

کمال مدیریت

ویژه‌نامه مدیریت بحران

شماره ۴ و ۵ - زمستان ۱۳۸۲ و بهار ۱۳۸۳

صص ۱۴ - ۳

مدیریت بحران: آموزه‌هایی از تجارب دیگران

دکتر ابوالحسن فقیهی*

چکیده

وقوع حوادث طبیعی نظیر زلزله در ایران به‌هیچ‌وجه دور از انتظار نیست. تجارب گذشته نشان می‌دهد این حوادث موجب تلفات انسانی و خسارات فیزیکی و مالی گسترده‌ای است که بر زیرساخت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور اثرات منفی فراوان دارد. در بخش نخست این مقاله، رویکردهای سنتی و نو به مدیریت حوادث را به عنوان الگوهای متداول مقابله با بحران بررسی خواهیم کرد و در بخش دوم به تجارب کشورهای ژاپن، مالزی و ترکیه که در سال‌های اخیر گام‌های مؤثری در مقابله با حوادث برداشته‌اند اشاره می‌کنیم.

مفاهیم راهنما: مدیریت بحران، مدیریت حوادث، الگوی جامعه تقدیرگرا، الگوی جامعه خوداتکا

مقدمه

زیانهای انسانی، فیزیکی و مالی ناشی از حوادث طبیعی بویژه زلزله تا حدود زیادی نتیجه ناکارآمدی در سازماندهی مقابله با حوادث از یکسو و اجتناب از نظارت بر فرایندهای استفاده از زمین و ساخت و سازهای درون شهرها و روستاهای کشور است. ناتوانی سازمانی در مقابله با چنین بحرانهایی بویژه در جوامع در حال توسعه را می‌توان تا حدود زیادی متأثر از فرهنگ اداری غالب نظیر تصمیم‌گیری متمرکز، فساد، رابطه‌گرایی، ناعدالتی، نفع‌جویی، برخورد انفعالی و بی‌تصمیمی دانست. تغییر این فرهنگ مستلزم آموزش مستمر و افزایش آگاهی‌های مدیران در همه سطوح است [۱:۳].

تحقیقات درباره مدیریت بحران نشان می‌دهد که رویکردهای سنتی در مواجهه با حوادث بزرگ چون زلزله کارآمد نیست. تجارب کشورها حکایت از آن دارد که رویکردهای نوین برای مقابله با حوادث بر اقدامات پیشگیرانه تأکید دارد. در یک تحلیل کلی دو رویکرد سازمانی و حقوقی خط مشی مقابله با حوادث را می‌توان تمیز داد که یکی را الگوی تقدیرگرا و دیگری را الگوی خود اتکاء می‌نامیم. تفاوت این دو رویکرد به بحرانها و حوادث طبیعی را می‌توان در:

- الف - میزان استفاده از اطلاعات مرتبط با پدیده‌های طبیعی؛
- ب - تأکید بر آمادگی جهت پیشگیری یا روبرویی با حادثه پس از وقوع؛
- ج - تصمیم‌گیری براساس ملاحظات سیاسی یا فنی؛
- د - پاسخگویی به حادثه به صورت عادی یا فوق‌العاده؛
- ه - چگونگی تأمین منابع مالی دانست.

در این مقاله کوشیده‌ایم ویژگی‌هایی دو رویکرد یاد شده را توصیف نموده و تجارب برخی از کشورها در برابر حوادث طبیعی را مورد بررسی قرار دهیم.

نقش دولت در مقابله با بحران

نقش دولت و نهادهای دولتی در الگوی تقدیرگرا و الگوی خود اتکاء متفاوت است. دولت می‌تواند نقش التیام‌بخش داشته باشد و یا اینکه حفاظت‌کننده باشد. دولتی که نقش التیام‌بخش دارد دولتی است که پس از وقوع حادثه وارد صحنه می‌شود و فعالیت‌های موقتی و موردی است. دولتی که نقش محافظ دارد قبل از وقوع حادثه به چاره‌جویی می‌پردازد و تلاش‌های پیشگیرانه است، اقدامات احتیاطی انجام می‌دهد و برنامه و خط‌مشی‌هایی برای مدیریت بحران تدوین می‌کند. این مدل را می‌توان برای مقایسه بین دو سیستم اجتماعی مقابله با حوادث مورد استفاده قرار داد.

