

فصلنامه رهیافت‌های نوین در مطالعات اسلامی

License Number: 85625 Article Cod: SH17K6707078 ISSN-P: 2676-6442

نقش سازمان های مردم نهاد در مدیریت خطرپذیری سوانح طبیعی

(تاریخ دریافت ۱۴۰۲/۱۰/۱۵ تاریخ تصویب ۱۴۰۲/۱۲/۰۹)

فاطمه اژدري

کارشناس ارشد حقوق خصوصی

چکیده

سازمان های مردم نهاد گروه هایی هستند که توسط اعضای جامعه، بدون هیچ عنوان دولتی و یا موقعیت شغلی، برای اهداف اجتماعی، مدنی، اخلاقی، زیست محیطی و مواردی از این قبیل، تشکیل می شوند. این سازمان ها غیر انتفاعی هستند. یکی از پیشرفت های مهمی که در حوزه سازمان های مردم نهاد اتفاق افتاده این است سازمان های مردم نهاد به این بلوغ و باور رسیده اند که مدیریت بحران به عهده دولت است و سازمان های مردم نهاد کمک کننده در این حوزه هستند و حال برای دقیق تر شدن این کمک ها و روشن شدن نقش سازمان های مردم نهاد باید به این باور برسیم که مدیریت بحران نیازمند آموزش و فعالیت های تحقیقی قبل از بحران می باشد. البته باید توجه داشت مشارکت جامعه در واقع سهیم شدن مردم در تمامی فرایندهای چرخه مدیریت بحران است. روندی که در طی آن مردمی که در معرض خطر یا متاثر از بلایا هستند به صورت خودجوش یا هدایت شده در فرایندهای مربوط به تصمیم گیری، برنامه ریزی و اجرا شرکت می کنند و به تنهایی یا به کمک سازمان های دولتی و غیردولتی سعی در پیشگیری از بحران و یا در صورت وقوع بحران باز گرداندن جامعه به شرایط قبل بحران دارند. در پژوهش حاضر به دنبال پاسخ به این سوال مهم هستیم که سازمانهای مردم نهاد در مدیریت خطرپذیری سوانح طبیعی چه نقش و تاثیری دارند؟ در این مقاله روش تحقیق از نوع تحلیل توصیفی بوده و ابزار گردآوری اطلاعات و داده ها فیش برداری و بهره از کتب، مقالات، پایان نامه و رساله های مربوط به موضوع می باشد.

واژگان کلیدی: ایران، راهبردها، سازمانهای مردم نهاد، مدیریت سوانح طبیعی

مقدمه

وقوع مخاطراتی چون سیل، زلزله، توفان، سونامی و ... همواره از تراژدی های غم انگیز بشر بوده است. پدیده های طبیعی به خودی خود فاجعه آمیز نیستند، بلکه در رابطه با آسیب پذیری انسان و محیط زیست اوست که می توانند موجب مخاطرات شده و به بحران های انسانی تبدیل شوند. مرگ، جراحت، آسیب های جسمی و روانی، زیان های اقتصادی - اجتماعی و خسارات زیست محیطی ناشی از وقوع مخاطرات، همگی از مسائلی محسوب می شوند که ارتباط نزدیکی با حقوق بشر دارند. خسارات مادی و معنوی ناشی از وقوع مخاطرات و چالش های ناشی از مواجهه قدرت عمومی با وضعیت اضطرار عمومی، موجب شده است که تدوین سازوکارهای حقوقی متناسب با این شرایط ضرورتی اجتناب ناپذیر شود. از یک سو، نظارت بر رفتار دولت به منظور جلوگیری از تعدی قدرت عمومی به حقوق افراد در دوره مخاطره ضروری است و از سوی دیگر عدم التزام مقامات عمومی و دولت به حمایت از قانون در دوره بحران ناشی از مخاطرات، موجب مسئولیت متولیان امر خواهد بود (شاملو و یوسفی، ۱۳۹۴: ۱۹۵). در نظر گرفتن عناصر خطر پذیری برای درک اینکه مخاطرات طبیعی نیستند، بسیار اهمیت دارد. خطرپذیری تابعی است از مخاطره (مانند توفان، زلزله، سیل یا آتش سوزی)؛ یعنی قرار گرفتن اشخاص و دارایی ها در معرض خطر پذیری و شرایط آسیب پذیری جامعه یا اموال. الگوهای توسعه اجتماعی و زیست محیطی می توانند در معرض حوادث قرار گرفتن و آسیب پذیری را افزایش دهند و در نتیجه به افزایش خطر پذیری منجر شوند. در این تحقیق که به روش تحلیلی و توصیفی نگاشته شده، سعی نگارنده بر آن است که نقش سازمانهای مردم نهاد در مدیریت خطرپذیری سوانح طبیعی مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد.

۱- مفهوم سوانح و مخاطرات طبیعی

برای تبیین مفهوم سوانح و مخاطرات طبیعی، ناگزیر از بررسی واژگان تشکیل دهنده این اصطلاح هستیم. مخاطره از ریشه خطر است و در معانی در خطر افکندن، در بلا و خطر افکندگی، مهلکه، معرض هلاکت، خطر، بیم، هول، ترس از جان و مال بیان شده است (حافظ نیا، ۱۳۹۵: ۲۴) و در اصطلاح آن را «هرگونه به هم ریختگی محیط زیست انسانی که بیش از توانایی جامعه برای کاربرد طبیعی باشد» تعریف کرده اند (معین، ۱۳۹۳: ذیل واژه). واژه طبیعی نیز صفت مشتق از

طبیعت و به معنای قرار داشتن چیزی در وضعیت اصلی و ذاتی خودش است (پارسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۸۰). بنابراین اصطلاح مخاطرات طبیعی را باید شامل هر رویدادی دانست که منشأ آن، طبیعت و ذات آن چیز است و از این رو رفتارهای انسانی و وقایع ناشی از آنها از شمول مخاطرات طبیعی خارج اند.

