

نقدی بر ساختار دولتی مقابله با بلایای طبیعی کشور ایران:

تحقیق در سیستم بهداشت و درمان

دکتر رفعت محبی فر، دکتر سعید آصفزاده*

* دانشکده پزشکی، دانشگاه علوم پزشکی قزوین

نیروگاههای هسته‌ای و یا عملیات تروریستی تقسیم می‌کنند
(۱).

آثار و عواقب یک بلای طبیعی، صرف نظر از نوع آن، می‌تواند تا مدت مدیدی پس از وقوع حادثه باقی بماند. صدمات و بیماریهای بازماندگان زلزله، فرسایش خاک حاصلخیز یک منطقه و از بین رفتن کشاورزی آن در اثر سیل و ... آثاری هستند که معمولا در ارزیابی و تعیین خسارات به حساب نمی‌آیند. به همین دلیل می‌توان گفت هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی بلایای طبیعی بسیار بیش از آن چیزی است که در وهله اول به نظر می‌رسد. بخش مهمی از تولید ناخالص ملی کشورها بخصوص کشورهای در حال توسعه صرف جبران خسارات ناشی از بلایای طبیعی می‌شود (۲). کشورهای آسیایی و آفریقایی، خسارات بیشتری را از بلایا متحمل می‌شوند و از هر ۱۰ مورد مرگ ناشی از بلایا، ۹ مورد آن را متحمل می‌گردند. تعجب آور نیست که میزان مرگ ناشی از این‌گونه بلایا، در کشورهای ثروتمند جهان به مراتب کمتر از کشورهای فقیر است، زیرا آسیب‌پذیری و آمادگی قبلی این دو گروه یکسان نمی‌باشد (۳).

بلایای طبیعی تنها در طی هفت سال گذشته بیش از دو هزار و یک صد و پنجاه و هفت میلیارد ریال خسارت به کشور ما وارد نموده است و ایران را از نظر آمار وقوع بلایای طبیعی در مقام چهارم در آسیا و مقام ششم در سطح جهانی قرار داده است (۴،۲).

ایران به جهت قرار گرفتن روی خط زلزله متحمل ضرر و زیانهای شدید اقتصادی و اجتماعی ناشی از زلزله در نواحی مختلف بوده است. در طی ۹۰ سال گذشته بیش از ۱۸۰۰۰۰ نفر در زلزله‌های متعدد از بین رفته‌اند. بسیاری از شهرها مانند

در طلیعه قرن بیست و یکم جهان شاهد بلاهای عظیمی است که حوادث طبیعی و غیرطبیعی به وجود آورده است. توفان عظیم کاترینا، سونامی آسیای جنوب شرقی، زلزله بم و دهها حادثه مشابه بزرگ و کوچک، بارها و بارها این حقیقت را به جهانیان گوشزد می‌کند که پیش‌بینی‌ها و چاره‌اندیشی‌ها و راههای مقابله و سازش با این بلاها هنوز نارسا و ناکافی است و تنها شمار اندکی از ملل دنیا دانش، فن و هنر مدیریت و مهار این گونه بلایا را فرا گرفته و به کار می‌بندند. در اکثر کشورها اغلب پس از وقوع هر بلا، سیل کمکهای سازماندهی نشده اعم از نیروی انسانی و مادی به منطقه حادثه دیده گسیل می‌شود و با اتلاف نیروهای بسیار، اندکی وضع تخفیف می‌یابد و به سرعت همه چیز به دست فراموشی سپرده می‌شود.

