایجاد کرد. پلتفرم ملی زیر نظر کمیته دولتی موقعیت‌های اضطراری دولت جمهوری تاجیکستان است. (UNISDR, 2013: 6)

اعضای پلت فرم ملی مدیریت بحران شامل معاونین وزارتخانه‌های دادگستری، کشاورزی، آموزش و علوم، انرژی و منابع آب، دارایی، حمل‌ونقل، بهداشت و حمایت اجتماعی، صنایع و فناوری‌های نوین، کمیته مدیریت زمین و ژئوگرافی، کمیته سرمایه‌گذاری و مدیریت اموال دولتی، کمیته دولتی حفاظت از محیط‌زیست، کمیته تلویزیون و رادیو، اداره احیای اراضی و آبیاری، مدیر موسسه زمین‌شناسی، ساخت‌وسازهای مقاوم در برابر زلزله و لرزه‌نگاری آکادمی علوم جمهوری و معاون دبیر کل جمعیت هلال‌احمر جمهوری تاجیکستان می‌باشند و سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی، برنامه توسعه سازمان ملل، فائو، یونیسف، یونسکو و فدراسیون بین‌المللی صلیب سرخ در کنار سازمان‌های غیردولتی، هماهنگ‌کنندگان پروژه‌هایی است که در رابطه با مدیریت ریسک بلایا، کاهش فقر و توسعه اقتصادی فعالیت می‌کنند. (Tajikistan National Platform, 2023: 2) رئیس پلتفرم ملی معاون نخست‌وزیر و دبیر اجرایی آن

رئیس اداره اصلی حفاظت از جمعیت و مناطق کمیته موقعیت‌های اضطراری و دفاع مدنی زیر نظر دولت جمهوری تاجیکستان است.

**ساختار مدیریت بحران در قزاقستان:** با در نظر گرفتن درس‌های فاجعه چرنوبیل در سال ۱۹۸۸، شورای وزیران اتحاد جماهیر شوروی کمیسیون دائمی اضطراری اتحاد جماهیر شوروی را برای رفع پیامدهای بلایای طبیعی ایجاد کرد. بر این اساس، شورای وزیران، قزاقستان در ۱۷ فوریه ۱۹۸۸ کمیسیون دائمی اضطراری را تأسیس کرد. اعضای آن شامل روسای وزارتخانه‌ها و ادارات، سازمان‌های بزرگ ملی بودند. در ۲۴ اکتبر ۱۹۸۹، شورای وزیران، کمیسیون را به کمیسیون شورای وزیران قزاقستان برای موقعیت‌های اضطراری تغییر داد. در ۶ اوت ۲۰۱۴، وزارتخانه به سطح کمیته تنزل یافت و اختیارات آن به وزارت امور داخلی قزاقستان منتقل شد. پس از آن با فرمان رئیس‌جمهور قاسم جومارت توکایف در ۹ سپتامبر ۲۰۲۰، این بخش به بخش جداگانه‌ای در دولت جمهوری قزاقستان تبدیل شد. (Committee for Emergency Situations, 2016: 12) نهاد اجرایی مرکزی جمهوری قزاقستان است که مدیریت پیشگیری و رفع شرایط اضطراری طبیعی و مصنوعی، دفاع مدنی، ایمنی آتش‌سوزی و صنعتی، سازمان‌دهی پیشگیری و اطفاء حریق، توسعه بیشتر سیستم حفاظت مدنی و تشکیل و توسعه ذخایر مواد دولتی را بر عهده دارد. این وزارتخانه از چهار کمیته دفاع مدنی و واحدهای نظامی، کمیته خدمات آتش‌نشانی، کمیته ایمنی صنعتی و کمیته ذخایر مواد دولتی تشکیل شده است. سازمان‌های زیرمجموعه آن شامل اداره روابط عمومی وزارت شرایط اضطراری جمهوری قزاقستان، اداره مرکزی وزارت شرایط اضطراری، اداره پیشگیری از شرایط اضطراری وزارت شرایط اضطراری، بخش واکنش اضطراری، مرکز مدیریت بحران، اداره اطلاعات، دیجیتال‌سازی و ارتباطات وزارت شرایط اضطراری، اداره همکاری‌های بین‌المللی وزارت شرایط اضطراری، اداره سیاست پرسنلی، اداره برنامه‌ریزی استراتژیک و اطلاعات و کار تحلیلی، اداره حقوقی و مدیریت حسابرسی داخلی و عملیات مالی می‌شوند (Ministry for Emergency Situations of the Republic of Kazakhstan, 2023:4).

