

مرحله دوم، وضعیت استان از نظر سازمان‌ها، نهادها و تشکل‌های فعال در زمینه بلایا بررسی شد؛ در مرحله سوم، با بهره‌گیری از روش مطالعه کیفی و با انجام مصاحبه عمیق، نظر مسئولین مربوطه در زمینه میزان مشارکت مردم و چگونگی جذب و هدایت آنها در مقابله با بلایای طبیعی مورد سنجش قرار گرفت و در مرحله نهایی، پس از جمع بندی و تحلیل نتایج حاصله، استراتژی‌هایی ارائه شد تا بتوان با استفاده از این راهبردها از میزان تلفات انسانی و خسارت‌های احتمالی در سوانح آتی جلوگیری کرد.

**یافته‌ها:** با توجه به دیدگاه‌های متفاوت مدیران به مقوله مدیریت جامع بحران و عدم وجود تعاریف مشترک در این حیطه، فرایندهای سیاستگذاری، هماهنگی، برنامه‌ریزی، سازماندهی و آموزش در سازمان‌ها به صورت گوناگون انجام می‌شود. با توجه به حاکمیت دیدگاه پدرسالارانه در نظام دولتی، نقش مردم به عنوان مهم‌ترین گروه ذی‌نفع از سوی دولتمردان نادیده گرفته شده که نتیجه آن سنگین‌تر شدن بار مسئولیت‌های دولت در مقابله با بلایای طبیعی است.

**نتیجه‌گیری:** بافت سنتی و حاکمیت فرهنگ قومی در استان خوزستان می‌تواند به عنوان بستر مناسبی برای گسترش فرهنگ مشارکت جامعه در پیشگیری، کاهش اثرات زیانبار بلایا، کسب آمادگی و برنامه‌ریزی در مرحله قبل از وقوع، مشارکت در عملیات پاسخگویی به ویژه عملیات جستجو، امداد، نجات، پشتیبانی در مرحله وقوع و بازیابی یعنی ساماندهی، بازتوانی، بازسازی و بازگشت به وضعیت اولیه در مرحله پس از وقوع بلایا مورد استفاده قرار گیرد؛ اما لازمه این امر تغییر نوع نگاه مدیران به مقوله نقش و نوع مشارکت مردم در مقابله با بلایای طبیعی است.

**کلمات کلیدی:** بلایای طبیعی، تحلیل خطرپذیری، مشارکت مردم، دیدگاه‌های مسئولین.

## بررسی میزان مشارکت مردم در مقابله با بلایای طبیعی در استان خوزستان: دیدگاه‌های مسئولین

کتایون جهانگیری<sup>۱</sup>، یاسمین استوار ایزدخواه<sup>۲</sup>، سید علی آذین<sup>۳</sup>، فرزانه جاروندی<sup>۴</sup>

۱- نویسنده مسئول: استادیار پژوهش، گروه بهداشت خانواده، پژوهشکده علوم بهداشتی جهاد دانشگاهی

[Email:kjahangiri@ihsr.ac.ir](mailto:Email:kjahangiri@ihsr.ac.ir)

۲- استادیار پژوهشکده مدیریت خطرپذیری، پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله

۳- استادیار پژوهش، دفتر مرکزی جهاد دانشگاهی

۴- کارشناس، جهاد دانشگاهی واحد خوزستان، خوزستان

رسول مقاله: ۸۹/۹/۱ پذیرش مقاله: ۸۹/۱۱/۱

### چکیده

**مقدمه:** مشارکت جامعه در مقابله با بلایای طبیعی یکی از ارکان مهم مدیریت بحران به شمار می‌آید. از آنجا که استان خوزستان به عنوان یکی از مهم‌ترین استان‌های مرزی کشور و در زمره استان‌های بلاخیز به شمار می‌آید، مطالعه حاضر به منظور تعیین وضعیت مشارکت جامعه برای مقابله با بلایای طبیعی از دیدگاه مسئولین انجام شده است.

**روش‌ها:** این تحقیق در چهار مرحله انجام شد. در مرحله نخست، وضعیت موجود استان خوزستان از نظر وقوع بلایای طبیعی مورد بررسی قرار گرفت؛ در

## مقدمه

مشارکت جامعه یکی از مباحث مطرح در مدیریت بحران است. مشارکت جامعه در واقع سهیم شدن مردم در تمامی فرایندهای مربوط به چرخه مدیریت بحران است. روندی که در طی آن مردم در معرض خطر یا متأثر از بلایا به طور خودجوش یا هدایت شده در فرایندهای مربوط به تصمیم‌گیری، برنامه‌ریزی و اجرا شرکت می‌کنند و به تنهایی یا با کمک سازمان‌های دولتی و غیردولتی محلی، منطقه‌ای، ملی و بین‌المللی سعی در پیشگیری از بحران یا در صورت وقوع آن بازگرداندن جامعه به شرایط قبل از رخداد بحران دارند. از آنجا که فرصت‌ها و زمینه‌های مشارکت مردم از جامعه‌ای به جامعه دیگر متفاوت است یکی از پیش شرط‌های ضروری برای شناسایی راهکارهای جلب مشارکت مردم شناسایی بسترهای موجود در جامعه هدف است (۱). در مطالعه حاضر، استان خوزستان به عنوان یکی از استان‌های بلاخیز از این دیدگاه بررسی شده است.