بنابر این یکی از مهمترین چالشهای زمان حاضر، نیاز به داشتن سیستم مدیریت بلایا در مواجهه با بلایای طبیعی و غیرطبیعی می‌باشد. با توجه به وسعت ایران، تنوع بلایای مختلف و شدت و تعدد آنها، لزوم وجود ساختاری مدون برای نظام مدیریت بلایا از نیازهای اساسی کشور به شمار می‌رود. بلایا اتفاقاتی هستند که بطور غافلگیرکننده و گاه اجتناب‌ناپذیر رخ داده و به علت گستردگی تاثیر بر منابع مادی و انسانی و قطع روند طبیعی حیات، خارج از ظرفیت تطابق جوامع بوده و گاه بدون کمکهای ملی و بین‌المللی به فاجعه‌های انسانی منتهی می‌گردند. بلایا را به دو نوع بلایای طبیعی مانند زلزله، سیل، رانش، طوفان و ... و بلایای غیرطبیعی مانند انفجار

داده‌اند. حال آنکه با توجه به اهمیت موضوع، متأسفانه بنا به دلایل متعدد تاکنون بیشترین تلاش در کشور ما در زمینه امداد و نجات پس از وقوع بلایای طبیعی صورت گرفته است و توجه عمده تصمیم‌گیرندگان و برنامه‌ریزان کلان صرفاً محدود به امداد و نجات و یاری رساندن به آسیب‌دیدگان، جبران خسارات و بازسازی می‌باشد. بدون شک این روش در برگزیده هزینه بسیار زیاد و تحمل تلفات و خسارات فراوان می‌باشد. در صورتی که در کشورهای توسعه یافته بیشترین سرمایه‌گذاری برای قبل از وقوع بلایا صورت می‌گیرد. این شیوه علاوه بر صرفه‌جویی بسیار قابل توجه در هزینه‌های بازسازی، در کاهش اثرات بلایای طبیعی (تلفات و خسارات) نیز بسیار موثر است زیرا هزینه پیشگیری هرچه قدر که زیاد باشد به مراتب کمتر از هزینه بازسازی خسارتهای ناشی از بلایای طبیعی است.

بررسیها نشان می‌دهد دولت نقش اساسی و کلیدی در نظام مدیریت بلایا دارد. ناطقی الهی در این خصوص معتقد است سیستم تشکیلاتی و سازمانی مدیریت بحران از سیستم تشکیلات دولت چه در عرض و چه در طول بطور کامل استفاده می‌نماید. از آنجائی که سیستم تشکیلاتی و سازمانی دولت در اصل یک سیستم دائمی است، بنابراین بنا نهادن سیستم سازمانی مدیریت بحران بر اساس آن کاملاً منطقی و مناسب خواهد بود (۷). در مطالعه تطبیقی انجام شده در ترکیه آمده است از آنجا که مدیریت بلایا نیاز به مهارتهای تکنیکی، منابع و هماهنگی در بین چند سازمان دارد، برای دولت مرکزی داشتن نقشی در مدیریت بلایا به عنوان یک سرپرستی مؤثر گریزناپذیر می‌باشد (۸).

لذا به لحاظ اهمیت برنامه‌های مدیریت بلایا و به دلیل لزوم هماهنگی بین وزارتخانه‌ها و سازمانهای مختلف و اهمیت تامین اعتبارات و لزوم اعلام وضعیت اضطراری و فوق‌العاده در برخی شرایط، این مدیریت در بیشتر کشورها تحت نظر عالی‌ترین مقام اجرایی کشور و در قالب شورای عالی یا بخشی از دولت و یا در سطح یک وزارت یا یک سازمان مجزا در بالاترین سطح اجرایی کشور قرار دارد.

از دیگر نکات برجسته در ساختار مدیریت بلایای سایر کشورها درگیر نمودن کلیه سطوح فدرال، ایالتی، محلی، ناحیه‌ای، روستایی و حتی قبیله‌ای در این ساختار می‌باشد. در ساختار مدیریت بلایای ژاپن وجود شورای عالی پیشگیری از بلایا یکی از وجوه تمایز ساختار این کشور با سایر کشورها است که چنین شورایی در کلیه سطوح سازمانی ساختار مدیریت بلایا می‌تواند به منظور سیاست‌گذاری و نظارت بر فعالیتهای زیرمجموعه نظام مدیریت بلایا کارساز و موثر باشد.