**سازمان مدیریت بحران در ایران:** سازمان مدیریت بحران کشور یکی از سازمان‌های دولتی در ایران می‌باشد که زیر نظر وزارت کشور ایران فعالیت می‌کند و وظیفه آمادگی و پیشگیری از بحران‌ها، مدیریت آن‌ها و ارائه کمک‌های اولیه به آسیب‌دیدگان و ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده را بر عهده دارد. کشور ایران به دلیل جغرافیای کوهستانی - بیابانی،

کم بودن و نامنظم بودن بارش‌های جوی و ساختار زمین‌شناسی خاص، پتانسیل حادثه‌خیزی بالایی دارد. بررسی سوابق تاریخی در خصوص مدیریت سوانح در کشور نشان می‌دهد تا قبل از سال ۱۳۰۲ هیچ‌گونه تشکیلات و یا محلی برای فعالیت‌های سازمان‌یافته بخش‌های مدیریت سوانح در کشور وجود نداشته است. در ۸ آذرماه ۱۳۳۷ سازمان دفاع غیرنظامی به منظور حفظ جان و مال مردم از تعرضات هوایی، حوادث طبیعی و سوانح غیرمترقبه در وزارت کشور وقت تأسیس شد. پس از آن طی سال‌های ۱۳۶۱ تا ۱۳۷۰، کمیته کاهش اثرات بلایای طبیعی به مرور تأسیس و با تصویب قانون برنامه دوم توسعه «ستاد حوادث غیرمترقبه» تشکیل شد در سال ۱۳۸۶ لایحه تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور به مجلس فرستاده شد و سال ۱۳۸۷ فعالیت سازمان مدیریت بحران کشور کلید خورد. (سامانه مدیریت بحران کشور، ۱۴۰۱) این سازمان ۱۴ کارگروه تخصصی امداد و نجات، بهداشت و درمان، تشکل‌های مردم نهاد، بیمه و بازسازی و بازتوانی، تأمین مسکن، امنیت و انتظامی، سیل، مخاطرات دریایی و برق آب و فاضلاب، مخبرات و ارتباطات، مخاطرات زلزله، آموزش و اطلاع‌رسانی، تأمین سوخت و مواد نفتی، مخاطرات زیست محیطی، خشک‌سالی، سرمازدگی و مخاطرات کشاورزی، حمل‌ونقل و بلایای جوی و اقلیمی دارد. رئیس هر کارگروه با حکم وزیر کشور منصوب خواهد شد. در کنار این سازمان در سال ۱۳۸۶ شورای عالی مدیریت بحران نیز به منظور هماهنگی فعالیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای وابسته به قوای سه‌گانه، نیروهای مسلح و کلیه نهادها و دستگاه‌های تحت نظر مقام معظم رهبری (با عنایت به تفویض اختیار معظم له) و تصویب مقررات و ضوابط حاکم بر مدیریت بحران در مراحل چهارگانه آن شورای عالی مدیریت بحران کشور تشکیل شد. وظایف این شورا عبارتند از: ۱- تدوین سیاست‌ها و برنامه‌های ملی مرتبط با مدیریت جامع بحران کشور و اقدام قانونی لازم جهت تصویب. ۲- تنظیم بودجه سالانه کشور جهت تصویب. ۳- اقدام قانونی بحران کشور و پیشنهاد برای درج در لایحه بودجه سالانه کشور جهت تصویب. ۴- اتخاذ تدابیر راهبردی، هماهنگی، هدایت و تشویق فعالیت‌های پژوهشی و اجرایی. ۵- اقدام قانونی لازم جهت تصویب سامانه مدیریت بحران کشور و تعیین فرماندهی عملیات مقابله با بحران. ۶- بررسی جهت تصویب سیاست‌های آموزشی، تبلیغاتی و اطلاع‌رسانی. ۷- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ضوابط و دستورالعمل‌های لازم درباره اقدامات احتیاطی پس از دریافت اطلاعات مبنی بر احتمال وقوع حوادث پیش‌بینی‌نشده در کشور. ۸- اقدام قانونی لازم جهت تصویب ساختار، تشکیلات تفصیلی سازمان و رده‌های سازمانی متناسب در استان‌ها و شهرستان‌ها به پیشنهاد سازمان. (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۶) مقایسه میان ساختار و