الگوی دولت التیام‌بخش را بیشتر در جوامعی می‌توان یافت که تقدیرگرا محسوب می‌شوند و الگوی دولت محافظ منسوب به جوامعی است که خود اتکاء خوانده می‌شوند. در نگاره ۱ ویژگی‌های عمومی این دو الگو نشان داده می‌شود [۲:۴۰].

نگاره ۱. مقایسه الگوی جامعه تقدیرگرا و جامعه خوداتکاء

دولت التیام بخش (جامعه تقدیرگرا)	دولت محافظ (جامعه خوداتکاء)
راهبرد کم‌درسانی و نجات	راهبرد حفاظت و کاستن آسیب‌پذیری
اقدامات التیام بخش	اقدامات پیشگیرانه و ایجاد آمادگی
برنامه‌ریزی بحران (بصورت محدود)	برنامه‌ریزی اقتضایی برای بحران

این دو الگو را می‌توان از جهت نظام اطلاعاتی مورد استفاده در شرایط بحران، زمان مداخله دولت، نوع عملیات و نگرش به بحران، نوع واکنش به بحران، منابع و اعتبارات مالی برای بحران و بالاخره شیوه مواجهه با خطر با یکدیگر مقایسه کرد. در نگاره ۲ استراتژی مقابله با حوادث در الگوی دولت التیام‌بخش و دولت محافظ نشان داده شده است.

استفاده از اطلاعات منظم در برابر اطلاعات پراکنده و نامنظم

یکی از وجوه افتراق دو الگو، مسئله استقرار یک نظام اطلاعاتی منظم برای حوادث است و اینکه چگونه از این اطلاعات در مقابله با حوادث استفاده شود. مشاهده، اندازه گیری، ثبت، بایگانی و تصحیح اطلاعات درباره حوادث از جمله گامهای نخستین است که در خط‌مشی مقابله با بحران در جامعه‌ای که عقلانی عمل می‌کند برداشته می‌شود. بانکهای اطلاعاتی می‌توانند اطلاعات زمین‌شناسی، آمارهای منطقه‌ای، فعالیتهای زلزله‌نگاری، اطلاعات مکتسبه از ماهواره‌ها، نقشه‌ها، جداول را ذخیره و به روز نگاه دارند. پردازش اطلاعات مبتنی بر روش‌های هدفمند برای مقابله با بحران یک ضرورت است و مهم این است که مدیریت اطلاعات نهادینه شود.

نگاره ۲. مقایسه استراتژی مقابله با حوادث در الگوی دولت‌الیتیم بخش و دولت محافظ

دولت الیتیم بخش (جامعه تقدیرگرا)	دولت محافظ (جامعه خوداتکاء)
اطلاعات نامنظم و پراکنده است	نظام اطلاعاتی وجود دارد
مداخله پس از وقوع حادثه صورت می‌گیرد	مداخله پیش از وقوع حادثه صورت می‌گیرد
عملیات ماهیت سیاسی دارد	ماهیت عملیات فنی است
واکنش‌ها غیرعادی و عاطفی است	روشهای عقلانی اتخاذ می‌شود
وجوه و منابع اتفاقی و پوششی است	وجوه و منابع مالی خاص پیش‌بینی می‌شود
تأکید بر کاهش خطر است	پیشگیری از خطر مورد تأکید است

تأکید بر آمادگی قبل و بعد از حادثه

اینکه گفته شود پیش از وقوع حوادث مردم را نباید نگران کرد و اگر حادثه اتفاق افتاد دولت خسارات را جبران می‌کند و بر زخمهای خانواده‌های قربانیان حوادث الیتیم خواهد بخشید، بیشتر مطالبی است که ماهیت سیاسی دارد. در مدل مدیریت خطر نظارتها پیش از وقوع حوادث صورت می‌گیرد و اقدامات پیشگیرانه نظیر نظارت بر فرایندهای ساخت و ساز، مجوزهای استفاده از زمین، و نظایر آن انجام می‌شود. از طریق آموزش و پرورش، آموزش‌های مقطعی و بازرسی‌ها، آمادگی برای مقابله با بحران صورت می‌پذیرد [۲:۴۱].

