

در این نوشته تلاش می شود تا موضوع شناخت و اداره بحران و بلایای طبیعی مد نظر قرار گیرد. بلایای طبیعی بر جوامع انسانی در ابعاد گوناگون تاثیر می گذارند و شناخت این تاثیرات نیازمند نگرشی چند بعدی است. تشخیص سطوح تجزیه و تحلیل و تعیین جایگاه مباحث، کمک شایانی به سامان بخشیدن فرایند و ابعاد شناخت می کند. توصیف بحران و بلایا به صورت چرخه زمانی از گذشته یک شیوه متداول بوده است که در این نوشته نیز به انواع آن اشاره می شود. در اینجا تجربیات زلزله بم بر شمرده می شود و ابعاد مباحث آموزش در پی می آید.

واژه های کلیدی: اداره بحران و بلایا، چرخه های بحران، زلزله

دکتر ناصر بامداد

موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی

E.mail: bamdad@imps.ac.ir

مقدمه

شرایط اقلیمی ایران نشان می دهد که این سرزمین با بلایای طبیعی گوناگونی مانند زلزله و سیل مواجه شده است و میزان آسیب پذیری کشور در حد بسیار زیادی قرار دارد. اخیراً زلزله بم این موضوع را بر همگان اثبات کرد. در سالهای اخیر موضوع مقابله با بلایای طبیعی و اداره امور بحرانها توجه گروهی از نویسندگان را جلب کرده است. این موضوعها ابعاد گوناگونی را در بر می گیرند و از آنجا که بحرانها ماهیتی چند بعدی دارند، ساخت و پرداخت و جمع بندی این نوشته ها باید از زوایای گوناگون صورت گیرد.

نگارنده در این نوشته تلاش می کند تا راههای شناخت و اداره بحران را با توجه به تجربیات زلزله بم ارزیابی کند. در ابتدا، سطوح تجزیه و تحلیل مطرح و پس از آن به روش شناسی و چگونگی مطالعه بحران، بلایا و حوادث غیر مترقبه اشاره خواهد شد. در ادامه، چرخه های بحران و مصائب به عنوان ابزار توصیف بررسی می شوند. در سهای کسب شده از زلزله بم به اختصار گفته می شود و در انتها برخی اصول و محورهای راهنمای عمل و مباحث آموزشی اداره بحران ذکر می شوند.

سطوح تجزیه و تحلیل امور بحرانی

در به کارگیری نگرش جامع به بلایای طبیعی، توصیه این است که این حوادث به صورت پدیده های اجتماعی بررسی شوند. نگرش جامع را برخی به سه سطح عمده تحلیلی تقسیم می کنند که عبارت اند از: سطح کلان، سطح میانی، و سطح خرد. در سطح کلان، بلایای طبیعی را به صورت پدیده های اجتماعی مورد نظر قرار می دهند. در این سطح، ارتباط متقابل پدیده و کل اجتماع تحلیل می شود و مفاهیمی چون وحدت ملی، همبستگی اجتماعی، بسیج عمومی، و نهادهای اجتماعی به عنوان مفاهیم کلیدی و عناصر تحلیل به کار می روند. جامعه شناسی و پدیده شناسی در این خصوص کمک شایانی می کنند. پیران (۱۳۸۲) معتقد است که مصائب جمعی بنا به تعریف، ماهیتی اجتماعی دارند و بیش از هر پدیده اجتماعی دیگری احساسات جمعی را تحریک می کنند و باعث تغییرات شدید اجتماعی می شوند.

مباحث سازمانی و مدیریتی را می توان در سطح میانی تجزیه و تحلیل کرد. از آنجا که این مباحث تا حدودی وسیع است، شاید بهتر باشد تا

شناخت و اداره بحران: درسهای از زلزله بم

گرد آوری می کنند. همکاری محققان در فرایند گرد آوری آمار و اطلاعات مورد نیاز سازمانهای دست اندرکار یکی از راههای تهیه اطلاعات چند منظوره است.

چرخه های بحران

مروری بر آثار نوشتاری مربوط به بحرانها، مصائب جمعی، و بلایای طبیعی نشان می دهد که مرحله بندی زمانی وقایع یکی از راههای توصیف و شناخت بوده است. این الگوهای زمانبندی شده ابزار مناسبی برای همه دست اندر کاران به شمار می رود تا درک مشترکی از این پدیده های پیچیده داشته باشند. در اینجا انواع چرخه های بحران و چرخه های مصائب بررسی می شوند.

لویسون و گرنوت (۲۰۰۲) می نویسند که چرخه های مصائب متداول

سعی دارند مقابله با بلایا را به صورت صحنه های پشت سر هم توصیف کنند. در گردش این صحنه ها نحوه مقابله با بلایا از مرحله پیش از بروز بلا آغاز و به مرحله بازگشت به حالت طبیعی ختم می شود. این صحنه های گوناگون ابزار هیورستیکی مفیدی برای شناخت فرایند هستند. البته نباید از نظر دور داشت که این صحنه ها یا مراحل به طور طبیعی همراه و همپوش هستند و جداسازی آنها ساده نیست. در ادامه، به چرخه های متعدد اشاره می شود.

۱. چرخه ساده بحران - ساده ترین چرخه

را می توان به سه مرحله تقسیم کرد: پیش از حادثه، هنگام حادثه، و پس از حادثه. نمونه این طبقه بندی را می توان در برنامه های آماده سازی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی برای مقابله با زلزله مشاهده کرد (سالاری فر، ۱۳۷۸). مهمترین مرحله مقابله با حوادث به هنگام وقوع است زیرا سرعت عمل بالا ضرورت دارد و عمده حجم کار امداد و نجات در این مرحله است. اما اقدامات این مرحله بدون آمادگی از قبل امکان پذیر نیست. از این گذشته، عوارض حادثه منابع مالی زیادی را می بلعد و اهمیت اقتصادی آن بسیار چشمگیر است. لویسون و گرنوت (۲۰۰۲) می نویسند که ایده چرخه واکنش الگویی ساده است که می تواند ابزار مناسبی برای آموزش باشد. اما ارزشهای محدودی در تشریح واقعیت دارند. مراحل بلایای و مصائب می توانند به طور همزمان عمل کنند زیرا این مراحل با هم مرتبط هستند؛ موجودیتهایی مستقل نیستند که با توقف یکی، دیگری به دنبال بیاید.

۲. چرخه مقابله با بیو تروریسم - رشته های تخصصی در گیر در امور بحرانها چرخه های دیگری را به کار می گیرند. مراحل بحران در چرخه مقابله با بیو تروریسم به شرح زیر بر شمرده شده است (حسینی دوست).