سابقه مدیریت بحران نشان می‌دهد، در ایران سطح برنامه‌ریزی متمرکز است و سابقه آن به ۱۹۵۹، در تاجیکستان متمرکز به ۱۹۱۸ و در قزاقستان متمرکز و به ۱۹۸۸ برمی‌گردد.

جدول ۲- ساختار مدیریت بحران در سه کشور مورد مطالعه

کشور	سال	نوع مدیریت بحران	سازمان	وابستگی به دولت	نهاد مرجع
ایران	۱۹۵۹	متمرکز	وزارت کشور	*	ریاست جمهوری
تاجیکستان	۱۹۱۸	متمرکز	وزارت موقعیت‌های اضطراری و دفاع غیرنظامی	*	ریاست جمهوری
قزاقستان	۲۰۲۰	متمرکز	وزارت موقعیت‌های اضطراری و دفاع غیرنظامی	*	ریاست جمهوری

### قوانین مدیریت بحران در سه کشور

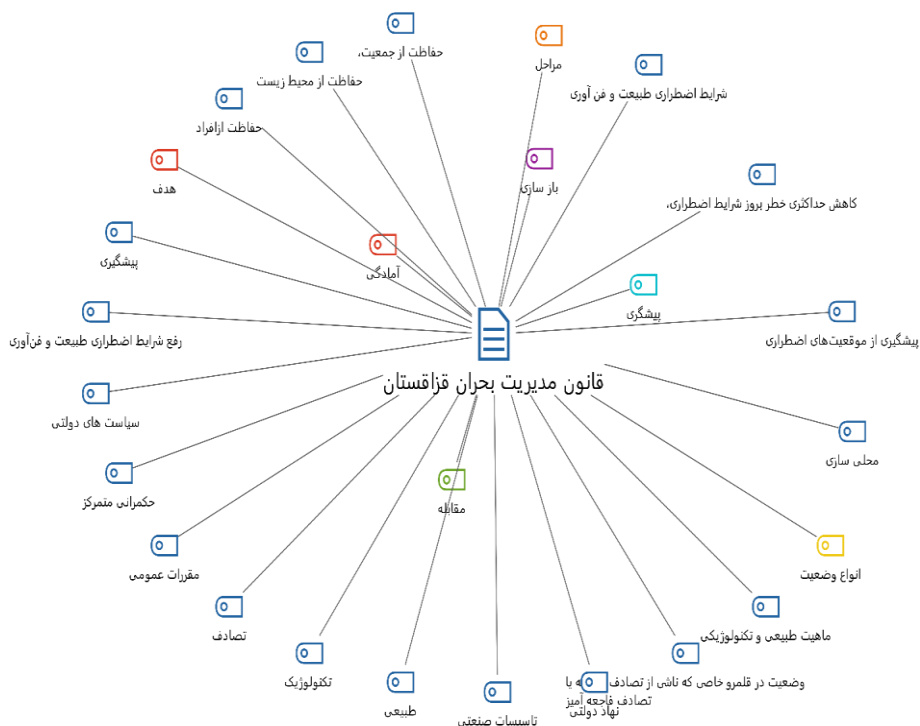
در ادامه مقایسه مدیریت بحران میان سه کشور مورد مطالعه، به قوانین هریک از کشورها پرداخته می‌شود. برای بررسی و مقایسه قوانین از نرم‌افزار استفاده شده و کدگذاری در سه سند مدیریت بحران انجام شده است. جدول زیر فراوانی کدها را نشان می‌دهد.