استان خوزستان با مساحت ۶۳۶۳۳ کیلومتر مربع یکی از مهم‌ترین استان‌های مرزی کشور است که در جنوب غربی ایران قرار دارد. این استان از شمال به استان لرستان، از شمال شرقی به استان چهارمحال و بختیاری، از شمال غربی به استان ایلام، از شرق به استان کهگیلویه و بویراحمد، از جنوب شرق به استان بوشهر، از جنوب به خلیج فارس و از غرب به کشور عراق محدود می‌شود. براساس آخرین تقسیمات کشوری در سال ۱۳۸۷، این استان از ۲۳ شهرستان، ۵۱ بخش، ۵۳ شهر، ۱۳۰ دهستان و ۶۳۱۵ آبادی تشکیل شده است که از این تعداد ۴۳۷۹ آبادی دارای سکنه و ۱۹۳۶ آبادی خالی از سکنه می‌باشند. در سال ۱۳۸۵، جمعیت استان خوزستان بالغ بر ۴/۳ میلیون نفر، معادل ۶/۰۷ درصد جمعیت کشور، بوده است (۲).

موقعیت ویژه جغرافیایی و اقلیمی خوزستان در

عرصه مواهب خدادادی و طبیعی کشاورزی و آبیاری و وجود منابع عظیم زمینی و زیرزمینی نفت و گاز، اهمیت این استان را صدچندان نموده است و موجب شده به لحاظ صنعتی نیز از استانهای سرآمد کشور به شمار آید. وجود صنایع پتروشیمی، شیمیایی، فولاد، نورد لوله، صنایع و نیروگاه‌های تولید برق و پالایشگاه‌های فرآورده‌های نفتی بر اهمیت این استان می‌افزاید. پالایشگاه آبادان، پتروشیمی بندر امام و ماه‌شهر، مجتمع فولاد اهواز، کارخانجات لوله‌سازی اهواز، گروه ملی صنعتی ایران، شرکت توسعه نیشکر و صنایع جانبی، نیروگاه گازی رامین، نیروگاه زرگان، کشت و صنعت کارون و هفت تپه و... تنها بخش اندکی از این صنایع به شمار می‌روند (۳). مجموع این عوامل موجب استقرار و اسکان اقوام مختلف در این استان شده، به گونه‌ای که جمعیت شهرهای بزرگ کل استان آمیزه‌ای از بختیاری، شوشتری، دزفولی، مهاجران گوناگون از سراسر ایران و ایرانیان عرب است (۴).

عوامل فوق همراه با شرایط اقلیمی، جغرافیایی و توپوگرافی و صنعتی استان خوزستان، این استان را در زمره استان‌های بلاخیز کشور قرار داده است. بررسی‌های آماری و تاریخی نشانگر آن است که این استان تاکنون بلایای طبیعی بسیاری را تجربه کرده است. براساس آمار و مستندات موجود، مهم‌ترین بلایای طبیعی که در استان خوزستان روی می‌دهند، به ترتیب اهمیت عبارتند از: سیل، زلزله، صاعقه، خشکسالی، طوفان و زمین‌لغزش (۵). وقوع زمین‌لرزه‌های متعدد در هزاره اخیر در این استان در مناطق اهواز (۴۳۱ ش)، ارجان (بهبهان) (۴۶۴ ش)، ارتفاعات زاگرس (۱۳۰۸ ش)، ایذه - اندیکا (۱۳۴۳ ش)، اهواز (۱۳۷۹ ش)، شهبازان (۱۳۵۱ ش)، مسجد سلیمان - اندیکا (۱۳۵۹ ش)، اهواز (۱۳۵۷ ش)، اندیکا (۱۳۵۹ ش) و مسجد سلیمان (۱۳۷۰ ش)، همگی نشانگر اهمیت رخداد زلزله در این استان است (۶).

بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که خوزستان

همچنین تحلیل آماری خسارت‌های وارده در ده سال اخیر نشان می‌دهد که بیشترین خسارت‌های وارده به بخش‌های مختلف در کل استان بر زیرساختار و زمین‌های کشاورزی وارد شده است و پس از آن مناطق مسکونی، راه‌ها و پل‌های ارتباطی بیشترین صدمات را متحمل شده‌اند (۵).

مهم‌ترین چالش‌ها و محدودیت‌های این استان که باعث آسیب‌پذیری آن در برابر بلایای طبیعی شده است عبارت‌اند از:

- بالا بودن دما در بیش از نیمی از سال، طولانی بودن دوره گرما و تبخیر شدید؛

- پایین بودن میزان بارندگی در مناطق عمده‌ای از استان؛

- کوهستانی بودن حدود ۳۵ درصد از وسعت استان و کم عمق بودن خاک در این مناطق؛

- بالا بودن سطح آب زیرزمینی و همچنین شوری و قلیایی بودن زیاد در برخی خاک‌های استان و گسترش بیابان‌ها؛

- ضعف شبکه راه‌های ارتباطی و عدم تناسب آنها با فعالیت‌های صنعتی و بازرگانی و میزان جابه‌جایی بار و مسافر؛

- پراکندگی شدید جمعیت روستایی در مناطق کوهستانی استان؛

- شوری و نامناسب بودن خاک بیش از ۶۰ درصد اراضی کشاورزی استان (اراضی بیابانی و کوهستانی)؛

- آلودگی محیط زیست (آب، هوا و خاک) ناشی از فعالیت‌های اقتصادی (پایگاه اطلاع رسانی اداره کل مدیریت بحران استان خوزستان).