سطوح فرعی نیز برای آن در نظر گرفت. از این رو، در این سطح عمده دو سطح فرعی را می توان از یکدیگر تمیز داد. یکی سطح روابط میان سازمانی است که تا حدود زیادی به سطح کلان نزدیک است و دیگری سطح درون سازمانی یا مدیریتی است که به سطح خرد شباهت دارد. سطح فرعی روابط میان سازمانی که ارتباط میان سازمانهای گوناگون دولتی و خصوصی را به تحلیل می کشد، نسبتاً پیچیده است و نوشته های زیادی ندارد. در شرایط بحرانی و بروز بلایای طبیعی، روابط میان سازمانی و هماهنگیها همیشه از مشکلات امداد رسانی بوده است. سطح فرعی دیگری که در سطح میانی مطرح می شود، سطح درون سازمانی و مدیریتی است که با عنوان مدیریت بحران شناخته می شود و نوشته های فراوانی دارد. صاحب نظران مدیریت بازرگانی در این راستا تلاش فراوانی از خود نشان داده اند. این نوشته ها (مدیریت بحران سازمانهای بازرگانی)

توجه خود را به بحران شرکتها معطوف می کنند و بحرانهای مدیریتی را مورد نظر قرار می دهند که حیات سازمانهای تجاری را رقم می زنند. این نوشته ها عموماً ماهیتی تجویزی دارند و راهکارهای عملی را توصیه می کنند. در نهایت، سطح خرد مطرح است. در این سطح، توجه به طور عمده به افراد معطوف می شود و حال و روز و خلق و خوی آسیب دیدگان، بازماندگان و یاری دهندگان مد نظر قرار می گیرد. نقش علم روانشناسی در این سطح بسیار چشمگیر است.

روش شناسی مطالعات امور بحرانی

همانطور که برای تحلیل بحرانهای اجتماعی سطوح مختلفی قائل می شویم، برای مطالعه آن بحرانها نیز باید روشهای گوناگونی را در نظر گرفت. هر سطح تجزیه و تحلیل - اعم از کلان، میانی، و خرد - روشهای خاصی را می طلبد. محققان در هر سطح با

روشهای همان سطح مسائل را می شکافند. البته تحقیقات چند سطحی را نیز برخی بکار می گیرند. باید توجه داشت که نگرش جامع و تلفیقی ایجاب می کند که چندین روش را همزمان به کار گرفت تا بتوان ابعاد موضوع بحران را بهتر تحلیل کرد. به عنوان مثال، برای مطالعه رفتار انسانها تحقیقات کمی متداول است و بهتر است این گونه تحقیقات با تحقیقات کیفی و کل نگر ادغام شود و در نتیجه برخی زوایای ناپیدا آشکار شده تمامیت موضوع در نظر آید. محور دیگر روش شناسی که می توان به آن اشاره کرد شیوه های گرد آوری داده هاست که از تنوع خاصی برخوردار هستند. در شرایط بحرانی کسی فرصت داده نمی یابد تا اطلاعات را به صورت پرسشنامه جمع آوری کند، بلکه فون مصاحبه و مشاهده بهتر بکار می آیند. بنابراین گفته های دست اندرکاران و مشاهدات عینی، داده های مناسبی برای استفاده تحقیقاتی محسوب می شوند. سازمانهایی که در امر بحرانها دخیل هستند برای انجام وظایف خاص خود آمار و اطلاعات ضروری را

الف- آموزش

ب- پشگیری

ج - کشف و تشخیص

د - امداد و درمان

ه - تحقیقات

در این چرخه، به دو نکته آموزش و پژوهش توجه زیادی شده است و آنها را واحد محورهای اصلی اهمیت داده است. البته جدید بودن موضوع بیوتروریسم و تخصصی بودن مقابله با آن بر این طبقه بندی بی تاثیر نیست. حسینی دوست معتقد است که محورها مرحله تحقیقات لازم است زیرا امکان دستیابی به یافته های دیگر کشورها در این زمینه وجود ندارد و به همین دلیل نقش تحقیقات اهمیت فراوانی می یابد و سرمایه گذاری برای این امر لازم است. این مرحله بندی و خصوصا تاکید بر تحقیقات، نکته ای را بازگو می کند و نقش مهمتری را برای علم و تحقیق قائل می شود. از این رو می توان نتیجه گرفت که گسترش مراکز تحقیقاتی در دانشگاهها و مؤسسات مطالعاتی در مورد بحران، بلایا، و مصائب جمعی امری لازم است. دیگر کشورها نیز به این موضوع توجه کرده اند و مراکز تحقیقاتی متعددی را به وجود آورده اند.

۳. چرخه حوادث قابل کنترل - چرخه زیر یک نمونه دیگری از مرحله بندی مصائب است:

- هشدار: پی بردن به این موضوع که مصیبت در شرف وقوع است؛
- اصابت: وقتی که مصیبت حادث می شود؛
- اضطراب: واکنش فوری به حادثه؛
- بهبودی: بازسازی و بازگشت به حالت طبیعی.

باید توجه داشت مرحله بندی فوق مناسبت بیشتری با حوادث انسانی یعنی حوادثی دارد که انسانها در پدیدار شدن آن نقش دارند، مانند سقوط هواپیما، برخورد قطار، و آتش سوزی که تا حدودی مرحله اولیه یعنی هشدار در آنها قابل پیش بینی است. البته برخی از بلایای طبیعی مانند سیل و آتش سوزی جنگل نیز می توانند مرحله هشدار را شامل شود. اما زمین لرزه خبر نمی کند و هشدار نمی دهد.

۴. چرخه بحرانی سازمانهای دولتی - چرخه دیگری در اینجا ذکر می شود که نقش سازمانهای دولتی در آن عمده شده است. این چرخه، مرحله بندی را بر اساس اقدامات سازمانهای دولتی تنظیم کرده است. این چرخه در سال ۱۹۵۲ توسط پاول و رایدر پیشنهاد شد (لویسون و گرنوت، ۲۰۰۲).

- هشدار

- تهدید

- اصابت

- فهرست

- نجات

- درمان

- بهبودی

در این چرخه، تکلیف سازمانها تا حدود زیادی روشن و سیر اقدامات توصیف می شود. از این گذشته، این چرخه ابزار مناسبی برای آموزش کارکنان است زیرا با نظم اداری تطابق بیشتری دارد و در چارچوب برنامه ها قرار می گیرد.