از نظر سازمان بهداشت جهانی، هر عاملی که به بهداشت محیطی انسان، جانوران و گیاهان، آسیب برساند، مخاطره محیطی نامیده می‌شود. آلودگی هوا، گرمایش هوا و خشکسالی جزء آن مثال‌های بارزند. خطر می‌تواند طبیعی باشد؛ مانند زلزله و خشکسالی یا انسانی باشد؛ مانند تصادفات جاده‌ها و آلودگی هوا. خطرهای طبیعی مانند سیل و زلزله از نظر رفتار طبیعت، خطر نیستند؛ اما به دلیل آسیب رساندن به انسان خطر محسوب می‌شوند. خطرهای انسانی را انسان ایجاد می‌کند. آلودگی هوا، فرسایش خاک و آلودگی آب همه ناشی از فعالیت انسانی است.

فرهنگ لغت آکسفورد، سانحه را معادل «مصیبت یا بلای ناگهانی و خطیر» دانسته و در فرهنگ و بستر نیز سانحه این گونه تعریف شده است: «حادثه‌ای ناگهانی و مصیبت‌بار که موجب خسارات فراوان مادی، مرگ و ناراحتی شود» و در فرهنگ دهخدا نیز از این واژه به عنوان «هر چیز ناپسند و موحش» نام برده شده است (مدیریت حوادث و سوانح غیر مترقبه، ۱۳۷۳: ۲۷).

در کتاب مدیریت سوانح و حوادث غیر مترقبه نیز واژه سانحه این گونه تعریف شده است: «حادثه‌ای، اعم از طبیعی یا ساخته انسان، ناگهانی یا مداوم که با چنان شدتی حادث می‌شود که جامعه مبتلا باید برای مقابله با آن برنامه ریزی، عملیات و اقدامات ویژه‌ای را بکار بندد». حوادث و سوانح طبیعی ناشی از قهر طبیعت، شامل: مواردی است که انسان در وقوع، جلوگیری از بروز و یا مهار و کنترل آن نقش مستقیم و تعیین کننده‌ای ندارد و ممکن است در هر زمان، مکان و موقعیتی وقوع پیدا کند؛ مانند: سیل، زلزله، طوفان، سونامی (تسونامی)، آتشفشان، گردباد، جابجایی لایه‌های زمین (رانش زمین)، آتش سوزی جنگلها، کم آبی و خشکسالی، سرما و یخبندان، شیوع انواع بیماریهای واگیردار، هجوم حیوانات و حشرات موذی، شیوع آفت‌های دامی و گیاهی، صاعقه (رعد و برق).

۲- سازمان های مردم نهاد

اصطلاح سازمان غیر دولتی به اشکال مختلف در سراسر جهان استفاده می شود و با توجه به بافت کلامی که در آن مورد استفاده قرار گرفته، به انواع گوناگون سازمان ها اشاره می کند که در ایران به عنوان «سازمانهای مردم نهاد یا سمن» نام برده می شوند. سازمان غیر دولتی در کلی ترین معنایش، به سازمانی اشاره می کند که مستقیماً بخشی از ساختار دولت محسوب نمی شود، اما نقش بسیار مهمی بعنوان واسطه بین فرد فرد مردم و قوای حاکم و حتی خود جامعه ایفا می کند. بسیاری از سازمانهای غیر دولتی، سازمانهای غیرانتفاعی نیز هستند. بودجه این سازمانها از طریق کمکهای مردمی، دستگاههای دولتی و توسط خود دولت یا ترکیبی از طرق مذکور تامین می شود (شریفیان ثانی، ۱۳۹۰: ۱۲).

سازمانهای مردم نهاد^۱ یکی از مهمترین نهادهایی هستند که در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه، به ایفای نقش می پردازند. برخی از مهمترین نقش ها و فعالیت سازمانهای مردم نهاد در مراحل چهار گانه مدیریت بحران به شرح زیر انجام می پذیرد:

در مرحله پیشگیری، سازمانهای مردم نهاد به عنوان یک نهاد اجتماع محور به ارتقای آگاهی عموم مردم در زمینه پیشگیری و ایمنی می پردازند. این سازمانها از طریق برگزاری جلسات و کارگاههای آموزشی در سطح محلات شهری و روستایی، اقشار مختلف مردم را با مدیریت بحران، ایمنی و پیشگیری از حوادث آشنا می کنند.

در مرحله آمادگی، سازمانهای مردم نهاد از طریق برقراری ارتباط و تعامل با اقشار مختلف مردم و ارائه آموزشهای تخصصی و همچنین آشنا نمودن آنها با کمکهای اولیه و امداد و نجات و همچنین نحوه استفاده از تجهیزات مدیریت بحران، سطح آمادگی مردم را برای مواجهه با حوادث غیرمترقبه ارتقا می بخشند.

در مرحله مقابله و در زمان وقوع حوادث غیرمترقبه، سازمانهای مردم نهاد از طریق حضور در مناطق حادثه دیده و استقرار کمپ، به ارائه خدمات تخصصی به حادثه دیدگان می پردازند. هر کدام از سازمانهای مردم نهاد بر اساس موضوع فعالیت و تخصص هایی که دارند، نوع خاصی از خدمات را به حادثه دیدگان ارائه می کند.