جدول ۳- فراوانی کدها

فراوانی کدها	قوانین
۵۶	تاجیکستان
۳۹	قزاقستان
۸۷	ایران
۱۸۲	مجموع کدهای انتخابی

**قانون مدیریت بحران در قزاقستان:** علیرغم این واقعیت که قزاقستان کشوری نسبتاً جوان است، دارای مجموعه‌ای جامع از قوانین ملی و احکام اداری مربوط به هشدار زودهنگام و واکنش به بلایای طبیعی و بلایای انسانی است. مقررات نهادی دولت در حوزه شرایط اضطراری شامل اطمینان از آمادگی کارآمد و پاسخ به بلایای طبیعی بر اساس قانون اساسی است. انواع قوانین و فرامین صادر شده از سوی رئیس‌جمهور که دارای قدرت قانون اساسی هستند عبارت‌اند از: پنج قانون خاص؛ ده قانون دیگر که برخی از مسائل را در شرایط اضطراری تنظیم می‌کند؛ احکام صادر شده توسط رئیس‌جمهور قزاقستان که مقررات مربوط به قانون اساسی و ترتیب و شکل مدیریت دولتی دستگاه‌های اجرایی ملی و محلی را تنظیم می‌کند؛ و بیش از ۷۰ فرمان ویژه اداری فرمان‌های صادر شده توسط دولت، احکام صادر شده توسط نخست‌وزیر قزاقستان، قطعنامه‌های MES و سایر سازمان‌های اجرایی مرکزی که به ترتیب مقرر با ثبت در وزارت تصویب شده‌اند. (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2013: 44) در قزاقستان قانون مدیریت بحران در ۴ بند و ۸۷ ماده به تشریح مقررات عمومی، کنترل عملکرد پایدار کانال‌های ارتباطی و اطلاع‌رسانی، حوزه ریاست و مسئولیت مقامات پرداخته است. (Ministry of Emergency Sit, 2021: 2) شکل زیر کدهای محوری قانون مدیریت بحران در قزاقستان را نشان می‌دهد.

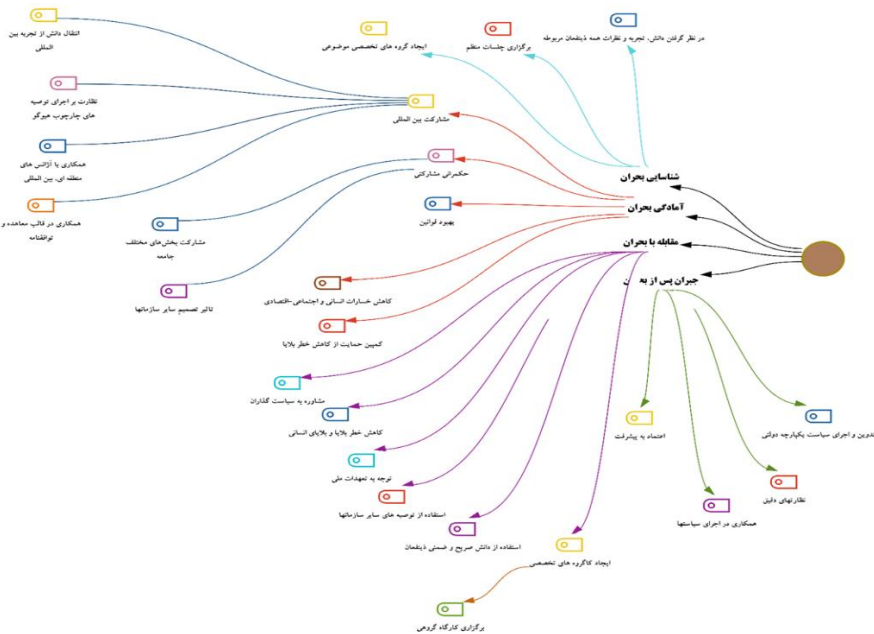
شکل ۳- نقشه کدگذاری شده قانون مدیریت بحران قزاقستان