با توجه به مطالب پیشین، مدیریت بحران‌های طبیعی یکی از مهم‌ترین اولویت‌های استان خوزستان می‌باشد. از آنجا که گروه هدف انجام مداخلات، در اکثریت قریب به اتفاق مراحل مختلف چرخه مدیریت بحران، جامعه بلاخیز است، مشارکت آحاد جامعه به عنوان یکی از اجزای ضروری در مدیریت بلایا شناخته

از بُعد خسارت‌های سیلاب در کشور مقام اول را به خود اختصاص داده است. در بررسی‌های آماری دوره ۴۵ ساله اخیر، شهرهای مهم استان از نظر رخداد بلایای طبیعی رتبه‌بندی شده‌اند. بر اساس این رتبه‌بندی، شهرهای اهواز و رامهرمز به لحاظ وقوع سیل و خسارت ناشی از آن به زمین‌های کشاورزی رتبه نخست را دارند و شهرهای باغملک و بهبهان از نظر خطرپذیری در برابر زلزله، شهرهای امیدیه و دزفول به جهت وقوع توفان، شهرهای دزفول و بستان از نظر وقوع صاعقه و شهرهای لالی و مسجدسلیمان به لحاظ زمین لغزش بیش از دیگر شهرهای این استان در معرض خطر قرار دارند (۷). در مطالعه‌ای که توسط مهندسین مشاور سبزاب ارونند در سال ۱۳۸۵ انجام شد، خسارت‌های حاصل از بلایای طبیعی در شهرهای این استان در یک دوره آماری ده ساله (۱۳۷۵-۱۳۸۴) بررسی شد. نتایج این مطالعه به رتبه‌بندی شهرهای مهم استان از نظر خسارت‌های حاصل از بلایای طبیعی انجامید و بر این اساس با توجه به مجموع میزان خسارت‌های وارده به شهرهای استان، خطرپذیری شهرها و درجه آسیب‌پذیری آنها تعیین گردید که این نتایج در جدول شماره ۱ ارائه شده است.

جدول شماره ۱: رتبه‌بندی شهرهای استان خوزستان از

نظر خسارت‌های حاصل از بلایای طبیعی (۵)

رتبه	نام شهر
۱	اهواز
۲	شوشتر
۲	شوش
۴	ایذه
۵	لالی
۶	رامهرمز
۷	اندیمشک
۸	دشت آزادگان
۹	دزفول
۱۰	بندر ماه‌شهر
۱۱	شادگان
۱۲	مسجد سلیمان
۱۳	بهبهان
۱۴	آبادان
۱۵	باغملک
۱۶	گتوند
۱۷	خرمشهر
۱۸	امیدیه

مسئولیت‌های اجرایی بر عهده داشته‌اند شناسایی کند. با هدف استفاده از تجارب سازمان‌های مختلف به هماهنگ‌کننده توصیه شد تا افرادی را برای مصاحبه انتخاب کند که در سازمان‌های مختلف مشغول به کار باشند؛ مگر اینکه حیطة کاری آنها با هم متفاوت باشد. برای مصاحبه کننده، پس از هماهنگی با مجری، معرفی نامه صادر شد. به منظور رعایت اصول اخلاقی و بیان آزادانه نظرات، قبل از شروع مصاحبه، به مصاحبه شونده اطمینان داده شد که اطلاعات و نظرات وی محرمانه تلقی می‌شود و نتایج تحقیق نیز بدون ذکر نام مورد تحلیل قرار گرفت.

برای این مصاحبه ۱۵ سؤال در نظر گرفته شد و ضمن درج پاسخ افراد، واکنش‌های غیرکلامی آنان نیز ثبت شد. به منظور جلوگیری از اعمال نظر و عقاید مصاحبه شونده و پرهیز از اشتباهات احتمالی پس از اتمام مصاحبه، متن مصاحبه بازنویسی شد و به رؤیت و تأیید مصاحبه شونده‌گان رسید. اطلاعات جمع‌آوری شده از مصاحبه‌های عمیق به لحاظ محتوایی گروه‌بندی و کدگذاری شد و با استفاده از روش‌های تحلیل کیفی مورد تحلیل محتوایی قرار گرفت.

#### یافته‌ها

با توجه به مأموریت سازمانی ادارات فعال در زمینه مدیریت بحران در استان خوزستان، تعدادی از کارشناسان و مدیران شاغل در استانداری، بنیاد مسکن استان، اورژانس شهرستان اهواز، جمعیت هلال‌احمر استان، آتش‌نشانی اهواز و جهاد کشاورزی استان برای مصاحبه عمیق انتخاب شدند.

در ابتدا، برداشت مدیران از مدیریت جامع بلایای طبیعی بررسی شد که در مجموع از دیدگاه آنها مدیریت جامع بلایای طبیعی عبارت است از:

- \_ استفاده بهینه از امکانات موجود در هنگام بحران در اسرع وقت؛
- \_ مدیریت واحد و هماهنگ بلایا که هر دو

شده است (۸). جلب مشارکت جامعه در مقابله با بلایای طبیعی یکی از ارکان مهم کاهش خسارت‌های مالی و جانی حاصل از بلایا است. مشارکت جامعه در هر سه مرحله قبل، حین و پس از بحران لازم است؛ اما در مرحله پیش از وقوع بحران به ویژه در فاز آمادگی آن از اهمیت به سزایی برخوردار است (۹). مطالعه حاضر، به بررسی میزان مشارکت مردم در مقابله با بلایای طبیعی در استان خوزستان و موارد مرتبط با آن از دیدگاه مسئولین می‌پردازد. هدف این پژوهش آن است که دیدگاه‌های مسئولین حوزه‌های مرتبط با بلایا در خصوص مشارکت مردم استان در مقابله با بلایای طبیعی مورد سنجش قرار گیرد تا ضمن شناسایی وضع موجود، راهکارهای ارتقای وضع موجود استخراج گردد (۷).