تهران، تبریز، رودبار، منجیل، طبس، لار، قزوین، زنجان، همدان و کرمانشاه در معرض خسارات و ضرر و زیانهای ناشی از زلزله بوده‌اند. در زلزله اخیر (بم) بیش از ۳۰۰۰۰ نفر کشته و بیش از ۱۰۰۰۰ نفر زخمی و بیش از ۱۰۰۰۰۰ بی‌خانه و آواره گردیده‌اند. در حدود ۸۰ درصد خانه‌ها تخریب و بسیاری از زیرساختهای شهری و روستایی منهدم شده است بطوریکه بیش از ۸۰۰ میلیون دلار ارزش خسارات برآورد گردیده است. بیمناک‌تر آنکه اگر زلزله عمده‌ای در شهر بسیار بزرگ و پرجمعیت تهران رخ دهد تعداد قابل توجهی کشته و بطور قابل توجهی ضرر و زیانهای مالی را وارد خواهد کرد (۵).

یکی از دلایل عمده متحمل شدن این همه خسارت، عدم مدیریت و برنامه‌ریزی از قبل جهت رویارویی با بلایا و عدم آمادگی برای مقابله با عوارض نامطلوب آنها پس از وقوع است. بنا بر گزارش تیم ارزیابی سریع وضعیت بهداشتی، درمانی مشترک بین وزارت بهداشت ... و دفتر سازمان جهانی بهداشت در زلزله بم مهمترین مشکلات عبارت بودند از: عدم مدیریت موثر، عدم هماهنگی درون‌بخشی و برون‌بخشی، و فقدان ساماندهی نیروهای ورودی و در حال انجام کار (۶).

با توجه به اهمیت آمادگی و مقابله با عوارض ناشی از بلایا و نظر به این که کشور ما بطور متداوم شاهد بلایای بزرگی همچون زلزله در سالهای مختلف بوده و در هر حادثه متحمل خسارات زیادی در ابعاد انسانی، اقتصادی و زیست محیطی گردیده است، سیاست‌گذاران و دست‌اندرکاران امر نتوانسته‌اند از وقوع چنین بلایایی تجربه خوبی در جهت مدیریت و سازماندهی فعالیتهای مربوط، کسب نمایند بطوری که بیشترین وقت، سرمایه‌ها و اقدامات صرفاً معطوف به امداد و نجات و یا مرحله بعد از وقوع بلا به صورت فعالیتهای غیرساختاری و واکنشی بوده است.

در بررسی ساختار مدیریت بلایای سایر کشورها، نقاط قوت بسیاری مشاهده می‌گردد از جمله وجود طرحی به منظور قانونمند نمودن مکانیزم مدیریت بلایا در کشورهای توسعه‌یافته. همچنین مدیریت واحد و متمرکز برای مواجهه با بلایای طبیعی و غیر طبیعی همانگونه که در مدل امنیت سرزمینی در آمریکا و مدل ساختاری ژاپن دیده می‌شود، بلایای طبیعی و انسانی با یکدیگر و در یک پیکربندی گرد آمده‌اند.

در اکثر کشورهای توسعه یافته فعالیتهای مدیریت بلایا در چهار مرحله پیش‌بینی و پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی صورت می‌گیرد. کشورهای مختلف با توجه به دانش و توان اقتصادی خود تمام مراحل یا برخی از آنها را مورد توجه قرار

مدیریت حوادث و سوانح کشور در این طرح کجاست؟ آیا هلال احمر که یک NGO می‌باشد، صلاحیت و توانایی مسئولیت کلیه مراحل امداد و نجات را در کشور دارد؟ چرا تصادفات رانندگی که در سال سی‌هزار کشته و مجروحین زیادی بر جای می‌گذارد به عنوان یک بحران یا حادثه غیرمترقبه تلقی نشده است؟ (۱۰)