۵. چرخه اقدامات پزشکی - یکی از دیدگاهها چرخه مصائب را بر مبنای علوم پزشکی تصویر می کند که به شرح زیر است:

- آمادگی

- اصابت

- رهایی یا تسکین

- بهبودی

- بازسازی

- فرو نشانند

این چرخه، از مفاهیم پزشکی مانند تسکین، بهبودی، و فرو نشانند استفاده می کند. مراحل آمادگی، اصابت، و بازسازی بسیار شبیه به چرخه هایی است که مهندسان فنی و نویسندگان مدیریت استفاده می کنند. اهمیت چرخه مورد نظر دست اندر کاران بهداشت و درمان را نمی توان از نظر دور داشت زیرا صدمات اساسی و نحوه رفتار با انسانها را توصیف می کند. این چرخه در آموزش کسانی مفید است که تخصص امور پزشکی ندارند.

۶. چرخه روانی بحران - در ادامه بررسی چرخه های بحران بی مناسبت نیست چرخه هایی را معرفی کنیم که سمت و سوی توجه آنها، قربانیان حادثه است. تعاریف متفاوتی از قربانیان وجود دارد که در اینجا به بحث در باره آن نمی پردازیم. "قربانی شناسی" را می توان گرایش علمی میان رشته ای دانست که با استفاده از علوم روان شناسی، جامعه شناسی، انسان شناسی، و نوشته های مدیریت بحران، حوزه ویژه ای را پدید می آورد. در اینجا تنها به چرخه بحرانی اشاره می شود و سایر ابعاد آن مطرح نیست. بنابراین، به چرخه هایی اشاره می شود که بر محور قربانیان شکل گرفته اند و مقابله با بحران را از این منظر ارزیابی می کنند.

لویسون و گرنوت (۲۰۰۲) به چرخه بلایا اشاره می کنند که قربانیان، محور آن هستند و قربانیان را شامل کسانی می دانند که در اثر حادثه، دچار صدمات جسمی یا مالی قابل توجهی شده اند:

تهدید: این مرحله ممکن است دائمی باشد؛

هشدار: به لحظه ای اطلاق می شود که خبر احتمال حادثه می رسد و

واکنش فوری لازم می شود؛

اصابت: وقتی که حادثه پدید آید و قربانیان و آسیب دیدگان احساسات گوناگونی را دارند، مانند بی پناه شدن و یا شادی ناشی از زنده بودن. حالات روانی اغلب آسیب دیدگان گنجی و بی حسی روان شناسانه است؛ تسکین روان شناسانه: زمانی که خطر برطرف شود بسیاری از مردم رفتار دیگری را خواهند داشت مانند تمایل به گفتگو یا رفتار بسیار احساسی؛

واکنش پس از حادثه: زمانی که مصیبت دیدگان متوجه شدند که چه بلایی بر سر آنها آمده است، احساس غم و ناراحتی پیدا می کنند و گاهی خود را مقصر می دانند، این مرحله ممکن است از چند ماه تا یکی یا دو سال طول کشد.

روان شناسان از این نحوه بیان بحران و مصائب استفاده می کنند تا شرایط روحی قربانیان را تشریح کنند و اقدامات جبرانی را به کار بندند. کتبی (۱۳۸۲) مراحل را که در پی هر فاجعه طبیعی و غیر طبیعی رخ می دهد در چهار مرحله بر می شمارد و حالات انسانی خاص هر مرحله را به شرح زیر بیان می کند:

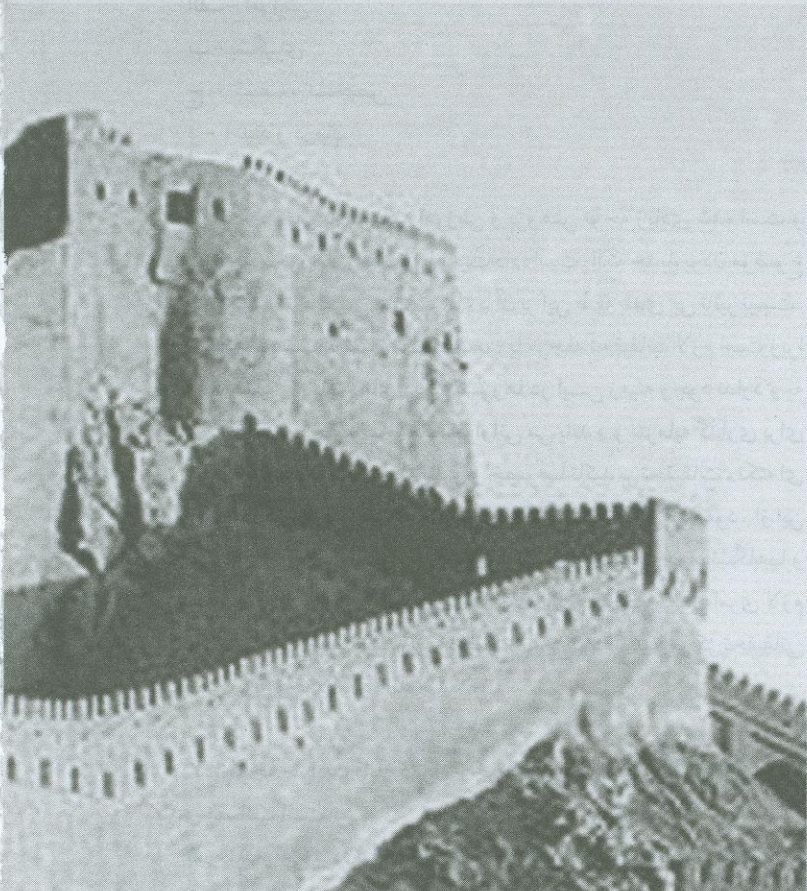
(۱) مرحله وارد آمدن ضربه یا شوک - در این مرحله دو حالت متضاد "ترس شدید" و "میل به دفاع از خود" در میان قربانیان حادثه به چشم می خورد؛

(۲) مرحله واکنش - احساسات متفاوتی مانند خونسردی، بهت، گیجی، وارفتگی، و دستپاچگی بروز می کند. در این حالات عوارض اجتماعی چون ضعف اخلاقی، سرقت، تجاوز، دروغ، و دشنام رواج می یابد

(۳) مرحله انتظار - در این مرحله ضعف و ناتوانی در برخی غالب و باعث کناره گیری و گوشه گیری آنان می شود. مداخله امدادگران و سازمانهای خیریه برای رفع این حالات بسیار موثر است؛

(۴) مرحله بازسازی - در این مرحله حالات احساسی فروکش می کند و تا حدودی رفتارها، رسمی تر و اداری تر می شود. برخی مردم، تازه در این مرحله به شدت فاجعه پی می برند و توازن و تعادل روانی خود را از دست می دهند.