این کشور حدود ۱۰۵ آیین‌نامه در مواردی مانند گروه روابط عمومی، مقررات مربوط به دفتر سیاست پرسنلی، مقررات مربوط به وزارت دفاع غیرنظامی، اداره کنترل آتش‌نشانی، واحد اطلاعات و تحلیل، مدیریت اضطراری، مدیریت امنیت مالی، بخش اورژانس، جداسازی اطلاعات، دیجیتالی شدن و ارتباطات، اداره حقوقی وزارت شرایط اضطراری، بخش پیشگیری اضطراری و ... دارد. (Ministry of Emergency Sit, 2021:3) همان‌طور که در شکل پیداست قزاقستان ضمن تمرکز بر اهداف مدیریتی نقطه تأکید خود را بر انواع بحران قرار داده و ضمن اشاره به مراحل، وظایف را تعریف کرده است. در این کشور تأکید بر جنبه‌های مدیریت بحران بیش از آمادگی برای آن است. در همین راستا تمام تلاش خود را با بهره‌گیری از رسانه و سایر بخش‌ها به‌منظور پیشگیری از بحران متمرکز ساخته است.

**قانون مدیریت بحران در تاجیکستان:** در تاجیکستان در کنار پنج دسته قوانین، آیین‌نامه‌هایی نیز در مورد خدمات دفاع شهری، قوانین ایجاد و استفاده از ذخایر منابع مادی برای رفع شرایط اضطراری طبیعی و مصنوع، نحوه و میزان کمک به جمعیت آسیب‌دیده از بلایای طبیعی، رویه حمایت مادی واحدهای نظامی و کمیته موقعیت‌های اضطراری و دفاع مدنی، تشکیل پلت فرم ملی جمهوری تاجیکستان برای کاهش خطر بلایا، ساختار و رویه عملکرد سیستم یکپارچه دولتی جمهوری تاجیکستان برای پیشگیری و حذف شرایط اضطراری، مسائل کمیسیون دولتی دولت جمهوری تاجیکستان برای شرایط اضطراری، ایجاد شماره ارتباطی کوتاه عملیاتی "۱۱۲"، آیین‌نامه نحوه تأمین مالی اقدامات رفع عواقب اضطراری و مقررات کمیته شرایط اضطراری و دفاع مدنی زیر نظر دولت جمهوری تاجیکستان به تصویب رسیده است. (CoES, 2023: 11) شکل زیر مقوله‌های مهم مدیریت بحران در تاجیکستان را نشان می‌دهد. همچنان که در تصویر مشاهده می‌شود در این کشور چهار مرحله شناسایی بحران، آمادگی، مقابله و بازسازی به‌عنوان کدهای محوری مورد شناسایی قرار گرفته‌اند. در برنامه ملی کاهش خطرات طبیعی و غیرطبیعی در کشور تاجیکستان می‌توان مؤلفه‌های دیگری را نیز مورد تحلیل و بررسی قرارداد که زیرساخت چهار گام اصلی را فراهم می‌سازند.