نتایج بررسی وضع موجود مدیریت بلایای کشور نیز نشان می‌دهد که در ایران به علت وجود قوانین متناقض در امر مدیریت بلایا، متولی این بخش در کشور بطور مشخص معین نشده و هر نهادی بنا به وجود این قوانین خود را مسئول امور هماهنگی در نظام مدیریت بلایا می‌داند. با تشکیل وزارت رفاه و تامین اجتماعی در سال ۱۳۸۳ این وزارتخانه نوبا طبق ماده ۵ از وظایف حوزه امدادی، نسبت به آماده سازی و هماهنگی سازمانهای ذیربط در امر بلایای طبیعی در قالب طرح امداد و نجات کشور، وظیفه‌مند گردید (۱۱). سوالی که مطرح می‌شود این است که با وجود اشکالاتی مانند ابهامات موجود در قانون، عدم پذیرش مسئولیت نظارتی و آماده‌سازی و هماهنگی وزارت مزبور از طرف سازمانهای درگیر و نوبا بودن وزارت رفاه و تامین اجتماعی و حتی فقدان جایگاه وزارت در کارگروههای طرح امداد و نجات، چگونه خواهد توانست پاسخگوی این وظیفه بسیار مهم و حساس باشد؟

بطور کلی نتایج بررسی وضع موجود ایران بیانگر نقاط ضعفی در سیستم مدیریت بلایای ایران است که مهمترین آنها عبارتند از: نبودن متولی و وجود سازمانهای متعدد و موازی که به عنوان مسئول مدیریت بلایا در کشور محسوب می‌گردند، همچنین عدم وجود استراتژی، برنامه و قوانین مشخص، اولویت قائل شدن به مرحله پاسخگویی بدون در نظر گرفتن سایر مراحل، عدم وجود نظام مدیریتی یکپارچه، داشتن دید کوتاه مدت در امر بسیار مهم مدیریت بلایا (۹).

مطالعات متعدد دیگری بیان‌کننده این نقاط ضعف می‌باشند. در یک بررسی که توسط دفتر سازمان جهانی بهداشت در ایران در زمان وقوع زلزله بم در سال ۱۳۸۲، در ۴ موضوع شامل؛ مراقبتهای درمانی ترومایی، مدیریت هماهنگی و اطلاعات، کمکهای بین‌المللی و اصلاح سرویس‌های بهداشتی - درمانی، انجام شده است، در قسمت مشاهدات و توصیه‌های گروه تحقیقی به موارد زیر اشاره شده است:

- یک پروتکل دولتی برای کلیه عوامل درگیر می‌بایست تهیه شود.

- عدم شفافیت قوانین موجود در نهایت منجر به بعضی دوباره کاری‌ها و اشتباهات و خلاءها می‌شود.

نتایج حاصل از تحلیل وضع موجود ایران بیانگر آن است که مدل جاری مدیریت بلایا، ساختاری را ارائه می‌دهد که در اصل به فعالیتهای پاسخگویی صورت گرفته پس از حوادث اختصاص دارد. در وضعیت فعلی ایران، یک شکاف اداری در بدنه‌های مسئول برای انجام فعالیتهای مورد نیاز برای اهداف آمادگی و تخفیف در مورد یک حادثه قریب‌الوقوع وجود دارد. اگر چه قوانینی در یک گستره خاص سرپرستی و مسئولیت فعالیتهای مورد نیاز پس از حوادث را تعیین می‌کنند اما این امر در حال حاضر برای فعالیتهای پیش از وقوع بلایا در دسترس نیست. ساختار اجرایی فعلی در اصل روی سازماندهی و هماهنگی فعالیتهای پس از وقوع بلایا تمرکز دارد. علاوه بر شکافهای اجرایی، ساختار فعلی لجام گسیخته و غیر هماهنگ بوده و منجر به ناکارآمدی سیستم می‌گردد.

نتایج تحلیل وضع موجود به لحاظ نحوه قانون‌گذاری، سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و امور هماهنگی مواجهه با مسائل مربوط به بلایا در ایران نشان می‌دهد که اقدامات صورت گرفته در زمان وقوع بلایا تاکنون موفقیت‌آمیز نبوده‌اند. این مسئله به دلیل نتایج متناقضی که از انجام این قبیل فعالیتهای حاصل شده (خصوصاً با وقوع زلزله‌های اخیر) دریافت می‌گردد. در حال حاضر سیستم مدیریت بلایای ایران به وجود ستاد پیشگیری از حوادث و سوانح غیرمترقبه زیر نظر معاون اول رئیس‌جمهور با بازوی اجرایی وزارت کشور متکی است. حال آنکه ستاد به لحاظ آنکه یک مجموعه موقت برای ایجاد هماهنگی در یک اقدام مشترک است، دارای اختیارات لازم نبوده و مخالف اصل تمرکز است، در نتیجه در عمل در انواع بلایایی که تاکنون رخ داده خصوصاً در زلزله بم کارایی لازم را نداشته است.