#### روش‌ها

این مطالعه در چهار مرحله انجام شده است. در مرحله نخست، وضعیت موجود استان خوزستان از نظر وقوع بلایای طبیعی مورد بررسی قرار گرفت. مرحله دوم، شامل بررسی وضعیت این استان از نظر سازمان‌ها، نهادها و تشکل‌های فعال در زمین بلایا بود. در این خصوص، پرسشنامه‌ای طراحی شد که برای تکمیل آن از کارشناس بومی استان استفاده شد. این فرد که نقش هماهنگ‌کننده استانی را نیز بر عهده داشت، پس از شرکت در کارگاه آموزشی یک روزه و دریافت پرسشنامه و راهنمای تکمیل آن، به جمع‌آوری اطلاعات پرداخت. در مرحله سوم، به منظور آگاهی از نظرات مسئولین در زمینه چگونگی جذب و هدایت مشارکت مردم در مقابله با بلایای طبیعی از مصاحبه عمیق استفاده شد. بدین منظور پس از آموزش این شیوه، راهنمای مصاحبه عمیق در اختیار هماهنگ‌کننده استانی قرار داده شد. پس از شناسایی سازمان‌های مسئول در زمینه مدیریت بحران و بلایای طبیعی مقرر شد تا نامبرده ده نفر را که در خصوص بلایای طبیعی صاحب نظر یا دارای تجارب ارزنده هستند یا

می‌شود متفاوت است. منشاء این تفرق نبودن دوره‌های آموزشی مصوب و تعریف شده از سوی سازمان‌های ذیصلاح، به ویژه سازمان مدیریت بحران کشور و سازمان پدافند غیرعامل است. نبودن تعاریف مشترک در این حیطه، منجر به حاکمیت دیدگاه‌های متفاوت در مقوله مدیریت بلایا می‌شود و نداشتن زبان مشترک امکان کار گروهی و هماهنگی در ادارات و واحدهای مختلف مرتبط را بعضاً با مشکل مواجه می‌سازد. بنابراین پیش از هرگونه اقدامی، آموزش مدیران و آشناسازی آنها با تعاریف و واژگان مرتبط با مواد و محتوای آموزشی مشخص و از پیش تعریف شده، یکی از گام‌های ضروری است که باید برای مدیریت موفق بلایا در کشور صورت گیرد.

در خصوص دیدگاه‌های افراد مورد مصاحبه در این مقوله که "مدیریت بلایا در جامعه به چه کسانی مربوط می‌شود"، پاسخ‌ها بسیار متفاوت بود. هر مسئول برای سازمانی که خود عهده‌دار مسئولیت در آن بود نقش ویژه‌ای را در نظر می‌گرفت. برای مثال، مسئولین مورد مصاحبه در جمعیت هلال‌احمر، مدیریت بلایا را به این سازمان منتسب می‌دانستند، چون به اعتقاد آنها جمعیت هلال‌احمر اولین و قدیمی‌ترین سازمانی است که در این زمینه شروع به کار کرده و از نیروهای آموزش‌دیده و توانا برای این کار برخوردار است؛ در صورتی که مسئولین فعال در عرصه آتش‌نشانی آن را در حیطه مسئولیت‌های شهرداری و مدیریت شهری می‌دانستند. برخی نیز نگاه کلان‌تری داشتند؛ به عنوان مثال یکی از مصاحبه‌شونده‌ها درخصوص بحث مدیریت بلایا در جامعه، مسائل حاکمیتی مدیریت بلایا را به دولت که صلاحیت هدایت، حمایت و نظارت جامعه را به عهده دارد و مسائل اجرایی را به دولت و برخی تشکل‌های خصوصی منتسب می‌دانست. برخی از مدیران نیز فقط برای دولت و تمامی ادارات و سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات مثل مخابرات، سازمان آب، برق، هلال احمر و راه و ترابری نقشی قائل بودند.

بخش درون بخشی و برون بخشی را در بر می‌گیرند و می‌تواند فردی یا جمعی باشد؛

– فرایند عملکرد و برنامه‌ریزی مقامات و دستگاه‌های اجرایی که با تحلیل جامع و هماهنگی بحران‌های قبلی تلاش می‌کنند از بحران‌های آتی جلوگیری کنند و در صورت بروز بحران در جهت کاهش آثار حاصل از آن و نیز امدادسانی به آسیب‌دیدگان تا بهبود وضعیت و بازگشت به شرایط عادی تلاش کنند؛

– مدیریت تیمی بلایا، چون در صورت رخداد بلایا به دلیل مشارکت و درگیری همه سازمان‌ها، لازم است همه در یک کارگروه باشند تا تداخل کاری به وجود نیاید. در حال حاضر این مدیریت تیمی بر عهده وزارت کشور است؛

– مدیریت جامع بحران به تمامی مراحل قبل، حین و بعد از وقوع بحران اطلاق می‌شود. بنابراین شناسایی عوامل ایجادکننده و تسریع‌گر بلایای طبیعی و نیز تدارک امکانات مقابله با آن و تربیت نیروی انسانی کارآمد نیز جزئی از مدیریت جامع بحران به شمار می‌آید؛

– شناخت محیط و اتخاذ راهکارهای جلوگیری از ایجاد خسارت‌های حاصل از بلایا به جامعه؛  
– ایجاد آمادگی لازم در رابطه با وقوع حوادث و بلایای طبیعی در سازمان‌های دولتی و خصوصی و به‌کارگیری سریع امکانات و سازماندهی بهینه برای مقابله با این حوادث به منظور کاهش حداکثری خسارت‌ها و زیان‌های احتمالی؛

– یک نوع مدیریت واحد و تأثیرگذار در زمان وقوع حوادث که سازمان‌های عضو با وظایف مشخص و در محدوده‌های معینی تحت نظر یک مدیریت واحد و یکسان فعالیت می‌کنند.