تصمیمات سیاسی (مبتنی بر چانه زنی)

فرآیندهای تخصیص منابع، حمایت‌های مالی، روشهای نظارتی برای توسعه فیزیکی و برنامه‌های استفاده از زمین باید مبتنی بر شاخص‌های عینی و سازگار با ارزیابی‌های فنی خطرات باشد. وقتی قضاوت‌های سیاسی جایگزین ارزیابی‌های فنی می‌شود ممکن است منابع ناعادلانه توزیع شوند، فرآیندهای رسمی / فنی مقابله با بحران نایده گرفته شوند و تلاشهای فردی برای کاهش تأثیرات حادثه کم‌رنگ گردند.

کاربرد روشهای استاندارد در برابر واکنش‌های غیرعادی

استفاده از روشهای استاندارد برای مقابله با حوادث قبل و بعد از حادثه باید جایگزین واکنش‌های موقتی و فعالیتهای پراکنده شود. احکام، دستورات و وضع مقررات بصورت فی‌البداهه توسط مقامات که پس از وقوع حادثه صورت می‌گیرد حاکی از یک راهبرد تقدیرگراست. واگذار کردن مسئولیتها و دادن اختیار به ارگانها و دستگاهها پس از بروز حادثه ممکن است به تداخل و دوباره کاری وظایف میان نقش پردازان و نهایتاً به اغتشاش و آشفتگی منجر شود. در یک جامعه خوداتکاء تغییرات ساختاری از پیش تعیین شده، فرآیندهایی را برای مقابله با حوادث پیش‌بینی می‌کند.

وجوه و منابع ویژه حوادث

در حوادثی نظیر زلزله به منابع مالی عمده‌ای نیاز است؛ روشهایی که برای تأمین این وجوه مورد استفاده قرار می‌گیرد تجسم الگویی است که در مقابله با بحران اتخاذ می‌شود. اتکاء به وجوهی که منابع آن پراکنده و اتفاقی است نظیر کمک‌ها و هدایای مردمی و یا تخصیص کمک‌های مالی دولت و نهادها، به مدل مقابله با حوادث تقدیرگرا نزدیک است و بهره‌وری کمی دارد. وجوهی که بصورت مستمر

برای هدفهای مدیریت بحران پیش‌بینی و تخصیص داده می‌شود چون ناظر بر اقدامات قبل از حادثه است از عینیت و کارامدی بالاتری برخوردار است. در نگاره ۳ ویژگیهای دسترسی به منابع مالی در دو الگوی دولت تقدیرگرا و دولت محافظ نشان داده شده است.

نگاره ۳. مقایسه ویژگیهای منابع مالی در الگوی دولت تقدیرگرا و دولت محافظ

ویژگیهای منابع مالی	دولت تقدیرگرا	دولت محافظ
جمع‌آوری وجوه و کمکها	تصادفی، بعد از وقوع حادثه	منظم، رسمی، مستمر
حجم وجوه و کمکها	وسیع، فردی، پراکنده	متنوع، کوچک، تخصیص یافته برای هدفهای خاص
نوع آزادی عمل و اختیار	نظارت ضعیف مقامات مرکزی	مدیریت طبق قوانین و مقررات
روشهای توزیع	مبتنی بر تصمیمات خلق الساعه	مبتنی بر مطالعات و رعایت استانداردها
پوشش هزینه‌ها	موارد اضطراری، امداد، نجات، تأمین سرپناه، کمکهای جبرانی	با انگیزه تسکین آلام، بهبود وضع، بیمه، بازرسی، مدیریت خطر
بهره‌وری وجوه	هزینه‌های زیاد، تا حدودی تجدید ناپذیر	کآآمدی بالا، تجدیدپذیر