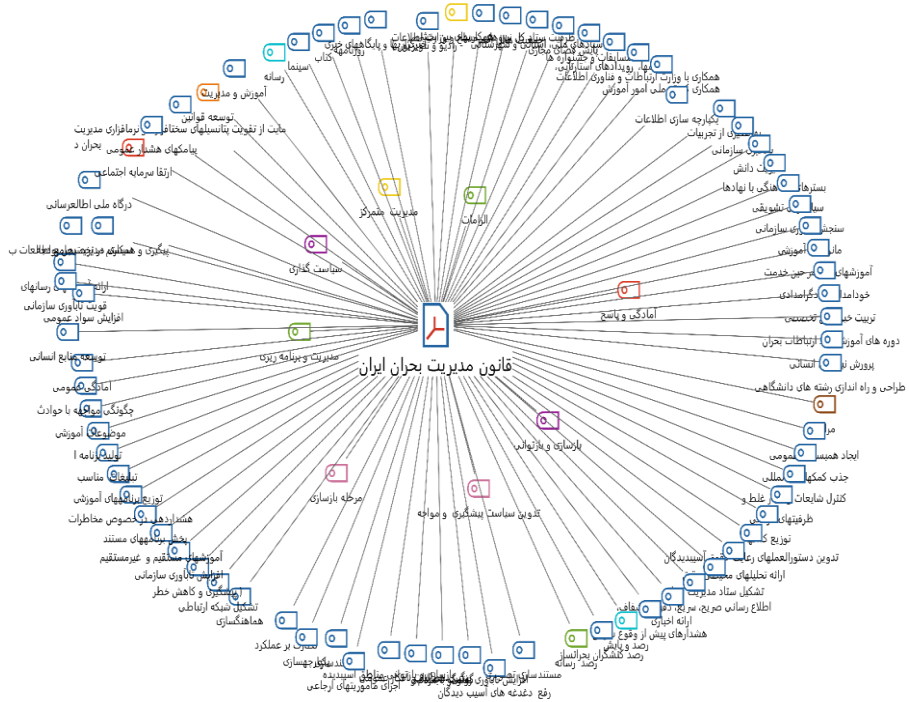
شکل ۴- نقشه کدگذاری شده قانون مدیریت بحران تاجیکستان



همان‌طور که در تصویر بالا مشاهده می‌شود این کشور در گام اول ضمن بهره‌مندی از تجربیات سایر ذینفعان (داخلی و خارجی) با برگزاری جلسات منظم و ایجاد کارگاه‌های تخصصی سعی در شناسایی و پیشگیری از وقوع بحران دارد. در گام دوم به‌منظور آمادگی در برابر بحران احتمالی از مشارکت‌های بین‌المللی بهره می‌گیرد که در قالب توافقنامه‌های مختلف و همکاری با سازمان‌های بین‌المللی می‌باشد برای نمونه با کشور روسیه توافق‌نامه مشترک دارد و با آژانس‌های مختلف بین‌المللی نیز همکاری دارد. تاجیکستان برای آمادگی از مشارکت داخلی و مدیریت به‌هم‌پیوسته نیز غافل نبوده و با بهبود قوانین و حمایت در ایجاد کمپین‌ها به دنبال کاهش خسارت‌های احتمالی بحران است. در گام سوم و برای مقابله با بحران از سویی تعهدات ملی را موردنظر دارد و از سوی دیگر به توصیه‌های سازمان‌های بین‌المللی و انتقال تجربیات صریح و ضمنی هم می‌پردازد. در این مرحله وزارت امور اضطراری با ایجاد کارگروه‌های تخصصی سعی در جلب همکاری مشترک دارد؛ و در گام چهارم به دنبال جبران خسارت‌ها و بازسازی بحران رخ داده با اطمینان از ترقی و توسعه و تدوین سیاست‌های یکپارچه با همکاری در اجرای سیاست‌هایی است که مورد ارزیابی قرار گرفته است.