در تحلیل پاسخ‌های داده شده به این سؤال می‌توان دریافت که با توجه به تجارب فردی مدیران در هر سیستم، نگاهی که به مقوله مدیریت جامع بحران

نقش اساسی دارند، چون دولت به تنهایی نمی‌تواند و شاید این امر مقرون به صرفه هم نباشد. دولت در کنار مردم کار مدیریت کند، زیرساخت را مهیا کند و کل کار به مردم داده شود» یا «بدون مشارکت و همکاری مردم دستگاه‌ها قادر به مهار کامل بحران نیستند»، اما در سؤال دیگر وقتی صحبت از جایگاه مردم در این گروه‌های ذینفع شد، پاسخ‌ها بسیار متفاوت بود. از دیدگاه بعضی مسئولین جایگاه مردم صرفاً «استفاده کننده از امکانات و کمک‌های ارسالی و موجود در منطقه» بود، حال آنکه برخی دیگر این جایگاه را منتج از نگاه و سیاست‌های دولت می‌دانستند که «بستگی به هدایت دولت و سیاست حاکمه دارد که مردم را در امر آموزش و ساماندهی دخالت بدهد و وظایفی به آنها ارجاع کند یا خیر».

در بررسی برداشت مدیران از «مشارکت مردم در مدیریت جامع بلایای طبیعی و ابعاد آن»، برخی معتقد بودند که چون مردم از بلایا آسیب دیده‌اند، نمی‌توانند مشارکتی در مدیریت جامع بلایا داشته باشند یعنی «معمولاً مردم در گروه‌های آسیب‌دیده از بلایای طبیعی قرار دارند و نمی‌توانند کمکی کنند». برخی دیگر بر این عقیده بودند که قبل از وقوع بلایا و در مرحله پیشگیری می‌توان از مشارکت مردم به صورت در حاشیه استفاده کرد. به عبارت دیگر «برای پیشگیری، بهترین روش استفاده از مردم در حاشیه است. مثلاً محکم ساختن ساختمان‌ها توسط مردم در مناطق زلزله‌خیز». عده‌ای نیز تنها بخش قابل مشارکت مردم را مشارکت در برنامه‌های آموزشی مقابله با بلایا می‌دانستند. به بیان آنها «آموزش کمک‌های اولیه برای کمک رساندن به هموعان آسیب دیده می‌تواند بسیار مفید باشد». همچنین «می‌توان مشارکت را در امداد رسانی در قالب نیروهای مردمی سازماندهی کرد تا با همراهی تیم‌های امداد و نجات سازمان‌های مسئول نظیر جمعیت هلال احمر، به یاری آسیب‌دیدگان بشتابند». علاوه بر این، مشارکت مردم می‌تواند به

فقط یک نفر از مسئولین مورد مصاحبه، به نقش مردم در کنار سازمان‌های دولتی اشاره و بیان کرد: «مدیریت بلایا به تمام افراد جامعه و سازمان‌هایی که به نوعی در زمان حوادث با سرنوشت، جان و مال مردم ارتباط مستقیم دارند و در بازسازی زیرساخت‌های ویران شده نیز دخیل هستند ارتباط دارد». در تحلیل پاسخ‌های داده شده، می‌توان خاطر نشان کرد که در بیشتر مواقع نقش مردم به عنوان یکی از مهم‌ترین گروه‌های ذینفع از سوی دولتمردان نادیده گرفته می‌شود که این امر به دلیل نگاه مدیران و مسئولین غالب سازمان‌ها و مؤسساتی است که به عنوان بازوهای علمی اجرایی وظیفه مدیریت بحران و بلایا را در جامعه فقط منتسب به دولت می‌دانند. نتیجه مستقیم چنین تفکری در دولت حذف تدریجی مردم و بر دوش کشیدن بار سنگین همه مسئولیت‌ها به وسیله دولت است.

همچنین نظرات مدیران در مورد گروه‌های ذینفع جامعه پرسیده شد. بر این اساس اگر جامعه را گروهی از افراد ذینفع ساکن در یک محل که در معرض عوامل خطرآفرین مشابهی قرار دارند و برای کاهش، پیشگیری و مقابله با خطرات حاصل از بلایا دارای اهداف مشابهی هستند در نظر بگیریم، از دیدگاه اکثر مدیران، گروه‌های ذینفع، مردم ساکن در همان جامعه هستند. اگرچه برخی از آنها، گروه‌های آسیب دیده از خطرات و بلایا را تحت عنوان گروه‌های ذینفع مطرح کردند، هیچ یک از افراد پاسخگو برای دولت نقشی به عنوان ذینفع قائل نشد؛ در صورتی که همین گروه بیشترین وظایف و مسئولیت‌ها را متوجه دولت می‌دانستند و این خود تأیید دیگری است بر حاکمیت دیدگاه پدرسالارانه در نظام دولتی که به مردم جامعه به عنوان طفلی بی‌پناه می‌نگرد که خود به تنهایی توان انجام کاری را ندارد.

گرچه در سؤال بعدی که مستقیماً از نقش و جایگاه مردم پرسیده شد، برخی پاسخ دادند که «مردم

امر آن است که مدیران و سازمان‌های ذیربط از ظرفیت‌های موجود استفاده نمی‌کنند یا اصولاً به استفاده از آن اعتقادی ندارند و گاه حتی این مشارکت را مانعی بر سر راه اقدامات خود می‌دانند.