^۱. NGO

در مرحله بازسازی و بازتوانی، سازمانهای مردم نهاد ضمن مشارکت در بازسازی مناطق حادثه دیده، به احداث مراکز درمانی، آموزشی و فرهنگی و امثالهم و توانمندسازی آسیب دیدگان برای بازگشت به زندگی می پردازند. همچنین نظارت بر روند بازسازی مناطق با تاکید بر مؤلفه های توسعه پایدار و حفاظت از محیط زیست نیز از جمله نقش هایی است که سازمانهای مردم نهاد در بازسازی مناطق حادثه دیده ایفا می کنند.

۳- مدیریت خطرپذیری سوانح طبیعی

بررسی محتوایی و شکلی برنامه های توسعه در ایران پس از پیروزی انقلاب در زمینه مدیریت بحران و سوانح و حوادث نشان می دهد که در تدوین برنامه اول توسعه کشور این مقوله مورد توجه برنامه ریزان و تدوین کنندگان برنامه نبوده است. در برنامه دوم با تشکیل ستاد حوادث غیرمترقبه در وزارت کشور، مواد قانونی برای این موضوع در برنامه لحاظ می شود؛ اما رویکرد حاکم بر جبران خسارات ناشی از حوادث تمرکز داشته است. در واقع بی توجهی به رویکرد مدیریت مخاطرات و ساماندهی و وضعیت مدیریت بحران و ساخت و سازهای کشور، ضعف برنامه در این زمینه است. این رویکرد و نگاه در برنامه سوم توسعه کشور نیز تکرار شد. در برنامه چهارم با تدوین سند چشم انداز و تأکیدات مندرج در آن، سیاستهای کلی رویکرد حاکم بر تدوین برنامه در حوزه مدیریت بحران به سمت مدیریت مخاطرات و توجه به اقدامات پیش از بروز سانحه تغییر یافت و مواد قانونی و برنامه ای مشخصی نیز برای تحقق آن در متن قانون مدنظر قرار گرفت. این رویکرد به عنوان اصل پذیرفته شده در برنامه ریزی مقابله با سوانح و مدیریت بحران در برنامه پنجم نیز مورد توجه جدی قرار گرفت و محتوای برنامه در این بخش بر توجه به ابعاد سخت افزاری و نرم افزاری برای مدیریت جامع و بهینه بحران تمرکز یافت (جدی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۱).

یکی از مهم ترین مسائل، ضعف ساختار مدیریت بحران است. این ساختار در کشور ما کارآمد نیست و به نوعی به یک نهاد عالی نظارتی و مشاوره ای تبدیل شده است. تأثیر این سازمان در کشور ما قابل قیاس با ساختارهایی مانند آژانس مقابله با بحران در آمریکا یا واکنش سریع در ژاپن نیست. مدیریت بحران در ایران اغلب به مرحله پس از وقوع حادثه یا حین وقوع آن محدود شده و برای اجزای مختلف چرخه بحران، شرح وظایف و قاعده خاصی تعیین نشده است. سازوکار

مشارکتهای مردمی و تشکل‌های غیردولتی و مردم نهاد در قوانین بسیار ضعیف است و نقش آنها نامشخص است. هدایت و فرماندهی عملیات، نه تنها در مراحل ملی مدیریت بحران با اختلال همراه است، بلکه وضعیت مدیریت بحران در سطوح استانی و محلی نیز مشخص نشده که سبب بیشترین اختلال و ناهماهنگی شده است. با وجود داشتن قوانین و نهادهای متعدد، در ایجاد هماهنگی و نظم بخشیدن به فعالیت‌ها اقدامی صورت نگرفته و تداخل وظایف و مسئولیت‌ها، پراکندگی فعالیت‌ها را به وجود آورده است؛ البته هیأت دولت در سال ۱۳۹۳ لایحه مدیریت حوادث غیرمترقبه را به مجلس فرستاد و در سال ۱۳۹۶ بررسی‌های کارشناسی در کمیسیون شوراهای مجلس انجام گرفت و در نهایت در بهمن ۱۳۹۷ با عنوان لایحه مدیریت بحران به صحن علنی مجلس رفت و تصویب شد؛ البته هنوز به تائید شورای نگهبان نرسیده و شورای نگهبان ایرادهای ساختاری و حقوقی اساسی به آن وارد کرده است. هرچند در این قانون جدید، بیشتر وظایف دستگاهها و وزارتخانه‌های مرتبط با مدیریت بحران شمرده شده و بر پیشگیری و آمادگی تأکید بسیار زیادی شده و بسیاری از کاستی‌های قانون قبلی برطرف شده است؛ با وجود این، باز هم ضمانت اجرایی مناسبی در قانون برای آن دیده نشده است. زیرا شاکله ساختاری قانون سازمان مدیریت بحران علی‌رغم شکست آن در اجرا حفظ شده است. در صورت نهایی شدن این قانون، باز هم از ناهماهنگی دستگاهها رنج خواهد برد؛ در حالی که کاهش خسارت‌های ناشی از زلزله، نیازمند همکاری همه ی ارگانهای دولتی، غیردولتی و مردم است و نکته آخر اینکه مدیریت بحران در کشور باید از نگاه جبران خسارت به نگاه پیشگیرانه، آمادگی و مقابله تبدیل شود و یکی از راههای دستیابی به این اهداف، اصلاح ساختار مدیریت بحران در کشور است. البته در جلسه ۱۳۲ مجلس دهم شورای اسلامی در سال ۱۳۹۷ یک طرح با امضای بیش از صد نماینده مجلس با عنوان ادغام سازمان هلال احمر، سازمان مدیریت بحران و سازمان اورژانس کشور و تشکیل وزارت مدیریت بحران تهیه و ثبت شده است که پرداختن به آن با توجه به نهایی نشدن این طرح مجال دیگری را می‌طلبد (جدی و همکاران، ۱۳۹۸: ۱۲).