**قانون مدیریت بحران در ایران:** قانون مدیریت بحران در کشور ایران برای اولین بار به سال ۱۳۰۱ برمی‌گردد. در سال‌های ۸۲، ۸۷ و ۸۹ هم مصوباتی وجود داشته است. مهم‌ترین آن‌ها در سال ۸۷ قانون تأسیس سازمان مدیریت بحران بوده است؛ اما در سال ۹۸ قانون مدیریت بحران به‌منظور ارتقای توانمندی جامعه در امور پیش‌بینی و پیشگیری، کاهش خطر و آسیب‌پذیری، پاسخ مؤثر در برابر مخاطرات طبیعی، حوادث و بحران‌ها، تأمین ایمنی، تقویت تاب‌آوری با ایجاد مدیریت یکپارچه در امر سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، ایجاد هماهنگی و انسجام در زمینه‌های اجرائی و پژوهشی، اطلاع‌رسانی متمرکز، ساماندهی و بازسازی مناطق آسیب‌دیده و نظارت دقیق بر فعالیت دستگاه‌های ذی‌ربط در حوزه حوادث و سوانح و کمک به توسعه پایدار برای مدیریت بحران در ۲۶ ماده به تصویب رسید. (سازمان مدیریت بحران، ۱۳۹۸)





در کشور ایران ضمن مقوله‌های فرعی بسیار زیادی که در کدگذاری به دست آورد مراحل مدیریتی در چهار گام تدوین شده‌اند که بیشتر کدها در مرحله آمادگی به دست آمده است. در این کشور ضمن اشاره به اصول مدیریت بحران تأکید فراوان بر مأموریت دارد. البته کمترین میزان کد را مؤلفه هدف دریافت کرده است. تصویر بالا نشان می‌دهد برای مدیریت بحران در ایران نیاز به پررنگ کردن نقش ذینفعان است.

### نتیجه

این پژوهش که با هدف شناسایی تفاوت‌ها و شباهت‌های مدیریت بحران در آسیای مرکزی و ایران انجام شده است؛ با مقایسه نوع، ساختار و قوانین مدیریت بحران در سه کشور ایران، تاجیکستان و ترکمنستان نتایج زیر را دریافت کرده است. این سه کشور ضمن تفاوت‌های جغرافیایی و محیط زیستی که دارند، در میان ۱۰ نوع بحران مورد بررسی تفاوت چندانی ندارند. بحران‌هایی مثل تورنادو و فعالیت آتش‌فشانی را هیچ کدام تجربه نکرده و زمین لرزه و سیل بیشترین تکرار را داشته است. اگرچه تاجیکستان به دلیل بارش بیشتر و دمای پایین‌تر

میزان بیشتری از برخی حوادث مانند سیل را تجربه می‌کند؛ اما میزان تلفات بسیار کمتر از ایران است. در سایر موارد شباهت نسبی قابل مشاهده است.

در خصوص ساختار مدیریت بحران باید به این مهم اشاره کرده که کشور تاجیکستان ضمن برخورداری از قدمت بالاتری در برخورداری از ساختار متمرکز دولتی برای مقابله با حوادث و بلایای طبیعی، بخشی از امور را به ذینفعان محلی نیز سپرده است. نکته مهم دیگر قرار گرفتن مدیریت بحران در قالب یک وزارتخانه که زیر مجموعه قوه مجریه است و نهاد مستقل به شمار می‌رود؛ اما سطوح برنامه‌ریزی در سه سطح ملی، استانی، ناحیه‌ای است. البته در این ساختار به سطوح مشارکت شهروندان اشاره نشده است که در چه مواردی و به چه میزانی باشد. در مقابل قزاقستان کمترین تجربه برنامه‌ریزی در مدیریت بحران را دارد. این کشور نیز مدیریت بحران را به یک وزارتخانه مستقل سپرده است که می‌تواند بر موارد بسیاری به جریان رفع بحران و کاهش آن سرعت بخشد. به عبارت دقیق‌تر در دو کشور تاجیکستان و قزاقستان به دلیل اهمیت مدیریت بحران، هماهنگی میان وزارتخانه‌ها، تأمین اعتبار و لزوم اعلام وضعیت اضطراری این مدیریت زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور است. در ایران تا قبل از تشکیل شورای عالی مدیریت بحران زیر نظر وزارت کشور بود و اکنون شورای عالی مدیریت بحران زیر نظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور است.