چرخه های روانی مصائب از این نظر مفیدند که چارچوب فعالیت گروههای روان شناسی را در هر مرحله مشخص می کنند. نباید از نظر دور داشت که تحقیقات بیشتری در این زمینه لازم است تا ابعاد روحی و روانی قربانیان بهتر شناخته شود. متغیرهای گوناگونی مانند سن، جنس، شغل، درآمد، و غیره بر رفتار مصیبت دیدگان تاثیر می گذارد و شدت و ضعف حالات روحی را تغییر می دهد. از این گذشته، همانطور که کتبی (۱۳۸۲) متذکر می شود، در کشور ما فرهنگ دینی و طرز تلقی مصائب تا حدود زیادی متفاوت از روحیات کلی مندرج در ادبیات مقابله با بحرانهاست. در این زمینه، تحقیقات لازم علمی کمتر به چشم می خورد. البته در گفته ها و نوشته ها به صورت کلی اشاراتی می رود اما جای تحقیقات دقیق علمی کاملاً خالی است. نکته مهم در این زمینه تفاوتهای قومی در نقاط مختلف ایران است که نشان می دهد عکس العملهای مردم هر ناحیه با ناحیه دیگر تفاوت دارد. آیا عکس العمل مردم مصیبت دیده گیلان در زلزله منجیل و رودبار با واکنش قربانیان زلزله بم کرمان یکی بوده است؟ پاسخ به این سوال از لحاظ نظری اهمیت دارد و از لحاظ کاربردی نیز راهگشای نحوه مقابله با مصیبتهای جمعی است. روشن است که حداقل در رفتارهای مردم شهرها و روستاها تفاوتهای بسیاری وجود دارد. تاثیر شرایط اقلیمی و جغرافیای طبیعی بر خلق و خوی مردم بر کسی پوشیده نیست. بناهای حاشیه کویری با ساختمانهای مناطق پر درخت و جنگلی متفاوت اند. اینک با توجه به این مطالب توصیه می شود تحقیقات بیشتری در مورد چرخه های

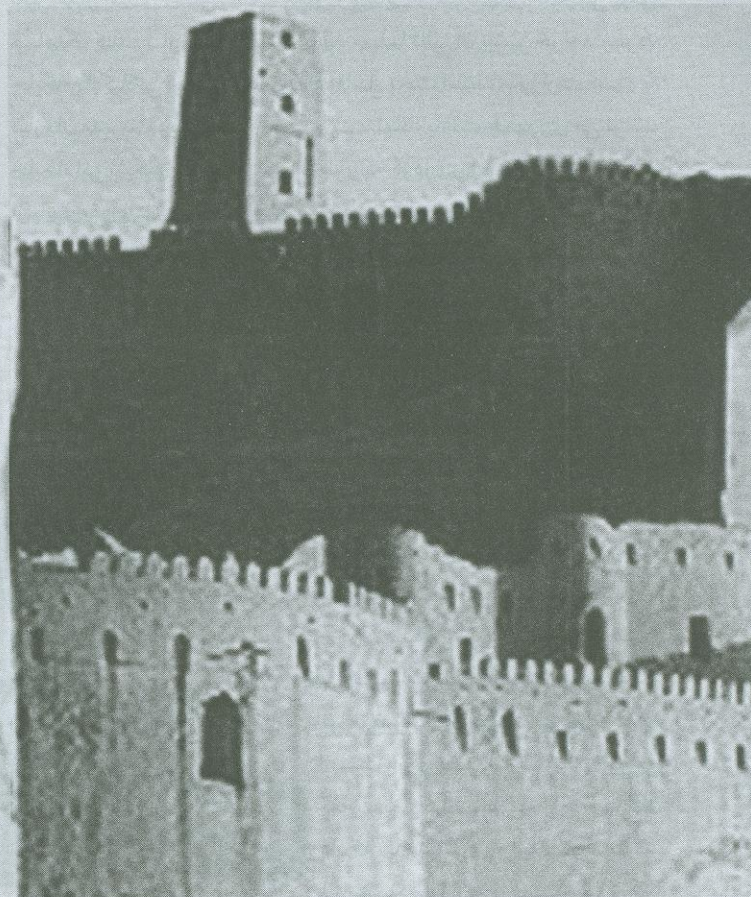


روانی مصائب به صورت کلی و انطباق این چرخه ها با خلق و خوی مردم هر منطقه، ناحیه و استان کشور صورت گیرد تا شناخت دقیقتری نسبت به وضعیت مردم حاصل شود.

می دانیم که به موضوع چرخه روانی مصیبت دیدگان توجه شده است اما کمتر مطلبی در مورد چرخه روانی امدادگران، مسئولان، و مردم به چشم می خورد. این مطلب شایان توجه فراوان است خصوصاً در زمانی که اداره بحران و روحیات دست اندر کاران، هدف تشریح و توصیف قرار می گیرد. در این باره سئوالات تحقیقاتی زیر مطرح می شود:

- فرهنگ اداری سازمانهای کمک کننده چگونه است؟
- امدادگران داوطلب چه روحیات و خلقیاتی دارند؟
- مدیران و مسئولان در شرایط بحرانی چه عکس العملهایی را نشان می دهند؟
- چرا با گذشت زمان حادثه، احساسات فروکش می کند؟

پاسخ دادن به این سئوالات نیاز به مطالعه دارد. البته نباید تحقیق در باره این سئوالات تنها به روان شناسان واگذار شود، نقش جامعه شناسان در مطالعه رفتارهای جمعی مردم بسیار اهمیت دارد و سطح تجربه و تحلیل کلان می تواند بیشتر مد نظر آنان قرار گیرد. در این میان، نقش علمای سازمان و مدیران نیز باقی است که رفتارهای سازمانی را در مراحل گوناگون بحرانی مورد نظر قرار دهند. به عنوان مثال مشخص کنند که



تمرکز سازمانی و وحدت فرماندهی بهتر جوابگوی شرایط اضطراری است یا همکاری میان سازمانی. مبحث روانشناسی بلا یا این قابلیت را دارد تا به عنوان یک حوزه درسی رفتار کسانی را که به نحوی با بلا یا ارتباط دارند، اعم از آسیب دیدگان و امدادگران، بررسی کنند. در کنار مباحث نظری که اهمیت خاصی دارد، چگونگی اجرا و عمل نیز باید مد نظر قرار گیرد.