۴- چرخه مدیریت بحران در سوانح طبیعی

مدیریت بحران از آغاز تا پایان، مراحل مختلفی دارد که از آن به عنوان چرخه مدیریت بحران در حوادث و سوانح نام برده می‌شود که عبارت است از:

مرحله اول - پیش بینی (شامل اقداماتی مانند امکان سنجی، مطالعه، تحقیق و پژوهش، طراحی، سیاستگذاری و ...)

مرحله دوم - آمادگی (شامل اقداماتی مانند برآورد، برنامه ریزی، سازماندهی، آموزش، تمرین، مانور، مهارت، تجهیز و ...)

مرحله سوم - پیشگیری (شامل تمام اقداماتی که به جلوگیری از وقوع یا کاهش تأثیرات حوادث و سوانح منجر می شود).

مرحله چهارم - واکنش (شامل اقداماتی مانند امداد و نجات، جستجو، تدارک، تخلیه، آوار برداری، مداوا، اسکان موقت)

مرحله پنجم - پاکسازی (شامل اقداماتی مانند پاکسازی منطقه آسیب دیده، برآورد، ساماندهی، آرام سازی، توانبخشی، انتقال و جابه جایی و اسکان موقت و ...)

مرحله ششم - باز سازی (شامل اقداماتی مانند نقشه برداری، احداث یا بازسازی بناها و اسکان دائم، احیای اصولی شبکه های خدمات شهری، اقدامات فرهنگی و ...)

مرحله هفتم - کنترل (شامل اقداماتی مانند ارزیابی، نظارت، کنترل، گزارش و ...). سامانه خود کنترلی باید در تمام مراحل پیش بینی شود؛ لذا منظور از کنترل در مرحله هفتم، نظارت و پیگیری برای به نتیجه رسیدن گامهای پیش بینی شده است.

در تمام مراحل بجز مرحله چهارم، اقدامات می تواند در سه دوره زمانی کوتاه مدت، میان مدت و بلند مدت اجرا شود؛ اما در مرحله چهارم یعنی مرحله واکنش، اقدامات در چهار مقطع به شرح ذیل انجام می شود:

الف - اقدامات آنی در ساعات اولیه بروز حادثه و رفع مشکلات مشهود و نیازهای امدادی

ب - اقدامات اضطراری پس از امداد و نجات اولیه و رفع مشکلات پنهان و نیازهای اولیه

ج - اقدامات فوری پس از تعیین تکلیف گمشدگان و اموات و رفع نیازهای ثانویه

د - اقدامات معمول پس از اقدامات اولیه، اضطراب، ثانویه و بازگشت آرامش نسبی (هدایتی، ۱۳۹۶: ۱۰۶-۱۰۵).

۵- درک خطرپذیری سوانح

سیاستها و عملکردهای مدیریت خطرپذیری سوانح بایستی بر پایه درک خطرپذیری سوانح در تمامی ابعاد آسیب پذیری، ظرفیت، مواجهه افراد و داراییهای خصوصیات مخاطره و محیط زیست استوار باشد. چنین دانشی می تواند به منظور ارزیابی ریسک پیش از سانحه برای جلوگیری و کاهش اثرات، توسعه، آمادگی لازم و پاسخ موثر تقویت گردد. برای دستیابی به این امر، موارد ذیل اهمیت دارند:

الف- ارتقاء مدیریت، تحلیل، جمع آوری و استفاده از داده های مرتبط و اطلاعات کاربردی و حصول اطمینان از انتشار این اطلاعات و داده ها با در نظر گرفتن نیازهای گروههای مختلف کاربران، به نحو مناسب؛

ب- تشویق در به کارگیری و تقویت خطوط مبنا و ارزیابی دوره ای ریسکهای سوانح، آسیب پذیری، ظرفیت، مواجهه، خصوصیات مخاطره و پیامدهای ممکن آنها در مقیاسهای مرتبط اجتماعی و فضایی اکوسیستم ها، هماهنگ با شرایط ملی؛

ج- تدوین، به روز رسانی دوره ای و انتشار مناسب اطلاعات خطرپذیری سوانح بر اساس موقعیت مکانی شامل نقشه های ریسک برای تصمیم گیران، عموم مردم و جوامع محلی در معرض ریسک سوانح به شکل مناسب، با استفاده از فناوری های اطلاعات فضا- زمین، به نحو قابل اجرا؛

د- ارزیابی، ثبت و ضبط و به اشتراک گذاری نظام مند اطلاعات و تشریح خسارات ناشی از سوانح برای عموم و در نتیجه درک صحیح آنها از اثرات اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی، آموزشی، زیست محیطی و تاثیر بر میراث فرهنگی، به نحو مقتضی در قالب اطلاعات مربوط به آسیب پذیری، مواجهه و رویدادهای خاص هر مخاطره؛

ه- تهیه اطلاعات غیر حساس مرتبط با مواجهه، آسیب پذیری، خطرپذیری، سوانح، اطلاعات تفکیک شده خسارات و ارائه آزادانه آنها به عموم، به نحو مقتضی؛

و- بهبود دسترسی بلادرننگ به داده های قابل اعتماد، استفاده از فضا و اطلاعات موجود در محل، از جمله سیستم اطلاعات جغرافیایی (GIS) و استفاده از نوآوری های فناوری اطلاعات و ارتباطات در راستای تقویت ابزارهای اندازه گیری، جمع آوری، تحلیل و توزیع داده ها؛

ز- ارتقاء دانش مقامات دولتی در تمامی سطوح، سازمانهای مردم نهاد، جوامع، داوطلبان و

همچنین بخش خصوصی از طریق به اشتراک گذاری تجربیات، درسهای آموخته، عملکردهای موفق و آموزش و تربیت در زمینه کاهش خطرپذیری سوانح شامل به کارگیری سازوکارهای آموزشی موجود و یادگیری گروههای همسان؛