همچنین در ارتباط با طرح امداد و نجات کشور باید اذعان داشت طرحی است که بنا به نظر کارشناسان، علمی و کامل نبوده و جزئیات بطور کامل مشخص و تعریف شده نمی‌باشد. همچنین با توجه به اهمیت بلایای غیرطبیعی نحوه برخورد با آن در طرح مشخص نیست. مهمتر آنکه ارزش قانونی نداشته و سازمانهای تعریف و تعیین شده در آن با یکدیگر هماهنگ نمی‌باشند و به عبارتی طرحی است که دچار سندرم " بر روی کاغذ مانده " می‌باشد (۹).

در تحلیلی از این طرح چنین آمده است: این طرح از نظر عملی و تخصصی دارای اشکالاتی می‌باشد که بایستی واقع‌بینانه بر طرف گردد و قابل اجرا شود چرا که در حال حاضر صرفاً نوشته‌ای بر روی کاغذ است. پس از یک سال و سه ماه این طرح چه مزایایی برای کشور داشته است؟ نقش

- یکی کردن ساختارهای جزء به جزء مدیریتی با اقدامات لازم بسیار حیاتی است.

- رویه‌های اداری دست و پاگیر (بوروکراسی) و موانع موجود قطعاً مانع بزرگی بر سر راه حمایت‌های داخلی و خارجی است.

- کلیه سازمانها و نهادهای استان می‌بایست یک برنامه روشن برای انجام عملیات امدادی در هنگام وقوع بلا یا داشته باشند.

- لازم است که هماهنگی بین نیروهای نظامی و شهری (شهرداری‌ها و استانداری‌ها) در زمینه انجام اقدامات بیشتر شود (۱).

نتیجه‌گیری

در طی سالهای اخیر، تاکید مدیریت بلایا از اقدامات عجولانه و فی‌البداهه بعد از وقوع بلا (کمک‌های فوری) به برنامه‌ریزی قبل از بلا، از جمله آمادگی در برابر بلایا تغییر یافته است. نکته‌ای که باید از بسیاری از بلایا که در گذشته وقوع یافته‌اند، آموخت این است که اثرات اکثر بلایا را با برنامه‌ریزی صحیح و مداخله قبل از وقوع می‌توان کاهش داد. بنا به اعتقاد "بایری"، مدیریت بلایا یکی از بزرگترین چالش‌های قرن بیست و یکم است. وقوع هر چه بیشتر ضررهای انسانی، اقتصادی و زیست محیطی ناشی از بلایای طبیعی و بلایای ساخته دست بشر گواه این مسئله است که باید یک رویکرد سیستماتیک به مدیریت بلایا داشت (۱۲). در نتیجه به یکسری توجهات و اقدامات پیوسته و پویا نیاز داریم که در راس آن تدوین ساختار مناسب می‌باشد. نظر به شرایط خاص کشور به لحاظ ساختار حکومتی و متمرکز بودن و با توجه به تحلیل وضع موجود نظام مدیریت

بلایای ایران و نقاط ضعف موجود، لزوم طراحی ساختاری متناسب می‌تواند به دستاوردهای ارزنده‌ای در بهبود مکانیزم مدیریت بلایا منتهی شود. لذا در راستای نیل به این هدف و سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کلان مدیریت بلایا پیشنهادها زیر ارائه می‌گردد:

- مشخص شدن نقش اساسی رهبری دولت در کلیه امور بلایا با در نظر گرفتن یک مجموعه واحد و متمرکز برای بلایای طبیعی و غیر طبیعی در قالب مدیریت بلایا
- وجود یک شورای بلند پایه در سطح کلان و در سایر سطوح به عنوان جایگاهی برای قانون‌گذاری و دستورالعمل‌های مربوط
- در نظر گرفتن یک طرح پایه برای مدیریت بلایا به منظور ضابطه‌مندی و قانونمند نمودن نظام مدیریت بلایا
- مشخص شدن یک ساختار سازمانی مطلوب و کارا و همچنین تقسیم کار اصولی، با در نظر گرفتن یک سازمان مجزا جهت مدیریت بلایا جهت انسجام بخشیدن به کلیه سازمانها و نهادهای پراکنده در امر مدیریت، پژوهش، برنامه‌ریزی و آموزش در زمینه بلایای طبیعی و غیر طبیعی
- سطح‌بندی ارائه خدمات در راستای مدیریت بلایا در سطوح ملی، استانی، شهرستانی، شهری، محله‌ای و روستایی
- توجه به مراحل مختلف مدیریت بلایا اعم از مراحل پیش‌بینی و پیشگیری، آمادگی، مقابله و بازسازی
- طراحی ساختار مدیریت بلایا با دید دراز مدت
- مشارکت سایر نیروها مانند ارتش و NGOها و سازماندهی آنها در ساختار رسمی مدیریت بلایا

REFERENCES

۱. جمعی از نویسندگان. مجموعه سخنرانی‌های جامع و میزگردهای دومین کنگره بین‌المللی بهداشت و درمان و مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه. چاپ اول، تهران: انتشارات شکروی، آذر ۱۳۸۳.
2. [http://www.idrc.hbi.ir/Iranian disaster](http://www.idrc.hbi.ir/Iranian%20disaster)
۳. حاتمی ح، مردانی م. بیماریهای عفونی در حوادث غیرمترقبه. مجموعه سخنرانی‌های جامع و میزگردهای اولین کنگره بین‌المللی بهداشت و درمان و مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه. چاپ اول، تهران: انتشارات بسیج جامعه پزشکی، سال ۱۳۸۲، صفحات ۹۶، ۹۷.
۴. پازوکی ع. برنامه‌ریزی پزشکی مقابله با حوادث غیرمترقبه. مجموعه سخنرانی‌های جامع و میزگردهای اولین کنگره بین‌المللی بهداشت و درمان و مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه. چاپ اول، تهران: انتشارات بسیج جامعه پزشکی، سال ۱۳۸۲، صفحه ۳.
5. <http://www.unisdr.org/wcdr/preparatory-process/national-reports/Iran-report.pdf>
6. [http://www.hbi.ir/Iranian disaster Reduction Center \(Bam Health News\)/HBINET](http://www.hbi.ir/Iranian%20disaster%20Reduction%20Center%20(Bam%20Health%20News)/HBINET)
۷. ناطقی الهی ف، مولف. مدیریت بحران زمین لرزه در ایران. چاپ اول، تهران: پژوهشگاه بین‌المللی زلزله‌شناسی و مهندسی زلزله. سال ۱۳۷۸، صفحه ۵.

8. Earthquake Master Plan for Istanbul. Vol. 1, Metropolitan Municipality of Istanbul, Planning & Construction Directorate, Geotechnical & Earthquake Investigation Department, 7 July 2003.
۹. محبی فر ر. طراحی ساختار بخش دولتی برای مواجهه با بلایای طبیعی در ایران. رساله دکترای تخصصی مدیریت خدمات بهداشتی، درمانی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد تهران، سال ۱۳۸۵.
۱۰. گودرزی م. ایرادات وارده بر طرح جامع امداد و نجات کشور مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۸۲. خلاصه مقالات دومین کنگره بین‌المللی بهداشت، درمان و مدیریت بحران در حوادث غیرمترقبه. چاپ اول، تهران، انتشارات شکروی، آذر ۱۳۸۳، صفحه ۴۷۸.
۱۱. دفتر حقوقی و قوانین و مقررات وزارت رفاه و تامین اجتماعی. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی. چاپ اول، تهران، انتشارات علمی - فرهنگی، سال ۱۳۸۳، صفحه ۲۵ و ۲۶.
12. Bieri S. Disaster risk management and the systems approach. Available at: <http://www.drmonline.net/drmlibrary/systems.htm>.