خلاصه تجربیات زلزله بم

یکی از راههای شناخت پدیده‌های پیچیده، مقایسه آنها با یکدیگر است. برای مثال، در مقایسه عملیات امداد و نجات دو واقعه زلزله رودبار و بم تفاوت‌های بارزی آشکار می‌شود. نقش ترابری هوایی در سرعت بخشیدن به تخلیه مجروحان بم در مقایسه با انتقال مجروحان زلزله رودبار بسیار برجسته تر بود. مقایسه تجربیات زلزله سال ۱۹۹۹ ترکیه با زلزله بم نشان می‌دهد که نارساییهایی که در ترکیه دیده شد (مانند ارائه نا منظم ارقام و اطلاعات و کندی عملیات نجات و امداد)، در واقعه بم به چشم نیامد. اینک به درسها و تجربیات زلزله بم اشاره می‌شود.

- پوشیده بودن ابعاد و شدت فاجعه در ساعت‌های اولیه برای مسئولان در مرکز استان یا کشور بر جدی گرفتن و سرعت بخشیدن به عملیات نجات و امداد تاثیر منفی داشت. این حادثه به شدت غیر مترقبه بود.
- قطع سیستمهای ارتباطات مخابراتی شهر بم بر اثر زلزله می‌رساند که

تاسیسات مخابرات یا بایستی در مقابله این حوادث مقاوم شوند یا راههای ارتباط مخابراتی جایگزین اندیشیده شود که حتی زلزله های قوی تر آسیب جدی به آن نزند. سیستمهای جایگزین مخابراتی در شرایط اضطراری بسیار لازم است.

- نقش فرودگاه بم در عملیات امداد و نجات تاثیر بسیار مثبت و چشمگیر داشت. بنابراین ایجاد فرودگاههای کوچک و احتمالاً کم خرج بایستی بعنوان یکی از راههای مقابله با حوادث در نظر گرفته شود. فرودگاه بم نه تنها عامل بسیار مهمی در تخلیه مجروحان شد بلکه تمرکز مکانی مناسبی را برای اداره و هدایت عملیات امداد فراهم کرد.
- بهترین و سریعترین امدادگران، مردم محل و آسیب دیدگان بودند. بنابراین آموزش همگانی مردم باید در برنامه های مقابله با حوادث غیر مترقبه گنجانده شود.

● سازمانهای نظامی نقش بارزی در مرحله مقابله با بحران داشتند. این امر در ترابری هوایی چشمگیر تر بود.

● استقبال عمومی در ارائه کمکهای جنسی و نقدی قابل توجه بود. گذشته از مسائل روحی و احساس همدردی که همگان آن را عامل موثر بر شمرده اند، نایستی از توانمندی اقتصادی مردم و کشور نیز نباید غافل شد، منظور آن است که افزایش کمکهای نقدی و جنسی با توانیهای اقتصادی عمومی رابطه مستقیم دارد.

تجربه زمین لرزه بم نشان داد که با از بین رفتن نظامهای مخابراتی چگونه ارتباط شهر با سایر نقاط قطع می‌شود تا آنجا که شدت فاجعه تا مدتی بر همگان پوشیده می‌ماند. شاید درخواست کمک از سایر کشورها به معنی عدم آمادگی مناسب سازمانهای داخلی برای مقابله با بحران بود و نشان می‌دهد که برای فاجعه‌های بزرگ و بسیار جدی آمادگی کامل وجود ندارد و برنامه ریزی در میان نیست. در مورد شیوه تصمیم گیری مشاهده شد که روش غیر متمرکز در ابتدای حادثه به صورت غیر متمرکز عمل شد و امور به استانهای همجوار و شهرهای نزدیک بم واگذار گردید. تفاوت در این بود که در روزهای بعدی مرکزیت تصمیم گیری به محل حادثه نزدیک شد و حضور مقامات در صحنه و مجاور محل حادثه (کرمان) به مسئولان محلی این اجازه را داد که سلسله مراتب تصمیم گیری را دور بزنند و بدون واسطه با مقامات اصلی ارتباط گیرند و به حالتی غیر متمرکز اداری عمل کنند. باید در نظر داشت در حادثه بم به دلیل محدود بودن خرابیها به یک شهر این امکان به مسئولان داده شد در حالیکه اگر بحران از لحاظ جغرافیایی گسترده باشد و منطقه وسیعی را در بر گیرد، معلوم نیست بتوان به این شیوه عمل کرد.

مشکلات هماهنگی سازمانهای گوناگون بر کسی پوشیده نبود، تجربیات جنگ هشت ساله در اداره بلا می تا حدودی به کار رفت. در بم سازمانی وجود نداشت تا واکنش اولیه را سروسامان دهد. به همین دلیل لازم است تا سازمانهای معین و جایگزین منطقه ای در برنامه ریزیهای آتی در نظر گرفته شود. در حادثه بم به دلیل غیر نظامی بودن واقعه نظارت و کنترل روی رسانه ها اعمال نشد. این شفافیت مورد تعجب نماینده سازمان ملل در بم واقع شد. به هر حال زمانی که ارتباطات مخابراتی قطع بود،



رادیو و تلویزیون این کمبود را جبران کردند و جریان حادثه را نه تنها به مسئولان و دست اندرکاران منعکس کردند بلکه صحنه ها را جلوی چشم تمامی مردم قرار دادند. بنابر این می توان گفت که کنترل بر رسانه ها صورت نگرفت البته این امر مزایا و معایبی دارد که در این مقاله جای بحث آن نیست.

محورهای کلی ناظر بر اداره امور بحرانی

حال با در نظر گرفتن سطوح مختلف تجزیه و تحلیل، چرخه های زمانی بحران و مصائب و تجربیات زلزله بم، بر خسی محورهای کلی در اینجا مطرح می شود. باید توجه داشت که این محورها مورد بحث قرار می گیرد تا مانند اصول راهنمای طراحی شیوه های مقابله با بحران به کار بسته شوند. البته این اصول و محورها محدود به شش مورد زیر نیست، موارد دیگری را نیز ممکن است شامل شود.