در بخشی دیگر از مصاحبه عمیق، درخصوص اقدام‌های نهادها و سازمان‌های مسئول در حیطه مدیریت بحران و بلایا در کشور برای جلب و جذب مشارکت‌های مردمی سؤال شد. بیشتر افراد اعتقاد داشتند که: «برخی سازمان‌ها مثل جمعیت هلال‌احمر اقدام به آموزش مردم و سازماندهی آنها در قالب تیم‌های امداد و نجات می‌کنند و از نیروی مردم در یاری رساندن به مردم آسیب‌دیده استفاده می‌کنند. برخی دیگر نیز مانند سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی (ره) و ... به جلب کمک‌های نقدی و غیرنقدی در زمان وقوع حوادث می‌پردازند که عملکرد آنها خیلی قوی نبوده است»؛ همچنین «سازمان آتش‌نشانی به منظور مشارکت دادن مردم در حین حوادث، اقدام به تشکیل گروه‌هایی به نام آتش نشان داوطلب کرده که تحت آموزش‌های خاصی قرار گرفته‌اند و در حین وقوع حوادث به عنوان نیروهای مکمل با این سازمان همکاری می‌کنند و این گروه‌ها شامل آقایان و خانمها می‌باشد».

برخی نیز علت عملکرد ضعیف در این مقوله را نامشخص بودن سازمان متولی در مدیریت بلایا، غیرفعال بودن سازمان‌ها یا نهادهای غیردولتی<sup>۱</sup>، فقدان برنامه‌ریزی و حاکم بودن مدیریت لحظه‌ای در سازمان‌های ذیربط دانسته‌اند.

موضوع دیگری که بررسی شد، گام‌هایی بود که

صورت به کارگیری آنها در قالب افراد راهنما در محل وقوع بلایا باشد؛ زیرا «مردم محلی می‌توانند اطلاعات دقیقی از محل و زمان وقوع حوادث، تعداد ساکنین و امکانات موجود در محل را به سازمان‌ها ارائه دهند». همانگونه که تعدادی از مسئولین نیز مشارکت مالی مردم را برای کمک به مناطق آسیب‌دیده مطرح کردند. در مجموع می‌توان برای مشارکت مردم ابعاد اجتماعی، آموزشی، امدادرسانی، ایجاد بسترهای لازم برای ارائه خدمات و خدمات بعد از وقوع حادثه را تعریف کرد. در تحلیل این پاسخ می‌توان گفت با توجه به طیف مشارکت (مشارکت فعال، مشارکت یادگیرنده، مشارکت همکار، مشارکت مشاوره‌ای و مشارکت غیرفعال)، به نظر می‌رسد که مسئولین بیشتر به مشارکت یادگیرنده، همکار و مشاوره‌ای مردم تمایل دارند تا بتوانند فعالیت‌های انجام شده به وسیله مردم را تا حدی تحت کنترل خود داشته باشند.

به منظور تحلیل وضعیت موجود استان از دیدگاه

**صاحب‌نظران**، سطح و میزان مشارکت مردمی در مدیریت بلایا و حوادث غیرمترقبه در استان خوزستان بررسی شد. از دیدگاه مدیران، مشارکت مردم در مراحل مختلف قبل، حین و پس از بحران متفاوت است. به گفته آنها «هنگامی که حادثه رخ نداده است مشارکت کم ولی در حین حادثه مشارکت مردم خیلی زیاد است، مانند حادثه بم و پاکستان که مردم با همه وجود شرکت کردند». برخی این مشارکت را منوط به اطلاع‌رسانی صحیح و به‌موقع دانسته‌اند که: «اگر اطلاع‌رسانی درست صورت گیرد همه مردم به کمک حادثه‌دیدگان می‌آیند». برخی حضور و مشارکت مردم را مانع خدمات امدادی در بلایا دانسته‌اند. به نظر آنها «به علت عدم آموزش و سازماندهی مناسب مردم، مشارکت آنها کارایی چندانی ندارد و حتی می‌تواند مانعی نیز در راه خدمات‌رسانی سازمان‌های ذیربط باشد». در مجموع، به نظر این صاحب‌نظران، مشارکت مردم در مقابله با بلایا در کل مناسب نیست و علت این

<sup>۱</sup>سازمانها یا نهادهای غیردولتی (NGO) بنا به تعریف بانک جهانی سازمان‌های خصوصی هستند که «فعالیت‌هایی در خصوص التیام رنج‌ها، افزایش منافع گروه‌های آسیب‌پذیر، حفاظت از محیط زیست، فراهم کردن خدمات اجتماعی اساسی و یا توسعه اجتماعی دنبال می‌کنند».

همچنین در خصوص وضعیت کنونی کشور از نظر فعالیت سازمان‌های غیردولتی فعال در زمینه بلایا سؤال شد. همه پاسخ‌دهندگان این فعالیت‌ها را ضعیف، نامطلوب و در حال رکود دانستند.

میزان مشارکت مردم و سازمان‌های دولتی در سطوح مختلف ملی، استانی، شهرستان، شهری، محله‌ای در مناطق شهری، سطح بخش، سطح روستا و ... موضوع مطرح شده دیگری بود که در آن از مصاحبه شونده‌ها سؤال شد که مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی باید در چه سطوحی وجود داشته باشد. پاسخ‌ها بسیار متفاوت بود و بیشتر افراد معتقد بودند که این مشارکت باید در همه سطوح وجود داشته باشد؛ ولی اقلیتی هم معتقد بودند که در سطوح محیطی‌تر این مشارکت بهتر است؛ یعنی «هرچه سطوح مشارکت کوچک‌تر باشد (محله‌ای) بهتر است. باید این سطوح گروه‌بندی و از یک جا مدیریت شوند».