ح- ترویج و بهبود گفتگو و همکاری بین جوامع علمی و فنی و سایر ذینفعان و سیاستگذاران مرتبط به منظور تسهیل تعامل علم و سیاست جهت اتخاذ تصمیمات موثر در زمینه مدیریت خطرپذیری سوانح؛

ط - حصول اطمینان از بکارگیری دانش سنتی، بومی و محلی و عملکردهای آنها به نحو مقتضی، برای تکمیل دانش علمی در ارزیابی خطرپذیری سوانح و تدوین و اجرای سیاستها، راهبردها، طرحها و برنامه های بخشهای ویژه همراه با رویکردی بین بخشی به صورت متناسب با شرایط محلی و مرتبط با موضوع؛

ی- تقویت ظرفیتهای علمی و فنی به منظور بهره برداری از آن و یکدست نمودن دانش موجود و همچنین توسعه و کاربرد روش شناسیها و مدل های ارزیابی خطرپذیری سوانح، آسیب پذیریها و مواجهه با همه مخاطرات؛

ک- افزایش سرمایه گذاری در نوآوری و توسعه فناوری در بلند مدت، به صورت چند مخاطره ای و پژوهشهای راه حل محور برای مدیریت خطرپذیری سوانح در راستای پرداختن به شکافها، موانع، وابستگی ها و چالشهای اقتصادی، اجتماعی، آموزشی و زیست محیطی مرتبط با ریسکهای سوانح؛

ل- گنجاندن هر چه بیشتر دانش خطرپذیری سوانح شامل پیشگیری از سانحه، کاهش اثرات آن، آمادگی، پاسخ، بازیابی و بازتوانی در آموزشهای رسمی و غیررسمی و نیز آموزشهای همگانی در همه سطوح و نیز در آموزش و تربیت حرفه ای؛

م- تقویت راهبردهای ملی برای ارتقاء آموزش و آگاهی های عمومی در زمینه کاهش خطرپذیری سوانح، شامل گسترش دانش و اطلاعات مربوط به خطرپذیری سوانح از طریق کمپین ها، رسانه های اجتماعی و بسیج جوامع، با در نظر گرفتن مخاطبان خاص و نیازهای آنان؛

ن- بکارگیری اطلاعات خطرپذیری سوانح در تمامی ابعاد آسیب پذیری، ظرفیت و مواجهه افراد، جوامع، کشورها و داراییها و نیز خصوصیات مخاطره برای تدوین و اجرای سیاستهای کاهش

خطرپذیری سوانح؛

ص - افزایش سطح همکاری میان مردم در سطح محلی برای انتشار اطلاعات مربوط به خطرپذیری سوانح از طریق تعامل سازمانهای جامعه محور و سازمانهای مردم نهاد (سعیدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۲۴-۲۳).

۶- سرمایه گذاری در زمینه کاهش خطرپذیری سوانح در راستای

برگشت پذیری

سرمایه گذاری بخش دولتی و خصوصی در پیشگیری و کاهش خطرپذیری سوانح از طریق اقدامات سازه ای و غیر سازه ای یک امر ضروری است تا برگشت پذیری اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و فرهنگی برای افراد، جوامع، کشورها و داراییهای آنها و نیز محیط زیست تقویت گردد. این سرمایه گذاریها می توانند محرکهای نوآوری، رشد و ایجاد اشتغال باشند. چنین اقداماتی در راستای حفظ زندگی افراد، پیشگیری و کاهش خسارات ناشی از سوانح و تضمین بازیابی و بازتوانی موثر، مقرون به صرفه هستند.

سازمانهای مردم نهاد، داوطلبین، سازمانهای کار داوطلبانه و سازمانهای جامعه محور در همکاری با مؤسسات عمومی، از جمله ارائه دانش خاص و رهنمودهای عملگرا در زمینه توسعه و اجرای برنامه های استاندارد و چارچوب های قانونی کاهش خطرپذیری سوانح مشارکت کنند؛ در اجرای برنامه ها و راهبردهای محلی، ملی، منطقه ای و جهانی تعامل نمایند؛ به افزایش آگاهیهای عمومی، ایجاد فرهنگ پیشگیری و آموزش در زمینه خطرپذیری سوانح کمک نموده و از آن حمایت کنند؛ از جوامع برگشت پذیر و یک مدیریت خطرپذیری سوانح همه جانبه نگر جهت تقویت هم افزایی میان گروه ها به نحو مقتضی، طرفداری کنند.

۷- معاهده سندای برای کاهش خطرپذیری سوانح ۲۰۱۵-۲۰۳۰

چارچوب سندای براساس عناصری شکل گرفته که اطمینان از تداوم کار توسط دولتها و سایر ذینفعان را در راستای چارچوب کاری هیوگو (HFA) تقویت و تضمین می نماید و نوآوری هایی را ارائه می دهد که حاصل مشاوره ها و مذاکرات متعدد می باشد. چارچوب حاضر برای بعد از سالهای ۲۰۱۵ و به منظور کاهش خطرپذیری سوانح، در سومین کنفرانس جهانی کاهش خطرپذیری سوانح که از ۱۴ تا ۱۸ مارس ۲۰۱۵ (۲۳ لغایت ۲۷ اسفند ماه سال ۱۳۹۳) در شهر

سندای استان میاگی ژاپن برگزار شد، به تصویب رسید.