در این سه کشور قوانین مربوط به مدیریت بحران از سابقه متفاوتی برخوردارند و با پیروی از قوانین اساسی هدف، مأموریت و ساختار برنامه‌ریزی برای بحران را شرح داده‌اند. در هر سه سند رابطه میان دولت و سایر ذینفعان به‌عنوان مشارکت جامعه مدنی موردنظر قرار گرفته است. در ابتدا قوانین برای بخش مشخصی تدوین شده است اما با تغییرات رو به تکامل رفته‌اند. نقطه تفاوت در این معیار، مراحل مدیریت بحران است که در ایران ضمن برخورداری از تعدد قوانین، بخش اعظم آن‌ها به آمادگی برای مقابله با بحران اختصاص یافته است؛ اما قوانین دو کشور دیگر بیشتر در راستای پیشگیری از بحران تدوین شده‌اند. نکته دیگر الزامات سیاست‌گذاری است که در قانون دو کشور قزاقستان و تاجیکستان به آن‌ها اشاره نشده است. با توجه به ضرورت‌های مطالعه تطبیقی در زمینه مدیریت بحران، مطالعه میدانی در سایر کشورهای آسیای مرکزی توصیه می‌شود.

## منابع و مآخذ

### فارسی

- سازمان مدیریت بحران. (۱۳۹۸). *قانون مدیریت بحران کشور*.  
<https://qavanin.ir/Law/PrintText/265906>
- سامانه مدیریت بحران کشور. ۱۴۰۰. <https://ndmo.ir/>
- کمالی، یحیی. & میرزایی، ج. (۲۰۱۸). مقایسه ساختار مدیریت بحران در ایران، ژاپن، هند و ترکیه. *مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی*، ۷(۲۵)، صص ۲۴۵-۲۸۹.
- مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۸۶). *قانون تشکیل سازمان مدیریت بحران کشور*.  
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/134240>
- ناصر صدر ممتاز، سید جمال‌الدین طیبی، & محمود محمودی. (۲۰۰۸). مطالعه تطبیقی برنامه‌ریزی مدیریت بلایا در کشورهای منتخب. *مجله دانشکده پزشکی دانشگاه علوم پزشکی تهران*.  
صص ۱۴-۱۹، (۱۳)۶۵.

### لاتین

- Chung, J. (2015). Conflicts and natural disaster management: A comparative study of flood control in the Republic of Korea and the United States. *Disasters*, 40. <https://doi.org/10.1111/disa.12162>
- Clarke, V. & Braun, V. (2018). Using thematic analysis in counselling and psychotherapy research: A critical reflection. *Counselling and Psychotherapy Research*, 18(2), 107-110. <https://doi.org/10.1002/capr.12165>
- *Climate comparison: Iran / Kazakhstan*. (2023a). Worlddata.Info. <https://www.worlddata.info/climate-comparison.php?r1=iran&r2=kazakhstan>
- *Climate comparison: Kazakhstan / Tajikistan*. (2023b). Worlddata.Info. <https://www.worlddata.info/climate-comparison.php?r1=kazakhstan&r2=tajikistan>
- CoES. (2019). *Overview of Emergency Situations in the Republic of Tajikistan*.
- CoES. (2023). *CoES of Tajikistan*. <https://kchs.tj>
- Committee for Emergency Situations. (2016). *History creation and transformation of the Committee for Emergency Situations*. <https://web.archive.org/web/20190706012625/http://www.emer.gov.kz/ru/komitet/istoriya>
- *Disasters in world*. (2022). <https://reliefweb.int/disasters>
- Foster, H. D. (1980). Disaster Warning Systems. In H. D. Foster (Ed.), *Disaster Planning: The Preservation of Life and Property* (pp. 170-211). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-1-4612-6093-6\\_6](https://doi.org/10.1007/978-1-4612-6093-6_6)
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. (2013). *Legal Preparedness for International Disaster Response in Kazakhstan*.