در بخش دیگری از مصاحبه، صرف نظر از باید‌ها و نبایدها و ملاحظات نظری، پرسیده شد که تا چه حد مشارکت مردم در جامعه لازم و اصولاً امکان پذیر است. همه مشارکت مردم را لازم دانستند؛ ولی گروهی آن را ممکن و عملی نمی‌دانستند. برخی دیگر مشارکت مردم را با هدایت، حمایت و نظارت دولت عملی و عده‌ای دیگر آن را منوط به امر فرهنگ‌سازی و گسترش اطلاع‌رسانی در جامعه دانستند. گروهی نیز معتقد بودند که تدوین قوانین و مقررات برای تسهیل مشارکت مردم ضروری است.

سپس دیدگاه مخاطبان در خصوص اینکه مردم بهتر است در کدام یک از مراحل چرخه مدیریت بلایا (قبل، هنگام و پس از وقوع) مشارکت داشته باشند پرسیده شد. برخی از مسئولان معتقد بودند می‌توان در هر سه مرحله، از مشارکت جامعه استفاده

مردم و یا تشکل‌های مردمی در زمینه آمادگی و مقابله با بلایا برداشته‌اند. بیشتر مدیران معتقد بودند که در این خصوص گامی از سوی مردم برداشته نشده است. گرچه تلاش‌هایی در قالب عضویت در بسیج و هلال احمر صورت گرفته، اما فعالیت‌های مردمی دیگر در اکثر موارد به صورت مقطعی انجام می‌شود؛ مانند فعال‌شدن گروه‌های خیریه مردمی، اصناف و مساجد به هنگام وقوع حوادث و بلایا به منظور یاری رساندن به هموعان آسیب‌دیده. یکی از مصاحبه شونده‌ها نیز معتقد بود که «مردم در رابطه با حوادث فقط منتظر اقدامات سازمان‌های دولتی هستند و تشکل‌های مردمی نقش مؤثری ندارند؛ زیرا عملاً تشکل غیردولتی سازماندهی نشده است». نظر دیگری مبنی بر این بود که «مردم آگاهی کافی از میزان تأثیر و نقش خود در این امر را ندارند».

در سؤال دهم پرسیده شد که آیا سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در زمینه مدیریت بلایا در کشور فعالیت کنند و اگر پاسخ بلی است، در چه ابعادی؟ همه مصاحبه‌شوندگان به اتفاق به این سؤال پاسخ مثبت دادند؛ اما زمینه‌های فعالیت که اعلام شد بسیار متفاوت بود:

- نگهداری بازماندگان، معلولین، سرپرستی افراد؛
- جمع‌آوری کمک‌های مالی؛
- آموزش همگانی به منظور افزایش آمادگی مردم؛
- اطلاع‌رسانی به مردم؛
- تشکیل تیم‌های عملیاتی در زمینه‌های مختلف مدیریت بحران و اقدام به عضوگیری و آموزش اعضا؛
- انجام تحقیقات مرتبط؛
- ایجاد شبکه اطلاع‌رسانی؛
- همکاری با سازمان‌های مسئول مثل آتش نشانی در امر آموزش؛
- ارائه خدمات حمایتی.



مسئولین استان خوزستان تنظیم شده است، می‌توان راهبردهای زیر را در خصوص جلب مشارکت مردمی در مقابله با بلایای طبیعی پیشنهاد کرد:

۱. آموزش به زبان ساده و قابل فهم برای عموم مردم و بالا بردن سطح آگاهی مردم نسبت به خسارت‌های قبلی از حوادث و عوامل ناشی از آن و طولانی بودن عوارض حوادث قبلی، در خصوص آگاه‌سازی آنها با روش‌های کیفیت بهبود و استانداردهای منطقه خود؛

۲. ایجاد انگیزه، تقویت حس مشارکت با القای این مطلب که اگر کمک‌های فکری، فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی آنها نباشد کاری از پیش نمی‌رود. این امر را می‌توان با برگزاری کارگاه‌ها و کلاس‌های آموزشی، تهیه و نمایش فیلم‌های مستند در خصوص تجارب موفق کشورهای دیگر دنیا در زمینه مشارکت مردم با مسئولین در مقابله با بلایای طبیعی و برگزاری مانور امکان پذیر کرد. تشویق مردم و ایجاد انگیزه مادی و معنوی، نظیر معرفی و یا اعطای جایزه به گروه‌ها و افراد مؤثر در این زمینه و اقداماتی از این قبیل نیز می‌تواند بسیار تأثیرگذار باشد؛

۳. اصلاح قوانین مربوط به مدیریت بحران برای تبیین و مشخص کردن جایگاه مشارکت مردم در آنها؛

۴. مکلف کردن سازمان‌ها برای به کارگیری مشارکت مردم؛

۵. فرهنگ‌سازی و آموزش در جامعه به خصوص در مرکز آموزشی از دبستان تا دانشگاه در این زمینه؛

۶. ارائه کمک‌های مالی به گروه‌های مایل به فعالیت در این موارد، از قبیل کمک به منظور ایجاد انگیزه برای تشکیل سازمان‌های غیر دولتی برای داشتن توان ادامه حیات و فعالیت و نه به عنوان دستمزد و یا به کارگیری افراد؛

۷. ایجاد جو اعتماد و همدلی بین مردم و مسئولین در خصوص برخورداری از مشارکت مردم در مقابله با بلایا و سوانح.