آموختن از تجارب دیگران

مدیریت دولتی در بسیاری از جوامع دنیا در اداره بحران‌ها و حوادث ناتوان بوده است؛ این امر بیشتر ناشی از ساختارهای مدیریت دولتی است. شاید بتوان مشکل را در ساختارهای متداول سازمانهای دولتی یافت؛ هر سازمان تمایل دارد اطلاعات و دانش فنی خودش را در قلمرو مدیریتی خاص خودش حفظ کند و کمتر علاقمند است اختیارات و اطلاعاتش را با دیگران تقسیم کند. سازمانهای دولتی بجای آنکه همکار یکدیگر باشند رقیب یکدیگرند؛ در شرایط بحران که همکاری سازمانها در سهمیم کردن اطلاعات از اهمیت خاصی برخوردار است، ضعف ارتباطات میان سازمانی مشکل‌آفرین می‌شود. مطالعه تجارب برخی از کشورها حاکی از آن است که می‌توان ساختارها و سازوکارهایی را برای مقابله با بحرانها پیش‌بینی کرد و در

نتیجه از میزان خسارتهای انسانی، فیزیکی و مالی تا حدود زیادی کاست.

تجربه ژاپن

تجارب ژاپنی‌ها به عنوان یکی از کشورهای زلزله‌خیز دنیا آموختنی است. دو روز بعد از مهلک‌ترین زلزله ژاپن در سالهای اخیر که در سال ۱۹۹۵ میلادی در استان Hyogo و مرکز شهر Kobe اتفاق افتاد، مرکزی بنام مدیریت شرایط اضطرار زیر نظر نخست‌وزیر و با شرکت کلیه اعضای کابینه تأسیس شد. از آن زمان به بعد این سازمان، عالی‌ترین نهاد تصمیم‌گیری برای عملیات نجات و امداد رسانی بوده است. نخست‌وزیر یکی از وزیران کابینه را مسئول این مرکز کرده است. پس از وقوع زلزله، مرکز بلافاصله عملیات نجات فوری را با حضور نمایندگان ۳۰ سازمان دولتی از جمله نیروی انتظامی، دارایی، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، کشور، نیروی نظامی، حمل و نقل و ترابری و سازمانهای مرتبط تشکیل داد. این مرکز تماس نزدیک و مستمری با مقامات استانی و محلی برقرار کرد و همکاری این سه سطح حکومتی بطور مستمر در جلسات روزانه برقرار بود و تصمیمات لازم اتخاذ می‌شد [۳:۲۳].

در محافل دانشگاهی ژاپن اعتقاد بر این است که ساختار مدیریت بحران بهتر است از گروهی مدیران حرفه‌ای واجد شرط و غیرجانبدار سیاسی تشکیل شود. البته باید اشاره کرد که در ژاپن سازمانهای مستقل غیردولتی متعددی برای مدیریت بحران ایجاد شده است. در ژاپن قانون اقدامات مقابله با بحران سال ۱۹۶۱ اساس و پایه پیشگیری حوادث تلقی می‌شود. این قانون موارد زیر را پیش‌بینی کرده است:

۱- تعیین مسئولیتها برای مقابله با حوادث؛

۲- پیشبرد تلاشهای منظم و جامع؛

۳- تأمین منابع مالی؛

۴- تجویز روشهای امداد برای فوریتها.

طبق این قانون شورای پیشگیری از حوادث در سطح استانها، شهرها و بخشها تشکیل می‌شود. در زمان وقوع حادثه مقامات محلی اولین واکنشها را نشان می‌دهند و مراکز اقدامات مقابله با حوادث، امداد و کمکهای فوری را تشکیل می‌دهند.

در سطح ملی فعالیتهای زیر صورت می‌پذیرد:

۱- گردآوری اطلاعات در مراحل نخستین از منابع محلی و استفاده از تجهیزات کمک‌رسانی؛

۲- تعیین رابطه‌های اطلاعاتی و ایجاد زنجیره اطلاع‌رسانی برای کابینه؛

۳- گردآوری اطلاعات اولیه از سازمانهای دولتی برای آگاهی نخست‌وزیر؛

۴- تجهیز امکانات اطلاع‌رسانی برای توزیع اطلاعات میان وزارتخانه‌ها و سازمانهای مرتبط؛

۵- تشکیل جلسات اضطراری از مقامات ذیصلاح در دفتر نخست‌وزیر؛

۶- تعیین یک وزیر یا معاون نخست‌وزیر به عنوان هماهنگ‌کننده اقدامات سازمانهای ذیربط و مسئول مدیریت بحران.