بسیاری از صاحب نظران، مهمترین تغییرات ایجاد شده در این سند را، تاکید قوی بر مدیریت ریسک سوانح به جای مدیریت سوانح، تعیین هفت زیرهدف جهانی، کاهش خطر پذیری سوانح به عنوان نتیجه مورد انتظار، تمرکز بر پیشگیری از ریسک جدید، کاهش ریسک های موجود، تقویت برگشت پذیری و همچنین مجموعه ای از اصول راهنما شامل مسئولیت اولیه دولتها برای پیشگیری و کاهش خطرپذیری سوانح و تعامل کل جامعه و تمامی نهادهای دولتی دانسته اند. علاوه بر آن، قلمرو کاهش خطرپذیری سوانح به طور هدفمند، با تمرکز بر هر دو نوع سوانح طبیعی و انسان ساخت و همچنین ریسک ها و مخاطرات مربوط به محیط زیست، تکنولوژیک و بیولوژیک تسری یافته و برگشت پذیری سلامت و بهداشت را به شدت در همه بخش ها ارتقا داده است.

چارچوب سندای موارد ذیل را نیز مطرح می نماید: ضرورت درک بهتر خطرپذیری سوانح در همه ابعاد آن شامل در معرض قرارگیری (مواجهه)، آسیب پذیری و ویژگی های مخاطره: تقویت حاکمیت خطرپذیری سوانح شامل مجامع ملی پاسخگویی و مسئولیت پذیری مدیریت خطرپذیری سوانح؛ آمادگی برای ساخت بهتر از گذشته؛ به رسمیت شناختن ذینفعان و نقش آنها؛ بسیج سرمایه گذاری حساس به ریسک برای جلوگیری از ایجاد ریسک جدید؛ برگشت پذیری زیرساختهای بهداشتی، میراث فرهنگی و سایر اماکن تقویت همکاری های بین المللی و مشارکت جهانی؛ برنامه ها و سیاستگذاری های آگاه از خطرپذیری توسط اهداکنندگان کمک (دو نرها) و سایر برنامه ها از جمله حمایت مالی و وام از سوی موسسات مالی بین المللی. همچنین مجمع جهانی و مجامع منطقه ای کاهش خطرپذیری سوانح به عنوان سازوکاری برای انسجام میان برنامه ها، پایش و بازنگری های دوره ای، تحت حمایت بخشهای حاکمیتی سازمان ملل متحد، صراحتاً به رسمیت شناخته می شوند (سعیدی و همکاران، ۱۳۹۴: ۶).

۸- کارایی سازمان های مردم نهاد در مدیریت خطرپذیری سوانح طبیعی

سازمانهای مردم نهاد به مثابه تشکل های یاری رسان، به واسطه برخورداری از مولفه هایی چون تخصص، چابکی و سازمان یافتگی، می توانند در مواقع بحران، دوشادوش دولت در مسیر خدمت رسانی به جامعه گام بردارند. از این رو تقویت سمن ها با هدایت هر چه بیشتر مردم به سمت

مشارکت‌های اجتماعی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. گروه‌های مردم‌نهاد در مباحث پیشگیری، آمادگی و مقابله با بحران می‌توانند نقش بسیار مهمی ایفا کنند، مهمترین نقش سازمان‌های مردم‌نهاد کارکرد آنان در مدیریت بیش از بحران است که می‌توانند با آموزش عمومی جامعه هزینه‌های احتمالی زمان بحران را کاهش دهند (قلی‌گله، ۱۳۹۷: ۹).

سازمانهای مردم‌نهاد در مدیریت بحران‌ها نقش مهمی را بر عهده دارند. بعد از وقوع بحران‌ها نیز سازمانهای مردم‌نهاد باید بتوانند نقش امداد، نجات و کمک‌رسانی را به خوبی انجام دهند. این نقش هم پیش از بحران و هم پس از آن باید ایفا شود. سازمانهای مردم‌نهاد پیش از وقوع بحران‌ها و بلاای طبیعی می‌توانند در آگاه‌سازی و اطلاع‌رسانی به جامعه و ارائه آموزش‌های لازم به مردم به ایفای نقش مثبت خود بپردازند. برگزاری مانورها در محلات از جمله این اقدامات است. سازمانهای مردم‌نهاد در هنگام وقوع بحران‌ها و حوادثی چون زلزله، سیل، طوفان و ... می‌توانند نقشی سازنده و کمک‌رسان داشته باشند؛ آن گونه که در زلزله اخیر کرمانشاه این سازمانهای مردم‌نهاد دوشادوش سازمانهای دولتی چون «هلال احمر» توانستند از آلام مردم آسیب‌دیده در شهرها و روستاهای زلزله‌زده بکاهند. از آنجا که سازمانهای مردم‌نهاد برآمده از دل مردم هستند، در مواردی که جامعه با یک آسیب یا بحران جدی مثل حوادث غیرمترقبه، زلزله یا سیل روبرو می‌شود، می‌توانند ظرفیت‌هایی را از خود نشان دهند که شاید دولت نتواند آن ظرفیت‌ها را به منصفه ظهور برساند. از آنجا که سازمانهای مردم‌نهاد متشکل، مردمی و کوچک هستند، در بیشتر موارد از نوعی چابکی برخوردارند که می‌تواند بر میزان کارایی این سازمانها در مواقع بحران بیافزاید. این در حالی است که نهادهای دولتی به دلیل بزرگی و پیچیدگی بوروکراتیک شاید نتوانند در شرایط حساسی چون وقوع سیل و زلزله چنین کارایی را از خود به نمایش بگذارند.