کرد؛ ولی این امر را نیازمند پیش‌شرط‌هایی از قبیل نظر گرفتن نقش مردم در مراحل پیشگیری، برنامه‌ریزی‌ها، جهت‌دهی و هدایت آنها، آموزش و سازماندهی قبل از حادثه، امداد رسانی - ارائه خدمات حمایتی - همکاری با عوامل امداد رسانی - ارائه خدمات بهداشتی، پزشکی هنگام وقوع بحران و مشارکت در بازسازی، تهیه آمار و اطلاعات، خدمات بهداشتی و سایر اقدام‌ها در مرحله پس از وقوع مانند دگرآمادی می‌دانستند. برخی دیگر برای مردم در مرحله قبل از وقوع یعنی آمادگی و پیشگیری نقش مشارکتی قائل بودند که محدود به مشارکت در آموزش اقدامات خودآمادی بود. در پایان از مسئولین خواسته شد تا راهکارهایی را که می‌توان از آنها برای پررنگ کردن و تقویت مشارکت مردمی استفاده کرد پیشنهاد دهند. مواردی مانند اطلاع‌رسانی سریع، اطلاع و آگاهی شهروندان از عواقب ناگوار حوادث و آموزش پیشنهاد شد.

### نتیجه‌گیری

شمار روزافزون وقایع زاینبار حاصل از بلایای طبیعی و پیامدهای آن بر روی منطقه، زنگ خطری برای مسئولین است تا ضمن چاره اندیشی برای بسیج منابع موجود و اولویت بخشی به بلایای طبیعی به عنوان یکی از مهم‌ترین مشکلات استان تدبیری بیندیشند. با توجه به بافت سنتی و حاکمیت فرهنگ قومی، عشایری و قبیله‌ای در استان خوزستان، می‌توان از این بستر به بهترین نحو برای پیشگیری، کاهش اثرات زاینبار بلایا، کسب آمادگی و برنامه‌ریزی در مرحله قبل از وقوع؛ مشارکت در عملیات پاسخگویی به ویژه عملیات جستجو، امداد، نجات، پشتیبانی در مرحله وقوع و بازیابی یعنی ساماندهی، بازتوانی، بازسازی و بازگشت به وضعیت اولیه در مرحله پس از وقوع بلایا استفاده کرد.

با توجه به یافته‌های تحقیق که بر اساس پیشنهادهای

## References

1. Jahangiri, K., Poorheidari, Gh, "Principles of Community-Based Disaster Management, 1<sup>st</sup> ed. Tehran: Iran Helal institute of Applied Science & Technology; 2010: 29-30 [In Persian].
2. Disaster Management Office, Khuzestan Province, Accessed Oct. 2010, <http://havades-khz.com>.
3. Cultural and Tourist Information Office of Khuzestan Province, Accessed Oct. 2010, <http://www.mpr-khuz.ir>.
4. Mousavi, S. Accessed Nov. 2010, <http://urbankhooz.blogfa.com>.
5. Sabzaab Arvand, "Engineering Consulting, Evaluation of Various Areas in Khuzestan Province regarding Natural Disasters", 2006, [In Persian]
6. Building and Housing Research Center, Seismicity of Khuzestan Province, [In Persian]
7. Jahangiri, K. "Community based model for confronting natural disasters in social service, Final Report, Iranian Inst. for Health Sciences", 2008. [In Persian].
8. Jahangiri, K. and Maher, A. "Disaster management in health system: perspectives and challenges, Health Information Management", 2009, Special Issue, [In Persian]
9. Jahangiri, K., Tabibi, S.M. Maleki, M.R. and Alamdari, Sh. "A Comparative Study on Community-Based Disaster Management in Selected Countries and Designing a Model for Iran", 2008, Payesh Journal, 8 (1): 49-57, [In Persian]

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

## ***Public Participation in Confronting Natural Disasters in Khuzestan***

***Province: The Officials' Viewpoint***

***Correspondent Author: Jahangiri K, MD, MPH, PhD, Specialist in Health Services Management, Iranian Institute for Health Sciences Research, Tehran, Iran, Email: [kjahangiri@ihsr.ac.ir](mailto:kjahangiri@ihsr.ac.ir)***

***Ostevar Izadkhah Y, Assistant Professor, International Inst. of Earthquake Engineering and Seismology (IIEES), Risk Management Research Center, Tehran, Iran***

***Azin S.A, MD, Specialist in Social Medicine, Tehran, Iran***

***Jarvandi F., BA, ACECR Khuzestan, Iran***

***Received: 2010-11-22***

***Accepted: 2011-01-21***

### ***Abstract***

***Background:*** Community participation is one of the important bases of disaster management in confronting natural disasters. Khuzestan is one of the most important border provinces in the country that is highly prone to natural disasters. This research aimed to determine the status of people's participation in Khuzestan to respond to natural disasters from the viewpoints of officials.

***Method:*** This study was conducted in four stages. First, the status of the province was evaluated regarding the occurrence of natural disasters. In the second stage, the province situation is addressed from the perspectives of related organizations, institutions and active NGOs in disasters. By using qualitative study and in-depth interviews in the third stage, the officials' views on how to attract people to participate in confronting natural disasters was collected. In the final stage, after analyzing the obtained results, some strategies are presented in order to use these guidelines and recommendations and also to prevent the probable human casualties and damage in future disasters.

***Findings:*** According to the managers' different views about disaster management issues and lack of a common terminology to apply in this field, the process of policy-making, coordination, planning, organizing and training has been undertaken in different ways in the organizations. Also, in the governmental system, the role of people as the most important stakeholders has not been considered appropriately which makes the governments feel more responsible for confronting natural disasters.

***Key words:*** natural disasters, risk analysis, public participation, officials' viewpoints