۱. مجاورت امور بحرانی - بر مبنای اصل

مجاورت، کلیه امور بحران باید سازماندهی واحدی داشته باشد یعنی با زلزله، سیل، آتش سوزی، بهمن، خشکسالی، بیماریهای همه گیر، رانش زمین، طوفان، آتشفشان، آلودگیها، و سایر بلایا در تشکیلات مشخصی مقابله شود. ایجاد ستاد حوادث غیر مترقبه در ایران با این اصل هماهنگی دارد. این ستاد ماهیتی موقتی دارد و متناسب با شرایط اضطراری فعال می شود در حالی که به نظر می رسد اداره امور بحرانی ایجاد سازمانی دائمی را طلب کند. اقدامات حفاظتی و پیشگیرانه در مرحله کاستن از خطرها از یک سو و امور مربوط به مرحله بازسازی از سوی دیگر، ماهیتی بلند مدت و شاید مستمر دارند. به ویژه اگر نگرش جامع مد

نظر باشد و حالت موقتی و اضطراری در مرحله واکنش اولیه بزرگ جلوه نکند. شاید در این زمینه مطالب زیادی را بتوان عنوان کرد. به نظر می رسد که در این صورت باب بحث سازمان و تشکیلات باز می شود. منظور از دائمی بودن اداره امور بحران به معنی دائمی شدن کار ستادهای حوادث غیر مترقبه نیست. بلکه امور مستمر به سازمانهای دائمی و تخصصی واگذار می شود اما هماهنگی امور ممکن است بر عهده ستاد یا سازمان مرکزی باشد.

شاید مثالی در این زمینه روشنگر بحث باشد. اقدامات پیشگیرانه زلزله و مقاوم سازی ساختمانهای موجود نیازمند درگیر شدن سازمانهای متعددی است. یک سازمان تخصصی مانند مرکز مطالعات ساختمان و مسکن وابسته به وزارت مسکن و شهرسازی ممکن است کار مطالعاتی را صورت دهد و شورای عالی شهرسازی و معماری ضوابطی را تصویب کند و شهرداریها این ضوابط را به اجرا گذارند. با این همه یک سازمان باید این امور را پی گیری و هماهنگ کند، اموری که ظهور و نمود آن در حوادث

تاثیر گذار است. اگر یک منطق زیربنایی و سیاستهای مشخص نقش هماهنگ کننده سازمانها را داشته باشد مسلما تاثیر آن بیشتر خواهد بود. جایگاه تشکیلاتی این سازمان نیز قابل بحث است. وزارت کشور یا سازمان مدیریت و برنامه ریزی یا نهاد ریاست جمهوری می تواند جایگاه این تشکیلات باشند. همان طور که گودرزی (۱۳۸۲) می نویسد، از بابت مقررات و استانداردها و ضوابط مشکلی در ایران وجود ندارد بلکه مسئله اجرا نشدن این طرحها و ضوابط حتی در بازسازی مناطق زلزله زده است.

۲. یکپارچگی و استمرار - بر مبنای اصل یکپارچگی و استمرار، اداره بحران را نباید به زمان حادثه و اوج بحران محدود کرد. متصل دیدن مراحل زمانی بحران (قبل، هنگام، و بعد از حادثه) امری ضروری است.

همان اندازه که مقابله با بحران در زمان بروز حادثه مورد توجه است اقدامات پیشگیرانه و بازسازی نیز باید اهمیت یابد. بنابراین، در چارچوب طرحهای ملی مقابله با حوادث، این یکپارچگی دیده می شود. به عنوان مثال، بی توجهی به استانداردهای استحکام ساختمانها موضوعی است قابل تحقیق و اهمیت، زیرا تصویب ضوابط به تنهایی کفایت نمی کند. تجربه زلزله بم نشان داد که ساختمانهای جدیدالاحداث نیز از آسیب در امان نماندند. برخورد با

این موضوع نیز در زمره امور بحران قرار می گیرد، هر چند این فعالیتها ماهیتی آنی و فوری ندارند و در زمان طولانی ممکن است به اجرا درآید. مثال دیگر، مقاوم سازی ساختمانهای مهم و تاسیسات زیربنایی است. تجربه زلزله بم نشان داد که آسیب دیدن این ساختمانها چه مشکلاتی پدید می آورد. در ساعات اولیه کلیه ارتباطات مخابراتی قطع بود و مخابره و وسعت خرابیها امکان پذیر نبود. این اتفاق نشان می دهد که لازم است ساختمانهای مربوط به تاسیسات زیربنایی شهرها از جمله مخابرات، در برنامه حفاظتی و مقاوم سازی قرار گیرند. گسترش تلفنهای همراه با توجه به نقش حساسی که این وسیله مخابراتی می تواند در زمان بروز حوادث ایفا کند، و در حال توسعه بودن تاسیسات مربوط به آن از اولویت خاصی برخوردار است.

۳. مشارکت همگانی در سطح ملی و منطقه ای - از آنجا که پدیده مصائب اجتماعی بزرگ و چند وجهی است، مشارکت مردم چه به صورت انفرادی و سازمان نیافته و چه به صورت جمعی و سامان یافته الزامی می شود. از این گذشته، تعامل پدیده بحرانی با اجتماع، چه در سطح کشور یا منطقه ای خاص، اجتناب ناپذیر است و واکنشهای جامعه نسبت به این مصائب، به قول پرویز پیران (پیوست در ابراهیمی، ۱۳۸۰) مانند مکانیسم

دفاعی بدن در برابر جراحات عمل می کند. جامعه تحمل وارد شدن خسارت به بخشی از خود را ندارد و با تمامی توان تلاش می کند تا هر چه زودتر خسارات جبران شود و وضع برای مصیبت دیدگان به حالت عادی درآید. خاصیت تطابق انسانها با شرایط جدید نیز از این طریق قابل تبیین است. نقش رسانه های گروهی مانند رادیو و تلویزیون و روزنامه ها در تعامل پدیده بحرانی و اجتماع بسیار تعیین کننده است. از این گذشته، بخش عمده ای از عملیات امداد و نجات را افراد بازمانده از حوادثی چون زمین لرزه بر عهده دارند. آموزش همگانی در کلیه مراحل چرخه بحران امری الزام آور است. به عنوان مثال، باور همگانی در مورد مقاوم سازی ساختمانها در برابر زمین لرزه می تواند هزینه ها را قابل تحمل کند و نظارت همگانی را عملی کند تا انگیزه های سود آوری ناشی از نادیده گرفتن ضوابط مقاوم سازی از بین برود.