۹- نقش سازمانهای مردم‌نهاد در مدیریت بحران زلزله

در این قسمت به صورت اجمالی به نقشی که سازمانهای غیردولتی در کنترل بحران زلزله می‌توانند داشته باشند می‌پردازیم. فعالیت عمده در کشور ما پس از زلزله در زمینه جلب کمکهای مردمی و انتقال آن به مناطق آسیب‌دیده بوده است. مردم کشور ایران در زمینه کمک‌رسانی در طول سالیان متوالی امتحان خود را پس داده‌اند. با توجه به زمینه‌های فعالیت از حضور سازمانهای مردم‌نهاد می‌تواند در کاهش آلام ناشی از زمین‌لرزه بهره‌مند گردد. مسأله مهم دیگر، کاهش

نیازها به هنگام بحران است و این امر مستلزم سرمایه گذاری قبل از شرایط بحران است، به این معنی که پس از وقوع زمین لرزه به هیچ عنوان نمیتوان به گونه ای عمل کرد که منجر به کاهش خسارتها شد و تنها میتوان به جبران قسمتی از خسارتها بسنده کرد. دو راه عمده در جهت کاهش خسارتهای وارده عبارتند از:

الف) ایمن سازی و مقاوم سازی؛

ب) آموزشهای عمومی و همگانی برای عملی شدن.

هر دو مورد فوق نیاز به بسترسازی فرهنگی گسترده ای است که شاید بتوان گفت که فرهنگ سازی از نقش های اساسی سازمانهای غیردولتی است. از طرف دیگر، این سازمانها میتوانند به عنوان ناظر بی طرف در روند ساخت و سازهای عمومی و خصوصی عمل کنند و اقدام به انتشار گزارش در سطح عمومی نمایند. از طرف دیگر سازمانهای غیر دولتی میتوانند در فرماندهی بحران های پس از زلزله نقش داشته باشند، به این صورت که مدیریت بحران های اجتماعی از جمله مواردی است که باید در اختیار سازمانهای مردم نهاد که مثلاً در زمینه زنان و کودکان فعالیت می کنند، قرار گیرد (صفایی، ۱۳۸۷: ۵۹).

۱۰- نقش سازمانهای مردم نهاد در مدیریت بحران سیلاب شهری

سیلاب شهری، حجم آبی است که خارج از ظرفیت زهکشی شهر می باشد و منجر به بروز یک سری از مشکلات و خسارت در شهر می گردد. طبق فرهنگ آشناسی یونسکو، سیل عبارت است از افزایش معمولاً کوتاه مدت در سطح تراز آب یک رودخانه تا اوجی که سطح تراز آب از آن اوج با آهنگی آهسته تر عقب می نشیند (مختاری، ۱۳۸۸: ۲۳). سیل یکی از پیچیده ترین و مخرب ترین رویدادهای طبیعی است و بیش از هر بلای دیگری، جان و مال انسان و شرایط اجتماعی و اقتصادی جامعه را به مخاطره می اندازد، هر چند مدیریت صحیح آن میتواند منبع بزرگی جهت تأمین نیازهای آبی یک منطقه باشد. اگر وقوع این پدیده، ناگهانی و شدید باشد، باعث به وجود آمدن خسارت های زیادی می شود.

بسیاری از دیدگاه های برنامه ریزی بر این باور هستند که تدوین طرح ها و برنامه های شهری حتی مدیریت سیلاب های شهری با استفاده از مشارکت جامعه محلی و سازمانهای مردم نهاد امکان پذیر می گردد. کارولین سالی و برایان پرت معتقدند مدیریت حوادث طبیعی از جمله سیل در

شهرها فقط از طریق همکاری بین بخشی می‌تواند پتانسیل تأثیرگذاری خود را نشان دهد. در ایده آل‌ترین وضعیت، این همکاری در تمرکز زدایی مشارکتی میسر می‌گردد که حکومت مرکزی، حکومت محلی، شوراهای اسلامی، سازمانهای مردم‌نهاد و مردم محلی را در کنار هم قرار می‌دهد. تحقیقات کارولین سالی و بریان پرت (۲۰۰۳) حاکی از سه نوع فعالیت سازمانهای مردم‌نهاد در عرصه شهرهاست. نخست، سازمانهایی که به عرضه خدمات مستقیم رفاهی می‌پردازند که نمونه بارز آن اعطای منابع مالی و یا برخی از خدمات به افراد ناتوان و فقیر است. دوم، سازمانهای مردم‌نهاد که به ارائه خدمات اجتماعی می‌پردازند و گروه‌های هدف آنها می‌تواند کودکان کار و خیابان، زنان سرپرست خانوار و یا جوانان باشد. سوم، سازمانهای مردم‌نهاد که تلاش‌شان مشارکت گروه‌های حاشیه‌ای در فرایند توسعه در کنار سایر کنشگران عرصه شهر و به ویژه نهادهای دولتی است (محمدی، ۱۳۸۳: ۳۵). چنین مشارکتی در برنامه ریزی شهری، به معنای حضور در عرصه‌های تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری است و ابعاد و گستره آن فراتر از تغییرات در سطوح محله یا توسعه اجتماعی گروه‌های خاص است و در حقیقت الگویی از همکاری و مشارکت ذینفعان را در تمام مراحل برنامه توسعه طراحی می‌کند. در واقع مدیریت سیلاب شهری در این گروه قرار می‌گیرد. بر این اساس امکان استقرار ساختارهای از پایین به بالا در کنار ساختارهای از بالا به پایین فراهم می‌گردد. اصطلاح تخصصی توسعه پایین به بالا، نیز ناظر به نقش مشارکتی مردم در مدیریت حوادث طبیعی است و نقش مشارکتی مردم (افراد، گروه‌ها، سازمانها در فرآیند توسعه از جمله توسعه شهری واقعی انکارناپذیر است (قلی‌گله، ۱۳۹۷: ۷).