همانطور که مشاهده می‌شود اصلاحات اداری در دولت مرکزی ژاپن، یک نهاد هماهنگ‌کننده برای مدیریت بحران پیش‌بینی کرده است. در سالهای اخیر بین سطوح مختلف حکومتی همکاری نزدیکی برقرار شده است. هرچند واکنش‌های بوروکراتیک در وقوع حوادث از کارآمدی بالایی برخوردار نیست معذالک سازمانهایی که به این منظور ایجاد شده‌اند به دلیل آنکه کارکنانشان آموزش‌های لازم را گذرانیده‌اند و تجاربی از گذشته اندوخته‌اند از اثربخشی قابل قبولی برخوردارند. تجربه نشان داده است که واکنش‌های منطقه‌ای و داوطلبانه اثربخشی بیشتری داشته است [۴:۶].

در بسیاری از جوامع دنیا مسئله بسیج مردم و سازمان دادن آنها برای امداد و کمک‌رسانی بعد از وقوع حوادث متدوال است. ژاپنی‌ها سپاه امداد رسانی ویژه زلزله ایجاد کرده‌اند. افراد داوطلب بسیاری در این سپاه آموزش دیده‌اند و در داخل و خارج کشور برای امداد و کمک‌رسانی همکاری می‌کنند [۵:۱۵]. در استان Shiguoka که از مناطق زلزله خیز ژاپن است، اقدامات پیشگیرانه متعددی برای مقابله با زلزله صورت گرفته است. برنامه‌های مفصلی اجرا می‌شود، از جمله برنامه اجرایی ۳۰۰ روزه‌ای تدوین شده است. در این برنامه گروه ویژه‌ای بنام Spect (مشابه گروهی که آمریکایی‌ها بنام Fast تشکیل داده‌اند) ایجاد کرده‌اند. این تیم برای آمادگی در مقابله با حوادث به آموزش پرسنل سازمانهای اداری، انتظامی، آموزشی، درمانی، آتش‌نشانی و بخش خصوصی می‌پردازد.

تجربه مالزی

در مالزی عملیات امدادرسانی به حوادث، زیر نظر شورای امنیت ملی انجام می‌شود. این شورا ضمن تعریف شرایط اضطرار، برنامه جامعی برای مدیریت اضطرار تدوین کرده است. این برنامه راهبردهایی برای حفظ جان شهروندان، تقلیل خسارات، پاسخگویی به فوریتها و ارایه کمک‌ها و برقراری سیستم بهبود به منظور برگرداندن اوضاع به شرایط عادی پیش‌بینی کرده است.

برنامه مدیریت بحران در سه سطح طبقه‌بندی شده تا بتواند هماهنگی و اثربخشی را تأمین کند. برنامه سطح ۱ برای سطح محلی پیش‌بینی شده و فرض بر این است که منابع محلی، توان مدیریت و پاسخگویی به حادثه را دارند. این سطح زیر پوشش کمیته کمک‌رسانی و مدیریت حوادث ناحیه قرار دارد. برنامه سطح ۲ برای مقابله با حوادثی است که بیش از یک ناحیه را در برمی‌گیرد و به کمک خارج از منطقه نیازمند است. در این گونه موارد، کمیته کمک‌رسانی و مدیریت حوادث ایالتی

مسئولیت دارد که زیر نظر استاندار یا وزیر ایالتی اداره می‌شود. حوادث بزرگ و پیچیده توسط کمیته کمک‌رسانی و مدیریت حوادث ملی اداره می‌شود [۶:۴۶].

در مالزی گروه‌های ویژه امداد و نجات از سازمانهای ذیربط دولتی و غیردولتی نظیر صلیب سرخ تشکیل شده است و موسسه ملی مدیریت دولتی، دوره‌های آموزشی ویژه مدیریت بحران را برای مدیران و مقامات دولتی اجرا می‌کند؛ تلاشهای مهمی توسط متخصصان، کارشناسان دولتی و صنایع، دانشگاهیان و مؤسسات تحقیقاتی در مالزی صورت پذیرفته تا مدیریت شرایط اضطرار بهبود یابد و می‌توان گفت مدیریت بحران و شرایط اضطرار در مالزی تدریجاً بصورت یک حرفه درآمده است [۶:۴۹]. نیروهایی از پلیس، آتش‌نشانان، ارتش و صنایع، دوره‌های ویژه مدیریت بحران را حتی در سطح کارشناسی ارشد طی می‌کنند و محققین و دانشگاهیان از طریق ارائه سمینارها، همایش‌ها و آموزش شرایط اضطرار، گامهای مثبتی برداشته‌اند.