۴. توجه به توسعه و پیشرفت فنی - کشور در حال توسعه است و به مرور زمان با امکانات و زیرساختها فنی روز آمد مجهز می شود و به صورت عمومی توسعه می یابد، اما لازم است تا به دانشهای تخصصی و ویژه شناخت مصائب و توسعه فناوری مناسب با بلایا و بحرانها نیز توجه شود. به عبارت دیگر، در توسعه فناوری به بخشهایی اولویت داده شود که با امور پیش بینی و مقابله با بلایا و بحرانها سنخیت دارند. تجربه زلزله بم نشان داد که توسعه حمل و نقل هوایی و فرودگاهی چه امکانات موثری را برای امداد و نجات فراهم می کند، به نحوی که در روزهای اولیه بیش از هزار پرواز برای تخلیه مجروحان و ارسال کمک صورت گرفت. اگر فرودگاه بم وجود نمی داشت، راههای زمینی از این ظرفیت عظیم و موثر برخوردار نبودند. در این راستا، توسعه و تجهیز آینده شبکه تلفنهای همراه را نیز نباید از نظر دور داشت، زیرا این دستگاهها، در مقایسه با تلفنهای ثابت با توجه به نحوه کار و قابل حمل بودنشان با شرایط بحرانی متناسب ترند.

۵. تمرکز فکر و برنامه به جای تمرکز مدیریت - بسیاری از افراد تصور می کنند اگر امور اداره بحران در یک سازمان و تحت مدیریت واحد شکل گیرد مسائل بهتر حل و فصل می شود. دیدگاه مدیریت گرایسی نیز ممکن است از این تصور پشتیبانی کند. برخی معتقدند که سیستم فعلی برای مدیریت سوانح مردود است و یک ساختار تشکیلاتی مدیریت بحران راهگشا تر از وضع موجود است. اعتقاد بر این است که یک مرکز باید فرماندهی و هدایت بحران را در دست گیرد. مطالب پیش گفته نشان داد که بحران ابعاد پیچیده ای دارد و مقابله با آن، از عهده یک سازمان واحد بر نمی آید. خصوصاً وقتی که فاجعه عظیم است نه تنها یک سازمان بلکه سازمانهای کشور نیز جوابگو نیست. یک راه حل می تواند وحدت بخشی سازمانها و امکانات از طریق فکر و برنامه واحد باشد. در این خصوص بررسی بیشتری لازم است تا مشخص کند چگونه می توان سازمانهای مختلف را هماهنگ کرد و امور بحرانی را سامان داد.

۶. نظام مندی اطلاعات و آمار - قبلاً بحث شد امکان اینکه تمرکز

سازمانی و تشکیلات جوابگوی پیشگیری مقابله با حوادث و بازسازی شود چندان مقبول به نظر نمی رسد. اما نظام مندی می تواند از طرق دیگری صورت گیرد که یکی از آنها جمع آوری آمار دقیق صحیح و به موقع است. ایجاد واحدهای مشترک اندازه گیری نیز تا حدود زیادی راهگشا است. مثلاً کمکهای مردمی در برخی نقاط مبدا درهم و در برخی نقاط دیگر به صورت تفکیک شده به مقصد ارسال شد. در حالی که در مقصد نیاز به کمکهای بسته بندی شده تلفیقی برای هر خانوار بود. به طور کلی، این موضوع همیشه مشکل ساز بوده است و در زلزله بم نیز کاملاً مشهود بود. در مورد کمکهای مردمی اطلاعات دقیق و جامع وجود نداشت و در هر روز مثلاً مشخص نمی شد که چه اقلامی و به چه تعداد مورد نیاز است و چه مقدار در مجموع کمک شده است. آمار کمکهای اهدایی به تفکیک سازمانها، استانها، و کشورها ارائه می شد ولی روشن نبود این آمارها کجا تلفیق و با نیازها تطبیق می شود. این اطلاعات هرگز به صورت جامع ارائه نمی شود. این موضوع به ویژه در جاهایی اهمیت بیشتری دارد که کمکهای مردمی صورت می گیرد. از این گذشته، نظام مندی اطلاعات و آمار امری ضروری است تا تصمیمات و اقدامات دست اندر کاران را چه در حوزه تصمیم گیری سیاسی و چه در زمینه های اجرایی به صورت کمی و عینی توجیه کند.

نتیجه گیری

در زمینه شناخت و اداره بلایا نوشته های زیادی در زبان فارسی دیده نمی شود. هدف از این نوشته آن است که در این راه قدم کوچکی بردارد. در این راستا چگونگی نگرش به موضوع بحران و بلایا و خصوصاً رده بندی سه سطح تجزیه و تحلیل اهمیت خاص دارد. توجه بیشتر به سطح کلان مورد تاکید این نوشته است. سامان بخشیدن به فعالیتهای مختلف و مرتبط با مقابله با بلایا یکی از دالائل تمرکز بر سطح کلان است. نکته دیگر این است که بلایای طبیعی همه ساخته های دست بشر را به چالش می کشد. بنابراین، مقابله با بلایا ماهیتی کلان و کلی دارد. از این گذشته، عقلایی کردن نحوه مقابله با بلایا یک شیوه و اکنش به شمار می رود. مثال بارز این مدعا ایجاد ستادهای حوادث غیر مترقبه در دستگاه دولت است که از چندین سازمان مختلف تشکیل شده است. به عبارت دیگر گفته می شود که دخالت دولت در زمینه مقابله با بلایای طبیعی به معنی پذیرش نقش عمده "اداره امور عمومی" در تبیین و تنظیم فعالیتهای مقابله با حوادث است. بنابراین، محور اساسی سامان بخشیدن به بحران ناشی از بلایای طبیعی، دستگاه دولت در نظر گرفته می شود. با این نگرش، بحث شناخت و اداره بحران از جنس "اداره امور عمومی" به شمار می رود و تحقیق و آموزش در این حوزه قرار می گیرد.

اشاره به تفاوت مفاهیم "اداره بلایا" و "مدیریت بلایا" نیز یکی از اهداف این نوشته است. توجه به این نکته لازم است که بکارگیری عناوینی چون مدیریت بحران یا مدیریت بلایا به معنی محصور کردن مباحث در داخل سازمان است و نگرش همه جانبه به موضوع بلایا را تا حدودی مانع می شود. تأکید این نوشته به مفهوم "اداره بحران و بلایا" این چنین تفسیر می شود که کل نگر مندرج در مفهوم "اداره امور عمومی" لازمه شناخت

۷. توسعه و بلایا درس دیگری است که می تواند این سر فصلها را پوشش دهد: تاثیر بلایا بر برنامه های توسعه اقتصادی - اجتماعی جایگاه برنامه های پیشگیری و مقابله با بلایا در برنامه های توسعه تخفیف خطرهای پایدار و ارتباط آن با مفهوم توسعه پایدار.