نتیجه‌گیری

ضرورت مقابله با شرایط مخاطره‌آمیز و پیشگیری از مخاطرات طبیعی، امری ضروری است و مواجهه دولت‌ها با مخاطرات طبیعی به توان اقتصادی، مقررات و ضوابط اجرایی، تضمین‌های حقوقی و آگاهی عمومی آن کشورها ارتباط دارد. در منابع حقوق و روابط بین‌الملل، از جمله میثاق حقوق مدنی، سیاسی و میثاق حقوق اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی اعلام شده در اعلامیه جهانی حقوق بشر ۱۹۴۸، اعلامیه حقوق بشر اسلامی ۱۹۹۰، چارچوب کاری هیوگو و سندای ژاپن، حقوق بنیادین بشر در هنگام مخاطرات طبیعی بیان شده است که در برخی موارد، رعایت آنها برای کشورها الزام‌آور است و در پاره‌ای نیز با تکیه بر اهمیت حقوق انسان به صورت حقوق

نرم و توصیه ای آمده است.

فعالیت بیشتر به منظور کاهش مواجهه و کاهش آسیب پذیری و بنابراین پیشگیری از ایجاد ریسکهای جدید سوانح و مسئولیت پذیری در برابر ایجاد ریسک های سوانح در تمامی سطوح ضروری می باشد. اقدامات بیشتر و اختصاصی تر بایستی بر حذف محرکهای موجود کاهش خطرپذیری سوانح نظیر پیامدهای فقر و نابرابری، تغییرات اقلیمی، گسترش شهرنشینی بی رویه و بی برنامه، مدیریت ضعیف زمین و ترکیب عواملی مانند تغییرات جمعیتی، ترتیبات سازمانی ضعیف، سیاستهای ناآگاه از ریسک، فقدان کنترل و نظارت و مشوقها برای سرمایه گذاری بخش خصوصی در زمینه کاهش خطرپذیری سوانح، زنجیره های پیچیده تأمین و عرضه، محدودیت دسترسی به فناوری، بهره برداری ناپایدار از منابع طبیعی، اکوسیستم های در حال انحطاط، بیماریهای همه گیر و واگیر، متمرکز باشد. علاوه بر آن، لازم است تا حاکمیت بهینه کاهش خطر پذیری سوانح در سطوح ملی، منطقه ای و جهانی تقویت شده و آمادگی بهبود یابد و هماهنگی ملی برای پاسخ به سوانح، باز توانی و بازسازی، استفاده از بازیابی پس از سانحه، بازسازی برای ساخت بهتر از گذشته، از طریق تقویت روش های همکاری بین المللی مورد حمایت قرار گیرد.

منابع و مآخذ

۱. پارسی زاده، فرخ، پیشنمازی، پروانه، نصراللهی، اکبر (۱۳۹۶). ارزیابی میزان و چگونگی آگاهی مدیران رسانه ها از زلزله و مدیریت آن، فصلنامه مدیریت مخاطرات محیطی، دوره ۴، شماره ۲، صص ۱۹۱-۱۷۵.
۲. جدی، علی، مقیمی، ابراهیم و دیگران (۱۳۹۸). راهبرد کاهش مخاطرات طبیعی در ایران بر مبنای حقوق و روابط بین الملل، فصلنامه مدیریت مخاطرات طبیعی، دوره ۶، شماره ۱، صص ۱۶-۱.
۳. حافظ نیا، محمدرضا (۱۳۹۵). مقدمه ای بر روش تحقیق در علوم انسانی، تهران: انتشارات سمت.
۴. سعیدی، بهنام، فخری بافقی، بی بی الهام و دیگران (۱۳۹۴). چارچوب سندای برای کاهش خطرپذیری سوانح ۲۰۳۰-۲۰۱۵، چاپ اول، تهران: انتشارات کتاب پدیده.
۵. شاملو، باقر، یوسفی، ابوالفضل (۱۳۹۴). مخاطرات و تکالیف حقوقی دولت در مقیاس ملی. بین المللی، فصلنامه مدیریت مخاطرات طبیعی، دوره ۲، شماره ۳، ۳۰۵-۲۹۱.
۶. شریفیان ثانی، مریم (۱۳۹۰). مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، انتشاراتدسازمان شهرداری های کشور، شماره ۸، صص ۲۳-۲.
۷. صفایی، سینا (۱۳۸۷). ارزیابی جایگاه سازمانهای غیردولتی در ساختار سازمانی مدیریت بحران تهران، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه صنعتی امیرکبیر (پلی تکنیک تهران).
۸. قلی گله، نریمان (۱۳۹۷). بررسی نقش و ظرفیت سازمانهای مردم نهاد در مدیریت سیلاب شهری، ششمین کنفرانس جامع مدیریت و مهندسی سیلاب، تهران، کارگروه تخصصی سیل، مخاطرات دریایی، آب و فاضلاب و برق وزارت نیرو با همکاری پژوهشکده سوانح طبیعی، صص ۱۱-۱.
۹. محمدی، محمد (۱۳۸۳). سازمان های غیردولتی (NGOs)؛ تعاریف و طبقه بندی ها، فصلنامه مطالعات مدیری، سال دوم، شماره ۲، صص ۴۲-۱.
۱۰. مختاری، سمیه (۱۳۸۸). راههای کنترل سیلاب شهری، مسکن و محیط روستا، شماره ۴۴.

۱۱. معین، محمد (۱۳۹۳). فرهنگ فارسی، چاپ بیست و هفتم، تهران: انتشارات امیرکبیر.
۱۲. هدایتی، احمدرضا (۱۳۹۶). مدیریت بحران در حوادث غیر مترقبه (با تأکید بر اقدامات راهبردی و اجرایی در حوادث)، فصلنامه مدیریت
۱۳. بحران، سال نهم، شماره ۳۳، صص ۱۴۳-۱۰۳.