تجربه ترکیه

بعد از زلزله‌های سال ۱۹۹۹ ترکیه، اراده ملی بر آن قرار گرفت تا روشهای مؤثری برای مقابله با حوادث طراحی کند. از آن زمان تاکنون تلاشهای فراوانی در حلقه‌های سیاسی، اداری و دانشگاهی صورت پذیرفته تا نگرش‌ها، مدیریت و ساختارهای مسئولیت و نیز چارچوبهای حقوقی مربوطه را مورد بازنگری قرار دهند؛ بخشی از این اقدامات به مقررات استفاده از زمین و استانداردهای ساخت و سازها مربوط می‌شود و برخی به تغییرات سازمانی. در ارتباط با زلزله دو نهاد مستقیماً درگیرند؛ یک نهاد مشاور یا راهنمای عمومی حوادث است که مجری وظایفی است که در قانون حوادث پیش‌بینی شده است و کاملاً به مدیریت بحران و عملیات امدادی مرتبط است. یکی از اقدامات صورت گرفته، افزایش مسئولیتهای مقامات محلی

برای وظایف آمادگی و پیشگیری بوده است. وزارت کشور ترکیه یازده اداره کل استانی به منظور تقویت کمیته‌های امداد و نجات محلی ایجاد کرده است. این واحدها که در مناطق استراتژیک مستقر هستند از افراد کاملاً حرفه‌ای تشکیل شده‌اند [۲:۴۷]. نهاد دوم، یک مؤسسه علمی است که به دفتر نخست‌وزیر وابسته است؛ وظایف این مؤسسه ثبت و ارزیابی فعالیتهای لرزه‌نگاری است. این نهاد هماهنگی اقدامات پس از حوادث و امداد را عهده‌دار است و کمیته‌های علمی، فنی، اداری و مدیریت بانکهای اطلاعاتی را تشکیل داده است.

اقدام مهم دیگری که صورت گرفته، تأسیس شورای مستقل ملی زلزله است. در این شورا ۲۰ دانشمند، تحقیقات زلزله شناسی انجام می‌دهند و در زمینه پیش‌بینی زلزله نتایج تحقیقات خود را برای تدوین خط‌مشی‌ها و استراتژی‌ها به تصمیم‌گیران ارائه می‌دهند.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع و مأخذ

- [1] Jun S. Jun and Myung S. Park, "Crisis and Organizational Paralysis: The Lingering Problem of Korean Public Administration", *J.C.C.M.*, V.9, No.1, 2001, PP. 3-13.
- [2] Balamir, Murat, "Painful Steps of Progress from Crisis Planning: Changes for Disaster Preparedness in Turkey" *Journal of Contingencies and Crisis Management*, V.10, No.1, 2002, PP. 34-49.
- [3] Nakamura, Akira. "The Need and Development of Crisis Management in Japan's Public Administration: Lessons from the Kobe Earthquake", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, V.8, No.1, 2000, PP. 23-29.
- [4] Furukawa, Shunichi. "An Institutional Framework for Japanese Crisis Management", *J.C.C.M.*, V.8, No.1, 2000, PP. 3-14.
- [5] Hashimoto, Nobuyuki, "Public Organizations in Emergency: the 1995 Hanshin-Awaji Earthquake and Municipal Government", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, V.8, No.1, 2000, PP. 15-22.
- [6] Aini Mat Said etal. "Evolution of Emergency Management in Malaysia" *J.C.C.M.*, V.9, No.1, 2001, PP. 46-53.
- [7] Balamir. Murat. "Reproducing the Fatalist Society: an Evaluation of the Disasters and Development Laws and Regulations in Turkey" in Komut E. Ed. *Urban Settlements and Natural Disaster*, Chamber of Architects, of Turkey, 1999, PP. 96-107.