منابع الف - فارسی

- ابراهیمی، محسن (۱۳۸۰). "مدیریت بحران"، جزوه درسی، ۱۴۲ صفحه.
- پیران، پرویز (بی تا). "مصائب جمعی بعنوان پدیده های اجتماعی تام و تمام"، پیوست مندرج در ابراهیمی (۱۳۸۰).
- حسینی دوست، سید رضا (بی تا). "مقابله با بیوتروریسم (مدیریت بحران)"، دانشگاه علوم پزشکی بقیه الله (عج)، نشانی میان توری (اینترنتی):
<http://www.hbi.ir/hosting/bioterrorism>
- سالاری فر، مجتبی (۱۳۷۸). "آماده سازی خدمات درمانی برای آسیب دیدگان در هنگام بلایای طبیعی"، ستاد مرکز حوادث غیر مترقبه وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، نشانی میان توری (اینترنتی):
<http://www.hbi.dmr.or.ir/hosting/disasters>
- فرجاد، محمد حسین (بی تا). "نقش مددکاری در پیشگیری از آسیبهای روانی-اجتماعی"، پیوست مندرج در ابراهیمی (۱۳۸۰).
- فرحبخش، حامد (۱۳۸۲). "زلزله در بم؛ پس لرزه در تمام ایران"، روزنامه جام جم، ۱۰ دی ۱۳۸۲، ص ۵.
- کتبی، مرتضی (۱۳۸۲). "زلزله روانی هنوز مردم را می لرزاند"، روزنامه همشهری، ۷ دی ۸۲، ص ۳.
- کربیبی، محمد علی (۱۳۸۲). "استاندار کرمان در زمان زلزله بم"، مصاحبه تلویزیونی با شبکه خبر صدا و سیما، یک هفته پس از حادثه.
- گودرزی، رفیع (۱۳۸۲). "جان های بی ارزش"، روزنامه ایران، ۱۷ دی ۱۳۸۲، ص ۱۱.
- مهرایی توانا، علی (بی تا). "مدیریت بحران در بلایای طبیعی با نگاهی به اولویت های بهداشتی"، پیوست مندرج در ابراهیمی (۱۳۸۰).
- گروه بررسی سوابق و مطالعات تطبیقی، (بی تا)، "بررسی تطبیقی ساختار مدیریت سوانح در برخی کشورها"، پیوست شماره ۲، جزوه درسی، بی تا، بی جا.
- گرجی، کیوان (۱۳۸۲). "مدیریت اضطراب"، روزنامه همشهری ۱۳ دی ۱۳۸۲، ص ۱۸.

ب - انگلیسی

- Bamdad, Nasser (2005), "Social and Electronic Networks in Disaster Administration: The Bam Earthquake Experiences in Iran", in Building e-Governance, Pan Suk Kim and Whasun Jho (Eds), International Institute of Administrative Sciences, Belgium & National Computization Agency, Korea.
- McEntire, D. A., Fuller, C., Johnston, C. W., Weber, R., (2002) "A Comparison of Disaster Paradigms: The Search for a Holistic Policy Guide", *Public Administration Review*, Vol. 62, Issue 3.
- Levinson, J. & Granot, H. (2002), "Transportation Disaster Response Handbook", Academic Press, Barcelona.
- Silver, Marshal L. (2001), "International Best Practices in Disaster Mitigation and Management Recommended for Mongolia", Ulaanbaatar, Mongolia.

موضوع بلا و بحران با یک دید گسترده است. به همین دلیل در این نوشته سعی شده است از گرفتاری در چنبره مدیریت سازمانی دوری شود و به عبارت بهتر مدیریت گرای و وجه غالب نشود. در ضمن به این مطلب باید توجه کرد که کاربرد عملی نگرش کلان در آموزش افراد خصوصاً مجریان نیز اهمیت فراوان دارد زیرا دست اندرکاران و تصمیم گیران معمولاً با کلیت موضوع بلا و بحران درگیرند و دیدگاه کلان و کل نگر برای آنان سودمند تر است.

نتیجه ای که از این نوشته در زمینه مباحث آموزشی استنباط می شود چنین است که آموزش نحوه مقابله با بلایا ابعاد گوناگونی دارد و بهتر است این ابعاد در طراحی آموزشهای کوتاه و بلند مدت مورد نظر قرار گیرد. این ابعاد را می توان در قالب دروه آموزشی تحت عنوان "اداره بلایا" مطرح ساخت. این آموزشها می تواند اهداف زیر را دنبال کند:

- ایجاد زبان و واژه های مشترک میان شرکت کنندگان؛
- شناخت تهدیدات بالقوه بلایای طبیعی؛
- ایجاد توانایی بحث و بررسی مسائل مربوط به بلایا در شرکت کنندگان؛
- ایجاد مهارتهای مدیریت و اداره بلایا در شرکت کنندگان؛
- ایجاد توانایی علمی به منظور شناخت مسائل اداره بلایا و پیشنهاد راه حل های عملی؛
- قادر شدن شرکت کنندگان به تحلیل و به کارگیری تاکتیکهای مقابله با بلایا.

با توجه به مطالب این نوشته به تعدادی از دروس عمده یک دوره آموزشی اداره بلایا اشاره می شود

۱. درس اصول اداره بحرانها شامل مباحثی مانند: مروری بر ادبیات مدیریت بحران - تاریخچه مدیریت بحران و بلایا انواع نگرشها در مدیریت بحران و بلایا - تاکید بر کار گروهی و افزایش سرعت عمل مدیریت تدارکات (لجستیک) و حمل و نقل بحرانی - فرایند مدیریت بحران چرخه های بحران - خط مشی ها؛
۲. درس روابط میان سازمانی در اداره بلایا با عناوینی چون: هماهنگی سازمانهای گوناگون درگیر در واکنش به بلایا آشنایی با سازمان و تشکیلات ستادهای مقابله به حوادث غیر مترقبه - آشنایی با سازمانهای محوری مانند جمعیت هلال احمر؛

۳. بهداشت روانی بلایا که بر این مباحث تاکید دارد: رفتار آسیب دیدگان - رفتار امدادگران رفتارهای جمعی در شرایط بحرانی همسازی فردی و جمعی؛

۴. درس حفاظت ساختمانها و تاسیسات عمومی؛

۵. درس حفاظت میراث فرهنگی که بر مراقبت از ابنیه و آثار تاریخی، کتابخانه ها و سایر منابع اطلاعاتی تاکید دارد؛

۶. درس جامعه شناسی بلایا که از اهمیت فراوانی برخوردار است و این مباحث را در خود جای می دهد: پاسخ جمعی به بحرانها و بلایا بسیج عمومی همسازی جمعی جامعه شناسی سازمانهای مسئول شناخت مردم آسیب پذیر - آشنایی با فرهنگ بومی مناطق مختلف؛